공공도서관 행정체계 일원화에 대한 고찰*

A Study on the Unified Policy of the Public Library Administrative System in Korea

곽 동 철 (Dong-Chul Kwack)**

목 차

1. 서 론
2. 공공도서관 일원화 논의의 전개과정
2.1 공공도서관 정책체계의 변천과정과 현황
2.2 공공도서관 행정체계 일원화 전개과정
3. 공공도서관 일원화의 문제점과 쟁점
3.1 공공도서관 일원화 추진의 문제점
3.2 공공도서관 일원화 관련 현장의 시각
3.3 공공도서관 일원화의 쟁점
4. 공공도서관 일원화 추진 개선방안
5. 결 론

초 록

21세기는 지식정보화의 시대이자 교육과 문화의 세기이다. 이러한 시대적 흐름의 중심에 있는 공공도서관의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 공공도서관은 창조경제와 문화융성을 위한 베이스캠프로서 학문과 문화의 저수지이다. 최근 이러한 공공도서관이 도서관 관련 법규도 준수하지 못하는 열악한 상태에서 행정체계 일원화 추진과 함께 도서관계의 큰 이슈로 대두되면서 많은 문제점을 야기하고 있다. 따라서 이 연구에서는 공공도서관의 행정체계 일원화 추진에 대한 제반 주장과 문제점을 분석하여 개선 방안을 제시하는데 연구의 목적을 두었다. 이를 위해 첫째, 공공도서관 일원화 논의의 전개과정을 고찰하였고, 둘째, 공공도서관 일원화의 쟁점과 문제점을 살펴보았으며, 셋째, 공공도서관 일원화 관련 개선방안을 마련하여 제시하였다.

ABSTRACT

The 21st century is the era of knowledge and information, and also the age of education and culture. The importance of a public library, which stands in the center of the stream of the times, cannot be overemphasized. A public library is a reservoir of learning and culture as a base camp for achieving a creative economy and the flourishing of our culture. Many problems are caused with the promotion of unification of a public library administrative system coming to the fore as a large issue of library communities in poor surroundings where the public libraries don't observe the library laws and rules bottom of such a reservoir is splintered by drought, and its embankment is not solid. Accordingly, this study is aimed at suggesting the improvement plan by analyzing all arguments and problems in relation to the promotion of the administrative system unification of a public library. For this purpose, first, the study considered the developmental process of the discussion about public library unification; secondly, the points at issue and problems in public library unification are reviewed; finally, this study arranged and suggested the improvement plan related to public library unification.

키워드: 공공도서관, 도서관행정체계, 도서관정책, 도서관경영, 도서관발전종합계획
Public Library, Library Administrative Systems, Library Policy, Library Administration and Management, Comprehensive Library Advancement Plan

---

* 본 연구는 2014년도 청주대학교 한국문화연구소가 지원한 학술연구조성비(특별연구비)에 의해 연구되었음.
** 청주대학교 문헌정보학과 교수(kwackdc@hanmail.net)
논문접수일자: 2016년 1월 26일 최초심사일자: 2016년 1월 26일 게재확정일자: 2016년 2월 4일
한국문헌정보학회지, 50(1): 25-47, 2016. 〔http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2016.50.1.025〕

1. 서 론

우리나라는 괄목한 경제성장과 함께 국민 개개인의 교육과 문화적 수준의 향상에도 관심을 갖는 계기를 마련하였다. 이미 우리나라가 국민의 교육열로 인해 경제적으로 선진국 반열에 오른 것에 대해 국내・외적으로 인정받고 있다. 하지만, 그동안 우리나라는 이러한 높은 교육열과 급성장한 경제력에 비해 상대적으로 문화적 수준을 제고하고자 하는 노력을 기울이지 못한 것이 사실이다. 21세기는 지식정보화의 시대이자 교육과 문화의 세기이다. 이러한 시대적 흐름의 중심에 있는 도서관의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 도서관은 창조경제와 문화융성을 위한 베이스캠프로서 학문과 문화의 저수지이다. 이러한 저수지가 바닥을 드러내지 않도록 물을 가득 채우고, 제방이 무너지지 않도록 지속적으로 보강해 나가야 노벨상 수상의 가능성이라도 엿볼 수 있을 것이다.

이처럼 우리나라는 도서관이란 저수지가 가뭄에 바닥이 갈라지고 제방도 튼튼하지 않은 상태에서 최근 공공도서관 행정체계 일원화 추진이 도서관계의 큰 이슈로 대두되면서 많은 문제점을 야기하고 있다. 이 이슈는 도서관계에서 숙원사업으로 간주하며 오랜 기간 동안 논의하여 왔던 주제이다. 하지만, 제4기 도서관정보정책위원회는 주변 환경이 급변한 지금에도 과연 공공도서관 행정체계 일원화가 도서관계의 숙원사업인가에 대한 충분한 논의 없이 제2차 도서관발전종합계획(2014-2018)에 따라 시행하여 왔다. 물론 이 계획은 현행 도서관법 제14조와 동법 시행령에 근거하여 법정계획으로서 조사연구나 공청회 등 절차를 걸쳐 수립되었지만, 정권 교체기와 맞물려 제4기 위원회의 구성과 위원 위촉이 늦어지면서 도서관계의 다양한 의견을 충분하게 수렴할 수 없었던 시간적 한계를 갖고 있다고 여겨진다.

그 결과 도서관정보정책위원회가 교육청 소속 공공도서관을 지자체 소속으로 행정체계를 통합하려는 움직임으로 인해 전자의 도서관에서 직접 또는 간접적으로 반대 의견을 제시하고 있다. 개략적으로 지자체 소속 공공도서관에서는 직원 수 증가나 상위 직급에 대한 막연한 기대 속에 거의 찬반의견을 표출하지 않고 있다. 반면에, 교육청 소속 공공도서관에서는 하향평준화 우려 등을 이유로 반대 의견을 주장하고 있다. 이처럼 공공도서관 일원화에 대해 서로가 각각 옳다고 주장할 수 있는 논리를 갖고 있다고 여겨진다. 따라서 본 연구의 목적은 공공도서관의 행정체계 일원화 추진에 대해 지금까지 제기된 제반 주장과 문제점을 분석하여 개선 방안을 제시하는데 두고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 우선, 공공도서관 행정체계 일원화 관련 문헌자료를 수집하여 분석하였다. 그 다음 그 결과를 기반으로 삼아 직접 또는 간접으로 설문조사와 홈페이지를 활용한 의견수렴을 통해, 첫째, 공공도서관 일원화와 관련된 논의의 전개과정을 고찰하였고, 둘째, 공공도서관 일원화의 쟁점과 문제점을 한국도서관협회와 지역별 도서관 현장 차원에서 살펴보았으며, 셋째, 공공도서관 일원화와 관련하여 개선 방안을 제시하였다.

2. 공공도서관 일원화 논의의 전개과정

2.1 공공도서관 정책체계의 변천과정과 현황

우리나라 도서관계에서는 1970년대부터 공공도서관의 행정체계 일원화와 관련된 논의를 시작하여 왔다. 이러한 논의는 중앙정부의 공공도서관 정책체계 변천과정과 직·간접적인 관련을 갖고 있다. 이에 따라 본 연구에서는 (1) 1990년 이전, (2) 1990년 정부조직법상 문화부 신설에서부터 2007년 대통령소속 도서관정보정책위원회 설치 직전까지, (3) 2007년 이후로 구분하여 살펴보고자 한다. 그 변천과정을 세부적으로 살펴보면 〈표 1〉과 같다(문화체육관광부 도서관정보정책기획단 2014, 26).

첫째, 1990년 정부조직법 개정으로 문화부가 신설되기 이전의 단계로서 문교부(현 교육부)에서 공공도서관의 정책업무를 관장하였던 시기이다. 거슬러 올라가면 일제치하에서부터 이지만, 해방 후 줄곧 문교부가 공공도서관을 포함한 각종 도서관에 대한 지원·육성과 그 운영의 지도·감독, 사서요원의 수급에 관한 사항, 사서요원의 훈련 등을 담당하여 왔다. 지금도 교육부 및 광역시·도교육청은 국내 모든 대학도서관과 학교도서관을 비롯하여 개략적으로

〈표 1〉 공공도서관 정책체계 변천과정

연도	정책부서	설치 및 운영주체	주요제도 및 법령의 내용
1948	문교부 문화국 교도과	문교부-교육청 내무부-자치단체	- 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
1952	문교부 문화국 사회교육과	문교부-교육청 내무부-자치단체	- 교육자치제 실시(도서관 운영: 자치단체→교육청) - 일부 자치단체(시·도)는 도서관업무를 교육위원회에 이관하지 않음으로써 양자가 독자적으로 도서관 설치·운영
1991	문화부 도서관정책과	문교부-교육청 내무부-자치단체	- 1990년 문화부 신설 - 도서관진흥법(법률 제4352호) 제정: 제21조가 지방자치단체의 공공도서관 설립·육성 의무화, 제22조 제1항이 '지방자치단체가 설립·운영하는 공공도서관의 운영비를 당해 자치단체의 일반회계에서, 제2항이 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관의 운영비는 당해 자치단체의 일반회계예산의 범위 안에서 그 일부를 부담하도록' 규정
1995	문화관광부 도서관 박물관과 (국중 도서관정책과 2006)	행정자치부-자치단체 교육인적자원부-교육청	- 지방자치제 도입: 자치단체 주도의 공공도서관 설립이 많아져 행정체계 양분화의 가속화
2006	도서관정보정책위원회 (문화관광부 도서관정보정책기획단)	행정자치부-자치단체 교육인적자원부-교육청	- 도서관법 전부개정(법률 제8029호): 제12조가 '대통령 소속의 도서관정보정책위원회 설치'를, 제22조가 '시·도의 지역대표 도서관 설립·운영'을, 제24조가 '지방도서관정보서비스위원회의 설치'를 규정함. 제29조에서 '공립공공도서관의 운영 및 지원 등'을 규정하였으나 내용은 구법과 동일
2014	도서관정보정책위원회 (문체부 도서관정책기획단)	안전행정부-자치단체 교육부-교육청	- 2014.2.17. 문체부 조직개편으로 국 단위에서 과 단위로 축소

* 출처: 문화체육관광부 도서관정보정책기획단, 공공도서관 행정체계 일원화 세미나 자료집(2014.9.16), p.26.

전체 공공도서관의 1/3 정도에 달하는 도서관을 관장하고 있다. 물론 이 기간 동안은 〈표 2〉에서와 같이 전체 공공도서관의 대부분이 광역시·도교육청 소속의 도서관이었고, 1990년에 이르러 지자체 소속 도서관들의 신설이 증가되기 시작하였다. 정부차원에서 공공도서관의 정책기능은 문교부가 갖고 있었으며, 그 설치 및 운영 주체는 〈표 1〉에서와 같이 문교부-교육청 및 내무부-지자체로 나뉘어 있었다. 이는 1952년 교육자치제 실시에 따라 도서관 운영은 교육청에서 담당하기로 하였지만, 일부 지자체에서 도서관업무를 교육위원회에 이관하지 않고 독자적으로 도서관을 설치·운영함으로써 공공도서관의 행정체계 이원화가 지금까지 지속되는 이유라고 하겠다.

둘째, 1990년 정부조직법상 문화부 신설에서부터 2006년 도서관법의 전부개정과 함께 2007년 대통령소속 도서관정보정책위원회 설치하기 직전까지의 단계로서 문화부(현 문화체육관광부)에서 공공도서관의 정책업무를 관장하였던 시기이다. 1990년 1월 문화정책을 전담하는 문화부가 신설되었고, 1991년 3월 8일 도서관진흥법(법률 제4352호)이 제정·공포됨에 따라 문교부로부터 도서관정책 업무를 넘겨받은 문화부는 출범과 함께 문화정책국 산하에 '도서관정책과'를 신설하였다. 이 때 문화부는 문교부로부터 국립중앙도서관만 넘겨받았을 뿐 문교부-교육청 소속의 공공도서관을 이관 받지 못하였다. 이로 말미암아 정부차원에서 공공도서관의 정책기능은 문화부(문화관광부)가 갖게 되었고, 그 설치 및 운영 주체는 이전과 같이 문교부(교육인적자원부)-교육청 및 내무부(행정자치부)-지자체로 유지됨으로써 공공도서관 정책체계가 행정체계와 유리되는 더욱 복잡한 양상을 띠게 되었다.

그 이후에 문화부는 1993년 3월 6일 정부조직법 개정으로 문화체육부로 개편되었고, 1994년 12월 23일 '문화체육부및그소속기관직제(대통령령 제14442호)'에 따라 '도서관정책과'의 명칭이 '도서관박물관과'로 변경되었다. 이 무렵 1993년 7월 23일 도서관및독서진흥법(대통령령 제14339호)이 제정·공포되면서, 공공도서관의 관장 자리를 두고 이를 차지하기 위해 공공도서관의 조직 및 명칭을 변경하는 위기에 직면하기도 하였다. 특히,

〈표 2〉 공공도서관 연도별 건립 및 운영 현황

연도	교육청 소속 도서관수	지자체 소속 도서관수	비고
1973	67	30	
1991	206	48	
2000	219	180	
2006	227	317	
2009	229	457	
2012	232	576	
2013	232	614	
2014	232	679	

* 출처: 곽동철, "공공도서관 행·재정체계 일원화 서둘러야 할 일인가?" 대구도서관발전포럼, 제3회 대구도서관발전토론회 (2015. 6. 12, 국채보상기념관) 발표자료, p.27. 2014년 및 2015년 한국도서관연감을 참조하여 작성함.

1997년 IMF는 우리나라 모든 분야에 충격을 주었고, 도서관계에도 인원감축, 예산축소 등의 위기상황과 함께 공공도서관의 위탁운영 문제가 대두되었다(조현양, 이재원, 2005, 124). 2004년 11월 11일 문화부는 부서신설 및 명칭변경에 따라 도서관전담부서를 폐지하였고 본부조직인 '문화정책과'에 도서관 관련 업무를 명시하면서, 그 산하기관인 국립중앙도서관에 '도서관정책과'를 설치하였다. 이 기간 동안 지자체 주도의 공공도서관 건립이 〈표 2〉에서와 같이 대폭 증가하면서 도서관 수에 있어서 교육청 소속보다 지자체 소속의 공공도서관 수가 많아지기 시작하였다. 이처럼 전체 공공도서관의 수가 지속적으로 증가함에도 불구하고 전술한 바와 같이 정부차원에서의 도서관정책 업무를 전담할 부서는 점차 축소되어 문화부 본부조직에서 사라지는 상황에까지 이르며 새로운 도서관정책의 암흑기를 맞게 되었다고 하겠다. 이 시기에 문화부(문화관광부)가 내무부(행정자치부)-지자체 소속의 공공도서관의 건립 및 운영에 직접 개입을 하여 도서관 관련 법규를 준수하도록 정책적으로 유도하지 못한 것이 최근 나타나는 제반 공공도서관 문제의 근원 가운데 하나로 여겨진다.

셋째, 2006년 10월 4일 도서관법(법률 제8029호)의 전부개정과 함께 이에 따른 2007년 5월 2일 부서신설 및 명칭변경에 의거하여 '대통령소속 도서관정보정책위원회'와 이에 대한 사무국 기능을 담당하는 문화관광부(문화체육관광부) '도서관정보정책기획단'을 설치한 이후 단계의 시기이다. 이 기간 동안에는 정부차원에서 공공도서관의 정책업무는 '도서관정보정책위원회'와 '도서관정보정책기획단'에서 추진하게 되었으며, 그 설치 및 운영 주체는 여전히 교육인적자원부(교육부)-교육청 및 행정자치부(행정안전부)-지자체였다. 2007년 신설된 도서관정보정책위원회는 2015년 12월 2일에 제4기 위원회의 위원 임기가 종료되고, 이어서 제5기 위원회가 구성되어 새로이 출범할 것이다. 그동안 도서관정보정책위원회를 보좌해야 하는 도서관정보정책기획단의 조직 부침은 앞의 시기와 유사하게 진행되었다.

2007년 문화관광부는 본부조직으로 국 단위의 '도서관정보정책기획단'을 신설하고, 그 아래에 3개 팀인 '정책기획팀', '제도개선팀', '정책조정팀'을 두었다. 곧 이어서 2008년에는 '도서관정보정책기획단'과 함께 2개 과 및 1개 팀인 '정책기획과', '정책조정과', '제도개선팀'으로 부서가 격상되었다. 이 시기가 지금까지 도서관 관련 중앙정부조직으로서 가장 큰 규모였으며, 이후부터는 다시 도서관 관련 조직이 축소되기 시작하였다. 2009년 1월에 1차적으로 직전 직제에서 '제도개선팀'이 폐지되었고, 5월에 2차적으로 '도서관진흥과'가 '도서관진흥팀'으로 변경되었다. 또한 2010년에 '출판인쇄산업과'로부터 독서진흥업무를 이관 받았고, 2012년에 다시 '도서관정보정책기획단'과 2개 과인 '도서관정책과'와 '도서관진흥과' 체제로 되었다.

이 시기 이후에 도서관 관련 조직은 더욱 축소되기 시작하였다. 2013년 '도서관정보정책기획단'은 '도서관박물관기획단'으로 부서명이 변경되었고, 그 산하에 3개 과인 '도서관정책과', '박물관정책과', '도서관진흥과'로 바뀌었다. 이어서 2014년에 '도서관박물관기획단'이 '문화기반국'으로 부서명이 바뀌었고, 그 아래에 3개 과인 '인문정신문화과', '도서관정책기획단', '박물관정책과'로 변경하여 지금에 이르고 있다.

즉, 도서관 관련 중앙정부의 조직체계가 국 단위의 '도서관정보정책기획단'에서 과 단위의 '도서관정책기획단'으로 대폭 축소되었다. 이 시기 역시 〈표 2〉에서와 같이 교육인적자원부(교육부)-교육청 소속 공공도서관의 3배에 육박하는 행정자치부(행정안전부)-지자체 소속의 공공도서관을 건립하여 운영하게 되었지만, 문화관광부(문화체육관광부)가 이러한 도서관과 지자체에 보다 적극적으로 도서관 관련 법규를 준수하도록 강제화하지 못하였다.

2.2 공공도서관 행정체계 일원화 전개과정

한국문헌정보학색인을 기초로 '공공도서관 행정체계 일원화'를 직접 제목으로 다룬 논문이나 기사를 찾아보았더니 그리 많지 않았다. 이는 국가 도서관정책 업무가 1990년을 기점으로 문교부에서 신설되는 문화부로 이관되는 단계라서 더욱 포괄적인 주제인 '공공도서관의 발전 또는 정책 등'을 제목으로 기술한 논문의 일부로서 다루었기 때문으로 볼 수 있다. 그 이전인 1970년대에 발표된 것으로는 양태진의 "공공도서관의 소속청 일원화와 직제의 합리화"란 논문을 찾을 수 있었다. 이 논문에서는 국내 공공도서관의 총 수가 104개관이며, 그 가운데 문교부 소속 67개관(64%), 내무부 소속 30개관(29%), 사립 7개관(7%)임을 밝히면서 문교부로의 행정체계 일원화를 주장하였다(양태진 1974, 8-12). 그 이후에 직접 '공공도서관의 행정체계'를 의미하는 제목으로 다룬 기사로는 1990년 정운현의 "공공도서관 이대로 방치할 것인가: 문교부, 문화부의 관할 싸움 계기로 본 실태"(정운현 1990, 444-455), 1998년 전국도서관대회 계기 전문가 긴급대담으로 "'21세기 지식국가 건설의 산실' 공공도서관 이대론 안된다/행정일원화로 전문성 확보해야"가 있으며(김중식 1998), 도서관계에서 이 주제를 제목으로 발표한 보고서나 논문 등을 정리하면 〈표 3〉과 같이 나타나고 있다.

이처럼 〈표 3〉에서와 같이 공공도서관 행정체계 일원화 관련 선행연구의 내용을 살펴보면 크게 2006년 도서관법의 전부 개정과 2007년 도서관정보정책위원회의 신설 이전과 이후로 연구결과가 뚜렷하게 차이를 보여주고 있다. 전자의 경우에는 연구자에 따른 공공도서관 행정의 주체를 보면 '중립', '지자체', '문교부(교육부, 교육청)'로 연구결과가 서로 달리 나타났지만, 그 이후부터 최근까지의 연구결과는 중립이나 교육청보다는 대부분 '지자체'로 나타났다. 이처럼 후자의 경우에는 크게 정부차원에서 지방차치와 교육자치의 일원화를 추진하고 있고, 작게는 문화부(문화관광부, 문화체육관광부)가 국가 도서관정책을 담당하는 중앙부처이며, 도서관정보정책위원회의 사무국 기능을 문화부 도서관정보정책기획단(도서관정책기획단)에서 맡고 있기 때문으로 여겨진다. 이러한 '공공도서관의 지자체로의 일원화' 주장은 〈표 3〉에서와 같이 도서관정보정책위원회의 제2차 도서관발전 종합계획(도서관정보정책위원회 2014a, 124-125), 문화체육관광부 도서관정책기획단이 주관한 공공도서관 행정체계 일원화 세미나(문화체육관광부 도서관정책기획단 2014), 도서관정보정책위원회의 지원을 받아 수행한 한국지방행정연구원의 연구용역보고서(한국지방행정연구원 2015b)에서도 나타났다.

교육청 소속 공공도서관계에서는 이러한 일원화 추진에 대해 세부적인 내용을 거의 인지하

〈표 3〉 공공도서관 행정체계 일원화 관련 선행연구

선행연구	주체
양태진. 1974. 공공도서관의 소속청 일원화와 직제의 합리화. 도협월보. 15(6): 8-12.	문교부
이용남. 1992. 도서관 행정체계 문제. 도서관문화. 33(5): 14-22.	중립
육경애. 2001. 공공도서관 행정체계의 개선방안에 관한 연구. 석사학위논문. 배제대학교 국제통상대학원.	지자체
조현양・이재원. 2005. 도서관정책 추진을 위한 행정체계 조직화 방안dp 관한 연구. 한국도서관정보학회지. 36(4): 115-132.	교육청
한국문화관광연구원. 2007. 도서관정책 추진체계 개선방안. 서울: 동 연구원.	지자체
문화관광부. 2007. 공공도서관 행정체계 일원화 방안 연구. 서울: 문화관광부.	지자체
구본권. 2008. 공공도서관 행정체계의 조사・분석과 개선방안: 경상북도 소재 공립공공도서관을 중심으로. 석사학위논문. 대구대학교 대학원 문헌정보학과.	지자체
최병길. 2009. 공공도서관 행정체계의 발전방안에 관한 연구. 석사학위논문. 경기대학교 행정대학원.	지자체
윤희윤. 2009. 공공도서관 행정체계 개편방안 연구. 한국문헌정보학회지. 43(3): 5-29.	지자체
도서관정보정책위원회. 2014a. 제2차 도서관발전 종합계획 2014-2018. 서울: 동 위원회.	지자체
도서관정보정책위원회. 2014b. 공공도서관 행정체계 일원화 세미나 자료집. 서울: 동 위원회.	지자체
차성종. 2014. 도서관 행정체계 일원화 정책 분석 연구. 한국문헌정보학회지. 48(4): 241-266.	지자체
한국지방행정연구원. 2015a. 공공도서관 행・재정체계 일원화를 위한 법제도 개선방안. 공청회 발표자료. 국립중앙도서관. 서울.	지자체
한국지방행정연구원. 2015b. 공공도서관 행・재정체계 일원화를 위한 법제도 개선방안에 대한 연구용역. 서울: 동 연구원.	지자체
강기홍. 2015. 공공도서관의 일원화에 관한 입법정책적 고찰. 공법학연구. 16(2): 249-280.	지자체
박남기. 2015. 공공도서관 일원화에 관한 입법 정책 방안(상기논문)에 대한 토론.	지자체(문제제기)
곽동철. 2015. 공공도서관 행・재정 체계 일원화, 서둘러야 할 일인가. 대구도서관발전포럼 발표자료. 23-33.	지자체(속도조절)

* 출처: 한국지방행정연구원. "공공도서관 행・재정체계 일원화를 위한 법제도 개선방안" 공청회(2015.2.23) 발표자료, p.35 및 「한국문헌정보학색인」 등을 참조하여 작성함.

지 못한 상태에서 한국지방행정연구원의 연구용역 중간보고회를 통해 그 상황을 파악하고 반대의견과 우려를 표명하였다. 이에 따라 정부는 일원화 문제를 강력하게 추진하다가 이와 같은 상황에 부딪혀 이해 당사자들을 포함하여 협의체를 구성하여 이 문제를 원점에서부터 논의하고, 대구광역시와 경기도를 대상으로 시범사업을 벌이겠다는 계획을 추진하지 않을 방침이라고 밝히기도 하였다(내일신문 2015.6.15). 하지만, 도서관정보정책위원회와 문화체육관광부가 2015년 9월 2일 한국프레스센터와 9월 3일 국립중앙도서관에서 개최할 '국가발전과 도서관의 역할'대토론회를 앞두고 '교육청 소속 공공도서관을 지자체로 일원화 한다'는 내용을 언론을 통해 발표하였다(뉴시스 2015.8.13). 이로 말미암아 행사 당일 교육청 소속 공공도서관계의 반발을 불러일으켜 전국시・도교육청공무원노동조합의 시위와 성명서 발표 등이 있었다(전국시・도교육청공무원노동조합 성명서 2015.9.2.).

3. 공공도서관 일원화의 문제점과 쟁점

3.1 공공도서관 일원화 추진의 문제점

지금까지 나타난 공공도서관 행정체계 일원화의 문제점들은 다양한 측면에서 제기되고 있

는 것으로서 사업 추진에 앞서 충분히 고려하고, 상충되는 의견의 간극을 좁혀나가야 할 사항들이다. 이러한 문제점들을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제4기 도서관정보정책위원회가 제2차 도서관발전 종합계획에 따라 교육청 소속의 공공도서관을 지자체로 일원화를 추진하려는 계획을 시행하면서 당사자인 행정안전부장관이나 교육부장관도 동 위원회 위원이긴 하지만 그리 활발하게 협력이 이루어지지는 않은 것으로 여겨진다. 즉, 제2차 도서관발전 종합계획이 나름의 절차를 걸쳐 수립되었지만, 도서관정보정책위원회와 동 위원회 사무국 기능을 수행하는 문화체육관광부 도서관정책기획단에서 상기 부처들과의 긴밀한 사전 논의와 사후 협의가 부족한 상태에서 일원화가 추진될 수밖에 없는 상황이었다고 하겠다.

둘째, 지자체의 총액임금제나 재정 상황을 고려할 때 도서관 발전에 역행하는 하향평준화가 우려되며, 이와 함께 지자체의 공공도서관 위탁운영 가능성도 증가할 수밖에 없는 환경이라고 할 수 있다. 이는 전국적으로 신설되는 공공도서관들이 도서관 관련 법규에 따른 적정 직원 수를 확보하지 못한 채 개관하고 있고, 최근 공공도서관의 건립이 증가하고 있는 서울시의 경우에도 〈표 4〉에서와 같이 전체 공공도서관의 95.28%를 위탁 운영하는 데에서도 짐작할 수 있다.

〈표 4〉 광역시·도별 공공도서관 운영 주체 현황(2015년 현재)

지역	지자체			교육청			계		
	소계	직영	위탁	소계	직영	위탁	합계	직영	위탁
서울	106	5	101	22	22	0	128	27	101
부산	16	16	0	14	14	0	30	30	0
대구	14	6	8	11	11	0	25	17	8
인천	34	15	19	8	8	0	42	23	19
광주	14	13	1	6	6	0	20	19	1
대전	21	21	0	2	2	0	23	23	0
울산	13	12	1	4	4	0	17	16	1
세종	2	2	0	1	1	0	3	3	0
경기	201	174	27	11	11	0	212	185	27
강원	27	23	4	22	22	0	49	45	4
충북	26	24	2	15	15	0	41	39	2
충남	38	36	2	19	19	0	57	55	2
전북	36	35	1	18	18	0	54	53	1
전남	42	40	2	21	21	0	63	61	2
경북	35	31	4	28	28	0	63	59	4
경남	39	37	2	24	24	0	63	61	2
제주	15	15	0	6	6	0	21	21	0
계	679	505	174	232	232	0	911	737	174
비율(%)	100.00	74.37	25.63	100.00	100.00	0.00	100.00	80.90	19.10

* 출전: 한국도서관협회의 각종 통계 관련 내부 자료를 참조하여 정리한 것임.

셋째, 현재로서는 양측 모두 공공도서관 행정체계 일원화를 통해 도서관 발전을 담보할 수 있는 충분한 여건이 성숙되어 있지 않다. 지자체로서는 도서관 운영비 및 인건비 증가에 따라 교육청 소속 공공도서관을 흡수 통합하려는 의지가 부족하며, 또한 교육청 소속 공공도서관 직원들은 지자체로의 일원화로 인해 사기 저하와 신분 불안 등을 우려하고 있다.

넷째, 도서관정보정책위원회와 한국지방행정연구원의 연구용역 결과는 공공도서관을 지자체로 일원화하는 것을 전제로 수행한 것이므로, 지자체로의 일원화 찬성 비율이 높다하더라도 교육청 소속 공공도서관 구성원들에게 신뢰감을 얻기 어려운 상황이었다. 이를테면, 교육청 소속 공공도서관 관계자들이 각각 해당 지역을 중심으로 설문조사를 실시한 바, 조금씩 차이는 있지만 지자체로의 일원화에 대한 질문에 찬성하기보다는 반대하는 응답자의 비율이 훨씬 높아 상기 연구결과와는 상반되는 것으로 나타났다. 각 교육청 소속 사서연구회로부터 수집한 자료와 2015년 11월 26일 시·도교육감협의회에 상정된 안건의 자료에 의하면, 〈표 6〉에서와 같이 지자체로의 일원화에 찬성하는 교육청 소속 사서직원은 부산(25%), 인천(26.1%), 광주(0%), 대전(0%), 경기(12.2%), 경남(0%), 전남(4%), 충북(14%)로 나타나 평균 13.6% 정도로 나타났다.

다섯째, 현행 지자체 소속 공공도서관의 직원 수, 사서직원 관장 보임율, 자료구입비, 장서수 등이 교육청 소속 공공도서관에 비해 매우 열악한 것으로 나타나고 있다. 이러한 연유로 공공도서관 행정체계 일원화는 전체적으로 하향평준화를 초래할 우려가 크다고 할 수 있다. 즉, 이러한 일원화 추진에 앞서 지자체 공공도서관의 제반 운영 상황을 도서관 관련 법규에 따라 개선하는 것이 선결되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

여섯째, 공공도서관이 전문가 충원으로 서비스 질 향상이란 긍정적 요소보다 예산절감과 인원감축에 초점을 맞춰 위탁 운영될 경우에, 도서관 인력의 비정규직화가 가속되고, 서비스 전문성이 저해될 우려가 있다. 이와 함께 교육청 소속 공공도서관이 지자체 소속 공공도서관으로 이관될 경우에, 기관명칭(공공도서관→교육문화회관, 평생교육학습관 등) 변경 우려가 상존하며, 궁극적으로는 공공도서관 일원화 취지와 어긋나고 지역의 공공도서관 발전을 저해할 수 있다(곽동철 2015, 23-33).

3.2 공공도서관 일원화 관련 현장의 시각

국내 공공도서관계는 2015년 초부터 행정체계의 일원화를 추진하는 도서관정보정책위원회(문화체육관광부 도서관정책기획단)와 이를 반대하는 교육청 소속 공공도서관 구성원들 간의 의견이 크게 대립되었다. 이러한 공공도서관 행정체계 일원화 문제가 거의 1년간 공공도서관계의 이슈로 부각되었고, 소속이 다른 공공도서관 간의 서로 다른 셈법으로 인한 갈등도 생겨나게 되었다. 이에 따라 국내 도서관의 발전과 도서관인의 권익 향상을 추구해야 하는 한국도서관협회로서는 보다 정확한 공공도서관 구성원들의 의견을 파악하여 대응책을 마련하고자 공공도서관 행정체계 일원화에 대해 직접 또는 간접적인 2가지 방법으로 의견 수렴을 시도하였다. 첫째, 직접 〈그림 1〉과 같이 협회

〈그림 1〉 한국도서관협회 홈페이지 「협회장에게 바란다」

홈페이지에 「협회장에게 바란다」코너를 설치하여 운영하면서 도서관 현장으로부터 다양한 사서직원들의 의견을 수렴하였다(한국도서관협회 홈페이지 http://www.kla.kr/jsp/board/president_detail.do). 둘째, 광역시·도 교육청 소속 공공도서관협의체인 사서연구회를 통해 사서직원을 대상으로 의견 수렴과 분석결과를 요청하였다.

우선, 한국도서관협회 홈페이지에 「협회장에게 바란다」 코너에 도서관 현장으로부터 2015년 9월 16일자로 첫 의견이 올라왔고, 이어서 다양한 견해들이 11월 3일까지 꾸준하게 게시되었다. 그 때마다 각각의 제시된 의견에 대해 한국도서관협회 차원에서 직접 답변을 달았다. 그 대부분은 상대적으로 어려움에 처한 교육청소속 공공도서관 구성원들이 올린 의견이며, 일부는 지자체소속 공공도서관 구성원들의 의견이었다. 이러한 의견들을 중심으로 주요 내용을 정리하면 〈표 5〉와 같으며, 그 세부적인 내용은 한국도서관협회 홈페이지에서 확인할 수 있다(한국도서관협회 홈페이지 2015).

〈표 5〉에서와 같이 도서관 현장의 구성원들이 올린 메시지들에 대해 한국도서관협회는 양측의 공공도서관 모두가 회원이므로 회장 선거 공약을 중심으로 대처하는 것이 바람직하다고 판단하였다. 이에 동 협회의 운영을 책임지고 있는 필자가 각각의 질의에 직접 응답하면서 나름의 해결 방안을 제시하여 나갔다. 이와 관

〈표 5〉 공공도서관 운영 주체별 의견 내용 종합

소속	주요 의견 내용	비고
교육청	1. 현재 공공도서관 행정체계 일원화 추진이 교육청소속 구성원의 충분한 의견 수렴도 없이 일방적이며, 비민주적으로 진행되고 있다.	
	2. 일원화는 공공도서관 운영의 하향평준화이며, 곧 위탁운영을 초래하고, 도서관서비스는 최악이 될 것이다. 이즈음에 도서관협회에서는 일방적인 일원화에 강력한 제동을 걸어주시기 바랍니다.	
	3. 민간위탁 반대를 천명하면서, 오히려 조장 또는 방조하고, 지자체 도서관 수만 늘이다가 그 쪽으로 일원화하자는 것과 같다.	
	4. 일방적인 일원화 추진은 공공도서관 명칭변경으로 오히려 도서관계를 분열시킬 수 있다.	
	5. 도서관의 3요소인 사서, 시설, 자료 가운데 사서가 가장 중요한데, 지자체는 교육청에 비해 시설 외에는 너무 열악하고 신분보장도 불안한 상황이다.	
	6. 일원화가 모든 문제를 푸는 열쇄인양 오도하지 말고, 누구를 위한 일원화인지, 지금까지 일원화가 되지 않아 도서관이 발전하지 않았는가에 대해 묻고 싶다.	
	7. 일원화 추진보다는 우선 사서가 소명의식을 갖고 신바람 나는 도서관에서 일을 할 수 있는 정책을 수립하여 시행하기를 바란다.	
	8. 도정위의 대토론회에서와 같이 도서관 현장의 명칭변경 등 어려움이 상존함에도 일원화 시행 의지를 피력하는 상황에서 도서관과 사서들에게 믿음을 주며, 힘이 되는 도서관협회가 되어주길 바란다.	
지자체	1. 일원화 이전에 지자체 소속 도서관의 다양한 위탁운영에 대한 문제부터 접근 해결해야 한다. 많은 지자체 도서관이 언제라도 위탁운영으로 전환될 수 있는 상황에 처해 있다.	
	2. 지자체 도서관들의 안정적인 운영이 정착되고, 나아가 위탁운영 중인 도서관들이 다시 공공성을 회복한 후, 일원화를 논의해도 늦지 않다.	
	3. 일원화가 되면 도서관 시스템이 통합되어 주민들의 도서관 이용이 편리할 수 있고, 상대적으로 규모가 크고 인력이 많으며 안정적으로 운영되고 있는 교육청소속 도서관의 지원을 받을 수 있을 것이다.	
	4. 일원화에 관심이 없다. 이렇든 저렇든 더 이상 나빠질 수 없는 상황입니다. 그렇지 않다는 지자체소속 공무원사서들도 있겠지만, 이것 역시 지자체 도서관조차도 일원화되어 있지 않은 것이다.	

련하여 필자가 제시한 답변들 가운데 상황의 전개를 위해 주요 의견들은 정리하면 다음과 같다(한국도서관협회 2015).

"반갑습니다. 이 문제에 대해 협회장 선거공약으로도 밝혔으며, 우리협회에서도 심각하게 여기고 주시하고 있습니다. 우리협회는 전국 도서관인 모두의 협회이며, 도서관인의 권익향상과 도서관의 발전을 위한 일이라면 앞장설 계획입니다. 공공도서관의 일원화 문제, 한 개인이나 조직의 실적이나 치적을 위한 것이 아니라면, 무엇보다도 도서관 관련 법규에서 제시하고 있는 기준에 상대적으로 미흡한 지자체 소속 도서관들의 제반 여건들을 개선하는 것이 우선입니다. 그러한 노력을 한 후에 논의를 계속하는 것이 바람직하다는 의견을 관계부처에 제시하였지만, 사전 개선 조치는 없이 밀어붙이기식 추진을 강행하는 것은 옳지 못합니다. 이 문제로 인해 우리 도서관계가 분열되고, 제2의 도서관 명칭 파동 조짐이 감지되는 만큼 도협 차원에서도 대응책을 마련하겠습니다."〈2015.9.16. 작성한 답변〉

"직전 질문과 내용면에서 같은 일원화 관련 질문에 대한 대답입니다. 매일 이 문제로 수없이 전화

를 받고 있습니다. 우리협회는 전국의 도서관인들 모두의 협회입니다. 도서관계를 분열시키거나 도서관인의 권익 향상과 도서관의 발전을 저해하는 일은 일어나서는 안 될 일입니다. 전국 도서관인의 화합과 도서관계의 발전을 위해 협회장으로서 9월 23일 예정된 도협 회장단 및 전문위원장 모임을 통해 의견을 수렵 정리하여 발표할 예정입니다. 가급적 조기에 이 문제가 조정되어 10월 21일 도협 창립 70주년 전국도서관대회가 분열의 장이 아닌 화합과 축제의 장이 될 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 지금까지 사람들을 만나면서 받은 질문사항들을 정리하면, 첫째, 30~40년간 오랜 도서관계 숙원사업이라고 하지만, 주변 환경이 너무도 많아 바뀐 지금도 과연 숙원사업인가? 둘째, 일원화가 도서관인의 권익향상과 도서관의 발전을 위해 구체적인 실익이 무엇인가? 셋째, 왜 교수가 나서서 대학에서 공부하는 학생들이 졸업후 지자체로 일원화된 도서관에 취업하면 9급으로 들어가서 정년할 때까지 근무하고 운이 좋으면 5급사무관, 그렇지 않으면 6급으로 끝나게 하고자 하는가? 아니면, 왜 공부하는 학생들이 더 높은 직위를 꿈꾸며 공부할 희망마저 막으려고 하는가? 넷째, 일원화가 되면, 교육청 도서관의 직급이 계속 존속할 수 있는 것인지? 그렇지 않고 현재 높은 직급이 퇴직할 때까지만 보장한다면 오히려 교육청 소속 직원의 승진기회 박탈은 어떻게 보상할 것인가? 다섯째, 일원화가 지자체 소속 도서관의 민간위탁이나 열악한 근무환경을 개선하는 것인가? 여섯째, 일원화는 누구를 위한 일원화냐? 사람도 같이 살기 싫으면 헤어지는데, 지금과 같은 상황에서는 같이 살기 싫다는데 왜 강제로 같이 살게 하려고 하는가? 실익이라고는 행정편의 밖에 없다고 본다. 그렇지 않은가? 등등 끝이 없을 정도로 이어집니다. 따라서 우리협회는 전국 모든 도서관인들의 협회인 만큼, 이렇게 많은 문제점들이 제기되는 상황이므로 일원화 추진에 앞서 충분한 논의의 장을 마련할 필요성을 크게 느끼고 있습니다."〈2015.9.22 작성한 답변〉

"의견 주셔서 감사합니다. 우리협회에서도 도서관 명칭 변경 등의 사안에 대해 촉각을 곤두세우고 있습니다. 도서관계를 분열 또는 와해시키면서까지 일원화 추진은 별 의미 없는 일이라 여기고 있습니다. 그래서 우리협회에서 충분한 논의 결과를 의견서로 작성하여 도서관정보정책기획단에 보내고, 그 답변을 기다리고 있습니다. 오늘 내일 사이에 답변을 주리라 봅니다. 우리협회는 전국의 도서관과 도서관인에게 믿음을 줄 수 있도록 최선을 다하고 있습니다. 힘 있는 협회는 여러분께서 만들어 주셔야 합니다."〈2015.10.6 작성한 답변〉

"좋은 의견입니다. 우리협회에서도 의견서를 작성하기 위해 몇 차례 회의를 개최하였을 때, 건의하신 내용과 동일한 주장이 많이 제시되었습니다. 즉, 담당부처인 문체부가 지자체 소속 도서관의 위탁문제, 인원문제 등 상황을 크게 개선한 후에 일원화 문제를 논의해도 늦지 않다는 의견이 많았습니다. 향후 이 문제와 관련하여 올리신 의견을 참조하겠습니다."〈2015.10.6 작성한 답변〉

"좋은 의견 주셔서 감사합니다. 주신 의견 우리협회차원에서 소중하게 반영하여 업무처리에 임하겠습니다. 우리협회는 도서관의 발전과 도서관인의 권익 향상이 담보되는 방향에서 의견을 개진하고, 업무를 처리하겠습니다. 이는 우리협회의

사명이요 역할이요 의무입니다."〈2015.10.6 작성한 답변〉

이러한 과정을 거쳐 공공도서관 행정체계 일원화 추진에 대한 한국도서관협회와 도서관정보정책위원회 간의 의견은 여러 채널을 통해 조율되었으며, 제52회 전국도서관대회 이후 협회에서는 도서관계의 다양한 의견을 수렴할 수 있는 장을 마련하기로 하였다. 이를 위해 현재 협회에서는 제4기 도서관정보정책위원회의 임기가 2015년 12월 2일 종료되고 제5기 위원회가 새로이 출범되기 때문에 그 시기를 조정하고 있다. 공공도서관 행정체계 일원화 추진과 관련하여 협회의 의견서에 대한 도서관정보정책위원회의 회신을 받고 공공도서관계에 다음과 같은 내용의 견해를 밝혔다(한국도서관협회 홈페이지 2015).

"어제 저녁에 아래와 같이 문체부(도기단)의 회신을 받았으며, 오늘 이와 관련하여 업무협의를 통해 의견교환을 하였습니다. 우리협회 의견서와 회신에 대해 상호 수긍하였습니다. 나아가 지금까지 나타난 제반 문제점들에 대한 충분한 논의와 분석이 미비하고, 도서관계의 분열이 우려되는 상태에서 우리협회는 도정위원회의 현재 추진하는 계획에는 지원 또는 참여가 어렵다는 점을 분명히 했습니다. 또한 전국도서관대회 이후에 우리협회는 이와 관련하여 다양한 관점에서 세미나 등을 개최하여 도서관계 현장의 더 많은 목소리 수렴을 추진할 것이며, 도정위원회는 제4기 임기가 12월 2일까지이므로 자체 일정계획에 따라 스스로 그동안 추진한 사업내용을 정리하여 마무리하는 것이 좋겠다는 의견을 전했습니다. 그리고 이와 관련하여 제5기 도정위원회가 구성되면 도서관의 발전을 꾀할 수 있는 방향으로 우리협회와 함께 의견을 모아 추진하는 것이 올바른 수순이라는 얘기를 나누었습니다. 회신 및 업무협의 내용에 첨언하고자 합니다. … 생략 … 우리 모두 같이 갑시다. 지금부터 전국도서관대회까지 가급적 공공도서관 일원화 관련 의견은 올리지 마시길 부탁드립니다. 더 이상 제가 답변할 내용은 없을 것 같습니다. 도서관계 발전을 위한 다른 주제의 의견을 많이 올려주세요."

그 다음으로, 필자가 전술한 바와 같이 공공도서관 행정체계 일원화 추진에 대해 직접 홈페이지를 통해 의견을 수렴하면서, 이를 보완하고자 설문조사를 실시한 8개 광역시·도 교육청 사서연구회에 요청하여 수집한 사서직원들을 대상으로 한 의견 수렴 결과를 바탕으로 분석하였다. 물론 전체 광역시·도의 현황을 모두 파악하여 분석하면 좋겠지만, 의무적으로 실시한 것이 아니라서 수집 된 곳만을 대상으로 분석하였고, 그 결과는 〈표 6〉과 같이 나타났으며, 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 추가로 충북교육청과 청주시 소속 공공도서관 사서들을 대상으로 지자체로의 일원화에 대한 견해도 비교 분석하였다.

첫째, 교육청소속 구성원들이 공공도서관 행정체계를 지자체로 일원화하는데 대한 상기 8개 광역시·도 교육청 사서직원들의 전체 찬·반 의견은 찬성 10.24%, 반대 88.06%로 나타났다. 또한 이들이 선호하는 일원화 방안으로는 거의 70%~90% 이상이 현행대로 유지하거나 교육청으로의 일원화를 대안으로 제시하였다. 여기서 충북교육청 소속 사서연구회에서 추가 조사한 것을 중심으로 다른 지역 조사 내용을 부가

〈표 6〉 광역시·도 교육청 사서직원의 지자체로의 일원화에 대한 응답 현황

지역별	찬성(%)	반대(%)	비고(%)
부산	25.0	75.0	응답자: 126명
인천	26.1	73.9	응답자: 111명
광주	0.0	99.0	응답자: 49명, 반대(교육청 6.0+현행 93.0), 미응답(1.0)
대전	0.0	100.0	응답자: 19명, 반대(교육청 10.5+현행 89.5)
경기	12.2	76.4	응답자: 140명, 모름(10.7), 기타(현재로선 반대 0.7)
경남	0.0	100.0	응답자: 169명
전남	4.6	94.2	응답자: 86명, 반대(교육청 16.3+현행 77.9), 기타(1.2)
충북	14.0	86.0	응답자: 59명
평균	10.24	88.06	1.70

* 출처: 2015년 11월 26일 시·도교육감협의회에 상정 안건 자료 및 상기 6개 광역시·도의 사서연구회 회신자료를 중심으로 정리한 것임.

하여 지자체로의 일원화에 찬성하는 이유를 살펴보면, ① 광역지자체로 통합 운영되는 것이 효율적, ② 일원화를 통한 균등한 재정지원, ③ 도서관 추가 건립 시 기존 도서관과의 지역적 안배 고려, ④ 인사적체 해소, ⑤ 이용자 서비스 중복 해소, ⑥ 일관된 정책과 서비스 제공, ⑦ 자녀의 교육문제 등을 예시하였다. 또한 지자체로 일원화를 시행할 때 희망하는 관련인력의 전환방식으로는 일괄전환 54.5%, 개인의 선택적 전환 45.5%로 나타났다.

둘째, 이와 달리 지자체로의 일원화에 반대하는 이유로는 ① 지방자치와 교육자치의 전체 흐름에 앞서 공공도서관만 지방정부로 일원화하는 것은 혼란만 초래, ② 지자체 대부분의 도서관 발전에 대한 의지 부족, ③ 근무 고착화 초래, 사기저하 및 신분 불안 등 인사상 불이익, ④ 지자체의 재정상황에 따라 위탁 운영 및 하향 평준화 우려, ⑤ 지자체장의 자의적 인사 및 업무 전문성 상실 우려, ⑥ 지자체장의 선심성 공약으로 도서관만의 장기적이고 독립적인 운영을 보장 받기 어려움, ⑦ 교육청 소속 도서관만의 노하우와 운영기법의 상실 우려, ⑧ 충분한 협의와 실질적인 해결책 제시가 미흡한 것 등을 예시하였다(충북교육청 사서연구회 2015).

셋째, 지자체로의 일원화에 반대하여 교육청에 남는다면 그 방식을 묻는 질문에는 '현행방식 그대로' 55.5%, '학교도서관 전환배치' 7.4%, '학교도서관지원센터로 변경' 24.1%, '도서관 명칭을 변경하여 유지' 13.0%로 나타났다. 나아가 교육청 소속으로 남을 경우에 사서직원들은 도서관 명칭을, '학생회관' 30.6%, '평생학습관' 4.1%, '학교도서관지원센터' 32.7%, '기타' 32.6% 순으로 변경하기를 희망하였다(충북교육청 사서연구회 2015). 더욱이 지자체로의 일원화를 추진할 경우에 교육청 소속 공공도서관 사서직원들은 86.7%가 어떻게든 교육청에 잔류하겠다고 응답하였고, 지자체로 넘어가겠다는 3.0%에 불과하며, 10.3%가 '기타'라고 응답하였다(전남교육청 사서연구회 2015).

넷째, 기초지자체 소속인 청주시 공공도서관 사서직원들의 지자체로의 일원화에 대한 견해는 〈표 7〉과 같이 교육청 소속 사서직원들과 부분적으로 견해를 달리하는 것으로 나타났다(청주시 공공도서관 2015).

〈표 7〉 청주시 사서직원의 지자체로의 일원화에 대한 응답 현황

구분	비율(%)	비고(충북교육청 소속)
(1) 지자체로의 일원화에 대한 의견은?		
① 찬성	9.0	14.0
② 반대	91.0	86.0
(2) 공공도서관 일원화 선호 방안은?		
① 지자체로의 일원화	18.0	
② 광역자치단체로의 일원화	50.0	
③ 교육청으로의 일원화	0.0	
④ 현행유지	32.0	
(3) 지자체로의 일원화할 때 관련 인력의 전환방식은?		
① 일괄전환	32.0	54.5
② 개인의 선택적 전환	68.0	45.5
(4) 지자체로의 일원화할 때 사서직원의 신분 변화는?		
① 변화 없다.	18.0	
② 직영이 아닌 위탁운영으로 신분이 불안할 것이다.	77.0	
③ 모르겠다.	5.0	

이처럼 〈표 7〉에서와 같이 지자체 소속 공공도서관 사서직원들도 지자체로의 공공도서관 행정체계 일원화에 대해서는 교육청 소속 사서직원들과 마찬가지로 대부분 반대하는 것으로 나타났다. 하지만, 이들이 공공도서관 일원화를 위해 선호하는 방안으로는 광역자치단체 50%, 현행유지 32%, 지자체 18%로 나타나 교육청 소속 사서직원들과는 견해 차이를 보여주었다. 또한 지자체 소속 사서직원들이 관리 인력의 전환 방식에서도 교육청 소속에 비해 일괄 전환보다는 개인의 선택적 전환을 선호하는 것으로 나타났다. 그리고 지자체 소속 사서직원들의 77%는 공공도서관 행정체계 일원화가 이루어진다면 직영이 아닌 위탁운영으로 신분이 불안해질 것으로 우려하며, 인사 적체가 더욱 심화되고 부서 간 갈등도 고조될 것이라고 생각하였다.

3.3 공공도서관 일원화의 쟁점

공공도서관의 행정체계 일원화를 추진하는 과정에서 나타나는 쟁점들은 전술한 문화체육관광부 도서관정책기획단이 주관한 공공도서관 행정체계 일원화 세미나(문화체육관광부 도서관정책기획단 2014)와 한국지방행정연구원이 수행한 연구용역보고서(한국지방행정연구원 2015b)의 내용을 중심으로 도출하여 분석하고자 한다. 이러한 쟁점은 공공도서관 일원화 추진의 문제점과 도서관 현장의 시각을 바탕으로 몇 가지 측면에서 고찰할 수 있다. 최근 이와 관련하여 제시된 연구결과들을 추가하여 쟁점들을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 최근 연구결과에서와 같이 주관행정부처, 연구기관, 연구자 모두가 지방자치와 교육자치의 적극 통합을 지지하는 시각에서 연구를 수행하는 것이 바람직한 것인가? 이는 당연히 모순점들을 드러낼 수밖에 없으며, 집단사고에

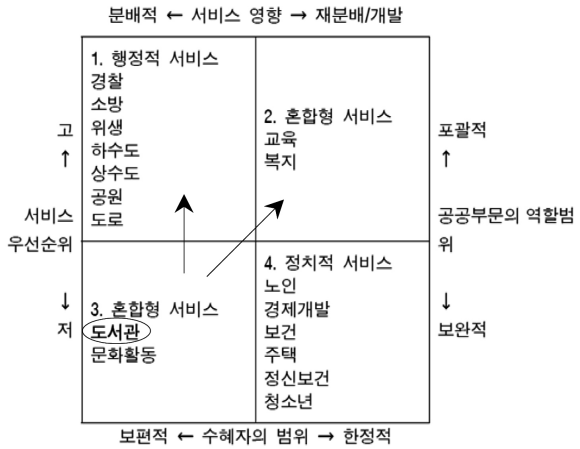
빠져 합리적인 판단과 결정을 내리기 어려울 수 있다. 이를테면, 106개관의 공공도서관중 101개관을 민간위탁 운영 중인 서울시의 경우와 같이 지자체가 교육청보다 상대적으로 공공도서관의 민간위탁 운영 비율이 높은 데도 불구하고 지자체로 일원화하는 것이 더 효율적이라고 주장하는 것도 그러한 예로 볼 수 있다. 더욱이 연구결과들에 대한 이해당사자 간의 대립은 연구를 추진하는 과정에서 반대의견을 충분히 수렴하지 않거나 배제함으로써 나타난 정책결정의 오류라고 할 수 있다.

둘째, 국내 공공도서관 일원화 추진과 관련한 연구 결과를 도출하는 데 있어서 우리나라와 상황이 다른 외국의 사례를 분석하여 방안을 제시하는 것이 옳은 것인가? 이러한 연구는 부분적으로 바람직할 수도 있지만, 몇 가지 전제를 충족해야 한다. 즉, 연구과정에서 우리나라와 유사하게 공공도서관의 운영이 지자체와 교육청으로 분리된 국가의 사례를 분석하고, 어떠한 사회・문화적 배경 등이 오늘의 모습을 가져왔는지를 파악하여 제시해야 한다. 나아가 특정한 국가의 같은 도시에서 지자체 소속 공공도서관은 운영이 잘되고 있는데 교육청이 운영하고 있는 도서관은 그렇지 못한 사례를 소개하고 비교 설명할 수 있어야 한다(박남기 2015, http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=ngpark60&logNo=220372465940).

셋째, 공공도서관의 행정체계를 당장 일원화해야 하는가? 우리 도서관계에 제기되고 있는 공공도서관 행정체계 일원화 주장은 이원화 또는 다원화를 전제로 해야 한다. 하지만, 우리나라의 경우에 국가 차원에서 정책체계는 이미 일원화되어 있고, 행정체계가 이원화되어 있다. 즉, 공공도서관의 운영 주체가 지자체와 교육청의 분리되어 있는 상황에 불과하기 때문에 좁은 의미의 행정체계를 대상으로 갑론을박중인 것이라고 할 수 있다. 이 문제는 정부차원의 "지방자치와 교육자치 연계・통합" 과제(지방자치발전위원회 2015, 35-43)의 너무도 작은 부분이라고 하겠다. 이에 따라 우리 도서관계에서도 조급함에서 벗어나 이러한 국가 차원의 연계・통합 과제와 속도를 맞추며 부족한 부분을 채우고 예상되는 불이익을 최소화하는데 심혈을 기울이는 것이 보다 도서관 발전에 유리하다는 견해도 수용할 필요가 있다고 여겨진다.

넷째, 공공도서관의 행정체계 일원화는 누구를 위한 것인가. 현재 교육청 소속 공공도서관은 연구결과와는 달리 〈표 6〉에서와 같이 88.06%가 반대하는 입장이며, 지자체 소속은 일부 규모가 큰 공공도서관은 찬성하는 곳도 있지만, 나머지 도서관과 소규모 도서관은 거의 무관심한 상황이다. 이를테면, 〈표 7〉에서와 같이 지자체 소속 공공도서관 사서직원들도 지금과 같은 일원화 방식에 91%나 반대하는 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 이러한 문제로 말미암아 거의 2015년 1년간 심각한 공공도서관계의 내부 갈등과 대립 상태를 조장하는 결과를 가져 왔다(한국도서관협회 2015). 이에 따라 우리 도서관계에서는 이러한 문제를 불식하고 도서관 발전을 위해 실익을 추구하는 차원에서, 이해당사자들이 함께 모여 이 문제에 대해 원점에서 충분히 논의할 수 있는 장을 만들어나가는 것이 절실한 상황이라고 하겠다.

다섯째, 공공도서관의 일원화와 관련한 연구들에서 논거로 활용되는 〈그림 2〉와 같이 2005년에 발표한 이승종의 '지방행정 공공서비스



〈그림 2〉 지방의 공공서비스 유형

* 출처: 한국지방행정연구원, 공공도서관 행·재정체계 일원화를 위한 법제도 개선방안에 대한 연구용역[중간보고서], 서울: 동 연구원, 2015.1.30, p.35를 참조하여 재작성함.

유형'(한국지방행정연구원 2015b, 35)이 논리적으로 타당한가? 이는 도서관을 문화기관으로 한정하여 도서관의 교육과 복지 등 측면 및 민주주의를 신장시키는 주요 역할에 대한 중요성을 간과하고 있다고 하겠다. 정부나 지자체는 공공도서관을 〈그림 2〉의 행정적 서비스(1)이나 혼합형 서비스(2)의 차원에서 다루고 지원해야 할 것이다. 최근 들어 공공도서관의 운영에서 지식정보나 문화적 역할은 물론이고 교육과 복지 측면의 역할이 강조되고 있다. 교육부가 2004년 3월 5일 대통령령 제18301호로 「대학설립·운영규정」을 일부 개정하여 대학도서관을 대학의 부속시설이나 지원시설에서 교육기본시설로 재구분한 것도 이를 반증하는 것이라고 하겠다. 공공도서관정책은 공공정책 가운데 정부정책의 하나로서 복지, 교육, 문화, 지식정보라는 차원에서 함께 다루어져야 한다. 최근 들어 공공도서관은 ① 보편적 복지기관으로서의 도서관, ② 교육 복지기관으로서의 도서관, ③ 문화 복지기관으로서의 도서관, ④ 지식정보 복지기관으로서의 공공도서관의 패러다임 변화 및 정책적 위상을 갖고 있다(곽동철 2015, 30).

4. 공공도서관 일원화 추진 개선방안

지금 시점에서 우리 도서관계에서는 공공도서관의 행정체계 일원화가 중요한가? 그렇지 않으면, 공공도서관 운영 활성화가 중요한가? 전체적으로 도서관 기반이 취약한 우리나라 공공도서관의 현상을 고려할 때 전자보다는 후자에 심혈을 기울이면서, 지방자치발전 종합계획의 "4. 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력"(지방자치발전위원회 2014, 19-20)과 2015년 지방자치발전 시행계획의 "1. 교육자치와 지방자치 연계·통합 강화"(지방자치발전위원회 2015, 35-43) 및 교육감 선거제도의 흐름 등을 살펴

보면서 대처하는 것이 바람직할 것으로 여겨진다. 즉, 우리 도서관계에서는 공공도서관 행정체계 일원화 추진에 앞서 도서관의 발전과 도서관인의 권익 향상을 위해 사전에 충분히 검토하여 대응방안을 마련할 필요성이 있다. 이를 위해 공공도서관 행정체계 일원화를 주창하는 강기홍의 '공공도서관의 일원화에 관한 입법정책 고찰'(강기홍 2015, 249-280)에 대한 문제점을 지적하고 있는 박남기의 토론문인 '공공도서관 일원화에 관한 입법 정책 방안에 대한 토론' 자료(박남기 2015)와 '공공도서관 행·재정체계 일원화, 서둘러야 할 일인가?'란 주제로 필자가 대구도서관발전포럼에서 발표한 자료(곽동철 2015, 23-33)를 바탕으로 추가 보완하여 기술하면 다음과 같다.

첫째, 공공도서관 행정체계 일원화와 관련하여 도서관정보정책위원회(문체부 도서관정보정책기획단)와 한국지방행정연구원은 추진과정에서도 이해 당사자인 행정안전부와 교육부와의 충분한 사전 검토와 사후 협의를 거쳐 시행하는 것이 바람직할 것이다. 특히, 우리나라 전체 도서관의 대부분을 산하 기구로 두고 운영하는 교육부, 교육청, 전국교육감협의회의 심의나 연구를 동시에 진행하여 그 결과를 수용할 필요가 있다. 왜냐하면 현재까지 나타난 다양한 통계수치를 참조할 때 공공도서관을 지자체로 일원화하는 것이 유리한 도서관 운영 관련 지표를 찾기가 쉽지 않기 때문이다.

둘째, 공공도서관의 행정체계 일원화의 폐해에 대한 논의부터 전개해야 할 필요성이 있다고 판단된다. 특히 이용자인 주민의 입장에서 문제점과 폐해가 무엇인지를 파악하고, 이것이 일원화만으로 해결될 수 있는 것인지를 분석해야 한다. 굳이 기존의 이원적·경쟁적 운영시스템을 하나로 통합하여 독점권을 부여하고자 한다면, 그러한 독점이 가져올 폐해에 대해서도 다양한 각도에서 심층적인 논의를 해야 한다. 일반적으로 특정한 기관이 효율성을 이유로 운영권을 독점하게 되면, 이 때문에 비효율성이 급속히 증가하는 것이 현실이다(박남기 2015).

셋째, 공공도서관 발전에 대한 근본적인 고민이 우선되어야 한다. 현재 공공도서관의 행정체계 일원화 논의가 운영권을 독차지하기 위한 정치적 힘겨루기, 나아가 밥그릇 다툼으로 비쳐지기도 한다. 이러한 부정적인 시각을 벗어나서 우리나라 학교교육의 미래, 평생교육의 미래, 또한 미래사회에서의 공공도서관의 역할에 대한 충분한 도서관계의 의견 수렴과 암묵적 합의 등이 선행되어야 한다. 나아가 공공도서관 이용자들에게 더욱 유용하고 바람직한 서비스를 제공하고자 하는 진지한 자세와 관심 등이 이러한 논의에 앞서 강조되어야 한다.

넷째, 공공도서관 행정체계 일원화에 대해 찬성과 반대하는 양측에 각각 수행한 연구결과를 수용하여 반영해야 한다. 최소한 기존 연구자의 신념과 상반되는 생각을 가진 사람들의 논리나 사례 등을 적시하고 분석하면서 그러한 반대 논리가 갖고 있는 한계와 사례의 문제점 등을 도출할 필요성이 있다. 현재 우리나라는 대부분의 지자체에서 공공도서관의 운영주체가 이원화되어 있고, 어느 주체가 담당하는 것이 더 효율적이고 효과적인지에 대한 실험을 실시하고 있는 것과 같은 상황으로 볼 수 있다. 이에 따라 동일한 지자체에서 운영주체가 서로 다른 공공도서관을 대상으로 이용자들 입장에서 도서관 시설 및 서비스 전반에 대한 만족도, 직원들의 전문적인 서

비스 질에 대한 만족도, 도서관 이용실적, 근무하는 직원들의 전문성 정도, 서비스 정신, 업무개발 실적 등을 상호비교 평가하면 더 나은 해결방안이나 사전에 폐해를 줄일 수 있는 대책을 마련할 수 있을 것이다.

5. 결 론

우리나라 도서관계에서 공공도서관 행정체계 일원화 문제는 최근 들어 초미의 관심사로 대두되어 지금에 이르고 있다. 오랫동안 도서관계에서 근무하였던 사서들일 수록 공공도서관 일원화에 대해 숙원사업이라고 주장하여 왔던 만큼 아무런 따짐도 없이 찬성하는 경향이 있다. 이러한 주장은 2000년대 초반만 하더라도 유효하였다고 할 수 있다. 그 당시는 서로 다른 운영주체 산하 도서관들이 각각 200개관 남짓 운영될 때라서 함께 힘을 결집하여 제대로 목소리라도 내고자 일원화 추진을 강력히 희망하였던 시기였다. 하지만, 현재 국내 공공도서관이 사립공공도서관 19개관을 포함하여 930개관에 이르고 있고(한국도서관협회 2015, 450), 정부차원에서 대통령소속 도서관정보정책위원회가 설치되어 있으며, 국회차원에서 현역 여당과 야당 국회의원 80여명이 「도서관문화발전 국회포럼」까지 결성하여 지원하고 있는 상황에서 과연 지금도 공공도서관 일원화가 국내 도서관계의 숙원사업인가에 대해서는 다시금 재론할 필요가 있다고 하겠다.

이러한 공공도서관 행정체계 일원화가 옳거나 옳지 않다는 문제이기보다는 도서관의 발전과 도서관인의 권익 향상에 실익이 있는가의 차원에서 접근되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 한국도서관협회는 지자체 소속은 물론 교육청 소속 공공도서관 구성원들의 다양한 의견을 수렴하여 나름의 정책 방향을 설정하여 도서관계를 대변할 수 있어야 한다. 이에 대해 한국도서관협회가 공공도서관의 행정체계 일원화 문제에 접근해야 할 자세 및 원칙으로서 다음과 같은 내용들을 제시하고자 한다(곽동철 2015, http://www.kla.kr/jsp/information/trend.html).

첫째, 공공도서관의 행정체계 일원화 문제는 정부차원의 교육자치와 지방자치 연계・통합 계획의 추이를 지켜보면서 도서관의 발전과 도서관인의 권익 향상을 담보할 수 있도록 추진해야 한다.

둘째, 이와 관련하여 지역별 서로 다른 환경의 광역시・도와 교육청의 상황을 고려하여 양측의 견해를 충분히 반영시켜 나가도록 해야 한다.

셋째, 이를 위해 크게 3가지 측면에서 공공도서관 행정체계 일원화 추진과 관련하여 아래의 세부적인 사항들을 한국도서관협회 차원에서 추진하거나 정부차원의 선행적인 조치를 요구해야 한다.

① 협회에서는 도서관인의 권익향상과 도서관계 발전이란 관점에서 위탁운영 방지, 명칭변경 금지, 사서직원 정원 확보 및 신분보장 등에 대한 조치가 마련되지 않거나 미흡하면 일원화 추진을 유보하거나 속도조정을 요청한다.

② 공공도서관 행정체계 일원화 추진에 앞서 문화체육관광부로 하여금 공공도서관장의 사서직원 임명, 도서관의 인력과 시설 기준 등을 포함한 도서관법규의 엄격

한 집행과 이를 이행하지 않는 지자체에 대한 개선 및 제재조치를 시행하도록 요구해야 한다.

③ 아울러 이용자 편의와 관련된 지역도서관 통합서비스체계 구축 등 세부적인 문제점들은 자체적으로 논의하여 개선할 수 있도록 광역시·도와 교육청간 업무협의회를 구성하여 운영하도록 지원해야 한다.

지금까지 나타난 공공도서관의 행정체계 일원화에 대한 제반 문제점들을 살펴보면, 이에 대한 해결 방안으로는 일원화 추진만을 주창하기보다는, 이를 여러 방안들 가운데 하나의 방안으로서 다룰 필요가 있다. 오히려 정책체계와 행정체계가 이원화되어 있어서 바람직한 우리나라의 의료보건 체계도 대안으로 연구하여 접목시킬 필요성이 있다고 여겨진다. 현재 우리나라 의료보건 체계는 정책 수립과 감독 및 재제 조치 권한은 보건복지부에서, 그 시설의 운영은 교육부 등에서 담당하고 있다. 이를테면, 대학병원이나 학교 보건실은 교육부(대학교, 초·중등학교)가 운영하고, 각 부처 소속의 기관이나 산업체의 보건실은 스스로 운영하고 있지만, 모두 보건복지부의 제반 감독과 규제를 받고 있다. 더욱이 이용자인 주민들은 공공도서관이 지자체 소속인지 교육청 소속인지 구분하거나 인지할 이유가 없으며, 단지 좋은 도서관 서비스를 받을 권리를 가지고 있을 뿐이라고 하겠다.

따라서 정부는 공공도서관 행정체계 일원화 추진에 앞서 지자체와 교육청이 공공도서관의 소속 구분을 초월하여 함께 협력하여 이용자인 주민들에게 더 나은 도서관 서비스를 제공할 수 있도록 제반 지원을 강화하도록 유도하는 것이 우선이라고 하겠다. 나아가 궁극적으로 도서관 발전과 도서관인의 권익 향상을 위해 정책을 수립하고 집행하는데 있어서 도서관정보정책위원회와 한국도서관협회 및 국립중앙도서관 등이 보다 긴밀한 협력을 바탕으로 도서관 관계 법규를 충족하지 못한 도서관 현장의 문제점을 타개하는데 초점을 맞추면서 정부차원의 지방자치와 교육자치의 연계 통합 정책에 보조를 맞추는 것이 바람직할 것이다. 최근 도서관정보정책위원회가 지방자치단체 등에 공공도서관 민간위탁 금지 및 공공도서관 명칭 변경 금지에 대한 공문을 발송하였다. 장기적으로 공공도서관 행정체계 일원화를 목표로 삼고, 단기적으로는 이러한 목표를 달성하기 위해 꾸준히 노력을 강구해야 할 바람직한 업무 추진 사례라고 하겠다.

참 고 문 헌

[1] 강기홍. 2015. 공공도서관의 일원화에 관한 입법정책적 고찰.『공법학연구』, 16(2): 249-280.

[2] 곽동철. 2015. 공공도서관 행·재정 체계 일원화, 서둘러야 할 일인가?.『2015 제3회 대구 도서관 발전 토론회』, 2015년 6월 12일, 대구: 국채보상기념관.

[3] 구본권. 2008.『공공도서관 행정체계의 조사・분석과 개선방안: 경상북도 소재 공립공공도서관을 중심으로』. 석사학위논문, 대구대학교 대학원 문헌정보학과.
[4] 도서관정보정책위원회. 2014a.『제2차 도서관발전종합계획(2014-2018)』. 세종: 도서관정보정책위원회.
[5] 도서관정보정책위원회. 2014b.『공공도서관 행정체계 일원화 세미나 자료집』, 2014년 9월 16일, 서울: 국회의원회관.
[6] 문화관광부. 2007.『공공도서관 행정체계 일원화 방안 연구』. 서울: 문화관광부.
[7] 박남기. 2015.『공공도서관 일원화에 관한 입법 정책 방안에 대한 토론』. [online] 〈http://ngpark60.blog.me/220372465940?spi_ref=m_blog_twitter〉
[8] 양태진. 1974. 공공도서관의 소속청 일원화와 직제의 합리화.『도협월보』, 15(6): 8-12.
[9] 육경애. 2001.『공공도서관 행정체계의 개선방안에 관한 연구』. 석사학위논문, 배재대학교 국제통상대학원.
[10] 윤희윤. 2009. 공공도서관 행정체계 개편방안 연구.『한국문헌정보학회지』, 43(3): 5-29.
[11] 이용남. 1992. 도서관 행정체계 문제.『도서관문화』, 33(5): 14-22.
[12] 공공도서관 이대로 방치할 것인가 - 문교부, 문화부의 관할 싸움계기로 본 실태. 1990.『월간중앙』. 171: 444-455.
[13] 조현양, 이재원. 2005. 도서관정책 추진을 위한 행정체계 조직화 방안에 관한 연구.『한국도서관・정보학회지』, 36(4): 115-132.
[14] 지방자치발전위원회. 2015.『2015년 지방자치발전 시행계획』. 서울: 지방자치발전위원회.
[15] 지방자치발전위원회. 2014.『지방자치발전 종합계획』. 서울: 지방자치발전위원회.
[16] 차성종. 2014. 도서관 행정체계 일원화 정책 분석 연구.『한국문헌정보학회지』, 48(4): 241-266.
[17] 최병길. 2009.『공공도서관 행정체계의 개선방안에 관한 연구』. 석사학위논문, 경기대학교 행정대학원 행정학과.
[18] 문화체육관광부, 한국도서관협회. 2015.『한국도서관연감 2015』. 서울: 문화체육관광부, 한국도서관협회.
[19] 한국도서관협회. 2015.『협회장에게 바란다』. [online] 〈http://www.kla.kr/jsp/board/president_list.do〉
[20] 한국문화관광연구원. 2007.『도서관정책 추진체계 개선 방안』. 서울: 한국문화관광연구원.
[21] 한국지방행정연구원. 2015a. 공공도서관 행・재정체계 일원화를 위한 법제도 개선방안.『공청회 발표자료』, 2015년 2월 23일, 서울: 국립중앙도서관.
[22] 한국지방행정연구원. 2015b.『공공도서관 행・재정체계 일원화를 위한 법제도 개선방안에 대한 연구용역』. 서울: 한국지방행정연구원.

• **국문 참고자료의 영어 표기**
(English translation / romanization of references originally written in Korean)

[1] Kang, Kee-Hong. 2015. "Eine Gesetzgebungspolitische Betrachtung über die Vereinfachtung von öffentlichen Biblioteken." *Journal of the Korea Comparative Public Law Association*, 16(2): 249-280.

[2] Kwack, Dong-Chul. 2015. "The Unification of the Public Library Administrative and Financial System, What's the hurry?" In *Proceedings of the Daegu Library Development Forum*. July 12, 2015.

[3] Gu, Bong-Gwon. 2008. *Analysis and Improvement Scheme of Public Library Administration System in Korea*. M.A. thesis, Department of Library and Information Science, Daegu University.

[4] President's Committee on Library and Information Policy. 2014a. *The Second Comprehensive Library Advancement Plan(2014-2018)*. Sejong: President's Committee on Library and Information Policy.

[5] President's Committee on Library and Information Policy. 2014b. In *Proceedings of the Seminar on the Unification of the Public Library Administrative System*. September 16, 2014, Seoul: National Assembly Member's Office Building.

[6] 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.

[7] Park, Namgi. 2015. *The Discussion Paper on Legislative Policies for the Unification of the Public Library Administrative System*. [online] 〈http://ngpark60.blog.me/220372465940?spi_ref=m_blog_twitter〉

[8] Yang, Tae-Jin. 1974. "On the Problem of Office Regulations and Subordinate Government Office for Public Library." *KLA Monthly Journal*, 15(6): 8-12.

[9] Yook, Kyeong-Ae. 2001. *A Study on the Improvement of Public Library Administration System*. M.A. thesis, Graduate School of International Trade, Paichai University.

[10] 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.

[11] Lee, Yong-Nam. 1992. "The Problem of the Administrative System in Korea." *Library Culture*, 33(5): 14-22.

[12] "Can the Government Leave the Situation of Public Libraries as It Is?: The Conflicts between Ministry of Culture and Ministry of Education for Public Libraries." 1990. *Jung*

Ang. 171: 444-455.

[13] 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.

[14] Presidential Committee on Local Autonomy Development. 2015. *The Implementation Plan for Local Autonomy Development*. Seoul: Presidential Committee on Local Autonomy Development.

[15] Presidential Committee on Local Autonomy Development. 2014. *The Comprehensive Plan for Local Autonomy Development*. Seoul: Presidential Committee on Local Autonomy Development.

[16] Cha, Sung-Jong. 2014. "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." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 48(4): 241-266.

[17] Choi, Byong Kil. 2009. Improvement on *Administration System of Public Library*. M.A. thesis, Department of General Administration, Graduate School of Administration, Kyonggi University.

[18] Ministry of Culture, Sports and Tourism and Korean Library Association. 2015. *Korean Library Year Book 2015*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism and Korean Library Association.

[19] Korean Library Association. 2015. *Look forward to president of the Korean Library Association*. [online] 〈http://www.kla.kr/jsp/board/president_list.do〉

[20] Korea Culture and Tourism Institute. 2007. *An Improvement Plan of the Library Policy Implementation System in Korea*. Seoul: Korea Culture and Tourism Institute.

[21] Korea Research Institute for Local Administration. 2015a. "The Plan on Law Institution Improvement for the Unification of the Public Library Administrative and Financial System." In *Proceedings of the Public Forum*, February 23, 2015, Seoul: The National Library of Korea.

[22] Korea Research Institute for Local Administration. 2015b. *The Research Report on Law Institution Improvement for the Unification of the Public Library Administrative and Financial System*. Seoul: Korea Research Institute for Local Administration.