

# 작은도서관 활성화를 위한 정책 연구\*

## A Study on the Policy for the Activation of Small Library

김보일 (Bo il Kim)\*\*

김홍렬 (Hong Ryul Kim)\*\*\*

이보라 (Bo ra Lee)\*\*\*\*

### 초 록

이 연구는 사회적 관심의 증대와 작은도서관 관련 독립법률인 「작은도서관 진흥법」의 제정 등을 통해 지속해서 증가하고 있는 작은도서관에 대하여 활성화 부진 원인을 진단하고 이를 개선하기 위한 정책을 제안하고자하였다. 이를 위해 작은도서관 운영 실태조사, 정책 및 지원과 법규 조사를 진행하였다. 이를 종합하여 작은도서관 활성화를 위한 정책 방향 및 과제를 제안하였다. 작은도서관 활성화를 위한 정책 과제는 '지역주민의 행복한 삶을 지원하는 작은도서관 활성화'라는 비전과 '포괄적 정책 근거, 정책 체계 혁신, 지속할 수 있는 운영 지원'의 핵심가치 아래 '정책기반 마련 및 실천 동력 확보를 위한 법·제도 개선', '정책 단위별 역할 재정립 및 협력체계 강화', '작은도서관의 안정적 운영지원체계 구축'이라는 3가지 추진과제와 14가지 세부과제로 구성하였다.

### ABSTRACT

This study aimed to understand why small libraries, which have been continuously extended by the increase of social interest in them and the enactment of 「Promotion of Small Library Act」, an independent law about small libraries, are poorly activated. To this end, it examined the actual status of small library operation, related policies, support and legislations. By summarizing the results, it proposed a policy direction and tasks for activating small libraries. The policy tasks for activating them consist of three main tasks such as 'the improvement of laws and institutions for establishing the base of policies and securing practical momentum', 'the reestablishment of roles by policy units and the reinforcement of cooperation systems' and 'the construction of stable operation support system for small libraries', and their 14 sub-tasks, under the vision of 'the activation of small libraries support local residents' happy life' and the core value of 'a comprehensive policy ground, the innovation of policy systems and sustainable management support'.

키워드: 작은도서관, 작은도서관 정책, 정책기반, 정책 단위, 운영 지원

small libraries, small library policies, policy base, policy unit, operation support

\* 이 논문은 2019년 문화체육관광부의 '작은도서관 정책 연구'로 수행된 결과를 발췌·요약한 것임.

\*\* 국립 은평도서관 관장(boil58@edlib.or.kr) (제1저자)

\*\*\* 전주대학교 사회과학대학 문헌정보학과 교수(hykim505@jj.ac.kr) (교신저자)

\*\*\*\* 송파위례도서관 과장(aday365@hanmail.net) (공동저자)

■ 논문접수일자: 2020년 8월 23일 ■ 최초심사일자: 2020년 9월 9일 ■ 게재확정일자: 2020년 9월 14일

■ 정보관리학회지, 37(3), 157-175, 2020. <http://dx.doi.org/10.3743/KOSIM.2020.37.3.157>

※ Copyright © 2020 Korean Society for Information Management

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

## 1. 서론

### 1.1 연구 배경 및 필요성

최근 수년간 작은도서관에 대한 사회적 관심의 증대와 작은도서관 관련 독립법률인 「작은도서관 진흥법」의 제정을 통한 국가적 작은도서관 정책의 마련으로 신규 건립에 따른 작은도서관 등록과 계속 운영되는 작은도서관이 지속해서 증가하고 있다. 특히, 작은도서관이 지역사회 내에서 주민들의 커뮤니티 공간으로 인식되면서 지방자치단체의 관심 또한 높아져 유희 공간마다 작은도서관의 건립 추진과 조례를 통한 자치법규를 마련하고 있다. 그 결과 「작은도서관 진흥법」에 따라 매년 시행되는 ‘작은도서관 운영 실태조사’에 따르면 최근 3년(2016년~2018년) 동안 작은도서관은 지속해서 증가하여 2016년 5,914개 관, 2017년 6,058개 관, 2018년 6,330개 관이 운영되고 있다.

그러나 작은도서관의 이러한 양적 증가에도 불구하고 인력 부재 및 관리소홀 등으로 인하여 운영이 부실화되는 작은도서관이 증가하고 있다. 하지만 그동안 국가 단위의 작은도서관 관련 정책연구는 거의 이루어지지 않았으며, 지방자치단체별 작은도서관 정책과 지원내용에도 큰 차이를 보이는 것이 사실이다. 그에 따라 작은도서관이 수도권 지역에 집중되는 현상과 도시 지역과 농산어촌 지역과의 운영현황 격차 등이 문제점으로 나타났다. 그리고 지방자치단체와 작은도서관 운영자 사이에는 정책 내용과 지원에 대한 요구에 있어 상당한 인식 차이를 나타내고 있다.

이러한 점들은 작은도서관을 활성화하는데

부진 요인으로 작용한다. 그러므로 국가 및 지방자치단체의 작은도서관에 대한 정책적 추진 현황을 점검하고, 이를 개선할 수 있는 정책적 연구가 시급하다. 또한, 국가적 차원의 작은도서관 정책적 대안으로 작은도서관의 부실 운영을 방지하고 서비스의 질적 수준을 높이기 위한 정책적 개선방안 마련이 필요하다.

### 1.2 연구 목적 및 방법

이 연구에서는 작은도서관 운영현황 및 실태 파악을 통해 정책 수립을 위한 기초자료를 확보하고, 지방자치단체의 작은도서관 정책 및 지원 내용, 그리고 작은도서관 법규 및 제도를 분석하여 법령 개선을 위한 근거자료를 마련하였다. 이를 종합하여 작은도서관 활성화 부진 원인을 진단하고, 작은도서관 활성화를 위한 다양한 정책을 제안하고자 한다.

연구의 목적을 달성하기 위해서는 다음과 같이 연구를 수행한다.

첫째, 문헌연구를 통해 국내외 선행연구를 분석하여 작은도서관에 관한 연구 동향을 분석하고자 한다.

둘째, 작은도서관 관련 정책의 기초자료로 작은도서관 현황은 문화체육관광부의 ‘작은도서관 운영 실태조사’ 결과를 참고하여 분석하고자 한다.

셋째, 작은도서관 관련 법규 및 제도 개선을 위한 근거자료 확보를 위해서는 관계 법령 및 제도, 광역 및 기초지방자치단체의 자치법규에 대한 전수 조사, 작은도서관 지원 정책에 관한 요구조사를 분석하고자 한다.

넷째, 이를 종합하여 정책연구의 결과로 작

은도서관 활성화 부진 원인 진단과 정책 제언을 한다.

### 1.3 선행연구

작은도서관 관련 연구는 국내외 연구자들을 통해 다양하게 연구되고 있다.

먼저, 국내에서의 작은도서관 관련 연구는 작은도서관 활성화 방안 연구, 지역 공공도서관 및 기관과의 연계·협력에 관한 연구, 작은도서관 운영자 관련 연구, 작은도서관 운영평가 지표 관련 연구, 작은도서관 장서 관련 연구로 나누어 살펴볼 수 있다.

작은도서관 활성화 방안과 관련하여 유양근, 박송이(2010)는 경기도 지역 작은도서관의 이용 만족도 및 요구조사, 시설·운영방식의 분석을 통해 100제곱미터 이상의 공간 확보, 상근직 전문 인력의 확충, 작은도서관 업무 매뉴얼 작성 및 보급 등을 제안하였다. 조미아, 변현주, 김보일(2013)은 작은도서관 유형별 사례분석 연구를 통해 운영진단의 영역을 도출하고, 설립 주체별 작은도서관을 분류하여 유형별 22개 작은도서관을 컨설팅 대상으로 선정하여 문제점과 해결방안을 모색하였으며, 김유승(2014)은 작은도서관에 관한 법제적인 고찰을 통해 작은도서관의 시설 및 자료 기준, 인력, 지원 및 관리의 세 가지 측면을 가장 시급한 작은도서관의 법적 제도로 제시하였다. 김보일, 조미아, 변현주(2015)는 작은도서관 운영의 실태를 파악하고 운영을 진단하여, 질적 성장을 위한 운영 지원, 공립 작은도서관의 안정화, 사립 작은도서관의 전문성 노력 및 유관 기관과의 협력 체계 구축, 법적 기준의 강화, 기업 참여 유도를

위한 캠페인 등을 제시하였다.

지역 공공도서관 및 기관과의 연계·협력에 관한 연구로 정현태, 조미아, 이진우, 박영애(2010)는 공립 작은도서관과 사립 작은도서관의 자료 및 시설, 직원, 예산, 공공도서관과의 연계 등을 유형별로 분석하고 공공도서관과 민간 협력의 연계 사례를 비교하여 지역도서관통합서비스체제에서 사립 작은도서관이 분관 역할을 수행하는 민관협력 방식을 활성화 방안으로 제안하였으며, 조윤희(2010)는 부천시 공공도서관 협력 사례 연구를 통해 개별 도서관의 상호 유기적인 연결 운영과 함께 작은도서관이 공공도서관의 분관 역할을 담당하여 상호대차 서비스를 제공하는 것이 효과적이라고 밝혔다.

작은도서관 운영자 관련 연구와 관련해서 김홍렬(2011)은 작은도서관 운영자들이 가지고 있는 직무특성과 직무만족도에 대한 조사를 하여, 자격증과 고용형태가 직무특성에 유의미한 영향을 미치는 것과 성별, 연령, 고용형태 등이 직무만족도에 영향을 미치는 것을 밝혔으며, 작은도서관 운영평가지표와 관련하여 김보일(2018)은 정량 평가에 의한 계량적 평가와 작은도서관의 기본적 목적과 가치를 평가할 수 있는 정성적 평가를 포함한 새로운 작은도서관 운영평가지표(안)을 제안하고, 이 운영평가지표(안)을 통해 작은도서관 자체 운영 자기 점검의 평가가 되도록 하였다.

작은도서관 장서 관련 연구로 박영애, 이재윤(2010)은 한 지역에 속해 있는 14개 작은도서관을 대상으로 장서량과 이용량 및 상호대차서비스의 의존도를 분석하여 작은도서관 장서에 대한 정책과 필요성과 장서 평가 방법을 제시하였다.

국외에서의 작은도서관 관련 연구는 작은도서관 규정에 관한 연구와 작은도서관의 협력네트워크에 관한 연구로 나누어 살펴볼 수 있다. Swan, Grimes, & Owens(2013)는 미국 작은도서관을 규정하는 다양한 기준을 제시하며 지리적 요건 및 특성을 설명하고, 미국 각 주의 작은도서관 규정이 봉사인구 2만 5천 명 이하인 경우로 규정하고 있는 점과 미국 각 주의 작은도서관 비율이 각 주의 인구 밀도와 밀접한 연관성을 보이는 것을 연구하였다. Standerfer(2006)는 작은도서관의 한계점으로 전담 인력과 장서의 부족을 제시하고 이러한 한계점으로 인하여 이용자들이 적절한 도서관 서비스를 제공하기 어렵다고 지적하였으며, 장서 문제 해결책으로 작은도서관 협력네트워크에 대한 방안을 제시하였다. Kupperman(2008)은 작은도서관의 상호대차 서비스 활성화를 위하여 Benedictine 대학 도서관의 상호대차 서비스를 분석하고 기술적 요인을 살펴보았으며, 상호간 자료 공유 협약을 맺은 컨소시엄과 주 전체 도서관의 협력을 통해 자료의 다양성과 상호대차 서비스의 기준을 제공의 중요성을 지적하였다.

이상의 선행연구를 종합해 보면 작은도서관 관련 연구는 작은도서관 운영자, 연계·협력, 장서, 운영 지표 평가 등 다양한 분야를 세밀하게 살펴보고 해결방안을 제시함으로써, 작은도서관 활성화를 목적으로 연구되고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 이는 작은도서관의 활성화 부진 요인에 대한 종합적인 진단 없이 기능과 운영 요소 등 부분별로 연구되고 있으며, 작은도서관에 대한 종합적인 정책 연구가 미흡하다.

## 2. 전국 작은도서관 운영실태

작은도서관 운영실태를 조사하기 위해 『작은도서관 진흥법』에 근거하여 매년 시행되고 있는 『2018년 작은도서관 운영실태 조사』 결과를 토대로 작은도서관 시설현황, 작은도서관 운영인력, 작은도서관 지원 협력, 작은도서관 이용 서비스, 작은도서관 특성화 운영 중심으로 조사하였다. 이에 작은도서관 운영 실태조사 결과 분석을 통해 현재의 작은도서관 운영 현황 및 문제점을 조사하고, 개선방안을 도출하여 작은도서관 운영 활성화를 위한 정책적 개선방안의 근거로 제시하고자 한다.

### 2.1 작은도서관 시설현황

작은도서관 시설현황을 통해 보면 등록 시법적 기본 요소(면적, 열람석, 장서)의 기준은 평균과 대비하여 격차가 크게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 현재 작은도서관 설치 기준 중 장서의 기준은 1,000권이나 17개 광역지방자치단체의 전체 평균은 6,168권, 평균 장서가 가장 많은 서울 7,261권, 평균 장서가 가장 적은 광주 4,217권으로 광역지방자치단체의 작은도서관 평균 장서는 기준보다 최소 4배 이상 많은 것으로 조사되었다. 특히, 17개 광역지방자치단체의 공립·사립작은도서관 가운데 평균 장서가 가장 적은 지역은 광주광역시 사립작은도서관의 1,966권으로 약 2배의 차이를 나타내었다. 작은도서관의 전용면적에 있어서도 광역지방자치단체 중 최저 평균면적이 광주가 89.7 제곱미터이며 전체 평균면적은 110.8제곱미터이므로 작은도서관 등록 시 충족해야할 33제곱

미터를 최소 약 3배 이상 넓은 것으로 조사되었다. 작은도서관 열람석의 경우에도 등록 시 충족해야 할 열람석 6석과 비교하여 광역지방자치단체 중 평균 열람석 수가 가장 적은 충남이 24.7석이며 전체는 29.1석으로 최소 4배 이상 많은 것으로 조사되었다.

## 2.2 작은도서관 운영인력

작은도서관 운영 활성화를 위해서는 사서 인력의 배치가 필요함에도 불구하고 전체 작은도서관 6,330개 관의 운영인력으로 직원(상근+시간제)은 평균 1.0명(공립작은도서관 평균 1.3명, 사립작은도서관 평균 0.9명)이 있으며, 사서자격증 소지 직원은 평균 0.1명(공립작은도서관 평균 0.2명, 사립작은도서관 평균 0.1명)으로 조사되었다. 현행 「도서관법」에서 공립작은도서관에 대하여 사서 1명을 배치할 수 있음을 규정하고 있으므로 지방자치단체는 이를 근거로 작은도서관의 운영활성화를 위해서 사서 배치의 중요성을 인식하고 공립작은도서관에 대해서는 사서 배치를 의무화 할 수 있도록 정책적 방안 마련이 필요하다.

작은도서관에 대한 사서 인력 배치뿐만 아니라 작은도서관 운영인력 및 자원봉사자가 전문 교육을 받을 수 있도록 지방자치단체가 적극 지원하여야 한다. 현재 작은도서관 운영인력에 대한 전문교육은 전체 작은도서관 평균 및 광역지방자치단체별 평균 가운데에서도 인원이 1명을 넘지 않고 있으며 시간 또한 직원은 평균 16.7시간이며 자원봉사자는 평균 22.1시간으로 조사되었다. 이러한 작은도서관 교육 현황은 광역지방자치단체별로 편차가 크고 운영인력이 부족

하여 다른 지역으로의 교육 참석이 현실적으로 어려워 교육의 기회가 부족하기 때문이다. 따라서 지방자치단체는 작은도서관 운영자의 전문성을 함양하고 이를 지원하기 위해 지역 내 공공도서관과 연계하여 자체 교육프로그램을 개발할 필요가 있으며, 교육의 내용은 수준에 따른 단계별로 운영해야 한다.

## 2.3 작은도서관 지원 협력

지방자치단체와 공공도서관의 작은도서관 지원은 공립 작은도서관 1,433개 관 중 1,073개 관(74.9%)이 지원받고 있다고 응답했으며, 사립 작은도서관은 4,897개 관 중 2,551개 관(52.1%)이 지원받고 있다고 응답하였다. 이러한 지원은 지방자치단체와 공공도서관이 공공의 성격을 가지고 있는 작은도서관을 지지하고 운영을 뒷받침하여 활성화할 수 있도록 해 도서관의 역할을 다할 수 있도록 지원하는 것이다. 그러므로 지방자치단체와 공공도서관은 작은도서관 지원에 따른 운영의 공공성이 담보될 수 있도록 일정 수준의 운영 지원 조건을 제시할 수 있으며 지원을 받는 작은도서관은 지체없이 수용할 수 있어야 한다. 이에 따라 일정한 조건을 제시하고 충족하며, 운영에 동의하는 사립작은도서관에 대하여 공립으로 지정 운영함으로 우수운영 사립작은도서관에 대한 지원을 강화하여야 한다.

## 2.4 작은도서관 이용 서비스

사립작은도서관은 작은도서관의 기본 목적 중의 하나인 도서 이용을 활성화하기 위해 관외

대출 허용과 도서관자료관리시스템의 지원 그리고 이를 사용할 수 있는 인터넷이 가능한 컴퓨터가 필요하다. 모든 광역지방자치단체의 공립작은도서관은 90% 이상 관외대출을 하고 있으나 사립작은도서관은 평균 72.3%만이 관외대출을 하고 있다. 연간 평균 대출 권수 또한 공립작은도서관 7,571권에 대비해 사립작은도서관 1,908 권으로 약 4배의 차이를 보이고 있다. 또한 전체 사립작은도서관 4,897개관 중 4,124개 관 만이 인터넷 가능 컴퓨터를 보유하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 사립작은도서관은 자유로운 도서 이용을 통한 도서관 이용 활성화와 이를 뒷받침할 수 있는 시설 및 장비 등의 확보를 위해 노력해야 하며, 필요에 따라서는 국가에서 작은도서관에 도서관자료관리시스템의 무상보급을 지속적으로 해야 할 것이다.

## 2.5 작은도서관 특성화 운영

작은도서관뿐만 아니라 공공도서관의 증가로 도서관 서비스가 보편적으로 제공되고 있는 환경에서 지속해서 작은도서관을 운영하기 위해서는 모든 주민을 대상으로 서비스하는 동시에 특정 주제 또는 이용자 대상으로 특화해 운영하는 전략적 방안이 필요하다. 이에 전국 작은도서관 6,330개 관 중 다문화 56개 관, 청소년 298개 관, 노년 33개 관, 장애인 19개 관, 종교 104개 관, 일반인 325개 관 총 835개 관이 이용자 대상으로 특화해 운영하고 있으며 이외 5,495개 관은 특화하여 운영하지 않고 있다.

그러나 작은도서관의 환경은 공공도서관의 증가와 정보기술의 발달에 따른 사회의 변화로 운영의 어려움에 직면하고 있다. 작은도서관의

운영을 활성화하고 지속적인 운영을 위해서는 작은도서관 스스로 특수성을 강조한 특화도서관으로 운영을 모색해야 하며, 지방자치단체의 정책적 지원이 필요하다. 이에 최근 전주의 경우에는 사립작은도서관 10곳을 지역별·이용자별 특색을 고려한 특화도서관으로 운영한다고 발표한 바 있으며, (사)어린이와작은도서관협회에서도 도서관화재단 씨앗의 지원을 받아 특화도서관 운영을 지원하기도 하였다.

## 3. 작은도서관 관련 법규 및 제도와 지원 정책

### 3.1 작은도서관 관계 법령

작은도서관 관련 법령으로 작은도서관과 직·간접적으로 관계된 법률 및 법규는 「도서관법」과 「작은도서관 진흥법」을 중심으로 「주택법」, 「행정절차법」 등 관계 법령이 있다. 특히, 「도서관법」은 작은도서관을 포함하여 모든 관공과 관련된 법률의 기본법 역할을 하고 있으며, 「작은도서관 진흥법」은 작은도서관에 대한 독자적인 법률로 제정 되었다. 이러한 작은도서관 관련 관계 법령과 주요 내용은 다음의 <표 1>과 같다.

작은도서관 관계 주요 법령에 대한 분석결과, 먼저 「작은도서관 진흥법」은 독립법률이며 지방자치단체의 작은도서관 관련 자치법규 및 행정규칙의 근거가 되고 있음에도 불구하고 작은도서관 진흥에 필요한 사항이 구체적이지 않고 다른 법률과의 관계에서도 「도서관법」에 의존적인 관계를 나타내고 있다. 기존의 다른 관

〈표 1〉 작은도서관 관계 법령

법률명	작은도서관 관련 주요 내용
도서관법	- 작은도서관의 정의, 설치 기준, 운영인력, 사용료 징수, 기부금품 모집 등에 관한 사항 규정
작은도서관 진흥법	- 작은도서관에 대한 독자적인 법률로 관계 법률과의 관계, 작은도서관 육성 시범지구 지정·운영, 운영 실태조사 등에 관해 규정
행정절차법	- 작은도서관의 등록과 그에 따른 변경·폐관·등록취소 등의 절차에 관한 사항 규정
주택건설기준 등에 관한 규정	- 공동주택 내 공동시설로 작은도서관을 규정함으로써 아파트 작은도서관 설치의 법률적 근거 규정
건축법	- 작은도서관에 대한 직접적인 별도의 규정은 없으나 건축물의 종류에 따라 작은도서관이 포함되는 건축물 종류 규정
장애인·노인·임산부 등의 편의증진 보장에 관한 법률	- 작은도서관 건축 또는 리모델링 시 설치해야 할 편의시설 규정
도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙	- 도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치의 기준에 따라 기반시설의 세분 및 범위에 관한 사항을 규정
지방자치법	- '지방자치단체의 종류별 사무'를 통해 광역·기초 지방자치단체의 사무로 작은도서관 설립 및 운영에 관해 규정
상속세 및 증여세법	- 작은도서관에 상속 또는 증여 시 과세 대상 제외 사항 규정
식품위생법	- 작은도서관에서 별도의 공간에 북카페를 운영하는 경우 해당 사항 규정
지방자치단체 회계기준에 관한 규칙	- 공립작은도서관의 회계처리 및 재무제표 보고 등에 관한 사항 규정
기타	- 작은도서관과 관련한 법률로 부가가치세면제 대상으로 도서·신문·잡지 등을 규정하고 있는 「부가가치세법」, 도서관 소장 저작물의 복제 및 복제할 수 있는 시설에 대해 규정하고 있는 「저작권법」, 공직선거에 있어 연설·대담을 할 수 없는 장소로 도서관을 규정하고 있는 「공직선거법」 등

종별 진흥법과 관련해서 「도서관법」이 모법의 성격을 가지고 있음은 사실이나 「작은도서관 진흥법」에서는 작은도서관의 조성하고 운영 등에 관하여 동법에서 규정한 것을 제외하고는 「도서관법」에 따른다고 되어 있어 의존성이 강함을 나타내고 있다. 따라서 「작은도서관 진흥법」은 동법을 중심으로 작은도서관 정책 결정의 근거로서의 역할과 법령 체계상에서의 작은도서관 관련 법률의 위계 등을 살펴볼 때 전면 개정을 통해 작은도서관 관련 독립법률로써 내용을 강화해야 할 것이다. 그 내용으로는 작은도서관의 특징적 정의와 기능, 작은도서관 설치 기준 강화 및 확인절차 적시, 작은도서관 성격

에 따라 설치 시 고려할 사항, 작은도서관 운영인력에 대한 전문성 강화 방안, 공립공공도서관과의 관계 및 역할 정립, 작은도서관 관련 관계 법률과의 저촉 사항 규명 등을 검토해야 할 수 있다.

작은도서관의 설치 기준을 분석한 결과 「도서관법」 시행령에 근거하여 공립·사립작은도서관 모두 동일하게 적용 받고 있으나 등록과 그에 따른 변경·폐관·등록취소 등의 절차는 「행정절차법」에 따라 사립작은도서관에 한하여 적용받고 있다. 『2018년 작은도서관 운영 실태조사 결과보고서』에 따르면 2018년 12월 말 현재 공립작은도서관은 1,433개 관, 사립작

은도서관은 4,897개 관 운영되고 있다. 이 가운데 공립작은도서관 1,433개 관은 작은도서관 등록 절차에 적용받지 않고 기초지방자치단체의 자율적 판단에 따르고 있다. 이에 정부의 지방자치단체 평가에 따른 기준에 따라 일부 기초지방자치단체에서는 공립작은도서관에 대하여 임의적으로 운영 유형을 변경하여 「작은도서관 진흥법」에 따라 매년 실시되는 전국 작은도서관 실태조사의 결과에도 오류가 발생하는 원인이 되고 있다. 따라서 공립작은도서관에 대해서도 사립작은도서관과 함께 「도서관법」 시행령에 따른 작은도서관 등록 기준에 따라 등록·변경·폐관·등록취소 등의 행정적인 절차 하에 관리되도록 할 필요가 있다. 그리고 기초지방자치단체 담당자가 「행정절차법」에 따라 작은도서관의 등록취소 하려 함에도 사립작은도서관 운영 당사자가 불분명하거나 연락 두절 및 회피 그리고 실제 현장 방문 시 폐관 수준의 운영 중단 등으로 인해 등록 취소하기 어려운 문제점이 발생하고 있다. 이를 위해 「행정절차법」 제23조(처분의 이유 제시) 제1호 제3항 '긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우'를 보완하여 지방자치단체의 직권 등록취소 권한을 부여하는 법 개정이 필요하다.

「주택건설기준 등에 관한 규정」에 따라 설치되고 있는 아파트 작은도서관에 대해서 관리주체에 대해 명확하게 법률적으로 명시하지 못하고 있으며 설치 후 운영에 관한 사항에 대해 별도로 제시되지 않아 실제 아파트 작은도서관 운영에 따른 어려움이 있다. 그리고 「주택건설기준 등에 관한 규정」에는 500세대 이상의 공동주택에 아파트 작은도서관을 설치하도록 하고 있으나 주로 대단위 규모의 공동주택건설이

이루어지고 현실과 의무적 설치로 인한 아파트 작은도서관의 단순한 양적 증가에 따른 추세에 비추어 볼 때 해당 기준의 조정이 필요하다. 따라서 「주택건설기준 등에 관한 규정」에서의 아파트 작은도서관 관리 주체에 대해 명확히 규정하여 포괄적 근거를 제시하고 「공동주택관리법」을 통해 관리 주체에 의한 운영관리 책임 및 비용부담의 근거를 제시하여 하위 규정인 관리규약의 준칙을 통해 운영에 대한 세부적인 사항을 정할 수 있도록 해야 한다. 또한, 「주택건설기준 등에 관한 규정」에서의 아파트 작은도서관 설치 기준인 500세대에 대해 상향 조정을 통한 현실화와 아파트 작은도서관의 양적 증가를 지양하고 질적인 성장을 지향하기 위한 제한을 해야 한다.

### 3.2 작은도서관 자치법규

2012년 작은도서관의 진흥을 위해 「작은도서관 진흥법」이 제정되고 7년이 지난 지금 작은도서관에 대한 사회적 관심의 증대와 함께 지방자치단체의 행정적·재정적 지원 등을 위한 책무를 수행하기 위해 작은도서관 관련 자치법규 제정·개정이 활발히 이루어지고 있다.

2019년 7월 말 현재 자치법규 정보시스템(ELIS)를 통해 확인한 광역·기초지방자치단체의 작은도서관 관련 자치법규 및 행정규칙 현황은 다음의 <표 2>와 같다. 작은도서관 관련 자치법규인 조례는 <표 2>와 같이 17개 광역지방자치단체 중 서울을 제외한 16개(94%), 228개 기초지방자치단체 중 129개(57%)에서 제정하여 시행하고 있다. 이는 『작은도서관 편람』에서 2014년 4월 말 기준 조사된 작은도서관 관련



〈표 2〉 지방자치단체의 작은도서관 관련 자치법규 현황

구분 (기초)	서울 (25)	부산 (16)	대구 (8)	인천 (10)	광주 (5)	대전 (5)	울산 (5)	세종 (0)	경기 (31)	강원 (18)	충북 (11)	충남 (15)	전북 (14)	전남 (22)	경북 (23)	경남 (18)	제주 (2)	계
조례	광역	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
	기초	11	10	5	8	5	5	0	21	9	5	8	5	14	7	11	0	129
	소계	11	11	6	9	6	6	1	22	10	6	9	6	15	8	12	1	145
규칙	광역	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	기초	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	4
	소계	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	4

자치법규인 조례 현황(광역지방자치단체 12개, 기초지방자치단체 88개)과 비교하여 볼 때 광역지방자치단체는 약 33% 증가하였으며, 기초지방자치단체는 약 47%가 증가하였다. 지방자치단체의 작은도서관 관련 행정규칙은 4개 기초지방자치단체에서 제정 시행하고 있다. 해당 4개 기초지방자치단체의 행정규칙을 살펴보면 작은도서관의 지원을 위해 타 기초지방자치단체와 비교하여 상대적으로 구체적이며 세밀한 정책을 마련하고 있음을 확인할 수 있다.

작은도서관 관련 자치법규 및 행정규칙 분석 결과 행정 체계에 따라 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 구분되고 있으나 그 내용에 있어서는 큰 차이를 나타내지 못하고 있다. 『도서관법』에서는 광역지방자치단체에 ‘지역대표도서관’을 설치하도록 규정하며, 그 업무로(동법 제23조) ‘지역의 각종 도서관 지원 및 협력사업 수행’을 통해 작은도서관 지원에 대한 근거로 제시된다. 그 업무와 역할에 대해 기초지방자치단체의 단위 공공도서관과는 분명한 차이를 두고 있다. 그러나 현재 지방자치단체 작은도서관 관련 자치법규의 경우 17개 광역지방자치단체 중 16개, 228개 기초지방자치단체 중 145개 지역에서 제정하여 시행하고 있다. 내용적인 측면에서는 광역지방자치단체의 대표도

서관을 통한 작은도서관에 관한 사항이 명확히 제시되지 못하고 있으며, 지방자치단체별 자치법규 상 내용적인 측면에서도 별다른 차이를 보이지 못하고 있다. 그리고 세부 사항에 대한 사항을 정하는 규칙은 기초지방자치단체 4개 지역에서만 제정하여 시행하고 있다. 작은도서관 관련 정책은 광역지방자치단체 및 기초지방자치단체의 특수성과 환경적 차이 등에 따라 다를 수 있다. 그러나 『도서관법』에서의 지역대표도서관과 같이 광역지방자치단체의 작은도서관 정책은 기초지방자치단체의 작은도서관 정책과는 정책의 적용을 받는 범위와 대상 그리고 정책적 방향에서 포용성을 달리하여야 한다. 이를 통해 작은도서관 관련 정책이 국가 단위-광역 단위-기초 단위의 체계성을 유지하며 단위별 특성을 고려하여 반영되도록 작은도서관 관련 자치법규 및 행정규칙의 제정·개정이 필요하다.

### 3.3 작은도서관 지원 정책 요구조사

지방자치단체가 작은도서관을 진흥하는데 필요한 정책을 마련하여 수행하고 있는지를 알아보기 위해 문화체육관광부 도서관정책기획단을 통하여 전국 17개 광역지방자치단체로부터

부터 수집한 작은도서관 지원 정책(직무연수, 평가 등)과 지원조직 및 인력현황을 분석하였다. 먼저, 2019년 9월말 기준, 전국 광역 및 기초단체 작은도서관 지원 조직 및 전담 인력을 조사한 결과는 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3>에서 작은도서관을 전담하는 조직은 광역자치단체 중에서는 대구(작은도서관운영지원팀)와 경기(작은도서관팀) 등 2개뿐이며, 기초자치단체 중에서는 작은도서관을 전담하는 조직이 있는 곳은 6개로 조사되었다. 작은도서관을 전담하는 인력의 여부에 대해서는 광역지방자치단체의 경우 전담부서가 있는 지역과 동일하게 대구와 경기 등 2개이며, 기초지방자치단체에서는 45개에만 전담 인력을 두고 있는 것으로 나타났다. 이러한 광역 및 기초지방자치단체의 작은도서관 정책 및 광역지방자치단체 작은도서관 전담부서의 부재와 인력의 부족 문제는 작은도서관 정책을 일관성 있게 체계적으로 추진하는데 한계점으로 작용하고 있다. 따라서 작은도서관 정책 체계의 일원화와 각 체계별 역할

의 정립 등을 통해 정부-광역지방자치단체-기초지방자치단체로 이어지는 정책 구조의 체계화가 필요하다.

둘째, 작은도서관 운영자 및 자원봉사자 교육에 대한 조사결과는 다음의 <표 4>와 같다.

<표 4>에서 광역 및 기초지방자치단체 모두 총 556회 교육을 통해 전체 11,417명을 대상으로 교육을 시행하고 있었다. 교육의 형태는 집합교육으로 대부분 이루어지고 있어 1인이 주로 근무하는 작은도서관 운영 현실에 비추어 운영자 및 자원봉사자가 참석하기 어려운 문제가 발생한다. 따라서 교육 형태도 온라인 교육 프로그램 개발과 운영을 확대해야 하며, 광역뿐만 아니라 기초에서도 직무교육을 주기적으로 실시할 수 있도록 해야 한다.

마지막으로 작은도서관 평가에 관한 조사 결과는 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5>에서 광역자치단체 8개(47.1%), 기초자치단체는 148개(64.9%)에서 평가가 이루어지고 있으며, 대부분 평가결과를 활용하여 작

<표 3> 지방자치단체의 작은도서관 전담부서 및 전담 인력 현황

구분 (기초)		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
		(25)	(16)	(8)	(10)	(5)	(5)	(5)	(0)	(31)	(18)	(11)	(15)	(14)	(22)	(23)	(18)	(2)	
전담 부서	광역	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	기초	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	2	1	1	0	0	0	6
	소계	0	1	1	0	0	0	0	0	2	0	0	2	1	1	0	0	0	8
전담 인력	광역	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
	기초	8	2	0	1	4	1	1	0	11	0	0	5	5	5	1	1	0	45
	소계	8	2	1	1	4	1	1	0	12	0	0	5	5	5	1	1	0	47

<표 4> 지방자치단체의 작은도서관 종사자 교육 현황

구분	광역		기초			전체	
	교육횟수	교육 인원	기초지방자치단체 수	교육횟수	교육 인원	교육횟수	교육 인원
교육현황	15	1,355	92	529	10,062	556	11,417

〈표 5〉 지방자치단체의 작은도서관 평가시행 현황

구분 (기초)	서울 (25)	부산 (16)	대구 (8)	인천 (10)	광주 (5)	대전 (5)	울산 (5)	세종 (0)	경기 (31)	강원 (18)	충북 (11)	충남 (15)	전북 (14)	전남 (22)	경북 (23)	경남 (18)	제주 (2)	계
평가 실시	광역	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	8
	기초	24	11	7	9	1	5	4	-	30	5	10	1	7	18	11	0	148
	계	25	12	7	10	2	5	4	1	31	5	10	2	7	19	11	0	156

은도서관 지원에서 차등의 근거로 활용하고 있다. 그러나 지방자치단체는 작은도서관 평가에 앞서 작은도서관 평가의 필요성, 평가로 인한 사립작은도서관 운영의 자율성 침해 여부, 평가 대상 등에 대하여 신중한 검토를 통해 정책적인 차원에서 작은도서관 평가해야 한다. 특히, 평가지표에 대하여 공립·사립작은도서관 구분뿐만 아니라 지역별 작은도서관 환경적 특성, 정량지표 및 정성 지표의 효과적 활용, 순위 도출을 위한 것이 아니라 작은도서관 자체 수준을 평가할 수 있는 평가지표 개발 등이 필요하다.

#### 4. 작은도서관 활성화를 위한 정책 제안

##### 4.1 작은도서관 활성화 부진 원인 진단

작은도서관의 활성화 부진 원인은 광역지방자치단체의 작은도서관 운영 실태조사 결과·광역지방자치단체 작은도서관 지원 정책·작은도서관 관련 법규 및 제도를 분석한 결과를 분석하고 종합하여 진단하였다.

진단 결과 작은도서관과 관련한 법규 및 제도가 미비하였으며, 특히, 「작은도서관 진흥법」은 작은도서관 독립법률로써 '작은도서관'의 법

률적 정의 및 기능 등에 대한 포괄적 근거가 부족한 것으로 나타났다. 그리고 작은도서관 생애주기에 따른 행정 절차 및 지방자치단체 역할 미비와 등록 및 설치에 대한 기준 완화로 작은도서관의 무분별한 양적 증대 초래에 따른 적정 기준으로서의 상향 조정이 필요한 것으로 진단되었다. '정부-광역지방자치단체-기초지방자치단체'로 구성되는 작은도서관 정책 구조 및 정책 체계별에서는 작은도서관 정책 부재, 전담부서 및 인력의 부족, 작은도서관 유형별 정체성 혼란에 따른 정책 부실 등으로 인해 각각의 역할을 제대로 하지 못하고 있었다. 또한, 정부 및 지방자치단체의 작은도서관 활성화를 위한 지원 또한 부족한 것으로 나타났다. 이러한 원인으로 작은도서관 운영의 다변화를 위한 특성화 운영 지원 부족, 작은도서관 운영인력의 전문성 강화를 위한 교육 부족, 작은도서관 운영 실태조사의 중복 및 평가결과의 신뢰성 저조, 작은도서관 운영인력 지원의 한계 등으로 나타났다.

##### 4.2 작은도서관 활성화를 위한 정책 제안

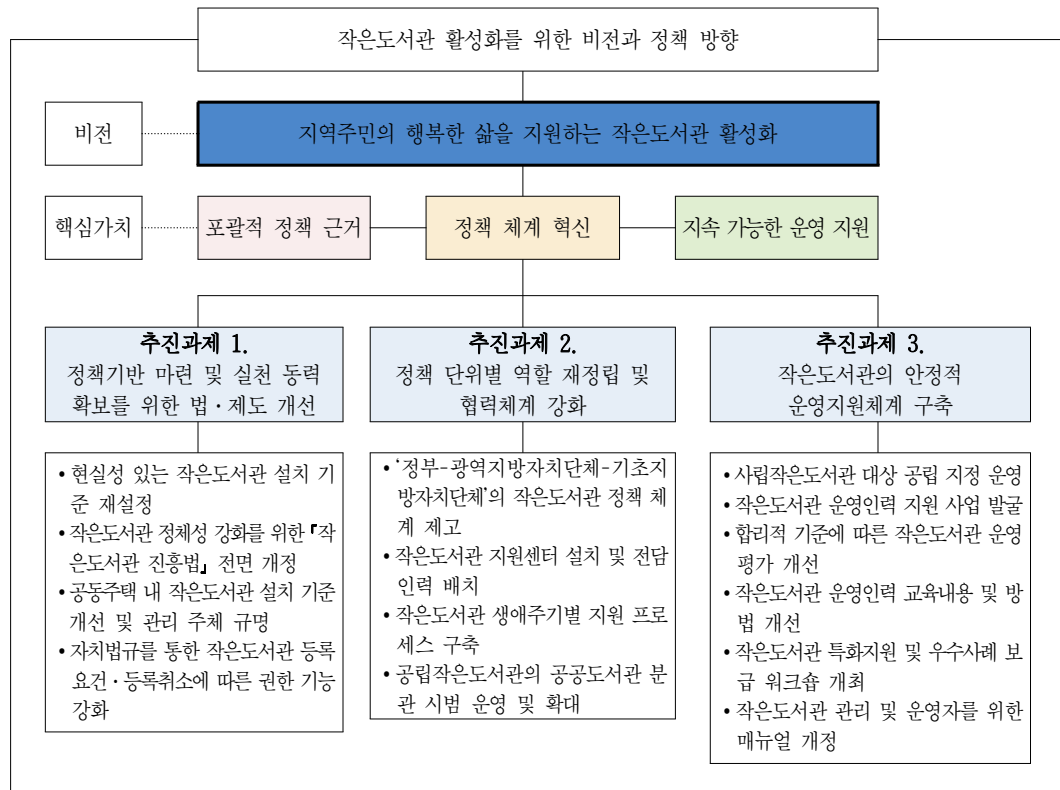
작은도서관은 인구·기술·경제 등의 사회환경적 변화에 따른 적응과 더불어 양적 성장을 지양하고 질적 성장이라는 정책 방향을 전환하

고 『작은도서관 진흥법』 제6조(작은도서관의 운영 방향)에 따라 주민의 참여와 자치를 기반으로 지역사회의 생활문화 향상에 이바지할 수 있도록 운영하여야 한다. 이를 위해 국가 및 지방자치단체는 『작은도서관 진흥법』에 근거하여 국민의 지식정보 접근성을 높이고 생활 친화적 도서관 문화의 향상에 이바지하기 위해 작은도서관을 진흥하는데 필요한 행정적·재정적 지원과 함께 활성화를 위한 미래지향적 정책을 추진하여야 한다. 작은도서관 활성화를 위한 정책은 『제3차 도서관종합발전계획(2019~2023)』의 핵심가치인 ‘사람에 대한 포용성, 공간의 혁신성, 정보의 민주성’을 실현하며, 시민의 행복한

삶의 중심으로서 지역공동체 문화 콘텐츠의 명소로 자리매김 되도록 해야 한다.

작은도서관 활성화를 위한 정책 과제는 ‘포괄적 정책 근거, 정책 체계 혁신, 지속 가능한 운영 지원’의 핵심가치 아래 ‘정책기반 마련 및 실천 동력 확보를 위한 법·제도 개선’, ‘정책 단위별 역할 재정립 및 협력체계 강화’, ‘작은도서관의 안정적 운영지원체계 구축’이라는 3가지 추진과제와 14가지 세부과제로 구성하였다.

이를 참고하여 작은도서관 활성화를 위한 정책 비전, 핵심가치, 추진과제를 설정하고자 하며, 이에 관한 내용을 도식화하면 다음 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 작은도서관 활성화를 위한 비전과 정책 방향

• 추진과제 1. 정책기반 마련 및 실천 동력 확보를 위한 법·제도 개선

① 현실성 있는 작은도서관 설치 기준 재설정  
작은도서관이 도서관으로서의 기능 수행에 필요한 연면적, 시설 및 장서를 실제 작은도서관의 평균적 규모 등을 고려하여 이에 필요한 최소한의 기준 재설정을 위해 「도서관법」 시행령의 작은도서관 시설 및 도서관 자료의 기준을 개정해야 한다. 이에 현재 「도서관법」 시행령의 작은도서관 시설 및 도서관 자료의 기준인 '면적 33제곱미터 이상, 열람석 6석 이상, 도서관 자료 1,000권 이상'을 '면적 99제곱미터 이상(자료이용공간/문화교육공간/휴게공간), 열람석 12석 이상, 도서관 자료 3,000권 이상'으로 재설정하여 개정하여야 한다.

② 작은도서관 정체성 강화를 위한 「작은도서관 진흥법」 전면 개정

2012년 제정된 「작은도서관 진흥법」은 작은도서관에 대한 독립 법률이다. 작은도서관 진흥을 위한 법률임에도 불구하고 지나치게 「도서관법」에 의존적이며, 작은도서관에 대한 이해를 위한 정의조차 별도의 규정 없이 「도서관법」에서 정하는 것으로 하고 있다. 이에 작은도서관이 도서관의 한 종류로서 그 정체성을 강화하고 활성화를 위한 필요한 사항을 규정하기 위해 「작은도서관 진흥법」을 전면 개정해야 한다. 해당 법률 전면 개정에 따라 포함해야 할 사항으로 '정의와 업무, 운영유형 및 운영주체, 등록 기준의 세부 사항, 등록에 따른 등록 취소·변경·폐관에 관한 사항, 운영인력과 전문성 강화를 위한 교육 및 범위, 작은도서관 진흥

계획, 작은도서관 진흥위원회, 지원센터 설치 및 전담직원, 운영평가' 등이 있다. 또한, 「작은도서관 진흥법」의 개정에 따라 필요한 사항에 대한 구체적 시행을 위해 「작은도서관 진흥법」 시행령도 전면 개정이 필요하다.

③ 공동주택 내 작은도서관 설치 기준 개선 및 관리 주체 규명

주택보급에 있어 공동주택의 비율이 높아지면서 아파트 작은도서관의 설치가 증가하고 있으나 관리소홀로 부실하게 운영되는 경우가 많다. 이러한 원인은 공동주택 내 작은도서관 설치 기준이 하향되어, 설치되는 작은도서관은 증가하는데 비하여 도서관 운영에 대한 관리 주체가 명확하지 않아 운영의 부실로 이어지고 있기 때문이다. 따라서 아파트 작은도서관의 운영 개선을 위해서는 공동주택 내 작은도서관 설치 기준을 강화하고자 「주택건설기준 등에 관한 규정」에서 규정하고 있는 공동주택 내 주민공동시설 설치 기준을 현행 500세대 이상에서 1,000세대 이상으로 상향 개선해야 한다. 그리고 아파트 작은도서관의 운영 주체의 규명을 위해 「공동주택관리법」 시행령 제19조(관리규약의 준칙) 제1항 제19호 개정하여 '관리규약의 준칙'을 통해 주민공동시설인 작은도서관의 관리 주체 명시하도록 해야 한다. 또한, 「주택건설기준 등에 관한 규정」 제55조의 2(주민공동시설) 제7항 관련 사항 개정하여 관리 주체에 대하여 「공동주택관리법」 시행령 제19조를 준용하여 규정하도록 해야 한다.

④ 자치법규를 통한 작은도서관 등록요건·등록취소에 따른 권한 기능 강화  
작은도서관의 양적 증가를 지양하고 도서관

운영에 필요한 기본 요건 강화를 통해 질적 성장을 유도할 수 있도록 등록요건에 대한 충족 기준과 부실 운영되는 작은도서관에 대한 기초지방자치단체의 등록취소 권한 기능을 개선할 필요가 있다. 그러나 작은도서관의 등록요건은 「도서관법」 시행령에 따라 별표를 통해 '면적, 열람석, 도서관 자료'의 3가지에 대하여 최소 기준치를 제시하고 있을 뿐 해당 요건의 충족에 관한 기준을 별도로 제시되지 못하고 있다. 이에 「도서관법」 제31조(사립 공공도서관의 등록 및 폐관)에 근거하여 「도서관법」 시행령 제18조(사립 공공도서관의 등록 및 폐관 절차)를 개정하고, 작은도서관 등록요건을 상세하게 제시할 수 있도록 해야 한다. 아울러 자치법규에도 작은도서관 등록 기준에 대한 충족 요건을 다음과 같이 신설하여 담당자가 직접 확인을 통해 등록할 수 있도록 해야 한다.

• 추진과제 2. 정책 단위별 역할 재정립 및 협력체계 강화

① '정부-광역지방자치단체-기초지방자치단체'의 작은도서관 정책 체계 제고

우리나라의 작은도서관 정책은 국가 단위의 정부 정책을 기반으로 지방자치단체별 정책 수립 및 실행으로 연결되는 체계로 구성된다. 지방자치단체의 경우 17개 광역지방자치단체와 228개 기초지방자치단체로 구분됨으로써 실제 작은도서관 정책은 '정부-광역지방자치단체-기초지방자치단체'의 체계로 구성된다. 그러나 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 작은도서관 정책은 큰 차이를 보이지 않는다. 그리고 광역지방자치단체의 경우 작은도서관 정책은

지역대표도서관의 지정 및 건립 단계에 있는 경우가 많아 광역지방자치단체와 대표도서관 간에 이원화되어 있다. 기초지방자치단체는 작은도서관 정책의 가장 접점에 있음에도 불구하고 담당 인력의 타 업무 과중으로 정책 시행에 어려움이 있다. 따라서 효과적인 작은도서관 정책을 수립하고 시행을 하기 위해서는 정책 단위별로 정부 단위에서는 작은도서관 관련 정책 수립, 국내의 작은도서관 조성 지원, 작은도서관 운영 및 활성화를 위한 지원 사업 등의 역할 규정, 광역지방자치단체 단위에서는 작은도서관 정책 수립 및 시행 조정, 지원센터를 통한 작은도서관 관리와 운영 활성화를 위한 지원, 실태조사 및 평가, 운영자 교육 등의 역할 규정, 기초지방자치단체 단위에서는 작은도서관 등록·변경·등록취소·휴관·폐관의 생애주기別に 따른 관리와 운영 활성화를 위한 지원, 작은도서관 관리·감독 등의 역할 규정을 통해 역할 체계를 정리할 필요가 있다.

② 작은도서관 지원센터 설치 및 전담 인력 배치

'정부-광역지방자치단체-기초지방자치단체'의 정책 단위별 역할을 수행하기 위해서는 전담 부서와 인력이 필요하다. 이에 작은도서관 정책 업무 수행을 위하여 정부 및 광역지방자치단체는 작은도서관 정책 수립 및 시행, 지원을 위한 조직 구성과 인력을 확보해야 한다. 특히, 광역지방자치단체의 경우 국가 단위 작은도서관 정책을 조정하고 기초지방자치단체의 작은도서관을 관리 및 지원하기 위해 '(가칭)작은도서관 지원센터'의 설치 및 운영에 필요한 인력 구성이 필요하다. 기초지방자치단체는 작은도서관

전담 업무 수행을 위한 업무 대체 가능 인력을 확보해야 한다.

③ 작은도서관 생애주기별 지원 프로세스 구축

비체계적이고 산발적인 작은도서관에 대한 지원은 그 효과성이 떨어지며, 반복적이고 중복적인 지원으로 이어지기도 한다. 또한, 작은도서관 지원이 지속적이지 못하고 일회성으로 머물 수밖에 없다. 이에 작은도서관의 활성화를 위한 정부 및 지방자치단체의 정책적 지원을 위해서는 지속할 수 있고 체계적이며 지원 대상인 작은도서관의 포용적 수용이 가능하도록 작은도서관 전반에 걸친 지원 프로세스를 구축할 필요가 있다. 작은도서관에 대한 정책적 지원은 등록, 운영, 등록취소·휴관·폐관으로 구성되는 작은도서관 생애주기에 따라 정부 및 지방자치단체의 지원 주체와 지원 사항 그리고 관련 법률 및 제도가 달리 적용해야 한다.

④ 공립작은도서관의 공공도서관 분관 시범 운영 및 확대

작은도서관은 2009년 「도서관법」 개정을 통해 제2조(정의)에 따라 공공도서관의 범주에 포함되었으며, 공공도서관의 서비스 포인터로써 분관의 역할도 함께 요구받고 있다. 이미 일부 지역에서는 공공도서관의 분관으로써 공립작은도서관을 운영하고 있으며, 이를 바탕으로 지역 내 도서관을 대상으로 통합서비스를 확장해 운영하고 있다. 그럼에도 불구하고 「2018년 작은도서관 운영 실태조사」 결과에 따르면 분관으로 운영되는 작은도서관은 2018년 369개 관(5.8%) 뿐이다. 따라서 공공도서관의 분관

으로서 역할을 수행하는데 필요한 기반을 어느 정도 갖추고 있는 공립작은도서관을 공공도서관의 분관으로 운영하기 위한 「작은도서관 진흥법」 시행령의 개정이 필요하며 이는 시범 운영 기간을 거쳐 확대 운영될 수 있도록 관련 사항을 규정해야 한다. 이를 위해 현행 「작은도서관 진흥법」 시행령 제6조의 개정을 통해 시범지구의 지원 대상 사업으로 공립작은도서관이 공공도서관의 분관으로 시범 운영되도록 규정하며, 시범 운영의 결과에 따라 점진적으로 확대 추진할 필요가 있다.

• 추진과제 3. 작은도서관의 안정적 운영 지원체계 구축

① 사립작은도서관 대상 공립 지정 운영

국가 및 지방자치단체는 작은도서관에 대하여 공립 및 사립작은도서관에 따라 공립작은도서관은 공공도서관과 같은 운영 수준을 요구되며, 사립작은도서관에 대해서는 자율적 운영 대상으로 판단하고 있다. 그러나 사립작은도서관 중 개방성, 운영자 전문성, 등록 기준 사항, 시설 안전, 지자체 연계 협력, 운영의 투명성, 재정 구조 등으로 구성되는 정량적 운영 기준과 지역사회 기여, 재정 확보를 위한 노력 등으로 구성되는 정성적 운영 기준에 따라 운영수준이 탁월한 사립작은도서관에 대해 운영 ‘공립’으로 지정해야 한다. 공립으로 지정된 사립작은도서관에 대하여 국가 및 지방자치단체는 공립작은도서관과 동등한 수준의 필요한 운영 예산 및 인력을 지원하고 공공도서관과의 협력 체계를 유지하도록 한다.

② 작은도서관 운영인력 지원 사업 발굴

작은도서관 운영의 활성화를 위해서는 인력의 안정적인 확보가 필수적이며, 가능한 전문성을 갖추고 있는 사서가 있는 것이 필요하다. 현재 정부는 작은도서관의 운영인력을 지원하기 위해 순회 사서 지원 사업을 진행 중이다. 그러나 순회 사서의 작은도서관 파견은 대체로 주 1회 방문과 계속된 지원의 어려움으로 작은도서관의 운영을 활성화하는 측면에서 효과를 거두기 어려운 한계점을 가지고 있다. 이에 작은도서관의 안정적인 인력확보를 위해 정부 및 지방자치단체의 정책적 지원이 반드시 필요하며, 순회사서 지원 사업 이외 노인 일자리 사업, 청년 일자리 사업 등과 같은 정부 및 지방자치단체 주도형 인력확보 사업을 발굴할 필요가 있다.

③ 합리적 기준에 따른 작은도서관 운영평가 개선

작은도서관 운영평가는 정부 및 지방자치단체의 일원화된 평가 체계를 구축하고 정기적 평가 실행을 통해 작은도서관의 운영상 문제점을 파악하여 각종 제도 개선 및 지원 방안을 마련할 필요가 있다. 평가의 방법은 정량 평가인 '공동\_작은도서관 평가지표'에 의한 일괄 평가 결과와 정성 평가인 '선택\_작은도서관 평가지표'의 평가결과를 합산하여 최종 평가결과를 산출해야 한다. 평가결과 활용으로 평가결과에 따른 차등 지원 및 컨설팅 제공 등 개별 작은도서관의 운영현황을 반영할 수 있을 것이다.

④ 작은도서관 운영인력 교육내용 및 방법 개선

작은도서관 운영인력에 대한 전문성 강화를

위한 교육은 교육 기회 부족, 교육으로 인한 운영인력 부재 등에 대한 어려움이 있다. 따라서, 작은도서관 운영인력의 전문성 강화 교육은 교육내용의 수준과 교육방법을 다양하게 진행할 필요가 있다. 교육내용으로는 작은도서관 정책 및 관련 법률·제도 소개의 교육내용 강화와 사이버 교육의 방법을 확대 운영하여 작은도서관 운영인력 교육을 지원하도록 해야 한다.

⑤ 작은도서관 특화지원 및 우수사례 공유 워크숍 개최

정부는 공공도서관 대상으로 진행하는 특화도서관 육성 사업과 함께 작은도서관을 대상으로도 지역 특성을 반영하고 지역주민의 요구에 맞는 특화서비스를 제공하여 운영의 활성화를 도모할 수 있도록 특화지원 사업을 진행해야 할 필요가 있다. 이를 위해 작은도서관을 대상으로 이용대상별, 주제별, 지역 특성 등을 반영한 특화도서관으로 운영할 수 있도록 지원 사업을 진행해야 한다. 그뿐만 아니라 작은도서관 특화지원 우수사례도서관 발굴 및 보급을 위한 공모를 시행하여 작은도서관 대상 특화도서관으로 운영하는 우수사례도서관을 발굴하며, 사례발표 및 자료집 제작 배포를 통해 작은도서관 특화 운영 정보 및 우수사례를 공유할 수 있는 워크숍의 권역별 개최가 필요하다.

⑥ 작은도서관 관리 및 운영자를 위한 매뉴얼 개정

지방자치단체의 작은도서관 담당자는 대부분 공무원으로 순환 근무에 따라 1~2년 이내 인사 발령을 통해 이동하여 작은도서관 업무에 대한 이해가 부족하다. 그리고 대부분이 행정



직 공무원으로 작은도서관에 대한 이해가 없어 업무 수행에 어려움이 발생한다. 이에 작은도서관 담당자의 업무 수행에 필요한 참고자료이자 업무 파악의 자료로서 『작은도서관 업무편람』이 필요하다. 또한, 매년 신규 개관되는 작은도서관의 운영자와 기존의 작은도서관 운영 인력이 활용할 수 있는 「작은도서관 운영매뉴얼」을 개정하여 상시적으로 활용할 수 있도록 해야 한다.

## 5. 결론

최근 작은도서관은 지역사회 내 커뮤니티 공간으로서 인식되며 사회적 관심이 증대되었고 「작은도서관 진흥법」 제정과 지방자치단체 조례를 통한 자치법규가 마련됨으로써 정책적 기반이 마련되었다. 그러나 작은도서관의 양적 증가가 지속해서 이루어져 왔으나, 정부 및 지방자치단체의 작은도서관 전담 인력 부재 및 관리소홀, 지원 부족, 정책 부재 등으로 인하여 운영이 부실화되는 작은도서관이 증가하고 있다. 이에 작은도서관의 정책적 추진현황을 점검하고 개선할 수 있는 정책적 연구를 통해 작은도서관의 부실 운영 방지와 서비스의 질적 수준을 제고하여 활성화를 위한 정책적 대안 제시가 필요하다.

이에 이 연구에서는 문화체육관광부의 '전국 작은도서관 운영 실태조사' 결과를 토대로 작은도서관의 운영현황 및 실태를 파악하여 작은도서관 관련 정책의 기초자료를 제시하였다. 그리고 작은도서관 관련 법령 및 제도와 광역 및 기초지방자치단체의 작은도서관 지원 정책에 관한 요구자료를 분석하여 작은도서관 관련 법규 및 제도 개선을 위한 근거자료를 확보하였다.

이를 바탕으로 작은도서관 활성화를 위한 정책 과제로 3가지 추진과제와 14가지 세부과제를 제안하였다. 제안된 정책 과제는 작은도서관 정책 수립을 위한 기초자료와 법령 개선을 위한 근거자료를 바탕으로 제안하였으며, 구체적인 실천을 위하여 세부과제별로 추진배경, 추진목표, 추진내용, 관계 법률 및 제도로 구분해 제안한다. 특히, 관계 법률 및 제도에서는 정책 추진의 이해를 돕기 위해 개선 내용을 반영한 예시를 제시하였다. 그리고 제안된 정책 과제 중 작은도서관과 관련하여 변경된 기준에 대해서는 객관적인 근거와 현실성을 반영하여 제시되도록 하였다. 이를 통해 작은도서관 활성화를 위한 정책이 원활하게 추진되는데 밑거름이 될 것으로 판단된다. 다만, 이 연구에서 제안한 작은도서관 활성화를 위한 정책 과제의 추진을 위해서는 관련 법률 및 제도 개선에 따른 보다 면밀한 검토가 필요하다.

## 참 고 문 헌

- 김보일 (2018). 작은도서관 운영평가 지표 개선에 관한 연구. 한국문헌정보학회지, 52(1), 5-34.  
<http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2018.52.1.005>

- 김보일, 조미아, 변현주 (2015). 작은도서관 운영실태 분석을 통한 활성화 방안에 관한 연구. 한국문헌정보학회지, 49(4), 31-52. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2015.49.4.031>
- 김유승 (2014). 작은도서관에 관한 법적 고찰. 한국문헌정보학회지, 48(3), 381-410. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2014.48.3.381>
- 김홍렬 (2011). 작은도서관 운영자의 직무특성과 직무만족도에 관한 연구. 한국도서관·정보학회지, 42(4), 51-67.
- 문화체육관광부 (2014). 작은도서관 업무편람. 서울: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부 (2019). 2018년 작은도서관 운영 실태조사 결과보고서. 세종: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부 (2019). 제3차 도서관발전종합계획 수립(2019~2023). 세종: 문화체육관광부.
- 박영애, 이재운 (2010). 대출 및 상호대차 통계를 활용한 작은도서관 장서 평가에 대한 실험적 연구. 한국문헌정보학회지, 44(2), 333-356. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2010.44.2.333>
- 유양근, 박송이 (2010). 작은도서관의 효과적인 운영방안에 관한 연구: 경기도 지역을 중심으로. 한국비블리아학회지, 21(1), 175-192. <http://dx.doi.org/10.14699/kbiblia.2010.21.1.175>
- 정현태, 조미아, 이진우, 박영애 (2010). 생활밀착형 사립 작은도서관의 연계·활성화 방안연구. 도서관, 65(1-2), 38-76.
- 조미아, 변현주, 김보일 (2013). 운영진단을 통한 유형별 작은도서관 사례분석 연구. 한국문헌정보학회지, 47(2), 293-314. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2013.47.2.293>
- 조윤희. (2010). 공공도서관 협력 네트워크 구축 방안. 한국문헌정보학회지, 44(2), 177-197. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2010.44.2.177>
- Standerfer, A. E. (2006). Reference services in rural libraries. *The Reference Librarian*, 45(93), 137-149. [https://doi.org/10.1300/J120v45n93\\_11](https://doi.org/10.1300/J120v45n93_11)
- Stock-Kupperman, G. (2008). Interlibrary loan on a shoestring: Small library, big service. *Journal of Interlibrary Loan, Document Delivery & Electronic Reserve*, 18(2), 239-245. <https://doi.org/10.1300/10723030802099905>
- Swan, D. W., Grimes, J., & Owens, T. (2013). The state of small and rural library in the united states. *Research Brief*, 5, 1-13.

• 국문 참고문헌에 대한 영문 표기  
(English translation of references written in Korean)

- Cho, Mi-Ah, Byeon, Hyeon-Ju, & Kim, Bo-Il (2013). A case study on measures to revitalize small libraries of the type through operational diagnostic. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 47(2), 293-314.

- <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2013.47.2.293>
- Cho, Yoon-Hee (2010). A study on the construction of a cooperative network for public libraries. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 44(2), 177-192.  
<http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2010.44.2.177>
- Joung, Hyun-Tae, Cho, Mi-Ah, Lee, Jin-woo, & Park, Young-Ae (2010). A study on the connection & vitalization of private small-libraries in living space. *Library*, 65(1-2), 38-76.
- Kim, Bo-Il, Cho, Mi-Ah, & Byeon, Hyeon-Ju (2015). A study on promotion of small libraries through an analysis on the current situation of their operation. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 49(4), 31-52.  
<http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2015.49.4.031>
- Kim, Bo-Il. (2018). A study on the improvement of evaluation indicators for small library operations. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 52(1), 5-34.  
<http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2018.52.1.005>
- Kim, Hong-Ryul (2011). Analytical study on the job characteristics and job satisfaction of administrators in small libraries. *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 42(4), 51-67.
- Kim, You-Seung (2014). A study on legal issues of small libraries. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 48(3), 381-410.  
<http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2014.48.3.381>
- Ministry of Culture, Sports and Tourism (2014). *Handbook of small libraries*. Seoul: MCST.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism (2019). *Establishment of the 3rd comprehensive library development plan (2019~2023)*. Sejong: MCST.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism (2019). *Survey report on the operation of small libraries in 2018*. Sejong: MCST.
- Park, Young-Ae, & Lee, Jae-Yun (2010). An experimental study on small library collection evaluation utilizing circulation statistics and interlibrary loan data. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 44(2), 333-356.  
<http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2010.44.2.333>
- You, Yang-Keun, & Park, Song-Yi (2010). A study on the effective management plan for small libraries- focus on gyeonggi province. *Journal of the Korean BIBLIA Society for library and Information Science*, 21(1), 175-192. <http://dx.doi.org/10.14699/kbiblia.2010.21.1.175>