

공공도서관의 제문제

-도서관법시행령 개정을 중심으로-

이 용 남

(한성대 도서관학과 교수)

1. 개정법의 의의 및 주요내용

개정 「도서관법」은 그간의 사회발전에 따라 새로운 도서관 개념과 법의 체제로 종합적인 모양을 갖추었다는 점에는 상당한 의미가 있다. 그러나 모법 자체에서 보다 본질적이며 구체저인 실리를 얻은 것이 적다는 점에서 (특히 공공도서관 분야) 아쉬운 것은 사실이다.

법개정에 관해서는 이미 관련단체 전문가들이 수많은 의견 제시가 있었고, 근차에는 정부의 의뢰에 따라 전문연구기관에서 연구보고서로 그 대안을 제시 하였으며, 관련 위원회까지 구성하여 대안을 구체적으로 검토, 제시한 바 있었으나, 정부당국·관련부처 및 국회의 심의 과정에서 주요한 부분이 반영되지 않거나 변질되었기 때문이다.

개정 도서관법은 한마디로 공공도서관 발전에 관련된 주요 내용의 대부분을 하위법 또는 관련법규에 의거하도록 위임하고 있는 실정인바, 본법은 관련법규 개정의 근거를 마련하였다는 점에 그 의의를 부여할 수 있다고 본다. 그러므로 앞으로의 관련법규 개정 작업은 모법 개정 못지않게 중요한 셈이다.

법개정 후의 후속조치 과제와 연관시키기 위해 주요 개정 사항의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

① 목적과 기능(2조, 20조)

현대적 개념의 공공도서관으로서 「정보봉사」를 강조하고, 「레크레이션 봉사」를 약화시켰다.

② 자료의 폐기 및 제적(8조)

공립공공도서관의 난제였던 자료의 교환, 이관, 폐기, 제적이 가능할 수 있도록 근거 조항을 마련하였다.

③ 운영재원의 명시(22조 1항)

공립 공공도서관의 운영재원을 지방 자치단체의 「일반회계」로 못박음으로서, 지방 자

치단체 부담을 의무화 하였다.

④ 국고보조금 사용범위 확대(22조 2항)

국가는 공공도서관의 시설, 설비만을 위해 보조금을 지급하던 것을 기존 도서관의 자료구입, 운영비를 위해서도 지급할 수 있도록 하였다.

⑤ 운영위원회 설치(23조)

도서관 운영의 효율화를 위해 도서관마다 운영위원회를 두도록 하였다.

⑥ 사용료, 입관료 개념의 구분(30조)

현행법상 구분이 안되어 있던 것을 구분하였다.

2. 주요 후속조치 과제

1) 시설 및 예산확충

① 도서관 증설의 단계적 목표 설정

공공도서관 시설 증설을 위해 단계적인 목표가 제시되어야겠다. 시군정 단위의 설치(86현재 미설치 96개)를 1차 목표로 하여 조속한 시한을 설정하고, 그 이후의 단계별 목표를 설정하여 현재 인구 24만명당 1개관인 공공도서관을 비슷한 국민소득의 개발도상국 수준인 10만명당 1개관정도로 확대토록 방향을 설정해야겠다.

② 국가의 보조금 지원 강조

국고보조금은 지방 공공도서관 육성을 위한 결정적인 방책으로 선진각국의 도서관법에 명시되어 있다.(한 예로 덴마크는 도서관 예산의 30~45%를 보조토록 의무화) 그러나 개정법에서 의무화 규정이 마련되지 못했다 하더라도, 시행령에서는 보조금의 대상과 범위, 보조비율 등을 더욱 구체화시켜 임의 규정이나마 실효를 극대화 하여야겠다.

그리고 국고 보조금의 성격은 크게 지방비의 부족재원을 충당하는 「보충적 목적」과 지방비 투자를 독려하는 「권장적 목적」으로 운용될 수 있었는데, 지방의 공공도서관을 일정수준으로 끌어올리는 지렛대 역할을 할 수 있는 후자의 방향이 바람직스럽다는 생각이다.

③ 「일반회계」와 「교육비 특별회계」

지금까지는 문교부 소관의 많은 공공도서관의 운영비가 지방자치단체의 「일반회계」 전입금으로 충당되지 못하고, 학생 수업료가 대부분인 「교육비 특별회계」에서 충당되었다.(86년 기준, 문교부 소관 공공도서관에 대한 시·도 전입금은 총세입액의 6.2%) 서울시내 시립도서관만 하더라도 과거 72년까지는 전액 시비 전입금으로 운영되었으나 그후에 중단되고 있는 실정인 바, 급작스러운 지방비 부담 증액에 따른 부처간의 갈등을 해소하고 실효를 거둘수 있는 보완장치가 관계부처와의 협의를 통해 연구되어야 하리라 믿는다.

2) 지도·감독체계의 일원화

현재 우리 공공도서관의 지도·감독체계가 문교부(128개관)와 내무부(39개관)로 나뉘어 있어, 모순이 큼에도 개정법에서 이를 해결치 못하였다. 지금까지 이 모순이 숙제로 넘어온 이유는, 내무부(시·도)설치 공공도서관을 문교부 소관으로 할 경우, 문교부측에서 운영비를 감당기 어렵다는 점 때문이라고 알고 있는데, 개정법에서 이미 모든 공공도서관 운영비를 지방비 일반회계로 의무화 시켰으므로, 그 이유도 이제는 납득이 되지 않게 되었다. 그러므로 시행령에서나 또는 행정적 조치사항으로라도 이 문제는 반드시 바로잡혀야 되리라 믿는다.

3) 전문직 유인체제 확립

현재는 전문직 사서 직급의 상한선이 4급(국가공무원)과 5급(지방공무원)으로 봉쇄되어 있다. 이는 우수 전문직 확보 및 성취동기 부여에 결정적 저해요인이 되고 있을 뿐 아니라, 도서관의 상위직급이 일반행정적 중심으로 되는 요인으로 작용하고 있다. 한국교육개발원의 연구보고서(도서관체제 확립 및 운영 활성화 방안연구) 및 민정당의 「도서관 발전방안」 보고서에서 각기 제시된 바와 같이, 최소한 국가공무원은 2급, 지방공무원은 3급까지의 상위직급을 부여토록 관련법규(국가공무원 임용령, 지방공무원임용령)를 개정해야겠다.

4) 「사용료」와 「입관료」

전통적으로 공공도서관의 봉사는 무료이어야 한다는 이념이 전세계적으로 합의를 보아왔으나, 1970년대를 전후하여 이에 대한 논란이 일기 시작했다. 도서관이 컴퓨터를 이용한 on-line 봉사, 상호대차 등의 수준높은 봉사를 본격적으로 시작함에 따라 나타난 하나의 현상으로 이해될 수 있다.

그러나 유료봉사는 이용자에 주는 영향이 크다는 사실 때문에 아직도 적잖은 논란이 계속되고 있는 형편이다. 실제로 몇몇 연구를 종합해 보면, 특수봉사에 대한 소액의 요금이라도 이용자에 대한 영향은 민감해 이용률이 약 50-90%정도 감소하고 있음이 밝혀지고 있다.

(Waldhart & Bellardo)

대체로 외국에서 근자에 거론되어온 「사용료」의 개념은 특수봉사에 대한 이용수수료, 복사료, 별칙금, 연체료 등을 말하며, 통상적으로 행해지는 범위의 도서관 봉사에 적용되는 것은 아니다. 하물며 통상적인 도서관 봉사만을 제공받거나, 또는 어떤 도서관 봉사를 받을 수 있을런지 알아보기 위해 찾아오는 사람에게까지, 도서관에 들어오는 자체에 요금을 부과하는 「입관료」는 전혀 다른 개념이다.

그러므로 모범에서 「사용료」를 받을 수 있도록 함은 수준높은 봉사를 유도하고 유지시키기 위한 목적으로 이해할 수 있다. 다만 특수봉사에 대한 사용료 징수는 가능하되 그 범위와 한계 등을 명시한 영국의 공공도서관법 등과 같이 우리의 시행령에도 이를 좀더 세분화할 필요가 있다고 본다.

한편 「입관료」는 폐지되어야 함이 이상적이거나, 법안 심의과정에서 재정문제가 대두되어

(86년도 문교부소관 공공도서관 총세입의 10.2%), 폐지를 못박지 못하고 지방자치단체의 조례에 따르도록 한 것으로 한다. 가급적 조속한 시일내에 시정될 수 있기를 소망한다.

5) 도서관 운영위원회

개개 공공도서관 단위에 도서관 운영위원회를 설치하여 합리적 운영을 기하려함은, 외국의 경우를 보거나 앞으로 지방자치체 활성화 추세를 예견할때 매우 바람직한 방향이라 믿어진다. 구체적인 운영방법은 성격상 당해 자치단체의 조례에 의거할 수 밖에 없겠으나, 구성의 기본원칙, 의결적 기능과 자문적 기능의 명시, 권한의 범위 등 주요 지침은 시행령에서 제시되어야 할 것이다.

6) 주요 기준의 설정

공공도서관 시설·직원·자료·운영에 관한 기준은 일선 도서관에 가장 구체적인 지침이 되므로, 시행령에 비교적 상세하게 명시되어야 하리라 믿는다.

① 시설

도서관 설치는 어떤 장소, 어떤 규모이던 많을수록 좋다고 생각하기 쉽다. 그러나 도서관 증설에 대한 장기계획이 수립되어, 지역 System을 형성하고, 봉사권역을 설정하지 않으면 그 성과는 비효율적이기 마련이다. 한 예로 인구 2만단위에 1개 도서관 경영단위로 운영하는 경우는, 5~10만 인구에 System으로 묶어 봉사하는 경우와 비교해 볼때, 같은 수준의 봉사를 제공하는데 운영비는 2배로 소요된다.(ALA기준, 1956) 작은 지역단위에서 작은 방송국이 독자적으로 운영되는 것과 작은 지역단위의 방송국이더라도 큰 방송망의 일원으로 엮어져 그 프로그램을 활용하는 경우와 비교될 수 있다.

그러므로 도서관 설치의 분관 System으로 엮여져야 하며 인구, 지역경제, 사회경제적 요소, 도서관간의 거리 등을 감안한 봉사권역이 먼저 설정된 후에 증설해 나가는 방향으로 설치 기준이 제시되어야겠다. 그러므로서만이, 아무곳에 임의규모로 세워진 후, 건물면적에 의해 자료수와 직원수가 산출되어야 하는 현 시행령의 기준산정 방법의 모순도 지양될 수 있으리라 본다.

② 직원수

현재의 건물면적 비례제에 의한 배치 기준을 지양하여야겠다. IFLA는 직원수 결정요소로 봉사권역의 인구, 이용량, 제공하는 봉사의 범위를 들고 있다. 우리의 경우는 봉사권역 내의 「봉사대상 인구 비례제」를 기본으로 삼고 「자료 및 이용자 비례제」를 가미하여 인원을 증가시키는 방안이 좋겠다고 생각한다. 그리고 현행 기준에는 전문직 직원수만 명시되어 있는데, 도서관 업무중 비전문직 업무도 상당량임을 감안하여 「전문직 대 비전문직」의 비율을 정하여 비전문직 직원의 배치기준도 제시되어야겠다.

③ 자료

자료에 대한 기준 역시 매체 종류별로 「봉사대상 인구 비례제」를 채택하되 기본자료와 연간증가 자료수를 명시토록 하고, 자료의 폐기·제적에 관한 기준도 「연간 허용범위」

로 명시함이 바람직하다고 믿는다.

④ 운영

현행 법시행령의 기준에는 「운영」에 관한 사항이 없으나, 앞으로는 도서관 운영의 기본 방향을 설정하는 지침으로서의 기준이 필요하다는 생각이다. 도서관의 기본 소임인 「자료와 이용자의 매개기능」을 최대한 구현시킬 수 있는 제반원칙과 제도적인 장치(개가제, 대출제, 관외봉사, 참고정보봉사 등)가 권장되어야겠다.

예산배분에 있어서도 87년도 공공도서관 자료구입비가 전체예산의 7.3% 밖에 미치지 못하는 현실(국내의 통상기준 15~20%)은, 바로 도서관 봉사가 자료매개적 봉사가 되지 못하는 단적인 실례이므로 인건비, 자료비, 경상비 등의 편성비율을 정해 균형있는 운영체제를 지향하여야 할 것이다.

이상의 시설, 직원, 자료, 운영의 기준에 대한 구체적인 계수적 대안은 IFLA를 비롯한 세계 각국의 기준, 한국도서관기준(한국도서관협회) 등을 참고하여 전문적인 검토를 필요로 하겠으나, 한국교육개발원 연구보고서의 정책건의 수준을 기본으로 함이 적절하리라는 개인적인 판단이다.

3. 결 론

공공도서관은 오로지 국가정책에 의해서만 존립하고 번성할 수 있는 사회기관이다. 국가 도서관 정책은 그 추진 주체가 명확하고 튼튼하여야만 강력하고 지속적인 효과를 거양할 수 있는 법이다. 그러므로 법개정도 중요하지만 더욱 시급한 것은 관계법령을 개정해 나가고 추진할 「업무전담부서」(국이나 과)를 문교부에 두는 일이다.

본래 모법에서는 큰 줄기만 설정하기 마련이므로, 후속조치로 손대야 할 10여개 이상의 관련법규를 개정해 나가는 일은 「전담부서」없이 불가능하다 해도 과언이 아니라고 확신하기 때문이다. 이번의 기회를 도서관 발전의 역사적 계기로 성숙시키기 위해서라도 전담부서 설치에 도서관계는 총력을 기울여야 할 것이다.