

러시아의 도서관 행정·법제에 관한 고찰

On the Library Administrative Systems and Legislations in Russia

윤 희 윤 (Hee-Yoon Yoon)*

< 목 차 >

- | | |
|-------------------|------------------|
| I. 서 언 | IV. 도서관 법제의 분석 |
| II. 도서관의 역사와 현황 | 1. 도서관 관련법령의 개관 |
| III. 도서관 행정체계의 이해 | 2. 도서관법 및 기준의 분석 |
| 1. 정부 행정체계의 개관 | IV. 결 언 |
| 2. 도서관 행정체계의 분석 | |

초 록

이 연구는 국내에서 전혀 논급되지 않은 러시아의 도서관 행정체계와 법제를 고찰하는데 목적이 있다. 1991년 소비에트연방이 붕괴된 이후, 러시아는 새로운 정치적·법적·경제적 시스템을 도입하기 시작하였다. 현재 러시아에는 약 51,000개의 공공도서관이 있으며, 대체로 행정구역을 중심으로 중앙집중적 시스템으로 운영되고 있다. 연방정부의 도서관 주무부처는 문화부이며, 1994년에 핵심법제인 '도서관법'과 '납본법'을 제정하였다. 그리고 2001년에는 러시아도서관협회가 '공공도서관 모델기준'을 공표하였으며, 사서집단과 지방행정청이 이를 준용하고 있다.

주제어 : 러시아 도서관, 도서관 행정체계, 도서관법제, 도서관법, 도서관기준

Abstract

The purpose of this paper is to overview the administrative system and legislation of Russia's libraries with priority given to public library. After the breakup of the Soviet Union in 1991, Russia began to set up a new political, legal, and economic system. Russia has about 51,000 public libraries. Most towns and large villages have a public library. As a rule, public libraries are unified in centralized systems coincident in their location with administrative regions. The great majority of public libraries are part of a network subordinated to the Ministry of Culture of the Russian Federation. Library legislation is an important guarantee of the success of library service. Two definitive federal laws were enacted in 1994, Library Law and Legal Deposit Copy Law. In 2001, the Russian Library Association adopted the Model Standard for Public Library. It has a recommendatory character and it is addressed to both librarians and local authorities.

Key Words : Russia's Libraries, library administrative system, library legislation, library act, library standards

* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@deagu.ac.kr. <http://biho.daegu.ac.kr/~yhy/>)
· 접수일 : 2004. 8. 16 · 최초심사일 : 2004. 9. 1 · 최종심사일 : 2004. 9. 1

I. 서 언

‘서구의 이방인’, 이 함축어는 러시아의 정체성을 대표한다고 할 수 있다. 그 이유는 방대한 국토면적, 지정학적 위치, 그리고 다민족성에서 찾을 수 있다. 지구상에서 국토면적 약 1,707 만㎢ 이 가장 넓은 러시아는 극동에서 동유럽에 걸쳐 무려 14개국과 국경을 마주하고 있어 동서양(유럽과 아시아)의 교류사를 함축하고 있다. 게다가 100여 인종(러시아인 81%, 타타르인 4%, 우크라이나인 3%, 기타 소수민족)이 넘는 다민족 국가이기 때문에 문화적 속성 또한 기독교적이면서도 비유럽적이다. 다시 말해 동양과 서구의 그것들이 융합되거나 혼재된 특징을 가지고 있다.

이러한 외형적 방대함과 다양성에도 불구하고 러시아의 역사는 비교적 짧은 편이다. 민족의 근간인 동슬라브족이 자국 최초의 고대국가로 회자되는 키예프 공국(882~1240)을 건설한 이후, 몽골지배(1240~1480), 모스크바 공국의 부흥기(1462~1502), 로마노프왕조(1613~1917)를 거쳐 레닌(V.I. Lenin)이 1917년 10월에 소비에트 정권(정식명칭은 소비에트사회주의공화국연방 : Union of Soviet Socialist Republics)을 수립함으로써, 세계사의 전면에 등장하였다. 이어 스탈린(J.V. Stalin), 흐루시초프(N.S. Khrushchev), 브레즈네프(L.I. Brezhnev), 안드로포프(Y.V. Andropov), 체르넨코(K.U. Chernenko) 등의 정권을 거치는 동안에 소련은 사회주의 종주국으로서의 입지를 확고하게 유지하였다. 그러나 1985년 권좌에 오른 고르바초프(M.S. Gorbachev)는 사회주의 경제정책이 실패한 것으로 판단하고 1986년 27차 당대회에서 페레스트로이카(perestroika ; 개혁)와 글라스노스트(glasnost ; 개방)를 천명하고 소련연방의 재건과 민주화를 주창하였다. 하지만 심각한 경제파탄, 공화국들의 분리·독립운동에 이어 비록 실패는 했으나 1991년 8월에 발생한 보수파 쿠데타 등의 영향으로 과거 70년간 군림해 왔던 사회주의 맹주로서의 역사를 마감할 수밖에 없었으며, 1991년 12월 카자흐스탄의 수도 알마타에서 11개 공화국이 독립국가연합을 결성함으로써 소련연방은 해체되었고, 1992년 1월 1일자로 각각의 공화국은 독립국가가 되었다.

그럼에도 불구하고 러시아는 오래 전부터 도서관 인프라를 충실하게 구축하여 왔으며, 국민들의 도서관 문화수준도 서방의 민주국가에 못지 않다. 거기에는 도서관 행정체계 및 법제가 상당한 영향요인으로 작용하였을 것으로 생각된다. 이에 본 연구는 아직까지 국내에서 전혀 논급된 바 없는 러시아의 도서관 행정시스템 및 법제를 고찰하고자 한다. 그 결과는 안목의 거시화와 더불어 국내의 도서관 법제개선에 참고자료로 활용될 수 있을 것이다.

II. 도서관의 역사와 현황

러시아는 국토가 광활한데다가 당과 행정부의 조직이 서방국가의 그것과 너무 판이하기 때문에 상식적인 수준에서 그 규모와 성격을 일괄하기란 거의 불가능하다. 마찬가지로 도서관의 성격과 구조, 관리와 운영도 다른 국가들과 대비하기가 쉽지 않다.

우선 러시아 도서관의 역사는 피터대제(Peter the Great)가 1714년에 ‘북방의 베네치아’로 불리는 상트페테르부르크(St. Petersburg)에 건설한 국가소유의 최초 공공도서관인 러시아 과학원 도서관(Library of the Russian Academy of Sciences)에서 시작되었다.¹⁾ 1770년에는 캐서린 대제(Catherine the Great)가 ‘The M.E. Saltykov-Shchedrin State Public Library’를, 1753년에는 모스크바대학도서관이, 1795년에는 상트페테르부르크에 위치한 제국공공도서관이 설립되었다.²⁾ 1913년에는 이미 14,000개가 넘는 공공도서관이 존재하였고 1970년에는 6만개를 상회하였다. 그러나 러시아 공공도서관의 목적은 서방세계의 경우와 근본적으로 달랐다. 대다수 자유국가의 도서관은 대중의 교육 및 문화수준을 향상시킬 목적으로 존재하지만, 러시아는 사상통제(thought control)의 도구로 간주하여 왔다. 이러한 연유로 규모의 대소를 불문하고 단일의 조직망 내에서 엄격하게 통제되었으며, 각종 장서구성과 독자봉사의 양태도 대동소이하였다. 다만 소련연방이 붕괴된 이후, 러시아는 사회전반에 새로운 시스템을 구축하는데 착수하였다. 이것은 1994년을 전후로 연방 및 지방정부에서 제정한 무수한 법률이 반증한다. 물론 도서관과 관련된 법령도 시민의 자료이용과 정보접근을 중시하는 방향으로 제정되었다. 이에 따라 도서관의 성격도 마르크스·레닌주의의 선전기관에서 일반대중을 위한 자료수집과 정보제공을 지원하는 기관으로 전환되었다.

현재 러시아에는 15만개 이상의 도서관이 존재하고 있다. 그 중에서 세계 최대의 규모라 해도 과언이 아닌 2개의 국가도서관이 포함되어 있다. 하나는 러시아 제2의 도시인 상트페테르부르크(구 레닌그라드)의 ‘Russian National Library’(Lenin Library의 후신)로서, 약 3,300만건의 자료를 소장하고 있다. 다른 하나는 모스크바에 위치한 러시아 최대 도서관인 ‘Russian State Library’로, 소장자료가 무려 4,280백만건에 달하고 있다. 전술한 과학원 도서관은 전국 375개의 연구도서관을 견고한 네트워크로 연결하고 있으며, 특수도서관도 무수히 많다. 가령 산업·운송·커뮤니케이션 분야에는 9천개 이상의 과학기술도서관이, 농업분야에도 약 8백개의 특수도서관이 있다. 또한 중등 이상의 교육기관에는 3천개 이상이, 그 이하에는 62,500개의 학교도서관이 존재하고 있다.³⁾

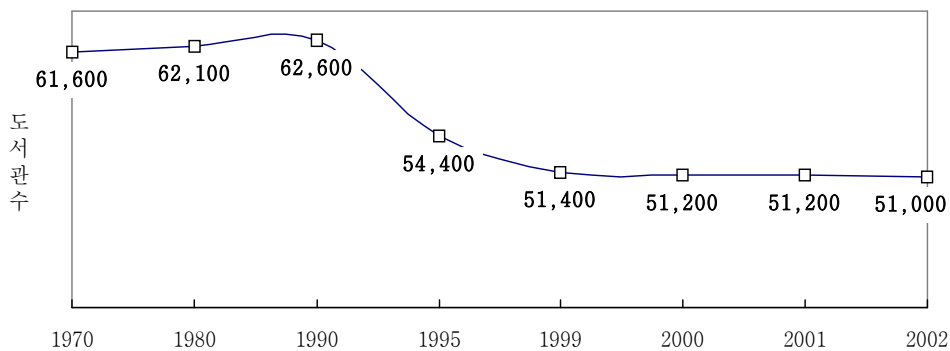
한편, 2002년말 현재 공공도서관의 수는 51,000개에 달한다. 구체적으로 9개의 연방도서관, 모

1) http://www.gpntb.ru/win/libweb/particip/ban/ban_e.htm#found

2) N.M. Sikorsky, et al., "Russia-U.S.S.R., Book Printing and Libraries," In *Encyclopedia of Library and Information Science*, Vol.26, edited by Allen Kend, et al.(New York : Marcel Dekker, 1979), p.195.

3) <http://www.goethe.de/z/30/infomoe/russland/derus02.htm>

든 행정단위(89개)의 217개 중앙도서관, 지자체의 49,700개 공공도서관(도시지역 10,300, 농촌 지역 39,400) 등 4)이 연방정부의 문화부가 구축한 네트워크에 포함되어 있다. 이들의 80% 이상이 국가의 재정지원으로 운영되어 왔으나, 최근 10여년간 연방정부가 도서관의 유지·관리에 필요한 지원금을 중단하거나 대폭 축소함으로써 기본적인 기능(수서, 보존, 접근)을 수행하는데 어려움을 겪고 있다. 그 뿐만 아니라 <그림 1>에 도시한 바와 같이 1995년을 기점으로 공공도서관의 수도 감소하는 추세이다. 이러한 감소현상은 도서관의 방문자 및 등록자수에서도 나타나고 있다. 전자의 경우, 1995년에는 462.2백만명, 1999년에는 474.7백만명으로 증가하였지만, 2002년에는 460백만명으로 감소하였으며, 등록자수 또한 1995년 71.8백만명에서 2000년 59.6백만명, 2002년 59.3백만명으로 감소하고 있다. 그럼에도 불구하고 1개관당 평균 봉사대상자가 29,000명 1인당 소장책수가 4.9권에 달할 정도로 충실한 인프라를 보유하고 있다.



<그림 1> 러시아 공공도서관의 연도별 증감추이

III. 도서관 행정체계의 이해

1. 정부 행정체계의 개관

러시아 도서관의 행정체계를 이해하려면 구소련에서 현재에 이르는 연방제도와 그 구성주체에 대한 언급이 선행되어야 한다. 소련의 연방제는 지방분권화와 연관된 민주화의 개념으로 파악할 수도 있지만, 국가의 민주화 모델로서가 아니라 민족문제의 해결수단으로 등장한 것이다.⁵⁾

1922년에 각 민족공화국은 소련연방의 구성주체가 되고 그 주체의 하나인 러시아공화국도 연방

4) Ibid

5) 강원식, “러시아 연방체제의 구조와 문제점,” 중소연구, 제23권, 제4호(1999/2000), pp.179-197.

국가의 일원이 되었으나, 어떤 헌법에서도 구성주체에 대하여 규정하지 않았다. 결국 1920~1930년대에 형성된 연방공화국 내의 자치공화국·자치주·자치관구는 자치권을 확보하지 못하였고, 주체별 권력기관의 권한도 러시아공화국 및 연방의 헌법에서 제한하였다. 비록 1922년의 소비에트 연방 형성에 관한 조약과 1924년의 소련연방 헌법에 따라 연방중앙과 공화국간의 권한구분을 통한 국가권력의 분권화가 시도되었으나, 계속된 헌법개정으로 중앙집권화는 더욱 강화되었고 1970년대까지 이어졌다. 1980년대 후반에 소련연방의 경제사정이 극도로 악화되자 고르바초프는 헌법을 개정하여 공산당의 지도적 역할을 폐지하고 새로운 의회와 직선 대통령제를 도입함으로써 권력을 공산당에서 연방정부로 이전하고, 대다수 산업을 공화국에 이양하는 정책을 추진하였다. 게다가 각 공화국은 주권화와 자립화를 요구하였고 러시아공화국이 동참함으로써 마침내 소련연방은 붕괴되었다. 이어 연방주체들은 독립국가로 변신하였고, 집권적 국가체제가 많은 연방주체로 재생산되는 양태로 나타났다.⁶⁾

이러한 집권화와 분권화, 종속화와 주권화라는 이진투구의 과정을 거쳐 정착된 러시아 행정체계는 혁명전의 러시아와 소련의 연속선상에 있지만, 그 구성은 실로 다양하다. 즉 연방헌법 제 7장(헌법질서의 기초) 제5조 1항 및 제3장(연방기구) 제65조 1항에 따라 총 89개의 연방구성주체, 즉 21개의 공화국(respublika), 49개의 주(oblast'), 6개의 변경(krai)⁷⁾, 2개의 연방성격의 도시(federal cities), 1개의 자치주(avtonomnaya oblast'), 10개의 자치관구(avtonomnyi okrug)⁸⁾로 이루어져 있다. 이들 가운데 공화국, 자치주, 자치관구는 민족원리에 따른 구성주체인 반면에 주, 변경, 시는 지역원리에 따른 구성주체에 해당한다. 그 대강을 적시하면 <그림 2>⁹⁾와 같이 연방정부를 정점으로 그 아래에는 연방구성체(공화국, 지방, 주, 자치구, 자치관구, 연방직할시)라는 자치정부의 행정단위가 존재한다. 각각의 연방구성체 아래는 직할시 또는 농촌지구(군)라는 중간 행정단위가 있다. 마지막으로 직할시는 행정구(대도시)를, 농촌지구(군)는 소속시·정·농촌소비에트를 하급 행정단위로 두고 있다. 그러나 지자체의 실질적 권력은 연방구성주체 89개의 장과 그 행정기관에 집중되어 있다. 2002년 현재 러시아연방이 유지하고 있는 행정단위의 수를 집계하면 <표 1>과 같다.

6) 自治体國際化協會, ロシア極東の地方自治(東京: 同協會, 2003), pp. 1-2.

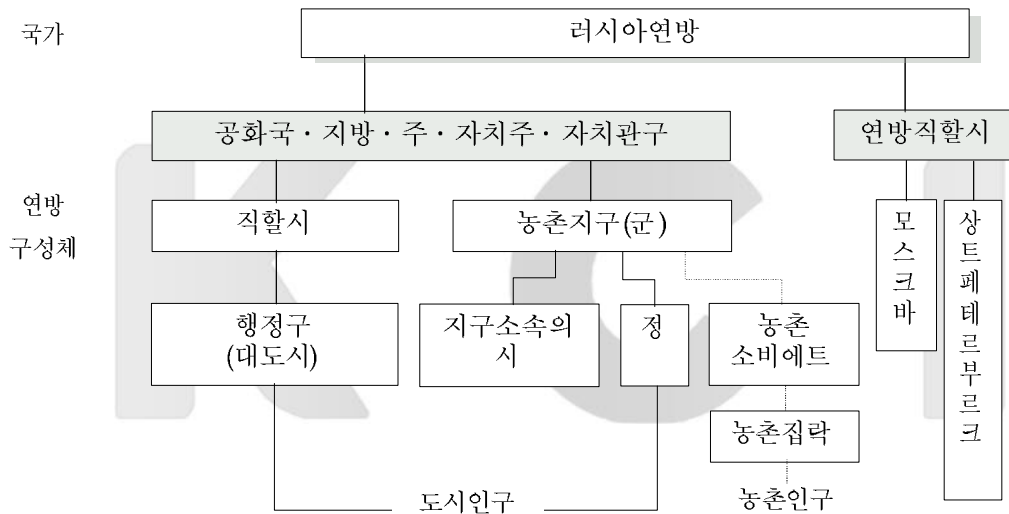
7) 변경(krays, krai)이란 변경의 행정구역을 말한다.

8) <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/rs.html#Govt>

9) <http://www.hi-net.zaq.ne.jp/nizhniy-kobe/city.htm>

<표 1> 러시아연방의 자치행정단위 현황

자치행정 단위	개수
공화국 (Republics ; respublika)	21
변장 (Territories ; Krai)	6
주 (Regions ; oblasts)	49
자치관구 (Autonomous region ; oblast)	1
자치구 (Autonomous areas ; okrugs)	10
연방직할시 (Federal cities ; gorod)	2
지구 (Districts)	1,864
시타운 (Cities and towns)	1,098
도시구 (Urban districts and areas)	333
도시정착촌 (Urban settlements)	1,850
농촌 (Rural administrations)	24,326



<그림 2> 러시아 자치행정 단위의 개략도

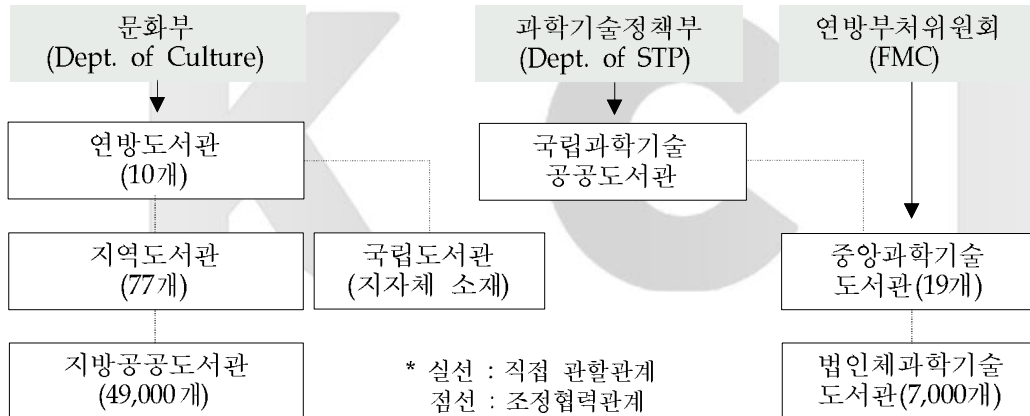
2. 도서관 행정체계의 분석

러시아의 도서관 행정 및 정책을 주관하는 국가차원의 해당부처는 연방 문화부 (All-Union Ministry of Culture)이고, 자치공화국(21개) 이하의 그것을 주관하는 부처는 공화국 문화부 (Republican Ministry of Culture)이다. 그 중에서 연방정부의 문화부 조직체계를 도시한 <그림 3>을 보

면 도서관은 박물관 등과 더불어 과수준의 조직으로 편제되어 있다.

더 구체적으로 연방정부의 문화부를 비롯한 과학기술정책부, 부처위원회가 각각 관할하는 도서관 시스템의 체계를 도시하면 <그림 4>와 같다.¹⁰⁾ 즉, 주무부처인 문화부는 연방도서관, 지역의 공공도서관과 국립도서관, 지방의 공공도서관으로 연계되는 계층구조를 전제로 관리하고 있다. 이 경우에 문화부와 연방도서관은 직접적 관할의 관계인 반면에 연방도서관과 나머지 지자체의 공공도서관은 상호 조정 및 협력의 관계를 유지하고 있다. 반면에 과학기술분야의 국립 공공도서관은 과학기술정책부 소관이고, 기타 다양한 과학기술도서관은 연방부처위원회의 관할 하에 있다.

이처럼 러시아 공공도서관의 조직망은 연방정부의 문화부를 중심으로 중앙집중적 시스템을 형성하고 있다. 대개 행정구역을 기본단위로 구성된 각각의 중앙시스템에는 하나의 중앙관과 25개 내외의 분관이 존재하며, 지자체의 규모가 아무리 작아도 최소한 하나의 공공도서관이 설치되어 있다.¹¹⁾ 요컨대 러시아 도서관의 행정체계는 모든 공공도서관이 연방정부 및 주정부의 ‘문화부’ 관할 하에 일률적으로 관리·운영되고 있는데, 다른 나라에서 유례를 찾기 어렵다 그 배경은 러시아 공공도서관의 목적이 대중의 문화수준 향상에만 있는 것이 아니라 국가이념과 정치체제에 대한 학습 및 이해를 촉진시키는 도구로 간주한 측면이 적지 않았기 때문이다.

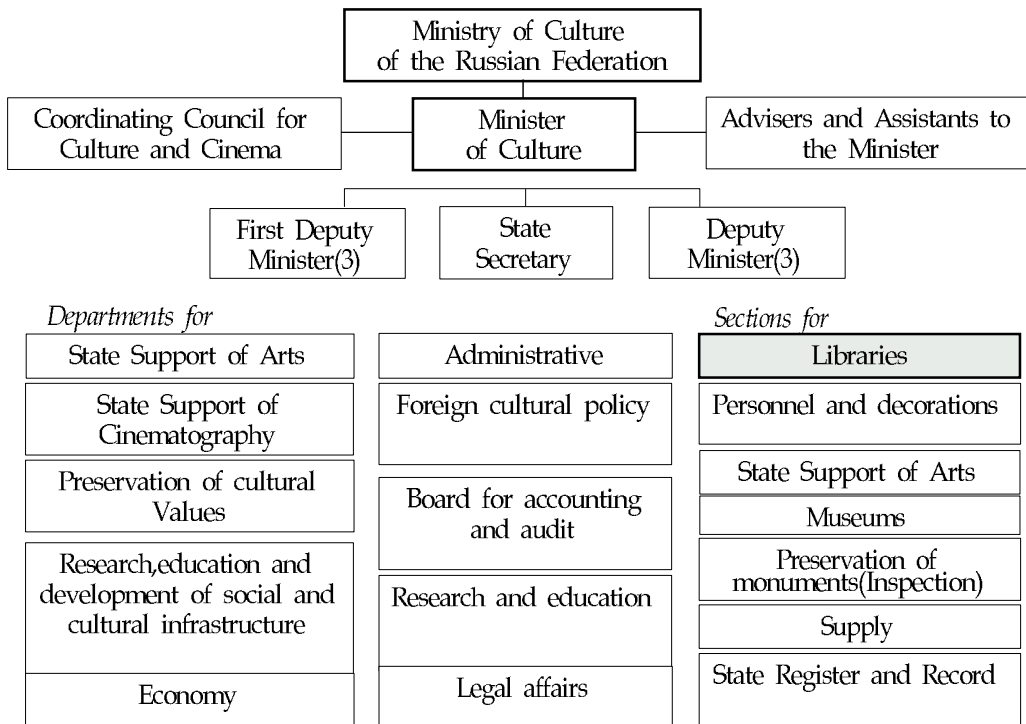


<그림 3> 러시아 도서관시스템의 체계도

그럼에도 불구하고 연방정부가 2000년에 지출한 문화예산 중에서 도서관에 배정한 비율은 <표 2>에서 알 수 있듯이 총예산의 약 8.8%에 불과하다. 이러한 낮은 비율은 연방정부 대 주(지

10) <http://www.ifla.org/VII/s7/p1994/edftgld.htm>

11) Vladimir Firsov, "Country Report : Russian Federation 2002," <<http://www.ifla.org/VII/s8/annual/cr02-ru.htm>>



<그림 4> 러시아연방의 문화·예술 담당 조직도

방)정부의 문화예산을 연도별로 대비한 결과, 연방정부가 지역단위의 도서관에 지원하는 예산은 주(지방)정부의 4에 불과한데서도 분명하게 나타나고 있다. 이처럼 공공도서관 시스템의 성격이 중앙집중적이면서도 연방정부의 재정부담이 극히 낮은 이유는 1989년부터 시작된 탈국가 정책, 즉 페레스트로이카에 기인한다. 이 개혁정책은 문화영역에도 영향을 미쳐 시민의 내면적 요구를 철저하게 개인적인 것으로 변화시켜 왔으며, 도서관의 사회적 책임을 강조하는 한편 자주와 독립을 촉진시켰다. 그래서 등장한 새로운 모델이 소위 도서관의 이용책임과 소요비용을 당사자에 부과하는 마케팅모델이다. 이와 더불어 러시아는 1990년부터 국유재산의 정리작업 국가차원의 토지 및 시설의 재분배)이 시작되었으며, 도서관 시스템에 대한 문화부의 부담도 약화시키는 방향으로 법률이 개정되었다. 그 결과는 국가의 비집권화 과정으로 귀결되었으며, 대중도서관의 운영관리에 책임도 국가에서 지방정부로 이관되었다.

<표 2> 러시아의 문화예산 지출현황

부 문	연방정부의 부문별 지출비율(%)		행정주체별 지출비율(%)		
	지출액(백만 RUB)	비율 (%)	연도	연방정부	주(지방)정부
관 리	51.2	0.7	1996	17.1	82.9
문화예술	5,006.5	69.6	1997	26.0	74.0
(도서관)	(629.9)	8.8	1998	12.5	87.5
(박물관)	(2,263.7)	31.5	1999	16.1	83.9
영 화	710.0	9.9			
교육(예술)	899.7	12.5			
연 구	33.2	0.5			
자본투자	494.2	6.9			
계	7,194.8	100.0	평균	17.9	82.1

IV. 도서관 법제의 분석

1. 도서관 관련법령의 개관

프랑스의 드골헌법을 모방한 러시아의 연방헌법은 제4조 2항¹²⁾의 규정에 따라 연방법률과 더불어 러시아 또는 러시아연방¹³⁾의 최상위 법률이며, 그 다음이 동법 제5조 2항¹⁴⁾에 따른 각 공화국의 헌법과 법률이다. 따라서 러시아의 법령은 연방의회의 하원인 국가두마(State Duma)¹⁵⁾에서 제정하는 헌법에 이어 연방 최고회의와 각 공화국 최고회의 등에서 제정하는 법률을 상위 법으로 하고, 최고 회의간부가 결정하는 법령, 정부의 법령, 지방소비에트의 허가로 이어지는 계층구조를 가지고 있다. 그 외에 공산당의 결정도 법적 효력의 측면에서는 일반적으로 정부의 법령과 동등하다.

이러한 체계 내에서 1990년 이전에 도서관을 적용대상으로 제정된 법령은 무수히 많다. 대표적인 법령으로는 「러시아 공화국 도서관사업의 집중화」(인민위원회의 법령 1920년, 「대중독자에 대한 도서관서비스」(공산당 중앙위원회의 결정, 1928년), 「소련의 도서관사업」(중앙집행위원회의

12) 러시아 연방헌법과 연방법률은 모든 영역에서 최고의 성격(지위)을 가진다.

13) 연방헌법 제1조 2항은 '러시아연방과 러시아라는 명칭은 동일한 의미를 가진다'고 규정하고 있다.

14) 공화국(국가)은 그 독자적인 헌법과 법률을 가진다. 변경·주·연방직할시·자치주·자치관구는 그 독자적인 헌장 및 법령을 가진다.

15) 세계적으로 탄자니아를 제외한 모든 연방국가는 국회를 양원제로 구성하고 있다. 러시아의 경우, 상원은 연방구성주체(89개)의 대표들로 구성되며, 국민을 대표하는 하원인 국가두마(450명)는 '소선거구-비례대표 병립제 방식'으로 선출된다.

법령, 1934년), 「소련 도서관사업의 현황과 개선방책」(공산당 중앙위원회의 결정, 1959년), 「노동자의 공산주의교육 및 과학기술의 진보를 위한 도서관의 역할강화」(공산당 중앙위원회의 결정, 1974년), 「소련의 도서관사업에 관한 법률」(최고회의 간부회, 1984년법) 등을 들 수 있다.¹⁶⁾

그러나 현재 법적 실효성을 갖고 있는 대다수의 법령은 1990년 이후에 제정된 것이다. 이것은 소련이 붕괴된 후 지난 10년간의 정치적 및 사회적 변화가 법제에 얼마나 심대한 영향을 미쳤는지를 반증하는 단적인 사례라 할 수 있다. 도서관 및 문화분야의 주요 법령을 적시하면 다음과 같다.

- Basic Law of the Russian Federation on Archival Stocks
- Basic Law of the Russian Federation on Culture (1992)
- **Federal Law On Library Affairs (1994)**
- Law of the RSFSR On the Protection and Use of Historical and Cultural Monuments (1978)
- Law on Author's Right and Neighbouring Rights (1993)
- Law on Charity Activities and Charity Organisations (1995)
- Law on Copyright and Neighbouring Rights (1993)
- Law on Cultural Values Displaced to the USSR as a Result of the Second World War and Remaining on the Territory of the Russian Federation (1998)
- Law on Export and Import of Objects of Cultural Value (1993)
- **Law on Legal Deposit Copy of Document (1994)**
- **Law on Libraries(Library Law) (1994)**
- Law on Non-Commercial Organizations (1996)
- Law on Objects of Cultural Heritage (On Monuments of History and Culture) of the Peoples of the Russian Federation (2002)
- Law on Professional Unions, their Rights and Guarantees for their Activities (1996)
- Law on State Support for the Cinema of the Russian Federation (1996)
- Law on Statutory Deposit of Documents (1994)
- Law on the Mass Media (1991)
- Law on the Museum Fund of the Russian Federation and the Museums of the Russian Federation (1996)
- Laws on State Support for Media and Book Publishing and on Economic Support for Regional (municipal) Newspapers (1995)
- **Statute of Federal State Institution 'The National Library of Russia' (2001)**

그 중에서 주목할 필요가 있는 연방법률은 'Law on Libraries'와 'Law on Legal Deposit

16) 小野擇 永秀, “ソ連における図書館法の系譜とその社会的背景 : 図書館の統一システム組織化の指向と民衆との關係を中心として,” 図書館學會年報, Vol.35, No.4(1989), pp.176-183.

Copy of Document」이다 전자는 도서관사업을 위한 기본법이고 후자는 납본도서관을 위한 규정이다. 그 외에도 러시아 의회는 자국의 문화유산을 보존하는 문제를 포함하여 도서관 및 사서직에 관한 여러 법률을 제정하였다.¹⁷⁾ 도서관 법제가 서비스의 성공을 보증하는 수단이라는 측면에서 연방정부의 도서관에 대한 시각과 정책적 의지를 가늠해 볼 수 있다. 다만 최근에 많은 법적 장치를 마련하였음에도 불구하고 예산지원의 부족으로 당초의 취지를 구현하지 못하고 있다.

2. 도서관법 및 기준의 분석

(1) 「도서관사업에 관한 연방법」

먼저 1920년법(러시아 공화국 도서관사업의 집중화)은 러시아 최초의 도서관 관련법령이다. 당시 교육인민위원부의 요직에 있던 레닌의 처(N.K. Krupskaya, 1869~1939)가 작성한 초안을 레닌이 2차례나 개정을 지시하고 또한 자신이 직접 가필 정정한 결과이다. 그 주요 골자는 다음의 5가지로 요약할 수 있다.

- ① 모든 도서관을 일반에 공개한다.
- ② 모든 도서관을 러시아공화국 도서관 네트워크에 통합하고 그 본부는 교육인민위원부 정치교육위원회로 이관한다.
- ③ 통합형 도서관 네트워크를 실현·조정하기 위하여 정치교육위원회 본부에 관청간 중앙도서관 위원회를 설치한다.
- ④ 중앙도서관위원회는 도서관 유형의 결정과 변경, 도서관계획의 검토와 재정의 재배분, 다른 관청도서관의 이관·수속 결정, 전문기술도서관 이용규칙의 제정 및 관련관청과의 합의에 기초한 상호이용, 학교도서관 사용규칙의 제정 및 아동독서의 조직화 등을 주관한다.
- ⑤ 통합형 도서관 네트워크에 포함되는 모든 도서관(전문도서관은 제외)의 도서배포시스템을 확립한다.

제2차 세계대전이 종료된 이후 1950년대까지는 러시아의 경제가 급속도로 발전하던 시기로 도서관 및 장서수도 급증하였다. 이를 반영하듯이 1960년에 제정된 통합도서관법에서 1984년까지 10건의 중요한 법령 및 약 50건의 도서관 서지정보와 관련된 국가기준이 제정되었다. 그 주요 특징으로는 법령의 제정과정에서 공산당의 결정적 영향력, 법령 문화부의 법령 제정자적 역할 강화, 각 공화국 및 주정부를 봉사권역으로 하는 국립도서관의 규모 등에 관한 표준화 촉진을 들 수 있다. 특히 1974년의 공산당 결정인 「노동자의 공산주의교육 및 과학기술의 진보를 위한 도서관의 역할 강화」에는 도서관 현상을 비판하고, 관계관청 및 단체에 의무적으로 도서관의 역할을

17) <http://www.goethe.de/z/30/infomoe/russland/derus07.htm>

제고시키도록 하였으며, 국립 대중도서관의 시스템을 통일하고, 국립 관청도서관위원회를 설치하는 내용이 포함되었다.

1984년 3월 13일 소련의 최고회의 간부회(국회)가 소련헌법 제41조(휴식 향유권), 제45조(교육 수혜권), 제46조(문화 성취권), 제47조(과학, 기술, 예술창작의 자유권) 등에 근거하여 명령 제1926119호로 제정·공포한 「소련 도서관사업에 관한 법률」은 1장 총칙(9개조), 2장 소련 단일도서관시스템(5개조), 3장 자료의 수집과 보존(8개조), 4장 도서관 서비스(5개조), 5장 도서관의 물리적·기술적 보장 및 직원양성(4개조), 6장 국제교류(1개조)를 포함하여 총 6장 32개 조문으로 구성되었다. 그 주요 내용을 집약하면 <표 3>과 같다.¹⁸⁾

<표 3> 「소련도서관사업에 관한 법률, 1984」의 분석

조 문		주요 내용
전 문		입법의 원칙과 목적, 법의 근원
제1장 총 칙	1 2 3 4 5 6 7 8 9	도서관의 정의, 사명 도서관의 기본업무 연방과 각 공화국의 도서관법 체계 도서관 조직화의 기본원칙 도서관 사업의 관할 장서의 체계적인 개발과 구성 국민의 도서관 이용권리와 의무 도서관설치 및 통계양식의 통일 각종 인민단체 및 주민에 대한 도서관업무의 책임
제2장 소련단일도서관시스템	10 11 12 13 14	각종 도서관체계의 통일 단일시스템의 조직, 발전, 기능의 기반 도서관위원회 국립레닌도서관(현재의 Russian State Library)의 임무 과학기술중심 도서관의 임무
제3장 자료수집과 보존	15 16 17 18 19 20 21 22	자료수집의 통일적 방법 자료제출 및 기준 외국자료의 수집원칙 각종 도서관장서의 무료이전 보존도서관 자료이관·수속 자료의 등록, 보존, 이용 국가서목의 통정·집중편목 장서훼손, 유실의 책임
제4장 도서관 서비스	23 24 25 26 27	독자의 권리 및 의무 독자서비스에 대한 의무 도서관 상호대차 도서관 사용규칙의 인가 사립도서관의 사회개방
제5장 물리·기술적 보장 및 직원양성	28 29 30 31	국가도서관망 계획 및 발전 도서관 재원 설치주체의 책임 전문직원의 국가적 책임
제6장 국제교류	32	도서관의 국제교류

18) 胡志根, “美俄圖書館法之比較: 「圖書館服務與建設法」與「圖書館事業的條例」之比較,” 圖書館通訊, 第四十三期 (2000, 10), pp. 2-8; 渡辺 幸子, “ソビエト圖書館法とその周邊,” 現代の圖書館, Vol.25, No.1(1987), pp.47-49.

한편, 실정법인 「도서관사업에 관한 연방법」(Федеральный закон о библиотечном деле =Federal Law On Library Affairs), 즉 통칭 「러시아연방 도서관법」은 1994년 11월 의회를 통과하고 12월에 대통령이 서명함으로써 발효되었다. 이 법률은 <표 4>에 집약한 바와 같이 총 8장 28개 조문으로 구성되어 있으며, 주요 특징은 다음과 같다.¹⁹⁾

① 도서관사업에 대한 일당 독재를 철폐하고 중앙정부에 집중된 권리를 국민, 지방, 각 도서관 등에 분산하고 있다.

② 다른 나라의 도서관법에 비하여 특이한 점은 국민의 권리를 비교적 상세하게 규정하고 있다. 가령 ‘국민의 권리는 국가 및 다른 기관의 권리보다 우선하며(제3조 3항, ‘국민은 이용자 집단의 활동에 참여할 수 있고’(제6조 2항), ‘직원도 도서관 서비스의 발전과 권리보호 등을 위하여 단체 및 조합을 설립할 수 있다’(제6조 3항) 등이 반증한다.

③ 각 도서관은 제1조의 근거하여 종래의 도서관 통합화 방침을 따르지 않고 자주적으로 결정할 수 있도록 명시하고 있다.

④ 국가의 역할을 명시하고 있다. 제14조에서 국가는 도서관의 장서구성, 서비스 등을 위한 조건을 정비하되, 도서관의 전문적 활동을 간섭하지 않도록 규정하고 있다.

⑤ 그러나 법률 전체의 성격은 선언적인 색채가 강하다. 가령 장서 및 도서관 네트워크의 최저 기준 등의 구체적인 기준이 결여되어 있다.

<표 4> 러시아 「도서관사업에 관한 연방법, 1994」의 분석

장/제목	조문번호	주요 내용
1. 총칙	1-4조	용어정의, 법의 적용범위, 도서관의 종류 등
2. 국민의 권리	5-10조	도서관 서비스 및 도서관 활동에 대한 권리, 이용자의 권리와 책임, 도서관 설립자에 대한 규정 등
3. 도서관의 의무와 권리	11-13조	도서관의 지위, 의무, 권리
4. 국가의 의무	14-15조	도서관사업에 관한 국가의 정책과 의무
5. 문화유산의 보존과 이용	16-18조	문화유산으로서의 장서와 도서관, 국립도서관
6. 상호협력	19-21조	도서관 서비스의 조정과 협력, 중앙도서관, 기타 정보기관
7. 경영관리	22-26조	도서관의 설립·재편·폐쇄, 도서관의 자산, 도서관 발전을 위한 기금, 도서관 직원의 노동
8. 종장	27-28조	법의 발효 등

19) 酒井 剛, “ロシア聯邦の圖書館法” カレントアウェアネス, No.211(1997. 3. 20), <<http://www.ndl.go.jp/jp/library/current/no211/doc0001.htm>>

(2) 「국가도서관에 관한 법령」

러시아의 국가도서관(Russian State Library ; Russian National Library)과 관련된 법령으로는 2가지를 들 수 있다. 하나는 러시아 연방정부가 2001년 3월 22일 제226호로 공포한 「러시아 연방 기관 ‘러시아국가도서관’에 관한 법령」(Statute of Federal State Institution ‘The National Library of Russia’)이다. 그 주요 내용을 집약하면 <표 5>와 같다.²⁰⁾

<표 5> 러시아 국가도서관(NLR)에 관한 법령

조문	주요 내용
1	국가기관으로서의 지위
2	관할주체(연방정부의 문화부)
3	명칭(공식명칭 : Federal State Institution “The National Library of Russia” ; 약칭 : NLR)
4	연방정부의 도서관 활동, 자료, 재산에 대한 법적 근거의 확립
	⋮
9	자료의 무료 이용원칙(관내에서 이용할 경우)
10	이용규칙 제정(문화부와 협력)
11	다른 국가도서관(Russian State Library)(모스크바에 소재한 레닌도서관의 후신)과의 조정과 협력
	⋮
15	주요 기능(국내외 자료의 완전한 집서, 국가서지의 작성·유지, 자료의 축적·보존·보호, 자료의 처리와 공개, 도서관학·서지·도서학·인접분야의 학술 및 연구활동, 러시아 및 외국도서관과의 협력, 사서의 자질개선(대학원후 과정의 교육훈련), 국제협력에의 참여 등)
	⋮
20	관장의 임명(문화부의 추천으로 연방정부가 임명)
21	관장의 권리
22	도서관학술위원회(Library Academic Council)의 구성
23	이용자위원회(Reader’s Council)의 구성
24	재산(건물, 대지, 자원, 기타)의 연방귀속
25	도서관의 권리향유, 재산의 이용과 관리
30	재정 자산(연방예산, 수입, 자발적 기부, 기타 수입)
31	조직, 직원수, 봉급
32	회계 및 통계의 작성
33	업무의 감독과 감사(문화부 및 연방법에 규정한 지방정부)
34	연방법에 근거한 도서관의 재조직

20) <http://www.nlr.ru:8101/eng/nlr/statute.html>

다른 하나는 1994년 11월 러시아 연방의회에서 채택되어 12월에 대통령이 서명함으로써 발효된 납본법(Law on Legal Deposit Copy of Document)이다. 총 4장 24개조로 구성된 납본법의 주요 내용은 다음과 같다.

- 제1장(총칙 제1-5조) : 목적, 납본대상이 되는 자료의 종류 등
- 제2장(문헌생산자의 의무와 권리 6-16조) : 자료의 종류, 그것의 무상납본 및 유상납본의 의무, 납본기관 등
- 제3장(납본수입하는 기관의 의무 17-22) : 자료의 종류, 그것을 수입하는 기관 서지작성 및 보존·이용에 관한 의무 등
- 제4장(총장 23-24) : 의무위반에 대한 책임 등

(3) 「공공도서관 모델기준」

1994년 10월 28일자로 러시아도서관협회(Russian Library Association)가 창립되었다. 그 목적은 사회에서의 도서관 운동을 강화하는 한편, 학·협회 뿐만 아니라 도서관 학술기관 기타 서지·정보기관들의 연대와 결속을 공고하게 하고 조정하는데 있다. 이를 구현하기 위한 활동은 크게 8가지(도서관정책 및 법제화, 전문적인 프로그램 및 기준의 개발과 유지, 모든 이론적 및 실무적 연구의 수행·조정·지원, 사서직 및 도서관의 사회적 복리, 자동화와 혁신기술의 개발, 도서관 계속교육의 촉진, 국제협력, 정보·출판활동)에 초점을 맞추고 있다.

이러한 일련의 활동이 가시화된 사례 중에서 대표적인 것으로는 전국의 89개 지역 가운데 17개 지역이 도서관 관련법률을 채택하도록 지원한 것이었다.²¹⁾ 또 다른 중요한 결과가 「러시아 공공도서관 모델기준」(Model Standard for Public Libraries of Russia)의 마련이다.²²⁾ 이 기준을 제정한 배경은 연방정부의 개혁·개방정책으로 공공도서관이 지자체의 감독과 재정지원을 받는 상황에 처하게 되자 주정부 및 지자체가 관리하는 도서관의 제반활동에 대한 최소한의 기본지침을 제시함으로써 관리운영의 과행성과 봉사기능의 약화를 차단하는데 있었다. 그리하여 RLA 산하의 도서관정책분과와 공공도서관분과가 준비한 초안을 2001년 5월 총회에서 채택하여 국가기준으로 공포한 것이다. 1994년에 공포된 유네스코의 「Public Library Manifesto」와 2000년의 「IFLA Public Libraries Guidelines」의 주요 원칙 및 1994년의 「러시아 도서관사업에 관한 연방법」에 규정된 공공도서관 활동원칙에 부합하도록 편성된 모델기준의 주요 내용은 <표 6> 과 같다. 이 기준에는 국가차원에서 공공도서관의 존립가치와 중요성, 역사적 경험과 교훈, 그리고 받

21) Zaitsev Vladimir Nikolaevitch, "Les Bibliothèques Russes," *Bulletin des Bibliothèques de France*, Vol.43, No.4(1998) <<http://bbf.enssib.fr/logic/asp/sommaire.asp?ID=7006>>

22) Vladimir R.F. Irsov, "Model Standard for Public Libraries of Russia," <<http://www.ifla.org/VII/s8/news/00-24.pdf>>

전을 위한 새로운 접근법과 지침이 집합되어 있다. 또한 지자체의 사정에 따라 독자적인 지침과 규정을 개발할 수 있도록 신축성을 부여하고 있다. 그럼에도 불구하고 미국, 영국, 일본 등의 공공도서관 기준과는 달리 법적 구속력이 없다. 다시 말해서 러시아 도서관협회가 국가 및 지자체의 행정청과 도서관계로 하여금 준용하도록 제시한 권장기준에 불과하다.

<표 6> 러시아 공공도서관 모델기준(MSPLR)의 주요 내용

조문번호	주요 영역
1	일반(General)
2	이용자와 서비스(Users and Services)
3	공공도서관의 접근가능한 위치 (Accessible Location of the Public Library)
4	공공도서관의 자원(Public Library Resources)
5	공공도서관의 건물(Public Library Premises) : 도서관공간의 구성
6	공공도서관의 인력(Public Library Personnel)
7	공공도서관과 지역사회(Public Library and the Local Community)

V. 결 언

어느 국가든 독특한 역사적 계적, 정부구조와 정치체제, 행정시스템과 법제를 가지고 있다. 이러한 상이한 상황조건들이 사회문화의 핵심인프라인 공공도서관의 발전과 변용에 어떤 영향을 미쳐 왔는지를 분석·조감하는 작업은 자국의 도서관 현상을 성찰하고 발전시키는데 중요한 참고자료가 될 수 있다. 이에 본 연구는 1990년대에 개혁과 개방을 표방한 러시아를 대상으로 도서관 행정체계 및 법제를 개관하였다. 그 결과를 간추리면 다음과 같다.

1. 러시아의 공공도서관사는 서방의 다른 국가들보다 늦은 18세기에 시작되었다. 그럼에도 불구하고 공공도서관의 수는 51,000개에 달하며, 비록 개혁과 개방정책으로 연방정부의 자금지원이 대폭 축소되고 도서관의 설립 및 이용데이터가 감소하는 추세에 있지만, 여전히 1개관당 평균 봉사대상자가 29,000명, 1인당 소장책수가 4.9권에 달할 정도로 충실한 인프라를 가지고 있다.

2. 러시아의 행정체계는 연방정부를 정점으로 그 아래에 연방구성체(공화국, 지방, 주, 자치구, 자치관구, 연방직할시)인 자치정부의 행정단위가 존재한다. 각각의 연방구성체 아래는 직할시 또는 농촌지구(군)라는 중간 행정단위가 존재하며, 직할시는 행정구(대도시)를, 농촌지구(군)는 소속 시·정·농촌소비에트를 하급 행정단위로 두고 있다. 그러나 지자체의 실질적 권력은 연방구성주

체(89개)의 장과 그 행정기관에 집중되어 있다

3. 러시아의 도서관행정은 국가차원의 정책부처인 연방 문화부가 주도하며, 자치공화국(21개) 이하에서는 공화국 문화부가 그것을 주관한다. 문화부는 연방도서관, 지역의 공공도서관과 국립도서관, 지방의 공공도서관으로 연계되는 계층구조를 전제로 도서관을 관리하는데, 문화부와 연방도서관은 직접적 관할의 관계이고 연방도서관과 나머지 지자체의 공공도서관은 조정 및 협력의 관계를 유지하고 있다. 다만 1990년에 시작된 탈국가 정책의 일환으로 문화부의 도서관 시스템에 대한 책무가 약화되었으며, 지방정부가 대중도서관의 운영과 관리를 책임지고 있다.

4. 러시아의 법제는 연방하원인 국가두마가 제정한 헌법과 연방 및 각 공화국 최고회의 등에서 제정하는 법률을 상위법으로 하고, 최고 회의간부가 결정하는 법령, 정부의 법령, 지방소비에트의 허가로 이어지는 계층구조를 가지고 있다. 그 가운데 도서관에 관한 핵심 실정법은 1994년에 제정된 「도서관사업에 관한 연방법」과 2001년에 제정된 「러시아 연방기관 ‘러시아국가도서관’에 관한 법령」이다. 전자는 총 8장 28개 조문으로 구성되어 있으며, 연방국가임에도 불구하고 단방제 국가(한국, 대만, 일본, 핀란드 등)의 ‘도서관 기본법’과 유사한 점이 많다. 반면에 총 34개 조문으로 구성된 후자는 국가도서관의 조직 및 운영을 규정한 법률이다. 그 외에도 총 4장 24개 조문으로 구성된 납본법이 있다.

5. 러시아도서관협회는 주정부 및 지자체 산하의 도서관 제반활동에 대한 최소한의 기본지침을 제시하여 연방정부의 개혁·개방정책에 따른 관리운영의 파행성과 봉사기능의 약화를 차단할 목적으로 2001년에 「공공도서관 모델기준」을 공포하였다. 이 국가기준에는 공공도서관의 준립가치와 중요성, 역사적 경험과 교훈, 그리고 새로운 접근법과 지침이 포함되어 있으나 미국·영국·일본 등의 그것과는 달리 법적 구속력이 없는 권장기준에 불과하다.

참고문헌

- 강원식. “러시아 연방체제의 구조와 문제점.” 중소연구, 제23권, 제4호(1999/2000), pp.179-197.
- 渡辺 幸子. “ソビエト図書館法とその周邊.” 現代の図書館, Vol.25, No.1(1987), pp.45-49.
- 류시조. “러시아 통치구조의 변천과 특색.” 比較法學, No.14(2003), pp.7-42.
- 北村一郎 編. 액세스ガイド 外國法. 東京：東京大學出版部, 2004.
- 小森田秋夫 編. 現代ロシア法. 東京：東京大學出版部, 2003
- 小野擇 永秀. “ソ連における図書館法の系譜とその社會的背景：図書館の統一システム組織化の指向と民衆との關係を中心として.” 図書館學會年報, Vol.35, No.4(1989), pp.176-183.
- 岩澤 聰. “ユネスコ公共図書館宣言とロシア.” カレントアウェアネス, No.225(1998. 5. 20),

- <<http://www.ndl.go.jp/jp/library/current/no225/doc0001.htm>>
- 自治体國際化協會. ロシア極東の地方自治. 東京 : 同協會, 2003.
- 酒井 剛. “ロシア聯邦の圖書館法.” *カレントアウェアネス*, No.211(1997. 3. 20), <<http://www.ndl.go.jp/jp/library/current/no211/doc0001.htm>>
- 胡志根. “美俄圖書館法之比較 : 「圖書館服務與建設法」與「圖書館事業的條例」之比較” *圖書館通訊*, 第四十三期(2000, 10), pp.2-8.
- Firsov, Vladimir. “Country Report : Russian Federation 2002.” <<http://www.ifla.org/VII/s8/annual/cr02-ru.htm>>
- Haun, Agatha. “Libraries and Information Provision in Contemporary Russia.” *Information for Social Change*, No.9(Summer 1999), <<http://www.libr.org/ISC/articles/9-russia.html>>
- Irsov, Vladimir R.F. “Model Standard for Public Libraries of Russia.” <<http://www.ifla.org/VII/s8/news/00-24.pdf>>
- Nikolaevitch, Zaitsev Vladimir. “Les Bibliothèques Russes.” *Bulletin des Bibliothèques de France*, Vol.43, No.4(1998), <<http://bbf.enssib.fr/logic/asp/sommaire.asp?ID=7006>>
- Pateman, John. “Libraries in the Soviet Union.” *Information for Social Change*, No.10(Winter 1999-2000), <<http://www.libr.org/ISC/articles/10-Soviet.html>>
- Plemnek, Alexander and Natalia Sokolova. “RUSLANet - Project of New Generation Library System in Russia.” *Paper from The Electronic Library*, Vol.14, No.4(Aug. 1996), <<http://www.unilib.neva.ru/olsc/publications/el.html>>
- Sikorsky, N.M. et al. “Russia-U.S.S.R., Book Printing and Libraries.” In *Encyclopedia of Library and Information Science*, Vol.26, edited by Allen Kend, et al. New York : Marcel Dekker, 1979. pp.180-245.