

# 지방자치단체의 공공도서관 정책 분석

- 중장기 계획과 담당 조직을 중심으로 -

## A Study on the Public Library Policies of Local Governments: Focusing on the Long-Term Planning and Organizations

장지숙(Jang Jisuk)\*, 송경진(Song Kyoengjin)\*\*,  
이진우(Lee Jinwoo)\*\*\*, 차미경(Cha Mikyeong)\*\*\*\*

### 【초 록】

본 연구에서는 공공도서관이 지역사회 주민에게 다양한 측면의 혜택을 제공할 수 있도록 하기 위해서 지방자치단체가 어떤 내용의 도서관 관련 정책을 갖고 있으며 이를 구현하기 위하여 어떤 유형의 조직을 운영하고 있는가를 알아보려고 하였다. 이를 위하여 지방자치단체의 중장기 계획과 업무계획 및 지방자치단체의 도서관 정책 담당 조직을 조사 분석하였다. 조사 결과 대부분의 지방자치단체들이 도서관 관련 계획을 갖고 있으나 정책전담부서를 설치한 곳은 매우 드물었다. 도서관정책의 내용은 도서관 건립에 편중되어있었으며, 공공도서관 건립, 작은도서관 조성 및 지원, 도서관 건립에 따른 사서인력 확충 계획, 도서관 협력시스템구축 여부, 도시 전체를 대상으로 하는 독서진흥정책 등이 포함되어 있었다.

### 【키워드】

공공도서관, 도서관정책, 지방자치단체, 도서관계획, 도서관정책부서

### 【Abstract】

The purpose of this study was to investigate how local governments implement and enforce library policies for their regional libraries to provide benefits to their community residents. To this end, this study analyzed public library policies of regional governments in Korea with their long-term and annual plans. According to the

results almost regional governments included plans for public libraries in their long-term plans, however, organizations exclusively responsible for libraries were very rare. Main components of the policy mostly related with establishing public libraries. In addition, creating and supporting a small library, a library of building workforce capacity planning librarians, library cooperation system, whether to target the entire city reading promotion policies were included in the policy.

### 【Keywords】

Public Libraries, Library Policies, Local Governments, Long-Term Planning, Business Plan, Library Policy Department

## 1. 서론

### 1.1 연구의 목적과 필요성

공공도서관은 해당 지역주민에게 교육, 사회, 경제, 문화적으로 다양한 혜택을 제공하는 시설이다. 최근에는 공공도서관은 기본적인 기능인 정보자료의 제공과 평생 학습기관으로서의 역할에 더하여 지역사회 주민의 소통의 장이며, 지식정보격차를 해소하여 지역사회의 화합을 도모할 수 있는 복지기관으로서의 기능도 강화되고 있

\* 교하도서관 관장(jsjang@gyohalib.or.kr) (제1저자)

\*\* 이화여자대학교 문헌정보학과(석사)(skj9033@naver.com) (공동저자)

\*\*\* 교하도서관 정보서비스팀장(ljwlib@hanmail.net) (공동저자)

\*\*\*\* 이화여자대학교 문헌정보학과 교수(cha@ewha.ac.kr) (교신저자)

다. 또한 음악회, 전시회 등을 비롯한 각종 문화행사를 향유할 수 있는 복합 문화시설로서의 역할도 하고 있다. 이처럼 변화하는 공공도서관의 기능과 역할을 충실하게 수행하기 위해서는 이를 적절히 반영하는 구체적인 정책의 마련이 요구된다.

공공도서관의 운영은 대부분의 나라에서 지방자치단체가 그 책임을 맡고 있으며, 우리나라 역시 마찬가지이다. 일정 지역공동체에 거주하는 주민들이 국가로부터 자치권을 부여받아 자치단체를 구성하고 직접적인 참여를 통해 다양한 지역문제를 해결하는 활동인 지방자치는 행정형태의 측면에서는 일정지역을 기초로 하는 단체나 일정지역의 주민이 선출한 기관을 통해 그 지방의 행정을 처리하는 제도를 말하는 것으로 지방행정, 지방정치, 지방분권을 포함하는 개념이다. 지방행정은 지방정부 내에서 일상화된 집행업무를 처리하는 과정과 결과를 의미하는 반면, 지방정치는 지방행정을 포함하여 지역사회 내에서 발생하는 제반과정을 다루는 것을 말한다(정하용 2006).

현재 우리나라의 지방자치 역시 지방정치를 근간으로 지방행정을 통해 이루어지고 있으며, 공공도서관의 운영은 지방자치단체의 자치사무에 속해 있다. 자치사무는 지방자치단체가 자기의 책임과 부담 하에 자치단체의 존립유지 또는 주민의 복지증진을 위해 처리하는 사무로 그 중 공공도서관에 관한 지방자치단체의 사무는 『지방자치법』에 교육·체육·문화예술의 진흥에 관한 사무(제9조 제2항)로 정해져 있다. 이러한 지방자치단체의 사무는 전문적인 바와 같이 지방행정을 통해 집행되며, 지방행정은 지방자치단체의 정책을 기반으로 이루어진다.

정책은 “각종의 정치적, 행정적 과정을 통해 권위 있게 결정된 공적 목표와 이를 달성하기 위한 수단과 관련된 기본 방침”(유훈 2007, 14)이라고 할 수 있으며 정책 목표, 정책수단, 정책대상자를 구성요소로 한다. 정책목표란 정책을 통하여 사회문제를 해결하거나 공익을 달성함으로써 바람직한 사회를 실현하기 위한 것이다. 정책목표는 바람직한 상황을 제시함으로써 향후 정책집행의 기준이 되기도 하고, 집행된 후에는 평가기준으로 활용되면서 정책에 따라 계층구조를 형성하기도 한다(남기범 2006). 반면 정책수단은 정책도구로 정책목표를 달성하기 위해 정부기관이 사용할 수 있는 각종의 수단이라고 할 수 있다(유훈 2007, 21).

정책수단은 정책목표를 달성하는 데 직접적으로 관련되는 실질적인 정책수단과 실질적인 정책수단을 실현시

키기 위한 보조적인 정책수단으로 나눌 수 있으며, 보조적인 정책수단에는 순응확보수단, 집행기구와 전담요원 그리고 공권력 등이 포함된다(박성복, 이종렬 2005, 141). 정책수단은 정책목표의 중요성, 정책환경, 정책수단의 활용에 동원할 수 있는 자원 등의 영향에 따라 선택된다.

정책은 현재 혹은 미래의 문제에 대응하기 위하여 대상자의 행동이나 대상자에게 주어지는 혜택 등을 변화시키게 된다. 따라서 정책대상자는 정책과 관련하여 비용을 부담하는가 혹은 혜택을 받는가에 따라 다양한 행동을 보인다(남기범 2006, 39). 지방자치단체의 정책은 시책과 사업으로 체계화 된다. 즉 가장 고차적인 행정목표를 의미하는 정책은 이를 구체화하는 복수의 시책으로 구성된다. 이러한 시책은 일련의 사업으로 이루어지며, 이러한 사업을 시행하기 위하여 각 공무원에게 할당된 것이 바로 업무이다(강형기 2007). 따라서 정책이 체계적으로 수립되었다는 것은 구체적인 시책과 사업에 의해 파악할 수 있다. 또한 정책의 집행을 담당하는 행정조직의 역할에 따라 정책의 목표 달성이 영향을 받게 될 수도 있다.

따라서 이 연구에서는 현재 우리나라 각 지방자치단체가 어떻게 지역사회 주민들에게 봉사하는 공공도서관에 대한 정책을 실행하고 있는지를 정책목표와 정책수단을 통해 살펴보았다. 각 지방자치단체가 공표한 업무계획을 통해서 공공도서관정책의 목표를, 공공도서관 업무를 담당하는 집행기구와 전담요원을 통해서 각 자치단체의 정책목표에 따른 정책수단을 조사, 분석하였으며 이를 바탕으로 우리나라 각 지방자치단체의 공공도서관 정책의 현황과 그에 따른 문제점을 알아보려고 하였다.

## 1.2 연구 방법

본 연구는 정책을 이루는 세 가지 요소인 정책목표와 정책수단, 정책대상자 중 정책대상자를 제외한 나머지 두 요소를 대상으로 하고 있다. 우선 지방자치단체의 공공도서관 정책목표를 파악하기 위하여 지방자치단체의 홈페이지에 발표되어 있는 공공도서관 관련 계획을 해당 지자체의 중장기계획과 2010년 당해 연도 업무계획을 중심으로 살펴보았다.

현재 우리나라 공공도서관 정책의 경우 도서관정보정책위원회가 수립한 『도서관발전 종합계획(2009-2013)』에 의거, 매년 각 지방자치단체가 시행계획을 제출하도록 되어 있다. 그러나 이 시행계획의 경우 16개 시·도가 기초자치단체의 계획을 취합한 후 문화체육관광부에 제출

하는 것으로 실제 지방자치의 기본 단위인 기초자치단체의 도서관정책을 파악하기에는 어려움이 있다. 또 지방자치단체의 공공도서관 정책이 각 자치단체가 표방한 비전과 행정목표에 따라 어떤 차이가 있는가를 비교해 볼 수 있다는 점에서 각 지자체가 대외적으로 공표한 계획을 통해 정책의 목표를 수집하는 것으로 제한하였다.

지자체 중장기계획의 경우에는 해당 홈페이지에 비전 2020, 비전과 전략, 중장기발전계획, 도시 미래 제안 등 다양한 명칭과 형식으로 제시되어 있었으나, 이중 각 부분(분야)별로 구체적인 계획을 포함하고 있는 문건만을 분석대상으로 하였다.

2010년 업무계획 역시 2010년 주요시책, 부서별 추진 계획, 시정설계 등 다양한 명칭과 형식 중 각 부분(분야)별로 구체적인 계획을 포함하고 있는 문건만을 분석대상으로 하였다. 분석 내용으로는 1) 자치단체의 중장기 계획과 2010년 업무계획에 도서관 관련 계획이 제시되어 있는지의 여부와, 2) 도서관 관련 계획의 주요 내용을 조사하는 것으로 하였다.

본 연구에서는 지방자치단체 내 단위조직 중 도서관 업무를 담당하는 단위조직에 대해 다음과 같은 방법으로 조사하였다. 우선, 도서관업무담당 조직에 대해서는 1) 해당 자치단체를 하나의 단위로 장기적인 계획을 수립하고, 이에 따라 관내 도서관 운영에 대한 지원과 도서관 시설 조성 등의 도서관관련 업무를 담당하는 전담 부서가 별도로 분청 내에 설치되어 있는 경우, 2) 도서관관련 업무를 전담하는 부서는 없지만 주무부서에 전담자가 배치되어 있는 경우, 3) 전담부서 및 전담인력이 배치된 것은 아니지만 주무부서에 담당자가 있는 경우, 4) 홈페이지나 조례 등에 명시된 주무부서나 담당자가 없는 경우, 5) 분청이 아닌 사업소형태의 도서관관련 업무 담당 조직이 있는 경우로 나누어 그 범주를 정하였다.

지방자치단체의 계획과 조직은 현재 우리나라 공공도서관의 설립주체가 광역자치단체(지역대표도서관, 시·도립도서관), 교육청, 기초자치단체(시·군·구립 도서관) 등으로 다양하고 교육청소속 공공도서관에 대한 정책은 각 시·도교육청에서 이루어지고 있다. 따라서 지방자치단체의 범위를 광역자치단체와, 시·도교육청, 기초자치단체로 나누어 살펴보았다.

### 1.3 선행 연구

우리나라에서 도서관정책에 관한 선행 연구는 대체로

국가적인 관점에서 도서관정책을 다룬 것이었다. 이러한 연구로는 윤희운(2002), 이명옥, 남태우(2004), 조현양, 이재원(2005), 이제환(2008) 등을 들 수 있다. 윤희운(2002)은 도서관중합발전계획이 준비되고 있던 시점에 그동안 국내에서 집행되었거나 수립 중에 있는 도서관·정보정책의 스펙트럼을 분석하고 새로운 정책적 지향성에 대하여 제안하였다. 이명옥, 남태우(2004)는 우리나라의 공공도서관 정책을 외국의 정책과 비교 분석하여 발전적인 정책 방향을 제시하고자 하였다. 조현양, 이재원(2005)은 도서관정책이 효율적이고 효과적으로 추진되기 위한 도서관 행정체계 조직화 방안을 중심으로 제안하였다. 이제환(2005)은 우리나라의 도서관정보정책의 문제점을 거시적 관점에서 파악하고 향후 개선을 위해 심층적인 논의가 필요한 과제를 제시하였다.

지방자치의 관점에서 도서관정책을 대상으로 한 국내 연구는 거의 이루어지지 않았다. 도서관정책을 다루면서 동시에 개별 지방자치단체의 도서관 정책과 관련한 행정조직에 대한 연구로 윤희운(2004; 2007; 2009)의 연구가 있다. 2004년의 연구에서는 중앙집권의 완화, 지자체의 역량강화, 지방의 경쟁력 제고, 분권형 국가를 공리로 하는 지방분권의 전모를 개관한 다음에 주요 국가의 분권정책이 도서관계에 미친 파장을 조사하여 국내 공공도서관의 방향성을 추론하였다. 2007년의 연구는 도서관법 개정에 따른 정책 환경의 변화를 공공도서관의 현재 상황과 연계하여 분석하여 공통의 현안과 과제를 제시하기 위하여 도서관발전중합계획의 수정, 보완, 도서관 행정체계의 정비, 지방 도서관·정보정책시스템의 제도화, 직무분석과 사서직제의 개선, 인프라 확충과 각종 기준의 개정, 경영평가 및 통계 시스템의 표준화, 도서관 유관기관과의 연계성 강화를 정책적 과제로 설정하고 추진방향과 개선안을 제시하였다. 2009년의 연구는 국내 공공도서관 행정체계에 관한 연구로 도서관 행정체계의 일원화 모형, 도서관의 지방행정기구화 방안, 자치단체의 도서관 운영, 관리 방안을 제안하였다.

## 2. 지방자치단체 도서관 관련 계획 분석

### 2.1 분석 대상 및 방법

본 연구에서는 각 지방자치단체의 중장기계획과 2010년 당해 연도 업무계획을 해당 지자체 홈페이지에 공개

되어 있는 계획을 대상으로 분석하였다. 각 자치단체의 도서관 관련 계획은 각 자치단체가 자체 특성에 기초하여 수립한 도서관 중장기 계획을 근간으로 하는 것이 기본이다. 매년 자치단체별로 몇 십억, 몇 백억의 예산이 도서관에 소요된다는 점을 감안한다면 도서관에 대한 별도의 중장기계획 수립이 필수적이다.

그러나 국가차원의 도서관종합발전계획이 발표되는 것과 별개로 각 자치단체에서 도서관에 대한 별도의 중장기계획을 수립하는 경우는 거의 볼 수가 없다. 수립한다 해도 공공도서관 건립이나 독서진흥시책 등에 대한 단선적인 계획을 해당 자치단체의 중장기계획에 간략하게 포함할 뿐, 도서관에 대한 청사진과 도시 차원의 도서관 정책에 대한 포괄적이고 체계적인 계획을 수립하고 주민공청회 등을 통해 주민의 이해와 참여에 기반을 두어 도서관 정책을 펴나가는 사례는 찾아보기 힘들다.

다만 김해시나 순천시 등의 일부 자치단체에서 책 읽는 도시를 표방하고 이에 대한 중장기 계획을 세우면서 그 중심에 서 있는 도서관도 함께 중장기 계획이 수립되고 발표되기도 하였다. 따라서 본 연구에서는 도서관 관련 계획에 대한 조사를 별도의 도서관 정책 수립 여부와 상관없이 각 자치단체의 중장기계획과 2010년 당해 연도 업무계획을 중심으로, 해당 자치단체 홈페이지에 공개되어 있는 계획만을 대상으로 하여 조사하였다. 이번 조사는 각 자치단체 홈페이지에 공개되어 있는 도서관 관련 계획만을 대상으로 하였으므로, 이와 별개로 각 자치단체의 도서관 중장기발전계획이 있을 수 있다.

지자체 중장기계획의 경우에는 해당 홈페이지에 비전 2020, 비전과 전략, 중장기발전계획, 도시 미래 제안 등 다양한 명칭과 형식으로 제시되어 있었으나, 이중 각 부분(분야)별로 구체적인 계획을 포함하고 있는 문건만을 분석대상으로 하였다. 2010년 업무계획 역시 2010년 주

요시책, 부서별 추진계획, 시정설계 등 다양한 명칭과 형식 중 각 부분(분야)별로 구체적인 계획을 포함하고 있는 문건만을 분석대상으로 하였다.

분석 내용으로는 1) 자치단체의 중장기계획과 2010년 업무계획에 도서관 관련 계획 포함 여부와, 2) 도서관 관련 계획의 주요 내용을 조사 분석하였다.

## 2.2 광역자치단체의 도서관 관련 계획

전국 16개 광역자치단체 중 홈페이지에 중장기발전계획 또는 2010년 업무계획을 공개한 자치단체는 총 15곳으로 전체 조사대상의 93.8%를 차지한다. 이중 도서관 관련 계획을 포함하고 있는 광역자치단체는 분석대상 15개 광역자치단체의 80.0%에 해당하는 12개 광역자치단체였다. 서울, 대구, 인천, 광주, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경남 등이 이에 해당한다(표 1 참조).

광역자치단체의 중장기발전계획 또는 2010년 업무계획에 제시되어 있는 도서관 관련 계획은 자치단체의 특성에 따라 다양하였지만 대체로 다음과 같은 영역으로 구분하여 분석하였다.

- ① 공공도서관 건립, 작은도서관 조성 및 지원이 차지하는 비율
- ② 도서관 건립에 따른 사서인력 확충 계획 여부
- ③ 권역별, 관중간 협력을 위한 도서관 협력시스템 구축 여부
- ④ 책읽는도시, 한도시 한 책 읽기 등 도시 전체를 대상으로 하는 독서진흥시책

분석대상 12개 광역자치단체 모두 공공도서관 건립을 도서관 계획에 포함하였으며, 작은도서관 조성 및 지원은 5개 자치단체로 41.7%를 차지하여 여전히 도서관 인

〈표 1〉 광역자치단체의 도서관 관련 계획 내용

내용	광역자치단체 수	비율*	해당 광역자치단체 명
공공도서관건립	12	100.0%	서울, 대구, 인천, 광주, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경남
작은도서관 조성 및 지원	5	41.7%	대구, 인천, 울산, 경기, 전북
사서인력 확충	0	0.0%	-
도서관협력시스템 구축	2	16.7%	인천, 경기
독서진흥	2	16.7%	서울, 울산

\* 본 표에서 비율은 홈페이지에 도서관 관련 계획을 공개한 자치단체 중 해당 항목의 내용을 포함하고 있는 자치단체가 차지하는 비율이다. 즉 작은도서관 조성 및 지원 계획을 가지고 있는 자치단체는 도서관 관련 계획을 공개한 12개 광역자치단체 중 5개 광역자치단체로서, 분석대상 12개 광역자치단체의 41.7%에 해당된다.

프라 구축이 각 자치단체의 당면과제인 것으로 나타났다. 그러나 이에 반해 사서인력 확충 계획을 가진 자치단체는 단 한 곳도 없는 것으로 나타나 건립으로 편중되어 있는 것으로 나타났다. 도서관협력시스템구축의 경우에는 디지털도서관과 연계한 광역정보네트워크 구축(경기도), 지역대표도서관 및 인천공공도서관협의회 중심의 도서관 협력사업(인천광역시)으로 2개 자치단체의 계획에서 제시되었으며, 독서진흥사업의 경우에는 한도시한책읽기(서울특별시), 북페스티벌(서울특별시), 북스타트(울산광역시)로 역시 2개 자치단체의 계획에 포함되었다.

### 2.3 시·도 교육청의 도서관 관련 계획

전국 16개 시·도 교육청 중 홈페이지에 중장기발전 계획 또는 2010년 업무계획을 공개한 교육청은 총 14곳으로 전체 조사대상의 87.5%를 차지한다. 이중 도서관 관련 계획을 포함하고 있는 시·도 교육청은 분석대상 14개 시·도 교육청의 75.0%에 해당하는 12개 시·도 교육청이었다. 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 울산, 경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 경남 등이 이에 해당된다.

시·도 교육청의 중장기발전계획 또는 2010년 업무계획에 제시되어 있는 도서관 관련 계획에 대한 조사는 학교도서관 분야를 보다 세분화하였으며 다음과 같은 영역으로 구분하여 분석하였다.

- ① 공공도서관 건립, 학교도서관 개방(학교마을도서관 설립 포함)이 차지하는 비율
- ② 학교도서관 설치, 리모델링 등 학교도서관 조성 및 지원 여부
- ③ 도서관 활성화를 위한 사서인력 확충 계획 여부
- ④ 권역별, 관중간 협력을 위한 도서관 협력시스템구

### 축 여부

- ⑤ 책읽는도시, 한도시 한 책 읽기 등 도시 전체를 대상으로 하는 독서진흥시책

이의 학교도서관 지원센터 운영, 연장 개관, 자료 확충, 전자서비스 등의 항목은 기타로 포함하여 분석대상에서 제외하였다(표 2 참조).

시·도 교육청의 경우 공공도서관 건립 계획을 세운 곳은 경남 한 곳으로 나타났으며, 반면 학교도서관의 개방 및 학교마을도서관에 대한 지원 계획을 세운 곳은 5개 시·도 교육청으로, 이는 공공도서관에 대한 수요를 학교도서관의 개방 및 학교마을도서관의 설립 등으로 대체하는 것으로 보인다. 또한 학교도서관의 설치 및 지원은 총 12개 시·도 교육청 중 8개 교육청 계획에 포함되어 66.7%를 차지하였다. 반면 광역자치단체와 마찬가지로 사서인력 확충 계획을 세운 곳은 단 한 곳도 없었다. 이 중 계약직 사서 또는 전담인력 확충 등의 계획을 세운 곳은 있었으나, 학교도서관의 지속적인 발전을 보장하는 사서 인력 확충으로 보기 어려우므로 포함하지 않았다. 도서관 협력시스템 구축은 공공도서관 통합서비스 시스템을 통한 원스톱서비스 시행으로 1개 시·도 교육청(부산교육청) 계획에서 제시되었다. 독서진흥사업의 경우에는 책읽는도시 지원(서울교육청)사업과 원북원부산운동 확산사업(부산교육청)으로 2개 시·도 교육청의 계획에 포함되었다.

### 2.4 기초자치단체의 도서관 관련 계획

전국 232개 기초자치단체 중 홈페이지에 중장기발전 계획 또는 2010년 업무계획을 공개한 자치단체는 총 197곳으로 전체 조사대상의 84.98%를 차지한다. 이중 도서

<표 2> 시·도 교육청의 도서관 관련 계획 내용

내용	시·도 교육청 수	비율*	해당 시·도 교육청 명
공공도서관건립	1	8.3%	경남
학교(마을)도서관 개방	5	41.7%	경기, 충북, 전북, 전남, 경남
학교도서관 설치 및 지원	8	66.7%	서울, 대구, 인천, 광주, 울산, 충남, 전남, 경남
사서인력 확충	0	0.0%	-
도서관협력시스템 구축	1	8.3%	부산
독서진흥	2	16.7%	서울, 부산

\* 본 표에서 비율은 홈페이지에 도서관 관련 계획을 공개한 시·도 교육청 중 해당 항목의 계획을 포함하고 있는 시·도 교육청의 숫자를 의미한다. 즉 학교도서관 설치 및 지원 계획을 가지고 있는 시·도 교육청은 도서관 관련 계획을 공개한 12개 시·도 교육청 중 8개 시·도 교육청으로서, 분석대상 12개 시·도 교육청의 66.7%에 해당된다.

관 관련 계획을 포함하고 있는 기초자치단체는 분석대상 197개 기초자치단체의 69.5%에 해당하는 137개 기초자치단체였다.

〈표 3〉 기초자치단체 중장기 계획에 도서관 관련 계획 포함 여부

광역 자치단체	기초 자치단체 수	중장기 계획 공개 기초자치단체 수 (비율)	도서관 관련 계획 포함 기초자치단체 수 (비율)*
서울특별시	25	22( 88.0%)	20( 90.9%)
부산광역시	16	14( 87.5%)	7( 50.0%)
대구광역시	8	8(100.0%)	6( 75.0%)
인천광역시	10	7( 70.0%)	7(100.0%)
광주광역시	5	5(100.0%)	4( 80.0%)
대전광역시	5	5(100.0%)	4( 80.0%)
울산광역시	5	5(100.0%)	3( 60.0%)
경기도	31	29( 93.5%)	26( 89.7%)
강원도	18	12( 66.7%)	6( 50.0%)
충청북도	12	10( 83.3%)	6( 60.0%)
충청남도	16	16(100.0%)	11( 68.8%)
전라북도	14	12( 85.7%)	5( 41.7%)
전라남도	22	14( 63.6%)	8( 57.1%)
경상북도	23	18( 78.3%)	14( 77.8%)
경상남도	20	19( 95.0%)	10( 52.6%)
제주 특별자치도	2	1( 50.0%)	0( 0.0%)
합계	232	197(84.9%)	137(69.5%)

\* 본 표에서 도서관 관련 계획을 갖춘 기초자치단체가 차지하는 비율은 홈페이지에 중장기계획을 공개한 기초자치단체를 대상으로 하였다. 즉 서울특별시의 경우 도서관 관련 계획을 갖춘 기초자치단체는 홈페이지에 중장기계획을 공개한 22개 자치단체 중 20개 자치단체로서, 분석대상 22개 기초자치단체의 90.9%를 차지한다.

이중 서울특별시가 분석대상 22개 기초자치단체 중 20개 기초자치단체에서, 인천광역시가 7개 기초자치단체 모두에서, 그리고 경기도가 29개 기초자치단체 중 26개 기초자치단체에서 도서관 관련 계획이 중장기계획이나 2010년 업무계획에 포함되어 있는 것으로 나타나 전국적으로 가장 높은 비율을 나타냈다. 반면 전라남·북도와 제주도의 기초자치단체들이 자치단체 중장기계획이나 2010년 업무계획에 도서관 관련 계획의 포함여부가 가장 낮은 것으로 나타났다.

기초자치단체의 중장기발전계획/2010년 업무계획에 제시되어 있는 도서관 관련 계획에 대한 내용 분석은 앞서 광역자치단체의 도서관 관련 계획 조사와 같은 항목으로 나누어 조사하였다.

〈표 4〉 공공도서관 건립 계획을 갖고 있는 기초자치단체

광역자치단체	도서관계획 포함 기초자치단체 수	건립계획포함 기초자치단체 수(비율)*
서울특별시	20	15( 75.0%)
부산광역시	6	6(100.0%)
대구광역시	6	5( 83.3%)
인천광역시	7	7(100.0%)
광주광역시	4	2( 50.0%)
대전광역시	5	2( 40.0%)
울산광역시	3	2( 66.7%)
경기도	26	25( 96.2%)
강원도	6	4( 66.7%)
충청북도	6	4( 66.7%)
충청남도	11	6( 54.5%)
전라북도	5	4( 80.0%)
전라남도	8	3( 37.5%)
경상북도	14	12( 85.7%)
경상남도	10	8( 80.0%)
제주특별자치도	0	-
합계	137	105(76.6%)

\* 본 표에서 공공도서관 건립계획을 세운 기초자치단체의 비율은 홈페이지에 도서관 관련 계획을 공개한 기초자치단체를 대상으로 하였다. 즉 서울특별시의 경우 공공도서관 건립 계획을 세운 기초자치단체는 홈페이지에 도서관 관련 계획을 공개한 20개 자치단체 중 15개 자치단체로서, 분석대상 20개 기초자치단체의 75.0%를 차지한다.

도서관 관련 계획 중 공공도서관 건립 계획이 포함된 기초자치단체는 총 105개로, 홈페이지에 도서관 관련 계획을 발표한 자치단체 중 76.6%에 해당하는 자치단체가 공공도서관 건립계획을 세운 것으로 나타났다. 특히 부산과 경기도의 경우에는 도서관 관련 계획을 세운 기초자치단체 중 단 한 곳만 제외하고 모두 공공도서관 건립계획을 세운 것으로 나타났다(표 5 참조).

작은도서관 조성 및 지원 계획은 총 137개 기초자치단체의 40.9%에 해당하는 56개 기초자치단체의 도서관 관련 계획에 포함되어 있는 것으로 나타났으며, 특히 전라북도와 울산광역시, 전라남도의 기초자치단체에서 작은도서관 조성 및 지원 사업에 대한 계획이 전체 도서관 계획에서 차지하는 비중이 높은 것으로 나타났다(표 6 참조).

사서인력 확충과 도서관협력시스템 구축, 독서진흥정책의 경우에는 관련 계획을 세운 자치단체의 수가 많지 않아 하나의 표에 함께 작성하였다. 사서인력확충의 경우 137개 기초자치단체 중 유일하게 순천시가 사서직의 단계별 확충 계획을 〈표 7〉과 같이 제시하였다.

〈표 5〉 작은도서관 조성 및 지원 계획을 갖고 있는 기초자치단체

광역자치단체	도서관계획 포함 기초자치단체 수	작은도서관 지원 계획포함 기초자치단체 수(비율)*
서울특별시	20	11(55.0%)
부산광역시	6	3(50.0%)
대구광역시	6	2(33.3%)
인천광역시	7	2(28.6%)
광주광역시	4	2(50.0%)
대전광역시	5	1(20.0%)
울산광역시	3	2(66.7%)
경기도	26	13(50.0%)
강원도	6	1(16.7%)
충청북도	6	0( 0.0%)
충청남도	11	2(18.2%)
전라북도	5	4(80.0%)
전라남도	8	5(62.5%)
경상북도	14	4(28.6%)
경상남도	10	4(40.0%)
제주특별자치도	0	-
합계	137	56(40.9%)

\* 본 표에서 작은도서관 지원 계획을 세운 기초자치단체의 비율은 홈페이지에 도서관 관련 계획을 공개한 기초자치단체를 대상으로 하였다. 즉 서울특별시의 경우 작은도서관 지원 계획을 세운 기초자치단체는 홈페이지에 도서관 관련 계획을 공개한 20개 자치단체 중 11개 자치단체로서, 분석대상 20개 기초자치단체의 55.0%를 차지한다.

〈표 6〉 기초자치단체의 도서관 관련 계획 분포 - 사서인력 확충, 도서관협력시스템구축, 독서진흥시책

항목	분석대상 기초자치단체수	계획포함 기초자치단체 수(비율)*	계획 포함 기초자치단체 명
사서인력 확충	137	1(0.7%)	순천시
도서관 협력 시스템 구축	137	9(6.6%)	서울특별시 마포구, 동작구 인천광역시 남구 수원시, 부천시, 의왕시, 군포시 순천시 김해시
독서진흥 시책	137	16(11.7%)	대구광역시 달서구 대전광역시 유성구 울산광역시 북구 수원시, 안양시, 부천시, 양주시, 안산시, 파주시 평창군 순천시, 광양시 포항시, 구미시 김해시, 거창군

\* 본 표에서 해당 항목의 계획을 포함한 기초자치단체에 대한 비율은 홈페이지에 도서관 관련 계획을 공개한 기초자치단체를 대상으로 하였다. 즉 사서인력 확충의 경우 홈페이지에 도서관 관련 계획을 공개한 전국 137개 기초자치단체 중 1개 자치단체로서, 분석대상 137개 기초자치단체의 0.7%를 차지한다.

〈표 7〉 순천시의 사서직 단계별 확충 계획

- ① 체계적인 도서관 시스템 구축(2007~2009)
  - 사서직 단계적 확충: 각 관 사서 5명 배치
    - 사서직 8명(정원 10명 - 총 정원 1,288명의 0.7%)
      - 15명(3개관 × 5명 = 15명)
    - ※ 어린이도서관 3개소 추가시 정원 증원(15명)

출처: 『희망순천 2020 계획』 - 1. 미래를 열어가는 평생학습도시

그러나 이외 110여개의 기초자치단체들은 도서관 건립과 작은도서관 조성 계획은 세웠지만 실제 도서관 서비스를 담당할 사서인력 확충에 대한 계획은 찾아볼 수 없었다.

도서관협력시스템의 경우에는 대부분 자치단체내 도서관통합관리시스템 구축으로, 이를 기반으로 상호대차서비스 확대 등 공공도서관의 역할 확대 및 관중간 통합서비스 등을 모색하고자 하였다.

해당 자치단체의 도시 전체를 대상으로 하는 독서진흥시책의 경우에는 한도시 한책읽기, 북스타트, 북페스티벌 등으로, 이들 자치단체의 경우 대부분 책 읽는 도시추진을 목표로 하고 있었다.

### 3. 지방자치단체 도서관관련 조직 분석

#### 3.1 분석 대상 및 방법

행정조직은 합리적이고 능률적인 행정업무의 처리를 위해 조직되지만 이를 통해 각 지방자치단체의 정책 방향이나 중점 분야가 무엇인지를 가늠하는 척도가 될 수도 있다. 기구개편을 통해 새로운 기구가 신설되거나 조직이 생성된다는 것은 새로운 기능이 그 조직에 추가되는 것을 의미하며, 기구 간의 통합이나 폐지는 해당 기능의 축소나 소멸을 의미한다. 따라서 지방행정기구를 구성하는 하부단위조직의 변화는 지방자치단체의 행정기능상의 변화를 반영한다고 할 수 있다(서재호 2008).

이러한 맥락에서 도서관업무를 담당하는 지방자치단체 내 하부 단위조직에 대한 파악은 각 지방자치단체의 도서관에 대한 관심도를 추정한다는 점에서 의미가 있다. 본 연구에서는 지방자치단체 내 단위조직 중 도서관업무를 담당하는 단위조직에 대해 다음과 같은 방법으로 조사하였다.

우선, 도서관업무담당 조직에 대해서는

- 1) 해당 자치단체를 하나의 단위로 장기적인 계획을 수립하고, 이에 따라 관내 도서관 운영에 대해 지원, 도서관 시설의 조성 등의 도서관관련 업무를 담당하는 전담부서가 별도로 분청 내에 설치되어 있는 경우,
- 2) 도서관관련 업무를 전담하는 부서는 없지만 주무부서에 전담자가 분되어 있는 경우,
- 3) 전담부서 및 전담인력이 분된 것은 아니지만 주무부서에 담당자가 있는 경우,
- 4) 홈페이지나 조례 등에 명시된 주무부서나 담당자가 없는 경우,
- 5) 본청이 아닌 사업소형태의 도서관관련 업무 담당조직이 있는 경우로 나누어 그 범주를 정하였다. 그리고 각 조직의 인력 구성, 담당업무 등은 각 지방자치단체의 홈페이지 및 행정기구 설치 조례를 통해 파악하였다. 조사의 대상이 된 자치단체는 16개의 광역자치단체와 16개 시·도교육청, 232개<sup>1)</sup> 기초자치단체였다.

### 3.2 광역자치단체의 도서관관련 조직 현황

분석결과 16개 광역자치단체 중 도서관업무 전담 조직이 분청 내에 설치되어 있는 곳은 서울특별시, 경기도, 전라북도 3곳이었으며 대구광역시, 인천광역시, 충청남도는 전담조직은 없지만 도서관 업무만을 전담하는 담당자가 배치되어 있었다. 그 외 제주특별자치도의 경우 한라도서관이 지역대표도서관으로 사업소 형태로 운영되면서 도서관법에 규정된 대표도서관의 업무를 수행하고 있었으며 조례상 한라도서관장의 직급은 지방서기관(4급)으로 정해져 있었다. 그 외 나머지 광역자치단체에서는 다른 업무와 함께 도서관업무를 겸임하는 담당자가 지정되어 있는 형태였으며, 도서관업무의 주무부서는 대부분 문화관련 부서였다(표 8 참조).

전담조직이 설치된 3개 자치단체 중에서는 서울특별시가 4급 반장아래 5급 팀장이 담당하는 전담팀 2개가 설치되어 가장 규모가 컸으며, 경기도와 전라북도는 5급

팀장아래 6급 이하의 직원들로 팀이 구성되어 있었다(표 9, 10 참조).

〈표 8〉 광역자치단체의 도서관관련 업무 담당 조직 현황

전담조직이 설치된 곳	3개 지자체 (18.75%)	서울특별시, 경기도, 전라북도
전담인력이 배치된 곳	3개 지자체 (18.75%)	대구광역시, 인천광역시, 충청남도
담당부서가 지정되고 겸임 인력이 배치된 곳	9개 지자체 (56.25%)	부산광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시, 강원도, 충청북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도,
사업소에서 담당하는 곳	1개 지자체 (6.25%)	제주특별자치도 (대표도서관)

〈표 9〉 광역자치단체 도서관관련 전담 조직 설치 현황

서울특별시 <sup>2)</sup>	경기도	전라북도
문화국 대표도서관건립추진반	교육국 교육정책과 도서관정책팀	문화체육관광국 문화예술과 도서관진흥담당
반장(4급) 건립행정팀(5급 팀장) 도서관운영팀(5급 팀장)	팀장(5급) 6급 이하 3명	담당(5급) 6급 이하 4명

### 3.3 광역시·도 교육청의 도서관관련 조직 현황

교육청의 경우 대부분 학교도서관이건 공공도서관이건 전담 조직이 별도로 설치되어있는 경우는 경기도교육청이 유일했으나 이 경우에도 5급 사무관 아래 3명의 인력이 학교도서관 및 공공도서관업무를 전담하고 있을 뿐 별도의 팀으로 명칭이 부여된 경우는 아니었다.

학교도서관 및 공공도서관 관련 업무를 다른 업무와 겹치지 않고 수행하는 전담 인력을 배치한 곳은 서울특별시, 부산광역시, 인천광역시, 울산광역시 등 4곳이었고 나머지 11개 시도교육청은 모두 학교도서관 및 공공도서관 업무를 학교관련 업무 혹은 평생교육관련 업무와 겸임하는 직원을 1~2명 배치하고 있는 수준이었다(표 11 참조).

1) 최근 마산, 진주, 창원이 통합을 발표하였으나, 이 논문에서는 통합 이전의 개별 자치단체 현황을 기준으로 분석하였으므로 232개가 됨. 창원으로 통합된 마산과 진주를 빼면 230개가 됨.  
 2) 서울시의 대표도서관건립추진반은 홈페이지상에서는 도서관정책팀, 도서관운영팀 2개 팀으로 구성(접속일 2010. 4. 14)되어 있으나 각 팀장은 공석이며, 서울특별시 행정기구 설치조례 시행규칙(2010. 3. 25 일부 개정)에는 대표도서관·지역정보도서관 등 도서관 건립 및 운영에 관한 사항이 문화예술과의 업무소관으로 되어 있어 아직 정비중인 것으로 보임.



〈표 10〉 광역자치단체 도서관관련 업무 담당자 배치 현황

자치단체	담당부서	담당인력	담당업무(겸임업무 포함)
부산광역시	문화체육관광국 문화예술과 문화정책담당	7급 이하 1명	도서관건립, 공공 사립도서관 운영지원, 작은도서관 조성 및 지원, 지역 대표도서관 설립 및 운영
광주광역시	문화체육실 문화예술과	7급 이하 1명	국제공연예술제 개최, 국립예술도서관 건립 지원, 시립도서관 지도 감독, 공공도서관 육성 지원
대전광역시	문화체육관광국 문화예술과 문화정책팀 및 문화시설팀	7급 이하 2명	도서관운영지원, 사무업무(문화정책팀) / 도서관, 문화원 등 문화공간 조성(문화시설팀)
울산광역시	기획관리실 교육혁신도시협력관	7급 이하 1명	평생교육 및 도서관계획수립 1명(겸임)
강원도	환경관광문화국 문화예술과 문화예술담당	7급 이하 2명	문화시설기반 건립 및 운영지원(도서관 등) 담당 1명(겸임) / 도서관 운영지원 담당 1명(겸임)
충청북도	문화관광환경국 문화예술과	7급 이하 1명	문화기반시설 건립지원, 도서관, 박물관, 미술관 등록
전라남도	관광문화국 문화예술과	7급 이하 2명	공공도서관지원 및 문예진흥기금 등 겸임 / 공공도서관건립 및 기타 업무 겸임
경상북도	문화체육국 문화예술과	7급 이하 1명	문화기반시설, 사회단체보조금, 공공도서관지원업무 담당 1명(겸임)
경상남도	문화관광체육국 문화예술과 문화정책담당	7급 이하 1명	동학농민혁명 및 도서관 정책 및 지원업무 담당 1명(겸임)

〈표 11〉 광역시도교육청의 도서관관련 담당 조직 및 인력 현황

자치단체	담당부서	담당인력	담당업무
서울특별시 교육청	교육정책국 중등교육정책과 학사담당 / 평생학습진흥과 평생교육진흥담당	6급 이하 1명 / 6급 이하 2명	학교도서관 관련 전담 / 평생학습관 및 도서관 업무
부산광역시 교육청	교육정책국 평생교육복지과 평생교육담당	6급 이하 4명	겸임 2명, 전담 2명(도서관건립, 학교도서관, 복콘서트, 찜지 도서관, 원북원부산 등)
대구광역시 교육청	교육정책국 평생체육과 평생교육담당	7급 이하 1명	평생학습진흥과 공공도서관업무 담당 1명(겸임)
인천광역시 교육청	중등교육과 장학교육과정팀 / 평생교육체육과 평생교육팀	6급 1명	학교도서관 업무 / 공공도서관 및 평생학습관 업무
광주광역시 교육청	장학진흥과 중등장학팀 / 평생교육체육과 평생교육팀	7급 이하 2명	학교도서관 활성화 및 독서진흥 관련 업무(중등장학팀) / 교육감소관 공공도서관 및 문화회관 설립, 폐지 및 운영 지도, 평생학습 및 성인문해교육 관련 사업(평생교육팀)
대전광역시 교육청	과학직업정보과 진로직업팀 / 중등교육과 장학팀	7급 이하 1명 / 7급 이하 1명	진로교육 등 기타업무와 한밭도서관, 평생학습관 등 운영 지원 / 학교도서관 및 기타 업무 겸임
울산광역시 교육청	교육국내 평생교육체육과	6급 1명(사서)	학교도서관, 공공도서관 전담
경기도 교육청	교육국 평생교육과	5급 1명, 6급 이하 3명, 파견교사 1명	학교도서관 및 공공도서관 총괄
강원도 교육청	교육국 평생교육체육과 평생교육담당 / 교육국 초등교육과 장학담당 / 교육국 중등교육과 장학사	6급 1명 / 7급 1명 / 6급 1명	평생교육 및 공공도서관 운영 및 지도 감독 / 학교도서관 활성화 등 / 도서관 설립 및 활용
충청북도 교육청	교육국 중등교육과 장학담당 / 교육국 산업정보평생과 평생교육담당	7급 이하 1명 / 7급 이하 1명	학교도서관 업무 전담 / 평생교육업무와 도서관운영에 관한 업무 겸임
충청남도 교육청	평생교육체육과 평생교육담당 / 중등교육과 장학담당	7급 이하 1명 / 7급 이하 1명	학원, 교습소, 평생학습업무 등과 공공도서관 운영에 관한 사항 겸임 / 학교도서관 및 공공도서관 협력사항
전라북도 교육청	교육국 평생직업교육과 평생교육담당 / 교육국 초등교육과 교육과정담당 / 중등교육과 중등장학담당	7급 이하 각 1명씩	교육문화회관 및 공공도서관 운영지도 감독(평생교육 겸임) / 도서관활성화 사업, 논술 등 학교업무 겸임 / 학교도서관 활성화 및 기타 학교업무(겸임)
전라남도 교육청	평생교육체육과 평생교육담당 / 초등교육과 장학담당	7급 이하 1명 / 7급 이하 1명	공공도서관 및 평생교육업무 겸임 / 학교도서관 지원센터 업무 및 기타 업무 겸임
경상북도 교육청	교육정책국 과학직업교육과 평생교육담당	7급 이하 2명	학교도서관담당 1명(전임) / 공공도서관과 평생교육담당 1명(겸임)
경상남도 교육청	교육국 평생직업교육과 담당	7급 이하 1명	공공도서관 및 평생학습관 운영지도 담당 1명(겸임)
제주특별자치도 교육청	교육정책국 평생교육과 평생교육담당	7급 이하 1명	공익법인, 과예산업무와 공공도서관 진흥육성 업무 담당 1명(겸임)

3.4 기초자치단체의 도서관관련 조직 현황

232개 기초자치단체 중 도서관관련 업무를 전담하는 조직이 별도로 본청 안에 설치되어 있는 곳은 서울특별시 은평구·영등포구, 부산광역시 북구, 경기도 파주시·가평군 등 총 5개 자치단체로 비율로는 전체 자치단체의 2.2% 정도였다. 전담조직을 설치한 것은 아니지만 도서관관련 업무만을 전담하는 인력이 배치된 경우는 14곳(6.0%)으로 전담조직을 포함하여 전체의 9.4%만이 전담인력을 배치하여 도서관관련 업무를 수행하고 있었다(표 12 참조).

그 외 전담인력은 아니지만 도서관관련 업무를 관장하는 부서에 담당인력을 배치한 경우는 전체의 37.1%인

86개 자치단체, 담당부서와 인력이 명시되지 않아 사실상 도서관관련 업무를 행정기능에서 제외하고 있는 곳은 전체의 33.2%인 77개 자치단체였다. 별도의 사업소 형태로 도서관을 운영하는 곳은 전체의 21.6%인 50개 자치단체였으며 이 가운데는 도서관이 하나의 사업소단위가 되는 경우와 사업소 내에 다른 시설과 함께 도서관 조직이 팀으로 편성된 경우가 함께 포함되었다.

그러나 전담조직이 설치된 5개의 기초자치단체 중 부산시 북구의 경우 정식조직이라기 보다는 도서관건립을 위한 임시조직으로 도서관건립 및 개관준비 등이 주된 업무로 정해져 있어서 계획의 수립, 보조금 등 예산 집행 등의 정책기능을 포함하고 있는 다른 기초자치단체와는 차이가 있었다(표 13 참조).

<표 12> 기초 자치단체의 도서관관련 업무 담당 현황

	총계	전담조직이 있는 곳	전담인력이 있는 곳	담당인력이 있는 곳	담당부서와 인력이 명시되지 않은 곳	도서관조직을 사업소 형태로 운영하는 곳
전국	232	5(2.2%)	14(6.0%)	86(37.1%)	77(33.2%)	50(21.6%)
서울특별시	25	2(8.0%)	5(20.0%)	15(60.0%)	3(12.0%)	0( 0.0%)
부산광역시	16	1(6.3%)	2(12.5%)	7(43.8%)	5(31.3%)	1( 6.3%)
대구광역시	8	0(0.0%)	2(25.0%)	4(50.0%)	2(25.0%)	0( 0.0%)
인천광역시	10	0(0.0%)	2(20.0%)	5(50.0%)	3(30.0%)	0( 0.0%)
광주광역시	5	0(0.0%)	0( 0.0%)	2(40.0%)	3(60.0%)	0( 0.0%)
대전광역시	5	0(0.0%)	0( 0.0%)	3(60.0%)	1(20.0%)	1(20.0%)
울산광역시	5	0(0.0%)	1(20.0%)	1(20.0%)	3(60.0%)	0( 0.0%)
경기도	31	2(6.5%)	0( 0.0%)	6(19.4%)	3( 9.7%)	20(64.5%)
강원도	18	0(0.0%)	0( 0.0%)	6(33.3%)	7(38.9%)	5(27.8%)
충청북도	12	0(0.0%)	0( 0.0%)	5(41.7%)	5(41.7%)	2(16.7%)
충청남도	16	0(0.0%)	0( 0.0%)	4(25.0%)	8(50.0%)	4(25.0%)
전라북도	14	0(0.0%)	0( 0.0%)	5(35.7%)	5(35.7%)	4(28.6%)
전라남도	22	0(0.0%)	0( 0.0%)	0( 0.0%)	13(59.1%)	9(40.9%)
경상북도	23	0(0.0%)	0( 0.0%)	12(52.2%)	10(43.5%)	1( 4.3%)
경상남도	20	0(0.0%)	2(10.0%)	11(55.0%)	5(25.0%)	2(10.0%)
제주특별 자치도	2	0(0.0%)	0( 0.0%)	0( 0.0%)	1(50.0%)	1(50.0%)

<표 13> 기초자치단체 내 도서관관련 업무 전담조직 설치 현황

광역	기초	담당부서	담당인력	담당업무
서울시	은평구	주민생활지원국 교육진흥과 도서관진흥팀	6급 1명, 7급 이하 3명	도서관, 학교도서관, 문고업무 전담
서울시	영등포구	행정국 교육지원과 평생학습팀	6급 1명, 7급 이하 5명	평생학습 및 도서관 업무 총괄
부산시	북구	총무국 문화체육과 희망도서관준비단	6급 1명, 7급 이하 3명	건립공사(BTL), 전자도서관 운영준비 등(화명도서관, 북구 디지털도서관 등은 사업소로 운영)
경기도	파주시	시민지원국 평생학습과 도서관정책팀	6급 이하 4	책읽는파주, 도서관건립 및 홍보, 도서관네트워크 구축, 관내 작은도서관 지원(파주시도서관은 사업소로 운영)
경기도	가평군	교육협력과 도서관담당	6급 1명, 7급 이하 2명	도서관 운영 총괄 관리, 도서관운영위원회, 도서관의 친구들 운영(가평도서관, 조종도서관 등의 도서관 운영 인력들은 교육협력과 내에 편성)

전담조직은 없지만 도서관이 사업소단위로 운영되면서 운영뿐 아니라 건립, 자치단체내 도서관계획의 수립 같은 정책기능을 가지고 있어 사실상 별도의 조직이 있는 것으로 분류할 수 있는 지역도 있었는데 이러한 조직 형태의 대표적인 사례는 경기도 수원시의 도서관사업소와 경상남도 김해시의 도서관사업소이다.

〈표 14〉에서 보듯이 수원시와 김해시의 도서관사업소의 경우 모두 서기관급(4급)의 사업소장 아래 각 도서관이 팀단위로 편성되어 있으며 건립을 포함한 자치단체내의 도서관업무를 관장하고 있는 형태로 사실상 도서관업무에 대한 체계적이고 강화된 전담조직을 가지고

있는 경우라고 보아야 할 것이다. 그러나 대부분의 경우에 도서관이 독자적인 사업소의 지위를 갖더라도 사업소의 업무가 단위도서관의 운영에 국한되어 있는 형태가 많아 상당수가 정책을 포괄하는 전담조직으로서의 위상에는 미치지 못하고 있었다.

사업소로 운영되는 50개 기초자치단체 중 도서관이 독자적인 사업소의 지위를 갖는 경우는 23곳이었으며 이 경우 대부분 5급 사업소의 형태였다. 나머지 27곳의 경우 사업소 내에 도서관이 팀으로 편성된 곳으로 도서관 수가 적고, 문예회관 등 기타 시설과 함께 묶여 있는 경우가 많았다(표 15 참조).

〈표 14〉 전담조직기능을 하는 수원시와 김해시 도서관사업소 현황

	수원시 도서관사업소	김해시 도서관사업소
사업소장의 직급	• 4급(지방서기관)	• 4급(지방서기관)
사업소내 조직	• 관리과(5급 과장) • 서수원도서관(5급 관장) • 북수원도서관(5급 관장)	• 도서관정책과(5급 과장) • 칠암도서관(5급 관장) • 장유도서관(5급 관장) • 진영한빛도서관(5급 관장)
사업소의 업무	• 각종 정보자료의 수집, 정리, 축적, 보관 업무 • 다양한 정보 매개체의 열람 및 대출 • 도서관업무 및 활동에 대한 조사·연구 • 관내 도서관 운영 전반에 대한 업무	• 도서관정책의 수립 • 책 읽는 도시 김해 추진 • 각종 도서관 및 문고 운영 • 평생학습 및 학교지원 • 과학도시 조성 지원 • 시민교양강좌 운영

〈표 15〉 기초자치단체의 사업소 형태 도서관관련 조직 현황

조직형태	광역	기초	담당부서	비고
4급 사업소	경기도	고양시	정보문헌본부	사업소내에서 도서관건립 및 관내 도서관 운영 업무 총괄, 여성회관 관리
		광명시	지식정보사업소	평생학습, 청소년과, 중앙도서관, 하안도서관, 여성회관으로 구성
		성남시	정보문화센터	관내 도서관건립 및 운영총괄, 도서관과 함께 있는 여성문화센터 등 운영 총괄
		수원시	도서관사업소	수원시내 도서관건립 및 운영총괄
		안산시	정보문화사업소	평생교육과, 중앙도서관, 여성회관 3과로 구성. 중앙도서관에서 관내 도서관 건립 및 운영 총괄
		안양시	평생학습원	안양시내 평생교육업무 총괄 조직. 학습원내 공공도서관이 하부조직으로 편성. 건립 및 운영 담당
		포천시	미래도시사업소 평생학습과	평생학습과 내 영종도서관팀, 소흘도서관팀 편성. 건립 및 운영 총괄
	경상남도	김해시	도서관사업소	도서관정책과/칠암도서관/장유도서관/진영한빛도서관으로 구성. 도서관업무 총괄
	전라남도	순천시	평생학습 지원센터	평생학습과, 문화체육과, 도서관운영과로 편성. 도서관운영 총괄
		여수시	교육지원단	교육지원단내 시립도서관이 팀으로 편성
전라북도	군산시	시설관리사업소	시설관리사업소(사업소)내 도서관 편성	

조직형태	광역	기초	담당부서	비고
5급 사업소	강원도	태백시	평생학습 문화사업소	사업소내 팀으로 여성인력개발회관, 문화예술회관, 시립도서관 편성
		춘천시	시립도서관	도서관운영업무 담당
		강릉시	평생학습추진단	산하에시립중앙도서관, 시립머루도서관, 작은도서관, 학교마을도서관편성
		동해시	문화예술센터	문화예술담당/향토문화담당/무대공연담당/도서관담당으로 편성
	경기도	양주시	시립도서관	시내 각 도서관 포함, 건립 및 운영 총괄
		김포시	김포시 평생학습센터	시립도서관, 여성회관 포함, 건립 및 운영
		과천시	정보과학도서관	정보과학도서관이 사업소 형태로 운영
		군포시	중앙도서관/산본도서관	중앙도서관과 산본도서관이 각각 5급 사업소로 기능
		하남시	시립도서관	시내 2개의 도서관 포함, 도서관운영 총괄
		부천시	시립도서관	시내 각 도서관 포함, 건립 및 운영 총괄
		양평군	군립도서관	군내 3개 도서관 포함, 건립 및 운영 총괄
		오산시	시립도서관	도서관 건립, 운영 총괄
		용인시	정보문화기획단	공연예술과, 동부도서관, 서부도서관, 여성회관 업무 총괄
		의왕시	중앙도서관	관내 도서관 운영 총괄
		의정부시	지식정보센터	관내 도서관 업무 총괄
		이천시	평생학습센터	평생학습팀, 자치학습팀, 시립도서관, 청미도서관으로 구성, 건립 및 운영 담당
	평택시	평택시립도서관	시내 도서관업무 총괄	
	경상남도	진주시	시립도서관	도서관운영 총괄
	경상북도	의성군	문화체육 관리사업소	문화체육관리사업소(사업소) 내에 군립도서관 편성
	대전시	동구	평생학습센터	도서관 운영 총괄, 조례상 공공도서관 건립은 문화공보과 업무로 편성
	전라남도	해남군	문예체육 진흥사업소	문예체육진흥사업소내 문화시설담당 안에 도서관담당직원 포함
		강진군	강진군도서관	도서관운영 총괄
		고흥군	평생학습사업소	평생학습담당, 도서관운영담당, 도서관시설담당 3개 팀 편성, 도서관건립, 운영 전반 총괄
		광양시	문예회관 도서관사업소	문예회관과 도서관이 팀으로 편성, 도서관정책기획, 작은도서관 조성, 도서관 운영 등 담당
		무안군	문화체육 시설사업소	도서관 운영 담당직원(7급 이하) 1명이 사업소내 문화복지 시설담당에 소속
		영암군	정보문화센터	영암도서관, 삼호도서관 포함
		장성군	문화시설 관리사업소	사업소내 지식정보계로 도서관 편성, 도서관운영 총괄
	전라북도	정읍시	정읍시예술회관	정읍시예술회관내에 각 도서관 포함
		익산시	시립도서관	도서관운영 총괄
		전주시	시립도서관	도서관운영 총괄
제주도	서귀포시	도서관운영 사무소	도서관운영사무소에서 도서관 총괄 운영	
충청남도	공주시	시립도서관	도서관운영 총괄	
	보령시	시설관리사업소	사업소내 도서관이 팀으로 편성, 도서관 운영 담당	
	아산시	시립도서관	도서관운영 총괄, 작은도서관 등록 및 기타 업무는 문화예술과 문화팀 담당	
	천안시	중앙도서관	도서관운영 총괄, 작은도서관 지원 등은 문화관광과 문화예술팀에서 담당	
충청북도	제천시	제천시립도서관	도서관운영 총괄	
	충주시	충주시립도서관	도서관운영 총괄	
6급 사업소	강원도	원주시	시립도서관	도서관운영업무 담당
	부산시	동구	도서관사업소	도서관운영 총괄

도서관관련 업무를 담당하는 인력이나 조직이 명시되어 있지 않은 기초자치단체는 77개로 자치단체가 설립한 도서관이 없거나 있더라도 1~2개관에 그치는 경우였다. 77개 자치단체의 평균 도서관 수는 1.37개관이었다.

〈표 16〉 담당부서 및 인력 미 배치 자치단체의 공공도서관 현황

자치단체 수	공공도서관 현황			
	총계	지자체소속	교육청소속	사립
77	190	105	82	3

#### 4. 결론 및 제언

본 연구에서는 공공도서관을 설립, 운영하고 있는 각 지방자치단체의 중장기계획 및 업무계획과 공공도서관 관련 업무담당 조직을 토대로 하여 각 지방자치단체의 공공도서관정책을 분석하였다.

분석 결과 대부분의 중장기계획과 2010년 업무계획에 도서관관련 계획이 제시되어 있는 것으로 나타나 대부분의 지방자치단체가 공공도서관에 대해 정책적 관심을 가지고 있는 것으로 볼 수 있었다. 각 지방자치단체가 제시한 도서관관련 계획의 주요 내용은 공공도서관 건립, 작은도서관 조성 및 지원, 도서관 건립에 따른 사서 인력 확충 계획, 도서관 협력시스템구축 여부, 도시 전체를 대상으로 하는 독서진흥정책 등이었다. 그러나 제시된 공공도서관 관련 계획의 대부분이 공공도서관 건립과 관련된 것이어서 아직까지 지방자치단체의 공공도서관 정책목표는 시설의 확대에 초점이 맞춰져 있다는 것을 알 수 있었다. 또 계획을 제시한 자치단체의 40.9%가 작은도서관 조성 계획을 가지고 있었으며, 특히 전라북도, 울산광역시, 전라남도 등에서 작은도서관 조성 및 지원사업에 대한 계획이 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 이는 우리나라 지방자치단체의 공공도서관정책이 기본적인 공공도서관의 역할과 기능분담에 대한 이해를 기반으로 하기보다는 재정운영의 효율성과 선거를 의식한 대중적 인기에 영합한 정책으로 형성되고 있는 경향을 반영하는 것이며, 향후 정책개선이 필요하다고 생각된다.

공공도서관을 지역사회를 대상으로 봉사하는 행정기관으로 볼 때, 정책수단에 해당하는 전담조직의 유무는 정책목표의 완성에 영향을 미치는 중요한 요인이 된다. 하지만 현재 우리나라 대부분의 지방자치단체에서 공공

도서관 정책을 수립하고 집행하는 책임을 가진 행정조직이 본청 내부의 한 부서로 존재하는 경우는 매우 적었다. 대부분의 자치단체에서는 공공도서관 업무가 문화, 교육 등의 관련 업무에 부속되어 있거나 업무를 담당하는 직원도 공공도서관 업무만을 전담하기 보다는 유사 업무를 함께 수행하는 겸임직이 많았다. 이는 공공도서관을 독립적인 정책단위로 보기 보다는 문화나 교육 등의 자치사무의 일부로 보고 있다는 것이며, 공공도서관에 대한 정책적 관심의 수준을 나타내는 것이라고도 할 수 있다.

그 외 특이할만한 점은 사업소의 형태로 운영되고 있는 전담조직이다. 지방자치단체에서 공공도서관관련 조직을 사업소의 형태로 분리하는 경우는 크게 두 가지 경우로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 공공도서관 수가 많거나 공공도서관을 기반으로 한 독서캠페인 등이 해당 지방자치단체의 중요한 정책 목표가 되는 경우 공공도서관관련 조직을 사업소의 형태로 분리하는데 이 경우 사업소에서 전체 자치단체의 도서관 관련 계획, 집행, 시설관리 등의 관련 업무를 모두 수행한다. 이 경우는 본청 내부에 전담조직이 있는 것과 거의 같은 수준의 행정력을 담보할 수 있는 조직형태로 공공도서관수가 증가하는 추세에 있는 자치단체의 경우 차선택으로 제안할 수 있다. 반면 사업소로 분리하여 운영하는 경우의 또 다른 예는 공공도서관이 거의 없어서 관련 사무를 위한 인력을 별도로 분리하기 어렵거나, 공공도서관에 대한 정책적 관심이 거의 없어 공공도서관정책이 시설의 운영과 관리 수준에서 머무는 경우이다. 이 경우 공공도서관관련 업무는 별도의 시책이나 계획 없이 최소의 운영인력으로 유지되며, 사업소 또한 도서관사업소가 아닌 기타 시설관련 사업소의 명칭을 갖는다.

위의 조직운영 사례에 비추어 볼 때 행정조직의 효율성과 효과성을 고려한다면 본청 내부의 조직으로 공공도서관 관련 전담조직이 편성되거나 독립적인 도서관사업소의 형태가 지방자치단체의 공공도서관 정책목표 달성에 효율적인 조직형태가 될 것으로 보인다.

도서관이 지역사회의 정보원, 교육, 문화, 복지, 소통의 중심축으로 역할과 기능을 제대로 하기 위해서는 명확한 정책 수립이 바탕이 되어야 한다. 현재 지방자치단체의 도서관 관련 정책은 대부분 건립과 물리적 시설의 확충에 치중되어 있는 것으로 파악되었다. 도서관은 충분한 인력이 있어야 지역주민에게 다양한 서비스를 제공할 수 있다. 그러나 인력 확충 및 서비스 개선 계획 등이 구체적으로 포함되어 있는 경우는 거의 없어 이에 대

한 개선이 필요하다.

또한 적절한 도서관정책이 수립되었다고 하더라도 정책을 실행하기 위해서는 행정조직이 뒷받침되어야 한다. 행정조직은 도서관정책의 목표와 실행 과정에 대한 실제적인 연결 고리로서 중요한 역할을 한다. 또한 도서관 관련 정책 수립에 대한 전적인 책임을 지방자치단체에 부여하기 보다는 중앙정부에서 국가 전체의 도서관이 달성해야 할 기준을 제시한 후에 지방자치단체는 그 기준을 달성하기 위한 구체적인 방안을 계획하고 수립할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 중앙정부의 도서관정책을 바탕으로 하여 각 지방정부가 도서관 정책을 구체적으로 실현하는 방안을 독려하는 것이 필요할 것이다. 이러한 예는 영국에서 찾아볼 수 있다.

국제도시경영협회(International City/County Management Association: ICMA)의 지방정부와 공공도서관 협력사업자문위위원회(Local Government and Public Libraries Partnership Initiative Advisory Committee)는 21세기 도서관을 위한 지방자치단체장의 역할을 조사하여 ICMA와 게이츠 재단에 제출한다. 이러한 사업을 통하여 공공도서관이 지방정부가 지역사회의 욕구를 해결하는데 중요한 역할을 담당한다는 것을 널리 알리고 동시에 공공도서관을 통하여 지방정부는 주민의 삶의 질을 향상시키고 모든 이에게 기회를 제공할 수 있다는 것을 보여주는 것이다(ICMA 2007).

그리고 무엇보다도 공공도서관이 제공하는 다양한 서비스를 향유하는 지역주민의 요구가 제대로 형성되고 표출될 수 있다면 선거에 의해 선출되는 지방자치단체장에게 영향을 미칠 수 있을 것이다. 현재 각 지방정부의 도서관 관련 정책은 해당 단체장의 의지에 영향을 크게 받는다는 점을 고려하면 지방자치단체장의 의식 변화와 그 변화를 이끌어낼 주민의 인식 제고가 중요하다.

지방자치단체의 시책과 업무계획 및 이를 집행하는 행정조직의 형태에 대하여 조사 분석한 결과, 우리나라 대부분의 지방자치단체가 지역사회의 요구를 충실하게 반영하고 양질의 도서관 서비스를 제공하기 위한 구체적인 정책 수립 및 집행을 위한 행정조직에 대한 개선이

필요하다는 것을 알 수 있었다.

### 【참고문헌】

강형기. 2007. 지방공무원의 정책형성능력 향상. 『지방행정』, 36-46.

남기범. 2006. 『현대 정책학 강의』. 과주: 한국학술정보.

서재호. 2008. 지방자치제 실시와 지방자치단체 복지행정 기구의 변화에 대한 연구: 기초자치단체를 중심으로. 『한국행정학보』, 42(2): 191-215.

유훈. 2007. 『정책 집행론』. 서울: 대영문화사.

윤희훈. 2002. 한국도서관·정보정책의 스펙트럼과 지향성. 『한국도서관·정보학회지』, 33(3): 41-60.

\_\_\_\_\_. 2004. 지방분권과 공공도서관의 방향. 『한국문헌정보학회지』, 38(4): 25-48.

\_\_\_\_\_. 2007. 국내 공공도서관의 정책적 현안과 과제. 『한국문헌정보학회지』, 41(2): 31-54.

\_\_\_\_\_. 2009. 공공도서관 행정체계 개편방안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 43(3): 5-28.

이명옥, 남태우. 2004. 우리나라 공공도서관 정책에 관한 연구. 『제11회 한국정보관리학회 학술대회 논문집』, 125-132.

이재원, 조현양. 2005. 도서관정책 추진을 위한 행정체계 조직화 방안에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 36(4): 115-132.

이제환. 2008. 한국 도서관정보정책의 추이와 과제. 『한국도서관·정보학회지』, 39(4): 1-28.

정하용. 2006. 『새 지방자치론』. 서울: 백산출판사.

ICMA. 2008. Local Government Managers and Public Libraries: Partners for a Better Community. Public Management, 90. [cited 2010.5.31]. <[http://findarticles.com/p/articles/mi\\_hb4325/is\\_200803/ai\\_n32264645/?tag=content:coll](http://findarticles.com/p/articles/mi_hb4325/is_200803/ai_n32264645/?tag=content:coll)>.

광역자치단체 홈페이지.

기초자치단체 홈페이지.