

公共圖書館과 圖書館法 改正方向

李 庸 男

<漢城大圖書館學科教授>

I. 서 론

공공도서관은 오로지 국가정책에 의해서만 존립하고 번성할 수 있는 사회기관이다. 그러므로 국가 정책적 의지의 산물인 법의 권위가 뒷받침해주지 않고서는 공공도서관을 성공시킬 수 없는 것이다. 우리의 유명무실한 도서관법으로 인한 공공도서관계의 고질적인 문제점들을 다시 나열하기는 이미 식상한 터이니, 세삼 거론할 필요도 없으리라 본다.

본고에서는 도서관법 중 공공도서관 부분의 개정방향을 살피되, 법조문 중심의 축조는 의 형식을 피하고, 우리 공공도서관계의 주요관심사항에 대해 여러나라 도서관법 경험을 비교시키면서 개정안의 방향을 모색코자 하였다.

물론 법률이란 것은 어떠한 목적이던 간에 그 나라의 체제와 수준을 바탕으로 하기 마련이다. 그럼에도 불구하고 외국의 공공도서관법에서 성공을 거두게 한 공통적인 요소를 추려 참고코자 함은, 그 국가의 위치나 체제가 어떻던 간에 모든 도서관법이, 보다 많은 물적 자원과 훌륭한 인적 자원을 투입시켜 보다 넓은 지역에 도서관봉사를 확장시키고 효율적인 운영으로 활성화시키자는데 그 근본을 두고 있음에도 하등의 차이가 없다고 믿기 때문이다.

II. 국제적인 주요 입법원칙과 개정방향

본 논제의 분석에 포괄적인 도움을 주는 연구는 *Unesco* 에서 *IFLA* 에 의뢰하여 행한 연구이다.¹⁾ 이 연구는 유럽, 중미, 아시아, 아프리카 지역의 10개 선진국과 4개 개발도상국을 선정, 각국의 공공도서관법을 비교·분석하고, 모든 국가의 입법에 도움이 되고 일반화시킬 수 있는 22개 조항의 원칙을 제시하였다.

본장에서는 위의 원칙 중 몇개 조항의 원칙을 중심으로 하여 우리의 당면 관심 사항에

1) F.M. Gardner, *Public Library Legislation: A Comparative Study*, 2nd ed. revised and updated by H. C. Campbell, Paris, Unesco, 1978(Unesco doc. PGI/W5/30)

대해 논급하고자 한다.

1. 입법목적의 명료성

“공공도서관법의 서두에서는 무엇보다도 제정하고자 하는 법의 목적을 명백히 구체적으로 밝혀야 한다”는 원칙이다.²⁾ 한 예로 영국의 「공공도서관·박물관법」(1964)은 “지방당국이 제공하는 공공도서관봉사를 교육과학부의 감독하에 두고 동 도서관봉사를 규제하며 개선하기 위한 새 규정을 마련하기 위한 법률”³⁾임을 밝히고 있다.

우리 현행법은 제1조에 “도서관의 건전한 발전을 도모함으로써 국민의 교육과 문화의 발전에 기여함을 목적으로 한다”고 밝히고 있으나, 일본 도서관법을 그대로 인용한 그 내용과 표현이 너무 형식적이다. 법이 의례적이지 않고 실질적으로 적용될 행정력의 효율적 전개를 국가의지로서 나타내는 구체성이 있어야 하겠다.

2. 중앙단위 정책집행부서

“공공도서관법을 시행하기 위하여 국가의 담당장관 또는 부(*department*)를 지정하여야 한다”는 원칙이다.⁴⁾ 도서관 정책집행 전담부서의 문제는 대다수 도서관법의 성패를 가름하는 주요사항으로 인정되고 있다.

이 문제는 국가정보체제 마련을 위한 각종 기구에서도 수차례의 권고가 있었다. 즉 「국가 다큐멘테이션, 도서관 및 문서관 제도의 확립을 위한 유네스코 정부간 회의」(1974)에서 “국가의 도서관 및 정보체제를 계획하기 위해, 명백하게 규정된 권한과 책임을 가진 국가기관의 설립”⁵⁾을 촉구하였으며, UNIST의 정부간회의(1971)에서도 정부기구 중에 정보를 전담하는 부서의 설치를 첫번째의 권고사항으로 채택하였다.⁶⁾ 한 예로, 영국은 교육과학부내에 「예술 및 도서관국」, 프랑스는 교육부내에 「도서관국」, 덴마크는 문화부내에 「도서관지도국」을 외청격으로 두고 있다.

우리나라의 경우 국가차원의 도서관정책 부재는 바로 정부내에 도서관 전담부서가 없기 때문인만큼 정책 전담부서의 설치를 명시해야겠다. 현재 소관부서의 다원화로 허다한 문제를 파생시키고 있는 지방 공공도서관의 「소속청 일원화」문제도 중앙의 전담부서 설치를 바탕으로 그 개선안이 마련될 수 있을 것이다.

그런데 필자의 개인적인 견해로는, 도서관 전담부서를 문교부에 두기 어렵다면 문공부에 두어도 바람직하다는 생각이다. 교육부서와 문화부서 중 어느 쪽에서 도서관 업무를 관장하는 것이 좋겠느냐는 논의는 이미 과거에도 몇번 있었다. 문교부에서 문화업무를 분리시켜 문공부를 신설할 때(1968)와 행정개혁위원회의 「도서관행정개선을 위한 조사연

2) *ibid.*, p. 174

3) *ibid.*, pp. 84—85

4) *Ibid.*, p. 174

5) “*Inter-governmental Conference on the Planning of National Documentation, Library and Archives Infrastructures.*” *Unesco Bulletin for Libraries*, vol. 29, (Jan-Feb. 1975) pp. 7—8

6) A. Wysocki “UNIST Intergovernmental Conference” *Unesco Bulletin for Libraries*, vol. 26(Mar-Apr. 1972)p. 60

구」(1979)때에도 이 문제는 거론되었으며, 또 한국도서관협회에서 마련한 「도서관발전계획(초안)」⁷⁾(1979)에서도 전담부서는 문공부로 함을 전제로 하였던 것이다.

정책전담부서를 문공부에 두어도 좋겠다는 이유를 우선 현실적인 측면에서 본다면, 첫째 문교부의 도서관사업에 대한 관심에는 한계가 있을 수 밖에 없다고 믿기 때문이다. 학교교육에 수반되는 다급한 행정 및 재정적 수요(전국적으로 확대될 의무교육 연장포함)는 현실적으로 도서관정책을 항상 뒷전으로 밀리게 하기 쉽다는 점이다.

둘째로는 도서관업무가 문공부로 이관되면 현재 다원화되어 있는 공공도서관 소속청의 일원화가 가능할 수 있다는 점이다. 즉, 문공부 소관업무는 지방정부에서는 내무부 산하 시도, 시군의 문화공보실에서 관장하기 때문에 내무부 소속 공공도서관과 소관부서가 일원화될 수 있을 것이다.

다음으로, 논리적 측면에서 보더라도, 문공부에서 도서관정책을 담당한다하여 무리스러운 것은 없다. 그 이유는 첫째, 도서관업무 전담부서는 「출판」「저작권」「컴퓨터케이션」 등의 업무담당부서와 인접하는 것이 합리적인만큼, 종합적인 문헌정보정책의 수립은 문헌의 생산과 통제의 책임부서(문공부)에서 관장하는 것도 바람직하다는 점이다.

세째로는, 도서관정책 전담부서는 도서관법 등 국가차원의 문헌정보 및 도서관정책 수립·시행과 공공도서관 행정을 주로 관장하고, 대학·학교·특수도서관은 그 모체기관을 담당하는 부서에서 관장하기마련이다. 한 예로 대학부속병원, 대학박물관 등이 대학부설 기관이라 하여 모든 의료행정과 박물관행정은 문교부에서 관장할 수는 없는만큼, 대학 및 학교도서관을 염두에 두고 문교부에서만 도서관을 담당할 수 있다고 단정할 수는 없기 때문이다.

네째로는, 오늘날의 공공도서관은 사회교육뿐 아니라 「정보」「문화」「여가」봉사 등 다양한 목적과 기능을 수행하고 있는만큼 현재와 같이 오로지 사회교육의 범주에만 국한시킬 필요는 없다는 점이다.

외국의 경우 도서관 전담부서가 문교부(교육부)쪽에 있는 곳이 흔하기는 하나, 캐나다, 덴마크 헝가리 등처럼 문공부(문화부)쪽에 있는 곳도 여러곳 있다.

3. 정책자문 기구의 설치

“도서관법의 시행에 관하여 장관 또는 부를 자문할 독립된 하나의 기구가 설치되어야 한다”는 원칙이다.⁸⁾ 이러한 기구는 중앙정부 단위이든 주단위이든 간에 혹은 지도와 통제를 가하는 유형이든, 적절한 조언만 제공하는 유형이든 간에 대부분의 조사대상국에 설치되어 있다.⁹⁾

우리나라의 경우, 한국도서관협회에서 마련한 4차 개정안(1983)에 「도서관발전위원회 설치」조항이 있어 바람직한 일이라 생각되나, 후속조치로서 뒤따를 조직 및 운영에 관한 사항의 규정이 얼마나 실질적이냐에 관건이 달려 있다 하겠다. 외국의 경우와 같이 상설

7) 한국도서관협회 “한국도서관 발전계획(초안)”도협월보, vol. 27(1979, 9)pp. 24—27

8) F.M. Gardner, op. cit., p. 175

9) ibid., pp. 25—26

사무국(*secretariat*)을 둔 기구일 수도 있는 반면 우리의 그 많은 위원회처럼 이름만의 기구로 그칠 수도 있기 때문이다.

4. 공공도서관 봉사의 무료이용

“공공도서관 봉사는 모든 사람에게 무료로 이용되어야 하며, 음반·필름·회화자료 등 비도서자료 대출이나 미반납도서, 자료예약 등에 요금을 지불토록 할 경우에는 반드시주무 장관의 동의를 받도록 하는 규정이 있어야 한다”는 원칙이다.¹⁰⁾ 조사대상국 중 헝가리, 체코슬로바키아, 캐나다 등 무료이용을 꼭 고집하지 않는 소수의 나라도 있으나 대다수는 무료이용 원칙이다.

오늘날 UNESCO 「공공도서관 헌장」등을 통해 보편적으로 합의를 보고 있는 무료이용 원칙은¹¹⁾ 공공도서관 10여년 역사의 전통에 바탕을 두고 있다. 즉, 19세기 중엽, 영국이나 미국의 근대적인 공공도서관의 법제화는, 바로 「식식대중화」의 이념을 구현하는데 있어 의무교육제도의 탄생(영국 1870년, 미국 1852년)과 함께 그 맥락을 같이하기 때문이다.

물론 오늘날 정보가 상품화되는 정보화시대를 맞이하여 유료제 전환에 대한 논의도 상당수 있음은 사실이다. 영국의 경우만 보더라도 「공공도서관·박물관법」(1964) 심의당시 뿐 아니라 1970년 초반에도 의회에서 무료원칙 철폐주장이 있었기도 하다.¹²⁾

그러나 우리의 법에서는 국립중앙도서관의 입관료 폐지조치(1983) 전례에 따라 입관료 징수를 금하는 것이 바람직하다. 대중의 정보접근을 보장해 준다는 실질적인 혜택제공의 측면도 있겠으나, 이질적 참다운 현대적 공공도서관의 모습을 경험해 보지 못한 대중에게 공공도서관 이념을 보여준다는 선언적 의미에 더 가치가 있기 때문이다. 그리고 입관료는 금지하더라도 시대발전에 따라 특수봉사의 이용에 대한 사용료 징수의 고려는 앞으로 가능하기 때문이다.

5. 상호협력체제

“공공도서관법은 지방단위로 설치된 도서관 사이의 상호협력과 상호대차의 제도를 규정해야 한다”는 원칙이다.¹³⁾ 많은 나라의 경우 공공도서관은 지방정부의 행정단위에 맞추어지고 있으나, 영국의 경우는 오히려 작은 규모의 도서관 난립을 지양하도록 하고 있는데, 이는 도서관 간의 상호협력 및 조정을 극대화시키기 위한 것이다.

오늘날의 국가단위 도서관 운영체제는 소수의 훌륭한 도서관이 독자적으로 운영하는 것보다 여러 도서관들로 협력망을 조직, 자원을 분담·공유하는 경향으로 발전해 나가는 바, 이를 대비한 규정이 모범에 제시되어 근거를 제공해야겠다. 아무리 대도시이더라도 중앙관 1개소에 분관 수십개를 묶어 1개의 「공공도서관 시스템」으로 경제적인 운영을 하는 선진국과는 달리, 우리의 경우는 동일 행정구역에 모두 독자적인 시립도서관으로 운

10) *ibid.*, p. 176

11) “Unesco Public Library Manifesto”, 한국도서관협회, 한국도서관기준. 서울; 동협회, 1981. pp. 69-72.

12) 川崎良孝 “圖書館 서비스と有料制—有料制論議台の背景—” 圖書館界 vol. 35(1984. 1) p.237.

13) F.M. Gardner. *op. cit.*, p. 176

영되는 모순이 당연시되고 있다.

지방 중앙도서관을 지정한다는 도서관협회의 4차 개정안은 이런 문제의 시정방향을 마련하려는 바람직한 의도로 여겨지나 그 기능이나 역할이 어느정도 구체화되어야 할 것이다.

6. 재정보조 및 과세권한

“지방당국은 공공도서관 설치·운영비 마련을 위해 과세권한을 가지며, 중앙정부는 지방 공공도서관에 대한 재정보조에 관한 규정이 있어야 한다”는 원칙이다.¹⁴⁾ 영국·미국·북구 여러나라의 경우는 거의 예외없이 이러한 조항이 매우 강조되어 있음이 특징이다.¹⁵⁾

우리의 경우, 앞으로 지방자치제의 윤곽이 정해져야 그 구체적인 방향설정이 가능하겠으나 원칙은 표명되어야 하리라 믿는다.

7. 도서관봉사 기준 및 규정제정

“도서관 주무장관은 도서관 자문기구의 자문을 받아 공공도서관 봉사의 기준, 도서관 직원의 자격 및 급료문제, 기타 일반적으로 모법에 규정한 여러 문제에 관한 규정 등을 제정할 권한을 갖고 있음을 밝혀야 한다”는 원칙이다.¹⁶⁾ 본래 도서관 기준은 모법에 자세히 명시될 필요는 없으며, 심지어 덴마크 등 일부 국가는 모법에 전혀 언급되지 않은 경우도 있으나,¹⁷⁾ 일반적으로 기준이나 규정의 제정·시행에 관한 준거는 모법에 마련하고, 시행령 이하의 하위법에 포함시킬 수 있을 것이다.

지방 공공도서관 설치 조례의 성격, 지방단위 도서관 운영위원회 운영 등이 하위법에 규정되어야 하며, 공공도서관 기준은 시설·자료·인원 등의 양적인 사항도 중요하지만 봉사의 활성화를 위한 운영지침에 보다 강한 비중을 두어 제정되어야겠다. 외국의 경우는 일반적으로 중앙집행당국에서, 지방도서관이 이러한 기준과 규정을 이행하는가 여부를 감독하고 불이행시의 조치사항을 구체화하고 있다.

III. 개정되어야 할 기타 주요문제

지금까지 살펴 본 UNESCO의 공공도서관법 비교·연구 보고서의 입법원칙 조항에는 언급되지 않았지만, 도서관법 시행 20여년간의 경험과 우리의 현실을 감안할 때 매우 중요한 몇가지 사항을 검토코자 한다.

1. 설치의무 규정

지방자치단체의 공공도서관 설치를 임의규정으로 한 현행 도서관법 18조의 문제는 제정 이래 지금까지 호된 비판의 대상이 되어왔던 사항이다. 그동안 임의규정 아래서 지방당국의 도서관 설치에 대한 관심의 정도가 밝혀진 이상, 의무규정으로 개정해야 함은 제

14) *ibid.*

15) *ibid.*, p. 29

16) *ibid.*, p. 177

17) *ibid.*, P. 30

론의 여지가 없을 것이다. 다만 의무이행 시한을 경과규정으로 두어 예산의 집중적인 압박을 덜게 할 수는 있으리라 믿는다.

2. 전문직 사서

현행 관계법령하에서의 도서관 전문직에 관한 규정은 우리나라 현직 사서들의 가장 큰 불만의 대상이 되고 있는 바, 이에 관련된 몇가지 문제를 살핀다.

첫째로, 공립의 공공도서관 관장은 전문직 사서로 보함을 원칙으로 해야 한다. 이웃나라의 경우를 보더라도 일본의 도서관법은 “……지방공공단체가 설치하는 공립도서관의 관장이 되는 자는 사서의 자격을 가진 자라야 한다……”¹⁸⁾라고 못박고 있으며, 중국의 「省市공사립도서관규정」¹⁹⁾ 제12조는 성립 도서관장의 자격요건을, 그리고 제15조는 현립 도서관장의 자격요건을 각각 제시하고 있다.

공공도서관이 관리지향적(管理指向的) 행정에서 벗어나 봉사지향적(奉仕指向的)으로 전환하기 위해서는 필수적인 사항이라 믿는다. 한 예를 들어, 시립병원(市立病院)의 경우, 직접 진료의 기회가 별로 없고 관리·행정업무가 주된 업무일지라도 병원장은 일반 행정직으로 보하지 않고 「지방의사」²⁰⁾로 보하는 것과 그 이유가 같다고 하겠다.

둘째로, 사서직급의 상한선을 높여야 한다. 공립 공공도서관의 설립자는 지방자치단체이므로 현행법상 사서의 직급은 「지방공무원 임용령」에 의거하는데, 최상위 직급을 5급(지방사서관)으로 제한하고 있다. 이는 「공무원 임용령」에 의거하는 국가기관 도서관(4급 사서관까지)보다도 낮게 되어 있는 바, 전문직으로 도서관장을 보하는 문제와도 상관되는 사항으로서 도서관법 개정에 맞추어 함께 연계되어야 하리라 믿는다.

III. 결 론

지금까지 도서관법 중 공공도서관 부문에 포함되어야 할 주요 원칙사항을 중심으로 우리의 과제를 살펴본 바, 공공도서관의 근본적인 발전을 위해서는 다음과 같은 기본방향이 법정신으로 정립되어야 하리라 믿는다.

첫째는, 공공도서관을 비롯한 국가적인 문헌정보정책을 수립·추진하고, 도서관법 시

18) 일본「도서관법」제 13조 3항 참조

19) 중국「省市공사립도서관규정」제12조의 내용은 다음과 같다.

“성립도서관장은 반드시 인격이 있는 자로서 고매한 학식을 가진 준재여야 하며 다음의 자격 하나를 구비해야 한다.

① 도서관전문학교 혹은 도서관전수과를 졸업한 자로서 도서관직무에 1년 이상 근무한 성적이 우수한 자.

② 사범대학·교육대학 혹은 교육과를 졸업한 자로서 도서관직무에 2년 이상 근무한 성적이 우수한 자.

③ 대학 혹은 기타 전문학교를 졸업하고 도서관전문훈련을 받은 자로서 도서관직무에 3년 이상 근무한 성적이 우수한 자.

④ 학문에 특수한 공헌을 이룬 자로서 도서관학에 대하여 평소 연구한 자.”

20) 「지방연구·지도 및 의료직 공무원의 임용에 관한 규정」(1985. 12. 31개정) 참조.

행을 책임질 전담부서의 설치가 모든 현안문제에 우선한다는 점이다.

둘째는, 공공도서관의 증설도 중요하지만, 보다 시급한 것은 기설치된 공공도서관이 도서관다운 봉사를 실시할 수 있도록 그 운영을 활성화시키는 방향이 되어야 한다는 점이다.

셋째는, 공공도서관장은 유자격 사서를 원칙으로 함과 아울러 사서 직급의 상한선을 높임으로써 질높은 인력의 유인체제를 갖추고, 전문직에 의한 전문적인 운영을 유도해야 한다는 점이다.

Always at the fore **Springer**

More than ...

- 360 series and encyclopedias
- 70 new series since 1982
- 700 new volumes in 1984/85

ALL ORDERS for the titles published by Springer-Verlag must be ordered through KUMI TRADING CO. which acts as the exclusive Distributor in Korea. If you have any further inquiries, please contact with KUMI TRADING CO. 구미무역주식회사

Medicine
Psychology
Biology
Environmental Sciences
Chemistry
Physics
Astrophysics
Earth Sciences
Mathematics
Computer Science
Engineering
Civil Engineering
Law
Economics
History
Philosophy

