

작은도서관 설치와 지원을 위한 조례의 내용분석에 관한 연구

Analytical Study on the Ordinance for Establishment and Support of Small Libraries

김 홍 렬(Hong-Ryul Kim)*

< 목 차 >

- | | |
|------------------|---------------|
| I. 서론 | 4. 제정현황 |
| II. 조례의 추진배경과 현황 | III. 조례의 내용분석 |
| 1. 개념과 의의 | 1. 조사방법 |
| 2. 제정목적 및 근거 | 2. 조항분석 |
| 3. 명칭 | IV. 결론 및 제언 |

초 록

본 연구는 작은도서관의 설치와 운영을 지원하는 조례의 내용을 분석하여 문제점을 제시한 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 등이다. 그 결과 조례의 구성항목들은 크게 다르지 않았으며, 지역의 특색을 반영한 조례도 거의 찾아보기 어려웠다. 또한 항목에 있어서도 강제조항보다는 임의조항이 많았기 때문에 지방자치단체장의 의지에 따라 설치와 지원의 규모가 달라질 수 있다는 것이 한계로 지적되었다. 따라서 작은도서관 조례는 지역의 도서관 인프라를 반드시 고려해야 하며, 공공성을 담보하기 위한 노력과 함께 지원기준을 명확하게 밝혀야 한다.

키워드: 작은도서관 조례, 도서관법, 조례내용, 공공도서관, 공공성

ABSTRACT

This study suggests problems with analyzing the contents of ordinances which support establishment and management of small libraries. This study analyzed the provisions which comprise the ordinances, targeting 25 ordinances that a local government enacted. The analysis targets the name of the ordinances, functions of the small libraries, guidelines of establishment, the duties of the local government, manpower in management, management rules of libraries, a steering committee etc. As a result, the provisions of the ordinances were not very different, and it was difficult to find ordinances which reflect regional characteristics. Also, in the provisions, it was pointed out as a restriction that the scale of establishment and management can be altered because there are free provisions more than compulsory ones. Thus, the ordinances of small libraries have to be regarded in local libraries' infrastructure, and supporting guidelines with efforts to assure publicity.

Keywords: Ordinance of Small Library, Library Law, Public Library, Publicity

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

• 접수일: 2010년 11월 24일 • 최초심사일: 2010년 12월 4일 • 최종심사일: 2010년 12월 24일

I. 서론

최근 들어 작은도서관에 대한 지방자치단체의 관심과 지원이 많아지고 있다. 작은도서관은 공공도서관을 대체하는 새로운 관종이 아니며, 지역주민과 도서관을 연결하는 서비스의 접점으로서,¹⁾ 지역주민이 이용자인 동시에 운영자의 역할을 수행하는 특성을 가지고 있다.²⁾ 2009년 9월 개정된 도서관법 제4조에 작은도서관은 “공중의 생활권역에서 지식정보 및 독서문화 서비스의 제공을 주된 목적으로 하는 도서관”으로 명시되어 있다. 작은도서관이 처음으로 법적으로 정의되고 인정된 것이다. 또한 동법에는 ‘작은도서관’이라는 명칭도 “국립공공도서관의 시설 및 도서관자료기준에 미달하는 도서관”으로 정의하여 이 기준에 해당되는 모든 도서관을 ‘작은도서관’으로 규정할 수 있도록 하고 있다.

이와 같이 작은도서관에 대한 법적인 조치와 동시에 정부는 작은도서관의 구성에 박차를 가하고 있다. 전국단위에서의 작은도서관 사업은 2001년 ‘책읽는사회만들기 국민운동’의 발족을 토대로 활발하게 이루어졌다.³⁾ 이 단체는 독서진흥 환경개선 및 진흥정책의 모색을 통하여 ‘북스타트 운동’과 ‘희망의 작은도서관만들기 사업’을 전개하였고, 이는 주민의 접근성을 고려하는 1만개 작은도서관 확충을 제안한 문화관광부의 『문화비전21: 창의한국』으로 연결되었다. 이를 근거로 2004년에 복권기금을 활용하여 저소득층 및 농어민을 위한 생활 친화적 문화시설인 작은도서관 25개관을 조성하였다. 또한 2006년에는 문화관광부 정책과제로 ‘마을마다 작은도서관 만들기’ 사업이 선정되었고, 이의 추진과 지원을 위한 작은도서관진흥팀이 국립중앙도서관내에 설치되기도 하였다. 중앙정부주도의 작은도서관 조성사업은 MBC, 국민은행 등 민간단체와의 협력사업으로 확대 실시되었고, 캠페인을 통해서 민간기업의 후원금을 유치하여 마을단위의 작은도서관을 확충하는 사업을 전개하고 있다.

한편 2004년 이후부터 시작된 중앙정부주도의 작은도서관 조성사업이 2007년부터는 작은도서관 조성공모사업이 본격적으로 실시되면서 광역자치단체와 기초자치단체로 그 지원과 관심이 확대되고 있다.⁴⁾ 작은도서관 조성공모사업은 문화관광부가 도시 및 농촌지역의 유희공간 및 노후시설의 리모델링을 통해 지역주민의 지식정보 접근성을 확대하기 위하여 전체 사업비의 70%를 국가가 지원해 주는 사업이다. 이와 별도로 광역시나 도, 특별자치도 등도 자체 공모사업을 통하여 작은도서관을 조성하기도 한다.

1) 양재한, “마산지역 작은도서관의 사회적 역할 변화과정과 운동의 방향,” 한국도서관·정보학회지, 제39권, 제3호(2008. 09), p.30.

2) 남영준 등, 작은도서관 중장기 발전방안 연구(서울 : 국립중앙도서관, 2006), p.9.

3) 윤은미, 커뮤니티개념으로서 작은도서관 역할과 위상에 관한 연구(석사학위논문, 전남대학교 대학원 문헌정보학과, 2008).

4) 김홍렬, “전북지역 작은도서관의 현 단계와 기능 확대에 관한 연구,” 한국도서관·정보학회지, 제41권, 제1호(2010. 03), p.81.

한편 올해 시행된 6·2 지방선거에서도 많은 후보자들이 작은도서관의 조성 및 운영과 관련된 공약을 제시하기도 하였다. 『포럼 문화와 도서관』⁵⁾에 따르면 도서관 관련 공약을 제시한 기초단체장 후보자들은 52명이고, 이 가운데 31명이 작은도서관 공약을 제시하였다. 이 결과는 응답자의 약 60%에 해당하는 것으로서 기초단체장들의 작은도서관에 대한 관심이 매우 높음을 암시해준다. 이러한 다양한 요인으로 인하여 지방자치단체에서 조성된 작은도서관이 늘어났고 자연스럽게 작은도서관에 대한 관심은 조성에서 운영의 문제로 옮겨가고 있다. 이것은 작은도서관의 내실 있는 운영에 대한 지방자치단체의 관리와 지원을 두고 하는 말이다. 작은도서관을 지속적으로 효율성 있게 운영하기 위해서는 지방자치단체의 관심과 의지만으로는 부족하며, 지방자치단체의 지속적인 관리와 운영예산의 지원이 필수적이다. 지금까지 작은도서관의 문제는 도서관 인프라 구축에 있었으나, 이제는 내실 있는 운영방안에 고민이 있는 것이다. 대부분의 지방자치단체에서는 작은도서관 운영에 대한 지원 의지는 있었으나, 그 근거가 마련되지 않아 지원되지 못하는 경우가 많았다. 이러한 문제점을 해결할 수 있는 것이 바로 작은도서관 관련 조례의 제정이다. 다행스러운 것은 최근에 작은도서관 조례가 전국적으로 제정되기 시작하였다는 점이다. 그러나 조례의 제정으로 운영지원의 근거는 마련되었지만, 도서관 운영에 대한 전문지식이 없는 사람들에 의하여 조례가 제정되고, 작은도서관 운영자의 조례 내용에 대한 이해의 부족으로 조례가 효율적으로 적용되기 보다는 오히려 작은도서관의 운영에 큰 도움이 되지 못하고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 전국단위에서 제정되고 있는 작은도서관 조례의 내용을 분석하여 문제점을 제시한 후, 조례가 작은도서관의 조성과 운영지원에 대한 본연의 역할을 충실히 수행하고, 바람직한 방향으로 나아가기 위한 몇 가지 방안을 제안하고자 한다. 현재까지 작은도서관에 대한 국내의 연구가 점진적으로 수행되고 있으나, 작은도서관 조례에 대한 심층분석 연구는 수행되지 못하였다. 다만, 작은도서관 조례의 분석이 작은도서관 운영방안을 개선하기 위한 연구의 과정에서 부분적으로 수행되기도 하였으나,⁶⁾ 조례의 분석이 연구의 중심주제인 본 연구와는 차이가 있다.

5) 『포럼 문화와 도서관』은 도서관을 둘러싼 제반 환경과 제도, 현안 사항들에 대한 연구와 토의를 통해 의견을 제시하고, 여론을 조성하며, 궁극적으로 도서관 및 도서관문화의 발전에 기여함을 목적으로 발족된 조직이다. 이 포럼에서는 6.2지방선거에 출마한 기초 및 광역자치단체장 후보, 그리고 정당을 대상으로 도서관 관련 공약 내용을 조사를 실시하고 그 결과를 이 단체가 운영하는 블로그(<http://www.libraryforum.kr/blog/>)에 게시하였다.

6) 유양근, 박송이, “작은도서관의 효과적인 운영방안에 관한 연구 : 경기도를 중심으로,” 한국비블리아학회지, 제21권, 제1호(2010. 03), pp.175-192.

II. 조례의 추진배경과 현황

1. 개념과 의의

도서관 관련 활동을 국가차원에서 법적, 제도적으로 지원하기 위하여 제정된 법률로는 도서관법,⁷⁾ 독서문화진흥법,⁸⁾ 학교도서관진흥법⁹⁾ 등이 있고, 지방자치단체가 지역의 도서관활동을 지원하기 위하여 제정한 조례로는 공공도서관 설치 및 운영조례, 이동도서관위탁운영조례, 도서관정보서비스위원회 설치 조례, 특수 및 어린이도서관 설치 운영조례, 그리고 작은도서관 설치 및 운영조례 등이 있다. 이외에 지방자치단체가 제정한 각종 규칙과 훈령¹⁰⁾(규정)도 포함될 수 있다.

그러나 최근의 추세를 보면, 도서관활동 중에서 작은도서관에 대한 활동과 관심은 나날이 증가되고 있으나, 작은도서관 지원을 위한 법제의 미비로 작은도서관을 국민생활과 밀접한 지식발전 및 문화인프라로 발전시키는데 장애가 되고 있다는 공감대가 형성되고 있다. 그 결과로 작은도서관진흥법안¹¹⁾이 발의되어 작은도서관에 대한 법적인 개념을 정립하고, 작은도서관을 진흥시키기 위한 행정 및 재정적 지원 사항, 민관협력활동의 사항을 규정하여 작은도서관의 지속적인 진흥을 담보하고 운영의 활성화에 기여하고자 하였다. 그러나 이 법안은 국회에 상정되었다가 끝내 폐기되고 마는 불운을 겪고 말았다.

이와 같이 작은도서관과 관련된 공식적인 법률안은 제정되지 못하였으나, 작은도서관의 구성과 운영을 지원하기 위한 조례가 다수의 지방자치단체에서 제정되고 있다. 국회에서 만들어지는 법률안과는 별개로 조례는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 제정하는 자치입법의 하나로, 지방의회의 의결에 의해 제정된다. 지방자치법 제5조는 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”라고 규정하고 있다. 이것은 조례는 ‘법령의 범위 안’에서 제정할 수 있다는 것이고, ‘지방자치단체의 사무에 관하여’만 제정할 수 있다.¹²⁾는 의미다. 자치법규정보시스템¹³⁾에 의하면 작은도서관 조례는 2006년 전북 익산시에서 처음으로 제정되어 실시되었으며, 2008년 이후부터 전국적으로 제정되기 시작한 비교적 최근에 만들어진 조례의 하나다. 조례는 기초의

7) 2006년 10월 4일 전부 개정되어 도서관법으로 명칭이 바뀌었고, 2009년 9월 일부 개정되어 오늘에 이르고 있는 법률이다.
8) 도서관 및 독서진흥법에서 독립하여 2006년 12월 제정되었고, 2009년 3월 일부 개정되어 오늘에 이르고 있는 법률이다.
9) 2007년 12월 제정되었고, 2008년 2월 일부 개정되어 오늘에 이르고 있는 법률이다.
10) 훈령은 지방의회에서 제정되는 조례와 달리 상급관청이 하급관청의 권한 행사를 지휘하기 위하여 발하는 명령을 의미하며, 일부 지방자치단체들은 일반인들이 작은도서관의 시설 및 자료를 이용하는데 필요한 사항을 훈령으로 규정하고 있다.
11) 작은도서관진흥법안이 김재윤의원의 대표발의로 2008년 국회에 상정되었음.
12) 네이버 용어사전, <<http://terms.naver.com/item.nhn?dirId=702&docId=6553>> [인용 2010. 10. 05].
13) 행정안전부 홈페이지, 자치법규시스템, <<http://www.elis.go.kr/>> [인용 2010. 8. 25].

원의 발의에 의해서 뿐만 아니라 주민의 발의에 의해서도 만들어질 수 있는 것이 특징이며, 작은도서관 조례도 주민발의에 의해서 자발적으로 만들어진 곳도 있다. 이와 같은 방식으로 발의된 조례는 지방의회의 의결을 거쳐 지방자치단체의장이 공포하면 효력이 발생한다. 제정절차가 완결된 작은도서관 조례는 지역주민들의 정보접근에 대한 평등권을 보장하고, 각 연령층 모두가 자유롭게 도서관을 활용할 수 있는 마을단위 작은도서관의 설치와 운영을 제도적으로 지원하는 근거가 될 수 있다는 점에서 그 의의가 상당하다. 특히, 조례에 의하여 정보와 문화가 소외된 지역이나 사각지대에 놓여있는 지역 모두에 작은도서관을 조성할 수 있고, 작은도서관 설비, 장서, 운영비의 일부를 지원할 수 있다.

2. 제정목적 및 근거

작은도서관 관련 조례를 제정한 지방자치단체들은 조례의 제정목적을 “『도서관법』 제4조, 제27조, 제44조에 근거하여 지역주민들이 생활환경에서 가까운 거리에 위치하는 작은도서관을 설치하고, 차별과 장애 없이 쉽게 자료를 접할 수 있도록 하기 위하여 작은도서관의 설치와 운영에 필요한 사항을 규정하고 있다”고 밝히고 있다. 도서관법 제4조에는 “국가 및 지방자치단체는 국민이 자유롭게 평등하게 지식정보에 접근하고 이를 이용할 수 있도록 도서관의 발전을 지원하여야 하며 이에 필요한 시책을 강구하여야 한다”고 국가 및 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다. 또한 도서관법 27조 1항은 지방자치단체의 공립 공공도서관을 설립·육성을 규정한 것이며, 도서관법 44조에는 지식정보 취약계층의 도서관시설 및 서비스에 대한 지방자치단체의 시책의 강구와 이들의 접근 및 이용환경 개선을 위한 필요한 제정적인 지원을 규정한 것이다. 지방자치단체는 이들 『도서관법』 제4조, 제27조, 제44조에 근거하여 조례제정의 정당성을 확보하고 있기 때문에, 아직 제정하지 않은 다른 지방자치단체도 이러한 규정에 근거하여 작은도서관의 설립뿐만 아니라 이들의 운영을 제도적으로 지원하기 위한 조례의 제정을 서둘러야 할 것이다.

3. 명칭

전국단위에서 제정되고 있는 작은도서관 관련 조례는 제정된 지 얼마 되지 않았고, 작은도서관을 조성하고 운영을 지원하기 위한 근거를 마련하기 위해 제정되었다는 공통점은 있지만, 조례의 명칭은 매우 다양하다. 이에 대한 결과는 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 작은도서관 관련 조례의 명칭은 ‘작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례’가 전체 25곳 조례 가운데 13곳, ‘작은도서관 설치 및 운영지원에 관한 조례’가 전체 25곳 가운데 11곳으로 나타났다. 그 외에 ‘작은도서관 지원 조례’가 강원도 1곳으로 조사되었다. 이 명칭에

서도 알 수 있듯이 관련 조례는 지방자치단체가 작은도서관의 설치하고 운영을 지원하기 위한 근거를 마련하는데 그 제정의 목적을 두고 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 1〉 조례의 명칭

조례의 명칭	조례수
작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례	13
작은도서관 설치 및 운영지원에 관한 조례	11
작은도서관 지원 조례	1

4. 제정현황

2010년 현재 국내 자치단체의 작은도서관 관련 조례의 제정현황은 아래의 〈표 2〉와 같다. 이 표에서 보면 16개 광역자치단체 중에서 강원, 전북, 제주 등 3곳에서 제정되었고, 기초자치단체는 서울, 광주, 울산, 경기, 강원, 전북, 전남, 경남 등 22곳에서 제정되었다. 이는 현재 국내 234개 시·군·구 자치단체의 9.4%에 해당하는 수치로서 매우 낮은 것을 알 수 있다. 이중 전남이 6곳, 경남이 5곳, 광주가 3곳의 순으로 많이 제정된 것으로 나타났으나, 부산, 대구, 대전, 인천, 충남, 충북 등에서는 한 곳의 자치단체에서도 제정되지 않고 있다. 경남의 경우에 마산시의 조례가 2009년 조례의 제정은 전북 익산시에서 2006년도 가장 먼저 제정한 이래로 2008년에 4곳, 2009년에 12곳, 2010년에 8곳이 제정되어 작은도서관 설립이 본격적으로 이루어지기 시작한 최근에 와서 조례의 제정이 급증하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 작은도서관 관련 조례의 제정현황

구분	조례제정 지자체	소관부서	제정연도
광역 자치단체	강원	강원도	문화예술과
	전북	전라북도	문화예술과
	제주	제주특별자치도	문화관광교통국
	소 계		3개 광역자치단체(전체의 18.75%)
기초 자치단체	서울(1)	양천구	자치행정과
	광주(3)	서구	문화관광체육과
		북구	구립도서관
		광산구	자치행정과
	울산(1)	북구	평생교육과
	경기(1)	하남시	하남시립도서관

14) 통합창원시 조례의 경우는 2009년 (구)마산시에서 작은도서관 관련 조례가 제정되어 시행되어 왔으나, 2010년 7월 1일 창원, 마산, 진해시가 통합된 통합창원시의 출범으로 통합창원시 조례로 승계되고 (구)마산시의 조례는 자동적으로 폐지되었다.

구분	조례제정 지자체	소관부서	제정연도	
기초 자치단체	강원(1)	원주시	시립도서관	2009
	전북(2)	전주시	시립도서관	2010
		익산시	사업소	2006
	전남(6)	목포시	문화예술과	2008
		순천시	평생학습문화지원센터	2009
		나주시	기획홍보과	2009
		무안군	문화관광과	2009
		영광군	문화관광국	2009
		신안군	문화관광국	2009
	경북(2)	포항시	시립도서관	2010
		영양군	문화관광과	2010
	경남(5)	김해시	사업소	2008
		통합창원시 ¹⁴⁾	문화체육과	2009
		양산시	교육체육지원과	2010
		고성군	관광예술과	2009
		사천시	총무과	2010
	소 계		22개 기초자치단체(전체의 9.4%)	
합 계		25개 자치단체(전체 10.0%)		

Ⅲ. 조례의 내용분석

1. 조사방법

지방자치단체가 제정한 작은도서관 관련 조례의 전국단위 조사가 2010년 8월 25일에서 10월 20일에 걸쳐 이루어졌으며, 조사방법은 자치법규정보시스템¹⁵⁾(ELIS: Enhanced Local Laws and Regulations Information System)내에서 '작은도서관'으로 검색하여 지방자치단체의 조례 제정 현황을 조사하였다. 조례 항목에 대한 내용분석은 개별적인 조례 조항을 세부적으로 비교 검토하여 특징을 제시하는 방법으로 수행하였다.

2. 조항분석

가. 조례의 구성조항

작은도서관 관련 조례의 구성조항은 대체로 목적, 정의, 기능, 설립기준, 지방자치단체의 책무, 전문인력, 도서관운영, 운영위원회 등으로 구성되어 있다. <표 3>은 각 지방자치단체가 제정한 조례의 항목을 조사한 결과이다.

15) 행정안전부 홈페이지, 자치법규시스템, <<http://www.elis.go.kr>> [인용 2010. 8. 25].

〈표 3〉 조례의 구성 조항

지방자치단체	목적	정의	기능	설치 기준	지자체 책무	운영 인력	도서관 운영	운영 위원회	기타
강원도	○	○	○	X	○	X	X	X	
전라북도	○	○	○	○	○	○	○	○	
제주특별자치도	○	○	○	○	○	○	○	○	
서울양천구	○	○	○	○	○	○	○	○	
광주서구	○	○	○	○	○	○	○	○	
광주북구	○	○	○	○	○	○	○	○	
광주광산구	○	○	○	○	○	○	○	○	
울산북구	○	○	○	○	○	○	X	X	
경기하남시	○	○	○	○	○	○	X	X	위탁관련조항
강원원주시	○	○	○	○	○	○	○	○	사기진작
전북전주시	○	○	○	○	○	X	X	X	
전북익산시	○	○	X	○	○	X	X	○	작은도서관발전종합계획수립
전남목포시	○	○	○	○	○	○	○	X	위탁관련조항
전남순천시	○	○	○	○	○	○	○	○	
전남나주시	○	○	○	○	○	○	○	○	
전남무안군	○	○	○	○	○	○	○	○	
전남영광군	○	○	○	○	○	○	○	○	
전남신안군	○	○	○	X	○	○	○	○	
경북포항시	○	○	○	○	○	○	○	○	
경북영양군	○	○	○	○	○	○	○	○	위탁관련조항
경남김해시	○	○	○	○	X	○	○	○	
경남창원시	○	○	○	○	○	○	○	○	위탁관련조항
경남양산시	○	○	○	○	○	○	X	○	
경남고성군	○	○	○	○	○	○	○	○	위탁관련조항
경남사천시	○	○	○	○	○	○	○	○	
합 계	25	25	24	23	24	22	19	20	

이 결과에 따르면, 조례의 목적, 정의는 모든 조례에서 규정하고 있었으며, 지방자치단체나 장의 책무와 작은도서관의 기능은 24곳, 작은도서관 설치기준은 23곳, 운영인력의 규정은 22곳, 도서관 운영위원회는 20곳, 도서관 운영규정은 19곳 조례에 나타나 있다. 이 가운데서 지방자치단체의 책무나 도서관 설치기준이 없다는 것은 작은도서관의 설립과 지원이 궁극적 목적인 조례의 설치 목적을 모르고 제정한 것은 아닌가 하는 의구심마저 든다. 또한 작은도서관의 기능이 없는 조례도 1곳으로 조사되었다. 그 밖에 5곳의 조례에서는 도서관 위탁에 관한 조항이 있는데 이는 작은도서관 운영의 현실적인 상황을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 작은도서관의 운영은 지방자치단체의 직영이 가장 바람직하나, 현재의 재정적인 여건을 고려할 때 관련 단체나 조직의 위탁으로 운영될 수밖에 없어 이러한 조항을 조례에 삽입한 것으로 짐작된다.

나. 작은도서관의 기능

조례에 규정된 작은도서관의 기능은 다음의 <표 4>에 나타나 있다.

<표 4> 작은도서관의 기능

작은도서관의 기능	조례수
자료 및 정보 수집 제공 기능	25
지역문화 진흥 기능	23
독서문화 향상 기능	23
지역주민들의 공동체문화 강화 프로그램 운영기능	24
어린이 독서문화 향상 기능	11
지역 공공, 학교도서관과의 연계체계 구축	8
독서문화 향유권 신장을 위한 활동	11

이 표에 의하면, 조례에 규정된 작은도서관의 기능은 대체로 7개로 분석되었다. 그 중에서 도서 자료 및 정보의 수집, 정리, 보존, 제공, 열람, 대출기능은 25곳 모든 조례에 작은도서관 기능으로 규정되어 있어, 가장 핵심적인 기능인 것으로 나타났다. 그 다음으로 지역주민들의 화합과 공동체 문화 강화를 위한 프로그램 운영이 24곳, 지역문화 진흥을 위한 기능과 지역주민들의 독서문화 향상을 위한 기능이 각각 23곳의 조례에서 나타나 이들이 작은도서관의 핵심 기능으로 확인되었다. 그러나 어린이 독서문화 향상을 위한 기능이 11곳, 독서문화 향유권 신장을 위한 다양한 활동이 11곳, 지역의 공공 및 학교도서관과의 연계체계 구축 기능이 8곳으로 분석되었다. 그 중에서 지역의 공공도서관 및 학교도서관과의 연계체계 구축은 작은도서관의 지속적이고 안정적인 발전을 담보하기 위해서는 필수적인 기능인데도 이를 규정하고 있지 않았다는 문제점이 노출되고 있다.

다. 작은도서관 설치 기준

현행 작은도서관과 관련된 최소한의 법적기준은 『도서관법 시행령』에 제시된 기준이 있다. 『도서관법 시행령』에 따르면, 작은도서관은 면적 33제곱미터 이상, 열람석 6석 이상의 시설과 도서관 자료를 1,000권 이상을 갖춘 도서관을 의미한다. 즉 작은도서관은 이러한 기준들을 만족해야 한다는 것이다. 한편 작은도서관 조례에 나타난 설치 관련 기준은 <표 5>와 같다.

작은도서관 조례에 나타난 설치기준은 크게 시설, 자료로 구분할 수 있었다. 먼저 시설에는 면적과 열람석으로 세분하여 기준이 제시되어 있다. 면적은 제시된 21곳의 조례 가운데 33㎡ 이상과 85㎡ 이상을 제시한 경우가 6곳으로 가장 많았고, 그 다음으로 67㎡ 이상이 4곳, 80㎡ 이상 3곳, 82㎡ 이상이 2곳으로 나타났다. 이는 도서관법에서 제시한 면적기준 33㎡ 이상보다는 높은 것이다. 따라서 법적인 기준들을 모두 만족하는 조례를 제정하고 있다. 열람석은 제시한 21곳의 조례

가운데 15석 이상이 9곳, 6석과 10석 이상이 6곳으로 나타나 도서관법에 제시한 기준 6석 이상보다 높은 기준을 제시하고 있는 것으로 나타났다. 그 외 유아와 동반자를 위한 특별 열람공간의 설치 의무화 기준과 소음방지, 소화, 채광 및 환기시설을 고려해야 한다는 조례도 있었다. 그러나 아직 이러한 기준이 필요함에도 불구하고 대부분의 작은도서관 조례에서 규정하지 못한 점은 아쉬움으로 남는다.

〈표 5〉 작은도서관의 설치 기준

구분	설치 기준			소계	작은도서관 법적기준
	구분	정량적 기준	조례수		
시설	면적	33㎡ 이상	6	21	- 면적 33㎡ 이상 - 열람석 6석 이상
		67㎡ 이상	4		
		80㎡ 이상	3		
		82㎡ 이상	2		
		85㎡ 이상	6		
	열람석	6석 이상	6	21	
		10석 이상	6		
		15석 이상	9		
자료	도서관자료	1,000권 이상	18	23	- 도서관 자료 1,000권 이상
		2,000권 이상	2		
		3,000권 이상	3		
기타 특이사항	<ul style="list-style-type: none"> · 유아와 동반자를 위한 특별 열람공간을 구비해야 한다. · 매년 10%의 신규자료를 증가해야 한다. · 어린이를 비롯한 전 계층을 고려한 장서를 고루 구비해야 한다. · 소음방지시설, 소화, 채광 및 환기시설을 고려해야 한다. · 국립중앙도서관 시설 설치기준에 의한다. 				

자료기준은 23곳의 조례에서 제시하고 있는데, 최소 1,000권 이상인 조례가 18곳으로 가장 높게 나타났다. 이는 도서관법에서 제시한 1,000권 이상을 갖추어야 한다는 기준을 따르고 있기 때문인 것으로 해석된다. 그 다음으로 3,000권 이상을 갖추어야 한다는 조례가 3곳, 2,000권 이상을 갖추어야 한다는 조례가 2곳으로 나타났다. 종합해볼 때, 설치기준인 시설, 자료의 기준이 도서관법에서 제시한 기준보다 모두 높게 나타났으며, 이는 조례의 제정시 도서관법에 나타난 기준을 조례의 최소기준으로 삼아서 제시한 것으로 볼 수 있다.

라. 책무

조례에 나와 있는 지방자치단체나 장의 책무를 분석한 결과는 〈표 6〉에 제시되어 있다.

〈표 6〉 지방자치단체 또는 장의 책무

지방자치단체나 장의 책무	조례수
작은도서관 조성	25
예산지원	24
작은도서관 계획수립 및 의회보고	19
공공도서관과의 협력체제 구축	3
작은도서관 관리감독	2
민간작은도서관 지원	1

대상 조례에 나타난 지방자치단체나 장의 책무는 작은도서관 조성, 예산지원, 작은도서관 계획수립 및 의회보고가 대부분이다. 그 외에 작은도서관과 공공도서관과의 협력체제 구축, 작은도서관 운영의 관리감독, 개인이나 법인이 설립한 민간 작은도서관에 대한 지원이 있었다. 작은도서관은 스스로 존립하기 어려운 태생적 한계를 가지고 있기 때문에 조례에서 작은도서관에 대한 지방자치단체의 책무가 매우 중요하다. 특히 책무 가운데 운영예산의 지원과 운영의 관리감독은 작은도서관의 지속적인 발전을 담보할 수 있을 만큼 중요하다. 분석에서도 나타났듯이 대부분의 조례에서는 읍, 면, 동에 1곳 이상의 작은도서관을 조성하여야 함을 명시함으로써 인프라 구축에 할애하고 있으며, 조례의 통과로 예산 지원의 근거는 마련되어 있지만, 그 조항이 대부분 강제조항이 아니어서 지원규모에 대해서는 알 수 없다. 즉 지방자치단체나 장의 책무들은 대부분 강제조항이나 예산지원 부문에 있어서는 “예산의 범위 내에서 일정액을 지원할 수 있다”거나 “자료구입비, 운영비 등을 지원할 수 있다.”라고 명시하여 임의조항으로 실제 지원이 이루어질지는 미지수인 경우가 대부분이다.

마. 운영인력

도서관 운영자는 작은도서관의 장서의 수집에서 제공, 프로그램 운영에 이르기까지 모든 업무를 수행하도록 조례는 명시하고 있다. 또한 도서관법에도 작은도서관 인력기준을 사서직원 1인 이상을 둘 수 있도록 명시하고 있으며, 남영준 등¹⁶⁾은 작은도서관에는 사서자격증을 가진 전문인력을 배치하도록 주장하고 있다. 지방자치단체에서 제정한 작은도서관 조례에 명시된 운영인력에 관한 규정을 보면, 크게 운영자의 자격기준, 인력배치기준, 전문성향상을 위한 직무교육지원 등이 나타나 있다. 이에 대한 결과는 〈표 7〉에 나타나 있다.

16) 남영준 등, 전계서, p.30.

〈표 7〉 운영인력 규정

운영자 자격기준		조례수		운영인력배치기준(자원봉사자포함)		
사서자격증 소지자	우선	8	14	읍면지역	동지역	조례수
독서유아교육관련자격증 소지자	차선			2명 이상		3
도서관학교, 독서문화지도자과정수료자		택1		6명 이상		3
사서자격증 소지자	6			5명 이상 10명 이하		1
독서유아교육관련자격증 소지자		2명 이상	4명 이상	1		
도서관학교, 독서문화지도자과정수료자		3명 이상	5명 이상	1		
군의회의원 및 문화교육전문가	기타	1	1	4명 이상	6명 이상	1
지방자치단체장이 적합하다고 판단되는 자		2	2	5명 이상	8명 이상	3
합계		17		합계		13

- 운영자의 전문성 향상을 위한 직무교육실시
- 자원봉사자의 직무교육실시

우선 운영자의 자격을 명시하고 있는 조례는 전체 25개 가운데 17개였으며, 이 중에서 사서자격증 소지자를 우선선발 대상으로 명시한 곳은 8곳이었다. 이들 조례는 사서자격증 소지자를 우선 선발하되, 대상자가 없을 경우에는 독서유아교육관련자격증 소지자, 그리고 도서관학교 및 독서문화지도자과정 수료자를 차선으로 선발하도록 명시하고 있다. 반면에 사서자격증 소지자, 독서유아교육관련자격증 소지자, 도서관학교 및 독서문화지도자과정 수료자 중에서 선발하도록 한 조례도 8곳이나 되었다. 그 외에도 군 의회의원 및 문화교육전문가, 지방자치단체장이 적합하다고 판단되는 자 등 도서관의 전문성과 정체성을 고려하지 않은 것도 있었다. 또한 운영인력배치기준을 제시하고 있는 조례는 전체 25곳 가운데 13곳으로 나타났다. 세부적으로 살펴보면, 읍면지역과 동지역 구분 없이 운영인력은 자원봉사자를 포함하여 2명 이상이 3곳, 6명 이상이 3곳, 5명 이상 10명 이하가 1곳으로 나타났다. 또한 읍면지역과 동지역을 구분하여 각각 2명 이상과 4명 이상이 1곳, 3명 이상과 5명 이상이 1곳, 4명 이상과 6명 이상이 1곳, 5명 이상과 8명 이상이 1곳 등 매우 다양한 인력배치기준을 제시하고 있었다.

종합해 볼 때, 사서자격증 소지자를 우선 선발해야 한다는 조례를 제외한 나머지 조례와 운영자의 자격을 명시하지 않은 8곳의 조례는 작은도서관의 정체성의 혼란과 운영자의 전문성을 약화시킬 수 있고, 작은도서관의 지속적인 발전에 결코 도움이 되지 못한다. 또한 운영자의 자격 기준에 명시된 유아관련자격증 소지자는 모든 연령과 계층에 봉사해야 할 작은도서관의 이용과 활용을 유아에 한정된 느낌을 지울 수 없으며, 도서관학교 수료자는 어떤 학교를 의미하는 것인지 명확하지 않다. 따라서 이들 조례는 도서관의 정체성과 운영자의 전문성을 고려해 볼 때, 우선적으로 사서자격증 소지자를 선발하고, 차선책으로 독서 및 문화기획관련 자격증소지자를 선발하는 것이 타당할 것으로 보인다. 아울러 지방자치단체의 다양한 운영환경을 고려하여 운영인력 배치기준도 매우 다양해질 수 있지만, 도서관법에서 체계화된 작은도서관 운영인력 배치기준을 제시할 필요가 있다.

현재 도서관법에서는 사서인력 1인 이상을 둘 수 있다는 임의조항이 있지만, 이를 봉사대상자 수나 장서의 규모를 기준으로 하는 작은도서관 인력배치기준을 제정하여 작은도서관 조례에 반영할 수 있도록 해야 한다.

바. 도서관 운영

작은도서관 운영과 관련된 규정은 운영시간, 휴관, 자료대출, 자료의 이관 및 폐기, 위탁운영 등이 있었다. 도서관 운영과 관련된 분석결과는 다음의 <표 8>에 제시되어 있다.

<표 8> 작은도서관 운영관련 조항

	운영시간	회원제	자료대출	변상책임	입관제한	기증위탁	이관폐기	위탁운영
조례수	19	13	18	1	16	1	17	5

분석결과, 작은도서관의 조례는 운영시간(휴관포함), 회원제, 자료대출, 입관제한, 자료의 이관 및 폐기 등의 운영 규정을 제시하고 있었다. 구체적으로 보면, 운영시간을 명시한 조례는 19곳으로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 자료대출 18곳, 이관 및 폐기 17곳, 입관제한 16곳, 회원제 13곳, 위탁운영 5곳, 분실 및 훼손 등으로 인한 변상책임 1곳, 자료의 기증위탁이 1곳의 순으로 나타났다.

운영시간에 대한 세부적인 분석은 아래의 <표 9>에 제시되어 있는데, 주당 개관일은 주6일 이상 개관을 명시한 조례가 12곳이며, 주5일 이상 개관을 명시한 조례는 7곳으로 나타났다. 또한 1일 개관시간을 명시한 조례는 7곳이며, 이 중 5곳이 1일 8시간 이상 개관할 것으로 명시하고 있다. 운영시간은 대부분 작은도서관 운영위원회에서 정하되, 작은도서관에 따라 자율적이고 탄력적인 운영을 권장하고 있다.

<표 9> 조례에 나타난 운영시간

(()는 조례수)

주당 개관일		1일 개관시간		운영시간
주5일 이상	주6일 이상	1일 8시간 이상	1일 10시간 이상	자율적(탄력적)운영
(7)	(12)	(5)	(2)	(17)

또한 작은도서관은 독서저변확대와 작은도서관 이용자의 편의를 위하여 회원제로 운영하고 있으며, 회원에게는 회원증을 발급하고 있다. 자료의 대출에 관한 규정은 전체 25곳의 분석대상 조례 가운데 18곳의 조례에서 명시되어 있는데 구체적인 내용은 <표 10>에 나타나 있다.

〈표 10〉 자료대출 규정

(()는 조례수)

대출자격			대출기간			대출책수		
대출증발급자	회원	지역민	4일	7일	14일	1회 2권	1회 3권	1회 5권
(4)	(13)	(1)	(3)	(13)	(1)	(7)	(8)	(2)

〈표 10〉에서 보는 바와 같이, 대출자격을 회원에게만 한정하는 곳이 13곳으로 가장 많았고 그 다음으로 대출증 발급자 4곳, 지역민 1곳 등으로 나타났다. 대출기간은 7일이 13곳으로 가장 많았고, 그 다음으로 4일 3곳, 14일 1곳으로 나타났으며, 대출책수는 1회 3권이 8곳, 1회 2권이 7곳, 1회 5권이 2곳의 순으로 조사되었다. 이를 종합해보면, 조례에는 자료의 대출은 회원에게 1회 3권의 도서를 7일 동안 대출할 수 있도록 규정하는 것으로 나타났다. 그러나 적지 않은 조례에서 운영 시간 및 자료대출 규정을 명시하지 않아 작은도서관들은 자체규정만으로 활용할 수밖에 없어 같은 지역에 있는 작은도서관들 끼리 관련 규정이 다를 수 있는 문제점을 내포하고 있다.

한편, 많은 조례에서 작은도서관 입관을 제한하는 규정을 제정하고 있는데 이는 도서관내의 안전과 질서를 저해한다고 판단되는 자에 대하여 입관을 제한할 수 있도록 하여 도서관내의 질서유지와 쾌적한 환경조성에 노력하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그 외 자료의 이관과 폐기·제적에 대한 규정을 두고 있는데, 자료의 이관규정은 타 도서관에 자료를 이관할 수 있도록 하여 자료이용의 효율성을 극대화 시키고 있으며, 망실, 오손, 훼손된 자료에 대해서는 폐기 또는 제적할 수 있도록 하여 자료의 질적 수준을 향상시키고 최신성을 유지하는데 노력하고 있음을 알 수 있다. 이와 관련하여 전체 25곳의 조례 가운데 12곳의 조례에서는 자료 폐기와 제적의 범위를 제시하고 있는데, 이의 조사결과는 〈표 11〉과 같다.

〈표 11〉 자료의 폐기 또는 제적의 범위

폐기 또는 제적의 범위	도서관전체장서의 100분의 3 이내로 하되, 당해연도 장서구입량의 100분의 50을 초과할 수 없음.	도서관전체장서의 100분의 5 이내로 하되, 당해연도 장서구입량의 100분의 50을 초과할 수 없음.	도서관전체장서의 100분의 7 이내로 하되, 당해연도 장서구입량의 100분의 50을 초과할 수 없음.
조례수	10	1	1

자료 폐기와 제적의 범위에서 도서관 전체장서의 100분의 3이내로 하되, 당해연도 장서구입량의 100분의 50을 초과하지 못하도록 한 기준이 10곳으로 가장 많았고, 그 다음으로 도서관 전체장서의 100분의 5 이내로 하되, 당해연도 장서구입량의 100분의 50을 초과할 수 없도록 한 기준이 1곳, 『도서관법시행령』에 제시된 도서관 전체장서의 100분의 7 이내로 하되, 당해연도 장서구입량의

100분의 50을 초과하지 못하도록 한 기준이 1곳으로 나타났다. 이는 도서관에서 소장하고 있는 장서현황이 작은도서관이 공공도서관을 따라가지 못하기 때문에 아마도 「도서관법 시행령」보다 완화된 폐기 및 제적의 기준을 제시하였을 것이라고 판단된다. 또한 위탁운영에 대한 조항도 별도로 조례에 규정하고 있는데, 이는 작은도서관을 지방자치단체가 조성하더라도 작은도서관의 운영방식을 직영으로 하지 않고, 민간단체나 법인, 또는 개인에게 위탁하는 것을 전제로 하는 것으로 봐야 한다. 그 이유는 위탁운영 조항을 명시하고 있는 조례를 분석해 보면, 위탁대상, 위탁기관의 선정, 선정기준, 위탁기관의 의무, 위탁기관의 운영예산 및 결산보고, 위탁의 철회에 대한 규정이 상세하게 기술되어 있기 때문이다. 최고의 공공성과 공공 서비스를 추구해야 하는 도서관에 위탁운영을 명시함으로써 위탁운영이 가져오는 정보서비스 질의 저하, 이용자의 정보이용부담가중, 운영인력의 신분불안정 등의 문제점을 고스란히 노출시켜 지속적이고 안정적인 발전을 추구하는데 장애물로 작용할 수도 있다.

사. 운영위원회

조사대상 조례 25곳 가운데 20곳에서 작은도서관의 효율적인 운영을 위하여 모든 작은도서관에 운영위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 운영위원회의 구성은 대체로 위원장과 부위원장을 포함하여 약 10인 이내의 위원으로 구성하며, 운영위원의 약 1/2 이상을 작은도서관이 위치하는 해당 지역주민으로 구성하도록 하고 있다. 조례에는 운영위원회의 기능을 명시하고 있는데, 그 기능은 첫째, 작은도서관 운영체계에 관한 사항, 둘째, 작은도서관 자료의 접근, 이용격차의 해소에 관한 사항, 셋째, 문화행사 및 평생교육 지원에 관한 사항, 넷째, 자원봉사자 조직과 관리에 관한 사항, 다섯째, 작은도서관 예산 운영에 관한 사항, 여섯째, 작은도서관 도서 확보 방안에 관한 사항, 일곱째, 기타 작은도서관 운영의 개선에 관한 사항 등이 있다.

IV. 결론 및 제언

전국단위에서 지방자치단체가 제정한 조례의 내용을 분석한 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 조례는 도서관법 제4조, 제27조, 제44조에 근거하여 지역주민들의 지식정보의 접근을 확대시키고, 정보취약계층의 지식문화격차를 해소하기 위하여 제정함을 분명히 밝히고 있다. 따라서 조례의 제정은 분명한 근거를 바탕으로 하고 있으며, 그 근거는 도서관법이 되고 있다. 그러나 전국의 지방자치단체의 대부분은 작은도서관에 대한 관심은 높으나 정치적인 이해관계나 재정적인 문제로 인하여 이를 합법적으로 지원할 수 있는 조례의 제정을 미루고 있는 실정이다. 조례는 이미 도서관

법을 근거로 제정의 정당성을 확보하고 있으므로 조례가 제정되지 않은 지방자치단체에서는 체계적으로 작은도서관을 설립하고 지원하기 위한 조례를 시급히 제정해야 한다.

둘째, 조례 제정의 정당성은 도서관법을 통하여 확보하고 있지만, 아직도 많은 지방자치단체에서는 정치적인 이해관계나 재정적인 이유로 인하여 조례 제정에 머뭇거리고 있다. 2006년 전북 익산에서 가장 먼저 조례가 제정된 이래, 작은도서관에 대한 관심이 높아짐에 따라 조례의 제정도 점차 늘어나고 있지만, 현재 전국의 광역 및 기초 자치단체 가운데 25곳에만 조례가 제정되어 있는 실정이다. 특히 부산, 대구, 대전, 인천, 충남, 충북 등에서는 아직 한곳도 조례가 제정되지 않았다. 지방자치단체들은 작은도서관의 구성과 운영에 관심만 둘 것이 아니라 조례를 통하여 작은도서관의 구성과 지원이 체계적으로 이루어질 수 있다는 인식의 전환이 요구된다.

셋째, 조례에 나타난 작은도서관의 기능은 조례마다 크게 다르지 않고 대동소이 한 것으로 나타났다. 이들 작은도서관의 기능들은 자료 및 정보의 수집, 제공 기능을 비롯하여 지역문화 진흥기능 등 대체로 7개의 범주로 확인되었다. 그러나 제시된 7개의 작은도서관의 기능 가운데 몇몇은 서로 중복되고 유사한 기능을 별개로 열거하고 있었으며, 이들은 통합이 가능할 것으로 판단되는 것들이다. 예를 들면, 독서문화 향상 기능과 어린이 독서문화 향상 기능이 각각 별개의 기능으로 제시되어 있는데, 이들은 서로 통합하여 재정비할 필요성이 있다. 또한 제시된 기능이 어떤 기능인지 파악하기 어려울 정도로 모호하게 기술되어 있어 기능의 정확한 내용을 알 수 없는 것들도 있었다. 또한 작은도서관의 기능 가운데 자료 및 정보의 수집, 제공 기능을 제외하고는 거의 모두가 독서문화 내지 지역문화, 지역주민들의 공동체강화프로그램 운영 등 작은도서관의 정체성에 대한 논란을 불러일으킬 수 있는 기능들로 채워져 있다는 점이 안타깝다.

넷째, 작은도서관의 설치 기준들을 분석한 결과, 설치 기준은 크게 시설, 자료였으며 대부분의 조례에서 이들 기준을 마련하고 있었다. 다만 일부의 조례이지만, “국립중앙도서관 시설 설치기준에 의한다”는 문구로 작은도서관의 시설 설치 기준으로 대체하고 있는 조례가 있었다. 세부적으로 보면, 먼저 면적은 「도서관법 시행령」에 제시된 최소 기준 33㎡ 이상 기준보다 더 강화된 기준을 제시하고 있었다. 즉 설치기준을 제시한 모든 조례에서 면적은 33㎡ 이상~85㎡ 이상 사이의 기준을 제시하고 있어 「도서관법 시행령」에서 제시한 기준을 만족하는 것으로 나타났다. 열람석의 경우도 「도서관법 시행령」에 제시한 6석 이상을 모두 만족하는 6석 이상~15석 이상의 기준을 제시하고 있어 오히려 더 강화된 기준으로 확인되었다. 도서관 자료 또한 「도서관법 시행령」의 제시 기준인 1,000권 이상을 상회하는 1,000권 이상~3,000권 이상을 제시하고 있어 조례의 기준이 더 강화된 기준임을 알 수 있었다. 종합해 볼 때, 면적, 열람석, 자료의 기준들은 「도서관법 시행령」의 제시 기준을 상회하여 강화된 기준을 제시하고 있었으나, 그 밖의 시설이나 설비의 구비에 대해서는 기준이 없어 이들에 대한 보완이 필요하다. 즉 일부의 조례에서 규정하고 있는 유아와 동반자를 위한 특별열람 공간의 구비의 문제, 신규자료의 증가의 규정 등이 모든 조례에 보완되어야 한다.

또한 어린이를 비롯한 전 이용계층을 고려한 장서를 고루 구비해야 한다는 조항도 필요할 것으로 보인다. 이러한 조항의 규정으로 작은도서관을 위탁 운영하는 법인이나 단체, 기관에서 그들과 이해관계가 있는 주제 분야의 장서를 대폭 구비하는 경우를 미연에 방지할 수 있도록 해야 한다. 이와 아울러 소음방지시설, 소화, 채광, 환기시설 등에 대한 고려도 조례의 시설기준에 보완되어야 한다.

다섯째, 지방자치단체나 그 장의 책무는 조사 결과 작은도서관 조성, 예산지원, 작은도서관 계획 수립 및 의회보고 등으로 확인되었다. 그 중에서 작은도서관 조성은 강제조항으로 되어 있으나, 예산지원은 모두 임의조항으로 되어 있다. 따라서 지방자치단체는 도서관 인프라 구축에 많은 노력을 기울이고 있지만, 인프라 구축 이후의 안정적인 운영을 담보하는 예산지원에 대해서는 미온적임을 알 수 있었다. 이는 물론 지방자치단체의 재정적인 여건도 고려해야 하지만, 열악한 작은도서관의 운영환경을 개선한다는 차원에서는 개략적인 예산지원의 규모나 지원에 대한 가이드라인이 강제조항으로 명시되어야 한다. 작은도서관 조성도 지역주민이 이용할 수 있는 전체 도서관 인프라를 고려하여 구체적으로 명시되어야 함에도 불구하고, 이러한 점을 고려하지 않은 것은 아쉽다.

여섯째, 조례에서 명시한 운영자의 자격을 분석한 결과, 사서자격증소지자를 우선적으로 선발하도록 한 조례는 매우 적게 나타났고, 운영자로서 사서자격증소지자를 독서유아교육관련자격증 소지자와 도서관학교 및 독서문화지도자과정 수료자와 동일한 자격으로 고려하는 조례도 적지 않았다. 이러한 현상은 작은도서관의 정체성을 혼란스럽게 할 뿐만 아니라 운영자의 전문성을 매우 약화시킬 수 있기 때문에 작은도서관의 발전에 바람직하지 못하다. 작은도서관은 공공도서관에 비하여 규모만 적을 뿐 도서관에서 하는 업무를 대부분 수행하기 때문에 운영자의 자격은 반드시 사서자격증 소지자를 우선적으로 선발해야 한다. 운영인력의 규모나 배치기준도 지방자치단체의 환경적인 여건을 고려하여 각 조례에서 다양하게 제시되고 있지만, 모든 작은도서관에 적용할 수 있는 인력배치기준을 체계화할 필요가 있다. 즉, 도서관법이나 도서관 기준에서 봉사대상자수나 장서의 규모에 비례하여 운영인력 배치기준을 결정하는 체계화된 작은도서관 인력배치 기준을 제시하여 작은도서관 조례에서 이를 활용할 수 있도록 해야 한다.

일곱째, 도서관운영에서 운영시간, 자료대출, 자료의 이관 및 폐기 등이 다양하게 제시되어 있으나, 이들 운영에 관련된 조항을 전혀 제시하지 않은 조례도 6곳이나 되었다. 또한 주당 개관일과 1일 개관시간 등은 조례마다 다르게 나타났는데, 조례에서 이들을 명시할 때는 최소한 그 지역 공공도서관의 개관일이나 개관시간을 고려하여 적절한 조정이 필요하다. 또한 운영시간도 탄력적으로 정하게 되어 있는데, 현재 대부분의 작은도서관들은 주민들이 잘 찾지 않는 오전 9시에 개관하여 오후 6시에 폐관하고 있는 실정이다. 작은도서관의 성격은 지역민과 함께 하는 생활밀착형 도서관이므로 지방자치단체의 감독 하에 운영시간을 자율적으로 정하는 것이 바람직하다. 또한 자료의 대출규정과 자료의 이관 및 폐기 규정도 조례에 따라 매우 다양하게 나타나는데, 작은도서관의 환

경적 여건과 함께 지역의 공공도서관의 대출 및 이관폐기 규정과 도서관법을 참조하여 수정 보완할 필요성이 있다.

이상의 연구결과를 종합해 볼 때, 작은도서관 조례는 작은도서관의 건립과 운영환경을 개선할 수 있는 근거가 마련되었다는 점은 매우 긍정적이다. 또한 조례에 근거하여 작은도서관 예산과 지원규모도 늘어날 것이며, 궁극적으로 작은도서관의 기반을 튼실하게 하여 지속적이고 안정적인 발전을 도모할 수 있도록 해 줄 것이다. 그러나 조례가 현실적으로 얼마만큼 활용될지에 대해서는 아무도 알 수 없다. 그 만큼 조례에는 강제로 적용할 수 있는 조항이 많지 않고 대신 임의조항이 많기 때문에 지방자치단체나 그 장의 의지가 부족하면 조례의 적용도 한계가 있을 것이라고 판단된다. 따라서 조례가 작은도서관의 구성과 운영지원을 충실히 수행하고, 바람직한 방향으로 나아가기 위한 몇 가지 방안을 제안하고자 한다.

첫째, 작은도서관의 구성과 설립의 조항은 그 지역의 도서관 인프라를 고려하여 제시하는 것이 바람직하다. 즉 공공도서관 등의 도서관 인프라가 부족한 지방자치단체에서는 작은도서관의 구성만을 고집해서는 안된다. 공공도서관은 작은도서관의 거점역할을 수행해야 하며, 작은도서관은 공공도서관의 분관역할을 수행하는 모델로 발전하는 것이 가장 이상적이다. 또한 운영환경이 열악한 작은도서관은 장서, 인적자원, 시설 및 기기가 우수한 공공도서관과의 연계와 협력이 필수적이다. 아울러 조례에는 작은도서관 설립을 위한 유휴공간의 활용 등 세부적인 방법이나 조성전략이 함께 제시되어야 한다. 또한 조성된 작은도서관들이 공공도서관의 조성의 장애물이 되어 공공도서관의 수를 줄이는 결과를 초래하지 않도록 신중해야 한다.

둘째, 조례는 다양한 작은도서관의 형태를 반영해야 한다. 즉 작은도서관은 공립과 사립이 있고, 직영과 위탁 등 다양한 운영형태도 존재한다. 현재의 조례는 작은도서관의 조성 및 운영주체에 대해서 명확하게 기술하지 않았으며, 민간에서 조성한 사립 작은도서관에 대한 구체적인 기준이나 운영지원등을 포함하고 있지 않다.

셋째, 지방자치단체의 경제적 문화적 환경에 맞도록 조례를 제정해야 한다. 조례를 제정한 지방자치단체들은 경제적인 자립도나 문화적 여건에서 많은 차이가 있지만, 조례의 내용은 크게 다르지 않다. 따라서 그 지역의 경제적인 여건과 지역적인 특색을 반영하여 특화된 조례를 제정하는 방향으로 나가야 한다. 아울러 조례의 제정에는 지방자치단체의 제정적인 여건이 중요한 요인으로 고려되고 있지만, 열악한 작은도서관의 운영환경을 개선한다는 차원에서는 예산지원의 규모나 지원에 대한 가이드라인 등이 강제조항으로 명시되어야 한다. 현재 재정지원 조항을 비롯하여 대부분의 조항들이 임의조항으로 구성된 조례들은 지방자치단체장의 실천의지가 부족하면 사문화될 수밖에 없는 현실이 안타깝다.

넷째, 조례에 명시된 작은도서관 운영자는 그들의 전문성을 반드시 고려해야 한다. 이를 위하여 운영자의 자격을 사서자격증 소지자로 한정하여 우선 선발할 수 있도록 해야 하며, 차선책으로 독

서문화관련 자격증소지자나 도서관관련 교육과정을 이수한자 등으로 한정해야 한다. 이러한 조치는 작은도서관을 정체성 혼란에서 벗어나게 하고, 나아가 작은도서관 운영의 활성화를 가져올 수 있는 지름길이기 때문이다.

다섯째, 조례에서 봉사대상자수와 장서의 규모에 따라서 작은도서관 인력 배치기준을 설정하기 위한 한국도서관협회 차원의 도서관기준 마련이 시급하다. 한국도서관협회에서 제정하고 있는 공공도서관 기준과 관련된 최근의 연구¹⁷⁾에는 공공, 장애인, 병원, 병영, 교도소도서관의 기준이 마련되고 있는 것으로 나와 있다. 작은도서관의 비중이 날로 증가하고 있고, 공공도서관의 기준에 준할 수 없는 만큼 작은도서관에 대한 별도의 기준이 마련되어 작은도서관의 조례 제정 시에 반영할 수 있도록 해야 한다.

여섯째, 운영시간, 자료대출, 자료의 폐기 등은 지역의 공공도서관 운영규정과 연계하거나 참조하여 운영 규정을 제시해야 한다. 또한 현재 지역민이 찾지 않는 오전 9시부터 오후 6시까지의 일률적인 운영시간 대신에 생활밀착형 작은도서관으로서의 역할을 충실히 수행하기 위해서 운영시간을 탄력적으로 할 수 있도록 세부방안을 조례에서 명시해야 한다. 또한 현재 작은도서관업무 가운데 비중이 높아지고 있는 문화프로그램의 개발, 운영에 대한 세부적인 전략과 방법을 조례에 명시해야 한다.

마지막으로 현재 작은도서관에 대한 지방자치단체의 관심이 높아지고는 있지만, 조례가 제정된 지방자치단체는 25곳으로 전체 지방자치단체의 10.0%에 지나지 않고 있다. 무엇보다도 지역민들의 정보 접근권을 확대시키고 문화 향유권을 제고하기 위해서는 작은도서관의 역할이 중요하다. 지방자치단체가 작은도서관에 보이는 관심만큼 조례제정에 대한 애정이 그 어느 때보다 절실한 것으로 보인다.

〈참고문헌은 각주로 대신함〉

17) 윤희윤 등, 한국도서관기준 개정 연구(서울 : 국립중앙도서관, 2010).