

도서관 사서배치의 법적 쟁점과 법제화*

Legal Issues and Legalization of Librarian Placement for Public Library

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)**

<목 차>

I. 서론	법제화
II. 도서관법 및 사서배치의 법적 쟁점	1. 사서배치기준의 구조적 개편
1. 도서관법의 법적 성격	2. 사서배치기준 내용의 전면적 개정
2. 도서관법 시행령 사서배치기준의 적용 여부	3. 사서배치기준 개정안의 법제화
III. 도서관 사서배치기준의 개정안 및	IV. 요약 및 결론

초 록

1988년 이래로 「도서관법 시행령」의 사서배치기준은 전혀 개정되지 않아 많은 약점과 한계를 내포하고 있다. 이에 본 연구는 법적 및 적용상 쟁점을 바탕으로 공공도서관 사서배치기준의 개정 및 법제화 방안을 제시하였다. 1988년의 구조를 전향적으로 개편하되, 지역대표도서관 기준을 신설하는 것이 바람직하다. 기본인력의 경우, 모든 공공도서관에 사서 3명을 배치하거나, 약 30-40%에 달하는 비전문직 업무를 감안하여 '사서 2명(전문직+준전문직) + 기타 상근직 1명(비전문직)'으로 구성하는 방안을 고민해야 한다. 지역대표도서관은 인구 30만명인 공공도서관 사서기준을 기본인력으로 책정하고 그것의 1/3에 상당하는 비사서직을 추가하는 기준을 신설해야 한다. 증원인력의 경우, 공공도서관은 초과하는 인구 1만명당 사서 1명, 지역대표도서관은 초과하는 인구 10만명당 사서 1명을 증원하는 것이 바람직하다. 그리고 국립공공도서관 및 지역대표도서관은 사서의 1/3에 상당하는 기타 상근직원을 배치하는 기준을 추가할 필요가 있다.

키워드: 공공도서관, 지역대표도서관, 사서배치기준, 도서관법 시행령

ABSTRACT

Since 1988, the librarian standards prescribed in the 「Enforcement Decree of the Library Act」 have not been revised at all and they have many weaknesses and limitations. This study proposed revision of librarian standard and legislation based on legal and application issues. It is desirable to revise the structure of 1988 prospectively and to establish new standards for local representative library. In the case of basic personnel, it is desirable to have three librarians in all public libraries or considering the fact that the library's non-professional work is about 30-40%, it is also necessary to consider a plan consisting of two librarians (professional + para-professional) and one non-professional. The local representative library should apply the librarian standard of the public library serving a community of 300,000 people and establish a standard to add non-librarian equivalent to one-third of librarians. In the case of additional personnel, it is desirable for public libraries to increase one librarian whenever the service target population exceeds 10,000, and the local representative library to increase one librarian whenever the service target population exceeds 100,000. And each library needs to add a other full-time staff equivalent to one-third of the librarian.

Keywords: Public library, Local representative library, Librarian standard, Enforcement Decree of the Libraries Act

* 이 연구는 '사서배치기준 설문조사 결과 공유 토론회'(2018. 5. 3) 기초발제 내용을 가필·재구성한 것임

** 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)

•논문접수: 2018년 11월 06일 •최초심사: 2018년 11월 27일 •게재확정: 2018년 12월 13일

•한국도서관·정보학회지 49(4), 1-20, 2018. [http://dx.doi.org/10.16981/kliss.49.201812.1]

I. 서론

모든 공공도서관은 지식정보서비스 중심의 지방공공재인 동시에 문화기반시설이다. 따라서 설립·운영주체를 불문하고 지역주민의 비배제성과 비경합성을 보장하는 가운데 다양한 지식문화 및 평생학습 욕구를 충족시킴으로써 국가 및 사회의 문화발전에 기여해야 한다. 이를 위해서는 사서 중심의 인적 역량 강화, 체계적인 장서개발과 보존관리, 개방형 시설과 공간, 디지털 정보환경 구비, 본질적 정체성에 부합하는 프로그램서비스 강화 등이 전제되어야 한다.

그 중에서 요체는 사서직이다. 도처에 웅장한 도서관이 건립되고 고성능 정보기술을 장착하더라도 전문인력이 부족하면 후대의 지식정보 접근·이용권 보장은 고사하고 당대를 위한 장서개발과 정보서비스도 부실할 수밖에 없기 때문이다. 비록 ‘양(사서수) ≠ 질(지식정보서비스 품질)’이 정당할지라도 사서가 절대 부족한 상황에서는 서비스 품질과 다양화를 기대하기 어렵고 지방공공재, 문화기반시설, 지식정보센터, 평생학습 산실, 커뮤니티센터(사랑방) 등을 역설하거나 강요하는 것은 어불성설이며, 울림이 없는 아우성에 불과하다.

그래서 1963년에 제정된 「도서관법」(제1424호) 제6조 제1항에 근거하여 1965년 제정된 「도서관법 시행령」(제2086호) 제6조 제2항에 국내 최초로 사서직원 배치기준이 규정되었다. 이어 1987년에 「도서관법」이 전부 개정되었고 1988년에 「도서관법 시행령」(대통령령 제12506호) 별표 2를 신설하여 사서직원 배치기준을 개정하였다. 그 때부터 지난 30년간 내용상 변화는 전혀 없었다. 몇 차례 배치기준을 개정하려는 시도가 있었으나, 주무부처의 준비부족과 이해집단의 반발 등으로 인하여 무산된 바 있다. 그 와중에 학교, 대학 등 일부 관종을 위한 별도 법률이 제정되었기 때문에 1963년 도서관법 체제인 모든 관종을 아우르는 통합법은 공공도서관 중심의 문화선진국형 기본법으로 전환해야 한다. 이를 반영한 「도서관법」 전부 개정 법률안이 국회에서 계류 중이다. 따라서 차제에 동법 시행령에 규정된 각종 기준(시설, 자료, 사서 등)과 자격요건도 개정해야 하는데, 역시 난제는 사서배치기준이다.

이에 본 연구는 「도서관법」의 법리적 쟁점, 「도서관법 시행령」 사서배치기준의 적용상 쟁점을 바탕으로 바람직한 개정모형 및 실현방안을 제시하고자 한다. 지난 30년간 개정되지 않은 현행 사서배치기준은 논리적 근거가 매우 취약할 뿐만 아니라 시대착오적이다. 그럼에도 왜 개정되지 않는지, 어떤 장애요인이 있는지, 이대로 방치해도 무방한지. 이러한 질문에 정부와 도서관계는 답해야 한다. 그리고 사서배치기준 개정안을 법제화하려면 설립 및 운영주체별 유불리, 개인적 및 도서관별 호불호를 초월하는 공감과 동행이 필요하다.

II. 도서관법 및 사서배치의 법리적 쟁점

1. 「도서관법」의 법리적 성격

현행 「도서관법」의 법리적 쟁점은 다양한 관점에서 제시할 수 있다. 법률의 기본적 성격과 지위, 조문의 구성체계 및 세부 내용, 법률이 적용되는 범위와 효력, 다른 법률과의 관계 등을 중심으로 주요 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 「도서관법」은 국민의 지식문화적 복리를 실현하고 국가와 사회의 문화발전에 기여하는 것을 목적으로 한다. 따라서 존재이유와 기본적 성격을 감안하면 공법이고, 구성 및 내용적 측면에서는 모든 관종을 포괄하고 있어 통합법인 동시에 일부 관종(대학, 학교)과 작은도서관을 위한 근거법이다. 예컨대 대학도서관은 「도서관법」 제34조 제2항(제1항에 따른 대학도서관의 업무 및 운영 등에 관하여는 따로 법률로 정한다)에 근거하여 2015년 3월 27일자로 「대학도서관진흥법」이 제정되었다. 그러나 작은도서관과 학교도서관은 「도서관법」에서 별도의 법률로 정하도록 규정한 근거가 없다. 2007년에 제정된 「학교도서관진흥법」은 「도서관법」 제37-39조, 2012년에 제정된 「작은도서관진흥법」은 「도서관법」 제2조 제4호 가목을 제정의 근거로 삼고 있다. 이에 주목한 일각에서는 「도서관법」을 기본법으로 단정하고 있으나 무리가 있다. 「도서관법」이 기본법 체계를 갖추려면 「교육기본법」에 근거하여 교육수준별로 법제화한 「초중등교육법」, 「고등교육법」, 「평생교육법」과 같은 상하 계층구조를 취해야 한다. 따라서 「도서관법」을 개정할 때 모든 관종에 공통적으로 적용되는 사항을 위주로 재구성하고 대학도서관처럼 ‘별도의 법률로 정한다’는 근거조항을 다른 관종에도 명시할 필요가 있다.

다음으로 「도서관법」의 적용 대상 및 효력의 측면에서는 일반법(보통법)이다. 모든 관종과 국민에게 적용될 뿐만 아니라 효력이 전국에 미치기 때문이다. 「도서관법」이 일반법이라면 적용범위가 특정 관종에 한정된 「학교도서관진흥법」, 「대학도서관진흥법」, 「작은도서관진흥법」은 특별법에 해당한다. 다른 법률과의 관계를 규정한 「학교도서관진흥법」 제4조 및 「대학도서관진흥법」 제5조(… 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법으로 정하는 바에 따른다), 「작은도서관진흥법」 제4조(작은도서관의 조성 및 운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「도서관법」에서 정하는 바에 따른다)가 방증한다. 마찬가지로 속지주의가 적용되는 ‘도서관 관련 조례 및 시행규칙’도 「도서관법」의 특별법이다.

마지막으로 다른 법률인 「지방자치법」과 연계하면 「도서관법」은 특별법이다. 「지방자치법」 제9조 제2항의 규정에 따른 동법 시행령 제8조 별표 1은 지역사회를 위한 공공재 기반의 공익시설인 공립 공공도서관의 설립·운영을 <표 1>과 같이 광역자치단체(시·도) 및 기초자치단체(시·군·구)의 사무로 규정하고 있기 때문이다. 반면에 「지방교육자치에 관한 법률」과 동

4 한국도서관·정보학회지(제49권 제4호)

법 시행령에는 공공도서관에 관한 조항이 전혀 없다. 교육계가 법률 제20조에서 교육감이 관장하는 교육·학예 사무 중 5호(학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항)를 공공도서관 설립·운영의 근거로 삼고 있으나 잘못된 적용이다. 공공도서관은 교육자치법에서 정하는 교육기관이 아니다. 따라서 지방자치단체와 교육청이 공공도서관을 운영할 때는 「도서관법」에 규정된 내용을 우선하고, 그렇지 않은 사항은 「지방자치법」을 적용하는 것이 바람직함에도 현실은 그렇지 않다. 이를 대표하는 사례가 사서배치기준이다.

<표 1> 지방자치단체의 종류별 자치사무

구분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공 교육·체육·문화시설의 설치 및 관리	1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시민회관의 운영·관리(도의 경우는 제외) 5) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수 6) 그 밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원	1) 공공도서관·문고의 설립·운영 2) 공공체육시설의 운영·관리(운동장·체육관·수영장 등) 3) 공립박물관 및 미술관의 설치·운영 4) 시·군·자치구민회관 운영·관리 5) 문화원운영·관리(자치구의 경우는 제외한다) 6) 공공교육·체육·문화시설 이용자로부터의 사용료 징수 7) 그 밖에 공공교육·체육·문화시설의 운영·관리 및 지원

2. 「도서관법 시행령」 사서배치기준의 적용 여부

사서배치에 관한 최초의 법적 근거는 <표 2>와 같이 1963년에 제정된 「도서관법」 제6조 제1항 및 1965년 「도서관법시행령」 제6조 제2항이다. 그것이 다시 개정된 것은 1988년 「도서관법시행령」이다. 신설된 별표 2에 면적과 장서를 기준으로 기본인력과 증원인력으로 구성하였고, 적용대상은 5대 관종(공공, 대학, 학교, 전문, 특수)이었다. 그리고 2012년 일부 개정에서 ‘사서직원’을 ‘사서’로 대체하였고 적용대상을 4대 관종(공공, 작은, 장애인, 전문)으로 재설정하였으나, 배치기준은 1988년과 동일하였다. 그 이후 공공도서관 사서배치기준은 30년간 전혀 변화가 없었다. 몇 차례 개정을 시도하였으나 성사되지 못하였다. 그 이유는 어디에 있으며, 적용상 쟁점이 무엇인지를 분석하면 다음과 같다.

우선 국가공무원¹⁾ 뿐만아니라 지방공무원 정원에 포함되는 사서직 정원 산출에는 「도서관법 시행령」 배치기준이 원천적으로 적용될 수 없다. 역대 정부의 지방공무원 정원관리제도변천을 간추리면 <표 3>과 같다. 문민정부 이전에는 개별승인제를 적용하였으나, 문민정부는 총정원제와 표준정원제, 국민의정부는 개별승인제와 표준정원제, 참여정부 및 이명박정부는

1) 「국가공무원총정원령」 제2조 제1항은 “행정기관에 두는 국가공무원 정원의 최고 한도(이하 “총정원”이라 한다)는 30만 5,913명으로 한다”고 규정하고 있다. 이 정원 내에서 사서직 국가공무원(행정부, 국가도서관, 국립대학 도서관 등) 정원이 결정된다.

<표 2> 공공도서관 사서배치기준의 변화

구분	사서배치기준	결정변수	비고
도서관법 시행령 (제2086호, 1965) 제6조 제2항	법 제6조제1항의 규정에 의하여 공공도서관에는 그 도서관 건물면적 이 330평방미터 이하인 때에는 3인의 사서직원을 두며, 그 면적이 330평방미터를 초과할 때에는 그 초과하는 165평방미터마다 1인의 사서직원을 증치한다.	건물면적	시행령 본문에 규정
도서관법 시행령 (제12506호, 1988) 제4조 제1항 별표 2	도서관 건물면적이 330제곱미터이하인 경우에는 사서직원 3인을 두되, 그 면적 이 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터마다 사서직원 1인을 더 두며, 장서가 6천권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천권마다 사서직원 1인을 더 둔다.	건물면적, 장서	사립 공공도서관, 공립문고 제외
도서관법 시행령 (제24035호, 2012) 제4조 제1항 별표 2	도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우에는 사서 3명을 두되, 면적 이 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터마다 사서 1명을 더 두며 , 장서가 6천권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천 권마다 사서 1명을 더 둔다.	건물면적, 장서	사립 공공도서관, 작은도서관 제외

<표 3> 역대 정부의 공무원 정원관리제도 변천

구분	제도(적용연도)	주요 내용
문민정부 이전	개별승인제/기준정원제(1988)	<ul style="list-style-type: none"> 내무부장관의 개별적 승인(개별승인에 의한 기준정원 책정)
문민정부	총정원제 (1995)	<ul style="list-style-type: none"> 인구·면적·행정구역 등을 고려한 지자체별 총정원 산정 총정원의 범위 안에서 정원 책정·관리
	표준정원제 (1997)	<ul style="list-style-type: none"> 기존 총정원 산정 변수의 다변화(결산액 등) 표준정원에 보정정원을 적용하고 보정정원과 표준정원의 차이는 교부세 미교부 ※ 시도 4급 이상, 시구군 5급 이상, 한시정원 책정 등 권한 보유
국민의정부	개별승인제(1998) 표준정원제(2003)	<ul style="list-style-type: none"> IMF로 인한 지방 구조조정을 위해 개별승인제 부활 지방 구조조정 후 표준정원제 부활 ※ 자치조직권 제고를 위해 지자체 정원책정 권한 단계적 폐지 추진
참여정부	총액인건비제 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> 총액인건비 범위에서 정원운영에 관한 사항을 자율적으로 관리 ※ 한시정원 책정 등 행정자치부 승인사항 전부 폐지 및 이양
이명박정부	총액인건비제 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> 1998년 금융위기 극복을 위한 지방 구조조정 실시로 사실상 총액인건비제 중단, 총인건비와 기준인력(총정원제) 상한제 도입
박근혜정부	기준인건비제 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> 인건비 총액기준, 자율 운영범위를 제시하여 정원관리의 자율성 및 탄력성 제고 ※ 지자체 재정여건 등에 따라 총 정원의 1-3% 자율 운영범위 부여

총액인건비제, 박근혜정부는 기준인건비제를 도입하였고(행정자치부 2015, 208), 현 정부도 적용하고 있다. 기준인건비제도는 ‘행정자치부 기준인건비 지침’에 따라 지방자치단체가 인건비 범위 내에서 복지, 안전, 지역별 특수한 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 인건비의 추가적 자율범위를 1-3% 허용함으로써 정원을 탄력적으로 운영할 수 있는 제도다. 이를 위한 자치단체별 기준인건비 총액은 현재 정원을 종속변수로 하고 인구(공무원 1인당 주민

수), 복지대상자수(복지직), 하부기관수, 결산액, 지역현안 수요(보건지소, 복지관, 도서관 등)를 독립변수로 하는 회귀모형을 이용하여 산출한다. 그러나 기준인건비제 역시 정부가 지방공무원 총정원과 인건비 총액한도를 이중 관리하기 때문에 총정원제나 총액임금제의 아류에 불과하다. 따라서 「도서관법 시행령」의 법적 기준이 사서배치에 적용될 여지는 전혀 없다.

다음으로 사서직을 포함한 지방공무원 정원은 인구수를 기준으로 산정한다. 즉, 지방자치단체는 인구수에 따라 책정되는 기준인건비제를 기반으로 총 정원 내에서 공공도서관에 필요한 사서직의 직급별 및 계급별 정원을 결정한다. 그 법적 근거는 「지방자치법」에 근거한 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이다. 동 규정 제4조 제1항(지방자치단체는 기구와 정원을 기준인건비를 기준으로 자율성과 책임성이 조화되도록 운영하여야 한다)에 명시된 ‘기준인건비의 범위’ 내에서 제24조(정원의 관리) 제1항, 제29조(직급별 정원), 제30조(정원의 규정) 제1항의 규정에 따라 공무원의 종류별 정원 책정기준과 총수, 직급별 정원(4급 이상)은 조례로 정하고, 직렬별 정원은 제30조 제2항에 따라 규칙으로 정한다. 예컨대 대전광역시의 경우, 「대전광역시 행정기구 및 정원조례」 제78조 제2항 및 제79조 ‘별표’에서 공무원의 종류별, 직급별 정원 책정기준과 정원관리기관의 직급별 정원을, 시행규칙 제56조 ‘별표 2’에서 사서직 공무원의 직급별 정원을 정한다. 교육청 소속의 공공도서관도 마찬가지다. 법적 근거는 「지방교육자치법」에 의거한 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정」이다. 동 규정 제15조(정원의 관리) 제1항(교육감은... 지방공무원의 종류별·직급별 정원책정기준을 해당 시·도의 조례로 정한다) 및 제20조 제1항(시·도 교육청에 두는 지방공무원 정원의 총수는... 해당 시·도의 조례로 정한다)에 따라 공무원의 종류별 및 직급별 정원은 자치조례로 정하고, 그 총수는 제20조 제1항의 단서조항에 따라 교육규칙으로 정한다. 가령 서울특별시 교육청은 「서울특별시교육감 소속 지방공무원 정원조례」 제2조(정원의 총수), 제3조 ‘별표 2’(직급별 정원책정기준), 제4조 ‘별표 3’(단위기관의 직급별 정원), 제5조(교육감 소속으로 두는 지방공무원 정원의 단위기관별 직렬별 정원은 규칙으로 정한다)에 따른 정원규칙 제2조 별표에서 사서직의 직급별 정원을 정한다. 대전광역시와 서울교육청의 일반직과 사서직의 직급별 정원기준을 정리하면 <표 4>와 같다.

그럼에도 도서관 현장과 학계는 「도서관법 시행령」의 사서배치기준을 금과옥조로 삼아 왔다. 대통령 소속의 도서관정보정책위원회가 도서관발전종합계획을 수립할 때, 한국도서관협회가 대정부 성명서를 발표할 때, 도서관계가 전문인력 확충을 요구할 때, 그리고 학계가 도서관의 인력 부족을 비판하면서 대안을 제시할 때 절대적 근거로 삼는다. 취약한 사서인력 문제를 항변할 때 기댈 수 있는 유일한 법적 기준이기 때문이다. 원칙적으로 말하면 정부는 법률에 근거한 대통령령의 법적 기준을 준수하는 방향으로 사서를 배치해야 한다. 실제 적용하지도 않는 법정 기준을 방치한 채 기준인건비제를 바탕으로 자치조례에서 사서직 정원을 정하는 것은 상위법 우선적용 원칙에 위배된다. 그렇지 않다면 도서관계의 반발에도 불구하고 사서배치기준을 삭제하는 것이 법리적으로 맞다.

<표 4> 대전광역시 및 서울특별시 교육청 공무원의 직급별 정원 기준

대전광역시					서울특별시 교육청			
구분	일반직		사서직		일반직		사서직	
	책정비율	책정인원	책정인원	비고	책정비율	책정인원	책정인원	비고
4급 이상	5% 이내	23급 2명, 3급 12명, 34급 2명, 4급 79명	-	-	2% 이내	23급 1명, 3급 9명, 34급 4명, 4급 26명	-	-
5급	15% 이내	5급 이하 1,928명	2명	사업소	8% 이내	5급 이하 6,727명	30명	본청
6급	32% 이내		8명(사서 7명+행정사서 1명)	본청 1명, 사업소 7명	30% 이내		131명	본청 120명, 교육지원청 11명
7급	36% 이내		16명	사업소	36% 이내		172명	본청
8·9급	11% 이상		12명	본청 1명, 사업소 11명	23.5% 이상		84명(8급)	본청

Ⅲ. 도서관 사서배치기준의 개정안 및 법제화

1. 사서배치기준의 구조적 개편

1988년에 개정된 사서배치기준은 현재까지 변화가 없다. 실정법인 「도서관법」(제15167호) 제6조 제1항의 규정에 따른 「도서관법 시행령」 제4조 제1항 별표 2에서 규정한 사서배치기준은 <표 5>와 같다. 그 중에서 공립 공공도서관은 “도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우에는 사서 3명을 두되, 면적이 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터마다 사서 1명을 더 두며, 장서가 6천권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천권마다 사서 1명을 더 둔다”고 규정하고 있다. 즉, 면적(Space)과 장서(Collection)를 양대 변수로 삼아 사서 3명을 배치하고 각각이 일정 규모를 초과할 때마다 증원하는 방식이다. 이를 공식화하면 ‘ $L = 3 + (S - 330m^2) \div 330m^2 + (C - 6,000\text{권}) \div 6,000\text{권}$ ’이다.

그러나 현행 사서배치기준은 여러 측면에서 상당한 문제점을 안고 있다. 가장 큰 약점은 사서직 지방공무원 정원을 산정할 때 전혀 반영되지 않는 데 있다. 공공도서관을 포함한 지방행정기관의 설치·조직 및 운영에는 「지방자치법」에 근거하여 지방자치단체별로 규정하는 자치법규가 적용되기 때문이다. 또한 정부가 도서관 현장 및 학계에 사서 3명이 기본인력이야 하는 이유, 면적과 장서를 증원기준으로 삼는 근거, 양대 기준치(면적 330㎡, 장서 6,000권)의 타당성을 요구하면 제대로 제시할 수 없다. 사서직 스스로에게 반문하더라도 타당성

〈표 5〉 「도서관법 시행령」의 사서배치기준과 산출 사례

구분	배치기준	산출 사례 (면적 3,000㎡, 장서 100,000만권)
공공도서관	도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우에는 사서 3명을 두되, 면적이 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터마다 사서 1명을 더 두며, 장서가 6천권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천권마다 사서 1명을 더 둔다.	■ 기본인력 3명+증원인력 8명(3,000㎡-330㎡=2,670㎡÷330㎡=8.1명)+증원인력 15명(100,000권-6,000권=94,000÷6,000권=15.7명)=26명
작은도서관	공립 작은도서관에는 사서를 1명 이상 둘 수 있다.	-
장애인도서관	시각장애인 대상 장애인도서관에는 사서를 1명 이상 둔다.	-
전문도서관	공중을 대상으로 하는 전문도서관의 사서배치기준은 공공도서관에 관한 기준을 준용한다.	-

* 사립 공공도서관 및 법 제2조제4호 각 목에 해당하는 도서관은 제외한다.

논리는 공색할 수밖에 없다. 그것은 실제 적용될 여지가 거의 없다는 것을 의미한다.

그렇다고 해서 오래 전부터 존속되어 왔고 공공도서관 사서인력의 충실화를 가능하는 유일한 잣대인 배치기준을 「도서관법 시행령」에서 삭제할 경우에는 적용여부와 무관하게 이해집단이 반발할 수밖에 없다. 「도서관법」에 사서직 지방공무원의 배치기준을 규정한 것이 법리적으로 부당하고 적용되지 않을지라도 정부 및 지방자치단체의 행정중심적 사고와 도서관 사서 부족을 방치하는 행위를 감안하면 항변할 마지막 카드가 필요하다. 그것은 도서관계가 의지할 수 있는 법적 장치로서의 존재가치는 있다는 것을 의미한다.

그렇다면 1988년 체제인 현행 사서배치기준은 구조적 개편을 전제로 논리적 타당성과 현실적 적합성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 「도서관법 시행령」에 규정된 사서배치기준의 관종별 구성을 <표 6>과 같이 전면 재구성할 필요가 있다. 우선 지역대표도서관 사서배치기준을 신설하거나 기존 배치기준에 예외규정을 추가해야 한다. 2006년에 전부 개정된 「도서관법」 제22조 제1항에 지역대표도서관이 법정기구로 추가되었음에도 각종 기준이 존재하지 않기 때문이다. 물론 시행령 제15조 제1항에서 ‘시·도지사가 설립한 공공도서관이나 그 밖의 공공도서관 중 하나를 지정하도록’ 규정하였기 때문에 지역대표도서관도 공공도서관 기준을 적용할 수 있다. 그러나 「도서관법」 제23조에 규정된 지역대표도서관의 6가지 업무(시·도 단위의 종합적인 자료의 수집·정리·보존 및 제공, 지역의 각종 도서관 지원 및 협력사업 수행, 도서관 업무에 관한 조사·연구, 지역의 자료수집 지원 및 다른 도서관 이관자료의 보존, 국립중앙도서관의 자료 수집활동 및 도서관 협력사업 등 지원, 그 밖에 필요한 업무)와 동법 시행령 제22조 제2항에 규정된 지역대표도서관장의 5가지 업무(차년도 지역도서관 운영계획, 지역 내 도서관협력 및 국립중앙도서관과의 협력 현황, 지역 내 공공도서관 건립 및 공동보존서고의 운영 현황, 지역 내 공공도서관 지원과 지역격차 해소 추진 실적, 지역 내 도서관활동의 평가 및 실태조사 분석결과)를 감안하면 별도 배치기준이 필요하다. 지역대표도서관은 공공도서관의 통상적인 기능 외에 시도 단위의 종합적인 자료관리와 이용서비스, 정책수립과 협

〈표 6〉 도서관 사서배치기준의 구조적 개편

현행	개정안		비고
공공도서관(사립 공공도서관 및 법 제2조제4호 각 목에 해당하는 도서관은 제외한다)	공공도서관*	지역대표도서관	신설
		공립 공공도서관(어린이도서관을 포함한다)	현행 기준의 전면 개정
		공립 작은도서관	현행 기준 유지
		사립 공공도서관(작은도서관을 포함한다)	신설
작은도서관	장애인도서관		현행 기준 유지
장애인도서관	전문도서관(공중을 대상으로 하는 경우에 한한다)		”
전문도서관	-		-

* 현행 「도서관법」은 제2조 제4호 각목의 도서관(작은, 장애인, 병원, 병영, 어린이)을 공공도서관의 범주에 포함시키고 있으나, 작은도서관과 어린이도서관을 제외한 관중은 특수도서관으로 개정하는 ‘도서관법 전부개정 법률안’이 국회에 계류 중인 것을 감안하였음

력지원, 공동보존서고 운영 등 컨트롤 타워로서의 역할을 추가로 수행해야 하기 때문이다. 그리고 어린이도서관과 작은도서관은 공공도서관에 포함시키는 것이 바람직하다.

2. 사서배치기준 내용의 전면적 개정

2018년 1월 문화체육관광부는 ‘공공도서관 사서배치기준 개정 설문조사(안)’을 주제로 전문가 자문회의를 개최하였다. 이어 「도서관법 시행령」에 규정된 사서배치기준 개정에 반영할 이해집단의 인식도를 수집할 목적으로 한국문화관광연구원에 의뢰하여 총 36일간(1. 29-3. 5) 1,992개 기관(지방자치단체 및 공공도서관) 및 개인(사서)을 온라인으로 설문하였다.²⁾ 주요 조사결과, 대표단체 및 선행연구의 개정안을 근거로 사서배치기준의 전면적 개정안을 제시하면 다음과 같다.

가. 사서배치기준 개정의 당위성

1988년에 ‘사서 3명의 기본인력에 면적과 장서를 고려한 증원인력 배치’를 골자로 하는 「도서관법 시행령」이 개정되었다. 이러한 배치기준이 법제화될 당시에는 상당한 이유가 있었을 것으로 생각되지만 논거를 확인하기 어렵다. 그 이후에 진행된 수집자료의 하이브리드화, 목록 및 대출의 자동화를 포함한 업무 프로세스의 전산정보화, 폐가제 자료실의 개가제 전환 및 개방화 등의 현실을 감안하면 면적과 장서를 결정변수로 삼아 각각 사서를 증원하는 법적 기준은 현실적 타당성이 극히 낮거나 없다는 것이 중론이다.

2) 응답자는 지방자치단체(정책담당자) 143명, 공공도서관(기관장) 668명, 공공도서관(사서) 1,053명, 기타 관계자(학계·단체) 128명이다(문화체육관광부, “공공도서관 사서배치기준관련 설문조사 주요 결과”).

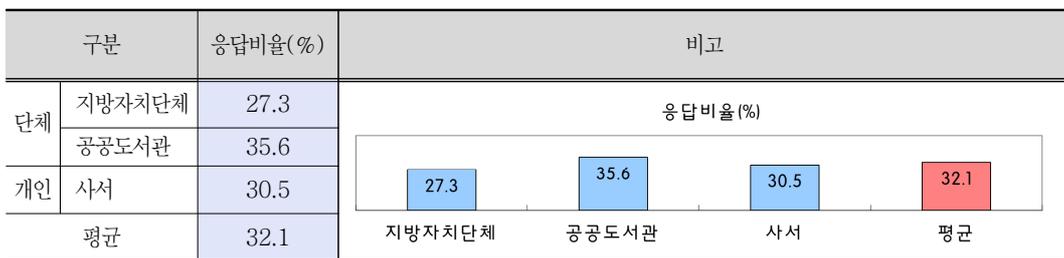
도서관계를 대표하는 한국도서관협회를 비롯한 연구과제 발주처 및 연구자는 오래 전부터 사서배치기준을 연구·제시하여 왔다. 주요 결과를 정리한 <표 7>을 보면 현행 법적 기준이 개정되어야 한다는 전제 하에 다양한 의견을 제시하였다(한국도서관협회 2003, 9 ; 광동철 등 2007, 46 ; 윤희윤 2012, 55-76 ; 손현 등 2013, 209 ; 한국도서관협회 2013, 32-33 ; 권나현 2017, 183). 모두 기본인력을 3명으로 제시하였음에도 대상이 사서와 전체 직원으로 나누어지며, 증원인력을 산출할 때는 봉사대상인구를 적용해야 한다는 주장이 절대적으로 많았다. 그리고 절반은 지역대표도서관을 위한 사서배치기준을 제안하였다.

<표 7> 단체 및 연구자의 공공도서관 사서배치기준 개정안

연구주체	사서배치기준 개정안의 골자	공공도서관		지역대표 도서관
		기본인력	증원변수	
한국도서관협회 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최소 3명을 확보해야 하고, 전체 직원의 60% 정도를 사서자격증 소지자로 구성하되 정사서 대 준사서 구성비율은 2:1 정도가 바람직함 ■ 지역대표도서관은 사서직원 기본인력 20명에 봉사대상인구 7만명당 사서 1명씩 증치하도록 제안함 	3명 (직원)	봉사대상 인구	○
문화관광부 (광동철 등 2007)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 봉사대상인구 5만 미만인 지역은 최소 사서 4명 이상, 인구 5-10만명 미만인 지역은 6명 이상, 10만명 이상인 지역은 12명 이상 기본인력 배치를 제안함 	인구 구간별 차등(사서)	"	×
윤희윤 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최소 3명의 상근직원을 배치하되, 사서직원 대 기타 직원의 비율은 60% : 40%를 적용하여 사서직원 2명과 기타 직원 1명을 두도록 제안함 ■ 작은도서관 등에는 사서직 상근직원 1명 이상 배치를 제안함 ■ 지역대표도서관은 인구 30만명의 공공도서관 기준인 사서 32명을 기본인력으로 하되, 30만명 이상일 때는 초과하는 15만명당 사서직원 1명을 증치하고 사서직원의 ⅔에 해당하는 비사서직원 별도 추가를 제안함 	3명 (상근직원)	봉사대상 인구 (구간별 차등)	○
한국법제연구원 (손현 등 2013)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 면적이 330제곱미터 이하이면 사서 3명을 두되, 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 660제곱미터마다 사서 1명 추가를 제안함 	3명 (사서)	면적	×
한국도서관협회 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 최소 3명의 정규직원(사서 3명 또는 사서 2명과 기타 1명)을 확보해야 하고, 작은도서관은 상근직원 1명 이상을 배치하는 것이 바람직함 ■ 증원인력의 경우, 봉사대상인구 10만명 미만은 9,000명당 1명, 10만명 이상은 10,000명당 1명을 증치함 ■ 전체 직원의 60% 이상을 사서자격증 소지자(1:2급 정사서, 준사서)로 구성하되, 정사서 대 준사서의 구성은 2 : 1이 바람직함 ■ 지역대표도서관은 사서직 기본인력 20명에 당해 지역의 서비스 대상인구 10만명당 사서 1명씩 증치함 ■ 공공 및 지역대표도서관은 전체 사서의 ⅓에 상당하는 기타 직원을 추가로 배치하는 것이 바람직함 	3명 (사서 3명 또는 사서 2 명+기타 1명)	봉사대상 인구 (구간별 차등)	○
권나현 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기본인력은 사서 3명을 배치하고 증원인력 산출기준은 봉사대상인구로 개정하되 개별 도서관과 지자체 상황을 반영하여 2-3단계 서비스 목표 수준별로 등급화하여 사서수 배치를 제안함 	3명 (사서)	봉사대상 인구	×

그렇다면 도서관 관련단체 및 이해집단인 개인은 현행 사서배치기준을 어떻게 인식하고 있는가. 법적 배치기준이 현실에 부합하는지를 조사한 결과, <표 8>에 집계한 것처럼 긍정적 응답은 평균 32.1%로 상당히 낮게 나타났을 뿐만 아니라 응답 편차도 단체와 개인을 불문하고 미미하였다. 따라서 현행 사서배치기준은 현실에 부합하도록 개정되어야 한다. 이를 위해서는 법리적 한계와 논리적 맹점을 논증할 필요가 있다.

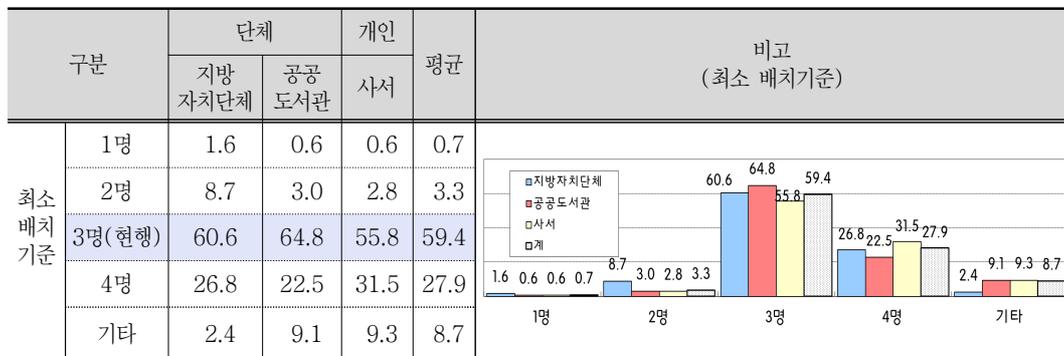
<표 8> 현행 사서배치기준의 현실적 적합성에 대한 긍정적 응답



나. 기본인력 배치기준의 합리적 개정

사서직 기본인력은 「도서관법 시행령」 별표 1과 같이 봉사대상인구가 2만명 미만이고 건물면적이 264㎡ 이상인 모든 공공도서관에 배치해야 할 최소 인원을 말한다. 그러나 동법 시행령 별표 2에서는 규모변수를 ‘건물면적 330㎡ 이하, 장서 6,000권 미만’으로 설정하고 사서직에 한하여 최소 3명을 기본인력으로 규정하고 있다. 이에 대한 이해집단의 인식도 조사결과를 집계한 <표 9>를 보면 현행 기준인 3명에 응답한 비율이 평균 59.4%로 가장 높게 나타났고, 그 다음이 4명(27.9%)과 2명(3.3%)의 순이다. 최소 3명에 응답한 비율은 공공도서관(64.8%), 지방자치단체(60.6%), 사서(55.8%)의 순으로 높았다. 환언하면 사서가 전체 평균보다 낮았다.

<표 9> 사서배치를 위한 최소기준 및 추가기준 적용의 필요성(%)



이러한 결과를 수용하면 사서 3명을 기본인력으로 규정한 현행 배치기준은 개정되어야 할 이유가 없다. 그러나 기본인력에는 다음에 적시한 논리적 및 현실적 약점이 내재되어 있다.

첫째, 사서 3명을 기본인력으로 간주하는데 대한 논리적 근거나 현실적 당위성을 설명하기가 쉽지 않다. 1965년에 국내 최초로 사서배치기준을 결정할 당시의 공공도서관은 소규모였고 모든 업무를 수작업으로 처리하였다. 따라서 사서직 업무를 수서정리와 열람서비스로 양분하여 각각에 1명을 배치하고 식사, 출장, 휴가 등을 고려한 예비인력 1명을 상정하였거나, 폐가제 서고환경에서 3대 핵심 업무인 장서개발, 자료정리, 정보서비스에 각각 1명씩 배치해야 한다는 주장이 반영되었을 수 있다. 그 외에 규모가 아무리 작아도 최소한 3명이 배치되어야 도서관이 제대로 운영될 수 있다는 논리가 대입되었을 것으로 짐작된다. 그러나 추론일 뿐, 어느 자료에서도 설득력 있는 논거를 찾을 수 없다.

둘째, 사서 3명을 최소 인력으로 간주하더라도 도서관은 사사직으로만 운영될 수 없다. 저마다 사정은 다르겠지만 행정·사무, 전기·시설, 평생교육 등 다른 직렬의 최소 인력도 배치해야 「도서관법」 제23조(지역대표도서관)와 제28조(공공도서관)에 규정된 법정 업무를 제대로 수행할 수 있다. 공공도서관에서 수행되는 업무 중에서 통상 비전문직 업무가 30-40%인 점을 감안하면 최소한의 비사서직도 기본인력에 포함시키거나 이들을 감안한 사서직 기본인력을 검토해야 한다.

셋째, 기본인력 사서 3명의 전제조건인 면적 330㎡(100평) 이하와 장서 6,000권 미만에 대해서는 논리적 타당성을 찾을 수 없다. 「도서관법 시행령」 별표 1은 공립 공공도서관의 최소 면적기준을 264㎡ 이상, 기본장서를 3,000권 이상으로 규정하였기 때문에 그 미만은 작은 도서관이다. 그럼에도 <표 10>과 같이 작은도서관의 상한선인 면적 263㎡, 장서 2,999권인 작은도서관은 별표 2에서 '사서 1명 이상을 둘 수 있다'고 규정한 반면에 면적 330㎡ 이하, 기본장서 6,000권 이하인 공공도서관에는 사서 3명을 배치하도록 규정하고 있어 모순적 편차가 발생한다. 게다가 공공도서관 시설기준의 하한선이 264㎡인데 기본인력 배치기준에 왜 330㎡를 적용하는지에 대한 논거가 없고, 기본장서 또한 최소기준은 3,000권인데 왜 6,000권 미만을 기준치로 설정하였는지를 설명할 재간이 없다.

<표 10> 공공도서관 및 작은도서관의 사서배치 기준 비교

구분	공공도서관*	작은도서관	비고
건물면적	264㎡ 이상	33㎡ 이상	<ul style="list-style-type: none"> ■ 면적 263㎡와 장서 2,999권은 공공 및 작은도서관을 구별하는 기준임 ■ 면적이 264㎡ 이상이면 공공도서관이고 그 미만이면 작은도서관이며, 장서 3,000권 이상이면 공공도서관이고 그 미만이면 작은도서관임 ■ 그럼에도 면적기준의 기본인력 배치는 3배 차이가 있음
기본장서	3,000권 이상	1,000권 이상	
사서	3명** (강제규정)	1명 (임의규정)	

* 봉사대상인구 2만명 미만, ** 공공도서관 사서 3명 배치의 면적요건은 330㎡, 장서요건은 6,000권 미만임

따라서 최소 배치기준인 ‘사서 3명’은 논리적 근거가 희박하고 타당성을 입증할 수 없음에도 인식도 조사에서는 공리(axiom)로 인식하고 있다. 어느 분야를 불문하고 법정 기준이라면 확실한 논거가 수반되어야 한다. 그렇지 않으면 전향적으로 개정하는 것이 주무부처와 전문가 집단이 취해야 할 자세이다. 이를 위한 모형은 법적 요건을 충족시키는 모든 공공도서관에 최소 3명의 상근직원을 배치하되, 이들의 직렬별 구성은 영미 도서관협회의 직무분석(ALA 1948 ; LA 1974, 11-81)에서 산출된 ‘전문직 업무 대 비전문직 업무’의 구성비율인 약 ‘60% : 40%’와 국내 공공도서관 직무분석(윤희운 2017, 292-297)에서 도출된 ‘전문직 업무 : 준전문직 업무 : 비전문직 업무’의 구성비율인 ‘34.5% : 35.1% : 30.4%’를 준용하면 ‘사서(전문직+준전문직) 2명 + 다른 직렬의 상근직(비전문직) 1명’으로 개정하는 것이 바람직하다. 차선책으로 현행 배치기준인 사서 3명을 고수할 경우에는 비사서직 2명을 추가하는 단서조항 내지 임의규정을 보완할 필요가 있다. 그리고 지역대표도서관은 모든 공공도서관의 봉사대상인구를 백분위 구간별로 분석하면 전체의 95%가 30만명 이하(윤희운 2012, 65)이므로 이를 봉사대상인구로 설정한 공공도서관 사서직 정원을 기본인력으로 책정하고 사서직 정원의 1/3에 해당하는 비사서직을 추가하는 방향으로 배치기준을 신설하는 것이 바람직하다.

다. 증원인력 배치기준의 전향적 개정

사서직 증원인력은 「도서관법 시행령」 별표 2에서 3대 규모변수인 ‘봉사대상인구 2만명, 건물면적 660㎡, 장서 6,000권’을 초과할 경우에 ‘면적과 장서’를 결정변수로 삼아 각각 ‘330㎡와 6,000권’을 초과할 때마다 사서 1명씩 증원하도록 규정하고 있다. 이러한 법적 증원기준에 대한 인식도 조사결과는 <표 11>과 같다. 즉, 현행 기준을 개선해야 한다는 응답(51.4%)이 유지(48.8%)보다 약간 높았다. 개선할 경우의 선택지는 면적기준 적용(9.3%), 전체 직원 중 사서 1/3 이상 배치(9.1%), 봉사대상인구 적용(8.1%), 장서기준 적용(8.0%), 가이드라인

<표 11> 사서배치를 위한 추가기준 적용의 대안

구분		응답비율(%)*				현재 대비 인력 분석**			
		지방자치단체	공공도서관	사서	평균	부족	필요		
유지	현행 배치기준 유지	37.9	55.2	45.7	48.6	21,832	26,258		
개선	면적	현행 기준 적용	6.5	4.8	5.0	5.0	9.3	5,978	10,404
		현행 기준 개정	8.1	4.3	3.7	4.3		"	"
	장서	현행 기준 적용	4.0	4.5	3.7	4.0	8.0	14,494	18,920
		현행 기준 개정	4.8	4.0	3.9	4.0		"	"
	인구	봉사대상인구 적용	12.9	5.8	8.9	8.1	39,982	44,408	
	기타***	사서 1/3 이상 확보	8.1	5.5	11.6	9.1	4,395	8,821	
가이드라인 제시		8.9	6.6	8.0	7.6	-	-		

* 기타 응답 제외, ** 2017년 기준(사립 공공도서관 제외), *** 면적장서기준 삭제

제시(7.6%)의 순으로 높게 나타났다. 그리고 면적기준만 적용할 경우에는 현행 기준의 유지가 개정보다, 장서기준만 적용할 경우에는 반대로 현행 기준의 개정이 유지보다 약간 높았다.

그렇다면 면적과 장서를 증원배치의 결정변수로 적용하는 현행 기준은 논리적으로나 현실적으로 타당한가. 그렇지 않다면 어떤 변수를 채택해야 하는가. 만약 면적이나 장서 중에서 하나만 적용해야 한다면 어느 것이 더 적합하며 근거는 무엇인가. 그리고 봉사대상인구로 교체하면 어떤 유불리가 발생하는가. 이들을 논증하면 다음과 같다.

먼저 면적의 경우, 도서관이 여러 공간으로 구획되고 각각에 출입문이 있어 인력 증가가 불가피하던 폐쇄형 공간구조에서는 일정한 면적을 증원 배치의 기준으로 삼을 수 있다. 그러나 개방형 구조가 다수인 오늘날 면적을 증원기준으로 삼는데 대한 논리적 설명이 쉽지 않다. 장서 또한 수작업 환경에서는 많은 인력이 수서·정리에 투입되었으나, 카피목록 내지 아웃소싱이 증가하는 최근에는 증원 배치기준으로서의 설득력이 약하다.

둘째, 더 심각한 문제는 양대 변수가 인과적 상관관계를 가지고 있다는 점이다. 장서가 증가하면 면적 확충이 불가피한 반면에 장서에 제로성장정책을 대입하면 면적을 확충해야 할 이유가 사라진다. 그럼에도 면적과 장서를 각각 결정변수로 적용하면 증원인력이 중복적으로 계산될 수밖에 없다. 1988년 증원 배치기준이 법제화된 당시에는 대다수 도서관이 폐가제로 운영되었고 도서 위주의 수작업 환경이 지배적이었기 때문에 더 많은 사서배치가 시급하였다. 해서 양대 변수는 나름의 설득력이 있었다. 그러나 가장 많은 인력이 투입되던 카드목록 업무의 대부분이 카피목록 내지 아웃소싱에 의존하는 방식으로 전환되었고, 그 다음으로 소요인력이 많았던 수작업 대출방식도 자동화 방식으로 바뀌었다. 또한 대다수 시도가 가까운 장래에 「도서관법」 제23조 제4호에 따른 지역대표도서관 공동보존서고를 설치·운영할 경우, 개별 공공도서관은 자체 폐기 및 지역대표도서관 이관을 전제로 자료공간 운영에 제로성장정책을 대입해야 한다. 그렇게 해야 수장공간을 절감하고, 배가자료의 신선도를 높이며, 대출회전율을 제고시킬 수 있을 뿐만 아니라 규모 및 범위의 경제성을 기대할 수 있다.

셋째, 가장 심각한 한계는 양대 결정변수의 효용가치를 인정하더라도 왜 면적 330㎡, 장서 6,000권마다 각각 사서 1명씩을 증원해야 하는지에 대한 설득력 있는 논리가 없다는 점이다. 사서 증원배치를 법령에 규정한 근본적인 이유는 각종 규모변수의 증가에 따른 업무량 과부하를 해소하기 위한, 소위 '비례적 증가법칙'을 보정하는데 있다. 그러나 면적은 지속적으로 확장하지 않는 한 사서 증원을 위한 결정변수로서의 의미가 없고, 장서도 연차증가량을 늘리지 않는 한 결정변수로서의 실익이 없다. 설령 유의한 변수로 간주하더라도 인쇄자료와 수작업 기반의 수서, 정리, 서비스 구조가 상당히 완화된 작금의 상황에서는 양대 변수의 기준치가 달라져야 하는데 논리적 근거를 제시하기 어렵다.

도서관계는 오랫동안 법적 기준을 애지중지하여 왔다. 그것이 사서인력 확충에 유리하다는 명분으로 양대 변수의 준치를 주장한다면 그리고 기준치 개정만 요구한다면 자승자박의 상태에 빠질 수밖에 없다. 그렇지 않다면 개인적 유불리나 집단적 호불호에 몰두할 것이 아니라

국제적 보편성인 동시에 공무원 정원 산출의 핵심변수인 ‘봉사대상인구’로 대체하는 방안을 전향적으로 고민해야 한다. 도서관 봉사대상인구를 사서배치기준으로 삼는 외국 사례를 정리하면 <표 12>와 같다(윤희운 2011, 88). 이를 유형화하면 첫째는 모든 도서관을 위한 기본 인력을 책정하되 인구 구간별로 증원기준을 달리 설정하는 방식으로 미국 위스콘신주와 일리

<표 12> 국제기구 및 외국 공공도서관의 직원배치기준 비교

정부 (기구)	제정 주체	성격		결정변수			배치기준			
		법적 기준	권장 기준	봉사대 상인구	연면 적	장서 수	기본 인력	증원인력 (인구 1,000명당 최소기준)	유자격자 비율(%)	
국제 기구	IFLA	IFLA/UNESCO		•	•			0.4(원래는 2,500명당 1명)	33	
	ISO	ISO		•	•			-	-	
연방 국가	미 국	주정부	Colorado	•	•			0.48	-	
			Florida	•	•			0.3	-	
			Georgia	•	•			0.35-0.5	-	
			Illinois	○*	•			1	0.25	-
			Kentucky	•	•				0.25	-
			Louisiana	•	•				0.4	20
			North Carolina	•	•				0.5	33 이상
			Texas	○*	•				0.2(10만 미만)-0.36(5만 미만)	-
			Utah	•	•			1.3	0.75(2,500만 이하)	-
			Virginia	•	•			0.3	0.1(MLS 소지자)	-
Wisconsin	○*	•			1	0.4-1.1(인구 구간별)	-			
캐나다	주정부	Ontario	•	•			0.25-0.5(타운지역 대부분)	-		
		Alberta	•	•			0.1	30		
		Nova Scotia	•	•			0.4	-		
호 주	주정부	New South Wales	•	•			0.33	31-40		
		Queensland	•	•			0.33	31-33		
		도서관정보협회(ALIA)	•	•				0.33	30	
단방 국가	영 국	정부(DCMS)	•	•			-	-		
		Wales	•	•			0.4	26 이상		
	대 만	정부(교육부)	•	•			0.1(현시립)-0.2(직할시립)	-		
	일 본	정부(문부과학성)	•	•			-	-		

* 자발적 기준임에도 법적 연계장치가 있는 경우

노이주 등이 대표적이다. 둘째는 기본인력을 책정하지 않는 대신에 인구 구간별로 각각 증원 기준을 달리 설정하는 방식으로 미국 콜로라도·조지아·텍사스주, 캐나다 알버타주, 호주 뉴사우스웨일즈주, 대만 현시립 및 향진도서관 등이 여기에 속한다. 셋째는 기본인력 및 인구 구간을 설정하지 않은 채 일정수의 봉사대상인구를 단일 증원기준으로 제시하는 사례로 IFLA/UNESCO, 미국 켄터키·루이지아나·버지니아주, 영국 웨일즈, 호주도서관정보협회(ALIA) 등이다. 그 가운데 첫째 방식은 도서관 규모를 불문하고 최소 상근인력을 확보하는데 유리한 반면에 산출기준이 복잡하여 실용성이 낮다. 둘째 방식은 봉사대상인구의 많고 적음을 감안하여 적정 인력을 배치하는데 유리하지만 소규모 도서관의 최소 인력 확보가 어렵다. 마지막 방식은 단순하여 적용의 편의성과 실용성이 높음에도 역시 최소 인력 확보에 불리하다. 또한 인구수는 국내 국가직 및 지방직 공무원의 정원을 결정할 때 절대적인 기준이다. 현재의 기준 인건비제도 총액을 결정할 때 인구(공무원 1인당 주민수)를 핵심변수로 하고 하부기관수와 지역적 수요를 추가적 독립변수로 삼는다. 이러한 결정방식은 사서직 증원배치에도 동일하게 적용되어야 한다. 공공도서관이 지역사회를 위한 지식정보센터, 문화기반시설, 평생학습 산실, 커뮤니티 센터인 이상, 서비스 권역 내에서 규모변수를 대표하는 봉사대상인구의 많고 적음에 따라 사서직 업무수행 및 서비스 부담이 달라지기 때문이다. 그 외에도 도서관계를 대표하는 한국도서관협회 공공도서관기준도 봉사대상인구를 7개 구간(1만 미만, 1만-2만 미만, 2만-5만 미만, 5만-10만 미만, 10만-30만 미만, 30만-50만 미만, 50만 이상)으로 나누어 10만명 미만까지는 인구 9천명당 사서 1명을, 10만명 이상은 인구 1만명당 사서 1명을 증원 하도록 제안하였다(한국도서관협회 2013, 32). 당시 관중별 및 지역별 협의회에서 추천한 위원들이 많은 논의와 검토, 공청회 과정을 거쳐 확정하고 국내외에 공포한 권장기준이다. 이를 부정한다면 도서관계의 자기당착이 아닐 수 없다.

따라서 「도서관법 시행령」 제4조 제1항의 별표 2에 규정된 사서 증원배치의 결정변수인 면적과 장서는 서비스 권역의 봉사대상인구로 대체해야 한다. 구체화하면 <표 13>처럼 국립

<표 13> 공공도서관 사서배치기준 개정안

구분	사서		기타 직원 (FTE 기준)	비고 (사서 정원 산출의 회귀모형) (L: 사서수, P: 봉사대상인구, R2=99.9)
	기본인력	증원인력		
공립 공공도서관 (어린이도서관 포함)	3명 (사서 2명 + 기타 상근직 1명)	봉사대상인구 1만명당 사서 1명	사서 정원 (기본인력+증원인 력)의 1/3 추가	$L=2.03+0.0000994 \times P$ (L: 사서수, P: 봉사대상인구, R2=99.9)
지역대표도서관	봉사대상인구가 30 만명인 공공도서관 의 사서정원	봉사대상인구 30만명 을 초과하는 인구 10만 명당 사서 1명	"	-
작은도서관	사서 1명 이상을 둘 수 있다.			
사립공공도서관	공립 공공도서관 사서 정원을 준용한다.			

공공도서관은 규모를 불문하고 기본인력 3명(사서 2명 + 기타 상근직 1명)을 배치하는 것이 바람직하다. 이 경우의 상근직은 비정규직(계약직, 시간제 근로, 일용직, 임시직, 인력 파견회사나 하청업체를 통한 간접적 고용 등) 형태로 고용될 개연성이 충분하기 때문에 주당 근무 시간을 명시해야 한다. 그리고 증원인력의 경우, 봉사대상인구가 1만명 이상일 때는 선행연구(윤희윤 2012, 72)의 회귀분석에서 1개관당 평균 봉사대상인구가 10,302명으로 산출되었을 뿐만 아니라 미국 버지니아주, 호주도서관정보협회, 인구 15만명 미만인 대만 현시도서관 등의 기준이 각각 인구 1만명을 증원기준으로 삼고 있는 점을 감안하여 봉사대상인구가 1만명씩 증가할 때마다 사서 1명씩 증치하는 방향으로 개정하는 것이 바람직하다. 시도별 총인구를 서비스 대상으로 하는 지역대표도서관은 봉사대상인구가 30만명인 공공도서관의 법정 정원(기본인력+증원인력)에 30만명을 초과하는 봉사대상인구 10만명당 사서 1명씩 증원하는 기준을 추가해야 한다. 한편, 사립 공공도서관은 공립 공공도서관의 사서 정원을 준용하고, 작은도서관은 설립·운영주체를 불문하고 현행 기준처럼 '사서 1명 이상을 둘 수 있다'로 규정하면 무리가 없다. 그리고 공공도서관 및 지역대표도서관은 사서 정원의 1/5에 상당하는 기타 상근직원을 배치하는 기준을 추가할 필요가 있다.

3. 사서배치기준 개정안의 법제화

오래 전부터 사서배치기준을 개정해야 한다는 주장이 계속되어 왔다. 구조적 측면에서 관중 구분의 비합리성, 지역대표도서관 및 사립 공공도서관 기준의 누락 등이, 내용적 측면에서 기본인력에 대한 논리적 타당성 부족, 사서 증원의 양대 변수인 면적 및 장서의 비적합성 및 중복적 계상, 증원 기준치인 면적 330㎡와 장서 6,000권의 설득논리 부재 등이 확인되었기 때문이다. 그 동안 수행된 연구결과를 바탕으로 개정을 시도하였으나 성사되지 못하였다.

그렇다면 모든 이해집단을 만족시킬 수 있는 개정안은 존재할 수 있는가. 단언하건대 묘약이나 마법은 절대 있을 수 없다. 어떤 개정안이 제시되더라도 입장에 따른 호불호나 유불리가 상존할 것이다. 지난 30년의 전철을 밟지 않으려면 모든 이해당사자가 법적 기준의 타당성과 합리성을 중시하는 방향으로 지혜를 모으고 실천해야 한다. 그 주체는 대통령 소속 도서관정보정책위원회, 문화체육관광부, 한국도서관협회이다. 도서관정보정책위원회는 「도서관법 시행령」 제5조에 규정된 제5호(도서관 시설, 자료, 사서 기준에 관한 사항)를 심의·조정해야 할 책임이 있다. 문화체육관광부는 도서관법령의 소관부처인 동시에 「제2차 도서관발전종합계획」(2014-2018)의 '사서배치기준 개선'을 추진해야 할 중앙행정기관이다(도서관정보정책위원회 2014, 121). 이미 2016년에 완료했어야 할 과제다. 그리고 대표단체인 한국도서관협회는 많은 전문가가 국내외 기준을 검토하고 지적 역량을 총동원하여 제정·발표한 한국도서관 기준의 존재감과 권위를 회복해야 한다.

따라서 도서관정보정책위원회와 문화체육관광부의 강력한 개정 의지와 실천력, 그리고 한

국도서관협회의 대정부 청구역할 및 거중조정이 중요하다. 내적으로는 도서관계 이해집단의 상충되는 의견을 조정하여 공감대 형성과 합의를 도출해야 한다. 외적으로는 국회의 간섭과 지연, 법제처 및 규제개혁위원회의 부정적 시각, 조직과 인력을 관장하는 행정안전부의 난색과 거부, 지방자치단체 및 교육청의 반발 등을 해소하는데 무게중심을 두는 전략적 접근이 요구된다. 그러나 최종 책임은 주무부처에 있다. 법제화를 위한 시나리오와 결단이 필요하다. 그래야 해묵은 난제가 해결되고 법령의 현실 적합성과 규범력을 제고시킬 수 있다.

IV. 요약 및 결론

현행 사서배치기준은 법리적, 논리적, 현실적 측면에서 많은 약점과 한계를 내포하고 있다. 이에 법리적 및 적용상 쟁점을 바탕으로 사서배치기준의 개정 및 법제화 방안을 제시하였다. 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현행 「도서관법」은 존재이유와 기본적 성격을 감안하면 공법이고, 구성 및 내용적 측면에서 통합법인 동시에 근거법이며, 적용 대상 및 효력 측면에서는 일반법(보통법)이고, 「지방자치법」과 연계하면 특별법이다. 따라서 지방자치단체와 교육청은 공공도서관을 설립·운영할 때 「도서관법」에 규정된 내용을 우선 적용해야 함에도 현실은 그렇지 못하다.

둘째, 사서직 정원 산출에는 「도서관법 시행령」의 배치기준이 적용되지 않는다. 그 이유는 회귀방정식(종속변수는 현재 정원, 독립변수는 인구수, 하부기관수, 결산액, 도서관 등의 지역현안 수요)을 이용한 기준인건비제에 따라 정원을 탄력적으로 운영하되, 사서직을 포함한 지방공무원의 현재 정원은 「지방자치법」에 근거한 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」, 「지방교육자치법」에 의거한 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 여러 조항에 따라 자치조례 및 규칙으로 정하기 때문이다.

셋째, 그럼에도 법적 배치기준은 사서인력의 충실화를 가늠하는 유일한 잣대이고 증원배치를 주장할 때 기댈 수 있는 마지막 카드이다. 따라서 1988년 구조를 개편하여 논리적 타당성과 현실적 적합성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 지역대표도서관 기준을 신설하거나 기존 기준에 예외규정을 추가하고 어린이 및 작은도서관은 공공도서관에 포함시키는 것이 바람직하다.

넷째, 기본인력의 경우, 사서 3명은 논거가 취약할 뿐만 아니라 행정·서무, 전기·시설, 평생교육 등 다른 직렬의 최소 인력도 감안해야 한다. 게다가 사서 3명의 기준치인 면적 330㎡ 이하와 장서 6,000권 미만에 대한 논리적 타당성이 없다. 따라서 모든 공공도서관에는 최소 3명의 상근직원을 배치하되, 약 30-40%에 달하는 비전문직 업무를 감안하여 ‘사서(전문직+준전문직) 2명 + 다른 직렬의 상근직(비전문직) 1명’으로 개정해야 한다. 차선책으로 사서 3명에 비사서직 2명을 추가하는 단서조항 내지 임의규정을 보완할 필요가 있다. 지역대표도서관은 봉사대상인구가 30만명인 공공도서관의 사서직 정원을 기본인력으로 책정하고 그것

의 1/3에 상당하는 비사서직을 추가하도록 신설하는 것이 바람직하다.

다섯째, 증원인력의 경우, 양대 규모변수인 면적과 장서는 논리적 및 현실적 근거가 없을 뿐만 아니라 각각의 기준치(면적 330㎡, 장서 6,000권)는 전혀 설득력이 없다. 따라서 여러 선행연구, 한국도서관기준, 대다수 외국 사례를 감안하여 봉사대상인구로 대체하되, 공공도서관은 인구 1만명당 사서 1명, 지역대표도서관은 인구가 30만명인 공공도서관의 법정 정원(기본인력+증원인력)에 초과하는 인구 10만명당 사서 1명을 증원하는 기준을 추가하는 것이 바람직하다. 사립은 공립 공공도서관의 사서 정원을 준용하고, 작은도서관은 현행 기준처럼 '사서 1명 이상을 둘 수 있다'로 규정하면 무리가 없다. 그리고 공립 공공도서관 및 지역대표도서관은 사서 정원의 1/3에 상당하는 기타 상근직원을 배치하는 기준을 추가할 필요가 있다.

지난 30년간 사서배치기준은 개정되지 않았다. 어떤 개정안을 제시하더라도 호불호나 유행리에 따른 반발은 불가피하다. 시대착오적인 법적 기준을 개선하려면 타당성과 현실성을 중시하는 방향으로 지혜를 발휘하고 실천해야 한다. 이를 위해서는 대통령 소속 도서관정보정책위원회, 문화체육관광부, 한국도서관협회의 의식과 역할이 중요하다. 도서관정보정책위원회는 사서배치기준을 심의·조정해야 할 법적 책임이 있고, 문화체육관광부는 도서관법령 소관 부처인 동시에 「제2차 도서관발전종합계획」에 제시된 '사서배치기준 개선'을 추진해야 할 중앙행정기관이며, 대표단체인 한국도서관협회는 많은 전문가가 지적 역량을 동원한 한국도서관기준의 존재감과 권위를 회복하고 창구역할을 강화해야 한다. 그렇지 않으면 답보상태가 계속되고 다시 30년 후를 기약해야 할지 모른다.

참고문헌

- 권나현. 2017. 공공도서관 사서배치현황과 법정 배치기준의 타당성 분석. 『한국문헌정보학회지』, 51(4): 183-201.
- 대통령 소속 도서관정보정책위원회. 2014. 『제2차 도서관발전종합계획: 2014-2018』. 세종: 동위원회.
- 문화관광부. 2007. 『도서관시설, 자료 및 사서직원 배치기준에 관한 연구』. 서울: 문화관광부.
- 윤희윤. 2011. 국내외 공공도서관 직원배치기준의 분석과 시사점. 『한국도서관정보학회지』, 42(1): 73-95.
- 윤희윤. 2012. 공공도서관 직원배치기준 개정안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 46(1): 55-76.
- 윤희윤. 2017. 『공공도서관정론』. 대구: 태일사.
- 한국도서관협회. 2003. 『한국도서관기준』. 서울: 동협회.
- 한국도서관협회. 2013. 『한국도서관기준』. 서울: 동협회.
- 한국법제연구원. 2013. 『도서관법령 개정 방안 연구』. 서울: 동연구원.

- 행정자치부. 2015. 『지방자치 20년사, 제1권 지방자치 20년 평가』. 서울: 행정자치부.
- American Library Association, 1948. *Descriptive List of Professional and Non-professional Duties in Libraries : Preliminary Draft*. Chicago: ALA.
- Library Association, A Working Party of the Research and Development Committee. 1974. *Professional and Non-professional Duties in Libraries*, 2nd ed. London: LA.

국한문 참고문헌의 영문 표기

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

- Korea Legislation Research Institute. *A Study on the Revision of Library Law and Regulation*. Seoul: The Institute.
- Korean Library Association. 2003. *Korean Library Standards*. Seoul: KLA.
- Korean Library Association. 2013. *Korean Library Standards*. Seoul: KLA.
- Kwon, Nahyun. 2017. "An Analysis of Staffing of Public Librarians and Staffing Standards for Public Libraries." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 51(4): 18-201.
- Ministry of Culture and Tourism. *A Study on the Standard of Library Facilities, Materials and Librarian*. Seoul: The Ministry.
- Ministry of the Interior. 2015. *History of Local Autonomy in Korea: Past 20 Years, Vol.1 Evaluation of Past 20 Years*. Seoul: The Ministry.
- President's Committee on Library and Information Policy. 2014. *The Second Library Master Plan : 2014-2019*. Seoul: The Committee.
- 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.
- 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*, 42(4): 311-328.
- Yoon, Hee Yoon. 2017. *Public Library: Axiom & Sound Argument*. Daegu: Tael.