

# 도서관 재정체계문제

서 해 란

〈부산여자대학교 도서관학과 교수〉

## 〈목 차〉

1. 서론
2. 도서관 재정의 현황과 문제점
3. 공공도서관의 재원확보 방안
4. 결론

### 1. 서 론

우리는 흔히 도서관의 3요소로서 자료, 시설, 직원을 꼽는다. 도서관이 제기능을 다하기 위해서는 이 세가지 가운데 어느 하나도 소홀히 여길 수 없다. 그런데 양질의 도서관 자료와 시설과 직원을 갖추고 훌륭한 도서관봉사를 하기 위해서는 충분한 재정지원이 필요하다.

도서관은 비영리기관이므로 그 재정을 도서관이 속해 있는 모체기관에 의존해야 하며 따라서 도서관 봉사의 성패는 모체기관의 도서관에 대한 재정지원 정책에 의해 크게 좌우된다고 볼 수 있다.

우리 모두가 잘 알고 있는 것처럼 우리나라의 도서관들은 관중을 불문하고 대부분이 모체기관으로부터 안정적인 재정지원을 받지 못한 채 예산부족을 겪고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 행정적 차원에서 도서관 재정문제를 해결하기 위한 구체적 정책이 수립되거나 실시되지 못하고 있다.

그러므로 본고는 우리나라 도서관들의 재정 현황과 문제점을 살펴보고 특히 공공도서관의 재원확보 방안을 제안함으로써 우리나라의 도서관발전을 위한 정책수립에 일조하는 것을 목적으로 한다.

### 2. 도서관 재정의 현황과 문제점

#### 2.1 공공도서관

1991년도 공공도서관의 1개관 평균 예산총액은 1억9천만원이고 자료구입비는 1,343만원으로 도서관 운영비의 7%에 불과하다. 인구 1인당 책수가 0.144권에 지나지 않는 우리나라 공공도서관의 현실은 이처럼 영세한 예산의 결과이다.

현재 우리나라 공립 공공도서관은 교육청과 지방자치단체로 시도·감독체계가 이원화되어 있다. 한국 공공도서관의 대부분을 차지하는 교육청 소속 공공도서관들은 학생들의 수업료 일부를 배정받아 운영비의 대부분을 충당함으로써 명분과 실리를 모두 놓치고 있다. 원칙적으로 공공도서관의 세입원이 되어야 하는 지방자치단체 일반회계 전입금은 소액에 불과하며 그것도 일부 시·도에만 한정되어 있다. 각 공공도서관이 제출하는 예산 요구액은 교육청의 예산작성과 교육위원회의 예산심의 과정에서 우선순위가 낮아질 수 밖에 없으며 확보된 예산도 행정과정에서 공공도서관의 계획대로 원활하게 집행하기에는 절차상의 장애가 많은 편이다. 교육청에 도서관 업무를 전담하는 부서도 없고 공공도서관의 예산 배정 비율에 대한 기준도 없기 때문이다. 이런 사정은 열악한 우리나라 교육재정의 현실을 생각할 때 개선되기를 낙관하기 어렵다. 특히 현행 도서관진흥법이 교육청 소속 공공도서관의 운영비에 대한 지방자치단체 일반회계의 부담을 일부만으로 제한하고 그나

마 임의로 할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 더욱 그러하다.

지방자치단체 소속 공공도서관들도 안정적 재원확보가 어렵기는 마찬가지이다.

운영비를 지방자치단체의 일반회계에서 부담하도록 도서관진흥법에 명문화되어 있기 때문에 공공도서관에 대한 지방재정의 지출이 임의로었던 1987년 이전보다 법적으로 강화되었다. 그러나 지방재정 지출 가운데 일정한 지분을 확보할 수 있는 제도적 장치를 갖고 있지 못하다. 지방화시대를 맞아 한정된 지방재원을 확보하기 위해 치열한 경쟁을 벌이는 수많은 지방공공서비스 가운데 공공도서관이 높은 우선순위를 가질 만큼 공공도서관이 지역주민들과 정책결정자들의 지지를 받고 있다고 보기에 현재 공공도서관 봉사가 지역사회에 뿌리를 내리지 못하고 있는 실정이다.

공공도서관 운영비에 국고보조금이 지급되지 않는 것은 열악한 지방재정의 현실을 고려할 때 공공도서관 발전에 치명적이다. 현재 실시되고 있는 공공도서관 건축과 이동도서관을 위한 국고보조도 법적 보장이 미흡하기 때문에 공공도서관 미설치지역의 해소는 쉽지 않은 실정이다.

## 2.2 대학도서관

55개 국·공립대학의 학생 1인당 자료비 22,165원, 학생 1인당 책수 14권, 118개 사립대학의 학생 1인당 자료비 19,954원, 학생 1인당 책수 23권, 111개 전문대학 학생 1인당 자료비 5,560원, 학생 1인당 책수 6권이 1991년 현재 우리나라 대학도서관들의 재정현황이다. 이러한 통계수치는 대학의 교육과 연구기능 수행의 중심처로서의 역할을 다하기는 고사하고 지나치게 낮게 책정되었다는 비판을 받고 있는 대학설치기준령과 전문대학설치령에 제시된 최소한의 법적 기준조차 뛰어넘지 못하고 있는 우리나라 대학도서관들의 실상을 잘 보여주고 있다.

대학도서관의 재원확보를 위한 법적 구속력을 가지는 규정은 없다. 다만 국립대학은 「국립교육기관 예산(안) 조정기준」에 따라 '학생정원×권수×1권당 단가'의 공식에 의해 책정된 자료구입 국고보조를

받고 「국립대학(교) 기성회 운영관리지침」에 따라 기성회 예산에서 도서비를 배정받는다. 그런데 「국립교육기관 예산(안) 조정기준」의 경우 권수나 단가의 책정 기준이 명확하지 못하고 불가상승을 등이 고려되지 않고 있으며, 「기성회 운영관리지침」은 도서비 배정 비율을 각 대학의 자율에 맡기고 있기 때문에 안정적 재원확보를 하지 못하고 있다.

사립대학의 경우에는 1981년 문교부가 대학 경상비의 3% 이상을 대학도서관의 자료구입비로 배정하도록 권고한 「대학도서관 운영개선방안」과 1987년도에 학생 1인당 2만원 이상의 자료구입비를 책정하도록 제시한 「사학기관 재정운영지침」이 있다. 그러나 이것들은 행정적 구속력이 약할 뿐 아니라 불가상승을 등을 고려한 가격인상이 없었기 때문에 대학도서관의 예산확보에 어려움을 주고 있다.

그러므로 현재보다 법적, 행정적 구속력이 강화되고 합리적인 기준에 의해 책정되는 대학도서관 예산 확보책이 마련되어야 한다.

우리나라의 대학들이 학생들의 등록금에 지나치게 의존하는 등 재정위기에 처하고 있는 실정임을 감안할 때 대학도서관의 재정문제 역시 전망이 매우 불투명하다. 그러나 대학에서 도서관이 가지는 중요성을 생각할 때 대학도서관에 대한 투자는 최우선순위를 가져야 할 것이다. 특히 우리나라 고등교육의 큰 부분을 부담하고 있는 사립대학의 도서관에 대한 국고보조는 매우 절실하다. 그런 의미에서 사립대학에 대한 1993년도의 재정지원 규모를 올해의 4백억원에서 6백억원으로 50% 늘리되 대학별 지원액 책정시 각대학의 도서구입비 규모를 새로운 심사기준에 추가하겠다는 최근의 교육부 발표는 대단히 고무적이다.

## 2.3 학교도서관

빈사상태에 빠져있다는 우리나라 학교도서관에 대한 믿고 싶지 않은 진단을 예산에 관한 통계를 통해 재확인하지 않을 수 없다. 1991년도 예산에 의하면 학생 1인당 도서구입비가 국민학교 299원, 중학교 297원, 고등학교 603원에 지나지 않는다.

지난 1960년대까지 학교도서관의 운영비는 사천

회비에서 충당되었다. 그런데 1970년 육성회법이 시행되면서 육성회비(사친회비에서 바뀐 명칭)에서는 학교도서관 운영비를 지출하지 못하게 되었다.

그러면서도 학교 도서관을 위한 대체 재원이 마련되지도 않았다. 그래서 현재까지 우리나라 학교도서관의 재정은 독립된 예산항목이 없이 학생 자율적 경비인 특별활동비에서 변칙적으로 조달되고 있으며 할당기준도 물론 없는 실정이다.

사정이 이러하니 오늘날 학교도서관들이 전혀 제구실을 하지 못하고 있는 것이 오히려 당연한 것이 된다.

학교도서관의 재정은 공립학교의 경우 시·도 또는 시·군의 교육비 특별회계에, 사립학교의 경우 각급 학교의 교비예산에 독립항목화된 계정에서 충당되도록 해야 한다. 또 학교도서관의 발전을 위해서는 국고보조금의 지원이 절실히 필요하다. 국가재정의 현실여건상 직접 지원이 어렵다면 차선책으로 수익자부담원칙에 따라 각급 학교 학생들로부터 학생도서관비를 징수하거나 육성회비의 일정 비율을 학교도서관 운영비에 충당하도록 규정하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

## 2.4 전문도서관

전문도서관 또는 특수도서관 속에는 공공, 대학, 학교도서관을 제외한 모든 도서관들이 포함되므로 다른 관종과는 달리 각 도서관과 그 모체기관의 목적이나 기능들이 다양하다. 따라서 전문도서관들의 재정문제를 한꺼번에 묶어서 지적하기는 어렵다.

그렇지만 대체로 전문도서관의 예산이 모체기관의 예산에서 독립항목화되어 있지 못하거나 또는 예산배정기준이 마련되어 있지 못하기 때문에 안정적 재원 확보에 어려움을 겪는 경우가 많다. 그러므로 각 기관의 총 예산 또는 연구개발예산의 일정비율을 도서관에 할애하도록 하는 정책이 필요하다.

## 3. 공공도서관의 재원확보 방안

(1) 현재 지방자치단체와 교육청으로 이원화되어 있는 공공도서관의 운영체제를 지방자치단체의 일

반회계에서 재원이 충당되도록 일원화해야 한다.

- (2) 공공도서관의 예산 확보를 위한 법적·행정적 보장이 강화되어야 한다. 그 구체적 방안으로는 다음 세가지가 고려될 수 있다.
  - ① 지방교부세 배분의 기초가 되는 기준재정수요액을 산정할 때 도서관비용을 측정항목으로 독립시켜야 한다.
  - ② 지방세출총액의 일정한 비율을 공공도서관에 지출하도록 해야 한다. 이를 위해서는 매년도 예산편성시점에 반영시키는 방법, 지방자치단체의 조례에 배정 비율을 명문화시키는 방법, 도서관진흥법에 규정하는 방법이 있다. 배정 비율은 전반적인 공공도서관 발전계획의 일부로 결정되어야 한다.
  - ③ 지방세로서 도서관세를 신설하되 조세저항을 줄이기 위해 간접세로 징수하는 방안을 강구해야 한다.
- (3) 공공도서관에 대한 국고보조를 확대해야 한다. 그렇게 하기 위해서는 도서관진흥법에서 국고보조를 의무규정으로 하고 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 공공도서관의 설립 및 운영비의 국고보조를 규정해야 한다. 기존의 국고보조금 가운데 그 목적이 부합되는 경우 공공도서관 운영비로 보조될 수 있는 방안이 강구되어야 한다.
- (4) 민간기부금의 유인체제가 확립되어야 한다. 조세감면법을 개정하여 도서관에 대한 기부금에 세제 혜택이 주어지도록 해야 하고, 각 도서관의 운영위원회를 활성화하여 적극적인 도서관 후원활동을 하도록 해야 한다.
- (5) 도서관진흥기금을 확보해서 운영해야 한다. 기금의 재원으로는 정부출연금, 문예진흥기금의 출연금, 공익자금, 개인·법인·기업의 기부금 등이 고려될 수 있다.
- (6) 도서관단체의 조직을 강화하여 도서관에 대한 정책결정에 영향력을 행사할 수 있게 되어야 한다.

#### 4. 결 론

그동안 우리 도서관인들은 여러가지 어려운 여건 속에서도 정보화시대에 걸맞는 도서관을 키우기 위해 노력을 아끼지 않아 왔다. 하지만 우리나라의 도서관들은 다른 분야의 괄목할만한 발전과는 대조적으로 아직도 재정면에서 영세하고 안정적 재원 확보를 하지 못하고 있다.

도서관의 재정문제 해결을 위해 지금까지 제안된 법적·제도적 방안의 실천 여부는 정책결정자, 입법권자, 모체기관 운영자 그리고 이용자들의 도서관의 필요성에 대한 인식에 의해 좌우된다. 그러므로 도서관의 재정 문제를 해결하는 가장 궁극적인 방안은 도서관인들이 적극적인 도서관봉사를 함으로써 그들로 하여금 도서관이 필수불가결한 존재임을 인식하게 하는 것이다.

### 原 稿 募 集

〈도서관문화〉誌는 700여 단체회원과 1,300여 개인회원의 대변지로서 보다 알차고 유익하게 꾸미고자 회원 여러분의 옥고를 기다리고 있습니다.

1. 내용 : 가) 도서관학 및 정보기술의 학술이론과 실무에 관한 논문  
           나) 도서관계의 국내외소식, 회원人事소식  
           다) 도서관과 관계되는 수필 또는 수기  
           라) 기타
2. 보내실곳 : 137-702  
                   서울특별시 서초구 반포2동 산60-1  
                   전화 : 535-4868 · 5616
3. 기타 : 가) 원고를 보내실 때 약력과 사진 1매 (“도서관문화”자료실 영구비치용)를 첨부바랍니다.  
           나) 게재된 원고에 대하여는 소정의 稿料를 드립니다.

圖書館文化 편집실