

지방자치단체의 도서관 자치법규 분석

Analysis of Local Laws and Regulations Related to the Library

김 흥 렬(Hong-Ryul Kim)*

〈 목 차 〉

I. 서론	
II. 이론적 배경	1. 조사의 진행 및 일반현황
1. 자치법규의 정의	2. 지방자치단체별 자치법규 제정비율
2. 도서관 자치법규	3. 도서관 자치법규 현황 분석
3. 선행연구	4. 자치법규 폐지 현황
III. 도서관 자치법규 조사 및 분석	IV. 결론 및 개선방안

초 록

본 연구는 전국 245개 광역 및 기초자치단체가 제정하여 운영하고 있는 도서관 자치법규를 전수 조사하여 분석하였다. 연구의 분석결과를 통하여 자치법규 제정현황을 점검하고, 도서관 설치 및 운영을 뒷받침하는 법제적 근거로 작용할 수 있는 자치법규 제정의 개선방안을 제시하고자 한다. 조사결과 우리나라 245개 광역 및 기초자치단체가 운영 중인 도서관 자치법규는 조례가 393건, 규칙이 187건, 훈령(규정)이 43건, 예규(지침)가 6건으로 모두 629건으로 조사되었다. 또한 도서관 관련 자치법규가 전무한 지방자치단체는 32개이며, 도서관운영 조례가 없는 지자체는 40개, 작은도서관 운영조례가 없는 지자체는 144개, 독서문화진흥조례가 없는 지자체는 196개에 이르고 있는 것으로 조사되었다. 본 연구결과는 향후 우리나라 지방자치단체에서 도서관 자치법규 제정의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

키워드: 도서관 자치법규, 조례, 시행규칙, 행정법규, 자치입법

ABSTRACT

This study was to investigate and analysis the library-related laws and regulations enacted by local governments. As a result, library regulations are investigated all 629 cases in nationwide survey. Among them, library-related ordinances are 393 cases, library-related regulations are 187 cases, and library-related anweisung are 43 cases, such as the order was followed. The Library ordinance 393 cases consist of library management ordinance(205 cases), small library ordinance(101 cases), reading promotion ordinance(49 cases), and so on. The 32 local governments did not enact the Library laws and regulations. And the 40 local government did not enact Library management ordinance. It is suggested that local government did not enact library-related laws should be established the library laws as soon as possible.

Keywords: Local laws and regulations, Ordinance, Local self-government. Public library

* 전주대학교 사회과학대학 문헌정보학과 부교수(hykim505@jj.ac.kr)

• 논문접수: 2014년 5월 22일 • 최초심사: 2014년 5월 23일 • 게재확정: 2014년 6월 11일

I. 서론

2000년대 이후 도서관 관련 법령의 제·개정으로 인하여 이를 근거로 하는 지방자치단체의 조례 및 시행규칙의 제정이 대폭 늘어나고 있다. 이는 공공 및 작은도서관 설치 및 운영의 법적 근거를 마련함과 동시에 지역주민들의 도서관 서비스 만족도를 향상시키는데 그 목적이 있다. 이들을 자치법규로 총칭하고 있는데, 자치법규는 넓은 의미로 지방자치단체의 자치에 관계가 있는 모든 법규를 지칭하는 것으로 헌법·지방자치법·교육법·지방세법·지방공무원법·조례·규칙 등이 해당한다. 좁은 의미로는 법령의 범위 안에서 지방자치단체가 제정하는 자치에 관한 규정, 즉 조례와 규칙만을 가리키는 것이다.¹⁾ 지방자치단체는 이들을 제정하는 자치입법의 권리를 가지는 바, 자치입법의 제정근거는 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조와 제23조에 따르고 있다.

도서관에 대한 자치법규는 1948년도 “인천광역시 공공도서관 육성과 운영에 관한 조례”가 제정된 이래로 매년 그 제정건수가 늘어나고 있는 추세이다. 특히 1990년대 이후 지방자치체가 실시되고 공공도서관의 사회적 역할과 인식이 높아지면서 도서관 자치법규의 제정은 증가하였다. 또한 국가적인 차원에서 도서관 정책수립의 강화와 지방자치단체의 독서문화 및 공공정보서비스에 대한 관심이 맞물리면서 공공도서관 설치와 도서관 운영서비스를 지원하는 자치법규 제정의 필요성이 높아지면서 자치법규 제정이 늘어나고 있는 것은 매우 긍정적이다. 그러나 아직도 많은 지방자치단체에서는 도서관 관련 법규의 제정과 운영이 매우 미흡한 실정이다. 공공도서관의 설치와 도서관의 지속적인 발전을 담보하는 것은 지방자치단체의 가장 중요한 책무이다. 지방자치단체가 도서관 운영의 지속성을 담보하지 못하면 건전한 도서관이 될 수 없으며, 지역주민에 대한 공공서비스 개발과 제공도 효율적으로 이루어 질 수 없다. 따라서 지역의 도서관 인프라의 확충과 발전적 운영을 담보하기 위해서는 도서관 자치법규 제정을 통한 법적인 근거를 마련해야 한다.

본 연구에서는 전국 245개 광역 및 기초자치단체가 제정하여 운영하고 있는 도서관 자치법규를 전수 조사하여 분석하였다. 또한 이러한 분석결과를 통하여 자치법규 제정의 문제점을 점검하고, 도서관 설치 및 운영을 뒷받침하는 법제적 근거로 작용할 수 있는 자치법규 제정의 개선방안을 제시하고자 한다. 이의 연구결과는 향후 우리나라 지방자치단체에서 도서관 자치법규 제정의 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 245개 광역 및 기초자치단체의 도서관 자치법규를 조사하기 위해서 안전행정부가 운영하는 자치법규시스템(ELIS: Enhanced Local Laws and Regulations Information System)을 이용하였고, 자치법규시스템에서 검색하지 못하는 지방자치단체의 자치법규를 위하여 전국 지

1) 이병태, 법률용어사전(서울 : 법문북스, 2010) <<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=458465&cid=2895&categoryId=2895>> [인용 2014. 4. 2].

방의회의 사이트상에서 자치법규를 검색하는 방법으로 보완하였다. 조사는 지방자치단체가 제정하고 있는 자치법규 즉, 조례와 시행규칙을 대상으로 하였으나, 행정법규에 해당하는 도서관 관련 훈령(규정)이나 예규(지침)도 함께 조사하여 분석하였다. 도서관 자치법규는 지방자치단체가 제정하여 운영하고 있는 것 이외에도 각 시도교육청에서 운영하고 있는 자치법규도 있었다. 즉 학교 도서관에 관한 조례 및 시행규칙, 그리고 교육청산하 공공도서관의 설치와 운영에 관한 조례 및 시행규칙이 여기에 해당하는데, 본 연구는 지방자치단체에서 제정한 자치법규에 한정된 연구이므로 이들 자치법규를 연구대상에서 제외하였다. 또한 도서관 조례의 내용적인 측면을 분석하여 지방자치단체의 도서관정책 및 서비스제공에 대한 보다 현실적인 접근이 필요하다, 자치법규 제정의 현황분석에 중점을 둔 본 연구에서는 제외하고 향후과제로 제안하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 자치법규의 정의

자치법규는 지방자치단체가 제정하는 자치에 관한 규정을 말한다. 이 자치법규의 제정 근거는 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조와 제23조에 따르고 있다. 헌법 제117조 제1항에 따르면 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 되어 있다. 이것은 지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무에 대해서 일정한 규정을 제정할 수 있는 권한 있다는 것을 뜻하며, 이를 자치입법권이라 한다.²⁾ 자치입법은 지방자치법 제22조와 제23조에 법적 근거를 마련하고 있다. 지방자치법 제22조에는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”라고 명시하여 지방자치단체의 조례 제정권을 제시하고 있다. 또한 제 23조에는 “지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다”고 하여 지방자치단체장의 규칙제정권을 명시하고 있다. 이외에도 광의의 자치입법에는 훈령(규정), 예규(지침) 등이 있으나, 이는 지방자치단체 행정기관 내의 행정규칙의 성격을 갖는다.

조례의 입법절차는 먼저, 단체장, 의원, 교육감, 교육위원에 의하여 조례가 발의될 수 있으며, 발의된 조례는 지방의원 과반수 출석에 과반수 찬성으로 의결된다. 이때 공익을 현저히 침해하였거나, 법령을 위반하였을 경우에는 단체장이 지방의회에 재의를 요구할 수 있다. 지방의회의 재의 결시에는 과반수 출석에 출석의원 2/3찬성으로 한다. 공공도서관과 관련하여 조례와 규칙으로 제

2) 윤혜영, “공공도서관 관련 자치법규 분석 : 대전광역시를 중심으로,” 한국문헌정보학회지, 제46권, 제2호(2012. 5.), p.283.

4 한국도서관·정보학회지(제45권 제2호)

정할 수 있도록 규정된 사항으로는 사무의 위임과 위탁, 소속직원의 임면권, 직속기관의 설치, 사용료, 수수료, 분담금 징수, 공공시설의 설치, 국가의 공공시설에 대한 사용료 징수 등이 있다.³⁾

2. 도서관 자치법규

도서관 관련 자치법규는 지방자치단체가 제정한 도서관 사무에 관한 조례나 규칙을 말한다. 여기에는 조례, 규칙, 훈령(규정), 예규(지침) 등이 포함된다. 도서관 관련 조례는 지방자치단체의 회의에서 제정되는 자치법규로서 지방자치단체가 그 권한에 속하는 도서관 사무전반에 걸쳐서 법령의 범위 안에서 규정하는 규범이다. 규칙은 지방자치단체의 장이 법령 및 조례의 범위 안에서 그 권한에 속하는 도서관 사무에 관하여 제정하는 법규로서⁴⁾ 조례의 시행에 대한 내용을 자세히 기록한 문서에 해당한다. 훈령(규정)은 상급관청이 하급관청의 권한행사를 지휘하기 위하여 발하는 명령을 말한다. 직무수행에 관한 지침을 시달하고 법령해석에 통일을 기할 목적으로 발하여진다. 원칙적으로 법규와 같은 성질을 갖지 않으므로, 하급행정청을 구속할 뿐이지 직접 국민을 구속하지 않는다.⁵⁾ 즉 도서관 직무수행에 필요한 지침을 상급관청이 하급관청에게 내리는 명령인 것이다. 예규(지침)은 상급행정청이 하급행정청에 대하여 그 감독권의 발동으로서 발하는 행정규칙의 한 형식으로 행정조직 내부 또는 기타 특별권력관계의 내부에서만 효력을 가진다.⁶⁾

3. 선행연구

지방자치단체의 도서관에 대한 관심이 높아지면서 도서관 자치법규의 제정이 증가하고 있다. 이에 따라 도서관 자치법규를 대상으로 하는 연구들도 수행되기도 하였다. 공공도서관을 운영하는 지방자치단체의 법적인 기준으로 도서관 법규가 강화되고 있지만, 국내에서 수행된 대부분의 연구는 공공도서관 및 작은도서관의 법규에 관한 연구를 수행하면서 연구범위를 조례로 하거나, 지역적인 범주도 한 지역을 수행하거나 또는 기초자치단체만을 대상으로 수행한 것으로 나타났다. 따라서 광역 및 기초자치단체를 대상으로 조례뿐만 아니라 조례시행규칙, 훈령(규정), 예규(지침)까지 광범위한 조례의 현황분석에 관한 연구는 없는 것으로 보인다.

지금까지 수행된 도서관 자치 법규 관련 연구 중에서 주요한 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 김홍렬은 작은도서관의 설치와 운영을 지원하는 조례의 내용을 분석하여 문제점을 제시

3) 상계논문, p.284.

4) 이종수, 행정학사전(서울 : 대영문화사, 2009) <<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=75960&cid=120&categoryId=120>> [인용 2014. 4. 2].

5) 이병태, 전계서.

6) 한국학중앙연구원. 한국민족문화대백과(성남 : 한국학중앙연구원, 2010).

한 후, 바람직한 개선 방안을 제안하고자 하였다. 이를 위하여 지방자치단체가 제정한 조례 25건을 대상으로 조례를 구성하는 항목을 분석하였다. 분석의 대상은 조례의 명칭, 구성 항목, 작은도서관 기능, 설치 기준, 지방자치단체의 책무, 운영인력, 도서관 운영 규정, 운영위원회 등이었다. 연구 결과 조례의 구성항목들은 서로 유사하였으며, 지역의 특색을 반영한 조례도 거의 찾아볼 수 없었음을 지적하였다.⁷⁾

양태석은 호주 뉴사우스웨일스 주의 도서관조례를 소개하면서 우리나라 도서관들의 조례제정의 시급함을 언급하였다. 이 연구에서 그는 호주 뉴사우스웨일스 주의 조례는 연방제도 하의 자치주 도서관법에 기초하여 공공도서관 운영의 기본원칙을 규정하고 있으며, 조례의 구성은 4장 20개 조항으로 되어 주립도서관위원회에게 주립도서관의 시설과 장서, 서비스 관련 규칙을 제정할 수 있는 권한이 있음을 밝히고 있다. 아울러 지방도서관 당국에게 지방도서관의 대출과 반납, 그리고 변상, 기타 이용과 관련한 제반 사항을 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있으며, 도서관 이용과 관련하여 도서관이용자에게 요구되는 금지행위를 상세하게 제시하고 위반행위에 대한 벌금의 한도를 구체적으로 명시한 점을 조례의 특징적인 사항으로 소개하였다.⁸⁾ 이승원은 지방자치단체의 작은도서관 관련 조례에 제시된 작은도서관 지원 형태를 조사 분석하여 작은도서관에 대한 지원 방법을 제안하였다. 조례의 분석결과 지방자치 단체의 작은도서관에 대한 지원은 직접적인 지원과 간접적인 지원으로 구분할 수 있으며, 직접적인 지원은 예산 지원을 말하며, 간접적인 지원은 공공도서관과 상호협력, 운영인력에 대한 교육, 자원봉사자 지원 등이 포함됨을 언급하였다. 된다. 공립작은도서관에는 직접적 및 간접적 지원 모두가 이루어져야 하지만, 사립 작은도서관에 대해서는 간접적인 지원이 이루어야 함을 제안하였다.⁹⁾

윤혜영은 공공도서관 관련 자치법규의 제정과 개정 시에 기초자료로 활용하기 위한 목적으로 대전지역을 중심으로 공공도서관 관련 자치법규에 대한 현황 및 내용을 분석하였다. 이 연구에서는 주로 대전지역의 공공도서관을 광역자치단체, 기초자치단체, 교육청 소속으로 세 구분하여 공공도서관 관련 자치법규를 분석하고 이를 기초로 공공도서관 행정체계, 도서관장의 직종과 직급, 공공도서관 조직체계 영역에서 개선방안을 제시하였다.¹⁰⁾ 정현태와 정미연¹¹⁾은 최근에 기초지방자치단체의 도서관 정책 추진체계 및 관련 조례의 제정 및 운영 실태를 조사하여 공공도서관 운영의 법제적 기반환경에 대한 문제점을 점검하고 자치문화시설로서 안정적인 공공서비스로 발

7) 김홍렬, "작은도서관 설치와 지원을 위한 조례의 내용분석에 관한 연구," 한국도서관·정보학회지, 제41권, 제4호(2010. 12.), pp.191-209.

8) 양태석, "호주 뉴사우스웨일스 주의 도서관조례," 지방자치, 통권 267호(2010. 12.), pp.74-77.

9) 이승원, "지방자치단체의 작은도서관 지원에 대한 연구 : 조례 분석을 중심으로," 한국도서관·정보학회지, 제42권, 제4호(2011. 12.), pp.223-241.

10) 윤혜영, 전계논문, pp.281-300.

11) 정현태, 정미연, "기초자치단체의 도서관조례 운영현황 및 개선방안 연구," 한국비블리아, 제24권, 제1호(2013. 3), pp.105-122.

전해 가기 위한 바람직한 도서관 조례 운영모델을 탐구하였다. 그들은 연구에서 기초자치단체에서 제정하여 운영하고 있는 도서관 관련조례 321개를 조사하였다. 이 조례를 분석하여 결과를 제시하였는데 도서관운영조례가 185건(57.6%)으로 가장 많고, 작은도서관조례가 54건(16.8%), 새마을이동도서관조례 24건(7.5%), 독서진흥조례 29건(9.0%), 기타 관련조례 29건(9.0%)의 순으로 나타남을 제시하고, 도서관조례는 사업의 목적을 분명히 하기 위해 도서관이란 명칭이 반드시 포함되는 것이 필요하며, 장차 도서관조례는 공공도서관, 작은도서관, 새마을이동도서관, 독서진흥 등 유사분야 조례를 통합하는 방식으로 정비할 것을 제안하였다.

Ⅲ. 도서관 자치법규 조사 및 분석

1. 조사의 진행 및 일반 현황

본 연구에서는 현재 우리나라에서 운영 중이거나 폐지된 도서관 관련 자치법규의 현황을 파악하기 위하여 안전행정부가 운영하는 자치법규시스템(<http://www.elis.go.kr>)¹²⁾을 활용하였다. 또한 자치법규시스템에서 검색되지 않는 지방자치단체의 자치법규는 소속지방의회의 자치법규검색시스템을 통해서 검색 조사하여 보완하였다. 자치법규시스템은 전국 245개 광역 및 기초지방자치단체가 운영하거나 폐지한 자치법규, 즉 조례, 규칙, 훈령(규정), 예규(지침)의 목록을 검색할 수 있는 통합시스템이다. 또한 이 시스템은 입법 예고되었거나 공포된 자치법규, 최근에 제정되거나 개정된 법규의 목록도 손쉽게 검색할 수도 있다. 본 연구에서는 자치법규시스템을 통하여 도서관 관련 자치법규를 검색하였는데, 검색대상으로는 조례, 규칙, 훈령(규정), 예규(지침)로 한정하였고, 검색어로는 '도서관'과 '독서'를 사용하였다. 검색된 법규 중에서 '장난감도서관에 관한 조례' 등 보편적으로 사용되는 도서관을 지칭하는 의미가 아닌 법규는 본 연구의 분석대상에서 제외하였다. 자치법규의 조사는 2014년 4월 1일~4월 2일에 걸쳐 이루어졌다.

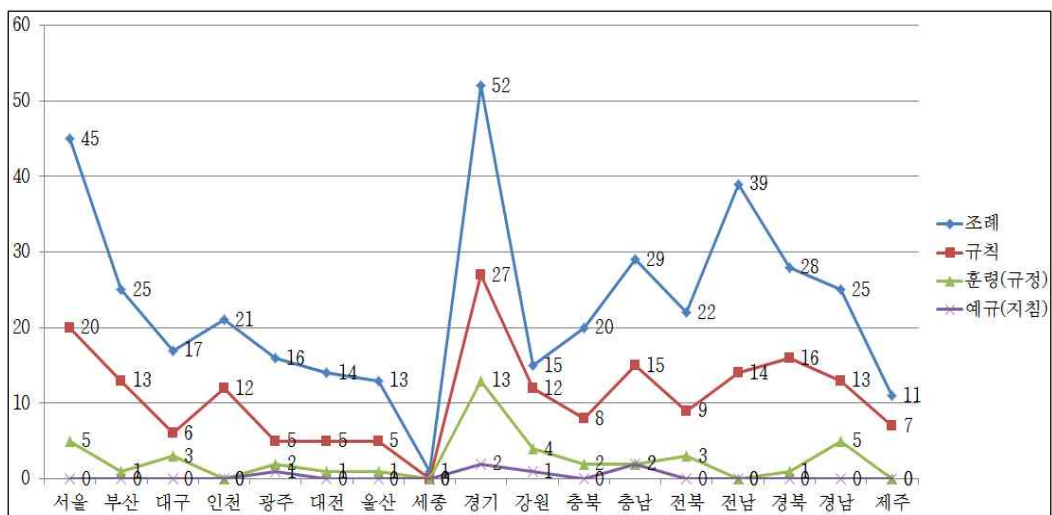
본 조사에서 밝혀진 우리나라 지방자치단체가 제정하여 현재 운영 중인 도서관 관련 자치법규의 현황은 다음과 같다.

〈표 1〉에서와 같이 전국 245개 광역 및 기초자치단체가 운영중인 도서관 관련 자치법규는 조례가 393건, 규칙이 187건, 훈령(규정)이 43건, 예규(지침)가 6건으로 모두 629건으로 조사되었다. 이 중에서 경기도가 94건의 자치법규를 제정한 것으로 나타나 전체의 15.0%를 차지하고 있으며, 그 다음으로 서울 70건(11.1%), 전남 53건(8.3%), 충남 48건(7.6%)의 순으로 나타났다.

12) 행정안전부 자치법규시스템, 〈<http://www.elis.go.kr/>〉 [인용 2014. 4. 2].

<표 1> 지방자치단체의 자치법규 제정현황 (2014. 4.1일 기준)

시도명	조례	규칙	훈령(규정)	예규(지침)	합계
서울	45	20	5	-	70(11.1%)
부산	25	13	1	-	39(6.2%)
대구	17	6	3	-	26(4.1%)
인천	21	12	-	-	33(5.3%)
광주	16	5	2	1	24(3.8%)
대전	14	5	1	-	20(3.2%)
울산	13	5	1	-	19(3.0%)
세종	1	-	-	-	1(0.2%)
경기	52	27	13	2	94(15.0%)
강원	15	12	4	1	32(5.1%)
충북	20	8	2	-	30(4.8%)
충남	29	15	2	2	48(7.6%)
전북	22	9	3	-	34(5.4%)
전남	39	14	-	-	53(8.3%)
경북	28	16	1	-	45(7.2%)
경남	25	13	5	-	43(6.8%)
제주	11	7	-	-	18(2.9%)
합계	393(62.5%)	187(29.7%)	43(6.8%)	6(1.0%)	629(100%)



<그림 1> 지방자치단체의 조례 제정 현황

629건의 도서관관련 자치법규 가운데 조례는 393건으로 전체의 62.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 이 조례건수는 정현태 등의 연구에서 제시된 321건과 비교했을 때 약72건 증가한 건수이다. 구체적으로 살펴보면, 경기도가 52건으로 가장 많았으며, 그 다음으로 서울이 45건, 전남이 39건, 충남 29건, 경북 28건, 부산과 경남 25건의 순으로 나타났다. 반면에 기초자치단체가 없는 제주와 세종이 각각 11건, 1건의 조례를 제정하여 운영중인 것으로 확인되었다. 조례의 시행에 관한 사항을 상세히 규정한 규칙은 187건으로 전체의 약29.7%를 차지하는 것으로 나타났으며, 경기도가 27건으로 가장 많았으며, 그 다음으로 서울 20건, 경북 16건, 충남 15건의 순으로 조사되었다. 상급관청이 하급관청의 권한 행사를 지휘하기 위하여 발하는 명령인 훈령(규정)은 43건으로 전체의 6.8%를 차지하는 것으로 나타났고, 경기도가 13건으로 가장 많은 것으로 조사되었다. 예규(지침)은 6건으로 전체의 약 1.0%를 차지하는 것으로 나타나 운영 중인 예규는 매우 미미한 것으로 나타났다.

2. 지방자치단체별 자치법규 제정 비율

지방자치단체별로 도서관 관련 자치법규의 제정비율을 살펴보았는데, 그 결과는 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2>에서처럼, 전국 245개 광역 및 기초자치단체 중에서 도서관 관련 조례를 제정하고 운영 중인 지방자치단체는 213개로 이는 전체의 약 86.9%에 해당하는 수치이다. 조례를 제정하여 운영하고 있는 213개 지방자치단체 가운데 1건의 조례를 제정한 자치단체는 95개, 2건의 조례를 제정한 단체는 77개, 3건의 관련 조례를 제정한 단체는 29개, 4건의 조례를 제정한 곳은 광주광역시, 서울 마포구, 충남 천안시, 서산시, 전북 전주시 등 8개 지방자치단체, 그리고 5건 이상의 조례를 제정한 지방자치단체도 서울 양천구, 경기도 부천시, 충남 보령시, 제주특별자치도 등 4개로 나타났다. 특히 제주특별자치도는 현재 기초자치단체는 아니지만, 특별자치도로 승격하기 이전의 기초단체인 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 등에서 제정한 11건의 도서관 관련 조례를 현재에도 지속적으로 운영하고 있었다.

구체적으로 보면, 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종, 제주 등은 모든 지방자치단체가 1건 이상의 도서관 관련 조례를 제정 운영하는 것으로 나타났으며, 서울은 26개 지방자치단체 가운데 25개(96.2%) 지방자치단체가 운영하고 있었으며, 경기도는 32개 자치단체 가운데 30개(93.8%)의 지방자치단체에서 제정하여 운영 중인 것으로 나타났다. 반면에 경남은 19개 중에서 14개(73.7%) 자치단체에서, 그리고 강원은 19개 중에서 12개(63.2%) 자치단체에서 운영하는 것으로 나타나 도서관 관련 조례의 제정 운영이 가장 저조한 것으로 확인되었다.

〈표 2〉 지방자치단체별 도서관 자치법규 제정비율 (2014. 4.1일 기준)

시도명	조례							규칙	훈령(규정)
	전체 단체수*	제정							
		1건	2건	3건	4건	5건이상	합계(비율)		
서울	26	11	11	1	1	1	25(96.2%)	20(76.9%)	5(19.2%)
부산	17	11	4	2	0	0	17(100%)	13(76.5%)	1(5.9%)
대구	9	3	4	2	0	0	9(100%)	6(66.7%)	3(33.3%)
인천	11	2	5	3	0	0	10(91%)	10(91%)	0(0%)
광주	6	0	3	2	1	0	6(100%)	5(83.3%)	2(33.3%)
대전	6	0	4	2	0	0	6(100%)	5(83.3%)	1(16.7%)
울산	6	0	5	1	0	0	6(100%)	4(66.7%)	1(16.7%)
세종	1	1	0	0	0	0	1(100%)	0(0%)	0(0%)
경기	32	16	8	5	0	1	30(93.8%)	27(84.4%)	8(25.0%)
강원	19	9	3	0	0	0	12(63.2%)	9(47.4%)	4(21.1%)
충북	13	4	5	2	0	0	11(84.6%)	8(61.5%)	1(7.7%)
충남	17	8	4	0	2	1	15(88.2%)	11(64.7%)	2(11.7%)
전북	15	7	4	1	1	0	13(88.7%)	8(53.3%)	1(6.7%)
전남	23	6	7	5	1	0	19(82.6%)	13(56.5%)	0(0%)
경북	24	11	4	3	0	0	18(75.0%)	16(66.7%)	1(4.2%)
경남	19	6	6	0	2	0	14(73.7%)	11(57.9%)	5(26.3%)
제주	1	0	0	0	0	1	1(100%)	1(100%)	0(0%)
합계	245	95	77	29	8	4	213(86.9%)	167(68.2%)	35(14.3%)

*광역자치단체 및 기초자치단체를 합산하였음.

한편, 규칙은 전국 245개 지방자치단체 가운데 167개 자치단체가 운영중인 것으로 나타났으며, 이는 전체의 68.2%에 해당하는 수치이다. 서울은 26개 단체 중에서 하나 이상의 도서관 관련 규칙을 제정하고 있는 자치단체가 20개(76.9%)로 나타났으며, 경기도는 32개 자치단체 중에서 27개(84.4%) 단체가 도서관 조례시행규칙을 운영중인 것으로 조사되었다. 도서관 관련 훈령(규정)의 운영현황을 보면, 전국 245개 지방자치단체 가운데 35개 자치단체에서 도서관 관련 훈령을 제정하여 운영중인 것으로 조사되었다. 이는 전체의 14.3%에 해당하는 수치로서 조례에 비해서는 상대적으로 매우 적은 수치이다.

3. 도서관 자치법규 현황 분석

가. 도서관 조례 제정현황

본 연구에서 조사한 도서관 관련 조례의 범주를 나누어 보면, 도서관 관련 조례는 크게 도서관

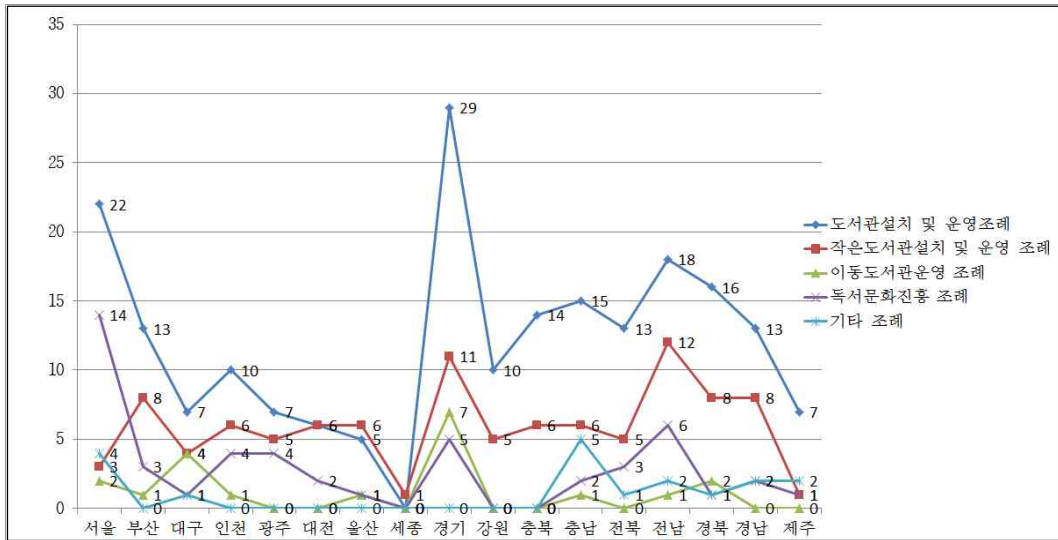
설치 및 운영에 관한 조례, 작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례, 독서문화진흥에 관한 조례, (새마을)이동도서관 운영에 관한 조례, 그리고 상기에 기술한 조례에 포함되지 않은 기타 도서관 조례로 구분할 수 있었다. 본 연구에서는 이들 조례를 크게 5가지로 구분하여 분석하고 제정현황을 살펴보았다. 이에 대한 구체적인 내용은 아래의 <표 3>에 제시되어 있다.

<표 3> 지방자치단체 조례 분석 (2014. 4.1일 기준)

시도명	도서관설치 및 운영에 관한조례	작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례	이동도서관운영에 관한 조례	독서문화진흥조례	기타 조례	합계
서울	22	3	2	14	4	45
부산	13	8	1	3	0	25
대구	7	4	4	1	1	17
인천	10	6	1	4	0	21
광주	7	5	0	4	0	16
대전	6	6	0	2	0	14
울산	5	6	1	1	0	13
세종	0	1	0	0	0	1
경기	29	11	7	5	0	52
강원	10	5	0	0	0	15
충북	14	6	0	0	0	20
충남	15	6	1	2	5	29
전북	13	5	0	3	1	22
전남	18	12	1	6	2	39
경북	16	8	2	1	1	28
경남	13	8	0	2	2	25
제주	7	1	0	1	2	11
합계	205(52.1%)	101(25.7%)	20(5.1%)	49(12.5%)	18(4.6%)	393(100%)

전체 393건의 도서관 관련 조례 가운데 도서관 설치 및 운영에 관한 조례는 205건으로 전체의 52.1%에 해당하는 것으로 나타났다. 지방자치단체별로 보면, 경기도가 29건으로 가장 많이 제정되었고, 그 다음으로 서울이 22건, 전남 18건, 경북 16건, 충남 15건의 순으로 나타났다. 반면에 기초자치단체의 수가 적은 대구, 광주, 대전, 울산에서 제정 건수가 적은 것으로 확인되었으며, 특히 세종시는 도서관설치 및 운영에 관한 조례를 제정하지 않은 것으로 조사되었다.

여기에는 도서관 설치 및 운영에 관한 조례뿐만 아니라 도서관 설치에 관한 조례, 도서관 관리(운영)에 관한 조례, 디지털도서관 운영에 관한 조례, 대표도서관설치 및 운영에 관한 조례 등 도서관설치 및 운영에 포괄적으로 포함될 수 있는 조례들을 포함하였다.



〈그림 2〉 지방자치단체의 조례 제정 현황

작은도서관 설치 및 운영과 관련된 조례는 101건으로 전체 조례의 25.7%에 해당한다. 이 조례는 전남이 12건으로 가장 많이 제정되었으며, 그 다음으로 경기 11건, 부산, 경북, 경남이 각각 8건의 순으로 나타났다. 반면에 서울은 도서관 설치 및 운영과 관련한 조례의 제정에 비해서는 상대적으로 적은 3건으로 나타났다. 이 조례는 지방자치체가 정착되고, 작은도서관의 조성 및 활성화에 대한 지방자치단체의 관심이 증가하면서 급속히 증가되고 있는 조례에 해당하며 향후에도 관련 조례의 제정이 늘어날 가능성이 매우 높을 것으로 판단된다.

이동도서관 운영에 관한 조례는 종전에 새마을문고의 설립과 운영과 연계하여 제정된 새마을 이동도서관 운영에 관한 조례를 포함한다. 관련 조례는 20건으로 전체 제정 조례의 5.1%에 해당하는 수치이다. 현재 운영 중인 관련 조례는 경기가 7건으로 가장 많고 그 다음으로 대구의 4건으로 나타났다. 반면에 광주, 대전, 세종, 강원, 충북, 전북, 경남, 제주에는 이 조례가 제정되어 운영되고 있지 않은 것으로 확인되었다.

독서문화 진흥과 관련된 조례는 2006년에 독서문화진흥법이 제정됨에 따라 지방자치단체가 독서문화진흥과 관련된 책무를 이행하기 위하여 제정하였다. 따라서 이 조례는 최근들어 급속히 증가하고 있으며, 향후에도 지속적으로 늘어날 수 있는 조례에 해당한다. 현재 제정된 독서문화진흥과 관련된 조례는 49건으로 전체 조례의 12.5%에 해당하며, 서울이 14건으로 가장 많이 제정된 것으로 조사되었다. 또한 전남이 6건, 경기 5건, 인천과 광주가 각각 4건이 제정되어 운영 중인 것으로 확인되었다. 반면에 세종, 강원, 충북은 아직까지 독서문화진흥에 관련된 조례가 제정되지 않을 것으로 조사되었다. 독서문화진흥 조례는 단독으로 제정되거나 아니면 '도서관설치와 운영

에 관한 조례'와 통합되어 '도서관 및 독서문화진흥에 관한 조례'로 제정되고 있기도 한다.

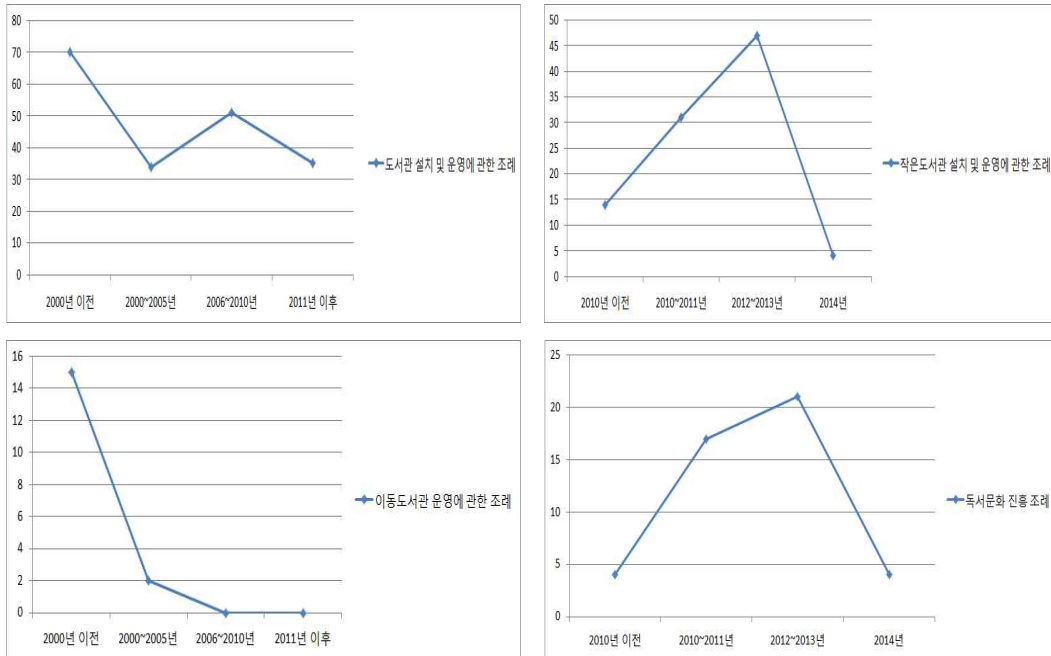
마지막으로 기타 조례는 상기에 기술한 4가지 조례에 해당되지 않는 도서관 관련 조례로서 현재 제정된 조례는 18건으로 전체 조례의 4.6%에 해당하는 수치이다. 여기에 해당하는 대표적인 조례는 다음과 같다. 서울 마포구의 어린이영어도서관설치에 관한 조례와 도서관건립기금운용에 관한 조례, 양천구의 어린이영어도서관 설치에 관한 조례, 충남 천안의 시설사용료징수에 관한 조례, 도서관운영위원회 관련 조례, 전북 전주시에 전주시 유아를 위한 도서관 교육 권고 조례, 전남 순천시의 기적의 도서관 설치 및 운영에 관한 조례, 강진군의 학교마을도서관 지원에 관한 조례, 경북 청도군의 어린이도서관설치에 관한 조례, 경남 사천시의 어린이영어도서관 설치에 관한 조례, 창원시의 어린이전문도서관 설치에 관한 조례, 제주특별자치도의 어린이전문도서관 설치에 관한 조례, 기적의 도서관 설치 및 운영조례 등이 기타 조례에 해당한다.

나. 조례 제정 연도

도서관환경변화 및 관련 법제정과의 연관성을 살펴보기 위하여 도서관 관련 조례의 제정추이를 조사 분석하였다. 이에 대한 결과는 <표 4>와 <그림 3>에 나타나 있다.

<표 4> 조례 제정 연도 분석 (2014. 4.1일 기준)

시도명	도서관설치 및 운영에 관한조례				작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례				이동도서관운영에 관한 조례				독서문화진흥조례			
	00 이전	00~ 05	06~ 10	11 이후	10 이전	10~ 11	12~ 13	14	00 이전	00~ 05	06~ 10	11 이후	10 이전	10~ 11	12~ 13	14
서울	3	9	6	4	1	0	2	0	2	0	0	0	0	6	6	2
부산	4	3	4	2	0	1	7	0	1	0	0	0	0	1	2	0
대구	0	0	4	3	0	1	2	1	4	0	0	0	0	1	0	0
인천	1	0	3	6	0	0	6	0	0	1	0	0	0	2	2	0
광주	1	2	3	1	0	2	3	0	0	0	0	0	0	1	2	1
대전	2	2	1	1	0	1	4	1	0	0	0	0	1	1	0	0
울산	0	1	3	1	0	3	3	0	1	0	0	0	0	0	1	0
세종	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
경기	18	4	6	1	1	6	4	0	6	1	0	0	0	2	2	1
강원	4	1	3	2	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
충북	4	2	2	6	0	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
충남	7	1	1	6	1	4	1	0	1	0	0	0	0	0	2	0
전북	6	2	4	1	2	2	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0
전남	8	5	4	1	5	3	4	0	1	0	0	0	1	2	3	0
경북	9	3	3	1	0	4	3	1	2	0	0	0	0	1	0	0
경남	5	2	4	2	3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0
제주	5	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
합계	77	37	52	39	15	35	47	4	18	2	0	0	4	18	23	4



〈그림 3〉 조례의 제정 추이 연도 분석

도서관 설치 및 운영에 관한 조례는 도서관 관련 조례 중에서 가장 보편적인 조례로서 지역의 공공도서관설치 및 운영을 법적으로 지원하기 위하여 마련된 자치법령이다. 자치법규시스템을 통해서 조사한 바에 따르면, ‘인천광역시 공공도서관 육성과 운영에 관한 조례’가 1948년 10월 27일 조례 2호로 제정되어 우리나라에서 가장 최초로 제정된 공공도서관 관련 조례로 밝혀졌다. 그 이후 창녕군립도서관조례가 1972년 5월 1일, 제주시 우당도서관 관리운영조례가 1982년 2월 2일 각각 제정되었으며, 경기 가평군의 ‘군립도서관 관리 운영조례’ 1986년 6월 25일 제정된 것으로 확인되었다. 그 외의 대부분의 도서관 설치 및 운영에 관한 조례는 1990년 이후에 제정된 것으로 나타났다. 위의 표와 그림을 참조할 때, 2000년 이전에 제정된 도서관 설치 및 운영에 관련된 조례의 제정건수가 77건, 2000년부터 2005년까지는 37건, 2006~2010년까지는 52건이 제정되었고, 2011년 이후에 제정된 조례의 건수는 39건으로 지속적으로 제정되고 있는 것으로 나타났다. 특히 이 조례는 정보환경변화에 따라 디지털도서관 설치 운영과 관련된 조례가 제정되기도 하였으며, 아울러 새로운 도서관법이 2006년에 제정됨에 따라 대표도서관설치와 관련된 조례의 제정이 광역자치단체를 중심으로 증가한 것이 특징적이다.

작은도서관 설치 및 운영과 관련된 조례의 제정 추이를 살펴보면, 지방자치단체가 작은도서관 조성 및 운영에 관심이 높아지기 시작하면서 시작된 관련조례의 제정이 2012년 ‘작은도서관진흥법’이 제정되면서 그 제정의 수와 속도가 가속화되고 있다. 작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례

는 2006년 전라북도 익산시가 최초로 제정하면서 시작되었다. 그 후 광역자치단체인 제주특별자치도가 2008년 4월 2일에 '제주특별자치도 작은도서관 설치 및 운영지원에 관한 조례'를 제정하였다. 또한 충남연기군(2008년), 전남 목포시(2008년), 순천시(2008년), 경남 김해시(2008년도) 등이 뒤를 이어 작은도서관 관련 조례를 제정하였다. 이 조례는 현재 제정 건수가 매년 늘어나고 있는 추세를 보이고 있는데, 2014년에 들어와서도 현재 4건의 조례가 제정된 것으로 확인되었다.

이동도서관조례는 새마을 문고의 운영과 연계된 새마을이동도서관 운영조례로 제정되어 오다가 현재는 '새마을'이라는 단어가 빠진 이동도서관운영에 대한 조례를 운영하고 있는 지방자치단체가 있다. 그러나 이 조례는 2000년 이전에 거의 제정된 조례이며 2006년 이후에는 한건의 조례도 제정되고 있지 않으며 점점 폐지되거나 도서관설치 및 운영조례에 통합되고 있는 추세로 나타난다.

독서문화진흥에 관한 조례는 2006년 '독서문화진흥법'이 제정된 이후 급격히 제정건수가 증가하고 있다. 또한 지방자치단체에서는 지역주민들의 여가와 문화복지, 독서생활화에 관심이 증가하면서 관련 조례의 제정에도 관심이 높아지고 있는 실정이다. 우리나라에서는 독서문화진흥법의 제정 이래 대전시 동구에서 2009년 10월 19일 처음으로 독서문화진흥 조례가 제정된 이후 매년 그 제정건수가 지속적으로 증가하고 있다. 2014년에도 4월 1일 현재 4건이 제정이 완료되었으며 향후에도 지속적으로 제정건수가 증가될 수 있는 조례에 해당한다.

종합해보면, 작은도서관 관련 조례와 독서문화진흥에 관련된 조례는 지방자치단체의 작은도서관과 독서문화진흥에 대한 관심도의 증가에 비례하여 2010년 이후 지속적으로 증가하고 있는 조례인 반면에 이동도서관운영에 관한 조례는 공공도서관의 건립증가와 새마을문고의 폐쇄에 따라 2000년 이후에 들어와서 지속적으로 조례가 폐지되어 그 운영이 감소되고 있는 조례로 분석되었다. 도서관설치 및 운영에 관한 조례는 공공도서관조성과 운영에 대한 기본적인 조례이기 때문에 아직 제정되지 않은 지방자치단체를 중심으로 점진적으로 제정되고 있으며, 이미 제정된 지방자치단체에서는 조례의 폐지대신에 새로운 정보환경을 반영한 조례의 개정이 활발하게 이루어지고 있는 편이다.

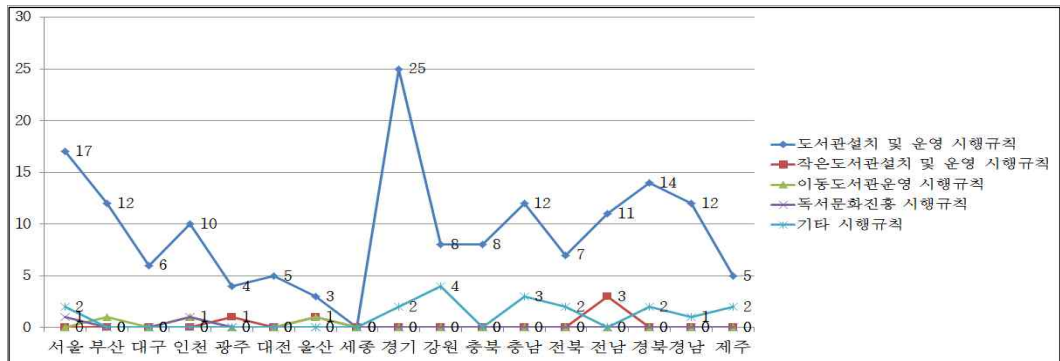
다. 시행규칙 제정현황

지방자치단체는 제정한 조례를 시행하는데 필요한 세부 조항들을 규정한 시행규칙을 제정하고 있다. 이 시행규칙은 법령을 실제 적용할 때 필요한 세부 규정이기 때문에 이의 제정이 이루어져야 실제 법규의 존재 가치가 있다고 하겠다. 본 연구에서는 조례의 시행을 뒷받침할 수 있는 조례 시행규칙의 제정이 어느 정도 이루어지고 있는지에 대하여 조사, 분석하였다. 이의 결과는 다음의 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 지방자치단체 시행규칙 현황 (2014. 4.1일 기준)

시도명	도서관설치 및 운영에 관한 시행규칙	작은도서관 설치 및 운영에 관한 시행규칙	이동도서관운영에 관한 시행규칙	독서문화진흥에 관한 시행규칙	기타 시행규칙	합계
서울	17	0	0	1	2	20
부산	12	0	1	0	0	13
대구	6	0	0	0	0	6
인천	10	0	1	1	0	12
광주	4	1	0	0	0	5
대전	5	0	0	0	0	5
울산	3	1	1	0	0	5
세종	0	0	0	0	0	0
경기	25	0	0	0	2	27
강원	8	0	0	0	4	12
충북	8	0	0	0	0	8
충남	12	0	0	0	3	15
전북	7	0	0	0	2	9
전남	11	3	0	0	0	14
경북	14	0	0	0	2	16
경남	12	0	0	0	1	13
제주	5	0	0	0	2	7
합계	159(85.0%)	5(2.7%)	3(1.6%)	2(1.1%)	18(9.6%)	187(100%)

위의 〈표 5〉에서처럼, 전체 187건의 조례 시행규칙 가운데 도서관설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙이 159건으로 전체의 85.0%를 차지하는 것으로 나타났다. 반면, 작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙은 5건으로 전체의 2.7%, 이동도서관 운영에 관한 조례 시행규칙은 3건으로 전체의 1.6%인 것으로 조사되었다.



〈그림 4〉 지방자치단체 시행규칙 제정현황

최근에 조례의 제정이 늘어가고 있는 독서문화진흥에 관한 조례 시행규칙은 2014년 현재 2건으로 전체의 1.1%에 지나지 않는 것으로 확인되었다. 구체적으로 조례의 제정건수 대비 시행규칙의 제정건수를 비교해 보면, 도서관설치 및 운영에 관한 조례 205건에 비하여 시행규칙의 제정건수는 159건으로 약 77.6%에 지나지 않는다. 물론 상위의 조례는 존재하지 않지만, 하위의 시행규칙만 있는 경우도 있기 때문에 이 비율 이상으로 조례와 관련된 하위 시행규칙이 제정되어 있지는 않다. 즉 조례의 시행에 필요한 시행규칙의 제정은 조례의 77.6% 이하로 볼 수 있다. 따라서 아직까지 공공도서관의 설치와 운영에 대한 조례는 제정되어 있지만, 이를 시행하는데 구체적인 세부 규정인 시행규칙이 마련되어 있지 않아 지방자치단체가 도서관을 설립하고 운영을 지원하는데 법적 장치가 완벽하지 않다는 것을 알 수 있다.

또한 최근에 그 제정건수가 증가하고 있는 작은도서관 관련 조례 및 독서문화진흥에 관한 조례의 시행규칙 제정은 아주 미미한 것으로 밝혀졌다. 구체적으로 보면, 작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례는 101건인데 비하여 시행규칙의 제정은 5건으로 5.0%에 지나지 않는다. 이는 작은도서관 조례를 시행하고 적용하는데 많은 어려움이 있을 것으로 짐작하는 단서가 된다. 향후에 관련 시행규칙이 제정되지 않으면, 작은도서관의 운영문제가 큰 어려움에 직면할 가능성도 매우 높다 하겠다. 또한 독서문화진흥에 관한 조례는 49건 제정되었지만, 이의 시행규칙은 서울 용산구의 독서문화진흥 조례 시행규칙, 그리고 인천 남동구의 공공도서관 설치 운영 및 독서문화진흥조례 시행규칙 등 2건으로 나타났다. 독서문화진흥 조례가 비교적 최근에 제정되지 시작했지만, 독서문화정책이 지방자치단체에 뿌리내리기 위해서는 하루빨리 관련 시행규칙의 제정으로 독서문화진흥조례가 제 역할을 다할 수 있도록 지방자치단체들은 노력해야 할 것이다. 기타 시행규칙으로는 1964년 제정된 전북 전주시의 도서관 직원야간복무규정으로 비롯하여 도서관운영위원회 시행규칙, 도서관열람규칙, 도서관직제규칙, 어린이도서관설치 및 운영 시행규칙 등이 제정되어 운영되고 있다.

라. 훈령(규정) 제정현황

훈령(규정)은 상급기관이 하급기관의 권한행사를 지휘하기 위하여 발하는 명령으로서 행정조직내부에서만 효력을 가지는 규범을 말한다. 훈령은 위반하여도 위법은 성립되지 않으며, 따라서 엄밀히 말하면 법규에는 해당하지 않는다. 도서관은 상위조직인 지방자치단체나 소속 교육청의 감시 감독을 받기 때문에 상위 관청에 의한 훈령이 제정되어 운영되기도 한다. 자치법규시스템을 통하여 조사된 도서관 관련 훈령은 다음의 <표 6>과 같다.

<표 6>에서처럼, 도서관 훈령은 전부 17종 43건이 제정되어 운영 중인 것으로 나타났다. 이들 훈령은 도서관 운영규정, 작은도서관 운영규정, 도서관직원보수규정, 주차장관리운영규정, 도서대출규정, 이동도서관운영규정, 도서관회의실사용규정, 문화프로그램이용시설대관규정, 열람실운영규정, 순회문고운영규정, 구내식당운영규정, 자료등록 및 관리규정, 도서관업무처리규정, 간행물

〈표 6〉 도서관 훈령(규정)의 제정 현황

훈령(규정)명칭	건수
작은도서관운영규정	7
도서관직원보수규정	1
주차장관리운영규정	1
도서관 운영규정	8
도서대출규정	7
이동도서관운영규정	3
도서관회의실사용규정	1
문화프로그램이용시설대관규정	1
열람실운영규정	1
순회문고운영규정	1
구내식당운영규정	1
자료등록 및 관리규정	3
도서관업무처리규정	1
간행물 보존 및 폐기규정	1
자료관리위원회 운영규정	3
도서관직원근무규정	2
복사업무규정	1
합계	43

보존 및 폐기규정, 자료관리(선정)위원회 운영규정, 도서관직원근무규정, 복사업무규정 등이었다. 이중에서 도서관 운영규정이 8건으로 가장 많았으며, 그 다음으로 작은도서관 운영규정이 7건, 도서대출규정이 7건, 이동도서관 운영규정, 자료등록 및 관리규정, 자료관리(선정)위원회 운영규정이 각각 3건의 순으로 나타났다. 이들 훈령들은 대부분 도서관업무와 직접적으로 관련 있는 훈령이었으며, 도서관주차장관리규정이나 구내식당운영규정, 도서관회의실사용규정 등 도서관업무와 직접적으로 관련 없는 훈령들도 있었다. 종합해볼 때, 훈령은 조례나 시행규칙에 비하여 상대적으로 제정된 건수가 낮았으며, 그 이유는 대부분 도서관들은 자체적으로 제정한 내규 등을 통하여 도서관 업무를 수행하고 있기 때문에 제정건수가 적은 것으로 판단된다.

마. 예규(지침)의 제정현황

예규(지침)은 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 그 감독권의 발동으로서 발하는 행정규칙이다. 본 조사에서는 전부 6건의 도서관 관련 예규(지침)이 조사되었다. 광주광역시 남구의 '영상정보처리기기 운영관리방침', '경기도 부천시의 자료선정 및 폐기제적에 관한 지침', 강원도 양양군의 '양양군공공도서관업무지도지침', 충남 천안시의 '천안시 중앙도서관 기증문고 설치 및 운영 지침', 충남 보령시의 '보령시공공도서관 개인 보관함 운영지침' 등 이다.

4. 도서관 자치법규 폐지현황

지방자치단체의 도서관 자치법규 제정의 이면에는 폐지된 도서관 관련 법규들도 다수 조사되었다. 지방자치단체가 자치법규를 폐지하는 이유로는 크게 세 가지로 구분할 수 있겠다. 먼저 조례를 비롯한 자치법규가 필요성이 현저히 낮거나 없는 경우에 법규를 폐지하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 서로 유사한 법규들을 하나로 통합하거나 법규의 내용이나 법규명을 변경할 때 기존의 법규를 폐지하는 경우이다. 셋째, 지방자치단체가 군에서 시로 승격하거나(여주군, 당진군 등

이 해당됨), 두 개 이상의 기초자치단체가 통합하여 하나의 자치단체로 되는 경우(창원시가 해당)에 기존 법규를 폐지하는 경우이다. 이에 대한 구체적인 조사 현황은 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 자치법규 폐지 현황 (2014. 4월 1일 기준)

시도명	조례						규칙	훈령 (규정)
	도서관 설치 및 운영 조례	작은도서관 관련조례	새마을이동도 서관조례	독서진흥조례	기타조례	합계		
서울	2	0	4	0	1	7	0	3
부산	1	0	12	0	1	14	1	0
대구	1	0	0	1	0	2	0	0
인천	2	0	3	0	2	7	5	1
광주	4	0	0	0	1	5	5	1
대전	4	0	1	1	0	6	3	5
울산	0	0	0	0	0	0	0	0
세종	0	0	0	0	0	0	0	0
경기	12	0	1	1	2	16	7	5
강원	2	1	0	0	0	3	0	1
충북	0	0	0	0	0	0	1	0
충남	4	0	0	0	1	5	6	0
전북	0	0	0	0	0	0	0	1
전남	2	0	0	0	0	2	2	0
경북	3	0	0	0	0	3	3	0
경남	13	1	1	0	1	16	9	2
제주	1	0	0	0	0	1	0	0
합계	51	2	22	3	9	87	42	19

위의 표에서 보면, 폐지된 조례는 전체 87건으로 나타났으며, 이 중에서 도서관 설치와 운영에 관한 조례는 51건, 새마을이동도서관 운영에 관한 조례는 22건, 작은도서관 설치와 운영에 관한 조례가 2건, 독서문화진흥 조례가 3건으로 조사되었다. 이중에서 새마을이동도서관 운영에 대한 조례는 실효성이 없기 때문에 폐지한 것이며, 작은도서관과 독서문화진흥조례는 유사 법규와 통합 제정으로 폐지된 것이다. 그 외에도 시행규칙이 42건 폐지되었으며, 훈령은 19건 폐지된 것으로 조사되었다.

위에서 기술한 법규를 폐지하는 세 가지 경우에 비추어 볼 때, 첫째의 경우에 해당하는 것으로 새마을이동도서관 조례가 대표적이다. 새마을 이동도서관 조례는 새마을 문고의 운영과 연계하여 제정된 법규로서 현재에는 그 법규의 유효성이 매우 낮은 법규이다. 둘째의 경우에는 도서관운영 조례와 작은도서관조례가 통합되어 기존의 도서관운영조례가 폐지되는 경우, 또한 작은도서관 조

례와 독서문화진흥조례가 통합되어 작은도서관 조례가 폐지되는 경우가 해당한다. 그 밖에 도서관 설치 및 운영에 관한 조례의 경우, 조례의 내용을 전부개정하거나 법규명을 변경하여 기존 조례를 폐지하고 새로운 조례를 제정하는 경우도 여기에 해당한다. 셋째의 경우에는 여주군, 당진군이 여주시, 당진시로 승격이 된 경우와 마산시, 창원시, 진해시가 통합되어 창원시로 된 경우에 해당하는 것으로서 기존의 지방자치단체에서 제정한 법규를 폐지하고 새로운 행정체계에서 관련 법규를 다시 제정하는 경우가 해당한다.

IV. 결론 및 개선방안

도서관 관련 자치법규는 지방자치단체가 공공도서관이나 작은도서관의 설립이나 운영에 대한 법제적인 근거를 마련하고, 이들을 효과적으로 지원하기 위한 목적으로 제정되었다. 따라서 공공도서관 운영의 효율성 측면에서 볼 때 이들 법규는 매우 중요한 장치라고 할 수 있다. 본 연구는 현재 지방자치단체의 도서관 법규 제정 현황을 조사하여 분석하고, 이를 통해 우리나라 지방자치단체의 도서관 법규 제정의 문제점을 점검하고 시사점을 도출하여 향후 도서관 법규제정을 위한 기초자료를 제시하는데 그 목적이 있다.

지방자치단체가 제정한 도서관 법규의 전수조사를 통하여 분석한 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전국 245개 광역 및 기초자치단체가 운영중인 도서관 관련 법규는 조례가 393건, 시행규칙이 187건, 훈령(규정)이 43건, 예규(지침)이 6건으로 모두 629건으로 조사되었다. 이 가운데 조례는 393건으로 전체 법규의 약 62.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 또한 시행규칙은 187건으로 전체의 29.7%를 차지하였으며, 훈령(규정)은 43건으로 전체의 6.8%, 예규(지침)은 6건으로 전체의 1.0%를 차지하는 것으로 조사되었다.

둘째, 지방자치단체별 도서관 법규의 제정 비율을 살펴보면, 전국 245개 광역 및 지방자치단체 가운데 도서관 조례를 제정하고 운영 중인 지방자치단체는 213개로 전체의 86.9%에 해당하고 있다. 특히 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종, 제주 등은 모든 지방자치단체가 조례를 제정하여 운영하고 있었다. 이 가운데서 5건 이상의 도서관 조례를 제정한 지방자치단체도 서울 양천구, 경기 부천시, 충남 보령시, 제주특별자치도 등 4개나 있었다. 특히 제주특별자치도는 특별자치도로 승격하기 이전의 기초자치단체에서 제정한 도서관 조례 7건을 포함하여 모두 11건의 조례를 운영하는 것으로 조사되었다. 규칙은 245개 지방자치단체 중에서 167개 자치단체가 운영 중인 것으로 드러났으며, 이는 전체 지방자치단체의 약 68.2%에 해당하는 수치이다.

셋째, 도서관 조례 393건 중에서는 도서관 설치 및 운영에 관한 조례가 205건(전체의 52.1%)으

로 가장 높았으며, 그 다음으로 작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례가 101건(전체의 25.7%), 독서문화진흥조례가 49건(12.5%)의 순으로 나타났다. 이들 중에서 작은도서관 관련 조례와 독서문화진흥조례는 2010년 이후에 급격히 제정되는 건수가 증가하고 있으며, 이동도서관운영에 관한 조례는 폐지되거나 2000년 이후 더 이상 제정되지 않는 조례로 확인되었다.

넷째, 지방자치단체가 제정한 조례시행규칙은 187건으로 나타났고, 이 가운데 도서관설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙이 159건으로 전체의 85.0%를 차지하는 것으로 나타났다. 반면, 작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙은 5건으로 전체의 2.7%, 이동도서관 운영에 관한 조례 시행규칙은 3건으로 전체의 1.6%인 것으로 조사되었다. 최근 제정 건수가 급격히 증가하고 있는 독서문화진흥에 관한 조례 시행규칙은 2014년 4월 현재 2건으로 전체의 1.1%에 지나지 않는 것으로 확인되었다. 또한, 조례의 제정건수 대비 시행규칙의 제정건수를 비교해 보면, 도서관설치 및 운영에 관한 조례 205건에 비하여 시행규칙의 제정건수는 159건으로 약 77.6%에 지나지 않는다. 물론 상위의 조례는 존재하지 않지만, 하위의 시행규칙만 있는 경우도 있다. 그러나 법률은 있는데, 법률시행령이 마련되지 않아 완벽하게 법률의 적용이 제대로 이루어질 수 없는 것처럼 도서관 운영 조례는 제정되어 있지만, 이를 시행하는데 필요한 세부규정인 시행규칙이 마련되어 있지 않아 지방자치단체가 도서관을 설립하고 운영을 지원하는데 어려움이 있을 수 있다. 작은도서관 및 독서문화진흥조례 또한 시행규칙의 제정이 매우 미미한 것으로 조사되어 작은도서관 조례 및 독서진흥조례를 시행하고 적용하는데 많은 어려움이 있을 것으로 짐작된다.

다섯째, 도서관 훈령과 예규는 그 제정 건수가 매우 적은 것으로 나타났다. 이 중에서 도서관 훈령(규정)은 도서관 업무수행과 운영에 필요한 도서관 운영규정, 작은도서관운영규정, 이동도서관운영규정과 도서관업무에 직접적인 연관이 없는 주차장관리운영규정 등 전부 17종 42건이 제정되어 운영 중인 것으로 나타났다. 종합적으로 훈령은 조례나 시행규칙에 비하여 상대적으로 제정된 건수가 낮았으며, 그 이유는 대부분 도서관들은 자체적으로 제정한 내규 등을 통하여 도서관 업무를 수행하고 있기 때문에 제정건수가 적을 수밖에 없을 것으로 판단된다.

이상의 연구결과에 비추어 볼 때, 지방자치단체의 도서관 법규제정에서의 문제점과 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 조례의 제정이 이루어지지 않은 지방자치단체는 조례의 제정을 서둘러야 한다. 현재 245개 광역 및 기초자치단체 가운데 도서관 관련 자치법규가 전무한 지방자치단체는 32개 인 것으로 나타났다. 이들은 서울시 도봉구, 인천 옹진군, 경기도 광주시, 광명시, 강원도 속초시, 태백시, 정선군, 양양군, 양구군, 화천군, 철원군, 충북 보은군, 괴산군, 충남 부여군, 전북 무주군, 진안군, 전남 완도군, 담양군, 보성군, 장성군, 경북 고령군, 울릉군, 예천군, 상주시, 영덕군, 봉화군, 경남 의령군, 합천군, 하동군, 산청군, 함양군 등이다. 또한 도서관설치 및 운영에 관한 조례를 제정하지

않은 단체는 40개 지방자치단체, 작은도서관설치 및 운영에 관한 조례를 제정하지 않은 단체는 144개, 독서문화진흥조례를 제정하지 않은 단체는 196개 단체에 이른다. 이들 지방자치단체들은 대부분 시립 또는 군립도서관과 다수의 작은도서관을 운영하고 있기 때문에 시급히 조례가 제정되어 도서관의 조성 및 운영에 대한 법적인 근거를 마련해야 한다.

둘째, 조례가 잘 운영되고 적용하기 위해서는 조례 시행규칙의 제정이 뒤따라야 한다. 그러나 조례 시행규칙은 이를 충족시키지 못하고 있는 것으로 분석되었다. 즉 도서관설치 및 운영에 관한 조례가 205건인데 비하여 시행규칙은 159건이며, 작은도서관설치 및 운영에 관한 조례가 101건인데 비하여 불과 5건, 독서문화진흥에 관한 조례가 49건인데 비하여 시행규칙은 2건 밖에 제정되지 않았다. 시행규칙은 조례를 시행하는데 필요한 세부 조항들을 규정한 것이기 때문에 이의 제정이 이루어져야 조례의 제정목적이 달성될 수 있다 하겠다. 따라서 지방자치단체는 조례의 제정에 그칠 것이 아니라 관련 시행규칙의 제정이 반드시 뒤따라야 한다.

셋째, 작은도서관 관련 조례 및 시행규칙과 독서문화진흥에 관한 조례 및 시행규칙의 제정에 적극적인 움직임을 보여줘야 한다. 지방자치제도가 정착되면서 지방자치단체의 지역주민을 위한 작은도서관 조성과 독서진흥정책의 강화가 두드러지게 나타나고, 이와 관련한 '작은도서관진흥법'과 '독서문화진흥법'의 제정으로 관련 조례나 시행규칙을 제정할 근거가 마련되었음에도 불구하고, 아직까지 관련 조례나 시행규칙을 제정한 지방자치단체가 적다. 특히 작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙과 독서문화진흥에 관한 조례 시행규칙의 제정은 시급한 과제로 보인다.

넷째, 재정자립도가 낮은 지방자치단체나 인구규모가 적은 소규모의 지방자치단체에서는 도서관 관련 자치법규를 세부적으로 규정하기 보다는 통합 제정하는 것도 바람직할 것으로 보인다. 즉 도서관설치 및 운영에 관한 조례, 작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례, 독서문화진흥에 관한 조례 등을 통합하여 도서관운영 및 독서문화진흥에 관한 조례, 도서관 및 작은도서관 운영 조례, 작은도서관 운영 및 독서문화진흥에 관한 조례 등으로 제정할 수도 있을 것이다.

참고문헌

- 김홍렬. “작은도서관 설치와 지원을 위한 조례의 내용분석에 관한 연구.” 한국도서관·정보학회지, 제41권, 제4호(2010. 12), pp.191-209.
- 양태석. “호주 뉴사우스웨일스 주의 도서관조례.” 지방자치, 통권 267호(2010. 12), pp.74-77.
- 윤혜영. “공공도서관 관련 자치법규 분석 : 대전광역시를 중심으로.” 한국문헌정보학회지, 제46권, 제2호(2012. 5), pp.281-300.
- 이병태. 법률용어사전, 서울 : 법문북스, 2010.
- 이승원. “지방자치단체의 작은도서관 지원에 대한 연구 : 조례 분석을 중심으로.” 한국도서관·정

- 보학회지, 제42권, 제4호(2011. 12), pp.223-241.
- 이중수. 행정학사전(서울: 대영문화사, 2009).
- 정현태, 정미연. “기초자치단체의 도서관조례 운영현황 및 개선방안 연구.” 한국비블리아학회지, 제24권, 제1호(2013. 3), pp.105-122.
- 한국학중앙연구원. 한국민족문화대백과사전(성남: 한국학중앙연구원, 2010).
- 행정안전부 자치법규시스템. <<http://www.elis.go.kr/>> [인용 2014. 4. 2].

국한문 참고문헌의 영어표기

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

- The Academy of Korean Studies, *Encyclopedia of Korean Culture*, SeungNam : AKS, 2010.
- Kim, Hong-Ryul. “Analytical Study on the Ordinance for Establishment and Support of Small Libraries.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, Vol.41, No.4(2010), pp.191-209.
- Lee, Beung Tae. *Law Dictionary*, Seoul : Bubmoon Books, 2010.
- Lee, Jong Su. *Public Administration Dictionary*, Seoul : DaeYoung Co., 2009.
- Lee, Seung Won. “A Study of Local Government Supports for Small Libraries: Analysis on the Ordinance.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, Vol.42, No.4(2011), pp. 223-241.
- Ministry of Security and Public Administration, ELIS Home page <<http://www.elis.go.kr>> [cited 2014. 4. 2].
- Joung, Hyun-Tae and Mi-Yeun Jung. “A Study on the Management and Improvement of Library Ordinances in Lower Tier Governments.” *Journal of the Korean BIBLIA Society for Library and Information Science*, Vol.24, No.1(2013), pp.105-122.
- Yang, Tae-Suk. “Library Regulations of State of New South Wales(NSW).” *Local Self-Government*, No.267(2010), pp.74-77.
- Yoon, Hye-Young. “A Study on the Analysis of Local Laws and Regulations Related to the Public Library.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, Vol.46, No.2(2012), pp.281-300.