

지방자치단체 공공도서관 장서개발정책의 정합성 분석을 통한 거버넌스 체계화 방안 연구*

- 수원시 사례를 중심으로 -

An Analysis of Policy Alignment for Governance Systematization in Local Government Public Library Collection Development Policies: A Case Study of Suwon City

조수연 (Soo-Youn Cho)**

박은경 (Eungyung Park)***

목차

- | | |
|-----------|------------|
| 1. 서론 | 4. 연구 결과 |
| 2. 이론적 배경 | 5. 결론 및 제언 |
| 3. 연구 방법 | |

초록

본 연구는 지방자치단체 공공도서관 장서개발정책의 실효성을 높이기 위해 국가 정책과의 정합성을 분석하고 거버넌스 체계화 방안을 모색하였다. 이를 위해 수원시를 사례로 문헌 분석, 정량 데이터 분석, 전문가 심층 면담을 병행한 탐색적 사례연구를 수행하였다. 분석 결과, 국가 수준의 제4차 도서관발전종합계획과 수원시 정책 간의 명목적 정합성은 3단계 판정 척도(명문화, 자원 배분, 실행 여부)를 통해 매우 높은 수준을 확인하였다. 반면, 실행 단계에서는 행정 주기와 정책 주기 간의 시차로 인한 구조적 비동기화와 개별 관 단위의 행정·구조적 분절화가 정책 실효성을 저해하는 한계로 규명되었다. 이러한 결과를 바탕으로 본 연구는 정책 컨트롤타워와 장서 생애주기 환류 시스템을 핵심 기제로 하는 '지자체 연계형 장서개발 거버넌스 모형'을 도출하였다. 본 연구는 특정 지자체의 사례를 통해 정책의 지역화 과정을 실증적으로 규명하고 정책 고도화를 위한 방법론적 준거를 제시하였다는 데 의의가 있다.

ABSTRACT

This study analyzes the alignment between local public library collection development policies and national policies and explores ways to systematize governance structures. An exploratory case study focusing on Suwon City was conducted using document analysis, quantitative data analysis, and expert interviews. The findings indicate high nominal alignment with the 4th Master Plan for Library Development across a three-stage scale (codification, resource allocation, and implementation). However, at the operational level, there are empirical limitations, such as structural asynchrony due to time lags in administrative cycles and administrative and structural fragmentation at the individual library level. Consequently, this study proposes a 'locally linked collection development governance model' featuring a policy control tower and a life-cycle feedback system. This research is significant in that it provides empirical evidence and methodological standards for advancing the localization of public library policies.

키워드: 장서개발정책, 정책 정합성, 공공도서관 거버넌스, 수원시, 탐색적 사례연구
Collection Development Policy, Policy Alignment, Public Library Governance, Suwon City, Exploratory Case Study

* 본 연구는 2025년에 수행된 수원시 도서관 중장기 발전 기본계획(2025-2029) 최종 보고서(수원시, 2025) 내용을 보완한 것임.

** 경기대학교 교육대학원 초빙교수(swaniejoe@naver.com / ISNI 0000 0005 0571 1458) (제1저자)

*** 경기대학교 문헌정보학과 교수(eunpark@kgu.ac.kr / ISNI 0000 0004 8009 4886) (교신저자)

논문접수일자: 2026년 1월 20일 최초심사일자: 2026년 1월 28일 게재확정일자: 2026년 2월 16일

한국문헌정보학회지, 60(1): 351-371, 2026. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2026.60.1.351>

© Copyright © 2026 Korean Society for Library and Information Science

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

1. 서론

장서개발정책(Collection Development Policy)은 도서관의 전문성과 정체성을 형성하는 핵심 기제이자, 자원 관리의 일관성과 예산 집행의 효율성을 제도적으로 담보하는 기반이다. 지능정보사회로의 급격한 진입은 공공도서관의 장서 패러다임 전환을 요구하고 있으며, 이에 따라 장서개발정책은 도서관의 사회적 가치와 공적 역할을 집약적으로 구현하는 전략적 가이드라인으로서 그 중요성이 더욱 증대되고 있다. 특히 제4차 도서관발전종합계획(2024-2028)은 균형성과 포용성을 핵심 기조로 설정하고, 디지털 환경에 대응한 자료 유형의 다각화와 정보 접근성 강화를 주요 과제로 제시하고 있다(국가도서관위원회, 2024). 이러한 국가적 정책 기조는 지방자치단체가 지역적 특수성과 주민의 정보 요구를 반영하여 구체화할 때 비로소 정책적 실효성을 확보할 수 있다.

장서개발정책은 개별 도서관의 운영 지침을 넘어 국가-광역-기초 지자체 간의 유기적인 연계를 통해 작동하는 다층적 정책 체계로 이해될 필요가 있다. 국가 수준의 기본 방향이 지역 여건에 맞게 조정되고, 지자체의 생활권 중심 실행전략으로 구체화되는 과정은 정책의 실질적 완성도를 결정짓는 핵심 기제이다. 따라서 지자체의 장서개발정책이 상위 정책의 방향성과 얼마나 유기적으로 정합(Alignment)되어 있는지를 분석하고, 이를 뒷받침하는 거버넌스 구조를 체계적으로 검토하는 것은 정책의 지역화(Localization) 과정을 고도화하는 데 필수적인 과제라 할 수 있다.

수원시는 인구 120만 명 이상의 특례시로서

광역시 수준의 행정 권한과 정책 자율성을 보유한 대표적 대도시이다(행정안전부, 2025). 수원시는 선도적인 공공도서관 인프라를 갖추고 있을 뿐만 아니라, 2025년 10월 경기도 광역 대표도서관인 '경기도서관'의 개관으로 국가-광역-기초 단위를 잇는 장서개발 거버넌스의 수직적·수평적 연계 양상을 고찰할 수 있는 최적의 사례 지역으로서 학술적 가치를 지닌다. 특히 수원시는 명문화된 정책 문서와 계층적 거버넌스 구조를 선제적으로 구축하고 있어, 정책의 정합성과 실효성을 실증적으로 분석하기에 적합한 조건을 갖추고 있다.

본 연구에서 정의하는 '정책의 정합성(Policy Alignment)'은 국가 도서관 정책의 핵심 기조가 지자체의 정책 문서(명문화), 자원 배분(예산/인력), 그리고 현장 실행 단계에서 일관된 논리로 투영되어 작동하는 수직적·수평적 일치성을 의미한다. 또한, '거버넌스 체계화(Governance Systematization)'는 지역중앙관을 중심으로 한 행정적 위계 구조뿐만 아니라, 정책 환류 시스템과 유관 기관과의 협력 네트워크가 유기적으로 결합하여 정책의 실효성을 담보하는 운영 체계를 구축하는 것을 말한다.

그간 국가 및 광역 단위의 정책 수립이나 이용 행태에 관한 연구는 활발히 수행되어 왔으나, 기초 지자체 차원의 장서개발정책을 국가 정책과의 정합성 관점에서 분석하고, 실제 행정 시스템 내에서의 실행 구조와 작동 메커니즘을 규명한 연구는 여전히 제한적인 실정이다. 이에 본 연구는 수원시 공공도서관의 장서개발정책을 분석 대상으로 설정하고, 다음의 세 가지 연구 목적을 수행하고자 한다.

첫째, 수원시 도서관 장서개발정책(2025-2029)

(수원시도서관사업소 도서관정책과, 2024)의 구조를 분석하여, 정책 문서로서의 체계성과 핵심 구성요소를 검토한다. 둘째, 제4차 도서관발전종합계획(국가도서관위원회, 2024) 등 국가정책과의 정합성을 3단계 판정 척도(명문화, 자원 배분, 실행 여부)를 활용하여 실증적으로 진단한다. 셋째, 장서 통계 분석과 전문가 심층 면담(In-depth Interview)을 통해 정책의 현장 실행 실태를 파악하고, 행정·구조적 분절화를 완화하기 위한 연계형 거버넌스 모형을 도출한다. 이를 통해 지자체가 장서개발정책을 고도화하는 데 필요한 실천적 근거와 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 장서개발정책의 개념과 구성요소

장서개발정책은 도서관이 장서의 선정, 수집, 평가, 보존, 제적·폐기에 관한 원칙과 기준을 명문화한 공식 문서이다. 장서개발정책은 자료의 입수부터 폐기까지의 생애주기 전반을 통제하는 정책적 기제로, 본 연구는 그 순환 구조를 유지하는 행정 거버넌스의 정합성을 분석하는데 목적이 있다.

IFLA(2001)는 장서개발정책을 ‘도서관의 사명과 목적에 부합하는 체계적인 장서 구축을 위한 제도적 틀’로 정의하며, 장서개발정책을 통해 자료선정의 일관성 확보와 예산 배분의 합리화가 이루어진다고 하였다. 이러한 전통적인 기능적 정의는 최근 급격한 사회 환경 변화에 따라 그 의미와 가치가 확장되고 있다. 최근 개

정된 IFLA-UNESCO 공공도서관 선언(2022)은 디지털 전환과 정보 포용성을 도서관의 핵심 사명으로 강조하고 있다. 이는 장서개발정책이 단순히 자원 관리의 지침을 넘어 디지털 격차 해소와 보편적 정보 접근권을 보장하는 실행 전략으로 고도화되어야 함을 시사한다. Johnson(2018) 역시 장서개발정책이 도서관의 전략적 비전을 구체화하는 역동적인 문서여야 함을 강조하며, 정책 환경 변화에 따른 주기적인 환류와 개정의 필요성을 역설하였다.

장서개발정책의 구성요소에 대하여 IFLA(2001)와 Johnson(2018)이 제시한 핵심 영역은 도서관의 사회적 사명에서부터 구체적인 자원공유 지침까지 유기적으로 연결된다. 지역사회의 인구통계적 특성과 정보요구를 분석하는 봉사 대상 파악은 정책 수립의 출발점이 되며, 이는 자료 선정의 공정성과 지적 자유를 보장하는 장서개발 원칙의 수립으로 이어진다. 실무적 차원에서는 도서 및 전자자료 등 매체별 수집 지침과 KDC 주류별 집서수준(Collection level)을 규정함과 동시에, 정보 소외계층을 위한 특화장서 개발 기준을 포함함으로써 정책의 포용성을 확보한다. 또한, 장서의 최신성을 유지하기 위한 평가 및 제적·폐기 기준은 개별 도서관의 한계를 넘어 분담수서 및 공동보존과 같은 협력적 거버넌스 지침과 결합되어 정책의 실효성을 완성한다.

이러한 구성요소를 종합하면, 장서개발정책은 단순히 ‘무엇을 수집할 것인가’를 넘어 ‘왜, 어떻게, 누구를 위해 수집하고 관리할 것인가’에 대한 도서관의 공식적 입장을 체계화한 정책 문서임을 알 수 있다. 따라서 장서개발정책의 분석은 정책 문서의 존재 여부, 구성요소의

포함 정도, 상위 정책과의 정합성, 현장 실행과의 연계성 등을 종합적으로 검토하는 것을 의미한다.

2.2 장서개발정책 관련 국내외 선행연구

장서개발정책에 관한 연구는 정책 문서의 표준적 구성요소 정립에서부터 최근 디지털 전환에 따른 전략적 관리 체계의 변화에 이르기까지 다각도로 수행되어 왔다.

국외 연구로는 장서관리의 지침서로 평가받는 Saponaro et al.(2025)가 최신 개정판을 통해 AI 기술의 도입과 오픈액세스 환경이 장서개발의 패러다임을 근본적으로 변화시키고 있음을 강조하였다. 이들은 정책 문서가 단순한 지침을 넘어 도서관의 사회적 가치와 전략적 비전을 반영하는 역동적인 관리 도구가 되어야 함을 역설한다. Johnson과 Weber(2025)는 이용자 주도 수서(Patron-Driven Acquisition, PDA), 수요 주도 수서(Demand-Driven Acquisition, DDA), 근거 기반 수서(Evidence-Based Acquisition, EBA) 등 디지털 환경에서의 전자자료 구독 모형과 라이선스 협상 및 계약 관리를 현대 도서관 장서개발의 핵심 실무 영역으로 상세히 논의하며, 장서의 분석·평가에 기반한 체계적인 의사결정의 중요성을 강조하였다.

국내 연구의 경우, 윤희윤 외(2020)는 대도시 공공도서관의 정책 운영 실태를 분석하여 장서개발정책의 공식화와 명문화의 필요성을 제안하였다. 윤다영과 노영희(2021)는 비대면 환경에서의 이용자 인식 조사를 바탕으로 도서관 서비스의 새로운 운영 방향을 제시하였다. 또한 최근에는 이수상과 이순영(2023)의 데이

터 분석을 통한 공공도서관 장서 성과평가 모형 구축 제안에 이르기까지 정책의 실무적 실효성을 높이기 위한 논의가 지속되어 왔다.

이러한 흐름 속에서 최근에는 오선경 외(2025)가 국가도서관 차원의 장서개발 전략 수립 연구를 수행하여 상위 정책 기조가 하위 운영 조직에 실질적으로 투영될 수 있는 정책 체계의 필요성을 강조한 바 있다.

또한 박윤서와 남영준(2024)은 공공도서관 사서들을 대상으로 한 인식을 분석하여, 장서개발의 실효성이 예산과 인력뿐만 아니라 조직 내 의사결정 구조와 정책적 지침의 구체성에 의해 크게 영향 받음을 실증하였다. 이는 개별 도서관의 운영 차원을 넘어, 지자체 차원의 거버넌스 체계화와 정책적 정합성 확보가 장서개발의 핵심 변수임을 시사하는 것으로, 본 연구가 지향하는 거버넌스 체계 구축의 필요성을 뒷받침하는 중요한 학술적 근거가 된다.

지방자치단체의 독자적인 도서관 정책 수립은 국가 정책의 수용과 지역적 특수성의 반영이라는 두 가지 과제를 동시에 안고 있다. 강지혜 외(2023)는 서울지역 구립 공공도서관의 중장기 발전계획 수립 과정을 분석하며, 지역사회의 요구를 반영한 도서관 서비스의 방향성 설정과 이를 뒷받침할 정책적 일관성의 중요성을 강조한 바 있다. 이는 본 연구가 주목하는 수원시 장서개발정책의 정합성 분석이 단순히 특정 지역의 운영 실태 파악을 넘어, 지자체 단위의 도서관 행정 체계화라는 보편적 학술 주제와 궤를 같이하고 있음을 보여준다.

이상의 선행연구들을 종합하면 현대의 장서개발정책은 인쇄자료 중심의 수서 지침에서 벗어나 디지털 전환과 데이터 기반 관리를 포괄

하는 전략적 정책 문서로 진화하고 있음을 알 수 있다. 그러나 대다수 논의가 개별 도서관의 운영이나 국가 수준의 거시적 전략에 집중되어 있어, 지방자치단체라는 행정 층위에서 국가 정책과의 정합성을 확보하고 이를 실현하기 위한 구체적인 거버넌스 체계를 분석한 논의는 여전히 부족한 실정이다. 따라서 수원시를 사례로 다층적 정책 연계성과 거버넌스의 구조적 특징을 분석하는 본 연구는 선행연구를 보완하는 학술적 의미를 지닌다.

2.3 국가 장서개발정책의 체계와 지자체 정합성 분석 틀

국가 수준의 장서개발정책은 『도서관법』을 법적 근거로 하며, 최상위 계획인 도서관발전종합계획을 통해 구체적인 비전과 실행 방향이 설정된다. 『도서관법』 제32조는 공공도서관의 핵심 업무로 ‘도서관자료의 수집·정리·보존 및 공중에의 제공’을 명시하고 있으며, 동법 시행령 별표 7에서는 ‘자료의 교환, 이관, 제적 및 폐기의 기준’을 규정하여 장서관리의 제도적 기틀을 제공하고 있다. 이러한 법적 토대 위에 수립된 제4차 도서관발전종합계획(2024-2028)은 ‘포용’과 ‘균형’을 핵심 가치로 설정하고, 지자체가 지역의 여건에 부합하는 정책을 수립하도록 기준을 제시한다(국가도서관위원회, 2024).

본 연구에서는 제4차 도서관발전종합계획의 기초를 장서개발정책의 측면에서 해석하고 지자체 정책의 정합성을 검토하기 위해 여섯 가지 핵심 분석 영역을 도출하였다. 우선 생애주기별 장서 구성은 영유아부터 고령층에 이르기까지 연령대별 요구에 부합하는 핵심 장서의

체계적 수집을 지향한다. 정보 소외계층 대체 자료 확충은 장애인 및 다문화 이용자를 위한 매체 다양성을 확보함으로써 도서관의 사회적 포용성을 실현하는 기제가 된다. 또한, 디지털 장서 확대는 전자자료의 전략적 확충을 통하여 서비스의 시공간적 제약을 극복하며, 지역자료의 아카이빙은 향토 기록물의 수집과 보존을 통해 지역의 지식문화 정체성을 강화한다. 실무적 효율성을 위한 도서관 간의 협력 장서개발은 분담 수서와 공동 보존을 통해 자원의 공유 가치를 극대화하고, 전문인력의 역량 강화는 장서평가의 전문성을 담보하는 인적 기반으로 작용하게 된다.

지방자치단체의 장서개발정책이 실효성을 확보하기 위해서는 국가 정책의 거시적 방향성이 지역의 실행 전략과 유기적으로 연계되어야 한다. 본 연구에서 다루는 장서개발 거버넌스는 단순히 상급 기관의 지침이 하급 기관으로 전달되는 수직적 행정 위계만을 의미하는 것이 아니다. 이는 지자체의 정책 결정 부서, 도서관 실무 전문가 그룹, 그리고 도서관운영위원회나 지역 사회 전문가 등이 참여하는 민·관 협력적 의사결정 네트워크를 포괄한다. 즉, 자원 배분의 효율성을 기하는 ‘관리(Management)’의 차원을 넘어, 지역사회의 요구와 정책적 지향점을 유기적으로 결합하는 ‘협력적 기제(Collaborative Mechanism)’로서의 성격을 갖는다. 이 과정에서 행정적 위계에 따른 용어의 정의를 명확히 할 필요가 있는데, 본 연구에서 ‘광역대표도서관’은 경기도 전역을 관할하는 경기도서관을 의미하며, 기초지방자치단체인 수원시의 정책 총괄 기구는 ‘지역중앙관(선경도서관)’으로 정의한다. <그림 1>에서 제시하는 바와 같이, 장서

개발정책은 국가의 법령과 비전이 광역 단체의 조정 기능을 거쳐 기초 단체의 생활권 밀착 서비스로 전이되는 계층적 연계 구조를 형성한다. 이러한 경향은 국가 단위의 거시적 정책 지침이 개별 지자체의 행정 역량과 결합하여 실천적 과제로 전이되는 ‘정책의 지역화’ 과정을 보여준다.

본 연구는 앞서 제시한 정책적 차원을 수원시 사례에 대입하여 국가 정책과의 정합성을 실증적으로 분석하고자 하였다. 이는 수원시의 정책 문서 구성요소, 다각적 의사결정을 포함한 계층적 거버넌스 체계, 그리고 현장의 실행 실태를 종합적으로 검토하여 지자체 장서개발 정책이 국가적 지향점을 얼마나 충실히 구현하고 있는지를 규명하는 분석 틀(Framework)로 기능한다. 본 연구에서는 지자체 수준의 장서개발의 방향과 특성을 국가 계획과의 연계성 측면에서 비교하였다. 다음 <그림 1>은 국가, 광역 및 기초 자치단체 단위에서 장서개발정책이 계층적으로 연계 및 구조화되어 있음을 보여준다.

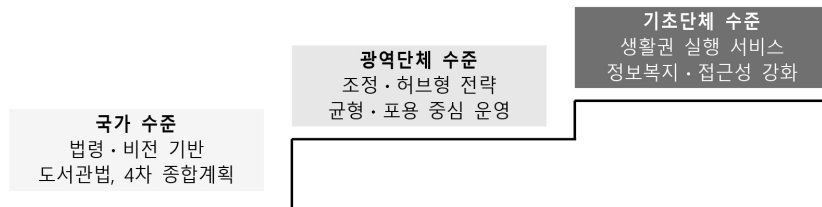
<그림 1>은 장서개발정책이 단일 도서관의 운영 지침을 넘어 국가-광역-기초 지자체로 이어지는 다층적 체계에서 유기적으로 작동하고 있음을 보여준다. 국가 수준에서 설정된 법령과 『도서관발전종합계획』의 비전은 광역 자

치단체의 행정적 조정을 거쳐 지역 단위의 허브형 전략으로 구체화되며, 다시 기초 자치단체의 생활권 밀착 서비스로 전이되는 구조를 갖는다. 이러한 계층적 연계는 상위 정책의 기초를 일관되게 유지하면서도, 각 행정 단위가 지역의 특수성을 반영하여 정책을 실질적으로 구현하는 ‘정책의 지역화’를 가능하게 하는 구조적 토대가 된다. 결과적으로 지자체의 장서개발정책은 수직적 정합성과 수평적 협력 구조 속에서 공공도서관의 보편적 가치와 지역적 수요를 동시에 충족시키는 방향으로 발전한다.

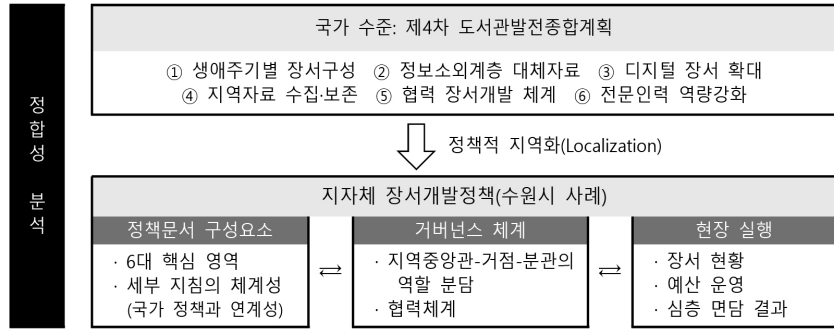
국가 수준에서 제시된 정책 기초가 지자체의 구체적인 실행 체계에서 어떻게 투영되고 작동하는지를 실증적으로 규명하기 위하여 본 연구에서는 제4차 도서관발전종합계획(국가도서관위원회, 2024)의 핵심 영역을 기반으로 다음 <그림 2>와 같이 분석 틀을 설정하였다.

<그림 2>는 국가 장서개발정책의 6대 핵심 영역과 수원시의 정책 실행 층위를 연계한 분석적 준거를 도식화한 것이다. 도식 상단의 국가 정책 기초는 지자체 정책의 방향성을 결정하는 거시적 준거이며, 이는 정합성 분석 과정을 거쳐 수원시의 ‘정책 문서 체계’, ‘거버넌스 체계’, ‘현장 실행 실태’라는 세 가지 차원으로 구체화된다.

본 연구에서는 정책의 ‘지역화(Localization)’



<그림 1> 장서개발정책의 계층적 연계 구조



〈그림 2〉 국가-지자체 장서개발정책의 정합성 분석 틀(Framework)

수준을 객관적으로 측정하기 위하여, 정합성 (Alignment) 판정 기준을 다음과 같이 3단계로 설정하여 연구자의 주관적 판단을 배제하였다. 첫째, ‘높음(High)’은 국가 지침이 지자체 조례 및 정책 문서에 명시되고 예산과 인력이 실질적으로 투입된 경우이다. 둘째, ‘중간(Medium)’은 문서상 반영은 이루어졌으나 실무 실행 체계가 불완전한 경우이며, 셋째, ‘낮음(Low)’은 지침 반영과 실행이 모두 부재하거나 초기 단계인 경우로 정의하였다.

특히 거버넌스 체계 분석에서는 지역중앙관-거점-분관의 내부 행정 위계를 넘어, 지역 내 유관기관(박물관, 지역 서점 등) 및 시민 사회와의 대외적 협력 네트워크를 포함하여 분석 범위를 확장하였다. 이는 지역자료 아카이빙이 일반 출판물뿐만 아니라 지자체 생산 행정자료 및 비간행 회색문헌(Grey Literature)까지 포괄해야 한다는 정책적 지향점을 반영한 것이다. 이러한 분석 틀은 공공도서관 조직 내부의 자원 배분을 넘어 지역사회의 지식 자원을 통합적으로 관리하고 아카이빙하는 ‘지역사회 장서 거버넌스’로서의 실효성을 규명하는 학술적 기반이 된다.

본 연구의 분석 틀인 〈그림 2〉는 국가 정책 기조와 지자체 실행 지침 간의 직접적인 전이 과정을 분석하는 데 초점을 맞추었다. 분석 과정에서 광역 수준(경기도)의 구체적인 장서 지침이 미비한 현실적 한계를 고려하여 국가-기초 간 정합성을 우선 진단하였으며, 이를 통해 도출된 정책적 공백을 보완하기 위한 대안으로 광역을 포함한 다층적 거버넌스 모형을 제안하고자 하였다.

3. 연구 방법

3.1 연구 대상 및 범위

본 연구는 지방자치단체 공공도서관 장서개발정책의 정합성을 규명하기 위하여 경기도 수원시를 사례 연구(Case Study) 대상 지역으로 선정하였다. 수원시는 인구 120만 명 규모의 특례시로서 광역 자치단체에 준하는 행정 자율성과 기초 지자체의 현장성을 동시에 보유하고 있어, 국가 정책의 지역화 과정을 분석하기에 유효한 사례적 표본이다. 특히 ‘지역중앙관(선정

도서관)-거점도서관-분관'으로 이어지는 계층적 거버넌스 체계를 명문화하여 운영하고 있다는 점에서, 정책의 위계적 연계 구조를 추적하기에 적합한 조건을 갖추고 있다. 연구의 시간적 범위는 제4차 도서관발전종합계획(국가도서관위원회, 2024)이 시행되는 2024년부터 수원시의 자체 계획인 수원시 도서관 장서개발정책(2025-2029)(수원시도서관사업소 도서관정책과, 2024)의 수립 시점까지로 설정하였다.

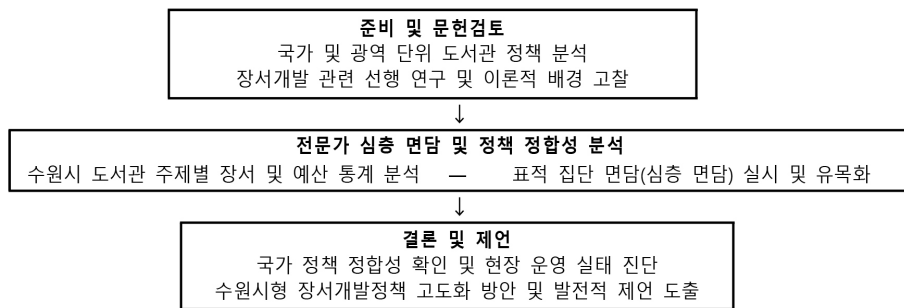
3.2 자료 수집 및 분석 방법

본 연구는 장서개발정책의 정합성과 실효성을 다각도로 검증하기 위하여 다음과 같은 단계적 절차를 수행하였다. 우선, 문헌 연구를 통해 국가 및 지자체 단위의 정책 정합성을 분석하였다. 이어 수원시 도서관의 주제별 장서 소장 현황과 이용률, 예산 추이를 정량적으로 분석함으로써 정책 지침이 실제 장서 구성에 미친 영향력을 통계적으로 파악하였다. 마지막으로, 현장의 실질적인 인식을 심층적으로 진단하기 위하여 심층 면담을 실시하여 정책 고도화를 위한 시사점을 도출하였다. 전체적인 연구 수행 체계는 다음 <그림 3>과 같다.

본 연구는 지자체 공공도서관 장서개발정책이 상위 정책 기조와 어떻게 연계되고 현장에서 실행되는지를 깊이 있게 분석하기 위하여, 수원시를 사례로 한 '탐색적 사례 연구(Exploratory Case Study)' 설계를 취하였다. 본 연구는 특정 사례에 대한 정밀한 진단을 통해 정책의 실효성을 저해하는 구조적 요인을 발굴하고 고도화된 모형을 제안하는 데 목적이 있다. 이를 위해 문헌 분석, 정량적 데이터 분석, 전문가 심층 면담을 병행하는 다각화된 분석 접근법을 적용하였다. 전체적인 연구 수행 단계는 다음 <그림 3>과 같다.

3.3 문헌분석 및 분석 틀의 적용

본 연구는 상위 정책이 지역 단위의 명문화된 지침으로 전이되는 과정에서의 정합성을 확인하기 위하여 문헌 분석을 실시하였다. 분석 대상은 국가 수준의 제4차 도서관발전종합계획(국가도서관위원회, 2024)과 수원시 도서관 장서개발정책(수원시도서관사업소 도서관정책과, 2024) 문서로 한정하여 각 문서의 구성요소 및 정책 기조를 비교하였다. 아울러 정책 지침이 실제 장서 구성에 미친 영향력을 파악하기 위



<그림 3> 연구 수행 체계 및 절차

하여 수원시 도서관의 주제별 장서 소장 현황, 이용률, 최근 3년간의 예산 추이를 데이터 기반으로 정량 분석하였다.

본 연구는 국가 정책과 지자체 정책 간의 정합성을 체계적으로 검토하기 위하여 <그림 2>의 분석 틀을 다음과 같은 3단계 절차로 적용하였다. 첫째, 정책 문서의 정합성 단계에서는 국가 계획의 6대 핵심 영역이 지자체 조례 및 정책 문서에 명시되었는지 검토하였다. 둘째, 구조적 거버넌스 단계에서는 지역중앙관-거점-분관 간의 역할 분담과 협력 기제가 정책 기조에 부합하는지 분석하였다. 셋째, 현장 실행 실태 단계에서는 심층 면담을 통해 정책 지침과 실제 운영 사이의 간극을 도출하였다.

특히, 분석의 객관성을 확보하기 위해 본 연구에서 설정한 '3단계 정합성 판정 척도'는 정책학 분야의 정책 집행 실효성 측정 지표(명문화, 자원 배분, 실행 여부)를 기반으로 조작적 정의를 내린 것이다. 이는 정책 기조가 단순히 선언적 수준(Low: 명문화 단계)에 머물러 있는지, 실무적 자원 투입(Medium: 예산 및 인력 배분 단계)이 이루어지고 있는지, 또는 완전한 제도화(High: 지속적 실행 및 환류 단계)에 이르렀는지를 구분하는 분석적 준거가 된다. 이러한 체계적 기준 적용을 통해 연구자의 임의적 해석 가능성을 배제하고, 지자체 장서개발정책의 고도화 과제를 도출하기 위한 학술적 엄밀성을 확보하고자 하였다.

3.4 심층면담 및 질적 분석 설계

본 연구의 질적 조사는 수원시 도서관의 운영 현황을 진단하고 중장기 발전 전략을 도출

하기 위해 설계된 전문가 및 관계자 면담 도구를 기초로 수행되었다. 본 연구에서 전문가 심층 면담을 실시하는 목적은 정량적 통계 데이터만으로는 포착하기 어려운 정책 집행 과정의 구조적 병목 현상과 실무적 괴리 요인을 규명하기 위함이다. 이를 통해 명문화된 정책 지침이 현장의 실행 동력으로 전이되는 과정에서의 실제적인 정합성을 진단하고, 연계형 거버넌스 모형 도출을 위한 실증적 단서를 확보하고자 하였다.

전체 질문지는 수원시 도서관의 요구 분석을 위해 크게 도서관 현황(8개 항목)과 발전 전략(14개 항목)이라는 2개의 상위 영역 아래 총 22개의 세부 문항으로 구성되었다. 도서관 현황 영역은 운영의 강점 및 약점, 이용자 요구 변화, 물리적 인프라 평가, 대내외적 여건 등 8개 영역으로 구성되었으며, 발전 전략 영역은 공간 혁신, 조직 효율화, 인력 정책, 장서개발 및 자료 서비스 개선, 특성화 전략 등 14개 영역을 포함한다. 본 연구에서는 이 22개의 전체 문항 중 장서개발정책의 실효성과 거버넌스 체계 분석에 직결되는 핵심 항목들을 추출하여, 연구의 분석 틀에 따라 4대 영역으로 범주화하고 유목화하여 적용하였다. 구체적인 질문 영역 및 주요 내용은 <표 1>과 같다.

본 연구의 질적 조사를 위한 전문가 심층 면담은 2025년 4월 25일부터 5월 10일까지 실시되었다. 정책 수립 및 집행 과정의 심층적 이해를 돕기 위해 반구조화된 질문지를 활용한 개별 면담 방식을 취하였다. 내부 관계자 조사는 2025년 4월 25일 선경도서관에서 대면 면담으로 진행되었으며, 일정상 참석이 어려운 대상자는 이메일을 통한 서면 조사를 병행하여 의

〈표 1〉 심층 면담 질문 구성 및 주요 내용

분석 영역	주요 질문 및 조사 항목
정책 수립 및 구조	<ul style="list-style-type: none"> 수원시 도서관 중장기 발전계획의 비전과 장서개발정책 간의 유기적 연계성 및 행정적 정합성 진단 현행 장서개발 지침이 개별 도서관 운영 현장의 실질적인 가이드라인으로 기능하는지 여부 및 수립 절차의 타당성 검토 도서관 운영 전반의 강점과 약점 분석을 통한 장서 구성 및 관리 측면에서의 최우선 개선 과제 도출
자원 투입 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> 이용자 요구 변화와 지역적 특성을 반영한 자료구입비 예산 편성 방식의 적정성 및 재정 운영의 탄력성 확보 여부 장서개발 전담 인력의 배치 현황과 직무 역량이 고도화된 자료 서비스 및 특성화 장서 구축을 지원하기에 충분한지 분석 수집부터 정리, 배분에 이르는 행정적 프로세스가 도서관별 독립성을 보장하면서도 지자체 차원의 운영 효율성을 확보하는지 진단
국가 정책 정합성	<ul style="list-style-type: none"> 제4차 도서관발전종합계획의 핵심 기조인 디지털 전환, 정보 포용, 사회적 가치 구현 등이 지자체 장서 구성에 투영된 양상 코로나-19 이후 급변한 정보 소비 패턴에 대응하여 전자자료를 포함한 매체별 장서 구성 비율의 적절한 조정 및 관리 실태 국가 도서관 정책의 지역화 과정에서 발생하는 기초 지자체 차원의 행정적 병목 현상 및 제도적 제약 요인 식별
개선 및 고도화	<ul style="list-style-type: none"> 지역중앙관 중심의 통합 수서 체계와 분관 간 협력형 거버넌스 구축을 통한 장서의 중복 방지 및 수집 전문성 강화 방안 지역 특성화 장서의 공동 활용과 공동보존서고 운영을 위한 지자체 차원의 전략적 거버넌스 확장 및 제도적 안착 전략 수원시 도서관의 미래 비전 달성을 위해 장서개발정책이 지향해야 할 데이터 기반의 질적 심화 및 환류 체계 고도화 방향

권을 수렴하였다. 외부 전문가 조사 또한 2025년 5월 1일부터 5월 10일까지 동일한 분석 프레임워크를 기반으로 수행되었다. 면담 참여자는 장서정책 수립에 직접 관여한 도서관 관계자 8인과 관련 분야 학계 전문가 8인 등 총 16명으로 구성하였다. 이는 단일 집단의 의견에 치중되지 않고 현장의 실태와 학술적 정책 기초를 균형 있게 탐색하여 분석의 타당성을 높이기 위함이다.

수집된 질적 데이터의 체계적 분석을 위하여 주제별 분석법(Thematic Analysis)을 적용하였으며, 분석의 객관성을 확보하기 위해 다음과 같은 3단계 분석 절차를 수행하였다. 1단계(데이터 전사 및 파악)로 녹취 데이터와 서면 자료를 텍스트로 전사(Transcription)한 후, 반

복적 숙독을 통해 데이터의 전체적인 맥락과 핵심 의미를 파악하였다. 2단계(초기 코딩 및 개념화)로 전사된 데이터에서 연구 질문과 관련된 의미 있는 단어나 문구를 추출하여 [예산 편성시차] 등과 같은 단일 개념의 코드(Code)를 부여하는 초기 코딩을 실시하였다. 3단계(범주화 및 주제 도출)로 생성된 코드들을 유사 속성끼리 유목화하여 하위 범주를 설정하고, 이를 다시 본 연구의 분석 틀에 따라 상위 주제(Theme)로 통합·체계화하는 과정을 거쳤다.

심층 면담 참여자는 정책의 실행 주체인 수원시 도서관 내부 관계자 8명과 객관적인 시각을 제공할 수 있는 외부 전문가 8명으로 구성되어 논의의 균형성과 전문성을 확보하였다. 특히 외부 전문가는 도서관 정책 연구자, 타 관중

사서, 정책 자문위원을 포괄하여 사례의 객관적 진단이 가능하도록 설계하였다. 본 연구의 분석을 위해 면담에 참여한 전문가 및 실무자 16명의 현황은 <표 2>와 같다. 개별 전문가의 심도 있는 통찰을 확보하기 위해 일대일 면담 및 소그룹 심층 면담을 병행하였다.

본 연구에서는 수집된 심층 면담 데이터의 객관적 분석을 위해 주제별 분석법(Thematic Analysis)을 적용하였다. 전사된 텍스트 데이터에서 구체적인 정책 실행의 장애 요인과 관련된 핵심 코드(Initial Codes)를 추출하였으

며, 이를 유사 속성끼리 유목화하여 상위 범주(Theme)를 도출하였다. 분석 과정에서 도출된 핵심 코드와 범주화 체계의 구체적인 내용은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3>에 제시된 바와 같이, 전문가 심층 면담 데이터를 주제별 분석법으로 고찰한 결과 총 4개의 상위 범주와 8개의 하위 범주가 도출되었다. 먼저 '행정적 비동기화' 영역에서는 예산 편성 주기와 장서 평가 데이터 간의 시차[예산편성시차]로 인해 데이터 기반의 환류가 저해되는 구조적 한계가 확인되었다. '거버넌스 구조

<표 2> 심층 면담 참여자 현황

구분	코드	소속 및 직위	주요 전문 분야 / 역할
도서관 관계자	R1	관장	공공도서관 운영 총괄 및 서비스 기획
	R2	관장	지역 도서관 협력 및 운영 조정
	R3	관장	예산 배분 및 장서관리 총괄
	R4	팀장	장서 구성·평가 실무 담당
	R5	팀장	장서평가 및 자료 서비스 관리
	R6	팀장	장서 수집·정리 및 예산 집행
	R7	팀장	장서 확충 및 시민서비스 운영
	R8	도서관운영위원	이용자 대표로 장서관리 자문 참여
외부 전문가	E1	도서관정책 연구자	공공도서관 정책 및 제도 분석
	E2	공공도서관 사서	장서관리 실무·운영 진단
	E3	학교도서관 사서	협력적 장서관리 및 정보활용교육
	E4	학교도서관 사서	장서활용 기반 교수학습 연계
	E5	국가도서관 사서	납본 및 정책자료 수집 체계
	E6	대학도서관 사서	학술자료 관리 및 전자자료 구축
	E7	공공도서관 사서	지역 간 장서협력체계 자문
	E8	도서관정책 자문위원	도서관행정 및 거버넌스 자문

<표 3> 전문가 심층 면담 데이터의 범주화 및 코딩 체계

상위 범주(Theme)	하위 범주(Sub-category)	핵심 코드(Initial Codes / Keywords)
행정적 비동기화	주기 및 시스템 불일치	[예산편성시차], [평가데이터환류지연], [행정주기부조화]
거버넌스 구조 결함	컨트롤타워 기능 약화	[지역중앙광역할보호], [분관자율성충돌], [의사결정형식화]
자원 관리 비효율	지역자료 및 특화 관리 공백	[지역학중복수집], [회색문헌수집미비], [공동보존매뉴얼부재]
정책 실행력 한계	수서 및 인력 전문성	[희망도서편중], [주제전문성약화], [디지털전환대응지연]

결합' 측면에서는 지역중앙관의 컨트롤타워 기능 약화로 인해 분관의 자율성과 시 전체의 정책 일관성이 충돌하는 양상이 [지역중앙관역할 모호], [의사결정형식화] 등의 코드로 나타났다. 또한, 지역 특화 자료의 중복 수집 및 회색문헌 관리 공백은 '자원 관리 비효율'의 핵심 요인으로 분석되었으며, 이는 주제 전문성 약화라는 '정책 실행력 한계'와 맞물려 정책 정합성을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 이러한 코딩 결과는 본 연구의 4장에서 다룬 정책 실효성 진단 및 5장의 거버넌스 고도화 방안 도출을 위한 실증적 토대가 된다.

4. 연구 결과

4.1 국가-지자체 정책 문서의 정합성 분석

국가 수준의 제4차 도서관발전종합계획(국가도서관위원회, 2024)에서 제시한 정책 기조가 수원시 도서관 장서개발정책(2025-2029)(수원시도서관사업소 도서관정책과, 2024)에 어떻게 투영되어 있는지를 분석하였다. 분석 결과, 수원시는 국가 정책의 거시적 담론을 지역의 행정 환경에 맞게 지역화하여 구체적인 실행 가

이드라인으로 구현하고 있는 것으로 나타났다. 특히 본 연구는 정합성 판정의 객관성을 확보하기 위해 정책 문서상에 명시된 계량적 목표 지표(Quantitative Indicators)를 직접 추출하여 대조하였다. 국가 정책의 6대 핵심 영역에 대응하는 수원시의 정책 지침들은 단순한 선언적 제시를 넘어, 구체적인 수치 목표와 실무 지침으로 명문화되어 있어 정합성이 매우 높은 수준인 것으로 분석되었다. 이를 정리한 결과는 다음 <표 4>와 같다.

<표 4>에서 나타난 바와 같이, 수원시의 정책은 국가 정책의 '포용성' 기조를 취약계층 및 다문화 장서 수집 지침(소외계층 자료 확충률 95% 설정)으로 구체화하고 있으며, '디지털 전환'이라는 거시적 변화를 전자자료 예산 비중 23% 편성 원칙에 실효성 있게 반영하고 있다. 특히 국가 계획의 권고치(2.8권)를 상회하는 인구당 장서 수 목표(2.9권)를 명문화한 것은 정책 수립 단계에서의 외연적 정합성이 단순한 수사를 넘어 실증적인 계량 지표 차원에서도 확고히 구축되어 있음을 증명한다.

또한, 선경도서관을 지역중앙관으로 설정하여 지역자료 아카이빙의 총괄 기능(수원학 자료 100% 디지털화)을 부여한 것은 국가 정책이 지향하는 지역 도서관의 정체성 강화 방향

<표 4> 국가 도서관 정책 지표에 따른 수원시 장서개발정책의 명문화 현황 및 정합성

분석 영역(제4차 종합계획)	수원시 장서개발정책(2025-2029) 명문화 내용	정합성
생애주기별 장서 구성	5단계 생애주기별 가이드라인 및 인구당 장서 수 2.9권(2029년) 목표 명시	높음
정보 소외계층 지원	대체자료 및 다국어 자료 확충 지침(소외계층 자료 확충률 95% 설정)	높음
디지털 전환 대응	전자자료 비중 확대 및 온라인 DB 강화(전자자료 예산 비중 23% 편성)	높음
지역자료 아카이빙	선경도서관 중심의 수원학 자료 전수 조사 및 디지털화(100%) 체계 구축	높음
협력 장서개발	지역중앙관-거점-분관 간 분담 수서 및 상호대차 연계 운영 지침 명시	높음
전문성 강화	주제 전문 인력 단계적 확보 및 장서평가·제작 전문성의 제도화	높음

과 일치하는 것으로 분석된다. 다만, 국내 공공도서관의 인력 운영 여건을 고려할 때 단기간 내 전면적인 주제전문사서 배치의 현실적 제약이 따르므로, 특성화 도서관을 중심으로 순환보직 기간의 연장이나 외부 전문가와의 협력 등 실현 가능한 대안부터 점진적으로 인적 전문성을 강화할 필요가 있다. 이러한 인적·구조적 한계에도 불구하고, 수원시가 제시한 수치적 목표들은 지자체 장서개발정책이 상위정책의 비전과 방향성을 지역 차원의 행정 지침으로 효과적으로 내재화(Localization)했음을 보여주는 설득력 있는 근거라 할 수 있다.

4.2 자원 투입 및 장서 구성의 정책 투영 분석

본 절에서는 국가 정책 기조가 지역의 자원 투입 및 장서 구성에 어떠한 실질적 변화를 유도하였는지 실증적으로 분석하였다. 분석에 활용된 자료는 수원시 도서관사업소 내부 행정 시스템(KOLAS 및 예산관리 시스템)의 2022~2024년 통계 데이터(수원시, 2025)와 지자체 내부 보고 자료를 기초로 한 행정 원자료(Raw data)이다. 이는 정량적 근거를 명확히 제시함으로써 정책 정합성 관정의 객관성과 학술적 엄밀성을 확보하기 위함이다. 특히 예산 집행 추이, 매체별 장서 비중, 특화 자료의 규모 등을 다각도로 분석하여 국가 정책의 '디지털 전환'과 '포용성' 가치가 지역 현장에서 어떻게 구현되고 있는지 진단하였다.

4.2.1 예산 배분 및 수립 예산 추이

수원시 도서관의 최근 3년간 장서 구입비 집행 현황을 분석한 결과, 국가 정책의 핵심 기조

인 '디지털 전환'과 '정보 복지'에 따른 자원 배분의 변화가 뚜렷하게 나타났다. 특히 전체 장서 구입 예산 중 전자자료(E-book, 오디오북, 온라인 DB 등)가 차지하는 비중은 연평균 15% 이상의 성장세를 보였다. 이는 제4차 도서관발전종합계획(국가도서관위원회, 2024)이 제시한 디지털 환경 대응 과제가 지자체의 예산 구조에 실효성 있게 투영되고 있음을 입증하는 지표로 분석된다. 또한, 지역중앙관인 선경도서관을 필두로 하여 거점 도서관들에 배정된 주제 특화 장서 예산은 지역의 인구통계학적 특성과 생애주기별 수요를 반영하여 차별적으로 집행되었다. 이러한 예산 운영 방식은 상위정책의 '균형' 기조를 현장의 '전략적 배분'으로 구체화한 결과로 해석할 수 있다.

4.2.2 장서 구성의 다양성과 정책 정합성

수원시 공공도서관의 주제별 장서 구성을 분석한 결과, 국가 정책에서 강조하는 '포용성'과 '지역성'을 강화하기 위한 실천적 집서 양상이 확인되었다. 다음 <표 5>는 수원시 도서관의 핵심 정책 영역별 장서 비중 및 증가율을 나타내며, 이는 본 연구에서 수행한 정합성 관정의 핵심 근거 데이터가 된다.

수원시 도서관의 최근 3년간 자원 투입 현황을 분석한 결과, <표 5>와 같이 예산 구조의 외연적 정체 속에서도 정책 기조에 따른 질적 개선이 진행되고 있음이 확인되었다. 자료 구입비가 2022년 14.5억 원에서 2024년 14.0억 원으로 소폭 하락하며 예산 집행의 경직성을 보인 것은, 지자체 차원의 장서개발정책이 재원 확보의 논리적 근거를 마련하기 위한 필수적 과정을 시사한다. 반면, 전자자료 비중의 상승

〈표 5〉 국가 정책 지향점에 따른 수원시 장서 투입 현황 및 실증적 정합성 진단

분석 항목	현황 및 실증 데이터(2022~2024)	정합성 판정	정책적 함의
자료 구입비	14.5억 → 14.0억 (정체 및 하락) 장서당 자료구입비 전국 평균 하회	중간 (Medium)	자원 투입의 지속성 확보를 위한 정책적 근거 및 예산 증액 필요성 실증
전자자료 비중	13.9% → 21.6% (7.7%p 상승) 디지털 장서 확충 가속화	높음 (High)	디지털 전환 기조의 실질적 이행 의지 입증 및 예산 구조의 패러다임 전환
정보 소외계층	대체자료 확충률 목표 대비 92% 달성 다국어 자료 장서량 15% 증가	높음 (High)	포용성 가치를 실천적 행정 지침으로 격상 및 보편적 서비스 구현
지역/특화 장서	특화 장서 비중 8.5% (약 12,400권) 기간 간 중복 수집률 15.2%	중간 (Medium)	지역 정체성 강화를 위한 '수원학' 아카이브 고도화 및 거버넌스 조정 시급

(13.9% → 21.6%)은 차기 정책이 지향하는 '디지털 전환' 기조가 현장에서 강력한 동인으로 작동하고 있음을 실증한다.

이러한 수치적 변화는 수원시의 장서개발이 단순한 양적 확충 단계를 지나 국가 정책이 지향하는 가치 지향적 자원 배분 단계로 진입했음을 보여준다. 특히 정보 소외계층을 위한 대체 자료 확충률이 목표 대비 92%에 달하는 등 보편적 정보 접근권 이행 수준이 높게 나타났다. 지역자료의 경우, 전체 특화 장서 중 약 8.5% (약 12,400권)를 '수원학'이라는 특화 범주로 체계화하여 관리함으로써 국가 수준의 향토자료 보존 기조를 지역 모형으로 발전시키고 있는 것으로 분석되었다. 본 연구가 수원시의 다양한 특성화 영역(환경, 디자인 등) 중 '수원학'에 집중하여 정책 정합성을 분석한 이유는 다음과 같다. 제4차 도서관발전종합계획(국가도서관위원회, 2024)의 6대 핵심 영역 중 하나인 '지역자료 수집 및 아카이빙'을 지자체 수준에서 가장 명확하게 구현하고 있는 사례가 수원학이기 때문이다. 이는 특성화 서비스 자체의 우열을 가리는 것이 아니라, 국가 정책 기조가 특정 실행 단위에서 어떻게 '지역화(Localization)'되는지 그 정합성을 규명하려는 본 연구의 목적에 따

른 전략적 사례 선택이며, 이를 통해 분석의 대표성을 확보하고자 하였다.

종합하면, 수원시의 자원 투입 전략은 상위 정책의 비전을 지역의 행정 지침으로 구체화하는 과정에서 매우 높은 정합성을 유지하고 있다. 다만, 앞서 언급한 지역자료의 중복 수집률(15.2%)과 예산 정체 문제는 향후 장서개발정책이 해결해야 할 구조적 과제로 남아 있으며, 이는 본 연구에서 제안하는 '연계형 거버넌스' 구축의 실증적 근거가 된다.

4.3 전문가 및 현장 인식을 통한 정책 실효성 분석

4.3.1 심층 면담 결과 분석: 현장 인식과 정책 운영의 실제

본 심층 면담 분석은 텍스트 중심의 정책 문서가 현장에서 실제 집행될 때 발생하는 행정적 병목 현상과 정책적 괴리를 포착하기 위한 질적 검증 도구로 기능한다. 이는 앞서 살펴본 정량적 통계 데이터가 담아내지 못하는 정책의 현장 정합성을 확인하는 핵심 자료이며, 이를 통해 다음과 같은 분석 결과를 도출하였다.

분석 결과, 현장 전문가들은 국가 정책의 거

시적 방향성에는 높은 수준으로 공감하고 있었으나, 이를 지자체 단위에서 실현하는 과정에서는 자원 배분의 우선순위와 전문 인력의 확보라는 현실적 변수가 작용하고 있음을 확인하였다. 또한 지자체 차원에서 명문화된 정책적 기틀과 행정적 체계는 기 정립되어 있으나, 이를 실무에 투영하는 과정에서는 행정 시스템과의 시차나 운영 주체 간의 역할 범위 설정에 따른 실질적인 통합성 보완 과제가 확인되었다. 이러한 결과는 명문화된 정책 선언이 현장의 실행 동력으로 온전히 전이되지 못하고 있음을

시사한다. 주요 결과를 정리한 내용은 다음 <표 6>과 같다.

<표 6>은 현장 사서와 전문가들이 체감하는 정책 실효성을 네 가지 핵심 영역으로 구조화한 결과이다. 이러한 분석 결과는 실무적 한계의 본질이 단순히 운영상의 미비가 아니라, 정책을 실행하는 과정에서의 운영적 통합성 확보 문제임을 보여준다.

특히 주목할 점은 행정 주기의 적시성 확보와 관련된 문제이다. 심층 면담에서 공통적으로 제기된 예산 환류의 어려움은 지자체의 예

<표 6> 정책 분석 영역별 심층 면담 분석 결과

분석 영역	현장 인식 및 주요 응답 (심층 면담 요약)	정책적 분석 및 고도화 과제
생애주기 및 포용성	“국가 정책상 취약계층이나 생애주기별 장서 확충이 강조되지만, 실제 현장에서는 회당도서 및 바로대출제 비중이 지나치게 높아 정책 기조에 따른 전략적 수집이 어려운 상황임”(R1, R4) “장애인용 대체자료 등 수집 필요성은 절감하나, 도서관별 수집 수량에 대한 세부 가이드라인이 부재하여 실무자 판단에 의존함”(E2)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책 지향점의 실무적 수용과 환경적 제약 - 명문화된 정책 선언이 개별도서관의 수서 목록 선정 기준으로 연결되지 못하는 실무적 단절 확인 - 단순 수량 확충이 아닌 데이터 기반의 전략적 최적화 필요
디지털 전환	“전자자료 수요는 급증하나, 전체 구입비 중 전자자료 예산은 여전히 15% 수준에 머물러 환경 변화를 담아내기에 역부족임”(R3) “지자체 예산 편성 주기는 고정된 반면 디지털 정보 환경은 급변하여 적시성 있는 자원 확보에 행정적 한계가 존재함”(E1)	<ul style="list-style-type: none"> • 자원 배분의 행정적 경직성 - 급격한 디지털 수요와 지자체 예산 편성 주기 간의 시간적 불일치로 인한 정책 실행 동력 약화 - 하이브리드형 장서 포트폴리오로의 재편 요구됨
지역자료 및 특화	“수원화 자료 등 지역 정체성 확보 의지는 높으나, 각 분관에서 개별적으로 수집·보존함에 따라 자원의 중복이 발생하고 보존 전문성이 분산되는 비효율이 확인됨”(R7) “지역중앙관과 분관 간 역할 분담은 명시되어 있으나, 실제 보존과 이관을 위한 세부 매뉴얼은 미비함”(E7)	<ul style="list-style-type: none"> • 전략적 조정 기능의 형식화 - 지역중앙관과 분관 간의 수직적 역할 분담 부재로 인한 지역 특화 자산 관리의 규모의 경제 미달성 - 중앙집중형 관리체계와 개별 도서관 특성화의 조화로운 거버넌스 공백
협력 및 거버넌스	“장서평가 결과 도출 시점과 차년도 예산 편성 시점이 불일치하여, 평가 데이터가 실제 예산 조정에 환류되지 못하고 형식적 보고서 작성에 그침”(R2, R5) “지역중앙관-거점-분관 협력 거버넌스가 문서상 존재하지만, 실제 협력 수서나 공유를 위한 실행 동력과 협의체 가동은 미흡함”(R6, E8)	<ul style="list-style-type: none"> • 연계형 운영 체계의 실효적 부재 - 단위 도서관 중심의 고립적 운영 관행에서 시 전체를 아우르는 통합적 거버넌스로의 전환 단계에서의 마찰 - 데이터 기반 의사결정 지원 시스템(DSS) 도입의 당위성 확인

산 편성 주기와 도서관의 가변적인 장서 수요 간의 시간적 불일치에서 기인한 것이다. 이는 명문화된 정책을 갖추더라도 유연한 행정 시스템이 뒷받침되지 않으면 정책이 선언적 수준에 머물 수 있음을 시사한다. 또한, 정책이 현장에서 실질적인 추진력을 얻기 위해서는 추상적인 목표를 구체적인 수량과 비중으로 변환할 수 있는 실무 지침이 요구된다. 이는 자원 배분의 불균형 문제를 해소하기 위해 단순한 수량적 확충을 넘어 데이터에 기반한 전략적 최적화가 수반되어야 함을 의미한다. 이처럼 데이터 기반 의사결정과 이용자 수요 중심의 장서 운영이 유기적으로 결합될 때, 개별 도서관 중심의 운영 관행을 넘어 시 전체의 장서를 하나의 유기체로 관리하는 연계형 운영 모형이 실질적으로 작동할 때, 지자체 장서개발정책의 제도적 완결성이 실증적인 장서의 질적 향상으로 이어질 수 있을 것이다.

4.3.2 장서정책 실효성 제고를 위한 운영 환경 분석

본 연구는 장서개발정책의 실효성을 결정짓는 핵심 기제인 장서의 평가(Evaluation), 제적 및 폐기(Weeding), 보존(Preservation) 과정이 실제 지자체 행정 시스템 내에서 어떻게 구현되고 작동하는지를 심층 분석하였다. 심층 면담을 통해 확인된 정책과 실무 간의 간극은 단순히 개별 사서의 수행 능력 문제가 아니라, 지자체 공공도서관이 처한 경직된 행정 체계와 유연한 정책 지향점이 충돌하며 발생하는 구조적 비동기화(Structural Asynchronicity)의 결과로 파악된다.

특히 데이터에 기반한 장서 정책의 선순환

환류 체계가 정교하게 작동하기 위해서는, 전문적인 장서 평가 결과가 차년도 예산 편성 및 물리적 수서 계획에 즉각 연동될 수 있는 행정적 정합성 확보가 최우선 과제로 분석되었다. 심층 면담 분석을 통해 도출된 장서 생애주기 전반의 운영 저해 요인과 거버넌스 차원의 시사점은 다음 <표 7>과 같다.

장서의 평가 및 폐기(제적)가 실무적으로 원활히 이루어지지 못하는 근본 원인은 행정 주기와 정책 주기의 시차에 있음이 확인되었다. 이러한 구조적 비동기화는 단순한 지침의 부재가 아니라 지자체 행정 체계 내의 '구조적 비동기화(Structural Asynchronicity)'에 있음이 확인되었다. <표 7>에서 진단된 바와 같이, 장서의 생애주기 전반을 관통하는 정책적 정합성은 도서관의 전문적 요구와 지자체의 예산 편성 및 행정 주기가 유기적으로 결합될 때 비로소 완성될 수 있다. 특히 행정 절차의 적시성 확보는 정책 실효성을 결정짓는 핵심 변수로 파악된다.

면담에 참여한 현장 관계자(R2, R4)들은 평가 데이터가 실제 예산 조정이나 물리적 폐기 결정에 적시에 환류되지 못하는 현실을 심각한 정책적 결함으로 규명하였다. 이는 예산 편성 주기와 평가 주기 사이의 행정적 시차로 인해 데이터 기반의 합리적 장서 구성이 제한받고 있음을 시사하며, 장서개발정책이 단순한 수집 지침을 넘어 행정 시스템과 연동된 통합적 거버넌스 체계로 전환되어야 할 학술적 당위성을 제공한다. 따라서 지역중앙관이 분관과의 유기적 협력을 견인할 수 있는 표준화된 운영 매뉴얼을 제공하고, 행정 주기에 부합하는 의사결정 체계를 구축하는 것이 시급하다.

〈표 7〉 장서 정책 생애주기(평가·폐기·보존) 환류의 저해 요인 및 거버넌스 환경 분석

분석 범주	운영의 구조적 현황 및 한계	정책 고도화를 위한 전략적 시사점
행정 주기와의 구조적 비동기화	<ul style="list-style-type: none"> 평가-예산 환류의 시차: 장서 평가 결과 도출 시점과 차년도 예산 편성 주기 간의 불일치로 데이터 기반 수서 불가능 제작·폐기 절차의 경직성: 행정적 자산 관리 규정과 도서관의 전문적 제작 기준 간의 충돌로 인한 적시 폐기 지연 	<ul style="list-style-type: none"> 시스템적 동기화 설계: 평가 데이터가 예산 배분 및 물리적 공간 확보(폐기)에 즉각 반영되는 유연한 환류 프로세스 제도화 행정-정책 연계 플랫폼: 실시간 장서 상태가 예산 및 운영 계획에 연동되는 의사결정 체계 구축
자원 관리 생애주기의 변곡점	<ul style="list-style-type: none"> 장서 포트폴리오의 혼재: 인쇄 매체 중심의 고정 예산 구조 내에서 급증하는 디지털 보존 및 폐기 수요 수용의 한계 보존 전략의 고립성: 개별 관 단위의 보존 공간 포화 문제와 광역-기초 간 공동보존 정책의 실행 동력 부재 	<ul style="list-style-type: none"> 하이브리드형 자원 최적화: 기술 환경 변화를 반영한 선정-수집-평가-보존 전 과정의 매체별 균형 배분 모형 정립 전략적 제작 체계화: 공간 효율성을 극대화하기 위한 데이터 기반의 지능형 제작 가이드라인 도입
거버넌스 의사결정 체계	<ul style="list-style-type: none"> 조정 기능의 형식화: 지역중앙관의 정책 가이드라인과 분관별 운영 특수성 간의 행정적 마찰 및 조정 기제 미비 환류 책임 소재 모호: 시 전체 장서 질적 관리를 총괄할 정책 컨트롤 타워 기능의 부재 및 단위 관 중심의 고립적 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 연계형 거버넌스 이행: 시 전체 장서의 생애주기 효율성을 극대화하기 위한 지역중앙관 중심의 유기적 조정 및 감독 강화 통합 정책 플랫폼: 개별 도서관의 자율성과 시 전체의 정책적 일관성이 조화를 이루는 협력적 의사결정 구조 확립

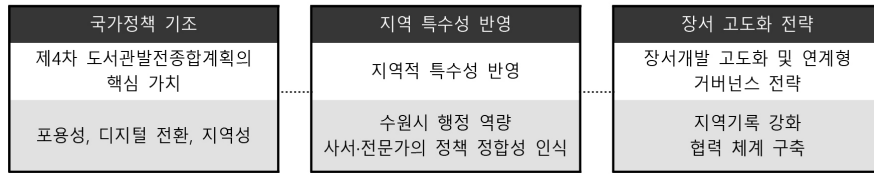
본 연구에서 진단한 '개별 도서관 중심의 파편화된 운영 관행'은 현장 실무자의 역량 문제를 의미하는 것이 아니라, 다음과 같은 행정 구조적 한계에서 기인한 결과로 파악된다. 첫째, 시 전체 차원의 자원 배분보다 단위 관 중심의 예산 집행이 우선시되는 '행정적 칸막이(Silo Effect)' 현상이다. 둘째, 평가 결과가 예산에 즉각 반영되지 못하는 '행정 주기와의 비동기화'이다. 셋째, 지역 유관 기관과의 협력 체계 미비로 인한 '네트워크의 고립성'이다. 결론적으로 이러한 구조적 병목을 해소하고 시 전체의 장서를 하나의 유기체로 관리하는 연계형 운영 모형의 실질적 가동이 장서 정책 고도화의 핵심 과제라 할 수 있다.

4.4 정책의 지역화 특성과 실행 체계

본 절에서는 앞서 도출된 다각적인 분석 결과

들을 유기적으로 통합하여, 국가 도서관 정책 기조가 지역 현장에서 수용되고 재구성되는 구조적 흐름을 시각화한 지자체 연계형 장서개발 거버넌스 모형(〈그림 4〉)을 제시하고자 한다.

본 모형은 단순한 이론적 제안이 아니라, 4장의 실증 분석을 통해 식별된 정책적 결함과 행정적 병목 현상을 해소하기 위한 전략적 대안들을 체계화한 결과물이다. 구체적으로는 4.2절의 정합성 진단(〈표 5〉)에서 나타난 지역·특화 장서의 높은 중복 수집률과 정책 연계 미비라는 구조적 한계를 극복하기 위해, 지역중앙관 중심의 '정책 컨트롤타워' 조정 기능을 모형의 핵심 축으로 설정하였다. 또한, 4.3절의 심층 면담(〈표 6〉)을 통해 규명된 행정 주기와 정책 주기의 '구조적 비동기화' 및 데이터 환류 단절 문제를 해결하기 위하여, 자원의 선정부터 제작에 이르는 전 과정을 데이터로 연결하는 '장서 생애주기 환류 시스템'을 모형의 실천



〈그림 4〉 장서개발정책의 지역적 수용 및 실행 체계

적 기제로 배치하였다.

결과적으로 〈그림 4〉는 전문가의 인식을 바탕으로 개별 도서관 단위의 행정·구조적으로 분절화된 운영 관행을 극복하고, 국가-지자체-지역사회가 유기적으로 결합하여 정책 실효성을 극대화할 수 있는 실천적 거버넌스 구조를 시각화한 것이다.

〈그림 4〉는 국가 수준의 정책 투입이 현장의 인식을 거쳐 구체적인 실행 전략으로 전이되는 구조를 보여준다. 분석 결과에서 나타나는 특징은 정책의 지역적 최적화 현상이다. 제4차 도서관발전종합계획(국가도서관위원회, 2024)이 제시하는 포용성이나 디지털 전환과 같은 보편적 가치가 수원시의 특례시적 행정 환경 및 사서들의 실무적 전문성과 결합하면서 지역 밀착형 전략으로 변용되고 있었다. 지역자료와 관련하여 현장은 국가 정책의 향토자료 보존 기초를 ‘수원학’이라는 차별화된 기록 자산 구축 전략으로 수용하고 있었다. 그러나 실행 체계 내부에서는 디지털 장서 확대에 따른 예산 구조의 재설계와 행정 주기와의 동기화 등 여전히 해결해야 할 구조적 과제들이 공존하고 있다.

5. 결론 및 제언

본 연구는 지방자치단체 공공도서관 장서개

발정책의 실효성을 높이기 위해 수원시를 사례로 국가 정책과의 정합성을 분석하고 거버넌스 체계화 방안을 모색하였다. 특히 2025년 10월 예정된 경기도 광역 대표도서관(경기도서관)의 개관은 그간 단절되었던 국가와 기초 지자체 간의 정책적 공백을 완화할 수 있는 제도적 전환점이다. 본 연구는 이러한 시의적 환경 변화를 바탕으로 현행 정책 문서 간의 정합성을 진단하고, 향후 광역-기초가 연계된 다층적 거버넌스를 구축하기 위한 탐색적 분석 근거를 마련하고자 하였다. 분석 결과, 지자체 차원의 정책 기반은 일정 수준 마련되어 있으나 행정 주기와 시차로 인한 ‘구조적 비동기화(Structural Asynchronicity)’와 내부 행정 중심으로 운영되는 거버넌스의 형식화라는 한계가 실증적으로 확인되었다. 이는 단순히 개별 사서의 역량 문제가 아니라, 국가 정책 기초가 지자체의 예산 및 행정 시스템 내로 유연하게 전이되지 못하는 행정·구조적 분절화에서 기인한 것임이 규명되었다.

이러한 분석 결과를 바탕으로 지자체 공공도서관 장서개발정책의 고도화를 위한 정책적 지향점을 제안하고자 한다. 첫째, 데이터 기반의 ‘장서 생애주기(Collection Life-cycle) 환류 시스템’ 구축이 시급하다. 본 연구에서 정의하는 생애주기 환류란 장서의 선정-수집-평가-제적/보존에 이르는 전 과정을 유기적으로 관리하

는 것을 의미한다. 장서 평가 결과가 차년도 예산 편성 및 수서 계획에 실질적으로 반영될 수 있도록 행정 주기를 동기화하는 시스템적 설계가 뒷받침되어야 한다. 둘째, 디지털 전환 환경을 반영한 하이브리드형 장서 포트폴리오로의 구조적 재편이 필요하다. 이용자 수요가 급증하는 전자자료 예산의 탄력적 운영과 매체별 균형 배분 모형을 정립함으로써 자원 운영의 효율성을 제고해야 한다. 셋째, 광역-기초 연계형 '네트워크 기반 협력 체계'를 구축해야 한다. 도서관 내부의 수직적 위계를 넘어, 지자체 정책 부서 및 지역사회 전문가가 참여하는 의사결정 체계를 가동해야 하며, 특히 경기도서관과 연계하여 지자체 행정자료 및 비간행 회색 문헌(Grey Literature)을 공동 수집·보존하

는 모형을 지향함으로써 지역 정체성을 보존하는 지식 허브로서의 공공도서관의 실질적 기능을 강화해야 한다.

본 연구는 수원시라는 단일 지자체를 대상으로 수행한 탐색적 사례 연구로서, 도출된 결과를 모든 지방자치단체에 보편적으로 일반화하는 데에는 일정한 한계가 있다. 그러나 정책 정합성 분석을 위한 3단계 척도와 연계형 거버넌스 모형은 유사한 행정 환경을 가진 타 지자체의 장서개발정책 고도화를 위한 분석적 준거로 활용될 수 있을 것이다. 본 연구가 제시한 실증적 분석 결과와 정책적 시사점이 향후 지자체 공공도서관이 국가 정책의 비전을 지역의 행정 지침으로 구체화하는 과정에서 실질적인 가이드라인으로 기능하기를 기대한다.

참 고 문 헌

- 강지혜, 배경재, 정다희 (2023). 서울지역 구립 공공도서관 중장기 발전계획 수립에 관한 연구. 한국비블리아학회지, 34(1), 5-26. <http://doi.org/10.14699/kbiblia.2023.34.1.005>
- 국가도서관위원회 (2024). 제4차 도서관발전종합계획(2024-2028). 서울: 국가도서관위원회.
- 박윤서, 남영준 (2024). 공공도서관 장서개발에 영향을 미치는 요인 분석에 관한 연구: 공공도서관 사서의 인식을 중심으로. 한국도서관·정보학회지, 55(1), 47-67. <https://doi.org/10.16981/kliss.55.1.202403.47>
- 수원시 (2025). 수원시 도서관 중장기 발전 기본계획 최종보고서. 수원: 수원시.
- 수원시도서관사업소 도서관정책과 (2024). 수원시 도서관 장서개발정책(2025-2029). 수원: 수원시.
- 오선경, 박성재, 정연경 (2025). 국립중앙도서관의 장서개발 전략 수립에 관한 연구. 정보관리학회지, 42(2), 29-56. <https://doi.org/10.3743/kosim.2025.42.2.029>
- 윤다영, 노영희 (2021). 이용자 인식조사를 기반으로 한 공공도서관 비대면 서비스 운영 방향에 관한 연구. 한국비블리아학회지, 32(4), 161-188. <http://dx.doi.org/10.14699/kbiblia.2021.32.4.161>
- 윤희운, 김종애, 오선경 (2020). 대도시 공공도서관 장서개발정책 분석과 제언. 정보관리학회지, 37(3),

51-75. <https://doi.org/10.3743/kosim.2020.37.3.051>

이수상, 이순영 (2023). 우리나라 공공도서관의 장서성과평가에 관한 연구. *한국도서관·정보학회지*, 54(3), 81-104. <http://dx.doi.org/10.16981/kliss.54.3.202309.81>

행정안전부 (2025. 9. 1.). 주민등록 인구 및 세대현황(2025년 8월 31일 기준). 행정안전부누리집. 출처: <https://jumin.mois.go.kr/statGrapB.do>

IFLA (2001). *The Public Library Service: IFLA/UNESCO Guidelines for Development*. Munich: K.G. Saur.

IFLA-UNESCO (2022). *IFLA-UNESCO Public Library Manifesto 2022*. The Hague: International Federation of Library Associations and Institutions.

Johnson, P. & Weber, M. B. (2025). *Fundamentals of Collection Development and Management* (5th ed.). Chicago: ALA Editions.

Johnson, P. (2018). *Fundamentals of Collection Development and Management* (4th ed.). Chicago: ALA Editions.

Saponaro, M. Z., Novak, J., & Evans, G. E. (2025). *Collection Management Basics* (8th ed.). New York: Bloomsbury Libraries Unlimited.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

Kang, Ji Hei, Bae, Kyungjae, & Chung, Dahee (2023). A research on mid-term and long-term development plan for Nowon-gu public libraries in Seoul. *Journal of Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 34(1), 5-26.

Lee, Soo-Sang & Lee, Soon-Young (2023). A study on collection performance evaluation of public libraries in Korea. *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 54(3), 81-104. <http://dx.doi.org/10.16981/kliss.54.3.202309.81>

Ministry of the Interior and Safety (September 1, 2025). Resident Registration Population and Household Status (as of August 31, 2025). Ministry of the Interior and Safety Website. Source: <https://jumin.mois.go.kr/statGrapB.do>

Oh, Seon-Kyung, Park, Sung Jae, & Chung, Yeon Kyoung (2025). A study on strategic planning on collection development of the national library of Korea. *Journal of the Korean Society for Information Management*, 42(2), 29-56. <https://doi.org/10.3743/kosim.2025.42.2.029>

Park, Youn-suh & Nam, young-joon (2024). A study on the analysis of factors affection public library collection development: focusing on the perceptions of public library librarians. *Journal*

of Korean Library and Information Science Society, 55(1), 47-67.

<https://doi.org/10.16981/kliss.55.1.202403.47>

Presidential Committee on National Library (2024). The 4th Comprehensive Library Development Plan (2024-2028). Seoul: Presidential Committee on National Library.

Suwon City (2025). Final Report on the Mid- to Long-term Development Basic Plan for Suwon City Libraries. Suwon: Suwon City.

Suwon City Library Office & Library Policy Division (2024). Suwon City Library Collection Development Policy (2025-2029). Suwon: Suwon City.

Yoon, Hee-Yoon, Kim, Jong-Ae, & Oh, Seon-Kyoung (2020). Analysis and implication of the collection development policy of public libraries in major cities. *Journal of the Korean Society for Information Management*, 37(3), 51-75. <https://doi.org/10.3743/kosim.2020.37.3.051>

Yun, Dayoung & Noh, Younghee (2021). A study of public library untact service operation way based on a user perception survey. *Journal of Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 32(4), 161-188. <http://dx.doi.org/10.14699/kbiblia.2021.32.4.161>

