

「작은도서관진흥법」에 관한 법적 논의와 향후 과제

김종천 연구위원/법학박사(한국법제연구원)

□ 현행 「작은도서관진흥법」 상 주요내용

○ 동법은 **작은도서관의 진흥에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 지식정보 접근성을 높이고 생활 친화적 도서관문화의 향상에 이바지**하기 위하여 제정함

○ 동법 제2조에서 “작은도서관”이란 “**「도서관법」 제2조제4호가목에 따른 도서관**”을 정하고 있음

4. "공공도서관"이라 함은 **공중의 정보이용·독서활동·문화활동 및 평생교육을 위하여 국가 또는 지방자치단체** 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제32조에 따라 **교육감이 설립·운영하는 도서관**(이하 "공립 공공도서관"이라 한다) 또는 **법인(「민법」이나 그 밖의 법률에 따라 설립된 법인을 말한다. 이하 같다), 단체 및 개인이 설립·운영하는 도서관(이하 "사립 공공도서관"이라 한다)**을 말한다. 다음 각 목의 시설은 공공도서관의 범주 안에 포함된다.

가. **공중의 생활권역에서 지식정보 및 독서문화 서비스의 제공을 주된 목적**으로 하는 도서관으로서 제5조에 따른 공립 공공도서관의 시설 및 **도서관자료기준에 미달하는 작은도서관**

○ 동법 제4조에서 다른법률관의 관계에 관한 규정을 마련하고 있는바, **작은도서관의 조성**과 **운영** 등에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 **「도서관법」에 서 정하는 바에 따른다고 정하고 있음**

○ 동법 제5조에서 작은도서관의 설치 및 운영을 할 수 있도록 정하고 있으며, 국가 및 지방자치단체는 작은도서관에 대하여 예산의 범위내에서 필요한 지원을 할 수 있음

제5조(작은도서관의 설치 및 운영) ① **국가, 지방자치단체, 법인·단체 또는 개인은 작은 도서관을 설치·운영할 수 있다.**

② **국가 및 지방자치단체는 법인·단체 또는 개인이 설치·운영하고자 하거나 운영 중인 작은도서관에 대하여 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.**

○ 특히, 현행 「작은도서관진흥법」은 작은도서관운영방향(제6조), 다른 공공도서관과의 협력(제7조), 작은도서관 육성 시범지구 지정 육성(제8조), 국유공유재산의 무상대부(제9조), 작은도서관에 대한 후원(제10조), 작은도서관의 해외보급(제11조), 작은도서관 운영실태(제12조), 작은도서관 관련 협회등의 설립·육성(제13조), 포상(제14조), 권한의 위임 및 위탁(제15조)에 관한 규정을 마련하고 있음

□ 도중환의원에 의하여 국회에 계류 중인 「작은도서관진흥법」 상 주요내용

○ **최근에 도중환 대표 발의로 「작은도서관진흥법」 개정안이 마련되어 국회에 심의 중에 있음**

○ 이처럼 **공중의 생활권역에서 지식정보 접근성을 높이고 생활 친화적 도서관 문화를 확산**하려는 목적으로 **작은도서관이 지속적으로 증가**하고 있으나, **현재 상당수의 작은도서관이 사서 운영인력을 두지 못하거나 휴·폐관을 하는 등 운영상 어려움을 겪고 있는 실정**임에 따라 **작은도서관 등록제도의 도입, 지방자치단체의 지원 근거 마련 등 작은도서관의 원활한 운영 및 진흥을 위한 정책을 체계적으로 정비**함으로써 **작은도서관의 실질적인 진흥 방안**을 도모하기 위함

<작은도서관진흥법 전부 개정(안) 입법체계>

현행법	전부개정안
제1장 총칙	제1장 총칙
제1조(목적)	제1조(목적)
제2조(정의)	제2조(정의)
제3조(국가와 지방자치단체의 책무)	제3조(적용범위)
제4조(다른 법률과의 관계)	제4조(국가와 지방자치단체의 책무)
제5조(작은도서관의 설치 및 운영)	제5조(다른 법률과의 관계)
제2장 작은도서관의 육성 및 지원	제2장 작은도서관의 설립 및 운영·지원
<신 설>	제6조(설립 등)
제6조(작은도서관의 운영방향)	제7조(작은도서관의 운영방향)
제7조(다른 공공도서관과의 협력 등)	<삭 제>
제8조(작은도서관 육성 시범지구 지정·육성)	<삭 제>
제9조(국유·공유 재산의 무상 대부 등)	<삭 제>
제10조(작은도서관에 대한 후원 등)	<삭 제>
제11조(작은도서관의 해의 보급)	<삭 제>
제12조(작은도서관 운영 실태조사)	<삭 제>
<신 설>	제8조(작은도서관의 업무)
<신 설>	제9조(운영 지원 등)
<신 설>	제10조(지원전담부서의 설립·운영)
<신 설>	제3장 작은도서관의 등록 및 관리 등
<신 설>	제11조(등록 등)
<신 설>	제12조(폐관 신고)
<신 설>	제13조(작은도서관 운영 현황의 제출)
<신 설>	제14조(평가)
<신 설>	제15조(등록의 취소 등)
<신 설>	제16조(청문)
<신 설>	제4장 작은도서관의 육성
<신 설>	제17조(작은도서관의 육성)
<신 설>	제18조(작은도서관에 대한 후원 등)
제13조(작은도서관 관련 협회등의 설립·육성)	제19조(작은도서관 관련 협회등의 설립·육성)
제3장 보칙	제5장 보칙 및 벌칙
제14조(포상)	제20조(포상)
제15조(권한의 위임·위탁)	제21조(권한 또는 업무의 위임·위탁)
<신 설>	제22조(유사명칭의 사용금지)
<신 설>	제23조(과태료)
부 칙	부 칙
제1조(시행일)	제1조(시행일)
제2조(공립 작은도서관 등록에 관한 경과조치)	제2조(공립 작은도서관 등록에 관한 경과조치)
제3조(사립 작은도서관 등록에 관한 경과조치)	제3조(사립 작은도서관 등록에 관한 경과조치)

현행법	전부개정안
제4조(다른 법률의 개정)	제4조(다른 법률의 개정)

○ 개정안 제1조의 입법목적은 작은도서관이 양적으로 빠르게 성장하였으나 현행 법에는 이를 지원하고 육성하기 위한 내용이 미흡하여 진흥법으로서의 제 기능을 하고 있지 못하다는 지적이 있음에 따라 작은도서관의 설립·운영 및 지원·육성 등에 관한 사항을 규정함으로써 작은도서관의 진흥을 통하여 국민의 지식정보 접근성을 높이고 생활 친화적 도서관문화의 향상에 이바지하기 위하여 제정하였음

개정안 제2조제1항제2호의 정의규정에 따르면, “사서”란 “「도서관법」 제6조제2항에 따른 자격요건을 갖춘 사람이며, 사서 등 전문직원(이하 “사서 등 직원”이라 한다)은 작은도서관에서 제8조에 따른 업무를 담당하는 사람을 말한다”고 규정하고 있는바, 도서관법상의 사서의 개념과 진흥법개정안과 “사서 등 직원” 간의 법적인 해석이 발생할 수 있으나, 명확성의 원칙에 위반되지 않도록 “사서 등 전문직원”으로 규정하는 것이 바람직함

○ 개정안에 작은도서관 진흥기본계획에 관한 규정을 마련할 수 있는가와 관련해서는 현재 국회에 계류중인 개정안에는 그에 대한 규정을 마련하고 있지 않음에 따라, 시행령에 담을 수 없음-> 다만, 도서관법 제14조에서 도서관발전종합계획의 수립에 관한 규정을 마련하고 있다는 측면에서 진흥기본계획을 규정하는 경우에 중복적인 규정으로 적합한 대안이라고 판단되지 않음!!

<p>14조(도서관발전종합계획의 수립) ①도서관위원회위원장은 도서관의 발전을 위하여 5년마다 도서관발전종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.</p> <p>②종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2012. 2. 17.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도서관정책의 기본방향에 관한 사항 2. 도서관정책의 추진목표와 방법에 관한 사항 <ol style="list-style-type: none"> 가. 도서관의 역할강화에 관한 사항 나. 도서관의 환경개선에 관한 사항 다. 제43조에 따른 지식정보 취약계층에 대한 도서관서비스 증진에 관한 사항 라. 도서관의 협력체계 활성화에 관한 사항 마. 그 밖에 도서관정책의 주요 시책에 관한 사항 3. 역점 추진과제 및 관계 부처 등의 협조에 관한 사항 <p>제15조(연도별 시행계획의 수립 등) ①중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 종합계획에 기초하여 매년 12월말까지 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립하여 추진하여야 한다. <개정 2009. 3. 25., 2012. 2. 17.></p> <p>② 시행계획을 수립·추진함에 있어서 시·도지사는 해당 지역의 교육감과 협의할 수 있다. <신설 2009. 3. 25.></p> <p>③ 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 해당 연도의 시행계획 및 전년도의 추진실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 도서관위원회위원장에게 제출하여야 한다. <신설 2020. 6. 9.></p> <p>④ 도서관위원회위원장은 제3항에 따라 제출받은 추진실적을 종합하여 평가하여야 한다. <신설 2020. 6. 9.></p>

⑤그 밖에 시행계획의 수립·시행 및 추진실적의 평가 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2009. 3. 25., 2020. 6. 9.>

○ 개정안에 작은도서관진흥위원회 신설 : 도중환 의원안에 따르면 작은도서관진흥위원회 규정을 마련하고 있지 않음에 따라 자문위원회라는 성격을 지는 위원회라도 신설할 수 있을 것인가 의문을 제기할 수 있을 것이다. 그러나 현행 「도서관법」 제12조에 도서관정보정책위원회에 규정과 차별성을 담보할 수 있어야만 위원회 관련 신설에 관한 정당성을 확보할 수 있다고 판단되고, 자문기관 성격의 위원회 신설의 경우에는 행안부에서 위원화 남설을 방지하고 있음에 따라 장기적인 관점에서 신설하는 방안을 강구할 필요가 있음

○ 작은도서관 자치운영위원회 : 도중환 의원안에 따르면 제7조에서 작은도서관 운영방향에 관한 규정을 마련하고 있으며, 동조제5항에서 자치운영위원회의 구성, 운영 등에 필요한 사항을 지방자치단체의 조례로 규정하고 위임하고 있다는 점에서 각 지자체 조례로 운영위원회를 구성하고 운영할 수 있음!!

○ 지원전담부서의 설립 및 운영 : 도중환 의원안에 따르면, 제10조에서 작은도서관 운영방향에 관한 규정을 마련하고 있고, 지원전담부서의 설립 및 운영에 관한 필요한 사항은 지자체 조례로 정하도록 규정하고 있음

제10조(지원전담부서의 설립·운영) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 작은도서관의 효율적인 운영과 상호 협력을 지원하기 위하여 지원전담부서를 설립할 수 있다.

② 지원전담부서는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 작은도서관 진흥계획 수립
2. 작은도서관 설립·운영지원
3. 작은도서관 실태조사 등 현장 모니터링
4. 작은도서관 컨설팅 및 교육훈련 지원
5. 작은도서관 홍보 및 기념행사
6. 작은도서관 진흥을 위한 조사 및 연구
7. 그 밖에 작은도서관 진흥을 위하여 필요한 사항

③ 그 밖에 지원전담부서의 설립·운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

○ 사서 및 전문인력 등 : 도중환 의원안에 따르면 제6조에서 작은도서관 설립 등에 관한 규정을 마련하고 있으며, 동조제1항에서 지방자치단체, 법인, 단체 또는 개인은 작은도서관을 설립·운영할 수 있도록 정하고 있고, 동조제2항에서 작은도서관의 시설, 도서관자료, 사서에 관한 기준 등은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있음----> 따라서 작은도서관 시설, 도서관 자료, 사서에 관한 기준 등에 대하여

대통령령으로 정하여야 함-> 다만, 전문인력에 관한 규정을 시행령에서 담을 수 있을 것인가와 관련해서는 법률에서 전문인력에 관한 사항을 규정하고 있지 않다는 점에서 도서관법이나 진흥법에서 전문인력에 관한 활용방안에 관한 부문을 규정하여야만 시행령에서 규정할 수 있음-> 그럼에도 불구하고 도중환 의원안 제2조제1항제2호의 정의규정에 따르면, “사서”란 “「도서관법」 제6조제2항에 따른 자격요건을 갖춘 사람이며, 사서 등 전문직원(이하 “사서 등 직원”이라 한다)은 작은도서관에서 제8조에 따른 업무를 담당하는 사람을 말한다”고 규정하고 있음에 따라 **“사서 등 전문직원”에 관한 규정을 마련할 필요가 있음!!!**

제6조(설립 등) ① 지방자치단체, 법인, 단체 또는 개인은 작은도서관을 설립·운영할 수 있다.
 ② 작은도서관의 시설, 도서관자료, 사서에 관한 기준 등은 **대통령령으로** 정한다.

■ 도서관법 시행령 [별표 1] <개정 2016. 7. 26.>
 도서관의 종류별 시설 및 도서관자료의 기준(제3조제1항 관련)

1. 공통기준
 가. 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제9조제1항에 따른 소방시설의 설치
 나. 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제21조의2제3항에 따른 피난유도 안내정보의 부착(「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제20조제2항 전단에 따른 소방안전관리대상물에 해당하는 도서관으로 한정한다)

2. 개별기준
 가. 공공도서관
 1) 공립 공공도서관

봉사대상 인구 (명)	시설		도서관자료	
	건물면적 (제곱미터)	열람석 (좌석 수)	기본장서 (권)	연간증서 (권)
2만 미만	264 이상	60 이상	3,000 이상	300 이상
2만 이상 5만 미만	660 이상	150 이상	6,000 이상	600 이상
5만 이상 10만 미만	990 이상	200 이상	15,000 이상	1,500 이상
10만 이상 30만 미만	1,650 이상	350 이상	30,000 이상	3,000 이상
30만 이상 50만 미만	3,300 이상	800 이상	90,000 이상	9,000 이상
50만 이상	4,950 이상	1,200 이상	150,000 이상	15,000 이상

비고: 1. "봉사대상 인구"란 도서관이 설치되는 해당 시[구가 설치된 시는 제외하며, 도농복합형태의 시는 동(洞)지역에만 해당한다]·구(도농복합형태의 시는 동지역에만 해당한다)·읍·면지역의 인구를 말한다.
 2. 봉사대상 인구가 2만명 이상인 공립 공공도서관에는 열람실 외에 참고열람실·연속간행물실·시청각실·회의실·사무실 및 자료비치시설 등의 시설을 갖추어야 한다.
 3. 전체 열람석의 20퍼센트 이상은 어린이를 위한 열람석으로 하여야 하고, 전체 열람석의 10퍼센트 범위의 열람석에는 노인과 장애인의 열람을 위한 편의시설을 갖추어야 한다.

4. 공립 공공도서관에는 기본장서 외에 다음 각 목에서 정하는 자료를 갖추어야 한다.
- 가. 봉사대상 인구 1천명당 1종 이상의 연속간행물
 - 나. 봉사대상 인구 1천명당 10종 이상의 시청각자료를 갖추되, 해마다 봉사대상 인구 1천명당 1종 이상의 시청각자료를 증대할 것
 - 다. 그 밖의 향토자료·전자자료 및 행정자료
- 2) 사립 공공도서관
- 1)의 공립 공공도서관의 시설 기준 중 봉사대상 인구가 2만명 미만인 지역의 도서관이 갖추어야 하는 시설을 갖추어야 한다.
- 3) 작은도서관--> 사서 배치 기준이 없음!!!!**

시설		도서관자료
건물면적	열람석	
33제곱미터 이상	6석 이상	1,000권 이상

비고: 건물면적에 현관·휴게실·복도·화장실 및 식당 등의 면적은 포함되지 아니한다.

4) 장애인도서관(시각장애인의 이용을 주된 목적으로 하는 경우에만 해당한다)

시설		도서관자료	
건물면적	기계·기구	장서	녹음테이프
66제곱미터 이상(이 중 자료열람실 및 서고의 면적이 45퍼센트 이상일 것)	1. 점자제판기 1대 이상 2. 점자인쇄기 1대 이상 3. 점자타자기 1대 이상 4. 녹음기 4대 이상	1,500권 이상	500점 이상

비고: 건물면적에 현관·휴게실·복도·화장실 및 식당 등의 면적은 포함되지 아니한다.

나. 전문도서관(공중의 이용을 주된 목적으로 하는 경우에만 해당한다)

시설 및 도서관자료의 기준

열람실 면적이 165제곱미터, 전문 분야 자료가 3천권(시청각 자료인 경우에는 3천점) 이상이어야 한다.

- 다. 학교도서관**
- 「학교도서관진흥법」 제13조제3항의 시설 및 자료 기준에 따른다.
- 라. 가목부터 다목까지의 규정 외의 도서관**
- 별도의 시설 및 자료 기준 없음

○ **작은도서관 등록 및 관리** : 현행법은 작은도서관의 조성·운영 등에 관하여 「작은도서관 진흥법」에서 정하고 있는 것 외에는 「도서관법」을 따르도록 하고 있고, 1) 이에 따라 「도서관법」에 따른 공공도서관의 일종인 작은도서관은 공립의 경우에는 등록의무가 없으나, 사립의 경우에만 시장·군수·구청장에게 등록하여 운영할 수 있음.2)---> 즉, **도중환 의원안에 따르면 작은도서관 등록제도를 「작은도서관 진흥법」에 직접 규정하면서 공립 작은도서관의 경우에는 의무적으로**

- 1) 「작은도서관 진흥법」 제4조(다른 법률과의 관계) 작은도서관의 조성·운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「도서관법」에서 정하는 바에 따른다.
- 2) 「도서관법」 제31조(사립 공공도서관의 등록 및 폐관) ①누구든지 사립 공공도서관을 설립하고자 할 때에는 제5조 및 제6조에 따른 시설·도서관자료 및 사서 등에 관한 기준을 갖추고 대통령령이 정하는 바에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·자치구의 구청장(이하 "시·군·구청장"이라 한다)에게 등록신청을 할 수 있다. 이 경우 시·군·구청장은 등록증을 발급하여야 한다.

관할 시·도지사에게 등록하게 하고, 사립 작은도서관의 경우 현행 제도와 같이 시장·군수·구청장에게 임의로 등록할 수 있게 하여 작은도서관 현황을 체계적으로 파악하고 내실 있는 운영을 지원·관리하려는 취지로 이해할 수 있음. -> 한편, 현재는 작은도서관을 설립하는 경우 「도서관법 시행령」에 따라 최소한의 시설기준 및 도서관자료를 갖추어야 하지만, 사서를 배치할 의무는 없는바, 도중환의원(안) 제6조제2항에서 작은도서관 시설, 도서관자료 및 사서의 기준을 설정할 때 작은도서관의 내실있는 운영을 뒷받침할 수 있는 적절한 수준의 등록 기준을 마련하여야 함. -> 이에 따라 도중환 의원(안) 제15조에서는 작은도서관이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우 등에 운영정지를 명하거나 등록을 취소할 수 있도록 정하고 있고, 등록의 취소 규정은 기관 본연의 목적에 반하거나 법률을 위반한 작은도서관에 대하여 제재를 가함으로써 공익을 확보하고 적법한 상태를 구현하기 위해 필수적인 조문임

○ 작은도서관 지원비 : 도중환의원안에 따르면, 작은도서관의 설립·운영을 활성화하기 위하여 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 각각 지원비와 대응비를 편성·지원할 수 있도록 하고, 시·도에 작은도서관 지원전담부서를 설립·운영할 수 있도록 하며, 문화체육관광부장관은 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 필요한 지원을 할 수 있도록 근거를 마련함(안 제9조, 제10조, 제17조).

제9조(운영 지원 등) ① 특별시장·광역시장·도지사는 작은도서관을 진흥하는 데 필요한 경비(이하 "지원비"라 한다)를 해당 연도 예산에 편성하여 관할 시·군 또는 자치구에 지원할 수 있다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 특별시·광역시·도의 지원비에 대응하여 해당 연도 예산에 자체적으로 부담하는 경비(이하 "대응비"라 한다)를 편성·지원할 수 있다.

③ 지원비와 대응비는 다음 각 호의 용도로 사용한다.

1. 작은도서관의 설립과 그 시설 및 도서관자료의 확충
2. 작은도서관의 정보화
3. 사서 등 직원의 확보
4. 그 밖에 작은도서관 지원에 필요한 경비

④ 지방자치단체는 사립 작은도서관에 대하여 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.

⑤ 지방자치단체는 제11조제2항에 따라 등록한 사립 작은도서관의 설립 및 운영에 필요하다고 인정하는 경우 「공유재산 및 물품 관리법」 등의 관계 규정에도 불구하고 공유재산을 무상으로 사용하게 하거나 대부할 수 있다.

제10조(지원전담부서의 설립·운영) ① 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 작은도서관의 효율적인 운영과 상호협력을 지원하기 위하여 지원전담부서를 설립할 수 있다.

② 지원전담부서는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 작은도서관 진흥계획 수립
2. 작은도서관 설립·운영지원
3. 작은도서관 실태조사 등 현장 모니터링
4. 작은도서관 컨설팅 및 교육훈련 지원
5. 작은도서관 홍보 및 기념행사
6. 작은도서관 진흥을 위한 조사 및 연구
7. 그 밖에 작은도서관 진흥을 위하여 필요한 사항

③ 그 밖에 지원전담부서의 설립·운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제17조(작은도서관의 육성) 문화체육관광부장관은 작은도서관을 진흥하기 위하여 직권 또는 해당 지방자치단체의 장의 신청에 따라 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있다.

○ 작은도서관 협력망 구축·다른 공공도서관과의 협력 구축 방안

제00조(작은도서관과 다른 공공도서관간 협력망 구축 등) ① 작은도서관은 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 다른 공공도서관과 교류·협력하여야 한다.

1. 작은도서관과 다른 공공도서관 간 종합목록 구축
2. 작은도서관과 다른 공공도서관 간 상호대차 협력
3. 작은도서관과 다른 공공도서관 간이 구축한 디지털 자료의 공동활용
4. 학술자료의 공동수집 및 보존
5. 그 밖에 작은도서관과 다른 공공도서관 간 발전 및 연구경쟁력 향상을 위하여 필요한 업무

② 작은도서관은 제1항에 따른 다른 공공도서관 간의 교류·협력을 위하여 작은도서관과 다른 공공도서관간 협력망을 구축할 수 있다.

③ 작은도서관은 제1항에 따른 다른 공공도서관과의 교류·협력 업무를 관련 전문기관 등에 위탁하거나 작은도서관 관련 협의회 등(이하 "협의회등"이라 한다)을 구성하여 수행하게 할 수 있다.

④ 국가는 제2항에 따른 작은도서관과 다른 공공도서관간 협력망의 구축·운영과 제3항에 따른 협의회등의 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.