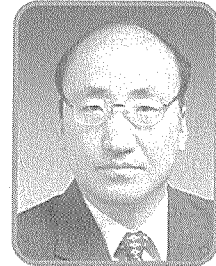


# 광역대표도서관의 역할과 기능



김지봉\*

## I. 광역지역대표도서관의 이론적 근거<sup>1)</sup>

### 1. 광역지역대표도서관의 이론적 배경

우리나라에서는 아직도 광역중앙도서관이라는 개념이 인식되어 있지 않지만 도서관의 역사와 전통이 있는 외국에서는 중앙도서관시스템은 이미 일반화되어 있는 공공도서관 인프라의 한 구성단위이다. 중앙도서관시스템은 공공도서관의 기능분담과 밀접한 관련을 가진다.<sup>2)</sup> 그 이유는 공공도서관에서 중앙도서관시스템은 지방자치의 정착과 그리고 공공도서관 이용의 편의성과 운영의 효율성과 관계를 가지고 있기 때문이다.

\* 경기도립과천도서관 정보봉사과장

1) 김지봉, "경기도 사이버 중앙도서관의 설치와 운영" 디지털도서관 23호(2001년 가을호), pp. 85~101.  
2) 공공도서관을 개별도서관 중심으로 운영하는 것과는 달리 광역도서관이 전제가 되는 지역시스템구성을 위한 도서관협력망 단위의 운영은 반드시 공공도서관 기능분담이 요구되는데 그 기능과 봉사수준은 다음과 같다.

도서관기능과 봉사수준

도서관기능	봉사수준		
	지역공공도서관	지역중심관	광역도서관
보존적 기능(archival)		☆	☆☆☆
문화적 기능(cultural)	☆	☆☆	
교육적 기능(educational)	☆	☆☆	
여가적 기능(recreational)	☆	☆☆	
정보제공기능(informational)		☆	☆☆☆
연구적 기능(research)		☆	☆☆☆

※ ☆은 업무담당수준을 표시한 것임

미국과 같은 전통적으로 지방자치가 발달한 지방분권 국가에서는 공공도서관이 19세기부터 지방중심으로 발전하기 시작하였다. 공공도서관 업무는 근대도서관의 시작인 1855년 미국의 보스톤공공도서관 운영 이래로 처음부터 지역적 성격을 가지는 지방고유업무로 발전되어 왔는데 도서관 자체가 지역공동체의 생활과 밀접한 관련을 가지는 주민의 복리에 관한 사무이기 때문이다. 일본에서도 지방자치가 정착되면서 공공도서관이 지방고유사무로 인식되기 시작하여 그 결과 공공도서관 발전에는 실제로 도서관 운영에 책임이 있는 지방자치단체가 중요한 역할을 담당하는 것이 요구되고 있다. 그러나 우리나라에서는 아직도 지방자치단체의 역할은 적극적이지 못하다. 사실 광역자치단체에 의한 광역중앙도서관 운영은 공공도서관 업무에 대한 기능분담을 통하여 도서관의 수준이 한 단계 상승되는 것을 의미한다. 지방자치법에 의하여 광역자치단체가 공공도서관에 대한 기능분담을 연계한 그 기능을 보면 다음과 같다.

① 중앙정부의 공공도서관에 대한 지원에 대한 기초자치단체와 연락 및 조정(연락조정 사무) ② 기초자치단체에 대한 예산지원(동일기준사무) ③ 재정력이 빈약하고 인구밀도가 적은 과소지역에 대하여 특별지원(독자처리 부적당 사무) ④ 지역실정에 맞는 도서관과 협조체제 유지(광역적 사무)등이 제시될 수 있다.

우리나라에서도 지금의 도서관 수준에서 한 단계 상승하기 위해서는 반드시 도서관 발전을 위한 광역자치단체의 적극적인 역할과 이 기능을 담당하는 광역중앙도서관이 필요하다는 것이다.

## 2. 중앙도서관의 역할과 기능

### (1) 지역의 중심적인 공공도서관

중앙도서관의 개념에서 서술한 바와 같이 광역중앙도서관은 그 지역의 중심적인 공공도서관으로 그 지역의 공공도서관을 지원하기도 하고 그 지역에서 처리하기 어려운 고도의 전문적인 정보요구와 서비스분야(highly specialized services)를 지원하기도 한다.

또한 지역의 공공도서관들이 상호협조를 하게 되면 더 능률적으로 처리될 수 있고 서비스 수준도 향상될 수가 있는데 이러한 협력체계를 구성하는 역할도 중앙도서관이 하게 된다. 그리고 광역권내에 있어서 인구분포, 조세규모, 사회기반시설, 소득 등이 각 지역에 고르지 못해 많은 문제가 발생되고 있는데 특히 공공도서관 같은 문화기반시설은 시설이나 서비스수준에서 지역 간 격차가 발생하기도 하는데 이에 따른 형평성(equality)의 문제가 제기된다. 중앙도서관은 그와 같은 지역격차를 극복하고 공평하게 서비스수준을 유지할 수 있는 가능성을 제공할 수 있다.

최근에는 정보통신기술의 발달에 따라 지역단위로 도서관시스템을 구축하게 되는데 이를 바탕으로 광역시스템을 형성하게 되어 중앙도서관은 광역네트워크의 거점으로 지식정보사회에 걸맞은 전국 네트워크의 중개점으로서 새로운 역할도 하게 될 것이다.

(2) 지역의 공공도서관 발전 선도

공공도서관과 같이 지역공동체 성격이 강한 분야는 특히 지방중심의 정책에 따라 발전의 방향이 결정될 것으로 보이는데 중앙정부에 의한 획일적 기준에 따른 육성방안은 이미 한계에 직면하고 있다고 할 것이다. 이러한 의미에서 광역중앙도서관의 설립운영은 지방자치정착에 따른 그 지역공공도서관 발전 추진을 위한 하나의 상징이며 시작이 될 수 있는 것이다.

(3) 지역주민을 위한 연구·전문도서관

공공도서관이 발전단계에 진입하게 되면 지역주민들에게 문화향수기회를 확대해줌으로써 지역균형을 촉진시키는 기능을 수행하게 되고 지역주민들의 커뮤니케이션을 촉진시키는 역할을 하게 된다. 이 과정에서 공공도서관은 서비스 수준 향상을 위한 기능분담이 자연스럽게 이루어지게 된다. 이 과정에서 지역의 광역중앙도서관은 지역주민의 연구·전문도서관 역할을 하면서 주민들의 정보수요를 담당하게 되고 동시에 지역의 공공도서관이 지역주민의 커뮤니티 공간이 되도록 지원하게 된다.

1996년에 건립된 일본大阪府(인구 900만 규모)의 광역도서관인 大阪府立中央圖書館이 21세기 고도정보화와 국제화 그리고 고령화사회에 대비하는 사회수요에 대비하고자 건립되었다는 것은 이러한 중앙도서관의 새로운 역할을 의미한다고 하겠다.

II. 2003 한국도서관기준(공공도서관기준)<sup>3)</sup>에서 광역대표도서관

1. 기준개정방향

2003년 도서관기준은 1981년 도서관기준이 발간된 이래 22년만에 개정된 것이다. 도서관기준의 하나인 공공도서관기준은 1981년 공공도서관 수가 150개관에 불과하던 산업사회시기의 우리나라 도서관의 바람직한 지침에서 이제 21세기 지식정보화사회에 적응하는 도서관의 기준으로 변화하게 되었다. 1990년대가 되면서 지방자치의 시작과 정보통신의 급격한 발달로 우리나라 사회구조도 급속히 변화하게 되어 2003년 도서관기준은 IFLA기준 등을 근거로 하여 상향 개정하였다.

먼저 전체적인 구성체제와 항목설정을 보면 1981년 기준은 1)원칙과 목적 2)조직과 인사 3)봉사활동 4)자료 5)시설 6)예산으로 구성되었지만 2003년 기준은 1)사명과 목적 2)조직 및 인적 자원 3)자료 4)시설 5)예산 6)이용자봉사 7)평가로 구성하였다.

2003년 기준의 사명과 목적에서는 공공도서관의 이념인 1981년 기준의 첫번째인 원칙과 목적 부문에서 조직, 봉사 등에 관련된 사항은 기준의 관련항목으로 재구성하였고 우리

3) 홍현진, 김지봉, "2003년판 한국도서관기준의 의의와 특징", 도서관문화 45권2호(2004-2), pp. 18~21.

사회에서 공공도서관의 존립근거를 10개항으로 제시하였다.

그 다음 조직부터 평가까지는 현재의 환경뿐만 아니라 장래 우리나라 공공도서관시스템의 방향도 고려하여 향후 경영지표가 되도록 하였다.

## 2. 지역대표도서관 기능강화

2003년 공공도서관기준에서는 도서관법 개정안에서 제시한 광역대표도서관의 기능을 지역대표도서관의 기능강화로 제시하였다. 아마 현행 법령이 개정안처럼 도서관서비스 행정의 지방분권(제 9장)과 같은 별도의 조항이 있었다면 보다 구체적으로 제시하였을 것으로 생각된다. 그러나 2003년 도서관기준은 중앙중심을 지향하는 현행도서관법령이 시기 적절하게 분권의 방향으로 진행되기를 바라는 의미를 제시하였는데 그 의미를 찾을 수는 있을 것이다.

1981년 기준에서도 일반적인 공공도서관과 구별되는 지방대표도서관을 정립하고 있었다. 이에 따라 지방대표도서관의 관장과 간부의 경력기준과 직원기준 그리고 연간자료구입량과 주민 1인당 연간예산 한도가 일반 공공도서관과 구별되었다. 그러나 단순한 구별만 있을 뿐 그 역할이나 기능에 대한 명확한 기준은 없었다. 다만 공공도서관의 원칙(1-1)에서 “국립중앙도서관을 정점으로 하고 각 지방의 대표도서관을 중심으로 하는 전국적인 봉사협력체제가 이루어져야 한다.”(1.1.3.4)는 추상적인 내용으로, 그 기능을 구체화하는 기준은 제시하지 않았다.

그러나 2003년도 개정 기준에는 명칭도 지역대표공공도서관으로 하여 현행 도서관법과 일치시키고 1990년대부터 시작된 지방화와 분권에 적응할 수 있는 제도적 장치로 지역대표공공도서관의 기능 강화를 시도하였다.

- ① 1981년 기준에는 봉사협력체제를 국립중앙도서관을 정점으로 하였지만 개정기준에서는 지역대표공공도서관 중심체제를 지향하였다.
- ② 1981년 기준에서는 대표도서관의 역할은 제시되지 않았지만 2003년 기준은 광역행정구역 단위로 광역적 기능을 가진 지역대표 공공도서관을 설치, 운영하는 의무조항을 제시하였다.
- ③ 지역대표공공도서관은 보존도서관 기능이 부여되어 각종 자료를 광범위하게 수집, 소장할 수 있도록 하였다. 이와 별도로 일반적인 공공도서관들이 1인당 기본장서 수가 기준에 도달하면 기본장서의 10%를 폐기할 수 있는 조항이 적용되지 않도록 하였다. 또한 디지털 보존계획을 수립하여 실물보존과 원격접근을 동시에 강화하도록 하였다.
- ④ 지역대표공공도서관은 1981년 기준에는 직원배치를 인구 8만명당 1인 이상으로 규정하였지만 개정기준에서는 해당지역 광역자치단체 전체인구를 대상으로 사서직원 배치와 관장 직급을 상향조정하여 실질적으로 그 지역의 중심도서관이 되도록 하고 있다.<sup>4)</sup>

### Ⅲ. 도서관법 개정안

#### 1. 도서관법 개정안의 배경

현재의 도서관및독서진흥법은 도서관업무의 소관부처가 문화부로 이관되던 1991년에 제정된 도서관진흥법이 1994년도에 개정된 도서관 관련 기본법이다. 이 법이 개정된 지 10년동안 우리사회는 급속하게 변화하고 있다. 그 영향으로 도서관이 보다 다양화되고 전문화된 도서관서비스를 제공할 수 있도록 도서관의 발전을 법적, 제도적으로 충분히 뒷받침하여야 한다는 여론과 필요성이 계속 제기되어 왔다. 사실 1990년대 지방자치기 시작되면서 과거보다 공공도서관의 수가 점차 늘어나고 있었다.

더구나 최근 수 년동안 시민단체나 언론기관이 주도한 공공도서관건설운동이나 좋은학교도서관만들기운동 등으로 우리사회에 이제 도서관에 대한 관심이 종전보다 급속히 증가하게 하였다. 그러나 아직도 제도적으로 이러한 시대변화를 능동적으로 대처할 수 없는 상황에 많은 비판을 받아 왔다. 마침 한국도서관협회가 주도하여 2000년도부터 도서관기준 개정작업에 착수하면서 도서관법개정에도 관심을 가지고 이에 대한 활동이 있어왔다. 그 영향으로 2004년 5월에 발표한 문화관광부의 도서관법개정안의 주요골자는 다음과 같다.<sup>5)</sup>

- ① 향후 도서관을 스스로의 발전의 주체로서 확립시킬 수 있도록 그 자율성을 강화하는 내용
- ② 도서관서비스로부터 소외되는 계층, 지역이 없도록 모든 방면에 걸쳐 지식정보를 해소하는 내용

4) 2003도서관기준에서 지역대표도서관에 관한 기준은 다음과 같다.

- 2.2.1 공공도서관은 광역행정구역 단위별로 도서관간 상호협정을 체결하고 그 규정에 따라 각 지역대표 공공도서관을 정점으로 하는 지역공공도서관망을 구축·운영하여야 하며, 이를 바탕으로 국립중앙도서관을 정점으로 하여 각 지역 대표도서관을 연결한 전국적인 공공도서관망이 형성·운영되어야 한다.
- 2.2.5 광역행정구역 단위인 특별시·광역시·도는 해당지역의 공공도서관이 지역 주민의 정보수요를 광범위하고 종합적으로 파악하여 자료 및 정보를 수집·정리·보존·제공할 수 있도록 지원하고 협력하는 지역대표 공공도서관을 설치·운영하여야 한다.
- 2.3.2 공공도서관의 관장 직급은 기초행정구역단위의 봉사대상 인구를 기준으로 결정하되, 직급 및 경력기준은 (표 2)와 같다. 다만, 특별시와 광역시 및 도 단위 지역대표 공공도서관의 관장과 기초자치단체 산하의 공공도서관을 단일시스템으로 조직하여 운영하는 경우 중앙관 관장의 직급은 당해 지역의 전체 봉사대상 인구를 기준으로 결정한다.
- 2.3.9 공공도서관의 직원은 (표 3)과 같은 기준에 따라 배치하여야 한다. 다만, 특별시와 광역시 및 도단위 지역대표 공공도서관의 사서직원은 기본 20인에 당해 지역의 전체 봉사대상 인구 70,000인당 1인을 별도로 증차하여야 한다.
- 3.1.3 지역대표 공공도서관과 지방대표 공공도서관은 「도서관및독서진흥법」 제30조 자료제출의 규정에 의거하여 지방자치단체가 발행하는 모든 자료를 확보하여야 한다.
- 3.1.4 지역대표 공공도서관은 보존도서관으로서의 기능을 수행하여야 하므로 국내에서 발행되는 각종 정보매체를 광범위하게 수집·소장하여야 한다.
- 3.2.11 지역대표 공공도서관은 디지털보존계획을 수립하여 실물보존 및 원격접근을 동시에 강화하여야 한다. 디지털계획에 포함될 자료의 일반적인 우선순위는 다음과 같다.
  - 1) 이용빈도는 낮지만 원형유지가 시급한 특수자료(고서, 귀중서, 화귀서 등)
  - 2) 자연적 열화(산성화) 및 인위적 파손으로 실물보존이 불가능한 도서와 잡지
  - 3) 기존의 마이크로자료(특히 35mm 필름과 피슈)
  - 4) 저작권 침해의 소지가 없거나 적은 학위논문, 정부간행물, 각종 보고서, 통계데이터 등
  - 5) 웹사이트에 공개된 자료 중에서 심사제가 있는 전자잡지, 학술대회 발표논문, 연구단체의 프로젝트나 보고서, 통계자료 등
  - 6) 실물자료의 디지털 버전인 전자잡지, 전자도서, CD-ROM 서지데이터베이스, 온라인 백과사전 등의 참고자료 등
- 4.2.9 공공도서관은 다음과 같은 기본시설을 갖추어야 한다.
  - 4) 자료보관에 필요한 시설 : 개기제 자료실은 자료의 수장공간을 65% 이하로 배정하고, 폐기제 서고는 서가 점유비율의 20% 이상에 해당하는 여유공간을 확보하도록 하며, 특별시, 광역시, 도의 지역대표 공공도서관은 당해 지역의 보존도서관으로서의 기능을 수행하는데 적합한 시설을 갖추어야 함.

- ③ 지방분권의 경향에 따라 지방자치단체의 역할과 책임을 강화하는 내용
- ④ 변화된 정보환경을 효과적으로 활용하여 도서관서비스의 내용과 형식을 현대화하는 내용
- ⑤ 질 높은 도서관 서비스를 제공할 수 있도록 도서관의 전문성을 강화하는 내용

## 2. 지방분권에 따른 지방자치단체의 역할 강화

최근까지도 비록 지방자치가 실시는 되고 있었지만 어느 정도 제한된 지방화이었다. 사실은 우리나라 행정시스템은 중앙정부에서 국가재정의 대부분의 재원을 가지고 지방을 간섭하고 통제하는 시스템으로 지방의 자율성은 제한되어 있었다. 최근까지도 공공도서관 1개관을 건립하고자 하여도 국고나 도비의 지원은 사실상의 건립허가나 마찬가지이었다. 거기에 건설교통부의 건축지침에 따라야 하고 혹은 문화관광부지침에 따라야 했다.<sup>6)</sup> 그리고 도서관이 건립되면 사서 1명을 배치하고자 해도 행정자치부나 교육인적자원부에서 승인을 받아야 한다. 만약에 직원에 대한 정원을 받지 못하면 도서관의 전문성이 전혀 없는 단체에 위탁하거나 공익요원들로 경영을 하는 경우도 발생하여 왔다. 지역주민들은 다양하고 편리한 도서관 서비스를 바라고 있지만 이를 지탱하는 기본적인 시스템은 경직되고 낙후되어 있었다.

사실 우리나라 공공도서관의 운영주체의 이원화도 중앙정부의 부처중심의 중앙집중 시스템의 산물이다. 오죽하면 도서관기준에 “공공도서관의 지역망을 단일시스템으로 조직하는 경우”(2-3-2)라는 조항이 들어 갈 정도로 우리나라 공공도서관은 중앙지향형의 시스템으로 그 결과 이원화된 조직으로 운영되어 왔다. 이러한 형태의 시스템은 결과적으로 보면 전형적인 비효율의 형태로 지적 받아 왔었다. 공공도서관 서비스는 기본적으로 지방자치법에 의한 지방고유업무로 업무특성상 그 발전은 지역의 자율성과 비례하는 것이 선진국의 공공도서관 역사이다.<sup>7)</sup>


이제 도서관법개정안에서 이러한 시대적 변화에 따라 도서관의 지방분권이라는 주제를 새롭게 구성하였다. 앞으로 공공도서관이 어느 정도 단계에 진입하자면 광역자치단체의 역할이 있어야 할 것이다. 물론 그 기반에는 참여정부가 주도하는 지방분권법의 조항들이 실천되어 지방재정 확충 및 건전성강화 그리고 교육자치제도의 개선들의 성과들과 광역자치단체의 역할은 밀접한 관련을 가지게 될 것이다.<sup>8)</sup>

참고로 2003 도서관기준과 도서관법개정안을 근거로 경기도 지역의 광역대표도서관의 시스템을 구상하면 다음과 같다.

- ① 경기도 광역 대표도서관은 3개관 정도가 바람직할 것으로 보인다. 수원(도청소재지), 경기북부(제2청 소재지), 기타 1개지역(서비스센터로 교통중심지가 최적)

5) 한국문화관광정책연구원, “도서관및독서진흥법 개정안연구” 2003.12, p. 101.

6) 2000년 2월 대통령지시로 시작된 도서관정보화사업에는 3,068억원이 투자될 계획으로 시행되었다. 그 계획은 중앙정부가 주도하여 시골의 소규모 공공도서관까지도 전산서버기기 설치에 국립중앙도서관이 획일적으로 지정하여 선택의 여지가 없을 정도로 중앙집중식 정책의 한 사례이다.

- ② 관장은 2급, 기타관장은 3급이 바람직하며 단일시스템으로 조직하여 수원 소재 관장 책임으로 운영되는 것이 효율적이다. 사서직원은 143명이 최소기준으로 이를 근간으로 전체조직 시스템을 기획한다.
- ③ 경기도는 2006년까지는 인구 1인당 1권으로 하면 장서를 1,000만권 규모로(최근: 600만 규모) 확충하고 광역중앙도서관과 기타공공도서관의 장서비율은 2 : 8정도가 바람직하다. 따라서 광역중앙도서관의 보존서고는 100만권 규모로 하여 도내 공공도서관 자료 보존도서관 역할을 한다. 그리고 보존서고의 경우는 국립중앙도서관의 영구보존과는 달리 이용이 우선이므로 쉽게 이용하고 보존관리 할 수 있는 자동서고 도입을 기획하도록 한다. 이와는 별도로 지하 1층에서 최소 3층까지 개가제로 30만-40만 자료를 비치할 수 있는 공간이 설계되어야 한다.
- ④ 광역중앙도서관은 종합적인 디지털보존계획과 자료보존 대책을 수립해야 한다.
- ⑤ 유능한 사서직원 양성에 따른 종합계획을 수립한다.
  - 미국, 일본, 중국 지역공공도서관에 상호 파견하여 세계화에 대비하고 대학원 위탁교육제도 도입하여 전문성을 강화한다.(연구하는 동기부여로 사서직의 수준을 업그레이드 한다)
  - 향후 유능한 사서직원확보가 도서관 발전과 비례한다.
- ⑥ 조직(개정시안에 따른 업무분장)
  - 수 서 과 : 자료수집, 정리
  - 지원협력과 : 공공도서관 지원 , 협력 및 교육
  - 조사연구과 : 조사, 연구, 도의회의정 활동지원
  - 보존관리과 : 자료보존
  - 봉사 1과 : 이용자서비스
  - 봉사 2과 : 이용자서비스 

7) 실제로 지난 5월에 개관한 세계최고 수준규모의 초대형 공공도서관인 미국 시애틀시립중앙도서관은 1998년 주민투표로 도서관 건립을 위한 1억 6550만달러 예산을 확정했다. 그 배경에는 지역주민들의 적극적인 참여가 시작이고 곧 시스템의 방향도 결정되었다. 참고로 빌 게이츠가 도서관건립을 위하여 2000만달러를 기증하는 등 1억불 상당의 기금이 형성되었다. 그러나 일본에서는 미국과는 달리 공공도서관 건립은 주민참여보다는 지방정부가 대부분 주도하여 기획하고 시스템을 결정하고 있다.

8) 도서관의 지방분권 관련 조항들을 보면 아래와 같다.

제48조 (광역대표도서관의 설치) 광역지방자치단체는 당해 지역의 도서관 시책을 수립·시행하고 이와 관련된 서비스를 체계적으로 지원하기 위하여 광역대표도서관을 설립 운영하여야 한다.

제49조 (지방도서관정보서비스위원회의 설치) 광역자치지역내 도서관의 균형있는 발전과 지식정보격차의 해소에 관하여 주요 사항을 심의하기 위하여 당해 지방자치단체는 그 산하에 지방도서관정보서비스위원회(이하 지방위원회라 한다)를 둔다.

제50조 (업무) 광역대표도서관은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

- ① 당해 광역자치단위의 종합적인 자료수집 정리 및 공중예의 이용
- ② 당해 지역의 공공도서관 지원 및 협력사업 수행
- ③ 도서관 미설치지역의 공공도서관 업무지원
- ④ 도서관 업무에 관한 조사 연구
- ⑤ 지역의 공공도서관 자료보존 및 축적의 지원
- ⑥ 도서관 및 기타 도서관서비스 제공 종사자에 대한 교육
- ⑦ 국가대표도서관의 도서관 자료 수집활동 지원
- ⑧ 기타 광역대표도서관으로서 필요한 업무

제51조 (운영비의 보조) 국가는 도서관 협력체계의 효율적 운영을 위하여 광역대표도서관을 설치한 지방자치단체에 대하여 그 사업비의 일부를 보조하여야 한다.

제52조 (자료의 제출) 지방자치단체가 도서관자료를 발행 또는 제작한 때에는 그 발행 또는 제작일로부터 30일 이내에 자료 2부를 관할지역 안에 있는 광역대표도서관에 제출하여야 한다.