

국내 공공도서관의 정책적 현안과 과제

Policy Issues and Tasks of Public Libraries in Korea

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)*

목 차

- | | |
|-------------------------|-----------------------|
| 1. 서론 | 3.4 직무분석과 사서직제 개선 |
| 2. 도서관 법제 및 정책 환경의 변화 | 3.5 인프라 확충과 각종 기준의 개정 |
| 3. 공공도서관의 정책적 현안과 과제 | 3.6 경영평가 및 통계시스템의 표준화 |
| 3.1 도서관발전종합계획의 수정·보완 | 3.7 도서관 유관기관과의 연계성 강화 |
| 3.2 도서관 행정(관할·운영)체계의 정비 | 4. 요약 및 결론 |
| 3.3 지방 도서관·정보정책시스템의 제도화 | |

초 록

이 연구는 「도서관법」 개정에 따른 정책 환경의 변화를 공공도서관의 현주소와 연계·분석한 다음에 공통의 현안과 과제를 제시하는데 목적이 있다. 이를 위하여 도서관발전종합계획의 수정·보완, 도서관 행정체계의 정비, 지방 도서관·정보정책시스템의 제도화, 직무분석과 사서직제의 개선, 인프라 확충과 각종 기준의 개정, 경영평가 및 통계시스템의 표준화, 도서관 유관기관과의 연계성 강화를 정책적 과제로 설정하고 추진방향과 개선안을 제시하였다.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyse correlation between the new library act and policy tasks of public libraries in Korea. In order to attain this objective, author set seven policy tasks, that is, amendment and complement of master plan for library development, unification of public library administrative system, institutionalization of local public library and information policy, job analysis and improvement of library personnel system, infrastructure expansion and revision of various legal standards, standardization of management evaluation and statistical system, and strong connection between public library and related cultural institutions. And author suggested the alternatives to drive and improve of these policy tasks.

키워드: 도서관법, 공공도서관, 정책과제, 행정체계, 경영평가

Library Act, Public Library, Policy Tasks, Administrative System, Management Evaluation

* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)

논문접수일자 2007년 5월 6일

게재확정일자 2007년 6월 1일

1. 서론

지난 반세기에 걸쳐 국내 도서관계는 관중을 불문하고 척박한 문화토양, 열악한 인프라와 시스템, 정부의 정책적 후순위라는 악조건 속에서도 양적 성장과 질적 발전을 거듭하여 왔다. 그러나 OECD 선진국과 비교하면 각종 양적 지표(도서관수, 소장책수, 사서직원수, 등록자수, 1인당 독서량 등)는 물론 질적 지표(소장종수의 다양성, 장서의 신선도, 대출회전율, 서비스 만족도 등)도 여전히 최하위에 머물고 있다.

그런 가운데 2002년 8월에 문화관광부 주도로 수립·추진 중에 있는 「도서관발전종합계획」은 가뭄 끝의 단비처럼 고무적이고 위안으로 삼기에 충분하다. 이 계획은 모든 관중을 포괄하는 2011년까지의 중장기 마스터플랜으로서, 어느 역대 정부보다도 도서관진흥에 대한 강력한 의지가 집약되어 있다. 그리고 여러 추진과제 중의 하나가 '법제적 기반 구축'인데, 종래의 「도서관 및 독서진흥법」을 전부 개정된 새로운 「도서관법」이 2006년 10월 4일자로, 동법 시행령이 2007년 3월 27일자로 공포됨으로써 4월 5일자로 실정법으로서의 효력을 갖게 되었다.

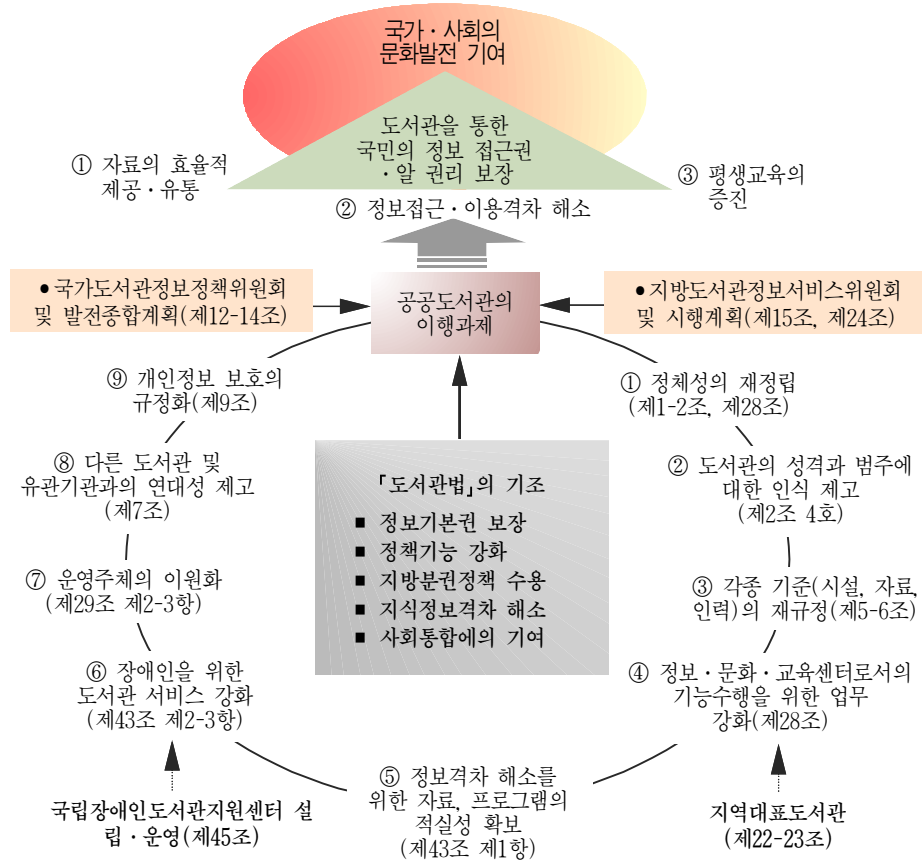
새로운 「도서관법」의 입법취지는 인터넷 정보유통과 지식기반사회에 부응하기 위한 국민의 정보기본권 보장, 국가의 도서관정보정책 수립 및 집행기능 강화, 지방분권 패러다임을 수용한 지방자치단체 및 지역대표도서관의 정책기능 강제, 지식정보격차 해소, 취약 및 소외 계층(시각장애인 등)을 위한 도서관·정보서비스의 강화 등에 있다. 이를 통하여 모든 도서

관은 국민의 정보혜득력을 제고시키는 한편 계층간, 세대간, 지역간의 사회적 통합에 기여하고 궁극적으로 국가 및 사회의 문화발전에 기여해야 한다. 비록 개정된 법령이 모든 이해집단의 기대를 충족시키지 못하고 디지털 시대를 겨냥한 법제정비에 불과할지라도 국내 도서관계의 성장과 발전을 견인하고 도약과 변혁을 추동하는 제도적 장치라는 사실에는 재론할 여지가 없다. 그럼에도 도서관 문화와 인프라의 후진성을 감안하면 법령개정에 안주할 수 없으며, 산적한 현안과 과제를 냉정하게 반추하여 도약의 원년으로 삼아야 한다.

이에 본 연구는 국내 공공도서관을 중심으로 실정법이 규정하고 있는 다양한 제도적 및 정책적 변화를 도서관계의 현주소와 연계·분석하여 공통의 현안과 과제를 제시하고자 한다. 어느 국가나 사회를 막론하고 법령의 취지를 구현하기 위한 행위의 주체는 이해당사자라는 점에서 과제발굴에 머물지 않고 현실화하는데 주력해야 한다. 그 일차적인 책임은 도서관계와 사서직에 있다.

2. 도서관 법제 및 정책 환경의 변화

1994년 3월 24일자로 제정·공포된 「도서관 및 독서진흥법」(법률 제04746호)은 그 동안 8차례나 부분 개정·적용되다가 2006년 10월 4일자로 전부 개정된 「도서관법」(법률 제8029호)이 2007년 4월 5일자로 발효되었다. 새로운 「도서관법」의 핵심가치와 개정사항 가운데 공공도서관 정책과 관련된 변화내용의 전모를 도시하면 <그림 1>과 같다(윤희운 2007, 11-15).



〈그림 1〉 「도서관법」의 공공도서관 정책관련 주요 내용의 전모

첫째, 전부 개정된 「도서관법」은 제1~2조, 제28조에 걸쳐 공공도서관의 정체성을 분명하게 규정하는 한편, 사회적 위상과 책무를 더욱 강조하고 있다. 구체적으로 개정 법률은 공공도서관을 자료의 효율적인 제공과 유통, 정보 접근 및 이용격차 해소, 평생교육의 증진을 통한 국민의 정보접근권 및 알 권리를 보장함으로써 국가 및 사회의 문화발전에 기여하는 기관으로 규정하고 있다. 따라서 공공도서관계는 왜 법률을 개정하여 사회적 책무와 존재이유를 더욱 강조하는지에 대하여 성찰할 필요가 있다.

둘째, 개정된 「도서관법」은 공공도서관의 범주를 크게 확장·재설정함으로써 사회적 역할 증대와 시스템화를 통한 상호협력 및 연계성을 강조하고 있다. 제2조 4호는 법적 기준에 미달하는 소규모 비영리 독서시설의 문고, 장애인 도서관, 병원도서관, 병영도서관, 교도소도서관, 어린이도서관을 공공도서관의 범주에 포함시키고 있다. 이렇게 규정한 이유는 영세한 소규모의 문고와 특수 이용계층을 위한 도서관을 공공도서관의 범주에 포함시킴으로써 협력망 구축의 법적 근거를 마련하는데 있으며, 또한

주민의 생활동선에 위치하는 문고와 다른 도서관에 대한 지원과 협력을 강화할 때 대중의 정보접근권을 보장할 수 있기 때문이다. 따라서 도서관계는 지역적, 집단별, 조직적 이기주의를 지양하고 사회통합을 위한 지식정보 거점으로서의 책임의식과 실천의지를 다져야 한다.

셋째, 개정 법률은 각종 기준의 재검토와 업그레이드를 요구하고 있다. 「도서관법」 제5조(도서관의 시설 및 자료) 제2항, 제6조(사서직원 등) 제1항의 위임규정에 의거하여 동법 시행령 제3~4조의 '별표 1~2'에서 공공도서관, 문고, 장애인 도서관을 위한 시설, 자료, 사서직원 배치기준을 규정하였다. 그러나 공립 공공도서관의 경우, 시행령 개정에 필요한 시간이 부족하여 구법의 각종 기준을 재규정하였기 때문에 선진국형 법적 기준으로는 미흡하다. 특히 사서직원 배치기준인 건물면적은 봉사대상인구로 대체하고 장서수도 조정할 필요가 있다. 따라서 조속한 기간 내에 제기준의 논리적 타당성을 검증하고 수정·보완해야 한다. 그것은 전적으로 공공도서관계가 고민해야 할 과제이다.

넷째, 새로운 「도서관법」은 공공도서관이 정보·문화·교육센터로서의 기능을 발휘하는데 필요한 업무를 다양하게 제시하고 있다. 지금까지 대다수 도서관이 제28조의 업무에 진력하여 왔음에도 재규정한 이유는 무게중심과 질적 충실화를 강조하는데 있다. 최근에 많은 공공도서관이 문화 내지 평생교육프로그램을 방만하게 개설함으로써 본질과 정체성을 약화시키고 있다는 비판을 감안하면 핵심역량의 강화에 주력해야 한다.

다섯째, 신법의 최대 특징 가운데 하나는 공공도서관에 '지식정보격차 해소'(제8장)의 책

무를 강제한 점이다. 이미 「정보격차해소에 관한 법률」의 규정에 의거하여 일선에 디지털 자료실이 설치·운영되고 있으나, 하드웨어의 마이그레이션이 부실하고 투입-산출의 기대효과도 극히 미미하다. 이를 활성화하려면 지역대표도서관과 단위도서관이 협력하여 디지털 자료실의 바람직한 운영모형 및 정보격차 해소프로그램을 개발·제공하는데 주력해야 한다.

여섯째, 일선의 공공도서관은 국립장애인도서관지원센터의 지원을 바탕으로 장애인을 위한 서비스 기능을 강화해야 한다. 새로운 「도서관법」 제45조에 국립장애인도서관지원센터의 설립·운영을 신설한 목적은 국가차원에서 특수자료 개발 및 서비스 방안을 마련하여 공공도서관 등에 지원함으로써 소외(취약)계층의 정보격차를 해소하고 이를 바탕으로 장애인의 정보접근권 보장과 사회통합을 구현하는데 있다. 이미 지원센터의 설립 및 운영모형이 제시되었고(윤희운 2007, 79-119), 불원간 설치될 것이다. 따라서 공공도서관은 어떤 정책적 및 실무적 지원이 필요한지를 검토하여 지원센터에 요청하고 장애인 서비스 기능을 제고시켜야 할 것이다.

일곱째, 공공도서관계의 최대 현안은 국가차원의 정책기능 및 주무부처의 3원화(문화관광부, 행정자치부, 교육인적자원부)에 있지만, 지역단위에서 보면 운영주체의 이원화(시군구청, 시도 교육청)가 더 심각한 폐해를 초래하고 있다. 그럼에도 불구하고 개정법률 제29조 제2항에서 시군구청이 설립한 공공도서관의 운영비는 지방자치단체의 일반회계에서 전부를 부담하고, 제3항은 교육감이 설립한 공공도서관의 운영비를 지방자치단체의 일반회계 예산의 범

위 안에서 그 일부를 부담하도록 규정하고 있다. 이러한 이원화는 체계의 난맥상, 운영상의 파행, 협력의 부실을 초래하는 주범이며 그 피해 또한 지역주민에게 전가될 수밖에 없다. 따라서 법령개정을 포함한 운영주체의 일원화 문제는 도서관정보정책위원회가 우선적으로 해결해야 할 과제이지만, 이를 위해서는 공공도서관의 강력한 의지표명이 중요하므로 조속히 운영주체의 일원화에 대한 공론화 및 의견수렴에 나서야 할 것이다.

여덟째, 공공도서관은 다른 관공 및 문화기관 등과의 협력과 연대를 강화해야 한다. 신법 제7조 제1항은 도서관과, 제2항은 각종 문화 및 교육시설, 행정기관, 관련단체 및 지역사회와의 협력을 의무화하고 있다. 이 조항의 입법취지는 공공도서관이 다원화된 정보사회, 지역주민의 다양한 정보요구, 지식정보 접근채널 및 이용행태의 다기화에 대처하는데 한계가 있다는 측면에서 유관기관 및 단체와의 연계성을 강화하여 지식정보 접근권을 보장하고 정보해득력을 제고시키는데 있다. 따라서 공공도서관은 경계를 초월하는 발상과 전향적 사고로 협력과 연대를 주도해야 할 것이다.

아홉째, 공공도서관은 이용자의 개인정보를 보호하기 위한 제도적 장치를 마련하고 실천하는데 앞장서야 한다. 신법 제8조는 이용자의 정보수집·관리·공개 등에 대한 규정의 제정, 도서관직원에 대한 관련교육의 실시, 기타 필요한 시책의 강구를 규정하고 있다. 디지털 정보사회의 최대 역기능으로 회자되는 개인의 프라이버시 침해사태가 발생하지 않도록 개인정보를 철저히 보호해야 하며, 그것은 곧 지역주민의 기본권을 보장하는 단초로 작

용한다.

어느 국가나 사회를 막론하고 모든 이해집단을 만족시키는 법령은 존재하지 않는다. 그것은 지구상에 존재하는 무수한 제도적 장치 중에서 법제가 가장 사회과학적 영역이라는 것을 반증한다. 이런 측면에서 전부 개정된 「도서관법」에 대해서도 각계의 불만이 적지 않을 것이다. 그러나 신법의 내재적 가치인 정보 기본권 보장, 정책수립 및 집행기능의 강화, 지방분권정책 수용, 지식정보격차 해소, 사회통합에의 기여 등은 결코 훼손되거나 격하되지 않아야 한다.

3. 공공도서관의 정책적 현안과 과제

개정된 「도서관법」은 어떤 정책적 현안과 과제를 배태하는가. 상술한 공공도서관의 정체성 및 범주의 재설정, 각종 기준 및 핵심업무의 재규정, 정보격차 해소기능 및 장애인 서비스의 강화, 운영주체 이원화의 방치, 다른 유관기관과의 연대성 제고 등을 현주소와 연계·추출하여 우선순위대로 적시하면 다음과 같다.

3.1 도서관발전종합계획의 수정·보완

해방이후 최초로 문화관광부가 주도한 범정부 차원의 「도서관발전종합계획」(이하 1차 종합계획으로 지칭함)이 2002년 8월에 수립되어 추진 중에 있다. 이 계획은 모든 관공을 포괄하여 2011년까지 적용되는 것으로 도서관 환경개선, 관공별 도서관 기능 강화, 법·제도적 지원기반 구축, 국가대표도서관 위상 강화, 도서관정보서비스의 고도화, 도서관 환경변화에 따

른 조직 및 기능의 재구조화, 도서관 협력네트워크 구축, 민관 협력 파트너십 구축, 정보소외 계층에 대한 도서관 서비스 확대, 독서진흥 활동을 10대 정책과제로 제시하고 있다(한국문화정책개발원 2002, 173-204).

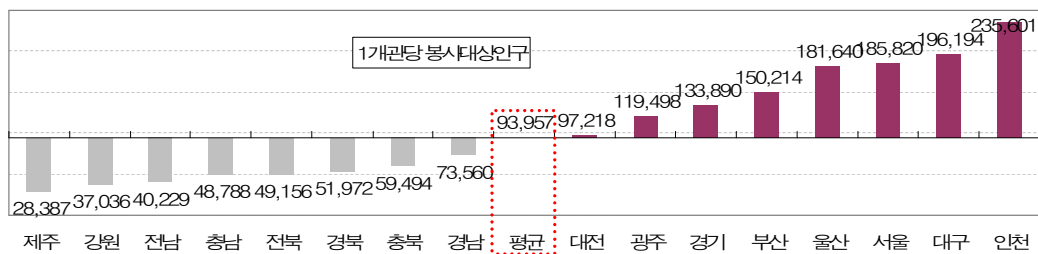
그 가운데 도서관의 인프라 확충 및 내실화 대상의 요체에 해당하는 공공도서관의 경우, 2011년까지 인구 6만명당 1개관 수준으로 확충하고 1인당 책수도 0.56권에서 1.12권으로 늘리는 계획이 포함되어 있다. 아직 1차 종합계획의 적용시한이 4년 이상 남아 있음에도 불구하고 제1순위 정책과제로 설정한 이유는 그 동안 국내외 지식정보 환경이 많이 달라져 2011년까지 그대로 적용하는데 무리가 있을 뿐만 아니라, 부분적으로 현실성이 부족하거나 세밀하지 못하여 내용상 심각한 편차를 초래하고 있기 때문이다. 예컨대 '1개관당 봉사대상인구 6만명 수준'이라는 목표는 2005년말 현재 1개관당 93,957명 수준¹⁾이므로 향후 6년간 291개관(연간 48.5개관)을 신축해야 하는 부담도 있지만, 절대 평균을 정책기조로 삼은 결과가 도농간 편차를 심화시키고 있다는데 문제의 심각성이 있다. 이를 도시한 <그림 2>에서 경남과 경기를

제외한 좌측의 광역도는 이미 1개관당 6만명당 이하인 반면에 우측의 모든 광역시는 2005년말을 기준으로 전국 평균을 크게 상회하고 있다(한국도서관협회 2006, 328).

이에 국가 도서관정책의 주무부처인 문화관광부도 '도서관정보정책위원회와 기획단을 설치한 후의 첫 번째 과제로 도서관발전종합계획의 수립'을 지목하였으며(이정우 2007, 2-3) 또한 개정 「도서관법」 제14조 제1항은 "도서관정보정책위원회 위원장은 도서관의 발전을 위하여 5년마다 도서관발전종합계획을 수립하여야 한다"고 규정하고 있으므로 제1차 종합계획을 우선적으로 수정·보완해야 한다. 그 기본방향을 적시하면 다음과 같다.

첫째, 제1차 종합계획의 주요 내용과 지금까지의 추진실적을 비교 평가하여 계획상의 문제인지, 추진의지 및 지원시스템의 한계인지를 해명하는 작업이 선행되어야 한다.

둘째, 개정 법률에 함축된 핵심가치, 즉 정보기본권 보장, 국가 및 지방자치단체의 정책기능 강화, 지방분권 패러다임의 수용, 지식정보격차 해소, 장애인 서비스 강화 등을 최대한 반영해야 한다.



<그림 2> 광역 시도별 공공도서관 1개관당 평균 봉사대상인구

1) 2006년말 현재는 1개관당 봉사대상인구가 평균 86,865명으로 추계되고 있다.

셋째, 제2차 종합계획은 모든 정책적 목표를 OECD 문화선진국 수준에 도달할 수 있도록 설정하되, 양적 평균에 못지않게 질적 충실화 방안을 강구해야 한다.

3.2 도서관 행정(관할·운영)체계의 정비

국내 공공도서관의 행정체계는 다기화 되어 있다. 국가차원의 정책기능은 문화관광부가 관장하고, 중앙의 관할부처는 행정자치부와 교육인적자원부이며, 일선의 운영주체는 지방자치단체와 시도 교육청이다. 또한 문화관광부 내의 기획단 설치로 조만간 거중조정 되겠지만, 국가의 정책기능도 문화관광부의 문화정책팀과 국립중앙도서관의 도서관정책과가 공유하고 있다. 반면에 OECD 회원국을 비롯한 주요 국가는 <표 1>에 집약한 것처럼 단일의 행정체계를 유지하고 있다.

이에 따라 제1차 종합계획에서도 '도서관 운

영주체의 일원화'를 추진과제의 하나로 설정하였으나(한국문화정책개발원, 188) 지금까지 감감 무소식이다. 또한 최근에는 도서관정보정책위원회(이하 '국가위원회'로 지칭함) 설립을 논의하는 과정에서 왜 문화관광부가 범국가적 정책부서가 되어야 하는지에 대한 반론이 있었으며, 도서관계 일각에서도 시·도 교육감 소속의 공공도서관이 더 많다는 등의 이유를 들어 정책부서를 교육인적자원부로 이관해야 한다고 주장한 바 있다. 이러한 반론과 주장은 논리적 정당성, 현실적 적합성, 실현가능성을 불문하고 행정체계의 일원화가 절실하다는 것을 반증한다.

국내 도서관 행정체계의 변천과정을 살펴보면 일제시대는 '사회교육과' 담당하였고, 광복이 후에는 미군정청 학무국 내의 '문화과'에 분장되었다가 문교부 문화국 '성인교육과'로 이관되었으며, 1980년대는 문교부 내의 '사회교육제도과'에서 주관하였다. 1990년 1월에는 문화부가 독립되면서 동년 10월 문화정책국 내에 신

<표 1> 주요 국가의 공공도서관 행정 및 정책의 주체

국체	국가명	주무부처	실무부서
단일 주권 국가	영 국	문화·매체·스포츠부	박물관·미술관·도서관유산국·박물관·도서관·사료과/박물관·도서관후원과
	프랑스	문화통신부	도서·독서국-공공도서관·독서개발부-지역도서관과
	중 국	문화부	社會文化圖書館司
	대 만	교육부	社會教育司
	일 본	문부과학성	생애학습정책국 - 사회교육과
	핀란드	교육부	문화·스포츠·청소년정책국-문화매체과
러시아	문화부(연방)	도서관과	
연방 국가	미 국	교육부	하부조직이 없음 주정부(교육부 소속 2/3) 주도서관국(47개주)
	독 일	문화매체국(부처 없음)	명목상: 제4과(문서관·도서관)-43계 주정부가 관할
	캐나다	문화유산부 주정부(알버타주)	주정부가 관할 지역개발국-지역·시민봉사부-예술·도서관과
	남아공	예술·문화·과학기술부	주정부 및 지방정부 주관
	호 주	커뮤니케이션·정보기술·예술부	주정부 주관

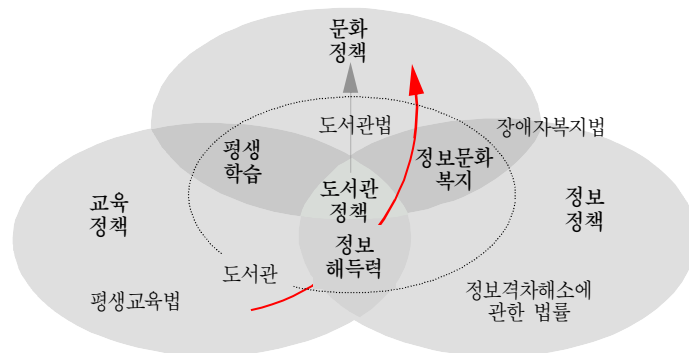
설된 '도서관정책과'가 담당하였고, 1993년 3월에 문화부와 체육청소년부를 통합한 문화체육부 하에서는 '도서관정책과'의 소속이 어문출판국으로 변경되었다가 1994년 5월에 다시 생활문화국으로 이관되었으며, 동년 12월 박물관과와 통합한 '도서관박물관과'가 정책기능을 수행하였다. 2004년에는 다시 '도서관박물관과'가 폐지되고 국립중앙도서관에 '도서관정책과'가 신설되어 문화관광부 문화정책국 산하의 '문화정책팀'과 함께 최근까지 정책기능을 공유하다가 새로운 '도서관법'에 따라 국가위원회와 그 하부조직으로 문화관광부 내에 '기획단'을 설치하는 과정에 있다(이선 2007, 185-186).

이처럼 국가 도서관정책을 주도할 중앙정부의 하부조직이 존재와 부침을 거듭한 것도 문제지만 관할 및 운영주체의 이원화는 더 심각한 부작용을 양산하였다. 환언하면 국내 공공도서관이 후진국형 인프라, 협력시스템, 서비스 수준을 탈피하지 못하는 결정적 이유 중의 하나가 행정체계의 난맥상에 있다고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 운영 주체가 지방자치단체(시·군·구청)와 교육자치단체(시도 교육청)로 양분된 상황에서 지역단위의 정책적 공조,

인사이동과 인력활용, 장서개발과 공동보존, 상호대차와 문헌제공봉사(ILL/DDS), 각종 문화프로그램의 운영, 직원연수 및 세미나 개최 등에서 교류와 협력의 저해요소로 작용하고 있기 때문이다.

따라서 도서관계의 최대 숙원이자 교류협력의 걸림돌로 작용하는 이원적 행정체계를 선진국처럼 일원화하는데 두 번째 우선순위를 부여하는 것이 바람직하다. 다만 어떤 방향으로 또는 어느 주체로 일원화할 것인가는 이해집단의 선호도, 재산권 이관문제와 보직수 축소 등의 현실적 난제, 선진국 시스템의 벤치마킹, 논증적 연구와 분석 외에도 다분히 정치적 흥정의 대상일 수밖에 없다는 점에서 치밀한 준비와 설득이 필요하다. 이를 위한 기본원칙과 방향성을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 선진국의 도서관 행정체계, 공공도서관의 정체성과 사회적 역할, 그리고 <그림 3>에 도시한 궁극적 지향성(윤희운 2002, 52) 등을 감안하면 도서관 정책기능은 문화관광부가 전담하는 것이 바람직하다. 다만 문화관광부는 그 타당성, 현실적 이유, 미래를 위한 지속적인 정책개발과 집행기능의 중요성 등에 대한 논거



<그림 3> 도서관·정보정책의 스펙트럼과 지향성

를 확보해야 한다.

둘째, 공공도서관 행정체계의 일원화 문제는 국가위원회의 출범과 동시에 조사·연구에 착수하되 대안제시에 머물지 않고 일원화를 제도화해야 한다. 일선의 운영주체는 1995년 「지방자치법」의 개정으로 시작된 지방자치와 최근의 지방분권 사조, 2006년 12월 7일자로 전부 개정된 「지방교육자치에 관한 법률」 제4조가 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 규정한 취지와 내용, 개정 「도서관법」 제24조 제4항이 규정한 시·도지사를 위원장으로 하는 지방도서관정보서비스위원회(이하 '지방위원회'로 칭함)의 설치와 운영, 그리고 제22~23조의 지역대표도서관 설립과 업무 등을 감안하면 지방자치단체 소관으로 일원화하는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있다.

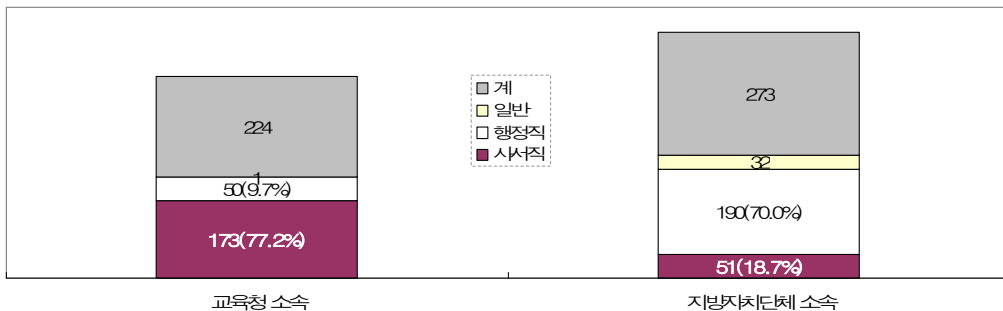
셋째, 공공도서관의 운영주체를 지방자치단체로 통합할 경우에 현재처럼 사서직 관장 제를 규정한 법령을 사문화시키는 행정적 파행, 즉, <그림 4>처럼 사서직의 관장보임을 회피하는 현실,²⁾ 1개관당 사서직원수의 절대 부족³⁾

등의 현실적 폐해, 행정 및 경제논리의 과도한 대입에 따른 위탁관리와 행정기관화, 조례개정을 통한 공공도서관의 직할 사업소화 및 행정적 간섭과 통제적 의도, 퇴직 공무원의 전관예우를 위한 관장 보임 등을 차단해야 한다. 따라서 국가위원회는 수혜자인 국민의 입장에서 모든 가능성과 정책적 대안을 검토하고 제어장치를 마련해야 할 것이다.

3.3 지방 도서관·정보정책시스템의 제도화

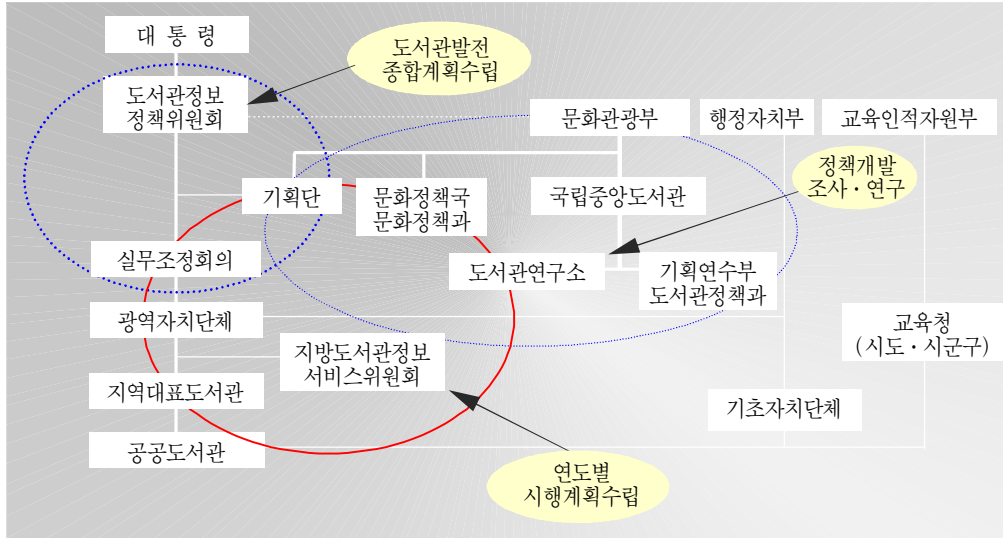
새로운 「도서관법」에 함축된 신세기 패러다임 중의 하나가 지방분권이다. 이를 구현하기 위하여 제15조는 광역시도의 연도별 시행계획 수립을, 제22~23조는 지역대표도서관의 설립과 업무를, 제24조는 지방위원회의 설치를 강제하고 있다. 이들의 시스템적 제도화와 국가도서관정책 관련부서의 전체적인 연계성을 도시하면 <그림 5>와 같다.

먼저 광역시도의 연도별 시행계획의 경우, 「도서관법」 제15조는 '중앙행정기관의 장과 특별



<그림 4> 공립 공공도서관의 사서직 관장 보임 현황

2) 2006년말 현재 사서직 관장의 배치비율은 41.7%(지방자치단체 16.7%, 시도 교육청 76.2%)이다.
 3) 2005년말을 기준으로 전국의 497개 공립공공도서관 가운데 시도 교육청 소속의 224개관은 사서직원수가 1개관당 6.0명(총 1,335명)인데 비하여 지방자치단체 소속의 273개관의 사서직원수는 평균 3.5명(총 950명)이다.



〈그림 5〉 국가 및 지방 도서관·정보정책(시책)시스템의 체계도

시장·광역시장 및 도지사로 하여금 제14조의 종합계획에 의거하여 매년 12월말까지 시행계획을 수립·추진하도록 규정하였으며, 동법 시행령 제8조 제2항은 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 사업 추진방향과 사업별 세부 운영계획이 포함된 시행계획을 수립하여 국가위원회에 제출하도록 의무화하고 있다. 이것은 지방분권의 취지에 걸맞게 광역자치단체장의 권한과 책무를 동시에 강조하기 위함이다.

다음으로 지방위원회의 경우, 제24조 제1항에서 설치를 의무화한 목적은 지방화 시대, 지방분권, 국가 균형발전 등의 시대적 패러다임을 중시하여 지역별 시책의 수립, 시스템의 균형 발전, 격차해소의 구심체로서 기능하도록 강제하는데 있다. 비록 시·도지사가 지방위원회의 당연직 위원장이라 하더라도 과거 문화관광부장관의 자문기구였던 '도서관 및 독서진흥위원회'와 지방자치단체의 '지방위원회'가 식물

위원회로 전락한 사례를 감안하면 유명무실하게 될 소지가 적지 않다.

마지막으로 「도서관법」 제22조는 시·도지사가 지역대표도서관을 설립·운영하도록 규정하였으며, 제23조는 지역대표도서관의 업무를 6가지(시·도 단위의 종합적인 자료의 수집·정리·보존 및 제공, 지역의 공공도서관 지원 및 협력사업 수행, 도서관 업무에 관한 조사·연구, 지역의 자료수집 지원 및 다른 도서관으로부터 이관 받은 자료의 보존, 국립중앙도서관의 자료 수집활동 및 도서관 협력사업 등 지원, 그 밖에 광역대표도서관으로서 필요한 업무의 업무)로 명시하고 있다. 그러나 동법 시행령 제15조는 '해당 시·도가 설립한 공공도서관 또는 기타 공공도서관 중의 하나를 지정'하도록 규정함으로써 모법의 취지를 약화시키고 있다. 이면이 없는 한 현재의 지역대표도서관이 승계할 것이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 지방위원회의 조속한 설치와 순기능을 전제로 지역대표도서관이 주도하는 광역시도의 도서관정책시스템이 <그림 6>과 같은 모형으로 제도화되고 작동할 경우에 지역사회의 지식정보 인프라는 충실해지고 이에 따른 주민의 정보접근력 및 정보해득력도 빠른 속도로 제고될 수 있다. 게다가 지역단위 도서관계의 현실적 난제인 협력체제, 자원공유, 공동보존 등도 활성화될 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 선행조건과 후속조치가 필요하다.

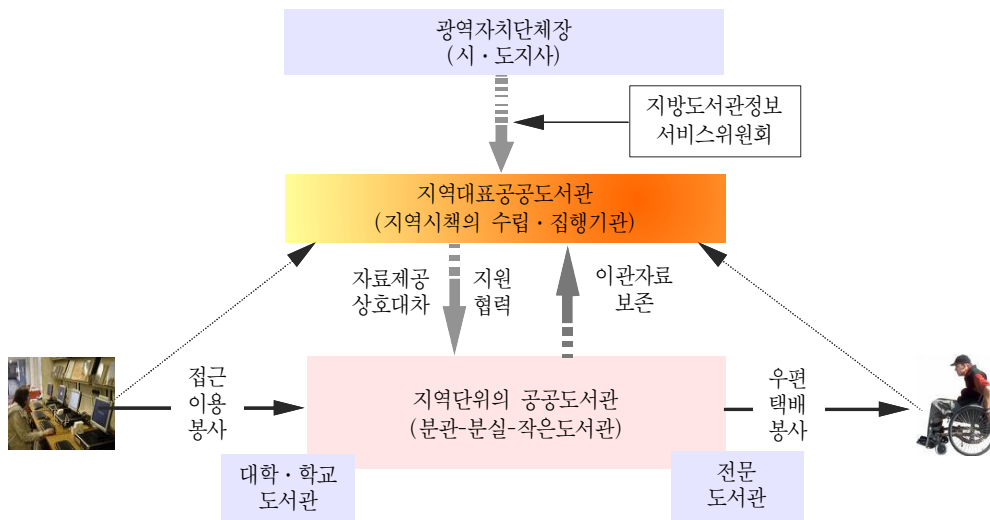
첫째, 지방위원회의 조속한 설치와 바람직한 운영은 전적으로 시·도지사의 책임소관이다. 그럼에도 불구하고 지방행정기관이 구시대적 사고와 관행을 고수하면 그리고 국가위원회와 주무부처가 방치할 경우에는 제도화 자체가 어렵거나 지연될 소지가 다분하다.

둘째, 지방위원회의 제도화에는 국가위원회의 관심과 촉구도 중요하지만, 구성된 이후에 식물위원회로 전락할 개연성도 경계해야 하며,

또한 국가의 행정적, 재정적, 제도적 지원과 감독방안도 강구되어야 할 것이다.

셋째, 이미 실정법이 발효된 상태이므로 국가위원회와 주무부처는 조속한 시일 내에 지방위원회의 위원장 회의를 개최하여 지역대표도서관의 책무와 기능 등에 대한 이해를 증진시키고 실천을 촉구해야 한다. 이어 광역시도의 장에게 지역대표도서관의 설립·운영에 관한 상세한 지침을 통보하여 추진을 유도할 필요가 있다.

넷째, 개정 법령에 규정된 지역대표도서관은 광역시도 단위의 장서관리, 지역 내의 모든 공공도서관을 위한 지원과 협력, 도서관에 관한 조사·연구, 이관자료의 보존기능 등을 수행해야 한다. 따라서 지역대표도서관의 위상에 상응하는 설립 및 운영기준을 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 한국도서관협회가 제시한 권장기준(한국도서관협회 2003, 8-13)에 입각하여 구성한 <표 2>를 준용하는 방향으로 지역대표도서관의 법적 기준을 마련해야 할 것이다.



<그림 6> 지방 도서관·정보정책 시스템의 기본모형

〈표 2〉 광역시·도 지역대표도서관의 법적 기준(안)

시 도	인구 (천명)	사서직원 (기본 20명 + 7만명당 1명 추가)	장서(만권) (인구 1인당 기본장서는 1권, 지역대표관과 공공도서관이 20% : 80% 분담)	관장직급 (인구 500만 이상은 2급, 100~500만 미만은 2~3급, 100만 미만은 3~4급)
서울	10,173	165	203	2급
부산	3,666	72	73	2~3급
대구	2,525	56	50	"
인천	2,579	56	51	"
광주	1,401	40	28	"
대전	1,443	40	28	"
울산	1,081	35	21	"
경기	10,463	169	209	2급
강원	1,521	41	30	2~3급
충북	1,489	41	29	"
충남	1,953	47	39	"
전북	1,907	47	38	"
전남	1,986	48	39	"
경북	2,696	58	53	"
경남	3,144	64	62	"
제주	555	27	11	3~4급

다섯째, 도서관계와 사서직은 주체의식을 가지고 지방위원회 및 지역대표도서관에 관한 조례제정 및 기존 조례의 수정·보완, 지역단위의 시행계획 수립, 지방위원회의 구성과 활동, 지역대표도서관의 지정과 운영 등에 주목하는 한편 비판적 기능과 함께 대안제시에 진력해야 한다.

3.4 직무분석과 사서직제 개선

먼저 직무분석은 모든 조직체의 기본업무에 해당하며, 조직 및 인력관리의 출발점이다. 그 이유는 모든 직무의 성격과 난이도 등을 분석하지 않은 채 부서편성, 인력배치 및 수급계획, 업무분장, 정원관리는 부실할 수밖에 없기 때문이다. 이에 선진국은 1940년대부터 도서관협회 주도로 도서관업무 또는 사서의 직무를 분석·

발표하여 왔다. 영미의 도서관협회는 전문적 직무와 비전문적 직무로, 일본도서관협회는 전문적 업무와 비전문적 업무로, 호주의 도서관·정보협회는 사서 및 보조원의 업무로 구분하여 상세하게 제시하였다(ALA 1948, 2-8 ; Mary Casteleyn 1996, 34-35 ; 全國國立大學圖書館長會議 1968, 8-14 ; ALIA 1995). 국내에서도 2003년에 국립중앙도서관과 학교도서관 사서교사(사서)를 대상으로 각각 직무를 분석한 바 있다(이근주 등 2003 ; 안인자 등 2003).

그러나 국내외를 막론하고 지금까지의 직무분석은 본질적 개념과 목적에 충실하지 못할 뿐만 아니라, 인터넷 정보환경과 디지털 패러다임의 수용으로 새롭게 등장한 직무(도서관 인트라넷의 운영, 홈페이지의 제작·관리·갱신, 저작권과 전자출판물의 라이선스, 자료의

대량탈산 및 디지털화, 웹정보자원의 개발, 정보해득력 강화교육과 지원, 인터넷 참고봉사, 전자우편과 푸쉬기술을 이용한 선택적 정보봉사, 메타 데이터의 구축, 디지털 아카이빙 등)를 반영하지 못하고 있다. 게다가 국내의 경우, 도서관문화를 대변하는 공공도서관과 고등교육 및 연구경쟁력을 지원하는 대학도서관 등에 대한 직무분석은 전혀 이루어지지 않고 있다.

다음으로 도서관과 사서직은 인류 문명이 출현한 이래로 초월적이고 숭고한 가치를 체현하는 공간과 주역으로서의 이미지를 간직하여 왔을 뿐만 아니라 변증법적 논리에 입각한 사회적 변용을 계속하고 있다. 다만 국내의 경우, 과거 사서직을 서고위주나 관리중심의 운영주체로 간주하여 그 직제를 행정직군 내에 두었던 것은 이해할 여지가 있으나, 현재는 행정직마저 전문성을 강조하는 추세이다. 따라서 사서직은 도서관 운영의 주체이어야 하며, 그들의 중핵기능인 장서개발, 자료조직, 정보봉사, 자료보존 등에는 고도의 전문성이 필요하다. 그럼에도 불구하고 1963년 이래로 도서관을 행정기관 내지 단순 영조물로 인식하고 사서직을 행정직군 아래에 두고 있다.

반면에 취급하는 자료의 종류만 다를 뿐, 도서관과 함께 인류의 지식문화유산을 취급하는 박물관의 학예사, 문서관의 기록물관리 전문요원은 연구직에 편제되어 있다. 영미를 비롯한 문화선진국의 경우도 사서직을 독립직군으로 구성하거나 연구직으로 규정하고 있다. 예컨대 미국의 사서직제는 아키비스트와 함께 일반직 아래의 23개 독립직군의 하나인 'GS-1400 Library and Archives Group'에, 영국은 일반직 산하의 독립직군으로 편성하고 그 아래 3개의 직렬

(상급사서, 사서, 사서보)을 구성하고 있다. 그런가 하면 중국은 도서관원(사서직)을 연구직으로 규정하고 있다.

이처럼 직무분석이 부재하고 전문직성을 부정하는 제도를 방치한 채, 도서관과 사서직이 어떤 업무를 어떻게 수행하는지에 대하여 대중의 관심과 이해를 촉구하거나 마케팅 전략을 구사하는 것은 부질없다. 더욱이 도서관 및 사서직이 자신의 직무도 분석하지 않은 상황에서 정체성과 전문직성을 주장하거나 제도적 불합리성을 호소하는 행위도 정당성을 확보하기 어렵다. 따라서 다음과 같은 보완책을 강구하는데 진력해야 한다.

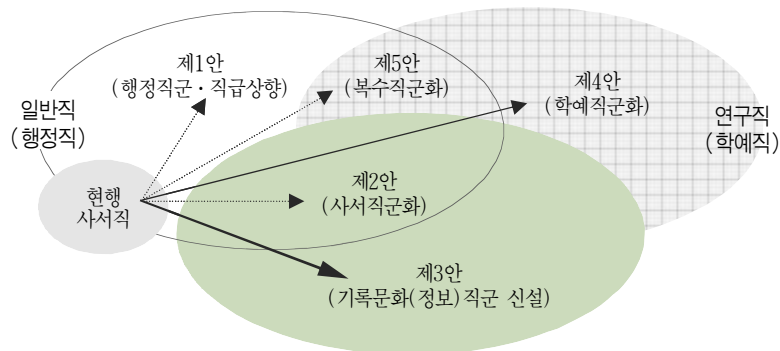
첫째, 도서관의 직무분석은 모든 조직개편 및 인사관리, 사서직의 전문성, 전문직 관장제, 사서직제 개편의 기본데이터와 논리적 근거가 된다. 또한 사서직은 직무분석을 통하여 수행하는 업무의 스펙트럼, 경중과 난이도를 이해할 수 있다. 따라서 도서관 및 사서직의 내면적 성찰뿐만 아니라 직제개선을 위해서도 직무분석은 정언적 명제로 간주되어야 한다.

둘째, 도서관협회, 국가위원회, 지방위원회 등이 사서직 및 관장의 직무를 분석·연구할 때는 모든 업무를 성격별로 군집하여 직무명을 부여하는 과정이 선행되어야 하며, 이들에 대한 논리성과 객관성을 담보하려면 다양한 이해집단(도서관 실무자, 학계 전문가, 이용자 집단)을 대상으로 직무의 전문성과 난이도를 평가하고 유의성을 검증하는 과정이 수반되어야 한다. 부연하면 객관적 논거와 다면적 검증이 전제될 때 분석결과에 대한 신뢰성을 확보할 수 있다.

셋째, 사서직이 전문직 이론의 측면과 일반적 요건을 충족시키더라도 행정직군에 편제되

어 있는 한 전문성과 독립성을 확보할 수 없다. 그것은 사서직제의 개선을 배제한 어떤 도서관 정책, 인프라 구축, 발전계획도 미봉책에 불과하며, 도서관 또한 선진국형 지역정보문화센터, 지식정보허브, 정보게이트웨이의 구심체로 자리매김하는데 한계가 있다. 그 이유는 사서직이 도서관의 성장과 발전, 대중서비스와 접근권 강화의 주체이기 때문이다. 따라서 사서직제의 전향적 개편방안을 강구해야 하는데, 가장 바람직한 모형은 <그림 7>의 5가지 가운데 가장 '기록문화(기록정보) 직군'의 신설을 전제로 독립 직군화하는 것이다. 요컨대 지식정보

내지 지적 문화유산을 취급하는 모든 직종을 군집하여 독립직군으로 신설하고 그 아래에 3개 직렬(문헌정보, 학예, 기록관리)로 구성하는 방안이 미래지향적인 모형이다. 이것은 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」 제5조 7호에서 각각 규정한 직군(직무의 성질이 유사한 직렬의 군)의 정의에 충실한 방안으로서, 일반적 아래에 독립직군(경력직·일반직·기록문화(또는 정보) 직군)으로 신설할 경우 사서직의 전문성과 정체성을 확립하는 첩경이 될 수 있다. 이에 대한 논거와 필요한 후속조치를 간추리면 <표 3>과 같다(윤희운 2005, 45-73).



<그림 7> 사서직제의 개선모형과 상관성

<표 3> 사서직의 '기록문화(정보)직군화'모형

개선방안	논리적 근거와 당위성	평가(장단점)	후속조치
제3안 기록문화(또는 기록정보) 직군(사서직렬+학예직렬+기록물관리직렬)의 신설	<ul style="list-style-type: none"> · 각국 표준직업분류상 사서직, 학예직, 기록관리직이 동일한 항목 아래에 분류된 점 · 선진국의 도서관 관련 법률이 도서관과 박물관 또는 도서관과 문서관을 함께 규정하고 있다는 점(미국의 Museum and Library Service Act, 영국의 Public Libraries and Museums Act, 캐나다의 Library and Archives of Canada Act) · 영미의 행정조직 및 관련기구 명칭에 도서관과 박물관이 함께 사용되는 점(미국의 Institute of Museum and Library Services, 영국 DCMS의 Museum, Galleries, Libraries & Heritage Group, 도서관정책 자문기구인 The Museums, Libraries and Archives Council) · 국내 각종 법령에서 규정한 도서관, 박물관 및 미술관, 기록물 관리기관이 모두 기록문화(정보)를 취급하는 조직체라는 공통성 	<ul style="list-style-type: none"> · 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」 제5조 7호에서 규정한 직군의 정의에 충실한 방안임 · 사서직의 전문성과 정체성 확립과 직결됨 · 유사 직종의 단일직군 군집을 통한 행정직과의 차별성 부각 · 직급의 상향조정이 용이함 · 기록문화(정보)를 담당하는 전문직렬간의 협력과 결속력이 증대됨 · 사서직에 대한 사회적 인식 가치의 제고 	<ul style="list-style-type: none"> · 체계적인 직무분석을 통한 사서직과 행정직의 차별성 검증 · 학예직 및 기록관리직과 직제개편에 대한 공감대 형성과 합의도출 · 「공무원임용령」과 「연구직및지도직공무원의임용등에관한규정」 개정 · '기록문화직군' 신설에 따른 행정직군 산하 '문화직렬'과의 용어 조정

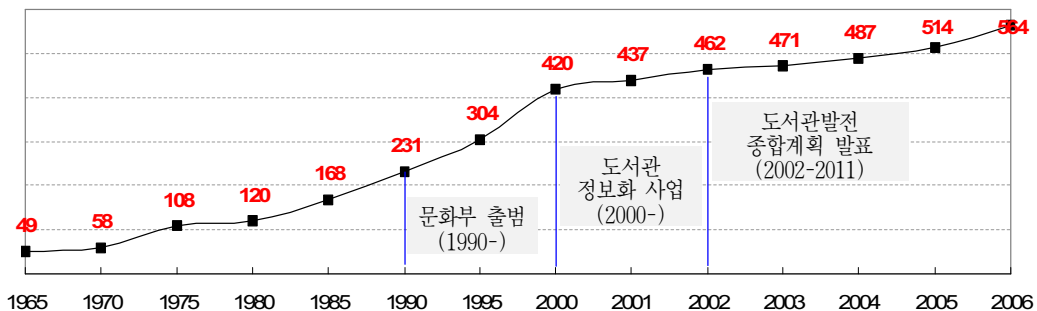
3.5 인프라 확충과 각종 기준의 개정

어느 국가를 막론하고 공공도서관은 자국의 문화수준을 대변하는 지표이며, 그 인프라는 도서관수, 소장자료수와 자료구입비, 사서직원 수 등으로 판단할 수 있다. 그리고 도서관수는 1개관당 봉사대상인구로, 소장책수와 자료구입비는 인구 1인당 지표, 사서직원수는 법정 기준 대비 배치율로 산출하는 것이 통례이다.

먼저 공공도서관의 수는 각국의 문화적 인프라와 수준을 대표하는 척도에 속한다. 지난 40년간 국내 공공도서관의 연도별 증가추이를 도시한 <그림 8>을 보면 1965년 당시에는 49개관

에 불과하였으나, 2000년 문화부 출범과 도서관 정보화 사업을 계기로, 급증하여 2006년말 현재 564개관에 달하고 있다. 그러나 OECD 선진국과 비교한 <표 4>를 보면 국내의 경우는 2006년말 통계임에도 불구하고 1개관당 봉사대상인구가 무려 86,865명으로 매우 열악하다.

다음으로 장서는 공공도서관의 존재이유를 정당화하는 요체이며, 당대의 이용과 후대를 위한 타임캡슐이다. 그럼에도 불구하고 2006년 말을 기준으로 인구 1인당 소장책수는 1.01권으로 주요 선진국의 평균인 2.08권의 절반에도 미치지 못하며, IFLA/UNESCO 권장기준인 1.5~2.5권(Gill et. al, 2001, 56-60)에도 크게



<그림 8> 국내 공공도서관의 연도별 증가추이

<표 4> OECD 주요 국가의 공공도서관 현황

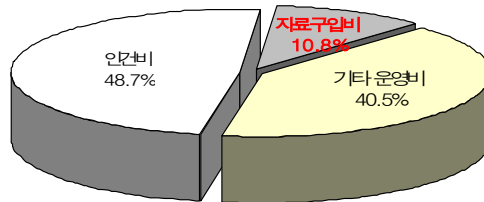
국 가	기준 연도	인구수	도서관수	소장책수	1관당 봉사대상인구	1인당 책수	1인당 지출비(유로)
미 국	2003	281,421,906	9,133	767,454,000	30,814	2.73	22.80
영 국	2003	58,789,194	4,614	116,000,000	12,741	1.97	24.98
독 일	2001	82,213,913	9,062	104,358,906	9,072	1.30	8.85
프랑스	2001	59,463,538	3,989	152,159,231	14,907	2.60	17.76
캐나다	2001	31,374,667	921	75,032,608	34,066	2.40	10.42
일 본	2003	127,800,000	2,759	321,811,000	48,427	2.53	0.51
한 국	2006	48,991,771	564	49,353,522	86,865	1.01	0.73
평균	-	-	4,435	226,595,610	33,842	2.08	12.30

미달하고 있다. 이처럼 저조한 것은 <표 4>에 집계한 OECD 국가의 1인당 평균 지출비가 12.3유로인데 비하여 국내의 지출액은 0.73유로(환산액은 약 904원)이기 때문이며, 그것의 상당한 이유는 절대 금액이 적은데 있지만 더욱 심각한 원인은 OECD 회원국의 평균 자료 구입비가 총예산의 15% 내외인데 비하여 2005년말을 기준으로 국내 공공도서관의 총예산 중에서 자료구입비 비중은 <그림 9>처럼 10.8%에 불과하기 때문이다.

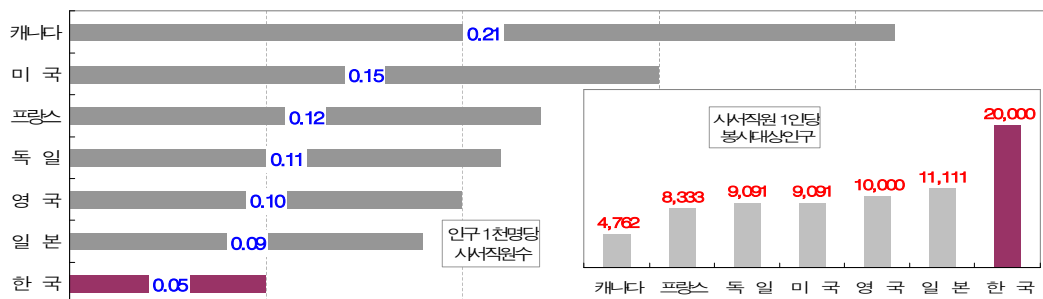
그리고 사서직원수의 경우, 2006년말을 기준으로 법적 정원인 11,739명(지방자치단체 5,892명, 시도 교육청 5,847명)의 19.5%(지방자치단체 16.1%, 시도 교육청 22.8%)만 확보하고 있다. 이를 OECD 선진국의 2001년 기준(<http://www.libecon.org>)과 비교한 <그림 10>을 보면 한국

은 2006년말 통계임에도 얼마나 부실한지를 짐작할 수 있다. 더욱 심각한 것은 사서직원이 전무하거나 1명인 공공도서관도 다수 있어 업무전반이 원활하게 수행되지 못하는 실정이다. 그런데도 총정원제에 이어 2007년 하반기부터 시행될 총액임금제, 최근 공직사회의 퇴출제 등은 사회경제적 가치를 계량화하기 어려운 공공도서관에도 예외 없이 적용될 가능성이 높다.

마지막으로 새로운 「도서관법」은 공공도서관의 건물면적·자료·사서직원 배치 등의 기준을 시행령에 위임하였고, 제적·폐기에 관한 법적 근거를 삭제하였다. 이에 따라 동법 시행령의 각종 기준은 상술한 인프라를 확충하는 방향으로 규정되어야 함에도 불구하고 1988년의 「도서관법시행령」(제12506호) 내용과 동일



<그림 9> 국내 공공도서관의 예산배정 비율



<그림 10> OECD 주요 국가의 사서직원수 비교

하다. 또한 새로운 법령에서는 구법인 「도서관 및 독서진흥법」 제8조 제2항의 위임규정에 의하여 동법 시행령 제7조 제2~3항⁴⁾에서 규정하였던 폐기·제적의 기준과 범위를 삭제함으로써 현장의 폐기작업에 혼란을 제공하고 있다.

이처럼 공공도서관의 구성요소인 개체수, 자료와 예산, 전문인력이 선진국의 절반 수준에도 미치지 못하는 현실과 불합리한 각종 기준을 개선·보완하지 않은 채 문화선진국을 주창하는 것은 무책임한 선동이다. 도로나 항만 등이 물류이동과 경제발전을 위한 사회간접자본으로 간주되듯이 도서관 인프라도 국민의 정보기본권을 보장하고 지식문화 수준을 격상시키는 동력이며 간접자본이다. 따라서 다음과 같은 방향으로 도서관 인프라를 조속히 확충·개선해야 한다.

첫째, 제1차 종합계획에서 2011년까지 '인구 6만명당 1개관'을 유지한다는 목표는 시기를 앞당길 필요가 있다. 이미 경기도와 서울시가 중장기 확충계획을 발표하였으며, 여러 자치단체도 건립계획을 상향조정하거나 어린이도서관과 작은도서관⁵⁾의 설립에 주력하고 있다. 이와 더불어 공공·어린이·작은도서관의 시스템적 연계장치를 마련해야 한다. 그리고 「도서관법」 제22조 제1항이 '지역대표도서관의 설립·운영'을 강제하고 있음에도 동법 시행령 제15조 제1항에서 '지정·운영'으로 완화한 것은 입법취지를 크게

퇴색시키므로 재개정을 전제로 연차적 건립계획을 수립해야 한다. 이와 더불어 1980년 이전에 건축된 100개 이상의 공공도서관에 대한 리모델링 및 증개축도 서둘러야 한다.

둘째, 국민 1인당 소장책수가 OECD 선진국의 절반에 불과한 이유는 정부 및 지방자치단체가 배정하는 총예산이 적기 때문이며, 이를 대폭 증액하지 않는 한 방법이 없다. 그리고 도서관 예산의 항목별 배정비율도 기타 운영비를 줄이는 대신에 자료구입비를 늘려 한국도서관기준이 제시한 인건비 45~55%, 자료비 20~25%, 기타 운영비 25~30%(한국도서관협회 2003, 22)에 근접하도록 개선해야 한다. 그 외에도 정부가 2001년부터 공공도서관(점자도서관, 문고포함)에 지원하던 자료구입비(국고보조금)는 꾸준히 증가하였으나 분권교부세(문화관광비)로 전환한 2005년부터 <표 5>처럼 감소추세를 보이고 있는데, 그 이유는 분권교부세가 정부의 지방분권정책에서 비롯된 것임에도 불구하고 지방자치단체가 자의적으로 집행하였기 때문이다. 이에 행정차지부에 '자료구입비' 항목을 별도로 신설하도록 요청하였고 2007년부터 '문화관광비'와는 별도로 '공공도서관비' 항목으로 시행할 예정이지만, 역시 일선의 사고와 관행을 감안하면 운영비에 더 지출할 소지가 다분하므로 항목명칭을 '자료구입비'로 명시하는 제도적 보완이 필요하다.

4) 「도서관 및 독서진흥법 시행령」 제7조 제2항은 '자료의 폐기 또는 제적 시에 참작하여야 할 기준(1. 이용가치의 상실, 2. 자료의 훼손 또는 오손, 3. 천재·지변 기타 이에 준하는 사태로 인한 자료의 유실)을 규정하였으며, 제3항은 자료의 폐기 또는 제적의 범위를 '연간 당해 도서관 또는 문고의 전체장서의 100분의 5 이내로 한다'고 규정한 바 있다.

5) 정부의 강력한 의지가 반영된 작은도서관은 여전히 개념적 정체성이 불분명할 뿐만 아니라 공공도서관, 문고, 어린이도서관, 학교도서관 등과 연계되어 있음에도 주무부처의 정책기조가 분명하지 않다. 이로 인하여 지역단위 공공도서관의 분관이나 분실과 대동소이한 작은도서관이 별개로 추진되고 있어 문고처럼 시도(또는 시군구)별 도서관시스템을 구축할 때 장애요인으로 작용할 가능성이 높다.

셋째, 현재 사서직원의 법정 확보율이 19.5%에 불과하고 1인당 봉사부담이 선진국의 2배 이상에 달할 정도로 부족함에도 불구하고 최근 주 40시간 근무제, 휴일 개관시간의 확대, 주중 야간의 개관시간 연장 등으로 인하여 업무부담이 더욱 과중되고 있으므로 국가위원회 및 주무부처는 조속히 연차별 확충계획을 수립하고 관련부처(행정자치부, 기획예산처 등)와 협의하여 인력확충에 배전의 노력과 정치적 역량을 발휘해야 할 것이다. 그리고 사서직원이 없거나 극소수인 경우와 신축 공공도서관에는 한국도서관기준이 제안한 '최소 3인'을 우선적으로 배정해야 한다(한국도서관협회 2003, 9). 왜냐하면 지방자치단체가 공공도서관을 새로 건립한 후에 인건비 부담을 우려하여 전문인력을 배치하지 않거나 이를 회피할 의도로 위탁관리하는 사례⁶⁾가 다수 목격되기 때문이다.

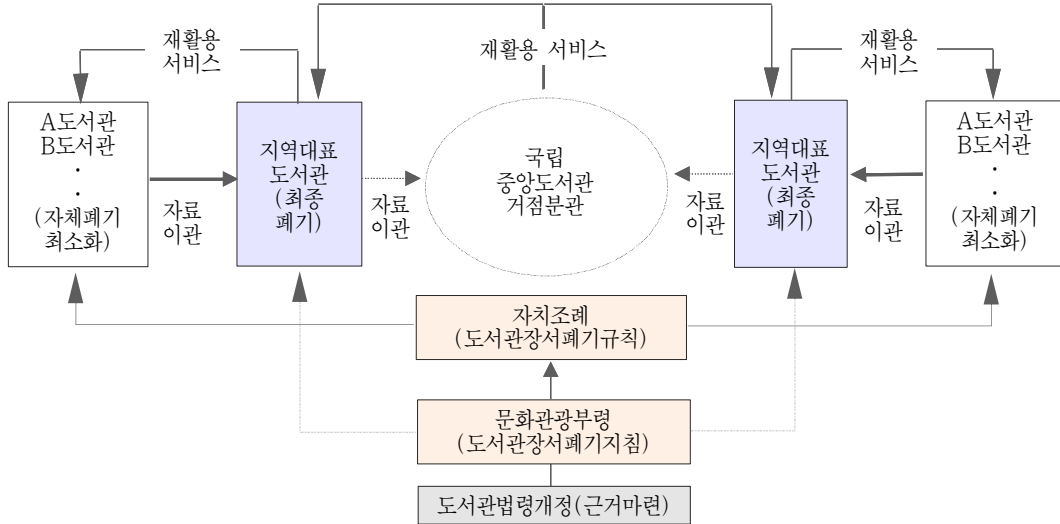
넷째, 새로운 법령의 각종 기준도 개정하고 추가로 제정할 필요가 있다. 개정된 「도서관법 시행령」 제3조(시설과 자료) '별표 1'과 제4조(사서직원 등) '표 2'는 각각 공공도서관, 문고, 장애인도서관에 대한 기준을 규정하고 있다. 그러나 공립 공공도서관의 시설, 자료, 사서직원

배치기준은 과거 법령이 여러 문제점을 가지고 있음에도 불구하고 검토시간이 부족하다는 이유로 그대로 재규정하였다. 이를 대표하는 사서직원은 건물면적과 장서수에 비례하여 증치하는 방식으로 규정하고 있는데 IFLA/UNESCO 및 한국도서관협회의 권장기준처럼 봉사대상인구를 배치기준으로 삼아야 한다. 그리고 개정 법령은 자료폐기를 개별도서관의 자율적 판단 사항으로 간주하여 법적 근거를 삭제하였으나, 1인당 소장책수가 OECD 선진국의 절반에 미달하고 자산취득비로 구입한 공공재산이기 때문에 함부로 제적하기도 어렵다. 반면에 일선에서는 법적 근거가 없고 수장공간이 부족하다는 이유로 함부로 폐기하거나 분실자료를 포함시켜 자의적으로 처리할 개연성도 있으므로 국가위원회나 문화관광부는 가칭 '도서관 장서폐기 지침'을 마련해야 한다. 이 경우에 일선의 공공도서관은 수선·복원이 불가능한 자료, 저이용 복본, 신간자료의 구판 등에 한정하여 수시로 폐기하고, 나머지 대상자료는 이관받은 지역대표도서관이 매년 최종 폐기한 다음에 그 결과를 지방위원회에 보고하는 방안이 바람직할 것이다. 이를 모형으로 제시하면 <그림 11>과 같다.

<표 5> 공공도서관 자료구입비(국고보조금과 지방비) 지원현황(2004~2006)

구 분	국고보조금		국고보조금+지방비	
	금액	감소율(%)	금액	감소율(%)
2004	10,664,000	-	44,346,927	-
2005	8,564,585	19.7	42,327,425	9.2
2006	7,500,457	29.7	40,267,660	4.5

6) 2005년말을 기준으로 497개 공립 공공도서관 가운데 약 6%인 30개관이 관리공단, 문화원, 사업소, 기타 재단, NGO 등에 위탁관리되고 있다.



〈그림 11〉 공공도서관 및 지역대표도서관의 장서폐기 연계 모형

3.6 경영평가 및 통계시스템의 표준화

모든 공립 공공도서관은 세금으로 건립·운영되는 사회문화기관인 동시에 행정서비스 기관이다. 그래서 문화기반시설 평가의 범주에 포함되는가 하면 행정평가의 대상이기도 하며, 또한 경영패러다임에 입각한 평가기능이 중시되기도 한다. 이것은 공공도서관도 경영의 대상인 이상, 투입-과정-산출-성과에 대한 계획, 실행, 평가가 반복되는 경영사이클을 이탈하지 않을 뿐만 아니라 결코 자유로울 수 없다는 것을 의미한다.

특히 최근에 국내외를 막론하고 기업체의 경영성과에 대한 마인드와 기법이 국가 및 지방행정기관에도 적극 도입됨에 따라 그 동안 평가대상에서 제외되었거나 사각지대에 위치하던 도서관의 경영성과 및 고객만족에 대한 평가도 강화되는 추세이다. 국내의 경우, 2003년 까지 문화관광부 주관으로 시행된 '전국 문화

기반시설의 관리운영 평가'에 포함된 공공도서관의 평가가 대표적인 사례에 속한다. 지방자치단체 중에는 경기도가 최근에 도내 공공도서관을 평가하고 있다.

그러나 각각의 평가시스템을 살펴보면 항목 구성과 하위지표, 가중치(배점)의 분포, 평가결과에 대한 인센티브 등의 측면에서 논거가 부족하고 적실성을 담보하지 못하고 있으며, 종합평가의 성격이 강하기 때문에 경영성과를 평가하는 도구로 간주하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 국가차원의 공공도서관 경영평가 모형이 개발되지 않고 있으며, 가장 중요한 도서관 통계도 표준화되지 않고 있다. 지난 해 국립중앙도서관이 발주한 '공공도서관 평가지표 개발'과 '도서관통계 실용안 개발'에 관한 연구가 종료되었으나, 각각에 대한 전문가 집단의 검증 및 보완이 필요하다. 따라서 다음에 적시한 개선 내지 제도화 방안을 조속히 강구해야 한다.

첫째, 공공도서관 경영평가의 중요성을 인식

시키는 정책적 노력이 필요하다. 그것이 경영평가이든 행정평가이든 간에 도서관계는 투입의 경제성, 투입 대비 산출의 효율성, 사회경제적 가치 등을 측정함으로써 문화기반시설로서의 존재이유와 당위성을 확보하는 동시에 고비용-저효율 구조를 개선하거나 낭비요소를 최소화하는데 목적이 있다는 점을 분명하게 인식시켜야 한다.

둘째, 공공도서관의 경영평가를 위한 전제조건은 국가차원의 평가모형 개발과 통계시스템의 표준화이다. 이를 위해서는 특별위원회를 구성하여 상술한 양대 연구결과에 대한 검증작업이 선행되어야 하며, 이를 저본으로 1998년에 제정된 ISO 11620(Library Performance Indicators)과 2002년에 일본공업규격으로 제정한 JIS X0812(図書館パフォーマンス指標), 2001년에 ISO·UNESCO·IFLA가 공동으로 제정·공표한 국제표준통계인 ISO 2789(International Library Statistics), 그리고 한국도서관협회 및 주요 선진국의 통계자료를 활용하는 방안이 바람직하다.

셋째, 공공도서관 경영평가에는 성과측정이 포함되어야 정책수립과 보완, 경영개혁과 업무개선, 비교분석 등에 활용할 가치가 높아진다. 따라서 이용자의 서비스 만족도에 대한 국제적 평가모형인 ARL의 LibQual+를 벤치마킹하여 수정모형을 개발하는 한편, 공공도서관의 사회경제적 가치평가 모형에 대한 연구·개발을 지원해야 한다.

마지막으로 공공도서관 경영평가의 핵심지표는 OECD 선진국과 비교·평가할 수 있도록 지속적으로 수정·보완되어야 한다.

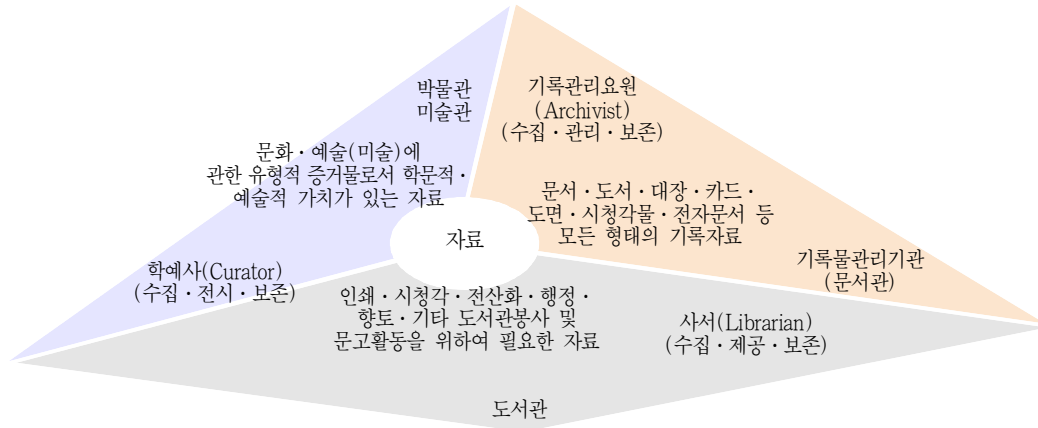
3.7 도서관 유관기관과의 연계성 강화

어느 국가를 막론하고 도서관을 비롯한 박물관, 도서관, 미술관, 문화원 등은 자국의 지적·예술적 문화유산을 수집·제공·보존·전수하는 주체이다. 이들의 공분모는 <그림 12>처럼 지식정보(자료)와 문화서비스라는 근친성과 연계성이기 때문에 오래 전부터 직업사회, 법제장치, 행정조직 등에 반영되어 왔으며 현재까지 지속되고 있다.

우선 각국의 표준직업분류에서 사서직, 학예직, 기록관리직은 동일한 항목⁷⁾ 아래에 군집되어 있다. 다음으로 영미의 도서관과 박물관은 단일의 법률(미국의 MLSA, 영국의 PLMA)에서 규정하고 있으며, 캐나다도 2004년 2월 11일자로 국가도서관과 국립문서관을 통합한 「국가도서관문서관법」(LACA)을 제정하였다. 마지막으로 주요 선진국의 행정조직 및 관련기구에서도 도서관과 박물관의 밀착관계를 확인할 수 있다. 가령 미국의 IMLS는 도서관 및 박물관을 위한 연방자금을 관리하는 독립기구이고, 영국 중앙정부(DCMS) 산하의 주무부서가 '박물관·미술관·도서관·유산국'이며, 자문기구의 명칭도 MLA이다.

그러나 국내의 경우, 1994년부터 문화관광부

7) 미국은 25-4000(Librarians, Curators, and Archivists), 영국은 245(Librarians And Related Professionals), 프랑스는 351a(Bibliothécaires, archivistes, conservateurs et autres cadres du patrimoine), 중국은 2-12-06(圖書資料與檔案業務人員), 대만은 291(文物管理師·圖書管理師及有關資訊專業人員), 그리고 한국은 181(기록보관원, 사서 및 관련 전문가)이다.



〈그림 12〉 지적(예술적) 문화유산기관의 공분모와 상관성

의 하부조직으로 존재하던 '도서관박물관과'가 2004년에 폐지됨으로써 여러 지식문화기관의 협력시스템 구축과 정책적 연대를 주도할 구심체가 사라진 상태이다. 비록 문화정책국(문화정책팀)이 '도서관·박물관 정책에 관한 종합계획의 수립·조정 및 추진' 업무를 맡고 있지만 가시적인 실적이 미미하고, 조만간 국가위원회 산하의 기획단이 문화관광부에서 활동을 시작하겠지만 어디까지나 도서관 중심의 정책기능을 수행하는 부서이다. 또한 각각에 적용되는 실정법도 영미의 경우와 달리 「도서관법」, 「박물관 및 미술관 진흥법」, 「공공기관의 기록물 관리에 관한 법률」로 분립되어 있다. 이로 인하여 국민의 정보접근 및 문화향유 기본권을 보장하기 위한 연대의식이 부족하고 공조체제도 극히 미흡하다. 이를 대표하는 사례로는 여러 지식문화기관이 수립·추진하는 발전계획이나 중장기 비전의 시스템적 연계성이 전무하다는 점과 각각이 보존하는 한적자료에 대한 종합적 조사연구 및 장서목록의 부재를 들 수 있다. 따라서 다음과 같이 의식개혁과 함께 연계성 강

화방안을 마련해야 한다.

첫째, 국민의 지적 문화수준이 국가발전과 국제경쟁력의 초석이며 동인으로 작용한다는 거시적 안목과 인식이 필요하다. 그 중심에 위치하는 지적 문화유산기관들의 연대의식과 궁극적 목표가 대중의 지식문화수준 제고로 이어질 때 '문화의 세기'는 현실화될 수 있다.

둘째, 최근 선진국의 도서관정책에서 신조류로 부상하고 있는 박물관, 문서관 등과의 전략적 제휴에 주목할 필요가 있다. 아날로그 시대에 국가나 지역사회의 문화유산을 수집·보존하고 제공하던 자료중심의 문화기관들이 나름의 정체성과 독립된 개체로 존속하여 왔으나, 디지털 시대에는 각각의 수집물이 가상공간으로 유통되는 환경을 구축함으로써 개별적 정체성이 약화되는 대신에 '기록문화유산'이라는 공분모로 수렴되고 있다. 따라서 소위 4대 문화유산기관(도서관, 박물관, 문서관, 미술관)은 자료서비스와 평생학습기능을 강화하기 위한 상호협력과 연계모형을 개발·적용해야 한다.

셋째, 특히 도서관정책을 주관하는 문화관광

부는 각각의 지식문화기관이 개별적으로 서비스함으로써 초래되는 대중의 불편과 불만에 대한 해소책을 강구해야 한다. 이를 위해서는 모든 지식문화기관을 대상으로 삼되, 공공도서관 중심의 디지털 아카이빙 정책을 추진하여 통합형 이용체제를 구축할 필요가 있다. 이러한 디지털 공유시스템이 제대로 작동할 때 대중의 문화수준이 높아지고 문화강국으로 부상할 수 있다.

4. 요약 및 결론

최근 정부는 도서관을 위한 다양한 정책과 제도적 장치를 마련하여 왔다. 그 스펙트럼은 발전계획 수립, 도서관법 개정, 인프라 확충, 정보마인드의 확산과 인식제고에 이르기까지 광범위하다. 그 가운데 법령 개정에 따른 정책환경의 변화를 공공도서관 현주소와 연계·분석하여 제시한 과제를 간추리면 다음과 같다.

1. 제1차 종합계획은 조속히 수정·보완되어야 한다. 그 주요 내용과 추진실적을 비교 평가하는 작업이 선행되어야 하며, 개정 법률에 함축된 핵심가치를 최대한 반영해야 한다. 그리고 모든 정책적 목표를 OECD 문화선진국의 수준에 맞추어 양적 지표의 달성과 질적 충실화 방안을 포함시켜야 한다.
2. 도서관 행정체계의 난맥을 정비해야 한다. 국가위원회의 출범과 동시에 조사·연구에 착수하되 일원화를 제도화해야 한다. 다만 최근의 지방분권 사조, 시도 교육위원회의 지방의회 상임위원회로의 전환,

지역대표도서관 설립과 업무, 지방위원회 설치와 운영 등을 감안하면 자치단체 소관으로 일원화하는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있다. 이 경우에 국가위원회는 사서직 관장제를 회피하는 행정적 파행, 사서직원수의 절대 부족, 행정기관화와 위탁경영, 직할사업소화 및 행정적 간섭과 통제, 퇴직 공무원의 관장보임 등을 차단하기 위한 제도적 장치를 강구해야 한다.

3. 광역시도는 법령에 규정된 지방 도서관·정보정책시스템을 조속히 제도화해야 한다. 이것은 전적으로 시·도지사의 책임 소관이지만, 국가위원회와 주무부처가 방관할 경우에는 제도화 자체가 어렵거나 지연될 소지가 다분하며 구성된 후에도 식물위원회로 전락할 가능성이 많기 때문에 국가의 제도적 지원 및 감독방안이 필요하다. 또한 한국도서관협회의 권장기준을 준용하여 지역대표도서관의 설립·운영기준을 마련해야 한다.
4. 도서관의 직무분석과 사서직제 개선이 시급하다. 먼저 도서관협회, 국가위원회, 지방위원회 등은 직무분석을 정언적 명제로 상정·추진하되, 그 결과의 논리성과 객관성을 담보하려면 학계 및 이해집단을 대상으로 전문성과 난이도를 평가하고 유의성을 검증해야 한다. 다음으로 사서직제의 전향적 개편방안을 강구해야 하는데, 가칭 '기록문화(기록정보)직군'의 신설을 전제로 독립 직군화하는 것이 바람직하다.
5. 도서관의 인프라를 확충하고 각종 기준을 개정해야 한다. 우선 2011년까지로 설정

한 '인구 6만명당 1개관 수준'이라는 목표 연도는 앞당겨야 하며, 지역대표도서관을 '지정·운영'하도록 규정한 시행령은 재개정을 전제로 연차적 건립계획을 수립하고, 1980년 이전의 도서관 건물에 대한 리모델링도 서둘러야 한다. 다음으로 1인당 소장책수를 확충하려면 구입예산과 배정 비율을 높여, 특히 분권교부세의 '공공도서관비'를 '자료구입비'로 변경할 필요가 있다. 그리고 1인당 봉사부담이 선진국의 2배 이상에 달하는 사서직원의 확충계획을 수립하고 정치적 역량 발휘와 설득 작업에 나서야 한다. 마지막으로 사서직원 배치기준을 봉사대상인구로 개정해야 하며, 가칭 '도서관 장서폐기 지침'을 마련하되 공공도서관은 수선·복원이 불가능한 자료, 저이용 복본, 신간자료의 구관 등을 수시로 폐기하고 나머지는 이관받은 지역대표도서관이 최종 폐기한 다음에 지방위원회에 보고하는 방안이 바람직하다.

6. 도서관 경영평가 및 통계시스템의 표준화가 시급하다. 이를 위해서는 특별위원회를 구성하여 기존의 연구보고서에 대한 검증작업을 전제로 ISO 등의 도서관 성과 지표(ISO 11620, JIS X0812), 국제표준 통계(ISO 2789), 한국도서관협회 및 선진

국의 공식통계를 활용하는 방안이 바람직하다. 또한 서비스 만족도의 국제적 평가 모형인 ARL의 LibQual+의 수정모형과 사회경제적 가치평가 모형에 대한 연구·개발도 지원할 필요가 있다.

7. 도서관 및 유관기관의 연계성을 강화해야 한다. 지적 문화유산기관들의 연대의식과 궁극적 목표가 대중의 지식문화수준 제고로 이어질 때 '문화의 세기'는 현실화될 수 있다. 따라서 도서관, 박물관, 문서관이 자료서비스와 평생학습기능을 강화할 수 있도록 상호협력 및 연계모형을 개발하고 공공도서관 중심의 통합형 이용체제를 구축해야 한다.

새로운 「도서관법」은 국민의 정보기본권, 국가의 도서관·정보정책기능, 분권사조에 입각한 자치단체의 도서관 시책기능, 취약(소외)계층을 위한 정보서비스와 격차 해소 등을 강조하고 있다. 이러한 입법취지를 구현하는 주체는 사서직과 공공도서관이므로 제도적 개선과 충실화에 주력하는 한편, 체계적인 장서개발과 적극적인 정보서비스를 통하여 국민의 자료이용 및 정보혜택력 제고와 사회통합을 견인하고 국가의 문화발전에 기여해야 한다. 그리고 모든 변혁과 발전은 사서직의 의식개혁을 전제로 한다.

참 고 문 헌

윤희운. 2002. 한국 도서관·정보정책의 스펙트럼과 지향성. 『한국도서관·정보학회지』, 33(3): 41-60.

윤희운. 2005. 한국의 사서직제 개선방안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 39(3): 45-73.
 윤희운. 2006. 『국립장애인도서관지원센터 및 도

- 서관연구소 운영방안 연구』. 서울: 국립중앙도서관.
- 윤희윤. 2007. 새로운 도서관법 시행에 따른 공공도서관의 변화 내용과 이행 과제. 『도서관계』, 151: 11-15.
- 이근주, 윤수재, 김종무. 2003. 『국립중앙도서관의 합리적 조직개편 및 인력운영방안 연구』. 서울: 국립중앙도서관.
- 안인자 등. 2003. 『학교도서관 사서교사(사서) 직무분석』. 군포: 한국디지털도서관포럼.
- 이선. 2007. 도서관법의 개정과 도서관 정책환경의 변화. 『도서관정책실무과정(A)』. 서울: 동도서관, 179-211.
- 이정우. 2007. 지식정보사회와 도서관정책. 『도서관문화』, 48(2): 2-3.
- 全國國立大學圖書館長會議 編. 1968. 『大學圖書館の業務分析』. 東京: 日本圖書館協會.
- 한국도서관협회. 2003. 『한국도서관기준』. 서울: 동협회.
- 한국도서관협회. 2006. 『한국도서관연감』. 서울: 동협회.
- 한국문화정책개발원. 2002. 『도서관 중장기 발전방안 연구』. 서울: 동개발원.
- American Library Association. 1948. *Descriptive List of Professional and Non-professional Duties in Libraries : Preliminary Draft*. Chicago : ALA.
- Australian Library and Information Association. 1995. *Work Level Guidelines for Librarians and Library Technicians*. Kingston : ALIA.
- Casteleyn, Mary. 1996. *Job Descriptions for the Information Profession*. London : Aslib.
- Fuegi, David & Martin Jennings. 2004. *International Library Statistics : Trends and Commentary Based on the Libecon Data*. [online][cited 2007. 4. 14] <<http://www.libecon.org>>
- Gill, Philip et. al. 2001. *The Public Library Service: IFLA/UNESCO Guidelines for Development*. München : Saur.