

전국 공공도서관 대출규정 조사 연구 *

A Study on the Book Circulation Rules of Public Library in Korea

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)**

〈목 차〉

- | | |
|---------------------|-----------------------|
| I. 서론 | Ⅲ. 공공도서관 대출규정 분석과 개선안 |
| Ⅱ. 대출서비스의 중요성과 대출규정 | Ⅳ. 요약 및 결론 |

요 약: 동서양을 불문하고 공공도서관은 장서를 기반으로 지역사회에 다양한 서비스를 제공한다. 지역주민이 공공도서관을 방문하는 결정적인 이유도 자료의 열람과 대출에 있다. 이러한 행위와 서비스를 지원하기 위한 중요한 조건정비가 대출(이용)규정이다. 이에 본 연구는 전국 공공도서관의 대출규정 중에서 회원자격, 대출권수, 대출기간, 예약과 갱신, 재대출, 대출연체에 대한 제재, 분실·파손된 도서의 처리, 비도서자료 대출여부, 사회적 약자인 장애인에 관한 규정을 발췌하여 권역별로 비교·분석하였다, 그리고 주요 선진국의 도서관 사례와 연계하여 상대적 편차를 확인한 후 공공도서관 대출규정의 개선안을 제시하였다. 공공도서관이 대출서비스에 대한 민원과 불만을 최소화하고 회수불능 자료에 대한 감사와 불이익 등 실무자 부담을 해소하려면 대출규정을 충실하게 재정비해야 한다.

주제어: 공공도서관, 대출규정, 대출정책, 대출서비스, 대출권수, 대출기간, 자료연체

ABSTRACT: Regardless of East and West, public libraries provide various services to their communities based on collections. The decisive reason for local residents to visit public libraries is to access and borrow collections. An important condition maintenance to support these activities and services is the library circulation(usage) rules. Therefore, this study compared and analyzed the library membership, maximum loan items, loan period, loan reserve and renewal, overdue fines, disposal of lost and damaged items, loan of non-book materials, loan regulations for the disabled. And after checking the relative deviations in connection with the library cases of major developed countries, this study proposed the improvement of circulation rules. In order to minimize public complaints about circulation services and to relieve the burden of practitioners such as personnel disadvantage due to administrative audit for non-recoverable items, public libraries must faithfully rearrange the circulation rules and regulations.

KEYWORDS: Public library, Circulation rule and regulation, Loan policy, Maximum loan items, Loan period, Overdue fines

* 이 논문은 2019학년도 대구대학교 학술연구비 지원에 의한 논문임

** 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr / ISSN 0000 0000 5076 3031)

• 논문접수: 2020년 2월 20일 • 최초심사: 2020년 2월 27일 • 게재확장: 2020년 3월 9일
• 한국도서관정보학회지 51(1), 349-372, 2020. [<http://dx.doi.org/10.16981/kliss.51.202003.349>]

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

도서관은 책이다. 학술적 메타포는 하이브리드 자료의 집성체인 장서다. 그것이 고대부터 현재까지 도서관이란 명칭, 정체성, 역할과 기능, 존재이유, 브랜드를 정당화해 왔기 때문이다. 장서에서 파생되는 공공도서관의 기호학이 지식생태계 측면에서는 당대와 후대를 위한 지식정보 보고, 지역문화 차원에서는 문화향유 거점, 교육적 입장에서는 평생학습 산실, 공간지리적 관점에서 제3의 사회적 장소, 경제적 시각에서는 지방공공재로 회자되고 있다.

어떤 명칭으로 의미화하든 공공도서관의 궁극적 정체성은 충실한 장서구성을 기반으로 대중에게 지식정보서비스 등을 제공하는 지역문화기반시설로 수렴되어야 한다. 19세기 중반 무료이용, 만인공개, 공비운영을 이념적 지주로 삼은 근대 공공도서관이 등장한 이래로 장서의 대출과 열람이 가장 기본적이고 중요한 서비스로 간주되어 왔음이 방증한다. 아무리 평생학습 강좌를 확대하고 유명 강사를 초청한 인문학 프로그램에 주력하며, 일반열람실을 개조하고 쉼터 공간을 만들며, 창조공간을 조성하더라도 모든 활동과 서비스의 무게중심은 대출과 열람으로 수렴되어야 한다. 그것이 도서관의 뿌리이자 본질이다.

그 중에서 대출서비스는 지역주민이 공공도서관을 방문하는 결정적 이유다. 따라서 도서관 중심이 아닌 이용자 입장에서 대출과 관련된 여러 조건이 정비되어야 서비스 불만을 해소하는 데 유리하다. 가령 1인당 대출 제한 권수와 대출 기간은 어느 정도가 적정한가. 대출한 자료를 연체하였을 때 어떤 제재가 합당한가. 대출한 자료를 분실하거나 미납할 때 변상기준은 합리적인가. 비장애인과 장애인의 대출조건이 동일해도 무방한가, 시도별 대출조건에 차이가 있다면 논리적 근거는 무엇이며 어떻게 정당화할 것인지 등에 대한 정책적 고민이 필요하고 관련 규정도 검토해야 한다. 그런데도 지금까지 전국 공공도서관을 대상으로 대출규정을 조사·비교한 사례발표나 학술연구는 전무하다.

이에 본 연구는 모든 공립 공공도서관을 대상으로 대출서비스 품질 및 만족도와 직결되는 대출규정을 분석하여 개선안을 제시하고자 한다. 부연하면 장서가 도서관의 본질이자 정체성을 정당화하는 인자라면, 대출은 도서관이 제공하는 다양한 서비스의 핵심이자 요체에 해당한다는 태도에서 공공도서관 대출규정의 권역별 실상을 분석하고 상대적 편차를 파악한 후 대출서비스 만족도를 높이려는 방안을 제언하는 데 목적이 있다. 대출서비스 만족도가 도서관 서비스의 만족도를 대변하기 때문이다.

2. 연구의 방법과 한계

첫째, 2019년 1월말을 기준으로 전국의 모든 공공도서관(작은도서관, 분관 및 분실, 사립 제외)을 대상으로 자치조례 및 관련규칙을 분석한다. 이를 위한 전거는 자치법규 포털사이트인 '자치법규정보시스템', 도서관 홈페이지의 회원 및 대출관련 안내 등이다.

둘째, 다양한 명칭으로 규정한 공공도서관 설치·운영조례나 운영·관리조례 및 시행규칙, 별도의 세부지침이나 각종 기준 등에 제시된 대출서비스와 관련된 주요 내용(회원자격, 대출권수, 대출기간, 예약과 갱신, 재대출, 대출연체에 대한 제재, 분실·파손 도서의 처리, 비도서자료 대출여부, 사회적 약자인 장애인에 관한 규정)을 발췌하여 권역별로 비교·분석한다.

셋째, 국내 공공도서관의 주요 대출조건이 국제적 보편성에 부합하는지를 판단하기 위하여 주요 선진국의 도서관 사례를 수집하고 비교·평가한 후 보완책 내지 개선안을 제시한다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 조사대상이 방대하여 주요 대출조건으로 한정하였기 때문에 대출서비스와 관련된 규정의 전모를 이해하는 데 한계가 있다. 또한, 서비스 집단을 대상으로 대출조건에 대한 인식도는 조사·분석하지 않았다. 후속과제로 연구할 예정이다.

3. 선행연구 개관

대출서비스는 도서관의 가장 중요한 일상적 업무다. 그럼에도 대출서비스의 법적 근거가 되는 대출규정에 대한 국내외 연구는 단편적이고 지엽적이다. 이에 관련 연구로 확대하여 연도순으로 개관하면 다음과 같다.

2009년에 이케우치(池内 淳) 등은 대출규칙을 도서관 설치·운영의 기본사항으로 규정하고 일본 공공도서관의 대출조건 실태를 조사한 후 이용과의 상관관계를 분석하였다. 이 연구에서는 대출등록조건, 일반도서의 대출기간과 대출권수, 최대 대출자료수 등에 대한 데이터를 제시하였다(池内 淳, 中川惠理子 2009, 29-32).

역시 2009년에 국립중앙도서관 도서관연구소는 대출서비스 과정에서 발생하는 연체를 방지하고 회수율을 향상시키기 위하여 국내외 도서관의 연체관리에 대한 실태 및 사례를 조사하였다. 이를 바탕으로 연체방지 및 회수율 개선을 위한 반납독촉, 연체료 부과, 회수불능도서 제적처리, 분실도서 변상처리, 훼손도서 변상처리, 통합대출시스템에서의 연체와 변상, 대출업무와 관련된 개인정보 보호 등에 관한 지침을 제안하였다(도서관연구소 2009).

2015년 윌슨(Wilson, D) 등은 브링검영대학도서관(Brigham Young University's Harold B. Lee Library)의 이용자 대출정책에 대한 평가의 일환으로 ARL 회원도서관 및 유사 규모의 학술기관 도서관 165개관의 대출정책(대출기간, 갱신, 연체료 등)을 조사하였다. 그리고 대출기간 및

갱신회수 확대, 연체료 폐지 등이 이용자에게 더 나은 서비스를 제공하고 만족도를 높이는 것으로 밝혀졌다(Wilson, D., C. Frazier, and D. Harter 2015, 798-803).

2019년 Kang(Kang, Qi) 등은 중국의 상위 46개 대학도서관을 대상으로 대출정책의 현황, 특징 및 패턴을 조사하였다. 그 결과, 대출실무는 도서관마다 상이하지만 체크아웃, 갱신기간 연장 또는 무제한 대출기간, 대출권수, 미반납에 따른 대출중지, 연체처리 등은 일반적으로 유사한 경향을 띄는 것으로 나타났다(Kang, Qi, P. Wang, and Qing Wang 2019 610-611).

이처럼 국내외에서 공공도서관 대출규정을 비교·분석한 연구는 없다. 그러므로 대출서비스 및 이용자 만족에 영향을 미치는 대출규정의 실상을 파악할 필요가 있다.

II. 대출서비스의 중요성과 대출규정

1. 도서관 이용에서 자료대출의 중요성

도서관은 왜 존재해야 하며, 지역주민은 무슨 이유로 도서관을 찾는가. 가장 큰 비중을 차지하는 이유 내지 목적은 자료의 대출과 열람일 것으로 짐작된다. 주요 국가의 대표적인 조사결과를 중심으로 도서관 방문이용과 자료대출의 상관관계를 방증하면 다음과 같다.

먼저 미국의 경우, 2016년 3-4월 사회과학 여론조사기관인 동시에 비정치적 싱크탱크인 Pew Research Center가 16세 이상 1,601명을 전화 인터뷰 방식으로 조사한 결과에 따르면 대다수 응답자는 전통적 서비스를 이용할 목적으로 도서관을 방문하는 것으로 나타났다. 구체적인 방문 이유를 2015년 조사와 비교한 <표 1>을 보면 인쇄도서 대출이 전체의 65% 정도로 나타났다(Horigan, J.B. 2016, 12). 대출이 도서관을 방문하는 결정적 이유다.

<표 1> 미국인의 공공도서관 방문 이유

방문 이유	조사연도		비고
	2015	2016	
인쇄도서 대출	66	64	
안내 도서, 조사, 비디오 시청 등	53	49	
사서 도움	42	35	
프로그램, 강좌 참여	17	27	
그룹 미팅 참여	16	18	
온라인 탐색, 구직	15	14	
3-D 프린터 등 IT 이용	9	13	

다음으로 2017-2018년 영국 문화매체스포츠부(DCMS)가 발표한 잉글랜드 도서관활동보고서에 따르면 영국인이 도서관에서 이용한 서비스는 <표 2>와 같이 도서 등의 대출·열람이 77%를 차지하였다. 온라인 자원, 건강정보 입수를 포함하면 그 비율은 무려 95%에 달한다. (DCMS, 2018). 모두 도서관 대출·열람서비스와 직결되어 있다

<표 2> 영국인이 이용한 도서관 서비스(복수 응답)

이용한 서비스	비율(%)	비고
도서 등의 대출·열람	77	<p>도서관에서 이용한 서비스 비율(%)</p>
온라인 자원	15	
건강정보 입수	3	
무료 WiFi	20	
카페, 미팅	8	
행사 참여	4	
직업 탐색	3	
정부 등의 온라인서비스	2	
비즈니스 도움	1	

그리고 2014년 12월 일본 국립국회도서관은 라쿠텐리서치(楽天リサーチ)에 의뢰하여 1주간 20세 이상 5천 명을 대상으로 도서관 이용자의 정보행동 및 도서관에 관한 의식을 온라인으로 조사하였다. 그 가운데 1,982명이 응답한 도서관 이용목적은 <표 3>과 같이 자료 대출·반납(81.0%)과 관내 열람(48.8%)이 절대적으로 높았다(国立国会図書館, 2015). 전자는 대출서비스, 후자는 관내 이용서비스와 직결되어 있다.

<표 3> 일본인의 공공도서관 이용목적(복수 응답)

이용목적	비율(%)	비고
자료 대출과 반납	81.0	<p>비율(%)</p>
관내 열람(도서, 잡지, 신문 등)	48.8	
녹음자료 청취, 비디오·영화 관람	3.1	
자기공부, 업무처리	11.9	
어린이 도서관 이용 지원	9.5	
전시, 행사 참여	6.5	
컴퓨터 이용	3.8	
연수프로그램 참가	1.7	
직원의 지원, 정보, 제안 요청	2.1	
기타	1.4	

마지막으로 최근 6년간(2011-2017년) 국내 성인의 공공도서관 이용목적을 비교한 <표 4>를 보면 독서 및 도서 대출이 평균 60% 이상으로 가장 높았다(문화체육관광부, 2013-2017). 따라서

지역주민의 도서관 방문을 촉진하고 그들의 최대 이용목적인 독서·대출기능을 강화하려면 충실한 장서개발을 전제로 대출서비스의 품질과 편의성을 높여야 한다.

〈표 4〉 한국인의 공공도서관 이용목적(2011-2017)

이용목적	2011	2013	2015	2017	비고
독서·도서대출	69.9	59.9	62.5	62.0	
공부·학습	18.8	28.9	23.1	23.5	
자료조사·연구	8.4	7.7	8.6	9.3	
각종행사, 프로그램참가	2.4	1.8	2.9	9.3	
기타	0.5	1.7	2.9	1.3	

요컨대 국내외를 불문하고 대중이 공공도서관을 방문하거나 이용하는 주된 목적 또는 이유는 자료의 대출·열람에 있다. 환언하면 충실한 장서개발을 전제로 대출 편의성, 대출규정의 개선 등을 통한 대출서비스 강화는 이용자의 서비스 만족과 도서관에 대한 긍정적 인식을 제고시키는 첩경이라 할 수 있다.

2. 대출서비스와 대출규정의 상관성

도서관이 지역사회에 제공하는 서비스 종류는 지식정보서비스, 도서관 이용 및 독서지도, 각종 프로그램서비스, 시설·공간 제공으로 대별할 수 있다. 그리고 서비스의 요체인 지식정보서비스는 다시 관외 대출서비스, 관내 열람서비스, 참고정보서비스, 정보검색 지원, 복사지원서비스, 상호대차서비스, 아웃리치서비스로 세분할 수 있다.

그 가운데 도서관을 대표하는 서비스는 관외대출이다. 이용자가 도서관을 찾는 주된 이유가 자료대출에 있기 때문이다. 이를 위한 조건정비가 규정이며, 대개는 조례와 규칙으로 정하고 있다. 그리고 대출규정에는 회원자격, 대출권수와 대출기간, 관외대출 제한자료, 예약과 갱신, 미반납 및 반납지연에 따른 제재, 분실·파손 도서의 변상처리 등이 포함된다. 도서관 입장에서는 미반납 자료의 회수가 최대 현안인 반면에 이용자 측면에서는 관외대출 자료, 대출기간 및 대출권수 제한, 연체 등에 불만을 표출한다. 사례를 인용하면 다음과 같다.¹⁾

OO가 ‘대한민국 책의 도시’라는 명성을 얻었지만 ... 도서 연체율이 전국 평균의 2배를 넘을 정도

1) 강인석, “책의 도시 전주, 책 읽는 시민의식은 0점,” 전북일보(2017. 5. 24). <http://www.jjan.kr/news/articleView.html?idxno=1128862&replyAll=&reply_sc_order_by=1>; <https://www.yplib.go.kr/board/view.yp?boardId=BBS_0000004&menuCd=DOM_000000104003000000&startPage=27 &dataSid=1448>; <[http://lib.hbcf.or.kr/bukgs/index.php?page=100&g_page=community&m_page=community03&bb_code=2705m02854ff&view=read&wd=5](http://lib.hbcf.or.kr/bukgs/index.php?page=100&g_page=community&m_page=community03&bb_code=2705m02854ff&view=read&wd=5;)>;

로 높은 수준을 기록하고 있다. ... 2016년 총대여 권수 대비 미회수 되거나 연체 기간이 지나 회수된 도서 비율(연체율)이 5%에 달했다"며 "이는 서울지역의 연체율 4.4%보다 높으며, 서울 외 지역의 연체율 2.3%보다 2배 이상 높은 것"이라고 지적했다. ... 2015년 283권이었던 미회수 도서가 2016년에는 507권으로 2배가량 늘었으며, 올해 미회수 도서는 지난해 수치의 약 3배인 1,458권으로 급증해 00시 차원의 대책이 필요한 시점"이라고 강조했다.

00군립도서관의 대출기간과 대출권수가 너무 눈에 띄게 다르네요. 정리하면 대체적으로 1인 5권 14일은 기본으로 합니다. 연장해서 14일인 것은 다 알지만 연장 안하고 14일은 여러 모로 많은 사람들이 원하는 바라 생각합니다. 00군립도서관만의 이유는 있을 수 있으나 회원들의 편의를 생각한다면 충분히 바꿀 수 있다고 생각하고 다른 시군보다 더 획기적으로 바꿀 수 있는 00군립 도서관이라는 것을 믿습니다. / 다른 지역에 비해 대출예약 신청할 수 있는 권수가 1권이라 넘 불편해요. 지금 예약해 놓은 책 빌려 가신 분이 반납을 안 해서 한 달 넘게 기다리고 있거든요. 그러는 사이 다른 책 예약신청도 못하니 넘 불편하네요. 그렇다고 예약해 놓은 이 책을 취소하고 나면 언제 읽을 수 있을지 몰라서 취소도 못하는 실정이구요. 다른 지역은 3권 정도 되던데, 그 정도는 아니라도 2권 정도는 늘려주셨으면 좋겠어요.

그럼에도 대출서비스와 장서, 인력, 공간, 시스템 등을 상관분석한 사례는 다수 있으나, 대출조건이 대출권수 증가 및 대출서비스 만족도 및 불만에 미치는 영향에 대한 연구는 거의 없다. 2010년 야마구찌(山口 謙二)가 일반자료의 대출 상한권수와 내관자 1인당 대출권수를 교차분석한 결과, 대출 상한권수가 많을수록 1인당 대출권수가 증가하는 것으로 밝혀졌다(山口 謙二 2010). 따라서 도서관 대출규정을 비교분석하여 보완책을 고민할 필요가 있다.

Ⅲ. 공공도서관 대출규정 분석과 개선안

1. 조사대상 및 방법

먼저 조사대상의 경우, 분관·분실, 작은도서관을 제외한 전국 공공도서관은 <표 1>에 집계한 바와 같이 총 1,096개관이다. 설립 및 운영주체별 비율은 지자체 76.6%(840개관), 교육청 22.2%(233개관), 사립 2.1%(23개관)다(문화체육관광부 2019, 9). 이들을 대상으로 예비 조사한 결과, 자치법규정보시스템에 없는 경우, 대출규정이 부실하거나 홈페이지에서 확인이 불가능한 경우, 지자체 산하의 공공도서관 중 통합시스템으로 운영되는 경우가 다수 있었다. 그 가운데 관련 규정을 입수할 수 없는 경우와 사립을 제외한 총 925개관을 조사대상으로 삼았다. 전체 대비 84.8%로 전수조사에 근접한다.

〈표 5〉 권역별 공공도서관수 및 조사대상 도서관(2019. 1 기준)

권역	시도	공공도서관수				조사대상 도서관수	
		지자체	교육청	사립	소계	소계	계(전체 대비 %)
수도권	서울	145	22	6	173	106	388 (79.7)
	인천	41	9	0	50	38	
	경기	249	11	4	264	244	
충청·강원	강원	34	22	1	57	54	184 (90.4)
	대전	22	2	0	24	24	
	세종	9	1	0	10	5	
	충북	30	15	0	45	44	
	충남	43	19	0	62	57	
호남·제주	광주	17	6	0	23	21	151 (87.8)
	전북	39	18	1	58	52	
	전남	47	21	1	69	59	
	제주	16	6	0	22	19	
영남	부산	27	14	2	43	34	202 (84.1)
	울산	15	4	0	19	15	
	경남	45	25	1	71	61	
	대구	24	10	7	41	29	
	경북	37	28	0	65	63	
계 (%)		840 (76.6)	233 (22.2)	23 (2.1)	1,096 (100.0)	925 (84.4)	925 (84.4)

다음으로 조사방법은 자치법규정보시스템, 법제처 국가법령정보센터, 도서관 홈페이지, 웹사이트 순으로 적용하였다. 또한, 전화·메일로 관련 규정을 요청하여 추가하였다.

2. 대출규정의 분석과 비교

가. 회원(이용)자격

도서관회원, 독서회원, 대출회원, 등록자격, 이용자격 등 다양한 용어로 사용되는 회원자격은 도서관 자료를 대출·열람할 목적으로 회원카드를 만들어 이용자격을 확보하는 것을 말한다. 관외대출 회원의 기본자격은 ① 도서관이 위치하는 시도 또는 시군구의 주민등록자로 규정하고 있다. 추가로 회원자격을 인정하는 경우는 ② 주민등록지가 다르지만 해당지역에서 활동하는 재학생·재직자·사업자, ③ 체류 재외동포, ④ 체류 외국인으로 세분할 수 있다.

이러한 회원자격 기준을 권역별로 집계하면 〈표 6〉과 같이 추가 자격에서 다른 주민등록지의 재학생·재직자·사업자를 인정하는 비율은 57.1%로 절반을 약간 넘는 반면에 서비스 지역에 체류하는 재외동포까지 인정하는 비율은 24.0%, 외국인에게 회원자격을 부여하는 비율은 4.5%

에 불과하였다. 심지어 서비스 권역 내에 생활하지만 주민등록지가 다르다는 이유로 재학생을 제외하는 경우도 4개관이 있었다.

〈표 6〉 권역별 공공도서관의 회원자격

구분		수도권	충청 강원	호남 제주	영남	소계	비고
① 주민등록상 거주자		388	184	151	202	925	
추가 인정 자격	②(다른 주민등록지의 재학·재직·사업자)	181	79	80	189	529	
	②-1(재학생 제외)	-	4	-	-	4	
	③(체류 제외동포)	-	22	-	-	22	
	②+③	24	86	71	41	222	
	②+④(체류 외국인)	26	-	-	-	26	
	②+③+④	42	-	-	-	42	
	②-1 (재학생 제외)	-	-	-	-	4	

모든 기초자치단체 및 교육청이 공공도서관을 설립·운영하는 목적은 서비스 권역 내의 주민에게 다양한 서비스를 제공하는 데 있다. 따라서 해당지역에서 활동하지만, 주민등록지가 다른 자, 재외동포와 외국인에게 회원자격을 부여하지 않는 것은 일면 타당한 것으로 보인다. 그럼에도 어느 도서관이든 세금이 투입되고 전국 상호대차를 추진하는 국가정책을 감안하면 주민등록지 중심의 장벽은 허물어야 한다. 도서관이 대출규정에서 지역 이기주의, 타지역 배타주의를 고수하는 한 민주주의의 광장, 시민 대학이라는 존칭은 어울리지 않는다.

나. 대출권수와 대출기간

먼저 회원 1인당 최대 대출권수, 다시 말해서 대출제한권수를 분석하면 〈표 7〉과 같이 권역을 불문하고 5권(51.5%), 7권(18.7%), 10권(16.5%)의 순으로 많았다. 권역별로는 비슷한 경향에도

〈표 7〉 권역별 공공도서관의 대출제한 권수

대출권수 권역	대출권수										소계
	2	3	4	5	6	7	8	10	20		
수도권	0	14	6	145	16	139	0	54	14		
충청·강원	4	15	13	113	7	1	1	30	0		
호남·제주	0	11	5	90	0	25	0	20	0		
영남	0	13	2	128	1	8	0	49	1		
소계	4	53	26	476	24	173	1	153	15		
(%)	(0,5)	(5,7)	(2,8)	(51,5)	(2,6)	(18,7)	(0,1)	(16,5)	(1,6)		

불구하고 충청·강원과 영남은 5권에 이어 10권이 더 많은 반면에 수도권과 호남·제주는 5권에 이어 7권이 더 많았다.

그렇다면 가장 도서관이 채택하는 대출권수 5권이 적정한지를 주요 국가와 비교한 <표 8>을 보면 한국이 가장 적다. 일반적으로 대출권수를 확대하면 다른 잠재적 이용자의 대기현상 및 예약이 증가할 개연성이 있는 반면에 도서관의 대출업무 부담이 감소되는 양면성을 가지고 있다. 그럼에도 영국은 60권, 미국·독일·캐나다·호주는 각각 50권, 나머지 국가도 싱가포르를 제외하면 10권 이상으로 정하고 있다.

<표 8> 국가별 공공도서관 대출기간 및 대출권수 비교

국가	도서관	대출권수	대출기간	비고
영국	런던공공도서관	60(CD 20 포함)	21	
미국	뉴욕, 시카고, 보스턴 공공도서관	50	21	
독일	베를린주립도서관	50	30	
프랑스	파리시 공공도서관	20	21	
캐나다	토론토, 오타와 공공도서관	50	21	
	밴쿠버공공도서관	무제한	21	
호주	멜버른시 공공도서관	50	21	
싱가포르	공공도서관	8	21	
	대북시 공공도서관	15	30	
대만	대중시 공공도서관	30	30	
	공공도서관(2,929개관 중 대출책 수는 47.9%, 대출기간은 92.7%)	10	14	
한국	공공도서관(925개관 중 대출책수 51.5%, 대출기간 80.3%)	5	14-15	

<표 9> 교토시 도서관 이용자의 충실화 요구 의견

구분	비율(응답수)	비율(%)
대출접수 및 예약접수 증가	17.5(253)	
대출기간 연장	12.4(179)	
평일 개관시간 연장	9.0(130)	
토요일·기념일 개관시간 연장	14.5(210)	
장서구성 충실	25.0(361)	
인터넷 서비스 등 향상	7.1(103)	
관내 설비 갱신	6.2(89)	
기타	8.2(119)	
계	100.9(1,444)	

이와 관련하여 최근 국내에서 조사한 사례는 없으나, 2016년 2월 교토시(京都市) 도서관이 이용자 1,559명을 대상으로 설문한 <표 9>를 보면 장서구성 충실(25.0%), 대출점수 및 예약점수 증가(17.5%), 토요일·기념일 개관시간 연장(14.5%), 대출기간 연장(12.4%)의 순으로 서비스 충실화 요구가 높았다(京都市図書館 2016). 요컨대 대출점수와 대출기간 확대를 합한 대출규정 개선에 대한 요구가 29.9%로 가장 높았다. 또한 2014년 9-11월 홍콩 레저문화서비스부는 2,802명(출구조사 794명, 전화조사 2,008명)을 대상으로 공공도서관에 대한 의견을 수집하였다. 그 가운데 대출권수와 대출기간의 개선에 대한 응답은 <표 10>과 같이 전자는 9-10권으로 확대가 63.1%, 후자는 15-20일로 연장이 60.9%로 가장 높게 나타났다(Leisure and Cultural Services Department 2015, 33).

<표 10> 홍콩 시민의 공공도서관 대출권수 및 대출기간 개선 요구

대출권수(n=437)	응답률(%)	대출기간(n=1,736)	응답률(%)
9-10권으로 확대	63.1	15-20일로 확대	60.9
11-12권으로 확대	12.0	20-30일로 확대	38.0
13-14권으로 확대	2.2	기타	1.1
15권 이상으로 확대	10.2	-	-
현재보다 축소(도서, 잡지 과년호)	12.0	-	-
기타	1.6	-	-

다음으로 공공도서관 대출기간은 <표 11>에서 14일(71.5%), 15일(14.9%), 10일(8.9%)의 순으로 많았다. 14-15일을 2주로 간주하면 86.4%에 달한다. 권역별로는 충청·강원권이 14일 다음으로 10일이 25개관으로 더 많았을 뿐 나머지 권역의 경향은 비슷하다. 그러나 대출기간을 주요 선진국과 비슷한 20일 이상으로 규정한 도서관은 전체의 0.5%(5개관)에 불과하였다.

<표 11> 권역별 공공도서관의 대출기간

대출기간 권역	7일	10일	14일	15일	20일	21일	30일	소계
	수도권	7	6	342	32	0	1	
충청·강원	20	25	129	8	1	1	0	
호남·제주	4	43	55	49	0	0	0	
영남	8	8	135	49	0	1	1	
소계	39	82	661	138	1	3	1	
(%)	(4.2)	(8.9)	(71.5)	(14.9)	(0.1)	(0.3)	(0.1)	
			743(80.3%)					

이러한 대출기간이 국제적 추세에 부합하는지를 비교한 <표 8>을 보면 대다수 선진국은 3주 이상을 규정하고 있으며 대만도 30일인 반면에 한국과 일본은 2주로 가장 짧다. 통상 대출권수와

대출기간은 연계하는 것이 상례인데, 대출기간이 짧을수록 연체율과 재대출(갱신)은 증가할 가능성이 높은 반면에 예약한 다른 이용자에게는 대기시간이 줄어들기 때문에 유리한 측면이 있다. 대출기간을 확대하려면 특히 베스트셀러 등 일시적 요구가 많은 자료의 복본 구입이 불가피하고 일정 기간이 지나면 사장(死藏)될 수밖에 없다.

요컨대 국내 공공도서관의 1인당 대출권수와 대출기간은 주요 선진국 중에서 가장 짧다. 양자를 확대하면 도서관 입장에서는 대출서비스를 위한 처리업무가 감소하는 반면에 현재적 이용자는 더 많은 대출도서를 더 오랫동안 이용할 수 있어 반납과 재대출이나 갱신 등을 위한 기회비용을 절감할 수 있다. 그러나 잠재적 이용자 입장에서는 대기시간이 길어지고 예약서비스를 요청하는 등 대출서비스 불만이 증가할 가능성도 배제할 수 없다. 그럼에도 적은 대출권수와 짧은 대출기간은 연체율을 높이고 그에 따른 제재가 대출서비스 및 도서관에 대한 부정적 인식을 조장할 여지가 많기 때문에 선진국처럼 대출권수는 최소 10권, 대출기간은 3주 정도로 확대하는 방향으로 이용규정을 개정할 필요가 있다.

다. 대출예약, 대출연장(갱신)과 재대출

먼저 대출예약의 경우, <표 12>에서 가능한 것으로 규정한 비율은 77.2%이고 불가능한 비율은 22.8%로 나타났다. 후자의 권역별 비율은 영남(46.5%), 호남·제주(31.1%), 충청·강원(22.3%), 수도권(7.5%)의 순으로 높았다. 예약은 도서관 대출업무에서 가장 기본적이고 필수적인 서비스이기 때문에 모든 공공도서관이 제공해야 한다. 그럼에도 평균 20% 이상이 불허하는 규정은 조속히 개정되어야 한다.

<표 12> 권역별 공공도서관의 대출예약 및 대출연장 가능 여부

구분		수도권	충청·강원	호남·제주	영남	소계(%)	비고
대출 예약	가능	359	143	104	108	714(77.2)	<p>비율(%)</p> <p>77.2 22.8 63.7 36.3</p> <p>가능 불가 가능 불가</p> <p>대출예약 대출연장</p>
	불가	29	41	47	94	211(22.8)	
대출 연장	가능	346	95	76	72	589(63.7)	
	불가	42	89	75	130	336(36.3)	

다음으로 대출연장(갱신)의 경우, 가능한 비율이 63.7%이고 불가능한 비율은 36.3%로 나타났다. 대출연장이 불가능한 경우의 권역별 비율은 충청·강원(48.4%), 영남(35.6%), 호남·제주(30.5%), 수도권(10.8%)의 순으로 높았다. 대출을 연장하는 사유는 대출기간이 짧거나, 충분하더라도 기간 내에 대출한 자료를 독서하거나 활용하지 못한 경우 등 개인에 따라 다를 수 있다. 도서관이 대출연장을 불허하는 목적은 예약자를 배려하거나 상당기간 독점에 따른 다른 이용자

의 대출가능성이 줄어드는 역기능을 차단하는데 있다. 그럼에도 불구하고 대출연장은 대출서비스에서 매우 중요한 요건이므로 전면 허용하되, 예약이 있는 경우에 한하여 예외조항을 두는 방향으로 규정을 정비하는 것이 바람직하다.

마지막으로 재대출 허용여부는 <표 13>에서 허용하는 비율이 94.2%인 반면에 허용하지 않는 비율은 5.8%이다. 허용하는 경우의 시점은 3일후(46.7%), 익일(15.6%), 당일(9.5%), 5일(8.4%) 순으로 많고, 재대출을 연속적으로 허용하는 비율은 13.5%로 나타났다.

<표 13> 권역별 공공도서관의 재대출 가능 여부와 시점

구분	가능(시점)							연속 허용	불가	비고
	당일	익일	3일	5일	7일	15일후	기타			
수도권	7	6	342	32	0	0	0	1	0	
충청·강원	0	110	7	0	5	4	3	1	54	
호남·제주	81	10	40	20	0	0	0	0	0	
영남	0	18	43	22	2	0	0	117	0	
소계	88	126	392	57	12	4	3	118	54	
(%)	(9.5)	(15.6)	(46.7)	(8.0)	(0.8)	(0.4)	(0.3)	(13.5)	(5.8)	

라. 대출연체에 대한 제재

대출연체는 이용규정 준수여부 미약, 바쁜 일상, 이기심과 타인에 대한 배려 부족 등이 복합적으로 작용한 결과다. 이에 대한 제재방법은 <표 14>와 같이 연체일수(87.2%), 연체일수×대출권수(6.3%), 연체일수+기타(4.0%), 연체일수×대출권수+기타(1.8%)의 순으로 높게 나타났다. 즉, 연체일수 만큼 대출을 제한하는 경우가 가장 많았고, 그 다음이 연체일수에 연체권수를 곱한 기간 동안 대출을 중지하는 가중방식을 적용하고 있다.

<표 14> 권역별 공공도서관의 대출연체에 대한 제재

구분	연체 일수	연체일수 +기타	연체일 수+1일	연체일 수×2	연체일수× 대출권수	연체일수×대출 권수+기타(봉사)	비고
수도권	295	32	0	0	44	17	
충청·강원	175	5	1	0	3	0	
호남·제주	144	0	0	2	5	0	
영남	193	0	0	3	6	0	
소계	807	37	1	5	58	17	
(%)	(87.2)	(4.0)	(0.1)	(0.5)	(6.3)	(1.8)	

반면에 대다수 선진국은 연체료를 부과하는 방식으로 제재를 가한다. 기네스북 세계기록에 따르면 지구상에서 연체료를 가장 많이 지불한 인물은 카넬로스-심스(E. Canellos-Simms)다. 그는 1955년 어머니 집에서 4월 29일 이래로 47년간 연체한 「Days and Deeds」를 발견하여 일리노이주 케와니공공도서관(Kewanee Public Library)에 반납하면서 연체료 345.14 달러(1일 2센트 계산)를 납부하였다. 이처럼 연체료는 오래 전부터 대출연체를 막기 위한 수단으로 적용되어 왔다. 1983년 버긴과 한셀(R. Burgin & P. Hansel 1984, 8)의 연구에서도 연체료를 부과하지 않은 도서관의 연체율은 14.21%인 반면에 연체료를 부과한 경우는 13.91%로 나타나 연체료 부과가 연체를 억제하는 요소로 밝혀졌다. 2017년 1월 「Library Journal」이 조사·발표한 결과를 보면 미국 도서관의 92%가 연체료 제도를 도입하고 있다. 자료유형별 연체료 기준은 <표 15>와 같다. 성인용 인쇄자료의 1일 연체료는 평균 0.17달러이고, 최대 5 달러를 부과하며, 최대 금액에 도달하면 대다수 도서관이 이용자 대출권을 일시 중지한다. 연체료 납부방식은 현금 납부를 허용하는 도서관이 99.5%에 달하며, 신용카드나 직불카드로 납부할 수도 있다. 그리고 미국 공공도서관의 연체료 수입은 월 650만 달러로 추정한 바 있다(J.A. Dixon & S.A. Gillis 2017). 더 강력하게 연체료를 규정한 사례는 덴마크 「도서관서비스법」(Act regarding library services)이다. 자국의 모든 공공도서관을 적용대상으로 하는 동법 제21조는 연체료 징수근거를 명시한데 이어 1일 연체 상한액을 성인은 20 크로네(Krone)(14세 이하 어린이청소년은 10 크로네)로 규정하고 있다. 대출기간이 7일 초과하면 성인의 연체료는 110(어린이는 55) 크로네로 증가하고, 30일을 초과하면 220(어린이는 상한액 110) 크로네로 증가한다.

<표 15> 미국 공공도서관의 자료유형별 연체료 기준(단위: 달러)

자료유형	평균	중앙값	최대	자료유형	평균	중앙값	최대
인쇄자료(성인용)	0.17	0.15	5.00	음악 CD	0.21	0.20	5.00
인쇄자료(아동용)	0.14	0.10	5.00	오디오북, 게임	0.51	0.25	5.00
성인 DVD 등	0.67	1.00	6.00	장치	2.23	1.00	10.00

그럼에도 최근 선진국에서 연체료를 폐지하거나 재검토하는 도서관이 증가하고 있다. 예컨대 호주 수도 특별구(Australian Capital Territory) 조사에 의하면 연체료 지불능력이 없는 주민이 많고, 납부 대상자의 3/4 정도가 연체 후 대출한 적이 없을 정도로 도서관 방문을 기피하거나 이용을 중단한다는 사실을 인지한 후 2019년 11월 연체료 제도를 폐지하였다. 최근 시애틀, 덴버 등 여러 공공도서관이 연체료를 폐지하였고, 샌프란시스코 공공도서관도 분관을 포함하여 1일 0.1 달러씩 부과하던 연체료를 전면 폐지하는 방안을 검토하고 있다(San Francisco Public Library 2019).

이러한 추세를 감안하면 국내 공공도서관이 연체료가 아닌 연체기간 만큼 대출을 중지하는 방식은 경각심을 일으키고 공공재 이용규정을 준수하도록 유도하는 측면에서 바람직한 것으로 판

단된다. 다만 연체기간×연체권수 또는 양자에 기타를 추가하는 방식은 본말의 전도이므로 개선해야 한다. 모든 공공도서관은 접근·이용의 장벽을 제거하는데 주력해야 하기 때문이다. 설령 이용규정을 위반하더라도 접근·이용을 제한하는 방식의 제재는 도서관 스스로 본질적 정체성과 사명을 훼손하고 지방공공재로서의 가치와 중요성을 약화시키는 악수다. 역사를 반추하면 후진국 일수록 시민들의 준법의식은 하루에 개선되거나 제고되지 않는다. 긴 호흡이 필요하다. 노력봉사, 자원봉사, 유예기간 설정 등 다양한 방식을 적용하되 연체에 따른 대출제한은 최소화해야 한다.

마. 분실 및 파손 도서의 처리

이용자가 대출한 도서를 분실하였거나 극심한 파손으로 인해 반납하더라도 도서관장서로서의 이용 및 보존가치를 상실한 경우에 처리하는 방법은 <표 16>과 같이 동일자료 또는 시가변상(44.9%), 동일자료(43.6%), 동일자료 또는 유사자료(7.9%)의 순으로 높게 나타났다. 권역별 비율의 경우, 수도권과 영남은 동일자료 현물변상이 가장 많은 반면에 충청·강원과 호남·제주는 동일자료 또는 시가변상이 더 많았다.

<표 16> 권역별 공공도서관의 분실 및 파손 도서 처리

구분	동일자료	동일자료 또는 유사자료	동일자료 또는 시가변상	동일·유사자료 또는 시가 1.5배 변상	동일자료 또는 시가 변상+기타	비고
수도권	215	32	108	4	29	<p>비율(%)</p>
충청·강원	25	20	139	0	0	
호남·제주	64	15	71	1	0	
영남	99	6	97	0	0	
소계 (%)	403 (43.6)	73 (7.9)	415 (44.9)	5 (0.5)	29 (3.1)	

모든 도서관은 대출된 자료를 적시에 회수하여 다른 이용자의 요구와 이용에 대비하거나 후대의 접근을 보장하기 위해 보존해야 한다. 이러한 당위성에 입각하면 분실 또는 파손이 심한 자료에 대한 최선의 조치는 동일자료를 확보하는 것이므로 국내 공공도서관의 처리방법은 무리가 없다. 다만, 절판자료나 희귀서 등은 분실을 가장하여 유사자료를 반납할 가능성을 배제할 수 없으므로 유사성에 대한 세부기준을 마련할 필요가 있다. 시가변상의 경우, 변상금액을 산출하는 기준(현재 가격, 감가상각 적용, 페이지당 가격 등)을 별도로 마련해야 불만과 갈등을 차단할 수 있다. 또한 주요 외국 사례를 제시한 <표 17>에서 정리비용을 추가하는 것도 공공재 의식을 강화하고 재발을 방지하는데 유리하다. 특히 동일하거나 유사한 자료를 반납할 수 없는 경우에 5개관이 적용하는 시가 1.5배의 대체비용에는 정리비용 등이 포함된 것으로 보이지만, 명확한

기준을 공지해야 불만과 반발을 해소할 수 있다. 분실자가 어린이, 학생일 경우에 대리변상 주체도 명시해야 하고, 면책 조항도 추가할 필요가 있다.

〈표 17〉 주요 국가 공공도서관의 분실 및 파손 자료 변상처리 사례

미국 샌디에고 공공도서관	영국 버밍햄시 공공도서관	호주 시드니 공공도서관	일본 오사카시립도서관	서울 고척도서관
<ul style="list-style-type: none"> 성인자료 : 자료가격+처리비 5달러 아동청소년자료 : 자료가격+처리비 5달러 잡지 : 자료가격 미목록자료 : 자료가격 	<ul style="list-style-type: none"> 시중 구입이 가능한 자료 : 자료가격 절판, 상업적 이용이 불가능한 자료 : 20파운드 면제 : 5세 이하 어린이, 18세 미만 학습 장애 또는 장애어린이 	<ul style="list-style-type: none"> 도서 : 교체비용 +15달러 잡지 : 교체비용 +7달러 CD, DVD, 오디오북 : 교체비용 +15달러 	<ul style="list-style-type: none"> 현물변상(동일 자료) 지정하는 자료의 대납 	<ul style="list-style-type: none"> 원칙 : 동일한 자료로 현품 변상 현품변상 불가능한 경우 : 한국은행 경제통계시스템 화폐가치계산을 준용하여 현시가로 현금 변상

바. 비도서자료의 대출허용 여부

비도서자료(CD, 레코드, 카세트테이프, DVD 등)의 대출허용 여부를 분석한 결과, 〈표 18〉처럼 규정에 명시한 비율은 22.5%에 불과한 반면에 관련 규정이 없는 비율이 77.5%에 달하였다. 권역별로는 충청·강원(91.3%), 호남·제주(78.8%), 영남(73.3%), 수도권(72.7%)의 순으로 높았다. 비록 규정에는 없지만, 실제 대출을 허용하는 도서관이 더 많을 것으로 짐작된다.

〈표 18〉 권역별 공공도서관의 비도서자료 대출허용 여부

구분	조사대상	허용(%)	불허	비고
수도권	388	106(27.3)	282(72.7)	
충청·강원	184	16(8.7)	168(91.3)	
호남·제주	151	32(21.2)	129(78.8)	
영남	202	54(26.7)	148(73.3)	
소계(%)	925(100.0)	208(22.5)	727(77.5)	

반면에 영미를 비롯한 대다수 국가는 비도서자료의 관외대출을 규정화하고 허용하고 있다. 예컨대 국내와 대출조건에서 큰 차이가 없는 일본 도쿄도의 경우, 관외대출을 허용하지 않는 도쿄도립도서관(2개)을 제외한 23개 구립도서관(215개관) 홈페이지를 분석한 〈표 19〉를 보면 모든 도서관이 비도서자료 대출조건을 명시하고 있다. 대다수 도서관의 대출점수는 평균 6점(DVD·비디오는 1.6점), 대출기간은 2주로 규정하고 있다.

따라서 국내 공공도서관은 실제 대출허용 여부를 불문하고 비도서자료를 이용규정에 명시해야 한다. 이 경우에 대출점수는 비도서자료를 유형화하되 일반도서 대출책수의 절반 수준 또는 DVD를 제외한 비도서는 5점, 대출기간은 일반도서와 동일하게 규정하면 무리가 없다. 비도서자

〈표 19〉 일본 도쿄도 구립도서관의 비도서자료 대출점수와 대출기간

구분 (도서관수)	관외 대출수(점)		대출기간 (DVD)	구분 (도서관수)	관외 대출수(점)		대출기간 (DVD)	비고
	CD·레코드· 카세트테이프	DVD 비디오			CD·레코드· 카세트테이프	DVD 비디오		
葛飾区(7)	4	1	2주	世田谷区(15)	6	-	2주	-
江東区(11)	5	1	2주	品川区(10)	4	4	2주	-
北区(14)	10	1	2(1)주	渋谷区(10)	3	2	2주	-
中野区(8)*	5	5	2주	足立区(15)	3	2	2주	* 총 15점 이내
練馬区(12)	15	2	2주	荒川区(5)	5	2	15일(8일)	* 도서 포함
台東区(3)	3	2	2(1)주	江戸川区(12)	3	2	2주	-
豊島区(7)	3	2	15일	板橋区(12)	5	-	2주	-
港区(6)	10	-	2주	大田区(16)	6*	-	2주	-
目黒区(8)	10	1	2주	文京区(8)	10	2	2(1)주	-
墨田区(4)	10	2	2주	中央区(8)	5	2	2주	-
杉並区(13)	4	-	15일	千代田区(5)	3	2	2주	-
新宿区(11)*	5	1	2주	-	-	-	-	* 총 5점 이내

도서관 : 215개관, 평균 대출점수 : CD·레코드·카세트 테이프 6점, DVD·비디오 1.6점, 대출기간 : 2주(DVD 1주)

료 중에서 스크래치 등 훼손과 파오손이 우려되는 DVD의 대출점수는 1-2점, 대출기간은 일반도서의 절반 수준으로 축소하는 것도 보완책이 될 수 있다.

사. 사회적 약자 관련 규정

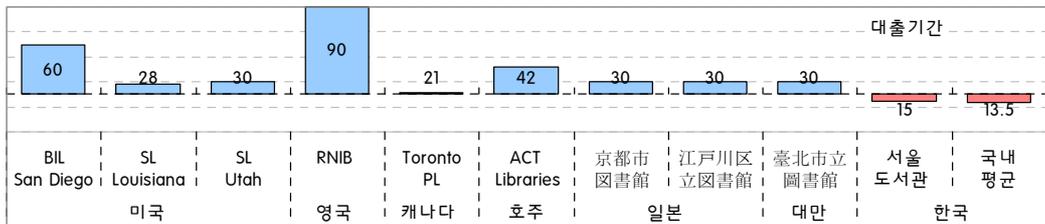
사회적으로 약자로 간주되는 장애인, 노인, 다문화가정 등의 도서관 이용을 저해하는 요소는 이동성 제약, 대체자료(테이지도서, 녹음도서, 촉각도서, 큰 활자 도서, 읽기 쉬운 도서, 수화영상자료 등) 및 보조독서기기 부족, 취약한 대출조건 등이다. 그 중에서 정보격차가 가장 심한 장애인으로 한정하여 대출조건을 규정한 조항이 있는지를 분석한 결과, 〈표 20〉과 같이 무려 18.2%가 일언반구도 없다. 권역별로는 충청·강원과 영남의 모든 도서관이 장애인 대출을 규정한 반면에 수도권 31.2%, 호남·제주 37.7%는 관련 규정이 전혀 없다.

〈표 20〉 권역별 공공도서관의 장애인 대출규정 포함 여부

구분	조사대상	포함(%)	미포함(%)	비고
수도권	388	267(68.8)	121(31.2)	
충청·강원	184	184(100.0)	0	
호남·제주	151	94(62.3)	57(37.7)	
영남	202	202(100.0)	0	
소계(%)	925(100.0)	747(80.8)	178(19.2)	

장애인 중에서 특히 시각장애인 대출은 우편서비스가 많기 때문에 비장애인보다 대출기간이

길어야 한다(R. Kavanagh & B.C. Sköld 2005, 47). 그 외에 중증 지체장애인과 거택 노인 등에 게도 우편대출, 방문대출 등을 시행하는데 따른 소요시간 추가가 불가피하다. 이러한 점을 감안 하여 주요 국가의 도서관 사례(미국 Braille Institute Library/San Diego, State Library of Louisiana, Utah State Library, 영국 RNIB(Royal National Institute of Blind People), 캐나다 Toronto Public Library, 일본의 도쿄시립도서관, 코토구립도서관, 에도가와구립도서관, 대만 타이베이시립도서관, 서울도서관, 국내 평균)를 중심으로 장애인 대출기간을 비교한 <그림 1>을 보면 역시 한국이 가장 짧다.



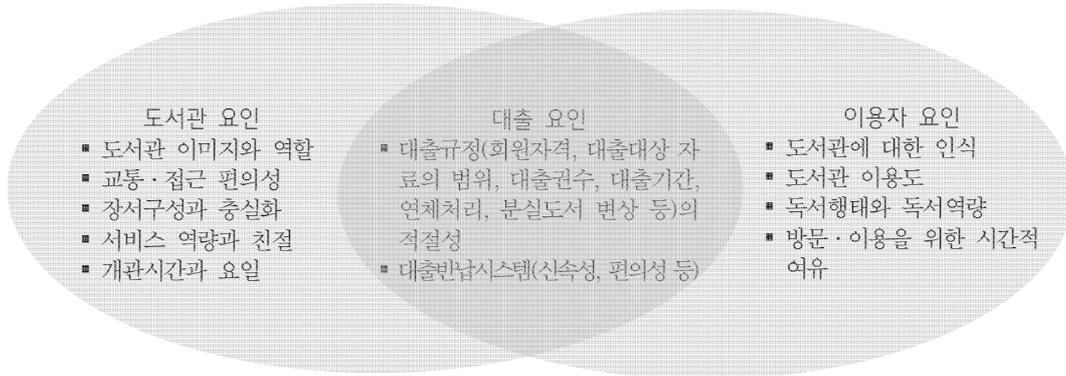
<그림 1> 국내의 주요 도서관의 장애인 대출기간 비교

따라서 장애인을 비롯한 사회적 약자의 대출서비스를 위한 이동성 제약, 독서역량, 대체자료 가독속도, 우편택배 출납기간 등을 감안하여 비장애인보다 대출기간을 길게 설정하는 방향으로 이용규정에 명문화하는 것이 바람직하다. 공공도서관은 장애인 등 사회적 약자의 자료접근 및 이용과정에서 발생하는 격차를 해소해야 할 가장 중요한 지식문화시설인 동시에 지방공공재이기 때문이다. 이를 위해서는 언어의 유희가 아닌 제도화와 실천이 중요하다.

3. 대출규정의 충실화 방안

모든 공공도서관이 적용하는 대출(이용)규정은 대출서비스 행위에 대한 법적 근거다. 또한 지역사회를 향한 지식서비스기관으로서의 약속이고 이용자가 준수해야 할 규범이다. 거시적으로는 <그림 2>처럼 도서관, 이용자, 대출규정과 대출·반납시스템 등이 복합적으로 대출서비스에 영향을 미친다. 그러나 직결되는 요인은 대출반납시스템이며, 선후관계로 보면 대출규정이 도서관의 출납시스템 운영을 속박하고 이용자의 대출서비스 만족도를 좌우하는 인자다.

이러한 맥락에서 국내 공공도서관의 대출규정 가운데 주요 내용을 발췌·분석하고 선진국 사례와 비교한 결과, 상당히 허술하고 많은 한계와 약점도 발견되었다. 이에 용어, 대출조건, 법리, 내용적 측면에서 보완책과 개정 모형을 제시하면 다음과 같다.



〈그림 2〉 도서관 대출서비스에 영향을 미치는 요인

첫째, 가장 혼란스러운 용어는 대출책수와 대출권수다. 도서관 설치·운영 또는 관리운영 등의 조례와 시행규칙, 각 도서관 홈페이지의 이용안내를 보면 대출권수, 대출책수, 대출수, 대출한도, 도서대출 권수, 자료대출 권수, 대출도서, 대출자료수 등을 사용할 정도로 중구난방이다. 그 중 책(冊)과 권(卷)의 혼용이 가장 심각하다. 양자를 어의적으로 비교하면 책은 권의 집합이자 상위어다. 책은 여러 권을 묶어 셀 때의 단위다. 예컨대 「훈몽자회」는 3권 1책, 「목민심서」는 48권 16책으로 구성되어 있다. 따라서 대출규정에서 최대 허용단위를 지칭할 때는 ‘대출권수’로 통일해야 한다. 비도서를 포함시킬 때는 ‘대출자료수’로 통일하면 된다.

둘째, 회원자격은 주민등록지 중심주의를 초월해야 한다. 주민등록지가 달라도 해당지역에서 활동하는 학생, 직장인, 사업자, 여행객 등에게도 문호를 개방해야 하며, 일시 체류 중인 재외 동포 및 외국인에게도 특별자격을 부여하는 것이 공공재 운영원칙에 부합한다. 모든 공공도서관 이 서비스 권역을 설정한 배경은 선택과 집중을 통해 업무 효율성과 서비스 만족의 극대화에 있을 뿐, 그 자체가 배타적 울타리나 주문(呪文)이 될 수 없다.

셋째, 대출권수의 경우, 국제적 보편성에 부응하지 못하고 있다. 국내 공공도서관의 1인당 대출허용 권수는 평균 5.9권인 반면에 주요 선진국은 10-50권 정도다. 따라서 최소 10권으로 상향하여 대출서비스 만족도를 높이는 동시에 대출업무 부담을 줄이는 것이 바람직하다. 이 경우에 운영주체인 기초자치단체와 교육청 단위를 기준으로 대출권수를 통일해야 대출서비스의 상대적 격차 내지 불이익을 해소하는데 도움이 된다.

넷째, 대출기간의 경우, 국내 공공도서관 전체는 평균 13.5일인 반면에 대다수 선진국은 3주(21일) 이상으로 규정하고 있다. 대출기간이 짧으면 연체율이 증가하고 그에 따른 대출중지는 대출서비스 및 도서관에 대한 부정적 인식을 조장할 가능성이 높기 때문에 선진국처럼 최소 3주 정도로 확대하는 것이 바람직하다. 다만, 최신 자료, 베스트셀러 등은 대출기간을 10일 또는 일반 도서의 절반으로 제한하여 예약 및 대기현상을 줄이거나 대출 불만족을 낮추는 방향으로 절충할

수 있다. 그리고 사회적 약자를 대표하는 장애인의 이동성 제약, 대체자료 및 보조독서기기 부족, 독서역량, 우편·방문 대출반납 기간 등을 감안하여 비장애인보다 대출기간을 길게 설정하고 이용규정에 명시해야 한다.

다섯째, 예약은 모든 도서관이 제공해야 하는 필수 서비스라는 점에서 평균 20% 이상이 불허하거나 명문화하지 않은 규정은 조속히 개정되어야 한다. 그리고 대출연장 또는 갱신(재대출)의 경우, 긍정적으로 보면 독서하거나 활용하는 시간이 부족하여 발생한다. 불허하는 입장에서는 대출연장이나 갱신을 허용하면 장기 독점에 따른 잠재적 이용자의 피해가 우려된다는 반론을 제기할 수 있지만, 전면 허용하되 다른 이용자가 예약한 경우에 한하여 불허하는 예외조항을 두는 방향으로 규정화해야 한다.

여섯째, 대출을 연체한 경우에 연체기간 만큼 대출을 중지하는 방식은 경각심을 고취시키고 이용규정을 준수하도록 유도한다는 측면에서 바람직하다. 그러나 연체기간에 연체권수를 곱하거나 기타를 추가하는 가중 제재는 지양해야 한다. 무료이용과 만인공개를 표방하는 공공도서관이 또 다른 장벽을 추가하여 접근·이용을 억제하는 것이기 때문이다. 따라서 연체사유를 파악하여 대출 중지기간을 감면하거나 자료배가, 장비작업 지원, 시설점검, 우편택배, 프로그램 도우미 등 노력봉사로 대체하는 방식을 도입하여 대출제한을 최소화해야 한다.

일곱째, 대출한 자료를 분실하거나 파손이 심할 때는 동일한 자료를 구입·반납하도록 조치하는 것이 원칙이다. 이 경우에는 소액의 정리비용을 추가하면 공공재 의식고취 및 재발방지에 유리하다. 동일한 자료가 없어 유사자료를 허용할 경우에는 유사성에 대한 세부기준을 마련해야 한다. 시가변상 방법을 적용할 때는 자료가 출판될 당시의 가격, 현재 시가, 감가상각, 정리비용(RFID-Chip, 감출 스티커, 청구기호 라벨, 보호제 등 수선비) 등을 세칙으로 규정해야 불만과 민원 등을 차단할 수 있다. 그리고 자료를 분실한 자가 어린이, 장애인, 거택 노인일 때는 대리변상 주체를 명시하고, 면책 조항도 신설할 필요가 있다.

여덟째, 비도서자료(CD, 레코드, 카세트테이프, DVD 등)는 실제 대출허용 여부와 무관하게 이용규정에 반드시 포함시켜야 한다. 대출점수는 자료유형별로 세분화되, 도서 대출책수의 절반 수준 또는 DVD는 1-2점, 기타는 5점 정도가 무난하다. 대출기간은 도서와 동일하게 규정하되, 파손이 우려되는 DVD는 일반도서의 절반 수준이 적정하다.

마지막으로 자료대출과 관련된 규정의 체계화 및 충실화가 시급하다. 이와 관련된 법리적 상하관계는 「도서관법」에 근거한 자치단체와 교육청의 '도서관 설치·운영' 등을 규정한 조례와 시행규칙, 그리고 지침과 기준으로 이어진다. 그럼에도 대출서비스와 관련된 주요 사항은 운영주체에 따라 설치·운영조례, 이용조례, 시행규칙 등에서 각기 규정하고 있어 법적 체계가 매우 산만하고 내용도 부실하다. 지금까지 논급한 대출서비스 규정을 중심으로 이용규칙 및 세부지침을 제안하면 <표 21>과 같다.

제7조 (변상 처리)	① 관외 대출자가 고의 또는 과실로 대출한 자료를 분실 또는 훼손하였을 때에는 동일한 자료로 변상하고, 품질 또는 질판일 경우에는 상당한 금액으로 변상하여야 한다. ② 분실 또는 훼손자료의 변상처리에 필요한 사항은 지침으로 정한다.		하지 않는 경우에 자료대출증지 결정서를 발송하여 회원자격을 중지하고 도서관 이용을 제한한다.
제7조 (이용자 준수 사항)	① 도서관 이용자는 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니된다. 가. 「저작권법」을 침해하는 행위 나. 도서관 자료, 비품 및 시설을 훼손하는 행위다. 다른 이용자에게 방해가 되는 행위 다. 도서관에서 유해정보를 검색·열람하는 행위 마. 기타 도서관 질서유지를 위하여 시장(군수)이 제시한 사항을 위반하는 행위 ② 시장(군수)은 이용자가 제1항 각 호를 위반할 때는 열람을 중지시키거나 퇴관 조치할 수 있다.	제4조 (변상 면제)	① 관장은 다음 각 호에 해당하는 경우에는 변상 책임을 면제할 수 있다. 가. 자연재해로 인한 멸실, 훼손 나. 화재로 인한 멸실, 훼손된 자료로 화재증명서를 첨부한 경우 다. 도난으로 인한 분실자료로서 도난신고서를 경찰에 제출하고 본인 과실이 아님을 증명한 경우 라. 그 밖에 관장이 필요하다고 인정하는 경우 ② 변상 책임을 면제하고자 하는 자는 변상 면제신청서를 관장에게 제출하고 승인을 받아야 한다.
제8조 (운영 세칙)	이 규칙에서 정한 것 외에 필요한 사항은 시장(군수)이 따로 정한다.	제5조 (세부 기준)	이 지침에서 정한 것 외에 필요한 사항은 세부기준으로 정한다.
부칙	이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.	부칙	이 지침은 공포한 날부터 시행한다.

IV. 요약 및 결론

본 연구는 전국 공공도서관의 주요 대출규정을 조사하여 비교·분석하고 개선안을 제시하였다. 주요 결과와 충실화 방안을 요약하면 다음과 같다.

먼저 규정 분석결과, 회원자격은 다른 주민등록지의 재학생·재직자·사업자 인정비율이 57.1%, 재외동포는 24.0%, 외국인은 4.5%에 불과하였다. 대출권수는 5권(51.5%), 7권(18.7%), 10권(16.5%)의 순으로, 대출기간은 2주(14-15일)가 86.4%로 가장 많았다. 대출예약은 77.2%, 대출연장(갱신)은 63.7%가 규정하였고, 재대출을 허용하는 94.2%의 경우 그 시점은 3일후(46.7%), 익일(15.6%), 당일(9.5%)의 순으로 많았다. 연체는 연체일수(87.2%), 연체일수×대출권수(6.3%), 연체일수+기타(4.0%)의 순으로 대출을 제한하였다. 분실·과오손도서는 동일자료 또는 시기변상(44.9%), 동일자료(43.6%), 동일자료 또는 유사자료(7.9%)의 순으로 많았다. 비도서자료 대출을 허용하는 비율은 22.5%에 불과하였고, 장애인 경우는 수도권 31.2%, 호남·제주 37.7%가 관련 규정이 없었다.

다음으로 규정의 충실화 방안은 첫째, 대출권수, 대출책수, 대출한도, 대출도서, 대출자료수 등을 ‘대출권수’로 통일하고, 비도서를 포괄할 때는 ‘대출자료수’로 통일하는 것이 바람직하다. 둘째, 회원자격은 주민등록지와 무관하게 해당지역에서 활동하는 학생, 직장인, 사업자에게 부여하고, 체류 중인 재외동포 및 외국인에게는 특별자격을 주는 것이 공공재 운영에 부합한다. 셋째, 대출

권수(평균 5.9권)은 선진국 수준(10-50권)에 부합하도록 최소 10권으로 상향하되, 자치단체를 기준으로 통일하는 것이 바람직하다. 넷째, 대출기간(평균 13.5일)은 선진국(3주 이상)처럼 최소 3주로 확대하되, 최신 자료와 베스트셀러 등에 한해 절반 수준으로 낮추고, 장애인, 이동성, 우편·방문 출납기간 등을 감안하여 1개월로 명시해야 한다. 다섯째, 예약과 대출연장 또는 갱신은 전면 허용하되 예약자료를 고려한 예외조항을 두어야 한다. 여섯째, 대출연체는 연체기간×연체권수 또는 기타를 추가하는 가중 제재를 지양하고 노력봉사(자료배가, 장비작업 지원, 프로그램 도우미 등) 방식을 도입하여 대출제한을 최소화해야 한다. 일곱째, 분실·파손자료는 동일한 현물변상 원칙에 소액 정리비용을 추가하는 것이 재발방지에 유리하고, 유사자료는 판단기준, 시가변상은 세부지침을 마련해야 하며, 어린이 등을 위한 대리변상 주체와 면책 조항도 명시할 필요가 있다. 여덟째, 비도서자료 대출접수는 자료유형별로 세분화되 도서의 절반 수준으로, 대출기간은 도서와 동일하면 무리가 없다. 마지막으로 모든 도서관은 대출(이용)규칙을 재정비하고 실무지침 및 적용기준을 마련해야 한다.

자료대출은 모든 공공도서관이 지역주민에게 제공하는 서비스의 핵심이자 요체다. 도서관의 본질적 정체성과 브랜드를 대변하고, 지역주민이 방문·이용하는 목적과 직결되어 있으며, 도서관 이미지와 서비스 역량을 결정하는 요소다. 따라서 회원자격, 대출권수와 대출기간, 연체와 대출제한, 분실·파손과 변상, 장애인 차별 등에 대한 사회적 민원과 불만을 최소화하고 회수불능 자료에 대한 감사 지적과 불이익 등 실무자 부담이 해소하려면 조건정비인 대출(이용)규정의 충실화가 시급하다. 그리고 대학도서관을 대상으로 한 후속연구도 필요하다.

참고문헌

- 京都市図書館. 2016. 京都市図書館ご利用状況アンケート集計結果. <https://www2.kyotocitylib.jp/?action=common_download_main&upload_id=421> [cited 2020. 1. 26].
- 国立国会図書館. 2015. 『図書館利用者の情報行動の傾向及び図書館に関する意識調査結果の概要』. <https://current.ndl.go.jp/files/presentation/2015capforum_presentation1.pdf> [cited 2020. 1. 25].
- 국립중앙도서관 도서관연구소. 2009. 『공공도서관 대출연체 방지 및 회수율 향상 방안 연구』. 서울: 동연연구소.
- 문화체육관광부. 2019. 『전국문화기반시설 총람』. 세종: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2013-2017. 『국민독서실태조사보고서』. 세종: 문화체육관광부.
- 池内 淳, 中川恵理子. 2009. 公立図書館の蔵書構成比と貸出規則に関する実態調査. 『三田図書館・情報学会研究大会発表論文集』: 29-32.
- Burgin, Robert and Patsy Hansel. 1984. "More Hard Facts on Overdues." *Library Overdues*:

- Analysis, Strategies and Solution to the Problem*. Philadelphia: The Haworth Press.
- DCMS Taking Part Survey. 2018. "Library Activity in England 2017-2018." (<https://www.librariesconnected.org.uk/sites/default/files/Library%20activity%202017-18.pdf>) [cited 2019. 12. 20].
- Dixon, Jennifer A. and Steven A. Gillis. 2017. "Doing Fine(s)?" *Library Journal*(1 April). (<https://www.libraryjournal.com/?detailStory=doing-fines-fines-fees>) [cited 2020. 2. 10].
- Horrigan, John B. 2016. *Libraries 2016*. Washington, DC: Pew Research Center.
- Kang, Qi, Pianran Wang, and Qing Wang. 2019. "The State of Circulation Policies and Practices in Chinese Academic Libraries." *Journal of Librarianship & Information Science*, 51(3): 601-611.
- Kavanagh, Rosemary and Beatrice Christensen Sköld, eds. 2005. *Libraries for the Blind in the Information Age: Guidelines for Development*. Hague: IFLA.
- Leisure and Cultural Services Department. 2015. *Opinion Survey on Hong Kong Public Libraries: Executive Summary*. (http://www.hkpl.gov.hk/en/common/attachments/about-us/intro/HKPL_ES_en.pdf) [cited 2020. 2. 5].
- San Francisco Public Library. 2019. *Long Overdue: Eliminating Fines on Overdue Materials to Improve Access to San Francisco Public Library*. (https://sftreasurer.org/sites/default/files/2019-09/SFPL%20Fine%20Free%20Report_v3.pdf) [cited 2019. 12. 5].
- Wilson, Duane, Cynthia Frazier, and Diana Harter. 2015. "Circulation Policies in Major Academic Libraries." *The Journal of Academic Librarianship*, 41(6): 798-803.

국한문 참고문헌의 영문 표기

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

- Ikeuchi, Atsushi and Eriko Nakagawa. 2009. "Survey on Public Library Collection Ratio and Lending Rules." *Research Conference Papers of Mita Society for Library and Information Science*: 29-32.
- Kyoto City Library. 2016. *Usage Survey Questionnaire Results*. (https://www2.kyotocitylib.jp/?action=common_download_main&upload_id=421)
- Ministry of Culture, Sport & Tourism, 2011-2017. *National Reading Survey*. Sejong: The Ministry.
- Ministry of Culture, Sport & Tourism. 2019 *Overview of National Cultural Infrastructure*. Sejong: The Ministry.
- The National Diet Library. 2015. *Summary of Survey Results of Library Users' Information Behavior Trends and Attitudes toward Libraries*. Tokyo: The Library.
- The National Library of Korea, Korea Research Institute for Library and Information, 2009. *A Study on Prevention of Loan Delinquency and Improvement of Recovery Rate in Public Library*. Seoul: The Institute.