

도서관법 개정에 따른 공공도서관 설립 타당성 사전평가의 실효성 분석

Effectiveness Analysis of Preliminary Evaluation of Public Library Establishment Feasibility Based on the Revised Library Act

김 효 윤 (Hyo-Yoon Kim)*

〈 목 차 〉

I. 서론	IV. 사전평가 결과의 실효성 분석
II. 연구내용과 방법	V. 결론 및 제언
III. 이론적 배경	

요약: 본 연구의 목적은 도서관법 개정에 따라 의무 적용되는 공공도서관 설립 타당성 사전평가가 도서관의 질적인 측면을 개선할 수 있을지 파악하는 것이다. 이에 도서관법 개정 전 같은 목적으로 시행되었던 공공도서관 건립지원 사업 사전평가의 사례 분석을 통해 사전평가의 실효성을 분석하였다. 사전평가를 거쳐 건립된 도서관들의 경우 도서관법 시행령에서 요구하는 법정 사서 최소 기준 3명을 대부분 확보하고 있어 기본적인 도서관 인력 확보에는 도움이 된다고 할 수 있었다. 하지만 당초 계획하였던 만큼의 인력을 확보하여 운영하는 도서관은 거의 존재하지 않았고 신청서에는 도서관 운영을 직접 운영하겠다고 신청하였지만 실제 개관 시 위탁운영으로 변경된 사례도 있어 사전 검토 내역이 충실히 반영되지 않았다는 측면도 있었다. 본 연구는 사례 분석을 통하여 형식적으로 거쳐야 하는 사전 절차가 되지 않도록 법 개정에 따른 현실성 있는 사서 배치 기준의 재확립과 도서관 등록제를 활용한 사후평가 도입을 제안하였다.

주제어: 공공도서관, 도서관법, 사서, 도서관 설립

ABSTRACT: The purpose of this study is to determine whether the pre-evaluation of the feasibility of establishing a public library, which is mandatory according to the revision of the Library Act, can improve the quality of the library. Therefore, the effectiveness of the preliminary evaluation was analyzed through the case analysis of the preliminary evaluation of the public library construction support project, which was implemented for the same purpose before the revision of the Library Act. In the case of libraries built after preliminary evaluation, most of the minimum standards for legal librarians required by the Enforcement Decree of the Library Act were secured, which helped secure basic library personnel. However, there were few libraries that secured and operated as much manpower as originally planned, and in some cases, the application applied to operate the library directly, but it was changed to consignment operation at the time of opening, so the pre-review details were not faithfully reflected. This study proposed re-establishing realistic librarian placement standards according to the revision of the law and introducing a post-evaluation using the library registration system so that it would not be a formal pre-process through case analysis.

KEYWORDS: Public Library, Library Act, Librarian, The Establishment of a Library

* 경기대학교 문헌정보학과 박사과정(vivajudo@korea.kr / ISNI 0000 0005 0681 9508)

• 논문접수: 2022년 8월 23일 • 최초심사: 2022년 8월 26일 • 게재확정: 2022년 9월 15일
• 한국도서관·정보학회지, 53(3), 119-135, 2022. <http://dx.doi.org/10.16981/kliss.53.3.202209.119>

* Copyright © 2022 Korean Library and Information Science Society
This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라의 공공도서관은 선진국 대비 시설이 부족한 상황으로 확충되어야 한다는 공감대가 지속적으로 형성되어왔고 이로 인해 급격한 양적 확대를 이루었다. 하지만 양적 확대에만 치중한 도서관 환경에서 도서관 내부 사정은 점점 더 악화되고 있으며 사서가 없는 도서관, 비정규직 문제, 민간위탁 운영 등이 심화되고 있고 이러한 문제들은 도서관계는 물론 궁극적으로는 도서관을 이용하는 이용자들에게도 서비스를 저해하는 주된 요인으로 영향을 미치고 있다(김수진, 김유승, 2012).

도서관 법 시행령에서 시설 및 인력 등의 기준을 제시하고 있지만 이를 지키며 도서관을 설립 및 운영하는 것은 현실적으로 많은 어려움이 따르고 있어 도서관 설립 및 운영에 대한 제도나 가이드라인은 유명무실한 상황이라고 봐도 무방하다. 이러한 상황 속에서 2021년 12월 7일 「도서관법」 전부개정법률이 공포되었다. 이번 개정법에서는 공공도서관의 신규 설립 시 미리 설립 및 운영계획을 수립하여 문화체육관광부 장관으로부터 설립 타당성에 대한 사전평가를 받도록 하는 것을 의무화하였고 공공도서관을 등록제로 변경하여 도서관에 대한 관리 감독을 강화하는 취지의 조항이 신설되었다. 단순히 도서관의 양적 성장만 이루어지고 있는 현재 상황 속에서 설립 타당성 평가의 도입과 도서관을 등록해야 한다는 법 조항의 신설은 앞으로 도서관의 설립 및 운영에 미치는 영향이 무척 크다고 할 수 있을 것이다.

이로 인해 도서관의 신규 설립 시 시설 규모에 맞는 도서관의 인적, 물적 자원의 구성까지 담보할 수 있는 기반을 마련하였으며 기존의 도서관들도 법 시행 후 2년 이내 개정규정에 따라 국립 공공도서관은 문화체육관광부 장관에게, 공립 공공도서관은 관할 시·도지사나 시·도 교육감에게 등록하여야 한다는 부칙을 통해 질적 향상도 도모할 수 있게 되었다. 그동안 단순 양적 확대에 기반을 둔 도서관 설립 및 운영에 대처하기에 한계가 있었던 도서관법이 타당성 평가의 도입과 공공도서관 등록제의 도입을 통해 도서관 설립 및 운영에 양적 질적 성장이 함께 이루어질 수 있는 기반을 확보했다고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 의무화되는 공공도서관 설립 타당성 사전평가의 전망을 위해 2017년 같은 목적으로 시행되었다가 2019년도 폐지된 공공도서관 건립지원 사업 사전평가 사례 분석을 통해 평가 당시의 계획과 도서관 조성 후 현황을 비교하고 평가 제도의 실효성을 파악함과 동시에 공공도서관 설립 타당성 사전평가 제도가 나아가야 할 방향성에 대하여 제안하고자 한다.

II. 연구내용과 방법

1. 연구내용

본 연구는 개정된 도서관법에서 의무 적용되는 도서관 설립 타당성 사전평가의 실효성을 기증해 보기 위해 진행되었다. 우리는 도서관을 구성하는 3요소를 직원, 자료, 시설이라고 알고 있지만 우리나라의 도서관은 시설에 치중한 방향으로 도서관이 조성되어왔다.

도서관법에서 제시하고 있는 사서 인력을 확보하여 운영 중인 도서관은 2021년도 국가도서관 통계시스템 기준 1,184개관 중 5개관으로 조사되었고, 심지어 사서가 한 명도 없이 운영 중인 도서관¹⁾들도 존재하는 것으로 조사되었다. 이렇듯 양적 확대 위주의 도서관 정책으로 인해 현재는 손을 쓰기 힘들 정도로 우리나라 도서관의 질적 수준이 저하되어 있는 상황으로 이를 단계적으로 해결해 나가기 위한 노력이 지속적으로 필요하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 우선 우리나라 공공도서관의 현황에 대해 살펴보았다. 먼저 우리나라의 공공도서관이 얼마나 양적으로 증가했는지 살펴보고 그에 따른 대표적인 질적 수준의 기준인 사서 인력 확보의 현황을 살펴보았다. 다음으로 개정법에 적용되는 도서관 설립 타당성 평가와 같은 목적으로 지난 2017년 시행되었던 공공도서관 건립지원 사업 사전평가 제도에 대해 살펴보고 실제로 평가에 통과한 도서관의 사업 계획과 현재 운영현황을 비교하였다. 이를 근거로 향후 적용 예정인 설립 타당성 평가가 어느 정도 도서관의 질적 수준을 담보할 수 있을지 살펴보고 더욱 실효성 있는 제도로의 시행을 위해 의견을 제시하였다.

2. 연구방법

본 연구는 2017년부터 2019년까지 시행되었던 공공도서관 건립지원 사업 사전평가 제도 신청 기관 중 2017년 하반기 사전평가를 신청하여 적정 통보를 받은 도서관들을 대상으로 연구를 진행하였다. 2017년 하반기 사전평가는 총 26개의 공공도서관이 신청하여 16개의 공공도서관이 적정으로 평가받아 통과되었으며 이 중 현재 시점 개관하여 운영하고 있는 9개의 도서관을 선정하여 정보공개포털(행정안전부, 2022)의 정보공개 청구를 통해 사전평가 신청서를 제공받았다. 제공받은 사전평가 신청서 상의 계획을 2021년 기준 국가도서관통계시스템(문화체육관광부, 2022)의 운영 통계와 비교 분석하여 사전 계획대로 현재 운영이 이루어지고 있는지 검토하였다. 조사의 대상이 된 기관은 총 9개 기관의 공공도서관으로 현황은 <표 1>과 같다.

1) 2021년 국가도서관 통계시스템 기준 42개 공공도서관에 사서가 한명도 없이 운영 중이다.

〈표 1〉 조사 대상 도서관

지역	도서관 명	연면적
경기 하남시	위례도서관	2,218.45㎡
경남 거제시	거제시립아주도서관	1,224㎡
경북 포항시	구룡포도서관캠핑장	2,509㎡
부산 금정구	금샘도서관	4,787.78㎡
서울 동작구	까망돌도서관	3,317.16㎡
서울 마포구	마포소금나루도서관	2,646.91㎡
서울 양천구	양천중앙도서관	5,666㎡
인천 남동구	남동논현도서관	2,378.44㎡
전북 익산시	익산시립금마도서관	542.59㎡

3. 연구의 제한점

사업의 기본계획 수립 단계에서 이행하는 공공도서관 건립지원 사업 사전평가 제도의 특성상 2017년부터 시행되었다고 하더라도 현재 시점까지 사업 추진이 완료되지 않은 경우가 다수였다. 공공도서관의 조성은 기본계획 수립부터, 설계, 공사를 거쳐 개관하여 운영하기까지 적게는 3년 이상 많게는 4~5년 이상의 시간이 소요된다. 이로 인해 사전평가를 통과한 전체 도서관에 대한 비교 분석이 이루어지지 못하였고, 2017년 하반기 사전평가 적정 기관 16개의 도서관 중 개관하여 운영하고 있는 9개의 도서관을 대상으로밖에 연구할 수 없었던 본 연구의 조사 분석 결과는 전체 도서관으로 일반화하기에는 한계가 있음을 밝힌다. 향후 시간이 흘러 사전평가에 통과한 대부분의 도서관들이 개관하여 운영하게 되었을 때 그 도서관들을 대상으로 분석 대상을 넓힌다면 조금 더 의미 있는 결과를 도출할 수 있을 것으로 본다.

Ⅲ. 이론적 배경

1. 우리나라 공공도서관 현황

1991년 254개관에 불과했던 우리나라의 공공도서관은 2021년 국가도서관통계시스템 기준 공립 공공도서관 1,184개관으로 확충되었고 그 현황은 〈표 2〉와 같다(곽동철, 2015; 한국도서관협회, 2015; 문화체육관광부, 2022).

〈표 2〉 공공도서관 연도별 현황

연도	교육청 소속 도서관 수	지자체 소속 도서관 수	합계
1991	206	48	254
2000	219	180	399
2006	227	317	544
2009	229	457	686
2012	232	576	808
2016	231	758	989
2018	233	840	1,073
2020	235	914	1,149
2021	235	949	1,184

많은 사람들의 공감대 속에서 급격하게 진행된 도서관의 조성은 도서관의 양적 성장에는 많은 도움이 되었으나 질적 성장은 간과되었다는 지적이 학계는 물론 현장에서도 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 건축에만 몰두한 양적 확대의 경우 인적자원의 측면은 고려되지 않아 사서 인력의 부족, 그에 따른 비정규직의 확대, 민간위탁운영 등의 문제를 낳고 이러한 문제들은 도서관 서비스를 저해하는 주된 요인으로 영향을 미치고 있다.

이러한 상황은 단순히 도서관 조성을 건립에만 목적을 두고 추진하는 행정중심의 발상이나 자치단체장의 정치적 치적을 위한 부분별한 사업 추진 등에서 기인했다고 볼 수 있다. 도서관의 질적 수준을 담보하기 위해서는 그 시설 규모에 맞는 적정 사서의 배치가 우선되어야 한다. 이러한 사서 배치에 대한 구체적인 사항은 도서관법 시행령 제4조로 〈표 3〉과 같이 규정되어 있다. 하지만 시행령의 기준은 도서관 현장과는 점점 거리가 멀어지고 있는 상황이며 지키지 않는 것이 당연하다 여겨질 정도로 의미 없는 법이 되어버렸다.

〈표 3〉 도서관의 사서 배치 기준

구분	내용
공공도서관	도서관 건물면적이 330제곱미터 이하인 경우에는 사서 3명을 두며, 면적이 330제곱미터 이상인 경우에는 그 초과하는 330제곱미터마다 사서 1명을 더 두며, 장서가 6천 권 이상인 경우에는 그 초과하는 6천 권마다 사서 1명을 더 둔다.
작은도서관	공립 작은도서관에는 사서를 1명 이상 둘 수 있다.
장애인도서관	시각장애인을 대상으로 하는 장애인도서관에는 사서를 1명 이상 둔다.
전문도서관	공중을 대상으로 하는 전문도서관의 사서 배치 기준은 공공도서관에 관한 기준을 준용한다.

이러한 지적 속에도 양적 확대에만 치우쳐있는 도서관 확충사업은 계속되고 있으며 〈표 4〉와

같이 1,184개관의 도서관 중 법정 최소 사서 수 3명도 확보하지 않고 운영 중인 도서관이 34.2%에 달하고 3명 이상의 사서를 보유한 나머지 도서관들도 도서관법 시행령에서 제시하는 기준에 맞게 적정 사서 수를 갖춘 도서관이 많지 않은 상황이다.

〈표 4〉 사서 3명 미만 공공도서관 현황

연도	도서관 수(관)	비율(%)	합계(%)
사서수 0명~1명 미만	52	4.3	34.2
사서수 1명~2명 미만	158	13.4	
사서수 2명~3명 미만	195	16.5	
사서수 3명 이상	779	65.8	65.8
합계	1,184	100	100

2. 도서관법 개정

현재의 도서관법은 1963년 제정된 이후로 지금까지 도서관을 둘러싼 정책 환경과 도서관에 대한 사회적 수요 변화에 대응하기 위해 수차례 개정되어 왔다. 도서관법이 최초로 제정된 이래로 많은 시간이 흘렀지만, 도서관의 사회적 책임과 그 역할은 여전히 과소평가되거나 충분한 지원이 뒷받침되지 않아 도서관 서비스 환경은 부족한 것이 현실인 상황에서 4차 산업혁명 시대에 대비하여 도서관이 적합한 사회적 역할을 수행할 수 있도록, 도종환 의원에 의하여 2017년 2월에 「도서관법」 전부개정안이 대표 발의 되었다(한국도서관협회, 2019).

해당 전부개정안은 여러 의견 수렴 과정 및 조정을 거쳐 2021년 12월 공포되었으며 2022년 12월부터 시행 예정이다. 〈표 5〉와 같이 확인할 수 있는 이번 개정법의 주요 내용으로는 공공도서관 설립 타당성 사전평가의 신설과 공공도서관 등록제를 들 수 있다. 신설 조항으로 인해 공공도서관에 대한 관리 감독이 강화되어 공공도서관의 질적 양적 측면을 모두 확보할 수 있는 기반이 마련될 것으로 보인다.

〈표 5〉 도서관법 전부개정법률 신규조항

구분	내용
제31조(공립 공공도서관의 설립타당성 사전평가)	① 지방자치단체의 장 또는 시·도교육감은 공립 공공 도서관을 설립하려는 미리 공공도서관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립 타당성에 관한 사전평가를 받아야 한다.
제36조(등록 등)	① 공공도서관을 설립·운영하려는 자(이하 “설립자”라 한다)는 그 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사서와 도서관자료 및 시설을 갖추어 대통령령으로 정하는 바에 따라 국립 공공도서관은 문화체육관광부장관에게, 공립 공공도서관은 관할 시·도지사나 시·도교육감에게 등록하여야 한다. 다만, 사립 공공도서관은 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)에게 등록할 수 있다.

3. 공공도서관 건립지원 사업 사전평가

공공도서관 건립지원 사업 사전평가는 개정 도서관법에서 도입 예정인 공공도서관 건립 타당성 사전 평가와 같은 취지로 시행되었던 제도이다. 2017년도부터 공공도서관 건립 불균형을 개선하기 위해 건립 이전 단계에서 조직 및 인력, 장서 및 시설 계획, 운영 등에 대해 구체적인 계획의 적정성과 건립의 타당성을 평가하고, 그 결과에 따라 국고보조금 지원 여부를 결정하는 제도로써 시행되었다. 해당 제도는 2017년 상반기, 하반기, 2018년 상반기까지 사전평가라는 제도로 시행되었고 이후 공공도서관 건립 타당성 검토로 이름이 바뀌어 2019년도 한차례 심사를 마치고 더 이상 시행되지 않았다. 해당 제도에 대한 결과는 <표 6>과 같다.

<표 6> 공공도서관 건립지원 사업 사전평가 결과

연도	적정	부적정	합계
2017상반기	30	5	35
2017하반기	17	9	26
2018상반기	16	7	23
2019 타당성 검토	44	9	53
합계	107	30	137

해당 사전 절차를 통해 총 137개의 도서관 건립 사업이 사전평가를 의뢰하였고 107개의 도서관이 적정평가를 받아 사업 추진의 타당성을 얻었다. 해당 제도를 통해 단순히 양적 측면만 고려된 도서관 확장을 부분적으로는 억제할 수 있었으나 도서관 건립을 위한 필수 절차는 아니었고 국비의 지원이 필요치 않던 도서관들은 평가와 별개로 도서관 건립을 추진할 수 있었다는 한계점이 있었다.

4. 선행연구

도서관법과 관련된 선행연구는 현재 법과 현황을 분석하여 새로운 대안을 제시하는 방향으로 이루어졌다. 권나현(2017), 윤희윤(2018)은 도서관법 시행령에 따른 사서 배치 기준의 개정 및 법제화 방안을 제시하였고 이제환(2016)은 도서관법의 추이를 분석하고 그 특징과 한계를 밝혀 도서관 정책의 개선방향과 전략을 제시하였다.

도서관법과 관련된 선행연구들은 도서관법에 대해 분석하고 개선방향을 제시한다는 점에서 본 연구의 방향성과 유사하지만 기존 연구는 현재 시행되고 있는 도서관법을 분석 대상으로 하여 개선방향을 제시하는 반면 본 연구는 개정되어 시행 예정인 도서관법의 실효성에 대해 분석하고 의견을 제시한다는 점에서 선행연구와는 다른 의의를 찾을 수 있을 것이다.

IV. 사전평가 결과의 실효성 분석

1. 2017년 하반기 사전평가 심의결과

2017년 하반기 공공도서관 건립지원 사업 사전평가 심의결과는 <표 7>과 같다. 총 26개 도서관 사업이 신청하였으며 그 중 16개 사업이 심의 결과 적정으로 국비 40% 지원을 받아 도서관 건립 사업을 추진할 수 있었다.

<표 7> 2017 하반기 공동도서관 건립지원 사업 사전평가 심의결과

연번	지역	사업명	심의결과	
			적정	부적정
1	강원 삼척시	삼척도서관 건립	16년 공공도서관 건립 운영매뉴얼 준용	
2	강원 원주시	태장한지도서관 건립		부지제검토/세부추진 계획 부재
3	경기 용인시	풍덕천 동천동 도서관 건립	건립 부지의 추가적인 접근성 개선 방안 마련	
4	경기 고양시	고양도서관 건립		사서인력 확보/제로에너지 및 ICT기반 도서관 건립비용 미확보
5	경기 안산시	월피동예술도서관 건립	사서인력확보계획 이행/예술특화도서관에 대한 프로그램 연구 및 용역 필요/ 거점도서관으로서의 역할 강화	
6	경기 안산시	외동교육도서관 건립	근접 도서관과의 연계 계획 보완	
7	경기 하남시	위례도서관 건립	운영 및 통합설계 계획 보완	
8	경남 거제시	거제시립이주도서관 건립	건립비 추가확보/운영계획 및 통합계획(설계 등)수립	
9	경북 포항시	연일공공도서관 건립		구체적인 시설계획, 증빙자료 미비
10	경북 포항시	구룡포도서관 캠퍼장 건립	도서관기능우선 수립/ 캠퍼장은 부가적으로 활용/지역주민을 위한 도서관 서비스 방안 수립	
11	부산 금정구	금샘도서관 건립	세부 운영계획 수립	
12	서울 강동구	둔촌도서관 건립		부지미확보/통합설계공모 미반영
13	서울 구로구	천왕청소년문화의집 복합도서관 건립		자체평가 미흡/사서배치인력 부족/도서관 기능 강화 및 면적확대 필요
14	서울 동작구	흑성동도서관어린이집 복합시설 건립	일반도서관으로 건립 추진/ 운영 및 공간 기본계획 수립	
15	서울 마포구	염리도서관 건립	17년 상반기 사전평가 조건부 승인 사항 이행/ 통합계획(설계 등)연구	
16	서울 양천구	양천중앙도서관 건립	사업계획(사서 인력 수, 관장직급)이행 / 통합계획(설계 등)연구	
17	울산 동구	남목지역도서관 건립		평가제외
18	울산 중구	중부도서관 이전	연구용역을 통한 운영 및 시설 프로그램 계획에 대한 구체화	

도서관법 개정에 따른 공공도서관 설립 타당성 사전평가의 실효성 분석

연번	지역	사업명	심의결과	
			적정	부적정
19	인천 강화군	길상도서관 건립		지역주민 의견수렴 필요/ 구체적 건립계획 미비
20	인천 남동구	논현도서관 건립	통합계획(설계 등) 연구 필요	
21	인천 연수구	함박마을문화복지센터 건립		부지 미확보/ 복지센터와의 통합 운영계획 미비/ 인력확충방안 필요
22	전북 군산시	동부권도서관 건립	사서인력 추가 확보	
23	전북 익산시	익산시립금마도서관 건립	통합계획(설계 등) 연구	
24	전북 장수군	장수공공도서관 건립	통합계획(설계 등) 공모과업지시서 구체적 작성후 추진	
25	충남 보령시	보령시중앙도서관 이전		부지미확보/ 부지매입 후 사전평가 재신청
26	충북 음성군	대소공공도서관 증축 및 리모델링	통합계획(설계 등) 연구	

심의 결과 주요 부적정 사유를 살펴보면 부지 미확보, 사업비 미확보, 구체적인 시설 계획 미비 등 안정적인 건축을 위한 사전 준비사항부터 운영계획 미흡, 사서 인력 확보 등 도서관의 질적 수준을 결정하는 요소들에 대해 갖추지 못한 경우에도 부적정으로 평가하여 사업 추진을 제한하였다. 심의 결과 적정 사업인 경우에도 사서 인력계획에 대한 추가적인 의견 제시를 통해 추가적인 인력을 확보할 수 있는 기반을 마련하였으며 도서관의 운영계획 및 도서관의 기능에 대한 의견 또한 제시하여 체계적인 계획을 통해 보다 더 수준 높은 도서관으로 조성될 수 있도록 심사 단계에서부터 유도하고 있었다.

2. 2017년 하반기 사전평가 선정 도서관의 운영현황

2017년 하반기 공공도서관 건립지원 사업에 신청하여 통과한 16개의 사업 중 개관을 완료하고 정보공개에 동의한 9개의 도서관의 사전평가 사업계획서와 국가도서관통계시스템의 2021년도 통계 자료를 비교한 운영현황은 다음과 같다.

가. 경기 하남시 위례도서관 건립

하남시 위례도서관은 2021년 개관하였으며 사전평가 신청당시 운영방법은 직영 도서관장의 직위를 5급, 사서 직원 수는 4명 확보 기타 직원 수는 6명 확보를 계획하였다. 국가도서관통계시스템에 따른 21년도 현황을 보면 하남시에서 직접 운영 중이며 기관장은 계획보다는 낮은 행정 6급이 담당하고 있고, 사서 직원 수 3명, 기타 직원 수 2명 등 당초 계획보다는 직원 확보가 부족한 것으로 나타났다.

〈표 8〉 하남시 위례도서관 비교표

구분	운영방법	기관장직위	사서직원 수	기타직원 수	연면적
사전평가	직영	5급	4명	6명	2,200㎡
현재	직영	행정 6급	3명	2명	2,218.45㎡

나. 경남 거제시 거제시립아주도서관 건립

경남 거제시 거제시립아주도서관은 2021년 개관하였으며 사전평가 신청 당시 운영방법은 직영 도서관장의 직위를 행정 5급, 사서 직원 수 2명 확보 기타 직원 수 1명 확보를 계획하였다. 21년도 현황을 보면 거제시에서 직접 운영 중이며 기관장은 계획보다는 낮은 행정 6급이 담당하고 있고, 사서 직원 수 2명, 기타 직원 수 3명 등으로 운영되고 있어 당초 계획보다는 직원 확보를 더 한 것으로 나타났다. 해당 도서관은 도서관법 시행령에서 제시하고 있는 법정 최소 사서 수 3명을 확보해야 하는 330㎡ 이상의 면적을 충족함에도 2명의 사서 채용계획으로 평가가 통과되어 사업이 추진되었다.

〈표 9〉 거제시 거제시립아주도서관 비교표

구분	운영주체	기관장직위	사서직원 수	기타직원 수	연면적
사전평가	직영	행정 5급	2명	1명	1,200㎡
현재	직영	행정 6급	2명	3명	1,224㎡

다. 경북 포항시 구룡포도서관 캠핑장 건립

경북 포항시 구룡포도서관 캠핑장은 2021년 구룡포 도서관으로 개관하였으며 사전평가 신청 당시 운영방법은 직영 도서관장의 직위는 별도로 두지 않았고 사서 직원 수 10명 확보 기타 직원 수 10명 확보를 계획하였다. 21년도 운영 현황을 보면 포항시에서 직접 운영 중이며 기관장은 사서 6급이 담당하고 있고, 사서 직원 수 3명, 기타 직원 수 0명 등으로 운영되고 있어 당초 계획 대비 저조한 인력 확보로 도서관을 운영하고 있다.

〈표 10〉 경북 포항시 구룡포도서관 캠핑장 비교표

구분	운영주체	기관장직위	사서직원 수	기타직원 수	연면적
사전평가	직영	-	10명	10명	5,350.45㎡
현재	직영	사서 6급	3명	0명	2,509㎡

라. 부산 금정구 금샘도서관 건립

부산 금정구 금샘도서관은 2021년 개관하였으며 사전평가 신청 당시 운영방법은 직영 도서관장의 직위는 사서 6급, 사서 직원 수 11명 확보 기타 직원 4명 확보를 계획하였다. 21년도 현황을 보면 부산 금정구에서 직접 운영 중이며 기관장은 당초 계획보다 급이 높은 사서 5급이 담당하고 있고,

사서 직원 수 9명, 기타 직원 수 4명으로 운영되고 있어 당초 계획에 근접한 수준으로 현재 도서관을 운영 중에 있었다.

〈표 11〉 부산 금정구 금샘도서관 비교표

구분	운영주체	기관장직위	사서직원 수	기타직원 수	연면적
사전평가	직영	사서 6급	11명	4명	4,600㎡
현재	직영	사서 5급	9명	4명	4,787.78㎡

마. 서울 동작구 흑석동도서관 어린이집 복합시설 건립

서울 동작구 흑석동도서관 어린이집은 2021년 까망돌 도서관이라는 명칭으로 개관하였으며 사전평가 신청 당시 운영방법은 위탁 도서관장의 직위는 사서 6급으로 계획하였고 사서 직원 수 14명 확보 기타 직원 수 3명 확보를 계획하였다. 21년도 운영 현황을 보면 서울 동작문화재단에서 위탁 운영 중이며 기관장은 당초 계획대로 사서6급이 담당하고 있고, 사서 직원 수 9명, 기타 직원 수 6명 등으로 운영되고 있어 당초 계획 대비 기타 직원 수는 많이 확보했지만 사서 인력 확보가 조금 부족한 상태로 도서관을 운영하고 있다.

〈표 12〉 서울 동작구 흑석동도서관 어린이집 비교표

구분	운영주체	기관장직위	사서직원 수	기타직원 수	연면적
사전평가	위탁	사서 6급	14명	3명	3,408㎡
현재	위탁	사서 6급	9명	6명	3,317.16㎡

바. 서울 마포구 염리도서관 건립

서울 마포구 염리도서관은 마포소금나루도서관이라는 명칭으로 2021년 개관하였으며 사전평가 신청 당시 운영방법은 직영, 도서관장의 직위를 6급, 사서 직원 수 9명 확보 기타 직원 수 4명 확보를 계획하였다. 21년도 현황을 보면 서울 마포구에서 직접 운영 중이며 기관장은 계획과 같은 직위인 행정 6급이 담당하고 있고, 사서 직원 수 6명, 기타 직원 수 1명 등으로 운영되고 있어 당초 계획보다는 직원확보가 부족한 것으로 나타났다.

〈표 13〉 서울 마포구 염리도서관 비교표

구분	운영주체	기관장직위	사서직원 수	기타직원 수	연면적
사전평가	직영	6급	9명	4명	3,215㎡
현재	직영	행정 6급	6명	1명	2,646.91㎡

사. 서울 양천구 양천중앙도서관 건립

서울 양천구 양천중앙도서관은 2021년 개관하였으며 사전평가 신청 당시 운영방법은 직영, 도서

관장의 직위는 별도로 정하지 않았고 사서 직원 수 16명 확보 기타 직원 수 3명 확보를 계획하였다. 21년도 현황을 보면 서울 양천문화재단에서 위탁 운영 중으로 당초 직영하겠다는 계획과 다르게 운영되고 있으며 기관장은 4급 상당의 사서 자격증 소지자가 담당하고 있다. 사서 직원 수 21명, 기타 직원 수 3명 등으로 운영되고 있어 당초 계획보다 많은 직원을 확보하였지만 당초 계획이었던 직영이 아닌 문화재단 위탁으로 도서관을 운영 중인 상황이다.

〈표 14〉 서울 양천구 양천중앙도서관 비교표

구분	운영주체	기관장직위	사서직원 수	기타직원 수	연면적
사전평가	직영	-	16명	3명	5,673.24㎡
현재	위탁	사서 4급	21명	3명	5,666㎡

아. 인천 남동구 논현도서관 건립

인천 남동구 논현도서관은 2021년 남동논현도서관으로 개관하였으며 사전평가 신청 당시 운영 방법은 직영 도서관장의 직위를 행정 5급으로 계획하였고 사서 직원 수 4명 확보 기타 직원 수 10명 확보를 계획하였다. 21년도 현황을 보면 인천 남동구에서 직접 운영 중이며 기관장은 별도의 기관장이 배정되어 있지 않고, 사서 직원 수 6명, 기타 직원 수 3명 등으로 운영되고 있어 당초 계획보다는 직원 확보가 부족하나 사서 수는 계획 대비 많이 확보하였다.

〈표 15〉 인천 남동구 논현도서관 비교표

구분	운영주체	기관장직위	사서직원 수	기타직원 수	연면적
사전평가	직영	행정 5급	4명	10명	2,100㎡
현재	직영	-	6명	3명	2,378.44㎡

자. 전북 익산시 익산시립금마도서관 건립

전북 익산시 익산시립금마도서관은 2021년 개관하였으며 사전평가 신청 당시 운영방법은 직영 도서관장의 직위를 사서 6급으로 계획하였고 사서 직원 수 3명 확보 기타 직원 수 1명 확보를 계획하였다. 21년도 현황을 보면 전북 익산시에서 직접 운영 중이며 기관장의 직위는 당초 계획대로 사서 6급이 수행하고 있으며 사서 직원 수 2명, 기타 직원 수 0.5명 등으로 운영되고 있어 당초 계획보다는 직원 확보가 부족한 상황이다.

〈표 16〉 전북 익산시 익산시립금마도서관 비교표

구분	운영주체	기관장직위	사서직원 수	기타직원 수	연면적
사전평가	직영	사서 6급	3명	1명	640㎡
현재	직영	행정 6급	2명	0.5명	542.59㎡

3. 사전평가 사업계획서와 개관 이후 운영현황의 비교 결과 분석

사전평가 당시 사업계획서와 2021년 국가도서관통계시스템 통계 기준 운영현황을 비교 분석한 결과는 <표 17>과 같다.

<표 17> 2017사전평가 계획과 현황 비교표

구분	운영방법		기관장직위		사서직원 수	
	사전평가	개관이후	사전평가	개관이후	사전평가	개관이후
위례도서관	직영	직영	5급	행정 6급	4	3
거제시립아주도서관	직영	직영	행정 5급	행정 6급	2	2
구룡포도서관	직영	직영	사서 6급	사서 6급	10	3
금샘도서관	직영	직영	사서 6급	사서 5급	11	9
까망돌도서관	위탁	위탁	사서 6급	사서 6급	14	9
마포소금나루도서관	직영	직영	6급	행정 6급	9	6
양천중앙도서관	직영	위탁	사서 5급	사서 4급	16	21
남동논현도서관	직영	직영	행정 5급	-	4	6
익산시립금마도서관	직영	직영	사서 6급	행정 6급	3	2

도서관의 운영방법은 1개의 도서관을 제외하고 대부분의 기관들이 사전평가와 같은 방법으로 운영을 하고 있었다. 다만 평가 당시 직접 운영을 한다는 계획으로 통과되었음에도 불구하고 양천 중앙도서관은 도서관 운영을 문화재단으로 위탁하였다. 공공도서관의 운영주체 역시 중요한 부분인 만큼 향후 도입되는 평가에서는 쉽사리 운영주체를 변경할 수 없도록 운영방식 대한 평가 내용도 강화할 필요가 있다.

기관장의 직위는 도서관법에 사서직이 해야 한다고 명시되어 있음에도 타 직렬과 사서직이 혼재되어 있는 모습 보인다. 하지만 평가를 담당했던 문화체육관광부에서도 기관장의 직위는 꼭 사서직으로만 해야 적정평가를 내린 것은 아니기에 사전 계획과 개관 이후 상황의 비교가 그렇게 유의미하지는 않았다. 도서관의 상황에 따라 계획 대비 높은 직위의 기관장을 배치하기도 하고 낮은 직위의 기관장을 배치하기도 하였다.

사서 직원 수는 3개의 도서관을 제외하고는 모든 도서관들이 사전평가 사업계획서 대비 적은 수의 사서 직원을 확보하였지만 평가를 통해 조성된 도서관 9개중 2개관을 제외하고는 법정 최소 인원 3명 이상의 사서를 확보하였다. 약 34%의 도서관이 사서 3명 미만으로 운영되는 현 상황으로 볼 때 최소한의 인력 확보 기준은 제시해 준다는 측면에서는 긍정적으로 볼 수 있다.

다만 아쉬운 점은 대부분의 도서관이 최소 기준 정도의 사서 인력만 확보하는 방향으로 계획

을 수립하였고 실제 확보 측면에서도 시행령의 기준과는 현격한 차이를 보였다. 또한 연면적 330㎡ 이상의 도서관은 기본적으로 사서 3명을 두어야 함에도 불구하고 거제시립아주도서관의 경우 연면적이 1,224㎡이지만 사전평가 사업계획서에 사서 2명을 확보하겠다는 계획으로도 평가가 통과되어 사전평가를 거쳤음에도 기본 사서 인력을 확보하지 못했던 부분은 아쉽다고 할 수 있다.

V. 결론 및 제언

지금까지 급격한 양적 확대에 의한 공공도서관의 질적 하락은 도서관계의 고질적인 문제였다. 이에 도서관법 전부개정예 따라 2022년 12월부터 시행되는 공공도서관 설립 타당성 사전평가의 의무적용이 이러한 무분별한 도서관 조성을 막음과 더불어 도서관의 질적 상승을 가져올지 참으로 궁금한 부분이 아닐 수가 없다. 이에 본 연구는 과거 같은 목적으로 시행되었던 공공도서관 건립 지원 사업 사전평가 제도를 통해 조성 완료 된 도서관들의 현재 상황과 비교 분석하였고 분석을 통해 예상되는 타당성 사전평가의 예상되는 효과는 다음과 같다.

첫째, 단순히 건축물만 조성되는 양적 증가 방식의 도서관 건립은 어려움이 따를 것이다. 현재 까지 도서관은 도서관법과 공공도서관 건립 운영 매뉴얼 등의 제도나 가이드라인이 존재하기는 하지만 이를 강제할 수 있는 규정이 없었기 때문에 일반적으로 보통의 공공건축물 수준의 예산으로 도서관의 역할과 맞지 않는 숫자 늘리기에 불과한 도서관들이 많이 건축되어 왔다. 향후 도입 되는 사전평가 단계에서는 도서관의 무분별한 건축을 막기 위해 부지의 확보 여부부터 사업비의 적정성까지 검토하기 때문에 단순히 숫자만을 늘리기 위한 적은 사업비의 도서관 건축은 평가 단계에서 부적정 판정을 받을 것이다. 실제로 과거 사전평가를 통해 조성된 도서관들의 경우 공공도서관 건립 운영 매뉴얼 상의 사업비를 확보하지 못하는 경우 대부분 부적정 판정을 받았고 적정 판정을 받은 사업들 또한 건립비가 부족한 경우 추가 사업비 확보 등의 조건으로 적정 판정을 받았다.

둘째, 사전평가를 통해 기본적인 사서 인력 확보에 도움을 줄 수 있을 것이다. 그동안은 구체적인 운영계획 없이 시설만 확충해 놓은 탓에 시설에 맞는 사서 인력 확보 없이 도서관을 개관하고 운영하는 경우가 많았다. 이런 상황에서 법정 사서 3명도 확보하지 못한 채 운영하는 도서관이 1,184관중 405관에 이를 정도로 문제는 심각해지고 있는 상황이고 부족한 사서 인력은 비정규직을 채용하거나 이마저도 부족한 경우에는 민간위탁운영을 하는 등 도서관의 전체적인 질 하락 문제는 사서인력 부족에서 온다고 해도 과언이 아니다. 사전평가를 통해 조성된 도서관의 대부분은 계획부터 3명 이상의 사서 인력 확보를 목표로 사업을 추진했으며 사전평가에서는 이러한 인력

기준을 평가의 중요 요소로 보고 인력기준이 미흡한 경우에는 부적정 사업으로 지정하여 사업 추진에 제한을 주었다. 이로 인해 개관한 상황에서도 대부분의 도서관이 3명 이상의 사서 인력을 확보하여 도서관을 운영 중에 있다. 하지만 사전평가 제도가 효과적으로 역할을 수행하기 위해 논의되어야 할 점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 평가를 위해 적용할 현실적인 사서 배치 기준에 대한 지속적인 논의가 필요하다. 앞선 평가 사례에서는 비슷한 시설 규모를 가지고 있어도 지자체에 따라 서로 다른 사서 배치계획을 수립하였지만 법정 최소 인원 3명 이상인 경우 무리 없이 통과되었다. 또한 어떤 지자체의 경우에는 도서관 연면적이 330㎡ 이상임에도 불구하고 확보해야 하는 최소 인원 이하로 사전평가를 신청하였지만 적정 판정을 받는 등 적용기준이 모호한 사례들이 발견되었다. 평가를 하는 입장인 문화체육관광부에서도 도서관법 시행령을 따르지 않는 이러한 상황에서 어떤 규정을 따라야 할지 지방자치단체도 난해할 따름이다.

이에 개정법이 효과적으로 적용될 수 있도록 시행령 또한 개정 예정이다. 시행령의 개정을 통해 사서 배치 기준이 현실에 맞게 개정되어 제도를 뒷받침해 준다면 제도의 효용성이 증가할 것이다. 새롭게 적용되는 제도들이 유명무실해지지 않도록 개정 이후에도 현실적인 사서 배치 기준 마련을 위한 지속적인 관심과 논의가 필요할 것이다.

둘째, 도서관 등록제와 연계한 사후평가를 통해 지속적 관리 방안을 모색 하여야 한다. 앞서 진행되었던 사전평가 사례에서는 사전평가 당시와 개관 운영 이후 상황이 달라진 경우를 많이 발견할 수 있었다. 사전평가를 위해 제출한 계획서에는 운영방식을 직접 운영으로 계획하였으나 개관 이후에는 위탁운영을 하는 경우도 찾을 수 있었고, 대부분의 도서관들이 당초 계획 대비 사서 인력 채용이 미흡한 것으로 조사되었다. 또한 사서 인력 확보가 법적 기준에 충족하지 못하는 상황도 발견할 수 있었다. 이러한 상황들은 평가 이후에도 최소 법적 기준의 충족과 운영의 내실화를 기하기 위해 사후평가를 통해 지속적으로 관리해 줄 필요가 있다. 이전에 시행되었던 사전평가는 단순히 국비지원을 위한 사전평가로 사후 관리 측면이 간과된 부분이 있었지만 향후 도입되는 사전평가는 같이 도입되는 도서관 등록제를 통하여 도서관 설립 이후에도 계획으로만 그치지 않도록 적정 기준을 갖출 수 있게 유도할 수 있을 것이다.

새롭게 도입되는 제도 하나로 도서관계의 근본적인 문제를 해결할 수 없겠지만 적어도 무분별한 양적 확대 위주의 도서관 정책 방향이 도서관의 내실을 기할 수 있는 방향으로 전환될 수는 있을 것이다. 법으로 명시되어 있지만 지켜지지 않는 지난날의 도서관 정책들과 같은 길을 걷지 않도록 새롭게 적용되는 사전평가와 도서관 등록제에 대해 도서관 관계자들의 많은 관심이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

- 곽동철 (2015. 6. 12.). 공공도서관 행재정 체계 일원화, 서둘러야 할 일인가?. 2015 제3회 대구 도서관 발전 토론회, 국채보상기념관, 대구.
- 권나현 (2017). 공공도서관 사서배치현황과 법정 배치기준의 타당성 분석. 한국문헌정보학회지, 51(4), 183-201.
- 김수진, 김유승 (2012). 운영방식과 고용형태에 따른 공공도서관 사서의 직무만족도에 관한 연구. 한국비블리아학회지, 23(4), 261-282.
- 도서관법 전부개정법률. 법률 제18547호.
- 도서관법시행령. 대통령령 제31772호.
- 문화체육관광부 (2022). 국가도서관통계시스템. 출처: <http://www.libsta.go.kr/>
- 윤희운 (2018). 도서관 사서배치의 법리적 쟁점과 법제화. 한국문헌정보학회지, 49(4), 1-20.
- 이제환 (2016). 한국 공공도서관정책의 추이와 과제. 한국도서관·정보학회지, 47(1), 21-46.
- 한국도서관협회 (2015). 한국도서관 연감 2015.
- 한국도서관협회 (2019. 7. 26.). 도서관법 전부개정안 국회 토론회 자료집. 서울: 국회도서관.
- 행정안전부 (2022). 정보공개포털. 출처: <http://www.open.go.kr/>

• 국한문 참고문헌의 영문 표기

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

- Kim, Su-Jin, Kim You-Seung (2012). A study on public librarians' job satisfaction by management and employment styles: focused on public libraries in Daegu metropolitan city. Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science, 23(4), 261-282.
- Korea Library Association (2015). Korean Library Year Book 2015.
- Korea Library Association (2019, July 26). A Collection of Materials for the National Assembly Debate on the Revision of the Library Act. Seoul: Korea National Assembly Library.
- Korea. Ministry of Culture, Sports and Tourism (2022). National Library Statistics System. Public Library Statistics. Available: <http://www.libsta.go.kr/>
- Korea. Ministry of Public Administration and Security (2022). Information disclosure portal. Available: <http://www.open.go.kr/>

- Kwack, Dong-Chul (2015, June 12). The unification of the public library administrative and financial system, what's the hurry?. In Proceedings of the Daegu Library Development Forum.
- Kwon, Nahyun (2017). An analysis of staffing of public librarians and staffing standards for public libraries. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 51(4), 183-201.
- Lee, Jae-Whoan (2016). Progress and problems in Korean public library policies. *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 47(1), 21-46.
- The Enforcement Decree of the Library Act. Presidential Decree No. 31772.
- The Library Law revised in its entirety Act. No. 18547.
- Yoon, Hee-Yoon (2018). Legal issues and legalization of librarian placement for public library. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 49(4), 1-20.

