

# 공공도서관 사서배치현황과 법정 배치기준의 타당성 분석

## An Analysis of Staffing of Public Librarians and Staffing Standards for Public Libraries

권 나 현 (Nahyun Kwon)\*

### 목 차

- |                                    |                         |
|------------------------------------|-------------------------|
| 1. 서 론                             | 4. 사서배치기준별 충원율 시뮬레이션 분석 |
| 2. 우리나라 공공도서관 사서배치 현황              | 5. 분석결과 논의              |
| 3. 도서관법 시행령의 사서배치기준 분석             | 5.1 연면적/장서수에 의한 배치기준    |
| 3.1 도서관법 시행령의 사서배치기준 적용방법<br>및 문제점 | 5.2 기본 인력               |
| 3.2 사서배치기준의 핵심 구성요소 도출 근거와<br>타당성  | 5.3 봉사대상 인구구간           |
|                                    | 6. 결 론                  |

### 초 록

현행 공공도서관 사서 배치기준에 대해 공공도서관 현장의 실정과 그간의 광범위한 사회발전을 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판이 있다. 이에 본 연구에서는 먼저 (1) 현행 법정 공공도서관 사서배치기준 대비 사서배치 현황을 국가도서관통계를 토대로 분석했고, (2) 현행법상 사서배치기준의 핵심 요소들의 도출 근거를 국내외 관련 문헌을 검토하면서 그 타당성을 분석하였으며, (3) 공공도서관 인력배치 현황데이터를 토대로 주요 배치기준별로 사서충원율을 산출하는 시뮬레이션 분석을 수행하여 그 결과를 비교분석하였다. 분석 결과, 2016년말 현재 전국 989개 공립 공공도서관의 1관당 평균 사서수는 4.3명이며, 법정 충원율은 18.2%에 불과했다. 법정 최소 기본 배치인력 3명에 미달하는 도서관이 40%를 넘었다. 연면적과 장서수로 사서수를 산출하는 현행 법적 기준은 봉사구간에 제시된 최소 연면적을 초과할 경우 과도한 수의 필요인력을 산출하여 고질적인 법적 기준 미달의 원인이 되고 있었다. 현행 법적 기준을 국제도서관연맹(IFLA) 및 한국도서관협회의 권장기준과 비교한 결과, 가장 낮은 사서충원율을 기록했다. 향후 사서배치기준은 필요이상의 복잡한 배치기준 대신, 해외에서 보편적으로 사용하는 봉사대상인구로 개정하고, 기본 인력 3인을 배치한 후, 증원기준으로 개별 도서관과 지자체의 상황을 반영해 2-3단계의 서비스 목표 수준별로 등급화하여 사서수를 배치하는 방안을 제안하였다.

### ABSTRACT

The purpose of this study was to examine the current staffing practices in public libraries and to analyze the relevance of legal standards of public library staffing. It analyzed the national library statistical data to obtain the national average staffing rate, reviewed related literature to understand the rationales that established the key attributes that construct the current legal standards, and compared the placement rates of the three standards, namely the current legal standards, Korean Library Association's standards, and IFLA staffing standards, to determine the optimacy of the legal standards. It found the current placement rate in the legal standard was only 18.2%, marking the lowest rates among the three compared standards, indicating the current legal standards being unnecessarily high. The study attributes the problem to the structure of the current legal standards that calculate the staffing size based on the building and collection size rather than service populations. The findings of this study suggest a revision of the current standard based on service population while retaining the minimum staffing of three librarians even the smallest public library unit.

키워드: 사서배치기준, 공공도서관, 사서배치, 인력배치기준, 인력배치현황

Staffing Standards, Public Libraries, Staffing Statistics

\* 명지대학교 문헌정보학과 교수(nahyun.kwon@gmail.com)

논문접수일자: 2017년 10월 20일 최초심사일자: 2017년 10월 23일 게재확정일자: 2017년 11월 1일  
한국문헌정보학회지, 51(4): 183-201, 2017. (<http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2017.51.4.183>)

## 1. 서 론

1988년에 개정된 현행 공공도서관 사서배치 기준은 공공도서관 현장의 실정과 그간의 광범위한 사회발전을 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판을 받아 왔다. 기본인력 사서 3명, 연면적 330제곱미터, 봉사인구구간 등 사서배치기준 주요 내용의 근거가 모호하고 비현실적이어서 위법사례가 발생한다는 비판이 있다며 사서 배치기준 개정의 필요성을 제기한 바 있다(문화체육관광부 도서관정책기획단 2017). 무엇보다 법정 최소 기본인원인 3명도 배치하지 못한 도서관이 401개관으로 전체 도서관의 40.5%에 이르고 있는데, 이 실태가 과연 높은 배치기준에만 기인하는 것이지 밝히기 위해 현행 배치기준의 타당성을 검토할 필요가 있다.

본 연구는 공공도서관 인력배치 기준의 문제점을 사서배치 실태와 함께 실증적으로 고찰하려는 목적으로 수행되었다. 구체적 연구내용은 (1) 현행 법정 공공도서관 사서배치기준 대비 인력배치 현황을 국가도서관통계(문화체육관광부 2016)를 토대로 분석했고, (2) 현행법상 사서배치기준의 핵심 요소(기본인력 3명, 연면적

기준, 봉사인구 구간 등)의 타당성을 국내외 공공도서관 인력배치기준관련 문헌을 통해 분석하였다. (3) 현행법적 기준과 함께 국제도서관연맹(IFLA) 및 국내 권장기준인 한국도서관기준에 따라 사서충원율을 산출하는 시뮬레이션 분석을 수행하고 그 결과를 비교하였다. 본 연구 결과는 향후 인력 배치기준을 개선하는데 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

## 2. 우리나라 공공도서관 사서배치 현황

지방자치단체의 활발한 공공도서관 설립으로 공공도서관 핵심지표는 지난 20여년간 꾸준히 개선되어 왔다. 국가도서관통계(2016년 12월 31일 현재 기준)에 따르면, 공공도서관수는 1997년 330개에서 2016년 1,010개로 3배, 이용자수도 5,300만명에서 2억 8,200만 명으로 5배 이상 증가하였다. 국민 1인당 장서수도 0.25권에서 1.74권으로 약 7배 증가하였다. 전국 공립 공공도서관은 총 989개관으로<sup>1)</sup> 그 현황은 <표 1>과 같이 1관당 평균 장서수 99,786권, 연면적 2,590제곱

<표 1> 공립 공공도서관 현황: 2016년말 기준

	전체(N=989)	1관당 평균	최저	최고
장서수 (권)	98,688,449	99,786	3,011	808,385
시설 연면적 (제곱미터)	2,561,675	2,590	166	22,485
봉사대상 인구수 (명)	51,506,261	52,079	10,001	278,779
정규직원 총수 (명)	8,070	8.2	0	61
정규직 사서현원 (명)	4,238	4.3	0	38

출처: 국가도서관통계 2016

1) 본 보고서에서 분석한 통계자료는 2016년 12월말 현재 국가도서관통계로, 전국의 총 1,010개 공공도서관 중에서 사립 공공도서관 21개를 제외한 공립 공공도서관 989개관을 분석대상으로 하였다.

〈표 2〉 개별 공공도서관 인력배치 현황: 2016년말 기준

전체 직원	도서관수	비율(%)	누적비율(%)	사서	도서관수	비율(%)	누적비율(%)
0명	22	2.2	2.2	0명	48	4.9	4.9
1명	64	6.5	8.7	1명	163	16.5	21.3
2명	79	8.0	16.7	2명	190	19.2	40.5
3명	101	10.2	26.9	3명	189	19.1	59.7
4명	104	10.5	37.4	4명	108	10.9	70.6
5명	142	14.4	51.8	5명	68	6.9	77.5
10명	19	25.9	77.7	10명	18	13.9	91.3
20명	5	13.3	91.0	20명	1	7.9	99.2
30명	4	6.2	97.2	30명	1	.5	99.7
61명	1	2.8	100.0	38명	1	.3	100.0

출처: 국가도서관통계 2016

미터, 봉사대상인구수 52,079명이다.

인력현황을 보면, 국가도서관통계에 2016년말 현재 등록된 인력은 자원봉사자를 포함하여 총 43만 5,204명이다. 그 중 정규직원은 총 8,070명이고, 사서는 4,238명이다. 1관당 평균 직원수는 8.2명이고 사서수는 평균 4.3명이다. 전체 인력 중 정규직 사서는 단 1.03%에 불과하다.

개별 공공도서관의 인력배치 규모를 전체 직원 및 사서로 나누어 집계한 결과는 〈표 2〉와 같다.

공공도서관 관련 지표가 모두 괄목한 수준으로 향상되었으나, 인력배치와 관련한 지표는 유독 역행하고 있다. 〈표 2〉에 나타난 바, 최소 사서배치인원 3명에 미달하는 도서관이 401개관 (사서0명: 48관, 사서1명: 163개관, 사서 2명: 190개관)으로 전체의 40.5%에 달하고 있다. 위반 실태는 최근 더 악화된 것으로 파악되는 데, 최근 5년간 설립된 226개관 중 115개관 (50.9%), 최근 3년간 설립된 146개관 중 79개관(54.1%), 최근 1년간 개관된 33개관 중 18개관(54.5%)이 최소 3명 배치기준을 위반한 것으로 파악된다. 법정 최소 기본 배치인원인 3명

에 미달하는 도서관이 전국적으로 40%가 넘고 있다. 이는 매우 심각한 수준의 법적 기준 미달 실태를 보여준다.

### 3. 도서관법 시행령의 사서배치기준 분석

현재 우리나라 공공도서관 인력배치의 법정 기준은 “도서관법시행령”(제3조 별표 1 및 제4조 1항 별표 2)이다. 이 법정 기준외에 전문직 단체의 권장 기준으로 한국도서관협회가 개발한 『한국도서관기준』(2013)과 문화체육관광부의 『공공도서관 건립·운영 매뉴얼』(2013)에 제시된 “최소 운영인력 산출안”이 개발되어 있다. 본 장에서는 법정 기준인 도서관법 시행령의 내용을 분석하였다.

#### 3.1 도서관법 시행령의 사서배치기준 적용방법 및 문제점

우리나라 사서배치의 법적 기준은 도서관법

시행령으로, 1965년 최초 제정되었고 그 후 1988년 전면 개정되어 오늘에 이르고 있다. 신·구 도서관법 시행령은 모두 공통적으로 도서관의 연면적에 따라 배치할 법정 사서 수를 산출하도록 규정하고 있고, 1988년 시행령에서는 연면적과 더불어 장서수를 함께 사용하도록 개정하였다. 따라서 현행 사서배치기준은 도서관의 연면적과 장서수를 토대로 사서수를 산출하는 데, <표 3>에 제시된 바, 도서관법 시행령 제4조 제1항 및 관련 [별표 2]에 산출방법이 명시되어 있다.

법적 기준에서는 모든 공공도서관에 최소 3명의 사서를 배치하는 기본 기준에, 도서관 면적이 330제곱미터 이상인 경우 그 초과하는 330제곱미터마다 사서 1명을 더 두며, 장서가 6천권 이상인 경우 그 초과하는 6천권마다 사서 1명을 추가 배치하는 증원기준을 두고 있다.

한편, 사서수 산출의 기초자료가 되는 연면적과 장서수에 관한 기준은 “도서관법 시행령 제3조(도서관의 시설과 도서관자료) 및 관련 [별표 1]에 제시되어 있다(<표 4> 참조).

[별표 1]은 도서관 건립지역의 봉사대상인구 수를 총 6개 구간으로 나누고, 각 구간별로 최소 연면적과 기본장서수를 제시하고 있다. 이는 공공도서관의 시설 및 자료 비치가 본질적으로 봉사대상 인구를 기준으로 산출되도록 설계되어 있음을 보여 준다.<sup>2)</sup>

시행령 3조의 [별표 1]과 시행령의 4조 [별표 2]에 따라 법정 최소 사서 수를 계산해 보았다. 그 결과는 <표 4>의 마지막 열에 제시하였다. 예컨대 봉사대상 인구수가 5만 이상 10만 미만인 지역에 건립되는 공공도서관이라면, [별표 1]에 따라 건물면적 990제곱미터, 기본장서 15,000권을 최소 기준으로 구비해야 한다. 이 때 배치되어야 할 최소 사서수는 총 6명으로 산출된다. 이는 (1) 최소 기본인원 3명에, (2) 도서관 면적이 330제곱미터 이상인 경우 그 초과하는 330제곱미터마다 사서 1명을 더 두어야 함에 따라 연면적 990제곱미터일 경우 사서 2명의 증원이 필요하고, (3) 장서가 6천권 이상인 경우 그 초과하는 6천권마다 사서 1명의 증원이 필요하며, 장서 15,000권 이상일 경우, 추가로 1명이 증원

<표 3> 공공도서관 사서 배치 기준(도서관법 6조, 시행령 4조 1항 및 [별표 2])

구분		주요 내용
도서관법	제6조	① 도서관은 대통령령이 정하는 바에 따라 도서관 운영에 필요한 사서직원, 『초·중등교육법』 제 21조 제2항에 따른 사서교사 및 실기교사를 두어야 하며, 도서관 운영에 필요한 전산직원 등 전문직원을 둘 수 있다.
도서관법 시행령	제4조	① 법 제6조 제1항에 따라 도서관에 두는 사서직원의 기준은 [별표 2]와 같다.
	[별표2]	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. (공공도서관: 사립 공공도서관 및 법 제2조 제4호 각 목에 해당하는 도서관은 제외한다.)

2) 법 시행령에 따르면, “봉사대상 인구”는 도서관이 설치되는 해당 시[구가 설치된 시는 제외하며, 도농복합형태의 시는 동(洞) 지역에만 해당한다]·구(도농복합형태의 시는 동 지역에만 해당한다)·읍·면지역의 인구를 말한다. 또 기본장서는 연속간행물, 시청각자료, 향토자료·전자자료 및 행정자료 등을 제외한 인쇄자료를 의미한다.

〈표 4〉 공공도서관 시설 및 도서관자료 기준(도서관법 시행령 3조 [별표 1])

봉사대상 인구(명)	법적 기준		사서수 산출결과(명)
	건물면적(제곱미터)	기본장서(권)	
2만 미만	264 이상	3,000 이상	3
2만 이상 ~ 5만 미만	660 이상	6,000 이상	4
5만 이상 ~ 10만 미만	990 이상	15,000 이상	6
10만 이상 ~ 30만 미만	1,650 이상	30,000 이상	11
30만 이상 ~ 50만 미만	3,300 이상	90,000 이상	26
50만 이상	4,950 이상	150,000 이상	42

되어야 하므로, 이를 모두 합산하면 총 6명으로 산출된다. 2016년말 현재 공공도서관 1관당 평균 봉사대상 인구수인 52,079명은 바로 이 “5만 이상 10만 미만”인 구간에 해당한다고 볼 수 있다. 현재 1관당 평균 사서수 4.3명은 [별표 1]에 의해 산출된 사서 수 6명에 크게 미달하지는 않는다.

문제는 도서관들이 [별표 1]의 봉사대상 인구 구간에 명시된 건물면적이나 기본 장서수를 벗어나 건립하는 경우가 허다하다는 점이다. 예컨대 2016년말 현재 1관당 평균이 봉사대상 인구 52,079명, 연면적 2,590제곱미터, 장서수 99,786권이다. 인구 구간에 제시된 연면적과 장서수 규모보다 매우 큰 도서관을 건립하는 경향을 보여준다. 한편, 평균 연면적(2,590제곱미터)과 장서 규모(99,786권)의 가상의 도서관을 상정하고, [별표 2]에 명시된 산출식에 따라 법정 필요 사서수를 계산하면 23명<sup>3)</sup>으로 산출된다. 이는 곧 현재 전국의 공공도서관이 평균적으로 배치하여야 할 사서 수라 할 수 있다.

요약하면, [별표 1]에 명시된 인구 5만 이상~10만명 미만의 구간에서 그 해당 연면적인

990제곱미터에서 산출되는 법정 사서인력 6명은 현재 1관당 평균 사서수인 4.3명보다 조금 높다. 그러나 봉사대상 인구 구간에 명시된 최소 면적을 크게 초과하여 2,590제곱미터로 건축하면 법정 사서 인력도 23명으로 증가하는 결과를 초래한다.

위의 분석 결과는 현재 법적 사서배치기준이 (1) 봉사대상 인구, (2) 연면적, (3) 장서수, (4) 최소 필요인력 등 네 요소가 서로 매우 유기적으로 연결되어 작동하도록 설계되어 있음을 보여준다. 즉, 현행법은 기본적으로 봉사대상 인구 수준을 반영하여 건물과 장서규모를 결정하고, 그 건물과 장서규모를 반영하여 사서규모를 산출하도록 설계되어 있어, 결국 사서수는 봉사인구수를 간접적으로 반영하고 있다. 현재 사서충원율이 낮은 이유는 도서관이 법정 최소 기본인력도 배치하지 않는 열악한 실태와 함께, 사서수를 “봉사대상인구”에 따라 직접 계산하지 않고 연면적과 장서수에 근거하여 간접적으로 계산하는 현행 법정 배치기준의 구조적 문제와도 관련이 큰 것이다.

3) 법정사서인원:  $(3 + \text{INT}((2,590 - 660) / 330) + \text{INT}((99,786 - 12,000) / 6000)) = 23$

### 3.2 사서배치기준의 핵심 구성요소 도출 근거와 타당성

본 절에서는 현행 사서배치기준의 내용이 모호하고 비현실적이어서 위법을 조장하므로 사서배치기준을 개정해야 한다는 주장(문화체육관광부 도서관정책기획단 2017)에 대해 그 타당성을 분석해 보고자 하였다. 구체적으로 법정 사서배치기준을 구성하는 요소 중 기본인력 사서 3명, 연면적 330제곱미터, 봉사인구 구간 등 세 요소를 중심으로 그 도출 근거를 파악하고, 각 요소의 타당성을 분석하였다.

#### 3.2.1 기본인력 사서 3명

공공도서관은 지역주민의 정보, 문화, 여가, 교육의 요구를 충족시키기 위해 조직된 사회기관으로, 인적(사서 및 기타인력), 물적(건물, 정보자원) 자원을 갖추고 봉사한다. 흔히 “조직”이라 함은 본질적으로 2명 이상 복수의 사람들에 의해 구성된다. 19C 후반 근대적 의미의 공공도서관이 설립된 이래, 도서관은 지역주민들의 요구에 적합한 문헌을 수집, 정리하는 기술업무부서(technical services department)와 이용자와 직접 만나 도서관이용을 돋는 대민업무부서(public services department)로 업무로 대별되어 왔다. 이를 직무별 부서로 구분하여 전자를 정리실, 후자를 열람실로 나누기도 하며 또한 전자를 간접봉사부서, 후자를 직접봉사부서로 구분한다. 기술봉사부서와 대민봉사부서에는 각기 최소 1명의 전문인력을 배치하고, 이를 총괄하여 조직을 운영하는 전문직 관장을 배치하여, 이렇게 구성된 3명이 공공도서관 최소 기본인력이 된다. 도서관 규모가 커짐에 타

업무(예: 어린이/청소년 서비스부서, 연속간행물부서, 지도/시청각자료실, 기록보존소, 향토자료실 등)를 담당하는 부서가 추가되어 인원 배치가 된다. 이와 같이 1965년 도서관법이 처음 제정될 당시 사서배치기준의 기본사서 3명은 도서관조직의 핵심 두 업무의 전통위에서 명시된 것으로, 불문율적 규범과 같이 별도의 설명이 필요하지 않은 암묵적 지식기반위에서 마련된 것이다. 명문화된 근거를 확인하기 어려운 이 “기본 사서수 3명”에 대해 윤희윤(2011) 역시 비슷한 해석을 하고 있다. 도서관서비스의 핵심 업무를 장서개발, 자료조직, 정보서비스로 구분하고, 각 업무에 최소 1명의 전담인력을 배치한 것에서 이 3명이 기반하고 있다는 것이다. 이러한 인식에 따라 한국도서관협회(2013)의 『한국도서관기준』의 인력배치도 기본 3인(사서직원 3명 또는 사서직원 2명과 기타직원 1명)을 제시하며, 문화체육관광부의 『공공도서관건립운영매뉴얼』 역시 최소 필요인력 3명과 사서직 관장 1명을 최소 기본인력으로 명시하고 있다. 2003년 한국도서관기준을 주도한 손정표가 책임연구자로 참여한 한국도서관협회(1992)의 『공공도서관 표준모형개발에 관한 연구』를 보면, 최소인력으로 인구 2만명 미만 지역의 인력을 총 4명으로 제시하고 있다(p.201). 구체적인 내용을 보면, 사무실공간에 관장 1명과 직원 1명(목록/정리), 이용자가 있는 열람실과 대출대에 2명을 배치하고 있다. 이는 직무구분에 기반한 것으로 전문직관장 1명, 목록전문사서 1명, 참고사서 1명, 그리고 대출대의 비교적 단순업무를 담당하는 비사서 직원 1명을 배치한 것이다(손정표 2017). 결국 도서관법시행령에 명시된 기본사서 3명은 도서관 종사자들에게는 별

도의 설명이 필요없는 지극히 직관적인 숫자로 인식되어 왔다.

도서관 업무의 자동화 확대는 물론 최근 공공 도서관이 네트워크 시스템 중심으로 옮겨가는 추세를 보이면서 기존에 개별도서관에서 처리되던 업무가 국립중앙도서관이나 지역의 중앙관으로 이전되고 있다. 자료조직업무도 그 예인데, 기존 업무에 투입되던 인력이 줄어듦에 따라 이 기본 3명에 대한 인력도 감축되어야 한다는 주장이 나올 수 있다. 그러나 자료조직업무에 인력 배치가 줄어드는 반면, 장서개발, 독자상담, 지역 사회 아웃리치, 빅데이터 분석 등과 같은 업무가 확대, 강화되고 있다. 새로 부상하는 업무로 인력을 재배치하여 지역 요구에 부합하는 양질의 서비스를 지속적으로 개발할 수 있어야 한다. 따라서 최소 기본인력 사서 3명은 법에 명시된 최소 시설을 갖추고 독자적 또는 분관형태로 운영되는 모든 공공도서관이 양질의 서비스를 제공하는 데 필요한 최소 배치 인력으로서 타당성을 갖는다고 파악된다. 따라서 사서 3명은 도서 관조직의 최소 기본인력을 구성하는 관습법과 같은 숫자로, 현재도 유효한 숫자이다.

### 3.2.2 연면적(330제곱미터, 264제곱미터)

국제적으로 사서 인력배치에 활용되는 보편적 기준은 봉사대상 인구수이다. 이 기준은 현재 우리나라를 제외한 거의 모든 국가에서 통용되고 있다(American Library Association 1967; Australian Library and Information Association 2012; International Federation of Library Associations 1973). 우리는 매우 이례적으로 건물 연면적을 기준으로 삼고 장서 수를 추가적으로 활용하고 있다. 관련법인 도

서관법 시행령 제3조(시설 및 자료 기준)와 제4조(직원수 배치 기준)는 각기 주요 기준 면적으로 264제곱미터, 330제곱미터를 명시하고 있는데, 그 분명한 근거는 문헌에서 쉽게 찾을 수 없었다. 다만 연면적을 사용하는 우리 법정 기준에 대한 문제제기와 봉사대상인구로 수정해야 한다는 주장은 1980년 이후 문헌에 지속적으로 나타난다(손정표 1988). 실제로 한국도서관협회의 『한국도서관기준』(1981; 2003; 2013)은 봉사대상인구를 인력배치기준으로 일관되게 사용해 왔다.

한편 IFLA는 면적과 관련하여, 공공도서관 건립의 최소 면적으로 350제곱미터, 그보다 작은 분관에 대해서는 최소면적 230제곱미터를 제시하였다. 이 크기는 우리 도서관법에 제시된 330제곱미터(약 100평), 264제곱미터(80평)와 유사한 수치이다. 이 수치가 도출된 명확한 문헌적 근거는 찾을 수 없지만 IFLA의 면적 기준이 토대가 된 것으로 추정할 수 있다. 그 이유는 그 수치를 역으로 추정할 수 있는 면적 산출 과정이 법 제정 이후 간행된 『공공도서관 표준모형 개발에 관한 연구』(한국도서관협회 1992)에 제시되어 있기 때문이다.

이 연구는 1988년 도서관법 개정 이후에 발표된 보고서로, 도서관법 기준에 근거해 봉사대상 인구 규모별로 공공도서관 표준모형을 제안하고 있다. 건물의 공간구성요소별 소요면적과 배분 비율(안)이 제안되어 있고, 264제곱미터에 대한 산출근거가 “표 54. 인구 2만 미만 도서관의 각 실별 소요면적과 배분비율(안)”에 매우 상세하게 적시되어 있다. 구체적으로 보면, 건물면적 규모 설정을 위하여 이용자공간(예: 참고열람실 1개좌석당 면적, 신문열람실 면적), 자료수장

공간(예: 서가 1개당 수장량: 음반보관함), 직원공간, 기타 부대시설공간 등과 같은 요소 단위별 공간기준을 도출하고 이를 기반으로 건물 공간구성 요소별 소요면적과 배분비율(안)을 제시했다. 나머지 5개 인구 구간에 대해서도 같은 방식으로 총 소요 면적 산출과정을 상술하고 있다. 그 결과는 <표 5>에 보이는 바, 현행법 인구구간별 연면적과 상당히 유사함을 확인할 수 있다. 2만 미만의 인구구간은 264제곱미터에 근접한 264.98제곱미터, 2만 이상의 인구구간은 660제곱미터에 근접한 655제곱미터 등의 연면적으로 산출되어 있다.

우리나라 도서관법 시행령 제3조(시설 및 자료 기준)와 제4조(사서배치 기준)에서 사서수 배치의 산출근거로 사용한 연면적 264제곱미터, 330제곱미터는 결국 IFLA 등 국제 시설기준을 참고하여 인구구간별 최소 도서관 시설에 포함해야 할 각 요소와 요소별 필요 면적을 파악한 결과라 할 수 있다. IFLA 기준을 포함한 국내외 기준들에서 도서관 연면적은 도서관에 들어갈 각 시설 요소를 파악한 후, 그 도서관의 봉사대상 인구수에 따라 필요한 장서수, 인력

수효, 시설규모(좌석 수 등)를 파악하고 각 요소별로 필요 면적을 곱한 것을 합하여 도출한 것이다 따라서 우리 법정 인력배치기준인 연면적을 산출하는 기본 준거가 결국 봉사대상 인구임을 알 수 있다.

### 3.2.3 봉사대상 인구구간 설정

봉사대상 인구구간은 국토의 면적이나 지형에 따라 형성되는 지역사회의 크기 및 인구 밀도, 행정 구역 설정, 지역인구 크기, 그 지역의 도서관 수 등 여러 요인이 복합적으로 작용하여 도출된다. 우리 도서관법 시행령은 봉사대상인구(service population) 구간을 제 3조 [별표 1] (<표 5> 참조)에 총 6개 구간(2만 미만, 2-5만, 5- 10만, 10-30만, 30-50만, 50만 이상)으로 나누고 있다. 구간 설정에 대한 근거를 문현에서 찾지 못해 확인은 어렵지만, 행정구역 구분과 관련있는 것으로 추정된다. 즉, 인구 2만 미만은 면이하의 농촌 지역, 2-5만 미만은 읍, 5만 이상은 시를 구성하는 수치이기 때문이다. 5만 이상의 4개 구간은 법 개정 당시 우리나라 인구분포와 도시의 크기를 반영한 것으로 추정할 수 있다.

<표 5> 연면적 산출 결과 비교: 한국도서관협회 보고서와 도서관법 시행령

봉사대상 인구(명)	건물면적(제곱미터)	
	한국도서관협회 보고서	도서관법 시행령
2만 미만	2만 미만: 264.98	264 이상
2만 이상 ~ 5만 미만	2만 이상: 655.33 4만 이상: 686	660 이상
5만 이상 ~ 10만 미만	6만 이상: 996.96 8만 이상: 1,030.51	990 이상
10만 이상 ~ 30만 미만	10만 이상: 1,664.36 20만 이상: 1,720	1,650 이상
30만 이상 ~ 50만 미만	30만 이상: 3,746.54	3,300 이상
50만 이상	50만 이상: 5,626	4,950 이상

해외에서 흔히 사용되는 인구구간의 일반적 사례로 미국 위스콘신 주의 도서관기준에 수록된 인력배치에 사용된 인구구간을 살펴보았다 (State of Wisconsin 2010). 이 인력기준은 <표 6>과 같이 총 7개 인구 구간에 총 4개 서비스 수준(Basic, moderate, enhanced, excellent)으로 제시되어 있다. 어떤 경우이든 최소 1명의 상근직원(FTE)<sup>4)</sup>을 고용할 것을 명시하고 있다.

위스콘신 주가 제시한 이 인구구간은 그 지역의 인구 구성과 관련이 있다. 중서부에 위치한 위스콘신 주의 경우, 인구 50만 이상의 대도시 1개, 인구 10만 이하의 중소규모의 도시 3개, 그리고 나머지는 대부분 낙농업 등의 산업으로 인구가 희박한 농촌지역으로 구성되어 있다. 이 같은 인구 및 산업구조를 반영하여 봉사대상

인구를 7개 구간으로 분류하였다. 예컨대, 봉사대상인구 52,000명인 한 공공도서관에서 서비스를 권장(Enhanced) 수준으로 설정할 경우, 필요인력은 상근직원 26명( $0.5 \times 52 = 26$ )으로 산출된다. 또한 지역사회에 따라 경제상황, 도서관에 대한 지원과 관심정도가 다를 수 있다는 점을 감안하여, 지역 상황에 맞게 각 도서관이 자율적으로 서비스 수준을 정하고, 인력배치규모도 그에 따라 조절할 수 있도록 기준을 제시하였다. 위스콘신주의 최저 인구구간은 “2,500명 미만”으로, 우리나라의 “2만명 미만”인 것과 대조적이다. 미국 공공도서관들이 봉사하는 지역 사회의 대체적 규모는 Goodrich(2005)의 봉사대상 인구수 분포(<표 7> 참조)를 통해 파악할 수 있다.

<표 6> 위스콘신 주 인력배치 기준: 봉사대상인구 1,000명당 상근직원(FTE)수

서비스 수준	봉사대상 인구 구간						
	2,500 미만	2,500 ~ 4,999	5,000 ~ 9,999	10,000 ~ 24,999	25,000 ~ 49,999	50,000 ~ 99,999	100,000 이상
최저(Basic)	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
보통(Moderate)	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
권장(Enhanced)	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
우수(Excellent)	1.4	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7

<표 7> 미국 공공도서관의 봉사대상 인구수 분포(Goodrich 2005)

봉사대상 인구수	비율	비고
5,000명 미만	43.86%	
5,000 ~ 9,999	16.15%	
10,000 ~ 24,999	19.19%	읍: 인구 2만 이상
25,000 ~ 49,999	9.66%	
50,000 ~ 99,999	5.75%	시: 인구 5만 이상
100,000 ~ 249,999	3.56%	
250,000명 이상	1.82%	

4) 1 FTE = Full Time Equivalent: 주 37.5시간을 정상근무에 부합하는 1인의 노동량, 즉, 상근직원 1인을 의미함.

전체 미국 공공도서관의 43.9%가 봉사대상 인구 5,000명 미만인 지역에 설립되어 있다. 공공도서관 서비스의 근간이 시골의 작은 마을 구석구석에 설립된 공공도서관임을 알 수 있다. 공공도서관의 50% 이상이 인구 1만명 미만의 주민에게 봉사하며, 80%가 인구 25,000명 이하인 지역에 설립되어 있다. 우리나라의 경우는 아직 이 수준에 이르고 있지 못하다. 〈표 8〉을 통해 2009년과 2016년을 비교해 보면, 봉사대상 인구가 10만명 이상인 도서관이 2009년 32.9%에서 2016년 6.2%로 크게 줄었다. 그러나 봉사대상인구 2만명 미만은 12.6%에서 11.6%로 비슷한 수준을 유지하고 있다. 봉사인구가 1만명 미만인 도서관은 여전히 전무하다.

2016년말 현재 도시계획현황 통계(한국토지주택공사 2017)에 의하면, 국토면적의 16.6%인 도시지역에 인구 91.82%가 거주하고 있다. 도시지역 인구비율 변화추이를 보면 이 비율은 지속적으로 늘어났는데, 1960년 39.15%, 1970년 50.10%, 1980년 68.79%, 1990년 81.95%, 2000년 88.35%, 2005년 90.12%로, 그 이후 계속 90%를 넘고 있다. 또한 전국 시군구를 이루는 기초자치단체의 인구통계를 보면, 2만 미만

의 시군구는 단 2개, 5만명 미만은 51개이다. 현재의 인구구간은 도시 중심, 또는 시군구 기초자치단체 차원에 맞는 인구구간으로, 그 행정단위에서는 도서관 건립이 이루어졌지만, 인구가 희박한 농어촌 지역에는 적합한 인구구간이라 할 수 없다. 제대로 구간을 설정한다면, 현재 226개 기초자치단체 차원에서 더 내려가 그 이하 약 3,500개 읍면동 차원의 지역사회도 고려할 것이 필요하다.

여기서 주목해야 할 것은 봉사대상인구 구간 설정의 본질적 목적이 무엇인가 하는 것이다. 미국 위스콘신 주를 포함해 국외 여러 기준과 같이 봉사인구수가 적은 구간에 더 높은 비율로 인력을 배치하는 것은 인구가 적은 농어촌 지역에도 양질의 서비스를 제공할 수 있는 충분한 인력배치를 담보하기 위한 것이다(Vainstein and Magg 1960). 우리의 경우는 이러한 고려 없이, 단지 연면적, 시설, 장비, 최소기준 설정을 위한 목적으로 설정되어 있을 뿐이다.

마지막으로, 과연 사서배치를 위한 봉사인구 구간을 범으로 지정할 필요가 있는가를 생각해 보아야 할 것이다. 우리의 경우 현재는 인구 5만명당 1개관이지만, 2022년까지 4만명당 1개관

〈표 8〉 봉사대상인구 구간별 도서관 수(2016년말 기준 도서관 통계)

법적 봉사대상 인구 기준 구간	2009년말 기준			2016년말 기준*		
	도서관수 (N=570개관)	비율 (%)	누적비율 (%)	도서관수 (N=989개관)	비율 (%)	누적비율 (%)
2만명 미만	72	12.6	12.6	115	11.6	11.6
2 ~ 5만명 미만	146	25.6	38.2	401	40.5	52.2
5 ~ 10만명 미만	165	28.9	67.1	412	41.6	93.8
10 ~ 30만명 미만	156	27.4	94.5	61	6.2	100.0
30 ~ 50만명 미만	17	3.0	97.5	-	-	-
50만명 이상	14	2.5	100	-	-	-

\*2016년: 1만명 미만(0개관), 10~15만명 미만(53개관 5.4%), 15~30만 미만(8개관 0.8%)

으로 내려갈 전망이다. 봉사대상 인구 구간별 도서관 수가 지속적으로 변화하는 상황에서, 법으로 정한 특정 봉사인구 구간을 임의로 구획하여 운용하는 것은 효율적이지 않다고 여겨진다. 법으로 인구구간을 묶는 것은 빠르게 변하는 사회와 도서관 현장의 상황 변화를 제대로 수용하지 못하게 하는 결과를 나을 수 있기 때문이다. 실제로 IFLA의 경우, 인구 2,000명당 직원 1인, 보다 큰 규모의 도서관에서는 인구 2,500명당 직원 1인을 적용하고 있으며(International Federation of Library Associations 1973: 1986), 플로리다 주 역시 4개 구간에서 2개 구간으로 간소화하고 있는 추세이다(Florida Library Association 2015). 미국의 노스캐롤라이나주와 버지니아주에서는 일정 봉사대상인구수당 직원 1인으로 일괄 적용을 하고 있다. 호주의 경우도 인구 구간 설정없이 최소, 권장으로 등급화된 서비스 수준에 인력배치비율을 달리 적용할 뿐이다(Australian Library and Information 2012). 도서관기준의 국제 추이가 투입자원 중심의 복잡한 양적 기준을 지양하는 추세(International Federation of Library Associations 2010)임을 감안할 때, 불필요하게 복잡한 법적 기준은 지양하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 인구가 희박한 지역을 위한 고려가 아니라면, 사서 배치기준에 인구 구간을 설정하는 것은 불필요하다. 다만 인구가 적은 농어촌지역에 대해서는 양질의 서비스를 담보할 수 있는 인력배치를 위해 그 비율을 상향한 수준으로 명시하는 것이 필요할 것이다.

본 절에서는 현행 도서관법 시행령 사서배치

기준을 구성하는 몇 가지 핵심요소, 즉 기본인력 3명, 연면적, 봉사대상 인구구간 등의 측면에서 그 도출 근거를 파악하고, 각 요소의 타당성을 분석하였다. 요약하면, 기본인력 3명은 최소 인력확보면에서 여전히 유지되어야 할 유용한 기준이라 판단된다. 그러나 연면적과 봉사대상인구 구간설정은 배치기준에서 필요불가결한 핵심개념은 아닌 것으로 분석되었다.

#### 4. 사서배치기준별 충원율 시뮬레이션 분석

현행법적 사서배치기준에 대해 현장과 맞지 않는 비현실적으로 높은 기준이라는 비판이 제기된 바 있다. 그 주장의 타당성을 분석하기 위하여 2016년말 현재 국가도서관통계에 집계된 정규직 사서인력현황 데이터를 사용하여 (1) 현행 법정 기준 (2) 한국도서관기준 (3) IFLA 국제기준을 각기 적용하여 사서 충원율을 산출하고 그 결과를 비교해 보았다.

먼저, 현행 도서관법 시행령에 따른 사서배치기준은 “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.”이다. 이 기준에 따라 989개 도서관 각각에 대해 법정배치인원을 산출<sup>5)</sup>하였다. 산출된 각 도서관별 법정배치인원 대비 현재 사서인원수의 비율을 산출<sup>6)</sup>한 후,

5) 법정인원=(3+INT((연면적-660)/330)+INT((장서수-12,000)/6000))

6) 도서관별 사서배치율=(정규직 사서 현원/법정인원)\*100

그 평균값을 계산하여 법정기준에 따른 사서총원율을 구하였다.

다음으로 『한국도서관기준』(2013)의 사서배치기준이다. 이 기준은 기본 인력 3명을 배치하고, 증원인력으로 봉사대상 인구 10만명 미만 일 경우에는 인구 9천명당 사서 1명, 인구 10만명 이상일 경우에는 인구 1만명당 사서 1명을 배치하는 것이다. 본 분석에서는 인구 9천명당 사서 1명의 증원기준을 적용하여 일괄적으로 사서총원율을 계산하였다.

마지막으로, IFLA의 공공도서관 인력배치기준을 적용하여 충원율을 산출하였다. IFLA 기준은 국내 기준과 달리 사서배치기준이 아닌 직원배치기준인 점을 감안하여 사서총원율 계산을 위한 필요한 조정을 하였다. 우선 전문직 대비전문직의 비율에 국내외기준에 차이가 있다. 국내 기준을 보면, 현행법에서는 그 비율이 명시되어 있지 않다. 전체직원 중 사서직원의 구성비율에 관한 국제기준의 평균은  $\frac{1}{3}$  (윤희윤 2012, 58; International Federation of Library Associations 1973)으로, 이는 해외의 사서직이 석사학위소지자인 반면 우리는 학사학위소지에 그치는 차이와 무관하지 않다. 반면, 한국도서관기준(2013)은 전체 직원의 60% 이상을 사서자격증 소지자로 구성하도록 하고 있다. 문화체육관광부(2013)의 『공공도서관 건립·운영 매뉴얼』에서는 비사서직을 사서직의

1/3 이내로 한정하고 있다. 한편 직무구분과 관련하여 미국도서관협회(1948)와 영국도서관협회(1962: 1974)가 각기 직무분석표를 발표한 바 있다(Goodrich 2005). 미국의 경우, 총 267개 항목 중 60%가 전문직적인 업무이고 40%가 비전문직적 업무로 분류하고 있다. 자료선택, 참고서비스업무, 인사관리, 독자상담서비스 등의 업무는 80%이상이 전문직적 업무로 분류된 반면, 자료정리, 서가배열, 자료관리, 대출 등은 비전문적 업무비율이 높은 것으로 분석하였다. 영국에서 발표된 연구에서도 전문직적 업무 64.5%, 비전문직적 업무 35.5%로 분석되고 있다. 종합하면 전체 업무중 대략 60%를 전문직 업무로 볼 수 있다. 이에 본 연구에서도 IFLA기준을 적용할 때 사서비율을 전체 직원의 60%로 적용하여 계산하였다.

IFLA기준은 봉사대상인구 2,500명당 직원 1명을 배치하고, 직원의 1/3을 사서로 배치하는 것이다. 봉사대상인구 7,500명일 경우, 사서 1명을 포함해 직원 3명이 배치된다. 인구 7,500명에 필요한 직원 3명중 60%를 적용하면 사서가 1.8명으로 계산되므로, 사서 1명당 봉사대상인구는 4,200명이다. 이에, IFLA기준에서는 인구 4,200명당 사서 1명의 비율로 사서총원율을 산출하였다. 각 기준을 사용하여 산출한 충원율은 〈표 9〉와 같다.

분석결과를 보면, 세 기준 중 가장 낮은 충원

〈표 9〉 현 법정 기준, 한국도서관기준, IFLA기준을 적용한 사서 충원율 산출 결과

현 사서수	(1) 현 기준 (연면적 330제곱미터 +장서 6,000권)			(2) 한국도서관기준 (봉사대상인구 9,000명)		(3) IFLA기준 (봉사대상인구 4,200명)	
	법정 인원	부족 인원	충원율(%)	부족 인원	충원율(%)	부족 인원	충원율(%)
4,238	23,222	18,984	18.2	3,463	55.0	10,003	29.8

율을 보인 것은 충원율이 18.2%인 도서관법 시행령 법정 기준이었고, 법적 기준을 충족하기 위해서는 사서 18,984명을 더 충원해야 한다. 그 다음은 충원율 29.8%인 IFLA 기준(4,200명당 사서 1인)으로, 사서 10,003명이 더 충원되어야 한다. 세 기준 중 가장 높은 충원율을 보인 것은 55.0%를 기록한 한국도서관기준(9,000명당 사서1인)으로, 3,463명의 사서충원이 필요한 것으로 나타났다. 해외 여러 도서관 선진국들의 배치기준이 IFLA기준과 유사한 수준임을 감안하면, 현행 사서배치기준이 과도하게 높다는 비판을 입증하는 결과로, 사서배치기준의 개선을 시사한다.

## 5. 분석결과 논의

본 장에서는 앞에서 분석한 연구내용을 중심으로 현행 법정 사서수 산출기준의 문제점을 종합적으로 정리해 보고, 그 개선방향을 논의하였다.

### 5.1 연면적/장서수에 의한 배치기준

분석 결과, 우리 법정기준은 국제 도서관계에서 보편적으로 사용하는 기준인 봉사대상인구를 직접 적용하지 않고 연면적과 장서수 계산을 통해 간접적으로 적용하고 있는데, 이 점은 현행 사서배치기준에서 무엇보다 큰 문제점으로 작용하고 있었다. 많은 자치단체들이 봉사대상인구나 지역의 요구와 무관하게 과도하게 큰 도서관을 건립하는 경향이 있기 때문에, 법정 사서수를 불필요하게 증가시키는 부작용을 초래하고 있었다. 장서량에 의한 증원 기준 역시, 법

정 필요인력을 과도하게 높이는 결과를 낳고 있다. 도서관 현장에서 장서의 최신성과 대출회전율 높이기 위해 장서폐기를 적절하게 실행하지 못하거나, 장서의 질보다는 양에 치중하는 문제, 수장공간 부족 문제, 장서유지관리비 등의 부작용을 초래하기 때문이다. 이러한 문제는 결국 봉사대상인구를 인적배치기준으로 직접 적용하지 않고 연면적과 장서량을 통해 간접적으로 적용하는 현행 법적 기준 때문에 발생한다고 볼 수 있다. 또 도서관 시설은 대개 연면적과 장서가 같이 증가하는 경향이 있는데, 현행법에서는 연면적 330제곱미터씩, 장서 6,000권씩 증가할 때마다 각기 사서 1명씩 증원시키도록 하고 있어, 증원이 중복 계상되어 인력이 과중한 수준으로 산출되는 문제가 생긴다. 이 역시 봉사대상인구를 증원기준으로 적용함으로써 해소할 수 있을 것이다. 공공도서관은 지역의 지식문화 기반시설이고 그 수혜대상이 지역주민 전체(윤희윤 2012, 57)라는 점에서 봉사대상 인구수의 크기는 직원수 산출의 가장 직접적이고 타당한 근거가 되어야 한다. 연면적을 기준으로 직원을 배치하는 것은 공공도서관을 주차장과 같은 단순 시설로, 사서는 그 관리요원으로 파악하는 후진적 인식과도 일맥상통한다. 도서관을 지역주민 개개인의 삶의 질을 향상시키는 서비스 기관으로 인식한다면 사서배치기준 역시 봉사대상 인구규모가 되어야 할 것이다.

### 5.2 기본 인력

우리 법정 기준에서는 최소 사서수를 기본인력 3인을 명시하고 있다. 본 연구에서는 최소 규모의 공공도서관에서도 최소 3인이 필요한

것으로 명시한 현행 법정 기준이 타당한 것으로 평가하였다. 해외 기준들도 기본인력을 제시하는 경우가 많다(Public library standards by state 2017). 미국 일부 주의 경우 최소 규모의 도서관에서는 상근직원을 0.3~1.3명까지 기본인력으로 명시하고 있다(미지니아주 0.3명; 일리노이/위스콘신 1명; 유타주 1.3명)(Illinois Library Association 2014). 이는 소규모 분관에 최소 3명의 사서직을 명시한 우리 법정 기준보다 일견 높아 보인다. 그러나 해외의 “최소 규모의 도서관”은 인구 2,500명 또는 5,000명 미만의 인구가 매우 적은 지역사회에 설립된 공공도서관들로, 인구 1만명 미만 지역에 공공 도서관이 전무한 우리나라의 “최소 규모”와는 다르다. 법적 의미에서 작은도서관 수준을 넘어, 공공도서관의 최소 요건으로 운영되는 도서관에서는 최소 3명의 전문인력 확보가 필요하다. 분관 규모의 작은 공공도서관의 기본인력에 대해서는 한국도서관협회의 「한국도서관 기준」과 같이 최소 사서 3명을 사서 3명 또는 사서 2명과 비사서 직원 1명으로 완화하는 것은 고려해 볼 수 있을 것이다.

한편, 현행법에서는 직원배치기준을 사서에 한정하면서 전체 직원의 구성비율은 명시하지 않아 전체 직원 산출기준이 부재한 상황이다. IFLA는 물론 해외 각국의 경우, 일반적으로 전체 직원의 1/3을 사서로 배치하도록 하고 있다. 그러나 직무분석에서의 전문업무 비율과 학부 교육에서 이루어지는 한국의 사서양성 실정을 감안할 때, 사서비율을 높일 필요가 있다. 실제로, 국내 권장기준인 「한국도서관기준」 역시 사서 대 일반직원의 비율을 60%:40%로 배치하며 문체부의 「공공도서관 건립·운영 매뉴

얼」도 일반직원을 사서직의 1/3 이내로 배치하는 등 사서비율이 외국과 비교하여 높다. 이들 두 국내 기준은 모두 한국의 사서양성 실정과 직무분석을 토대로 한 것이므로, 그 타당성이 인정된다. 따라서 사서 인력만을 명시한 현행 법을 보완하여 비전문직 비율도 명시해야 할 것이다.

### 5.3 봉사대상 인구구간

2009년과 2016년의 봉사대상인구 구간별 도서관 수를 비교해 보면(〈표 8〉 참조), 전체적으로 도서관수가 증가함에 따라, 1관당 봉사대상 인구수가 크게 감소하였다. 봉사대상 인구수가 지속적으로 변화하는 상황에서 임의로 구획한 인구 구간별로 사서수 증원기준을 두는 것은 별 의미가 없어 보인다 무엇보다, 인구구간 구획목적이 인구희소지역을 위한 서비스 강화라는 서구와 같은 고려가 아닌 상황에서는 더욱 그렇다. 따라서 IFLA기준 및 한국도서관기준과 같이 봉사대상 인구 몇 명당 사서 1명을 증원하는 형태로 기준을 단순화시키는 것이 더 효과적일 것이다. 더불어, 해외 많은 기준에서 채택하는 바, 서비스 목표수준을 기본·권장·우수 등 2~3단계로 차등화하여 수준별 배치기준을 정하는 것 역시 인력배치기준에 탄력성을 기하는 방안이 될 수 있을 것이다.

## 6. 결 론

현재 국내 공공도서관 현장의 사서배치실태는 그간 우리나라의 괄목할만한 도서관발전과

대조적으로 크게 후퇴하고 있는 상황이다. 법정 사서배치기준을 적용하면, 전국 989개 공립 공공도서관에 사서가 최소 23,222명이 필요하나 현재 단 4,238명만 배치되어 있어 그 충원율이 18.2%에 불과하다. 충원율은 1991년 44%에서 매우 악화된 실태이다(한국도서관협회 1992). 특히, 최소 배치 인원 3명에도 못 미치는 도서관이 401개관으로 전체 도서관의 40%를 넘는다. 연면적과 장서수를 기준으로 계산되는 현행 법정 사서 배치기준은 현장의 상황과는 무관하게 매우 높은 인력 배치를 요구하고 있어 도서관 현장과 괴리된 과도한 기준으로 비판받고 있다. 최소 기본인력조차 배치하지 않는 일부 도서관은 그 이유를 이 법정 배치기준의 비현실성의 탓으로 돌리며 불성실한 법 이행을 정당화하고 있다.

본 논문에서는 현행 사서배치기준의 문제점을 문헌조사와 실증적 통계자료를 통해 분석하였고, 그 분석을 토대로 기준개선의 방향을 모색해 보았다. 연구 결과, 현재 사서수 배치에 관한 법적 기준이 (1) 봉사대상 인구, (2) 연면적, (3) 장서수, (4) 최소 필요인력 등 네 변인이 서로 매우 유기적으로 연결되어 작동하도록 설계되어 있음을 확인하였다. 즉, 현행법의 사서 인력 산출은 기본적으로 봉사대상 인구 수에 맞게 제시된 적정 연면적과 장서 수에 의해 산출되도록 설계되어 있는 것이다. 결국 현재의 열악한 충원율의 상당 부분은 사서수를 연면적과 장서수를 토대로 산출하는 현재 인력 배치기준의 구조적 문제에 기인하는 것으로 파악되었다.

현행 인력 배치기준의 기반이 되는 몇 가지 요소에 대한 타당성을 분석해 보았다. 첫째, 법적 기준에 명시된 기본 사서수 3명에 대해서는,

최소 시설을 갖추고 독자적 또는 분관 형태로 운영되는 공공도서관 조직이 양질의 서비스를 제공하는 데 필요한 최소 배치 인력으로서의 타당성을 갖는다고 분석되었다. 연면적에 의한 사서배치기준은 봉사지역의 인구 규모에 맞는 도서관을 건립하기 위해 개발된 합리적인 시설 산출 근거임에는 분명하다. 그러나 봉사인구구간에 제시된 최소 연면적을 초과하면 법정 필요인력이 과도하게 산출하여 결국 법적 기준 미달 상황을 초래하는 주요 원인으로 작용하고 있음이 밝혀졌다. 시뮬레이션 분석결과, 법정 기준은 IFLA 국제기준보다 50% 이상 더 많은 인력 배치를 요구하고 있었다. 따라서 배치기준을 연면적과 장서량을 통해 봉사대상인구를 간접적으로 반영하는 대신 직접 적용하는 방향으로 개정해야 할 것이다.

둘째, 법으로 특정 봉사인구 구간을 임의로 구획하여 사서인력배치 규모를 지정하는 것은 기준을 불필요하게 복잡하게 만들고 있어 배치기준의 활용성을 저해하는 것으로 분석되었다. 무엇보다 인구구간 구획의 목적은, 해외의 기준을 보면, 단순히 인구수에 따른 지역구분이 아니라 농·산·어촌의 인구가 희박한 서비스 취약지역 주민들에게 양질의 서비스를 제공하기 위한 것으로 분석되었다. 현재 우리나라의 구간별 기준은 2만명 미만에서는 세분화되지 않고 있기 때문에, 서비스 취약지역에 대해 큰 실효성이 없어 보인다. 따라서 필요이상의 복잡한 기준 대신 국제적으로 통용되는 IFLA 봉사대상인구를 기준으로 하되 2-3단계의 서비스 목표 수준별로 사서배치를 등급화하는 방안을 대안으로 제안할 수 있다.<sup>7)</sup> IFLA수준의 법적기준이 제대로만 적용된다면, 서비스 취약에

서의 서비스 역시 자연스럽게 확보될 수 있을 것이다.

사서배치기준 재정비는 양질의 서비스를 담보할 최소 기준요건으로 법정 기준이 제시되어야 한다. 구체적으로 (1) 봉사인구기반의 국제적 보편적 기준으로 설정, (2) 서비스 목표 수준별 인력배치기준 차등 제시, (3) 양질의 서비스를 담보할 법적 최소 인력배치기준을 제시해야 할 것이다. 무엇보다 최소기준을 지키지 않는 주무기관에 대한 제재 등 관리감독을 강화한 실효성있는 법적 기준을 마련해야 할 것이다. 모든 공공도서관에 공통적으로 적용되는 실효성있는 법적 기준과 더불어 전문단체나 각 지역대표도서관에서 각 지역의 특성에 맞게 적용할 수 있는 보다 융통성있는 권장 기준을 개발하는 2 트랙 방안도 제안할 수 있다. 세분화된 인구구간별 사서배치기준은 지역별 권장 기준 차원에서 마련될 수 있을 것이다.

향후 사서배치기준을 봉사대상인구에 기반해 마련할 경우, 후속 연구를 통해 선결해야 할 과제가 있다. 개별 도서관별로 봉사대상인구수를 산출하는 방법과 사서 한 명이 담당할 적정 봉사대상인구수를 결정하는 일이다. 먼저 개별 도서관의 봉사대상인구 산출방법은 해외 도서관들이 고안한 산출기준을 토대로 개발될 수 있을 것이다. 예컨대, 위스콘신 주의 공공도서관기준에서는 도서관별 봉사대상인구를 그 도서관을 설립한 지방자치단체의 인구(municipal population)에 비거주자 대출자 수를 더하여 산출하는 몇 가지 방식을 제시하고 있다. 둘째로 사서 1명당 적정 봉사대상 인구수는 공공도서

관의 역할에 대한 우리 사회의 기대수준과 자체가 갖는 도서관에 대한 진정성있는 비전과 관련이 있을 것이다. 그 수준은 본 연구의 시뮬레이션 결과에서 보았듯, 봉사인구 9,000명인 한국도서관기준과 4,200명인 IFLA기준 사이의 어느 지점이 될 것이다. 더불어 서비스 목표수준별 등급화를 구체화하는 모형이 후속연구를 통해 개발되어야 할 것이다.

다원화된 민주시민사회에서 사회의 발전과 성숙을 위해 공공도서관이 담당할 역할은 그 어느 때보다 중요해 질 것이다. IFLA가 밝히듯이, 전 세계 모든 사람들이 모두 차별받지 않고 지식정보에 접근하고 교육, 문화, 여가 생활을 향유할 수 있도록 지원하기 위해서는 일정 정도의 최소 적정기준을 갖추어야 한다.

사서 인력 배치기준의 국제동향을 보면 도서관 선진국들은 1980년을 전후하여 최소 기준을 통한 기반 구축 단계를 넘었고, 그 이후부터는 서비스 품질혁신을 추구하는 질적 성장을 위해 성과중심의 가이드라인을 제시하는 방향으로 진화하고 있다(International Federation of Library Associations 2001). 그러나 우리의 경우, 사서 배치는 아직 양적 최소기준에 따른 기반 구축도 못하고 있는 실정이다. 지난 20년간 문화복지국가로 가는 길목에서 우리 사회가 갖는 공공도서관에 대한 높은 기대는 사서배치를 제외한 거의 모든 지표에서 공공도서관은 팔목할 발전을 이루도록 견인했다. 핵심 기반이 되는 공공도서관의 기반 구축마련에 노력해 온 우리는 이제 더 내실있는 서비스를 제공하기 위해 기형적 인력배치 실태와 현행 사서배치 기준을

7) 미국 노스캐롤라이나주, 버지니아주는 물론 플로리다 주에서도 최근 여러 구간을 설정하는 대신 보다 단순화된 방식으로 기준을 변경하고 있음(Florida Library Association 2015).

재정비해야 할 시점에 있다. 최소 기본인원 3명  
도 배치하지 못한 도서관이 40% 이상에 달하는

극도로 열악한 사서배치수준을 개선하기 위해  
서는 각별한 노력이 필요할 것이다.

## 참 고 문 헌

- [1] 국가법령정보센터. 도서관법시행령. 2017. [online] [cited 2017. 10. 15.]  
<<http://www.law.go.kr/법령/도서관법시행령>>
- [2] 문화체육관광부 도서관정보정책기획단. 2013. 『공공도서관 건립·운영 매뉴얼』. 서울: 문화체육관광부 도서관정보정책기획단.
- [3] 문화체육관광부 도서관정책기획단. 2017. 『공공도서관 사서배치 기준 개선(안) (2017.7.31.)』. 세종: 문화체육관광부 도서관정책기획단.
- [4] 문화체육관광부. 2016. 『국가도서관통계』. [online] [cited 2017. 10. 15.]  
<<https://www.libsta.go.kr/libportal/libStats/publicLib/unitStats/getUnitStatsPop.do?gubun=STEP0000000001&libGubun=LIBTYPE002>>
- [5] 손정표. 1988. 공공도서관기준에 관한 고찰: 도서관법시행령 및 동령 개정령안과 관련하여. 『국회도서관보』, 25(4): 15-38.
- [6] 손정표. 2017. 『2017년 5월 5일 저자와의 전화면담』.
- [7] 윤희윤. 2011. 국내외 공공도서관 직원배치기준의 분석과 시사점. 『한국도서관·정보학회지』, 42(1): 73-95.
- [8] 윤희윤. 2012. 공공도서관 직원배치기준 개정안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 46(1): 55-76.
- [9] 한국도서관협회 기준분과위원회 편. 1981. 『한국도서관기준』. 서울: 한국도서관협회.
- [10] 한국도서관협회 도서관기준작성특별위원회 편. 2003. 『(2003년판) 한국도서관기준』. 서울: 한국도서관협회.
- [11] 한국도서관협회 도서관기준작성특별위원회 편. 2013. 『(2013년판) 한국도서관기준』. 서울: 한국도서관협회.
- [12] 한국도서관협회. 1992. 『공공도서관 표준모형개발에 관한 연구』. 서울: 한국도서관협회.
- [13] 한국토지주택공사. 2017. 『도시계획현황』. 진주: 한국토지주택공사. [online] [cited 2017. 10. 15.]  
<<http://upis.go.kr/upispweb/statsmgmt/viewListdown.do?jsessionid=BWGBI23sj6mBWP1LVQjZk+aQ.node10>>
- [14] American Library Association. 1967. *Minimum Standards for Public Library Systems*. Chicago: American Library Association.
- [15] Australian Library and Information Association. 2012. *Beyond a Quality Service: Strengthening the*

- Social Fabric. Standards and Guidelines for Public Libraries.* 2nd ed. [online] [cited 2017. 10. 15.]  
⟨[https://www.alia.org.au/sites/default/files/documents/advocacy/PLSG\\_ALIA\\_2012.pdf](https://www.alia.org.au/sites/default/files/documents/advocacy/PLSG_ALIA_2012.pdf)⟩
- [16] Florida Library Association. 2015. 『Florida Public Library outcomes and Standards』. [online] [cited 2017. 10. 15.]  
⟨<http://plsc.pbworks.com/w/file/fetch/105900084/FLA%20Outcomes%20%26%20Standards%202015%20rev%202016-01-18.pdf>⟩
- [17] Goodrich, J. 2005. "Staffing Public Libraries: Are There Models or Best Practices?" *Public Libraries* (Sep./Oct, 2005): 277-281.
- [18] Illinois Library Association. 2014. *Serving Our Public 3.0: Standards for Illinois Public Libraries.* 3rd ed. Illinois Library Association.
- [19] International Federation of Library Associations and Institutions. 1973. *Standards for Public Libraries.* München: Verlag Documentation Saur KG.
- [20] International Federation of Library Associations and Institutions. 1986. *Guidelines for Public Libraries.* IFLA Publication, 36. München: K.G. Saur Verlag.
- [21] International Federation of Library Associations and Institutions. 2001. *The Public Library Services: IFLA/UNESCO Guidelines for Development.* Edited by Gill, Philip. IFLA Publication, 97. München: K.G. Saur Verlag.
- [22] International Federation of Library Associations and Institutions. 2010. *IFLA Public Library Service Guidelines.* Edited by Koontz, C. and Gubbin, B. 2nd ed. IFLA Publication, 147. De Gruyter Saur: Berlin: IFLA.
- [23] *Public Library Standards by State.* 2017. [online] [cited 2017. 10. 15.]  
⟨<http://plsc.pbworks.com/w/page/7422647/Public%20library%20standards%20by%20state>⟩
- [24] State of Wisconsin. 2010. *Wisconsin Public Library Standards.* 5th ed. Wisconsin Department of Public Instruction. [online] [cited 2017. 10. 15.]  
⟨<https://dpi.wi.gov/sites/default/files/imce/pld/pdf/standards.pdf>⟩
- [25] Vainstein, R. and Magg, M. 1960. *State Standards for Public Libraries. U.S. Department of Health, Education, and Welfare.* Office of Education. [online] [cited 2017. 10. 15.]  
⟨<https://eric.ed.gov/?id=ED543964>⟩

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] Korea Ministry of Government Legislation. 2017. *Enforcement Decree of the Libraries Act.*

- [online] [cited 2017. 10. 15.] <<http://www.law.go.kr/법령/도서관법시행령>>
- [2] Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2013. *A Manual on Construction and Management for Public Libraries*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- [3] Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2017. *Improvement Plan of Allocation Standards of Librarian for the Korean Public Libraries*. Sejong: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- [4] Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2016. *National Library Statistics*. [online] [cited 2017. 10. 15.]  
<<https://www.libsta.go.kr/libportal/libStats/publicLib/unitStats/getUnitStatsPop.do?gubun=STEP0000000001&libGubun=LIBTYPE002>>
- [5] Shon, Jung-Pyo. 1988. "A Study on Public Library Standards: In lieu of the Amendment (Plan) of the Enforcement Decree of the Libraries Act." *National Assembly Library Magazine*, 25(4): 15-38.
- [6] Shon, Jung-Pyo. 2017. *A Telephone Interview with the Author on May 5, 2017*.
- [7] Yoon, Hee-Yoon. 2011. "Analysis and Implications of Staffing Standards for Public Library in Korea and Foreign Countries." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 42(1): 73-95.
- [8] Yoon, Hee-Yoon. 2012. "A Study on the Revision of Staffing Standards for Korean Public Libraries." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 46(1): 55-76.
- [9] Korean Library Association, Standards Subcommittee. 1981. *Korean Library Standards*. Seoul: Korean Library Association.
- [10] Korean Library Association, Standards Subcommittee. 2003. *Korean Library Standards*. Seoul: Korean Library Association.
- [11] Korean Library Association, Standards Subcommittee. 2013. *Korean Library Standards*. Seoul: Korean Library Association.
- [12] Korean Library Association. 1992. *A Study on Building the Standardized Model of Public Library*. Seoul: Korean Library Association.
- [13] Korea Land and Housing Corporation. 2017. *Statistics of Urban Planning*. Jinju: Korea Land and Housing Corporation. [online] [cited 2017. 10. 15.]  
<<http://upis.go.kr/upispweb/statsmgmt/viewListdown.do;jsessionid=BWGBI23sj6mBWP1LVQjZk+aQ.node10>>

