

한국 공공도서관의 해체위기와 탈출구

Disorganization Crisis and Extrication of Public Library in Korea

윤 희 윤(Hee-Yoon, Yoon)*

〈 목 차 〉

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| I. 서론 | 1. 해체기도의 부당성과 파행성 |
| II. 공공도서관 해체위기의 전모와 실체분석 | 2. 해체기도의 법리상 쟁점과 위법성 |
| 1. 해체위기의 전모와 본질 | 3. 해체위기의 탈출구 모색 |
| 2. 해체기도의 실체분석 | |
| III. 공공도서관 해체위기의 탈출구 모색 | V. 결론 및 제언 |

초 록

본 연구의 목적은 국가와 자치단체가 공공도서관을 대상으로 추진하는 위탁구상, 명칭변경, 구조조정을 해체기도로 규정하고, 그 실체를 분석하여 탈출구를 모색하는데 있다. 먼저 해체위기의 전모와 본질, 해체기도의 법적 근거 및 추진사례를 기술하였다. 그 다음에 쟁점사항을 중심으로 해체명분의 부당성과 파행성, 법령 적용의 위법성을 적시하였다. 마지막으로 해체위기의 탈출방안을 대중적 지지기반의 강화, 자아성찰에 기저한 정체성의 확립, 해체기도에 대한 대응논리의 개발, 위법행위에 대한 법적 조치의 강구, 지방도서관 및 독서진흥위원회 구성의 촉구, 행정체계의 난맥상 타파계획의 추진 등으로 제시하였다.

Abstract

Today, the central government and an autonomies make an attempt to contracting out, restructuring, and renaming for public libraries in Korea. These attempts are plot for a disorganization of public libraries. The purpose of this study is to analyze an entity of the plot and to extricate from the disorganization crisis. Based of the analysis, the best alternatives to extricate the crisis are reinforcing the basis of popular support, establishing the identity for public library, finding out opposing logic, taking a legal actions, pressing for a formation of local committee of library development, and overthrowing the confusion of library administrative system.

* 대구대학교 문헌정보학과 조교수

I. 서론

미래학자들은 신세기를 정보문화의 시대로 규정하고 있다. 그래서 선진국에서는 새로운 문화패러다임을 창출하는데 진력하고 있으며, 공공도서관계도 아톰과 비트, 실물장서와 디지털 정보, 소장과 접근, 물리적 공간과 게이트웨이 등의 대립적 담론들에서 배태되는 기대와 우려의 쌍곡선을 그리면서 최적의 접점을 도출하느라 분주하다. 요컨대 많은 국가의 공공도서관들은 미래 정보문화를 선도하는 구심체로서의 인프라를 구축하고 정체성을 형상화하는데 고민하고 있다.

국내의 경우도 공공도서관을 통하여 미래의 정보사회에 부합하는 문화적 패러다임을 구현하고자 하는 결정적인 단서가 포착되었다. 1998년 경주에서 개최된 전국도서관대회에서 문화관광부장관은 '...한국문화의 르네상스를 이룩하기 위해서는 도서관의 중흥이 요청된다'고 역설하였으며, 이어 '도서관의 수준이 곧 국력을 좌우한다'는 대통령의 축하 메시지가 대회장을 엄습하였다. 전국의 도서관인들은 국력과 문화와 도서관의 상관성을 절묘하게 묘사한 정언적 명제들을 청취하는 순간, 가벼운 희열과 함께 준엄한 사명감을 각인하였다.

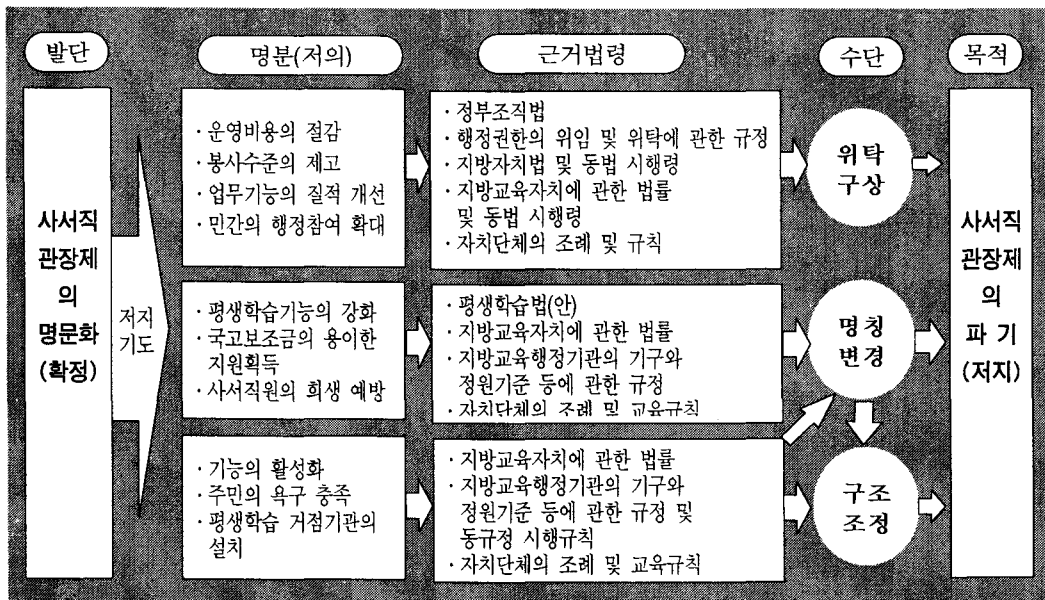
그런데 미사여구의 잔영이 사라지기도 전에 전대미문의 파행이 공공도서관계를 긴장시키고 있다. 행정자치부와 자치단체는 전문직 관장제의 연기 내지 저지기도에 이어 민간위탁을 추진하여 왔고, 교육부는 「도서관 및 독서진흥법」과 상충되는 「평생학습법(안)」을 입법·예고하였으며, 시·도 교육청은 명칭변경과 더불어 총정원제에 의한 구조조정을 단행하고 있다. 지식문화 및 정보인프라의 질량이 신세기의 국가경쟁력을 좌우한다고 호언하면서도 그 중심부에 위치하는 공공도서관의 정체성 확립에 대해서는 직무유기의 차원을 넘어 존립기반을 와해시키는 이율배반성을 드러내고 있다. 더욱 심각한 것은 도서관에 대한 몰이해, 보직 탐닉성, 그리고 정략적 접근에서 발원한 해체기도의 시제가 과거완료형이 아니라는 데 있다.

그렇다면 도서관계는 정부내 관련부처간의 불협화음 및 행정체계의 난맥상과 그 틈새를 교묘하게 파고드는 자치단체의 반문화적 발상 및 기득권 수호차원의 음모를 좌시할 수만은 없지 않는가. 따라서 본 연구는 공공도서관이 국가와 지역사회의 지식문화를 지탱하는 버팀목이라는 전제하에, 그 정체성의 훼손과 말살로 귀결될 수밖에 없는 해체위기의 실체를 분석하고 탈출구를 모색하고자 한다.

Ⅱ. 공공도서관 해체위기의 전모와 실체분석

1. 해체위기의 전모와 본질

1990년대 중반부터 일부의 관료집단은 전문직 관장제의 개막을 목전에 두고, 종래의 기득권을 계속 유지할 목적으로 공공도서관의 정체성을 훼손하는 반문화적 기도를 조직적으로 추진하여 왔다. 해체기도의 전모는 정부 및 자치단체가 운영비용의 절감과 봉사수준의 제고라는 명분 하에 추진한 위탁구상, 평생학습기능의 강화로 위장한 명칭변경, 그리고 총정원제에 근거한 퇴출위주의 구조조정으로 집약할 수 있다. 그 대강을 체계화하면 <그림 1>과 같다.



(그림 1) 공공도서관 해체기도의 전모

왜 자치단체는 막대한 재원을 투입하여 설립·운영해 왔던 공공도서관의 정체성을 훼손하려고 하는가. 특히 어느 국가에도 전례가 없는 명칭변경을 획책하는가. 일련의 상황전개를 재음미해 보면 해체위기의 본질을 분명하게 이해할 수 있다.

1991년과 1994년에 각각 제정·공포된 「도서관진흥법령」과 「도서관 및 독서진흥법령」의 제24조 제1항(국가 또는 지방자치단체가 설립·운영하는 공공도서관의 관장은 사서직으로 보한다) 및 동법 시행령 제3조(법 부칙 제4조에서 대통령령이 정하는 날이라 함은 1996년 12월 31일을 말한다)는 공공도서관의 해체위기를 배태하였다. 도서관계는 신지평을 선언하는 역사적

4 한국도서관·정보학회지 (제 30권 제 2호)

조문으로 평가하였으나, 일부 관료집단에게는 기득권 유지와 보직 탐닉성을 강화하는 빌미가 되었다. 대다수 자치단체의 도서관조례가 상위법령에 배치되는데도 관련조항을 개정하지 않은 채 행정직 관장제를 고수하였으며, 강원·전북·전남·광주 등은 법령에 명시된 경과조치의 연장, 행정직 또는 사서직 관장제로의 환원, 조례개정의 지연과 같은 저지방안을 구체화했다는 사실이 반증하고 있다. 일부 자치단체의 행정관료들은 경과조치의 종료시점이 임박해지자 다음과 같은 명분을 내세워 사서직 관장제의 연기 내지 파기의 불가피성을 호도하였다.

- ① 기존의 공공도서관을 흡수한 새로운 형태의 사회교육시설을 마련하여 청소년과 학생들의 사회교육을 강화한다.
- ② 사서직원 중에서 중간관리자에 속하는 사서사무관, 사서주사의 재직현황을 감안하면 4~6급 관장직에 보임될 전문인력이 절대 부족하므로 경과조치의 연장이 필요하다.
- ③ 관장으로 보임될 사서직원은 주로 자료정리와 봉사업무를 담당하였기 때문에 거대한 조직체를 운영하는 관리자로서의 능력과 경륜, 즉 인사관리, 예산관리, 건물 및 시설관리, 대외교섭 등의 능력이 부족하여 관리능력에 문제가 있다.
- ④ 1997년부터 관장이 사서직으로 교체되는데 따른 행정관료들에 대한 근무처가 보장되지 않는다는 측면에서 「도서관 및 독서진흥법」의 관련조항이 혁명적이고 초법적이기 때문에 종전의 내용대로 환원되거나 재개정되어야 한다.

이에 사안의 중대성을 간파한 도서관협회를 비롯한 관련단체는 반박 성명서를 발표하는 등의 방식으로 강력하게 반발하였다. 문화체육부 박물관도서관과는 1996년 6월 5일자로 '공립 공공도서관장(행정직)의 사서직 임용 협조'라는 제하의 공문(박도 86640-286)을 시·도 및 시·도 교육청에 발송하여 1996년 8월 12일부터 11월 30일까지 총 64명(2급 정사서 10명, 준사서 54명)의 현직 관장이 참가한 사서자격 교육을 국립중앙도서관에서 실시하였다. 도서관계의 시의적절한 의지표명과 신속한 대응으로 경과조치의 종료에 따른 사서직 관장제의 연기(저지)기도는 무산되었다. 그러나 1998년 8월에 정부가 행정기관의 위탁정책을 발표하자 암중모색을 거듭하던 해체기도는 위탁구상으로 표출되었고, 논리적 공박이 재연되었다.

이어 시·도교육청은 공포되지도 않은 법(안)에 근거하여 명칭변경을 시도함으로써 공공도서관의 해체위기는 절정에 달하였고, 최근에는 구조조정으로 선회하였다. 이런 와중에서 서울 시 의회는 1998년 12월 29일자로 문화관광부에 제출한 '도서관 및 독서진흥법' 개정촉구 건의문(의사 13130-526)에서 '...도서관장은 조직관리·직원에 대한 리더십·재정확보 및 예산의 효율적 집행·정보화기술 등에 관한 다양한 지식과 경험을 가진 경영자로서의 자질, 환경변화를 예견하여 탄력적으로 대처할 정치·행정가로서의 자질, 종합관리자로서의 자질이 필요하다'고 전제한 다음, 국회와 중앙정부에 「도서관 및 독서진흥법」 제24조 제1항의 개정을 촉

구하고 관철의지를 표명하였다.

결국 일부의 보직추수형 관료집단은 도서관 행정체계의 난맥상과 문화정책의 혼선을 교묘하게 악용하여 실정법을 회피하거나 유린하는데 진력하여 왔으며, 자치단체의 장은 행정관료들이 관장직을 탈환할 목적으로 동원한 편법적 수단을 용인하고 있다. 게다가 지방의회는 오히려 부화뇌동하여 그들의 방패막이로 전락함으로써 공공도서관 초유의 해체위기를 초래하고 있다. 요컨대 '사서직 관장제'의 파기음모에서 발원하는 해체위기의 본질은 정보자료의 수집과 제공기능의 약화, 정보문화요람으로서의 위상격하, 그리고 도서관의 정체성 파괴와 사멸이다.

2. 해체기도의 실체분석

1) 위탁구상의 목적과 추진사례¹⁾

(1) 위탁구상의 목적과 기대효과

정부는 국가중앙도서관의 위탁관리를 천명하였다가 취소한 바 있으며, 자치단체들은 공공도서관의 위탁구상을 집요하게 추진하여 왔다. 위탁관리를 계획할 때 자주 거론하는 목적과 기대효과를 우선순위에 따라 기술하면 다음과 같다.

- ① 경제적 측면에서는 도서관비용(직접비과 간접비)을 절감하여 지방재정을 합리적으로 운용하는데 있다. 도서관 위탁구상의 최대 목적은 직접 관리·운영하는데 따른 재정부담을 경감하여 예산의 절감효과를 높이는 것이다. 이러한 논리는 질량이 동일한 행정사무의 경우, 투입비용의 최소화라는 경제원칙에 입각하여 단순 반복적인 행정기능(청소, 쓰레기 처리, 시설경비 등)을 위탁한 경험에서 비롯된다.
- ② 정보문화적 측면에서는 제공봉사의 질적 향상을 통한 정보봉사력 및 이용자 만족수준의 제고이다. 일반적으로 행정기관에 의한 도서관봉사는 질적 저하가 불가피하므로 민간의 전문지식과 정보기술을 활용하면 경영합리화와 양질의 봉사제공이 가능할 것으로 판단하고 있다. 실제로 행정사무 중에서 대민봉사의 질을 개선할 목적으로 위탁된 사무가 많다는 전제가 공공도서관의 위탁구상을 정당화하는 논리로 작용하고 있다.
- ③ 행정적 측면에서는 공공도서관 업무기능의 질적 개선이다. 민간위탁은 행정기능을 축소하는 대신에 민간단체의 참여기회를 확대하여 행정의 민주화를 구현하고 업무처리의 전문성과 능률성을 제고하는데 있다. 따라서 민간이 공공도서관의 운영에 참여할 경우, 행정부문과 상호 협력하여 업무를 처리하고 권한과 책임을 공유함으로써 독선적이고 비민주적인 풍토가 쇠신되거나 제거된다. 또한 공공도서관 운영체제의 경직성, 인력·예산의

1) 윤희훈, "공공도서관 위탁구상의 쟁점분석과 대응방안," 도서관, 제53권, 제3호(1998 가을), pp. 9-46.

제한성, 법령의 제약성으로 감당하기 어려운 봉사수요나 전문분야가 나타날 경우에 효율적으로 대처할 수 있다.

- ④ 사회적 측면에서는 도서관운영에 대한 참여기회를 확대하여 민간부문을 활성화하는데 있다. 이러한 목적은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제1조(···행정간여의 범위를 축소하여 민간의 자율적인 행정참여의 기회를 확대하기 위하여···)에서도 명시하고 있는데, 순수한 사경제성 행정사무나 계절별 업무증감의 변동이 심한 행정기능을 위탁하면 고정비용이 감소하는 반면에 가변비용의 탄력적 지출이 가능하므로 규모의 경제가 달성되고 민간경제의 활성화에도 도움이 된다.

(2) 위탁구상의 법적 근거와 추진사례

위탁구상의 법적 근거는 <그림 1>에 적시한 정부조직법(제5조 제1항과 3항), 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(제1조, 제2조 제2~3항, 지방자치법(제95조 제1~2항, 제141조) 및 동법 시행령, 지방교육자치에 관한 법률(제36조 제1~3항, 제52조) 및 동법 시행령, 그리고 자치단체의 관련조례 등이다. 이러한 법령에 근거하여 의정부시립도서관이 1995년 9월 시설관리공단에 위탁되었다. 1997년부터는 여러 자치단체가 중앙정부의 민영화 또는 민간위탁에 대한 강력한 의지를 수용하여 공공도서관의 위탁을 추진하여 왔다. 지금까지 민간(또는 공단)위탁을 추진, 유보, 취소한 사례를 정리하면 다음과 같다.

먼저 광주광역시는 1997년 3월 조직개편 계획에서 '자치단체의 재정부담을 완화하고 도서관 운영을 활성화할 목적으로 대기업 문화재단과 공동출자방식(제3섹터 방식)으로 공익법인을 설립하여 독립채산제로 운영한다'는 방침을 확정하였다가 민간위탁으로 선회하였고, 동년 8월 5일 무등·사직·산수도서관의 위탁운영자를 모집하는 공고 제1997-223호(시립도서관 운영···희망자 모집)를 광주일보에 게재하였다. 그 결과, 적격자가 없어 '대기업 문화재단 등이 공익법인의 설립형식으로 도서관운영에 참여할 때까지 민영화 방침을 유보한다'는 입장을 표명하였다. 그러나 관련단체·시민단체·언론매체의 반대여론을 감지한 기업체나 문화재단이 불참하여 유보된 것이기 때문에 예의 주시할 필요가 있다.

다음으로 경기도의 의정부시는 1995년 9월 1일에 설립된 시설관리공단에 문예회관, 청소년회관, 시민회관 등과 함께 도서관을 위탁하였다. 파주시는 1998년 4월 3일자로 공영주차장, 시민회관, 도서관 등을 위탁하기 위한 「파주시 시설관리공단 설치조례안」을 제정한 다음에 조례 제13조 제4호 및 제5호에 근거하여 3개의 시립도서관(금촌, 문산, 법원)의 운영을 공단에 위탁하였다. 그 외에 안산시에는 관할구역내의 공공도서관을 2002년까지 공단 또는 민간에 위탁하기로 결정하였으며, 의왕시도 시립도서관과 재활용센터의 민간위탁을 준비 중에 있다.

마지막으로 경남 진주시는 1998년 3월 9일자로 개정된 「진주시립도서관 설치 및 운영조례

(제303호), 제11조에서 수탁기관의 범위를 '교육행정기관'에서 '교육행정기관이나 비영리 공익법인'으로 확대하고, 제12조(수탁기관의 의무)와 제13조(위탁의 취소)를 신설하였으며, 제14조(운영비 보조)에서 경비보조의 강제규정을 임의규정으로 변경하였다. 이러한 개정행위는 시립도서관의 위탁관리를 위한 예비조치이므로 귀추가 주목된다. 그리고 창원시는 1998년 9월 30일에 개최한 '공공시설 관리개선 공청회'에서 1개 도서관을 시민생활체육관, 청소년회관, 쓰레기 소각장, 분뇨처리장 등과 민간에 위탁하는 계획을 발표한 적이 있다.

이상의 위탁구상은 그 동안 자치단체에서 추진한 사례이다. 그런데 행정자치부는 최근 각 시·도에 공공도서관을 포함시킨 '자치단체사무의 민간위탁추진지침(1999. 1)'을 시달하였다. 이에 도서관협회는 '...공공도서관은 정부와 지방자치단체의 기본사무이기 민간위탁의 대상업무에서 제외해야 한다'는 요지의 '공공도서관 민간위탁검토 철회요청(1999. 2)' 공한을 발송하였고, 다시 행정자치부는 '...전문성을 지닌 공익기관이 운영한다면 공공도서관의 운영위탁이 반드시 도서관의 퇴보만을 의미한다고 볼 수 없을 것'이라는 '공공도서관 민간위탁검토 철회요청에 대한 회신'을 도서관협회로 발송하였다. 결국 도서관계는 다시 민간위탁이라는 형극의 길로 들어서고 있다.

2) 명칭변경의 명분과 추진사례²⁾

(1) 명칭변경의 유형과 명분

1994년 하반기부터 공공도서관에 사회교육적 기능을 추가하는 형태, 도서관의 시설 및 기능을 확대·개편하는 형태, 별도의 평생학습관 등을 신설하면서 도서관의 기능과 조직을 흡수·통합하는 형태 등으로 명칭변경이 시도되었다. 그리고 대체명칭으로는 사회교육관, 학생종합학습관, 교육정보관, 교육정보센터, 문화예술사업소 등이 거론되다가 최근에는 평생학습관, 평생(교육)문화회관 등으로 집약되고 있다.

그렇다면 「도서관 및 독서진흥법」에 근거하여 설립·운영되고 있는 공공도서관의 명칭을 구태여 평생학습관 등으로 변경하는 저의는 무엇인가. 지금까지 서울시 교육청 등에서 생산된 문건과 관련자료에서 그 요지를 추출하면 다음과 같다.

- ① 가장 큰 이유는 세계화, 정보화시대를 주도하는 '신교육체제의 열린교육사회, 평생학습사회의 건설'을 위하여 평생교육체제를 강화한다는 논리이다. 즉, 소위 '단순 영조물'인 공공도서관을 평생교육의 중심시설로 개편하여 시민의 평생학습기회를 확대한다는 취지이다.³⁾

2) 윤희윤, "한국 공공도서관의 진로 : 명칭변경 음모를 중심으로," 한국도서관·정보학회 동계학술발표회는문집(1998, 12), pp. 14-28.

- ② 공공도서관을 평생학습관으로 변경하면, 곧 제정될 평생학습법(안)에 의거하여 평생교육진흥에 필요한 국고 보조금을 지원받기가 용이하므로 명칭변경이 불가피하다.
- ③ 시교육청에 소속된 교육행정기관의 구조조정과 관련하여 공공도서관을 평생학습관으로 개편하지 않을 경우, 사서직 공무원의 과도한 희생이 우려된다.

이상의 명분 중에서 공공도서관을 통하여 평생교육체제를 강화한다는 정책방향에 대해서는 환영할 일이지만, 그 수단적 조치가 명칭변경이라는데 문제의 심각성이 있다. 이에 공공도서관수호비상대책위원회는 대한매일(1998. 11. 19)에 발표한 성명서에서 '최근 경제위기와 교육청의 기능변화로 인한 구조조정 과정에서 교육청의 일부 공무원들이 자신들의 기득권을 유지하기 위하여 국가의 장래가 달린 구조조정의 본래의 목적까지도 왜곡시키고 있기 때문'이라고 지적하였다. 세간에서는 명칭변경을 사서직 관장제의 고수와 탈취를 둘러싼 밥그릇 싸움으로 치부하기도 하지만, 평생학습기능은 공공도서관의 다양한 제기능 가운데 하나에 불과하다. 그럼에도 마치 평생학습이 도서관의 대표적인 기능인양 호도하여 명칭변경을 시도한다면 그것보다 우선순위를 차지하는 정보자료의 제공, 문화활동의 지원, 독서공간으로서의 기능은 고사될 수밖에 없으며, 정보문화의 사회적 기반은 황폐화될 것이다.

(2) 명칭변경의 법적 근거와 추진사례

1998년초부터 사서직 관장제를 저지하는 방편으로서의 명칭변경이 새롭게 부상하였다. 이에 문화관광부가 교육부장관에게 '공공도서관 명칭변경 및 조직개편 동향 관련 협조요청(1998. 6. 29)'⁴⁾이라는 저지성 공문을 발송하였다. 그러나 교육부는 오히려 '지방교육행정기관 조직개편 추진지침(1998. 7. 29)'을 시·도 교육청에 시달하였고, 다급해진 일선 교육청에서는 정원감축을 회피하기 위하여 명칭변경을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 이런 와중에서 교육부가 1998년 9월 3일자로 입법 예고한 평생학습법(안) 제13조 제4항(지역의 특성에 따라 공공도서관 등을 활용할 수 있다)은 명칭변경을 획책하는 결정적인 근거를 제공하였다. 아직 공포되지 않은 법안에 불과한데도 일부 지방교육청이 <그림 1>에 도시한 바와 같이 「○○○평생교육정보관설치조례」 또는 「○○○행정기구설치조례」 등을 제정하여 명칭변경을 기도하고 있다.

전북의 익산시립도서관은 1996년 3월 익산시문화예술사업소로 변경되었다가 1998년 10월 9일자로 환원되었다. 경남의 거제도서관은 거제교육정보관으로, 울산의 중부도서관은 평생교육관

3) 이용남, "서울의 공공도서관 정책, 이대로 좋은가," 서울의 공공도서관발전을 위한 시민 대토론회(세종문화회관 대회의실, 1998, 12. 10), p. 24.

4) 공문의 요지는 '일부 시·도 교육청에서 . . . 도서관의 명칭변경과 조직개편을 검토·추진함으로써 물의가 야기되고 있는 바, 이는 . . . 선진국 수준으로의 공공도서관의 발전과 국민의 지식정보 접근권 및 생활공간 내에서의 문화향수권을 증진하여야 한다는 문화복지 증진정책에 정면 배치되는 현상으로 . . . 명칭변경과 이에 따른 조직개편 검토 등의 사례가 발생하지 않도록 적극 협조하여 주시기 바랍니다'라는 것이다.

으로, 인천시의 3개관은 각각 평생교육문화회관으로의 변경이 추진되다가 중단된 상태이다.

반면에 전남의 목포시립도서관은 목포문화사업소(1998. 1. 1)로, 강원도의 춘천시립중앙도서관은 강원평생교육정보관(1998. 9. 1)으로 변경되었고, 서울시의 고덕·마포·영등포·중계도서관은 각각 평생학습관(1998. 12. 29)으로의 변경이 확정되었다. 이들 가운데 인천시의 실패 사례와 서울시의 일부 성공사례(?)를 반추해 볼 필요가 있다.

먼저 인천시 교육청은 1998년 9월초에 일부 공공도서관(서구, 북구, 화도진)의 명칭을 변경하는 '인천광역시 평생교육문화회관 설치조례(안)'을 마련하였으며, 10월초에 교육위원회를 통과하였다. 도서관계의 반발이 거세자 10월 31일자로 내용을 완화한 '인천광역시 교육청 행정기구 설치조례(안)'을 시의회에 제출하였다. 조례(안)의 핵심내용은 제4조 제1항(· · · 관장을 두되, 지방서기관 또는 지방사서서기관으로 보한다)이었다. 이에 도서관계와 문화관광부는 시의회 및 교육청을 상대로 명칭변경의 부당성을 꾸준히 설파하였고, 11월초 일부 의원의 예리한 질의와 통찰력에 힘입어 명칭변경을 삭제한 조례(안)가 통과됨으로써 당초의 계획이 무산되었다. 인천시의 실패사례는 다른 지방교육청의 명칭변경 계획에 반면교사의 역할을 하였다.

다음으로 서울시 교육청은 1998년 10월 27일자로 산하의 교육행정기관에 대한 구조조정(안)을 발표하였다. 이 보도자료에 명시된 조직개편의 기본방향은 21세기에 도래할 본격 지방교육자치에 대비하고, 교육정보화의 추진을 강화하며, 표준정원제 실시에 따른 기구 및 인력을 감축하여 '저비용 고효율'의 지원행정체제를 강화한다는 것이다. 그리고 직속기관의 개편에 '단순 영조물인 21개의 도서관 가운데 6개관(개포, 고덕, 마포, 서대문, 영등포, 중계)을 '평생학습관'으로 변경하고, 구로도서관과 고척도서관을 통합한다'는 내용이 포함되어 있었다. 이 때부터 도서관계와 교육청의 치열한 이진투구가 시작되었다. 사안의 중대성을 간파한 문화관광부는 서울시 교육청에 '공공도서관 명칭변경 철회'(1998. 11. 2)를, 교육부와 서울시 의회에 각각 '공공도서관 명칭변경 동향관련 협조요청(1998. 11. 3)' 공문을 발송하였으며, 공공도서관수호비상대책위원회는 한겨레신문(11. 5)에 '공공도서관 말살정책을 즉각 철회하라'는 성명서를 발표하였다. 그러나 교육위원회(11. 6)에 회부된 직제조례(안)는 6개관 중에서 4개관(고덕, 마포, 영등포, 중계)을 평생학습관으로 개칭하여 시범적으로 운영하도록 수정·의결되었다. 이에 공공도서관수호비상대책위원회는 대한매일(11. 19)에 '공공도서관 죽이기 책략을 즉각 중단하라'는 성명서를 다시 발표하였고, '공공도서관 위기상황, 어떻게 풀 것인가'라는 제하의 시민 대토론회(12월 10일)도 개최하였다. 그 뿐만 아니라 도서관계는 조석으로 시의회, 교육청, 기타 유관 부서의 관계자들은 만나 명칭변경의 문제점과 폐해에 대하여 집요하게 설득하였으며, 각 대학의 문헌정보학과 교수와 학생들도 명칭변경의 부당성과 초래될 결과를 집약하여 관련기관을 향의 방문하거나 언론기관에 전달하였다. 반면에 교육청은 일선기관을 순회하여 조직개편의 필요성을 설명하면서 '평생학습관으로 개편하지 않을 경우, 사서직 공무원의 과도한 회

생이 우려된다'고 협박하였다. 이로 인하여 일부의 사서직원이 부화뇌동하여 교육청의 계획에 동조하는 상황도 발생하였다. 그러나 1998년 12월 29일에 개최된 시의회에서 4개관(고덕, 마포, 영등포, 중계)을 평생학습관으로 개칭하는 「서울특별시교육청행정기구설치조례(안)」이 통과되었으며, 단서조항에 따라 1999년 7월 1일자로 도서관이 평생학습관으로 바뀐다.

서울시 교육청과 시의회가 공공도서관을 산하의 교육행정기관에 대한 구조조정의 제물로 삼은 것은 미국 역사상 경영관리와 봉사기능을 전면위탁한 리버사이드 카운티 도서관시스템(Riverside County Library System)의 민간위탁⁵⁾보다 더 심각한 해체기도이다. 왜냐 하면 모든 조직체의 정체성은 그 명칭에서 배태된다는 진리가 간교한 음모에 의해 변질되었으며, 그 상징성을 감안할 때 특정 자치단체의 단발성 내지 일과성 해프닝이 아니라 도미노 현상을 유발할 것이기 때문이다.

3) 구조조정의 배경과 추진사례

(1) 구조조정의 배경과 명분

신정부 출범과 총체적 경제난국은 전방위적 개혁에 정당성을 부여하였고, 구조조정의 칼날은 경제위기의 극복이라는 명제를 내세워 무소불위의 위력을 과시하여 왔다. 특히 시장경제의 논리와 신교육주의에 매몰된 관료들은 수단과 방법의 적절성이나 유효성을 무시한 채 교육 및 문화기관을 무차별적으로 재단하고 있다. 그 동안 문화정책의 변방지대에 위치해 있던 공공도서관에도 위탁과 명칭변경에 이어 구조조정이 정교한 공식처럼 대입되고 있다.

각 시·도의 교육청이 공공도서관 구조조정의 보편적인 수단으로 명칭변경을 상정하였다는 사실은 서울시 교육청이 1998년 11월 중순에 구조조정과 관련하여 하위기관에 발송한 추진배경의 홍보자료에서 '국가경쟁력 제고를 위한 범국가적 구조조정의 추진, 도서관기능의 활성화 및 주민욕구 충족, 기관별 책임경영으로 경쟁력 제고, 기관 인사순환의 원활성 추구, 지역별 평생학습을 선도할 거점기관 설치'를 적시한데서 분명히 알 수 있다. 일부의 행정관료들은 명칭변경이 관장직에 대한 기득권을 회복하고 대량감원을 회피하는 절호의 기회로 판단하여 갖은 회유와 협박을 동원하여 명칭변경을 추진하여 왔다.

이에 사서직 공무원들은 일반직의 직급별 정원책정기준이 적용되면, 특히 상위직급(4~5급)이 대거 퇴출될 수밖에 없는 불리한 입장임에도 일부를 제외하고는 '명칭변경=도서관의 해체'라는 등식을 좌시할 수 없었기 때문에 반대하였다. 각 시·도의 교육청에서는 공공도서관의 명칭변경을 통한 일거양득의 획책이 수포로 돌아가자 과단위 조직의 통폐합을 통한 감원 계획에 착수하였다.

5) 윤희훈, "공공도서관 위탁구상의 쟁점분석과 대응방안," p. 20.

(2) 구조조정의 법적 근거와 추진사례

구조조정의 법적 근거는 <그림 1>에서 도시한 바와 같이 「지방교육자치에 관한 법률」 제22조 및 제40조 내지 제44조에 의거하여 1998년 10월 16일자로 제정·공포된 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령 제15,916호)」과 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙(교육부령 제725호)」, 그리고 자치단체의 조례 및 규칙이다. 상술한 규정 제12조 제2항은 '지역교육청 소속기관의 장의 직급, 하부조직 및 그 사무분장에 관한 사항을 시·도의 조례 또는 조례의 위임에 의한 교육규칙으로 정하도록 규정하였다. 그리고 규정 제14조(정원의 관리) 제1항에 의거한 규칙 제3조 제1항에서는 시·도 교육청별 지방공무원의 총정원(기)을 명시하였으며, 규정 제14조 제1항에 의거한 규칙 제4조 제1항은 지방공무원의 종류별 정원책정기준을, 규정 제14조 제1항 및 제18조 제1항에 의거한 규칙 제4조 제2항은 직급별 정원책정기준을 <표 1>과 같이 규정하였다.

(표 1) 시·도 교육청 지방공무원의 정원책정기준

지방공무원의 종류별 정원책정기준 (제4조 제1항 관련)				일반직의 직급별 정원책정기준 (제4조 제2항 관련)					
시·도	일반직	기능직	별정직	시·도	4급 이상	5급	6급	7급	8~9급
시교육청 (100%)	34% 이상	65.5% 이내	0.5% 이내	시교육청 (100%)	2% 이내	9% 이내	30% 이내	41% 이내	18% 이내
도교육청 (100%)	32% 이상	67.5% 이내	0.5% 이내	도교육청 (100%)	1.5% 이내	6.5% 이내	25% 이내	38% 이내	29% 이내

이 규정에 근거한 공공도서관의 구조조정은 크게 관장직급의 하향조정, 조직개편, 사서직 정원의 직급별 재조정으로 나눌 수 있다.

먼저 1999 5월까지 관장직급이 하향조정된 도서관은 <표 2>와 같이 총 33개관이다. 이 가운데 3급에서 4급이 1개관, 4급에서 5급이 16개관, 5급에서 6급이 10개관, 5급에서 7급이 2개관, 6급에서 7급이 5개관이다. 직렬별로는 행정직에서 행정직이 3개관, 행정직에서 사서직이 28개관, 사서직에서 행정직이 1개관, 사서직에서 사서직이 1개관이다.

6) 규정(대통령령)의 입법취지는 '현행 지방교육행정기관직제는 . . . 이를 폐지하고, 시·도교육청 총정원, 직급별 정원배정기준, . . . 행정기구의 설치 및 직급에 관한 기준 등 기구와 정원에 관한 기본원칙 외의 모든 사항을 시·도의 조례 및 교육규칙으로 제정'하는데 있다.

7) 별표 1에서는 시·도 교육청 지방공무원의 총정원을 59,624명(서울시 7,369명, 부산시 3,578명, 대구시 2,473명, 인천시 2,661명, 광주시 1,452명, 대전시 1,536명, 울산시 1,263명, 경기 7,390명, 강원 3,758명, 충북 2,828명, 충남 4,231명, 전북 4,110명, 전남 5,055명, 경북 5,436명, 경남 5,343명, 제주 1,141명)으로 규정하고 있다.

(표 2) 시·도별 공공도서관장 직급의 하향조정 현황

직급조정 시·도	3급→4급	4급→5급		5급→6급			5급→7급	6급→7급
	행→행	행→행	행→사	사→사	행→행	사→행	행→사	행→사
서울특별시			2	1		1		
부산광역시	1							
대구광역시			3					
인천광역시			4					
대전광역시					1			
울산광역시		1						
강원도			2					
전라북도							4	2
경상북도			1					2
경상남도			2				4	3
소 계	1	1	13	1	1	1	8	2
계	1		16			10		5

다음으로 과단위 조직의 개편사례는 서울시립도서관이 서무과, 사서과, 열람과에서 관리과, 자료봉사과, 문화활동지원과로 개편되었고, 서울시립평생학습관이 관리과, 자료봉사과, 평생학습지원과로 편성되었다. 강원평생교육정보관은 종래의 3개과(서무과, 사서과, 열람과)가 4부1실(행정지원부, 정보지원부, 문예교육부, 사료관사무실)로 개편되었으나, 사서과와 열람과가 정보지원부에 통합되었다. 다른 시도의 공공도서관에서도 과조직의 명칭은 달리하지만 유사한 형태로 구조조정이 진행되고 있다. 요컨대 명칭변경과 구조조정에 따른 조직개편의 특징은 종래의 2~3개과가 1~2개과로 축소하는 특징을 나타내고 있다.

마지막으로 사서직 정원의 감원계획에 의한 구조조정의 사례를 보면 서울시의 경우, 총 52명(5급 사서사무관이 14명)이 감원되어야 하며, 실제로 사서사무관에 대한 구조조정이 단행되었다. 또한 하위직급인 8~9급에서는 무려 79명이 퇴출위기에 직면하고 있다. 인천시의 사서직을 포함한 일반직의 조정계획에서는 총 15명(5급이 4명, 7급이 14명, 8~9급이 8명)이 감원 대상이다. 자연감소분을 감안하면 심각한 정도는 아니지만, 평생교육문화회관으로 개칭하지 않은데 따른 사서직의 일방적인 불이익을 우려하지 않을 수 없다. 그 외에도 대다수 교육청이 <표 1>의 정원책정기준을 적용한 조례 및 교육규칙을 제정하고 구조조정에 박차를 가하고 있어 중간관리자들의 대기발령 내지 명퇴유도, 하위직의 퇴출작업이 계속될 것으로 예상된다.

Ⅲ. 공공도서관 해체위기의 탈출구 모색

1. 해체기도의 부당성과 파행성

1) 위탁명분의 쟁점과 부당성

행정자치단체를 중심으로 산하의 공공도서관을 시설공단 또는 민간단체(개인)에 위탁하는 방안을 추진하면서 거론한 명분의 핵심은 도서관 운영비용의 절감과 지역주민에 대한봉사수준의 제고로 집약할 수 있다.

- ① '민간위탁 = 비용절감'인가. 단기적으로는 민간에 위탁하면 조직개편 및 인력 재배치, 일부 기능의 외주, 시간제 근무자의 활용 등으로 인건비의 절감효과를 기대할 수 있다. 그러나 장기적으로는 이윤극대화를 위하여 자료수집량의 축소, 개관시간의 단축, 전문인력의 정리해고, 직원자격의 약화, 미자격자의 임시고용 등의 방법으로 기본비용을 줄이거나 위탁료를 인상할 것이다. 비용절감의 측면에서 민간위탁의 정당성을 확보하려면 수집하는 정보자료의 질량 및 봉사수준이 동일하다는 전제하에 '직영도서관의 총비용 \geq 위탁도서관의 총비용 + 위탁전환비용 + 사회적 비용'을 만족시켜야 한다. 그러나 전면위탁한 도서관을 대상으로 비용절감의 효과를 실증분석한 연구가 전무하며, 직·간접비용에 관한 객관적 자료가 확보되어도 무형의 봉사성과를 비용으로 환산하기 어렵고, 위탁에 따른 전환비용과 사회적 비용의 계량화는 거의 불가능하다. 그럼에도 자치단체가 단순한 노동사무의 위탁결과를 도서관에 적용하여 비용절감을 예단하는 것은 납득하기 어렵다.
- ② '민간위탁 = 봉사수준의 제고'인가. 긍정적으로 보면, 공공부문에서는 이윤극대화를 지향하는 민간의 사고와 노력을 기대하기 어려운 반면에 민간부문은 전문지식과 정보기술을 활용하여 주민의 요구만족도를 제고시키는데 주력할 것이기 때문에 도서관의 봉사수준이 향상될 수 있다. 반면에 부정적 시각은 국가와 자치단체가 양질의 정보봉사를 통하여 시민의 기본적 인권을 보장해야 한다는 것이다. 그런데 도서관봉사의 특징은 자료중심의 지적 및 인간적 봉사이므로 평가가 곤란하고 결과의 객관화에도 많은 제약이 따르며, 실제로 민간위탁을 전후로 정보봉사의 질을 평가한 연구는 전혀 없다. 그런가 하면 건강 및 복지분야에서는 수탁기관이 경제성과 능률성을 추구한 나머지 봉사의 질이 하락했다는 사례가 많이 보고되었다. 따라서 단순 반복적인 행정사무의 민간위탁에서 주민봉사의 질이 향상되었다는 논리를 도서관에 대입하는 것은 잘못된 발상이다.

2) 명칭변경의 전제와 부당성

14 한국도서관·정보학회지(제 30권 제 2호)

시·도 교육청을 중심으로 공공도서관을 평생학습관 등으로 변경하려는 최대 명분은 소위 '단순 영조물'인 공공도서관을 평생교육의 중핵시설로 개편하여 시민의 평생학습기회를 확대함으로써 신세기의 정보화 시대를 주도하는 열린교육 및 평생학습사회를 건설한다는 것이다.

- ① 공공도서관 = 단순 영조물인가. 「도서관 및 독서진흥법」 제2조 제4호는 공공도서관을 '공중의 정보이용·문화활동 및 평생교육을 증진함을 목적으로 하는 도서관'으로 규정하였고, 제20조는 기능수행에 필요한 다양한 업무내용(자료의 수집·정리·보존·축적 및 공중에의 이용, 공중에 필요한 정보의 제공, 지방행정 및 산업분야에 필요한 정보의 제공, 독서의 생활화를 위한 계획의 수립과 실시, 강연회·감상회·전시회·독서회 기타 문화활동 및 평생교육의 주최 또는 장려, 다른 도서관 및 문고와의 긴밀한 협력과 자료의 교환 또는 상호대차의 실시, 도서관업무에 관한 조사·연구, 기타 공공도서관으로서의 기능수행에 필요한 업무)을 명시하고 있다. 그렇다면 지방교육청이 공공도서관을 단순 영조물로 간주한 것은 무지의 소치이며, 명칭변경은 잘못된 전제에서 출발한 것이다.
- ② 명칭변경 = 평생학습기능의 강화인가. 이 등식이 성립된다면 모든 공공도서관의 명칭은 마땅히 평생학습관 등으로 변경되어야 한다. 그런데 외국에서 평생학습을 필미로 도서관의 명칭을 변경하는 사례는 찾을 수 없다. 게다가 1999년 1월 15일자로 제정·공포된 「서울특별시교육청행정기구설치조례(조례 제3561호)」에서 규정한 평생학습관 및 도서관의 설치(제30조 제1항과 제35조 제1항)와 업무(제32조와 제37조)를 비교하면 <표 3>과 같이 대동소이하다.

(표 3) 서울특별시립 평생학습관과 도서관의 설치 및 업무 비교

구 분	평생학습관	도서관
설 치	법 제41조의 규정에 의하여 지역문화센터로서 학습자료를 비치하여 지역주민의 평생학습기회와 사회 각 분야에 대한 지식·정보를 제공하기 위하여 서울특별시 평생학습관을 둔다	법 제41조 및 도서관 및 독서진흥법 제19조의 규정에 의하여 도서를 비치하여 시민의 열람에 공하기 위하여 서울특별시립도서관을 둔다
업 무	1. 평생학습 및 문화활동지원에 관한 사항 2. 교육상담실 운영·지원에 관한 사항 3. 자료대출·열람에 관한 사항 4. 독서안내·상담 및 열람지도에 관한 사항 5. 분관 운영에 관한 사항 6. 기타 교육감이 필요하다고 인정하여 정하는 사항	1. 도서대출에 관한 사항 2. 독서안내·상담 및 열람지도에 관한 사항 3. 문화행사에 관한 사항 4. 교육자료관 운영에 관한 사항 5. 분관 운영에 관한 사항 6. 기타 교육감이 필요하다고 인정하여 정하는 사항

여기서 주목할 대목은 도서관의 설치목적에 '도서를 비치하여 시민의 열람에 공한다'는 극히 상투적이고 폼하적 규정과 '평생교육에 관한 사항'을 의도적으로 배제시킨 점이다. 그렇

다고 해서 「도서관 및 독서진흥법」에 명시된 도서관의 평생교육기능이 사라지는 것이 아니며, 그렇게 할 수도 없다.

결국 교육청이 명실상부한 평생학습의 거점기관으로 전환할 목적으로 도서관의 명칭변경을 추진한다는 명분은 전혀 설득력이 없을 뿐만 아니라 적절한 대안도 아니며, 오히려 도서관의 기본기능이 위축되고 혼선만 초래될 따름이다. 진정 평생학습기능은 공공도서관, 문화회관, 사회복지관, 청소년 교육기관, 여성교육기관, 상담기관, 직업훈련기관, 대학부설기관 등이 각각의 정체성에 걸맞는 역할을 수행하도록 행정지도와 재정지원을 강화할 때 활성화될 수 있다.

3) 구조조정의 왜곡과 파행성

정부가 추진하는 구조조정의 궁극적인 목적은 ‘작고 효율적인 정부의 구현’이다. 이에 따라 지방교육청은 산하의 교육행정기관에 대한 구조개편에 착수한 가운데, 공공도서관에도 ‘방만한 조직체계의 다운사이징과 합리적 개편을 통하여 기능을 활성화하고 운영의 효율성을 제고시킨다’는 명분하에 강도 높은 구조조정을 단행하고 있다.

- ① 구조조정 = 다운사이징인가. 주지하다시피 구조조정의 기본강령은 철저한 경영진단을 전제로 불요불급한 조직단위를 축소 또는 통폐합하고 잉여인력을 감축하는 반면에 기능강화가 필요한 부서는 오히려 확충하는 것이다. 그러나 공공도서관을 대상으로 추진되는 구조조정의 내용을 보면, 무려 10%에 가까운 도서관의 관장직급이 하향·조정된 가운데 상위법령에서 규정한 사서직 관장제를 위반하면서 행정직으로 재조정된 사례도 4개관에 이른다. 조직개편에서는 종래의 2~3개과를 1~2개과로 축소하는 방향이 주류를 형성하고 있으며, 사서직원의 직급별 조정에서는 특히 사서사무관(5급) 및 하위직(8~9급)을 대거 퇴출시키는 방향으로 추진되고 있다. 결국 공공도서관에 대한 구조조정은 일방적인 조직축소와 통합을 전제로 하는 감량계획이므로 그 강령을 왜곡시키고 있다.
- ② 구조조정 = 도서관기능의 활성화인가. 모든 구조조정의 본질은 불합리하거나 방만한 구조(조직체계, 인력구성, 업무기능, 사무분장 등)를 조정·개선하여 경영을 합리화하고 기능을 극대화하는 것이다. 따라서 공공도서관에도 진정한 의미의 구조조정이 추진된다면 정보제공, 문화활동, 평생교육, 독서지원 등의 제기능을 활성화하는 계기로 삼아야 한다. 그러나 상술한 바처럼 현재의 구조조정은 다운사이징을 기본방향으로 설정하고 있기 때문에 기능제고를 기대하기 어렵다. 이러한 파행적인 구조개편이 완료된 후의 공공도서관은 상처를 치유하고 원기를 회복하는데 상당한 기간이 소요될 수밖에 없다.

2. 해체기도의 법리상 쟁점과 위법성

1) 위탁구상의 법적 한계와 위법성

위탁에 관한 근거법령에는 정부조직법, 지방자치법, 지방교육자치에 관한 법률, 각종 법률의 시행령, 특정사무의 위탁을 규정한 개별법령, 기타 자치단체의 조례와 규칙 등이 있다. 그렇다면 각종 법령에서 규정한 근거조항이 공공도서관의 위탁구상에도 적용되는가. 그 적법성에 대해서는 논란의 여지가 많다.

- ① 도서관업무가 국민의 권리와 직접 관계되는 사무인가. 「정부조직법」 제5조 제3항, 「지방자치법」 제95조 제3항, 「지방교육자치에 관한 법률」 제36조 제3항, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제11조 제1항은 각각 ‘...국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 단체나 개인에게 위탁할 수 있다’고 명시하고 있다. 그런데 공공도서관에서 파생되는 정보접근의 평등권, 지적 자료의 무료이용권, 이용에 따른 프라이버스 보호권, 문화시설의 향수권, 평생학습권 등은 국민의 기본권에 속한다. 따라서 도서관의 업무가 국민의 권리와 무관하다는 전제는 잘못된 것이다.
- ② 공공도서관이 법령에 명시된 민간위탁의 기준에 해당하는가. 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제11조 제1항의 각호는 ‘국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무의 종류로 단순 사실행위적인 행정작용, 공익성 보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무, 기타 국민생활과 직결된 단순 행정사무’를 명시하고 있다. 이는 민간의 기술이나 시설을 이용할 수 있는 사무나 단순한 사무로서 공익적 가치판단을 요하지 않는 것에 한정되어야 한다. 그러나 자료선택, 분류목록, 대출 및 참고봉사, 정보검색 및 원문제공봉사, 이용지도교육 등은 전문직 업무인 동시에 지식문화의 봉사업무이므로 공공성과 공익성에 기반하여 수행되어야 한다. 따라서 시설관리, 쓰레기 수거, 공과금 납부 등과 동일시하여 위탁대상으로 삼는 것은 적법하지 않다.
- ③ 도서관 설치(운영)조례의 위탁근거와 내용이 법리상 적법한가. 자치단체의 조례제정권은 「헌법」 제117조 제1항과 「지방자치법」 제15조에, 사무처리의 기본원칙은 「지방자치법」 제8조(‘...법령이나 상급자치단체의 조례를 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다’)에, 기초자치단체의 조례입법 한계는 제17조(시·군 및 자치구의 조례나 규칙은...특별시·광역시·도의 조례나 규칙에 위반하여서도 아니된다’)에, 자치단체의 사무범위는 제9조 제2항 제5호(나. 도서관...의 설치 및 관리)에, 자치단체의 종류별 사무는 제10조 제2항 및 「지방자치법시행령」 제8조 별표 1(공공도서관·문고의 설립·운영)에 규정되어 있다. 그리고 공공도서관의 민간위탁은 「지방자치법」 제95조 제3항에서 조례로 규정할 수 있도록 명시하고 있다. 따라서 자치단체는 ‘법령에 위반되지 아니한 범위 내에서’ 도

서관 조례를 제정할 수 있다. 다만 도서관의 고유업무와 이용봉사는 국민의 기본권과 관계되므로 위탁대상이 아닌데도 조례를 개정하여 위탁하거나, 기초자치단체의 조례내용이 광역자치단체의 조례를 위반하면 자치법규로서의 효력을 상실하는데도 일부 시·군·구가 상위행정기관의 조례에 없는 내용을 삽입하여 위탁하는 사례는 적법하지 못하다.

2) 명칭변경의 법적 논란과 위법성

지방교육청이 별도의 평생학습관을 설치하거나 도서관의 명칭을 평생학습관으로 변경하는 법적 근거는 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정」, 그리고 「평생학습법(안)」, 자치조례 등이다. 이들을 중심으로 법적 논란과 위법성을 적시하면 다음과 같다.

- ① 공공도서관의 명칭변경은 법적 근거가 확실한가. 「도서관 및 독서진흥법」 제21조 제1항의 규정에 의하여 설립된 공공도서관을 평생학습관으로 변경할 수 있는 법적 근거는 전혀 없다. 그렇다면 춘천시립도서관 등은 「지방교육자치에 관한 법률」 제41조(교육기관의 설치) 제1항(교육감은 그 소관사무의 범위 내에서 . . . 교육기관을 설치할 수 있다)에 의거하여 변경된 것으로 추론할 수 있는데, 그 조항은 독립된 평생교육정보관을 신설할 경우에 적용하는 규정이다. 또한 서울시 교육청은 「평생학습법(안)」 제13조 제4항(지역에 특성에 따라 공공도서관을 활용할 수 있다)을 근거법령으로 내세우는데 법문의 자의적 해석과 취지의 왜곡도 문제지만 아직 공포되지 않은 법률(안)에 불과하다. 따라서 일부 시·도 교육청의 공공도서관 명칭변경은 명백한 위법행위이다.
- ② 평생학습관은 직속기관의 설치 또는 개편기준에 부합하는가. 교육감이 「지방교육자치에 관한 법률」 제41조에 의거하여 직속기관을 설치하거나 개편하고자 할 때는 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조의 각호를 고려하여야 한다. 그런데 「서울특별시교육청행정기구설치조례」는 평생학습관 및 도서관의 업무(제32조와 제37조)를, 「동조례시행규칙」은 각각의 자료봉사와 사무분장(제40조 제4항과 제43조 제4항)을 대동소이하게 명시하고 있다. 이것은 상술한 규정 제4조의 1호(기구의 목적과 기능의 명확성·독자성·계속성) 및 5호(통솔범위, 기능의 중복유무 등 기구의 능률성)에 위배된다.
- ③ 평생학습관의 설치조례는 상위법을 따르고 있는가. 서울시의 설치조례 제37조(도서관의 업무)는 ‘평생교육에 관한 내용’을 의도적으로 배제하고 제32조(평생학습관의 업무) 1호(평생학습 및 문화활동지원에 관한 사항)에 규정하였다. 그렇다면 도서관은 평생교육과 무관하다는 의미인데, 「도서관 및 독서진흥법」 제2조 4호(공공도서관이라 함은 . . . 평생교육을 증진함을 주된 목적으로 하는 도서관을 말한다) 및 제20조 5호(. . . 평생교육의 주축 또는 장려)에는 평생학습기능을 분명하게 규정하고 있다. 따라서 상위법에 명시

된 도서관의 정체성과 기능을 부정하거나 상치되는 내용을 규정한 조례는 법적 효력을 갖지 못한다.

3) 구조조정의 위법성

구조조정에 적용되는 법령으로는 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정」 및 「동 규정 시행규칙」, 그리고 자치단체의 조례 및 교육규칙이 있다. 이들의 적용상 위법성을 분석하면 다음과 같다.

- ① 일부 자치단체의 조례나 규칙에 명시된 도서관장의 복수직렬(행정직 또는 사서직) 보임 규정은 적법한가. 「도서관 및 독서진흥법」 제24조 제1항은 사서직 관장제를 천명하고 있으므로 일부 교육청이 구조조정을 단행하면서 조례나 규칙에 행정직을 보임할 수 있도록 규정한 것은 명백한 법률위반이다. 이 경우에 상위법을 위반한 조례자체가 효력을 상실한다. 다만 「서울특별시교육행정기구설치조례시행규칙」 제42조가 ‘...도서관의 규모에 따라 지방이사관·지방부이사관·지방사서서기관·지방사서사무관 또는 사서주사로 보한다’라고 규정한 것은 「지방공무원임용령」 제3조 제1항의 별표 1에서 사서직의 상한 직급이 4급(사서서기관)으로 제한되어 있기 때문이다. 그렇다 하더라도 서울시 교육청이 대통령령에 의거하여 일부의 도서관에 2~3급의 행정직 관장을 보임하도록 명문화한 규칙은 상위법 우선원칙에 저촉된다.
- ② 구조조정이라는 명분으로 관장직급을 하향조정하는 것이 정당한가. 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제12조 제2항은 직속기관장의 직급을 시·도의 조례 또는 교육규칙으로 정하도록 명시하였다. 이에 따라 상당수의 시·도 교육청은 도서관의 규모에 따라 관장직급을 정하되, 현재보다 낮추는 방향으로 자치법규를 개정하고 있다. 이러한 하향식 구조조정에 결정적인 영향을 미치는 법령은 상술한 규정의 시행규칙 제4조 제2항에서 명시한 직급별 정원채정기준이다. 따라서 법령의 적용상 별다른 하자는 없으나, 도서관의 구성요소(인력, 장서, 시설)를 감안하여 적정한 직급의 관장이 보임되지 않을 경우 「도서관 및 독서진흥법」의 목적을 달성하는데 저해요인으로 작용할 것이다.
- ③ 총정원제 및 직급별 정원채정기준에 의한 구조조정은 적법한가. 공공도서관에 사서직원을 배치할 때 적용되는 상위법은 「도서관 및 독서진흥법」 제6조 제1항에 의거하여 규정한 「동법 시행령」 제4조 제1항(별표 2)이지만 현재의 구조조정은 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙」 제3조 제1항(총정원), 제4조 제1항(종류별 정원채정기준) 및 제2항(일반직의 직급별 정원채정기준)에 근거한다. 즉, 건물면적과 장서수를 기준으로 자격증 소지자를 배치하도록 규정한 상위법령이 무시되고 총정원과 직급별 정원채정기준을 정한 하위규칙을 갖대로 삼는 위법적 구조조정이 진행되고 있다.

3. 해체위기의 탈출구 모색

한국 공공도서관계는 행정기관에 대한 민영화 또는 위탁정책, 보직탈환을 위한 관료집단의 명칭변경 기도, 전방위적 구조조정 등으로 초유의 해체위기에 직면하고 있다. 기획예산위원회는 비틀거리는 문화예술계에 구조조정이라는 극약처방을 내린 가운데, 행정자치부는 예산절감을 핑계로 도서관의 다운사이징과 민간위탁을 강요하고, 교육부와 지방교육청은 평생학습을 지상과제로 호도하며 도서관의 다운사이징과 형질변경을 시도하고 있다. 그런데도 문화관광부는 부처 이기주의와 관장직의 탈취음모로 요동치는 기반위에 장미빛 '새문화정책'을 발표하고 있다. 「도서관 및 독서진흥법령」을 금과옥조로 삼기던 사서직은 영육의 고통을 주체하지 못하고 있다. 지금 공공도서관계를 향한 전방위적 위협은 종래의 흠집내기와 전혀 차원이 다르며, 특히 명칭변경은 해체기도로 규정할 수밖에 없다. 이에 그 탈출구를 제시하면 다음과 같다.

1) 대중적 지지기반의 강화

현 단계에서 가장 절박하면서도 중요한 과제는 대중적 지지기반을 강화하는 일이다. 한국 공공도서관의 아킬레스건이 대중적 기반의 절대 취약성에 있다는 사실은 일련의 해체기도가 추진되는 동안 도서관협회가 주도한 각고의 투쟁과 항변에도 불구하고 문화계나 시민단체의 동참과 협조가 매우 부족했다는데서 극명하게 노정되었다. 1996년 하와이주립 공공도서관시스템이 Baker & Tayler(B&T)사에 위탁되었을 때, 도서관계와 시민이 연대 투쟁하여 1년만에 취소시킨 사례는 많은 것을 시사한다. 따라서 다음과 같은 단계적 행동요령이 필요하다.

- ① 해체기도가 감지되면, 공공도서관은 공비운영성, 무제한적 공개성, 무료이용성을 기본요건으로 봉사하는 '정보문화의 병기창'이며 시민의 기본권(지적자유권, 문화향수권, 평생학습권)을 보장하는 사회문화적 메커니즘이라는 점을 대대적으로 홍보한다. 동시에 자치단체가 도서관을 설립·육성하여 모든 주민에게 정보자료와 인간적 봉사를 제공하는 것은 기본권 보장을 위한 헌법적 책임인 동시에 납세자에 대한 최소한의 의무인 반면에 지역주민은 자치단체에게 양질의 도서관봉사를 요구할 권리가 있다는 사실도 주지시킨다.
- ② 시민단체가 주관하는 공청회나 토론회를 통하여 해체기도의 실제적 진실은 관료집단이 기득권을 수호하거나 관장직을 탈취하는데 있다는 점을 천명한다. 그리고 해체기도는 행정직 관장의 보임, 과조직의 축소, 도서관 고유기능의 위축을 초래하고 종국에는 지역사회의 문화기반이 와해된다는 사실을 분명하게 인식시킨다. 후속조치로 시민단체, 출판문화계 등과 연대하여 강력한 저지운동(공한발송, 성명서 발표, 서명작업, 전단배포, 반대집회)을 전개한다.

- ③ 조례제정권을 확보하고 있는 지방의회에 조례의 문제점과 위법성 지적하고, 현명한 판단을 촉구한다. 특히 지방의회의 관련소위원회에 소속된 위원들에게 다양한 채널(직접 방문, 전화통화, 전자우편, 웹사이트 등)을 이용하여 의견전달과 반대논리를 파상적으로 전개한다. 조례가 지방의회에 상정될 경우, 심의·의결과정을 주목하고 조례통과에 동조한 의원들의 발언내용을 지역사회에 알린다.

2) 자아성찰에 기저한 정체성의 확립

한 국가 및 지역사회의 정보문화는 각종 자료의 체계적인 수집과 보존, 적극적인 이용과 재생산의 절묘한 조화로 풍요해진다. 그 중심 축에 공공도서관이 위치해야 한다는 사실은 누구도 부인하지 못할 것이다. 미국의 공공도서관은 오래 전부터 시민사회의 필수적인 생활공간으로 자리잡아 왔음에도 불구하고 1987년에 기본목적은 지역사회의 활동센터, 지역정보센터, 평생교육 지원센터, 자율학습센터, 대중자료도서관, 취학전 학습유인기관, 참고도서관, 연구센터로 재정립하고⁸⁾ 기능강화를 서두르고 있다.

그러나 국내의 공공도서관은 아직도 부초의 신세를 면하지 못하고 있다. 대중들에게 필요한 정보가 어떤 것인지를 제대로 파악하지도 않고 이용하지 않는다고 불평한다. 실물장서의 개발과 확보는 외면한 채 전자도서관을 숭상한다. 낭비요소는 그대로 두고서 걸핏하면 예산 및 인력타령이다. 애타적 봉사자세는 어디로 가고 이용자의 무지만을 탓한다. 그리고 이용자를 찾아 나서는 것이 아니라 앉아서 기다린다.

이제 우리 문화의 천박성, 선정주의, 가벼움의 세태를 극복하는 동력으로서의 도서관을 재생시켜야 한다.⁹⁾ 따라서 새로운 문화의 세기를 앞둔 공공도서관계는 상술한 부류의 행적과 역할을 성찰하고 타자에 의해 훼손된 정체성을 깨매어 미래상을 형상화하지 않으면 안 된다. 미래의 공공도서관은 새로운 패러다임과 정보마인드를 최대한 수용하되 정보문화의 광장, 기록매체의 보고, 통시대적 및 공시대적 지식정보의 교류장, 정보자료의 제공센터, 독서진흥의 구심체, 평생교육의 메카로서의 정체성을 확립하여야 한다. 그것만이 무차별적 경제논리와 정보문화를 천대하는 행정논리로부터 난타 당하지 않는 유일한 길이다.

3) 해체기도에 대한 대응논리의 개발

공공도서관의 해체기도를 주도하거나 비호하는 집단은 지역사회에 미칠 파장과 폐해에 대

8) Charles R. McClure, et al., *Planning and Role Setting of Public Libraries : A Manual of Operations and Procedures*(Chicago : American Library Association, 1987), p. 28.

9) 이종한, "공공도서관과 평생학습관의 근본적 차이 : 공공도서관의 혁명이 필요하다," 서울의 공공도서관발전 을 위한 시민 대토론회(세종문화회관 대회의실, 1998, 12. 10), p. 22.

하여 고민하지 않는다. 애당초 정보문화센터로서의 정체성 훼손이나 변질, 기능퇴락, 지역주민의 기본권 약화 등은 안중에 없다. 오직 자리보전과 기득권 유지가 지상과제일 따름이기에 그들이 내세우는 명분과 목적은 설득력이 없다. 그렇다 하더라도 해체기도는 계속되고 있으므로 무력화시킬 수 있는 대응논리가 필요하다.

- ① 위탁의 핵심명분은 운영비용의 절감과 봉사수준의 제고이다. 그러나 어떤 위탁사례에서도 비용이 절감되고 봉사의 질이 향상되었다는 증거가 없는 것은 봉사업무의 비용환산이나 봉사수준의 정량적 평가가 어렵기 때문이다. 위탁구상은 도서관에 경제적 가치를 유입시키는데 치중하므로 전통적 가치인 책임성, 공정성, 공익성이 무제한적으로 침해될 수밖에 없다. 따라서 고유업무(장서개발, 분류업무, 대출 및 정보봉사 등)를 제외한 일반업무(시설 및 설비의 유지보수, 경비업무, 청소업무, 복사업무 등)와 편목업무 가운데 규모의 비경제가 발생하는 일부에 한정하여 외주나 부분위탁을 위한 모형을 개발해야 한다.
- ② 명칭변경의 최대 명분은 평생학습기능을 강화한다는 것이다. 일각에서는 명칭변경만 있을 뿐 공공도서관의 기능수행에 변화가 없다고 주장하지만 전혀 설득력이 없다. 왜냐 하면 평생학습관과 공공도서관은 상위법령이 다르기 때문에 단기적인 기능약화는 물론 장기적인 정책수립 및 집행상의 불협화음이 불가피하다. 따라서 도서관의 정체성에 부합하는 행정지도와 재정지원을 강화하면서 평생교육적 기능의 활성화를 모색해야 할 것이다.
- ③ 구조조정의 요체는 불필요한 조직 및 인력을 축소하고 기능강화가 필요한 부서를 확대 개편하여 운영의 효율성을 제고시키는데 있다. 그런데 공공도서관의 경우는 관장직급의 격하, 과조직의 축소, 사서직의 퇴출에 치중하고 있어 기능의 활성화를 기대하기 어렵다. 따라서 감량위주의 파행적인 조정보다는 조직구조의 개편, 합리적인 사무분장, 적재적소의 배치를 통하여 봉사기능을 극대화하는 방향으로 추진되어야 한다.

4) 위법행위에 대한 법적 조치의 강구

어떤 나라에서도 유래를 발견할 수 없는 퇴행적 현상이 한국의 공공도서관계를 강타하고 있다. 도대체 상위법에서 규정한 공공도서관의 명칭 등이 자치법규인 조례에 의해 왜곡될 수 있다는 현실을 어떻게 납득해야 하는가. 해체기도와 관련된 법령 및 적용상의 위법성을 검토·분석하여 다각적인 대응방안을 강구하되, 필요하다면 법적 소송도 준비하여야 한다.

- ① 공공도서관은 헌법·도서관 및 독서진흥법의 체계를 우선적으로 적용받는 문화시설이다. 그러므로 지방(교육)자치단체는 「도서관 및 독서진흥법」 제21조(공립공공도서관의 설립·육성 등)와 제22조(공립공공도서관의 운영)에 따라 일반회계에서 운영비(그 일부)를 부담하고 직접 운영하는 것이 원칙이다. 그런데 지방자치법 및 평생학습법(안)에 근거하여 도서관을 위탁하거나 다른 조례를 제정하여 명칭을 변경하는 행위는 특별법 우선원칙에 위

배되므로 관련기관에 청원서를 제출하는 등의 법적 대응방안을 모색하여야 한다.

- ② 사회교육법의 대체법률로 입법 예고된 평생학습법(안)은 도서관을 많은 평생교육기관 중의 하나로 규정하는데 불과하므로 이 법(안)에 근거하여 관련조례를 제정하고 명칭을 변경하는 것은 위법이다. 따라서 명칭변경의 근거가 되는 설치조례에 대한 효력정지 또는 무효소송을 검토하여야 한다.
- ③ 「도서관 및 독서진흥법」 제24조 제1항에서 규정한 사서직 관장제는 1998년 1월 1일부터 효력이 발생하였다. 그런데도 아직까지 일부 자치단체의 「○○○도서관 설치조례」가 상위법을 위반한 내용을 방치하고 있는 것은 자치단체의 직무유기에 해당한다. 문화관광부장관은 광역 및 기초자치단체에 협조공문을 발송하여 조례개정을 재촉하여야 한다. 그리고 관련학회 또는 시민단체의 명의로 자치단체장을 고발하고 조례의 효력정지 또는 무효소송을 제기하여야 한다.
- ④ 1998년말 현재 전국 365개 공립공공도서관 중에서 209개관(57.3%)에 사서직 관장이 보임되었으며, 운영주체별로는 교육자치단체가 187개관(86%), 행정자치단체가 22개관(15%)이다.¹⁰⁾ 따라서 행정직이 관장직을 수행하는 156개관(42.7%)은 명백한 실정법 위반이다. 이에 대해서는 행정직 관장의 직무를 정지시키는 소송을 제기할 필요가 있다.
- ⑤ 일부 자치단체가 「○○○○○설치조례」(목포문화사업소설치조례, 강원평생교육정보관설치조례, 서울특별시교육청행정기구설치조례 등)에 근거하여 명칭을 변경한 것은 「도서관 및 독서진흥법」 제21조 제1항을 위반하였기 때문에 원인무효이다. 또한 일부 시교육청의 조례는 상위법에서 규정한 공공도서관의 평생교육기능을 의도적으로 누락시켰다. 따라서 이 조례의 무효소송을 제기하여야 한다.

5) '지방도서관 및 독서진흥위원회' 구성의 촉구

민간위탁이나 명칭변경의 직접적인 근거법령은 자치단체의 조례와 규칙이다. 이를 저지하기 위하여 도서관협회, 문헌정보학 관련학회, 공공도서관수호비상대책위원회 등이 전국의 자치단체와 지방의회를 상대로 항의방문, 공한발송, 성명서 발표 등의 방식으로 대응한 결과, 많은 성과도 있었지만 한계점도 노출되었다. 그렇다면 저의가 불순하고 도서관의 정체성 훼손이 불가피할 것으로 판단되는 해체기도의 경우, 관련조례가 의회에 상정되기 전에 차단할 공식적인 채널을 확립하는 것이 절개 필요하다.

이미 1997년에 '지방도서관 및 독서진흥위원회'의 필요성과 구성내용을 포함한 공공도서관 조례의 통합모형이 제시된 바 있다.¹¹⁾ 대구광역시가 1998년에 위원회를 구성하다가 중단한 상

10) 공공도서관협의회, 공공도서관요람 : 1999(서울 : 동협의회, 1999), p. 7.

11) 권기원, 윤희운, "국내 공공도서관 조례의 통합모형 연구 : 6대 도시 광역자치단체를 중심으로," 문헌정보

태이며, 경기도가 1999년 6월초에 발족하기 위하여 조례제정에 착수하였다. 만약 각 시·도에 지방위원회가 구성된다면 명칭변경을 비롯한 해체기도에 대응할 공식채널이 확보되므로 그 부당성이나 문제점을 논의하고 조례의 개악을 미연에 방지할 수 있을 것이다.

따라서 「도서관 및 독서진흥법」 제10조 제2~3항 및 「동법 시행령」 제15조에서 규정한 '지방도서관 및 독서진흥위원회'의 구성을 촉구하여야 한다. 이 위원회는 공공도서관의 균형있는 발전과 독서진흥에 관한 주요 사항을 심의하는 기구로서 10인 이상 20인 이하로 구성하도록 규정하고 있다. 위원회는 당연직인 지방자치단체장과 대표도서관장, 자치단체장이 추천하는 7인(고위직 담당공무원 1인 + 학계 3인 + 문화예술계 2인 + 민간도서관 대표 또는 시민단체 1인), 지방의회 의장·교육감·교육위원회 의장이 각각 2인씩 추천하는 6인을 포함한 총15명 내외로 구성하는 것이 적절하다.

6) 행정체계의 난맥상 타파계획의 추진

국가차원의 도서관정책은 문화관광부가 주관하는 반면에 현장의 관리 및 운영권은 교육부 산하의 지방교육청과 행정자치부 산하의 지방자치단체(시·도 및 시·군·구청)에 귀속되어 있다. 이러한 행정체계의 난맥상이 공공도서관의 후진성에 결정적 인자로 작용하여 왔다는 사실은 무수하게 지적된 바 있다. 그럼에도 불구하고 어느 정부에서도 부처 이기주의를 극복하지 못하였고, 국민의 정부에서도 '작고 효율적인 정부'를 구현한다는 원칙 하에 정부조직법을 개정하였으나 도서관 행정체계의 일원화는 안중에 없었기 해체위기를 초래하였다. 문화관광부는 1998년 10월 19일자로 발표한 '새문화정책'에서 중점과제의 하나로 '2003년까지 공공도서관을 550개관, 2011년까지 750개관을 확보(인구 6만명당 1개관 수준)한다'는 세부계획을 수립하였다.¹²⁾ 교육부 및 지방교육청의 일부 관료집단은 관장직을 탈환하는데 진력하고, 행정자치부 및 일부 자치단체는 경제논리에 몰입되어 민간위탁을 추진하고 있다.

바로 이것이 공공도서관 정책의 현주소이다. 정부내의 정책부처와 집행부처간의 갈등과 혼선 이 상존하는 한 '도서관의 수준이 국력을 좌우한다'는 명제는 결코 성립될 수 없다. 게다가 지방자치체의 실시로 도서관 행정체계의 난맥상은 더 심화되었기 때문에 대통령의 결연한 의지가 없으면 해소될 수 없다. 따라서 도서관계는 행정체계의 합리적인 개선모형을 개발하여 대토론회나 공청회 등을 통하여 여론을 조성하고, 2002년말 대선공약에 포함되도록 함으로써 신정부의 발족과 더불어 행정체계의 일원화를 구현하는 전략적 계획을 추진하여야 한다.

학회지, 제31권, 제4호(1997, 12), pp. 113-137.

12) 박광부, "국가의 도서관 발전정책 방향," 서울의 공공도서관발전을 위한 시민 대토론회(세종문화회관 대회의실, 1998, 12. 10), p. 15.

IV. 결론 및 제언

어느 국가나 시대를 불문하고 공공도서관은 경제적 효용가치보다 정신문화적 존재가치가 중시되는 정체성을 가진다. 따라서 공공도서관이 지역주민의 정보이용과 문화활동 및 평생교육을 증진시키고 독서생활화를 선도하는 구심체로서의 역할을 수행해야 한다는 당위성에는 어떤 궤변이나 반론도 범접할 수 없다.

그럼에도 문화치매의 증세가 심각한 일부의 자치단체와 관료집단은 사서직 관장제의 파기를 은폐한 채 위탁구상, 명칭변경, 구조조정 등의 방식으로 해체기도에 몰입하여 왔다. 그 중에서도 명칭변경은 정체성의 훼손차원을 넘어서 존립기반을 와해시키므로 진시황의 분서갱유, 나치스트의 파괴행위, 맥카시의 위상격하 선동 등의 역사적 탄압사건보다 더 중대한 사안으로 간주된다. 도서관계와 문화계가 경제논리에 기저한 위탁구상, 평생학습기능의 강화를 빌미로 하는 명칭변경, 다운사이징의 수단으로서의 구조조정에 극도의 배타적 입장을 견지하는 이유도 바로 해체상황을 우려하기 때문이다.

문화관광부는 '읽으면 행복합니다'라는 슬로건과 '책키 북키(Chaki & Booky)'라는 국적불명의 캐릭터를 내걸고 전국민 책읽기 운동을 전개하기 전에 공공도서관에 대한 부처간의 동상이몽을 해소하고 천박한 집단이기주의와 보직 탐닉성을 타파하는데 앞장서야 한다. 단언하건대, 어떠한 경우에도 공공도서관을 독서캠페인의 지축으로 상정하지 않으면 과거의 시행착오를 답습한 전시행정으로 전락할 수밖에 없을 것이다. 아무리 훌륭한 도서관정책을 추진하더라도 집행구조가 난립된 현재의 행정체제로는 담보상태를 탈피하지 못할 것이다.

도서관계와 학계는 지금의 해체위기가 대중적 지지기반을 확립하지 못한데서 배태되었다는 자기반성을 전제로 지역주민을 유인하는 자료중심의 봉사프로그램을 개발·제공하는데 주력하는 한편, 조속한 시일내에 신세기 공공도서관의 패러다임과 정체성을 형상화하는 작업에 착수해야 한다. 몽매인들의 억제논리와 술수를 잠재우는 절묘한 해법이나 첩경은 결코 있을 수 없다. 비록 담당부처의 불협화음과 자치단체의 파행적 운영으로 정체성이 훼손되고 퇴출의 고통이 수반되더라도 사서직 관장제라는 대원칙을 고수하는 방향으로 내부 결속을 강화하지 않으면, 또 다른 해체의 변주곡이 도서관계를 엄습할 것이다.

참 고 문 헌

- 공공도서관수호비상대책위원회. “공공도서관 위기상황, 어떻게 풀 것인가.” 서울의 공공도서관 발전을 위한 시민대토론회. 서울 : 세종문화회관 대회의실, 1998, 12. 10.
- 공공도서관협의회, 공공도서관요람. 서울 : 동협의회, 1999.
- 권기원, 윤희윤. “국내 공공도서관 조례의 통합모형 연구 : 6대 도시 광역자치단체를 중심으로.” 문헌정보학회지, 제31권, 제4호(1997, 12), pp. 113-137.
- 문화부. 지역문화 발전을 위한 공공도서관의 역할 및 육성방안에 관한 연구. 서울 : 문화부, 1990.
- 서울시도서관연구회. “공공도서관이 없어진다.” 도서관연구회소식, 제65호(1998, 11·12), pp. 4-7.
- 윤희윤. “공공도서관계의 당면과제와 해결방안.” 도서관문화, 제37권 제1호(1996, 1·2), pp. 20-21.
- 윤희윤. “공공도서관 위탁구상의 쟁점분석과 대응방안.” 도서관, 제53권, 제3호(1998 가을), pp. 9-46.
- 윤희윤. “한국 공공도서관의 진로 : 명칭변경 음모를 중심으로.” 한국도서관·정보학회 동계학술발표회논문집(1998, 12), pp. 14-28.
- 한국도서관협회. “공공도서관 명칭변경 저지활동.” 도서관문화, 제39권 제6호(1998, 11·12), pp. 56-60.
- 한국도서관협회 편. 서울특별시 공공도서관 현안문제 관련 자료집(미공간). 1998. 12.
- 한국도서관협회. “자료 : 우리나라 도서관 발전을 위한 긴급 건의문 ; 새정치국민회의는 집권 여당으로서 올바른 정책정당이 되어야 합니다 ; 사회교육법개정법률안 내용 수정 건의 ; 도서관 및 독서진흥법 개정 촉구 건의문(의사 13130-526) ; 서울특별시의회 도서관 및 독서진흥법 개정 촉구 건의문에 대한 한국도서관협회의 의견 ; 공공도서관 민간위탁 검토 철회 요청.” 도서관문화, 제40권 제1호(1999, 1·2), pp. 74-89.
- 한국문화예술진흥원 문화발전연구소. 도서관 발정정책 및 행정체계 개선방안 연구. 서울 : 동 연구소, 1993.