

국내 공공도서관 조례의 통합모형 연구*

- 6대 도시 광역자치단체를 중심으로 -

A Study on the Bylaw Model of Public Libraries in Korea

권기원(Kie-Won Kweon) **
윤희윤(Hee-Yoon Yoon) ***

목 차

- | | |
|--------------------|--------------------|
| 1. 서론 | 3. 2 조례의 축조분석 |
| 2. 도서관 조례의 제정법리 | 3. 3 조례의 문제점 |
| 2. 1 조례의 유형과 성격 | 4. 도서관 조례의 통합모형(안) |
| 2. 2 조례제정권의 근거와 범위 | 4. 1 조례제정의 기본원칙 |
| 2. 3 조례의 제정절차 | 4. 2 조례의 통합모형(안) |
| 3. 도서관 조례의 분석 | 5. 결론 및 제언 |
| 3. 1 조례의 현황과 특징 | |

초 록

이 논문의 목적은 국내 6대 광역자치단체를 대상으로 공공도서관 조례의 제정법리, 현황과 문제점을 분석하여 바람직한 통합모형을 제시하는데 있다. 통합조례(안)은 목적, 명칭 및 위치, 업무, 관장, 정원, 분관 등의 설치, 하부조직, 사용, 양도·전대의 금지, 자료 및 시설물의 변상, 입관제한, 자료위탁, 도서관 및 독서진흥위원회의 구성과 운영, 도서관 및 독서진흥기금, 도서관 등에 대한 지원, 독서진흥, 시행규칙, 부칙으로 구성하였다. 그러나 지방자치단체에 따라 적용불가능한 조항도 있을 것이므로 당해 지역의 제반여건과 특수성을 고려하여 취사선택하거나 수정·보완함으로써 시대상황에 적합한 조례를 제정해야 할 것이다.

ABSTRACT

Bylaw is essential to assuring continuity and preventing disagreements and misunderstanding. But library bylaws of the wide-area self-governing cities in Korea are complicated in structure and violated the law according to administrative authorities. Therefore, the purpose of this paper is to suggest an integrated bylaw model including goal of bylaw ; operations of library ; the library director ; officers ; branch libraries ; substructure ; use rules ; assigned materials ; promotion committee of library ; promotion fund ; amendment procedures, etc.

* 이 논문은 「1997년 도서관발전과 건강한 사회를 향한 시민 심포지엄(대구 카톨릭 문화회관, 1997. 10. 25)」에서 주제발표한 내용을 가필·수정한 것임.

** 성균관대학교 문헌정보학과 교수

*** 대구대학교 문헌정보학과 조교수

접수일자 1997년 10월 28일

1. 서론

도서관 및 독서진흥책을 강구할 목적으로 1994년에 제정·공포된 「圖書館 및 讀書振興法令」에는 도서관 및 독서진흥기금, 도서관 및 독서진흥위원회, 사립도서관 및 사립문고에 대한 지원, 공립공공도서관의 운영, 국·공립공공도서관의 관장, 문고의 설립 및 운영, 독서진흥 등이 신설되거나 보완되었으며, 공립공공도서관의 사용료와 지방도서관 및 독서진흥위원회의 구성 및 운영에 관한 사항 등을 지방자치단체의 조례로 규정하도록 명시하였다.

그런가 하면 지방자치제의 부활과 더불어 지방교육의 자주성, 전문성, 특수성을 살리고 발전시킬 목적으로 제정된 「地方教育自治에 관한 法律」은 제2조에서 '지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 특별시·광역시 및 도의 사무'로 규정함으로써 공공도서관의 事務管掌權이 자치단체로 위임되었다. 실제로 동법 제27조는 교육감의 교육·학예에 관한 사무관장의 범위를 '조례안의 작성, 교육규칙의 제정, 학교 기타 교육기관의 설치·이전·폐지에 관한 사항 등'으로 규정하였다. 그리고 「地方自治法」 제9조에서도 '도서관을 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무의 일례'로 명시함으로써 지방자치단체의 사무범위에 포함시키고 있다.

그러나 국내 광역자치단체에 소속된 공공도서관의 관리·운영시스템은 대체로 行政自治團體의 執行機關인 市長과 教育

自治團體의 執行機關인 教育監이 관할하는 二元體制를 유지하고 있으며, 條例의 發議權도 시장과 지방의회, 교육감과 교육위원회로 분산되어 있다. 이로 인하여 대다수 광역자치단체의 도서관 조례는 적시에 개정되지 않았고, 상위법령의 제정취지를 구현하는데 부적절할 뿐만 아니라 위배되는 조항마저도 있다. 요컨대 조례는 공공도서관이 시민대중과 밀착하여 정보·교육·문화센터로서의 역할을 수행하는데 가장 중요한 법적 장치임에도 불구하고 그 체제가 매우 산만하고 내용도 부실한 것으로 평가할 수 있다.

따라서 본 연구는 서울특별시와 5대 광역시를 대상으로 공공도서관의 設置條例, 使用料 徵收條例, 管理運營條例, 圖書館 및 讀書振興條例 등의 制定法理, 制定現況과 問題點을 분석하여 바람직한 統合模型을 제시하고자 한다.

2. 도서관 조례의 제정법리

2.1 조례의 유형과 성격

2.1.1 조례의 유형

일반적으로 도서관 조례는 지방자치단체가 주민에게 어떤 도서관을 어디에 건립하고 어떤 봉사를 행하는지에 대하여 명문화한 약속이다.¹⁾ 법적 의미는 자치단체가 법령(헌법, 법률, 명령 등)에 위반되지 않는 범위 내에서 그 권한에 속하는 도서관의 설치나 사용료 등의 사무를 처

리하는데 필요한 사항을 地方議會의 의결을 거쳐 자치단체장이 공포함으로써 성립되는 自治法規로 정의할 수 있다. 그러므로 자치단체의 장이 법령이나 조례의 범위 안에서 정하는 職制規則, 閱覽規則, 展示室 使用規則, 資料管理規程 등은 조례에 속하지 않는다.

이러한 의미를 함축하는 도서관 조례에는 주로 설치, 내부조직, 관리운영, 사무처리, 주민의 권리 및 의무 등이 규정되며, 그 유형은 효력, 제정권한, 제정의무, 규정사항 등의 적용기준에 따라 <표 1>과 같이 구분할 수 있다.

<표 1> 도서관 조례의 유형과 규정사항 적용기준

적용기준	조례의 유형	조례에 포함되는 주요 내용
효력	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 권리 및 의무에 관한 조례 • 자치단체의 내부조직이나 운영에 관한 조례 	사용료 징수 하부조직과 관리운영
제정권한	<ul style="list-style-type: none"> • 법령의 위임근거에 의해 제정되는 위임 조례 • 지방자치단체의 직권조례 	사용료 징수, 지방도서관 및 독서진흥위원회의 구성 및 운영 이동도서관(순회문고) 설치·운영 등
제정의무	<ul style="list-style-type: none"> • 반드시 제정해야 하는 의무조례 • 제정의무가 없는 임의조례 	도서관의 설치 및 사용, 도서관 및 독서진흥에 관한 사항 분관, 이동문고의 설치 및 운영
규정사항	<ul style="list-style-type: none"> • 조례로서만 규정가능한 필수조례 • 규칙으로도 규정가능한 선택조례 	도서관의 설치 및 사용료 징수 정원, 직제, 사무분장 등

2. 1. 2 조례의 성격

조례는 그 업무의 全權能性 때문에 주민과의 관계를 규율하는데 한정되지 않고 자치업무의 수행에 관련된 모든 분야를 포함한다. 또한 조례는 외부적인 효력을 갖는 동시에 추상적이고도 일반적인 성질을 지니지만 개별적이고 구체적인 것도 있다. 어떤 경우에는 조례로 내부적 관계도 규율할 수 있다.²⁾ 그러므로 도서관 조례의 성격은 대체로 다음과 같이 집약할

수 있다.

첫째, 일반적으로 법령에 근거가 없더라도 그 범위 안에서 제정된 조례는 準法律的 性格을 지닌다. 이 경우에 법령이 어떤 사항에 대하여 규정하지 않을 경우에는 어떤 규제도 허용하지 않는다는 의미일 수도 있고, 법령으로 규제하는 것은 피하되 지역실정에 따른 규제는 인정한다는 취지일 수도 있는데, 조례는 당연히 후자에 적용된다. 대표적인 예로는 당해 자치

1) 前田草夫, "地方自治體における圖書館設置條例の性格," 現代の圖書館, Vol.25, No.1 (1987), p. 25.

2) 李周熙, "地方自治團體의 條例制定權의 性質과 範圍," 자치연구, 제3권, 제1호 (1993), p. 32.

단체의 실정에 부합하도록 제정된 ‘○○○○시립도서관설치조례’를 들 수 있다.

둘째, 法律留保로 제정된 조례는 委任命命과 동일한 성격과 지위를 지닌다. 여기에 속하는 예로는 「도서관 및 독서진흥법」 제28조의 단서에서 위임된 ‘공립공공도서관의 사용료 징수에 관한 사항’을 규정한 조례가 있다.

셋째, 法令留保(委任命命의 委任)로 제정된 조례는 行政處分的 性格과 地位를 갖는 것으로 법령이 선점하고 있는 자치행정영역이라 할 수 있다. 이러한 조례는 가장 일반적인 유형으로서 행정처분의 성격이 농후하므로 보다 구체적이고 개별적으로 규정되어야 한다. 구체적인 예로는 「도서관 및 독서진흥법시행령」 제15조 제5항에서 위임된 ‘지방도서관 및 독서진흥위원회의 구성 및 운영에 관한 사항’, 동법 제38조 제6항에서 위임된 ‘과태료의 부과 및 징수에 관한 사항’ 등을 제정한 조례를 들 수 있다.

2. 2 조례제정권의 근거와 범위

2. 2. 1 조례제정권의 근거

자치단체에 소속된 공공도서관의 조례제정권은 「憲法」과 「地方自治法」에서 규정하고 있다. 먼저 「헌법」 제117조 제1항을 보면 “지방자치단체는 . . . 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 명시함으로써 지방자치단체의 자치입법권을 명백하게 인정하고 있다. 이러한 헌법상의 보장근거에 의하여 하위법인

「地方自治法」은 제15조에서 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정함으로써 구체적인 범위를 정하지 않고 개별적으로 입법권을 위임하고 있다.

따라서 자치단체의 지방의회는 도서관 및 독서진흥법령 등에 의한 위임사항 뿐만 아니라 위임근거가 없더라도 당해 지역에 설립된 공공도서관의 자치사무에 관한 조례제정권을 확보하고 있다. 그러나 「지방자치법」 제112조에 근거하여 제정된 「지방교육자치에 관한 법률」은 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 처리하기 위하여 교육위원회의 설립을 강제조항으로 규정하고 있음에도 불구하고 조례제정권을 인정하지 않고 있다. 즉, 동법 제13조 제1항은 교육위원회로 하여금 지방자치단체의 교육 및 학예에 관하여 심의·의결하는 권한을 부여함으로써 명목상 의결기관인 것처럼 보이지만, 도서관의 설치조례나 사용조례 등과 같이 시·도의회에 제출할 조례안에 대한 의결권을 인정한데 불과하므로 조례제정권은 지방의회의 권한에 귀속된다.

이처럼 지방교육자치는 법률로 표방하고 있으나 교육위원회에 도서관과 관련된 조례제정권을 부여하지 않고 있다. 그 결과, 공공도서관의 운영주체가 행정자치단체와 교육자치단체로 양분된 일부 광역자치단체에서는 조례개정이 지연되고 내용이 부실할 수밖에 없으며, 결국 공공도서관이 지역사회의 정보문화를 선도하고 정보봉사를 적극적으로 전개하는데 장애요

소로 작용하고 있다.

2. 2. 2 조례제정권의 범위와 한계

지방의회는 「헌법」과 「지방자치법」으로 부터 조례제정권을 위임받았으나, 다음과 같은 사항에 한정하여 그 권한을 행사해야 한다

첫째, 자치단체의 所管事務 중에서 圖書館의 設置 및 管理에 한정되어야 한다. 도서관은 「지방자치법」 제9조에서 규정한 자치단체의 소관사무(6개 분야 57개) 가운데 제2항 제5호에 명시된 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무에 속한다. 따라서 지방의회는 도서관의 설치 및 관리에 대한 조례제정권을 보유하고 있지만, 제2항의 단서가 “다만 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니한다”고 규정하고 있어 「도서관 및 독서진흥법」과 「지방교육자치에 관한 법률」 등의 개별법이 지방자치법과 다르게 규정하는 경우에는 지방의회가 제정하는 조례규정의 대상이 달라질 수 있다.

둘째, 자치단체의 固有事務와 團體委任事務에 한정되어야 한다. 지방의회는 자치단체 관할구역 안의 자치사무와 법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무를 조례로 규정할 수 있다. 전자는 이른바 고유사무로 당연히 조례규정의 대상이 되며, '이동도서관의 설치·운영' 등이 해당된다. 후자는 단체위임사무로 원래 자치단체의 고유사무가 아니었으나 법령의 위임규정에 의해 자치단체의 사무가 되었으므로 지방의회가 관여하면 조례규정의 대상이 된다.

대표적인 예로는 「도서관 및 독서진흥법」 제28조에서 위임된 '공립공공도서관의 사용료', 동법 시행령 제15조 제5항에서 위임된 '지방도서관 및 독서진흥위원회의 구성 및 운영' 등이 있다.

셋째, 일반적으로 법령에 의해 자치단체의 장에게 위임된 機關委任事務와 단체장의 專屬事務(직원의 임면, 규칙제정 등)는 집행기관의 사무이기 때문에 지방의회가 조례로 제정할 수 없다. 그러나 「지방자치법」 제56조와 「지방재정법」 제18조 제2항에 따라 기관위임사무의 처리에 소요되는 일체의 경비를 위임기관이 부담하는 것이 원칙이지만, 당해 자치단체가 일부의 경비를 부담한다면 그 범위 내에서는 지방의회가 관여하는 것이 타당하므로 조례로 제정할 수도 있다. 이러한 예로는 「도서관 및 독서진흥법시행령」 제38조에서 위임된 도서관 및 문고 진흥기금의 관리·운영, 사립공공도서관의 지도·지원 등이 있다.

넷째, 지방의회가 제정하거나 개정하는 조례는 상술한 조례제정권의 범위에 속하더라도 憲法, 法律, 법률위임으로 제정된 規則命令 등을 위반하지 않아야 하며, 「지방자치법」 제15조에서 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때는 법률의 위임이 있어야 한다”는 규정처럼 일정 사항에 대해서는 개별법률의 위임이 있어야 제정할 수 있다. 대표적인 예가 「도서관 및 독서진흥법」 제28조에서 위임된 '공립공공도서관의 사용료에 관한 사항'이다.

2. 3 조례의 제정절차

지방자치제도의 조직적 근간은 議決機關(지방의회와 교육위원회)과 執行機關(자치단체장과 교육감)으로 구성되며, 양대 기관은 상호간의 견제와 균형을 통하여 자치행정의 민주성과 능률성을 강화하고 건전한 자치발전을 도모한다. 그러나 자치단체가 설치·운영하는 공공도서관의 경우, 서울특별시와 부산 및 대구광역시는 教育自治團體長(教育監)의 소관인데 비하여 인천·광주·대전광역시는 行政自治團體長(市長)과 教育自治團體長(教育監)의 소관으로 양분되어 있다.

그렇기 때문에 도서관 조례의 제정절차는 <그림 1>에 도시한 바와 같이 운영주체에 따라 다르다. 즉, 행정자치단체에 소속된 도서관 조례는 市長과 地方議會가 발의하며, 지방의회의 의결을 거쳐 5일 이내에 시장에게 이송되고, 시장은 이송된 조례안을 20일 이내에 공포함으로써 효력이 발생한다. 반면에 교육자치단체에 소속된 공공도서관의 조례는 教育監이나 教育委員會가 발의하여 교육위원회의 심의 및 의결을 거쳐 5일 이내에 교육감에게 이송된다. 교육감은 이송받은 조례안이 시의회의 의결을 필요로 할 때는 시의회에 제출하고, 의장은 의결을 거쳐 5일 이내에 교육감에게 이송한다. 교육감은 재이송된 조

례안을 20일 이내에 공포함으로써 효력이 발생한다.

그러나 시장이나 교육감이 이송받은 조례안에 대하여 異議가 있을 때는 「지방자치법」 제19조 제3항과 「지방교육자치에 관한 법률」 제14조 제6항에 근거하여 동일기간 내에 이유를 붙여 지방의회나 교육위원회에 환부하고 再議를 요구할 수 있다. 이 경우에 시장이나 교육감은 조례안의 일부 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다.

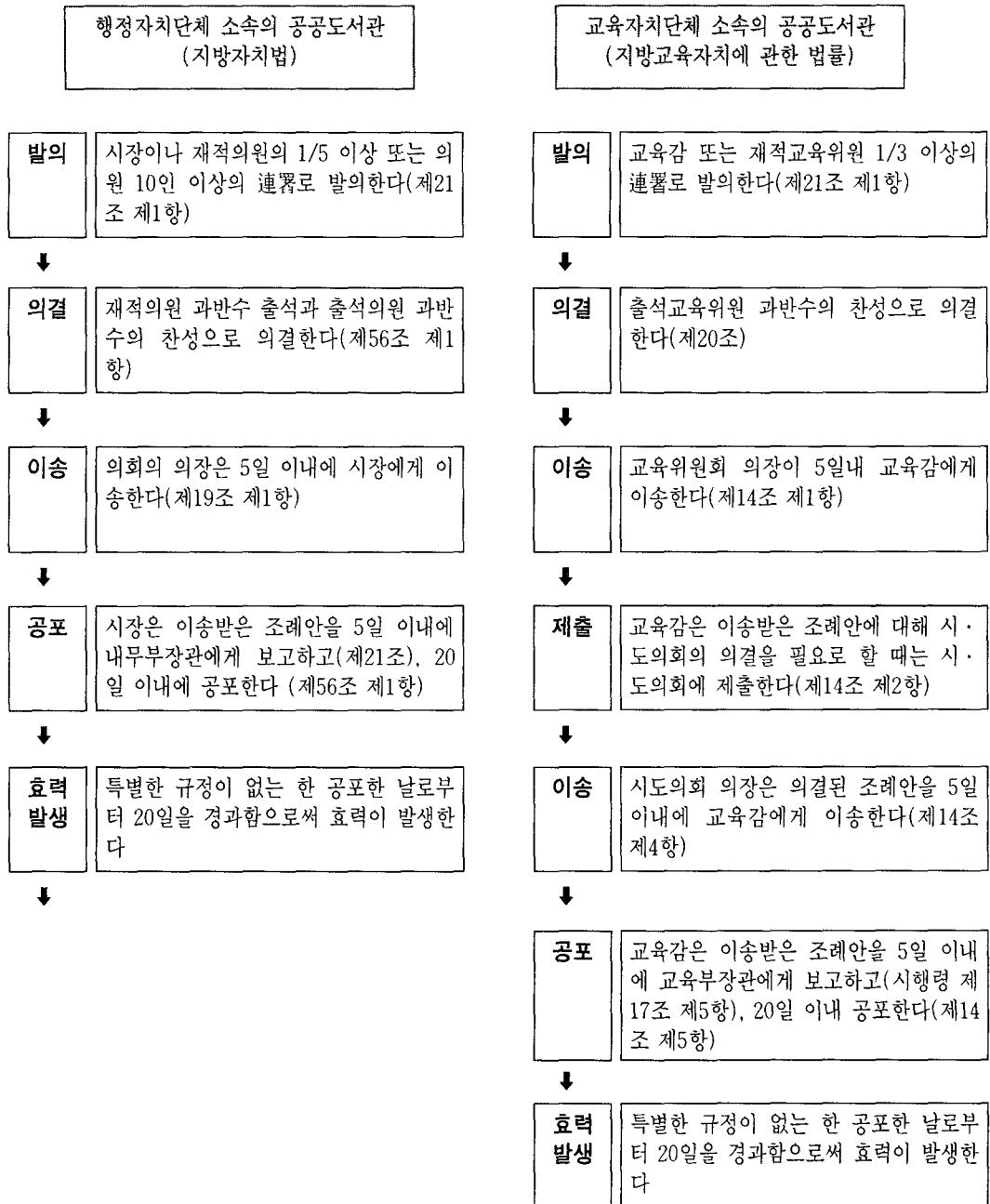
3. 도서관 조례의 분석

3. 1 조례의 현황과 특징

3. 1. 1 조례의 제정현황

1997년 9월 현재 6대 광역자치단체에 설치된 77개 공공도서관의 소속청 현황을 보면, 教育廳 所屬이 55개관(71.4%), 市廳 所屬이 11개관(14.3%), 私立圖書館이 11개관(14.3%)이다. 자치단체별로는 서울특별시와 부산 및 대구광역시는 모두 교육청 소속이며, 인천·광주·대전광역시는 교육청과 시청(구청)으로 양분되어 있다.³⁾ 이처럼 자치단체에 따라 공공도서관의 운영주체가 일원화 또는 이원화되어 있기 때문에 설치조례 등의 제정현황도 <

3) 서울특별시는 30개관(교육청 소속 22개관, 사립 8개관), 부산광역시는 16개관(교육청 소속 12개관, 구청 2개관, 사립 2개관), 대구광역시는 9개관(모두 교육청 소속), 인천광역시는 8개관(교육청 소속 6개관, 시청 2개관), 광주광역시는 7개관(교육청 소속 4개관, 시청 2개관, 사립 1개관), 대전광역시는 7개관(교육청 소속 2개관, 시청 5개관)이다.(문화체육부, '97년도 전국 공공도서관 및 문고 현황(서울 : 문화체육부, 1997), pp. 24-41)



<그림 1> 공공도서관의 운영주체별 조례제정 절차

표 2)와 같이 운영주체에 따라 상이하다. 먼저 공공도서관의 운영주체가 教育自

治團體인 서울특별시에는 설치조례 및 사용료 징수조례와 직제규칙 등이 제정되어

〈표 2〉 공공도서관의 운영주체별 조례제정 현황

자치단체	조례 등	설치 조례	사용 조례	관리 운영 조례	도서관및 독서진흥 조례	이동도서 관설치운 영조례	직제 규칙	비 고
서울특별시 (교육청)		○	○				○	
부산광역시 (교육청)		○	○			○	○	설치 및 사용의 통합조례
인천광역시 (교육청)		○	○		○			
인천광역시	교육청	○						
	시 청	○	○					
광주광역시	교육청	○	○					설치 및 사용의 통합조례
	시 청	○		○				
대전광역시	교육청	○	○					설치 및 사용의 통합조례
	시 청	○		○				

있다. 부산광역시에는 설치 및 사용료 징수조례, 동구 새마을 이동도서관 설치 및 운영조례, 직제에 관한 규칙이 있으며, 대구광역시에는 설치조례, 사용조례, 도서관 및 독서진흥에 관한 조례가 제정되어 있다. 다음으로 운영주체가 教育自治團體와 行政自治團體로 양분된 인천광역시에는 교육청 소속의 설치조례, 시청 소속의 설치조례와 사용조례 등이 제정되어 있다. 광주광역시에는 교육감 소관의 설치 및 사용조례가 있고, 시장 소관의 무등도서관 설치조례, 사직도서관 설치조례, 관리운영조례가 제정되어 있다. 그리고 대전광역시에는 교육청 소속의 시립도서관 설치 및 사용료 등 징수조례, 학생도서관의 설치조례와 사용료 징수조례가 있으며, 시장 소속인 한밭도서관의 설치조례, 관리운영조례 등이 있다.

3. 1. 2 조례의 외형상 특징

전술한 〈표 2〉의 제정현황과 후술한 〈표 3 6〉의 비교분석에 나타난 공공도서관 조례의 자치단체별, 운영주체별, 명칭별, 성격별 특징을 집약하면 다음과 같다.

① 自治團體別 特徵을 보면, 부산·인천·광주·대전광역시의 교육청은 설치조례와 사용료 징수조례를 통합·제정한 반면에 서울특별시 및 대구광역시의 교육청과 인천광역시의 시청은 각각 별도의 사용조례 또는 사용료 징수조례를 두고 있다.

② 運營主體別 特徵으로는 교육청의 경우, 대전광역시를 제외하고는 당해 지역의 모든 공공도서관에 공통적으로 적용되는 설치조례를 제정하고 있는데 비하여 시청은 단위도서관별로 조례를 마련하고 있다. 예컨대 인천광역시는 시립도서관 설치조례를, 광주광역시는 무등도서관 설치조례와 사직도서관 설치조례를, 대전광역시는 한밭도서관 설치조례를 별도로 제정하고

있다.

③ 名稱別 特徵으로는 모든 자치단체가 '도서관 설치조례'라는 어구를 포함시켜 '○○○○시립도서관 설치조례'나 '○○○○시도서관 설치조례' 또는 '○○○○시○○도서관 설치조례'로 표기하고 있다. 그러나 부산광역시는 '시립도서관 설치 및 사용료 징수조례', 대전광역시는 '시립도서관 설치 및 사용료 등 징수조례'와 광주광역시는 '교육감소관 도서관 설치 및 사용료 징수조례'라는 명칭을 사용하고 있다. 그 외에도 서울특별시와 부산·광주·대전광역시는 '사용료 징수조례'라는 명칭을 사용한 반면에 대구 및 인천광역시는 '사용조례'로 명기하였다.

④ 性格上 類型은 설치조례, 사용(료)(징수)조례, 관리운영조례, 도서관 및 독서진흥에 관한 조례로 나눌 수 있다. 설치조례는 도서관의 설치 및 운영에 관한 것이고, 사용료 또는 사용료 징수조례와 관리운영조례는 시설 및 자료의 이용·관리에 관하여 규정한 조례이다. 그리고 대구광역시가 제정한 '도서관 및 독서진흥에 관한 조례'는 광역자치단체 중에서 유일한 것으로서 도서관 및 독서진흥위원회의 구성과 운영, 활성화 기금 등을 규정하고 있다.

3. 2 조례의 축조분석

3. 2. 1 도서관 설치조례

먼저 <표 3>은 教育自治團體에 소속된 公共圖書館의 設置條例를 逐條比較한 것

으로 구성체계와 내용상 특징을 분석하면 다음과 같다.

① 전체의 구성체계 : 설치조례의 전형적인 체계는 목적, 명칭 및 위치, 업무, 관장, 정원(공무원), 하부조직, 시행규칙, 부칙의 순서로 구성되어 있다.

② 관장보임 : 대전광역시를 제외한 5대 광역자치단체는 「도서관 및 독서진흥법」 제24조 제1항에 근거하여 모든 공립 공공도서관의 관장을 司書職(지방사서서기관, 지방사서사무관, 지방사서주사)으로 보임하도록 개정하였다. 단, 서울특별시와 부산광역시의 도서관 중에서 관장의 직급이 지방부이사관인 경우에는 「지방공무원임용령」 제3조 제1항에서 사서직의 상한 직급을 지방사서서기관으로 제한하고 있기 때문에 행정직으로 보임하도록 규정하고 있다.

③ 사용(료) : 교육자치단체에 소속된 서울특별시, 부산·인천·광주·대전광역시의 설치조례는 각각 제7조, 제3조, 제8조, 제14 17조, 제6조에서 사용(료) 또는 복사료를 규정하고 있다. 다만 서울특별시는 설치조례에서 '사용료 징수조례'를 제정하도록 규정한 위임조항이며, 대구광역시는 위임없이 별도로 '사용조례'를 두고 있다.

④ 분관설치 : 서울특별시와 부산·대구·광주광역시의 조례는 각각 제5조, 제6조, 제10조, 제6조에 分館設置 등에 관한 임의규정을 두고 있다.

⑤ 하부조직과 업무분장 : 대구·인천·광주광역시의 시립도서관과 대전광역

시 학생도서관의 조례는 각각 제6~9조, 제6~7조, 제7~10조, 제6~10조에 하부조직과 업무분장을 상세하게 규정하고 있는데 비하여 서울특별시와 부산광역시에서는 위임규정에 의해 '職制規則'을, 부산광역시는 위임없이 별도의 '직제에 관한 규칙'을 두고 있다. 그리고 도서관 하부조직의 명칭은 대전광

역시 학생도서관의 조례가 庶務課, 司書課, 運營課로 명시한 반면에 기타 광역자치단체의 조례는 庶務課, 司書課, 閱覽課로 규정하였다.

⑥ 정원(공무원) : 모든 교육자치단체의 도서관 조례는 공무원의 정원을 教育規則으로 제정하도록 교육감에게 위임하

<표 3> 교육자치단체에 소속된 공공도서관 설치조례의 비교

명칭 구분	서울특별시립 도서관설치조 례	부산광역시립 도서관설치및 사용료징수조 례	대구광역시립도 서관설치조례	인천광역시공공 도서관설치조례	광주광역시교육 감서관도서관설 치및사용료징수 조례	대전광역시립도 서관설치및사용 료등징수조례	대전광역시학 생도서관설치 조례
개정 일자	'94.10.25 제3120호	'96.10.1 제3331호	'97.3.24 제3207호	'96.11.2 제3078호	'97.3.10 제2684호	'91.12.13 제2181호	'94.10.29 제2411호
전체 구성	1조:목적 2조:명칭 및 위치 3조:사용료 4조:관장 5조:분관설치 6조:위임 부 칙	1조:목적 2조:명칭 및 위치 3조:업무 4조:관장 5조:정원 6조:분관 7조:사용료 8조:시행규칙 부 칙	1조:목적 2조:명칭 및 위치 3조:업무 4조:관장 5조:정원 6조:조직 7조:업무 분장 8조:사용료 9조:열람과 10조:분관 11조:시행규칙 부 칙	1조:목적 2조:명칭 및 위치 3조:업무 4조:관장 5조:정원 6조:조직 7조:업무분장 8조:사용료 9조:시행규칙 부 칙	1조 목적 2조 명칭 및 위치 3조:업무 4조:관장 5조:정원 6조:분관 7조:하부조직 8조:서무과 9조:사서과 10조:열람과 11-13조:운영 위원회 14조:사용허가 및 사용료 15조:사용시간 16-17조:사용 료환불,감면 18조:관리 19조:양도·전 대의 금지 20조:변상 21조:자료폐기 22조:시행규칙 부 칙	1조:설치 2조:명칭 및 위치 3조:업무 4조:관장 5조<삭제> 6조:자료복사 료 7조:시행 규칙 부 칙	1조:목적 2조:위치 3조:업무 4조:관장 5조:정원 6조:하부조직 7조:서무과 8조:사서과 9조:운영과 10조:도서관 의 이용 11조:입관의 제한 12조:시설해 손 및 도서 변상 13조:시행 규 칙 부 칙
특징	1.사용료를 포 함 2.직제는 규칙 으로 제정	1.사용료를 포 함 2.직제는 규칙 으로 제정	1.사용은 별도 조례로 존재 2.직제포함	1.사용료를 포 함 2. 직제포함	1.사용료 포함 2.직제포함 3.도서관 운영 위원회 포함	1.사용료를 포 함 2.직제누락	1.별도의 조례 제정 2.직제포함

고 있다.

⑦ 도서관운영위원회의 설치 : 광주광역시 조례는 교육자치단체 중에서 유일하게 「도서관 및 독서진흥법」 제24조 및 「도서관 및 독서진흥법시행령」 제25~27조에 근거하여 제11 13조에서 圖書館運營委員會의 구성·직무·회의에 관하여 규정하고 있다.

다음으로 <표 4>는 行政自治團體에 소속된 公共圖書館 設置條例를 逐條比較한 것으로 구성체계와 주요 특징을 분석하면 다음과 같다.

① 전체의 구성체계 : 시장소관의 공공도서관 설치조례는 대체로 설치, 위치, 업무, 관장, 공무원, 시행규칙, 부칙의 순으로 구성되어 있다.

② 관장보임 : 인천 및 대전광역시의 조례는 「도서관 및 독서진흥법」 제24조 제1항에 근거하여 각각 제4조에서 공공도서관의 관장을 司書職(각각 지방사서사무

관, 지방사서서기관)으로 보임하도록 개정하였다. 그러나 광주광역시의 무등도서관과 사직도서관은 각각 제4조에서 관장을 地方書記官으로 보임하도록 규정하고 있어 상위법을 위반하고 있다.

③ 사용(료) : 인천광역시의 경우는 도서관의 설치조례와 별개로 사용조례를 제정하였으며, 광주 및 대전광역시는 각각의 관리운영조례 제3조 이하와 제8~14조에서 사용(료)에 관하여 상세하게 규정하고 있다.

④ 하부조직과 업무분장 : 모든 도서관의 설치조례는 하부조직과 업무분장에 대한 명시조항을 두지 않고 별도의 職制規則에서 규정하고 있다.

⑤ 정원(공무원) : 모든 도서관의 조례는 공무원의 직급과 정원을 시장으로 하여금 規則으로 제정하도록 위임하고 있다.

⑥ 도서관운영위원회의 설치 : 대전광역시 한밭도서관은 행정자치단체에 소속

<표 4> 행정자치단체에 소속된 공공도서관 설치조례의 비교

명칭 구분	인천광역시립 도서관설치조례	광주광역시립		대전광역시 한밭도서관설치조례
		무등도서관설치조례	사직도서관설치조례	
개정 일자	'96.11. 4 제3081호	'96.12. 13 제2006호	'89. 3. 10 제1925호	'97. 2. 28 제2603호
전체 구성	1조: 설치 2조: 위치 3조: 업무 4조: 관장 5조: 공무원 6조: 시행규칙 부칙	1조: 설치 2조: 위치 3조: 업무 4조: 관장 5조: 공무원 부칙	1조: 설치 2조: 위치 3조: 업무 4조: 관장 5조: 공무원 6조: 시행규칙 부칙	1조: 설치 2조: 위치 3조: 업무 4조: 관장 5조: 공무원 6조: 관리조례 부칙
특징	1. 사용조례가 별도로 존재 2. 직제누락	1. 사용료는 관리운영조례에 포함 2. 직제누락	1. 사용료는 관리운영조례에 포함 2. 직제누락	1. 사용료는 관리운영조례에 포함 2. 직제누락

된 도서관 중에서 유일하게 도서관 및 독서진흥법령 근거하여 '運營委員會 設置規程(훈령 제892호)'을 두고 있다.

3. 2. 2 사용(료)조례

모든 광역자치단체는 설치조례 외에도 사용(료) 또는 使用料 徵收條例를 제정하였는 바, 그 구성체계와 특징을 분석하면 <표 5>와 같다.

① 전체의 구성체계 : 사용(료)조례의 조항별 체계는 대체로 목적, 사용료, 분실 및 훼손책임, 입관거부, 시행규칙의 순으

로 구성되어 있다.

② 열람권 또는 사용권 : 서울특별시의 조례는 제2조에서 回收閱覽券을, 대구광역시 제3조에서 定期使用券을 규정하고 있는 반면에 기타 자치단체는 이에 대한 규정이 없다.

③ 위탁도서 : 대구광역시의 조례는 제 8~9조에서 委託圖書를 규정하였고, 행정자치단체에 소속된 광주 및 대전광역시의 조례는 각각 관리운영조례 제7조와 제18조에서 수탁 또는 위탁자료에 관하여 규정하고 있다.

<표 5> 공공도서관 사용(료)조례의 비교

명칭 구분	서울특별시립 도서관설치조 례	부산광역시립 도서관설치및 사용료징수조 례	대구광역시립도 서관설치조례	인천광역시공공 도서관설치조례	광주광역시교육 감소관도서관설 치및사용료징수 조례	대전광역시립도 서관설치및사용 료등징수조례	대전광역시학 생도서관설치 조례
개정 일자	'92. 3. 16 제2885호	'96.10.1 제3331호	'94. 12. 31 제2979호	'96.11.26 제2036호	'97.3.10 제2684호	'91.12.13 제2181호	'91. 12. 13 제2180호
전체 구성	1조:사용료 2조:회수열람 권 3조:삭제 4조:도서 분실 및 오손책임 5조:퇴관 명령 및 열람거부 6조:입관 거절 7조:시행 규칙 부 칙 7조:사용료 부 칙	1조:목적 2조:사용료 및 수수료 3조:정기사용 권 발부 4조:<삭제> 5조:관외대출 6조:망실·훼손 책임 7조:입관거부 8조:위탁소장 9조:위탁도서 의 망실·훼손 책임 10조:시행 세 칙 부 칙	1조:목적 2조:입관료 3조:변상 4조:퇴관 명령 및 열람거부 5조:사용료 6조:시행 규칙 부 칙 14조:사용허 가사용료 15조:사용 시 간 16조:사용료 환불 17조:사용료 감면 18조:관리 19조:양도· 전대의 금지 20조:변상 부 칙 6조:자료 복사 료 부칙	1조:목적 2조:사용료 3조:사용료 징 수방법 4조:요금의 반 환 5조<삭제> 부 칙
특징	1.열람권 발행		1.사용권발부 2.위탁도서에 관한 규정	1.입관료 규정	1.설치조례와 통합	1.설치조례와 통합	

④ 양도·전대의 금지 : 교육자치단체에 소속된 광주광역시의 사용료 징수조례는 제19조에서 讓渡·轉貸의 禁止를 명시한 반면에 행정자치단체에 소속된 광주 및 대전광역시는 각각 관리운영조례 제13조와 제11조에서 양도(전대)금지에 관하여 규정하고 있다.

3. 2. 3 기타 조례

도서관의 설치조례 및 사용(료)조례 외에도 광주 및 대전광역시는 管理運營條例를, 대구광역시는 圖書館 및 讀書振興에

관한 條例를 두고 있는 바, 그 구성체계는 <표 6>과 같다. 광주 및 대전광역시의 행정자치단체가 제정하여 각각 무등 및 사직도서관, 한밭도서관에 적용하는 관리운영조례는 명칭만 다를 뿐, 실제로는 사용조례에 해당한다. 그리고 대구광역시의 도서관 및 독서진흥에 관한 조례는 상위법령의 제정취지를 구현하기 위하여 진흥기금, 위원회의 구성, 도서관 등에 대한 지원방안을 규정하고 있다.

<표 6> 공공도서관의 관리운영 등에 관한 조례의 비교

명칭 구분	광주광역시립도서관 관리운영조례	대전광역시 한밭도서관 관리운영조례	대구광역시 도서관 및 독서 진흥에 관한 조례
개정 일자	1992.1. 7 제2280호	1994. 5. 17 제2377호	1997. 1. 17 제3190호
전체 구성	1조:목적 2조:정의 3조:입관권 4조:자료의 관외대출 5조:자료의 망실·훼손에 대한 책임 6조:기증자료의 관리 7조:수탁자료의 관리 8조:시설의 사용허가 9조:사용료 10조:사용료 감면 11조:사용료 환부 12조:허가취소 13조:양도금지 14조:손해배상 15조:시행규칙 부 칙	1조:목적 2조:정의 3조:사용허가 4조:사용허가 제한 5조:사용시간 및 사용료 6조:사용료 감면 및 특례 7조:사용료 납부 및 반환 8조:허가취소 등 9조:사용자의 설비 10조:사용자의 손해배상 11조:양도 및 전대금지 12조:입장권의 권리 13조:입장의 제한 14조:홍보물 부착 15조:관외대출 16조:망실훼손 등의 책임 17조:기증도서의 관리 18조:위탁도서 19조:행정자료 20조:시행규칙 부 칙	1조:목적 2조:대구광역시 시립도서관 등 활성화 기금 3조:대구광역시 도서관 및 독 서진흥위원회 구성 등 4조:도서관 등에 대한 지원 5조:독서진흥 6조:시행규칙 부 칙
특징	1.사용조례에 해당함	1.사용조례의 성격이 강함	1.도서관 및 독서진흥위원회 구성 에 관한 내용을 포함

3. 3 조례의 문제점

서울특별시를 비롯한 6대 광역자치단체가 제정한 도서관(설치)조례, 사용(료)(징수)조례, 관리운영조례, 도서관 및 독서진흥에 관한 조례의 축조분석에서 나타난 法的效力, 制定範圍, 條例名稱, 構成體系 및 內容 등의 問題點을 적시하면 다음과 같다.

3. 3. 1 법적 효력의 문제

도서관 조례와 관련된 법체계는 상위법령으로서의 憲法, 圖書館 및 讀書振興法令, 地方自治法令(地方教育自治에 관한法令)이 있고, 하위법령으로서의 規則(施行規則), 規程, 命令이 있다. 그렇기 때문에 지방자치단체의 조례는 상위법령에 위반되지 않는 범위내에서 제정될 때 법적 효력을 갖지만, 조례의 일부라도 위법한 경우에는 조례 전부의 효력을 부인받게 된다. 따라서 광주광역시 무등 및 사직도서관의 설치조례(제4조)가 각각 관장을 지방서기관으로, 대전광역시립도서관의 조례(제4조)가 지방교육행정사무관 또는 지방교육행정주사를 관장으로 보임하도록 규정한 조항은 「도서관 및 독서진흥법」 제24조 제1항에 위배되므로 조례로서의 효력을 보유할 수 없다.

3. 3. 2 제정범위의 문제

① 지방의회는 상위법령의 委任事項과 당해지역 공공도서관의 自治事務에 관하여 조례를 제정해야 한다. 그럼에도 불구하고

하고 대구광역시를 제외한 5대 자치단체는 「도서관 및 독서진흥법시행령」 제15조 제5항이 위임한 '지방도서관 및 독서진흥위원회의 구성 및 운영'에 관하여 규정하지 않음으로써 도서관 및 독서진흥에 대한 의지부족을 여실히 드러내고 있다.

② 상위법령에 의해 자치단체의 장에게 위임된 機關委任事務는 집행기관의 사무이기 때문에 조례로 제정할 수 없지만, 위임사무의 처리에 소요되는 경비의 일부를 당해 자치단체가 부담한다면 조례로 제정할 수 있다. 따라서 「도서관 및 독서진흥법시행령」 제38조에서 위임된 도서관 및 문고 진흥기금의 관리·운영, 사립공공도서관의 지도·지원 등이 조례에 포함되어야 한다.

③ 상위법령이 조례나 규칙으로 규율될 사항을 명확히 구분하고 있음에도 불구하고 條例事項이 規則으로, 規則事項이 條例로 정해지면 그 조례나 규칙은 무효가 된다. 물론 어느 쪽으로 규율되어야 하는지가 명확하지 않는 사항은 조례 또는 규칙으로 정하여도 무방하다. 그러나 대전광역시의 시립도서관과 인천·광주·대전의 행정자치단체에 소속된 도서관에 적용되는 조례나 규칙에는 직제에 관한 규정이 전혀 없고, 서울특별시 및 부산광역시는 도서관의 직제규칙을 별도로 제정하고 있는데 비하여 기타 광역시의 교육자치단체는 설치조례에 포함시키고 있어 혼란을 주고 있다.

3. 3. 3 조례명칭의 문제

① 광역자치단체가 「지방자치법」 제9조에 근거하여 제정한 도서관의 설치 및 관리에 관한 조례명칭은 '○○○○시립도서관 설치조례', '○○○○시○○도서관 설치조례', '○○○○시립도서관 설치 및 사용료 징수조례' 등이다. 그러나 교육자치단체에 소속된 인천광역시립도서관 및 대전광역시 학생도서관의 설치조례는 사용료를 포함하고 있으므로 設置條例라는 명칭이 포괄적이지 못하다.

② 「도서관 및 독서진흥법」 제28조(사용료)의 위임규정에 의해 제정된 사용료에 관한 조례는 '○○○○시립도서관 사용료 징수조례', '○○○○시립도서관 사용조례', '○○○○시립도서관 설치 및 사용료(등) 징수조례' 등의 명칭이 사용되고 있다. 그러나 '광주광역시 교육감소관 도서관 설치 및 사용료 징수조례'는 사용과 관련된 다양한 내용을 포함하고 있으므로 '... 사용료 징수'라는 표현이 부적절하다. 또한 부산 및 대전광역시의 경우, 설치조례에서 위임규정을 마련하지 않고 각각 제7조와 제8조에서 使用料와 資料復寫料만 규정하고 있으므로 '○○○○시립도서관 설치 및 사용료 징수조례'라는 명칭을 사용하기에는 내용이 너무 빈약하다.

③ 도서관 사용(료)을 규정한 기타 조례로는 광주광역시 및 대전광역시 한밭도서관 설치조례 제6조의 위임규정에 의해 제정된 '○○○○시립도서관 관리운영조례'를 들 수 있다. 그러나 내용의 핵심이 사용(료)에 관한 것이므로 「도서관 및 독

서진흥법」 제28조에서 위임한 '사용료' 외의 명칭을 조례명으로 사용하는 것은 바람직하지 않다.

3. 3. 4 구성체계와 내용의 문제

① 도서관의 설치 및 운영에 관한 조례 중에서 핵심이 되는 것은 설치조례와 사용조례이다. 그러나 자치단체에 따라 사용(료)조례를 설치조례에 포함시키거나 별도로 제정하기도 하고, 관리운영조례로 규정하는 등 法的 構成體系가 상이하다. 게다가 운영주체가 행정자치단체와 교육자치단체로 양분된 광역자치단체의 도서관 사용조례는 복잡하게 구성되어 있어 단순화시킬 필요가 있다.

② 설치조례의 전반적인 구성체계는 목적(설치), 명칭 및 위치, 업무, 관장, 정원(공무원), 하부조직, 시행규칙, 부칙의 순으로 구성되어 있다. 그러나 각 조항이 규정한 세부내용을 보면, 구태의연한 마인드가 결집되어 있고 시대착오적인 용어를 구사하고 있기 때문에 情報文化를 선도할 球心體로서의 위상을 제고시킬 법적 장치로는 매우 부적합하다.

③ 설치조례에서 규정하였거나 위임규정에 의해 직제규칙에서 명시한 하부조직의 명칭은 대전광역시 학생도서관의 庶務課, 司書課, 運營課를 제외한 모든 광역자치단체가 庶務課, 司書課, 閱覽課로 규정하고 있다. 그러나 도서관의 전문직 업무를 수행하는 사서과, 열람과(운영과)가 구시대적이고 퇴행적인 명칭일 뿐만 아니라 업무내용을 포괄하는데도 적절하지 못하

다. 특히 사서과의 '사서'는 수서 및 정리 업무를 담당하는 직원의 신분을 지칭하는데도 불구하고 과명칭으로 사용하는 것은 결코 바람직하지 못하다.

④ 「도서관 및 독서진흥법」 제20조는 공공도서관이 정보·문화·교육센터로서의 기능을 발휘하는데 필요한 업무를 상세하게 규정하고 있는데도 불구하고 '인천광역시 공공도서관 설치조례'를 제외한 모든 조례에서 규정한 업무내용은 과거 조례에서 표기된 내용이나 용어를 답습하고 있다. 따라서 상위법에서 명시한 내용을 준수하면서 정보사회에 부응하는 방향으로 개정·보완되어야 한다.

⑤ 각종 설치조례나 사용조례에서 규정한 사용(료) 징수에 관한 내용은 천차만별이다. 부산 및 인천광역시립도서관의 설치조례에 포함된 사용료에 관한 사항은 너무 빈약한 반면에 기타 자치단체의 사용조례 또는 사용료 징수조례는 매우 복잡하다. 따라서 사용과 관련된 제반사항을 포함시키되, 간단명료하게 규정하고 용어도 일관성 있게 명시할 필요가 있다.

⑥ 「도서관 및 독서진흥법」 제10조는 지역사회에 산재하는 도서관의 균형있는 발전과 독서진흥에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체로 하여금 '지방도서관 및 독서진흥위원회'를 설치하도록 규정하고 있으며, 동법 시행령 제15조는 지방위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 반드시 당해 지방자치단체의 조례로 제정하도록 위임하고 있다. 그럼에도 불구하고 대구광역시를 제외하고는 어

떤 조례에서도 위임사항을 규정하지 않고 있어 상위법령의 제정취지를 무색케 하고 있다.

⑦ 대구광역시의 '도서관 및 독서진흥에 관한 조례' 제3조 제1항을 보면 '위원은 영 제1조 제2항에 해당하는 자로 하되, 대구광역시의회 의원중 3인을 대구광역시의회 의장이 추천할 수 있다'고 규정함으로써 위원장은 대구광역시장이다. 부위원장은 중앙도서관장이 당연직으로 보임되도록 하였다. 그러나 대구광역시 공공도서관의 운영주체가 교육청인 점을 감안하여 상위법령이 개정될 때까지는 교육감과 교육위원이 도서관 및 독서진흥위원회에 직·간접적으로 참여하는 방향으로 보완해야 한다.

4. 도서관 조례의 통합모형(안)

4.1 조례제정의 기본원칙

통합조례의 제정목적은 6대 광역자치단체가 제정한 각종 조례의 축조분석에서 적출된 문제점을 해소하는 동시에 정보사회에 부합하는 모형을 제시함으로써 공공도서관이 地域住民의 情報利用, 文化活動, 平生教育, 讀書生活化를 선도하는 중핵기관으로서의 位相定立에 필요한 법적 장치를 마련하는데 있다. 이러한 제정목적을 구현하기 위하여 다음과 같은 基本原則을 적용하고자 한다.

① 도서관 조례가 制定範圍를 위반하면 越權이고, 制定限度를 초월하면 違法일 뿐만 아니라 제정권의 범위에 속하더라도 헌법, 법률, 규칙명령 등을 위반하면 법적 효력을 상실하므로 '법령을 위반하지 아니하는 한도에서' 개정한다.

② 도서관의 운영주체가 교육자치단체와 행정자치단체로 양분되어 있는 가운데 운영주체별 또는 단위도서관별로 각종 조례를 제정하고 있어 적용상 혼란을 가중시키고 있다. 따라서 運營主體가 어느 쪽이든 당해 지역의 모든 공공도서관에 공통적으로 준용될 수 있는 標準模型을 제시한다.

③ 도서관의 설치조례, 사용(료)조례, 관리운영조례, 도서관 및 독서진흥조례는 자치단체에 따라 制定樣態가 상이하고 運營主體에 따라 내용이 복잡다양하므로 이해하거나 적용하기가 쉽지 않다. 따라서 다양한 조례들을 가칭 '○○○○시도서관 조례'에 통합하는 單一模型을 지향한다.

④ 통합모형으로 제시될 도서관 조례는 「도서관 및 독서진흥법」 제1조에서 명시한 '도서관 및 문고의 설립·운영과 독서진흥을 위한 환경조성에 필요한 사항을 규정하여 사회 각 분야에 대한 지식·정보의 제공 및 유통의 효율화와 문화발전 및 평생교육에 이바지한다'는 제정목적을 적극적으로 반영한다.

⑤ 일반적으로 공공시설의 설치, 주민에게 재정적 부담을 주거나 권리를 제한하는 사항 등은 조례로 규정하는 반면에 자

치단체에 예속된 執行機關의 職制, 團體長의 全權事項, 機關委任事務는 규칙으로 정하는 것이 원칙이다. 따라서 상위법령에서 조례에 위임한 사항과 당해 지역 공공도서관의 自治事務 중에서 조례로 규정하여도 무방한 사항을 모두 포함시킨다.

⑥ 각종 조례에 규정된 진부한 내용이나 구시대적 용어를 과감하게 배제하는 대신에 새로운 패러다임과 정보마인드를 최대한 수용함으로써 公共圖書館의 眞面目, 즉 記錄媒體의 寶庫, 通時代的 및 共時代的 知識情報의 交流場, 情報資料의 제공센터, 讀書振興의 球心體, 平生教育의 메카, 文化廣場으로서의 위상을 제고시키는 방향으로 제정한다. 물론 도서관 조례는 계속성을 확보하고 불일치와 오해를 방지하기 위해서라도 5년 주기로 개정할 필요가 있다.⁴⁾

4. 2 조례의 통합모형(안)

상술한 制定目的과 基本原則에 기저한 統合模型, 즉 '○○○○시도서관조례(안)'의 조문체계는 목적, 명칭 및 위치, 업무, 관장, 정원, 분관 등의 설치, 하부조직, 사용허가 및 사용료, 양도·전대의 금지, 자료 및 시설물의 변상, 입관제한, 자료위탁, 도서관 및 독서진흥위원회의 구성과 운영, 도서관 및 독서진흥기금, 도서관 등에 대한 지원, 독서진흥, 시행규칙, 부칙의 순으로 구성한다.

그러나 統合條例(案)은 어디까지나 상

4) <http://unix2.nysed.gov/helpful.htm#WB>

위법령의 委任事項과 自治事務에 관한 사항을 포괄하는 모형이므로 자치단체에 따라 적용하기가 곤란하거나 전혀 불가능한 조항도 있을 것이다. 따라서 모든 광역자

치단체는 당해 지역의 제반여건과 특수성을 감안하여 취사선택하거나 수정·보완하여 상황적합적인 조례를 제정하는 것이 바람직하다.

「○○○○시도서관조례(안)」

제1조 (목적) 이 조례는 ○○○○시(이하 "시"라 한다)에 설치하는 (○○)도서관(이하 "도서관"이라 한다)의 관리·운영·진흥 등에 관한 사항을 규정함으로써 지역주민의 정보이용·독서진흥·문화활동·평생교육에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조 (명칭 및 위치) 시에 설치하는 도서관의 명칭과 위치는 별표 1과 같다.

제3조 (업무) 도서관은 다음 각호의 업무를 행한다.

1. 각종 정보자료의 수집·정리·축적·보존
2. 온라인 정보시스템에 대한 접근·검색·이용환경의 조성
3. 시민에 필요한 다양한 정보매체의 열람·대출·제공봉사
4. 다른 도서관 및 문고와 자료교환·문헌제공봉사 등의 협력
5. 독서회, 전시회, 감상회, 강연회 등의 주관 및 장려
6. 자아교육과 평생교육에 대한 협력 및 지원
7. 도서관 업무 및 독서활동에 대한 조사·연구
8. 기타 도서관으로서의 기능수행에 필요한 업무

제4조 (관장) ① 도서관에는 관장을 두되, 그 규모와 기능의 정도에 따라 지방부이사관, 지방사서서기관, 지방사서사무관, 지방사서주사로 보한다. 다만, ○○도서관의 관장은 지방사서○○(○)로 보한다.

② 관장은 ○○(○)의 명을 받아 관무를 통할하며, 소속직원을 지휘·감독한다.

제5조 (정원) 도서관에는 관장 이외에 필요한 공무원을 두되, 그 직종과 직급별 정원은 (○○)규칙으로 정한다.

제6조 (분관 등의 설치) ① 시민들에게 자료이용과 독서활동의 편의성을 제공하기 위하여 분관이나 이동문고를 설치할 수 있다.

② 도서관에 설치하는 분관의 명칭과 위치는 별표 2와 같다.

제7조 (하부조직) ① 도서관에는 서무과, 정보자료과, 정보봉사과를 둔다. 다만, ○○ 도서관은 그러하지 아니한다.

② 서무과장은 지방(○○)행정사무관으로, 정보자료과장과 정보봉사과장은 지방사서

사무관으로 보한다.

제8조 (서무과) 서무과는 다음 각호의 사항을 분장한다.

1. 법규 및 기준의 정비에 관한 사항
2. 기획·운영·조사·통계에 관한 사항
3. 인사·복무·상벌·교육에 관한 사항
4. 공무원 연금·의료보험·건강진단 등 후생복지에 관한 사항
5. 문서의 수발·통제·보존에 관한 사항
6. 공인관수 및 보안관리에 관한 사항
7. 사무의 인계·인수에 관한 사항
8. 예산편성 및 결산에 관한 사항
9. 일상경비 및 수입금의 출납·보관에 관한 사항
10. 공유재산 및 물품관리에 관한 사항
11. 의식 및 행사에 관한 사항
12. 기타 다른 과에 속하지 아니하는 사항

제9조 (정보자료과) 정보자료과는 다음 각호의 사항을 분장한다.

1. 장서개발 및 자료정리의 제기준에 관한 사항
2. 정보자료의 선택·개발·제적에 관한 사항
3. 정보자료의 구입·기증·교환에 관한 사항
4. 정보자료의 등록 및 원부관리에 관한 사항
5. 정보자료의 분류, 편목 등 정리에 관한 사항
6. 분류표 등 정리도구의 개발 및 개정에 관한 사항
7. 데이터베이스의 구축 및 관리에 관한 사항
8. 온라인 열람목록(OPAC)의 관리에 관한 사항
9. 장서통계 및 종합목록의 작성에 관한 사항
10. 신착도서의 안내에 관한 사항
11. 스텝매뉴얼의 작성과 개정에 관한 사항
12. 기타 과내 서무에 관한 사항

제10조 (정보봉사과) 정보봉사과는 다음 각호의 사항을 분장한다.

1. 자료배치 및 정보봉사의 제규정에 관한 사항
2. 각종 자료실 및 서고의 유지·관리에 관한 사항
3. 정보자료의 열람 및 대출봉사에 관한 사항
4. 열람자 및 열람카드의 관리에 관한 사항
5. 참고봉사 및 온라인 정보검색에 관한 사항

6. 상호대차 및 문헌제공봉사에 관한 사항
7. 이용교육 및 독서지도에 관한 사항
8. 이동문고의 운영 및 지원에 관한 사항
9. 독서회·전시회 등의 행사에 관한 사항
10. 자료이용통계에 관한 사항
11. 자료제본 및 수선에 관한 사항
12. 기타 과내 서무에 관한 사항

제11조 (사용허가 및 사용료) ① 도서관의 개인연구실·전시실 등을 사용하고자 하는 자는 관장의 허가를 받아야 한다.

② 개인연구실 및 전시실을 사용하거나 자료복사 또는 원문제공봉사를 이용하고자 하는 자는 별표 3에 의한 사용료를 납부하여야 한다.

③ 납부한 사용료는 과오납의 경우가 아니면 환불하지 아니한다.

제12조 (양도·전대의 금지) 제11조 제1항에 의하여 사용허가를 받은 자는 관장의 동의 없이 그 권리를 양도하거나 전대하지 못한다.

제13조 (자료 및 시설물의 변상) 사용자가 자료 또는 시설물을 분실·훼손하였을 때는 동일도서 또는 원상복구에 필요한 시가에 상당한 금액을 변상하여야 한다. 다만 천재 지변이나 관장이 불가피한 사유에 의한 것으로 인정할 경우에는 그러하지 아니한다.

제14조 (입관제한) 관장은 다음 각호에 해당하는 자의 입관을 제한하여야 한다.

1. 전염의 우려가 있는 질환자
2. 주취자 또는 이용에 방해가 될 물품을 소지한 자
3. 제11조 제2항 및 제13조의 의무를 다하지 아니한 자
4. 기타 관장이 관내 단속상 특히 필요하다고 인정하는 자

제15조 (자료위탁) ① 공중의 열람을 목적으로 도서관에 자료를 위탁하고자 하는 자는 관장의 허가를 받아야 한다.

② 위탁자료는 도서관의 소장자료와 동일하게 취급하며, 위탁자의 청구 또는 도서관의 사정에 따라 이를 반환할 수 있다.

③ 위탁자료를 망실 또는 훼손하였을 때에는 위탁자의 청구에 의하여 시가에 상당한 대가를 변상하여야 한다. 다만 천재지변이나 기타 불가피한 사유가 인정되는 경우에는 그러하지 아니한다.

제16조 (도서관 및 독서진흥위원회의 구성과 운영) ① 위원은 영 제15조 제2항에 해당하는 자로 하되, 의회 의장·교육감·교육위원회 의장이 각 3인을 추천할 수 있다.⁵⁾

② 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

③ 위원회는 매년 9월에 정기회를 개최하되, 위원장은 필요할 경우에 임시회를 소집 할

수 있다.

- ④ 위원장은 정기회 소집 일로부터 2주일 전에, 임시회 소집 일로부터 3일전에 위원에게 회의소집을 통보하여야 한다.
- ⑤ 위원장은 위원회의 회의결과를 시정홍보지에 게재하여야 한다.
- ⑥ 위원회의 간사는 문화예술과장으로 한다.

제17조 (도서관 및 독서진흥기금) ① 시는 도서관 및 문고의 설립, 시설 및 자료의 확충, 정보봉사의 개선, 독서생활화 등에 필요한 재원을 충당하기 위하여 도서관 및 독서진흥기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치할 수 있다.

② 기금은 다음 각호의 재원으로 조성한다.

1. 시의 출연금
2. 법인·단체 또는 개인의 기부금
3. 기금의 운영에서 생기는 수익금
4. 기타 수익금

③ 기금은 다음 각호의 용도에 사용한다.

1. 시립도서관 및 시립문고의 설립·운영에 필요한 경비의 보조
2. 사립도서관 및 사립문고의 설립·운영에 필요한 경비의 보조
3. 국민독서진흥 및 독서생활화를 위한 자치구 및 군에 대한 보조
4. 도서관발전 및 독서진흥에 관한 조사·연구
5. 기타 도서관 및 독서진흥을 위한 사업

제18조 (도서관 등에 대한 지원) ① 시는 관할구역내 공공기관, 민간기업, 연구소, 출판사, 기타 단체에서 발간하는 자료를 시립 및 사립도서관 등에 제출하도록 계도하여야 한다.

② 시는 건전한 사립도서관과 사립문고에 대하여 예산의 범위내에서 운영경비의 일부를 보조할 수 있다.

5) 서울특별시·부산 및 대구광역시의 공공도서관은 모두 교육자치단체에 소속되어 있으며, 인천·광주·대전광역시의 공공도서관은 행정자치단체와 교육자치단체로 양분되어 있다. 그럼에도 불구하고 「도서관 및 독서진흥법시행령」 제15조 제2항에서 지방도서관 및 독서진흥위원회의 '위원장은 지방자치단체의 시장이, 부위원장은 . . . 해당 지역대표관의 장' 이 말도록 명시하였을 뿐만 아니라 위원의 위촉권도 시장이 독립하도록 규정하였기 때문에 교육감은 당해 지역의 '도서관 및 문고의 발전과 독서진흥을 위한 시책 및 계획 수립'을 심의하는 위원회에 참여하거나 관여할 수 없다. 따라서 상술한 대통령령 제15조 제2항 중에서 '부위원장은 . . . 지역대표관의 장이 되고' 를 ' . . . 교육감이 되고' 로 개정하여야 한다. 다만, 대통령령이 개정될 때까지는 당해 지역의 도서관 및 독서진흥정책을 심의하는 최고의 자문기관이라는 점을 감안하여 도서관 조례에서 지방의회, 교육감 및 교육위원회가 각각 3인의 위원을 추천할 수 있도록 규정하는 것이 현실적인 대안이다. 여기서 추천위원수를 3인으로 설정한 이유는 대통령령 제15조 제1항에서 '위원회는 . . . 10인 이상 20인 이하로 구성한다'는 규정을 감안할 때, 당연직으로서의 시장과 대표도서관장, 시장이 추천하는 6인(고위직 담당 공무원 1인 + 학계 3인 + 민간도서관 대표 1인 + 문화계 2인), 지방의회 의장·교육감·교육위원회 의장이 각각 3인씩 추천하는 6인을 합하여 총15명 내외로 구성하는 것이 적절하기 때문이다.

③ 시는 시립 및 사립도서관의 강습교육 및 문화행사에 필요한 장소·시설·기자재를 지원할 수 있다.

④ 시립도서관은 사립도서관 및 사립문고의 발전과 이용자 봉사활동에 필요한 정보자료를 제공하거나 인적 자원을 지원할 수 있다.

제19조 (독서진흥) ① 시는 대중매체를 이용하여 도서관의 진흥 및 독서생활화에 필요한 공익광고를 할 수 있다.

② 시는 지역사회의 각계 인사들에게 도서관의 진흥 및 독서생활화 운동에 참여하도록 협조를 요청할 수 있다.

제20조 (시행규칙) 이 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 (○○)규칙으로 정한다.

부 칙

① (시행일) 이 조례는 공포한 날로부터 시행하되, 1998년 1월 1일부터 적용한다.

② (폐지조례) 이 조례 시행과 동시에 「○○○○시립도서관설치조례」, 「○○○○시립도서관사용조례」, 「○○○○시립도서관관리운영조례」, 「○○○○시립도서관 및 독서진흥에 관한 조례」는 이를 폐지한다.

③ (경과조치) 이 조례 시행당시 ○○○○시립○○도서관의 “사서과”는 “정보자료과”로, “열람과”는 “정보봉사과”로, “사서과장”은 “정보자료과장”으로, “열람과장”은 “정보봉사과장”으로 한다.

[별표 1] 도서관의 명칭 및 위치(제2조 관련)

도 서 관 명 칭	위 치
○○○○시립○○도서관	○○○○시 ○○구 ○○동 00
○○○○시립○○도서관 <신설 00. 00.00 조0000>	○○○○시 ○○구 ○○동 00
⋮	⋮

및 사용조례, 관리운영조례, 도서관 및 독서진흥조례의 성격과 제정법리를 논급하고 제정현황을 분석한 다음, 적출된 문제점을 해소하는 방향으로 바람직한 統合模型(案)을 제시하였다. 따라서 모든 광역자치단체는 지역적 여건과 특수성을 감안하여 기존의 도서관 조례를 합리적으로 개

정하거나 새로운 조례를 제정하여야 한다. 다만 공공도서관의 운영 및 봉사주체는 어디까지나 전문직원이므로 지역주민에게 다양한 정보자료와 인간적 원조로 봉사활동에 진력함으로써 도서관의 존재가치를 제고시켜야 한다.

참고문헌

- 서울특별시립도서관설치조례(제3120호)
- 서울특별시립도서관사용료징수조례(제2885호)
- 부산광역시립도서관설치및사용료징수조례(제3331호)
- 대구광역시립도서관설치조례(제3207호)
- 대구광역시립도서관사용조례(제2979호)
- 대구광역시립도서관및독서진흥에관한조례(제3190호)
- 인천광역시공공도서관설치조례(제3078호)
- 인천광역시립도서관설치조례(제3081호)
- 인천광역시립도서관사용조례(제2036호)
- 광주광역시교육감소관도서관설치및사용료징수조례(제2684호)
- 광주광역시립무등도서관설치조례(제2006호)
- 광주광역시립사직도서관설치조례(제1925호)
- 광주광역시립도서관관리운영조례(제2280호)
- 대전광역시립도서관설치및사용료등징수조례(제1864호)
- 대전광역시학생도서관설치조례(제2411호)
- 대전광역시학생도서관사용료징수조례(제2180호)
- 대전광역시한밭도서관설치조례(제2630호)
- 대전광역시한밭도서관관리운영조례(제2377호)
- 도서관 및 독서진흥법(제4746호)
- 도서관 및 독서진흥법시행령(제14339호)
- 지방자치법(제5069호) 지방교육자치에 관한 법률(제5069호)
- 문화체육부. 1997. '97년도 전국 공공도서관 및 문고 현황. 서울 : 문화체육부.
- 윤희운. 1996. "공공도서관계의 당면과제와 해결방안 : 관계법령을 중심으로." 도서관 문화 37(1) : 15-37.
- 裏田武夫 等著. 1979. 圖書館法研究. 東京 : 日本圖書館協會.
- 李周熙. 1993. "地方自治團體의 條例制定權의 性質과 範圍." 자치연구 3(1) : 37-49.

日本圖書館協會. 1992. 圖書館法規基準總覽. 東京 : 同協會.

前田章夫. 1984. “大阪府下公共圖書館條例・規則の現狀と問題點.” 圖書館界 36(3) : 162-165.

前田章夫. 1987. “地方自治體における圖書館設置條例の性格.” 現代の圖書館

25(1) : 24-27.

韓國地方自治學會. 1995. 韓國地方自治論. 서울 : 三英社.

Alex Ladenson. 1988. アメリカ圖書館法. 藤野幸雄, 山本順一 譯. 東京 : 日本圖書館協會.