

KLSI

ISSUE PAPER

제 121 호
2020-02호
(2020.01.28.)

www.klsi.org

공공도서관 민간위탁 운영과 도서관 사서 노동실태

김종진 | 한국노동사회연구소 부소장

윤자호 | 한국노동사회연구소 연구원

홍종윤 | 한국노동사회연구소 연구원

[목차]

1. 머리말 - 도서관 민간위탁과 사서 문제
2. 공공도서관 위탁 및 노동실태 특징 - 서울지역 사례
3. 맺음말 - 조례, 가이드라인, 감정노동

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

WWW.facebook.com/klsiedit

<요약>

- 국내 공공도서관 다수가 민간위탁으로 운영되면서, 사서의 고용불안과 열악한 노동조건이 사회적 관심이 되고 있음. 지역 공공도서관 사서 대부분은 비공무원(무기계약직, 기간제, 시간제)이고, 공공위탁과 민간위탁 사서 모두 ‘고용의 질’은 낮은 상황임. 특히 공공부문 내 ‘도서관’이라는 공공행정 및 서비스 역할의 낮은 인식과 지위는 노동조건이 향상되지 못한 이유 중 하나이며 주요 특징은 아래와 같음.
- 첫째, 지역 공공도서관은 다수는 민간위탁으로 운영되고 있고, 서울은 25개 자치구 공공도서관 모두 민간위탁(교육청 소속 22개 직영)으로 운영되고 있음. 서울지역 공공도서관 사서(1,640명) 중 비정규직 고용이 3분의 1정도(비정규직: 427명, 비정규직 경험 77.3%) 차지하고 있음. 사서 노동시장 특징은 평균 연령 37.3세, 여성 70.8%, 근속기간 3.6년(동종업계 경력 7년)이었음.
- 둘째, 공공도서관 사서의 노동조건은 전문직과이라는 노동시장 특징과 괴리된 열악한 상황임. 2019년 기준 사서 월 평균 임금은 직영(2,928천원)에 비해 위탁(공공위탁 2,645천원, 민간위탁 2,508천원)이 낮았고, 비정규직(기간제 1,995천원, 시간제 1,330천원) 임금은 더 낮았음. 도서관 사서는 인사승진(29.8점)과 임금수준(31.7점) 등의 직장생활 만족도가 낮았고, 사서 중 29.1%만이 인사승진 경험(승진전망·가능성 23.9%)이 있었음. 한편 직무 교육훈련 유경험자는 82.1%였으나, 근로기준법 교육 유경험은 48.1%에 불과 했음.
- 셋째, 공공도서관에서 일하는 사서들은 직간접적인 부당대우나 업무 수행 과정에서 감정노동 등도 높았음. 도서관 사서는 이용자로부터 폭언(67.9%), 괴롭힘(48.4%), 성희롱(14.9%), 폭행(3.7%) 유경험이 확인됨. 이처럼 열악한 현실이 잘 해결되지 않는 이유 중 하나는 조직 내 소통 구조가 미약한 것도 한 원인임. 도서관 내 운영위원회 미운영 기관이 19.4%나 되었고, 고충처리 위원회(30.7%)와 노사협의회(47.7%) 같은 기구도 운영되지 않고 있는 곳이 많았음.
- 넷째, 공공도서관 사서 노동문제 해결방향은 사서 권익을 위한 입법·조례 제정과 적정인력 문제, 민간위탁의 고용승계·유지 문제, 비정규직 고용 문제(개관시간 연장인력, 주말 초단시간 고용 등), 동일가치노동 동일임금(저임금, 표준임금 설정), 전문성 및 숙련형성을 위한 보수교육 등이 모색될 필요가 있음. 특히 ‘사서’는 직종별 노동시장이 존재하고 일정한 전문성을 보유한 직업군이기에 협회나 노동조합 등을 통한 이해대변(representation) 역할이 필요함.

공공도서관 민간위탁 운영과 도서관 사서 노동실태

김종진 | 한국노동사회연구소 부소장

윤자호 | 한국노동사회연구소 연구원

홍종윤 | 한국노동사회연구소 연구원

1. 머리말 - 도서관 민간위탁과 사서 문제

1) 공공도서관 민간위탁과 사서 노동문제

○ ‘도서관’은 책을 비롯한 인쇄자료를 보관하면서 학습이나 연구를 위해 그러한 인쇄자료를 제공하는 건물 혹은 공간임. 그러나 도서관에 대한 이렇듯 단순한 정의를 과거에도 적합하지 않지만 현재에도 적합하지 않은 상황임.¹⁾

- ‘사서’는 일반적으로 도서관 업무(장서 등)를 수행하는 직업군을 의미할 수 있음. 다만, 도서관 사서는 사서 교육과정을 인가받은 학교에서 일정 이상의 교육을 받고 도서관 현장의 훈련(실습) 과정을 거치 사람으로 지칭될 수 있음.

- “사서 업무”는 대체로 7개 영역으로 구분되며, (1) 선정업무, (2) 취득 업무, (3) 조직 업무와 접근성 제공, (4) 보존과 관리 업무, (5) 이용자 지원 업무, (6) 이용자 교육업무, (7) 도서관 운영과 경영 업무로 구분됨(Gorman, Michael, 2000: 33~35).

○ 국내 공공도서관은 1995년 지자체 「지방자치법」이 시행되면서 공공도서관 업무가 지자체 사무규정으로 되면서 운영 주체가 중앙에서 지방으로 이전되었고, 서울지역은 1999년 금천구립도서관이 처음 건립되었음.²⁾

* 이 글은 김종진·박용철·윤자호·홍종윤(2019), 『서울시 공공도서관 위탁 및 고용실태』, 한국노동사회연구소·서울도서관 발간 최종 보고서 결론의 일부 내용을 발췌 요약한 것임.

1) “도서관”이라는 단어는 도서관 서비스, 도서관장서, 도서관 직원, 그리고 도서관이라고 하는 “물리적 공간”의 안팎에서 이루어지는 다양한 활동을 포괄하는 복합적 개념임(Gorman, Michael(2000), Our Enduring Values : librarianship in the 21st Century, [국역 : 이재환, 『도서관의 가치와 사서직의 의미』, 태일사, 2011: 26~2])

2) 서울지역 공공도서관 중 1920년대 이후 설립된 종로도서관, 남산도서관 등 교육청 소속 22개 공공도서관(평생학습관 5개관 포함)이 있음.

- 2012년 도서관법에 의해 광역단위 지역대표 도서관으로 서울도서관이 설립 운영되었고, 2019년 약 167개 서울 공공도서관 중 22개(설립주체 이원화 : 지자체, 교육청) 도서관이 직영이고, 그 이외는 공공위탁과 민간위탁으로 운영되고 있음.
- 이런 이유로 2019년 6월말 기준 서울지역 공공도서관 사서(1,640명) 중 비정규직 고용이 3분의 1정도(정규직: 1,046명, 무기계약직 : 167명, 비정규직: 427명) 차지하고 있음.

2) 공공도서관 사서 고용과 영향 요인

- 공공도서관 운영주체가 지자체와 교육청으로 이원화되어 있고, 사서 전공이나 자격 취득 이후 노동 시장에서 취업의 제한적인 상황(직종별 노동시장 존재)은 비정규직 고용과 열악한 노동조건을 양산하는 요인으로 판단됨.
 - 특히 중앙정부와 달리 지자체(자치구)와 교육청 예산 구조의 제약은 도서관 예산에서 인건비 비중이 낮을 수 없는 현실을 초래한 요인임. 이는 조직 내에서 ‘도서관’이라는 공공행정 및 서비스 역할의 인식과 조직 내 의사결정 과정에서 낮은 지위(부서, 직책)에도 관련성이 있음.
- 공공도서관에서 일하고 있는 사서는 일반적인 임금노동자와 달리 직종별 노동시장이 존재하고 전문성(교육과정, 자격증 등)을 일정하게 보유한 직업군 중 하나임. 때문에 노동시장에서 해당 직종의 일자리와 연관된 고용 및 노동조건은 이해대변역할(representation)이 매우 중요함.
 - 그러나 도서관 및 사서 직종은 타 직업군(간호사, 사회복지사 등)과 달리 ‘도서관협회’는 전문성이나 자격증(숙련, 보수교육) 그리고 회원서비스 등과 관련된 역할을 거의 하지 못한 상황임.
 - 한편 도서관 사서 관련 노동조합은 최근 서울지역에서 조직화되고 있는 현실이기에, 그간 일터나 직종 현안에 자기 목소리나 저항(voice), 주창(advocacy)보다는 순응 혹은 이탈(exit)을 선택하고 있는 상황임.
- 공공도서관 민간위탁 운영은 대표적인 이중노동시장(dual labor market) 관점에서 비정규직 사서 문제를 접근할 수 있음. 일반적으로 1차 노동시장과 2차 노동시장으로 구분할 때, 도서관사서는 거의 대부분 민간위탁이라는 2차 노동시장에 고용되어 있고, 고용의 질이 열악한 상황이라는 점에서 거의 맥을 같이함.
 - 앞으로 도서관 사서 업무는 노동의 전문화와 숙련형성 그리고 종합적 능력(hybrid skill-set) 개발을 추구하지 않으면 향후 일자리나 노동조건은 크게 개선될 여지가 없음. 특히 국내 공공도서관의 민간위탁 구조와 운영방식의 질적 변화를 추구하기는 한계가 있음.

- 게다가 도서관 운영과 공간 및 사서 업무와 관련된 다양한 환경 변화 속에서 기술 발전(디지털화, 자동화)은 사서 일자리 축소나 고용의 질 저하를 초래할 위험성이 높음. 그럼에도 도서관 사서 업무는 전문성과 숙련형성보다는 노동분업(division of labor)이 더 가속화될 것으로 추측됨.

○ 이 글은 서울지역 공공도서관 사서 노동문제 해결을 위해 다음의 3가지 주요한 문제의식을 중심으로 검토했음.

- 첫째, 서울지역 공공도서관 운영방식(조직 이원화: 지자체, 교육청)과 운영주체(직영, 위탁)에 따른 주요 문제점은 무엇인가.
- 둘째, 서울지역 공공도서관 인력 운영과 사서의 지위(신분, 자격)와 고용형태(정규, 비정규)는 어떤 상황이며, 주요 실태는 어떤 특징을 갖고 있는가.
- 셋째, 향후 서울지역 공공도서관의 운영방식 및 고용실태조사를 통해, 민간위탁 및 비정규직 사서 인력 및 고용 관련 개선방향을 제시한 것임.

2. 공공도서관 위탁 및 노동실태 특징 - 서울지역 사례

1) 공공도서관 운영은 어떤 특징을 갖고 있나?

○ 첫째, 2017년 기준 전국 공공도서관 중 서울지역 공공도서관 직영 비율은 20%(공공위탁, 민간위탁 80%, 123개)로 17개 광역지자체 중 위탁운영 비율이 가장 높은 지역임. 2019년 6월 기준 서울지역 공공도서관 위탁 운영방식은 직영 20개, 위탁 140개였음.

[표 1] 서울지역 공공도서관 위탁 운영 주체별 현황(2017-2019, 단위: 명)

시기	직영 운영	공공위탁				민간위탁				총계
		지자체 공기업, 재단, 법인			재단	법 인			민간	
		지방 공기업	지자체 재단	지자체 법인	민간 재단	학교 법인	종교 법인	민간 법인		
2017년	10	35	33	17	3	7	6	13	1	119
2019년	21	34	45	15	17	5	3	25	2	167
변화 차이	11	-1	12	-2	14	-2	-3	12	1	48

[표 2] 서울지역 공공도서관 직종별 인원 현황(2019.6, 단위: 명)

	사서	행정	전산	시설	안내	주차	경비	청소	기타
인원(명)	1,601	257	29	119	52	3	67	249	315
비중(%)	59.5	9.5	1.1	4.4	1.9	0.1	2.5	9.2	11.7

- 둘째, 2019년 공공도서관 행정자료 조사분석 결과 전체 인력은 약 2,692명이었고, 사서업무는 1,601명(59.2%)이었음. 한편 도서관 개관시간 연장인력 총인원은 352명이었고, 별도채용 53.1%(187명), 사서 인력 36.4%(128명), 기타 지원인력 10.5%(37명) 순임.
- 셋째, 2019년 조사분석 결과 직종별 인원은 공무원 사서 28.5%(468명)였으며, 비공무원 사서가 71.5%였음. 비공무원 사서 중 정규직 39.1%(642명), 무기계약직 10.2%(167명), 비정규직 22.1%(169명 : 기간제 6.5%, 시간제 3.8%, 초단시간 11.8%) 순임.

[그림 1] 서울지역 공공도서관 다층적인 고용구조 모형

운영 방식	운영 주체, 기관	적 용 법 률 - 고 용 형 태 - 정 원 예 산 - 운 영 형 태 - 기 관 운 영 - 노 동 시 간										
		공무원(공무원법)			비공무원(근로기준법)					지원인력(행정법제)		
		정규직	임기제	시간제	정규직	무기 계약	기간제	시간제	초단 시간	사회 복무	공공 근로	자원 봉사
직영	교육청						상시업무 대체업무 임시업무 * 개관연장 인력		주말 개관		일상 보조 기타 지원	
	자치구						상시업무 대체업무 임시업무 * 개관연장 인력		주말 개관		일상 보조 기타 지원	
위탁	공공 위탁	공단					상시업무 대체업무 임시업무 * 개관연장 인력		주말 개관		일상 보조 기타 지원	
		재단					상시업무 대체업무 임시업무 * 개관연장 인력		주말 개관		일상 보조 기타 지원	
	민간 위탁	학교법인					상시업무 대체업무 임시업무 * 개관 연장 인력		주말 개관		일상 보조 기타 지원	
		재단법인					상시업무 대체업무 임시업무 * 개관 연장 인력		주말 개관		일상 보조 기타 지원	
		사단법인					상시업무 대체업무 임시업무 * 개관 연장 인력		주말 개관		일상 보조 기타 지원	
		종교법인					상시업무 대체업무 임시업무 * 개관 연장 인력		주말 개관		일상 보조 기타 지원	
		비영리기관					상시업무 대체업무 임시업무 * 개관 연장 인력		주말 개관		일상 보조 기타 지원	
기타 민간					상시업무 대체업무 임시업무 * 개관 연장 인력		주말 개관		일상 보조 기타 지원			

* 주 : 2019년 서울지역 공공도서관에서 사서 업무를 보조하는 지원 인력은 919명(공공근로 179명, 사회복무 108명, 행정도우미 등 21명, 자원봉사 611명)이었음.

[표 3] 서울지역 공공도서관 사서 고용형태별 인원 현황(2019.6)

구분	공무원			비공무원					
	정규직 공무원	임기제 공무원	시간제 공무원	정규직	무기 계약직	비정규직	기간제 (계약직)	시간제	초단시간
전체 (1,640)	24.6%	1.2%	2.7%	39.1%	10.2%	22.1%	6.5%	3.8%	11.8%
직영 (676)	59.8%	2.8%	6.5%	0.3%	3.1%	27.5%	7.2%	1.8%	18.5%
공공위탁 (601)	0.0%	0.2%	0.0%	74.4%	10.8%	14.6%	3.8%	4.5%	6.3%
민간위탁 (363)				53.2%	22.3%	24.5%	9.4%	6.6%	8.5%

[표 4] 서울지역 공공도서관 사서 및 지원 인원 현황(2019.6)

	사서 인력									사서 보조인력 보조 기타 인력					
	사서 총인원	공무원			비공무원										
					정규직		비정규직								
		정규직	임기제	시간제	정규직	무기 계약직	계	기간제	시간제	계	공공 근로	행정 도우미	주민 자치	사회 복무	자원 봉사
전체	1,615	404	20	44	642	167	169	106	63	919	179	20	1	108	611
직영	612	404	19	44	2	21	61	49	12	492	65	16	0	76	335
공공위탁	614	0	1	0	448	65	50	23	27	188	84	0	1	30	73
민간위탁	389	0	0	0	192	81	58	34	24	239	30	4	0	2	203

2) 공공도서관 사서는 어떤 사람들인가?

○ 첫째, 2019년 서울지역 도서관 사서 업무 대상 행정자료 분석 결과 평균 연령 37.3세(중위 값 35세), 여성 70.8%, 평균 근속기간 3.6년(중위 값 2년)이었음.³⁾

- 설문조사 결과 서울지역 사서는 미혼(62.5%, 여성 62.4%, 남성 62.9세) 비중이 기혼(37.1%) 비중보다 높고, 학력은 4년제 대학 졸업(75.4%), 대학원 석사 졸업 이상(14.1%), 2·3년제 대학 졸업(8.5%), 고졸(2.1%) 순이었음.

[표 5] 서울지역 공공도서관 사서 기초 현황 - 평균 연령, 근속기간(2019.6, 단위: 세, 년)

유형	성별	연령	근속기간	유형	성별	연령	근속년수	
공공도서관 전체	여성	37.1	3.5	공공 위탁	출연 기관	여성	39.4	4.4
	남성	37.8	3.7			남성	41.0	4.7
	계	37.3	3.6			계	39.8	4.5
직영	지자체	여성	37.6	2.5	공사 공단	여성	39.1	5.7
		남성	37.4	5.5		남성	41.0	5.6
		계	37.5	3.2		계	39.6	5.7
	교육청	여성	34.4	1.2	민간 비영리	여성	36.4	3.8
		남성	27.9	2.1		남성	36.0	2.9
		계	32.8	1.4		계	36.2	3.5
소계	여성	37.6	2.5	민간 기타	여성	40.5	3.2	
	남성	37.4	5.5		남성	38.7	3.2	
	계	37.5	3.2		계	40.1	3.2	
				위탁 전체	여성	38.7	4.6	
					남성	39.2	4.3	
					계	38.9	4.5	

3) 2019년 서울지역 사서 업무를 수행자 대상(모집단 : 1,305명) 설문조사(조사표본 응답: 525명) 응답자 중 2/3 이상 여성(81.5%), 평균 연령은 35.5세(여성 35.5세, 남성 35.2세)로 확인. 사서 연령대는 20대~30대 응답자가 72.4%(20대 30.7%, 30대 41.7%) > 40대(18.3%) > 50대(9.1%) 순임.

- 둘째, 2019년 서울지역 도서관 행정자료 분석결과 도서관장은 ‘2급 정사서’(36.6%)가 가장 많았고, ‘1급 정사서(석·박사 취득자)’(33.3%), ‘그 외 기관 운영인력’(26.1%)가 그 뒤를 잇고 있음.
 - 도서관 사서 자격증 보유자는 1급 4.6%, 2급 48.6%, 준사서 9%였으며, 초단시간 및 파트타임을 제외한 사서는 1급 5.8%, 2급 57.8%, 준사서 9.9%로 확인됨.

3) 서울지역 사서 일터 현실은 어떤가?

- 첫째, 2019년 서울지역 도서관 사서 설문조사 결과 사서 평균 근속기간은 4.5년이며, 1년 이상-3년 미만(33.7%), 1년 미만(20.4%), 5년 이상-10년 미만(18.5%) 등 순이었고, 서울지역 사서 10명 중 7명(77.3%) 비정규직이거나 비정규직 고용을 경험했음.
 - 사서 동종업계 총경력기간은 7년이며, 5년 이상-10년 미만(29.1%) 비중이 가장 많고, 그 다음으로 3년 이상-5년 미만(20.9%)과 1년 이상-3년 미만(19.7%) 등 순이었음.
- 둘째, 2019년 서울지역 도서관 사서 설문조사 결과 1주일 평균 노동시간은 42.8시간(정규직 사서 45.2시간)이었고, 52시간 이상 장시간 노동비율은 8.5%였음.⁴⁾ 도서관 사서의 주말 출근은 한 달에 약 4회 정도였고, 한 달에 초과근무일수는 약 8일 정도였음(* 하루 평균 8.6시간 근무, 하루 휴게 시간 약 1시간).

[표 6] 서울지역 공공도서관 직장생활 만족도(단위 : 100점 만점 기준)

		직장 만족도	고용 안정	임금 수준	노동 시간	노동 강도	근무 형태	교육 훈련	복리 후생	인사 승진	직장 분위기	건강 안전
전체		44.0	52.6	33.4	47.2	39.8	40.3	49.7	39.0	31.3	55.4	51.5
운영 방식	직영	52.3	67.0	47.0	55.8	45.3	48.8	54.5	50.5	39.5	57.0	58.0
	공공위탁	40.5	51.7	27.3	42.0	35.7	34.1	47.3	38.4	26.9	52.1	49.0
	민간위탁	44.8	44.2	35.2	50.9	43.5	45.8	50.7	31.9	33.6	60.6	51.8
성별	여성	43.3	51.6	33.9	45.7	38.6	39.6	49.5	38.5	31.8	53.8	50.4
	남성	47.0	57.1	31.3	53.7	45.0	43.2	50.8	41.1	28.9	62.4	56.6
고용 형태	정규직	40.8	52.7	27.8	41.4	34.7	35.0	49.5	36.4	27.7	54.0	49.1
	무기계약직	43.5	55.6	38.8	48.1	36.9	41.9	49.4	35.0	29.4	51.3	48.8
	기간제	44.2	33.9	34.4	56.6	49.0	46.2	43.9	36.0	33.4	57.9	51.0
	시간제	64.0	67.5	75.0	70.0	67.5	65.0	47.5	57.5	50.0	75.0	65.0

4) 2019년 설문조사 결과 사서 초과근무 주된 원인은 ‘기본 업무량 많아서(32.8%)’ > ‘도서관 폐관 및 야간시간 맞추기 위해(16.9%)’ > ‘동료 휴가 등에 대한 대체인력 부족(8.4%)’ > ‘계절적 특성 인한 일시적 업무량 증가(7.8%)’ > ‘위탁기관 업무 소화 위해(5.5%)’ 등 순으로 나타났음.

○ 셋째, 2019년 서울지역 도서관 사서 설문조사 결과 직장생활 만족도는 42.6점(100점 만점 기준)이며, 임금 수준(31.7점)보다 인사 승진(29.8점) 불만족 높고, 만족도 가장 낮은 집단은 주임대리급 직책(39.2점), 공공위탁 재단(39.3점)임. 사서 중 29.1%만이 인사승진 경험(승진전망·가능성 23.9%)이 있었고, 직무 교육훈련 유경험은 82.1%가 있었으나, 근로기준법 교육은 48.1%에 불과 했음.

[표 7] 서울지역 공공도서관 사서의 승진 및 교육 이수(단위: 명, %)

		승진 경험	승진 가능성	성희롱 예방교육	산업안전 보건교육	감정노동 교육	괴롭힘 예방 교육	근기법 노동법 교육	도서관 사서 업무교육
전체 (비공무원)		29.1%	23.9%	86.2%	62.8%	50.9%	57.3%	46.1%	78.4%
성별	여성	28.2%	19.8%	84.5%	61.0%	48.9%	54.5%	42.7%	77.7%
	남성	32.9%	41.5%	93.9%	70.7%	59.8%	69.5%	61.0%	81.7%
고용 형태	정규직	41.2%	32.6%	98.2%	74.2%	59.9%	68.1%	52.7%	91.8%
	무기계약직	17.5%	17.5%	92.5%	57.5%	47.5%	52.5%	32.5%	70.0%
	시간제·간제	1.8%	4.4%	54.4%	38.6%	29.8%	31.6%	34.2%	49.1%
운영 형태	직영	0.0%	3.2%	22.6%	22.6%	16.1%	9.7%	9.7%	45.2%
	공공위탁	33.8%	26.2%	91.3%	72.2%	54.8%	63.5%	44.5%	79.5%
	민간위탁	26.8%	23.9%	90.8%	54.2%	51.4%	56.3%	57.0%	83.8%
공공 위탁	공사공단	37.1%	28.4%	85.3%	81.9%	56.9%	63.8%	44.8%	72.4%
	재단(출연기관)	31.3%	24.5%	95.9%	64.6%	53.1%	63.3%	44.2%	85.0%
민간 위탁	대학·교법인 및 기타	30.5%	22.0%	84.7%	55.9%	61.0%	61.0%	62.7%	74.6%
	재단·재단법인	23.1%	32.7%	92.3%	46.2%	38.5%	42.3%	42.3%	90.4%
	종교법인	25.8%	12.9%	100.0%	64.5%	54.8%	71.0%	71.0%	90.3%

○ 넷째, 2019년 서울지역 도서관 사서 설문조사 결과 업무량 증가(1순위 기준)는 업무 프로그램 (28%), 열람 및 대출 업무(12.6%), 수서 업무(8.9%), 경영계획(8.7%), 예산행정 업무(8.7%) 등의 순서였음.

[표 8] 서울지역 공공도서관 증가 업무(1순위~3순위, 지난 6개월 기준, 단위: %)

업무	1순위	2순위	3순위	업무	1순위	2순위	3순위
수서 업무	8.9	6.4	3.0	예산·행정 업무	8.7	5.0	2.5
열람 및 대출업무	12.6	7.6	6.9	기타 업무	0.2	0.5	0.2
분류 목록 업무	2.1	3.2	1.4	민원 및 전화 응대	0.2	0.0	0.0
도서관 이용 교육	0.5	1.4	1.8	도서관 운영 지원 및 통계	0.9	0.2	0.0
도서관 프로그램·행사 기획 및 운영	28.0	8.7	4.4	대외협력 및 기관협조	0.5	0.0	0.2
도서관 프로그램·행사 관련 기타 업무(행정 등)	7.8	14.9	4.8	시설관리 및 시설 관련 업무	0.0	0.2	0.0
도서관 경영 계획 및 관련 업무	8.7	3.4	3.2	도서관 홍보물 및 유인물 제작	0.7	0.0	0.0
도서관 자료 및 기자재 관리(전산 등)	2.3	2.1	0.9	증가한 업무 없음	16.	0.0	0.0
자원봉사 등 지원인력 업무 교육	1.6	4.4	2.8				

[표 9] 서울지역 공공도서관 임금실태(2019.6, 단위: 천원)

	근속	임금 총액	기본급	수당계	주휴 수당	연월 차수 당	야간 수당	시간 외수 당	휴일 수당	직책 업무 비	직급 보조 비	상여 금	식대	업무 수당	복지 포인트	가족 수당	교통 비	선택 적복 지	명절 휴가 비	학비 보조 비	대면 수당	직무 수당
공공 위탁	0	1,993	1,571	422	42	1	26	120	18	8	6	0	4	37	60	1	1	9	0	0	7	82
	3	2,495	1,837	658	25	5	41	172	34	12	77	0	8	95	72	0	0	23	0	0	13	86
	5	2,499	1,754	745	30	6	40	189	14	13	96	9	7	95	82	10	7	27	0	0	16	105
민간 위탁	0	1,978	1,646	332	0	1	0	76	0	56	9	0	0	4	76	1	3	6	0	5	8	86
	3	3,023	2,243	780	5	1	0	165	6	98	61	16	0	8	114	0	55	28	0	2	19	201
	5	2,880	2,122	758	0	7	0	217	0	98	15	28	0	0	114	0	47	19	0	14	17	183
직영	0	2,170	1,764	406	183	54	0	51	0	24	19	0	0	23	32	0	4	2	0	4	3	8
	2	3,098	2,249	849	0	0	0	250	0	134	174	0	0	65	115	0	17	23	0	40	1	30
	5	3,145	1,888	1,257	0	0	0	355	0	151	203	0	0	141	130	0	93	8	0	50	14	112
전체	0	1,982	1,617	366	39	5	13	90	9	25	7	0	2	22	62	1	2	7	0	2	7	72
	2	2,627	1,905	722	23	3	6	193	12	39	108	2	32	49	81	9	9	26	36	8	10	77
	5	2,637	1,848	789	20	6	28	209	10	43	86	12	5	77	93	7	23	23	0	7	16	123
총인원 전체평균		2,585	1,949	636	19	9	15	160	21	40	76	8	7	52	82	6	14	24	7	4	13	81

○ 다섯째, 2019년 서울지역 공공도서관 행정자료 분석결과(2016.6) 사서의 월 평균 총액임금은 직영 평균 2,928천원, 공공위탁 2,645천원, 민간위탁 2,508천원으로 나타남(초단시간, 파트타임 제외). 고용형태별 사서 임금은 무기계약직(공무직) 2,318천원, 기간제 1,995천원, 시간제 1,330천원 순이었음.

- 사서의 근속년수별 임금은 초임 평균 1,982천원, 3년 2,605천원, 5년 2,637천원, 7년 2,873천원, 10년 3,344천원(초단시간, 파트타임 제외)으로 나타남.

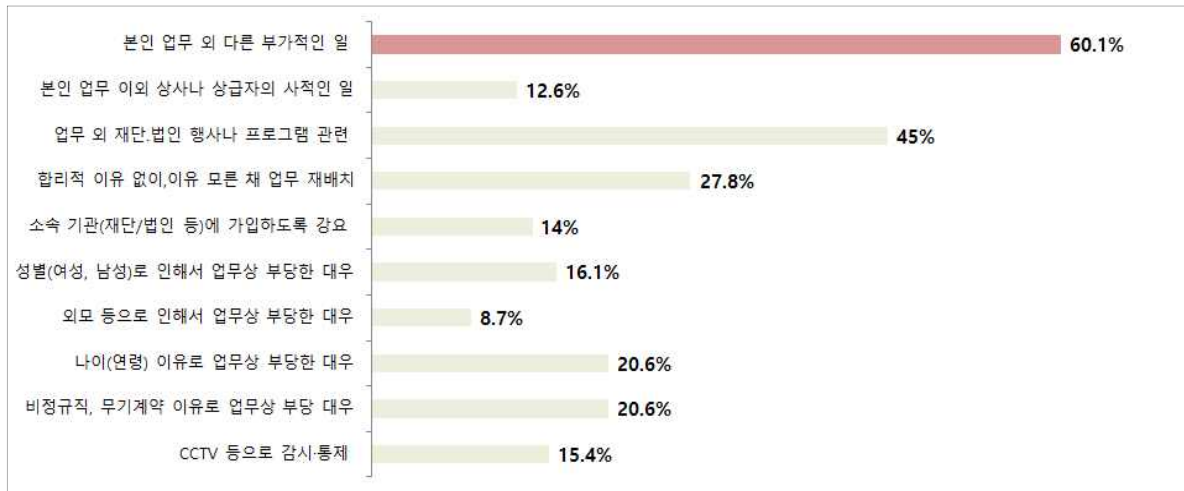
○ 여섯째, 서울지역 공공도서관 사서 10명 중 4명이 1년 이내 이퇴직 의향을 갖고 있었고, 사서 10명 중 7명~8명이 이퇴직시 원하는 직장이 현재와 동일한 분야로 확인됨.⁵⁾

- 사서 이퇴직 주된 이유는 △저임금(48%), △계약기간이 정해진 비정규직 일자리여서(28.6%), △신체적 피로도가 높아서(28%), △일자리 장래성과 개인 발전가능성이 낮아서(23.4%), △정신적 피로 등 건강 이유(14.9%), △각종 복지혜택이 적어서(12%) 등임.

5) 도서관 사서 “본인 업무와 관련해 향후 신기술 도입으로 인해 일자리가 대체 감소될 것이라 생각하십니까?”라는 질문에 10명 중 4~5명 “그렇다(44.5%)” 응답하여, 디지털 시대 일자리 대체 인식이 높은 것으로 확인됨.

- 일곱째, 서울지역 공공도서관 사서는 업무 수행 과정에서 부당한 대우경험과 정신건강 등에서 위험 위해 요인이 높은 것으로 확인됨.
 - 사서의 부당대우 유형은 △본인 업무 이외의 다른 부가적인 일 수행(60.1%), △업무 이외 재단·법인 행사나 프로그램 참여(45%), △합리적 이유 없이 업무 재배치(27.8%) 등의 순이었음.

[그림 2] 서울지역 공공도서관 사서의 부당대우 경험 실태



[표 10] 서울지역 공공도서관 사서 폭언, 폭행, 성희롱, 괴롭힘 경험

		폭언 경험		폭행 경험		성희롱 성추행 경험		업무상 괴롭힘 경험	
		상사	이용객 내방객	상사	이용객 내방객	상사	이용객 내방객	상사	이용객 내방객
성별	여성	18.1%	70.3%	0.3%	3.7%	5.4%	17.5%	16.9%	49.7%
	남성	13.4%	57.3%	0.0%	3.7%	2.4%	3.7%	15.9%	42.7%
고용 형태	정규직	19.0%	70.6%	0.4%	3.2%	6.1%	11.8%	20.1%	50.9%
	무기계약직	25.0%	52.5%	0.0%	10.0%	5.0%	20.0%	10.0%	47.5%
	시간제·대간제	10.5%	66.7%	0.0%	2.6%	1.8%	21.1%	11.4%	43.0%
운영형태	직영	12.9%	67.7%	0.0%	6.5%	0.0%	25.8%	6.5%	41.9%
	공공위탁	19.4%	68.8%	0.0%	4.6%	4.2%	12.5%	19.4%	49.0%
	민간위탁	14.1%	66.2%	0.7%	1.4%	7.0%	16.9%	14.1%	48.6%
전체		17.2%	67.9%	0.2%	3.7%	4.8%	14.9%	16.7%	48.4%

- 여덟째, 서울지역 공공도서관 사서 중 지난 3년 간 현재 업무로 인해 육체적 질병 경험한 사서는 16.7%이고, 정신적 질병을 경험한 사서는 40.8%였고, 사서 노동자 중 절반 이상이 업무로 인해 아픈 경험(57.5%)이 확인됨.
 - 도서관 사서 중 번아웃 경험은 10명 중 1명(61.4%)이 겪고 있었으나, 사서 중 극히 일부만 해소·완화 위한 보상(7.1%)은 거의 전무했고, 문제 발생 시 대응 방식은 주변 동료와 푸념 및 하소연(42.3%), 개인적으로 참고 넘기고(33.3%) 있었음.

4) 공공도서관 제도, 운영은 합리적인가?

○ 첫째, 서울지역 공공도서관 수는 전체 167개이며, 수탁기관별 도서관은 ①직영 중 교육청(12.6%)과 지자체(9.0%), ②공공위탁 - 자치구 공단(20.4%)과 재단(27.0%), ③민간위탁 - 기타 비영리기관(15.0%), 민간재단·사단법인(10.2%), 학교법인(3.0%), 종교법인(1.8%), 민간대학(1.2%) 등 순으로 나타남. 도서관 설립은 1991년 지방지자체가 시행된 이후 기준으로 보면, ‘10년 이상~15년 미만’(33.3%), ‘5년 이상~10년 미만’(31.3%) 순으로 나타남.

[표 11] 서울지역 공공도서관 내외부 예산비율(2019, 단위: 평균, %)

		내부 예산 기준				외부 예산 기준				
		인건비	자료구입	운영비	기타	인건비	자료구입	운영비	기타	
전체 중간 값(median)		56.7	5.8	21.0	4.8	0.0	43.3	26.1	0.0	
전체 평균 값(mean)		51.7	7.6	26.3	10.0	20.4	43.4	27.3	3.9	
운영 방식	직영	37.9	9.0	39.7	13.4	25.1	40.9	25.6	5.7	
	위탁	공공위탁	48.4	7.8	24.6	10.3	15.5	45.1	31.3	1.5
		민간위탁	68.0	6.2	18.8	7.0	25.0	42.3	21.8	6.5
개별 형태	직영	교육청	32.4	5.8	46.0	15.7	30.5	34.7	29.9	4.9
		지자체	45.6	13.4	30.8	10.2	17.5	49.5	19.6	6.7
	공공 위탁	공단	39.5	8.3	22.2	8.8	23.3	39.3	33.9	.2
		재단	55.7	7.6	25.4	11.3	10.0	49.0	29.3	2.6
	민간 위탁	민간대학	57.5	9.5	28.0	5.0	0.0	0.0	50.0	0.0
		재단·사단법인	66.9	8.9	18.7	5.5	23.4	50.0	11.1	15.5
		종교법인	59.8	6.2	25.1	8.6	56.6	28.8	14.5	0.0
		학교법인	60.8	9.5	22.6	7.1	50.4	15.6	13.8	0.2
		비영리단체	70.7	2.5	18.4	8.5	16.4	50.2	31.7	1.8

○ 둘째, 서울지역 공공도서관 내부 예산 현황 중 인건비 56.7%, 자료구입비 5.8%(외부 43.3%), 운영비 21.0%(외부 26.1%), 기타 4.8%(외부 0%)로 확인됨.

- 내부 인건비 비중 ‘50%미만’ 42.5%, 자료구입비 비중 ‘10%미만’ 67.5%, 운영비 비중 ‘50%미만’ 87.5%, 기타비용 비중 ‘10%미만’ 61.3%로 파악됨.

- 셋째, 서울지역 공공도서관 1관 당 면적은 916㎡(330㎡이상 ~ 670㎡ 31.6%, 2,670㎡이상23.3%, 1,330~2,670㎡이상 17.3%)였고, 운영시간은 평일 노동시간 ‘8시간’(29.0%)과 ‘13시간’(25.7%)이 많았고, 휴일 운영시간은 ‘13시간 이상’(34.2%), ‘7시간’(27.5%), ‘8시간’(27.5%) 순으로 나타남.
- 공공도서관 월 평균 방문자 수는 25,362명, 자료실 이용자 수는 15,760명, 대출자 수는 3,587명, 자료 수는 49,130개, 비도서 자료 수는 1,389개, 프로그램 강좌 횟수는 15개, 프로그램 운영 횟수는 109개로 확인됨.

[표 12] 서울지역 공공도서관 면적, 방문·이용·대출자, 프로그램 현황(단위: ㎡, 명, 개)

		면적	방문자	이용자	대출자	대출 도서관수	강좌횟수	강좌운영 횟수	자료 수	비도서 자료수
전체	중간 값	916	25,362	15,760	3,587	10,194	15	109	49,130	1,389
	평균 값	1,973	43,092	32,120	6,515	20,312	23.9	163.2	89,129	5,465
운영 방식	직영	3,966	75,867	57,661	9,774	26,211	20.1	191.0	175,138	9,194
	공공위탁	1,718	34,274	24,463	5,681	19,730	20.3	114.1	76,049	5,936
	민간위탁	995	33,443	25,801	5,491	17,040	32.1	218.5	48,421	2,185
직영	교육청	5,258	93,134	62,960	13,466	29,883	28.3	274.5	257,659	12,808
	지자체	2,029	51,692	50,242	4,605	21,071	8.5	74.3	59,608	3,773
공공 위탁	공단	1,698	35,399	21,968	7,079	13,456	21.4	125.8	81,600	6,393
	재단	1,699	34,160	26,950	4,679	25,116	19.8	107.0	70,114	5,476
민간 위탁	대학	1,685	94,611	87,538	18,654	62,251	116.5	346.0	51,303	6,866
	재단사단법인	758	22,358	15,682	2,462	7,214	14.7	112.4	41,022	1,187
	종교법인	779	62,210	58,570	10,751	32,340	86.7	547.3	55,230	1,508
	학교법인	1,658	68,236	51,694	13,391	32,388	48.4	415.0	47,828	3,017
	비영리단체	1,082	24,374	17,695	4,116	14,573	26.2	193.8	56,288	2,724

- 넷째, 서울지역 공공도서관 운영위원회 운영 현황을 보면, 운영위원회는 ‘통합운영위원회’ 50.9%, ‘개별운영위원회’ 29.7%, ‘없음’ 19.4% 순으로 나타남.
 - 직영 지자체 도서관 중 ‘운영위원회 미운영’이 64.3%나 되었고, 공공위탁 공단과 재단은 ‘통합운영위원회’ 운영이 각각 44.1%와 43.2%였음. 민간위탁은 경우 운영위원회 미운영 비율이 10곳 중 7곳 정도로 매우 높았음.

[표 13] 서울지역 공공도서관 사서 1인 기준 업무량 산출 기준 현황(2019.6)

	도서관 면적 (㎡)	도서자료 (권)	도서관 방문자 수(명)	자료실 이용자 수(명)	프로그램 강좌 횟수(개)	프로그램 운영 횟수(개)
전체	191.9	10,604.4	5,945.2	4,719.5	3.9	25.1
직영	203.7	12,485.3	8,769.4	7,852.1	1.6	14.3
공공 위탁	221.0	11,380.4	4,886.0	3,654.0	3.9	21.7
민간 위탁	139.8	8,104.9	5,550.8	4,117.0	5.5	38.0

- 다섯째, 서울지역 공공도서관 직원의 생활임금 적용 현황을 보면, ‘생활임금 적용’ 73.9%에 비해 ‘미적용’은 26.1%였음. 직영 교육청 생활임금 21.0%, 지자체 71.4%이 적용되었고, 공공위탁 중 공단은 생활임금 76.5% 적용, 재단 93.2% 적용이었고, 민간위탁은 생활임금 미적용이 민간재단 및 사단법인은 76.5%, 학교법인은 60.0% 적용되고 있는 것으로 확인됨.
- 여섯째, 서울지역 공공도서관 실태조사 결과 서울지역 공공도서관에서 내부 조직 민주주의나 고충처리는 제도화되어 있지 못한 상황이고, 내부적으로 실질적으로 운영되는 비율은 절반도 안 되는 것으로 확인되고 있음.
 - 공공도서관 공식 회의체 운영은 31.2%(실질적 운영도 44.1점), 고충처리 위원회는 30.7%(실질적 운영도 34.5점), 노사협의는 47.7%(실질적 운영도 49.9점)에 불과했음.

[표 14] 서울지역 공공도서관 회의체, 고충처리, 노사협의회 운영 상황

	빈도	이해대변 운영 여부(有)			실질적 운영도(0점~100점 만점)			
		직원 공식 회의체	고충처리 위원회	노사협의회	직원 공식 회의체	고충처리 위원회	노사협의회	
전체	436	31.2%	30.7%	47.7%	44.1	34.5	49.9	
운영 형태	직영	31	12.9%	3.2%	19.4%	43.8	50.0	33.3
	공공위탁	263	35.0%	44.9%	70.3%	43.5	33.7	51.4
	민간위탁	142	28.2%	10.6%	12.0%	45.6	40.0	39.7
공공 위탁	공사공단	116	32.8%	55.2%	75.0%	42.8	35.5	50.0
	재단(출연기관)	147	36.7%	36.7%	66.7%	44.0	31.5	52.6
민간 위탁	대학·학교법인 및 기타	59	27.1%	1.7%	6.8%	48.4	0.0	37.5
	재단·사단법인	52	23.1%	13.5%	9.6%	33.3	39.3	45.0
	종교법인	31	38.7%	22.6%	25.8%	54.2	46.4	37.5

- 공공도서관 사서들은 제도 개선 의견으로 △재위탁 과정의 임금 및 노동조건 불이익 방지 필요성(96점), △도서관 재위탁과정의 고용보장(94.7점), △성과평가 방식 합리적 변화(83.7점) 등을 제시하고 있음.
- 공공도서관 사서들은 도서관 운영방식 개선 의견으로 △도서관 사서의 적정 인력 기준 마련(94.7점), △도서관 내부 합리적 인사규정 마련(93.8점), △신입 사서 배치 전 업무 교육과정 필요(88.2점) 등을 제시하고 있음.

[표 15] 서울지역 도서관 제도와 정책 및 운영방식 개선 의견(단위: 0점~100점)

도서관 제도정책 의견	점수	도서관 운영 방식 의견	점수
1) 도서관 민간위탁보다 지자체나 교육청에서 직접 운영하는 것이 필요하다	78.7	1) 도서관 프로그램이나 노후 시설의 개선이 필요하다	87.6
2) 도서관 민간위탁 기관에 대한 성과평가 방식은 합리적으로 바뀌어야 한다	83.7	2) 도서관 신입 사서의 업무 배치 전에 업무 교육 과정이 필요하다	88.2
3) 도서관 민간위탁 운영방식은 임금 및 근로조건에 부정적 영향을 미친다	82.0	3) 사회복무요원, 공공근로, 자원봉사자 등 보조인력의 질이 제고되어야 한다	86.1
4) 도서관 재위탁 과정에서 사서의 고용보장이 필요하다	94.7	4) 도서관 사서 적정 인력 기준이 마련되어야 한다	94.7
5) 도서관 재위탁 과정에서 사서의 임금이나 노동조건은 불이익이 없어야 한다	96.0	5) 도서관 내부 합리적 인사규정이 마련되어야 한다	93.8
6) 도서관 민간위탁 운영은 사서의 전문성이나 프로그램에 부정적인 영향을 미친다	70.3	6) 서울지역 동일 업무 사서 임금은 동일한 임금 적용 규정이 필요하다 (근속, 자격 등 다를 경우)	85.6

III. 맺음말 - 조례, 가이드라인, 감정노동

- 서울지역 공공도서관 사서 고용 및 노동문제를 검토한 결과 향후 도서관 문제해결을 위해서는 제도적·정책적 개선 모색과 함께 이해당사자 및 주체의 노력이 필요한 것으로 판단됨.
 - 첫째, 도서관 사서 권익 문제 해결 위해 입법 및 조례 제정을 추진해야 하고, 이는 동일 유사 전문직 사례를 참조할 수 있음. 사서 정책 과제는 적정인력 문제, 민간위탁의 고용승계·유지 문제, 비정규직 고용, 저임금 및 열악한 노동조건(동일가치노동 동일임금), 전문성 향상 위한 보수 교육 등이 주된 영역이 될 수 있음.
 - 둘째, 도서관 사서의 업무수행과정에서 확인되고 있는 폭언·폭행·성희롱 등의 감정노동 문제 해결을 위한 정책이 수립되어야 함. 이미 산업안전보건법 26조의 2(고객의 폭언 등으로 인한 정신건강장애 예방조치), 서울특별시 조례·정책(감정노동자 보호, 종합대책) 등이 되고 있기에 각 도서관에서 실행 계획을 수립할 필요가 있음.

- 셋째, 도서관 사서 내부의 운동적, 실천적 문제 해결을 위한 자기 모색이 필요한 상황임. 사서 노동인권 문제나 노동환경 및 전문성 등을 위해서는 당사자(주체)의 자기 목소리에 기반한 활동이 되어야 지속가능한 정책이 만들어질 수 있음.

* 노동조합 설립운영 활동(헌법 33조: 노동권), 도서관사서협회(도서관법 제17조)

1) 공공도서관 조례와 규정

(1) 공공도서관 사서 권익 보호 - 조례

○ 현재 국내 도서관 사서와 유사한 운영형태(지자체 민간위탁 사무)의 직업군은 사회복지사로 볼 수 있음. 사회복지사는 일정한 교과과정(대학, 평생교육)을 이수하고 자격증(1급, 2급)을 받고, 사회복지시설 현장과 그 외 영역에서 일을 하고 있음.

- 도서관이나 사회복지시설 모두 입법 규정(도서관법, 사회복지사업법)을 통해 운영되고 있고, 각 기 광역과 기초 지자체에 관련 조례가 설치·운영되어 있음.
- 차이점은 사회복지사는 별도의 처우와 관련 법률 조례를 통해 고용이나 임금, 복지, 교육 등 지위 향상을 받고 있으나 사서 관련 입법과 조례는 없는 상황임.

[그림 3] 공공도서관 운영 및 사서 권익 관련 제도화 현황 유사 직군 비교

구분	도서관 사서 권익			사회복지시설, 사회복지사 권익			
	도서관법	서울특별시 도서관 및 독서문화 진흥 조례	도서관 사서 권익, 처우 조례 (無)	사회복지사업법	서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례	사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률(약칭 : 사회복지사법)	서울특별시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례
법률 시행	시행 2018. 3. 13. 법률 제15167호, 2017. 12. 12., 일부개정	시행 2018. 3. 22. 서울특별시조례 제6851호, 2018. 3. 22., 타법개정	-	시행 2019. 7. 16. 법률 제16247호, 2019. 1. 15., 일부개정	시행 2019. 7. 18. 서울특별시조례 제7235호, 2019. 7. 18., 일부개정	시행 2019. 12. 12. 법률 제15886호, 2018. 12. 11., 일부개정	시행 2017. 1. 5. 서울특별시조례 제6386호, 2017. 1. 5., 타법개정

○ 서울지역 도서관은 1920년 종로도서관을 시작으로 100년 남짓 되었고, 공공도서관 사서는 1,640명(정규직: 1,046명, 무기계약직 : 167명, 비정규직: 427명명)으로 파악. 그러나 공공도서관 다서는 직영과 위탁운영 차이 없이 전문성에 비해 일부를 제외하면 고용불안(비정규)과 상대적 열악한 노동조건과 노동환경에 노출되어 있음.

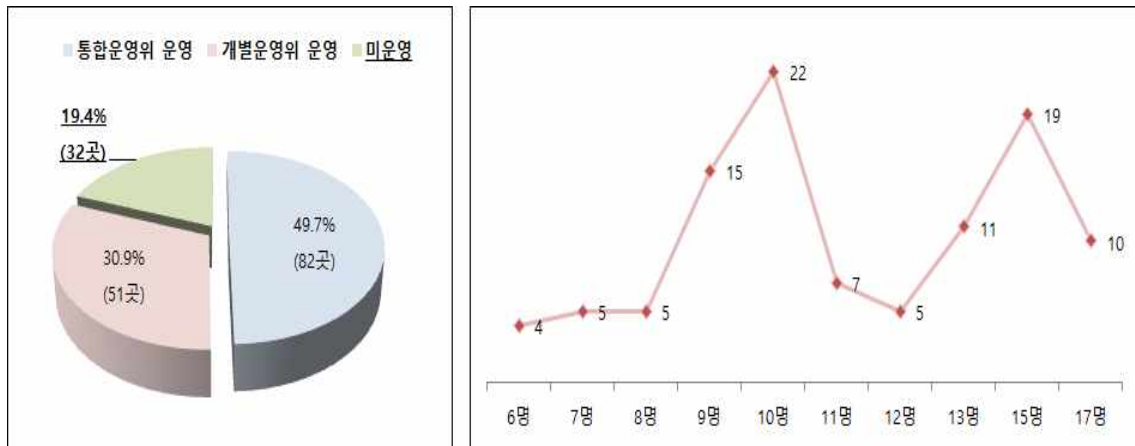
- ‘서울지역 도서관 사서의 권익 및 지위향상과 고용의 질 개선’을 위해서는 아래와 같은 조례 제정이 필요하며, 조례에 열거된 종합계획, 예산 수립과 지원, 인력 및 교육훈련 등은 서울 공공도서관 사서 정책 수립과 연동되어 진행될 필요가 있음.

(2) 공공도서관 운영규정 개선 - 운영위원회

- 서울지역 다수의 공공도서관 운영 규정에서 운영위원회는 설치·운영할 수 있도록 되어 있으나, 운영하고 있지 않은 곳이 19.4%(32개 도서관)나 되고 있음.
 - 공공도서관 운영위원회 총인원은 1,189명이었고, 평균 인원은 11.5명(직영 9명, 공공위탁 11.8명, 민간위탁 13.3명)이며, 최대 17명에서 최소 6명으로 편차가 큰 상황임.
- 공공도서관 운영 규정에 운영위원회를 설치·운영할 수 있도록 되어 있으나, 현재 내부 도서관 운영 위 구성의 다양성이나 내부 구성원 참여가 낮음.
 - 도서관 운영위원회 구성과 관련해서는 유사 민간위탁 시설(사회복지시설·기관)과 비교할 때 내부 직원(사무국장급 6곳, 일반 직원 13곳) 참여가 제한적임.
 - 따라서 현재의 도서관 운영위원회 규정을 사회복지시설처럼 내부 직원(참여 구성 포함)과 지역 주민(참여 실질화)이 참여할 수 있도록 개정할 필요가 있음.

[도서관법 제30조(공립 공공도서관의 관장 및 도서관운영위원회)]
 ③ 제2항에 따른 도서관운영위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.
 ☞ 서울도서관(8조) 및 서울교육청 각 산하 공공도서관 운영위원회 조항 개정과 지침

[그림 4] 서울지역 공공도서관 운영위원회 운영 및 인원(단위: %, 기관 수)



주 : 운영위원 인원은 6명~9명 이하 28.2%, 10명 21.2%, 11명~12명 22.3%, 14명~17명 28.2%

[그림 5] 서울지역 공공도서관 운영위원회 위원 분포 현황(2019.6, 단위: 기관 수)



2) 공공도서관 민간위탁 운영과 가이드라인

(1) 공공도서관 민간위탁 운영 현황

- 현재 정부와 서울시는 민간위탁 시설·기관 종사자에 대한 가이드라인이 제시된바 있고, 해당 내용은 민간위탁 시설 종사자 고용안정과 처우개선 등이 주된 내용임.
 - 최근 정부(고용노동부)에서는 ‘민간위탁 노동자 근로조건 보호 관련 대책(2019.2.7) 과 ’고용안정 대책’(2019.12.5)을 발표한바 있음. 서울시에서도 『민간위탁 종합개선 대책』(2014.3), 『민간위탁 종합개선 대책』(2014.3), 『민간위탁 혁신 대책』(2016.6), 『민간위탁 사무 예산·회계 및 인사·노무 운영 매뉴얼』(2017)을 작성·배포한바 있음.
- 서울시 공공도서관 운영과 관련해서는 기존의 중앙정부 및 서울시 민간위탁 시설·기관 가이드라인 과 실태조사(2019)를 종합적으로 고려하여, 정책방향과 이행 계획의 가이드라인을 수립할 필요가 있음.
 - 서울시 공공도서관 민간위탁 가이드라인은 정책 철학과 방향, 현실 적합성만이 아니라, 노동인지 적 행정을 고려하여 주요 원칙과 원칙을 수립할 필요가 있음. 그 밖에 행정적 요인과 제도적 문 제 등이 함께 가이드라인 기본원칙과 정책방향에 반영되어야 함.

(2) 공공도서관 가이드라인 개요

- 서울시 공공도서관 민간위탁 가이드라인은 3개 정책방향과 3단계 시기별 이행계획을 제시하여 해 당 기관에서 각 영역별 시기별로 진행할 수 있도록 제시하며, 세부 이행 계획은 도서관 TF를 구 성하여 진행될 필요가 있음.

- 민간위탁 가이드라인 정책 방향과 원칙은 △노동인지적 행정과 노동인권실현, △고용승계·유지와 동일가치노동 동일임금 모색, △사서 등의 직원 전문성 실현과 노동환경 개선을 해당 영역별 정책과제로 제시할 수 있음.

서울지역 공공도서관 가이드라인 3대 정책방향(안)	
정책방향 1	공공도서관은 노동인지적 행정과 노동인권 실현을 최우선으로 한다.
정책방향 2	공공도서관은 고용승계·유지와 동일가치노동 동일임금을 모색 한다.
정책방향 3	공공도서관은 사서 등의 직원 전문성 실현과 노동환경을 개선한다.

- 서울시는 민간위탁 도서관의 고용 및 노동문제 해결을 위해 1차 적으로 민간위탁 가이드라인 제시를 통해 고용안정성과 노동조건 유지를 위한 방안을 모색할 필요가 있음. 민간위탁 가이드라인은 정부의 민간위탁 가이드라인과 서울시 민간위탁 가이드라인을 준용할 수 있음.

< 서울시 민간위탁 도서관 고용 가이드라인(안) >

1. 상시지속 업무 정규직화 및 고용유지·승계 의무화
 특별한 사정이 없는 한 위탁 도서관 비정규직 고용유지·승계, 고용승계를 의무화
 △전환 기준 : 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직은 정규직화 유도
 * 상시성 : 1년 9개월, * 지속성 : 향후 2년 이상 지속 업무(예외 :단기성, 예외성, 최소성)
 △평가 항목 : 사서 등 고용안정성 의무 반영 및 하한선 설정 (위수탁 심사평가 배점 반영)
 △표준협약서 : 고용유지·승계 '노력' 규정을 '의무'로 강화
 △제재 조치 : 고용유지·승계 의무 불이행시 제재 조항 추가
2. 상시지속업무의 초단기 고용 지양
 주말이나 개관연장 인력의 초단기 사서의 '최소 생활노동시간' 보장 위해 운영방식 변경
 △고용형태 : 15시간 미만 '초단시간 사서'(주말, 야간 등) 업무 지양
 △근무형태 : '초단기 시간제' 인력을 '시간제' 인력으로 전환 예산 설정
 15시간 이상~35시간 내외 근무형태로 전환(사회보험, 주휴수당 지급)
 △복리후생 : 도서관 시간제 비정규직의 차별 개선

(3) 공공도서관 사서 감정노동 문제 해결 모색

- 공공도서관 사서 일과 정신건강, 감정노동
 - 도서관 사서 중 지난 3년 간 현재 업무로 인해 육체적 질병 경험자는 16.7%이고, 정신적 질병을 경험한 사서는 40.8%였고, 사서 노동자 중 절반 이상이 업무로 인해 아픈 경험(57.5%)이 확인됨. 사서의 이용자·고객·시민으로부터의 폭언, 폭행, 성희롱, 괴롭힘 심각한 수준이며, 유사 전문직이나 서울시 유관기관에 비해 높은 상황임.
 - 도서관 사서 소진 경험은 10명 중 1명(61.4%)이 겪고 있었으나, 소진 경험 사서 중 극히 일부만 해소나 완화 위한 보상(7.1%)은 거의 전무함. 특히 문제 발생 시 대응 방식은 주변 동료와 푸념 및 하소연(42.3%), 개인적으로 참고 넘김(33.3%) 비중이 높아, 대부분의 사서가 부당 대우를 개인적으로 해결이 다수임.

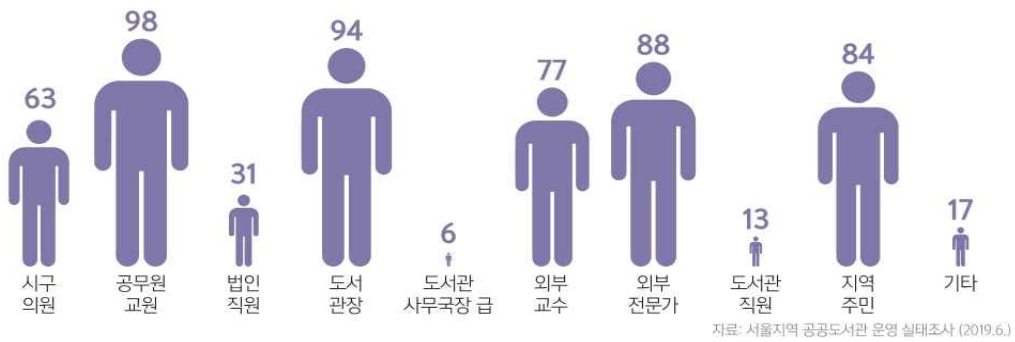
- 서울시 감정노동 종사자 권리보호 조례(2016.1), 감정노동 종합계획(2016.11), 가이드라인 발표(2018.6), 감정노동센터 설립(2018.10)은 우리나라 감정노동 제도화의 첫 시작임. 2019년 기준 지자체 감정노동 조례는 28곳(광역 8곳 : 서울, 광주, 경기, 부산, 전북, 대전, 강원, 경남)에서 만들어진 상태이기에 지자체 공공도서관 정책이행 과제 수립이 필요함.⁶⁾
 - 서울지역 공공도서관 일터 변화를 위한 감정노동 개선과제
 - (1) 고객과 시민 등 이용자·내방자로부터의 무리한 요구 개선, 프로세스 수립
 - (2) 사전적 예방(고지·홍보물 비치)과 사후적 관리(휴식, 휴가, 프로그램) 마련
 - (3) 현장에서 과도한 불쾌한 언행 발생시 ‘업무 중지권’(끊을 권리, 벗어날 권리) 시행
 - (4) 감정노동 수행 업무 전담 관지자급과 대응 담당자 지정(개입 중재 역할 검토)

6) 서울시 감정노동 제정 당시 조례는 △서울시 근로환경 개선계획 수립 등 의무 규정(제5조~10조), △서울시 감정노동 사용자와 고객의 의무사항에 대한 규정(제11조~17조), △감정노동 종사자 권리보호위원회 및 권리보호센터 설치규정(18조~21조)로 되어 있음.

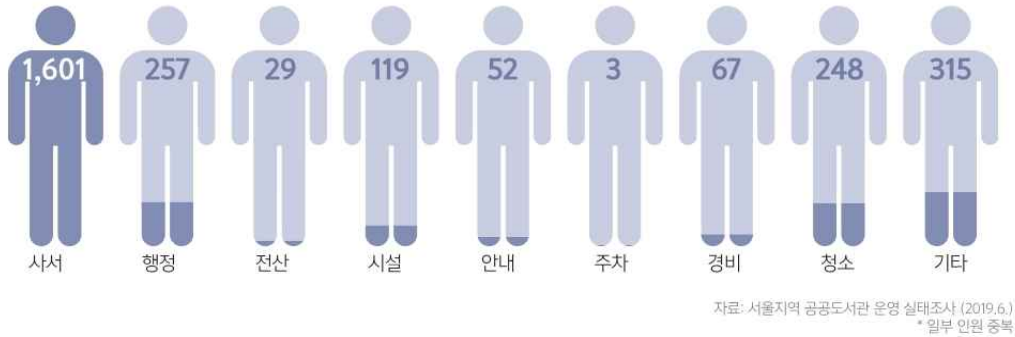
01 서울 공공도서관 운영위원회, 이해대변 기구 운영 여부 (단위: %)



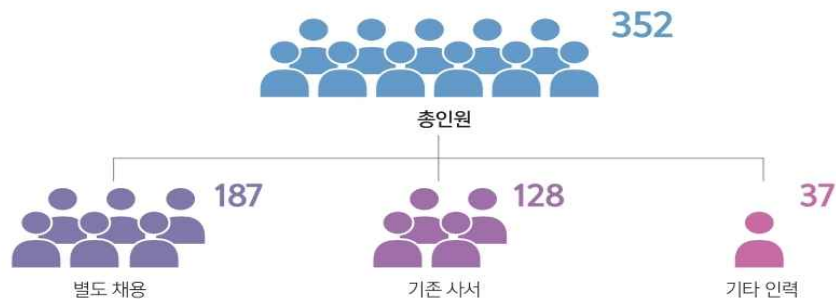
02 서울 공공도서관 운영위원 분포 현황 (단위: 곳)



03 서울 공공도서관 직종별 인원 (단위: 명)



04 서울 공공도서관 연장운영 인력 (단위: 명)



05 서울 공공도서관 사서 고용형태 현황



자료: 서울지역 공공도서관 운영 실태조사 (2019.6.)

06 서울 공공도서관 사서 고용형태 현황 - 직영



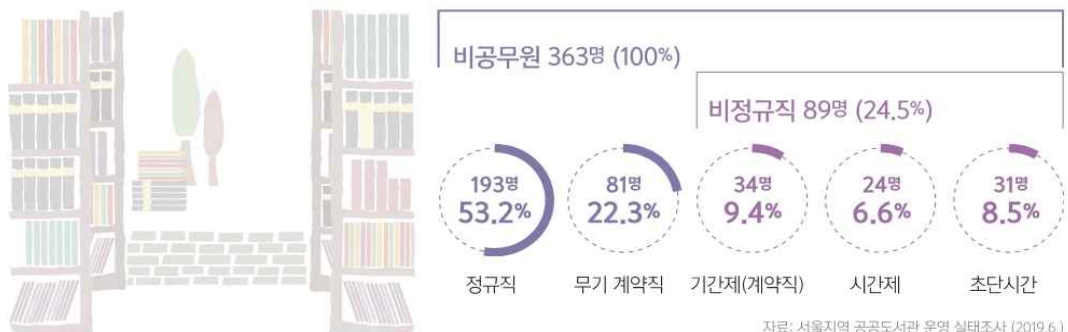
자료: 서울지역 공공도서관 운영 실태조사 (2019.6.)

07 서울 공공도서관 사서 고용형태 현황 - 공공위탁



자료: 서울지역 공공도서관 운영 실태조사 (2019.6.)

08 서울 공공도서관 사서 고용형태 현황 - 민간위탁



자료: 서울지역 공공도서관 운영 실태조사 (2019.6.)

09 서울 공공도서관 사서는 현재...

평균 연령 **37.3세** (공공위탁 39.3세, 민간위탁 36.5세)
 여성 **70.9%** (공공위탁 72.4%, 민간위탁 63.7%)
 평균 근속 **3.6년** (공공위탁 4.4년, 민간위탁 3.1년)
 일주일 평균 **42.8시간** 근무
 (공공위탁 43.9시간, 민간위탁 43시간)
10명 중 7명 (77.3%) 비정규직이거나 비정규직 경험

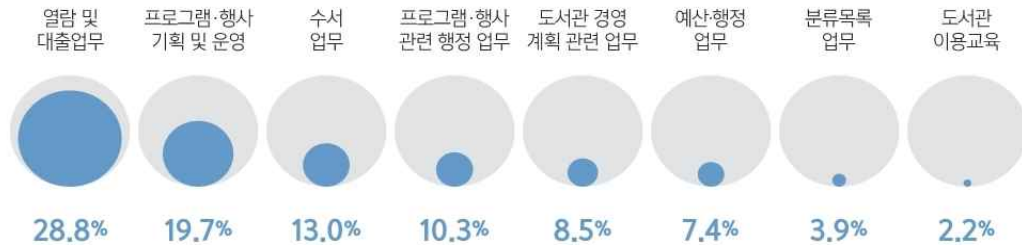
자료: 서울지역 공공도서관 운영 및 임금 실태조사 (2019.6.), 서울지역 공공도서관 사서 설문조사 (2019)

10 서울 공공도서관 1년차 사서 평균 임금



자료: 서울지역 공공도서관 임금 실태조사 (2019.6.)

11 서울 공공도서관 사서 주된 업무



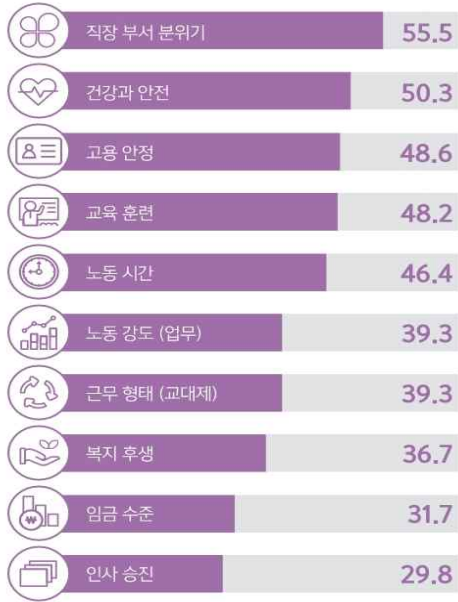
자료: 서울지역 공공도서관 사서 설문조사 (2019)

12 서울 공공도서관 사서 1명당 1년 평균 업무량은



자료: 서울지역 공공도서관 운영 실태조사 (2019.6.)

13 서울 공공도서관 사서 직장생활 만족도 (100점 만점)



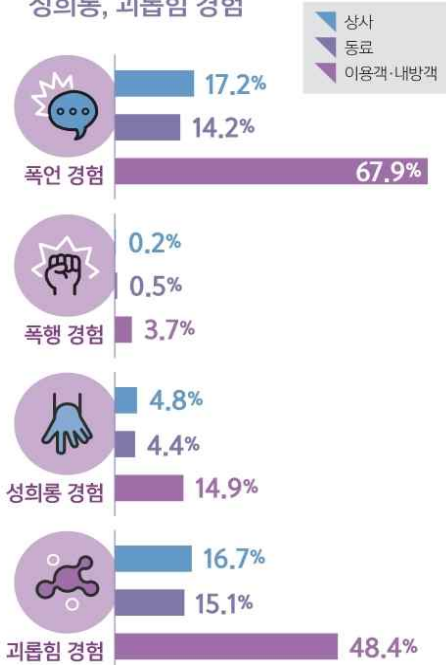
자료: 서울지역 공공도서관 사서 설문조사 (2019)

14 서울 공공도서관 사서 지난 1년 부당대우 경험



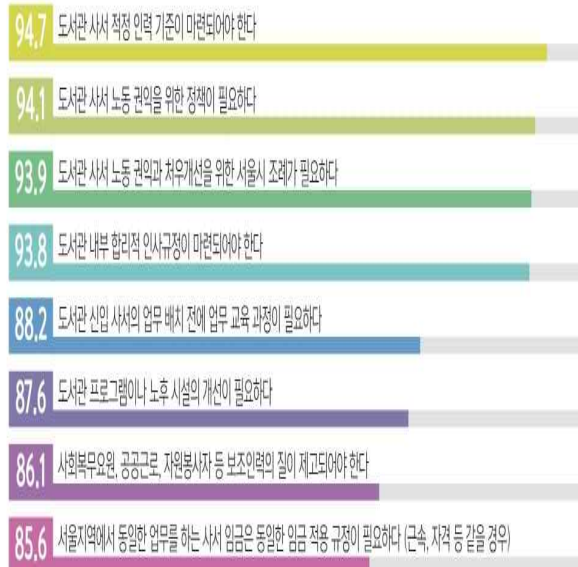
자료: 서울지역 공공도서관 사서 설문조사 (2019)

15 서울 공공도서관 사서 폭언, 폭행, 성희롱, 괴롭힘 경험



자료: 서울지역 공공도서관 사서 설문조사 (2019)

16 서울 공공도서관 사서 정책개선 의견 (100점 만점)



자료: 서울지역 공공도서관 사서 설문조사 (2019)