

「도서관법」의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 분석에 관한 연구*

- [법률 제18547호, 2021. 12. 7. 전부개정]을 중심으로 -

A Study on the Normative Validity and Factual Effectiveness of the ‘Library Law’ with a Focus on [Law No. 18547, December 7, 2021, Comprehensive Amendment]

윤 명 희 (Myung Hee Yoon)**

이 지 연 (Jee Yeon Lee)***

목 차

- | | |
|---------------------------|---------------------|
| 1. 서 론 | 4. 도서관법의 규범적 타당성 분석 |
| 2. 이론적 배경 | 5. 도서관법의 실효성 분석 |
| 3. 「도서관법」의 구성체계와 주요 개정 내용 | 6. 결론 및 제언 |

초 록

도서관 분야 정책과제를 해결하기 위해서 실효성 있는 법규범은 중요하다. 이 연구는 2021년 12월 7일 전면 개정되어 2022년 12월 8일부터 시행 중인 도서관법(법률 제18547호)의 구성체계와 주요 개정 내용을 분석하여 규범적 타당성과 실효성을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 정책입법의 관점에서 도서관법을 살펴보고자 하였다. 도서관법이 기본법으로서 규범적 타당성을 갖추고, 도서관의 사회적 가치를 높이고 질적 향상을 이끄는 주요한 토대로서 정책과제 해결에 기여할 수 있을지를 실효성 측면에서 살펴보았다. 분석결과, 목적과 기본이념의 내용 보완, 국가 및 지방자치단체 책무 구체화, 도서관 정책체계 개선, 국가도서관위원회 실질적 영향력 강화를 위해 필요한 내용을 제안하였다.

ABSTRACT

It is essential to have adequate legal regulations to achieve the policy objectives in libraries. This study aims to analyze the structure and critical amendments of the Library Act (Law No. 18547), which was comprehensively revised on December 7, 2021 and has been in effect since December 8, 2022. This analysis examines the normative validity and effectiveness from a policy legislation perspective. As a fundamental law, we explore whether the Library Law possesses legal validity and can contribute to achieving policy objectives by elevating the societal value and qualitative improvement of libraries from an effectiveness standpoint. The analysis results suggest proposing enhancements to the content of objectives and fundamental principles, specifying the responsibilities of the state and local authorities, improving the library policy system, and enhancing the substantial influence of the National Library Commission.

키워드: 도서관법, 정책입법, 도서관 정책, 도서관정책 추진체계, 실효성

Library Law, Policy Legislation, Library Policy, Library Policy System, Effectiveness

* 이 연구는 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임
(NRF-2022S1A5C2A03093597).

** 연세대학교 대학도서관발전연구소 연구교수(mhee@yonsei.ac.kr / ISNI 0000 0004 8306 771X) (제1저자)

*** 연세대학교 문헌정보학과 교수(jlee01@yonsei.ac.kr / ISNI 0000 0004 6491 7862) (교신저자)

논문접수일자: 2023년 10월 22일 최초심사일자: 2023년 10월 30일 게재확정일자: 2023년 11월 5일

한국문헌정보학회지, 57(4): 233-262, 2023. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2023.57.4.233>

© Copyright © 2023 Korean Society for Library and Information Science

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

1. 서론

1.1 연구의 필요성과 목적

2021년 12월 7일 도서관법이 전면 개정되어 2022년 12월 8일부터 시행되고 있다(법률 제 18547호). 이것은 2006년 도서관법(법률 제 8029호) 개정 이후 15년 만의 전부개정이며, 동법 시행령의 사서 배치기준은 1988년 이후 33년 만의 개정이다. 이와 같은 도서관법 전부개정은 도서관 현장에 상당히 큰 정책적 변화를 예고하고 있다.

1963년 제정된 최초의 도서관법(법률 제 1424호)은 도서관 사용자 유료화 및 설치와 예산 지원의 임의 규정 등 여러 가지 불완전한 요소를 포함하고 있었지만, 도서관 육성 발전의 기초를 마련하고, 도서관이 국민의 교육과 문화 발전에 기여하는 시설이라는 개념을 분명히 하였다(이명옥, 2004). 1987년 전부 개정된 도서관법(법률 제3972호)은 최초법률에서 불완전했던 내용을 전부 개정하여 국가 및 지방자치단체의 공공도서관 설치와 육성을 의무화하고 공공도서관 운영비를 지방자치단체의 일반회계에서 부담하도록 함으로써 국가 차원의 정책기구와 재원 확보에 필요한 최소한의 제도적 기반을 구축하였다(이제환, 2015).

이후 정부조직법 개정으로 도서관 정책 부서가 문교부에서 문화부로 이관되면서 24년 만에 개정된 도서관법은 다시 4년 만인 1991년에 도서관진흥법(법률 제4352호)으로 개정되었다. 문화부 영역으로 이관된 도서관은 공공도서관의 목적에 문화 활동 증진을 포함함으로써 문화시설로서 정체성을 가지게 되었으며, 국가 또는

지방자치단체가 설립 운영하는 공공도서관의 관장을 사서직으로 보한다는 조항을 마련하여 도서관 운영의 전문성을 강화하고자 하였다. 그러나 문교부에서 문화부로 이관하는 과정에서 국립중앙도서관만 문화부로 이관하고 이전의 문교부 산하 공공도서관의 소속기관 이관은 이뤄지지 못해, 도서관 행정체계가 교육부와 문화부로 이원화되는 행정체계를 만들게 되었다.

이후 문화부가 문화체육부로 개편되면서 도서관정책과와 박물관과가 통합하여 도서관박물관과가 되면서 도서관은 다시 도서관 및 독서진흥법(법률 제4746호)으로 개정되고 이때 지역 독서 운동의 근거로서 문고에 대한 설치 조항을 만들게 되었다. 2006년은 다시 도서관법(법률 제8029호)과 독서문화진흥법(법률 제 8100호)으로 분법하여 전부 개정함으로써 국가 도서관 정책 수립 및 추진체계를 확고히 하고 지식정보격차 해소의 책무를 추가함으로써 도서관의 역할과 범주를 확대하였다. 공공도서관의 범주와 역할을 확고히 하고 지역 대표도서관의 설치 근거를 마련하며 도서관 운영평가를 통해 서비스의 질적 발전을 견인하고자 하였다. 또한 대통령 직속기구로서 도서관정보정책위원회를 신설하고 5년마다 도서관발전 종합계획을 수립하게 함으로써 국가 차원의 도서관 정책을 체계적으로 추진하기 위한 제도적 토대를 만들게 되었다. 이후 2007년 학교도서관진흥법(법률 제8677호), 2012년 작은도서관진흥법(법률 제11316호), 2015년 대학도서관진흥법(법률 제13222호)이 별도 법률로 입법화되어 시행되면서 모법에 해당하는 도서관법 역시 개정을 거듭하였으며, 이러한 정책환경의 변화에 따라 도서관법의 전면 개정을 추진하게 되었다.

2021년 전부 개정된 도서관법(법률 제18547호)은 도서관의 운영과 발전을 국가가 책임질 수 있도록 체계를 재정비하면서 동시에 장애인 등 지식정보 취약계층에 대한 배려를 강화하고 시민들이 도서관을 보편적으로 이용할 수 있도록 관련 규정을 정비하고자 하였으며, 도서관 등록제 및 도서관의 날 등의 신설을 통해 도서관 발전을 통해 문화선진국을 실현하겠다는 의지를 담고 있다(도종환, 2020).

이는 이제까지의 도서관법에 비해 상당한 행정력과 규제를 동반하는 것이다. 그러나 법 개정 이후 현재까지 개정된 도서관법이 현장에 미칠 영향이나 쟁점과 과제에 대한 분석은 이루어지지 않고 있다. 이에 본 연구에서는 개정된 도서관법의 주요 개정 내용이 무엇이며, 이를 실현하기 위한 방안을 규범적 타당성과 실효성에 대해 분석하고자 한다. 이를 통해 앞으로 개정 도서관법이 입법 취지대로 도서관의 사회적 가치를 높이고 질적 강화에 기여하기 위해 필요한 것은 무엇인지 살펴보고자 한다.

1.2 연구의 방법과 범위

먼저 개정된 도서관법의 취지와 주요 개정 내용을 살펴보았다. 개정법률안의 검토 보고 및 관련 공청회 등의 자료집을 통해 개정 전 도서관법과 비교하여 개정된 도서관법은 무엇이 어떻게 달라졌는지 구성체계와 주요 개정 내용을 살펴보았다.

둘째, 문헌분석을 통해 개정된 도서관법의 법적 특성 및 조문 내용을 분석하여 규범적 타당성을 검토해 보았다.

셋째, 도서관법과 정책과의 연관성 속에서 개

정된 도서관법이 실효성을 갖추고 있는지 조문 내용을 통한 객관적 실효성과 실질적 내용 차원의 사실적 실효성 측면에서 살펴보았다.

이와 같은 분석을 통해 개정된 도서관법이 도서관의 사회적 가치를 높이고 도서관 분야 정책과제 해결에 실효성을 높이기 위해 검토할 내용에 대해 논의하였다. 본고는 규범적 타당성과 사실적 실효성 측면에서 도서관법의 분석에 초점을 둔 것으로 향후 법조문의 개정 내용까지 다루지 못하는 한계를 지니고 있다. 또한 개정 도서관법의 주요한 특징으로 다루어지는 등록제 전반에 대한 내용과 효과에 대한 분석은 후속 연구가 필요함을 제안한다.

1.3 선행연구

우리나라 도서관 정책과제 관련 연구는 꾸준히 이뤄지고 있다. 그중에 도서관 정책을 법과 제도적 측면에서 고찰한 연구를 살펴보면 다음과 같다.

한성택(2002)은 시대별 도서관법의 제정 경위, 주요 골자, 개정 경위 등을 차례로 기술하고 도서관 및 독서진흥법의 문제점과 개선 방안을 제안하였다. 이명옥(2004)은 공공도서관의 목적에 적합한 역할 수행을 위해 국가 정책과 제도의 중요성을 언급하면서 공공도서관 운영체계와 법령 및 도서관 기준을 해외사례와 비교 분석하였다. 분석을 통해 공공도서관 운영주체 일원화, 도서관 정책 전담부서 설치, 도서관법과 도서관 기준의 연계, 소외계층을 위한 정책 수립, 공공도서관 평가 방법 및 평가 지표 마련을 제안하였다. 정외태(2004)는 도서관 및 독서진흥법의 실용적 적합성을 높이기 위해 공

공도서관법 제정을 제안하였다. 윤희운(2007)은 2006년 전면 개정된 도서관법의 취지와 의미를 분석하고 개정 도서관법의 실효성을 높이기 위한 정책과제를 제시하였다. 민지영(2015)은 도서관법과 관련 시행령, 시행규칙의 분석을 통해 도서관법을 기본법으로 구조를 변경하고, 법에서 정한 기준을 이행하도록 하는 적합한 행정제재 조치의 포함 등을 제안하였다. 이제환(2015)은 도서관 정책의 부실함의 원인을 도서관 법제의 부실함에서 찾았으며, 도서관법에서 도서관의 사회적 기능과 역할 가치에 대한 정립이 부족하고 이를 실현할 조건이 불비하였음을 지적하였다. 이정수(2022)는 법을 정책 실현의 핵심 도구로 파악하여 공공정책의 맥락에서 Kingdon의 다중흐름모형과 Sabatier의 정책옹호연합이론 모형을 통해 정책과 법제를 분석하였다. 분석 결과, 공공도서관 단일법으로의 정비 필요성을 제시하였고, 국가와 지방자치단체의 책임과 역할을 별도로 구분하여 분명하게 제시할 것을 제안하였다. 또한 지방자치법 시행령 등 관련 법령과의 연계성 속에서 광역대표도서관 및 자치단체 도서관 간의 체계가 확립되어야 하며, 행정체계일원화 및 위탁운영 부실화를 막고 사서인력 고용 안정화를 위한 법적 기반 마련, 정보센터로서 공공도서관 역할 수행을 위한 법적 기반 강화, 수요자 중심의 법체제 마련을 제안하였다.

한편, 도서관법을 문화 관련 법제의 영역에서 살펴본 연구로는 한국문화관광연구원에서 수행한 연구들이 있다. 김세훈 외(2007b)는 문화 분야 법제의 증대에 따라 문화 분야 법제의 체계적 정비 필요성을 언급하였다. 이를 위해 문화 정책 영역에서 법률의 제·개정 시 총괄적 원칙

과 기준 수립, 법률 제·개정과 관련한 총괄적 지원을 위한 체계적 지원 조직의 필요성을 제안하였다. 정광렬(2018)은 국내 문화 분야 법률을 총괄 기본법, 영역별 기본법, 영역별 집행법, 세부 영역 집행법의 4가지 층위로 구성된 것으로 보고, 문화 분야 법률의 체계와 방향을 제시하였다. 박영도(2006; 2012)는 행정입법의 유형으로 기본법과 특별법의 입법체계를 연구하였고, 손현(2016)은 박영도의 연구를 기반으로 진흥법 제의 입법모델을 연구하였다.

이와 같은 연구들은 한편에서는 세부 영역에서 분야별 정책목표 달성을 위한 법률의 지속적인 제·개정 필요성을 강조하고, 한편으로는 법리적 특성의 측면에서 원칙과 기준을 정립하려는 노력이 동시에 이뤄지는 것으로 볼 수 있다.

도서관법 역시 법으로서의 갖추어야 할 요건과 더불어 정책 실현 수단으로서의 요구를 동시에 담보해야 할 과제를 안고 있다. 이에 개정된 도서관법이 법적 원칙을 수용하고 정책 발전에 기여할 수 있는 내용을 포함하고 있는지 규범적 타당성과 실효성 측면에서 살펴볼 필요가 있다.

2. 이론적 배경

2.1 법과 정책과의 관계

국가의 정책을 성공적으로 추진하기 위한 모든 노력은 실효성 있는 법규범을 필요로 한다. 따라서 법규범의 최적화는 정책의 핵심적 요소이며 결과라고 할 수 있다(Kettiger, 2000).

19세기 시민적 법치국가에서는 규범으로서의 법률개념이 중시되었다. 자유주의적 정치원리

와 시민 법질서를 지탱하는 하나의 축으로서 기능 수행에 초점을 맞춰왔다. 그러나 산업화와 사회의 발달에 따라 국가적 과제의 증가는 단지 추상적 정의와 이념에 입각한 일반적 법률로서는 문제해결이 불가능하게 되었다(한국법제연구원, 1991). 따라서 오늘날의 법규범은 사회 및 국가의 동태적 통합과정을 긍정하고 그 현실적 필요성에 부합하여 통합과정을 촉진시키는 정의 또는 공익 실현을 위한 조정법으로서의 성격을 갖추어 가고 있다. 이것은 법규범이 종래의 권리 의무 확정적인 성격에서 탈피하여 임무 부여적, 문제 해결적 성격을 강하게 띠어가고 있다는 것을 말해준다(박영도, 2006).

법규범의 이런 문제 해결적 성격의 강화는 다수의 구체적인 내용을 지닌 개별적인 정책입법의 증대를 가져왔다. 도서관법 역시 도서관계 이해 당사자들에게는 도서관 과제 해결의 중심적 원칙이자 지도적 역할을 기대하면서 제·개정이 거듭되었다. 이런 기대와 요구는 법규범에 함축된 각종 정책적 요소가 소기의 목적을 달성하면서 법규범의 실현이 보다 광범위한 합리성을 가졌을 때 비로소 달성될 수 있다.

법이 제정되었다고 바로 실현될 수 있는 것이 아니고, 사람의 의사에 의하여 비로소 실현(實現)될 수 있는 것이다. 법의 본질이 강제성에 있으나 사회의 평균적 일반인들이 특정한 법령에 대한 위반을 잘못으로 의식하지 않게 되고 누구나가 그 법령을 위반하게 되는 경우에는 그 법령은 있어도 없는 것이나 다름없는 존재가 된다. 이와 같은 실효성이 없는 법령의 존재만큼 법의 권위를 해치는 것은 없다(박윤훈, 2009).

그러므로 법규범의 기능변화에 적극 대처하고 법치주의 실현과 유지를 도모하기 위해서는

정책자체의 관점을 법학의 입장에서 이해하고, 정책에 대해서는 법적 측면으로서의 지위를 부여할 필요성이 있다. 이런 측면에서 법규범은 형식적인 법질서 체계의 논리와 방향을 달리하는 정책체계의 논리를 도입하여 그 구체적 평가가 이루어져야 하며 그와 같은 정책적 견지에서 평가 없이는 법규범은 합리성뿐만 아니라 공공성도 확보할 수 없을 것이다(손성, 1990).

2.2 입법의 기본원칙

법령은 기본적으로 국가적·사회적 배경을 바탕으로 주권자 또는 법령을 제정할 권한이 있는 자가 국가 또는 사회와 구성원에 대해 해당 법령의 준수를 강제하고, 스스로도 그러한 규범을 지킬 것을 전제로 일정한 목적하에 구성된 성문(成文)의 규범체계라고 정의할 수 있다. 법령 입안이란 특정 정책의 내용을 법령의 형식으로 구체화하는 작업을 의미한다. 입법 활동의 핵심은 넓게는 헌법 이념을 실현하고, 좁게는 법령이 헌법을 최고 규범으로 하는 법질서에 위반되지 않도록 전체 법령체계 간에 조화를 이루고 정부의 정책 의지가 정확하게 반영되어 차질 없이 시행되도록 하는 데 있다(법제처, 2021).

성문법 체계를 채택한 우리나라의 법체계는 헌법과 헌법이념을 구현하기 위한 법률, 그 법률의 효과적인 시행을 위한 대통령령, 총리령, 부령 등의 행정입법으로 체계화되어있다. 이들은 일정한 위계를 형성하고 상위법의 위임에 의해 제정되거나 상위법의 집행을 위해 제정되므로 상위법에 저촉되는 내용을 담을 수 없다(법제처, 2021). 그러나, 기본법과 집행법과의 관계는 동일한 법률적 위상을 가지고 있으므로

그 위계를 논하기는 어렵고, 같은 법률의 경우 일반법 대비 특별법 우선의 원칙, 구법 대비 신법 우선의 원칙에 따라 기본법 보다 집행법의 규정이 우선시 될 수는 있다(정광렬, 2018).

입법자는 법체계의 통일과 조화를 위해 체계 정당성의 원칙을 준수해야 한다. 체계 정당성의 원리란 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안 된다는 헌법적 원리를 말한다(법제처, 2021). 이는 법치주의 원리로부터 도출되는 것으로 개별 법률규정이나 개별법이 다른 법률 규정 및 법률과의 관계에서 모순이 발생하지 않도록 입법되어야 함을 강조하는 것이다. 즉, 개별 법률이나 개별법은 독립적으로 존재하는 것이 아니라 다른 법률과 상호 유기적으로 결부하여 전체적인 법체도와 법령의 체계를 구성하는 것이며, 이들 규정 사이에는 조화 또는 균형의 관계가 존재하여야 한다(홍완식, 2014).

입법상 적용되는 실체적 내용에 관한 원칙으로는 비례의 원칙(과잉금지의 원칙), 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙(소급입법금지의 원칙), 적법절차의 원칙, 과소보장 금지의 원칙이 있다. 비례의 원칙은 헌법 제37조 제2항에 의거, 국민의 기본권을 제한하는 입법은 반드시 법률의 형식으로 정해야 하며, 국민의 기본권을 제한하더라도 국가가 반드시 준수해야 할 한계를 정한 것이다. 따라서 비례의 원칙은 그 목적이 정당해야 하며(목적의 정당성), 방법이 효과적이고 적절해야 하고(방법의 적절성), 그 제한이 최소한의 것이 되도록 해야 하며(피해의 최소성), 입법을 통해 보호하려는 공익이 사익보다 더 크거나 균형을 유지하여야 한다는 것(법

익의 균형성)을 의미한다. 평등의 원칙은 헌법 제11조 제1항에 의거 모든 사람은 법에 의해 평등하게 의무를 지거나 권리를 가지며, 반대로 국가는 법을 특정 개인이나 집단에게 일방적으로 유·불리하게 적용하지 못하도록 한다는 내용이다. 이는 법 적용의 평등뿐만 아니라 법(내용)의 평등도 보장되어야 함을 말한다. 신뢰보호의 원칙은 행정기관이 일정한 명시적, 묵시적 언동의 정당성 또는 존속성에 대한 개인의 보호가치가 있는 신뢰는 보호해 주어야 한다는 원칙을 말한다. 이는 법률 적용의 문제가 아니라, 법률 제·개정과 관련하여 구법 상태의 존속을 신뢰한 국민에 대한 보호의 문제로서 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익적 목적이 당사자의 신뢰의 파괴를 정당화할 수 없다면 그 법은 허용될 수 없다는 원칙을 말한다. 적법절차의 원칙은 일반적으로 입법, 사법, 행정 등 모든 국가작용은 정당한 법률을 근거로 해야 하고, 정당한 절차에 따라 발동되어야 한다는 원칙을 말한다. 과소보장 금지의 원칙은 사회적 기본권은 국가로부터의 자유가 아니라 국가적 급부와 배려를 요구하는 것을 내용으로 하는 국가에 의한 보장을 의미하므로 과소보장 금지가 원칙이다. 즉, 사회적 기본권은 헌법규정만으로 실현될 수 없고 법률과 그 위임에 따른 하위법령 등에 따라 그 내용이 구체적으로 형성되므로 합리적으로 급부의 대상과 수준, 방법 등을 고려하여 입법하여야 한다(법제처, 2021).

입법상 적용되는 형식에 관한 원칙으로는 명확성의 원칙, 포괄위임금지의 원칙이 있다. 명확성의 원칙은 법 적용의 기준이 되므로 그 의미 내용을 명확히 하여 일반인의 관점에서 실정법이 규율하고자 하는 내용이 다의적으로 해석

적용되지 않도록 정확한 용어를 사용하여 분명하게 규정하여야 한다는 것이다(법제처, 2021; 이상경, 2015). 포괄위임금지의 원칙은 법률이 위임하는 사항과 범위를 구체적으로 한정하지 않고, 특정 행정기관에 입법권을 일반적·포괄적으로 위임하는 것이 금지된다는 원칙을 말한다. 이는 법률의 하위법령으로 규정될 내용, 범위의 기본적인 사항들을 가능하다면 구체적이고 명확하게 규정하여 누구라도 그 법률로부터 하위법령으로 규정될 내용을 예측할 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 이는 국회의 입법 기능을 보완하기 위해 행정입법이 양적 질적으로 증대되고 있는 상황에서 행정입법을 통제하기 위한 원칙이기도 하다(법제처, 2021).

2.3 정책입법의 유형

최근의 행정법은 어떤 정책과제를 해결하기 위해 정책목표를 설정하고 그 실현방법으로서 정책입법을 제정하는 경향을 띠고 있다. 정책과제라는 행정목적은 효율적이고 유효하게 달성하기 위하여 어떠한 수단을 사용할 것인가라는 목적 수단 관계가 결정적으로 중요하게 된다(Schmidt, 2000). 특정 분야의 정책과제-목표-순서를 정하는 정책입법에서는 법과 정책의 융합, 법의 정책화 경향이 현저하며, 이와 같은 정책입법의 증가는 현대입법의 특징이라 할 수 있다(박영도, 2006). 이러한 정책입법의 유형으로 기본법, 진흥법, 특별법을 들 수 있다.

기본법은 일반적으로 어떤 분야의 정책의 기본적인 방향을 정하고 관련 정책의 체계화를 도모하려는 의미가 담겨져 있으며, 당해 분야에 있어서 정책목표와 이념을 제시하고 이를 실현하

기 위한 시책의 기본적인 항목을 열거하는 한편 당해 분야 정책의 결정과 조정에 관련된 특별기구를 설치하는 것 등을 기본적인 내용으로 하고 있다(문상덕, 2002).

기본법의 기능으로는 ① 국가정책의 방향 제시와 그 추진, ② 제도 정책의 체계화 및 종합화, ③ 정책의 계속성, 일관성 확보, ④ 행정의 통제 기능, ⑤ 국민에 대한 정책메세지 발신 기능, ⑥ 지방분권의 추진 기능이 있다. 일반적으로 기본법은 국정의 중요분야에 지도법적, 지침법적인 성격을 가지는 것으로 위치되나 최근의 경향은 각종 진흥법, 육성법, 촉진법 등의 제명을 가진 법에서도 유사한 성격과 내용이 나타나고 있다. 따라서 기본법은 정책입법, 프로그램법의 전형이라고 할 수 있다. 기본법은 각 분야의 제도 정책에 대한 이념, 원칙, 책무 규정, 다른 법률과의 관계, 기본시책의 열거와 정부의 조치, 계획책정, 국회에 대한 연차 보고, 체제의 정비, 벌칙 규정 등의 조항으로 이루어져 각 분야의 모법, 지침법으로서 위치가 부여되고, 제도나 정책의 방향을 제시하고 다른 법령이나 행정을 지도 유도하는 것으로 파악되고 있다(박영도, 2006).

정책입법의 또 하나의 유형으로 최근 제·개정이 활발하게 일어나는 '진흥법'이 있다. 진흥법은 형식적으로는 법률의 제명에 진흥, 지원, 육성, 촉진, 조성 등의 용어를 붙인 법률로 범주화할 수 있으나, 내용적으로 공공복리를 위한 정책적 필요성에 따라 어떠한 산업, 기업, 사람, 계층, 지역, 사안을 지원, 조성, 유도하기 위한 내용을 담고 있는 법제를 모두 일컬어 진흥법이라 할 수 있다(손현, 2016). 진흥법은 입법목적에 따라 그 유형 및 진흥 수단이 매우 다양해지

고 있으며, 기본적으로 재정 수반을 필수 요소로 하며, 진흥 및 지원의 목적, 대상, 요건 절차 등을 규율하는 입법 구조를 취하고 있다.

진흥법은 국가 정책 실현 및 행정 활동의 주요 수단으로 활용된다는 측면에서 기본법, 특별법과 공통적인 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 다만, 기본법은 정책의 목적과 기본방향을 제시하고 기본적 정책 수단을 형성하는 역할을 한다면, 진흥법은 국가정책이나 행정기능을 수행하기 위한 수단에 대해 구체적이고 실제적인 규정을 담고 있어, 해당 법률에 의거한 실질적인 국가정책이 집행된다는 측면에서 국가정책을 보다 실질적으로 구현하는 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 그러므로 진흥법은 법의 집행을 통해 정책을 실질적으로 구현하고, 사회적 약자 계층의 지원을 통해 헌법상 보장된 평등권 및 인간다운 생활을 할 권리를 보호하는 핵심적인 기능을 수행하는 법이라 할 수 있다. 진흥법은 기본법 형태일 수도 있고 개별법 형태일 수도 있다. 진흥법제의 경우 개별 법률의 존재를 예정하지 않고 진흥에 관한 사항을 중심으로 지원 대상, 지원 수단 등이 하나의 완결적 형태로 규정된 법제라 할 수 있다. 진흥의 대상에 따라 분야별 기본법, 진흥법, 특별법이 동시에 존재하기도 하고, 진흥법에 모든 내용을 포함하기도 한다.

일정한 분야에 대해 법적인 규율이 필요한 경우, 널리 일반적 적용과 구속력을 가지는 것이 일반법이라고 한다. 반면에 동일한 사항에 대해 특정인이나 특정지역 또는 특정 사안, 특정 시간, 기간 등에 한정하여 적용될 수 있도록 그 내용을 규율하는 법을 특별법이라고 한다. 일반법과 특별법의 구별은 일시적, 절대적, 고

정적으로 정해지는 것이 아니라 상대적인 관념이므로, 어떤 법령에 대한 특별법이 타의 법령에 대한 일반법인 경우도 다수 존재한다. 일반법과 특별법이 상충할 경우 특별법은 일반법에 우선하여 적용된다는 특별법 우선의 원리에 의해 특별법이 우선 적용되고, 일반법은 특별법에 규정되어 있지 않은 사항에 대하여 보충적으로 적용된다.

새로운 정책목표를 달성하기 위하여 기존 법제의 경직성을 회피하고, 행정기관 상호 간의 업무조정 어려움 극복하며, 정책추진 상의 관련 제도의 결함이나 문제점을 극복하기 위해서는 기존 법률에 대한 특례를 규정하는 '특별법'의 입법형식이 필요할 수 있다. 최근 실질적 지방분권의 실현과 규제개혁 및 국가균형발전이라는 국가정책에 대한 국민의 이해와 협조를 요구할 필요성이 강력하게 대두되고 있는 시점에서 볼 때, 입법전략 상으로도 기존 법률상의 각종 조치와 처분에 대한 특례를 다수 규정하는 것도 상당한 의미가 있고, 특례의 내용도 주로 지원과 촉진을 중점으로 하기 때문에 유용성의 차원에서도 의미가 있다.

그러나 특별법 입법형식은 일반적 법률의 적용면제 또는 일반적 법률서의 파괴를 의미하므로 특별법의 남용은 법적 안정성의 관점에서 바람직하지 않다. 따라서 특별법 입법을 추진하는 경우에 법적인 관점에서 목적-수단적인 사고를 기본적으로 하고, 또한 입법정책과 입법기술의 문제에 유의하면서 입법내용이 사안이나 형식면에서 법률로 정하는데 상응하며, 그것이 기대되는 기능을 거두고 있는지 등 법적 적격성, 법적 정당성, 법적 정합성의 검토가 반드시 필요하다(박영도, 2006).

3. 「도서관법」의 구성체계와 주요 개정 내용

3.1 「도서관법」의 구성체계

개정된 도서관법은 총 8장 55개 조문으로 구성되었다. 이를 선행연구에서 제시한 기본법제와 진흥법제의 입법모델과 비교해보면 <표 1>과 같다. <표 1>에서 보는 바와 같이 기본법과 진흥법의 입법체계는 대체로 유사하다. 분야마

다 영역의 특성과 해당 분야 요구에 부응하여 기본법과 진흥법을 별도로 두기도 하지만, 대체로 기본법적 특성이 진흥법에 반영되어 입법화되고 있다.

<표 1>과 <표 2>를 통해 개정된 도서관법의 입법체계를 살펴보면 몇 가지 특징이 있다.

첫째, 개정 도서관법은 도서관 분야의 정책 목표와 기본이념과 방향을 제시하고 정책의 체계를 도모하려는 측면에서 기본법적 특성이 강화되었다. 개정 전, 제8장에 있던 지식정보격

<표 1> 기본법, 진흥법, 개정 도서관법의 입법체계 및 구조 비교

| 기본법 입법체계 | 진흥법 입법체계 | 도서관법 입법체계 |
|---|--|---|
| 제1장 총칙 - 목적 - 기본이념 - 정의 - 다른 법률과의 관계 - 국가 등의 기본책무 | 제1장 총칙 - 목적 - 정의 - 국가와 지방자치단체의 임무 - 다른 법률과의 관계 | 제1장 총칙 - 목적, 기본이념, 정의, 도서관의 구분, 국가 및 지방자치단체의 책무, 지식정보격차 해소 지원, 도서관의 책무, 도서관의 협력 등, 적용 범위, 다른 법률과의 관계 |
| 제2장 00정책의 기본계획 및 추진체계 - 기본계획 - 시행계획 - 000위원회 | 제2장 기본계획의 수립 및 - 추진체계 - 기본계획 - 시행계획 - 전담조직의 설립 운영 | 제2장 도서관발전종합계획의 수립 등 - 국가도서관위원회의 설치, 구성, 해촉 - 도서관발전종합계획, 연도별 시행계획, 재원의 조달, 광역도서관위원회의 설치 등, 도서관 관련 단체의 설립 |
| 제3장 00 - (정책의 구체적 내용) | 제3장 지원 육성 - 지원 대상의 선정 - 재정지원에 대한 규정 - 기타 진흥제도 | 제3장 국립중앙도서관 및 국립장애인도서관 - 국립중앙도서관 설치, 업무 등 - 국립장애인도서관의 설치 등 |
| 제4장 보칙 - 국회보고 - 권한의 위임, 위탁 | 제4장 개발 및 사업 | 제4장 공공도서관 제1절 광역대표도서관 제2절 국·공립 및 사립 공공도서관 제3절 공공도서관의 등록 등 제5장 대학·학교도서관 및 전문·특수도서관 제6장 도서관 인력·시설 등 |
| 제5장 벌칙 | 제5장 보칙 - 수수료, 보고, 검사, 청문, 벌칙, 과태료 등 | 제7장 보칙 - 이용료, 보고 등, 청문, 권한의 위임 위탁, 유사명칭의 사용금지, 도서관의 해의 보급 지원, 국회보고 |
| | | 제8장 벌칙 - 과태료 |

〈표 2〉 개정 전과 개정 후의 도서관법 구성체계

| 개정 전 도서관법 [법률 제18763호, 2022. 1. 18 일부개정, 시행 2022. 7. 19] | | | 개정 도서관법 [법률 제18547호, 2021. 12. 7 전부개정, 시행 2022. 12. 8] | | |
|---|------------------|---------------------------|---|------------------|-----------------------------|
| 구분 | 조 | 주요내용 | 구분 | 조 | 주요내용 |
| 제1장 총칙 | 1 | (목적) | 제1장 총칙 | 1 | (목적) |
| | 2 | (정의) | | 2 | (기본이념)* |
| | 3 | (적용범위) | | 3 | (정의) |
| | 4 | (국가 및 지방자치단체의 책무) | | 4 | (도서관의 구분)* |
| | 5 | (도서관의 시설 및 도서관자료) | | 5 | (국가 및 지방자치단체의 책무) |
| | 6 | (사서 등) | | 6 | (지식정보격차 해소 지원) |
| | 6의 2 | (자격취소) | | 7 | (도서관의 책무) |
| | 6의 3 | (청문) | | 8 | (도서관의 협력 등) |
| | 7 | (도서관의 이용·제공 등) | | 9 | (적용범위) |
| | 8 | (이용자의 개인정보보호) | | 10 | (다른 법률과의 관계) |
| | 9 | (금전 등의 기부) | | | |
| | 10 | 삭제 | | | |
| 11 | (다른 법률과의 관계) | | | | |
| 12 | (도서관정보정책위원회의 설치) | | | | |
| 제2장 도서관 정책의 수립 및 추진체계 | 13 | (도서관위원회의 구성) | 제2장 도서관발전 종합계획의 수립 등 | 11 | (국가도서관위원회의 설치) |
| | 14 | (도서관발전종합계획의 수립) | | 12 | (국가도서관위원회의 구성) |
| | 15 | (연도별 시행계획의 수립 등) | | 13 | (위원의 해촉)* |
| | 16 | (재원의 조달) | | 14 | (도서관발전종합계획의 수립) |
| | 17 | (도서관 관련 협회등의 설립) | | 15 | (연도별 시행계획의 수립 등) |
| | | | 16 | (재원의 조달) | |
| | | | 17 | (광역도서관위원회의 설치 등) | |
| | | | 18 | (도서관 관련 단체의 설립) | |
| 제3장 국립중앙 도서관 | 18 | (설치 등) | 제3장 국립중앙도서관 및 국립장애인도서관 | 19 | (국립중앙도서관의 설치 등) |
| | 19 | (업무) | | 20 | (업무) |
| | 20 | (도서관자료의 납본) | | 21 | (도서관자료의 납본) |
| | 20의2 | (온라인 자료의 수집) | | 22 | (온라인 자료의 수집) |
| | 21 | (국제표준자료번호) | | 23 | (국제표준자료번호) |
| | | | 24 | (국립장애인도서관의 설치 등) | |
| 제4장 지역대표 도서관 | 22 | (설치 등) | 제4장 공공도서관 | 25 | (광역대표도서관의 설치 등) |
| | 23 | (업무) | | 26 | (광역대표도서관의 업무) |
| | 24 | (지방도서관정보서비스위원회의 설치 등) | 제1절 광역대표도서관 | 27 | (광역대표도서관의 건립비 등 보조) |
| | 25 | (운영비의 보조) | | 28 | (광역대표도서관을 위한 도서관 자료 제출) |
| | 26 | (도서관자료의 제출) | | 29 | (공공도서관의 설치 등) |
| 제4장의2 공공 도서관 | 27 | (설치 등) | 제2절 국공립 및 사립 공공도서관 | 30 | (국립 공공도서관의 설립 협의)* |
| | 28 | (업무) | | 31 | (공립 공공도서관의 설립타당성 사전평가)* |
| | 29 | (공립 공공도서관의 운영 및 지원 등) | | 32 | (공공도서관의 업무) |
| | 30 | (공립 공공도서관의 관장 및 도서관운영위원회) | | 33 | (국·공립 공공도서관의 운영 및 지원 등) |
| | 31 | (사립 공공도서관의 등록 및 폐관) | | 34 | (공립 공공도서관의 관장 및 도서관운영위원회 등) |
| | 31의 2 | (등록의 취소 등) | | 35 | (사립 공공도서관의 지원) |
| | 3 | (청문) | | 36 | (등록 등) |
| | 32 | (사립 공공도서관의 지원 등) | 제3절* 공공도서관의 등록 등 | 37 | (공공도서관의 운영평가)* |
| | 33 | (사용료 등) | | 38 | (등록의 취소 등) |
| | | | | | |

| 개정 전 도서관법 [법률 제18763호, 2022. 1. 18 일부개정, 시행 2022. 7. 19] | | | 개정 도서관법 [법률 제18547호, 2021. 12. 7 전부개정, 시행 2022. 12. 8] | | |
|---|----|------------------|---|-----------|---------------------|
| 구분 | 조 | 주요내용 | 구분 | 조 | 주요내용 |
| 제5장 대학 도서관 | 34 | (설치) | 제5장 대학·학교도서관 및 전문·특수도서관 | 39 | (대학의 설치 등) |
| | 35 | 삭제 | | 40 | (학교도서관의 설치 등) |
| | 36 | 삭제 | | 41 | (전문도서관·특수도서관의 설치 등) |
| 제6장 학교 도서관 | 37 | (설치) | 제6장 도서관인력·시설 등 | 42 | (도서관의 날)* |
| | 38 | (업무) | | 43 | (사서) |
| | 39 | (지도·감독) | | 44 | (자격취소) |
| 제7장 전문 도서관 | 40 | (등록 및 폐관) | | 45 | (도서관인력·시설 및 서관자료 등) |
| | 41 | (업무) | | 46 | (도서관 이용자의 개인정보보호) |
| | 42 | (준용) | | 47 | (금전 등의 기부) |
| 제8장 지식정보 격차의 해소 | 43 | (도서관의 책무) | | 제7장 보칙 | 48 |
| | 44 | (지식정보격차 해소 지원) | 49 | | (보고 등)* |
| | 45 | (국립장애인도서관의 설치 등) | 50 | | (청문) |
| 제9장 보칙 | 46 | (권한의 위임·위탁) | 51 | | (권한의 위임·위탁) |
| | 2 | (규제의 재검토) | 52 | | (유사명칭의 사용금지)* |
| | 3 | (국회보고) | 53 | | (도서관의 해외 보급 지원)* |
| | 47 | (과태료) | 54 | | (국회 보고) |
| | 48 | 삭제 | 제8장 별칙 | 55 | (과태료) |
| 부칙 | | | 부칙 | | |

* 신설된 조항

차의 해소를 제1장 총칙 제6조에 배치하여 정보취약계층에 대한 책무를 전면적으로 내세우고 있으며, 개정 전 4조와 44조에 분산되어 있던 국가와 지방자치단체 책무를 제1장 총칙에 배치하여 도서관의 사회적 책무를 강조하고 있다. 또한 제6조(지식정보격차 해소 지원)의 제1항에 장애인에 대한 규정을 추가하였고, 제7조(도서관의 책무) 1항에 도서관의 책무 규정을 추가하였다. 즉, 기존의 제5조(도서관 인력·시설 및 도서관 자료 등) 제6조(사서), 제6조 2(자격취소) 등을 제6장의 제44조, 44조, 45조로 배치하고, 대신 제5조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제6조(지식정보격차 해소 지원), 제7조(도서관의 책무)를 제1장 총칙에 전면 배치함으로써 기본법의 입법체계에 맞게 규정을 정비하였다. 이는 국가와 지방자치단체로 하여금 장애인의 도서관 시설과 서비스 이용에 필요한 편의 제공을

위해 지원할 수 있는 근거 규정을 함으로써 국민의 도서관에 대한 자유롭고 평등한 접근과 이용을 보장하고 지식정보격차 해소를 지원하겠다는 기본방향과 원칙을 제시한 것으로서 도서관법의 기본법적 위상을 강화한 것으로 볼 수 있다(박용수, 2017).

둘째, 개정 도서관법은 <표 2>에서 보는 바와 같이 공공도서관의 사회적 역할과 기능을 강화하기 위해 공공도서관을 별도의 장으로 구성하여 제1절 광역대표도서관, 제2절 국·공립사립 공공도서관, 제3절 공공도서관의 등록 등 총 14개 조항으로 확대 재편하여 공공도서관 중심의 법체계를 더욱 강화하였다. 제31조(공립 공공도서관의 설립 타당성 사전평가), 제36조(등록 등), 제37조(공공도서관의 운영평가), 제49조(보고)에 이르기까지 공공도서관의 설립과 등록, 운영평가와 보고에 이르는 일련의

과정을 순차적으로 배치함으로써 공공도서관 중심의 법적 구조를 체계화하였다. 이는 그동안 사립 공공도서관의 설립에 대해서만 등록과 등록의 취소 규정을 두던 것을 국립 도서관 및 공립 도서관에까지 확대하여 도서관이 제 역할과 기능을 수행하는데 필요한 기반을 구축하려고 한 것으로 보인다.

셋째, 이와 같은 공공도서관 중심의 법체계는 이미 2006년 도서관법 전면 개정에서부터 드러났는데(윤희운, 2007), 이번 개정에서는 공공도서관의 양적 증가를 제한하려는 규제법적 조항이 크게 강화되었다는 특징이 있다. 3장부터 6장까지 관종별 '도서관'의 설치와 운영에 관한 절차와 조건은 조직법적 특성을 지니며, 해당 규정의 내용은 원칙적으로 규제의 범주에 포함되어 규제법으로 구분되기도 한다(정광렬, 2018). 다른 관종의 설치와 운영에 대해서는 개정 전과 비교하여 뚜렷한 특징이 발견되지 않으나, 공공도서관에 대해서는 제4장의 1절에서 3절까지 규제의 조항이 크게 강화되었음을 알 수 있다. 이러한 조직법적 특성과 규제법적 특성은 도서관이 갖는 사회적 역할과 가치를 강화하여 그동안의 양적 성장의 질적 전환을 목적으로 하기 때문에 궁극적으로 넓은 의미에서 진흥법적 특성이라고 볼 수도 있다. 그러나, 도서관이 국민의 일상에 보편적으로 자리매김하지 못한 현 상황과 지역 불균형으로 인한 정보격차가 갈수록 심해지는 상황을 고려할 때(이제환, 2020; 김신영, 윤희운, 2022), '규제'가 도서관 진흥을 촉진시킬 수 있을 것인지에 대해서는 논의의 여지가 있는 것으로 보인다. 그런 측면에서 다른 분야의 현행 기본법의 실제 규정의 내용은 권리 제한적 내용을 규정하기보다

는 정책 실현을 위한 조성적 법규정을 다수 규정하고 있다(박영도, 2006).

또한 이와 같은 공공도서관 중심의 기본법적 특성 강화는 다른 한편으로 개정 전 별도의 장으로 구성되었던 전문도서관 및 특수도서관에 대한 규정을 학교도서관 및 대학도서관과 통합하여 배치함으로써 전문도서관 및 특수도서관에 대한 법적 위상을 더욱 약화시킨 측면이 있다.

한편, 광역대표도서관은 기존에 별도의 장으로 배치되었던 것을 이번 개정에서는 제4장 공공도서관의 제1절로 편입하여 광역대표도서관의 위치를 공공도서관 범주로 이동시켰다. 광역대표도서관은 관할 지역의 중심도서관으로서 시·도 단위의 도서관 서비스를 종합하고 협력의 중심점으로서 공공도서관의 역할과 위상과는 다른 차원의 광의의 역할을 해야 하는데, 공공도서관 체계로 편입됨으로써 지역단위 종합적인 서비스 계획 및 협력망 구축의 범위와 기능을 법제 형식 측면에서 대폭 축소시킨 것으로 보인다. 반면에 광역도서관위원회는 기존에 제4장 지역대표도서관의 하위에 있던 것을 제2장 도서관발전종합계획의 수립 등으로 이동 배치하여 시·도의 역할로 규정하였다.

3.2 주요 개정 내용

이러한 구성체계에서 도서관법의 주요 개정 내용은 다음과 같다.

첫째, 도서관법 제2조에 '기본이념'이 신설되었다. 도서관법은 도서관 분야의 기본법으로서 지위를 가지나, 그동안 그 체계와 법조문에서 부족한 부분이 있다고 지적되어왔다(윤희운, 2018). 특히, 문화 분야 법률에서는 관련 정책에 대한

이념과 원칙을 확립하여 이러한 지향 가치가 각 정책의 추진에 지침과 방향을 제시하고 지속성과 일관성을 가지고, 정치적 외부의 부당한 압력으로부터 문화정책의 자율성을 확립한다는 측면에서 중요하다(정광렬, 2018). 개정된 도서관법에서는 이러한 취지에 부응하여 국가 및 지방자치단체가 나아가야 할 방향을 제시하고, 도서관의 사회적 가치 확산과 자유롭고 평등한 접근과 이용을 위하여 도서관의 공적 가치를 강화하고자 ‘기본이념’을 신설하였다(박용수, 2017; 김종천, 2019).

둘째, 기존의 도서관법에서 도서관은 설립목적과 대상에 따라 공공도서관, 대학도서관, 학교도서관, 전문도서관 등으로 구분하던 것을 설립 운영주체에 따라 국립, 공립, 사립도서관으로 구분하고, 설립목적과 대상에 따른 구분에서 기존의 공공도서관 범주에 포함되었던 병원도서관, 병영도서관, 교정시설도서관을 특수도서관으로 구분하여(제4조) 명확성을 제고하려고 하였다(박용수, 2017).

셋째, 국가와 지방자치단체 그리고 도서관이 ‘도서관법’의 목적을 달성하기 위해 준수해야 할 책무 규정이 강화되었다. 기존의 국가 및 지방자치단체의 책무에서 사서 및 전문인력 양성에 필요한 시책을 강구하여야 한다는 내용이 포함되었고(제5조 2항), 도서관의 책무에서는 도서관은 국민에게 필요한 도서관 자료를 수집, 정리, 보존 제공 및 정보이용, 교양습득, 학습활용, 조사연구, 평생학습, 독서문화진흥 등에 기여하여야 한다는 조항을 신설하였다(제7조 1항). 지식정보격차 해소 지원에서 장애인의 도서관 시설과 이용에 필요한 편의 제공을 위해 지원할 수 있는 근거를 신설하였다(제6조 4항).

넷째, 기존의 지방도서관위원회 및 지역대표도서관의 명칭을 광역도서관서비스위원회(제17조) 및 광역대표도서관(제4장 제1절)으로 개정하였다. 기존의 법에서 지역과 지방이 혼용되어 사용되고 있는 것을 ‘광역’으로 개정하여 그 명칭을 명확히 하였다.

다섯째, 광역도서관이 관련 서비스를 체계적으로 지원하기 위하여 공립 공공도서관 중에서 광역대표도서관을 지정 또는 설립하여 운영하도록 하였으며(제25조 1항), 대표도서관으로서의 역할 수행을 위한 인력 및 시설 등을 갖추도록 하였다(제25조 2항). 또한 광역대표도서관의 업무에 지역 도서관 발전 및 도서관 서비스 강화를 위한 시책 수립 및 시행(제1호), 지역 도서관 협력네트워크 구축 및 운영(제6호)를 신설하여 광역대표도서관의 역할을 강화하고 역할 수행을 위한 조건을 명시하였다.

여섯째, 국립 공공도서관 설립 협의 규정(제30조)과 공립 공공도서관의 설립 타당성 사전평가(제31조)에 관한 조항을 신설하여 설립에 대한 국가의 책무를 강화하고자 하였다.

일곱째, 기존의 도서관법에서 사립 도서관에 대해서만 등록 규정을 두던 것을 공립 공공도서관으로 확대하여 등록 의무규정과 변경 및 취소에 관한 규정을 신설하였다(제36조, 제38조). 또한 등록된 도서관에 대해서는 등록관청이 평가하고(제37조), 이에 따른 내용을 매년 보고하도록 하는 체계(제49조)를 명시하였다. 이는 도서관이 기본적인 시설, 장서, 사서 등을 갖추어 제 역할과 기능을 수행하는데 필요한 기반을 마련하려는 취지로 이번 개정 도서관법의 가장 큰 특징이라 할 수 있다.

여덟째, 매년 4월 12일을 도서관의 날로 지

정하고 기념행사를 개최할 수 있도록 하여 도서관에 대한 국민의 사회적 인식과 이해를 제고하고 관련 종사자들의 사기 진작으로 도모하고자 하였다(제42조).

아홉째, 도서관법에 의한 사서가 아니면 사서와 유사한 명칭을 사용할 수 없도록 하고 이를 위반할 경우 500만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하였다(제52조, 제55조). 이는 2009년 3월 도서관법 개정에서 삭제되었던 내용을 복원하는 것으로, 자격자의 권리를 보호하고 명칭에 대한 신뢰를 확보하고자 하는 것이다(박용수, 2017).

이상에서 살펴본 바와 같이, 개정된 도서관법은 공공도서관 중심의 기본법적 체계와 내용이 강화되었으며, 도서관의 날 등을 신설하여 도서관의 사회적 가치를 확산하려는 취지를 표현했음을 알 수 있었다. 이런 측면에서 도서관법의 입법 취지가 법의 형식으로 명확하게 표현되고, 도서관계의 정책과제를 구현하는데 실효성을 가지고 있는지 살펴보도록 하겠다.

4. 도서관법의 규범적 타당성 분석

법의 실질적 효력은 법의 타당성과 실효성이 합치될 때 충분히 발휘될 수 있다. 법규범은 행위규범의 면에서 볼 때, 현실적으로 그 규범의 내용대로 지켜지느냐가 아니라, 그와 같이 지켜지기를 요구하는 당위의 관계에서 파악할 수 있다. 행위규범으로서의 법은 사람에게 금지나 명령의 형식을 통하여 행위의 준칙을 제공한다. 그러나 현실적으로 그러한 금지나 명령은 늘 준수되는 것이 아니라, 침해되기도 하고 무시되기도 하므

로 행위규범으로서의 법이 요구하는 바는 '현실상 그 규정대로 실현되기를 요구하는 것이다'(엄영진, 1992). 이와 같이 법 자체가 실현되어야 한다는 당위성의 요구를 법의 타당성이라고 한다. 이는 규범으로서 타당성을 전제로 하지만, 정의 그 자체는 아니며 최고규범인 헌법과 국민들의 정의감정에 부합되어야 한다(고전, 2010).

4.1 '목적'과 '기본이념'의 규정

개정된 도서관법의 큰 진전 중의 하나는 제2조(기본이념)의 신설이다. 기본이념은 법률의 제정 이념 또는 정신을 표현한 것으로서 당해 법률의 조문을 통하여 구현되어야 하는 이념에 대한 선언적 규정이다. 현행 법률에서 대부분의 기본법에 기본이념 규정을 두고 있으나, 목적 규정의 내용과 유사할 경우 별도로 둘 필요성이 없다는 견해도 있다(김기표, 2006). 기본이념을 두고자 할 경우에는 당해 법률의 목적, 취지, 내용 등에 대한 전반적 이해가 필요하며, 주요 방향이나 정책내용 등을 구체적으로 알 수 있도록 표현하여야 한다(박영도, 2006). 일부 기본법에서는 기본방향, 기본원칙 등을 구체적으로 규정하여 적극적 법률 집행을 유도하기도 한다. 즉 기본이념은 단순히 선언적 규정에 그치지 말고 의무규정을 두어 효율성을 높일 필요가 있다. 즉, 주요 방향, 정책내용, 활동지침을 알 수 있도록 구체적 방향을 제시하는 것이 좋다(박영도, 2006).

도서관은 축적된 정보와 자료를 시민에게 연결해 줌으로써 주권자로서 독립적 의사결정을 통해 능동적 시민으로 살아갈 수 있도록 지원해 주는 지식 사회의 필수적 기관이다(IFLA-UNESCO, 2022). 또한 도서관은 단순히 책을

빌리고 읽거나 디지털 자료에 접근하는 곳을 넘어서 지역사회의 다양한 회합과 세미나, 프로그램 등의 행사가 열리는 장소로서 개별 시민을 연결하고, 시민과 지역사회를 연결하고, 지역사회를 더 넓은 사회로 연결하는 접근점이다 (Goulding, 2009).

도서관법은 법률로서 헌법의 하위법으로 위치하며 도서관 영역의 기본법으로 개별법과 체계적으로 조화를 이루어야 한다. 그런 점에서 도서관법의 '목적'에서 제시한 알권리와 정보기본권이 미치는 범위가 국민 전체에 고루 미치도록 해야 한다. 즉, 도서관법은 헌법 제11조 1항에서 제시한 바에 따라 국민 누구나 평등하게 도서관의 혜택을 받을 수 있는 권리가 구현되도록 하는 실정법으로서 성격을 갖는다. 이때 국민 누구나 평등하게 정보에 접근하고 알 권리를 보장받는다라는 권리성을 인정하는 규범이 필요하다. 법적 권리성의 인정여부는 형식적 기준과 실질적 기준으로 설명되는데, 형식적으로는 명문으로 권리가 있음을 밝히는 것이고, 실질적으로는 국민의 권리가 실현되기 위한 조건 등의 원칙을 포함하고 있어야 한다(윤찬영, 1994). 따라서 권리의 주체와 권리 실현의 책무를 가져야 할 집행 주체가 명확하게 표현되어야 한다.

그러나 도서관법의 '목적'과 '기본이념'에서 주어는 모호하게 표현되어 법적 권리성을 갖게 되는 주체와 이를 책임져야 할 주체 간의 관계가 명확하게 드러나지 않고 있다.

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 제1조(목적)에서 '이 법은 ~ 국가 및 사회의 문화 발전에 기여함을 목적으로 한다'라고 되어있는데, 정확하게 표현하면 도서관이 그 사회적 책임과 역할 수행을 다하도록 필요한 사항을 규정하고, 도서관 서비스 활성화를 통해 국가 및 사회의 문화 발전에 기여하는데 필요한 사항을 규정한다는 내용으로 주어와 술어 관계를 명확하게 표현하여야 한다. 제2조(기본이념)에서도 '이 법은 ~ 인식하고', 이렇게 되어 있는데, 여기서 인식의 주체는 누구인지가 명확하게 제시되지 않았다. 기본이념은 기본법의 규정이나 관련 법령의 해석·운용의 지침이 되며, 기본이념의 내용에 따라 국가와 지방자치단체의 책무 규정을 마련해야 하므로 용어와 규정을 명확하게 사용하는 것은 중요하다(박영도, 2006). 단지 추상적이고 선언적 규정이 아니라, 권리로 규정된 것이 권리로서 기능하기 위해 내용적으로 명확하게 표현하고, 실효성 확보를 위한 조치 등에 관하여도 정확하게 규정될 필요가 있다. 기본이념과 목적이 명확하게 규정되면, 그에 따라

〈표 3〉 도서관법의 목적과 기본이념의 내용

| 조 | 조문의 내용 |
|---------------|--|
| 제1조 (목적) | 이 법은 도서관 지식정보에 관한 국민의 알 권리 보장과 국가 및 지방자치단체의 책임 등을 정하고 도서관의 운영과 서비스, 사회적 역할에 관한 기본적 사항을 규정함으로써 국가 및 사회의 문화 발전에 기여함을 목적으로 한다. |
| 제2조 (기본이념) | 이 법은 도서관이 국민의 정보기본권 신장과 사회의 문화 발전에 기여하여 지식문화 선진국을 창조하는데 중요한 기반시설 중의 하나임을 인식하고 , 도서관의 가치가 사회 전반에 확산될 수 있도록 국가 및 지방자치단체가 그 역할을 다하며, 국민의 자유롭고 평등한 접근과 이용을 위하여 도서관이 공공성과 공익성을 보장하는 것을 기본이념으로 한다. |

실효성 확보를 위한 국가 및 지방자치단체의 책무가 명문화되어야 한다.

또한 내용 측면에서 도서관의 사명과 사회적 역할을 분명하게 제시하지 못하고 있다. 목적과 기본이념에서 드러나는 도서관의 사회적 기여는 ‘정보기본권 신장’, ‘알권리 보장’, ‘평등한 접근과 이용’ 등의 역할에 초점을 맞추고 있다. 최근 정보검색의 편의성이 향상되고, 다양한 검색엔진뿐만 아니라 대화형 AI의 등장으로 시민 스스로 정보에 접근하여 그들의 정보요구를 충족해 가고 있는 상황이라 도서관의 정보지원 역할은 도전에 직면하고 있다(이연옥, 강영아, 장덕현, 2022). 이에 대해 ‘문화 분야 법제 정리를 위한 기초연구’에서는 도서관법이 도서관의 지식정보 축적과 서비스를 넘어 주체적 문화창조의 역할 수행을 위한 새로운 도서관 역할에 대한 내용을 포함할 필요가 있다고 지적했다(정광렬, 2018). 이는 2022년 개정된 IFLA-UNESCO 공공도서관 선언에서 지역사회에 시민 참여를 촉진함으로써 지역사회 변화를 추동하는 역할을 추가하고, 노르웨이 도서관법(2013)에 독립적 만남의 장소이자 공적 토의와 토론의 광장으로서 역할을 목적에 포함시키고, 핀란드 도서관법(2016)에서 다양한 리터러시 능력의 증진과 표현의 자유와 민주주의, 적극적 시민권의 증진을 포함하고 있는 추세와 비교할 때, 개정 도서관법에서 제시한 ‘목적’과 ‘기본이념’에서 제시한 도서관의 가치와 역할의 범주를 나타내는 핵심 용어는 한계가 있다고 보여진다. 특히 가장 최근에 제정된 프랑스의 도서관 및 공공 독서의 발전에 관한 법률(2021)에서는 자유로운 무료 접근, 공공서비스의 중립성, 소장품의 다원성 등이 포함되어 있으며, 모

든 형태의 이념적, 정치적, 종교적 검열이나 상업적 압력으로부터 자유로워야 한다고 명시하고 있어 최근 국내에서 발생하는 도서관 자료수집에 대한 외적 압력에 대응하는 근거로서 시사하는 바가 크다(김소연, 2023). 법은 사회의 변화를 반영하고, 도서관법 역시 도서관을 둘러싼 사회 및 정책환경의 변화에 따라 개정의 필요성이 제기되었다(도종환, 2020). 그러므로 세상의 변화를 둘러싼 사회환경 변화에 따라 사회가 도서관에 요구하는 과제를 직시하고 이를 법률에 반영하는 장치로서 기본이념과 목적을 적극 활용할 필요가 있다.

또한 제3조(정의)에서 “도서관”이란 국민에게 필요한 도서관 자료를 수집·정리·보존·제공함으로써 정보 이용, 교양 습득, 학습활동, 조사연구, 평생학습, 독서문화진흥 등에 기여하는 시설을 말한다고 되어있다. 이는 제7조(도서관의 책무) 제1항에서 도서관은 국민에게 필요한 도서관 자료를 수집·정리·보존·제공하고 정보 이용, 교양 습득, 학습활동, 조사연구, 평생학습, 독서문화진흥 등에 기여하여야 한다고 되어있어, 기본이념에서 제시한 ‘도서관의 사회적 가치’를 명확한 용어로 반영하지 못한 채, 자료를 수집하고 제공하는 기능적 역할에 국한된 표현으로 도서관을 ‘시설’로 다루고 있다. 기본법은 국민에게 메시지를 발신하고 촉구하기 위한 유력한 수단으로도 활용할 수 있다. 특히 사회에 새로운 이념이나 제도의 형성과 정착을 도모하려는 경우에는 그 제정을 통하여 사회의 이해와 인식을 확장시키는 기능을 할 수도 있다(박영도, 2006). 우리나라 도서관은 환경 변화에 따라 그 역할이 다양화되고 양적으로도 크게 증가하였으나, 여전히 많은 국

민들의 의식에 존재하는 도서관에 대한 인식은 자료를 수집, 정리, 보존하는 역할에 한정되어 있으며, 이를 통해 다양한 교류와 만남이 일어나고 창의적 아이디어가 발견되고 생성되어 지역사회 및 사회 문화 발전의 동력을 만드는 기관으로서의 인식까지는 확장되지 못하고 있다. 그러므로, 유사한 내용이 반복되는 제7조(도서관의 책무) 1항과 제2조(정의) 1호 “도서관”의 내용을 통합하여 도서관의 사명 또는 책무로 명시하여 기본이념의 다음 조항으로 배치하여 변화하는 환경에서 도서관의 다양성, 포용성, 평등의 가치와 지적 자유, 리터러시 능력배양 및 거버넌스의 사명 등을 포함시켜 도서관의 목적과 기본이념의 내용을 풍부하게 할 필요성이 있다.

4.2 국가 및 지방자치단체의 책무

국민 누구나 평등하게 정보에 접근하고 알 권리를 보장받는다는 권리성을 인정하는 규범이 실질적으로 반영되기 위해서는 국가가 국민의 알 권리 실현을 위한 조건과 절차를 규정해야 한다. 이와 같은 절차와 조건을 마련하는 것이 국가와 지방자치단체의 책무이다(윤찬영, 1994). 지방분권화 기조에 따라 국가와 지방자치단체의 책무는 상호 간 연계가 필요하나 명확하게 분담될 필요도 있다(박영도, 2006; 이정수, 2022). 이는 중앙정부와 지방정부의 업무 중복을 예방하고, 각각의 역할에 대한 책임성 강화를 위해서도 필요하다(김태환, 2004). 현행 각 분야 기본법에서 국가와 자치단체 책무를 명확하게 규정하고 있는 법률은 거의 없다. 따라서 해당 분야에서 기본법이 제정되면 기본법에서 당해 분

야의 국가와 지방자치단체와의 역할 분담에 관한 기준이나 대강을 정하고, 그에 따라 지방자치단체의 사무에 대한 입법적 관여를 축소하는 방향으로 개별법을 정비하는 것이 필요하다(박영도, 2006).

영국의 공공도서관박물관법은 1964년에 제정되어 2015년에 개정되었는데, 중앙부처에 해당하는 DCMS(Department for Culture, Media and Sport)는 지방 당국이 제공하는 공공도서관 서비스를 감독하고 개선을 촉진하며, 지방 당국이 법에 의해 부과된 지역 도서관으로서 필요한 서비스를 제공하지 못할 경우 지역에 개입하여 조사를 요청하는 법적 권한을 가지고 있다(Public Libraries and Museums Act, 2015). 또한, 주 정부에 공공도서관 관리감독권을 부여하여 도시뿐 아니라 농촌 지역에도 공공도서관을 확충할 수 있도록 하여 균형발전을 꾀하고, 공공도서관을 위한 과세금액 상한선을 폐지하여 예산이 증액되어 도서관 서비스가 확대될 수 있었다(이정수, 2022). 핀란드 도서관법(2016)에서도 국가와 지방정부의 호혜적 역할 분담을 규정함으로써 지방정부의 도서관 활동에 대한 국가의 지원을 제도화하였으며, 미국의 박물관도서관법(Museum and Library Act)에서도 국가계획과 주 정부의 계획을 분리하여 국가 차원의 공공도서관 정책은 연방정부가 관장하고, 실질적 정책의 집행은 주 정부가 추진하는 이원적 체계의 근거를 제공하고 있다(이정수, 2022). 이와 같은 사례는 국가와 지방자치단체의 역할을 명확히 하여 각각의 역할이 중복되지 않는 범위에서 도서관 발전을 촉진하고 견인하는 구체적 책무를 명시하고 있음을 보여준다.

이번 개정에서는 제5조에 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하고 있고, 제6조에서 지식정보격차 해소 지원이라는 조항을 두어 정보취약계층에 대한 국가의 책무를 강조하고 있다. 그러나 이러한 조항에서 제시하는 국가의 책무는 시행령과 시행규칙 등으로 구체화 되지 않은 채, 그 내용이 추상적 수준에 머물고 있어 국가의 구체적인 의무, 조치, 책무를 도출하는 데는 한계가 있다. 또한 지방자치단체의 책무에 관해서도 국가와 어떻게 역할을 분담하여 책무를 이행할 것인지가 구체적으로 제시되어 있지 않다. 특히 이번 개정에서는 지방자치단체에 해당하는 시·도가 공립 공공도서관 등록, 운영지원, 평가 등의 업무를 수행하여야 하는 등 그 역할과 책무가 크게 강화되었다. 따라서 국가는 광역단위 도서관 정책의 체계화 및 안정화 지원을 위해 어떠한 역할을 할 것인지를 분명히 하고 이에 따라 광역자치단체의 책무를 규정하여 지역 도서관의 균형발전과 지식정보격차 해소를 위한 실질적 역할을 견인할 수 있도록 하여야 한다.

국가 및 지방자치단체가 도서관의 책무를 이행할 수 있는 조건을 만들기 위해 필요한 것은 재원과 인력배치를 위한 국가의 책무가 명시되어야 한다. 재원에 대해서는 제16조(재원의 조달), 제27조(광역대표도서관의 건립비 등 보조), 제33조(국·공립 공공도서관의 운영 및 지원 등)에서 명시하고 있는데, 이때 제33조 1항에 '국·공립 공공도서관의 균형발전과 효율적인 운영을 지원할 수 있다'는 임의규정에서 '지원하여야 한다'는 강제규정으로 바뀌어야 한다. 갈수록 심해지는 지역 격차로 인해 국민 모두가 누려야 할 권리가 일부만이 누릴 수 있는 권리

가 되지 않도록 국가의 책무가 명확히 규정되어야 한다. 인력에 대해서는 제43조(사서), 제45조(도서관 인력·시설 및 도서관 자료 등)와 연계하여 제5조의 국가 및 지방자치단체의 책무에는 '도서관 발전을 지원하여야 하며'를 '도서관의 책무를 이행할 수 있도록 재원 조달 및 인력확충을 위한 시책을 강구하여야 한다'로 명확히 할 필요가 있다. 국민의 알권리 신장이라는 목적 달성을 위해 각 도서관에 적정 인력 배치에 대한 국가와 지방자치단체의 책무는 필수적이다. 특히 1963년 도서관법 제정 이후 현재까지 정책의 난맥으로 가장 빈번하게 지적되어왔던 것이 바로 인력의 문제였음을 감안할 때, 국가와 지방자치단체의 인력배치에 대한 책무는 국민의 알권리를 보장하는 가장 타당성 있는 근거가 될 것이다.

4.3 체계정당성의 원칙

체계정당성의 원칙은 규범 상호 간에 구조와 내용 등이 모순됨이 없어야 한다는 헌법적 원리이다(박영도, 2006). 이번 개정에서 도서관법 제40조 3항에 '학교도서관의 설치 운영에 관하여는 별도의 법률로 정한다'라는 근거가 추가되어 학교도서관진흥법의 모법으로서 체계가 강화되었다. 또한 제9조(적용범위)와 제10조(다른 법률과의 관계)를 나란히 배치하여 기본법으로서의 체계를 정비하였다. 즉, 개별법으로 제정된 대학도서관진흥법, 학교도서관진흥법, 작은도서관진흥법 등은 도서관법에 기반하여 도서관의 기본이념과 원칙에 부합하게 해석할 것이 요청되며, 개별법의 내용, 취지, 정신에 영향을 미칠 수 있는 견인 역할이 강화되었다

고 볼 수 있다. 그러나, 이 경우 법체계성 측면에서 제40조 제2항 학교도서관의 업무는 제39조 대학도서관의 규정에 준해 「학교도서관진흥법」으로 이관하여 형식적인 정합성을 높이는 것이 필요할 것으로 보인다(임채주, 2020). 또한, 학교도서관과 대학도서관의 정의는 학교도서관진흥법과 대학도서관진흥법의 '정의'와 동일한 내용을 적용하여 법령 간 개념의 일관성을 확보하는 것이 필요하다(한혜영, 2019). '병원도서관'의 경우 의료진을 위하여 의과대학이나 병원에 설치하는 전문도서관과 의료기관에 입원 중인 사람이나 그 보호자 등에게 서비스를 제공하는 도서관에 대한 구분이 필요하다(송기호, 2019).

5. 도서관법의 실효성 분석

법이 사문화되지 않고 살아있는 효력이 있는 법으로 존재하기 위해서는 사실적 실효성이 담보되어야 한다. 사실적 실효성은 법의 존재 형식을 통한 객관적 차원의 실효성과 실질적 내용 차원의 실효성으로 나뉘 볼 수 있다(윤찬영, 1994).

5.1 객관적 실효성: 비교의 '조례로 정할 수 있다'의 규정

우리나라 법체계는 헌법-법률-명령-조례-규칙 등의 순으로 수직적인 구조를 유지하고 있다. 이러한 구조에서 상위단계의 법일수록 일반적이고 추상적인 규범의 성격이 강하다. 추상적 규범의 법률로서 모든 것을 규정할 수 없으므로 하위단계의 입법이 필요하다. 대부분의

법률이 실행되기 위해서는 명령으로서의 시행령(대통령령, 시행규칙) 등이 제정되어야만 가능하다(윤찬영, 1994). 그러므로 실효성을 확보하는 데는 법률 못지않게 시행령과 시행규칙을 제정하는 것이 중요하다. 법률은 입법부에서 공식적 심의와 의결을 거쳐 통과되어야 성립하지만 시행령과 시행규칙은 이러한 절차를 거치지 않는다. 국민의 권리 보장이라는 측면에서 국민 개인의 생활과 권리 실현에 직접적으로 영향을 미치는 것은 법률보다는 행정부의 각종 지침이나 내규라고 할 수 있다.

이번 도서관법 개정에서도 시행령의 개정은 도서관 등록 및 운영을 이행하기 위한 요건을 정한 것으로 현재 운영 중인 도서관에 가장 직접적인 영향을 미치는 것이다. 개정 도서관법의 가장 큰 특징인 도서관 등록제는 국가가 도서관의 운영과 발전을 책임질 수 있도록 체계를 재정비하고 관리·감독을 강화한다는 입법 취지를 반영하여 개정되었다(도종환, 2020). 이런 입법 취지에 근거하여 시행령에는 [별표 1], [별표 2], [별표 5]에서 각각 광역대표도서관의 기준과 공공도서관의 등록요건 및 사서배치기준을 제시하고 있다. 그런데 [별표 1], [별표 2], [별표 5]의 비고 2호에 '조례로 달리 정할 수 있다'는 내용은 이 법의 입법 취지에 반하는 문구로서 객관적 실효성을 상쇄시키고 있다.

즉, 국가가 무분별하게 설립되는 도서관에 일정 요건을 제시하고 등록하게 함으로써 도서관의 질적 측면을 강화하겠다는 취지로 도서관 등록제가 입안되고 이에 따라 시설, 자료, 인력의 3가지 최소요건을 등록요건으로 시행령에 제시하였다. 그런데 법률과 시행령의 요건에도 불구하고 지역 여건이나 재정 상황 등을 고려

〈표 4〉 도서관법 시행령 [별표 1]* [별표 2]** [별표 5]**의 '비고' 내용

비고: 2. 위 표 제1호에도 불구하고 지방자치단체는 지역여건이나 재정상황 등을 고려하여 같은 호에 따른 사서 요건을 조례로 달리 정할 수 있다.

* [별표 1] 광역대표도서관의 인력·시설·장서 등의 기준(제23조 관련)

** [별표 2] 공공도서관의 등록요건(제28조 제2항)

*** [별표 5] 사서의 배치기준(제33조 제1항 관련)

하여 사서 요건을 조례로 달리 정할 수 있다는 것은 법과 시행령에서 제시한 사서 요건을 준수하지 않아도 되는 명분을 주는 문구로서 규범적 타당성을 저해하고 있다. 조례는 법률의 하위법으로 상위법에서 제시한 기준 이상의 기준을 제시해야 함에도 불구하고 이 문구로 인해 각 지방자치단체는 사서의 배치기준에 대해 달리 정할 수 있음을 허용하게 되는 것이다(문화체육관광부, 2023). 이는 자칫 이 법에서 정한 등록요건을 갖추기 위한 노력보다 하위의 조건을 만드는 명분을 제공하고, 해석상 여러 가지 혼란을 가져옴으로써 법률의 객관적 타당성을 떨어뜨리는 문구로서 시급히 개정될 필요가 있다.

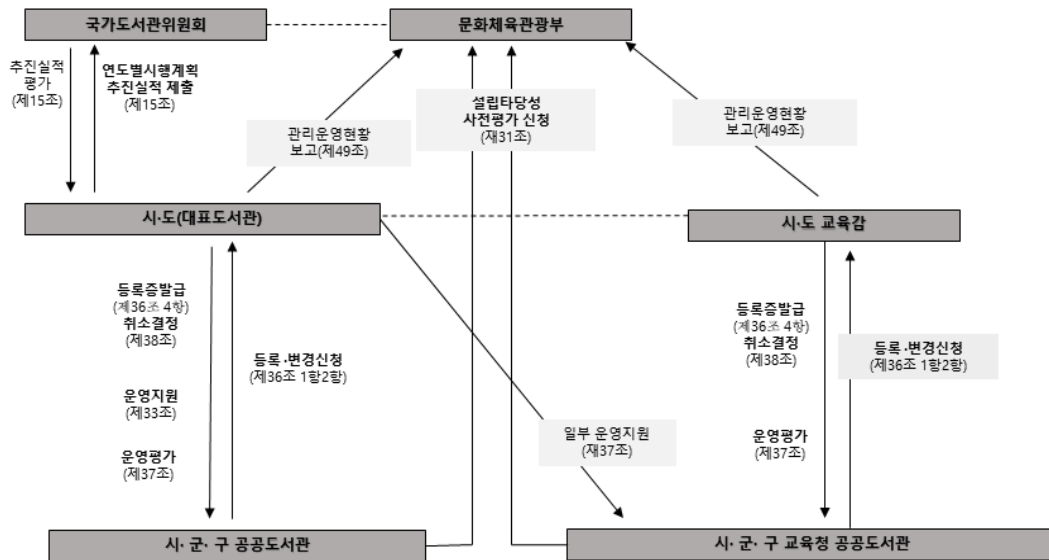
5.2 객관적 실효성: 정책추진체계

법 정책은 희소자원의 권위적 배분을 위하여 법을 수단으로 정책목표를 설정하고 이를 실현해 가는 정책 과정이라 할 수 있다(노기호, 2001). 이때 정책의 추진체계는 정책목표 달성을 실효성 있게 만드는 주요한 프로세스가 된다. 개정된 도서관법에서 정책의 추진체계는 〈그림 1〉과 같다. 개정된 도서관법에서 제시하는 정책추진체계가 객관적 실효성을 담보하고 있는지 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 등록관청의 이원화로 광역대표도서관

중심의 행정체계가 분산되었다. 선행연구에서 우리나라 도서관 정책의 가장 큰 문제로 지적된 것은 바로 공공도서관 행정체계의 이원화였다(김세훈 외, 2007a; 윤희운, 2007; 이제환, 2015). 그런데 이번 개정에서는 기초자치단체 소속 공공도서관과 시·도 교육감 소속 공공도서관의 등록관청을 분리시킴으로써 행정체계가 더욱 복잡해졌다. 도서관법 제36조에서는 공립 공공도서관을 등록하려는 자는 관할 시·도지사나 시·도 교육감에게 등록하도록 하고 있다. 이에 대해 제33조의 운영지원을 통해 운영을 지원할 수 있도록 하고, 제37조에서는 등록도서관의 운영을 평가하고 그 결과를 공개하도록 하였다. 즉, 시·군·구 공립 공공도서관은 시·도지사에게, 교육청 소속 공공도서관은 시·도 교육감에게 등록하게 하여 등록관청을 이원화하였다. 따라서 기초자치단체 소속 도서관과 교육청 소속 도서관이 등록, 운영지원, 평가와 보고에 이르는 지역 도서관 정책체계는 시·도와 시·도 교육청으로 분리되어 전국에 34개의 등록관청이 생기게 되어 우리나라 도서관 정책체계는 더욱 복잡해지게 되었다. 이와 같은 행정체계가 내용적으로 실효성을 가지기 위해서는 34개 등록관청 간의 협의와 논의구조를 통해 일관된 법 집행이 되도록 국가의 책무가 주어져야 한다.

한편, 운영비 지원에 대해서는 제33조 3항에



〈그림 1〉 도서관법의 정책추진체계

서 교육감이 설립 운영하는 공립 공공도서관에 대하여는 해당 지방자치단체의 일반회계에서 그 운영비의 일부를 부담하도록 하였다. 또한 제15조에 의해 국가도서관위원장에게 제출하는 연간 추진계획 및 추진실적에 대해서는 시·도 지사가 시·도 교육감과 협의하여 제출하도록 하였다. 동법 제37조에서는 등록관청이 등록된 도서관의 운영에 대해서 평가하도록 되어 있다. 즉, 시·도지사는 시·도 교육감이 운영하는 도서관에 대해 운영비를 지원하고, 추진계획 및 추진실적을 제출받아야 하는 업무상의 부담은 부여받고 있으나, 평가와 같은 통제와 조정의 권한은 갖고 있지 못하여 광역대표도서관 중심의 행정체계에 힘을 실어주지 못하고 있다. 또한 제15조, 제17조 제25조 1항과 제36조, 제37조, 제38조, 제49조에 대해서는 시·도의 역할로 명시하였고, 제25조 2항과 3항, 제26조에 대해서는 광역대표도서관의 역할로 규정하여

지역 도서관 시책의 수립이 시·도와 광역대표도서관으로 분리되고, 다시 시·도와 교육청으로 분리되는 현상을 초래하여 도서관 간 협력을 더욱 어렵게 하는 체계가 되었다.

둘째, 공립 공공도서관의 등록과 운영평가 등에 대해서는 관할 시·도 및 시·도교육감 중심으로 하도록 한 데 반해, 제31조 공립 공공도서관의 설립 타당성에 대한 사전평가는 지방자치단체의 장 또는 시·도교육감이 문화체육관광부 장관에게 직접 신청하도록 하여 설립 타당성의 평가 절차와 등록 절차가 분리되어 있다. 설립 타당성 평가가 적합할 경우 설립 후 등록으로 자연스럽게 이어지도록 하여 행정효율성을 높여야 함에도 불구하고, 설립 타당성 평가와 등록관청이 분리된 것은 사전평가 결과가 등록 시에도 그대로 유지되고 있는지를 파악하는데 어려움을 가져올 것으로 보인다. 김효은(2022)은 공공도서관 설립 타당성 사전평

가의 실효성 분석에서 사전평가 때 제출했던 내용과 실제 운영 내용이 달라서 사전평가 실효성에 문제가 있음을 지적한 바 있다. 또한 이미 지방자치단체는 지방재정사업 투자심사규칙 제3조 1항에 따라 도서관 설립과 같은 대규모 신규사업에 대해서는 사업비 규모에 따라 시·도 및 중앙부처에 심사를 받도록 되어있다. 게다가 2023년부터 도서관 건립에 대한 국비 지원이 균형 발전예산으로 편입되면서 중앙부처의 국비 지원이 광역으로 이양된 상태에서 문화체육관광부에서 설립에 대한 사전 심사평가를 받는 절차는 실질적 보조금 지원 및 등록사무에 영향을 미칠 수 없는 구조로 단위 도서관 입장에서는 비효율적인 중복 업무로 인한 이중규제로 인식될 우려가 높다(기획재정부, 2023). 균형발전 예산이 지방으로 이양된 상황에서 설립 타당성 사전평가제의 실효성을 높이기 위한 국가의 역할이 요구되는 지점이다.

셋째, 국가도서관 협력체계에서 국가대표도서관에 해당하는 국립중앙도서관과 광역대표도서관과의 연계방안이나 지원체계 등이 없다는 것이다. 단지, 제26조 광역대표도서관의 업무 제7호에 국립중앙도서관의 도서관 자료 수집 활동 및 도서관 협력사업 등 지원에 국한되어 있어 정책 추진체계상에 국립중앙도서관과 광역대표도서관 간의 연계방안은 전혀 제시되지 않았다(김종천 외, 2020). 또한 중앙부처 내에 존재하는 전문도서관 및 특수도서관 등과의 협력체계나 대학도서관 및 학교도서관 등과의 연계 협력체계도 존재하지 않고 있다. 다만, 제11조 국가도서관위원회의 설치 제2항의 심의·조정 사항에 도서관 관련 제도 및 운영체계 개선에 관한 사항을 명시하고 있을 뿐이다.

해외 주요국의 도서관법에서는 협력네트워크를 통한 자원의 연결과 거버넌스를 매우 중요하게 부각하고 있다(국립중앙도서관, 2008). 각 기관이 가진 자원에는 한계가 있고, 각종 자료의 구독료 및 구입비용이 증가하고 있는 상황에서 이들 자원을 연계 협력하는 방안을 적극적으로 마련하는 것이 절실히 요구되고 있다. 우리나라 도서관에서도 지역단위 대표도서관을 중심으로 지역 도서관 간 협력, 관중 간 협력, 지역과 국가단위 도서관 간의 협력 등 각 도서관들이 가진 자원을 연결하여 협력하는 다양한 방안을 통해 국민 누구도 배제되지 않고 도서관 서비스 혜택을 받을 수 있도록 정책 추진체계를 정비하는 것은 국민의 알권리 신장이라는 도서관법의 목적을 실현하는 데 반드시 필요한 조건으로 이에 대한 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다.

5.3 내용적 실효성: 국가도서관위원회

대부분의 법률에서 행정계획을 마련하는 절차에 위원회 의견 수렴 절차를 포함하고 있다. 위원회는 전문지식의 도입과 객관적 이해조정 의 두 가지 기능이 있다. 위원회는 널리 수립된 의견을 객관적 중립적 입장에서 심의하는 것을 중심적인 임무로 하며, 이를 위해 계획내용과 관련하여 이해대립이 있는 중요한 사항에 관하여 일정한 판단을 내릴 수 있는 시스템으로 구성되어야 한다(박영도, 2006). 기본법에 규정된 위원회는 행정관청으로서의 위원회인지 비행정관청으로서 자문기관인 위원회 또는 의결기구인 위원회인지 여부를 명확히 하여 그 권한과 책임을 분명히 할 필요가 있다.

개정된 도서관법은 제11조에서 기존의 도서관정보정책위원회를 국가도서관위원회로 명칭을 바꾸고, 나머지 조항은 개정 전의 내용을 그대로 반영하였다. 즉, 제14조 및 제15조 및 시행령 제4조에서 제10조에 근거하여 국가도서관위원회 위원장은 5년마다 도서관 발전종합계획을 수립하고, 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 종합계획에 근거하여 연도별 시행계획을 수립 추진하도록 하였다. 따라서 법률에 의하면 국가도서관위원회는 우리나라 도서관 정책의 최고 의사결정기구로서 대통령 소속의 위원회로 권한과 책임을 부여받고 있다. 그러나, 심의 조정기구로 상설기구가 아니다 보니, 문화체육관광부 내에 기획단장이 사무국장을 겸직하고 있고, 위원회 사무국 소속 직원을 관리 감독하게 되어있다. 따라서 실질적 집행기능은 대부분 기획단을 중심으로 이루어질 수밖에 없는 구조이다.

국가도서관위원회는 2006년 도서관법 전부 개정 당시 이뤄낸 강력한 성과로서 해외의 도서관 위원회 사례를 참고하여 실질적 도서관 정책 및 추진을 위한 대통령 직속 기구로서의 위상을 가지며 탄생했다(이용남, 2007). 그러나 주어진 책임과 권한에 비해 실질적으로 도서관 정책의 주요 안건을 발의하고 정책의 핵심과제를 해결할 리더십을 발휘하는 데는 많은 한계가 있었다. 이는 정권교체 시기마다 위원회 폐지에 대한 논란에 기인하고, 동시에 위원회의 활동이 사회적으로 영향을 미치지 못하는 구조적 측면도 있다. 현재의 정부에서는 제8기 위원회 구성조차 불투명한 상태이다. 따라서 위원회가 실질적 실효성을 가지기 위해서는 국가도서관위원회 구성의 소강상태를 예방하고,

도서관 정책의 주요 의제 발굴에 박차를 가할 수 있는 조항을 신설해야 한다. 즉, 정권교체 시기마다 위원회 존폐 문제가 등장하지 않도록 법적 구속력 강화를 위한 조항을 신설하여야 한다. 또한 시행령 제7조 국가도서관위원회 운영에서는 위원회 회의 개최에 대해서 정기회의는 개최 횟수를 명시하고, 필요 시 임시회의 소집에 대해서도 명문화함으로써 도서관 정책의 주요 문제에 대해서 적절한 시기마다 회의를 통해 의사 결정할 수 있도록 법률에 명시할 필요가 있다. 30명으로 구성된 위원회의 회의 개최 어려움을 감안하여 분과위원회 구성 및 설치 근거를 명시하여 도서관의 각종 의제에 대해 활발한 논의를 촉진할 수 있도록 구조화하여야 한다.

한편, 법 제11조 5항에서 국가도서관위원회의 사무기구 및 기획단의 설치 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 되어있으나 시행령에는 기획단의 설치 운영에 대해서는 명시하지 않고 있다. 정부조직 개편 때마다 기획단 부서의 축소 및 변경을 예방하고 안정적이고 지속적 부서 운영을 위해서는 이 부분도 명확히 하는 것이 필요할 것으로 보인다.

6. 결론 및 제언

이상에서 개정 도서관법에 대해 규범적 타당성과 실효성에 대해 분석해 보았다. 개정 도서관법은 입법체계 상 기본법으로서의 체계를 갖추었으나, 실효성 측면에서는 이전에 제기되었던 정책적 과제를 해결하는 데는 여전히 미흡한 수준을 보여주고 있다. 이와 같은 분석을 통

해 향후 도서관법에서 개선될 사항을 공공도서관 중심으로 제안하면 다음과 같다.

첫째, 목적과 기본이념의 내용을 명확히 구분하고, 목적과 기본이념의 내용에서 국민이 도서관 서비스의 직접적 수혜자임을 분명히 밝히고 그에 대한 책임은 국가와 지방자치단체가 가지고 있음을 인식할 수 있도록 주어 술어관계를 명확히 하여야 한다. 또한 유사한 내용이 반복되는 제7조(도서관의 책무) 1항과 제2조(정의) 1호 “도서관”의 내용을 통합하여 (도서관의 사명 또는 책무)로 명시하여 기본이념의 다음 조항으로 배치하여 변화하는 환경에서 도서관의 다양성, 포용성, 평등의 가치와 지적 자유, 리터러시 능력 배양, 거버넌스의 사명을 분명히 제시하고 이를 실현할 방향에 대해 구체적으로 언급할 것을 제안한다.

둘째, 국가와 지방자치단체의 책무를 별도로 구성하여 각각의 책무를 분명히 하고, 특히 국가의 책무에 대해서는 제33조(국·공립 공공도서관의 운영 및 지원 등) 1항에서 국가 및 지방자치단체는 도서관의 설립·운영 및 도서관 자료의 수집에 필요한 경비의 일부를 보조하는 등 국·공립 도서관의 균형발전과 효율적인 운영을 지원할 수 있다는 지원하여야 한다고 변경하여 이의 구체적 내용을 시행령으로 규정하여 인구 소멸지역이나 소도시의 국민도 도서관 서비스 혜택을 통해 알권리를 보장받을 수 있도록 국가의 책무를 다할 것을 제안한다.

셋째, 도서관법 제4조 2항의 2호, 3호의 대학도서관과 학교도서관은 개별법에서 제시한 대학도서관, 학교도서관의 개념과 동일하게 개정해야 한다.

넷째, 도서관법 시행령의 비고에 있는 ‘조례

로 정할 수 있다’를 폐지하여 당초 목적대로 공공도서관이 등록제의 요건을 갖추는 데 노력할 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 광역대표도서관 중심으로 지역 도서관들이 협력하고 연계할 수 있도록 광역대표도서관의 위상을 높일 수 있도록 광역대표도서관이 등록, 운영지원, 평가, 현황보고 등 일련의 과정을 체계적으로 할 수 있도록 공공도서관의 상위 체계로 편입하여 구성할 것을 제안한다. 이를 통해 공공도서관뿐만 아니라 지역 단위 대학, 공공, 전문, 학교, 특수도서관 등이 대표도서관을 중심으로 협력체계를 구성할 수 있도록 법에 그 근거를 마련하고 국가 단위 중앙도서관과도 연계될 수 있도록 해야 한다.

여섯째, 국가도서관위원회가 정권교체 시마다 구성 여부가 불투명해지지 않도록 법률에 소강상태 예방을 위한 조항을 신설하여야 하며, 시행령 제7조 국가도서관위원회 운영에 회의 개최 횟수를 명시하여 국가도서관위원회가 적시에 필요한 사항을 심의 조정할 수 있도록 해야 한다.

본 고는 도서관법에서 권리 실현의 주체와 권리 실현의 책무를 가진 집행 주체의 역할과 관계가 어떻게 규정되어야 실효성을 가질 수 있을가에 대한 질문을 다루고자 한 것으로 향후 도서관법의 규범적 타당성과 실효성에 대해서는 지속적 논의가 필요할 것으로 보인다. 15년 만의 도서관법 전면 개정이고, 33년 만의 시행령 전면 개정에도 불구하고, 도서관법에 대한 논의가 너무 부족하다는 문제의식에서 시작한 본 고가 여러 가지 부족한 점에도 불구하고, 이후 도서관법에 대한 공론화 작업에 단초가 되기를 바란다.

참 고 문 헌

- 고전 (2010). 교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단 연구. *교육법학연구*, 22(2), 1-22.
- 국립중앙도서관 (2008). 주요국 도서관법령집. 서울: 국립중앙도서관 도서관연구소.
- 기획재정부 (2023). 2023년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침. 서울: 기획재정부.
- 김기표 (2006). 법령입안심사기준 연구. 서울: 법제처.
- 김세훈, 박영정, 정정숙, 허은영 (2007b). 문화분야 법제 정비 방향 연구. 서울: 한국문화관광연구원.
- 김세훈, 이용훈, 정현태, 강현정 (2007a). 도서관정책 추진체계 개선방안. 서울: 한국문화관광연구원.
- 김소연 (2023, 8. 1). 충남 도서관 성교육·성평등 도서 공방 부적절 vs 도서검열. 연합뉴스.
출처: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230801121900063>
- 김신영, 윤희운 (2022). 공공도서관 설립 사전 타당성 평가모형 개발 연구. *한국문헌정보학회지*, 56(4), 101-127.
- 김중천 (2019). 입법학상 도서관법 전부개정안 분석. 실효성 있는 도서관등록제, 어떻게 할 것인가. [2019. 7. 26] 도서관법 전부개정안 국회 토론회. 서울: 한국도서관협회.
- 김중천, 강현철, 정명운, 이상모, 조용완, 박성수 (2020). 도서관 관련 법령 정비 방안 연구. 서울: 문화체육관광부 국립중앙도서관.
- 김태환 (2004). 지역발전을 위한 중앙-지방 역할분담에 관한 연구: 지역산업정책을 중심으로. *국토연구*, 41, 37-52.
- 김효윤 (2022). 도서관법 개정에 따른 공공도서관 설립 타당성 사전평가의 실효성 분석. *한국도서관·정보학회지*, 53(3), 119-135.
- 노기호 (2001). 법정책학의 기본정립을 위한 시론적 고찰. 제8회 학술대회 발표논문. 한국법정책학회, 법과 정책연구 1권, 27-57.
- 노르웨이 도서관법 (2013). Lov om folkebibliotek (folkebibliotekloven). LOV-2013-06-21-95.
출처: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1985-12-20-108/KAPITTEL_2_#%C2%A74.
- 도종환 (2020). 도서관법 전부개정법률안. 의안번호 2222(도종환의원 대표발의).
- 문상덕 (2002). 행정법학에 있어서의 법과 정책: 그 상관관계와 연구방법론을 중심으로. 현대 공법학의 과제(최송화 교수 화갑기념). 서울: 박영사.
- 문화체육관광부 (2023). 『도서관법 시행령』 유권해석 참고자료. 세종: 문화체육관광부.
- 민지영 (2015). 공공도서관 관련 『도서관법』의 개정 방향 및 적합성 검증에 대한 연구. 석사학위논문, 충남대학교 대학원 문헌정보학과.
- 박영도 (2006). 기본법의 입법모델연구. 세종: 한국법제연구원.
- 박영도 (2012). 특별 입법체계 개선방안. 세종: 한국법제연구원.
- 박용수 (2017). 도서관법 전부개정법률안. 의안번호 5477(도종환의원 대표발의).

- 박윤혼 (2009). 법 또는 법령은 사회생활을 함에 있어서 사람이 준수하여야 할 규범. 법제실무강좌.
출처: https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=125233
- 법제처 (2021). 법령입안 심사기준. 서울: 법제처.
- 손성 (1990). 법정책학의 형성과 전개(1): 그 서설적 접근. 행정논총(동국대 행정대학원), 19(1).
- 손현 (2016). 진흥관련 법제의 입법 모델 연구. 세종: 한국법제연구원.
- 송기호 (2019). 도서관법 전부 개정에 따른 종류별 도서관의 역할. 실효성 있는 도서관등록제, 어떻게 할 것인가. [2019. 7. 26] 도서관법 전부개정안 국회 토론회. 서울: 한국도서관협회.
- 엄영진 (1992). 법학입문. 서울: 대왕사.
- 영국 공공도서관박물관법 (2015). Public Libraries and Museums Act.
출처: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/75/crossheading/the-public-library-service>.
- 윤찬영 (1994). 사회복지법의 규범적 타당성과 실효성의 문제: 사회복지법을 중심으로. 한국사회복지학, 23, 177-198.
- 윤희운 (2007). 국내 공공도서관의 정책적 현안과 과제. 한국문헌정보학회지, 41(2), 31-54.
- 윤희운 (2018). 도서관 사서배치의 법리적 쟁점과 법제화. 한국도서관·정보학회지, 49(4), 1-20.
- 이명옥 (2005). 우리나라 공공도서관 정책에 관한 연구. 석사학위논문, 중앙대학교 대학원 문헌정보학.
- 이상경 (2015). 명확성의 원칙과 포괄위임입법금지원칙. 서울법학, 22(3), 447-476.
- 이연옥, 강영아, 장덕현 (2023). 공공도서관 공론장 경험에 따른 이용자의 도서관 인식 연구. 한국도서관·정보학회지, 54(1), 269-293.
- 이용남 (2007). 도서관정보정책위원회의 의미와 운영전략. 특집. 도서관법 개정과 도서관 정책 방향 변화. 도서관문화, 47(12), 28-38.
- 이정수 (2022). 한국 공공도서관 정책 환경과 법제 변동 연구. 박사학위논문, 경기대학교 정치전문대학원.
- 이제환 (2015). 한국 공공도서관 정책의 추이와 과제. 한국도서관·정보학회지, 47(1), 1-46.
- 이제환 (2020). 한국인의 일상에서 도서관의 의미. 한국도서관·정보학회지, 51(4), 25-57.
- 임채주 (2020). 도서관법 전부개정법률안 검토 보고: 도종환의원 대표발의(의안번호 제210222호) 제382회 국회(정기회) 제2차 문화체육관광위원회.
- 정광렬 (2018). 문화 분야 법제 정비를 위한 기초 연구. 서울: 한국문화관광연구원.
- 정외태 (2004). 한국 공공도서관의 도서관 및 독서진흥법 적용의 실용성에 관한 분석적 연구. 석사학위논문, 영남대학교 행정대학원.
- 프랑스 도서관 및 공공 독서의 발전에 관한 법률. 제2021-1717호(2021년 12월 21일). Relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique.
출처: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044537514>.
- 핀란드 도서관법 (2016). Public Libraries Act (1492/2016).

- 출처: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2016/en20161492>.
- 한국법제연구원 (1991). 입법이론연구(1): 입법기초이론과 입법기술. 원주: 한국법제연구원.
- 한성택 (2002). 도서관 및 독서진흥법 변천과정에 관한 연구. 한국도서관·정보학회지, 33(4), 307-330.
- 한혜영 (2019). 「도서관법」 전부개정안에 대한 토론문. 실효성 있는 도서관등록제, 어떻게 할 것인가. [2019. 7. 26] 도서관법 전부개정안 국회 토론회. 서울: 한국도서관협회.
- 홍완식 (2014). 입법학 연구. 고양: 피앤씨미디어.
- Goulding, A. (2009). Engaging with community engagement: public libraries and citizen involvement. *New Library World*, 110(1/2), 37-51.
- IFLA-UNESCO (2022). Public Library Manifesto.
- Kettiger, Daniel, and Bessere Wege. zum Gesetz. Zur Frage nach der Optimierung des Rechtssetzungsverfahrens, in: Ders.(Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern 2000, S.205ff. 재인용: 박영도(2012). 특별 입법체계 개선방안. 원주: 한국법제연구원, 15.
- LOI n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique. Relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique. Available: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044537514>
- Lov om folkebibliotek (folkebibliotekloven). LOV-2013-06-21-95. Available: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1985-12-20-108/KAPITTEL_2_#%C2%A74
- Public Libraries Act (1492/2016). Available: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2016/en20161492>
- Public Libraries and Museums Act (2015). Available: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/75/crossheading/the-public-library-service>
- Schmidt, Richard (2000). Die Reform von Verwaltung und Verwaltungsrecht, *Verwaltungs-Archiv*, Bd.2, S.149ff. 재인용: 박영도 (2006). 기본법의 입법모델 연구. 원주: 한국법제연구원, 14.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- Do, Jong-Hwan (2020). [Bill Number 2222]. Comprehensive Amendment Bill to the Library Law (Sponsored by Representative Do Jong-Hwan).
- Eom, Young-Jin (1992). Introduction to Law. Seoul: Daewangsa.
- Han, Hye-Young (2019). A Discussion on the Comprehensive Amendment Bill to the “Library

- Law.” How to Implement an Effective Library Registration System. National Assembly Hearing on the Comprehensive Amendment of the Library Law, July 26, 2019. Seoul: Korean Library Association.
- Han, Sung-Taek (2002). A study on the historical development of library law in Korea. *Journal of Korean Library and Information Science society*, 33(4), 307-330.
- Hong, Wan-Sik (2014). *Legal Studies*. Goyang: P&C Media.
- Jung, Kwang-Ryeol (2018). *A Basic Study for Legal Reforms in the Cultural Field*. Seoul: Korea Culture and Tourism Institute.
- Jung, Oe-Tae (2004). A Theoretical Analysis on the Effective Implementation of “The Library & Book-Reading Promotion Law” of Public Libraries in Korea. Master’s thesis, Yeungnam University, Graduate School of Public Administration.
- Kim, Hyo-Yoon (2022). Effectiveness analysis of preliminary evaluation of public library establishment feasibility based on the revised library act. *Korean Journal of Library and Information Science*, 53(3), 119-135.
- Kim, Jong-Chun (2019). Analysis of the Comprehensive Amendment Proposal to Library Laws in Legislative Studies: How to Implement an Effective Library Registration System. [July 26, 2019] National Assembly Hearing on the Comprehensive Amendment Proposal to Library Laws. Seoul: Korean Library Association.
- Kim, Jong-Chun, Kang, Hyeon-Cheol, Jung, Myeong-Woon, Lee, Sang-Mo, Cho, Yong-Wan, & Park, Seong-Su (2020). *A Study on the Revision of Legislation Related to Libraries*. Seoul: Ministry of Culture, Sports, and Tourism, National Library of Korea.
- Kim, Ki-Pyo (2006). *Study on Legislative Draft Review Standards*.
- Kim, Se-Hun, Lee, Yong-Hoon, Jung, Hyun-Tae, & Kang, Hyun-jung (2007a). *Improvement Strategies for Library Policy Implementation System*. Seoul: Korea Culture and Tourism Institute.
- Kim, Se-Hun, Park, Young-Jeong, Jung, Jung-Sook, & Heo, Eun-Young (2007b). *Redesign of legal System in Cultural Area*. Seoul: Korea Culture and Tourism Institute.
- Kim, Sin-Young & Yoon, Hee-Yoon (2022). A study on the development of feasibility evaluation model for establishment of public libraries. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 56(4), 101-127.
- Kim, So-Yeon (August 1, 2023). Controversy over sex education and gender equality books at Chungnam Library: inappropriateness vs. book censorship. *Yonhap News*. Available: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20230801121900063>

- Kim, Tae-Hwan (2010). A study on the decentralization and regionalization of public policy for regional development. *Korean Journal of Territorial Development*, 41, 37-52.
- Ko, Jeon (2010). A study on the 'norm validity' and 'actual effectiveness' at the election system of the superintendent. *The Journal of Law of Education*, 22(2), 1-22.
- Korea Legislation Research Institute (1991). *Legislative Theory Research (1): Basic Legislative Theory and Legislative Technology*. Wonju: Korea Legislation Research Institute.
- Korea Ministry of Government Legislation (2021). *Legislative Draft Review Standards 2021*. Seoul: Korea Ministry of Government Legislation.
- Lee, Jae-Whan (2015). Progress and problems in Korean public library policies. *Journal of Korean Library and Information Science society*, 47(1), 1-46.
- Lee, Jae-Whan (2020). Meaning of library in the daily life of Korean. *Journal of Korean Library and Information Science society*, 51(4), 25-57.
- Lee, Jung Soo (2022). A Study on the Policy Environment and Legal Changes of Public Libraries in Korea. Doctoral dissertation, Kyunggi University Graduate School of Political Studies.
- Lee, Myung-Ok (2005). A Study on Public Library Policy of Korea. Master's thesis, Chung-Ang University, Graduate School of Library and Information Science.
- Lee, Sang Kyung (2015). A study on relation between the definitude of law principle and the prohibition of against unlawfully broad delegation of legislative powers. *Seoul Law Review Law Research Institute, University of Seoul*, 22(3), 447-476.
- Lee, Yeon Ok, Kang, Young Ah, & Chang, Duck Hyun (2023). Exploring the impact of library public forums on users' perception of libraries: a study based on their experience. *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 54(1), 269-293.
- Lee, Yong-Nam (2007). The significance and operational strategy of the library information policy committee. Special issue: amendment of the library law and changes in library policy direction. *Library Culture*, 47(12), 28-38.
- Lim, Chae-Ju (2020) "Review Report on the Comprehensive Amendment Bill of the Library Law: Representative Bill by Member Do Jong-Hwan (Bill Number 2102222) in the 382nd National Assembly (Regular Session), Second Culture, Sports, and Tourism Committee Meeting."
- Min, Ji-Young (2015). The Study on the Direction of 『Library Act』 Revision and its Suitability Verrification as to Public Libraries, Master's thesis, Chungnam National University, Graduate School of Library and Information Science.
- Ministry of Culture, Sports, and Tourism (2023). Reference Materials for the "Library Law

- Enforcement Regulations.” Sejong: Ministry of Culture, Sports, and Tourism.
- Ministry of Planning and Finance (2023). Guidelines for the 2023 National Balanced Development Special Account Budget Proposal. Seoul: Ministry of Planning and Finance.
- Moon, Sang-Duk (2002). Law and Policy in Administrative Law: Focusing on Their Correlation and Research Methodology. In Contemporary Challenges of Administrative Law (Professor Choi Song-Hwa Commemoration). Seoul: Park Young Sa.
- No, Ki-ho (2001). A study on the concept of the politics of law. In Proceedings of the 8th Academic Conference. The Korean Association of Law and Politics, Law and Policy Research, 1, 27-57.
- Park, Yong-Soo (2017). [Bill Number 5477] Comprehensive Amendment Bill to the Library Law (Sponsored by Representative Do Jong-Hwan). Review Report. National Assembly Education, Culture, Sports, and Tourism Committee.
- Park, Yoon-Heun (January 1, 2009). A Law or Statute as a Norm to be Observed by People in Social Life. Practical Legal Courses. https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=125233
- Park, Young-Do (2006). A Study of Model Legislation. Sejong: Korea Legislation Research Institute.
- Park, Young-Do (2012). A Study of Improvement in Legislative System of Special Acts. Sejong: Korea Legislation Research Institute.
- Son, Hyun (2016). A Study on Legislative Model Related to Promotion Acts. Sejong: Korea Legislation Research Institute.
- Son, Sung (1990). Formation and development of policy science of law (1): an introductory approach. Administrative Review (Dongguk University Graduate School of Public Administration), 19(1).
- Song, Ki-Ho (2019). The Roles of Different Types of Libraries in the Comprehensive Amendment of the Library Law. In National Assembly Hearing on the Comprehensive Amendment of the Library Law (July 26, 2019). Seoul: Korean Library Association.
- Yoon, Chan Young (1994). Problems of normative validity and efficacy in social welfare law: focusing on social welfare law. Korea Academy of Social Welfare, 23, 177-198.
- Yoon, Hee-Yoon (2007). Policy issues and tasks of public libraries in Korea. Journal of Korean Society for Library and Information Science, 41(2), 31-54.
- Yoon, Hee-Yoon (2018). Legal issues and legalization of librarian placement for public library. Journal of Korean Library and Information Science Society, 49(4), 1-20.