

Library Administration System of the Representative
Countries & the Characters of a National Central Library

各國의 圖書館行政 制度와 國立中央圖書館의 性格

崔 達 鉉
慶北大學校講師

一. 序 論

圖書文化는 “發展途上國에 있는 國家에 있어서 그 理想의인 近代化를 이룩하고 物質的 技術革新과 普及을 圖謀하는데 가장 重要한 間接資本 投資이다.”¹⁾ 그리고 發展된 國家에서는 適切한 圖書의 廣範圍한 利用이 없는 곳에서는 工業化된 經濟의 機能이 癱痺되고 國家發展이 停止된다²⁾고 한다.

그러나 그 圖書文化의 價値는 保存과 利用을 통하여 서만이 認定될 수 있는 것이다. 따라서 圖書館은 圖書文化의 價値를 이룩하는 總本產이며 人類文化 傳承의 母體가 된다 하겠다. 또한 近代의 意味에 있어서는, 國家發展의 基幹이 되고 있는 것이다.

近代化를 促進하고 있는 開發途上國에 있어서나 國家發展을 圖謀하는 先進國에 있어서 圖書館發展은 그들 나라들의 文化와 經濟發展을 위하여 必要不可缺한 것으로 되어 있다.

이렇게 重要한 近代圖書館의 發展은 合理的이고 效果의인 計劃에 의하여 이루어질 수 있으며 그 使命을 切感한 各國에서는 “圖書館을 國家의 綜合開發計劃에 포함시켜 國家의 財政의 支援으로서 全國의 機構의 飛躍의인 整備發展을 꾀하는 圖書館計劃이 「유네스크」의 主宰아래 推進中에 있다³⁾.”

이와같은 計劃의 推進은 能率의인 國家行政의 運用에 의하여 效果의으로 이루어질 수 있는 것이다. 왜냐하면 社會組織의 發展은 그 組織을 유지하고 그 目的을 達成하는 手段 즉 協同의 行爲인 行政을 그 基軸으로 하고 있기 때문이다.

우리 나라에서는 1963年 10月 28日 圖書館法이 制定되어 國家가 圖書館事業에 비로소 直接的으로 關與하게 되었으나 國家의 政策은 經濟開發 計劃에만 치우쳐 圖書館行政은 불행히도 거의 無視되고 있다.

本稿에서는 圖書館發展을 위한 主要國의 圖書館行政 制度를 檢討해 보면서 圖書館行政의 中心을 이루는 各國의 國家中央圖書館의 性格을 아울러 略述하여 보고자 한다.

二. 各國의 圖書館行政制度

오늘날 圖書館은 그 機能과 使命이 國家發展에 直結되는 것이므로 國家의인 뒷받침아래 國家의 主要行政 制度에 포함시켜 그 育成을 圖謀하고 있다.

그러나 各國의 圖書館行政 制度는 각기 다르며 그 背景과 形態가 또한 다르다.

대체로 中央集權의인 形態를 取하고 있는 나라도 있으며, 地方分權의인 形態를 取하고 있는 나라가 있고 이 兩者의 形態를 同時에 採擇하고 있는 나라도 있다.

中央集權의인 形態를 取하고 있는 代表的인 나라는 佛蘭西, 伊太利, 蘇聯 등을 들 수 있고 地方分權의인 形態를 取하고 있는 나라는 英國, 스위스, 美國 등을 그 代表的인 나라로 들 수 있으며 中央集權의인 形態와 地方分權의인 形態를 同時에 採擇하고 있는 나라는 日本 등을 들 수 있다⁴⁾.

本稿에서는 이들 여러 形態를 取하고 있는 各國中에서 각기 그 形態의 代表的인 나라로 스웨덴, 美國, 그리고 日本의 圖書館行政 制度를 살펴보기로 한다.

1. 스웨덴

가. 圖書館發展의 沿革

스웨덴은 中世紀에 修道院, 教會圖書館을 中心으로 해서 發展되어 왔다. 이러한 修道院 圖書館은 1527년에 始作된 宗教改革으로 말미암아 墮落된 舊教會의 폐쇄에 따라 圖書館도 큰 打撃을 받았으나 이때 Vadstena 修道院만은 被害를 입지 않아 이것이 그후 「스톡홀름」 王立圖書館과 Uppsala에 있는 大學圖書館에 그 寫書를 移管하게 되었다. 이 무렵에 Lund의 大學圖書館(1671年 設立)도 設立되었는데 이러한 圖書館은 海外使節團까지 派遣하여 藏書를 蒐集하고 國內 貴族家庭의 蒐集

1) 崔 文煥, 圖書와 國家發展에 관한 國際會議, 1968年 4月 27~29日 서울신문 1768年 4月 30日字 4면.

2) 바네트·스넬리, 圖書와 國家發展에 관한 國際會議, 同上

3) UNESCO 「Meeting of the National Planning of Library Service in Asia, at Colombo, Ceylon, Dec. 11-19, 1967」 國會圖書館報 Vol.5, No.7, pp.45~61.

4) 草野正名, 圖書館學原論, 內田老鶴圖, 東京 1963, pp.57~64.

圖書도 吸收하였으며, 特히 30年 戰爭에서 戰利品으로 얻은 外國의 手寫本을 많이 收藏하게 되었다.

또한 1661년에 圖書의 納本法律이 制定되어 國內에서 發行되는 모든 印刷刊行物 2部를 納本토록 하여 1部는 王立 大法院에, 1部는 王立圖書館에 收藏되었다. 이 納本制度는 擴大되어 1690년부터는 Uppsala와 Lund 大學圖書館까지도 그 惠澤을 받게 되었고 그후 1950년부터는 Gothenburg大學圖書館까지도 惠澤을 받게 되었다.

19世紀에 접어들면서 부터는 圖書館活動이 대단히 活潑해 졌는데 著名한 學術圖書館에도 國庫補助金이 支給되었으며 1824년에 制定된 初等學校法은 公共圖書館發展의 기초가 되어 19世紀 末葉에는 地方에 많은 圖書館이 設立되었고 20世紀에 들어 와서는 農村僻地까지 圖書館이 設置되었다.

나. 圖書館行政 制度

스웨덴의 圖書館 行政制度는 中央集權의인 形態를 取하고 있다.

地方의 小圖書館에서부터 大單位 地域의 圖書館으로 連結統合하는 體系를 갖추고 있는데 中央에서의 政府補助도 많은 대신 統制도 比較的 強力하다.

中央機構로서는 王立教育委員會 圖書館 諮問會(Library Advisors to Royal Board Education)가 「스톡홀름」에 있다. 여기에는 學校圖書館 關係者 1人을 포함한 3人의 諮問委員이 있어 政府의 圖書館에 대한 諮問에 應하고 있다. 이 諮問委員會의 역할의 內容은 대략 다음과 같다.

- 1) 各 圖書館으로부터의 年間報告 接受
- 2) 大學圖書館의 감독
- 3) 國立圖書館學校 經營
- 4) 選定圖書目錄의 刊行
- 5) 圖書館에 國庫補助 附與 등이다.

公共圖書館은 24個 地區의 圖書館과 「스톡홀름」地區의 「스톡홀름」市立圖書館이 자기 中央圖書館으로서 그 周邊地區에 分館 혹은 巡回文庫로서 奉仕하고 있는데 이들 圖書館은 政府補助와 所屬地域의 自治團體에서 補助를 받아 運營되고 있다⁵⁾.

이러한 公共圖書館의 政府補助는 점차 대폭 증가되었고 1965년에 議會에서 小單位 地方自治團體를 줄 큰 單位의 地方自治團體의 行政區域으로 改編함에 따라 中央政府로부터 地域圖書館에 대한 直接의인 補助는 없어졌다. 왜냐하면 圖書館이 社會의 公共機關으로서 必須的인 것임이 認定되고 있는 社會的 條件下에서는 自然團體의 圖書館運營이 잘 되어질 것이기 때문이다.

2. 英 國

가. 圖書館發展의 沿革

12世紀에 「옥스포드」 대학이 13世紀初에 「캠부리치」 대학이 設立되어 14世紀에 이르러서는 대학도서관이 차례로 생겼으며 15世紀에는 Oxford大學에 Humphrey卿에 의하여, Cambridge大學에는 大司教 Thomas Scott에 의해 大學圖書館이 設立되었지만 16世紀 宗教改革을 맞아 大學이 모두 國王에게 물수되는 등 많은 피해를 입었다. 그러나 그후 1611年 옥스포드 大學圖書館을 再建한 Thomas Bodley卿은 書籍出版業組合에 同意를 얻어 英國에서 刊行되는 出版物의 一部적을 要求할 權利를 얻었으며 이 納本權이 점차 확대되어 法律에 依해 認定되게 되었다.

一般大衆을 위한 圖書館은 17世紀에 들어와서 領土의 확장, 海外交通의 빈번, 生産業의 伸張, 貿易의 發展으로 讀書의 必要度가 점차 높아져 初等教育機關이 생겨나고 따라서 몇개의 産業都市에 都市圖書館이 탄생하게 되었다. 이어서 教會 聖職者의 圖書館이 一般市民의 要請에 依해서 公開되어 所謂 敎區圖書館이 되었다.

그러나 이러한 都市圖書館이나 敎區圖書館의 藏書가 主로 宗教的인 것에 院定되어 있기 때문에 一般市民에게 是 별로 必要한 資料가 못되었으며 이에 대처하여 自由讀書을 위한 會費負擔의 組合圖書館(Subscription Library)을 市民들에 依해 形成하게 되었다.

이와같은 市民들의 會費制의 圖書館을 設置하는 것을 보고 1850年 William Ewart 下院議員이 議會에서 公費로 圖書館을 設置토록 圖書館法을 提案하여 만들어졌다. 1877년에는 빅토리아 女王 即位 40周年 紀念 行事의 일환으로 圖書에 관한 國際會議을 런던에서 개최하고 이해에 英國圖書館協會를 結成한 以來 圖書館 奉仕의 效率增大를 위한 政府의 積極的인 努力이 계속되고 있다.

나. 圖書館行政 制度

地方分權의인 圖書館行政 制度를 採擇하고 있으며 受益者 負擔原則에 따라 地方稅中 圖書館稅를 奉仕區域에 區分하여 받아드리고, 이를 갖이고 市, 區立圖書館이나 道立圖書館을 設立運營하고 있는데 人口密度가 적은 광범위한 地域에서는 道立圖書館이 奉仕한다.

圖書館 運營을 위하여 圖書館委員會가 있는데, 市立 圖書館의 委員會는 그 市의 教育委員會나 기타 委員會와 同格이다.

奉仕網의 組織은 市·區立圖書館의 경우 人口 4~5萬의 區에서 2~4個館, 人口 수십萬의 大都市에서는 數十個의 分館을 두고서 市立 또는 區立圖書館을 中央館으로 하고 있다.

5) 岡田溫, (編) op. cit. p 157.

國內各種 圖書館間의 協力機構로서 地區協力 組織 (Regional Library System)과 大學圖書館 相互貸借 組織(Inter-University Lending Scheme)이 있다.

地區協力 組織은 全國을 10地區로 나누어 各 地區에 事務局이 있어 地區內 相互協力を 하고 있는데 이것들의 全國的인 中心으로서는 全國中央圖書館(National Central Library)이 있다. 이 中央圖書館에는 9個地區의 全國綜合目錄이 있다.

大學圖書館 相互貸借組織의 事務局도 全國 中央圖書館이다. 이 組織은 各地의 市立圖書館을 中心으로 하여 市와 주변 대학 전문도서관에 相互貸借를 하고 있다. 이 組織에서는 市立圖書館을 通하여 Regional Library System으로 부터 資料를 빌릴 수 있는데 조직上으로는 독립되어 있다⁶⁾.

公共圖書館의 育成을 위하여 圖書館諮問 評議會가 구성되어 首相의 圖書館運營의 전반에 대한 諮問委員會에는 圖書館 專門家가 반드시 포함되도록 되었다. 이 制度는 公共圖書館 發展을 위한 가장 바람직하고도 極의인 制度이며 英國의 全體圖書館 發展에 크나큰 향을 미치는 선구적인 制度이다.

3. 日 本

가. 圖書館發展의 沿革

日本의 近代圖書館은 1872年 文部省이 東京 湯島 聖堂에 書籍館을 設立한 것이 처음이라고 한다. 이것은 公共圖書館으로서 그 당시 意慾의으로 輸入되고 있던 先進外國의 文物制度들 가운데 교육제도의 일환으로 갑자기 받아들여졌던 것이다. 그렇기 때문에 이 圖書館의 形態는 어디까지나 文明開化의 심볼로서 수입되어 公權力에 의해 近代國家로서의 整備의 하나로 나타난 것이지 大衆의 必要에 의해 만들어진 圖書館이 아니었다. 따라서 圖書館을 民衆의 積極의인 權利로서 希求하고 또 그를 위하여 義務의으로 設立코자 하는 姿勢가 없었다고 본다.

그러나 終戰後 美國의 影響을 받아 圖書館事業이 活潑해 졌다. 1946年 3月 美國의 第1次 教育視察團이 圖書館制度 確立의 必要性을 助言하고 CIE(Civil Information and Education Section) 圖書館이 主要都市에 設置되어 近代의 意味의 圖書館 機能을 갖이는 圖書館이 成立되게 되었다.

나. 圖書館行政 制度

日本의 圖書館行政 制度는 中央集權制度와 地方分權 制度을 混用하여 中間의 制度를 確立하고 있다.

1933년에, 1892년에 만들어진 「圖書館令」의 改正과 「公立圖書館令」 改正의 內容을 보면 그 形式上으로는 中央集權의인 性格이 強하다.

그러나 法規의 內容은 詳細하면서도 微微한 獎勵金

以外에는 國家의 財政의 뒷받침도 없거나와 法規위반에 대한 制裁도 없다.

第2次 大戰後 日本의 憲法이나 教育의 基本法, 社會 教育法 등이 民主主義를 바탕으로 完全히 바뀌었다.

1950年 日本의 圖書館法은 基本的으로 教育의 機會 均等主義, 教育의 宗教的, 政治的 中立性, 地域의 自主性, 無統制, 無補助라는 態度를 지닌 것으로 그 性格을 規定할 수 있다. 戰後에 劃期的인 圖書館立法으로서 1947年의 國立國會圖書館法과 1953年의 學校圖書館法을 들 수 있는데 이는 곧 日本 再建의 새로운 圖書館 政策의 指向點을 나타내고 있다.

從來의 圖書館 關係法과 「圖書館法」의 主要한 差異點을 살펴보면,

- ① 圖書館의 公共性에 비추어 設置主體를 地方公共 團體 또는 法人에 限定한 것.
- ② 圖書館의 設置, 廢止 등의 認可制度를 없애고 報告 및 屈出制를 採擇한 것.
- ③ 圖書館의 本質的 機關으로서 圖書館 奉仕의 概念을 明確히 한 것.
- ④ 中央圖書館制度를 폐지한 것.
- ⑤ 公共圖書館의 入館料를 폐지한 것.
- ⑥ 圖書館制度의 整備와 職員研修體系를 確立한 것.
- ⑦ 私立圖書館에서도 그 獨立性을 發揮하고 自由로운 運營을 할 수 있도록 한 것.
- ⑧ 圖書館 同種施設의 概念을 確認한 것.
- ⑨ 圖書館協會 制度를 만들어 圖書館의 民主的 運營을 期한 것.
- ⑩ 公共圖書館의 基準을 設定하고 基準과 關聯하여 國家의 經費補助가 採擇된 것 등을 들 수 있다.

특히 一般 行政·財政가운데 「各地方團體가 다같이 合理的이고 妥當한 수준의 行政을 영위할 수 있는…」 그것을 保障하기 위하여 地方交付稅 制度가 있는데 그 가운데 「教育費」中 기타교육비에 圖書館費가 計上되어 國家에서 모든 地方自治團體에 대한 一定額의 圖書館費를 保障하고 있다. 그리고 全國的인 혹은 地方的인 公共圖書館에 대한 指導 乃至 連絡 協力은 文部省이나 都, 道, 府, 縣 教育委員會에서 行하고 있지만 圖書館의 指導 乃至 連絡協力이란 어디까지나 圖書館奉仕를 促進하기 위한 目的에 限定한 것이고 行政機關으로서의 強行性은 現制度下에서는 不可能하다.⁷⁾

三. 各國의 國立中央圖書館의 性格

1. 스웨덴 國立圖書館

이 圖書館은 16世紀 부터 17世紀에 이르는 사이에

6) ibid. pp.60—78.

7) ibid. pp.68—84.

House of Vasb 王家的 個人 蒐集藏書로 始作된 圖書館으로서 現在 文部省의 管轄下에 있다.

18世紀 後半에 이르러서 새로운 建물을 만들고 藏書를 確保함으로써 名實한 國立中央圖書館으로 發展되어 갔으며 그후 1877年 現在의 建物로 移轉하여 이 建物は 수차에 걸쳐 增築되었다⁸⁾.

이 圖書館의 性格은 國內出版物을 納本法에 의해 蒐集하고 기타 國家書誌를 保存하며 專門圖書館의 구실도 하고 있는데 특히 이 圖書館은 人文科學, 藝術, 法律 社會科學 研究에 第一의 圖書館 奉仕를 하고 있다⁹⁾.

2. 大英博物館 圖書館

英國의 著名한 藏書家 스톨안 卿(Sir Hans Sloane)의 藏書를 1753年에 사들이고 蒐集家 콧튼卿(Sir Robert Cottn)의 蒐集品 및 하레이 (Robert Harley)伯爵의 藏書를 사들이고 이 有名한 3人의 藏書를 위해 法律을 制定하여 大英博物館이 創設되었다. 그후 圖書館의 施設이 完備되어 一般에게 公開된 것은 1759年 1月 15日 부터이다¹⁰⁾.

이 圖書館은 1963年 부터 教育科學省에 속해 있다. 그러나 실제 도서관 운영은 圖書館管理委員會가 맡고 있다.

이 圖書館 管理委員會는 25名으로 構成되었으며 몇 개의 分科委員會로 나누어 部門別로 任務를 遂行한다¹¹⁾.

大英博物館 圖書館의 性格은 本質의 으로 研究圖書館이며 國家 中央圖書館으로서의 位置에 놓여 있다.

3. 日本 國立國會圖書館

1948年 2月 9日 日本 國會圖書館法이 制定됨으로서 創設된 圖書館이다.

同 國會圖書館法은 그 機能이 國立中央圖書館의 機能과 國會圖書館의 機能을 合한 內容으로 만들어 졌다¹²⁾.

따라서 이 圖書館은 國會議員들의 立法活動에 奉仕하는 調査研究의 機能을 갖이는 專門圖書館의 性格과 全國民에게 奉仕하는 國家의 中央圖書館 機能을 합친 役割을 하고 있다¹³⁾.

1974年度 圖書館統計調查에 즈음하여

그동안 圖書館統計로서 「한국도서관 통계」책이 每年 本協會의 調査實施로 發刊되어 왔으나 未備點이 많이 發見되고 있습니다. 實際 基本資料의 調査過程에서 여러가지 어려움이 뒤따르고 있음으로 해서 많은 努力에 도 불구하고 좀체로 補完되지 않고 있습니다.

그러면서도 이 統計册은 國內唯一의 韓國圖書館統計資料로서 利用되어지고 있습니다. 이에 本協會는 더욱 무거운 責任感을 가지고 完全한 것으로 補完하기 위하여 꾸준히 努力을 기울이고 있으므로 現場에서의 基本資料의 未備와 記入의 不確實性 등으로 圖書館現場의 綜合的 파악은 물론 統計解析과 그 應用의 發展을 期할 수 없었음은 매우 안타까운 일입니다. 이와 같은 現象은 우리 뿐만 아니라 世界各國의 一般의인 추세로서 지난 1970年 유네스코總會는 이를 重視하여 「國際圖書館統計表 標準에 관한 勸告」를 채택하기에 이르렀습니다.

本協會는 이번에 이와 같은 유네스코의 권고에 副應하면서 그간의 未備點을 補完하여 統計의 效果的인 國內利用을 圖謀코자하여 중진의 調査表 樣式을 대폭 增補하여 各圖書館에 發送하였습니다.

本 調査表의 決定은 教育調査分科委員會에서 作成한 것으로서 수차에 걸친 檢討와 研究를 거듭한 끝에 우리나라 統計가 國際圖書館統計 基準에 到達되고 아울러 우리의 實情에 必要한 內容을 포함시키도록 努力한 것입니다.

그러나 統計의 權威는 무엇보다도 基本資料記入의 正確性에 있음으로, 各圖書館에서의 誠意있는 記入이 先行되어야 할 것입니다. 이에 대한 積極的인 協力を 要望하면서 이미 各國圖書館에 發送된 調査表內容中 아래와 같은 몇가지 點을 確實히 하여 記入에 混線이 없도록 하고자 합니다.

첫째 調査期間은 1973年 4月 1日부터 1974年 4月 1日까지의 1年間입니다.

둘째 調査表 7面(11. 장서유별통계)의 “일반도서”중 (동서) (고서)로 되어 있으나 (동서) (양서)임이 잘못된 것입니다.

셋째 記入하기 곤란한 內容은 各項目의 合計만 記入하기 바랍니다.

一線圖書館에서 다소 記入하기에 어려움이 있을 것이나 誠意껏 作成하여 조속히 보내주시기를 거듭 부탁하는 바입니다.

8) 李鍾文(編) 國立中央圖書館의 機能比較, 國立圖書館, 서울, 1960年, pp.13~14.

9) Ottervik, Gösta and others, op. cit,

10) ibid. pp.69-70.

11) 金鍾鼓(譯), 「大英博物館 圖書館의 行政管理」, 國會圖書館報 Vol.5, No.8, pp.32-45.

12) ibid. 90-91.

13) 大韓民國 國會圖書館(編) 日本議會制度 및 國會圖書館 視察報告 op., Cit, pp.84-85