

공공도서관 관련 자치법규 분석

- 대전광역시를 중심으로 -

An Analysis of Local Laws and Regulations Related to the Public Library: Focusing on Daejeon Metropolitan City

윤혜영(Hye-Young Yoon)*

목 차

| | |
|--------------------------------|-----------------------------|
| 1. 서론 | 3.3 교육청 소속 공공도서관 관련 자치법규 분석 |
| 2. 공공도서관과 자치법규 | 4. 논의 |
| 2.1 자치법규의 유형 | 4.1 공공도서관 행정체계 |
| 2.2 조례의 성격 | 4.2 도서관장의 직종과 직급 |
| 2.3 조례의 제정과정 | 4.3 공공도서관 조직체계 |
| 3. 공공도서관 관련 자치법규 분석 | 5. 결론 |
| 3.1 공공도서관 관련 자치법규의 현황 | |
| 3.2 지방자치단체 소속 공공도서관 관련 자치법규 분석 | |

초 록

본 연구는 대전지역을 중심으로 공공도서관 관련 자치법규에 대한 현황 및 내용을 분석하여 공공도서관 관련 자치법규의 제정과 개정 시에 기초자료로 활용되기 위한 목적을 가지고 있다. 이를 위해 첫째, 자치법규의 유형, 성격, 제정절차를 통해 자치법규의 이론적 배경에 대해 살펴보고 둘째 대전지역의 공공도서관을 광역자치단체, 기초자치단체, 교육청 소속으로 세 부분하여 공공도서관 관련 자치법규를 분석하였다. 연구결과 공공도서관 행정체계, 도서관장의 직종과 직급, 공공도서관 조직체계 영역에서 문제점과 개선방안을 제시하였다.

ABSTRACT

This study suggests the basic data of the establishment and revision of local laws and regulations by analyzing the status and content of local laws and regulations related to public libraries focusing on Daejeon Metropolitan City. For this purpose, first, this study investigates the theoretical background of the type, nature, and procedure of establishing local laws and regulations. Secondly, this study analyzes the content of local laws and regulations related to public libraries classified into three parts, that is, metropolitan governments, local governments and school districts. Finally, this study points out the problems and solutions in relation to the structure of administration, the rank and position of library directors, and the organizations of public libraries.

키워드: 공공도서관, 자치법규, 도서관법, 조례

Public Library, Local Laws and Regulations, Library Act, Ordinances

* 중부대학교 사회과학대학 문헌정보학과 교수(hyoon@joongbu.ac.kr)

논문접수일자: 2012년 4월 26일 최초심사일자: 2012년 4월 28일 게재확정일자: 2012년 5월 26일

한국문헌정보학회지, 46(2): 281-300, 2012. [http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2012.46.2.281]

1. 서론

지방자치는 일정한 지역공동체의 주민이 자체단체에 참여하여 지역의 공동사무를 자기 책임 아래 스스로 또는 대표자를 통하여 처리하는 정치적 분권화 제도를 의미한다. 이러한 지방자치는 개인의 권리와 자유의 신장, 주민복지의 증진, 자원의 효율적 배분 등의 긍정적 기능을 수행하기도 하지만 자원분배를 둘러싼 갈등, 사회적 형평성의 문제, 지역 이기주의 등의 부정적 양상을 나타내기도 한다.

지방자치제의 효율성을 높이기 위해서는 지역주민들이 지역사회 문제에 적극적으로 참여할 수 있도록 하며, 특히 도서관분야는 지역주민의 삶의 내용과 직접 관련된 분야로 지역주민들의 정보서비스에 대한 접근성을 보장하고 정보서비스에 대한 지방자치단체의 책임과 의무를 증대시켜야 하는 지방자치가 가장 절실하게 요구되는 영역이기도 하다. 이를 위해서는 지방자치단체의 정책이 일관성 있고 지속가능하게 시행될 수 있도록 지역사회 실정에 맞는 자치입법권이 강화되어야 한다.

지방자치단체의 자치입법권은 자치법규의 제정권으로 보장되어야 한다. 그러나 대부분 지방자치단체의 경우 중앙정부의 준칙 안에 의해 획일적이고 천편일률적으로 경직된 자치법규를 공통적으로 제정하여 운영하고 있으며 이 때문에 지역의 특성과 여건, 지역주민의 수준, 요구사항이 현실에 반영되지 못하고 있다. 이는 성남시의 '성남시 지방도서관 정보서비스 위원회 구성 및 운영조례 제정을 위한 과정에서도 그 어려움이 드러나고 있다(최성은 2007).

그동안 공공도서관 관련 자치법규에 관한 연

구는 몇 편정도 발표되었으나, 주로 지방자치단체의 작은도서관 지원과 관련된 조례에 관해 논의하였으며 공공도서관과 관련된 자치법규에 관한 연구는 최근 몇 년간 거의 이루어지지 않았다.

이에 본 연구는 공공도서관이 『도서관법』에 명시된 정보 및 문화, 교육센터로서 그 본래의 역할과 사명을 수행할 수 있도록 하기 위한 법적, 제도적 기반을 마련하는데 연구의 목적을 두고 있다. 이는 지식과 정보를 근간으로 하는 무형의 자산이 국민 개개인의 삶의 질 향상과 국가의 경쟁력을 결정하는 중요한 요소로 작용함에 따라 공공도서관이 지역주민들의 생활과 문화, 지식과 정보활용의 공간으로서 뿐만 아니라 국가 지식보유와 지식관리의 핵심실로서 운영될 수 있도록 하기 위한 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 먼저 자치법규의 유형, 성격, 제정절차를 통해 자치법규의 이론적 배경에 대해 살펴보고, 대전지역의 공공도서관을 광역자치단체, 기초자치단체, 교육청 소속으로 세 구분하여 공공도서관 관련 자치법규를 분석하여 문제점을 제시하고 바람직한 방향으로 나아가기 위한 방안을 제시하고자 한다. 대전지역은 공공도서관 1개관 당 인구가 68,318명으로 전체 16개 광역자치단체 중 8위이며, 사서의 수는 215명으로 10위에 해당한다(한국도서관협회 2011). 따라서 1개관 당 인구수와 사서수를 기준으로 광역자치단체 가운데 중간쯤에 해당하고, 광역자치단체, 기초자치단체, 교육청 소속의 공공도서관이 모두 설치 운영되고 있어 공공도서관 관련 자치법규를 연구하기에 적합하다고 판단되어 대전지역을 선택하였다.

2. 공공도서관과 자치법규

2.1 자치법규의 유형

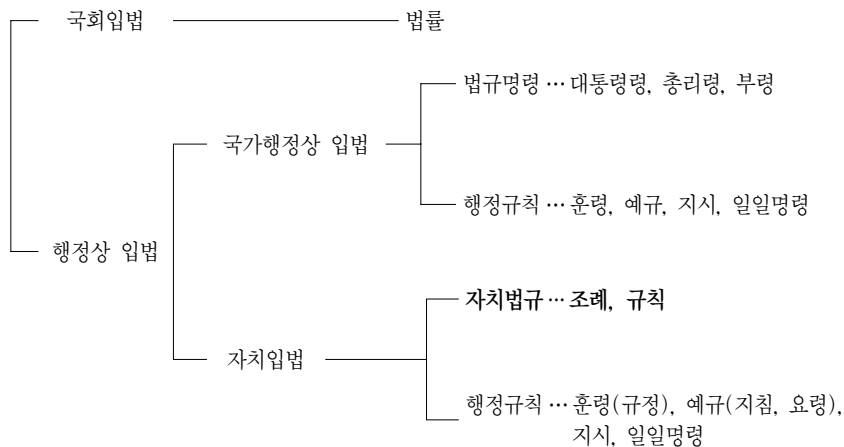
『헌법』 제117조 제1항 및 『지방자치법』 제15조(조례)와 제16조(규칙)에 따르면 지방자치단체는 자치권의 한 작용으로서 주민의 복리에 관한 사무에 대하여 일정한 규정을 정립할 수 있는 기능이 부여되어 있으며 이를 자치입법권이라 한다. 자치입법권에 의하여 정립된 법규에는 법령의 범위 안에서 그의 사무에 관하여 지방의회의 의결을 얻어 제정하는 조례와 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임하는 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하는 규칙이 있으며, 이를 자치법규라 한다.

광의의 자치입법에는 조례와 규칙 외에도 훈령, 예규, 지시, 일일명령 등이 있으나 자치단체의 집행기관 내부의 행정규칙이므로 『지방자치법』 제15조 및 제16조에서는 조례와 규칙만을

자치법규의 형식으로 규정하고 있으며 행정상 입법의 종류는 <그림 1>과 같다(행정안전부 자치법규정보시스템).

조례는 『헌법』 제117조 제1항 및 『지방자치법』 제15조에 따라 지방자치단체가 법령의 범위안에서 그 사무에 관하여 지방의회의 의결로써 제정하는 자치법규로 법령의 위임여부에 따라 위임조례와 자치조례로, 제정의 재량여부에 따라 필수조례와 임의조례로 구분된다. 반면 규칙은 『헌법』 제117조 제1항 및 『지방자치법』 제16조에 따라 지방자치단체의 집행기관인 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규정하는 자치법규이다.

한편 교육의 자주성 및 전문성을 신장시키고 지방교육의 특수성을 살리며 교육의 지역간 균형발전을 도모하기 위한 지방교육자치제를 발전시키기 위해 『지방교육자치에관한법률』이 제정되었다. 이 법률에 의하면 교육·과학 및 체육 기타 학예에 관한 사항에 대한 조례안은 교



<그림 1> 행정상 입법의 종류

육감이 제안하거나 교육위원회 위원 제안으로 교육위원회의 심의와 의결을 거쳐 교육감이 지방의회에 제출하도록 하고 있다.

따라서 국내 공공도서관 운영은 지방자치단체의 집행기구인 시장·구청장과 교육자치단체의 집행기관인 교육감이 관할하는 이원체제로 되어있으며, 자치법규의 발의는 시장·구청장과 지방의회, 교육감과 교육위원회로 양분되어 있다. 공공도서관과 관련하여 조례와 규칙으로 제정할 수 있도록 규정된 사항으로는 사무의 위임과 위탁, 소속직원의 임면권, 직속기관의 설치, 사업소의 설치, 사용료·수수료·분담금 징수, 공공시설의 설치, 국가의 공공시설에 관한 사용료징수 등이 있다.

2.2 조례의 성격

자치법규 중 조례는 지방의회의 의결을 거쳐 제정되나 규칙은 지방자치단체의 장이 자기권한에 속하는 사무집행에 필요한 사항을 법령이나 조례의 범위 안에서 자율적으로 제정한다. 그러므로 규칙이 지방의회의 의결을 거치지 않는다는 점에서 조례와 차이가 있다. 조례는 지방의회의 의결을 거쳐 제정되는 자치입법으로 본질적으로 지방자치권의 범위 내에서 행사되어야 한다. 현행 법제상 지방자치단체에게 부여된 자치권의 내용과 범위를 파악하기 위해 조례의 법적위상과 그 제정의 범위와 한계, 즉 조례의 성격을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조례제정권의 범위이다. 『지방자치법』 제15조 본문에서 “지방자치단체는 법령의 범위

안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 있다. 여기서 “법령의 범위 안에서” 조례제정은 조례가 법령의 명문규정이나 전체적인 입법취지와 모순되거나 저촉되지 아니하는 범위 안에서 제정될 수 있다는 의미가 있다. 즉 법령의 위임이 있거나 또는 법령에서 전혀 규율하지 아니한 사항에 대하여도 조례를 제정할 수 있다는 것이다. 예를 들어 『도서관법』 제30조 제3항 “도서관운영위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다”의 경우와 같이 명백히 위임 사무임을 규정하였다면 조례를 제정할 수 있다. 그러나 국가사무와 지방자치단체의 사무를 명백하게 구분하기 어려운 경우에는 조례제정에 어려움이 있다.

둘째, 조례와 법률유보의 원칙이다. 법률유보의 원칙은 국민의 자유와 권리는 법률에 의해서만 제한할 수 있도록 함을 의미한다. 지방자치단체가 개별적인 법률의 위임이 없더라도 상위법령에 위배되지 않는 범위 안에서 주민의 권리제한이나 의무를 부과하거나 벌칙을 규정하는 경우가 아닌 한, 조례를 제정할 수 있음을 의미하기도 한다. 예를 들어 청주시의회가 법률의 개별적 위임없이 정보공개조례를 제정한 것과 관련하여 대법원은 정보공개조례가 행정에 대한 주민의 알 권리의 실현을 그 근본내용으로 하면서도 이로 인한 개인의 권익침해 가능성을 배제하고 있으므로 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고는 단정할 수 없고, 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적 위임이 따로 필요한 것은 아니라고 판시하였다.¹⁾

1) 대법원 1992.6.23 선고 92추17판결.

셋째, 조례와 법률우위이다. 『헌법』 제117조 제1항과 『지방자치법』 제15조 본문은 “법령의 범위 안에서” 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있으며 여기서 ‘법령’은 법률과 명령(대통령령, 총리령, 부령 등)을 의미한다. 또한 『지방자치법』 제17조에서 “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 시·도지사가 제정하는 규칙에 위반하여서는 안된다”로 하여 시·도 조례와 규칙의 시·군·자치구 조례와 규칙에 대한 효력우위원칙을 규정하고 있다. 따라서 지방자치단체의 조례는 개별 상위법령의 명문규정을 위반하지 않는 범위 안에서 제정되어야 한다는 법률우위원칙을 준수하여 제정되어야 한다.

2.3 조례의 제정과정

조례는 지방자치단체의 공공사무를 수행하는데 필요한 규범이므로 그 입법절차가 중요시된다. 조례의 제정절차는 법률제정절차와 거의 유사하며 각 지방의회의 회의규칙 및 위원회조례 등에서 정하고 있다. 조례안은 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원, 교육감 또는 교육위원이 입안을 하게 된다.

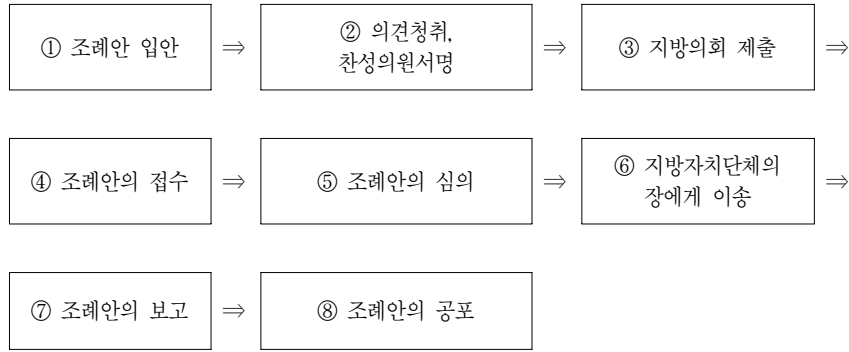
지방자치단체의 장이 제출하는 조례안은 지방자치단체의 주무부서에서 기초하거나 관련연구기관과 단체 등에 의뢰하거나 전문가들로 기초위원회를 구성하는 등의 방법으로 입안하고 지방의회 의원이 제안하는 조례안은 주로 지방의회의 전문위원의 도움을 받아 의원이 작성하게 된다. 이 과정에서 지역주민의 의견청취와 수렴, 이익단체들의 입장청취, 언론과 여론의 분석 그리고 관련전문가들의 자문 등으로 이루어

지는 조례제정의 사회적 타당성을 검증하는 작업이 있어야 한다. 특히 주민의견수렴 등 조례제정의 사회적 타당성을 검증하는 작업은 주민자치의 요소를 보완하는 효과를 가지면서 제정된 조례의 실효성을 높이고 주민과 지방의회 및 지방정부의 공동책임의식을 제고하는 데 효과가 있다.

지방자치단체의 장이 조례안을 제출하는 경우 개별법령에서 주무부장관이나, 행정안전부장관 또는 상급지방자치단체의 장의 사전승인이나 사전협의를 받도록 규정하고 있다면 지방자치단체의 장은 관계기관의 사전승인 또는 사전협의를 거쳐야 한다. 또한 입법과정에 주민의 의견을 수렴할 필요가 있는 조례안에 대하여는 공청회를 열거나 입법예고를 하여야 하며, 입법예고절차를 마치면 주무부서는 그 조례안을 법제담당부서에 제출하여 심사를 받고 조례규칙심의회 심의회의 심의를 거친다. 이러한 절차를 거친 후에 지방자치단체의 장은 지방의회의장에게 이를 제출하여야 한다.

지방의회 의원이 조례안을 발의할 때에는 재적의원 5분의 1 이상 또는 10인 이상의 연서로 해야 하며 각계의 의견을 반영하여 최종적으로 이를 확정하며, 조례안이 제안형식에 맞추어 작성되면 서명을 받아 지방의회의장에게 제출한다.

이 외에도 우리나라는 '99년 8월 지방자치법 개정으로 20세 이상 주민 20분의 1 이상이 연서하여 당해 지방자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개폐를 청구하면, 지방자치단체의 장은 이를 수리하여 60일 이내에 조례안을 작성, 지방의회에 부의하고 그 결과를 청구인의 대표자에 통지하도록 하는 주민의 조례제정·개폐청



〈그림 2〉 지방자치단체의 장이 발의하는 조례의 입법과정

구제도가 도입되어 2000년 3월 1일부터 시행되었다.

이와 같이 조례안의 입안 및 제출과정에서의 주민참여제도는 조례의 입법과정에 주민참여를 확대함으로써 주민의 의사가 입법화될 가능성이 매우 높아졌다는 점에서 의의가 있다.

이와 같이 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원이 발의하는 조례는 지방의회의 의결을 거쳐 시장에게 이송되고, 시장은 이송된 조례안을 공포함으로써 효력이 발생한다. 한편 교육감 또는 교육위원이 발의하는 조례는 교육위원회의 심의 및 의결을 거쳐 교육감에게 이송되고, 교육감은 조례안을 시의회의 의결을 거쳐 공포함으로써 효력이 발생한다. 지방자치단체의 장이 발의하는 조례의 입법과정은 〈그림 2〉와 같다(행정안전부 자치법규정보시스템).

3. 공공도서관 관련 자치법규 분석

3.1 공공도서관 관련 자치법규의 현황

『2011한국도서관연감』(한국도서관협회 2011)에 따르면 현재 우리나라의 전체 공공도서관의 수는 759개관이다. 이 중에서 사립 공공도서관 19개관을 제외하면 시·도 소속이 508개관, 교육청 소속이 232개관을 차지한다. 이처럼 우리나라의 공공도서관 운영주체가 이원화되어 있다. 먼저 공공도서관의 운영주체를 시·도소속의 경우 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하고, 나머지 교육청 소속과 함께 세 부분으로 나누어 자치법규의 내용을 분석하고자 한다.

본 연구에서는 우리나라의 16개 광역자치단체 중 대전지역을 선택하여 광역자치단체, 기초자치단체와 교육청 소속의 공공도서관 관련 자치법규를 분석하고자 한다. 공공도서관 관련 자치법규는 그 운영주체에 따라 차이가 있으므로 운영주체별로 자치법규를 조사하는 것이 의미가 있다. 〈표 1〉은 대전지역 공공도서관 관련 자치법규의 현황을 나타낸다.

〈표 1〉 대전지역 공공도서관 관련 자치법규 현황

| 구분 | | 자치법규(개정일자, 공포번호) |
|--------|-----|--|
| 광역자치단체 | 대전 | 대전광역시 행정기구설치조례 (2011/12/23 제4000호) 대전광역시 행정기구설치조례 시행규칙 (2011/12/23 제2843호) 대전광역시한밭도서관 관리운영조례 (2008/01/04 제3606호) 대전광역시한밭도서관 관리운영조례 시행규칙 (2007/11/16 제2691호) 대전광역시 도서관정보서비스위원회 운영에 관한 조례 (2008/01/04 제3607호) |
| 기초자치단체 | 동구 | 대전광역시 동구 행정기구 설치조례 (2011/12/29 제926호) 대전광역시 동구 행정기구 설치조례 시행규칙 (2011/07/11 제710호) 대전광역시 동구 도서관 운영조례 (2011/06/17 제907호) 대전광역시 동구 도서관 운영조례 시행규칙 (2011/06/17 제704호) |
| | 서구 | 대전광역시 서구 행정기구 설치조례 (2010/12/23 제1050호) 대전광역시 서구 행정기구 설치조례 시행규칙 (2011/12/30 제865호) 대전광역시 서구 도서관 관리·운영조례 (2009/06/26 제981호) 대전광역시 서구 도서관 관리·운영조례 시행규칙 (2011/12/12 제861호) 대전광역시 서구 작은도서관 설치·운영 및 지원에 관한 조례 (2011/08/02 제1082호) |
| | 유성구 | 대전광역시 유성구 행정기구 설치조례 (2011/03/04 제925호) 대전광역시 유성구 행정기구 설치조례 시행규칙 (2012/02/10 제783호) 대전광역시 유성구 도서관 관리운영 조례 (2011/08/05 제948호) 대전광역시 유성구 도서관 관리운영 조례 시행규칙 (2011/08/05 제775호) 대전광역시 유성구 작은도서관 설치 및 운영 지원에 관한 조례 (2011/03/04 제931호) |
| | 대덕구 | 대전광역시 대덕구 행정기구 설치조례 (2011/07/20 제922호) 대전광역시 대덕구 행정기구 설치조례 시행규칙 (2011/07/20 제688호) 대전광역시 대덕구 평생학습도서관 관리운영조례 (2010/04/30 제890호) 대전광역시 대덕구 평생학습도서관 관리운영조례 시행규칙 (2010/04/30 제675호) |
| | 교육청 | 대전광역시교육청 행정기구 설치조례 (2010/08/09 제3857호) 대전광역시교육청 행정기구 설치조례 시행규칙 (2012/03/23 제547호) 대전학생교육문화원 운영 규칙 (2005/08/19 제423호) 대전광역시 평생학습관 운영조례 (2011/04/04 제3940호) 대전광역시 평생학습관 운영조례 시행규칙 (2011/06/02 제532호) 대전평생학습관 사용자 징수조례 (2010/10/01 제3885호) |

3.2 지방자치단체 소속 공공도서관 관련 자치법규 분석

3.2.1 광역자치단체 소속 공공도서관 관련 자치법규 분석

대전지역의 광역자치단체 소속 공공도서관 관련 자치법규로는 「대전광역시행정기구설치조례」, 「대전광역시행정기구설치조례시행규칙」, 「대전

광역시한밭도서관관리운영조례」, 「대전광역시한밭도서관관리운영조례시행규칙」, 「대전광역시도서관정보서비스위원회운영에관한조례」 등이 있다.

- (1) 행정기구설치조례와 시행규칙 「대전광역시행정기구설치조례」는 「지방자치법」 제110조 내지 제116조 및 「지방자치단체

의행정기구와정원기준등에관한규정」 제9조, 제16조 및 제18조의 규정에 의하여 대전광역시에 두는 행정기구와 소속기관의 설치, 조직과 분장 사무의 대강을 규정함을 목적으로 설치된 조례로서, 지역대표도서관인 한밭도서관에 관한 사항을 규정하고 있으며 그 내용은 다음과 같다.

한밭도서관 행정기구 설치조례

제42조(설치)

① 도서 및 기타 자료를 비치하여 시민이 열람 이용할 수 있도록 하고, 지방문화예술 발전과 평생교육 진흥을 위한 편의를 도모하기 위하여 시장 소속하에 대전광역시한밭도서관(이하 이 절에서 "도서관"이라 한다)을 설치한다.

② 도서관은 대전광역시 중구 서문로 10(문화동)에 둔다.

제43조(관장) 도서관에 관장을 두고, 관장은 시장의 명을 받아 소관사무를 통할하며, 소속직원을 지휘·감독한다.

제44조(소관사무) 관장은 다음 각 호의 사무를 관장한다.

1. 지역대표도서관 지정에 따른 지역 도서관지원 정책의 수립·조정
2. 지방도서관정보서비스위원회 운영 및 지원에 관한 사항
3. 자료의 수집·정리·보존 및 공중에서의 이용
4. 공중에 필요한 정보의 제공
5. 다른 도서관과의 자료교류
6. 도서관 업무에 관한 조사·연구
7. 지방문화 발전을 위한 학술발표회·강연회·감상회·전시회·독서회 등 문화활동 및 평생교육장 편의제공
8. 그 밖에 도서관 설치목적과 관련있는 업무 및 관장이 필요하다고 인정하는 사항

「대전광역시행정기구설치조례시행규칙」은 「대전광역시행정기구설치조례」 제2조와 제3조의 규정에 의하여 대전광역시 본청, 직속기관과 사업소의 설치와 직급 및 사무분장 등 조례 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있

으며, 한밭도서관에 관한 내용은 다음과 같다.

한밭도서관 행정기구 설치조례 시행규칙

제35조(관장) 한밭도서관장은 지방서기관으로 보한다.

제36조(하부조직)

- ① 한밭도서관에 관리과, 자료정책과 및 자료운영과를 둔다.
- ② 관리과장은 지방행정사무관으로, 자료정책과장 및 자료운영과장은 지방사서사무관으로 보한다.

이상을 통해 대전광역시 사업소인 한밭도서관은 정보자료제공, 지방문화예술 발전과 평생교육 진흥을 위해 설치된 도서관으로 하부조직으로는 관리과, 자료정책과와 자료운영과를 두고 있으며, 도서관장은 지방서기관, 관리과장은 지방행정사무관, 자료정책과장 및 자료운영과장은 지방사서사무관으로 임명하도록 되어 있음을 알 수 있다.

(2) 공공도서관 운영조례와 규칙

대전광역시 소속의 지역대표도서관인 대전광역시한밭도서관 운영에 관한 자치법규로는 「대전광역시한밭도서관관리운영조례」, 「대전광역시한밭도서관관리운영조례시행규칙」, 「대전광역시도서관정보서비스위원회운영에관한조례」가 있다. 이들 자치법규의 대략적인 내용을 보면 <표 2>와 같다.

<표 2>를 통해 대전광역시 한밭도서관 운영을 위한 내용이 조례와 시행규칙으로 규정되어 있음을 알 수 있으며, 제19조(행정자료의 수집)는 대전광역시 본청의 각 담당관·과·실·단, 시의회, 직속기관 및 사업소가 도서, 간행물 등 자료를 발행 또는 제작하였을 경우에는 2부를 도서관으로 제출하도록 하여 지역대표도서관으

〈표 2〉 한밭도서관 운영조례와 시행규칙

| 명칭 구분 | 대전광역시한밭도서관 | | |
|--------------|--|--|---|
| | 운영조례 | 운영조례 시행규칙 | 도서관정보서비스위원회 운영조례 |
| 개정일자 공포번호 | 2008/01/04 규칙 제3606호 | 2007/11/16 규칙 제2691호 | 2008/01/04 조례 제3607호 |
| | 1조 목적 2조 정의 3조 사용허가 4조 사용허가제한 5조 사용시간 및 사용료 6조 사용료 감면 및 특례 7조 사용료 납부 및 반환 8조 허가의 취소등 9조 사용자의 실비 10조 사용자의 손해배상 11조 양도 및 전대금지 12조 입장권의 관리 13조 입장의 제한 14조 홍보물 부착 15조 관외대출 16조 도서의 망실 훼손등에 대한 책임 17조 기증도서의 관리 18조 위탁도서 19조 행정자료의 수집 19조의2 운영위원회 20조 시행규칙 부칙 | 1조 목적 2조 입, 퇴관 3조 휴관 4조 삭제 5조 삭제 6조 자료의 반환 7조 자료의 관외대출 8조 자료의 관외대출금지 9조 대관의 범위 10조 사용신청서 제출서류 11조 사용허가 12조 사용료의 감면범위 13조 설비 또는 기기관리 14조 전기사용료의 징수 15조 시행규정 부칙 | 1조 목적 2조 입기 3조 회의 4조 간사 5조 관계기관 등 협조 6조 수당 및 여비 7조 운영규정 부칙 |

로서의 역할을 강조하고 있다. 또한 「도서관법」 제24조 제7항에 지방도서관위원회 운영에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정하게 되어 있으므로 「대전광역시도서관정보서비스위원회운영에관한조례」가 제정되었다고 볼 수 있다.

3.2.2 기초자치단체 소속 공공도서관관련
자치법규 분석

(1) 행정기구설치조례와 시행규칙

대전광역시의 자치구는 서구, 중구, 동구, 대덕구, 유성구의 5개 구로 이루어져 있다. 이들

구에 대한 행정기구의 설치조례는 「지방자치법」 제112조 내지 제120조 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제13조에 따라 대전광역시의 각 구에 두는 행정기구와 소속기관 및 하부행정기관의 설치 등 조직과 분장사무의 대강을 규정하고, 시행규칙은 조례에 따라 구분청의 국·실·단·과장의 직급 및 직속기관의 장, 사업소의 장, 하부행정기관의 장의 직급과 그 사무분장에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 목적으로 하고 있다. 각 구의 행정기구 설치조례와 그 시행규칙 중 공공도서관 관련 내용을 정리하면 〈표 3〉과 같다. 단 대전광역시 자치

〈표 3〉 대전광역시 기초자치단체 소속의 공공도서관 현황

| 구분 | 서구 | 동구 | 대덕구 | 유성구 |
|----------|-------------------------------|---|---|----------------------------------|
| 사업소 명칭 | 갈마도서관 | 평생학습원 | 평생학습원 | 평생학습원 |
| 사업소장의 직급 | 지방사서사무원 | 지방행정사무관 | 지방행정사무관 또는 지방사서사무원 | 지방행정사무관 또는 지방사서사무원 |
| 사업소 조직 | 가수원도서관 대전둔산도서관 서구어린이도서관 | 대전동구가양도서관 대전동구가오도서관 대전동구성남도서관 대전동구용운도서관 대전동구관암도서관 무지개도서관 자양도서관 홍도도서관 | 대덕구안산평생학습도서관 송촌평생학습도서관 신탄진평생학습도서관 | 구죽도서관 노은도서관 유성도서관 진잠도서관 |

구 가운데 중구는 교육청소속의 도서관 2개관만이 설치되어 있고 자치구 소속의 공공도서관은 설치되어 있지 않다. 따라서 중구 행정기구 설치조례에는 공공도서관 관련 내용이 포함되어 있지 않으므로 제외하기로 한다.

『대전광역시서구행정기구설치조례』에 의하면 지방문화예술발전과 평생교육진흥을 위한 편의를 도모하기 위하여 구에 도서관을 두도록 되어 있으며, 『대전광역시서구행정기구 설치조례 시행규칙』에 의하면 도서관장은 직급은 지방사서사무원으로 보하고 있다. 또한 도서관 조직은 갈마도서관을 본관으로 하고, 그 외 도서관 즉, 가수원도서관, 둔산도서관, 어린이도서관은 분관으로 두고 있다.

『대전광역시동구행정기구설치조례』에 의하면 특정업무를 효율적으로 추진하기 위하여 구에 사업소를 두며, 사업소의 명칭은 평생학습원으로 지정되어 있다. 평생학습원장의 직급은 『대전광역시동구행정기구설치조례 시행규칙』에 지방행정사무관으로 보하고 있다.

『대전광역시대덕구행정기구설치조례』에 의

하면 구민 모두에게 다양한 학습 참여기회를 제공하고 꿈과 희망이 넘치는 평생학습도시 건설을 위해 구청장 소속하에 대덕구평생학습원을 설치하도록 되어 있다. 또한 『대전광역시대덕구 행정기구설치조례시행규칙』에는 대덕구평생학습원장은 지방행정사무관 또는 지방사서사무원으로 보하도록 되어 있으며, 그 하부조직으로는 신탄진평생학습도서관, 안산평생학습도서관 및 송촌평생학습도서관을 두고 그 관장은 지방사서주사로 보한다고 되어 있다.

『대전광역시유성구행정기구설치조례』에 의하면 유성구는 동구와 마찬가지로 특정업무를 효율적으로 추진하기 위하여 구에 사업소를 두며 사업소의 명칭은 평생학습원으로 지정하고 있다. 평생학습원장의 직급은 『대전광역시유성구 행정기구설치조례시행규칙』에 지방행정사무관 또는 지방사서사무원으로 되어 있다.

〈표 3〉에서 보면 대전광역시 기초자치단체의 사업소는 모두 5급 사업소임을 알 수 있다. 전반적으로 우리나라 기초자치단체의 도서관 사업소들이 4급 내지는 5급 수준이라고 볼 때 대전

광역시 기초자치단체의 도서관 사업소는 모두 5급 사업소에 속함을 알 수 있다.

(2) 공공도서관 운영조례와 규칙

대전광역시 기초자치단체에 속한 공공도서관의 운영과 관련된 자치법규로는 서구, 동구, 대덕구, 유성구에 각각 도서관 관리운영조례와 그 시행규칙이 있고, 서구와 유성구에는 작은도서관 설치 및 운영지원에 관한 조례가 별도로 제정되어 있다. 이들 자치법규 가운데 작은

도서관에 관한 조례는 최근 세 편의 논문(김홍렬 2010; 유양근, 박송이 2010; 이승원 2011)에서 상세히 연구되어 있으므로 이를 제외한 자치법규 중 조례에 대한 전반적인 내용을 살펴보면 <표 4>와 같다.

『도서관법』 제30조 제3항의 규정에 따르면 도서관운영위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 따라서 대전광역시 기초자치단체의 공공도서관 관련 조례에는 도서관운영위

<표 4> 대전광역시 기초자치단체 소속 공공도서관 관련 조례

| 구분 | 명칭 | 서구 | 동구 | 대덕구 | 유성구 |
|--------------|----|--|---|--|---|
| 개정일자 공포번호 | | 2009/06/26 조례 제981호 | 2011/06/17 조례 제907호 | 2010/04/30 조례 제890호 | 2011/08/05 조례 제948호 |
| 내용 | | 1조 명칭과 소재지 2조 정의 3조 사용료 4조 삭제 5조 관외대출 6조 도서의 망실·훼손 등에 대한 책임 7조의2 운영위원회 8조 위탁도서 9조 시행규칙 부칙 | 1조 목적 2조 명칭과 소재지 3조 정의 4조 기능 5조 시설의 이용 6조 수수료의 징수 7조 시설이용의 취소 등 8조 변상책임 9조 입관의 제한 10조 대출 11조 위탁자료 12조 기증자료의 관리 13조 시행규칙 부칙 | 1조 목적 2조 적용범위 3조 정의 4조 사용신청 및 허가 5조 사용허가 제한 6조 허가의 취소 등 7조 사용시간 및 사용료 8조 사용료의 감면 9조 사용료의 납부 및 반환 10조 사용자의 손해배상 11조 사용권의 양도 및 전대금지 12조 위탁운영 등 13조 입장의 제한 14조 관외대출 15조 도서의 망실·훼손 등에 대한 책임 16조 위탁도서 17조 도서관운영위원회 설치 등 18조 위원회의 구성 등 19조 위원회의 회의 등 20조 시행규칙 부칙 | 1조 목적 2조 명칭과 소재지 3조 정의 4조 개관시간 5조 입장의 제한 6조 휴관 7조 관외대출 8조 대출도서의 반납 9조 대출도서의 제한 10조 열람 등 11조 이용자의 책임 12조 기증도서의 관리 13조 위탁도서 14조 도서자료의 관리 15조 사용신청 및 승인 16조 사용시간 및 사용료 17조 사용료의 감면 및 환불 등 18조 시설사용의 제한 19조 사용승인의 취소 20조 사용자의 의무 21조 양도·양수의 금지 22조 운영의 위탁 23조 설치 및 운영 24조 구성 등 25조 회의 등 부칙 |

〈표 5〉 공공도서관 운영조례에 나타난 도서관운영위원회의 내용

| 구 | 서구 | 대덕구 | 유성구 |
|-----------|--|---|---|
| 내용 | | | |
| 운영주체 | 도서관장 | 구청장 | 구청장 |
| 명칭 | 도서관운영위원회 | 평생학습도서관운영위원회 | 도서관운영위원회 |
| 위원의 자격 | 1. 도서, 사서 또는 교육관련 분야에 식견과 경험이 풍부한 자 2. 그 밖에 도서관 운영에 필요하다고 인정되는 각계의 덕망을 갖춘 자 | 1. 도서, 사서 또는 교육·문화관련 분야에 식견과 경험이 풍부한 자 2. 그 밖에 도서관 운영에 필요하다고 인정되는 덕망을 갖춘 자 | 1. 사서 또는 교육·문화 관련 분야에 식견과 경험이 풍부한 사람 2. 그 밖에 도서관 운영에 필요하다고 인정되는 각계의 덕망을 갖춘 사람 |
| 위원회의 심의사항 | 1. 도서관 운영 및 발전을 위한 기본 계획에 관한 사항 2. 자료의 수집·열람 및 대출 등 구민편익증진에 관한 사항 3. 지역문화사업 및 평생교육의 지원에 관한 사항 4. 독서운동계획 수립에 관한 사항 5. 서구의 다른 도서관 및 각종 문화시설과의 업무협력에 관한 사항 6. 공중의 열람을 목적으로 하는 장서 위탁에 관한 사항 | 1. 도서관 운영 및 발전을 위한 기본 방침에 관한 사항 2. 도서관 운영의 개선에 관한 사항 3. 도서관 자료의 구성방침에 관한 사항 4. 독서운동 계획수립에 관한 사항 5. 지역문화산업 및 평생교육의 지원에 관한 사항 6. 다른 도서관 및 각종 문화시설과의 업무협력에 관한 사항 7. 자료의 폐기에 관한 사항 8. 기타 도서관 후원에 관한 사항 | 1. 도서관 운영 및 발전을 위한 기본 계획에 관한 사항 2. 지역문화사업 및 평생교육의 지원에 관한 사항 3. 독서운동계획 수립에 관한 사항 4. 유성구의 다른 도서관 및 각종 문화시설과의 업무협력에 관한 사항 5. 공중의 열람을 목적으로 하는 장서 위탁에 관한 사항 6. 그 밖에 도서관 후원에 관한 사항 |

위원회에 관한 사항이 포함되어 있어야 한다. 〈표 4〉에 나타난 바와 같이 대전광역시 기초자치단체 가운데 서구, 대덕구, 유성구가 도서관운영위원회의 설치와 운영에 관한 내용을 조례에 포함하고 있으나 동구는 포함하고 있지 않다. 즉 『도서관법』에서 규정한 내용조차도 조례에 반영되어 있지 않음을 알 수 있다. 조례에 나타난 도서관운영위원회의 내용을 살펴보면 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉에서 나타난 도서관운영위원회 위원 자격을 보면, 서구와 대덕구의 경우 “도서·사서 또는 교육관련분야에 식견과 경험이 풍부한 자”로 규정되어 ‘도서’와 ‘사서’가 같은 수준의 의미로 사용되고 있는데, ‘도서’는 사물을 의미하고 ‘사서’는 사람을 의미하므로 ‘도서’를 제외하여야 한다. 유성구의 경우는 ‘도서’를 제외

하고 있으며, 위원자격의 나머지 내용은 서구, 대덕구와 일치하고 있다. 『도서관법』 제13조(도서관위원회의 구성)에서는 “도서관에 관한 전문지식 및 경험이 풍부한 사람”을 도서관위원회의 위원으로 위촉하고 있으므로 향후 기초자치단체 소속의 공공도서관 운영조례를 개정할 시에는 도서관에 근무하고 있는 사서뿐만 아니라 도서관에 관한 전문지식 및 경험이 풍부한 도서관 전문가가 포함되는 것이 필요하다고 본다.

3.3 교육청 소속 공공도서관 관련 자치법규 분석

교육청 소속 행정기구 관련 자치법규는 『지방교육자치에 관한 법률』과 『지방교육행정기관의 기구와 정원 기준 등에 관한 규정』에 근거를 두고 설치

된 「대전광역시교육청행정기구설치조례」와 그 시행규칙을 들 수 있다. 이 자치법규는 시·도 교육청 소속 행정기구의 설치를 근거로 한 자치법규로서 공공도서관은 대전광역시교육청의 직속 기관이므로 공공도서관의 설치, 원장, 업무, 부속 시설의 설치, 하부조직 등에 대한 내용을 정하고 있다. 공공도서관운영에 관한 자치법규로는 공공도서관 운영조례와 그 시행규칙, 사용료 징수조례가 있다.

(1) 행정기구설치조례와 시행규칙

「대전광역시교육청행정기구설치조례」는 「지방교육자치에관한법률」 제32조 및 「지방교육행정기관의기구와정원기준등에관한규정」 제6조의 2, 제7조 및 제12조의 규정에 의하여 대전광역시교육청에 두는 행정기구와 직속기관의 설치·조직과 분장사무의 대강을 규정함을 목적으로 설치된 조례로서, 대전학생교육문화원과 대전평생학습관에 관한 사항을 규정하고 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

대전학생교육문화원 행정기구 설치조례

제14조(설치) ① 법 제32조의 규정에 의하여 공공도서관으로서의 기능을 효율적으로 수행하고, 학생 및 지역주민의 삶의 질 향상을 위한 다양한 문화와 체육활동에 관한 사항을 지원하여 지역사회의 문화발전을 도모하기 위하여 대전학생교육문화원(이하 "교육문화원"이라 한다)을 둔다.

② 교육문화원은 대전광역시 중구 목동 126번지에 둔다.

제15조(원장) 교육문화원에 원장을 두고 원장은교육감의 명을 받아 소관사무를 통할하며, 소속공무원을 지휘·감독한다.

제16조(업무) 교육문화원장은 다음 사항을 관장한다.

1. 도서 및 각종 기록류의 수집·정리·보존
2. 도서 및 각종 기록류의 열람 제공 및 이용
3. 독서교실 운영에 관한 사항
4. 학생 및 지역주민을 위한 문화·체육활동 및 평생 교육

대전평생학습관 행정기구 설치조례

제20조(설치) ① 법 제32조의 규정에 의하여 지역문화센터로서 학습자료를 비치하여 학생, 교직원 및 지역주민의 평생학습기회와 사회 각 분야에 대한 지식, 정보를 제공하기 위하여 대전평생학습관(이하 "평생학습관"이라 한다)을 둔다.

② 평생학습관은 대전광역시 중구 대흥동 418-1번지에 둔다.

제21조(관장) 평생학습관에 관장을 두고 관장은 교육감의 명을 받아 소관사무를 통할하며, 소속공무원을 지휘·감독한다.

제22조(업무) 평생학습관장은 다음 각 호의 사항을 관장한다.

1. 평생학습 및 문화활동 지원에 관한 사항
2. 학생의 정서함양을 위한 교육활동에 관한 사항
3. 문예 창작활동을 위한 프로그램 개발 및 보급
4. 도서·각종 기록류의 수집·정리 및 보존
5. 도서·각종 기록류의 열람 및 이용 제공
6. 부속시설의 운영에 관한 사항

대전학생교육문화원은 설치조례 제14조 제1항에 “공공도서관으로서의 기능을 효율적으로 수행하고”에서 표현한 바와 같이 공공도서관임을 밝히고 있으며, 대전평생학습관 역시 설치조례 제20조 제1항에 “지역문화센터로서 학습자료를 비치하여 학생, 교직원 및 지역주민의 평생학습기회와 사회 각 분야에 대한 지식, 정보를 제공하기 위하여”에서 나타난 바와 같이 「도서관법」에 명시된 공공도서관의 역할을 나타내고 있으므로 이 두 기관 모두 공공도서관임에는 틀림이 없다. 다만 그간 교육청 소속 공공도서관의 일부가 명칭이 변경되어 운영되어 온 바와 같이 이 두 기관 또한 기존의 학생도서관과 시립도서관으로 설치된 공공도서관으로서 명칭만 변경되어 운영되어 왔다고 볼 수 있다.

「대전광역시교육청행정기구설치조례 시행규칙」은 「지방교육행정기관의 기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제8조 제2항, 제9조, 제11조 및 제12조 제2항과 「대전광역시교육청 행정기구설치조례」 제2조, 제3조 및 제4조의 규정에 의하

여 대전광역시교육청과 직속기관 및 지역교육청의 행정기구 설치와 직급 및 사무분장 등 조례 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

대전학생교육문화원 행정기구 설치조례 시행규칙

제12조(원장) 대전학생교육문화원장은 지방부이사관 또는 장학관으로 임명한다.

제13조(하부조직) ① 대전학생교육문화원(이하 "교육문화원"이라 한다)에 관리과, 문화체육운영과 및 문헌정보과를 둔다.

② 관리과장은 지방교육행정사무관, 문화체육운영과장은 장학관 또는 지방교육행정사무관, 문헌정보과장은 지방사서사무관으로 임명한다.

대전평생학습관 행정기구 설치조례 시행규칙

제15조(관장) 대전평생학습관장은 장학관 또는 지방부이사관으로 임명한다.

제13조(하부조직) ① 대전평생학습관(이하 "평생학습관"이라 한다)에 관리과, 학습운영과 및 문헌정보과를 둔다.

② 관리과장은 지방교육행정사무관, 학습운영과장은 지방교육행정사무관 또는 지방사서사무관, 문헌정보과장은 지방사서사무관으로 임명한다.

(2) 공공도서관 운영조례와 규칙

대전광역시 교육청 소속의 공공도서관인 대전학생교육문화원과 대전평생학습관의 운영에 관한 자치법규로는 「대전학생교육문화원운영규칙」, 「대전광역시평생학습관운영조례」, 「대전광역시평생학습관운영조례시행규칙」, 「대전평생학습관사용료징수조례」가 있다. 대전학생교육문화원은 운영조례없이 운영규칙만으로 대전학생교육문화원의 운영에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 반면 대전평생학습관은 운영조례에서 평생학습관의 운영에 관한 사항을 정하고, 시행규칙에서는 운영조례에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있으며, 사용료 징수조례에서는 대관 및 사용료 징수에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 이들 자치법규의 대략적인 내용을 보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 대전학생교육문화원과 대전평생학습관의 운영조례

| 구분 | 명칭 | 대전평생학습관 | | |
|------|--|--|--|--|
| | 대전학생교육문화원 | 운영조례 | 시행규칙 | 사용료 징수조례 |
| 개정일자 | 2005/08/19 | 2011/04/04 | 2011/06/02 | 2010/10/01 |
| 공포번호 | 규칙 제423호 | 조례 제3940호 | 규칙 제532호 | 조례 제3885호 |
| | 1조 목적 2조 운영시간 3조 휴원일 4조 입장의 제한 5조 열람 방법 6조 열람자 준수사항 7조 자료의 대출 8조 부속시설의 사용 등 9조 부속시설의 사용 제한 10조 사용신청자의 설비 11조 권리의 양도 및 전대금지 12조 운영자문위원회 13조 부속시설의 위탁 관리 14조 운영세칙 부칙 | 1조 목적 2조 운영 3조 기능 4조 지원 5조 경비부담 6조 운영세칙 부칙 | 1조 목적 2조 지정신청 3조 지정기간 4조 지원비 정산 5조 경비부담의 승인 6조 경비의 정산공개 7조 경비의 반환 8조 시행세칙 부칙 | 1조 목적 2조 사용대상 3조 사용신고 및 승인 4조 사용료등의 징수 5조 사용료의 반환 6조 사용료의 면제 7조 사용자의 변상책임 8조 시행규칙 부칙 |

4. 논의

4.1 공공도서관 행정체계

대전지역 공공도서관은 크게 광역자치단체 소속의 1개관, 기초자치단체 소속의 19개관, 교육청 소속의 2개관, 도합 22개관으로 구성되어 있다. 이 가운데 광역자치단체와 기초자치단체 행정기구설치조례에 의하면 광역자치단체와 기초자치단체 소속의 공공도서관은 자치단체의 행정기구 내에서 사업소로 규정되어 있는 반면, 교육청 소속의 공공도서관은 교육청 행정기구 설치조례에 직속기관으로 규정되어 있다.

『지방자치법』 제113조(직속기관)는 “지방자치단체는 그 소관 사무의 범위 안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관, 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다”를, 제114조(사업소)는 “지방자치단체는 특정 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체의 조례로 사업소를 설치할 수 있다”를 규정하고 있다. 또한 『지방자치법시행령』 제75조(직속기관의 설치)는 “지방자치단체는 소관 사무의 성격상 별도의 전문기관에서 수행하는 것이 효율적인 경우에는 법 제113조에 따라 조례로 직속기관을 설치할 수 있다”로, 제77조(사업소의 설치)는 “지방자치단체는 다음 각 호에 요건을 갖춘 경우에는 법 제114조에 따라 사업소를 설치할 수 있다. 다만, 일정기간 후에 끝나는 사업을 추진하기 위한 경우에는 사업소를 한시적으로 설치한다. 제1항 업무의 성격

이나 업무량 등으로 보아 별도의 기관에서 업무를 수행하는 것이 효율적일 것 제2항 사업자의 위치상 현장에서 업무를 추진하는 것이 효율적일 것”을 규정하고 있다.

그러므로 공공도서관은 “성격상 별도의 전문기관에서 수행하는 것이 효율적인 경우”에는 직속기관으로, “업무의 성격이나 업무량 등으로 보아 별도의 기관에서 업무를 수행하는 것이 효율적일” 경우에는 사업소로 간주된다. 현재의 공공도서관은 전문지식의 수요가 강화되는 정보사회에서 지식정보를 체계적으로 제공하고 보존하는 기관으로서 전문기관임에는 틀림이 없으므로 사업소보다는 직속기관으로 규정되어야 한다고 판단된다. 더욱이 교육청 소속의 모든 공공도서관은 직속기관으로 규정되어 있으므로 지방자치단체 소속의 공공도서관도 직속기관으로 규정하는 것이 타당할 것이다. 윤희윤(2009)은 자치단체 내에 공공도서관의 행정체계를 일원화하는 방안으로 지역대표도서관을 비롯한 모든 공공도서관을 본청의 직속기관으로 규정하는 것이 가장 바람직하다고 제안하고 있다. 그러므로 자치단체 소속의 공공도서관은 현재의 사업소에서 직속기관 수준으로의 상향조정이 필요하다.

4.2 도서관장의 직종과 직급

헌법 규정에 따라 조례는 반드시 법령의 범위 안에서 제·개정되어야 한다. 여기서 법령이란 헌법, 법률과 그에 근거한 명령 즉, 시행령과 시행규칙을 말한다. 따라서 조례는 법령우위의 원칙을 준수하여 제정된다. 즉, 법규범의 수직적 체계에 따라 조례는 법령의 하위단계에 속하므

로 그 범위 내에서 제정되어야 한다는 것이다.

『도서관법』 제30조(공립공공도서관의 관장 및 도서관운영위원회) 1항 “공립공공도서관의 관장은 사서직으로 임명한다”고 규정되어 있다. 그러므로 공공도서관의 관장은 행정기구 설치조례 시행규칙에 사서직으로 규정되어야 한다. 정현태(2004)의 연구결과에 따르면 비사서직 관장에 비해 사서직 관장의 직무수행 평정이 높으며, 관장의 사서직급이 높을수록 관리운영 평가점수 또한 높은 것으로 확인되었다. 또한 도서관장의 대외활동에 있어서도 사서직급이 높은 관장이 낮은 직급의 관장보다 대외활동에서의 적극적인 자세를 보인 것으로 나타났다. 따라서 『도서관법』 제30조에 제시되어 있는 바와 같이 공공도서관의 관장직은 사서직으로 임명해야 하며 직급 또한 상향조정할 필요가 있다.

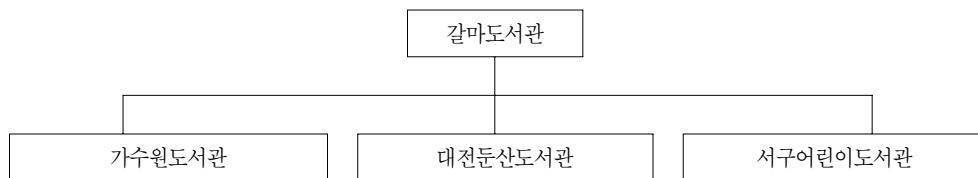
현재 대전지역 광역자치단체 소속의 지역대표도서관의 경우 『대전광역시행정기구설치조례시행규칙』에 의하면 도서관장직이 지방서기관으로 되어있는바 이를 사서직으로 개정하여야 한다. 또한 사업소 수준을 직속기관으로 상향조정하게 되면 사서직 관장도 다른 직속기관의 장과 마찬가지로 4급을 3급으로 상향조정이 된다. 그러나 현재 공무원 임용령에 사서직급이 최고 4급까지로 제한되어 있으므로 3급 도서관

장직은 사서직이 맡을 수 없는 현실적 모순이 있다. 그러므로 사서직 관장이 비사서직 관장에 비해 여러모로 도서관장직을 잘 수행한다고 검증된 바, 사서직 공무원의 최고 직급을 4급에서, 2급 내지는 3급 수준으로 상향조정할 수 있도록 법규개정이 필요하다.

4.3 공공도서관 조직체계

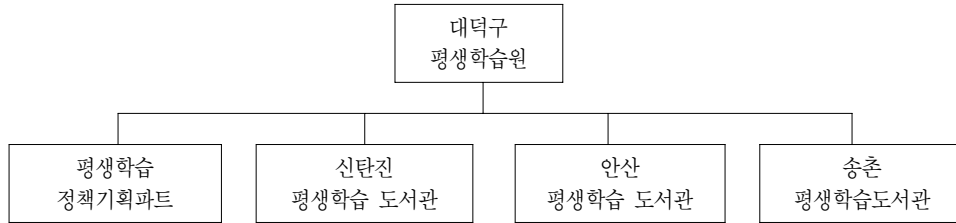
자치법규에 나타난 대전지역 공공도서관의 조직은 광역자치단체 소속의 지역대표도서관을 제외하면 크게 세 유형으로 나누어진다. 첫째, 공공도서관이 지방자치단체의 사업소가 되어 하부조직으로 공공도서관을 두고 있는 경우로, 예는 <그림 3>과 같다. 둘째, 평생학습원이 지방자치단체의 사업소가 되고 그 하부조직으로 공공도서관을 두고 있는 경우로, 예는 <그림 4>와 같다. 셋째, 도서관이 교육청의 직속기관인 학생교육문화원, 평생학습관의 하나의 과단위로 운영되고 있는 경우로, 예는 <그림 5>와 같다.

첫 번째의 유형은 사업소인 도서관이 본관이 되고, 자치구의 나머지 도서관들은 분관의 형태로 운영이 되고 있는 경우이다.²⁾ 본관의 관장 직급은 지방사서사무관이 임명되고, 이 관장이 본관과 분관의 모든 도서관들을 대상으로 의사

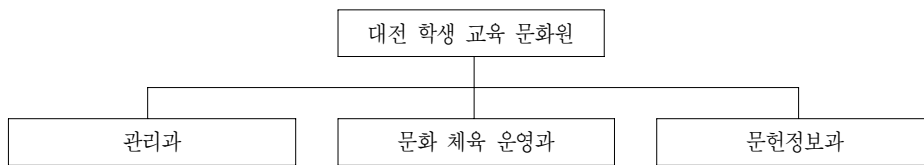


<그림 3> 대전광역시 서구 도서관 조직

2) 『대전광역시서구행정기구설치조례』 별표 1 참고.



〈그림 4〉 대전광역시 대덕구 도서관 조직



〈그림 5〉 교육청 소속의 도서관 조직

결정권한을 행사하고 있다.

이 경우 사업소의 명칭이 ‘도서관’이라는 명칭을 사용하고 있으며, 관장이 사서직으로 도서관들의 운영을 담당하고 있다는 점에서 바람직한 형태로 판단된다.

두 번째의 형태는 사업소의 명칭이 평생학습원으로 그 하부에 공공도서관들을 두고 있는 경우이다. 평생학습원장은 행정기구 설치조례 시행규칙에 ‘지방행정사무관 또는 지방사서사무관’, ‘지방행정사무관’을 임명하도록 되어 있다. 또한 자치구 도서관운영조례에 의하면 소속도서관의 의사결정권자로서 시설의 이용과 취소, 입관의 제한, 수수료의 징수 등의 역할에서 권한을 행사할 수 있도록 되어 있다. 그러면 여기서 평생교육원의 성격을 살펴보면, 원장을 지방사서사무관으로 임명할 수 있도록 하고 있는 점, 하부조직이 공공도서관으로 이루어져 있다는 점, 평생교육원에서 도서관 조직을 제외한 나머지 업무인 교육협력과 평생학습업무가 『도서관법』 제28조에서 부여된 공공도서관의 정보 및

문화, 교육센터로서의 기능을 수행하기 위한 업무라는 점에서 볼 때, 평생교육원은 도서관의 역할을 수행하고 있는 기관임에는 틀림이 없다. 그럼에도 불구하고 명칭이 평생교육원이고, 지방행정사무관이 원장으로 임명될 수 있도록 함으로서 사서직이 아닌 원장도 소속도서관들의 업무를 관장할 수 있도록 하고 있다.

세 번째 형태는 교육청 직속기관의 과단위로 운영되고 있는 경우이다. 대전지역의 교육청소속 도서관은 학생교육문화원과 평생학습관 2개 관이다. 교육청의 행정기구 설치조례 시행규칙에 의하면 학생교육문화원장과 평생학습관장은 지방부이사관 또는 장학관으로 임명한다. 학생교육문화원은 관리과, 문화체육운영과와 문헌정보과를, 평생학습관은 관리과, 학습운영과와 문헌정보과를 하부조직으로 두고 있다. 학생교육문화원 관리과장은 지방교육행정사무관, 문화체육운영과장은 장학관 또는 지방교육행정사무관, 문헌정보과장은 지방사서사무관으로 임명하고 있으며, 평생학습관의 관리과장은 지방교

육행정사무관, 학습운영과장은 지방교육행정사무관 또는 지방사서사무관, 문헌정보과장은 지방사서사무관으로 임명하고 있다.

대전지역 교육청 소속의 학생교육문화원은 1988년 충청남도학생도서관으로 개관했고, 1995년에는 대전광역시학생도서관으로, 2003년에 대전학생교육문화원으로 명칭이 변경되었다. 평생학습관도 또한 1961년 대전시립도서관으로 출발하였으며 명칭변경을 통해 현재의 평생학습관이 되었다. 그러므로 이 두 기관 모두 도서관이란 명칭을 가지고 출발한 기관으로 『대전광역시교육청행정기구 설치조례』 제14조 제1항에 따르면 “법 제32조의 규정에 의하여 공공도서관으로서의 기능을 효율적으로 수행하고 ... 대전학생교육문화원을 둔다”고 되어 있어 학생교육문화원이 공공도서관임을 명확히 밝히고 있다. 『도서관법』 제27조 제3항 공공도서관은 ‘도서관’이라는 명칭을 사용하여야 한다고 되어 있으므로 향후 이 두 기관이 도서관이라는 명칭을 사용하도록 교육청 행정기구 설치조례를 개정하는 것이 바람직하다고 본다.

5. 결 론

지방자치단체가 공공도서관에 대한 정책을 표현함에 있어서 그 근거 또는 절차로 작용하는 것이 자치법규이며, 그 중 조례는 정책의 정당성 또는 합리성 등을 검증하기 위해 지역주민의 대표기관인 지방의회의 의결과정을 거치게 된다. 이후 정책의 특성에 따라 공공도서관에 정보서비스 전달을 의뢰하며, 이러한 과정을 통하여 최종 수요자인 지역주민에게 전달된다. 즉

공공도서관 관련 자치법규는 공공도서관 발전을 위한 제도적인 장치로써 밀접한 관계를 형성하고 있고, 공공도서관 관련 자치법규의 제정과 개정은 공공도서관이 발전하는데 밑거름이 된다.

공공도서관 관련 자치법규는 지역주민들에게 필요한 정보자료를 제공하고, 정보접근 및 이용의 격차를 해소하고, 평생교육을 제공함으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시켜 헌법에서 보장하는 인간다운 생활을 영위하는데 절대적인 비중을 차지하고 있는 제도이므로, 지역특성과 지역의 현실성에 맞는 자치법규를 제정하고 개정하여야 한다.

공공도서관 자치법규의 내용을 살펴보면 현행 지방자치단체의 대부분의 자치법규는 지역 나름의 필요나 주민들의 요구 및 필요에 의해 제정된 것이 아니라 법령의 위임을 받아 제정된 자치법규가 대부분이며 『도서관법』의 위임사항에 관한 조례마저 충실히 제정하지 못하고 있는 형편이다. 그래서 중앙정부의 제도나 법률이 갖는 미비점을 보완하거나 지역의 특성에 맞게 운영할 수 있는 자치법규의 강점을 제대로 활용하고 있지 못하고 자치법규가 대부분 비슷비슷한 내용으로 실제적인 내용면에서 별로 차이가 없다는 것이다. 따라서 법령의 위임사항에 대한 조례를 완비함은 물론 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 제정하여야 한다.

또한 공공도서관 관련 자치법규는 법률의 제정을 선도하는 기능을 수행한다. 지역주민의 요

구를 수렴하여 조례의 제정이 이루어지고 그것이 다른 지역으로 확산되면 전국적 단위의 입법까지 연결될 수 있는 것이다. 그러므로 무엇보다도 중요한 것은 지방자치단체가 보다 더 적극적이고 능동적으로 공공도서관 관련 자치법규를 제정 또는 개정하는 것이다.

본 연구는 공공도서관 관련 자치법규의 내용

분석을 통해 공공도서관 행정체계, 도서관장의 직종과 직급, 공공도서관 조직체계 면에서 문제점과 개선방안을 살펴보았다. 따라서 향후에는 공공도서관 관련 자치법규의 제정과 개정에 영향을 미치는 환경과 이해관계자들, 실제적인 제정과 개정의 구체적인 방법에 대한 연구가 필요하다.

참 고 문 헌

- [1] 김홍렬. 2010. 작은도서관 설치와 지원을 위한 조례의 내용분석에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 41(4): 191-208.
- [2] 유양근, 박송이. 2010. 작은도서관의 효과적인 운영방안에 관한 연구: 경기도 지역을 중심으로. 『한국비블리아학회지』, 21(1): 175-192.
- [3] 윤희윤. 2009. 공공도서관 행정체계 개편방안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 43(3): 5-29.
- [4] 이승원. 2011. 지방자치단체의 작은도서관 지원에 대한 연구: 조례 분석을 중심으로. 『한국도서관·정보학회지』, 42(4): 223-241.
- [5] 장지숙, 송경진, 이진우, 차미경. 2010. 지방자치단체의 공공도서관 정책 분석: 중장기 계획과 담당 조직을 중심으로. 『한국비블리아학회지』, 21(2): 15-28.
- [6] 정현태. 2004. 공공도서관 관장의 사서직과 비사서직간 직무성과 비교연구. 『한국도서관·정보학회지』, 35(1): 119-133.
- [7] 조찬식. 2011. 『공공도서관의 이해와 분석』. 서울: 에듀컨텐츠.
- [8] 최성은. 2007. 도서관문화 발전을 위한 성남시민의 요구와 조례만들기. 『도서관문화』, 48(12): 41-47.
- [9] 한국도서관협회. 2011. 『2011 한국도서관연감』. 서울: 한국도서관협회.
- [10] 행정안전부. 자치법규정보시스템. [online]. [cited 2011.2.10]. <<http://www.elis.go.kr>>.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] Kim, Hong-Ryul. 2010. "Analytical study on the ordinance for establishment and support of

- small libraries.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 41(4): 191-208.
- [2] You, Yang-Keun & Park, Song-Yi. 2010. “A study on the effective management plan for small libraries: Focus on Gyeonggi province.” *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 21(1): 175-192.
- [3] Yoon, Hee-Yoon. 2009. “A study on the reform plan of the public library administrative system in Korea.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 43(3): 5-29.
- [4] Lee, Seung-Won. 2011. “A study of local government supports for small libraries: Analysis on the ordinance.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 42(4): 223-241.
- [5] Jang, Ji-Suk, Song, Kyoeng-Jin, Lee, Jin-Woo, & Cha, Mi-Kyeong. 2010. “A study on the public library policies of local governments: Focusing on the long-term planning and organizations.” *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 21(2): 15-28.
- [6] Joung, Hyun-Tae. 2004. “A comparative study on the job performance between librarian director and non-librarian director in public libraries.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 35(1): 119-133.
- [7] Cho, Chan-Sik & Cho, Mi-Ah. 2011. *Understanding and Analyses of the Public Library*. Seoul: Educontents.
- [8] Choi, Sung-Eun. 2007. “The demand of SungNam citizen and enactment of ordinance for the development of library culture.” *Library Culture*, 48(12): 41-47.
- [9] Korean Library Association. 2011. *2011 Korea Library Year Book*. Seoul: Korean Library Association.
- [10] Ministry of Public Administration and Security. Enhanced Local Laws and Regulations Information System(ELIS). [online]. [cited 2011.2.10]. <<http://www.elis.go.kr>>.