

경기도사이버도서관 설립의 정책형성과정 분석: 킹턴의 정책흐름모형을 중심으로

An Analysis of the Policy Making Process of Gyeonggido Cyber Library Establishment: Based on the Policy Streams Model of Kingdon

추윤미 (Yoonmi Chu)*

김기영 (Giyeong Kim)**

초 록

본 연구에서는 개관 이래 지난 10여 년간 경기도 내 공공도서관의 발전의 중심 역할을 담당해 온 경기도사이버도서관 설립을 위한 의제설정 및 정책형성과정을 킹턴(Kingdon)의 정책흐름모형을 적용하여 분석하였다. 킹턴에 의하면 정책 형성은 문제의 흐름, 정책대안의 흐름 그리고 정치 흐름의 결합의 결과이며, 세 흐름이 결합될 때 열린 정책의 창을 통해 정책이슈가 정책의제로 나아간다. 이 때 정책선도자는 정책의 창에서 선호하는 대안을 제시하고 그것이 정책의 창을 통과하도록 노력한다. 본 연구에서는 경기도사이버도서관 정책의 의제설정과 대안의 선택 과정에서 문제의 흐름, 정치의 흐름, 그리고 정책의 흐름을 분석하고 정책의 창에서 정책선도자로서의 사서전문가집단이 어떤 역할을 했는지 분석하였다. 이러한 분석을 통해 정책형성과정의 메커니즘을 밝힘으로써 사서전문가집단이 앞으로의 도서관 정책형성과정에서 적용할 수 있는 시사점을 제시하였다.

ABSTRACT

In this study, we analyze the agenda setting and policy making process of the establishment of Gyeonggido Cyber Library, which has played an important role for development of public libraries in Gyeonggido since its launching, based on Kingdon's policy streams model. According to the model, policy formation is described as the result from the convergence of the three streams, such as problem, policy and politics streams. When these streams converge on a specific time point, a policy window is created so that the issues become policy agenda. At this moment, policy entrepreneurs propose their alternatives, which have been prepared already, and try to pass it through the window. We identify coupling of the streams in the policy window and the role of policy entrepreneurs in the process of agenda setting and selection of alternatives of Gyeonggido Cyber Library policy. Suggestions are provided based on the analysis for public policy formation in public libraries domain.

키워드: 정책흐름모형, 경기도사이버도서관, 정책형성과정, 정책의 창, 정책선도자
policy streams model, gyeonggido cyber library, policy making process,
policy windows, policy entrepreneurs

* 연세대학교 문헌정보학과 박사과정(yoonmichu@gmail.com) (제1저자)

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

■ 논문접수일자: 2013년 8월 12일 ■ 최초심사일자: 2013년 9월 4일 ■ 게재확정일자: 2013년 9월 23일
■ 정보관리학회지, 30(3), 71-87, 2013. [http://dx.doi.org/10.3743/KOSIM.2013.30.3.071]

1. 서론

경기도에는 2012년 9월 말 기준 187개의 공공도서관이 운영되고 있고, 공공도서관의 장서 수는 2012년 6월 기준으로 도민 1인당 1.73으로 전국 광역자치단체 중 최고 수준의 인프라를 갖추고 있다(경기도, 2012). 또한 다문화사이버도서관 사이트 운영, 장애인을 위한 두루두루 서비스, 영유아 대상의 내 생애 첫 도서관 서비스 등 다양한 계층의 지역주민을 위한 서비스를 실행하여 왔다. 그리고 1990년대 후반부터 꾸준히 공공도서관 발전정책을 수립¹⁾하고 추진해 왔으며, 광역자치단체로는 처음으로 도서관과를 신설하는 등 도서관정책모델로서 긍정적인 평판을 얻고 있다(도서관연구소, 2010).

이러한 배경에는 지난 2001년 설립한 경기도사이버도서관²⁾이 큰 역할을 담당해 왔다고 할 수 있다. 당시 경기도사이버도서관은 광역자치단체 최초의 지역 대표도서관의 위상으로 경기도 내 공공도서관의 체계적 통합관리와 일관성 있는 운영지원 및 적극적인 도서관 활성화 정책을 수립, 추진하기 위한 체계로서 제안되었다(경기도, 2011). 이후 10여 년간 경기도사이버도서관은 다양한 활동으로 경기도 내 실질적인 대표도서관 역할을 수행해 왔다.

경기도사이버도서관이 정책의제로 추진되던 시기인 1998년에서 1999년까지의 당시 상황은 민선 2기의 지방자치정부가 출범하면서 처음으로 지방자치정부가 주도하는 도서관정책이 논의되었던, 이전과는 다른 새로운 환경이었다.

경기도사이버도서관의 정책의제설정과정을 살펴보면 이러한 새로운 정치적 상황에서 사서전문가집단(사서 및 학계 전문가)이 경기도의 공공도서관발전을 위해 구체적 대안을 수립하고 이를 정책의제화 하기 위해 많은 노력을 기울였음을 알 수 있다.

본 연구는 여기에 주목하여 새로운 정치적 변화의 맥락에서 사서전문가집단이 추구하던 대안이 어떻게 정책의제화 되었는지를 정책이론의 하나인 킹던(Kingdon)의 정책흐름모형(Policy Streams Model)을 이용하여 분석하고자 한다. 정책흐름모형에서는 의제 설정에 영향을 미치는 요인으로 문제의 흐름, 정치 흐름, 그리고 정책의 흐름을 정의하고 이 세 흐름이 어떤 계기에 의해 결합될 때 갑자기 정책의 창(policy windows)이 열림으로써 인식된 문제에 대한 대안이 의제로 선택된다고 한다. 이 때 정책선도자(policy entrepreneurs)는 정책의 창에서 선호하는 대안을 제시하고 그것이 정책창을 통과하도록 노력한다. 이러한 정책의 창 개념은 언제, 왜, 어떻게 정책의 변화가 발생하는지에 대한 통찰을 제공해 준다(최성락, 박민정, 2012).

본 연구에서는 정책흐름모형을 이용하여 1998년 7월 임창열도지사의 도서관발전방안의 수립 지시 이후 2000년 11월 경기도사이버중앙도서관 설립방안이 정책으로 통과³⁾되기 전까지의 기간을 대상으로 정책의제설정과정을 분석하였다. 특히 경기도사이버도서관 정책의 의제설정과 대안의 선택 과정에서 문제의 흐름, 정치

1) 1999년 “도서관 운영개선 계획”, 2006년 “경기도 도서관 비전 2010”, 2012년 “도서관 종합발전 5개년 계획”.

2) 당시의 명칭은 “경기도사이버중앙도서관”이었다.

3) “경기도도서관 및 독서진흥위원회 조례 중 개정조례(경기도보, 2000.11.24)”의 공포를 통해 정책으로 결정되었다.

의 흐름, 그리고 정책의 흐름이 어떠한지 살펴보고, 이 흐름들이 정책의 창에서 어떻게 결합되었으며, 의제설정과정에서의 주도적 참여자, 즉 정책선도자로서의 사서전문가집단이 어떤 역할을 했는지 분석하고자 한다. 이러한 분석을 통해 과학적으로 정책결정과정의 메커니즘을 밝힘으로써 사서전문가집단이 앞으로의 도서관 정책결정과정에서 적용할 수 있는 시사점을 얻고자 한다.

2. 이론적 배경

2.1 킹던(Kingdon)의 정책흐름모형

킹던의 정책흐름모형은 문제인식, 대안, 정책결정이라는 선형적인 모델로 설명하는 합리주의모형과 달리 현실적으로 정책문제의 대두와 대안이 정책으로 결정되는 과정의 비순차성, 비합리성을 강조하는 모델로서 정책결정 및 정책변동의 분석에 많이 사용된다. 정책흐름모형에서는 의제(agenda)를 정부의제(governmental agenda)와 의사결정의제(decision agenda)로 구분하고 있다. 정부의제란 정부 관료들과 그들과 밀접한 관계를 가지고 있는 사람들이 심각하게 고려하는 일련의 문제 목록이며, 반면 의사결정의제란 정부의제 가운데 실질적인 정부 활동의 대상이 되는 의제이다(류지성, 2007). 정책흐름모형은 정책 이슈가 언제, 어떻게 정부 관료들의 주목을 받게 되는지, 어떤 의제가 정부의제가 되고 어떤 의제는 채택되지 않는지 등을 이해하려는데 목적이 있다.

킹던은 정책의 형성과정을 문제의 흐름(problem

stream), 정책대안의 흐름(policy stream) 그리고 정치 흐름(politics stream)의 결합의 결과로 설명한다. 이 세 흐름이 결합될 때 정책의 창이 열리게 되고 인식된 문제에 대한 대안이 정책의제로 선택되게 된다. 이 때 정책 선도자가 정책이슈를 정책의제로 나아가게 하는 중요한 역할을 담당한다(Lieberman, 2002).

사회 내에 잠재되어 있는 여러 문제들이 특정한 조건을 만나 표출될 때 정부 및 정책결정자가 이것을 문제로 인지하는 과정을 문제의 흐름이라고 한다(류지성, 2007). 어떤 문제가 정부의 관심대상이 되는지는 정책결정자 또는 정부 관리들이 상황을 어떻게 인식하는지 또 문제를 어떻게 정의하는지에 달려있는데, 구체적인 영향요인으로 각종 지표(indicators), 사회적인 사건이나 위기, 재난과 같은 초점사건(focusing events), 피드백 등이 있다. 또한 사회 문제는 일단 관심의 대상이 되었다가도 다른 중요한 문제가 발생하거나 시간이 흐름에 따라 그 문제에 익숙해졌을 때, 조건의 변화 등에 따라 그 관심이 퇴색하기도 한다. 따라서 이익집단들은 정부 관료들의 관심을 자신들의 문제에 집중시키기 위해 끊임없이 노력하게 된다.

정치 흐름은 국가적 분위기(national mood), 이익집단의 압력, 선거 결과로 인한 의회 내의 정당 의식의 변화 또는 이념의 변동, 및 행정부의 교체와 같은 것으로 구성된다(Kingdon, 1984). 정치 흐름은 매우 역동적이며, 정치 흐름이 의제설정에서 가장 큰 영향을 미친다고 한다(최성락, 박민정, 2012). 왜냐하면 정책의제는 정책결정자에 의해 선택되며 선거에 의한 의회나 행정부의 교체가 정책결정자를 변동시키기 때문이다. 이익집단도 자신에게 유리한 문제의

채택이나 또는 불리한 문제의 저지를 위해 압력을 행사함으로써 의제형성에 영향을 미치지만 정치적 흐름을 형성하는 데 있어서는 이익집단보다 여론이나 선거가 더 큰 영향력을 행사할 수밖에 없다.

킹던은 정책 흐름을 아이디어가 생겨나고 서로 부딪치면서 조합되고 실험을 거쳐 대안이 선택되는 “원시 스프(primeval soup)”로 묘사하였다. 이 스프에서 많은 아이디어들이 새로 생겨나기도 하며, 떠나다가 다른 요소들과 결합되기도 하고 어떤 조건을 만나서 살아남기도 하며 어떤 제안들은 다른 것보다 심각하게 받아들여지기도 한다(Kingdon, 1984). 이러한 정책 대안은 주로 전문가 집단이나 직업관료, 의회 보좌관 같은 정책참여자에게 의해 형성된다. 이때 전문가들은 대학이나 연구소, 행정부, 의회 또는 이익집단과 연계되어 활동하면서 정책공동체를 형성하는 경향이 있다.

정책 흐름을 분석하는데 있어 대두된 문제를 해결할 수 있는 가장 효과적이고 효율적인 대안이 선택된다는 합리주의적 모형과 달리 정책흐름모형에서는 우발적인 요인에 의해 대안이 선택된다. 따라서 정책흐름모형에서는 정책대안 자체가 아니라 정책대안이 선정되는 ‘과정’에 주목해야 한다(진상현, 박진희, 2012).

킹던의 정책흐름모형의 중요한 특징은 앞서 설명한 세 흐름이 각기 다른 맥락에서 흐르다가 어떤 계기에 의해 어느 순간 결합할 때 정책의 창이 열리고 이 정책의 창을 통과하는 대안이 정책으로 결정된다는 점이다. 이때 정책의

창이 열리는 계기가 되는 경우는 주로 정책문제가 발생하거나 정치의 흐름이 변경될 때이다. (최성락, 박민정, 2012) 예를 들어 국가적 재난이나 테러 공격과 같은 문제 흐름에서의 변화가 그에 따른 특정한 정책이 결정되는데 영향을 미치기도 하고 행정부의 변화 같은 정치 흐름의 변화는 새로운 아이디어와 정책의 우선순위에 대한 변화를 제공하기도 한다. 그러나 정책의 창은 정치의 흐름 변화에 의해 열리는 경향이 보다 더 강하다고 한다.

또한 정치 흐름과 문제 흐름은 서로 연관되어 있다. 문제가 가중되어 정책의 창이 열릴 때 그에 대한 대안이 정치적으로 수용 가능하다면 문제에 대한 해결책으로 채택될 수 있으며, 정치적 사건으로 인해 정책 창이 열리는 경우에는 참여자들이 자신들이 제안하는 대안에 대한 문제를 정의하려고 노력한다. 그럼에도 불구하고 정책의 창이 열렸을 때 그에 대한 정책 대안이 준비되어 있지 않다면 아무런 성과도 거둘 수가 없다(Farley, Baker, Batker, Koliba, Matteson, Mills, & Pittman, 2007).

정책의 창은 주로 우연히 열리고 빨리 지나간다. 따라서 특정한 대안을 지지하는 정책참여자들, 즉 정책선도자(policy entrepreneurs)⁴⁾들은 반드시 기회가 지나가기 전에 빨리 행동을 해야 하며 그렇지 않으면 다음 기회가 올 때까지 기다려야 한다. 기회가 왔을 때 정책선도자들이 충분한 자원을 투입하여 창을 통과하면 대안이 의사결정 의제에 도달할 수 있지만, 그렇지 못한 대안은 창을 통과하지 못하고 표류하게 된다. 따라

4) 킹던에 따르면 정책선도자들은 어떤 아이디어가 의사결정의제가 되도록 기회를 증진시키기 위해 자신의 자원 - 시간과 노력, 명성, 때로는 자금 - 을 투자하는 사람들로 정부의 선거직 또는 임명직 관리일수도 있고 연구자나 이해집단일 수도 있다(Guldbrandsson & Fossum, 2009).

서 이런 과정을 주도하는 정책선도자가 적시에 나타나느냐 하는 점은 정책형성에 결정적 역할을 하게 된다. 이를 위해 정책의 창이 열렸을 때 정책선도자들은 문제를 인식하고, 적절한 대안을 마련하며 정부의 주목을 끌기 위해 다양한 활동을 통해 정책 대안을 퍼트린다.

이러한 정책선도자의 역할을 분석한 사례로 Copeland와 James(2013)는 2008년과 2010년 사이의 Europe 2020 전략의 발전과정을 정책 흐름모형을 통해 분석했는데, 유럽연합집행부가 그리스 국가채무위기에 의한 문제 흐름과 유럽연합 집행부의 변화에 따른 정치적 흐름으로 인해 갑자기 열린 정책 창에 신속하고도 적절하게 대응하여 정책대안으로 기존의 리스본 전략의 개선안을 제시함으로써 성공적으로 Europe 2020 전략을 통과시킴으로써 정책선도자로서의 역할을 했다고 평가했다.

능력 있는 정책선도자는 정책의 창을 기다리는 것에서 더 나아가, 자신이 제안하는 정책을 위한 긍정적인 정치적 환경을 만듦으로서 정책의 창을 추구하기도 한다(Lieberman, 2002). Farley 등(2007)은 카타리나 사례의 분석을 통해 초점사건인 허리케인 카타리나에 의해 발생한 정책 창에서 생태경제학자들이 문제 흐름과 정치 흐름을 적극적으로 강화하지 못해 정책 대안을 정책의제화 하지 못했음을 지적하고 있다. 그들은 정책선도자로서의 생태경제학자들이 정책의 창이 열렸을 때 문제 흐름과 정치 흐름을 더욱 적극적으로 강화했어야 한다고 주장하였다. 이를 위해서 정책선도자들은 적극적으로 정치 흐름을 만들기 위해 가치를 공유하는 기관들 혹은 다른 분야와의 정책공동체를 구성하거나 씽크탱크, 사회운동, NGO, 언론매체 및 정책

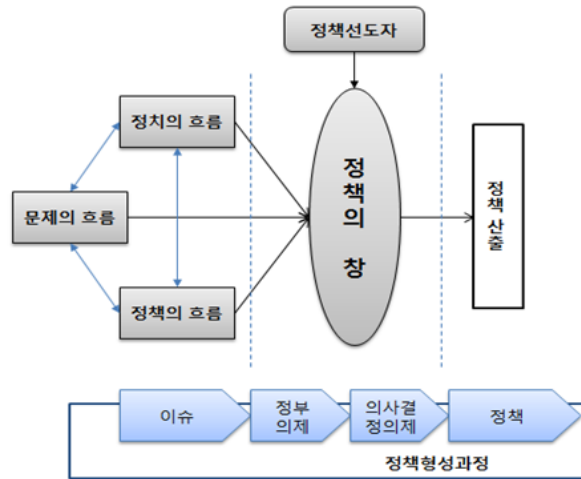
결정자들과 협력해야 한다고 주장하였다.

한편 이런 역할을 하는 정책선도자가 가져야 할 자원으로는 세 가지를 들 수 있는데, 우선 정책결정자이거나 전문성을 가진 행위자가 자신의 의견을 주장할 수 있는 능력 또는 권한(발언권), 그리고 정치적 노하우와 기술적 전문성의 결합을 바탕으로 한 정치적인 관계(political connection) 또는 협상기술, 마지막으로 그들의 아이디어와 대안을 모든 자원과 방법을 이용해 전파하는 순수한 지속성(sheer persistence)이다(Guldbradsson & Fossum, 2009).

2.2 정책흐름 모형의 의의

앞에서 살펴본 바와 같이 킹턴의 정책흐름모형은 정책이 형성되는 과정을 문제의 흐름, 정책의 흐름, 정치의 흐름 등 세 가지 흐름과 세 흐름의 결합으로 생기는 정책의 창, 그리고 정책선도자라는 다섯 가지의 구성요소 간의 동적이고 복잡한 상호작용을 통해 정책 산출물을 생산해내는 과정으로 설명한다. 여기에서 세 흐름의 결합은 정책 과정의 특정 순간을 표현하는 시간적 상황으로서의 정책의 창을 설명함으로써 기존 합리모형의 선형적 모델이 설명할 수 없었던 언제, 왜 특정한 순간에 어떻게 정책결정이 이루어지는지에 대한 분석의 틀을 제공한다(Mannheimer et al., 2007).

또한 정책흐름모형은 의제가 대안의 선정을 통한 의사결정의제(decision agenda)로 나아가는 과정에서의 정책결정자의 역할과, 기회의 창을 통해 자기 집단의 대안을 의사결정의제화하려는 정책선도자의 역할을 강조한다. 정책선도자는 정책의 창에서 정치 흐름과 문제 흐름으로



〈그림 1〉 정책형성과정과 정책의 창⁵⁾

부터 생긴 정보 신호에 의해 만들어진 압력을 정책결정자에게 전달하고 관념적 프레임을 통해 그것을 해석하며 정치적 전략을 가지고 그에 대응하는 적극적 역할을 담당한다(Copeland & James, 2013). 킹덤에 의하면 세 흐름이 결합될 때 정책선도자가 정책 창을 여는 촉매제의 기능을 함으로써 이슈가 의제로 나아갈 수 있도록 하는 중요한 역할을 담당한다고 한다. 따라서 킹덤의 정책흐름모형은 정책결정의 유연성, 비합리성을 강조하면서도 정책선도자의 역할을 강조하는 이론으로(이순남, 2004) 행위자 중심의 분석이 가능한 모형이다.

3. 경기도사이버도서관 정책추진 개요

경기도사이버도서관은 지난 1998년 7월 임

창열 도지사가 취임 직후 도서관 운영개선 및 발전방안을 마련토록 지시함에 따라 논의가 시작되었다(경기도, 2001.6.20). 1998년 임창열 도지사의 지시 직후인 1998년 8월 경기도소재대학 문헌정보학교수협의회는 공공도서관의 발전방향에 대한 건의문(경기도사이버도서관, 2011)을 경기도에 전달하였는데, 이 건의문에서는 지방자치 민선2기 도지사 임창렬의 5대 도정방침 중 “삶의 질 향상”에 주목하며 경기도의 공공도서관의 발전을 위한 방안으로 독서진흥위원회 구성과 공공도서관의 효율적 경영을 위한 제도적 장치로서 중앙도서관의 운영을 건의하였다.

이후 이를 토대로 하여 경기도의 “도서관 발전 및 운영개선 계획안”이 1998년 10월 수립되었으며, 여기에 도 차원의 적극적인 도서관 활성화 정책 수립과 일관성 있는 운영지원을 위한 장치로서 중앙도서관 제도 도입의 추진이 포함

5) Guldbrodsson & Fossum(2009)의 Fig. 1과 최성락, 박민정(2012)의 〈그림 1〉 참조 및 수정.

되었다(경기도사이버도서관, 2011). 이 경기도 도서관 발전계획안은 1999년 1월 도지사의 결재를 받아 1999년 2월에 도서관 발전계획안에 대한 공청회를 통해 다양한 의견을 수렴하였다. 이 공청회에서는 정책을 추진하는 담당 공무원과 문헌정보학과 교수, 사서, 도서관협회, 시민단체, 도의회 의원 등이 참여하여 경기도가 수립한 공공도서관발전방안에 대한 논의가 이루어졌다(경기도, 1999b).

이 공청회의 결과, 도의회, 도서관계, 학계, 도서관 관련기관, 시민단체 등이 참여하는 “(가칭)도서관발전위원회” 구성을 추진하게 되었고 공청회를 통해 논의된 사항을 종합하여 구체적인 경기도 공공도서관 발전방향을 마련하기로 하였다. 공청회에서는 공공도서관 발전방안의 주요 시책으로 경기 중앙도서관 제도의 도입과 도서관 간의 네트워크화 추진 등의 시책에 참석자들이 깊이 공감하고 중앙도서관을 사이버도서관의 형태로 운영하여 도내 도서관들의 네트워크화와 도서관정책의 기획, 조정, 교육, 지도 기능을 담당하도록 할 것이 언급되었다(경기도사이버도서관, 2011).

공공도서관 발전 정책을 상시적으로 마련하고 추진하기 위한 경기도 도서관발전위원회는 도서관 및 독서진흥법 10조2항에 근거한 지방위원회의 성격으로 경기도지사를 위원장으로 하는 각계의 인사들로 구성된 위원회와 별도의 도서관계 및 학계전문가로 구성된 실무위원회로 구성되었다. 이 실무위원회가 “도서관 발전 및 운영개선 계획안”에 관한 구체적인 집행방안을 마련하고 추진하는 역할을 담당하였다.

이후 경기도는 경기도사이버도서관의 구체적인 설립방안을 마련하기 위한 연구용역을 발

주하였고, 도내 문헌정보학과 교수, 도서관협회, 도서관시스템 구축 컨설팅회사 등이 모여 “경기도립 사이버중앙도서관 설립방안 연구”를 제목으로 한 보고서를 1999년 12월 연구 결과로 제출하였다. 여기에서는 경기도사이버도서관의 위상을 지역 내 공공도서관의 정책 개발과 운영을 위한 대표도서관으로 정의하고, 공공도서관 네트워크 및 협력의 중심이 되는 사이버도서관의 형태로 구축되도록 할 것을 제안하고 있다(경기도, 1999a). 이후 2000년 10월에 연구용역 보고서를 기반으로 한 추진방안이 “경기도사이버중앙도서관 설립방안”으로 정립되어 추진조직이 정의되고 예산이 확보되는 의사결정절제의 단계에 이르렀다. 이후 경기도사이버도서관의 설립은 “경기도도서관 및 독서진흥위원회 조례안”의 공포를 통해 2000년 11월 정책으로 결정되었다.

4. 정책의제설정 과정 분석

4.1 문제의 흐름

경기도 사이버도서관 설립기반 자료(경기도사이버도서관, 2011)에 따르면, 경기도는 면적이 넓으면서 도시와 농촌이 복합된 도농복합지역으로 구성되어 있는 것이 특징이다. 특히, 1990년대 이후 신도시 개발 및 도시화 과정의 영향으로 인구가 급격히 늘어난 것에 비하여 공공도서관 같은 문화복지 분야는 다른 시, 도에 비하여 낙후되어 있었다. 이러한 당시의 상황은 경기도의 공공도서관 수준이 16개 시, 도에서 도서관 1관당 인구는 10위, 1인당 책 수는 0.29권으로 15위,

1인당 대출책수는 0.28권으로 14위, 그리고 사서 1인당 인구수는 45,515명으로 16위에 이를 정도로 열악하다는 것이 인식되었다.

그러나 비단 이러한 공공도서관의 양적 공급의 문제만이 아니라 공공도서관의 활성화를 위한 기능의 재정립이 필요하다는 의견이 제기되었다(경기도사이버도서관, 2011). 경기도는 이용권역이 231.5km로 많은 주민들이 공공도서관의 혜택으로부터 배제되어 있고, 공공도서관의 공급정책이 서로 독립적인 본관 위주로 되어 있어서 연계체계가 결여되어 서비스의 효율성이 떨어지고 자원이 중복되는 문제가 있었다.

한편 우리나라는 1995년에 민선 지방자치단체장 체제의 출범으로 실질적인 지방자치 시대를 시작하게 되면서 주민 복지에 대한 관심이 높아지는 사회적인 분위기(national mood)가 형성되고 있었다. 특히 1998년은 민선지방자치제가 도입되었던 1기를 지나 새롭게 2기로 접어들면서 본격적으로 지방자치 본연의 가치였던 지역주민의 삶의 질 향상이 지방자치단체 행정의 중요한 가치로 부각되고 있었다(민선 지방자치 2년 수도권 주민만족도 삶의 질 기대수준엔 “미흡”, 동아일보, 1997.6.17). 따라서 주민의 삶과 밀접한 문화복지의 측면에서 공공도서관의 문제가 주목을 받게 되었다.

4.2 정치의 흐름

킹턴에 따르면 정치 흐름이 어떤 이슈가 의제로 나아가기 위한 가장 중요한 역할을 하는데, 그 이유는 정책결정자, 특히 선거에 의해 당선된 선출직 정책결정자가 여러 정책이슈 중 선호하는 이슈를 의제로 선택하기 때문이다. 경

기도사이버도서관 의제설정과정에 영향을 미친 주요한 정치흐름은 경기도의 민선 2기 지방자치단체장으로 임창열 도지사가 당선된 사건이라고 할 수 있다. 민선 2기 지방자치단체장 선거 이전은 문민정부 말년인 1997년에 발생한 IMF 외환위기 사태로 인한 경제 위기가 지속되고 있었으며, 정치적으로는 새천년민주당의 김대중 정부가 1998년 2월 새롭게 출범하고 있던 상황이었다.

1998년 6월의 민선 2기 지방선거는 중앙정부와 협력하여 경제적 위기 상황을 극복하여야 하는 과제와 함께 중앙정부의 50년만의 정권교체라는 대변혁 속에 중앙정치의 대결장의 역할을 할 수밖에 없었다(6.4 지방선거 후보검증-쟁점(1) 자치 실증 ... ‘정치선거’될 듯, 동아일보, 1998.5.13). 당연히 선거에서의 주요 이슈는 경제위기 극복이었으며 당시 임창열 후보는 IMF 외환위기 시기에 경제부총리를 역임한 정통 재무관료 출신으로 정권인수단계에서 비상경제대책위 정부 쪽 대표로 활동하는 등 김대중 대통령의 신임을 얻었으며(시·도지사 후보 검증: 2. 경기·인천, 한겨레, 1998.4.9), 국가부도의 외환위기를 극복하는 데 기여한 것으로 평가받으며 경기도지사에게 당선되었다.

1998년 7월에 취임한 임창열 도지사는 민선 2기의 경기도 지방자치시대를 시작하였다. 임창열 도지사는 취임 직후 도의 발전을 위하여 5대 도정방침을 발표하였는데, ‘경제회생’, ‘규제타파’와 같은 현안에 대한 도정방침을 우선하였으나 다섯 번째 삶의 질 향상 분야에서 문화·복지 정책을 추구하고자 하였다(임창열 경기도지사에게 듣는다 “지역개발 위해 규제 대폭 완화”, 매일경제, 1998.9.10). 이러한 정책의 방향성은

도민의 문화적 삶의 질 향상을 위해 문화 인프라 시설인 문화예술회관, 도서관, 테마박물관, 문화의 거리 조성사업을 적극 추진하겠다는 한 일간지와의 인터뷰(“수출중企(중기)에 1조원 지원” 임창열 경기도지사, 경향신문, 1999.1.7)에서도 드러난다.

이러한 정책추진방향은 중앙정부인 국민의 정부에서 위기극복을 위한 문화적 처방으로서 실업, 사회적 갈등 등의 사회 제반 문제를 문화적 대안의 모색을 통해 해결하고자 발표한 “새 문화정책”(원용진, 1999)과도 궤를 같이 한다. 이 “새 문화정책”에서 국민의 정부는 “문화가 중심가치”가 되는 지식정보사회를 추구하며 문화를 국가발전의 핵심동인으로 보고 이러한 문화정책의 방향성 하에서 국민의 삶의 질 향상을 위한 도서관발전정책을 내놓았다. 구체적인 정책의 내용으로는 공공도서관을 확충하여 지역의 종합정보센터로서의 역할을 강화하고 문화소외지역에 공공도서관 건립을 지원하고자 하였으며, 공공도서관의 장서 수를 2011년까지 국민 1인당 1.0권 수준으로 늘이고 도서관을 21세기 정보화 사회에 부응하는 문화정보공간으로 조성한다는 등의 계획이 포함되었다(이명욱, 2004).

이와 같은 중앙정부의 문화정책 방향은 같은 여당 소속의 민선 2기 도지사인 임창열 도지사의 도정 정책기초에도 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 이러한 정치의 흐름에서 임창열 도지사의 문화정책에 대한 관심은 1998년 7월 취임 초기에 도서관 운영개선 및 발전방안을 마련하라는 지시로 구체화되었다. 즉, 정책결정권자인 도지사가 공공도서관 문제에 대해 관심을 가지고 이를 정부의제화 하기 시작한 것이다.

4.3 정책의 흐름

정책 대안의 흐름은 주로 연구자와 같은 전문가 집단 및 전문성을 지니고 있는 직업 관료나 의회 보좌관 등에 의해 형성되는데(최성락, 박민정, 2012), 이들은 대학이나 연구소, 행정부, 의회, 이익집단들 간의 정책공동체를 형성하면서 가능한 정책 대안들을 개발하고 발전시켜 간다. 경기도사이버도서관의 경우 사서전문가집단 내에서 제안된 대안이 점차 대학의 연구자 및 행정부와의 정책 공동체(policy community)를 통해 정책대안으로 발전되었다고 할 수 있다.

경기도사이버도서관이 정부의제화 되기 이전에 이미 경기도사서연구회에서는 경기도의 공공도서관 문제, 즉 양적인 공급 부족의 문제 및 질적 서비스 개선과 이를 위한 운영체계에 관한 대안이 논의되고 있었다. 1995년에 열린 경기도사서연구회의 세미나에서는 지방자치시대에 맞는 공공도서관 발전을 위해 이용자 중심의 서비스, 지역 주민의 참여, 절대적인 도서관수의 확장과 같은 정책의 방향성을 제시함과 동시에, 공공도서관 활성화를 위한 공공도서관 기능의 재정립 및 효율적 운영과 주민생활권 중심의 광역적 접근이 가능하도록 광역단위 중앙도서관 건립이 필요함을 제안하였다(경기도사서연구회, 1995).

임창열 도지사의 도서관 발전방안 마련 지시가 있는 직후 경기도 내 문헌정보학과 교수들로 구성된 학계 전문가들은 1998년 8월 도지사에게 제출한 건의문에서 광역자치단체에서 지역 실정에 맞는 자체적인 공공도서관 정책을 추진해야 함을 주장하며 도내 공공도서관의 효율적 운영을 위한 제도적 장치로서 경기도 중앙도서관

관의 설립추진을 제안하였다. 도의 문화정책과에서는 이러한 제안을 수용하여 “도서관 발전 및 운영개선 계획안”에 중앙도서관의 설립을 포함하였다. 이 발전계획안을 토대로 열린 1999년 2월의 공청회에서는 토론의 주제발표자로 한성대 이용남 교수, 문화일보 논설위원실 유경환 고문, 김지봉 당시 경기도립 포천도서관장, 그리고 경기도 김태승 교수가 참여하였으며 경기도의회 의원, 도서관협회, 한국디지털도서관포럼원장, 문헌정보학 교수, 경기개발원 연구위원 등이 지정토론자로 참여하였다. 공청회의 주제 발표를 통해서 당시 김지봉 경기도립 포천도서관장은 지역도서관 간의 연계체계를 관리적 측면에서나 시스템 측면에서 마련함으로써 지역도서관의 중복업무를 최소화하여 서비스의 수준을 향상시킬 것을 주장하였고(경기도, 1999b), 공청회의 토론 결과 ‘중앙도서관은 사이버도서관 형태로 운영하여 도내 도서관들의 네트워크화와 기획, 조정, 교육, 지도기능을 담당하도록 그 역할과 내용이 구체화 되었다(경기도사이버도서관, 2011).

이후 경기도는 공청회에서 모아진 의견들을 바탕으로 구체적인 대안마련을 위해 김태승 교수를 중심으로 한 전문가집단에 연구용역을 주었고, 그 결과로 1999년 12월 “경기도립 사이버 중앙도서관 설립방안 연구” 보고서가 제출되었다. 여기에서 경기도사이버도서관과 도내 공공도서관의 위계적 체계와 대표도서관으로서의 운영형태, 공공도서관 네트워크의 구축, 그리고 그 기반이 되는 경기도 종합목록 시스템 개발 등 구체적인 정책대안이 제시되었고, 2000년 10월에 이를 기반으로 한 추진방안이 정책대안으로 결정되기에 이른다(경기도사이버도서관, 2011).

4.4 정책의 창과 정책선도자의 역할

킹던의 정책흐름모형에서는 정책 이슈가 문제 흐름, 정치 흐름, 정책 흐름이 결합되는 정책 창을 통해 의제로 이동한다. 주로 재난이나 테러와 같은 초점사건이나 선거로 인한 의회나 행정부의 변화 같은 계기를 통해 문제 흐름이나 정치 흐름에서 정책 창이 열리는 기회가 발생하는데, 경기도사이버도서관의 경우 임창열 도지사의 당선이라는 정치 흐름이 정책 창이 열리는 주요 계기가 되었다. 또한 이러한 정치 흐름과 함께 민선2기를 시작하면서 지방자치단체의 실정에 맞는 주민의 삶의 질 향상을 위한 문화복지정책에 대한 관심과 요구가 증가하고, 이에 따라 상대적으로 낙후되어 있던 경기도의 공공도서관의 상황이 정책결정자에게 문제로 인식됨으로써 경기도사이버도서관이 정부 의제로 떠오르게 되었다.

의제설정과 정책 변동에 있어서 이 세 흐름의 결합이 정책 변화를 이끌어 내는 중심요소이지만 그 자체로 정책 변화를 가져오지는 않는다. 정책의 변화를 위해서 정책 선도자는 이 세 흐름을 함께 결합함으로써 정책의 창을 개척해야 한다(Copeland & James, 2013). 즉 정책의 창이 열렸을 때 정책 선도자들은 선호하는 대안을 정책결정자에게 제안하고 다양한 활동을 통해 의제화 되도록 노력한다.

정책선도자로서 ‘전문가(사서 및 문헌정보학자)집단’은 지방자치시대의 변화하는 환경을 인지하고, 공공도서관의 문제가 무엇인지 분석하여 그에 대한 대안을 준비하고 있었다. 민선 2기 임창열 도지사가 당선되면서 도서관 발전방안에 대한 관심을 표명함에 따라 갑자기 정책의

창이 열렸는데, 전문가집단은 바로 이 기회를 적극적으로 이용하여 문헌정보학과 교수협의회의 건의문을 통해 중앙도서관 설립을 제안하였다. 또한 전문가집단은 경기도사이버도서관이 정책 대안으로 선정되는 과정에서도 경기도의 도서관 발전계획안에 대한 공청회를 통해 정책대안을 확산시키기 위하여 도협, 도청의 담당과장과 국장 및 관계인사를 만나고 공청회 발표 준비를 하는 등 정책선도자로서의 활동을 적극적으로 수행하였다(경기도사이버도서관, 2011).

결론적으로 전문가집단은 정책선도자로서 세 흐름을 적절한 타이밍에 결합하여 경기도사이버도서관을 의사결정의제로 성공적으로 안착시켰다. 그것이 가능했던 이유로는 첫째, 민선 2기의 새로운 행정부 수장인 임창열 도지사에 의해 형성된 도서관 정책에 대한 정치 흐름으로부터 열린 기회의 창을 놓치지 않았고, 둘째, 문제를 단순히 양적인 도서관 공급의 부족으로 파악하지 않고 지방자치시대라는 맥락 안에서 광역자치단체 중심의 정책 개발과 효율적 운영을 위한 제도적 장치의 필요성을 인식하여 이에 대한 대안을 제시하였으며, 셋째, 이미 90년대 중반부터 경기도사서연구회를 중심으로 문제의 정의와 대안을 연구해 왔기 때문에 갑자기 열린 기회의 창에 빨리 대처할 수 있었던 것이다.

5. 정책형성으로서 경기도사이버도서관 설립과정의 의의

본 연구에서는 경기도사이버도서관 설립 정

책의 형성과정을 정책흐름모형을 적용하여 분석하였으며 그 분석의 결과는 <표 1>에서 보는 바와 같이 문제·정치·정책이라는 세 가지 흐름과, 정책의 창 및 정책선도자의 존재와 역할, 그리고 정책산출 등의 요소로 나누어 살펴볼 수 있다.

본 사례의 특징을 살펴보면, 우선 경기도사이버도서관의 사례에서는 지방자치시대라는 맥락에서 주민의 삶의 질에 대한 문제와 당시 경기도의 공공도서관의 양적 공급과 질적인 측면에서의 서비스가 타 지자체에 비해 매우 미비했던 문제가 존재했으나 문제 흐름이 강했다고 볼 수 없다. 그에 비해 민선 2기 임창열 도지사의 당선으로 형성된 정치 흐름이 결정적으로 정책의 창을 여는 계기가 되었으며 이를 통해 경기도사이버도서관은 정부의제화 되었다.⁶⁾ 한편 전문가집단은 이러한 정책의 창을 놓치지 않고 문제의 흐름과 정치의 흐름에 자신의 대안을 제시하여 적극적으로 정책 흐름을 주도하여 세 흐름을 결합함으로써 대안을 의사결정의제로 만드는 데에 성공하였다. 즉, 세 흐름 중 정책의 창을 생성하는 가장 영향력 있는 흐름으로서 정치 흐름에서의 변화를 들 수 있으며, 이는 최근 발표된 기준의 연구에서(최성탁, 박민정, 2012) 지적된 내용과 그 맥을 같이한다.

본 사례의 두 번째 특징은 정책 대안의 흐름에서 킹턴의 이론과 같이 다양한 대안이 서로 경쟁하는 가운데 적자생존의 진화론적 관점에 따라 정책 대안이 결정되었다고 보기 어렵다는 점이다. 이는 한국의 경우 미국과 같은 광범위한 정책 공동체가 존재하여 수많은 대안들이

6) 킹턴에 따르면 정부의제설정과정에서 다원주의적이라고 생각되는 미국에서도 놀라우리만큼 하향식 모형(top-down model)이 타당하다고 한다(김지원, 2009).

〈표 1〉 정책흐름모형에 기반한 경기도사이버도서관 설립 정책형성과정의 정책요소

정책 요소	내 용
문제의 흐름	- 90년대 신도시 개발로 인한 인구유입에 비해 경기도 공공도서관의 양적 부족 - 경기도는 도농복합지역으로 이용권역이 넓은 환경이나 도서관 간의 연계체계가 결여되어 서비스 어려움 - 지자체 도입 후 문화·복지 측면에서의 공공도서관 문제 부각
정치의 흐름	민선 2기 지방자치단체장으로 임창열 도지사의 당선 - 당시 여당인 새천년민주당 소속으로 중앙정부의 문화정책에 영향 받음 - 중앙정부는 IMF 위기 극복을 위한 문화적 대안 모색으로 새 문화정책을 표방, 공공도서관 발전정책 제시
정책의 흐름	- 경기도사서연구회의 공공도서관 활성화를 위한 대안으로서 광역단위 중앙도서관 건립제안(1995) - “도서관 발전 및 운영개선 계획안”에 중앙도서관의 설립을 포함(1998.10) - 공청회를 통한 사이버도서관 형태의 도내 공공도서관의 중앙도서관 역할 정립(1999.1) - “경기도립 사이버중앙도서관 설립방안 연구” 보고서에서 구체적 정책대안 제시(1999.12)
정책의 창	- 정치 흐름이 정책 창이 열리는 주요 계기: 민선 2기 임창열 도지사가 당선되면서 도서관 발전방안에 대한 관심을 표명함에 따라 갑자기 정책의 창이 열림 - 문제 흐름: 지자체 민선 2기를 시작하면서 삶의 질 향상에 대한 관심 증가 경기도 공공도서관의 양적, 질적 문제 - 정책 흐름: 광역자치단체 중심의 중앙도서관 체계라는 대안 준비
정책선도자	전문가(사서 및 문헌정보학자) 집단 - 공공도서관의 문제에 대한 대안 준비 - 정책공동체와 건의문, 공청회 등을 통한 정책대안 확산
정책 산출	경기도사이버중앙도서관 설립방안(2000.10) 수립 및 “경기도도서관 및 독서진흥위원회 조례안”의 공포를 통해 정책으로 결정(2000.11)

서로 생존 경쟁하는 환경이 아니라 좁은 정책공동체 내의 소수의 대안들만 존재하는 환경의 차이가 있기 때문이다(최성락, 박민정, 2012).

한편, 본 사례에서 전문가집단은 정책선도자로서의 역할을 성공적으로 수행했다고 볼 수 있다. 본 사례에서 정책선도자의 세 가지 자원인 전문성에 기반한 발언권, 정치적인 관계, 그리고 순수한 지속성이 발현된 형태를 보면, 전문가집단이 사서 및 학계 전문가들이 가지고 있는 전문성을 이용하여 문제에 대한 자신들의 대안을 마련하고 이를 토론회, 건의문, 공무원과의 정치적 관계 등을 이용하여 지속적으로 제안함으로써 정책의 창을 통해 의사결정의제화 할 수 있었다고 보인다. 즉 정책형성과정에서 정책선

도자의 세 가지 자원은 모두 적절히 발현되었으며, 이러한 자원의 이용이 이슈의 효과적인 의제화에 영향을 미친 것으로 보인다.

이러한 사례의 분석을 통해 볼 때 정책과정에 참여하는 행위자로서 정책선도자는 정치 흐름과 문제 흐름으로부터 발생하는 정보 신호를 파악하고 이해하며, 그에 대한 정책 대안을 연구하고 준비하여야 할 필요가 있음을 알 수 있다. 이는 정책선도자의 역할에 대한 성공 사례인 Copeland와 James(2013)의 유럽연합집행부에 대한 연구 및 실패 사례인 Farley 등(2007)의 카타리나 사례에서 생태경제학자들의 정책의제화 실패에서 지적된 내용과 그 맥을 같이 한다. 따라서 도서관 정보정책에서의 정책선도자의 역할을 하는

사서 및 문헌정보학자로 구성된 전문가집단은 적극적으로 정치 흐름을 만들기 위해 평상시에 지속적으로 가치를 공유하는 기관들 혹은 다른 분야와의 정책공동체를 구성하거나 씽크탱크, 사회운동, NGO, 언론매체 및 정책 결정자들과 협력할 필요가 있다.

6. 결론

본 연구에서는 경기도사이버도서관정책의 의제설정과정을 킹던의 정책흐름모형을 적용하여 분석하였다. 특히 여기에 주도적으로 참여하여 성공적으로 정책을 이끌어 낸 정책선도자로서의 전문가집단의 역할에 주목하여, 당시 다른 지방자치단체에서는 존재하지 않았던 차별화된 정책으로 이후 경기도의 공공도서관 발전의 밑바탕이 된 경기도사이버도서관에 관한 정책결정이 어떻게 가능했는지를 추적해보고자 하였다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 경기도의 민선 2기 지방자치 수장으로 임창열 도지사가 선거에 당선된 것이 정치적 흐름에서 정책의 창을 여는 계기가 되었고, 여기에 본격적인 지방자치시대가 도래하면서 주민자치와 주민의 삶의 질 향상이라는 목표에 비해 열악한 공공도서관 상황에 대한 인식으로 형성된 문제 흐름과 이에 대한 적절한 대안으로 공공도서관발전을 위한 도내 중앙도서관 체계를 관장하는 경기도사이버도서관이 정책흐름으로 결합되어 정책의 창이 열리게 되었다.

둘째, 위와 같은 세 흐름으로 열린 정책의 창에서 전문가집단은 적극적으로 준비된 대안을 제시함으로써 세 흐름을 결합하고, 대안을 구체

적으로 발전시키며, 다양한 통로와 활동을 통해 전파함으로써 정책을 산출하는 정책선도자로서의 역할을 담당하였음이 확인되었다.

이와 같은 분석을 통해 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 도서관 정보정책을 고민하고 연구하는 사서 및 문헌정보학자로 구성된 전문가집단은 정책선도자로서의 역할을 자각하고 지속적으로 문제의 흐름과 정치의 흐름, 그리고 정책의 흐름을 인식하고 그에 대응해야 한다는 점이다. 정책의 창은 예측 가능한 경우도 있고 그렇지 못한 경우도 있다. 특히, 재난이나 테러, 국가위기 같은 갑작스런 초점사건을 통해 정책 창이 열리는 경우에는 세 흐름을 결합하기 위한 정책 대안이 준비되었을 때 정책 산출이 가능하다. 특히 전문가집단을 구성하는 실무사서와 연구자와의 도서관 영역에서의 문제 및 정책에 대한 일상적 협력은 중요하며, 이를 위해 사서중심의 행사에 대한 연구자의 적극적 참여와 연구자중심의 행사에 대한 사서의 적극적 참여는 강조될 필요가 있다. 즉, 전문가집단 내의 일상적 소통과 문제에 대한 인식공유는 중요하다.

둘째, 킹던의 모형이 원래 정책의제설정은 비합리적이고 예측 불가능하게 이루어진다는 측면에서 적용되고 활용되지만, 정책선도자의 역할을 강조하는 연구자들은 정책선도자들이 적극적으로 정치 흐름과 문제 흐름을 만들어 내고 세 흐름을 결합하여 정책 창을 개척해야 함을 주장한다(Copeland & James, 2013; Fairy et al., 2006). 정책선도자는 점진적인 문제의 증가나 권력구조의 변화 등 예측 가능한 문제 흐름과 정치 흐름이 나타나는 상황에서는 다양한 활동으로 대안을 전파하고, 정책 공동체와의 연합

등을 통해 가능한 한 흐름을 적극적으로 자신이 유리한 방향으로 주도함으로써 자신의 이해집단이 추구하는 정책대안을 정책의제화 해낼 수 있어야 한다. 이는 도서관 영역의 전문가가 문제의 인식 및 대안의 일상적 준비에서 한걸음 더 나아가 정책적 이해관계를 가지는 여러 정치적 사회적 집단들을 대상으로 하여, 정책의 창을 추구하는 다양한 노력을 할 필요성이 있음을 나타내며, 실제적인 면에서 이는 전문가 집단과 다양한 집단들 간의 소통의 증대를 의미한다.

킹턴의 정책흐름모형은 모든 정책사례에 적용되기에는 한계를 지닐 수 있으나, 이러한 모형을 이용한 사례분석을 통해 시사점을 도출함

으로써 앞으로의 도서관정책형성과정에 이론적 도구로서 적용될 수 있을 것이다. 특히 정책과정에 행위자로 참여하는 사서전문가집단은 정책선도자로서의 역할을 자각하고 이러한 이론의 틀을 이용하여 상황을 과학적으로 분석하고 적극적으로 대처해야 할 것이다. 앞으로의 도서관정책 연구에서는 정책흐름모형뿐만 아니라 다양한 정책 이론을 적용하여 도서관정책결정과정의 메커니즘을 밝히는 다양한 시도가 있어야 할 것이다. 이를 통해 정책이 성립되거나 실패하는 요인을 과학적으로 분석함으로써 정책 참여자로서의 전문가집단이 도서관 정책을 추진할 때 적용할 수 있는 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 경기도 (1999a). 독립 사이버중앙도서관 설립방안연구. 수원: 경기도.
- 경기도(편) (1999b). 경기도 공공도서관 발전방향(도서관 발전방향 및 운영개선계획 토론회자료집). 경기도. Retrieved from http://10th.library.kr/history/ebook_view.aspx?isbn=EA20110004&catecode=5010.
- 경기도 (2001.6.20). “21세기 지식 정보화 시대의 산실”을 만든다: 경기도사이버중앙도서관 개관 공시. Retrieved from http://www.gg.go.kr/gg/12222/ggnet/c4/other/cmsB0093.jsp?search_boardId=3985
- 경기도 (2009). 경기도 도서관 비전 2010. 경기도.
- 경기도 (2011). 경기도사이버도서관 개관 10주년 기념세미나: 정보격차 해소를 위한 디지털 도서관 구축방안 모색. 수원, 경기도: 경기도사이버도서관.
- 경기도 (2012). 경기도 종합발전계획: 2013-2017. 경기도.
- 경기도사서연구회(편) (1995). 지방화와 공공도서관의 발전: '95년도 경기도사서연구회 세미나 자료. 경기도사서연구회. Retrieved from http://10th.library.kr/history/ebook_view.aspx?isbn=EA20110006&catecode=5010.

- 경기도사이버도서관(편) (2011). 경기도사이버도서관 설립기반자료(1998-2000). 경기도, Retrieved from http://10th.library.kr/history/ebook_view.aspx?isbn=EA20110005&catecode=5010.
- 김지원 (2009). 4대 사회보험 통합 정책의제설정과정에 관한 분석: 킹던(Kingdon)의 정책흐름모형 적용. 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집(下), 449-521.
- 도서관연구소 (2010). 우리나라 도서관 관련 법령 해설집: 도서관연구소자료집 22. 서울: 도서관연구소
- 류지성 (2007). 정책학. 서울: 대영출판사.
- 원용진 (1999). '국민의 정부' 문화정책. 문화과학, 17('99,3), 191-205.
- 이명옥 (2004). 우리나라 공공도서관 정책에 관한 연구 (미간행). 석사학위논문, 중앙대학교 대학원.
- 이순남 (2004). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 정책변동 연구: 국군간호사관학교 사례를 중심으로. 한국공공관리학보, 18(2), 261-283.
- 진상현, 박진희 (2012). 한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구: 정책흐름모형을 중심으로. 한국정책학회보, 21(3), 267-289.
- 최성락, 박민정 (2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 한국정책연구, 12(1), 119-137.
- Copeland, P., & James, S. (2013). Policy windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: Explaining the relaunch of the European Union's economic reform agenda. *Journal of European Public Policy*, in press. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2013.800789>
- Farley, J., Baker, D., Batker, D., Koliba, C., Matteson, R., Mills, R., & Pittman, J. (2006). Opening the policy window for ecological economics: Katrina as a focusing event. *Ecological economics*, 63(2007), 344-354. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.07.029>
- Guldbrandsson, K., & Fossum, B. (2009). An exploration of the theoretical concepts policy windows and policy entrepreneurs at the Swedish public health arena. *Health Promotion International*, 24(4), 434-444. <http://dx.doi.org/10.1093/heapro/dap033>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Lieberman, J. M. (2002). Three streams and four policy entrepreneurs converge: A policy window opens. *Education and Urban Society*, 34(4), 438-450.
- Mannheimer, L. N., Lehto, J., & Östlin, P. (2007). Window of opportunity for intersectoral health policy in Sweden: Open, half-open or half-shut?. *Health Promotion International*, 22(4), 307-315. <http://dx.doi.org/10.1093/heapro/dam028>

• 국문 참고문헌에 대한 영문 표기
(English translation of references written in Korean)

- Choi, Sung-Rak, & Park, Min-Jung (2012). A study on suitability for applications of policy stream model of Kingdon. *The Journal of the Korean Policy*, 12(1), 119-137.
- Gyeonggido (1999a). A study on establishing Gyeonggido Public Cyber Library. Suwon: Gyeonggido.
- Gyeonggido (Ed.) (1999b). Policy Direction of the Development of Public Libraries in Gyeonggido. (The Material of the Seminar for Public Library Development and Operation Improvement Plan). Gyeonggido. Retrieved from http://10th.library.kr/history/ebook_view.aspx?isbn=EA20110004&catecode=5010.
- Gyeonggido (2001.6.20.). Building "the cradle in the knowledge information era of the 21st century": Public announcement of opening the Gyeonggido Cyber Central Library. Retrieved from http://www.gg.go.kr/gg/12222/ggnet/c4/other/cmsB0093.jsp?search_boardId=3985
- Gyeonggido (2009). The vision 2010 for Gyeonggido public library. Suwon: Gyeonggido.
- Gyeonggido (2011). The seminar for celebrating its tenth year on the opening Gyeonggido Cyber Library: A plan for building a digital library to solve digital divide. Suwon, Gyeonggido: Gyeonggido Cyber Library.
- Gyeonggido (2012). Gyeonggido library comprehensive development plan: 2013-2017. Gyeonggido.
- Gyeonggido Cyber Library (Ed.) (2011). The materials for establishment of Gyeonggido Cyber Library (1998-2000), Gyeonggido. Retrieved from http://10th.library.kr/history/ebook_view.aspx?isbn=EA20110005&catecode=5010.
- Gyeonggido Librarian's Research Society (Ed.) (1995). Localization and the development of public libraries: Papers presented at the '95 Gyeonggido Librarian's Research Society Seminar. Gyeonggido Librarian's Research Society. Retrieved from http://10th.library.kr/history/ebook_view.aspx?isbn=EA20110006&catecode=5010.
- Jin, Sang-Hyeon, & Park, Jin-Hee (2012). A comparative study of nuclear policy in Korea and Germany: Focusing on policy stream model. *The Journal of the Korean Association for Policy Studies*, 21(3), 267-289.
- Kim, Ji-Won (2009). An analysis of the policy agenda setting process: An application of the policy streams framework. *Proceeding of the Winter Conference of Seoul Association for Public Administration*, vol 2, 449-521.
- Korea Research Institute for Library and Information (2010). Explanation on laws and regulations of Korea library: Collections of Korea Research Institute for Library and Information (22).

Seoul: Korea Research Institute for Library and Information.

Lee, Myoung-Ok (2004). A study on the public library policy of Korea. Unpublished masters thesis, The Chung-Ang University, Seoul, Korea.

Lee, Soon-Nam (2007). A study on the policy changes applied Kingdon's policy streams and windows model: Focusing on the case of the Armed Forces Nursing Academy policy. *Korean Public Management Review*, 18(2), 261-283.

Ryu, Ji-Sung (2007). *The policy science*. Seoul: Daeyoung.

Won, Young-Jin (1999). Cultural policy of 'the Government of the People'. *Cultural Science*, 17('99.3), 191-205.