

도서관 행정체계 일원화 정책 분석 연구*

- 제1, 2차 도서관발전종합계획을 중심으로 -

An Analysis on the Unified Policy of the Administrative System for the Public Library: Focusing on the First and the Second Comprehensive Library Advancement Plan

차 성 중 (Sung-Jong Cha)**

목 차

- | | |
|----------------------------|--------------------------|
| 1. 서론 | 4. 제2차 도서관발전종합계획상의 정책 평가 |
| 2. 이론적 배경 | 5. 도서관 행정체계 일원화 추진방향 검토 |
| 3. 제1차 도서관발전종합계획상의 추진성과 분석 | 6. 결론 및 제언 |

초 록

본 연구는 제1, 2차 도서관발전종합계획상의 '도서관 행정체계 일원화' 과제의 추진성과 분석과 정책 평가를 통해 해당 정책과제의 중요도, 타당성 등을 고찰하고, 일원화 추진방안의 쟁점사항에 대한 검토를 통해 도서관 행정체계 일원화에 대한 추진전략을 모색하고자 시도되었다. 제1차 도서관발전종합계획에서의 성과 분석에서는 구체적이고 실질적인 실적이 전무한 거의 선언적인 정책과제로 밝혀졌고, 도서관전문가 집단을 대상으로 수행한 제2차 도서관발전종합계획상의 정책 평가에서는 실현가능성이나 구체성이 떨어지는 정책과제로 평가되었다. 선행연구 조사, 전문가 정책 평가, 현장 실무자에 대한 심층 면접조사 결과 지자체로 일원화하는 일원화 주체에 대한 정책방향은 타당한 것으로 나타났다. 하지만 일원화 방식, 조직구성, 인력 이관 및 직급 조정, 재산 이관 등에서 상당한 쟁점이 있음이 분석되어, 도서관 행정체계 일원화를 위해서는 거시환경 차원의 구조성 정책이 아니라 과업환경 차원의 실현가능한 실질적이고도 구체적인 실천 전략이 필요함이 판단되어졌다.

ABSTRACT

The purpose of this study is to investigate the importance and validity of the unified policy of the administrative system for the public library through the analysis and evaluation of the outcomes and plans about the policy on the first and second Comprehensive Library Advancement Plan. In addition, this study seeks to the strategies for the public library administrative system unification by reviewing the issue details of the unification strategies. The first Comprehensive Library Advancement Plan was found to be just proclamatory without concrete and practical results through its performance analysis. The policy tasks were evaluated to lack in feasibility and specificity in the second Comprehensive Library Advancement Plan which was performed on a group of library professionals. Policy decision to determine who would be responsible for the unification into the local government was found to be valid by the results of previous research findings, policy evaluation by experts and in-depth interview survey for field practitioners. Substantial and detailed action-oriented strategy rather than bluffing and macro policy is necessary for the unification of the library administrative system. It is because we have found there exist significant issues in terms of unified approach, structure of the organization, personnel transfer and grade adjustment, property transfer, etc. through the analysis.

키워드: 도서관 행정체계, 행정체계 일원화, 공공도서관, 도서관정책, 도서관발전종합계획
Library Administrative System, Unified the Administrative System, Public Library, Library Policy, Comprehensive Library Advancement Plan

* 본 논문은 2014년 4월 한국문헌정보학회 춘계학술대회에서 발표한 내용을 수정·보완한 것임.

** 숭의여자대학교 문헌정보과 조교수(sjcha@sewc.ac.kr)

논문접수일자: 2014년 10월 22일 최초심사일자: 2014년 11월 7일 게재확정일자: 2014년 11월 13일
한국문헌정보학회지, 48(4): 241-266, 2014. [http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2014.48.4.241]

1. 서론

1.1 연구의 필요성 및 목적

도서관을 둘러싼 환경이 급속하게 변화하여 공공도서관의 역할 및 기능이 지식정보제공뿐만 아니라 지역 사회의 커뮤니티 공간 및 복합문화 공간으로의 기능으로 확대됨에 따라 이제 도서관의 운영 방향은 이용자 중심의 도서관서비스 품질을 개선하는 정책방향으로 전환하고 있다.

이러한 정책 방향의 연장선상에서 앞으로 공공도서관은 지역 주민들의 요구를 충족시키기 위한 서비스 전달체계를 개선하여 이용자 만족을 제고하고, 공공도서관에 부여된 새로운 역할과 기능을 강화해 나갈 필요성이 제기된다. 현재 그 중에서 가장 우선적으로 공공도서관 행정체계의 난맥상을 해결할 공공도서관 행정체계 일원화 정책과제가 중요한 화두로 대두되고 있다. 그동안 공공도서관 행정체계 일원화 문제는 우리나라 공공도서관 정책의 일관성 담보와 도서관서비스의 품질 개선을 위해 지속적으로 제기되어 온 중요한 사안이다.

왜냐하면 도서관 행정체계 일원화는 그동안 공공도서관 상호간의 정책적 공조, 인사이동 및 인력의 적절한 활용, 공동장서개발과 공동보존, 상호대차 및 정보서비스 제공, 직원 연수 및 재교육 등에서 많은 폐해와 역기능을 초래하여 지역 단위의 공공도서관 협력체계 구축을 저해하고 있기 때문이다(윤희운 2009). 또한 도서관 행정기능의 중복성과 비효율성을 심화시키고, 수요자 중심의 도서관서비스 전달체계 및 프로그램 제공을 어렵게 만들며, 체계적인 제도에 기반한 도서관정책의 일관된 수립 및 집행을 저

해하여 결과적으로는 국가 및 지자체가 수립하는 공공도서관 정책의 수립 및 집행력을 약화시키는 문제점들을 야기하고 있다(문화관광부 2007). 이를 그대로 방치하고서는 주민을 위한 지식정보서비스 및 복합문화 공간으로서의 기능을 발휘하여 지역 문화복지의 거점으로 발돋움해야 한다는 공공도서관에 대한 새로운 역할을 기대하는 데는 한계가 있다.

이러한 도서관 행정체계 일원화 문제를 해소하기 위해 도서관 진흥을 위한 국가 중장기계획인 도서관발전종합계획을 비롯한 국가 및 지방자치단체의 주도로 수립된 몇 가지 도서관정책 계획에서 대안으로 제시된 일원화 방안은 그 필요성에 대한 공감대는 형성되어 왔으나 조직, 제도, 재정 등 여러 가지 쟁점으로 인하여 실질적인 추진은 전혀 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이에 본 연구에서는 정부 주도의 제1차 도서관발전종합계획상의 '도서관 행정체계 일원화' 과제의 추진성과와 제2차 도서관발전종합계획상의 해당 정책에 대한 검토·분석 및 평가를 통해 일원화 정책 과제의 중요도, 일원화 주체의 타당성 등을 고찰하고자 한다. 또한 공공도서관 행정체계의 현황 및 행정체계 개편의 필요성과 일원화 주체, 일원화 방식 및 조직구성, 인력 및 재산이관 문제 등 일원화 추진방안의 쟁점 사항에 대한 분석 및 검토를 통해 공공도서관 행정체계 일원화에 대한 대안 및 추진전략을 모색하고자 한다.

1.2 연구내용 및 방법

본 연구는 연구목적에 달성하기 위해 다음과 같은 연구내용을 설정하여 진행하였다.

먼저, 도서관 행정체계 일원화 정책 관련 제 이론에 대한 검토를 위해 도서관발전종합계획 등에서 다루고 있는 일원화 정책과제와 관련된 주요내용과 공공도서관 행정체계 일원화 관련 선행연구 문헌들을 폭넓게 조사하고 분석하였다.

둘째, 제1차 도서관발전종합계획에서의 도서관 행정체계 일원화 정책의 추진실적 분석을 위해 도서관발전종합계획 2009~2013년도의 연도별 시행계획의 주요내용 및 추진성과를 각각 분석·검토하였다.

셋째, 제2차 도서관발전종합계획상의 '도서관 행정체계 일원화' 과제에 대한 정책 평가 및 일원화 주체에 대한 타당성 평가를 위해 도서관정책 전문가 집단을 대상으로 전화 및 이메일 설문조사를 실시하고, 도서관 행정체계 일원화 주체에 대한 타당성 평가 등을 위해 일선 공공도서관 운영자에 대한 심층 면접조사 및 공공도서관 행정체계 일원화 관련 선행연구 분석조사를 각각 수행하였다.

넷째, 도서관 행정체계 일원화 추진방향의 검토를 위해 공공도서관 행정체계 현황, 행정체계 개편 필요성 등에 대해 진단하고, 공공도서관 행정체계 일원화 주체, 일원화 방식 및 조직 구성, 인력 이관 및 직급 조정, 재산 이관 등 일원화 추진방안의 쟁점사항들을 분석 및 검토하였다.

다섯째, 도서관 행정체계 일원화 정책의 전략적 대안을 제시하기 위해 제1차 종합계획에서의 성과분석, 제2차 종합계획에서의 정책평가, 일원화 추진방향의 검토 등에 대한 연구 결과를 바탕으로 정책적 시사점을 도출하고 그 대안 및 추진전략을 모색하였다.

또한 위에서 열거한 본 연구의 세부내용 수행을 위해 문헌조사, 설문조사, 심층 면접조사, 통계 분석조사 등의 연구방법을 통하여 아래와 같이 심층적인 연구가 진행되도록 하였다.

첫째, 도서관발전종합계획, 도서관 행정체계 일원화 정책의 추진현황 및 성과 등에 대한 실태 조사·분석과 도서관 행정체계 일원화에 대한 선행연구 및 벤치마킹 등을 위한 문헌조사를 폭넓게 실시하였다.

둘째, 제2차 도서관발전종합계획상의 도서관 행정체계 일원화 과제에 대한 정책평가 및 지자체로 일원화하는 일원화 주체에 대한 타당성 평가를 위해 도서관정책 관련 전문가 집단을 대상으로 한 설문조사를 수행하고 그 결과를 분석하였다.

셋째, 도서관 행정체계 일원화 정책과 관련하여 도서관 현장 관련자의 이해관계와 입장을 올바르게 이해하고, 일원화 추진에 대한 일선 공공도서관 운영자의 의견을 폭넓게 청취하기 위해 지역 공공도서관 현장 실무자에 대한 심층 면접조사를 진행하였다.

넷째, 공공도서관 행정체계와 관련하여 각종 정책 현상 및 현황에 대한 통계결과 고찰을 통해 시사점을 도출하기 위해 관련 통계에 대한 분석조사를 실시하였다.

2. 이론적 배경

2.1 도서관발전종합계획의 개요

도서관법에 근거하여 모든 도서관 관공의 정책목표와 추진과제를 제시하는 종합계획이자 관

계 부처 및 지방자치단체의 연도별 시행계획 수립의 준거가 되는 국가 도서관정책의 기본 계획인 제1차 도서관발전종합계획(2009~2013)이 지난 2008년 8월에 대통령 소속 도서관정보정책위원회에 의해 최초로 수립·발표된 이래로, 제2차 도서관발전종합계획(2014~2018)은 그것의 연장선상에서 2014년 1월 14일에 수립되어 발표되었다. 제2차 도서관발전종합계획에서는 제1차 종합계획(2009~2013)의 성과와 한계를 분석하고, 도서관을 둘러싼 사회 환경변화를 반영하여 관계 부처, 지자체, 학계 및 도서관 현장 등 관계 전문가들의 다양한 의견수렴을 거쳐 2014년부터 2018년까지 5년간의 우리나라 도서관 발전을 위한 미래 비전과 전략, 정책과제 등을 제시하고 있다. 도서관발전종합계획은 법에 명시된 법정계획이자, 도서관정책 관련 모든 부처와 도서관 전 관종을 포괄하는 종합계

획, 국가 도서관 전체의 진흥을 위한 총 5개년간의 국가 중장기 전략을 담은 지침계획이라 말할 수 있다.

제2차 종합계획에서는 '행복한 삶과 미래를 창조하는 도서관'이라는 비전을 설정하고, 비전 달성을 위해 3대 정책목표, 7대 추진 전략과 20개 정책 과제 등을 제시하고 있다. 계획의 3대 정책 목표로는 '모두가 누리는 지식정보서비스로 국민행복 구현', '학습, 연구, 지식생태계 조성을 통한 창조역량 강화', '지식정보 기반 고도화를 통한 문화강국 실현'을 제시하고 있고, 이러한 정책목표를 달성하기 위하여 '생애주기별 맞춤형 도서관서비스 확대', '지식정보 취약계층 도서관서비스 강화' 등 7대 추진전략을 제시하고 있다 (도서관정보정책위원회 2014). 제2차 도서관발전종합계획(2014~2018)의 비전 및 3대 목표, 추진방향 등은 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 제2차 도서관발전종합계획(2014~2018)의 비전 및 추진방향 (도서관정보정책위원회 2014)

2.2 도서관발전종합계획의 도서관 행정체계 일원화 정책방향

2.2.1 제1차 도서관발전종합계획에서의 주요 내용

제1차 도서관발전종합계획에서는 먼저 도서관 행정체계 일원화 정책에 대한 현황 및 진단으로서 첫째, 공공도서관이 지방자치단체와 지방교육청으로 양분·운영되고 있어 지역단위 도서관 상호간 정책공조 및 적절한 인력활용이 어려움이 있고, 지자체 소속 공공도서관의 꾸준한 여건개선에 비하여 교육청 소속 공공도서관의 열악한 재정상황에 따른 정체로 주민에 대한 정보서비스의 질적 저하가 발생된다는 점 즉 공공도서관 운영의 일원화에 따른 주민 지식정보 서비스 만족도의 미흡 및 지역 공공도서관의 활성화 한계를 들고 있다. 둘째로는, 도서관 자료(도서)의 공동수집·구축 및 보존, 상호대차, 문화프로그램 운영 등 지식정보자원의 공유 및 활용의 미흡 현상을 적시하고 있다.

또한 그에 대한 추진전략으로 첫째, 지방자치단체로 공공도서관 행정체계 일원화를 유도하되 지방자치단체별 상황에 따라 교육청 중심의 운영도 병행 검토하고, 둘째, 서비스 전달의 전문성과 효율성, 이용자 편의를 고려하여 추진하고, 셋째, 협력관 제도 운영 및 시범사업 등을 통한 조직 갈등 및 혼란을 완화하고, 넷째, 사업의 지속적 평가로 문제점을 지속적으로 보완하여 도서관서비스 품질을 제고하고, 다섯째, 공공도서관 운영 부처 및 이해관계자와의 의견수렴 등을 통한 전체 로드맵을 도출해 나가는 공공도서관 행정체계 개선 추진방안을 제시하고 있다(도서관정보정책위원회 2008).

2.2.2 제2차 도서관발전종합계획에서의 주요 내용

제2차 도서관발전종합계획에서는 '7. 도서관법·제도 정비' 추진전략의 '7.2 도서관 행정체계 및 평가제도 개선' 정책과제에서 '7.2.1 도서관 행정체계 일원화 및 지원체계 강화'라는 세부 추진과제로 도서관서비스 수준 향상과 도서관정책 집행의 효율성을 증진하기 위하여 공공도서관 관리·운영 주체를 일원화한다는 추진계획을 제시하고 있다. 도서관 행정체계 일원화 정책에 대한 현황 및 진단으로서는 첫째, 공공도서관의 관리·운영 주체는 지자체와 교육청으로 이원화되어 있어 지역 단위의 통합적인 도서관서비스 미흡하고, 둘째, 교육청 소속 공공도서관의 시설 노후화에 따른 이용자 안전문제 및 예산감소에 따른 도서관서비스 품질 저하에 대한 우려가 제기되나 교육청은 학교행정에 비해 공공도서관서비스 업무에 대한 예산의 추가 투입에 어려움이 있고, 셋째, 공공도서관의 효율적 운영 및 지역 단위의 통합적인 도서관서비스 제공을 위해서는 공공도서관 관리·운영 주체의 일원화 추진이 필요하다고 밝히고 있다(도서관정보정책위원회 2014).

그리고 그에 대한 추진과제로 '공립 공공도서관 운영·관리를 지방자치단체로 일원화'하여 공공도서관 운영 주체의 일원화를 추진한다는 계획을 설정하고 있다. 관련 근거로는 '국가 또는 지방자치단체는 대통령령이 정하는 바에 따라 공립 공공도서관을 설립·운영하여야 한다.'는 「도서관법」 제27조를 제시하고 있기도 하다.

2.3 선행 연구

도서관정책에 대한 관심 특히 공공도서관 정책 추진체제 및 행정체계에 대한 중요성이 점차 확대되고 있는 추세이긴 하지만, 본 논문에서 다루고자 하는 도서관 행정체계 일원화 정책 연구는 그동안 이 분야만을 집중적으로 다룬 연구가 그렇게 활발하게 이루어져 온 것은 아니었다. 선행연구의 범위를 보다 확장하여 원론적 수준에서 국가 도서관정책 체계 구축의 중요성을 강조하거나 또는 공공도서관 발전을 위한 한 가지 사례로써 공공도서관 행정체계 일원화에 대하여 기술한 연구 사례를 모두 포함하여 조사한 결과, 아래와 같은 주요 선행연구가 수행된 것으로 밝혀졌다.

이용남(1992)은 공공도서관 행정체계 이원화 문제, 지자체에 대한 중앙정부의 지도역할 문제, 대학 및 학교도서관의 담당부서 및 법령체계의 조정 문제 등을 진단하고 공공도서관 행정체계 개선을 위한 국가의 역할을 강조하였는데, 행정체계 일원화의 주체에 대해서는 중립적인 의견을 견지하였다.

육경애(2001)는 우리나라 공공도서관의 발전과정과 행정체계를 일반현황, 시설, 소장자료, 운영인력, 수행기능 등으로 나눠 분석하고, 공립 공공도서관 운영주체 일원화의 방향은 기본적으로 지자체 소속으로 진행되어야 함을 주장하였다.

조현양, 이재원(2005)은 도서관정책 행정체계의 변천과정 등을 고찰한 후, 1964년 교육자치제의 부활로 파생된 공공도서관 행정체계의 이원화 문제에 제대로 대응하기 위해서라도 국가 도서관정책 추진체계를 교육인적자원부로

일원화할 필요성을 제기하였다.

한국문화관광연구원(2007)은 도서관정책 추진방안으로 중앙정부 차원의 도서관정책 수립·집행체계를 전환하여 광역자치단체 차원의 도서관정책 수립·집행체계를 구축하고 법·제도적 차원의 지원체계 마련 등의 방안을 제시하였다. 또한 공공도서관 행정체계 이원화 개선을 위해 지방자치단체로 일원화하는 방안, 현행대로 두되 지방자치단체와 교육청이 협력체계를 구축하는 방안, 단계적으로 일원화 여건을 구축하는 방안을 각각 제시하고 있다.

문화관광부(2007)는 공공도서관 행정체계 현황 및 개편의 필요성을 제기하며, 공공부문 내 유사기능의 조정사례 등을 분석하고 일원화에 따른 법적·행정적·재정적 고려사항을 검토하여 단계적으로 지자체로 일원화하는 공공도서관 행정체계 개선방안을 도출하였다.

윤희운, 구본권(2008)은 경북지역 공공도서관 직원을 대상으로 행정체계 문제에 대한 인식도를 조사한 후, 공공도서관 행정체계의 난맥상과 이원화에 따른 부작용과 폐해를 해소하려면 교육청 소속 공공도서관을 자치단체 소속으로 이관하여 일원화하는 방안을 제시하였다.

최병길(2009)은 우리나라 공공도서관 행정체계 즉, 정책, 조직, 인사, 재정, 도서관 정보화의 현황과 문제점을 분석하고 바람직한 공공도서관 관리, 운영체계의 기본방향을 모색하고 있는데, 특히 공립 공공도서관 운영주체 일원화의 방향은 지자체 소속으로 진행되어야 함을 주장하였다.

윤희운(2009)은 국내 공공도서관 행정체계의 변천과정과 난맥상, 그에 따른 폐해를 진단하고 종래의 개선논의와 쟁점을 분석한 후 지

자체 중심의 공공도서관 행정체계의 일원화 모형, 공공도서관의 지방행정기구화 방안, 자치단체의 도서관 운영 관리 방안 등을 제안하고 있다.

3. 제1차 도서관발전종합계획상의 추진성과 분석

3.1 연도별 시행계획상의 주요 추진계획 분석

5개년 종합계획인 도서관발전종합계획에서 각 정책과제에 대한 중장기 추진전략을 제시하면 관련 중앙행정기관 및 시·도에서는 그것을 기반으로 매년 해당 과제 추진을 위한 실행전략인 연도별 시행계획을 수립하여 시행하도록 되어있다. 제1차 도서관발전종합계획에서 수립된 각 연도별 시행계획에서 다루고 있는 도서관 행정체계 일원화 정책과제의 주요 추진계획을 살펴보기로 한다.

먼저, 2009년도 시행계획에서는 첫째, 관계부처 협의를 통한 의견수렴을 통해 행정체계 개선방향 및 방안을 도출함으로써 단계적 추진계획 및 일정을 수립하여 공공도서관 행정체계 개선 방안을 마련하고, 둘째, 1단계로 상호 협력제도를 도입·시행함으로써 상호협력 및 시범지구 사업을 시행하여 평가할 수 있도록 행정체계 개편을 위한 시범사업을 점진적으로 추진하는 방안을 제시하고 있다(도서관정보정책위원회 2009).

2010년도 시행계획에서는 첫째, 1단계로 2010년에 일원화 개편방향을 설정하여 부처 및 관계기관 의견 조화를 실시하고, 2단계로 2011~

2012년 2년간 상호 협력제도를 도입·시행하여 행정체계 개편을 위한 시범사업을 수행하기 위한 점진적 추진방안을 마련하고, 둘째, 지역대표도서관 지정 및 활성화(13년까지 16개관 지정)를 통해 지자체 및 교육청 소속 도서관간 상호협력 네트워크 시스템을 구축하고 강화하는 방안을 제시하고 있다(도서관정보정책위원회 2010).

2011년도 시행계획에서는 첫째, 공공도서관 행정체계 개선을 위한 공감대를 형성하기 위한 세미나 등을 개최하고, 둘째, 안전행정부 등 공공도서관 행정체계 관련 유관기관의 의견 수렴을 통해 개선안을 마련하고, 셋째, 지역대표도서관 지정·설립 활성화를 위한 조례 제·개정 지원 등 정책적 지원을 통한 지역대표도서관 설치 및 운영체계를 구축하는 방안을 제시하고 있다(도서관정보정책위원회 2011).

2012년도 시행계획에서는 공공도서관 행정체계 개선에 대한 공감대 형성을 위해 도서관정보정책위원회 주최 도서관정책 포럼 내용을 구체화하고, 공공도서관 행정체계 관련 유관기관에 대한 의견 수렴을 통해 개선안을 마련하고, 지역대표도서관 설치 및 운영체계를 수립하는 등 2011년과 거의 변화가 없는 실행방안을 제시하고 있다(도서관정보정책위원회 2012).

2013년도 시행계획에서도 마찬가지로 공공도서관 행정체계 개선에 대한 공감대 형성을 위해 도서관정보정책위원회 주최 도서관정책 포럼 내용의 구체화 작업을 병행하고, 공공도서관 행정체계 관련 유관기관에 대한 의견 수렴을 통해 개선안을 마련하고, 지역대표도서관 설치 및 운영체계를 수립하는 등의 실제로는 2011년, 2012년 시행계획의 내용과 거의 변화가 없는 실

행방안을 제시하고 있다(도서관정보정책위원회 2013).

3.2 연도별 추진성과 분석

제1차 도서관발전종합계획의 시행기간인 2009년부터 2013년까지의 연도별 추진실적을 분석해보면, <표 1>과 같다(도서관정보정책위원회 2009; 2010; 2011; 2012; 2013). 전반적으로 공공도서관 행정체계 개편을 위한 시범사업 수행 및 점진적 단계별 추진을 매 연도별 시행계획의 방안으로 제시하고 있지만 거의 선언 수준에 그치고 있고, 공공도서관 행정체계 개선 관련 유관기관 의견 수렴을 통한 개선안 마련을 계획으로 제시하였으나 실질적인 추진은 전혀 이루어지지 못한 것으로 나타났다. 한마디로 도

서관발전종합계획(연도별 시행계획 포함)의 추진과제로서 공공도서관 행정체계 개편은 구호에만 그친 선언적·형식적 추진실적을 보여주었다.

또한 공공도서관 행정체계 개선을 위한 실질적인 사업을 수행하기 위한 재정 투입 및 집행 실적이 전무한 것으로 나타나, 구체적이고 실질적인 추진성고가 미미함을 그대로 입증하고 있다. 더욱이 도서관 행정체계 개선의 직접적인 성과로 볼 수 없는 광역자치단체의 지역대표도서관 지정·설립 실적을 주요 추진성과로 잡고 있음을 엿볼 수 있다. 그나마 2010년 개최된 공공도서관 행정체계 개선 공감대 형성 및 의견수렴을 위한 도서관정보정책위원회 주관의 도서관정책 포럼 개최를 거의 유일한 추진실적으로 평가할 수 있겠다.

<표 1> '공공도서관 행정체계 개선' 과제의 연도별 추진성과(2009~2013년)

연도	사업 추진현황	투자실적	성과달성도			
			성과지표	계획	실적	목표달성도
2009년	추진지연	-	상호협력 참여 공공도서관 수	3관	-	0%
2010년	추진지연	-	공공도서관 행정체계 개편을 위한 의견수렴	2회	1회	50%
2011년	기타	-	공공도서관 행정체계 개편을 위한 의견수렴	2회	-	0%
			지역대표도서관 지정·설립 수	9관	8관	89%
2012년	기타	-	공공도서관 행정체계 개편을 위한 의견수렴	2회	-	0%
			지역대표도서관 지정·설립 수	10관	11관	110%
2013년	기타	-	공공도서관 행정체계 개편을 위한 의견수렴	-	-	-
			지역대표도서관 지정·설립 수	11관	11관	-

4. 제2차 도서관발전종합계획상의 정책 평가

4.1 SMART 평가기법에 의한

‘도서관 행정체계 일원화’ 정책 평가

본 연구에서는 정책평가 방법의 하나로 최근에 각광을 받고 있는 SMART 평가기법을 활용하여 제2차 도서관발전종합계획(2014~2018)에 담겨있는 ‘도서관 행정체계 일원화’ 정책을 평가하였다. SMART 평가기법이란 선거에서 후보자의 공약을 구체성(Specific), 측정가능성(Measurable), 달성가능성(Achievable), 적실성(Relevant), 시간계획성(Timed)의 다섯 가지 평가기준으로 평가하는 것이다. 일반적으로 SMART 평가는 <표 2>, <표 3>과 같은

SMART 평가기준과 요소에 의해 분석한다(노동조 2007).

본 SMART 평가기법을 활용한 ‘도서관 행정체계 일원화’ 정책 평가는 도서관정책 전문가 15명을 대상으로 전화 및 이메일 설문조사를 통해 수행되었다. 구체적으로 제2차 도서관발전종합계획 상의 ‘7.2.1 도서관 행정체계 일원화 및 지원체계 강화’ 과제에 대해 SMART 평가기법의 5가지 평가기준에 따른 평가항목을 적용하여 리커트식 5점 척도에 따라 평가하도록 하였다. 도서관정책 전문가는 도서관정책 및 중장기 계획 관련 연구를 수행한 경험이 있는 대학교수를 비롯한 도서관정책 분야 전문연구자, 도서관발전종합계획 수립·시행을 직접 담당하고 있는 중앙·지방 정부 도서관정책 담당자, 그리고 일선 공공도서관을 직접 운영하여 도서관발

<표 2> SMART 평가의 요건과 평가기준

구분	형식과 내용			평가기준
	5요건	3요소	1공약	
무엇을	목표	구체성·실제성	개 별 공 약	S(Specific) 구체성 M(Measurable) 측정가능성 A(Achievable) 달성가능성 R(Relevant) 적실성 T(Timed) 시간계획성
		타당성		
		일관성		
어떻게	방법	법·제도와의 부합성		
		지역자원을 고려		
		비용-효과성 고려		
언제	기한	재원조달방법의 명확한 제시		
		연차별 재원조달계획의 제시		
		재원조달의 실현가능성 고려		
왜	공약 선정 이유	기한의 명확한 제시		
		기한 내 달성가능		
		구체적 추진일정 제시		
		국가와 지역발전의 비전		
		지역주민의 요구		
		후보자의 정치적 의지		

〈표 3〉 SMART 평가요소

평가기준	내용
S(Specific) 구체성	명확하게 표현되어 있는가?(예: 6하원칙 등)
M(Measurable) 측정가능성	수치나 비율 등으로 제시되어 있는가? 신뢰할 만한 자료를 얻을 수 있는가?
A(Achievable) 달성가능성	현행 법·제도와 부합하는가? 지역자원을 활용하여 달성할 수 있는가? 현재의 여건으로 달성가능한가?
R(Relevant) 적실성	지역의 중요문제와 관련되어 있는가? 공약들 간에 상충하지는 않는가? 투입된 비용에 비해 더 큰 이익을 얻을 수 있는가?
T(Timed) 시간계획성	임기 내 착수 및 완료할 수 있는가? 연차별 추진계획이 포함되어 있는가?

전종합계획의 정책과제를 시행중인 공공도서관 현장 실무자 등 크게 3개 집단 15명으로 구성하였다. 도서관정책 전문가 집단 구성의 상세내용은 〈표 4〉와 같으며, 본 연구에서는 정책 평가 착수에 앞서 전화와 E-mail로 연구 개요와 필요성 및 목적을 설명한 후 참여 동의를 구하였다. 2014년 3월 24일부터 4월 2일까지 약 10일 동안 진행된 설문조사는 100%의 회수율을 보였다.

도서관정책 전문가 집단에 의한 제2차 도서관발전종합계획(2014~2019) 상의 '도서관 행정체계 일원화' 정책에 대한 평가 결과, '적실

성'(4.02)을 제외한 나머지 평가기준의 평균점은 대체로 낮은 것으로 나타났다. 그동안 공공도서관의 주요한 해결과제로 지속적으로 인식되어온 공공도서관 운영 주체의 일원화 과제가 2차 도서관발전종합계획에도 포함된 것을 아주 적절한 것으로 받아들이고 있는 것으로 판단되어지나, 시간계획성, 달성가능성, 측정가능성, 구체성의 측면에서는 제대로 된 추진계획이 제시되지 못하는 것으로 판단하여 아주 미흡한 정책과제로 인식하고 있는 것으로 보여진다. 특히 '시간계획성'(1.08)과 '달성가능성'(1.16)은 가장 낮은 평균점을 보여주고 있는데, 이는 제2차

〈표 4〉 도서관정책 전문가 집단의 구성

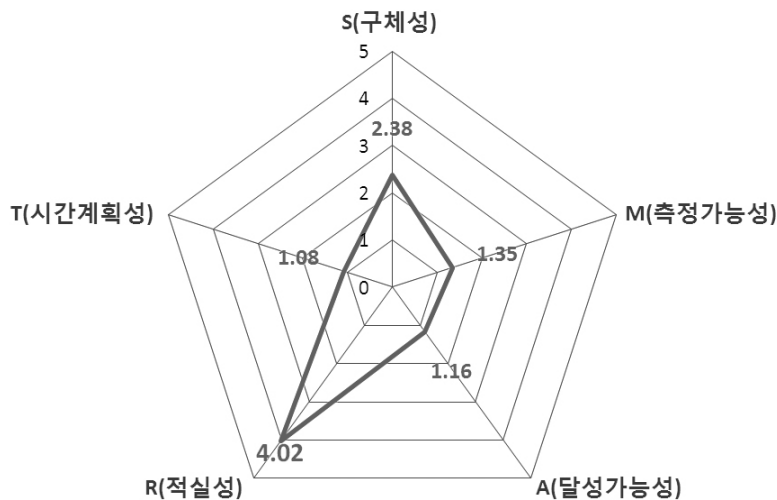
전문 분야	소속	인원	전문 분야	소속	인원
전문 연구자	대학교수	3명	정책 담당자	광역교육청	2명
전문 연구자	연구원	1명	현장 실무자	지자체 소속 도서관	3명
정책 담당자	중앙부처	2명	현장 실무자	교육청 소속 도서관	2명
정책 담당자	광역지자체	2명	계		15명

도서관발전종합계획에서는 해당 과제에 대한 시간계획을 전혀 제시하지 않아 '시간계획성' 측면에서 가장 낮은 평가결과를 나타내고 있고, 공공도서관 운영 주체의 일원화 과제를 중요

하게는 인식하고 있긴 하지만 실현성 측면의 '달성가능성'은 거의 희박한 정책과제로 판단하고 있음을 보여주고 있다. 상세한 평가결과는 <표 5>, <그림 2>와 같다.

<표 5> SMART 평가기법을 활용한 제2차 도서관발전종합계획의 '도서관 행정체계 일원화' 정책 평가결과

평가기준	평가요소	빈도	평균	표준편차
S(구체성)	계획의 구체성·실제성 계획의 실제적 타당성 계획 추진에 대한 명확한 표현	15	2.38	0.895
M(측정가능성)	수치나 비율로 제시 신뢰할만한 자료나 통계 제시 측정 가능한 재정계획 제시	15	1.35	0.846
A(달성가능성)	법·제도와의 부합성 재원 조달의 실현가능성 현재 여건 대비 달성가능성	15	1.16	0.806
R(적실성)	지역 도서관 주요 문제와의 관련성 계획의 주요 과제와의 상충성 비용 대비 효과의 적절성	15	4.02	0.918
T(시간계획성)	추진 기한의 명확한 제시 기한내 착수 및 완료가능성 연차별 추진일정 제시	15	1.08	0.872



<그림 2> '도서관 행정체계 일원화' 정책의 평가기준별 평균점 분석

4.2 일원화 주체(지자체)에 대한 타당성 평가

제2차 도서관발전종합계획상의 '도서관 행정체계 일원화' 추진과제에서 제시하고 있는 일원화 주체에 대한 타당성 평가를 위해, 우선 도서관 행정체계 일원화 관련 선행연구 분석조사 및 도서관정책 전문가 집단을 대상으로 전화 및 이메일 설문조사를 실시하고, 그리고 일선 공공도서관 운영자에 대한 심층 면접조사를 수행하였다.

먼저, 도서관 행정체계 일원화 관련 선행연구 분석을 통한 타당성 평가 결과, <표 6>과 같이 공공도서관 행정체계의 주체로서 지자체 차원의 일원화를 지지하는 선행연구가 전체 분석대상 연구에 비해 75%를 차지하여 제2차 도서관발전종합계획상에서 제시하고 있는 지자체 차원의 일원화 주체는 전반적으로 타당성이 있는 것으로 나타났다.

그리고, 도서관정책 전문가 집단 15명을 대상으로 전화 및 이메일 설문조사를 통한 타당성 평가 결과, <표 7>과 같이 '공공도서관 행정체계를 지방자치단체로 일원화 추진'하는 데 대한 타

당성 평가의 평균점이 5점 만점 대비 3.67점으로 나타나고 있다. 이를 통해 제2차 도서관발전종합계획상에서 제시하고 있는 지자체 차원의 일원화 주체는 전반적으로 타당성이 있는 것으로 판단할 수 있으나, 공공도서관 행정체계를 지방자치단체로 일원화한다는 일원화 주체에 대해서 전혀 동의하지 않는다는 의견(4명)도 나타나, 공공도서관 행정체계의 일원화 주체에 대한 도서관정책 전문가 집단의 의견 격차는 있는 것으로 보여진다.

마지막으로 2014년 3월 24일부터 4월 7일까지 15일에 걸쳐 일선 공공도서관 운영자들을 대상으로 실시한 심층 면접조사를 통한 타당성 평가 결과, <표 8>에서 보여주는 바와 같이 공공도서관 행정체계의 지방자치단체로의 일원화를 지지하는 의견 제시가 다수를 차지하여 전반적으로 지자체 중심 일원화에 대한 타당성을 나타내는 것으로 보여진다. 하지만, 지자체로 일원화 될 경우의 공공도서관 운영인력 확보에 대한 문제점을 우려하거나, 현 상태를 유지하면서 지역 단위의 도서관 협력체계를 개선하는 것이 필요하다는 의견도 다수 제시됨을 엿볼 수 있다.

<표 6> 관련 선행연구 분석을 통한 일원화 주체(지자체)에 대한 타당성 평가 결과

대상 선행연구 수	분석			지자체	백분율	결과
	지자체	교육청	중립			
8건	6건	1건	1건	6	75%	지자체 지지가 높게 나타남

<표 7> 도서관정책 전문가 집단 대상 일원화 주체(지자체)에 대한 타당성 평가 결과

평가기준	평가요소	빈도	평균	표준편차
타당성	공공도서관 행정체계를 지방자치단체로 일원화 추진	15	3.67	1.632

〈표 8〉 일선 공공도서관 운영자 대상의 일원화 주체(지자체)에 대한 심층면접 조사 결과

구분		제시 의견
일원화 주체	지자체 (우세)	<ul style="list-style-type: none"> - 학교행정에 치중하는 것에 비해 도서관에 대한 예산 투자 등 운영에 대한 교육청 의지가 불명확 - 도서관 발전의 중장기적 관점에서 볼 때 지자체로 일원화 되는 것이 훨씬 행정효율을 가져올 것임 - 향후 지자체의 교육자치도 지자체의 행정자치로 통합될 전망이므로 지자체로 일원화가 필요 - 도서관서비스는 지자체가 지역 주민에게 제공하는 고유한 공공서비스 업무 영역이지만 교육청에서는 고유한 서비스로 인정받고 있지 못한 현실임 - 현재 지자체 소속의 도서관이 훨씬 더 많은 실정이고 앞으로도 더욱 늘어날 전망이므로 지자체로 일원화되는 것이 자연스러운 상황임 - 지자체가 수립하는 공공도서관 정책의 집행력과 파급력의 제고를 위해서라도 지자체 중심의 일원화 필요
	교육청 (소수)	<ul style="list-style-type: none"> - 교육청 소속 도서관을 지자체로 일원화 할 경우 인력감축과 기능 축소로 도서관서비스의 질 저하가 발생할 것임 - 교육청 소속 도서관은 규모, 조직, 체제에서 지자체보다 월등한 노하우와 전문성을 보유함 - 지자체로 일원화 될 경우 장기적으로 도서관인프라(인력, 예산, 장서 등)가 더욱 미비해지고 지자체 소속 공공도서관에서 발생하고 있는 공공도서관 민간위탁 문제가 더욱 심화될 우려 있음 - 교육비 특별회계로 충당해 온 도서관 예산을 지자체에서 일반회계로 부담할 경우 한계가 있음
	현상태 유지 (소수)	<ul style="list-style-type: none"> - 공공도서관 행정체계 일원화 문제는 실제적으로 도서관서비스 제고에 큰 영향을 미치지 못함 - 궁극적으로 일원화를 달성하는 것은 거의 불가능하므로 현행체계를 유지하면서 역기능을 개선해 나가야 함 - 현재 공공도서관의 가장 큰 문제는 인력 충원의 문제인데, 일원화가 이루어지면 도서관 현장 인력 확보는 더욱 힘들어질 전망

5. 도서관 행정체계 일원화 추진방향 검토

5.1 공공도서관 행정체계 개편 논의

5.1.1 공공도서관 행정체계 연혁 및 현황

1948년 정부 수립 이후 당시 「지방자치법」의 '지방자치단체는 법령의 범위 내에서 공공시설을 설치할 수 있다'는 규정에 따라 지방자치단체에서 공공도서관을 설치·운영해 오다가, 1952년 교육자치제가 시행되면서 공공도서관 설립·운영은 지자체에서 지역 교육청 직할기관으로 이관되어 운영되어 왔었다. 그러다가 1990년 문

화부의 설립에 따라 중앙행정기관의 공공도서관에 대한 정책 업무는 교육부에서 문화부로 이관되었지만, 당시 각 시·도 교육청 소속으로 운영되던 공공도서관은 그대로 교육청 소관으로 남게 되었다. 그 이후 1995년 지방자치단체장의 민선제가 도입되고 지방자치제도가 더욱 확대됨에 따라, 지방자치단체들이 주도적으로 공공도서관을 설립·운영하게 되면서 교육청 소속 공공도서관과 지자체 소속 공공도서관의 이원화 즉 공립 공공도서관 행정체계 이원화가 급속하게 진행되었다.

2012년 12월 현재 공립 공공도서관 수는 총 808개이며, 이 가운데 지방자치단체 소속 도서

관은 576개관, 교육청 소속 도서관은 232개관이 다(문화체육관광부 2014). <표 9>의 공립 공공 도서관의 소속기관별, 연도별 설립현황을 살펴 보면, 2000년 이후 지방자치단체가 설립한 공공 도서관이 396개관인 반면에 교육청에서 설립한 공공도서관은 13개관에 불과함을 엿볼 수 있다.

2012년 12월 현재 공립 공공도서관의 재정은 <표 10>과 같이 소속기관에 따라 차이를 보여주고 있는데, 1관당 인건비와 자료구입비는 교육청 소속 도서관이 월등히 높음을 알 수 있고, 운영비는 지자체 소속 도서관이 근소한 차이로 높음을 엿볼 수 있다. 이런 분석결과를 통해 지자체 소속 도서관의 취약한 인적자원이 도서관서

비스 품질 저하의 원인으로 작용할 수 있다는 우려의 목소리가 높은 것도 사실이다.

소속기관별로 공공도서관의 운영실태를 살펴 보면, <표 11>에서와 같이 교육청 소속 도서관의 규모가 지자체 소속 도서관에 비해서 상대적으로 큰 경우가 많고, 지자체 소속 도서관은 대체로 1990년대 이후에 건립된 반면에 교육청 소속 도서관은 거의 1990년대 이전에 설립되어 지역 내에서 도서관으로서의 전통과 도서관서비스의 역사적 정당성을 더 많이 확보하고 있다고 볼 수 있다. 또한 1관당 사서직 비율은 교육청 소속 도서관이 월등히 높아서 전문인력에 의한 양질의 도서관서비스 창출에 유리한 여건을

<표 9> 공립 공공도서관의 소속기관별, 연도별 설립현황

구분	지방자치단체			교육청		
	도서관수	전년대비 증가수	증가율 (%)	도서관수	전년대비 증가수	증가율 (%)
1991	48	-	-	206	-	-
1994	87	15	20.83	215	2	0.94
1997	133	19	16.67	221	1	0.45
2000	180	17	10.43	219	0	0.00
2003	238	26	12.26	222	2	0.91
2006	317	44	16.12	227	3	1.34
2007	336	19	5.99	227	0	0.00
2010	508	55	12.14	232	4	1.75
2012	576	42	7.86	232	0	0.00

<표 10> 공립 공공도서관의 소속기관별 직원수 및 재정 현황

(단위: 천원)

소속기관	도서관수	직원수	인건비	자료구입비	운영비
지방자치단체	576개관	3,941명 (6.8명)	174,925,795 (303,691)	48,845,936 (84,802)	239,448,276 (415,709)
교육청	232개관	3,386명 (14.5명)	107,719,933 (464,310)	24,198,322 (104,303)	96,102,141 (414,233)

()는 1관당 평균임

〈표 11〉 공립 공공도서관의 소속기관별 운영실태 비교

구분	지자체 소속	교육청 소속	특징
규모	대규모~소규모	대규모~중규모	교육청 소속 도서관의 규모가 지자체 소속 도서관보다 큰 경우가 많음
설립 시기	1990년대 이후 대부분	1990년대 이전 대부분	지역 내에서 교육청 도서관이 전통과 도서관서비스의 역사적 정당성을 확보
인력	3.4명 (1관당 사서직수)	6.4명 (1관당 사서직수)	교육청 도서관이 사서직에 의한 운영 비율 높아 양질의 도서관서비스 창출에 유리
	1.4% (4급이상 관장 직급)	32.3% (4급이상 관장 직급)	교육청 소속 공공도서관 관장 직급이 상대적으로 높아 도서관간 협력에 유리
	기초 단위 인력 순환	광역 단위 인력 순환	교육청 소속 도서관은 광역단위로 인력배치가 이루어져 인력의 효율적 운용 가능
재정	지자체 일반회계	교육비 특별회계	교육청 소속 도서관의 경우 일정 부분 지자체로부터 교육비 특별회계 전입금 지원 받음

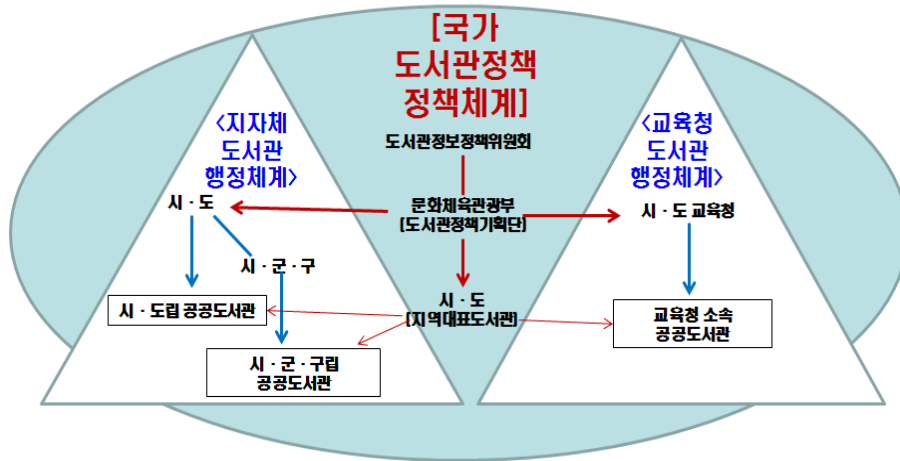
갖추고 있고, 관장의 직급도 교육청 소속 도서관이 상대적으로 높아 도서관간 협력에 유리한 위치를 점하고 있다고 보여진다. 하지만 지자체 소속 도서관이 지자체 일반회계에 의한 도서관 재원을 운용하는 반면에 교육청 소속 도서관은 교육비 특별회계에 의한 재원이 운용되어 교육자치 부문의 대부분을 차지하는 교육행정 영역에 비해 예산 배정이 원활하게 이루어지지 않는 측면이 있어서, 일정 부분 지자체로부터 교육비 특별회계 전입금을 지원받고 있는 실정을 볼 수 있다.

5.1.2 공공도서관 행정체계 개선 필요성

지금까지 국내의 선행연구에서 공공도서관 행정체계 이원화를 언급할 때 정책체계와 행정체계를 혼돈하거나, 행정체계를 지방자치 개념이 아니라 중앙행정기관 소관 개념으로 오해함으로써 행정체계 이원화 구조의 이해에 혼란스러운 측면이 없지 않았다. 현재 우리나라의 도서관정책 정책체계는 〈그림 3〉에서와 같이 대통령 소속 도서관정보정책위원회를 기점으로

도서관정책 주무부처인 문화체육관광부에서 광역지자체인 각 시·도, 광역 교육청인 각 시·도교육청으로 이어지고, 공공도서관 행정체계는 광역자치단체인 각 시·도와 기초지자체인 각 시·군·구에서 시·도립 공공도서관 및 시·군·구립 공공도서관으로 이어지는 지자체 소관 행정체계와 광역교육청인 각 시·도 교육청에서 교육청 직영 공공도서관으로 이어지는 교육청 소관 행정체계로 각각 나누어져 있는 실정이다.

지자체와 교육청으로 이원화되어있는 도서관 행정체계에서는 공공도서관을 규정하는 기능면에서의 차이를 보이고 있는데, 먼저 지방자치단체에서는 주로 지역 문화기반 공간으로 규정하고 공공도서관에 대한 정책을 광역 및 기초자치단체는 주로 문화, 관광, 체육, 행정 관련 국산하의 문화정책, 문화예술, 문화산업, 독서정책과 등에서 담당하고 있고, 교육청에서는 주로 평생교육 및 학습 공간으로 규정하고 광역교육청은 교육정책, 평생학습, 평생교육 관련 국산하의 평생교육, 평생학습, 계속교육, 직업교육과



〈그림 3〉 국가 도서관정책 정책체계 및 공공도서관 행정체계 현황

등에서 담당하고 있다(윤희운 2009).

현재 지자체와 교육청으로 양분된 공공도서관 행정체계 이원화로 인하여, 도서관정책의 일관된 수립 및 집행 어려움, 수요자 중심 도서관 서비스 전달 및 제공 어려움, 지역단위 서비스 제공 위한 협력체계 구축의 어려움 등 여러 가지 문제점을 초래하고 있다. 이런 공공도서관 행정체계 이원화로 고착화되고 있는 문제점과 난맥상을 극복하지 못한다면, 디지털 시대의 지역주민을 위한 지식정보 및 문화공간으로서 중추적인 역할을 해나가야 할 공공도서관의 미래

는 요원할 것이다.

5.2 도서관 행정체계 일원화 방안의 쟁점사항 검토

5.2.1 논의순서 및 쟁점사항

공공도서관 행정체계 일원화를 위한 개선방안의 논의는 〈표 12〉에서와 같이 일원화 주체 및 방식, 일원화 후 조직 구성의 순서로 진행할 수 있다. 먼저, 일원화를 추진할 경우 일원화 주체를 지자체로 할 것인지, 교육청으로 할 것인지

〈표 12〉 공공도서관 행정체계 일원화 개선 논의순서

구분	1. 일원화 주체	2. 일원화 방식	3. 일원화 후 조직 구성
방안	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체로 일원화 교육청으로 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> 사무위탁 방식 조직통합 방식 	<ul style="list-style-type: none"> 보조기관(분청) 직속기관 사업소 사업본부
논의(우세)	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체로 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> 조직통합 방식(조직통합(이관)시 재산 및 인력 이관, 직급조정 등의 문제 해결 필요) 	<ul style="list-style-type: none"> 직속기관 사업소

지에 대한 논의가 필요하고, 둘째, 일원화 주체가 정해지면 기능 및 조직, 재산을 어떤 방식으로 주고받을 것인가에 대한 논의 필요하며, 셋째, 일원화 주체 및 방식 결정 후 넘어온 인력 및 재산 등을 어떠한 형태의 조직으로 구성할 것인가에 대한 논의가 필요하다.

공공도서관 행정체계 일원화를 위한 개선방안 논의에서의 쟁점사항은 첫째, 지자체로 일원화할 것인지, 교육청으로 일원화할 것인지, 현행 유지를 할 것인지 등을 설정하는 '일원화 주체' 문제, 둘째, 일원화를 어떤 방식에 의해 수행할 것인가에 대한 '일원화 방식' 문제, 셋째, 일원화시 어떤 형태의 행정기구로 구성할 것인가에 대한 '일원화 조직 구성' 문제, 넷째, 지자체 및 교육청 소속 도서관 인력의 이관과 관련된 부분 특히 교육청 소속 도서관 관장 직급 및 직원의 처우문제를 설정하는 '인력 이관 및 직급 조정'의 문제, 다섯째, 지자체 및 교육청 소속 도서관의 소유·운영권에 대한 이관, 획득, 유지 등을 설정하는 '재산 이관' 문제 등 크게 다섯 가지의 주요사항으로 귀결될 수 있다.

5.2.2 일원화 주체

공공도서관 행정체계 일원화 주체에 대한 쟁점은 지방자치체의 주체인 지자체로 일원화할 것인지, 노하우가 많은 교육청으로 일원화할 것인지, 현행 유지를 할 것인지 등에 대한 어느 기관으로 통합할 것인가의 문제이다.

먼저, 제2차 도서관발전종합계획에서도 제시되었고 앞장에서의 선행연구 조사, 정책 평가, 심층면접을 통한 지자체로의 일원화 주체에 대한 타당성 평가 결과에서도 나타나고 있듯이 '지자체'로의 일원화가 월등히 우세한 상황이다.

지역주민에 대한 도서관서비스 제공은 지자체의 기본 역할이자 의무라는 논거에서부터 공공도서관은 지역 사회를 위한 문화기반시설로 기능하고, 현재 공공도서관 설립 및 운영은 거의 지자체 중심으로 이루어지고 있으며, 지자체는 최근 도서관에 대한 재정투자 및 관심이 증가하는데 비해 교육청은 상대적으로 관심 저하 및 도서관 투입예산 부족이라는 상황에 직면해 있다는 등 여러 가지 요인들이 지자체로 일원화해야 한다는 논거를 뒷받침하고 있다. 하지만, 교육청에 비해 도서관 운영 노하우, 재정, 인력이 미흡하고 특히 사서직 확보율이 낮고 기준인건비제(총액인건비제) 등에 기인한 추가인력 확보의 한계가 있다는 단점이 제기되고 있다.

교육청으로의 일원화는 공공도서관은 지역주민을 위한 평생학습을 지원해야 한다는 논거에서부터 도서관 운영 노하우와 전통적 역량이 지방자치단체보다 훨씬 우월하고, 조직이 광역단위로 구성되기 때문에 지자체내 도서관 협력서비스 제공에 유리하며, 지자체는 도서관을 운영할 역량과 여건이 부실하고 전문성 있는 사서인력에 의한 도서관서비스가 취약하다는 요인들이 주장을 뒷받침하고 있다. 하지만, 향후 공공도서관 운영 및 투자에 관한 교육청의 거시적인 의지가 불명확하고, 교육청으로 일원화시 교육비 특별회계에 의한 교육재정에 대부분 의존하는 도서관 예산의 부족문제가 심화될 것이라는 단점들이 제기되고 있다.

이와는 별개로 현실적으로 도서관 행정체계 일원화에 대한 여건이 미비하므로 일원화에 따른 갈등 및 혼란 방지하기 위해서라도 현행 체제를 유지하면서 이원화의 가장 큰 문제로 거론되는 지역의 도서관 협력체계를 구축하는 방안

이 현실적이라는 현행 유지를 거론하는 주장도 제기되고 있다.

5.2.3 일원화 방식

일원화 방식의 쟁점은 공공도서관의 행정체계를 일원화할 때 지자체와 교육청 도서관의 기능 및 조직을 어떠한 방식으로 정하여 통합할 것인지 결정하는 문제이다. 현 시점에서 지방자치단체와 교육청간 가능한 조정 방법은 <표 13>에서와 같이 사무위탁 방식과 조직통합 방식으로 나눌 수 있다(문화관광부 2007).

먼저 사무위탁 방식은 지방자치단체와 교육청 양 기관의 기본 업무는 그대로 수행하되 운영에 대하여 한 기관에서 다른 기관으로 업무를 위탁하는 방식을 말한다. 만약 교육청 소속 도서관을 지자체 주체로 일원화하여 이 사무위탁 방식의 일원화를 추진한다면, 교육청 소속의 도서관이 지자체로 이관되어 소유권은 지자체에

귀속되지만 그 관리·운영권은 교육청에 위탁되어 운영비를 지자체에서 교육청에 지원하는 형태가 될 것이다. 이 사무위탁 방식은 비교적 절차가 간단하고, 위탁기관의 인력 및 재정 부담을 감경할 수 있으며, 수탁기관의 전문적 운영능력을 활용하여 서비스의 전문성을 제고할 수 있다. 반면에 수탁기관 내부구성원의 반발이 있을 수 있고, 수탁기관의 책임성 확보를 위한 위탁기관의 관리감독 기능의 강화가 필요하며, 행정체계 일원화의 의미가 퇴색될 우려가 있는 단점을 가진 방식이다.

그리고 조직통합 방식은 지방자치단체와 교육청 어느 한 기관이 도서관 업무를 다른 기관으로 완전히 이관하여 도서관 업무를 직접 관리·운영하는 것을 말한다. 만약 지자체 중심으로 행정체계를 일원화하여 이 조직통합 방식의 일원화를 추진한다면, 지자체는 관계 법령 및 조례 등을 개정하여 교육청으로부터 이관된 도

<표 13> 공공도서관 행정체계 일원화 방식 비교

구분	사무위탁 방식	조직통합 방식
운영 형태	•수탁(위탁) 운영	•직영
조정방식	•협약	•법령 및 조례 개정
주체	•지자체에서 교육청으로 위탁	•교육청에서 지자체 소속으로 통합
강제성 여부	•직영 및 위탁 여부의 자율적 결정	•강제, 의무적 이관
인력	•인력변동 없음(수탁기관 인력)	•교육청 소속 지방직 → 지자체 소속 지방직
직급조정	•동일 직급 유지	•관장 및 직원 직급 검토 및 조정 필요
예산	•지자체에서 교육청에 위탁운영비 지원	•지자체 일반회계로 운영비 책정
재산	•소유권은 지자체, 운영권은 교육청으로 이원화	•소유권 및 운영권이 지자체로 일원화
장점	•상대적으로 절차 간단 •도서관서비스 전문성 유지(교육청 도서관의 전문적 운영능력 활용)	•비용 절감 •지역 특성을 고려한 종합적 도서관서비스 제공
단점	•교육청 소속 내부 구성원의 반발 우려 •위탁에 따른 비용절감 효과 검증 미비 •행정체계 일원화의 의미 퇴색 우려 •수탁기관 책임성 확보 위한 위탁기관 관리감독 기능 강화 필요	•교육청 소속 내부 구성원의 반발 우려 •통합 후 내부 갈등요인 상존 •지속적 전문인력 확보 불투명(지자체 기준인건비 제 등 영향) •지자체 여건에 따른 도서관서비스 격차 심화 예상

서관의 소유권과 운영권을 확보하고 자체 예산으로 이관된 모든 도서관의 인건비와 운영비 등을 배정하는 형태가 될 것이다. 이 조직통합 방식은 비교적 비용절감의 효과가 많고, 각 지역마다 지자체의 특성을 고려한 종합적인 정책 수립 및 집행을 통해 도서관서비스를 제공할 수가 있다. 반면에 이관되는 교육청 소속 내부 구성원의 강한 반발이 우려되고, 지자체 기준인건비제 등의 영향으로 지속적 전문인력 확보가 불투명하고, 지자체 여건에 따른 도서관서비스의 격차가 심화될 우려가 있는 단점을 가진 방식이다.

5.2.4 일원화 조직 구성

일원화 조직 구성의 쟁점은 공공도서관의 행정체계를 일원화할 때 지자체와 교육청 도서관을 어떤 형태의 행정조직으로 구성할 것인지가 쟁점인 문제이다. 현 시점의 실정법 하에서 지자체와 교육청 소속 도서관을 일원화하여 지방자치단체의 행정기구로 구성한다고 가정했을 때, 그 방법은 지자체의 보조기관으로 설치하는 방법, 직속기관으로 설치하는 방법, 사업소로 설치하는 방법, 사업본부로 설치하는 방법 등 크게 4가지 방안으로 나눌 수 있다.

먼저, 지자체의 보조기관으로 설치하는 방안은 지자체 본청의 과 또는 담당관으로 조직을 설정하는 것을 의미한다. 「지방자치법」 112조에 의하면, 지자체는 행정사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 두되, 그 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 대통령령이 정하는 기준에 따라 지자체의 조례로 정하도록 하고 있는데, 그 해당 기준인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제2조 8호에서는 '지방행정기관의 의사 또는 판

단의 결정이나 표시를 보조함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관'을 보조기관으로 정의하고 있다(법제처 2014). 도서관 업무가 특수 사업적 성격이기 때문에 단일업무 만으로 본청 소속의 부서를 생성하는 것은 부자연스럽지만, 대도시의 경우 중장기적으로 국 단위를 설치할 때 도서관 업무를 담당할 하부부서를 두는 것을 검토할 수 있다(문화관광부 2007). 현재 대구광역시 달서구, 광주광역시 광산구와 남구, 울산광역시 북구에서 도서관을 지자체의 본청 조직의 하부 과인 보조기관 형태의 행정기구로 운영하고 있는 사례가 실제로 존재한다(차성중 2014).

둘째, 지자체의 직속기관으로 설치하는 방안은 지자체 본청 기구가 아닌 별도의 전문기관으로 설정하는 것을 말한다. 「지방자치법」 제113조 및 시행령 제75조에 의거 지방자치단체는 소관 사무의 성격상 별도의 전문기관에서 수행하는 것이 효율적인 경우에는 조례로 직속기관을 설치할 수 있도록 되어있다. 직속기관의 설치 목적은 특수 업무의 전문적 수행을 위한 것에 있으므로 직속기관으로 설치시 독립적 업무 수행이 가능하고, 정원의 제약이 본청에 비해 일부 완화되어 있어 상대적으로 조직 규모 설정에 유연성을 확보할 수 있다(문화관광부 2007). 하지만, 도서관을 직속기구로 설치하려면 현행 직속기관 설치조항인 「지방자치법」 제113조 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제2조 5호가 열거 예시주의를 채택하고 있으므로 이에 대한 법령 및 자치조례의 개정이 필요하다. 현행 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서는 지자체의 직속기관으로 '지방농촌진흥기구·지방공무

원교육훈련기관·보건환경연구원·보건소·지방소방학교·소방서와 공립의 대학·전문대학'을 열거하고 있다(법제처 2014).

셋째, 지자체의 사업소로 설치하는 방안은 「지방자치법」 제114조 및 시행령 77조에 의거 특정업무를 효율적으로 수행하기 위한 사업소 행정기구로 설정하는 것을 의미한다. 현재 대다수의 광역 및 기초자치단체에서는 행정기구 설치 조례에 의거 지자체 공공도서관을 사업소로 지정하여 운영하고 있는 반면에, 광역교육청에서는 조례에서 공공도서관을 직속기관으로 규정하여 운영하고 있다. 따라서 현재 대다수 지자체의 공공도서관에 대한 행정기구 설치 사례를 주시하면 교육청에서 지자체로 이관되는 공공도서관도 결국 사업소로 편제될 개연성이 가장 높다고 볼 수 있다. 이 경우, 교육청 소속 도서관 가운데 관장 직급이 3~4급인 도서관의 경우 어떤 방식으로 관장 직급을 조정할 것인가의 문제, 지자체에 비해 상대적으로 직급이 높은 일반직원의 직급의 조정 문제 등이 발생하게 된다.

넷째, 지자체의 사업본부로 설치하는 방안은 특정업무를 효율적으로 수행하기 위한 광역자치단체 산하의 사업본부 기구로 설정하는 것을 말한다. 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제20조 4항에 의하면 시·도는 상수도·도시철도 등 각종 사업의 집행과 관련하여 관할 구역 안에 여러 사업장·지구·지소 형태의 지역사업소를 유지하고 있어 지휘체계가 필요할 때 효율적 사업의 집행과 시설관리를 위하여 사업본부를 설치·운영할 수 있도록 되어있다(법제처 2014). 현재 도서관은 각 지자체별로 여러 본·분관 형태의 지역 도서관을 유지하고 있어 광역단위의 견고한 협력시스템의

구축 및 지휘체계가 필요하며, 지역 주민의 도서관서비스 제공을 위한 각 지자체 도서관 업무의 효율적 집행과 시설 관리가 필요함으로, 이런 부분들을 검토할 때 향후 사업본부를 설치·운영할 수 있는 명분은 충분한 것으로 보여진다. 또한 교육청 소속 도서관을 지자체로 일원화시 지자체의 사업소로 설치하는 방법에 비해, 3~4급의 도서관장 직급을 조정함에 있어 상대적으로 양호한 직급 조정 조건을 가질 수도 있다. 하지만, 현행 규정 하에서는 기초지자체에는 사업본부를 둘 수 없는 단점을 안고 있다.

5.2.5 일원화 인력 이관 및 직급 조정

도서관 행정체계를 지자체로 일원화한다고 가정했을 때, 크게는 교육청 소속 지방공무원에서 지자체 소속 지방공무원으로 신분이 변화하고 그것을 시발점으로 여러 가지 쟁점들이 파생될 수 있다. 일원화 인력 이관 및 직급 조정의 쟁점은 공공도서관의 행정체계를 일원화할 때 교육청 소속 도서관 인력의 이관과 관장직급 조정 문제 특히 교육청 소속 도서관 직원의 처우를 어떻게 해결할 것인가가 쟁점인 문제이다.

먼저, 교육청 소속 직원의 신분 변동에 따른 직급유지, 승진, 보직관리 등 인사상의 불이익 발생 우려를 들 수 있는데, 현재 교육청 소속 도서관 직원들이 지자체 소속 도서관 직원들에 비해 상대적으로 높은 직급이 많지만 조직 통합시 교육청 소속 도서관 직원의 직급 하향화 등 직급 조정 문제가 대두될 수 있다. 본 연구의 심층면접에 응한 교육청 소속 도서관 실무자들도 현재의 직급 및 향후의 승진체계가 그대로 유지되는 것이 우선적으로 보장된다면 교육청에서 지자체로의 신분 변화에 대해서 그렇게 거부감이

크지 않다는 점을 피력하고 있는 점을 볼 때, 이 문제는 향후의 도서관 행정체계 일원화 과정에서 핵심 쟁점으로 부상할 소지가 다분하다고 보여진다.

둘째, 인력 이관 대상 직원의 선정문제로서 교육청 소속의 도서관 직원을 자치단체 소속으로 변환할 때 이전 도서관 직원 모든 직렬을 대상으로 할 것인지 사서직으로만 한정할 것인지 등을 결정해야 한다(윤희윤 2009). 또한 개인의 수용여부에 따라 인력전환을 선택할 것인지 모든 직원을 강제적으로 전환 대상으로 삼을 것인지, 신분변동에 수긍하는 인력부터 단계적으로 전환할 것인지 아니면 전체 직원을 한꺼번에 일시에 전환할 것인지도 결정할 필요가 있다.

셋째, 교육청 소속 지방공무원의 지자체로의

이전에 따른 기준인건비제(총액인건비제)로 인해 발생하는 지자체 공무원의 정원조정 문제를 들 수 있다. 도서관 행정체계가 지자체로 일원화된다고 가정할 때, 교육청 소속 도서관 공무원이 지자체 소속으로 전환될 때 한꺼번에 많은 지자체 소속 공무원의 정원 수요가 발생하게 될 것이다. 이 문제는 공무원 조직을 관할하는 안전행정부 등의 중앙정부와 각 지자체의 대응적인 협력 및 조정 없이는 해결하기가 힘든 난제이다.

그리고, 지자체로 일원화시 교육청 소속 도서관 관장 직급의 조정 문제가 발생한다. <표 14>에서와 같이 2013년 현재 공립 공공도서관의 관장 직급을 분석해보면, 교육청 소속 공공도서관의 경우 2~3급(36명) 및 4급(39명) 관장이 32.3%, 5~6급 관장이 146명(65.5%)을 차지하

<표 14> 공립 공공도서관 관장 직급 분석(2013. 1. 현재)

구분	교육청								지자체									
	2급	3급	4급	5급	6급	7급	기타	합계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	기타	위탁	합계
서울	1	6	8	7				22		1		3		2		1	83	90
부산		3	1	6	3		1	14			4	10	1					15
대구		4	3	3	2			12				6					4	10
인천		2	6					8		1	11						16	28
광주		2	2	1				5		1	6	4					1	12
대전		1		1				2		1	3	13	2		1			20
울산		2	1	1				4				8						8
세종							1	1										-
경기		4		3	4			11		1	59	81	3		1		22	167
강원		2	3		17			22			10	10					4	24
충북		1	1	1	11		1	15			15	4					2	21
충남		2	2	1	11	3		19			19	9		1	1		1	31
전북		2	4	1	11			18	1		12	16					1	30
전남		1	3	3	13		1	21		1	10	21	1	1		2	2	38
경북		2	2	5	16	2	1	28			16	12	1				4	33
경남		1	2	8	13			24			19	11		1			3	34
제주			1		4		1	6		1	2	12						15
합계	1	35	39	41	105	5	6	232	1	7	186	220	8	5	3	3	143	576

여 상위직급이 상당수 존재하는 반면에, 지방자치단체 소속 공공도서관의 경우 위탁도서관 143개관을 제외하고 3~4급 관장이 8명(1.8%)에 불과하고 5~6급 관장이 406명(93.7%)을 차지하여 대부분이 하위직급 관장 체제임을 보여주고 있다. 지자체 소속 도서관 관장의 경우에는 하물며 기타 관리직, 무기계약직 관장도 존재함을 엿볼 수 있었다. 이런 상황에서 지자체로 일원화할 경우, 기존 교육청 소속 도서관장의 직급이 시·군·구 행정기구의 기준 직급을 초과하는 사례가 발생하게 되는 것이다. 현재 기초자치단체는 『지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정』 제13~14조, 제20조에 의거 시·군·구의 행정기구, 사업소 등의 설치 및 보조·보좌기관, 사업소 등의 장의 직급을 정하고 있는데, 현재 대다수의 지방자치단체의 경우 공공도서관을 사업소로 설치·운영하고 있다. 해당 근거 규정에 의거 현재 지방자치단체 사업소장의 경우 4급~6급으로만 임명 가능한 반면, 교육청 소속 도서관에서는 관련 규정에 근거하여 실제로 임명 가능한 지자체 사업소장의 직급을 넘어서는 2~3급 관장이 36명이나 존재하고 있는 실정이다.

5.2.6 일원화 재산 이관

일원화 재산 이관의 쟁점은 공공도서관의 행정체계를 일원화할 때 지자체 및 교육청 소속 도서관의 소유·운영권에 대한 이관, 획득, 유지 등을 어떻게 설정할 것인가가 쟁점인 문제이다. 먼저, 지자체로 일원화시 재산 이관의 정책 방향으로 소유권 및 운영권 모두 지자체로 이관하는 방안과 소유권은 교육청에서 유지하고 운영권만 지자체로 이관하는 방안 2가지를 감안

해 볼 수 있다.

재산권 귀속 주체에 따른 구체적 이관 방안에 대해 살펴보자면 첫째, 도서관 재산(대지, 건물 등)이 모두 교육청 소유인 경우 지자체로의 무상 양여 또는 사용허가권을 설정하거나 지자체가 교육청으로부터 매입이나 교환할 수 있을 것이다. 둘째, 국가 또는 타 기관 소유의 재산(대지, 건물 등)이었던 교육청 소속 도서관 재산의 경우 교육청에서 지자체로 사용허가자를 변경하거나 지자체가 국가나 해당 기관으로부터 매입이나 교환할 수 있을 것이다. 셋째, 도서관 재산(대지, 건물 등)의 소유권이 지자체에 있고 운영만 교육청이 하던 도서관의 경우, 재산 이관의 문제없이 운영권만 지자체로 이관하면 될 것이다.

6. 결론 및 제언

본 연구에서의 1차, 2차 도서관발전종합계획상의 '도서관 행정체계 일원화' 정책의 추진성과 및 정책평가 결과를 분석·검토해 본 결과 도서관발전종합계획에서의 '도서관 행정체계 일원화' 정책은 그 실현가능성이 어느 정도 희박한 정책과제로 평가되었다.

먼저, 제1차 도서관발전종합계획 시행기간 5년간의 추진실적 및 성과분석에서는 구체적이고 실질적인 성과가 전무한 거의 선언적인 정책과제로 분석되었다. 그리고 도서관 전문가 집단을 대상으로 수행한 제2차 도서관발전종합계획상의 '도서관 행정체계 일원화 정책'에 대한 정책평가 결과에서는 '적실성'을 제외한 모든 영역에서 낮은 평가결과를 받은 것으로 볼 때, 실

현가능성이나 구체성이 떨어지는 정책과제로 평가되는 것으로 밝혀졌다. 또한, 선행연구 조사, 전문가 정책 평가, 현장 실무자에 대한 심층 면접 조사 결과 도서관 행정체계를 지자체로 일원화하는 것은 전부 타당한 것으로 평가되어, 지자체로 일원화하는 일원화 주체에 대한 정책 방향은 올바른 것으로 분석되었다. 하지만 일원화 주체에서는 지자체를 중심으로 일원화 한다고 하더라도 일원화 방식, 조직구성, 인력 이관 및 직급 조정, 재산 이관 등에서 상당한 쟁점이 있음이 분석되었다. 향후 지자체 차원의 일원화를 실제로 진행한다고 하더라도 이러한 쟁점들을 슬기롭게 풀어나가지 못한다면 도서관 행정체계 일원화 정책은 공공도서관 일선 현장에서 여러 가지 문제점을 새롭게 양산함과 동시에 전술한 쟁점들로 인해 상당한 진통을 불러올 것이라고 예상할 수 있다.

본 연구를 통해서 밝혀진 '도서관 행정체계 일원화' 정책에 대한 분석 결과를 전반적으로 검토해 볼 때, 이는 우리나라 도서관정책의 획기적인 거시환경¹⁾의 변화 없이는 제2차 도서관 발전종합계획 수행기간 동안에도 뚜렷한 성과를 낼 수 있는 정책과제가 아닌 것으로 예측되었다. 한마디로 그간의 정책 추이와 본 연구 결과의 분석으로 볼 때, 단 한 번에 일시에 이루어지는 공공도서관 행정체계의 일원화는 거의 불가능한 상황인 것으로 보여진다. 그래서 보다

현실적인 견해로서 우리나라 공공도서관 행정체계 일원화의 폐해 극복을 위해서는 거시환경 차원의 구호성 정책이 아니라 과업환경²⁾ 차원의 실현가능한 실질적이고도 구체적인 실천 전략이 필요함이 분석되어졌다. 흔히 공공도서관 행정체계 일원화의 폐해로 규정되고 있는 공공도서관 상호간의 정책적 공조, 인사이동 및 인력 활용, 공동장서개발과 공동보존, 상호대차 및 정보서비스 제공, 직원 연수 및 재교육 등에 있어서의 지역 단위 공공도서관간 상호 연계 및 협력의 저해라는 문제점들을 개선해 나가기 위해서는 도서관 경영환경의 과업환경 차원에서의 실천 가능한 단계적 전략 및 노력이 필요할 것이다. 환언하자면, 단계적 접근을 통해 중장기적으로 행정체계가 일원화 혹은 일원화된 효과를 발휘할 수 있도록 과업환경적 여건을 구축하는 것이 우선적으로 필요하다.

몇 십년 동안 제기되어온 공공도서관의 해묵은 논쟁 및 문제점인 도서관 행정체계 일원화 문제를 도서관발전종합계획의 주요 정책과제로 포함시켜 선언만 한다고 해서 한꺼번에 해결될 수 있는 성질의 것은 아니므로, 현재의 공공도서관 행정체계의 틀 안에서 협력체계를 확장해 나가고, 정책의 집행력을 확대하고, 행정기능의 중복성을 완화시키고, 지역 단위 도서관 상호 협력을 향상시키기 위한 구체적인 실행방안을 도출하는 후속연구 및 정책 제언이 기대된다.

1) 거시환경(macro environment): 조직이 속한 국가나 사회 등으로부터 광범위하고 포괄적으로 영향을 받는 간접적 요인으로 대부분 외부요소로 구성된다. 일반환경이라고도 하며 정치적·법적 환경, 경제적 환경, 사회적·문화적 환경, 기술적 환경, 국제적 환경 등의 요인을 포함한다(Matthews 2004).

2) 과업 환경(task environment): 개별 조직의 임무를 수행해 나가는 과정에서 직접적으로 관계되는 요인으로 조직의 유지, 성장, 생존에 실질적으로 영향을 미치는 외부적인 힘이나 그룹을 말한다. 이용자, 고객, 동일하거나 유사한 업종에 종사하는 동업자나 경쟁자, 조직의 임무수행에 필요한 모든 자원을 제공하는 공급자, 공공기관이나 관할기관, 전문단체, 노동조합 등이 해당된다(Matthews 2004).

참 고 문 헌

- [1] 구본권. 2008. 『공공도서관 행정체계의 조사·분석과 개선 방안: 경상북도 소재 공립공공도서관을 중심으로』. 석사학위논문, 대구대학교 대학원 문헌정보학과.
- [2] 노동조. 2007. 문화관광부의 도서관발전종합계획(2003-2011)에 대한 타당성 평가에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 41(3): 165-179.
- [3] 도서관정보정책위원회. 2008. 『도서관발전종합계획(2009~2013)』. 서울: 도서관정보정책위원회.
- [4] 도서관정보정책위원회. 2009. 『도서관발전종합계획(2009~2013) 2009년도 시행계획』. 서울: 도서관정보정책위원회.
- [5] 도서관정보정책위원회. 2010. 『도서관발전종합계획(2009~2013) 2010년도 시행계획』. 서울: 도서관정보정책위원회.
- [6] 도서관정보정책위원회. 2011. 『도서관발전종합계획(2009~2013) 2011년도 시행계획』. 서울: 도서관정보정책위원회.
- [7] 도서관정보정책위원회. 2012. 『도서관발전종합계획(2009~2013) 2012년도 시행계획』. 서울: 도서관정보정책위원회.
- [8] 도서관정보정책위원회. 2013. 『도서관발전종합계획(2009~2013) 2013년도 시행계획』. 서울: 도서관정보정책위원회.
- [9] 도서관정보정책위원회. 2014. 『제2차 도서관발전종합계획(2014~2018)』. 세종: 도서관정보정책위원회.
- [10] 문화관광부. 2007. 『공공도서관 행정체계 일원화 방안 연구』. 서울: 문화관광부.
- [11] 문화체육관광부. 2014. 국가도서관통계시스템. [online] [cited 2014. 3. 26.]
<<http://www.libsta.go.kr>>
- [12] 법제처. 2014. 국가법령정보센터. [online] [cited 2014. 3. 28.] <<http://www.law.go.kr>>
- [13] 윤희운. 2009. 공공도서관 행정체계 개편방안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 43(3): 5-29.
- [14] 윤희운, 구본권. 2008. 공공도서관 행정체계 개선을 위한 조사 연구. 『도서관』, 63(1): 17-41.
- [15] 육경애. 2001. 『공공도서관 행정체계의 개선방안에 관한 연구』. 석사학위논문, 배재대학교 국제통상대학원.
- [16] 이용남. 1992. 도서관 행정체계 문제. 『도서관 문화』, 33(5): 14-22.
- [17] 조현양, 이재원. 2005. 도서관정책 추진을 위한 행정체계 조직화 방안에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 36(4): 115-132.
- [18] 차성중. 2010. 『도서관발전종합계획(2009~2013)에 대한 평가모형 개발 및 적용에 관한 연구』. 박사학위논문, 성균관대학교 대학원 문헌정보학과.
- [19] 차성중. 2014. 우리나라 지자체의 도서관정책 현주소 고찰. 『국회도서관』, 51(6): 4-15.

- [20] 최병길. 2009. 『공공도서관 행정체계의 발전방안에 관한 연구』. 석사학위논문, 경기대학교 행정대학원.
- [21] 한국문화관광연구원. 2007. 『도서관 정책 추진체계 개선방안』. 서울: 한국문화관광연구원.
- [22] Matthews, Joseph R. 2004. *Measuring for results: the dimensions of public library effectiveness*. Westport: Libraries Unlimited.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] Koo, Bon-Kwon. 2008. *Analysis and Improvement Scheme of Public Library Administration System in Korea*. Master Thesis, Department of Library and Information Science, Daegu University.
- [2] Noh, Dong-Jo. 2007. "A Study on Propriety Evaluation on Library Development Plan of the Ministry of Culture and Tourism with SMART Method." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 41(3): 165-179.
- [3] President's Committee on Library and Information Policy. 2008. *The Comprehensive Library Advancement Plan(2009~2013)*. Seoul: President's Committee on Library and Information Policy.
- [4] President's Committee on Library and Information Policy. 2009. *Implementation plan for 2009 of the Comprehensive Library Advancement Plan(2009~2013)*. Seoul: The Committee.
- [5] President's Committee on Library and Information Policy. 2010. *Implementation plan for 2010 of the Comprehensive Library Advancement Plan(2009~2013)*. Seoul: The Committee.
- [6] President's Committee on Library and Information Policy. 2011. *Implementation plan for 2011 of the Comprehensive Library Advancement Plan(2009~2013)*. Seoul: The Committee.
- [7] President's Committee on Library and Information Policy. 2012. *Implementation plan for 2012 of the Comprehensive Library Advancement Plan(2009~2013)*. Seoul: The Committee.
- [8] President's Committee on Library and Information Policy. 2013. *Implementation plan for 2013 of the Comprehensive Library Advancement Plan(2009~2013)*. Seoul: The Committee.
- [9] President's Committee on Library and Information Policy. 2014. *The Second Comprehensive Library Advancement Plan(2014~2018)*. Sejong: President's Committee on Library and Information Policy.
- [10] Ministry of Culture and Tourism. 2007. *A Study on the Unified Plan of the Administrative System for the Public Library*. Seoul: Ministry of Culture and Tourism.

- [11] Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2014. *National Library Statistical System*. [online] [cited 2014. 3. 26.] <<http://www.libsta.go.kr>>
- [12] Ministry of Government Legislation. 2014. *National Legislation Information Center*. [online] [cited 2014. 3. 28.] <<http://www.law.go.kr>>
- [13] Yoon, Hee-Yoon. 2009. "A Study on the Reform Plan of the Public Library Administrative System in Korea." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 43(3): 5-29.
- [14] Yoon, Hee-Yoon and Koo, Bon-Kwon. 2008. "Analysis for the Improvement of the Administrative System for the Public Library." *Library*, 63(1): 17-41.
- [15] Yook, Kyoung-Aae. 2001. *A Study on the Improvement of Public Library Administration System*. Master Thesis, Graduate School of International Trade, Paichai University.
- [16] Lee, Yong-Nam. 1992. "The Problem of the Administrative System in Korea." *Library Culture*, 33(5): 14-22.
- [17] Cho, Hyun-Yang and Lee, Jae-Won. 2005. "A Study on the Method of Organizing the Public Administration System for Library Policy Implementation." *Journal of Korean Library and Information*, 36(4): 115-132.
- [18] Cha, Sung-Jong. 2010. *A Study on Development and Application of a Model for Evaluating the Comprehensive Library Advancement Plan(2009~2013)*. Ph.D. diss., Department of Library and Information Science, Sungkyunkwan University.
- [19] Cha, Sung-Jong. 2014. "A Review of Current Status of the Library Policy for Local Governments in Korea." *National Assembly Library*, 51(6): 4-15.
- [20] Choi, Byong-Gil. 2009. *A Study on the Development Plan of Public Library Administration System*. Master Thesis, Graduate School of Public Administration, Kyeonggi University.
- [21] Korea Culture and Tourism Institute. 2007. *An Improvement Plan of the Library Policy Implementation System in Korea*. Seoul: Korea Culture and Tourism Institute.