

「작은도서관진흥법」에 대한 사후적 입법평가

최 유



「작은도서관진흥법」에 대한 사후적 입법평가

연구자: 최 유 (한국법제연구원 부연구위원)



CONTENTS

Issue Paper

I. 입법평가 개요 04

- 1. 입법평가의 배경 04
- 2. 입법평가의 대상 06
- 3. 입법평가의 범위 07
- 4. 평가항목의 제시 07
- 5. 평가방법론 07

II. 입법평가 08

- 1. 규범 체계의 분석 08
- 2. 규범의 효과성 분석 12
- 3. 규범 개선 방안에 대한 인식 분석 13

III. 입법대안 검토 21

- 1. 입법대안 제시 21
- 2. 기존의 개정안 이외의 입법대안 제시 22

IV. 요약 및 권고 34

- 1. 입법대안의 선택 34
- 2. 최적 입법대안의 제안 34
- 3. 연구의 한계 36

참고문헌 37



I. 입법평가 개요



1. 입법평가의 배경

▶ 「작은도서관진흥법」의 제정 목적

- 작은도서관의 진흥에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 지식정보 접근성을 높이고 생활 친화적 도서관문화의 향상에 이바지함을 목적으로 함
 - 작은도서관은 본래 주민스스로 공공도서관서비스가 부족한 현실을 극복하고자 한 민간운동에서 그 유래를 찾음¹⁾
 - 작은도서관은 해방이후 1960년대까지 문맹퇴치와 농촌계몽운동에 따른 마을문고와 뒤를 이어서 1970년대와 1980년대의 새마을문고운동, 1990년대의 노동도서관과 지역주민도서관 등 다양한 형태와 유래의 지역 소규모 독서시설이 현재의 도서관으로 발전된 형태를 지님
 - 다양한 문고를 「도서관법」이 ‘작은도서관’이라는 새 이름을 정하여 공립 및 개인이 설립한 소규모 도서관을 말함
 - 작은도서관은 편의성과 접근성을 기반으로 공동도서관의 기능을 보완해주는 역할을 함
 - 문고의 설치 등 과거에는 국가기관 및 새마을운동중앙본부 등 관이 주도하여 설치되었던 반면에, 최근의 지역적 작은도서관은 새마을문고 뿐만이 아니라 지역에서 주민들의 자발적인 참여를 통해서 설립 및 운영된 다양한 도서관의 형태가 법적으로 작은도서관으로 규정되어, 주민 밀착형 생활문화공간으로서 지역 사랑방 역할을 수행함

1) 문화체육관광부 도서관정책기획단, 2015년 도서관정책 추진방향 세미나 자료집, 2014. 20면.

- 즉, 작은도서관은 소규모 도서관의 역할만이 아니라 지역의 자치 및 사회운동의 장소로서도 인식하여 작은 도서관에게 사회적 역할을 부여하려는 경향이 있음
- 다만 지역적으로는 여전히 새마을문고 및 다양한 명칭과 이름의 소규모의 도서관들이 운영되고 있음
- 작은도서관은 그 수를 보면 전국 공공도서관의 약 5배 이상의 작은도서관이 운영되고 있지만,²⁾ 그 규모와 운영이 매우 영세하다는 점에서 2012년 진흥법을 모색하여 지원방안을 규정함
- 디지털 시대에도 독서의 필요성은 여전히 중요하다는 점에서 최근 정부와 지방자치단체는 독서진흥을 위한 정책을 전개함
- 작은 도서관은 독서를 통해서 이웃과의 관계를 회복하고 지역주민들과 정서를 함양하고 삶으리 질을 향상시켜서 따뜻한 공동체 문화를 갖고 있는 마을만들기 사업에서 핵심적인 역할을 맞음³⁾
- 이러한 작은도서관에 관한 법적 근거는 법률차원만이 아니라 각 지역에서는 도서관 조례 및 작은도서관 조례를 제정하여 지방자치 차원에서 작은도서관에 대한 지원이 이루어짐
- 작은 도서관이 지역 밀착형 제도라는 점에서 조례에 친화적인 내용이라 할 수 있으며, 「작은도서관 진흥법」에 규정된 내용이 구체적이지 않다는 점에서 지방자치단체들은 조례를 제정하여 지원규정을 구체화하고 있음
- 2012년에 제정된 「작은도서관진흥법」 및 관련 지역 조례를 분석하여 작은도서관 진흥에 법적인 문제점을 평가해보고자 함

2) 2014년도 작은도서관 운영 실태조사 및 운영평가 결과보고서, 문화체육관광부, 2015. 3면.

3) 김도형, 책임은 마을만들기를 위한 작은도서관 활성화 방안, 지방자치 Focus 제85호, 한국지방행정연구원, 2014. 4면. 마을만들기 사업에 대해서 서울특별시에서는 북카페, 마을예술창작소, 작은도서관 등을 조성하는데 지원하고 있으며, 광주시는 「시장 속 예술도서관」 조성 : 아시아 문화예술 특화 거점지구로 육성하기 위해 예술 공동 작업장, 한 평 갤러리 등을 지원함

2. 입법평가의 대상

▶ 법률제정 목적의 분석

- 법률 제정의 최종적 목적 : 국민의 지식정보 접근성을 높이고 생활 친화적 도서관문화의 향상에 이바지함
- 법률 제정의 중간적 목적 : 작은도서관의 진흥
- 법률 제정 목적 달성을 위한 규율 범위: 작은도서관의 설치 및 운영, 작은도서관의 운영방향, 작은도서관 육성 시범지구 지정·육성, 국유·공유 재산의 무상 대부 등, 작은도서관에 대한 후원 등, 작은도서관 운영 실태조사, 작은도서관 관련 협회등의 설립·육성 등 필요한 사항

▶ 평가 대상의 선정 방법

- 법률 제정의 최종 목적인 국민의 지식정보 접근성을 높이고 생활 친화적 도서관문화의 향상은 그 기준과 수준이 상이하며 법규범과 정책 모두의 목적이라는 점에서 입법평가에서 직접적으로 확인하기 어려움
- 작은도서관진흥법이라는 중간 목표를 중심으로 현행 법제가 그러한 목적에 맞게 규범화되어 있는지 그 적실성을 평가하고자 함
- 작은도서관진흥법과 관련된 다른 법률 및 각 지역의 조례와의 관계 및 체계성 원칙을 평가의 대상으로 함
- 「작은도서관진흥법」의 개별 조항들과 개정안에 대한 평가를 함께 함
- 작은도서관 관련 조례들의 입법체계도 함께 평가함

▶ 입법평가의 구체적 대상

- 「작은도서관진흥법」과 관련 법률의 체계성
- 「작은도서관진흥법」상의 규정
- 「작은도서관진흥법」의 개정안에 대한 평가

3. 입법평가의 범위

- 「작은도서관진흥법」의 제정과 법률의 시행이 작은도서관진흥에 얼마나 기여를 했는지를 중심으로 입법평가함
- 「작은도서관진흥법」에 새로운 제도와 법적 개선이 필요하다면 법률개정안에 대한 입법평가를 함께 하고 적실성 있는 대안을 제시함

4. 평가항목의 제시

- 평가기준은 「작은도서관진흥법」의 규범 목적의 분석을 통해 구체적 기준을 아래와 같이 마련함
- 첫째, 「작은도서관진흥법」은 도서관과 관련된 다른 법들과 어떤 체계를 갖고 있으며 연혁적으로 적절한 방향성을 설정해 왔는가? (규범체계의 분석)
- 둘째, 「작은도서관진흥법」은 위와 같은 목적을 실현하는데 어느 정도의 기여를 하였는가? (규범효과성의 분석)
- 셋째, 「작은도서관진흥법」은 현재의 법규범에 대한 제도 개선을 위한 법률개정안이 있는가 있다면 그 적실성은 어떠한가? (규범 개선 방안에 대한 인식 분석)

5. 평가방법론

- 평가 방법은 규범적 분석방법을 활용함. 명확성원칙, 체계정합성원칙을 평가하고 평가 목적에 비추어 법 시행에 따른 정책적 효과를 분석함
- 실태조사, 설문조사, 비용편익분석을 실시하지 않음. 향후 연구의 필요성이 증대될 경우에는 작은도서관 관련 전문가, 종사자, 일반 국민 등을 대상으로 이용도, 활용도, 만족도, 기여도 등에 대해서 실태조사나 설문조사를 할 필요가 있음
- 「작은도서관진흥법」의 관련 자에 대한 조사가 필요하지만 이 연구는 규범적 조사와 일부 정책적 효과를 문헌조사를 통하여 간접적으로 관련 단체 및 전문가의 의견을 반영

II. 입법평가



1. 규범 체계의 분석

▶ 작은도서관 관련 규범 체계

- 법률에서 ‘작은도서관’이 규정된 것은 2009년 3월 25일 「도서관법」을 개정하면서 공공도서관의 한 종류로서 ‘작은도서관’을 규정함(제2조 제4호 가목)
 - 지식정보화 시대의 도서관에 관한 법체계는 도서관법에서 도서관에 관한 용어정의를 기본으로 각 종 법률로 분화되어 있음. 도서관의 개념정의 및 국립중앙도서관, 지역대표도서관, 공공도서관, 대학도서관, 학교도서관 등 도서관에 관한 전반적인 사항은 도서관법이 규정하여 문화체육관광부의 소관사항으로 함.⁴⁾ 다만 대학도서관과 학교도서관에 관해서는 각각 「대학도서관 진흥법」과 「학교도서관 진흥법」을 제정하여 교육부 소관으로 함. 문화체육관광부 소관상으로는 「작은도서관 진흥법」만을 도서관법에서 분법하여 규정하고 있음
 - 도서관법에서 작은도서관을 규정하기 이전까지는 「도서관법」 규정에 따른 도서관의 시설 및 자료기준에 미달되는 소규모의 비영리 독서시설을 ‘문고’로 규정하였음
 - 도서관법에서 ‘작은도서관’을 도서관의 한 범주로 규정하여서 국가나 지방자치단체가 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위한 기초개념을 정립함
 - 이러한 「도서관법」의 규정 이후에 2012년에 「작은도서관 진흥법」을 제정하여 체계적인 지원방안을 규정함, 다만 작은도서관 진흥법의 규정들은 강제조항이라기 보다는 훈시조항의 성격을 지님으로서 지원에 대한 국가나 지방자치단체의 법적 의무성은 매우 적음

4) 다만 국회도서관은 국회 소관으로서 「국회도서관법」을 따로 분법화 하고 있음.

- 그 밖에 '작은도서관'과 관련된 규정들은 다음과 같음

- 「주택건설 등에 관한 규정」 제55조의 2(주민공동시설)에 따라 500세대 이상 공동주택단지에 작은도서관 설치를 의무화하고 있음. 즉, 500세대 이상의 대규모 아파트단지에는 작은도서관의 설치와 운영이 의무화됨
- 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치 기준에 관한 규칙」 제103조 제3호는 '규모가 적은 도서관이나 도서관 분관은 대부분의 이용자가 도보로 접근할 수 있도록 근린주거구역 또는 지역 단위로 설치하고, 보행자전용도로 및 자전거전용도로와의 연계를 고려할 것'이라고 하여 작은 도서관에 적용될 설치기준을 정하고 있음
- 「문화예술진흥법 시행령」 별표1은 법의 적용을 받는 문화시설의 한 분류인 도서관에 문고를 포함시키고 있는데, 도서관 개정에 따라서 이를 작은도서관으로 분류해야 한다는 지적이 있음⁵⁾
- 「법인세법 시행규칙」 별표 6의2는 「도서관법」에 의하여 등록하거나 신고된 도서관 또는 작은도서관이 지정기부금 단체 등의 범위에 포함됨을 명시하고 있음
- 「지방자치법 시행령」 별표 1은 공공도서관과 문고의 설립 및 운영이 광역시·도와 기초단위 시·군·자치구의 관장 사무임을 규정함
- 이에 따라서 전국적으로 광역 및 기초 지방자치단체에서 114개의 작은도서관 관련 조례를 제정한 상태에 있음. 그 형태는 운영, 지원, 진흥, 육성 및 지원, 설치 및 운영 등 다양한 명칭을 지니고 있음⁶⁾

▶ 작은도서관 진흥법 입법 연혁

제정일시

- 2012년 2월 17일 법률 제11316호로 제정되어 2012년 8월 18일부터 시행됨

5) 김유승, 작은도서관에 관한 법적 고찰, 한국문헌정보학회지 제48권 제3호 2014, 390면.

6) 위의 논문, 394면.

제정이유

- 1960년대 이래 새마을문고 운동을 시초로 전개되어 온 지역사회 독서 공간 확충 운동은 1990년대 중반 작은도서관 운동으로 발전하면서 단순한 독서공간의 의미를 넘어 지역 주민의 생활·문화 복합공간으로 기능과 역할이 확대되어 우리나라의 지식발전 인프라 제고 및 국민의 삶의 질 향상에 기여하여 왔으나, 작은도서관 진흥을 위한 중앙행정기관 및 지방자치단체의 역할이 정립되지 못하고 행정적·재정적 지원이 미흡하여 작은도서관을 국민생활과 밀접한 지식발전 및 문화 인프라로 발전시키는 데 장애가 되고 있다는 지적이 있어, 작은도서관의 설립 주체, 국가 및 지방자치단체의 지원근거 등을 명확히 규정함으로써 작은도서관의 진흥에 기여하고 생활 친화적 도서관문화 향상에 이바지하려는 것임

개정연혁

- 이후 3차례 개정안이 제시되었지만, 현재까지 법률개정은 이루어지지 않음

▶ 작은도서관 진흥법의 주요 내용

제정 목적 (제1조)

- 작은도서관의 진흥에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 지식정보 접근성을 높이고 생활 친화적 도서관 문화의 향상에 이바지함을 목적으로 함

정의조항 (제2조)

- 작은도서관을 「도서관법」 제2조제4호가목에 따른 도서관으로 정의

국가 및 지방자치단체의 책무 (제5조)

- 국가, 지방자치단체, 법인·단체 또는 개인은 작은도서관을 설치·운영할 수 있도록 하여 설립의 주체를 명시함
- 국가 및 지방자치단체는 법인·단체 또는 개인이 설치·운영 중인 작은도서관 등에 대하여 예산의 범위에서 필요한 지원을 할 수 있도록 함

작은도서관의 운영방향 (제6조)

- 작은도서관은 주민의 참여와 자치를 기반으로 지역사회의 생활문화 향상에 이바지할 수 있도록 운영함
- 시장·군수·구청장은 작은도서관의 설치·운영에 필요한 경우 지역주민 등의 의견을 수렴하기 위하여 자치운영위원회를 둘 수 있도록 함
- 위원회의 구성, 운영 등에 대하여 필요한 사항은 조례로 정하도록 함

다른 공공도서관과의 협력 등 (제7조)

- 국가 및 지방자치단체는 공공도서관과 작은도서관 간에 도서 및 자료 등의 공동이용을 위한 정보공유시스템 구축 및 운영에 필요한 시책을 마련

작은도서관 육성 시범지구 지정·육성 (제8조)

- 문화체육관광부장관은 작은도서관을 진흥하기 위하여 작은도서관 육성 시범지구를 지정하고, 육성에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 함

국유·공유 재산의 무상 대부 등 (제9조)

- 국가 및 지방자치단체는 사립 작은도서관의 조성 및 운영에 필요하다고 인정하는 경우 국유·공유재산을 무상으로 사용하게 하거나 대부할 수 있도록 함

작은도서관에 대한 후원 등 (제10조)

- 국가 및 지방자치단체는 작은도서관의 설치 및 운영 활성화를 위한 민관 협력활동을 지원하여야 함
- 국가 및 지방자치단체는 작은도서관의 설치·운영을 활성화하기 위하여 기업·단체 또는 개인의 후원을 장려하여야 함
- 국가 및 지방자치단체는 작은도서관에 대한 기업 등의 후원을 진작하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있음

작은도서관의 해외 보급 (제11조)

- 국가는 작은도서관의 해외 보급을 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있음

작은도서관 운영 실태조사 (제12조)

- 시장·군수·구청장은 매년 12월 31일 까지 관할 구역의 작은도서관 운영실태를 조사하여 그 결과를 도서관정보정책위원회에 제출하도록 함

작은도서관 관련 협회등의 설립·육성 (제13조)

- 문화체육부장관은 작은도서관 종사자 간의 정보교류 촉진, 전문인력 육성 및 지역주민의 참여증진 등을 위하여 필요한 경우 작은도서관 관련 협회 등(이하 “협회등”이라 한다)의 법인 설립을 허가할 수 있음
- 국가는 협회등의 운영에 필요한 경비를 보조할 수 있음

포상 (제14조)

- 문화체육부장관은 작은도서관의 진흥에 이바지한 공로가 인정되는 자를 선정하여 포상할 수 있음

권한의 위임·위탁 (제15조)

- 문화체육부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 기관의 장에게 위임하건 관련 법인 또는 단체에 위탁할 수 있음

2. 규범의 효과성 분석

- 작은도서관의 효과성을 분석하기 위해서는 주민 등 이용자에 대한 만족도 조사 및 운용에 대한 설문과 운용비용 및 효과성에 대한 경제적 가치를 측정하여야 하는데, 이는 작은도서관의 수와 다양한 규모에 비추어 현실적으로 어려우며, 설문에 의한 만족도 조사 또한 주민의 주관적인 인식이라는 점에서 사회학적 방법을 이용한 조사에는 한계가 있음

- 따라서 작은도서관의 안정적인 운영과 지원에 관한 규범적인 효과의 결과에 관해서 일부 통계를 통한 간접적인 효과를 파악해 보고, 규범적 평가를 통한 사후평가를 실시함

3. 규범 개선 방안에 대한 인식 분석

▶ 인식 분석의 방법

- 첫째, 「작은도서관진흥법」 개정안들을 비판적으로 분석함
- 둘째, 「작은도서관진흥법」 관련 문헌들을 분석함

▶ 2012년부터 현재까지 「작은도서관진흥법」 개정안

▶ 박완주 의원안 : 2015. 9. 7. 박완주의원 대표발의 작은도서관 진흥법 일부개정안

제안이유

- 현행법은 법인·단체 또는 개인이 설치·운영하거나 운영 중인 작은도서관에 대하여 국가 및 지방자치단체가 예산을 지원할 수 있도록 하고 있음. 그런데 2013년 작은도서관 운영 실태조사 결과보고서에 의하면, 실태조사에 참여한 5,187개소 중 작은도서관 설립기준에 충족한 도서관은 4,686개소이고, 이 중 사립 작은도서관은 3,798개소에 달하고 있으나, 1,310개소는 지자체 및 공공도서관의 지원을 받지 않는 것으로 나타남
- 또한 사립 작은도서관의 경우 자력으로 운영인력이나 도서관 이용에 대한 전문 서비스 등을 제공하기 힘든 경우가 많으므로, 국가 및 지방자치단체의 지원이 필요한 실정임
- 이에 공공도서관이 없는 읍·면·동에 작은도서관을 설치·운영하는 경우에 우선 지원할 수 있도록 하고, 작은도서관의 운영을 지원하는 순회사서 제도를 도입하며, 작은도서관지역협의회 운영을 지원함으로써 작은도서관의 기능을 활성화하려는 것임

제안 주요 내용

- 공공도서관이 없는 읍·면·동에 작은도서관을 설치·운영하는 경우에 우선 지원할 수 있도록 함(안 제5조제3항 신설)

- 문화체육관광부장관 및 시장·군수·구청장은 작은도서관의 운영을 지원하고 공공도서관과 작은도서관 간의 연계 협력을 위하여 공공도서관에 순회 사서를 둘 수 있도록 함(안 제7조의 2 신설)
- 작은도서관의 기능 활성화를 위하여 작은도서관 운영자, 지역주민, 관계 전문가 등이 작은도서관지역협의회를 구성·운영할 수 있도록 하고, 시장·군수·구청장은 작은도서관지역협의회의 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있도록 함(안 제13조의2 신설)

▶ **설훈 의원안 : 2015. 4월 1일 설훈의원 대표발의 작은도서관 진흥법 일부개정안**

제안이유

- 문화체육관광부 소관 법률 중 실태조사에 관한 사항을 규정하고 있는 법률마다 실태조사를 규정한 내용이 상이할 뿐만 아니라 근거규정이 미비하여 이에 대한 정비가 필요함

주요 내용

- 이에 실태조사와 관련하여 실태조사의 주기, 실태조사 결과의 공표, 실태조사 관계 기관의 정보제공 의무 및 실태조사의 방법 등의 관련 규정을 마련함으로써 실태조사가 원활히 수행될 수 있도록 하려는 것임(안 제12조)

▶ **김성찬 의원안 : 2013년 9월 17일 김성찬의원 대표발의 일부개정법률안**

제안이유 및 제안내용

- 현재 지자체별로 공공도서관을 신축하는 등 학교 외 학습공간이 증가하고 있는 추세이나 중·고교생들이 무료나 저가로 이용할 수 있는 학습공간은 절대적으로 부족한 실정임
- 이러한 상황에서 이 법에 따라 설립된 전국의 3,951개 작은도서관의 대다수가 운영이 제대로 안되고 있는 실정임을 감안하여, 작은도서관이 학습센터의 기능을 할 수 있도록 개선하여 작은도서관을 활성화 할 필요가 있음

- 이에 작은도서관에 중·고등학생을 위한 학습센터를 설치·운영할 수 있도록 하고, 몇 개의 작은도서관별로 관리교사를 두거나 학습센터에 보조교사를 둘 수 있도록 하여 작은도서관 활성화와 학습환경 조성에도 기여하려는 것임(안 제6조제3항·제4항 신설 및 제8조제1항)

▶ 작은도서관 진흥법 개정안에 대한 검토보고서

2015. 9. 7. 개정안에 대한 검토보고서

- 읍·면·동의 작은도서관에 대하여 국가 및 지방자치단체가 우선적으로 지원조항에 관하여 현행법 제5조제2항은 이미 작은도서관에 대한 국가 및 지방자치단체의 예산 지원에 관한 사항을 규정하고 있음
 - 개정안은 특히 공공도서관이 없는 읍·면·동의 작은도서관에 대한 국가 및 지방자치단체의 우선 지원에 관한 사항을 규정함으로써, 공공도서관이 없는 읍·면·동의 작은도서관을 진흥하여 주민들의 공공도서관 이용권을 실질적으로 보장하려는 취지인 것으로 보임
 - 그러나 현행법 제5조제2항에도 국가 및 지방자치단체의 작은도서관에 대한 예산 지원에 관한 사항이 규정되어 있어, 개정안의 취지는 이미 동조 제2항을 근거로 추진하고 있거나 추진 가능한 사항으로 별도 조항을 신설하는 것에 대해서는 신중히 검토할 필요가 있는 것으로 보임⁷⁾
- 개정안은 현행법 제7조제2항에 근거하여 행정적으로 운영하고 있는 이른바 순회사서 제도를 법제화하려는 것으로서, 순회사서는 공공도서관의 사서로 근무하면서 인근 작은도서관을 순회하면서 공공도서관과 작은도서관 간의 도서관자료 및 업무 등의 협력을 하는 사서를 의미하고 있음
 - 그런데 이에 대해서는 개정안의 “순회사서”도 도서관법 제6조에 따른 자격요건을 갖춘 사서로서, 그 근무형태에 따라 구분한 용어이지 별도의 자격을 의미하는 것은 아니기 때문에 새로이 법률로 규정하는 것은 부적절하다는 의견도 있음⁸⁾

7) 위의 검토보고서, 4면.

8) 위의 검토보고서, 7면.

- 사실 순회사서제도는 「작은도서관 진흥법」제7조제1항을 근거로 이미 정부나 지방자치단체가 추진하고 있거나 추진 가능한 사항으로, 순회사서 배치를 법률로 규정하는 것보다는 정부나 지방자치단체가 판단하여 추진하도록 하는 것이 바람직한 면도 있음⁹⁾
 - 아울러 순회사서 제도가 법제화될 경우 오히려 작은도서관에 순회사서가 지원되고 있다는 이유로 작은도서관에 전문 인력을 배치하려는 노력이 소홀히 될 우려도 있음¹⁰⁾
 - 따라서 작은도서관을 위한 순회사서 제도의 도입에 대해서는 그 도입 취지와 함께 이에 따른 부작용 등을 종합하여 신중하게 검토할 필요가 있는 것으로 보임¹¹⁾
- 개정안의 작은도서관지역협의회는 그 설치목적과 구성원에 있어서 이 법 제6조제2항의 ‘자치운영위원회’와 유사한 점이 있는 것으로 보임¹²⁾
- 즉, 작은도서관지역협의회는 그 구성원을 작은도서관 운영자, 지역주민 및 관계 전문가 등으로 규정하고 있는 반면, 자치운영위원회의 경우는 그 구성원을 지역주민, 관계 전문가 및 이용자 등이라고 규정하고 있어서 실제적으로 큰 차이가 없음¹³⁾
 - 설치목적에 있어서도 작은도서관지역협의회는 ‘작은도서관의 기능 활성화’라고 명시하고 있는 반면, 자치운영위원회의 경우는 ‘작은도서관의 설치·운영에 필요한 경우’라고 규정하고 있으나 역시 실질적인 차이가 있는 것은 아니라고 할 수 있음
 - 따라서 운영 방향 등에 근본적인 차이가 없는 유사한 성격의 기구를 이중으로 설치하여 운영하는 것은 작은도서관 관련 행정에 혼란을 초래할 수 있고, 시장·군수·구청장의 작은도서관지역협의회에 대한 경비 지원은 운영경비의 이중 지원으로 예산 낭비가 될 우려가 있으므로 신중히 검토할 필요가 있는 것으로 보임

9) 위의 검토보고서, 같은 면.

10) 위의 검토보고서, 같은 면.

11) 위의 검토보고서, 같은 면.

12) 제6조(작은도서관의 운영방향) ① 작은도서관은 주민의 참여와 자치를 기반으로 지역사회의 생활문화 향상에 이바지할 수 있도록 운영하여야 한다.

② 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)은 작은도서관의 설치·운영에 필요한 경우 지역주민, 관계 전문가 및 이용자 등의 의견을 수렴하기 위하여 자치운영위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

③ 위원회의 구성, 운영 등에 관하여 필요한 사항은 특별자치시·특별자치도·시·군 또는 자치구의 조례로 정한다.

13) 위의 검토보고서, 9면.

▶ 2015. 4월 1일 일부개정안에 대한 검토보고서

- 이에 실태조사의 실효성을 높이기 위하여 그 결과를 공표하도록 하는 개정안은 타당한 입법 조치라 할 것임. 다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있겠음¹⁴⁾
- 첫째, 안 제12조제1항과 관련하여, 개정안은 시장·군수·구청장에게 관할구역의 작은도서관 운영실태를 조사하여 공표하도록 규정하고 있는데, 도서관정보정책위원회에서 전국적인 작은도서관 운영실태 결과를 종합하여 공표하는 것이 국민들의 정보 접근 편의를 높이고, 행정 효율성 및 행정정보의 일관성 확보에 바람직한 측면이 있으므로, 작은도서관 운영실태 결과를 도서관정보정책위원회에서 공표하도록 수정하는 방안을 검토할 필요가 있다고 봄
- 둘째, 안 제12조제3항과 관련하여, 현행법 제12조제1항에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 운영실태를 조사하도록 규정하고 있어, 「작은도서관 진흥법 시행령」 제7조¹⁵⁾에서 작은도서관 운영 실태조사 관련 절차 및 내용을 규정하고 있으므로, 실태조사의 방법 등을 문화체육관광 부령에 위임하고 있는 안 제12조제3항은 개정실익이 크지 않다고 봄

▶ 2013년 9월 17일 일부개정안에 대한 검토의견

- 개정안은 전국 4,051개(2014.4. 현재)의 작은도서관 중 대다수가 미진하게 운영되고 있다는 점과 중·고교생들이 무료 또는 저가로 이용할 수 있는 학습공간이 부족하다는 점을 고려하

14) 작은도서관 진흥법 일부개정법률안, 설훈의원 대표발의 검토보고, 2015. 4., 3면.

15) 「작은도서관 진흥법 시행령」

제7조(작은도서관 운영 실태조사) ① 시장·군수·구청장등은 법 제12조제1항에 따라 관할 구역의 작은도서관 운영 실태를 조사하여 그 결과(이하 “조사결과”라 한다)를 「도서관법」 제12조에 따른 도서관정보정책위원회(이하 “도서관정보정책위원회”라 한다)에 제출하여야 한다. 이 경우 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 관할 시·도지사를 거쳐 해당 조사결과를 제출하여야 한다.

② 조사결과에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 작은도서관 설립 및 운영 주체
2. 좌석 수, 시설 규모, 소장 자료 등 작은도서관의 시설 및 자료에 관한 사항
3. 정규 직원, 자원봉사자, 사서 등 작은도서관의 인력 현황에 관한 사항
4. 작은도서관의 예산 및 지출 명세에 관한 사항
5. 개관일 수, 이용자 수 등 작은도서관의 이용 현황에 관한 사항
6. 다른 공공도서관이 실시하고 있는 작은도서관에 대한 지원사업에 관한 사항과 다른 공공도서관과 작은도서관 간의 도서관자료 및 업무 등의 협력 사업에 관한 사항
7. 그 밖에 도서관정보정책위원회의 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

여 작은도서관에 학습센터를 설치함으로써 “중·고교생을 위한 학습공간 제공”과 “작은도서관 활성화”라는 2가지 효과를 거두고자 하는 취지임

- 기존의 시설을 더욱 효율적으로 활용하고자 하는 개정안의 의도에는 공감하나 다음과 같은 측면을 고려할 필요가 있음
 - 첫째, 작은도서관은 국민의 지식정보 접근성을 높이고 생활 친화적 도서관문화를 향상시키는 것이 주된 설립목적으로 영아에서 노인까지 주민 모두에게 도서관 관련 서비스를 제공하는 시설이어야 하므로 중·고등학생만을 위한 학습공간 제공은 다른 주민들과의 형평성 차원에서 문제의 소지가 있음
 - 둘째, 작은도서관 4,051개중 2,177개(54%)가 99㎡(30평)이하의 규모로서 서가공간, 열람공간을 제외하면 공간구성 여건이 열악하므로 학습센터를 설치할 경우 오히려 작은도서관 본연의 기능을 저해할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음
- 개정안의 내용은 작은도서관별로 도서관서비스 제공, 학습관리, 진로지도 등을 하는 관리교사와 보조교사를 채용함으로써 학습환경 조성뿐만 아니라 퇴직 교원 및 대학생의 일자리 창출에도 기여하고자 하는 의도로 보임
- 다만, 관리교사 및 보조교사 채용 시 영세한 작은도서관이 받는 재정압박 가능성¹⁶⁾등을 고려하여 신중한 검토가 요구됨

▶ 「작은도서관 진흥법」 개정안 검토

- 읍·면·동의 작은도서관, 순회사서 제도, 작은도서관지역협의회 등을 설치하는 개정안에 대한 검토는 다음과 같음
 - 기존의 법률이나 시행령의 규정을 통하여 운용될 수 있는 사항들이거나 유사한 사항이라는 점은 국회의 검토보고서에서 제시됨

16) 전체 4,051개의 작은도서관 중 86%인 3,471개의 작은도서관이 사서도 없이 운영되고 있는 열악한 실정임.

- 다만 그 대안으로서 작은도서관지역협의회의 경우에는 자치운영회와 다른 의미에서 그 참여를 광역자치단체 및 기초자치단체 등을 기준으로 관한 구역 내의 작은도서관 사이의 '지역협의회'로 구성할 필요가 있음
 - 같은 지역 내의 작은도서관 사이의 네트워크를 형성하여 운영 등에 있어서 함께 할 수 있도록 하는 방안을 모색하는 것을 주요한 목적으로 함
 - 도서관법에 따르면 동법 제24조에 '지방도서관정보서비스위원회'에 관한 규정이 있어서 시·도 관할지역 내에 도서관의 균형있는 발전에 관한 사항을 논의하도록 하고 있지만, 주민자치적 성격이 강한 작은도서관의 경우에는 다른 공공도서관과 그 시설 및 운영에서 차이가 있다는 점에서 지역협의회와 같은 자치조직을 법에 규정하고 운영하게 하는 것이 작은도서관 진흥에 기여할 것으로 보임
- 작은도서관의 운영실태조사와 관련한 개정안에 관하여 다음 사항들이 검토됨
- 개정안에서는 '시장·군수·구청장에게 관할구역의 작은도서관 운영실태를 조사하여 공표하도록 규정하고 있는데' 비해서 국회의 검토보고서에서는 '도서관정보정책위원회에서 전국적인 작은도서관 운영실태 결과를 종합하여 공표하는 것이 국민들의 정보 접근 편의를 높이고, 행정 효율성 및 행정정보의 일관성 확보에 바람직한 측면이 있으므로, 작은도서관 운영실태 결과를 도서관정보정책위원회에서 공표하도록 수정하는 방안'을 대안으로 제시함
 - 작은도서관 관련 기본적인 정책방향을 위한 조사 및 통계는 도서관정보정책위원회에서 공표하도록 하는 것이 합리적이라 생각됨
 - 다만 현재 작은도서관의 설립 및 운영취지는 지역자치과 주민참여라는 의미가 큼
 - 「작은도서관 진흥법」에서도 국가와 함께 지방자치단체의 책무 및 지원에 관해서 규정함
 - 실제 작은도서관의 운영 및 지원에 관한 사무에 있어서 지방자치단체의 책임이 크다고 볼 수 있음. 특히 지역의 작은도서관의 운영과 지원은 대표적인 지방자치사무가 될 수 있음
 - 따라서 도서관정보정책위원회뿐만 아니라 지방자치단체에게도 작은도서관의 운영실태를 조사하여 공표하도록 함으로써 지역의 작은도서관 현황을 파악하도록 책무를 부여할 필요가 있음

- 작은도서관에 중·고교생을 위한 학습센터를 설치하는 것을 목적으로 하는 개정안에 관하여 다음과 사항들이 검토됨
 - 작은도서관 진흥법은 작은도서관에 대한 사업내용을 법률로 정하고 있지 않음. 따라서 위의 개정안이 갖는 사업내용은 작은도서관 진흥법에 목적에 비추어 검토되어야 할 필요성이 있음
 - 그런데 작은도서관을 활용하여 중·고교생에 대한 학습지원을 하는 것은 국민의 지식정보 접근성을 높이고 생활 친화적 도서관문화를 향상시키는 것이 주된 설립목적이라 할 수 있는 작은도서관에 대해서는 특별한 목적을 갖고 있다는 점에서 현재의 작은도서관 진흥법의 일반적인 목적과 차이가 있음
 - 현재의 작은도서관의 시설규모에 비추어 보면 중·고교생을 위한 학습센터설치는 영유아 또는 노령층이 작은도서관을 이용하는데 제한이 있을 수밖에 없어 형평성의 문제가 제기된다는 점은 국회의 검토보고서에서 이미 지적된 바와 같음
 - 현재 작은도서관의 시설규모를 검토해 보면 새로운 역할을 부여하는 것보다 주민들이 적절하게 이용할 수 있는 규모와 장서 등의 시설을 갖추는 방안이 선행되어야 할 것으로 보임

III. 입법대안 검토



1. 입법대안 제시

- II.에서 실시한 입법평가를 바탕으로 작은도서관 진흥을 위한 입법대안이 필요한 부분은 다음과 같음
- 현재 작은도서관의 안정적인 운영을 위해서는 실효성 있는 물적, 재정적인 지원방안이 필요함
- 작은도서관의 법정 기준을 강화하기 위한 논의가 진행 중임, 이러한 법적 기준의 변경은 작은도서관을 보다 내실있게 설립하게 하여 안정적인 운영에 기초가 될 것으로 평가됨
- 다만, 기존에 법적 기준에 못미치는 작은도서관에 대한 지원을 어떻게 할지 대안이 모색될 필요가 있음
- 작은도서관의 안정적인 설립만큼 필요한 것이 주민들의 자발적인 참여와 접근성이라 할 수 있음. 법적 기준을 강화할 경우에는 사립형 작은도서관은 설립이 자칫 어려워지거나 운용 기준에 따른 운용이 어려워져 기존의 작은도서관들 조차 폐업에 처할 위험이 있음
- 작은도서관의 취지는 주민의 접근성 확보 및 참여라는 점에서 설립과 운영에 관한 법적 기준을 엄격히 하여 작은 도서관의 확산과 지역적 참여를 위축시킨다면 이는 진흥법의 취지와 목적에 맞지 않는 결과를 초래함
- 따라서 장기적으로 설립기준을 강화하되, 정보의 접근성 및 각종 독서프로그램을 실시할 수 있는 공립 작은도서관과 지역의 자발적인 참여형인 사립 작은도서관의 기준을 달리할 필요가 있음

- 또한 작은도서관 규모의 현재 실정을 감안하여 설립 및 운영기준을 갖추지 못하는 작은도서관을 일괄정비하기 보다는 설립규모에 따른 단계적 지원방안과 운영의 차별화가 모색될 필요가 있음

2. 기존의 개정안 이외의 입법대안 제시

▶ 작은도서관 운영상의 문제점

- 「작은도서관진흥법」이전부터 작은도서관 조성사업이 진행되면서 전국각지에 작은도서관이 난립함
 - 그 동안 작은도서관에 대한 조성정책은 설립이었다고 볼 수 있음¹⁷⁾

구분	~2008	2009	2010	2011	2012
조성실적(개)	224	61	68	60	56
예산(억원)	160	35	35	35	28.5

- 조성사업으로 인한 양적인 성장에도 불구하고 건물면적 등 시설기준미비 및 장서에 대한 구매지원 및 운영에 대한 지원인력에 대해서는 국가 및 지방자치단체 예산의 한계로 현재로서는 국가 및 지방자치단체가 작은도서관 전부에 대한 지원과 관리가 불가능한 상황이라 할 수 있음
- 소규모 작은도서관의 설립으로 인해서 공공도서관 설립이 오히려 위축되고 있는 경향도 나타남
- 작은도서관 자체가 사서가 없는 소규모 시설로 운영되고 있다는 점에서 전문운영인력 및 전문적인 프로그램이 부실하다는 비판이 제기됨
- 한정된 예산으로 다수의 작은도서관이 지원된다는 점에서 국가나 지방자치단체 지원의 한계 및 비효율성이 나타남

17) 도서관정보정책위원회, 제2차도서관발전종합계획 2014~2018, 대통령소속 도서관정보정책위원회, 2014. 23면.

▶ 도서관발전종합계획에서의 작은도서관 정책

- 도서관정보정책위원회의 제2차 도서관발전종합계획(2014~2018)에서 언급된 작은도서관에 대한 평가는 다음과 같음¹⁸⁾

작은도서관의 양적 성적 대비 운영 여건 부실

- 2012년말 기준 작은도서관 3,951개소 중 지자체 직영은 894개(22.6%)이며, 민간 운영은 13,057(77.4%)로 민간운영에 대한 적절한 지도 필요
 - ※ 직원 미배치 1,420개소(36%), 운영예산 연100만원 미만 1,103개소(28%)
- 개인·단체가 설립한 사립 작은도서관은 대체적으로 건물면적 협소, 운영비 부족 등 관리·운영 미흡
- 현행 작은도서관의 법정기준으로는 지식정보 및 독서활동을 지원하는 도서관 기능 수행 역부족
 - ※ 작은도서관 설립 법정 기준: 33m²이상, 6석이상, 1,000권 이상
 - ※ 작은도서관 정책 초기('04년)추진 시 적정권장 기준: 99m²(30평)~165m²(50평)

- 현재까지의 작은도서관의 문제점은 작은 규모의 시설 및 운영비 부족으로 볼 수 있음
- 이러한 문제점을 고려하여 제2차 도서관발전종합계획에서는 다음과 같은 정책이 포함되었음

작은도서관 지원 및 공공도서관서비스와 연계 강화

- 작은도서관 시설 및 자료기준 개선(도서관법시행령 개정)
 - ※ 건물면적(100m² 이상) 및 장서규모 등(3,000권 이상, 10석 이상) 제시

18) 공유선, 2013년 공공도서관 평가지표와 작은도서관 평가 -서울시 작은도서관 평가점검표를 중심으로-, 디지털도서관 2014년 불호(통권 제73호), 2014, 77면, 도서관정보정책위원회, 제2차도서관발전종합계획 2014~2018, 대통령소속 도서관정보정책위원회, 2014, 97면.

- 작은도서관 관리·운영 평가시스템 도입
- ※ 평가결과에 따라 국고보조 사업 차등 지원 및 우수작은도서관 정부 포상 등 인센티브 제공

- 공공도서관 연계 상호대차시스템 운영 확대 (작은도서관 육성 시범지구 지정·지원)
- ※ 3개 지역('14년) → 6개 지역('15년) → 17개 지역('18년)

- 작은도서관 관리지침 개발·보급 및 교육 정례화

- 작은도서관 순회사서 지원 확대 및 작은도서관 담당자 교육 강화
- ※ 50명('14년) → 150명('15년) → 400명('18년)
- ※ 순회사서: 도서관 운영, 대출서비스, 독서프로그램 운영 등(1명이 4개관 순회)

- 이러한 정책방향은 크게 세 가지로 볼 수 있음
 - 첫째, 작은도서관 시설 및 자료기준을 상향하여 작은도서관을 정비함
 - 둘째, 평가를 통해서 잘 운영되지 않은 작은도서관을 정비함
 - 셋째, 시범지구 및 순회사서의 사업을 확대함

- 특히 정부는 작은도서관에 지식정보 및 독서서비스 제공을 할 것을 기대하고 있는데, 현재의 시설 및 재정과 운영현황으로는 그러한 서비스 제공이 어려움
 - 이에 대응하여 정부는 작은도서관 운영인력 확보를 위한 순회사서 지원을 확대함
 - 정부는 2010년부터 공공도서관에 1명을 배치하고 지역 내 4개 작은도서관 운영을 지원하고 있음
 - 순회사서를 배치하여 도서관 운영, 대출서비스, 독서프로그램을 지도하고 있음
 - 작은도서관 육성 시범지구를 지정하여 공공도서관과의 상호대차서비스 시스템을 구축하고 도서관리프로그램 및 PC 그리고 소장도서 DB구축 및 RFID 태깅, 통합홈페이지 플랫폼 구축 등의 지원을 확대함

- 작은도서관 실태조사 통계시스템 및 운영진단시스템을 개발·보급함

▶ 작은도서관의 시설 및 운영현황

- 2014년에 보고된 작은도서관의 현황 및 운영은 아래와 같음

- 작은도서관이 지역주민들의 생활밀착 독서문화공간으로 사랑받으면서 정부와 자자체에서 공립 작은도서관 조성을 확대하였고 민간에서 설립 운영하는 사립도서관도 증가세가 지속되면서 급속한 양적 성장을 이루었다는 평가
 - 2014년 말 기준 5,234개의 작은도서관이 전국에서 운영되고 있는 것으로 확인된다
 - 2014년 1년간 작은도서관이 548개 증가함. 연간 작은도서관이 가장 많이 증가한 2013년(735개)에 비해서는 감소한 수치라 함
- 2014년 실태조사 결과에 따르면 지방자치단체에 등록되어 있는 도서관은 이보다 훨씬 많은 5,673개로 이중 439개(7.7%)는 최소한의 법적 기준에 미치지 못하거나 장기휴관 또는 폐관된 도서관임
 - 작은도서관 법적 기준을 충족하지 못하거나 운영상태가 확인되지 않은 도서관은 실태 조사 현황파악에서 제외됨
 - 등록 도서관 가운데 2014년 말 현재 운영 중인 도서관은 92.3% (5,234개)로 지난해보다 늘었고 법적기준에 미치지 못하는 도서관수는 36개로 지난해 203개보다 대폭 감소하여 작은도서관 등록 시 법적기준 적용에 대한 인식이 높아진 것을 알 수 있음
- 작은도서관 1관당 직원수는 평균 1.1명으로 조사되었으나 전체 작은도서관의 약 30%인 1,561개 도서관이 직원 없이 자원봉사자만으로 운영되고 있고 209개(4%) 도서관에는 자원봉사자나 직원이 전혀 없는 것으로 나타남

- 자원봉사자는 1관당 평균 10.4명으로 전년도 보다 큰 폭으로 증가하였지만 정기봉사 인력이 아닌 단기적으로 활동한 비등록 자원봉사자도 포함된 숫자임
 - 직원 수와 인건비 예산을 비교해 봤을 때 직원으로 표시한 인력중 상당수는 무급직원이거나 도서관 상근인력이 아닌 별도 업무가 있으면서 도서관 운영을 지원하는 것으로 보여 작은도서관 직원에 대한 정확한 파악이 필요함. 또한 도서관 운영을 전담하는 직원이 있어야 하며 중·장기적으로는 사서자격증을 가진 전문 인력의 배치가 필요함
- 작은도서관이 보유하고 있는 도서자료는 2014년 1관당 평균 5,811권으로 전년도(2013 5,626권)보다 증가하였고, 전체 도서관중 89.1%가 도서 증가를 보여 1년간 도서가 증가한 도서관 수도 전년도 보다 증가하였음. 그러나 연간 증가한 도서 수는 평균 602권으로 전년도 보다 감소하였음
 - 도서 증가 수와 도서구입 예산을 비교 분석해보면 증가 도서가 구입보다는 기증에 의한 것으로 추론 할 수 있음. 따라서 보유도서는 늘고 있지만 도서구입 예산의 한계로 이용자의 특성과 요구를 반영한 장서개발은 이루어지지 못하고 있음
- 설립주체의 자부담과 지자체의 일부 지원으로 운영하고 있는 사립 작은도서관의 경우는 공립 작은도서관과 비교하여 시설, 예산, 이용자서비스 등에서 큰 차이 보이고 있으며 전체 평균에 미치지 못하고 있음
 - 대출권수와 이용자수는 공립의 약 30% 수준임
 - 2014년 2,449개(62.3%)의 도서관이 연간 500만원 미만의 예산으로 운영되었으며 1관당 평균 운영예산은 공립의 30%정도에 불과함
 - 22.7%의 사립 작은도서관에서 도서 관외 대출을 실시하지 않고 있음
 - 사립 작은도서관의 경우는 실태조사서 작성 시에도 운영현황 입력이 제대로 이루어지지 않는 경우가 많아 현장방문을 통해 정확한 운영 상태를 파악하는 것이 필요함

- 이용자 편의를 고려한 도서관 운영이 필요하나 주말에 도서관을 개방하는 비율은 40%정도에 그치고 있음. 주 5일 이상 운영하는 도서관의 비율이 공립 98.7%, 사립 89.8%로 높게 나타났으나, 사립도서관중 10.2%의 도서관은 4일 이하로 운영되고 있음
- 작은도서관은 마을 단위 독서문화 사랑방 역할을 하고 있어 봉사 대상 지역의 특성에 따라 운영 요일이나 시간을 탄력적으로 정하는 것은 가능하지만 명문화된 기준 없이 도서관 편의에 따라 불규칙적으로 운영하는 사례가 없도록 관리가 필요함

전국 작은도서관 시도별 현황 (2014년말 기준)

시도별	도서관수(전체 5,234관)	
	공립	사립
서울	404	426
부산	73	206
대구	47	159
인천	47	161
광주	48	341
대전	36	158
울산	32	95
세종	2	7
경기도	227	981
강원도	32	128
충북	20	192
충남	51	182
전북	111	100
전남	38	187
경북	77	133
경남	55	324
제주	2	152
계	1,302	3,932

▶ 작은 도서관의 기능 및 역할에 대한 제고

- 현재의 법령에서와 같은 최소기준수의 작은도서관은 사실상 도서관의 역할보다는 지역사랑방 내지는 지역모임의 장소의 역할에 불과할 수 있음
- 현재의 시설기준에서 작은도서관의 도서관적 기능을 바라는 것은 현실적이지 못함
 - 「도서관법」은 도서관의 범주 중 하나로 작은도서관을 규정하고 있지만, 도서관 시설기준에 못미치는 시설을 도서관으로 규정하는 논리적 모순을 갖고 있음

작은도서관과 공공도서관의 시설 및 자료 기준¹⁹⁾

구분	작은도서관	공공도서관
건물 면적	33㎡ 이상	264㎡ 이상
열람석	6석 이상	60석 이상
도서관 자료	1,000권 이상	기본장서 3,000권 이상, 연간증서 300권 이상

- 예외적인 도서관으로서 작은도서관을 제도화하고 있지만, 본질적으로 작은도서관은 시설 기준상 도서관이 될 수 없다는 점에서 도서관 또는 그에 준하는 역할과 기능을 기대하는 것은 한계를 갖을 수밖에 없음
 - 작은도서관에도 도서관으로서의 기능을 강조하는 견해도 있지만 소규모 민간설립 작은도서관의 경우에는 도서관으로서의 기능보다는 지역주민이 참여하는 지역공동체의 중심 장소인 사랑방이라는 역할이 기대됨
 - 현재의 도서관법령이 규정하고 있는 최소기준은 ‘작은도서관’에 대한 이러한 기능을 고려하고 있다고 보아야 할 것임
- 작은도서관에 관하여 도서관적 기능을 중요시 한다면 상향된 시설기준을 별도로 규정하여 기존의 도서관과 작은도서관의 중간적 규모의 ‘분관화’ 정도의 규모의 도서관을 설치하고 운영하도록 하자는 정책적 방안²⁰⁾이 합리적이라 생각됨

19) 김도형, 앞의 보고서, 8면.

20) 공유선, 2013년 공공도서관 평가지표와 작은도서관 평가 -서울시 작은도서관 평가점검표를 중심으로-, 디지털도서관 2014년 봄호(통권 제73호), 2014. 86면.

- 작은도서관 진흥법은 제1조에서 국민의 지식정보 접근성을 높이고 생활 친화적 도서관문화의 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있음
- 주민생활에 친화적인 일자리, 부동산 등의 지역정보와 지역주민의 사랑방으로서 어린이, 청소년, 청장년, 노인 등 누구든지 편리하게 이용할 수 있도록 하는 것이 중요함²¹⁾

▶ 작은도서관 관련 조례의 체계성 평가

- 지방자치단체의 조례의 경우에는 도서관 및 독서와 관련된 여러 조례가 병렬적으로 존재하는 형태를 보임
- 작은도서관과 직접 내지 간접적으로 관련되는 내용을 갖는 조례들은 다음과 같은 명칭으로 유형화해 볼 수 있음
 - 도서관설치 및 운영에 관한 조례
 - 작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례
 - 독서문화진흥에 관한 조례
 - 새마을·이동도서관 조례
- 상위법이 다르다는 측면에서 ‘도서관설치 및 운영에 관한 조례’ 등과 ‘작은도서관 설치 및 운영에 관한 조례’ 등을 분리하여 조례를 제정한 지역이 많음
 - 법체계적으로는 작은도서관도 도서관의 범주에 포함된다는 점에서 양 조례의 통합적인 규정이 바람직한 것으로 평가함
- 조례의 내용적 측면을 볼 경우에는 독서문화진흥에 관한 조례도 현실적으로 도서관 조례에 함께 규정하는 것이 독서정책 및 법집행에 효과적이라는 차원에서 함께 규정하는 지역들이 있음. 지방자치에서의 행정은 주민들과 가장 직접적으로 맞닿은 지점이라는 점에서 유사 내지 상승효과(synergy)가 발생할 수 있는 행정사무는 통합하여 조례를 제정하는 것이 합리적인 발전방향이라 평가할 수 있음²²⁾

21) 김도형, 앞의 보고서, 6면.

22) 김홍렬, 지방자치단체의 도서관 자치법규 분석, 한국도서관·정보학회지 45(2), 2014. 21면.

- 새마을 문고 조례 또는 (새마을)이동도서관 조례 등을 규정한 지역도 있음. 이미 「도서관법」에서 문고라는 규정을 작은도서관으로 그 명칭을 개정하였다는 점에서 새마을문고는 도서관으로 규정할 필요가 있지만, 새마을운동조직육성법 제3조에 기초한 새마을이동도서관에 관한 조례가 갖고 있는 역사적인 의미가 있음
- 작은도서관 조례와 새마을이동도서관 조례 모두 상위법에 특정한 위임조항을 구체화하는 위임조례라기 보다는 민간자발적인 자치조직을 지원하기 위한 자치조례라는 점에서 지역의 소규모 도서관을 작은도서관으로 통일시킬 이유는 없다고 봄
- 서울, 부산, 대구, 경남 등 4개 지역을 제외한 13개 지역에서는 명칭상 작은도서관으로 규정된 개별 조례를 규정함
 - 서울특별시는 ‘서울특별시 도서관 및 독서문화 진흥 조례’에서 「도서관법」, 「작은도서관 진흥법」, 「독서문화진흥법」상 규정된 위임사항들을 통합적으로 규정하는 조례를 제정함
 - 부산광역시의 경우에도 통합조례인 ‘부산광역시 도서관 및 독서문화 진흥 조례’가 제정됨
 - 경상남도에서는 ‘경상남도 대표도서관 설치 및 운영 등에 관한 조례’를 규정하여 대표도서관 및 도서관정보위원회 그리고 작은도서관을 통합적으로 규정하고 있음
 - 대구광역시는 광역자치단체 차원에서는 ‘대구광역시립도서관 운영 조례’와 ‘대구광역시 대표도서관 및 도서관정보서비스위원회 운영 조례’를 제정하였지만 여기에는 작은도서관에 관한 내용은 없음. 대구광역시에서 작은도서관에 관한 규정은 일부 기초지방자치단체의 조례로 규정됨
- 작은 도서관 조례가 있는 지역에서도 그 명칭은 다양함

조례의 명칭²³⁾

조례 명칭	해당 지자체	지자체 수
작은도서관 지원 조례	울산, 경기, 강원, 충북	4

23) 김도형, 앞의 보고서, 12면. 인용하였으며, 2015년 10월 30일에 충청남도에서 ‘충청남도 작은도서관 활성화에 관한 조례’를 제정하여 이를 반영하였음.

조례 명칭	해당 지자체	지자체 수
작은도서관 진흥(에 관한) 조례	(인천, 대전, (경북)	3
작은도서관 설치 및 운영 조례	세종, 전남	2
작은도서관 설치 및 운영지원에 관한 조례	전북, 제주	2
작은도서관 활성화 지원 조례	광주, 충남	2

- 조례의 명칭을 보면 현재의 작은도서관 정책은 작은 도서관의 설치 및 운영 등의 조성사업에 역점을 두고 있는 경향을 보임
- 이들 조례의 공통적인 내용은 ‘생활환경과 가까운 거리에 위치하는 작은도서관’이라는 점²⁴⁾이 강조됨
- 작은도서관의 기능과 관련하여 광역자치단체의 조례들은 자료 및 정보의 수집·정리·보존·제공·열람·대출, 지역주민의독서문화서비스 제공을 위한 행사 및 교육, 지역주민의 화합과 공동체 문화 형성을 위한 프로그램 운영, 지역주민의 독서문화 진흥을 위한 활동 등 7가지 사항을 규정함²⁵⁾

작은도서관 조례에 규정된 작은도서관의 기능²⁶⁾

작은도서관의 기능	인천	광주	세종	경기	강원	충북	전북	전남	경북	제주
자료 및 정보 수집·제공	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
지역문화 진흥	×	○	○	○	○	○	○	○	×	○
지역주민의 독서문화 서비스 제공	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
지역주민의 화합과 공동체 문화 형성	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
어린이 독서문화 향상	×	×	○	○	×	×	○	○	×	○
공공·학교도서관과의 연계협력 구축	○	○	×	×	○	○	○	○	○	○
지역주민의 독서문화 진흥	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

24) 위의 보고서, 같은 면.

25) 위의 보고서, 같은 면.

26) 위의 보고서, 14면.

작은도서관 조례의 구성 조항 및 내용²⁷⁾

구분	목적	정의	기능	책무	계획 수립	예산 지원	협력 체계	운영 교육	후원 장려	평가	기타
인천	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	지원센터 설치·운영, 실태조사
광주	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-
대전	○	×	×	○	○	○	○	×	○	○	-
울산	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	-
세종	○	○	○	×	△	○	×	×	×	△	작은도서관 선정기준, 등록, 등록취소, 운영위원회
경기	○	○	○	○	○	○	△	×	×	○	-
강원	○	○	○	○	○	○	△	×	○	○	-
충북	○	○	○	○	○	○	△	×	○	×	공간 및 위치, 설립 기준, 운영위원회
전북	○	○	○	○	△	△	△	○	×	×	분과위원회 및 지원센터의 설치·운영
전남	○	○	○	○	△	○	△	×	△	○	-
경북	○	○	○	○	○	○	○	×	○	○	-
제주	○	○	○	○	△	△	△	○	×	×	공간 및 위치, 설립 기준, 운영인력, 도서관 운영, 운영위원회

주: 독립 조항으로 규정(○), 다른 조항에 내용 명시(△), 없음(×)

- 재정지원과 관련해서 우선 지역 또는 대상을 규정한 지역이 있음. 대전은 도서관 시설 및 독서문화 혜택이 미비한 지역에 대한 우선 지원을 규정하고 있음, 그리고 전남은 사립 작은도서관 또는 독서진흥을 목적으로 하는 사회적 기업에 대해 우선 지원할 수 있음을 명시함²⁸⁾

▶ 「작은도서관진흥법」의 개선을 위한 입법평가의 결론으로서 입법대안은 다음과 같이 요약됨

- 법령상의 작은도서관의 기능에 대한 명확한 선택이 필요함. 현재에는 작은도서관 조성에 치중하여 최소한의 시설규모만을 규정하고 있음 작은도서관에 기대되는 역할을 하기에는 현재

27) 위의 보고서, 13면에서 인용.

28) 위의 보고서, 14면.

의 시설기준은 현실적이지 않음. 따라서 현재와 같이 작은도서관의 기능에 대한 다양한 기능을 원활하게 수용하기 위해서는 시설기준을 재조정할 필요가 있음

- 작은도서관 진흥에 가장 큰 문제가 되는 것은 법정 기준에도 못미치는 시설 및 운영비임 이러한 물적 시설과 재정적 지원이 가장 선행되어야 할 지원방안이라 할 수 있음
 - 「작은도서관진흥법」 제정 이후 지방자치단체의 조례에서 시설기준을 상향해서 정하고 있는 것은 최소시설기준을 정한 도서관법 등 법의 취지에 맞지 않음
 - 「작은도서관진흥법」에서 각 지역마다 지역적 필요에 따라 시설기준을 달리정할 수 있도록 하는 근거조항을 둘 필요가 있음
 - 조례로서 지원대상을 고려할 때, 시설기준과 장서수 등을 고려하도록 하는 것이 조례가 시설기준을 직접정하는 것보다 법령과의 충돌을 피할 수 있는 합리적인 입법방향이라 평가됨
- 작은도서관의 진흥을 위한 운영이나 재정지원에 관한 내용에 대해서도 시설규모 및 기준에 따른 작은도서관에 대한 기대역할을 구분하여 필요경비를 지원하는 방법으로 명확하게 규정할 필요가 있음
- 현실적으로 운영에 반드시 필요한 전문사서 등에 대해서 순환사서 등으로는 근본적인 해결이 어렵다는 전제에서는 지역주민의 봉사활동 및 명예사서 등의 규정을 조례에 두고 전문성을 위한 교육 및 활동비 지원 등의 규정을 둘 필요가 있음

IV. 요약 및 권고



1. 입법대안의 선택

- ▶ 현행 작은도서관진흥법은 입법목적에 맞게 작은도서관의 활성화 등 그 발전에 일정한 기여를 하였으나, 작은도서관이 현실적으로 안고 있는 문제들을 해결하는데 일정한 한계를 보여주고 있음
- ▶ 입법대안은 현재 국회에 발의된 작은도서관진흥법 개정안을 적절히 활용·보완하고 그 외에 추가적으로 입법대안을 제시함

2. 최적 입법대안의 제안

- 작은도서관의 사회적 기능과 목표를 무엇으로 할지에 관하여 명확한 목표설정이 필요함. 즉, 현재와 같은 최소규모의 시설기준은 도서관을 도서관으로서의 기능을 요구하고 있다가 보다는 주민생활밀착형 사랑방을 예정하고 있음
- 도서관법령의 개정을 통하여 작은도서관의 시설기준을 상향할 경우에는 상향된 기준에 못미치는 작은도서관들은 존폐의 문제가 발생함
- 즉, 시설기준에 관한 경과규정을 마련하여도 법상 규정된 시설기준이 작은도서관의 평가기준이 될 수 있다는 점에서 향후 정부나 지방자치단체의 지원을 못받을 가능성이 있다는 점에서 존립자체가 문제됨

- 규범적으로 명확하지는 않지만 현재와 같이 작은도서관의 시설기준을 최소한으로 규정하고 있는 것은 현재의 작은도서관을 최대한 법령으로 포섭하는 것을 목적으로 하고 있음
- 동시에 법령에서는 작은도서관을 도서관으로 기능하는 것을 기대하고 있다기 보다는 지역사회방의 역할을 기대하는 것으로 보임. 따라서 시설기준을 상향하는 입법은 작은도서관의 기능에 대한 정책적 검토를 필요로 함
- 또한 「도서관법」에서 정한 작은도서관에 시설기준과 「작은도서관 진흥법」에서 정한 작은도서관의 진흥을 위한 규정들은 현재 각종 조례의 규정과 중첩됨 또한 조례상이 시설기준이 법령에서의 시설기준 보다 높다는 점에서 법적인 근거가 필요함
- 조례에서 법령과 다른 시설기준을 정하기보다는 지원대상으로서 고려되는 요건 중 하나로서 시설기준을 정하는 것이 보다 합리적인 입법방향이라 할 수 있음
- 작은도서관과 관련된 조례의 체계성의 경우에는 「도서관법」, 「작은도서관 진흥법」, 「독서문화 진흥법」 등 각 상위법령에 근거하여 분리된 체, 입안된 조례를 통합하는 것이 합리적이라 평가됨. 다만 인위적인 통합보다는 내용상 체계성을 갖도록 규정하는 것이 필요함
 - 작은도서관은 공공도서관 등과 연계하도록 규정함
 - 독서에 대한 공공정책 또한 작은도서관과 연계하도록 규정함
- 작은도서관 운영에 필수적인 경비 등에 관해서 조례 등에서 지원할 수 있도록 규정하는 것이 바람직
- 현재 실시하고 있는 순화사서 제도 이외에도 지역생활 밀착형 작은도서관 본질에 맞게 봉사활동사서나 명예사서를 운영하도록 조례에 규정하고 그 전문성을 높일 수 있는 교육 및 비용에 대한 지원 조항을 조례에 규정하는 것이 바람

3. 연구의 한계

- 「작은도서관진흥법」에 대한 비용편익 분석은 작은도서관 이용에 대한 편익 등이 산출되기 어렵다는 점에서 시행하지 않음
- 대안제시에 관해서 연구기간 및 연구방법의 한계로 설문지 등을 통한 전문가 및 관련자의 조사를 하지 못하고 관련 문헌 등을 활용하는 데 그침
- 사후적 입법평가의 목적으로 연구가 시작되었으나 연구 진행 과정에서 다수의 입법안들이 제안된 점을 고려하여 제안된 입법안 심사를 병행하였음
- 이 연구는 법체계와 법연혁적 분석, 법정정책적 분석을 중심으로 실시하였는 바, 「작은도서관진흥법」이 입법목적 달성을 위하여서는 법률의 특성상 조례의 일부 내용까지 정비되어야 하는 특성을 함께 고려함

참고문헌



- 공유선, 2013년 공공도서관 평가지표와 작은도서관 평가 - 서울시 작은도서관 평가점검표를 중심으로-, 디지털도서관 2014년 봄호(통권 제73호), 2014
- 김도형, 책읽는 마을만들기를 위한 작은도서관 활성화 방안, 지방자치 Focus 제85호, 한국지방행정연구원, 2014
- 김홍렬, 지방자치단체의 도서관 자치법규 분석, 한국도서관·정보학회지 45(2), 2014
- 김유승, 작은도서관에 관한 법제적 고찰, 한국문헌정보학회지 제48권 제3호, 2014
- 도서관정보정책위원회, 제2차도서관발전종합계획 2014~2018, 대통령소속 도서관정보정책위원회, 2014
- 문화체육관광부 도서관정책기획단, 2015년 도서관정책 추진방향 세미나 자료집, 2014
- 문화체육관광부, 2014년도 작은도서관 운영 실태조사 및 운영평가 결과보고서, 문화체육관광부, 2015
- 정현태·정미연, 기초자치단체의 도서관조례 운영현황 및 개선방안 연구, 한국비블리아학회지, 24(1), 2013

입법평가 Issue Paper 15-17-⑥

「작은도서관진흥법」에 대한 사후적 입법평가

발행일 2015년 12월 15일

발행인 이 원

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 한누리대로 1934(반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-652-8 93360