

○● 특 집 민관협력, 어떻게 할 것인가

# 도서관문화 발전을 위한 성남시민의 요구와 조례 만들기

Special Issue



최성은

성남시의회 의원  
‘성남시 지방도서관 정보서비스 위원회 구성 및 운영조례’ 대표발의자  
sn337@naver.com

## 1. 들어가며

해당 지역의 특성과 주민의 의사를 최대한 반영한 행정을 펼치는 것이 바로 ‘지방자치’의 핵심이며, 이를 뒷받침하는 것이 바로 지방자치단체의 ‘조례’이다. 조례는 지방의회가 통과시키는 것으로 지방자치단체의 ‘법’이라고 할 수 있다. 조례가 제 역할을 찾아 주민참여와 복리증진을 위한 방향으로 가기에 아직 갈 길이 멀어 보인다. 주민참여보다는 행정 편의를 우선하거나, 상위법령에서 위임한 사항 이외에는 선을 긋고 더 이상 고려하려 하지 않기 때문이다. 그럼에도 조례제정의 과정은 주민참여의 주요한 통로가 될 수 있다.

2007년 7월 본의원이 성남시의회에서 대표발의한 ‘성남시 지방도서관 정보서비스 위원회 구성 및 운영조례’ (이하 정보서비스조례)가 그러한 예가 될 것이다.<sup>1)</sup>

현재 성남시에는 경기도립성남도서관을 포함하여 공공도서관 5개소와 사립문고 20여개소가 있다. 금광동어린이전용도서관, 구미도서관이 건립을 추진 중에 있으나 100만에 육박하는 성남시 인구가 사용하기에는 여전히 부족한 실정이다. 시민 누구나가 평등하게 정보, 지식에 접근할 기회를 보장받고 도서관의 균형발전과 제도개선 등 도서관 전반에 대해 논의하는 정보서비스위원회를 생각하게 되었다.

성남시는 ‘성남시문화정보센터, 시립도서관운영조례’<sup>2)</sup> 제18조에 의거 문화정보센터운영위원회(=도

1) 성남의 도서관문화운동단체인 ‘성남어린이도서관설립운동본부’ (이하 도서관운동본부)와의 여러 차례 간담회를 통해 도서관 활성화를 위한 고민을 키워왔으며, 그 고민을 실천으로 옮기고자 조례제정을 운동을 계획했고 운동본부가 제안한 안을 적극 수용해 조례안을 대표발의하게 되었다.

2) 2007년 8월 6일 ‘성남시 도서관 운영 조례’ 개정을 통해 명칭을 ‘문화정보센터’에서 ‘도서관’으로 개정함.

서관운영위원회)를 두고 있다. 현재의 틀과 내용으로는 변화된 도서관의 위상과 역할을 담아내기에 부족하고 정보서비스위원회가 도서관 관련자와 도서관의 수혜자인 주민의견이 수렴되는 더 진보된 공간으로 될 수 있다고 생각했다. 개정된 도서관법에서는 광역시도 단위에 지방도서관정보서비스위원회를 설치하도록 하고 있지만 군이 '시, 군, 구 단위에서는 불가하다.'는 조항이 없었기에 적극적으로 조례제정운동을 펼쳤다.

## 2. '성남시 지방도서관 정보서비스 위원회 구성 및 운영조례'를 발의하기까지의 과정

가장 먼저 조례안을 내오기 위해 여러 차례의 토론회와 간담회를 조직했고 현재의 안을 확정했다. 성남시의회 144회 임시회 기간 중인 2007년 5월 17

일 시집행부를 상대로 시정 질문을 하였다. 정보서비스조례를 제정할 것을 제안하는 내용과 만약 제정이 어렵다고 판단된다면 기존의 '성남시문화정보센터, 시립도서관운영조례'를 변화된 도서관의 위상에 맞게 대폭 개정할 계획이 있는지를 물었다. 시집행부는 '정보서비스위원회'는 특별시, 광역시, 도, 특별자치도 등 광역자치단체에만 설치 및 운영하는 것으로 법에서 정하고 있어 기초자치단체인 성남시에는 해당되지 않는다는 것이었다. 또한, '성남시문화정보센터, 시립도서관운영조례' 개정도 <문화정보센터→도서관>으로 명칭을 변경하는 것만 계획하고 있다는 실망스러운 답변을 했다.

6월엔 성남시 중앙문화정보센터의 담당자들과의 면담을 가졌다. 5월에 시정 질문을 하기 이전에 집행부의 의사타진 및 조례제정의 필요성에 대해 설득하는데 부족함이 있었다는 평가 속에서 나온 실천방도였다. 그러나 결과적으로 서로의 주장을 펼치고

### 조례제정을 위한 2007년 활동일지

- 2월 5일 1차 성남시의회 의원간담회
- 4월 6일 사립문고간담회(책이랑 도서관)
- 4월 20일 2차 성남시의회 의원간담회
- 5월 16일 성남시의회 최성은의원 간담회
- 5월 17일 성남시의회 144회 임시회 정보서비스조례 제정관련 시정질문 (최성은의원)
- 5월 28일 책읽는사회만들기국민운동 안찬수 사무처장 초청 강연회
- 6월 20일 중앙문화정보센터 소장면담
- 6월 26일 '성남시지방도서관정보서비스위원회구성및운영조례' 최성은의원 대표발의
- 7월 3일 사립문고모임에서 조례안 지지성명 발표
- 7월 6일 조례제정 촉구를 위한 기자회견
- 7월 9일 성남시의회 자치행정위원회에서 조례안이 심의보류됨
- 7월 12일 조례안 심의보류에 대한 대책 및 이후 활동방향 논의
- 8월 17일 최성은의원 간담회(조례안 재상정관련 진행상황 공유)

각자의 의견을 확인하는 정도밖에 되지 않았다. 시의 도서관담당자들을 설득해서 합의를 이끌어내는 것은 어렵겠다고 판단이 되었다.

다음으로는 시의회 의원들을 만나보기로 하였다. 시의회 의원들 중에서도 소관 상임위원 자치행정위원회 위원들을 적극적으로 만났다. 다른 한편으로는 시의 도서관담당자들의 입장과 논리에 맞설 수 있는 우리식 논리를 개발하기 위한 연구사업에 매진했다. 도서관관련 전문가들을 통해 다양한 방법으로 자문을 받고 도서관운동본부 회원들과 예산서를 끼고 앉아 성남시의 도서관예산을 분석하였다. 그리고 도서관운동본부 차원에서 시민참여를 돕고 지역의 여론을 모아내기 위한 기자회견과 거리캠페인을 벌였다. 이렇게 다종다양한 활동을 원내와 원외가 유기적으로 벌여가면서 도서관운동본부는 물론 시민들을 조례제정운동의 주인으로 세워나갔다.

특히 성과로 꼽힌 것은 10개의 사립문고들이 나서서 '성남시 지방도서관정보서비스 위원회 구성과 운영에 관한 조례 상정에 대한 사립문고들의 입장'이라는 성명서를 발표한 것이다. 사립문고의 대표자들이 스스로 나서서 어려움을 함께 해결하기 위한 제도개선의 방도로 정보서비스조례가 반드시 통과되어야한다며 함께 힘을 모았다.

### 3. 성남시의회의에서의 심의과정 (146회 정례회)

#### (1) 성남시의 도서관현실

① 현재 성남시에는 경기도립성남도서관을 포함하여 공공도서관 5개소와 사립문고 20여개소가 있으며 어린이전문도서관, 구미도서관 등의 건립 계획을 추진 중에 있으나, 건립추진중인 도서관까지 합쳐 인구 12.2만명당 1관으로 경기도내의 인

구 50만명 이상의 자치단체 중 1개관을 이용하는 인구수가 가장 많다.

② 성남시 중앙문화정보센터 2007년 제1회 추경 예산안을 분석을 해본 결과, 전체 예산액 211억 중, 도서관건립공사비, 여성문화회관 민간위탁비 및 운영비 등 비도서관예산이 차지하는 비중이 높았다.

즉, 어린이전문도서관, 공영주차장 건립 및 설계비, 구미도서관 건립 공사비(3차년도) 및 감리비를 합친 도서관건립공사비가 4,423,864천원으로 전체 예산의 20.93%를 차지하며, 사립문고에 대한 도서관지원은 46,000천원으로 전체 예산의 0.21%에 불과했다.

③ 교육청이 운영주체인 도립성남도서관 같은 경우에 이용자수는 적지만 장서보유량도 많고 대출건수가 월등하게 많았다. 상대적으로 중앙, 분당, 수정, 중원문화정보센터는 사서직의 수가 다른 공공도서관에 비해서 부족하다. 2, 3년 동안의 짧은 시간 안에 드러나는 성과를 내고자 일회성행사에 매달리게 되고, 성남시가 유독 다른 타 시에 비해서 일회성 행사의 개최 횟수가 많았다.

#### (2) 조례를 제정하지는 논리

① 행정자치부로부터 질의회신을 받은 결과 조례제정이 상위법령에 위배된다는 것은 사실과 다르다.

② 기존의 문화정보센터 운영위원회는 해당 도서관의 프로그램 운영 등에 주력하다보니 성남시 전체를 아우르는 도서관정책을 논의하기에는 부적절한 점이 많다. 중앙, 수정, 중원, 분당 개별 공공도서관의 지역적 특성이 다르고 이용자층도 상이한 상황에서 하

### 행정자치부의 질의회신서 답변 내용 요약

#### ○성남시 지방도서관 정보서비스위원회 운영 사무의 성격

자치단체가 주민복지의 증진을 위하여 교육, 체육, 문화, 예술의 진흥에 관한 사무로서 도서관 등 공공교육 문화시설을 설치 및 관리하는 것은 시·군·구를 포함하는 각 자치단체의 고유 사무에 해당한다고 할 수 있으므로 성남시가 별도의 위원회를 구성하여 운영하는 것은 성남시의 자치사무로 판단됨.

#### ○성남시 조례의 위법여부

법령의 목적과 효과를 저해하는 바가 없거나 또 법령이 각 지방자치단체가 그 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 금지하는 경우가 아니라면 그 조례가 법령에 위반되는 것은 아니므로 자체적으로 조례를 제정하여 지방도서관 정보서비스위원회를 운영하는 것은 도서관법에 근거한 시도 지방도서관 정보서비스위원회와 구별되는 별개의 위원회로 운영되는 한 위법하다고 할 수 없을 것임.

행정자치부장관 (2007.07.05)

나의 운영위원회 안에서 모든 안건을 논의하는 것 자체가 무리이다. 기존시가지와 신시가지의 지역격차가 엄존하는 상황에서 지역격차해소와 정보접근성을 보장하기 위한 작은도서관을 건립하는 문제, 학교도

서관의 질을 높이는 문제, 독서진흥에 관한 문제 등은 결코 운영위원회에서 해 낼 수 없는 일들이다.

#### (3) 조례제정을 반대하는 논리

### 성남시의회 자치행정위원회 전문위원의 조례제정검토 의견보고서

○ 「지방자치법」 제22조에 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다.”라고 규정하고 있으며「도서관법」제24조에 지방도서관정보서비스위원회의 설치에 시·도로 규정하고 있음.

○ 따라서 기초자치단체인 우리시에 지방도서관 정보서비스위원회 설치를 하는 것은 법령과 맞지 않으며,

○ 「도서관법」제30조 도서관운영위원회 규정에 의해 현재 조례상 도서관운영위원회가 구성되어 있으므로 별도의 위원회를 구성하기보다는 부족한 기능이 있다면 현 운영위원회 기능에 추가하는 것이 바람직하다고 사료됨.

#### (4) 조례심의과정에서의 주요 쟁점사항

① 광역단위의 정보서비스위원회와 명칭이 혼동된다. 행자부의 질의회신뿐만 아니라 도서관업무를 담당하는 문광부의 질의회신을 받아봐야 법령 위반여부를 정확히 알 수 있다.

② 중앙문화정보센터 운영위원회와 업무가 중첩된다. 심의하고자 하는 안건을 조례로 규정하지 않는다하더라도 운영위원회 심의 시에 안건으로 집행부에서 올리면 된다.

#### 조례안 심의 당시 의회 속기록

##### ○자료봉사과장 000

제가 다시 말씀드리겠습니다.

첫 번째 말씀드린 것이 도서관법에 근거를 하게 되면 법률에 저촉된다는 것을 말씀드렸고요. 두 번째는 도서관법에 의하지 않고 지방자치법에 의해서 조례를 제정하더라도 이름이 광역시에 있는 정보서비스위원회하고 같기 때문에 혼동을 일으킬 수가 있고, 두 번째는 조례를 제정한 후에 경기도에 승인을 받은 다음에 공포가 되는데 경기도의 승인을 받을 때에 그것이 가능할지가 의문시 된다 이렇게 말씀드립니다.

##### ○자료봉사과장 000

저희가 검토하기는 아까 제가 말씀드린 것과 같고요. 그 다음에 제가 말씀드린 부분은 도서관법을 관장하는 데가 문화관광부거든요. 그래서 문화관광부의 해석이 필요하다면 별도로 받아보겠습니다. 그리고 저희가 문화관광부의 의견을 받아서 질의 회신 사항은 없는데 저희가 검토한 바로는 도서관법에 의한 것은 법률에 저촉되는 것으로 판단을 했습니다.

## 조례안 심의당시 의회 속기록

### ○○○문화정보센터소장 ○○○

지금 제안한 최성은 의원님께서 도서관 운영위원회는 조목조목 작은 도서관을 지원해 가는 사항, 이런 게 표기가 안 돼 있기 때문에 우리 집행부에서 제시하는 의견이 지원에 관한 것을 제시 안 하면 그런 것을 심의를 안 하고 그러지 않느냐, 이것은 명문화를 했기 때문에 사립도서관 및 작은 도서관 지원에 관한 사항도 명문화 했다 그런 거기 때문에 저는 거기는 그 필요한 사항이 있다면 도서관운영위원회에 넘겨서 심의를 하면 될 것이고요, 그리고 도서관운영위원회의 상위개념이다, 저는 동의를 안 합니다. 우리 도서관법에 의해서 성남시 도서관운영위원회가 성남시 도서관을 총괄하는데 도서관운영위원회에서 총괄하기 때문에 거기에는 문화원장이라든가 대학교수라든가 관내 고등학교 교사, 국어 전문 교사라든가 이러한 전문가의 총 집단, 게다가 시민을 대표하는 시의회 자치행정위원회에서 의원까지 두 분이 대표성을 띠고 도서관운영위원회라는 정책을 수립하고 있습니다. 그런데 별개의 그 상위개념의 위원회를 둔다, 그러면 어느 분을 그 상위 위원회에다가 추천을, 같은 위원회에서 시의원이 들어가야 된다, 그러면 어느 분을 상위개념의 위원회의 위원으로 추천할 것이며, 그래도 시에서 문화원장이니 이런 분이 들어가 있는 게 하위개념의 위원회다. 저는 거기에 좀 의심이 가고요,

### ○○○문화정보센터소장 ○○○

그러니까 그 명문화, 지금 말씀드렸잖아요. 우리가 조례나 이런 것을 만들 때 기타 필요한 사항, 지원에 관한 사항, 이렇게 넣지 어느 지원의 사항, 어느 지원의 사항, 이걸 다 표기를 못 하잖아요. 그렇기 때문에 이것을 다 총괄하는, 도서관정책을 총괄하는 게 성남시 도서관운영위원회다 이거예요, 제 말씀은, 성남시에 그런 조례는 하나면 족하다 이거예요. 지금 행자부에서 얘기한 것은 물론 도서관법을 떠나서 행자부에서 의견도 도서관법은 우리는 모른다. 그건 별개로 치고 문화, 교육, 도서관 운영에 대한 새로운 조례를, 지방자치법에 고유의 업무를 제한하는 것 아니면 할 수 있습니다. 그러나 어차피 지원은 도서관법에 의해서 문화관광부의 지원 하에 거기서 정하는 목적 하에 움직이는 데에 지원하는 게 맞는 것이기 때문에 당연히 도서관법에 의해서 도서관운영위원회에서 그 도서관에 관한 정책이나 지원은 총괄해야 된다, 이런 게 저희 집행부 생각이구요,

## 4. 조례제정운동의 성과와 한계

성과의 측면으로는 첫째, 도서관문화운동단체와 지방의회의원이 유기적인 결합을 통해 원내와 원외에서 조례제정운동을 펼쳤다는 것이다. 시민단체의 의견과 안을 적극 수용해 의정활동으로 벌여냈고,

지방의원 몇몇의 의정활동이 아닌 주민과 함께하는 의정활동의 정형을 보여주었으며, 주민참여를 통해 법제화, 제도화하는 정형을 창출해냈다.

다음으로는 성남지역에서 도서관문화운동을 새로이 불러일으킨 것이다. 도서관운동본부 회원들의 적극적인 활동은 물론, 자생적으로 운영되어 왔던 사


립문고 모임을 조례제정 운동을 통해 결집시키고 그 힘을 모아 조례제정운동을 즐기치게 밀고 나갔다. 기자회견이나 거리캠페인 등 다양한 방식으로 도서관문화 활성화를 위한 목소리를 하나로 모아낸 것 또한 큰 성과이다.

타 지역에서 조례제정의 선례가 없었고 도서관법이 개정된 이후 그에 따른 실제화가 미처 이루어지지 못한 상태에서 먼저 앞서간다는 것이 쉽지는 않았다. 지역마다 도서관운동의 방향과 시각, 편차가 제각각이고 이렇다할만한 활동정형이 없었기에 어려움이 더 컸던 것 같다.

한계로 평가되었던 것은 결국 심의보류됨으로써 조례를 제정하지 못했다는 것이다. 조례안을 심의보류하면서 주장한 논리는 ‘문광부의 질의회신을 더 받아본 후에 추후에 다시 논의하자’는 것이었는데 서로간의 인식의 차이를 극복하고 의견의 폭을 줄이는데 일정 정도 한계가 있었다.

## 5. 마치며

성남시의회는 10월 15일 147회 임시회를 앞두고 있다.<sup>3)</sup> 본 의원과 도서관운동본부 회원들은 이번 회기에 반드시 조례제정을 이루자는 심정으로 <도서관문화 발전을 위한 토론회><sup>4)</sup>를 마련하였다. 토론회를 준비하면서 도서관운동에 관심 있는 시민들을 조직하고 토론회를 통해 새로운 방향을 모색해보고자 한다.

최근 정부는 주민이 발의한 학교급식조례에 따라 상위법령인 ‘학교급식법 및 동법 시행령’을 해당 조례의 취지에 맞게 개정했다. 현재는 인식의 부족으로 도서관정보서비스위원회의 위상에 대해 다양한 이견이 존재할 수는 있지만 앞으로 이러한 조례제정운동의 영향을 받아 도서관법도 더 나은 방향으로 진보해 가리라고 기대해본다. 

3) 결국, 3개월간 보류상태이던 “성남시 지방도서관 정보서비스위원회 구성 및 운영조례”는 2007년 10월 17일 성남시의회 147회 임시회에서 도서관운영위원회와의 업무충첩을 이유로 부결되었다.

4) <도서관문화발전을 위한 토론회>는 ‘성남시 도서관문화 발전과 작은도서관 활성화를 위한 토론회’라는 제목으로 2007년 10월 9일(화) 오후 2시, 성남시 중앙도서관 3층 시청각실에서 열렸다. (이 원고는 10월 7일 작성되었으며 11월 22일 수정보완하였습니다.)