

공공도서관 직원배치기준 개정안 연구*

A Study on the Revision of Staffing Standards for Korean Public Libraries

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)**

목 차

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| 1. 서 론 | 3.1 사서직원 배치기준의 결정변수 |
| 2. 공공도서관 직원배치기준의 분석과 문제점 | 3.2 직원배치를 위한 봉사대상인구의 구간 |
| 2.1 도서관법시행령의 사서직원 배치기준 | 3.3 기본인력의 배치기준 |
| 2.2 한국도서관기준의 직원배치기준 | 3.4 증원인력의 배치기준 |
| 3. 공공도서관의 직원배치기준 개정안 | 4. 요약 및 결론 |

초 록

어느 국가를 불문하고 모든 공공도서관은 시설, 장서, 예산을 필요로 하지만 그 성공의 여부는 지역사회에 최고 수준의 서비스를 제공하는 직원에 의해 결정된다. 그러므로 공공도서관은 적정수의 상근직원을 확보해야 한다. 이러한 노동력을 보충하기 위하여 본 연구는 국내 공공도서관의 직원배치에 관한 법적 및 권장기준의 법리적 정당성, 논리적 타당성, 현실적 적합성과 유용성을 분석하고, 직원배치를 위한 결정변수로서의 건물면적과 장서, 법적 봉사대상인구의 구간, 기본인력 배치수준, 봉사대상인구를 감안한 증원인력을 중심으로 직원기준의 개선안을 제시하였다.

ABSTRACT

Regardless of which country, all public libraries need facilities, collections, and funds. But how well the library system succeeds depends on the staff committed to providing the highest possible level of service to the community. The public library, therefore, should employ the appropriate number of full-time staff. In order to warrant such a work force, this study analyzed the juridical justification, logical validity, realistic fitness, and usefulness of current legal and recommended staffing standards. This study also suggested the revisions of total space of buildings and collection size as crucial variables for library staffing, division of legal service populations, basic staffing level, and additional staff in proportion to service populations for public libraries in Korea.

키워드: 공공도서관, 도서관기준, 직원배치기준, 법적 기준, 권장기준

Public Library, Library Standard, Staffing Standard, Legal Standard, Recommended Standard

* 이 연구는 2011학년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의한 논문임.

** 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)

논문접수일자: 2012년 1월 2일 최초심사일자: 2012년 1월 17일 게재확정일자: 2012년 2월 3일

한국문헌정보학회지, 46(1): 55-76, 2012. [<http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2012.46.1.055>]

1. 서론

어느 국가든 공공도서관은 자국의 지식정보 인프라와 사회문화 수준을 가늠하는 핵심지표의 하나로 간주되고 있다. 그것은 모든 공공도서관을 구성하는 요소, 즉 적절한 시설공간과 인터넷 정보기술의 구비, 충실한 장서구성과 접근성 보장, 유능한 전문인력 확보 등을 통하여 대중의 정보접근 및 이용권을 보장함으로써 국가와 사회의 문화수준을 높이는데 기여한다는 것을 전제로 한다.

그 가운데 가장 중요한 요소가 인적 자원이다. 왜냐하면 각종 정보기술을 수용한 공공도서관을 도처에 건립하고 국제적 기준에 부합하는 공간과 장서를 확보하더라도 운영관리 및 서비스 업무를 수행하는 주체인 전문인력이 충실하지 못하면 당대를 위한 정보서비스 뿐만 아니라 후대의 이용을 보장할 수 없기 때문이다. 이에 정부는 「도서관법시행령」에 사서직원의 배치기준을 명시하였고, 대표적인 전문직 단체인 한국도서관협회도 「한국도서관기준」에 사서직원 및 전체직원의 바람직한 배치기준을 제시하고 있다.

그럼에도 불구하고 법적 기준은 1988년 이래로 변화가 없고, 권장기준도 2003년 이래로 개정되지 않았기 때문에 모두 법리적 정당성, 논리적 타당성, 현실적 적합성과 유용성이 부족한 상태로 적용 내지 준용되어 왔다. 이를 개선하기 위하여 문화관광부와 한국도서관협회는 직원배치기준을 개정하는데 필요한 논리적 근거를 확보할 의도로 예비연구를 수행하였다(문화관광부 2007; 한국도서관협회 2010). 그러나 양대 연구는 많은 관중을 대상으로 다양한 기준을 다룰 수밖에 없었던 한계로 인하여 각각에서 제

안된 공공도서관 직원기준이 구체적이지 못하고 논증력과 설득력도 미약하였다. 그래서 최근에 공공도서관으로 국한하여 국제기구, 선진국, 국내의 직원기준을 정밀 비교분석하여 시사점을 도출하고 개정방향을 제시한 연구가 수행되었다(윤희운 2011, 73-95).

이에 본 연구는 주요 선행연구 결과를 이론적 배경 내지 논리적 근거로 삼아 국내 공공도서관 직원배치기준(결정변수, 봉사대상인구의 구간, 대상직원의 범주, 기본인력과 증원인력, 직렬별 구성비율)의 개정안을 제시하고자 한다. 비록 정부가 「도서관발전종합계획」에 근거하여 공공도서관수를 확충하는데 진력하면서도 총정원제와 총액임금제를 고수함으로써 법적 배치기준이 사문화되고 위탁경영의 빌미를 제공하며 권장기준 또한 준거에 불과할지라도 현장과 학계는 논리적 타당성과 현실적 적합성을 담보할 수 있는 직원배치기준을 경영관리의 금과옥조(金科玉條)로 간주해야 한다는 측면에서 개정안 제시는 시급한 과제라 할 수 있다.

2. 공공도서관 직원배치기준의 분석과 문제점

국내 공공도서관을 위한 상근직원 또는 사서직원 배치기준으로는 「도서관법시행령」과 「한국도서관기준」이 대표적이다. 양대 기준을 분석하고 문제점을 도출하면 다음과 같다.

2.1 도서관법시행령의 사서직원 배치기준

국내의 사서직원 배치기준에 관한 법적 근거

와 주요 내용을 발췌하면 <표 1>과 같이 사서직원에 한하여 최소 3명의 기본인력을 배치하고 연면적 및 장서수가 일정규모 이상 증가할 때 마다 각각 1명을 증원하도록 규정하고 있다. 이러한 법적 배치기준을 봉사대상인구 구간별로 적용하여 사서직원수를 산출하려면 그 전에 법적 시설(건물면적) 및 기본장서를 파악해야 한다. 『도서관법시행령』 제3조 별표 1은 봉사대상인구를 6개 구간(20,000 미만, 20,000~50,000 미만, 50,000~100,000 미만, 100,000~300,000 미만, 300,000~500,000 미만, 500,000 이상)으로 나누어 각각의 건물면적과 기본장서를 규정하고 있는데 이를 근거로 사서직원수를 산출하면 <표 2>와 같다.

그러나 사서직원의 법적 배치기준은 법리적, 논리적, 현실적 측면에서 여러 문제점과 한계를 내포하고 있다. 이를 사서직원 산출에 적용된 결정변수, 대상직원의 범주, 기본인력, 증원인력 등으로 구분하여 분석하면 다음과 같다.

첫째, 대다수 국가의 법적 및 권장기준은 ‘봉사대상인구’를 상근직원 배치의 결정변수로 채택하고 있다. 이러한 취지는 지식문화기반시설인 공공도서관의 운영관리 및 각종 정보서비스를 담당할 직원을 배치할 때 수혜대상인 지역주민을 가장 중시해야 한다는 의지가 반영된 결과이다. 그럼에도 불구하고 국내의 법적 기준은 건물면적과 장서에 근거하여 사서직원을 배치하도록 규정함으로써 국제적 규범과 상치되고

<표 1> 도서관법시행령의 공공도서관 사서직원 배치기준

구분		주요 내용	
도서관법	제6조	① 도서관은 대통령령이 정하는 바에 따라 도서관 운영에 필요한 사서직원, 『초·중등교육법』 제21조 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 2와 같다.	
	별표 2	구분 공공도서관(사립 공공도서관 및 법 제2조제4호 각 목에 해당하는 도서관은 제외한다)	배치기준 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.

<표 2> 법적 기준에 근거한 봉사대상인구별 사서직원수 산출결과

인구구간 (명)	법적 기준		사서직원수 산출결과 (명)
	건물면적(㎡)	기본장서(권)	
20,000 미만	264	3,000	3
20,000~50,000 미만	660	6,000	4
50,000~100,000 미만	990	15,000	6
100,000~300,000 미만	1,650	30,000	11
300,000~500,000 미만	3,300	90,000	26
500,000 이상	4,950	150,000	42

규모의 경제성을 이탈하는데 일조하고 있다. 예컨대 더 많은 법정 인력을 확보하는 동시에 관장 직급을 높일 의도로 봉사대상인구수와 무관하게 대규모로 신축하는 경우가 비일비재하고, 장서의 신선도 및 대출회전율을 높이려면 시의 적절한 제적이 필수적임에도 소장책수를 늘리는데 주력함으로써 수장공간의 부족을 초래하며, 장서의 유지관리비와 접근이용에 따른 기회비용을 상승시키고 있다(윤희운 2011, 88-91).

둘째, 대다수 국가의 직원배치기준이 상근직원을 또는 전체직원과 사서직원을 동시에 제시한 반면에 국내의 법적 배치기준은 사서직원으로 한정하고 있다(윤희운 2011, 88). 이에 따른 문제점으로는 사서직원의 법정 정원을 산출하더라도 전체직원수의 배치기준, 예컨대 사서직원과 기타 직원의 구성비율 또는 사서직원수를 근거로 전체직원을 역산하는 기준이 존재하지 않기 때문에 공공도서관에 배치해야 할 전체직원을 산출할 수 없다. 그리고 배치기준에 상근직원을 추가할 경우, 비정규직(계약직, 시간제근로, 일용직, 임시직, 인력파견회사나 하청업체를 통한 간접적 고용 등) 형태의 고용이 적지 않고 점증할 개연성이 있으므로 주당 근무시간을 기준으로 상근직원을 명시해야 한다.

셋째, 기본인력의 경우, 외국 기준은 대개 상근직원을 대상으로 0.3명~1.3명(윤희운 2011, 88)까지 규정한 반면에 국내의 법적 배치기준은 사서직원으로 국한하여 3명을 제시하고 있어 양자의 격차가 매우 크다. 이처럼 사서직 기본인력을 3명으로 규정한 배경은 3대 핵심업무(장서개발, 자료조직, 정보서비스)를 각각 전담할 인력이 반드시 배치되어야 한다는 인식에서 출발한다. 그러나 『도서관법시행령』 제4조 제1항 별표 2에 규정된 최소 배치기준은 '건물면적이 330㎡ 이하이고 장서가 6,000권 미만'인 공공도서관에 적용되므로 사서직원(준사서 포함) 3명을 기본인력으로 배치할 경우에 전체직원의 일반적 구성비율(사서직원 : 기타 직원 = 60% : 40%)을 적용하면 <표 3>에서 산출한 것처럼 기타 직원이 2명이므로 인구 2만명 미만인 소규모 도서관에 무려 5명의 상근직원을 배치해야 하는데 논리적 타당성과 현실적 적합성에 대한 논란이 계속될 수밖에 없다.

넷째, 증원인력의 경우, 대다수 선진국의 최소 기준은 봉사대상인구를 결정변수로 삼아 제시하고 있으며 이를 인구 1천명당으로 환산하면 평균 0.33명(윤희운 2011, 90)인 반면에 국내의 법적 기준은 '연면적과 장서가 330제곱미터 및

<표 3> 법적 배치기준을 이용한 기본인력 및 전체직원 산출사례 비교

구분	주요 내용	봉사대상인구	인력산출의 근거와 결과
도서관법시행령 제4조 제1항 별표 2	도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우와 장서가 6,000권 이하인 경우에는 사서직원 3명을 두되 ...	• 20,000명 미만*	• 사서직원: 기본인력 3명 • 전체직원: 사서직원 3명+기타 직원 2명 (사서직원의 %** 적용)=5명

* 『도서관법시행령』 제4조 제1항 별표 2의 기본인력(사서직원) 최소 배치기준은 제3조 별표 1에서 봉사대상인구가 2만명 미만인 공립공공도서관에 해당하며, 이 때의 면적기준은 264㎡~660㎡ 미만, 장서기준은 3,000권~6,000권 미만임
** 전체직원 중 사서직원의 구성비율에 관한 국제기준의 평균은 1/3이며, 이 경우의 사서직원은 대개 MLS를 소지한 전문직원을 지칭하는 반면에 국내 사서직원에는 준사서 자격증 소지자가 포함되므로 사서직원의 %를 비사서직원에게 적용함

6,000권 이상일 때 각각 330제곱미터와 6,000권을 초과할 때마다 사서직원을 각각 1명씩 더 두도록 규정하고 있다. 전술한 것처럼 국내 기준이 봉사대상인구가 아닌 건물면적과 장서에 근거하여 사서직원을 배치하도록 규정한 것도 문제지만, 더욱 심각한 한계는 '왜 건물면적 330제곱미터와 장서 6,000권을 초과할때마다 1명을 증원해야 하는지'에 대한 법리적 또는 논리적 근거가 거의 없다는 점이다. 게다가 일반적으로 장서가 많아지면 이를 수장할 공간도 늘어나는, 소위 유의한 정적 상관관계를 형성하므로 양자를 모두 사서직원 배치의 결정변수로 삼으면 중복 계상이 불가피하여 과도하게 증원될 수밖에 없다.

다섯째, 「도서관법」 제22조 제1항이 지역대표도서관을 지정 또는 설립하여 운영하도록 규정하였고, 제23조에서 6가지 업무(시·도 단위의 종합적인 도서관자료의 수집·정리·보존

및 제공, 지역의 각종 도서관 지원 및 협력사업 수행, 도서관 업무에 관한 조사·연구, 지역의 도서관자료수집 지원 및 다른 도서관으로부터 이관받은 도서관자료의 보존, 국립중앙도서관의 도서관자료 수집활동 및 도서관 협력사업 등 지원, 그 밖에 지역대표도서관으로서 필요한 업무를)를 수행하도록 규정한 이상, 공공도서관과는 별개로 사서직원 및 전체직원의 배치기준이 법령에 반영되어야 한다.

2.2 한국도서관기준의 직원배치기준

국내의 상근직원 배치를 위한 권장기준으로는 2003년판 「한국도서관기준」을 들 수 있다. 그 일부인 공공도서관기준의 주요 내용을 발췌하면 <표 4>와 같이 '공공도서관의 규모를 불문하고 최소 3명의 직원을 확보해야 하고, 전체직원의 60% 정도를 사서자격증 소지자로 구성하

<표 4> 한국도서관기준의 공공도서관 직원배치 기준

구 분	주요 내용			
2.3.7	공공도서관은 도서관의 규모나 기능, 장서수, 이용자수, 건물구조 등을 감안하여 적정 인원을 결정하되, 그 규모가 아무리 작아도 3인 이상의 직원을 확보하여야 한다.			
2.3.8	공공도서관은 전체직원의 60% 정도를 사서자격증 소지자(1급 및 2급 정사서, 준사서)로 구성하되, 정사서에 준사서의 구성비율은 2:1 정도가 바람직하다.			
2.3.9	공공도서관의 직원은 <표 3>과 같은 기준에 따라 배치하여야 한다. 다만, 특별시와 광역시 및 도단위 지역대표 공공도서관의 사서직원은 기본 20인에 당해 지역의 전체 봉사대상 인구 70,000인당 1인을 별도로 증치하여야 한다.			
	<표 3>	봉사대상인구(인)	사서직원	전체직원
		5만 미만	인구 4,200인당 1인	인구 2,500인당 1인
		5만~10만 미만	인구 4,800인당 1인	인구 3,000인당 1인
		10만~20만 미만	인구 5,300인당 1인	인구 3,200인당 1인
20만~50만 미만		인구 5,800인당 1인	인구 3,500인당 1인	
50만 이상	인구 6,300인당 1인	인구 3,800인당 1인		
비고 : 1. 봉사대상인구는 특별시·광역시·시·군·읍·면의 전체 인구를 말한다. 2. 봉사대상인구로 산출한 사서직원에는 지역대표 공공도서관의 기본 사서직원을 포함한다.				

되 정사서 대 준사서의 구성비율은 2 : 1 정도가 바람직하며, 지역대표도서관은 사서직 기본인력 20명에 봉사대상인구 7만명당 1명을 별도로 증치하도록 제안하고 있다. 이러한 배치기준에 근거하여 봉사대상인구를 5개 구간(5만 미만, 5만~10만 미만, 10만~20만 미만, 20만~50만 미만, 50만 이상)으로 나누어 공공도서관의 사서직원 및 전체직원을 산출하면 <표 5>와 같다.

그럼에도 불구하고 권장기준은 논리적 및 현실적으로 여러 문제점을 내포하고 있을 뿐만 아니라 약점과 한계를 드러내고 있다. 이를 직원산출에 적용한 봉사대상인구의 구간, 사서직원 대 기타직원의 구성비율, 도서관당 봉사대상인구의 결정문제, 증원인력, 지역대표도서관의 사서직원 배치기준으로 구분하여 분석·제시하면 다음과 같다.

첫째, 권장기준은 법적 기준과 달리, 국제적 규범을 수용하여 봉사대상인구를 직원산출의 결정변수로 채택함으로써 논리적 타당성을 확보하고 있으나 5개(5만명 미만, 5만~10만명 미만, 10만~20만명 미만, 20만~50만명 미만)로 세분한 인구구간은 재검토되어야 한다. 그 이유는 「지방자치법」 제7조(시·읍의 설치기준 등) 제1항이 시로 승격하기 위한 기준을 인구 5만명 이상으로, 제2항 3호는 인구 2만 이상의 도

시 형태를 갖춘 2개 지역 이상의 인구가 5만명 이상인 군으로 규정하고 있고, 제3항은 읍으로 승격하기 위한 기준을 인구 2만명 이상으로 규정하고 있으므로 '최소 인구구간인 5만명 미만'을 더 세분할 필요가 있다. 또한 구간간의 인구 편차도 최소 5만명에서 최대 30만명에 이르러 있어 등간척도로서의 명분이 약하다.

둘째, 권장기준은 전체직원의 60% 정도를 사서자격증 소지자로 구성하도록 제안하고 있음에도 불구하고 사서직원 대 기타 직원의 구성비율을 산출한 <표 5>에서 알 수 있듯이 인구구간에 따라 기준을 이탈하고 있다. 가령 인구 5만명 미만인 경우에 사서직원과 기타 직원의 구성비율은 각각 57.9%와 42.1%인 반면에 5만~10만 미만의 구간에서는 각각 62.5%와 37.5%로 무려 4.6%의 편차를 보이고 있다. 게다가 대다수 선진국이 상근직원의 약 1/3을 문헌정보학 석사 이상의 학위소지자로 구성하도록 명시한 점을 감안하면 권장기준도 전문직원(2급 정사서 이상)으로 한정할 것인지, 현재처럼 사서자격증 소지자를 포괄할 것인지를 검토하여 적정 구성비율을 제시할 필요가 있다.

셋째, 인구구간별 전체직원 및 사서직원 배치 기준을 제시한 <표 3>의 비고에 "1. 봉사대상인구는 특별시·광역시·시·군·읍·면의 전

<표 5> 권장기준에 근거한 봉사대상인구별 직원수 산출결과

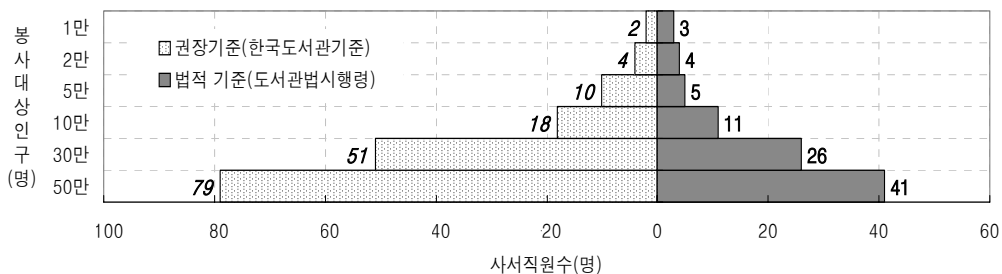
봉사대상인구(명)	사서직원(명)	기타 직원(명)	전체직원(명)	사서직원 : 기타 직원
5만 미만	11	8	19	57.9 : 42.1
5만~10만 미만	10~20	6~13	16~33	62.5~60.6 : 37.5~39.4
10만~20만 미만	18~37	13~25	31~62	58.0~59.7 : 42.0~40.3
20만~50만 미만	34~86	23~56	57~142	59.6~60.6 : 40.4~39.4
50만 이상	79	52	131	60.3 : 39.7

체 인구를 말한다”고 부인하고 있다. 그렇다면 인구가 30만명인 어떤 자치구 또는 시에 3개의 공공도서관이 존재할 경우, 각 도서관은 봉사대상인구를 30만명으로 상정해야 하는지 아니면 10만명(30만명 ÷ 3개관)으로 설정해야 하는지가 분명하지 않다. 따라서 개별도서관이 봉사대상인구를 산출할 때 오류를 범하지 않게 하려면 비고 1의 내용을 명시적으로 표기할 필요가 있다.

넷째, 증원인력의 경우, 권장기준이 인구구간별로 전체직원 및 사서직원의 배치기준을 제시한 것은 타당하지만 구간별로 인구수를 다르게 설정하여 인구 몇 명당 사서직원과 전체직원을 각각 1명씩 배치하도록 제시함으로써 복잡하고 실용성이 낮다. 더구나 <표 5>에서 5만명 미만인 도서관의 사서직원은 11명인 반면에 5만명인 경우는 10명으로, 10만명 미만인 도서관의 사서직원은 20명인데 비하여 10만명인 도서관은 18명으로 산출되는 등의 심각한 오류가 있다. 따라서 현재의 ‘인구 몇 명당 사서직원 및 전체직원 1명씩을 증원시키는 방식’을 ‘인구 1천명당 또는 1만명당 사서직원 및 전체직원 몇 명’으로 전환하는 문제를 신중하게 검토할 필요가 있다. 그 이유는 전자보다 후자가 보편적인

기준일 뿐만 아니라 산출하기도 용이하기 때문이다.

다섯째, 권장기준에 제시된 사서직원 또는 전체직원 1명을 산출할 때의 인구수가 논리적 타당성과 현실적 적합성을 충족시키지 못하고 있다. 부연하면 인구구간에 따라 사서직원은 4,200명~6,300명당 1명을, 전체직원은 2,500명~3,800명당 1명을 배치하도록 제안한 것에 대한 논리적 근거가 충분하지 않고 설득력도 부족하다. 이렇게 단정하는 이유는 6개 인구구간을 대상으로 법적 기준과 권장기준을 적용하여 사서직원을 산출·비교한 <그림 1>을 보면 봉사대상인구가 많을수록 격차가 심해지는 모순을 드러내고 있기 때문이다. 물론 법적 기준은 최소 배치인력을 규정하는 반면에 권장기준은 바람직한 배치수준을 제시하는 상례를 감안하면 양자의 차이를 이해할 수 있다. 그럼에도 불구하고 인구구간이 2만명 미만일 때는 양대 배치기준이 비슷하다가 5만명 이상의 구간에서는 사서직원의 격차가 약 2배로 벌어지므로 법적 기준이 타당하다면 권장기준이 과다 계상된 것이고, 권장기준이 합리적이라면 법적 기준이 비현실적인 것이라 할 수 있다. 따라서 어느 기준의 논거가 정당하고 공공도서관의 현실에 부합하는지,



<그림 1> 법적 및 권장기준에 근거한 사서직원 산출결과 비교

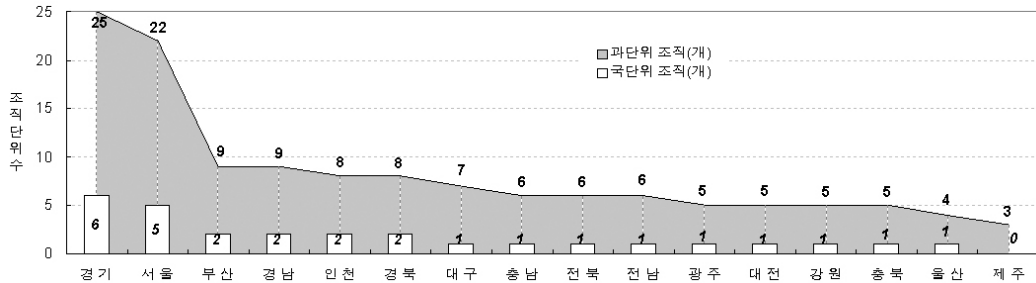
아니면 양자가 모두 어떻게 개정되어야 하는지에 대한 논증이 필요하다.

마지막으로 법적 기준과 달리, 권장기준이 지역대표도서관의 사서직원 배치기준을 제시한 것은 『도서관법』 제23조에 규정된 전문직 업무를 충실하게 수행해야 한다는 측면에서 바람직하다. 그러나 ‘기본인력 20명에 당해지역의 전체 봉사대상인구 7만명당 1명을 별도로 증치하도록 제안한 것’이 타당한가는 매우 의심스럽다. 왜냐하면 2009년말 광역시도별 인구수에 사서직원 배치기준을 적용하여 각 대표도서관의 전체직원을 산출하면 <표 6>처럼 경기도 305명, 서울시 274명, 부산시 116명, 경남 110명, 인천과 경북 96명의 순으로 많은 직원을 배치해야 하는데, 이들을 위한 조직단위를 편성하려면 심

각한 문제를 유발하기 때문이다. 그 법적 근거인 『지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정』(대통령령 제22356호) 제6조 제1항을 보면 ‘국은 ... 소관 업무의 성질이나 양이 4개과 이상의 하부조직이 필요한 경우에, 제4항에서 ‘과는 ... 12명(시·도는 5급 4명 이상, 시·군·구는 6급 4명 이상 포함) 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치하도록 규정하고 있다. 따라서 권장기준과 행정기구 설치법령을 연계하여 지역대표도서관의 조직단위를 산출하면 <그림 2>와 같이 경기도는 무려 25개과와 6개국을, 서울은 22개과와 5개국을, 부산과 경남은 각각 9개과와 2개국을, 인천과 경남은 각각 8개과와 2개국을 설치해야 하는 등 제주를 제외한 15개 시도의 대표도서관

<표 6> 권장기준에 근거한 지역대표도서관의 사서직원 및 전체직원수 산출결과

시 도	봉사대상인구 (2009년말 기준)	사서직원(명)			기타 직원(명) (사서직원의 66% 적용)	전체직원 (명)
		기본인원	증원인원	소계		
서울	10,208,302	20	145	165	109	274
부산	3,543,030	20	50	70	46	116
대구	2,489,781	20	35	55	36	91
인천	2,710,579	20	38	58	38	96
광주	1,433,640	20	20	40	26	66
대전	1,484,180	20	21	41	27	68
울산	1,114,866	20	15	35	23	58
경기	11,460,610	20	163	183	122	305
강원	1,512,870	20	21	41	27	68
충북	1,527,478	20	21	41	27	68
충남	2,037,582	20	29	49	32	81
전북	1,854,508	20	26	46	30	76
전남	1,913,004	20	27	47	31	78
제주	562,663	20	8	28	18	46
경북	2,669,876	20	38	58	38	96
경남	3,250,176	20	46	66	44	110
계	49,773,145	320	703	1,023	674	1,697



〈그림 2〉 지역대표도서관의 전체직원 배치기준에 근거한 조직단위수 산출결과

관에 각각 1개 이상의 국단위 조직을 두어야 하는데 현실적으로 어렵다. 따라서 권장기준의 기본인력 및 증원인력 배치기준은 과다 계상된 것으로 볼 수 있다.

요컨대 법적 기준의 문제점으로는 사서직원 수 산출에 적용한 결정변수(연면적과 장서수)의 비적합성, 전체직원수 산출을 위한 법적 근거의 부재, 사서직원 기본인력(3명) 배치에 대한 논리적 타당성의 부족, 증원인력 배치기준(연면적 330㎡와 장서 6천권)의 법리적 및 논리적 근거의 부재 및 중복 계상의 불가피성, 지역대표도서관의 인력배치에 관한 법적 기준의 부재 등을 들 수 있다. 반면에 권장기준은 봉사대상 인구구간의 현실적 적합성 부족, 전체직원(사서직원 대 기타 직원) 구성비율의 적정성 문제, 동일한 봉사권역에 위치하는 1개관당 봉사대상인구 산출의 애매성, 인구구간별 전체직원 및 사서직원 배치기준의 복잡성에 따른 실용성 저하, 사서직원 또는 전체직원 1명을 산출할 때의 인구수에 대한 논리적 타당성과 현실적 적합성의 부족, 지역대표도서관 사서직원 배치기준(기본인력 20명+당해지역 봉사대상인구 7만명당 1명의 별도 증치)의 과다 계상 등을 문제점으로 적시할 수 있다.

3. 공공도서관의 직원배치기준 개정안

국내 공공도서관의 상근직원 배치를 위한 법적 기준과 권장기준은 법리적, 논리적, 현실적 측면에서 많은 문제점과 한계를 내포하고 있는 것으로 분석되었다. 이에 국제사회가 채택하고 있는 범용적 기준과 2009년말 통계데이터를 다각도로 분석한 결과를 연계하여 『도서관법시행령』 및 『한국도서관기준』의 개정안을 제시하면 다음과 같다.

3.1 사서직원 배치기준의 결정변수

일반적으로 공공도서관 사서직원의 배치수준을 결정할 때 적용할 수 있는 변수로는 봉사대상인구, 장서수, 연면적, 자료구입비, 대출책수 등을 들 수 있다. 이들의 상관관계를 파악하기 위하여 국내의 총 703개관(자치단체 소속 457개관, 교육청 소속 229개관, 사립 17개관) 가운데 57개 어린이도서관과 통계데이터가 부실하거나 정규직원 및 자료구입비가 없는 76개관을 제외한 총 570개의 공립 공공도서관을 분석한 결과, <표 7>과 같이 사서직원은 유의수준

〈표 7〉 사서직원과 관련된 주요 변수의 상관분석 결과(Pearson 상관계수)

변수	정규직원수	사서직원수	봉사대상인구	장서수	연면적	자료구입비	대출책수
정규직원수	1	.863**	.328**	.792**	.261**	.472**	.615**
사서직원수		1	.364**	.757**	.263**	.404**	.598**
봉사대상인구			1	.278**	.079	.139**	.155**
장서수				1	.252**	.475**	.613**
연면적					1	.189**	.225**
자료구입비						1	.531**
대출책수							1

** 0.01 수준(양쪽)에서 유의함

〈표 8〉 사서직원수의 법적 결정변수인 연면적 및 장서수의 편상관계수 산출결과

통제변수 : 연면적			통제변수 : 장서수		
사서직원수	사서직원수	장서수	사서직원수	사서직원수	연면적
	1.000	.739**		1.000	.115**

** 0.01 수준(양쪽)에서 유의함

0.01에서 봉사대상인구, 장서수, 연면적, 자료구입비, 대출책수와 유의한 정적 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

그러나 사서직원의 법적 배치기준에 적용된 양대 결정변수인 건물면적과 장서수의 경우, 일반적으로 후자가 증가하면 전자도 늘어날 수밖에 없으며 그 결과가 사서직원수 증가에 영향을 미친다. 그러므로 건물면적은 매개변수일 가능성이 높는데 이를 통제된 장서수와 사서직원수의 편상관계수는 〈표 8〉과 같이 유의수준 0.01에서 유의하고 0.777로 상당히 높은 반면에 장서수를 통제된 건물면적과의 편상관계수는 0.115로 매우 낮다. 그렇다면 장서수를 결정변수로 삼으면 되는데 국내의 법적 기준을 제외한 IFLA, 선진국, 그리고 한국도서관협회의 사서직원 배치기준이 왜 봉사대상인구를 유일한 결정변수로 채택하고 있는지를 설명할 필요가 있다.

이를 정당화하는 논거와 명분은 공공도서관이 지역사회를 위한 지식정보센터 및 문화기반

시설인 이상, 내적 구성요소보다 지역사회의 규모를 대표하는 봉사대상인구의 많고 적음이 전담직원의 업무수행 및 서비스 부담에 결정적인 영향을 미치는 것으로 판단하기 때문이다. 따라서 「도서관법시행령」 제4조 제1항의 별표 2에 규정된 사서직원 배치기준의 결정변수인 건물면적과 장서수는 봉사대상인구로 대체하는 것이 바람직하다.

3.2 직원배치를 위한 봉사대상인구의 구간

법적 기준의 경우, 건물면적 및 기본장서 기준에는 봉사대상인구의 구간을 적용한 반면에 사서직원 배치기준에는 이를 반영하지 않고 있다. 그러나 사서직원이 얼마나 배치되어야 하는지를 결정하는 변수가 건물면적과 장서수이기 때문에 6개로 구분한 인구구간은 사서직원 산출과 연계되어 있을 뿐만 아니라 직원수에도 영향을 미친다. 반면에 권장기준은 사서직원 및 전체직원을

산출하기 위한 인구구간을 5개로 설정하고 있다. 양자의 인구구간을 비교하면 <표 9>와 같다.

이러한 법적 및 권장기준에서 설정한 인구구간의 논리적 타당성과 현실적 적합성을 판단하기 위해서는 1개당 봉사대상인구의 실제 분포를 살펴볼 필요가 있다. 2009년말 기준으로 총 570개관을 분석한 결과, 봉사대상인구의 백분

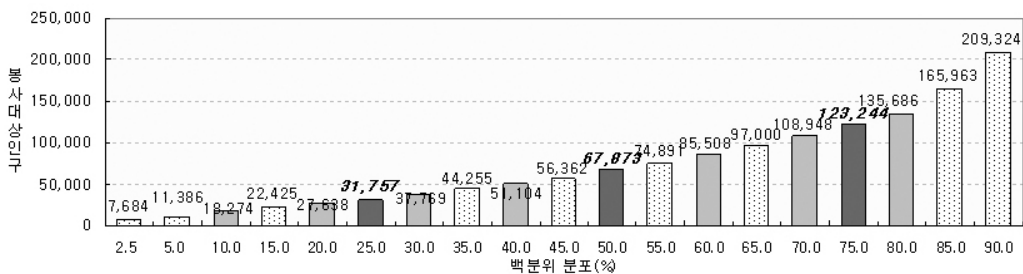
위 구간별 공공도서관 개체수와 구성비율은 <표 10>과 같다. 즉, 전체의 약 50%(283개관)에 해당하는 공공도서관의 봉사대상인구가 7만명 미만이며, 그 누계의 약 10%는 2만명 미만, 약 20%는 3만명 미만, 그리고 약 40%는 5만 2천명 미만으로 나타났다. 그리고 사분위 분포로 살펴본 1개관당 평균 봉사대상인구는 <그림 3>

<표 9> 법적 기준과 권장기준의 봉사대상인구 구간 비교

인구구간	2만명 미만	2만명~5만명 미만	5만명~10만명 미만	10만명~20만명 미만	20만명~30만명 미만	30만명~50만명 미만	50만명 이상
법적 기준	√	√	√	√	√	√	√
권장기준		√	√	√	√	√	√

<표 10> 봉사대상인구의 백분위 구간별 도서관수와 비율

백분위 구간(%)	봉사대상인구(명)	도서관수(%)	누계(%)
5.0 미만	3,979~11,233	28 (4.9)	28 (4.9)
5.0~10.0 미만	11,512~18,208	28 (4.9)	56 (9.8)
10.0~20.0 미만	18,289~27,116	57 (10.0)	113 (19.8)
20.0~30.0 미만	27,558~37,563	55 (9.6)	168 (29.5)
30.0~40.0 미만	37,769~51,103	58 (10.2)	226 (39.6)
40.0~50.0 미만	51,104~67,546	57 (10.0)	283 (49.6)
50.0~60.0 미만	67,873~84,301	57 (10.0)	340 (59.6)
60.0~70.0 미만	85,459~105,283	57 (10.0)	397 (69.6)
70.0~80.0 미만	105,491~133,323	57 (10.0)	454 (79.8)
80.0~90.0 미만	134,758~198,960	56 (9.8)	510 (89.5)
90.0~95.0 미만	203,538~308,058	31 (5.4)	541 (94.9)
95.0 이상	314,212~1,146,610	29 (5.1)	570 (100.0)



<그림 3> 백분위 분포별 공공도서관의 평균 봉사대상인구수

과 같이 하위 25%가 31,757명, 50%가 67,873명, 상위 75%가 123,244명으로 나타나 전체의 절반에 해당하는 공공도서관이 1개관당 약 7만명 이하에게 봉사하고 있다.

그럼에도 불구하고 1개관당 실제 봉사대상인구 분포를 양대 기준의 인구구간에 대입하여 분석한 <표 11>을 보면 법적 기준의 경우, 2만명 미만에 봉사하는 도서관은 12.6%인 반면에 3개 구간(2만명~5만명 미만, 5만명~10만명 미만, 10만명~30만명 미만)은 각각 25%를 상회하며, 나머지 2개 구간(30만명~50만명 미만, 50만명 이상)은 각각 3% 이하일 정도로 구간별 분포의 편차가 심하다. 권장기준도 5만명 미만을 1개 구간으로 설정하였기 때문에 전체의 38.2%를 차지할 정도로 다른 구간과의 편차가 심하다. 게다가 법적 기준의 30만명~50만명 미만과 권장기준의 20만명~50만명 미만의 구간은 단위도서관의 봉사대상인구로 설정하기 어려울 정도로 과도할 뿐만 아니라, 최근 『도서관발전종합계획』에 의거한 개체수의 확충추세를 감안하면 향후에 현실을 반영하는 인구구간으로 존속될 가능성이 거의 없다. 요컨대 양대 기준의 인구구간과 1개관당 봉사대상인구의 분포를 비교하면 구간별 산술평균은 17%~20%인데 비하여 실제

로 법적 기준은 2개 구간(2만명 미만, 5만명 미만)에, 권장기준은 1개 구간(5만명 미만)에 전체의 약 38.2%가 분포하는 반면에 나머지 4개 또는 5개 구간에 각각 61.8%가 속할 정도로 구간간의 형평성을 보장하지 못하며, 일부 인구구간은 유명무실하다.

따라서 양대 기준의 인구구간은 1개관당 평균 봉사대상인구수의 분포에 부합하는 방향으로 개정하되, 각기 달리 설정할 것이 아니라 일체화할 필요가 있다. 이를 위하여 2009년말 기준의 1개관당 실제 봉사대상인구 분포, 『도서관발전종합계획』에 따라 연간 50개관 이상이 설립되는 추이, 『지방자치법』에 규정된 시·읍의 설치를 위한 인구기준, 『도서관법』에 포함된 지역대표도서관의 봉사권역과 역할 등을 종합적으로 감안하면 <표 12>처럼 법적 기준에 명시된 2만명 미만 및 2만명~5만명 미만과 권장기준에 제시된 5만명 미만의 인구구간은 3개(1만명 미만, 1만명~2만명 미만, 2만명~5만명 미만)로 세분하고, 권장기준의 10만명~20만명 및 20만명~50만명 미만의 구간은 법적 기준처럼 10만명~30만명 미만으로 조정하며, 그 이상은 모두 30만명 이상의 단일구간으로 통합하는 것이 바람직하다.

<표 11> 법적 및 권장기준의 인구구간별 실제 공공도서관 분포 비교

법적 기준의 인구구간	공공도서관의 인구구간별 실제 분포						권장기준의 인구구간
	도서관수	비율	누적	누적	비율	도서관수	
2만명 미만	72	12.6	12.6	38.2	38.2	218	5만명 미만
2만명~5만명 미만	146	25.6	38.2				
5만명~10만명 미만	165	28.9	67.1	67.1	28.9	165	5만명~10만명 미만
10만명~30만명 미만	156	27.4	94.5	89.4	22.3	127	10만명~20만명 미만
30만명~50만명 미만	17	3.0	97.5	97.5	8.1	46	20만명~50만명 미만
50만명 이상	14	2.5	100.0	100.0	2.5	14	50만명 이상

〈표 12〉 공공도서관의 봉사대상인구 구간설정 개정안

실제 봉사대상인구		현행 인구구간 기준		개정안
인구구간	비율(도서관수)	도서관법시행령	한국도서관기준	
1만명 미만	3.7(21)	2만명 미만	5만명 미만	1만명 미만
1만명~2만명 미만	8.9(51)			1만명~2만명 미만
2만명~5만명 미만	25.6(146)	2만명~5만명 미만		2만명~5만명 미만
5만명~10만명 미만	28.9(165)	5만명~10만명 미만	5만명~10만명 미만	5만명~10만명 미만
10만명~20만명 미만	22.3(127)	10만명~30만명 미만	10만명~20만명 미만	10만명~30만명 미만
20만명~30만명 미만	5.1(29)			
30만명~50만명 미만	3.0(17)	30만명~50만명 미만	30만명~50만명 미만	30만명 이상
50만명 이상	2.5(14)	50만명 이상	50만명 이상	

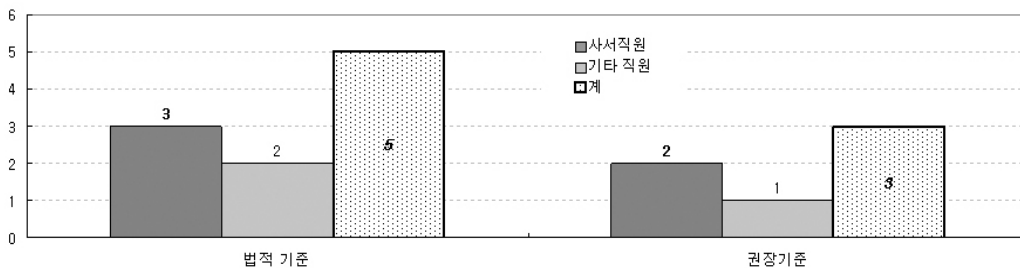
3.3 기본인력의 배치기준

기본인력의 법적 기준은 건물면적이 330㎡ 이하이고 장서가 6,000권 이하인 공공도서관에 사서직원 3명을 배치하도록 규정하고 있다. 반면에 권장기준은 아무리 규모가 작아도 직렬을 불문하고 3명 이상의 직원을 확보하도록 명시하고 있다. 그러므로 전자의 기본인력 3명은 준사서 자격증 소지자를 포함한 사서직원을 지칭하므로 전체직원의 사서직원 대 기타 직원의 일반적인 구성비율인 60% : 40%를 적용하면 〈그림 4〉와 같이 총 5명이 되는 반면에 후자의 기본인력 3명은 전체직원을 의미하며 ‘그 가운

데 60%를 사서자격증 소지자로 구성하도록 제시한 조항을 적용하면 사서직원은 약 2명이 된다.

그렇다면 법적 기준의 기본인력 5명(사서직원 3명+기타 직원 2명)과 권장기준의 기본인력 3명(사서직원 2명+기타 직원 1명)은 각각 타당한지, 어느 것이 더 합당한지, 아니면 모두 논리적 타당성과 현실적 적합성을 담보하지 못하는지를 판단할 필요가 있다.

우선 법적 기준에서 규정한 기본인력, 즉 사서직원 3명을 배치해야 하는 대상은 「도서관법 시행령」 제3조 별표 1의 ‘가. 국립공공도서관’을 위한 시설 및 자료기준에서 건물면적이 330㎡



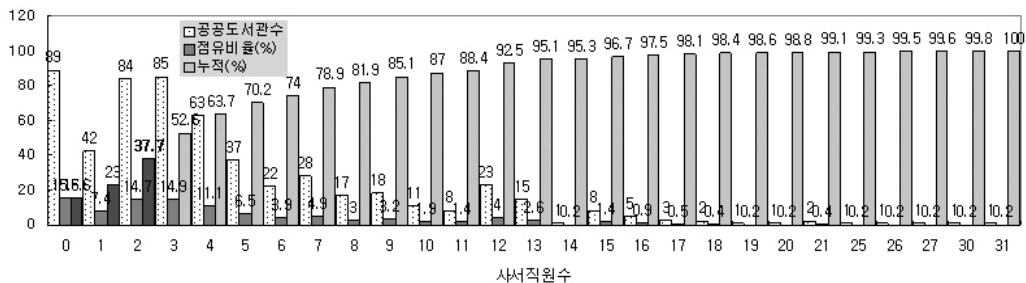
〈그림 4〉 법적 기준과 권장기준에 의한 기본인력 산출결과와의 비교

이하이고 장서가 6,000권 이하이며, '다. 작은도서관'을 위한 시설 및 자료기준에서 건물면적이 33㎡ 이상이고 장서가 1,000권 이상인 도서관이다. 다시 말해서 공공도서관 중에서 건물면적이 33㎡~330㎡이고 장서가 1,000권~6,000권인 이른바 소규모 도서관에 적용된다. 이러한 공공도서관에 3명의 사서직원이 기본인력으로 배치되어야 한다면 기타 직원을 포함한 상근직원은 총 5명이 되어야 하는데, 시설규모와 장서수가 합쳐지는 업무량을 감안하면 과다 계상된 것으로 간주할 수 있다. 오랫동안 학계와 현장이 금과옥조로 삼아왔던 최소 3명의 전문인력 확보 문제는 공공도서관으로 운영되는 이상, 핵심업무인 수서, 정리, 서비스 등을 각각 전담할 인력이 필요하다는 논지에서 출발하지만, 이를 관계 법령이 규정한 일정규모 이하의 도서관(작은도서관, 어린이도서관, 분관 등)에 적용하는 것은 무리가 있다. 게다가 정부가 총정원제 및 총액임금제 등의 제도적 억제정책을 구사함으로써 사서직원의 법적 배치기준이 사문화된지 오래되었고 그로 인하여 2009년말을 기준으로 작은도서관 등을 제외한 570개 공공도서관을 분석한 결과, <그림 5>와 같이 사서직원이 전혀 배치되지 않은 도서관이 89개관(15.6%), 1명 배치

가 42개관(7.4%), 2명 배치가 84개관(14.7%)이며, 이들의 누적비율이 무려 37.7%(215개관)에 달하는 것으로 나타났다. 요컨대 사서직원 3명(전체직원 5명)의 배치기준은 논리적으로나 현실적으로 타당하지 않다.

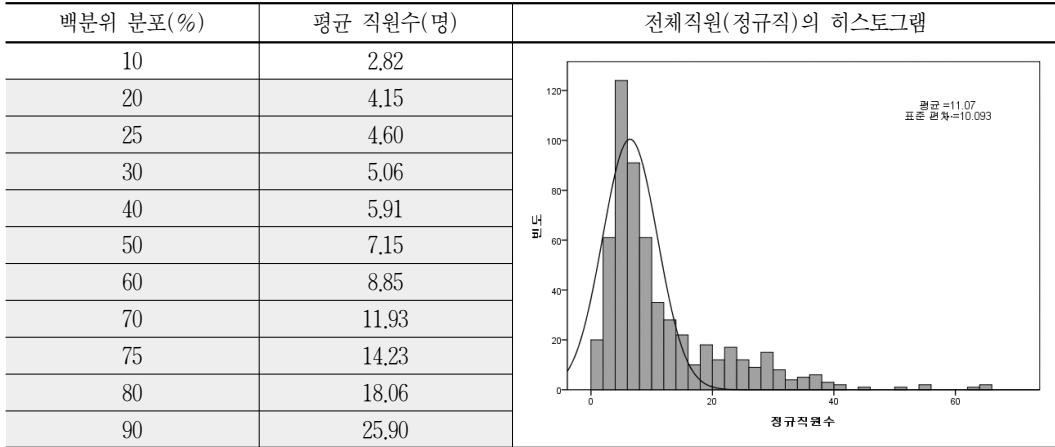
다음으로 권장기준에서 '아무리 규모가 작아도 최소 3명의 전체직원(상근직)을 배치'하도록 제시한 기본인력 기준도 재검토되어야 한다. 그 이유는 2009년말 데이터를 분석한 결과, <표 13>의 백분위 분포 및 히스토그램에서 알 수 있듯이 570개관 가운데 하위 10%의 전체직원수가 평균 2.82명에 불과할 뿐만 아니라 분석대상에서 제외된 소규모의 작은도서관, 어린이도서관, 분관 등을 포함시키면 더 낮을 수밖에 없기 때문이다. 또한 권장기준임을 감안하더라도 법적 기준에 미달하는 소규모 도서관에 전체직원을 3명이나 배치하도록 제한한 것은 규모(시설과 장서)의 경제성을 이탈할 뿐만 아니라 미국 공공도서관계의 기본인력 배치기준을 대표하는 버지니아주의 0.3명, 일리노이 및 위스콘신의 1명, 유타주의 1.3명보다 훨씬 과다하다.

따라서 기본인력의 경우, <표 14>에 제시한 것처럼 법적 기준에 미달하는 작은도서관 등에는 사서직 상근직원 1명 이상을 배치하고, 법적



<그림 5> 공공도서관의 사서직원 배치현황 분석

〈표 13〉 공공도서관의 전체직원 배치현황 분석



〈표 14〉 공공도서관의 기본인력 배치기준 개정안

현행 기본인력 배치기준		개정안
도서관법시행령	한국도서관기준	
<ul style="list-style-type: none"> • 도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우와 장서가 6,000권 이하인 경우에는 사서직원 3명을 두되 ... 	<ul style="list-style-type: none"> • 그 규모가 아무리 작아도 3인 이상의 직원을 확보하여야 한다. • 전체직원의 60% 정도를 사서자격 중 소지자로 구성하되, 정사서 대 준사서의 구성비율은 2 : 1 정도가 바람직하다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 기준에 미달하는 작은도서관 등에는 사서직 상근직원 1명 이상을 배치해야 한다. • 법적 기준을 충족시키는 모든 공공도서관에는 최소 3명의 상근직원을 배치하고 약 60%를 사서직원으로 구성하되, 정사서 대 준사서의 비율은 2 : 1이 바람직하다.

기준을 충족시키는 모든 공공도서관에 최소 3명의 상근직원을 배치하되, 직렬별 구성비율은 '사서직원 : 기타 직원 = 60% : 40%'를 적용하여 사서직원 2명과 기타 직원 1명을 두도록 개정할 필요가 있다. 물론 인구 1만명 이상에게 봉사하는 도서관은 후술하겠지만 건물면적 및 장서가 아닌 봉사대상인구를 기준으로 기본인력에 적정수의 증원인력을 추가하는 방향으로 개정하는 것이 바람직하다.

3.4 증원인력의 배치기준

증원인력의 법적 기준은 사서직원으로 한정하여 '도서관 건물면적이 330㎡ 이상인 경우에 초과하는 330㎡마다 사서직원 1명을 더 두며, 장서가 6,000권 이상인 경우에 초과하는 6,000권마다 사서직원 1명을 더 두도록' 규정한 반면에 권장기준은 사서직원 및 전체직원을 대상으로 5개로 구분한 인구구간에 따라 사서직원은 인구 4,200명~6,300명당 1명, 전체직원은 인구 2,500명~3,800명당 1명을 배치하도록 제시하

고 있다.

그러나 전자는 연면적과 장서수를 결정변수로 삼아 증원인력 배치기준을 제시한 것이 문제이고, 후자는 봉사대상인구를 기준으로 증원인력 배치기준을 제시하였음에도 불구하고 복잡하여 실용성이 떨어진다. 또한 권장기준에서 사서직원 또는 전체직원을 1명씩 증치하기 위한 인구구간별 봉사대상인구수의 논리적 타당성과 현실적 적합성에 대해서는 지금까지 전혀 언급되지 않고 있다. 그러므로 현행 증원기준의 타당성 여부를 판단하고 개정안을 제시하려면 실제 데이터를 통계분석하여 논증할 필요가 있다.

이를 위하여 2009년말 기준의 총 590개관 중 사서직원이 없거나 데이터를 신뢰하기 어려운

200개관을 제외한 390개관의 봉사대상인구와 사서직원을 회귀분석한 결과, 그 방정식은 <표 15>처럼 'L(사서직원수) = 0.555 + 8.651E-05 × P(봉사대상인구)'로 산출되었다. 이 방정식을 이용하여 인구구간별 사서직원을 산출하면 <표 16>과 같이 봉사대상인구가 많을수록 1인당 부담량이 증가한다. 이러한 경향은 IFLA/UNESCO, 미국의 버지니아·루이지아나·켄터키주, 호주도서관정보협회, 대만처럼 인구구간별이 아닌 단일기준을 제시한 경우를 제외한 미국의 콜로라도, 일리노이, 텍사스, 위스콘신주를 비롯한 대다수 국가 및 주정부, 한국도서관협회의 기준과 맥락을 같이한다.

사서직원의 증원기준이 국제사회가 적용하

<표 15> 공공도서관 사서직원수의 회귀분석 결과

모형	비표준화계수		표준화계수	t	유의확률	R ²	수정 R ²	Durbin-Watson
	B	표준오차오류	베타					
(상수)	.555	.076		7.251	.000	.977	.977	1.626
봉사대상인구	8.651E-05	.000	.989	129.429	.000			

$$L(\text{사서직원수}) = 0.555 + 0.00008651 \times P(\text{봉사대상인구})$$

<표 16> 회귀분석 결과를 이용한 사서직원수 산출결과(잠정안)

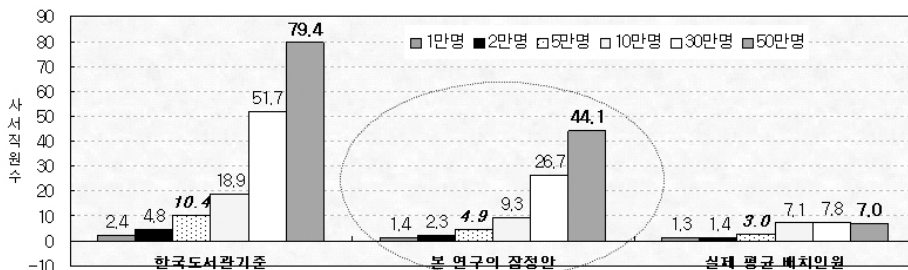
인구구간 (명)	회귀분석 결과를 적용한 경우		기본인력(2명)을 반영한 경우		비고
	사서직원(명)	1인당 봉사대상인구(명)	사서직원(명)	1인당 봉사대상인구(명)	
1만명	1.4	7,143	3.4	2,941	기본인력
2만명	2.3	8,696	4.3	4,651	
5만명	4.9	10,204	6.9	7,246	
10만명	9.3	10,753	11.3	8,850	
15만명	13.6	11,029	15.6	9,615	
20만명	18.0	11,111	20.0	1,000	
25만명	22.3	11,211	24.3	10,288	
30만명	26.7	11,236	28.7	10,453	
50만명	44.1	11,338	46.1	10,846	
평균		10,302	-	7,321	

는 보편적 기준에 부합하는지 그리고 국내 공공도서관계의 현실을 충분히 반영하는지에 대하여 판단하려면 인구구간별로 주요 선진국 기준, 국내의 권장기준, 그리고 2009년말 공공도서관의 사서직원 배치현황을 비교하여 편차를 살펴볼 필요가 있다. 먼저 한국도서관협회 권장기준과 다른 국가의 배치기준을 적용한 사서직원은 <표 17>(윤희운 2011, 88)과 같이 대다수 인구구간에서 전자의 평균이 후자의 2배에 달할 정도로 많은데, 국내 권장기준이 논리적

으로 타당하다면 IFLA/UNESCO를 비롯한 대다수 배치기준이 잘못된 것이고, 후자가 합당하다면 전자가 과다 계상된 것으로 간주할 수 있다. 다음으로 한국도서관협회 권장기준과 2009년말 공공도서관 사서직원의 평균 배치현황 및 본 연구의 잠정안을 비교한 <그림 6>을 보면 권장기준과 실제 배치인력간에 상당한 괴리가 있는데, 권장기준이 타당하다면 정부와 자치단체가 사서직원을 제대로 배치하지 않은 결과이고 그렇지 않다면 권장기준이 지나치게 높

<표 17> 공공도서관 사서직원 증원배치의 최저기준 비교

구 분	봉사대상인구(명)						사서직원 산출기준	
	1만	2만	5만	10만	30만	50만		
IFLA/UNESCO 지침	1.3	2.6	6.6	13.2	39.5	66.0	7,576명당 1명(2,500명당 상근직원 1명)	
미 국	Virginia	1.0	2.0	5.0	10.0	30.0	10,000명당 1명(25,000명당 2.5명)	
	Louisiana	0.8	1.7	4.2	8.3	25.0	12,000명당 1명	
	North Carolina	1.7	3.3	8.3	16.5	49.5	82.5	사서직원 6,060명당 1명(2,000명당 상근직원 1명)
영국 웨일즈	1.1	2.1	5.3	10.5	31.5	52.5	9,515명당 1명	
호 주	ALIA	1.0	2.0	5.0	10.0	30.0	50.0	10,000명당 1명
	New South Wales	1.3	2.7	5.0	10.0	30.0	50.0	5만 미만은 7,500명, 5만 이상은 10,000당 1명
대만(현시도서관)	1.0	2.0	5.0	10.0	20.0	20.0	15만 미만은 15명, 15만~100만 미만은 20명	
평 균	1.2	2.3	5.6	11.1	31.9	51.6	-	
한국도서관협회	2.4	4.8	10.4	18.9	51.7	79.4	5만 미만은 4,200명, 5만~10만 미만은 4,800명, 10만~20만 미만은 5,300명, 20만~50만 미만은 5,800명, 50만 이상은 6,300명	
본 연구의 잠정안	1.4	2.3	4.9	9.3	26.7	44.1	회귀방정식(L = 0.555 + 8.651E - 05 × P) 적용	
국내 공공도서관의 평균	1.3	1.4	3.0	7.1	7.8	7.0	2009년말 통계데이터 기준	



<그림 6> 국내 공공도서관 사서직원의 증원기준과 실제 배치인원 비교

게 책정된 것으로 판단할 수 있다. 반면에 잠정안의 경우, 다른 국가의 평균과 비교하면 봉사대상인구 2만명까지는 차이가 거의 없지만 10만명 이상의 구간에서는 약간 낮으므로 일부 조정할 필요가 있다.

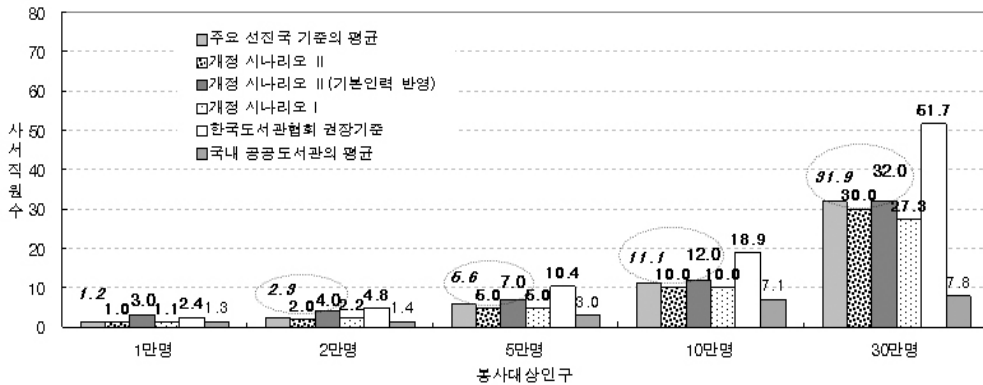
그렇다면 국내 공공도서관의 사서직원 증원배치를 위한 기준은 어떻게 설정해야 국제적 보편성, 논리적 타당성, 현실적 적합성과 실용성을 확보할 수 있는가. 이를 위해서는 주요 선진국이 적용하고 있는 3가지 배치기준을 검토할 필요가 있다. 그 하나는 모든 도서관에 일정수의 기본인력을 책정하되 인구구간별로 증원기준을 달리 설정하는 방식으로서 미국의 위시콘신 및 일리노이주 등이 채택하고 있다. 다른 하나는 기본인력을 책정하지 않는 대신에 인구구간별로 각각 증원기준을 달리 설정하는 방식으로서 미국의 콜로라도·조지아·텍사스주, 캐나다의 알버타주, 호주의 뉴사우스웨일즈주, 대만의 현시립 및 향진도서관 등의 기준이 여기에 속한다. 마지막으로 기본인력 및 인구구간을 설정하지 않은 채 일정수의 봉사대상인구를 기준으로 단일의 증원기준을 제시하는 방식으로서 IFLA/UNESCO, 미국의 켄터키·루이지아나·버지니아주, 영국의 웨일즈, 호주도서관정보협회 등의 기준이 대표적이다. 그 가운데 첫 번째 방식은 공공도서관의 규모를 불문하고 최소 상근인력을 확보하는데 유리한 반면에 산출기준이 복잡하여 실용성이 낮다. 두 번째 방식은 봉사대상인구의 다소를 감안하여 적정수의 인력을 배치하는데 유리하지만 소규모 도서관에 근무할 최소 인력을 확보하기 어렵다. 그리고 마지막 방식은 단순하여 적용의 편의성과 실용성이 높음에도 역시 최소 인력을 확보하기 어렵다.

따라서 국내 공공도서관의 경우, 각각의 증원기준에 내재된 약점을 해소하는 동시에 실용성을 담보하려면 기본인력 확보를 전제로 일정수의 봉사대상인구당 사서직원 1명씩을 별도로 증치하는 방향으로 개정할 필요가 있다. 부연하면 도서관의 규모를 불문하고 기본인력 3명(사서직원 2명+기타 직원 1명)을 배치하되 인구가 1만명 이상일 경우에 구간별 인구기준을 달리하여 각각 사서직원 1명씩을 증원하거나 인구 1만명당 사서직원 1명씩을 별도로 증원하는 것이 바람직하다. 전자의 논거는 회귀분석 결과에서 인구구간별 사서직원 1인당 봉사대상인구가 최소 7,143명에서 최대 11,338명에 이르는 편차를 반영한 것이며, 후자의 논거는 회귀분석 결과를 이용하여 사서직원수를 산출한 <표 16>에서 1인당 평균 봉사대상인구가 10,302명으로 산출되었을 뿐만 아니라, 미국의 버지니아주와 호주도서관정보협회 및 대만의 현시도서관 기준(인구 15만명 미만)이 각각 인구 1만명을 증원기준으로 삼고 있기 때문이다.

요컨대 현행 법적 및 권장기준은 <표 18>에 제시한 2개 시나리오 가운데 하나를 수용하는 방향으로 개정하는 것이 바람직하다. 물론 시나리오 I은 복잡한 대신에 인구구간별로 증원기준이 다르므로 현실을 반영하는데 유리한 반면에 시나리오 II는 인구구간을 무시하는 대신에 단순하여 산출 및 적용성이 높다. 양대 시나리오를 근거로 기본인력에 인구구간별 증원인력을 추가한 사서직원수, 한국도서관협회의 권장기준을 적용한 사서직원수, 그리고 주요 선진국 기준의 평균 사서직원수를 비교한 <그림 7>을 보면 시나리오 II가 더 논리적 타당성과 현실적 적합성을 담보하고 있다. 따라서 시나리오 II를

〈표 18〉 공공도서관의 증원인력 배치기준 개정안

현행 기준		개정안			
		시나리오 I		시나리오 II	비고
인구구간(인)	사서직원	인구구간(명)	사서직원	사서직원	기타 직원
5만 미만	인구 4,200인당 1인	1만 미만	인구 9,000명당 1명	인구 10,000명당 1명	사서직원의 %를 추가배치
		1만~2만 미만			
		2만~5만 미만			
5만~10만 미만	인구 4,800인당 1인	인구 10,000명당 1명			
10만~20만 미만	인구 5,300인당 1인	인구 11,000명당 1명			
20만~50만 미만	인구 5,800인당 1인	인구 12,000명당 1명			
50만 이상	인구 6,300인당 1인	50만 이상	인구 100,000명당 1명	인구 100,000명당 1명	



〈그림 7〉 공공도서관의 인구구간별 증원기준 개정안과 기타 기준의 비교

최선의 개정안으로 삼되, 시나리오 I 을 차선책으로 고려할 수 있다. 시나리오 II 를 이용하여 사서직원수를 산출하는 방식을 제안하면 〈공식 1〉과 같다.

$$L(\text{사서직원수}) = 2.03 + 0.0000994 \times P(\text{봉사대상인구})$$

(R² = 99.9)

〈공식 1〉 공공도서관의 사서직원수 산출공식

그리고 지역대표도서관의 경우, 모두 봉사대상인구가 50만명 이상인 가운데 제주가 최소인 약 56만명을, 경기와 서울이 1,000만명을 상회하

므로 사서직원은 인구 30만명에 봉사하는 공공도서관의 배치기준인 32명을 기본인력으로 책정하되, 30만명 이상인 경우에는 초과하는 15만명당 사서직원 1명씩을 별도로 증치하고 사서직원의 %에 해당하는 비사서직원을 추가로 배치하는 것이 바람직하다. 이를 적용하여 16개 대표도서관의 사서직원수와 조직단위를 산출한 〈표 19〉를 보면 현행 권장기준(〈표 6〉 참조)의 과다계상문제를 상당히 해소할 수 있다.

〈표 19〉 지역대표도서관 증원인력 배치기준의 개정안과 산출결과

개정안	시 도	봉사대상인구 (2009년말 기준)	사서직원			기타 직원 (사서직원의 % 적용)	전체 직원	과단위 조직수
			기본인력	증원인력	소계			
<ul style="list-style-type: none"> • 사서직원은 기본인력을 32명으로 책정하되, 봉사대상인구가 30만명 이상인 경우에는 초과하는 15만명당 1명씩을 별도로 증치한다. • 기타 직원은 사서직원의 %를 추가한다. 	서울	10,208,302	32	66	98	65	163	10.8
	부산	3,543,030	32	21	53	35	88	5.8
	대구	2,489,781	32	14	46	30	76	5.0
	인천	2,710,579	32	16	48	32	80	5.3
	광주	1,433,640	32	7	39	26	65	4.3
	대전	1,484,180	32	7	39	26	65	4.3
	울산	1,114,866	32	5	37	24	61	4.1
	경기	11,460,610	32	74	106	70	176	11.7
	강원	1,512,870	32	8	40	26	66	4.4
	충북	1,527,478	32	8	40	26	66	4.4
	충남	2,037,582	32	11	43	28	71	4.7
	전북	1,854,508	32	10	42	28	70	4.7
	전남	1,913,004	32	10	42	28	70	4.7
	제주	562,663	32	1	33	22	55	3.7
	경북	2,669,876	32	15	47	31	78	5.2
	경남	3,250,176	32	19	51	34	85	5.7

4. 요약 및 결론

국내 공공도서관의 직원배치기준은 법리적 정당성, 논리적 타당성, 현실적 적합성과 유용성의 측면에서 많은 문제점과 한계를 내포하고 있다. 이에 국제사회가 채택하고 있는 범용적 기준과 도서관 통계데이터 분석결과를 연계하여 「도서관법시행령」 및 「한국도서관기준」의 개정안을 제시하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사서직원 배치기준에 적용된 결정변수의 경우, 「도서관법시행령」 제4조 제1항의 별표 2에 규정된 건물면적과 장서수는 봉사대상인구로 대체하는 것이 바람직하다.

둘째, 봉사대상인구 구간의 경우, 법적 및 권장 기준을 1개관당 평균 봉사대상인구수의 분포에

부합하도록 조정하는 동시에 일체화시키기 위해서는 총 7개 구간(1만명 미만, 1만명~2만명 미만, 2만명~5만명 미만, 5만명~10만명 미만, 10만명~30만명 미만, 30만명~50만명 미만, 50만명 이상)으로 재구성하는 것이 바람직하다.

셋째, 기본인력의 경우, 법적 기준에 미달하는 작은도서관 등에는 사서직 상근직원 1명 이상을 배치하고, 법적 기준을 충족시키는 모든 공공도서관에 최소 3명의 상근직원을 배치하되 사서직원 대 기타 직원의 비율은 60% : 40%를 적용하여 사서직원 2명과 기타 직원 1명을 두도록 개정할 필요가 있다.

넷째, 증원인력의 경우, 기본인력 배치를 전제로 봉사대상인구가 1만명 이상일 때는 초과하는 인구 1만명당 사서직원을 1명씩 증치하고 비사서직원은 사서직원의 % 정도를 별도로 추가하

는 것이 바람직하다.

넷째, 지역대표도서관의 경우, 사서직원은 인구 30만명에 봉사하는 공공도서관의 배치기준인 32명을 기본인력으로 책정하되, 30만명 이상인 경우에는 초과하는 15만명당 사서직원 1명씩을 별도로 증치하고 사서직원의 ⅔에 해당하는 비사서직원을 별도로 추가하는 것이 바람직하다.

이상의 개정안을 바탕으로 문화체육관광부는 법적 기준을, 한국도서관협회는 권장기준을 개

정하는데 진력해야 한다. 이를 위하여 양대 주체는 조속한 시일 내에 『도서관법시행령』 및 『한국도서관기준』의 개정을 위한 특별위원회를 각각 설치하여 개정안을 다각도로 검토하고 공청회 등을 개최하여 여론을 수렴하고 보완해야 할 것이다. 그 성격을 불문하고 논리적 타당성과 현실적 적합성이 절대 부족한 현재의 직원배치기준을 방치한 채로 수립·추진하는 공공도서관의 모든 정책과 제도적 개혁은 어불성설(語不成說)이며 사상누각(沙上樓閣)에 불과하다.

참 고 문 헌

- [1] 대통령소속 도서관정보정책위원회. 2008. 『도서관발전종합계획: 2009-2013』. 서울: 대통령소속 도서관정보정책위원회.
- [2] 문화관광부. 2007. 『도서관시설, 자료 및 사서직원배치기준에 관한 연구』. 서울: 문화관광부.
- [3] 윤희윤. 2011. 국내외 공공도서관 직원배치기준의 분석과 시사점. 『한국도서관·정보학회지』, 42(1): 73-95.
- [4] 한국도서관협회. 2010. 『한국도서관기준 개정 연구』. 서울: 국립중앙도서관.
- [5] 한국도서관협회 기준분과위원회. 1981. 『한국도서관기준』. 서울: 한국도서관협회.
- [6] 한국도서관협회 도서관기준작성특별위원회. 2003. 『한국도서관기준』. 서울: 한국도서관협회.
- [7] 中華民國. 教育部. 2002. 『公共圖書館設立及營運基準』. [online]. [cited 2010.12.23]. <<http://www.ncl.edu.tw/public/Attachment/7112810545171.pdf>>.
- [8] Australian Library and Information Association, & The Public Library Associations. 2010. *Standards and Guidelines for Australian Public Libraries*. Canberra: Australian Library and Information Association.
- [9] Gill, Philip, et al. 2001. *The Public Library Services: IFLA/UNESCO Guidelines for Development*. München: K. G. Saur.
- [10] Library Council of New South Wales. 2009. *Living Learning Libraries: Standards and Guidelines for New South Wales Public Libraries*. 2nd ed. Sydney: Library Council of New South Wales.
- [11] Louisiana Library Association, Public Library Section. 2003. *Standards for Louisiana Public*

Libraries. Baton Rouge, LA: Louisiana Library Association. [online]. [cited 2010.12.23].
<<http://www.laonline.org/sig/public/standards2003.pdf>>.

- [12] North Carolina Public Library Director's Association. 1998. *Guidelines for North Carolina Public Libraries*. Raleigh, NC: North Carolina Public Library Director's Association.
- [13] Welsh Assembly Government. 2008. *Welsh Public Library Standards 2008-2011*. Cardiff: Welsh Assembly Government.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] Committee on Library and Information Policy. 2008. *Library Development Plan 2009-2013*. Seoul: Committee on Library and Information Policy.
- [2] Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2007. *Doseogwan Siseol, Jaryo mit Saseo Jikwon Baechi Gijun-e Gwanhan Yeongu*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- [3] 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.
- [4] Korean Library Association. 2010. *Hanguk Doseogwan Gijun Gaejeong Yeongu*. Seoul: The National Library of Korea.
- [5] Korean Library Association. 1981. *Hanguk Doseogwan Gijun*. Seoul: Korean Library Association.
- [6] Korean Library Association. 2003. *Hanguk Doseogwan Gijun*. Seoul: Korean Library Association.