

지방분권과 공공도서관의 향방

Decentralization and Public Library's Direction in Korea

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)*

목 차

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| 1. 서 론 | 3. 2 사무이양과 외부위탁의 관계 |
| 2. 지방분권의 전모와 과장 | 3. 3 재정분권과 도서관 운영예산 |
| 2. 1 지방분권의 개념과 필요성 | 3. 4 권한이양과 전문인력의 확충 |
| 2. 2 지방분권의 유형과 요체 | 3. 5 사무위임과 도서관 정책기능 |
| 2. 3 지방분권과 도서관계의 과장 | 3. 6 규제완화와 법령개악의 가능성 |
| 3. 지방분권에 따른 공공도서관의 향방 | 4. 결론 및 제언 |
| 3. 1 지방자치와 도서관의 운영주체 | |

초 록

이 연구는 참여정부가 국정의 핵심과제로 설정·추진하고 있는 지방분권의 전모를 개관한 다음에 그것이 도서관계에 미친 외국의 사례를 배경정보로 삼아 국내 공공도서관의 방향성을 추론하고자 한다. 한국의 지방분권 정책, 그 시계가 제로인 상황에서 공공도서관의 쿠오 바디스를 논급하는 것이 시기상조일 수도 있다. 게다가 그 결과가 해법의 제시가 아닌 담론수준에 머물거나 자의적인 추론에 불과할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 지방분권과 공공도서관을 연계한 도상연습은 시작되어야 한다.

ABSTRACT

In recent years, decentralization has been conceived as an inevitable force for the competitiveness of a nation and regions in many countries. Decentralization can be defined as the devolution by central government of specific functions, with all of the administrative, political and economic attributes. This study aims to analyze a full view of decentralization reform and its impact on libraries and draws an inference of public library's directions in Korea. It is still premature to talk about interdependence of decentralization and public libraries, but we must start an analytical and inferential research.

키워드: 지방분권, 지방자치, 도서관경영, 지방분권과 공공도서관

Decentralization, Local Autonomy, Libraries Administration, Decentralization and Public Libraries

* 대구대학교 문헌정보학과 교수 (yhy@daegu.ac.kr. <http://biho.daegu.ac.kr/~yhy/>)
논문접수일자 2004년 11월 14일
제재확정일자 2004년 12월 13일

1. 서 론

지구촌의 격변현상과 질서재편이 도처에서 실체화되고 있다. 그 대표적인 사례로는 유럽 단일화폐(Euro)의 등장, 북미 자유무역지대(NAFTA)의 성립, 세계무역기구(WTO)의 출범 등과 같은 거시적 현상 외에도 저마다 행정개혁과 지방분권을 강하게 추진하고 있다. 이러한 역동적 변화는 한편으로 국가단위를 초월한 산업구조와 생활양식에 다대한 영향을 미치고 세계화를 제촉할 뿐만 아니라 다른 한편으로 상호 의존성을 심화시키고 국지화를 강조하고 있다. 요컨대 신세기의 국가적 패러다임이 '지방의 세계화'와 '국가의 지방화'를 동시에 중시하는 방향으로 나아가고 있다.

그래서 등장한 신조어가 이를바 '제방화(Glocal: Globalization + Localization)'이며, 그 요체가 '지방자치'와 '지방분권'이다. 전자는 '일정한 지역에 거주하는 주민들이 자치 단체를 구성하여 자체부담으로 공동사무를 처리하는 행위'인 반면에 후자는 지방자치에 추가적으로 중앙정부의 권한 또는 사무가 이양되거나 위임되는 상황을 지칭하며 정치적 및 행정적 의미가 강하다. 다만 1980년대부터 많은 국가가 분권과 분산이 지방자치단체의 정책능력을 제고시키고 주민의 삶의 질을 높이는데 필수적이라는 판단 하에 지방분권을 행정개혁의 주요 메뉴로 삼고 있다.

국내의 경우도 지난 30년간 매몰던 지방자치가 1991년에 지방의회의 출범과 1995년의 지자체 단체장의 선거로 부활되었으며, 중앙권한의 지방이양을 추진한 국민의 정부에 이어 참여정부는 지방분권을 국정과제로 설정·추

진하고 있다. 이러한 국가주도형 개혁정책은 강력한 의지와 더불어 제대로 추진된다면 행정의 패러다임이나 지형에 엄청난 변화를 초래할 것으로 예상된다. 다만 그 파장이 지자체의 공공도서관을 어떤 양태로 변화시킬 것인지, 어떻게 대비해야 하는지는 어느 누구도 단정적으로 말하기 어렵다. 그렇다고 해서 정부가 정언적 명제로 설정한 지방분권을 애써 외면하거나 무시할 수도 없다.

이에 본 연구는 중앙집권의 완화, 지자체의 역량강화, 지방의 경쟁력 제고, 분권형 국가를 공리로 하는 지방분권의 전모를 개관한 다음에 주요 국가의 분권정책이 도서관계에 미친 파장을 반면교사로 삼아 국내 공공도서관의 방향성을 추론하고자 한다. 한국의 지방분권 정책 그 시계가 제로인 상황에서 공공도서관의 쿠오 바디스(Quo Vadis)를 논급하는 것이 시기상조일 수도 있다. 게다가 그 결과가 해법제시가 아닌 담론수준이거나 자의적인 추론에 불과할 수도 있다. 그럼에도 불구하고 지방분권과 공공도서관을 연계한 도상연습은 계속되어야 한다.

2. 지방분권의 전모와 파장

2. 1 지방분권의 개념과 필요성

먼저 인구에 희자되고 있는 지방분권(decentralization)은 '국가의 권한·기능·사무·재정 등을 중앙정부에서 지방정부로 분산·이양·위임하는 제도'를 말한다. 2004년 1월에 제정·공포된 「지방분권특별법」 제2조는 지방

분권을 “국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것”으로 규정하고 있다. 따라서 지방분권은 중앙집권(centralization)에 대칭되는 용어로서, 후자가 행정운영의 구심화를 의미한다면 전자는 그것의 원심화를 지향한다.

그런데 일반적으로 지방분권은 지방자치, 지방행정, 지방정치 등과 자주 혼용되고 있다. 이들의 상관관계와 개념의 폭을 도시하면 <그림 1>과 같이 ‘지방행정 < 지방정치 < 지방분권 < 지방자치’로 설정할 수 있다. 지방행정은 지방정부 내에서 일상화된 집행업무를 처리하는 과정과 결과를 의미하는 반면에 지방정치는 지방행정을 포함하여 지역사회 내에서 발생하는 제반과정을 다루는 것을 말한다. 양자의 개념을 포괄하면 지자체의 지방자치가 되고 국가사무 및 권한의 지방이양 내지 위임이 추가되면 지방분권이 된다. 그러므로 지방분권이 지방자치의 충분조건은 아닐지라도 반드시 필요한 조건이다.

이러한 지방분권의 기본이념 내지 필요성은 다각도로 언급할 수 있다. 「지방분권특별법」 제3조는 기본이념을 ‘국정의 통일성을 확

보하고 지방의 창의성 및 다양성이 존중되는 내실 있는 지방자치를 실현하는 것’으로 규정하고 있다. 그 필요성을 구체화하면 지역주민의 삶의 질 제고, 지방의 폐폐화를 비롯한 총체적 위기의 극복, 중앙 집중화 및 지역 불균형의 해소, 지역특성에 적합한 사무처리와 풀뿌리 민주주의의 구현, 지방자치의 내실화와 지역공동체의 실현, 지자체의 창의성과 주민의 자력에 의한 지역개발 의욕의 고취, 재정권한의 지방이양에 따른 주민 감시의 용이성과 부정부패의 예방, 자치단체장의 행정적·도덕적 해이의 완화, 지역혁신을 통한 지역 및 국가의 경쟁력 제고 등으로 집약할 수 있다.

요컨대 지방분권은 중앙의 인구 및 지리적 확장, 국가기능의 팽창, 행정업무의 폭증에 대처하고, 행정기능의 다양화 및 전문화에 따른 통치권력이나 행정기능의 지역적 배분과 기능적 분화가 절실함에 따라 채택될 수밖에 없는 제도이다. 그것의 궁극적인 목표는 지역주민의 삶의 질 개선, 지방자치의 내실화, 지역균형발전에 있다. 이런 측면에서 지방분권은 모든 국가가 직면한 현실적인 문제이며, 시급한 개혁 과제이다.



<그림 1> 지방분권 관련용어의 관계

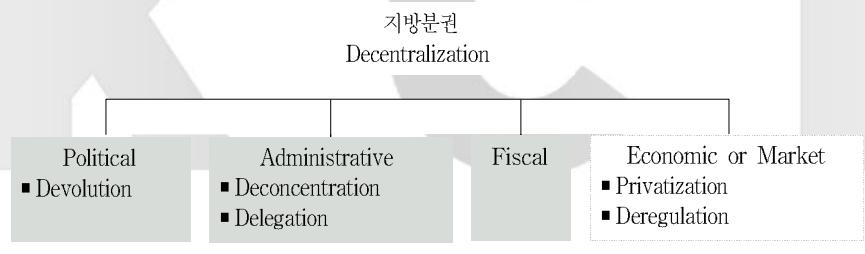
2. 2 지방분권의 유형과 요체

소위 '세방화'가 시대사조이고 대다수 국가가 현재 추진하는 행정개혁의 주된 메뉴가 지방분권이라 할지라도 구체적으로 무엇을 분권해야 하는지가 명확하지 않으면 말의 성찬에 지나지 않으며, 공염불로 전락할 개연성이 높다. 그러므로 지방분권의 유형에 대한 검토가 필요하다.

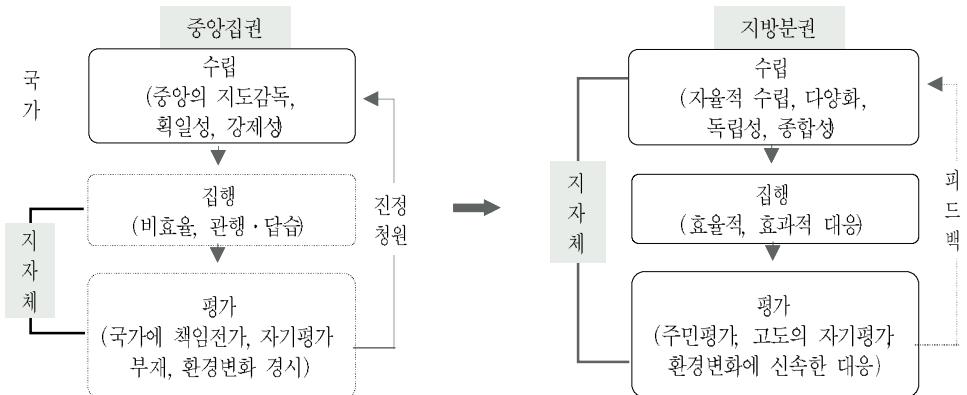
일반적으로 지방분권의 유형은 <그림 2>처럼 크게 4가지(Brillantes 2002, 7)로 집약할 수 있으나 대개는 정치, 행정, 재정의 측면에서 언급되고 있다. 정치적 분권은 중앙정부의 권한을 자치단체로 이양(devolution)하는 것을 말하

며, 이것은 협의의 분권개념이다. 행정적 분권은 중앙사무를 자자체에 위임(delegation)하는 것과 자원을 분산(deconcentration)하는 것 즉 경제력의 지방분산을 의미한다. 그리고 재정적 분권은 국가재정의 대폭적 이양 내지 국세의 지방세화로 요약된다. 기타 시장경제적 측면에서의 민영화(privatization)나 규제해제(deregulation)는 광의의 지방분권에 포함된다.

이 가운데 분권개혁의 요체는 역시 행정분권과 재정분권이다. 전자의 핵심은 기관위임사무 및 특별지방행정기관의 재편, 교육자치의 내실화이다. 다시 말해서 분권개혁의 핵심은 <그림 3>처럼 종래의 '국가의 계획(plan)', 지방의



<그림 2> 지방분권의 유형(차원)



<그림 3> 정책과정 중심의 '중앙집권'에서 '지방분권'으로의 전환모형

실행(do)’이라는 하향식 체계를 지방의 계획 및 실행과 국가의 지원(support)라는 체제로 변화시키는 것이다.

반면에 후자의 잣대는 지방세의 확충과 지방 재정조정제도의 기능강화이다. 그 이유는 행정과 재정의 자주성이 확보되지 않은 상황에서 참여와 책임이 연계되는 실질적 지방자치를 보증하기 어렵기 때문이다. 그래서 주요 선진국이 국가의 필수사무를 제외한 대다수 사무를 주정부 내지 지자체로 이양하는 추세이며, 〈그림 4〉와 같이 지방정부의 세입 및 세출을 기준으로 재정분권의 정도를 평가한다(赤井 伸郎, 鷺見英司 2001). 즉, 재정분권을 중심으로 한 지방분권의 순위는 캐나다가 가장 높고, 그 다음이 호주, 미국, 독일, 스웨덴, 영국, 프랑스의 순이라고 할 수 있다.

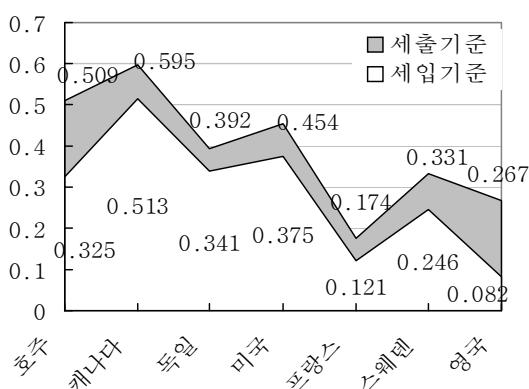
그러나 도서관의 경우는 그 사무가 대개 지자체의 고유사무임에도 불구하고, 중앙정부의 주무부처에 관련사무를 분장해 놓고 지자체의 도서관 설립과 발전을 지원·지도하기 보다는 통제·간섭하는 경우가 많다. 또한 설립 및 운영비의 경우도 국고보조금 형식으로 지원하되

채찍으로 악용하는 사례가 적지 않다.

2. 3 지방분권과 도서관계의 파장

거의 대다수 국가가 지방자치의 핵심과제로 지방분권을 추진하여 왔다. 그 가운데 영방제 국가보다 단방제 국가의 분권개혁에 주목할 필요가 있다. 그 이유는 이들 국가의 정치체제가 한국의 그것에 더 근접하기 때문이다. 특히 지방분권이 완성단계에 접어들었거나 강하게 추진하고 있는 영국, 프랑스, 일본의 사례와 그에 따른 도서관계의 파장은 많은 것을 시사한다.

먼저 영국의 경우, 1997년에 집권한 노동당의 블레어 정권은 보수당(대처정권)의 중앙집권적 지방정책과는 반대로 「지방자치법」(Local Government Act)에 근거한 지방분권적 정책을 강하게 추진하였다. 웨일즈 및 스코틀랜드의 정치적 분권, 런던광역시의 설립, 지방정부의 구조개혁 등이 대표적이다. 또한 ‘보완성의 원리(Subsidiary principle)’를 기본이념으로 하는 유럽평의회의 지방정부헌장(European Charter



〈그림 4〉 주요 국가의 재정분권도 지표

of Local Self-government)에 서명하고 그 범주 내에서 지방분권을 추진하고 있다. 요컨대 영국 분권개혁의 특징은 중앙정부의 권한을 포괄적으로 이양한 정치적 분권, 기관분리형 지방정부의 구조개편, 주민참여의 확대로 집약할 수 있다. 이러한 행정개혁과 지방분권이 도서관계에 미친 파장은 보완성의 원리에 기저한 국가사무의 지방 이양과 행정서비스의 품질제고 정책이다. 특히 후자는 지방분권이 도화선으로 작용하여 1999년에 「지방자치법」이 개정되고, 이에 근거하여 2001년 1월에 DCMS (Department of Culture, Media, & Sports) 가 소위 「전국기준」을 제정하였으며, 동년 4월부터 모든 공공도서관이 3개년 계획을 수립하여 전국기준에 도달하도록 강제함으로써 공공서비스의 '일류가치'(Best Value)를 구현하고 있다. 이 정책은 다양한 지방개혁 방안을 구상·추진하는 과정에서 등장한 것으로서, 과거 개혁정책의 3대 이념인 경제성 (Economy), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness)에 근본적인 재검토 (Challenge), 다른 지자체와의 비교(Compare), 주민과의 협의 (Consult), 민간기업 등과의 경쟁(Complete)을 추가한 이른바 '3E + 4C'를 적용한 서비스 업그레이드 정책이다(윤희윤 2004, 24-26).

다음으로 프랑스는 유럽에서 가장 중앙집권형 국가로 인식되어 왔다. 그런데 1971년 사회당이 주민직선제의 도입, 레지옹의 법인격화, 관선 도지사(Préfet de la Région)의 후견권 폐지 등을 골자로 하는 지방분권을 대통령 선거 공약으로 제시함으로써 그 실체가 드러나기 시

작하였다. 1981년 사회당의 미테랑 후보가 대통령에 당선되자 1982년 3월 2일자로 「지방분권법」(Loi de Decentralisation)을 제정·공포하였다. 이 법률은 레지옹에 지자체로서의 법 인격을 부여하고, 관선 도지사의 지방행정에 대한 사전통제를 사후통제로 전환하는 한편 그 권한을 지방의회의 의장에게 대폭 이양하였으며, 행정단위를 기초지 자체(Commune), 도단위 지자체(Département), 광역지자체(Région)로 확정한데서 의의를 찾을 수 있다. 그 후속조치로 1982년의 「코뮌·데빠르트망·레지옹의 권리와 자유에 관한 법률」(Loi no. 82-213)과 1983년의 「코뮌·데빠르트망·레지옹과 국가 간의 권한분배에 관한 법률」(Loi no. 83-8)이 제정되어 권한이양을 규정함과 동시에 향후 지자체의 모든 기능수행에 적용될 6가지의 원칙¹⁾을 제시하고, 국가와 지자체의 권한을 합리적으로 배분하였다(自治体國際化協會 2002, 14-15). 요컨대 프랑스 지방분권의 핵심인 동시에 특징은 지방행정의 이원화, 즉 법령에 근거한 자치행정과 관선 도지사에 의한 국가행정에 따른 자치분권과 행정분권이다 (http://www.klafirparis.org/db/adata/pds/_france_local.pdf). 그리고 2003년 3월에는 헌법을 개정하여 일체성(cohérence)과 근접성(proximité)을 지방분권의 이념으로 채택하고 레지옹은 전략성을 유지하는 지자체로, 데빠르트망은 주민에 밀착된 연대성을 유지하는 지자체로서의 위상을 확립하였다(自治体國際化協會 2003, 5). 이러한 행정 및 자치분권

1) 6대 원칙은 '지자체의 자율행정 보장, 상호간의 감독금지, 분야별 권한의 배분 및 총체적 이양, 권한과 재원의 동시 이양 및 부담경비의 통합적 보상, 세원 이전에 의한 재정보상, 교부금의 변화와 발전'을 말한다(최진혁, "프랑스 지방자치단체 재정자치의 논거에 관한 연구," *한국지방자치학보*, 제15권 제4호(2003, 3), pp. 7-9).

의 여파로 도서관 행정체계가 바뀌었다. 과거에는 도서관 행정주체가 교육부와 문화부로 양분되어 있었을 뿐만 아니라, 특히 상급사서는 관종을 막론하고 국가공무원의 신분이었음에도 불구하고 교육부가 인사권을 관장하였다. 그런데 「권한배분법」이 제정·공포된 이후에는 교육연구부가 대학도서관 및 국립고등도서관 정보학교 (ENSSIB: l'Ecole Nationale Supérieure des Sciences de l'information et des Bibliothèques) 를 관할하는 반면에 모든 공공도서관의 정책기능은 문화통신부로 이관되었다. 다음으로 도서관 직원의 범주(등급)를 3 단계(A: 전문직, B: 보조직, C: 사무직)로 구분하고 국가공무원과 지방공무원에게 동일하게 적용하였다. 전자에는 사서(bibliothécaires)가 신설되었고, 후자는 당초의 범주 A(상급사서와 사서)만 있었으나 B(사서보)와 C(사무직)가 새로 추가되었다. 마지막으로 지역단위의 시립도서관(bibliothèque municipale)은 1986년에 꼬뮨에 이양되었고, 도립대출도서관 (Bibliothèque Départementale de Prêt)은 데빠르트망이 운영·관리하도록 규정하였다.

마지막으로 일본은 1990년대 중반부터 명치 유신과 전후개혁에 이어 제3의 개혁으로 지칭되는 행정개혁과 지방분권을 추진하여 왔다. 가장 중시하는 과제는 '중앙성청의 재편과 통합 규제완화, 특수 법률의 정리·합리화, 국가공무원 정원의 감축, 정보공개법의 제정, 지방분권 등이다. 그 가운데 지방분권은 중앙정부의 제도를 개선하는데 주안점을 두면서 중앙정부와 지자체간의 관계 개선, 지자체 행정사무의 재배분과 행정체제의 정비 등에 주력하여 왔다. 실제로 1997년 12월에 제출된 행정개혁회의의 최종

보고서, 1998년 10월에 제정된 「중앙성청등개혁기본법」, 그리고 1999년 7월에 성립된 중앙성청의 개혁과 관련된 17개 법률에 기초하여 중앙정부의 조직체계를 관료주도형에서 일명 '정치주도형'으로 개편하였다. 그 결과, 기존의 1부 22성청이 1부(내각부) 10성으로 축소되었고, 모든 도서관은 문부성과 과학기술청을 통합한 문부과학성이 관할하도록 조정되었다. 한편 지방분권은 1995년의 「지방분권추진법」에 근거하여 1997년 7월에 설립된 지방분권추진위원회의 1회 중간보고(1996. 3)와 5차례 권고안을 기초로 1999년 7월 16일에 475개의 관련법률을 일괄 개정하도록 규정한 소위 「지방분권일괄법」이 2000년 4월 1일자로 시행됨으로써 본격화되었다. 이 법률의 골자는 국가 및 지방공공단체가 분담하는 모든 역할의 명확화, 기관위임사무제도의 폐지, 국가의 관여 및 필요규제의 폐지축소, 권한위양의 추진, 도도부현과 시정촌의 관계 재설정, 지방공공단체의 행정체제의 정비 및 확립 등으로 집약할 수 있다. 이러한 일본의 정부개혁 및 자치분권이 도서관계에 미친 영향은 먼저 「지방분권일괄법」의 시행으로 1999년 12월 12일자로 개정·공포된 「도서관법」에서 국고를 보조받는 '도서관장의 사서자격 요건'(제13조 3항)과 '도서관의 최저기준'(제19조 및 21조)을 삭제하고, '도서관협의회의 위원 구성'(제15조)을 단순화하였다. 실제로 규제완화의 차원에서 단행한 50년만의 파격적 개정이 아닐 수 없다. 이에 도서관계는 지역사회의 정보거점인 도서관을 중시해야 지방분권의 실효성을 담보할 수 있다는 논리를 들어 강력하게 반발하고 있다. 다음으로 기초지자체는 고유사무인 공공도서관에 대한 재정부담을 줄이고 서

비스듬질을 제고시킨다는 미명 하에 외부위탁을 확대하고 있다(總務省 2004).

이상에서 개관한 3개국의 정부개혁 내지 지방분권의 주요 내용과 성격 및 그것이 도서관계에 미친 파장은 상당한 차이가 있다. 그 대강을 집약하면 〈표 1〉과 같다.

3. 지방분권에 따른 공공도서관의 향방

참여정부는 지방분권을 국정의 핵심과제로 설정하고 제도적 장치와 정책을 마련하여 왔다. 2003년에는 대통령 직속의 '정부혁신지방분권 위원회'를 설치하고 '지방분권로드맵'을 제시하였으며, 2004년 1월 16일에는 「지방분권특별법」(법률 제7060호)을 공포하였다. 이 법률의 제10~17조에서 규정한 추진과제(특별지방행정 기관의 정비 등, 지방재정의 확충 및 전전성 강화, 자치행정역량의 강화, 지방의회의 활성화와 지방선거제도의 개선, 주민참여의 확대, 자치행정의 책임성 강화, 국가와 지방자치단체의 협력

체제 정립)를 중심으로 후속조치에도 박차를 가하고 있다. 비록 그 시제가 현재 진행형이지만 외국의 선례를 감안하면 도서관계에 미칠 파장도 상당할 것으로 예상된다. 이에 지방분권에 따른 한국 공공도서관계의 향방을 다각도로 추론해 보고자 한다.

3. 1 지방자치와 도서관의 운영주체

한국의 지방행정은 광역지자체(시·도)와 기초지자체(시·군·구)로 구성된 단순한 시스템이다. 그럼에도 불구하고 도서관 행정체계는 연방제 국가의 연방정부, 주정부, 지자체간의 관계보다 더 복잡하고 혼란스럽다. 이러한 난맥상은 지방분권과 더불어 반드시 해소되어야 하는데, 크게 관할주체와 전담부서의 문제로 나누어 볼 수 있다.

먼저 지자체 공공도서관의 설립 및 운영을 관할하는 주체는 시·도와 시·도교육청으로 양분되어 있다. 2003년 현재 총432개관 중에서 시·도 소관이 212개관(49.07%), 시·도 교

〈표 1〉 주요 국가의 지방분권과 도서관계의 파장

국가	법적 근거	성격과 방식	도서관계의 파장
영국	지방자치법	· 정치적 분권* · 포괄적 이양	· 도서관 행정구역의 광역화 · 지자체의 고유사무화 · 도서관 전국기준 제정 · 일류가치(BV) 구현의 강제화
프랑스	권한배분법	· 행정적 분권* · 일괄 이양	· 행정주체의 변화: 교육부 → 문화통신부 · 국가사무의 지방이양(중앙대출도서관) · 사서직제(사서직원의 범주 개선)
일본	지방분권 일괄법	· 행정적 분권 · 포괄적 이양	· 도서관법 개정(도서관장의 사서자격 요건 폐지, 도서관 최저기준의 삭제, 도서관협의회 위원구성의 단순화) · 외부위탁 확대· 강화

* 정치적 분권이란 분권·분리형, 즉 지방정부가 자신의 책임과 권한 하에 정지행정을 수행하는 모형이며, 행정적 분권이란 집권·융합형, 다시 말해서 중앙정부와 지방정부가 공동으로 사무를 처리하고 책임지는 형태로 중앙정부는 권한 및 재원을, 지방정부는 집행을 담당한다. 대표적인 예로는 기관 및 단체위임사무를 들 수 있다

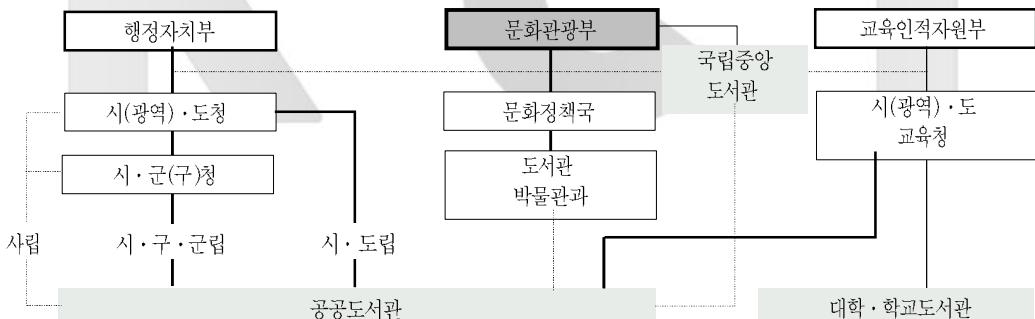
육청 소관이 220개관(50.93%)이며, 각각의 행정체계는 <그림 5>와 같다. 이에 따른 문제점과 폐해에 대해서는 많은 논의와 주장이 있었지만 여전히 해소되지 않고 있다.

그 동안은 여러 갈래로 논급할 수 있지만, 도서관행정을 통괄하는 중앙부처의 이원화, 정책부처와 행정부처의 분립현상, 지자체의 행정자치 및 교육자치의 대립구조 등에서 찾을 수 있다. 그 중에서 행정자치와 교육자치로 양분된 지방자치의 구조적 문제는 도서관 운영주체의 이원화를 고착시키고 있다. 이 사안은 지방분권의 추진과 더불어 정밀한 검토가 필요하다.

일반적으로 행정자치와 교육자치의 관계는 지방의회와 교육위원회의 2대 핵심기능인 '의결

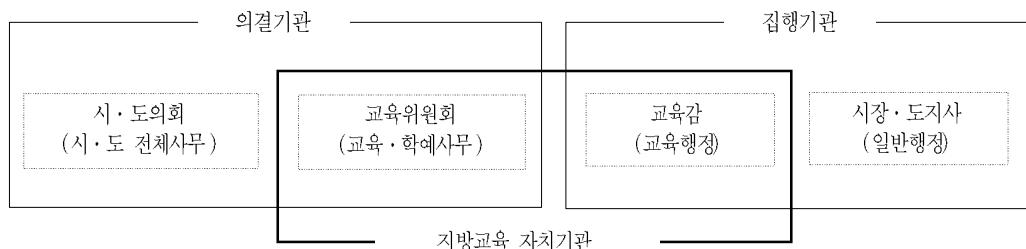
과 집행'을 중심으로 일본의 합의제 집행기관 미국 여러 주정부의 기관분리(독립)형 의결기관, 그리고 한국의 기관연계(위임)형 의결기관으로 구분할 수 있다.²⁾ 한국의 현행시스템을 도시하면 <그림 6>과 같으며, 이에 따른 쟁점을 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」의 관련조항을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

① 「지방자치법」(법률 제07128호) 제112조 제1항(지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사항을 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다)에 따르면 교육행정기관은 지자체의 일부 기관에 불과하다. 따라서 교육행정기관의 행위와 효과에 대한 귀속의 주체는 당해 지자체이며, 결국 「교육행정기관=교육자치단체」라는 등식은 성립하지 않는다. 게다가 법률체계상



<그림 5> 한국의 도서관행정 체계도

2) 먼저 '合議制 執行機關'이란 지자체가 지방의 교육사무를 수행하는 것을 말한다. 부언하면 지방의회가 지자체의 최고 의사결정기관으로서 지방교육에 관한 사항을 심의·의결하는 권한을 가지는 제도이다. 교육행정을 포함한 지방행정의 통합성을 확보하는데 용이하고 능률성을 제고시킬 수 있지만 교육자치가 지방자치에 흡수·통합됨으로써 교육의 자주성과 전문성·정치적 중립성이 해손될 가능성이 높다. 다음으로 '機關分離型 議決機關'은 교육위원회를 지방의 교육·학예에 관한 의결기관으로 하고 교육감을 단독집행기관으로 하여 주민통제와 함께 행정의 효율성을 구현하는 제도이다. 교육의 정치적 중립을 보장하고 교육행정의 독립성과 전문성을 보장하지만 지방행정의 통합성과 일관성을 저해하고 지방의회와의 갈등이 불가피하다. 마지막으로 '機關連繫(委任)型 議決機關'이란 「지방교육자치에 관한 법률」 제13조 제1항에서 규정한 바와 같이 교육위원회를 일종의 위임형 의결기관으로 규정하여 그 기능을 '시·도의 교육·학예에 관한 주요 사항을 심의·의결하는 것으로 한정하는 경우이다. 따라서 교육·학예에 관한 조례안, 예산안 등에 관한 의결은 교육위원회의 사전 심의를 거쳐 지방의회가 최종 의결한다. 이에 대하여 교육계는 헌법에 규정한 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 보장하지 못하고 교육행정을 일반행정기관에서 분리한 목적에도 부합하지 못한다고 비판하고 있다.



〈그림 6〉 현행 행정자치와 교육자치의 상관관계

제112조는 제6장(집행기관) 제5절(교육·과학 및 체육에 관한 기관) 아래에 있기 때문에 제2항의 규정에 따라 법률로 정하는 사항은 '교육자치의 집행기관'에 한정되며, 자치체의 교육에 관한 의결기관은 지방의회가 되어야 한다.

② 「지방교육자치에관한법률」(법률 제7120호) 제3조, 제8조 제1항 및 제2항³⁾은 자자체의 일반행정기관과 교육행정기관의 관계를 상세하게 규정하고 있다. 특히 제8조 제1항의 1호 내지 4호에 의하면 자자체의 의결기관은 「지방자치법」 제112조가 규정한 것처럼 지방의회이며, 또한 제2항의 규정은 교육위원회에 독자적 의결기관의 성격을 부여한 것이 아니라 그 의결을 지방의회의 의결로 의제함으로써 교육사무도 지방의회가 의결기관임을 전제로 하는

예외규정의 방식을 채택하고 있다. 결국 「지방자치법」 제112조와 「지방교육자치에관한법률」 제8조를 연계하면 '교육 및 학예에 관한 의결기관'은 지방의회이며, 교육위원회는 지방의 교육사무에 대한 집행기관에 불과하다.

③ 교육감과 지자체장의 관계인데, 「지방교육자치에관한법률」 제20조(교육감)⁴⁾의 규정에 따르면 교육감과 지자체장은 원칙적으로 별개의 집행기관으로서 각각 독립된 집행권과 대표권을 갖지만, 교육감도 지자체의 집행기관이므로 그 법률행위의 효과는 전반적으로 지자체에 귀속된다.

④ 교육재정의 측면에서 교육행정기관과 일반행정기관은 「지방교육자치에관한법률」 제40조(교육비특별회계)⁵⁾에서 분리·독립의 관계를 규정하고 있다. 다만 제38조(교육·학예에

3) 제3조 제1항은 '시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 둔다', 제8조 제1항은 '교육위원회는 당해 시·도의 교육·학예에 관한 다음 각호의 사항을 심의·의결한다. 1. 시·도 의회에 제출할 조례안, 2. 시·도의회에 제출할 예산안 및 결산 3. 시·도의회에 제출할 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 기업금의 부과와 징수에 관한 사항, 4. 시·도의회에 제출할 기채안, 5. 기금의 설치·운용에 관한 사항, 6. 대통령령으로 정하는 중요재산의 취득·처분에 관한 사항 7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·관리 및 처분에 관한 사항 8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산의 의무부담이나 권리의 포기에 관한 사항, 9. 청원의 수리와 처리, 10. 외국 지방자치단체와의 교류협력에 관한 사항, 11. 기타 법령과 시·도 조례에 의하여 그 권한에 속하는 사항', 제2항은 '제1항 제5호 내지 제11호에 규정된 사항에 대하여 행한 교육위원회의 의결은 시·도의회의 의결로 본다'고 규정하고 있다.

4) ① 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다. ② 교육감은 교육·학예에 관한 소관사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 당해 시·도를 대표한다.

5) 시·도의 교육·학예에 관한 경비를 따로 경리하기 위하여 당해 지방자치단체에 교육비 특별회계를 둔다.

관한 경비)⁶⁾의 규정에 따라 일반행정기관의 예산이 교육행정기관으로 전입될 수 있는 여지를 둘으로써 양자의 집행기능은 상당한 독립성을 유지하는 반면에 교육재정의 일부를 일반회계에 의존할 수 있도록 제도화하고 있다.

그렇다면 일반행정기관과 교육행정기관의 관계는 어떻게 설정하는 것이 바람직한가. 교육계는 「헌법」 제31조 제4항(교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다)이 양자를 분리·독립해야 하는 근거라고 주장하지만, 헌법학자들의 지배적 견해는 제4항이 양자를 분리해야 한다는 지침을 포함하지 않고 있다는 것이다(이기우 2001, 80). 교육의 정책적 및 합목적성의 측면에서도 양자를 분리해야 할 이유가 충분하지 않다. 이러한 시각에서 지방분권이 공공도서관의 운영주체에 미칠 파장을 예의 주시하면서 일원화 방안을 모색해야 한다. 특히 정부는 지방분권의 궁극적 목적이 경쟁력 강화를 통한 '지역주민의 삶의 질을 제고시키는데 있다면, 그 한 축을 담당하는 공공도서관의 정체성이 '정보문화의 복지'로 귀결된다면, 정부는 행정이기주의와 기득권 고수를 빌미로 지난 반세기 동안 지속되고 있는 운영주체의 이원화 문제를 반드시 해결해야 한다. 도서관계도 각자의 현실적 입장보다 도서관의 보편적 가치와 존립이유를 중시하는 방향으로 합의를 도출해야 한다.

다음으로 행정 및 재정분권을 요체로 하는 지방분권은 모든 영역에서 지역발전과 경쟁력

을 강화하는 동인으로 작용해야 하지만, 특히 공공도서관이 지역정보의 타임캡슐, 평생학습 지원기관의 구심체, 디지털 정보게이트웨이 기능을 결합한 정보문화의 요람으로서의 위상을 확립하는데 기여해야 한다. 이를 위해서는 국가차원의 도서관·정보정책에 뜻지 않게 광역시·도단위의 도서관정책이 전제되어야 한다. 이미 지방분권의 선진화를 이룬 미국의 38개 주가 '주도서관국'을, 캐나다 Alberta주가 사회개발부 산하에 '예술·도서관과'(Arts & Libraries Branch)를, 프랑스의 파리시가 '문화사무국' 아래에 '문화보급과'를, 일본의 동경도가 '생애학습·스포츠부'의 하부조직으로 '사회교육과'를, 대만의 대북시가 문화국의 하부조직으로 '圖書資訊課'를 설치하여 지역도서관의 정책개발 및 행정관리를 주도하고 있다.

그러나 국내는 정권이 교체될 때마다 중앙 정부 주무부서의 폐지문제가 거론되고 있을 뿐만 아니라, 모든 지자체는 지역사회에 적합한 도서관정책을 수립해야 한다는 당위성에도 불구하고 '도서관'을 하부조직의 부서명으로 채택한 사례는 없다. 저마다 지방분권을 통한 지역주민의 문화복지를 강조하면서 기본권(문화향유권, 정보접근권, 자료 및 시설의 이용권 등)을 충족시키는데 소홀하다면 2002년 말 현재 1개관당 평균 6억 7천 8백만원을 상회하는 운영예산을 투입하면서도 그 주무부서가 존재하지 않고 중장기 도서관정책이 없다면, 그러면서도 지방분권을 주장하고 지방화시대를 역

6) 교육·학예에 관한 경비는 교육에 관한 특별 부과금·수수료·사용료 기타 교육·학예에 관한 재산수입, 지방교육재정 교부금, 지방교육 양여금 및 당해 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 기타 교육·학예에 속하는 수입으로 충당한다.

설하며 지역주민에게 인간다운 삶을 제공하겠다는 것은 자가당착과 언어유희에 불과하다.

이미 「지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정」 제7조 제1항(별표 1) 및 10조 제1항(별표 4)과 「지방교육행정기관의기구와정원기준등에관한규정」 제7조 제1항(별표 1)에서 규정한 '지자체 본청의 하부조직 설치기준'을 집약한 〈표 2〉를 보면 도서관을 부서명칭으로 하는 과조직을 설치하는데 부족함이 없다. 따라서 시·도청은 문화정책국 산하에 가칭 '도서관진흥과' 내지 '도서관문화과'를 설치하여 정보문화의 지방화시대를 앞당기는 단초로 삼아야 한다.

3. 2 사무이양과 외부위탁의 관계

지자체의 행정사무는 고유사무와 위임사무로 양분된다. 전자는 지자체의 설립목적에 해

당하는, 요컨대 주민복지를 증진시키기 위한 자치사무를 지칭하며 「지방자치법」 제9조 제2항은 6가지(지자체의 구역·조직·행정관리 등, 주민의 복지증진, 농림·상공업 등의 산업진흥, 지역개발 및 주민의 생활환경 시설의 설치·관리, 교육·체육·문화·예술의 진흥, 지역민방위 및 소방)로 대별하고 있다. 반면에 후자는 국가나 상급 자치단체로부터 위임받은 지자체가 위임자의 통제 하에 집행하는 사무를 말하며, 다시 단체위임사무와 기관위임사무로 구분되는데, 양자를 정리하면 〈표 3〉과 같다.

한편, 「지방자치법」 제9조 제2항 및 제10조 제2항의 규정에 의한 「지방자치법시행령」(대통령령 제18161호) 제8조(별표 1)에서 발췌한 〈표 4〉를 보면 '공공도서관·문고의 설립·운영'은 각각 시·도와 시·군·자치구의 고유사무이다. 그리고 「지방교육자치에관한법률」 제22조는 교육감으로 하여금 총 17가지에

〈표 2〉 지자체의 하부조직(실·국·본부, 과·담당관) 설치기준

관할주체	하부조직	광역지자체			기초지자체			
		서울	광역시	도	시	군	자치구	
시·도청	실·국·본부	13	9~11	7~16	2~6	-	5	3~4
	과·담당관	72	38~48	28~63	8~25	7~15	21~22	13~17
교육청	실·국	3	2~3	2~3	-	-	-	-
	과·담당관	14	12	10~13	-	-	-	-

〈표 3〉 위임사무의 종류와 예시

구분	단체위임	기관위임
개념	국가나 상급지자체가 개별 법령에 의하여 지자체에 위임한 사무로, 지방의회의 관여가 인정됨	국가나 상급지자체가 지자체장에게 위임한 사무로, 법률규정이 없는 한 지방의회의 관여가 배제됨
예시	보건소의 운영, 예방접종, 국세 및 지방 세의 징수, 시·도 국도의 유지관리 등	호적, 등록, 경찰, 투표, 병사, 지적
근거	지방자치법 제95조 제1항과 제3항	지방자치법 제95조 제2항

〈표 4〉 지자체의 고유사무와 도서관사무

구 분	시 · 도 사무	시 · 군 · 자치구 사무
5. 나. 교육 ·체육 ·문화 ·예술에 관한 사무	1) 공공도서관 ·문고의 설립 ·운영 2) 공공체육시설의 운영 관리 유통장 체육관 ·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치 ·운영 4) 시민회관의 운영 ·관리(도의 경우 제외) 5) 공공교육 ·체육 ·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수 6) 기타 공공교육 ·체육 ·문화시설의 운영 ·관리 및 지원	1) 공공도서관 ·문고의 설립 ·운영 2) 공공체육시설의 운영 ·관리 3) 공립박물관 및 미술관의 설치 ·운영 4) 시 ·군 ·자치구민회관 운영 5) 문화원운영 ·관리 (자치구의 경우를 제외 한다) 6) 공공교육 ·체육 ·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수 7) 기타 공공교육 ·체육 ·문화시설의 운영 관리 및 지원

달하는 ‘교육 · 학예에 관한 사무’를 관장하도록 규정하고, 동법 제37조는 교육장이 시 · 도의 교육 · 학예에 관한 사무 중에서 ‘공 · 사립의 유치원 · 초등학교 · 중학교 · 공민학교 · 고등공민학교 및 이에 준하는 각종학교의 운영 · 관리에 관한 지도 · 감독’과 ‘기타 시 · 도의 조례로 정하는 사무’를 위임받아 분장하도록 규정하고 있다. 이에 따라 「지방교육자치에관한법률시행령」(대통령령 제18246호) 제22조의 각호는 교육장이 분장하는 각급학교의 운영 · 관리사무의 범위를 정하고 있는데, 제4호가 ‘관할교육기관(교육행정기관, 교육연구기관, 교육연수 · 수련기관, 도서관 ...) 소속공무원의 인사관리에 관한 사항’이다.

따라서 도서관 사무는 지자체의 고유사무이기 때문에 이양대상이 아니다. 이는 지난 2001년에 한국행정연구원 등이 총 3,353개의 법령(법률 943, 시행령 763, 규칙 676, 기타 1,011)을 분석한 결과, 41,603개의 대상사무 중에서 국가사무와 지방사무의 비율이 73%(30,240개): 27%(11,363개)로 나타났으며, 이들을 상대로

각종 위원회 및 전문가의 간담회를 거쳐 총 1,090개의 사무⁷⁾를 이양하기로 확정한 바 있고, 2004년 2월 18일 현재 이양이 완료되었거나 확정된 사무가 각각 668개와 422개이지만 도서관과 관련된 사무의 이양은 없다는 것이 반증한다.

그럼에도 지방분권에 따른 사무이양이 공공도서관과 무관하지 않는 이유는 지자체가 「지방분권특별법」 제6조(사무배분의 원칙) 제4항(국가 및 지방자치단체는 … 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다)과 재정적 부담을 빌미로 외부위탁(아웃소싱)이라는 경영방식을 더욱 선호할 가능성이 높기 때문이다. 실제로 행정자치부의 2003년도 「민간위탁 실무편람」에서 도 ‘도서관의 관리업무’를 외부위탁의 대상으로 예시 · 권장하고 있으며(행정자치부 2003, 8), 그 비율도 16개관(1.4%)으로 증가하였다(한국문화관광정책연구원 2003, 27). 또한 일본 총무성의 조사자료에 따르면 지방분권을

7) 총 1,090개 이양대상 가운데 국가에서 지방으로 이양할 사무가 465 개이고 시 · 도사무에서 시 · 군 · 구사무로 재배분한 것이 391개, 기타가 234 개이다

계기로 공공도서관의 전면위탁과 부분위탁이 계속 증가하여 2004년 3월 현재 그 비율이 <표 5>처럼 각각 3%와 74%로 더욱 확대되는 사례(總務省 2004)를 보더라도 충분히 예상 할 수 있다.

따라서 도서관계는 아웃소싱이 불가피하다면 전체조건을 충분히 검토하고 대상업무를 비핵심 영역으로 제한해야 한다. 어떤 경우에도 장서개발의 악화, 정보봉사력의 저하, 전문성의 퇴조, 정체 성의 훼손 등을 초래할 개연성이 많은 아웃소싱에 대해서는 비판적 입장을 고수해야 할 것이다. 그리고 도서관계는 아웃소싱으로 '군살이 제거되기는커녕 오히려 근육이 파괴되는 상황'을 목도하기 전에 반박논리를 개발하고 업무성과를 제고시키는 데 주력해야 한다(윤희윤 2000, 17).

3. 3 재정분권과 도서관 운영예산

어느 국가를 막론하고 재정분권은 행정분권과 더불어 지방분권의 성패를 좌우하는 키워드로 간주되고 있다. 그 이유는 국가와 지방의 역

할이 과거의 종속적 지배관계에서 대등의 협력 관계로 변모하려면 단순한 사무이양의 차원을 넘어 정부의 기능과 재원을 일괄적으로 이양하는 근본적 개혁이 필요하며, 게다가 지자체의 재정자립도가 낮으면 지방자치가 실현될 수 없을 뿐만 아니라 재정이양이 수반되지 않는 사무이양은 지방업무의 폭증만 초래하기 때문이다.

1995년 지방자치가 실시된 이후에 지자체의 재정규모가 비약적으로 증가하여 월등에도 불구하고 2003년말 현재 재정자립도는 평균 56.3%에 불과하며, 더욱 문제가 되는 것은 시도별 편차가 심각한 수준이라는 점이다. 게다가 기초자치단체를 포함할 경우에는 <그림 7>과 같이 총 248개의 지자체 가운데 208개(84%)의 재정자립도가 50%에 미달하고 있다.

이를 개선할 목적으로 도입된 제도가 국가(중앙정부)에서 광역지자체에 혹은 상급지자체가 하급지자체에 보조하는 이른바 지방재정조정제도이다. 지방재정의 세입은 <표 6>에 집약한 것처럼 자주재원인 지방세⁸⁾, 세외수입, 의존재원(국고보조금⁹⁾, 지방교부세,

<표 5> 일본 공공도서관의 외부위탁 비율(%) (2004. 3)

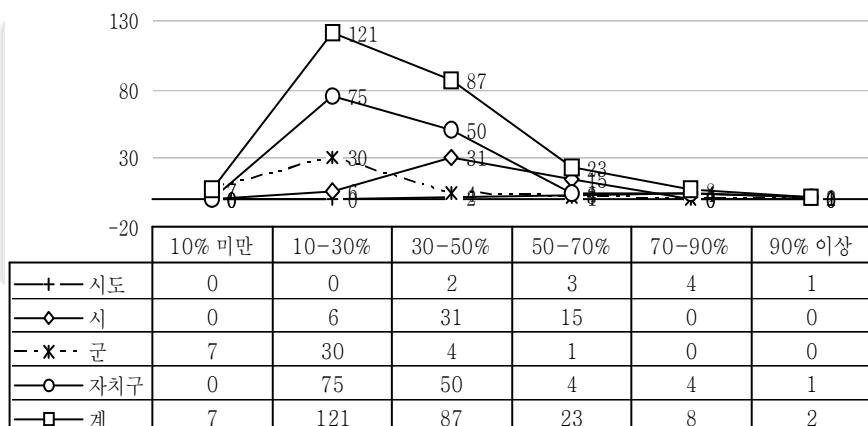
구 분	시					町村	특별구	계
	政令指定都市	中核市	특별시	10만 이상의 시	기타 시			
부분위탁	96	95	84	91	83	57	89	74
전면위탁	17	0	4	5	2	3	0	3

8) 지방세는 보통세와 목적세(earmarked tax)로 구분되며, 그 세목은 지자체에 따라 약간씩 차이가 있다. 대개 보통세는 취득, 등록, 주민, 자동차, 주행, 담배소비 등의 세금으로 구성되며, 목적세는 도시계획, 지역개발, 공동 시설, 지방교육 등에 부과하는 세금을 말한다.

9) 국가가 용도를 지정하여 지자체에 교부하는 자금을 말한다. 그 종류는 지출목적이나 경비의 성질에 따라 부담금 교부금, 협의의 보조금으로 나누어진다. 부담금은 지자체 사무로서 국가와 지자체간에 이해관계가 있고, 원활하게 처리하기 위하여 국가가 부담해야 할 때 전부나 일부를 부담하는 것을 말한다. 교부금은 지자체에 위임한 국가 사무를 수행에 필요한 경비전액을 말한다. 협의의 보조금은 지자체가 일정한 사업을 수행하기 위하여 국가로부터 받는 보조금으로 장려적 보조금과 지방재정보조금이 있다. 전자는 국가입장에서 일정한 시책을 추진, 장려, 조장할 때 보조하는 것이고 후자는 지자체의 재정사정상 특히 필요하다고 인정될 때 지급하는 보조금이다.

〈표 6〉 재정조정제도의 유형과 법적 근거

구분	유형	보조금의 개요	법적 근거
중앙 정부	국고 보조금	용도가 한정된 특정재원으로 부담금, 교부금, 협의의 보조금(장려 보조금, 지방재정 보전금)이 있다.	지방재정법 제18조 및 제20조
	지방 교부세	재정적 결합을 보충해 주기 위한 제도로 일반재원처럼 자율성이 있는 보통 교부세와 특정재원 성격을 갖는 특별교부세가 있다.	지방교부세법 제4조
	지방 양여금	국세로 정수한 일부 세목의 수입금을 지자체에 양여하는 지방재정지원제도로서, 가령 교육세법 제1조에 규정된 목적에 사용하기 위하여 교육세 수입의 전액을 지방자치단체에 양여하는 금액을 말한다.	국세와지방세의조정등에 관한법률 제5조
상급자 치단체	시·도보조금	광역자치단체가 기초자치단체에게 지급하는 것으로 시책상 필요에 따라 또는 재정상태를 고려해 보조해 주는 금액이다.	지방재정법 제20조
	조정 교부금	특별시와 광역시가 관할 하에 있는 자치구의 재정조정을 위해 교부하는 것으로 서울시의 경우 보통교부금과 특별교부금으로 나누어 지급하고 있다.	특별시·광역시의 자치 구재원조정에 관한조례
	재정 보전금	특별시 외의 광역시가 관할 하에 있는 자치구의 재정상태의 개선을 위하여 배분하는 금액이다.	지방재정법 제24조



〈그림 7〉 지자체별 재정자립도의 분포(%)

지방양여금¹⁰⁾으로 구성되며, 재원이 부족할 경우에 발행하는 지방채가 있다. 그 중에서 지방재정은 기본적으로 지방세로 조달되어야 하지만, 2003년도 지자체별 세입예산의 구성을

집계한 〈표 7〉에 알 수 있듯이 광역시를 제외한 지방세의 비율은 50%에 미달하며, 지자체 간 재정력의 격차도 여전히 심하다. 그 원인은 세출자치의 미확보 및 세입자치의 결여와 더불

10) 지방양여금은 국가가 내국세 중 특정세목의 세수합계액 전액 또는 일부를 일정한 기준에 따라 지자체에 양여하여 당해 지자체가 자주적으로 재정부담이 큰 특수사업에 충당할 수 있도록 하여 지방재정의 확충 및 지역의 균형발전을 도모하려는데 의의가 있다. 이것은 전화세와 주세의 100%, 토지초과이득세의 50%, 농어촌특별세의 19/150의 합계액으로 조성되며(국세와지방세의조정등에관한법률 제5조) 자치단체의 도로정비사업, 농어촌 지역개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업 등에 사용할 수 있는 일반재원이다.

〈표 7〉 지자체별 및 재원별 일반회계 세입예산의 구성(2003년)

구 분 재 원	서울시	광역시	도	시	군	자치구
지방세	88	65	41	24	8	20
세외수입	9	8	4	14	9	22
지방교부세	-	5	12	20	40	34
지방양여금	-	5	9	7	11	-
교부금	-	-	-	9	2	-
보조금	4	15	33	5	29	23
지방채	-	2	1	1	1	-

어 지방재정조정제도가 제기능을 다하지 못하기 때문이다.

지금까지 지방자치라는 명분 하에 행정사무의 지방이양 과정에서 나타난 문제점은 재원이 양이 아닌 일반재원을 통해 보전한 결과, 지방자치의 참여 및 책임성이 확보되지 못하였다는 것이다. 즉 정책결정은 중앙정부가, 집행은 지자체가 담당하는 집권적 분산체제가 심화되는 과정에 불과하였다. 그래서 자주재원을 확충하는 방안으로 국세의 지방세 이양, 기존 지방세의 확충, 지방재정조정기능의 강화, 지방재정운영의 효율화 등이 거론되고 있다. 요컨대 재정분권은 행정분권과 동시에 추진되어야 하는 문제이며 또한 행정분권이 실효성을 얻기 위한 전제조건이다.

그렇다면 재정분권이 이루어지면 지자체 공공도서관의 재정도 늘어나고 인프라도 확충될 것인가. 이에 대해서는 단언하기 어렵지만 그 순기능보다 역기능에 주목해야 한다. 현재 문화

관광부는 지자체의 공공도서관에 대한 국가보조금의 지급기준을 〈표 8〉과 같이 '건립'에는 용지 매입비를 제외한 20%를, '시설'에는 50%를 지원하고 있다. 그리고 「도서관 및 독서진흥법」 제22조 제2항은 지자체가 설립한 공공도서관의 운영비는 그 전액을 일반회계에서 부담하도록 강제하고 있지만, 교육감이 설립한 공공도서관은 그 운영비의 일부만을 일반회계에서 부담하도록 규정하고 있다.

이에 따라 시·도교육청이 운영주체인 공공도서관의 관할을 시·도청으로 이관해야 한다는 목소리가 적지 않다. 그 배경은 시·도교육청에 소속된 공공도서관의 재정여건이 시·도 공공도서관의 그것보다 훨씬 열악하기 때문에 제기된 것으로 추측된다. 그러나 2003년말 현재 양자를 대비한 〈표 9〉(한국도서관협회 2003, 10-13; 공공도서관협의회 2003, 8)를 보면 자료구입비를 제외한 1개관당 평균지표와 관장의 전문성은 시·도청 소속보다 시·도교육청 소속의 공공

〈표 8〉 문화관광부의 공공도서관 보조금 지급기준

구 분	기준보조율(%)	비 고
공공도서관 건립	20	용지 매입비 제외
농어촌 공공도서관 시설 (단, 자료구입비)	50 (100)	

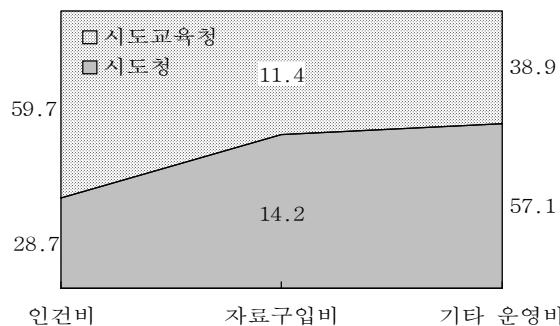
〈표 9〉 공공도서관의 운영주체별 비교(2003)

구 분	도서관 수	1개관당 평균 지표				관장(2002년기준)	
		자료구입비 (천원)	소장책수 (권)	총직원수 (명)	사서직원수 (명)	행정직 (%)	사서직 (%)
시·도청	212	94,898	58,966	9.4	3.1	85	15
시·도교육청	220	78,591	83,624	14.4	5.7	17	83

도서관이 훨씬 충실히며, 〈그림 8〉에서도 시·도청 소속 도서관의 인건비 배정비율이 시·도교육청 도서관의 절반에 미달하고 있다. 그렇다면 지자체의 모든 공공도서관을 시·도청으로 일원화하는 것이 바람직한가에 대해서는 회의하지 않을 수 없다.

최근에 문화관광부가 「도서관및독서진흥법」 개정시안 제22조 제1항에서 '지방자치단체 또는 지방교육자치에 관한 법률 제41조의 규정의 의하여 교육감이 설립·운영하는 공공도서관에 대하여는 당해 지방자치단체의 일반회계에서 그 운영비를 부담하여야 한다'고 제안하고 있다. 이 조항의 의미는 인건비, 자료비, 기타 운영비로 구성되는 도서관의 운영예산 중에서 인건비를 제외한 경비를 지자체의 일반회계에서 전액을 지출해야 한다는 것이다. 그러므로 운영예산

의 일반회계 부담원칙과 운영주체의 일원화는 별개의 사안이다. 현행 지방자치가 행정자치와 교육자치로 분리되어 있고 지자체 및 교육감이 설립한 공공도서관이 각각의 당해기관의 고유 사무로 규정되어 있는 한 운영주체의 일원화는 불가능하다. 다만 지방분권을 추진하는 과정에서 교육자치를 행정자치에 통합하려는 계획이 있고 또한 전술한 것처럼 지방분권의 궁극적 목적이 지역주민의 삶의 질을 높이는데 있다면 다른 무수한 반대논리에도 불구하고 재정부담의 일원화와 더불어 운영주체의 일원화 문제를 진지하게 논의해야 한다. 지방분권은 지난 반세기에 걸쳐 고착된 도서관 행정체계의 난맥을 혁파하고 재정의 견실화 및 효율성을 담보하는 호기라 할 수 있다.



〈그림 8〉 도서관예산의 운영주체별 배정비율

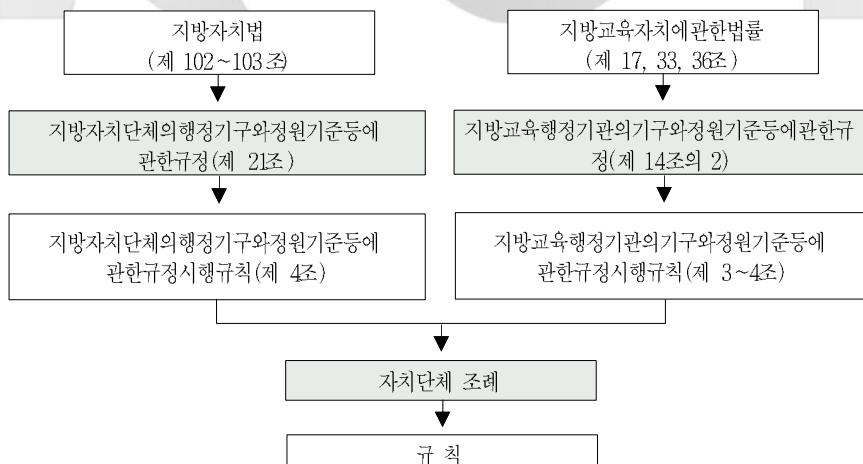
3. 4 권한이양과 전문인력의 확충

도서관의 구성요소 중에서 전문인력과 그 확충문제는 지방분권의 과정과 관계없이 중요한 키워드이다. 그럼에도 지방분권과 결부시켜 논급하는 이유는 지방분권을 전제로 지방자치를 실현하고 주민복지를 제고시키려면 지역사회의 공공도서관이 그 주요 구성부문의 일부인 정보문화의 복지를 구현해야 하고 그것은 전문인력이 충실히 할 때 가능하기 때문이다.

그런데 사서직을 포함한 지방공무원의 정원은 <그림 9>에 도시한 바와 같이 상위법인 「지방자치법」과 「지방교육자치에 관한 법률」에 근거하여 대통령령(규정) - 부령(규칙)으로 이어지는 법령체계 하에서 자치조례(규칙)로 결정하도록 규정되어 있다. 현행 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정시행규칙」(행정자

치부령 제200호) 제8조 별표 4~5 및 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준등에 관한 규정시행규칙」(교육인적자원부령 제824호) 제4조 별표 2~3에서 규정한 일반적 지방공무원의 정원 책정기준을 정리하면 <표 10>과 같다. 따라서 각 자체체나 교육행정기관은 정원의 총수 범위 내에서 당해기관의 규칙으로 정원을 결정해야 한다.

이 경우의 문제점은 양대 부령보다 상위법령인 다른 대통령령, 즉 「도서관및독서진흥법시행령」 제4조 제1항(별표 2)에서 규정한 사서직원 배치기준¹¹⁾과 상충된다는 사실이다. 실제로 양대 부령에 근거한 사서직 공무원의 정원기준 대비 확보율은 2002년 말 현재 97.4%(1,958명 : 2,011명×100)에 달하고 있으나, 도서관법시행령의 배치기준에 근거한 사서직원의 정원 대비 확보율을 추계하면 <표 11>처럼 평균



<그림 9> 지방공무원(사서직) 정원관련 법령의 체계

11) 도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우에는 사서직원 3인을 두되, 그 면적이 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터마다 사서직원 1인을 더 두며, 장서가 6천권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천권마다 사서직원 1인을 더 둔다.

〈표 10〉 지방공무원(일반직)의 정원책정기준

구 분	일반직 (%)	직급별(%)					
		4급 이상	5급	6	7	8	9
지방자치 단체	특별시	62	4	14	33	34	15
	광역시	66	4	14	31	34	17
	도	75	5	20	33	34	8
	시	78	1	7	23	33	8
	군	80	1	6	26	32	12
	자치구	특별시	78	1	7	18	30
		광역시	80				24 31 13
지방교육행 정기관	시교육청	34	2	9	36	38	15
	도교육청	32	1.5	6.5	30	44	18

* 일반직은 그 비율 이상이, 직급별의 경우 4~8급까지는 그 비율 이내가 정원책정기준이다. 다만 광역자체 특별시(광역시, 도) 및 지방교육행정기관의 8~9급은 그 이상을 의미한다.

〈표 11〉 공공도서관의 사서직원 확보현황

구 분	산출지표		현 원 (명)	정 원 (명)	기준 도달율 (%)
	면적 (m ²)	장서(권)			
시·도청	540,248	12,076,956	654	3,650	17.9
시·도교육청	544,099	18,397,411	1,254	4,715	26.5
계	1,084,347	30,474,367	1,908	8,365	22.8

* 산출근거(도서관및독서진흥법 제4조 제1항 별표 2): 도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우에는 사서직원 3명을 두되, 그 면적이 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터마다 사서직원 1인을 더 두며, 장서가 6천권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천권마다 사서직원 1인을 더 둔다.

22.8%(시·도청 17.9%, 시·도교육청 26.5%)에 불과하다.

게다가 그 동안 행정자치부는 지방자치를 무색하게 할 정도로 총정원제를 강요함으로써 부령 및 상위법률인 「도서관및독서진흥법」을 사문화시켜 왔다. 요컨대 정부 스스로가 상위법이 하위법에, 특별법이 일반법에 우선하는 법리를 무시하여 왔다. 그 뿐만 아니라 2004년 1월 19일 「지방분권과 표준정원제」라는 제하의 보도에 따르면 「행정자치부가 올해부터 표준정원제를 실시한다」는 입장을 표명하자 「표준정원제는 … 참여정부의 국정운영 과제인 지방분권을 통한 지방자치 활성화에도 정면 배치되

는 것으로 오히려 강력한 중앙집권으로의 회귀를 의미한다」는 비판이 제기된 바 있다. 그러나 지난 6월 3일에는 정부혁신지방분권위원회가 「그 동안 행정자치부 소관이던 지방조직과 관련된 각종 승인권을 2006년 상반기에 지자체에 이양하는 방안을 확정하였다」고 밝히면서 「자치단체장은 2006년 7월부터 인건비 총액을 설정하고 그 안에서 지방공무원을 채용하고 행정기구를 설치하는 권한을 행사할 수 있다」고 발표하였다.

이처럼 지방공무원의 정원책정 및 사서직원 배치기준을 규정한 복수의 법령간에 간극이 심한데다가 그 집행기능을 담당하는 부처의 행정

행위가 초법적이었으며, 정부의 주무부처와 지방분권위원회도 몇 개월 사이에 상반된 정책을 발표하고 있다. 원칙적으로 말하면 공공도서관의 정원책정에 관한 권한은 「도서관및독서진흥법」의 배치기준을 준수하는 범위 내에서 자자체가 조정할 수 있도록 위임되어야 하지만, 지방분권의 근본취지를 이탈한다. 반면에 지방분권의 내실화를 위해서는 모든 권한을 자자체에 일임하는 것이 바람직하지만, 그 실무를 담당하는 행정관료들의 공공도서관에 대한 인식과 최종 권한을 보유한 지방의회 및 교육위원회의 수준을 감안하면 우려하지 않을 수 없다. 이러한 딜레마에 대한 묘안을 찾기란 쉽지 않지만, 분명한 사실은 지방분권이 공공도서관의 전문인력 확충에 유리하게 작용할 가능성이 낮으며, '주 5일 근무제'로 인한 인력부족과 상대적 박탈감은 더 심화될 수밖에 없다.

3. 5 사무위임과 도서관 정책기능

현재 지방분권과 더불어 부처별 조직개편이 진행되고 있다. 문화관광부도 '참여정부의 혁신

정책에 따라 일상적 내지 반복적 주요 집행기능은 소속기관에 대폭 위임하되, 중앙부서는 큰 틀의 정책기능을 담당한다'는 취지에서 '도서관박물관과'를 폐지하고 그 기능의 대부분을 국립중앙도서관으로 이관할 의도로 〈표 12〉와 같은 '기능전환 방안'을 마련하여 추진하고 있다. 그러면서도 도서관 진흥정책은 문화정책실(문화정책과)의 주요 기능으로 존속할 것이라는 여지를 남기고 있다.

이러한 양태의 조직개편이 초래할 문제점은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」(대통령령 제18323호) 제3조 제1항(행정기관의 장은 ... 그가 직접 시행하여야 할 사무를 제외하고는 그 권한의 일부를 그 보조기관이나 하급행정기관의 장, 다른 행정기관의 장, 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁한다)에 근거하더라도, 하급기관인 국립중앙도서관에 도서관 정책기능을 위임하는 것이 실효성을 확보하기 어렵다는데 있다. 그 이유는 공공도서관의 관할주체가 행정자치부와 교육인적자원부로 양분되어 있고, 운영주체 또한 시·도청과 시·도교육청으로 나누어진 상황에서 국립중앙도서관의 행정력이 지

〈표 12〉 문화관광부의 도서관 업무관련 주요 조정내용(안)

문화관광부	국립중앙도서관
<ul style="list-style-type: none"> ■ 도서관 발전을 위한 종합계획의 수립·조정에 관한 사항 <ul style="list-style-type: none"> · 중장기 도서관정책의 수립 · 국가도서관정책자문위원회 운영 · 도서관 및 독서진흥법 관련업무 · 도서관련 법인 지도·감독 · IFLA 총회 지원 ■ 국립중앙도서관 지도·감독 <ul style="list-style-type: none"> *도서관 확충계획 종합조정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 도서관정책수립을 위한 연구·조사 <ul style="list-style-type: none"> · 도서관정책관련 연구·조사 · 국가도서관정책자문위원회 운영실무 ■ 공공도서관 설립지원 및 육성 <ul style="list-style-type: none"> · 공공도서관 건립 종합계획의 수립·지원 · 공공도서관 및 문고의 운영·지원 <ul style="list-style-type: none"> (점자 공공도서관 자료구입 등) ■ 도서진흥을 위한 종합계획의 수립·조정 <ul style="list-style-type: none"> · 독서진흥에 관한 연차보고서 발간 ■ 국민독서진흥활동 지원·육성 ■ 도서관과 다른 문화시설과의 연계협력 추진

자체장이나 교육감에게 제대로 미칠 수 없기 때문이다. 설령 지휘명령 내지 보고체계가 확보되더라도 지방분권을 강화하는 정부의 정책적 기조를 감안하면 매우 회의적이다.

따라서 지방분권에 대한 곡해에서 비롯되는 현재와 같은 양태로의 조직개편이 단행되면 국가의 도서관 정책기능은 표류하거나 실종될 수밖에 없다. 선진국형 지방자치를 실시하고 지방분권이 강화된 단방제 국가들이 한국보다 우수한 도서관 인프라를 확보하고 있음에도 불구하고, 왜 도서관 정책기능을 국가사무로 인식하여 하급기관에 위임하지 않는지를 반면교사로 삼아야 한다. 연간 3,000억원을 상회하는 세금을 공공도서관에 투입하면서도 국가의 주무부서가 없고 정책기능이 부실하다면 그 낭비와 폐해는 국민에게 돌아갈 것이다.

3. 6 규제완화와 법령개악의 가능성

마지막으로 지방분권의 분위기에 편승하여 규제완화를 빌미로 관련법령을 개악할 가능성 있다. 이미 1990년대 후반에 일부 지자체의 공공도서관이 다른 명칭으로 간판을 바꾸었거나 전면위탁을 실시하였으며, 사서직 관장제를 회피할 목적으로 직급을 상향 조정하여 행정직으로 보임하는 과정을 목도한 바 있어 그 대상은 사서직 관장제로 귀착될 수밖에 없다. 게다가 일본이 지방분권을 추진하면서 규제완화를 이유로 「도서관법」에 규정되어 있던 '국고보조'를 받는 관장의 사서자격 요건'과 '도서관 최저 기준'을 폐지한 바 있다. 그 배경으로는 사서자격의 학력요건 및 취득방법의 유연성 결여, 지방의 사서양성기관 부족 및 자격취득의 어려움,

사서의 양성 및 인사관리에 관한 연구의 부족에 따른 실무·조직운영·인사관리의 문제 등이 거론되었다(藥袋 秀樹 1997, 156). 이러한 선례를 들어 국내에서도 「도서관법 및 독서진흥법」 제24조(국·공립공공도서관의 관장 및 운영위원회) 제1항(국가 또는 지방자치단체가 설립·운영하는 공공도서관의 관장은 사서직으로 보한다)을 삭제하거나 과거처럼 복수직으로 환원시킬 개연성이 높다. 그러나 도서관 인프라가 충실하고 문화선진국을 자처하는 일본에서도 관장자격의 폐지는 많은 비판에 직면하고 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

4. 결론 및 제언

한국의 지방분권, 그것은 담론수준의 키워드가 아니라 실제로 목도하는 국가정책이다. 지방분권의 시제 또한 과거형이 아니라 현재 진행형이다. 특히 참여정부가 국정의 핵심과제로 설정·추진하는 지방분권은 시계제로의 팬도라 상자를 연상케 한다. 그럼에도 불구하고 그것이 공공도서관에 미칠 파장은 나비효과를 방불케 할 가능성이 높기 때문에 지방분권과 연계한 공공도서관의 향방을 다각도로 추론하였다.

지방분권의 정책적 수단 가운데 요체는 국가사무의 지자체 이전과 지방재정의 확충 및 자율성의 극대화이다. 현재 국가 및 지자체의 사무 배분 비율과 재정상태는 선진국 수준에 크게 미달할 뿐만 아니라, 지자체의 재정구조도 극도로 취약하다. 지방분권의 이념을 구현하려면 국세의 지방세 전환을 통한 자주재정의 건설화를 전

제로 국가사무 가운데 단체위임 및 기관위임 사무를 지자체로 이전해야 하며, 각종 법령도 규제완화의 차원에서 정비가 불가피하다. 그럼에도 일각에서는 지방분권화 정책이 공공도서관에 적용되더라도 지자체의 고유사무이기 때문에 별다른 파장이 없을 것으로 예단하고 있다. 절대 그렇지 않다. 특히 지자체로 이전될 도서관정책 및 지원기능 중심의 국가사무나 단체위임사무는 법률에 규정하지 않는 한 지방의회의 관여가 허용되는데 그들의 수준을 감안하면 파행이 우려된다. 도서관 정책기능이 지자체로 이전되거나, 재정지원의 범위가 도서관의 설립·운영·자료구입에 필요한 경비의 일부를 보조하는 차원을 넘어설 경우에는 예산지출의 왜곡도 예상된다. 더욱 주목해야 할 사안은 일본이 지방분권을 추진하면서 규제완화라는 미명 하에 「도서관법」에 규정된 「도서관장의 사서자격 요건」과 「도서관의 최저기준」을 삭제하였다는 점이다. 그렇지 않아도 「사서직 관장제」를 명시한 「도서관및독서진흥법」 제24조를 독소조항으로 지목하여 명칭변경, 위탁관리 관장직급 상향조정 등에 집착하여 왔던 공공도서관 운영주체에

게는 지방분권이 「과거로의 회귀」를 기도하는데 충분한 구실이 될 수 있다.

한국의 공공도서관 인프라는 OECD 회원국 가운데 최하위 수준이다. 이러한 열악한 현실에서 지방분권을 명분으로 연방제 국가의 주정부가 한국의 중앙정부에 해당한다는 사실을 망각한다면, 국가의 도서관 주무부서가 폐지되거나 정책기능이 대책없이 하급기관이나 지자체에 위임된다면, 지자체의 재정구조를 개선할 목적으로 지방세의 비율을 높이거나 국가보조금을 증액하더라도 지자체의 심의·의결기구가 도서관을 훌대한다면, 표준정원제를 폐기하고 인력채용 및 행정기구의 설치권한을 지자체에 일임하여도 사서직의 충원과 무관하다면, 지방화시대를 외치면서 광역지자체가 도서관 전담부서를 설치하지 않는다면, 그리고 법령의 해석조항이 규제완화의 논리에 굴복하여 개악될 경우, 공공도서관 인프라는 가사상태를 탈피하지 못할 것이며 정보문화의 향유를 통한 삶의 질을 제고시킨다는 주장은 공허한 메아리에 지나지 않을 것이다.

참 고 문 헌

공공도서관협의회. 2003. 『공공도서관요람』.
서울: 동협의회.

根本 彰. 1997. 地域社會と公共圖書館: 地方分權の論理を超えて.
<http://plng.p.u-tokyo.ac.jp/text/ama/tama.html> [online]. [cited 2004. 9. 16]

김명한. 2002. 지방교육자치제도의 개선.
<http://211.217.74.243/2002-4-3.pdf> [online]. [cited 2004. 8. 1]

阿部 孝夫. 1999. 先進諸國における地方自治システム. 「地域政策研究」, 2(1·2): 1-17.

岸 美雪. 1999. フランスの地方分権による

- 公共圖書館制度の變遷. 「日 仏圖書館情報研究」, 25: 7-13.
- 薬袋 秀樹. 1997. 地方分権と公共圖書館の専門的職員：國庫補助金の條件としての専門的職員の必置規制について. 『圖書館學會年報』, 43(4): 145-160.
- 윤희운. 2000. 도서관의 아웃소싱에 대한 비판적 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 31(3): 1-21.
- _____. 2004. 도서관정책의 신조류와 시사점. 『國會圖書館報』, 34(4): 16-30.
- _____. 2002. 죠 일 근무제를 대비한 공공도서관의 운영방안. 『도서관』, 57(1): 40-79.
- _____. 2002. 한국 도서관·정보정책의 스펙트럼과 지향성. 『한국도서관·정보학회지』, 33(3): 41-60.
- 이기우. 2001. 지방교육행정기관과 일반행정기관의 관계에 대한 비판적 검토. 『한국지방자치학회보』, 13(2): 67-81.
- 自治体國際化協會. 2003. フランスの新たな地方分権：その1. *Clair Report*, 251: 1-11.
- 自治体國際化協會. 2002. 『フランスの地方自治』. 東京：同協會.
- 自治体國際化協會. 2003. 『英國の地方自治』. 東京：同協會.
- 長谷 部英司. 2000. 『英國の挑戦に學ぶ：平成12年度札幌市海外派遣研修報告書』. <<http://village.infoweb.ne.jp/~fw/hz3669/index2.htm>> [online]. [cited 2004. 9. 21]
- 赤井 伸郎, 驚見 英司 2001. 地方分権度で見る地方財政の實際と實證的考察. フィナンシャル・レビュ-, 55 <http://www.mof.go.jp/f-review/r55/r_55_097_146.pdf> [online]. [cited 2004. 9. 14]
- 佐藤 滿 外. 2004. 韓國の地方自治：分権推進下の自治体行政リサーチプロジェクト韓國調査報告. 『政策科學』, 11(2): 193-202.
- 總務省. 2004. 市區町村における事務の外部委託の實施状況調査の結果. <http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040325_4.pdf> [online]. [cited 2004. 8. 5]
- 최진혁. 2003. 프랑스 지방자치단체 재정자치의 논거에 관한 연구. 『한국지방자치학보』, 15(1): 1-23.
- 한국도서관협회. 2003. 『한국도서관통계』. 서울：동협회, 2003.
- 한국문화관광정책연구원. 2003. 『공립문화시설의 민간위탁 평가 및 개선방안 연구』. 서울：동연구원.
- 한국지방행정연구원. 2002. 『주요 선진국의 지방재정제도 비교연구』. 서울：동연구원.
- 행정자치부. 2003. 『지방자치단체 사무의 민간위탁 실무편람』. 서울：동부.
- Brillantes, Alex B. Jr. And Nora G. Cuachon eds. 2002. *Decentralization & Power Shift: An Imperative For Good Governance*. Manila: Asian Resource Center For Decentralization.
- Department for Culture, Media and Sport

Libraries, Information and Archives Division. 2001. *Comprehensive, Efficient and Modern Public Libraries: Standards and Assessment*.
<http://www.culture.gov.uk/PDF/libraries_pls_assess.pdf> [online].
[cited 2004. 8. 20]
<http://bunkwon.net/index.htm> [online]. [cited 2004. 8. 2]
http://www.klafirparis.org/db/data/pds_/france_local.pdf [online].
[cited 2004. 8. 2]

Hughes, Michael et al. 1998. *The Constitutional Status of Local*

Government in other Countries: Report Prepared for the Commission on Local Government and the Scottish Parliament. Birmingham: The Scottish Office Central Research Unit.

NAPLE. 2002. *The Public Library in the Electronic World: Report*. Copenhagen: Danish National Library Authority.

Spadaro, Rosario. 2002. *Europeans' Participation in Cultural Activities: A Eurobarometer Survey*. European Commission.