

공공도서관 행정체계 개편방안 연구*

A Study on the Reform Plan of the Public Library Administrative System in Korea

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)**

목 차

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| 1. 서론 | 3. 공공도서관 행정체계의 쟁점분석과 개편방안 |
| 2. 공공도서관 행정체계의 변천과정과 진모 | 3.1 행정체계의 개편논의와 쟁점 |
| 2.1 행정체계의 변천과정과 현주소 | 3.2 행정체계의 바람직한 개편방안 |
| 2.2 행정체계의 난맥상과 폐해 | 3.3 행정체계 일원화를 위한 후속조치 |
| | 4. 요약 및 결론 |

초 록

이 연구는 국내 공공도서관 행정체계의 변천과정과 난맥상, 그에 따른 폐해를 진단하고 종래의 개선논의와 쟁점을 분석한 다음에 바람직한 개편방안과 후속조치를 제안하는데 목적이 있다. 이를 위하여 도서관 행정체계의 일원화(통합) 모형, 도서관의 지방행정기구화 방안, 자치단체의 도서관 운영·관리 방안을 제안하였다. 그리고 일원화를 위한 후속조치로 재산권 이관, 재정부담의 해소, 신분변동에 따른 불이익 차단, 관장직급의 조정, 사서직제의 개편, 관계법령의 개정 등을 제시하였다.

ABSTRACT

The purpose of this study is to diagnose the changes, complexity and ill effects of the public library administrative system in Korea, to analyze its previous research and improvement issues, and to suggest reform plans and subsequent action. To do so, the author has proposed a unification model for the library administrative system, the library status in the local administrative organization, and the library management plan of the local government. And the author has suggested various subsequent actions for the unification of the library administrative system, that is, the transfer of property, relief of the financial burden, removal of the disadvantages caused by the status change, adjustment of the library director's position, improving the personnel system of librarianship, and amendments to the relevant laws and regulations.

키워드: 공공도서관, 도서관 행정체계, 도서관 행정체계 통합모형, 도서관 정책, 도서관 경영
Public Library, Library Administrative Systems, Library Policy, Library Administration and Management

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임.
(KRF-2008-327-H00013)

** 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)

논문접수일자: 2009년 7월 21일 최초심사일자: 2009년 8월 24일 게재확정일자: 2009년 9월 15일
한국문헌정보학회지, 43(3): 5-29, 2009. [DOI:10.4275/KSLIS.2009.43.3.005]

1. 서론

1963년 「도서관법」을 제정할 당시 27개관에 불과하던 공공도서관이 2007년말을 기준으로 607개(공립 583개, 사립 24개)로 증가하였다. 그 기능도 단순 영조물로서 열람석 위주의 ‘공부방’에서 ‘지식정보의 체계적 보존 및 제공시스템’으로 변모하고 있다. 특히 최근에는 지식정보서비스 뿐만 아니라, 다양한 평생학습 내지 문화프로그램을 제공하는 ‘지역사회의 복합적 문화공간’으로 확대되고 있다.

이에 편승하여 2006년 10월 4일자로 전부 개정된 「도서관법」(법률 제8029호)도 종래의 법률과 비교할 때 도서관의 공공성과 사회적 책무성을 더욱 강조하고 있다. 이를 방증하는 입법취지인 동시에 골자가 인터넷 정보유통과 지식기반 사회에 부응하기 위한 국민의 정보기본권 보장, 국가의 도서관정보정책 수립 및 집행기능 강화, 지방분권 패러다임을 수용한 자치단체 및 지역대표도서관의 정책기능 강제, 지식정보격차 해소, 취약 및 소외계층을 위한 도서관·정보서비스의 강화 등이다.

그럼에도 불구하고 입법취지를 구현하려면 도서관계의 산적한 과제를 우선적으로 해결해야 한다. 주요 내용은 도서관발전종합계획의 수정·보완, 도서관 행정(관할·운영)체계의 정비, 지방도서관·정보정책시스템의 제도화, 직무분석과 사서직제 개선, 인프라 확충과 각종 기준의 개정, 경영평가 및 통계시스템의 표준화, 유관기관과의 연계성 강화 등이다(윤희윤 2007, 35-52). 그 가운데 도서관발전종합계획은 2008년 8월에 확정·발표되었으므로 나머지 중에서 최대 숙원은 모든 시스템의 낙후

성과 부정합성 그리고 파행의 주범인 동시에 단초로 작용하는 공공도서관 행정체계의 난맥을 혁파하는 것이라 할 수 있다. 왜냐하면 행정체계의 이원화는 도서관 상호간의 정책적 공조, 인사이동과 인력활용, 장서개발과 공동보존, 상호대차와 문헌제공 봉사, 각종 문화프로그램의 운영, 직원연수 및 세미나 개최 등에서 많은 폐해와 역기능을 초래하고 있기 때문이다. 이를 방치한 채 도서관의 선진화와 지식정보 거점을 주장하는 것은 어불성설이다.

이에 본 연구는 공공도서관 행정체계의 변천과정과 난맥상, 그에 따른 폐해를 진단하고 종래의 개선논의와 쟁점사항을 분석한 다음에 바람직한 개편방안과 후속조치를 제안하고자 한다. 특히 지금까지 수행된 대다수 선행연구가 일원화의 당위성과 기본방향을 제시한 원론적 수준임에 주목하여 구체적인 분석과 실현가능한 해법을 제시하는데 치중함으로써 통합화에 일조하는데 목적이 있다.

2. 공공도서관 행정체계의 변천과정과 전모

2.1 행정체계의 변천과정과 현주소

도서관행정은 ‘실정법에 근거하여 독점적 권능을 확보한 국가나 자치단체가 도서관을 설립·운영하거나 대중에게 지식정보를 제공하기 위하여 각종 정책을 입안하고 집행·평가하는 행위’를 말한다. 그 범주에는 국가나 자치단체가 「도서관법」 및 관련법령에 근거하여 수행하는 거시적 행정과 개별도서관이 운영·관리

하는 미시적 행정이 포함된다. 이러한 도서관의 정책적 및 실무적 제반활동, 즉 행정행위를 제도적으로 지원하는 조직과 시스템이 도서관 행정체계다. 부연하면 정부의 주무부처에서 일선의 도서관에 이르는 상하향식 시스템과 채널을 말하며, 정책과 시책을 수립·집행하고 관리·조정하는 기능적 구조를 의미한다. 그렇기 때문에 도서관 행정체계는 자국의 역사, 정치체제와 정부조직, 행정구조와 조직문화의 산물이며, 따라서 가변적일 수밖에 없다.

먼저 국가차원의 공공도서관 행정체계가 성립된 것은 영국의 산업혁명으로 촉발된 국제사회의 근대화 추세에 편승한 구한말 개화기 이후로 볼 수 있다. 1895년 유길준이 『서유견문』에서 서양의 공공도서관을 소개한데 이어 20세기 초반의 대한도서관, 대동서관, 서적종람소, 동지문예관 등이 설립되었으나 한일합방으로 폐쇄되었다. 그 대신에 일제는 정치선전과 사회교화를 목적으로 50개관 이상을 설립하고 총독부 산하의 내무부 학무국이 관장하다가 내무

국, 학무국, 내무부의 순으로 관리주체가 변경되었다. 광복 이후부터 현재까지 도서관 행정체계의 변천과정을 지방(교육)자치 및 법령개정과 연계하면 <표 1>과 같다. 요컨대 거시적 도서관 행정체계의 정점에는 행정안전부와 교육과학기술부가 있으며, 각각에 자치단체와 교육청이 연계되어 있다.

다음으로 지방자치단체의 공공도서관 행정체계를 광역시·도 및 교육청의 행정기구 설치조례와 시행규칙과 연계하여 분석하면 <표 2>와 같다. 즉 광역자치단체는 문화(관광, 체육, 환경)국 산하의 문화(정책, 예술, 산업)과에서 전담하며, 지방교육청은 교육(정책, 평생)국 아래의 평생교육(학습, 직업, 체육, 보건)과에서 주관하고 있다. 그 대상이 공공도서관이고 사무분장 내용도 ‘도서관의 설치·육성, 운영지원, 지도·감독, 폐지’로 동일함에도 불구하고 자치단체는 문화기관으로 규정한 반면에 교육청은 평생교육(학습)시설로 간주하고 있어 극명한 인식차를 보여 주고 있다.

<표 1> 국가의 공공도서관 행정체계 변천과정

연도	주요 제도 및 법령의 내용	설치 및 운영주체	정책부서
1948	<ul style="list-style-type: none"> 『문교부직제』(대통령령 제22호) 제정: 제8조에서 '문화국 산하의 교도과가 ... 도서관 ... 관한 사항을 분장하도록' 규정 『지방자치법』(법률 제32호) 제정: 제125조에서 '지방자치단체는 법령의 범위 내에서 공공시설을 설치할 수 있도록' 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 문교부-교육청 내무부-자치단체 	문교부 문화국 교도과
1952	<ul style="list-style-type: none"> 교육자치제 실시(도서관 운영: 자치단체 → 교육청) 제정: 내무부장관이 지휘감독 일부 자치단체(시·도)는 도서관업무를 교육위원회에 이관하지 않음으로서 양자가 독자적으로 도서관 설치·운영 	"	문교부 문화국 사회교육과
1963	<ul style="list-style-type: none"> 『도서관법』(법률 제1424호) 제정: 제9조에서 사립공공도서관은 제1차로 시·군교육장, 제2차로 도교육위원회, 제3차로 문교부장관, 학교도서관은 당해 학교를 감독청으로 규정 1964년 교육자치제 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 문교부-교육청 내무부-시·도(시군구) * 문교부 이관 	문교부 문예국 사회교육과
1987	<ul style="list-style-type: none"> 『도서관법』 개정: 제22조에서 '모든 공립 공공도서관의 운영비는 자치단체의 일반회계에서 부담하도록' 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 문교부-교육청 내무부-자치단체 	문교부 사회국체교육국 사회교육제도과

8 한국문헌정보학회지 제43권 제3호 2009

연도	주요 제도 및 법령의 내용	설치 및 운영주체	정책부서
1991	<ul style="list-style-type: none"> 『도서관진흥법』(법률 제4352호) 제정: 제21조가 지방자치단체의 공공도서관 설립·육성 의무화, 제22조 제1항이 '자치단체가 설립·운영하는 공공도서관의 운영비를 당해 자치단체의 일반회계에서, 제2항이 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관의 운영비는 당해 자치단체의 일반회계예산의 범위 안에서 그 일부를 부담하도록' 규정 1990년 문화부 신설 	"	문화부 도서관정책과
1994	<ul style="list-style-type: none"> 『도서관 및 독서진흥법』(법률 제04746호) 제정: 제22조가 '공공도서관의 설립·육성'을 규정함. 내용은 구법과 동일 1994년 문화체육부 신설 	"	문화체육부 도서관박물관과
1995	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치제 도입: 자치단체 주도의 공공도서관 설립이 많아져 행정체계 양분화의 가속화 1998년 문화관광부 신설 	<ul style="list-style-type: none"> 행정자치부-자치단체 교육인적자원부-교육청 	문화관광부 도서관박물관과 (국중 도서관정책과 2006)
2006	<ul style="list-style-type: none"> 『도서관법』 전부개정(법률 제8029호): 제12조가 '대통령 소속의 도서관정보정책위원회 설치'를, 제22조가 '시·도의 지역대표도서관 설립·운영'을, 제24조가 '지방도서관정보서비스위원회의 설치'를 규정함. 또한 제29조에서 '공립 공공도서관의 운영 및 지원 등'을 규정하였으나 내용은 구법과 동일 	<ul style="list-style-type: none"> 행정자치부-자치단체 교육인적자원부-교육청 	도서관정보정책위원회 (문화관광부 도서관정보정책기획단)
2008	"	<ul style="list-style-type: none"> 행정안전부-자치단체 교육과학기술부-교육청 	"

〈표 2〉 광역시·도의 공공도서관 행정체계(담당부서) 현주소

시도	공공도서관 담당부서		공공도서관 수			
	자치단체	교육청	교육청	지자체	사립	계
서울	문화국 / 문화예술과	평생교육국 / 평생학습진흥과	22	40	7	69
부산	문화관광국 / 문화예술과	교육정책국 / 평생교육복지과	12	11	4	27
대구	문화관광체육국 / 문화예술과	교육정책국 / 평생체육보건과	12	2	2	16
인천	"	교육국 / 평생교육체육과	8	8	0	16
광주	문화체육정책실 / 문화예술과	"	5	8	0	13
대전	문화체육국 / 문화예술과	"	2	14	0	16
울산	"	"	4	4	0	8
경기	문화관광국 / 문화정책과	교육국 / 평생교육과	10	98	9	117
강원	환경관광문화국 / 문화예술과	교육국 / 평생교육체육과	22	22	0	44
충북	문화관광환경국 / 문화정책과	"	15	13	0	28
충남	문화관광국 / 문화예술과	"	20	26	0	46
전북	문화관광체육국 / 문화예술과	교육국 / 평생직업교육과	17	20	1	38
전남	관광문화국 / 문화예술과	교육국 / 평생교육체육과	20	30	0	50
경북	문화체육관광국 / 문화예술산업과	교육정책국 / 평생교육체육과	28	25	0	53
경남	문화관광체육국 / 문화예술과	교육국 / 평생직업교육과	24	21	0	45
제주	문화관광스포츠국 / 문화예술과	교육정책국 / 평생교육체육과	6	14	1	21

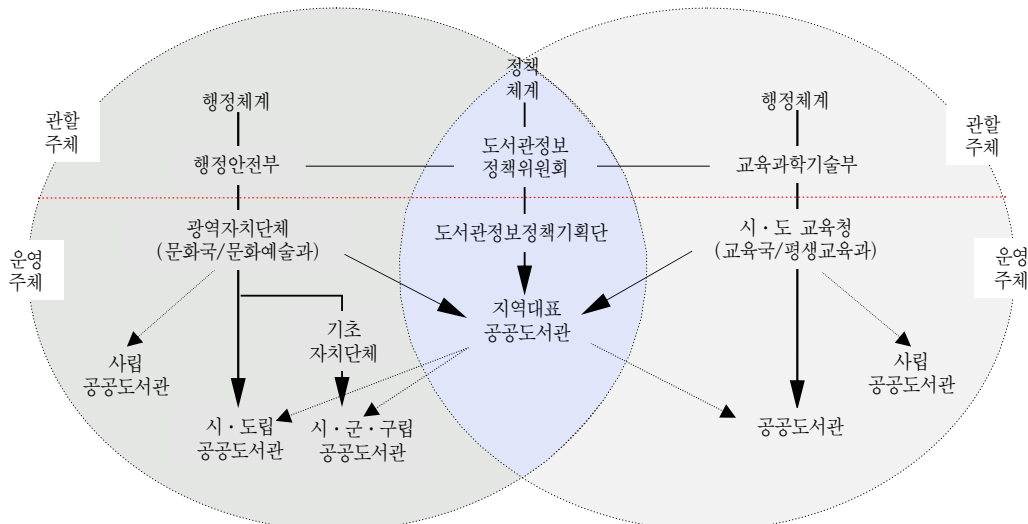
2.2 행정체계의 난맥상과 폐해

국내에서 공공도서관 행정체계를 논급한 많은 연구가 정책문제와 행정체계를 혼동하거나 구분하지 않음으로써 혼란을 가중시켜 왔다. 이를 대표하는 표현이 ‘공공도서관 행정체계의 다원화’이다. 국가차원의 정책주체는 문교부에서 문화부(문화체육부, 문화관광부)로 그리고 도서관정보정책위원회로 이관된 반면에 도서관 행정체계는 문교부(교육과학기술부)-교육청, 내무부(행정안전부)-자치단체의 양대 구조가 지속되고 있다. 따라서 공공도서관 행정체계는 이원화라는 표현이 정확하며, 그 전모와 난맥상은 <그림 1>과 같다.

이처럼 국내 공공도서관의 행정체계, 즉 중앙정부의 관할주체는 행정안전부와 교육과학기술부, 지방정부의 관리·운영주체는 자치단체(시·도청, 시·군·구청)와 교육청으로 이원화되어 있다. 이에 따른 폐해와 역기능에 대

해서는 수 차례에 걸쳐 단편적으로 개선되었는데 이들을 포함하여 다각도로 종합하면 다음과 같다.

첫째, 국가 및 자치단체가 수립하는 공공도서관 정책과 시책의 집행력을 약화시키고 있다. 실정법상 대통령 소속의 도서관정보정책위원회가 국가차원의 도서관정책을 수립·심의·조정하고 주관부처인 문화관광부가 시행하지만, 직접적 연계장치가 부재한 가운데 중앙정부의 도서관 관할주체가 행정안전부와 교육과학기술부로 양분되어 있고 일선의 관리·운영주체도 광역 및 기초자치단체와 시·도 교육청으로 분리되어 있기 때문에 정책의 집행력이 떨어질 수밖에 없다. 예컨대 2007년에 정부가 추진한 야간 연장개관의 경우, 자치단체 소속의 도서관은 적극 참여한 반면에 교육청 소속은 교육자치의 범주 내에서 소극적으로 대응하였다. 또한 지역단위의 정책수립 및 시행과정에서도 자치단체에 소속된 도서관은 자치단체



<그림 1> 공공도서관 행정체계의 전모와 난맥상

의 정책기조에 따라 운영방향을 조율하는데 비하여 교육청에 소속된 도서관은 자치단체의 정책방향과 무관하게 운영되고 있다.

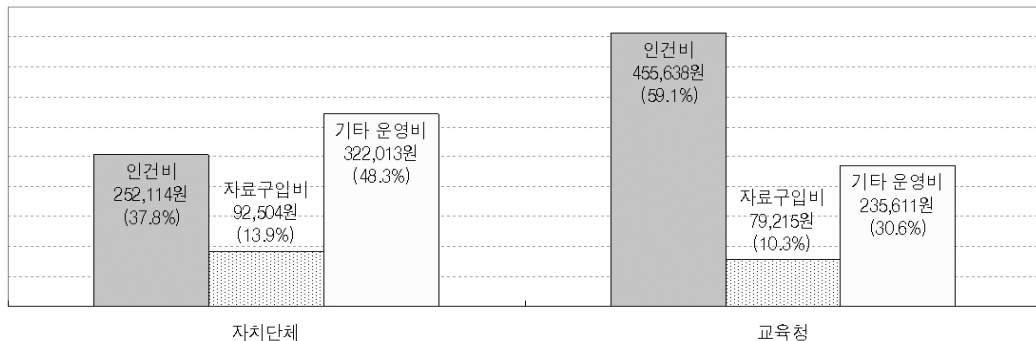
둘째, 도서관 행정기능의 중복성과 비효율성을 심화시키고 있다. 환언하면 세금으로 설립·운영되는 모든 공공기관에는 최소비용 및 최대효과의 원칙이 적용되어야 하므로 도서관 정책을 집행하는 행정기능도 일관성과 체계성이 중요하다. 그럼에도 불구하고 일선의 도서관 행정체계가 이중구조를 취하고 있어 재정지출 및 기능수행에서 중복이 불가피하고 비효율적이다. 이를 대표하는 미시적 사례는 동일한 봉사권역을 공유하는 복수의 도서관이 관리주체가 다르다는 이유로 유사하거나 동종의 문화(평생교육) 프로그램을 중복적으로 제공하고 있다. 거시적 사례는 동일지역의 자치단체와 교육청이 각각 도서관 세미나를 개최하며, 심지어 일부 시·도는 사서(도서관)연구회도 별도로 운영하고 있다.

셋째, 도서관 인프라, 즉 제도적 기반을 조성하는데 걸림돌로 작용한다. 이러한 사실은 자치단체가 교육청 소속의 도서관에 대한 예산지원에 소극적이고 반대로 교육청 소속의 도서관

은 자치단체의 부족한 재정지원을 비난함으로써 인프라 부실의 책임을 상호 전가하는 양상이 비일비재하다. 실제로 2007년말을 기준으로 운영주체별 예산지출을 비교한 <그림 2>를 보면 자치단체에 소속된 도서관의 인건비는 교육청 소속보다 적은 반면에 자료구입비와 기타 운영비는 그 반대이다. 이처럼 운영주체에 따라 편차가 심한 것은 각각의 인프라가 상대적으로 취약하다는 것을 의미한다.

넷째, 도서관의 사회적 정체성을 교란시키는 주범이다. 『도서관법』 제1조는 “... 자료의 효율적인 제공과 유통, 정보접근 및 이용의 격차 해소, 평생교육의 증진 등 국가 및 사회의 문화발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 자치단체는 <표 2>처럼 대개 문화국 산하의 문화예술과가, 교육청은 교육국의 평생교육과가 도서관의 설립·육성 및 지도·감독 기능을 수행하면서 각각 문화기반시설과 평생학습관으로 규정하고 있어 정체성의 혼란을 가중시키고 있다.

다섯째, 지역단위의 공공도서관 협력체계 구축을 저해한다. 광역시도 또는 동일한 봉사권역 내의 공공도서관 운영주체가 자치단체와 시



<그림 2> 자치단체 및 교육청 소속의 공공도서관 예산지출 비교

도 교육청으로 양분되어 있기 때문에 정책적 공조, 인사이동과 인력활용, 장서개발과 공동보존, 연장개관과 교차 휴관제, 상호대차와 문헌제공서비스, 각종 문화프로그램의 운영, 직원연수 및 세미나 개최 등에서 교류와 협력이 제대로 이루어지지 않고 있다.

마지막으로 가장 중요한 폐해는 대중의 지식정보 접근서비스 및 향유권을 차단하거나 약화시키는데 있다. 모든 공공도서관은 밀착형 지식문화 거점으로서의 정체성에 기반하여 지역주민의 다양한 지식정보 욕구를 충족시킬 때 대중적 지지기반을 강화할 수 있을 뿐만 아니라 존립기반을 견고하게 유지할 수 있다. 그럼에도 불구하고 행정체계 이원화가 도서관의 핵심역량인 장서개발과 정보서비스를 약화시킴으로써 대중의 정보기본권을 보장하지 못하고 있다.

요컨대 국내 도서관은 척박한 문화토양, 열악한 인프라와 시스템, 경제적 및 행정적 논리로 인한 정책적 후순위의 악조건 속에서도 양적 성장과 질적 충실화를 거듭하여 왔다. 그러나 고착된 행정체계의 이원화가 정책의 집행력 저하, 중복성 및 비효율성의 초래, 인프라 부실, 정체성 교란, 협력망 구축의 저해, 대중의 정보기본권 약화 등을 초래하고 있다. 도서관정책이 운영관리에 투영되어 지역주민의 지식문화적 편익을 극대화하기 위해서는 집단적(부처, 조직) 및 개인적 이기주의를 초월해야 한다.

3. 공공도서관 행정체계의 쟁점분석과 개편방안

3.1 행정체계의 개편논의와 쟁점

대다수 선진국의 공공도서관 행정체계는 일원화되어 있다. 그 중에서도 자치단체가 설립·운영하고 주정부의 교육당국이 감독하는 미국, 자치단체의 교육위원회가 관리하는 일본, 그 외에 교육부가 주도하는 핀란드와 대만 등을 제외한 대부분은 자치단체로 일원화되어 있다. 반면에 국내의 도서관 행정체계는 중앙정부의 관할부처 뿐만 아니라 지방정부의 운영·관리주체도 양분되어 있기 때문에 자주 비판의 도마 위에 오르고 있다.

그 가운데 1990년 이후에 수행된 대부분의 연구는 일원화 방안을 모색하는데 집중되었으며, 자치단체 소속으로의 일원화 방안과 교육청으로 통합하는 방안이 주류를 이루고 있다. 전자를 주장하는 논거는 도서관 서비스가 자치단체의 고유업무이고, 지역주민을 위한 문화공간으로서의 정체성이 강하며, 교육자치의 실시에 따른 교육청 소관의 도서관에 대한 문화관광부의 실질적 관여수단이 제한되어 있는 점 등이다(조석준 1993 ; 최향근 1996, 육경애 2000, 윤희운·구본권 2008). 반면에 후자는 도서관의 각종 업무가 혼합적이고, 운영관리에 대한 시도 교육청의 노하우가 자치단체보다 강하며, 교육적 기능을 더 강조해야 하고, 국가 인력개발 정책을 총괄·조정하는 교육인적자원부가 도서관정책을 관장할 때 정책실현과 상호협력이 가능하고 국가정책과의 연계도 용이하다는 점을 들고 있다(오세형 1997 ; 조현양, 이재원

2005). 그런가 하면 『도서관법』 개정에 따른 정책수립 및 추진방안을 제시한 연구는 행정체계 개편방안을 3가지(자치단체로의 일원화, 양자의 협력체제 구축, 단계적 일원화 여건 구축)로 제시하였다(김세훈 2007, 50-54). 또한 서울행정학회도 3가지를 대상으로 '현행유지 및 협력, 단계적 일원화 및 시범실시를 거쳐 자치단체로 일원화하는 방안'을 제시하였다(서순복 등 2007, 111-120).

따라서 도서관 행정체계 개편논의의 핵심점은 일원화의 '주체와 시점'으로 집약할 수 있

다. 부언하면 전자는 어느 주체로 일원화할 것인지를 정치적 및 정책적으로 결정할 사안이고, 후자는 일시에 모두 일원화할 것인지 아니면 단계적으로 선별 추진할 것인지를 실무적으로 판단할 문제이다. 그러나 전자가 결정되지 않으면 후자는 검토할 여지가 없다. 먼저 자치단체와 교육청으로 양분된 행정체계의 일원화 문제는 소속과 입장, 관점과 시각, 명분과 실리에 따라 극명하게 대립되어 왔으며 현재도 지속되고 있다. 각각의 입장과 주장에 대한 논거적 근거를 적시하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 공공도서관 행정체계 일원화 방안의 비교

구 분	자치단체로의 일원화	교육청으로의 일원화
논 거 (명분)	① 공공도서관은 지역사회를 위한 문화(행정)서비스 기관이다. ② 지역주민을 위한 도서관 서비스는 자치단체의 고유사무이며 역할이다. 반면에 교육청은 학교교육에 주력하며 공공도서관을 고유사무로 인식하지 않는다. ③ 1990년 이후에 교육청이 설립한 도서관은 거의 없으며, 절대 다수를 자치단체가 설립하였다. ④ 현재 자치단체 소속의 도서관이 교육청 소속보다 더 많으며, 앞으로 그 격차는 더욱 심화될 수밖에 없다. ⑤ 교육인적자원부의 도서관 설립 및 운영에 관한 법적 근거가 부실하고 명확하지 않다. ⑥ 2007년에 교육자치를 지방자치로 통합하기 위한 조치의 하나로 교육위원회가 지방의회의 상임위원회로 통합되었기 때문에 교육청 소속 도서관이 자치단체 소속으로 통합되는 것이 마땅하다. ⑦ 교육청 예산은 학생 등록금 등으로 구성되므로 지역주민에게 서비스하는 공공도서관에 지출하는 것은 바람직하지 않다. ⑧ 교육청의 도서관 지출예산이 충분하지 않다. 그 이유는 교육청 행정이 학교교육에 초점을 맞추기 때문이며, 따라서 앞으로도 도서관의 지원과 발전을 기대하기 어렵다. ⑨ 실정법의 한계에서 발원하지만 교육청 소속 도서관 예산의 지원기관과 집행기관이 달라 혼선과 파행의 가능성이 상존하고 있다. ⑩ 교육청 소속의 일부 도서관이 『평생교육법』에 근거하여 평생학습관으로 개칭·운영되고 있으며, 향후에도 그럴 개연성이 있다.	① 공공도서관은 사회의 모든 구성원을 위한 평생학습(교육) 지원시설이다. ② 교육청은 광역단위로 구성되어 있기 때문에 소속된 도서관이 광역자치단체 및 인접 기초자치단체에 서비스하는데 더 유리하다. ③ 기초자치단체의 행정서비스는 그 경계가 분명하므로 각각의 자치단체에 소속된 도서관의 서비스가 인접 자치단체에 제공되지 못하고 있다. ④ 지역사회에 산재하는 도서관 중에서 교육청 소속의 도서관이 역사적 정당성을 더 많이 확보하고 있다. ⑤ 교육용 재산(학교, 교육청 부지)에 건립된 도서관을 자치단체로 이관하는데 따른 회계절차상의 어려움이 있다. ⑥ 교육비 특별회계로 충당해 온 교육청 소속의 도서관 재정을 자치단체가 부담해야 하므로 행정자치부와 자치단체가 난색을 표하고 있다. ⑦ 자치단체 산하의 대다수 도서관이 기초자치단체 소속이어서 규모, 시설, 인력 등이 취약하므로 교육청 소속의 도서관을 자치단체로 이관할 경우 축소와 약화가 우려된다. ⑧ 교육청 소속의 도서관을 자치단체로 이관할 경우, 자치단체가 도서관을 운영할 역량과 여건이 부실하고 전문성도 기대할 수 없다. ⑨ 교육청 소속의 관장직급이 자치단체의 경우보다 높고 광역단위로 운영되기 때문에 자치단체보다 인사관리(승진, 이동 등)가 효율적이며, 업무공조나 상호협력에서 유리하다. ⑩ 교육청 소속의 도서관을 기초자치단체로 이관할 경우에 규모 및 기능축소로 대민서비스가 약화 내지 위축된다.

다음으로 도서관 행정체계를 일원화한다는 전제 하에 시점의 문제, 즉 일괄해서 일시에 일원화할 것인지, 선별하여 단계(연차)별로 일원화할 것인지에 대한 견해도 대립되고 있다. 최근에 수행된 정책연구는 현실적 절충안인 소위 '단계별 일원화 여건의 구축방안'을 제안하면서 그 근거로 다음 3가지를 제시하였다(서순복 등 2007, 78-79).

첫째, 행정체계 일원화의 필요성은 인정되지만 현실적 여건이 허용하지 않는 상황에서 단계적 접근을 통하여 중장기적으로 일원화될 수 있는 여건을 구축할 필요가 있다.

둘째, 여건이 가능한 자치단체부터 단계적 통합작업을 추진하되, 1~2개관을 일원화하여 시범운영하고 문제점을 검토한 후에 지속적인 추진여부를 결정할 수 있다.

셋째, 단계적 일원화 방안은 도서관 행정체계의 일원화 취지를 실천하면서 추진과정에서의 혼란을 방지하고 중장기적인 통합여건을 마련하는데 유리하다.

그러나 1991년 『도서관진흥법』을 제정할 당시 국회 문화관광위원회 심사보고서에서 '장기적으로는 자치단체로 일원화한다는 전제 하에 현행의 이원적 운영체제를 그대로 유지한다'고 명시한 대목을 반추할 필요가 있다. 그로부터 무려 16년이 경과하였지만 여전히 답보상태에 있다. 2007년 4월에는 국무조정실이 '공공도서관 운영'과 관련된 관계부처 회의를 개최하였고, 동년 6월에 행정자치부 산하의 주민서비스 혁신위원회가 '주민생활지원서비스 조정방안'의 일환으로 공공도서관 소관 및 운영부처의 일원화를 거론하였다. 이처럼 시급한 사안임에도 불구하고 단계적 방안을 거론하는 것은 도서관계

의 숙원이자 최대 장애요소인 일원화에 대한 의지가 미약함을 반증한다.

3.2 행정체계의 바람직한 개편방안

이제 한국은 과학강국, 경제대국, 문화입국을 지향하고 있다. 그러나 삶의 질을 강조하는 문화의 세기임에도 그 인프라와 제도적 장치는 매우 후진적이다. 이를 대표하는 사례가 문화적 기반과 수준을 측정하는데 필수적인 공공도서관의 개체수 부족과 부실이며, 더 심각한 폐해는 행정체계의 난맥이 초래하는 비효율성과 중복성이다. 따라서 종래의 원론적 접근과 논의를 지양하고 구체적인 개편방안을 제시할 필요가 있다.

3.2.1 도서관 행정체계의 일원화(통합) 모형

이미 쟁점분석에서 언급하였듯이 도서관 행정체계 일원화의 요체는 '교육청과 자치단체 중에서 어느 기관으로 통합할 것인가'의 문제이며, 자치단체로 일원화하는 것이 바람직하다. 그 근거를 본연의 정체성, 법리적 성격, 지방자치의 정황, 이해당사자의 선호도 등으로 구분·제시하면 다음과 같다.

첫째, 모든 공공도서관의 공리적 정체성은 지역사회를 위한 지식문화서비스의 거점이다. 부연하면 도서관은 자료제공, 정보접근, 평생학습을 통하여 문화발전에 기여하는 공적 기관이므로 '공공도서관=평생학습지원센터'로 재단하는 것은 이해당사자의 편협된 사고에 입각한 유권적 해석에 불과하다.

둘째, 실정법이 규정한 공공도서관의 성격은 3대 핵심 키워드(정보, 교육, 문화)를 포섭하되

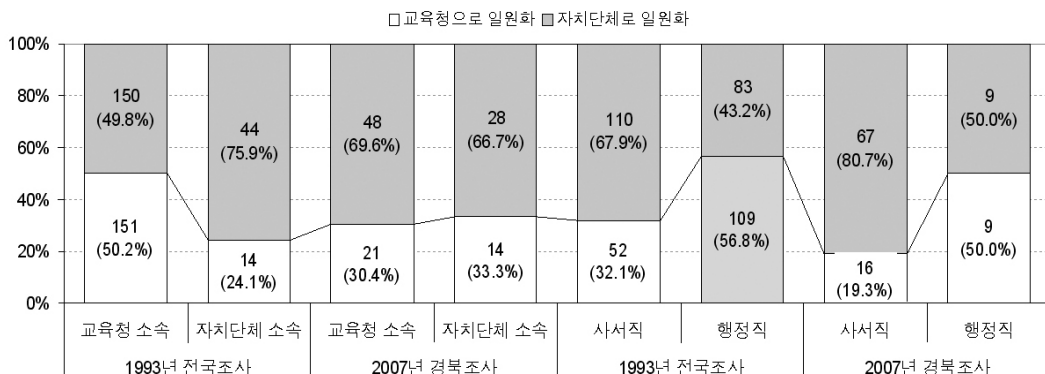
궁극적으로 문화기반시설이다. 이러한 사실은 『도서관법』 제1조(… 도서관의 육성과 서비스를 활성화함으로써 사회전반에 대한 자료의 효율적인 제공과 유통, 정보접근 및 이용의 격차해소, 평생교육의 증진 등 국가 및 사회의 문화발전에 이바지함을 목적으로 한다) 및 제2조 4호(공공도서관이라 함은 공중의 정보이용·문화활동·독서활동 및 평생교육을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 설립한 도서관)가 대변한다.

셋째, 지방자치 및 지방분권 사조도 도서관의 관할주체를 자치단체로 일원화해야 하는 논거로 작용한다. 지난 2006년 말에 개정된 『지방교육자치에 관한 법률』 제4조(교육위원회의 설치)는 “시·도의회에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위하여 상임위원회를 둔다”고 규정함으로써 국회와 정부가 교육자치를 행정자치에 통합시키는 방향으로 나아가고 있다. 또한 2006년 10월에 개정된 『도서관법』 제22조 제1항도 ‘특별시·광역시·도·특별자치도는 해당지역의 도서관 시책을 수립·시행하고 관련서비스를 체계적으로 지원하기 위하여 지역대표도서관을 설립·운영’해야 하며,

제24조 제1항에 따라 설치해야 하는 ‘지방도서관정보서비스위원회’의 장은 제4항에서 ‘시·도지사’로 규정하였다. 이처럼 자치단체의 책무와 역할을 강조하는 방향으로 개정된 취지를 감안하면 교육청 소속의 도서관을 자치단체로 통합·운영하는 것이 바람직하다.

넷째, 지금까지 도서관 행정체계에 대한 현직자 의견조사도 교육청 소속의 도서관을 자치단체로 이관해야 한다는 주장을 뒷받침하고 있다. 1993년과 2007년에 이해당사자의 인식도를 운영주체 및 직렬별로 조사한 결과를 비교한 <그림 3>을 보면 자치단체로의 일원화를 선호하는 비율이 더 높게 나타났다(조석준 1993 ; 윤희윤·구본권 2007).

요컨대 도서관 행정체계를 자치단체 소속으로 통합해야 하는 논거는 문화기반시설로서의 정체성, 지방자치 패러다임에의 순응, 지역대표도서관의 설립·운영 및 시·도지사를 위원장으로 하는 지방도서관정보서비스위원회의 운영, 이해당사자의 선호도 등이다. 그 외에도 이용자의 70% 내외를 차지하는 성인을 위한 도서관 업무는 자치단체의 기본사무에 속한다는



<그림 3> 공공도서관 행정체계 일원화에 대한 운영주체 및 직렬별 선호도 비교

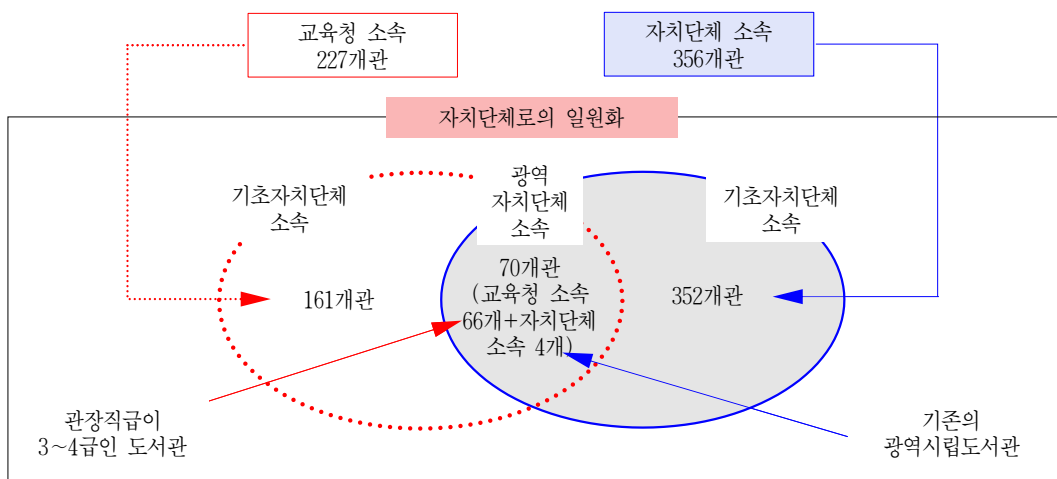
점을 들 수 있다. 따라서 모든 공공도서관은 지역주민에게 다종다양한 지식정보와 문화프로그램을 제공·보존하고 평생학습을 지원하는 가운데 지역사회를 위한 지식정보공유지 및 타임캡슐로서의 정체성을 확립해야 한다. 이를 위해서는 도서관 행정체계도 <그림 4>의 모형처럼 자치단체 소속으로 일원화하는 것이 바람직하다.

3.2.2 도서관의 지방행정기구화 방안

모든 공공도서관의 행정체계가 자치단체로 일원화될 경우에 어떻게 조직화할 것인가는 매우 중요한 사안이다. 그 이유는 자치단체의 행정기구 내에서 도서관이 어디에 위치하느냐에 따라 위상과 안정성이 결정되고 자치단체의 의지를 간파할 수 때문이다. 이를 조직화하는 방안으로는 직속기관화, 보조기관화, 사업소화 등이 있다.

첫째, 도서관을 자치단체의 직속기관으로 설치하는 방안은 지방기록물 관리기관처럼 본청

기구가 아닌 외청으로 설치하는 것을 말한다. 『지방자치법』 제113조(직속기관)가 ‘지방자치단체는 그 소관 사무의 범위 안에서 ... 조례로 자치경찰기관(제주특별자치도에 한한다), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다’고 규정하고 있다. 또한 『지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정』 제2조 5호는 직속기관을 ‘지방농촌진흥기구·지방공무원교육훈련기관·보건환경연구원·보건소·지방소방학교·소방서와 공립의 대학·전문대학’으로 규정하고 있다. 이처럼 실정법은 열거형 예시주의를 채택하고 있기 때문에 도서관을 직속기구로 설치하려면 『지방자치법』 제75조(지방자치단체는 소관 사무의 성격상 별도의 전문기관에서 수행하는 것이 효율적인 경우에는 법 제113조에 따라 조례로 직속기관을 설치할 수 있다)의 규정에 의거한 관계법령(자치조례 등)의 개정이 선행되어야 한다.

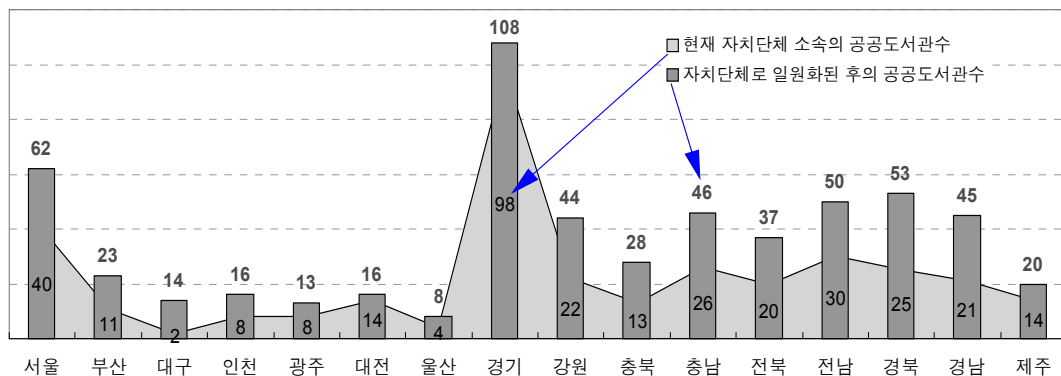


<그림 4> 공공도서관 행정체계의 일원화 모형

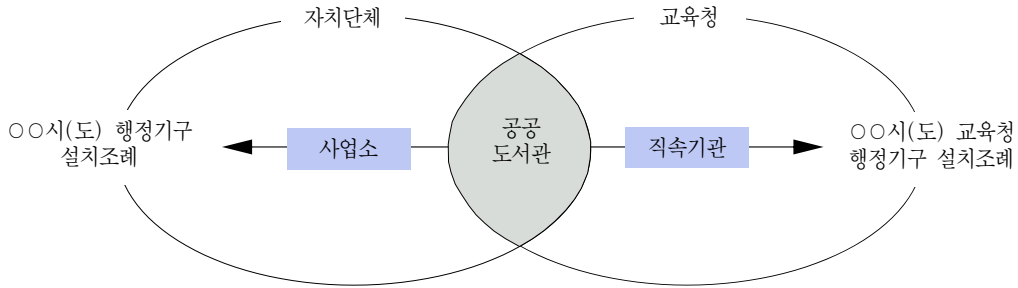
둘째, 도서관을 자치단체장의 보조기관으로 설치하는 방안인데, 이것은 본청 기구에 과(팀) 조직 또는 담당관 제도를 두는 의미한다. 이 때의 보조기관은 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제2조 8호에서 규정한 '지방행정기관의 의사 또는 판단의 결정이나 표시를 보조함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관'을 말한다. 도서관 업무의 성격이 특수사업에 해당하기 때문에 본청 소속으로 부서화하는 것이 맞지 않지만, 대도시의 경우 중장기적으로 국단위를 설치할 때 도서관을 전담할 과수준의 하부조직을 둘 수 있다(서순복 2007, 84). 이와 동일한 맥락에서 교육청 소속의 도서관이 자치단체로 통합될 경우, 그 개체수는 <그림 5>처럼 배증하기 때문에 순천시의 '도서관운영과'처럼 본청에 과(팀)수준의 도서관 전담부서를 설치하는 것이 바람직하다. 특히 「도서관법」이 지역대표도서관의 설립·운영과 지방도서관정보서비스위원회의 설치를 강제하고 있어 자치단체가 지역단위의 도서관 시책을 수립·집행하고 다양한 지식정보를 제공하기 위해서는 가장 '문화생활지원국' 산하에

전담부서인 '도서관(지원)과'를 설치할 때 지역주민의 정보기본권을 보장하고 지식문화 선진국을 구현하는데 기여할 수 있다.

셋째, 도서관을 자치단체의 사업소로 편제시키는 방안이 있다. 「지방자치법」 제114조(지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다)의 규정에 근거한 「지방자치법시행령」 제77조는 '업무의 성격이나 업무량 등으로 보아 별도기관에서 수행하거나 사업장의 위치상 현장에서 추진하는 것이 효율적일 경우'에 사업소를 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 <그림 6>처럼 광역 및 기초자치단체의 행정기구 설치조례는 도서관을 사업소로 간주하는 반면에 교육청의 행정기구 설치조례는 직속기관으로 규정하고 있다. 부연하면 소속기관을 불문하고 모든 도서관은 지역주민의 문화향유 및 평생학습을 위한 기반시설임에도 불구하고 자치단체는 사업소로, 교육청은 직속기관으로 법제화하고 있다. 결국 자치단체의 현행 조례 및 상위법령의 사업소 설치요건을 감안하면 자



<그림 5> 도서관 행정체계 일원화 전후의 자치단체 소속 공공도서관수 비교



〈그림 6〉 자치단체 및 교육청 행정기구 설치조례상 도서관의 성격

치단체로 이관되는 도서관도 사업소로 편제될 수밖에 없다. 이 경우에 교육청 소속의 도서관 가운데 관장직급이 3급(부이사관)인 32개관, 4급(서기관)인 34개관(사서직 30개관, 행정직 14개관)을 어떻게 조정하거나 처리할 것인가의 난제에 직면하게 된다. 이와 관련하여 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제20조 제5항의 '별표 6'은 사업소 및 보조기관의 직급기준을 〈표 4〉와 같이 규정하고 있어 자치단체로 이관되는 3급 관장의 직급을 4급으로 하향 조정해야 한다.

그러나 자치단체로 일원화되는 교육청 소속의 3급 관장을 하향 조정하기란 쉽지 않다. 직급을 낮출 경우에는 당해 직급에 보임된 상당수의 관장을 교육청으로 복귀시키거나 명예 퇴직시키는 방안, 그리고 정년퇴직 때까지 직급

을 유지시키는 방향으로 한시적 경과조치를 두는 방안을 검토해야 한다. 그럼에도 실정법이 설립·운동을 명시한 지역대표도서관은 자치단체의 도서관 시책을 수립·관리하고 산하의 모든 도서관을 통괄해야 하기 때문에 〈표 4〉의 사업본부장 직급 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제10조 제1항의 '별표 2'에서 규정한 시·도 본청의 실국장 직급기준인 〈표 5〉와 동등할 때 지방도서관정보서비스위원회의 부위원장직을 수행하거나 본청 등과의 수평적 인사이동이 원활할 수 있으므로 최소한 3급 관장직을 유지해야 한다.

따라서 도서관 행정체계의 일원화에 따른 조직화 방안 중에서 사업소로 편제시키는 방안은 바람직한 대안으로 볼 수 없다. 대다수 자치단체가 「지방자치법」 제114조에 근거하여 행정

〈표 4〉 사업본부·사업소의 장 및 보조·보좌기관의 직급기준

구 분		장의 직급	차장	부장	과장 또는 담당관
특별시	사업본부	1급 또는 2급	3급	4급	5급
	사업소	3급부터 5급까지		4급	5급
광역시·도	사업본부	3급 또는 4급		4급	5급
	사업소	4급 또는 5급			5급
시·군·자치구	인구 15만 이상	4급부터 6급까지			5급
	인구 15만 미만	5급 또는 6급			

〈표 5〉 광역 시·도에 두는 보조기관 및 보좌기관의 직급기준

구 분	실·국장		과장	담당관	비 고
서울특별시	실·본부장	국장	4급	4급	모든 직급은 일반적 지방공무원을 의미함
	1급 또는 2급	2급 또는 3급			
부산광역시	3급		"	"	
대구·인천·광주·대전·울산광역시	"		"	"	
경기도	"		"	"	
도(경기도·제주특별자치도 제외)	"		"	"	

기구 설치조례에 '도서관, 문화예술회관, 종합 복지회관, 여성회관, 체육시설관리사무소, 상수도사업본부, 수질환경사업소, 공원관리사무소, 시설안전관리사무소, 차량등록사업소 등'을 사업소 범주에 포함시키고 있으나, 도서관을 제외한 대부분이 단일 사업장이다. 반면에 도서관은 많은 개체수로 구성되며 충실한 인프라와 견고한 협력시스템을 구축할 때 지역문화기반으로 작동할 수 있다. 더 중요한 문제는 투입과 산출의 경제성을 강조하는 사업장으로 재단할 수 없다는 점이다. 그 외에도 현재 교육청 소속의 모든 도서관이 직속기관으로 규정된 사실도 반면교사로 삼아야 한다.

이상에서 분석한 자치단체 내의 조직화 방안 중에서 가장 바람직한 모형은 본청의 하부조직에 '도서관(지원)과'를 설치하고 지역대표도서관을 비롯한 모든 공공도서관을 직속기관으로 규정하는 것이다. 이를 위해서는 여러 관계법령을 검토해야 하지만, 특히 열거형 예시주의로 자치단체 직속기관의 설치를 규정한 「지방자치법」 제113조에 도서관을 포함시키는 방향으로 법률을 개정하고 자치조례에도 반영해야 한다. 그렇게 될 때 소속청 이전에 따른 최대 난제인 관장직급의 문제도 해결될 수 있다.

3.2.3 자치단체의 도서관 운영·관리 방안

교육청 소속의 도서관이 자치단체로 이관될 경우에 행정체계는 일원화되지만, 조직적 측면에서 보면 자치단체 소속의 도서관과 이관된 도서관이 혼재하는 양태가 된다. 이를 해결하기 위하여 자치단체가 도서관을 직영할 것인지 교육청에 위탁할 것인지를 결정하지 않으면 갈등과 혼란만 야기될 뿐, 통합의 시너지 효과를 기대하기 어렵다. 그 방안은 〈표 6〉에 간추린 것처럼 직영방식과 사무위탁형으로 양분할 수 있다.

먼저 직영방식은 자치단체가 산하의 도서관과 이관받은 교육청 소속의 도서관을 통합형태로 직접 운영·관리하는 것을 말한다. 이를 위해서는 자치단체가 관계법령을 개정하거나 일몰제 성격의 특별법을 통하여 이관된 도서관의 소유권과 운영권을 확보하고 자체예산으로 사업비와 운영비를 배정해야 한다. 또한 교육청 소속의 도서관에 근무하던 직원의 신분을 자치단체 소속으로 변경해야 한다. 그러나 최근의 정책연구(김세훈 2007, 51 ; 서순복 등 2007, 74)에서 행정체계 일원화에 따른 '교육공무원의 지방공무원화가 가능한지 여부가 우선적으로 검토되어야 한다'고 주장한 것은 '국가직'을 '지방직'으로 전환하는데 어려움을 표명한 것은

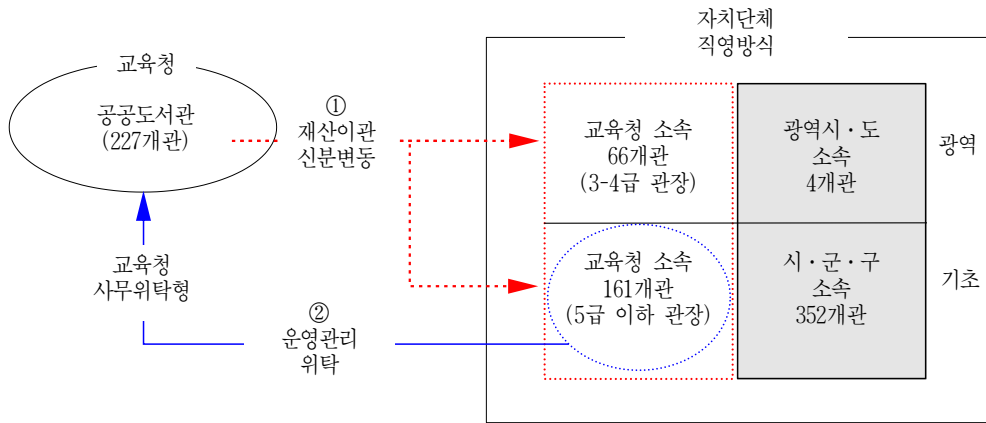
〈표 6〉 공공도서관 행정체계 일원화 후의 운영·관리방안 비교

구 분	직영방식	사무위탁형
방 식	· 법령 개정	· 협약
강제성	· 강제적, 의무적 이관	· 직영, 위탁여부의 자율적 결정
주 체	· 교육청에서 자치단체로	· 자치단체에서 교육청으로
예 산	· 자치단체가 사업 및 운영비 배정	· 자치단체가 교육청에 위탁운영비 지원
인 력	· 통합(지방직 공무원)	· 수탁기관 인력(필요시 고용전환)
재산·시설	· 자치단체로 소유권 및 운영권 이관	· 소유권은 자치단체, 운영권은 교육청에 귀속
장 점	· 비용절감 · 종합행정 및 서비스 가능	· 비용절감 · 현재의 전문성을 유지
단 점	· 통합 후의 내부 갈등요인 상존 · 조직의 안정성 불투명 · 행정논리가 문화논리를 지배할 개연성이 높음 · 관장 보임과 운영의 파행이 우려됨	· 내부 구성원의 반발 가능성 · 수탁의 효율성, 경제성 분석자료 미비 · 수탁기관의 책임성 확보를 위한 위탁기관의 관리기능이 필요함 · 일원화의 순기능이 약화될 개연성 상존

로 보이지만 명백한 오류다. 지방의 공립학교에 근무하는 교사가 국가공무원 신분을 유지하는 것과 달리, 교육청 소속의 도서관 직원은 모두 일반직 지방공무원이기 때문이다.

다음으로 사무위탁형은 도서관 행정체계가 자치단체로 일원화되더라도 현재처럼 교육청이 자치단체로부터 도서관 사무를 수탁·운영하는 방식을 말한다. 부연하면 교육청 소속의 도서관이 자치단체로 이관됨으로써 소유권은 자치단체에 귀속되지만, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제3조 제1항(행정기관의 장은 ... 그 권한의 일부를 그 보조기관이나 하급행정기관의 장, 다른 행정기관의 장, 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁한다)에 근거하여 자치단체가 이관받은 도서관 중에서 광역시도립을 제외한 모두의 운영·관리권을 교육청에 위탁하고 운영비를 지원하는 형태이다. 따라서 위탁기관인 자치단체는 인력 및 재정부담을 줄일 수 있고 수탁기관인 교육청은 현재처럼 도서관을 운영할 수 있다.

어느 방식이 더 바람직한가는 관점과 입장을 달리할 수 있다. 양자를 도시한 〈그림 7〉에서 직영방식은 상당한 기간에 걸쳐 ‘한 지붕 두 가족’의 조직문화가 지속될 수밖에 없어 갈등요인이 상존하고 조직의 안정성이 떨어진다. 게다가 사서직 관장의 보임, 전문직 총원과 인사관리 등에서는 현재처럼 행정논리가 지배할 개연성이 높다. 반면에 사무위탁형은 내부의 반발가능성이 높고 위탁운영의 효율성과 경제성을 분석한 자료가 전무한 상황이므로 수탁기관의 책무성을 담보하기 위한 위탁기관의 관리기능이 강화되어야 한다. 가장 중요한 한계는 행정체계를 일원화한 취지와 순기능이 약화될 수밖에 없다. 따라서 단기적으로는 일거에 통합하는데 따른 불안감과 시행착오를 최소화할 의도로 사무위탁형을 채택하는 것이 현실적인 방식일 수 있으나, 중장기적으로는 모든 도서관을 자치단체가 운영·관리하는 직영방식이 정체성 확립과 지식정보 공동체 및 문화서비스 측면에서 바람직하다.



〈그림 7〉 도서관 행정체계의 일원화와 운영·관리 모형

3.3 행정체계 일원화를 위한 후속조치

지난 60년간 공공도서관계의 최대 숙원으로 간주되어 온 행정체계 일원화는 그 당위성과 합당한 논거에도 불구하고 여러 난제로 인하여 답보상태를 거듭하여 왔다는 측면에서 일원화가 초래할 부작용을 최소화하고 반대논리를 불식시킬 후속조치가 명확하게 제시되어야 한다. 지금까지 거론된 쟁점과 반론의 요체는 재산권 이관, 재정부담의 가중, 인력이전과 직급조정 문제로 압축할 수 있다. 이들을 중심으로 행정적, 재정적, 법적 조치를 제시하면 다음과 같다.

3.3.1 재산권 이관(무상양여 등)

이 사안은 교육청 소속의 총 227개관이 자치단체로 통합될 경우에 교육청 및 다른 기관이 소유한 재산(대지와 건물)을 자치단체로 이관하는 문제를 말한다. 다른 행정적 조치보다 경미함에도 불구하고 속내를 들여다 보면 상당히 복잡하다. 2008년말 현재 교육청이 대지 및 건물 소유한 경우는 182개관(80.2%)인 반면에

나머지 45개관의 소유주체는 매우 다양하고 복잡하기 때문에 <표 7>처럼 사안별 후속조치가 필요하다.

첫째, 많은 도서관의 대지와 건물은 교육청 재산인데, 이 경우에 자치단체로 이관하는데는 별다른 문제가 없다. 왜냐하면 회계간의 재산 이관을 규정한 「공유재산 및 물품관리법」 제12조가 “지방자치단체의 각 회계 중 어느 하나의 회계에 속하는 재산을 다른 회계의 재산으로 이관하는 경우에는 이를 유상으로 하여야 한다. 다만, 공공용 또는 공용에 사용하기 위하여 이관하는 경우에는 당해 지방자치단체 공유재산 심의회의 심의를 거쳐 이를 무상으로 할 수 있다”고 규정하고 있어 교육청과 자치단체가 협의하고 지방의회의 동의절차를 거치면 무상으로 양여할 수 있기 때문이다.

둘째, 일부 사례지만 자치단체 소유의 대지에 교육청이 도서관을 설립·운영하는 경우, 역시 「공유재산 및 물품관리법」에 근거하여 당사자가 합의하고 지방의회가 동의하면 무상으로 이관할 수 있다.

〈표 7〉 도서관 행정체계의 일원화에 따른 재산권 귀속주체와 후속조치

사례	대 지			건 물			도서관수	후속조치
	교육청	자치단체	국가	교육청	자치단체	국가		
1	■			■			182	무상양여(『공유재산 및 물품관리법』에 근거하여 교육청과 자치단체가 협의하고 지방의회의 동의를 필요함)
2		■		■			4	"
3		■				■	1	자치단체의 국유지나 건물의 매입·교환 또는 사용허가자 변경(『공유재산법』에 근거하여 자치단체가 교환 또는 매입하거나 국유재산 무상사용 허가기간의 만료시점에 사용허가자를 변경하고 기획재정부에 보고)
			■			■	1	
			■		■		1	
			■	■			1	
4		■			■		37	교육청으로부터 도서관 관리운영권 회수

셋째, 교육청과 자치단체가 국유지에 도서관을 건립·운영하는 경우는 사용 및 수익허가를 규정한 『공유재산법』 제24조 제1항(행정재산은 그 용도 또는 목적에 장애가 되지 아니하는 범위 안에서 그 사용 또는 수익을 허가할 수 있다)에 따라 국가사무인 경우에 한하여 자치단체에 재산을 이관할 수 있는데, 교육청 소속의 도서관 업무는 국가사무가 아니기 때문에 무상사용은 가능하지만 이관할 수 없다. 따라서 자치단체는 재산을 교환하거나 매입해야 하는데, 여력이 없을 경우에는 국유재산을 무상으로 사용하는 교육청의 허가기간이 만료될 시점에 자치단체의 장이 사용허가자를 변경하고 기획재정부에 보고하면 된다.

넷째, 도서관의 대지와 건물은 자치단체의 재산이면서 그 운영관리를 교육청이 수탁한 경우는 교육청 소속의 도서관을 자치단체로 이관하는데 문제가 없다.

3.3.2 재정부담의 해소방안 강구

교육청 소속의 도서관을 자치단체로 이관하는데 따른 또 다른 난제는 자치단체가 추가로 부담해야 할 인건비 및 운영비다. 이와 관련된

법령으로는 〈표 8〉의 『지방교육재정교부금법』과 『도서관법』을 들 수 있다.

따라서 현재 교육재정 부담금(교원 인건비의 10%, 학교용지 매입의 50%)을 지원하고 있는 자치단체는 이관받은 도서관의 인건비와 운영비를 추가로 부담해야 한다. 그러나 교육비특별회계에서 지출해 온 인건비는 부담주체가 교육청에서 자치단체로 이전되었을 뿐 제로섬 게임에 지나지 않는다. 반면에 일반회계로 지출하는 운영비는 지금까지 교육청이 직영하는 경우에 약 30% 내외를, 교육청에 위탁한 경우에 그 전액을 보조하여 왔기 때문에 자치단체로 이관되는 도서관 운영비의 약 70% 내외를 추가 부담하면 된다.

이러한 재정부담을 해소하기 위해서는 국가의 정책의지와 재정지원이 필요하다. 즉, 국가는 『도서관법』 제4조(국가 및 지방자치단체는 ... 도서관의 발전을 지원하여야 하며 이에 필요한 시책을 강구하여야 한다)와 제29조 제1항(국가 및 지방자치단체는 도서관의 설립·운영 및 자료수집에 관하여 필요한 경비의 일부를 보조하는 등 ... 지원을 할 수 있다)에 근거하여 자치단체에 도서관 운영비 등을 지원해야 한다.

〈표 8〉 교육청 소속의 도서관에 대한 자치단체 재정부담의 법적 근거

법령	주요 내용
지방교육재정교부금법 (제11조)	① 시·도의 교육·학예에 소요되는 경비는 당해 지방자치단체의 교육비특별회계에서 부담하되 ... 의무교육 외의 교육에 관련되는 경비는 교육비특별회계의 재원중 교부금, 제2항의 규정에 의한 일반회계로부터의 전입금, 수업료 및 입학금 등으로 충당한다. ② 공립학교의 설치·운영 및 교육환경개선을 위하여 시·도는 다음의 금액을 ... 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출하여야 한다. 1. 『지방세법』 제260조의 3의 규정에 의한 지방교육세에 해당하는 금액 2. 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액(도를 제외한다) 3. 서울특별시는 특별시세 총액의 100분의 10, 광역시 및 경기도는 광역시세 또는 도세 총액의 100분의 5에 해당하는 금액, 그 밖의 도 및 특별자치도는 도세 또는 특별자치도세 총액의 1천분의 36에 해당하는 금액 ⑦ 시·도는 관할지역 내의 교육·학예의 진흥을 위하여 제2항 각호 외에 별도의 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다
도서관법 (제29조)	③ 『지방교육자치에 관한 법률』 제34조의 규정에 따라 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관에 대하여는 해당지방자치단체의 일반회계 예산의 범위 안에서 그 운영비의 일부를 부담하여야 한다.

3.3.3 신분변동에 따른 불이익 차단

교육청 소속의 도서관을 자치단체로 통합하기 위하여 취해야 할 조치 가운데 가장 심각한 난제는 인력이전에 따른 신분변동과 직급조정이다. 전자는 교육청 소속의 도서관에 근무하는 총 3,261명(사서직 1,373명, 행정직 431명, 기타 1,457명)을 자치단체로 이관하는 문제이며, 후자는 관장의 직급을 조정해야 하는 문제이다. 이를 위한 바람직한 후속조치를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 교육청 소속의 도서관 직원을 자치단체로 이전할 때, 모두를 대상으로 삼을 것인지, 사서직으로 한정할 것인지를 결정해야 한다. 또한 행정직의 경우, 지원방식을 취할 것인지 강제 이전시킬 것인지도 중요한 사안이다. 원칙적으로 말하면 모든 직원을 이전대상으로 삼되 사서직은 강제방식을, 행정직은 지원방식을 취하는 것이 바람직하다. 다만 자치단체로의 이전을 원하지 않는 인원수는 행정안전부의 지방재정 및 지방조직을 담당하는 부서, 기획재

정부의 예산관련 부서 등과 협의하여 반드시 충원해야 한다.

둘째, 자치단체로 이전되는 교육청 직원의 신분변동에 따른 인사관리(이동, 파견, 승진, 보직 등) 방안을 강구해야 한다. 이 문제는 교육청 소속의 도서관이 어느 수준의 자치단체로 이전되느냐에 따라 대책도 달라질 수밖에 없다. 모든 도서관을 광역자치단체로 이전할 경우에는 별 문제가 없지만, 기초자치단체로 일원화할 때는 상당한 불만과 과장이 예상된다. 따라서 관장직급이 5급 이하인 도서관을 기초자치단체로 이관할 경우의 인사관리는 현재 교육청이 광역단위로 운용하는 것처럼 의무적으로 광역화하는 방안이 필요하다. 이에 대한 법적 근거는 다음에 적시한 『지방공무원법』 제30의 2조(인사교류)이다.

- ② 시·도지사는 당해 지방자치단체 및 관할 구역안의 지방자치단체 상호간에 인사교류의 필요가 있다고 인정할 때에는 ... 관

할구역안의 지방자치단체의 장에게 인사교류를 권고할 수 있다. 이 경우 당해 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

- ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 인사교류의 대상에 관하여는 대통령령으로 정하고, 인사교류협의회의 구성 및 운영, 인사교류절차 기타 인사교류에 관하여 필요한 사항은 교육인적자원부령·행정자치부령 또는 시·도 규칙으로 정한다.

그 외에도 광역자치단체의 장은 기초자치단체 상호간의 인사교류에 관한 협정을 체결하여 순환제 근무를 유도하는 방안, 승진할 경우에 일정기간을 광역자치단체 소속의 도서관에서 근무하도록 권장하는 방안, 전직시험 기회를 우선적으로 부여하는 방안 등을 강구할 수 있으나 미봉책에 불과하다.

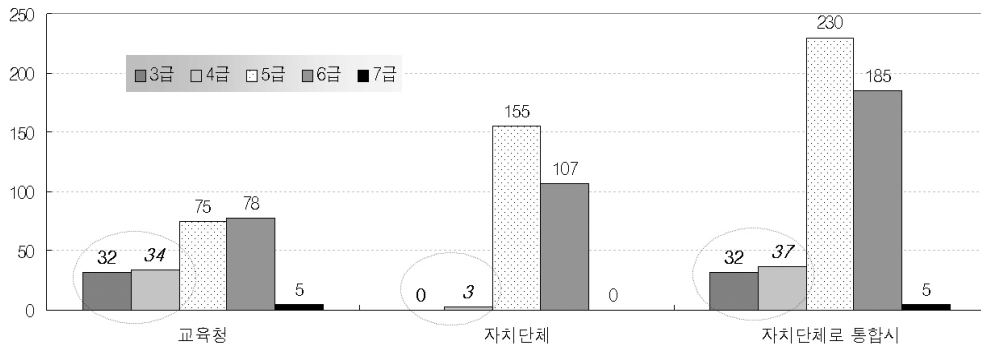
3.3.4 관장직급의 합리적 조정

아마도 도서관 행정체계의 일원화를 반대하는 속내 가운데 가장 중요하면서 민감한 부분은 이관될 교육청 소속의 관장직급이 하향 조

정될 것이라는 우려에서 비롯되는 이해당사자의 거부감이라 할 수 있다. 이에 대한 합리적 해법이 강구되지 않으면 일원화가 어렵고, 설령 통합되더라도 시너지 효과가 반감될 수밖에 없다. 따라서 다음과 같은 대안을 적극 검토할 필요가 있다.

우선 2006년말을 기준으로 교육청 및 자치단체 소속의 관장직급과 통합 후의 직급분포를 도시한 <그림 8>에서 교육청 소속의 상위직급이 자치단체보다 훨씬 많다. 즉, 교육청의 경우, 3급 관장이 32명, 4급 관장이 34명(사서직 20명, 행정직 14명)인데 비하여 자치단체는 3급 관장이 없고 4급 관장은 3명(사서직 1명, 행정직 2명)에 불과하다. 따라서 자치단체로 통합할 경우에 3급 관장은 32명, 4급 관장은 37명에 달하는데 과연 3~4급 관장직을 유지할 수 있을 것인가가 초미의 관심사이다.

둘째, 기초자치단체의 직제 및 직급 구성을 감안하면, 교육청 소속의 모든 도서관을 기초자치단체로 이관할 경우에는 시·군·구청의 임명직 공무원의 최상위 직급과 동등하거나 더 높기 때문에 상위직급(3~4급)을 존치시키기 어렵다. 이를 해결하려면 교육청 소속의 총 227



<그림 8> 도서관장의 운영주체별 직급과 자치단체로 통합할 경우의 직급 분포

개관을 광역자치단체로 편입시키는 방안이 있으나 현재의 소재지와 정체성을 고려할 때 바람직하지 않다. 부연하면 교육청은 광역단위로 운영되지만, 그 산하의 도서관은 과거 불완전한 교육차지(시·도는 실시, 시·군·구는 미 실시)로 인하여 시·군 교육청 소속의 도서관 명칭이 '도립 ○○공공도서관'으로 개칭된 경우가 많으며, 봉사권역도 기초자치단체로 한정되어 있다. 따라서 관장직급을 기준으로 3~4급이 관장인 도서관은 광역자치단체로, 5급 이하의 기초자치단체로 이관하는 것이 현실적인 방안이다.

셋째, 교육청 소속의 모든 상위직급을 자치단체가 어떻게 수용할 것인가에 대한 해법은 다각도로 검토할 필요가 있다. 이관되는 상위직급을 하향 조정하는 방안, 현재의 직급을 유지하되 상위직급의 인력을 교육청이 흡수하게 하는 방안, 퇴직할 때까지 교육청 소속의 지방공무원 신분을 유지시키는 방안 등이 있다. 그러나 관장직급이 상위직인 도서관을 광역자치단체로 이관할 경우에는 직급을 하향 조정할 필요가 없다. 다만 자치단체의 직급별 정원을 초과하는 문제가 발생하는데 광역자치단체 및 교육청의 행정기구 설치조례를 개정하여 이관되는 인원수를 가감 조정하는 방안이 바람직하다.

넷째, 교육청 소속의 도서관 가운데 관장직급이 상위직이라는 이유로 이관대상에서 제외하는 방안(서순복 등 105)과 처음부터 도서관이 아닌 명칭으로 출발한 평생학습관, 문화회관 등을 이관대상에 포함시키는 것은 결코 바

람직하지 않다. 그 이유는 전자의 경우, 현재 뿐만 아니라 이관된 후에도 광역시도의 지역대표도서관¹⁾ 내지 기초자치단체에 존재하는 여러 단위도서관을 아우르는 거점관으로서의 역할을 수행해야 하며, 무엇보다도 일원화의 목적에 위배되기 때문이다. 후자는 그 역사성을 불문하고 『평생교육법』을 근거로 설립·운영되기 때문에 이관대상에 포함시켜야 할 이유가 없다.

3.3.5 사서직제의 개편

도서관 행정체계의 일원화를 계기로 전향적으로 검토해야 할 후속조치 중에서 가장 중요한 과제가 사서직제의 바람직한 개편방안이라 할 수 있다. 이원화된 행정체계를 통합해야 하는 궁극적인 목적이 일관성과 효율성을 강화하여 지역주민의 정보접근 및 이용권리를 보장하고 다양한 지식문화를 제공하는데 있다면, 사서직제의 개편은 도서관이 지역사회의 지식정보센터와 문화거점으로서의 정체성을 확립하고 핵심역량을 강화하기 위한 주체의 정립을 의미한다. 다시 말해서 도서관 행정체계가 통합되더라도 후진국형 사서직제를 개선하는 조치가 수반되지 않으면 기대효과가 반감될 수밖에 없다. 사서직제의 개편은 중장기적으로 조직통합에 따른 신분상의 불이익이나 관장직급 문제를 해결하는데 유용한 해법으로 작용할 수 있다.

이를 위한 방안으로는 5가지를 상정할 수 있다. 제1안은 현행 사서직제(일반직-행정직군-

1) 2006년말을 기준으로 2개 지역(대전, 광주)은 자치단체 소속의 공공도서관을 지역대표도서관으로 지정할 예정이며, 4개 지역(서울, 인천, 제주, 전남)은 지역대표도서관을 설립할 예정이다. 따라서 이전할 교육청 소속의 공공도서관 가운데 10개관은 지역대표도서관으로 지정될 가능성이 있다.

사서직렬-사서직류)를 유지하되 직급을 상향 조정하는 방안, 제2안은 현행 직제에서 사서직렬을 격상시켜 단독직군(사서직군-사서직렬)으로 개편하는 방안, 제3안은 사서직과 관련직종(학예직, 기록관리직 등)을 묶어 가칭 '기록문화(또는 기록정보)직군'을 신설하는 방안, 제4안은 사서직을 학예직군으로 이속시켜 연구직화하는 방안, 그리고 제5안은 사서직을 자격증별로 복수 직군화하는 방안이다. 그 가운데 직제화 방법, 논리적 근거, 장점과 단점, 실현가능성, 후속조치 등을 감안하면 <그림 9>처럼 제3안(사서직, 학예직, 기록관리직을 통합한 가칭 '기록문화직군 또는 기록정보직군'의 신설)이 논리적 명분과 현실적 실리를 동시에 충족시키는 최적의 대안이다. 왜냐하면 도서관, 박물관 및 미술관, 기록물 관리기관은 기록문화(정보)를 취급하는 조직체라는 공통분모를 내포하고 있어 통합의 명분과 당위성이 존재하며, 이들을 묶어 단일직군으로 격상시킴으로써 행정직군과 차별화되는 정체성을 확보할 수 있기 때문이다(윤희운 2005, 45-73).

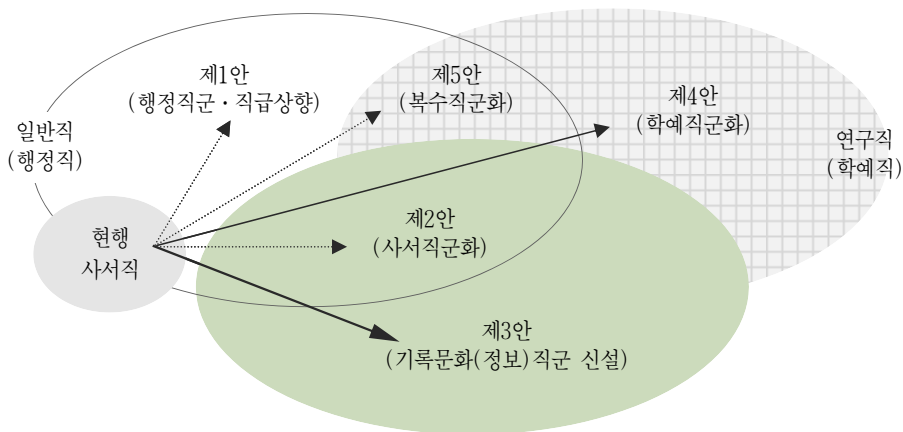
3.3.6 관계법령의 개정

도서관 행정체계를 일원화하기 위해서는 관련된 많은 법령을 개정해야 하며, 심지어 특별법 제정도 신중하게 검토해야 한다. 이와 관련된 주요 법령은 다음과 같다.

첫째, 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관의 운영비를 자치단체의 일반회계 예산에서 일부를 부담하도록 규정한 「도서관법」 제29조 제3항을 삭제해야 한다.

둘째, 자치단체가 소관사무의 성격상 별도의 전문기관에서 수행하는 것이 효율적일 때는 조례로 직속기관을 설치할 수 있도록 규정한 「지방자치법」 제75조에 근거하여 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제2조 5호에 도서관을 포함시킬 필요가 있다.

셋째, 모든 자치단체의 '○○시(도) 교육청 행정기구 설치조례'에서 공공도서관의 설립 및 운영과 관련된 부분을 삭제하는 대신에 '○○시(도) 행정기구 설치조례'의 사업소 아래에 규정된 도서관에 관한 사항을 직속기관으로 이동시켜야 한다. 또한 「지방자치법」 제59조, 제



<그림 9> 사서직제 개편방안의 상관성과 바람직한 모형

90조, 제112조에 근거한 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 제정된 자치단체의 '○○시(도) 지방공무원 정원조례 및 규칙', 「지방교육자치에 관한 법률」 제30조 내지 제34조의 규정에 의거한 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 제정된 '○○시(도) 교육감 소속 지방공무원 정원조례 및 규칙'에서 각각 별표로 규정한 정원기준을 조정해야 한다.

넷째, 「지방공무원법」 제30의 2조(인사교류)에 근거한 행정안전부령 및 시도 규칙에 광역자치단체와 기초자치단체간의 사서직 공무원 인사교류를 규정할 필요가 있다. 다만 이 규정은 통합된 후에 안정화될 때까지 한시적으로 적용하는 것이 바람직하다.

다섯째, 「국가공무원법」 제4조의 규정에 의한 「공무원임용령」 제4조의 '별표 1' 및 「지방공무원법」 제4조에 근거한 「지방공무원임용령」 제2조 제4호 및 제3조 제1항 '별표 1'에서 규정한 국가공무원 및 지방공무원의 직급표를 개정하여 행정직군 산하의 사서직렬을 분리·독립시키는 방향으로 개정해야 한다.

마지막으로 도서관 행정체계의 일원화는 논거의 충분성과 절차의 정당성을 확보하는 동시에 시행상의 부작용을 최소화하려면 단계적으로 추진해야 하겠지만 그 동안의 궤적을 반추해 보면 가능성이 희박하다. 따라서 대통령 소속의 도서관정보정책위원회에는 문화관광체육부, 행정안전부, 교육과학기술부, 기획재정부 장관 등이 위원으로 참석하는 점을 감안하여 일몰제 성격의 가칭 '공공도서관 행정체계 일원화 및 지원에 관한 특별법'을 제정하여 통합하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

4. 요약 및 결론

대다수 선진국은 과학강국, 경제대국, 문화입국을 국가전략으로 채택하고 있다. 과학강국은 경제대국을 보장하고 경제대국은 문화입국을 견인하지만, 아무리 과학기술의 발전과 경제적 풍요를 강조하여도 배후의 기반적 인프라를 확대하면 선진국이 될 수 없다. 이런 측면에서 현 정부가 비전으로 설정한 '선진 일류국가'를 구현하려면 경제와 과학에 못지않게 문화인프라를 강화해야 하며, 그 요체 중의 하나가 도서관 행정시스템의 선진화이다. 이에 주목하여 난맥과 폐해의 대명사로 회자되는 공공도서관 행정체계의 개편방안을 제안하였는바, 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 도서관의 행정체계는 자치단체로 일원화해야 한다. 이에 대한 논거는 문화기반시설로서의 정체성, 지방자치 패러다임에의 순응, 지역대표도서관의 설립·운영 및 지방도서관 정보서비스위원회의 운영, 이해당사자의 선호도 등이다. 따라서 모든 공공도서관은 자치단체 산하로 통합되어 지식정보, 문화활동, 평생학습을 지원하는 가운데 지식정보의 공유지 및 타임캡슐로 자리매김해야 한다.

둘째, 모든 도서관을 자치단체 소속으로 통합할 경우에 관장직급이 3~4급인 도서관은 광역자치단체로, 5급 이하는 기초자치단체로 이관하는 것이 바람직하다. 그리고 지방행정기구 내에 도서관을 조직화하는 방안, 즉 직속기관화, 보조기관화, 사업소화 가운데 직속기관으로 위치시켜야 한다. 이를 위하여 열거형 예시주의로 규정된 「지방자치법」 제113조에 도서관을 포함시키고 자치조례에도 반영해야 한다.

셋째, 일원화된 행정체계 하에서의 운영방식은 교육청 위탁방식보다 자치단체의 직영방식이 바람직하다. 비록 직영방식에서도 당분간 '한 지붕 두 가족'의 조직문화가 지속되어 갈등요인이 상존하고 안정성도 떨어지지만, 일원화의 취지와 목적에 부합할 뿐만 아니라 지식정보의 공동체 및 문화기관으로서의 정체성을 정립하는데 유리하다.

넷째, 여러 후속조치 가운데 재산권 이관은 지방의회의 동의절차를 거쳐 무상양여하고, 자치단체의 재정부담(인건비+운영비)은 국가가 정책적으로 지원하여 해소해야 한다. 인력이전의 경우, 모두를 대상에 포함시키는 한편 사서직은 강제방식을, 행정직은 지원방식을 취하는 것이 바람직하다. 단, 기초자치단체 소속으로 이전되는 인력은 광역단위의 한시적 관리방안을 검토할 필요가 있다. 관장직급의 경우, 광역자치단체로 이관하는 상위직급을 준치시키면 자치단체의 직급별 정원을 초과하므로 자치단체 및 교육청의 행정기구 설치조례를 개정하여 인원수를 가감 조정하는 방안이 바람직하다. 그리고 도서관 행정체계의 일원화를 계기로 사서직제를 독립직군화하는 방안도 적극 모색해야 한다.

다섯째, 도서관 행정체계의 일원화를 뒷받침

하려면 관련법령의 제개정을 검토해야 한다. 주요 대상법령은 『도서관법』, 『지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정』, '○○시(도) 및 교육청 행정기구 설치조례', '○○시(도) 및 교육감 소속 지방공무원 정원조례 및 규칙', 행정안전부령 및 시·도 인사규칙, 『공무원임용령』 및 『지방공무원임용령』 등이다. 그 외에도 대통령 소속의 도서관정보정책위원회는 일몰제 성격의 가칭 '공공도서관 행정체계 일원화 및 지원에 관한 특별법' 제정을 적극 검토할 필요가 있다.

지난 해 신축하는 대표도서관의 명칭문제로 경기도청과 도교육청이 첨예하게 대립한 사례, 즉 도교육청이 2007년 9월에 신축도서관의 명칭을 '도립수원도서관'으로 입법 예고하였다가 10월에 '수원평생교육학습관'으로 재입법함으로써 촉발된 양대 기관의 갈등은 행정체계 이원화의 폐해를 대변한다. 도서관 행정체계의 일원화, 어떤 방향으로 또는 어느 주체로 일원화할 것인가는 보직자리 축소, 개인별 이해관계, 집단이기주의 등의 현실적 난제 외에도 다분히 정치적 흥정거리일 수밖에 없으므로 치밀한 준비와 설득이 필요하다. 총론에 동의하면서 각론에 반대하는 이중성을 초월할 용단과 실천이 절실하다.

참 고 문 헌

- [1] 김세훈. 2007. 『지역대표도서관 기반조성 및 운영활성화 방안』. [서울]: 한국문화관광연구원.
- [2] 문화관광부. 2007. 『전국 문화기반시설 총람』. [서울]: 문화관광부.
- [3] 오세형. 1997. 『공공도서관의 운영실태분석과 개선방안』. 석사학위논문, 성균관대학교 행정대학원.
- [4] 육경애. 2000. 『공공도서관 행정체계의 개선방안에 관한 연구』. 석사학위논문, 배재대학교 국제통

상대학원.

- [5] 윤희윤. 2004. 지방분권과 공공도서관의 향방. 『한국문헌정보학회지』, 38(4): 25-48.
- [6] 윤희윤. 2005. 한국의 사서직제 개선방안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 39(3): 45-73.
- [7] 윤희윤. 2006. 도서관 평생학습활동의 성찰과 향방. 『한국도서관·정보학회지』, 37(4): 45-66.
- [8] 윤희윤. 2007. 국내 공공도서관의 정책적 현안과 과제. 『한국문헌정보학회지』, 41(2): 31-54.
- [9] 윤희윤, 구본권. 2008. 공공도서관 행정체계 개선을 위한 조사 연구. 『도서관』, 63(1): 17-42.
- [10] 조현양, 이재원. 2005. 도서관정책 추진을 위한 행정체계 조직화 방안에 관한 연구. 『한국도서관정보학회지』, 36(4): 115-132.
- [11] 최향근. 1996. 『지방자치제 하에서의 공공도서관의 효율적 운영방안에 관한 연구』. 석사학위논문, 연세대학교 대학원 문헌정보학과.
- [12] 조석준 등. 1993. 『도서관 발전정책 및 행정체계 개선방안 연구』. [서울]: 한국문화예술진흥원 문화발전연구소.
- [13] 서순복 등. 2007. 『공공도서관 행정체계 일원화 방안 연구』. [서울]: 문화관광부.
- [14] 盧秀菊. 1999. 歐美日公共圖書館行政組織體系概述. 『圖書與資訊學刊』, 28: 22-36.
- [15] 文部科學省. 2005. 『諸外國の公共図書館に關する調査』. 東京: 文部科學省.
- [16] Bohrer, Chr. ed. 2000. *Library Legislation in Europe: Discussion, Papers and Country Papers*. Munchen: Council of Europe/Goethe Institut.
- [17] Vitiello, Giuseppe. 2002. "Library Policy and Legislation: A European Perspective." *The International Information & Library Review*, 32(1): 1-38.
- [18] Gill, Philip et. al. 2001. *The Public Library Service: IFLA/UNESCO Guidelines for Development*. München: Saur.
- [19] Madden, Michael. 1989. "The Governance of Public Libraries." *Journal of Library Administration*, 11(1/2): 81-92.
- [20] Moen, William E., & Shobowale, Gloria C. 2000. *A Study of State Library Agencies' Information Technology Standards Policies and Practices*. Denton, TX: The National Information Standards Organization.
- [21] Naylor, Richard J. 2000. "Core Competencies: What They are and How to Use Them." *Public Libraries*, 39(2): 108-114.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] Se-Hoon Kim, 2007. *Jiyeokdaepyodoseogwan GibanJoseong mit Unyeonghwalseonghwa Bangan*. Seoul: Korea Culture & Tourism Institute.
- [2] Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2007. *Jeonguk Moonhwagibansiseol Chongram*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- [3] Se-Hyoung Oh, 1997. *Analysis of Public Library Management Practice and Some Suggestions for the Operation Improvement*. Graduate thesis, Sungkyunkwan University.
- [4] Gyeong-Ae Yuk, 2001. *A study on the improvement of public library administration system*. Graduate thesis, Pai Chai University.
- [5] Hee-Yoon Yoon, 2004. "Decentralization and Public Library's Direction in Korea." *Journal of the Korean society for library and information science*, 38(4): 25-48.
- [6] Hee-Yoon Yoon, "A Study on the Improving Personnel System of Librarianship in Korea." *Journal of the Korean society for library and information science*, 39(3): 45-73.
- [7] Hee-Yoon Yoon, 2006. "Reflection and Direction of Lifelong Learning Activities in the Public Libraries of Korea." *Journal of Korea Library And Information Science Society*, 37(4): 45-66.
- [8] Hee-Yoon Yoon, 2007. "Policy Issues and Tasks of Public Libraries in Korea." *Journal of the Korean society for library and information science*, 41(2): 31-54.
- [9] Hee-Yoon Yoon, & Bon-Kwon Gu, 2008. "Gonggongdoseogwan Haengjungchegyegye gaeseoneul Wihan Josa Yeongu." *Doseogwan*, 63(1): 17-42.
- [10] Hyun-Yang Cho, & Jae-Won Lee, 2005. "A Study on the Method of Organizing the Public Administration System for Library Policy Implementation." *Journal of Korea Library And Information Science Society*, 36(4): 115-132.
- [11] Hyang-Gon Choi, 1996. 『Jibanjachiye Haeseoui Gonggongdoseogwanui Hyoyouljeok Unyeon-gbangane Gwanhan Yeongu』. Graduate, Yonsei University.
- [12] Seok-Jun Cho, et al. 1993. *Doseogwan Baljeonjeongchaek Mit Haengjeongchegyegye Gaeseon-bangan Yeongu*. Seoul: Arts Council Korea MunwhabaljeonYeonguso.
- [13] Sun-Bok Seo, et al. 2007. *Gonggongdoseogwan Haengjeongchegyegye Ilwonhwa Bangan Yeongu*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism.