

지역대표도서관의 법적 위상 및 핵심역량 강화 방안*

Reinforcing Legal Status and Core Competency of Regional Central Library in Korea

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)**

〈목 차〉

I. 서론	4. 인력 및 운영조직의 편차와 취약성
1. 연구의 필요성과 목적	III. 지역대표도서관 위상 및 운영의 정상화 방안
2. 선행연구 개관	1. 관계법령의 개정과 보완
II. 지역대표도서관의 법적 및 현실적 진단	2. 수행업무의 재구성과 충실화
1. 위상의 법적 해석과 약점	3. 인력구성 및 운영조직의 정상화
2. 법정 업무와 역할의 부정합	IV. 요약 및 결론
3. 업무 추진실적의 특징과 한계	

초 록

국내 지역대표도서관은 「도서관법」에 따른 개별 공공도서관인 동시에 광역시·도를 대표하는 도서관이다. 그러나 현 단계 대다수 지역대표도서관의 위상과 역할은 대규모 공공도서관에 불과할 정도로 취약하다. 이러한 현실에 주목하여 본 연구는 지역대표도서관의 주요 약점과 한계를 분석한 다음, 그 명칭을 광역대표도서관으로 개정해야 한다는 전제 하에 「도서관법」의 개정·보완, 수행업무의 재구성과 충실화, 핵심역량과 직결되는 인력 및 운영조직 확대 등의 측면에서 위상정립 및 운영의 정상화 방안을 제시하였다.

키워드: 지역대표도서관, 공공도서관, 법적 위상, 핵심역량, 도서관법령

ABSTRACT

According to the library act, the regional central library is not only a public library but also a library representing the metropolitan municipalities in Korea. But the status and role of current representative libraries are so weak that they are nothing more than large public libraries. Focusing on realistic vulnerability, this study analyzed the major weaknesses and limitations of regional central libraries and suggested ways to normalize legal positions and operations in terms of revising and supplementing the library act, restructuring and strengthening the tasks to be performed, and expanding the manpower and operating organization directly connected with core competencies.

Keywords: Regional central library, Public library, Legal status, Core competency, Library act and enforcement degree

* 이 논문은 2017년 지역대표도서관장 워크숍 기초강연 자료를 가필·수정한 것임

대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr) (제1저자)

•논문접수: 2017년 5월 15일 •최초심사: 2017년 5월 25일 •게재확정: 2017년 6월 17일

•한국도서관정보학회지 48(2), 1-21, 2017. [http://dx.doi.org/10.16981/kliss.48.201706.1]

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

일상에서 변화에 둔감하거나 담보상태, 정체현상을 비판할 때 ‘10년이면 강산이 변한다’(十年一昔)는 속담을 자주 인용한다. 이때의 숫자 10은 십간(十干)을 지칭하지만, 행간을 음미하면 ‘하나의 고비(또는 굽이)를 넘어선 수’ 내지 ‘하나의 매듭이 종결된 수’를 말한다. 따라서 10은 한 굽이를 넘거나 한 단계를 지우는, 즉 일단락을 강조한다.

이러한 맥락을 함축하는 도서관계의 대표적인 현상 중의 하나가 지역대표도서관이다. 2006년 10월 4일자로 전부 개정되어 2007년 4월 5일자로 시행된 「도서관법」(법률 제8029호)은 제22조 제1항에서 “특별시·광역시·도·특별자치도는 해당지역의 도서관시책을 수립하여 시행하고 이와 관련된 서비스를 체계적으로 지원하기 위하여 지역대표도서관을 설립·운영하여야 한다”고 규정한지 10년째를 맞이하고 있기 때문이다. 지난 10년간 지역대표도서관은 지정 또는 설립을 완료하고 각종 인프라 구축의 충실화를 전제로 관리운영의 내실화 단계에 접어들고 있는가. 전혀 동의하기 어렵다. 그 이유는 지역대표도서관에 부과된 법리적 및 현실적 책무가 제대로 이행되어 안착단계에 접어들었다고 할 수 없기 때문이다.

여러 복합적인 변수가 지역대표도서관의 본질적 정체성 확립, 법정 업무수행, 핵심역량 강화, 사회적 존재가치의 극대화 등을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 그 가운데 가장 주목해야 할 대목은 입법부, 중앙정부, 광역자치단체의 중요성 인식과 실행의지, 문헌정보학계의 비판의식 부족이다. 환언하면 입법부는 왜 「도서관법」에 지역대표도서관 조항을 신설하였는지, 중앙정부는 무슨 이유로 지역대표도서관의 비정상화를 방치하는지, 광역자치단체는 왜 지역문화 발전을 선도해야 할 지역대표도서관의 위상정립에 소홀한지, 그리고 문헌정보학계는 정상화를 촉구하는데 미온적인지에 대한 성찰과 대안 제시가 시급하다. 그럼에도 2006년 이후에 생산된 여러 논문은 지역단위로 지역대표도서관 건립의 타당성, 설립추진, 공간구성, 조직운영, 협력체계, 서비스 활성화 등의 방안과 전략을 제시하는데 머물고 있다. 모든 지역대표도서관에 대한 근본적인 문제 제기에서 현실적 진단과 처방이 시급하다.

이에 본 연구는 지역차원을 넘어선 모든 지역대표도서관의 위상정립 및 핵심역량 강화를 위한 전략적 정상화 방안을 제시하고자 한다. 구체화하면 지역대표도서관의 현실적 취약성(법리적 약점, 법정 업무와 역할의 부정합, 업무실적의 한계, 인력 및 운영조직의 편차)을 진단하여 관계법령, 수행업무, 인력·운영조직의 측면에서 지역대표도서관 위상 및 운영의 정상화 방안을 제시하는데 목적이 있다.

2. 선행연구 개관

지역대표도서관은 2006년 10월에 전부 개정된 「도서관법」에서 법정기구로 신설되었다. 그때부터 최근까지 적지 않은 연구가 수행되었는데 입지와 건립계획, 역할과 지원·협력, 조직구성과 운영방안으로 나누어 개관하면 다음과 같다.

먼저 지역대표도서관의 입지 및 건립계획에 관한 연구로 유재우 등은 부산 대표도서관의 입지선정 과정, 주요 고려사항, 부지선정을 위한 지리적 및 사업 여건, 지역적 특성을 조사·분석하고 사업 타당성을 검토하였다(2015, 291-309). 또한 유재우와 김신영은 대구 대표도서관의 입지 평가요소(사회적, 물리적, 경제적, 사업시행의 여건)를 제시하고 전문가 집단을 상대로 가중치를 검증하여 후보지를 평가하였다(2015, 427-450). 배순자와 김병재는 전북 대표도서관 건립의 필요성과 3대 요소(사실, 자료, 인력)에 대한 기준과 설립모형을 제시하였다(2006, 59-78). 그 외에 장덕현 등은 부산 대표도서관 건립의 필요성과 타당성을 가늠하고, 건립을 위한 사명과 비전, 기능과 역할, 건축계획 사례를 제시하였다(2014, 119-139).

다음으로 지역대표도서관의 역할 및 지원·협력에 관한 연구로 김세훈과 심효정은 설립 또는 지정·운영이 안정적으로 추진될 수 있도록 역할과 기능, 업무, 설립·운영 방안을 제시하였다(2008, 319-337). 배순자는 지역대표도서관과 공공도서관의 협력모형과 지원·협력사업(도서관정보화사업 지원, 공동보존, 사서교육 지역화, 지역정보자료 통합체제에 의한 인포메이션 커먼스)을 제시하였다(2008, 45-59). 또한 김홍렬은 지역대표도서관의 역할 및 추진방향에 관한 사서 인식조사를 바탕으로 가장 시급한 과제(발전방향, 정책수립, 대외 도서관협력)와 최우선 협력업무(교육 및 문화프로그램의 협력, 상호대차)를 확인하였다(2009, 115-132).

마지막으로 조직구성 및 운영방안에 관한 연구로 김영기 등은 부산 대표도서관의 조직모형(도서관정책과, 지원협력과, 자료보존팀, 정보서비스과, 행정지원과), 필요한 인력(기반조성단계 43명, 정착단계 61명), 연간 운영예산(4,392,360천원)을 제시하였다(2015, 51-70). 그리고 윤희윤과 김신영은 대구 대표도서관의 비전과 핵심기능, 운영조직(행정지원과, 도서관정책과, 자료개발과, 정보서비스과, 공동보존과), 연계·협력방안(공공도서관과의 협력체계 구축·운영, 공동보존서고 구축·협력, 도서관 ILL/DDS 협력시스템)을 제안하였다(2016, 21-39).

이처럼 대다수 선행연구는 특정지역을 대상으로 지역대표도서관의 설립모형과 그 후를 상정한 운영 및 협력방안에 대하여 다루었다. 그러나 이미 11개관(지정 7개, 설립 4개)이 운영되고 있음에도 그 대부분은 대형 공공도서관에 불과한 점에 주목하여 현주소를 진단하고 지역 공공도서관을 위한 정책기능, 지원·협력, 공동보존관 운영 등 컨트롤 타워로서의 위상과 역할을 수행하기 위한 정상화 방안을 연구·제시할 필요가 있다.

II. 지역대표도서관의 법리적 및 현실적 진단

1. 위상의 법리적 해석과 약점

2006년 「도서관법」(법률 제8029호)에 신설된 지역대표도서관 조문은 총 5개이며, 모법에서 위임된 내용과 필요한 사항을 규정한 「도서관법 시행령」(대통령령 제20506호)의 관련 조문은 2개다. 그 이후에도 수차례 일부 개정되었는데 2006년 도서관법령과 실정법인 2016년 「도서관법」(제13960호) 및 「도서관법시행령」(대통령령 제27381호)의 주요 내용을 발췌한 <표 1>을 중심으로 지역대표도서관의 위상을 해석하고 약점을 적시하면 다음과 같다.

<표 1> 「도서관법」 및 「도서관법 시행령」의 지역대표도서관 관련내용 발췌

구분	조문	2006 법령	2016 법령
도서관법	제22조 (지역대표도서관)	① 특별시·광역시·도·특별자치도는 해당지역의 도서관 시책을 수립하여 시행하고 이와 관련된 서비스를 체계적으로 지원하기 위하여 지역대표도서관을 설립·운영 하여야 한다. ② 제1항의 규정에 따른 지역대표도서관의 설립·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	① 특별시·광역시· 특별자치시 ·도·특별자치도는... 지역대표도서관을 지정 또는 설립하여 운영 하여야 한다. ② 좌동
	제23조 (업무)	지역대표도서관은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 시·도 단위의 종합적인 자료 의 수집·정리·보존 및 제공 2. 지역의 공공도서관 지원 및 협력사업 수행 3. 도서관 업무에 관한 조사·연구 4. 지역의 자료수집 지원 및 다른 도서관으로부터 이관받은 자료의 보존 5. 국립중앙도서관의 자료 수집활동 및 도서관 협력사업 등 지원 6. 그 밖에 지역대표도서관으로서 필요한 업무	지역대표도서관은 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 시·도 단위의 종합적인 도서관자료 의 수집·정리·보존 및 제공 2. 지역의 각종 도서관 지원 및 협력사업 수행 3-6. 좌동
	제24조 (지방도서관정보서비스위원회의 설치 등)	① 시·도는 관할지역 내에 있는 도서관의 균형 있는 발전과 지식정보격차의 해소에 관한 주요사항을 심의하기 위하여 지방도서관정보서비스위원회를 둔다. ② 지방도서관위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1. 지방도서관의 균형발전에 관한 사항 2. 지방도서관의 지식정보격차 해소에 관한 사항 3. 그 밖에 지방도서관정책을 위하여 지방도서관위원회에서 필요하다고 인정하는 사항 ③ 지방도서관위원회는 위원장 1인과 부위원장 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다. ④ 위원장은 시·도지사 가 되고, 부위원장은 지역대표도서관장이 되며 위원은 도서관에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자 중 위원장이 위촉하는 자가 된다. ⑤ 위원장은 회의를 소집·주재한다.	① 시·도는... 지방도서관정보서비스위원회를 둔다. ② 지방도서관위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 1-3. 좌동 ③ 좌동 ④ 위원장은 부시장·부지사 가 되고... 위촉하는 자가 된다. ⑤ 좌동

	<p>⑥ 위원장은 필요한 경우에 부위원장으로 하여금 직무를 대행하게 할 수 있다.</p> <p>⑦ 지방도서관위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>	<p>⑥ 좌동</p> <p>⑦ 좌동</p>
	<p>제25조 (운영비의 보조) 국가는 도서관 협력체계의 효율적 운영을 위하여 지역대표도서관을 설치한 시·도에 대하여 그 사업비의 일부를 보조할 수 있다.</p>	<p>좌동</p>
	<p>제26조 (자료의 제출) ① 지방자치단체가 자료를 발행 또는 제작한 경우에는 그 발행일이나 제작일부터 30일 이내에 자료 2부를 관할지역 안에 있는 지역대표도서관에 제출하여야 한다. ② 제출대상 자료의 종류 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>① ... 그 도서관자료를... 지역대표도서관에 제출하여야 한다. 수정증보관인 경우에도 또한 같다.</p> <p>② 좌동</p>
<p>도서관법 시행령</p>	<p>제15조 (지역대표도서관 설립·운영 등) ① 법 제22조제1항에 따라 시·도지사는 해당 시·도가 설립한 공공도서관이나 그 밖의 공공도서관 중 하나를 지정하여 지역대표도서관으로서의 업무를 수행하게 하여야 한다. ② 지역대표도서관의 장은 매년 11월 말까지 다음 각 호의 사항을 종합하여 시·도지사에게 보고하여야 한다. 1. 차년도 지역도서관 운영계획 2. 지역 내 도서관협력 및 국립중앙도서관과의 협력 현황 3. 지역 내 공공도서관 건립 및 공동 보존서고의 운영 현황 4. 지역 내 공공도서관 지원과 지역적차 해소 추진 실적 5. 지역 내 도서관활동의 평가 및 실태조사 분석결과</p>	<p>① ... 시·도지사는 해당 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도가... 지정하여... 수행하게 하여야 한다.</p> <p>② 좌동</p> <p>1-5. 좌동</p>
	<p>제16조 (제출대상 자료의 종류와 절차 등) 법 제26조제2항에 따라 지방자치단체가 지역대표도서관에 제출하여야 하는 자료의 대상과 제출하는 절차 등에 관하여는 제13조제1항과 제2항을 준용한다.</p>	<p>법 제26조제2항에 따라... 도서관자료의 종류 등에 관하여는 제13조제1항 및 제2항을 준용한다</p>

첫째, 법리적 측면에서 지역대표도서관의 위상은 법정 기구이다. 비록 「도서관법 시행령」 제22조 제1항에 따라 ‘시도가 설립한 공공도서관 또는 그 밖의 공공도서관 중 하나를 지정 또는 설립·운영’해야 함에도 불구하고 개별 공공도서관과 달리 배타적 내지 독점적 지위와 역할이 부여되어 있다. 「도서관법」에서 지역대표도서관 업무를 규정한 제23조와 공공도서관 업무를 규정한 제28조(도서관자료의 수집·정리·보존 및 공중에 이용 제공, 공중에 필요한 정보의 제공 및 지방행정에 필요한 정보의 제공, 독서의 생활화를 위한 계획의 수립 및 실시, 강연회·전시회·독서회·문화행사 및 평생교육 관련 행사의 주최 또는 장려, 다른 도서관과의 긴밀한 협력 및 도서관자료의 상호대차, 지역 특성에 따른 분관 등의 설립 및 육성, 그 밖에 공공도서관으로서의 기능수행에 필요한 업무)를 비교한 <표 3>이 이를 방증한다.

둘째, 용어적 측면에서는 ‘지역대표도서관’이라는 명칭에 대한 재검토가 필요하다. 「도서관법」 제22조에서 ‘특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도가 지역대표도서관을 지정 또는 설립·운영’하도록 규정하고 있다. 이 경우의 운영주체는 광역자치단체(시·도)임에도 더 포괄적이거나 일반적 의미의 ‘지역’을 선치시키고 있다. 또한 지역과 혼용되는 용어로 지방, 광역, 권역이 있다. 지방은 서울과 대비되는 의미로, 광역은 2계층 지방행정체제에서 상위

6 한국도서관·정보학회지(제48권 제2호)

계층인 시·도를, 권역은 약칭 「혁신도시법 시행령」 제30조2(… 이전지역의 범위는 … 광역 시·도 또는 특별자치도로 한다. 다만, 대구광역시 또는 경상북도로 이전하는 공공기관의 경우에는 대구광역시 및 경상북도를 하나의 권역으로 하여 해당 권역을 이전지역으로 한다)와 같이 특정한 범위 내의 지역을 지칭하거나 복수 시도를 단일 권역으로 지칭할 수 있다.

셋째, 존재양식 측면에서는 지역대표도서관에 관한 법적 조항이 유일성과 독립성이라는 전제조건을 충족시키는데 매우 미흡하다. 이를 대변하는 법적 근거가 「도서관법」 제22조 제1항인데, 2006년 전부 개정할 당시에는 시도가 지역대표도서관을 ‘설립·운영’하도록 규정하였으나, 2016년 현행법은 ‘지정 또는 설립하여 운영’하도록 완화되었다. 17개 시도가 지역대표도서관을 설립·운영하는데 따른 인력 및 재정적 부담을 고려한 것으로 짐작되지만, 위상정립 및 정상화의 최대 걸림돌로 작용하고 있음을 부인하기 어렵다. 법정 기구로 등장한지 10년이 경과하였음에도 <표 2>에 집계한 것처럼 아직도 완료되지 않았으며, 강원과 충북은 지정 또는 설립계획조차 없는 실정이기 때문이다.

<표 2> 시도별 지역대표도서관의 지정 및 설립·운영 현황(2016년말 기준)

시도	도서관명	지정 운영	설립 운영	미 지정	건립 또는 완공			비고 : 지정도서관(운영주체, 연도)
					건립예정	건립연도	완공예정연도	
서울	서울도서관		■			2012		정독도서관(교육청, 2006)
부산	부산도서관	■			□		2018	부산시민도서관(교육청, 2008)
대구	대구대표도서관	■			□		2020	대구시립중앙도서관(교육청, 2011)
인천	인천미추홀도서관		■			2009		인천시립도서관(교육청, 2008)
광주	광주시립도서관	■						광주시립도서관(지자체, 2010)
대전	대전한밭도서관	■						대전한밭도서관(지자체, 2007)
울산	울산도서관	■			□		2017	울산중부도서관(교육청, 2012)
세종	세종시립도서관	-	-	✓	□		2020	
경기	경기도대표도서관	■			□		2020	수원선경도서관(지자체, 2015)
강원	-	-	-	✓	-			
충북	-	-	-	✓	-			
충남	충남도립도서관		-	✓	□		2017	
전북	전북도청도서관	■					-	전북도청도서관(지자체, 2010)
전남	전남도립도서관		■				-	전라남도립도서관(지자체, 2011)
경북	경북도서관	-	-	✓	□		2018	-
경남	경남대표도서관	-	-	✓	□		2017	-
제주	제주한라도서관		■			2008		제주우당도서관(지자체, 2007)
소계		7	4	6	8	-	-	-
계		17						

2. 법적 업무와 역할의 부정합

지역대표도서관은 「도서관법」 제22조 제1항에서 규정한 것처럼 하나의 공공도서관인 동시에 광역 시도를 대표하는 공공도서관이다. 따라서 양자의 법정 업무를 대비한 <표 3>을 보면 부정합이 심하게 드러나고 있다.

<표 3> 「도서관법」의 공공도서관 및 지역대표도서관 업무 비교

공공도서관(제28조)	지역대표도서관(제23조)
1. 도서관자료의 수집·정리·보존 및 공중에 이용 제공	1. 시·도 단위의 종합적인 도서관자료의 수집·정리·보존 및 제공
2. 공중에 필요한 정보의 제공 및 지방행정에 필요한 정보의 제공	2. 지역의 각종 도서관 지원 및 협력사업 수행
3. 독서의 생활화를 위한 계획의 수립 및 실시	3. 도서관 업무에 관한 조사·연구
4. 강연회, 전시회, 독서회, 문화행사 및 평생교육 관련 행사의 주최 또는 장려	4. 지역의 도서관자료 수집 지원 및 다른 도서관으로부터 이관받은 자료의 보존
5. 다른 도서관과의 긴밀한 협력 및 도서관자료의 상호 대차	5. 국립중앙도서관의 도서관자료 수집활동 및 도서관 협력사업 등 지원
6. 지역 특성에 따른 분관 등의 설립 및 육성	6. 그 밖에 지역대표도서관으로서 필요한 업무
7. 그 밖에 공공도서관으로서의 기능수행에 필요한 업무	-

먼저 장서개발 측면에서 단일 공공도서관 뿐만 아니라 시도 내에 산재하는 모든 공공도서관을 위한 대표도서관임에도 불구하고 시도 단위의 종합적인 장서개발정책 또는 자료수집계획에 대한 내용이 없다. 「도서관법」 제23조 제1호는 자료수집 실무기능을 규정한 것에 불과할 뿐 정책기능이 포함된다고 할 수 없다. 계획기능이 부재한 상태에서의 실무는 사상누각이 될 가능성을 경계해야 한다. 물론 제6호(그 밖에 지역대표도서관으로서 필요한 업무)에 정책기능이 포함된다고 항변할 수 있으나, 그 중요성을 감안하면 독립된 각호로 규정해야 한다.

둘째, 지원·협력 관점에서 지역대표도서관은 시·도지사가 공공도서관 가운데 하나를 지정 또는 설립·운영해야 함에도 실정법 제23조 제2호는 지역대표도서관의 지원·협력 대상을 '지역의 각종 도서관'으로 확대하였다. 이 대목에서 협력 사업은 몰라도 지원기능까지 다른 관중(대학, 학교, 특수, 전문)으로 확대할 수 있는지, 행정체계 및 관할주체로 볼 때 가능한지 의문이며, 인적 및 재정적 여력을 감안하면 현실성이 거의 없다. 게다가 「도서관법 시행령」 제15조 제2항에서 지역대표도서관장이 매년 11월 말까지 시·도지사에게 보고해야 하는 사항 중 제4호도 '지역 내 공공도서관 지원과 지역격차 해소 추진 실적'으로 한정하고 있다.

셋째, 업무수행 측면에서 지역대표도서관은 「도서관법」 제23조에 규정된 6가지 업무를 수행하는 동시에 「도서관법」 제28조에 규정된 7가지 공공도서관 업무도 수행해야 한다. 그럼에도 중요한 3가지 업무(독서 생활화 계획수립·실시, 각종 행사의 주최나 장려, 분관 등의 설

8 한국도서관·정보학회지(제48권 제2호)

립·육성)에 대해서는 일언반구도 없다. 요컨대 시도 전체의 인구에 서비스하는 개별 공공도서관으로서 수행해야 하는 법정 업무와 시도를 대표하는 공공도서관으로서의 중요한 역할(정책도서관, 시도 지식정보센터, 평생학습 및 문화프로그램 개발의 산실, 공동보존관 운영관리, 지역도서관 지원·협력센터)에서 연계성과 일체성이 부족하다.

3. 업무 추진실적의 특징과 한계

시도별 지역대표도서관이 추진하는 정책기능을 비롯한 지원·협력 사업 등은 ‘2017년 지역대표도서관 워크숍’ 자료(국립중앙도서관 2017, 81-165)에서 대강을 확인할 수 있다. 11개 지역대표도서관의 추진실적을 「도서관법」 제23조의 지역대표도서관 업무 및 「도서관법 시행령」 제15조의 지역대표도서관장 업무와 연계·분석한 <표 4>를 중심으로 특징과 한계를 제시하면 다음과 같다.

<표 4> 시도별 지역대표도서관의 업무추진 실적(2016년말 기준)

구분	지역대표도서관(장)의 법정 업무									
	차년도 지역도서관 운영계획	공공도서관 건립 및 자료수집 지원	공공도서관 지역격차 해소 추진	각종 도서관 지원 및 협력사업	시도 단위 종합적 자료수집·제공	공동보존서고 운영	도서관 업무 조사·연구	도서관 활동평가 및 실태 분석	국중 자료수집·협력사업 등 지원	기타*
서울도서관	■		■	■	■					■
부산시민도서관	■			■					■	■
대구시립중앙도서관	■				■	■	■	■	■	■
인천미추홀도서관	■			■	■					■
광주시립도서관	■		■	■	■					■
대전한밭도서관	■		■	■		■				■
울산중부도서관	■			■				■	■	■
경기수원선경도서관	■		■		■					■
전북도청도서관	■			■	■					■
전남도립도서관	■				■					■
제주한라도서관	■	■	■	■	■			■	■	■

* 기타 : 서울(서울도서관 및 자치구 도서관 네트워크 운영, 서울시 도서관장 협력 증진 워크숍, 사서역량강화 교육과 워크숍, 서울 북 페스티벌 개최), 부산(범시민독서생활화 운동 전개, 지역 공공기관 및 단체 연계 협력사업), 대구(대구전자도서관 운영, 공공도서관 직원 교육 및 동아리 활동, 대구대표도서관 홈페이지 운영), 인천(과제지원센터 운영, 북스타트 사업운영, 도서관 전문인력 교육 프로그램 운영), 대전(인문학 도시 대전만들기 사업 및 문화행사), 울산(지역 대표도서관 및 공공작은 도서관 관계자 세미나, 독서 문화 진흥지원), 경기(경기은빛독서나눔이 사업, 도서관 직원 직무연수, 경기도사이버도서관 운영), 전북(책 나누기 마당 Book소리 한마당 행사, 상·하반기 독서아카데미 운영), 전남(지역대표도서관 운영시스템 구축, 범·도민 책 읽는 문화 확산), 제주(「책 읽는 제주」 제주도민 독후감 대회 운영)

우선 차년도 지역도서관 운영계획은 「도서관법 시행령」 제15조 제2항에서 매년 11월 말까지 지역대표도서관장이 시·도지사에게 보고해야 할 업무 중의 하나로 규정하고 있다. 이에 따라 모든 지역대표도서관은 기본업무로 인식하여 수행하고 있으며, 또한 향후에도 그렇게 할 것으로 예상된다.

다음으로 공공도서관의 지역별 격차해소, 각종 도서관 지원 및 협력, 시도 단위의 종합적인 자료수집·제공은 절반 이상의 지역대표도서관이 수행하고 있다. 그러나 법정 기구인 지역대표도서관(장)은 「도서관법」 제23조 및 「도서관법 시행령」 제15조에 규정된 업무를 반드시 수행해야 한다는 측면에서 선별적 내지 선택적 추진은 있을 수 없다.

그런가 하면 공공도서관의 건립 및 자료수집 지원, 공동보존서고 운영, 도서관 업무에 대한 조사·연구, 도서관 활동의 평가 및 실태분석, 국립중앙도서관의 자료수집·협력사업 등 지원에 대한 시도별 지역대표도서관의 수행비율은 매우 저조하다. 이들도 「도서관법」에 명시된 법정 업무이므로 반드시 수행해야 한다.

그 외에 법정 업무는 아니지만 지역 내의 일부 관중(공공도서관, 작은도서관, 학교도서관)과 직원, 지역사회와 주민을 위한 다양한 지원·협력 사업을 추진하고 있다. 대표적인 사례가 전문인력 교육프로그램, 북스타트 및 북 페스티벌 사업, 독서진흥(독서생활화 운동, 독서아카데미 운영, 책 읽는 문화 확산, 독후감 대회 등) 지원, 대표도서관 홈페이지 및 운영시스템 구축, 인문학 사업 등이다.

그럼에도 불구하고 정작 지역대표도서관의 위상과 존재감을 정당화하고 컨트롤 타워로서의 중요성을 과시해야 할 법정 업무에 대해서는 상당히 소홀하다. 시도의 종합적인 자료수집을 위한 장서개발정책 수립과 지원, 단위도서관의 수장공간 부족문제를 해결하기 위한 공동보존관 건립·운영, 기초자치단체간 공공도서관 편차를 해소하기 위한 전략적 노력, 시도 전체의 독서진흥 또는 독서문화 확산을 위한 계획과 집행, 지역문화 발전에의 기여, 지역주민의 도서관 서비스 만족도 평가, 각종 현안을 해결하기 위한 조사연구 활동, 그리고 최근 정부 및 자치단체가 주력하는 도시재생 사업에의 참여 등은 매우 부실하거나 전무하다.

4. 인력 및 운영조직의 편차와 취약성

시도별 지역대표도서관의 운영조직 및 인력구성 현황은 중앙정부와 광역자치단체의 인식 수준을 대변하는 잣대로 간주할 수 있다. 11개 시도가 지정 또는 설립·운영하는 지역대표도서관의 주요 지표(표 5)를 비교하면 <표 5>와 같다¹⁾. 그 가운데 서비스 대상인구를 기준으로 인력구성 및 운영조직의 시도별 편차와 전체적인 취약성을 분석하면 다음과 같다.

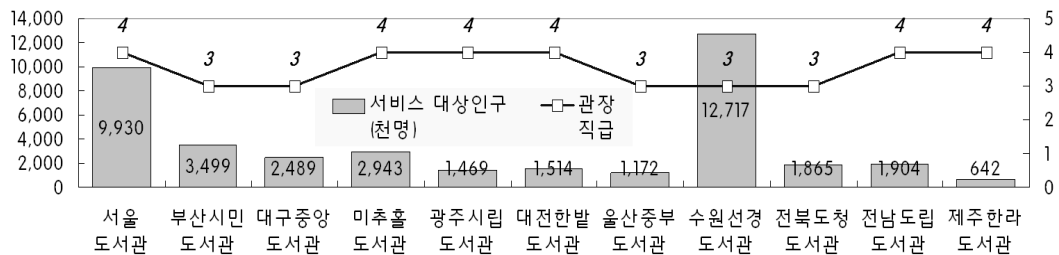
먼저 관장 직급은 3급이 5개관, 4급이 6개관인데 서비스 대상인구와 대비한 <그림 1>을 보면 편차가 심하고 설득력 있는 논리를 찾기 어렵다. 예컨대 2개관(서울도서관, 경기수원선경도서관)은 서비스 대상인구가 1천만명 내외임에도 서울도서관장 직급은 4급인 반면에 수원선경도서관장은 3급이다. 더 심각한 편차는 5개관(부산시민도서관, 대구중앙도서관, 울산

1) 각 지역대표도서관 홈페이지 및 2017년 지역대표도서관 워크숍 자료에서 발췌·조합한 것임

중부도서관, 전북도청도서관)의 서비스 대상인구가 각각 400만명 이하임에 관장 직급은 모두 3급이다. 이러한 부조리는 시도가 설립·운영하는 대표도서관보다 시·도지사가 지정한 교육감 소관의 대표도서관에 보임되는 관장의 직급이 더 높기 때문이다. 전자가 정당하다면 후자의 직급을 낮추어야 하고, 후자가 정당하다면 전자의 직급을 상향 조정해야 한다.

<표 5> 시도별 지역대표도서관의 주요 인프라 비교(2016말 기준)

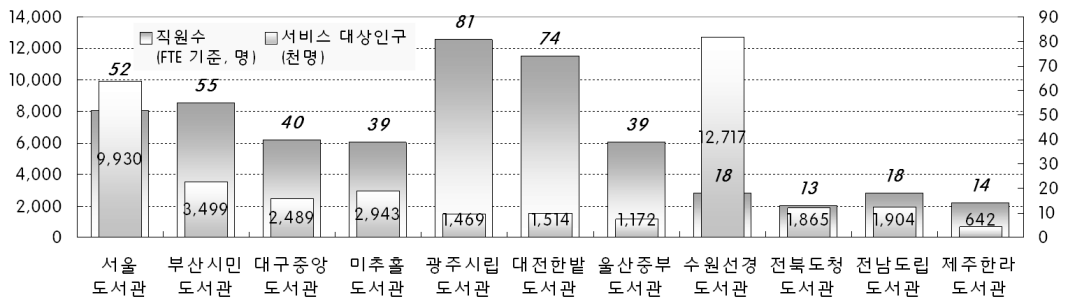
도서관명	서비스 대상인구 (명)	연면적 (㎡)	장서 (일반도서) (권)	인력		조직구성(과, 부, 팀)	
				관장 직급	직원수 (명)	단위 수	명칭
서울도서관	9,930,616	18,711	346,943	4	52	3	행정지원과, 도서관정책과, 정보서비스과
부산시민도서관	3,498,529	12,558	785,560	3	55	5	도서관정책부, 총무과, 사서과, 열람과, 평생학습과
대구중앙도서관	2,484,557	10,395	597,463	3	40	4	총무과, 자료봉사과, 독서문화과, 도서관정책과
인천미추홀도서관	2,943,069	13,099	421,580	4	39	3	운영지원부, 정보정책부, 문헌정보부
광주시립도서관	1,469,214	18,916	758,132	4	81	2	관리과, 문헌정보과, 사직도서관, 산수도서관
대전한밭도서관	1,514,370	22,480	802,933	4	74	3	관리과, 자료정책과, 자료운영과
울산중부도서관	1,172,304	5,053	340,808	3	39	3	총무과, 사서과, 학교도서관지원협력과
경기수원선경도서관	12,716,780	8,312	443,493	3	18	1	도서관정책과, 사이버도서관
전북도청도서관	1,864,791	1,028	52,141	3	13	1	도서관문화시설팀
전남도립도서관	1,903,914	12,078	196,298	4	18	2	정책운영팀, 정보서비스팀
제주한라도서관	641,597	4,501	220,329	4	14	2	운영팀, 자료보존팀
평균	3,649,067	11,557	451,425	-	40.3	2.64	-



<그림 1> 시도별 지역대표도서관의 서비스 대상인구 대비 관장 직급 비교

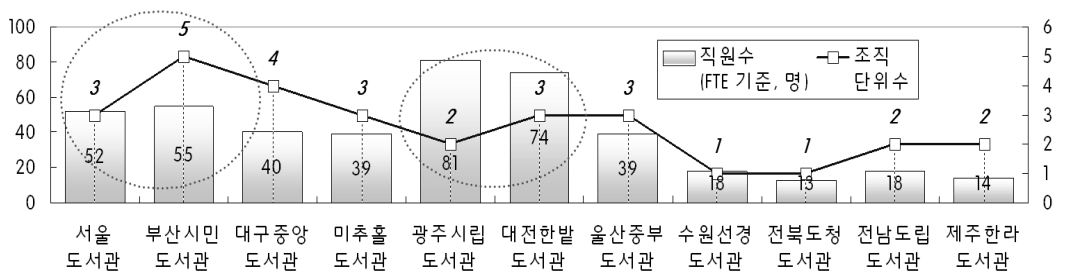
다음으로 직원수(FTE 기준, 관장 포함)는 <그림 2>에서 알 수 있듯이 최소 14명에서 최대 81명에 달하는데, 서비스 대상인구와 대비하면 역시 편차가 극심할 뿐만 아니라 설득력이 없다. 가령 11개관 평균 직원수(40.3명)를 기준으로 분석하면, 울산중부도서관의 서비스 대상인구(약 117만명)가 전북도청도서관 및 전남도립도서관(180만-190만명)보다 훨씬 적음

에도 직원수는 2-3배 많고 대구중앙도서관 및 미추홀도서관 서비스 대상인구의 절반 이하임에도 직원수는 비슷하다. 또한 대전한밭도서관의 서비스 대상인구는 서울도서관의 15.2%에 불과함에도 직원수는 42.3% 더 많다. 도서관의 역사, 운영주체, 설립 또는 지정여부를 불문하고 조속한 시일 내에 서비스 대상인구를 기준으로 인력구성의 편차를 해소해야 한다.



<그림 2> 시도별 지역대표도서관의 서비스 대상인구 대비 직원수 편차 비교

그리고 조직단위(부, 과, 팀)수는 <그림 3>에서 최소 1개 팀에서 최대 5개 과(부 포함)에 달하며, 이를 결정하는 요소인 직원수와 대비하면 상당한 편차가 있다. 대표적인 사례가 서울도서관과 부산시민도서관인데, 양자의 직원수는 비슷함에도 조직단위수는 전자가 3개과인 반면에 후자는 1부 4개과를 두고 있다. 또 다른 사례는 광주시립도서관과 대전한밭도서관인데, 전자의 직원수가 후자보다 7명이 많음에도 조직단위수는 후자보다 적다. 전체적으로는 교육감 소관 대표도서관의 조직단위수가 시도 소속의 대표도서관보다 많은데, 양자 모두 조직설계의 일반적 및 법적 기준을 이탈하므로 전면 조정되어야 한다.



<그림 3> 시도별 지역대표도서관의 직원수 대비 조직단위수 편차 비교

마지막으로 현 단계 지역대표도서관의 인력구성 및 운영조직은 시도를 불문하고 매우 취약하다. 이렇게 단정하는 근거와 이유는 시도 전체에 서비스하는 공공도서관인 동시에 시도에 산재하는 공공도서관을 위한 종합적인 자료수집과 서비스, 정책수립, 지원·협력, 조사·연구, 공동보존관 운영 등을 수행해야 하는 대표도서관이기 때문이다. 부연하면 모든 지역대표

도서관은 서비스 대상인구가 50만명 이상인 공공도서관에 적용되는 「도서관법 시행령」 제3조 제1항의 ‘별표 1’의 시설 및 자료기준과 제4조 제1항의 ‘별표 2’의 사서배치기준을 충족시켜야 할 뿐만 아니라 대표도서관 업무수행에 필요한 인력을 추가로 확보해야 하므로 전반적으로 조직규모를 확대하되 일부 대표도서관은 조정할 필요가 있다.

Ⅲ. 지역대표도서관 위상 및 운영의 정상화 방안

시도별로 아무리 많은 공공도서관이 존재하더라도 정책적 및 제도적으로 선도·지원하는 구심체가 존재하지 않으면 시너지 효과를 기대할 수 없다. 그렇기 때문에 정부와 광역시도는 ‘구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배가 된다’(有粟不食 無益於饑)는 속담을 지역대표도서관의 공리로 삼아야 한다. 이를 위해서는 위상 및 운영을 정상화하기 위한 전략적 방안이 필요하다.

1. 관계법령의 개정과 보완

현행 「도서관법」은 2006년에 전부 개정된 이래로 법률 체계에서의 변화가 거의 없다. 이에 따른 문제점으로는 공공도서관 중에서 지정 또는 설립·운영되는 지역대표도서관의 성격과 명칭, 공공도서관과 지역대표도서관의 계층관계와 기능적 차이, 지방도서관정보서비스위원회의 법체계상 위치와 명칭 등을 들 수 있다. 이를 개선·보완할 의도로 2013년부터 한국도서관협회가 준비한 ‘도서관법 전부개정안’을 문화체육관광부와 검토·합의한 ‘도서관법 개정 법률안’이 2017년 2월 7일자로 발의되었다. 그럼에도 여전히 미진한 부분이 적지 않으므로 <표 6>과 같이 개정하는 것이 바람직하다. 그 주요 골자와 논거는 다음과 같다.

<표 6> 지역대표도서관 관련 법제 장치(장과 조문) 구성 체계 개정안

현행 도서관법		도서관법 개정 법률안 (도중환 의원 발의)		도서관법 개정안	
		제2장 도서관 발전종합계획의 수립 등	제16조(광역도서관서비스위원회의 설치 등)	제2장 도서관 발전종합계획의 수립 등	■ 제XX조(광역도서관위원회의 설치 등)
제4장 지역 대표도서관	제22조(설치 등)	제4장 공공도서관	제1절 광역대표공공도서관의 설치 등	제4장 공공도서관	제1절 광역대표도서관의 설치 등
	제23조(업무)		제23조(광역대표공공도서관의 설치 등)		■ 제XX조(설치 등)
	제24조(지방도서관정보서비스위원회의 설치 등)		제24조(광역대표공공도서관의 업무)		■ 제XX조(업무)
			제25조(광역대표공공도서관의 운영비 보조)		■ 제XX조(건립비 및 운영비 보조)

	제25조(운영비의 보조)		제26조(광역대표공공도서관을 위한 도서관자료 제출)		■ 제XX조(도서관자료의 제출)
	제26조(도서관자료의 제출)		제2절 공공도서관의 설치 등 제27조(공공도서관의 설치)		제2절 공공도서관의 설치 등 ■ 제XX조(설치 등)
제4장의2 공공도서관	제27조(설치 등)		제28조(공공도서관의 업무)		■ 제XX조(업무)
⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮
					제3절 작은도서관의 설치 등

첫째, 장절 구성의 관점에서 현행 통합법 성격의 「도서관법」은 기본법 체제로 전면 개정하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 발의된 전부 개정 법률안처럼 ‘제4장 지역대표도서관’은 ‘제4장 공공도서관’ 아래로 이동시키고 ‘제1절 광역대표도서관, 제2절 공공도서관, 제3절 작은도서관’으로 재구성해야 한다. 대표도서관은 「도서관법 시행령」 제15조 제1항(법 제22조 제1항에 따라 시·도지사는 ... 공공도서관이나 그 밖의 공공도서관 중 하나를 지정하여 지역대표도서관으로서의 업무를 수행하게 하여야 한다)의 규정에 따른 공공도서관이기 때문이다. 또한 작은도서관은 공공도서관의 범주를 정의한 「도서관법」 제2조 가호(공중의 생활권역에서 지식정보 및 독서문화 서비스의 제공을 주된 목적으로 하는 도서관으로서 제5조에 따른 공립 공공도서관의 시설 및 도서관자료기준에 미달하는 작은도서관)에 해당하기 때문이다. 이 경우에 별도 법률로 존재하는 「작은도서관진흥법」은 폐지를 검토해야 한다.

둘째, 용어적 측면에서 지역대표도서관은 광역시도 공공도서관 중에서 지정 또는 설립·운영하므로 그 명칭을 실정법의 지역대표도서관이나 개정 법률안의 ‘광역대표공공도서관’이 아닌 ‘광역대표도서관’으로 개칭해야 한다. 왜냐하면 「도서관법」 제22조 제1항에 따라 광역자치단체인 시도가 대표도서관을 관할하기 때문이다. 동일한 맥락에서 부시장과 부지사가 당연직 위원장이 되는 ‘지방도서관정보서비스위원회’의 명칭도 ‘광역도서관서비스위원회’가 아닌 ‘광역도서관위원회’로 개칭해야 한다. 이 위원회는 「도서관법」 제24조 제2항에 규정된 주요사항(지방도서관의 균형발전, 지방도서관의 지식정보격차 해소, 기타)을 심의한다는 측면에서 굳이 ‘서비스’를 병기하여 의미와 역할을 축소시킬 필요가 없다.

셋째, 조문제목 측면에서 ‘제4장 공공도서관’ 아래 제1절 제목을 ‘광역대표도서관의 설치 등’으로 할 경우, 개정 법률안에서 하위 조문제목(설치 등, 업무, 건립비 및 운영비 보조, 도서관자료의 제출)에 각각 ‘광역대표도서관’을 선치시키는 것은 중복적 표현일 뿐만 아니라 입법 기술상으로도 불필요하다.

넷째, 조문내용 측면에서 지역대표도서관에 제출하는 주체의 범위를 확대해야 한다. 「도서관법」 제26조 제1항은 “지방자치단체가 자료를 발행 또는 제작한 경우에는 그 발행일 또는

제작일부터 30일 이내에 그 도서관자료를 관할지역 안에 있는 지역대표도서관에 제출하여야 한다. 수정증보판인 경우에도 또한 같다”고 규정하고 있다. 이 경우에 제출주체를 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 지방공공기관으로 확대하도록 수정하는 것이 지역대표도서관 업무를 규정한 제23조 제1호(시·도 단위의 종합적인 도서관자료의 수집·정리·보존 및 제공)와 공공도서관 업무 중의 하나인 제28조 제2호(공중에 필요한 정보의 제공 및 지방행정에 필요한 정보의 제공)를 수행하거나 장서개발의 충실화에 유리하다.

2. 수행업무의 재구성과 충실화

시도별 지역대표도서관의 역할은 미시적 측면과 거시적 관점으로 나눌 수 있다. 전자는 공공도서관 중의 하나인 이상, 다른 공공도서관과 동일하게 법정 업무를 바탕으로 기본적 역할(지식정보센터, 평생학습 산실, 문화활동 거점, 커뮤니티 공간)에 충실해야 한다는 것을 말한다. 반면에 후자는 시도의 모든 공공도서관을 위한 컨트롤 타워로서의 법정 업무를 기반으로 우산적 역할(정책도서관, 시도 지식정보센터, 평생학습 및 문화프로그램 개발의 산실, 공동보존관 운영관리, 지역도서관 지원·협력센터)을 수행해야 한다는 것을 의미한다.

<표 7> 지역대표도서관의 법정 업무와 개정안

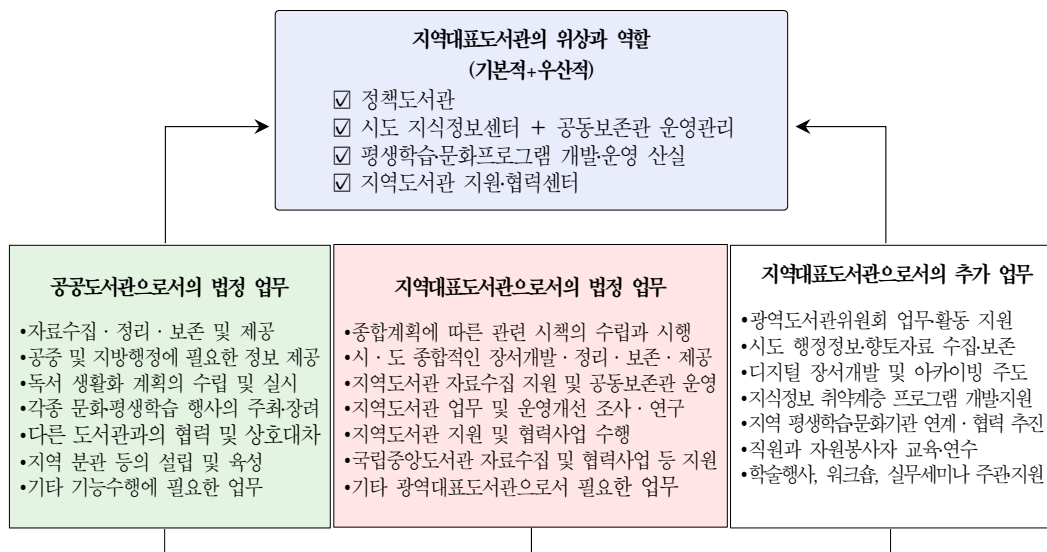
공공도서관	현행 법정 업무		도서관법 개정안
	지역대표도서관	지역대표도서관장	광역대표도서관
1. 도서관자료의 수집·정리·보존 및 공중에 이용 제공	1. 시·도 단위의 종합적인 도서관자료의 수집·정리·보존 및 제공	① 차년도 지역도서관 운영계획	1. 종합계획에 따른 관련 시책의 수립과 시행
2. 공중에 필요한 정보의 제공 및 지방행정에 필요한 정보의 제공	2. 지역의 각종 도서관 지원 및 협력사업 수행	② 지역 내 도서관협력 및 국립중앙도서관과의 협력 현황	2. 시·도 단위의 종합적인 장서개발·자료정리·보존관리 및 제공
3. 독서의 생활화를 위한 계획의 수립 및 실시	3. 도서관 업무에 관한 조사·연구	③ 지역 내 공공도서관 건립 및 공동보존서고의 운영 현황	3. 지역 공공도서관의 자료수집 지원 및 다른 도서관으로부터 이관받은 자료의 보존관리
4. 강연회, 전시회, 독서회, 문화행사 및 평생교육 관련 행사의 주최 또는 장려	4. 지역의 도서관자료수집 지원 및 다른 도서관으로부터 이관받은 도서관자료의 보존	④ 지역 내 공공도서관 지원과 지역격차 해소 추진 실적	4. 지역 공공도서관 업무 및 운영 개선에 관한 조사·연구
5. 다른 도서관과의 긴밀한 협력 및 도서관자료의 상호대차	5. 국립중앙도서관의 도서관자료 수집활동 및 도서관협력사업 등 지원	⑤ 지역 내 도서관활동의 평가 및 실태조사 분석결과	5. 지역도서관 지원 및 협력사업 수행
6. 지역 특성에 따른 분관 등의 설립 및 육성	6. 그 밖에 지역대표도서관으로서 필요한 업무		6. 국립중앙도서관의 자료수집 및 도서관 협력사업 등 지원
7. 그 밖에 공공도서관으로서의 기능수행에 필요한 업무			7. 그 밖에 광역대표도서관으로서 필요한 업무

그럼에도 현행 「도서관법」 제28조 제2항에서 규정한 공공도서관 업무, 제23조 및 「도서관법 시행령」 제15조 제2항에서 규정한 지역대표도서관(장) 업무는 역할과의 부정합성이 심할 뿐만 아니라 산만하고 중요한 업무가 누락되어 있다. 이를 개선하기 위한 지역대표도서관의 업무를 재구성·보완하면 <표 7>과 같다. 즉, 지역대표도서관은 정부의 도서관종합계획에 따

른 시책을 수립·시행하고, 시도 산하의 공공도서관 및 지역대표도서관 자체의 정책을 수립·추진하며, 시도 단위의 종합적인 장서개발과 보존관리에 주력하고, 지역도서관 및 이용자를 위한 조사연구 활동을 전개하며, 다른 도서관을 위한 지원·협력을 확대·강화해야 한다.

그 외에도 지역대표도서관은 지방도서관정보서비스위원회 업무 및 활동의 지원, 지방자치단체 및 지방공공기관 발간(제작)자료의 의무 제출을 통한 수집, 시도 행정정보 및 향토자료의 수집과 보존관리, 디지털 장서개발(전자자료 라이선스 확보, 인터넷 정보자원의 디지털 가상서고 구축, 희귀서 및 귀중자료의 디지털 아카이빙)의 주도, 시도의 소급 역사자료 및 최신 자료 수집, 시민을 위한 디지털 정보해득력 프로그램 개발과 제공, 지식정보 취약계층(장애인, 다문화, 노인 등) 서비스 프로그램 개발과 지원, 지역 평생학습관 및 문화기관과의 연계·협력 추진과 지원, 공공도서관 직원 및 자원봉사자 등에 대한 교육·연수, 도서관 관련 학술행사, 워크숍, 실무세미나의 주관 또는 지원 등을 수행할 필요가 있다.

이상에서 공공도서관 법정 업무를 기반으로 보완·재구성한 광역대표도서관의 법정 업무, 추가적으로 수행해야 할 업무를 조합하여 역할과 연계한 전모를 요약하면 <그림 4>와 같다.



<그림 4> 시도별 지역대표도서관 업무 및 역할의 연계성 전모

3. 인력구성 및 운영조직의 정상화

시도별 지역대표도서관의 인력구성 및 운영조직은 위상정립과 함께 수행업무의 충실화를 보장하는 핵심 인프라이다. 그럼에도 서비스 대상인구를 기준으로 모든 지역대표도서관의 관장 직급이 3급 또는 4급인 것은 정당하지 않다. 직원수(FTE 기준)가 14명-81명이고 조직

단위도 1개팀-5개과에 달할 정도로 편차가 극심한데다가 시도를 불문하고 인력 및 조직구성이 매우 취약하다. 이를 정상화하기 위해서는 다음과 같은 전략적 방안을 강구해야 한다.

먼저 법적 근거를 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 <표 8>에 제시한 개정안처럼 현행 「도서관법」 관련조항 가운데 지역대표도서관의 설치를 위한 ‘지정 또는 설립·운영’을 ‘설립·운영’으로 개정하고, 대표도서관 업무수행에 적합한 ‘시설, 장서, 인력 등의 확보기준’을 시행령에 명시해야 하며, 국가가 ‘운영비 외에 건립비’를 보조하는 근거조항을 추가해야 한다.

<표 8> 지역대표도서관의 위상정립 및 운영 정상화를 위한 「도서관법」 개정안

현행 도서관법		도서관법 개정안		
제4장 지역 대표도서관	제22조(설치 등) ① 시·도는· . . . 공립 공공도서관 중에서 지역대표도서관을 지정 또는 설립하여 운영하여야 한다. ② 제1항에 따른 지역대표도서관의 설립·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제4장 공공 도서관	제1절 광역대표 도서관의 설치 등	제XX조(설치 등) ① 시·도는· . . . 공립 공공도서관 중에서 광역 대표도서관을 설립·운영하여야 한다. ② 광역대표도서관은 관할지역 중심도서관으로서의 업무수행에 적합한 인력, 시설, 장서 등을 갖추어야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따른 광역대표도서관의 설립·운영 및 인력·시설·장서 등의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
	제25조(운영비의 보조) 국가는 도서관 협력체계의 효율적 운영을 위하여 지역대표도서관을 설치한 시·도에 대하여 그 사업비의 일부를 보조할 수 있다.			제XX조(건립비 및 운영비의 보조) ① 국가는 광역대표도서관을 설립하고자 하는 시·도에 대하여 그 건립비의 일부를 지원할 수 있다. ② 국가는 도서관 협력체계의 효율적 운영을 위하여 광역대표도서관을 설치한 시·도에 대하여 그 운영비의 일부를 보조할 수 있다.

다음으로 인력구성의 경우, 「도서관법 시행령」 제4조 제1항에 따른 ‘별표 2에서 규정한 공공도서관 사서직원 배치기준과 한국도서관기준(한국도서관협회 2013, 31-32)에서 발췌·비교한 <표 9>에 대해 검토하는 과정이 필요하다. 전자의 법적 기준은 배치대상을 ‘사서’로 한정하여 건물면적과 장서를 결정변수로 적용하였고 지역대표도서관 사서기준을 별도로 규정하지 않은 반면에 후자의 권장기준은 배치대상을 ‘사서와 비사서’로 구성되는 도서관 인력으로 설정하고 ‘서비스 대상인구’를 결정변수로 삼았으며, 비교란에 지역대표도서관의 인력 배치기준을 별도로 제시하고 있다. 4개 지역대표도서관을 대상으로 양대 배치기준을 적용하여 산출한 <표 9>를 보면 법적 기준에 따른 사서정원은 모두 현재보다 2배 이상 많은 반면에 권장기준에 따른 사서정원은 서울도서관을 제외한 3개 대표도서관(대구, 광주, 대전)의 경우 크게 감소하였다. 이에 <표 10>의 개정안처럼 서비스 대상인구 30만명을 기준으로 ‘사서는 32명을 기본인력으로 책정하고 그 이상일 때는 초과하는 15만명당 사서 1명씩 증치’하되, 기타 직원은 한국도서관기준에서 사서의 1/3을 추가 배치하도록 권장하였지만, 공공도서관 직무분석에서 전문직(준전문직 포함) 업무 대비 비전문직 업무의 구성비율이 69.6% 대 30.4%(Yoon & Kim 2009, 541)로 나타난 점을 감안하면 ‘사서정원의 1/3을 추가로 배치’하

<표 9> 지역대표도서관 직원배치에 관한 법적 및 권장기준 비교

도서관법 시행령 (별표 2)	한국도서관협회(2013)				
	서비스 대상인구 구간 (명)	기본인력	증원인력		
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.	1만 미만	3명 (사서직원 3명 또는 사서직원 2명 + 기타 직원 1명)	사서직원	기타 직원	
	1만~2만 미만				
	2만~5만 미만		인구 9천명당 1명	사서직원의 1/5을 추가 배치	
	5만~10만 미만				
	10만~30만 미만				인구 1만명당 1명
	30만~50만 미만				
50만 이상1)					
서비스 대상인구가 50만명 이상인 지역대표도서관은 사서직원 기본인력(20명)에 인구 10만명당 사서직원 1명씩 증원하고, 사서직원의 1/5에 상당하는 기타 직원을 추가한다.					

도록 「도서관법 시행령」에 규정하는 것이 바람직하다(윤희윤 2012, 74).

<표 10> 시도별 지역대표도서관의 정원산출 결과 및 도서관법 시행령(안)

도서관명	적용변수			법적 기준 (사서)	정원산출 결과			도서관법 시행령(안)*		
	서비스 대상인구(명)	연면적 (㎡)	장서 (일반도서) (권)		KLA 권장기준			사서	비사서	소계
					사서	비사서	소계			
서울도서관	9,930,616	18,711	346,943	114	114	37	151	96	63	159
부산대표도서관	3,498,529	12,558	785,560	181	49	16	65	53	35	88
대구대표도서관	2,484,557	10,395	597,463	131	39	12	51	46	30	76
인천미추홀도서관	2,943,069	13,099	421,580	106	44	14	58	49	32	81
광주시립도서관	1,469,214	18,916	758,132	178	30	9	39	39	25	64
대전한밭도서관	1,514,370	22,480	802,933	202	29	9	38	40	26	66
울산도서관	1,172,304	5,053	340,808	65	24	7	31	37	24	61
경기대표도서관	12,716,780	8,312	443,493	95	142	47	189	114	75	189
전북도청도서관	1,864,791	1,028	52,141	13	33	10	43	43	28	71
전남도립도서관	1,903,914	12,078	196,298	61	34	11	45	42	27	69
제주한라도서관	641,597	4,501	220,329	54	21	6	27	34	22	57
평균	3,649,067	11,557	451,425	109.1	50.8	16.2	67.0	53.9	35.2	89.2

* 사서 기본인력(대상인구 30만명 기준) 32명 + 사서 증원인력(초과 인구 15만명당) 1명, 기타 직원 : 사서의 1/5

한편 관장 직급의 경우, 법적 기준은 없는 반면에 한국도서관협회 권장기준은 서비스 대상 인구를 기준으로 50만-100만 미만일 때와 그 이상일 때로 구분하여 제시하면서 전자에 해당하는 지역대표도서관은 3-4급으로, 후자는 3급 이상으로 보임하되 각각 1급 정사서 자격 중 소지자로서 5년 이상 관리경력을 추가로 요청하고 있다(2013, 21). 이러한 보임기준을 적용하면 17개 광역시도 지역대표도서관 가운데 서비스 대상인구가 50만-100만명 구간에 해당되는 강원과 제주는 3급-4급, 나머지 시도는 3급 이상을 보임해야 한다. 그러나 광역자치단체의 직급·직렬·기관별 정원, 대표도서관의 조례상 편제(직속기관, 사업소 등), 행정기구 구성 및 보임현황 등을 감안하되 서비스 대상인구가 100만명 이하일 때는 4급, 100만

-500만명일 때는 3-4급, 그 이상일 때는 2-3급을 보임하는 것이 바람직하다.

마지막으로 운영조직의 경우, 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」 제29조(총액인건비제의 운영에 관한 특례)에 근거한 행정자치부의 ‘정부조직관리지침’(2016, 11)은 하부조직 설계기준에서 본부의 정책·사업부서(소속기관 하부조직에도 가급적 적용) 설치기준을 “과의 정원은 10명 이상을 원칙으로 하며, 업무 성격에 따라 일부 조정은 가능하나 최소 7명 이상이어야 한다”고 명시하였다. 또한 행정자치부·기획재정부·인사혁신처의 ‘2016년 총액인건비제 세부 운영지침’(2016, 15)은 직제 시행규칙상 팀 단위 기구를 설치할 수 있는 3가지 충족요건(업무의 양이나 성질에 따라 다른 과와 분담하여 수행할 필요가 있을 것, 업무의 한계가 분명하고 업무의 독자성이 있을 것, 최소 5명 이상의 정원을 필요로 하는 업무량이 있을 것)을 제시하고, 팀장에 4급 또는 5급 공무원을 보할 수 있도록 명시하였다. 그리고 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제6조 제4항에서 ‘과는... 12명(시·도는 5급 4명 이상 포함) 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여’ 설치하도록 규정하고 있다. 이러한 통칙과 지침, 그리고 <표 10>에서 제시한 정원기준(안)을 종합적으로 고려하면 시도별 지역대표도서관의 운영조직은 <표 11>처럼 구성하는 것이 바람직하다.

<표 11> 시도별 지역대표도서관의 운영조직 개선안

도서관명	서비스 대상인구 (명)	도서관법 시행령 인력배치기준(안)			운영조직의 단위수 및 명칭구성(안)	
		사서	비사서	소계	조직단위수	조직명칭 모형(안)
서울도서관	9,930,616	96	63	159	5-6	<ul style="list-style-type: none"> 모형 I (4개과) : 행정지원과(또는 총무과), 도서관정책과, 자료개발과, 정보서비스과 모형 II (4개과 1팀) : 행정지원과(또는 총무과), 도서관정책과, 자료개발과, 정보서비스과, 공동보존팀 모형 III (4개과 1팀, 분관) : 행정지원과(또는 총무과), 도서관정책과, 자료개발과, 정보서비스과, 공동보존팀, 단위도서관(분관, 작은도서관 등 포함) 모형 IV (5개과 이상) : 행정지원과(또는 총무과), 도서관정책과, 자료개발과, 정보서비스과, 공동보존과, 단위도서관(분관, 작은도서관 등 포함)
부산대표도서관	3,498,529	53	35	88	4-5	
대구대표도서관	2,484,557	46	30	76	4-5	
인천미추홀도서관	2,943,069	49	32	81	4-5	
광주시립도서관	1,469,214	39	25	64	4	
대전한밭도서관	1,514,370	40	26	66	4	
울산도서관	1,172,304	37	24	61	4	
경기대표도서관	12,716,780	114	75	189	5-6	
전북도청도서관	1,864,791	43	28	71	4	
전남도립도서관	1,903,914	42	27	69	4	
제주한라도서관	641,597	34	22	57	4	

IV. 요약 및 결론

지역대표도서관은 개별 공공도서관인 동시에 광역 시도를 대표하는 공공도서관이다. 그럼에도 대다수는 대형 공공도서관에 불과하므로 현주소와 취약성 진단을 바탕으로 위상정립 및 운영 정상화 방안을 제시하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저 「도서관법」의 개정·보완이 필요하다. 장절 구성에서 실정법 ‘제4장 지역대표도서관’은 ‘제4장 공공도서관’ 아래로 이동시키고 ‘제1절 지역대표도서관, 제2절 공공도서관, 제3절 작은도서관’으로 재구성하는 대신에 「작은도서관진흥법」은 폐지를 검토해야 한다. 용어 측면에서는 명칭을 ‘광역대표도서관’으로 개칭하고, 조문내용 중에서 자료제출 주체를 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 지방공공기관으로 확대하는 것이 장서개발 충실화에 유리하다.

다음으로 수행업무를 재구성하고 충실화해야 한다. 기본적 역할(지식정보센터, 평생학습 산실, 문화활동 거점, 커뮤니티 공간)과 우산적 역할(시도 정책도서관, 지식정보센터, 평생학습 및 문화프로그램 개발의 산실, 공동보존관 운영관리, 지역도서관 지원·협력센터)을 동시에 수행해야 하기 때문에 ‘도서관 발전종합계획에 따른 관련시책의 수립·시행, 시도 단위의 종합적인 장서개발·자료정리·보존관리 및 제공, 지역 공공도서관의 자료수집 지원 및 이관자료 보존관리, 지역 공공도서관 업무 및 운영개선에 관한 조사·연구, 지역도서관 지원·협력 사업 수행, 국립중앙도서관의 자료수집 및 도서관 협력사업 등 지원, 기타’로 구성하는 것이 바람직하다.

마지막으로 인력구성 및 운영조직을 정상화해야 한다. 「도서관법」의 지역대표도서관 설치를 위한 ‘지정 또는 설립·운영’을 ‘설립·운영’으로 개정하고, ‘시설, 장서, 인력 등의 확보기준’을 시행령에 명시해야 한다. 이를 전제로 서비스 대상인구 30만명을 기준으로 ‘사서의 기본인력은 32명으로 책정하고 그 이상일 때는 초과하는 15만명당 사서 1명씩 증치’하되, 기타 직원은 ‘사서정원의 ⅓를 추가로 배치’하는 것이 바람직하다. 관장 직급은 시도의 직급·직렬·기관별 정원, 대표도서관의 조례상 편제 등을 감안하되 대상인구가 100만명 이하일 때는 4급, 100만~500만명일 때는 3~4급, 그 이상은 2~3급을 보임하는 것이 바람직하다. 운영조직은 행정자치부의 ‘정부조직관리지침’, 행정자치부·기획재정부·인사혁신처의 「2016년 총액인건비제 세부 운영지침», 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정», 그리고 제안한 정원기준을 종합적으로 고려하여 <표 11>처럼 구성하는 것이 바람직하다.

요컨대 지역대표도서관의 정상화에는 입법부, 중앙정부, 광역자치단체의 중요성 인식과 실행의지가 매우 중요하다. 입법부와 중앙정부는 지역대표도서관을 정상화해야 하며, 광역자치단체는 지역대표도서관의 위상정립과 핵심역량을 강화해야 한다. 이를 위한 학계의 강력한 비판과 촉구가 필요하다.

참고문헌

- 국립중앙도서관. 2017. 『2017년 지역대표도서관 워크숍』. 서울: 국립중앙도서관.
 김세훈, 심효정. 2008. 지역대표도서관 설립 및 운영 방안에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 39(1): 319-337.

- 김영기, 장덕현, 이용재. 2015. 지역대표도서관의 조직 및 운영방안에 관한 연구: (가칭)부산도서관을 중심으로. 『한국도서관·정보학회지』, 46(3): 51-70.
- 김홍렬. 2009. 지역대표도서관의 역할 및 추진 방향에 관한 사서들의 인식 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 40(1): 115-132
- 배순자, 김병재. 2006. 道 광역대표도서관 건립계획에 관한 一考: 전라북도를 중심으로. 『한국문헌정보학회지』, 40(2): 59-78.
- 배순자. 2008. 지역대표도서관의 기능과 지역공공도서관과의 협력역할에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 42(3): 45-59.
- 유재우, 구분진, 장덕현. 2015. 지역대표도서관 입지 선정에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로. 『한국문헌정보학회지』, 49(3): 291-309.
- 유재우, 김신영. 2015. 지역대표도서관 입지환경 평가에 관한 연구: 대구광역시를 중심으로. 『한국도서관·정보학회지』, 46(4): 427-450.
- 윤희윤, 김신영. 2016. 지역대표도서관 운영조직 및 연계협력 방안 연구: 대구광역시를 중심으로. 『한국도서관·정보학회지』, 47(3): 21-39.
- 윤희윤. 2012. 공공도서관 직원배치기준 개정안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 46(1): 55-76.
- 장덕현 외. 2014. 지역대표도서관 건립 계획에 관한 연구: (가칭)부산도서관을 중심으로. 『한국도서관·정보학회지』, 45(3): 119-139.
- 한국도서관협회. 2013. 『한국도서관기준』. 서울: 한국도서관협회.
- 한복희, 이성숙, 이상호, 오종필. 2010. 지역대표도서관 중심의 도서관 협력체계 연구. 『한국문헌정보학회지』, 44(1): 267-295.

국한문 참고문헌의 영문 표기

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

- Bae, Soon-Ja & Kim, Byeong-Jae. 2006. "A Study on Planning of Widely Representative Library Building in Jeollabuk-do." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 40(2): 59-78.
- Bae, Soon-Ja. 2008. "A Study on the Function of Regional Central Library and Collaborative Role for Community Public Library." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 42(3): 45-59.
- Chang, D.H. et al. "New Main Library Project in a Metropolitan City: with a Reference to the Library of Busan." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 45(3): 119-139.

- Hahn, Bock-Hee, et al. 2010. "A Study of the Cooperative System Models for the Regional Central Library." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 44(1): 267-295.
- Kim, Hong-Ryul. 2009. "The Recognition of Librarians about Roles of Regional Central Library." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 40(1): 115-132.
- Kim, Se-Hun & Sim, Hyo-Jung. 2008. "The Establishment and Management of the Regional Central Library." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 39(1): 319-337.
- Kim, Youngkee, Chang, Durk-Hyun, and Lee Yong-Jae. 2015. "A Study on the Organizational Structure and Operational Plans of Local Government Representing Library: with a Reference to the Library of Busan." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 46(3): 51-70.
- Korean Library Association. 2013. *Korean Library Standards*. Seoul: The Association.
- The National Library of Korea. 2017. *2017 Workshop on Regional Central Library*. Seoul: NLK.
- Yoo, Jae Woo and Kim, Sin-Young. 2015. "A Study on the Assessment of Location Environment of a Regional Central Library: The Case of Daegu Metropolitan City." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 46(4): 427-450.
- Yoo, Jae Woo, Koo, Bon Jin, and Chang, Durk Hyun. 2015. "A Research on the Site Selection of a Metropolitan Library: The Case of City of Busan." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 49(3): 291-309.
- Yoon, Hee-Yoon & Kim, Sin-Young. 2009. "A Study on the Job Analysis of Public Libraries in Korea." *Aslib Proceedings*, 61(6): 541.
- Yoon, Hee-Yoon & Kim, Sin-Young. 2016. "A Study on the Operational Organization and Connective Cooperation Plans of a Regional Central Library: The Case of Daegu Metropolitan City." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 47(3): 21-39.
- 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*, 46(1): 55-76.