

‘내 생애 첫 도서관’ 정책 집행 요인에 대한 연구

- 립스키(M.Lipsky)의 일선관료제 모형을 중심으로 -

A Study of Factors in the Implementation of the ‘The First Library in My Life’(내 생애 첫 도서관) Policy: Based on Street-Level Bureaucracy Model by Lipsky

유 진 선 (Jinsun Yoo)*

김 기 영 (Giyeong Kim)**

초 록

시민사회의 정보요구가 점차로 다양해짐에 따라, 각 지역의 특성에 기반한 정책의 수립과 집행과정에 관심이 집중되고 있으나 도서관 정보정책의 경우, 정책과정보다는 정책 대안을 제시하는 연구가 대부분을 차지하고 있다. 본 연구에서는 립스키(M.Lipsky)의 일선관료제 모형을 이용하여, 경기도에서 진행 중인 ‘내 생애 첫 도서관’ 정책을 대상으로, 정책 집행단계의 집행과정을 분석하는 것을 목표로 한다. 본 연구에서는 일선관료제 모형을 기반으로 정책 집행에 영향을 주는 요인을 분석하여, 도서관 정보정책 집행 분석에 있어서의 일선관료제 모형의 유용성과, 이에 기반한 성공적인 정책 집행을 위한 집행과정에서의 주요 요인을 파악한다. 일선관료제 모형은 집행 현장에서 정책 집행의 다양한 효과 등을 파악하는데 유용하였으며, 간접적인 사회, 경제적 요인들이 더 고려되어야 할 것으로 판단된다.

ABSTRACT

As the information needs in civil society is getting diverse, the interest in local policy process based on the characteristics of local communities, especially in local policy implementation is growing. However, research in library and information policy has focused rather on policy alternatives than policy process in Korea. In this study, we analyze the policy implementation in “the First Library in my Life” policy in Gyeonggi province with the framework of the Street-Level Bureaucracy Model by Michael Lipsky. In the analysis, we attempt to identify factors in the policy implementation, to examine the usefulness of the model into the situation of Korean library policy, and to suggest major considerations in the policy implementation in Korean public libraries for successful policy implementation. From the results, the usefulness of the model is examined and the need of considering indirect socio-economic factors is suggested.

키워드: 정책집행, 일선관료제, 재량권, 도서관 정책, 업무환경

Policy Implementation, Street-Level Bureaucracy, Discretion, Library Policy,
Work Environment

* 연세대학교 일반대학원 문헌정보학과 석사과정(jinsunyo@gmail.com)

** 연세대학교 문헌정보학과 조교수(gkim@yonsei.ac.kr)

논문접수일자 : 2013년 8월 19일 논문심사일자 : 2013년 8월 27일 게재확정일자 : 2013년 9월 12일

1. 서론

정보기술이 발달하고 정보자료가 급증함에 따라 이용자의 정보요구에 대한 다양성이 높아지고, 문화수요에 기초한 공공도서관 서비스도 다양해지고 있으며, 지방자치제 실시 이후 각 지역의 특성을 살린 도서관정보정책의 수립과 집행에 관심이 높아가고 있다(박경귀 2002). 그러나, 정보취약계층을 위한 도서관 서비스의 개선대응은 상대적으로 부진한 것으로 지적되고 있으며(곽동철 2011), 경기도에서는 이 점에 착안하여 미래세대 영·유아의 건강한 신체와 정신을 기르기 위해서 경기도만의 영·유아 북스타트 형태의 정책을 개발하였다(정은영 2012). 이 정책은 정보의 접근이 어려운 도민에게 자유로운 도서관 이용 및 독서환경을 제공하고자 하는 목적을 가지고 있으며, 임신부를 일시적 도서관 이용 취약계층으로 판단하여, 임신부와 미래의 도서관 이용자인 영·유아를 대상으로 한 정책을 시행하였으며, 현재까지 서비스 대상지역을 수차례 확대하면서 성공적으로 진행되고 있다.

기존 도서관 정보정책에 관한 연구는 실증조사와 국내 및 선진외국의 사례 연구를 통해 기존 정책 내용에 대한 문제점을 지적하거나, 정책 대안을 제시하는 기술적인(descriptive) 연구가 대부분이며, 의제설정, 정책형성, 정책결정, 정책집행 및 정책평가로 이어지는 정책과정 내의 구조적 요인에 대한 분석적인 연구가 부족한 것으로 보인다. 따라서 본 연구에서는 2009년 시행된 경기도의 '내 생애 첫 도서관' 정책을 대상으로 정책 결정 후의 정책 집행과정을 살펴보고, 과정 내에서 정책의 성공요인을 파악하는 것을 그 목표로 한다.

정책 집행연구는 '정책이 어떻게 집행되는가에 관한 이론이나 모형의 개발 또는 정책 집행에 작용하는 여러 가지 요인들에 관한 연구'를 의미한다(Goggin et al. 1990). 정책 집행단계는 결정된 정책의 내용을 구체적으로 실행시키는 과정으로, 정책목표를 구체화하고 달성하는 수단으로 정책의도의 실현수단이 된다(윤태섭 2005). 정책 집행의 접근방법에는 정책 집행이 정책 현장에서 어떻게 전개되는 지에 중점을 둔 상향식과 정책 집행 전략을 중심으로 하는 하향식이 있다(윤순희 1995). 하향식 접근방법은 기존 정책 집행연구에서 주로 쓰이던 방법으로, 현장의 일선관료의 활동을 중요하게 고려하지 않았으며, 정책 집행과 그에 따른 정책현장에서의 상호작용을 고려하지 않는다는 점이 그 약점으로 지적될 수 있다. 상향식 접근방법은 정책과정에서 중요한 활동은 조직 내 최하층에서 이루어진다고 보는 관점으로, 일선관료의 중요성을 강조한다.

공공도서관 정책집행과정에서 일선관료인 사서공무원은 하나의 전문직으로서 도서관 정책의 의도를 현장의 다양한 상황 속에서 유연한 접근방식을 통해 적용하고 있으며, 따라서 여타 공공분야의 정책집행에서의 공무원의 위치와는 다른 특별한 위치를 가지고 있다고 판단된다. 본 연구에서는 이러한 도서관 정책 집행과정의 특성을 반영하여 상향식 접근방법을 적용한다.

본 연구는 우선 상향식 정책집행모형 중 하나인 립스키(M.Lipsky)의 일선관료제 모형을 고찰하고, 립스키의 일선관료제 모형에 따라 '내 생애 첫 도서관'의 집행과정을 분석한 후, 이를 바탕으로 내 생애 첫 도서관 정책 집행단계에서 영향을 주는 요인들을 살펴본다. 더불어 도서관

정책집행에 있어서 일선관료제 모형의 의미와 장단점을 논의한다.

2. 이론적 배경

2.1 정책 집행과정 관련 연구

정책 집행에 관한 연구는 1970년대 들어 미국에서 프레즈만과 윌다브스키(Pressman and Wildavsky 1973)의 “집행론(Implementation)”을 시작으로 증가하였다(하규만 1999; 김성철, 황재국, 전성훈 2006). 정책 집행이라는 개념은 ‘목표설정 활동과 목표달성 활동 간의 상호작용’(Pressman and Wildavsky 1984) 또는 ‘정책의 내용을 실현시키는 과정으로 정책목표와 정책수단으로 이루어진 정책에서 집행이란 정책수단을 실현하는 것’(정정길 외 2003)으로 정의된다. 이러한 정책 집행 연구는 정책의 집행에 관한 이론이나 모형의 개발 또는 정책 집행요인들의 작용 결과에 관한 연구를 의미한다. 따라서 정책 문제의 성격과 정책 집행에 작용하는 요인에 따라 다양한 집행 모형이 유형화된다(김성철, 황재국, 전성훈 2006).

정책 집행은 정책과정 가운데 의제설정, 정책형성과 정책결정에 이은 단계로, 결정된 정책을 실행하는 것을 의미한다. 정책 집행 연구에 대한 접근방법은 의사소통의 유형에 따라 크게 두 가지로 구분하여, 상향식과 하향식이 있다. 먼저, 하향적 접근방식(Top-Down Approach)은 의사결정과정의 결과물인 정책을 출발점으로 하여, 정책결정자가 목표를 명확하게 설정하여 정책 집행과정을 통제할 수 있음을 전제하고(Püzl

and Treib 2007), 집행기관의 활동까지의 전 과정을 살펴보는 연구이다. 즉, 기본적으로 정부관료에 의한 정책결정에서 출발하여 시간이 지남에 따라 어느 정도 목적이 달성되었는지, 정책의 영향은 목표 달성에 어느 정도 일치하는지, 그리고 정책 산출과 결과에 영향을 미치는 주요 요인은 무엇인지에 대해 연구하는 것을 말한다(김성철, 황재국, 전성훈 2006). 이에 비해, 상향적 접근방식(Bottom-up Approach)은 집행현장에서 일선관료들의 활동과 여기에 영향을 미치는 집행자의 사고방식, 집행대상집단이나 이해집단, 지방정부기관 등의 상호관계를 연구의 출발점으로 상부집행조직, 정책의 내용 등을 연구대상으로 한다(Berman 1978; Hjern and Hull 1985; 김성철, 황재국, 전성훈 2006). 여기에서 정책목표의 달성여부는 중앙정부 관료들의 노력보다는 특정 개인들의 능력에 달려 있다는 관점을 가진다(Lipsky 1980).

상향식 접근방법은 엘모어(Elmore 1979)에 의해 논의가 시작되어, 헤른과 헐(Hjern and Hull 1987), 배릿트와 퍼지(Barrett and Fudge 1981) 등에 의해 연구되었다. 이는 벌만(Berman 1978)의 정책결정과 집행의 상호작용의 중요성 연구와 립스키(Lipsky 1976)의 일선관료의 집행행태 연구가 이론적 기초라고 할 수 있다(최종원 1989).

2.2 립스키의 일선관료제 모형

립스키는 일선관료란 정책과정의 최종적인 단계에서 정책 대상 집단이 되는 시민과 직접적으로 상호작용하면서, 업무수행 중에 상당한 재량권을 보유한 관료이며, 공공 서비스를 제공하

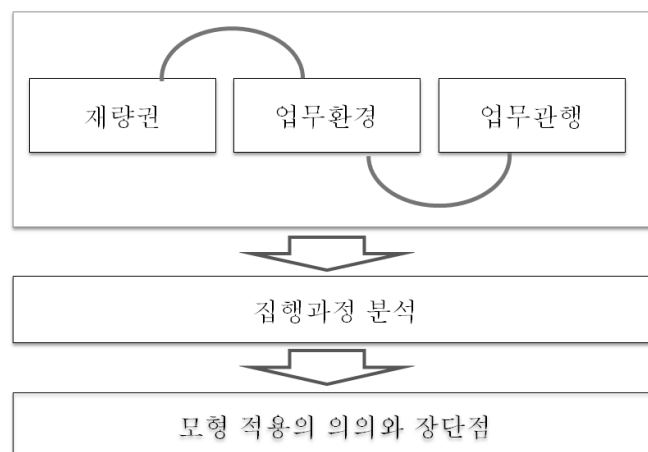
는 공무원으로 교사, 경찰, 사회복지사 등을 그 예로 들어 정의하였다(Lipsky 1980). 일선관료는 조직의 위계 구조상 가장 하층에 위치하고 있고, 권력의 중심으로부터는 가장 멀리 떨어져 있지만, 이들이 정부활동과 시민생활에서 차지하는 비중은 크다. 이들은 시민의 요구를 전달하는 경계 역할을 하고, 직무수행에 있어서 상당한 재량권을 가진 공공정책의 최종 집행자로서의 역할을 수행하기 때문에 중요하다(윤주명 1992). 일선관료의 특징으로는 주로 대면 업무를 담당하여 일반 시민들과 끊임없이 상호작용하기 때문에, 업무수행에 있어서 시민들에게 미치는 잠재적인 영향력이 광범위하다(김남옥 2006).

국내에서 일선관료제 모형을 이용한 정책연구를 살펴보면, 일선경찰의 업무활동성과 요인의 인과분석 연구에서 상황적 여건, 집행구조, 고객관계 등을 요인으로 확인하였고(송병주, 정원식 1999), 일선복지행정 전문관료의 재량행위 분석 연구에서는 법규/정책 관련요인, 업무속성, 업무환경, 일선관료의 자체요인의 4가지 요인을

도출하였다(김순양 2002). 김왕식(2005)의 연구에서는 미국의 중앙노사관계위원회(NLRB) 지역사무소 일선관료 분석을 통해 정치적 환경, 경제적 환경, 업무적 환경을 요인으로 도출하였으며, 일선관료의 직무행태를 중심으로 환경적/맥락적 요인, 업무특성 요인, 일선관료 자체적 요인, 법규관련 요인 등의 4가지 요인을 분석한 연구(김영민, 임도빈 2011)가 있다.

본 연구에서는 기존 선행연구의 정책에 영향을 미치는 요인들을 재분류하여, 정책 집행에 영향을 미치는 요인으로 일선관료 자체적 요인인 재량권과 자원, 조직행태 및 업무구조에 해당하는 업무 환경적 요인, 그리고 업무 특성으로 업무 관행적 요인으로 구분하여 분석 요인으로 설정하였다(〈그림 1〉 참조).

일선관료가 다른 정책과정의 참여자와 구별되는 특징은 가장 가까운 위치에서 일반시민과 상호작용을 한다는 점이다. 따라서 정책 집행과정에서 일선관료가 가지는 재량권의 정도 및 재량권 행사의 정도가 실질적으로 공공정책의 집



〈그림 1〉 립스키의 일선관료제 모형에 따른 분석 틀

행을 결정한다고 할 수 있다(김이배 2010). 즉, 일선관료의 재량권이 정책 집행단계에 영향을 줄 수 있다. 재량권이란 행정기관의 관료가 정책 집행과정에서 발휘하는 정책적 판단 또는 정책결정권한이다(김윤호 2013). 일선관료가 재량권을 가져야 하는 필요성은 우선, 공공정책의 목표가 대부분 애매모호하고, 불명확한 경우가 많고, 모든 개별적 상황에 적용할 만큼 구체적이지 않기 때문이다. 둘째, 일선관료들의 정책 집행환경은 상당히 다양하고, 광범위한 정책수혜 대상자를 가지기 때문이다. 따라서 각각의 환경에 대응하기 위해서, 정책 집행환경에 대해 전문성을 지닌 일선관료의 재량권이 필요하다. 실제 집행단계에서 재량권 행사는 일선관료의 업무적 자부심을 키워주며, 정책수혜대상자들에게 일선관료들의 중요성을 인정받을 수 있는 계기가 될 수 있다(Lipsky 1980). Burke(1987)는 재량권과 관련하여, 일선관료들이 보유한 전문적 지식 및 기술을 바탕으로 재량권 행사는 합리화 될 수 있다고 주장하였다. 그러나 적절치 못한 재량권은 남용 및 목표의 전환 등에 영향을 끼칠 수 있다.

업무환경의 요인으로서는 자원, 만성적 초과수요, 목표의 모호성, 효과적인 통제부재 등이 있다(Lipsky 1976/1980). 우선, 정책 집행은 자원부족 및 업무상황 통제에 따라 영향을 받는다. 즉, 시간, 정보, 예산 등의 자원이 부족한 상황이나, 이를 통제하는 과정에서 일선관료의 재량의 폭은 달라질 수 있다. 또한, 일선관료들이 제공하는 서비스에 대한 수요가 공급에 비해 크게 증가하게 되었을 때, 초과수요에 따른 공급의 결핍은 인위적인 수요 제한 및 대가 지불 등의 방법으로 수요와 공급의 균형을 맞추는 필요가 있

으며, 따라서 이러한 상황은 일선관료의 재량권 및 정책의 집행에 영향을 끼친다. 마지막으로 정책목표의 모호성은 집행과정이 비현실적이 되거나 상호갈등을 일으키게 할 수 있다. 이는 다양한 정책수혜대상자들을 상황을 고려하지 않았거나, 목표가 실제 집행상황을 고려하지 않고 지나치게 이상적일 때 나타난다.

일선관료는 과다한 업무량과 직무의 복잡성에 대처하기 위해서 업무를 단순화, 정형화 또는 관례화한다. 이는 앞서 업무환경요인에서 언급한 자원의 부족, 모호한 목표나, 통제의 부재 등, 정책 집행에 제약이 있을 때, 자신의 업무상 편의를 도모하기 위해서 대응기제(coping mechanism) 또는 규칙(rule making)을 마련하는 것이라 할 수 있다(Lipsky 1976). 또한, 관례화는 자원부족으로 오는 집단갈등이나 불만요소를 피하고자, 문제의 상황을 미리 구조화 시키거나, 모호한 목표를 정책 집행에 편리한 방법으로 구체화 시키는 것이다. 이러한 업무관행 중에는 수요와 공급의 균형을 맞추기 위한 할당배급방식이 있다(Lipsky 1980). 할당배급방식은 금전적인 부담을 갖도록 하여 서비스에 대한 수요를 제한하는 방식, 제한된 고객집단에게만 유용한 정보를 제공함으로써 다른 집단들은 효율적으로 특정 서비스에 접근할 수 없도록 하여 수요를 제한하는 방식, 그리고 서비스를 받기 위해 긴 대기행렬을 통과하게 함으로써 수요를 제한하는 방식 등이 있다.

일선관료의 재량권, 업무환경, 및 업무관행 등의 3개의 요인은 본 연구에서 정책대상인 ‘내 생애 첫 도서관’의 집행과정을 분석하는 일선관료제 모형의 기본 요소로 이용된다.

3. 자료수집 및 분석방법

본 연구는 경기도에서 시행중인 '내 생애 첫 도서관' 정책 결정 이후의 집행단계를 그 대상으로 한다. 연구 대상기간은 2009년 시범운영을 시작한 기점부터 2012년 4차 확대시점까지로 범위를 제한하였다. 정책 집행 분석을 위한 자료는 대상 기간 동안 생산된 내부 회의록, 보고서, 설명회, 보도자료 등과 정책 담당자와의 심층면접 및 관계자들과의 전화와 이메일 등을 활용하여 수집하였다. 2013년 5월 초에 정책집행을 담당하는 사서를 중심으로 심층면접을 수행하였고, 정책 집행과 관련된 기관의 담당자들과 이메일을 통해서 정책 집행과정상 연구문제와 관련하여 도움이 될 수 있는 자료를 수집하고, 질의·응답을 통해 자료를 기록하였다.

정책 참여 기관의 담당자들을 대상으로 한 질의응답 및 심층면접은 2013년 4월 1일부터 6월 30일까지 시행하였다. 전화 및 이메일을 활용한 질의응답을 한 담당자는 총 5명으로 경기도의 공공도서관 사서와 공무원, 그리고 정책 참여 기관에 속하는 유엔아동기금(UNICEF) 한국위원회 모유수유권장사업 관계자를 대상으로 하였다. 심층면접 대상은 본 정책에서 실무자 역할을 한 경기도사이버도서관의 사서이며, 또한 경기도 기획조정실 기획담당관 조직팀의 담당자와 전화를 이용하여 질의응답을 시행하였다.

본 연구에서는 심층면접 시 반구조화 면접방식을 적용하였는데, 반구조화 면접방식은 주로 구조화된 질문지를 통하여 면접을 진행하지만, 상세한 부분은 질문지와 관계없이 추가적인 질문을 통해 관련 정보를 수집하는 면접 방법이다.

이는 면접에서 일관성을 가지고 본 연구대상에 대한 구체적인 증언과 개방된 형태의 인터뷰상황에서 응답자의 명확한 견해가 필요하다고 판단되어 선택하였다. 한편, 면접 대상자가 진술한 내용 이외에 도서관 정책 집행 환경에 대한 이해를 위해서, 직접관찰방법을 이용하였다. 따라서 본 연구에서는, 다양한 1, 2차 자료의 수집을 통한 복합적인 자료수집방법을 적용하였다고 할 수 있다.

수집된 자료의 분석은 상향식으로 진행되었으며, 연구는 해결해야 할 문제가 바로 발생하고 있는 집행현장에서 일선집행 요원들이 감지하고 있는 문제의 성격과 이들이 이 문제를 해결하려고 하는 전략을 파악하는 데에 주력하였다. 또한 집행현장에서 여러 가지 정책들이 동시에 추진되는 상황에서, 정책집행 조직과 요원들의 노력 및 지원을 두고 생성되는 경쟁관계 등을 파악하고자 하였다. 이 접근방식은 집행현장을 있는 그대로 파악하기 때문에 집행현장에서 발생하는 의도하지 않았던 부수효과나 부작용들을 파악할 수 있고, 정책 반대세력의 움직임이나 전략을 장기적으로 파악하여 연구하기 쉽다는 장점이 있다. 상향식의 집행 연구는 집행현장에서 움직이고 있는 일선 집행자들의 활동과 여기에 미치는 집행자의 사고방식, 집행대상 집단 또는 이해집단, 지방정부기관 등의 상호관계를 연구의 출발점으로 한다. 이러한 접근 방식에서 정책 목표의 달성여부는 중앙관료들의 노력보다는 지방행정조직에서의 특정 일선관료들의 기술에 달려있다(Lipsky 1980). 본 연구에서는 립스키의 주장을 토대로 일선관료의 재량권과 업무환경, 그리고 업무관행으로 구분하여 수집된 자료를 분석하였다.

4. 내 생애 첫 도서관 정책

정책분석 대상이 되는 내 생애 첫 도서관은 정보소외계층을 위한 도서관 서비스로, 영·유아 및 임산부를 대상으로 도서관 서비스를 확대한 것이다. 서비스의 형태는 임산부나 첫 돌미만의 영·유아를 둔 부모가 보고 싶은 책을 온라인으로 신청하면 도서관에서 택배를 통해서 대출도서를 배달해주는 서비스이다(정은영 2012). 영국에서 시작된 영아를 위한 독서운동인 북스타트 운동을 바탕으로 하여, 영아 이전인 엄마의 뱃속에 있을 때부터 책을 접하는 계기를 가질 수 있도록 하는 것을 의도로 하고 있으며, 지역의 공공도서관이 그 계기를 만들어 주는 매개의 역할을 한다.

본 정책의 전반적인 내용 및 구체적인 이용방법은 경기도사이버도서관(www.library.kr) 홈페이지를 통해서 살펴볼 수 있다. ‘내 생애 첫 도서관’의 정책대상은 임신 8개월 이상의 임산부부터 생후 12개월 미만의 자녀를 둔 부모로 한다. 임산부 및 영아의 부모는 거동이 불편하여 도서관 직접방문이 곤란하므로 일시적 도서관 이용 취약계층으로 간주하였으며, 또한 기본적으로 경기도내 해당 도서관의 관외 대출 이용자가 이어야 한다. 관외 대출 이용자는 개별 도서관의 규정에 따라, 시·군내 도서관에서 1회 대출에 최대 5권을 14일간 대출 할 수 있다. 내 생애 첫 도서관 서비스에서 대출 횟수는 월 2회로 제한하고, 대출 및 반납은 경기도사이버도서관과 계약한 지정택배 업체를 통하여, 택배비용은 경기도사이버도서관에서 부담한다. 경기도사이버도서관은 경기도 공공도서관의 네트워크 거점으로 각 시군, 교육청 소속 공공도서관에서의

프로그램을 시행할 수 있도록 의견을 모으고 기술적인 제반 환경을 구축하는 역할을 담당한다(정은영 2012).

본 정책은 영·유아와 임산부의 건강한 신체와 정신을 기르기 위한 취지로 진행되는 유엔아동기금(UNICEF) 한국위원회의 ‘모유수유권장’ 캠페인과 협력하여, 이용자가 서비스 이용을 위해서 공공도서관에 가입함과 동시에 자동으로 유엔아동기금(UNICEF)의 ‘엄마 첫 먹이기’ 캠페인에 동참하게 된다. 『경기도공공도서관종합목록』을 기반으로 하여 본 정책은 2009년 5월 시범사업을 시행하였고, 2012년까지 정책 범위가 네 차례 확대되었다.

4.1 정책 추진배경 및 목적

2009년 2월경, 경기도에서는 장애인을 대상으로 한 ‘두루두루 서비스’를 확장하여, 경기도민을 위한 대상별 서비스를 구상하는 중이었다. 두루두루 서비스란, 『경기도공공도서관종합목록』을 기반으로 도서관 방문이 어려운 장애인에게 이용자가 거주하는 관내 도서관 소장도서를 집에서 택배를 통해 대출 가능하도록 한 서비스이다. ‘내 생애 첫 도서관’은 당시 경기도내 군포시의 도서관에서 시행중인 ‘지혜로운 엄마, 똑똑한 아이’ 사업을 바탕으로 임산부를 일시적인 정보소외계층으로 간주하여 추진되었다(<그림 2> 참조).

경기도사이버도서관은 2007년 8월 6일 공포된 『경기도 도서관 및 독서문화 진흥조례(경기도 조례 제 3640호)』 제6장 독서문화진흥 제 25조 항목 [독서문화 진흥계획 수립]에 따라, 본 정책을 경기도에서 지원할 수 있는 법적 근거를



〈그림 2〉 ‘내 생애 첫 도서관’ 정책의 포스터와 이용 화면

마련하였다. 이를 바탕으로 일시적 정보소외계층인 임신부에게 평상시보다 다양한 독서환경과 도서관 문화를 제공하고자 하는 목적을 가지고, 본 정책을 추진하였다. 『경기도공공도서관 종합목록』은 경기도 내 모든 공공도서관의 소장자료에 대한 종합목록(GOLDIS_NET)으로, ‘두루두루’와 ‘내 생애 첫 도서관’ 정책의 시행에 있어서 도내 소장자원을 효율적인 활용이 가능하도록 하였다.

4.2 정책 추진과정

2009년 2월부터 경기도청의 ‘도서관정책팀’과 ‘경기도사이버도서관’이 함께 본 정책을 추진하였는데, 당시 도서관정책팀에서는 경기도와 유엔아동기금(UNICEF)간의 MOU 체결 및 예산 확보를 담당하였고, 경기도사이버도서관에서는 그 외 서비스 기획과 시스템 개발 등 구체적인 사업진행을 담당하였다.

2009년 4월 14일 경기도-UNICEF 간의 MOU 체결은 UNICEF의 모유수유 권장운동(BFHI)의 일환인 ‘엄마 젖 먹이기’ 운동과 협약이다. 본 협약은 양 기관의 사업 취지에 맞는 협력 캠페인을 공공도서관을 통해서 전개하는 것으로 경기도와 UNICEF는 상호 사업을 적극 홍보하는 것을 그 내용으로 한다. 본 협약은 공공도서관에서 내 생애 첫 도서관에 가입 및 이용자에게 UNICEF의 ‘엄마 젖 먹이기’ 캠페인 자료를 제공하고, 본 캠페인의 동참을 유도하는데 목적이 있다. 정책형성단계에 있어서 경기도-UNICEF 간의 협약식을 추진하게 된 계기는 본 정책의 효과적인 진행과 함께 정책 결정자의 도서관에 대한 관심을 증진하기 위한 의도도 포함된 것으로 추정된다.

내 생애 첫 도서관 정책이 결정되고, 경기도사이버도서관은 간담회 등을 통해서 본 정책을 시행할 시범사업 도시를 선정하고, 홍보, 시스템 개발 및 시범운영을 시행하였다. 또한, 시행

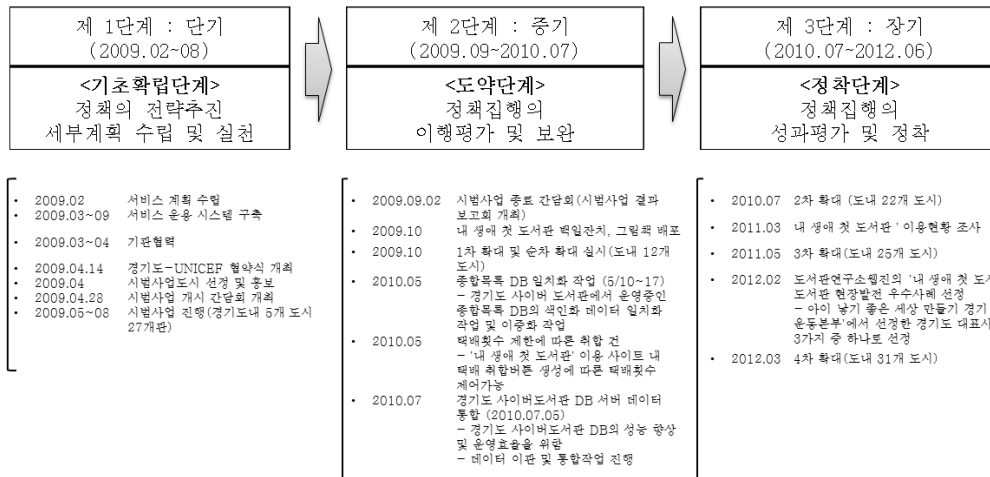
을 위해서 경기도내 공공도서관 소장자료 정보와 경기도사이버도서관 정보를 동기화하는 모듈을 개발하여 설치하고, 내 생애 첫 도서관 신청 및 관리를 위한 시스템을 구축하였다. 서비스 대상은 임신부로 임신 8개월부터 출산 후 첫돌이 되기 전까지로 서비스 범위를 선정하고, 정책 결정 당시 이미 진행중인 두루두루 서비스의 택배 망을 활용하였다. 이러한 배경으로, 초기 내 생애 첫 도서관의 대출권수, 대출횟수 및 기간은 두루두루 서비스와 마찬가지로 제한을 두지 않았다.

〈표 1〉은 2009년부터 2012년까지 네 차례에 걸쳐서 확대된 내 생애 첫 도서관의 추진과정을

나타낸 것으로, 이 과정을 크게 3가지 단계로 나누어서 기초확립단계, 도약단계, 정착단계로 살펴볼 수 있다. 먼저, 기초확립단계는 정책의 전략을 추진하고 세부계획을 수립한 단계로, 2009년 2월부터 9월까지 본 정책의 계획을 수립하고, 시범사업 선정 및 사업을 진행한 기간이다. 도약단계는 정책 집행을 이행 평가 및 보완을 한 단계로, 2009년 9월 시범사업 이후에 간담회를 통해서 시범사업의 평가가 이루어진 시기를 시작으로 하여 2010년 7월까지이다. 마지막 정착단계는 2010년 7월의 2차 확대를 시작으로, 4차 확대가 있었던 2012년 9월까지로 볼 수 있다(〈그림 3〉 참조).

〈표 1〉 ‘내 생애 첫 도서관’의 추진과정

날짜	추진 내용
2009.02	서비스 계획 수립
2009.03~09	서비스 운용시스템 구축
2009.03~04	기관협력
2009.04.14	경기도-UNICEF 협약식 개최
2009.04	시범사업도시 선정 및 홍보
2009.04.28	시범사업 개시 간담회 개최
2009.05~08	시범사업 진행(경기도내 5개 도시 27개관)
2009.09.02	시범사업 종료 간담회(시범사업 결과 보고회 개최)
2009.10	내 생애 첫 도서관 백일잔치, 그림책 배포
2009.10	1차 확대 및 순차 확대 실시(도내 12개 도시)
2010.05	종합목록 DB 일치화 작업 (5/10~17) - 도서관 내 운영중인 종합목록 DB의 색인화 데이터 일치화 작업 및 이중화 작업
2010.05	택배횟수 제한에 따른 취합 건 (웹사이트 내 택배 취합버튼 생성)
2010.07	경기도 사이버도서관 DB 서버 데이터 통합 (2010.07.05) - 경기도 사이버도서관 DB의 성능 향상 및 운영효율을 위한 데이터 이관 및 통합작업 진행
2010.07	2차 확대 (도내 22개 도시)
2011.03	‘내 생애 첫 도서관’ 이용현황 조사
2011.05	3차 확대 (도내 25개 도시)
2012.02	도서관연구소웹진의 ‘내 생애 첫 도서관’ 도서관 현장발전 우수사례 선정 - 아이낳기 좋은세상 만들기 경기 운동본부에서 선정한 경기도 대표사업 중 하나로 선정
2012.03	4차 확대 (도내 31개 도시)



〈그림 3〉 ‘내 생애 첫 도서관’ 정책 추진과정의 단계별 도식화

5. 정책 집행 분석

인할 수 있다.

‘내 생애 첫 도서관’ 정책 집행에 영향을 미치는 일선관료의 재량권, 업무환경, 업무관행 등의 세 가지 요인에 대해 살펴보면 다음과 같다.

5.1 일선관료의 재량권

분석대상 정책의 주관부서는 경기도 도서관 정책팀과 경기도사이버도서관이다. 도서관정책팀은 도청의 한 부서로서 사업의 주체가 되고 경기도사이버도서관의 전반적인 정책을 관리, 감독의 역할을 수행하며, 경기도사이버도서관은 경기문화재단에 소속된 경기도청의 위탁사업으로서 실질적 정책을 집행하는 실무자의 역할을 수행한다. 이러한 구조 내에서 정책을 집행하는 경기도사이버도서관의 일선관료들의 재량권은 일정 정도 보장받고 있음을 다음의 경기도사이버도서관 일선관료의 인터뷰를 통해 확

“...저희는 경기도사이버도서관내 특성이기도 한데, 어느 정도 자율성과 전문성을 보장받고 있어요. 본인이 필요하다고 생각되는 일과 하고 싶은 사업아이디어는 내고, 그 이야기를 팀 내에서 논의를 통해 확장시켜나갑니다. 그 아이디어나 사업이 경기도 도서관에 유익이 된다면 적극 지지를 받는 편이고요, 팀내 개인의 생각이나 의지가 많이 작용하죠...”

“...일단 저희는 공무원이 아니기 때문에 새로운 아이디어를 내거나 사업에 접근하는 방식이 상대적으로 자유롭다고 할 수 있어요...”

인터뷰 내용에 따르면 이러한 재량권이 내 생애 첫 도서관 정책뿐 아니라 경기도사이버도서관의 구조적인 특성, 혹은 업무관행으로 존재해 왔던 것으로 보이며, 한편으로는 그러한 경기도

사이버도서관의 특성이 정책집행을 담당하게 하는 데에 영향을 미친 것으로도 해석된다. 이러한 정책집행에서 일선관료인 사서에게 폭넓은 재량권이 부여된 근거는 사서가 가지는 다양한 현장 환경에 대한 지식 즉, 전문성을 기초로 한 것으로 판단된다. 광범위한 정책수혜대상자를 가지고 있는 공공정책은 각각의 환경을 가장 잘 알고 있는 일선관료의 재량권이 정책 집행단계에서 필요한 것으로 보인다. 다음 인터뷰는 도서관 현장의 다양성과 이에 따른 일선관료의 전문성이 필요함을 보여주고 있다.

“...도서관 현장이 굉장히 힘든데, 중앙에서 현장의 현실을 생각하지 않고 사업을 만들면, 진행하기가 어려워져요. 그래서 현장 이야기를 최대한 많이 듣고, ‘현장에서 필요로 하는 것을 제공하고자’라는 생각을 기획에서부터 놓치지 않으려 합니다. 기왕이면 사서들의 업무를 줄일 수 있는 방식을 고민하는 거죠...”

이 인터뷰에서 일선관료의 전문성은 정책집행의 수월성을 위해 정책집행 단계뿐 아니라 정책형성단계에서도 고려할 필요가 있음을 보여주고 있으며, (... 생각을 기획에서부터 놓치지 않으려...) 더불어 재량권이 새로운 규칙의 창조 및 업무관행의 수립과도 연관되어 있다는 점을 보여주고 있다. (... 업무를 줄일 수 있는 방식을...) 다양한 업무상황에서 정책의 집행은 기계적 집행보다는 상황적응적이고 인간적인 차원에 대처가 필요하기 때문에 일정 정도의 재량권의 확보 혹은 제공이 필요한 것으로 판단된다. 정책 집행 기관의 재량권 인정은 상위관리자인 도서관정책팀의 정책 집행에 있어서, 생산

성을 높이고 업무 효율성을 가지는 것이며, 일선관료인 경기도사이버도서관과 경기도내 사서들은 직무에 있는 위험부담과 불편함을 최소화한다는 것을 의미하는 것으로 파악된다.

5.2 업무환경

일선관료는 정책 집행 단계에서 도서관 현장의 다양한 개별적인 요구에 적절한 대응을 필요로 하며, 이는 일선관료가 가지고 있는 재량권이 업무환경에 영향을 받는다는 것을 의미한다. 앞서 논의한 바와 같이 업무환경의 요인은 자원, 만성적 초과수요, 목표의 모호성, 그리고 조직계의 변화 등을 들 수 있다.

5.2.1 자원 및 만성적 초과수요

자원은 물적 자원과 인적 자원으로 분리하여 볼 수 있으며, 물적 자원의 대표적인 실체는 예산이다. 내 생애 첫 도서관은 집행단계에서 소요되는 프로그램 개발비 및 택배서비스에 따른 택배비용 등의 비용이 경기도의 예산으로 집행된다. 본 정책 집행의 기초확립 단계에서는 예산상의 어려움이 없었으나, 시범사업 이후 점차 규모가 확대되면서 예산의 전반적인 부족을 초래하고 있다. 2009년 9월에 개최된 시범사업 결과보고회 및 서비스 확대 설명회에서는 시범사업 기간 중에 회원가입수의 변화에 따른 택배 소요 예산의 변화 추이를 보여주고 있다(〈표 2〉참조). 이에 따라 일선관료는 예상되는 예산 부족에 대처하기 위하여 예산의 확보와 자원할당 방식 등의 대응기제를 마련할 필요성이 대두되었으며, 후에 살펴볼 자원할당을 위한 규칙을 창조하게 되었다.

〈표 2〉 2009년 시범운영에 따른 택배비 지출(추정)표

구분	5월	6월	7월	8월	비율
택배비 전체	2,920,500	2,831,400	5,313,000	7,243,500	
내 생애 첫 도서관 택배비(추정)	631,400	1,867,800	2,483,800	2,437,600	약 34%

출처: 내 생애 첫 도서관 시범사업 결과 보고회 및 서비스 확대 설명회, 2009

한편, 시범사업 결과보고회 및 서비스 확대 설명회 자료에서는 이용자의 지나친 대출 요구로 인해 택배비용이 과도하게 지출 될 수 있다는 문제점을 지적하였는데(경기도사이버도서관 2009), 이는 예상되는 자원의 제한이 초과수요에 의해 나타날 수 있음을 지적한 것으로, 재량권에 기초한 초과수요를 대처하는 대응기제 즉, 택배서비스를 제한하는 근거가 되었다. 다음의 인터뷰 사례를 통해 이러한 점을 다시 한 번 확인할 수 있다.

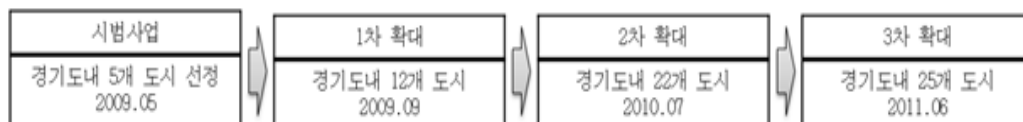
“...예산자재가 줄었다기보다는 사업을 확대함으로써 커버할 수 있는 예산으로는 산출했을 때 어려움이 있다는 계산이 있었어요. 1년 예산으로(정책 집행)하는 것이라서...”

“...최고 대출하는 경우에는 월 19번을 신청을 했는데, 이것을 7번에 나누어서 했어요. 이렇게 되면, 한 사람에게 4만 6천2백원이란게(이) 월에(한 달에) 지출이 되는데, 이러한 것들이 기하

급수적으로 늘지 말라는 부분이 없어서..., 이러한 것들에 대해서 월2회 회당 5권으로 했어요. 회당 5권은 도서관의 기본 대출권수예요. 이것을 반납을 하면, 또 대출을 할 수 있는데 이것을 월2회로 제한을 두었어요...”

실제로 내 생애 첫 도서관 정책은 시범사업 이후 그 시행범위가 지속적으로 확대되었는데 그 확대의 내용은 〈그림 4〉와 같다. 이러한 시행범위의 확대는 물적 자원과 함께 인적 자원 측면에도 영향을 미친 것으로 확인된다. 인적 자원의 측면을 살펴보면 일선관료의 업무량은 기존의 업무량에 비해 약 10%정도 증가되었으며(정은영 2012), 업무량 증가에 따른 인적 자원 부족은 정책 집행 단계에도 영향을 주어, 이러한 인적자원 부족을 해결하기 위한 대응기제의 마련과 이를 위한 일선관료의 재량권에 대한 필요성에 제기되었다.

이러한 점은 다음의 인터뷰 내용에서 확인할 수 있다.



〈그림 4〉 ‘내 생애 첫 도서관’ 추진일정에 따른 정책시행 지역 선정과정

“...저희가 항상 일하면서 제일 중요하게 생각하는 것이 도서관에 필요하지만 꼭 해야 되는 일이지만, 다른 일에 치여서 못하게 된다면... 도서관 사서들이 업무적인 강도가 높아지지 않게 되도록 사업을 제공하는 것이 목표예요...”

“...이거 진행하면서도 업무강도가 얼마나 높아지는지가 고민이었어요. 시범사업을 하면서도 하루에 어느 정도의 시간을 투자하는지... 도서관 새로 진행하면서 민원이 어느 정도 생기는지도 고민이었어요...”

5.2.2 정책목표의 모호성

정책 집행단계에 영향을 주는 또 다른 업무 환경적 요인으로 정책목표의 모호성이 있다. 본 정책에서도 정책목표의 모호성이 정책 집행 단계에 영향을 주었음을 확인할 수 있다. 본래, 본 정책은 경기도만의 북스타트 개념을 도입한 정책으로, 임신부 프로그램과 연계하여 아이를 데리고 도서관에 방문하도록 유도하는 것을 의도하였다. 그러나 목적의 모호성과 인적자원의 부족으로 인해서 정책 집행에 영향을 끼친 것들 다음의 인터뷰 내용으로 확인할 수 있다.

“...이 사업에 대해서 아쉬운 것은 그 돌이 되는 시점에 베이비샤워처럼 무언가, 하고 싶었는데... 제가 그냥 도서관에서 서비스하는 개인이면 가능할거 같은데, 중앙에서 기획을 해서 일종의 패키지를 주는 입장에서는 어렵더라고요. 도서관에서 자체적으로 좋다고 생각하고 도입의지를 가진 도서관에서는 시행되지만, 그렇지 않으면 ... 사실 도서관 사서 한 명이 대출도 하고 문화서비스도 하는 입장이다 보니, 어려운 부분

인 것 같아요...”

여기에서 응답자는 인적, 물적 자원의 제한과 함께 명확한 정책 목적을 모색하는 움직임을 보이고 있다. 따라서 정책목적의 모호성은 자원의 제한과 함께 일선관료의 재량권에 영향을 미칠 수 있다.

5.2.3 조직계의 변화

마지막으로 조직계의 변화를 보면, 본 정책을 시행한 경기도의 경우, 대상 기간 중 크게 두 가지 조직적 변화를 관찰할 수 있다. 먼저 2011년 9월, 도서관에 대한 경기도청의 직제가 개편되어, 기존에 도서관정책팀이 한 개의 계에서 도서관 전반을 담당하였던 데에서 ‘대표도서관 TF팀’이 생기고, 경기도사이버도서관의 운영업무가 본 팀으로 이관되는 변화가 생겼다. 2012년 7월에는 광역단위 지방정부에서는 처음으로 서기관급의 도서관과가 생성되고 그 하위로 3개의 팀이 구성되었다(〈그림 5〉 참조). 아래 인터뷰를 통해서 당시 대표도서관 TF팀의 생성으로 인한 조직적 변화가 정책 집행단계에 어떻게 영향을 주었는지 확인할 수 있다.

“...도청직계 안에 대표도서관팀을 구성하고, 경기도사이버도서관에서 하고 있던 일 중에 대표도서관팀이 해야 할 부분은 이관을 하고, 같이 할 부분을 같이하도록 했어요. 또한, 사이버도서관에서 고유적으로 할 일은 계속 진행하는 과정 중에 있어요. 다른 광역지자체와는 다르게 교하도서관을 대표도서관으로 지정했지만 내부적으로 대표도서관이 해야 할 정책적인 부분은 경기도청 대표도서관팀에서, 사업실행은 경기도사



〈그림 5〉 경기도청 조직도로 본 도서관정책팀(2013년 7월 기준)

이버도서관에서 진행하는 것으로 보면 되요...”

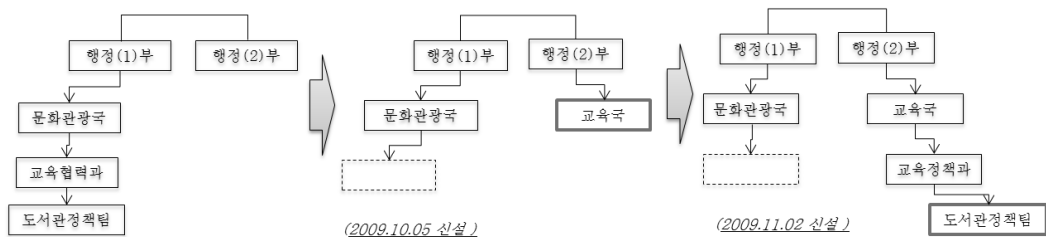
“...그런 차원에서 기존 운영하던 경기도사이버 도서관홈페이지의 타이틀은 ‘경기도대표도서관’으로 달게 되었는데 개념적으로 혼란이 생긴 거죠. 그 혼란이 이용자에게도 있고...”

2011년 대표도서관 TF팀의 생성에 따른 표면적인 정책 집행의 영향은 기존 내 생애 첫 도서관 홈페이지의 타이틀이 ‘경기도사이버도서관’에서 ‘경기도대표도서관’으로 변경된 것이다. 이는 내부적으로 내 생애 첫 도서관의 운영이 경기도사이버도서관에서 그대로 유지되고 있으나, 정책수혜 대상자에게 혼란을 주며 집행자의 업무형태 및 추진방향 등에 영향을 미치는 요인으로 볼 수 있다. 실제 경기도청과 경기도사이버도서관 역시 이 부분을 인지하고 있었으며, 2013

년 하반기에 전반적인 홈페이지 재정비가 들어갈 예정이 있다고 한다.

“...2013년 하반기에 전반적인 홈페이지 재정비에 들어갈 예정이에요...”

본 정책에 있어서 또 다른 조직계 변화는 〈그림 6〉과 같은 경기도청 내의 도서관정책팀의 조직 개편에 따른 이동을 볼 수 있다. 2009년 초기 시범사업 당시, 도서관정책팀은 ‘문화관광국’에 소속되어 있었지만, 2009년 10월 5일 교육국의 생성이 되고 난 이후, 2009년 11월 2일 행정 (2) 부의 ‘교육국’ 소속으로 변경되었다. 경기도청의 변화는 교육협력과가 도서관정책팀을 하부조직으로 가지고 있는 초기에, ‘과’ 단위에서 ‘국’ 단위로 바뀌게 되었고, 이로 인해 도서관정책팀은 교육국의 하부조직인 교육정책과 소속으로 변



〈그림 6〉 경기도의 조직구조 변화에 따른 도서관정책팀의 소속 변화 추이

경되었다. 이후 교육국은 평생교육국으로 명칭이 변경되고, 2012년 7월 서기관급의 도서관과가 생성되고 그 하위로 3개의 팀이 구성되어, ‘도서관정책팀’, ‘대표도서관팀’, 그리고 ‘작은도서관팀’으로 구성되어 있다(〈그림 5〉 참조).

경기도청 내의 도서관정책팀의 조직 개편은 일선관료의 업무 추진방향에 영향을 주었다. 다음 인터뷰는 조직의 변화에 따른 본 정책에 대한 추진 방향 및 홍보의 변화를 보여주고 있으며, 이를 통해 일선관료의 재량권의 변화를 파악할 수 있다.

“...(조직 개편 이후) 새로 부임하신 과장님의 경우, 와서 보니까, 좋은 사업들이 있었는데 많이 안 알려져 있는 것 같다는 거죠. 그래서 이런걸 (본 정책) 알려져서, 잘하고 있다는 것을 알려야 되지 않나... 라는 얘기가 있었어요. 더 홍보할 방안이 무엇이나 찾아라...라는 얘기도...”

“...(조직 개편에 의해서) 내부에서 영향을 미치는 부분들이 많았어요...그리고, 도서관팀이 영향을 받게 되는 부분들이 있었어요.”

정책 집행 단계에서 업무환경 요인인 자원, 만성적 초과수요, 목표의 모호성, 그리고 조직계의 변화 등은 정책 집행 단계의 영향을 줄 뿐 아니라 업무관행의 변화에 대한 요구 및 이를 위한 일선관료의 재량권의 허용 및 변화에 영향을 주고 있음을 확인할 수 있다.

5.3 업무관행

일선관료는 주어진 업무환경에서 업무를 수행하면서 업무관행과 일정한 영향을 주고받는

다. 즉, 일선관료에게 주어진 업무형태와 재량권은 기존의 업무관행에 의해 영향을 받을 수 있고, 또한 새로운 정책의 집행에서 정책목표와 주어진 자원의 한계, 그리고 수요 등으로 인한 대응기제의 마련 등 새로운 업무관행을 만들기도 하며, 이러한 새로운 업무관행의 수립에는 일선관료의 재량권의 정도가 영향을 미치기도 한다. 업무관행은 기존의 업무방식뿐 아니라, 신속한 업무처리를 위해서, 과다한 업무량이나 업무의 복잡성에 대처하기 위해서, 그리고 부족한 자원이나 모호한 목표 등의 업무환경에서의 어려움을 대처하기 위해서, 일선관료가 개발한 단순화 및 정형화된 업무방식을 포함한다.

먼저, 경기도사이버도서관의 기존 업무관행은 내 생애 첫 도서관 정책 집행에 있어 일선관료에게 일정 정도의 재량권을 부여하였다.

“...저희는 경기도사이버도서관내 특성이기도 한데, 어느 정도 자율성과 전문성을 보장받고 있어요...”

본 정책의 시범사업 및 정책 대상 확대가 나타나는 기초확립 및 도약단계에서는 인적 및 물적 자원의 제한과 예상되는 초과수요에 대한 대응기제의 마련이 필요하게 되었으며, 이는 새로운 업무관행을 만들어 내기도 하였다. 즉, 앞서 논의한 바와 같이 서비스의 초과수요를 제한하기 위해서 시범사업에서는 제한 없는 서비스 제공이 시범사업 후 ‘1회 5권, 1개월 2회’로 서비스 제공의 제한을 두게 되었으며, 이는 자원할당방식의 하나인 서비스를 받기 위해서 긴 대기행렬을 이용하도록 하는 수요제한 방식이라 할 수 있다. 또한 2009년 시범사업 이후, 점진적으

로 시행 지역을 확대하였는데, 그 내용은 〈그림 4〉에 나타나는 것과 같이, 경기도 내 정책을 시행하는 지역을 1차 확대에는 12개의 도시로 제한하고, 2차 확대에는 경기도 내의 22개 도시로, 3차 확대에는 25개의 도시로 하여 수요를 제한하였음이 확인 된다.

한편, 본 정책은 집행단계에서 일선관료인 정책 담당자는 ‘내 생애 첫 도서관’과 관련된 문화 사업을 접목하려 하였으나, 과도한 업무량의 증가와 업무 복잡성으로 인해 업무를 단순화, 정형화하려는 움직임이 있으며, 이는 다음의 인터뷰를 통해 알 수 있다.

“...진행하면서도 업무강도가 얼마나 높아지는지가 고민이었어요. 시범사업을 하면서도 하루에 어느 정도 시간을 투자하는지... 도서관 새로 진행하면서 민원이 어느 정도 생기는 지도 고민이었어요 ... 그 외 문화서비스까지 도입을 하게 되면 어려워지게 되죠...”

“...독서태고 이런 것도 하고, 애들 대상으로 맞사지 접목을 해서 아이들을 도서관으로 유도하고 싶은데, 현장에서는 어려운 거죠. 우리가 다 기획하고 강사까지 파견하면 되겠지만, 그렇게 진행하기에는 예산도 없고, 할 수도 없고, 그래서 도서관에서 자체적으로 알아서 하면서도 힘이 덜 드는게 무엇이 있을까 고민하고 있어요...”

이러한 예를 통해 업무관행은 일선관료의 재량권에 영향을 미치며, 동시에 다양한 환경에서 정책 목표를 달성하기 위해 필요한 새로운 업무관행을 위해 재량권이 필요한 것으로 판단할 수 있다.

6. 토 론

본 연구에서는 립스키의 일선관료제 모형을 적용하여, 일선관료의 재량권, 업무환경, 업무관행 요인이 내 생애 첫 도서관의 정책 집행단계에 영향을 끼친 요인을 살펴보았다. 본 연구의 정책대상은 2013년 경기도사이버도서관에서 진행하는 내 생애 첫 도서관으로 독서를 통한 태교와 영·유아를 위한 독서활동의 중요성에 기반한 정책이다. 본 정책의 경우, 실질적으로 정책을 수립하고, 집행하여 주도적으로 이끌어가는 기관이 경기도사이버도서관이고, 경기도청의 도서관과는 경기도사이버도서관의 사업을 관리, 감독하는 상위기관으로 보았다. 경기도청의 ‘도서관과’는 ‘경기도사이버도서관’의 전문성을 지지하고, 정책판단의 재량권을 일정 정도 허용함으로써 정책 집행을 지원하고 있다. 일선관료는 도서관 현장의 개별적 상황을 파악하고 이에 대응함으로써 정책 집행단계에서 실무적 전문성을 보여주고 있다고 판단된다. 이는 도서관 현장에서 광범위한 정책대상자들의 다양한 요구와 다양한 상황에서 일선관료의 재량권은 필요하며, 이러한 재량권의 근거는 일선관료인 사서의 전문성이 가장 중요한 것으로 보인다. 공공도서관 영역에서 다양한 환경 하에서 적절한 정책집행을 위하여, 일선관료인 사서에게 전문적 재량이 요구되는 것으로 판단된다. 전문적 재량은 정책집행에 참여한 일선관료가 정부에 의해 고용되고 보수도 정부로부터 받고 있으나, 임장에서 의사가 가지는 자율성, 교육내용이나 교수방법에서 교사가 가지는 자율성 등과 같이 전문직업인이 행사하는 재량을 말한다(한국지방행정연구원 2009). 이와 같은 맥락에서 도서관

정보 정책의 집행단계에서 일선관료인 사서직의 전문적 재량권이 요구된다고 할 수 있다.

업무환경은 일선관료의 재량권에 영향을 주는 요인이기도 하며, 전반적인 정책 집행단계에 영향을 주는 요인으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 자원과 초과수요, 목표의 모호성, 그리고 조직계의 변화 등 3개 요인을 업무환경요인으로 분석하였다. 시범사업 이후, 비용지출 추정표를 근거로 한 자원에 기반하여 정책이 추진되었고, 이에 따라 정책수요에 제한을 두었으며, 업무량의 경우, 실질적 정책에 영향을 주진 않았으나, 정책목표의 모호성과 정책목표를 추진하기 위한 인적자원의 부족 등이 정책 집행 단계에 영향을 끼친 것으로 판단된다. 그 외에도 업무환경에서 조직계의 변화는 정책수혜대상자에게 혼란을 가져다주거나, 정책집행자의 업무형태 및 추진방향 등에 영향을 주기도 하며, 정책 집행자의 추진 방향의 변화 및 홍보 확대 등으로 영향을 끼친 것을 확인하였다. 이러한 환경은 일선관료가 재량권을 바탕으로 정책을 집행하게 하는 동기부여가 되고 있다.

특히, 대상 정책의 집행과정에서 정책 목표의 모호성과 일선관료의 재량권에 대한 요구는 관련이 있는 것이 확인되었다. 또, 내 생애 첫 도서관 정책의 대상 기간(2009 - 2012)이 시행초기인 점은 다양한 도서관 환경의 변화와 더불어 재량권의 증대에 크게 작용한 것으로 보인다. 조직계 변화 또한 일선관료의 재량권에 일정 정도 영향을 미치는 요인으로 확인되었다. 일선관료는 역할 갈등에 직면하게 되면 이를 해결하기 위해 재량권을 활용하게 된다(Lipsky 1980). 본 정책의 경우, 시행초기 단계에서 나타난 조직계의 변화 및 다양하고 복잡한 도서관 현장

은 일선관료인 사서의 역할 갈등에 영향을 미친 것으로 보이며, 이에 따라 일선관료는 일정 정도 확보된 재량권을 활용하고, 이러한 재량권의 활용이 실제 정책에 영향을 주었던 것으로 판단된다.

7. 결 론

본 연구에서는 정책집행에 대한 상향식 접근 방법인 립스키의 일선관료제 모형을 기반으로 2009년부터 2012년까지의 경기도 내 생애 첫 도서관 정책집행과정에서의 영향 요인들을 살펴보았다. 본 정책의 집행단계에서 일선관료의 재량권은 중요한 역할을 하고 있으며, 재량권은 일선관료의 전문성에 따라 업무환경 및 업무관행과 그 영향을 주고받는 것으로 파악되었다. 립스키의 일선관료제는 우리나라 지방정부 수준의 도서관정보정책 영역에서 정책 환경 및 업무관행, 그리고 일선관료의 재량권을 요인으로 한 정책 집행과정을 파악하는 데에 적절한 틀을 제공하고 있는 것으로 판단된다. 또한 일선관료제 모형을 바탕으로 여러 정책들이 동시에 추진되는 현장에서 집행조직이나 요원들의 전문성 및 재량권에 따라 정책 집행 과정에 영향을 주는 요인을 살펴볼 수 있었으며, 의도하지 않았던 부수 효과나 부작용 등도 파악 가능하였다. 그러나 이 모형은 집행 현장을 지나치게 중요시하여, 하향식 접근방식에서의 정책내용과 관련된 요인들을 경시하는 경향이 있다. 본 연구에서도 집행 현장에서 일선관료와 정책수혜대상자들이 인지하고 있는 문제점과 요인이 중심이 됨으로써, 임신 및 육아에 대한 사회의 관심도

등의 사회적 요인이나 경제적 요인 등이 분석에서 제외되는 등, 간접적인 사회, 경제, 법적 요인들이 크게 고려되지 못했다.

본 연구에서는 도서관 정책, 특히 지방정부의 공공도서관 정책의 집행시에 다양한 집행현장의 상황과 다양한 도서관정책 수혜자들의 요구를 고려하여, 정책집행의 현장에서 일선관료인 사서들에게 전문성을 기반으로 한 재량권이 요구되고 발휘되어야 하는 것으로 판단된다. 특히,

본 연구대상인 내 생애 첫 도서관 정책과 같이 새롭게 시행되는 정책의 경우, 사서의 재량권은 정책의 성공적인 수행에 매우 중요한 의미가 있음을 확인하였다. 도서관정보정책의 집행을 분석하는 데에 있어 일선관료제 모형은 집행의 현장을 이해하는 데에 적절한 틀을 제공해 주었으나, 향후에는 이와 더불어 간접적인 사회경제적 환경의 고려를 통해서 더욱 체계적인 분석을 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 경기도사이버도서관. 2009. 『내 생애 첫 도서관 시범사업 결과 보고회 및 서비스 확대 설명회』. 수원: 경기도사이버도서관.
- 곽동철. 2011. 『정보격차 해소를 위한 도서관의 정보취약계층서비스 확대전략개발 연구』. (국립중앙도서관 수탁연구 최종보고서). 청주: 청주대학교 산학협력단.
[online]. [cited 2013.6.17].
〈http://www.nl.go.kr/krili/board/publish.jsp?mode=view&article_no=3239&board_no=24〉.
- 김남옥. 2006. 일선관료의 재량권 행사의 필요성과 문제점. 『고시연구』, 33(10): 326-328.
- 김성철, 황재국, 전성훈. 2006. 우리나라 비축정책의 집행요인에 관한 연구: 민·관 인식차이를 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 10(3): 75-94.
- 김순양. 2002. 일선 복지행정 전문관료의 재량행위 분석. 『한국행정학보』, 36(2): 291-313.
- 김영민, 임도빈. 2011. 일선관료의 재량권 사용에 대한 연구. 『한국조직학회보』, 8(3): 25-59.
- 김왕식. 2005. 일선 관료(street-level bureaucracy)의 대응성(responsiveness) 연구: 미국 중앙노사관계위원회 사례분석. 『한국행정학보』, 39(2): 287-303.
- 김윤호. 2013. 효과적인 재량권 관리의 모색: 규제기관과 재분배 기관의 일선 관료들을 중심으로. 『정부학연구』, 19(1): 5-32.
- 김이매. 2010. 립스키(M. Lipsky)의 일선관료제 모형에 근거한 국민기초생활보장제도의 집행에 관한 연구. 『한국사회복지행정학』, 12(3): 150-183.
- 박경귀. 2002. 문화정책의 집행영향요인에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 14(4): 229-252.
- 송병주, 정원식. 1999. 일선경찰의 업무수행에 대한 영향요인 분석. 『한국행정학보』, 33(3):

- 89-110.
- 윤순희. 1995. 정책집행에 있어서 하향식 접근방법과 상향식 접근방법. 『고시계』, 40(3): 361-363.
- 윤주명. 1992. 『일선관료제와 시민간의 공적 상호작용에 관한 연구: 시민의 관료제 대응을 중심으로』. 박사학위논문. 연세대학교 대학원, 행정학과.
- 윤태섭. 2005. 정책집행주체의 정책집행태도에 관한 연구. 『한국공공관리학회보』, 19(1): 135-157.
- 정은영. 2012. 엄마 뱃속에서 처음 만난 도서관: 영유아·임산부를 위한 “내 생애 첫 도서관” 운영사례. 도서관연구소 웹진, 82. [online]. [cited 2013.6.19]. <http://www.nl.go.kr/krili/webzine/publish/krili/201202_01/pdf/practice_0215.pdf>.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금. 2003. 『정책학 원론』. 서울: 大明出版社.
- 최종원. 1998. 정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰. 『한국정책학회보』, 7(1): 173-206.
- 하규만. 1999. 정책집행 이론의 재검토. 『한국지방정부학회 1999년도 추계학술대회 학술대회자료집』, 61-73.
- 한국지방행정연구원. 2009. 『지방자치단체의 국가정책 집행 실효성 확보를 위한 사례연구』. 서울: 한국지방행정연구원.
- Barrett, Susan and Fudge, Colin. 1981. *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Berman, Paul. 1978. “The Study of Macro-and Micro-Implementation.” *Public Policy*, 26(2): 157-184.
- Burke, John P. 1987. “A Prescriptive View of the Implementation Process: When Should Bureaucrats Exercise Discretion?” *Review of Policy Research*, 7(1): 217-231.
- Elmore, Richard. 1979. “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision.” *Political Science Quarterly*, 94(4): 601-616.
- Goggin, Malcolm L., Ann O’M. Bowman, James P. Lester, and Laurence J. Jr. O’Toole. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Hjern, Benny and Chris Hull. 1985. “Small Firm Employment Creation: An Assistance Structure Explanation.” *In Policy Implementation in Federal and Unitary Systems, NATO ASI Series*, 23: 131-156.
- Hjern, Benny and Chris Hull. 1987. *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*. London: Croom Helm.
- Lipsky, Michael. 1976. *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Lipsky, Michael. 1980. “Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.” *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 7(4): 968-970.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky.

1973. *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation*. 3rd. ed. Berkeley, CA: University of California Press.
- Pülzl, Helga and Oliver Treib. 2007. *Implementing Public Policy*. New York, NY: CRC Press.

〈참고사이트 및 전자문헌〉

- 국가법령정보센터 [online]. [cited 2013.6.30].
〈<http://www.law.go.kr/ordinInfoP.do?ordinSeq=511859>〉.
- 경기도대표도서관 [online]. [cited 2013.6.30].
〈<http://www.golibrary.go.kr>〉.
- 경기 문화재단 [online]. [cited 2013.6.30].
〈<http://www.ggcf.or.kr>〉.
- 자치법규정보시스템 [online]. [cited 2013.7.30].
〈<http://www.elis.go.kr>〉.