

# 공공도서관의 재원확보에 관한 연구\*

서 해 란\*\*

## 목 차

1 서론	4 공공도서관의 재원확보 방안
2 공공도서관 재정지원의 이론적 배경	5 결론
3 공공도서관의 재정현황과 문제점	참고문헌

## 1. 서 론

공공도서관이 '공중의 정보이용, 문화활동 및 평생교육을 증진함'을 주된 목적으로 한다고 천명하고 있는 도서관진흥법 제2조 제3항의 규정은 지역사회에서 공공도서관이 맡아야 할 역할을 단적으로 표현해 주고 있다.

그러나 우리나라 공공도서관들은 현대 사회가 요구하는 다양한 기능을 제대로 수행하지 못하고 있는 형편이다. 우선, 공공도서관의 수가 절대적으로 부족하여 주민들에게 공공도서관에 접근할 수 있는 기회조차 주어지지 않는 경우가 많다. 게다가 기존의 공공도서관들은 무계획적으로 설립되어 봉사대상지역이 서로 중복되기도 하고, 장서는 양적으로나 질적으로나 매우 빈약하며, 우수한 전문직 사서의 확보가 어려워서 다양한 봉사활동을 할 수 없는 것이다. 1991년 12월 말 현재 266개에 불과한 전국의 공공도서관들의 평균 봉사대상인구는 16만 2,429명에 이르고, 특히 대도시와 수도권인 인구집중현상으로 인해 서울특별시와 5개 직할시, 경기도의 공공도서관 부족현상은 전국 평균을 크게 웃도는 것으로 나타나고 있다. 보유한 장서수는 인구 1인당 0.15권에 불과하다. 사서직 직원은 1,089명으로 사서 1인이 3만 9,675명에게 봉사해야 하는 셈이다.<sup>1)</sup> 특히 우리나라 공공도서관들

\* 이 논문은 1991년도 교육부지원 한국학술진흥재단의 자유공모(지방대학육성)과제학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

\*\* 부산여자대학교 도서관학과 부교수

1) 교육부, '91공공도서관현황. (서울: 동부, 1991)

은 국민의 지적·문화적 욕구를 충족시키기 위한 공공도서관 본연의 임무인 정보자료의 이용 및 프로그램 봉사활동보다는 대부분 학생들의 공부방 구실을 하고 있는 실정이다.<sup>2)</sup>

그동안 도서관계에서는 기회가 있을 때마다 낙후된 공공도서관의 현실을 지적하고 그 원인과 해결책을 제시해 왔다. 그것은 대체로 도서관법의 개정, 도서관정책 전담 부서의 설치, 인사 제도의 개선, 재정 문제의 해결 등으로 요약될 수 있다.

1987년 도서관법이 개정되었고, 1991년에는 도서관진흥법이 도서관법을 대체하여 제정 공포되어 시행되고 있다. 1991년 4월 9일부터 공공도서관 소관 부처가 교육부에서 문화부로 바뀌었고 그에 따라 문화부 어문출판국 도서관정책과가 공공도서관 정책을 관장하게 되었다. 이로써 미흡하기는 하지만 두 가지 문제는 해결된 셈이다. 인사제도의 개선 문제도 도서관진흥법에 의해 사서직 중심의 도서관 운영이 가능해졌고 구체적인 실행만을 남겨 놓게 되었다.

그러나 공공도서관 진흥을 위해 해결해야 할 가장 기본적인 것 가운데 하나인 재원확보 문제에 대해서는 구체적인 해결책이 제시되지 않고 있다.

도서관진흥법에 의해 공공도서관 재정에 관한 법적 뒷받침이 일부 강화되기는 하였다. 제22조 제2항에 의해 지방자치단체는 도서관의 설립뿐만 아니라 자료와 운영에 필요한 경비의 일부도 국가에서 보조받을 수 있게 되었다. 제10조에서 도서관진흥기금을 설치 운영할 수 있게 하고 그 용도를 명시하였다. 제12조에서는 법인, 단체, 개인의 공공도서관에 대한 기부금을 규정하였다.

그러나 이것만으로 그동안 재원에 대한 법적 근거도 갖추지 못하고 교육 예산의 일부를 쪼개 씌으로써 명분도 없고 응색함을 면치 못하던 공공도서관 예산을 확충할 수 있게 되었다고 기대하는 것은 지나치게 성급한 일이다.

아직은 기본적 골격을, 그것도 일부만, 세운 것에 지나지 않는다. 지극히 열악한 한국의 공공도서관 재정 상태를 회생시키고 본체도에 올려놓기 위해서는 더욱

2) 이두영, [외], 지역문화 발전을 위한 공공도서관의 역할 및 육성방안에 관한 연구: 최종보고서. (서울: 한국도서관협회, 1990): 199.

강력한 법적 보장이 필요하며 보다 구체적이고 면밀한 계획에 의해 공공도서관 재원 확보 정책이 실현되지 않으면 안된다.

그동안 우리나라의 도서관정책 전반에 걸쳐서 또는 공공도서관에만 한정하여 현황을 분석하고 문제점과 대안을 제시한 연구 결과<sup>3)</sup>가 많이 발표되었다. 그 속에서 공공도서관의 재원 확보 방안에 대한 포괄적이거나 또는 구체적인 대안이 제시되어 왔다. 이러한 대안들이 구체적으로 정책에 어떻게 반영되었는지는 별문제로 치더라도 최근 공공도서관을 둘러싼 제반 환경의 변화는 공공도서관 재원 확보에 대한 깊이있는 연구를 통해 능동적으로 새로운 정책 대안을 제시할 것을 요구하고 있다.

특히 지방자치제도가 새롭게 실시되게 된 것은 공공도서관 발전에 큰 변수로 작용하게 될 것이다. 일반적으로 재정 상태가 취약한 각 지방자치단체들이 당장의 가시적 성과를 기대할 수 없는 공공도서관의 설립과 운영에 예산 배정의 우선권을 주기를 기대하기는 어렵기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 한국의 공립 공공도서관들이 처하고 있는 재정적 현실을 살펴보고 그 문제점을 인지하여, 그것을 바탕으로 바람직한 재원 확보 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

3) 行政改革委員會, 文獻情報行政(圖書館)의 改善을 爲한 調查報告. (서울: 同委員會, 1979)  
 한국도서관협회, “韓國圖書館發展計劃(草案),” 도협월보, 207 (1979, 9) : 2-30. / 20(8) (1979, 10) : 15-30.  
 이봉순, [외], “한국의 도서관 발전을 위한 국가정책에 관한 연구,” 창립 20주년 기념 논문집. (서울: 이화여자대학교 도서관학과, 1979) : 7-199.  
 民主正義黨. 國策研究所. 教育文化分科委員會, “도서관발전방안,” 圖協會報, 28(1) (1987, 1-2) : 3-20.  
 韓國教育開發院, 圖書館 體制 確立 및 運營 活性化 方案 研究. (서울: 同 開發院, 1987)  
 이두영, [외], 앞책.

## 2. 공공도서관 재정지원의 이론적 배경

### 2.1 공공도서관에 대한 공공자금지원의 정당화

국제도서관연맹 공공도서관부회가 1973년에 발표한 공공도서관기준<sup>4)</sup>에서 "공공도서관 봉사의 비용은 중앙정부 또는 지방정부, 또는 양자가 함께 제공하는 공공자금으로 충당되어야 한다. 특히 개발도상국가에서는 중앙정부가 상당한 지원을 하여야만 한다. 지속적인 자금지원을 위한 규정이 마련되어야 하며, 어느 정도의 감독 책임을 가진 모든 지방당국은 세금을 징수할 권한을 법으로 부여받아야 한다"고 천명한 바와 같이 도서관인들은 도서관에 대한 공공재정지원과 보조금의 지급을 당연한 것으로 생각한다. 그러나 도서관 봉사는 사회가 제공해야 하는 가치있는 서비스라는 주관적 주장에만 근거를 두어서는 현실적으로 공공재정지원을 계속 유지시키거나 증가시키기가 어렵다. 도서관은 다만 공공자금의 잠재적 지원자인 많은 가치있는 서비스 중 하나일 뿐이기 때문이다.<sup>5)</sup>

재정학자들은 정부가 경제에 간여하는 것을 정당화하는 근거, 즉 재정의 기능을 세 가지로 설명한다. 경제안정화기능, 소득재분배기능, 자원배분기능이 그것이다.

경제안정화기능이란 높은 고용수준과 안정된 물가수준을 유지하고 국제무역수지의 균형을 이루면서 경제성장을 해나가는 것이다. 경제안정화기능에 대한 도서관의 역할은 무시할 만하다. 공공도서관에 대한 재정지출이 전체 경제에 영향을 미치기에는 너무 적기 때문이다. 도서관이 경제안정화효과를 갖지 못한다는 사실은 경제안정화에 공헌하는 다른 사업들과 공공자금을 얻기 위한 경쟁을 할 때 경쟁력을 잃게 하는 요인이 된다.

소득재분배기능이란 소득과 부의 공평한 분배를 보장하는 것이다. 정부는 각종 사회보장프로그램을 실시하여 부유한 사람으로부터 가난한 사람들에게 직·간접적

4) International Federation of Library Associations. Section of Public Libraries, *Standards for Public Libraries*. \* (Munich : Verlag Dokumentation, 1973)

5) Chryl A. Casper, "Subsidies for Library Service," In *Encyclopedia of Library and Information Science*, vol. 29. Allen Kent, Harold Lancour, William Z. Nasri, Editors. (New York : Marcle Dekker, 1980) : 221.

으로 부를 재분배함으로써 사회복지를 실현하려고 한다.

공공도서관은 두 가지 방법으로 소득재분배기능에 공헌한다.<sup>6)</sup> 하나는 교육을 통해 기회균등을 도모하는 것이다. 공공도서관은 평생교육기관으로서 사람들이 지식과 기술을 습득하여 직업을 얻고 사회에서 제구실을 하도록 함으로써 신분상승을 도와줄 수 있다. 다른 하나는 이용자들에게 무료로 가치있는 봉사를 함으로써 세금을 내는 사람들로부터 거둔 수입을 봉사를 이용하기로 선택한 모든 사람들(비용을 부담할 능력이 없는 사람을 포함하여)에게 재분배하는 것이다.

그러나 공공도서관의 소득재분배기능에 대해 의문을 제기하는 주장도 있다. 대부분의 국가에서 공공도서관의 주요 수입원은 어느 정도의 역진성을 불가피한 속성으로 갖고 있는 지방세<sup>7)</sup>이다. 따라서 고소득층보다는 저소득층의 조세부담이 상대적으로 무거워진다.<sup>8)</sup> 그런데 미국의 예로 보면 공공도서관을 주로 이용하는 계층은 중간 내지 고소득층이고 사무직, 전문직, 관리직에 종사하며 교육수준이 높은 사람들<sup>9)</sup>이므로 공공도서관은 실제로 지역사회의 보다 가난한 사람들로부터 좀 더 풍요로운 계층의 사람들에게 소득을 재분배하고 있다.<sup>10)</sup> 그러므로 "소득재분배기능에 기초해서 공공도서관의 공공재정지원을 변호하는 것은 자멸적"<sup>11)</sup>이라는 것이다.

공공도서관에 대한 공공자금지원은 주로 도서관의 자원배분기능에 의해 정당화된다. 자원배분기능은 지역사회의 총자원이 최대로 유용하게 이용되도록 정부가 보장하는 것, 즉 복지의 실현을 말한다.

- 6) Nancy A. Van House, *Public Library User Fees : the Use and Finance of Public Libraries*. (Westport, Conn. : Greenwood Press, 1983) : 38-39.
- 7) 車輶權, 財政學概論. 全訂增補版. (서울 : 博英社, 1984) : 543.
- 8) 지방세에서 가장 큰 부분을 차지하는 것은 재산세이다. 그런데 재산세는 현금, 예금 등 동산을 세원으로 포착하기 어렵기 때문에 부동산에 대해 주로 과세하게 된다. 결과적으로 현금 소득을 창출하지 않는 재산에 대한 조세부담을 증가시켜서 저소득층의 총수입에서 차지하는 재산세 부담의 비율은 고소득층의 그것보다 높아지게 된다.
- 9) Marilyn Killebrew Gell, "User Fees II : the Library Response," *Library Journal*, 104(2) (Jan. 15, 1975) : 171.
- 10) Frederick Stirton Weaver and Serena Arpen Weaver, "For Public Libraries the Poor Pay More," *Library Journal*, : 104(3) (Feb. 1, 1979) : 352-355.
- 11) Stan Skrzyszewski, "User Fees : the Time Has Come to Face the Issue," *Canadian Library Journal*, 42(3) (June 1985) : 138.

경제학자들은 자원의 최적분배를 위한 정부의 간섭을 정당화시키는 시장실패의 요인을 공공재, 외부성, 가치재로 설명하고 있다. 공공도서관에 대한 전적인 또는 부분적인 재정지원이 정당화되려면 이들 요인 가운데 하나 이상을 충족시켜야 한다.

모든 재화와 용역은 그 비경합성과 비배제성의 정도에 따라 순수공공재와 준공공재, 그리고 사적재로 나누어진다. 그런데 이 세 가지 재화나 용역사이의 경계는 뚜렷하지 않다. 예를 들어 야경국가의 개념으로 보면 정부의 개입은 순수공공재 중에서도 극히 일부로 제한되어야 한다. 그러나 복지국가의 개념으로 보면 정부는 사회복지, 사회보장, 의료, 교육, 주택 등 광범위한 서비스를 제공해야 한다. 또 정부의 재정형편이 좋을 때는 많은 서비스에 대해 공공투자가 이루어지지만 경제상태가 악화되었을 때는 사회복지, 교육 등 준공공재에 대한 공공자금의 투입은 줄어들게 된다. 즉 공공재의 범위나 여러 공공재 사이의 우선순위는 단지 경제이론만으로 결정되는 것이 아니고 정치적·사회적 제요인이 결합되어 이루어지는 것이다.

공공도서관이 인간의 생존권 중 한 측면으로서의 알 권리를 보장하는 기관<sup>12)</sup>이며 단순한 정보제공자가 아니라 인류의 사상과 희망, 성공과 실패를 후세인들에게 전해 주는 가치관의 수호자<sup>13)</sup>로서 그 존재만으로도 사회 전체에 혜택을 준다고 보면 순수공공재이다. 공공도서관이 선택하고 조직하여 보존하는 정보는 그 이용을 통제할 수 없고 타인의 이용가능성을 침해하지 않으면서 반복적으로 이용될 수 있는 비경합성과 비배제성을 동시에 갖고 있기 때문이다. 그러므로 공공자금으로 공공도서관 봉사를 하는 것은 타당하다.

그러나 도서관은 자료에 대한 접근 또는 이용에 제한을 가할 수 있으며 이 경우 비배제성이 줄어든다. 또 한 사람이 도서관자료를 이용하는 동안 다른 사람이 이용할 수 없으므로 경합적 소비가 이루어진다. 여러가지 형태의 도서관 봉사 가운데서도 컴퓨터 문헌 검색을 통한 정보의 선택적 제공(SDI) 같은 직접적이고 개인

12) Fay M. Blake, "What's a Nice Librarian Like You Doing Behind a Cash Register?" In Miriam A. Drake, ed. : *User Fees : a Practical Perspective*. (Littleton, Colorado : Libraries Unlimited, 1981) : 47.

13) Gell, *op. cit* : 172.

적인 봉사, 복사 등은 그 혜택이 특정인에게만 돌아가기 때문에 배제적이고 경합적인 사적재의 성격이 강하다. 그러므로 이용자에게 요금을 부과하여 비용을 충당하는 것이 합리적이다.

결국 공공도서관은 다른 수많은 공공서비스와 마찬가지로 공공재적 성격과 사적재적 성격이 혼재하고 있는 다차원적 준공공재<sup>14)</sup>이다.

공공도서관은, 일반적인 공공재의 성격에 덧붙여서, 그 편익이 공간적 한계를 지니고 있는 지방공공재의 성격을 갖고 있다. 즉 공공도서관의 봉사권역 내의 주민에게만 혜택이 돌아가게 된다. 이러한 편익의 공간적 한계는 공공도서관의 재원을 지방정부에서 구하는 근거가 된다. 공공도서관에 대한 공공지출은 중앙정부보다는 실수요자인 지역주민과 보다 직접적으로 연결되는 지방정부에 의해서 가장 효율적으로 계획되고 집행될 수 있기 때문이다.

공공도서관에 대한 공적 지원을 정당화하는 두번째 근거는 외부성이다. 사람들이 도서관 자료로부터 자신의 정보요구를 만족시키면 그들은 사적 이익을 얻는다. 그러나 도서관을 이용하지 않는 사람도 여전히 다른 사람의 이용으로부터 이익을 얻을 것이다. "도서관자료와 봉사의 외부효과는 경우에 따라 매우 다양하다. 오락적 목적으로 읽는 소설은 외부효과가 거의 없겠지만 도서관에서 얻은 과학적 정보를 이용하여 질병의 치료법을 개발해 냈다면 상당히 큰 외부효과가 생긴 것이다."<sup>15)</sup>

공공도서관 이용의 외부성에 대한 주장은 전통적으로 도서관의 교육적 기능에 집중되어 왔다. "민주주의는 바람직한 것이다. 민주주의는 교육받은 민중을 요구한다. 도서관은 사회구성원을 교육시킴으로써 사회적 목표와 개인적 목표를 모두 추구한다. 공공도서관은 개인의 발전에 필요한 수단이 되어줌과 동시에 시민들이 정치 과정에 현명하게 참여하는데 필요한 정보를 제공한다"<sup>16)</sup>는 '도서관 신조'가 이 주장의 근거이다.

14) Casper, *op. cit.* : 228.

15) Donald W. King, "Pricing Policies in Academic Libraries," *Library Trends*, 28(1) (Summer 1979) : 50.

16) Gell, *op. cit.* 171.

그러나 공공도서관으로부터 얻는 외부편익이 도서관 봉사에 대한 전적인 공공재 정지원을 보장해 줄 수는 없다. 경제학자인 티보(Charles M. Tiebout)와 윌리스(Robert J. Willis)<sup>17)</sup>는 이익이 공유되면 비용 역시 반드시 분담되어야 함을 지적하고 공공도서관이 보조금과 이용료를 함께 받을 것을 권고하였다. 그런데 문제는 도서관 이용에서 얻는 사적 이익과 공적 이익의 상대적 크기를 측정할 수 없다는 것이다. 이것을 측정하지 않고는 외부성에 의해 정당화되는 공공보조금의 정도를 결정하는 것은 불가능하다.

가치제가 공공재정지원을 받는 이유는 소비자가 그것의 가치에 대해 알지 못하거나 또는 미래의 편익을 과소평가하는 반면에 정부는 장기적 효과에 더 많은 관심을 갖기 때문이다.

원래 가치제는 도덕주의자나 지적 엘리트 또는 권한을 가진 압력단체의 온정주의나 선의에 의한 것으로 여겨졌지만 점차로 가치제에 대한 공공재정 지원이 민주주의사회에서 정당한 것으로 인식되게 되었다.<sup>18)</sup> 저소득층의 주민들은 개인적으로 비용을 부담할 능력이 없기 때문에 그런 서비스의 혜택을 포기할 수 밖에 없는데 그것은 사회적으로 바람직하지 않다. 그러므로 지역사회 주민들은 세금을 통해 기꺼이 재정지원을 하는 것이다.

지역사회의 주민들은 공공도서관이 가치있는 것으로 인식하기 때문에 모든 사람들이 재정적 능력에 관계없이 동등한 봉사를 받을 수 있도록 재정적 부담을 한다. 그러나 그 액수에는 한계가 있다. 대표적 가치제인 의무교육 연한에 한계가 있는 것과 마찬가지로, 만약 재정적 부담이 미리 정해진 한계(그 한계가 어디까지인가는 경우에 따라 다르다)를 넘어서면 지역사회는 더이상 기꺼이 세금지원을 통한 무료 공공도서관 봉사를 하지 않으려고 한다.<sup>19)</sup>

17) Charles M. Tiebout and Robert J. Willis, "The Public Nature of Libraries," : In Ralph W. Conant, ed., *The Public Library and the City*. (Cambridge, Mass. : MIT Press, 1965) : 94-101. Van House, *op. cit.*30에서 재인용.

18) Michael D. Cooper, "Charging Users for Library Service," *Information Processing & Management*, 14(6) (1978) : 422.

19) *Ibid.* : 423.



## 2.2 재정학적 설명의 한계

이상에서 살펴본 바에 의하면 공공도서관은 재정학적 관점에서 볼 때 공공재정 지원을 받을 수 있는 공공재적 성격을 갖고 있다. 그러나 국방이나 치안과 같이 언제나 재정지원이 보장되는 절대적인 것이 결코 아니다. 한정된 공공자금을 놓고 다른 공공서비스와 치열한 경쟁을 벌여야만 한다.

공공도서관이 외부성을 갖는다는 것을 인정하더라도 예를 들어 저소득층에 대한 주택공급, 법률구조사업, 사회복지서비스 등 다른 많은 공공서비스들도 역시 외부성을 만들어내므로 다른 서비스와 도서관이 자금확보 문제로 경쟁할 때 외부성은 강력한 주장의 근거로서 한계성을 갖는다.

공공도서관은 가치재이다. 그러나 가치재의 성격 때문에 경제사정이 악화되어 있을 경우 가치재 주장만으로는 공공자금의 확보를 보장할 수 없다.

지역사회의 교육·문화·정보 기관인 공공도서관에 투자된 비용은 단기간에 그 효용이 나타나는 것이 아니며, 그 성과 또한 물질적인 것이 아니라 정신적인 것이고, 유형적인 것이기 보다는 무형적인 것이다. 또 주민의 생명과 재산에 직결되는 것도 아니고, 지역사회의 경제발전에 직접적으로 영향을 미치는 것도 아니다. 따라서 그 지출을 연기하고 억제하고 중단시켜도 큰 지장이 없는 것으로 해석하기 쉽다.

사실 재정학은 공공서비스에 대한 공공재정지원의 정도를 현실적으로 결정하는 구체적 기준을 제공하지 못한다. 그것은 오히려 정치적 결정에 의해 좌우된다. 그러므로 공공도서관이 안정적인 재정지원을 받기 위해서는 그 필요성에 대한 재정학적 근거의 체계화와 함께 정책결정자와 지역사회 주민의 설득과 지지확보 노력을 통해 정치적 의사결정 과정에서 유리한 위치를 획득하는 것이 필요하다.

### 3. 공공도서관의 재정현황과 문제점

#### 3.1 공공도서관의 현황

##### 3.1.1 전국 공공도서관의 개황

우리나라의 공공도서관은 도서관진흥법 제19조에 의해 국가, 지방자치단체, 법인, 단체 또는 개인이 설립할 수 있다. 국가와 지방자치단체는 도서관진흥법 제21조에 의해 의무적으로 공립 공공도서관을 설립 육성해야 하며, 법인·단체·개인이 설립하는 사립 공공도서관은 도서관진흥법 제25조 제1항에 의해 등록의무를 갖는다.

그러나 우리나라의 공공도서관은 심한 부족현상을 보이고 있어서 1991년 12월말 현재 개관 예정인 도서관을 포함하여 266개관에 불과하다. 이들을 설립주체별로 나누면 공립 공공도서관이 250개관으로 전체의 94%를 차지하고 사립 공공도서관은 16개관으로 6%를 이룬다.

현재 우리나라의 공립 공공도서관은 설립주체와 운영이 이원화되어 있다. 시·도 교육감은 지방교육자치에 관한 법률 제41조 및 제27조에 규정된 관장사무 중 제8호 '사회교육, 기타 교육·학예 진흥에 관한 사항'을 근거로 공공도서관을 설립 운영할 수 있다. 한편 지방자치단체는 지방자치법 제9조에 규정된 지방자치단체의 사무 범위 중 제5호 '교육, 체육, 문화, 예술의 진흥에 관한 사무'의 나항 '도서관, 운동장, 광장, 체육관, 박물관, 공연장, 미술관, 음악당등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리'와 동시행령 제8조의 별표1을 근거로 공공도서관을 설립 운영할 수 있다.

공립 공공도서관을 운영주체별로 나누면 총 250개 도서관 중 교육청이 운영주체가 되는 도서관이 207개관으로 전체의 82.8%로 다수를 차지하고 있고, 시청·군청이 운영주체가 되는 도서관이 43개관으로 17.2%이다.

##### 3.1.2 교육청 소속 공공도서관의 재정 현황

지방교육자치단체인 교육청이 설립 운영하는 공공도서관들은 우리나라 공공도서관의 대종을 이루고 있음에도 불구하고 재원 확보를 위한 법적·제도적 장치가 미

비된 상태이고 따라서 재정 현황도 매우 취약한 형편이다.

각 시·도 교육청에 소속되어 있는 207개 공공도서관 가운데 1991년도 예산에 관한 자료수집이 가능한 185개 공공도서관의 1개관당 예산액은 1억 9,681만 3,000 원으로 나타났다. 그중에서 경직성 경비인 인건비가 차지하는 비중이 72.3%이고 운영비가 22.0%여서 정작 도서구입비는 예산 총액의 5.8%로 1개관당 1,044만9,000 원에 불과하다. 세입을 재원별로 분석해 보면 운영주체부담금이 85.3%로 세입의 대부분을 차지하고 있다. 두번째 수입원은 자체수입금으로 8.4%이며, 일반회계전입금은 6.3%에 불과할 뿐 아니라 일부 시·도만이 전입금을 받고 있는 것으로 나타났다.<sup>20)</sup>공립 공공도서관의 운영재원을 규정한 도서관진흥법 제22조에서 교육감이 설립 운영하는 도서관에 대해서는 시·군 및 자치구 교육청의 교육비특별회계에서 운영비를 충당하고 지방자치단체의 일반회계에서 운영비의 일부를 전입할 수 있도록 하고 있기 때문이다.

교육청 소속 공공도서관 재원의 대부분을 차지하는 운영주체부담금이란 시·도 교육감 또는 시·군 교육청의 교육비특별회계를 말한다. 지방교육재정의 재원이 될 수 있는 것은 지방교육재정교부금, 국고보조금, 지방자치단체의 일반회계 전입금, 수수료·사용료, 교육·학예에 관한 재산수입 등이다. 그런데 공공도서관 운영을 위한 운영주체부담금은 사실상 각급학교 학생의 수업료, 입학금, 입학수업료 등 공납금과 제증명 발급 수수료를 가리키는 수수료·사용료에서 지출되는 셈이다.<sup>21)</sup> 결국 공공도서관이 그 운영비의 대부분을 학생들이 내는 수업료의 일부에 의존하는 파행적 예산집행이 되고 있는 것이다.

지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금은 지방교육재정교부금법 제11조에 근거를 두고 있다. 진정한 교육자치제가 실현되려면 지방교육재정에서 지방자치단체 일반회계로부터의 전입금이 차지하는 비율이 높아야 하지만 우리나라의 실정은 그

20) 교육부, 앞책.

21) 지방교육비특별회계에서 가장 큰 부분을 차지하는 (1990년도의 경우 약 3조 7,927억 원으로 총세입의 75.5%에 해당하였다) 세입원인 지방교육재정교부금은 대부분이 의무교육기관 교원의 보수와 의무교육에 관련된 경비에 충당된다. 그리고 국고보조금과 교육·학예에 관한 재산수입이 지방교육비 세입예산에서 차지하는 비율은 극히 미미하다.(1990년도예산의 경우 각각 0.09%와 0.95%에 불과했다)

렇지 못하다.<sup>22)</sup> 현재 지방자치단체가 부담하고 있는 교육비는 서울특별시 중등교원 봉급의 전액, 부산직할시 중등교원 봉급의 반액, 그리고 일부 시·도에서 공공도서관, 청소년야영장, 어린이회관 설치 운영비의 일부를 부담한다.

교육청 소속 공공도서관의 두번째 수입원으로 나타난 자체수입이란 데이터베이스 이용 수수료, 개인 연구실·회의실 등 이용 수수료, 자료복사료, 장기간 강습, 교육참여에 대한 수수료, 입관료 등이 포함된다. 그러나 실제로 수입액의 대종을 이루는 것은 입관료와 복사료이다. 입관료 문제는 공공도서관의 무료원칙에 어긋나므로 폐지되어야 한다는 주장에도 불구하고 현실적으로 무시할 수 없는 부분을 차지해 왔기 때문에 오랫동안 징수되었다. 그러나 도서관진흥법의 규정에 따라 1992회계년도부터 공립 공공도서관의 입관료 징수가 폐지됨에 따라 공공도서관의 자체수입이 어느 정도 감소될 것으로 예상된다.

### 3.1.3 지방자치단체 소속 공공도서관의 재정 현황

지방자치단체인 시 군청이 설립 운영하는 공공도서관들은 1991년 12월 현재 전국적으로 43개관에 지나지 않으며 서울, 부산, 대구 같은 대도시 지방자치단체는 공공도서관을 전혀 운영하고 있지 않은 실정이다.

43개 공공도서관 가운데 1991년도 예산에 관한 자료 수집이 가능한 40개 공공도서관의 1개관당 예산액은 2억 3,512만 5,000원으로 나타났다. 지방자치단체 소속 공공도서관의 세출예산 내역을 보면 인건비가 45.6%, 도서구입비가 7.3%, 운영비가 47.1%로 인건비 비중이 그리 높지 않은데 비해 운영비 부담이 높게 나타났고, 도서구입비가 차지하는 비율은 매우 낮다. 따라서 1개관당 도서구입비는 1,713만 3,000원에 불과하다.<sup>23)</sup>

지방자치단체 소속 공공도서관의 운영비는 도서관진흥법 제22조 제1항의 규정에 의해 지방자치단체의 일반회계에서 부담한다. 지방자치단체 일반회계의 수입은 자주재원인 지방세와 세외수입, 의존재원인 지방교부세와 국고보조금으로 구성되며, 1991년부터 지방양여금제도가 실시되고 있다. 그중에서 특정 공공사업에 사용하도

22) 1990년도 예산의 경우 지방자치단체 일반회계 전입금의 비율은 6.67%에 불과했다.

23) 교육부, 앞책.

록 용도를 한정하고 있는 국고보조금<sup>24)</sup>과 각 지방자치단체의 도로사업에 배정되는 지방양여금을 제외한 지방세와 세외수입 및 지방교부세가 지방행정서비스로서의 공공도서관의 재원 조달 수단이 된다.

지방자치단체가 어떤 일을 어느 정도 하고 있는가를 파악하는데 가장 효과적인 방법은 지방경비를 기능별로 분류하는 것이다. 우리나라 지방자치단체의 일반회계 세출 예산 및 결산에도 이 방법이 사용되고 있다. 우리나라 지방경비는 의회비, 일반행정비, 사회복지비, 산업경제비, 지역개발비, 문화 및 체육비, 민방위비, 지원 및 기타경비의 여덟개로 대분류되고 문화 및 체육비는 다시 문화예술비, 체육비, 교육비로 중분류되며, 교육비의 소분류 가운데 하나로 사회교육비가 위치한다. 지방자치단체의 공공도서관 운영비 예산은 여기에 포함된다.<sup>25)</sup>

1990년도 지방자치단체의 일반회계 세출예산 내역을 보면 의회비 1.1%, 일반행정비 26.1%, 사회복지비 16.6%, 산업경제비 11.4%, 지역개발비 28.6%, 문화 및 체육비 7.2%, 민방위비 2.7%, 지원 및 기타 경비 6.3%로 이루어졌다. 문화 및 체육비에 속하는 문화예술비와 체육비는 각각 1.6%, 교육비는 4.0%로 구성되었다. 일반회계와 특별회계를 합한 총계규모에서 보면 문화 및 체육비의 구성비가 4.1%로 낮아지고 그 가운데 교육비는 2.3%를 이룬다.<sup>26)</sup>

1990년도 지방자치단체의 교육비 총예산 가운데 지방자치단체 소속 공공도서관 총예산의 비율은 2.03%이고, 교육청 소속 공공도서관에 대한 지방자치단체 일반회계 전입금 총액을 합했을 때의 비율은 3.08%가 된다.<sup>27)</sup>

24) 지방자치단체에 대한 국고보조금에 대해서는 보조금이 지급되는 116개 대상사업의 범위와 기준보조율이 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령 제4조 별표1에 정해져 있다. 공공도서관에 관한 항목은 들어 있지 않은데 다만 지방문화원 운영자금이 정책보조되고 있다.

25) 內務部, 1988年度 地方自治團體 豫算編成 細部指針(서울: 同部, 1987): 162-179.

26) 내무부, 지방재정국, 지방재정연감, 1990. (서울: 동부, 1990)

27) 교육비예산의 출처는 내무부, 지방재정국, 지방재정연감, 1990. (서울: 동부, 1990) 공공도서관예산의 출처는 문교부, '90공공도서관현황, (서울: 동부, 1990)

### 3.2 공공도서관 재정의 문제점

#### 3.2.1 재정규모의 영세성

재정면에서 한국의 공공도서관들은 영세성을 면하지 못하고 있다. 한국교육개발원이 1986년에 실시한 도서관 실태조사에서 도서관 운영의 어려운 점에 대한 개방형 질문에 응답한 92개 공공도서관의 응답 내용을 순서대로 보면, 사서의 전문직 확보 부진 41.3%(38개관), ②총 예산규모의 절대 부족 40.2%(37개관), ③도서관자료(도서, 비책자자료) 확보 부진 및 낙후성 32.6%(30개관), ④내·외곽시설 부족 및 낙후성 25.0%(23개관), ⑤행정직, 관리직, 사무직 부족 18.5%(17개관), ⑥도서 구입비 부족 16.3%(15개관) ⑦사서직에 대한 인식 부족 및 처우 미흡 16.3%(15개관), ⑧전문적도서관 기능 수행 부진 7.6%(7개관)이며 행정일반직과 사서직 간의 갈등, 사서 재교육 기회 부족, 업무 과다가 각각 5.4%(5개관)이다.<sup>28)</sup> 이 중에서 ②항, ③항, ④항, ⑥항이 모두 도서관의 예산 부족과 직접 관련된 문제들이다. 계속해서 도서관 발전을 위한 건의사항에 대한 개방형 질문에 대해서도 응답한 110개 공공도서관 중 90.9%인 100개 도서관이 총 예산규모의 확충을 꼽아서 압도적인 다수를 이루었다.<sup>29)</sup>

1991년도 예산을 기준으로 할 때 교육청 소속 공공도서관과 지방자치단체 소속 공공도서관을 합한 우리나라 모든 공립 공공도서관의 총 예산규모는 460억 5,045만 3,000원이다. 이것은 1개관당 평균 2억 376만 3,000원꼴이며, 인구 1인당 1,066원으로 1인당 국민소득의 0.046%에 해당된다.

1개관당 평균예산을 소속별로 보면 교육청 소속 공공도서관에 비해 지방자치단체 소속 공공도서관이 약간 사정이 나은 것으로 나타났다. 특히 총인구의 39%를 차지하고, 1990회계년도의 예산을 기준으로 볼 때 지방자치단체 일반회계 규모의 32%, 지방세 수입의 51%가 편중된 서울, 부산, 대구에는 지방자치단체 소속 공공도서관이 전혀 없다는 점을 고려하면 교육청 소속 공공도서관이 예산확보면에서

28) 韓國教育開發院, 앞책. : 83.

29) 위책. : 85.

상대적으로 더 불리한 위치에 있다는 것을 알 수 있다.

입관료와 연체료 등으로 구성되는 자체수입 의존도에서도 교육청 소속공공도서관이 8.4%로 지방자치단체 소속 공공도서관의 5.8%보다 약간 높은 것으로 나타났다.

세출면에서 보면 도서관구입비 총액은 지출 총액의 6%에 해당되는 28억 269만 5,000원으로 1개관당 평균 1,240만 1,000원, 인구 1인당 64원이다. 이것은 1인당 국민소득의 0.0027%에 불과한 액수이다. 반면에 경직성 경비인 인건비는 307억 164만 1,000원으로 지출 총액의 67%, 운영비는 125억 4,611만 7,000원으로 27%를 차지하고 있다.

세출에서도 공공도서관의 소속별로 차이를 보이는데 교육청 소속 공공도서관은 인건비가 차지하는 비중이 지나치게 높다. 지방자치단체 소속 공공도서관에서는 인건비의 비중이 그리 높지 않은데 비해 운영비 부담이 높은 것으로 드러났다. 그러나 도서관구입비가 차지하는 비율이 매우 낮은 것은 공통적인 현상이다. 전자의 경우는 5.8%로 1개관당 평균 1,044만 9,000원에 지나지 않고, 후자의 경우는 7.3%로 1개관당 평균 1,713만 3,000원이 되어 교육청 소속 공공도서관보다는 약간 나은 편이지만 역시 매우 부족한 액수이다.<sup>30)</sup>

### 3.2.2 안정적 재원의 미확보

한국 공공도서관의 대부분을 차지하고 있는 교육청 소속 공공도서관들은 그 재원에 대한 명확한 규정이 없이 엉뚱하게 학생들의 수업료 가운데 일부를 배정받아 운영비의 대부분을 충당하였고,<sup>31)</sup> 입관료를 비롯한 자체수입금으로 나머지를 보충하는 기형적 구조를 이루고 있다. 원칙적으로 공공도서관의 세입원이 되어야 하는 주민의 세금 즉 지방자치단체의 일반회계 전입금은 소액에 불과했으며 그것

30) 미국 일리노이대학교 도서관연구센터(University of Illinois / Urbana-Champaign, Library Research Center)에서 미국의 공공도서관을 대표하는, 봉사대상 인구 25,000명 이상인 53개 표본도서관을 대상으로 조사한 바에 의하면 1990년도에 경우 세출의 항목별 구성비는 인건비 64% 도서관구입비 16%, 기타 운영비 20%로 나타났다. 봉사대상인구 1인당 예산 총액은 15.10달러, 인구 1인당 도서관구입비는 2.70달러로 1980년 이후 2배 이상 증가한 것으로 나타났다. Carole Palmer, "Public Library Circ Static, Spending Up 11.5%," *American Libraries*, 22(7) (July / August 1991) : 659.

31) 1989년 9월 7일 열린 도서관발전위원회 제1차 회의 심의사항 자료에 의하며 1989년도 시·군 교육청 소속 공공도서관은 운영비의 81%를 학생 수업료에 의존하였다.

도 일부 시·도에만 한정되었다. 1990회계연도의 경우 지방교육비특별회계 세출 총액 가운데 0.48%만이 공공도서관의 운영주체부담금으로 지출되었다.

1991년부터 공공도서관 소관 부서가 문화부로 바뀌고 도서관진흥법이 발효됨으로써 공공도서관에 대한 지도 감독권과 재정권이 이원화되었다. 그 여파로 현재 교육청 소속 공공도서관들은 예산 확보에 있어서 더 많은 어려움을 겪고 있다. 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.<sup>32)</sup> 교육청에 도서관업무를 전담하는 부서도 없고 공공도서관의 예산 배정 비율에 대한 기준도 없기 때문이다.

이러한 사정은 규모가 영세하고, 학생부담에 대한 의존도가 지나치게 높으며, 지방자치단체로부터의 전입금이 빈약한 우리나라 교육재정의 현실<sup>33)</sup>을 생각할 때 개선되기를 낙관하기 어렵다. 특히 현행 도서관진흥법이 교육청 소속 공공도서관의 운영비에 대한 지방자치단체 일반회계의 부담을 일부만으로 제한하고 그나마 임의로 할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 더욱 그러하다.

지방자치단체 소속 공공도서관의 경우도 안정적 재원확보를 낙관할 수 없기는 마찬가지이다. 공립 공공도서관의 운영비는 지방자치단체의 일반회계에서 부담하도록 도서관진흥법 제22조 제1항에 명문화되어 있기 때문에 공공도서관에 대한 지방재정의 지출이 임의로웠던 1987년 이전보다 재원확보면에서 강화되었다. 그러나 지방재정 지출 가운데 일정한 지분을 확보할 수 있는 제도적 장치를 갖고 있지 못하다.

지방자치가 실시되면서 지역의 문제를 주민 스스로 결정하여 해결하고자 하는 생각은 행정수요를 증대시키는데 크게 기여할 것이며, 이러한 행정 수요의 증대는 곧 재정수요의 증대를 가져올 것이다. 그것은 한정된 지방재원을 확보하기 위한 지방 공공서비스 사이의 경쟁이 더욱 치열해진다는 것을 의미한다. 그런데 재정지

32) 서울시 공공도서관 사서와의 면담에 의한.

33) 金孝謙. 教育財政과 教育借款事業에 關한 研究. 석사학위논문, 연세대학교 교육대학원, 1989. : 17.



출이 요구되는 수많은 공공서비스 가운데 공공도서관이 높은 우선순위를 가질 만큼 공공도서관의 필요성이 지역주민들과 정책결정자들의 지지를 받고 있다고 보기에는 현재 공공도서관 봉사가 지역사회에 뿌리를 내리지 못하고 있는 실정이다.

지금까지 공공도서관 세입의 일정 비율을 차지해 온 자체수입금은 1992년도부터 입관료를 징수하지 않게 됨에 따라 상당 부분 감소할 것으로 예측된다. 입관료의 폐지는 공공도서관의 무료봉사 원칙에서 볼 때 당연한 조치이며 오히려 너무 늦은 것이다. 그러나 입관료 폐지에 따른 공공도서관 수입의 감소를 보전할 구체적인 방안이 제시되지 않음으로써 앞으로 공공도서관의 재정에서 압박요인으로 작용할 우려를 낳고 있다.

공공도서관 운영비에 국고보조금이 지급되지 않는 것은 열악한 지방재정의 현실을 고려할 때 공공도서관 발전에 치명적인 약점이다. 현재 실시되고 있는 공공도서관 건축과 이동도서관을 위한 국고보조조차 법적인 보장이 확고하지 못하기 때문에 공공도서관 미설치 지역의 해소가 쉽지 않은 실정이므로 공공도서관의 설치와 운영비에 대한 국고보조금의 확대가 절실히 필요하다.

#### 4. 공공도서관의 재원 확보 방안

한국의 공공도서관들이 직면하고 있는 재정적 어려움이 단시일 안에 해결될 문제가 아니라는 것은 분명하다. 그러나 공공도서관들이 지금의 침체국면에서 벗어나 정보사회가 요구하는 제 몫을 다하기 위해서는 기본적으로 재원의 확보방안이 강구되어야 한다는 것 역시 분명하다. 이러한 시각에서 우리나라의 공립 공공도서관들이 안정적 재원을 확보할 수 있는 방안을 제시하면 다음과 같다.

##### 4.1 공공도서관 행정의 일원화

설립주체에 따라 시·군·구 교육청 소속과 지방자치단체인 시·군청 소속으로 이원화되어 있는 공립 공공도서관 운영체제가 일원화되어야 한다.

공공도서관의 정책 주관 부처인 문화부 도서관정책과가 효과적으로 지도 감독할

수 있는 도서관은 지방자치단체 소속의 43개관뿐이다.<sup>34)</sup> 문화부를 포함한 중앙부처의 모든 행정업무는 지방에 내려가서는 시·군·구청으로 모아지되, 교육행정만은 교육청의 채널로 연결되기 때문이다.<sup>35)</sup>

이에 대해 문화부는 현재 시·군·구 교육청에 소속된 공공도서관은 학생뿐만 아니라 일반주민이 이용하는 지역문화센터로서의 공공도서관의 기능으로 볼 때 지방자치단체 운영으로 일원화되어야 하나, 지방자치단체의 재정 형편이나 직원의 소속 변경으로 인한 신분 변동과 인사면에서 어려움이 따를 것이므로 장기적인 일원화 방침 아래 현재의 이원적 운영체제의 유지가 불가피한 것으로 인식하고 있다. 그리고 앞으로 지방자치단체로의 공공도서관 운영체제 일원화 추진은 문화부 도서관정책의 총괄적 기능, 특히 공공도서관에 대한 문화부의 지도 지원기능의 효과적인 수행 여부에 달려있다고 보고 있다.<sup>36)</sup> 이러한 취지에서 도서관진흥법 제23조를 신설하여 문화부와 공립 공공도서관의 운영주체와의 업무상 지도감독관계를 규정한 것이다. 그러나 지금처럼 지도감독권과 재정권이 이분화된 상태에서 실효를 거둘 수 있는지 의문시된다.

도서관진흥법은 제22조 제1항에서 각 지방자치단체가 설립한 공공도서관에 대해서는 지방자치단체의 일반회계에서 운영비를 부담하고, 교육청 소속 공공도서관에 대해서는 교육비특별회계에서 운영비를 부담하되 당해 지방자치단체의 일반회계에서 운영비의 일부를 부담할 수 있도록 하였다. 이규정은 1970년대 이후 이어져 온 우리나라 공공도서관의 운영경비 조달 관행을 그대로 인정한 셈이다. 1987년에 개정된 도서관법에 명시된 공공도서관 운영비의 지방자치단체 일반회계 부담의 원칙론을 버리고 현실론을 받아 들인 것이다.

물론 일반회계이든 교육비특별회계이든 다같이 지방자치단체의 재정에서 충당되

34) 현재 각 지방자치단체에서는 공공도서관 업무를 시·도 문화예술과(재위임이 되는 경우에는 시·군 문화공보실)에서 담당하고 있는데 도서관업무 전담 부서가 없기 때문에 시·군·구청과 긴밀한 협조가 이루어지지 않고 있다. 그러므로 도서관정책의 효율적 집행을 위해서는 각 지방자치단체에 도서관업무 전담부서가 설치되어야 한다.

35) 이용남, “전국도서관인문모임 정책토론,” 圖書館文化, 32(2) (1991, 3-4) : 105.

36) 국회, 문공공보위원회, “圖書館文化振興法案에 대한 審査報告,” 圖書館文化, 32(1) (1991, 1-2) : 37.

는 것이니까 마찬가지로 말할 수도 있겠다. 그러나 현실적으로 교육비특별회계는 사회교육비보다는 학교교육비를 우선적으로 배려할 수 밖에 없으며, 교육청에 공공도서관에 관한 업무를 담당하는 부서도 없으므로 공공도서관에 충분한 예산 지원이 이루어지리라고 기대하기 어렵다. 그러므로 공공도서관의 운영주체를 지방자치단체로 일원화시키는 일은 행정적인 이유에서 뿐만 아니라 재정적인 이유에서도 시급히 해결되어야 할 과제인 것이다.

그런데도 이러한 법적 조치를 취한 것은 관련 절차를 조정함으로써 생기는 갈등을 가급적 피하려는 편의주의적 발상이라고 믿어진다.<sup>37)</sup> 그러나 그 결과가 공공도서관 운영체제의 이원화를 고착시키고 정부의 도서관 정책 수행을 어렵게 할 수 있다는 점에서 재고의 여지가 있다고 생각한다.

영국에서는 도서관계의 반대에도 불구하고 1919년 이래 공공도서관의 재정은 지방자치단체가 징수하는 세금에 의존하되 그밖의 권한은 교육위원회가 갖는 이원체제가 되었으나 1964년 공공도서관법에 따라 독립된 도서관위원회를 구성하여 공공도서관 행정의 일원화를 이룬 경험을 갖고 있다.

#### 4.2 지방재정의 확보

공공도서관은 지방자치단체의 고유사무이므로 각 지방자치단체 차원에서 공공도서관의 예산 확보를 위한 법적·행정적 보장이 강화되어야 한다.

1987년 개정 도서관법 제21조가 국가 또는 지방자치단체의 공공도서관 설립을 강제규정화하고 제22조에서 재정부담을 의무화한 것은 취약한 공공도서관의 재정에 대한 법적 뒷받침을 강화했다는 점에서 의의가 크다. 도서관진흥법에서도 그 기본적 골격은 그대로 유지되고 있다. 또 지방재정법 제17조와 지방자치법 제132조에 의해서 공공도서관의 예산은 그 지방자치단체가 전액 부담한다는 보장을 받고 있다. 도서관법에서 공공도서관의 설치를 의무화하지 않은 채 지방자치단체의 선택, 즉 주권자인 주민의 의사에 맡기고, 도서관의 설치 운영에 필요한 경비를 주민이 내는 세금으로 충당하도록 하고 있는 일본이나 영국의 법체계에 비교하면

37) 이용남, 앞글.: 105.

훨씬 강력한 법적 보장을 받고 있다고 말할 수도 있다.

그러나 이것으로 공공도서관의 재정이 안정적으로 확보되었다고 할 수 없다. 1991년부터 지방자치체가 실시됨에 따라 각 지방자치단체들마다 재정력을 웃도는 행정수요의 증대로 어려움을 겪고 있고 그 와중에서 당장의 눈에 보이는 경제적 효과를 기대할 수 없고 미처 주민의 생활에 뿌리내리지 못하고 있는 공공도서관에 적절한 투자가 이루어질 것을 기대하기 어렵기 때문이다. 그러므로 매 회계년도마다 공공도서관 예산을 충분히 확보할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요한 것이다.

그 첫 방안으로 현재 일반회계에서 지방세입의 상당부분<sup>38)</sup>을 차지하고 있는 지방교부세를 교부하는데 기초가 되는 기준재정수요액을 산정할 때 도서관비용을 독립된 측정항목화<sup>39)</sup>할 필요가 있다. 물론 지방교부세는 중앙정부가 일정한 용도를 지정하여 교부할 수 없고, 기준재정수요액 산정비율대로 지출되어야 하는 것도 아니다. 그러나 공공도서관이 지방자치단체에 예산을 요구할 때 하나의 근거가 될 수 있다는 점에서 재원확보의 방안으로 고려되어야 한다.

다만 유의해야 할 것은 일본의 경우와 같이 공공도서관의 예산액이 기준재정수요액의 도서관비보다 높다 하여 각 지방자치단체가 예산을 조정할 때 공공도서관의 예산 증액 요구를 거부하는 근거로 이용되어 오히려 공공도서관의 예산확보에 장애가 되는 것을 막아야 한다는 점이다.<sup>40)</sup> 그러므로 기준재정수요액을 산정할 때 단위비용이 현실적으로 책정되도록 유의해야 하며 도서관의 예산을 담당하는 사람은 지방교부세에서 계산된 표준적인 경비는 최소한 확보하고 나서 그 이상의

38) 1990회계년도의 경우 일반회계 총수입에서 19.4%를 점하고 있다. 그 비율은 지역별로 큰 차이를 보이는데 서울특별시는 지방교부세 불교부단체이고, 4개 직할시는 3.1%, 도는 19.63%, 시는 16.5%, 군은 58.9%이다.

39) 현재 지방교부세법 시행령 제5조에 규정된 측정항목은 지방의회비, 인건비, 일반관리비, 교육훈련비, 읍면동비, 공보비, 징세비, 건물비, 사회복지비, 생활보호비, 보건비, 청소비, 환경위생시설비, 농업비, 수산비, 입입비, 공원녹지비, 지역경제비, 관광진흥비, 도시계획비, 상수도비, 하수도비, 도로비, 하천비, 지역개발비, 문화체육비, 민방위비, 소방비의 28종이다.

40) 일본에서 기준재정수요액에 도서관비가 지나치게 직계 책정된 문제를 다룬 문헌으로는 다음과 같은 것이 있다.

伊澤榮一, “圖書館を惱める財源の壁,” 圖書館雜誌, 82(5) (1988, 5) : 264-266. 島 弘, “地方交付税の性格と單位費用の算定について,” 圖書館雜誌, 82(11) (1988, 11) : 712-713.

예산을 확보하도록 노력해야 한다.

또 일본의 경우에는 지방교부세 운용 내역을 매년 일반 국민에게 공개하고 있는데 반하여 우리나라는 대부분의 운용 내역을 공개하지 않기 때문에 상세한 내용을 알기가 어렵다는<sup>41)</sup> 문제점이 먼저 해결되어야 할 것이다.

두번째 방안은 각 지방자치단체에서 지방세출 총액의 일정한 비율을 공공도서관에 지출하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 지방재정법 제30조 제3항에 의거하여 문화부장관이 의견을 진술하여 예산편성지침에 반영시키는 방법, 같은 법 같은 조 제1항에 의해 각 지방자치단체의 조례에 비율을 명문화하도록 하는 방법, 또는 도서관진흥법에 명문화시키는 방법 등을 고려할 수 있다.

첫번째 방법은 법의 개정이나 제정이 필요없기 때문에 가장 손쉬운 방법이지만 구속력이 약하다. 둘째 방법은 지방자치제가 실시됨에 따라 각 지방자치단체마다 지방의회의 의결과 지방자치단체장의 공포 절차를 거쳐야만 한다. 그러므로 전국에서 일률적으로 시행하는 것을 기대하기는 어렵지만 각 지방자치단체마다 필요에 따라 조례를 정할 수 있다. 세번째 방법은 두번째 방법에 비해 전국적으로 영향력이 미칠 수 있다는 점에서 더 큰 효과를 기대할 수 있겠으나 각 지방의 특수한 사정이 반영되지 못한다는 문제점을 지적할 수 있다.

지방세출 총액의 일정 비율을 공공도서관에 지출하도록 하는 방안을 채택할 경우 그 비율을 어느 정도로 할 것인가는 간단히 정해질 수 있는 것이 아니다. 국가적 그리고(또는) 지방적 차원에서 공공도서관 발전계획을 수립하고 그에 따른 재정소요판단을 기초로 산정되어야 하기 때문이다.

참고로 일본도서관협회는 1975년부터 '시·정·촌 재정의 1%를 도서관비로 충당하는 운동'을 전개하고 있다.<sup>42)</sup> 1980년대 초에 영국에서 행한 조사에 의하면 영국의 지방정부 지출 총액 가운데 도서관 및 박물관에 대한 지출은 균의 경우 최고 1.723%(1975/76년)에서 최저 1.627%(1976/77년), 대도시 자치구의 경우 최고

41) 李啓植, 地方財政調整制度와 財源配分. (서울: 韓國開發研究員, 1987): 39.

42) 戶室幸治, "公共圖書館財政試論." 圖書館評論, 16 (1976, 6): 75.

2.124%(1978/79년)에서 최저 1.917%(1975/76년)의 비율을 차지했다.<sup>43)</sup> 또 유네스코가 개최한 아프리카 다큐멘테이션 및 도서관 봉사의 국가계획에 대한 전문가회의는 전반적으로 공공도서관의 발달 수준이 크게 미흡한 아프리카 여러나라들에게 총교육세출의 일정 비율을 공공도서관에 투자하도록 권고하고, 그 비율은 낮은 목표로서 2.9%, 중간 목표로서 4.9%, 높은 목표로서 7.3%를 제시하였다.<sup>44)</sup>

세번째 방안으로는 목적세로서 도서관세를 징세하는 것을 고려해 볼 수 있다. 도서관세는 국세로 하는 방법과 지방세로 하는 방법이 있겠는데, 공공도서관이 지방자치단체의 고유사무라는 점, 외국의 입법례<sup>45)</sup>도 거의 지방세로 하고 있다는 점, 지방자치제의 실시에 따라 기존의 국세를 지방세로 전환하는 경향<sup>46)</sup>인 점 등을 고려할 때 지방세로 하는 것이 타당하다.

지방세로서 도서관세를 신설하려면 국회의 의결을 거쳐 지방세법을 개정해야 할 것이다. 한편, 지방자치제가 실시됨에 따라 이제까지 획일적인 지방세 구조를 탈피하여 지역의 특성에 따른 지방세를 발굴하고, 지방세의 세목과 세율을 지방자치단체의 조례에 의해서 결정할 것이 예상되므로 각 지방의회의 의결을 거쳐 도서관세를 징세할 수도 있다. 어느 경우이건 도서관세 신설의 필요성이 국회의원이나 지방의회의원, 나아가서는 지역사회 주민에게 충분히 납득되어야 한다는 전제조건이 붙는다. 그렇지 못할 경우 도서관세 신설이 실현되기는 불가능할 뿐만 아니라

43) M. Lomer and S. Rogers, *The Public Library and the Local Authority*, British Library Research Development Report, 5738. (1983) Tony Oulton, *Strategies in Action: Public Library Management and Public Expenditure Constraints*. (London: The Library Association, 1991): 16에서 재인용.

44) H. C. Campbell, *Developing Public Library Systems and Services: a Guide to the Organization of National and Regional Public Library Systems as a Part of Overall National Information Service Planning*. (Paris: Unesco, 1983) 공공도서관 개발론. 이병목 옮김. (서울: 구미무역출판부, 1985): 78.

45) Frank M. Gardner, *Public Library Legislation: a Comparative Study*. 2nd ed., rev. and updated by H. C. Campbell. (Paris: Unesco, 1978)

46) 1990회계년도 예상에 의하면 국세가 21조 9,242억원인데 비해 지방세는 5조 1,576억원으로 국세의 23.5%, 국세와 지방세를 합한 총조세규모의 19.0%에 불과하다. 1978회계년도 기준으로 총조세 중 지방세의 비중이 일본 25.9%, 미국 30.8%, 캐나다 43.8%인데 비하면 상당히 낮은 수준이다. 따라서 지방자치단체가 재정적 자립을 기하고 지방자치시대를 맞아 공공도서관을 비롯한 지방 기능의 강화에 따른 지방재정 수요를 충족시키기 위해서는 국세와 지방세의 합리적 조정을 포함한 지방세의 확충 방안이 모색되어야 한다. 그래서 1989년 신설된 담배소비세가 지방세로 되었고 주세의 15%, 전화세 100% 및 신설된 토지초과이득세의 50%가 지방양여금으로 전환되었다.

신설될 수 있다 하더라도 조세저항이 우려될 것이다. 조세저항을 줄이기 위해서는 직접세보다 간접세로 징수하는 방안을 강구할 수 있겠다.

#### 4.3 국고보조금의 확보

공공도서관의 신축에 대해서는 물론이고 자료구입과 봉사프로그램 운영, 도서관협력시스템 구축 등 운영에 필요한 예산의 국고보조가 확대되어야 한다.

1987년 개정 도서관법과 그것을 대체한 도서관진흥법에서는 공공도서관의 설립뿐만 아니라 자료와 운영에 대해서도 국고보조가 가능하도록 범위가 확대되었다. 그러나 그것이 임의규정이기 때문에 공공도서관 정책담당 부서인 문화부가 국고보조를 하려 해도 매 회계년도 예산작성 때마다 경제기획원과 어려운 협의를 해야 하고 국회의 예산심의에서 삭감될 가능성도 배제할 수 없다.

우리나라의 공공도서관들은 모든 주민들의 가까운 곳에 위치하여 수준 높은 봉사를 제공하는 것은 고사하고, 1990년 4월 현재, 전국의 총 1,578개 행정구역단위<sup>47)</sup> 중 1,386개 행정구역단위가 공공도서관 미설치지역으로 설치율이 12.17%에 그치고 있으며 설치되어 있는 공공도서관들의 봉사 수준도 지역간 격차가 큰 편이다.<sup>48)</sup> 또 지방자치단체들이 공공도서관에 충분한 투자를 할만큼 재정적 여유를 갖지 못하고 있다. 따라서 공공도서관의 설립은 물론 전반적 운영보조를 위한 장려적 보조금을 확보할 수 있는 제도가 절실히 필요하다.

이를 위해서는 도서관진흥법 제22조 제2항을 의무규정으로 하고 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 제9조의 단서조항에 의한 동 시행령 제4조의 별표 1에 공공도서관의 설립 및 운영비의 항목을 명시하고 그 기준보조율을 설정해야 한다. 기준보조율은 정액보조보다는 정율보조로하는 것이 각 지방자치단체의 공공도서관에 대한 투자를 장려한다는 효과를 크게 할 것이다. 문화부에서도 국고보조금의 필요성을 절감하고 지방자치단체 공공도서관 설치 운영비에 대한 일정 비율(30-50%)의 국고보조금 지원 의무화를 검토하고 있으니만큼<sup>49)</sup> 유관 부처와의 협의를 거쳐 소

47) 63개 시(구가 설치된 시 제외), 67개 구, 199개 읍, 1,251개의 면으로 구성되었다.

48) 이두영, [외], 앞책. : 41-96.

49) 문화부, “도서관발전계획(안),” 미간행. (서울 : 동 부, 1991) : 14.

기의 성과가 있기를 기대한다.

미국의 공공도서관들이 도서관봉사법(Library Service Act)과 도서관봉사 및 건축법(Library Service and Construction Act)에 의한 국고보조에 힘입어 도서관 수가 많이 늘어나고, 운영의 내실을 기하였으며, 봉사범위를 확대하고 협력시스템을 구축할 수 있었음은 잘 알려진 사실이다. 도서관에 대한 국고보조의 비율을 도서관법에 명시했던 덴마크는 세계에서 가장 수준 높은 공공도서관 봉사를 하는 국가가 되었다. 일본의 공공도서관에 대한 국고보조는 우리나라와 마찬가지로 도서관건축에 한정되어 있고 규모도 영세하지만 도서관법에 근거한 법정보조금이기 때문에 일본 공공도서관 발전에 중요한 역할을 해왔다. 세계각국의 공공도서관법을 비교 평가하고 바람직한 공공도서관법의 원칙을 제시한 가드너(Frank M. Gardner)는 일반적으로 발전 초기단계에는 공공도서관 총지출액의 75% 이상을 중앙정부가 국고보조금으로 부담해야 하며 도서관이 전 행정구역에 걸쳐 설립되고 안정되면 점차로 그 비율을 줄여나가야 한다고 제시했다.<sup>50)</sup>

그밖에도 각 지방자치단체와 공공도서관은 일본의 예<sup>51)</sup>와 같이 현재 법률에 정해져 있는 각종 국고보조금의 일부를 해당 부처와 협의하여 공공도서관의 운영비로 할당할 수 있는 방법을 강구할 필요가 있다. 예를 들어 광산근로자 후생복지 시설 및 광산지역 기반시설의 확충 지원금은 광산지역 공공도서관의 건축이나 운영비에 충당될 수 있으며, 군단위 농민 교육시설 보조금은 농촌지역 공공도서관에 지원되는 것이 가능할 것이다. 또 심신장애자나 노인, 아동복지를 위한 보조금은 그들에 대한 공공도서관의 확장봉사 프로그램 지원비로 활용될 수 있을 것이다.

#### 4.4 기부금의 확보

한국의 국가재정이나 지방재정이 모두 취약한 현실을 고려할 때 공공도서관에 대한 민간 기부금의 유인체제가 확립되어야 한다.

50) Gardner, *op. cit.*176.

51) 방위청의 특정방위시설주변정비조정교부금, 통산성의 공업재배치촉진대책비, 지치성의 전원도시구상추진사업조성교부금을 지원받아 공공도서관에 투자하는 경우를 예로 들 수 있다.



현재 우리나라의 공공도서관들은 국가나 지방자치단체로부터의 공공자금지원이 빈약할 뿐 아니라 민간자금의 유치에도 거의 완전히 실패하고 있다. 공립 공공도서관의 1991년도 세입예산에는 기부금이 전혀 없고, 1990년도 세입예산에는 세입 총액의 0.07%에 불과한 2,639만 8,000원의 기부금이 산정되어 있다.<sup>52)</sup>

공공도서관은 지방자치단체의 세입으로 설립 운영되는 것이 원칙이다. 그러므로 민간기부금이 공공도서관 운영을 위한 공공자금을 대치할 수 있다고 생각할 수는 없다.<sup>53)</sup> 그러나 개인이나 민간단체의 공공도서관에 대한 기부는 우리나라나 외국이나 근대 공공도서관 성립의 원동력이었다. 특히 미국의 경우 1970년대 이후 공공도서관에 대한 공공자금지원이 크게 줄어 재정의 압박을 받게 되자 민간 기부금 모금에 많은 관심을 기울이게 되었다. 각 도서관의 도서관운영위원회와 후원회가 기부금 모금에 중요한 역할을 담당하고 있다. 한정된 국가와 지방자치단체의 재정 만으로는 해결하기 어려운 난제를 너무 많이 갖고 있는 우리나라의 공공도서관으로서 기부금을 많이 유치하여 세입원을 다양화할 필요가 있다.

도서관진흥법은 제12조에서 기부금에 대해 규정하고 있으나 실제로 개인이나 기업, 단체들의 기부금을 유도하기 위해서는 후속 조치가 필요하다. 1991년2월 28일 개정 공포된 법인세법 시행규칙에 의해 법인이 사립 공공도서관을 설립 운영하는 경우에 세제 혜택을 받을 수 있는 법적 근거가 마련되었지만, 공립 공공도서관에 대한 기부금에는 적용되지 않는다. 그러므로 법인세법 시행규칙에서 세제 혜택의 범위를 확대하여야 할 것이다. 그것과 함께 조세감면규제법 제14절 기부금 등에 대한 소득계산 특례 제49조 기부금 등의 손금 산입 제2항에 '도서관시설 및 운영비에 지출하는 기부금'을 추가하여 세제 혜택을 받을 수 있도록 하는 것이 필요하다.<sup>54)</sup>

52) 문교부, '90공공도서관현황. (서울: 동 부, 1990)

53) 미국 클리블랜드 공공도서관장 게인즈(E. J. Gaines)는 공공도서관이 민간자금에 의존함으로써 막대한 재정 수요에 시달리는 지방자치단체가 공공자금을 공공도서관에 투자하는 것을 회피하는 수단이 될 수 있음을 경고하고 공공자금이 공공도서관의 가장 중요한 재원이 되어야 함을 강조했다. Ervin J. Gaines, "Public Responsibility for a Public Library," *Public Library Quarterly*, 6(1) (Spring 1985) : 51-61.

54) 손정표, "전국도서관인력모임 정책토론," *도서관문화*, 32(2) (1991, 3-4) : 28.

한편으로는 미국의 예와 같이 도서관진흥법 제24조 제2항과 제3항, 동시행령 제24조와 제25조 의하여 각 공공도서관들에 구성되는 운영위원회를 활성화하여 지역사회에서 공공도서관에 대한 관심을 불러 일으키고, 기부금모금캠페인을 실시하는 등 도서관후원을 할 수 있도록 하여야 한다.

#### 4.5 도서관진흥기금의 확보

도서관진흥법 제10조와 제11조 및 동 시행령 제13조, 제14조, 제15조에 의한 도서관진흥기금의 확보가 조속히 이루어져야 한다.

도서관진흥기금은 1987년 개정 도서관법에서 처음 규정되었고 도서관진흥법에서도 그 기본적 골격은 그대로 유지되었다. 다만 기금의 용도를 도서관 자료의 확충, 도서관의 지역문화사업 및 평생교육 지원에까지 확대하였다. 심한 재정난을 겪고 있는 한국의 도서관계로서는 도서관진흥기금의 확보가 매우 중요하다. 그러나 도서관진흥기금의 설치가 법에 규정된 이후 4년이 지나도록 기금의 적립은 커녕 구체적인 기금조성방안도 마련되지 못한 상황이다.

문화부는 2000년까지 1,000억원을 조성한다는 목표를 세우고, 정부출연금, 각종 기부금, 문예진흥기금, 공익자금으로 충당할 방안을 검토하고 있으나 구체적인 계획을 수립하지는 못한 상태이다.<sup>55)</sup>

1973년부터 운용되고 있는 문예진흥기금은 대부분이(1988년도 문예진흥기금 지출의 92.1%) 문예진흥사업에 지출되는데 그 내역은 문학, 미술, 음악, 연극, 무용, 영화, 국악, 출판, 문화재, 대중 문화, 공연예술 활성화, 전통예술 등 예술부문에 대한 지원과 문화축매, 지방문화, 청소년문화, 문화 일반, 국제문화교류, 조사연구 등 문예활동을 위한 간접지원사업으로 대별할 수 있다. 한편 기금의 일부는 계속 적립되어 1989년 1월 1일 현재 약235억여원에 이르렀다.<sup>56)</sup>

문예진흥기금의 지출 내역과 지출 목적을 보면 간접지원사업으로서 도서관진흥기금에 출연하는 것이 가능하다고 볼 수 있다. '유네스코 공공도서관선언'에서 지

55) 문화부, 앞자료.

56) 유한성, "문예진흥기금 재원조성을 위한 정책과제," 문화예술, 139 (1991, 2) : 18-29.

역센터의 "교육, 문화, 정보를 위한 민주적인 기관"인 공공도서관의 목적 가운데 "인류가 학술과 문화면에서 달성한 성과의 이해를 돕고" "기분전환과 즐거움을 위한 도서와 기타 자료를 제공"하는 것을 들고 있는 바와 같이 공공도서관의 문화적 기능은 중요한 것이기 때문이다.

다만 문화예술진흥원이 기금 출연의 조건으로 도서관이용자에 대한 문예진흥기금 모금<sup>57)</sup>을 요구할 경우 공공도서관의 무료이용원칙과 상충되어 문제가 될 소지가 있다.

공익자금은 한국방송광고공사가 광고물을 방송한 방송국의 광고료의 20%를 광고물 수탁수수료로 받아 광고대행사에 지급하는 수수료(수탁수수료의 6-9%)와 공사 운영경비를 제외한 금액으로 조성하고 있다. 1981년부터 1989년까지 총 3,532억원이 조성되었으며 1990년도의 가용자금은 904억 5,700만원에 이르렀다.<sup>58)</sup>

공익자금의 용도는 방송진흥사업과 문화예술진흥사업으로 대별되며 구체적인 지원대상과 지원금액은 매년 공익자금관리위원회<sup>59)</sup>가 기본운용계획을 심의 의결하고 공보처장관이 승인하여 확정된다. 1990년도 공익자금운영 기본계획에 의하면 문예진흥기금에 320억원(기금적립금 200억원, 사업금 120억원), 문화시설 확충(예술의 전당)에 180억원, 문화예술단체 지원에 46억 9,000만원 등 문화예술진흥사업에 전체예산의 71.5%인 총 546억 3,600만원이 책정되었다.<sup>60)</sup>

공익자금의 목적과 방대한 재정규모를 감안할 때 문화예술진흥사업의 일환으로서 도서관진흥기금에 출연하도록 하는 것이 충분히 가능한 방법이라고 생각한다.

기부금의 유인책도 마련되어야 한다. 앞에서 언급한 법인세법 시행규칙에 '도서관진흥법에 의한 도서관진흥기금으로 출연하는 기부금'에 대한 세제혜택을 추가하

57) 1988년도 문예진흥기금 세입의 29.4%를 차지한 모금은 문화예술진흥법 제7조 제1항에 근거를 두고 공연장, 고궁, 박물관, 능, 사직지, 미술관의 입장료에 부과되고 있다.

58) 방송위원회, "공익자금 1백10억원 추가지원 : 방송개발원, 시청률조사, 문예진흥기금 등," 방송위원회보, 16(1990, 8) : 1.

59) 방송위원회위원장이 추천하는 방송계 대표 3인, 문화예술진흥위원장이 추천하는 문화예술계 대표 3인, 공보처장관이 추천하는 각계 대표3인으로 구성된다.

60) 방송위원회, "금년 공익자금 6백58억원으로 심의결정 : 3개 사업 8억2천7백만원 삭감," 방송위원회보, 9 (1990, 1) : 1-2.

방송위원회, "공익자금 1백10억원 추가지원 : 방송개발원, 시청률조사, 문예진흥기금 등," 방송위원회보, 16(1990, 8) : 1.

고, 조세감면규제법 제49조 제2항에 '도서관진흥법에 의한 도서관진흥기금으로 출연하는 금액'을 추가시켜야 한다. 문예진흥기금의 경우<sup>61)</sup>에서 보는 바와 같이 조세감면규제법의 규정만으로는 민간부문의 기부금을 확보하기에 충분하지 못하다. 따라서 소득세법과 법인세법 규정 중에서 도서관의 시설과 운영을 위한 기부금과 도서관진흥기금의 기부금은 필요경비 불산입규정에서 제외시켜 기부금 유인동기를 높이고, 위 기부금의 우선 순위를 높혀 다른 부문의 기부금에 밀려 기부금 확보가 거의 불가능해지지 않도록 하는 일이 절대로 필요하다.

#### 4.6 정치적 영향력의 증대

지금까지 한국의 공공도서관들이 당면한 재정상의 문제점과 그에 따른 재원확보 방안을 주로 법적 제도적 측면에서 논의하였다. 그러나 이런 논의는 그것이 실천될 때에 비로소 의미를 갖게 된다. 실천이 불가능하다면 그야말로 탁상공론에 불과하다. 그러므로 국가나 지방자치단체의 정책결정자들과 입법권을 가진 국회의원이나 지방의회의원들 같은 공식적 정책결정자들이 공공도서관 육성의 필요성을 인식하는 것이 중요하다.

공공도서관 문제를 정책의제로 설정하게 하고 정책을 결정하는 과정에서 이익집단의 역할이 강조되어야 한다. 어떤 사회문제가 정책의제로 받아들여지기 위해서는 강력한 정치적 지지와 실현 가능한 정책 방안이 제시되어야 한다. 이익집단은 사회적 여론을 환기시키고 정치지도자들의 관심을 끌어들이어 강력한 정치적 지지

61) 문예진흥기금은 1982년부터 기부금제도를 도입하였다. 즉 1982년에 제정된 문예진흥법 제 8조 제2항에서 문예진흥원은 개인이나 법인으로부터 기부금을 받을 수 있게 하였다. 이와 함께 1981년 제정된 조세감면규제법 제49조 제2항에서 문화예술진흥기금으로 출연되는 금액에 대하여는 당해 과세년도의 소득금액 계산에서 이월결손금을 차감한 후의 소득금액의 범위 안에서 손금처리할 수 있도록 하였다. 그러나 개인이나 기업의 문예진흥기금에 대한 기부금은 소득세법 제49조 제1항과 법인세법 제18조 제1항의 규정에 의해 불이익을 당할 우려가 있다. 위의 규정들은 일정 한도를 넘는 기부금에 대해서는 필요경비로 산입하지 못하도록 하고 있기 때문이다. 그러므로 다른 부문에 대한 기부금이 과다할 경우 개인이나 기업들의 문예활동에 대한 기부금 지출은 위축될 수 밖에 없다. 문예진흥기금의 기부금 수입은 1988년도의 경우 800만원으로 전체 수입의 0.003%에 불과하며 1987년도에는 200만원에 지나지 않았다. 문예진흥기금 확보를 위해 문화부는 1990년 발족 이후 기업에게 연간 100억원 정도의 문예진흥기금 출연을 적극 권장하고 있다.

를 얻을 수 있으며, 전문가를 통해 필요한 정보를 수집하여 기술적으로나 재정적으로 실현 가능성이 있는 정책 방안을 제시할 수 있다.

한국도서관협회는 1947년 4월 21일 창립되었던 조선도서관협회를 전신으로 1955년 4월 16일 창립총회를 개최한 이래 계속해서 국내의 대표적 전문직 단체 기능을 수행해 왔다. 회원수는 1992년 4월 30일 현재 개인회원 973명(평생회원 276명 포함), 단체회원 760개관이다. 한국도서관협회는 도서관법의 제정과 개정에서 주도적 역할을 수행하는 등 우리나라 도서관 문제의 이익단체로서 중요한 역할을 수행해 왔다. 그러나 회원의 확보율이 1987년 12월 현재 단체회원은 47.85%, 개인회원은 3.8%로 저조하고 조직구조와 재정도 빈약한 편이다.<sup>62)</sup> 정책의제 설정이나 정책결정 과정에서 구체적인 방안의 제시를 소홀히 하거나, 공식적 활동에만 한정함으로써 역할이 지나치게 소극적이라는 비판을 받고 있다.<sup>63)</sup>

정책형성과정에서 이익집단의 영향력을 결정하는 집단내적 요인은 이념, 조직, 대표성, 재정력, 리더쉽 등이다.<sup>64)</sup> 그러므로 한국도서관협회는 보다 적극적인 활동을 통해 회원의 응집력과 재정력을 강화하고, 대표성을 확보해야 한다. 특히 지방자치시대에 대응하기 위하여 산하조직인 공공도서관협의회와 각 지구협의회를 확대 조직하고 활성화하여야 한다. 전문적 지식과 기술자원을 활용하여 구체적이고 현실적인 정책 방안을 제시할 수 있는 역량을 길러야 한다. 그리고 공식적 활동은 물론이고 각종의 비공식적이고 간접적인 활동을 통해 우호적 여론을 형성함으로써 강력한 압력단체로서의 역할을 할 것이 요구된다.

국회의원이나 지방의회의원은 주민에 의해 선출된다. 앞으로는 지방자치단체의 장도 주민에 의해 선출될 것이다. 다시 말하면 정책결정자나 입법권자들의 공공도서관에 대한 인식은 주민들에 의해 결정되는 것이다.

62) 지민, 도서관정책 형성에 있어서 한국도서관협회의 역할에 관한 연구. 석사학위논문, 연세대학교 대학원, 1988.

63) 최정태, "전문직단체" 이대로 좋은가, 도서관문화, 31(5) (1990, 9-10) : 14-22.

64) Klaus von Beyme, *Interessengruppen in der Demokratie*. (München : R. Piper, 1969) : 38-60. 安秉永, "韓國의 利益集團과 政治發展," 韓國政治學會報, 11(1977) : 323에서 제인용.

지역사회에서 공공도서관이 얼마나 필요한 존재인가는 스스로 도서관을 이용해 보지 않고는 이해하기가 불가능하다. 지역사회주민들에게 공공도서관이 생활에 필수불가결한 존재라는 것을 인식시키는 유일한 방법은 공공도서관이 주민 속에 파고들어 적극적으로 봉사하는 것뿐이다. 공공도서관을 이용한 경험을 가진 주민들은 공공도서관에 대한 투자를 지지할 것이다.<sup>65)</sup> 어느 나라를 막론하고 적절한 재정지원을 얻는데 성공을 거두었다면 그러한 성공은 대개의 경우 봉사 책임을 맡고 있는 사람들이 상세하고 만족스러운 예산안을 제출하고 그들의 도서관 봉사를 통해서 성취된 결과를 보여주는 능력이 있었기 때문이다.<sup>66)</sup>

결국 공공도서관의 재원을 확보하는 가장 확실한 방법은, 비록 단기적인 효과를 기대하기는 어렵겠지만, 공공도서관이 창조적인 노력으로 주민들에게 질 좋은 도서관봉사를 제공하는 것이다.

## 5. 결 론

도서관은 도서관이 속해있는 지역사회의 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 환경의 소산이다. 지금 한국 공공도서관들은 도서관진흥법의 제정, 도서관정책 전담 부서인 문화부 어문출판국 도서관정책과의 신설, 지방자치시대의 개막 등 도서관을 둘러싼 환경의 급격한 변화 속에서 과도기적 상태에 있다. 이를 도약의 발판으로 삼기 위해서는 국가적 차원에서 그리고(또는) 지방적 차원에서 구체적이고 주도면밀한 장·단기 계획이 세워져야 한다. 지역사회의 공공도서관에 대한 요구를 정확히 파악하고 그것을 만족시키기 위해 목표를 세우고 정책을 결정하며 프로그램을 계획해야 한다. 그런데 그러한 활동이 효과를 거두기 위해서는 충분하고 안

65) 1978년에 미국 전역에 걸쳐 실시한 갤럽여론조사에 의하면 성인 인구의 50%가 도서관을 위한 세금액 증가에 반대하였고, 43%는 찬성하였고 7%는 응답하지 않았다. 그런데 이 여론조사는 응답자의 반응이 그들의 도서관 이용 여부에 따라 차이가 있음을 보여 주었다. 도서관 이용자는 54%가 세금 증액에 찬성하고 46%만이 반대한 반면, 비이용자는 39%만이 찬성하고 52%가 반대했으며 9%는 유보적인 태도를 취했다. Lawrence S. White, *The Public Library in the 1980s*, (Lexington : Lexington Books, 1983) : 50.

66) Campbell, 앞책. : 73.

정적인 재원의 확보가 필요하다. 재원의 확보가 되지 못한 상황에서의 목표나 정책이나 프로그램 계획은 허상에 불과하다.

한국의 공공도서관들은 이제까지 매우 느린 속도로 발전을 계속해 왔으며 여전히 침체상태를 면치 못하고 있다. 그동안 공공도서관의 안정적 재원확보를 위한 노력은 큰 성공을 거두지 못하였다. 공공도서관에 대한 재정지원은 국가적 차원에서나 지방자치단체 차원에서나 우선순위가 낮고 거의 무시되고 있는 상황이다. 필자는 우리나라의 공공도서관들이 정보사회가 요구하는 제 몫을 다하기 위해서는 기본적으로 재원 확보 방안이 강구되어야 한다는 입장에서 몇가지 방안들을 제안하였다.

지금까지 우리나라 공공도서관의 재정에 관한 연구는 문제의 심각성에 비해서 비교적 소홀히 다루어지지 않았나 생각된다. 산적한 공공도서관 문제를 해결하는데 기본적인 과제 중 하나인 공공도서관의 재원 확보에 대해 좀더 종합적인 진단과 처방이 필요하다.

이를 위해서는 앞으로 공공도서관의 공공재적 성격에 대한 이론적 규명, 한국 공공도서관의 재정 실태와 문제점에 대한 조직적인 조사와 평가가 선행되어야 하며, 그것을 바탕으로 합리적이면서도 실현 가능한 정책 대안을 다각도로 제시해야 한다. 그리고 계획과정으로서의 공공도서관 예산 작성과 배분, 집행, 평가에 관한 체계적인 연구를 통해 공공도서관의 과학적 재정운영을 도모해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 교육부, '91 공공도서관현황. (서울 : 동 부, 1991)
- 국회. 문교공보위원회, "圖書館振興法案에 대한 審査報告," 도서관문화, 32(1) (1991,1-2), pp.35-40.
- 권재식, "공공도서관의 예산확보책," 도서관, 25(9) (1970,9), pp.21-25.
- 권혁로, 교육재정의 현황분석과 교육재원의 확보방안에 관한 연구. 석사학위논문. 연세대학교 교육대학원, 1989.
- 金東建, 現代財政學 : 公共經濟의 理論과 政策. (서울 : 博英社, 1984)
- 金孝謙, 教育財政과 教育借款事業에 관한 研究. 석사학위논문. 연세대학교 교육대학원, 1989.
- 內務部, 1988年度 地方自治團體 豫算編成 細部指針. (서울 : 同 部, 1987)
- \_\_\_\_\_. 지방재정국, 지방재정연감, 1990. (서울 : 동 부, 1990)
- 島 弘, "地方交付稅の性格と單位費用の豫算について," 圖書館雜誌, 82(11) (1988, 11), pp.712-713.
- 문교부, '90 공공도서관 현황. (서울 : 동 부, 1990)
- \_\_\_\_\_, 圖書館發展委員會 第1次會議 審議資料 (1989,9,7). 미간행. 1989.
- \_\_\_\_\_, 圖書館發展委員會 第2次會議 書類 (1990,1). 미간행. 1990.
- 문화부, 도서관 발전 계획(안). 미간행. [1991]
- \_\_\_\_\_, 도서관 정책 운영 지침. 미간행. [1991]
- \_\_\_\_\_, 전국도서관담당관회의자료 (1991,5,3). 미간행. 1991.
- \_\_\_\_\_, 全國公共圖書館現況 : 1991, 12. (서울 : 동 부, 1992)
- 民主正義黨. 國策研究所. 教育文化分科委員會, "도서관 발전 방안," 圖協會報, 28 (1) (1987,1-2), pp.3-20.
- 박종국, "지역문화예산 확보 방안," 문화예술, 142 (1991,5), pp.10-13.
- 成宅慶, "公共圖書館의 財政問題," 남산도서관보, 7 (1979), pp.31-37.



- 孫蓮玉, "圖書館奉仕料金에 關한 一考察," 圖書館學論集, 12(1985), pp.35-57.
- 손정표, "전국도서관인근모임 정책토론," 도서관문화, 32(2)(1991,3-4), pp.27-29.
- 安煥皓, 우리나라 地方交付稅制度의 改善에 關한 研究. 석사학위논문. 연세대학교 행정대학원, 1989.
- 吳然天, 地方自治와 地方財政. (서울 : 韓國經濟新聞社, 1989)
- 유한성, "문예진흥기금 재원조성을 위한 정책과제," 문화예술, 139(1991,2), pp. 18-29.
- 李啓植, 地方財政調整制度와 財源配分. (서울 : 韓國開發研究院, 1987)
- 이두영, [외], 지역문화 발전을 위한 공공도서관의 역할 및 육성방안에 관한 연구 : 최종보고서. (서울 : 한국도서관협회, 1990)
- 이봉순, [외], "韓國의 圖書館發展을 위한 國家政策에 關한 研究," 창립20주년 기념 논문집. (서울 : 이화여자대학교 도서관학과, 1980), pp.7-199.
- 이용남, "전국도서관인근모임 정책토론," 도서관문화, 32(2)(1991,3-4), pp.29-31.
- 伊澤榮一, "圖書館を悩ます財源の壁," 圖書館雜誌, 82(5)(1988,5), pp.264-266.
- 張仁植, 公共圖書館. (서울 : 韓國圖書館協會, 1971)
- 鄭正佶, 政策學原論. (서울 : 大明出版社, 1989)
- 지민, 도서관정책 형성에 있어서 한국도서관협회의 역할에 관한 연구. 석사학위논문. 연세대학교 대학원, 1988.
- 車鉉權, 財政學概論. 全訂增補版. (서울 : 博英社, 1984)
- 최정태, "'전문직단체' 이대로 좋은가," 圖書館文化, 31(5)(1990,9-10), pp.14-22.
- 崔昌浩, 地方自治制度論. (서울 : 三英社, 1988)
- 韓國教育開發院, 圖書館 體制 確立 및 運營 活性化 方案 研究. (서울:동원, 1987)
- 韓斗完, "도서관서비스의 이용요금에 관한 고찰," 國會圖書館報, 25(1)(1988.1-2), pp.77-94.
- 行政改革委員會, 圖書館行政改善을 위한 調查報告. 미간행, 1979.
- 戶室幸治, "公共圖書館財政試論," 圖書館評論, 16 (1976,6), pp.69-76.
- Altman, Ellen, ed. *Local Public Library Administration*. 2nd ed.(Chicago :

- American Library Administration, 1980)*
- Burlingame, Dwight F., "Public Libraries and Fundraising : Not-So-Strange Bedfellows," *Library Journal*, 115(12) (July 1990), pp.52-54.
- Campbell, H. C. *Developing Public Library Systems and Services : a Guide to the Organization of National and Regional Public Library Systems as a Part of Overall National Information Service Planning.* (Paris : Unesco, 1972) 우리말 역본은: 공공도서관개발론. 이병목 옮김. (서울 : 구미무역출판부, 1985)
- Casper, Cheryl A. "Subsidies for Library Service," In *Encyclopedia of Library and Information Science*, vol.29. Allen Kent, Harold Lancour, William Z. Nasri, editors.(New York : Marcel Dekker, 1980), pp.221-228.
- Cooper, Michael D., "Charging Users for Library Service," *Information Processing & Management*, 14(6) (1978), pp.419-427.
- Curley, Arthur, "Funding for Public Libraries in the 1990s," *Library Journal*, 115(1) (Jan. 1990), pp.65-67.
- Drake, Miriam, "User Fees : Aid or Obstacle to Access?," *Wilson Library Bulletin*, 58(9) (May 1984), pp.632-635.
- Fontaine, Sue, "The Role of Public Relations in Fund Raising," *Journal of Library Administration*, 12(4) (1990), pp.15-38.
- Gaines, Ervin J., "Public Responsibility for a Public Library," *Public Library Quarterly*, 6(1) (Spring 1985), pp.51-61.
- Gardner, Frank M., *Public Library Legislation : a Comparative Study.* 2nd ed., rev. and updated by H. C. Campbell. (Paris : Unesco, 1978)
- Gell, Marilyn Killebrew, "User Fees I : the Economic Argument," *Library Journal*, 104(1) (Jan. 1, 1979), pp.19-23.
- \_\_\_\_\_, "User Fees II : the Library Response," *Library Journal*, 104(2)

- (Jan. 15, 1979), pp.170-173.
- International Federation of Library Associations, Section of Public Libraries, *Standards for Public Libraries*. (Munche : Verlag Dokumentation, 1973)
- International Federation of Library Associations and Institutions, Section of Public Libraries, *Guidelines for Public Libraries*. (Munche : IFLA, 1986)
- Keene, Jan, "Distribution of Library Funds in the 21st Century," *Journal of Library Administration*, 11(1/2) (1989), pp.93-109.
- Neill, S. D., "Users Free : a Response to Skrzyszewski," *Canadian Library Journal*, 42(6) (Dec. 1985), pp.337-341.
- Oulton, Tony, *Strategies in Action : Public Library Management and Public Expenditure Constraints* (London: The Library Association, 1991)
- Palmer, Carole, "Public Library Circ Statistics, Spending up 11.5%," *American Libraries*, 22(7) (July-Aug. 1991), pp.659.
- Prentice, Ann E., *Public Library Finance*. (Chicago : American Library Association, 1977)
- \_\_\_\_\_, *Financial Planning for Libraries*. (Metuchen, N.J. : Scarecrow Press, 1983)
- Sager, Donald J., *Managing the Public Library*. 2nd ed.(Boston, Mass. : G. K. Hall, 1989) 우리말 역본은: 공공도서관운영론. 임명순, 남영준, 오동근 공역. (서울 : 구미무역 출판부, 1990)
- Skrzyszewski, Stan, "User Fees : the Time Has Come to Face the Issue," *Canadian Library Journal*, 42(3) (June 1985), pp.137-141.
- Trezza, Alphonse F., "Sources of Funding for Public Libraries," *Journal of Library Administration*, 11(1/2) (1989), pp.67-80.
- Van House, Nancy A., *Public Library User Fees :the Use and Finance of Public*

*Libraries.* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1983)

Weaver, Frederick S. and Serena A. Weaver, "For Public Libraries the Poor Pay More," *Library Journal*, 104(3) (Feb. 1, 1979), pp.352-355.

Wheeler, Joseph, *Lewis Wheeler and Goldhor's Practical Administration of Public Libraries.* (New York : Harper & Row, 1980)

White, Lawrence S., *The Public Library in the 1980s,*(Lexington : Lexington Books, 1983)

## A Study on Public Library Finance

### Abstract

Hye-ran Suh

In recent years, Korean public libraries, placed under changing circumstances, require that some new and positive financial policies be formulated for the improvement of their services. The purpose of this study is to propose a scheme to ensure the revenues of Korean public libraries.

The main contents of this study are as follows :

(1) Public finance theory is applied to the question of why the public library is publicly supported. The public library does not contribute to stabilization, but it does play a role in each of the other public sector functions : allocation of resources and redistribution of income. In public finance terms there is justification for at least partial subsidy of public library services, which have the attributes of public goods, merit goods and externalities.

(2) Public libraries in Korea find themselves suffering from limited budgets. They are neglected in national and local budgets. The lack of adequate funding for library collections prevents libraries from rendering efficient services.

(3) In order to put the finances of the Korean public library system on a firm basis, the following proposals are made:

1) It is proposed that the parallel administration under which public libraries are organized be unified to be directly under the local governments.

- 2) It is proposed that the legislative and administrative system for public library finance be strengthened.
- ① Library expenses should be itemized independently in the calculation of general grants-in-aid to local governments.
  - ② A fixed portion of the total municipal revenue should be appropriated for public library services. It can be executed by making provisions expressly in the annual guidelines for budgeting, municipal ordinances, or in the Library Promotion Law. The rate of allocation should be specified as a part of the national public library development plan.
  - ③ Library tax as a local tax can be imposed. An indirect tax is preferable in order to avoid public misunderstanding and antagonism.
- 3) The augmentation of the specific grants-in-aid for the public library is proposed. The Library Promotion Law and the Law on Budget and Administration of Grants should be amended to oblige the central government to give financial assistance to local public libraries.
- 4) It is proposed that strategies to encourage private endowments be worked out. Revision of the Law on Tax Reduction and Exemption and the activation of an advisory library committee at each public library are recommended.
- 5) Funding and utilization of the envisioned Library Promotion Foundation is proposed. Government contributions, contributions from the Culture and Arts Foundation, and donations from individuals, corporations, and enterprises can be considered as the financial resources of the Foundation.
- 6) It is proposed that the structure of the Korean Library Association be consolidated to exercise greater influence over the formation of national

---

policy on the public library system.

- 7) It is proposed as an ultimate guarantee of the health of the public libraries that the citizenry be educated to strongly support library services in response to the active services provided by the public libraries.