

# 도서정가제의 도서관 적용에 대한 대안 정책 의제화 과정 연구

- 정책네트워크 모형을 적용하여 -

## A Study on the Agenda-Setting Process for Alternatives in Application of Fixed Book Price Policy to Libraries: Based on the Policy Network Model

허 고 은 (Go Eun Heo)\*

김 기 영 (Giyeong Kim)\*\*

### 목 차

- |           |          |
|-----------|----------|
| 1. 서 론    | 4. 분석 결과 |
| 2. 이론적 배경 | 5. 논 의   |
| 3. 연구 설계  | 6. 결 론   |

### 초 록

도서정가제란 2003년 2월부터 시행된 출판 및 인쇄 진흥법에 따라 책을 정가에 판매토록 의무화한 제도이다. 이의 적용수준을 더욱 강화하려는 출판계의 노력에 따라 할인율을 낮추고 적용 기관 범위를 넓히는 것을 주요 골자로 한 출판문화산업 진흥법 개정안이 2014년 4월 국회 본회의를 통과하여 11월에 시행되었다. 도서관계의 관점에서는 이 개정으로 도서정가제 적용 예외 기관이었던 도서관이 적용 기관으로 변경됨에 따라 자료 구입 축소와 구입 비용 상승 등의 문제가 발생하였고, 이에 대한 대안으로 예산 확충에 대한 필요성이 인식되었다. 본 연구의 목적은 도서관계의 정책행위자들이 개정안 통과와 시행 과정에서 어떠한 입장과 역할을 하였는지 분석하는 것이다. 이를 통해 정책행위자 간의 상호작용 구조를 파악하는데 용이한 정책네트워크 모형을 적용하여 이의 유용성을 확인하고 개선점을 제안한다. 본 연구는 기존의 정책네트워크 모형 적용 연구에서 살펴보지 못했던 행위자 내부의 특성을 분석하였다는 점에서 의의가 있다.

### ABSTRACT

The Fixed book price policy, a portion of publication and printing promotion act applied from February 2003 in the South Korea, is a system of fixed book prices that administered by a government body. The publishing industries had been attempted to lower the discount rate and to extend the application scope. The amendment for the attempts was passed in April 2014, and implemented from November 2014. From the library point of view, this amendment caused a reduction of buying library materials. For this reason, the agenda about expansion of material budget in libraries has been recognized as the alternative. The purpose of this study is to analyze the stance and role of libraries as actors in the policy process. Based on this, this study also attempt to identify usefulness and improvement point of Policy Network Model. For this purpose, this study identifies actor's internal characteristics as an improvement point that previous studies did not identified.

키워드: 도서관정보정책, 도서정가제, 정책네트워크 모형

Library Information Policy, Fixed Book Price Policy, Policy Network Model

\* 연세대학교 문헌정보학과 대학원 박사과정(goeun.heo@yonsei.ac.kr) (제1저자)

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

논문접수일자: 2015년 10월 22일 최초심사일자: 2015년 10월 22일 게재확정일자: 2015년 11월 5일  
한국문헌정보학회지, 49(4): 289-315, 2015. (<http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2015.49.4.289>)

## 1. 서론

도서정가제란 책값의 과열 인하경쟁으로 인해 고급 서적 출간이 위축되는 것을 막기 위해 책을 정가에만 팔도록 의무화한 제도를 의미한다(출판문화산업 진흥법 제 22조). 출판 및 인쇄 진흥법(법률 제 6721호)에 따라 2003년 2월에 시행이 되었으며 2007년 출판문화산업 진흥법으로 법제명이 변경 및 개정되어 2007년 10월에 적용 대상을 확대하였고 이후 할인을 제한을 강화하기 위해 또 다시 법을 개정하지는 요구가 나오게 되었다. 이에 2013년 1월에 최재천 새정치민주연합 소속 국회의원을 대표로 하여 출판문화산업 진흥법 개정 법률안이 발의되었다. 이 개정 법률안은 2014년 4월 29일 국회 본회의를 통과하였고 5월 20일에 공포되었으며 11월 21일에 시행되었다.

개정 도서정가제에 대해 도서관계 입장에서 주목할 만한 점은 기존의 도서정가제에서는 적용 제외기관이었던 도서관이 적용 대상이 되었다는 점이다. 이로 인해 우려하던 도서관의 장서 확충 감소가 현실화 되었고, 도서관계는 이에 대한 대안으로 개정 법률안 통과 시기부터 예산 확충에 대한 필요성을 인식하며 도서관의 예산 편성자들에게 이를 요구해왔다. 이처럼 개정 도서정가제가 도서관계에 상당한 영향을 미쳤다는 점에서 개정 과정 및 대안 정책과정에서 도서관계의 입장과 정책행위자 간의 관계에 대해 종합적으로 분석할 필요성이 있다.

정책네트워크 모형은 복잡한 사회의 연결망 속에서 다양한 요소 간의 인과관계를 행위자의 관계 측면에서 밝히고자 한 분석의 틀로 복잡한 정책을 이해하는데 유용한 개념으로 알려져

있다(Ripley and Franklin 1984; 송성수, 권기창 2004; 김순양 2003; 임성은 2013). 따라서 본 연구에서는 도서정가제 개정 과정과 대안 정책으로 등장한 예산 증액 문제에 대해 도서관을 중심으로 정책네트워크 모형을 적용하여 분석하고자 한다. 분석 결과를 통해 정책네트워크 모형의 유용성 및 적합성을 확인하며 기존의 모형에서 간과되었던 행위자의 내부 특성을 고려한 모형의 확장 가능성에 대해 논의한다.

본 연구의 연구 문제는 다음과 같이 세 가지이며 동일한 흐름 속의 순차적인 과정으로 내용을 분석한다.

- 1) 도서관계는 도서정가제 개정 법률안의 법제화 과정에서 정책행위자들과 어떠한 상호작용을 했는가?
- 2) 도서관계가 도서정가제 개정 법률안의 법제화 과정에서 주도적인 역할을 하지 못했다면 그 원인은 무엇인가?
- 3) 도서관계는 도서정가제 개정 법률안이 통과된 후 떠오른 새로운 정책적 대안인 예산 확충을 위해 정책행위자들과 어떠한 상호작용을 했는가?

연구 문제를 해결하기 위한 연구대상은 도서정가제 개정 과정에서 나타난 다양한 공식, 비공식 행위자 중 정책행위를 통해 도서관의 입장을 외부로 표명한 정책행위자인 한국도서관협회(도협)와 한국대학도서관연합회(대도연)를 중심으로 선정하였다. 또한 시간적 범위는 도서관계의 입장이 공식적으로 표명된 시기로 개정 법률안이 국회 본회의를 통과한 시점인 2014년 4월 29일부터 시행된 시기인 11월 21일까지로 선정하였다. 도서정가제에 대한 사례 연구 및

문헌 연구와 더불어 두 기관의 사무총장 심층 면담을 통해 종합적인 내용 분석을 수행하였다.

도서관계의 두 기관이 도서정가제 개정 안 법제화 과정과 통과 이후 시점부터 나타난 도서관 예산 증액 문제에서 어떠한 정책행위를 수행하였는지 정책네트워크 모형을 통해 분석하고자 하며 행위자 간의 관계와 더불어 행위자 내부적인 특성을 함께 고려한 정책네트워크 모형의 적용 가능성을 제안하고자 한다.

## 2. 이론적 배경

### 2.1 정책네트워크 모형

정책네트워크는 특정한 정책 맥락에서 이슈가 되고 있는 정책에 관심을 가지고 있는 다양한 행위자들이 정책결정과정에서 목적을 달성하기 위해 참여하여 다양한 전략을 추구하는 상호관계를 분석하는 틀로 정의할 수 있다(Ripley and Franklin 1984; Marsh and Rhodes 1992).

전통적으로 정책과정에서 국가와 이익집단의 역할을 중요하게 인식하여 다원주의 및 조합주의를 중심으로 논의가 형성되었다. 그러나 다원주의와 조합주의는 정책과정에서 복잡한 현실을 설명하는데 한계가 있다는 점이 지속적으로 비판되었다(Daugbjerg 1998). 즉, 현실적으로 정책과정에서 국가와 이익집단 외에도 언론 및 정당 등 다양한 행위자들의 선호와 선택을 포괄적으로 고려하는 이론적인 틀이 필요하게 되었다. 따라서 이러한 요구에서 등장하게 된 것이 정책네트워크 이론이다.

1990년대를 넘어서며 정책네트워크 이론을

활용한 연구들이 지속적으로 증가하였고, 정책네트워크 이론은 정책과정에 대한 연구의 지배적인 패러다임으로 부상하게 되었다(송성수, 권기창 2004). 또한 정책네트워크 이론은 정책결정 과정의 특성을 분석하거나 정책변화에 대한 예측에 유용하며 특정 현상을 서술할 때뿐만 아니라 인과적인 관계를 설명하는데 유용성이 있는 것으로 평가된다(김순양 2003). 즉, 정책네트워크 분석은 이론적으로 다양한 이해관계자 간의 복잡한 정책결정과정을 분석하기에 적합한 이론 또는 분석의 틀로 인식되어 많은 연구에서 활용되고 있다(임성은 2013).

### 2.2 정책네트워크 구성요소

다양한 정책과정을 분석하기 위해서는 정책네트워크 모형을 통해 적절한 구성요소를 개발해야 한다. 이에 대해 많은 학자들이 상이한 변수들을 도입해왔다(김순양 2007). 학자들이 제시하고 있는 정책네트워크의 구성요소는 학자들의 관심분야나 환경적 차이에 따라 상이하지만 기본적인 틀은 유사하다. Ripley와 Franklin(1984)은 행위자(actors), 행위자 간 관계의 안정성(stability), 영향력(influence)의 3개 요소로 구분하였고, Döhler(1991)는 네트워크의 구조(structure), 행위자와 그 연합(actors and their coalitions), 거버넌스 구조(governance structure), 상호작용의 유형(pattern of interaction), 네트워크의 전략적 선택(strategic selectivity)의 5개 요소로 구분하고 있다.

김순양(2007)은 정책네트워크의 구성요소로 주도적 행위자를 의미하는 멤버십 구성, 행위자들의 이해관계, 행위자의 전략 및 상호작용의

3개 요소로 구분하였으며, 김옥일(2008)도 정책 행위자, 정책행위자의 상호작용, 관계구조로 구분하여 분석하고 있다. 송성수와 권기창(2004)의 연구에서도 정책네트워크의 특성을 분석하기 위한 구성요소로 행위자, 상호작용, 구조를 선정하였고, 김예승과 홍성우(2010)의 연구에서도 행위자, 행위자 대응전략, 행위자 관계구조 등을 요인으로 선정하여 분석하고 있다.

따라서 본 연구에서도 일반적으로 적용되고 있는 행위자, 상호작용, 연계구조인 3가지의 요소를 적용한다.

정책행위자는 정책과정에서 자신의 주장을 반영하고자 하는 정책참여자를 의미한다. 정책과 관련하여 자신의 목표를 달성하기 위해 영향력을 행사하는 집단이나 개인으로 정의할 수 있다. 정책참여자는 이해관계로 엮인 쟁점과 관련하여 영향을 주고받는 집단이나 이익으로 정의된다. 행위자들은 정책네트워크의 구성요소 중 가장 역동적인 요소이며(Döhler 1991) 정책네트워크를 구성하는 기본적인 요건이 된다(박상원, 김재영 2006).

정책목표란 행위자가 정책을 통해 달성하고자 하는 바람직한 미래상태를 의미한다. 이에 대해 정책행위자들마다 상이한 견해를 가지므로 정책목표를 둘러싼 상황에서 행위자 간에 다양한 견해가 표출될 수 있으며, 때로는 대립과 충돌을 가져올 수 있다(양현모, 강동완 2009).

정책네트워크는 특정 정책영역에 참여하는 정책행위자 간의 상호의존성에 토대를 둔 연결고리를 의미하기 때문에 이러한 상호의존적인 상호작용을 파악하는 것이 정책네트워크의 성격을 파악하는 중요한 변수이다(양현모, 강동완 2009). 상호작용은 복잡한 상호의존적 관계에 입각하여 이루어지며(Kenis and Schneider

1991) 상호작용의 성격은 행위자들이 동일한 목표를 추구하기 위해 정책자원을 공유하는 정도가 높으면 협력적 상호작용이며, 반면 행위자 간에 자원의 공유 정도가 낮을 경우에는 갈등적 상호작용으로 나타난다. 또한 행위자 간의 상호작용은 부문 내와 부문 간으로 구분할 수 있으며 부문 내에서는 협력적일지라도 부문 간에는 갈등적일 수 있다(송성수, 권기창 2004).

정책네트워크의 연계구조는 행위자들 간의 관계패턴을 의미하며 공유된 이해를 바탕으로 한 조직이나 집단 간의 구조적 관계를 의미한다(김순양 2003). 이러한 관계 형태는 의사전달과 상호작용의 규칙성을 가리키며, 네트워크에서 참여자들의 위상을 나타낸다. 정책네트워크에 참여하는 행위자들은 영향력의 차이가 존재하며 영향력을 행사하는 방식도 상이하므로 다양한 형태의 구조가 형성될 수 있다(송성수, 권기창 2004). 이에 대한 분석요소로 개방성, 연계성, 지속성이 있다. 이 중 개방성은 정책행위자들이 정책네트워크 진입에 있어서 네트워크가 개방적인지 폐쇄적인지를 확인하는 것이며 연계성은 정책행위자들 간의 연계구조가 수직적인지 수평적인지를 확인하는 것이다. 수직적인 것은 정책행위자의 관계가 상하관계로 이루어진 경우이며, 수평적인 것은 관계가 대등하게 이루어지는 것을 의미한다. 이는 주가 되는 관계에 따라 분류되며 상대적인 정도를 표현한다. 또한 지속성은 연계구조가 지속적인지 일시적인지의 여부를 의미한다.

## 2.3 정책행위자 유형

정책행위에 참여하는 정책행위자는 정책 결

정 권한의 여부에 따라 공식 행위자와 비공식 행위자로 구분할 수 있다(Birkland 2014). 공식 행위자는 정책결정 권한을 가진 행위자로서 대표적으로 입법부, 사법부, 행정부를 지칭한다. 비공식적 행위자는 정책과정에 참여하여 정책의 수립 및 집행에 영향을 미치는 행위자들로 이익집단, 언론기관, 전문가, 정당, 시민단체 등이 포함된다. 이들은 공식 행위자처럼 정책 결정 과정에 직접적인 영향을 미치지 않지만 공식 행위자와 밀접한 관계를 맺으며 정책 행위에 간접적으로 개입한다. 즉, 정책결정과정에서 정책 요구를 창출하고 표현하여 영향력을 미치는 행위자이다. 이들은 법적인 권리 및 의무가 없는 행위자들이므로 정책참여에 대한 법적, 제도적 보장이 없는 자발적인 행위자로 특성을 지닌다.

도서관계의 공식 행위자에는 행정부인 문체부 소속 국립중앙도서관 및 도서관 정책기획단(도정단), 입법부인 국회 소속 국회도서관 등을 들 수 있으며, 비공식 행위자로는 전국의 모든 관중의 도서관을 회원으로 하고 있는 한국도서관협회와 각종 대학도서관협회의 연합체인 한국대학도서관연합회, 그리고 다수의 협의회 등이 포함된다.

#### 2.4 행위자 내부 특성 연구

정책과정에서 행위자 내부의 특성은 옹호연합모형 기반의 분석 연구에서 주로 고려되었다. Sabatier(1987)의 연구에서 처음으로 제안되어 Sabatier(1988), Sabatier와 Jenkins-Smith(1993: 1999)에 의해 발전된 옹호연합모형은 10년 이상의 정책과정에 적합한 모형으로 행위

자의 다양성과 옹호연합들 간의 공유하고 있는 신념을 정책과 사업에 반영하기 위해 경쟁하는 과정을 분석하는 모형이다. 정책에 참여하는 행위자들은 안정적인 변수와 역동적인 변수로 구분되는 다양한 환경적인 요인에 의해 영향을 받는다. 행위자들의 연합체로 구성되는 옹호연합은 행위자들이 보유하고 있는 자원에 의존하여 자신들의 신념을 정책에 반영하기 위해 다양한 전략을 활용한다(Sabatier and Jenkins-Smith 1993). 여기서 자원은 행위자의 내부적인 특성으로 규정지을 수 있으며 참여행위자들은 보유 자원을 기반으로 전략을 구축하고 활동하게 된다.

이승모(2014)는 정책옹호연합모형을 적용한 밀양 송전선로 건설의 갈등 사례 분석에서 건설 옹호연합의 자원분포 및 이에 따른 다양한 전략과 활동들을 분석하였고 반대 옹호연합인 주민단체와 환경단체 중심으로 반대의 정당성을 확보할 수 있는 보유 자원들을 확인하고 이를 바탕으로 세력을 확대하고 집중하기 위한 노력과 활동을 분석하였다. 이덕로(2012)는 기초노령연금정책결정에 관한 사회연결망을 정책옹호연합모형을 기반으로 분석하는 과정에서 이 연합의 지속적인 유지와 정책 활동에 필요한 자원으로 공식적 권한을 가진 현직인사, 여론, 정책에 관한 정보, 재정, 리더 등이 될 수 있음을 확인했다.

박상원과 박치성(2009)은 정책옹호연합모형이 옹호연합에 속해있는 행위자들 간의 동태적인 신념체계 변화와 이에 따른 옹호연합의 형성 및 변화의 원인을 분석하지 않은 한계점을 지적하였다. 김영중(2009)은 정책네트워크와 정책옹호연합의 결합모형을 통해 외국인고용허가제의 동태적 정책형성과정을 분석하였다. 옹호연합이

공유한 신념체계가 정책으로 결정되기 위해 인적, 물적 자원을 최대한 동원하며, 외국인 고용허가제 도입을 실시하기 위한 신념체계를 규범적, 정책적, 도구적으로 구분하였다.

이처럼 행위자 내부 특성에 대한 연구는 관계에 기반한 인적자원에 집중되며 다른 내부 특성에 대한 연구는 찾기 어렵다.

## 2.5 도서관정보정책 사례 연구

도서관정보정책이란 도서관의 역할인 사회 전역에서 공중에게 정보를 제공하기 위해 정보를 조직하고 배포하는 활동을 증진 및 강화하기 위한 법, 규제, 실행 등을 의미한다. 정보 접근 및 이용과 더불어 정보기술이 발전함에 따라 정책연구의 필요성이 더욱 중요한 문제로 강조되어 많은 연구들이 수행되어왔다.

Case(2010)는 미국의 사례를 들어 정보정책의 프레임워크를 제안하였고, 도서관의 관점에서 정보정책의 의미를 논의하였다. McClure와 Jaeger(2008)는 정부의 정보정책연구와 정책연구의 특성 및 연구의 방법론과 접근법에 대한 사례를 살펴보았다. Shin(2008)은 미국과 한국의 국가 정보 기반 구조(National Information Infrastructure, NII)를 비교하여 차세대에 적용할 수 있는 정보 사회 기반 시설을 구축하기 위한 사회 기술적 차원에서의 국가별 유사점과 차이점을 분석하였다. Liu와 zhang(2001)은 중국의 디지털 도서관 프로젝트에 대해 정보정책과 정보기술의 관점에서 분석하였다. Waller와 McShane(2008)은 호주의 빅토리아 주립도서관을 사례 연구 대상으로 하여 새로운 시대에 서 대규모 공공 도서관의 주된 두 가지 도전에

대해 정보 변화에 대한 적용과 기관의 목표 달성을 위한 정책 프레임워크 개발의 필요성을 제안했다.

국내 사례 연구로는 정보사회의 가속화에 따른 디지털자원에 대한 관심으로 디지털도서관 및 디지털장서 개발에 대한 연구 중심으로 수행되어왔다. 이선희와 유수현(2008)은 도서관의 디지털시대에 적합한 장서 수집 및 보존을 위해 디지털장서 개발정책이 필요하다는 점을 주장하였고 문제해결을 위해 국내외 국립도서관들의 디지털장서 개발정책 사례를 비교하였다. 장운금 외(2008)는 디지털도서관 환경에 대한 정보서비스정책 수립을 위해 관련 문헌조사와 해외 사례 조사를 수행하였다. 또한 김유승(2008)은 정보자원의 수집과 보존정책의 발전 방향에 대해 논의하기 위해 범위, 방법, 품질의 세 가지 측면에서 웹 아카이빙을 분석하고 모델을 도식화하였다.

더불어 정책 모형을 도서관정보정책의 사례에 적용하여 분석한 연구들이 있다. 추윤미와 김기영(2013)은 경기도 내의 경기도사이버도서관 설립의 사례에 대해 정책 제안과 정책과정을 Kingdon의 정책흐름모형(Kingdon and Thurber 1984)을 적용하여 분석하였다. 정책형성과정의 메커니즘을 밝히고 도서관 정책형성과정에 적용할 수 있는 시사점을 제언하였다. 또한 유진선과 김기영(2013)은 상향식 정책집행모형 중 하나인 립스키(M. Lipsky)의 일선관료제 모형(Lipsky 1979)을 적용하여 경기도의 내 생애 첫 도서관 정책의 집행단계 과정에 대해 분석하였다. 정책집행에 영향을 주는 요인을 분석하여 도서관정보정책집행에 대한 일선관료제 모형의 유용성을 파악하였다.

이처럼 도서관정보정책연구는 정책 내용 분석이 다수이며 모형을 적용한 정책과정 연구는 많지 않다. 따라서 도서관정보정책 사례에 대한 정책 모형 적용 연구의 필요성이 있는 것으로 판단된다.

### 3. 연구 설계

#### 3.1 연구의 범위 및 과정

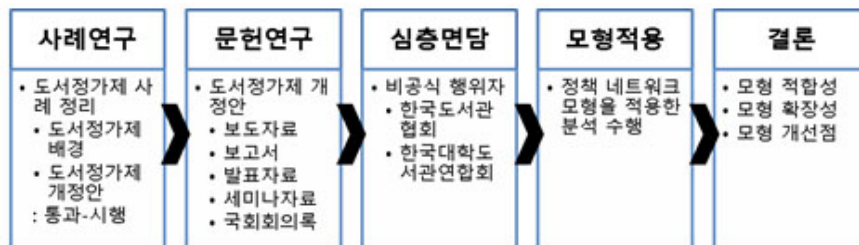
본 연구의 범위는 내용적 범위와 시간적 범위로 나뉜다. 우선 내용적 범위는 개정 도서정가제에 대한 이해관계자 중 도서관계를 중심으로 하며 도서관계의 입장을 표명한 정책행위자인 도협과 대도연을 중심으로 개별적인 정책네트워크 모형 형성과정을 분석한다.



〈그림 1〉 정책형성과정에서의 연구 범위

시간적 범위는 〈그림 1〉과 같이 도서관계의 입장이 공식적으로 표명된 시기를 범위로 하며, 이는 개정 법률안이 국회 본회의를 통과한 시점인 2014년 4월 29일부터 시행된 시기인 11월 21일까지이다.

본 연구의 연구 진행 과정은 〈그림 2〉와 같다. 첫째로 개정 도서정가제에 대한 사례 조사를 수행한다. 둘째, 해당 시기의 보도자료, 공청회, 성명서, 국회 회의록, 부처자료 등의 데이터를 수집하였으며 이를 대상으로 내용 분석을 수행한다. 셋째, 문헌 분석에서 나타난 도서관계의 입장과 역할에 대해 부가적으로 확인하기 위해 두 기관인 도협과 대도연의 사무국 업무를 총괄하는 사무총장을 심층면담한다. 이 때 공식 자료에서 밝힌 기관의 입장을 확인하는 것에서 더 나아가 보다 심도 깊은 내용을 밝히기 위해 비구조화된 심층면담(unstructured interview) 방식을 채택하였다. 넷째, 정책네트워크 모형을 적용하여 도서관계 중심의 정책행위자, 상호작용, 연계구조를 파악하여 네트워크를 체계적으로 분석한다. 마지막으로 개정 도서정가제 및 이로 인한 새로운 정책적 대안이 발생하게 된 과정과 결과에 대해 모형에 적용한 결과를 도출한다. 결론적으로 정책네트워크 모형의 적합성 및 확장성과 개선점을 논의하고자 한다.



〈그림 2〉 연구 진행 과정

### 3.2 정책행위자 선정

정책네트워크 모형에 적용하기 위한 정책행위자를 선정하기 위해 출판문화산업 진흥법 개정안 법제화 과정에 참여한 다양한 공식, 비공식 행위자 중에서 도서관계의 입장과 영향을 고려한 행위자를 문헌 조사를 통해 확인하였다. 도서관계는 도협과 대도연 이외에는 정책행위자 역할을 한 행위자를 발견하기 어려웠으며 출판계의 대한출판문화협회(출협)와 한국출판인회의, 그리고 문체부가 있었다. 즉, 도서관계 개정 과정에서 도서관의 이해관계를 기반으로 도서관계 외부로 활동을 수행하여 영향력을 행사하고자 했던 정책행위자로는 도서관계의 비공식 행위자인 도협과 대도연으로 확인되었기에 이 두 기관을 도서관계의 연구대상으로 선정하였다.

도협은 도서관법 제 17조의 규정에 의거하여 도서관 진흥과 상호 간의 자료교환, 업무협력과 운영·관리에 관한 연구 및 관련 국제단체와의 상호협력과 직원의 자질향상과 공동이익을 증진함을 목적으로 하는 사단법인이다. 대도연은 3개 대학도서관협의회의 연합단체로 대학도서관 서비스를 증대하고 발전을 도모하며 대외적으로 도서관 관련 기관 및 단체와 협력하여 한국 도서관계의 발전에 기여하기 위한 목적을 둔 비영리 사단법인이다.

또한 이를 기반으로 도서관계와 연계되어 있는 공식, 비공식 정책행위자인 국회의원 최재천 의원, 문체부, 교육부, 출판계 관련 기관을 선정하였으며 각 정책행위자에 대한 설명은 다음과 같다.

국회법 제 79조의 “개별 국회의원은 법안을 발의할 수 있다.”라는 의미에서 국회의원은 하

나의 행위자 역할을 한다. 이러한 의미에서 최재천 의원은 2013년 1월 도서관가제 개정 법률안을 대표발의한 행위자이다. 최재천 의원은 새정치민주연합당과 문화체육관광 방송통신위원회(문방위) 소속으로 출판인쇄문화산업에 연계성과 관심도가 높은 것으로 확인되었다.

출판문화산업 진흥법의 주무부처인 문화체육관광부는 출판계와 도서관계 모두를 담당하고 있는 행정부처로, 이는 모두 문화정책을 총괄하는 제 1차관의 소관이다. 문화예술정책실 문화기반정책관에 도서관정책기획단이 속해있으며, 관련기관으로는 도서관정보정책위원회, 국립중앙도서관이 있다. 출판 및 인쇄 업무는 문화콘텐츠산업실 미디어정책관의 출판인쇄산업과가 담당하고 있다. 관련 기관인 한국출판문화산업진흥원은 도서관가제를 추진한 대표적인 출판계 관련 행위자이다. 당시 문체부의 장관은 유진룡이었으며 임기기간은 2013년 3월부터 2014년 7월까지였다.

또한 대학의 주관부처인 교육부는 출판계와 직접적인 상호작용은 없지만 도서관계 중 대도연이 포괄하고 있는 대학도서관의 주무부처로 상호작용을 한다. 학술장학지원관 학술진흥과에 2명의 담당자가 대학도서관 관련 업무를 관장하고 있다.

더불어 출판계는 한국출판문화산업진흥원, 대한출판문화협회, 한국출판인회의 등의 기관 등이 연합하여 도서관가제 개정을 적극적으로 추진한 하나의 정책행위자로 볼 수 있다.

### 3.3 연구 모형

도서관가제 개정 과정에 대한 정책네트워크

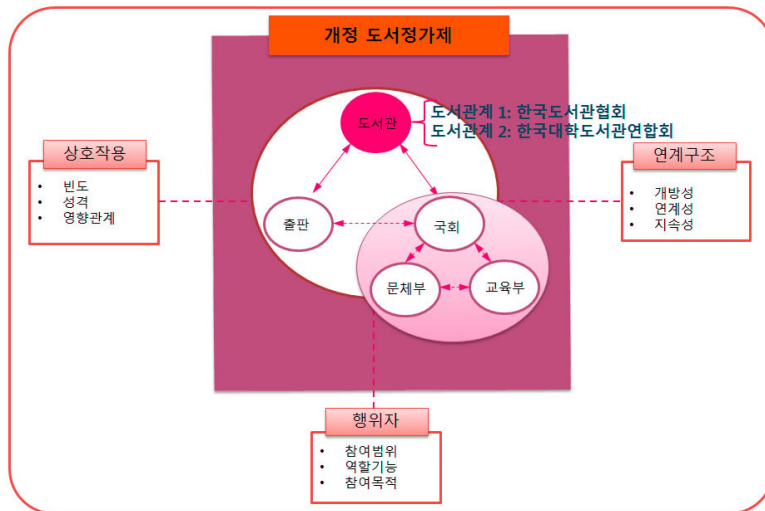


모형은 <그림 3>과 같다. 행위자 분석 수준은 도서관계를 중심으로 네트워크 관계를 형성하고 있는 출판계, 국회 및 행정부처로 구분하였으며, 행정부처는 문체부와 교육부가 있다. 이는 도서관계의 두 행위자에 따라 구분되었다.

분석요소인 정책네트워크의 세 가지 구성요소는 방민석(2003)을 기반으로 세부요소를 포함하여 재구성하였으며 이에 대한 내용은 <표 1>과 같다. 정책행위자는 참여범위, 역할기능,

참여목적으로, 상호작용은 빈도, 성격, 영향관계로 구분했다. 연계구조는 개방성, 연계성, 지속성으로 구분했다.

정책행위자에서 참여범위는 행위자의 수 및 유형을 의미한다. 역할기능은 행위자의 역할이 주도적인지 보조적인지에 대한 기능을 의미하며, 참여목적은 행위자가 정책과정에 참여하는 목적과 동기, 그리고 이해관계를 의미한다. 상호작용 요소에서 빈도는 행위자 간의 관계 접촉



<그림 3> 연구 모형

<표 1> 정책네트워크 구성요소

분석요소	세부요소	분석내용
정책행위자	참여범위	행위자, 수, 유형
	역할기능	주도적, 보조적
	참여목적	목적, 동기, 이해관계
상호작용	빈도	접촉통로, 횟수
	성격	협력적, 갈등적
	영향관계	정도(강, 중, 약)
연계구조	개방성	개방적, 폐쇄적
	연계성	수직적, 수평적
	지속성	지속적, 일시적

통로와 빈도수가 어떠한지에 대한 요소이며, 성격은 관계가 협력적인지 갈등적인지에 대한 것이다. 영향관계는 행위자 간의 영향 정도로 강, 중, 약으로 표현할 수 있다. 연계구조 분석요소에 속하는 개방성은 행위자들 간의 관계 패턴이 개방적인지 폐쇄적인지를 의미하며, 연계성은 상하기 관과 같이 수직적인 관계인지 또는 수평적인 관계인지를 의미한다. 지속성은 네트워크 내 행위자 간의 관계가 지속적인 관계인지, 일시적인 관계인지를 확인하는 요소이다.

#### 4. 분석 결과

본 연구 모형에서 도서관계의 정책행위자인 도협과 대도연 중심의 두 네트워크를 개별적으로 분석한다. 네트워크의 분석요소인 정책행위자, 이들 간의 상호작용, 상호작용의 형태를 나타내는 연계구조를 파악한다.

##### 4.1 도협 중심 네트워크

###### 4.1.1 정책행위자

도협은 1945년 조선도서관협회로 설립되었고, 1955년에 도협으로 재창설되어 한국 도서관계의 역사를 함께하는 도서관 연합체이다. 도서관 진흥과 자료교환, 업무협력 및 운영을 비롯하여 국제 단체와 협력하는 것을 목적으로 하는 기관이다(한국도서관협회 정관 2015). 각종 제도와 정책을 입안하고 집행하는 정부부처 및 현장의 각급 도서관과 긴밀한 협조관계를 유지하며 국제대회 등을 유치하고 전문직으로서의 자질향상을 위한 세미나 등 교육활동에 힘쓰고

있다. 연구기간 중 회장은 대구대학교 문헌정보학과 교수 윤희운 회장이었으며, 그 임기는 2015년 6월 30일까지이다. 도협의 조직은 총회, 평의원회, 이사회, 사무국 등으로 이루어져 있으며, 각 관종별 도서관과의 원활한 대화의 창구를 마련하기 위해 관종별 협의회를 부회로 두고 있다.

보도자료와 인터뷰 분석을 통해 확인한 도협의 도서정가제 개정에 대한 입장은 찬성 입장이었다. 윤희운 도협 회장은 “개정 도서정가제를 시행하는 과정에서 도서관계는 논의의 주체가 되지 못했지만 공공기관인 도서관이 책을 정가에 사는 것은 옳은 방향이기 때문에 개정 도서정가제에 동의했다.”는 입장과 이유를 밝힌바 있다(내일신문 2015.1.19). 즉, 도서정가제가 출판계와 도서관계의 협력을 이끌어낼 수 있는 ‘기회’라는 인식에서 출판계와 도서관계의 상생을 강조했다(내일신문 2015.1.26).

행위자로서 도협은 도서정가제 개정에 대해 협력적 형태를 지속적으로 유지하였다. 역할기능은 출판계를 지원하는 역할로 비주도적인 기능을 가졌다.

###### 4.1.2 상호작용

도서정가제 개정 법률안이 통과된 후 도서관계의 입장에서는 예산에 대한 문제가 새로운 과제로 나타났다. 즉, 도서정가제 개정 법률안이 통과되고 시행됨에 따라 발생할 수 있는 도서관 측면에서의 대안이 시급하게 필요한 상황이었다.

우선 도서관계는 출판계와 상호작용을 유지하고자 했다. 상호작용의 측면에서 도협과 출판계의 상호작용은 행위유형이 협력적이라고 볼

수 있다. 도협 회장은 “책의 생산자인 출판계에서 보다 적극적으로 구매자인 도서관계를 도와줘야 한다.”라며 “출판계를 대표하는 대한출판문화협회 등에서 보다 적극적으로 도서관계와 소통하려고 노력해야 한다.”라고 주장하였다(내일신문 2015.1.19).

출판계의 입장에서 도서관계는 크게 고려되지 않았으나 개정 법률안이 시행된 후 도서관계의 예산 문제에 대한 관심이 조금씩 표현되었다. 출협과 함께 출판사를 대표하는 양대 단체 중 하나인 한국출판인회의는 ‘출판진흥 3대 정책과제’로 ‘도서정가제 확립을 위한 출판문화산업진흥법 개정’과 ‘공공도서관 도서구입비 연 3,000억 증액 및 2020년까지 공공도서관 3,000개로 증설’을 주장한 바 있다(내일신문 2015.1.19).

또한 2014년 12월에 개최된 제69회 출판포럼 ‘한국 출판 어떻게 살릴 수 있나?’에서 도서관이 보다 적극적으로 도서를 구매할 수 있도록 출판계가 도서관계와 협력해야 한다는 의견이 제기됐다. 출협 역시 도서관과의 협력이 중요하다는 인식을 공유했다(내일신문 2015.1.19). 장영태 출협 사무국장은 “출판과 도서관은 이와 잇몸과 같은 관계이며 도서관, 서점, 출판이 함께 해야 문화가 발전할 것”이라며, “개정 도서정가제 관련 도서관의 입장을 이해하며 앞으로 필요한 시안에 대해 도서관계와 함께 논의하겠다.”라고 밝혔다(내일신문 2015.1.19).

영향 관계의 정도는 정책행위자 간의 접촉 횟수가 많지 않았다는 점에서 낮은 영향 관계를 보였다. 그렇지만 출판계는 정책 시행의 시기에서부터 개정 도서정가제가 낳은 도서관계 관점의 새로운 정책 문제인 예산 문제를 해결하기 위해 긍정적인 입장을 표명하였으므로 행위 유

형은 협력적이라고 볼 수 있다.

윤희윤 도협회장은 “도서관 예산 편성자들이 도서관 서비스 제공의 중요성을 인식해야 한다.”(매일신문 2014.12.05)라는 입장을 밝히며, 대통령 직속 도서관정보정책위원회와 문체부 도서관정책기획단에 도서관발전국회포럼 등을 통해 2014년 말 예산 심의 과정에서 관련 내용을 주장했다(내일신문 2015.01.19). 하지만 주무부처인 문체부는 예산 확보에 대해 큰 대책을 마련하지 못했다. 2015년 공공도서관 자료구입비 예산은 2014년과 비슷한 수준에서 편성될 것으로 전망이 되었으며, 실제로 예산 확보는 이루어지지 않았다.

문체부에 따르면 2015년 전국 16개 시·도 지역대표도서관 도서구입비 예산안은 50억 7,100만원으로 2014년 45억 6,500만원에 비해 11% 증가하는 데 그쳤다. 지역대표도서관임에도 불구하고 예산이 증액된 곳은 서울도서관 등 6개관에 불과했으며 감액된 곳도 4개관이나 됐다. 이처럼 지역대표도서관은 해당지역을 대표하는 도서관임에도 불구하고 대부분의 도서관의 예산 확보는 더욱 어려울 것으로 전망하였다(내일신문 2014.11.17).

이에 대해 주무부처인 문체부는 기본적으로 지자체 예산이기 때문에 중앙 정부의 예산 지원이 불가하다는 입장을 밝혔다(내일신문 2014.11.17). 이처럼 도협과 문체부의 관계는 협력적이라고 볼 수 없으므로 갈등적으로 판단되며 행위의 빈도와 접촉횟수를 파악할 때 행위정도가 약했음을 확인할 수 있다.

한편 국회의 교육문화체육관광위원회의에서 출판문화산업 진흥법 일부 개정 법률안에 대한 도서관 관련 내용을 살펴볼 수 있다. 2014년

4월 16일에 열린 323회 국회 제1차 법안심사소위원회에서 전문위원 박명수 의원은 “도서관 등에서 도서구입비가 증액되어야 되는데 그 확충 대책 그리고 책값 인상으로 인해서 소비자들의 구매 감소에 따른 대책이 필요하다.”(제323회 국회 제1차 법안심사소위원회 2014, 12)라는 발언을 하였으며, 유은혜 의원은 소비자의 입장에서 가격 상승에 대한 논란에 대해 어떠한 홍보대책을 세울 것인지에 대한 문체부의 답변을 요구하였다. 이에 대한 답변으로 문체부 제1차관 조현재는 “도서관의 도서구입비 확충에 대해서는 정부가 의지를 가지고 정부의 도서 구입 수량이 줄어드는 쪽으로 가지 않도록 하고 소비자 후생이 줄어들지 않도록 이 부분에 대해서 면밀하게 간담회도 많이 가져서 여론을 조성해 나가겠다.”(제323회 국회 제1차 법안심사소위원회 2014, 15)라는 의견을 표명했다. 또한 이번 개정 법률안에 도서관이 제외된 이유에 대해 문화체육관광부 미디어정책국장 박민권은 “도서관은 도서정가제를 지켜야 하며 선도적으로 테두리에 들어와서 정착시키지는 취지로 도서관을 삭제하였다.”(제323회 국회 제1차 법안심사소위원회 2014, 16)라는 점을 밝혔다.

또한 2014년 4월 28일에 열린 국회 법제사법위원회의 법사위 심사에서 전해철 위원(새정치민주연합)이 책 가격 거품 대책을 질의하였고, 노철래 위원(새누리당)은 도서관 도서 구입 문제를 질의하였다. 이에 대해 유진룡 문화체육관광부 장관은 출판계에서 자정 결의를 하고 법안 통과 시에 가격을 올리지 않겠다는 성명서를 발표할 예정이며 상당한 양의 도서를 작은 도서관 등에 기증할 것이라고 답변하였다(제324회 국회 제1차 법제사법위원회 2014). 하지만 도서

관 기증의 문제 역시 강제성 없이 자발적으로 유도하는 분위기를 만드는 측면에서 도서관 측면의 실질적인 대책을 모색했다고 보기는 어렵다. 이는 출판과 도서관 정책을 모두 담당하는 문체부의 주요활동 인물이 출판정책을 담당하는 미디어정책국장이었으며 도서관계 의견을 주장할 수 있는 관련 부처의 담당자가 없었다는 점이 그 원인으로 파악될 수 있다.

반면 문체부와 출판계는 협력적 상호작용을 유지하였다. 10월 21일 문체부는 출판·유통계 대표들을 만나 이들의 요구를 전향적으로 수용하였다. 업계의 요구에 따라 정가제 위반시 과태료 부과기준을 기존 100만원에서 현행법상 최고한도인 300만원으로 상향 조정하는 방안을 추진하기로 합의하였으며(뉴스1 2014.10.21), 오픈마켓 등 판매중개자도 도서정가제상 간행물 판매자에 포함시키고 중고간행물에서 기증도서를 제외시키기로 하는 등의 출판계의 요구를 대부분 수용한 점을 확인할 수 있다(서울경제 2014.11.03). 이 회의에서 문체부는 도서정가제가 빠른 시간 내에 정상적으로 뿌리 내리도록 하겠다는 점을 강조했다(뉴스1 2014.10.21).

이처럼 문체부와 출판계는 행위의 빈도도 상대적으로 높았을 뿐만 아니라 상당히 협력적이고 추진적인 상호작용을 보였다.

#### 4.1.3 연계구조

연계구조 측면에서 도서정가제 개정 과정의 중심적인 행위자인 출판계와 주관부처인 문체부의 협력에 따라 두 기관의 집중도가 높게 나타났다. 전체적으로 도서관계의 참여는 높은 비중을 차지하지 않았다. 즉, 특정 행위자 간의 집중적인 논의와 협력만으로 구성되는 네트워크

구조이기 때문에 폐쇄적이며 도협의 기준에서 문체부, 국회 및 출판계와의 관계는 수평적이지만 주도세력을 지원하여 협력하는 역할을 보였다.

#### 4.1.4 내부 특성

도서관계가 도서정가제 개정 과정에서 주도적인 역할을 하지 못했던 원인 중 하나로 도협 내부의 흐름을 파악할 필요가 있다. 도협의 사업은 7가지로 정책발전추진 사업, 교육연수·조사 연구 사업, 도서관 및 독서환경 조성 사업, 자료 발간 사업, 국제교류 사업, 자체보조 사업, 조직 운영 사업으로 구분된다. 이러한 주요사업은 크게 자체사업, 국고사업, 기금사업, 용역사업으로 네 가지로 나뉜다(한국도서관협회 2015).

또한 기간 중 주된 활동은 크게 두 가지로 도서관법 전부 개정을 위한 법제 활동(한국도서관협회 2015)과 제 2차 도서관발전종합계획 추진과 관련한 활동이다(한국도서관협회 2013).

2015년 4월 1일 도중환 의원이 대표로 발의한 도서관법 전부 개정 법률안은 정책 환경의 변화에 따라 도서관법의 기본법적인 성격을 강화하기 위한 개정 법률안이다(도서관법 전문개정 법률안 2015). 도협의 법제위원회에서 2012년 12월부터 약 3년 동안 총 10회 이상의 회의를 하였고 주무부처인 문체부와 의견조율 과정을 거쳐 의원입법 형식으로 발의되었다(한국도서관협회 2015). 윤 회장은 “자리를 잡지 못한 지방도서관서비스위원회, 지역대표도서관이 기능을 제대로 수행할 수 있도록 했다.”라며 “특히 지역대표도서관이 제 기능을 수행할 수 있도록 지자체가 자료를 제출하는 조항을 신설했다.”라고 밝혔다(내일신문 2015.04.13).

더불어 『도서관법』 제 14조에 의거하여 도서관정보정책위원회 위원장이 5년마다 수립하는 법정계획인 도서관발전종합계획은 2009~2013년까지 제1차 5개년 계획을 추진하였고, 1차 계획의 성과와 한계를 분석하고 다양한 의견수렴을 거쳐 2014년부터 향후 5년간 제2차 도서관발전종합계획을 추진하였다. 이에 도협에서는 현장의 의견을 반영하도록 각급의 회원도서관을 대상으로 ‘도서관 발전을 위한 제안’을 수렴하였고 문체부의 의견조회에 대해 크게 세 가지인 1) 전문인력 충원방안, 2) 지역대표도서관에 대한 제도적 지원체계 구축, 3) 도서관운영평가의 지역대표도서관에 지원 사업 강화를 제안하였다(한국도서관협회 2013). 또한 5개년 계획에는 공공도서관에 전문 인력을 확대 배치하고 도서관계의 숙원사업이던 공공도서관을 지자체 소속으로 일원화하는 ‘행정체계의 일원화’도 포함되며(내일신문 2014.12.29) 전문사서 제도 및 국가자격시험제도 도입 추진 관련 내용이 명시되어 있다(내일신문 2014.09.29). 새로운 사서자격제도 도입을 위해 2014년 9월 24일에 열린 ‘사서자격제도 개선의 올바른 방향’이라는 주제의 세미나에서 도협은 ‘사서자격 및 사서직제 개선 특별위원회 연구결과’를 발표(월드 라이브러리 2014.10.13)하였으며 국고사업으로 사서자격증을 발급하는 기관으로서 사서자격제도의 개선을 논의했다.

도협 사무국은 사무총장 이하 3개 부서로 구성되어 있으며 현재 22명의 사무국 직원이 있다. 전국적인 범위의 다양한 사업을 추진하는 과정에서 성공적인 업무 수행을 위한 조직 활동이 필요하다. 이러한 흐름에 비추어 볼 때 출판 관계 정책은 도협의 주요사업에 포함되기

어려운 상황이며 따라서 부차적인 업무로 인식되었을 가능성이 있다. 즉, 정책행위자로서의 도협은 개정 도서정가제 및 예산 확충 문제 대응에 반응적이고 피동적인 입장을 보인 것으로 판단된다.

## 4.2 대도연 중심 네트워크

### 4.2.1 정책행위자

대도연은 3개 대학도서관협의회의 연합단체로서, 전국 대학도서관을 하나의 네트워크로 연결하여 서비스하기 위한 필요성에 따라 2006년 6월 대학도서관발전위원회를 결성하여 2007년 한국대학도서관연합회를 창립하고 비영리 사단법인 허가를 받아 2008년 법인으로 등기하였다.

대내적으로는 258개 회원도서관들이 상호 협력하여 서비스를 증대하고 대학도서관 발전을 도모하며, 대학도서관 직원의 권익을 신장하는 한편, 대외적으로는 도서관 관련 기관 및 단체와 협력하여 한국 도서관계의 발전에 기여하는데에 목적을 두고 있다.

기간 중 회장은 충남대학교 문헌정보학과 이응봉 교수이며 대학도서관의 발전을 위해 '대학도서관진흥법'의 입법화, '우리나라 대학도서관 발전 5개년 종합계획 수립' 등이 기간 중 보여준 주요 활동이다.

대도연은 개정 도서정가제에 대해 크게 세 가지의 활동으로 대응을 하였다. 2014년 9월 19일의 법률적 해석(법무법인 선우 2014), 2014년 10월 23일의 성명서 발표(한국대학도서관연합회 2014), 시행 이후 2015년 1월 16일의 세미나 개최 등을 들 수 있다(김종철 2015a). 세미나에서

김종철 대도연 사무총장은 도서정가제 개정이 대학도서관에 미치는 네 가지 영향으로 1) 자료 구입량 감소, 2) 대학도서관 서비스 질 하락, 3) 납품업자 선정 방식의 변화, 4) 5% 경제적 이익에 대한 고민으로 정리하였다(김종철 2015a).

즉, 대도연은 도서정가제 개정에 대한 반대 입장을 가지고 있었으며, 이러한 입장은 상기의 도협 입장과는 상반되는 것으로 보인다. 행위자 자체의 역할은 상대적으로 주도적이었지만, 정책행위의 영향력이 내부적 대응에만 그쳤다는 점, 외부적 행위로 성명서를 발표하였지만 정책 결정 이후의 시기였다는 점으로 미루어보아 참여범위 측면에서 실질적인 영향력을 미치지 못했으며, 전체 네트워크상에서 행위자의 역할기능이 보조적이라고 판단된다.

### 4.2.2 상호작용

대도연의 도서정가제 개정 반대를 위한 첫 번째 활동으로 2014년 11월 21일 개정 법률안 시행 예정에 따라 개정 법률안 조항에 대해 법무법인 선우에 자문을 요청한 활동이 있다(법무법인 선우 2014). 질의 내용은 두 가지로 우선 도서납품업체와 연간 구입계약을 체결한 상황에서 연간구입계약서 상의 할인율 적용이 계약 만료일까지 유효한가에 대한 점이다. 이에 대한 법무법인의 의견으로 법률불소급의 원칙에 따라 기 체결한 도서구입계약이 계약일까지 유효함을 밝혔다. 또한 도서구입 할인율 10% 이외에 경제상의 이익 5%의 추가 제공의 범주에 관한 자문에 대해서는 MARC, 바코드 부착 작업이 이러한 경제상의 이익에 해당한다고 밝혔다.

그러나 '경제적 이익' 부분에 대하여 법무법

인 선우의 해석과 문체부의 해석은 차이를 보였다. 법무법인 선우의 해석은 ‘소비자가 통상 대가를 지급하지 아니하고는 취득할 수 없는 것’으로 보고 MARC 등의 용역비를 ‘경제적 이익’에 포함되는 것으로 해석하였으나, 문체부는 MARC 입력이나 저자강연회 등이 ‘독서진흥과 소비자 보호’에 해당하지 않는다고 하였으며 그 이유는 밝히지 않았다(한국대학도서관 연합회 2015). 이에 대해 대도연 김종철 사무총장은 도서관의 입장을 고려하지 않은 문체부의 자의적인 해석임을 강조하며 문체부의 담당부서가 출판인쇄산업과인 점에서 도서관 입장보다 출판계 입장을 우선시 하고 있음을 직접적으로 언급했다(한국대학도서관 연합회 2015).

또한 두 번째 활동으로 교육부와 문체부에 성명서 발표(한국대학도서관연합회 2014)를 통해 대도연의 입장을 밝혔다. 여러 부작용을 우려하여 대학도서관계를 대표하여 개정 도서정가제 시행의 부당성을 지적하며, 이에 대한 시정을 촉구하는 성명서를 2014년 10월 23일에 발표했다. 이는 도서정가제 개정 법률안이 통과된 후의 시점이라는 점에서 실효성이 떨어지는 점이 지적될 수 있지만 개정 법률안 시행에 앞서 요구했다는 점에서 정책행위자로서의 역할을 보이고자 노력한 점을 확인할 수 있다. 성명서에 나타난 개정 도서정가제에 대한 3가지의 요구사항으로, 1) 도서관에 대한 재정 지원을 확대하고, 2) 출판사는 적정한 도서가격을 책정할 것이며, 3) 도서정가제 적용 대상에서 도서관을 제외하라는 요구를 발표했다. 이에 대해 문화체육관광부 출판인쇄산업과 담당자는 “한국대학도서관연합회의 성명서를 확인하였지만 이미 법이 통과됐다.”라며 “현 상황에

서는 한국대학도서관연합회의 요구에 대해 법을 개선하거나 대응하지 않을 입장”이라고 밝혔다(아시아 뉴스 통신 2014.12.03). 또한 교육부는 대학을 주관하는 부처임에도 불구하고 대학도서관의 입장에 대해 아무런 대응을 하지 않았다.

세 번째 활동으로는 이전의 두 활동과는 달리 도서정가제가 시행된 후 “2015년 대학도서관의 당면과제와 현안 세미나”를 개최한 것이다. 김종철 대도연 사무총장은 “교문위 검토보고서를 보면 국내 대학도서관 자료구입비가 미국의 21%밖에 되지 않기 때문에 도서정가제 시행으로 대학도서관 간행물 구입이 급격하게 줄어들 것으로 예상하고 있다.”며 “좋은 취지로 도서정가제를 시행했지만 대학도서관에 미치는 영향은 고려를 안 한 것”이라고 입장을 밝혔다(한국대학신문 2015.01.06).

또한 대도연의 예산 증액 요구에 대한 문화부 관계자의 의견으로 대학도서관 예산 지원에 관해서는 “국민들도 똑같이 도서정가제 적용을 받는데 도서관만 예산 지원한다면 형평성에 어긋난다. 대학들은 적립금을 쌓아놓고 있으면서 연간 책 구입비가 얼마나 된다고 지원을 바라느냐”라며 근본적으로 대학의 예산 편성 문제라고 선을 그었다(경향신문 2014.10.26; 한국대학신문 2014.12.24; 아시아뉴스통신 2014.12.03).

이를 통해 볼 때 대도연과 문체부는 상당한 갈등적인 관계를 보였으며, 행위의 빈도와 영향관계는 상대적으로 높게 나타났다. 더불어 대도연과 교육부의 관계는 교육부의 응답이 없었으므로 네트워크가 형성되지 않은 것으로 간주한다.

또한 대도연은 경제상의 이익 5%에 대해 의견을 정리하던 중 “출판계는 본인들에게 유리

하게 해석하고 일을 한다.”(한국대학도서관 연합회 2015)라는 언급을 통해 출판계에 대한 부정적인 인식을 밝혔다. 이를 통해 볼 때 대도연과 출판계의 상호작용 성격이 갈등적이며 행위 빈도는 낮았다고 볼 수 있다.

#### 4.2.3 연계구조

대도연 중심의 연계구조는 앞서 도협외의 구조와 동일한 형태를 보인다. 도협외의 차이점으로는 대도연은 시행 이전부터 개정 도서정가제의 문제점을 지속적으로 표출하였다는 점을 들 수 있다. 하지만 결과적으로 대도연은 출판계, 정부 및 국회와 직접적인 소통의 대상이 되지 못했다는 점(김종철 2015b)에서 행위자의 역할이 제한적인 구조적 한계를 보여주었다.

#### 4.2.4 내부 특성

대도연의 내부 특성으로는 인력부족의 문제를 들 수 있다. 도협의 사무국 내부 인력은 22명인데 반해 대도연의 기획조정, 예산회계, 일반행정 업무를 담당하는 사무처 인력은 사무총장 이하 1명으로 구성되어 있었다. 더불어 주무부처 담당 인력과의 비교에서도 차이를 확인할 수 있다. 문체부는 도서관정책기능을 수행하는 도서관정책기획단에 총 13명이 배치되어 있지만 교육부에서는 전국 400여 대학 도서관을 관장하는 부서와 직원이 2명으로 구성되어 있다. 따라서 대도연의 반대 입장을 지지해줄 수 있는 주무부처의 인력이 부족하였던 점이 또 하나의 문제로 지적될 수 있다고 판단된다.

회장 및 사무총장의 임기 과정을 살펴보면, 당시 회장인 이응봉 교수는 2013년 2월 26일 실시한 제 4대 회장선거를 통해 취임하였으며

도서정가제 개정 법률안이 처음으로 법안 발의가 된 시점인 2013년 1월을 기준으로 확인해 볼 때 창립 이후 내부적인 안정화와 조직화 과정에 대해 집중하는 시기였다. 특히 창립 이후 1년이 채 되기 전인 2008년 11월 5일에 교육과학기술부 산하의 공식 법인으로 등록된 점을 통해 대도연의 안정화에 대한 노력이 집중되어 있었음을 추측할 수 있다.

더불어 대학도서관진흥법 제정에 대한 활동을 살펴볼 필요가 있다. 2009년 2월 25일 정두언 의원의 대표 발의로 시작된 대학도서관진흥법 제정이 국회 임기 만료로 자동폐기됨에 따라 2013년 3월 26일에 2차로 발의된 법안의 통과를 위해 전체적인 업무가 집중되었을 것으로 판단된다. 또한 출판계가 주도하는 도서정가제 개정 과정에 대한 활동은 본 기관이 주도하는 대학도서관 진흥법 제정의 진행과정에 긍정적이지 못한 영향을 예상하였을 것으로 보인다. 따라서 도서정가제 개정에 대한 대응활동에 조직의 역량과 여력이 부족했으리라 판단된다.

정책적 대안인 예산 확충 문제에 있어서도 대학도서관 진흥법이 2015년 3월에 통과되었다는 점으로 미루어볼 때 논의를 통한 의제화 및 결정이 필요한 시기인 2014년과 맞물리게 되어 주무부처인 교육부에 적극적인 의견을 펼치지 못했을 것으로 사료된다.

## 5. 논의

분석 결과로 확인할 수 있듯이 도서 정가제 개정에 대한 도서관계의 두 비공식 행위자인 도



협과 대도연의 입장은 상반된 형태를 보였다. <표 2>는 두 기관을 중심으로 한 정책네트워크의 적용 결과를 나타낸다.

도협은 도서정가제 개정에 대해 긍정적인 입장을 밝히며 출판계가 주도하는 현 정책에 대해 협조적인 모습을 보였다. 문체부와는 관계에서 갈등적인 관계를 확인할 수 있었다. 이 반면 문체부와 출판계는 지속적이고 적극적인 상호작용을 통해 강한 협력적 관계를 유지하였다.

대도연은 도협의 입장과는 달리 개정 도서정가제에 대해 반대하는 입장을 밝힌 점에서 참여목적이 분명했다. 그럼에도 불구하고 참여범위의 측면에서 행위자의 수가 상대적으로 적었기에 범위가 한정적이었고, 역할기능의 측면에서도 정책적 영향력이 부족하여 주도적이지 못하고 보조적인 성격을 보였다. 상호작용 측면에서는 문체부 및 출판계와 상이한 입장 차이로 갈등적인 관계였다. 주관부처인 교육부에서

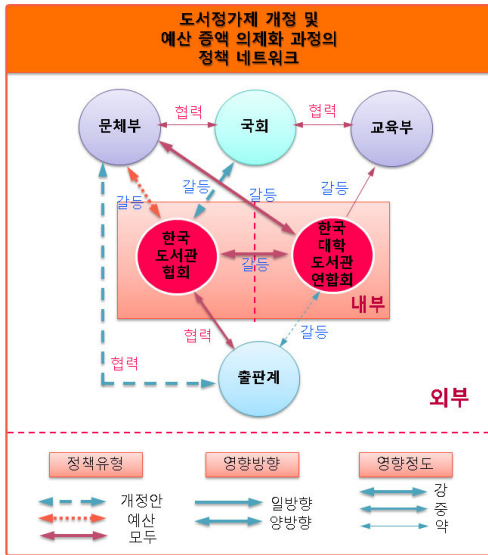
도 주도적인 입장을 밝히지 않았던 점에서 약한 연결 관계를 확인할 수 있었다. 반면 문체부와 출판계는 상호 협력적으로 강한 연결 관계를 구성했다.

연계구조는 도협 및 대도연 중심의 네트워크 모두 폐쇄적이며 수평적인 네트워크가 형성되었다.

도서정가제 개정과 이로 인해 발생한 대안적 정책인 예산 증액을 위한 의제화 과정의 네트워크 결과는 <그림 4>와 같다. 상호작용의 정책 유형에 따라 개정 도서정가제와 관련된 관계, 예산과 관련된 관계, 두 정책 모두와 관련된 관계를 구분하였고, 영향의 방향성에 따라 일방향, 양방향으로 구분했다. 예를 들어 대도연과 교육부 간의 관계는 대도연이 일방적으로 개정 반대 입장을 밝히며 예산 증액을 교육부에 요구하는 상황을 나타낸다. 영향정도는 화살표의 두께에 따라 강, 중, 약으로 구분하였다.

<표 2> 정책형성과정의 정책네트워크 적용 결과

도서관계행위자	행위자	상호작용		연계구조
도협 참여범위: 높음 역할기능: 보조적 참여목적: 출판업계와 도서관 상생, 책의 가치 증대	- 출판계 - 문체부 - 국회	1) 도협-출판계 빈도: 중 성격: 협력적 영향관계: 약	2) 도협-문체부 빈도: 하 성격: 갈등적 영향관계: 약	도협은 주도세력을 보조하며 협의 및 협력하는 역할 → 폐쇄적, 수평적 네트워크 형성
		3) 도협-국회 빈도: 하 성격: 갈등적 영향관계: 약	4) 문체부-출판계 빈도: 상 성격: 협력적 영향관계: 강	
대도연 참여범위: 낮음 역할기능: 보조적 참여목적: 반대의사 표명	- 출판계 - 문체부 - 교육부	1) 대도연-출판계 빈도: 하 성격: 갈등적 영향관계: 약	2) 대도연-문체부 빈도: 상 성격: 갈등적 영향관계: 강	대도연은 시행 이전부터 성명서 발표 등 강력한 반대입장을 표명함 → 폐쇄적, 수평적 네트워크 형성
		3) 대도연-교육부 빈도: 하 성격: 갈등적 영향관계: 약	4) 문체부-출판계 빈도: 상 성격: 협력적 영향관계: 강	



〈그림 4〉 최종 정책네트워크

가장 큰 협력 관계는 문체부와 출판계의 관계였으며, 또한 도협과 출판계의 상호작용 성격도 협력적임을 확인했다. 또 다른 약한 협력 관계는 문체부와 교육부 두 부처와 국회 간의 관계이다. 이들은 분석대상으로 자세히 다루지지는 않았으나, 상호 원만한 협조적인 관계를 가지고 있음을 확인하였다. 이를 통해 결과적으로 도서관계의 입장에서 도서정가제 개정과 예산 증액에 대한 정책적 의제화가 실패의 결과를 낳은 원인을 파악할 수 있었다. 즉, 출판계와 문체부의 강한 협력적 관계, 도협과 출판계의 중간 협력적 관계를 통해 개정 도서정가제를 주도하는 세력인 출판계에 협력관계가 치우쳐 있으므로 정책 결과는 자연스럽게 출판계의 방향대로 흘러갈 수 있었다. 또한 새로운 정책 대안인 예산 증액 의제화에서 두 정책 모두와 연결되어 있는 상호작용을 통해 다양한 정책행위자 간의 의제로 공론화되었으나 이들의 실질

적인 관계성격이 도협과 출판계의 관계를 제외하고 모두(형식적이고 미약한 관계인 문체부-국회-교육부 제외) 갈등적이었다는 점에서 의제설정과정에서 의제로 형성되지 못한 원인을 짐작할 수 있다.

분석 결과를 종합하여 볼 때 도서관계의 두 기관인 도협과 대도연의 관계는 갈등 관계로 표현할 수 있다. 이는 도서정가제 개정 법률안에 대해 두 기관이 매우 상반된 입장을 보였다는 점을 통해 결과론적으로 판단되었다. 특히 도서관 외부에 의한 대표성을 지니고 있는 도협의 경우 정책행위가 외부의 영향에 의한 반응적이고 피동적인 역할을 보였다는 점과 3개 대학도서관 협의회 연합단체로서 도서관 내부의 대표성을 가진 기관으로 영향력을 행사하고 있는 대도연의 경우 도협에 비해 자발적이며 주도적인 입장을 밝히긴 했으나 이 역시 정책행위의 측면에서 시기를 놓친 소극적 행위를 보였으므로 도서정가제 개정안의 정책형성과정에 도서관계가 큰 영향을 미치지 못했던 것으로 판단된다.

도서관계의 입장에서 두 정책 모두 성공적인 결과를 이루지 못했던 데에는 두 비공식 행위자의 내부적인 특성에서 또 다른 원인을 찾을 수 있다. 도협은 한국의 도서관 관련 사업을 주도적으로 담당하는 기관으로 7가지의 사업을 주관하였고 도서관법 전부 개정 법률안 법제화 및 제 2차 도서관발전 종합계획(2014~2018)에 대해 주체적으로 정책을 논의하고 제안하였다. 이를 통해 추가적인 업무를 담당할만한 인력과 여력이 부족했던 것으로 파악되며, 대도연도 대학도서관진흥법 제정이라는 큰 법안 추진에 집중하는 시기와 맞물리게 되어 인력과

역량의 부족으로 인해 개정 도서정가제와 예산 확충 문제에 대한 정책 업무를 부차적으로 인식할 수밖에 없는 상황이었다.

따라서 정책네트워크 모형에서 노드에 해당되는 행위자의 역량 및 자원은 중요한 변수로서 고려될 필요가 있다.

## 6. 결 론

2013년 1월 입법 발의로 시작되어 2014년 11월에 시행된 법안인 개정 도서정가제는 적용 기관의 범위를 확장함으로써 도서관을 정가제 적용 기관으로 변경했다. 도서관계에서는 도서 구입수가 감소하게 되었고 이에 대한 대책으로 도서관 예산 확충에 대한 요구가 나타났다.

이에 따라 본 연구에서는 도서정가제 개정안의 정책결정부터 시행시기 동안의 도서관의 활동과 예산 확충 의제화 과정을 행위자 간의 상호작용을 파악하는데 유용한 정책네트워크 모형을 적용, 분석하여 모형의 적합성과 확장성을 파악하고자 했다. 특히 기존 네트워크 모형에서 다뤄지지 않았던 행위자 내부의 특성을 추가적인 요소로 고려하여 정책과정과 결과에서 행위자 내부의 특성을 면밀히 분석하여 정책네트워크 확장을 제안하였다.

분석 결과 도서관계의 두 행위자인 도협과 대도연은 정책행위자, 상호작용 및 연계구조의 특성에 따라 상이한 네트워크 구조를 구성하였다.

도협의 정책참여 목적은 출판계와 상생하는 방안을 모색하기 위한 것으로 도서정가제 개정에 대해 긍정적인 입장을 밝혔다. 반면 대도연은 도서관의 피해를 예상하며 반대 입장을 취했다. 하지만 두 기관 모두 정책과정에서 도서관계의 입장을 주도적으로 밝히지 못했다. 이는 결과적으로 최재천 의원을 대표로 발의된 초기 의안 원문의 제안 내용이 정책과정 속에서 통과되기까지 도서관계의 입장이 공식적으로 검토되고 조정되지 못한 상태로 적용된 결과로 나타났다. 이러한 원인 중 하나로 각 기관의 개별적인 내부 특성이 확인되었으며 공통적으로 두 기관 모두 행위자의 참여정도에서 내부적인 역량이 부족했던 점을 확인할 수 있었다.

결과적으로 정책네트워크 모형은 행위자 중심의 상호작용과 연계구조의 관계를 확인하고자 했던 본 정책 분석에 적합한 모형으로 판단되었다. 그러나 기존의 정책네트워크 모형에서는 행위자 간의 상호작용 관계에만 집중하여 행위자 내부의 특성을 간과한 문제가 있었으며 이를 함께 고려할 때 네트워크 관계와 과정 속에서의 정책과정을 더욱 잘 이해할 수 있는 것으로 판단된다.

본 연구의 한계점은 행위자 내부에서 무엇이 정책 업무를 부차적으로 만들었는지 확인하기 어려운 점이 있다. 따라서 향후 연구로 구조적인 분석뿐만 아니라 내부 특성의 원인을 행위자의 신념과 연계하여 정책네트워크를 분석할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- [1] 공공도서관 '도서정가제' 올상. 2014. 『매일신문』. 12월 5일. [online] [cited 2015. 6. 25.]  
<[http://www.imaeil.com/sub\\_news/sub\\_news\\_view.php?news\\_id=62042&yy=2014](http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=62042&yy=2014)>
- [2] 공공도서관 3천개 되면 초판 3천부 소화. 2015. 『내일신문』. 1월 19일. [online] [cited 2015. 5. 18.]  
<[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=136152](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=136152)>
- [3] 공공도서관 위주 '기본법' 강화. 2015. 『내일신문』. 4월 13일. [online] [cited 2015. 6. 25.]  
<[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=146244](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=146244)>
- [4] 공공도서관 자료구입 예산 늘려야. 2014. 『내일신문』. 11월 17일. [online] [cited 2015. 5. 18.]  
<[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=128575](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=128575)>
- [5] 김순양. 2003. 정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석. 『정부학연구』, 9(1): 178-217.
- [6] 김순양. 2007. 정책과정 및 정책 네트워크의 동태성 분석: 의약분업 논쟁사례의 적용. 『지방정부연구』, 11(3): 243-269.
- [7] 김영중. 2009. 고용정책형성과정의 동태성 분석. 『한국정책과학학회보』, 13(2): 119-144.
- [8] 김예승, 홍성우. 2010. 정책네트워크를 통한 비선호시설 입지갈등 분석: 원지동 '서울추모공원' 사례를 중심으로. 『한국정책연구』, 10(2): 29-49.
- [9] 김옥일. 2008. 정책네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구: 교육행정정보시스템(NEIS) 사업을 중심으로. 『한국정책학회』, 17(2): 207-234.
- [10] 김유승. 2008. 복합적 웹 아카이빙 정책에 관한 고찰. 『한국문헌정보학회지』, 42(4): 159-179.
- [11] 김종철. 2015a. 『대학도서관의 당면과제와 현안 세미나』. 서울: 한국대학도서관연합회.
- [12] 김종철. 2015b. 『한국대학도서관연합회 사무총장 김종철 면담, 2015년 5월 14일』.
- [13] 대한민국 국회. 『법률지식정보시스템』. 서울: 대한민국 국회. [online] [cited 2015. 3. 20.]  
<<http://likms.assembly.go.kr/law/>>
- [14] 대한민국 국회. 『의안정보시스템』. 서울: 대한민국 국회. [online] [cited 2015. 3. 20.]  
<<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>>
- [15] 도서정가제 개정 13일째, 서민 위한 도서관은 올상. 2014. 『아시아뉴스통신』. 12월 3일. [online] [cited 2015. 6. 25.] <<http://www.anews.com/detail.php?number=746877&thread=07r02>>
- [16] 도서정가제 시행 ... 대학가도 비상. 2014. 『한국대학신문』. 11월 24일. [online] [cited 2015. 6. 25.] <<http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=141382>>
- [17] 도서정가제 시행 ... 도서관 예산 늘려야. 2014. 『내일신문』. 12월 29일. [online] [cited 2015. 6. 25.] <[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=133884](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=133884)>
- [18] 도서정가제 시행 두 달 ... 대학도서관은 위기. 2015. 『한국대학신문』. 1월 6일. [online] [cited

2015. 6. 25.] <<http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=143158>>
- [19] 도서정가제 18개월 지나면 다시 책정한다. 2014. 『경향신문』. 1월 26일. [online] [cited 2015. 5. 18.]  
<[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201410262136175&code=960205](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201410262136175&code=960205)>
- [20] 도종환 외. 2015. 『도서관법 전부개정법률안』. 의안번호 1914519.
- [21] ‘독자 발굴’ 위해 협력해야 출판 생태계 성장한다. 2015. 『내일신문』. 1월 26일. [online] [cited 2015. 5. 18.] <[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=137008](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=137008)>
- [22] 문체부, ‘새 도서정가제’ 보완키로 출판·유통계와 합의. 2014. 『뉴스1』. 10월 21일. [online] [cited 2015. 4. 29.] <<http://news1.kr/articles/?1915024>>
- [23] 문화체육관광부, 법률 제13308호, 『출판문화산업 진흥법』. (일부개정 2015. 5. 18)
- [24] 박상원, 김재영. 2006. 정책네트워크 모형을 통한 방통융합기구 논의 분석: 행위자, 구조 및 상호작용을 중심으로. 『사회과학연구』, 17: 99-112.
- [25] 박상원, 박치성. 2009. IPTV 정책과정에 관한 분석. 『한국행정학보』, 43(3): 197-228.
- [26] 방민석. 2003. 『전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석: 정책패러다임의 변동을 중심으로』. 박사학위논문, 성균관대학교 행정대학원.
- [27] 법무법인 선우. 2014. 『출판문화산업진흥법 개정에 따른 법률해석의 건, 2014년 9월 19일』.
- [28] 법안심사소위원회. 2014. 『제 323회 국회 제1차 법안심사소위원회 회의록, 2014년 4월 16일』.
- [29] 법제사법위원회. 2014. 『제 324회 국회 제1차 법제사법위원회 회의록, 2014년 4월 24일』.
- [30] 사서자격제도 개선을 논하다. 2014. 『월드라이브러리』. 10월 13일. [online] [cited 2015. 8. 17.] <<http://wl.nl.go.kr/?p=24343>>
- [31] 사서자격제도, 국가고시화 필요. 2014. 『내일신문』. 9월 29일. [online] [cited 2015. 8. 17.] <[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=122827](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=122827)>
- [32] 새 도서정가제 시행에 서점가 “90% 폭탄세일”... 단통법 풀 날라. 2014. 『서울경제』. 11월 3일. [online] [cited 2015. 6. 25.] <<http://economy.hankooki.com/lpage/society/201411/e2014110315441993760.htm>>
- [33] 송성수, 권기창. 2004. 인터넷내용규제 입법과정에 관한 정책네트워크 분석. 『과학기술학연구』, 4(1): 83-147.
- [34] 양현모, 강동완. 2009. 대북정책 결정과정의 정책네트워크 분석: 개성공단사업 사례를 중심으로. 『통일문제연구』, 51: 415-458.
- [35] 유진선, 김기영. 2013. ‘내 생애 첫 도서관’ 정책 집행 요인에 대한 연구. 『한국비블리아학회지』, 24(3): 217-236.
- [36] 이덕로. 2012. 기초노령연금정책결정에 관한 사회연결망 분석. 『한국정책과학학회보』, 16(3): 109-135.
- [37] 이선희, 유수현. 2008. 국내외 사례비교를 통한 디지털장서 개발정책 동향 연구. 『한국도서관·정

- 보학회지』, 39(4): 125-147.
- [38] 이승모. 2014. 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 정책변동 분석. 『한국정책과학학회보』, 18(4): 175-201.
- [39] 임성은. 2013. 정책네트워크 관점에서 서울시 친환경 무상급식 갈등 분석. 『지방행정연구』, 27(1): 203-226.
- [40] 장윤급, 노동조, 박승진. 2008. 국립디지털도서관 정책수립에 관한 문헌 및 사례고찰. 『한국도서관·정보학회지』, 39(3): 95-117.
- [41] 추윤미, 김기영. 2013. 경기도사이버도서관 설립의 정책형성과정 분석. 『정보관리학회지』, 30(3): 71-87.
- [42] 한국대학도서관연합회. 2014. 『도서정가제 확대 시행에 따른 대학도서관의 입장』. 서울: 한국대학도서관연합회.
- [43] 한국대학도서관연합회. 2015. 『출판문화진흥법 제22조 제 7항의 “경제적 이익” 해석에 대한 의견』. 서울: 한국대학도서관연합회.
- [44] 한국대학도서관연합회. 『한국대학도서관연합회 웹사이트』. 서울: 한국대학도서관연합회. [online] [cited 2015. 3. 20.] <<http://www.kucla.or.kr/>>
- [45] 한국도서관협회 정관, 『문화체육관광부장관인가』. (개정 2015. 3. 30)
- [46] 한국도서관협회. 2013. 『「제2차 도서관발전종합계획(안)」 관련 한국도서관협회 의견제출, 2013년 10월 22일』.
- [47] 한국도서관협회. 2015. 『도서관법 전부개정법률안(도종환의원 등 37명) 공동 발의』.
- [48] 한국도서관협회. 『한국도서관협회 웹사이트』. 서울: 한국도서관협회. [online] [cited 2015. 3. 20.] <<http://www.kla.kr/>>
- [49] Birkland, T. A. 2014. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Florence, USA: Routledge.
- [50] Case, D. O. 2010. “A Framework for Information Policies with Examples from the United States.” *Library Philosophy and Practice 2010*, 1-10.
- [51] Daugbjerg, C. 1998. “Linking Policy Networks and Environmental Policies: Nitrate Policy Making in Denmark and Sweden 1970-1995.” *Public Administration*, 76(2): 275-294.
- [52] Döhler, M. 1991. “Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy.” *Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, 235-296.
- [53] Kenis, P. and Schneider, V. 1991. “Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox.” *Policy Networks and Policy Analysis*, 25-59.
- [54] Kingdon, J. W. and Thurber, J. A. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

- [55] Lipsky, M. 1979. *Street Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation.
- [56] Liu, Y. Q. and Zhang, J. 2001. "Digital Library Infrastructure: A Case Study on Sharing Information Resources in China." *The International Information & Library Review*, 33(2-3): 205-220.
- [57] Marsh, D. and Rhodes, R. A. W. 1992. *Policy Networks in British Government*. Wotton-under-Edge, UK: Clarendon Press.
- [58] McClure, C. R. and Jaeger, P. T. 2008. "Government Information Policy Research: Importance, Approaches, and Realities." *Library & Information Science Research*, 30(4): 257-264.
- [59] Ripley, R. B. and Franklin, G. A. 1984. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. Bel Air, USA: Dorsey Press.
- [60] Sabatier, P. A. 1987. "Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change an Advocacy Coalition Framework." *Science Communication*, 8(4): 649-692.
- [61] Sabatier, P. A. 1988. "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy sciences*, 21(2-3): 129-168.
- [62] Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Framework*. Boulder, USA: Westview.
- [63] Sabatier, P. A. and Jenkins-Smith, H. C. 1999. "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." *Theories of the policy process*, 118: 188.
- [64] Shin, D. H. 2008. "Next Generation of Information Infrastructure: A Comparative Case Study of Korea Versus the United States of America." *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 59(11): 1785-1800.
- [65] Waller, V. and McShane, I. 2008. "Analysing the Challenges for Large Public Libraries in the Twenty-First Century: A Case Study of the State Library of Victoria in Australia." *First Monday*, 13(12).

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] "Gonggongdoseogwan 'Doseojeonggaje' Ulsang." 2014. *Maeil*. December 5. [online] [cited 2015. 6. 25.]  
 <[http://www.imaeil.com/sub\\_news/sub\\_news\\_view.php?news\\_id=62042&yy=2014](http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=62042&yy=2014)>
- [2] "Gonggongdoseogwan 3cheongae Doemyeon Chopan 3cheonbu Sohwa." 2015. *Naeil*. January 19. [online] [cited 2015. 5. 18.] <[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=136152](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=136152)>

- [3] “Gonggongdoseogwan Wiju ‘Gibonbeop Ganghwa.” 2015. *Naeil*. April 13. [online] [cited 2015. 6. 25.] <[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=146244](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=146244)>
- [4] “Gonggongdoseogwan Jaryoguip Yesan Neulryeoya.” 2014. *Naeil*. November 17. [online] [cited 2015. 5. 18.] <[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=128575](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=128575)>
- [5] Kim, Soon Yang. 2003. “Theoretical Debates on the Policy Networks Model in Policy Science.” *Governmental Study*, 9(1): 178-217.
- [6] Kim, Soon Yang. 2007. “The Dynamics of Policy Making and Policy Networks: Case Study on the Separation of Dispensary from Medical Practice.” *The Korean Journal of Local Government Studies*, 11(3): 243-269.
- [7] Kim, Young Jong. 2009. “An Analysis on the Dynamics of Policy Making Process for Employment Policy.” *The Korean Journal of Policy Science*, 13(2): 119-144.
- [8] Kim, Ye Seung and Hong, Sung Woo. 2010. “A Policy Network Analysis on Locational Conflict of Antipathy Facility: Focusing on ‘Seoul Memorial Park.’” *Journal of Korean Policy Studies*, 10(2): 29-49.
- [9] Kim, Ok Il. 2008. “A Study on the Change of Policy Network and Policy Change: Focusing on the Project of the National Education Information System (NEIS)” *Journal of Policy Studies*, 17(2): 207-234.
- [10] Kim, You-Seung. 2008. “A Study of Combined Web Archiving Policy: BuF’s Three Layers Web Archiving Strategy.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 42(4): 159-179.
- [11] Kim, Jong Chul. 2015a. *Daehakdoseokwanui Dangmyeongwajewa Hyeonan Semina*. Seoul: The Korea University & College Library Association.
- [12] Kim, Jong Chul. 2015b. “Hangukdaehakdoseokwaneonhaphoe Samuchongjang Kimjongchul Myeondam, May 14, 2015.”
- [13] The National Assembly of the Republic of Korea. *Bupryulgisikjeongbosiseutem*. [online] [cited 2015. 3. 20.] <<http://likms.assembly.go.kr/law/>>
- [14] The National Assembly of the Republic of Korea. *Uianjeongbosiseutem*. Seoul: The National Assembly of the Republic of Korea. [online] [cited 2015. 3. 20.] <<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>>
- [15] “Doseojeonggae gaejeong 13iljjae, Seomin Wihan Doseogwaneun Ulsang.” *Asia News Agency*. December 3. [online] [cited 2015. 6. 25.] <<http://www.anews.com/detail.php?number=746877&thread=07r02>>
- [16] “Doseojeonggae Sihange … Daehakgado Bisang.” 2014. *Daily UNN*. November 24. [online]



- [cited 2015. 6. 25.] <<http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=141382>>
- [17] “Doseojeonggaje Sihang … Doseogwan Yesan Neulryeoya.” 2014. *Naeil*. December 29. [online] [cited 2015. 6. 25.] <[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=133884](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=133884)>
- [18] “Doseojeonggaje Sihange Du Dal DaehakDoseogwanun Wigi.” 2015. *Daily UNN*. January 6. [online] [cited 2015. 6. 25.] <<http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=143158>>
- [19] “Doseojeonggaje 18gaewol Jinameon Dasi Chaekjeonghanda.” 2014. *The Kyunghyang Shinmun*. January 26. [online] [cited 2015. 5. 18.] <[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201410262136175&code=960205](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201410262136175&code=960205)>
- [20] Do, Jong Hwan et al. 2015. *Doseogwanbeop Jeonbugaejeongbeopryulan*. No. 1914519.
- [21] “‘Dokja Balgul’ Wihae Hyeopryeokhaeya Chulpan Saengtaegye Seongjanghanda.” 2015. *Naeil*. January 26. [online] [cited 2015. 5. 18.] <[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=137008](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=137008)>
- [22] “Munchebu, ‘Sae Doseojeonggaje’ Bowankiro Chulpan · yutonggye hapui.” 2014. *New1*. October 21. [online] [cited 2015. 4. 29.] <<http://news1.kr/articles/?1915024>>
- [23] Ministry of Culture, Sports and Tourism, No. 13308, *Chulpanmunhwasaup Jinheungbup*. (Partially Amended May 18, 2015)
- [24] Park, Sangwon and Kim, Jae Young. 2006. “Analysis of the Discussions on the Issue of the Establishment of Single Broadcasting-Telecommunications System by a Policy-Network Model.” *Journal of Social Science*, 17: 99-112.
- [25] Park, Sangwon and Park, Chi Sung. 2009. “The Case Study on IPTV Policy Processes: Focusing on Changes in Belief Systems of Advocacy Coalitions.” *Korean Public Administration Review*, 43(3): 197-228.
- [26] Bang, MinSeok. 2003. *An Analysis of the Policy Networks in the Process of E-Government Construction in Korea: Focusing on the Policy Paradigm Shift*. Ph.D. diss., Sungkyunkwan University.
- [27] Sunwoo. 2014. “Chulpanmunhwasanupjinheungbup Garjeonge ttareun Beopryulhaeseokui Geon, September 19, 2014.”
- [28] Subcommittee on the Deliberation of Bills in the National Assembly. 2014. “Jae 323hoe Gukhoe Jae1cha Beopansimsasowiwanhoe hoeuirok, April 16, 2014.”
- [29] Legislation & Judiciary Committee. 2014. “Jae 324hoe Gukhoe Jae1cha Beopjesabeopwihanhoe hoeuirok, April 24, 2014.”
- [30] “Saseojagyekjedo Gaeseoneul Nonhada.” 2014. *World Library*. October 13. [online] [cited

2015. 8. 17.] <<http://wl.nl.go.kr/?p=24343>>
- [31] "Saseojagyeokjedo, Gukgagosihwa Pilyo." 2014. *Naeil*, September 29. [online] [cited 2015. 8. 17.] <[http://www.naeil.com/news\\_view/?id\\_art=122827](http://www.naeil.com/news_view/?id_art=122827)>
- [32] "Sae Doseojeonggaje Sihange Seojeomga "90% poktanseil" ... Dantongbup Kkol Nalra." 2014. *Seoul Economy*. November 3. [online] [cited 2015. 6. 25.] <<http://economy.hankooki.com/lpage/society/201411/e2014110315441993760.htm>>
- [33] Song, Sung-Soo and Kwan, Gi-Chang. 2004. "Policy Network Analysis on the Legislation Process of Internet Contents Regulation." *Journal of Science & Technology Studies*, 4(1): 83-147.
- [34] Yang, Hyun-Mo and Kang, Dong Wan. 2009. "An Analysis of Policy Network in the Process of Making Policy toward North Korea: Based on the Case of Gaeseong Industrial Complex Project." *The Korean Journal of Unification Affairs*, 51: 415-458.
- [35] Yoo, Jinsun and Kim, Giyeong. 2013. "A Study of Factors in the Implementation of the 'The First Library in My Life' Policy: Based on Street-Level Bureaucracy Model by Lipsky." *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 24(3): 217-236.
- [36] Lee, Deokro. 2012. "A Social Network Analysis on Basic Old-Age Pension Policymaking Process." *The Korean Journal of Policy Science*, 16(3): 109-135.
- [37] Lee, Seon-Hee and Yoo, Suhyeon. 2008. "A Trend Study on the Digital Collection Development Policy through Case Comparison." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 39(4): 125-147.
- [38] Lee, Seung-Mo. 2014. "The Advocacy Coalition Framework and the Policy Change Analysis: The Case of Electricity Transmission Tower Conflicts in Miryang, Korea." *The Korean Journal of Policy Science*, 18(4): 175-201.
- [39] Lim, Sung Eun. 2013. "A Study on the Conflict for Free School Meal Policy in Terms of Policy Network." *The Korea Local Administration Review*, 27(1): 203-226.
- [40] Chang, Yun-Keum, Noh, Dong-Jo and Kwak Seung-Jin. 2008. "A Review of Literature and Cases for Developing National Digital Library Policies." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 39(3): 95-117.
- [41] Chu, Yoonmi and Kim, Giyeong. 2013. "An Analysis of the Policy Making Process of Gyeonggido Cyber Library Establishment: Based on the Policy Streams Model of Kingdon." *Journal of the Korean Society for Information Management*, 30(3): 71-87.
- [42] The Korea University & College Library Association. 2014. *Doseojeonggaje hwakdae Sihange Ttarrun Daehakdoseokwanui Ipjang*. Seoul: The Korea University & College Library Association.

- [43] The Korea University & College Library Association. 2015. *Chulpanmunhwajinheungbeop Je 7hangui lik Haeseoke Daehan Uigyeon*. Seoul: The Korea University & College Library Association.
- [44] The Korea University & College Library Association. *The Korea University & College Library Association Website*. Seoul: The Korea University & College Library Association. [online] [cited 2015. 3. 20.] <<http://www.kucla.or.kr/>>
- [45] Korean Library Association Jeonggwang, *Munhwacheyukgwangwangbujanggwaninga*. (Partially Amended March 30, 2015)
- [46] Korean Library Association. 2013. “『Jae2cha Doseogwanbaljeonjonghapyehoek(an)』 Gwanryeon Hangukdoseogwanhyeophoe Uigyeonjechul, October 22, 2013.”
- [47] Korean Library Association. 2015. “Doseogwan Jeonbugaejeongbeopryulan(Dojonghwanuiwan Deung 37myeong) Gongdong balui.”
- [48] Korean Library Association. *Korean Library Association Website*. Seoul: Korean Library Association. [online] [cited 2015. 3. 20.] <<http://www.kla.kr/>>

