

캐나다의 도서관 행정 및 법제 분석

Analysis of the Library Administrative Systems and Legislations in Canada

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)*

목 차

- | | |
|---------------------|---------------|
| 1. 서 론 | 4. 1 도서관 관계법령 |
| 2. 도서관의 역사와 개관 | 4. 2 공공도서관법 |
| 3. 도서관 행정체계의 분석 | 4. 2 공공도서관법 |
| 3. 1 정부의 행정체계와 사무배분 | 4. 4 도서관기준 |
| 3. 2 도서관 행정체계와 관할주체 | 5. 결 론 |
| 4. 도서관 법제의 분석 | |

초 록

이 연구는 국내에서 거의 논급되지 않은 캐나다의 공공도서관을 중심으로 그 행정체계와 법제를 분석하는데 목적이 있다. 캐나다는 10개의 주와 3개의 준주로 구성된 연방제 국가이며, 법률시스템은 불문법과 성문법을 혼용하고 있다. 현재 공공도서관은 약 1,045개이며, 이들의 관할 및 법제의 권한은 주정부에 귀속되어 있다. 그렇기 때문에 연방정부 차원의 공공도서관법은 없으며, 각각의 주정부가 제정한 도서관법령에서 그들의 설립·운영·관리의 권한을 규정하고 있다.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the administrative system and legislation of Canada's libraries with priority given to public library. Canada is a constitutional monarchy, a federal state and parliamentary democracy with 10 provinces and 3 territories and two systems of law(civil law and common law). There are about 1,045 public libraries in total and its governance and legislation is a provincial responsibility. For that reason, federal government did not legislate on public libraries and library act is the provincial public library statute authorizing the establishment and operation of public libraries and their management by boards. In Canada, each provincial library act provides for four types of public libraries : municipal libraries, regional libraries, districts libraries, and integrated public library systems.

키워드: 캐나다 도서관, 도서관 행정체계, 도서관법제, 도서관법, 도서관기준
Canada's Libraries, Library Administrative System, Library Legislation, Library Act, Library Standards.

* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr, <http://biho.daegu.ac.kr/~yhy/>)
논문접수일자 2004년 5월 3일
게재확정일자 2004년 6월 10일

1. 서론

캐나다에는 약 3천년 전부터 인디언 원주민과 에스키모인이 거주하였다. 그러나 현대의 역사는 1593년에 프랑스인 카르티에(J. Cartier)가 세인트 로렌스만(Gulf of Saint Lawrence)에 도착하여 캐나다¹⁾로 명명하면서 시작되었다. 1628년에는 영국인이 Nova Scotia를 식민 발판으로 삼은 후 Newfoundland를 비롯한 많은 지역을 편입시켰다.

18세기에는 영국과 프랑스의 지배경쟁이 격화되었고, 7년(1756~1763)간의 전쟁에서 승리한 영국이 1763년의 파리조약을 통하여 캐나다 전역을 지배하였다. 1867년에는 '영국령 북아메리카 조례'(BNA Act : British North America Act)'에 따라 영국의 종주권을 인정할 자치령이 되었고, 1926년에는 완전한 자치가 인정되었으며, 1931년에는 '웨스트민스터 조례'(Statute of Westminster)의 의거하여 영연방 주권국가가 되었다. 이어 1949년에는 당시의 헌법에 상응하는 「BNA Act」가 수정되어 캐나다의 완전 독립이 이루어졌고, 1951년에는 국명을 자치령에서 캐나다로 변경하였으며, 1982년 4월 캐나다 최초의 헌법이 선포됨으로써 영국과의 법적 연속관계는 종료되었다.

이러한 식민지배의 역사적 경험은 캐나다의 정부형태나 행정체계에 다대한 영향을 미쳤다. 영국 여왕을 국가원수로 하되, 의회민주주의에 기반한 입헌군주제의 연방국가라는 사실이 이

를 반증한다. 그러나 오늘날의 캐나다는 토착 원주민을 지배한 영국인과 프랑스인을 비롯하여 기타 유럽 및 아시아계가 혼재하지만 각각의 독창성과 특수성을 용인·발전시켜 왔기 때문에 '모자이크(mosaic) 국가' 내지 '다민족 문화주의(multiculturalism) 국가'로 회자되고 있다. 게다가 1988년에는 다문화주의 법(Multiculturalism Act of Canada)을 공포하였으며, 최근에는 아시아계 이민의 증가로 민족 및 언어적 다양성²⁾이 더욱 심해지고 있다.

그럼에도 불구하고 캐나다는 최선진국의 도서관 문화수준을 자랑하고 있다. 거기에는 도서관의 행정체계 및 법제가 단초 내지 요인으로 작용하였을 것으로 생각된다. 이에 본 연구는 국내의 그것과 매우 상이한 캐나다를 대상으로 도서관 행정시스템 및 법제를 분석하고자 한다. 아직 국내에는 거의 논급되지 않았다는 측면에서 안목의 거시화와 더불어 국내의 도서관 법제를 개선할 때 참고자료로 활용할 수 있을 것이다.

2. 도서관의 역사와 개관

캐나다의 도서관 역사는 영국의 식민지배 하에서 본격적으로 시작되었다. 1823년부터 영국은 새로 설립되는 공장지역의 노동자를 교육시킬 목적으로 직공학교(Mechanics' Institute)

1) '캐나다'라는 국가명은 인디언 이로코이족(Iroquois)이 사용하였던 단어 중에서 카나타(Kanata : 부락, 마을)를 어원으로 한다.

2) 캐나다의 인구는 영국계(28%), 프랑스계(23%), 독일계(3.4%), 이탈리아계(2.8%), 중국계(2.2%), 토착 원주민계(1.5%), 기타(37.4%)로 구성되어 있다. 그리고 국민의 약 59%가 영어를 모국어로 사용하는 가운데 23%는 프랑스어를 제1언어로, 18%는 2개 국어 이상을 모국어로 사용하고 있다.

운동을 전개하였으며, 영연방인 캐나다에도 적용하였다. 이에 따라 1828년 Montreal에 처음으로 직공학교가 설립되었고, 부속도서관으로 개관한 ‘Atwater Library of the Mechanics’ Institute of Montreal’이 최초의 공공도서관이며, 지금도 존속하고 있다(http://www.atwaterlibrary.ca/eng_history.html).

그 후에도 많은 직공학교도서관이 설립되었으나, 대부분은 폐쇄되거나 공공도서관 시스템에 흡수되었다. 초기에 주별로 설립된 대표적인 도서관으로는 Ontario주의 ‘Hamilton Public Library’(1832), British Columbia주의 ‘New Westminster Public Library’(1865), Nova Scotia주의 ‘Yarmouth Public Library’(1872), Manitoba주의 ‘Selkirk and St. Andrews Regional Library’(1901), Saskatchewan주의 ‘Regina Public Library’(1908), Alberta주의 ‘Lethbridge Public Library’(1911) 등이 있다. 이러한 초기의 공공

도서관 설립 및 발전과정은 다음의 3단계로 구분할 수 있다(McNally, 1994).

- ① 태동기(1850~1882): 19세기(빅토리아 시대) 이전부터 존재하여 왔던 유료 회원제도서관과 무료 공공도서관이 등장하여 공존한 시기.
- ② 변혁기(1882~1900): 지자체가 수행하던 업무가 분산·분권화를 지향하면서 무료 공공도서관 서비스가 지자체 고유업무의 일부로 귀속된 시기.
- ③ 부상기(1900~1930): 전문가 집단과 관련 단체의 끈질긴 노력으로 무료 공공도서관 운동의 이데올로기가 대중에게 폭넓게 수용되고 공공도서관이 지자체 조직의 일부로 정착된 시기.

현재 캐나다는 세계적인 규모와 시스템을 자랑하는 공공도서관을 가지고 있을 뿐만 아니라, 국민의 도서관 이용수준도 최상위 국가에 속한다. 1999년말을 기준으로 주(준주)별 공공도서관의 현황을 요약한 <표 1>(Schrader

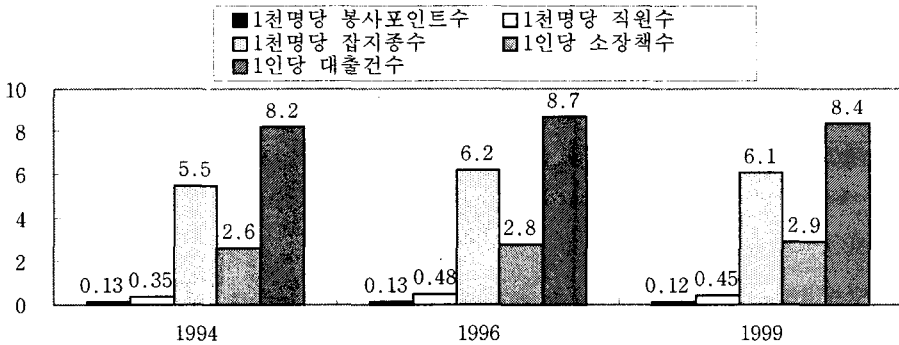
<표 1> 캐나다의 주(준주)별 공공도서관 현황

주(준)명	구 분	도서관수 (봉사포인트)	1개관당 봉사대상인구	직원 1인당 봉사대상인구	인구 1인당	
					소장책수	대출건수
주 (10)	British Columbia	71(232)	54,503	1,995	2.98	12.10
	Alberta	245(322)	12,500	2,232	3.46	9.45
	Saskatchewan	10(409)	99,182	1,648	4.26	11.06
	Manitoba	53(-)	17,363	-	3.31	9.15
	Ontario	350(1,248)	31,323	1,817	3.11	8.60
	Quebec	171(-)	38,010	2,876	2.29	6.00
	New Brunswick	5(65)	105,437	2,429	3.19	5.94
	Nova Scotia	1(95)	909,282	1,886	2.51	6.45
	Prince Edward Island	1(25)	137,980	3,285	2.03	5.59
	Newfoundland	1(96)	551,792	5,062	1.32	3.14
준주 (3)	Nunavut	-	-	-	-	-
	Northwest Territories	1(9)	41,100	1,868	5.23	3.76
	Yukon Territory	1(14)	30,776	1,398	4.25	5.97
평균		70(193)	31,324	2,175	2.93	8.43

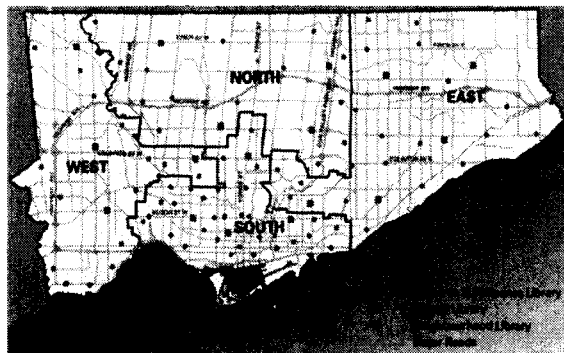
and Brundin, 2002, 95)과 최근 6년간(1994~1999년)의 변화추이를 도시한 <그림 1>이 반증한다. 1개관당 봉사대상인구는 31,324명이지만, 분관과 이동문고를 포함한 인구 1천명당 봉사포인트는 약 0.12개, 다시 말해 봉사포인트 1개당 대상인구가 8,333명으로 최선진국에 속하며, 나머지 인프라(1인당 소장책수 2.9권, 잡지종수 6.1종, 주민 1천명당 전임직원수 0.45명)도 마찬가지이다. 이에 따른 1인당 연평균 대출건수도 8건을 상회할 정도로 많다.

요컨대 캐나다에는 맥도널드의 패스트푸드점이 1,100개인 반면에 분관과 이동문고를 포함한 공공도서관의 봉사포인트는 3,100개를 상

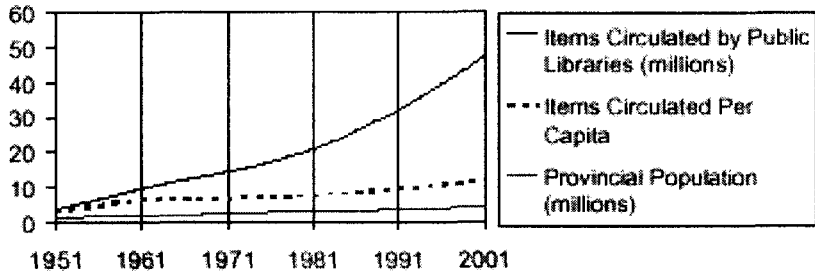
회한다. 연간 도서관을 방문하는 사람의 수가 골프장, 하키장, 야구장, 수영장의 이용자를 합산한 숫자보다 더 많다. 더 구체적으로 언급하면 최대 인구가 밀집한 Otario주의 'Toronto Public Library'는 1,100만건이 넘는 자료를 가지고 있을 뿐만 아니라, 총 98개의 분관이 <그림 2>처럼 지역별로 산재하고 있어 서비스의 사각지대를 해소하고 있다(http://www.tpl.toronto.on.ca/hou_loc_index.jsp). 또한 세 번째로 인구가 많은 British Columbia주의 경우, 지난 50년간 인구수와 대출건수의 변화를 도시한 <그림 3>을 보면 주민의 도서관 이용수준이 얼마나 높은지를 알 수 있다(Pub-



<그림 1> 캐나다 공공도서관 현황의 연도별 변화추이



<그림 2> 토론토 공공도서관 시스템의 분관 분포도



〈그림 3〉 British Columbia주 공공도서관의 이용추이

lic Library Services Branch, 2003).

3. 도서관 행정체계의 분석

3.1 정부의 행정체계와 사무배분

캐나다는 영국의 여왕을 국가원수로 하는 입헌군주제와 미국처럼 독립적인 주권을 보유한 13개의 주(준주)³⁾로 구성된 연방제 국가이다. 이에 따라 여왕을 대리한 총독이 국가의 형식상 수반이지만, 실질적인 행정권은 수상과 내각에 있다. 또한 연방제를 채택하고 있기 때문에 전체의 행정체계는 일반적으로 3단계(연방-주-지자체)의 계층구조로 이루어져 있으며, 각주의 지자체는 다시 통상 인구규모를 기준으로 세분되어 있다.

일례로 Ontario주는 지자체(municipality)와 특정 목적단체로 양분되어 있다. 전자는 다시 2계층 지자체와 단일 지자체로 나누어져 있는데, 2계층체는 또 다시 지역(region)과 카운티(county)로 구성된 상위 지자체(upper-tier

municipality)와 시(city)·타운(town)·촌(village)·타운십(township)으로 구성된 하위 지자체(lower-tier municipality)로 구성되며, 각각 권한과 책임을 분할·분담하고 있는 반면에 단일 지자체에는 카운티, 촌, 타운십이 존재하며 모든 권한과 책임을 보유한다. 후자에는 각종 위원회(agency, board, commission)가 존재하며, 그 설립이 주정부에 의한 의무적인 것과 지자체 임의로 설립하는 것이 있다. 2001년 현재 지자체별 행정단위의 수를 집계하면 <표 2>와 같다.

한편, 연방정부는 주(준주)정부와 더불어 캐나다의 입법권을 공유하며, 각각의 권한은 헌법에서 규정하고 있다. 다시 말해 연방정부의 권한은 헌법에서 규정하고 기타 권한은 주정부에 귀속되는 미국과 달리, 헌법에서 연방 및 주정부의 권한을 열거하고 나머지는 연방정부가 보유한다. 반면에 3개의 준주(territory)는 연방 직할령이기 때문에 그 권한 역시 헌법에서 규정하고 있다. 법률상 주정부에 귀속되어 있는 지자체의 권한은 기본적으로 주법률에 명시된 것에 한정된다. 다만 권한의 내용은 주별

3) 10개주의 독립주는 Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island, Quebec, Saskatchewan을, 연방 직할령인 3개의 준주는 Northwest Territories, Yukon Territory, Nunavut를 말한다.

<표 2> Ontario주 지자체의 구분 및 수

구분		상위 지자체		하위 지자체			
		지역	카운티	시	타운	촌	타운십
2계층 지자체	지역	8	22	13	24	0	20
	카운티			4	48	6	123
단일 지자체	북방	-	-	23	6	0	1
	남방	-	-	8	36	5	100
계		30		48	114	11	244

<표 3> 캐나다의 행정주체별 권한과 사무

연방정부	주정부	지자체
<ul style="list-style-type: none"> · 공채발행 등 공유재산의 관리 및 매각 · 통상규제 · 세금징수 · 공적 신용에 기반한 금전의 차입 · 우편업무 · 인구조사 및 통계 · 군사 및 국방 · 통화 및 화폐의 규제 등과 도항형 통제 · 은행업무, 은행법인의 설치 및 지폐의 발행 · 발명, 발견의 특허 및 저작권 설정 등 · 인디언 및 인디언을 위한 토지 관리 · 귀화 및 재외국민의 관리 · 형사법의 제정 · 형무소의 설치·관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 직접세 부과 · 신용에 기반한 금전의 차입 · 관직의 설치, 관리 임명 · 토지의 관리 및 매각 · 형무소 및 감화원의 설치·관리 · 병원, 구호원 및 자선시설의 설치·유지·관리 · 지방단체의 제도 · 상점, 바, 주점 및 경매인 등의 면허 · 주와 관계되는 사업목적을 가진 회사법인의 설립 · 주의 재산권 및 사권 · 민사 및 형사재판소의 설치·유지·운영 · 주 전체의 지방적 또는 사적 성질의 사항 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육(교과과정 및 교사의 면허는 주 교육성 관할) · 문화·레저-공원, 수영장, 아이스케이트장, 도서관, 미술관 · 보건·복지행정 · 주택-노령자를 위한 주택, 임대주택, 건축기준, 건축허가 · 토지이용-토지이용계획, 구획 · 보호-경찰, 소방, 동물관리, 토목건축 · 교통-공공운송기관, 도로, 교통관리 · 공익사업-상하수도, 쓰레기 수집·처리, 배전

로 인구 및 자연조건, 식민지 성립의 경위, 이민자의 출신지 등이 다르기 때문에 일괄하기 어렵다.

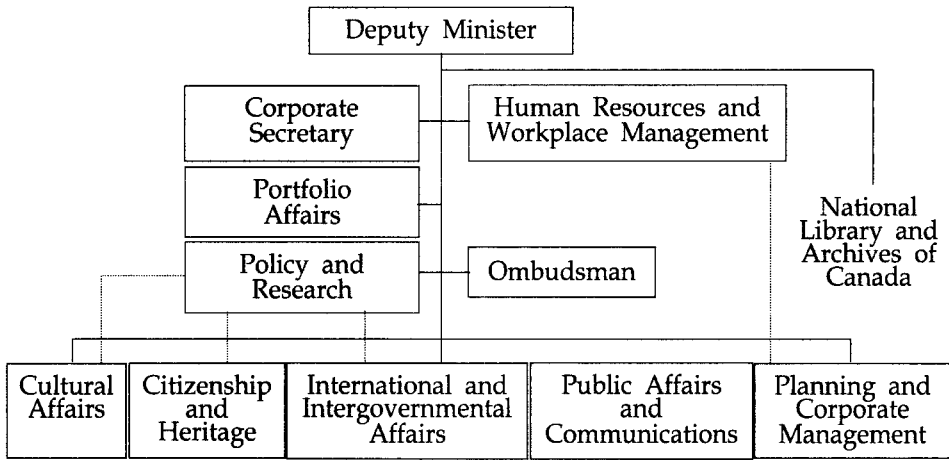
요컨대 캐나다는 연방정부와 지방정부의 역할이 철저하게 나누어져 있는, 이른바 지방자치의 선진국가이다. 각 정부와 지자체의 주요 권한 및 사무를 정리한 <표 2>⁴⁾를 보면 연방 정부는 국방, 외교, 시민권 등을 포함하여 전국적으로 중요한 사안을 책임지고, 주(준주) 정부는 관할권역 내의 포괄적인 사무를 관장하며,

지자체는 주민의 실생활과 밀접한 사무를 담당한다(自治團體國際化協會 2002, 3-8).

3. 2 도서관 행정체계와 관할주체

캐나다에서 연방정부 차원의 도서관행정 및 정책을 주관하는 부처는 문화유산부(DCH : Department of Canadian Heritage)이다. 이 부처의 하부조직은 <그림 4>처럼 5개의 부서(Cultural Affairs, Citizenship and Heri-

4) 自治團體國際化協會, カナダの地方團體の概要(東京: 同協會, 2002), pp. 3-8.



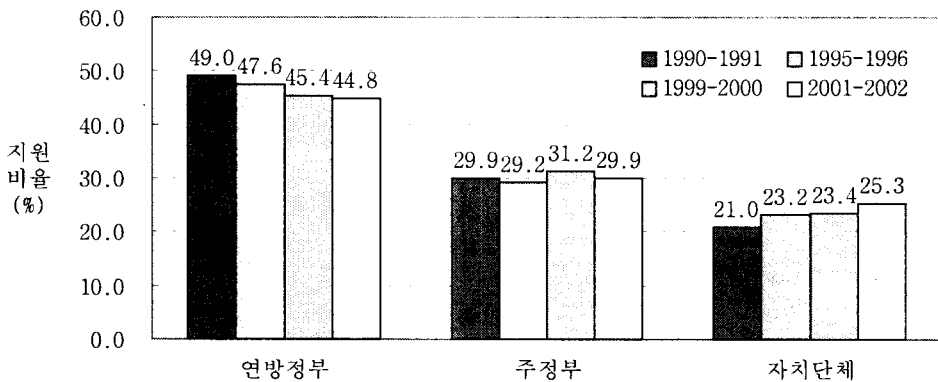
<그림 4> 캐나다 문화유산부(DCH)의 조직도

tage, International and Intergovernmental Affairs, Public Affairs and Communications, Planning and Corporate Management)로 구성되어 있다(http://www.canadianheritage.gc.ca/pc-ch/org/images/org_e.pdf).

그러나 어느 부서도 캐나다 도서관문화의 핵심인프라인 공공도서관 업무를 통괄하지 않으며, 오직 국가도서관이 주무장관의 직할기관으로 존재할 따름이다. 그 이유는 연방제 국가

의 보편적인 현상이기도 하지만, 선진화된 분권정책에 따라 주정부가 관중의 대부분을 차지하는 공공도서관을 통괄하기 때문이다. 이러한 사실은 <그림 5>에서 연방정부의 문화예산 지출비율이 전체의 50% 이하라는 점과 특히 1999~2000년의 문화부문별 지출비율을 집계한 <표 4>에서도 연방정부의 도서관 지출율이 1.9%에 불과하다는 통계가 반증하고 있다(<http://www.culturalpolicies.net/>).

따라서 캐나다의 대다수 공공도서관을 관할



<그림 5> 캐나다의 행정주체별 문화예산 지원비율(%)

하는 주체는 주(준주)의 법령에서 규정하고 있는 주정부와 지자체이다. 주정부는 연방 및 자체예산의 확보와 지원, 도서관정책 및 발전계획의 수립, 관련법제(기준)의 제(개)정, 통계와 연보의 생산 등에 대한 책임을 지며, 실제 운영·관리의 주체는 주지사가 임명한 도서관

이사회(Library Board)이다. 그리고 지자체는 지역 내에 산재하는 도서관의 설립과 운영을 관리하고 지방세의 일부를 지원한다. 주별로 도서관 행정 및 정책을 통괄하는 주무부처와 주관부서를 정리하면 <표 5>와 같다. 그 중에서 Alberta주의 행정체계를 도시하면

<표 4> 캐나다의 문화부문별 예산지출 비율(1999~2000)

(단위 : CAD 100만)

부 문	연방정부(%)	주정부(%)	자치단체(%)*	계
도서관	37(1.9)	694(36.9)	1,150(61.1)	1,880
문화유산	629(53.2)	514(43.5)	39(3.3)	1,181
예술교육	0.8(0.9)	91(90.9)	N/A	92
문학예술	145(87.3)	21(12.6)	N/A	166
공연예술	126(42.5)	149(50.3)	21(7.1)	296
시각예술·공예	18(30.0)	41(70.0)	N/A	58
필름·비디오	294(80.5)	71(19.4)	N/A	365
방송	1,452(89.2)	175(10.7)	N/A	1,627
음반	10(52.6)	9(47.3)	N/A	19
다문화주의	4(4.0)	46(93.8)	N/A	49
기타	109(22.5)	132(27.3)	242(50.0)	484
계	2,823(45.4)	1,941(31.2)	1,453(23.4)	6,217

* 자치단체는 2000년도 기준임

<표 5> 캐나다의 주(준주)별 도서관 주무부처 및 주관부서 현황

주(준주)	도서관 주무부처	주관부서
Alberta	Community Development	Arts & Libraries Branch
British Columbia	Community, Aboriginal and Women's Services	Library Services Branch
Saskatchewan	Learning	State Provincial Library
Manitoba	Culture, Heritage & Tourism	Public Libraries Services
Ontario	Culture	Heritage & Libraries Branch
Quebec	Culture and Communications	-
New Brunswick	Education	Public Library Service
Nova Scotia	Education	Higher Education Branch
Prince Edward Island	Community and Cultural Affairs	Culture, Heritage and Libraries Division
New foundland	Tourism, Culture and Recreation	Provincial Information & Libraries Branch
Nunavut	Education	Public Library Services
Northwest Territories	Education, Culture & Employment	Information Networks Division
Yukon Territory	Education	Libraries and Archives Division

<그림 6>을 보면 주지사 아래의 사회개발부(Department of Community Development)가 총괄부처이고, 그 산하의 5개 국(부) 가운데 '지역시민봉사부'(Community & Citizenship Services Division)가 주관부서이며, 그 하부의 '예술·도서관과'(Arts & Libraries Branch)가 딸단 행정단위이다.

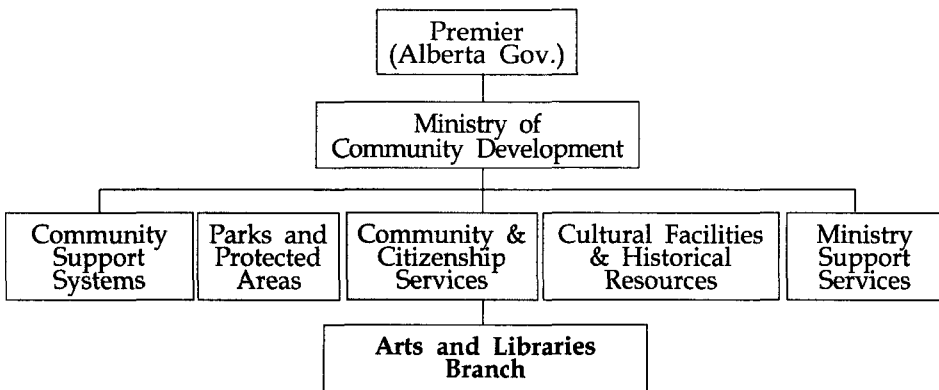
중에서 도서관 및 문화정책과 직접적으로 관계되거나 영향을 미치는 주요 법률로는 「Access to Information Act」, 「Canada Travelling Exhibitions Indemnification Act」, 「Canadian Charter of Rights and Freedoms」, 「Canadian Film Development Corporation Act」(Telefilm Canada), 「Canadian Multiculturalism Act」, 「Copyright Act」, 「Criminal Records Review Act」, 「Cultural Property Export and Import Control Act」, 「Department of Canadian Heritage Act」, 「Freedom of Information and Protection of Privacy Act」, 「Heritage Railway Station Protection Act」, 「Historic Sites and Monuments Act」, 「Library and Archives of Canada Act」, 「Local Government Act」, 「Museums Act」, 「National Archives of Canada Act」, 「National Film Act」, 「National Library Act」, 「National Library Book Deposit Regulations」, 「National Museums of Canada Act」, 「Public Archives Act」, 「Public

4. 도서관 법제의 분석

4.1 도서관 관련법령

캐나다의 법제는 영국의 보통법(common law)과 프랑스의 시민법(civil law)을 근간으로 한다. 전자는 각 주(준주)에 적용되는 반면에 후자는 Quebec주에만 적용되며, 그 대상도 대체로 사법문제에 한정되고 있다.

이러한 법률시스템에서 최상위법은 다른 국가와 마찬가지로 정부의 기본문서인 동시에 최고의 법적 효력을 지니는 연방헌법이며, 그 다음이 각종 법률이다. 연방정부가 제정한 법률



<그림 6> Alberta주의 도서관 행정체계도

Documents Act, 「Telefilm Canada Act」 등을 들 수 있다.

그러나 캐나다의 연방정부와 주정부는 전술한 바와 같이 입법권을 공유할 뿐만 아니라, 선진화된 지방분권제를 시행하고 있기 때문에 각각의 주정부는 자체의 법률과 명령, 하위조례 등을 제정·적용하고 있다. 그 유형은 주내의 모든 지자체에 적용되는 일반적인 자치법(예 : Education Act, 1990), 특정 지자체에만 적용되는 개별법(예 : City of Toronto bylaws), 그리고 모든 지자체의 특정 사안에 한정되는 특별법(예 : Public Libraries Act, 1990)으로 나눌 수 있다. 특히 공공도서관의 법제화는 주정부의 고유한 책임이다. 이에 따라 다음에 적시한 것처럼 모든 주정부는 자체의 공공도서관법을 가지고 있다.

- Alberta : The Public Libraries Act (1998)
- British Columbia : Library Act (1996)
- Manitoba : The Public Libraries Act (1987)
- New Brunswick : The Public Libraries Act (1997)
- Newfoundland : The Public Libraries Act (1996)
- Nova Scotia : The Public Libraries Act (1990)
- Ontario : The Public Libraries Act (2002)
- Prince Edward Island : The Public Libraries Act (1998)

- Quebec : The Public Libraries Act (1992)
- Saskatchewan : The Public Libraries Act (1996)
- Northwest Territories : Consolidation of Library Act (1998)
- Nunavut : Consolidation of Library Act (1998)
- Yukon : Public Libraries Act (1987)

4. 2 공공도서관법

캐나다는 상술한 바와 같이 연방정부 차원의 도서관 기본법을 두지 않는 대신에 각주가 공공도서관법을 제정·운용하고 있다. 최초의 공공도서관법은 Ontario 입법부가 1882년 3월 10일자로 통과시킨 「무료도서관법」(Free Libraries Act)인데, 주요 골자는 무료 공공도서관의 설립에 필요한 단계를 규정한 것이다. 그 이후에 각 주는 지자체의 도서관 설립을 지원하거나 체계적으로 운영·관리하여 봉사수준을 제고시킬 목적으로 도서관법을 제(개)정하여 왔다.

그 가운데 대표적인 법률을 제시하면 캐나다 최대 인구를 자랑하는 주정부, 즉 Ontario의 「Public Libraries Act」는 <표 6>에 집약한 바와 같이 총 3장(1장 : 공공도서관 서비스, 2장 : 온타리오 도서관 서비스, 3장 : 총칙) 42조로 구성되어 있으며, Alberta주의 그것은 <표 7>처럼 총 5장(1장 : 지자체 도서관, 2장 : 도서관 시스템, 3장 : 커뮤니티 도서관, 4장 : 이사회, 5장 : 총칙) 42개조로 이루어져 있다. 그 외에도 Nova Scotia(부록 1)는 총

〈표 6〉 Ontario주 「Public Libraries Act」의 목차

조 문	주요 목차
	1 Definitions
Part I Public Library Service	2 Public libraries continued
	3 Establishment of public library
	4 Union libraries continued
	5 Establishment of union public library
	6 County libraries continued
	7 County library establishment
	8 County library co-operative boards continued
	9 Composition of public library board
	10 Board members
	11-12 Notice of vacancies ; Vacancies
	13-14 Disqualification of board member ; First meeting
	15-17 Staff ; Meetings ; Language
	18-19 Expenses ; Real property
	20 Powers and duties of board
	21 Operation of branch libraries by county library board
	22 Employee benefits
	23 Libraries to be open to public
24 Estimates	
25 Debentures for library purposes	
26 County estimates	
27 Grant from council	
28 Inspection of records	
29 Contract for library services	
30 Payments to boards	
Part II Ontario Library Service	31 Establishment
	32 Fiscal year
	33-34 Board : Objects of board
	35 Board : powers and duties
	36-37 Estimates ; Financial reports, etc.
38 Application of general provisions	
Part III General	39 Regulations
	40 Special library service boards
	41 Withholding grant on default of board
	42 Dissolution by Minister

16개조로, Newfoundland주(부록 2)는 도서관 이사회를 중심으로 총 5장(1장 : 주정보·도서관자원이사회, 2장 : 지역도서관이사회, 3장 : St. John's 도서관이사회, 4장 : 로컬이사회, 5장 : 총칙) 40개조로 구성된 공공도서관법을 가지고 있다.

이상의 분석에서 나타난 특징은 각 주정부의 공공도서관을 위한 기본법으로 적용되는 만큼,

매우 상세하게 규정하고 있다는 사실이다. 게다가 동양권 국가와는 달리, 도서관의 운영·관리에서 이사회가 차지하는 비중이 지대하기 때문에 반드시 규정하고 있으며, 특히 Newfoundland 주는 매우 상세하게 규정하고 있다. 또한 국내의 경우, 시행령이나 권장기준에 포함된 사항도 캐나다에서는 법률에 규정하고 있다.

〈표 7〉 Alberta주 「Public Libraries Act」의 목차

장절 및 조문		주요 목차	
	1	Definitions	
Part 1 Municipal Libraries	2	Application	
	3	Municipal board	
	4	Appointment	
	5	Date of appointment	
	6	Validity of proceedings	
	7	Board duties	
	8-9	Budget ; Accounts	
	10	Library building and equipment	
	11	Special Public Library Rate	
	12	Dissolution of board	
	Part 2 Library Systems	13-14	Library system ; Library system board
		15	Borrowing for library system boards
16		Joining an existing library system	
17		Appointment	
18		System board duties	
19		Budget	
20		Restriction of authority	
21		Establishment and capital grants	
22		Annual grants	
23		Withdrawal from library system agreements	
24		Dissolution of a library system board	
Part 3 Community Libraries		25-26	Community library ; Community library board
	27	Community board duties	
	28	Dissolution of board	
Part 4 Federations	29	Forming a federation board	
	30	Operating a federation board	
Part 5 General	31	Board member disqualification	
	32	Chair of board	
	33-34	Meetings ; Record of meetings	
	35	Library agreements	
	36	Safety and use of library facilities	
	37-38	Bylaw transmission ; Bylaw invalidated	
	39	Authorization to inspect	
	40	Regulations	
	41	Offence	
	42	Disposition of fines	

4. 3 국가도서관법

캐나다 연방의회의 하원은 1952년 5월 제 27차 총회에서 'BILL 245'로 상정된 법안인 「National Library Act」⁵⁾를 통과시켰다. 이

로써 국가도서관의 설립을 위한 법적 근거가 마련되었고, 다음 해에 캐나다 문화유산부 직속기구로서의 국가도서관(NLC : National Library of Canada)이 Ottawa에 설립되었다. 이렇게 해서 등장한 NLA는 도서관을 입법

5) 이 법률의 정식명칭은 「An Act Respecting the Establishment of a National Library」이다.

<표 8> 캐나다 「국가도서관법」(NLA, 1985)의 목차

구 분	조문번호	주요 목차
Short Title	1	Short title
Interpretation	2	Definitions
Her Majesty	2.1	Binding On Her Majesty
National Library	3	National Library Continued
Administration of Library	4	Minister
	5	National Librarian
	6	[Repealed, 1995, c. 29, s. 61]
Powers and Duties of National Librarian	7	Powers and Duties of Librarian
	8	Agreements Respecting Library Services
	9-11	[Repealed, 1995, c. 29, s. 62]
Transfer of Books	12	Transfer of Books to Library
New Publications	13	Required Deposit of Copies of New Books
Financial	14	Special Operating Account
Report to Parliament	15	Annual Report

대상으로 삼은 연방정부의 최초 법률인 동시에 유일한 실정법으로 작용하여 왔다. 그 주요 구성내용을 정리하면 <표 10>과 같다(<http://laws.justice.gc.ca/en/N-12/>).

그러나 1953년 이래로 국내외 자료를 최대한 수집·제공·보존하는 문화기관으로서의 국가도서관과 1872년 이래로 정부의 공식적 및 역사적 기록물을 수집·보존함으로써 국민의 권리를 보호하고 국가적 정체성을 제고시키는데 기여하여 왔던 캐나다 국립문서관(NAC : National Archives of Canada)이 '문화유산의 수집과 보존'이라는 키워드를 공유한다는 이유로 최근에 통합되어야 한다는 주장이 계속되었다. 이에 문화유산부는 2002년 10월 2일자로 NLC와 NAC를 '캐나다국가도서관문서관'(LAC : Library and Archives of Canada)으로 통합하는 계획을 발표하였다(<http://www.nlc-bnc.ca/10/11/a11-300-e>

.html).

그 후속조치로 2003년 5월 8일자로 통합 법안(BILL C-36)이 하원에 제출되었으며, 의회에서의 몇 차례 심의과정과 공람기간에 ASTED(Association pour l'avancement des Sciences et des Techniques de la Documentation), CARL(Canadian Association of Research Libraries), CLA(Canadian Library Association), CHA(Canadian History Association), ACA(Association of Canadian Archives) 등이 반발하거나 우려를 표명하였을 뿐만 아니라, 수정과 보완을 요구하였다(Banks and Hébert, 2004, 9-11). 이에 문화유산부는 수정법안(BILL C-8)을 마련하였으며, 2004년 2월 11일자로 하원을 통과함으로써 「국가도서관문서관법」(LACA : Library and Archives of Canada Act)⁶⁾으로 확정되었다.

6) 이 새로운 통합법률의 정식명칭은 「BILL C-8 : An Act to Establish the Library and Archives of Canada, to Amend the Copyright Act and to Amend Certain Acts in consequence」이다.

따라서 지금까지 양대 기관의 법적 근거였던 「National Library Act」와 「National Archives of Canada Act」는 자동으로 폐지되었다. 새로운 통합법률인 LACA은 총 57개의 조문으로 구성되어 있으며, 핵심내용은 제 1~22조까지이다. 주요 목차를 간추리면 <표 9>와 같다.

4. 4 도서관기준

한 나라의 도서관기준은 자국의 도서관 행정과 정책을 주관하는 정부부처 내지 도서관협회가 제정하는 것이 상례이다. 1946년 Ontario주의 Hamilton에서 출범한 캐나다도서관협회(Canadian Library Association)는 모든 관종과 사서직의 권익을 대변하고 도서관문

<표 9> 캐나다 「LACA(BILL C-8)」의 주요 목차

구 분	조문번호	주요 목차
Short Title	1	Short title
Interpretation and Application	2	Definitions
	3	Application
Establishment and Organization	4	Establishment
	5	Appointment of Librarian and Archivist
	6	Establishment of Advisory Council
Objects and Powers	7	Objects
	8	Powers of Librarian and Archivist
	9	Destruction or disposal
Legal Deposit	10	Deposit of publications
Obtaining Archival Quality Recordings for Preservation Purposes	11	Providing archival quality copy
Government and Ministerial Records	12	Destruction and disposal
	13	Transfer of records
	14	Application
	15	Restricted access to Privy Council confidences
Surplus Crown Assets Act	16	Surplus publications
	17	Surplus Crown Assets Act not to apply
Financial Provisions	18	Account
General	19	Certified copies
Offences and Penalties	20	Offence and punishment
Amendments to the Copyright Act	21-22	Copyright Act
Consequential Amendments	23-51	Access to Information Act, Copyright Act...Yukon First Nations Self-Government Act
Transitional Provisions	52	No continuation in office
Coordinating Amendments	53	Bill C-13
	54	Bill C-25
Repeals	55-56	Repeal ; Repeal of R.S., c. N-12
Coming into Force	57	Order

회를 발전시키는 주체로서 활동하여 왔다. 1955년에 양적 및 질적 기준을 제공하는 공공도서관 기준을, 1967년에는 또 다른 기준을 제정하였다(CLA 1955 ; CLA, 1967). 그리고 1997년과 2000년에는 각각 장애자와 노인을 위한 도서관·정보서비스의 지침을 마련하였으며, 최근에는 학교도서관기준도 발표하였다(CLA 1997 ; CSLA 2000).

한편, 각각의 주정부도 나름대로의 지침이나 기준을 제정·적용하고 있다. 단적인 예로 Ontario주는 2003년에 지침을 개정하였으며, British Columbia주도 1968년에 이어 1973년 그리고 1978년에 각각 양적 기준을 발표한 바 있다(Ontario Library Service-North 2003 ; British Columbia 1978). 아마도 현존하는 기준 가운데 Nova Scotia주의 ‘지역

공공도서관을 위한 기준’이 가장 충실한 것으로 판단된다. 이 기준의 주요 내용과 최소 기준을 요약하면 <표 10>과 같다(Department of Education, NSPL 2001, 3-32). 그러나 영국이나 일본의 경우와는 달리, 법적 연계성의 부재로 권장기준에 머물고 있다.

5. 결론

모든 국가는 독특한 역사적 궤적, 정부구조와 정치체제, 행정시스템과 법제를 가지고 있다. 이러한 상이한 상황조건들이 도서관에 어떤 영향을 미쳐 왔으며, 어떻게 발전 내지 변용되어 왔는지를 분석·조감하는 작업은 의미 있을 뿐만 아니라 반면교사로 삼아야 할 가치

<표 10> Nova Scotia주 「지역공공도서관기준」의 분석

목 차	주요 내용과 최소 기준
1 서 론	· 공공도서관의 역할과 중요성, 기준의 취지, 목적, 용도, 적용 등
2 인 구	· 기준에 언급된 인구의 성격과 특성, 적용방법 등
3 서비스	· 분관, 이동도서관, 가상도서관, 우편, 재택 등 서비스
4 자 료	· 자료유형, 장서개발의 영향요소 · 자료확보 : 봉사대상인구 1인당 2권 · 예산기준 : 자료비는 운영비의 10%, 참고자료비는 자료비의 10% · 갱신(폐기) : 장서의 10%를 최근 2년내 자료로 유지
5 인 력	· 사서자격 : 주체전문성을 진진 학부학위와 문헌정보학 분야의 석사학위 · 계속교육 기회(3년 경과 기준) : CEO는 90시간, 기타 직원은 60시간 · 직원확보(주당 35시간 근무기준) : 분관은 2,500명당 1명, 이동문고는 5천명까지 2명, 지역도서관은 2만명당 전임사서 1명
6 개관시간	· 개관시간(인구 3,500명 이상) : 주당 5일에 35시간
7 정보기술	· IT 대체와 업그레이드 주기 : 3~5년, 매년 1/3~1/5 교체 · OPAC 확보 : 인구 3,500명 이하는 3대, 5,000명까지 4대, 15,000명까지 5대, 35,000명까지 7대, 5만명까지 10대, 5만명 이상은 13대 + 3,000당 1대 · 워크스테이션(인구 7,500명 이상) : 기본 2대 + 처리건수 40만건당 1대
8 시 설	· 분관기준 : 신축은 1,500명당 최근접 도서관과의 5~15km, 면적은 2,500feet ² (225m ² 또는 757.6평) · 건물하중 : 732kg/m ² (정상서가) ; 1,465kg/m ² (밀집서가)
9 관 할	· 법제화, 도서관 이사회의 역할과 책임, 전략계획의 수립, 평가, 기준 제정
10 결 론	· 기준의 성격 : 권장기준

나 문화도 적지 않을 것으로 판단된다. 이에 본 연구는 연방제 국가인 캐나다를 대상으로 도서관 행정체계 및 법제를 분석하였는 바, 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

1. 도서관의 역사는 다른 서방국가보다 늦은 19세기 초반에 시작되었다. 그럼에도 불구하고 물적 인프라(1개관당 봉사대상인구, 1인당 소장책수, 전임직원수)와 이용문화(1인당 대출건수 등)는 최상위 국가의 수준을 유지하고 있다.

2. 캐나다는 영국지배의 영향으로 입헌군주제와 주정부 중심의 연방제를 채택하고 있으며, 이에 따라 국가전체의 행정체계는 '연방정부-주정부-지자체'로 이어지는 계층구조를 가지고 있다. 그러나 연방정부의 문화유산부(DCH)에는 '캐나다국가도서관문서관'(LAC)이 직할기관으로 존재할 따름이며, 각각의 주정부가 도서관행정 및 정책을 주관하고 지자체가 실제의 운영·관리를 담당한다.

3. 캐나다의 법제는 모든 주에 적용되는 보통법과 Quebec주의 사법문체에 한정되는 시민법을 근간으로 한다. 이러한 법제 하에서 연방정부와 주정부가 입법권을 공유하는 동시에 선진국형 지방분권을 실시하고 있기 때문에 각각의 주정부가 자체의 법률과 명령, 하위조례 등을 제정·적용하고 있다. 따라서 도서관의 법제화도 주정부의 고유한 권한과 책임사항이며, 모든 주정부가 자체의 도서관법을 가지고 있다. 환언하면 영국의 「Public Libraries and Museums Act」, 한국의 「도서관및독서진흥법」처럼 자국 내의 모든 도서관에 적용되는 국가차원의 도서관법은 존재하지 않는다.

4. 캐나다 최초의 공공도서관법은 1882년에 Ontario주 입법부가 제정한 「무료도서관법」이

며, 현재는 주별로 공공도서관법을 제정·운영하고 있다. 일반적인 특징은 도서관 기본법에 해당하는 만큼 상세하게 규정하고 있을 뿐만 아니라 도서관 이사회가 운영·관리에 차지하는 비중을 감안하여 반드시 포함시키고 있다.

5. 1952년에 제정된 「국가도서관법」(NLA)은 연방 최초의 도서관 관계법률이며, 유일한 실정법이었다. 그러나 문화유산부가 2002년에 국가도서관(NLC)과 국립문서관(NAC)의 통합계획을 발표하고 통합법안(BILL C-36)과 수정법안(BILL C-8)을 거쳐 2004년에 총 57개 조문으로 구성된 「국가도서관문서관법」(LACA)이 제정되었다.

6. 캐나다에는 연방정부 차원의 도서관 기본법이 존재하지 않듯이 전국적으로 적용되는 도서관기준도 없다. 비록 도서관협회(CLA)와 각각의 주정부가 나름대로 공공도서관 기준과 도서관·정보서비스의 지침을 제정·적용하여 왔으나, 법령과의 연계장치 부재로 권장기준에 머물고 있다.

19세기 미국의 성직자이면서 노예 해방론자였던 Beecher는 '도서관은 사치품이 아니라 생필품의 하나다'라는 경구를 남겼다. 그리고 100년이 지난 20세기말에 Gutstein는 "도서관이 전통적 역할을 포기하면 민주주의는 종석(a key foundation stone)을 상실할 것"이라고 경고하였다(Gutstein 1997, 37). 도서관은 과거의 타입깍술인 동시에 현재의 정보공간이며, 미래 세대를 위한 지적 고리이다. 그 보존기능과 접근기능을 강화하는 단초가 도서관 행정체계와 법제라는 점을 새삼 강조하지 않을 수 없다.

참 고 문 헌

- 自治團體國際化協會. 2002. 「カナダの地方團體の概要」. 東京: 同協會.
- 한국문화관광정책연구원. 2003. 「도서관 및 독서진흥법 개정안 연구」. 서울: 동연구원.
- Banks, Sam and Monique Hébert. 2004. *BIII C-8 : The Library and Archives of Canada Act*. Ottawa : Parliamentary Research Branch.
- British Columbia, Ministry of Recreation and Conservation, Library Services Branch. 1978. *Quantitative Standards for Public Libraries in British Columbia*. Victoria : The Ministry.
- Canadian Library Association, Interest Group on Services for Older People. 2000. *Canadian Guidelines on Library and Information Services for Older Adults*. Ottawa : CLA.
- Canadian Library Association. 1955. *Suggested Standards of Service for Public Libraries in Canada*. Ottawa : CLA.
- Canadian Library Association. 1967. *Public Library Standards*. Ottawa : CLA.
- Canadian Library Association. 1997. *Canadian Guidelines on Library and Information Services for People with Disabilities*. Ottawa : CLA.
- Canadian School Library Association. 2003. *Achieving Information Literacy : Standards for School Library Programs in Canada*. Ottawa : Canadian Library Association.
- Department of Education, Nova Scotia Provincial Library. 2001. *Standards for Nova Scotia Regional Public Libraries*, 2nd ed. Halifax, NS : Department of Education.
- Fitch, Leslie and Jody Warner. 1998. "Dividends : The Value of Public Libraries in Canada." *The Bottom Line*, 11(4) : 1589-179.
- Gutstein, Donald. 1999. *E.con : How the Internet Undermines Democracy*. Toronto : Stoddart.
- McNally, Peter F. 1994. *Free Books for All : The Public Library Movement in Ontario, 1850-1930*. Toronto : Dundurn Press.
- Ontario Library Service-North. 2003. *Ontario Public Library Guidelines*, 3rd ed. Sudbury : OLSN.
- Public Library Services Branch of the Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services. 2003. *Developing a Draft Strategic Plan for Public Libraries Situation Assessment*. Victoria : The Zethof Consulting Group, Inc.
- Schrader, Alvin M. and Michael R.

- Brundin. 1999. *National Core Library Statistics Program, Statistical Report 1999 : Cultural and Economic Impact of Libraries on Canada*. Ottawa : National Library of Canada.
- Tjaden, Ted. 2004. "Doing Legal Research in Canada."
<<http://www.llrx.com/features/ca.htm>> [online]. [cited 2004. 4. 2]
- http://www.atwaterlibrary.ca/eng_history.html [online]. [cited 2004. 2. 2]
- <http://www.culturalpolicies.net/> [online]. [cited 2003. 12. 12]
- <http://www.culturalpolicies.net/> [online]. [cited 2004. 2. 12]
- <http://www.ifla.org.sg/VII/s8/annual/cr03-ca.pdf>. [online]. [cited 2004. 3. 8]
- http://www.mcaaws.gov.bc.ca/lgd/public_libraries/plplan/section1.htm. [online]. [cited 2004. 3. 8]
- <http://www.nlc-bnc.ca/10/11/a11-300-e.html>. [online]. [cited 2004. 3. 12]
- http://www.parl.gc.ca/37/3/paribus/chambus/house/bills/government/C-8/C-8_3/C-8TOCE.html. [online]. [cited 2004. 4. 23]
- http://www.tpl.toronto.on.ca/hou_loc_index.jsp. [online]. [cited 2004. 4. 15]

〈부록 1〉 Nova Scotia주 「Public Libraries Act」의 목차

조문번호	주요 목차
1 A	Short title Purpose of Act
2	Provincial Library
3	Administration
4	Appointment of Provincial Librarian
5	Duties of Provincial Librarian
6 (1) (2)	Agreement to establish regional library Withdrawal from agreement
7	Additional participation
8	Borrowing power
9	Source of funds
10 (1)-(2) (3)-(4)	Regional library board ; Composition of board Term of office ; Ineligibility for re-appointment
11	Powers
12 (1) (2)-(4) (5) (6)	Provincial Library Council Term of office ; Term of representative ; Allowance By-laws Review of public library service
13 (1)-(2)	Recommendations respecting grants ; When grants announced
14 (1)-(2)	Auditor ; Financial Report
15 (1)-(2)	Regulations respecting funding ; Regulations Act
16	Regulations

〈부록 2〉 Newfoundland주 「Public Libraries Act」의 목차

장절 및 조문	주요 목차	비고
	1 Short title 2 Definitions	
Part I Provincial Information and Library Resources Board	3 Provincial Information and Library... 4-5 Term of office ; Employees 6 Function of provincial board 7 Cancellation of certificate 8 Property of board 9 Use of government property 10 Gifts or bequests 11 Contributions towards pensions 12-14 Expenses ; General funds ; General and trust funds Books of account 15 Report of provincial board 16	Rep. by 1996 cR-10.1 s59 (조문 20, 22, 24, 29, 33, 36, 38)
Part II Regional Library Boards	17 Regional library board 18 Composition of board 19 Functions of regional board	
Part III St. John's Library Board	21 St. John's Library Board 23 Advisory body 25 Secretary of board	
Part IV Local Boards	26-27 Local board ; Name of board ; Accountability of 28 board	
Part V General	30 Employee ineligible 31-32 Election of officers ; Executive committee 34-35 Meetings ; Minutes 37-40 By-laws ; Offence ; Fine	