

공공도서관 ‘등록’의 법적 성격 및 등록관청 인식에 관한 연구: [법률 제18547호, 2021. 12. 7. 전부개정]을 중심으로*

A Study on the Legal Meaning of Public Library ‘Registration’ and the Perception of Registration Authorities: Focused on [Law No. 18547, Comprehensive Amendment, December 7, 2021]

윤명희 (Myung Hee Yoon)**

초 록

이 연구의 목적은 도서관법(법률 제18547호)의 주요 특징인 공공도서관 등록제에 대해서 살펴보는 것이다. 이를 위해 문헌연구를 통해 도서관법에서 ‘등록’의 법적 성격을 살펴보고, 전국 34개 등록관청 회의에 참여하여 예상등록률과 등록제에 대한 현장의 인식을 조사하였다. 조사 결과, 도서관법에서의 등록은 절차와 방법에서는 허가제의 성격을 지녔으나, 효력에서는 공증의 효력만을 지니는 것으로 나타났다. 전국의 예산등록률은 26%로 나타났다. 등록관청의 인식 조사에서는 등록제의 가장 큰 문제점으로 ‘비고’의 조항에 대한 문제, 업무 과중, 사서 확충의 어려움, 등록기준 및 등록대상의 불명확 등을 지적하였다. 이에 대해 도서관법의 실효성을 높이기 위한 개선방안을 제안하였다.

ABSTRACT

This study examines the critical features of ‘Library Law’ introducing the public library registration system. Accordingly, we conducted a document analysis to explore the legal meaning of registration in the ‘Library Law’. We also surveyed participants in the gathering of 34 regional registration authorities to gauge their perception of the registration system. The analysis revealed that the registration with ‘Library Law’ is a permission system in terms of procedure and method but has the effect of notarization. The estimated national registration rate is 26 percent. The perception survey of the registration authorities’ officials exposed the registration-related problems such as inconsistency described in supplementary note, excessive workload, difficulties in staffing, and ambiguity in registration criteria and target. To remedy these problems, we proposed an alternative method for the government to increase the effectiveness of ‘Library Law’.

키워드: 도서관법, 공공도서관 등록제, 공공도서관, 등록관청, 등록기준
library law, public library registration system, public library, registration authorities, registration criteria

* 이 연구는 전국 도서관대회 제9차 사서틸레이 대토론회(2023.10.19) 기조 발제 내용을 보완하여 재구성한 것이며, 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행한 연구임 (NRF-2022S1A5C2A03093597).

** 연세대학교 대학도서관발전연구소 연구교수(mhee@yonsei.ac.kr)

■ 논문접수일자: 2023년 11월 20일 ■ 최초심사일자: 2023년 12월 5일 ■ 게재확정일자: 2023년 12월 8일
■ 정보관리학회지, 41(1), 31-58, 2024. <http://dx.doi.org/10.3743/KOSIM.2024.41.1.031>

※ Copyright © 2024 Korean Society for Information Management
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

특정 분야에서 해결해야 할 정책과제가 있을 때, 이를 실현 가능한 정책으로 전환하기 위해서는 정책설계가 필요하다(김해란, 2010). 이때 정책 목적 달성을 위해서는 다양한 정책수단이 활용되고, 그 중에서 범규범의 최적화를 위한 논의는 어느 분야에서나 중요한 논제이다.

도서관 분야에서도 도서관의 사회적 가치 실현과 국민의 평등한 정보 접근권 실현이라는 목적 달성을 위한 수단으로 도서관법의 최적화를 위해 노력해 왔다. 도서관법은 1963년 최초의 법 제정 이후 3차례의 전면 개정과 수 차례의 개정을 거치면서 도서관 분야 정책 추진에서 핵심적 위상을 지녀왔다. 그러나 수 차례의 법 개정에도 불구하고 도서관법이 정책과제 해결에 실질적 효력을 발휘하는 데는 여러 가지 한계를 지녀왔다.

최초의 법 제정 이후 전국의 공공도서관은 지속적으로 증가해 왔고, 지방자치제의 발달과 더불어 공공도서관은 지역사회에서 정보, 문화, 교육의 주요한 인프라로 성장해 왔다. 그러나 증가하는 도서관에 상응하는 인력확보가 원활하지 않아 운영의 내실화를 위한 질적 성장을 모색하는 논의 또한 계속되어 왔다(서울시공공도서관협의회, 경기도사서협의회, 2018). 특히, 1988년에 제정된 도서관법시행령에 근거한 사서배치기준에 대해서는 합리적 타당성, 논리성 결여 및 실효성 측면에서 지속적으로 문제점이 제기되어 왔다(권나현, 2017; 윤희운, 2018).

이러한 문제는 도서관법 개정 논의로 모아졌

고, 2006년 도서관법 전면 개정 이후 학교도서관 진흥법(2007년), 작은도서관진흥법(2012년), 대학도서관진흥법(2015년) 등 개별법의 제정으로 도서관법에 대한 전면 개정의 필요성은 더욱 커졌다. 이 같은 정책 환경 변화에 대응하기 위해 2021년 12월 7일 도서관법(법률 제 18547호)이 전면 개정되었다.

개정된 도서관법은 도서관 설립의 사전 타당성 평가에서 등록, 운영평가, 보고에 이르는 일련의 과정을 체계화하고, 분권화 기초를 반영하여 대부분의 역할을 광역자치단체의 역할로 명시하고 있다. 이는 이제까지의 도서관법이 추상적, 상징적으로 존재해 왔던 것과 비교해 볼 때, 상당한 행정력을 필요로 하는 것이다. 그 중에서도 공공도서관의 등록제 실시는 현장에 가장 크게 영향을 미칠 것으로 보인다. 등록은 정부가 정책과제 해결을 위해 정책대상자의 행위를 일정한 요건에 의해 제한하는 것으로 규제의 일종이라고 볼 수 있다. 그동안 사립 공공도서관에 대해서만 두던 등록 규정을 국·공립 공공도서관으로 확대하여 도서관이 기본적인 인력, 시설, 자료 등을 갖추어 제 역할과 기능을 수행하는데 필요한 기반을 마련하려는 취지를 담고 있다(박용수, 2017). 이는 국가 및 자치단체의 도서관에 대한 관리 감독을 강화하여 도서관의 실질적 역할 확대를 구현하려는 의지로 보인다.

이와 같은 입법의지가 실효성을 가지기 위해서는 대상 집단의 수용의지와 집행능력은 매우 중요하다.

그러나 도서관법에서 의무화한 공공도서관 등록의 경과기간(2024. 12. 7)이 1년 밖에 남지 않았음에도 불구하고, 아직까지 등록 대상이 되

는 각 기관에서는 등록의 내용과 필요한 행정 조치에 대해서 잘 모르고 있고, 이에 대한 연구도 부족한 실정이다. 따라서 본 고에서는 등록의 개념과 기능에 대해서 살펴보고, 등록요건과 등록절차를 통해, 도서관법에서 '등록'의 법적 성격을 살펴보고자 한다. 또한 전국 공공도서관 등록관청 담당자들이 등록제에 대해서 어떻게 인식하고 준비하고 있는지 조사함으로써 등록제가 현장에 미치는 영향에 대해서 살펴보고자 한다.

1.2 연구 내용 및 방법

도서관법에서 등록의 법적 성격과 등록관청의 등록제에 대한 인식을 살펴보기 위해 다음과 같은 방법으로 연구하였다.

첫째, 문헌연구를 통해 '등록'의 개념과 기능을 살펴보았다.

둘째, 도서관법의 등록요건, 절차, 효력 등의 분석을 통해 도서관법에서 '등록'의 법적 성격을 살펴보았다.

셋째, 서울도서관에서 2023년 5월 30일 실시한 전국 34개 등록관청협의회회의에 직접 참여하여 등록관청 담당자들의 등록제에 대한 인식과 현황을 조사하여 정리하였다. 자료는 회의 참여를 통해 조사한 내용과 더불어 사전에 배부한 서면 조사지를 제출한 곳을 중심으로 정리하였으며, 부족한 부분에 대해서는 서울도서관의 협조를 얻어 회의 결과 자료를 통해 보완하였다. 또한 예상 등록률에 대한 추이 변화를 조사하기 위해 2024년 1월 25일 등록관청협의회에 참여하였고, 이 때 2023년 10월 기준 예상 등록률에 대한 조사 자료를 입수하였다.

이와 같은 분석을 통해 등록제 시행이 도서관 현장에 미치는 영향에 대해서 살펴보았다. 본 고에서의 '등록'은 공립 공공도서관 등록으로 한정하여 국립이나 사립 공공도서관의 등록은 제외하였다.

2. '등록'의 법적 성격

2.1 규제와 규제 완화

기본법의 정책내용에 관한 규정은 기본법이 달성하고자 하는 입법목적에 구체적으로 실현하기 위한 가장 기본적인 내용을 정하는 것이다. 기본법이 정부의 시책채정·실시와 활동에 관하여 틀을 정하고 그것을 촉진하더라도 그 규정 내용의 추상성을 구체적으로 시행하고 운영하는 것은 행정당국의 재량에 맡겨지는 경우가 많다. 그러므로 기본법에서 실제적 규정을 작성할 때는 어떠한 이유에 의거하여 어떠한 행위와 사업을 대상으로 어떠한 조성·지원·규제를 할 것인가는 매우 중요하다(박영도, 2006). 현행 기본법에 규정된 실제 규정의 내용에서 등록의 연원을 찾아보면 그것은 규제의 유형으로 나타난다.

규제는 일반적으로 개인과 법인 등의 활동에 대해 국가가 특정 목적 달성을 위해 개입하는 것을 의미한다(최승필, 2010). 이때 국가의 개입은 정부의 모든 정책 활동을 포함하여 정부가 승인한 민간기구에 의한 자율적인 규제 기체인 자율규제의 부분까지 확장될 수 있다. 규제의 본질은 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 기업과 개인의 행위를 제약하는

것이다. 바람직한 경제사회 질서란 특수 이익 집단의 이익을 반영한 것일 수도 있고, 국민적 합의 혹은 공익에 바탕 한 것일 수도 있고, 정치가나 정부 관료의 독단적 자율적 판단일 수도 있다. 이와 같이 규제는 사회구성원 사이에 존재하던 권리관계를 변화시킨다. 규제를 통해 새롭게 권리를 인정받는 측이 있는가 하면, 기득권을 상실하는 측이 있게 된다. 즉, 규제는 국민의 기본권과 재산권을 침해하거나 의무를 부과하는 속성을 갖고 있기 때문에 국가의 강제력에 기초하지 않을 수 없으며, 이로 인해 규제와 규제 완화를 둘러싸고 이해관계 집단 사이에 첨예한 대립과 갈등이 빚어지게 되는 것은 불가피하다(최병선, 1994).

규제는 행정작용을 통해서 나타나므로 이를 일반적으로 정부규제 또는 행정규제라고 한다. 행정규제기본법에서는 규제의 주체, 객체, 내용, 형식의 4가지 요소를 정하고 있다. 규제의 주체는 국가와 지방자치단체이다. 그러나 동법 제3조 제2항 1호에서 국회, 법원, 헌법재판소, 감사원 등은 제외됨을 명시하고 있어 입법활동 자체와 재판, 정부내부기관의 감사에 대한 사항은 행정규제에 포함되지 않는다. 객체는 규제의 대상을 말하는 것으로 자연인, 법인, 외국인을 모두 포함하고 규제의 내용은 객체에 대한 권리의 제한 및 의무의 설정을 정의하고 있어 권리 의무에 대한 변동을 가져올 경우 규제라 할 수 있으며, 규제는 법령, 조례, 규칙 등에 의해 규정된 것이어야만 하는 규제법정주의를 채택하고 있다(최유성 외, 2007).

일반적으로 규제의 분류는 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제로 나눈다. 경제적 규제는 기업의 생산 및 영업활동에 대한 규제가 포

함되고, 사회적 규제는 국민의 건강, 생명, 삶의 질, 경제 및 사회적 형평성의 확보 등 기업의 사회적 역할과 책임과 관련된 규제가 포함된다. 행정적 규제는 행정의 효율성 향상을 위한 수단적 규제로서 신고, 보상, 행정조사 등이 있다.

이 중에서 사회적 규제는 국민의 생명과 안전을 보호한다는 측면에서 규제 완화의 주요한 분야로 논의되지 않고 있다. 규제 완화의 측면에서 주로 논의되는 것은 경제적 규제이다. 경제적 규제는 진입규제(entry regulation), 가격규제(price regulation), 품질규제(quality regulation) 등으로 나눌 수 있다(최유성 외, 2007). 진입규제는 자유로운 경제활동의 보장과 경제의 촉진이라는 점에서 중요한 규제완화의 대상으로 평가되고 있다. 이외에 가격규제는 생필품을 제외하고 시장의 수요와 공급에 의한 자율적 메카니즘에 의해 정해진다는 점에서 정부의 개입이 자제되고 있으며, 품질규제는 시장의 평가에 의해 퇴출이 자연스럽게 결정된다는 점에서 국민의 생명 및 안전, 환경 등에 대해 침해적 효과를 발생시키지 않는 한 별도의 규제 완화의 필요성은 낮다.

규제를 유형별로 구분해 보면 허가, 인가, 특허, 승인, 지정 등의 사전승인규제와 시험, 검사, 인정 등의 투입기준규제, 결정, 명령, 단속 등의 산출기준규제, 신고, 보고, 등록, 통지 등의 정보규제로 나눌 수 있다. 강화상으로는 이러한 규제를 크게 허가, 인가, 예외적 승인, 자기완결적 신고, 수리를 요하는 신고, 등록 등으로 나눌 수 있으며, 이 중에서 규제 완화와 관련하여 중요한 의미를 갖는 것이 허가, 인가, 신고, 등록이다(최승필, 2010). 즉, 인·허가 형식의 규제에서 그 절차와 규제의 정도가 완화된 유형이

바로 신고와 등록이라고 볼 수 있다. 그러나, 인·허가, 신고, 등록제도에 있어서 용어상의 혼란은 허가를 인가로 규정하거나, 인가를 허가로 표현 혹은 더 나아가 인·허가를 등록, 신고 등으로 쓰고 있는 등 매우 복잡하게 표출되고 있다. 이러한 용어상의 혼란으로 개별법상에 나타나는 등록에 대해서도 입법취지 및 보호법익을 통해 실질적 의미에서 허가인지 단순한 신고, 등록인지의 여부를 판별해 내야 하는 어려움이 있다.

2.2 등록의 개념과 기능

일반적으로 실정법상의 등록은 일정한 사실 또는 법률관계를 행정기관에 비치되어 있는 공부(公簿)에 기재하는 것을 말한다(최우용, 2014). 이는 특정 사실 또는 법률관계 준부를 공식적으로 증명하는 공증행위의 일종으로 준법률행위적 행정행위에 속한다.

등록의 핵심적인 구성요소와 내용은 일정한 자격조건을 갖춘 경우 정부에 문서로 제출하는 행위를 통해서 어떠한 지위 또는 지위와 관련된 급부를 주는 권리라고 할 수 있다. 대체로 등록제는 어떤 대상에 대해 품질의 질적 향상을 고려하기 위해 일정 조건을 갖추도록 강제할 때 사용되는 행정행위라고 볼 수 있다(박소현 외, 2012). 그러나 실정법상 등록이라는 용어는 매우 다양하게 사용되고 있다. 등록이라는 용어를 사용하는 법령에서도 등록의 의의, 요건 및 효과를 명확하게 정의하지 않고 있다. 이에 많은 학자들은 개별법에 존재하는 등록의 여러 가지 유형을 나열하고 이를 법적 성격에 따라 허가, 신고 등과 구별하여 일관된 기준을

구하려는 노력을 해왔다(나선경, 박민, 2013; 류광해, 2018; 최우용, 2014).

실정법상 다양하게 사용되고 있는 등록의 기능을 몇 가지로 나눠서 살펴보면 다음과 같다(박재욱, 2009).

첫째, 법률관계의 준부를 증명하는 기능을 한다. 이는 강학상 준법률적 행정행위인 공증으로서의 기능만을 하는 경우로서 토지대장이나 건축물대장 등의 명부 또는 장부에 등재하도록 하여 행정사무집행의 편의와 사실증명의 자료로 사용하는 경우를 말한다.

둘째, 권리의 효력발생요건 또는 제3자 대항요건으로서의 기능을 한다. 부동산에 대한 권리의 효력발생요건, 저작권의 상속, 양도 등과 같은 경우를 말한다.

셋째, 특정 사업이나 활동의 개시에 대한 자격 등 법적 요건을 부여하는 것이다. 의사, 변호사, 세무사 등의 자격취득자에 대하여 그 자격과 관련된 업무를 개시하기 위한 요건으로 사용되는 경우를 말한다. 직업 면허와 같이 일정한 능력 이상이 되는 대상에게만 그 직종, 직업, 사업을 할 수 있게 하는 것으로, 면허제보다는 약한 진입제한으로 누구나 기준이상의 요건이 되면 자유로이 사업을 할 수 있게 하되, 그 사실을 관련 기관에 등록하도록 하는 것이다.

넷째, 강학상 허가과 같은 성격으로서 기능을 한다. 영업허가를 받아야 영업행위를 할 수 있는 경우와 같이 특정한 영업행위에 대해 행정청에 등록을 해야만 영업행위를 할 수 있도록 하여 등록이 허가과 같은 의미로 사용되는 경우를 말한다. 이는 자격 없는 대상자의 진입을 규제하는 기능을 한다. 특정 산업이나 직종 등에 참여하여 그 사업을 영위할 수 있는 자유

나 권리를 제한하는 경제적 규제의 한 유형이다. 이런 진입규제는 ① 중복투자와 자원의 낭비를 방지하고, ② 규모의 경제효과를 확보하고, ③ 과잉 경쟁으로 인한 폐해를 방지하고, ④ 전문적 서비스를 이용함에 있어서 소비자의 무지로 인해 야기될 수 있는 소비자 피해를 줄이기 위한 사업자 자격의 제한을 위해서이다(최병선, 1994).

다섯째, 공직에의 취임을 위한 조건으로서 재산등록 등과 같이 공익 목적으로 공직자의 부정한 재산 증식을 방지하기 위해 등록하는 경우를 말한다. 이처럼 등록은 현행법에 여러 가지 의미로 다양한 기능을 하고 있다.

2.3 「도서관법」에서 공공도서관 등록 요건 및 등록절차

실정법상 대부분의 등록은 어떤 행위를 하기 위하여 필요한 인적 물적 최소기준을 갖추도록 하는 데 그 기준은 법률에서 직접 구체적으로 정하지 않고 하위법령인 대통령령이나 총리령 등에 위임하여 정하는 경우가 대부분이다(최우용, 2014).

도서관법 제25조 제3항 및 제45조 제4항에 의거 대통령령으로 광역대표도서관 및 공공도서관의 등록기준을 정하고 있다. 기본법에서 실체적 규정을 작성하는 경우에는 아래 3가지 점에 유의하여야 한다(박영도, 2006). 첫째, 법령에 의한 규제의 경우 그 효과에 대한 고려이다. 법적 강제력에 의한 규제 보다도 다른 방법에 의한 것이 효과적인가를 살펴야 한다. 공공복리의 요구에 의거하여 행정기관이 가져야 할 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있는가라는

점을 고려해야 한다. 둘째, 기본적 인권에 대한 배려이다. 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 정당하여야 하며, 방법이 효과적이고, 피해의 최소성에 입각하여야 하며 보호되는 공익이 더 커야 하는 입법원칙에 의거하여 국민의 헌법적 권리를 침해하지 않는지 고려해야 한다. 셋째, 제도적 측면에 대한 고려이다. 규제조치는 하나의 제도로서의 성격을 가지므로 제도 그 자체가 국민에게 이해가 쉽고 부담이 적은 합리적인 것이 되도록 해야 한다(박영도, 2006). 이런 측면에서 행정절차도 적정한 것이어야 한다.

개정된 도서관법에서 등록요건은 현재 운영 중인 도서관의 등록 여부와 향후 설치될 도서관의 등록 여부를 판가름하게 될 중요한 요건으로서 현장에 미치는 영향력이 가장 크게 나타나는 규정이다. 도서관법에서 제시한 공공도서관 등록요건은 <표 1>과 같다.

등록요건에서 '사서' 요건의 가장 큰 특징은 첫째, 기본인력이 기존의 3명에서 4명으로 증가하였다는 것이다. 기본적으로 도서관 서비스를 수서, 자료조직, 열람서비스로 구분하고 이를 관리할 관장의 직무를 고려하여 4명으로 증원한 것으로 보이며, 이는 증가하는 도서관의 직무를 반영한 것이라 볼 수 있다. 둘째, 봉사대상인구 수를 공공도서관당 인구 수(시·도의 총인구 수를 해당 시·도의 관할지역 안에서 운영 중인 공공도서관의 수로 나눈 값)로 표현하여, 시·도 내의 모든 도서관의 봉사대상 인구 수를 동일하게 정하였다. 이것은 그동안 사서 수 산출의 중요한 변수로 제기되어 왔던 봉사대상 인구 수 당 사서 수 산출이 현재 우리나라의 인구 감소 추세와 맞물려 사서 수 산출에 부정적 요인으로 인식되는 현장의 의견을 고려

<표 1> 등록요건(문화체육관광부, 2023, 4)

등록대상		등록요건	도서관 자료	사서***	시설
국·공립 공공도서관	도서관당 인구* 2만명 미만	1만점 이상	4명이상 + $\frac{\text{도서관면적}-330\text{㎡}}{330\text{㎡}}$ + 고시 서비스마다 1명	도서관 면적** 330㎡ 이상	
	도서관당 인구 2만명 이상 5만명 미만	1만 5천점 이상	4명이상 + $\frac{\text{인구수}-2\text{만명}}{2\text{만명}}$ + $\frac{\text{도서관면적}-330\text{㎡}}{330\text{㎡}}$ + 고시 서비스마다 1명		
	도서관당 인구 5만명 이상	3만점 이상			
국·공립 공공 도서관		1천점 이상	1명 이상	도서관 면적 33㎡ 이상	
사립 작은도서관		1천점 이상	-	도서관 면적 33㎡ 이상	

* 공공도서관당 인구수: 해당 시·도의 총 인구 수를 해당 시·도 내에서 운영 중인 공공도서관의 수로 나눈 값
 ** 도서관 면적: 도서관의 연면적 중 도서관 서비스 제공에 사용되는 부분의 합계
 *** 지방자치단체 조례를 통해 사서 요건을 다르게 정하여 운영 가능

하여 봉사대상 인구 수를 고려하되, 그 영향이 등록요건 미충족 요인으로 부각되지 않게 하려는 의도로 보인다.

셋째, 사서 수 산출의 결정변수에서 기존의 장서 수를 삭제했다는 것이다. 그동안의 사서 배치 기준에는 장서 6천권 이상인 경우 그 초과하는 6천권마다 사서 1명을 더 두도록 하였으나, 이는 여러 논의를 통해 면적과 중복 산출되는 경향이 있고, 현실적으로 높은 기준을 만들어 실효성을 떨어뜨리는 요소로 지적되어 왔다. 이에 이번 개정에서는 장서 기준이 사서 수 산출 변수에서 삭제되었다.

넷째, 작은도서관 사서요건에 기존에는 1명 이상 둘 수 있다는 임의규정에서 1명 이상을 두어야 한다는 강제규정으로 변경되어 작은도서관의 인력요건을 강화하였다.

사서요건은 이전 법령에서 보다 기본인력의 수를 증가시키고 산출방식이 이전보다 간소화

되었다는 장점이 있으나, 등록요건에서 제시하는 사서 수 산출의 대상이 명확하지 않아 이에 대한 명확한 기준이 필요할 것으로 보인다. 즉, 등록요건에서 대상으로 하는 사서는 도서관법 제3조 4호에 따라 사서자격증을 취득하고 도서관에서 사서로서 근무하는 사람으로서 채용조건과 관계없이, 사서직 공무원, 임기제 및 계약직 사서, 공무원 사서, 위탁기관의 정규직 비정규직 사서를 포함한다고 제시하고 있다(문화체육관광부, 2023). 그러나 개관시간 연장 등 특정 사업 목적으로 채용된 사서는 해당 목적 소멸 이후 유지될 필요가 없으므로 사서로 간주하기 어렵다고 하고 있으며, 채용과 관계없이 사서로 근무하는 모든 직원을 사서 수로 산출할 경우 사서직의 비정규직화가 더욱 가속화될 우려가 나타날 수 있다.

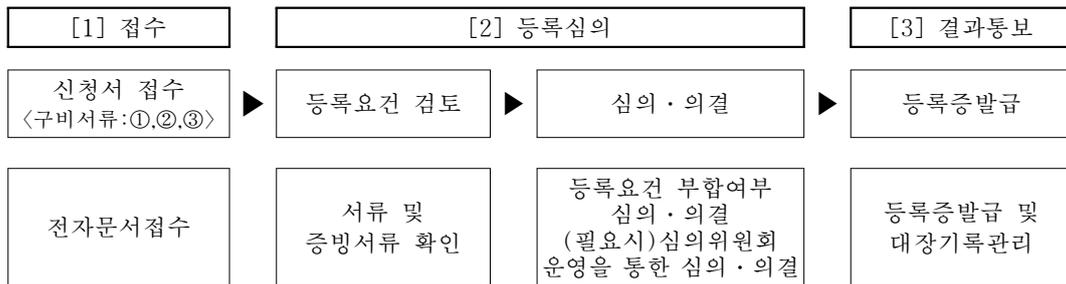
개정 도서관법에서 시설요건의 가장 큰 변화는 최소면적 기준이 264㎡ 이상에서 330㎡로

상향 조정되었다는 것이다. 기존의 시설기준은 봉사대상 인구에 따라 6개의 구간으로 나눠 각각 시설기준을 제시하였으나, 개정된 도서관법에서는 인구 구간별 면적 기준을 삭제하고 최소면적 기준만 제시하였다. 또한, 기존 도서관법에 '비고'에 제시하였던 세부 시설에 대한 조건 및 어린이와 노인 장애인 열람을 위한 편의 시설 등에 대한 내용도 삭제되었다. 이는 도서관 규모의 다양화 및 공간의 복합화 경향에 따라 공간의 자율적 구성이 가능하도록 세부 규제 내용을 완화한 것으로 보인다. 시설요건의 가장 큰 쟁점은 면적의 기준을 도서관 서비스 전용면적에 한하는 것으로 사무실, 식당, 카페, 휴게실, 화장실, 복도, 계단, 주차장, 정원 등의 공용면적은 제외된다는 점이다(문화체육관광부, 2023). 최근에는 공간의 복합화 경향으로 공용 면적과 서비스 면적을 명확하게 구분하기 어렵고, 계단이나 복도 등을 이용해서 전시, 컬렉션 등 다양한 서비스를 추진하고 있음을 감안할 때, 서비스 전용면적이라는 기준의 적용에는 다양한 해석이 존재하여 명확한 등록기준을 정하기

어려울 것으로 보인다.

다음으로 자료요건의 가장 큰 변화는 최소 장서 기준을 3,000원에서 10,000점으로 상향 조정했다는 것이다. 이번 도서관법의 목적이 도서관 운영의 질적 강화를 위한 것이므로 변화된 환경에서 자료를 기본으로 하는 서비스를 위해 최소기준을 상향한 것으로 보인다. 또한 '권 수'라는 단위에서 '점'으로 표기하여 다양한 유형의 자료를 모두 포함한 것으로 볼 수 있다. 자료의 기준은 면적 기준과 달리 기존의 봉사대상 인구에 따른 6개 구간을 3개 구간으로 단순화하여 각 구간별 10% 이상의 증서를 도서관 자료의 기준으로 제시하였다. 최근에 도서관에서 구입하는 자료는 인쇄 매체뿐 아니라 전자자료 및 온라인 구독물 등 다양한 자료를 포함하고 있으므로 이에 대한 명확한 기준의 제시도 필요할 것으로 보인다.

이와 같은 인력, 시설, 자료요건을 갖춰 <그림 1>과 같은 절차에 따라 공립 공공도서관은 시·도지사 또는 시·도 교육감에게 등록신청하여야 한다. 신규 공공도서관은 개관 전 혹은



<신청 구비서류>

- ① 공공도서관 등록 변경신청서(시행규칙[별지 제16호서식])
- ② 공공도서관의 사서·시설·도서관자료 명세서(시행규칙[별지 제17호 서식])
- ③ 별지 제17호 서식 명세서를 증명할 수 있는 서류

<그림 1> 등록처리 절차(문화체육관광부, 2023, 4)

개관 시점에 등록해야 하고, 기존 공립 공공도서관은 도서관법 부칙 제3조에 의거 법률 시행 후 2년 이내(2024. 12. 7)에 등록하여야 한다. 이때 시·군·구 소속 공공도서관은 시·도지사에게, 교육청 소속 공공도서관은 시·도교육감에게 각각 등록신청 하게 함으로써 전국의 등록관청은 34개가 되므로 이들 간의 정보공유 및 기준의 일관된 적용을 위한 노력이 병행되어야 할 것으로 보인다.

2.4 도서관법에서 '등록'의 법적 성격

법률에서 사용되고 있는 '등록'이라는 개념은 법적으로 명확하게 정립되지 않고 있다. '등록'이라는 용어를 사용하는 법률은 3,797개나 되는데 각각의 법률에서 의미하는 법적 성격은 다양하게 나타나고 있다(나선경, 박민, 2013). 등록과 유사한 용어로 신고와 허가가 있다. '신고'는 특정한 사실이나 법률관계의 존부를 행정청에 알리는 것으로 자기완결적 신고와 수리를 요하는 신고로 나누어 파악하고 있다(나선경, 박민, 2013). '허가'는 일반적으로 금지되어 있는 행위를 특정한 경우에 해제해 주는 것 또는 적법한 일정 행위를 할 수 있도록 법적 지위를 창설해 주는 것으로 정의하고 있다. 허가는 사인의 신청과 그에 따른 행정청의 행위를 전제로 하여 효력이 발생하는 것으로 신청의 결과라는 측면에서 등록과 유사하나, 규제의 정도가 등록보다 강하다고 볼 수 있다. 법적 성격과 규제의 정도에 따라서 규제의 정도가 가장 강한 것이 '허가'이며, 중간 단계의 규제는 '등록', 가장 낮은 단계의 규제를 '신고'라고 할 수 있다. 그러나, 현행 개별법령에 산재해 있는 신

고, 등록, 허가의 성격은 명확하게 구분되어 있지 않은 것으로 보인다.

등록이 신고, 허가와 유사하게 사용된다 보니, 학자들마다 등록의 법적 성격에 대해 여러 가지 견해가 존재한다. 등록을 신고와 유사한 성격으로 보는 견해와 허가와 유사한 성격이라고 보는 견해가 대립한다(류광해, 2015). 이와 같이 행정법에서 사용하는 등록의 의미가 다양하기 때문에 각각의 법률에서 등록이 어떤 성격을 가지고 있는지 파악하는 것이 중요하다. 이것은 등록신청에 대해 심사와 판단을 위한 일응의 기준이 있어야 하고, 행정심판위원회나 법원은 적법성 판단 기준이 필요하며 등록신청인에게는 예측 가능성을 부여하여 행정에 대한 신뢰도를 높여야 하기 때문이다(류광해, 2018).

이런 측면에서 도서관법에서 '등록'의 법적 성격을 살펴볼 필요가 있다. 류광해(2018)는 등록의 법적 성격을 파악하기 위한 검토 요소로서 5가지를 제안하여 등록이라는 용어를 사용하는 법률을 몇 개의 유형으로 분류하고, 그에 따라 유형별로 다섯 개의 요소를 검토하여 등록의 법적 성격을 분석하였다.

본 고에서는 류광해(2018)의 5가지 검토 요소를 토대로 도서관법에서의 '등록'의 성격을 검토하고자 한다. 등록의 법적 성격을 파악하기 위한 5가지 요소는 다음과 같다.

첫째, 신고사항인지 신청대상인지 여부이다. 등록을 수리를 요하는 신고로 보는 견해와 사실상의 허가제로 보는 견해가 대립한다. 수리를 요하는 신고는 신고를 전제를 하고, 허가는 신청을 전제로 한다. 따라서 법문상 신고를 하도록 규정하고 있는지 신청을 하도록 규정하고 있는지를 검토할 필요가 있다.

둘째, 심사가능성과 심사범위를 검토해야 한다. 심사가능성에 대해서는 별다른 이견이 없다. 그러나 심사범위에 대해서는 실질적 심사가 필요하다는 견해와 형식적 심사로 충분하다는 견해가 대립한다. 따라서 법문상에 실질적 심사를 하도록 규정되어 있는지 형식적 심사만 하면 되도록 규정되어 있는지를 검토할 필요가 있다. 이때 심사범위는 공익적 요건이 있거나 실태조사를 요구하는 경우 실질적 심사가 요구된다고 보았다.

셋째, 기속행위와 재량행위의 구분에 대해 여러 가지 학설이 대립한다. 따라서 법문에 재량에 의한 판단이 필요하다면 재량성이 있는 것이고, 법문의 요건에 부합하는지를 단순히 확인하는 것이라면 기속행위에 해당한다.

넷째, 장부 기재의 의미를 검토해야 한다. 등록의 사전적 의미는 특정 장부예의 기재를 의미한다. 그러나 학자 중에는 등록과 신고의 차이를 공적 장부예의 등록 여부에 두는 견해도

있다. 따라서 법문에서 장부의 기재가 등록 효력 발생을 위해 반드시 필요한 것인지를 검토해 볼 필요가 있다.

다섯째, 등록의 효과가 자연적 자유의 회복인지 아니면 특별한 권리 등의 부여인지 혹은 공적 증명력의 발생에 불과한지 여부를 분석해 볼 필요가 있다. 이와 같은 검토 요소를 도서관법 조문에 적용하여 '등록'의 법적 성격을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2>에서와 같이 도서관법에서 등록은 신청을 전제로 하고, 실질적 심사가 이루어져야 하며, 장부예의 기재가 법적 의미가 있고, 등록 요건의 판단에 재량성이 포함될 여지가 있다는 점 등을 볼 때, 상당한 행정력을 요구하는 허가제와 성격이 유사하다. 그러나 허가제와 다른 것은 그 효력에 있어서 허가제는 영업의 시작 또는 진입의 규제 등 보다 엄격한 행위의 여부를 결정하는 효력을 지니는 반면에 도서관법에서 등록의 효력은 보조금 및 평가대상 등의 포

<표 2> 도서관법의 '등록'에 대한 법적 성격 검토

검토요소	도서관법의 관련 조문	검토 결과
신고대상인가 신청대상인가 여부	• 36조(등록)② 제1항에 따라 등록하려는 자는 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 등록신청을 하여야 한다.	신청대상
요건에 대한 심사 가능성과 심사범위	• 제36조(등록)④ 시·도지사나 시·도 교육감 또는 시장·군수·구청장은 제2항에 등록신청을 받은 경우 신청일부터 30일 이내에 등록심의를 거쳐 그 결과를 신청인에게 통보하고 등록증을 발급하여야 한다. • 제38조(등록의 취소 등) 제1항 1호(거짓이나 부정한 방법 또는 영리 목적으로 등록 한 경우)를 심의하기 위하여 실질적 심사를 하여야 함.	실질적 심사
재량성 여부: 기속행위인가 재량행위인가	• 등록관청이 등록 여부 판단을 위해 등록심의를 거쳐 도서관법 시행령에서 제시한 사서, 시설, 자료 등의 등록요건 충족 여부를 판단(문화체육관광부, 2023)해야 하므로 재량행위에 해당됨.	심사를 통해 판단하게 되는 재량성 포함
장부기재의 효력	• 제36조(등록) 제4항 등록증 발급하여야 한다 로 규정되어 장부예의 기재가 등록의 효력을 가짐.	등록의 효력 발휘
등록의 (실질적) 효력	• 미등록 도서관에 대한 처벌 규정은 정하지 않고 있으며, 다만 국가지원사업 및 공공도서관 운영평가 대상에서 제외되며 정부포상에서도 제외됨(대통령소속 국가도서관위원회, 2023).	보조금 및 평가대상의 전제조건

함 여부만을 결정하는 효력을 지닌다. 미등록 시 처분사항 등이 없고 등록요건을 갖추지 않았을 때의 처분사항도 없다. 다만, 국가 보조금 및 평가대상 등에서 제외되는 효력을 지니며, 등록증을 통한 권리의 효력 발생 기능을 지닌다. 즉, 등록요건을 갖추고 심의를 받는 등 여러 가지 절차에 드는 비용에 비해 그 결과로서 미치는 효력은 미미한 수준이나, 도서관임을 제3자에게 증빙하여 권리를 인정받고자 할 경우 공적 증명의 효력으로서 의미가 있다. 궁극적으로 도서관법에서 등록의 효력은 공적 증명을 위한 '공증'의 성격을 지니지만 그 절차와 과정에서 심사 강도 및 심사범위 등은 '완화된 허가'의 성격을 지닌다. 절차와 과정에서 완화된 허가의 성격을 가진다 해도 등록제 실시는 '허가' 수준의 행정력을 요구한다고 할 수 있다. 이는 당초 입법의 취지가 처벌을 위한 것이라기보다는 도서관의 질적 수준을 높이려는 의도였기에, 인력, 시설, 자료요건을 갖추도록 법으로 강제하려는 의지로 보인다.

3. 등록관청 인식 조사 결과

3.1 조사내용 및 방법

법이 현실적 실효성을 가지기 위해서는 법을 이행해야 하는 기관들이 법적 타당성을 인정하고 법 준수를 위해 얼마나 노력하는냐는 매우 중요한 문제이다. 이에 전국의 공공도서관 등록제를 이행해야 할 등록관청의 등록제에 대한 인식을 조사하였다. 조사 방법은 2023. 5. 30 서울도서관에서 개최된 전국 34개 등록관청 협의회

의에 직접 참가하여 참석한 등록관청 담당자 현황 및 회의내용을 정리하여 등록제에 대한 인식을 조사하였다. 예상 등록률에 대해서는 2024년 1. 24일 등록관청협의회회의에 참석하여 5. 30일 이후 변동사항이 반영된 10. 30일 기준 등록률을 입수하였다. 각각의 내용은 회의 참여를 통해 직접 조사한 내용과 사전에 배부한 서면 조사지를 제출한 곳을 중심으로 정리하였으며, 부족한 부분에 대해서는 서울도서관의 협조를 얻어 회의결과 자료를 통해 보완하였다.

3.2 등록관청 현황 및 예상 등록률

등록관청협의회회의에 참여한 담당자가 제출한 서면 조사지 취합 결과 전국의 등록관청 현황은 <표 3>과 같다.

<표 3>에서 보는 바와 같이 교육청은 전국 17시·도가 동일하게 교육청에서 등록업무를 담당하고 있으나, 시·도의 경우 서울, 세종, 충남, 경북, 경남, 제주 등에서는 대표도서관이 등록업무를 담당하고 있었다. 나머지 11개 시·도는 광역자치단체에서 등록업무를 담당하고 있었다. 34개 등록관청에서 자체 조사한 예상 등록률은 <표 4>와 같다.

예상 등록률은 <표 4>에서 보는 바와 같이 전국 공공도서관 1,195개관 중 306개관이 등록 가능한 것으로 나타나 등록률은 약 26%로 예상된다. 이는 각 시·도별로 자체 조사한 결과로서 해당 지역에서 취합된 정도에 따른 숫자로 국가도서관 통계 지표의 지역별 도서관 수와 다소 차이가 있다. 또한 산출내역까지 공개되지는 않아서, 쟁점이 되었던 사서 수와 면적 기준을 어떤 식으로 산출했는지를 알 수는 없

〈표 3〉 전국의 등록관청 담당부서 현황(2023. 5. 30 기준)

자치단체명	시·도 등록관청 (17)		교육청 등록관청 (17)	
	담당기관	담당부서	담당기관	담당부서
서울	서울도서관	도서관정책과	특별시 교육청	평생교육과
부산	광역시	창조교육과	광역시 교육청	기획조정과
대구	광역시	교육협력정책관	광역시 교육청	교육복지과
인천	광역시	문화정책과	광역시 교육청	학교마을협력과
광주	광역시	문화도시정책과	광역시 교육청	진로진학과
대전	광역시	교육도서관과	광역시 교육청	교육복지안전과
울산	광역시	문화예술과	광역시교육청	민주시민교육과
세종	세종시립도서관	도서관정책팀	특별자치시교육청	운영지원과
경기	경기도	도서관정책과	도 교육청	평생교육과
강원	강원도	문화예술과	도 교육청	교육지원과
충북	충청북도	문화예술산업과	도 교육청	인성시민과
충남	충남도서관	도서관정책과	도 교육청	교육혁신과
전북	전라북도	문화산업과	도 교육청	창의인재교육과
전남	전라남도	문화예술과	도 교육청	미래교육과
경북	경북도서관	정책운영팀	도 교육청	창의인재과
경남	경남대표도서관	도서관정책과	도 교육청	창의인재과
제주	한라도서관	한라도서관운영과	특별자치시 도교육청	교육행정과

〈표 4〉 전국 등록관청에서 자체 조사한 공립 공공도서관 예상 등록률(2023. 10. 30 기준)

연번	자치단체명	시·도 소속 공공도서관				시·도 교육청 소속 공공도서관			
		총 도서관 수	등록가능 도서관 수	등록불가 도서관 수	등록률 (%)	총 도서관 수	등록가능 도서관 수	등록불가 도서관 수	등록률 (%)
1	서울	171	104	67	61	22	22	0	100
2	부산	29	15	14	52	13	10	3	77
3	대구	27	4	23	15	10	6	4	60
4	인천	43	9	34	21	8	5	3	63
5	광주	19	1	18	5	6	1	5	17
6	대전	22	6	16	27	2	2	0	100
7	울산	17	8	9	47	3	3	0	100
8	세종	15	1	14	7	1	0	1	0
9	경기	296	46	250	16	11	3	8	27
10	강원	42	0	42	0	22	0	22	0
11	충북	34	4	30	12	12	0	12	0
12	충남	43	4	39	9	19	0	19	0
13	전북	47	6	41	13	18	1	17	6
14	전남	51	0	51	0	22	2	20	9
15	경북	44	5	39	11	27	12	15	44
16	경남	51	7	44	14	27	18	9	67
17	제주	15	1	14	7	6	0	6	0
합계		966	221	745	23	229	85	144	37

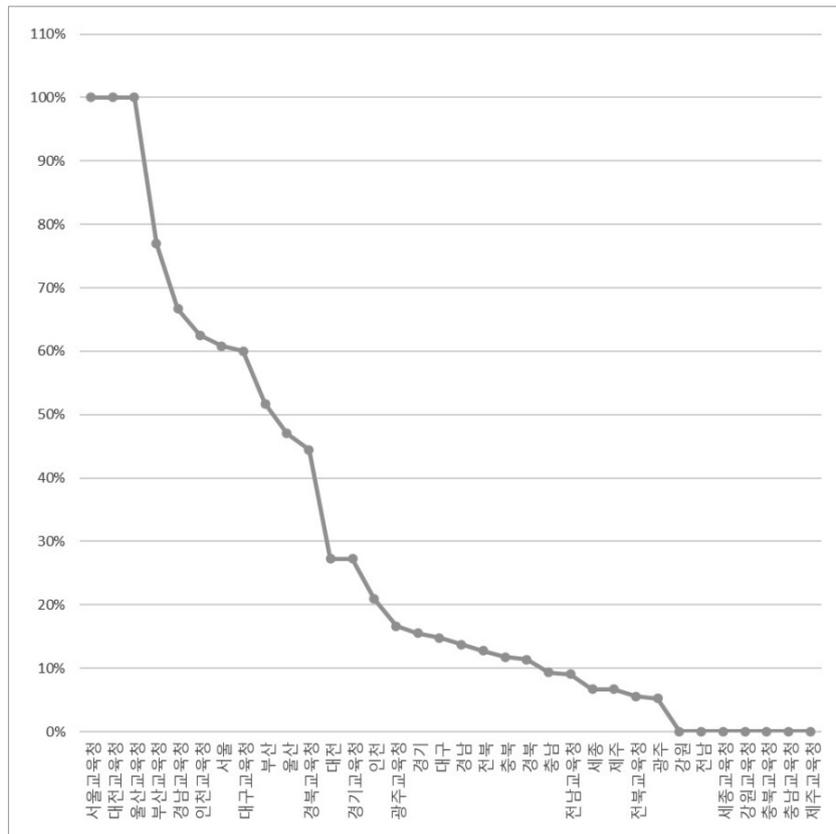
총 등록 가능 도서관 수 221+85=306개관 / (306/966+229)*100=25.6%

었다. 이것은 각 지역의 등록가능 여부를 공개하려 하지 않으려는 심리적 요인도 작용하고 있는 것으로 보인다.

그러나, 등록제 논의를 진전시키기 위해 꼭 필요한 과정으로서 자체 취합한 자료의 공개를 통해 해당 지역에서 인식하고 있는 예상 등록률을 파악할 수는 있었다. 등록률은 전국적으로 격차가 심하게 나타나 100% 등록이 가능한 기관이 있는가 하면, 등록 가능한 공공도서관이 한 군데도 없는 기관도 있었다. 등록률이 가장 높게 나타난 기관은 서울교육청, 대전교육청, 울산교육청 소속 도서관으로 이들은 모두 등록이 가능

한 것으로 조사되었다. 그러나 그 외 지역에서는 교육청도 낮은 등록률을 나타내고 있었다.

예상 등록률이 높은 순으로 표시하면 <그림 2>와 같다. 그림에서 보는 바와 같이 대체로 교육청 소속 공공도서관의 등록률이 높게 나타났으며, 자치단체 소속 공공도서관의 경우, 서울, 부산, 울산은 제외한 나머지 지역은 30% 미만의 등록률을 나타냈다. 등록률이 50% 이상 되는 곳은 서울교육청, 대전교육청, 울산교육청, 부산교육청, 경남교육청, 인천교육청, 대구교육청이 해당되었고, 자치단체 등록관청으로는 서울과 부산 2개소에 불과했다.



<그림 2> 전국 공립 공공도서관 예상등록률이 높은 등록관청 순위

3.3 등록관청의 준비 정도

등록제 시행 관련 준비 정도에 대해서 의견을 제출한 기관에 대해서 정리하면 <표 5>와 같다.

<표 5>에서 보는 바와 같이 의견을 제출한 곳은 시·도 등록관청 13개소, 시·도 교육청 등록관청 12개소이다. 의견을 제출한 기관 중 등록업무 관련 담당자가 지정되지 않은 곳은 대전시, 부산교육청, 울산교육청, 충남교육청, 전북교육청, 제주교육청으로 나타났다. 이들 기관은 등록관청협의회의를 통해 등록제에 대해 인지하게 된 것으로 보인다. 그 외의 기관들은 대부분 기존의 정책 관련 업무를 수행하고 있는 부서의 담당자가 등록업무를 병행하여 담당하

고 있는 것으로 보인다.

등록심의위원회 구성에 대해서 준비하고 있는 기관은 서울교육청이 유일했으며, 향후 5~6명으로 구성된 위원회를 구성할 예정이라고 했다. 인천광역시의 경우 위원회 구성이 반드시 필요할지에 대해 의문을 제기했다.

관할 지역의 공공도서관에 대해서 등록제에 대한 안내 및 교육 등이 추진된 기관은 서울, 대전, 울산, 전북, 경북, 경남, 제주와 서울교육청, 부산교육청, 대구교육청, 세종교육청, 충남교육청, 전북교육청, 경북교육청으로 나타났다. 이들 기관은 주로 공문을 발송하여 등록제 시행 여부를 안내하거나, 등록가능 여부 실태조사 등을 실시한 것으로 나타났다. 그 외 기관들

<표 5> 전국 등록관청의 등록제 준비 정도(2023. 5. 30 기준)

연번	자치단체명	시·도 등록관청			시·도 교육청 등록관청		
		등록업무 담당자 지정	등록심의위원회 구성	관할지역 공공도서관 안내	등록업무 담당자 지정	등록심의위원회 구성	관할지역 공공도서관 안내
1	서울	○	×	○	○	구성예정 (5~6명)	○
2	부산	-	-	-	×	×	○
3	대구	○	×	×	○	×	○
4	인천	○	×	×	-	-	-
5	광주	-	-	-	-	-	-
6	대전	×	×	○	-	-	-
7	울산	○	×	○	×	×	×
8	세종	-	-	-	○	×	○
9	경기	○	×	×	○	×	×
10	강원	○	×	×	○	×	×
11	충북	○	×	×	○	×	×
12	충남	○	×	×	×	×	○
13	전북	○	×	○	×	×	○
14	전남	-	-	-	-	-	-
15	경북	○	×	○	○	×	○
16	경남	○	×	○	-	-	-
17	제주	○	×	○	×	×	×

* '-'은 의견 미제출기관

도 향후 등록가능 여부 실태조사, 관할지역 공공도서관협의회 개최, 시·군 실무회의 개최, 워크숍 개최 등을 통해 등록제에 대한 안내 및 정보를 교류할 예정이라고 하였다. 서울교육청에서는 법률상의 등록요건 및 문화체육관광부 가이드라인을 참고하여 등록심의 기준을 마련할 예정이라고 했다.

10월 추가로 수집된 자료에 의하면 2023. 10월 현재 등록제 관련 계획을 수립하고 위원회를 구성하여 등록업무를 진행 중에 있는 등록관청은 서울도서관이 유일한 것으로 나타났다.

3.4 등록관청이 인식하는 등록제의 문제점

등록관청의 담당자가 인식하는 문제점을 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6>에서 보는 바와 같이 등록제에 대한 등록관청의 문제의식은 도서관법 시행령 [별표 1], [별표 2], [별표 5]의 '비고 2호'의 문구에 대한 문제와 지방이양 사무의 증가로 인한 업무 과부하를 가장 큰 문제점으로 생각하였다. 사서 충원의 어려움은 민간위탁이나 기형적 인력구조를 고착화 할 가능성이 크며, 이로 인해 도서관 서비스가 하향 평준화될 가능성이 크다고 인식하였다. 도서관평가에 대해서도 여러 가지 의견을 제시하였다. 특히, 교육청 도서관은 자체 평가로서 공정성과 객관성을 잃을 수 있으며, 1개 등록관청당 1개의 도서관만을 추천할 수 있는 상황에서 수도권외의 경우 우수도서관으로 추천받기 어려운 점 등을 문제점으로 지적하였다. 등록관청 이원화로 인한 행정력 낭비, 미등록 도서관이 되었을 때 보조금 지원이 안 되는 문

제 등은 인력이 열악하고 등록률이 저조할수록 큰 문제점으로 인식되었다. 인력확보의 어려움으로 지역 불균형이 더욱 심화될 것이라는 의견과 미등록 도서관에 대한 조치 및 대안 마련의 시급함을 지적하기도 하였다. 등록제에 대한 처리 과정이나 평가방법 등에 대해 모르고 있는 상황을 극복하기 위한 교육이 필요하다는 의견도 있었다. 그 외 등록관청 자체의 등록요건 미충족의 문제, 국가도서관통계지표와의 연계성 문제 등이 지적되었다.

<표 6>에서 등록제의 가장 큰 문제점으로 지적되었던 도서관법 시행령의 [별표 1], [별표 2], [별표 5]의 '비고 2호'에 있는 문구에 대한 의문과 지적에 대한 의견을 구체적으로 나열하면 <표 7>과 같다.

상위법에서 제시한 기준 이하의 조례를 제정하는 것이 가능한가에 대한 문제제기와 이에 대해 좀 더 구체적으로 검토할 필요가 있다는 의견과 더불어 근본적으로 도서관법의 입법취지를 훼손하는 것이라는 의견이 많았다. 도서관법에서 등록요건을 정하여 사서 수를 정한 것은 공공도서관 운영에 필요한 적정 인력을 확보하여 서비스 질을 보장하기 위한 목적인데, 조례로 사서요건을 달리 정할 수 있도록 하는 것은 당초 입법취지에 반하는 문구라는 의견이 많았다.

“어느 지역은 사서가 한 명도 없는 도서관이 존재합니다. 그럼에도 버젓이 도서관이었습니다. 그만큼 사서인력 확충이 어려웠거나 무관심했음을 보여주는 것으로 최소한의 사서 수도 확보하지 못한 채 이제까지 도서관이 운영되어 왔음을 보여

〈표 6〉 전국 등록관청 담당자가 인식하는 등록제의 문제점

등록관청 담당자가 인식하는 문제점		의견제출 등록관청 수
비고 2호의 문구	- '조례로 정할 수 있다'의 문제	22
업무 과중	- 인력충원 없이 업무만 증가: 등록 및 평가 등 업무 과부하 - 체계적 준비와 시행에 어려움이 있으며, 전문성 부족 등의 문제 - 도서관 서비스 제공이나 사업추진보다 평가와 보고업무가 주 업무가 될 우려	18
사서 충원의 어려움	- 놓여준은 사서자격증 갖춘 인력도 확보하기 어려움 - 기형적 인력구조화 될 가능성이 큼(기간제, 시간제, 공무원 등) - 하향평준화 될 확률이 높음 - 인력충원이 어려운 상황에서 민간위탁 증가될 우려 - 사서요건 현실화 방안 필요 - 사서인력 초과된 도서관과 미달되는 도서관을 구분해서 대응방안 마련할 필요	9
등록관청의 운영평가의 문제	- 도서관 운영 표창 추천기관 수가 등록관청 당 1개관으로 등록대상 도서관 수가 많을수록 경쟁률이 높고 표창수상이 어려움 - 도교육청에서 운영평가 하는 것은 자체 운영 도서관을 평가하는 셀프평가로서 평가의 공정성이 문제가 됨 - 지방도서관보다 우위에 있어도 서울의 경우 평가등급을 낮게 받을 수 있음 - 평가의 전문성 부족, 평가의 공정성 부족 - 평가와 연계되지 않으면, 공공도서관 통계지표 참여의지 불투명	6
등록관청 이원화	- 지방자치단체(시·도)와 교육청이 별도로 등록심의위원회와 운영평가위원회를 구성 운영해야 하므로 행정력 및 예산 낭비 초래	2
등록대상 여부 불명확	- 평생학습관은 다른 법령에 의한 기관이라 할 때 등록대상이 되는지 여부 불명확	2
미등록 도서관에 대한 조치	- 대부분 등록미달로 국비 등 보조금을 받을 수 없게 되는 문제	2
지역불균형 심화	- 지역별 불균형 및 형평성 문제 - 지역별 제정이나 행정수요에 따라 불균형적 발전 우려	2
설명 및 교육	- 등록제에 대한 설명(예시) 및 내용 공유 없이 시행됨에 따라 혼란 우려 - 등록처리 과정 및 운영평가에 대한 교육 필요	3
등록요건 미충족의 책임소재	- 교육청의 경우 등록요건 미충족에 대한 책임소재가 등록관청에 있음	1
등록요건 불명확	- 자료요건 불명확(구독형 자료, VOD자료 등의 산출기준) - 면적기준에 식당, 카페, 휴게실, 복도, 계단 등도 포함시켜야 함	2
미등록 또는 위반 시 벌칙조항 부재	- 등록제 위반 시 벌칙조항 없음	1
예산 부족	- 예산 부족	1
기타	- 등록관청 자체가 등록요건 미충족	1
	- 미등록 도서관의 국가도서관 통계 지표 포함 여부	1

〈표 7〉 '비고'의 문구에 대한 등록관청 담당자의 의견

'비고'의 문구에 대한 의견	의견제출 등록관청 수
- 상위법에서 제시한 기준 이하의 조례제정은 불가하다.	3
- 법에서 제시한 기준 축소에 악용될 소지가 있으며, 입법취지를 해칠 수 있다. - 인력감축의 근거가 될 수 있다.	13
- 등록률을 높이기 위해서 조례제정을 검토하였으나, 타 시도 동향이나 등록관청 협의회 동향에 따라 검토할 예정임	5
- 지역격차 및 지역 불균형을 심화시키는 원인이 됨	4
- 조례제정을 해야 한다는 부담이 있음	1

줍니다. 등록요건에서 제시한 사서 수는 도서관 운영을 위한 최소한의 인력입니다. 그런데 조례로 도서관법보다 하향된 기준을 만들어 각 지자체에서 등록을 추진한다면 과연 무엇을 위한 등록인지, 도서관의 발전인지 하향평준화인지 그 목적을 묻지 않을 수 없습니다” (# 등록관청 F)

그러나 일부 등록관청에서는 현실적인 해법으로 법에서 정한 대로 조례제정을 준비하고 있는 곳도 있었다.

“최소한 내년(2024년)부터는 등록업무를 진행하기 위해 되도록 도내 모든 도서관이 등록 가능하도록 사서요건의 조례 제정을 준비하는 중이었습니다. 시·군 담당자들도 (등록제 폐지의 가능성이 보이지 않고, 등록이 불가능할 경우 국비 지원을 받을 수 없는) 현재로서는 등록을 해야만 한다는 생각이 앞서 조례 제정을 요구하는 곳이 있습니다” (# 등록관청 J)

이러한 조례제정이 현재의 열악한 인력상황을 고착화할 것이라는 우려도 크기 때문에 다른 등록관청의 동향을 파악하면서 진행하겠다는 의견도 많아, 향후 등록관청협의회의 의사결정이 중요하게 영향을 미칠 것으로 보인다.

“소규모 도서관의 존재가 달려있는 상황으로 현재 정원 유지 수준에서 조례를 제정해야 하는 상황이나, 조례제정이 현재의 열악한 수준을 유지하는 또 다른 조건이 될 수 있어 조례제정을 유보하고, 타 시·도 동향이나 등록관청협의회의 동향에 따라 검토할 예정입니다” (# 등록관청 C)

또한, 향후의 상황을 걱정하는 의견도 개진되었다.

“지금은 조례제정이 도서관 발전과 사서배치 기준을 훼손한다고 생각하지만, 향후 타 시·도의 등록률이 높아지고 문체부에서 미등록 도서관에 대해 공모사업, 운영평가 등에서 불이익을 준다면 어쩔 수 없이 불가피하게 우리도 상황에 맞춰 조례제정 요구가 있을 것이라 생각합니다” (# 등록관청 M)

즉, 대체로 '비고'의 '조례로 정할 수 있다'는 문구가 입법취지를 훼손하려는 것이라는 데에는 동의하였다. 그러나, 현실적으로 부족한 사서 인력 수로 인해 등록요건이 충족되지 않을 경우 국가로부터의 보조금 및 평가대상에도 포함될 수 없다면 현장의 상황은 더 악화되므로 일단은 등록률을 높이기 위해서라도 조례를 제정할 수밖에 없는 상황이 될 수 있다는 걱정과 우려가 많았다. 이에 대한 추진방향에 대해 등록관청협의회의 의사결정 추이를 보고 판단하겠다는 의견이 많았다.

두 번째로 많이 지적된 문제점은 업무 부담이 커졌다는 것이다. 대부분의 등록관청이 등록 및 평가 관련 업무가 지방으로 이양되면서 업무 과부하 상황을 크게 우려하였다.

“등록관청이라고는 하나, 담당자 한 명이 소속 도서관의 정책 수립 및 시설 지원, 예산 편성, 각종 협의회 및 위원회 구성, 지도·감독 등 관련된 모든 업무를 수행하고 있어 당장의 현안과제 해결에 급급하여 등록관련 업무는 물론 평가조차 업무를 내지 못하는 상황이며, lpage 보고서 및

업무 간소화를 지향하는 최근의 분위기와 반대로 상위법 개정 한 번으로 34개의 각기 다른 조례 및 사서배치기준을 양산하고, 34개의 등록관청이 해마다 반복적으로 평가업무를 처리하도록 제도화하는 것은 몹시 비효율적이라 생각합니다. 그에 따른 업무 증가가 오히려 도서관 중장기 발전에 저해요인으로 작용할 것이라 우려됩니다” (# 등록관청 J’)

현재 등록관청으로 지정된 기관의 조직 여건이 지역마다 편차가 심하고, 지방으로 갈수록 도서관담당자 1명이 도서관정책 전반을 관할하고 있는 상황이라 이에 대한 업무 과부하가 실무자들에게는 가장 큰 문제점으로 지적되었다. 세 번째로 많이 지적된 문제점은 가장 본질적 문제이기도 한 사서충원의 어려움이었다. 이는 앞서 ‘비교’의 ‘~조례로 정할 수 있다’의 문구와 연결되어 지적되었다.

“사서배치 기준 미충족으로 인한 미등록 도서관은 예산, 인사, 조직 및 정원 관리 권한이 없어 자체적으로 해당 문제를 해결할 수 없음. 미등록 도서관의 보조금 및 공모사업 제외 등의 패널티 부여는 단지 도서관의 불편사항일 뿐 설립주체인 상위기관에 패널티로 작용하지 못함” (# 등록관청 J’)

“공무원 총정원제 운영 및 학생 수 감소에 따라 공무원 정원 증원이 어려운 상황에서 사서직 정원 증원에 대해 본청에서는 신중히 고려하지 않고 있는 상황임” (# 등록관청 K’)

“현재의 공무원 인력 정책에서 등록은 현실적으

로 매우 어려운 상황임. 자칫 등록만을 목적으로 현안대로 추진될 경우, 도서관의 인력확충은 돌이킬 수 없는 하향 평준화로 정착될 것이며, 정규 공무원 인력보다는 기간제, 공무원, 기간제 등의 인력이 더 많아지게 되는 기형적 인력구조가 될 수 있음” (# 등록관청 F)

“일정 규모 이하의 도서관에는 과도한 규제가 될 수 있어, 개정안의 보완이 선행되어야 함” (# 등록관청 K)

“등록제의 핵심은 사서인력이라고 생각함. 농어촌 지역에서는 사서자격증을 갖춘 인력을 확보하기도 어려운 상황이므로, 도서관법상 사서인력이 초과된 도서관과 미달되는 도서관을 구분해서 대응할 필요성이 있음” (# 등록관청 O)

“도서관 등록제를 근거로 인력을 확보할 수도 있겠으나, 공무원 증가가 현실적으로 힘들어 공무원이나 임기제 사서 고용 또는 도서관 위탁 운영 등의 문제가 유발될 것 같습니다” (# 등록관청 G)

이와 같은 사서인력 확충의 문제점은 공무원 기준인건비제와의 연계 속에서 현실적 추진이 어려울 수 있어 자칫 비정규직 사서를 양산하거나 민간위탁의 우려가 커진다는 점을 걱정하였다. 따라서 등록 가능한 도서관과 미달되는 도서관을 각각 달리 대응해야 할 것이라는 의견이 있었다.

그 외에 지적된 문제점으로는 주로 시·도 교육청 소속 등록관청에서 제기한 문제점으로 교육청 소속 도서관은 도 단위 행정시스템에서

인사와 예산편성이 이뤄지므로 등록요건 미충족의 책임은 오히려 등록관청에게 있음에도 불구하고 단위 공공도서관에게 등록요건 미충족의 책임이 주어지는 것은 적절하지 않다는 의견이었다. 현행법에서 공공도서관 등록요건 미충족 사유가 발생한 경우 등록관청이 해당 기관에 시정요구 또는 등록취소 처분을 하도록 되어있다. 그러나 등록요건 미충족의 책임은 <표 8>에서 보는 바와 같이 등록관청에 해당하는 시·도교육청에 있는 경우가 많아 단위도서관에 시정요구 및 행정처분을 하는 것은 적절하지 않다는 것이다.

이것은 평가와 관련한 문제에서도 지적되었는데, 교육청 소속 도서관이 단위 공공도서관을 평가하는 것은 셀프 평가와 같기 때문에 그 공정성 및 객관성에 문제가 있을 수 있다는 의견도 지적되었다.

이와 같은 등록관청의 문제는 행정체계 이원화와 밀접하게 연관된 것으로 2006년 도서관법 개정에서 광역단위 대표도서관을 설치함으로써 광역단위의 도서관 서비스를 종합하고 협력의 구심점으로 그 역할을 공고히 하려는 취지에서는 상당히 벗어난 것으로 정책추진체계를 복잡하게 하고 유사한 업무를 복수의 기관에서 중복적으로 시행함으로써 행정의 비효율을 강화시킨 측면이 있는 것으로 보인다. 더불어 국가 단위 평가에서 광역단위 평가로 전환됨에

따라 평가의 위상과 전문성이 낮아질 것이라는 우려도 나타났으며, 등록관청 당 1개관만을 추천하는 상황에 대한 문제의식도 드러났다.

그 외, 교육청 산하 도서관 중에는 '평생학습관'이라는 명칭을 사용하는 도서관이 있는데, 이에 대해 문화체육관광부 유권해석에는 도서관법 제4조 제1항의 2호에 따라 설립한 도서관은 '평생학습관'이라 하더라도 등록대상이라고 되어있다. 그러나 도서관법 제36조 3항에는 '다른 법령에 따라 설립 또는 설치된 공공도서관은 그러하지 아니하다'라고 되어있다. 그러므로 '평생교육법'에 의해 설립한 평생학습관은 도서관 등록에서 제외되는지 그 여부를 명확히 해야 한다는 지적이 있었다.

또한, 문화체육관광부에서 매년 시행하는 전국 공공도서관 통계조사와 등록이 연계되지 않는다는 문제점이 지적되었다. 전국 공공도서관 통계조사는 도서관법에 정해져 있지 않아 의무사항은 아니다. 기존에는 전국 공공도서관 통계가 도서관 운영평가와 연동되어 정부포상이 수여되므로 개별 도서관에서 통계조사에 참여할 동기가 되었으나, 도서관법 개정으로 운영평가와 별도로 정부포상이 실시됨으로써 공공도서관 통계 작성에 참여 동기가 떨어질 것으로 예상된다는 지적이 있었다.

마지막으로 등록제가 당초 입법의 취지대로 도서관의 질적 발전에 기여할 것인가라는 논의

<표 8> 시·도 교육청 등록관청과 소속 공공도서관의 업무 범위

도서관법의 등록요건	권한과 책임 소재	
	시·도 교육청(등록관청)	단위 공공도서관
사서요건	사서 정원 배분, 인건비 배정 등	배치된 사서의 업무 수행
시설요건	도서관 설립, 증·개축, 이전 등	내부 서비스 공간 구성
자료요건	자료구입 예산 배정 등	예산 집행

에는 대부분의 등록관청이 그렇지 않다는 의견을 개진하여 등록제 준수를 위해 등록관청이 어떤 노력을 해야 하는가 보다는 등록제 자체에 대한 회의와 문제의식이 더 높았던 것으로 나타났다. 대부분의 등록관청은 등록제의 여러 가지 문제점에도 불구하고, 당장의 법 개정이 어려울 것이므로 등록제에 어떻게 대응해야 할지에 어려움을 호소하였고, 자연스럽게 등록관청협의회를 통해 의견을 모아가자는 방안에 합의하면서 회의는 종료되었다.

이상의 등록관청에 대한 조사를 통해 예상 등록률이 26% 정도 된다는 점과, 등록제에 대해 현장의 도서관들이 잘 알고 있지 못하거나, 준비가 안 되어 있음을 알 수 있었다. 또한 등록제의 가장 큰 문제점으로 비고의 조례로 달리 정할 수 있다는 문구의 문제, 담당자의 업무 부담을 들었다. 도서관법 개정으로 등록 및 평가의 업무가 지방으로 이양되었으나, 광역단위에서 이를 수행할 인력확충 없이 업무부담만 커져 업무 과부하로 인한 비효율로 등록업무 자체의 실효성이 미비할 것이라는 의견들이 조사되었다.

4. 공공도서관 ‘등록’이 현장에 미치는 영향

그동안의 연구에 따르면 우리나라 규제는 대체로 낮은 규제품질, 낮은 예측 가능성, 낮은 집행률과 준수율, 원칙적 금지-예외적 허용방식에 의한 규제, 이중 규제 등 5가지의 문제점을 내포하고 있다고 보았다(이원우, 2008). 도서관법에서 등록제의 법적 성격 및 등록관청 담

당자 인식 조사를 통해 살펴본 바에 의하면, 도서관법의 등록제 역시 대체로 이 5가지 문제점에 상응하는 문제점을 지니는 것으로 보인다.

4.1 낮은 규제 품질

규제의 본질은 바람직한 상태를 위한 국가의 개입이라고 했다. 도서관법에서 등록제가 등장한 것 또한 도서관의 양적 증가에 따른 질적 향상을 위한 정책수단으로 도입된 것이다. 이러한 입법의 취지가 실효성을 발휘하기 위해서는 품질 좋은 규제 요건에 해당하는 투명성, 비례성, 책임성, 일관성, 목표성 등의 원칙을 충족시켜야 한다. 이러한 원칙을 충족시키기 위해서는 폭넓은 대중의 지지, 집행 가능성, 쉽게 이해될 것, 정치적 동기에 의해 과잉되지 않을 것, 비의도적 부작용의 최소화, 규제비용과 효과 사이의 균형성 등의 요건을 충족시켜야 한다(이원우, 2008). 도서관법 개정 당시 사서배치 기준에 대한 공론화 과정은 몇 차례 있었으나, 등록제 자체에 대한 공론화 과정은 거의 찾아볼 수 없었다. 즉, 도서관 서비스의 품질을 높이기 위해서 등록제가 적합한 것인지 왜 등록제를 해야 하는지 등록제를 했을 때의 효과 분석 등을 면밀하게 검토하는 과정은 찾아보기 힘들었다. 그것은 시행령에 해당하는 등록기준을 정하지 않은 채 법에서 제안한 ‘등록’을 논하기 어려웠던 현실적 여건 때문인 것으로 보인다.

규제는 정부가 민간의 의사결정과 행위를 제약하는 것이다. 규제의 주체가 정부라는 것은 정부가 규제의 객체가 될 수 없음을 의미한다. 즉, 중앙정부가 지방자치단체에 대해 내리는 지시나 명령은 규제가 아니다(최병선, 1994). 우리나라

공립 공공도서관의 설립과 운영 주체는 대부분 지방자치단체이다. 즉, 중앙 또는 광역의 정부가 기초자치단체의 도서관을 대상으로 등록제를 실시하는 것이 타당한 것인가부터 살펴봐야 한다. 개정 전 도서관법에서 사립 공공도서관에 대해 등록을 규정한 것과 같이 정부가 민간에게 개입하여 어떠한 행위를 하도록 하는 것이 적절한 규제라 할 수 있다. 그러나 개정된 도서관법에서 국·공립 공공도서관에서 대해서 등록요건을 갖춰 등록하도록 법적 의무사항을 둔 것은 국가 및 정부 예산을 투자하여 설립 운영 중인 도서관에 대해서 부가적 행정절차를 강제한 것으로 유사한 사회적 역할을 하는 박물관 미술관의 사례를 단순히 모방한 모방적 동형화의 일환으로 보인다(김해란, 2010; 임도빈, 2009).

박물관법은 1984년 최초 제정 당시 민간 컬렉션에 포함된 문화재의 보호 및 활용을 강조하면서 사립박물관 또는 미술관의 설립을 권장하고 보호 육성할 법으로서 등록제를 적용하는 법이 제정되었다(박소현, 2023). 그러나 이후 등록률을 높이기 위해 규제완화 기제로서 등록요건을 완화하려는 요구와 등록요건 완화로 인한 질적 저하의 문제점이 계속 대립하면서 법 개정의 진통을 겪어 온 것으로 보인다. 이러한 사례 등에서 알 수 있듯이 등록제는 정부가 민간의 행위에 개입하려는 데서 시작했음을 알 수 있다. 도서관은 박물관과 달리 대부분의 설립 운영 주체가 정부에 해당한다. 이와 같은 상황을 고려하여 도서관 등록제에 대한 본질적 검토가 필요할 것으로 보인다.

등록관청의 인식 조사에서 드러났듯이 등록 대상이 되는 도서관에서는 등록제에 대해 잘 모르고 있거나 목표를 가지고 등록하려는 의지

보다는 업무 부담과 등록 가능성에 대한 부담감이 크게 작용하고 있는 상황임을 알 수 있다. 이는 등록제에 대한 이해 없이 등록제에 직면한 현장 담당자들의 상황을 잘 말해주고 있는 것으로 좋은 규제 원칙에 해당하는 원칙을 충족하는데 어려움이 있을 것으로 예상된다.

또한, 등록대상에 해당하는 도서관의 등록요건이 누락되었다. 제36조 제3항에 '다른 법령에 따라 설립 또는 설치되거나 대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 공공도서관의 경우'에는 등록 의무가 없고, 도서관법 시행령 제28조 제4항에서는 '대통령령으로 정하는 일정 규모 이하의 공공도서관'은 등록 의무가 없다. 그러나 이 조건 외의 공공도서관에 포함되는 작은도서관, 어린이도서관, 장애인도서관, 노인 및 다문화가족을 위한 도서관들은 모두 등록대상이다. 또한 사립 공공도서관은 의무 대상은 아니나 선택적으로 등록할 수 있다. 그러므로 사립 공공도서관을 포함하여 이들 도서관 역시 등록요건이 필요하나 개정된 도서관법에는 이들에 대한 등록요건이 누락되어 있어 이에 대한 보완도 필요할 것으로 보인다.

4.2 낮은 예측가능성

규제는 행위 기준이며 게임의 규칙이다. 비록 그 기준이 적절치 못하더라도 어떤 사항이 금지되고 어떤 사항이 허용되는지가 명확하면, 그에 따라 계획을 세우고 집행할 수 있다. 그런데 무엇이 금지되고, 무엇이 허용되는지가 불명확하여 예측 가능성이 없다면 피규제자들은 행위 기준을 정할 수 없어 혼란에 빠지게 된다(박대수, 2008). 도서관법에서 등록요건에 해당하는 사서,

시설, 자료 요건에 대해서는 지속적으로 개별 상황에 대한 질문이 이어지고 있다(서울도서관, 2023). 이는 등록대상이 되는 도서관들이 등록 요건에서 제시한 기준에서 어떤 사항이 포함되고, 어떤 것이 포함되지 않는지 명확하게 이해하지 못하고 있다는 의미이다. 문화체육관광부에서 제공한 유권해석에 의한 '사서'는 채용 여부에 상관없이 사서자격증을 취득하고 도서관에 근무하는 사서를 말하는 것으로 비정규직 사서까지 포함하고 있다. 시설에서 '면적'은 시행령 제28조 4항에 따라 '도서관의 연면적 중 서비스 제공에 사용되는 부분의 합계'로 정의되고 있다. 그러나 국가도서관통계지표 등에서 제시하고 있는 사서 기준은 정규직을 기준으로 하고 있으며, 연면적을 기준으로 하고 있다. 이런 상황에서 정부는 등록관청에게 광범위한 재량을 부여하고 있으며, <그림 1>에서와 같이 필요시 심의위원회를 구성하여 등록 여부를 심의·의결하도록 하고 있다. 전국의 등록관청이 34개로 나뉘어 있는 상황에서 법적 목적 달성을 위해 일관성 있는 판단의 근거를 제시하여 기준에 대한 명확한 이해와 이를 조정하는 정부의 역할이 필요한 것으로 보인다. 또한 등록기준에서 제시한 사서, 시설, 자료 기준이 이미 구축해서 활용 중인 국가도서관 통계지표 등에서 제시하고 있는 기준과 상이하여 이를 객관화하고 통일시키는 후속 작업도 필요할 것으로 보인다.

4.3 낮은 준수율

집행률과 준수율이 낮으면 규제의 정당성은 유지되기 어렵다(이원우, 2008). 법령 입안 당시 전체 도서관의 등록률을 기능하여 현재 수준

보다 상향 조정하려는 목표를 정하고 그에 따라 등록률을 높이려는 현실적 방안을 마련했어야 했다. 등록관청 조사에서 드러났듯이 현재 파악하고 있는 예상등록률은 26%에 불과하다. 등록관청 조사에 의하면, 등록요건 충족 순으로 볼 때, 교육청 산하 공공도서관이 가장 높고, 그 다음이 민간위탁 공공도서관이며, 직영 공공도서관이 등록률이 가장 낮은 것으로 나타났다. 이는 기준인건비제 등으로 인력확충에 어려움을 겪고 있는 공공도서관의 민간위탁 가능성을 내포하고 있으며, 실제로 이러한 현상이 발생하고 있다(한국도서관협회, 2023). 작은 정부를 지향하는 현 정부의 정책 방향에 따라 신규도서관 건립 시 인력확보의 어려움은 도서관의 양적 확충을 둔화시킬 우려가 크며, 조직개편 시 도서관의 민간위탁에 대한 검토가 더욱 강화될 것으로 보인다. 또한 소규모 공공도서관의 경우 최소 인력 4명 미만의 도서관은 대부분 등록이 어려울 것으로 예상된다.

법적 성격에서 살펴보면 미등록 시 처분 사항은 없다. 대부분 준수하지 않아도 처분되거나 제재되지 않을 경우 등록제의 정당성은 유지되기 힘들며 도서관법의 법적 권위와 신뢰도는 저하될 것이다. 그러므로 정부에서는 등록대상에 해당하는 전국 공공도서관의 실태조사를 통해 정확한 등록률을 조사하고, 등록 불가능한 도서관의 원인을 파악하여 등록 가능 방안을 모색하는 노력을 통해 법적 실효성을 높여야 할 것이다.

4.4 원칙적 기준, 예외적 허용에 의한 규제

규제를 설계함에 있어 기본권을 과도하게 제

한하지 않으려면 가능한 한 '원칙적 허용-예외적 금지'의 방식을 따라야 한다. 특히 법령의 해석상 금지되지 않은 경우에도 행정실무 상 명백한 허용규정이 없으면 금지하려는 '원칙적 금지-예외적 허용'의 관행을 시정하려면 우선 이 법에 의해 이를 명시하여 행정실무의 개선을 유도하여야 한다(이원우, 2008).

도서관법에서는 시행령에서 원칙적 기준을 정하고, [별표 1], [별표 2], [별표 5]의 '비고' 2호에서 '지역 여건이나 재정상황 등을 고려하여 인력 기준을 조례로 달리 정할 수 있다'고 명시하여 예외적 허용을 규정하고 있다. 이는 등록제 설계 당시 예상 등록률이 낮을 것을 예상하여 조례로 정할 수 있다는 예외적 허용을 정한 것으로 원칙적 기준의 실효성을 상쇄시킬 뿐 아니라 법 적용의 혼란을 가져올 우려가 높다.

〈표 7〉에서 보는 바와 같이 등록률이 현저히 낮을 것이라 예상되는 지역에서는 조례제정에 대한 고민을 계속하고 있으며, 한 자치단체에서 조례가 제정될 경우 타 자치단체로 급속히 확산될 상황도 고려되어야 할 것이다. 그러므로 [별표 1], [별표 2], [별표 5]의 비고 2호의 조문은 시급히 폐지하거나 개정하여 당초 입법의 취지가 훼손되지 않도록 해야 할 것으로 보인다.

4.5 이중(중복)규제

하나의 사안에 대해 복수의 규제기관이 중복적으로 규제하거나 서로 다른 기준을 제시하여 규제한다면 도서관 입장에서는 이중(중복)규제를 당하게 되므로 업무부담이 가중되고 비효

율적 행정행위가 될 수 있다. 이 경우 복수의 규제기관이 각자의 관점을 제시하여 다각적 방법으로 간과할 수 있는 공백을 메워줄 수 있다는 장점이 있으나, 피규제자의 입장에서는 과잉규제의 혼란을 겪을 수 있다(이원우, 2008).

도서관법에서는 제31조 1항에서 지방자치단체의 장 또는 시·도 교육감은 공립 공공도서관을 설립하려면 미리 공공도서관 설립·운영계획을 수립하여 문화체육관광부장관으로부터 설립타당성에 관한 사전평가를 받아야 한다고 명시하고 있으며 사전평가의 절차, 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 되어 있다. 이때 사전평가 내용에는 조직 및 정원, 시설 명세서, 장서확충 계획이 포함되어 있다.

도서관법 제36조 및 시행령에는 등록요건을 갖추어 등록신청을 하여야 한다. 설립에 대한 사전평가의 주체는 문화체육관광부가 하도록 되어 있고, 등록신청은 시·도지사 또는 시·도 교육감이 하도록 되어 있다. 설립에 대한 사전 타당성 평가의 주체와 등록심의 의결의 주체가 다르다. 이미 지방자치단체는 지방재정사업 투자심사규칙 제3조 1항에 따라 도서관 설립과 같은 대규모사업에 대해서 규모에 따라 재정투융자 심사를 받도록 되어 있다. 게다가 2023년부터 도서관 건립 예산도 광역으로 이양된 상태에서 기초 자치단체 도서관 입장에서는 보조금이나 등록과 연계 없는 설립 타당성 사전 평가는 이중의 규제로 여겨질 우려가 높다. 그러므로 중앙기관과 등록관청 간의 일관성 있는 원칙을 준용하여 설립을 위한 사전 타당성 평가가 당초의 목적대로 효과적으로 이루어져 자연스럽게 등록으로 연결될 수 있는 시스템이 구축되어야 할 것이다.

5. 결론 및 제언

정부의 규제는 바람직한 경제·사회 질서의 구현을 목적으로 한다. 규제는 원래 무질서한 것에 일정한 질서를 부여하여 바람직한 방향으로 이끌기 위해 추진하는 것이다(최병선, 1994). 도서관 등록제 역시 도서관의 책무를 다하기 위한 제도적 장치로서 이제까지의 양적성장을 질적으로 전환하기 위한 최소한의 요건을 정하여 이를 이행하도록 요건과 절차를 정한 것이다. 이는 입법부의 입법 의지, 대상 집단의 요구, 행정부의 집행 능력 등 각각의 활동의 집적된 노력의 결과물이라고 할 수 있다. 이러한 입법이 궁극적으로 도서관 문제 해결에 기여하기 위해서는 정책목표, 정책수단, 대상집단 등 각각의 요소들의 개별적 작용과 상호작용을 면밀히 파악하여 법 집행의 실효성을 높이는 노력이 병행되어야 한다. 이때 정부의 역할은 매우 중요하다.

본 고에서는 도서관법에 처음 등장한 등록제에 대한 개념과 기능, 법적 성격을 파악하고, 이를 토대로 등록관청 담당자의 등록제에 대한 인식을 조사하였다. 조사 결과, 등록은 그 절차와 방법에서는 허가제의 성격을 지니고 있으나, 그 효력에서는 공증의 성격을 지니는 것으로 나타났다. 등록관청의 인식에서는 예상등록률이 26% 정도로 나타났으며, '비고'의 '조례로 정할 수 있다'는 조문의 문제점과 과도한 업무의 지방이양으로 인한 업무 과부하, 사서충원의 어려움, 등록요건의 불명확, 등록대상의 문제와 평가와 관련한 문제점 등이 지적되었다. 이와 같은 조사 결과를 토대로 정부의 역할을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 국가 차원의 법 집행을 위한 후속시스템이 마련되어야 한다. 현재 전국 34개 등록관청의 협의기구로 운영 중인 등록관청협의회를 통해 현장의 의견을 수렴하고, 등록제의 법적 실효성을 높이는 구조로서 이를 활용해야 한다. 문화체육관광부와 한국도서관협회가 적극적으로 현장의 의견을 경청하고 함께 대응방안을 모색해야 한다. 지역마다 다른 상황과 조건을 보다 공적 차원으로 견인하기 위해 국가는 도서관법 제5조 및 제6조에 규정된 국민의 정보 접근권 향상과 지역 정보격차 해소를 위한 책무를 다해야 할 것이다.

둘째, 정부에서 전국 공공도서관의 등록 가능 여부 실태조사를 실시하여야 한다. 이것이 어렵다면, 등록관청협의회를 통해서라도 등록 가능 실태를 파악하고, 2024년 12월 경과기간까지 등록률을 얼마나 끌어올릴 수 있는지를 예측하여 구체적인 사서요건, 시설요건, 자료요건의 미비한 부분을 보완하여 필요시 시행령 개정을 검토하여야 한다. 시행령 부칙의 경과조치 내용을 개정하여 적용 대상을 법 개정 이후 신설되는 도서관으로 제한하는 등의 방안을 강구할 필요가 있다. 또한 경과기간 이후 상황까지 대비하여 궁극적으로 장기적 관점에서 등록제가 현장에 미치는 영향과 그 실효성을 높일 수 있는 방안에 대한 지속적 검토가 필요할 것으로 보인다.

셋째, 입법취지의 일관성을 확보하기 위해 비고의 조항을 삭제 또는 개정하여야 한다. 등록관청 조사에서도 드러났듯이, 등록요건에 대해서는 긍정적이나 실현가능성을 어려워하는 것이다. 실현가능성이 어렵다고 등록기준 보다 하위의 기준을 조례로 정한다면 지역별 격차가 심

해질 것이며, 현재의 인력 상황보다 더 악화되는 하향 평준화가 될 우려도 크다. 각 등록관청에서는 당장 조례제정의 움직임들이 일어나고 있으나, 자치단체 차원에서 법에서 정한 기준보다 하향화하여 기준을 정하는 것에는 큰 부담이 수반되어 별도의 기준을 정하는 것도 어려워 보인다. 다만 상황을 보면서 추진하겠다는 의견이 많아서 등록관청협의회의 의사결정이 중요하게 영향을 미칠 것으로 보인다. 따라서 등록관청협의회 중심으로 의견을 모으되, 이를 법리적 차원에서 객관화 할 수 있도록 법제 분야 전문가 등을 포함한 대응TF를 구성하여 현실적 방안을 마련해 나가야 할 필요가 있다.

넷째, 실태조사 결과를 토대로 지역 격차 해소 방안을 마련하여야 한다. <표 4>에서 보는

바와 같이 등록률의 지역별 격차는 매우 큰 것으로 나타났다. 국가 및 지방자치단체는 도서관법 제5조, 제6조, 제33조 1항 등에 의거 국민의 지식정보접근권을 보장하고 지식정보 격차를 해소하기 위해 필요한 시책을 강구하도록 되어 있다. 따라서 정부는 지역균형발전을 위한 국가차원의 지원방안을 마련하여야 한다.

이와 같은 노력을 통해 2024년 12월 7일 경과조치 기간 이전에 등록제에 대한 다각적 논의를 통해 향후 방향을 모색해야 할 것이다. 본고가 현 단계 도서관 분야 정책과제 해결에 '등록'이라는 정책수단이 도서관의 질적 향상에 이로울 것인가에 대한 본질적 논의를 여는 단초가 되기를 바란다.

참 고 문 헌

- 권나현 (2017). 공공도서관 사서배치현황과 법정 배치기준의 타당성 분석. 한국문헌정보학회지, 51(4), 183-201. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2017.51.4.183>
- 김해란 (2010). 정책도구의 전략적 선택과 조합: 사회적기업 육성정책을 중심으로. 사회적가치와 기업연구, 3(1), 5-38.
- 나선경, 박민 (2013). 행정 관련법령상 등록과 신고의 개념적 유형화. 공법연구, 41(3), 341-364.
- 대통령소속 국가도서관위원회 (2023). 제4차 도서관발전종합계획(안) 설명회(2024~2028).
- 류광해 (2015). 영업상 등록제의 법적 성격. 법학연구, 18(1), 249-282.
- 류광해 (2018). 행정상 '등록'의 유형 및 법적 성격. 법학연구, 29(1), 167-209. <http://doi.org/10.33982/clr.2018.02.29.1.167>
- 문화체육관광부 (2023). 공공도서관 등록업무 가이드라인 (2023. 3).
- 박대수 (2008). 방송통신사업자에 대한 금지행위 규제의 현황과 개선방안. 경제규제와 법, 1(1), 91-95.
- 박소현 (2023). 규제완화와 「박물관 및 미술관 진흥법」: 박물관·미술관의 법적 정의 및 분류체계의 문제점으로 중심으로. 예술경영연구, 65, 169-209. <http://doi.org/10.52564/JAMP.2023.65.169>

- 박소현, 양현미, 박형준, 류지이, 정윤주 (2012). 박물관 설립·등록기준 및 평가인증제도 연구 (기본연구 2012-55). 서울: 한국문화관광연구원.
- 박영도 (2006). 기본법의 입법모델연구. 세종: 한국법제연구원.
- 박용수 (2017). [의안번호 5477] 도서관법 전부개정법률안 【도종환의원 대표발의】 검토보고, 국회 교육, 문화체육관광위원회.
- 박재욱 (2009). 등록제도에 대한 현행법 검토. 법제처 지식창고. 출처: https://www.moleg.go.kr/mpblog/mpblogInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=129736
- 서울도서관 (2023). 전국 17개 시·도 및 교육청 공공도서관 등록 업무 관계자 회의. 서울: 서울도서관
- 서울시공공도서관협의회, 경기도사서협의회 (2018). 국민주권시대의 공공도서관 정책을 말하다. 서울: 국회토론회.
- 윤희윤 (2018). 도서관 사서배치의 법리적 쟁점과 법제화. 한국도서관·정보학회지, 49(4), 1-20. <http://doi.org/10.16981/kliss.49.4.201812.1>
- 이원우 (2008). 규제개혁과 규제완화: 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색. 저스티스 2008-2009, 355-389.
- 임도빈 (2009). 한국의 신고 포상금 제도 분석: 유형화와 확산 이유를 중심으로. 한국조직학회보, 6(1), 233-262. <https://doi.org/10.21484/KROS.2009.6.1.233>
- 최명선 (1994). 정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제. 서울: 법문사.
- 최승필 (2010). 규제완화에 대한 법적 고찰: 인·허가 신고 등록제도와 네거티브 규제를 중심으로. 공법학연구, 12(1), 317-347. <http://doi.org/10.31779/plj.12.1.201102.012>
- 최우용 (2014). 행정법상 '등록'의 법적 성격에 관한 고찰. 동아법학, 64, 115-143.
- 최유성, 박재희, 최무현, 윤민주 (2007). 규제등록 및 관리제도 개선방안에 관한 연구(KIPA 연구보고서 2007-02). 서울: 한국행정연구원. <https://doi.org/10.978.895704/2205>
- 한국도서관협회 (2023). 부산광역시 부산진구 공공도서관 민간위탁 반대 공동성명서. 출처: <https://www.kla.kr/kla/news07/55>

• 국문 참고문헌에 대한 영문 표기

(English translation of references written in Korean)

- Choi, Byung-seon (1994). Government Regulatory Theory: The Political Economy of Regulatory and Deregulation. Seoul: Bupmunsa.
- Choi, Seung-pil (2010). Legal considerations on deregulation: Focusing on authorization, permission, reporting, and registration systems and negative regulations. Korean Comparative Public Law Society, Journal of Public Law, 12(1), 317-347.

- <http://doi.org/10.31779/plj.12.1.201102.012>
- Choi, Woo-Young (2014). A study on the legal character of 'registration' in administrative act. *Dong-A Law Review*, 64, 115-143.
- Choi, Yoo-Sung, Park, Jae-Hee, Choi, Moo-Hyun, & Yoon, Min-ju (2007). A Study on Improving the Regulatory Registration and Management System (KIPA Research Report 2007-02). Seoul: Korea Institute of Public Administration. <https://doi.org/10.978.895704/2205>
- Im, Tobin (2009). Why the "Reward for information program" is expending as governmental tool in Korea?. *Korean Review of Organizational Studies*, 6(1), 233-262. <https://doi.org/10.21484/KROS.2009.6.1.233>
- Kim, Hae Ran (2010). The strategic selection and mix of policy instruments: focused on the social enterprise promoting policy in Korea. *Social Enterprise Studies*, 3(1), 5-38.
- Korean Library Association (2023). Joint statement against the outsourcing of Busanjin-gu public library in Busan. Available: <https://www.kla.kr/kla/news07/55>
- Kwon, Nahyun (2017). An analysis of staffing of public librarians and staffing standards for public libraries. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 51(4), 183-201. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2017.51.4.183>
- Lee, Won-Woo (2008). Regulatory reform and deregulation: exploring legal policies for achieving effective regulatory practices. *Justice 2008-2009*, 355-389.
- Ministry of Cultural, Sports and Tourism (2023). Guidelines for Public Library Registration Procedures (March 2023).
- Na, Seonkyeong & Park, Min (2013). Conceptual classification of registration and notification in administrative statutes. *Public Law Research*, 41(3), 341-364.
- Park, Dae-Soo (2008). Current status and improvement measures of prohibited acts regulation on broadcast and telecommunications service providers. *Economic Regulation and Law*, 1(1), 91-95.
- Park, Jaeok (2009). A Review of Current Laws on the Registration System. Korea Ministry of Government Legislation Knowledge Repository. Available: https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=129736
- Park, Sohyun (2023). Deregulation and the museum and art gallery support act: focusing on the museum's legal definition and classification. *Journal of Arts Management and Policy*, 65, 169-209. <http://doi.org/10.52564/JAMP.2023.65.169>
- Park, Sohyun, Yang, Hyeon-Mi, Park, Hyung-jun, Ryu, jii, & Jeong, Yun-ju (2012). A Study

- on the Museum Establishment & Registration Standards and the Museum Accreditation Program(Basic research 2012-55). Seoul: Korean Culture and Tourism Research Institute.
- 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, Young-Do (2006). A Study of Model Legislation. Sejong: Korea Legislation Research Institute.
- Presidential National Library Committee (2023). Briefing on the 4th Comprehensive Library Development Plan (Draft) for the Period 2024-2028.
- Ryu, Kwang-Hae (2015). Legal meaning of the registration for business. *Law Research*, 18(1), 249-282.
- Ryu, Kwang-Hae (2018). Classification and legal meaning of the administrative registration. *Law Review*, 29(1), 167-209. <http://doi.org/10.33982/clr.2018.02.29.1.167>
- Seoul City Public Library Association & Gyeonggi Province Librarian Association (2018). Discussing Public Library Policies in the Era of Popular Sovereignty. Seoul: National Assembly Symposium.
- Seoul Metropolitan Library (2023). Meeting of Stakeholders Responsible for Registering Public Libraries in 17 Cities and Provinces, as Well as Educational Authorities. Seoul: Seoul Metropolitan Library.
- 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. <http://doi.org/10.16981/kliss.49.4.201812.1>