

# 전문도서관을 위한 법률 제·개정 방안\*

김상준  
(한국생명공학연구원)  
박계숙  
(한국전자통신연구원)

## 1

### 연구의 배경과 목표

전문도서관(Special Library)이라 하면, 한국의 공공도서관에 속한 특수도서관과 전문도서관을 포괄하는 개념으로 통용되는 경우가 많다. 한국에서는 둘을 구분하지만, 전문도서관은 government, health, law, business, banking, consulting, research, science and technology, the arts, media, other industries 등의 분야를 서비스 대상이자 고객으로 보는 경우가 많다. 전문도서관에 근무하는 사서를 조직 목표를 달성하기 위해 활동하는 정보전문가라고 업무를 설명하기도 한다.

도종환 국회의원이 발의한 도서관법전부개정(안)에 대해 문화체육관광부(이하 '문체부'라 함) 도서관정책기획단(이하 '기획단'이라 함)이 도서관법 개정 특별전담반(이하 'TF'라 함)을 구성해 2019년 상반기에 대응이 있었다. 이어서 2019년 7월 '실효성 있는 도서관등록제, 어떻게 할 것인가'라는 토론회를 국회도서관에서 개최하였다. 당시 TF(안) 제 4 조 ③항에, 전문도서관 부문의 상세 내용은 대통령령인 도서관법 시행령에 수록하도록 위임할 것으로 수정되었다. TF(안)대로 도서관법 개정(안)이 국회를 통과한다면, 시행령인 대통령령에 이에 대한 구체적 입법안이 제시되어야 함에도 국회의 진행 소식은 없고 전문도서관 협의체도 뚜렷한 준비가 없다.

입법안의 준비에 필요한 도서관법 시행령의 전문도서관 부문 법률(안)에 검토할 내용으로 전문도서관의 종류와 범주, 서비스 대상, 국가통계와 운영평가의 연계 방안, 인력·시설·자료 등의 세부 기준, 정부의 정책과 역할 강화, 대표전문도서관 지정 등이 있다. 본 연구의 목표를 위해 국내외 참고자료를 조사하고, 조사된 참고자료를 바탕으로 도서관법 시행령 개정(안)을 작성하고, 작성된 개정(안)을 관련 협의회 검토를 거쳐 문체부(기획단)에 제안해야만 한다.

본 연구는 TF(안)에 따른 도서관법 시행령의 전문도서관 부문에 대한 법률안 준비를 위해 시작되었지만 국내외 관련 법률과 기준을 참고해 전문도

\* 본 내용은 KSLA의 “도서관법 시행령에 수록할 전문도서관 부문 연구” 연구·조사 과제 보고서를 요약하면서 수정한 것으로 개별적 인용은 생략하고 참고문헌으로 대체하였다.

서관을 개별법으로 제정하고자 전문도서관진흥법(안)도 같이 연구결과로 제안하였다. 연구된 내용의 점검과 검증을 위해 일부 전문도서관 현장 관계자에게만 의견을 구했다는 점은 아쉽지만, 도서관법 시행령 개정(안)과 함께 전문도서관진흥법(안)을 향후 도서관법 체계에서 독립을 위한 기초자료로 확보했다는 점은 위안이다.

## 2

### 한국의 주요 전문도서관 정책 검토

#### 도서관발전종합계획

2009년부터 시작된 5개년 단위 제1차 계획 당시 전문도서관 부문은 2007년 한국도서관연감의 전문도서관 589개관을 참고해 수립되었다. 이 계획은 양적·질적으로 거창한 국가적 계획이었지만, 전문도서관에 관해 실천에 옮겨진 정책은 일부에 불과하였다. 처음 수립된 발전계획이라 이상에 치우쳐 여러 방안이 나열되었지만, 제대로 추진할 주관부처와 예산지원이 준비되지 않으면서 실천을 위한 추진 노력과 결과는 미미했다.

제2차 계획에는 2012년 기준 전문도서관 595개관을 참고했다. 1관당 직원은 2.6명에 사서가 1.5명으로 공공 부문의 전문도서관 344개관(57.8%)을 감안했다. 전문도서관의 설치 운영 기준을 개정하겠다고 선언했지만, 진행된 결과는 없다. 국가 전문지식정보자원의 종합적·체계적 관리를 위해 농촌진흥청의 국립농학도서관과 질병관리본부의 국립의과학지식센터가 기관 이전에 따라 2014년 개관을 준비했던 점은 다행이다.

제3차 계획은 2017년 기준 전문도서관 609개관에 1관당 정규직 직원 0.2명을 참고해서 수립되었다. 주관 부처가 없이 다양하고 사립 전문도서관도 많아 현황 파악도 어려우므로 현황 갱신 및 조사 시스템을 구축하겠다고 선언하였다. 인력배치에 대한 실태조사 및 배치 대책 마련과 함께 과학기술정보통신부처럼 전문도서관 운영 부처에 전담부서 또는 전담인력 확보도 제시되었다. 이 계획에 전문도서관은 다른 관종과의 구색을 맞추기 위해 부분적으로 언급되어 있지만, 일부 부처나 주요 기관의 내용만 주로 반영되어 있다. 결국, 이 계획은 정부의 계획일 뿐 개별 전문도서관과는 무관한 정책으로 다수의 전문도서관과 사서들이 인식하고 있다.

## 도서관기준

설립기관·단체의 소속직원 또는 공중에게 특정 분야에 관한 전문적인 도서관서비스를 제공하는 전문도서관은 주제가 다양하고 도서관의 규모, 직원, 예산 수준이 달라 일률적인 기준을 제시하기가 어렵다. 또한 의학도서관과 법률도서관 등을 제외한 기타 전문도서관을 대상으로 하는 국제적인 기준은 찾기도 어렵다. 도서관은 법률에서 제시한 최소기준을 만족하는 것 이상으로 적절한 운영을 위해 적정기준을 구비해야 한다. 도서관기준을 강제와 임의 규정으로 구분할 경우, 법률상의 기준은 도서관법에 명시된 강제 규정이고 한국도서관기준은 권장 성격의 임의 규정이다.

현재 도서관법에 명시된 강제 기준은 공공도서관과 공중을 봉사대상자로 하는 사립 전문도서관에 관해 최소한을 규정하고 있다. 이 기준의 내용도 시설, 자료, 사서직원의 배치 및 자격요건으로 한정되어 있다. 그러나 시설 및 자료 기준은 현실에 부합하지 못하고, 사서직원의 배치도 건물면적과 장서수를 결정요소로 삼고 있어 현실성이 떨어진다.

전문직 단체(한국도서관협회)의 임의 기준인 한국도서관기준은 1981년 제정된 이후 2003년과 2013년에 개정되었다. 「한국도서관기준」(2013)은 도서관의 각종 사항을 전체의 75% 수준에서 권장하려고 개정되었다. 봉사대상 직원(인구) 수를 5개의 규모별 척도로 하고, 직원 100명에 사서가 최소 2%나 되는 이상적인 전문도서관을 기준으로 설정하였다.

## 도서관 운영평가

문체부와 대통령소속 도서관정보정책위원회는 도서관법 제 12 조에 근거해 전국도서관 운영평가를 시행하고 있다. 운영평가의 목적은 도서관 인프라 확충 및 서비스 품질을 높여 양질의 문화생활을 국민에게 제공하는 것이다. 우수 운영기관을 발굴·포상하여 도서관 서비스 혁신을 유도하는 것이 평가의 목적이자 기대효과이므로 업무 개선은 물론 혁신의 계기가 될 수도 있다.

관종별로 개발되어 2008년부터 시행된 운영평가 지표는 2015년에 전면 개편을 거치면서 100 점으로 통일되었다. 전문도서관은 도서관 경영, 인적자원, 시설환경, 정보자원, 정보서비스 5개 평가영역에서 18개의 정량적 지표와 2개(20% 비중)의 정성적 지표로 평가되고 있다. 정성적 지표가 추가된 이유는 전문도서관의 경영 혁신과 서비스 개선을 위해서이다.

2008년부터 전문도서관 운영평가에는 50~60 개관이 참여하다가 최근 30~40 개관이 참여해 평균 50~60 점 정도로 평가되고 있다. 포상제도도 있지만 계속된 참여가 이루어지지 않아서 운영평가를 통한 지속적인 발전을 기대하기 어려운 것이 문제이다.

## 국가도서관통계

국가도서관통계시스템(www.libsta.go.kr)에서 2007년 전문도서관 수는 모두 619 개관으로 매년 600 개 정도이다. 조사에 응답한 기관수가 아니라 과거에서 약간 변화된 숫자로 자료마다 그 숫자가 다르다. 부서의 일부 기능으로 전문도서관을 운영하는 경우가 많아 관련성이 없는 업무 담당자도 통계에 포함되는지는 응답기관별로 다르다. 어느 기능을 도서관 관련 업무로 보느냐에 따라서 평균 직원 수도 다르고, 전문도서관의 범주를 어떻게 보느냐에 따라 통계도 달라진다. 따라서 전문도서관의 정의, 대상, 범주가 담당부처에 의해 명확히 확정되어야 한다. 그러지 않으면 전문도서관은 부정확한 통계로 이상하게 해석되므로, 이에 근거한 발전계획이나 정책은 문제가 된다.

국가도서관통계에서 다른 관종은 대부분 공공기관이라 조사가 쉽지만, 전문도서관은 그렇지 못하다. 2017년 전문도서관 609 개관 중 조사에 응답한 56 개관의 직원 수는 모두 180 명으로 전체 609 개관으로 나누면, 직원은 1관 당 평균 0.3 명으로 전문도서관 1관 당 정규직 직원 수가 0.2 명이라는 제 3 차 계획의 숫자가 된다. 그러나 응답한 기관만 고려하면 1관 당 평균 직원 수는 3.2 명이다. 이처럼 국가도서관통계의 전문도서관 부문은 전수조사 된 결과가 아니라 조사에 응답한 일부의 통계에 불과하기 때문에 조사결과의 사용에 주의가 필요하다. 전문도서관에 대한 정확한 통계가 수립되어야 운영평거나 관련 법률에 실태를 정확하게 반영할 수 있지만, 통계의 오류가 정부 회의자료나 도서관발전종합계획에도 버젓이 등장하고 있다.

이에 전문도서관 범주화 조사를 실시한 결과, 여러 수집된 리스트에 나오는 2,535 개 기관 중 1,382 개 기관이 고유한 전문도서관 관련 기관이었다. 이들은 KSLA·한국의학도서관협회(KMLA)·국가도서관통계·KESLI·NDSL 과 국가도서관통계·기획재정부 기타공공기관 고시·국가정책정보협의회·한국학술정보협의회 등에 가입한 기관을 258 개는 '적극적 전문도서관', 630 개는 '소극적 전문도서관', 494 개는 '잠재적 전문도서관'으로 구분할 수 있다. 적극적 및 소극적 전문도서관은 888 개 로 국가도서관통계의 전문도서관 수와 비슷하다. 우선 이 전문도서관을 대상으로 국가도서관통계 조사에 참여를 확대하고 지속화 시켜야 진정한 국가도서관통계가 확립될 수 있다.

## 3

## 전문도서관에 관련된 국내외 법률 검토

### 외국의 전문도서관 법률

UNESCO의 Library Service Act 중 제 12 조 Special library 에는 전문도서관을 (1)봉사 대상은 개인 또는 모든 과학과 전문 분야에서 도서관 서비스를 수행하는 것이고, (2)설립 주체는 기관·단체·비정부기구·종교단체·법인·자연인이며, (3)과학적 연구 및 전문적 업무를 지원하기 위해서 도서관 및 소속기관 문서와 자료를 보관하고 처리하거나 특별한 장서와 데이터베이스를 수집 및 제작하거나 국내외 기관과 소속기관의 문서와 자료를 교환하며, (4)수행할 서비스로 시각장애인을 위해 특별히 고안된 기술과 특수자료를 활용하기도 하는 도서관으로 본다.

미국은 1956년에 제정된 Library Services Act(LSA) 법에 이어서 1996년 Library Services and Technology Act(LSTA) 법으로 기존 교육부에서 IMLS (Institute of Museum and Library Services)가 모든 관종을 관리하면서 연방의 주별로 도서관 제정계획이 수립되도록 책임이 강화되었다. LSTA 법을 대체하여 2003년, 2010년, 2018년에 개정된 Museum and Library Services Act(MLSA) 법으로 인해 IMLS가 도서관 서비스 개선을 촉진할 권한을 부여받아 박물관, 도서관 및 기타 조직 간의 자원공유를 지원하는 5년 단위 계획에 정부 예산을 민간 부문에 투자하도록 권유하고 있다.

일본은 1950년 제정 후 1967년 개정된 공공도서관법 「도서관법」 외에 「학교도서관법」은 별도로 제정되어 있지만, 대학도서관법은 물론 전문도서관법도 전문도서관을 사립 도서관으로 보아 제정하지 않고 있다. 한편 중국은 「성·시 공사립도서관 규정」이 1952년 제정된 후 정부에서 주로 설립한 전문도서관을 포함해 최초 공공도서관법이 2001년에 제정되어 2018년부터 시행되었다.

### 외국의 전문도서관 기준과 협회

미국도서관협회인 ALA(American Library Association) 산하의 ACRL (Association of College & Research Libraries)은 대학도서관과 연구도서관을 합친 학술도서관(Academic Library) 단체이다. ACRL은 「대학생에 대한 도서관 서비스 지침」(Guidelines for University Library Services to Undergraduate Students)을 발행하고 있을 뿐 한국 도서관법에서 말하는 전문도서관에 초점을 맞추어 운영하고 있지는 않다. 미국전문도서관협회인 SLA(Special Library Association) 역시 전문도서관의 설치와 운영을 위한 직접적인 기준은 없는 것으로 보이지만 「Professional Ethics Guidelines」이 있고, 미국의학도서관

협회(The Medical Library Association)에도 「Guide to Developing Consumer Health Collections」와 「Guide to Data Management for Librarians」이 있다.

호주도서관정보협회인 ALIA(Australian Library and Information Association)가 2천여(의학만 약 400개) 전문도서관을 위해 「Guidelines for Australian special libraries」와 「Guidelines for special libraries experiencing service reviews」와 「Salaries standards」을 제시하고 있다. 이와 함께 경영, 직원, 재정, 자원, 서비스, 업무환경(시설) 등 6개 영역의 2019년 전문도서관 기준도 제시하고 있다. Health Libraries Australia가 제정한 「Guidelines for Australian health libraries」도 있다.

일본은 도서관법과 하위 법령에 규정한 것 외에는 법규적 성격의 도서관 기준이 존재하지 않다가 2001년 「도서관법」에 의거해 「공립도서관의 설치 및 운영에 대한 기준」이 고시되었다. 2009년에는 법률이 개정되면서 기준의 적용대상을 사립도서관으로 확대하여 문부과학성에서 「도서관의 설치 및 운영상의 바람직한 기준」을 고시하여 공·사립 도서관이 모두 적용을 받고 있어 전문도서관도 여기에 포함된 것으로 보인다. 일본전문도서관협회인 JSLA(Japan Special Libraries Association)는 2009년 운영위원회 내에 사립도서관소위원회에서 「사립도서관 설치 및 운영기준」을 제시하였다. 이 기준은 10개 영역(운영일반, 경영, 서비스 평가, 자료수집 및 제공, 참고봉사, 저작권, 도서관 및 관련기관의 연계협력, 홍보 및 정보제공, 직원, 시설 및 설비)으로 구성되어 사립 전문도서관에 바람직한 방향을 제시해 정비와 확충에 기여하고 있다. 한편 중국 도서관학회에 의해 「중화민국 도서관기준」이 1965년 공포되었지만, 구체적인 전문도서관 부분은 없다.

## 한국 도서관법과 시행령

한국 도서관법에서 규정하고 있는 전문도서관은 모든 도서관에 관련된 제2조의 정의 규정과 서비스 철학을 규정한 제7조와 재검토 관련 제46조의2 이외에 제7장 전문도서관 부분이 별도로 있다. 제7장은 제40조의 사립 전문도서관을 위한 등록 및 폐관 조항과 제42조의 준용 조항 외에 전문도서관 일반 업무를 규정한 제41조로 구성되어 있다. 따라서 한국 도서관법에서 전문도서관 부분을 제대로 규정한 조항은 제41조가 유일하다. 한편 도서관법 시행령에서 전문도서관 부문은 제20조의 사립 전문도서관 등록 및 폐관 규정이 유일하다. 시행령의 별표 1~3에는 사립 전문도서관 등을 위한 종류별 시설 및 자료와 사서에 대한 기준이 있을 뿐 별다른 내용이 없다. 도서관법과 시행령에서 전문도서관을 규정한 부분이 거의 없다면, 시행규칙에서도 내용은 전혀 없다.

20대 국회(2016-2020년)에 도서관법 관련 법률 개정안은 정부와 의

원 11 명에 의해 여러 제안이 있었다. 대부분 상임위에서 접수만 되었지 구체적 진행은 드물어 2017년 도종환 의원이 제안한 전부개정법률안도 상임위에만 접수되었다. 문체부에서 TF를 구성해 이 법안의 개정에 진력을 다했지만, 다른 법률안이 개정되었다. 2019년 말에 개정된 이 법률안(제16685호)은 사서 자격을 부정한 방법으로 취득하거나 자격증을 다른 사람에게 대여한 경우 그 자격을 취소하고, 국립장애인도서관의 소속을 국립중앙도서관장에서 문체부 장관으로 변경하려는 것이 개정 목적과 취지였다.

도종환 의원이 제안한 법률(안)을 위해 TF(신라대학교 서혜란 교수를 팀장으로 KSLA 오정훈 회장 등 모두 26명)가 2019년에 운영되었다. TF의 주요 임무는 사서배치기준 등 종류별 도서관의 등록요건 정비의 숙원사업 해결과 도서관등록 의무화 등 새로운 제도시행에 따른 실효성을 확보하는 것이었다. TF는 1차 전체회의(4.19, 24명 참여)와 2차 전체회의(5.31, 20명 참여) 개최 후 도서관위원회 법·제도소위에 보고(6.21.) 및 국회 토론회(7.26)가 추진되었다. TF 운영의 주요 결과로 설립 주체와 종류별로 도서관을 정의하고, 장애인도서관을 공공도서관에 포함하며, 도서관정보정책위원회를 국가도서관위원회로 하며, 장애인 및 공공도서관 외에는 도서관 등록 의무화를 반대하고, 사립 도서관은 임의로 등록할 수 있도록 하며, 등록된 도서관에 대한 평가결과의 공개와 예산 지원 및 포상 등을 규정하도록 수정(안)을 제시했다.

## 한국의 학교·작은·대학 도서관진흥법

기존 한국 도서관법 체계에서 2007년, 2012년, 2015년에 독립된 개별법으로 제정된 학교도서관진흥법, 작은도서관진흥법, 대학도서관진흥법이 있다. 이 3개 진흥법의 체계를 분석하면, 관종별로 그 고유성과 함께 공통된 부분도 있다. 전문도서관진흥법 제정(안)의 체계 구성에 참고가 되고 법적인 일관성을 위해서도 비교가 꼭 필요하므로, 그 결과는 유용하게 사용될 수 있다.

## 전문도서관을 위한 법률 제·개정(안)

도서관 관련 법규의 관종별 개별법화는 도서관계의 상황과 시대 분위기 에 맞게 적절한 방향과 속도로 추진되어야 한다. 전문도서관에 관련된 국내 법 정비를 위한 본 연구에서는 전문도서관진흥법 제정(안)과 도서관법 시행 령 개정(안)으로 나누어 제안하였다. 제안된 제·개정(안)은 앞에서 조사하고 분석한 외국의 법률 및 기준과 기존 한국의 전문도서관 정책과 법률을 참 고해서 현실에 맞게 수정 및 가감해서 최종 제안한 것이다.

먼저 본 연구가 시작된 도서관법 시행령 개정(안)의 전문도서관 부분은 TF(안)에 따라 전문도서관의 종류와 범위를 중심으로 제한적인 개정을 위 해 제안한 것이다. 다만 도서관법 시행령의 전문도서관 부분 개정(안)에서, 필요하면 아래 제정(안)의 조항을 선택해서 대응할 수도 있다.

전문도서관진흥법 제정(안)은 도서관법의 개별법화 추세에 따라 개별법 으로 성안되지 못한 전문도서관 부분을 위해 같이 제안하게 되었다. 제정하 려는 제정(안)은 학교·작은·대학 도서관진흥법의 법률 체계를 분석하여 기존 체계의 용어와 순서와 의미를 최대한 반영하되 전문도서관의 특수성을 감 안하였다. 이 제정(안)은 문체부를 담당부처로 하여 정부 차원의 적극적 업 무와 지원을 전제로 다른 진흥법의 내용을 가급적 수용했지만, 사립 전문도 서관 등 강제화 할 수 없는 민간 부문도 고려해 강제화 조항을 대폭 줄였 다. 정부차원의 지원과 선의를 기대하면서 전문도서관 협의체에서도 문체 부와 협력 강화를 위한 노력과 활동을 전제로 제안한 것이다.

### 전문도서관진흥법 제정(안)

대학도서관진흥법 제정 당시 신설하기 보다는 기존 도서관법에 대학도서 관 진흥 내용을 삽입하자던 문체부(기획단)의 논리를 고려하면, 전문도서관 진흥법 제정은 힘들고 요원한 일이므로 선도자의 적극적인 추진과 협력이 중요하다. 이 제정(안)을 토대로 다른 관종을 참고해서 정부와 국회에 논의 와 협의를 지속하면서 잘 대응해 전문도서관 관련 법률의 완전한 독립이자 개별법 시대가 열리기를 기대한다. 다만, 제정(안)에 대한 의견 수렴은 TF (안) 수립과 국회 토론회 이후 구체적으로 진행된 바가 없다. 따라서 KSLA 는 물론 다른 협의체와 제정(안)에 대해 향후 구체적 협의를 거쳐야 법률안 제정 추진 시 협조와 지원을 기대하기가 용이하다. 부록에 수록된 제정(안) 의 주요 내용을 조항 순으로 상세히 설명하면 다음과 같다.

- **전문도서관의 설치** : 도서관 설립 주체를 국립 외에 공립과 사립으로 구분하려는 TF(안)에 반대해 주체에 ‘공공기관’을 명시적으로 추가하였



다. 기획재정부에 의해 기타공공기관으로 지정된 기관에서 설립한 전문도서관을 공립에 포함하거나 기타로 신설할 것을 제안하려는 목적으로 일부를 수정한 것이다. 국립중앙도서관, 국립어린이청소년도서관, 국립세종도서관, 국회도서관, 법원도서관을 실무적으로 국가도서관으로 분류하고 있으므로 중앙행정기관장이 소관 업무와 관련하여 설립·운영하는 국립 공공도서관과 국립 전문도서관의 구분을 명확히 할 필요도 있다. 아울러 전문도서관은 독립기관이 아닌 소속기관의 시설(조직)로 설치되는 경우가 많아 다양한 명칭의 시설(조직)이 포함됨을 구체적으로 명시하였다.

- **전문도서관의 범위** : 전문도서관의 세부 범위는 도서관법과 관종별 도서관진흥법에 규정되지 않은 도서관만 대상으로 판단하도록 규정하였다. 설립한 기관의 성격과 주요한 운영 목적에 따라서 전문도서관 여부를 문체부에서 공식 판단해 분류하도록 규정한 것이다. 따라서 인사·예산·자료가 중앙도서관에서 독립되지 않은 대학도서관의 분관은 주로 다루는 주제가 전문적이어도 대학도서관임을 명시했다. 이러한 전문도서관의 범위 조항은 모두가 결과를 따르도록 해 국가도서관통계는 물론 운영평가의 대상과 각종 정책과 법률에 일관성을 확보하도록 유도하였다.
- **전문도서관의 종류** : 전문도서관의 종류 구분의 중요 기준점은 설립 기관의 기능과 역할은 물론 다루는 주제의 전문성도 될 수가 있기 때문에, 전문도서관의 종류는 이 2개 기준을 가지고 분류하도록 제안하였다. 이러한 구분에는 외국의 사례는 크게 감안하지 않고 한국적 현실에서 규모를 감안해 제시했으므로 필요성과 유용성에 따라 두 종류의 기준 중 선택해서 활용하면 된다. 설립한 기관의 기능과 역할에 따라서 행정, 입법, 사법, 연구, 의료, 기업, 기타 전문도서관으로 나눌 수 있다. 또한 전문적으로 다루는 주제에 따라서는 과학, 공학, 의학, 법학, 사회과학, 인문학, 기타 전문도서관으로 구분할 수도 있다.
- **전문도서관의 업무** : 대학도서관진흥법과 유사하게 일부를 추가하였다.
- **전문도서관의 책무** : 도서관정보정책위원회가 수립·심의·조정한 사항을 존중해 업무에 반영하고 국가도서관통계 조사 등에도 협조하도록 노력할 것을 적극적으로 규정하였다. 문체부 등의 행정 및 예산 지원을 위해 전문도서관의 업무는 물론 국가 도서관 체계에서 담당해야 할 의무이자 책무를 명시적으로 도입해 정부 지원의 근거와 타당성을 제고하고자 한 것이다.
- **국가 및 지방자치단체의 책무** : 국가 및 지방자치단체가 전문도서관의 발전과 진흥을 위하여 정부 시책과 이를 위한 행정적·재정적 지원방안을 마련하고, 도서관발전종합계획에 전문도서관 부분을 수립하고, 운영평가나 실태조사의 추진도 노력하도록 규정했다. 문체부 등 정부와 지

자체가 공공도서관 못지않게 전문도서관(특히 공립 및 국립 전문도서관)에도 발전을 위한 각종 노력을 다하도록 의무감을 부여한 것이다. 문체부가 전문도서관의 기능과 역할을 공공도서관에 준하게 확대할 수 있다면, 국가적 책무의 모범으로 자리 잡을 수 있다는 기대로 제안하였다.

- **운영위원회 설치의 비강제화** : 대학도서관진흥법 제정 당시 대학도서관운영위원회를 둔다는 조항에 대해 사립대학의 규제에 해당한다는 법제처 의견이 제시되었지만, 결국 그대로 의무화했다. 이러한 사례와 사립 전문도서관도 많은 전문도서관계의 특성을 감안해 운영위원회를 필요하면 설치할 수 있도록 비강제화의 자율선택권을 부여하였다.
- **전문도서관의 시설·자료·사서 기준** : 법적 기준과 권장 기준으로 볼 때 전문도서관이라면 최소한 갖추어야 할 요건은 인력, 자료, 시설 등이라고 할 수 있다. 현재 공중의 이용을 주된 목적으로 하는 사립 전문도서관에만 시설·자료·사서배치의 법적 기준을 제시하고 있고 일반 전문도서관에게 적용되는 특별한 규정은 없다. 따라서 다양한 규모와 설립 주체가 공존하는 전문도서관을 위해 강제적 기준을 적용하기에는 현실적으로 어려운 문제로 판단되어, 필요 시 한국도서관기준을 참고하도록 언급만 하였다.
- **운영평가와 실태조사** : 사립 전문도서관도 많은 전문도서관계의 특수성에 따라 전문도서관 협의체들은 문체부의 운영평가와 실태조사에 회원기관의 참여를 독려하고 제도화를 시도해 정부정책에 적극 호응하도록 규정하였다. 이와 동시에 국가도서관통계 조사에도 협조할 것을 전문도서관의 책무로 규정하여 정부지원 시의 근거와 타당성을 제고하도록 유도하였다.

### 도서관법 시행령 개정(안)

TF(안)에 따르면, 전문도서관의 정의에 따라 세부 종류와 범위에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있다. 도서관법에서 전문도서관 조항은 일부이지만, 세부사항이 구체적으로 규정되어야 전문도서관의 개념 정립과 향후 발전 가능성을 높일 수 있을 것으로 판단되어 세부 종류와 범위를 시행령으로 위임한 것이다. 이에 따라 도서관법 시행령의 전문도서관 부분을 위한 개정(안)이 별도로 필요하지만, 위 전문도서관진흥법 제정(안) 제 5 조(종류와 범위)와 동일하게 제안하였다.

이러한 전문도서관의 세부 종류와 범위를 도서관법 시행령에서 개정한다고 해도 실제 행정 단계에서 정부의 의지와 필요성이 없다면, 상세하게 규정할 실익이 없다는 제한점이 있다. 구체적인 전문도서관의 종류와 범위는 연구목적상 편의에 도움이 될 뿐 실무 서비스나 업무에 당장 긴요한 일은

아니다. 공중의 이용을 주된 목적으로 하는 사립 전문도서관은 서비스 대상과 범위가 공공도서관과 유사해, 일부 전문도서관을 제외하면 전문적인 인력·시설·자료 등 전문도서관만의 차별성 있는 등록 기준과 범위를 현재 통계를 근거로 설정하기도 어렵다. 더욱이 민간 부문에서 설립한 사립 전문도서관에 강제성을 부여하기는 더 어려운 여건이다.

## 5

### 연구결과와 시사점

전문도서관은 부처 관련 국·공립 전문도서관도 있지만, 민간 부문에서 설립한 사립 전문도서관도 많은 특수성이 있다. 모기관이 관련 법규보다는 필요에 의해 전문도서관을 설립해 운영하면서 명백한 정부의 주관부처가 없다. 도서관발전종합계획은 주관부처 부재와 실행의지 부족으로 실효성이 의문스럽다. 일반 전문도서관을 위한 구체적인 법률적 기준도 없고 한국도서관기준도 정확한 통계 부재로 현실 반영도가 낮다. 도서관 운영평가도 매년 실행되지만 전문도서관의 참여도가 낮고, 전문도서관 통계는 부실해 국가도서관통계를 해치고 있다. 이러한 정책적 특수성으로 인해 도서관법은 물론 국가도서관통계와 도서관발전종합계획과 운영평가가 존재함에도 불구하고 전문도서관의 발전을 위한 정책적 추진력이 미약하다.

한국 도서관법은 도서관 관종별로 개별법을 제정하는 것을 전제로 2006년에 법률을 개정한 것으로 보인다. 이에 따라 개별법으로 독립한 학교·작은·대학도서관을 위해서 도서관법에는 근거 조항만 남기고, 개별법으로 독립하지 못한 전문도서관에 대해서는 유명무실한 업무 조항만 포함되어 있다. 따라서 현 도서관법은 국립중앙도서관과 공공도서관 위주의 법률로 기능하면서 도서관에 관한 기본적인 법규로 모법의 역할을 하지만, 관종별 도서관의 관점에서 전문도서관에게는 아쉬운 부분이 많다. 2019년에 구성된 TF에서는 전문도서관의 종류와 범위에 대해 도서관법 시행령에서 상세히 규정하도록 TF(안)을 제시하면서, 이를 위한 준비로 본 연구가 필요해 시작되었다.

전문도서관 발전을 위해 도서관법의 전문도서관 부문 개정 못지않게 중요하고 시급한 일은 정확한 통계를 바탕으로 한 범주 확립, 운영평가 지표 설계, 인력·시설·자료 기준 수립이다. 이에 전문도서관을 위한 시행령 개정(안) 연구 중 국내외 관련 법률과 기준을 참고해서 전문도서관진흥법(안)도 신설할 수 있도록 같이 제안하였다. 정확한 실태분석과 통계에 바탕을 둔 전문도서관 발전에 기여하는 좋은 정책과 관련 법률이 본 연구를 시작으로 제대로 정착되길 간절히 바란다.

본 연구에서 제안된 전문도서관을 위한 법률 제·개정(안)은 KSLA 임원진과 회원기관의 의견 개진이 반드시 필요하고, KSLA 외 타 협의체와 협의나 내용 조정도 필요하다. 국회의원이나 정부는 물론 전문도서관 협의체들을 중심으로 KSLA가 앞장서서 전문도서관용 개별법으로 독립을 위해 다양한 의견을 수렴해 협력적으로 추진해야만 전문도서관진흥법 제정이 가능할 것이다.

## 참고문헌

- 과학기술정보관리협의회(이지호, 김상준, 이명숙). 2007. 『전문도서관의 사서 수 및 도서관 규모 기준』, 서울: 한국도서관협회.
- 과학기술정보관리협의회(최호남, 박계숙, 김상준, 황재영). 2008. 『전문도서관 운영평가 지표 재개발』, 서울: 문화관광부 도서관정보정책기획단.
- 곽동철. 2011. 대학도서관 관계법규 제정에 관한 고찰. 『한국문헌정보학회지』, 45(2):145-162.
- 김상준, 황재영, 박계숙, 최호남. 2008. 전문도서관 운영평가를 위한 평가 지표 개발. 『정보관리연구』, 39(4):97-120.
- 김상준. 2013. 韓国における専門図書館の司書養成とスキル向上について. 『専門図書館』, (261):70-77.
- 김상준. 2019. 국가도서관통계에 전문도서관은 안녕한가?. 『도서관문화』, 60(5):26-29. 통권 516 호.
- 김홍렬. 2012. 전문도서관 기준의 동향과 개정 방향 연구. 『정보관리연구』 43(1):1-22.
- 박계숙. 2005. 전문도서관의 블루오션 전략. 『한국의학도서관』, 32(1-2): 28-38.
- 森耕一. 1980. 図書館立法の歴史と現代的課題: 特集 図書館法の30年. 『法律時報』, 52(11, 通卷 638号):38-44.
- 이지호, 김상준, 이명숙. 2007. 전문도서관의 도서관 정책: 사서 역할 및 기준을 중심으로. 『STIMA Bulletin』, 6:48-62.
- 日本専門図書館協議會, 2009. 私立図書館の設置及び運営上望ましい基準(案). 東京: 日本専門図書館協議會.
- 한국도서관협회. 2013. 『2013년판 한국도서관기준』. 동 협회.
- Zhao, F. 2013. Comparative analysis of the library laws of China, the United States and Korea. *History of Heilongjiang*, (11):103-124.

## 부록

## 전문도서관진흥법 제정(안)

**제1조(목적)** 이 법은 전문도서관의 설립·운영·지원 등에 관한 사항을 규정함으로써 전문도서관의 진흥을 통하여 그 설립 기관과 공중의 전문성과 경쟁력 향상에 기여함을 물론 국가 및 사회의 문화발전에 이바지함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 여기에서 규정하는 것을 제외하고는 「도서관법」에서 정하는 바에 따른다.

1. "전문도서관"이란 「도서관법」 제2조에 따라 설립한 기관의 직원 또는 공중에게 특정 분야에 관한 전문적인 도서관 서비스를 제공하는 것을 주된 목적으로 하는 도서관을 말한다.
2. "사서"란 「도서관법」 제6조제2항에 따른 자격요건을 갖추고 전문도서관에서 근무하는 사람을 말한다.
3. "도서관자료"란 「도서관법」 제2조에 따라 전문도서관 운영을 위해 수집한 자료로 유형·무형의 지식·정보·데이터·기록을 축적한 도서·연속간행물·논문·보고서·특허·표준·문서·데이터·DB·기록물 등을 말한다.

**제3조(다른 법률과의 관계)** 전문도서관에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

**제4조(설치 등)** ① 국가, 지방자치단체, 공공기관, 법인, 단체 또는 개인은 전문도서관을 설립할 수 있다.

② 사람 전문도서관은 「도서관법」 제40조에 따라 등록·변경·폐관하여야 한다.

③ 전문도서관은 그 설립기관에 도서관 업무를 수행하기 위하여 설치된 정보관·정보원·정보센터·자료센터·지식센터·자료실·정보관리실과 유사한 명칭과 기능이 있는 시설을 포함한다. 다만, 다른 법률에 따라 등록한 시설은 제외한다.

**제5조(종류와 범위)** ① 「도서관법」 제4조제2항제4호에 따른 전문도서관의 세부 범위는 문화체육관광부에서 「도서관법」과 관종별 「도서관진흥법」에 규정되지 않은 도서관 중에서 설립 기관의 성격과 주요 운영 목적에 따라 전문도서관 여부를 판단하고, 이 결과를 국가도서관통계에도 반영해 일관성을 갖도록 한다. 특히, 인사·예산·자료가 중앙도서관에서 독립되지 않은 전문 주제를 다루는 대학도서관의 분관은 대학도서관에 분류한다.

② 「도서관법」 제4조제2항제4호에 따른 전문도서관의 세부 종류는 설립한 기관의 기능과 역할에 따라서 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 행정 전문도서관 : 중앙행정기관, 지방자치단체, 행정 위주의 공공기관 등에서 소관 업무와 관련하여 설치·운영하는 도서관
  2. 입법 전문도서관 : 의회, 지방의회, 입법 위주의 공공기관 등에서 소관 업무와 관련하여 설치·운영하는 도서관
  3. 사법 전문도서관 : 헌법재판소, 법원, 사법 위주의 공공기관 등에서 소관 업무와 관련하여 설치·운영하는 도서관
  4. 연구 전문도서관 : 연구목적기관으로 지정된 기관에서 소관 업무와 관련하여 설치·운영하는 도서관(중앙행정기관이나 지방자치단체에서 설립한 연구를 주 업무로 하는 도서관도 포함)
  5. 의료 전문도서관 : 의료 활동이 주요 목적인 회사, 기관, 단체에서 소관 업무와 관련하여 설치·운영하는 도서관
  6. 기업 전문도서관 : 영리 사업이 주요 목적인 회사, 기관, 단체에서 소관 업무와 관련하여 설치·운영하는 도서관
  7. 기타 전문도서관 : 위에 속하지 않는 기타 전문적인 주제와 서비스를 목적으로 그 기능과 역할을 위하여 설치·운영하는 도서관
- ③ 「도서관법」 제4조제2항제4호에 따른 전문도서관의 세부 종류는 설립한 기관이 전문적으로 다루는 주제에 따라서 다음 각 호와 같이 구분할 수도 있다.

1. 과학 전문도서관 : 공학과 의학을 제외한 자연과학 분야의 교육·연구·출판 등의 주제를 전문적으로 다루기 위하여 설치·운영하는 도서관
2. 공학 전문도서관 : 공학 분야의 교육·연구·출판 등의 주제를 전문적으로 다루기 위하여 설치·운영하는 도서관
3. 의학 전문도서관 : 의학 분야의 교육, 병원, 제약, 간호 등의 주제를 전문적으로 다루기 위하여 설치·운영하는 도서관
4. 법학 전문도서관 : 법학 분야의 교육, 수사, 재판, 변호 등의 주제를 전문적으로 다루기 위하여 설치·운영하는 도서관
5. 사회과학 전문도서관 : 법학을 제외한 사회과학 분야의 주제를 전문적으로 다루기 위하여 설치·운영하는 도서관
6. 인문학 전문도서관 : 인문학 분야의 주제를 전문적으로 다루기 위하여 설치·운영하는 도서관
7. 기타 전문도서관 : 위에 속하지 않는 기타 학문 분야나 융합 분야의 주제를 전문적으로 다루기 위하여 설치·운영하는 도서관

**제6조(업무)** 전문도서관은 그 설립 기관과 공중의 연구와 사업을 지원하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 연구와 사업에 필요한 도서관자료의 수집·정리·보존
2. 연구와 사업에 필요한 각종 정보 지원 및 서비스 제공
3. 설립 기관에서 생산한 각종 정보자원의 수집·디지털화·운영
4. 다른 도서관 및 관련 기관과의 상호협력과 서비스 제공
5. 그 밖에 전문도서관의 기능과 업무 수행에 필요한 업무

**제7조(업무협조)** ① 전문도서관은 설립 기관 직원의 업무 수행에 지장이 없는 범위에서 공중과 지역사회를 위하여 시설 및 자료를 개방하거나 서비스 등을 제공할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 전문도서관의 발전 및 지원 계획의 수립·시행을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관과 그 밖의 기관이나 단체에 업무협조를 요청할 수 있으며, 요청 받은 기관이나 단체는 특별한 사정이 없으면 협조해야 한다.

**제8조(협력망)** 전문도서관은 정보와 도서관자료를 효율적으로 활용하기 위하여 각종 도서관이나 그 밖의 관련 기관과 서로 연계하는 전문도서관협력망(이하 "협력망"이라 한다)을 구축해 다음 각 호의 업무를 수행할 수 있다.

1. 도서관 간 종합목록 운영
2. 도서관 간 상호대차 운영
3. 도서관 보유 디지털 정보의 활용
4. 도서관자료의 공동 수집과 보존
5. 도서관자료와 서비스를 위한 정보시스템 운영
6. 그 밖에 전문도서관의 기능과 업무 수행에 필요한 업무

**제9조(전문도서관의 책무)** ① 전문도서관은 「도서관법」 제12조에 따른 도서관정보정책위원회가 수립·심의·조정한 사항을 존중해 업무에 반영하고 국가도서관통계 조사 등에 협조하도록 노력하여야 한다.

② 전문도서관은 「도서관법」에 따른 도서관과의 연계를 강화하는 등 전문도서관의 진흥과 지식정보격차 해소를 위한 국가 시책을 위하여 노력하여야 한다.

**제10조(국가 및 지방자치단체의 책무)** ① 국가 및 지방자치단체는 전문도서관의 발전과 진흥을 위하여 자유롭고 평등하게 지식정보에 접근하고 이를 이용할 수 있도록 필요한 시책과 이를 위한 행정적·재정적 지원방안을 마련하여야 한다.

② 문화체육관광부장관은 전문도서관의 발전과 진흥을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의해 「도서관법」 제14조에 따른 도서관발전종합계획에 전문도서관 부분을 수립하여야 한다.

③ 문화체육관광부장관은 전문도서관의 발전과 진흥을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의해 운영평가나 실태조사와 연계된 포상 등의 발굴·운영에 노력하여야 한다.

**제11조(기부와 후원)** 누구든지 전문도서관의 설치·시설·자료·운영에 관한 지원을 위하여 금전이나 그 밖의 재산을 전문도서관에 기부하거나 후원할 수 있다.

**제12조(협회)** ① 전문도서관은 제8조에 따른 협력망의 구축·운영과 다른 도서관과의 교류·협력·인력 육성 업무를 관련 전문기관 등에 위탁하거나 전문도서관 관련 협회 등(이하 "협회등"이라 한다)을 구성하여 수행하게 할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 제8조에 따른 협력망의 구축·운영과 협회등의 운영에 필요한 행정적·재정적 지원에 노력하여야 한다.

**제13조(운영위원회)** 전문도서관은 그 업무와 운영에 관한 주요 사항을 결정하기 위하여 운영위원회를 구성해 운영할 수 있다.

**제14조(사서 등)** ① 전문도서관은 「도서관법」 제6조에 따라 운영에 필요한 사서를 두어야 하고, 필요한 경우 전산직원 등 전문직원을 둘 수 있다.

② 전문도서관은 제1항에 따른 사서 및 전문직원의 업무수행 능력 향상을 위하여 노력하고, 이를 위한 교육·훈련 기회를 부여하여야 한다.

③ 제1항에 따른 사서 및 전문직원의 배치기준에 관해서는 다른 법률에 특별한 규정이 없으면, 한국도서관기준의 관련 부분을 참고한다.

**제15조(시설 및 도서관자료)** ① 전문도서관은 직원과 공중의 연구와 사업을 지원하기 위하여 해당 기관의 특성과 이용자의 편의에 적합한 시설 및 도서관자료를 갖추어야 한다.

② 제1항에 따른 시설 및 도서관자료 확보 기준에 관해서는 다른 법률에 특별한 규정이 없으면, 한국도서관기준의 관련 부분을 참고한다.

**제16조(운영평가)** ① 문화체육관광부장관은 전문도서관의 발전과 진흥을 위하여 전문도서관의 시설·사서·도서관자료 등의 운영을 평가하고, 그 결과를 공개할 수 있다.

② 문화체육관광부장관은 제1항에 따른 평가를 관련 협회 및 전문기관 등에 위탁하여 실시할 수 있으며, 이 경우 필요한 경비를 보조할 수 있다.

**제17조(실태조사)** 문화체육관광부장관은 전문도서관의 발전과 진흥을 위한 종합계획 및 시행계획의 효율적 수립·시행 또는 운영평가를 위하여 전문도서관에 대한 실태조사를 할 수 있다.

**부칙**

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.