



지역 전자도서관 구상과 무료원칙의 전망

이 음 불 | E-mail: eblee@cnu.ac.kr

충남대학교 문헌정보학과 교수

본 논문은 1999년 5월 30일, 일본 경음의숙대학 이토가(廣德義塾大學 蔭宮辰巳) 교수가 경대회관(京大會館)에서 발표한 내용을 번역한 것이다. (출처: 도서관계(圖書館界), 51(4), 1999. 일본 도서관협회 pp.220-224)

- I. '무료원칙' 가치인식의 배경
- II. 도서관의 무료원칙과 과금방침(課金方針)의 준거
- III. 도서관 전문위원회의 '보고'의 취지와 '무료원칙'
- IV. 지역 전자도서관의 방향성
- V. 지역 전자도서관 구상과 '무료원칙'의 나아갈 길

公立圖書館의 인터넷 이용과 '無非原則'의 價値認識 등을 둘러싸고, 生涯學習推進委員會 내에 설치되었던 圖書館專門委員會가 1998년 10월에 정리한 '도서관 정보화의 필요성과 그 추진방향에 대하여 - 지역 정보화 추진거점으로서 - (報告)'(이하 '報告'라 한다)는, 네트워크 자료를 도서관에서 취급하는 것에 대한 중요성을 인정하고 있는데, 그 주요 내용은 '도서관에 따라서 주체적으로 선택·수집·정리·보존하여 지역주민의 이용을 위하여 제공된다'는 도서관자료를 말하는 것이 아니며, 그것의 이용은 '圖書館法 第17條에서 말하는 '도서관자료의 이용'에는 적당하지 않다고 생각하는 것이 타당'하고, 그 代價徵收는 '도서관의 설립자로 되어있는 地方公共團體의 자주적인 재정에 위임될 수 있는 문제'라고 결론지어졌다. 이 '報告'는 전국의 도서관 관계자로 하여금 당혹감과 論議를 낳게 했다. 圖書館法 第17條의 개정을 회피한 점을 평가하는 한편, 네트워크 미디어를 '圖書館館藏'에 포함하지 않은 점에 비판이 집중되었다.

이번 特別研究班에서는, 전문위원으로서 이 '報告'

에 관련이 있는 이토가(蔭宮辰巳) 씨를 초빙하여, '報告'의 취지와 문제점을 둘러싼 이야기를 들어보았다.

이토가(蔭宮) 씨는 경제학에 있어서의 '限界費用', '消費者剩餘'의 개념을 원용하면서, 도서관 서비스의 비용구조와 무료원칙을 둘러싼 상황에 변화가 발생하고 있는 것을 지적하고, '限界費用'이 그것을 정수하는 비용보다 높게 되는 경우(예를 들면 從量制의 요금 체계인 상용 온라인 데이터베이스)에 대해서는 도서관의 무료원칙을 관철하는 것이 어렵다는 점을 지적하였다. 단, 도서관은 그러한 사태를 가능하면 피하기 위해서 상용 데이터베이스의 '도서관 레이트(rate)'(固定制 書料料金) 획득 등의 노력을 할 수 있다는 점도 강조했다. 더구나 이토가(蔭宮) 씨는 地域 電子圖書館 構想에 접하면서 2003년을 '地域 電子圖書館 元年'으로 상정하고, 이를 위하여 電子圖書館의 發想이 가능한 圖書館員(司書)을 증원해야 할 필요가 있다는 점도 강조했다.

다음은 이토가(蔭宮) 씨의 강연의 개요를 정리한 것이다.

오늘의 주제에 대해서는, 작년 10월에 『報告』가 나온 이래, 다양한 의견이 報告되고 있다. 대부분은 비판적인 의견이다. 중요한 문제인데, 國家(文部省)가 제출한 報告에 대하여 비판적인 의견이 나오는 것은 당연하다 할 수 있겠다. 또한 『報告』에는 이해하기 쉬운 말로 표현되지 않은 부분도 있기 때문에, 다양한 의견이 개진 되는 것에 대하여 만족스럽게 생각한다. 따라서 報告의 趣旨와 背景說明을 명백하게 하지 않으면 안 되겠다. 다른 적당한 입장을 취할 수도 있었지만, 오늘은 専門委員會委員의 한 사람인 개인의 견해로 이야기를 나누어 보고자 한다. 먼저 客觀的인 解説을 말씀드린 후에, 계속해서 나 자신이 어떠한 理由에서 『報告』에 동의한 것인가에 관한 관점에 대해서도 설명을 하도록 하겠다. 또한, 今年 2월에 文部省에 설치된 “地域 電子圖書館 構想協力者 會議”에 관해서, 구체적인 내용이 나와 있지는 않지만 어떠한 역할을 수행할 것인가에 대한 설명을 하도록 하겠다.

오늘은 아래의 다섯 가지 사항에 대하여 순서대로 記述한다.

- I. '무료원칙' 가치인식의 배경
- II. 도서관의 무료원칙과 과금방식(課金方針)의 증가
- III. 도서관 전문위원회 '보고'의 취지와 '무료원칙'
- IV. 지역 전자도서관의 방향성
- V. 지역 전자도서관 구성과 '무료원칙'의 나아갈 길

I. '무료원칙' 가치인식의 배경

이 점에 관해서는 미국의 先例가 있으며, 다음의 세 가지 사항이 그 이유에 해당된다.

- 도서관 책정의 약화
- 온라인 데이터베이스의 보급
- 정보 제공지의 대두

이 세 가지 사항을 현재 일본의 현실을 감안하여 볼 때, 자칫 하면 간과할 수 있는 다음의 세 가지가 있다.

1. 도서관 서비스의 다양화·고도화

『報告』에서는 온라인 데이터베이스의 유료화 부분의 표제가 '도서관 서비스의 다양화·고도화'로 되어 있는데, 본인은 위원으로서 "이것은 정확하지 않다"라고

생각하고 있다. '서비스가 다양화·고도화되기 때문에 有料化한다'라고 하는 단순한 것이 정대도 아니다.

'다양화·고도화'라고 말할 것 같으면 대출, 레퍼런스(reference)를 포함한 도서관 서비스 전체라는 이가 있다. 이 표현은 일부에서의 오해를 불러올 수 있을 것이다.

2. 자치체의 재정난에 따른 도서관 경비의 삭감

이것은 도서관에게만 해당되는 것은 아니다. 자치체의 수입이 감소하고 있기 때문에 경비의 절감이 필요하다.

3. 비용구조의 변화

중대의 도서관 서비스 비용은 圖書館의 경우에 전형적으로 나타나는 것처럼, 일단 구입하고 나면 그 이후의 이용에 따른 추가비용은 무시할 수 있을 만큼 소액이었다. 그러나, 최근에는 상용 온라인 데이터베이스로 대표되는 것과 같이 도서관에서 도입 후 이용량에 따라서 지불요금이 변하는 중앙계의 요금체계를 가진 미디어나 서비스가 출현했다. 이것은 '限界費用'의 끝이 아니라 제로(Zero)에 가깝다는 말로는 설명할 수 없는 서비스가 등장했다는 것이고, 도서관에 있어서 서비스의 費用構造가 변화하고 있는 것을 의미한다.

有料態에 관한 포인트(point)는 고정비용에 대한 추가의 비용(從價非非金)이지, '高度의 情報서비스 때문에' 有料인 것은 아니다. 이 점을 제대로 파악하지 않으면 패키지(package)계와 온라인(online)계에 대한 對應이 다를 수 밖에 없다는 것을 알 수 있다.

여기에서 '限界費用'에 대해서 설명하기로 한다. 도서관 관계자에게는 좀처럼 이해되지 않았지만, 地方自治의 職員에게는 행정서비스에 필요한 經營의 基本知識에 해당된다.

평균비용곡선은 일반적으로 U자형의 곡선이다. 다시 말하면, 당초에는 고정비용을 밀고 있는 산출량이 증가하는 만큼 평균비용은 감소하기 때문에 곡선은 右下가 된다. 다시 산출량이 계속 증가하면 가변부입분에 대한 수익체감의 움직임이 크게 되어 평균비용은 증대하기 때문에 곡선은 右上이 된다. 또한, 평균비용곡선이 U자형으로 될 때, 한계비용곡선은 평균비용곡선의 최저점에서 교차한다.



한계비용이라는 것은 예를 들면, 연간 10만권을 대출하고 있는 도서관이 다음에 10만1권 책을 대출할 때에 신규로 발생하는 비용이다. 종종 잘못될 수도 있지만, 이것은 도서관의 운영비용을 대출권 수로 나누는 '평균 비용'은 아니다. 도서관의 '평균 비용'은 현실이라고 하는 상태에서 보면 대출권수가 증가함에 따라 감소하는 편이다.

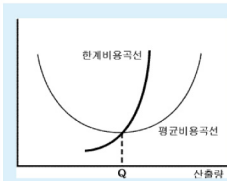
'한계비용'은 이제까지의 도서관서비스에서는 통상 '값이 아니라 계로써 가까운' 가치가 되고, 유료로 하면 오히려 징수를 위한 비용(cost)이 올라가게 되기 때문에 징수할 필요가 없다. 그러나 공평제의 요금제계를 가진 자료에 도서관이 대응하려면 가변비용이 증대할 것이라는 점에서 영향을 받는다.

개인적으로는 그와 같은 환경 아래서는 '한계비용'은 많은 이용자에게 부담시킨다고 하는 선택제가 있어도 좋지 않을까 하고 생각한다. 물론 해당 자치체가 판단하여, 해당 서비스의 공공성에 비추어보아 한계비용도 자치체가 부담한다고 판단한다면 그것도 좋을 것이다.

평균비용과 한계비용이라고 하는 經濟學上의 概念은 이제까지의 도서관 서비스의 요금부과(課金)에 대한 본인의 자세를 생각할 때 중요한 포인트(point)가 될 것이다.

4. 또한, '시장(특히 정보시장)을 성립하는 서비스'가 도서관에도 도입되었다는 점이 중요하다

유료의 상용 온라인 데이터베이스와 같이 이미 민간에서 시장이 성립되고 있는 경우, 정부·지방공공단체가 거기에 편연을 가질 경우 민간과의 경험관계를 어떻



□ 그림 10 한계비용곡선과 평균비용곡선, 예각도 경제학·경영경제학선서사

판스럽게 하지 않는 방법으로 무료 제공하는 방향을 도서관은 모색해야 한다.

이 문제에 관해서는, 종래부터의 "도서관에는 이제까지 무료원칙이 있었고, 시민 사이에 침투해 있었다. 그러니까 앞으로도 무료원칙이다"라는 주장은 도서관 관계자 사이에서는 통할 수 있겠지만, 自治의 재정·기획 담당 등에 대한 설명으로는 설득력이 없을 것이다. 사회의 일반적인 사고방식을 근거로 해서 설명하지 않으면, 무료로 하지 않으면 안 된다는 것에 대한 이해는 구할 수 없다. 반대로 이제까지는 양보했어도 지금부터는 절대 양보할 수 없다는 것을 나타내기 위해서는 기본적인 공공경제학적 지식방법이 적당할 것이다. 도서관 이용은 왜 무료인가 하는 점을 그 시점부터 설명할 수 없으면 안 된다.

그 전형적인 예로서, 所得再分配과 消費者剩餘增大라고 하는 문제를 들 수 있다.

도서관법이 제정된 1950년 당시, 入館料를 부과했다면 도서관을 이용할 수 없는 사람들이 많았을 것이다. 이것을 무료로 했던 것이 經濟的弱者도 도서관을 이용할 수 있게 하고, 소득의 계분배를 실현했다고 생각할 수 있다. 소득의 계분배라는 것은, 소득이 많은 사람으로부터 적은 사람에게 나누어주고 소득을 평등하게 평준화하는 것이다. 본래 地方自治는 소득의 계분배라고 하는 것을 생각해야 했다. 1950년 당시에 "入館料 또

게 할 것인가 하는 점이 문제가 된다. 동종의 서비스를 무료로 제공한다는 것은 기본적으로 정당화될 수 없는 것이다. 물론 이와 같은 이유 때문에 단순히 유료화를 말하고자 하는 것은 아니다.

민간시장에 개입하고 있는 이상, 민간의 시장을 진담 반 농담반으로 혼

는 도서관 이용에 어떠한 대가도 징수해서는 안 된다'라는 사고방식은 한계비용이 끊어 아니라 제로(Zero)에 이르는 것이고, 소득의 재분배라는 것에도 더할 나위 없이 합리적인 법들이었다는 말이다. 그러나 현재에는 '想定'이고 있으리라는 課金(文部省 調査에서는, 예를 들어 인터넷 이용시에는 최고 30분 100~200원 정도)을 수반하는 서비스를 도입한 곳도 있고, 그 서비스가 필요한데도 지불하지 않는 사람은 그리 많지 않다. 물론, 현권으로는 지불하지 않는 사람도 확실히 존재하기 때문에 그러한 사람들에게 대한 배려는 필요하다.

결국 오늘날 모든 도서관 서비스를 무료로 제공하려고 한다면, 경제적 약자를 배제하지 않고 해결해야 하는데 이것은 동시에 자부능력과 의지도 있는 많은 사람들의 소비자잉여를 크게 하는 결과를 초래한다. 소비자잉여라는 것은 사실은 자신은 지불할 수 있고 지불해도 좋다고 생각하고 있지만 무료이기 때문에 '그 지불을 하지 않고 있는 상태'의 것이다. 소비자잉여가 과잉으로 많게 되어버리면, 사회 전체로서는 소득이 재분배되지 않는다. 사회 전체를 고려한다면, 지불할 수 있는 사람은 지불하고 지불할 수 없는 사람은 무료로 이용할 수 있도록 하는 방법이 바람직하다고 개인적으로는 생각한다.

II. 도서관의 무료원칙과 과금방식(課金方針)의 준거

우선 총체적인 입장에서 무료원칙의 근거에 대해서 생각해 보자. 종래의 이념적인(無非無利)은 그 서비스 분야(市場)에 대하여 "왜 政府(地方公共團體)가 개입해서, 해당 經營를 전면적으로 조세에 의해 조달하는 것을 정당화할 수 있는가"라는 문제에 답하는 것을 강요 받고 있다.

예를 들면, 義務教育이 無償인 것은, 의무교육을 받

는 것이 그 개인 뿐만 아니라 주위의 사람들에게 있어서도 편익을 가져오는 것(外部經濟性)이 있는 일)에 의해 정당화된다. 그러나 도서관 서비스에 대하여 외부효과를 측정하는 것은 대단히 어렵기 때문에 오히려 도서관에 관해서는 '市場이 失敗'하는 영역인가 아닌가를 고려하는 것이 바람직할 것이다.

도서관은 존재 의미로서 대출실을 구축했지만, 그것과 결합하는 분야만이 아니라 이용이 적은 자료의 수집보존·레퍼런스·장예자 서비스 등 민간에서는 시장이 성립되지 않는 서비스를 제공함으로써 시민의 지지를 얻을 수 있었다. 그래서 그곳 지방자치체가 그와 같은 영역에 세금을 사용함으로써 무료로 제공하는 것에 대한 설명이 가능한 것이다.

다음으로는 개별도서관 서비스에 관한 課金方針의 準據를 생각해 보자.

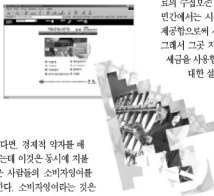
1. 우선 정부의 개입이 정당화될 수 있는 것인가(市場成立의 可能性)라는 관점이 고려될 수 있다. '市場이 失敗하고 있는' '分野'에서는 정부에 의한 개입을 정당화하는 것이 용이하다.

2. 다음으로는 한계비용이 끊어 아니라 제로에 가까워진지가 포인트가 될 것이다. 도서관 서비스는 무료로 제공되는 것이 바람직하지만, 이 원칙은 고정비용의 부분에서 문제가 있다.

가변비용에 대해서는, 한계비용이 그것을 징수하기 위한 비용을 상회하지 않는다면 課金은 제로(Zero)로 해도 좋다.

3. 또한, 課金에 의한 과잉소비의 회피(抑制)의 컨트롤(control)라는 측면도 있다. 자원을 유효하게 이용해서 최적으로 배분한다는 의미에서, 이용을 컨트롤하기 위한 명목적인 課金を 징수하는 경우가 있다. 課金を 수반하지 않는 이용의 컨트롤 방법은 이용시간과 건수, 배수 등을 제한하는 방법이 있다.

이상과 같은 준거를 근거로 하여 개별 도서관 서비스





도서관 서비스는 소장자료의 제공으로부터 인터넷을 통한 외부의 정보원에 「액세스(access)」를 제공한다는 변화가 발생하게 되었다. 이것은 공공도서관의 세계에서는 아직 익숙하지 않겠지만, 대학 도서관의 세계에서는 당연한 사항일 것이다. 『報告』에서는 그러한 「액세스」 제공으로의 이행과 固定料金制로의 이행을 示唆해 주고 있다. 그 意義는 限界費用을 낮추든지, 아니면 제로(zero)로 하는 노력이 필요하게 된다.

각 公立圖書館은 네트워크상의 미디어에 있어서도 최선을 다해 소개하는 것과 같은 방법으로 무료로 제공할 수 있는 공리와 노력을 기울이는 것을 기대하고 있다.

의 가치 평가를 고려하여 (그림 2)의 圖式을 만들어보았다.

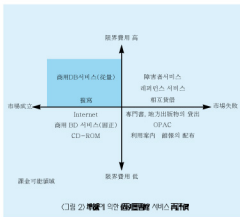
이 그림을 보면, 네트워크상 미디어에 있어서도 접속료와 통신회선 사용료를 고정해서 한계비용이 제로에 가깝다면, 무료로 제공될 수 있는 것을 알 수 있다.

III. 도서관 전문위원회 「보고」의 취지와 「무료원칙」

『報告』에서는 「圖書館情報」라는 말은 어디까지나 범용어로서, 「圖書館情報」를 가리키는 것으로 확인했다. 도서관업무 용어로서의 「圖書館情報」가 아니라는 뜻이다.

인터넷상의 리소스(resource)는 당연히 도서관에서 취급해야 할 유용한 자료이며, 圖書館法の 第3條 7項 時事에 관한 情報 및 參考資料를 소개하고, 또한 제공하는 것」에 해당한다고 생각한다.

도서관 서비스는 소장자료의 제공으로부터 인터넷을 통한 외부의 정보원에 「액세스(access)」를 제공한다는 변화가 발생하게 되었다. 이것은 공공도서관의 세계에서는 아직 익숙하지 않겠지만, 대학 도서관의 세계에서는 당연한 사항일 것이다. 『報告』에서는 그러한 「액세스」 제공으로의 이행과 固定料金制로의 이행을 示唆해



주고 있다. 그 意義는 限界費用을 낮추든지, 아니면 제로(zero)로 하는 노력이 필요하게 된다.

『圖書館法』 第17條에 수정을 가했지만 여전히 無料原則은 존재한다. 그리고, 限界費用 또는 市場의 成立이라는 것이 課金の 방향을 결정하지만, 그 판단을 국가가 아니고 지방자치체에 위임한다는 것이다. 이것을

바꾸어 말하면, 각 公立圖書館은 네트워크상의 미디어에 있어서도 최선을 다해 소개하는 것과 같은 방법으로 무료로 제공할 수 있는 공리와 노력을 기울이는 것을 기대하고 있다. 미국에서는 상용 데이터베이스의 요금을 도서관에서는 고정으로 한다고 하는 「라이브러리 레이트(library rate)」제를 圖書館界의 활동에 의해 실현하고 있다.

IV. 지역 전자도서관의 방향성

文部省이 추천하고 있는 地域電子圖書館 構想에 관하여 현 단계에서의 진행 상황을 설명하고자 한다.

금년 2월 15일에 「地域電子圖書館推進協議會」를 발족시켰는데, 平成 12年 3月末까지 활동한다.



현장에 있는 사람과 연구자 및 일본 도서관협회에서도 참가하고 있다. 이것은 生里孝昭副議長과의 직접 관계는 없고, 文部省이平成 9년부터 3箇年 計劃으로 추진하고 있는 社會教育施設 情報化・活性化推進委員會(도서관 관계자로는 일본도서관협회 栗原이사장과 藤賀씨가 참가)의 하부조직으로서 유일하게 발족한 협력자 회의다.

사업은 국가가 전액 부담하는 위촉사업으로서, 4.400만엔×14건×3년간을 예정하였지만, 실제로는 17개 사업에 위촉하고 있다. 이 안에 地域 電子圖書館 構想이 포함되어 있는데, 5개 지역(岩手・秋田・山梨・長野・京都)이 이에 해당하며, 기타 靜岡・和歌山도 내용적으로는 도서관에 관한 프로젝트다.

이 地域 電子圖書館 構想의 역심은 地域資料・郷土資料의 디지털화가 중심이 되고 있지만, 본격적인 전자도서관으로는 부르지 않고 있으며, 이를 근거로 하여 地域 電子圖書館을 추진하려고 하는 것이다.

이 3개년 계획이 진행중인 금년 2월에 새롭게 協力者會議을 설립한 것은, 2000년부터 지역 전자도서관을 중심으로 해서 새로운 3개년 委囑事業을 실시하려고 하는 것과 관련된다.(이것은 그후, 총리대신의 후원으로 실시된 밀레니엄 프로젝트의 일환으로서 '教育의 情報化'로서 실시되게 되었다). 이제까지는 사회교육 시설 전반에 걸쳐서 가능했지만, 정보화에 대해서는 도

서관을 중심으로 진행한다는 것이다. 현재의 活性化事業은 委囑을 받고서도 하등대고만 있다가 제대로 실시되지 않은 예도 있었다.

그래서 먼저 協力者會議를 구성함으로써 어떤 사업이 고려될 수 있는 것인가에 대한 검토를 진행하는 것이다.

文部省에서도 아직 명확한 이미지(image)는 내놓지 않았지만, 개인적으로는 이번 2000년부터 2-3개년의 사업을 종료한 다음 2003년도 정도를 본격적인 태치를 시작하는 '地域 電子圖書館 元年'으로 상정하고 있다.

그 이미지로는 '하이브리드·라이브러리(hybrid library)'(종이와 電子의 混合圖書館)을 상정하고 있다. 중이는 없어지지 않을 것이다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

1. 도서관 업무의 고도화된 전자화

- 타관의 정서와 미디어의 타입에 상관없이 즉시 검색이 가능한 차세대 OPAC
- E-mail에 의한 레퍼런스(reference)

2. 콘텐츠(content)의 디지털화

3. 사이버 공간상의 가상도서관(링크의 세계)

이와 같은 것을 통해서, 각 지방이나 도시에 적합한



디지털 정보원의 권집이 가능하게 된다. 물론 저작권의 문제 등 집중적으로 처리할 필요가 생길 수 있을 것이다.

전자도서관이라고 말하는 경우, 완전히 페이퍼리스(paperless)를 생각하는 것로부터 이미지(image)를 떠올리게 된다. 아동서비스 등은 전통적인 부분으로 남아 있을 것이고, 그 한편으로 지역의 정보를 수집하여 인터넷을 통해 提供하는 것도 가능하다. 公民館의 활동으로 만들어진 성과물을 도서관에서 발산하는 것도 가능하게 된다. 종래의 圖書館員(司書)의 능력에 대해서, 예를 들어 서버(server)의 관리가 가능하고, 지역 내에서 발생하는 정보를 발신할 수 있는 능력을 갖춘 圖書館員(司書)을 2003년을 향한 앞으로의 4년 동안에 증원하지 않으면 안 되는 것이다.

V. 지역 전자도서관 구성과 '무료원칙'의 나아갈 길

지금까지 記述한 바와 같이 地域 電子圖書館이라는 말이, 지금까지의 도서관과는 비연속적인 것이 갑자기 출현한다는 뜻은 아니다. 다만 새롭게 전개되는 도서관의 입장에서 다운로드 프리(download free)의 표시 등

을 제언할 필요가 생겨나고 있고, 무료원칙에 대하여 있는 힘을 다해서 무료로 하도록 地方自治가 최선의 노력과 공력을 했으면 한다. 민간부문에서 시장이 구성되고 있는 경우에는, 소독의 재문제리는 관점에서 이용자의 비용부담이 필요하게 되는 경우도 있겠지만, 『報告』의 정확한 취지를 이해한다면 무료원칙이 붕괴되거나, 손상되지 않도록 관련업무에 종사하는 분들이 주변의 이해와 협력을 구하도록 해야 할 것이다.

『報告』가 발표된 후, 무료원칙의 가치를 인정을 한다는 부분은 지나치게 들리지 않는다. 다만, 지금부터 새롭게 설치·도입하는 경우에는 限界費用分 만큼은 부담을 지우는 예도 생기게 될 것이다. 보통 그 경우에도, 무료원칙에 근거하여 가능한 한 부담이 되지 않도록 혹은 무료를 위한 노력은 가능할 것이다.

강연 후의 질의에서는 이미 시장이 성립하고 있는 비디오 렌탈(video rental) 등과, 소액 지불이 가능한 전자 회계와의 관계, 'library rate'의 학교도서관도 포함한 대처의 필요성, 憲法的 發想으로 정한 著作權을 인용하여 無料原則의 擴大를 이야기하는 모순은 없는가 등의 논의가 있었다. ●

