

시·도교육청의 학교도서관 및 독서교육 관련 조례의 개선방안 연구*

A Study on the Ordinance of Metropolitan City and Provincial Education Offices for School Library and Reading Education in Korea

김 종 성(Jong-Sung Kim)**

〈목 차〉

I. 서론	3. 독서진흥 및 독서교육
1. 연구의 필요성과 목적	4. 학교도서관
2. 선행연구	IV. 조례의 개선을 위한 논의
II. 조례의 성격과 구성	조례의 실효성 제고
1. 조례의 성격과 일반 사항	통합형 조례 운영
2. 조례의 내용 구성	교육과정 연계성 강화
III. 조례의 내용 분석	4. 정보활용교육 원리 반영
1. 교육감과 교장의 책무	V. 결론
2. 위원회와 전담부서	

초 록

이 연구의 목적은 우리나라 학교도서관 및 독서교육 관련 조례를 분석하여 개선점을 논의하기 위한 것이다. 이를 위해 현재 시·도교육청에서 제정하여 운영하는 관련 조례 15건을 분석하였다. 학교도서관 조례, 독서교육 조례, 학교도서관/독서교육 조례로 구분하여 내용 구성요소를 비교하였고, 조례의 내용을 교육감과 교장의 책무, 위원회와 전담부서, 독서진흥 및 독서교육, 학교도서관 등 4개 영역으로 나누어 분석하였다. 이 분석을 토대로 조례의 개선 방향을 실효성 제고, 통합형 조례 운영, 교육과정 연계성 강화, 정보활용교육 원리 반영 등의 측면에서 논의하였다.

키워드: 학교도서관, 독서교육, 조례, 독서진흥, 독서정책

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze and look for improvement points of the ordinance for school libraries and reading education in Korea. For the purpose, the writer analyzed 15 ordinances of metropolitan city and provincial offices of education. The ordinance content were examined in terms of obligation of superintendents of education and principals, committees and administration department, reading promotion and education, and school libraries. According to the examination the writer discussed about effectiveness enhancement, operating integrated type ordinance, connections of school libraries and reading education and curriculum, and reflection of information literacy education.

Keywords: School libraries, Reading education, Ordinance, Reading promotion, Reading policy

* 본 연구는 2014년도 계명대학교 비사(일반)연구기금으로 이루어졌음.

** 계명대학교 문헌정보학과 교수(kjs1010@kmu.ac.kr)

•논문접수: 2017년 2월 19일 •최초심사: 2017년 3월 1일 •게재확정: 2017년 3월 8일

•한국도서관정보학회지 48(1), 117-136, 2017. [http://dx.doi.org/10.16981/kliss.48.201703.117]

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

2008년에 공포된 「학교도서관진흥법」은 그 시행령과 함께 학교도서관 설치와 운영에 관한 국가적 수준의 기본 조건을 규정하고, 중앙과 지방 교육당국의 역할과 책무를 제시하였다. 이를 통해 우리나라에도 학교 독서교육의 거점이라 할 수 있는 학교도서관에 대한 제도의 기반을 갖추게 된 것이다. 하지만 이것만으로 도서관 기반 교육과 독서교육이 충분하고 충실하게 이루어지기는 어렵다. 이 법령은 국가적 수준의 조건과 기본적인 방향을 제시한 것이지만 지역의 교육정책이나 특성이 충분히 반영된 것은 아니기 때문이다. 그래서 학교도서관을 기반으로 하는 교육과 독서교육이 더욱 더 활성화되기 위해서는 지방 교육행정당국의 정책과 의지가 반영된 자치법규가 필요한 것이다. 이런 맥락에서 학교도서관과 독서교육이 활성화되고 발전하기 위해서는 시·도교육청에서 제정하여 시행하는 조례의 필요성과 중요성이 대두된다.

이 연구는 이와 같은 인식을 기반으로 하여 현재 우리나라의 시·도교육청에서 제정하여 시행하는 학교도서관 및 독서교육 관련 조례를 조사하고 분석하여 그 현실을 점검하고 개선 방안을 논의하려고 하였다. 이를 위해 2017년 2월 1일 현재 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)에서 검색된 우리나라 시·도교육청의 학교도서관 및 독서교육 관련 조례 15건 전체를 대상으로 분석하였다. 대상 조례의 명칭, 구성을 비롯한 기본적인 사항과 조례의 내용 등 모든 측면을 분석하여 비교하였으며, 전반적인 특징과 문제점을 탐구하여 개선점을 논의하였다. 이 연구의 결과는 시·도교육청에서 관련 조례를 제정하거나 개정할 때 참고할 수 있을 것이며, 궁극적으로 관련 조례가 더욱 더 개선되어 학교도서관과 독서를 기반으로 하는 교육이 더욱 더 안정화되고 활성화되는 데 기여할 것으로 생각한다.

2. 선행연구

우리나라에서 도서관 조례에 관한 연구는 그다지 많지 않은데 한 편을 제외한 나머지는 모두 2010년 이후에 이루어졌다. 도서관 조례에 관한 최초의 연구는 권기원과 윤희운(1997)의 연구이다. 이 연구에서 저자들은 서울, 부산, 인천, 광주, 대전 등의 공공도서관 조례를 자세하게 분석하고 검토하여 문제점을 정리한 후 지역과 소속(교육청, 지자체)에 관계없이 적용할 수 있는 단일의 표준모형안을 제시하였다. 지방자치단체의 도서관 관련 법규에 대한 논의가 활발하지 않은 시점에 수행된 연구로서 지자체의 도서관 설치와 운영을 위한 기본 방향 설정에 유용한 지침을 제시한 연구라 할 수 있다.

2000년대 들어 도서관에 대한 지방자치단체의 관심이 확대되고 작은도서관이 늘어나면서 작은도서관 관련 조례에 대한 연구가 수행되기 시작하였다. 김홍렬(2010)은 지방자치단체가 제정한 작은도서관 설치 조례 25건을 대상으로 명칭, 구성 항목, 기능, 설치 기준, 지방자치단체의 책무, 운영인력, 도서관 운영 규정, 운영위원회 등에 대해 분석하였다. 분석을 토대로 조례의 일반적인 문제점들을 정리하고 개선되어야 할 점을 제시하였다. 전국적으로 작은도서관이 급속하게 증가하던 시점이라는 점에서 이 연구는 작은도서관 조례의 제정뿐만 아니라 운영에도 많은 시사점을 제공하였다.

이승원(2011)의 연구도 작은도서관 조례를 분석하였다는 점에서 김홍렬의 연구와 같다. 하지만 이승원의 연구는 작은도서관 조례의 내용에 제시된 작은도서관의 지원 형태를 조사하고 분석하여 적절한 지원 방법을 제안하였다는 점에서 차이가 있다. 이 연구는 전국 46개 작은도서관 조례를 대상으로 예산지원, 위탁, 공공도서관과 상호협력, 운영자 교육, 민간지원 장려, 지원 방법 등의 측면에서 분석하여 일반적인 경향을 제시하였다. 이 연구를 통해 공립 작은도서관과 사립작은도서관의 지원방법이 상이하다는 사실이 확인되기도 하였다.

윤혜영(2012)은 지방자치단체의 다양한 자치법규 속에 포함되어 있는 도서관 관련 내용을 검토하여 도서관 자치법규의 제정과 개정에 활용할 수 있는 기초자료를 제공하려고 연구를 수행하였다. 대전지역의 여러 가지 자치법규를 광역자치단체, 기초자치단체, 교육청 소속으로 구분하여 도서관과 관련된 내용을 자세하게 분석하여 문제점과 개선점을 제시하였다. 이 연구는 일반 자치법규 속에 포함된 도서관 관련 내용을 대상으로 하였다는 점에서 그 접근 방법이 다른 선행연구와 구별된다고 할 수 있다.

정현태와 정미연(2013)은 도서관 및 독서와 관련된 전국 기초자치단체의 조례 321건을 조사하여 현황을 분석하였다. 다른 선행연구와 달리 이 연구는 조례의 내용 분석보다는 여러 가지 측면의 현황 분석을 중심으로 수행되었다. 도서관운영조례, 작은도서관조례, 새마을이동도서관조례, 독서진흥조례, 기타 관련 조례 등을 통틀어 지역별 연도별 현황과 추이를 분석하였다. 이 연구는 전국의 기초자치단체에서 제정하여 시행하는 도서관 관련 조례의 종류와 현황을 통해 우리나라 도서관 환경의 변화에 대한 개괄적인 이해를 도와준다.

김홍렬(2014)은 연구의 범위를 더 넓혀 전국의 광역 및 기초자치단체가 제정하여 운영하는 모든 자치법규를 조사하고 분석하였다. 도서관과 관련된 조례, 규칙, 훈련(규정), 예규(지침) 등을 모두 망라하여 전체 629건의 자치법규를 분석하였다. 이 연구에서는 지역별로 어떤 법규가 얼마나 많이 제정되어 있는지 알 수 있어 지역에 따른 도서관 정책과 제도의 수준을 가늠해볼 수 있게 한다. 그리고 연도별로 자치법규의 제정 추이를 제시하여 우리나라 도서관 변화의 추이를 이해하게 한다.

호주 뉴사우스웨일스 주의 도서관 조례를 소개하고 우리나라 도서관의 조례 제정을 촉구한

양태석(2010)의 글도 도서관 조례와 관련된 하나의 사례로 참고할 만하다.

이상 살펴본 선행연구는 최근 우리나라 공공도서관 발전의 여러 측면을 보여주면서 동시에 도서관 관련 제도와 정책의 유용한 지침을 제공해 준다는 점에서 의미를 평가할 수 있다. 이들 선행연구의 연구 방법과 분석전략은 이 연구에서도 많이 의지하게 될 것이다. 다만 이 연구에는 학교도서관과 독서교육에 관련된 조례를 대상으로 하는 연구이며, 그것들의 소관이 지역교육청이라는 점에서 이전의 선행연구들과 다르다고 할 수 있다. 이런 점에서 이 연구는 기존 도서관 자치법규 연구의 방법과 전략을 참고하면서 대상을 바꾸어 수행하는 것이라고 할 수 있다.

II. 조례의 성격과 구성

1. 조례의 성격과 일반 사항

서론에서 언급하였듯이 이 연구를 위해 조사한 학교도서관과 독서교육에 관련된 시·도교육청의 현행 조례는 모두 15건이다. 전국 18개 시·도교육청 중에서 13개 교육청이 관련 조례를 제정해 두고 있으며, 충청북도와 전라북도 교육청은 2가지 조례를 별도로 제정하였다.

〈표 1〉 학교도서관 및 독서교육 관련 현행 조례 일람

조례구분 (성격)	지역	명칭	제정 연도	담당 부서
학교도서관 조례	대전	대전광역시교육청 학교도서관 개방 및 진흥조례	2015	교육국 중등교육과
	강원	강원도교육청 학교도서관 개방 및 진흥에 관한 조례	2015	교육국 교육과정과
	충북	충청북도 학교도서관 진흥에 관한 조례	2013	교육국 초등교육과
	전북	전라북도교육청 학교도서관 진흥에 관한 조례	2016	교육국 교육혁신과
독서교육 조례	대구	대구광역시 학교독서교육 진흥 조례	2013	교육국 교육과정운영과
	인천	인천광역시교육청 학교독서교육 조례	2013	교육정책국 창의인성교육과
	충북	충청북도 학교독서교육 조례	2012	교육국 초등교육과
	전북	전라북도 학교독서교육 조례	2012	교육국 교육혁신과
	경북	경상북도교육청 학교 독서교육 진흥 조례	2013	교육정책국 교육과정과
	경남	경상남도 학교독서교육 조례	2011	교육국 교육과정과
학교도서관/ 독서교육 조례	제주	제주특별자치도 학교독서교육 진흥조례	2012	교육국 학교교육과
	부산	부산광역시 학교도서관 및 학교독서교육 진흥에 관한 조례	2015	교육국 중등교육과
	울산	울산광역시 학교도서관 운영 및 학교독서교육 진흥 조례	2016	교육국 평생교육체육과
	경기	경기도교육청 학교도서관 운영 및 독서교육 진흥 조례	2011	교육국 평생교육과
전남	전라남도교육청 학교도서관 운영 및 독서교육 진흥 조례	2016	정책기획관	

<표 1>을 통해 학교도서관 및 독서교육 관련 조례가 제정된 것은 2011년 이후라는 것을 알 수 있다. 이는 「학교도서관진흥법」이 시행된 2008년 이후에 시·도교육청이 법에서 명시한 독서교육과 학교도서관 진흥에 대한 의무를 이행하기 위한 조치에 따른 것임을 보여준다. 조례의 명칭을 통해서 쉽게 알 수 있듯이 조례의 성격과 범위를 보면 크게 3가지로 구분할 수 있다. 학교도서관을 다룬 조례(이하 학교도서관 조례), 독서교육을 다룬 조례(이하 독서교육 조례), 학교도서관과 독서교육을 함께 다룬 조례(이하 학교도서관/독서교육 조례) 등이다. 학교도서관 조례가 4건, 독서교육 조례가 7건, 학교도서관/독서교육 조례가 4건으로 관련 조례가 다루고 포괄하는 내용이 다름을 알 수 있다.

부산시의 경우 2012년에 학교독서교육 진흥 조례를 제정했다가 2015년에 학교도서관과 독서교육을 포괄하는 조례를 제정하면서 그것을 폐기하였다. 그리고 15건의 조례 중에 시행규칙을 제정해 둔 것은 경상남도의 조례뿐인 것으로 보인다.

이와 같이 조례의 현황과 성격을 통해 확인할 수 있는 일차적인 문제는 시·도교육청에서 학교도서관과 독서교육을 지도하고 견인할 수 있는 기본적 규정으로서 충분하지 않다는 점이다. 관련 조례가 아예 마련되어 있지 않은 경우도 있고, 학교도서관이나 독서교육을 부분적으로 다루는 조례만 가지고 있는 경우가 대부분이어서 관련 교육을 위한 충분한 자치법규로서의 기능을 수행하기 어렵기 때문이다. 조례의 수준과 상황을 정확하게 파악하기 위해서는 조문의 구성요소와 내용을 자세히 분석해야겠지만 우선 조례의 제정 현황과 성격 등에서 충분하지 않다는 것을 알 수 있는 것이다.

2. 조례의 내용 구성

조례의 내적 수준과 상황을 이해하기 위해 각 조례의 조문을 통해 학교도서관 및 독서교육 관련 조례의 내용이 어떻게 구성되어 있는지 살펴보았다. 조례의 범위와 성격에 따라 기본적인 구성요소가 다르기 때문에 학교도서관 조례, 독서교육 조례, 학교도서관/독서교육 조례로 나누어 구성요소를 살펴보았다.

<표 2> 학교도서관 조례의 내용 구성 요소

내용 요소 지역	목적	정의	책무		진흥 계획 수립	운영 계획 수립	전담 부서	개방	사업 내용	자원 봉사	교육	인력 배치	운영 평가	협력 체제 구축	시설 및 자료	
			교육감	교장												
강원	○	○	○	○	×	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×
충북	○	○	○	×	○	×	○	×	×	○	×	×	×	○	○	○
전북	○	○	○	×	○	×	○	×	×	○	×	×	×	○	○	○
대전	○	○	○	○	×	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×

6 한국도서관정보학회지(제48권 제1호)

4개 지역 학교도서관 조례에 공통적으로 모두 포함되어 있는 요소는 목적, 정의, 책무(교육감) 등 조례의 기본 요소와 자원봉사와 협력체제구축에 관한 조항이다. 그 외의 요소는 포함되어 있는 지역이 묘하게도 두 지역씩 나누어져 있다. 교장의 책무, 운영계획수립, 개방, 사업내용, 교육, 인력배치, 운영평가 등의 요소는 강원도와 대전시의 조례에만 포함되어 있는 반면 진흥계획수립, 전담부서, 시설 및 자료에 관한 조항은 충청북도와 전라북도의 조례에만 포함되어 있다. 충청북도와 전라북도의 조례는 내용 구성요소가 상대적으로 빈약하여 관련 자치법규로서의 효용을 의심하게 할 정도이다. 가령 학교도서관 운영을 위한 학교장의 책무, 단위 학교의 학교도서관 운영계획 수립, 인력배치와 운영평가 등에 대한 내용이 명시되어 있지 않아 학교도서관 진흥과 운영을 위한 법규로서 충분한 기능을 수행하는 데는 어려움이 있을 것으로 보인다. 물론 강원도와 대전시의 경우도 학교도서관의 시설과 자료에 대한 것이나, 학교도서관 진흥을 위한 교육청의 계획수립 등에 대한 내용이 없이 자치법규로서 충분한 요건을 갖추었다고 보기는 어려울 것이다.

〈표 3〉 독서교육 조례의 내용 구성 요소

내용 요소 지역	목적	정의	책무		위원회 설치	전담 부서	독서 행사	독서 활동 지도	학교 도서관 운영 활성화	연구 (비) 지원	공공도 서관협 력	행/재 정조치	지원 체계
			교육감	교장									
대구	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	○	○
인천	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
충북	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
전북	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	×	×
경북	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
경남	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
제주	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	×

독서교육 조례의 내용 구성 요소는 대체로 공통점이 많은 것으로 나타났다. 조례의 목적과 정의, 교육감과 교장의 책무, 위원회 설치, 전담부서, 독서행사, 독서활동 지도 등의 요소는 7개 지역의 조례 모두에 공통적으로 들어가 있다. 반면 학교도서관 운영 활성화, 독서교육 관련 연구(비) 지원, 공공도서관과의 협력, 행정 및 재정적 조치, 지원체계 등에 관한 내용은 일부 또는 대부분 지역의 조례에서 누락되어 있다. 독서교육 관련 조례는 지역에 따른 편차가 상대적으로 적다고 할 수 있지만 그렇다고 표준화 되었다고 하기는 어렵다.

〈표 4〉 학교도서관/독서교육 조례의 내용 구성 요소

내용 요소	지역	목적	정의	책무		학교도서관								독서교육					예산 지원	협력 체제	자원 봉사			
				교육감	교장	업무	계획수립	발전위원회	운영위원회	전담부서	전문인력	시설및자료	보고	평가	독서진흥	독서교육	독서교육위원회	독서활동지도				연구(비)지원	독서행사	
전남	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
부산	○	○	○	○	×	×	×	×	○	×	○	×	×	○	×	×	×	×	×	○	○	○	○	○
울산	○	○	○	○	○	○	×	×	○	×	○	×	×	○	×	○	×	×	×	○	○	○	○	○
경기	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	×	○	○	○	×	×	×	○	○	○	○	○

학교도서관/독서교육 조례를 살펴보면 조례의 목적과 정의, 교육감과 교장의 책무, 학교도서관 전담부서, 학교도서관의 시설과 자료, 독서진흥, 협력체제, 자원봉사 등의 요소는 모든 지역의 조례에 공통적으로 모두 포함되어 있다. 그러나 나머지 요소는 일부 지역이 조례에만 포함되어 있어 조례 내용의 구성에서 지역 간 차이가 있는 것을 알 수 있다. 또한 조례 내용 구성요소의 유사성 면에서 보면 전라남도과 경기도의 조례가 유사하고, 부산시와 울산시의 조례가 유사한 것을 쉽게 확인할 수 있다. 조례 내용의 구성요소로만 보더라도 부산시와 울산시의 조례에 비해 전라남도과 경기도의 조례가 훨씬 더 자세하고 충실하다는 것을 알 수 있다. 특히 전라남도의 조례는 가장 많은 내용 구성요소를 가지고 있어 모든 유형의 조례를 통틀어 가장 진보된 조례의 수준을 유지하고 있는 것으로 보인다.

이렇게 학교도서관 및 독서교육에 관련된 조례의 구성요소를 살펴보면 전반적으로 자치법규로서의 완결성이 떨어진다는 것을 알 수 있다. 그리고 조례의 내용 구성요소가 표준화되어 있지 않고 지역에 따라 차이가 많이 나는 것도 확인할 수 있다. 이러한 점은 관련 조례가 학교도서관 활성화와 독서교육 진흥에 실제적으로 유효한 역할을 수행하기 어렵게 할 수 있으며, 장기적으로는 지역에 따른 편차를 초래하여 국가 수준의 법률이나 중앙정부의 정책이 지향하는 목적을 실현하는 데 장애물로 작용할 수 있을 것이다.

조례의 심층적 수준과 적합성을 검토하기 위해서는 내용을 좀 더 자세히 들여다볼 필요가 있다. 조문의 분석을 통해 조례가 학교도서관 활성화와 독서교육 진흥에 실제적으로 기여를 할 수 있는 것인지, 그렇게 되기 위해서 개선되어야 할 점은 무엇인지 판별할 수 있기 때문이다. 다음 장에서 조례를 자세히 살펴보기 위해 관련 조례의 내용 중에서 학교도서관과 독서교육에 관련된 중요한 사항들을 중심으로 교육감과 교장의 책무, 위원회와 전담부서, 독서진흥 및 독서교육, 학교도서관 등 4가지 영역으로 나누어 정리하고 논의하였다.

Ⅲ. 조례의 내용 분석

1. 교육감과 교장의 책무

학교도서관 조례에 명시된 교육감과 학교장의 책무도 구체적이라기보다는 포괄적이고 일반적이다. <표 2>에서 알 수 있듯이 강원도와 대전시의 조례는 교육감과 교장의 책무를 구분하여 제시하였고, 충청북도와 전라북도의 조례는 교육감의 책무만 제시하였다. 4개 지역 조례에 제시된 교육감의 책무는 학교도서관 개방과 진흥에 대한 시책 마련, 학교도관 진흥을 위한 전문인력 배치, 환경개선, 장서확충 등을 위한 행/재정적 지원, 지역개방에 따른 행/재정적 지원체제 구축 등을 의무화 하는 것으로 차이가 없다. 강원도와 대전시의 조례에 제시된 교장의 책무는 학교도서관 개방을 위한 노력과 운영비와 자료구입비 확보 노력을 권장하는 내용이다.

모든 독서교육 조례에서는 교육감과 학교장이 독서교육을 학교의 교육과정에 편성하고 운영할 수 있도록 계획을 수립하고 시행해야 한다고 명시하고 있다. 단순히 학생들의 독서활동을 강조하는 것이 아니라 독서를 교육과정에 연계하도록 한다는 점에서 의미 있는 조항이라 할 수 있다. 하지만 제주도를 제외한 대부분 지역의 조례에서는 이를 위한 교육감과 교장의 책무를 명확하고 구체적으로 구분하여 명시하지 않고 있어 그 실효성에 의문이 갖게 한다.

제주도 독서교육 조례에는 교육감이 ‘독서교육을 학교 교육과정에 편성 운영할 수 있도록 계획을 수립 시행해야 한다(제4조 제1항)’고 명시하고, 그 계획에 포함되어야 하는 사항을 8가지¹⁾ 제시하였다. 그리고 교육감이 수립한 계획을 기본으로 학교장이 ‘각 학교의 실정에 맞는 세부계획을 수립하고 시행해야 한다(제4조 제3항)’고 명시하여 교육감과 교장의 책무 범위를 위계적으로 명확히 밝혀놓았다.

학교도서관/독서교육 조례에도 교육감과 학교장의 책무는 간략하게 제시되어 있다. 교육감의 책무로는 학교도서관과 독서교육을 위한 행·재정적 지원을, 학교장의 책무로는 그를 위한 적극적인 협력을 요구하는 내용이다. 다만 부산시와 울산시의 조례에서는 학교장의 책무를 조금 다르게 제시하고 있다. 부산시의 조례는 학교장의 책무를 ‘독서 모임의 운영 장려, 학교도서관의 설치·운영 여건 조성 및 지원, 학생 독서활동과 학교도서관의 유기적 연계 운영(제3조 제2항)’ 등으로 다소 자세히 제시하였다. 울산시 조례는 학교장의 책무를 학교도서관

1) ①학교독서교육을 교육과정에 반영하는 방안, ②교과와 독서교육을 연계하는 방안, ③자기주도적인 독서습관 배양을 위한 지원 방안, ④학생들의 독서수준 및 연간 권장 독서량, ⑤학생들의 학교도서관 이용 상황, ⑥독서교육을 위한 시설 개선 및 독서자료 확보, ⑦독서 장애인, 소외지역, 소외계층의 독서환경 개선, ⑧그 밖에 학생들의 독서교육을 지원하기 위하여 필요한 사항.

관의 설치·운영 여건 조성과 지원에 더하여 ‘독서교육을 학교교육과정에 편성 운영하도록 계획을 수립하고 시행하여야 한다(제3조 제2항)’고 명시한 것이 특징적이다.

이상 살펴본 것처럼 관련 조례에 제시된 교육감과 학교장의 책무는 대체로 선언적이고 미온적이어서 실제적으로 책무성을 부가하기에는 한계가 있을 것으로 생각된다. 또한 교육감과 학교장의 책무에 대한 구분과 관계가 명확하거나 위계적이지 않아 학교도서관과 독서교육과 관련한 교육감과 학교장의 책임과 의무가 유기적으로 분담되고 연계되지 못한 것으로 보인다.

2. 위원회와 전담부서

4개 지역의 학교도서관 조례에는 위원회와 관련한 내용은 없다. 「학교도서관진흥법」에 교육청에는 학교도서관발전위원회를, 단위 학교에는 학교도서관운영위원회를 설치하여 운영하도록 규정하고 있다는 점에서 보면 의외라고 할 만하다.

학교도서관/독서교육 조례 4건 중에서는 경기도와 전라남도의 조례에만 관련 위원회에 대한 내용이 포함되어 있다. 경기도의 조례에는 학교도서관발전위원회의 구성과 운영에 대한 내용을 제시하고 있는데(제6조), 「학교도서관진흥법」과 그 시행령의 내용을 그대로 옮겨 놓은 것에 지나지 않는 수준이다. 그에 반해 전라남도 조례는 학교도서관발전위원회뿐만 아니라 학교도서관운영위원회에 관한 내용도 제시하였다. 학교도서관발전위원회 관련 내용은 경기도의 그것과 동일하고 학교도서관운영위원회의 내용은 위원회의 역할과 함께 학교운영위원회가 그 역할을 수행할 수 있다는 것으로 제시되었다. 이러한 내용은 「학교도서관진흥법」과 그 시행령에 제시된 것을 그대로 적용한 것으로 보인다. 전라남도의 조례는 독서교육위원회에 관한 조문도 포함되어 있는 것이 특징적이다. 조례에 따르면 각 학교는 ‘학교의 장 소속으로 학교독서교육위원회를 둘 수 있다(제16조 제1항)’고 명시하고 독서교육과 관련하여 5가지²⁾ 사항을 심의하도록 하였다. 그리고 학교독서교육위원회를 별도로 설치하지 않고 그 업무를 학교도서관운영위원회나 학교교육과정위원회에서 수행하는 것도 가능하도록 하였다.

7개 지역 독서교육 조례는 모두 독서교육 관련 내용을 심의하기 위한 위원회의 설치를 권장하고 있다. 그 위원회의 명칭은 공통적으로 학교독서교육위원회로 제시되었는데, 흥미로운 것은 제주도는 교육감 소속으로 설치하도록 한 반면 나머지 6개 지역은 학교장 소속으로 설치하도록 하였다는 것이다. 대구시, 경상북도, 제주도 등은 조례에, 경상남도는 시행교육규칙에 학교독서교육위원회의 임무를 제시하였는데, 대구시, 경상북도, 경상남도의 그것은 앞서 소개한 전라남도 학교도서관/독서교육 조례에 제시된 내용과 동일하고 제주도의 그것은 다소

2) ①독서교육 계획의 수립 및 시행에 관한 사항, ②학교도서관 활성화 방안에 관한 사항, ③독서 자료 확보에 관한 사항, ④교육공동체의 참여방안에 관한 사항, ⑤그 밖의 독서교육에 관한 주요 사항.

다르다. 제주도의 조례는 학교독서교육위원회의 기능, 구성, 위원장, 간사, 임기, 회의, 위원수당 등을 포함하여 자세하게 제시하였다.

그런데 조례에 제시된 학교독서교육위원회는 그 소속이나 임무에 관계없이 실효성이 높지 않은 것으로 보인다. 왜냐하면 모든 지역의 조례에서 이 위원회의 임무를 학교도서관운영위원회나 학교교육과정위원회가 대신 수행할 수 있도록 하였기 때문이다. 실제로 학교 현장에 독서교육위원회가 설치되어 운영되는 학교가 거의 없는 것은 이러한 사정을 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다. 또한 교육감 소속으로 학교독서교육위원회를 설치하도록 한 제주도의 경우도 조례의 내용에 따르면 「학교도서관진흥법」상의 위원회인 학교도서관발전위원회가 대신할 수 있기 때문에 실제로 설치되어 운영되기는 어려운 것이다. 이렇게 보면 조례에 제시된 학교독서교육위원회는 아무 의미 없는 허울뿐인 기구에 지나지 않는 것이다. 새로운 위원회를 만드는 것만이 능사가 아니라 법적인 지위를 가지면서, 학교도서관 및 독서교육을 통합적으로 지도하고 감독할 수 있는 위원회를 활성화하도록 제도를 운영해야 하는 당위가 강조되는 배경이라고 할 수 있다.

전담부서에 대한 내용은 조례의 명칭이나 성격에 관계없이 대동소이하다. 모든 조례에서 전담부서의 설치를 권장하고 있으며, 전담부서에는 가급적 전문 인력과 교육전문직을 배치하도록 권고한다. 그리고 사서교사 등 전담 인력 미배치교에 대한 전담 인력 지원 노력을 권고하는 내용도 포함된다. 하지만 전담부서의 설치가 의무조항으로 되어 있지 않아 그 실효성은 미지수라고 보아야 할 것이다. 이러한 점은 「학교도서관진흥법」에 전담부서의 설치가 임의조항으로 들어 있는 것과 무관하지 않을 것이다. 또한 실제 대부분의 시·도교육청이 학교도서관과 공공도서관 업무를 담당하는 인력이 배치되어 있고 부서가 설치되어 있지만 조직개편이나 인사이동과 관련하여 유연성을 유지하기 위해 그것을 조례에 명문화하는 것은 기피하고 있는 것도 한 요인이 될 것이다.

3. 독서진흥 및 독서교육

4개 지역의 학교도서관 조례에는 독서진흥이나 독서교육과 관련한 내용이 포함되어 있지 않다. 다른 4개 지역의 독서교육 조례에 포함된 독서 관련 내용은 독서활동지도, 독서행사, 독서교육 연구비 지원 등이 있다. 내용이 대체로 간략하고 선언적인데, 특이한 것은 그 중에서도 독서행사에 대한 조문이 강조되고 있다는 것이다. 모든 독서교육 조례에서는 학생들의 독서의욕을 고취하고 독서생활화를 위해 독서행사를 시행해야 하고 그와 관련한 포상, 표창, 장학금 수여가 가능하다고 명시하고 있다. 독서교육 관련 조례에서 독서행사를 통한 독서진흥을 가장 강조하고 있다는 사실을 통해 시·도교육청의 독서교육 진흥 의지와 철학이 낮은

수준에 머물러 있다는 것을 확인할 수 있다. 학교 독서교육 담당자들을 대상으로 한 연구에서도 독서행사와 같은 일회성 및 대회성 사업보다는 실질적으로 도움이 되는 사업에 대한 만족도가 훨씬 높게 나타난 결과(김성준, 서진원 2013, 21-22)를 보면 독서행사 중심의 독서진흥 정책이 얼마나 구태의연한 것인지 확인할 수 있다.

독서행사와 관련한 조항은 모든 조례에 포함되어 있지만 독서교육과 관련한 내용은 찾아보기 어렵다. 다만 제주도 조례의 경우 ‘도교육감은 학교독서교육 활성화를 위하여 독서교육전문가 양성에 필요한 시책을 추진할 수 있다(제20조 제1항)’고 ‘독서교육전문가 양성교육 수료자에 대하여 인증서를 발급할 수 있다(제20조 제2항)’고 제시하였다. 명색이 독서교육 조례인데 독서교육과 관련된 내용이 거의 없거나 무척 피상적이라는 것은 이해하기 어려운 부분이다.

일부 학교도서관/독서교육 조례에는 독서진흥이나 독서교육에 대한 내용이 꽤 풍부하게 제시되어 있다. 부산시와 울산시의 조례는 다른 지역의 학교도서관 조례, 독서교육 조례와 큰 차이가 없는 수준인데 반해 경기도와 전라남의 조례는 독서교육에 관한 내용을 비교적 많이 다루었다. 하지만 내용을 들어가 보면 특별한 것은 별로 없다. 특히 경기도 조례의 경우 ‘학교의 독서진흥’ 관련 내용은 「독서문화진흥법」 제10조의 ‘학교의 독서진흥’ 관련 내용에서 교육부를 교육감으로 바꾸어 그대로 옮겨 놓은 형태이다. 그에 비하면 전라남도의 조례는 독서교육에 대한 내용을 비교적 체계적으로 제시하였다. 학교 독서교육 진흥에 관한 내용을 독립된 장으로 설정하여 학교의 독서진흥, 글쓰기 등, 학교독서교육위원회, 독서활동 지도, 독서교육 연구 지원, 독서 행사 등, 학교도서관 운영 활성화 등 7개 조로 나누어 제시하였다. 이 조례도 기본 내용은 「독서문화진흥법」에 따르고 있지만 내용의 포괄성이나 체계에서 다른 지역의 조례와는 비교하기 어려울 정도라고 할 만하다. 독서문화 진흥을 위한 교육감의 시책 수립 의무, 독서교육과 학교 교육과정의 연계 노력 및 읽기, 쓰기, 말하기 등 통합적 언어능력 개발 전략으로서의 독서교육 시행, 학교독서교육위원회의 운영, 학교장의 독서활동 지도 의무, 독서교육 관련 연구 지원, 독서행사 실시 및 포상, 독서진흥을 위한 학교도서관 활성화 의무 등 포괄적인 내용을 제시하고 있기 때문이다.

전반적으로 시·도교육청의 조례에 나타난 독서진흥과 독서교육에 관련된 내용을 보면 지방교육당국의 인식과 이해가 부족하다는 것을 알 수 있다. 일반적인 독서문화 진흥과 독서교육에 대한 체계적인 이해와 인식이 부재하고, 학교 독서교육의 전략과 방향에 대한 의지도 찾아보기 어렵다. 교육과정과 연계된 통합적 활동으로서 독서교육, 단순한 책 읽기가 아니라 정보활용교육(Information Literacy Education)으로서의 독서교육에 대한 철학과 비전이 전혀 반영되지 않고 있다는 것이다. 이러한 문제는 상위법인 「학교도서관진흥법」과 「독서문화진흥법」에서 지향하는 독서교육의 정신과 방향을 조례가 전혀 구현하지 못하고 있다는 사실을 이야기하는 것이다.

4. 학교도서관

독서교육 조례에는 학교도서관 활성화를 위한 내용이 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 학교도서관 활성화를 위한 교육감의 노력을 권장하거나, 학교도서관 전담인력 미배치교의 인력 지원 노력을 권장하는 내용이 전부이기 때문이다.

학교도서관 조례에서는 그 성격대로 학교도서관에 대한 내용이 비교적 자세하게 제시되어 있다. 먼저 충청북도와 전라북도의 학교도서관 조례는 학교도서관진흥 시행계획, 전담부서의 설치, 시설 자료, 자원봉사회, 협력체제 등과 관련한 교육감의 의무를 제시하는 내용으로 구성되었다. 교육감이 매년 3월 말까지 수립해야 하는 학교도서관진흥 시행계획에는 ①학교도서관 운영 실태 분석, ②학교도서관 전문인력 배치, 환경 및 시설 정비·개선, ③학교교육과 관련된 도서 및 자료 수집·정리, ④학교도서관 운영 매뉴얼 개발·보급, ⑤독서교육 및 행사 프로그램 개발·운영, ⑥학교도서관 직원(자원봉사자 포함)의 전문성 확보 및 증진을 위한 교육 및 연수, ⑦학교도서관 운영 및 관리에 대한 컨설팅, ⑧그 밖에 학교도서관 진흥을 위하여 필요한 사항 등 8가지 사항을 포함하도록 규정하였다. 그리고 시설 및 자료와 관련하여 학교장은 학교기본운영비의 3%를 학교도서관 자료구입비로 편성하도록 권고하였다. 이러한 내용은 학교도서관 조례가 「학교도서관진흥법」과 그 시행령을 보완하면서 학교 현장의 도서관 운영을 지도하는 실제적인 규정으로서 기능할 수 있도록 하는 조건이라고 할 수 있다.

강원도와 대전시의 학교도서관 조례도 충청북도와 전라북도의 그것과 대동소이하다. 다만 강원도와 대전시의 학교도서관 조례는 학교도서관 개방과 운영평가에 대한 내용을 규정하고 있어 조금 더 특징적이다. 학교도서관을 개방하는 경우 학교장으로 하여금 학교도서관의 개방시간, 이용대상 등을 공고하도록 하였으며, 교육감이 학교도서관 운영 현황을 평가하여 그 결과를 반영하도록 의무화하였다.

학교도서관/독서교육 조례에는 학교도서관 운영과 관련한 내용이 비교적 다양하게 규정되어 있다. 학교도서관 업무, 학교도서관발전위원회나 학교도서관운영위원회, 학교도서관 지원(비), 전담부서, 전문인력 배치와 연수, 시설과 자료, 보고, 평가 등 학교도서관과 관련한 내용들이 경우에 따라서는 구체적이며 실제적으로 제시되어 있다. 예를 들면 예산과 관련한 것으로, 4개 지역 조례 모두 학교장으로 하여금 학교도서관 운영비와 자료구입비를 각각 학교운영비의 1%와 3% 이상씩 편성하도록 권고하였다. 학교도서관 운영의 핵심적인 요건을 규정한 것이라고 할 수 있으며 단위 학교의 도서관이 일정한 수준으로 운영될 수 있도록 하는 기본 조건을 제시한 것이라고 할 수 있다.

다른 내용과 마찬가지로 학교도서관 관련 내용도 부산시와 울산시의 조례보다 경기도와 전라남도의 조례가 훨씬 더 체계적이고 풍부하다. 다르게 말하면 경기도와 전라남도의 조례에

서 학교도서관 활성화를 위한 의지가 훨씬 더 명확하게 드러난다는 것이다. 가령 두 지역 조례에 명시된 교육지원청 교육장이 교육감에게 하도록 되어 있는 ‘보고’와 관련된 조항을 예로 들 수 있다. 경기도의 조례에는 학교도서관 전문인력 배치, 독서교육 계획 수립 및 시행, 학교도서관 시설과 자료 등에 대한 시행결과를, 전라남도 조례에는 전문인력 배치와 지원, 학교도서관 시설과 자료, 자원봉사자 활동 등에 대해 보고하도록 규정하였다. 이와 같은 조례의 규정은 학교도서관 운영과 관련한 교육청의 의지와 노력을 보여주는 부분이라고 할 수 있다.

시·도교육청 조례에 나타난 학교도서관과 관련된 내용도 지역에 따른 편차가 있고 효과적인지 못한 부분이 적지 않다. 독서교육 조례는 말할 것도 없고 학교도서관 조례에서도 내용이 부실한 것을 알 수 있다. 이러한 점은 독서교육에 대한 지방 교육당국의 의지와 노력이 얼마나 부족한지 보여주는 척도가 될 수 있다. 독서교육을 이야기하고 있지만 그 전략과 방법에 대한 이해와 인식이 턱 없이 부족하다는 것을 이야기하는 것이다.

IV. 조례의 개선을 위한 논의

1. 조례의 실효성 제고

위에서 살펴본 내용을 통해서 드러난 학교도서관 및 독서교육 관련 조례의 가장 큰 문제점은 실효성이 부족하다는 것이다. 조례의 성격이나 범위, 조문의 구성, 내용 등을 분석해 보면 실제적으로 학교 현장의 도서관 운영과 독서교육을 진흥하고 활성화하기에는 여러 가지로 한계가 많다는 것이다.

우선 조례의 조문이 강제조항보다는 임의조항으로 되어 있는 것이 많아 시·도교육청이나 단위 학교에서 관련 내용을 실행하도록 유도하기 힘들다는 점이다. 이런 문제는 비단 학교도서관 및 독서교육 관련 조례만의 문제는 아니다. 작은도서관 조례를 분석한 김홍렬의 연구에서도 임의조항이 너무 많아 조례가 작은도서관 발전에 큰 역할을 하기 어렵다고 지적하였고(2010, 208), 기초자치단체의 도서관 조례를 분석한 정현태와 정미현의 연구에서도 조례의 내용이 임의조항 수준이어서 효과적인 역할을 하지 못한다(2013, 121)고 하였다. 윤혜영은 이러한 문제가 상위 법령의 위임에 따라 수동적으로 조례를 제정하기 때문에 생긴 문제라고 하고 결과적으로 지역 특성에 맞는 조례 운영이 불가능하게 된다고 하였다(2012, 298). 요컨대 시·도교육청에서 학교도서관을 활성화하고 독서교육을 진흥하려는 의지와 철학 없이 「학교도서관진흥법」이나 「독서문화진흥법」의 관련 조항을 모방하는 식으로 조례를 만들게 되어 실효성 없는 수준으로 만들게 되었다는 것이다.

이런 맥락에서 조례의 실효성을 제고하기 위해서는 중요한 조문을 임의조항으로 할 것이 아니라 강제조항으로 바꾸어야 한다. 그리고 학교도서관 운영과 독서교육 진흥을 위해서 중요한 사항들은 명확하고 구체적으로 명시하여 교육감과 학교장이 실행하도록 하여야 한다. 가령 독서교육 정책을 실효성 있게 운영하기 위해서는 전담 장학사의 역할이 무엇보다 중요하다(송승훈 2010, 31; 송기호 2011, 61)고 한다면 이런 조항은 강제조항으로 명시하여야 한다. 또한 인력배치, 시설과 자료 운영, 예산 배정 등과 관련된 핵심적인 요소에 대해서는 지역의 특성이나 사정을 반영하더라도 좀 더 구체적이며 체계적인 내용으로 제시되어야 한다.

또한 조례의 실효성을 제고하기 위해서는 조례의 시행규칙이 제정되어 좀 더 세부적인 사항들을 안내할 수 있어야 한다. 조례가 업무 매뉴얼처럼 세세하고 구체적인 내용을 제시하기 어려울뿐더러, 교육청이나 학교의 사정에 따라 시시때때로 변하는 여러 가지 사정들을 고려할 때 시행규칙을 제정하여 유연하게 적용하는 것이 필요하기 때문이다. 김홍렬의 연구에서도 시행규칙의 제정이 하나의 대안으로 제시된 바 있다(2014, 132).

2. 통합형 조례 운영

학교도서관 운영과 독서교육은 떼려야 뗄 수 없는 관계이다. 학교도서관을 기반으로 하지 않는 독서교육은 모래 위에 성을 쌓는 것과 같고, 독서교육과 연계되지 않은 학교도서관 운영은 생명력을 잃게 된다. 그러므로 이 두 가지 요소는 유기적인 관계 속에서 운영되고 움직일 수밖에 없다. 학교도서관을 활기차게 운영하는 것이 바로 독서교육을 효과적으로 시행하는 일이고, 독서교육을 활발하게 전개하는 것이 바로 학교도서관을 성숙하게 만들어 가는 일이다. 이런 점에서 볼 때 학교도서관을 활성화 하고 독서교육을 진흥하는 일은 하나의 체계 속에서 통합적으로 이루어져야 한다.

그런데 앞에서 살펴본 바와 같이 대부분의 지역에서는 그렇지 않은 것이 현실이다. 학교도서관 조례나 독서교육 조례의 형태로 자치법규를 유지하고 있는 경우가 대부분이다. 경기도, 전라남도, 부산시, 울산시에서만 학교도서관과 독서교육을 통합하는 형태의 조례를 운영하고 있는 것으로 조사되었다. 다른 지역의 교육청에서도 학교도서관과 독서교육을 통할하는 성격의 조례를 제정하여 두 가지 내용이 통합적이며 유기적으로 지도될 수 있도록 하여야 하는 것이다. 선행연구로 살펴본 한 연구에서 이러한 현상은 기초자치단체의 도서관 조례에서도 나타나는 문제로 들어났으며, 효과적인 조례 운영을 위해서는 독서 조례와 도서관 조례가 통합적으로 운영되어야 한다고 제안하였다(정현태, 정미연 2013, 121).

교육청의 학교도서관 활성화 사업이나 독서진흥 사업, 학교의 학교도서관 연간 운영계획이나 독서교육 계획 등이 하나의 틀 속에서 수립되고 시행되어야 한다. 학교도서관 운영 인력이나 독서교육 담당 인력이 유기적인 체제 속에서 배치되고 활동하도록 해야 한다. 예산 또한

상호 통합적으로 공유하고 분담할 수 있도록 운영되어야 효과적이며 효율적으로 집행될 수 있는 것이다. 학교도서관발전위원회나 학교도서관운영위원회와 같은 법정 위원회를 통해 독서교육을 포괄적으로 심의하고 감독하게 하면 관련 조례에서 형식적으로 제시된 학교독서교육위원회를 중복되게 운영할 필요가 없는 것이다. 요컨대 학교도서관과 독서교육의 유기적인 성격을 충분히 고려하여 통합적이며 효율적으로 운영될 수 있는 통합 조례를 제정하여 운영하여야 한다는 것이다. 「독서문화진흥법」에서도 이러한 원리를 살려 ‘학교의 장은 독서활동이 학교도서관 활동과 유기적으로 연계될 수 있도록 운영하여야 한다(제10조 제4항)’라고 천명하였다. 이런 점에서 통합형 형태의 조례를 운영하는 4개 지역 교육청의 조례는 그 내용적 수준을 차치하고 법 정신에 대한 이해 측면에서 앞서 있다고 보아도 무방할 것이다.

3. 교육과정 연계성 강화

학교도서관이 활발하게 운영되고 학교의 중심으로 자리 잡기 위해서는 교수 학습 활동과 연계되어야 한다는 원리는 이제 상식이 되었다고 할 수 있다. 그리고 독서교육이 지향하는 성과를 거두기 위해서는 독서를 교실 속으로, 교수 학습 활동의 주요 방법으로 편입시켜야 한다는 것도 재론의 여지가 없는 사실이다. 이런 점에서 볼 때 학교도서관을 활성화하고 독서교육을 진흥하기 위한 조례는 기본적으로 학교도서관 활용과 독서활동을 교육과정과 긴밀하게 연계시키는 지향을 담아내야 한다. 학교도서관과 독서교육을 진흥하기 위한 조례는 본질적으로 교육과정 운영과 유기적으로 연계되어야 한다는 것이다.

앞에서 살펴보았듯이 모든 독서교육 조례에는 교육감과 학교장은 독서교육을 학교 교육과정에 편성하여 운영할 수 있도록 강제하고 있다. 이는 「독서문화진흥법」 제10조에서 교육부장관의 의무사항으로 명시한 학교의 독서진흥 활동의 연장선상에서 유래한 것이라고 볼 수 있다. <표 5>에서 확인할 수 있듯이 이 조문은 국민 독서문화 진흥을 위해 교육과정을 통한 읽기, 쓰기 능력 배양의 필요성을 강조하였으며 이를 위한 교육당국뿐만 아니라 학교장의 역할과 의무를 명확히 하였다.

이러한 원리를 반영하기 위해서는 조례에서 독서교육 활동을 교육과정 편성과 시행에 연계될 수 있도록 해야 한다. 교육청 차원에서는 학교도서관 및 독서교육 진흥 계획을 수립할 때 교육과정 운영을 담당하는 부서와 협의할 수 있도록 하여야 하고, 학교에서는 교육과정을 편성할 때 학교도서관 운영과 독서교육 계획을 반영할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위하여 조례에 교육감 소속의 학교도서관발전위원회에 교육과정 담당부서의 책임자나 전문직이 포함되도록 하고, 학교의 교육과정위원회에 학교도서관 담당자나 독서교육 담당자가 참여하도록 할 필요가 있다. 그리고 조례를 통해 학교도서관활용수업이나 다양한 수업과 연계한 독서교육 방안에 대한 안내를 제시하는 것도 필요하다. 조례나 시행규칙에 도서관활용수업이나 독

〈표 5〉 「독서문화진흥법」의 학교 독서진흥 관련 내용

<p>제10조(학교의 독서진흥)</p> <p>① 교육부장관은 학교 교육을 받는 동안 모든 국민이 독서문화 진흥의 혜택을 누릴 수 있도록 그 교육과정의 전체를 통하여 읽기 능력, 쓰기 능력 등의 언어에 관한 능력을 향상하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 교육부 장관은 학교의 독서문화 진흥을 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 시책을 수립하여 시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 학교의 독서교육 활성화를 위한 계획의 수립·시행에 관한 사항 2. 학교도서관의 신설·확충 및 환경개선에 관한 사항 3. 학교의 독서 자료의 확보와 독서지도를 담당하는 교사의 배치에 관한 사항 4. 독서교육 관련 교육과정과 교육 내용의 연구·개발 및 보급에 관한 사항 5. 그 밖에 학교의 독서문화 진흥에 필요한 사항 <p>③ 학교의 장은 학생이 독서를 생활화 할 수 있도록 독서 모임의 운영 장려, 학교도서관의 설치·운영 등 필요한 여건을 조성하고 이를 지원하여야 한다.</p> <p>④ 학교의 장은 독서활동이 학교도서관 활동과 유기적으로 연계될 수 있도록 운영하여야 한다.</p> <p>⑤ 학교의 장은 학교에서 독서를 생활화하기 위하여 사서교사나 독서교육을 전담하는 교사를 1명 이상 둘 수 있다.</p>

서연계 수업의 시수를 일정하게 편성하도록 규정하는 것도 필요할 것이다.

앞에서 살펴보았듯이 대부분의 독서교육 조례에서 제시된 학교 독서진흥 및 독서교육 방안의 핵심은 독서행사가 차지하고 있다. 독서행사는 일회성의 이벤트로 끝날 가능성이 높기 때문에 학생들의 독서생활화에 기여할 수 없으며, 독서교육이 지향하는 통합적인 사고능력을 배양하는 진정한 의미의 독서 활동으로 전개되기 어렵다. 그러므로 현행의 독서교육 조례에서 노출하고 있는 구태의연한 인식과 이해 수준을 넘어 교육과정 속에 깊이 침투하는 독서교육 리더십을 조례에 구현해야 한다.

이런 측면에서 보면 학교도서관 담당자에 대한 교육자적 역량이 강화되고 그 활동이 충분히 보장되어야 한다. 단순히 도서관을 운영하는 운영자의 역할이 아니라 도서관을 기반으로 교육과정을 편성하고, 교과 교사와의 협조관계 속에서 모든 교과에서 활용할 수 있는 독서교육 프로그램과 자료를 지원하고 조정할 수 있어야 하기 때문이다. 그러므로 관련 조례에서는 학교도서관 인력의 역할과 기능으로 교육과정과 연관된 협의, 개발, 지원, 실행 등과 관련된 업무가 명시되어야 하고 이를 위한 체계적인 재교육 프로그램이나 연수에 대한 교육감과 학

교장의 지원 의무를 천명하여야 한다.

이런 점에서 보면 「학교도서관진흥법」과 그 시행령에서 제시하고 있는 학교도서관운영위원회의 명칭과 학교운영위원회 대체 운영 조항도 재고해볼 필요가 있다. 현재는 각 학교에 학교도서관운영위원회를 조직하도록 하였지만 학교운영위원회가 그 기능을 대신할 수 있도록 되어 있다. 학교도서관과 독서교육이 교육과정에 긴밀하게 연계되기 위해서는 학교도서관운영위원회를 유명무실하게 둘 것이 아니라 학교도서관 운영과 독서교육을 총괄하는 위원회로 설정하고, 반드시 구성하여 운영하도록 하여야 한다. 가령 ‘학교도서관 및 독서교육위원회’와 같은 명칭을 생각해볼 수 있을 것이다. 그리고 이 위원회에는 교육과정 편성에 책임과 권한이 있는 교사들이 충분히 참여하도록 규정할 필요가 있다. 이런 조건이 갖추어지면 단위 학교 차원에서 학교도서관과 독서교육이 학교 교육과정 편성과 운영에 용이하게 포함될 수 있을 것이다.

4. 정보활용교육 원리 반영

정보사회에서 도서관 활용과 독서교육의 목적은 정보활용능력(Information Literacy)을 기르는 데 있다고 할 수 있다. 그러므로 각종 도서관의 교육적 전략과 방법이 정보활용교육(Information Literacy Education)으로 집중되고 있다. 또한 오늘날의 독서교육이 단순한 교양독서를 지향하는 것이 아니라 정보활용능력(Information Literacy) 배양을 지향하는 정보활용교육(Information Literacy Education)으로 진화하는 것도 같은 맥락이다. 이런 점에서 볼 때 학교도서관과 독서교육을 진흥하기 위한 조례에는 정보활용능력(Information Literacy) 배양을 위한 정보활용교육(Information Literacy Education)의 개념이 충분히 반영되어야 한다. 단순한 독서활동과 독서행사를 통해 독서교육을 구성하는 구시대적 발상이 아니라 정보사회의 핵심적 지적 능력을 배양하는 개념이 포함되어야 하는 것이다.

「학교도서관진흥법」에서 독서교육과 관련하여 ‘정보이용교육³⁾’을 명시한 것도 이런 원리가 반영된 것이라고 볼 수 있을 것이다. 「학교도서관진흥법」 제15조에는 ‘교육부장관·교육감과 학교의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교의 독서교육과 정보이용교육을 지원하기 위한 세부계획을 수립·시행하여야 한다’라고 천명하였고 「학교도서관진흥법시행령」 제9조에는 ‘학생들의 학교도서관 이용 상황, 학생들의 독서수준, 그 밖에 학생들의 독서교육과 정보이용교육을 지원하기 위하여 필요한 사항’을 고려하여 세부계획을 수립하고 시행해야 한다고 안내하였다.

3) 「학교도서관진흥법」에 ‘정보이용교육’으로 표현되었지만 ‘정보활용교육’이라는 개념이 더 일반적이고 널리 쓰이는 개념이기 때문에 여기서는 ‘정보활용교육’으로 쓴다.

이와 같은 법령의 정신과 취지를 시·도교육청 조례에 반영하여 독서교육의 범위를 확장하고 개념을 확대하여 정보활용교육을 전개하도록 유도하여야 한다. 이를 위해 시·도교육청은 정보활용교육을 위한 교육과정을 개발하고 실행할 수 있는 제반 책무를 조례에 천명하여야 한다. 또한 학교장에게 정보활용교육을 위한 교육과정의 편성, 수업 시수의 확보, 교원의 연수 등과 관련한 책무를 부과하는 내용을 포함하여야 한다.

V. 결론

「학교도서관진흥법」과 「독서문화진흥법」 등의 법령이 학교도서관 발전과 독서교육 진흥에 많은 기여를 하는 것은 분명하다. 하지만 충분하지는 않다. 이와 같은 법령이 효력을 충분히 발휘하기 위해서는 효과적이며 실제적인 자치법규가 필요하기 때문이다. 이런 점에 착안하여 현재 우리나라 시·도교육청에서 제정하여 운영하는 관련 조례의 수준과 상황을 검토하고 진단하였다.

현재 우리나라의 지방 교육당국에서 제정하여 운영하는 학교도서관 및 독서교육 관련 조례는 모두 15건이었으며, 조례의 성격에 따라 학교도서관 조례 4건, 독서교육 조례 7건, 학교도서관/독서교육 조례 4건으로 구분하였다. 이들 조례의 구성요소를 비교하여 그 충실성과 내용의 범위를 탐색하였고, 내용을 진단하기 위해 교육감과 교장의 책무, 위원회의 전담부서, 독서진흥과 독서교육, 학교도서관 등의 영역으로 나누어 자세하게 살펴보았다.

이들 조례의 구성요소와 내용을 분석한 결과 전반적으로 학교도서관과 독서교육을 진흥하기에는 부족한 수준에 머물러 있는 것으로 드러났다. 교육당국의 의지와 철학이 충분하지 않으며 현장을 이끌어갈 만큼 효과적인 리더십을 구현하지 못하는 것이 대부분 조례에서 드러난 문제였다. 학교도서관과 독서교육을 통합적으로 설정하지 못하고 있었으며, 구태의연하고 구시대적인 독서교육과 독서진흥의 전략이 그대로 노출되어 있는 것으로 파악되었다. 그리고 조례가 갖추어야 하는 기본 덕목인 상위 법령의 정신과 취지도 충분히 반영하지 못한 것으로 분석되었고, 실제적인 효력을 발휘하기에는 지나치게 미온적인 수준으로 표현되어 있었다.

이러한 문제를 함축하고 있는 조례의 개선을 위해서 네 가지 측면에서 논의하였다. 첫째, 형식적이고 미온적인 임의조항 위주인 조례의 실효성을 제고하기 위해 중요한 사항들은 의무조항으로 강제하는 조치가 필요하다는 점을 논의하였다. 둘째, 학교도서관과 독서교육을 유기적이며 통합적인 관계 속에서 이해하고 다루어야 한다는 당위를 근거로 통합형 조례의 필요성과 근거를 논의하였다. 셋째, 학교도서관과 독서교육이 진정한 의미의 교육적 역할을 제고하기 위해서는 교육과정에 깊이 연계되어야 한다는 원리를 기반으로 교육과정과 연계하는

조례의 필요성과 방안을 논의하였다. 넷째, 시대적 변화와 필요성에 따라 단순한 독서교육이 아니라 정보활용교육의 개념을 중요하게 반영하는 조례의 필요성을 제시하고 그를 위한 조례의 개선점을 논의하였다.

교육의 지방자치제가 정착되어 있는 현재의 상황을 고려할 때 학교도서관과 독서교육의 진흥은 이제 지방 교육당국의 책무에 귀속되는 경향이 강하다. 그러므로 시·도교육청에서는 중앙 교육당국이 형성한 관련 제도와 정책의 기초 위에서 효과적이며 전략적인 학교도서관 및 독서교육 진흥 리더십을 확보해야 한다. 이런 맥락에서 시·도교육청이 학교도서관 및 독서교육 조례를 정비하고 개선하여 실효성 있는 자치법규로 운영하는 것은 피할 수 없는 과제라고 할 것이다.

참고문헌

- 권기원, 윤희윤. 1997. 국내 공공도서관 조례의 통합모형 연구: 6대 도시 광역자치단체를 중심으로. 『한국문헌정보학회지』, 31(4): 113-137.
- 김성준, 서진원. 2013. 독서교육 정책수립을 위한 전라북도교육청 독서교육 담당교사의 인식에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 44(4): 45-70.
- 김홍렬. 2010. 작은도서관 설치와 지원을 위한 조례의 내용분석에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 41(4): 191-209.
- 김홍렬. 2014. 지방자치단체의 도서관 자치법규 분석. 『한국도서관·정보학회지』, 45(2): 117-138.
- 송기호. 2011. 시·도교육청 수준의 독서 및 도서관 통합 장학 체계 구축 방안에 대한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 45(3): 49-68.
- 송승훈. 2010. 정부 정책을 통해 본 독서 교육의 진단과 방향. 『우리말교육현장연구』, 4(1): 7-37.
- 양태석. 2010. 호주 뉴사우스웨일스 주의 도서관조례. 『지방자치』, 267: 74-77.
- 윤혜영. 2012. 공공도서관 관련 자치법규 분석: 대전광역시를 중심으로. 『한국문헌정보학회지』, 46(2): 281-300.
- 이승원. 2011. 지방자치단체의 작은도서관 지원에 대한 연구: 조례 분석을 중심으로. 『한국도서관·정보학회지』, 42(4): 223-241.
- 정현태, 정미연. 2013. 기초자치단체의 도서관조례 운영현황 및 개선방안 연구. 『한국비블리아학회지』, 24(1): 105-122.

국한문 참고문헌의 영문 표기

(English translation / Romanization of reference originally written in Korean)

- Joung, Hyun-Tae and Jung, Mi-Yeun. 2013. "A Study on the Management and Improvement of Library Ordinances in Lower Tier Government." *Journal of the Korean BIBLIA Society for Library and Information Science*, 24(1): 105-122.
- Kim, Hong-Ryul. 2010. "Analytical Study on the Ordinance for Establishment and Support of Small Libraries." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 41(4): 191-209.
- Kim, Hong-Ryul. 2014. "Analysis of Local Laws and Regulations Related to the Library." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 45(2): 117-138.
- Kim, Sung-Jun and Suh, Jin-Won. 2013. "A Survey on the Reading Education for Policy Development in Jeollabukdo, Korea." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 44(4): 45-70.
- Kweon, Kie-Won and Yoon, Hee-Yoon. 1997. "A Study on the Bylaw Model of Public Libraries in Korea." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 31(4): 113-137.
- Lee, Seung Won. 2011. "A Study of Local Government Supports for Small Libraries: Analysis on the Ordinance." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 42(4): 223-241.
- Song, Gi-Ho. 2011. "A Study on Building Integrated Organizations of Reading and Libraries Under City and Provincial Education Offices in Korea." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 45(3): 49-68.
- Song, Seung-Hun. 2010. "The Ministry of Education's New Reading Education Policy: Analysis and Proposal." *Field Studies in Korean Language Education*, 4(1): 7-37.
- Yang, Tae-Suk. 2010. "Library Regulations of State of New South Wales(NSW)." *Local Self-Government*, 267: 74-77.
- Yoon, Hye-Young. "A Study on the Analysis of Local Laws and Regulations Related to the Public Library." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 46(2): 281-300.