

국내외 공공도서관 직원배치기준의 분석과 시사점

Analysis and Implications of Staffing Standards for Public Library in Korea and Foreign Countries

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)*

< 목 차 >

- | | |
|-------------------------|------------------------------|
| I. 서론 | III. 공공도서관 직원배치기준의 비교분석과 시사점 |
| II. 주요 공공도서관 직원배치기준의 현황 | 1. 직원배치기준의 비교분석 |
| 1. 주요 국제기구의 지침과 지표 | 2. 직원배치기준 분석결과와 시사점 |
| 2. 도서관 선진국의 기준 | IV. 요약 및 결론 |
| 3. 한국의 법적 및 권장기준 | |

초 록

공공도서관시스템의 성공과 실패는 인적 자원의 효과적인 관리에 달려 있다. 그것은 공공도서관의 직원이 운영과 서비스 제공에 가장 중요한 자원이라는 것을 의미한다. 그러므로 공공도서관이 지역사회에 최선의 서비스를 제공하기 위해서는 정보자원을 효과적으로 이용하고 지역사회의 요구를 충족시키기 위한 우수한 직원을 확보할 필요가 있다. 이 연구는 국제기구, 주요 선진국, 한국의 공공도서관 직원기준과 지침을 비교·분석하는데 목적이 있다. 그리고 연구결과로 도출된 시사점은 후속연구인 최적 배치기준 제시의 중요한 이론적 배경과 논리적 근거로 활용될 것이다.

키워드: 인사관리, 공공도서관, 공공도서관기준, 직원배치기준, 법적 기준, 권장기준

ABSTRACT

The success or failure of the public library system depends upon the effective management of the human resources. It means that public library's staff is the most important resource in the operation and delivery of services. In order to provide the best service to the community, therefore, it is necessary to maintain excellent staff to make effective use of the information resources of the library and to meet the demands of the community. The goal of this study is to compare and analyse the staff standards and guidelines of public libraries in international organizations(IFLA/UNESCO, ISO), major developed countries(USA, UK, Canada, Australia, Taiwan, Japan), and Korea. In addition, the implications derived from this study will be used to provide a valuable theoretical background and rationale for the future research.

Keywords: Human Resource Management, Public Library, Public Library Standard, Staffing Standard, Legal Standard, Recommended Standard

* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)

• 접수일: 2011년 2월 7일 • 최종심사일: 2011년 3월 4일 • 최종심사일: 2011년 3월 28일

I. 서론

대다수 국가의 공공도서관은 지식기반의 사회문화적 인프라를 대표할 뿐만 아니라 문화수준을 평가하는 핵심지표의 하나로 인식되고 있다. 환언하면 공공도서관이 인프라 및 구성요소의 충실화를 전제로 지역주민에게 제공하는 각종 정보서비스는 지식문화의 선진국과 후진국을 가늠하는 잣대로 간주할 수 있다. 그래서 국제사회는 1개관당 봉사대상인구 및 지역주민 1인당 소장책수 등을 여전히 중시하고 있다.

그러나 도처에 공공도서관이 존재하고 소장책수가 국제적 기준을 충족시키더라도 당대의 지역주민에게 다양한 지식정보를 제공하고 후대의 접근·이용을 주도하는 인적 자원이 충실하지 못하면 소용이 없다. 모든 공공도서관의 경영활동에서 인력관리가 가장 큰 비중을 차지하는 이유는 그들이 업무수행 및 정보서비스의 성패를 좌우하는 주체이기 때문이다. 그 출발점이 최적의 인력구성이라는 측면에서 상근(또는 정규)직원 확보문제는 매우 중요하므로 이를 위한 배치기준도 논리적 및 현실적 측면에서 타당성과 적합성 등을 담보할 수 있어야 한다.

그럼에도 불구하고 「도서관법시행령」 및 「한국도서관기준」에 명시된 사서직원 배치기준은 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다. 왜냐하면 법적 배치기준인 전자는 1988년 개정된 이래로 변화가 없었고 2009년에 전면 개정을 추진하였으나 무산되었으며, 권장 배치기준인 후자도 2003년 이래로 개정되지 않아 조만간 새로운 기준을 발표해야 할 입장에 있기 때문이다. 비록 최근에 도서관 직원 배치를 포함한 각종 기준의 개정에 관한 연구(도서관정보정책기획단 2008 ; 한국도서관협회 2010)가 수행되었으나, 일부 국가나 주정부의 사례를 제시하는데 그칠 정도로 제한적일 뿐만 아니라 분석적이지 못하고 논증력도 약하다. 더욱 주목해야 할 사안은 사서직원 배치기준의 제시에 대한 논리적 근거와 설득력이 미약하다는 점이다.

이에 본 연구는 국내 공공도서관의 직원배치기준 개정안을 제시하는데 필요한 이론적 배경과 논거를 제시하고자 한다. 다시 말해서 도서관계의 현실을 반영한 미래지향적인 배치기준을 제안하기 위한 예비연구로서, 국제기구를 비롯한 주요 선진국 및 국내의 공공도서관 직원기준을 정밀 분석한 다음에 시사점을 도출하고 현행 법적 및 권장기준과 연계하여 개정 내지 보완의 방향성을 제시하는데 목적이 있다. 이를 기초로 후속연구에서는 국내 공공도서관 직원배치기준의 개정안을 제시할 예정이다.

II. 주요 공공도서관 직원배치기준의 현황

1. 주요 국제기구의 지침과 지표

가. IFLA/UNESCO의 지침

지구촌 공공도서관이 준용하는 국제기준으로는 1973년에 발간된 IFLA의 『Standards for Public Libraries』가 대표적이다. 이 기준은 1986년에 『Guidelines for Public Libraries』로 대체되었고 2001년에는 『The Public Library Services : IFLA/UNESCO Guidelines for Development』로 재개정되었다. 총 6개 부문 86개 항목으로 구성된 지침에서 공공도서관의 인력기준을 발췌하면 <표 1>처럼 봉사대상인구 2,500명당 상근직원 1명을, 그 중의 1/3을 자격증 소지자로 배치하도록 제안하고 있다.¹⁾

<표 1> IFLA/UNESCO 지침(2001년판)의 공공도서관 상근직원 배치기준과 인구구간별 산출결과

구분	배치기준	인구구간별 산출결과		
		인구구간	전체직원	유자격 직원
5-6 층원수준	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 2,500명당 1명의 상근직원(FTE)을 두어야 한다. • 직원의 1/3(보조직원은 제외)은 유자격 사서이어야 한다. 	10,000명	4	1
		50,000명	20	6
		100,000명	40	13
		300,000명	130	40

나. ISO(국제표준기구)의 성과지표

세계의 각종 표준화를 주도하는 국제조직은 ISO(International Organization for Standardization)이다. 1998년 4월 1일자로 ISO/TC46(정보·도큐멘테이션 전문위원회)의 하부조직인 SC8(품질-통계와 성과평가분과위원회)은 UNESCO의 재정지원 하에 조사된 공공도서관 지표와 IFLA 학술도서관 평가지표를 기반으로 도서관평가에 관한 최초의 국제규격인 'ISO 11620'(Library Performance Indicators)을 발표하였다.²⁾ 이어 2003년 1월에는 ISO 11620의 수정판(ISO 11620:1998/Amd 1:2003)을 발간하였으며 5개 지표(비이용 자료의 소장율, 배가의 정확성, 소장자료의 대출율, 인구당 서비스 직원수, 직원의 이용자 서비스 종사율)를 추가하였다. 그 이후에도 ISO의 TC46/SC8은 초판(ISO 11620)과 수정판, 2003년 기술보고서인 ISO/TR 20983(전자도서관 서비스 성과지표)을 통합할 의도로 개정작업을 계속하여 2008년 8월에 제2판을 발간하였다. 여기에는 전자서비스

1) Philip Gill, *The Public Library Services : IFLA/UNESCO Guidelines for Development*(München : K. G. Saur, 2001), p.66.

2) International Organization for Standardization, *ISO 11620 : Information and Documentation : Library Performance Indicators*(Genève : ISO, 1998), pp.10-54.

4 한국도서관·정보학회지(제42권 제1호)

지표와 새로 효율성이 입증된 지표(인구당 좌석수, 인건비 대비 자료구입비의 비율) 등 23개가 추가된 반면에 기존 성과지표를 재검토하고 검증한 결과, 유용성이 의심스러운 12개 지표(타이틀의 이용가능성, 직원당 대출수 등)가 삭제되었다. 총 4개 영역(자원·접근·인프라, 이용, 효율성, 잠재적 발전가능성), 15개 분야로 구성된 제2판의 성과지표 중에서 직원과 관련된 성과지표를 발췌하면 <표 2>³⁾와 같다. 그 가운데 직원배치에 관한 지표는 총 3개(봉사대상인구당 직원수, 총직원 중 서비스 직원의 비율, 전자서비스 제공직원의 비율)이다. 그러나 IFLA/UNESCO 지침과 달리 일정수의 봉사대상인구당 또는 인구구간별로 몇 명의 상근직원 내지 전문직원을 배치하는 것이 바람직한지에 대한 수량적 기준은 제시하지 않고 있다.

<표 2> ISO 11620(2008)의 도서관 직원배치 관련 성과지표

영역				성과지표
B.1 자원, 접근, 인프라	B.1.4	직원	B.1.4.1	봉사대상인구당 직원수
B.3 효율성	B.3.3	직원	B.3.3.1	총직원 중 서비스 직원의 비율
B.4 잠재적 발전 가능성	B.4.2	직원	B.4.2.1	전자서비스 제공직원의 비율

2. 도서관 선진국의 기준

가. 미국

미국은 주정부 및 지방정부가 공공도서관 사무를 관장한다. 이를 위한 기준은 11개주를 제외한 총 39개주가 제정·운용하고 있는데 주요 내용을 비교하면 <표 3>과 같다.⁴⁾

<표 3> 미국의 주정부별 공공도서관기준 비교분석

구분	주체(제정·관리)					성격			유형			직원조항	
	주립 도서관	도서관 협회	도서관 행정부서	위원회 협의회*	기타**	자발적 지침	자발적 기준	법적 기준	최소 기준	단계별 기준	모델	유	무
Alabama		•					•			•		•	
Colorado	•						•		•			•	
Connecticut	•						•		•				•

3) International Organization for Standardization, *ISO 11620 : Information and Documentation : Library Performance Indicators*, 2nd ed.(Genève : ISO, 2008), pp.15-18.

4) Christine Hamilton-Pennell and Mosaic Knowledge Works, *Public Library Standards : A Review of Standards and Guidelines from the 50 States of the U.S. for the Colorado, Mississippi and Hawaii State Libraries*(word document, 2003), pp.1-14. : Hennen's American Public Library Ratings Home page, State Library Standards : Overview, <www.haplr-index.com/state_library_standards.html>. : PLSC Home page, *Public Library Standards by State*, <http://plsc.pbworks.com/w/page/7422647/Public-library-standards-by-state> [cited 2010. 12. 5]를 기초로 주별 공공도서관기준의 최근 데이터를 보완하여 작성하였음.

국내외 공공도서관 직원배치기준의 분석과 시사점 5

주명	구분	주체(제정·관리)					성격			유형			직원조항	
		주립 도서관	도서관 협회	도서관 행정부서	위원회 협의회*	기타**	자발적 지침	자발적 기준	법적 기준	최소 기준	단계별 기준	모델	유	무
Florida			•					•			•		•	
Georgia						•		•			•		•	
Idaho			•					•		•				•
Illinois			•					○			•		•	
Indiana						•			•	•				•
Iowa		•						◆		•				•
Kansas		■	■					•			•		•	
Kentucky				•				•			•		•	
Louisiana			•					•		•			•	
Maine			•					•			•		•	
Massachusetts					•				•	•				•
Michigan		•						•			•			•
Minnesota				•				○			•		•	
Missouri			•					○			•			•
Montana		■	■						•	•			•	
Nebraska					•	•				•				•
Nevada		•						•		•				•
New Hampshire		•							•		•		•	
New Jersey			•					○			•			•
New Mexico		•							•		•			•
New York		•							•		•			•
North Carolina						•	•				•		•	
North Dakota		■	■					•			-		•	
Ohio						•			•		•		•	
Oklahoma				•					•		•		•	
Oregon			•						•		•		•	
Pennsylvania				•					•	•			•	
Rhode Island						•			•	•			•	
South Carolina		•							•		•		•	
South Dakota			•						•		•			•
Texas			■		■				○		•		•	
Utah				•					◆			•	•	
Vermont				•					•	•				•
Virginia		•							◆		•		•	
West Virginia			■		■				○		•			•
Wisconsin				•					○		•		•	
소계		10(3)	10(5)	7	2(2)	5	2	27	10	16	21	1	24	15

* Massachusetts Board of Library Commissioners, Nebraska Library Commission, Texas Library Association and Texas State Library and Archives, West Virginia Library Association and West Virginia Library Commission.

** Georgia Public Library Services, Indiana Library and Historical Board, North Carolina Public Library Directors Association, Ohio Library Council, Office of Library and Information Services.

■ 복수의 주체(주립도서관, 도서관협회, 위원회)가 주도서관기준을 제정하거나 관리하는 경우, ○ 자발적 기준임에도 불구하고 법적 연계장치가 있는 경우, ◆ 주법령(law or rule)에서 기준을 제정하도록 강제된 경우.

먼저 기준의 주체, 성격, 유형, 직원조항의 유무를 중심으로 주요 특징을 살펴보면 첫째, 제정 및 관리주체의 경우 10개주는 주립도서관과가, 다른 10개주는 주도서관협회가, 7개주는 주정부 산하의 도서관 행정부서가, 2개주는 위원회나 협의회 등이, 그리고 5개주는 기타 단체가 담당하고 있다. 그 가운데 3개주(Kansas, Montana, North Dakota)는 주립도서관과 주도서관협회가, 2개주(Texas, West Virginia)는 주도서관협회와 위원회가 공동으로 개발하였다. 둘째, 성격은 법적 기준이 10개이고 자발적 기준이 29개이다. 전자 중에서 7개주(Indiana, Massachusetts, Montana, New Hampshire, New Mexico, New York, Pennsylvania) 기준은 법령에 포함된 반면에 나머지 3개주(Iowa, Utah, Virginia) 기준은 법령에서 제정하도록 규정하고 있다. 후자 가운데 7개주(Illinois, Minnesota, Missouri, New Jersey, Texas, West Virginia, Wisconsin) 기준은 자발적으로 개발된 것임에도 법적 연계장치가 있다. 셋째, 기준의 유형은 16개주가 최소기준을 제시한 반면에 21개주는 상이한 서비스 수준에 기반을 둔 단계별 기준(tiered standards)을, 나머지 1개주(Utah)는 모델을 제시하고 있다. 넷째, 직원조항에 대해서는 24개주가 기준을 제시한 반면에 15개주 기준에는 배치조항이 없다.

다음으로 직원조항이 존재하는 24개주 기준 가운데 수량적 배치기준이 포함된 주는 11개이며, 이들은 단일의 최소기준을 제시한 경우와 수준별로 다단계 기준을 설정한 경우로 양분할 수 있다. 전자에 속하는 3개주(North Carolina, Utah, Virginia)의 상근직원(FTE) 배치기준을 정리하면 <표 4>와 같다.⁵⁾ 반면에 후자에 해당하는 8개주(Colorado, Florida, Georgia, Kentucky, Louisiana, Illinois, Texas, Wisconsin) 직원기준은 3가지로 유형화할 수 있는데, 이를 간추리면 다음과 같다.

<표 4> 미국 3개주 공공도서관의 상근직원 배치기준 비교

주명	최소기준		비고
	인구기준	상근직원	
Utah	-	1.3명	단, 인구가 2,500명 이하이면 인구 1,000명당 직원 0.75명을, 인구가 그 이하일 때는 1명 배치
Virginia	1,000명	0.3명 이상	인구 25,000명당 전문직원(ALA MLS 소지자) 2.5명 확보
North Carolina	2,000명	1.0명	전체직원의 1/3 이상을 상근사서(ALA MLS 소지자)로 배치

첫째, 일정수의 봉사대상인구를 준거로 삼아 단계별 배치기준을 제시한 유형으로서 3개주(Colorado, Florida, Georgia)가 여기에 해당한다. Colorado 기준⁶⁾은 인구 1,000명당 상근직원 배치기준을 <표

5) State of Utah, Department of Community & Culture, *Standards for Utah Public Libraries*(2009), p.10. ; Library of Virginia, *Planning for Library Excellence : Standards for Virginia Public Libraries*(2009), p.24. ; North Carolina Public Library Director's Association(NCPLDA) Home page, *Guidelines for North Carolina Public Libraries*, 1998, <<http://statelibrary.ncdcr.gov/ncplda/guidelines.htm>>.

6) Colorado State Library & Colorado Department of Education, *Colorado Public Library Standards*(2005), p.12.

5)와 같이 7개 인구구간으로 세분한 다음에 3단계(기본, 권장, 포괄)로 나누어 각각 달리 제시하고 있다. 예컨대 봉사대상인구가 15,000명인 공공도서관에 6명의 상근직원이 근무할 경우, 인구 1,000명당으로 환산하면 '6명 ÷ 15명(봉사대상인구 15,000명 ÷ 1,000명) = 0.4'가 되므로 기본수준인 0.4375명보다 적어 배치기준에 미달하는 것으로 평가한다. Florida 기준⁷⁾도 인구 1,000명을 준거로 3단계 배치기준, 즉 기본(필수)수준은 직원 0.3명, 제고(권장)수준은 0.5명, 전형(모범)수준은 0.6명으로 제시하고 있다. 반면에 Georgia 기준⁸⁾은 인구 1,000명을 기준으로 삼되 <표 6>처럼 인구구간을 면적당 거주인구로 세분하여 3단계 상근직원(유지인력 제외) 배치기준을 설정하고 있다.

<표 5> 미국 Colorado주 공공도서관의 인구구간별 상근직원 배치기준

인구구간 \ 수준	기본(25%)	권장(50%)	포괄(75%)	95th percentile
1,000명 미만	0.8446	1.2996	1.6385	2.7357
1,000~2,499명	0.6849	0.9595	1.1222	1.7699
2,500~4,999명	0.5957	0.7130	0.8313	0.9877
5,000~9,999명	0.4585	0.5437	0.6959	1.1307
10,000~24,999명	0.4375	0.5021	0.5816	0.7361
25,000~99,999명	0.4650	0.5571	0.5797	0.7842
100,000명 이상	0.3891	0.4883	0.6241	0.8647
주 전체	0.4839	0.6497	0.9524	1.7033

<표 6> 미국 Georgia주 공공도서관의 인구구간별 상근직원 배치기준

면적당* 거주인구 \ 수준	기본	충분	최적	비 고
50명 미만	0.35	0.45	0.50	* 1mi ² (square mile) = 2,589,988.11㎡
50~250명 미만	0.40	0.50	0.55	
250~1,000명 미만	0.45	0.55	0.60	
1,000명 이상	0.50	0.60	0.65	

둘째, 기본인력 배치를 전제로 일정수의 봉사대상인구를 준거로 삼아 단계별 배치기준을 제시한 유형으로 2개주(Wisconsin, Illinois)가 있다. Wisconsin 기준은 <표 7>⁹⁾처럼 모든 공공도서관이 인구수에 관계없이 '기본인력 1명 이상을 확보하되 인구 1,000명당 상근직원 배치'를 전제로 7개

7) Florida Library Association, *Standards for Florida Public Libraries*(2010), p.19.

8) GPLS Standards Committee, *Georgia Public Library Standards*(2005), p.9.

9) Wisconsin Department of Public Instruction, *Wisconsin Public Library Standards*, Fifth ed., (2010), p.37.
: Illinois Library Association, *Serving Our Public : Standards for Illinois Public Libraries*(1997), p.61.

인구구간별로 제시하고 있으며, Illinois 기준도 ‘기본인력+인구 1,000명당 상근직원 배치원칙’을 전제로 10개 구간에 각각 4단계 배치기준을 제시하고 있다.

셋째, 일정수의 봉사대상인구와 기본인력을 전제하지 않은 채 3단계 배치기준을 제시하되, 각 단계의 인구기준을 달리 설정한 유형으로 3개주(Kentucky, Louisiana, Texas)가 대표적이다. Louisiana 및 Kentucky 기준¹⁰⁾은 각각의 배치수준을 3단계로 나누어 상근직원 배치기준을 <표 8>과 같이 제시하고 있다. 반면에 Texas 기준¹¹⁾은 <표 9>처럼 인구구간을 6개로 나누어 각각의 배치수준을 3단계로 제시하고 있다.

<표 7> 미국 Wisconsin 및 Illinois주 공공도서관의 인구구간별 상근직원 배치기준

Wisconsin						Illinois							
인구구간	수준	기본인력	기본	적정	제고	우수	인구구간	수준	기본인력	최소	성장	정착	우수
	2,500명 미만	1	1.1	1.4	1.7	2.4		1,000명 미만	0.05	0.25	0.5	0.75	1
2,500~4,999명	1	0.9	1.1	1.3	1.5	1,000~2,499명	1	0.25	0.5	1	1.5		
5,000~9,999명	1	0.9	1.0	1.2	1.4	2,500~4,999명	1	0.25	0.5	1	1.5		
10,000~24,999명	1	0.7	0.8	0.9	1.1	5,000~9,999명	2	0.25	0.5	1	1.5		
25,000명~49,999명	1	0.5	0.6	0.7	0.9	10,000~14,999명	4	0.25	0.5	1	1.25		
50,000명~99,999명	1	0.6	0.6	0.7	0.9	15,000~24,999명	8	0.25	0.5	0.9	1.25		
100,000명 이상	1	0.4	0.5	0.6	0.6	25,000~49,999명	18	0.25	0.5	0.75	1		
						50,000~74,999명	30	0.25	0.5	0.75	1		
						75,000~99,999명	45	0.25	0.5	0.75	1		
						100,000명 이상	60	0.25	0.5	0.75	1		

<표 8> 미국 Louisiana 및 Kentucky주 공공도서관의 상근직원 배치기준

구분	수준	기본(필수)	제고(권장)	우수(모범)
		Louisiana	상근직원 (사서직원) 인구 2,500명당 1명 (인구 12,000명당 1명)	인구 2,000명당 1명 (인구 10,000명당 1명)
Kentucky	상근직원	인구 4,000명당 1명	인구 3,000명당 1명	인구 2,000명당 1명

10) Louisiana Library Association, *Standards for Louisiana Public Libraries*(2003), p.5. ; Kentucky Public Library Association, *Kentucky Public Library Standards : Direction And Service for the 21st Century*, 2nd ed.(2006). pp.7-8.

11) Texas State Library and Archives Commission and Texas Library Association, *Texas Public Library Standards* (2004), pp.9-11.

〈표 9〉 미국 Texas주 공공도서관의 인구구간별 상근직원 배치기준

인구구간 \ 수준	기본(필수)	강화(권장)	모범(종합)
10,000~25,000명 미만	인구 5,000명당 1인	인구 4,200명당 1인	인구 3,500명당 1인
25,000~50,000명 미만	인구 5,000명당 1인 (MLS 소지자 2명 이상)	인구 4,200명당 1인 (MLS 소지자 3명 이상)	인구 3,500명당 1인 (MLS 소지자 4명 이상)
50,000~100,000명 미만	"	"	"
100,000~200,000명 미만	인구 4,200명당 1인 (인구 12,500명당 MLS 소지자 1명)	인구 3,500명당 1인 (인구 10,000명당 MLS 소지자 1명)	인구 3,000명당 1인 (인구 8,000명당 MLS 소지자 1명)
200,000~500,000명 미만	인구 2,750명당 1인 (인구 16,500명당 MLS 소지자 1명)	인구 2,500명당 1인 (인구 12,500명당 MLS 소지자 1명)	인구 2,250명당 1인 (인구 10,000명당 MLS 소지자 1명)
500,000명 이상	개관시간 중 최소 10명 (인구 16,500명당 MLS 소지자 1명)	개관시간 중 최소 10명 (인구 12,500명당 MLS 소지자 1명)	개관시간 중 최소 10명 (인구 10,000명당 MLS 소지자 1명)

* 봉사대상인구 10,000명 이하에 대한 인력 배치기준은 없음.

이상에서 분석한 미국의 공공도서관기준 중에서 최소기준 또는 기본(필수)수준을 중심으로 봉사대상인구 1,000명당 상근직원 배치기준을 비교하면 8개주 기준의 평균이 0.3명인 가운데 Texas의 0.2명에서 North Carolina의 0.5명에 이르기까지 다양하다.

나. 영국

영국은 2001년 1월에 문화매체스포츠부(DCMS)가 소위 전국기준으로 지칭되는 『공공도서관기준』(Comprehensive, Efficient and Modern Public Libraries : Standards and Assessment)을 공포하였다. 이 기준은 총 19개 항목으로 구성되었으며¹²⁾ 지방자치단체 산하의 모든 공공도서관 서비스와 관련된 것으로서 2001년 4월부터 3개년 계획으로 시행하도록 명시하였다. 이에 따라 잉글랜드와 웨일즈의 모든 도서관 행정국은 2004년까지 전국기준에 도달해야 했으며, DCMS는 도서관 행정국이 의무적으로 제출한 도서관 연차계획(Annual Library Plan)에 근거하여 기준 달성도를 조사하고 각 도서관의 활동을 감독하였다. 그럼에도 불구하고 인력배치의 경우, 제19조(유자격 직원에 의한 서비스 제공)에서 '인구 1,000명당 전임직원수(정보관리 및 정보통신기술의 자격을 구비한 직원)는 도서관협회 등과 협력하여 연구한 다음에 각각의 지방행정청에 제공한다'고 언급하였을 뿐 구체적인 기준을 명시하지 않았다. 이 전국기준은 2006년 3월에 개정되면서 그 명칭도 'Public Library Service Standards'로 변경되었고, 2007년 12월에 제3판, 2008년에 제3판의 개정판이 발표되었다. 그럼에도 가장 최근 기준을 요약한 〈표 10〉을 보면 전임직원 배치에 관한

12) Department for Culture, Media and Sport, *Comprehensive, Efficient and Modern Public Libraries : Standards and Assessment*, 2001, <http://www.culture.gov.uk/PDF/libraries_pls_assess.pdf> [cited 2010. 12. 21].

수량적 기준이 전혀 없다.¹³⁾

〈표 10〉 영국 「공공도서관서비스기준」(2008)의 주요 내용

조문	목표	주요 내용(도달기준)
1	도서관(이동도서관 제외) 봉사권역 내의 가구 비율	1마일내 가구비율 : Inner London 100%, Outer London 99%, Metropolitan : 95%(2마일 내 100%), Unitary : 88%(2마일 내 100%), County : 85%(2마일 내)
2	인구 1,000명당 개관시간 합(권역내 모든 봉사포인트 개관시간수 ÷ 인구수)	128시간
3	인터넷 전자정보자원을 제공하는 도서관(주당 10시간 이상 개관)의 비율	100%
4	인구 1,000명당 인터넷·도서관목록 접근용 전자워크스테이션의 수	6대
5	요구도서의 제공률 목표	7일 내 50%, 15일 내 70%, 30일 내 85%
6	인구 1,000명당 내관자수	London Boroughs : Inner 7,650명, Outer : 8,600명, Metropolitan Districts : 6,000명, Unitary Authorities : 6,300명, County Councils : 6,600명
7	도서관서비스의 우수성 인식률	16세 이상 이용자 : 5점 척도 중 우수(good) 및 매우 우수 응답비율 : 94%
8	16세 이하 이용자	3점 척도 중 우수 응답비율 : 87%
9	인구 1,000명당 구입자료 증가수	216점
10	대출 또는 OA용 총자료의 갱신주기	6.7년

한편 England, Scotland, North Ireland와 함께 대영제국(UK)을 형성하는 Wales는 별도의 공공도서관기준을 제정·운영하고 있다. 이 기준은 2002년에 웨일즈 의회정부가 역내 공공도서관 서비스에 대한 법적 책임을 수행하기 위하여 개발한 것으로서 2005년에 개정되었으며, 2008년에 성과지표가 추가되었다. 그 가운데 2013년까지 적용되는 인구 1,000명당 직원배치기준은 〈표 11〉 같으며, 전문분야(도서관학, 정보학 또는 정보관리)의 자격 소지자를 총직원(FTE)의 26% 이상 확보하도록 명시하고 있다.¹⁴⁾

〈표 11〉 영국 Wales의 공공도서관 상근직원 배치기준

조문	직원배치기준
11	(i) 웨일즈 공공도서관 당국이 봉사대상인구 1,000명당 확보해야 할 총직원의 수준에 대한 기준은 다음과 같다. • 최저수준 : 0.40명, 중간수준 : 0.43명, 최고수준 : 0.5명
	(ii) 웨일즈 공공도서관 당국은 도서관학, 정보학 또는 정보관리 분야의 전문자격 소지자를 총직원(FTE)의 26% 이상 확보해야 한다.

13) Department for Culture, Media and Sport, *Public Library Service Standards 2007/08*, 3rd Rev. ed.(London : DCMS, 2008), pp.4-10.

14) Welsh Assembly Government, *Welsh Public Library Standards 2008-2011*(2008), p.18.

다. 캐나다

캐나다는 10개 주 및 3개 준주로 구성된 연방제 국가로서 공공도서관의 설립과 운영이 주정부 및 자치단체의 고유한 사무이기 때문에 국가차원의 법적 사서직원 배치기준은 마련하지 않는 대신에 주정부 단위로 법적 또는 권장기준을 제정·운용하고 있다.

이를 대표하는 Ontario, Alberta, Nova Scotia주의 공공도서관 직원배치기준을 살펴보면, 수도 오타와가 위치하는 Ontario주는 2001년에 공포된 『The Municipal Act』 제300조에 근거하여 『농촌 및 도시 공공도서관시스템 지침』을 개정하였다. 이 지침에 명시된 공공도서관 상근직원 배치기준을 인구구간별로 집약하면 <표 12>와 같다.¹⁵⁾ Alberta 기준은 인구 1,000명당 상근직원(주당 35시간, 연간 1,820시간 근무) 배치기준을 <표 13>처럼 인구구간별로 세분하여 3단계로 제시하고 있다.¹⁶⁾ 그리고 Nova Scotia 기준은 서비스 포인트의 경우, 인구 2,500명당 상근직원(주당 35시간 근무) 배치기준을 단계별로 설정하여 최저수준(C) 1명, 중간수준(B) 1.5명, 최고수준(A) 2명으로 제시하고 있다.¹⁷⁾

<표 12> 캐나다 Ontario주의 공공도서관 상근직원 배치기준

구 분	인구구간	최소기준	비 고
소분관(villages)	1,000~5,000명	1.0~2.5	-
중분관(medium)	5,000~10,000명	2.5~5.0	-
대분관	타운(town)	10,000~35,000명	참고사서, 아동서비스사서 각 1명
	도시근교(urban)	35,000명 이상	

<표 13> 캐나다 Alberta주의 공공도서관 상근직원 배치기준

수준	인구구간	기본	강화	우수
3,001~5,000명		0.35명(LOA 자격자 포함)	0.5명(경력 3년의 LT 포함)	0.7명(경력 5년의 LT 포함)
5,001~10,000명		0.35명(LT 포함)	"	0.7명(경력 5년의 MLS 소지자 1명 포함)
10,001~20,000명		0.35명(MLS 소지자 1명, 관내근무 IT직원 포함)	0.5명(경력 3년의 MLS 소지자 1명, 관내근무 IT직원 포함)	1.0명(경력 5년의 MLS 소지자 2명, 관내근무 IT직원 1명 포함)
20,001명~		"	0.5명(경력 3년의 MLS 소지자 2명, 관내근무 IT직원 포함)	0.7명(경력 5년의 MLS 소지자 3명, 관내근무 IT직원 포함)

* LOA : 고등학교 졸업증을 소지한 도서관 업무보조원.
 ** LT : technical institute or community college에서 문헌정보학 2년과정 이수자.

15) Administrators of Rural and Urban Public Libraries of Ontario, *Guidelines For Rural/Urban Public Library Systems*(2005), p.10.
 16) Alberta Government, *Standards for Member Libraries within Alberta's Regional Library Systems*(2003), p.14.
 17) Department of Education and Nova Scotia Provincial Library, *Standards for Nova Scotia Regional Public Libraries*, 2nd ed.(2001), p.15.

라. 호주

호주도 연방제 국가로서 미국이나 캐나다와 마찬가지로 범국가적으로 적용되는 공공도서관기준은 제정하지 않고 있다. 그 대신에 호주도서관정보협회(ALIA)의 권장기준과 일부 주정부에서 공포한 법적 기준이 존재한다.

먼저 ALIA가 2010년에 1,500개의 공공도서관을 위하여 발표한 『호주 공공도서관을 위한 기준과 지침』은 총 20개 항목으로 구성되어 있으며, 그 가운데 'G2. Staff 아래의 2.3 Standards'가 상근직원에게 관한 기준이다.¹⁸⁾ 이를 발췌하면 전체직원과 사서직원으로 구분하고 각각을 기본수준과 권장수준으로 나누어 <표 14>처럼 1명 이상을 제시하고 있다.

<표 14> 호주도서관정보협회(ALIA)의 공공도서관 상근직원 배치기준

구분	기본	권장
S4. 전체직원	인구 3,000명당 1명	인구 2,500명당 1명
S5. 사서직원	인구 10,000명당 1명	인구 10,000명당 1.2명

<표 15> 호주 New South Wales 및 Queensland주의 공공도서관 상근직원 배치기준

구분	수준	인구구간		
		기본 (4분위의 25~50%)	권장 (4분위의 50~75%)	모범 (4분위의 75% 이상)
New South Wales	전체직원	3,000명당	1명	1.1명
	유자격 직원	50,000명 미만	인구 7,500명당 1명	인구 5,000명당 1명
		50,000명 이상	인구 10,000명당 1명	인구 7,500명당 1명
Queensland	전체직원	3,000명 미만	인구 3,000명 미만은 1명, 인구 3,000명 이상은 3,000명당 1명	
		2,000명 미만	관장은 최소한 LIS 자격증 II 소지자	
	유자격 직원	2,000~10,000명 미만	관장은 사서자격이나 유사 자격수준 구비자, 직원은 최소 도서관기술원 자격이나 LIS 자격증 III 또는 지방정부 졸업증서 소지자	
		10,000~35,000명 미만	인구 10,000명당 전체직원 중 1명은 사서자격증 소지자	

다음으로 주정부 기준은 New South Wales 및 Queensland의 직원기준이 대표적이다. 전자는 <표 15>와 같이 상근직원을 전체직원과 유자격 직원으로 나누어 각각 3단계 배치기준을 제시하고 있다. 반면에 후자는 전체직원과 유자격 직원으로 구분하되 단계별 배치기준이 아닌 단일기준으로 구성하고 있는데, 전체직원은 인구 3,000명을 기준으로, 유자격 직원은 인구구간을 4개로 세분하여 각각 제시하고 있다.¹⁹⁾

18) Australian Library and Information Association and the Public Library Associations, *Standards and Guidelines for Australian Public Libraries*(2010), pp.15-16.

19) Library Council of New South Wales, *Living Learning Libraries : Standards and Guidelines for New South Wales Public Libraries*, 2nd ed.(2009), pp.12-13. ; Queensland Government, *Queensland Public Library*

마. 대만

대만은 「도서관법」 제5조의 규정에 의거하여 2001년에 ‘公共圖書館設立及營運基準’(教育部 台(91)社(三)字 第91156118호)을 개정·공포하였다. 이 법적 기준의 제3장(조직인원) 제5항은 공립공공도서관의 전임직원 배치기준을 <표 16>처럼 설립 및 운영주체로 구분한 다음에 인구구간 별로 각각 규정하고 있다.²⁰⁾

<표 16> 대만 공립공공도서관 전임직원의 법적 배치기준

구분	인구구간	배치기준
직할시립(直轄市立)도서관	5,000명 기준	5,000명당 1명
	150,000명 미만	15명
현시(縣市)도서관	150,000~1,000,000명 미만	20명
	1,500,000명 이상	25명 이상
향진(鄉鎮)도서관	150,000명 미만	관리인 1명, 간사 1명
	150,000~300,000명 미만	관리인 1명, 간사 1명, 서기 1명
	300,000명 이상	관리인 1명, 간사 1명, 서기 2명

바. 일본

일본의 공립도서관 사서직원 배치기준은 1950년 9월 6일자로 제정된 「圖書館法施行規則」(문부성령 제27호)에서 최초로 규정되었다. 이 규칙 제2장(공립도서관의 최저기준) 제13조 내지 제16~17조에 규정된 법적 배치기준을 발췌하면 <표 17>²¹⁾과 같다.

<표 17> 일본 공립도서관의 사서직원(사서 및 사서보) 법적 배치기준

조 문	주요 내용	
제2장 공립도서관 최저기준	제13조	도도부현 및 지정도시립도서관의 사서 및 사서보의 수는 인구 60만명 미만이면 7명, 그 이상이면 7명에 60만명을 초과하는 10만명당 1명을 추가한다.
	제16조	시립도서관의 사서 및 사서보의 수는 인구 3만명이면 2명, 3만명 이상 10만명 미만이면 2명에 3만명을 초과하는 2만명당 1명을 추가하고, 10만명 이상이면 5명에 10만명을 초과하는 5만명당 1명을 추가한다.
	제17조	정촌립도서관의 사서 및 사서보의 수는 인구 1만명 미만이면 1명, 1만명 이상이면 1명에 1만명을 초과하는 2만명당 1명을 추가한다.

Standards and Guidelines, Staffing Standard(2008), p.2.

20) 教育部 Home page, 公共圖書館設立及營運基準, 中華民國 91年 10月 28日, <http://www.ncl.edu.tw/public/Attachment/7112810545171.pdf> [cited 2010. 11. 29].

21) 文部省 Home page, 圖書館法施行規則, 1950年, <http://www.daito.ac.jp/~ikeuchi/publib/minimum_1.html> [cited 2010. 12. 5].

〈표 18〉 일본 「공립도서관의 설치 및 운영상의 바람직한 기준」의 직원배치 내용

조 문		주요 내용
2. 시정촌립도서관	(8) 직원	③ 전문적 직원은 자료의 수집, 정리, 보존, 제공 및 정보서비스, 그 외의 전문적 업무에 종사하고, 도서관 서비스의 충실·향상을 도모하는 동시에 자료 등의 제공 및 소개 등의 주민의 수준 높은 다양한 요구에 적절히 응하도록 노력한다. ④ 도서관에는 전문적인 서비스를 실시하는데 충분한 수의 전문적 직원을 확보한다. ⑤ 전문적 직원 외에 필요한 수의 사무직원이나 기술직원을 둔다.
3. 도도부현립도서관	(7) 직원	도도부현립도서관은 2의(8)에서 정하는 직원 외에 3의(2)에서 (6)*까지 규정된 기능을 수행하는데 필요한 직원을 확보하도록 노력한다.

* (2) 시정촌립도서관에 대한 원조, (3) 도도부현립도서관과 시정촌립도서관의 네트워크, (4) 도서관간의 연락조정 등, (5) 조사·연구개발, (6) 자료의 수집, 제공 등.

그런데 1995년의 「지방분권추진법」에 근거하여 1997년 7월에 설립된 지방분권추진위원회의 1회 중간보고와 5차례 권고안을 기초로 1999년 7월 16일에 475개 관련법률을 일괄 개정하도록 규정한 소위 「지방분권일괄법」이 2000년 4월 1일자로 시행되었다. 이에 따라 1999년 12월 12일자로 개정된 「도서관법」에서도 국고를 보조받는 ‘도서관장의 사서자격 요건’(제13조 3항)과 ‘도서관의 최저 기준’(제19조 및 21조)이 삭제됨으로써 현행 「도서관법시행규칙」(문부성령 제53호)에는 사서직원 배치기준이 없다. 한편, 「도서관법」 제18조의 규정에 의거하여 「문부과학성고시」(제132호)로 공포되어 현재 적용되고 있는 「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」²²⁾도 전문직원 등의 확보와 관련하여 〈표 18〉처럼 선언적 조항만 존재할 뿐, 수량적 배치기준은 명시하지 않고 있다.

3. 한국의 법적 및 권장기준

국내 공공도서관을 위한 직원배치기준은 「도서관법시행령」과 「한국도서관기준」이 대표적이다. 전자는 법적 기준이고 후자는 권장기준인데, 양자를 분석하면 다음과 같다.

먼저 법적 기준의 변천은 〈표 19〉와 같이 1965년에 제정된 「도서관법시행령」 제6조 제2항에서 ‘건물면적이 330평방미터 이하인 때에는 3인의 사서직원을 두며, 330평방미터를 초과할 때에는 초과하는 165평방미터마다 1인의 사서직원을 증치한다’고 규정함으로써 최초의 법적 근거가 되었다. 그 이후에 22년간 개정되지 않다가 1988년에 전부 개정된 「도서관법시행령」 제4조 별표 2에서 “건물면적이 330제곱미터 이하인 경우에는 사서직원 3인을 두되, 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터마다 사서직원 1인을 더 두며, 장서가 6천권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천권마다 사서직원 1인을 더 둔다”고 규정함으로써 장서가 결정변수에 추가되었다. 그 이후에는 현재까지 전혀 변화가 없다.

22) 文部科學省 Home page, 公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準, 2001.
〈http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/k20010718001/k20010718001.html〉 [cited 2010. 11. 9].

〈표 19〉 국내 「도서관법시행령」의 사서직원 배치기준 변천과정

제(개)정 일자	조문번호	사서직원 배치기준	결정변수
1965. 3. 26 (대통령령 제2086호)	제6조 제2항	법 제6조 제1항의 규정에 의하여 공공도서관에는 그 도서관 건물면적이 330평방미터 이하인 때에는 3인의 사서직원을 두며, 그 면적이 330평방미터를 초과할 때에는 그 초과하는 165평방미터마다 1인의 사서직원을 증치한다.	연면적
1967, 1969, 1977	"	"	"
1988. 8. 16 (대통령령 제12506호)	제4조 별표 2	도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우에는 사서직원 3인을 두되, 그 면적이 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터마다 사서직원 1인을 더 두며, 장서가 6천권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천권마다 사서직원 1인을 더 둔다.	연면적 장서수
1990, 1991	"	"	"
2007. 3. 27	제4조 제1항 별표 2	"	"
2007, 2008, 2009	"	"	"
2010. 3. 15	"	"	"

다음으로 한국도서관협회 권장기준은 〈표 20〉에 비교한 바와 같이 1981년에 최초로 제정되었고 2003년에 개정되어 현재에 이르고 있다. 전자는 당시의 법적 기준이 공공도서관의 다양한 기능을 수행하는데 취약하다는 판단 하에 제시한 것으로서, 모든 도서관의 최소직원을 3인 이상으로 설정하는 한편, 시·군·구 도서관의 기본인력은 인구 7,500명당 1인 이상으로, 증원인력은 기본자료를 확보한 후의 순증가자료 5,000책당 1인과 연간 이용자수가 인구의 2배 이상 초과하거나 대출책수가 인구의 25% 이상일 때 초과하는 5%마다 2인 이상을 배치하도록 제안하였다. 반면에 1981년 배치기준을 개정된 후자는 봉사대상인구를 중심으로 기본인력 3명에 사서직원은 최소 2,500명에서 최대 3,800명까지, 전체직원은 최소 4,200명에서 최대 6,300명까지 인구구간별로 각 1인을 추가 배치하도록 구성하였다.²³⁾

〈표 20〉 한국도서관협회의 공공도서관 직원배치기준 비교

	1981년 기준		2003년 기준		
	도서관 구분	인구비례당 인원수	봉사대상인구(인)	사서직원	전체직원
기본 인력	지방대표도서관	80,000명당 1인 이상	5만 미만	인구 4,200인당 1인	인구 2,500인당 1인
	시, 구, 군 도서관	7,500명당 1인 이상	5만~10만 미만	인구 4,800인당 1인	인구 3,000인당 1인
	읍, 면 도서관	4,000명당 1인 이상	10만~20만 미만	인구 5,300인당 1인	인구 3,200인당 1인
증원 인력	기본자료 확보 후에 순증가(제적자료 감한) 자료 5,000책당 1인		20만~50만 미만	인구 5,800인당 1인	인구 3,500인당 1인
	연간 이용자중수가 인구를 2배 이상 초과하거나 대출책수가 인구의 25% 이상일 때 초과하는 5%마다 2인 이상		50만 이상	인구 6,300인당 1인	인구 3,800인당 1인

23) 한국도서관협회 기준분과위원회 편, 한국도서관기준(서울 : 한국도서관협회, 1981), p.15. ; 한국도서관협회 도서관기준작성특별위원회 편, 2003년판 한국도서관기준(서울 : 한국도서관협회, 2003), p.9.

Ⅲ. 공공도서관 직원배치기준의 비교분석과 시사점

1. 직원배치기준의 비교분석

주요 국제기구(IFLA, ISO), 선진국(미국, 영국, 캐나다, 호주, 대만, 일본), 국내의 공공도서관 상근직원 배치기준을 제정주체, 성격, 결정변수, 기본인력과 인구 1,000명당 증원인력의 최소기준, 유자격자 비율로 구분하여 비교분석하면 <표 21>과 같다.

<표 21> 국내외의 공공도서관 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	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(인구구간별)			
	캐나다	주정부	Ontario	•	•			0.25~0.5(타운지역 대분관)	
			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(적할시립)		
	일 본	정부(문부과학성)	•				-		
	한 국	정부(문화체육관광부)	•			•	•	3	-
도서관협회(KLA)		•	•				3	0.26(50만 이상)~0.4(5만 미만)	60 내외

* 자발적 기준임에도 불구하고 법적 연계장치가 있는 경우.

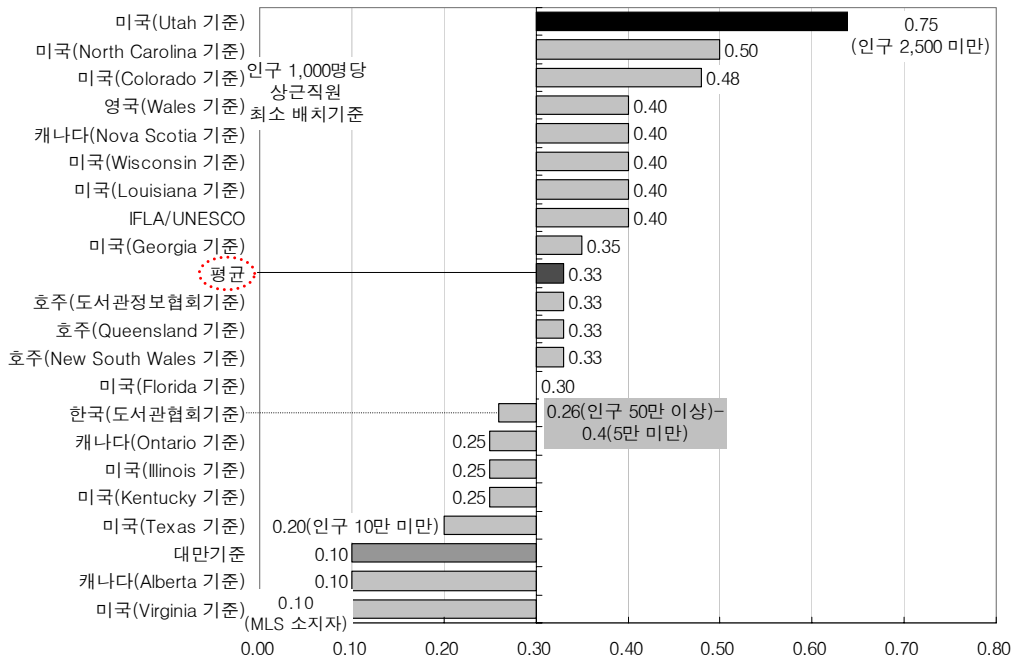
첫째, 제정주체의 경우, 연방제 국가인 미국, 캐나다, 호주는 주정부가 책임지는 반면에 단방제 국가인 영국, 대만, 일본, 한국은 중앙정부의 공공도서관 정책부처가 마련·운용하고 있다. 다만

호주와 한국은 전문직 단체도 정부기준과 별개로 각각의 배치기준을 제시하고 있다.

둘째, 기준의 성격은 미국의 경우 11개주 가운데 2개주(Utah, Virginia)가 법적 기준이고 다른 3개주(Illinois, Texas, Wisconsin)는 자발적 기준임에도 불구하고 법령에 근거하여 제정된 것이며, 나머지 6개주는 권장기준이다. 캐나다는 2개주(Ontario, Alberta), 호주는 1개주(Queensland) 기준이 법적 기준에 해당한다. 반면에 단방제 국가인 영국, 대만, 일본, 한국의 정부가 제정한 기준은 모두 법적 기준이다.

셋째, 배치수준을 결정하는 변수로는 봉사대상인구, 연면적, 장서수 등이 있으나, 국내의 『도서관법시행령』을 제외한 『한국도서관기준』을 포함하여 모든 국가의 법적 및 권장기준이 봉사대상인구를 유일한 변수로 채택하고 있다.

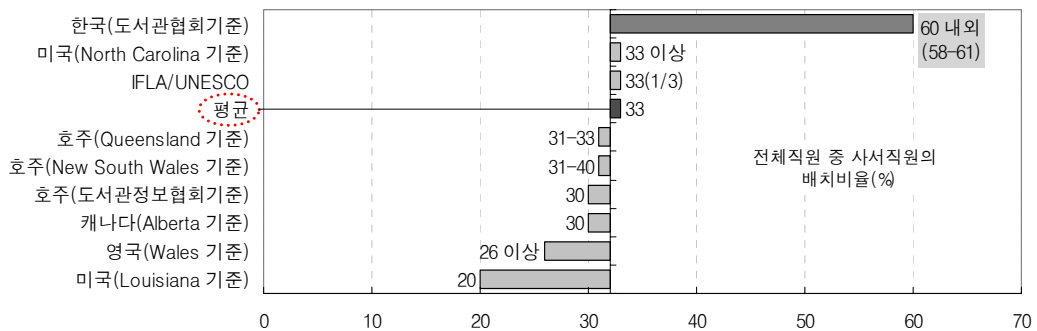
넷째, 기본인력을 책정한 경우는 미국의 4개주 기준과 한국의 법적 및 권장기준에 불과하다. 즉 미국의 Minnesota 및 Wisconsin주 기준은 각각 1명을, Utah 기준은 1.3명을, Virginia 기준은 0.3명을 상근직 기본인력으로 설정한 반면에 한국의 법적 기준은 사서직원 3명을, 권장기준은 상근직원 3명을 기본인력으로 규정하고 있다.



〈그림 1〉 국내외 공공도서관의 상근직원 최소 배치기준 비교(봉사대상인구 1,000명 기준)

다섯째, 기본인력의 책정여부를 불문하고 증원인력, 즉 인구 1,000명당 배치기준은 〈그림 1〉과

같이 최소 0.1명에서 최대 0.75명에 이르기까지 국가별 또는 기준별로 다양한 가운데 전체 평균이 0.33명으로 나타났다. 국내 권장기준의 최소 배치기준은 봉사대상인구가 500,000명 이상일 때 약 0.26명으로 모든 국가의 전체 평균보다 낮지만, 인구구간별로 세분하였을 때의 최소기준, 즉 인구가 50,000명 미만일 때는 0.4명, 50,000~100,000명 미만일 때는 0.33명, 100,000~200,000명 미만일 때는 0.31명으로 전체 평균과 큰 차이가 없다.



〈그림 2〉 국내외 공공도서관의 전체직원 중 사서직원 배치비율(%) 비교

여섯째, 상근직원 중에서 사서직원의 배치기준은 〈그림 2〉와 같이 모든 국가의 전체 평균이 약 33%(1/3)임에도 불구하고 『한국도서관기준』은 준사서 자격증 소지자를 포함한 결과이기는 하지만 무려 60%(57.8~61.5%) 내외로 설정하고 있다.

2. 직원배치기준 분석결과의 시사점

국내외 공공도서관의 상근직원 및 사서직원 배치기준을 다각도로 비교분석한 결과를 중심으로 국내 공공도서관 직원배치기준의 문제점을 추출하고 개정방안을 마련할 때 고려하거나 반영해야 할 시사점을 추출하면 다음과 같다.

첫째, 모든 국가의 상근직원 배치기준이 '봉사대상인구'를 결정변수로 채택한 사실은 국내 『도서관법시행령』 제4조 제1항 별표 2에 규정된 공공도서관의 사서직원 배치기준이 전면 개정되어야 한다는 것을 시사한다. 일반적으로 공공도서관은 지역주민을 위한 지식문화기반시설이므로 그 운영관리 및 서비스를 담당할 직원을 배치할 때 봉사대상인구를 핵심변수로 간주해야 함에도 실정법은 연면적과 장서수에 근거하여 사서직원을 배치하도록 규정함으로써 국제적 규범과 상치되고 규모의 경제성을 이탈하며 각종 파행의 온상으로 작용하고 있다. 예컨대 더 많은 법정 인력을 확보하는 동시에 관장 직급을 높일 의도로 봉사대상인구수와 무관하게 대규모 도서관을 신축하는 경우가

비일비재하고, 장서의 신선도와 대출회전율을 높이려면 시의적절한 제적과 폐기가 필수적임에도 불구하고 장서수를 늘리는데 주력함으로써 수장공간의 부족을 초래하며, 장서의 유지관리비와 접근이용에 따른 기회비용을 상승시키고 있다.

둘째, 대다수 국가의 배치기준이 상근직원을 대상으로 삼거나 전체직원과 사서직원을 동시에 제시한 점도 사서직원에 한정하여 배치기준을 규정한 「도서관법시행령」의 관련조항이 보완되어야 한다는 것을 시사한다. 그 이유는 사서직원의 법정 정원을 산출하더라도 전체 직원수의 배치기준, 예컨대 사서직원과 비사서직원의 구성비율 또는 사서직원수를 근거로 전체직원을 역산하는 기준이 존재하지 않기 때문에 현행 기준으로는 전체직원을 산출할 수 없다.

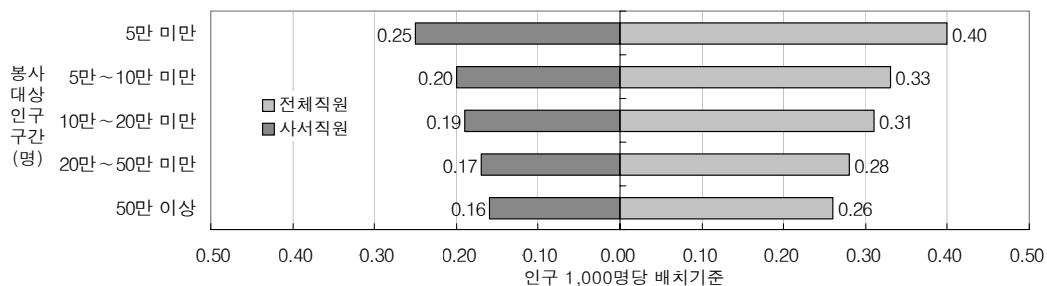
〈표 22〉 국내의 직원배치기준을 이용한 공공도서관 기본인력 및 전체직원 산출사례 비교

구분	배치기준의 주요 내용	기본 인력	공공도서관 직원 산출사례		비교	
			인구	산출근거	사서 직원	전체 직원
도서관법시행령 제4조 제1항 별표 2	도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우와 장서가 6,000권 이하인 경우에는 사서직원 3명을 두되 ...	3명 (사서직원)	20,000명 미만*	<ul style="list-style-type: none"> • 사서직원 = 기본인력 3명 • 전체직원 = 사서직원 3명 + 비사서직원 2명 (전체직원의 ⅓** 적용) = 5명 	3명	5명
			100,000명	<ul style="list-style-type: none"> • 사서직원 = 기본인력 3명 + 4명(면적 330㎡ 당 1명 기준) + 4명(장서 6,000권당 1명 기준) = 11명 • 전체직원 = 사서직원 11명 + 비사서직원 7명 (전체직원의 ⅓** 적용) = 18명 	11명	18명
한국도서관협회 공공도서관기준 2.3 인적자원	2.3.7 ... 그 규모가 아무리 작아도 3인 이상의 직원을 확보하여야 한다.	3명 (전체직원)	20,000명 미만	<ul style="list-style-type: none"> • 사서직원 = 4명(인구 4,200명당 1명 기준) • 전체직원 = 7명(인구 2,500명당 1명 기준)(사서직원: 비사서직원 = 57% : 43%) 	4명	7명
			100,000명	<ul style="list-style-type: none"> • 사서직원 = 18명(인구 5,300명당 1명 기준) • 전체직원 = 기본인력 3명 + 31명(인구 3,200명당 1명 기준) = 34명 	18명	34명

* 「도서관법시행령」 제4조 제1항 별표 2의 기본인력(사서직원) 최소 배치기준은 동법 시행령 제3조 별표 1에서 인구가 20,000명 미만인 국립공공도서관에 해당하며, 이 때의 건물면적 기준은 264㎡~660㎡ 미만, 기본장서 기준은 3,000권~6,000권 미만임.
 ** 전체직원 중에서 사서직원 배치에 관한 국제기준의 평균이 ⅓이지만 석사학위 소지자를 대상으로 하는 반면에 국내는 사서직원에 준사서 이상을 포함시키므로 사서직원의 ⅓ 또는 전체직원의 ⅓을 비사서직원으로 간주함.

셋째, 기본인력의 경우, 미국의 일부 주정부가 그것도 상근직원에 한하여 최소 0.3명에서 최대 1.3명까지 명시한 사실도 최소 3명의 사서직원을 배치기준으로 규정한 국내의 법적 기준과 최소 3명의 상근직원을 제시한 권장기준에 시사하는 바가 크다. 아마도 국내의 양대 기준이 각각 최소 3명을 배치하도록 규정한 배경은 공공도서관의 핵심업무인 장서개발, 자료조직, 정보서비스를 각각 수행할 전문가 또는 전담인력이 배치되어야 한다는 인식에서 출발한 것으로 생각된다. 그러나 〈표 22〉에 산출·비교한 것처럼 「도서관법시행령」 제4조 제1항 별표 2에 규정된 사서직원의 최소 배치기준은 '건물면적이 330㎡ 이하이고 장서가 6,000권 미만'인 공공도서관에 적용되는데, 이러한 소규모 도서관에 3명의 사서직원을 배치한다면 전체직원 중에서 사서직원과 비사서직원의 일반적

구성비율인 6:4를 적용할 경우에 2명의 비사서직원을 배치해야 하므로 전체 상근직원은 무려 5명에 달하게 된다. 물론 미국을 비롯한 선진국은 행정구역별로 ‘중앙관-서비스 포인트(분관 등)-이동도서관’으로 연계되는 공공도서관시스템을 구성·운영하기 때문에 서비스 포인트의 기본인력을 1명 내외로 배치해도 무방한 반면에 국내는 동일한 봉사권역 내에 복수의 도서관이 존재하더라도 시스템적 연계성이 미약하므로 개별관의 기본인력이 선진국보다 많아야 한다고 주장할 수 있다. 그럼에도 불구하고 『도서관법시행령』 제3조 별표 1에 규정된 ‘봉사대상인구가 2만 미만이고 건물면적이 264㎡~660㎡ 미만인 도서관’에 총 5명의 상근직원을 배치하도록 규정한 것이 논리적으로 정당한가는 반론의 여지가 충분하다. 반면에 권장기준은 기본인력을 전체직원으로 간주하여 3명을 배치하되, 인구구간별로 적정 인구당 전체직원 및 사서직원의 배치기준을 제시하고 있다. 이를 근거로 인구가 20,000명 미만인 도서관의 직원을 산출하면 전체직원은 7명, 사서직원은 4명이며 전자에서 후자를 제외한 비사서직원은 3명이 된다. 요컨대 법적 기준에 의한 사서직원 대비 비사서직원의 구성비율은 67%(3명):33%(2명)인 반면에 권장기준을 적용한 결과는 57%(4명):43%(3명)가 되므로 양자의 차이가 상당하다. 따라서 공공도서관 기본인력을 각각 3명으로 규정하였음에도 불구하고 법적 기준은 사서직원으로 국한한 반면에 권장기준은 전체직원에 적용하고 있어 양대 기준의 전면적인 재검토와 조정이 필요하다.

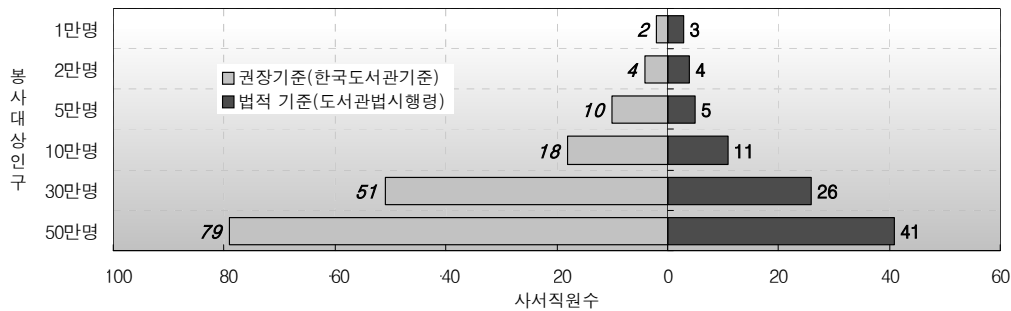


〈그림 3〉 한국도서관기준의 공공도서관 봉사대상인구 1,000명당 직원배치기준 비교

넷째, 증원인력의 경우, 대다수 선진국의 최소기준이 봉사대상인구를 결정변수로 삼아 1,000명당 평균 0.33명으로 제시한 점도 국내의 배치기준에 시사하는 바가 적지 않다. 먼저 법적 기준은 봉사대상인구를 근거로 증원인력을 결정하는 기준이 전혀 없다는 측면에서 연면적과 장서수를 ‘봉사대상인구’로 대체하는 동시에 인구구간별로 적정 인구당 증원기준을 규정하는 것이 바람직하다. 후자인 권장기준은 〈그림 3〉과 같이 봉사대상인구가 많아질수록 증원인력이 감소하는 방식으로 구성되어 있으며, 전체직원 및 사서직원의 평균 증원기준은 각각 0.32명과 0.19명이다. 그러나 인구구간의 경우, 『지방자치법』(법률 제10219호) 제7조 제1항에서 ‘시의 설치기준을 인구 5만 이상’으로, 제3항

에서 '읍의 설치기준을 인구 2만 이상'으로 규정하고 있을 뿐만 아니라 『도서관발전종합계획』의 1개관당 봉사대상인구 목표를 5만명으로 설정하고 있으므로 현재의 5개 인구구간(5만 미만, 5만~10만 미만, 10만~20만 미만, 20만~50만 미만, 50만 이상) 중에서 '5만 미만'을 '1만 미만, 1만~2만 미만'과 '2만~5만 미만'으로 세분하여 총 7개 구간으로 재구성할 필요가 있다. 그리고 현재 '인구 몇 명당 직원 1명을 증원시키는 방식'을 '인구 1,000명당 직원 몇 명으로' 전환하는 문제도 신중하게 검토해야 한다. 왜냐하면 전자보다 후자가 보편적인 기준인 동시에 산출하기도 용이하기 때문이다.

다섯째, 상근직원 중에서 사서직원 배치기준의 평균이 <그림 2>에서 약 33%($\frac{1}{3}$)라는 사실도 국내의 법적 및 권장기준이 개정 내지 보완되어야 한다는 것을 시사한다. 현행 법적 기준은 도서관 전체직원 중의 사서직원 비율에 대한 기준이 없는 반면에 『한국도서관기준』은 '전체 직원의 60% 정도를 사서자격증 소지자로 구성하되, 정사서 대 준사서의 구성비율은 2 : 1 정도가 바람직하다'고 제시하였을 뿐만 아니라 인구구간별로도 60%(57.8~61.5%) 내외로 설정하고 있다. 이처럼 국내 권장기준에서 사서직원의 배치기준이 다른 국가의 2배에 근접할 정도로 높은 이유를 미국과 비교하면 국내는 준사서 자격증 소지자를 사서직원의 범주에 포함시키는 반면에 미국은 유자격 사서를 ALA가 인정하는 대학원의 MLS 소지자로 한정하기 때문이다. 따라서 국내 양대 기준도 사서직원을 2급 정사서 이상과 준사서로 양분하고 전체직원 중에서 정사서 자격증 소지자의 배치를 30%~40%로 설정하면 다른 국가와 큰 차이가 없을 것이므로 사서직원의 정의와 범주를 명시하거나 더 세분하는 문제도 검토할 필요가 있다.



<그림 4> 국내 공공도서관의 직원배치기준에 근거한 사서직원 산출결과 비교

마지막으로 사서직원의 최적 배치기준을 어떻게 설정해야 논리적 타당성과 현실적 적합성을 충족시킬 것인가에 대해서도 고민할 필요가 있다. 왜냐하면 법적 기준과 권장기준을 근거로 6개의 인구구간별로 사서직원을 산출·비교한 <그림 4>를 보면 인구가 많을수록 격차가 심해지기 때문이다. 물론 법적 기준은 최소 배치인력을 규정한 것인 반면에 권장기준은 바람직한 배치기준을 제시한 것이기 때문에 차이가 있을 수 있다. 그럼에도 봉사대상인구가 50,000명 이상인 경우의 사서

직원수가 약 2배의 격차를 보이는 것은 법적 기준이 정당하다면 권장기준이 과다 계상된 것이고, 권장기준이 합리적이라면 법적 기준이 현실을 반영하지 못하는 것으로 간주할 수 있다. 어느 기준의 논거가 타당하고 국내 현실에 부합하는지, 아니면 양자 모두가 어떻게 개정되어야 하는지를 판단하기 위해서는 치밀한 논증이 필요하다.

IV. 요약 및 결론

어느 국가든 공공도서관의 성패는 인적 자원의 충실화와 효과적 관리에 달려 있다. 그것은 직원 이 도서관의 가장 중요한 자원이며, 지역사회를 위한 지식정보센터 및 지적 문화유산기관으로 존속하려면 우수한 인력을 확보해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 국제기구, 주요 선진국, 한국의 도서관 직원기준을 비교분석한 다음에 국내의 현행 기준과 연계하여 시사점을 도출하고 개정방향을 제시하였다.

먼저, 직원배치기준을 비교분석한 결과를 요약하면 제정 및 관리주체의 경우, 연방제 국가(미국, 캐나다, 호주)는 주정부가, 단방제 국가(영국, 대만, 일본, 한국)는 중앙부처가 담당하며 호주 및 한국은 도서관협회도 직원기준을 제시하고 있다. 배치기준의 성격은 연방제 국가의 경우, 대다수 주정부 기준이 권장기준인 반면에 단방제 국가의 기준은 모두 법적 기준이다. 물론 도서관협회가 제시한 기준은 권장기준이다. 그리고 배치수준의 결정변수는 외국의 모든 기준과 「한국도서관기준」이 봉사대상인구를 채택한 반면에 「도서관법시행령」은 연면적과 장서수로 규정하고 있다. 기본인력은 외국의 대다수 기준이 1명 내외(0.3명~1.3명)로 책정한 반면에 국내의 법적 기준은 사서직원 3명을, 권장기준은 상근직원 3명을 제시하였으며, 상근직 증원인력의 최소기준은 인구 1,000명당 전체 평균이 0.33명인 가운데 국가별 또는 기준별로 0.1명에서 0.75명까지 제시하고 있다. 상근직원 중 사서직원의 배치기준은 평균이 약 33%($\frac{1}{3}$)임에도 불구하고 「한국도서관기준」은 무려 60%(57.8~61.5%) 내외로 설정하고 있다.

다음으로 국내외 직원배치기준을 비교분석한 결과에 근거하여 국내 배치기준의 개정방향을 제시하기 위한 시사점을 추출한 결과는 다음과 같다.

첫째, 모든 국가의 직원배치기준이 '봉사대상인구'를 결정변수로 채택하고 있다는 사실은 국내 실정법인 「도서관법시행령」 제4조 제1항 별표 2에 규정된 공공도서관의 사서직원 배치기준인 연면적과 장서수가 전면적으로 개정되어야 한다는 것을 시사한다.

둘째, 대다수 국가의 직원배치기준이 상근직원을 대상으로 하거나 전체직원과 사서직원을 동시에 제시한 점도 사서직원으로 한정된 「도서관법시행령」의 관련조항을 보완해야 한다는 것을 시사한다. 그 이유는 사서직원의 법정 정원을 산출하더라도 비사서직원 배치기준이 존재하지 않기 때문

에 전체직원수를 산출할 수 없다. 그리고 배치기준에 상근직원을 추가할 경우에 주당 근로시간수를 기준으로 분명하게 정의할 필요가 있다.

셋째, 기본인력의 경우, 외국 기준이 전체직원을 대상으로 최소 0.3명에서 최대 1.3명까지 명시한 사실도 최소 3명의 사서직원을 규정한 국내의 법적 기준과 최소 3명의 상근직원을 제시한 권장기준에 시사하는 바가 크다. 즉, 기본인력 책정의 대상과 적정수에 대한 전면적 재검토와 조정이 필요하다. 증원인력은 대다수 선진국이 봉사대상인구를 결정변수로 삼아 1,000명당 평균 0.33명으로 제시한 점도 국내 배치기준에 시사하는 바가 적지 않다. 왜냐하면 법적 기준은 봉사대상인구를 근거로 증원인력을 결정하는 기준이 전혀 없다는 측면에서, 권장기준은 인구를 5개 구간으로 세분하였음에도 『지방자치법』의 ‘시 및 읍의 설치기준’, 『도서관발전종합계획』의 1개관당 봉사대상인구 목표를 감안하면 ‘5만명 미만’을 더 세분할 필요가 있기 때문이다.

넷째, 사서직원 배치기준의 국제적 평균이 약 33%($\frac{1}{3}$)라는 사실도 국내의 법적 및 권장기준이 개정되어야 한다는 것을 시사한다. 현행 법적 기준은 전체직원 중의 사서직원 배치비율이 없는 반면에 권장기준은 ‘전체 직원의 60%를 사서자격증 소지자’로 구성하도록 제시하고 있기 때문이다. 그 외에도 사서직원 배치를 위한 법적 및 권장 기준의 논리적 정당성과 현실적 적합성도 고민할 필요가 있다. 양대 기준을 근거로 인구구간별 사서직원을 산출·비교하면 인구가 많을수록 양자의 격차가 심하기 때문이다.

〈참고문헌은 각주로 대신함〉

