

# 장애인을 위한 도서관 대체자료 연구\*

- 정책 및 법령 분석을 중심으로 -

## A Study on the Materials at Libraries for the Disabled: Focused on the Analysis of Related Policies and Legislations

백 록 담 (Rokdam Baek)\*\*

김 유 승 (You-seung Kim)\*\*\*

### 초 록

본 연구는 장애인을 위한 도서관 대체자료 제작 및 활용의 근거가 되는 정책 및 법령의 분석과 이해당사자와의 면담을 통해 관련 문제점을 논하는 데 목적이 있다. 이를 위해 대체자료의 정의와 유형을 논하고, 장애인 정보접근권을 위한 제도적 노력의 연혁을 살펴본다. 정책 영역에서 제1차 및 제2차 도서관발전종합계획 중 장애인 서비스 관련 부문을 분석하고, 법률 영역에서 도서관 대체자료와 관련하여 장애인, 도서관, 출판사 등 관련 집단의 권리와 의무를 규정하고 있는 「도서관법」, 「장애인복지법」, 「저작권법」을 논한다. 정책 및 법률 분석을 기반으로 대체자료 관련 이해당사자들의 인식과 입장을 분석하고자 심층 면담을 실시한다. 결론에 갈음하여, 이상의 논의를 바탕으로, 대체자료에 관한 5가지 문제를 논한다.

### ABSTRACT

The study aims to discuss issues on alternative materials for the disabled. For the purpose, it analyzed related policies and legislations. As a theoretical study, it explored definitions and types of alternative materials, and discussed a history of the information access rights for the disabled. Then, the study analyzed the disabled service part of the library development master plan. Furthermore, it discussed library act, disabled welfare act, and copyright act which define the rights and responsibilities of the interested groups. Based on the analysis, the study conducted interviews with members of the interested groups to explore their acknowledge and perspective. As a result, it argued the problems related to production and service of alternative materials, and provided five enhanced strategies.

키워드: 대체자료, 도서관발전종합계획, 도서관법, 장애인, 장애인복지법, 저작권법  
Alternative Materials, Library Development Master Plan, Library Act,  
Persons with Disabilities, Disabled Welfare Act, Copyright Act

\* 본 논문은 2015학년도 중앙대학교 사회과학대학 문헌정보학과 석사학위논문을 축약·보완한 것임.

\*\* 중앙대학교 사회과학대학 문헌정보학과 석사(gwendaline@naver.com) (제1저자)

\*\*\* 중앙대학교 사회과학대학 문헌정보학과 부교수(kimyus@cau.ac.kr) (교신저자)

논문접수일자 : 2016년 2월 19일 논문심사일자 : 2016년 3월 2일 게재확정일자 : 2016년 3월 14일  
한국비블리아학회지, 27(1): 135-155, 2016. [http://dx.doi.org/10.14699/kbiblia.2016.27.1.135]

## 1. 시작하는 글

현행 「도서관법」 제43조는 지식정보격차해소를 도서관의 책무로 정하고, 이의 일환으로 지식정보격차해소 지원(제44조)과 국립장애인도서관의 설립 및 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 이를 통해, 국립장애인도서관은 장애인을 위한 도서관 자료의 수집, 제작, 제작지원, 제공, 표준제정, 평가, 점검, 보급, 공유시스템 구축 및 공동활용 등의 임무를 부여받고 있다. 이는 장애인의 정보접근권을 포함한 지식정보격차 문제에 있어 장애인을 위한 도서관 자료, 즉 장애인용 대체자료의 중요성이 법률로 명시된 것이라 볼 수 있다.

하지만 이와 같은 법률적 근거에도 불구하고, 우리나라 도서관이 제공하는 장애인용 대체자료의 종류와 양은 턱없이 부족하다. 국가도서관 통계시스템에 따르면, 공공도서관은 2014년 기준 전국 933개관에 이르며, 전국 공공도서관이 소장한 인쇄 자료는 8천9백만여 권에 달한다. 이에 반해 장애인 서비스에 특화된 도서관은 2013년 기준으로 시각장애인도서관 40곳과 도서관 서비스를 제공하는 청각장애인복지관 5곳을 포함하여 전국 45개 관뿐이다. 도서관 수의 큰 차이는 장애인이 이용할 수 있는 자료의 현저한 부족으로 이어지고 있다. 다시 말해, 비장애인들이 이용하는 일반 자료에 비해, 장애인이 이용할 수 있는 자료는 압도적으로 부족하다(국립장애인도서관 2013, 12).

이와 같은 맥락에서, 장애인의 정보접근권 보장을 위한 도서관 대체자료 관련 제도가 미비하다는 비판의 제기되고 있으며, 대체자료를 자체적으로 제작하고 서비스하는 도서관들은

제도적, 재정적 측면에서 어려움을 겪고 있다. 이에 본 연구는 도서관 대체자료의 현황을 살피고, 대체자료 제작 및 활용의 근거가 되는 정책 및 법령의 분석하여, 도서관 대체자료에 관련된 문제점을 논하고자 한다.

## 2. 선행연구 분석

본 연구와 관련된 선행연구로는 대체자료에 관한 연구와 관련 법제도 연구로 크게 나누어볼 수 있다. 전자가 대체자료의 정책, 제작, 이용 등에 관한 연구성과라면 제도적 근거가 되는 저작권과 납본제도에 대한 연구는 후자에 해당된다.

대체자료를 둘러싼 정책 영역을 다룬 연구로는 읽기장애인을 위한 대체자료의 종류, 제작과 배포에 필요한 기술 및 이를 지원하는 법률을 포함한 제도의 현황과 문제점을 조사한 장영진(2010), 국내 대체자료의 전략적 개발방안을 모색하기 위한 배경 정보와 논거 확보를 목적으로 주요국가의 대체자료 개발정책을 분석한 윤희윤(2010), 시각장애인을 위한 대체자료 이용 활성화를 논한 배수운(2011) 등의 연구가 있다. 거시적 정책 측면에서 초점을 옮겨 대체자료의 이용에 관한 문제를 살핀 연구성과로는 시청각 장애인의 대체자료 이용만족도에 영향을 미치는 요인을 분석한 박성희(2013), 대체자료 이용만족 제고가 시각장애인의 자기효능감 증진을 통해 사회참여 촉진으로 발전되는 과정을 검증한 박연주, 하경희(2014), 국내접자도서관의 서비스 현황과 대체자료 활용 실태를 논한 오영옥(2013) 등의 연구가 있다. 대체자료 제작에 대한 연구성과로는 시각장애인용

대체자료 제작비용 산정 기준 계측을 목적으로 한 김정호(2010), 『도서관법』과 디지털 시대 저작권에 대해 살펴본 뒤 사회적 기본권을 재검토한 신종필(2010)의 연구 등을 들 수 있다.

납본제도에 대한 연구는 납본체계, 보상체계 등을 다루고 있다. 서혜란(2003)은 여러 나라의 디지털자료 납본제도 동향 조사를 통해, 납본주체와 국가도서관 간의 합의, 납본대상자료의 범위 확대 등 법정 납본제도가 확대, 강화되어야 한다고 주장하였고, 윤희운(2003)은 인쇄자료 기반 납본제도의 문제와 전자출판물 수용의 한계를 지적하며 납본시스템의 법령 체계와 구성 내용을 중심으로 한 개선모형안을 제시하였다. 한혜영(2003)은 국내의 납본제도에 있어서의 변화를 전자출판물의 납본절차, 접근, 보존의 측면에 초점을 맞추어 분석하여 온라인 납본시스템 모델을 제시한 바 있다. 최재황 외(2009)는 납본의 이해당사자인 저작권 소유 유관단체 및 관련 기업과 이용자의 의견, 그리고 납본 관련 전문가의 자문을 수렴하여 온라인 디지털자료의 납본체계 및 이용에 대한 가이드라인을 제시하는 연구를 수행하였다.

납본 보상체계에 관한 연구성과로는 온라인 디지털 자료 납본의 보상금 산정기준을 제시한 광승진 외(2008)의 연구와 디지털자료의 납본제도 시행에 따라 발생하는 납본 및 이용 보상금의 관리를 위한 보상금관리시스템 구축방안을 논한 이석형 외(2009)의 연구를 들 수 있다.

### 3. 대체자료의 정의

한국도서관협회가 펴낸 『문헌정보학용어사

전』은 대체자료를 첫째, “파손된 도서와 대체하기 위하여 구입한 도서(replacement)”, 둘째, “파손이 쉬운 원본의 이용을 위해 원본보다 내구성이 강한 매체를 이용해 만든 원본의 복제품(surrogate)”이라는 2가지 뜻으로 정의하고 있다. 대체자료를 장애인용 자료로 표기하고 있지 않다.

이는 『The ALA Glossary of Library and Information Science』(이하 『ALA 용어사전』)와 『Harrod's librarian's glossary and reference book』(이하 『Harrod 용어사전』)에서 규정한 replacement의 의미와 동일하다. 『ALA 용어사전』은 “1. 더 이상 도서관에 없는 항목의 다른 복사본의 대체품, 2. 도서관에 더 이상 다른 복사본이 없을 경우 대체된 항목 또는 대체될 것의 사본”으로, 『Harrod 용어사전』은 “1. 동일 서적의 마모된 사본을 대신하기 위해 구입한 책, 2. 중단되어진 것 중 하나를 대체하기 위해 수반된 것”으로 각각 replacement를 정의하고 있다.

장애인을 위한 대체자료에 대한 정의는 국립장애인도서관(2015b, 59)이 펴낸 『도서관장애인서비스 이론과 실제』에서 찾을 수 있다. 국립장애인도서관은 대체자료를 “일반적인 인쇄물을 읽을 수 없는 장애인이 이용할 수 있도록 변환하여 제작한 자료”로 정의한다.

앞서 논한 관련 선행연구들은 대체자료의 의미를 국립장애인도서관의 정의와 동일한 맥락에서 사용하고 있었다. 윤희운(2003, 3)은 대체자료(alternative materials) 또는 대체포맷(alternative format)을 장애 유형별로 접근과 이용이 쉽도록 맞추어 제작되거나 변환된 인쇄자료의 대체 버전이라고 규정하였으며, 박연주,

하경희(2014, 78)는 대체자료를 “비장애인이 목자로 읽는 책이나 인쇄물을 장애인도 동등한 형태로 자신의 장애 특성에 맞게 제작된 자료를 통칭한 용어”로 설명하고 있다.

국제도서관협회연맹(International Federation of Library Associations and Institutions, 이하 IFLA)은 시각장애인을 위한 자료, 청각장애인을 위한 자료, 읽기장애인을 위한 자료, 지체장애인을 위한 자료, 인식이 어려운 사람을 위한 자료를 포함하여 장애인이 접근할 수 있도록 만든 자료의 총칭으로 ‘대체자료(alternative materials)’라는 용어를 사용하고 있다(Irvall and Nielsen 2005, 12-13).

현행 「도서관법」 제2조 제2항은 도서관자료의 범위에 ‘장애인을 위한 특수자료’를 포함시키고 있으며, 동법 제45조는 ‘장애인을 위한 도서관자료’의 수집, 제작, 평가, 보급 등을 국립장애인도서관의 주요 업무로 명시하고 있다. 다만, 장애인을 위한 특수자료에 대한 별도의 정의 또는 유형을 명시하지는 않았다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라에서 대체자료의 사전적 정의는 파손도서의 대체품이나 원본보존용 자료다. 하지만 대다수 학술 연구에서는 장애인이 쉽게 접근할 수 있도록 변환한 자료라는 의미로 사용되고 있다. 다만, 대체자료 앞에 ‘장애인용’, ‘장애인을 위한’이라는 수식어를 붙이는 경우가 대다수인 것을 확인하였다. 이에 본 연구는 장애인용 도서관 대체자료를 ‘비장애인과 동일한 자료를 이용하기 어려운 상황에 있는 장애인의 장애 유형에 맞게 이용할 수 있도록 제작된 자료’로 정의한다.

#### 4. 장애인 정보접근권을 위한 제도의 연혁

1971년 UN은 모든 장애인에게 인간으로서의 존엄성을 존중받아야 할 천부적 권리가 있음을 천명한 ‘장애인 권리선언(Declaration on the Rights of Disabled Persons)’을 채택한 이후, 장애인의 권익을 위한 지속적 노력을 경주해왔다. 1981년을 ‘세계 장애인의 해’로 지정하고, 1982년 장애인에 관한 세계 행동계획(World Programme of Action concerning Disabled Persons)을 수립한 UN은 2006년 ‘UN 장애인 권리협약(Convention on the Rights of Persons with Disabilities)’을 채택하여 장애인의 모든 인권과 기본적인 자유를 완전하고 동등하게 향유하도록 하여야 함을 촉구하기에 이른다.

장애인을 위한 UN의 지속적 노력을 반영한 최초의 국내법은 1981년 제정된 「심신장애자복지법」이다. 1989년에는 장애인의 인권과 삶의 질적 향상을 목적으로 「장애인복지법」이 새롭게 제정되었으며, 1998년에는 ‘한국 장애인 인권선언’이 선포되었다. 특히, 선언은 장애인이 “의사표현과 정보이용에 필요한 통신, 수화통역, 자막, 점자 및 음성도서 등 모든 서비스를 제공받을 권리”를 가지고 있음을 강조하였는데, 이를 통해 장애인의 표현의 자유와 정보접근권의 중요성이 재차 조명되었다. 이와 같은 장애인의 정보접근권은 2007년 제정된 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제21조에 명시되었다. 이는 앞서 언급한 ‘UN 장애인 권리협약’ 제21조의 내용과도 맥을 같이 한다.

‘UN 장애인 권리협약’ 제21조는 “모든 유형의 장애인이 선택한 의사소통을 통해 다른 사

람들과 동등한 조건으로 정보를 구하고, 얻고, 알리는 자유를 포함하여 의사 및 표현의 자유권을 행사할 수 있도록 보장하기 위한 모든 적절한 조치”를 취하도록 규정하고 있으며, 이를 위해 (a)일반대중을 위한 정보를 다양한 장애 유형에 알맞게 접근 가능한 형식 및 기술로 적합한 시기에 별도의 추가비용 없이 장애인에게 제공할 것, (b)장애인들의 공식적 교류에 있어 수화, 점자, 확장적이고 대안적인 의사소통 그리고 기타 모든 접근 가능한 수단, 방식, 형식을 사용하도록 수용하고 촉진할 것, (c)장애인들에게 접근 및 이용 가능한 형식으로 정보와 서비스를 제공하기 위해 인터넷 경로를 포함한 일반대중에게 서비스를 제공하는 민간 기업들을 촉구할 것, (d)인터넷을 통한 정보 제공자를 포함하여 장애인이 서비스 접근이 가능하도록 언론매체를 권장할 것, (e)수화 사용을 인정하고 도모할 것 등을 명시하고 있다.

장애인의 표현과 정보접근의 자유는 2012년 채택된 ‘UN ESCAP 장애인의 권리 실천을 위한 인천 전략(Incheon Strategy to “Make the Right Real” for Persons with Disabilities in Asia and the Pacific)’을 통해 더욱 구체화된다. 이 전략은 “물리적 환경, 대중교통, 지식, 정보 및 의사소통에 대한 접근성의 향상”이라는 도서관의 장애인 서비스 관련 사항을 10대 목표 중 하나로 포함하고 있다. 2013년에는 우리나라를 포함한 세계지식재산기구(WIPO) 회원국이 자국 저작권 관련 법률에 시각장애인을 위한 저작권의 예외를 두도록 의무화하는 ‘시

각장애인 저작물 접근권 개선을 위한 마라케시 조약(Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons Who Are Blind, Visually Impaired or Otherwise Print Disabled)’이 채택되었다.

이상에서 국내외적으로 장애인의 읽을 권리를 확보하고 정보접근권을 보장하기 위한 제도적 노력이 계속되고 있음을 확인하였다. 이러한 제도적 노력은 지식정보사회에서의 사회통합을 목적으로 대체자료를 포함한 도서관에서의 장애인 서비스를 활성화 하는 근거가 되고 있다. 이러한 맥락에서, 다음에서는 도서관 대체자료에 관한 우리나라의 정책과 법률을 살펴보고자 한다.

## 5. 정책분석

다음에서는 법정계획, 종합계획, 기본계획이라는<sup>1)</sup> 3가지 특성을 가지는 제1차 도서관발전종합계획(2009-2013)과 제2차 도서관발전종합계획(2014-2018)에 나타난 장애인을 위한 도서관 서비스 관련 국가 정책, 연도별 시책 등을 분석하고자 한다. <표 1>은 제1차 및 제2차 도서관발전종합계획 중 장애인 서비스 관련 부문을 주요 정책과제, 세부과제, 소관 부처 별로 정리한 것이다(도서관정보정책위원회 2008, 2014).

제1차 도서관발전종합계획 장애인 서비스 영역의 첫번째 주요 정책 과제인 ‘지식정보 취약계층을 위한 도서관서비스 확대’는 ‘장애인

1) 법정계획은 「도서관법」 제14조 및 동법 시행령에 근거한 것이고, 종합계획은 모든 관종을 아우르는 도서관 정책 목표를 세우고 추진과제를 제시하는 것이다. 기본계획은 관계 부처와 지자체의 연도별 시행계획 수립의 준거가 되는 것을 말한다.

〈표 1〉 제1차 및 제2차 도서관발전종합계획 장애인 서비스 부문

	주요 정책 과제	세부과제	소관 부처
제1차 도서관발전 종합계획 (2009~2013)	지식정보 취약계층을 위한 도서관서비스 확대	장애인 등 취약계층 대상 도서관 서비스 활성화	문화체육관광부 보건복지가족부
	디지털 정보격차 해소를 위한 지식정보서비스 강화	- 정보접근 취약계층에 대한 지속적인 정보접근기회 제공 - 실용위주의 맞춤형 정보화활용 교육의 강화	문화체육관광부 행정안전부 보건복지가족부
제2차 도서관발전 종합계획 (2014~2018)	지식정보 취약계층을 위한 도서관서비스 강화	지식정보 취약계층 도서관서비스 지원체계 마련	문화체육관광부 교육부 보건복지부
		장애인용 대체자료 확충 및 맞춤 서비스 강화	문화체육관광부 교육부 보건복지부

등 취약계층 대상 도서관서비스 활성화’를 세부과제로 두었다. 소관부처는 문화체육관광부와 보건복지가족부였다. 두번째 주요 정책 과제인 ‘디지털 정보격차 해소를 위한 지식정보 서비스 강화’는 세부과제로 ‘정보접근 취약계층에 대한 지속적인 정보접근기회 제공’과 ‘실용 위주의 맞춤형 정보화활용교육의 강화’를 두었고, 소관 부처는 문화체육관광부, 행정안전부, 보건복지가족부로 확대되었다.

이를 이어받은 제2차 도서관발전종합계획은 지식정보 취약계층을 위한 도서관서비스 강화라는 단일 주요 정책과제 아래, 세부과제로 ‘지식정보 취약계층 도서관서비스 지원체계 마련’과 ‘장애인용 대체자료 확충 및 맞춤서비스 강화’를 두었다. 제2차에 들어 교육부, 기획재정부, 미래창조과학부 등으로 소관 부처가 확대되었다. 이와 같은 도서관발전종합계획을 바탕으로 수립된 연도별 시행계획 중 대체자료 제작 및 이용 등 장애인도서관 서비스와 관련된 항목만을 추출하여 정리하면 〈표 2〉와 같다.

장애인도서관 서비스 활성화 관련 시행계획은 2009년 장애인용 ‘대체자료 제작, 보급’, ‘장

인 서비스 교육 및 연수 강화’, ‘장애인 정보자료실 운영 및 전국 확산 추진’ 등 3가지였던 것이 2013년에 이르러 6가지로 세분화 되었다. 하지만 〈표 2〉에서 나타난 것과 같이 2009년부터 2013년까지의 시행계획에서 ‘대체자료’, ‘장애인도서관 서비스’, ‘사회적 책임 및 참여’가 지속적 제시되고 있음을 확인할 수 있다. 다시 말해, 제1차 도서관발전종합계획에서 장애인도서관서비스 활성화를 위한 연도별 시행계획은 ‘장애인 대체자료의 수집, 개발, 제작, 활용’, ‘장애인을 위한 도서관 서비스의 개선 및 확대’, ‘장애인도서관 서비스에 대한 사회적 책임과 참여 확산’이라는 3가지 핵심 과제로 정리할 수 있다.

2014년도부터 시행되고 있는 제2차 도서관발전종합계획의 연도별 시행계획 중 장애인도서관 서비스와 관련된 내용은 〈표 3〉과 같이, ‘도서관 장애인 서비스 이용환경 개선 및 서비스 프로그램 강화’, ‘장애인용 대체자료 제작 및 서비스 확대’, ‘장애 대학생의 학습편의 제공을 위한 지원체계 구축’, ‘장애인도서관 기준 확립 및 법·제도 정비’ 등으로 구성되어 있다.

〈표 2〉 제1차 도서관발전종합계획 연도별 시행계획

연도	구 분						
	대체자료	서비스	사회적 책임 및 참여		기타		
2009	장애인용 대체자료 제작·보급	장애인 서비스 교육 및 연수 강화	—	—	장애인정보자료실 운영 및 전국 확산 추진	—	
2010	대체자료 확충, 제작시스템 개선 및 기존자료 활성화	장애인도서관 전문성 제고를 통한 실용서비스 시행	장애인도서관서비스에 대한 사회적 책임과 참여 (기증문화) 확산	독서 수요를 창출하는 장애인 도서관 지원 강화	—		
2011	대체자료 개발·제작 확충 및 접근성 향상(활용 극대화)	공공도서관의 장애인 이용서비스 확대 지원		장애인도서관 서비스 교류·협력 체계 구축			
2012		장애인의 도서관 이용 활성화 및 서비스 확대 지원					
2013	장애인 대체자료 수집, 제작 확충 통한 정보 접근성 향상 및 지식정보 격차 해소	장애인 관련 도서관서비스의 운영 사례 공모를 통한 장애인 서비스 전국 확산		장애인정보누리터 이용자 분석을 통한 잠재적 이용자 개발	공공도서관 장애인 독서환경 구축을 위한 보조공학기기 설치 지원 확대	지식정보 접근에 어려움을 겪는 장애인들의 정보접근 기회 확대	

〈표 3〉 제2차 도서관발전종합계획 연도별 시행계획

구 분	연 도	
	2014	2015
도서관 장애인 서비스 이용환경 개선 및 서비스 프로그램 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공도서관 대상 장애인 독서보조기기 및 시설확충 지원</li> <li>- 장애인 대상 무료우편서비스 '책나라' 운영</li> <li>- 찾아가는 장애인 독서운동 문화행사 추진</li> </ul>	
장애인용 대체자료 제작 및 서비스 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애유형별·연령별 대체자료 제작방식 다양화 및 연간 출판량의 10% 제작</li> <li>- 대체자료 표준화 추진 및 국가 대체자료 공유시스템 개발·운영</li> <li>- 전자출판물 접근성 제고를 위한 접근성 지침 및 국가표준 추진</li> <li>- 대체자료 모바일서비스 추진*</li> </ul>	
장애 대학생의 학습편의 제공을 위한 지원체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애 대학생의 교재 및 학습자료 제작을 위한 국가 인프라 및 역량강화</li> <li>- 시각장애 대학생 전공과목별 핵심교재를 대체자료로 제작·보급</li> <li>- 장애학생 대체자료 제작 관련 기관과의 역할 분담 등 협력강화</li> <li>- 개별 대학이 소장한 대체자료 목록 조사 및 공유</li> <li>- 장애 대학생의 학습편의 지원체계 구축을 위한 정책 기반 마련**</li> </ul>	
장애인도서관 기준 확립 및 법·제도 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애인도서관 운영실태 조사를 통한 합리적인 기준안 제시</li> <li>- 대체자료 제작과 이용을 위한 저작권법 예외조항 개정 추진</li> <li>- 장애인용 대체자료의 우편물 무료이용 확대를 위한 우편법 개정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 장애인 도서관 시설 및 자료에 대한 합리적인 기준 마련을 위한 전문가 T/F 회의 운영</li> </ul>

\* 2015년 시행계획에서 삭제됨.

\*\* 2015년 시행계획에서 추가됨.

제1차와 제2차 계획을 비교해 볼 때, 대체자료, 서비스 등 동일한 영역의 계획이 연계, 추진되고 있음을 확인할 수 있다. 반면, 제2차 계획에서는 장애 대학생의 학습 지원과 장애인도서관 관련 법제도의 정비에 대한 구체적 계획들이 추가적으로 시행되고 있다. 다시 말해, 제2차 도서관발전종합계획은 제1차의 핵심과제를 이어받음은 물론 장애인도서관 관련 법, 제도의 정비에 대한 계획들 구체화시킨 것이라 볼 수 있다.

도서관발전종합계획은 도서관 발전에 대한 국가의 정책적 의지라 할 수 있다. 같은 맥락에서 종합계획에 담긴 장애인 서비스의 내용은 정보접근권을 포함한 장애인의 제반 권리를 보장하고자 하는 국가의 정책적 의지라고 볼 수 있다. 하지만 계획과 현실의 괴리는 적지 않다. 종합계획에 대한 구체적 평가의 부재는 이를 반증한다. 정책과 관련된 문제와 제언은 뒤에서 다시 논하고자 한다.

## 6. 관련 법령 분석

장애인을 위한 도서관서비스와 관련된 법령으로는 「도서관법」, 「장애인복지법」, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」, 「장애인·노인·임산부 등의 편의증진보장에 관한 법률」, 「장애인등에 대한 특수교육법」, 「국가정보화기본법」, 「사회복지사업법」, 「우편법」, 「저작권법」 등이 있다.

이 중 본 연구가 주목하는 도서관 대체자료와 관련하여 장애인, 도서관, 출판사 등 각 이해그룹의 권리와 의무를 규정하고 있는 「도서관법」, 「장애인복지법」, 「저작권법」을 분석대상으로 삼

고자 한다. 2009년 타법 폐지된 「정보격차해소에 관한 법률」과 이 법률을 포괄하여 국가정보화의 기본 방향과 관련 정책의 수립, 추진에 필요한 사항을 규정한 「국가정보화기본법」은 광의적인 내용으로 해석되기에 본 연구에서 제외하였다.

### 6.1 「장애인복지법」

“심신장애의 발생 예방과 심신장애자의 재활 및 보호에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 심신장애자의 복지증진에 기여함을 목적”으로 1981년 6월 제정된 「심신장애자복지법」은 15번의 타법개정, 11번의 일부개정, 3번의 전부개정을 거쳐, 현행 법률의 골자가 된 1989년 「장애인복지법」(법률 제4179호)으로 전부개정되었다. <표 4>는 장애인의 정보접근권과 관련된 「장애인복지법」의 연도별 주요 개정 사항을 정리한 것이다.

1989년에 전부개정된 「장애인복지법」(법률 제4179호)의 제35조는 뉴스, 국가적 주요 사항의 중계 등 방송 프로그램에 청각장애인을 위한 수화 및 자막을 방영하도록 국가 또는 지방자치단체가 요청할 수 있다고 명시하였다. 동법 제37조에서는 점자도서관을 “무료 또는 저렴한 요금으로 시각장애인에게 점자간행물 또는 녹음서를 열람하게 하는 시설”로, 점서 및 녹음서 출판시설을 “무료 또는 저렴한 요금으로 시각장애인에게 점자간행물 및 녹음서를 제공하기 위하여 이를 출판하는 시설”로 정의하여 장애인 복지시설로 지정하였다. 또한 점서와 녹음서의 열람과 출판이 가능한 시설을 법적으로 지정함으로써 대체자료를 제작, 보급할 수 있는 기반을 마련하였다.



〈표 4〉 장애인 정보접근권 관련 「장애인복지법」 연도별 주요 개정 사항

	제·개정일	개정유형	법률번호	특징
장애인 복지법	1989.12.30	전부개정 (제정)	제4179호	- 국가나 지방자치단체가 뉴스·국가적 주요사항의 중계 등 방송 프로그램에 청각장애인을 위한 수화 및 자막 방영을 요청할 수 있음 - 장애인 복지시설로 점자도서관과 점서 및 녹음서 출판시설이 지정됨
	1999.02.08	전부개정	제5931호	제20조를 신설하여 장애인이 원활히 정보에 접근할 수 있도록 국가 및 지방자치단체의 노력을 명시
	2007.04.11	전부개정	제8367호	방송 프로그램, 국가 행사, 민간 행사에 따른 의무사항과 요청 사항 명시
	2012.01.26	일부개정	제11240호	'시각장애인을 위한 점자자료'를 '시각장애인을 위한 점자나 점자·음성 변환용 코드가 삽입된 자료'로 수정

1999년 전부개정된 「장애인복지법」(법률 제 5931호)은 이와 같은 내용을 구체화시킨 제20조를 신설하였다. 1999년 개정법 제20조 제1항부터 제4항은 국가와 지방자치단체로 하여금 장애인의 원활한 정보접근과 의사표현을 위한 전기통신, 방송시설 등의 개선 노력을 다하도록 규정하고, 방송국의 장이나 민간사업자에 대해 대통령이 정하는 방송 프로그램에 수화나 폐쇄자막 등을 방영하도록 요청할 수 있음을 명시하였다. 제20조 제5항은 시각장애인의 정보접근을 용이하게 하기 위하여 점자 및 음성도서 등을 보급하도록 국가와 지방자치단체가 노력하여야 한다고 명시하였다. 이는 국가적 주요사항의 중계나 뉴스에 한정되나 장애인이 방송에 접근할 수 있도록 한 조치로 해석된다. 한편, 점자 및 음성도서 등의 보급에 대한 규정이 처음으로 등장하였지만, 시각장애로 장애유형을 제한하고 있었다.

2007년 다시 한 번 전부개정된 「장애인복지법」(법률 제8367호) 제22조 제2항, 제3항, 제6항은 장애 특성에 따른 정보접근성 제고를 위하여 '시각장애인을 위한 화면해설이나 자막해설 등의 방영', '국가 주최 행사의 수화통역 및

점자자료 제공', '민간이 주최한 행사의 수화통역 및 점자자료 제공 요청' 등에 관한 사항을 새롭게 추가하였다. 또한 장애인의 정보통신망 및 정보통신기기 활용 지원과 이에 요구되는 도구 개발 및 보급을 위한 정책 필요성이 명시되었다.

2012년 1월 일부개정된 「장애인복지법」(법률 제11240호)은 제22조 제3항 중 “수화통역 및 시각장애인을 위한 점자자료”를 “수화통역 및 시각장애인을 위한 점자 또는 점자·음성변환용 코드가 삽입된 자료”로, “수화통역 및 점자자료”를 “수화통역과 점자 또는 점자·음성 변환용 코드가 삽입된 자료”로 변경하여 디지털 시대의 기술적 변화를 반영하였다.

현행 「장애인복지법」은 “장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위한 국가와 지방자치단체 등의 책임”을 밝히고, “장애인의 복지와 사회활동 참여증진을 통하여 사회통합에 이바지”함을 목적으로 하는 중차대한 사회적 의의에도 불구하고 문제점들이 지적되고 있다. 특히, 제22조를 비롯하여, 장애인의 정보접근권과 관련된 규정들은 의무가 아닌 훈시 또는 권고 조항으로 이루어져 있어 실질적 강제력을 담보하고

있지 못하다. 또한 시각장애인에 한정하여 점자도서, 음성도서를 보급할 것을 규정하고 있어(제22조 제5항), 다른 유형의 자료적 장애를 겪고 있는 장애인의 정보접근권을 고려하지 않는 한계를 보이고 있다.

### 6.2 「도서관법」

「도서관법」과 「도서관법 시행령」에서 장애인의 정보접근권과 관련된 조항의 연도별 주요 개정 사항을 정리하면 <표 5>와 같다.

1963년 「도서관법」 제정 당시, 장애인을 위한 서비스 및 대체자료에 대한 직접적인 언급은 없었다(법률 제1424호). 도서관의 서비스 대상으로서 장애인이 언급된 것은 1987년 「도서관법」 전부개정을 통해서다(법률 제3972호). 전부개정된 법률에 의해 세분화된 관중의 하나인 특수도서관이 신체장애인을 서비스 대상에 포함시킨 것이다.

2006년 10월에는 정보이용시설의 설치와 운영에 대해 명시한 「정보격차해소에 관한 법률」 제10조에 의거, 「도서관법」에 지식정보격차 해

소를 목적으로 하는 조항들이 신설되었다(법률 제8029호). 특히, 도서관이 지식정보격차해소를 위한 시설과 서비스를 제공할 경우, 장애인 및 지식정보 취약계층이 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 편의를 제공하는 데 최선을 다할 것을 강조하였고(제43조), 지식정보 취약계층의 지식정보 접근을 보장하기 위해 도서관이 자료, 시설, 정보기기, 소프트웨어 등에 필요한 재정을 지원할 수 있도록 하였다(제44조 제2항). 또한 장애인을 위한 독서자료, 학습교재, 이용설명서 등의 제작, 배포에 대한 업무를 수행할 국립장애인도서관지원센터의 설립 및 운영에 관한 사항을 명시하였다(제45조). 이에 따라 개정된 동법 시행령은 점자자료, 녹음자료 등 장애인을 위한 특수자료를 납본대상에 포함시켰다(대통령령 제19963호).

2009년 3월 「도서관법」은 국가적 차원에서 보존할 가치가 있는 온라인 자료의 수집, 보존과 개인정보 침해를 대비하고, 당시 제도의 미비점을 보완하고자 일부개정되었다(법률 제9528호). 가장 주목할 점은 장애인용 자료의 제작, 보급을 위해 필요한 경우, 도서관자료를 발행하거나 제작한 자에게 디지털 파일형태의 납본 요청이 가능해짐

<표 5> 「도서관법」 및 「도서관법 시행령」 연도별 주요 개정 사항

	제·개정일	개정유형	법률번호	특징
도 서 관 법	1963.10.28	제정	제1424호	「도서관법」 제정
	1987.11.28	전부개정	제3972호	도서관의 종류를 세분화하여 특수도서관의 봉사대상에 신체장애자를 포함
	2006.10.04	전부개정	제8029호	지식정보격차 해소를 목적으로 제8장을 제정하여 국립장애인도서관지원센터 설립·운영에 관한 사항을 명시
	2009.03.25	일부개정	제9528호	장애인용 자료의 제작·보급을 위해 필요한 경우, 도서관자료를 발행하거나 제작한 자에게 디지털 파일형태의 납본 요청이 가능해짐
	2012.02.17	일부개정	제11310호	국립장애인도서관지원센터가 국립장애인도서관으로 확대되며 개정
시 행 령	1965.03.26	제정	제2086호	「도서관법 시행령」 제정
	2007.03.27	전부개정	제19963호	장애인을 위한 특수자료를 포함하여 납본 대상 자료를 구체적으로 제시
	2009.09.21	일부개정	제21739호	큰활자자료를 장애인을 위한 특수자료로 추가

행하거나 제작한 자에게 디지털 파일형태의 납본을 요청할 수 있게 하였다(제20조 제2항). 이와 동시에 개정된 시행령(대통령령 제21739호)은 점자자료와 녹음자료 외에 큰활자자료를 장애인을 위한 특수자료로 추가하였으며(제13조 제1항 제7호), 디지털 파일형태로 납본을 요청할 수 있는 도서관자료는 장애인을 위한 특수자료로 변환 및 제작이 가능한 자료로 할 것을 명시하였다(제13조 제2항). 이때, 디지털 파일 형태는 국립중앙도서관장이 도서관자료심의위원회의 심의를 거쳐 선정한 후 고시하도록 하였다. 이외 지식정보 취약계층이 도서관 자료를 이용할 때, 「저작권법」 제31조 제5항에 의거, 저작재산권자에게 지급해야 하는 보상금을 예산의 범위 내에서 보조할 수 있게 되었다(제44조 제3항).

2012년 2월 지식정보 취약계층의 도서관시설 및 서비스 이용에 대한 전반적인 지원을 목적으로 국립장애인도서관지원센터가 국립장애인도서관으로 확대됨에 따라 「도서관법」이 일부개정되었다(법률 제11310호). 이를 통해, 폐지된 「정보격차해소에 관한 법률」과 관련된 조문을 정리하고, 지식정보 취약계층의 도서관시설 및 서비스의 자유로운 이용을 위한 사항들을 규정하였다(제43조, 제44조). 구체적으로는, 도서관자료의 확충 및 제공과 타 기관과의 공동 활용체제 구축을 명시하였고(제43조 제2항 제1호), 국립장애인도서관의 업무를 규정하였으며(제45조 제2항 제3호, 제4호, 제5호), 장애인을 위한 도서관자료의 수집, 제작을 지원하고 제공할 것(제4조 제2항 제3호), 장애인을 위한 도서관 자료의 표준을 제정하고 평가와 검정을 거쳐 보급 등에 관한 사항을 다룰 것(제4조

제2항 제4호), 공유 시스템을 구축하고 공동으로 활용할 것(제4조 제2항 제5호) 등을 법률에 담았다.

현행 「도서관법」(법률 제13222호)은 대체자료 제작 및 활용의 법적 근거가 되고 있다. 「도서관법」 제44조 제3항은 지식정보 취약계층이 도서관자료를 이용하는 경우 저작재산권자에게 지급해야 하는 보상금을 예산의 범위 내에서 전부 또는 일부를 보조할 수 있다고 규정하고 있어, 대체자료 이용을 위한 독서보조기기 재정 마련의 근거가 되고 있다. 또한 동법 제20조 제2항은 국립중앙도서관으로 하여금 출판사를 포함한 콘텐츠 생산자에게 디지털 파일 형태의 납본을 요청할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 하지만, “요청을 받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”는 단서 규정을 두고 있어, 요청 권한을 형해화시키고 있다. 단서조항은 납본의 의무를 강조하는 것이 아니라 출판사 등이 임의의 사유를 들어 요청을 거절할 수 있도록 허용하는 근거 조항으로 해석되고 있는 현실이다.

한편, 「도서관법」은 도서관자료에 ‘장애인을 위한 특수자료’를 포함시키고 있다. 그러나 ‘장애인을 위한 특수자료’가 정확히 어떤 유형의 자료를 나타내는지 명시하고 있지 않다. 반면, 동법 시행령 제21조는 지식정보 취약계층에 ‘장애인복지법」에 따른 장애인’을 포함시키고 있다. 즉, 「장애인복지법 시행령」 별표 1이 규정한 15가지 유형의 장애를 지닌 사람들 모두를 지식정보 취약계층으로 보고 있는 것이다. 이는 장애인용 특수자료 서비스 대상을 시각장애인 및 청각장애인으로 한정하고 있는 「저작권법」과 크게 대조되는 점이다.

### 6.3 「저작권법」

장애인의 정보접근권과 관련된 「저작권법」 및 「저작권법 시행령」의 연도별 주요 개정 사항은 <표 6>과 같다.

「저작권법」은 1957년 학문적, 예술적 저작물의 저작자 보호와 민족문화의 향상 및 발전 도모를 목적으로 제정되었다(법률 제432호). 이후 수차례의 개정을 거친 「저작권법」은 저작권 관계 국제조약의 가입을 전제로 1986년 12월 개정되어(법률 제3916호), 저작자의 권익을 보호하고, 그 권리를 공익과 조화시켜 문화발전에 기여할 수 있도록 재정비되었다. 「저작권법」에 장애인을 위한 조항이 개설된 것이 이때가 처음이다. “공표된 저작물은 앞을 못 보는 사람을 위하여 점자로 복제”할 수 있게 하고(제30조 제1

항), “앞을 못 보는 사람의 복리증진을 목적으로 하는 시설 중 대통령령이 정하는 시설에서는 [...] 공표된 저작물을 녹음”할 수 있게 허용하는 등, 시각장애인을 위한 저작권 제한 규정이 도입된 것이다.

이에 따라 1987년 전부개정된 「저작권법 시행령」(대통령령 제12194호)은 특수도서관을 저작물의 복제가 가능한 시설로 규정하였다(제3조 제1항). 또한 “앞을 못 보는 사람의 복리증진을 목적으로 하는 시설 중 대통령령이 정하는 시설”에 “국가나 지방자치단체, 사회복지법인, 기타 비영리법인이 운영하는 시각장애자 재활시설 및 점자도서관”, “교육법 및 특수교육진흥법 규정에 의한 특수학교와 시각장애자를 위한 특수학급을 둔 각급학교”, “비영리단체에서 시각장애자의 교육, 학술, 복리증진을

<표 6> 「저작권법」 및 「저작권법 시행령」 연도별 주요 개정 사항

	제·개정일	개정유형	법률번호	특징
저작권법	1957.01.28	제정	제432호	「저작권법」 제정
	1986.12.31	전부개정	제3916호	앞을 못 보는 사람을 위해 공표된 저작물을 점자로 복제하거나 지정 시설에서 녹음할 수 있음
	2000.01.12	일부개정	제6134호	저작자의 이용허락 없이 도서관이 도서 등의 저작물을 컴퓨터 등으로 복제하여 도서관의 이용자가 열람할 수 있도록 전송이 가능함
	2003.05.27	일부개정	제6881호	- ‘앞을 못 보는 사람’이라는 용어를 ‘시각장애인 등’으로 수정 - 전용기록방식으로 복제·배포·전송할 수 있음
	2009.03.25	일부개정	제9529호	‘시각장애인 등 전용 기록방식’을 ‘대통령령으로 정하는 시각장애인 등을 위한 전용 기록방식’으로 수정
	2013.07.16	일부개정	제11903호	제33조의2 신설로 청각장애인의 정보접근 보장
시행령	1959.04.22	제정	제1482호	「저작권법 시행령」 제정
	1987.07.01	전부개정	제12194호	저작물을 복제할 수 있는 시설로 특수도서관을 규정
	1990.12.01	타법개정	제13173호	「장애인복지법」에 맞춰 용어 변경
	2003.07.10	일부개정	제18050호	- ‘앞을 못 보는 사람’을 ‘시각장애인’으로 수정 - 복제할 수 있는 시설의 범위에 국가·지방자치단체를 추가
	2009.07.22	일부개정	제21634호	대통령령으로 정하는 시각장애인 등을 위한 전용 기록방식을 규정
	2013.10.16	일부개정	제24797호	청각장애인을 위하여 수화·자막으로의 변환이나 복제 등이 가능한 시설과 청각장애인의 범위 규정

목적으로 운영하는 시설”, “문화공보부장관이 시각장애자의 교육, 학술, 연구활동 등을 위해 지정한 시설” 등을 포함시켰다(제4조).

2000년 1월 전자도서관 구축사업을 지원하기 위한 개정을 통해(법률 제6134호), 도서관이 저작자에게 이용허락을 받지 않고 도서 등의 저작물을 컴퓨터 등으로 복제하여 도서관 이용자가 열람할 수 있도록 허용한 제28조 제2항이 신설되었다.

2003년 5월 디지털 네트워크 환경으로의 변화에 따른 저작권 보호의 강화를 목적으로 개정된 『저작권법』(법률 제6881호)은 도서관 내에서 저작권자 등의 허락을 받지 않아도 도서 등의 열람을 위한 복제 또는 전송이 가능하나 도서관 간의 경우에는 보상금을 지급해야 한다는 내용을 구체적으로 기술하였으며(제28조), “앞을 못 보는 사람”이라는 용어를 “시각장애인 등”으로 변경하고 그 범위를 대통령령으로 규정하였다(제30조). 또한 “영리를 목적으로 하지 않고 시각장애인 등의 이용에 제공하고자 하는 경우, 공표된 어문저작물을 녹음하거나 전용 기록방식으로 복제·배포·전송할 수 있다”고 명시하였다. 같은 해 일부개정된 『저작권법 시행령』(대통령령 제18050호)은 저작권자의 허락을 받지 않고 정해진 범위 안에서 저작물을 이용할 수 있는 시각장애인 등의 범위를 규정하는 조항을 신설하였다.

2009년 『저작권법 시행령』(대통령령 제21634호) 일부개정에서는 시각장애인 등을 위한 전용 기록방식으로 “점자를 나타내게 하는 것을 목적으로 하는 전자적 형태의 정보기록방식”, “인쇄물을 음성으로 변환하는 것을 목적으로 하는 정보기록방식”, “시각장애인을 위하여 표

준화된 디지털 음성정보기록방식”, “시각장애인 외에는 이용할 수 없도록 하는 기술적 보호조치가 적용된 정보기록방식” 등을 규정하는 조항이 신설되었다.

2013년 7월 일부개정된 『저작권법』(법률 11903호)은 청각장애인의 정보접근을 보장했다는 점에서 주목할 만하다. 이전까지의 『저작권법』은 시각장애인에 한해서만 정보접근권을 명시하고, 그 외의 장애유형에 대해서는 언급하지 않았다. 그러던 것이 이 일부개정을 통해 “누구든지 청각장애인 등을 위해 공표된 저작물을 수화로 변환할 수 있으며, 그것을 복제, 배포, 공연, 공중송신”(제33조의2 제1항)할 수 있도록 하고, “영리 목적 없이 대통령령이 정한 청각장애인 등의 복리증진을 위한 시설은 청각장애인의 이용에 필요한 범위 내에서 공표된 저작물 등에 포함된 음성 및 음향을 청각장애인이 인지할 수 있는 방식으로 변환이 가능함과 자막 등을 복제, 배포, 공연, 공중송신”(제33조의2 제2항)할 수 있도록 하는 조항이 신설되었다. 하지만, 앞서 논하였듯이, 시청각 장애 외의 다양한 자료적 장애에 대한 규정은 여전히 미비하다.

이상에서 분석한 관련 법률의 문제와 제언은 정책 영역의 이슈와 함께 8장에서 논의하고자 한다.

## 7. 면담 분석

다음에서는 심층 면담을 통해, 대체자료 관련 제도에 관한 이해당사자들의 인식과 입장을 분석하고자 한다. 면담 대상자는 대체자료를 제작하고 서비스하는 시각장애인도서관 및 청

각장애인복지관의 사서, 대체자료 제작 업무 담당자, 이용자, 자원봉사자 등 대체자료 제작 관련 이해당사자로 구성하였다. 면담 대상자에 대한 구체적인 사항은 <표 7>과 같다. 면담은 구조화된 질문지 기반의 대면 방식으로 이루어졌다. 면담은 2015년 8월 4일부터 2015년 10월 6일까지 총 12인과 각기 1회씩 이루어졌다. 개별 면담 시간은 최소 30분에서 최대 2시간을 넘지 않았다. 면담 내용은 면담자의 동의를 얻어 녹음하였다.

대체자료 관련 정책과 제도에 대한 이해도는 면담자들 간에 큰 차이를 보였다. 사서나 제작 업무 담당자들은 대부분 대체자료 관련 정책 및 법률에 대해 일정 수준 이상 인지하고 있었으나, 다양한 법률 개정 사항들을 파악하지 못하고 있는 경우도 적지 않았다.

“근거가 되는 법령과 정책에 대해서는 일부만 알고 있어요. 솔직히 법에 대해선 잘 모르구요. 기본적인 건 대략적으로 알고 있지만 저작권법 33조에 이게 추가된 줄은 저희는 몰랐어요.” (면담자 F).

도서관발전계획에 포함된 장애인 관련 정책

에 대한 인지도도 이와 크게 다르지 않았다. 이러한 문제는 무엇보다도 체계적 교육 프로그램의 부재에 기인하고 있었다. 면담자들이 속한 기관들 대부분은 모기관을 통한 대체자료 교육이 이루어지지 않고 있었으며, 도서관 내부적으로도 체계적이고 정기적인 교육을 시행하기보다는 업무 수행을 통한 교육 방식을 택하고 있었다. 같은 맥락에서 자원봉사자를 포함한 이용자 그룹의 대체자료 정책 및 법률에 대한 이해도 역시 고르지 못한 것으로 나타났다. 한 이용자는 「저작권법」이 시각장애인을 위한 대체자료 형식으로의 복제를 허용하고 있다는 정도만을 알고 있었을 뿐, 그 외의 정책과 법률에 관해서는 깊이 인지하고 있지 못했다. 반면 또 다른 한 이용자는 대체자료 제작의 근거로서 활용되는 법률의 모순들을 열거하며, 특히 「저작권법」이 대체자료로 제작가능한 형식에 대해 실질적인 예시를 제공하고 있지 않다는 점을 지적하였다.

“정식적으로는 페이지를 써라. 세계적으로 그렇거든요. 그러니까 우리나라도 페이지 도서를 써라. 그러면 저작권에 위배되지 않는다는 확신을 주어야 하는데요, 여기 법을 보면 페이지를 쓰라는 명시도 없거든요.” (면담자 G)

<표 7> 면담 대상자의 특성

면담대상자	담당 업무	경력	면담대상자	담당 업무	경력
면담자 A	도서관 운영 총괄	6개월	면담자 G	접자도서관 사이트 자문위원	-
면담자 B	전체 업무 총괄	1년	면담자 H	대체자료 기획·제작	-
면담자 C	도서관 운영 및 대체자료 제작 관리	5년	면담자 I	사서	7년
면담자 D	사서	5년	면담자 J	이용자	-
면담자 E	사서	3년	면담자 K	자원봉사자	-
면담자 F	접자도서 제작	2년 6개월	면담자 L	이용자	-

면담자들이 대체자료 관련 제도에 대해 느끼는 제한점 및 문제점으로는 ‘지원책 부족’, ‘장애인과의 협의 부족’, ‘이용대상 범위의 제한’, ‘제작 가능 포맷에 대한 「저작권법」 상 예제 부재’, ‘절판도서, 존재하지 않는 출판사의 도서임에도 「저작권법」으로 인한 이용 불가’ 등이 있었다. 이 중 가장 큰 것은 「저작권법」 침해 여부에 대한 불안이었다.

“[...] 시각장애가 아닌 다른 장애를 가지신 분들이나 눈이 너무 안 좋으네 시각장애까지는 아니고 집에서 움직일 수가 없는데 녹음도서를 읽고 싶다. 이런 분들이 있는데 현재 저희가 그런 분들에게 서비스를 했을 때 과연 저작권법을 지키는 것에 대한 오류는 있을 수 있잖아요. 독서장애라는 게 우리나라엔 딱히 정해져 있지도 않고 증명할 방법도 없고. [...]” (면담자 D)

장애인들을 위해 「저작권법」이 제한될 수 있는 경우와 범주에 대해 면담자들이 느끼는 불확실성은 서비스에 직접적 영향을 미치고 있었다. 또한 일부 면담자들은 저작권법 체제를 장애인 대체자료 서비스에 있어 부정적 요인으로 바라보는 시각을 보이기도 하였다.

“대체자료 제도에 대해서 아직 저희는 만족하지 못하는 게 저작권 문제가 가장 걸리거든요. [...] 저작권 문제 때문에 재밌는 영상이나 보고 싶은 영상은 나오지 않아서 우리가 쓸 수 없더라고요.” (면담자 H)

“대체자료를 이용하려면 보조수단이 있어야 되는데, 그것들이 이제 수요자들의 요구만큼 충분

히 보급이 안 되니까 저작권 때문에 데이터 도서로 해놓으니까 시각장애인들한테 이용하기 더 어려운 거죠. [...]” (면담자 B)

대체자료 제작 지침의 부재도 큰 문제로 제기되었다. 제1차 도서관발전종합계획을 통해 2001년부터 대체자료제작 시스템 개선이 추진되어왔고, 2차 종합계획이 시작된 2014년부터 대체자료 표준화가 추진되고 있음에도 불구하고, 면담 참여자들이 속한 기관들에는 공통적으로 사용되는 대체자료 유형별 제작지침이 존재하지 않음을 확인할 수 있었다.

“다른 점자도서관과 국립장애인도서관의 데이터 도서 유형이 다르더라고요. 앞에 넣는 부호도 조금씩 다르고, 그래서 어떤 것에 맞춰서 해야 할지 잘 모르겠어요. 그거 자체가 지금 딱 맞는 틀이 있는 게 아니라서.” (면담자 E)

“일단 점자 같은 경우는 기본적인 점자규정이 있고요. [...] 국립장애인도서관에서도 가지고 있는 자체 지침이 있고, 국립특수교육원 쪽에서 발행한 점자 규정들이 있어요. 그런 것들도 개별 도서관들, 제작하는 곳에서 쓰이고 있던 것들을 종합하면서 발전하게 된 것들이거든요. 저희 같은 경우는 외부 것들도 변화가 있기 때문에 참고는 하되 자체적인 제작 지침을 가지고 있는 편이 고요.” (면담자 C)

한편, 대체자료 제작에 필요한 도서관과 출판사 간의 협력에 대한 불만의 목소리도 있었다. 「도서관법」 제20조 제2항에 의거하여 국립장애인도서관은 출판사에 납본을 요청할 수 있다. 하

지만 개별 장애인도서관의 입장에서 이러한 협력 요청은 요원한 상황이었다.

## 8. 문제와 제언

이상의 정책, 법률, 면담 분석을 통해, 본 연구가 정리한 대체자료 관련 문제와 제언은 다음과 같다.

첫째, 도서관발전종합계획의 공식적인 평가가 이루어지지 않았다. 2016년 현재 제2차 도서관발전종합계획이 시행되고 있음에도 공식적인 제1차 도서관발전종합계획의 평가가 이루어지지 않고 있다. 이는 제2차 도서관발전종합계획이 이전 계획에 대한 비판적 피드백 없이 수립되었음을 반증한다. 평가는 수립, 시행된 정책과제에 대한 결과를 파악하여 향후 발전과제를 계획하기 위한 것이다. 기존 정책에 대한 평가 없이 재수립된 계획이 우리나라 장애인도서관계의 실태를 정확하게 반영한 것인지 의문이 제기되는 대목이다.

실제, 우리가 직면하고 있는 장애인의 정보 접근권과 도서관 대체자료의 현실은 종합계획과 거리가 멀다. 국립장애인도서관의 '2015년 도서관장애인 현황조사'에 따르면, 936개 공공도서관 중 장애인자료실 또는 장애인코너를 설치, 운영하고 있는 공공도서관은 317곳뿐이었다. 무응답한 26곳을 포함한 619개관, 즉 전체 936개관 중 66%에 달하는 공공도서관이 장애인을 위한 별도의 시설을 갖추지 않은 것으로 나타난 것이다(국립장애인도서관 2015a). 반면, 앞서 언급하였듯이, 장애인을 위한 도서관 서비스를 전문으로 하는 기관은 점자도서관 40개

관, 청각장애인 복지관 5개관에 불과하다. 공공도서관의 장애인용 대체자료와 독서보조기기 현황도 이와 크게 다르지 않다.

따라서 대체자료 관련 사업을 효율적으로 운영하기 위해서는 앞선 계획과 그 결과에 대한 비판적 검토가 전제되어야 한다. 즉, 제1차, 제2차 도서관발전종합계획에 대한 공적 논의를 후속 계획 수립 또는 현재 진행 중인 계획의 수정을 위한 토대로 삼아야 한다. 이러한 맥락에서, 종합계획의 성공적 수행을 위해서라도, 장애인 정보접근권 보장을 위한 기본 인프라 부족에 대한 근본적 대책 마련과 이를 강제할 수 있는 법제도적 지원에 대한 공적 논의가 시급하다.

둘째, 대체자료 제작 및 서비스를 포함한 장애인도서관서비스 정책을 수행하는 소관 부처가 분산되어 있다는 점이다. 한 정책에 관여하는 정부 부처가 다수라는 것은 정책의 중요성과 실천 의지를 반증한다고 할 수 있다. 하지만 부처 간의 원활한 협력과 역할 분담이 전제되지 못한 경우, 정책 실행에 오히려 부정적 영향을 미칠 수 있다. 따라서 소관 부처들 간의 조직적 협력 강화를 추구하는 동시에, 국립장애인도서관을 중심으로 소관 부처들 간의 영역과 역할의 구분을 명확히 해야 한다. 또한, 정부 부처뿐만 아니라, 각 장애인도서관의 대표단체, 장애인단체, 대한출판문화협회, 한국저작권위원회 등 관련 그룹 사이의 협력적 거버넌스 체계 구축을 모색해야 할 것이다.

셋째, 대체자료 이용대상이 시청각 장애인으로 제한되어 다른 종류의 자료적 장애를 가진 사람들이 상대적으로 소외되고 있었다. 대체자료로 제작할 수 있는 형식 역시 모호하게 표현되고 있어 구체성을 담보해주지 못하고 있다.



일반적으로 규정의 불명확성은 서비스 제공자와 서비스 이용자가 자의적으로 해석해야 하는 부담을 준다. 시각장애인도서관, 청각장애인복지관 등 대체자료 관련 기관들도 예외가 아니었다. 다수의 기관과 구성원들은 구체적 규정의 미비로 인해 법령을 자의적으로 해석해야 하는 위험을 떠안고 있으며, 이는 서비스할 수 있는 자료 범위의 축소로 이어질 수밖에 없는 현실이다. 이에 시청각장애 외의 장애 유형에 맞는 대체자료 형식의 제작과 이용에 관한 사항을 포함한, 다양한 자료적 장애를 고려하는 정책적 배려와 법률 개정이 요구된다.

넷째, 「장애인복지법」, 「도서관법」, 「저작권법」에서 사용되는 용어의 정의와 범위가 일치하지 않는 문제점이 있다. 앞선 분석을 통해 본 연구는 대체자료를 제작, 이용할 수 있는 시설과 대상의 범위가 각각의 법령에서 서로 다르게 규정되어 있었음을 확인하였다. 사회적 합의가 이루어진 용어에 대한 정의와 그 범위가 명확하게 제시되지 않으면 서비스를 제공하는 사람과 서비스를 이용하는 사람 사이에 혼란이 일어날 수 있다. 「장애인복지법」, 「도서관법」, 「저작권법」은 지식정보 취약계층 서비스를 수행하기 위한 법적 기반이다. 공통된 도서관 장애인 서비스의 법적 기반은 동일한 용어의 사용을 원칙으로 해야 한다.

다섯째, 도서관에서의 장애인 서비스와 관련된 대부분의 법률 규정들은 ‘노력하여야 한다’, ‘강구하여야 한다’, ‘요청할 수 있다’ 등 강제력 없는 훈시조항이라는 점에서, 대체자료에 대한 장애인들의 시급하고 절박한 필요성과 거리가 먼 법령의 실효성에 의문이 제기되었다. 물론 ‘하여야 한다’라는 의무 조항을 도입한다 해서

법령의 세세한 내용이 일시에 강제되는 것은 아니다. 하지만 자의적 판단에 따라 실행 여부를 결정할 수 있는 임의 조항이 아닌 의무가 부여되는 강제 조항의 도입은 장애인의 제반 권리를 보장하여야 하는 무거운 사명을 지원하는 최소한의 법적 강제로 작용할 수 있다. 대체자료를 포함한 장애인의 정보접근권 제고는 선택이 아니라 의무이기 때문이다.

## 9. 맺는 글

이상에서 장애인을 위한 도서관 대체자료 관련 정책 및 법률 분석과 이해당사자 면담을 통해 문제점들을 논하였다. 실상 운영 측면의 문제와 제도적 측면의 문제는 분리된 것이 아니다. 업무 전문성의 부재로부터 대체자료 제작과 서비스의 품질 문제, 그리고 지원 부족까지 운영상에 나타나는 제반 문제들의 상당 부분은 제도적 미비점과 정책적 무관심에 기인한다. 또한 그동안의 제도적 발전과 남은 문제들은 관련 이해당사자들의 역량을 반증한다. 본 연구는 이에 대한 답을 일일이 나열하지 않고자 한다. 우리 사회의 많은 문제들이 그러하듯, 본 연구가 다룬 문제의 해법은 사람과 재정 그리고 실천 의지의 문제로 귀결된다. 앞서 논한 문제들에 정답은 없다. 최적의 또는 차상의 해법들이 있을 뿐이다. 그 해법을 모색하고 실천하는 것은 우리 모두의 과제다.

장애인을 위한 도서관 대체자료의 문제는 ‘나’의 문제도 ‘너’의 문제도 아니다. ‘우리’ 모두의 문제다. 다양한 유형의 장애를 가진 사람들이 장애가 없는 사람들과 마찬가지로 도서관에

서 원하는 정보에 접근할 수 있도록 만드는 것은 모든 도서관의 기본적 의무다. 이제는 그 기본적 의무를 다하기 위해 우리가 무엇을 어떻게

해야 할지 해법을 찾아나서야 한다. 그리고 실천해야 한다. 본 연구가 그 모색과 실천의 작은 한 걸음이 되었으면 한다.

## 참 고 문 헌

- 곽승진, 최재항, 조영주, 류희경. 2008. 디지털자료 납본에 대한 보상 체계 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 39(2): 65-83.
- 국립장애인도서관. 2012. 『지적·자폐성 장애인을 위한 도서관서비스 해외사례조사 및 국내 적용모델 개발』. 서울: 국립중앙도서관.
- 국립장애인도서관. 2013. 『2013년 도서관장애인서비스 현황조사』. 서울: 국립중앙도서관.
- 국립장애인도서관. 2015a. 『2015년 도서관장애인서비스 현황조사』. 서울: 국립중앙도서관.
- 국립장애인도서관. 2015b. 『도서관장애인서비스 이론과 실제』. 서울: 국립중앙도서관.
- 국립중앙도서관. 2008. 『장애인용 대체자료 개발·지원방안 연구』. 서울: 국립중앙도서관.
- 김정현. 2008. 한글 점자의 미래와 디지털. 『황해문화』, 61: 352-365.
- 김정호. 2010. 시각장애인용 디지털 대체자료 제작비용 산정 기준 연구. 『시각장애연구』, 26: 117-133.
- 김형식. 2008. UN 장애인권리협약과 장애인의 시민적 권리. 『재활복지』, 12(3): 143-170.
- 노동조. 2007. 문화관광부의 도서관발전종합계획(2003-2011)에 대한 타당성 평가에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 31(3): 165-179.
- 도서관정보정책위원회. 2008. 『도서관발전종합계획 2009-2013』. 서울: 도서관정보정책위원회.
- 도서관정보정책위원회. 2014. 『제2차 도서관발전종합계획 2014-2018』. 서울: 도서관정보정책위원회.
- 문헌정보학용어사전 편찬위원회. 2010. 『문헌정보학용어사전』. 서울: 한국도서관협회.
- 박성의. 2013. 『시청각 장애인의 대체자료 이용 만족도에 영향을 미치는 요인에 관한 연구』. 석사학위논문. 성균관대학교 일반대학원.
- 박연주, 하경희. 2014. 시각장애인의 대체자료 이용만족도가 사회참여에 미치는 영향과 자기효능감의 매개효과. 『재활복지』, 18(4): 75-93.
- 배수운. 2011. 『우리나라 시각장애인을 위한 대체자료 이용 활성화에 관한 연구』. 석사학위논문. 중앙대학교 대학원.
- 서혜란. 2003. 디지털자료의 납본과 보존을 위한 각 국가의 노력. 『정보관리학회지』, 20(1): 373-399.
- 신종필. 2010. 디지털 시대 저작권과 장애인 저작물 접근권의 조화. 『지적재산권』, 35: 8-21.
- 오영옥. 2013. 『국내 점자도서관 서비스 현황과 대체자료 활용 실태 연구』. 석사학위논문. 가톨릭대

학교 대학원.

- 윤희윤. 2003. 한국의 납본제도 개선모형에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 37(4): 23-52.
- 윤희윤. 2010. 주요 국가의 장애인용 대체자료 개발정책 분석. 『한국도서관·정보학회지』, 41(1): 29-49.
- 이석형, 김광영, 류범중, 박승진. 2009. 디지털자료 납본 보상금관리시스템에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 40(1): 233-251.
- 장영건. 2010. 국내 읽기장애인을 위한 대체자료 현황과 정책에 대한 연구. 『재활복지』, 14(4): 277-302.
- 최재황, 박승진, 김정택. 2009. 온라인 디지털자료의 납본체계 및 이용에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 40(1): 209-232.
- 한혜영. 2003. 전자출판물의 납본시스템에 관한 연구. 『정보관리학회지』, 20(3): 51-80.
- Irvall, Birgitta and Nielsen, Gyda. 2005. *Access to libraries for persons with disabilities-Checklist*. The Hague: IFLA Headquarters.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- Bae, Soo Un. 2011. *A Study on Vitalization of the Use of Alternative Material for People with Visual Disability in Korea*. MA thesis, Chung-Ang University.
- Bak, Seong Eui. 2013. *A study on the factors influencing the level of satisfaction in the user of accessible materials among persons with visual/hearing impairment*. MA thesis, Sungkyunkwan University.
- Choi, Jae-Hwang, Seung-Jin Kwak, and Jeong-Taek Kim. 2009. "A Study on Legal Deposit Process and Use of Online Digital Materials." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 40(1): 209-232.
- Committee on Library and Information Policy. 2008. *Library Development Master Plan 2009-2013*. Seoul: Committee on Library and Information Policy.
- Committee on Library and Information Policy. 2014. *The 2nd Library Development Master Plan 2014-2018*. Seoul: Committee on Library and Information Policy.
- Han, Hyeyoung. 2003. "A Study on the Deposit System for Electronic Publications." *Journal of the Korean Society for Information Management*, 20(3): 51-80.
- Jang, Young-Gun. 2010. "A Study on the Status of Alternative materials and Policy to Reading Disabilities in Korea." *Journal of Rehabilitation Research*, 14(4): 277-302.
- Kim, Hyoung-Sik. 2008. "UN Convention on Disability Rights Citizenship Rights of Persons with Disabilities: A Critical Assessment." *Journal of Rehabilitation Research*, 12(3): 143-170.
- Kim, Jung-Ho. 2010. "Guidelines for The Total Production Cost Estimation of The Alternative

- Digital Book.” *The Korean Journal of Visual Impairment*, 26: 117-133.
- Kim, Jung-Hyun. 2008. “The Future of Hangeul Braille and Digital.” *Hwanghaemunhwa*, 61: 352-365.
- Kwak, Seung-Jin, Jae-Hwang Choi, Young-Joo Cho, and Hee-Kyeong Ryu. 2008. “A Study on Reimbursement for Legal Deposit of Digital Products.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 39(2): 65-83.
- Lee, Seok-Hyoung, Kwang-Young Kim, Beom-Jong You, and Seung-Jin Kwak. 2009. “A Study on the Remuneration Management System for Legal Deposit of Digital Products.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 40(1): 233-251.
- Levine-Clark, Michael and Carter, Toni. 2013. *ALA Glossary of Library and Information Science* (4th ed.). Chicago: American Library Association.
- National Library of Korea. 2008. *A Study on the Strategy for Developing and Supporting Alternative Materials for the Disabled*. Seoul: National Library of Korea.
- National Library for the Disabled. 2012. *Abroad Case Research of Library Services for the Intellectual · Autistic Disabled and Domestic Applied Model Development*. Seoul: National Library of Korea.
- National Library for the Disabled. 2015a. *2015 A Research of Library Service for the Disabled*. Seoul: National Library of Korea.
- National Library for the Disabled. 2015b. *Theory and Practice of Library Disability Services*. Seoul: National Library of Korea.
- Noh, Dong-Jo. 2007. “A Study on Propriety Evaluation on Library Development Plan of the Ministry of Culture and Tourism with SMART Method.” *Journal of Korean Society for Library and Information Science*, 31(3): 165-179.
- Oh, Young-ok. 2013. *Survey on the Library Services for the Blind and the Utilization of Alternative Format Materials*. MA thesis. Catholic University of Korea.
- Park, Yeon-Ju and Kyoung-Hee Ha. 2014. “The Effect of Alternative Material Satisfaction of the Visually Impaired on the Social Participation and Mediation Effect of Self-Efficacy.” *Journal of Rehabilitation Research*, 18(4): 75-93.
- Prytherch, Ray. 2005. *Harrod’s Librarians’ Glossary and Reference Book* (10th ed.). Aldershot: Ashgate.
- Shin, Jong-Phil. 2010. “Copyright in the Digital Era and Harmonized Access of Handicapped to Works.” *Intellectual Property Right*, 35: 8-21.
- Suh, Hye-Ran. 2003. “Legal Deposit and Preservation of Digital Materials in Various Countries.”

*Journal of the Korean Society for Information Management*, 20(1): 373-399.

Yoon, Hee-Yoon. 2003. "A Study on the Reform Model of Legal Deposit System in Korea."

*Journal of Korean Society for Library and Information Science*, 37(4): 23-52.

Yoon, Hee-Yoon. 2010. "Analysis of Alternative Formats Development Policy for the Disabled Persons in the Major Countries." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 41(1): 29-49.