

공공도서관의 봉사대상인구 산출 및 적용에 관한 연구

A Study on Measurement and Application of the Public Library Service Population

송 경 진 (Kyeong-Jin Song)*

초 록

우리나라에서 공공도서관의 봉사대상인구는 학술담론이 부재한 채 건립, 리모델링, 서비스 계획의 수립과 평가 등에 적용되고 있다. 이 연구에서는 법률, 지침, 자료 등을 토대로 한 문헌연구와 미국, 호주, 일본과 한국의 사례에 대한 비교분석을 통해 봉사대상인구를 봉사계획인구와 봉사인구로 구분하여 재정의하고 각각의 산출방식을 제안하였다. 봉사계획인구는 건립이나 리모델링에 따른 투입자원을 산출하기 위한 용도로 사용되며, 공공도서관이 서비스 할 수 있는 지역적 범위에 거주하는 인구로 인구통계학적 특성만을 확인할 수 있다. 봉사계획인구의 산출은 계획시점의 행정구역인구를 기초로 인구 10만 이상의 도시지역에는 도서관을 중심으로 반경 2km 이내의 인구와 개관연도까지의 추계인구를 적용하고, 인구 10만 미만의 지역에서는 행정구역의 최소단위인 읍·면·동의 인구와 추계인구로 설정할 것을 제안하였다. 반면, 봉사인구는 개별 공공도서관의 서비스 계획 수립이나 평가, 홍보 등에 사용되며, 실제 공공도서관을 이용하는 이용자이거나 공공도서관의 투입자원에 따라 결정되는 수혜대상 인구로 정의할 수 있다. 봉사인구는 공공도서관의 등록회원 수나 서비스 참가자 수, 투입자원의 규모에 따라 산출한 서비스 수혜대상 수 등으로 산출할 수 있다. 제안된 방식을 적용하면 효율적인 공공도서관의 시설 배치나 자원 투입이 가능하며, 투입 대비 산출에 대한 측정 신뢰도를 제고할 수 있다는 이점이 있다. 더불어 이 연구에서는 봉사대상인구 적용에 따른 혼란을 피할 수 있도록 『도서관법』 제3조 제1항의 <별표1>을 삭제하고, 기준이나 매뉴얼과 같이 개정이 유연한 자료에 개념 및 산출 근거 등을 명시할 것을 제안하였다.

ABSTRACT

In Korea, the term 'public library service population' is applied in various situations without academic discourse. This study analyzed concepts and applications of the term with literary reviews and case studies in United States, Australia, Japan, and Korea. And also this study redefined concepts and suggested new measurements of 'design population' and 'service population.' The former is the population who lives in area where public library can serve, and only demographic characteristics can be identified. It can be calculated based on the population of administrative district. In case of urban areas with a population of more than 100,000, it can be calculated the population within a radius of 2km from library. In areas with a population of less than 100,000 it can be calculated based on the population of Eup, Myeon, and Dong. In both cases the estimated population up to the library's opening year is added. Service population is used for the planning, evaluating, and promoting library services, and it can be defined as the actual users or estimated population determined by the input resources of the public libraries. It can be calculated by the number of enrolled members, or service participants, or target populations according to the size of input resources. The advantages of the proposal in this study are enabling efficient facility placement or resource inputs in public libraries and enhancing reliability of measuring output versus input. In addition, this study proposed to delete <attached table 1> for paragraph 1 of Article 3 of the Library Act to avoid confusion.

키워드: 공공도서관, 봉사대상인구, 산출측정, 도서관계획
Public Library, Service Population, Output Measurement, Library Planning

* 마포중앙도서관장(skj9033@naver.com)
논문접수일자 : 2020년 2월 20일 논문심사일자 : 2020년 3월 16일 게재확정일자 : 2020년 3월 20일
한국비블리아학회지, 31(1): 193-212, 2020. <http://dx.doi.org/10.14699/kbiblia.2020.31.1.193>

1. 서론

1.1 연구의 목적 및 필요성

공공도서관이 서비스해야 할 적정 규모의 인구를 가리키는 '봉사대상인구'는 도서관 현장을 중심으로 기준의 적합성에 대한 문제제기가 있었지만 그 개념이나 적용에 대한 학문적 담론은 여전히 이루어지지 않고 있다. 이러한 현상은 봉사대상인구가 학술연구보다는 공공도서관 건립 등 실용적인 측면에서 주로 사용되어 왔다는 점과 박물관, 미술관, 체육관 등의 여타 문화시설이나 복지관 같은 사회서비스 시설처럼 보조금 지급에 따르는 법적 근거나 주관 부서의 지침을 토대로 공급된 배경과 무관하지 않다. 그리고 문화시설 설치 및 공급기준에 대한 김효정(2014)의 연구와 사회서비스 시설 확충에 대한 윤민석과 문진영(2018)의 지적에서 알 수 있듯 도서관을 제외한 대부분의 문화시설과 사회서비스 시설은 여전히 법률이 정한 설치기준이나 OECD 국가에 기준한 국제비교를 토대로 인구수에 준해 시설을 배치하고 있다. 그나마 도서관만이 단순한 인구비교가 아닌 '봉사대상인구'를 적용하도록 법률과 지침을 통해 명시하고 있다.

또, 우리나라에서 봉사대상인구는 공공도서관의 건립, 리모델링, 서비스 계획의 수립과 평가 등에 광범위하게 적용되고 있다. 하지만 학술담론이 부재하면 정책결정 및 실행 과정에서 일관성을 유지하기 어렵고, 시설을 통해 담보해야 할 최종적인 서비스 목적의 효과도 상실할 가능성이 크다. 그러므로 이 연구에서는 현재까지 도서관 현장을 중심으로 사용하고 있는

봉사대상인구의 개념과 적용에 있어서의 문제점을 살펴보고, 이에 대한 대안을 도출함으로써 학술담론을 촉발하고, 실제 적용에 있어서 효율성을 제고하고자 하였다.

1.2 연구의 범위와 방법

본 연구는 주로 봉사대상인구의 개념을 명확히 하고, 적용에 있어 혼란이 야기되는 부분에 대한 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 하고 있기 때문에 봉사대상인구에 대한 개념이 명시된 법률과 지침, 자료 등을 토대로 문헌연구를 주로 수행하였다. 더불어 공공도서관의 역사가 오래되었고, 우리나라 공공도서관 운영의 이론적 모델로 자주 인용되는 미국과 일본, 그리고 2011년 이후 국가차원의 공공도서관 기준 및 가이드라인을 발표하고 있는 호주를 대상으로 봉사대상인구가 주로 적용되는 기준, 통계, 평가의 세 범주에 따른 활용사례를 조사하여 비교하였다.

1.3 선행연구

봉사대상인구 자체를 연구 주제로 삼은 논문은 국내의 경우 이용남(2000)의 연구가 유일하며, 도서관운영과 관련한 사안을 다루면서 봉사대상인구가 적용된 사례로는 윤희윤(2012; 2013), 김선애(2016), 권나현(2017)의 연구가 있다.

이용남(2000)은 1999년도 전국공공도서관평가에서 수집된 공공도서관조사표를 통해 실제 봉사대상인구의 적용 사례를 분석하고, 적용상의 문제점과 개선방안을 제시하였다. 이에 따르면 공공도서관 조사표 작성요령에 나타난 봉

사대상인구 적용 지침은 1988년에 만들어진 『도서관법시행령』 제3조 제1항의 <별표1>에 따르고 있는데, 이 규정이 우리나라의 행정체계와 불일치하여 자치구와 일반구를 구별하지 않고 동격으로 적용하고 있으며, 이로 인해 인구의 규모와 면적 등에서 큰 차이가 나는 각 자치단체가 동격으로 봉사대상인구를 설정함에 따라 평가의 적실성을 상실하고 있다는 점을 지적하였다. 그리고 이에 대한 개선방안으로 봉사대상인구의 기준이 되는 행정구역은 자치구가 설치되지 않은 시와 군, 자치구로 하고 읍·면·일반구 등은 제외시킬 것을 제안하였다.

윤희운(2012)은 미국, 호주, IFLA 등 국제사회가 채택하고 있는 기준과 도서관통계 데이터를 분석하여, 『도서관법시행령』 제4조 제1항의 <별표2>에 규정된 건물면적과 장서수의 결정변수를 봉사대상인구로 대체할 것과 봉사대상인구의 구간을 총 7개 구간으로 재구성할 것 등 『도서관법시행령』 및 『한국도서관기준』의 개정안을 제시하였다. 윤희운(2013)은 또한 주요 국가 및 IFLA, UNESCO의 공공도서관 기준을 대상으로 최소 개관시간을 분석하고, 봉사대상인구를 결정변수로 삼아 구간별 세분기준과 각각의 최소 개관시간을 제안하였다. 그러나 두 연구 모두 국내의 기준을 분석하는 과정에서 봉사대상인구의 개념을 정의하거나 각국의 봉사대상인구가 어떤 기준에서 산출되었는지는 언급하지 않았다.

김선애(2016)는 부산지역 31개 공공도서관을 대상으로 도서관 예산과 이용 사이의 관계를 분석하였는데, 이 연구에서는 국가도서관통계시스템에서 정한 봉사대상인구의 개념을 진술하고, 잠재 이용자를 포함한 봉사대상인구 외에

실제 이용자라고 할 수 있는 도서관회원등록자수를 적용한 두 가지 도서관이용지수를 산출하여 비교하였다.

권나현(2017)은 현행 사서배치기준의 문제점을 문헌조사와 실증적 통계자료를 통해 분석하고, 연면적과 장서량을 통해 봉사대상인구를 간접적으로 반영하는 현행 사서배치기준을 직접 적용하는 방향으로 개정할 필요가 있다고 주장하였다. 이 연구에서는 국내외 각 기준에 적용되는 봉사대상인구 구간은 국토의 면적이거나 지형에 따라 형성되는 지역사회의 크기, 인구밀도, 행정구역 설정, 지역인구 크기, 해당 지역의 도서관수 등 여러 요인이 복합적으로 작용하여 도출되고 있다는 점을 지적하고, 우리나라 『도서관법시행령』의 규정은 문헌적인 근거를 찾을 수는 없었지만, 행정구역과 관련이 있는 것으로 보았다.

이처럼 국내의 주요 연구는 이용남(2000)의 연구를 제외하고는 『도서관법시행령』이 정한 봉사대상인구의 산출기준을 그대로 수용하고, 그 위에 실제 봉사대상인구 적용에 따르는 문제에 대해 고찰하고 있다.

봉사대상인구와 관련된 해외 연구 역시 봉사대상인구 자체를 연구주제로 삼기보다는 건립이나 서비스와 관련된 요인으로서 봉사대상인구를 사용하는 경향을 나타내고 있다. 특히, GIS 시스템을 활용한 연구의 경우 도서관 시설의 입지 선정, 서비스 및 자원 도입 등과 관련한 의사결정을 위해 서비스 지역의 인구를 분석하여 봉사대상인구를 산출하고 있었는데 Park(2012a), Higg, Langford, and Fry(2013)의 연구가 이에 해당한다. Park (2012a)은 도서관을 이용하는데 있어 시간적, 공간적 요인에 따라 이용자의 접근성

에 어떤 차이가 있는지에 대한 현실적인 분석을 위해 GIS를 활용하였으며, Higg, Langford, and Fry(2013)의 연구에서는 공공도서관이 디지털 서비스를 계획하는데 있어 서비스 제공 지역 및 초기 서비스 제공 위치, 도서관 서비스의 개시와 종료를 결정하는 모델에 GIS를 적용하였다.

봉사대상인구와 관련한 해외 연구의 또 다른 경향은 도서관서비스의 대상을 특정하는 내용과 관련된 것이다. García López 외(2012)는 스페인 내에 거주하는 외국태생의 이민자들에 대한 사회통합 차원의 다문화서비스 개발 및 제공을 위한 근거 데이터로 스페인지역 공공도서관 이용자들의 국적에 따른 인구분포를 토대로 2007과 2010년 사이의 스페인내 공공도서관의 다문화서비스 계획과 비교하여 분석하고, 이민자의 증가에도 불구하고 두 시점 사이의 서비스 제공에는 큰 차이가 없었음을 지적하였다. Bennett-Kapusniak(2013)은 미국도서관협회(American Library Association, ALA)와 도서관박물관서비스기구(Institute of Museum and Library Services, IMLS)의 2008년 서비스 가이드라인 및 평생학습전략에 기초하여 50개 공공도서관에서 실시하고 있는 노인대상 서비스를 조사, 분석하고 그 결과로 노인대상 프로그램이 드물고, 제공하고 있는 노인대상 프로그램의 대부분이 컴퓨터 기본교육 및 보조적인 기술교육 등에 맞춰져 있음을 보고하였다.

이처럼 국내외를 막론하고 봉사대상인구의 개념이나 적용과 관련한 독자적인 연구는 거의 수행되고 있지 않다. 본 연구는 이와 같은 점에 착안하여 공공도서관 봉사대상인구의 개념을 명확히 하고, 이의 적용에 따른 문제점과 개선 방안을 제안함으로써 선행연구와 차별화하여 실제적

인 활용에 도움을 주고자 하였다.

2. 봉사대상인구의 개념

2.1 봉사대상인구의 개념

문헌연구에 비추어 볼 때 '봉사대상인구'는 학문적인 용어라기보다는 공공도서관의 건립이나 서비스 계획, 평가 등에 사용되는 실용적인 용어라고 할 수 있다. 선행연구에서도 알 수 있듯, 봉사대상인구의 개념이 규정된 문헌은 법률이나 매뉴얼 등의 지침서, 공문서 등이 주를 이룬다.

우리나라에서 공공도서관의 봉사대상인구는 『도서관법시행령』 제3조 제1항의 <별표1>에서 공공도서관 시설 및 장서의 규모를 정하는 기준으로 사용되고 있는데, 이때의 봉사대상인구는 “도서관이 설치되는 해당 시 [구가 설치된 시는 제외하며, 도농복합형태의 시는 동(洞)지역에만 해당한다] · 구(도농복합형태의 시는 동지역에만 해당한다) · 읍 · 면 지역의 인구”로 정의하고 있다. 이는 북미지역의 법정봉사인구(legal service population, LSP) 또는 법정봉사지역인구(legal service area population, LSAP)의 개념과 유사한 것으로 볼 수 있다.

2.2 관련 용어

북미지역을 중심으로 해외문헌을 고찰한 결과 봉사대상인구를 가리키는 용어는 대략 세 가지 정도가 사용되고 있었는데 계획인구(design population), 법정봉사인구, 봉사인구(service

population)가 그것이다. 이 세 가지 용어는 상호배타적인 변별력을 갖는 것은 아니며, 그 개념이나 산출방식에 다소간의 차이가 있다.

우선 계획인구의 경우 “도서관의 예상된 서비스 인구”(Dahlgren 2009, 3)로 정의된다. 해외의 경우 계획인구를 산출할 때는 현재 거주하는 인구뿐 아니라 실제 공공도서관을 이용하는 비거주 인구와 인구변동의 추이를 반영하여 설정하는데 위스콘신주의 경우 향후 20년까지, 캐나다 Spruce Grove 공공도서관의 경우 15년간의 인구변동 추이를 반영하고 있다(Dahlgren 2009; Spruce Grove Public Library 2017).

주로 미국을 중심으로 사용되는 법정봉사인구는 법정봉사지역인구라고도 하며, 웨스트버지니아도서관이사회는 매뉴얼에서 “도서관위원회(Library Commission)가 한 도서관에 할당된 지역의 인구수로 미교육부 산하 국가교육통계센터가 공공도서관의 데이터 수집을 위해 구축한 연방-주 협력시스템(Federal-State Cooperative System, FSCS)의 표준 데이터요소 가운데 하나(West Virginia Library Commission 2016, 75)”로 정의하고 있다. 좀 더 실제적인 설명은 미국의 도서관통계에 나타난 용어정의를 통해 찾아볼 수 있다. IMLS가 펴내는 공공도서관조사(Public Library Survey, PLS)에서 수집하는 인구관련 항목은 모두 3개인데, 1) 행정구역 인구라고 볼 수 있는 개별 공공도서관의 법정봉사지역인구, 2) 각 주별 공공도서관 전체의 중복되지 않은 총 법정봉사지역인구, 3) 각 주의 총 추계인구이다. PLS에 사용되는 인구데이터는 각 주의 도서관 담당 부서에서 제공하는데, 종종 1)번의 인구수가 2)번의 인구수를 상회하는 경우도 발생한다. 이는 각 주가 법정

봉사지역인구를 산정함에 있어 협약 등에 따라 서비스 범위가 겹쳐지는 타 지역의 인구를 포함하는 경우가 있기 때문이다(IMLS 2014).

봉사인구는 Evers(2010)에 따르면 도서관이 속한 지방자치단체에 거주하고 있지 않은 주민들의 실제 이용에 기초해서 산출한 것으로 비거주 이용 인구를 포함하여 실제 공공도서관을 이용하고 있는 인구다. 그는 『위스콘신 공공도서관 기준』에서 비거주 이용 인구를 포함하는 봉사인구가 실제 지방자치단체의 인구에 비해 더 크다는 사실은 예산 요구 등에 필요한 근거가 될 수 있다는 점에서 중요하며, 이용에 근거하지 않은 다른 방식으로 비거주 이용인구를 산출하는 것은 큰 오류를 낳기 쉽다는 점을 지적하고, 이용 데이터에 근거하여 비거주 이용 인구를 산출하는 방식을 네 가지 경우에 따라 제시하였다.

위의 사례에 비취볼 때 계획인구나 봉사인구는 공공도서관을 운영하는 주체가 이용통계나 인구조사통계를 활용해서 각 자치단체의 기준에 따라 자체적으로 산출해서 보고하는 숫자이며, 법정봉사인구/법정봉사지역인구는 인구조사통계를 근거로 각 주가 공식적으로 발표하며, 행정구역을 경계로 그 수가 정해진다고 볼 수 있다. 법정봉사인구/법정봉사지역인구는 연방정부가 미국의 도서관서비스기술법(Library Services and Technology Act, LSTA)에 따라 각 주에 보조금을 할당할 때 사용하는 지표가 된다는 점에서 가장 공식적인 봉사대상인구 수치로 볼 수 있다. IMLS(2018)는 PLA가 수집한 법정봉사지역인구를 사용하는데, 각 도서관의 법정봉사지역인구가 중첩된 보고를 할 수 있다는 점을 고려해서, 각 주별 도서관서비스의 비교를

위해 중복된 인구를 제외한 보정값으로 적용하고 있다.

3. 봉사대상인구 산출과 적용에 대한 국내외 사례 비교

봉사대상인구는 주로 기준, 통계, 평가 등에 적용되는데, 이 논문에서는 위의 세 가지 범주에 따라 우리나라 공공도서관 운영에 있어 이론적 모델을 제공한 미국과 일본, 그리고 국가 차원의 공공도서관 기준을 발표하고 있는 호주의 3개국을 대상으로 봉사대상인구의 산출과 적용 사례를 국내와 비교해 보았다.

3.1 미국

앞서 기술한 대로 미국에서의 봉사대상인구는 각 주에 따라 산출방식에 차이가 있다. 미국의 각 주는 해당 주 안에서 통용되는 기준을 수립, 적용하고 있으며, 각 주의 기준은 “시민들이 기본적으로 누려야 할 공공도서관 서비스의 수준을 제시”(Evers 2010, 1)하거나, “지역민에게 질 높은 도서관 서비스를 제공하기 위한”(Texas Library Association 2014, 1) 목적으로 수립된다. 산출방식은 각 주에 따라 차이가 있지만 일반적으로 공공도서관을 설치하고, 운영을 지원하는 단위라고 할 수 있는 법정봉사 지역의 인구와 실제 공공도서관을 이용하는 비거주 인구를 포함하여 설정하고 있다.

봉사대상인구가 적용되는 미국의 국가 차원 통계로는 PLA가 매년 조사하는 「공공도서관데이터서비스(Public Library Data Service, PLDS)」

가 있다. 이 조사는 미국과 캐나다 지역 공공도서관의 재정, 자원, 서비스 이용 등에 대한 데이터를 수집하며, 법정봉사지역인구를 봉사대상인구로 활용하고 있다(Public Libraries Online 2017). 단, 앞서 기술한대로 IMLS의 경우 PLA가 수집한 법정봉사지역인구에 중첩이 있다는 점을 고려, 중복을 제거한 값을 사용하고 있다.

미국의 경우 공공도서관에 대한 평가는 일반적으로 개별 서비스가 미친 영향이나 수범 사례를 선정하는 방식으로 이루어지고, 평가의 주체도 민간단체인 경우가 많아서 봉사대상인구가 평가지표로 활용되는 사례는 많지 않다. 단, Library Journal(LJ)이 매년 도서관 지출 규모로 그룹을 나눈 미국 전역의 공공도서관을 대상으로 발표하는 Star Library 프로그램의 기초가 되는 LJ index에서는 봉사대상인구 1인을 기준으로 한 지표가 활용되고 있다. 그러나 LJ는 봉사대상 1인당 지표가 서비스를 받고 있는 인구에 비해 도서관이 어느 정도 서비스를 제공하고 있으며, 얼마나 활성화되었는지를 상대적으로 비교할 수 있다는 장점은 있지만, 비거주 이용자에게 상당한 양의 서비스를 제공하는 도서관의 경우 서비스 수준이 매우 높게 나타나 실재를 왜곡할 수 있다는 한계를 함께 밝히고 있다(LJ 2018).

3.2 호주

호주도서관정보협회(Australian Library and Information Association, ALIA), 호주공공도서관연맹(Australian Public Library Alliance, APLA), 호주국·주립도서관협회(National and State Libraries Australasia, NSLA)가 함께

펴낸 『호주공공도서관을 위한 지침, 기준, 성과(outcome) 측정』 자료에는 서로 다른 환경에 있는 여덟 개의 주(state)와 준주(territory)의 상황을 반영하여 국가적인 공공도서관 표준 및 지침을 수립하고자 하는 목적이 나타나 있다. 특히, 지침의 경우 장서, 직원의 수와 수준, 시설 기준, 예산, 기술 및 웹 기반 서비스 등에 집중되어 있으며, 평가는 생애학습, 공동체 활동, 어린이 역량의 조기 개발, 기술 및 디지털 통합, 경제 및 일자리 개발 등이 강조되어 있다(I & J Management Services 2016).

이 지침에서 지칭하는 인구(population)는 도서관이 서비스를 제공하는 지역 혹은 지방정부의 인구를 의미하며, 호주통계청(Australian Bureau of Statistics, Australian Government, ABS)의 데이터에 기반하는 것으로 명시되어 있다. 서비스 제공, 서비스 확충, 서비스 참여 및 이용, 이용자 만족도 등 4개 카테고리로 제시되는

기준에서는 <표 1>과 같이 지표별로 봉사대상인구를 1명 혹은 10,000명 기준으로 적용하고 있다. 한편, 이 지침에서 건립과 관련해서 시설의 최소 규모를 산정할 때는 해당 지역의 10년 이후까지의 인구 예측에 기반 하도록 권하고 있다. 또 인력이나 장서 등 필요한 자원의 기준을 정할 때는 인구 10,000명 당 지표를 사용하고 있다.

호주 역시 미국과 마찬가지로 개별 공공도서관에 대한 국가적인 평가는 없다. APLA가 수여하는 모범적인 사례에 대한 시상제도나 앞서 기술한 지침에서 밝힌 산출 측정 기준에 따라 자발적으로 도서관서비스를 향상시킬 것을 권하고, 산출 측정 기준의 평가지표도 도서관이 지향하는 서비스 개선 목표에 따라 수시로 검증하고 재설정하도록 하고 있으며, 봉사대상인구를 적용하는 정량적인 지표는 명시되어 있지 않다. 위의 지침에서 권고하는 성과측정은 아동기 발달을 포함한 리터러시와 생애교육, 깨

<표 1> 호주공공도서관 지침의 기준에 나타난 봉사대상인구 적용 지표

범주	지표	봉사대상인구 적용 기준
서비스 제공	•연간 지출비용	•인구 1인당 연간 지출비용 \$40.36
	•직원 수	•인구 10,000명 당 직원 3.3명
	•유자격 직원 수	•인구 10,000명 당 유자격 직원 1명
	•연간 자료구입비용	•인구 1인당 자료구입비 \$5.65
	•1인당 장서 수	•인구 1인당 1.7권
서비스 확충	•인터넷 접속 가능 컴퓨터 수	•인구 10,000명 당 5대
	•인구 기준 회원가입자 비율	•인구의 44%
서비스 참여 및 이용	•연간 방문 횟수	•인구 1인당 4.8회
	•연간 웹사이트 방문 회수※	•비교할만한 데이터 부족으로 미정
	•연간 대출 횟수	•인구 1인당 7.3회
	•연간 프로그램 참여 횟수※	•비교할만한 데이터 부족으로 미정
	•연간 다운로드 횟수※	•비교할만한 데이터 부족으로 미정

※ 모두 인구 1인당 지표로 설정되어 있음.

자료: I & J Management Services. 2016. Guidelines, Standards and Outcome Measures for Australian Public Libraries [online]. [cited 2019.2.22]. <http://read.alia.org.au/file/426/download?token=Ydzq17_q>.

어있는 시민 네트워크, 디지털통합, 자기개발과 웰빙, 좀 더 강력하고 창의적인 공동체, 경제적 발전 및 노동력 개발의 다섯 범주로 나뉘어 있으며, 측정에 활용할 수 있는 도구가 함께 제시되어 있다.

3.3 일본

일본문부과학성은 고시를 통해서 『도서관의 설치 및 운영에 있어 바람직한 기준』을 제정하여 공표하였는데, 여기서는 “서비스 대상지역의 인구분포와 인구구성, 면적, 지형, 교통망 등을 감안해서 적절한 위치 및 필요한 시설의 규모, 장서수장능력, 직원수 등을 확보하도록 노력해야 한다.”는 원칙적인 기술만 있을 뿐 봉사대상인구를 자세하게 거론하고 있지는 않다(日文部科學省 2013).

그러나 일본도서관협회는 2004년 개정된 『공립도서관의 임무와 목표』에서 도서관시스템정비를 위한 수치기준을 별도로 두어 인구규모에 따른 연면적과 장서, 서가, 자료구입비, 연간 증서량, 직원수 등을 규정하였다. 이 문서에서는 도서관의 최저규모기준으로 장서 5만권, 직원 3명, 연면적 800㎡를 정하고 있다(日本図書館協會図書館政策特別委員會 2004). 일본도서관협회는 공공도서관 통계표에서 『全國市町村要覽』에 따른 지방자치단체의 인구를 사용하고 있으며, 외국인을 포함한 수치임을 밝히고 있다(日本図書館協會 2018).

일본의 경우 공공도서관에 대한 평가는 우리나라처럼 국가 차원에서 전수의 공공도서관을 대상으로 하는 것이 아니라 도서관 스스로 법규와 기준에 따라 진단하고 평가해서 개선하도

록 권고하고 있다. 따라서 통일된 평가지표가 적용되는 시스템은 아니지만 치바시의 예에서 처럼 경우에 따라 인구 1인 당 대출 책 수 등과 같이 봉사대상인구와 관련된 평가지표를 활용하기도 한다(下山佳那子 2018; 千葉市図書館協議會 2019).

3.4 한국

우리나라에서 사용되는 봉사대상인구는 앞의 세 나라와 마찬가지로 행정구역 인구에 기반하고 있지만 그 적용의 폭은 훨씬 더 넓고, 제도적인 성격을 띠고 있다. 우선 우리나라 『도서관법』에서는 제5조 제1항에서 “도서관은 도서관자료의 보존·정리와 이용자의 편의를 위하여 적합한 시설 및 도서관자료를 갖추어야 한다.”라고 정하고, 이에 필요한 사항은 『도서관법시행령』 제3조 제1항에 명시한 <별표1>에 따르도록 하고 있다. 이 <별표1>에서는 인구 2만 미만을 최소단위로 하고 2만 이상~5만 미만, 5만 이상~10만 미만, 10만 이상~30만 미만, 30만 이상~50만 미만, 50만 이상으로 급간을 나누어 건물연면적(㎡), 열람석(좌석수), 기본장서(권) 및 연간증서(권)의 기준을 정하고 있다(국가법령정보센터 2019).

주로 공공도서관 건립에 참고가 되는 기준은 『도서관법시행령』 이외에도 한국도서관협회에서 펴낸 『한국도서관기준』(2013)과 문화체육관광부에서 펴낸 『공공도서관 건립·운영 매뉴얼』(2016)이 있는데 시설, 인력, 자료 등의 적정규모를 산출하는데 있어 모두 봉사대상인구를 적용하고 있으나 적용하는 봉사대상인구의 급간은 서로 다르다.

또 문화체육관광부가 구축하여 서비스하고 있는 국가도서관통계(1997-2019)의 조사항목에도 봉사대상지역 및 봉사대상자수가 있다. 이때의 봉사대상지역은 “해당도서관의 실제 서비스 대상이 되는 지역”으로 하고, 봉사대상자수는 조사대상이 되는 해의 시·군·구별 주민등록인구를 어린이, 청소년, 성인으로 구분하여 산출하도록 하고 있다. 봉사대상지역의 의미는 다소 불명확하지만 다른 통계항목에 있는 ‘지식정보취약계층 봉사대상자수’의 산출기준이 통계조사 대상기간의 시·군·구별 등록장애인수, 65세 이상 주민등록인구수, 다문화가족수로 명시되어 있는 것에 비추어 볼 때 시·군·구의 인구를 가리키는 것으로 볼 수 있다(문화체육관광부 2018).

우리나라의 경우 봉사대상인구는 기준과 통계뿐 아니라 문화체육관광부에서 매년 주관하는 전국도서관운영평가에도 적용이 되는데 이때의 정

량적 평가는 국가도서관통계를 기초로 하고 있다(대통령소속도서관정보정책위원회 2018, 3).

이상의 사례조사 결과에서 알 수 있듯 대부분의 국가에서 봉사대상인구는 도서관서비스를 계획하는 단계에서 지침을 제공하는 기준으로 제시하고, 행정구역에 기초하여 통계를 수집, 적용하고 있는 것으로 나타났다. 지침 등에 나타난 기준으로서의 봉사대상인구는 공공도서관 서비스의 최소 혹은 적정 기준을 제시하기 위한 용도로 사용되고 있었으며 나라별, 혹은 지표별로 서로 다른 수준의 인구 단위를 적용하고 있었다. 반면, 공공도서관 평가에 봉사대상인구를 적용하는 경우는 대규모의 평가대상을 상대로 한 비교가 필요한 경우, 거시적인 추이의 변화를 보는 경우 등과 같이 최소 수준에서 적용되고 있는 것을 알 수 있다.

사례분석 결과 나타난 각 국의 봉사대상인구의 산출과 적용을 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 각 국 봉사대상인구의 산출과 적용

	산출방식	적용분야
미국	<ul style="list-style-type: none"> • 각 주의 공공도서관 기준에 따라 산출방식에 차이가 있음. • 법정봉사인구가 보편적으로 사용되며, 비거주 이용인구를 포함하여 산출. 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 주의 공공도서관 가이드 • Public Library Data Service(통계) • LJ index/ Star Libraries(평가)
호주	<ul style="list-style-type: none"> • 호주통계청이 제공하는 데이터에 기반. • 도서관이 서비스를 제공하는 지역 혹은 지방정부의 인구로 산출 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공도서관의 적정 서비스 기준을 나타내는 지표에 활용 • Guidelines, Standards and Outcome Measures for Australian Public Libraries
일본	<ul style="list-style-type: none"> • 『全都市町村要覧』에 따른 지방자치단체의 인구 	<ul style="list-style-type: none"> • 일본도서관협회가 권고하는 최저수준의 공공도서관 서비스 기준에 적용 • 公立図書館の任務と目標
한국	<ul style="list-style-type: none"> • 『도서관법시행령』 제3조 제1항 <별표1> 기준 • 도서관이 설치되는 해당 시(구가 설치된 시는 제외하며, 도농복합 형태의 시는 동(洞)지역에만 해당한다)·구·읍·면 지역의 인구 	<ul style="list-style-type: none"> • 각종 기준과 통계, 평가에 적용 • 『한국도서관기준』 • 『공공도서관 건립·운영 매뉴얼』 • 국가도서관통계 • 전국도서관운영평가

4. 봉사대상인구의 개념, 산출, 적용을 위한 개선 방안

4.1 개념 재정의

앞서 기술한 사례분석결과에서 보듯 해외의 경우 개념과 산출에 다소 차이가 있더라도 적용하고 있는 봉사대상인구의 개념을 각각의 지침이나 통계, 평가에서 명시함으로써 적용에 있어 일관성을 확보하고 있으나 우리나라의 경우 따로 그 개념을 명시하기보다는 서로 목적이 다른 기준과 통계, 평가 등에 법률에서 정한 개념을 그대로 수용함으로써 실제 현장에서 적용할 때 일관성이 결여되고, 혼란스러운 측면이 있다. 봉사대상인구 적용에 있어 가장 혼란스러운 지점은 도서관이 없는 상태에서 서비스 대상 인구를 산출하는 건립 상황에서와 이미 서비스를 제공하고 있는 공공도서관의 운영을 비교하거나 평가하는 지표에서 같은 산출방식의 봉사대상인구가 사용되고 있다는 점이다. 전자의 경우에는 행정구역 내에 여러 개의 도서관이 이미 설치되어 있는 상황에서도 도서관이 없는 상황과 같은 봉사대상인구를 적용하거나 도서관의 물리적 규모를 무시하고 같은 행정구역 안에 있는 도서관 수로 나누는 일률적

인 방식의 인구수를 적용함으로써 투입자원을 산출하거나 산출결과를 비교할 때 객관적인 타당성을 확보하지 못하게 된다는 단점이 있다. 마찬가지로 후자의 경우에도 실제로 도서관을 이용하고 있는 인구와는 다른 봉사대상인구가 적용되어 계획의 수립이나 평가에 혼란이 있다. 물론 후자의 경우 기초, 광역 등으로 비교 지역을 설정해서 봉사대상인구로 적용하기도 하지만 실제 도서관 현장에서 인력 및 예산 확보 등에 적용할 때는 법적인 정의를 벗어날 수 없기 때문에 이에 대한 개선이 필요하다.

따라서 이 연구에서는 봉사대상인구를 적용하는 경우와 산출방식 등을 고려해서 기존의 봉사대상인구를 <표 3>과 같이 공공도서관을 신규 건립하거나 리모델링하면서 필요한 적정 규모의 시설, 자원, 인력을 산출하기 위한 단위로서의 '봉사계획인구'와 운영 중인 공공도서관에서 서비스의 평가, 홍보를 위해 기존 이용자를 중심으로 산출하는 '봉사인구'로 나누어 사용할 것을 제안한다.

4.2 봉사계획인구와 봉사인구의 산출

앞서 기술한 대로 봉사계획인구와 봉사인구의 개념을 분리해서 활용한다면 이에 따른 산

<표 3> 봉사계획인구와 봉사인구의 개념 비교

	봉사계획인구(design population)	봉사인구(service population)
정의	<ul style="list-style-type: none"> 한 공공도서관이 서비스 할 수 있는 범위에 거주하고 있는 인구 인구통계학적 특징 이외에 개별 이용자의 서비스에 대한 선호, 참여 수준 등의 특성은 파악할 수 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 한 공공도서관이 실행하고 있는 서비스 전체 혹은 단위 서비스의 대상이 되는 이용자 인구통계학적 특징 이외에 개별 이용자의 서비스에 대한 선호, 참여 수준 등의 특성도 파악할 수 있음
적용 분야	<ul style="list-style-type: none"> 공공도서관 건립 및 리모델링 시의 투입 자원 산출 	<ul style="list-style-type: none"> 개별 공공도서관의 서비스 계획 수립 및 평가, 홍보 등에 활용

출 방식도 달라져야 한다. 봉사계획인구의 경우 하나의 공공도서관을 건립하거나 리모델링할 때 예상되는 이용가능성이 있는 인구를 정하는 것이기 때문에 앞서 살펴본 사례를 활용하여 행정구역 내 거주인구에 기초한 산출방식을 적용했다. 단, 사례에서 알 수 있듯 행정구역에 따른 거주인구와 실제 도서관이용인구가 일치하지는 않으며, 행정구역간 경계와 가까운 곳에 입지할 경우 비거주 이용인구의 비율이 높게 나타날 수 있기 때문에 단순히 행정구역 내 거주인구만으로 계획인구를 산출하기는 어렵다. 따라서 이 연구에서는 기본적으로는 행정구역인구를 기초로 하되, 문헌연구에 기초하여 공공도서관을 중심으로 이용자의 분포가 밀집되는 반경 거리 이내의 거주인구와 장래 인구 변화에 따른 수요를 반영하여 산출하는 방식을 제안하였다. 반경 거리를 사용할 경우 경계에 입지한 공공도서관이라면 해당 행정구역 내 비거주 인구도 포함할 수 있기 때문이다. 그러나 비도시지역의 경우 교통인프라가 부족하고, 정주민구의 많은 비율이 비교적 좁은 지역에 밀집하고 있다는 점에서 행정기관 소재지에 기준하는 방안을 제안하였다.

반면, 봉사인구의 경우 산출대상 도서관의 특정 서비스나 도서관을 이용하고 있는 인구를 중심으로 산출하는 것이기 때문에 상황에 따라 다른 산출방식이 필요하다. 그리고 현재 이용자 이외에 잠재 이용자의 발굴을 목적으로 한 서비스를 계획한다면 기존 이용자만으로 산출하는 데 한계가 있을 수 있다. 그러나 현실적으로 서비스를 계획하는 시점의 봉사인구는 이미 물리적인 규모가 확정된 기존의 공공도서관이 제공할 수 있는 서비스 역량에 따라 정해진다

고 보아야 하기 때문에 도서관의 투입자원을 기준으로 산출하는 것이 타당할 것이다. 따라서 이 연구에서는 두 가지 상황을 감안하여 전자의 경우 현재 이용자를 중심으로, 후자의 경우 현재 이용자와 도서관의 투입자원을 활용한 산출방식을 제안하였다.

4.2.1 봉사계획인구의 산출

현재, 우리나라에서 사용하고 있는 봉사대상인구는 전술한 대로 「도서관법시행령」에 따라 행정구역에 준하고 있고, 이 기준은 공공도서관 건립을 위한 계획이나 보조금 지원 등에도 동일하게 적용되고 있다. 그러나 행정구역 전체의 인구를 봉사대상인구로 정하는 것은 개개의 시설로서 하나의 공공도서관이 서비스 할 수 있는 자원의 규모를 반영하기 어렵고, 각 시설의 규모와 자원에 상관없이 동일한 봉사대상인구를 적용하게 된다는 문제가 있다.

이러한 문제점에 주목하여 실제 이용인구를 공공도서관을 중심으로 한 반경으로 거주지에 따라 그 분포를 알아보고자 한 연구들이 있는데 이런 연구를 통해 간접적으로나마 실제로 공공도서관을 이용하는 사람들의 거주지 분포를 반영해서 봉사계획인구를 산출하는 방법이 있을 수 있다.

시기적으로 오래된 것이기는 하지만 문헌연구를 통해 공공도서관의 거리가 이용에 미치는 영향을 고찰한 Palmer(1981)의 연구에 따르면 이전까지의 연구에 비추어 볼 때 공공도서관의 이용자는 주로 반경 1마일(약 1.6km) 이내에 거주하는 인구로 집중되어 있으며, 이용자 대다수는 주로 반경 5마일(약 8km) 이내에 흩어져 있는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 반경에 따

른 이용자 분포는 공공도서관이 위치하고 있는 지역의 도로, 대중교통 등의 여건에 영향을 받을 가능성이 있다. Park(2012b)의 연구에서 보듯 도시, 교외, 농촌 등 지역에 따라 도서관 이용 한계 거리에 차이가 있다는 결과가 그 예가 될 수 있다. 따라서 반경을 중심으로 봉사계획인구를 산출하는 것은 실제 공공도서관 이용자의 거주지를 중심으로 반경 이내의 거주자 분포를 확인할 필요가 있다. 이러한 국내연구로는 임호균(2013)의 연구가 있다. 지역구조 분석과 공공도서관 회원등록자 분석을 통해 공공도서관의 지역계획 기준을 제시한 이 연구에서는 2000년 이전에 건립된 공공도서관의 경우 반경 2km 이내에서 등록자의 약 53%가, 2008년에 건립된 공공도서관의 경우 반경 2km 이내에 72.5%의 등록자가 거주하고 있는 것으로 나타났으며, 이 결과를 토대로 기초자치단체 중앙도서관의 경우 봉사권역은 등록자의 약 80%가 분포하는 반경 2.5~3km로 설정할 것을 제안하였다.

한편, 원중준과 안건혁(2010)은 서울시의 공공도서관을 대상으로 하여 공공도서관의 입지 및 시설특성이 도서관 이용에 미치는 영향을 연구한 논문에서 도서관 이용과 관련된 변수 중 하나로 입지특성 변수를 설정하고, 입지가 미치는 영향력의 범위로 도서관을 중심으로 반경 500m의 버퍼를 설정하였다. 이들이 설정한 반경 500m는 서울시의 도시계획지침에 명시된 역세권의 범위로 보행으로 이동 가능한 한계거리를 나타낸 일반적인 보행권으로서의 역세권 개념을 수용한 것이다. 반면, 최근 개정된 「국가도시재생기본방침」(국토교통부 고시)의 경우 국민들이 보편적인 생활서비스를 제공받을 수 있도록 하나의 동일한 최저기준을 시설별 접근 소

요시간으로 제시하였는데 도서관의 경우 기존의 거점인구 3만 명 당 1관을 도보 10~15분 당 1관으로 개정하여 제시하였다(국토교통부 2019).

임호균(2013)의 연구는 5개 지역의 중앙도서관만을 사례로 하고 있으며, 각 공공도서관이 입지하는 장소에 따라 반경에 따른 거주자 분포에 차이가 있을 수 있다는 제한점이 있다. 그러나 행정구역인구를 그대로 적용하는 기존의 봉사대상인구와 달리 공공도서관을 중심으로 한 반경 이내 거주인구를 적용할 경우 오차의 가능성은 있지만 공공도서관의 건립이나 리모델링을 계획할 때 실제 이용자에 가까운 봉사대상인구를 적용함으로써 타당성 있는 도서관의 시설이나 장서, 인력의 규모를 산출할 수 있다는 장점이 있다.

또, 부산시민 1,050명을 대상으로 공공도서관에 대한 인식과 요구를 분석한 장덕현과 강은영(2012, 214)의 연구에 따르면 응답자의 77%가 도서관 방문을 위해 30분 이내의 시간을 할애하는 것으로 나타났다.

더불어 오늘 날 우리나라에서 이용자들의 공공도서관 접근은 다수의 연구에 비추어 볼 때 약 30분 이내에서 이용 의향 및 가치를 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 고영만 외(2009, 64)는 공공도서관이 제공하는 서비스가 이용자들의 생활에서 가지는 경제적 가치를 합리적인 방법을 통해 측정하고자 하였는데, 이 연구에서는 방문소요시간별 가치금액의 평균은 대부분 30분 미만의 방문 소요시간을 나타내고 있었으며, 각 도서관 서비스별 가치금액은 거리가 가까울수록 비교적 높게 책정되는 경향이 있었다.

이상의 연구에서 제시된 반경과 소요시간을 현재 인터넷에서 활용되고 있는 지도 앱인 카

카오맵을 사용해서 측정했을 때, 그 결과는 아래 <표 4>와 같았다. 이 표에 따르면 하나의 공공도서관을 중심으로 한 이용자분포는 보행 거리에 준한 500m를 제외하면 30분 내외에서 형성되고 있음을 알 수 있다.

따라서, <표 4>에 비추어볼 때 봉사계획인구의 산출기준을 “공공도서관을 중심으로 한 반경 2km 이내의 거주인구”로 정하는 것은 일견 타당해 보인다. 그러나 위의 연구들이 서울과 부산, 각 지역의 중앙관 등 비교적 교통인프라가 발달한 지역의 공공도서관을 대상으로 한 것들이어서 반론의 여지가 있다. 도시를 제외한 농산어촌, 벽지 등의 기타 비도시지역에서 공공도서관 건립을 위해 서비스인구를 계획할 때 도시지역과 같은 거리 기준을 적용하기는 어렵다. 그러나 낙후된 지역일수록 정주민구 비율, 교통수단의 분포 등을 감안하여 문화기반시설이 행정기관 소재지에 집중 설치되는 경우가 많다는 점을 고려하면 비도시지역의 경우 행정구역 인구를 봉사계획인구로 설정하는 것도 타당할 것이다.

현행 『지방재정법』(제15조, 제175조)에 따르면 특별시, 광역시, 특별자치시와 인구 50만 이상을 대도시로 구분하고 있으며, 국토환경정보센터의 구분에 따르면 중소도시는 인구 10만~50만 사이, 소도시는 인구 10만 이하가 해당되며, 우리나라의 경우 급속한 도시화에 따

라 인구 10명 중 9명이 도시에 거주하는 92%의 도시화율을 나타내고 있다. 따라서 비도시지역에 대한 공공서비스 시설을 배치하고자 할 때 인구규모나 거리는 사실상 큰 의미를 갖지 못하며, 이로 인해 비교적 지역 내 인구가 밀집되어 있는 행정기관 소재지에 집중해서 최소로 설치되는 경향이 있다.

실제로 <표 5>에서 보듯 국가도서관통계 최신 데이터인 2018년 통계표에 기준했을 때 인구 10만 이하 82개 비도시지역과 6개 소도시지역에 설치된 공공도서관은 모두 213개관이었으며, 1개 지역 당 평균인구는 55,288명, 1관 당 평균인구는 22,842명이었다. 반면, 인구 10만~50만 사이에 해당하는 22개 중소도시의 1개 지역 당 평균인구는 286,026명이었고, 1관 당 평균인구는 46,798명이었다. 지역별 평균 도서관수도 소도시와 비도시 지역은 평균 2.42개관, 중소도시는 6개관으로 차이가 컸다.

그러므로 이 연구에서는 10만 이상 도시지역의 경우 공공도서관을 중심으로 한 반경 2km 이내의 거주인구를, 인구 10만 미만의 소도시와 비도시지역의 경우 행정구역의 최소단위인 읍·면·동의 인구를 봉사계획인구로 설정할 것을 제안하였다.

그리고 이렇게 산출한 봉사계획인구는 <표 6>과 같이 공공도서관을 신축하거나 리모델링

<표 4> 각 연구자별 공공도서관 주이용자 거주 반경과 소요 시간

연구자	주이용자 거주 반경※	소요시간
Palmer(1981)	1 마일(1.6 km)	23분
고영만 외(2009)	2.04 km	30분
임호균(2013)	2.5 ~ 3 km	37 ~ 44분
원종준과 안건혁(2010)	500 m	7분

※ 반경에 따른 km의 산출은 카카오 맵(<https://map.kakao.com/>)에 기준하였음.

〈표 5〉 소도시/비도시와 중소도시의 인구 및 도서관 현황

항목	소도시 및 비도시	중소도시
지역 수	88(6개 소도시, 82개 비도시)	22
인구(명)	4,865,382	5,896,581
도서관수(관)	213	126
지역 평균인구(명)	55,288	268,026
1관 당 평균인구(명)	22,842	46,798
지역당 평균 도서관수(관)	2.42	6

자료: 국가통계포털. 2019. 2018 도시지역 시군구 인구. [cited 2020.3.7]. <<http://kosis.kr/search/search.do>>. 문화체육관광부. 2018 국가도서관통계. [cited 2019.4.16]. <<https://www.libsta.go.kr/libportal/main/main.do>>.

〈표 6〉 공공도서관 봉사계획인구의 산출식

$$PL_n = P_t + \sum_{k=t}^n (P_{k+1} \times x_{k+1})$$

PL_n : n 년도(개관시점)의 봉사계획인구, P_t : t 년도(계획시점)의 봉사계획인구, k : 산출년도, P_{k+1} : 산출년도의 봉사계획 인구, x : 추계인구 증감률, x_{k+1} : 산출년도의 추계인구 증감률

※ 봉사계획인구는 인구 10만 이상 도시 지역의 경우 계획시점의 반경 2km 이내 거주 인구(외국인포함 주민등록인구), 인구 10만 미만 지역의 경우 읍·면·동의 외국인포함 주민등록인구로 산출

하는 데 소요되는 공사기간에 따른 장래 추계 인구를 반영해서 사용하는 것이 바람직할 것이다. 장래 추계인구를 적용할 때는 매 5년마다 통계청이 발표하는 시·도별 추계인구에 나타난 증감률을 산출년도의 봉사계획인구수에 곱해 산출할 것을 제안한다.

4.2.2 봉사인구의 산출

앞서 기술한대로 대상을 특정하기 어려운 봉사계획인구와 달리 봉사인구의 경우 공공도서관을 이용하고 있거나 이용하고 있지 않더라도 제공하려는 서비스 계획에 따라 대상이 특정될 수 있기 때문에 좀 더 구체적인 산출이 가능하다는 차이점이 있다. 만일 한 공공도서관이 1018 세대를 위한 프로그램을 기획한다고 할 때 이 서비스의 봉사인구는 해당 도서관을 이용하고 있는 1018세대이거나 아직 도서관을 이용하고 있지

는 않지만 이용할 가능성이 있는 주변 거주 1018세대가 될 수 있다. 그리고 이미 프로그램이 시행된 단계라면 해당 프로그램에 참여한 이용자가 봉사인구가 된다. 따라서 봉사인구는 어떤 시점에서 대상을 파악하느냐에 따라 그 숫자가 달라질 수 있는 유동적인 인구이며, 서비스를 세분해서 계획할 때 유용한 개념이라고 할 수 있다.

이처럼 이론상으로 봉사인구의 산출은 해당 공공도서관 이용자를 기초로 하고, 경우에 따라 공공도서관을 이용할 가능성이 잠재되어 있는 거주자를 포함시키는 방식으로 산출할 수 있다. 하지만 봉사인구의 경우 당초 계획하는 서비스의 규모가 정해져 있기 때문에 불특정 다수의 인구를 대상으로 숫자를 산출하고, 계산해야 하는 경우는 거의 없다. 예를 들어 한 도서관에서 출생한 지 24개월 미만의 영·유아를 대상으로 최초 독서경험을 지원하는 책 꾸러미의 배포, 부모나 양육자를

대상으로 하는 책 읽어주기 교육, 영·유아가 직접 참여하는 엄마와 함께 그림책 읽기 행사 등으로 북스타트 사업을 구성했다고 했을 때 이 사업의 봉사인구에 포함될 가능성이 있는 대상은 그 지역에 거주하는 24개월 미만의 영·유아와 그 양육자가 되겠지만 실제 서비스 혜택을 받게 되는 봉사인구는 도서관이 예산의 범위에서 설정한 사업량에 따른 인위적인 인구수가 될 것이다. 만일 한 도서관이 아니라 기초자치단체, 광역자치단체, 국가 수준으로 위와 동일한 서비스를 실행하고자 한다면 그 경우는 행정구역의 주민등록인구에 기초하여 서비스 대상을 특정하는 방식이 될 것이므로 굳이 봉사인구를 구분하는 것은 별 의미가 없다. 따라서 봉사인구의 경우 지역사회의 인구규모 보다는 도서관이 가지고 있는 투입자원에 따라 정해지는 가변적인 숫자로 정의하고 기본적으로 실제 서비스에 참가하고 있는 인원이거나 도서관이 투입자원을 근거로 계획한 서비스 수혜대상 인원으로 보는 것이 타당할 것이다.

공공도서관 봉사인구 산출의 경우를 정리하면 <표 7>과 같다.

4.3 봉사계획인구와 봉사인구의 적용

앞서 기술한대로 봉사계획인구와 봉사인구를

구분하는 가장 큰 차이는 특정할 수 있는 이용자가 존재하는가의 여부라고 할 수 있으며, 봉사계획인구가 산출에 기초한 예측된 값이라면, 봉사인구는 서비스 이용에 따라 실측되는 값이거나 도서관이 투입하는 자원을 기준으로 산출할 수 있는 구체적인 값으로 구분된다는 것이다. 그러므로 봉사계획인구와 봉사인구의 적용도 달라져야 한다. 봉사계획인구가 주로 공공도서관을 건립하면서 시설의 규모나 필요한 설비, 자료, 인력 등의 자원을 산출하기 위한 기본 데이터로 활용하거나, 한 지역 내에서 적절하게 공공도서관 시설을 배치하고자 할 경우에 활용할 수 있다면, 봉사인구는 운영 중인 공공도서관에서 실제 서비스를 이용하고 있는 이용자의 요구를 파악하거나 서비스를 평가하고자 할 때 활용할 수 있다.

위와 같이 봉사계획인구와 봉사인구를 구분해서 사용할 경우 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 봉사계획인구를 실제 이용인구와 가깝게 적용함으로써 효율적인 공공도서관 시설 배치나 자원 투입이 가능하다.

둘째, 각 공공도서관 서비스에 참여하고 있는 실제 이용인구를 봉사인구로 설정함으로써 투입 대비 산출에 대한 측정 신뢰도를 높일 수 있다.

<표 7> 공공도서관 봉사인구의 산출

구분	산출	비고
도서관 1권의 봉사인구	등록회원 수	실제 해당 공공도서관을 정기적으로 이용한다고 볼 수 있는 대상
도서관이 수행하는 각 서비스의 봉사인구	해당 서비스 참가자 수	해당 서비스를 이용하고 있는 대상
도서관이 계획하는 각 서비스의 봉사인구	도서관의 서비스계획에 따른 대상 수	도서관이 해당 서비스를 위해 투입하고자 하는 자원을 기준으로 산출한 수혜 대상 이용자 수

셋째, 계획에서는 봉사계획인구를, 평가에서는 봉사인구를 사용함으로써 적용에 따른 혼란을 피하고, 목적에 적합한 봉사대상인구의 활용이 가능하다.

더불어 이를 위한 선행조치로서 현재 법률적 근거로 명시되어 있는 『도서관법시행령』 제3조 제1항 <별표1>에 대한 개선이 필요하다. 현재 문화체육관광부는 도서관 건립·운영 지원 등의 사업에 매뉴얼을 제공하면서 인구와 도서관 규모에 따라 적절한 자원과 인력의 수요를 예측하도록 프로세스를 만들어가고 있지만 법률상 명시된 내용과 불일치한다는 문제가 있다. 앞서 기술한 것처럼 정책실행의 현장에서 적용하기에는 학술적 담론에 우선하여 법률적 근거가 적용되기 때문이다.

따라서 좀 더 명확한 개념과 급간의 설정, 산출 방식을 정하는 것은 한국도서관협회의 기준이나 문화체육관광부의 매뉴얼 등 유연한 개정이 가능한 자료에 명시하고 『도서관법시행령』 제3조 제1항 <별표1>은 삭제하여 변화하는 도서관 환경에 대한 적응성을 높일 필요가 있다.

5. 결론

공공도서관은 불특정다수를 대상으로 서비스하는 공공재이며, 예산으로 대표되는 자원의 투입에 대한 정당한 근거를 확보하기 위해 공공도서관 서비스의 혜택을 받고 있거나 받을 것으로 기대되는 봉사대상인구를 정량적 지표로 사용해왔다. 그러나 봉사대상인구는 법적으로 명시된 기준과 실제 공공도서관이 서비스하거나 서비스할 예정인 인구와 일치하지 않으며,

서비스 제공자인 공공도서관이 투입할 수 있는 자원이나 시설규모를 고려하지 않은 채 해당 공공도서관이 위치한 행정구역 인구에 준하고 있어서 지역단위가 아닌 공공도서관 1개관에 대한 지표로는 비합리적인 뿐 아니라 적용에 따른 혼란도 간과할 수 없다.

이 연구에서는 이러한 점을 고려하여 봉사대상인구를 공공도서관의 건립이나 리모델링시 추산하는 봉사계획인구와 특정 공공도서관이 현재 서비스하고 있거나 정해진 투입자원을 근거로 파악할 수 있는 봉사인구로 나누어 사용함으로써 적용에 따른 혼란을 피하고, 실제 서비스 대상 인구와 근접한 값을 산출할 수 있도록 하는 방안을 제안하였다.

공공도서관의 서비스는 점점 더 질적인 고도화를 요구받는 시대상황에 직면해 있지만 여전히 공공도서관 서비스에 대한 지원과 평가는 계량하기 쉬운 정량지표에 머물러 있다. 이 점은 장기적으로 현행 평가체계를 개선하고, 공공도서관 서비스에 대한 비가시적인 효과와 혜택을 잘 드러낼 수 있는 새로운 지표의 개발과 이에 대한 옹호와 홍보가 함께 이루어짐으로써 해결해나 가야 할 문제이지만 우선 가장 일차적인 정량지표로 사용되고 있는 봉사대상인구에 대한 명확한 개념 규정과 합리적인 산출근거의 제시가 필요하다. 더불어 변화의 흐름을 유연하게 수용할 수 있도록 법률상에 명시된 봉사대상인구의 적용 규정을 삭제하는 것도 현재의 도서관 환경에서 선결해야 할 과제라고 할 수 있다.

이런 측면에서 본 연구가 후속연구 및 공공도서관 서비스와 관련한 합리적이고 보편적인 정량지표의 개선을 위한 단초가 되기를 바란다.

참 고 문 헌

- 고영만, 장지상, 심원식, 표순희. 2009. 『공공도서관의 경제적 가치 측정 연구』. 서울: 문화체육관광부.
- 권나현. 2017. 공공도서관 사서배치현황과 법정 배치기준의 타당성 분석. 『한국문헌정보학회지』, 51(4): 183-201.
- 김선애. 2016. 도서관 예산과 도서관 이용과의 관계에 관한 연구: 부산지역 공공도서관을 중심으로. 『한국비블리아학회지』, 27(2): 193-212.
- 김용민, 김환배, 정혜영, 이명훈. 2017. 지하철 2호선 역세권 별 유출입특성과 역세권 토지이용에 관한 연구. 『한국지역개발학회지』, 29(3): 157-179.
- 김효정. 2014. 『문화시설 배치 및 기능조정 모형 개발을 위한 기초연구』. 서울: 한국문화관광연구원.
- 대통령소속도서관정보정책위원회. 2018. 『2017년도('16년 실적) 전국도서관 운영평가 결과보고서』. 세종: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부 도서관박물관정책기획단. 2016. 『공공도서관 건립·운영 매뉴얼』. 세종: 문화체육관광부 도서관박물관정책기획단.
- 원중준, 안건혁. 2010. 공공도서관 입지 및 시설특성이 이용활성화에 미치는 영향연구: 서울시 공공도서관을 대상으로. 『대한건축학회논문집-계획계』, 26(2): 79-86.
- 윤민석, 문진영. 2018. 『노인인구 증가로 사회서비스시설 확충 시 활동지역생활인구 고려한 수요분석 필요』. 서울: 서울연구원. 정책과제연구보고서 20.
- 윤희윤. 2012. 공공도서관 직원배치기준 개정안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 46(1): 55-76.
- 윤희윤. 2013. 국내외 공공도서관 개관시간 기준 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 44(1): 49-71.
- 이용남. 2000. 우리나라 공공도서관 평가의 적실성 제고를 위한 연구: 봉사대상인구 적용문제를 중심으로. 『한국비블리아학회지』, 34(2): 5-20.
- 임호균. 2013. 공공도서관 봉사권역에 관한 연구: 지역중앙관을 중심으로. 『디자인융복합연구』, 12(5): 51-64.
- 장덕현, 강은영. 2012. 부산시민들의 공공도서관에 대한 인식과 요구에 관한 조사연구. 『인문학논총』, 30: 201-223.
- 한국도서관협회 한국도서관기준특별위원회 편. 2013. 『(2013년판) 한국도서관기준』. 서울: 한국도서관협회.
- Bennett-Kapusniak, Renee. 2013. "Older Adults and the Public Library: The Impact of the Boomer Generation." *Public Library Quarterly*, 32: 204-222.
- Dahlgren, Anders C. 2009. *Public Library Space Needs: A Planning Outline / 2009*. Wisconsin: Wisconsin Department of Public Instruction.
- Evers, Tony. 2010. *Wisconsin Public Library Standards 5th edition*. Madison, Wisconsin: Wisconsin

Department of Public Instruction.

- García López, F., M. Caridad Sebastián, and A. M. Morales García. 2012. "Comparative Analysis of the Development of Multicultural Library Services in the Spanish Public Library Network (2007-2010)." *Information Research*, 17(4): 554.
- Higg, G., M. Langford, and R. Fry. 2013. "Investigating Variations in the Provision of Digital Services in Public Libraries Using Network-based GIS Models." *Library & Information Science Research*, 35(1): 24-32.
- Palmer, E. S. 1981. "The Effect of Distance on Public Library Use: A Literature Survey." *Library Research*, 3: 315-354.
- Park, Sung Jae. 2012a. "Measuring Public Library Accessibility: A Case Study Using GIS." *Library & Information Science Research*, 34(1): 13-21.
- Park, Sung Jae. 2012b. "Measuring Travel Time and Distance in Library Use." *Library Hi Tech*, 30(1): 151-169.

[웹사이트]

- 국가법령정보센터. 1997-2020. [cited 2020.3.7]. <<http://www.law.go.kr/LSW/main.html>>.
- 국토교통부. 2019. 「국가도시재생기본방침」 일부개정 채공고 [online]. [cited 2019.6.20]. <http://www.molit.go.kr/USR/BORD0201/m_69/DTL.jsp?mode=view&idx=236575>.
- 국토환경정보센터. 2009-2020. 국토환경의 이해 [online]. [cited 202.3.7]. <<http://www.neins.go.kr/ltr/intro/index.asp>>.
- 문화체육관광부. 2018. 국가도서관통계. [cited 2019.4.16]. <<https://www.libsta.go.kr/>>.
- 下山佳那子. 2018. 公立図書館評価に關する實態調査の動向 [online]. [cited 2019.4.15]. <<http://ejiten.javea.or.jp/content26518001.html>>.
- 日 文 部 科 學 省. 2013. 図書館の設置及び運営上の望ましい基準 [online]. [cited 2019.4.11]. <https://www.mext.go.jp/a_menu/01_1/08052911/1282451.htm>.
- 日本図書館協會. 2018. 日本の図書館統計: 公共図書館 [online]. [cited 2019.4.11]. <<http://www.jla.or.jp/Portals/0/data/iinkai/図書館調査事業委員會/toukei/公共集計2018.pdf>>.
- 日本図書館協會図書館政策特別委員會. 2004. 公立図書館の任務と目標 [online]. [cited 2019.4.11]. <<http://www.jla.or.jp/library/gudeline/tabid/236/Default.aspx>>.
- 千葉市図書館協議會. 2019. 平成29年度千葉市図書館の評価 [online]. [cited 2019.4.15]. <http://www.library.city.chiba.jp/consultation/h29_hyoukaan.pdf>.
- I & J Management Services. 2016. *Guidelines, Standards and Outcome Measures for Australian Public Libraries* [online]. [cited 2019.2.22].

- 〈http://read.alia.org.au/file/426/download?token=Ydzq17_q〉.
- IMLS. 2014. Public Libraries in the United States Survey: Fiscal Year 2012 [online]. [cited 2019.2.1]. 〈https://www.imls.gov/assets/1/AssetManager/PLS_FY2012.pdf〉.
- IMLS. 2018. Public Libraries Survey Fiscal Year 2016: Data File Documentation and User's Guide [online]. [cited 2019.4.10]. 〈https://www.imls.gov/sites/default/files/fy2016_pls_data_file_documentation.pdf〉.
- Library Journal. 2018. The LJ Index: Frequently Asked Questions (FAQ) >Why does the LJ Index use per capita measures? [online]. [cited 2020.3.7]. 〈<https://www.libraryjournal.com/?detailStory=stars-faq#12>〉.
- Public Libraries Online. 2017. The 2017 Public Library Data Service Report: Characteristics and Trends [online] [cited 2019.2.20]. 〈<http://publiclibrariesonline.org/2017/12/the-2017-public-library-data-service-report-characteristics-and-trends/>〉.
- Spruce Grove Public Library. 2017. Spruce Grove Public Library 2017 Needs Assessment 2017 [online]. [cited 2019.1.23]. 〈https://sgpl.ca/~media/yrl/sprucegrove/board-documents/2017_12_22_sprucegrovepubliclibraryneedsassessment-final-report-for-public.ashx?la=en〉.
- Texas Library Association. 2014. Texas Public Library Standards, 2014 Revision [online] [cited 2019.2.20]. 〈https://www.tsl.texas.gov/sites/default/files/public/tslac/plstandards/2014%20TLA_Standards_Final.pdf〉.
- West Virginia Library Commission. 2016. West Virginia Public Library Trustees Manual. 2016 Edition. Charleston: West Virginia [online]. [cited 2018.8.16]. 〈<https://librarycommission.wv.gov/Librarian/Documents/WV%20Public%20Library%20Trustees%20Manual%202016.pdf>〉.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- Chang, Durk-Hyun and Eun-Yeong Kang. 2012. "Citizen Perceptions and Demands on Public Libraries in Busan." *The Journal of Humanities*, 30: 201-223.
- Committee on Library and Information Policy. 2018. *National Library Operation Evaluation Result Report 2017*. Sejong: Ministry of Culture, Sports and Tourism.

- Kim, Hyojeong. 2014. *A Basic Study on Developing Allocation and Functional Readjustment Models for Cultural Facilities*. Seoul: Korea Culture and Tourism Institute.
- Kim, Sun Ae. 2016. "A Study on the Relationship between Library Budget and Library Usage." *Journal of Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 27(2): 193-212.
- Kim, Yong-min, Hwanbae Kim, Hye-Young Cheong, and Myeong-Hun Lee. 2017. "A Study on Flow Ratio and Land Use Characteristics of Subway Line No. 2 Station Area." *Journal of The Korean Regional Development Association*, 29(3): 157-179.
- Ko, Young-Man, Ji-Sang Chang, Wonsik Shim, and Soon-Hee Pyo. 2009. *Public Library Economic Valuation Studies*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- Korean Library Association Special Committee on Library Standards. 2013. *Korean Library Standards 2013*. Seoul: Korean Library Association.
- Kwon, Nahyun. 2017. "An Analysis of Staffing of Public Libraries and Staffing Standards for Public Libraries." *Journal of Korean Society for Library and Information Science*, 51(4): 183-201.
- Lee, Yong-Nam. 2000. "A Study on Using 'Population of Legal Service Area' as a Criterion for Evaluating Public Libraries in Korea." *Journal of Korean Society for Library and Information Science*, 34(2): 5-20.
- Lim, Ho Kyun. 2013. "Study of Public Library Service Areas: Focusing on the Case of Central Library." *Design convergence study*, 12(5): 51-64.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism, Planning Group for Library and Museum Policy. 2016. *Manual for Public Library Establishment and Operation*. Sejong: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- Won, Jong-Jun and Kun-Hyuck, Ahn. 2010. "The Effect of Locational and Facility Characteristics on Public Library Use - Focused on Public Libraries in Seoul." *Journal of the Architectural Institute of Korea Planning & Design*, 26(2): 79-86.
- Yoon, Hee-Yoon. 2012. "A Study on the Revision of Staffing Standardes for Korean Public Libraries." *Journal of Korean Society for Library and Information Science*, 46(1): 55-76.
- Yoon, Hee-Yoon. 2013. "A Study on the Standards for Public Library Opening Hours in Foreign Countries and Korea." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 44(1): 49-71.
- Yun, Minseok and Jin-Young Moon. 2018. *Need to Consider Demand Analysis of Living Population in the Activity Area for Expansion of Social Service Facilities*. Seoul: The Seoul Institute. Issue Paper 20.