

# 학교도서관 정책평가에 관한 연구

## A Study on the Evaluation of School Library Policy

이 재 원(Jae-Won Lee)\*

조 현 양(Hyun-Yang Cho)\*\*

### 〈 목 차 〉

- |                       |                 |
|-----------------------|-----------------|
| I. 서론                 | 2. 정책평가 기준      |
| 1. 연구의 배경 및 목적        | 3. 정책평가 항목      |
| 2. 연구방법 및 제한점         | IV. 학교도서관 정책 평가 |
| 3. 선행연구               | 1. 정책의제설정       |
| II. 교육정책과 학교도서관       | 2. 정책결정         |
| 1. 교육정책과 교육정책 평가      | 3. 정책집행         |
| 2. 학교도서관 정책           | 4. 종합평가         |
| III. 학교도서관 정책 평가 틀 개발 | V. 결론 및 제언      |
| 1. 정책평가 모형            |                 |

### 초 록

지식정보화사회의 도래와 제7차 교육과정 시행에 따른 사회·교육의 패러다임 변화에 따라 국민들은 학교도서관에 다양한 역할을 요구하고 있다. 이에 학교도서관 정책과정을 교육정책 평가모형에 근거하여 정책의제설정, 정책결정, 정책집행 과정으로 구분하여 문헌정보학의 시각이 아닌 정책학·행정학의 시각으로 분석하는 틀을 개발하고, 이 틀을 이용하여 학교도서관 정책을 과정별로 평가하였다. 이 평가를 토대로 반세기만에 나온 학교도서관 정책과정의 문제점을 분석하여 보다 나은 정책개선 방향을 제시하였다.

주제어: 학교도서관, 학교도서관 정책, 학교도서관정책 평가, 정책평가, 도서관, 도서관 정책, 정책  
도서관정책 평가, 평가모형, 평가

### ABSTRACT

According to the 7th education curriculum and advent of information society, people expect the school library to do various things. Based on an evaluation model of education policy, the policy process of the school library was divided into an agenda setting, policy making and policy implementation. Then I developed a method of evaluation from an administrative and political point of view. Using this, I analyzed problems with school library policy and I categorized them. I suggested better solutions for improving the school library policy.

Key Words: School Library, School Library Policy, School Library Policy Evaluation, Policy Evaluation, Library, Library Policy, Policy, Library Policy Evaluation, Evaluation Model, Evaluation

\* 경기대학교 대학원 문헌정보학과 박사과정(wodnjsdl@moe.go.kr), 교육인적자원부 혁신인사기획관실(제 저자)

\*\* 경기대학교 문헌정보학과 교수(hycho@kyonggi.ac.kr) (공동저자)

• 접수일: 2006년 5월 28일 •최초심사일: 2006년 6월 1일 •최종심사일: 2006년 6월 22일

## I. 서론

### 1. 연구의 배경 및 목적

21세기 지식정보화사회의 도래는 교육의 질적 고도화를 요구하고 있다. 즉 개인의 지식·정보 창출 및 활용능력을 길러주고 평생에 걸쳐 직업능력을 개발할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 이러한 교육의 질적 고도화는 기존의 학교교육과 이를 지도·감독하는 전통적인 행정체제만으로는 불가능한 것으로 이 사회에 적합한 교육 패러다임의 근본적인 변화를 요구하고 있다. 세계는 지금 지식정보화 시대라고 하는 문명사적 전환기를 맞아 새로운 변화에 대처하고 21세기에 걸맞은 새로운 교육 시스템을 구축·운영하기 위해 ‘지적자원(Knowledge Resource)’과 ‘인적자원(Human Resource)’을 가장 경쟁력 있는 부의 원천으로 삼고 있다.<sup>1)</sup>

OECD 국가들의 경우 이미 기업과 국가의 경쟁력이 지식의 창출과 확산 그리고 지식을 소화·흡수할 수 있는 능력에 의해 좌우된다고 보고 이것에 대한 지원체제를 정비하고 있으며 지식의 확산을 위한 프로그램을 개발하고, 대학·연구기관·기업 간의 네트워크를 강화하여 정보기반 시설의 확충을 위해 노력하고 있다. 특히 학습자, 교육자, 학교, 교육체계 등 교육의 전반에 변화가 일어날 것으로 예측하고 이에 따른 가이드라인을 제시하고 있다.

우리나라도 세계적인 인적자원관리의 추세에 발맞추어 교육부를 교육인적자원부(Ministry of Education and Human Resources Development)로 개편하면서, 장관을 부총리로 승격시켜 인적자원 정책과 관련된 부처를 총괄하는 역할을 부여하였다. 이는 교육인적자원부가 국가인적자원 개발을 책임지는 종합행정 부처로서 질 높은 인적자원개발을 통해 국제경쟁력을 높여야 할 시대적 요구와 필요에 부응하여 범정부적인 리더십을 발휘할 것을 요청받고 있는 것이다.

인적자원개발과 도서관은 매우 밀접한 관계를 가진다. 도서관은 지식정보를 제공할 뿐만 아니라 교육적으로도 다양한 기능을 수행하면서 인적자원개발과 밀접하게 관계한다. 특히, 학교도서관은 교육시설의 핵심시설로서 인적자원개발에 중요한 역할을 한다. 그러나 우리나라의 학교도서관은 입시위주의 주입식 교육방법과 정책당국의 무관심으로 인하여 자습실 또는 도서창고로 방치되는 악순환을 반복하여 왔다. 그리고 기존의 학교도서관은 단순히 교양도서와 참고도서만을 비치하여 운영하고 있기 때문에 그 필요성조차 인식되지 못하는 실정이다. 과거와 같이 개인의 적성과 능력, 그리고 독창성이 무시되고 교사와 교과서 중심의 획일적인 주입식 교육으로는 수시로 당면하는 문제를 해결할 수 있는 능력과, 필요한 정보를 활용할 수 있는 역량을 길러주지 못하기 때문에 정보홍수 속에서도 정보의 빈곤을 겪고 있는 것이다.

학생 중심의 열린 교육이나 자기 주도적 학습을 위한 교육개혁을 실현하기 위해서는 학교도서관의

1) 김신복, 교육부총리제 도입방안 연구(서울: 한국교원단체총연합회, 2000).

기능과 역할을 정상화하여 학교교육의 목적 달성은 물론 교육과정 전개에 기여할 수 있는 교육정보 센터로 전환되어야 한다. 결론적으로 학교도서관을 교육정보센터로 활성화하여 학생들에게 종합적인 학습 환경을 제공해 준다면 자기 주도적 학습이 가능해 지고 문제해결 능력을 육성하여 지식정보화 사회가 요구하는 인적자원을 개발할 수 있을 것이다.

이 연구의 목적은 제7차 교육과정 개정과 더불어 학교도서관 정책이 수립되기 시작하는 국민의 정부부터 오늘날까지 우리나라의 학교도서관 정책을 종합적으로 분석하기 위한 틀을 개발하고, 이 분석 틀에 맞추어 현행 학교도서관 정책과정을 평가하고 평가 결과를 토대로 향후 학교도서관 정책의 발전방향을 제시하는 데 있다.

## 2. 연구방법 및 제한점

본 연구에서는 우리나라 학교도서관 정책과정을 분석하기 위하여 학교도서관 관련 정책 및 교육 정책 그리고 교육정책 평가와 연계된 내용을 중심으로 관련 문헌과 자료를 수집·분석하였다. 우선 우리나라 교육제도와 제7차 교육과정 개정에 관한 자료는 교육인적자원부의 각종 보고서·홍보자료 등을 참고로 하였고, 학교도서관 정책을 분석하기 위해서 교육인적자원부의 ‘학교도서관 활성화 종합방안’과 이에 따른 후속 보고서 등을 참고로 하였다. 또한 정책과 정책평가에 대한 기초를 다지기 위해 다수의 정책학·행정학 문헌이 이용되었다.

다음으로 우리나라 학교도서관 정책과정을 종합적으로 분석할 수 있는 틀은 지금까지 제시된 여러 가지 교육정책 평가모형 중 정정길의 평가모형<sup>2)</sup>에 근거하고 있다. 이 연구에서는 학교도서관 정책과정을 ‘정책의제 설정’, ‘정책결정’, ‘정책집행’, ‘정책평가’ 과정으로 구분하여, 각 과정을 분석 영역으로 세분하여 평가기준을 정하고 세부평가항목별로 평가하는 학교도서관 정책 분석 틀이 개발되었다. 다만 ‘정책평가’ 과정은 아직 학교도서관 정책이 집행 중임을 감안하여 이 연구에서는 제외하기로 하였다.

이 연구의 제한점은 정량평가가 배제된 상태에서 정성평가만 이루어졌으며, 또한, 학교도서관 정책이 집행 중인 점을 감안하여 ‘정책평가’ 과정에 대한 평가가 제외되어 ‘학교도서관 활성화 종합방안’의 4대 중점추진과제에 대한 종합평가가 이루어지지 못한 점이라고 할 수 있다.

## 3. 선행연구

학교도서관 정책에 관한 선행연구는 한상완의 「지식기반사회의 학교도서관 정책방향」<sup>3)</sup>을 비롯

2) 정정길, 정책학 원론(서울: 대명출판사, 2003).

3) 한상완, 지식기반사회의 학교도서관 정책방향: 교육정책연구과제(서울: 교육인적자원부, 2001).

하여 다수의 연구가 이루어지고 있다. 그러나 학교도서관 정책 평가에 관한 연구는 한운옥의 「학교도서관 활성화 종합방안 사업평가 연구」<sup>4)</sup>와 변우열의 「2003년도 학교도서관 활성화 사업 평가」<sup>5)</sup>와 박홍석의 「도서관 활성화를 위한 향후 과제」<sup>6)</sup> 그리고 박철완의 「학교도서관 활성화 사업에 대한 효과분석과 만족도 조사연구」<sup>7)</sup> 등으로 한정되어 있다. 이는 그동안 정부에서 학교도서관과 관련된 정책이 입안된 적이 없어 관련 선행연구가 미흡하였다고 할 수 있다. 앞에서 열거한 학교도서관 정책 평가 관련 연구들도 정책학이나 행정학에서 제시한 정책평가 모형을 근거로 한 연구가 아닌 문헌정보학에 근거한 연구가 대부분이고, 연구방법에 있어서도 '정책의제 설정', '정책결정', '정책집행', '정책평가' 과정에 대한 평가 즉, 정책 본질에 대한 평가이기 보다는 정책이 집행된 후 변화된 도서관(시설, 인력, 장서)에 대한 평가가 다수를 이루고 있다.

## II. 교육정책과 학교도서관

### 1. 교육정책과 교육정책 평가

#### 가. 교육정책

교육정책에 대하여 Connant는 '교육에 관한 국가 또는 공공 단체의 행동 지침'이라고 하였고<sup>8)</sup>, Weaber는 '정책 산출을 목적으로 이미 수립된 절차를 통해 적절한 정치적 권력에 의하여 결정되는 활동'<sup>9)</sup>이라고 하였다. 백현기는 교육정책을 '정치적 권력과정을 거쳐서 형성된 어떤 교육계획이 실현되는 일체의 과정'<sup>10)</sup>이라고 정의하였고, 장재원은 '교육정책은 국가와 공공 단체가 국민의 동의를 바탕으로 교육 활동에 목적, 수단, 방법 등에 관한 최적의 대안을 정치적 권력 과정을 거쳐서 의도적, 합리적으로 선택·결정하여 국가의 공권력에 의해 강제적으로 집행해 나가는 교육을 위한 계획 내지 행동지침'<sup>11)</sup>이라고 하였다.

김종철은 교육정책을 '사회적·공공적·조직적 활동으로서의 교육활동을 위하여 국가와 공공 단체가 국민 또는 관련 주민의 동의를 바탕으로 공적으로 제시하며, 공권력을 배경으로 강행성을

- 
- 4) 한운옥, 학교도서관 활성화 종합방안 사업평가 연구: 교육정책연구과제(서울: 교육인적자원부, 2003).
  - 5) 변우열, 2003년도 학교도서관 활성화 사업 평가: 교육정책연구과제(서울: 교육인적자원부, 2003).
  - 6) 박홍석, 도서관 활성화를 위한 향후 과제: 교육정책연구과제(서울: 교육인적자원부, 2003).
  - 7) 박철완, 학교도서관 활성화 사업에 대한 효과분석과 만족도 조사연구: 교육정책연구과제(서울: 교육인적자원부, 2005).
  - 8) Conant, (1964), Shaping Educational Policy(New York: McGraw Hill Book Co, 1964).
  - 9) Anices F. Weaber, Educational Policy.(New York: The Interstate Printers & Publishers, 1975).
  - 10) 백현기, 교육정책연구(서울: 교육자료사, 1960).
  - 11) 장재원, 교육정책 평가모형 개발과 고등학교 평준화 정책의 평가연구(박사학위논문, 한양대학교대학원, 행정학과, 1992).

가지는 기본방침 또는 지침<sup>12)</sup>이라고 그 개념을 정의하고 있다.

앞에서 제시한 개념들을 정리해 볼 때 교육정책은 한 번 수립되면 많은 학생과 학부모 등의 행동 양식에 영향을 미치고, 수정하거나 보완하는 데에 일정한 시간과 절차가 요구되기 때문에 정책결정에 있어서 적합성, 실현 가능성, 합리성은 물론 여러 국민적인 합의를 거친 민주성을 고려하여 정책 목표를 설정하여야 하고 집행과정에 있어서도 일관성을 유지함으로써 갈등요인을 최대한 줄이는 신중하고 치밀한 정책설정이 필요하다.

#### 나. 교육정책 평가

교육을 포함한 사회 전반의 프로그램에 대한 관리와 행정에 있어서 평가는 매우 중요한 기능을 수행하며 어떤 정책이든 프로그램의 지속, 변경, 개선 혹은 종결시키는 데 사용될 수 있는 유용한 정보를 제공해 준다.

교육정책 평가는 교육정책의 결정이나 집행 후의 제 과정에서 시행되며 어떤 준거에 의한 가치 판단을 내포한다. 평가활동은 합리적 과정이며 과학적인 문제해결 방식과 반성적 사고방식을 본질로 하는 교육정책 순환과정의 하나로 파악된다.<sup>13)</sup> 일반적인 교육정책 평가의 목적으로는 의사결정과 정책형성을 위한 기초 제공, 학생 성취도의 사정, 교육과정의 평가, 학교의 평가인정, 공공 보조금 지출의 감사와 교육자료 프로그램의 개선 등을 들고 있다.

교육정책 평가는 형성평가와 총괄평가 그리고 내부평가와 외부평가로 구분된다. 형성평가는 현재 진행 중인 교육활동이나 프로그램을 개선하거나 보완하는데 필요한 정보를 수집하여 유용한 평가 정보를 프로그램 관리자에게 제공한다. 총괄평가는 특정 교육활동이나 프로그램이 종료된 후에 그것의 효과를 최종적으로 판단하는 역할로 교육정책이 집행되고 난 후에 정책이 사회에 미친 영향을 추정하는 판단 활동을 말한다. 내부평가는 정책이나 프로그램이 집행되는 조직내부에서 이루어지는 것을 말하며, 외부평가는 외부기관이나 집단에 의해 수행되는 것을 말한다. 일반적으로 정책평가에서 형성평가는 내부평가자에 의해 실시되며, 총괄평가는 외부평가자에 의해 실시된다고 하겠다.<sup>14)</sup>

#### 다. 학교도서관과 교육

지식정보화사회는 지식과 정보의 양이 폭발적으로 증가하여 점차 복잡화·다양화·전문화되고 있기 때문에 사회, 문화, 경제 분야는 물론 학교교육에 있어서도 다양한 변화를 가져오게 되었다. 이러한 새로운 환경에 능동적으로 대처하기 위하여 세계 각국에서는 다양한 연구와 교육개혁이

12) 김종철, 한국교육정책연구(서울: 교육과학사, 1960).

13) 김종철, 한국교육정책연구(서울: 교육과학사, 1990).

14) 박성복, 이종열, 정책학 원론(서울: 대영문화사 1993).

이 이루어지고 있다. 이런 환경변화에 따라 학교도서관도 독서를 통한 인성교육은 물론 교수·학습 과정에 필요한 다양한 정보자료를 제공하여 열린 교육이나 자기 주도적 학습을 가능하게 하는 학교교육의 핵심인 동시에 교육과정 운영을 위한 필수적인 기관으로 그 중요성이 강조되고 있다. 학교도서관과 교육과의 관계는 크게 학교도서관을 이용한 교육과 학교도서관에 대한 교육으로 나누어 볼 수 있다. 학교도서관을 이용한 교육은 학교도서관이라는 시설과 자료 그리고 사서교사를 교수·학습에 활용하는 것으로 협력수업과 독서교육 등이 포함된다. 그리고 학교도서관에 대한 교육은 학교도서관의 다양한 정보자료를 효과적으로 활용하여 문제해결에 활용할 수 있도록 하는 이용지도를 의미한다.

## 2. 학교도서관 정책

도서관정책에 대하여 여러 학자들은 다양한 정의를 내리고 있으나 이제원은 '도서관이 본래의 기능을 수행할 수 있도록 기본방침이나 지침 등을 제도화(조직화, 법제화, 헌장, Standard, Guidelines 등)하여 국민의 문화적 삶의 질 향상에 기여하는 전반적인 과정'<sup>15)</sup>이라고 정의하였다.

학교도서관은 교육의 다른 부문과는 달리 교육적 효과를 가시적으로 측정하기 어렵고 잠재적인 성향이 있기 때문에 학교 현장의 우선순위에서 소외되고, 다른 관종의 도서관 같이 구성원들의 자생적인 요구에 의해서 발전하는 데 한계가 있으며 제도적인 지원이나 정책적인 뒷받침 없이는 발전하기 어렵다. 따라서 정부나 지방자치단체의 정책적인 방침과 그것을 이루기 위한 수단으로서 계획과 전략을 구체적으로 수립하여 추진할 필요가 있다.

본 연구에서는 학교도서관 정책을 '지식정보화시대에 적합한 창의적이고 자율적인 인재양성을 위한 교육의 핵심 시설로서의 기능을 수행할 수 있도록 기본방침이나 지침 등을 제도화하여 전인적인 인재를 양성하는 전반적인 과정'이라고 정의한다.

# Ⅲ. 학교도서관 정책 평가 틀 개발

## 1. 정책평가 모형

학교도서관 정책을 종합적으로 분석하기 위한 분석의 틀은 정정길의 교육정책 평가모형에서 활용하는 분석체계를 이용하여 '정책의제 설정', '정책결정', '정책집행' 등 3 단계의 과정으로 구분

15) 이제원, "도서관 정책 추진을 위한 행정체계 조직화 방안에 관한 연구," 한국도서관·정보학회지, 제 36권 제 4호, pp.118-119.

하였다. 각 과정은 다시 분석영역으로 세분하고 분석영역별로 평가기준을 적용하여 세부평가항목을 평가하는 학교도서관 정책 분석 틀을 개발하였다.

학교도서관 정책의제 설정 과정과 관련하여서는 ‘정책배경 진단’과 ‘정책형성 과정’을, 정책결정 과정 평가에서는 ‘정책목표 설정’과 ‘정책의사 결정’을, 정책집행 과정 평가에서는 ‘정책집행 계획’, ‘정책집행 방법’을 각각 분석영역으로 설정하였다.

## 2. 정책평가 기준

학교도서관 정책 평가의 기준으로서 ‘대응성’, ‘민주성’, ‘적절성’, ‘효과성’, ‘실행 가능성’, 그리고 ‘일관성’ 등을 정책과정(Policy Process)에 따라 평가기준으로 삼았다.<sup>16)</sup> 이러한 기준들을 선정하는 이유는 각 과정에 따라 학교도서관 정책에서 지향하고 고려되어야 할 가치가 있는 것으로 판단되었기 때문이다.

대응성(Responsiveness)은 정책을 둘러싸고 있는 여러 가지 요소들과 조화를 이루는 것을 의미한다. 시대적인 요청이나, 특정 집단 전체 주민의 필요와 욕구, 선호와 가치 등에 어느 정도 대응하느냐를 뜻하는 것이며, 주민의 만족도나 수혜자의 호응 등을 의미한다. 대응성은 정책상황 변화에 대처하여 정책을 유지하는 것이 여러 가지 측면에서 오히려 불합리하거나 부적절하고, 대상 집단에게나 국민의 입장에서 변화되는 것이 바람직할 때는 수정·보완 또는 정책전환이 이루어지는 것이 유리하다는 내용을 의미한다. 대응성에 관한 기준은 정책의제 설정 과정 중 정책배경 진단 영역에서 시대적 요청에 적절하게 부응하였는지?를 국내·외의 교육적 상황에 주체적인 대응 정도를 분석하는 척도로 사용하였다.

민주성(Democracy)이란 정책의제 설정 등의 과정에서 관련 전문가들이나 교육 주체들의 참여와 합의, 공감대 확산 등이 얼마나 폭 넓게 이루어졌는가? 하는 것을 의미한다. 즉, 정책과정의 공개와 관련 집단의 의사결정에 대한 참여정도를 판단하기 위한 기준을 말하는 데, 정책은 사회문제를 해결하고 국민의 복리를 증진시키려는 것이기 때문에 그 결정과정이 소수가 독점하여 결정하는 것이 되어서는 안 되기 때문이다. 조금 더 넓은 층의 여론을 청취하고 의견을 모으기 위해서는 이익집단 및 관계 기관과의 합의와 절충을 거치고 전문가들의 의견을 구해야 한다. 따라서 정책결정 과정의 민주성을 평가하기 위해서는 이런 과정이 얼마나 존중되었는가를 밝혀야 한다. 민주성이 정책결정 과정에서 평가기준으로 사용될 경우, 정책의 영향을 받는 대상 집단 간의 이해 충돌을 피하거나 최소화하기 위해 정책방향 및 결정과정을 널리 공개하여 많은 사람들이 참여하고, 그들의 의견을 자유로이 제시할 수 있게 하여야 한다. 이를 위해 각종 세미나 및 공청회 개최, 질문지 조사와 같은 의견수렴 등의 민주적 절차를 거치는 것 자체가 귀중한 가치를 지닌다.

16) 장재원의 박사학위논문에서 제시한 평가기준을 학교도서관 정책과정에 분석영역별로 대입하였다.

적절성(Appropriateness)이란 원하는 산출이 실제로 가치가 있는 것이냐? 하는 기준으로 정책 목표나 그 목표달성을 위해 동원되는 정책수단·방법이 적절한 것이냐? 그리고 사회적으로 타당하고 적합한 것이냐? 하는 것을 의미한다. 정책목표의 적절성, 적합성, 타당성, 대응성 등은 모두 정책문제를 해결하기 위한 정책목표에 대한 평가 기준으로는 유사성이 강하다고 할 수 있다. 교육정책 분야에서도 적절성의 기준은 정책 환경의 진단, 그리고 정책목표의 설정과 이를 구체화하기 위한 정책적 노력이 어느 정도 적절하게 이루어졌는가를 판단하기 위한 것으로, 교육적인 문제점을 바람직한 상태로 해결하기에 적절한 것이어야 한다는 데 초점이 있다. 그 목표는 어디까지나 사회의 보편적인 가치 규범에 어긋나지 말아야 하며, 교육정책 목표일 경우 교육의 상위 가치체계인 교육이념이나 교육목표에 어긋나지 않는 타당성을 지녀야 한다는 의미도 포함되어 있다. 또한 목표는 양적일 수도 있고 질적일 수도 있으며, 하나의 정책에는 보통 두 개 이상의 목표가 있을 수 있는 데 이럴 경우 목표들 간에 모순·충돌이 있는 경우가 많다. 이때 사회전체의 입장에서 가장 바람직한 것을 우선순위로 결정 하면 그 목표는 적합하다고 할 수 있다.

효과성(Effectiveness)이란 수립된 정책수단이 정책목표를 달성하는 데 얼마나 가치 있는 산출물을 얻느냐의 기준이다. 정정길은 정책수단의 평가기준으로 널리 알려진 것이 효율성과 효과성이라고 하면서 원래 정책수단은 정책목적 달성을 위한 수단이므로 정책수단이 어느 정도 정책목표를 달성하느냐를 기준으로 하여 정책수단의 잘잘못을 평가하는 것은 당연하다고 설명한다. 또, 효과성은 수립된 정책수단이 정책목표를 달성하는 데 있어서 효과적인가를 보는 미래 가능성에 대한 의미가 된다.

실행가능성(Feasibility)이란 정책집행 계획이 현실적으로 실현가능한지를 판단하기 위한 기준으로 정책의 계획이나 목표가 집행과 수단을 통해 실현될 가능성이 있느냐? 라는 문제이다. 만약 어떤 수단과 방법을 통해서도 도저히 실현될 가능성이 없는 목표라면 그 목표는 적합성이 없는 공허한 것이라고 볼 수밖에 없다.

일관성(Consistence)은 당초의 기본계획과 세부추진계획대로 일관성을 유지하고 집행에 옮겨지고 있느냐? 하는 것이다. 정책은 정책결정 후 시간의 변화에 따라 정책상황도 함께 변하여 정책을 당초의 목표와 계획대로 추진하기 어려운 여러 가지 제약 요인이 발생하게 된다. 이러한 정책상황 변화에도 불구하고 원래의 계획대로 추진·집행해 나가는 정도라고 할 수 있다. 이러한 일관성에는 두 가지 측면이 있다. 하나는 관련된 타 정책과의 일관성인데, 새로이 결정된 정책이 타 정책과 모순·대립될 경우 타 정책의 관련 부분을 수정하지 않으면 집행이 어렵거나 집행에 따른 부작용이 수반된다. 또 다른 하나는 시간이 변하여 정책이 결정될 때와 다른 상황의 전개로 정책의 수정·종결 등의 변화를 필요로 하는 경우가 있다. 이 경우에는 새로운 정책을 결정할 때와 같은 과정을 밟게 된다. 그렇지 않으면 대상 집단 및 국민의 신뢰를 잃게 되어 추진·집행에 커다란 타격을 받게 된다. 이와 같이 정책집행의 일관성에서는 타 정책과의 모순·대립 여부와 시간의 흐름에 따른 정책상황



변화에 대응하여 원래의 계획대로 변함없이 일관성 있게 집행되어 나가는가? 하는 점이 평가의 초점이 된다.

### 3. 정책평가 항목

#### 가. 정책의제 설정 과정

학교도서관 정책의제 설정 과정은 ‘정책배경 진단’, ‘정책형성 과정’의 두 영역으로 구분하였으며 각 영역에서는 평가기준에 따라 세부평가항목으로 구분하였다.

‘정책배경 진단’ 영역에서는 ‘대응성’을 평가기준으로 하여, ‘시대적 요청에 적절하게 대응하였는가?’를 평가항목으로 하였다. 이에 대한 세부평가항목은 ‘국내의 교육 내·외적 상황에 적절하게 대응하였는가?’와 ‘국제적인 학교도서관의 동향을 주체적으로 수용하기 위한 노력을 기울였는가?’이다.

‘정책형성 과정’ 영역에서는 ‘민주성’을 평가기준으로 하여, ‘학교도서관 관련 집단들의 의견이 반영되었는가?’를 평가항목으로 하였다. 이에 대한 세부평가항목은 ‘학교도서관에 대한 사회적 공감대가 형성되었는가?’와 ‘학교도서관 정책 대상자와 관련자(단체) 등의 의견 수렴과정이 있었는가?’이다.

#### 나. 정책결정 과정

학교도서관 정책결정 과정과 관련해서는 ‘정책목표 설정’과 ‘정책의사 결정’의 두 영역으로 구분하였다.

‘정책목표 설정’ 영역에서는 ‘적절성’을 평가기준으로 하여, ‘교육정책에 학교도서관 핵심 과제가 적절하게 설정되었는가?’를 평가항목으로 하였다. 이에 대한 세부평가항목은 ‘정책목표가 학교도서관의 비전을 함축하고 있는가?’와 ‘교육인적자원부 주요업무계획에 학교도서관 정책이 포함되었는가?’이다.

‘정책의사 결정’ 영역에서는 ‘효과성’을 평가기준으로 하여, ‘관련 기관 간 협조는 유기적으로 이루어졌는가?’를 평가항목으로 하였다. 이에 대한 세부평가항목은 ‘제7차 교육과정에 학교도서관이 반영되었는가?’와 ‘교육인적자원부와 시·도 교육청, 그리고 학교 현장의 협조 체계가 효율적으로 이루어졌는가?’이다.

#### 다. 정책집행 과정

학교도서관 정책집행 과정과 관련해서는 ‘정책집행 계획’과 ‘정책집행 방법’의 두 영역으로 구분하였다.

‘정책집행 계획’ 영역에서는 ‘실현 가능성’을 평가기준으로 삼아 ‘교육인적자원부의 정책 집행계획은 실현가능하게 수립 되었는가?’를 평가항목으로 하였고 ‘조직구성, 법적제도, 예산확보 등이 제대로 이루어 졌는가?’와 ‘인력배치 및 전문성 제고방안은 마련되었는가?’를 세부평가항목으로 삼았다.

‘정책집행 방법’ 영역에서는 ‘일관성’을 평가기준으로 하여 ‘교육인적자원부는 집행계획과 집행 과정에 일관성을 보였는가?’를 평가항목으로 하였다. 이에 대한 세부평가항목으로는 ‘학교도서관 정책을 일관성을 가지고 집행하였는가?’와 ‘정책 모니터링을 통한 정책개선 노력은 있었는가?’이다.

## IV. 학교도서관 정책 평가

### 1. 정책의제설정

#### 가. 정책배경 진단

정책배경 진단은 ‘시대적 상황에 적절하게 대응하였는가?’ 즉, 대응성을 평가기준으로 하여 ‘국내의 교육 내·외적 상황에 적절하게 대응하였는가?’와 ‘국제적인 동향을 주체적으로 수용하기 위한 노력을 기울였는가?’를 세부평가항목으로 삼았다.

지금 우리는 과거 어느 때보다도 사회적으로 변화가 많은 시대에 살고 있다. 수십 년 간 유지되어 온 체제의 변화와 그에 따른 자본의 재구성, 생명공학과 컴퓨터 테크놀로지의 발달에 의한 새로운 인류문명사의 개벽 등으로 많은 변화와 탈바꿈이 시도되고 있다.

그 중에서도 대표적인 것이 지식정보화사회로의 이행이다. 과거 산업사회에서는 에너지와 자본이 사회발전의 원동력으로 꼽혔지만 지식정보화사회에서는 지식과 자원이 정보가 되며, 사회발전의 견인차가 된다. 따라서 지식정보화사회는 여러 가지 단편적인 정보들이 이제는 그 자체가 자원으로 활용되고 상품가치를 지니기도 한다는 의미의 수준에서만 아니라, 조직되고 다듬어진 지식을 생산·사용하고 교환·확산하여 재구성할 때 거기서 창출되는 생산적 힘과 사회적 가치에 우리의 삶이 크게 의존하게 되는 사회를 가리킨다. 그러므로 지식정보화사회에서 추구하는 지식의 성격과 가치는 과거 산업사회에서의 그것과 달라질 수밖에 없는 것이다.

다음은 정보화에 의한 교육패러다임의 변화로서 그 양상은 다음과 같이 예측되고 있다. 첫째, 교육정보화는 학교가 교육 부문에서 차지하던 독점적 지위를 위태롭게 하고 다양한 교육 기관들과 경쟁하게 함으로써 학교의 지식 생산성이 이전보다 더욱 더 향상될 것이다. 둘째, 멀티미디어 학습 자료를 이용함으로써 교사들은 과거의 지루하고 반복적인 일에서 자유로워지고 학생들은 다양한 매체를 이용해 스스로 학습하는 독립적인 학습자가 된다. 따라서 학습형태가 노동 집약형에서 과정 중심형으로 전환된다. 셋째, 멀티미디어 학습 환경을 통해서 지식정보화사회에서 성공적으로 작업을

수행할 수 있도록 학교교육이 고차원적 기본능력을 배양하는 방향으로 전환된다. 다섯째, 교육이 학교의 전유물로 끝나지 않고 기업, 연구소, 정부, 각종 사회단체들과의 파트너쉽을 형성하여 교육 서비스의 질을 높이고 교육 훈련비의 절감을 도모하게 된다.

세계화·정보화·다양화를 지향하는 교육체제의 급속한 변화와 과학기술과 학문의 급격한 발전, 경제·산업·취업구조의 변혁, 교육 수요자의 요구 등 교육을 둘러싸고 있는 내·외적인 체제 및 환경과 수요의 대폭적인 변화가 일어나고 있다. 이러한 변화는 그 질과 속도와 범위가 지금까지 학교교육에서 다뤄 온 교육내용 전반에 걸친 근본적이고 종합적인 검토와 개혁을 요구한다. 이와 같은 시대적·교육적 요청에 부응해 교육인적자원부는 96년 3월부터 초·중등학교의 교육과정 개정 계획을 수립·추진하여 정부수립 후 일곱 번째로 제7차 교육과정을 개정·시행하였다.

교육과정 체제 및 구조개선 기초연구, 교원·학생·학부모의 요구조사, 교육과정 국제비교연구 등을 통해 교육과정 개정의 기본방향을 '21세기의 세계화·정보화시대를 주도할 자율적이고 창의적인 한국인 육성'으로 설정하고 시행에 들어 간 것이다. 이 기본 방향에 따라 초·중등학교 교육과정 총론 개정시안의 연구개발을 한국교육개발원 교육과정개선위원회에 위탁하고 심의과정을 거쳐 97년 '교육과정 총론의 편제와 시간배당 기준' 개선안을 우선적으로 확정·발표한 바 있다. 교육인적 자원부는 이 교육과정 편제를 바탕으로 '교과 교육과정(각론) 개발지침'을 작성·제시하고, 서울대학교 등 14개 연구기관, 대학·학회에 교과별 각론 개정시안의 연구개발을 위탁하였다. 개정시안에 대한 각종 협의회, 공청회, 그리고 시·도 교육청과 학교의 현장검토와 심의 및 수정·보완을 거쳐 97년 12월 제7차 초·중등학교 교육과정을 교육부 고시 제1997-15호로 확정·고시하였다.

제7차 교육과정이 시행되면서 공급자 중심의 교육이 수요자 중심으로, 기술 중심이 인간 중심으로, 교수 중심이 학생 중심으로 변화하는 등 교육의 패러다임이 변화하고 있다. 특히, 창의적이고 자기 주도적 학습체제를 구축함에 있어서 핵심적인 기반시설을 학교도서관으로 보고 있다.

〈표 1〉 제7차 교육과정의 방향

기존 교육과정	제7차 교육과정
공급자 중심 교육	수요자 중심 교육
획일화 교육	다양화·특성화 교육
규제와 통제중심 운영교육	자율과 책무 기반 운영교육
획일적 균일주의 교육	자유와 평등의 조화교육
분필 중심의 단편 교육	정보화를 통한 열린 교육
질 낮은 교육	평가를 통한 질 높은 교육

유네스코(UNESCO)는 교육·과학·문화의 보급 및 교류를 통하여 국가간의 협력증진을 목적으로 설립된 국제연합의 전문기구로서 1946년 발족한 이래 평생교육과 인류에 기여하는 과학, 세계 유산의 보호와 창의성을 바탕으로 문화발전에 크게 기여하였으며 세계 각국의 교육, 문화정책 방향이나 개발의

들을 제시하고 있다. 최근에는 정보분과위원회(Information and Informatics Division)를 신설하여 각국의 정보정책과 전략을 제시하고 있으며, 21세기 지식정보화사회에 있어서 도서관은 세계 정보문화유산의 공동체 건설을 위한 핵심 기관임을 천명하고 있다. 특히, 학교도서관은 모든 가르침(Teaching)과 배움(Learning)의 근간을 이루는 핵심시설임을 인식하여 1998년에 도서관 전문기구인 국제도서관연맹(IFLA: International Federation of Library Associations)과 공동으로 학교도서관 정책 선언문을 채택하였다.<sup>17)</sup>

또한, 국제연합 아동기금(UNICEF)에서는 ‘아동의 권리(Rights of the Child)’를 채택하였으며 원칙7에 ‘모든 아동은 자유롭게 교육받을 권리’가 있음을 천명하고 있다.<sup>18)</sup> 이 원칙과 구현을 위해 국제학교도서관협회(IASL: International Association of School Librarianship)에서는 학교도서관 정책 성명서를 채택하여 학교도서관의 기능, 자료, 시설, 직원 및 교육에 대한 기본적인 정책방향을 제시하고 있다.

한편, 정부간 기구로서 국제적으로 공신력을 인정받고 있는 OECD의 교육위원회(Education Committee)는 교육과 훈련, 지식 경제에 필요한 인력양성 등에 대한 주요 이슈 파악과 정책경험 교환, 우수 정책사례 교환 등을 통하여 회원국의 교육정책 개발을 지원하고 있다. OECD의 교육위원회는 최근 21세기 학습 사회의 변화에 따른 새로운 관리체제 구축, 질적으로 우수한 학습 환경체제의 구축을 위해서 학교시설 개선프로그램(PEB: Programme on Educational Building)을 추진하고 있다.<sup>19)</sup> PEB 프로그램에서는 정보의 폭발적인 증가와 새로운 정보기술의 등장 그리고 평생학습과 지식기반 경제사회의 도래로 학교도서관의 역할과 기능, 그리고 물리적 요건이 달라져야 할 필요성을 인식하고 ‘학교도서관 정보자원센터’에 대한 정책보고서(School Library and Resource Center, OECD, 2001)를 발표하였다.<sup>20)</sup> 이 보고서는 영국, 프랑스, 이탈리아, 벨기에, 호주 등 22개국의 교육가, 행정가, 사서교사, 컴퓨터 전문가로 구성된 67명의 대표단이 포르투갈의 리스본(Lisbon)에서 세미나를 개최하고, OECD의 교육 연구혁신센터(CERI: Centre for Educational Research & Innovation)의 검토를 거쳐 발표된 것이다.

이와 같이 국제기구들은 물론 전문 국제단체에서도 학교도서관이 갖는 교육적 역할의 중요성을 인식하고 있다. 따라서 학교도서관에 교수 학습에 필요한 시설과 공간 그리고 정보자료 등을 갖추고 전문직원을 배치해야 하며, 이를 위해 지방 및 지역 그리고 국가 당국에서는 이에 대한 책임자로서 구체적인 입법조치와 정책을 수립하고 집행해야 함을 촉구하고 있다. 특히, OECD의 정책보고서에서는 학교도서관의 ICT기술 도입과 지역사회에 대한 개방 및 이용자 확대, 인적자원의 중요성, 정보격차 해소 등 미래지향적인 학교도서관 정책방향을 제시하고 있다.

17) <http://www.lrs.org/impact.asp>

18) <http://www.unicef.org/crc>

19) 이희수 외, 학교도서관 활성화 대책 수립 계획 연구: 인적자원정책연구과제(서울: 교육인적자원부, 2002).

20) OECD, School Library & Resource Center(Paris: OECD, 2001) pp.120-130.

미국은 19세기 초반부터 근대 교육의 창시자로 알려진 Horace Mann과 뉴욕 주(州)의 주지사였던 DeWitt Clinton의 주창으로 학교구(School District) 도서관에 도서관구입비를 교부할 수 있는 주 교육법을 마련함으로써 학교도서관 발전의 토대를 마련하였다. 이를 계기로 1838년에 메사추세츠 주(州), 1839년에 코네티컷 주(州) 등 여러 주(州)에서 학교도서관 관계법을 채택하기 시작하였고 전국으로 확산하였다. 19세기말 아동의 생활, 개성, 자발성을 존중하는 아동중심의 신교육 운동이 활발하게 전개되었다. 신교육 운동을 주도한 John Dewey가 '학교교육에 있어서 도서관과 도서관의 역할을 강조하였고, 이를 신봉한 진보주의 교사 모임에서 정부의 예산지원을 받아 1910년부터 1913년까지 'Winnetka Plan'과 'Dalton Plan'을 전개함으로써 학교도서관에 자료를 갖추고 학교 도서관이 급성장 하는 계기를 마련하였다.<sup>21)</sup>

미국의 학교도서관 정책은 연방 수준, 주(州) 수준, 지역 혹은 학교구 수준 그리고 학교 수준의 미디어프로그램으로 구분해 볼 수 있다. 즉, 연방 정부수준의 공통성과 주(州) 및 지역, 학교 수준의 다양성을 동시에 추구하고 있다. 연방 정부 수준에서는 도서관협회(ALA), 학교도서관협회(AASL), 교육공학회(AECT) 등 전문 단체에서 마련한 학교도서관 관련 기준을 승인·채택하고 이러한 기준의 목표 달성을 위해 필요한 제원 뒷받침을 위한 법률을 마련하고 있다. 이를 바탕으로 주(州) 정부에서는 관련 법규 및 기준을 설정하고, 지역 및 학교구 그리고 학교 현장에서 적용하도록 하고 있다.

1920년 최초의 학교도서관 기준을 마련한 이래 학교교육의 발전과 교육사조에 따라서 지속적으로 학교도서관에 관한 정책을 병행·추진함으로써 발전을 거듭하고 있다. 1973년 이후에는 학교도서관의 시설, 자료, 전문직원 배치 등의 인프라 구축과 양적기준을 충족시키는 데 정책이 집중된 반면 1975년 이후에는 학교도서관의 기본적인 인프라와 인적자원을 활용하여 교육의 질적 수준을 높이고 학교 교육과정에 어떻게 기여할 것인가에 초점을 맞춰 정책이 개발·추진되고 있다. 또한 1994년에 개정된 '초·중등법(Elementary and Secondary Act)'과 1996년에 개정된 '도서관 서비스 및 정보기술법(Library Service and Technology Acts)'에 근거한 예산 확보, 학교도서관의 질적 기준인 '정보활용력 : 학습을 위한 협력 체제 구축(Information Power: Building Partnership Learning)'에 의해서 학교도서관은 학교교육의 핵심 시설로서 교육과정 운영에 중추적인 역할을 담당하고 있으며 세계에서 가장 우수하게 학교도서관을 운영하고 있는 국가로 인정받고 있다.

영국의 학교도서관은 1870년 '초등교육법(Elementary Education ACT)'에 의해서 학교도서관이 설립되기 시작하여 1988년에 제정된 '교육개혁법(ERA : Education Reform Act)'에 근거하여 국가의 정책을 반영하고, 교육개혁 차원에서 교육계의 꾸준한 연구 개발로 성장을 거듭하고 있다. 영국의 학교도서관 정책은 의회에서 법으로 정하고, 그 입법에 따른 시행은 각 지방 정부에서 주관하고 있다. 미국과 마찬가지로 전문 단체(BLA : British Library Association)에서 학교도서관에 관한

21) 교육인적자원부, 학교도서관 활용 우수 사례: 2002 학교도서관 활성화 장학자료(서울: 교육인적자원부, 2002)

기준을 정하고 중앙 정부에서는 이를 인정·채택하는 방식을 취하고 있다.

1970년 영국도서관협회에서 제정한 학교도서관 기준 즉, ‘학교도서관 자원센터(School Library Resource Center)’에서는 학교도서관의 교육적 역할을 종합적으로 인식하고, 학교도서관 정책과 설비를 위한 목적과 기능 그리고 조직과 재원, 직원과 정보 자료 등에 대한 최저 기준을 설정하고 있다.<sup>22)</sup> 그 이후 교수-학습의 변화와 교육과정의 변화에 대응하기 위한 학교도서관의 정책기조로서 1977년에 ‘Library Resource Provision in School’이 발표되었다. 이 기준은 학교도서관 정책과 설비를 위한 재정보조와 학습자료 확보, 전문직 사서교사의 역할, ‘배우는 방법을 배우는’ 학습기법에 관한 사항을 규정하고 있다.

일본은 2차 세계대전 후 미국 교육사절단의 영향을 받아 학생이 주체가 되는 교육개혁 방안과 더불어 학교도서관의 중요성을 강조하고 있다. 일본은 昭和 28년(1953)에 학교도서관 기준을 설정하고 이를 법제화하여 세계적으로 유례를 찾기 어려운 ‘학교도서관법’을 독립 법으로 제정하여 학교도서관 정책의 근간을 이루고 있다.<sup>23)</sup>

이 ‘학교도서관법’에서는 ‘학교도서관은 학교교육에 있어서 필수적인 기본 설비’로서 학교도서관을 반드시 설치하고(3조), 전문직 사서교사의 의무배치와 양성(5조), 공공 자금의 지원에 대한 국가의 책임(13~15조) 사항을 규정하고 있다. 한편, 학교도서관법의 이념을 구현하기 위해서 문부성이 1959년에 ‘학교도서관 기준’을 제정하여 학교도서관의 기본도서와 연간 증가 수를 규정하고 있다. 1993년 3월 29일에는 문부성 초등·중등 교육국장 통지로 ‘학교도서관 도서표준’을 설정하여 고등학교를 제외하고 의무교육 대상인 초등학교와 중학교를 대상으로 ‘학교도서관 도서정비 신5개년 계획’을 수립하여 5년간 약 500억 엔을 투입하였다. 그 후 5개년 계획이 종료된 1998년부터 2000년까지 매년 약 100억 엔의 예산을 지원하였다.

한편, 21세기 지식정보화사회에서 요구하는 인재를 육성하는 데 있어서 학교도서관의 중요성을 인식하였다. 학교도서관 운영의 핵심적인 역할을 담당하는 사서교사를 체계적으로 양성하여 발령을 촉진하기 위해 1997년 의원 입법으로 ‘학교도서관법(법률 제76호)’을 개정하여 2003년 3월까지 모든 학교에 사서교사를 의무적으로 배치하도록 하였다.

일본의 학교도서관 정책은 문부성을 중심으로 기준과 정책방향을 설정하고 있다. 미국이나 영국에 비해 다소 양적인 기준에 치우쳐 있으나, 독서를 통한 인간형성 및 평생교육을 강조하는 질적인 측면도 포함되어 있다. 이러한 문부성 중심의 학교도서관 정책추진으로 인해 일본의 학교도서관은 급성장하고 있으며 우리나라의 교육과정에 해당하는 ‘신 학습 지도요령’에 시청각 교재 및 교육 기기 등 교재·교구의 적절한 활용을 위해 학교도서관을 계획적으로 이용하도록 권고함으로써 학교 도서관과 교육과정 간의 연계를 전략적으로 추진하고 있다.

22) <http://www.slainte.org.uk>

23) 이희수 외, 전거서

#### 나. 정책형성 과정

정책형성 과정은 ‘관련 집단들의 의견은 반영되었는가?’ 즉, 민주성을 평가기준으로 하여 ‘학교도서관에 대한 사회적 공감대 형성’과 ‘정책 대상자 및 관련자(단체) 의견수렴’을 세부평가항목으로 삼았다.

학교도서관에 대한 사회적 공감대를 형성하기 위하여 언론을 통한 학교도서관 캠페인이 대대적으로 전개되었다. 한겨레신문사는 1998년부터 서울시교육청과 함께 ‘21세기 학교에서 준비합시다.’라는 교육캠페인을 매주 전개하였으며, 이 캠페인의 일환으로 1998년 10월부터 1999년 4월까지의 ‘사회의 책을 학교로’라는 슬로건으로 학교도서관과 독서교육을 위한 기사를 집중적으로 보도하기도 하였다. 특히, 특기할 만한 것은 이 기간 중 10월 8일부터 12월 6일까지 매주 학교도서관 운영에 관한 전반적인 원리와 기술을 10회에 걸쳐 보도하여 학교도서관 설치·운영에 도움이 될 수 있도록 하였다. 이 기획기사의 내용은 독자들의 호응에 힘입어 ‘21세기 책으로 합시다.’라는 제목의 학교도서관 매뉴얼로 제작되어 전국 초·중·고등학교와 공공도서관 등에 무상으로 배포되었다. 이는 중앙일간지를 통한 지속적인 캠페인의 영향으로 학교도서관에 대한 인식 지평을 확대하는 계기가 되었다.

KBS 9시 뉴스에서 ‘지식·정보화 사회의 중심기지’라는 집중기획 보도와, ‘TV! 책을 말하다’, MBC의 ‘책! 책! 책! 책을 읽읍시다’와 ‘기적의 도서관’ 등 도서관 관련 프로그램을 방영한 것을 계기로 각종 언론매체에서 도서관을 21세기의 지식의 보고로 집중 보도함으로써 국민들의 도서관에 대한 인식을 높이는 계기를 마련하였다.

이 밖에도 언론의 독서캠페인은 정치인, 문인 등 사회 저명인사와 시도교육감 등 교육행정의 최고결정권자들이 참여하고 지원하게 하는 성과를 이끌어내기도 하였으며, 교사와 학부모, 그리고 시민단체들이 실험적으로 전개하는 학교도서관 운동과 독서운동을 다양하게 발굴하여 보도하기도 하였다. 말하자면 중앙언론의 영향력을 통하여 학교도서관과 독서라는 소외되어 있는 이슈가 크게 부각되는 계기가 된 것이다.<sup>24)</sup> 이러한 캠페인은 학교도서관을 통한 독서교육의 필요성과 중요성을 인식시킨 계기가 되었고, 어찌할 바를 몰라 체념하고 고민하던 교사, 학부모, 시민운동단체, 도서관계 인사들에게 많은 정보를 제공하고 인식과 노하우를 공유할 수 있는 토대를 마련했다는 점에서 의미가 있다.

학교도서관 운동 조직의 결성과 언론을 통한 학교도서관 캠페인의 직·간접적 영향관계 속에서 학교도서관 현장의 실제적인 변화를 반영하고 지원하는 활동으로 ‘학교도서관 만들기’ 사업이 전개되었다. 주로 지역단위에서 다양한 방법으로 전개된 이 사업은 학교도서관운동단체나 교육운동단체, 그리고 문헌정보학계 등에서 사업의 일환과 자원봉사활동 차원에서 학교도서관 만들기 사업을 지원하였다. 이 사업을 통해서 도서관이 없거나 유명무실한 상태로 방치되어 있던 많은 학교에서

24) <http://www.gcomin.co.kr/data/183/F182731.html>

도서관을 새로 꾸미고 장서를 정비하여 학교도서관 활성화에 이바지하였다. 표면적으로 이 사업은 IMF경제위기로 심화된 실업문제 해결을 위한 정부의 정책에 의존하는 면이 크지만, 근본적으로는 학교도서관에 대한 교육현장의 인식이 많이 개선되었으며 공교육 정상화의 노력이 일정하게 진행되고 있음을 반영하는 현상이라고 할 수 있다. 각 지역에서 전개된 학교도서관 만들기 운동을 살펴보면 이러한 사실을 확인하게 된다.

학교도서관 만들기 사업에 있어 가장 본격적인 면모를 보인 지역은 경기지역이다. 수원에서 '수원 여성회'가 주도하여 19개 학교에, 안산에서는 '사단법인 안산상록수문화사랑회'가 주도하여 10개 학교에, 군포에서는 '군포경제정의실천시민연합'이 주도하여 20개 학교에 인력을 파견하여 학교 도서관 만들기 사업을 수행하였다.

경기지역의 활동에 자극받고 고무되어 서울지역에서도 '한국학교도서관협의회'의 행·재정적 지원과 지도 속에서 학교도서관 만들기 사업이 전개된다. 이 사업은 철저한 계획과 관리로 인하여 많은 난관에도 불구하고 큰 성과를 거두게 된다. 또한 광주 지역에서는 '광주 여성노동자회 여성실업 대책본부'가 주도하여 30개 학교에 인력을 파견하여 학교도서관 전산화 작업 등을 지원하였으며, 부산 지역에서는 '학교운영위원회 부산학부모위원 협의회'에서 두 차례에 걸쳐 20여개의 학교에 사서요원을 파견하여 도서관 정비 작업을 지원하였다.

이 학교도서관 만들기 사업에는 전국의 많은 문헌정보학과 학생들이 자원봉사 형식으로 참여하여 자체적으로 또는 특정 단체와 협력하여 사업의 내용을 충실하게 해 주었다. 부산·울산 지역에서는 부산대학교 문헌정보학과 학생들이, 광주 지역에서는 전남대학교 문헌정보학과 학생들이, 포항 지역에서는 대구 효성가톨릭대학교 문헌정보학과 학생들이 자발적으로 이 사업에 참여하여 전문적인 기술과 지식을 토대로 사업에 실제적인 도움을 제공하기도 하였다.

학교도서관 정책 대상자 및 관련자(단체)의 의견을 수렴하기 위하여 다양한 형태의 의견수렴 과정을 거쳤다.<sup>25)</sup>

2001년 5월 31일 교육인적자원부의 주관 하에 학교도서관 전문가 간담회를 시작으로 2001년 6월 8일 교육인적자원부 차관보실에서 학교도서관 관련 시·도교육청 담당 과장 회의가 열렸다. 또한 2001년 6월 19일 학교도서관 활성화를 위한 의견을 청취하기 위해 시민연대 관계자와 교육인적 자원부와의 간담회가 있었다.

이와 유사한 시기에 '학교도서관살리기 국민연대'를 주축으로 '학교도서관 진흥법(안)'이 의원 입법으로 진행되고 있었다. 이에 따라 교육인적자원부는 7월 19일 '학교도서관 활성화 방안' 협의를 위해 한상완(학교도서관살리기 국민연대 상임대표)과 면담을 가졌다. 2001년 8월 새천년민주당 김영환의원은 '학교도서관진흥법(안)'을 대표 발의하였고 국회에서는 이에 대한 행정부의 검토의견을

25) 학교도서관 정책 대상자 및 관련자(단체) 의견수렴 과정은 박홍석의 「학교도서관 활성화를 위한 성과와 향후 과제」에서 일부 발췌하였고, 교육인적자원부 내부자료를 참고로 하였다.



요구하였다.

국민연대와 협력하여 학교도서관 활성화 계획을 수립하기 위해 2001년 8월 3일 학교도서관 기본계획 검토 작업단을 구성하고 8월 16일부터 11월 15일까지 3개월간 한상완(연구책임자)을 중심으로 한국교육학술정보원, 국민연대, 사서교사, 경제분석 전문가 등 총 11명의 공동연구원이 참여하여 「지식기반사회의 학교도서관 정책방향」이라는 주제의 연구를 수행하였다.

2002년 2월 16일 교육인적자원부 차관보를 단장으로 7개 부처 관련 국장을 위원으로 하는 ‘학교도서관 활성화 대책 기획단’이 구성되었고, 22일에는 ‘학교도서관 활성화 종합대책 수립·추진계획(안)’을 마련하였다. 2002년 3월 28일 교육인적자원부 소회의실에서 ‘학교도서관 활성화 대책 기획단 제1차 회의’가 열렸으며, 2002년 4월 3일 인적자원정책위원회에서 교육부총리는 ‘학교도서관 활성화 계획’을 수립하고 있으며 이를 적극 추진할 계획임을 보고하였다. 이에 대통령은 학생 1인당 4.6권인 도서의 수를 늘여 나갈 것, 국립중앙도서관 등에서 DB를 개방하고 콘텐츠를 잘 만들어 수시로 활용토록 할 것, 그리고 이러한 사업의 추진을 위해 필요한 재정을 지원 할 것을 지시하였다. 2002년 4월 10일부터 26일까지 현장의 실태분석과 의견수렴을 위한 조사가 실시되었으며, 학교도서관 활성화 기획단 실무 팀은 학교 현장의 도서관 운영 현황을 파악하기 위해 서울·경기 일원의 6개교를 순방하여 현장을 관찰하였다.

2002년 7월 22일 ‘학교도서관 활성화 대책 기획단’ 제2차 회의가 열렸으며, 2002년 7월 26일 교원징계제심위원회 대강당에서 학교도서관활성화 종합방안 수립을 위한 공청회가 약 450여명의 도서관 관련자들이 참석한 가운데 개최되었다. 교육인적자원부 내·외의 의견을 수렴하여 작성한 종합방안의 주요내용이나 방안에 대해 토론자와 참석자들 모두가 공감하였으나 교육인적자원부 차원의 사서교사 증원이 없는 것에 대한 불만이 제기되었다. 공청회에서 제기된 주요내용을 정리하면, 단시일 내에 큰 성과를 거두기 어려워 가시적인 결과가 당장 보이지 않더라도 연속적·지속적 추진이 필요하다는 점, 사서교사·사서직 등의 배치가 병행되어야 종합방안의 실효성이 담보된다는 점, 학교도서관의 업무를 지속적으로 추진하기 위해서는 ‘학교도서관 진흥법’ 제정과 교육인적자원부와 시·도교육청에 학교도서관 전담 ‘과’ 신설이 중요하다는 점 등이 개선되었다.

2002년 8월 2일 개최된 인적자원개발회의에 ‘학교도서관 활성화 종합방안’이 상정되어 확정되었다. 그리고 교육인적자원부는 이를 바탕으로 기본계획 수립을 완료하였다. 2002년 8월 12일 부총리는 시민단체와 간담회를 개최하여 ‘학교도서관 활성화 종합방안’을 설명하고 의견을 수렴하는 계기를 마련하였다. 또한 2002년 8월 14일 시·도교육청 학교도서관 담당관 회의를 교원징계제심위원회에서 개최하였고, 2002년 8월 30일 부총리, 차관 등 15명이 참여하는 ‘학교도서관 활성화 추진점검단’을 구성하여 수시로 추진상황을 점검하도록 하였다.

2002년 10월 1일 학교도서관 인식 개선과 참여 활성화를 위한 캠페인 전략 수립 자문회의가 열렸으며, 학부모 등 민간의 참여 활성화 방안과 민간단체, 언론, 유관단체 협력을 통한 정책 홍보

방안을 협의하였다.

2002년 10월 14일 교육인적자원부 대회의실에서 부총리 주관으로 ‘학교도서관 활성화 부교육감 보고회’가 개최되었다. 학교도서관 활성화를 위한 세부중점추진과제를 설명하였고 서울특별시, 대구광역시, 전라남도, 경상북도교육청이 자체 계획을 보고하였다.

#### 다. 정책의제설정 과정 평가

정책의제설정 과정을 평가한 결과 정책배경진단 영역은 지식정보화사회와 제7차 교육과정 시행이라는 새로운 패러다임에 적절하게 대응한 것으로 평가되었다. 하드웨어적인 인프라 구축은 국제기구나 선진국의 수준에는 못 미치지만 대체적으로 긍정적으로 평가되었으나, 학교도서관을 운영하고 교육할 인적자원의 양성에 있어서는 대응정도가 부족한 것으로 평가되었다.

정책형성과정 영역은 여러 시민단체의 ‘좋은 학교도서관 만들기 운동’과 각종 언론기관의 집중적인 보도를 통하여 사회적인 공감대와 민주성을 확보한 것으로 평가되었다. 또, 범정부 차원의 ‘학교도서관 활성화 대책 기획단’ 구성과 시·도교육청의 관계자 회의 그리고 전문가 간담회와 공청회를 통하여 정책 대상자와 관련자(단체)의 의견을 수렴하는 민주적인 절차를 거친 것으로 평가되었다.

〈표 2〉 정책의제 설정 과정의 평가내용

영역	평가항목 (평가기준)	세부평가항목	평가내용
정책배경진단	시대적 상황에 적절하게 대응하였는가? (대응성)	국내의 교육 내·외적 상황에 적절하게 대응하였는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지식정보화라는 새로운 패러다임은 학교도서관에 있어서 새로운 가능성을 제시하였고 학교도서관은 이를 기회로 적절하게 대응하였음.</li> <li>○ 제7차 교육과정의 자기 주도적 탐구학습의 필수적인 시설로서 학교도서관의 대응은 적절하였음.</li> </ul>
		국제적인 동향을 주체적으로 수용하기 위한 노력을 기울였는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ UNESCO, OECD 등 국제기구나 미국, 영국 등 선진국의 매체 정보센터 등 하드웨어적인 인프라 구축 동향은 국제적인 수준에는 못 미치지만 어느 정도 수용하려는 노력은 기울였으나,</li> <li>○ 이를 운영하고 교육할 인력양성에는 노력의 정도가 미흡함.</li> </ul>
정책형성과정	관련 집단들의 의견은 반영되었는가? (민주성)	사회적 공감대가 형성되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 각 지역 시민단체에서 ‘좋은 학교도서관 만들기 운동’을 주도적으로 전개하는 등 사회적 공감대가 조성되었으며,</li> <li>○ 특히, 중앙언론사에서 대대적으로 지식정보화사회에서 핵심이 되는 시설이 학교도서관이라고 집중 부각시킴으로써 사회적 공감대를 형성하는데 큰 역할을 함.</li> </ul>
		정책 대상자와 관련자(단체)들의 의견수렴 과정은 있었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시민연대가 포함된 학교도서관 전문가 간담회를 통해서 의견수렴 과정을 거쳤으며,</li> <li>○ 범정부적으로 ‘학교도서관 활성화 대책 기획단’을 구성하여 타 부처의 의견을 수렴하였고</li> <li>○ 시·도교육청 부교육감 및 담당과장 회의와 학교를 방문하여 현장의 의견을 수렴하였으며</li> <li>○ 450여명이 참석한 공청회를 열어 의견을 수렴하는 등 민주적인 절차를 거침.</li> </ul>

## 2. 정책결정과정

### 가. 정책목표 설정



〈그림 1〉 학교도서관의 비전과 목표

정책목표 설정 영역은 ‘정책목표와 정책의 우선순위’ 즉, 적절성을 평가기준으로 삼아 ‘학교도서관의 비전과 목표’, ‘정부의 정책추진의지’를 세부평가항목으로 삼았다.

교육인적자원부가 추구하는 학교도서관의 비전 및 목표는 모든 학생들이 자기 주도적 탐구학습을 할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 2007년까지 ①기본시설 및 장서 확충, ②도서관 활용 프로그램 강화, ③전담 관리인력 배치 및 전문성 제고, ④학교도서관 지원 민·관협력체계 구축 등 4대 과제를 중점 추진하여 ‘좋은 학교도서관’을 구현하는 것이다<sup>26)</sup>

추진전략으로는 관련 주체별로 역할을 분담하여 단위학교는 학교도서관 운영계획을 수립·추진 하며 학생·교사 및 지역주민을 위한 프로그램을 운영한다. 시·도교육청은 교육인적자원부의 추진계획을 고려하여 자체 여건에 맞는 ‘학교도서관 활성화 계획’을 수립·추진하며, 학교도서관 활용을 위한 장학지도, 도서관 관리 인력 확보 및 연수 등을 실시한다. 교육인적자원부는 ‘학교도서관 활성화 종합방안’을 수립·시행하며 관리체계 구축, 교육청에 대한 정책적 인센티브 및 평가체계 마련, 한국교육과정평가원 및 한국교육학술정보원에 지원 팀을 구성한다. 시민단체 및 민간부문은

26) 교육인적자원부, 학교도서관 활성화 종합방안(서울: 교육인적자원부, 2002).

‘좋은 학교 만들기 운동’을 지속적으로 추진하며 학교에 책 보내기, 학교도서관 도우미 지원, 학교-기업 자매결연, 책읽기 캠페인 등을 전개한다.

교육인적자원부는 2000년도 주요업무계획<sup>27)</sup>을 대통령에게 보고하면서 ‘전 국민 지식·정보화를 위한 교육정보화’라는 주요업무추진과제의 한 꼭지로 ‘제2의 문해 교육을 위한 학교 및 도서관의 멀티미디어정보센터화’라는 업무과제를 설정하여 학교도서관 업무가 교육인적자원부의 주요업무로 채택되었다.

2002년도 주요업무계획에는 중점추진과제로 ‘국가인적자원개발 체제의 조기 정착을 위한 인적자원개발 인프라 구축’의 일환으로 학교도서관 업무가 채택되었다. 인적자원 관련 지식 및 정보 창출을 위해 부처 합동으로 ‘학교도서관 활성화 대책’을 상반기 중에 수립하는 것이 중점추진과제로 선정되었다.

2004년도 주요업무계획에는 2003년도 주요성과의 학교도서관(1,259개) 리모델링·신설 및 도서관 활용수업(Library-Assisted Instruction) 지원강화와 ‘학교도서관 5개년(’03~’07)계획 지속적 추진’이 보고되었다.

2005년도에 대통령에게 보고한 주요업무계획에서는 중점목표 및 이행과제로 ‘학생 중심의 학교도서관 활성화 사업 지속 추진’이 채택되었으며, ‘학교도서관 신설·리모델링(’07년까지 6,000개 학교)’과 ‘시·도교육청 학교도서관 업무지원시스템(DLS)의 안정적 운영 지원’, 그리고 ‘독서교육의 활성화’가 세부추진사항으로는 보고되었다.

#### 나. 정책의사 결정

정책의사 결정 영역은 ‘교육과정 반영 및 관련기관 협조’ 즉, 효과성을 평가기준으로 삼아 ‘교육과정의 반영 여부’와 ‘관련기관 간 협조 정도’를 세부평가항목으로 설정하였다.

‘학교도서관 활성화 종합방안’은 학생들의 창의성을 신장하고 심층적인 학습을 위해서는 책 읽기 습관 함양과 탐구 중심의 수업방법 개선이 필수적이라고 보고 있다. 새로운 교육과정의 시행과 학생 수 감축에 따른 자기 주도적 학습 및 개별학습을 지원하기 위해서는 학교도서관을 통한 교수-학습 자료 제공이 필요하다는 현실적 근거에서 시작되었다.

제7차 교육과정을 위시한 정부의 교육개혁 정책들은 그 내용과 지향에 있어서 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 지식을 심어주는 교육이 아니라 종합적인 인성을 길러주는 교육, 주입식 암기 위주의 획일적인 교육이 아니라 비판력과 사고력을 함양하는 창의성 교육, 교사가 중심이 되어 일방적으로 가르치는 경직된 형태의 교육이 아니라 학습자들의 다양한 참여를 보장하는 유연한 교육, 무한경쟁의 구조 속에서 폐쇄적이고 이기적인 교육이 아니라 공동체 정신을 함양하는 교육, 정보화 시대에 부응하여 정보자원을 수집하고 조작하여 활용하게 하는 교육 등 하나같이 바람직하고 건전한 내용을

27) 교육인적자원부에서 수립한 주요업무실적 및 계획을 2000년부터 2005년까지 참고하였다.

지향하고 있다.

학습자 중심 교육, 다양하고 특성화 된 교육, 자율과 책무성에 바탕을 둔 교육 등 제7차 교육과정이 지향하는 교육과정의 형태는 다양하게 양질의 학습 자료를 공급하는 학교도서관이 없이는 불가능하다는 것을 암시하고 있다. 제7차 교육과정과 관련하여 학교도서관의 언급이 없었다는 것을 볼 때 학교도서관의 중요성에 대한 인식은 그리 높지 않았음을 알 수 있다. 그러나 이러한 인식은 점차 개선되어 가고 있다. 이는 교육인적자원부와 서울특별시교육청이 ‘학교도서관 운영편람’을 발행하여 학교도서관이 제7차 교육과정 성공의 중요한 수단으로 제시하고 있는 것을 보면 알 수 있다.

도서관 비전 정립 및 육성계획 수립을 위하여 교육인적자원부 차관보를 단장으로 7개 부처 국장을 위원으로 하는 ‘학교도서관 활성화 대책 기획단’을 구성하여 범정부 차원의 협조체제를 구축하였다. 이를 근거로 기획단을 실무적으로 지원할 관계부처 과장 및 민간전문가를 팀원으로 하는 ‘실무 작업팀’과 한국교육개발원을 전담기관으로 하는 ‘연구팀’을 구성하여 민·관에서 실무를 지원하는 체제를 구축하였다.

‘학교도서관 활성화 대책 기획단’ 제1차 회의에서 학교도서관 활성화의 필요성에 대해서는 모두 공감하였으나 인력배치, 소요예산 등 시기와 규모에 대해 합리적인 대안 모색이 필요하고 학교도서관 발전계획은 단기적인 시각보다 중장기적인 시각에서 접근하고 수립하여야 한다는 의견이 개진되었다. 또한 범정부 차원으로 문광부의 ‘도서관 발전 종합대책’과 연계하여 계획을 수립하고 예산작업 시에도 관계부처가 모여 별도 협의가 필요하다고 지적하였다.

2차 회의에서 교육인적자원부는 ‘좋은 학교도서관 만들기-학교도서관 활성화 종합방안’을 발표하였으며 이에 대한 다양한 의견이 제시되었다. 문광부는 학교도서관에 대한 현실 인식이 적절하고 수립계획이 현실성이 있다는 의견이었으며, 공공도서관이 학교도서관을 지원할 수 있도록 지원팀을 구성하는 것에 동의하였다. 그리고 관련법의 개정과 제정 시 문광부와 협의해 줄 것을 요청하였다. 기획예산처는 고학년으로 갈수록 학교도서관 이용이 저조하다는 인식 하에 학교의 수용태세를 반영하여 지원할 것을 제안하였다.

교육인적자원부는 부총리, 차관 등 15명이 참여하는 ‘학교도서관 활성화 추진점검단’을 구성하여 수시로 추진상황을 점검하고 있고, 시·도교육청 차원에서는 학교도서관 담당관회의를 개최하였으며 이후 2개월에 한번 꼴로 필요시에는 언제나 회의를 소집할 수 있도록 정례화 하였다. 또한 부총리 주재로 ‘학교도서관 활성화 부교육감 보고회’를 개최하는 등 관련기관 간 협조체제를 유기적으로 구축하였다.

#### 다. 정책결정 과정 평가

정책결정 과정을 평가한 결과 정책목표설정 영역은 지식정보화사회와 제7차 교육과정에 부합하는 학교도서관의 비전과 목표가 잘 설정된 것으로 평가 되었으며, 범정부 차원의 ‘학교도서관 활성화

대책 기획단' 구성과 교육인적자원부의 주요업무계획에 중점추진과제로 채택되는 등 정책목표의 설정이 적절한 것으로 평가되었다.

정책의사결정 영역은 제7차 교육과정에 학교도서관이 배제되어 정책의 효과성이 매우 낮은 것으로 평가되었다.

〈표 3〉 정책결정 과정의 평가내용

영역	평가항목 (평가기준)	세부평가항목	평가내용
정책목표 설정	정책목표와 정책의 우선순위 설정이 합당한가? (적절성)	정책목표가 학교도서관의 비전을 함축하고 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제7차 교육과정에 부합하는 자기 주도적이고 창의적인 학습 활동의 수단으로서 학교도서관의 비전을 잘 설정하였으며,</li> <li>○ 지식정보화 시대를 주도해 나갈 창의적인 인재육성으로 정책 목표가 적절함.</li> </ul>
		교육인적자원부 주요업무 계획에 포함되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 범정부 차원으로 '학교도서관 활성화 대책 기획단'을 구성하는 등 정부의 정책추진 의지를 보였으며,</li> <li>○ 교육인적자원부 주요업무계획에 중점추진과제로 2000년부터 반영되는 등 정책추진 계획이 적절함.</li> </ul>
정책의사 결정	교육과정 반영, 관련기관 간 협조는 유기적으로 이루어졌는가? (효과성)	교육과정에 반영되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제7차 교육과정이 지향하는 형태는 다양한 양질의 학습자료를 공급하는 학교도서관이 없이는 불가능하다는 것을 암시하고 있으나,</li> <li>○ 제7차 교육과정과 관련된 자료에 학교도서관이 배제된 것을 볼 때 그 효과는 매우 낮다고 할 수 있음.</li> </ul>
		관련기관 간 협조는 유기적으로 이루어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 범정부 차원으로 '학교도서관 발전 기획단'을 구성하였으며 특히 문광부와 유기적인 협조를 통해 역할분담을 하였으며 공공도서관과 상호 협력하기로 함.</li> <li>○ 교육인적자원부, 교육청, 학교 간의 역할을 분담하는 체제를 구축하였으며,</li> <li>○ 실무 작업팀, 연구팀, 전문가협의회, 추진점검반 등 관련기관 간 유기적인 협조체제로 정책의사 결정에 효과적으로 활용함.</li> </ul>

### 3. 정책집행과정

#### 가. 정책집행 계획

정책집행 계획 영역은 '정책집행계획이 실현가능하게 수립되었는가?' 즉, 실현가능성을 평가 기준으로 삼아 '조직구성, 법적제도, 예산확보 등이 제대로 이루어 졌는가?'와 '인력배치 및 전문성 제고방안은 마련되었는가?'를 세부평가항목으로 삼았다.

교육부가 2001년 2월 1일 정부조직법 개정 대통령령 제7115 호 으로 교육인적자원부로 개편하였다. 교육인적자원부장관이 부총리로 격상되면서 상설기구인 인적자원개발회의가 구성되었고, 이를 통해 비경제 분야에 대한 총괄·조정이 가능하게 되었다. 인적자원개발 관련 사회분야를 조정·총괄하는 교육인적자원부의 인적자원정책국 조정2과에 '대학 및 초·중등학교 학교도서관 운영지원' 업무가 신설되어 정부차원에서 학교도서관 정책을 추진할 수 있는 기틀을 마련하였다. 이후 '교육인적자원부

및그소속기관직제'의 개정에 따라 국제교육정보화국 지식정보기반과에서 학교도서관 정책 업무를 담당하고 있다. 일부에서는 조정2과가 유아무야 없어졌다는 지적도 있으나 이는 사실과 다르다 하겠다. 교육인적자원부에서는 도서관 업무를 실제로 지원하기 위해 사서사무관(5급) 1명을 충원하여 다원화되어 있는 도서관 정책(학교도서관: 조정2과, 대학도서관: 정책분석과 도서관정보화: 정보화지원과)을 일원화하였다. 교육정보화지원과(도서관 정책 전반과 학술정보 유통 등)에 '계' 단위로 조직을 구성하여 전반적인 도서관정책을 담당하게 하였으며, 이후 교육인적자원부의 직제 개편으로 지식정보기반과에서 업무를 담당하고 있다.

2000년 11월 '학교도서관살리기 국민연대' 주도로 '학교도서관 진흥법(안)' 제정이 입법 추진되었고, 2001년 8월에 새천년민주당의 김영환의원이 '학교도서관진흥법(안)'을 대표 발의하나 입법화하지 못하였다. 현재는 열린우리당 김재윤의원이 '학교도서관진흥법안(안)'을 발의하여 국회에 계류 중에 있다. 학교도서관에 두는 인적자원을 사서교사나 일반 사서나를 두고 논란이 일고 있으나 이런 아픔을 딛고 법제화에 성공한다면 학교도서관 정책이 지속적으로 탄력을 받을 수 있을 것이다.

교육인적자원부는 2003년부터 5년 동안 매년 600억 원씩, 총 3,000억 원의 예산을 투입하여 (특별교부금 50% : 지방비 50%) 매년 약 1,200개교를 중심으로 2007년까지 총 6,000여개의 학교도서관을 설치하고 시설개선을 지원할 계획이다. 또, 관련규정과 제도를 개선하여 시·도교육청 평가 시 학교도서관 분야의 배점(15점)을 추가하는 등 학교도서관에 대한 평가를 강화하고, 학교도서관 표준 모델을 제시하여 이를 실제 학교도서관 신설 또는 리모델링에 반영하도록 하였다. 그리고 자료의 폐기절차 간소화를 추진하고 매년 수립되는 시·도교육청의 '교육과정 편성 운영지침'에 학교도서관 활용 수업 및 독서교육이 반영되도록 향후 교육과정 고시에 반영하는 것을 추진하고 있다.

교육인적자원부는 학교도서관 운영 전담인력으로 2005년도에 사서교사를 214명 확보하여 시도 교육청별로 배정하였다. 2006년 2월 현재 학교도서관 운영 전담인력이 2,215명(사서교사 313명, 사서 57명, 계약직 1,881명)으로 아직 많이 부족한 실정이다. 그리고 학교도서관에 대한 간부진 및 교사들의 인식 전환을 위해서 2003년도부터 교육인적자원부연수원 정규 교육과정으로 '학교도서관 장학관리과정'을 개설하여 350여명의 교감 및 전문직들을 이수시켜 학교도서관에 대한 인식을 제정립하는 성과를 거두었다.

#### 나. 정책집행 방법

정책집행 방법 영역에서는 '교육인적자원부의 정책집행계획과 집행과정에 일관성을 보였는가?' 즉, 일관성을 평가기준으로 삼았고 '정책상황의 변화에도 불구하고 계획대로 일관되게 집행하였는가?'와 '정책 모니터링을 통한 정책개선 노력은 있었는가?'를 세부평가항목으로 삼았다.

정책집행 방법에 있어서는 현재까지는 일관성을 가지고 집행하고 있다고 볼 수 있다. 현재까지 3,800개 학교가 학교도서관을 설치하거나 리모델링을 완료하였다 이는 목표 대비 초과달성하는

집행 을이라고 할 수 있다. 다만, 정부의 예산 운용 기조 변화에 따라 학교도서관 사업비 확보에 어려움이 예상됨으로 교육인적자원부의 구체적인 대책과 시·도교육청 차원의 예산확보 방안을 마련하여야 한다. 특히 교육인적자원부의 대학입시, 사교육비 대책 등 워낙 굵직굵직하고 긴급한 사안이 많아 집행 우선순위에서 소외되어 계획대로 일관되게 집행하기가 매우 유동적인 것이 현실이다.

〈표 4〉 학교도서관 정책 계획 집행을<sup>28)</sup>

구 분		2003년	2004년	2005년	계
예산지원	계 획	600억원	600억원	600억원	1,800억원
	집 행	600억원	600억원	600억원	1,800억원
	%	100%	100%	100%	100%
학교도서관 설치·리모델링	계 획	1,200개교	1,200개교	1,200개교	3,600개교
	집 행	1,259개교	1,260개교	1,281개교	3,800개교
	%	105%	105%	107%	106%

교육인적자원부는 학교도서관 운영 활성화 모형 정책연구학교로 16개 학교를 지정하여 4개의 영역으로 나누어 운영하고 있다. 4개의 영역은 학교도서관 운영활성화 모형 정립(9개교), 학교도서관 활용 수업(4개교), 학교도서관 담당 인력의 효율적 운영(1개교), 민·관 협력체제 구축(2개교)으로 구분하고 있으며 2005년 11월에 4개 영역별 합동 보고회를 개최하여 학교도서관 정책 추진상황을 모니터링하고 있다.<sup>29)</sup> 그리고 학교도서관 관련 정책연구를 6건('03년 3건, '04년 1건, '05년 2건) 수행하여 학교도서관 정책과정에서 일어나는 문제점과 효과를 분석하는 등 활발한 연구를 통하여 학교도서관 정책과정을 모니터링하고 있으며 시도교육청 학교도서관 담당관 회의와 학교도서관 운영지원단을 통해서 개진된 정책개선 방안을 정책에 반영하고 있다. 또한, 각종 언론을 통해서 전달되는 학교도서관 관련 여론 동향을 주시하는 등 많은 정책개선 노력을 보이고 있다.

#### 다. 정책집행 과정 평가

정책집행 과정을 평가한 결과 정책집행계획 영역은 조직, 법제, 예산, 인력 등 모든 분야에서 실현가능성이 낮은 것으로 평가되었다. 교육인적자원부에 정부수립 후 최초로 학교도서관 업무가 법제화되었으나 여전히 인력이 부족한 것으로 평가되었으며, 학교도서관진흥법(안)도 국회에 계류 중에 있으나 여러 가지 문제로 법제화되지 않아 정책의 실현가능성을 낮추는 요인으로 평가되었다. 예산은 현재까지 계획대로 확보하여 집행하고 있음에도 불구하고 '특별교부금'이라는 예산의 성격으로 실현가능성이 낮게 평가되었다. 특히, 학교도서관 전담인력 배치를 교육감 재량으로 위임하여 정책의

28) 교육인적자원부에서 보고한 2006년도 학교도서관 활성화 사업 기본계획을 참고로 작성하였음.

29) 교육인적자원부 2006년도 학교도서관 활성화 사업 기본계획



실행가능성이 매우 낮게 평가되었다.

정책집행방법 영역은 교육인적자원부에 굵직하고도 긴급한 현안이 많았음에도 불구하고 예산을 계획대로 확보하여 정책의 일관성을 확보한 것으로 평가되었다. 또, 여러 가지 방법의 모니터링 제도를 도입하여 정책을 개선하는 등 정책의 일관성을 유지하기 위한 노력이 긍정적으로 평가되었다.

〈표 5〉 정책집행 과정의 평가내용

영역	평가항목 (평가기준)	세부평가항목	평가내용
정책집행계획	정책집행계획이 실행가능하게 수립되었는가? (실행가능성)	조직구성, 법적제도, 예산확보 등이 제대로 이루어졌는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교육인적자원부의 인적자원정책국 조정2과에 '대학 및 초·중등학교 학교도서관 운영지원'업무가 신설되었으며, 현재는 지식정보기반과에서 담당하고 있으나 인력이 부족하다고 느껴지고,</li> <li>○ '학교도서관 진흥법(안)'이 발의되어 국회에 계류 중에 있으나 아직 법제화가 되지 않아 정책의 실행가능성이 상대적으로 낮으며</li> <li>○ 예산확보는 현재까지는 계획대로 진행되고 있으나 앞으로가 다소 유동적이며 예산배분 방법의 확실적인 접근이 문제점으로 대두됨.</li> </ul>
		인력배치 및 전문성 제고방안은 마련되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ '진담관리 인력배치 및 전문성 제고'를 중점추진과제로 선정하고 있으나,</li> <li>○ 학교도서관 진담인력을 시도교육청의 총정원제 범위 내에서 교육감 재량으로 임용하도록 함으로서 교과담당 교원의 확보율이 약89.6%인 현실에서 실행가능성이 매우 낮음.</li> </ul>
정책집행방법	집행계획과 일관되게 집행하였는가? (일관성)	정책상황의 변화에도 불구하고 계획대로 일관되게 집행하였는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교육인적자원부의 대학입시, 사교육비 대책 등 긴급한 사안에도 불구하고 현재까지는 계획대로 집행되고 있으나 앞으로의 집행계획이 일관성을 유지하기가 매우 유동적임.</li> </ul>
		정책 모니터링을 통한 정책개선 노력은 있었는가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2개월에 한번씩 시도교육청 학교도서관담당관회의를 주기적으로 개최하여 정책추진상황을 모니터링하고 있으며,</li> <li>○ 학교도서관 운영지원단에서 분기별 모니터링을 통해서 정책개선 방향을 논의하며,</li> <li>○ 학교도서관 관련 기사를 매주 스크랩하여 여론동향을 주시하는 등 정책개선 노력이 적절함.</li> </ul>

#### 4. 종합평가

학교도서관 정책과정을 종합적으로 평가해 본 결과 '정책의제 설정'과 '정책결정' 과정은 긍정적인 평가가 나온 반면, '정책집행' 과정 평가에서는 부정적인 평가결과가 나왔다. 그러나 '정책집행' 과정 평가에서도 현재까지의 평가는 정책의 일관성을 보이는 등 긍정적으로 평가되고 있으나 앞으로의 실행가능성이 법·제도적 장치와 안정적인 예산확보가 보장되지 않아 부정적인 평가결과가 나오고 있다.

각 정책과정에 대하여 평가결과를 자세히 분석해 보면, 우선 '정책의제 설정' 과정에 대한 긍정적인 평가는 대학입시와 사교육 문제, 공교육의 질적 저하에 따른 비판, 사고력과 창의성을 갖춘 인재양성에

대한 필요성 부각, 지식정보화사회에서의 평생교육에 대한 인식제고 등 국내·외의 시대적·사회적·교육적 상황이 정책의제 설정 배경으로 작용하게 되었다. 이런 정책의제 설정 배경은 자연스럽게 정책목표 설정에 연결되어 ‘자기 주도적 학습능력 함양’을 비전으로 ‘창의적인 인재육성’을 정책목표로 설정할 수 있게 된 것이다. 학교도서관에 대한 국제적인 동향을 수용하여 하드웨어적인 인프라 구축과 정책 대상자 및 관련자(단체), 시민단체의 의견수렴은 매우 폭넓게 이루어져 긍정적인 평가를 받고 있다.<sup>30)</sup> 이는 국민의 참여가 없는 정책은 신뢰성 저하를 가져오고 이로 인해 사회적 비용 증대를 가져온다는 점을 감안하면 바람직한 현상이라고 할 수 있다.

‘정책결정’ 과정에 대한 평가에서는 대체로 긍정적인 평가가 나온 반면 교육과정과의 연계 부분이 부정적인 평가가 나왔다. 정책의제 설정에 의하여 ‘자기 주도적 학습능력 함양’을 비전으로 ‘창의적인 인재육성’을 정책목표를 설정한 것은 학교도서관이 추구하는 방향을 함축하고 있다. 범정부적으로 ‘학교도서관 활성화 대책 기획단’을 구성하여 부처 간의 협조체제를 구축한 것과 교육인적자원부 주요업무계획에 2000년부터 중점추진과제로 채택되어 지속적으로 추진된 점 등은 정부의 정책 추진의지를 잘 반영하고 있다. 특히, 2001년 교육인적자원부 인적자원정책국 조정과에 ‘초·중등학교 학교도서관 지원’이라는 업무가 ‘교육인적자원부직제및시행규칙’에 정부수립 후 최초로 명문화되었다. 이는 우리나라 역사상 중앙행정기관에서 사서직공무원이 학교도서관 업무를 담당하게 되는 계기가 마련된 것이다. 또, 16개 시도교육청에 ‘학교도서관 지원팀’을 두어 교육행정 담당자 이외에 사서 공무원으로 하여금 학교 현장을 지원 및 지도·감독할 수 있도록 하였으며, 이외에도 다양한 유형의 연계체제를 구축하여 긍정적인 평가를 받았다. 그러나 아무리 기본시설이 잘 갖추어진 학교도서관이라 하더라도 진가를 발휘하려면 잘 짜여진 학교도서관 활용프로그램이 있어야 한다. 다시 말하면 학교도서관의 역할이 단순히 자료정리와 대출·열람 수준이 아니라 교육과정을 실질적으로 지원하는 학교교육의 중심이 되려면 학교도서관 활용 프로그램을 강화하여 교과과정과 연계하여야만 실효성을 거둘 수 있다. 그럼에도 제7차 교육과정에 학교도서관과 교과과정 연계가 부족한 것이 부정적인 평가 결과를 가져왔다.

‘정책집행’ 과정에 대한 평가에서는 현재까지의 정책과정은 여러 가지 정책상황의 어려움에도 불구하고 일관성을 유지하여 긍정적으로 평가되었으나, 앞으로의 집행계획 부분이 매우 유동적이고 안정적이지 못해 부정적인 평가를 받았다. 중앙행정기관에서 정부수립 후 최초로 사서직 공무원이 학교도서관 업무를 담당하는 등 획기적인 발전이 있었으나 여전히 인력부족이라는 한계를 지니고 있어 조직구성의 미흡함이 보인다. 또, 2002년 7월 26일 공청회에서 ‘사서직 등의 배치가 병행되어야 종합방안의 실효성이 담보된다.’고 제기하였음에도 불구하고 학교도서관의 기본시설과 장서확충, DLS 시스템의 보급 등은 잘 이루어진 반면 사서직 임용에 대한 정책제시가 없어 인력양성 및 전문성 제고방안에서 부정적인 평가를 받았다. 학교도서관 진흥법(안)이 여러 가지의 문제로 인하여

30) 한운옥, 학교도서관의 미래-학교도서관 활성화 종합방안 완료 이후 학도넷2 주년 기념행사 자료집

법제화 되지 못하고 있는 점과, 사안에 따라 확보여부가 불투명한 특별교부금 형식의 안정적이지 못한 예산은 학교도서관 정책과정에 있어서 큰 약점이자 한계점이며 부정적인 평가요인이 되었다. 이런 부정적인 평가는 학교도서관 관련 조직·법제·예산 등이 제도화되기 전에는 지속될 것이다.

학교도서관 정책평가의 특징이 이미 집행된 과정에 대한 평가는 긍정적인 것에 반해, 추진 중에 있는 과정에 대해서는 부정적인 평가가 많은 것이 특징적이다. 그러나 이러한 특징은 앞으로 남은 정책과정이 계획대로 잘 집행된다면 정책이 종결된 후 '정책평가' 과정까지 포함된 총괄평가에서 모두 긍정적으로 평가될 여지를 가지고 있다.

## V. 결론 및 제언

2005년도 교육인적자원부 주요정책과제에 대한 자체평가보고서에 의하면 '학교도서관 활성화 사업이 6위로 평가되었다. 이는 교육인적자원부가 2005년도에 추진한 주요정책 69개 과제 중 6위에 해당하는 성적으로 매우 우수한 결과라고 하겠다. 특히, 더욱 고무적인 것은 이 평가를 바탕으로 국무조정실에서 평가한 결과 69개 과제 중 1위라는 평가결과가 나왔다.<sup>31)</sup> 학교도서관 활성화 사업이 정책 과정상 여러 가지 어려움이 있었으나 이를 잘 극복하여 이제는 학생들이 가장 가고 싶고, 머물고 싶은 학교생활의 핵심공간으로 자리 잡고 있는 것이다. 이는 학교현장의 사서교사(사서), 학부모, 교육청, 교육인적자원부, 시민단체 등이 유기적으로 협조하여 땀으로 일구어 낸 결과라고 할 수 있다.

박철완의 「학교도서관 활성화 사업에 대한 효과분석과 만족도 조사연구」에서 교사 및 학생들의 97.3%가 학교도서관 신설 및 리모델링이 학교수업에 도움이 된다고 응답하였다.<sup>32)</sup> 학교도서관 활성화 사업이 추진되기 전에는 2002년도에는 1일 전체 학생의 8%만이 도서관을 이용하였으나 2005년도에는 23%학생이 도서관을 이용하고 있어 3배의 이용률 증가를 보이고 있다. 이러한 증가는 중앙행정기관의 강제성 있는 정책이 없었다면 실현하기 어려웠을 것이다.

본 연구에서는 학교도서관 정책과정을 평가하기 위하여 정책학에서 제시한 평가모형을 토대로 학교도서관 정책과정을 평가하기 위한 틀을 개발하였고, 이 틀에 맞추어 정책과정별로 평가기준을 적용해 세부평가항목별로 평가하였다. 평가결과를 요약하면 다음과 같이 긍정적인 정책효과와 일부 정책개선 노력이 필요한 문제점이 제기되었다.

우선 긍정적인 평가내용을 살펴보면, '학교도서관 활성화' 사업을 3년 동안 추진하여 학교도서관

31) 교육인적자원부에서 자체 보고한 2005년도 주요업무 자체 평가보고서와 국무조정실에서 평가한 각 부처 주요업무 평가 결과 내용을 참고하였음.

32) 박철완, 전게서.

3,800여개를 설치·리모델링하였다. 학생 1인당 장서를 5.5권('02)에서 8.32권('05년)으로 확충하였으며 학교기본운영비의 3%이상을 자료구입비로 활용하도록 권고하고 있다 전국15 개 시·도 교육청에 디지털자료실지원센터를 운영하고 있으며, DLS 프로그램 고도화를 완료하여 7,000여 학교에 보급·운영하고 있다. 전담인력 배치 및 전문성 제고를 위하여 사서교사 214명('05)을 확보·배정하였으며, 학교도서관 장학관리과정의 연수과정을 개설하여 교감과 전문직을 대상으로 연수를 실시하고 있다. 그 외에도 학교도서관 활성화 기반 조성을 위해서 2003년부터 매년 학교도서관대회를 개최하고 있으며, 학교도서관 운영 활성화 모형 정책연구학교를 운영하는 등 많은 성과를 내고 있다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 학교도서관을 운영할 인력이 절대 부족하여(정규직 4.9%) 효율적인 운영을 기대하기 어려운 점과, 교육과정 연계부족으로 인한 학교도서관 활용 부족, 그리고 예산(특별교부금) 확보의 불확실성 등이 문제점으로 대두되고 있다.

이러한 학교도서관 정책과정에 나타난 문제점을 바탕으로 앞으로의 과제와 전략을 다음과 같이 제안할 수 있다.

첫째, 학교도서관진흥법(안)이 조속히 제정·시행되어 학교도서관 인력 및 예산 등이 제도적 차원으로 지원될 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 교육인적자원부에서는 학교도서관 활성화 사업 이후의 후속 정책을 입안하여야 한다. 왜냐하면 학교도서관 정책이 일회성이 아닌 제도로 자리 잡기 위해서는 후속 정책입안이 매우 중요한 의미를 지니기 때문이다.

셋째, 우리가 교단선진화 사업에서 보았듯이 전담인력이 배치되지 않으면 시설 및 장서확충 등 학교도서관 정책 전체가 사장된다는 위기감으로 교육인적자원부와 시·도교육청은 전담인력 확보에 총력을 기울여야 한다.

넷째, 특별교부금 성격의 한계로 볼 때 정부 예산 운용 기조 변화에 따른 대책을 모색하여야 한다. 정부의 예산 운용 기조 변화에 따라 학교도서관 사업비 확보에 어려움이 예상되므로 교육인적자원부의 구체적인 대책과 시·도교육청 차원의 예산확보 방안을 마련하여야 한다.

다섯째, 학교도서관이 교육과정의 필수적이고 핵심시설임을 알고 차기에 교육과정에 반영될 수 있도록 노력을 경주하여야 하며 학교 급별·교과별로 다양한 모델을 개발하여 보급하여야 한다.

이러한 정책개선 노력을 바탕으로 학교도서관이 한 단계 더 도약할 수 있는 성장의 계기가 될 것이다.

## 참 고 문 헌

- 교육인적자원부. 학교도서관 활용 우수 사례. 서울: 교육인적자원부, 2002.
- 교육인적자원부. 초·중등학교 및 대학 도서관발전 종합계획. 서울: 교육인적자원부, 2003.
- 교육인적자원부. 2005년 하반기 자체평가: 세부사업별 평정기준 및 평점부여 방법. 서울: 교육인적자원부, 2005.
- 곽철완. 학교도서관 활성화 사업에 대한 효과분석과 만족도 조사연구. 서울: 교육인적자원부, 2005.
- 권영찬. “해방이후 도서관정책 개관” 시민과 도서관 2004.
- 김규정. 행정학원론. 서울: 법문사, 1983.
- 김신복. 정책 개발의 과정과 방법. 서울: 법문사, 1982.
- 김신복, 유훈. 정책학. 서울: 법문사, 1993.
- 김신복. 교육부총리제 도입방안. 서울 : 한국교원단체총연합회, 2000.
- 김종철. 한국교육정책연구. 1990.
- 김종철, 김신복. 교육정책론. 한국교육행정학회, 1996.
- 박성복, 이종열. 정책학 원론. 대영문화사, 1993.
- 박홍석. 도서관 활성화를 위한 성과와 향후 과제: 2000년부터 2003년까지. 서울: 한국도서관협회, 2003.
- 백현기. 교육정책연구. 교육자료사, 1960.
- 변우열. 2003년도 학교도서관 활성화 사업 평가. 서울: 교육인적자원부, 2003.
- 심효정. 광역자치단체 도서관 정책 현황. 시민과 도서관, 2002.
- 안혜균. 정책학원론. 서울: 다산출판사, 1992.
- 이종재. 교육부총리의 정책조정 기능과 정부조직법상의 지위에 관한 연구. 서울: 교육인적자원부, 2000.
- 유훈. 행정학원론. 서울: 법문사, 1985.
- 윤정일. 교육부총리의 역할 기능에 관한 조사연구. 서울: 교육인적자원부, 2000.
- 이봉순 외. “한국의 도서관 발전을 위한 국가정책에 관한 연구.” 이화여자대학교 도서관학과 창립 20주년기념논문집, 1979.
- 이용훈. 국가 도서관정책의 방향과 전망.
- 이재원. “도서관 정책 추진을 위한 행정체계 조직화 방안에 관한 연구.” 한국도서관정보학회지, 제36권, 제4호 (2005).
- 이희수 외. 학교도서관 활성화 대책 수립 계획 연구. 서울: 한국교육개발원, 2002.
- 장재원. 교육정책 평가모형 개발과 고등학교 평준화정책의 평가연구. 한양대학교대학원 박사학위논문, 1992.
- 장기원. 직업교육정책의 평가연구. 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2001.
- 정정길. 정책과정과 정책 문제 채택. 서울: 박영사, 1982.

정정길. 정책학 원론. 서울: 대명출판사, 2004.

최기봉. 정책 의제 형성론. 서울: 일신사, 1988.

한상완. 지식기반사회의 학교도서관 정책방향:학교도서관 기본계획 검토작업단 구성·운영. 서울:교육인적자원부, 2001.

한운옥. 학교도서관과 공공도서관 연계 강화를 위한 실증적 사례분석 연구. 서울: 교육인적자원부, 2003.

한운옥. 학교도서관 활성화 종합방안 사업 평가연구. 서울: 교육인적자원부, 2004.

한운옥. 학교도서관의 미래-학교도서관 활성화 종합방안 완료 이후: 학도넷 2주년 기념행사 자료집. 2006.

Anices F. Weaber(1975), *Educational Policy*. The Interstate Printers & Publishers, Inc. pp.1-2.

Conant, 1964, *Shaping Educational Policy*. N. Y : McGraw Hill Book Co.

Dror, Y.1968. *The Planning Process: A Facet Design*, *International Review of Administrative*

Dye, T. R., 1981. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall. pp.1-3.

Easton, D.1965. *A Systems of Political Life*. New York: John Wiley & Sons. 32.

Lindblom, C.1968. *The Policy-making Process*. N. J.: Prentice-Hall, Inc. 71.

Nakamura R. T. & Smallwood F. P, 1980, *The Policy Implementation*. St. Martin's Press. p.27.

OECD, School Library & Resource Center(Paris: OECD, 2001) pp.120-130

Wholey, J. S., at al.,1976. *Federal Evaluation policy*. Washington D. C.: The Urban Institute. pp.23-24.

<http://www.unicef.org/crc>

<http://www.lrs.org/impact.asp>

<http://www.slainte.org.uk>

<http://www.gcomin.co.kr/data/183/F182731.html>