

국가도서관장의 전문성 확보방안 연구

A Study on Ensuring the Professionalism of the National Library Director

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)*

목 차

- | | |
|------------------------------|------------------------------|
| 1. 서 론 | 3.2 책임운영기관화를 통한 책임경영과 전문성 강화 |
| 2. 주요 국가도서관장의 전문성 비교분석 | 3.3 정무직화를 통한 위상제고와 전문성 강화 |
| 2.1 국가도서관의 핵심지표 비교 | 3.4 특수법인화를 통한 독립성과 전문성 확보 |
| 2.2 국가도서관장의 재임연수 및 전문성 분석 | 4. 요약 및 결론 |
| 3. 한국 국가도서관장의 전문성 확보방안 | |
| 3.1 개방형 직위제를 통한 임기보장과 전문성 확보 | |

초 록

국가도서관은 자국에서 출판되거나 생산된 모든 중요한 출판물과 디지털 정보를 수집·보존할 책임이 있다. 이를 위하여 관장은 도서관 및 정보시스템의 전문성을 기반으로 직무를 수행해야 함에도 불구하고 역대 국립중앙도서관장은 도서관 및 정보시스템 분야의 전문지식과 관리경력이 거의 없었다. 이에 본 연구는 개방형 직위제, 책임행정기관화, 정무직화, 특수법인화의 측면에서 국립중앙도서관장의 전문성 강화 내지 확보방안을 제안하였다.

ABSTRACT

National libraries are responsible for acquiring and conserving copies of all significant publications and digital information published or produced in the country. To accomplish this, the library director should perform these duties based on professionalism in the library and information system. Nevertheless, the former directors of the National Library of Korea did not have professional knowledge nor management careers in the library and information system field. This paper suggests various ways to strengthen and ensure the professionalism of the national library director in terms of an open position system, executive agency system, political appointees, and special incorporation.

키워드: 국가도서관, 국립중앙도서관, 도서관장, 전문성

National Library, National Library of Korea, Library Director, Professionalism

* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)

논문접수일자: 2011년 6월 9일 최초심사일자: 2011년 7월 20일 게재확정일자: 2011년 8월 8일
한국문헌정보학회지, 45(3): 87-106, 2011. [http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2011.45.3.087]

1. 서 론

한 나라의 국가도서관은 자국의 지식정보와 정신문화를 총괄·제공하는 지식문화유산의 보고인 동시에 자존심이다. 이러한 정체성은 주요 국가도서관의 슬로건에서 확인할 수 있다. 미국의 의회도서관(LC)은 '아메리카의 기억' (American Memory)으로, 영국의 국가도서관(BL)은 '세계지식'(The World's Knowledge)으로, 일본의 국립국회도서관(NDL)은 '진리가 우리를 자유롭게 하고 지식이 우리를 풍요롭게 한다'로, 중국의 국가도서관(NLC)은 '국가의 총서고, 국가서지센터, 국가고적보호센터'로, 국립중앙도서관(NLK)은 '선진 일류국가를 지향하는 지식정보의 중심'으로 천명하고 있다.

이를 위해서는 법제적 측면에서 국가를 대표하는 위상과 납본제도, 장서관리에서의 망라적 수집력과 완벽한 보존기능, 국가서지통정에서의 중심성, 서비스 대상과 범위의 전국성, 관종을 초월하는 협력시스템의 주도권, 인사관리 측면에서의 전문성 등이 보장되어야 한다. 이러한 전제조건을 대다수 국가도서관은 충족시키고 있으며, 국립중앙도서관도관장의 전문성 문제를 제외하면 법제적 및 운영적 측면에서의 하자는 많지 않다. 그러나 다른 어떤 것보다 중요한 조건이 관장의 전문성이라 할 수 있는데, 그 이유는 인사가 만사이기 때문이다. 부언하면 인구에 회자되는 국가도서관의 당위성 내지 관념적 위상이 현실사회에서 통용되는지의 여부는 관장의 직급과 전문성으로 가늠할 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 1945년 '국립도서관'으로 개관한 이래로 역대 국립중앙도서관장의 교육

적 배경, 직급, 경력, 재임기간 등을 선진국 국가도서관의 그것과 비교하면 전문성을 논하기 어려울 정도로 과행적인 인사관행으로 점철되어 왔다고 할 수 있다. 그 결과가 국립중앙도서관을 바라보는 작금의 시각, 즉 '국가를 대표하는 명실상부한 역량의 부족, 선진국보다 훨씬 낮은 납본율, 대규모 대학도서관 1개관보다 적은 자료구입비, 전용 법령의 부재, 연구집단의 외연' 등을 초래하고 있는지를 단언할 수 없지만 상당한 인과관계가 있을 것으로 생각된다. 이에 대한 논증과 함께 관장의 전문성에 대한 연구가 절실히 전혀 이루어지지 않고 있다. 정부도 과학강국과 경제대국에 이어 문화선진국을 주창할 뿐, 이를 상징하는 국립중앙도서관장의 전문성을 강화하기 위한 제도적 개혁은 외면하고 있다.

이에 본 연구는 총 36개국(OECD 28개국+기타 주요 8개국) 국가도서관의 핵심지표, 관장의 재임기간, 경력 등을 분석하고 그 결과를 논거로 삼아 국립중앙도서관장의 전문성 강화 내지 확보방안을 제시하고자 한다. 각국의 역사, 정치체제, 행정부의 구성과 직제, 공무원 인사시스템, 공직문화 등이 상이하여 논리적 비약의 가능성이 있음에도 불구하고 연구·제안하는 추가적인 목적은 논의 및 쟁점화의 단초를 제공하는데 있다.

2. 주요 국가도서관장의 전문성 비교분석

일반적으로 국가도서관은 '설립 및 운영의 주체가 국가이고 정부예산으로 대국민 서비스를

제공하며 모든 관종을 대표하는 국립도서관'이다. 그러므로 국가도서관장은 자국에서 유통되는 정보자료를 최대한 수집·보존하고 지구촌의 유용한 정보자료를 적극 확보하여 당대 및 후대의 접근이용을 보장하는 책무를 수행해야 하는 동시에 국내외적으로 자국의 도서관계를 대표해야 한다. 이에 부합하려면 관장은 행정 경험과 경영능력에 못지않은 전문지식을 구비해야 하는데, 총 36개국(OECD 회원국 중에서 인구가 500만명 미만인 룩셈부르크와 아이슬란드를 제외한 28개국, 기타 주요 국가인 러시아, 브라질, 아르헨티나, 남아공, 인도, 중국, 대

만, 싱가폴)을 대상으로 국가도서관의 핵심지표 및 관장의 전문성을 분석하면 다음과 같다.

2.1 국가도서관의 핵심지표 비교

각국의 기본데이터인 인구수 및 1인당 GDP, 국가도서관의 설립연도·직원수·장서(도서)수, 관장의 성별·취임연도·교육적 배경 및 경력을 정리하면 〈표 1〉과 같다.¹⁾ 이들 가운데 국가도서관 핵심지표 및 관장의 전문성을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 국가도서관의 설립연도는 〈그림 1〉과 같

〈표 1〉 주요 국가도서관의 핵심지표 및 관장의 전문성 비교

국가	인구수 (천명, 2010)	1인당 GDP (\$, 2009)	도서관			관장			
			설립 연도	직원수 (FTE*, 2009)	장서(도서)수 (천권, 2009)	성별 남 여	취임 연도	학부/대학원 전공	주요 경력
미국	310,233	46,581	1800	3,624	33,515	■■	1987	역사학	교수
캐나다	33,639	37,945	2004	1,132	9,416*	■■	2009	경제학	학자, 관료
영국	62,309	36,538	1973	1,953	13,950	■■	2000	음악	사서
독일	82,834	36,452	1912	2,384***	13,378	■■	1999	생물학	"
프랑스	62,452	33,679	1792	2,436	14,000	■■	2007	정치학/행정학	관료
그리스	11,284	29,724	1832	73	1,500	■■	-	-	-
네덜란드	16,448	40,726	1798	276	325	■■	2009	문현정보학	사서
노르웨이	4,762	55,650	1989	355	2,988**	■■	2004	문현정보학/문학	사서
덴마크	5,485	36,810	1648	426	6,000	■■	1986	역사학	교수
벨기에	10,566	36,044	1559	-	5,000	■■	2005	"	"
스웨덴	9,237	37,747	1661	374	3,000	■■	2003	문학	사서
스위스	7,671	45,457	1895	129*	4,030	■■	2005	역사학	도서관 전문가
스페인	44,683	32,565	1712	1,025***	15,000	■■	2010	문현정보학	사서
슬로바키아	5,401	22,446	1859	269	473	■■	2000	교육/문현정보학	"
아일랜드	4,347	41,116	1877	101**	1,000	■■	2010	역사학/영문학	연구원
오스트리아	8,397	38,368	1920	313*	3,500	■■	2001	독문학	작가, 언론인
이탈리아	59,004	31,887	1743	-	5,627	■■	1996	문학	사서, 관장
체코	10,279	25,236	1935	445*	6,559	■■	-	경제학	자문가, CEO
터키	76,505	14,469	1946	212**	1,182	■■	-	-	-
포르투갈	10,626	24,568	1796	-	3,000	■■	2005	역사학	교수

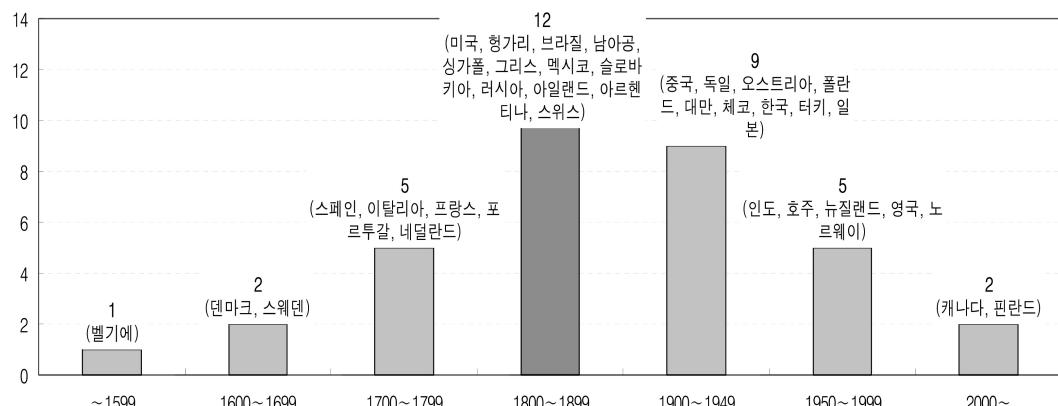
1) OECD 및 각국의 통계데이터, 국가도서관의 홈페이지, 연차보고서, 발전계획, 정책문서, 통계자료 등에서 확인, 발췌, 재구성한 것임.

국가	인구수 (천명, 2010)	1인당 GDP (\$, 2009)	도서관			관장			
			설립 연도	직원수 (FTE*, 2009)	장서(도서)수 (천권, 2009)	성별 남	취임 연도	학부/대학원 전공	주요 경력
폴란드	37,798	19,076	1928	985	7,900	■	2007	-	사서
핀란드	5,347	34,718	2006	335	3,000	■	2001	검열/지적자유	교수
헝가리	10,007	19,765	1802	499	2,718	■	2009	-	사서
뉴질랜드	4,258	29,182	1965	385**	3,000***	■	2003	예술/교육학	"
호주	21,472	39,337	1960	499**	3,116**	■	2011	예술	"
일본	127,176	32,421	1948	871	9,496	■	2007	정보공학	교수, 도협회장
한국	48,875	27,169	1945	282	6,333	■	2010	-	관료
멕시코	108,396	14,406	1833	-	1,250	■	2008	역사학	교수
러시아	140,367	20,409	1862	2,102	17,500	■	2009	-	사서
중국	1,354,147	5,970	1909	1,365	10,408***	■	2009	-	도협회장, 관료
대만	23,028	31,775	1933	193	2,489	■	2008	문헌정보학	사서, 관장
인도	1,160,813	2,780	1953	-	2,270	■	2010	영문학	교수
싱가폴	5,076	57,238	1823	918***	2,024	■	2005	물리학	사서
아르헨티나	41,029	13,800	1884	-	900***	■	2007	사회학	교수
브라질	195,423	10,466	1810	450	9,000	■	2008	법학/매스컴	언론인, 교수
남아공	49,991	10,000	1818	160	3,400	■	2004	문헌정보학	사서

직원수: * 2008년, ** 2010년 기준, *** 독일의 공무원수는 377명, 스페인은 외부고용 포함, 싱가폴은 NLB 전체직원임. [* FTE(Full Time Equivalent)는 연간 법정 근무시간수를 기준으로 산출한 직원수를 의미하는데, 가령 어떤 국가도서관에서 법정 근무시간의 절반을 근무하는 직원이 2명 있을 경우, FTE는 1명이 됨]

장서수: * 2007년, ** 2008년, *** 2010년 기준

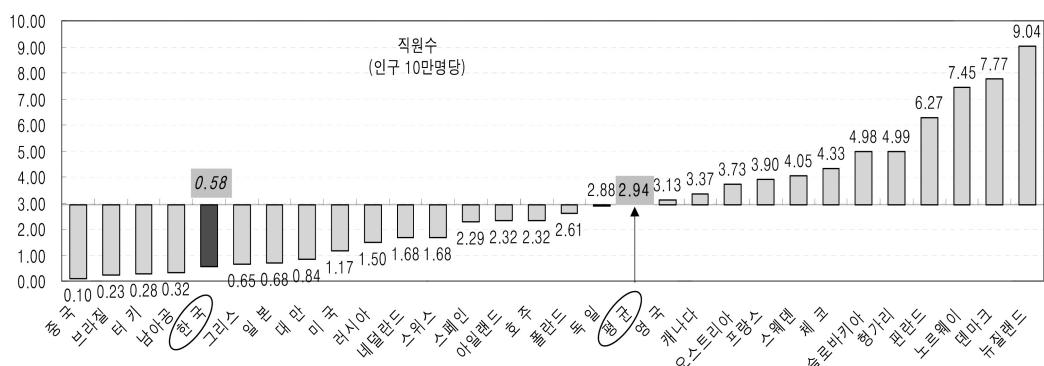
* 2011년 5월말 현재 미국은 James H. Billington, 캐나다는 Daniel J. Caron, 영국은 Dame Lynne Brindley, 독일은 Elisabeth Niggemann, 프랑스는 Bruno Racine, 그리스는 Aikateríni Kordouli, 네덜란드는 J.S.M. Savenije, 노르웨이는 Vigdís Moe Skarstein, 덴마크는 Erland Kolding Nielsen, 벨기에에는 Patrick Lefèvre, 스웨덴은 Gunnar Sahlin, 스위스는 Marie-Christine Doffey, 스페인은 Glòria Pérez-Salmerón, 슬로바키아는 Dušan Katušák, 아일랜드는 Fiona Ross, 오스트리아는 Johanna Rachinger, 이탈리아는 Antonia Ida Fontana, 체코는 Ing. Tomáš Böhm, 터키는 İlhan Akçal, 포르투갈은 Jorge Couto, 폴란드는 Tomasz Makowski, 핀란드는 Kai Ekholm, 헝가리는 Andrea Sajó, 뉴질랜드는 Penny Carnaby, 호주는 Anne-Marie Schwirtlich, 일본은 長尾 真, 한국은 우진영, 멕시코는 Guadalupe Curiel Defossé, 러시아는 Alexander I. Visly, 중국은 周和平, 대만은 曾淑賢, 인도는 Swapana Chakravorty, 싱가폴은 Ngian Lek Choh, 아르헨티나는 Horacio Gonzalez, 브라질은 Muniz Sodré, 남아공은 John Kgwale Tsebe이 국가도서관장직을 수행하고 있다.



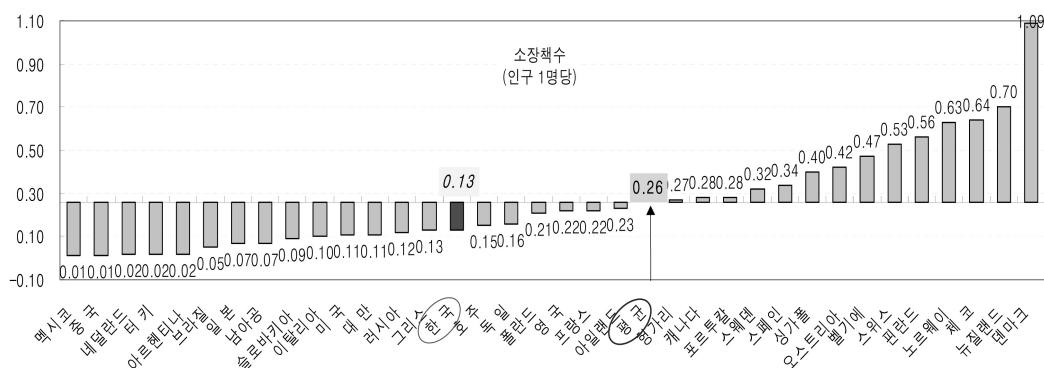
〈그림 1〉 국가도서관의 설립연대별 분포

이 16세기(1500~1599)에 1개관(벨기에), 17세기(1600~1699)에 2개관(덴마크, 스웨덴), 18세기(1700~1799)에 5개관(스페인, 이탈리아, 프랑스 등), 19세기(1800~1899)에 13개관(미국, 러시아, 아일랜드, 브라질 등), 20세기 상반(1900~1949)에 9개관(중국, 독일, 한국, 일본 등), 20세기 하반(1950~1999)에 5개관(영국, 호주, 인도 등), 그리고 21세기 초반(2000~2010)에 2개관(캐나다, 핀란드)으로 나타났다. 즉, 국가도서관의 절반 이상이 19세기와 20세기 상반기에 걸쳐 설립되었다.

다음으로 국가도서관의 직원수 및 소장책수를 전자는 인구 10만명당으로, 후자는 인구 1인당으로 환산하면 <그림 2~3>과 같다. 즉, 총 36개 국가도서관의 인구 10만명당 직원수는 평균 2.94명인 가운데 뉴질랜드, 덴마크, 노르웨이의 순으로 많으며, 한국은 0.58명(32위)으로 매우 낮은 실정이다. 그리고 인구 1인당 소장책수는 평균 0.26권이며, 역시 덴마크, 뉴질랜드, 체코, 노르웨이의 순으로 많은 반면에 한국은 평균보다 낮은 0.13권에 불과하다.



<그림 2> 국가도서관의 인구 10만명당 직원수(FTE) 비교



<그림 3> 국가도서관의 인구 1인당 소장책수 비교

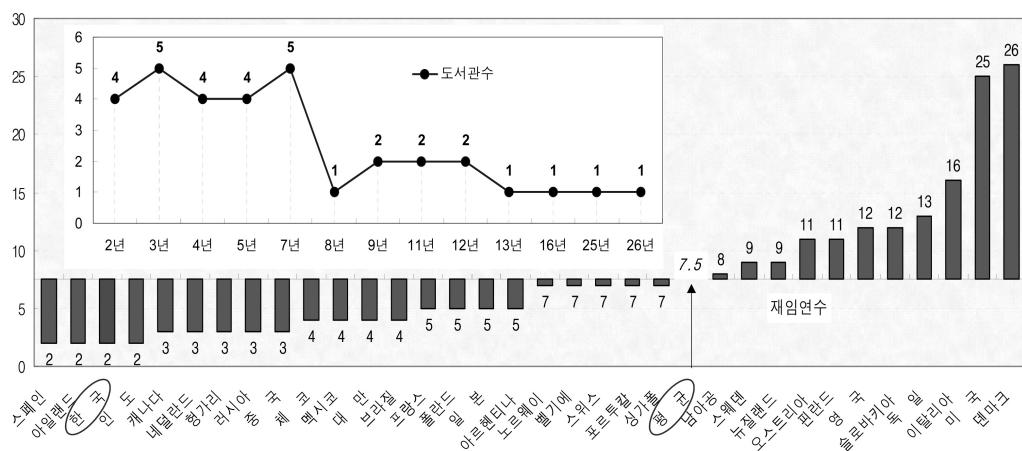
2.2 국가도서관장의 재임연수 및 전문성 분석

국가도서관장의 전문성을 판단하려면 그들의 성별, 취임연도, 학부 및 대학원의 전공, 주요 경력을 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 2011년 4월말을 기준으로 총 36개국 관장의 경력자료를 정리한 〈표 1〉을 중심으로 분석하면 다음과 같다.

우선 현재 직무를 수행하고 있는 총 36개국
관장의 성별 비율은 남성이 63.9%(23명)이고
여성이 36.1%(13명)이므로 남성이 여성의 2배
에 달한다. 그리고 취임연도를 확인하기 어려
운 2개관을 제외한 34개국 관장의 재임연수를
역산한 결과, 〈그림 4〉와 같이 평균 7.5년에 달
한다. 주요 국가도서관장의 재임연수를 구체적
으로 살펴보면, 미국의 LC는 210년간(1802~
2011) 총 13명으로 1인당 평균 재임연수가 16.2

년이고, 벨기에는 162년간(1850~2011) 총 16명으로 평균 10.1년, 호주는 111년간(1901~2011) 총 9명으로 평균 12.2년, 일본은 64년간(1948~2011) 총 14명으로 평균 4.6년, 중국은 102년간(1910~2011) 총 27명으로 평균 3.8년, 인도는 35년(1977~2011) 총 13명이 재임하여 평균 2.7년으로 나타났다.²⁾

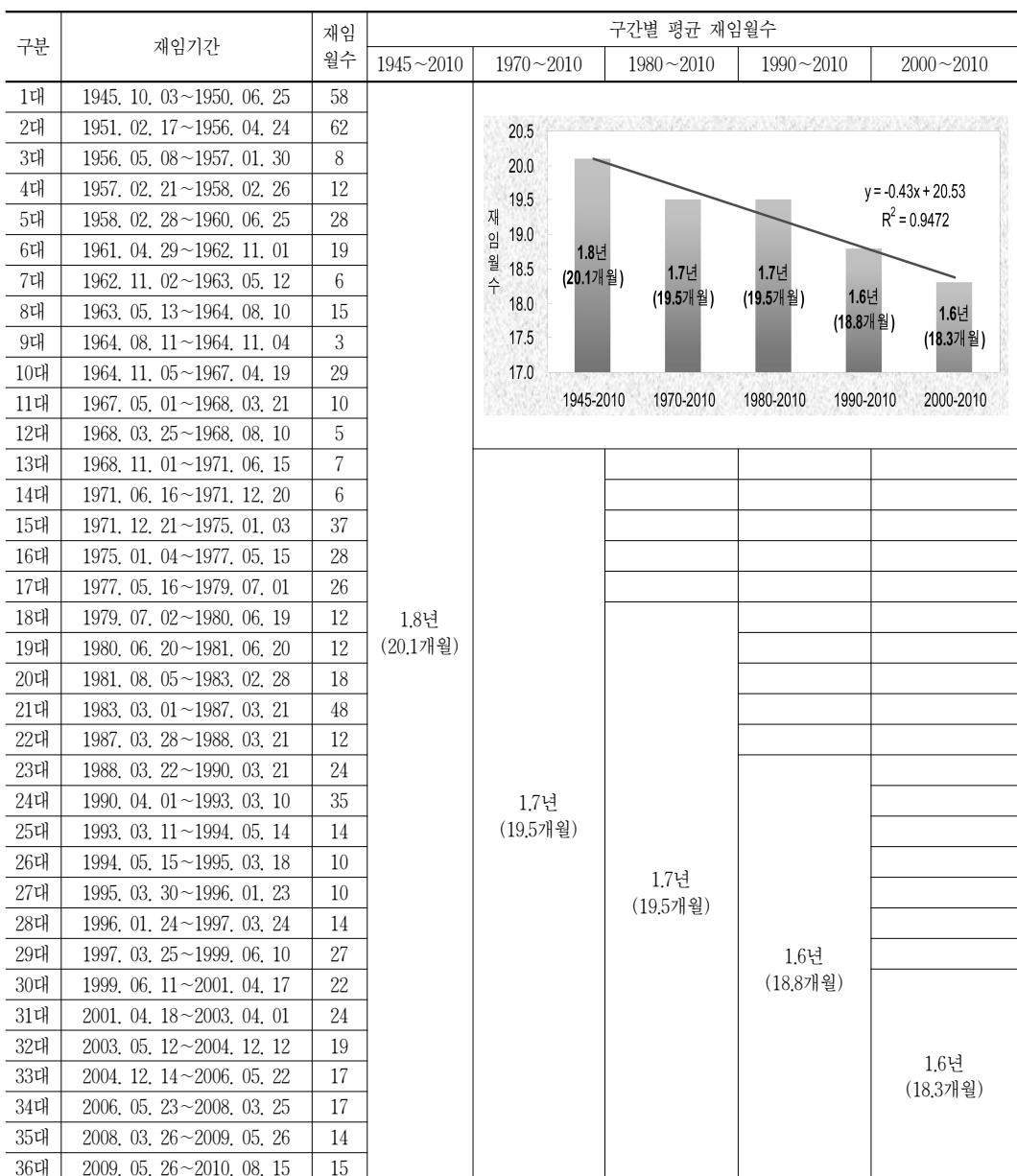
그러나 국립중앙도서관의 경우, 〈표 2〉에서 알 수 있듯이 지난 66년간(1945~2010) 총 36명이관장직을 수행하였으므로 1인당 평균 재임연수는 1.8년(20.1개월)에 불과하다. 이를 연대별 구간으로 나누어 살펴보면 1970~2010년과 1980~2010년은 각각 평균 1.7년(19.5개월), 1990~2010년은 1.6년(18.8개월), 그리고 2000~2010년은 1.6년(18.3개월)으로 최근에 가까울수록 평균 재임연수는 더 짧아지고 있다. 이러한 단기성 재임으로는 국가도서관 경영관리의 전문



〈그림 4〉 국가도서관장의 재임연수 비교

2) <<http://en.wikipedia.org/wiki/>>; <<http://ja.wikipedia.org/wiki/wikipedia>>;
<<http://www.nationallibrary.gov.in/>>; 國立國會圖書館 2010.

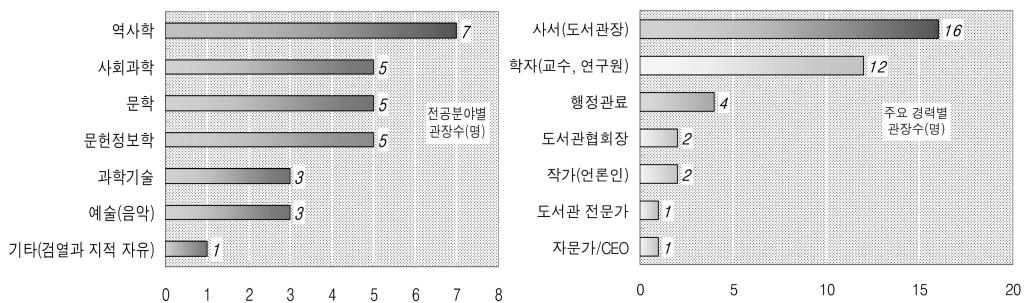
〈표 2〉 국립중앙도서관장의 재임기간 및 평균 재임연수



성과 지속성을 고사하고 행정행위의 일관성마저 기대하기 어렵다.

다음으로 국가도서관장의 전문성을 판단할 때 가장 중요한 눈거로 간주할 수 있는 대학(학

부 및 대학원)의 전공분야와 주요 경력을 분석하면 〈그림 5〉와 같다. 전자는 확인하기 어려운 7개관을 제외한 29개국 관장 중에서 역사학 전공이 24.1%(7명)로 가장 많고, 그 다음이 문헌



〈그림 5〉 국가도서관장의 전공분야 및 주요 경력(복수경력 포함) 비교

정보학·문학·사회과학(사회학, 정치학, 경제학, 법학, 행정학)으로 각각 19.2%(5명)이며, 예술(음악)·과학기술(물리학, 생물학, 정보공학)이 각각 10.3%(3명)로 나타났다. 후자는 확인하기 곤란한 2개관을 제외한 34개국 관장(복수 경력 포함) 가운데 사서(관장) 출신이 50%(17명)로 가장 많고, 그 다음이 학자(교수, 연구원) 출신으로 35.2%(12명), 행정관료가 11.8%(4명), 도서관협회장 출신 및 작가(언론인)가 각각 5.9%(2명), 도서관 전문가·자문가 및 CEO가 각각 2.9%(1명)로 나타났다.

그러나 국립중앙도서관의 경우, 혼직자를 포함한 총 36명의 관장은 전공분야를 불문하고 절대 다수가 행정관료 출신이었으므로 「도서관법」 제18조 제1항에 규정된 '국가를 대표하는 도서관'과 제19조 제1항의 법적 업무(종합 계획에 따른 관련시책의 시행, 국내외 도서관 자료의 수집·제공·보존관리, 국가서지 작성 및 표준화, 정보화를 통한 국가문헌정보체계 구축, 도서관직원의 교육훈련 등 국내 도서관에 대한 지도·지원 및 협력, 외국도서관과의 교류 및 협력, 도서관발전을 위한 정책개발 및 조사·연구, 「독서문화진흥법」에 따른 독서진흥 활동을 위한 지원 및 협력, 그 밖에 국가대표

도서관으로서 기능을 수행하는데 필요한 업무)를 총괄하는 수장으로서의 전문성과 역할을 기대하기 어렵다는 지적이 계속되어 왔다. 이를 부인하려면 분석한 국가도서관의 약 50%가 사서출신을, 약 35%가 학자(교수, 연구원) 출신을 관장으로 보임하는데 대한 논리적 오류나 현실적 문제점을 분명하게 제시해야 한다.

3. 한국 국가도서관장의 전문성 확보방안

소위 선진국 국가도서관과 비교하면 국립중앙도서관의 역사는 매우 일천하고 위상도 취약하다. 그럼에도 불구하고 총 36명이 관장직을 수행하였을 정도로 자주 교체되었고, 대다수는 행정관료 출신이었다. 이러한 후진국형 인사관행이 지속되는 한 국가도서관장의 전문성을 확보할 수 없을 뿐만 아니라 국가대표도서관으로서의 명실상부한 위상과 역할도 기대할 수 없다. 따라서 선진국 국가도서관의 운영방식, 관장직급과 보임방식, 국내 기관의 사례 등을 벤치마킹하여 국립중앙도서관장의 전문성 확보방안을 제안하면 다음과 같다.

3.1 개방형 직위제를 통한 임기보장과 전문성 확보

한국의 공무원제도는 오랫동안 계급제 기반 위에 다양한 직위분류제 요소를 가미한 형태로 운영되어 왔으나 신분보장과 연공서열에 의한 인사운영 등으로 인한 경쟁력 및 생산성의 저하가 폐해로 지적되어 왔다. 이에 지난 정부의 중앙인사위원회는 인사개혁 조치의 일환으로 개방형 직위제도, 즉 공직사회의 경쟁력 제고의 측면에서 특히 전문성이 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되는 직위에 공직 내외를 불문하고 공개모집과 선발시험을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 최적격자를 선발·임용하는 시스템을 도입하였다.

이를 위한 법적 근거가 1999년에 일부 개정된 「국가공무원법」(법률 제5983호) 제28조의4 제1항(임용권자나 임용제청권자는 해당 기관의 직위 중 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책 수립을 위하여 필요하다고 판단되어 공직 내부나 외부에서 적격자를 임용할 필요가 있는 직위에 대하여는 개방형 직위로 지정하여 운영할 수 있다)의 규정에 따라 2000년 2월 28일자로 제정된 「개방형 직위의 운영 등에 관한 규정」(대통령령 제16726호)이며, 2006년에는 「개방형 직위 및 공모 직위의 운영 등에 관한 규정」으로 전부 개정되었다. 2010년 2월말을 기준으로 전체 고위공무원단 직위(과거 1~3급 고위직)의 20%에 해당되는 38개 부처 171개 직위가 개방형으로 지정되어 있으며, 보임비율은 내부 임용(해당부처의 공무원)이 59%, 외부임용이 40%이다(이근주 2010).

실정법인 「개방형 직위 및 공모 직위의 운영

등에 관한 규정」(대통령령 제22680호) 제3조 제1항은 '소속 장관별로 고위공무원단 직위총 수의 100분의 20의 범위에서 개방형 직위를 지정하되, 중앙행정기관과 소속기관 간 균형을 유지하도록 하도록' 규정하고 있어 대상기관은 중앙행정기관 및 행정부 각급기관(감사원 제외)이며, 대상직종은 일반직·특정직·별정직·계약직공무원으로 보할 수 있는 고위공무원단 직위이다. 따라서 국립중앙도서관장도 「문화체육관광부와 그 소속기관 직제」(대통령령 제22246호) 제43조 제1항에서 "...관장은 고위공무원단에 속하는 일반직 또는 별정직공무원으로 보한다"고 규정하고 있기 때문에 개방형 직위지정의 대상에 해당된다. 다만 일반직(또는 별정직)공무원으로 보할 수 있는 고위공무원단 직위 중에서 개방형 직위가 되려면 구체적인 지정기준(행정안전부 2008)을 충족시켜야 하는데 그 의미와 국립중앙도서관에의 적용성 여부를 평가하면 <표 3>과 같다.

게다가 동 규정 제9조 제1항은 '개방형 직위에 임용되는 공무원의 임용기간을 2년 이상 5년의 범위'로, 제2항은 '개방형 직위에 임용된 자의 근무실적이 우수하거나 계속 근무하게 해야 할 특별한 사유가 있는 경우에는 총 임용기간이 5년을 넘지 아니하는 범위에서 연장할 수 있도록' 규정하고 있다. 따라서 국립중앙도서관장의 직위가 개방형으로 지정되면 최소 2년의 임기가 보장될 뿐만 아니라 근무실적이 우수할 경우에는 임용기간을 연장할 수 있어 단기성 보임관행을 해소하는데 유리하다.

요컨대 개방형 직위제는 관장직의 문호를 민간이나 학계에도 개방함으로써 내부경쟁을 촉진하는 동시에 폭넓은 인재풀에서 유능한 인물

〈표 3〉 개방형 직위의 지정기준과 국립중앙도서관 적용성 평가

지정 기준	직위 지정기준의 의미 (우선지정 직위)	국립중앙도서관 적용성 평가
전문성	직무수행에 요구되는 경험적 또는 학문적 전문지식이나 기술수준의 정도(고도 전문성이 요구되는 직위 중 최신 지식기술 도입의 필요성이나 업무환경의 변화속도가 빠른 직위)	○
중요성	직무내용이나 성격상 당해직위의 업무가 당해 기관의 전체업무 중에서 차지하는 비중 및 당해직위 업무수행 결과의 대국민 영향과 과급효과의 정도	○
민주성	정책결정 또는 집행에 객관성·공정성이 요구되어 다양한 국민시각의 반영이나 국민의 참여가 요구되는 정도(민주성이 높게 요구되는 직위)	△
변화 필요성	행정환경의 변화 등으로 인하여 제도나 행태의 신속한 개선 또는 개혁이 요구되는 정도(변화의 필요성이 높게 요구되는 직위)	△
조정성	공직사회 내부의 이해를 바탕으로 한 기관간 또는 부서간 이해관계 조정의 필요성 정도	○

* ○ 완전 부합 △ 일부 부합

을 보임할 수 있어 전문성 확보가 용이하다. 그 외에도 임기보장과 책임경영, 조직적 독립성 보장, 사업의 자율성 확대, 성과관리 강화 등에 유리한 대안으로 간주할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 고위공무원단 직위에 적용되므로 직급상향을 통한 국립중앙도서관의 위상제고를 기대할 수 없는 한계가 있다.

3.2 책임운영기관화를 통한 책임경영과 전문성 강화

1980년대부터 많은 OECD 국가가 도입한 책임운영기관제도는 공무원 또는 민간인을 계약직 기관장으로 채용하여 조직, 인사, 예산 등에 자

율권을 부여하되 그 운영성과를 책임지게 하는 시스템을 말한다. 국내의 경우, 1999년 1월에 법률을 제정하여 2000년부터 적용한 이후 2010년 9월말을 기준으로 총 38개 기관(소속책임운영기관 37개, 중앙책임운영기관 1개)³⁾이 지정되었으나 폐지된 기관을 제외한 실제 책임운영기관수는 32개 기관이다(행정안전부 보도자료 2010).

이 제도가 국립중앙도서관에 도입될 수 있고 관장의 책임경영과 전문성 제고에 유리한지를 판단하려면 법적 근거인 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」(제10436호)의 관련조항을 살펴볼 필요가 있다. 이를 축조분석한 〈표 4〉에서 알 수 있듯이 국립중앙도서관은 책임운영기관의 법적 정의(공공성 유지, 경쟁원리에 따른

3) 총 38개 기관 가운데 소속책임운영기관은 조달청 1개(품질관리단), 통계청 5개(충남지방통계청, 서울지방통계청, 인천통계사무소, 통계개발원, 경인지방통계청), 국방부 1개(국방홍보원), 경찰청 2개(운전면허시험관리단, 경찰병원), 교육과학기술부 3개(국립중앙과학관, 국제교육진흥원, 국립과천과학관), 기상청 1개(항공기상청), 문화체육관광부 3개(한국정책방송원, 국립중앙극장, 국립현대미술관), 문화재청 1개(국립문화재연구소), 농림수산식품부 4개(국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 국립종자원, 한국농수산대학), 농촌진흥청 4개(농업공학연구소, 국립축산과학원, 농업생명공학연구원, 국립원예특작과학원), 산림청 2개(국립산림과학원, 국립자연휴양림관리소), 보건복지가족부 4개(국립의료원, 국립재활원, 국립목포병원, 국립서울병원), 국토해양부 4개(국토지리정보원, 대산지방해양항만청, 국립수산과학원, 울산지방해양항만청), 해양경찰청 1개(해양경찰정비창), 행정안전부 1개(국립과학수사연구소)이며, 중앙책임운영기관은 특허청을 말한다.

〈표 4〉 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」의 축조분석과
국립중앙도서관 적용성 평가

조문	주요 내용		국립중앙도서관 적용성 평가*
제2조 (정의)	제1항	이 법에서 "책임운영기관"이란 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관을 말한다.	○
	제2항	책임운영기관은 기관의 지위에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다. 1. 소속책임운영기관: 중앙행정기관의 소속 기관으로서 제4조에 따라 대통령령으로 설치된 기관 2. 중앙책임운영기관: 「정부조직법」 제2조제2항에 따른 청(廳)으로서 제4조에 따라 대통령령으로 설치된 기관	○ ×
	제3항	책임운영기관은 기관의 사무성격에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다. 1. 조사연구형 책임운영기관 2. 교육훈련형 책임운영기관 3. 문화형 책임운영기관 4. 의료형 책임운영기관 5. 시설관리형 책임운영기관 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 유형의 책임운영기관	△ △ ○ × △
제4조 (책임운영 기관의 설치 및 해제)	제1항	책임운영기관은 그 사무가 다음 각 호의 기준 중 어느 하나에 맞는 경우에 대통령령으로 설치한다. 1. 기관의 주된 사무가 사업적·집행적 성질의 행정서비스를 제공하는 업무로서 성과 측정기준을 개발하여 성과를 측정할 수 있는 사무 2. 기관운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 확보할 수 있는 사무	○ △
제7조 (기관장의 채용)	제1항	소속중앙행정기관의 장은 공개모집 절차에 따라 행정이나 경영에 관한 지식·능력 또는 관련분야의 경험이 풍부한 사람 중에서 기관장을 선발하여 계약직공무원으로 채용한다.	○

* ○ 완전 부합 △ 일부 부합

운영, 전문성 보유, 성과관리 강화), 지위(소속책임운영기관), 사무성격(문화형) 교육훈련형 = 조사연구형 = 시설관료형), 사무기준(주된 사무가 사업적·집행적 성질의 행정서비스로 성과측정이 가능한 사무), 기관장의 공개모집(행정이나 경영지식과 능력 또는 관련분야의 경험이 풍부한 자) 등의 설치기준에 부합한다. 게다가 행정안전부는 책임운영기관의 법적 기준 외에 부차적 기준을 '기관장의 직급 및 기관의 인력규모가 일정수준 이상인 기관과 재정자립도(자체

수입의 비중)가 일정수준 이상인 기관'으로 제시하면서 전자는 기관장이 고위공무원 이상이고 인력규모가 100명 이상인 기관에 가장 적합하며, 후자는 기관의 자율성을 확보하기 위하여 자체수입의 비중을 10% 이상 요구하고 있으나 필수조건이 아님을 강조하고 있어 국립중앙도서관에 적용하여도 무리가 없다.

그렇다면 국립중앙도서관을 문화체육관광부 소속의 책임운영기관으로 지정·운영할 경우에 관장의 전문성이 제고되거나 확보되는지의

여부가 논점이 될 수밖에 없다. 이에 대하여 법적 근거를 중심으로 분석하면 다음과 같다.

우선 행정안전부는 현행 인사 및 보수법령을 적용하는 '일반계약직' 채용방식 하에서 유능한 인물을 영입하는데 한계가 있다고 판단하여 타법 개정을 전제로 기관장 직급을 폐지하고 직무의 난이도와 성과 등에 따라 보수를 차등지급하는 '전문관리계약직'을 신설하였다. 개정된 「계약직공무원규정」(대통령령 제22373호)은 제2조 제3항에서 "전문계약직공무원은 특수분야에 대한 전문적 지식이나 기술 등이 요구되는 직위의 업무를 수행하기 위하여 채용되는 계약직 공무원을 말한다"고 규정하고 있다. 따라서 국립중앙도서관이 책임운영기관으로 지정되어 사계의 전문가를 채용할 경우에 관장의 전문성 강화를 기대할 수 있다.

다음으로 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」은 제7조 제1항에서 "소속중앙행정기관의 장은 공개모집 절차에 따라 행정이나 경영에 관한 지식·능력 또는 관련 분야의 경험 이 풍부한 사람 중에서 기관장을 선발하여 계약직공무원으로 채용한다"로, 제3항에서 "기관장의 채용기간은 5년의 범위에서 소속중앙행정기관의 장이 정한다. 이 경우 기관폐지 등 특별한 사유가 없으면 2년 이상으로 하여야 한다"고 규정하고 있다. 또한 행정안전부의 「책임운영기관 운영 및 평가지침」에서 "중앙행정기관의 장은 기관장추천위원회의 추천의견을 최대한 존중하여 2년 이상 5년의 범위 내에서 기관장과 채용계약을 체결한다"고 명시하고 있다 (행정안전부 2009). 따라서 국립중앙도서관을 책임운영기관으로 운영하면 단기성 보임관행을 제도적으로 막을 수 있어 정책기능 및 경영

관리의 일관성, 지속성, 전문성을 높이는데 기여할 수 있다.

마지막으로 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제18조에서 "중앙행정기관의 장은 「국가공무원법」(법률 제10342호) 제32조 제1항 및 제2항, 그 밖의 공무원 인사관련 법령에도 불구하고 소속책임운영기관 소속공무원에 대한 일체의 임용권을 가진다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 임용권의 일부를 기관장에게 위임할 수 있다"는 규정에 근거한 동법 시행령 제18조 제1항 별표 3은 기관장에게 위임되는 소속책임운영기관 공무원에 대한 임용권을 예시하고 있다. 가령 현재 책임운영기관으로 운영되고 있는 국립현대미술관장은 '고위공무원단에 속하는 공무원의 전보권, 3급 이하 또는 4급 상당 이하 공무원·기능직 및 계약직공무원에 대한 임용권'을 행사하고 있다. 따라서 국립중앙도서관이 책임운영기관일 경우에 관장은 인사관리의 독립성과 더불어 책임행정을 구현할 수 있다.

요컨대 국립중앙도서관의 책임운영기관화 방안은 실정법상의 정의, 지위, 사무의 성격과 기준, 기관장의 공개모집 등의 측면에서 적용하는데 무리가 없고, 관장을 전문계약직공무원으로 채용할 경우에 전문성 강화를 기대할 수 있을 뿐만 아니라 임기보장을 통한 정책기능 및 경영관리의 일관성과 지속성을 유지할 수 있으며, 조직 및 인사관리의 독립성과 책임행정을 구현할 수 있다. 그러나 기관장 직급의 폐지를 전제하고 있음에도 불구하고 현재의 고위공무원단 직위를 전제로 한 책임운영기관으로 지정될 가능성이 높기 때문에 실제로 관장의 직급을 격상시키기는 어려울 것으로 판단된다.

3.3 정무직화를 통한 위상제고와 전문성 강화

대다수 국가도서관은 법제상으로나 현실적으로 자국의 모든 도서관계를 대표하는 위상을 가지고 있다. 그 중에서도 특히 문화선진국은 관장의 직급을 정무직으로 규정하고 관련학계 또는 문화예술계의 출중한 전문가를 임기제 관장으로 보임하고 있다. 반면에 국립중앙도서관은 실정법상 국가를 대표하는 도서관임에도 불구하고 국립중앙박물관이나 입법부 소속의 국회도서관과 비교할 때 현실적 위상이 낮아 직급상향을 통한 위상제고가 시급하다는 지적⁴⁾이 계속되고 있다. 이를 검토하려면 국내외 사례를 분석할 필요가 있다.

먼저 외국의 주요 국가도서관을 분석한 〈표 5〉를 보면 관장직급이 모두 정무직(장관 또는 차관급)이다. 미국 및 일본의 국가도서관장 직급은 입법부와 행정부를 포함하여 대표하므로

장관급이고 나머지 행정부 소속인 국가도서관장도 차관급으로 규정하고 있는데 비하여 국립중앙도서관장은 「문화체육관광부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(문화체육관광부령 제71호) 제28조에서 “관장은 고위공무원단에 속하는 일반직 또는 별정직공무원으로 보하되, 그 직위의 직무등급은 나등급으로 한다”고 규정하고 있다.

다음으로 국내의 국회도서관장은 「국회도서관법」(법률 제9704호) 제2조 제3항에서 “제1항⁵⁾의 직무수행에 지장이 없는 범위 안에서 국회 이외의 국가기관, 지방자치단체, 기타 공공단체, 교육·연구기관 및 공중에 대하여 도서관봉사를 제공할 수 있다”고 규정하고 있음에도 동 법률 제4조 제2항에서 “관장은 정무직으로 하고, 보수는 차관의 보수와 동액으로 한다”고 명시함으로써 국립중앙도서관의 직급보다 한 단계 높다. 또 다른 사례로 문화체육관광부 소속의 문화기관장 직급을 분석한 〈표 6〉을 보면 국립

〈표 5〉 국가도서관의 관할주체와 관장직급 비교

도서관(국가)	관할주체	관장직급	비고
LC(미국)	입법부(의회)	장관급	의회 직속기관
LAC(캐나다)	행정부(문화유산부)	차관급	도서관+공문서관
BL(영국)	행정부(문화매체스포츠부)	”	-
DNB(독일)	연방수상부(문화매체담당장관)	”	-
BnF(프랑스)	행정부(문화통신부)	”	-
NDL(일본)	입법부(국회)	장관급	의회 직속기관
NLC(중국)	행정부(문화부)	차관급	-
NLK(한국)	행정부(문화체육관광부)	고위공무원단(직무등급 가등급)	국회도서관장은 차관급

4) “성명서: 국회도서관장 전문직인사가 임명되어야 한다.”(2004. 6. 25) <[http://assembly.joins.com/content.asp?board_idx=89&page=1&tb_name=d_makelaw](http://assembly.joins.com/content.asp?board_idx=89&page=1&tb_name=d_makelaw>)>; “국립도서관장직 전문성 무시?”(서울신문, 2006. 5. 25) <<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20060525006009>>.

5) 도서관은 도서관자료 및 문헌정보의 수집·정리·보존·제공과 참고회답 등의 도서관봉사를 행함으로써 국회의 입법활동을 지원한다.

〈표 6〉 문화체육관광부 소속의 문화기관 및 기관장 직급

기관명	기관수	직급	비고	기관명	기관수	직급	비고
국립중앙박물관	1	차관급	-	국립민속박물관	1	"	-
국립중앙도서관	1	고위공무원단	-	국립중앙박물관 지방박물관	3	"	-
국립중앙도서관 국립어 린이청소년도서관	1	"	공모직	국립중앙도서관 국립장애인도서관 지원센터	1	4급	-
예술원사무국	1	"	-	국립중앙도서관 도서관연구소	1	4급	-
국립중앙극장	1	"	책임운영기관	국립중앙박물관 덕수궁미술관	1	"	-
국립현대미술관	1	"	"	국립민속박물관 국립어린이박물관	1	"	-
한국정책방송원	1	"	"	국립중앙박물관 지방박물관	8	연구직	-
국립국악원	1	연구직 고위공무원단	-	국립국악원 민속국악원, 남도국악 원, 부산국악원	각 1	연구직	-

중앙박물관장의 직급이 차관급이다.

그렇다면 국립중앙도서관장의 직급이 다른 선진국 국가도서관의 수장보다 낮은 배경과 이유가 어디에 있는지를 고민해 볼 필요가 있다. 아마도 가장 유력한 배경은 행정중심의 관료주의와 압축성장형 경제개발이라는 역사성에서 찾을 수 있다. 다시 말해서 지난 반세기 동안 지속된 관료주의에 입각한 행정논리와 성장 일변도의 경제논리가 신세기 국제사회의 대조류로 부상한 문화중심주의를 여전히 압도하기 때문이다. 게다가 국회의 입법활동 지원을 본령으로 삼는 국회도서관장과 문화체육관광부 소속인 국립중앙박물관장의 직급이 국립중앙도서관장 보다 높은 것은 더욱 이해하기 어렵다. 전자는 법률제정의 주체인 입법부 소속이어서 기대하는 관장직급을 규정하기가 용이하다는 점을 외로 하면 그 본령이나 성격의 측면에서 국립중앙도서관장의 직급보다 높아야 할 논리적 근거를 찾기 어렵다. 게다가 후자는 한국의 입체형 문화유산을 대표하기 때문에 기관장을 정무직으로 규정하였다면 한국인의 정신세계와 지식 문화를 총괄하는 국립중앙도서관장에도 동일

한 기준이 적용되어야 한다.

요컨대 국립중앙도서관장의 직급이 다른 선진국의 국가도서관장, 국회도서관이나 국립중앙박물관장의 직급보다 낮아야 할 이유가 전혀 없다. 이를 부정하는 모든 법리적 주장과 현실적 이유는 언어의 유희나 궤변에 불과하다. 한국이 지식문화강국으로 부상하려면 그 단초를 관장직급의 상향을 통한 위상제고와 전문성 강화에서 찾아야 한다. 정무직 관장의 경우, 국정책임자의 인식과 의지가 확고하다면 사계의 전문가를 보임할 수 있는 반면에 정치적 및 정략적 흥정의 대상으로 전락할 수 있는, 소위 양면성을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 직급이 정무직으로 격상되면 행정부의 고위관료 출신이 독식할 것으로 예단하는 회의적 시각, 정치권 인물이 임명될 가능성으로 인하여 정체성과 전문성이 더 약화될 수밖에 없을 것이라는 비판적 태도, 국가도서관의 존립가치와 현실적 위상을 외면한 채 현재 직급이 합당하고 격상을 기대하기 어렵다는 내재적 접근이 계속되는 한 위상제고와 전문성 강화는 요원하다.

3.4 특수법인화를 통한 독립성과 전문성 확보

정부가 추진하는 특수법인화는 국가(국립) 기관에 법인격을 부여하여 국가의 행정조직에서 분리시킴으로써 독자적, 자율적 행정서비스를 제공하는 새로운 형태의 공공서비스 전달방식을 의미한다. 따라서 「정부조직법」상 국가가 직영하는 부속기관인 영조물⁶⁾에 법인격을 부여하면 설치주체인 국가가 감독기능을 수행함에도 불구하고 영조물은 법률상 독립적인 행정주체가 된다.

이러한 법인화의 일반적인 목적은 경직성이 강하고 타율적이며 현상유지에 치중하는 국가도서관의 특성과 조직문화에 민간 전문인력의 경영참여를 촉진함으로써 유연성과 자율성을 부여하고 기부 활성화 및 수익사업을 통하여 재정의 탄력적 운영과 조직전반의 경쟁력을 높이며 자기책임 하에 자발적으로 발전계획과 성과전략을 수립·추진하도록 유도하는데 있다. 최근 법인화가 추진되는 사례로는 서울대학교와 국립현대미술관을 들 수 있다. 전자를 위한 「국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률」은 2010년 12월에 국회 본회의를 통과하여 확정된 반면에 후자는 2012년에 법인화할 예정으로 「국립미술관의 설립 및 운영에 관한 법률안」이 추진되고 있다. 이를 반대하는 논리 가운데 '법인화 추진, 국립현대미술관은 어렵다'는 제하의 주요 대목을 발췌·인용하면 다음과 같다.⁷⁾

정부는 "2006년 책임운영기관으로 지정되어 기관운영의 자율성과 책임성을 강화하고자 했으나 여전히 정부조직으로서 갖는 인사·예산

상의 자율성을 확보하는데 한계가 있는 것이 현실"이라며, "국립현대미술관이라는 지위에 안주하고 미술관 구성원 스스로 조직을 쇄신하고 변화하려는 유인도 부족하다"는 절망스런 인식에서 이 법안을 제출하게 되었다고 한다. 법안은 미술관의 지배구조 혁신, 경영합리화라는 두 가지 목표를 향하고 있다. 그 핵심은 문화체육관광부장관이 임면권을 갖는 '7명 이상 11명 이내'의 이사회에 의해 관리되는 법인체인 민간기구로의 전환, 즉 법인화이다 … '공공을 위한', '항구적인 비영리 기관'으로 정의하며 미술관 박물관제도의 글로벌 스탠다드를 선도해 온 ICOM(국제박물관협의회) 총회를 유치했던 나라의 풍경이라고는 도무지 상상조차 되지 않는 일이다 … 국립현대미술관은 어렵다. 미술관 정책이 실려면 혁신대상은 미술관이 아니라 문화부가 우선되어야 한다.

그렇다면 국가도서관의 법인화 문제도 동일한 차원으로 간주할 수 있는지를 고민할 필요가 있다. 외국에서 국가도서관을 법인화한 사례는 영국, 호주, 스페인, 싱가폴, 남아공, 에스토니아 등이 대표적인데, 그 가운데 주요 국가의 법인체 구성, 관장의 임명과 역할 등을 정리·비교하면 <표 7>과 같다. 반면에 많은 국가도서관이 법인체로 운영되지 않는 이유는 책무성과 공공성을 강조하는 국가사무라는 사실 외에도 범국가적 도서관정책의 수립 및 집행기능이 약화되고 수익사업을 추진하기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 제한된 예산과 고용승계로 인한 신규사업 추진이나 전문인력 증원이 어렵다는 점에 주목하기 때문이다.

6) 행정주체가 특정한 공적 목적을 위하여 계속해서 공용하는 인적 및 물적 시설의 종합체를 말한다.

7) <<http://www.artinculture.kr/content/view/692/63/>>.

〈표 7〉 국가도서관의 법인화 사례 분석

도서관 (국가)	법적 근거	관리운영 주체	주요 내용 (위원 및 관장의 임명, 이사회의 구성과 기능 등)	비 고
BL (영국)	British Library Act (1972)	영국 국가도서관 이사회 (The British Library Board)	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회의 구성: DCMS 장관이 임명(임기 4년) • 이사회의 기능: 비정부기구로서 참고봉사·연구조사·서지활동·정보서비스를 위한 국가센터경영. BL 발전전략과 연차예산, 법인사무 계획 등의 승인, 주무부처와 체결한 업무협약 집행의 모니터링과 사업집행 감독 • 이사회의 회의와 분과위원회: 회의는 연 6회 이상 개최하며, 4개의 분과위원회(감사위원회, 보수위원회, 주요 프로젝트위원회, 투자위원회) 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • BL의 최대 재정수입원: DCMS의 지원금 • 공무원 및 직원 임면 • 법인화 이전 공무원의 고용승계: 법령에 명시
NLA (호주)	National Library Act (1960)	호주 국가도서관 이사회 (The Council of the NLA)	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회의 구성과 위원장: 이사회는 관장(당연직), 상하원 선출위원, 연방총독 임명위원 등으로 구성되고, 이사장은 연방총독이 임명하며, 이사는 총 12명이고 임기가 3년 임(연임 가능) • 이사회의 기능, 구성 및 임기: NLA의 관리감독 • 관장: 연방총독이 임명하고 임기는 7년이며 이사회의 관할 하에 NLA 업무의 집행기능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 도서관 직원은 공무원으로 고용됨 (법 제18조)
BNE (스페인)	Autonomous State Entities Act (1958)	법인이사장 (문화부장관 겸직) 과 국립도서관장 (Director General)	<ul style="list-style-type: none"> • 법인 이사장과 관장의 기능: BNE 관리기구로서 경영전반의 책임을 분담하며, 2개 자문위원회(Royal Board, Board of Management)의 조언을 받음 • 왕립위원회 구성: 총 14명(국왕, BNE 관장, 왕립학술원장, 재경부 재무관, 문화차관, 교육과학부 교육국장, 행정부 공직국장, 카탈로니아연구소장 등)으로 구성 • 관장: 문화부장관 추천, 각의 승인, 왕실에서 임명 • 국립도서관: 1988년 왕실령에 의한 행정자치기구로, 국가최고도서관기구 겸 스페인도서관시스템 주도 	<ul style="list-style-type: none"> • 1990년 문화부 소속의 자치독립법인으로 재출발
NLS (싱가폴)	The National Library Board Act (1995)	싱가폴 국가도서관이사회 (National Library Board Singapore)	<ul style="list-style-type: none"> • 이사회 구성: 장관이 임명하는 10~20명으로 구성되며 NLS 및 공공도서관의 운영권한과 책임을 보유 • 이사회 기능: 장관승인을 거쳐 NLS 관장을 임명하고, 이사회가 설립한 도서관의 관장과 자문위원을 임명하며, 주무장관에게 회계연도의 활동을 보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 정원 내에서 공무원 • 직원 임면 • 법인화 전의 공무원은 고용승계(신분유지)

만약 국립중앙도서관의 법인화를 추진한다면 가칭 「국립중앙도서관법」을 제정하고 그것에 근거하여 설립된 특수법인⁸⁾이 독립적으로 경영하는 방식이 된다. 부언하면 국가로부터 법인격이 분리된 국립중앙도서관이 법률상 권리 및 의무의 주체가 되는 제도로서, 주무장관이 법인운영의 전반(인사, 회계 등)에 대한 관리감독권을 행사하는 동시에 이사장과 이사를

임명하면 이사장은 법인의 경영관리를 책임지고 이사회로부터 권한과 책임을 위임받은 관장이 도서관을 총괄하는 형태의 지배구조 및 직능체계를 의미한다.

따라서 외국의 선례처럼 국립중앙도서관을 법인화하면 독립성과 전문성이 강화될 수 있다. 특수법인의 이사장이 학계나 현장의 전문가 중에서 관장 후보자를 추천하고 주무장관이 임명

8) 특수법인은 공법인(공공기관을 포함한 국가의 공권력이 적용되는 영역)과 사업인(영리목적의 회사 등)의 중간 자격 성격의 법인을 의미하며, 정부출연기관이 대표적인 사례에 속한다.

할 경우에 관료중심의 고착화된 보임관행을 혁파할 수 있기 때문에 관장의 전문성 제고 측면에서도 유리할 수 있다. 그럼에도 불구하고 자칫하면 악화(위상과 정체성의 약화를 초래하는 법인화)가 양화(국가적 책임성과 공공성을 강조하는 지식문화유산기관)를 구축하는 양상, 다시 말해서 관장의 전문성 제고에 무게중심을 두는 제도가 국가대표도서관으로서의 정체성과 위상을 요동치게 하거나 악화시키는 자충수가 될 수 있다. 요컨대 법인화는 조직적 독립성과 전문성 확보의 측면에서 관료형 관장보임 관행을 개선하는 대안으로 간주할 수 있지만 정체성 및 위상의 약화가 불가피할 것이므로 차선의 시나리오로 상정하는 것이 바람직하다.

이상에서 제안한 국립중앙도서관의 위상제고 및 관장의 전문성 확보방안을 요약하면 〈표 8〉과 같다. 그 가운데 개방형 직위제 도입이나 책임운영기관화는 주무부처의 의지가 있으면 적용가능한 현실적인 모형이지만 최선책으로 볼 수 없고, 정무직화는 가장 바람직한 미래형

시나리오임에도 불구하고 국정책임자의 결단이 필요하며, 특수법인화는 파격적인 방안이지만 차선책으로 간주하는데도 무리가 있다. 어느 하나님도 쉽게 성사될 수 없는 난제이다. 특히 행정부 내의 반대, 입법부의 견제, 조직 이기주의의 발로, 이해당사자들의 집단적 반발, 정부조직 및 고위직 인사관리 차원의 현실적 제약 등에 직면할 가능성도 높다. 여전히 행정중심의 관료주의와 경제지상주의가 문화논리를 압도하고 있어 찻잔 속의 미풍에 그칠 수도 있다.

따라서 정부가 선진국의 정보제국화에 대처하는 동시에 지식강국화를 표방하려면, 문화예술이 경제부국과 인간다운 삶을 견인한다는 '문화의 세기'를 주창하려면, 그리고 국립중앙도서관이 '일류국가를 지향하는 지식정보의 중심'에 위치하려면 국가도서관의 위상제고와 전문성 확보를 위한 인식의 지평을 확장하고 실천적 방안을 모색해야 한다. 고도의 전문성, 전략적 판단력, 치밀한 경영능력, 무한 책임성이 요구되는 국립중앙도서관장직에 관료위주의 보임, 정

〈표 8〉 국립중앙도서관장의 전문성 확보(강화)방안 비교

방안	핵심내용	도서관			관장			
		정체성	위상	독립성	직급(신분)	임기	전문성	책임경영
개방형 직위제	공직 내외에서 공개모집과 선발시험을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 최적격자를 선발하여 관장직에 임용하는 제도	유지	유지 또는 제고	보장	불변 (민간인)	보장	강화 또는 확보	담보
책임운영 기관화	공무원이나 민간인을 계약직 관장으로 채용하여 조직·인사·예산 등에 자율권을 부여하되 운영성과를 책임지게 하는 시스템	"	유지	"	폐지 (공무원)	"	"	"
정무직화	도서관의 위상제고와 관장의 전문성을 강화하기 위하여 그 직급을 고위공무원단 직위에서 정무직으로 격상시켜는 방안	제고	제고	미보장	격상 (공무원)	미보장	"	불분명
특수 법인화	도서관에 법인격을 부여하여 국가 행정조직에서 분리시킴으로써 독립성과 자율성을 보장하는 형태로, 민영화와 구별됨	약화	약화	보장	불변 (민간인)	보장	"	담보

권적 내지 정치적 배려, 고위직 승진과 영전을 위한 발판 등과 같은 시대착오적 인사관행을 차단하려면 임기보장과 전문성을 중시하는 방향으로 인사제도를 개혁해야 한다.

4. 요약 및 결론

한 나라의 국가도서관장은 자국의 지식정보를 최대한 수집·보존하고 지구촌의 유용한 정보자료를 확보하여 당대 및 후대의 접근이용을 보장하는 동시에 국제사회에서 자국의 도서관계를 대표하는 위치에 있으므로 행정경험 및 경영능력과 더불어 전문지식을 구비해야 한다. 이러한 맥락에서 총 36개국 관장의 재임기관과 경력 등을 분석하여 국립중앙도서관장의 전문성 확보방안을 제시하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 국가도서관장의 성별 비율은 남성이 63.9%, 여성이 36.1%로 나타났고, 재임연수는 평균 7.5년인 반면에 국립중앙도서관장은 평균 1.8년(20.1개월)에 불과하였다. 관장의 전문성을 평가할 때 핵심적 논거가 되는 전공분야 및 주요 경력의 경우, 전자는 역사학(24.1%), 문헌정보학·문학·사회과학(각각 19.2%), 예술·과학기술(각각 10.3%)의 순으로 높았으며, 후자는 사서(50%), 학자(35.2%), 행정관료(11.8%), 도서관협회장 출신 및 작가(각각 5.9%), 도서관 전문가·자문가 및 CEO(각각 2.9%)의 순으로 나타난 반면에 국립중앙도서관의 역대 관장은 전공분야를 불문하고 절대 다수가 행정관료 출신이었다. 이러한 재임연수와 경력으로는 국가도서관 경영관리의 전문성과 지속성, 행정행위

의 일관성을 기대할 수 없을 뿐만 아니라 법정 업무를 총괄하는 수장으로서의 전문성과 역할도 기대하기 어렵다.

다음으로 선진국 국가도서관의 운영방식, 관장직급과 보임방식, 국내 다른 기관의 사례 등을 벤치마킹하여 국립중앙도서관장의 전문성을 강화 내지 확보할 수 있는 방안으로 개방형 직위제 도입, 책임운영기관화, 정무직화, 특수법인화를 제안하였다.

첫째, 개방형 직위제는 공직 내외에서 공개 모집과 선발시험을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 최적격자를 선발하여 국립중앙도서관장직에 임용하는 제도이다. 이 방안은 관장의 임기보장, 전문성 확보, 책임경영, 조직적 독립성 보장에 유리한 반면에 현재의 위상을 제고시킬 수 없는 약점이 있다.

둘째, 책임운영기관화는 공무원이나 민간인을 계약직 관장으로 채용하여 조직, 인사, 예산 등에 자율권을 부여하되 운영성과를 책임지게 하는 것을 의미한다. 이 방안의 장점과 약점은 개방형 직위제와 대동소이한 반면에 관장직급의 폐지를 전제로 하기 때문에 명목상으로는 위상제고를 기대할 수 있다.

셋째, 정무직화는 현재 직급인 고위공무원 단을 차관급으로 격상시키는 것을 말한다. 이 방안은 선진국 관장의 직급수준(장관 또는 차관급)을 유지해야 한다는 측면에서 시급할 뿐만 아니라 국가도서관의 위상을 높이고 관장의 전문성을 강화하는데 유리한 반면, 통치권 차원 내지 정치적 지형에 따른 인물이 보임될 경우에 임기보장과 책임경영을 기대하기 어렵다.

넷째, 특수법인화는 국립중앙도서관에 법인

격을 부여하여 국가의 행정조직에서 분리시킴으로써 독립성과 자율성을 보장하는 것을 말한다. 이 방안은 관장의 임기제, 전문성, 책임경영, 조직의 독립성을 담보할 수 있는 반면에 정체성과 위상이 약화되는 약점을 가지고 있다.

이상에서 요약한 방안 가운데 개방형 직위제와 책임운영기관화는 주무부처의 의지가 있으면 적용가능한 현실적인 모형이지만 최선책으로 볼 수 없고, 정무직화는 가장 바람직한 미래형 시나리오임에도 불구하고 국정책임자의 결단이 필요하며, 특수법인화는 파격적인 방안이지만 차선책으로 간주하는데도 무리가 있다. 정부가 선진국의 정보제국화에 대처하는 동시

에 지식강국화를 표방한다면, 문화예술이 경제부국과 인간다운 삶을 견인한다는 ‘문화의 세기’를 주창하려면, 그리고 국립중앙도서관이 ‘일류국가를 지향하는 지식정보의 중심’에 위치하려면 국가도서관의 위상제고와 전문성을 확보하기 위한 실천적 방안을 모색해야 한다. 고도의 전문성, 전략적 판단력, 치밀한 경영능력, 무한 책임성이 요구되는 국립중앙도서관장직에 관료위주의 보임, 정권적 내지 정치적 배려, 고위직 승진과 영전을 위한 발판 등과 같은 시대착오적 인사관행을 일소하려면 위상제고, 전문성 강화 등의 핵심가치를 가장 중시하는 방향으로 선진국형 인사제도를 도입해야 한다.

참 고 문 헌

- [1] 國立國會圖書館. 2010. 『中國國家圖書館の現況』. 東京: 國立國會圖書館.
- [2] 국립중앙도서관. 2010. 『사서전문직 인력수급현황 및 고용확충방안 연구』. 미간행 자료. 서울: 국립중앙도서관.
- [3] 이근주. 2010. “개방형직위제도 10년의 공과.” 『주간경향』, 8월 31일. [online]. [cited 2011.4.20]. <<http://newsmaker.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=115&artid=201008261420391>>.
- [4] 행정안전부. 2008. 『개방형 직위 및 공모직위 운영 매뉴얼(실무담당자용)』. 서울: 행정안전부.
- [5] 행정안전부. 2009. 『책임운영기관 운영 및 평가지침』. 서울: 행정안전부.
- [6] 행정안전부. 2010. “책임운영기관제도, 대폭 개편을 통해 재도약의 기틀 마련.” 행정안전부 보도자료, 9월 14일.
- [7] 행정안전부. 2010. 『행정안전통계연보』. 서울: 행정안전부.
- [8] Wikipedia. 2011. “Library of Congress.” [online]. [cited 2011.4.12]. <http://en.wikipedia.org/wiki/Library_of_Congress>.
- [9] Wikipedia. 2011. “National Library of Australia.” [online]. [cited 2011.4.5]. <http://en.wikipedia.org/wiki/National_Library_of_Australia>.

- [10] Wikipedia. 2011. "Royal Library of Belgium." [online]. [cited 2011.4.6].
<http://en.wikipedia.org/wiki/Royal_Library_of_Belgium>.
- [11] Wikipedia. 2009. "國立國會圖書館長." [online]. [cited 2011.4.6].
- [12] Organisation for Economic Co-operation and Development. 2010. *OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris: OECD.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] National Diet Library. 2010. *Status of the National Library of China*. Tokyo: National Diet Library.
- [2] The National Library of Korea. 2010. *A Study of the Demand and Supply and Expanding Employment of the Professional Librarians in Korea*. Unpublished report. Seoul: The National Library of Korea.
- [3] Lee, Geun-joo. 2010. "Open position system, achievements and mistakes of 10 years." *Weekly Kyunghyang*, 31 August. [online]. [cited 2011.4.20].
<<http://newsmaker.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=115&artid=201008261420391>>.
- [4] Ministry of Public Administration and Security. 2008. *Open Position System and Job Position System(the Practical Staff' Manual)*. Seoul: Ministry of Public Adminstration and Security.
- [5] Ministry of Public Administration and Security. 2009. *Executive Agencies Operating and Evaluation Guidelines*. Seoul: Ministry of Public Administration and Security.
- [6] Ministry of Public Administration and Security. 2010. "The executive agency system, significant leap through the reorganization." Press release, 14 September.
- [7] Ministry of Public Administration and Security. 2010. *Statistical Yearbook of Public Administration and Security*. Seoul: Ministry of Public Administration and Security.