

# 기초자치단체의 도서관조례 운영현황 및 개선방안 연구

## A Study on the Management and Improvement of Library Ordinances in Lower Tier Governments

정 현 태 (Hyuntae Joung)\*

정 미 연 (Miyeun Jung)\*\*

### 초 록

기초자치단체에서 제정하여 운영하고 있는 도서관 관련조례는 모두 321개로 조사되었다. 그중에서 도서관운영조례가 185건(57.6%)으로 가장 많고, 작은도서관조례가 54건(16.8%), 새마을이동도서관조례 24건(7.5%), 독서진흥조례 29건(9.0%), 기타 관련조례 29건(9.0%) 등의 순이었다. 도서관조례는 지방자치제도가 본격화된 1996년 이후 제정되어, 해마다 지속적으로 증가하고 있다. 새마을이동도서관조례는 1990년대에 주로 제정되었고, 작은도서관조례와 독서진흥조례는 2009년 이후 급속히 증가하고 있다. 도서관조례는 사업의 목적을 분명히 하기 위해 도서관이란 명칭이 반드시 포함되는 것이 필요하다. 장차 도서관조례는 공공도서관, 작은도서관, 새마을이동도서관, 독서진흥 등 유사분야 조례를 통합하는 방식으로 정비되는 것이 바람직하다.

### ABSTRACT

It was examined that library-related ordinances enacted by local governments in nationwide were all 321 cases. Among them, the library management ordinance(185 cases, 57.6%) is the most common, small library ordinance(54 cases, 16.8%), Saemaeul mobile library ordinance(24 cases, 7.5%), reading promotion ordinance(29 cases, 9.0%), other ordinances(29 cases, 9.0%), such as the order was followed. Since 1996, the local government system was carried out in earnest, library ordinances each year continues to increase. Saemaeul mobile library ordinances was enacted primarily in the 1990s, small library ordinances and reading promotion ordinances have been increasing rapidly since 2009. In order to clarify the purpose of the ordinances, the term 'library' should be included in the title. It is suggested that the library-related ordinances in a local government, such as public library ordinance, small library ordinance, Saemaeul mobile library ordinance, and reading promotion ordinance, are better be integrated for consistent implementations of library policies.

키워드: 공공도서관조례, 작은도서관조례, 독서진흥조례, 이동도서관조례, 도서관법  
Public Library Ordinance, Small Library Ordinance, Reading Promotion Ordinance,  
Mobile Library Ordinance, Library Act

\* 인천대학교 문헌정보학과 시간강사(huntj@naver.com) (제1저자, 교신저자)

\*\* 서울시립정독도서관 과장(myjo0705@sen.go.kr) (공동저자)

논문접수일자 : 2013년 2월 15일 논문심사일자 : 2013년 2월 26일 게재확정일자 : 2013년 3월 13일

## 1. 서론

### 1.1 연구목적 및 방법

대통령소속 도서관정보정책위원회에서 발표하는 도서관발전종합계획 2012년도 시행계획에 의하면, 2013년 전국의 공공도서관은 900개관으로 인구 5만명당 1개관이 될 것으로 밝히고 있다. 한국도서관협회의 도서관통계에 따르면 국내의 공공도서관은 2000년 400개관에서 2005년 487개관, 2010년 703개관, 2013년 900개관으로 급증하였고, 도서관발전종합계획(2009-2013)의 시행 이후 적지 않은 성장이 있었던 것으로 나타나고 있다.

국가적 수준의 도서관정보정책에 대한 의욕적인 관심과 투자가 지속되면서, 국민의 창의력 함양과 독서능력 향상의 중추 시설로서 공공도서관의 사회적 기능과 역할이 나날이 고양되고 있는 점은 도서관계에게 있어 고무적인 성과로 평가되고 있다. 다만, 공공도서관은 기본적으로 지역주민의 정보수요에 기초하는 자치문화의 핵심시설로서, 국가의 건립지원이 인프라 확충의 중요한 동인이 되고 있지만, 결국 공공도서관서비스의 지속적 운영과 효율화는 자치단체의 책무로 귀결된다. 공공도서관 건립의 물량적 확충에 더불어 운영의 내실을 뒷받침 할 수 있

는 법제적 근거로서 합리적인 자치법규의 운영이 더없이 요구되는 상황이라고 본다.

전국 228개 기초 자치단체 중 공공도서관 운영의 법제적 근거가 되는 도서관조례를 두지 않거나, 평생교육이나 문화시설, 문고, 독서 관련 조례 등을 통해 도서관시설을 운영하는 기초자치단체가 적지 않은 것으로 조사되고 있다.

본고는 기초 지방자치단체의 도서관정책 추진체계 및 관련 조례의 제정 및 운영 실태를 조사하여, 공공도서관 운영의 법제적 기반환경에 대한 문제점을 점검하고, 자치문화시설로서 안정적인 공공서비스로 발전해 가기 위한 바람직한 도서관조례 운영모형을 탐구하는데 두었다. 따라서 시·군·구 자치단체에서 도서관관련 조례의 제정 및 운영 방식에 대한 개선방안을 검토함으로써, 자치단체의 제반여건과 특성을 고려하여 주민서비스에 적합한 효율적인 도서관 관련조례 운영방안을 제시하고자 하였다.

전국적인 기초자치단체의 도서관 관련 조례<sup>1)</sup>의 제정 및 운영실태를 조사하기 위해서는, 행정안전부에서 운영 중인 자치법규정보시스템(ELIS: Enhanced Local Laws and Regulations Information System) 사이트와 전국 228개 기초자치단체에서 운영하는 홈페이지를 접속하여 확인하는 방식으로, 도서관 관련조례 운영현황에 대한 전수조사를 실시하였다.<sup>2)</sup>

1) 일반적으로 기초자치단체에서 제정 운영하는 도서관 관련조례는, 자치법규시스템에서 키워드검색을 통해 도서관 활동과 관련사항을 포함하고 있는 행정기구설치조례, 도서관설치운영조례, 작은도서관조례, 새마을문고조례, 이동도서관조례, 주민자치센터조례, 공공사무위탁관련조례, 평생교육진흥조례, 독서진흥조례, 문화예술시설관리운영조례 등이 검색되고 있으나, 본고에서는 도서관활동의 법제적 근거를 제공하는 도서관설치운영조례와 작은도서관조례, 이동도서관조례, 독서진흥조례, 기타 관련조례로 구분하여 도서관 관련조례를 제한적으로 접근하였다.

2) 2012년 6월말 현재 자치법규정보시스템과 자치단체 홈페이지에서 확인되는 조례에 대한 전수조사로서, 전국 16개 광역시도 중 기초자치단체가 없는 제주도를 제외하고 15개 광역시도에 소속된 기초자치단체 228개를 조사하였다. 현재는 2012년 7월 기초자치단체 연기관이 광역자치단체인 세종특별자치시로 전환되어, 17개 광역시도와 227개 기초자치단체로 운영되고 있다.

대부분의 기초자치단체는 자치법규 정보를 행정안전부 자치법규정보시스템에 링크하여 서비스하고 있지만, 일부 자치단체의 경우 자체 홈페이지에서 자치법규정보를 독자적으로 제공하거나, 해당 정보를 확인할 수 없는 경우도 있었다. 필요한 경우는 자치법규 담당 공무원 또는 공공도서관 담당 공무원과 전화 인터뷰를 통해 보충적인 자료를 확보하였다. 지방자치단체에서 운영하는 공공도서관 또는 작은도서관 운영현황정보는 국가도서관통계시스템에서 제공하는 자치단체별 도서관 집계를 참고하였다.

## 1.2 도서관조례 관련 선행연구

지방자치단체의 공공도서관 운영을 위한 법적 기초로서 도서관조례가 가지는 중요성이 강조되고 있지만, 국내에서 자치단체의 공공도서관 조례운영 현황을 검토하는 연구는 대부분 광역자치단체를 대상으로 하거나 특정 지역 및 작은도서관조례를 대상으로 하는 연구이고, 전국 기초자치단체의 도서관관련 조례 제정 및 운영현황을 조사 분석하는 연구는 없는 것으로 보인다.

문헌정보학계 학술지 논고로는 1997년 한국문헌정보학회지에 게재되었던 윤희운의 “국내 공공도서관 조례의 통합모형연구”와 2010년 한국도서관·정보학회지에 실린 김홍렬의 “작은도서관설치와 지원을 위한 조례의 내용분석에 관한 연구”, 2011년 한국도서관·정보학회지에 게재된 이승원의 “지방자치단체의 작은도서관 지원에 대한 연구: 조례분석을 중심으로”, 2012년 한국문헌정보학회지에 게재된 윤희영의 “공공도서관 관련 자치법규분석 - 대전광역

시를 중심으로 -” 등이 있고, 2004년 전북대학교 정보과학과 석사학위논문으로 “국내 공공도서관 조례에 관련된 법규분석연구”가 있으며, 최근 도서관연구소에서 웹진을 통하여 ‘기초자치단체 도서관 관련조례’에 대한 분석을 연재 기사로 소개되었던 것이 확인되고 있다. 이들 도서관조례 관련연구의 구체적인 내용은 다음과 같다.

윤희운(1997)은 국내 공공도서관 조례의 통합모형연구에서, 당시 6대 광역시 교육청의 공공도서관 설치조례와 인천 광주 대전 행정자치단체 공공도서관 설치조례의 구성 체계를 비교 분석하여, 모두 19개 조항과 부칙 및 별표로 구성되는 통합모형(안)을 제안하였다. 조례를 구성하는 조항으로는 목적, 명칭 및 위치, 업무, 관장, 정원, 분관 등의 설치, 하부조직, 서무과, 정보자료과, 정보봉사과, 사용자 및 사용자, 양도·전대의 금지, 자료 및 시설물의 변상, 입관제한, 자료위탁, 도서관 및 독서위원회의 구성과 운영, 도서관 및 독서진흥기금, 도서관 등에 대한 지원, 독서진흥, 시행규칙에 관한 세부 내용을 제시하고, 지방자치단체에 따라 당해 지역의 여건과 특수성을 고려하여 취사선택함으로써, 각자에 적합한 조례를 제정하도록 제안하였다.

유은경(2004)은 전북대학교 정보과학과 석사학위논문 “국내 공공도서관 조례에 관련된 법규분석 연구”에서, 공공도서관 설치근거와 운영전반을 규정하는 자치단체 도서관 조례를 분석하여, 구성체계와 장서구성의 범위와 시설기준, 기타 세부 운영사항 등을 검토하여, 지방자치단체의 실정에 맞는 효율적인 도서관조례의 체제와 규범적인 모형을 제시하였다. 전국의 지방자치

단체 233개 중 도서관 관련조례를 제정한 152개 자치단체의 도서관조례를 비교·분석하여, 모두 19개 조항으로 구성된 '도서관운영조례모형(안)'을 제시하였다.

김홍렬(2010)은 전국단위에서 제정되고 있는 작은도서관 관련조례의 내용을 분석하여, 작은도서관의 조성 및 운영지원에 적절한 조례구성의 문제점을 시정하고 바람직한 방향으로 가기 위한 개선방안을 제안하였다. 이를 위해 강원 전북 제주 등 3개 광역자치단체와 22개 기초자치단체에서 제정 운영하고 있는 작은도서관 관련조례 25건을 수집하여, 조례의 명칭, 구성항목, 작은도서관 기능, 설치기준, 지방자치단체의 책무, 운영인력, 도서관운영규정, 운영위원회 등을 분석한 결과, 조례의 구성항목들이 크게 다르지 않고, 지역의 특성이 반영된 조례를 찾아보기 어렵다고 지적하였다. 또한 조례의 내용이 강제조항보다 임의조항이 많다보니 자치단체장의 의지에 따라 작은도서관의 설치 및 지원 규모가 크게 좌우될 수 있다는 점을 한계로 지적하였다.

이승원(2011)은 지방자치단체의 작은도서관 관련 조례에서 규정하고 있는 지원형태를 분석하여, 작은도서관 지원개선방안을 제시하였다. 광역 및 기초 자치단체 도서관조례를 분석한 결과, 지방자치단체의 작은도서관에 대한 지원은 직접적인 지원과 간접적인 지원으로 구분하여, 직접지원은 도서구입비, 인건비, 운영비 등에 대한 예산지원으로, 간접지원은 공공도서관 협력, 운영인력 교육, 자원봉사자 지원 등으로 제

시하였다. 공립 작은도서관에게는 직직·간접 지원이, 사립 작은도서관에게는 간접지원이 적절한 지원방식인 것으로 제안하였다. 2004년 당시 자치법규시스템(ELIS)에서 검색한 바로는 광역자치단체 8개, 기초자치단체 38개에서 작은도서관 관련조례를 확인하고 있다.

윤혜영(2012)은 대전지역 공공도서관 관련 자치법규에 대한 현황분석을 통하여, 자치단체에서 제정 운영하는 도서관조례의 유형과 성격 및 제정절차 등을 검토하고, 광역자치단체와 기초자치단체, 교육자치단체 등 자치단체 성격에 따라 각각에서 운영하는 도서관관련조례를 분석함으로써, 공공도서관 행정체계, 도서관장의 직종과 직급, 공공도서관조직체계 등의 영역에서 제기되는 문제점과 그 개선방안을 제시하고 있다.

## 2. 기초자치단체 관련조례 운영 현황

### 2.1 기초자치단체 도서관조례의 법적 의미

조례란 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결로써 제정하는 규범으로서, 해당 자치단체 관할 구역에서만 효력을 갖는다는 의미에서 지역법규이고, 자치단체 의사에 기초하는 고유한 법률행위라는 점에서 자치법규의 특성을 갖는다.<sup>3)</sup>

지방자치는 주민들이 다양한 욕구를 흡수하

3) 법령체계에서 조례는 국가수준에서 운영되는 헌법과 법률, 대통령령, 총리령, 부령에서 위임하는 사항의 범위에서 자치단체가 자치입법으로 운영하는 법제로서, 광의로는 자치단체가 제정하여 운영하는 조례와 규칙, 규정, 훈령, 예규, 명령 등을 모두 포함하여 자치법규를 통칭하여 조례라고 본다.

고 조정하면서 이를 정치적으로 선택하고 통합하는 과정이 중요하다. 따라서 주민의 권리와 의무를 결정하고, 자치제도를 규율하는 조례안은 주민자치 실현의 필수불가결한 법적 수단으로 요구되고 있다.

자치단체의 조례제정 권한은 헌법에 의해 포괄적으로 보장되고 있다.<sup>4)</sup> 자치단체의 조례 제정은 지방자치법에 의해서도 그 권한이 보장된다.<sup>5)</sup> 지방자치법 제22조에서 규정하고 있듯이, 자치단체가 제정 운영하는 조례는 국가가 운영하는 “법령의 범위 안에서”만 제정이 가능하다. 또한 자치단체 조례는 “자치단체의 사무에 관하여”만 제정할 수 있다. 전자를 “조례의 법적 한계”라 하고, 후자를 “조례의 사무적 한계”라고 하며, 이는 조례의 가장 중요한 특징으로 지적되고 있다. 또한 조례는 지방자치법 제24조에서 규정하듯이, 국가 법체계의 연속성 안에서 그 일관성을 유지해야 하고, 헌법과 법령 및 시행령, 명령, 규칙을 물론, 시도의 조례나 규칙

등 상위법령에서 규정하고 있는 사항을 위배할 수 없다는 특징을 가진다.

자치단체가 제정하는 조례는 1) 주민자치의 고유한 입법 기능, 2) 법률의 획일성에 대해 지역 특성을 반영하는 기능, 3) 법률의 결함이나 지체성을 보완하는 기능 등을 가지며, 이는 상위법령이 갖는 한계와 문제를 보완한다는 점에서, 긍정적인 특징으로 지적된다.

지방자치단체가 제정하는 조례는 「지방자치법」 제22조에 따라 해당 자치단체의 사무에 관한 사항만을 규정하도록 그 범위가 정해져 있다. 따라서 지방자치단체의 조례제정권의 범위는 자치단체 사무의 범위와 일치한다. 「지방자치법」 제9조(지방자치단체의 사무범위)에 의하면, “도서관의 설치 및 관리”에 관한 사무는 자치단체의 고유사무로서 규정하고 있다.<sup>6)</sup>

「지방자치법」 제10조(지방자치단체의 종류별 사무배분 기준)와 「지방자치법시행령」 제8조(지방자치단체의 종류별 사무) [별표1]에서

4) 헌법 제117조 제1항 “지방자치단체는 주민의 권리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.”

5) 지방자치법 제22조(조례) “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.”; 동법 제23조(규칙) “지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.”; 동법 제24조(조례와 규칙의 입법한계) “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙을 위반하여서는 아니 된다.”

6) 지방자치법 제9조(지방자치단체의 사무범위) ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
2. 주민의 복지증진에 관한 사무
3. 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무
4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무
  - 가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도
  - 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리
  - 다. 지방문화재의 지정·보존 및 관리
  - 라. 지방문화·예술의 진흥

광역시도와 시군구 자치단체에서 분담하는 도서관관련 사무에는 공공도서관과 문고의 설립 운영 등이 각각 시·도 사무와 시·군·자치구 사무로 규정되고 있다.

한편 공공도서관 행정체계가 지방교육청과 지방자치단체로 이원화되어 있는 국내의 특수한 상황에서 교육청 소속 공공도서관 운영에 대해서는 별도의 『지방교육자치에 관한 법률』과 동시행령에서 관련사항을 규정하고 있다. 『지방교육 자치에 관한 법』 제8조(교육감 관장사무) “8. 평생교육, 그밖의 교육·학예진흥에 관한 사항”과, 동시행령 제6조(교육장의 분장사무의 범위) “4. 관할 교육기관(교육행정기관, 교육연구기관, 교육연수·수련기관, 도서관, 교원 학생복지 후생기관을 포함한다) 소속 공무원의 인사관리에 관한 사항”에 따라서 교육청 소속 공공도서관의 운영은 해당 교육감의 관장사무로 규정되고 있다.

따라서 지방의 공공도서관 사무는 자치단체 사무로 보는 것이 적절하며, 국가가 개입하는 범위는, 자치단체 간 협력을 필요로 하는 전국적 규모의 도서관 관련사무 또는 지역적으로 불균형한 도서관서비스 격차를 보완하기 위한 역할로서 제한되는 것이 바람직하다. 공공도서관 전통이 오랜 구미 선진국 대부분이 국가단위 국립도서관법령과 별도로 공공도서관법령을 두고 있지만, 공공도서관 관련 책무의 근간은 지방정부에게 두고 있다는 점을 참고할 필요가 있다.

기초자치단체의 도서관관련 조례는, 일반적으로 ‘행정기구 설치 및 운영 조례’에서 규정하는 업무분장사항에 따라 도서관정책 책임기구가 명시되며, 기본적으로 도서관 관련 운영조

례를 두고 있지만, 자치단체에 따라 도서관 관련조례가 없는 경우도 어렵지 않게 확인되고 있다. 자치단체에서 운영하는 공공도서관운영과 관련하여, 별도의 도서관조례는 없지만, 독서 및 평생교육관련 시설운영조례 또는 문화체육시설 운영조례에 포함하여 도서관시설을 운영하는 사례도 적지 않다.

한편, 도서관 유사시설로서, 작은도서관, 문고 등의 운영을 규정하는 작은도서관조례, 새마을문고조례 등을 별도로 두거나, 공공도서관을 민간에 위탁운영하기 위한 근거법령으로서 별도의 공공사무 위탁조례를 운영하는 경우도 볼 수 있다.

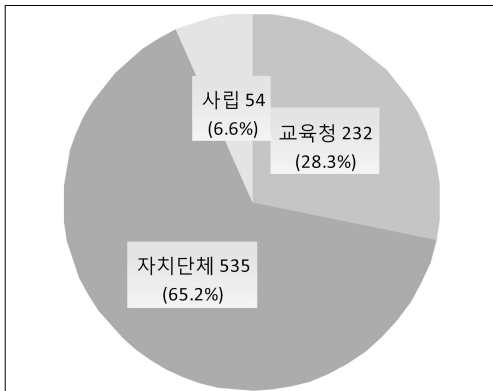
## 2.2 광역시도별 도서관 관련조례 제정 및 운영 현황

지방자치단체는 지방자치법령에 따라 자치원칙의 한 원리로서 법령에서 위임받은 소관 사무에 대하여 관련 규정을 제정할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 자치법규는 당해 지방자치단체의 구역 내에서만 유효하며, 지방자치단체 독자적인 법령체계를 구성한다. 지방자치단체의 자치법규에는 법령으로 위임받은 사무의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 제정하는 ‘조례’와 자치단체장이 법령 또는 조례가 위임하는 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 ‘규칙’의 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

지방자치단체가 공립의 공공도서관을 설치·운영할 수 있는 법적근거는 1차적으로 『도서관법』 제27조(설치 등)이며, 2차적으로 『지방자치법』 제113조(직속기관) 114조(사업소)의 규

정을 법적 근거로 들 수 있다.

문화체육관광부 대통령소속 도서관정보정책 위원회가 운영하는 국가도서관통계시스템<sup>7)</sup> 사이트에 따르면 2011년 말 현재 우리나라 전체 공공도서관은 821개관이며, 이 중 시도교육청이 운영하는 공립 공공도서관이 232개관(28.3%), 지방자치단체가 설치·운영하는 도서관이 535개관(65.2%), 사립 도서관이 54개관(6.6%)으로 확인되고 있다.



<그림 1> 운영주체별 전국 공공도서관 현황

행정안전부에서 운영하는 자치법규정보시스템(ELIS)<sup>8)</sup>과 전국 228개 기초자치단체의 홈페이지 등을 통하여 확인되는 도서관 관련 조례는 모두 321여개로 조사되었다. 자치단체에서

운영하는 도서관 관련조례에 대한 조사는, 공공도서관과 작은도서관, 이동도서관, 문고, 독서시설 등을 설치 운영하기 위하여 제정된 자치법규를 대상으로 하여, 조례 명칭에서 도서관 또는 독서 등의 명칭을 사용하고 있는 조례를 우선하였고, 조례의 본문에서 도서관설치·운영을 규정하고 있는 기타 문화시설 및 평생교육 관련 조례 등을 포함하였다.

기초자치단체에서 운영하는 일반적인 도서관 관련조례는 공립도서관 설치운영의 기본법체로서 '공공도서관 설치 및 관리·운영 조례', 2006년 제정된 『독서문화진흥법』에 따라 자치단체의 책무를 이행하기 위해 제정한 '독서문화진흥조례', 그리고 2006년 문화관광부의 작은도서관 조성사업 개시 이후 자치단체에 확산되고 있는 '작은도서관 설치 및 운영 조례', 과거 새마을문고 지원 사업을 승계하고 있는 '새마을이동도서관운영조례' 등이 주로 확인되었다. 도서관 관련조례 분석은 앞서 지적한 4가지 유형의 도서관조례와 기타 관련조례 순으로 살펴보았다(<표 1> 참조).

### 2.2.1 도서관 설치 및 운영·관리 조례

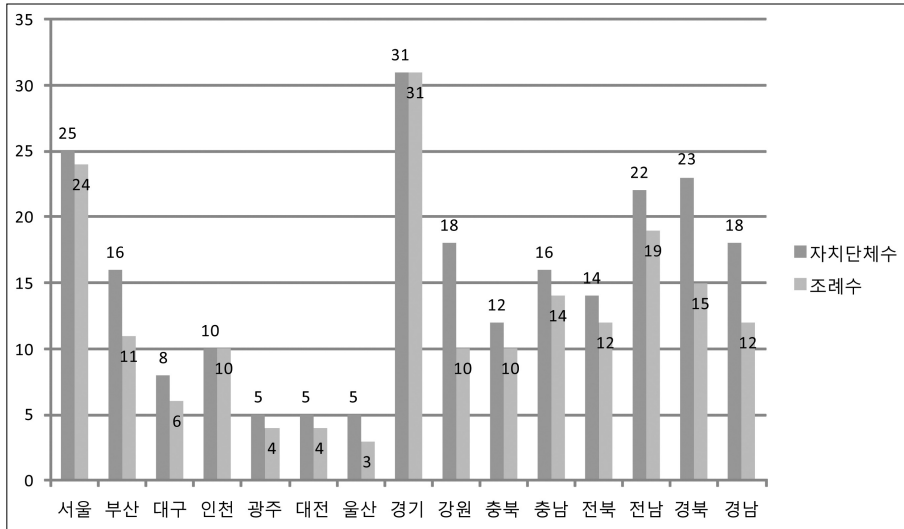
도서관 설치 및 운영 관리 조례는 전국 228개 기초자치단체 중 185개 자치단체에서 운영하고

<표 1> 기초자치단체 도서관 관련조례 수(2012년 6월 현재)

구분	기초자치단체	도서관설치 운영조례	작은도서관 조례	새마을이동 도서관조례	독서진흥 조례	기타 관련 조례
합계	228 (100%)	185 (81.1%)	54 (23.7%)	24 (10.5%)	29 (12.7%)	29 (12.7%)

7) 문화체육관광부 국가도서관통계시스템. <<http://www.libsta.go.kr/index.do>>.

8) 행정안전부 자치법규시스템. <<http://www.elis.go.kr/>>.



〈그림 2〉 광역별 기초자치단체 수와 도서관조례 운영 기초자치단체 수

있다. 강원도(55.5%), 경상북도(65.2%), 경상남도(66.7%), 부산광역시(68.7%) 등 일부 지역을 제외하고는 거의 기초자치단체 수와 비슷한 수준으로, 경기도(100%)와 인천시(100%)의 경우 모든 기초자치단체가 도서관조례를 운영하고 있고, 서울시(96.0%)와 충청남도(87.5%), 전라남도(86.4%), 전라북도(85.7%) 등의 자치단체가 비교적 높은 비율로 도서관조례를 제정하여 운영하고 있다(〈그림 2〉 참조).

기초자치단체 중 전국에서 최초로 도서관 운영 조례를 제정한 곳은 경남 창원군으로 1972년 5월 1일 제정<sup>9)</sup>하였는데 이는 유일하게 70년대 제정된 조례로 평가된다. 이후 80년대를 거치며 90년대에 전국적으로 가장 많은 제정이 이루어지면서 현재는 운영 공공도서관이 있는 자치단

체는 거의 법제 근거를 가지고 운영하고 있다.

자치단체 도서관 운영 조례의 경우 일반적으로 지역 공공도서관 전체를 운영하기 위한 것이 일반적이지만, 기적의 도서관이나 어린이도서관, 장난감도서관 등과 같이 특별한 유형의 도서관을 건립할 경우 별도 조례를 제정하기도 하였으며, 운영 도서관 수가 많지 않은 자치단체의 경우 도서관 고유 명칭의 설치운영조례를 별도 제정하는 사례도 많았다.

도서관 운영 조례와 규칙은 동시적, 순차적으로 제정되는 경우가 일반적이거나 일부 지역에서 규칙을 우선 제정한 후 운영하다가 조례를 제정하는 사례가 있었고<sup>10)</sup> 일부 지역이지만 규칙만을 제정하여 운영하는 경우도 있다.<sup>11)</sup>

도서관조례의 조항구성은 유사하지만 조례

9) 창원군립도서관 조례(제정 1972.5.1, 조례 제205호)는 2011년 11월 7일 폐지되어, 창원군립도서관관리조례(제정 2011.11.07., 조례 제2062호)로 대체되었다.  
 10) 부천시의 경우 '부천시 시립도서관운영조례'는 1999년 9월 8일 제정되었고, '부천시 시립도서관 운영조례 시행규칙'은 1986년 11월 5일 제정된 것으로 확인되고 있다.

명칭은 ‘설치 및 운영 조례’, ‘설치 및 사용 조례’, ‘관리 운영 조례’, ‘운영 관리 조례’, ‘운영 조례’, ‘설치 조례’, ‘설치 및 위탁 운영 조례’, ‘이용 조례’, ‘설치·운영 및 지원 조례’ 등으로 비슷한 명칭이 다양하게 사용되고 있다. 특히 광역시·도별로 유사한 조례 명칭을 사용하는 경향을 보이지만, 획일적으로 동일한 명칭을 사용하지는 않았다.

일부 자치단체에서는 도서관조례의 명칭이 도서관이 아닌 “문화정보센터”,<sup>12)</sup> “정보문화센터”<sup>13)</sup>라는 유사명칭을 사용하는 사례가 일부 있었고, 도서관이 독립되어 있지 않고 다른 문화시설 내에 함께 소재하는 경우는 해당 문화시설운영조례 내에 하위 조항으로 포함되어 운영되는 사례도 있었다.<sup>14)</sup>

장차 기초자치단체에서 도서관조례를 제정 및 개정할 경우 조례 명칭에 도서관을 포함하도록 함으로써 조례의 운영목적을 분명히 하고, 다른 문화 복지 체육시설 등과 구분되는 도서관시설의 사업특성을 명확하게 반영하는 것이 요망되며, 지방자치단체마다 운영하는 공공도서관 수가 계속 증가하는 추세에 있으므로, 기왕에 단위도서관 운영을 위해 제정된 도서관조례는 하루빨리 지역 내 공공도서관과 작은도서관 등을 모두 포괄하여 지역공공도서관서비스

시스템을 관장하는 통합적인 도서관운영조례로 개정이 요구되어 진다.

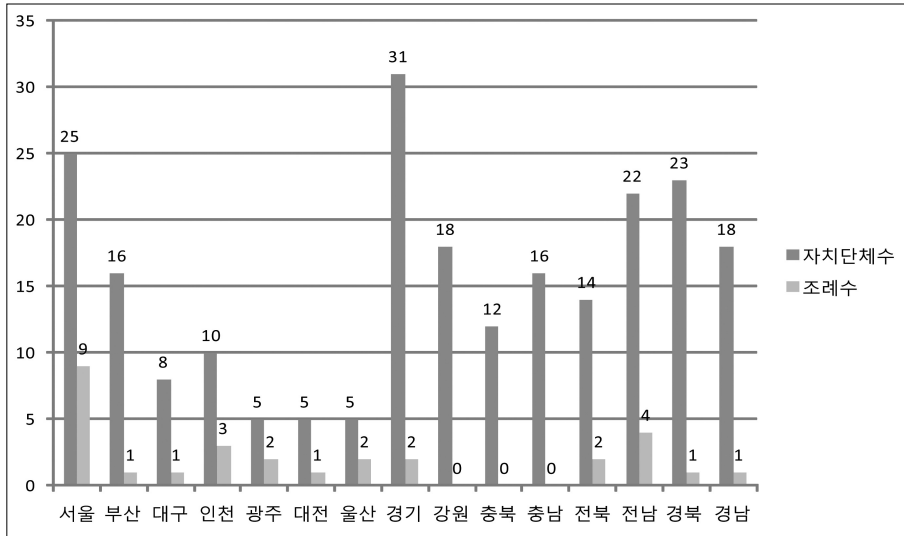
### 2.2.2 독서문화진흥조례

“독서문화진흥조례”는 『도서관 및 독서진흥법』이 2006년도 전면 개정되면서 도서관법과 독서진흥법이 분리되어, 독립적인 『독서문화진흥법』이 제정(2006.12.28)·시행(2007.7.4)된 이후 전국 29개(12.7%) 기초자치단체에서 제정·운영되고 있다. 일부 자치구에서는 도서관운영조례와 결합하여 독서진흥조례를 제정하기도 하였다.<sup>15)</sup> 전국 기초자치단체의 독서진흥조례 제정 시기는 『독서문화진흥법』 실시 이후 동법 제9조(지역의 독서진흥)에 따라 지역주민의 독서시설을 제공하기 위한 근거 법제로서 2009년도 1개 지역, 2010년도 4개 지역, 2011년도 18개 지역, 2012년도 6개 기초자치단체가 독서진흥조례를 제정하여 운영하고 있다(<그림 3> 참조).

독서문화진흥의 기본적 책무를 지고 있는 문화체육관광부는 2011년 독서문화진흥업무를 출판인쇄산업과에서 도서관정보정책기획단 내 도서관정책과 업무로 이관하면서, 과거 ‘도서관 및 독서진흥법’ 당시의 독서진흥업무 추진체제로 도서관 관련 업무 조직을 정비한 바 있다.

지방자치단체는 ‘독서문화진흥법’ 제3조(국

11) 강원도 태백시의 경우, 태백시립도서관을 운영하고 있으나, 도서관조례는 없고 행정기구설치조례의 시행규칙으로서 ‘태백시립도서관이용규칙(제정 1996.02.14, 규칙 제579호)’만을 제정하여 운영하고 있다.  
 12) 서울시 강북구의 ‘강북구 문화정보센터 설치 및 운영조례(개정 2011.07.01, 조례 제739호)’와 도봉구의 ‘도봉구 문화정보센터 설치 및 운영조례(개정 2009.06.05., 조례 제858호)’.  
 13) 전라남도 영암군의 ‘영암군 정보문화센터 운영관리조례(개정 2011.06.02., 조례 제2016호)’.  
 14) 강원도 철원군의 ‘철원군종합문화복지센터 설치 및 운영조례(개정 2009.11.17., 조례 제2067호)’, 광주시 남구의 ‘광주광역시남구 종합문화예술회관운영조례(개정 2010.12.10., 조례 제611호)’, 전라북도 무주군의 ‘무주예체문화관 시설운영관리에 관한 조례(개정 2009.03.06., 조례 제1841호)’.  
 15) 인천시 남동구의 ‘인천광역시 남동구 공공도서관설치운영 및 독서문화 진흥조례(개정 2012.12.31., 조례 제1126호)’, 전라남도 해남군의 ‘해남군도서관 및 독서진흥에 관한조례(개정 2009.11.27., 조례 제2192호)’.



〈그림 3〉 광역별 기초자치단체 수와 독서진흥조례 운영 기초자치단체 수

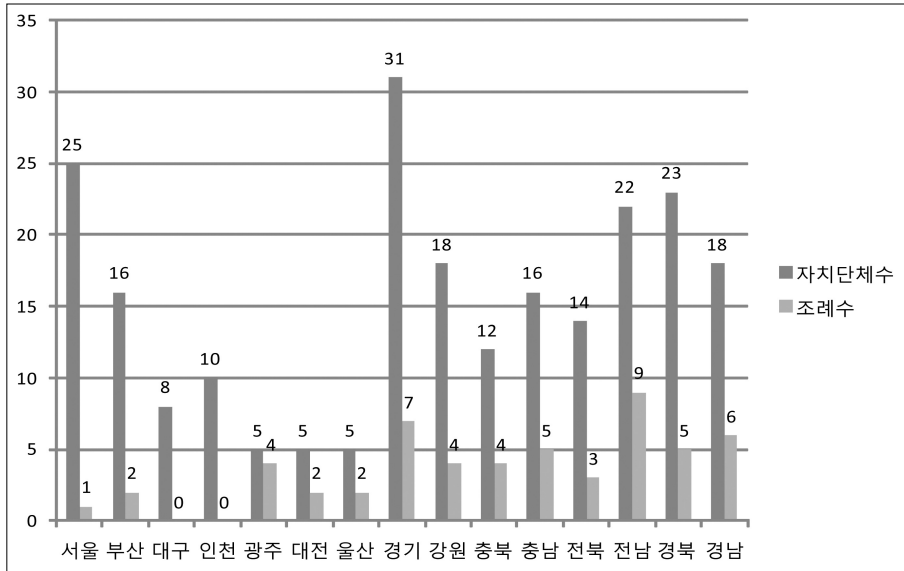
가 및 지방자치단체의 책무)와 제9조(지역의 독서진흥)에 따라서 지역주민의 독서생활화와 독서시설 및 독서행사를 지원하기 위해 필요한 사항을 독서문화진흥조례로 제정하여 운영하고 있다. 다만 독서문화진흥법에서 독서문화진흥을 위한 5개년 기본계획의 수립과 이에 따른 연도별 시행계획의 수립 및 시행의 책무는 특별시장, 광역시장, 도지사의 의무로 업무로 규정되고 있다. 기초자치단체 역시 지방자치단체의 범위에 포함되어 해석되지만, 기초자치단체 수준에서 요구되는 독서문화진흥사업은 “할 수 있다”는 식의 선언적인 조례제정보다 해당 지역 공립도서관서비스와 연계하는 실효적인 독서진흥정책이 필요한 것으로 판단된다.

### 2.2.3 작은도서관 설치 및 운영 조례

2006년 「도서관법」에서 문고를 공공도서관의 범주로 편입하고, 이어서 참여정부 시기 국립중앙도서관 내 작은도서관진흥팀이 신설되

고 작은도서관 조성사업이 본격적으로 추진되면서, 전국적으로 작은도서관에 대한 관심과 건립수요가 급증하였다. 국가의 개입에 의한 작은도서관에 진흥 정책은, 도서관정보정책기획단에 의해 작은도서관 조성사업이 지속되고, 2012년 8월 국회의원 발의로 「작은도서관진흥법」이 제정되면서, 전국의 지방자치단체들 마다 공공도서관에 비교하여 건립과 보급이 수월한 작은도서관 건립에 많은 관심을 기울이고, 상대적으로 재정 부담이 큰 공공도서관 건립에 소극적인 입장을 취하는 정책적 역기능을 유발하기도 하였다.

한국문화관광연구원(2011)의 조사에 의하면 2011년 7월 현재 전국의 작은도서관은 약 3,349개로 확인되고 있으며, 「도서관법」과 「작은도서관」에 근거하여 ‘작은도서관설치 및 운영조례’를 제정·운영하고 있는 기초자치단체는 전국적으로 54개(23.7%)에 이르는 것으로 조사되었다(〈그림 4〉 참조).



〈그림 4〉 광역별 기초자치단체 수와 작은도서관조례 운영 기초자치단체 수

‘작은도서관 설치 및 운영 조례’가 최초로 제정된 곳은 전라북도 익산시로, 동 조례는 시민의 정보접근권과 알권리를 보장하고 작은도서관의 사회적 책임과 역할 수행에 필요한 사항을 규정하며 지방자치단체장의 운영 지원 근거를 마련하기 위하여 2006년 12월 제정되었다. 작은도서관 조례는 전국적으로 2006년 1개를 시작으로 2008년 11개, 2009년 11개, 2010년 12개, 2011년 18개 자치단체에서 제정되며 최근 들어 급증하고 있는 추세에 있다.

작은도서관은 현행 『도서관법』에서는 공공도서관 범위에서 운영되는 시설 및 자료기준 미달 독서시설로서, 『작은도서관진흥법』을 제정을 통하여 공공도서관과 구분되는 별도의 관중인 듯한 정책적 혼란을 유발한다는 점에서 세심한 검토가 필요한 정책 사안이다. 최근 작은도서관 조례 제정이 급증하고 있지만 자치단체의 도서관정책은 통합적 관점에서 공공도서관과

작은도서관을 종합하는 지역도서관서비스체제의 일환으로 접근하는 것이 바람직하다는 일반적인 견해에 따라, 추후 기초자치단체에서 작은도서관 관련조례 제정이 필요한 경우, 독립적인 조례 제정보다는 ‘공공도서관 설치 및 운영 조례’에 포함시켜 운영하는 방식이 가장 현실적인 조례운영 방안이라 판단된다.

#### 2.2.4 새마을·이동도서관 조례

새마을이동도서관 또는 이동도서관 관련 조례는 기초자치단체 도서관관련 조례 중 비중은 낮지만, 비교적 이른 시기인 1990년대 제정되어 운영되는 조례가 대부분이다. 새마을이동도서관의 역사적 연원을 보면 1960년대 발흥한 마을문고운동이 1975년 정부의 새마을운동 지원 사업으로 채택되고, 1981년 새마을운동중앙본부의 회원조직으로 편입하면서 민간운동에서 관제조직으로 변질되었고 이후 공공도서관서

비스체계와는 일정한 거리를 두고 전개되어 온 문고 및 이동도서관서비스라는 특징을 가지고 있다.

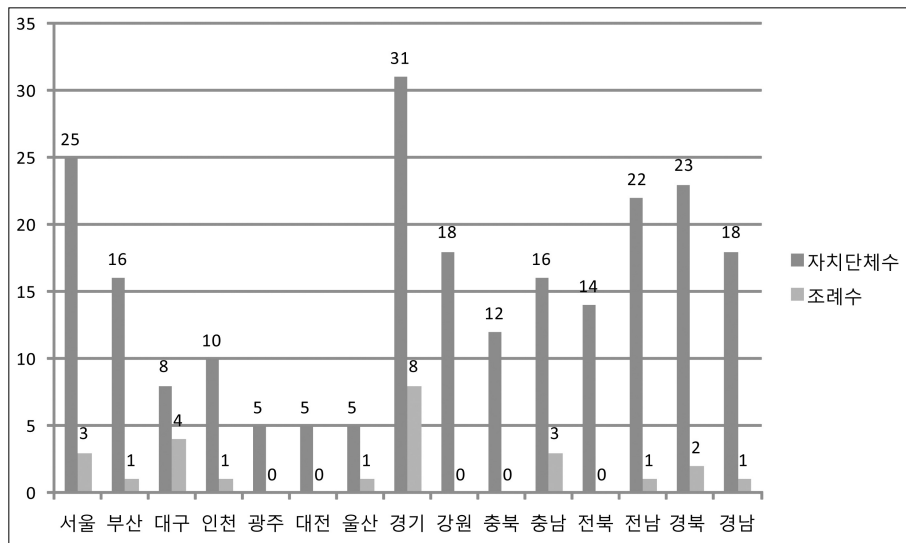
특히 새마을이동도서관은 「새마을운동조직 육성법」 제3조(출연금의 지급 등)에 따라 지방자치단체의 보조금을 지원받거나 제4조(국유재산 공유재산의 대부 등)에 따라 국유재산이나 공유재산을 무상으로 임대 점유하여 사용할 수 있는 특전을 가지고, 일부 자치단체에서는 공공시설의 일부를 무상으로 점유하여 활동하거나 보조금을 지원받아 공공도서관과 별도로 지역이동도서관을 운영하고 있기도 하다. 문고의 명칭이 작은도서관으로 변경된지 상당한 연한이 경과하였지만 기초자치단체의 일부에서

는 아직도 마을도서관<sup>16)</sup> 혹은 새마을이동도서관<sup>17)</sup> 등의 명칭이 사용되고 있고, 일부 자치단체는 이동도서관<sup>18)</sup>으로 명칭을 전환하면서 공공도서관서비스와 연계하여 운영하기도 한다.

새마을이동도서관 또는 이동도서관 운영조례는 전체 24개 중 17개(70.8%)가 1991년부터 1995년 사이에 제정된 것이고, 1996년부터 2000년까지 4개, 2003년에 3개, 2010년에 1개가 제정되어서 비교적 오랜 연원을 가지는 특징을 보인다.

### 2.2.5 기타 관련조례

기초자치단체에서 운영하는 도서관 관련조례는 앞서 검토한 4개 유형의 도서관조례 이외



〈그림 5〉 광역별 기초자치단체 수와 새마을·이동도서관 관련조례 운영 기초자치단체 수

16) 울산시 중구.  
 17) 서울시 용산구, 서울시 구로구, 부산시 동구, 대구시 동구, 대구시 북구, 대구시 달서구, 경기도 부천시, 경기도 성남시, 경기도 안양시, 경기도 양주시, 경기도 의정부시, 경기도 포천시, 충청남도 보령시, 경상북도 구미시, 경상북도 포항시, 경상남도 창원시 등.  
 18) 서울시 서초구, 대구시 수성구, 경기도 고양시, 경기도 광명시, 충청남도 천안시, 충청남도 서천군 등.

기타 관련조례로서 다음과 같은 조례들이 확인되고 있다.

- 가. 도서관운영위원회 조례: 『도서관법』 제30조의 도서관운영위원회 구성 및 운영에 관한 사항이 지방자치단체 조례로 위임됨에 따라 이를 대부분 도서관 운영조례에 포함시키고 있으나, 일부 자치단체에서 “도서관운영위원회 조례”를 별도로 제정하여 운영하고 있다.<sup>19)</sup>
- 나. 기적의 도서관 조례: 전국 11개 기적의 도서관 중 김해 등 8개관은 그 지역 도서관 운영 조례로 운영하고 있으나 3개관이 설치 및 운영조례를 별도로 제정하여 운영하고 있다.<sup>20)</sup>
- 다. 특별한 유형의 주제도서관 조례: 서울시 양천어린이영어도서관 및 영어체험센터, 경상남도 사천시 어린이영어도서관, 전라남도 목포시 어린이도서관, 경상남도 창원시어린이전문도서관, 대구시 중구영어도서관, 광주시 서구어린이생태학습도서관, 부산시 해밀도서관(장애인), 전라남도 여수시립환경도서관, 경상남도 통영시 농어촌공공도서관 등의 운영조례가 별도의 조례로 제정되어 운영되고 있다.
- 라. 장난감 도서관 조례: 일부 자치단체에서 아동복지법, 영유아복지법을 근거로 장난

- 감도서관을 설치운영하고 있다. 이들 장난감도서관이 제공하는 대여물품은 유아 및 아동용 장난감으로, 일부 시설에서 도서를 장난감과 함께 포함하여 서비스하고 있지만, 사업의 목적은 장난감을 대여하는 데 주어진 복지시설로서, 명칭에 있어서 도서관을 사용하는 이유로 주민들에게 도서관시설로서 오해되는 문제점을 보이고 있다. 자치단체마다 장난감도서관의 다른 명칭으로는 장난감대여센터,<sup>21)</sup> 장난감대여점,<sup>22)</sup> 장난감은행,<sup>23)</sup> 장난감세상,<sup>24)</sup> 장난감나라<sup>25)</sup> 등이 사용되고 있다.
- 마. 기타 도서관 관련조례: 기초자치단체가 제정하여 운영하는 도서관 관련조례 중 특별한 관심을 불러오는 것으로 전라북도 전주시에 “전주시 유아를 위한 도서관 권고 조례”, 전라남도 강진군의 “강진군 학교마을도서관 지원에 관한 조례” 등이 있다. “전주시 유아를 위한 권고 조례”는 『도서관법』 제28조에서 규정하는 정보문화교육센터로서 공공도서관의 임무에 따라 지역 내 유아를 대상으로 도서관 이용교육을 실시하도록 권고하는 조례로서, 전주시에 거주하는 어린이들이 지역의 인재로서 성장할 수 있도록 독서 및 도서관 이용을 생활화하는데 큰 기여를 하는 것으로 평가된다. 또한 “강진군 학교마을

19) 강원도 춘천시, 충청남도 보령시, 서천군, 천안시, 태안군 등.  
 20) 충청북도 제천시, 충청북도 청주시, 전라남도 순천시의 기적의 도서관 운영조례.  
 21) 서울시 중랑구, 서울시 구로구, 충청북도 청원군 등.  
 22) 서울시 마포구, 인천시 연수구, 인천시 남동구, 경기도 오산시 등.  
 23) 경상남도 진주시.  
 24) 서울시 성동구.  
 25) 경기도 안산시.

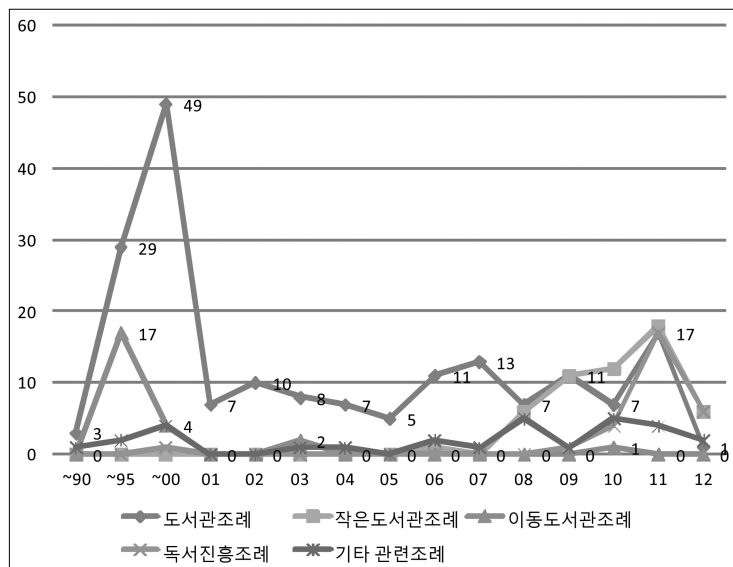
도서관 지원에 관한 조례” 역시 『도서관법』 제4조 및 제27조를 근거로 관내 초등학교에 설치하는 개방형 학교도서관을 학교마을도서관으로 정의하고, 학교도서관의 사회적 개발모형을 조례로 지원하고 있다는 점에서 시사하는 바가 큰 것으로 관심을 모으고 있다.

### 2.3 시군구 도서관 관련조례 제정 추이

앞서 살펴본 바와 같이 전국의 228개 기초자치단체에서 운영하고 있는 도서관 관련조례는 약 321여개가 확인되고 있다. 이들 조례를 편의상 도서관조례, 작은도서관조례, 새마을이동도서관조례, 독서진흥조례, 기타 관련조례 등 5가지 유형으로 구분하여 지난 1990년 이후 조례로 제정되어 온 추이를 비교해 보면 <그림 6>과 같다.

그림의 5가지 조례유형별 그래프의 추이에서 볼 수 있듯이, ‘도서관설치 및 운영조례’의 경우 1991년부터 1995년까지 29개, 1996년부터 2000년까지 49개가 제정되고, 2001년 이후 해마다 10여개 자치단체에서 도서관조례를 꾸준히 제정하여 온 것을 볼 수 있다. 특히 지방자치체도가 본격적으로 실시되는 1995년 이후 민선자치단체장의 취임으로 중앙정부로부터 독립적인 지방자치체도가 정착하면서, 지방자치단체의 고유사무로서 공공도서관 건립운영을 위한 관련조례의 필요성이 증대하면서, 1996년 이후 ‘도서관설치 및 운영조례’의 제정이 급증한 것으로 보인다.

새마을이동도서관조례 또는 이동도서관조례는 앞서 지적하였듯이 1992년 국민의 정부 이후 민간정부가 등장함에 따라 새마을문고사업이 쇠퇴하면서, 지방자치단체마다 기존의 새마을이동도서관사업을 지속하기 위한 근거 법제



<그림 6> 도서관 관련조례의 제정 추이

로서 새마을이동도서관조례 또는 이동도서관조례를 제정하면서 전체 이동도서관조례 24개 중 21개(87.5%)가 1990년대에 제정되었다.

작은도서관조례는 전술한 바와 같이 2006년 이후 도서관법에서 문고를 공공도서관의 범위로 포함하고 문화체육관광부에서 작은도서관 조성사업을 본격적으로 추진하면서, 기초자치단체 수준에서 작은도서관조례가 제정되기 시작하여 2008년 이후 53개의 조례가 제정되었다.

독서진흥조례 또한 2006년 도서관법에서 문고관련 규정이 삭제되고 별도의 독서문화진흥법이 제정되면서 기초자치단체마다 법령에서 규정하는 독서진흥 사무를 수행하기 위한 법제로서 '독서진흥조례'를 제정하고 있다. 기초자치단체의 독서진흥조례 역시 작은도서관조례와 유사하게 2009년 이후 본격적으로 등장하고 있다.

마지막으로 위의 유형에서 벗어나는 다양한 명칭의 기타 도서관관련 조례들이 제정되었는데 이는 대부분 장난감도서관과 기적의도서관, 어린이영어도서관, 환경도서관 등의 명칭으로 29건이 확인되고 있다.

### 3. 기초자치단체 도서관 관련조례 운영 개선방안

#### 3.1 결론적 요약

행정안전부 자치법규정보시스템과 전국 228개 시·군·구 홈페이지를 통하여 조사한 결과, 기초자치단체에서 제정하여 운영하고 있는 도서관 관련조례의 제정 및 운영 실태는 다음과 같이 확인되었다.

첫째, 기초자치단체가 제정 및 운영하고 있는 도서관 관련조례는 모두 321개로, 이중 도서관설치운영조례가 185건(57.6%)으로 가장 많고, 작은도서관조례가 54건(16.8%), 새마을이동도서관조례 24건(7.5%), 독서진흥조례 29건(9.0%), 기타 관련조례 29건(9.0%) 등으로 확인되었다.

둘째, 광역시도별 기초자치단체의 도서관조례 제정 비율은 경기도(100%), 인천시(100%), 서울시(96.0%), 충청남도(87.5%), 전라남도(86.4%), 전라북도(85.7%) 순으로 비율이 높게 나타났고, 강원도(55.5%), 경상북도(65.2%), 경상남도(66.7%), 부산광역시(68.7%) 등이 도서관조례 법제화 수준이 낮은 것으로 비교되었다.

셋째, 기초자치단체마다 도서관조례의 명칭은 '설치 및 운영 조례', '설치 및 사용 조례', '관리 운영 조례', '운영 관리 조례', '운영 조례', '설치 조례', '설치 및 위탁 운영 조례', '이용 조례', '설치·운영 및 지원 조례' 등으로 다양한 명칭이 혼용되고 있으며, 광역시·도별로 유사한 조례 명칭을 사용하는 경향을 보였다.

넷째, 도서관조례의 명칭이 도서관이 아닌 "문화정보센터", "정보문화센터" 등의 유사명칭을 사용하는 사례가 있었고, 도서관이 독립되어 있지 않고 다른 문화시설 내에 함께 소재하는 경우는 해당 문화시설운영조례 내에 도서관 운영사항이 하위 조항으로 포함되어 운영되기도 하였다.

다섯째, 독서문화진흥조례는 2006년 「독서문화진흥법」이 제정되고 동법 제9조(지역의 독서진흥)에 따라 지역주민의 독서활동을 지원하기 위한 근거법제로서 2009년도 1개, 2010년도

4개, 2011년도 18개, 2012년도 6개 등 전국 29개(12.7%) 기초자치단체에서 독서진흥조례를 제정하였고, 일부 자치구에서는 도서관운영 조례와 결합하여 독서진흥조례를 제정 운영하기도 하였다.

여섯째, ‘작은도서관 설치 및 운영 조례’는 문화체육관광부에서 작은도서관진흥법을 신설하여 작은도서관 조성사업을 본격적으로 추진하였던 2006년 이후 전국적으로 54건이 제정되었다. 도서관정보정책기획단이 작은도서관 조성사업을 계속하고 있는 가운데 2006년 1개, 2008년 11개, 2009년 11개, 2010년 12개, 2011년 18개 등 제정건수가 매년 증가하고 있으며, 2012년 『작은도서관진흥법』이 제정되면서 그 수는 더욱 늘어날 것으로 예상되고 있다.

일곱째, 새마을이동도서관 또는 이동도서관 운영조례는 전체 24개 중 17개(70.8%)가 1991년부터 1995년 사이에 제정된 것이고, 1996년부터 2000년까지 4개, 2003년에 3개, 2010년에 1개가 제정되어서 비교적 오랜 연원을 가지는 특징을 보였다. 문고의 명칭이 작은도서관으로 변경되며 이들 새마을이동도서관도 지역 공공도서관서비스체계와 연동하여 운영되는 추세에 있지만, 아직도 일부 자치단체에서 마을도서관 혹은 새마을이동도서관, 이동도서관 등을 새마을문고중앙회 지부조직에 위탁하기 위한 근거 법령으로 관련조례를 운영하기도 하였다.

여덟째, 기초자치단체에서 도서관사업과 관련하여 확인되는 특별한 명칭의 조례로는, ‘도서관운영위원회 조례’를 별도로 운영하거나, ‘어린이영어도서관’, ‘영어체험센터’, ‘어린이생태학습도서관’, ‘시립환경도서관’, ‘농어촌공공도서관’ 등 특별한 주제도서관을 위한 별도의 조

례를 제정 운영하는 곳이 있었고, 전국 11개 ‘지역의 도서관’ 중 3개 도서관이 별도의 운영 조례를 가지고 있었다.

아홉째, 일부 자치단체에서 아동복지법, 영유아복지법을 근거로 유아용 장난감을 대여하는 복지시설로서 ‘장난감도서관조례’를 제정하여 운영하고 있다. 장난감도서관은 일부 도서를 대여하기도 하지만 유아장난감을 대여해 주는 복지시설로서 자치단체마다 장난감대여센터, 장난감대여점, 장난감은행, 장난감세상, 장난감나라 등 다양한 명칭을 사용하고 있으며, 일부 자치단체에서 도서관을 명칭으로 사용하면서 주민들에게 도서관시설로서 오해되는 문제를 보이고 있다.

### 3.2 조례운영 개선을 위한 제안사항

전국 17개 광역시도자치단체에 소속된 228개 기초자치단체의 도서관 관련조례의 제정 및 운영실태 분석을 통하여, 확인된 문제점을 개선하고 보다 효율적인 도서관정책 추진체계를 확보하기 위해, 기초자치단체 도서관 관련조례의 운영개선 방안으로 요망되는 제안사항은 다음과 같이 정리되었다.

첫째, 도서관조례는 자치단체의 공공도서관 정책을 표방하는 법제적 기초로서, 공공도서관 서비스를 제공하는 자치단체마다 도서관운영의 근거 법규이다. 아직도 공공도서관 운영조례를 제정하지 못한 기초자치단체가 상당한 비율로 확인되고 있다. 지역주민에게 봉사하는 공공도서관서비스의 안정적이고 효율적인 운영체제로 발전하기 위해서는, 자치단체 도서관정책을 규율하는 합리적인 도서관조례의 제정 및 개정

을 촉구하는 해당 주민의 지속적인 관심이 필요하다.

둘째, 장차 기초자치단체에서 도서관 관련조례를 제정 및 개정할 경우, 도서관사업의 정체성을 분명히 하기 위해 조례 명칭에서 ‘도서관’이 반드시 포함되어야 하고, 특히 다른 문화·복지·체육시설 등과 함께 도서관을 운영하는 복합시설의 경우에는 더욱 그러하다. 도서관 운영조례는 평생교육 또는 독서·문화·복지 등 유사시설과 구분되는 도서관의 목적과 역할을 분명히 설정하기 위해 그 운영조례 제목에서 도서관의 명칭이 반드시 포함되는 것이 필요하다.

셋째, 일부 자치단체에서 기적의 도서관이나 특성화된 주제도서관 등 단위도서관별로 제정 운영하고 있는 개별 도서관운영조례는, 자치단체 내 모든 도서관서비스체제를 종합하는 지역 단위 공공도서관 설치·운영조례의 형식으로 정비되어 통합 운영되는 것이 바람직하다.

넷째, 최근 기초자치단체마다 작은도서관 조례를 제정하는 곳이 증가하고 있다. 작은도서관은 공공도서관의 자료 및 시설기준에 미달하는 유사시설로서 독립적인 조례 제정보다는 ‘공공도서관 설치 및 운영 조례’에 포함시켜 운영하는 방식이 현실적이다. 지방자치단체마다 공립

공공도서관 수가 계속 증가하는 추세에 있으므로, 지역 내 공공도서관과 작은도서관 등을 모두 포함하여 지역공공도서관서비스시스템을 확장하는 통합적인 도서관운영조례로 일원화하는 것이 효율적일 것으로 판단된다.

다섯째, 지방자치단체는 ‘독서문화진흥법’에 따라 지역주민의 독서생활화와 독서시설 및 독서행사 지원을 위해 독서문화진흥조례를 제정하고 있지만, 기초자치단체의 독서문화진흥사업은 “~할 수 있다”는 식의 선언적인 조례제정에 앞서 해당 지역 공립도서관서비스와 연계하는 실효적인 독서진흥정책이 요망되며, 기초자치단체 도서관조례와 통합·운영하거나 도서관사업과 연동하여 추진하는 것이 필요하다.

여섯째, 일부 자치단체에서 운영하고 있는 장난감도서관은 장난감과 함께 도서를 대출하는 곳도 있지만, 대부분 도서관 기능보다 장난감 대여를 목적으로 하는 복지시설이므로, 도서관 명칭에서 비롯되는 지역주민의 오해를 해소하기 위하여, 도서관명칭을 쓰지 않도록 지방자치단체에 협조를 요청하는 방식으로 도서관협회 차원의 적극적인 입장 표명과 홍보노력이 요망된다.

## 참 고 문 헌

권기원, 윤희운. 1997. 국내공공도서관 조례의 통합모형연구 - 6대도시 광역자치단체를 중심으로 -. 『한국문헌정보학회지』, 31(4): 113-137.

김홍렬. 2010. 작은도서관 설치와 지원을 위한 조례의 내용분석에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 41(4): 191-209.  
김병록. 2009. 조례제정권의 문제점과 개선방

- 향. 『토지공법연구』, 43(2): 437-459.
- 오세탁, 이승호. 1994. 조례의 입법실태와 입법 한계. 『법학연구』, 6(1): 283-310. 충북대학교 법과대학 법학연구소.
- 유은경. 2004. 『국내 공공도서관 조례에 관련된 법규분석연구』. 석사학위논문. 전북대학교, 정보과학과.
- 윤혜영. 2012. 공공도서관 관련 자치법규 분석 - 대전광역시를 중심으로 -. 『한국문헌정보학회지』, 46(2): 281-300.
- 이승원. 2011. 지방자치단체의 작은도서관 지원에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 42(4): 223-241.
- 최창호. 1994. 지방의회 조례제정권의 범위와 한계. 『지방자치연구』, 10(1): 7-25.
- 한국문화관광연구원. 2011. 『전국 작은도서관 실태조사 및 운영활성화 방안연구』, 121.
- 법제처 국가법령정보센터 [online].  
[cited 2012.6.30].  
<<http://www.law.go.kr/main.html>>.
- 행정안전부 자치법규시스템 [online].  
[cited 2012.6.30].  
<<http://www.elis.go.kr/>>.