

● 제 2 회 전국도서관인큰모임제 1 주제

지방자치시대와 도서관 정책

유 형 승

〈전주대학교 문헌정보학과 교수〉

1. 서 론

우리는 아직 매우 짧은 기간이지만 이제 지방자치제의 시대가 이미 시작이 되었고 앞으로 있을 지방자치단체장의 선거까지 이루어 진다면 完全한 지자제가 시행되게 되어 있습니다. 그동안 한국의 도서관 정책은 사실상 없었다고 하여도 과장이 아니라고 할 수 있습니다. 중앙정부에 1992년에야 도서관 정책과가 생기게 되었습니다. 이것 또한 정부의 자발적인 의지로 이루어진 것이 아니고 수십년에 걸친 도서관 전문가들의 끈질긴 요구와 건의에 의하여 이루어진 것입니다. 과정이야 어떻든 간에 늦게나마 한 나라의 도서관 정책을 다루는 기구가 설치된 것을 축하하며 그 설치 원년에 도서관 정책에 관한 소견을 말씀드릴 수 있는 기회가 저에게 주어진 것을 영광으로 생각합니다.

그동안 여러 학자들과 도서관 전문가들이 우리나라의 도서관 정책이나 발전방향에 관한 우수한 논문들을 이미 다수 발표하셨습니다. 그러나 그동안 우리 현장의 상황이 너무 열악하고 도서관다운 도서관이 없었기 때문에 대부분의 제안이나 논문들이 직제, 처우, 시설확충과 도서관의 숫자적증가등에 역점을 두어왔습니다.

이는 근본적인 정책의 부재속에서 좀더 실현이 가능한 부분이라도 개선해 보려고 모든 힘을 기울였던 우리의 현실적 노력이었다고 생각합니다.

그러나 이제부터는 實現의 可, 不可를 떠나서 公費性的 확립을 위한 재정정책과 地方自治制下에서의 도서관 운영의 주체에 관한 정책의 방향을 제시함으로 확고한 정부의 의지속에 도서관이 自力, 自生, 自強할 수 있도록 모든 노력을 경주하여야 하겠습니다.

2. 지방자치제와 공공도서관

地方自治란 中央政府로 부터 통치권력과 행정기능이 배분 혹은 할애되어 권한과 기능을 그 지역의 주민 스스로의 참여와 결정에 의하여 수행함을 원칙으로 하는 자치적 분권이라고 할 수 있겠습니다.

지방자치법 제 1장 3절 9조(지방자치단체의 사무범위)2항 5의 ㉠에 圖書館……등 公共教育, 체육, 문화시설의 설치 및 관리라고 명시되어 있는 바와 같이 우리 公共도서관들은 이제 지방정부의 일부분이 되었습니다.

美國이나 英國등 지방자치제도가 오래전 부터 정착된 社會에서의 公共圖書館들은 地方政府의 책임하에 발전

하여 왔는데 그 운영의 방법으로는 大別하여 두 가지의 Pattern이 있는데 하나는 地方政府의 한 과나 국 단위의 형식으로 우리나라의 行政조직과 같은 방법이 되겠으나 극소수에 지나지 않습니다. 그 이유는 도서관 운영의 자주성의 결여와 지역주민 참여의 어려움입니다. 다른 하나는 특별자치단체 형태의 운영입니다. 이 방법에는 地方政府에 속한 특별자치단체와 교육위원회라고 불리우고 있는 특별자치단체에 속한 도서관이 있습니다. Board of Education 즉 교육위원회에 속한 임명하는 도서관 운영위원회가 도서관 운영을 책임지는 제도와 교육위원회가 도서관을 직접 운영하는 제도입니다. 전자의 경우는 교육위원회가 도서관 운영위원을 임명하는 일 이외에는 完全히 독립된 별개의 기구로써 운영되고 있습니다. 후자의 경우는 우리나라의 교육부산하 공공도서관들과 비견될 수 있는 것들입니다. 그러나 우리의 경험과 마찬가지로 모든 예산이나 行政이 學校教育이 우선하기 때문에 항상 그 Priority가 낮아져 대부분의 공공도서관이 일반 자치단체 즉 地方政府에 속하는 방향으로 전환되었습니다. 이러한 예를 들어보자면 교육부 소관의 몇몇 공공도서관들이 “학생도서관”으로 명명되어 있습니다. “Student Public Library” 아무래도 理解가 되지 않습니다. 학생도서관은 학교내에 있는 School Library가 되어야 할 것입니다.

물론 확대해석하여 도서관에 무엇인가 배우러 오는 모든 시민들을 學生이라고 할 수 있겠으나 그러지 않아도 공공도서관이 공부방의 역할에서 벗어나려고 노력하는 이 시점에서는 다시한번 생각해 봐야 할 과제이며 교육부에 속한 공공도서관의 위상이 어떤 것인지 단적으로 보여주는 이러한 맥락에서 생각해 보면 우리도 현재 二元化되어 있는 공공도서관의 소관을 一元化하는 것이 도서관 정책의 제일과제라고 아니할 수 없습니다. 전국을 망라하여도 적은 숫자에 불과한 공공도서관을 뚜렷한 명분도 또 특별히 잘 해보겠다는 의지도 없이 정부 부처간의 이해 독실에 집착하여 二元化하는 것은 국가나 국민의 이익보다 각 부처간의 이익이 앞선다는 모순된 行政형태라고 생각됩니다. 우리는 아직 지방자치제의 경험이 일천하고 또한 과도적인 시점에서 지방자치단체 즉 지방 정부와 공공도서관의 관계에 관한 先行연구가 부족한 형편입니다.

3. 지방자치단체와 공공도서관의 재정

東西洋을 막론하고 地方自治團體가 당면하고 있는 가장 큰 과제중의 하나는 나날이 증가하는 행정수요를 어떻게 充足하는가 하는 것입니다.

市民의 참여의식와 지적수준의 향상은 끊임없는 行政 Service의 욕구로 표출되며 지방정부의 행정수준의 尺度도 이러한 욕구를 얼마만큼 충족시키는가에 기준을 두게 되었습니다.

그러나 양질의 행정 Service를 공급하기 위하여는 財源의 뒷받침이 있어야 되는데 수요와 공급에 있어서 항상 공급이 이를 따를 수가 없는 경우가 대부분임은 주지의 사실입니다. 이를 극복하기 위하여는 첫째 地方稅源의 증대, 둘째 地方交付財源의 확대, 셋째 수익과 부담의 증대 기타 수익사업의 확충등을 들 수 있겠습니다.

그러나 이러한 노력의 시도에도 불구하고 거의 모든 自治團體, 즉 지방정부들은 날로 증대일로에 있는 노인 인구의 증가, 절대 도로량의 부족, 사회복지 Service에 대한 요구 확대, 문화 Service확대 요구등을 감당하기에는 역부족인 경우가 허다한 형편이며 社會教育, 文化복지등 종합적인 성격을 가지고 있는 공공도서관들도 그 많은 사업소들과 경쟁을 해야 할 기관 중의 하나이다. 현대와 같은 우리의 입장에서는 공공도서관은 발전이나 기준에 맞는 운영은 말할 수도 없고 영세사업소로 근근히 연명할 수 밖에 없는 실정입니다.

美國, 英國 等 公共圖書館이 發展한 국가들은 地方稅中에서 일정한 비율을 도서관 운영비로 뚫을 지웠고 또 주정부는 Per caprta base 즉 인구비례에 의한 재정지원을 하도록 법적인 제도를 마련하였습니다. 美國에서의 경우를 보면 일반적으로는 지방세 중에서 특히 재산세의 일부 즉 millage rate 라고 부릅니다만 재산평가에 있

어서 평가액의 \$100당 15전 혹은 20전을 도서관 운영비로 할당하게 되는데 주법으로는 상한선 혹은 하한선을 명시하고 있습니다.

재산세 이외에도 intangible tax 즉 주식거래의 이익금 등에 부과되는 세, 주류나 담배, gas, 전기, 수도세의 일정부분을 배정하고 있는 곳도 있으며 초창기에는 사유지의 매각 혹은 개발 등에서 얻는 수익의 일정액을 도서관예산으로 배정하였습니다.

주 정부에서는 도서관예산 보조도 근래에는 상당히 증가하고 있는 추세인데 그 방법의 예를 보면,

- 주 도서관기구가 설정한 최소한의 기준에 부합하는 도서관에게 그 봉사대상 인구를 기준으로 보조하며 Illinois주에서는 인구당 maximum은 \$1.00로써 이를 받고저하는 지방정부에서는 재산평가액 약 \$100당 13전 이상을 도서관에 할당하여야 하며 maryland에서는 도서관운영의 minimum예산을 인구당 \$6을 정하여 지방세 중에서 인구당 \$3.60이상을 징수하면 그 차액을 보조하고 있습니다.

이와같이 확실한 액수의 財源을 도서관 운영비로 확보할 수 있는 방법을 제도화하고 있습니다. 물론 사회적 경제적 변화의 tempo가 빠른 오늘날에 있어서 어떤 稅源을 집중적으로 도서관 재원의 기본으로 삼아야 하는가는 논의의 대상이 되겠지만 최소한도의 Standard를 公費로서 유지하여야겠다는 기본정신만 있으면 그러한 변화에 대처 할 수 있으리라고 생각합니다. 이외에도 기부금이나 유산의 기탁등의 財源이 있는데 이는 기부자의 세액공제등의 혜택이 주어지고 있습니다.

우리도 도서관 재정문제를 해결할 수 있도록 地方稅 중에서 일정비율을 할당하는 정책적인 배려가 절실하다고 생각합니다. 또한 國費 및 道費에서 운영비 이외의 특수 Project나 건물의 신축 및 지역과 국가 정보 Network를 위한 예산을 배정하는 규정과 정책의 뒷받침이 있어야 겠습니다. 물론 이를 위하여는 적절한 세법의 개정이 있어야 할 것입니다.

4. 公共圖書館 운영의 주체

自治先進國들의 도서관들은 市民 참여에 의한 그 지역 즉 Community에 적합한 Program, 건물, 장서 등을 개발할 수 있는 제도적 장치가 되어 있어서 중앙집권적 관주도적인 행정체제하에서와 같은 획일적 도서관 운영은 볼 수 없는 특징이 있습니다. 이것을 간명하게 잘 표현한 것은 Sager의 말로써 “공공도서관이란 그 지역사회와 그 시민에 의하여 창조된 것이며 그 지역의 관습과 전통을 반영한 그 지역의 고유한 개체”라고 한 것입니다. 이를 위하여서는 특별한 제도적인 장치가 필요합니다.

自治先進國들은 都市行政에 있어서 서비스 供給體制의 합리화를 위하여 여러가지 대응방안을 제시하고 있는데 그 중의 하나는 기능적 민간화입니다. 이 제도는 사업이나 서비스의 소유는 공공기관이 그대로 유지하면서 조직이나 운영방식은 민간기업의 조직과 운영형태로 변환하여 서비스의 효율을 높이며 민주적관리를 시행하는 방안으로 행정의 경영화 현상이라 불리우며 미국이나 영국에서는 이를 Special Purpose authority 즉 특별자치단체라 하여 여러분야에서 이를 채택하고 있습니다. 이 범주에 속하는 기구들의 명칭도 다양하여 Authority, Board, Corporation, District 등으로 불리우며 주로 전문성을 가진 Service를 하는 기관들입니다. 例로 Board of Education, Library Board, Park District, Police Commission등을 들 수 있습니다. 이러한 기구들의 관할업무는 상당한 독립성을 유지함과 동시에 주민들의 직, 간접적인 참여의 길을 열어주며 Joint Board의 제도를 도입하여 행정구역에 상관없이 Service의 효율성과 경제성을 높이기 위하여 그 권역을 넓힐 수도 있습니다.

위에서 예시한 바와 같이 英美에서 시행되고 있는 Library Board 즉 도서관 운영위원회는 法的으로 도서관 운영의 모든 책임을 地方自治團體로 부터 위임받아 시민의 참여속에 운영되고 있습니다. 우리도 現行法上에는 도서관 운영위원회를 설치하도록 되어있으나 이는 어디까지나 자문기관적인 역할 밖에는 할 수 없습니다. 그러나 이제 지방자치시대를 맞이하여 그 정신에 부합하는 제도를 도입하여야 하겠습니까.

관 주도형식의 운영을 탈피하여 전문인과 시민대표로 구성되는 도서관운영위원회로 하여금 실제 운영과 도서관의 정책을 수립해 나갈 수 있도록 하여야 하겠습니까.

위원회의 조직과 선출 혹은 임명의 방법 그 권한과 책임에 관하여서는 더 많은 시간을 할애하여 논의하여야 할 주제가 되겠습니다.

오늘 짧은 시간에 세세한 부분까지 다 제안할 수 없으므로 도서관 운영의 주체는 운영위원회에 위임하도록 하자는 제안을 말씀드리겠습니다.

5. 결 론

이상에 말씀드린 것을 요약하면,

- 현재 이원화된 공공도서관의 소관을 일원화할 것.
- 도서관의 財源을 國費, 道費의 지속적 지원은 물론 지방세 중에서의 일정비율을 도서관 예산으로 할애할 것.
- 도서관 운영의 주체를 그 운영위원회에 위임할 것 등 입니다.

그러나 이러한 정책이나 법에 앞서서 가장 중요한 것은 국가의 의지라고 생각합니다. 外國과의 수치적 비교에서 뒤떨어지니 국가의 체면에 손상이 된다든지 하는 차원을 떠나서 진정 情報化社會에서 살아남기 위하여는 우리도 국가 文化情報망의 기초단위가되는 도서관의 발전을 위해서 노력하겠다는 국가의 의지없이 는 아무리 좋은 제도나 정책이 있다하더라도 도서관의 발전은 바랄수 없다고 생각합니다. 앞으로 우리 국민의 도서관 발전을 위한 의지가 확고히 표현된 정책이 새로운 도서관법을 통하여 천명되어질 것을 바라며 이 발표를 맺고자 합니다.

■ 신 간 안 내 ■

- 美國圖書館思想의 研究/小倉親雄著·朴熙永譯/아세아문화사/국판/서울/360p./1990년/6,000원
연락처 : 중구 장충동1가 48-24, 전화 : 279-9266
- 圖書館學 學術論文綜合索引/덕성여자 대학교/도서관학과 학생회/4.6배판/서울/276p./1991년/특판 12,000원, 보급판 5,000원
연락처 : 서울시 도봉구 쌍문동49번지, 전화 : 902-8121(교)404