

광역자치단체장 및 교육감 후보자들의 도서관 관련 공약 분석*

- 제1~6회 전국동시지방선거를 중심으로 -

Analysis of Library Related Campaign Promises of the Candidates for the Heads of Metropolitan Governments and the Superintendents of Education

조 용 완(Yong-Wan Cho)**

<목 차>

I. 서론	IV. 교육감 후보자의 선거공약
1. 연구의 필요성과 목적	1. 도서관 공약 후보자 현황
2. 연구방법	2. 도서관 공약 내용
II. 국내 지방선거 실시 개요	V. 논의
1. 광역자치단체장 선거	1. 광역자치단체장 후보자의 도서관 공약 평가
2. 교육감 선거	2. 교육감 후보자의 도서관 공약 평가
III. 광역자치단체장 후보자의 선거공약	3. 도서관 관련 공약 개선을 위한 과제
1. 도서관 공약 후보자 현황	VI. 결론
2. 도서관 공약 내용	

초 록

본 연구는 제1회 동시선거부터 제6회 동시선거에 출마한 346명의 광역자치단체장 후보자들과 187명의 교육감 후보자들의 선거공약 중 도서관 관련 공약들을 분석하고자 하였다. 이를 위해 중앙선관위 홈페이지에 게시된 선거공보와 선거공약서 등의 후보자 선전물을 대상으로 도서관 관련 공약을 조사하고 그 수와 내용에 대해 분석하였다. 그 결과, 광역단체장 후보자들과 교육감 후보자들의 도서관 공약은 양적, 질적 측면에서 한계를 보였다. 전체적으로 광역단체장 후보자들의 도서관 공약 비율이 매우 낮아 개선이 필요한 상태였고, 관련 공약들도 도서관 건립에 과도하게 집중되었으며, 이것도 공공도서관보다 작은도서관 설치 공약이 더 많은 비중을 차지하였다. 그리고 교육감 후보자들의 공약내용은 도서관에 관한 중요 항목들에 고르게 분포되었으나 학교도서관에 비해 공공도서관 공약이 부족하였고, 학교도서관의 발전에 필요한 요소에 관한 공약들이 결핍되어 있었고, 일부 공약들은 국내 학교도서관의 맥락을 잘 반영하지 못하였다. 본 연구는 도서관 운영에 큰 역할을 수행하는 광역단체장과 교육감 후보자들의 공약 전체를 분석했다는 점에서 의의를 찾을 수 있으나 공약 이행에 관한 분석과 기초단체장 후보자들의 공약 분석은 실시되지 않아 한계를 가진다.

키워드: 지방선거, 시장, 도지사, 교육감, 도서관 공약

ABSTRACT

The aim of this study is to investigate the library related campaign promises of the candidates for the heads of metropolitan governments and the superintendents of education between 1st and 6th nationwide local election in Korea. To do this, the library related campaign promises of 346 candidates were analyzed by analysing the official gazettes for elections digitally archived in National Election Commission of Korea. As a result, the campaign promises of the candidates were insufficient both in quality and quantity. The candidates for the heads of metropolitan governments showed low ratio of the library related campaign promises, excessive concentration on construction or installation of libraries and higher preference for small libraries than public libraries. The candidates for the superintendents of education showed relatively balanced distribution of the election promises on library fields. But the campaign promises related public libraries were insufficient and the campaign promises of school libraries did not reflect the major elements of school libraries and the context of school libraries in Korea.

Keywords: Local election, Mayor, Governor, Superintendent, Library related election promise

* 본 논문은 2014년 대구가톨릭대학교 교내연구비 지원에 의한 것임.

** 대구가톨릭대학교 도서관학과 부교수(yongwan@cu.ac.kr)

•논문접수: 2018년 2월 20일 •최초심사: 2018년 3월 1일 •게재확정: 2018년 3월 18일

•한국도서관·정보학회지 49(1), 149-171, 2018. [http://dx.doi.org/10.16981/kliiss.49.201803.149]

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

2018년 6월 13일에 제7회 전국동시지방선거가 실시된다. 1950년대 시작된 지방선거가 1960년대 이후 군사정권 시기에 한참 중지되었다가 1990년대 들어 다시 부활하면서 각 지역의 단체장과 지방의회 의원들을 주민 직선으로 선출하고 있다. 특히, 1995년부터 도입된 전국동시지방선거는 현재 제6회 동시선거까지 실시되었고, 이를 통해 광역시도의 단체장과 교육감, 그리고 시군구 기초자치단체장, 광역의회 의원, 기초의회 의원 등을 선출하고 있다.

직선으로 선출되는 광역자치단체장은 <도서관법>과 <지방자치법>, <학교도서관진흥법> 관련 규정에 따라 관할 지역의 도서관 설립과 운영의 책무를 지니고 있다.¹⁾ 그리고 광역시도의 교육과 학예에 관한 사무를 총괄하는 교육감은 <지방교육자치에관한법률>과 <학교도서관진흥법> 관련 규정에 따라 학교교육의 한 부분을 차지하는 학교도서관과 그리고 교육청이 직접 설립, 운영하거나 시도에서 위탁하여 운영하는 공공도서관 등의 운영에 책무를 가지고 있다.²⁾

광역자치단체장과 교육감에 출마하는 후보자들은 선거공약과 그 선전물을 제작하여 유권자들에게 지지를 호소한다. 그들 중 일부의 선거공약에는 당선 이후 그들이 설립, 운영해야 하는 도서관에 관한 공약들이 포함되어 있지만, 1995년 제1회 동시선거부터 2014년 제6회 동시선거에 이르기까지 약 20년간(교육감 선거는 2007년부터 실시) 이들이 제시한 도서관 관련 공약의 양과 질에 대해 연구가 체계적으로 진행된 적이 없는 상태이다.

물론 이전에도 지방선거 출마자들에 대한 도서관 관련 공약을 분석한 시도들이 일부 존재하였다. 2010년 제5회 동시지방선거를 앞두고 주요 정당과 광역단체장 후보자와 기초단체장

1) <도서관법> 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)에는 “국가 및 지방자치단체는 ...중략... 도서관의 발전을 지원하여야 하며 이에 필요한 시책을 강구하여야 한다.”고 명시되어 있다. <지방자치법> 제9조(지방자치단체의 사무범위)의 <5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무> 영역에 “가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도”, “나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리” 조항이 포함되어 있다. 그리고 <학교도서관진흥법> 제3조 (국가와 지방자치단체의 책무)에는 “국가와 지방자치단체는 학교도서관을 진흥하는데 필요한 시책”과 “행정적·재정적 지원을 하여야 한다.”고 명시되어 있다.

2) <지방교육자치에관한법률> 제20조(관장사무)에는 “교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.”고 규정하고 있으며, 그 아래에 8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항 11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(教具)에 관한 사항 등의 도서관 관련 관장 사무들이 명시되어 있다. 그리고 동법 제32조(교육기관의 설치)에는 “교육감은 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 조례가 정하는 바에 따라 교육기관을 설치할 수 있다.”고 명시되어 있는데, 이에 의거해 교육감이 공공도서관의 설립, 운영하고 있다. 그리고 <학교도서관진흥법> 제5조(설치)에는 교육감은 “학교에 학교도서관을 설치하여야 한다.”고 규정되어 있다.

후보자들을 대상으로 설문지를 배포하여 공약을 분석한 연구(김선애 2011)와 제5회 동시지방선거 당시 광역단체장 후보자와 기초단체장후보자들을 대상으로 진행된 설문조사 결과 작은도서관 관련 공약들을 분석한 연구(김홍렬 2010), 그리고 역시 제5회 동시지방선거에 출마한 대구광역시의 시장과 교육감 후보자, 그리고 8개 구청장 후보자들의 도서관 관련 공약과 그 이행 여부를 분석한 연구(조용완 2013) 등이 진행된 바가 있다. 하지만 위의 연구들 모두는 2010년 제5회 동시선거에 출마한 후보자들에 한정되었고, 조용완을 제외한 두 연구에서는 교육감 후보자들이 분석에서 제외되었다. 그리고 김선애의 연구는 설문조사에 응답한 68명의 광역/기초 단체장 후보자에 한해 연구가 진행되었고, 김홍렬의 연구는 광역/기초 단체장 후보자들의 도서관 공약 중 작은도서관 공약에 한정되었으며, 조용완의 연구는 도서관 공약뿐만 아니라 그 이행 여부까지 조사하고, 단체장과 교육감을 모두 분석에 포함시켰으나 지역적으로 대구광역시에 국한되었다. 이와 같이 도서관계에서는 특정 선거와 제한된 후보자, 그리고 일부 지역과 특정 공약 등에 제한되어 수행되었을 뿐, 1995년 제1회 동시선거부터 최근의 제6회 동시선거 사이에 출마한 광역단체장과 교육감 후보자 전체를 대상으로 도서관 공약을 분석한 연구는 아직 수행된 바가 없다. 그로 인해 지역사회의 도서관 설립과 운영에 큰 역할을 담당하는 광역자치단체장과 교육감 후보자들이 도서관과 관련해 어떠한 공약을 얼마나 제시하였으며, 그 과정에서 나타나는 특징이나 문제점들은 무엇인지 파악되지 않은 상태이다.

이에 본 연구는 제1회 동시지방선거부터 가장 최근인 제6회 동시선거에 이르기까지 도서관 설립과 운영에 중요 역할을 담당하는 광역자치단체장과 교육감 후보자들이 제시한 도서관 관련 공약을 체계적으로 분석하여 향후 도서관 공약의 양적 증대와 질적 향상을 위한 전략 수립에 지원을 제공하고자 한다.

2. 연구방법

주민 직선제가 부활한 1995년 이후 광역자치단체장과 교육감 후보자들의 도서관 공약을 조사하기 위해 본 연구에서는 중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위) 홈페이지(www.nec.go.kr)의 <선거정보도서관>에 탑재된 선거공보, 소형인쇄물, 선거공약서 등의 후보자 선전물들을 대상으로 분석을 진행하였다. 광역자치단체장 후보자들의 경우, 제1회 ~ 제6회 동시지방선거와 그 사이에 시도지사의 사퇴 등으로 실시된 보궐선거, 세종특별자치시 출범에 따른 초대 세종시장 선거 등에 출마한 후보자들의 선전물들이 포함되었다. 교육감 후보자들의 경우, 주민 직선제가 도입된 2007년 이후 개별 시도 단위로 실시된 교육감 선거, 2010년 제5회 동시지방선거, 세종시 출범에 따른 초대 세종시 교육감 선거, 그리고 제6회 동시지방선거 등에 출마한 후보자들의 선전물들이 포함되었다.

본 연구에서는 중앙선관위에 등록된 후보자 선전물들에 수록된 공약 내용들 중에서 여러

4 한국도서관·정보학회지(제49권 제1호)

유형의 도서관 설립과 운영, 지원 등에 관한 것들만 한정하여 도서관 공약으로 인정하고 분석하였다. 그 외에 후보자의 지난 경력이나 업적 등에서 도서관을 언급한 내용은 분석 대상에서 제외하였고 ‘독서 활성화’, ‘문화예술 지원 확대’, ‘(취업) 정보센터 구축’, ‘북카페 조성’ 등의 공약들도 도서관과 부분적으로 관련이 있을 수는 있으나 직접적으로 도서관이 포함되지 않았기에 역시 분석 대상에서 제외하였다.

II. 국내 지방선거 실시 개요

1. 광역자치단체장 선거

지역주민의 대표인 광역 및 기초 단체장과 광역 및 기초의원을 선출하는 지방선거가 국내에 도입된 것은 1948년 7월 17일에 제정된 <제헌헌법>에 지방자치 관련 조항이 포함되고 1949년 7월 4일 <지방자치법>이 제정된 이후라고 할 수 있다. 이에 근거해 1952년 4월 25일 시·읍·면의회 의원 선거, 1952년 5월 10일 도의회 의원선거가 최초로 실시되었고, 이후 <지방자치법> 개정을 통해 1960년 12월 29일에 서울특별시장과 도지사 선거가 실시되었다.³⁾

하지만 1961년 5월 16일 군사정변 직후 <군사혁명위원회 포고> 제4호를 통해 지방의회의 해산과 지방자치단체장의 임명제 전환이 결정됨으로써 지방선거는 한동안 중단되었다. 그 후 30년이 지난 1991년에 들어서야 기초의원과 광역의원 등 지방의회 의원 선거가 부활되었고 1995년 6월 27일에 기초 의원과 단체장, 광역 의원과 단체장 등을 동시에 선출하는 제1회 전국동시지방선거(이하 동시선거)가 실시되었다.⁴⁾

광역자치단체장은 1995년에 제1회 동시선거를 통해 35년 만에 직선제로 선출되었는데, 이후의 선거주기 조절을 위해 제1회 동시선거 당선자의 임기는 3년으로 제한되었다. 그 이후로 1998년(제2회), 2002년(제3회), 2006년(제4회), 2010년(제5회), 2014년(제6회) 동시선거를 통해 광역단체장들이 4년 임기로 선출되었다. 제1회 동시선거에서는 울산시와 세종시가 제외된 15개 광역시도에서, 제2회 ~ 제5회 동시선거는 세종시가 제외된 16개 광역시도에서, 제6회 동시선거는 세종시까지 포함하여 총 17개 광역시도에서 시도 지사가 주민 직선으로 선출되었다.

한편, 제5회 동시선거 이후에 일부 광역단체장들의 유죄 확정이나 자진 사퇴 등으로 인한 공백이 발생하였는데, 관련 법률에 따라 2011년 서울과 강원, 그리고 2012년 경남 등 총 3

3) 국가기록원 홈페이지, <http://theme.archives.go.kr/next/localSelf/achronology.do> [인용 2018. 02. 11]

4) 통계로 본 격동의 전북 60년. 2010. 『전북일보』. 6월 7일.

차례의 광역단체장 보궐선거가 실시되었고, 2012년에는 새로 탄생한 세종시의 초대시장을 선출하는 선거가 실시되었다.⁵⁾

2. 교육감 선거

광역시도의 교육행정을 총괄하는 교육감은 광복부터 1980년대까지 대통령에 의해 임명되었다가 1991년 <지방교육자치에관한법률>이 제정되면서 임명 방식이 간접선출 제도로 변경되었다. 1991-1996년에는 광역 시도 교육위원회에 의한 간선제, 1997-1999년에는 학교운영위원회 선거인과 교원단체 선거인으로 구성된 선거인단에 의한 간선제, 2000-2006년에는 학교운영위원회 위원 전원으로 구성된 선거인단에 의한 간선제가 채택되었다.(최영출 2010, 75-79)

그 후 2006년 12월 7일 <지방교육자치에관한법률>이 개정되면서 광역시도의 교육감 선거방식이 주민 직선제로 변경되었는데, 당시 교육감들의 잔여 임기가 시도별로 다른 상황에서 차기 교육감 선거부터 동시지방선거를 통해 선출하기로 결정되었다. 그리고 간선제 교육감 퇴임부터 제5회 동시지방선거까지 교육감의 임기가 1년 이상인 지역에서만 직선제 선거를 실시하고, 임기가 1년 미만인 지역은 그 기간 동안 부교육감 권한대행 체제로, 동시지방선거까지 기존 교육감 임기가 유지되는 지역은 기존 교육감 체제로 운영하도록 결정되었다. 이에 따라 2007년 2월 14일 부산, 2007년 12월 19일(대통령선거와 동시 실시) 울산, 충북, 경남, 제주 등 4곳, 2008년 6월 25일 충남, 7월 23일 전북, 7월 30일 서울, 12월 17일 대전, 그리고 2009년 4월 8일 경기 등에서 직선제로 교육감선거가 실시되었고 대구, 인천, 전남, 강원 등은 부교육감 권한대행 체제로, 광주, 경북 등은 기존 교육감 체제로 유지되었다.⁶⁾⁷⁾

2010년 6월 2일 실시된 제5회 전국동시지방선거부터 교육감은 기초/광역 의원 및 단체장 등과 함께 선출되었는데, 제5회 동시선거를 통해 16개 시도의 교육감을 선출하였고, 제6회 동시선거에서는 세종시까지 포함하여 총 17개 시도의 교육감을 선출하였다.

교육감 중에서도 유죄확정이나 자진 사퇴에 따른 공백이 발생하여 제5회 동시선거 이전인 2009년 4월 충남과 경북, 동시선거 이후인 2012년 12월 서울 등에서 보궐선거가 진행되었고 2012년 4월에는 새로 출범한 세종시의 초대 교육감 선거가 제19대 국회의원 총선거와 동시에 실시되었다.

5) <공직선거법> 제200조(보궐선거)와 제201조(보궐선거등에 관한 특례) 등에 따르면, “지역구국회의원·지역구 지방의회의원 및 지방자치단체의 장에 궐원 또는 궐위가 생긴 때에는 보궐선거를 실시”하며, “(보궐) 선거일부터 임기만료일까지의 기간이 1년 미만”인 경우에는 보궐선거를 “실시하지 않을 수 있다”고 규정되어 있다.

6) 정치권 ‘선거비용 절감’ 논리에 ‘교육자치 훼손’ 우려. 2008. 『충청투데이』. 8월 7일; 교육감선거, 법개정 노력이 먼저다. 2008. 『경인일보』. 6월 12일.

7) 하지만 경북의 경우, 당시 교육감이 2008년 10월 8일에 사퇴함에 따라 관련법에 따라 보궐선거를 실시하였다. 경북도교육감 선거 내년 4월 첫 주민 직선. 2008. 『매일신문』. 10월 9일.

Ⅲ. 광역자치단체장 후보자의 선거공약

1. 도서관 공약 후보자 현황

중앙선관위의 <선거정보도서관>에 선거홍보물이 등록된 제1회~제6회 동시선거(보궐 선거 및 신규 선거 포함)에 출마한 광역자치단체장 후보자들은 총 346명이었다. 그 중에서 도서관 관련 공약을 제시한 후보자수는 <표 1>과 같이 총 57명으로, 전체 후보자들 중 16.5%만이 도서관 관련 공약을 제시하였다.

동시지방선거 실시 시기별로 도서관 공약 상황을 살펴보면, 제1회는 55명 중 3명(5.5%), 제2회는 40명 중 3명(7.5%), 제3회는 55명 중 1명(1.8%), 제4회는 66명 중 11명(16.7%), 제5회는 57명 중 18명(31.6%), 제5회 후 보궐/신규 선거(2011~2012)는 12명 중 3명(25.0%), 제6회는 61명 중 18명(29.5%) 등으로 나타났다. 이를 통해 지방선거 초기에는 도서관 관련 공약을 낸 광역단체장 후보자 수가 적었으나 비교적 최근인 제5회 동시선

<표 1> 광역자치단체장 후보자의 도서관 공약 현황

선거 구분	제1회 동시선거 (1995)		제2회 동시선거 (1998)		제3회 동시선거 (2002)		제4회 동시선거 (2006)		제5회 동시선거 (2010)		제5회 후 보궐/신규 선거		제6회 동시선거 (2014)		계		C 기준 순위	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B		C (A/B*100)
서울	9	-	3	-	6	-	8	1	5	2	3	2	4	3	38	8	21.1%	6
부산	4	-	3	-	3	-	3	1	2	-	-	-	3	1	18	2	11.1%	13
대구	5	-	3	-	2	-	5	1	3	1	-	-	5	2	23	4	17.4%	11
인천	3	2	3	-	5	-	4	2	4	2	-	-	3	1	22	7	31.8%	2
광주	2	-	2	-	6	-	4	2	6	2	-	-	7	1	27	5	18.5%	10
대전	4	-	3	1	4	-	6	1	4	2	-	-	4	1	25	5	20.0%	7
울산	-	-	4	1	3	-	3	1	3	1	-	-	4	1	17	4	23.5%	3
세종	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	2	2	5	2	40.0%	1
경기	4	-	2	-	3	-	4	-	3	1	-	-	3	-	19	1	5.3%	14
강원	2	-	3	-	2	-	4	-	3	-	3	-	3	-	20	0	0.0%	16
충북	6	1	2	1	3	-	4	-	3	1	-	-	3	1	21	4	19.0%	9
충남	3	-	2	-	2	1	4	-	3	2	-	-	3	1	17	4	23.5%	3
전북	2	-	1	-	3	-	4	2	5	1	-	-	3	1	18	4	22.2%	5
전남	2	-	1	-	5	-	4	-	4	-	-	-	3	-	19	0	0.0%	16
경북	3	-	2	-	2	-	2	-	4	2	-	-	4	-	17	2	11.8%	12
경남	2	-	3	-	3	-	4	-	2	1	3	1	3	2	20	4	20.0%	7
제주	4	-	3	-	3	-	3	-	3	-	-	-	4	1	20	1	5.0%	15
계	55	3	40	3	55	1	66	11	57	18	12	3	61	18	346	57	16.5%	-

* A: 중앙선관위에 선거홍보물이 등록된 후보자수
 * B: 선거홍보물에 도서관 공약이 포함된 후보자수
 * C: 선거홍보물이 등록된 후보자 중 도서관 공약을 한 후보자 비율

거 이후부터는 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있었다.

그리고 광역자치단체별로 후보자들의 도서관 공약 비율을 살펴본 결과, 2012년 출범 이후 총 2번의 광역단체장 선거에서 5명의 후보자들 중 2명이 도서관 공약을 제시한 세종시가 40.0%로 가장 높은 비율을 보였고, 이어 인천이 31.8%, 울산과 충남이 각각 23.5%, 전북이 22.2% 등의 비율을 보였다. 반면에, 강원과 전남은 도서관 관련 공약을 제시한 후보자가 전혀 없었으며, 이어 경기 5.3%, 부산 11.1%, 경북 11.8% 등의 순으로 낮은 비율을 보였다.

이어 전국 17개 시도를 크게 대도시(특별시/광역시/특별자치시 등 8개)와 도 지역으로 구분하여 광역단체장 후보자들의 도서관 공약여부를 비교한 결과, <표 2>와 같이 대도시 지역의 후보들 중 21.1%가 도서관 관련 공약을 제시한 반면, 도 지역의 후보들 중 11.7%만이 도서관 관련 공약을 제시하여 대도시 지역에 비해 절반 정도 수준인 것으로 나타났다.

<표 2> 광역단체장 후보자의 지역별(대도시 및 도 지역) 도서관 공약 현황

지역구분	대도시 지역			도 지역		
	전체 후보자 수	도서관 공약 후보자	도서관 공약자 비율	전체 후보자 수	도서관 공약 후보자	도서관 공약자 비율
제1회 동시선거	27	2	7.4%	28	1	3.6%
제2회 동시선거	21	2	9.5%	19	1	5.3%
제3회 동시선거	29	0	0.0%	26	1	3.8%
제4회 동시선거	33	9	27.3%	33	2	6.1%
제5회 동시선거	27	10	37.0%	30	8	26.7%
제5회 후 보궐/신규선거	6	2	33.3%	6	1	16.7%
제6회 동시선거	32	12	37.5%	29	6	20.7%
계	175	37	21.1%	171	20	11.7%

다음으로 광역단체장 후보자들의 정치적 성향에 따라 도서관 관련 공약을 제시하는 비율은 어떻게 나타나는지를 살펴보았다. 광역단체장 선거는 기본적으로 정당공천에 기초하므로 정치적 성향 판단은 기본적으로 선거 당시의 소속 정당⁸⁾을 기준으로 크게 보수 성향, 진보 성향, 그리고 중도 성향 및 성향 불명확⁹⁾ 등 3개로 구분하였다. 그리고 무소속 후보자¹⁰⁾의 경우, 공천 문제로 탈당 후 무소속 출마가 빈번하여 선거 직전의 소속 정당을 살펴보았고, 또한 이전 선거와 이후 선거에서의 소속 정당 등을 검토하여 정치적 성향을 판단하였다. 후보자

8) 본 연구에서 보수 성향 후보자의 소속정당에는 민주자유당, 한나라당, 새누리당, 자유민주연합, 자유선진당, 국민중심당, 민주국민당, 국민신당, 한국미래연합, 친민당 등이 포함되었다. 반면, 진보 성향 후보자의 소속정당에는 새정치국민회의, 새천년민주당, 열린우리당, 민주당, 민주통합당, 새정치민주연합, 민주노동당, 통합진보당, 진보신당, 국민참여당, 정의당, 사회당, 녹색평화당, 평화민주당 등의 정당이 포함되었다.
 9) 선거 당시의 언론보도나 후보자 선전물 등을 검토한 결과, 보수 성향의 정당과 진보 성향의 정당 소속으로 반복하여 출마한 후보자들과 보수 또는 진보로 명확히 구분하기 힘든 무소속 후보자들, 정치적 성향을 파악하기 힘든 군소정당 후보자들은 중도/불명확으로 판단하였다.
 10) 광역단체장 선거에서 무소속 후보자는 제1회 18명, 제2회 8명, 제3회 13명, 제4회 3명, 제5회 3명, 제5회 후 보궐/신규 4명, 제6회 6명 등 총 55명으로 전체 후보자 346명 중 15.9%를 차지하였다.

8 한국도서관·정보학회지(제49권 제1호)

선전문물, 한국언론진흥재단의 <Bigkinds>을 통한 중앙 언론사와 지역 언론사 등의 기사 검색 결과, 그리고 <구글> 등 인터넷 검색 결과 등을 검토하여 확인한 후보자의 정치적 성향과 도서관 공약 비율을 살펴보면, <표 3>과 같이 진보 성향 후보자 168명 중 36명(21.4%)이 도서관 관련 공약을 제시하여 155명 중 21명(13.5%)만이 관련 공약을 제시한 보수 성향 후보자들에 비해 상대적으로 높은 도서관 공약 비율을 보였다. 반면에 중도 성향 및 성향 불명확 후보자 23명은 모두 관련 공약을 제시하지 않았다.

<표 3> 광역자치단체장 후보자의 정치적 성향별 도서관 공약 비율

선거구분	보수 성향			진보 성향			중도 성향 / 성향 불명확			도서관 공약 후보자의 소속 정당
	후보 자수	공약 자수	공약 비율	후보 자수	공약 자수	공약 비율	후보 자수	공약 자수	공약 비율	
제1회 동시선거	35	2	5.7%	11	1	9.1%	9	0	0.0%	보수: 자유민주연합 1명, 무소속 1명 진보: 민주당 1명
제2회 동시선거	26	3	11.5%	9	0	0.0%	5	0	0.0%	보수: 자유민주연합 2명, 한나라당 1명
제3회 동시선거	22	1	4.5%	30	0	0.0%	3	0	0.0%	보수: 자유민주연합 1명
제4회 동시선거	26	3	11.5%	37	8	21.6%	3	0	0.0%	보수: 한나라당 3명 진보: 열린우리당 3명, 민주노동당 3명, 민주당 2명
제5회 동시선거	20	4	20.0%	36	14	38.9%	1	0	0.0%	보수: 자유선진당 2명, 한나라당 2명 진보: 민주당 7명, 국민참여당 2명, 민주노동당 1명, 진보신당 3명, 무소속 1명
제5회 후보궐/신규선거	7	1	14.3%	5	2	40.0%	0	0	0.0%	보수: 한나라당 1명 진보: 무소속 2명
제6회 동시선거	19	7	36.8%	40	11	27.5%	2	0	0.0%	보수: 새누리당 7명 진보: 새정치민주연합 6명, 통합진보당 2명, 무소속 2명, 정의당 1명
계	155	21	13.5%	168	36	21.4%	23	0	0.0%	-

2. 도서관 공약 내용

중앙선관위에 선거홍보물이 등록된 광역단체장 후보자 중 도서관 공약을 제시한 후보자 57명 중 일부는 복수의 공약을 제시하였기에 도서관 공약의 총 건수는 88건으로 나타났다.11) 먼저 이 공약들을 도서관 유형별로 살펴보면, 공공도서관 관련 공약이 34건으로 가장

11) 제5회 동시선거 이후 서울시장 보궐선거에 출마한 한 후보자의 도서관 관련 공약은 공공도서관 등 지역 문화 시설 확충과 학교도서관을 포함한 교육환경 개선 등이었고, 제6회 동시선거에 출마한 부산의 한 교육감 후보자의 도서관 관련 공약은 동네도서관 확대, 학교도서관 전담인력 확충, 학교도서관의 다양한 독서교육 프로그램 제공 등이었다.

많았고, 이어 작은도서관 관련 26건, 어린이 도서관 관련 7건, 지역대표도서관과 학교도서관, 디지털도서관 관련이 각각 5건 등이었고, 그 외 장애인도서관(시각장애), 영어도서관, 청소년 도서관, 다문화도서관 등에 대한 공약도 제시되었다.

이어 도서관 관련 공약을 내용별로 구분하여 살펴보면, 전체 88건의 공약 중 71건 (80.7%)이 각종 도서관을 건립하겠다는 공약이었다.¹²⁾ 그 중 26건이 작은도서관 건립에 관한 공약이었으며, 공공도서관 건립이 21건, 어린이도서관 건립이 7건, 지역대표도서관과 디지털도서관 건립이 각각 5건, 그 외 다문화, 장애인, 청소년, 영어 등 이용대상이나 자료에서 특화된 도서관 건립에 관한 공약들이 제시되었다.

도서관 건립 외에 공약으로는 외국어 학습, 취업/창업 지원, 문화 융복합 프로그램, 도서관 음악회, 도서관 운영시간 확대 등 서비스와 프로그램 강화에 관한 공약이 6건, 도서관 행복도우미, 노인문화 활동가, 프로그램 관리, 여성을 위한 작은도서관 시간제, 학교도서관 사서 배치 등 비사서직/사서직 인력지원에 대한 공약이 5건, 공공도서관과 학교도서관 장서 확충 공약이 3건 등이었고, 그 외 학교도서관 시설 개선, 도서관 정책 및 운영방식(도서관재단 설립), 학교도서관 주민개방 등에 관한 공약이 각각 1건씩으로 나타났다.

<표 4> 광역자치단체장 후보들의 도서관 공약 내용

공약 내용 도서관유형	도서관 건립	장서 지원	인력 지원		시설 개선	예산 지원	서비스/프로그 램 강화	도서관 상 호협력	도서관 정책 / 운영방식	주민 개방	계
			사서직	비사서							
공공도서관	21	2	-	4	-	-	6	-	1	-	34
지역대표도서관	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
학교도서관	1	1	1	-	1	-	-	-	-	1	5
유치원도서관	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
어린이도서관	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
청소년도서관	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
장애인 도서관	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
다문화 도서관	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
영어 도서관	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
디지털 도서관	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5
작은도서관	26	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26
계	71	3	5		1	0	6	0	1	1	88

12) 이처럼 도서관 건립과 설치 등 인프라 중심의 공약제시는 설문조사 응답에 참여한 광역 및 기초단체장 후보자들의 공약 중 도서관 인프라 구축 공약이 58%로 가장 높게 나타난 김선애의 연구결과나 대구지역 광역단체장 후보 3명 모두를 합쳐 유일한 공약이 작은도서관 설치에 관한 것이고 기초단체장 후보 공약 총 21개 중 17개 (81.0%)가 공공도서관 및 작은도서관 확충에 관한 것으로 나타난 조용완의 연구결과와 그 흐름이 일치하였다.

IV. 교육감 후보자의 선거공약

1. 도서관 공약 후보자 현황

중앙선관위의 <선거정보도서관>에 후보자 선전물이 게시된 교육감 후보자는 제5회 동시 지방선거 이전 실시된 직선제 선거부터 최근의 제6회 동시선거까지 총 187명이었다.¹³⁾ 그 중에서 도서관 관련 공약을 제시한 후보자 수는 <표 5>와 같이 총 61명으로, 전체 교육감 후보자들 중 32.6%가 도서관 관련 공약을 제시하였다. 교육감 후보자들이 광역단체장 후보자들의 16.5%에 비해 2배 정도 높게 도서관 공약을 제시한 것은 교육감이 직접 설립, 운영하거나 자치단체에서 위탁받아 운영하는 공공도서관뿐만 아니라 광역시도의 초중고교 학교도서관을 책임지는 입장이기 때문으로 판단된다.

지방선거 시기별로 교육감 후보자들의 도서관 공약 현황을 살펴보면, 동시선거 이전 직선제 선거(2007-2009)¹⁴⁾에서는 30명 중 11명(36.7%), 동시5회(2010)에서는 75명 중 29명(38.7%), 동시5회 이후 보궐(서울) 및 신규(세종) 선거(2012)에서는 10명 중 0명(0.0%), 동시6회(2014)에서는 72명 중 21명(29.2%) 등으로 나타났다. 교육감 후보자 중 도서관 공약 비율은 제5회 동시선거까지는 30%대 후반이었으나 2012년 보궐 및 신규 선거와 제6회 동시선거에서는 20%대로 하락하였는데, 이는 지방선거 초창기에 도서관 공약 비율이 매우 낮았다가 최근에 상당히 증가한 광역단체장 후보자들과는 대조적인 양상이었다.

그리고 광역자치단체별로 교육감 후보자들의 도서관 공약 비율을 살펴본 결과, 총 2번의 교육감 선거에서 9명의 후보자들 중 6명이 도서관 공약을 제시한 인천시가 66.7%로 가장 높았으며, 그 다음으로 전북과 경남이 각각 45.5%, 대전과 충북이 각각 44.4%, 충남이 42.9%, 광주가 40.0% 등의 비율을 보였다. 반면에, 경기도가 11명의 후보자들 중 1명(9.1%)만이 도서관 관련 공약을 제시하여 가장 낮았으며, 이어 전남 12.5%, 울산 16.7%, 부산 18.8% 등의 순으로 낮게 나타났다.

전국 17개 시도를 크게 대도시와 도 지역으로 구분하여 교육감 후보자들의 도서관 공약 여부를 비교해본 결과, <표 6>과 같이 대도시 지역의 후보들 중 32.3%가 도서관 관련 공약을

13) 여기에는 동시선거 이전에 직선제를 실시한 지역 중 부산, 대전, 경기 등 세 지역의 교육감 후보자들이 제외되어 있다. 그 이유는 교육감 직선제 초기에 지역 선관위들이 선거자료를 적극적으로 수집하지 못하여 원문 DB를 구축하지 못했기 때문으로, 현재 그 자료들을 구할 방법이 없는 상태이다.(중앙선관위 담당자와의 전화통화, 2018. 02. 12) 또한 직선 교육감의 잔여임기가 제5회 동시선거까지 유지되거나 1년 미만으로 남아 부교육감 권한대행 체제로 유지된 지역들은 직선제 선거를 실시하지 않아 후보자 선전물이 제외되어 있다.

14) 2007년 12월 19일 제17대 대통령 선거와 동시에 교육감 직선을 실시한 울산, 충북, 경남, 제주, 2008년 6월 25일 충남, 2008년 7월 23일 전북, 2008년 7월 30일 서울 등과 직선제로 선출된 교육감의 사퇴로 2009년 4월 29일 보궐선거를 실시한 충남, 임기가 남은 이전 교육감의 사퇴로 2008년 10월 8일 보궐선거를 실시한 경북 등 총 9개의 광역선거구의 결과가 포함되어 있다.

제시하였고, 도 지역의 후보들은 33.0%가 관련 공약을 제시하여 두 지역이 서로 비슷한 수준으로 파악되었다. 이는 도 지역의 광역단체장 후보들이 대도시 지역에 비해 절반 정도 수준으로 도서관 공약을 제시한 것과 다른 모습이었다.

〈표 5〉 직선제 선거에 출마한 교육감 후보자의 도서관 공약 현황

선거 구분	동시선거 이전 직선제 선거(2007-2009)		동시5회(2010)		동시5회 이후 보궐/신규		동시6회(2014)		계			
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	C (A/B*100)	C 기준 순위
서울	6	3	7	3	5	0	4	1	22	7	31.8%	10
부산	자료 없음	-	9	1	-	-	7	2	16	3	18.8%	14
대구	직선제 미실시	-	9	2	-	-	3	2	12	4	33.3%	8
인천	직선제 미실시	-	5	4	-	-	4	2	9	6	66.7%	1
광주	직선제 미실시	-	5	3	-	-	5	1	10	4	40.0%	7
대전	자료 없음	-	3	2	-	-	6	2	9	4	44.4%	4
울산	5	0	3	2	-	-	4	0	12	2	16.7%	15
세종	-	-	-	-	5	0	4	2	9	2	22.2%	13
경기	자료 없음	-	4	0	-	-	7	1	11	1	9.1%	17
강원	직선제 미실시	-	4	1	-	-	3	1	7	2	28.6%	11
충북	2	2	3	1	-	-	4	1	9	4	44.4%	4
충남	8(2번의 선거)	3	2	2	-	-	4	1	14	6	42.9%	6
전북	2	1	5	3	-	-	4	1	11	5	45.5%	2
전남	직선제 미실시	-	5	1	-	-	3	0	8	1	12.5%	16
경북	3	0	2	0	-	-	3	2	8	2	25.0%	12
경남	2	1	6	3	-	-	3	1	11	5	45.5%	2
제주	2	1	3	1	-	-	4	1	9	3	33.3%	8
계	30	11	75	29	10	0	72	21	187	61	32.6%	-

* A: 중앙선관위에 선거홍보물이 등록된 후보자수
 * B: 선거홍보물에 도서관 공약이 포함된 후보자수
 * C: 선거홍보물이 등록된 후보자 중 도서관 공약을 한 후보자 비율

〈표 6〉 대도시 및 도 지역 교육감 후보자의 도서관 공약 현황

지역구분	대도시 지역			도 지역		
	전체 후보자 수	도서관 공약 후보자	도서관 공약자 비율	전체 후보자 수	도서관 공약 후보자	도서관 공약자 비율
동시선거 이전 직선제	11	3	27.3%	19	8	42.1%
제5회 동시선거	41	17	41.5%	34	12	35.3%
제5회 후 보궐/신규선거	10	0	0.0%	-	-	-
제6회 동시선거	37	12	32.4%	35	9	25.7%
계	99	32	32.3%	88	29	33.0%

관련법규에 의해 지금까지 교육감에 대한 정당공천이 허용되지 않기 때문에 광역자치단체장과 같이 소속 정당을 통해 정치적 성향을 구분할 수 없다. 하지만 교육감 후보자 스스로 ‘보

수' 또는 '진보'라고 밝히는 경우가 있었고, 지지하는 단체들에 의해 '○○ 단일후보' 등으로 선정되기도 하였으며, 언론에 의해 교육감 후보자의 정치적 성향이 분석되는 경우도 많았기에 본 연구에서는 중앙선관위 웹사이트의 후보자 선전물, 한국언론진흥재단의 <Bigkinds>를 통한 중앙지, 지방지, 경제지 등에 대한 검색, <구글>을 통한 인터넷 검색 등을 바탕으로 교육감 후보자들의 정치적 성향을 파악하고 성향별 도서관 공약 비율을 살펴보았다.

<표 7> 직선제 선거에 출마한 교육감 후보자의 정치적 성향별 도서관 공약 비율

정치적 성향	보수 성향			진보 성향			중도 성향 / 성향 불명확		
	후보자수	공약자수	공약비율	후보자수	공약자수	공약비율	후보자수	공약자수	공약비율
동시선거 이전 직선제	22	8	36.4%	4	2	50.0%	4	1	25.0%
제5회 동시선거	59	20	33.9%	15	8	53.3%	1	1	100.0%
제5회 후 보궐/신규선거	8	0	0.0%	2	0	0.0%	0	0	0.0%
제6회 동시선거	48	12	25.0%	20	9	45.0%	4	0	0.0%
계	137	40	29.2%	41	19	46.3%	9	2	22.2%

<표 8> 도서관 공약을 제시한 교육감 후보자들의 정치적 성향 비교

정치적 성향	보수 성향	진보 성향	중도/성향 불명
동시선거 이전 직선제 선거	8명: 공정택, 김성동(이상 서울), 박노성, 이기용(이상 충북), 권혁운, 장기욱(이상 충남), 오근량(전북), 양성연(제주)	2명: 주경복(서울), 김지철(충남)	1명: 권정호(경남),
제5회 동시선거	20명: 이원희, 남승희, 김영숙(이상 서울), 우동기(대구), 나근형, 조병욱, 최진성(이상 인천), 김영수, 안순일(이상 광주), 김신호(대전), 김상만(울산), 이기용(충북), 김종성, 강복환(충남), 오근량, 박규선, 신국중(이상 전북), 신태학(전남), 고영진, 김영철(이상 경남)	8명: 박영관(부산), 정만진(대구), 이청연(인천), 장휘국(광주), 한승동(대전), 장인권(울산), 민병희(강원), 부태립(제주)	1명: 권정호(경남)
제5회 후 보궐/신규선거	0명	0명	0명
제6회 동시선거	12명: 임혜경(부산), 우동기, 송인정(이상 대구), 이본수(인천), 김동건, 설동호(이상 대전), 홍순승(세종), 조전혁(경기), 서만철(충남), 안상섭, 이영우(이상 경북), 고창근(제주)	9명: 조희연(서울), 김석준(부산), 이청연(인천), 윤봉근(광주), 최교진(세종), 민병희(강원), 김병우(충북), 김승환(전북), 박종훈(경남)	0명
계	40명	19명	2명

중앙선관위에 선거홍보물이 등록된 민선 교육감 후보자 187명의 정치적 성향별 도서관 공약 비율을 살펴본 결과, <표 7>과 같이 진보 성향의 후보자는 41명 중 19명(46.3%), 보수 성향의 후보자는 137명 중 40명(29.2%), 중도 성향 및 성향 불명확 후보자는 9명 중 2명(22.2%)이 관련 공약을 제시하였다.¹⁵⁾ 이처럼 진보 성향의 교육감 후보자들이 보수 성향

및 중도 성향의 후보자들에 비해 도서관 공약을 제시한 비율이 더 높았는데, 이 결과는 광역자치단체장 후보자들 중 진보 성향 후보자들(21.4%)이 보수 성향 후보자들(13.5%)에 비해 도서관 공약 비율이 높았던 결과와 유사하였다.

2. 도서관 공약 내용

도서관 관련 공약을 제시한 교육감 후보자는 61명이지만 복수의 공약을 제시한 후보자들이 존재하여 도서관 공약의 총 건수는 90건으로 나타났다. 이 공약들을 도서관 유형별로 살펴보면, <표 9>와 같이 학교도서관이 2/3 이상인 63건을 차지하였고, 이어 공공도서관 관련이 15건, 작은도서관이 6건, 디지털 도서관이 4건, 유치원 도서관과 장애인 도서관이 각각 1건으로 나타났다.

<표 9> 교육감 후보들의 도서관 공약 내용

공약 내용 도서관유형	도서관 건립	장서 지원	인력 지원		시설 개선	예산 지원	서비스/프로 그램 강화	도서관 상 호협력	도서관 정책/ 운영방식	주민 개방	계
			사서직	비사서							
공공도서관	6	1	1	-	1	-	6	-	-	-	15
지역대표도서관	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
학교도서관	3	2	6	3	6	2	11	9	2	19	63
유치원도서관	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
어린이도서관	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
청소년도서관	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
장애인 도서관	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
다문화 도서관	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
영어 도서관	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
디지털 도서관	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
작은도서관	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6
계	21	3	10		7	2	17	9	2	19	90

교육감 후보자들의 도서관 공약을 내용별로 살펴보면, 전체 90건의 공약 중 각종 도서관 건립 공약이 21건, 학교도서관의 주민개방 공약이 19건, 도서관 서비스와 프로그램 강화 공약이 17건 등으로 높은 비중을 차지하였다. 이 중 도서관 건립 공약은 주로 공공도서관(6건),

15) 진보 성향의 교육감 후보들이 보수 성향 후보들보다 크게 적은 이유는 보수 성향의 후보들은 단일화에 실패하거나 부분 단일화에만 성공하여 복수로 출마한 반면에 진보 후보들은 전교조를 비롯한 시민사회단체의 중재를 통해 단일후보로 출마한 경우가 많았기 때문이다. 이로 인해 제5회 동시선거 이후에 대부분의 시도에서 다수의 보수 후보와 단수의 진보 후보가 격돌하였다.(多保一進 교육감 대결, 보수-수월성 vs 진보-평등성. 2010. 『헤럴드 경제』. 6월 1일; ; '단일 진보' 에워싼 보수 혼전 양상. 2012. 『한겨레신문』. 3월 26일; 서울시 교육감 재선거, 뭉치는 진보 갈라지는 보수. 2012. 『한국일보』. 12월 6일; 전국 교육감 선거, 분열 보수 vs 뭉친 진보 '4년전 판박이'. 2014. 『매일경제』. 5월 19일; 6·4 지방선거 D-8 교육감 관세분석 수도권, 보수 3 vs 진보 1 '4파전'. 2014. 『서울신문』. 5월 27일)

작은도서관(6건), 디지털도서관(4건), 학교도서관(3건) 등에 관한 것이었고, 서비스와 프로그램 공약은 학교도서관 영역에서 다양한 독서프로그램의 제공 외에 북스타트 운동, 도서관 협동수업, 과제지원센터, 종합학습센터, 평생교육 강좌, 운영시간 연장 등 11건, 공공도서관 영역에서 평생교육 지원(4건), 찾아가는 도서관 운영, 운영시간 연장 등 6건으로 나타났다.

또한 교육감 후보자들은 도서관 인력 지원에 관해 총 10건의 공약을 제시하였는데, 학교도서관의 전문인력(사서교사 확충, 사서교사 완전 배치, 사서교사 등의 근무여건 개선, 사서 인력 확충 등)과 비전문 인력(학부모 도서관 도우미, 도서관 실무사, 시설관리 인력 등 3건) 충원에 관련된 공약 9건, 공공도서관 전문인력(전문사서(독서지도사) 배치) 충원에 관한 공약 1건 등이 포함되었다. 그 외에 교육감 후보자들은 학교도서관과 공공도서관의 시설개선(7건)과 장서지원(3건), 학교도서관 예산지원(2건), 학교도서관의 정책과 운영방식(2건: 학교도서관실의 주민도서관으로 확대개편, 학교도서관을 지역역사관으로 발전) 등에 대해서도 공약을 제시하였다.

V. 논의

1. 광역자치단체장 후보자의 도서관 공약 평가

본 연구과정을 통해 나타난 광역단체장 후보자들의 도서관 관련 공약에 나타난 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 후보자들의 도서관 공약 비율이 매우 낮게 나타났다. 제1회 동시선거(1995)부터 최근의 제6회 동시선거(2014)까지 총 346명의 후보자 중에서 도서관 공약을 내건 후보자는 57명으로 전체의 16.5%에 불과하였다. <도서관법>과 <지방자치법> 등 관계 법령에 따라 광역자치단체장들은 해당 지역의 도서관 건립과 운영에 대한 책무를 가지고 있는 상황에서 도서관 공약을 제시한 후보자가 이 정도 수준에 그친다는 점은 문제로 지적될 수 있다. 그나마 제1회 동시선거에서는 5.5%에 불과했던 공약 비율이 비교적 최근인 제6회 동시선거에서는 29.5%까지 상승한 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 향후 도서관 공약 제시 비율이 보다 더 향상되어야 하며, 특히 대도시보다는 도 지역 후보자들이, 진보 성향보다는 보수 성향과 중도 성향의 후보자들이 도서관 공약 비율에서 상대적으로 낮은 점은 향후 개선될 필요가 있다.

둘째, 후보자들의 도서관 공약이 도서관 건립에 과도하게 집중된 반면, 도서관 유지와 운영에 관한 공약들은 빈약하였다. 지방선거 시기별로 국내 공공도서관 1관당 봉사인구수를 살펴보면, <표 10>과 같이 공공도서관의 수가 절대적으로 부족한 상황이 오래 지속된 것을 알 수 있다. 최근 어느 정도 개선되었지만 <표 11>에서 보듯이 여러 선진국에 비해 여전히 부족한 실정이다. 이런 상황에서 도서관 건립공약은 매우 의미가 있다. 하지만, 도서관 건립 공약이 압도적인 81% 정도 차지하고 이외의 중요한 도서관 관련 공약들은 아예 없거나 빈약하

였다. 1인당 장서 수는 <표 10>과 같이 지방선거 시기별로 0.25권~1.75권 정도에 머물러 국가적, 국제적 기준을 대체로 충족하지 못하였고,¹⁶⁾ <표 11>의 주요 국가들과 1인당 장서 수를 비교해도 국내 공공도서관 장서는 장기간 양적으로 부실하였음이 잘 드러난다. 또한 <표 10>에서 보듯이 1관당 사서(정규직) 수는 장기간 국내 도서관법 규정과 한국도서관협회 기준, IFLA/UNESCO 가이드라인 등에도 훨씬 미치지 못하였고,¹⁷⁾¹⁸⁾ 2007년~2014년에는 공공도서관 수가 증가하였으나 오히려 1관당 사서는 축소되었다. 이처럼, 지방선거가 진행되는 동안 공공도서관 수는 꽤 증가하였으나 도서관의 핵심인 장서와 사서의 형편은 관련 법규나 기준, 선진국 수준 등에 미치지 못하는 상황이 지속되었음에도 광역단체장 후보자들이 외형적으로 드러나는 도서관 건립 공약에만 집중하고 도서관 유지와 운영에 중요한 요소인 장서 증가, 사서 확충, 시설 개선, 예산 증액, 서비스 향상, 소외계층 서비스 제공 등에 관한 공약들이 미진한 점은 문제로 지적될 수 있다.

<표 10> 지방선거 시기별 국내 공공도서관 주요 현황

연도	1997	1998	2002	2006	2010	2014
선거 구분	동시 제1회 (1995)	동시 제2회	동시 제3회	동시 제4회	동시 제5회	동시 제6회
공공도서관수(개관)	330	370	462	564	759	930
1관당 인구수(명)	135,589	126,111	104,394	86,865	66,556	55,191
1인당 장서(인쇄)수(권)	0.25	0.39	0.64	1.01	1.34	1.75
1관당 사서(정규직) 수	-	-	-	4.5(2007)	4.2	4.1
사서(정규직) 1인당 봉사 대상 인구 수	-	-	-	-	14,716 (2012)	13,433

<출처: 통계청 e-나라지표 공공도서관 현황(1997-2015) / 국가도서관통계시스템>

- 16) 인구 1인당 공공도서관 장서 수와 관련해 2001년판 <공공도서관서비스개발을 위한 IFLA/UNESCO 가이드라인>에는 1.5~2.5권, 2003년판 <한국도서관기준>에는 1권~1.5권, 2011년판 <IFLA 공공도서관 서비스 가이드라인>에는 2~3권, 2013년판 <한국도서관기준>에는 2권 이상 등으로 제시되었는데, 종합하면 1인당 2권 정도로 볼 수 있다.(Koontz and Gubbin 2011, 97; 한국도서관협회 2013)
- 17) 도서관법 시행령 [별표 2] 도서관의 사서 배치 기준에는 “도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우에는 사서직원 3명을 두되, 면적이 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터마다 사서직원 1명을 더 두며, 장서가 6천권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천권마다 사서직원 1명을 더 둔다.”고 규정하고 있다. 하지만 2015년 현재 사서 배치 기준에 도달한 도서관은 총 931개관의 21.7%, 2017년 현재는 18.2%에 불과하였다.(729곳이 사서배치 ‘기준 미달’. 2015. 『내일신문』, 9월 7일; 뒤로 가는 공공도서관 정책. 2017. 『한겨레신문』, 8월 24일)
- 18) 공공도서관 직원배치와 관련해 2001년판 <공공도서관서비스개발을 위한 IFLA/UNESCO 가이드라인>에는 공공도서관 사서는 인구 2,500명당 1명의 정규직(full time equivalent) 직원을, 2013년판 <한국도서관기준>에는 기본인력 3명(사서)과 인구 규모에 따른 증원 인력(인구수에 따라 4,600명~6,300명당 사서 1명)을, 2013년판 <한국도서관기준>에는 기본인력 3명(사서 3명 또는 사서 2명+기타직원 1명)과 인구 규모에 따른 증원 인력(인구수에 따라 9,000명~10,000명당 사서 1명 + 기타 직원은 사서직원의 1/3을 추가)을 배치하도록 규정하고 있다.(한국도서관협회 2013; 문화관광부 2007) 한 연구에서 2013년판 <한국도서관기준>을 적용해 살펴본 결과, 2011년 현재 우리나라 공립 공공도서관에 필요한 직원 수는 기준 대비 78% 수준이었으나 사서 수는 44.5% 수준에 머물렀고, 2001년판 <IFLA/UNESCO 가이드라인>을 적용해 살펴본 결과, 기준 대비 35.7% 수준에 불과하였다.(김영석 2013)

〈표 11〉 주요 국가별 공공도서관 현황 비교

선거구분	연도	공공도서관 1관당 봉사인구 수						공공도서관 1인당 장서 수					
		한국	미국	프랑스	영국	일본	독일	한국	미국	프랑스	영국	일본	독일
동시1회 (1995)	1996	-	26,283	-	-	-	-	-	2.59	-	-	-	-
	1997	135,589	-	13,982	10,958	48,852	3,971	0.25	-	1.53	2.25	-	1.82
동시2회	1998	126,111	-	-	-	-	-	0.39	-	-	-	2.19	-
	1999	118,855	-	-	-	-	-	0.46	-	-	-	-	-
	2000	114,230	-	-	-	-	-	0.52	-	-	-	-	-
	2001	110,485	-	-	-	-	-	0.56	-	-	-	-	-
	2002	104,394	-	-	-	-	-	0.64	-	-	-	-	1.20
동시3회	2003	102,732	-	-	-	-	-	0.71	-	2.50	-	-	-
	2004	99,761	-	-	-	-	-	0.79	3.00	-	-	-	-
	2005	93,957	32,550	14,077	13,158	-	7,980	0.94	3.10	2.51	1.80	-	1.50
	2006	86,865	-	-	-	-	-	1.01	3.00	-	1.80	2.60	1.50
	2007	82,115	-	-	-	-	41,144	-	1.08	2.8	-	1.69	-
동시4회	2008	76,926	-	-	-	-	-	1.16	-	-	-	2.87	1.5
	2009	70,801	-	-	-	-	-	1.26	-	-	-	-	-
	2010	66,556	-	-	-	-	-	1.34	-	-	-	-	-
	2011	64,547	-	-	-	-	-	1.43	2.90	-	1.50	3.10	1.50
동시5회 후 보궐/신규	2012	61,532	-	-	-	-	-	1.53	-	-	-	-	-
	2013	59,123	-	-	-	-	-	1.64	-	-	-	-	-
	2014	55,191	34,835	-	15,465	-	10,595	1.75	-	-	-	-	-
동시5회	2015	52,688	-	-	-	-	-	1.82	-	-	-	-	-
	2016	51,184	-	-	-	39,093	-	2.00	2.70	-	1.50	3.40	1.50

<출처: 김종율. 2002. 도서관정책의 어제와 오늘, 그리고 미래. 『도서관』, 57(1): 3-16 / 백원근. 2001. 독서의 달에 생각하는 척박한 독서환경. 『문화예술』, 267: 65-73 / <e-나라지표> <공공도서관 현황> / 도서관정보정책위원회. 『도서관종합발전계획 (2009~2013년)』 / <국가도서관 통계시스템> / 도서관연구소 웹진 <KRILizine> Vol.29(2009.1.30.), Vol.33(2009.4.16.), Vol.56(2010.6.3.) / 문화체육관광부. 『2017년(16년 실적) 공공도서관 통계조사 결과보고서』 등을 재구성>

셋째, 도서관 건립 공약에서 도서관 기능이 제한적인 작은도서관 공약이 공공도서관보다 더 많은 빈도를 차지하였다. 작은도서관 설치 공약은 제4회 동시선거(2006)년부터 등장(3건)하여 제5회 11건, 제5회 후 보궐/신규 선거에 2건, 제6회 10건 등으로 그 수가 증가하였다. 이 26건 외에도 어린이도서관 공약 7건 중 4건은 사실상 작은도서관 성격이어서 관련 공약 건수는 더 증가한다고 할 수 있다.¹⁹⁾ 작은도서관은 주민 거주 지역 내 소규모 공간에 다수가 설치될 수 있어 도서관 접근성 측면에서 장점이 있으며, 특히 당선을 목표로 하는 후보자들 입장에서는 선거구 내 더 많은 유권자들을 공략할 수 있고, 당선 후에도 비교적 적은 예산과 인력으로 단기간에 자신의 공약을 이행할 수 있다는 이점을 가지고 있어 후보자들의 공약으로 많이 채택된 것으로 판단된다.²⁰⁾ 이런 상황에 2012년 <작은도서관진흥법> 제정

19) 여기에는 동네마다 어린이도서관 설립(동시 제4회 인천 김성진), 어린이도서관 100개 설치(동시 제4회 대전 박성효) 동네마다 어린이 도서관 설립(동시 제5회 광주 윤난실), 영어도서관 겸용 어린이 도서관 100개 건립(동시 제6회 서울 정몽준) 등의 공약이 포함된다.

등 국가와 지자체의 적극적 장려 정책이 더해져 <국가도서관통계>상의 작은도서관 수는 2007년 3057개소에서 2016년 5914개소로 크게 증가하였다. 하지만 작은도서관은 장서, 사서, 시설, 공간, 서비스 등의 여러 측면에서 근본적인 한계를 가지고 있어 공공도서관의 본연의 기능을 제대로 수행하기 어렵다는 것은 쉽게 예상할 수 있으며, 실제로도 전국의 많은 지역에서 작은도서관 늘리기 정책의 부작용들이 각종 언론보도를 통해 표출되었다.²¹⁾ 앞에서 본 것처럼 지난 20여년의 선거기간 동안 국내 공공도서관은 양적, 질적, 인적 측면이 미비하였기에 공공도서관의 확충과 운영 활성화에 대한 적극적인 관심과 지원이 요구되는 상황이었다. 그럼에도 많은 광역단체장 후보자들이 공공도서관 건립 공약보다 적은 예산과 인력을 들여 손쉽게 공약을 이행할 수 있는 작은도서관 공약을 더 많이 제시한 것은 한계로 지적할 수 있다.²²⁾

2. 교육감 후보자의 도서관 공약 평가

본 연구과정을 통해 나타난 교육감 후보자들의 도서관 관련 공약에 나타난 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 교육감 후보자의 도서관 공약비율은 미흡한 편으로 나타났다. 총 187명의 교육감 후보자 중 32.6%가 도서관 관련 공약을 제시하여 광역단체장 후보자들의 16.5%에 비해 2배 정도 높은 것으로 나타났지만, 초·중·고 학교교육과 지역주민을 위한 평생교육의 중심축을 담당하고 있는 교육감 후보자 중 도서관 공약을 제시한 비율이 1/3에도 미치지 않는 상황은 바람직하다고 할 수 없다. 특히, 초기의 도서관 공약비율이 37~39% 정도였으나 최근의 제6회 동시선거에서는 29%로 하락한 것은 문제로 지적된다. 향후 교육감 후보자들의 도서관 공약 비율은 더욱 상향될 필요가 있는데 특히, 보수 성향과 중도 성향의 후보자들을 중심으로 그

20) 작은도서관 설치를 위한 법적 기준(도서관법 시행령)은 면적 33㎡ 이상, 열람석 6석 이상, 자료 1,000권 이상을 구비가 전부이다.

21) 여러 중앙언론과 지역언론에서 ‘부실 운영’, ‘전시행정의 표본’, ‘외형적 성과에만 치중’ 과 같은 표현을 사용하여 작은도서관 늘리기 정책의 문제점들을 지적하고 있다. 관련 기사들에 따르면, 일부 모범적으로 운영되는 경우도 있지만 상당수의 작은도서관들이 재정난과 전문인력 부재로 개관과 폐관을 반복하여 체계적 관리는 물론이고 실태조사도 어려운 실정이며, 신간 도서는 거의 없고 대부분 기증도서나 오래된 책으로 구성되기도 하였으며, 사서는 물론이고 직원도 없이 운영되며, 시설도 열악하였으며, 이용시간도 수시로 변동되며 주중에만 운영되고 주말에는 운영하지 않기도 하며, 영리 목적의 학원 내부에 작은도서관이 설치되는 경우가 있음을 지적하고 있었다.(동네아파트 작은도서관에도 ‘사서’ 손길을. 2015. 『내일신문』. 9월 21일; 작은도서관의 함정. 2013. 『경향신문』. 6월 4일; 작은도서관(사립시설) 상당수, 사서없이 내맘대로... 2014. 『경인일보』. 11월 3일; 작은 도서관 문제점 없다. 2016. 『국제신문』. 3월 9일; 진단, 작은도서관 (중)문제점, 의욕만 앞서 ‘일단 문열고 보자’. 2016. 『전북일보』. 7월 20일)

22) 작은도서관 설치를 공약한 26명의 후보자 중에서 20명은 공공도서관 관련 공약이 없고, 6명만이 공공도서관 공약을 가지고 있었다.(동시 제4회 울산 심규명, 동시 제5회 인천 안상수, 경북 홍의락, 동시 제6회 광주 강운태, 대전 박성효, 충북 이시종)

비율이 개선될 필요가 있다.

둘째, 교육감 후보자들의 공공도서관 관련 공약이 학교도서관에 비해 상대적으로 부족하였다. 먼저 교육감 후보자들의 도서관 공약 내용을 보면 도서관 건립에 80% 이상 편중되었던 광역단체장들과 달리 도서관 건립 23.3%, 학교도서관 주민개방 21.1%, 서비스/프로그램 강화 18.9% 등으로 공약이 도서관의 여러 영역에 대체로 고르게 분포된 편으로 나타났다. 반면에 도서관 유형별 공약에서는 학교도서관 관련 공약이 90건 중 63건(70%)으로 매우 높게 나타났다. 이는 교육감의 책무 중에서 학교교육이 가장 많은 비중을 차지하는 것을 고려하면 일면 바람직하다고 볼 수 있으나 교육감은 주민들의 평생교육의 책무도 담당하고 있고, 교육청에서 운영하는 전국의 공공도서관이 2007년 227개관(지자체 357개관), 2014년 232개관(지자체 679개관) 등으로 여전히 상당한 비중을 차지하는 상황에서 공공도서관 관련 공약이 15건(16.7%)에 그치는 것은 아쉬운 측면이라 할 수 있다.

셋째, 학교도서관 유지와 운영에 관한 중요 공약들이 빈약하였다. 학교도서관 관련 공약 62건 중 주민개방(19건)과 서비스/프로그램 강화(11건) 공약이 가장 높게 나타났는데, 이를 위해 필수적으로 요구되는 인력(8건), 시설(6건), 장서(2건), 예산(2건) 등으로 학교도서관 토대를 강화하는 공약은 부족하였다. <표 12>에 나타난 것처럼, 교육감 직선제 초창기부터 최근 몇 년 전까지는 학교도서관의 형편은 실로 열악하였다. 최근 들어 학교도서관 설치율이 100%에 도달하였으나 도서관의 핵심요소인 인력과 장서의 상황은 여전히 미흡한 상황이다. 전국 사서교사 배치율은 2009년 5.7%에서 2012년 6.1%로 최저 수준이었으며,²³⁾ 그 후 정규직과 비정규직 사서들의 학교도서관 배치가 증가하였음에도 사서 인력 배치율은 여전히 절반에도 미치지 못하였는데, 이는 관련 기준에서 요구하는 1관당 최소 1명 이상의 전문인력 배치를 충족시키지 못하는 것이다.²⁴⁾²⁵⁾ 장서 역시 최근 몇 년은 상황이 개선되었으나 제6회 동시선거 이전에는 관련 기준에 대부분 충족되지 못한 상태였다.²⁶⁾ 이러한 학교도서관 환경

23) 초·중·고교 97%에 도서관 ... 사서교사 있는 곳 6%뿐. 2009. 『중앙일보』. 9월 22일; 한국교원단체총연합회 보도자료(배포일자: 2013. 9. 3).

24) 2003년판 <한국도서관기준>의 학교도서관 인력 배치기준은 학급수 기준으로 초등학교는 최소(18학급 미만) 전임 또는 겸임사서교사 1명 이상과 실기교사(사서) 1명, 최대(36학급 이상) 전임사서교사 2명 이상과 실기교사(사서) 2명, 중·고등학교는 최소(12학급 미만) 전임 또는 겸임사서교사 1명 이상 그리고 실기교사(사서) 1명, 최대(25학급 이상) 전임사서교사 2명 이상과 실기교사(사서) 2명이다. 2013년판 <한국도서관기준>의 학교도서관 인력 배치기준은 학생수 기준으로 600명 미만의 학교는 사서교사 1명, 600-1500명 학교는 사서교사 1명과 지원인력(실기교사(사서), 사서) 2명, 1500명 이상의 학교는 사서교사 2명과 지원인력(실기교사(사서), 사서) 2명이다(한국도서관협회 2013, 147; 문화관광부 2007, 22).

25) IFLA/UNESCO의 학교도서관지침과 미국, 캐나다, 호주 등의 학교도서관 기준 등에는 학교도서관의 본질적 가치와 도서관의 각 요소에 대한 기본원리 등만 제시하고 있으며, 양적 기준은 제시되지 않았다.(국립중앙도서관 2010, 75)

26) 2003년판 <한국도서관기준>의 학교도서관 장서(도서) 기준은 초등학교의 경우, 학생1인당 5권 이상, 매년 학생 1인당 0.5권 이상, 중학교의 경우, 학생1인당 10권 이상, 매년 학생1인당 1.0권 이상, 고등학교의 경우, 학생1인당 15권 이상, 매년 학생 1인당 1.5권 이상으로 권장하고 있다. 2013년판 <한국도서관기준>의 학교도서관 장서(도서) 기준은 초등학교의 경우 학생 1인당 10권 이상, 매년 학생1인당 0.5권 이상, 중학교의 경

의 심각성을 고려했을 때 교육감 후보자들이 열악한 학교도서관 환경을 개선할 수 있도록 학교도서관의 장서, 인력, 시설, 예산 등에 대한 공약을 더욱 적극적으로 제시하지 못한 점은 한계로 지적될 수 있다.

<표 12> 지방선거 시기별 국내 학교도서관 주요 현황

연도	교육감 선거	학교급	학교수	학생수	학교도서관수	학교도서관 설치율		도서관직원수	도서관직원 배치율		학교도서관 총 장서 수	1관당 장서 수		학생 1인당 장서 수	
						개별	합산		개별	합산		개별	합산	개별	합산
2007	동시선거	초	5,756	3,829,998	430	7.5%	9.6%	169	2.9%	4.9%	4,509,548	10,487	10,068	1.18	1.4
		중	3,032	2,063,159	226	7.5%		119	3.9%		1,921,471	8,502		0.93	
		고	2,159	1,841,374	395	18.3%		244	11.3%		4,150,008	10,506		2.25	
2008	이전직선제	초	5,813	3,672,207	394	6.8%	9.9%	209	3.6%	5.8%	5,633,691	14,299	11,584	1.53	1.7
		중	3,077	2,038,611	267	8.7%		132	4.3%		2,271,692	8,508		1.11	
		고	2,190	1,906,978	441	20.1%		304	13.9%		4,859,692	11,020		2.55	
2009	동시선거	초	5,829	3,474,395	391	6.7%	9.4%	214	3.7%	5.8%	4,573,899	11,698	11,294	1.32	1.6
		중	3,106	2,006,972	207	6.7%		134	4.3%		2,026,963	9,792		1.01	
		고	2,225	1,965,792	449	20.2%		304	13.7%		5,224,262	11,635		2.66	
2010	계5회	초	5,854	3,299,094	815	13.9%	17.1%	227	3.9%	6.1%	9,827,788	12,059	11,687	2.98	3.1
		중	3,130	1,974,798	439	14.0%		131	4.2%		4,510,173	10,274		2.28	
		고	2,253	1,962,356	666	29.6%		324	14.4%		8,100,603	12,163		4.13	
2012	계5회후보결/신규	초	5,895	2,951,995	6,019	102.1%	101.3%	2,227	37.8%	36.4%	78,409,152	13,027	12,142	26.56	20.8
		중	3,162	1,849,094	3,093	97.8%		1,140	36.1%		33,642,532	10,877		18.19	
		고	2,303	1,920,087	2,394	104.0%		767	33.3%		27,654,921	11,552		14.4	
2014	계6회	초	5,934	2,728,509	6,018	101.4%	99.6%	2,780	46.8%	43.1%	91,180,369	15,151	14,180	33.42	25.7
		중	3,186	1,717,911	3,086	96.9%		1,345	42.2%		38,835,195	12,584		22.61	
		고	2,326	1,839,372	2,301	98.9%		810	34.8%		31,712,832	13,782		17.24	

<출처: e-나라지표(학교도서관 현황/초중등교육 규모), 교육통계서비스(유초중등 학생수) 재구성>

넷째, 교육감 후보자들의 일부 공약은 국내 학교도서관 환경을 잘 반영하지 못하였다. 물론 교육감 후보자들은 지역주민과 학생, 학교도서관을 위한 선의로 제시하였겠지만 일부 공약은 학교도서관의 발전에 오히려 지장을 줄 수 있다고 판단되었다. 전국의 학교도서관 설치율이 9.9%, 도서관직원 배치율이 5.8%, 학생 1인당 장서가 1.7권이던 2008년에 “학교별 도서관을 지역 역사관으로 발전”시키겠다거나 그보다는 조금 나아졌으나 여전히 낙후되었던 계5회 동시선거 시기에 “학교도서관을 주민도서관으로 확대 개편”하겠다는 공약 등 학교도서관의 본질을 어지럽히는 공약들이 그러한 예이다. 그리고 <표 12>에서 본 것처럼 전문 인력 배치가 과거에 비해 개선된 지금도 학교 2곳당 1명이 채 되지 않음에도 비전문/비정규 인력을 학교도서관에 채용하겠다는 공약들도 역시 문제로 지적될 수 있다.²⁷⁾ 또한 19건으로 학교도서관

우, 학생 1인당 20권 이상, 매년 학생 1인당 1.0권 이상, 고등학교의 경우, 학생 1인당 30권 이상, 매년 학생 1인당 1.5권 이상이다.(문화관광부 2007; 한국도서관협회 2013)

관 공약 중 가장 많았던 학교도서관 주민개방 공약은 지역주민의 도서관 접근성 향상 측면에서는 긍정적으로 고려될 수 있다. 하지만 <표 12>와 같이 얼마 전까지도 학교도서관의 환경은 거의 모든 면에서 극도로 열악하여 주민들은 고사하고 주 이용층인 학생들을 위한 기능도 제대로 수행하지 못하는 상황이었다. 이런 조건 하에서 주민에게 학교도서관을 개방하면 학생들이나 주민들 모두 제대로 된 도서관 서비스를 제공받지도 못하면서 학생들을 위해 쓰여야 할 인력과 예산만 소진되는 결과를 초래할 가능성이 높다. 그리고 9건을 차지한 도서관 상호협력 공약은 그 자체만 보면 바람직한 공약으로 볼 수 있다. 하지만 이 공약의 속내는 대체로 환경이 좋지 못한 학교도서관을 위해 공공도서관(일부는 독서단체, 상담센터, 보건소 등 포함)을 동원하여 지원하겠다는 것이다. 이러한 공약은 장서와 시설, 특히 인력의 형편이 좋지 못한 국내 공공도서관들이 초중고 학교도서관 지원을 위해 추가적으로 인력과 시설, 장서 등에 부담을 떠안아야 하는 결과로 이어질 가능성이 높아 문제로 지적될 수 있다.

3. 도서관 관련 공약 개선을 위한 과제

현재와 같은 지방선거 후보자들의 도서관 관련 공약을 개선하기 위해서는 우선, 도서관 공약의 양적 증대가 필요하다. 앞에서 본 것처럼 국내 도서관의 인적, 물적 환경은 아직도 관련 법규와 국가적, 국제적 도서관 기준에 못 미치는 상태이므로 공공도서관과 학교도서관 등의 추가 설립과 장서, 시설, 인력, 예산 등의 확충이 요구된다. 하지만 광역단체장과 교육감 후보자들 모두 도서관 공약을 제시한 후보자의 비율이 상당히 낮은 실정이다. 따라서 도서관계는 공공도서관과 학교도서관의 설립과 운영에 핵심적 역할을 담당하는 광역단체장과 교육감 후보자들이 도서관 관련 공약을 더 많이 제시할 수 있도록 전국적, 지역적, 그리고 관종별 차원에서 지방선거 출마자들과 소속 정당 등을 대상으로 적극 노력할 필요가 있다. 본 연구의 분석 결과, 일부 공약에는 문제가 있었고, 일부 영역의 공약에 편중되는 문제도 있었지만 대체로 광역단체장과 교육감 후보자들의 도서관 공약은 도서관의 발전에 다소간의 도움을 줄 수 있는 내용들이며, 실제 자치단체장과 교육감 직선제 이후 공공도서관 수, 학교도서관 직원과 장서 수 등이 증가한 것을 확인할 수 있다. 특히, 최근 시민단체들의 매니페스토 운동이나 당선자들의 자발적 공약 실천 상황 공개, 언론의 관련 보도 등으로 인해 공직선거 후보자들이 당선 이후 어떻게든 공약을 실천하고자 노력하는 상황에서 도서관 공약 비율이 증가한다면 국내 도서관의 발전에 상당한 도움이 될 것으로 판단된다.

이어서, 도서관계의 발전에 도움이 되는 양질의 공약들이 제시되어야 한다. 연구결과에서

27) 2009년 한 후보자의 “교육시설물 상시 개방 - 체육관, 운동장, 도서관, 컴퓨터실, 영어체험시설 등 시설관리인력 지원” 공약과 제5회 동시선거 후보자의 “지역사회 유희 인력 고용(학부모 도서관 도우미)” 공약, 제6회 동시선거 후보자의 “지역경제 살리는 교육 - 교육 일자리 1천개 창출 - 학교보안관, 도서관실무사, 방과후 교무행정사, 협력교육강사 등” 공약 등은 당시 학교도서관 전문인력 배치 수준과 전혀 상응하지 못한 것으로 판단된다.

나타나듯이 일부 공약들은 국내 도서관 실정과 동떨어지거나 도서관 발전을 오히려 방해할 수 있는 것으로 파악되었다. 양질의 도서관 공약 채택을 위해서는 한국도서관협회와 그 산하의 관중별 협의회 등이 전국적 차원에서, 한국도서관협회 산하의 지구협의회 등이 광역시도나 시군구 등 지역적 차원에서 도서관계의 현안과 요구사항을 취합하여 이를 정책제안서나 공약제안서 등의 형태로 주요 정당이나 광역 시도지사 후보자 등에게 전달하거나 정책 협약식 등을 진행하는 것을 검토할 수 있다. 이 과정에서 필요하다면 사서직 관련 단체, 관련 학회 등을 비롯해 출판, 서점, 독서, 교육, 시민운동 단체 등과 연계하여 공동으로 추진하는 것도 방법이 될 수 있다. 이미 국내 도서관계에서는 지난 선거과정에서 도서관계의 요구사항을 정당이나 후보자들에게 전달한 경험을 가지고 있다.²⁸⁾ 이러한 토대 위에서 국내 도서관계는 향후 더 많은 후보자들이 도서관 공약을 제시하고, 나아가 국내 도서관의 실질적 발전에 도움이 되는 양질의 공약들이 채택될 수 있도록 매진해야 할 것이다.

VI. 결론

본 연구는 다가오는 2018년 제7회 전국동시지방선거를 앞두고 1995년 제1회 동시선거부터 2014년 제6회 동시선거에 출마한 346명의 광역자치단체장 후보자들과 187명의 교육감 후보자들의 선거공약 중 도서관 관련 공약들을 중앙선관위 홈페이지에 게시된 후보자 선전물을 통해 분석하였다.

분석 결과, 도서관 공약의 양적 측면에서 광역자치단체장 후보자들 중 16.5%와 교육감 후보자들 중 32.6%가 관련 공약을 제시하는데 그쳐 전체적으로 그 비율이 낮게 나타났다. 지역별로는 광역단체장 후보자의 경우, 대도시가 도 지역에 비해 그 비율이 높았고 교육감 후보자의 경우, 대도시와 도 지역의 공약 비율이 비슷하였다. 정치적 성향별로는 모두 진보 성향 후보자가 보수 성향과 중도 성향 및 성향 불명확 후보자들에 비해 도서관 공약 비율이 높았다.

광역단체장 후보자들의 도서관 공약 내용을 검토한 결과, 전체적으로 광역단체장 후보자들의 도서관 공약 비율이 매우 낮아 향후 개선이 필요한 상태였고, 도서관 공약이 도서관 건립에 과도하게 집중되어 다른 중요 공약들이 부족하였으며, 도서관 건립 공약에서도 공공도서관

28) 지난 2006년 제4회 전국동시지방선거 시기에 한국도서관협회, 대한출판문화협회, 책읽는 사회 만들기 국민운동 등의 단체가 공동으로 <5.31 지방선거 정책제안서>를 제작, 배포하였고, 2012년 대통령 선거, 2016년 국회의원 선거, 2017년 대통령 선거 등의 과정에서 한국도서관협회는 <도서관정책제안서>를 제작하여 선거에 나서는 주요 정당과 그 후보자들에게 배포한 바 있다. 또한 2017년 대통령 선거과정에서 전국학교도서관사서협회(2016년 당시 4,600명 가입)가 더불어민주당 문재인 후보자 측과 정책협약을 체결하고 지지를 선언하였는데, 그 내용에는 학생들의 독서 교육 증진을 위한 국가의 정책적 지원과 학교도서관 사서들의 처우 개선을 위해 노력한다는 내용이 포함되었다. 전국학교도서관사서협회 문재인 후보 정책협약 및 지지선언. 2017. 대한뉴스. 4월 30일. <http://www.dhns.co.kr/news/articleView.html?idxno=172029> [인용 2018. 2. 15]

관 대신 도서관 기능이 제한적인 작은도서관 공약이 더 많은 빈도를 차지한 점 등이 문제로 지적되었다. 교육감 후보자들의 도서관 공약 내용을 검토한 결과, 도서관 공약자 비율이 여전히 충분하지 못하였으며, 특히 최근 도서관 공약비율이 10% 하락한 것은 문제로 지적되었다. 그리고 광역단체장 후보자들과 달리 도서관 건립, 학교도서관 주민개방, 서비스와 프로그램, 인력확충 등의 공약들이 비교적 고르게 분포하였으나 학교도서관에 비해 공공도서관 공약이 부족하였고, 학교도서관의 중요 요소인 인력, 시설, 장서, 예산 등에 관한 공약이 부족하였으며, 일부 공약은 국내 도서관 환경을 잘 반영하지 못하였다.

이상과 같이 본 연구는 제1회 ~ 제6회 전국동시지방선거에 출마한 광역자치단체장과 교육감 후보자들의 도서관 공약에 대해 분석을 실시하였다. 기존의 도서관 공약 및 이행 관련 연구들이 특정 선거와 특정 공약, 특정 지역에 국한되어 연구가 진행된 반면, 본 연구는 국내 도서관 설립과 운영에 큰 역할을 수행하는 광역단체장과 교육감 후보자 전체를 대상으로 그 공약을 분석한 것에서 그 의의를 찾을 수 있다. 하지만, 본 연구에서는 광역단체장과 교육감 당선자들의 공약 이행에 대해서는 검토하지 못하였으며, 지역 공공도서관과 설립 및 운영에 밀접히 관계된 기초자치단체장 후보자들의 공약에 대해서도 살펴보지 못하였다. 따라서 향후 광역자치단체장과 교육감 당선자들의 공약 이행 여부와 기초자치단체장들의 도서관 공약 분석에 관한 후속연구들이 진행될 필요가 있다고 판단된다.

참고문헌

- Gill, Philip. 2002. 『공공도서관서비스개발을 위한 IFLA/UNESCO 가이드라인』. 장혜란 역. 서울: 한국도서관협회.
- Koontz, C. and B. Gubbin 편. 2011. 『IFLA 공공도서관 서비스 가이드라인(개정판)』. 장혜란 역. 서울: 한국도서관협회.
- 김선애. 2011. 지방선거 후보자들의 도서관 공약 분석. 『한국비블리아학회지』, 22(1): 155-170.
- 김영석. 2013. 우리나라 16개 시도 공공도서관의 인력 현황 분석. 『한국도서관·정보학회지』, 44(4): 323-342.
- 김홍렬. 2010. 작은 도서관 조성공약(6.2 지방선거)과 운영정책 방향. 『국회도서관보』, 47(11): 24-29.
- 문화관광부. 2007. 『도서관 시설, 자료 및 사서직원 배치 기준에 관한 연구』. 서울: 문화관광부.
- 백원근. 2001. 독서의 달에 생각하는 척박한 독서환경. 『문화예술』, 267: 65-73.
- 조용완. 2013. 대구지역 자치단체장 후보자와 당선자의 도서관 공약 제시 및 이행 분석. 『한국비블리아학회지』, 24(4): 153-180.
- 최영출. 2010. 교육감 선거제도 개선방안, 『한국지방자치학회 지방선거제도개선 제2차 토론회』.

- 서울: 한국지방자치학회.
- 한국도서관협회 한국도서관기준특별위원회 편. 2013. 『2013년도관 한국도서관기준』. 서울: 한국도서관협회.
- 한국도서관협회. 2010. 『한국도서관기준 개정 연구』. 서울: 국립중앙도서관.

국한문 참고문헌의 영문 표기

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

- Cho, Yong-Wan. 2013. "Election Promises on Library Fields of the Candidates and Implementation of Their Promises of the Elected Heads of Daegu Metropolitan City in the 5th Local Election." *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 24(4): 153-180,
- Choi, Young-Chool. 2010. "Improvement for the Election System for the Superintendents of Education." *Proceedings of Korean Association for Local Government Studies*.
- Gill, Philip. 2001. *The Public Library Services: IFLA/UNESCO Guidelines for Development*. München: K. G. Saur.
- Kim, Hong-Ryul. 2010. "Election Promises on Small Libraries and Management Policies." *Bulletin of National Assembly Library*, 47(11): 24-29.
- Kim, Sun-Ae. 2011. "An Analysis of Candidates' Library-field Promise in the Local Election." *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 22(1): 155-170.
- Kim, Young-Seok. 2013. "An Analysis on the Status of the Public Library Staff in 16 Metropolitan Governments in Korea." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 44(4): 323-342.
- Koontz, Christie and Barbara Gubbin(editors). 2010. *IFLA Public Library Service Guidelines*. Berlin/Munich: De Gruyter Saur.
- Korea Library Association. 2010. *Research for Revision of Library Standards of Korea*. Seoul: National Library of Korea.
- Ministry of Culture and Tourism. 2007. *Research for the Library Standards for Facilities, Collections and Librarians*. Seoul: Ministry of Culture and Tourism.
- The Ad Hoc Committe on Korean Library Standards, The Korea Library Association. 2013. *Standards for Korean Libraries, 2013 edition*. Seoul: The Korea Library Association.