

서울특별시 도서관 및 독서문화 진흥 조례

일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

가. 의안번호 : 제3262호

나. 발의자 : 송경택 의원(찬성자 30명)

다. 제출일자 : 2025년 10월 20일

라. 회부일자 : 2025년 10월 23일

2. 제안이유

- 공공도서관에서는 해마다 상당한 양의 도서가 제작·폐기되고 있으나, 현행 제도상 재활용이나 기증 근거가 미비하여 대부분 폐지로 매각되고 있으며, 서울도서관 또한 지난 5년간 46,800 여권의 일반도서와 간행물을 폐기하였음.
- 국민권익위원회는 이런 문제를 해소하기 위해 제작·폐기 도서의 재활용 근거를 조례에 명시할 것을 권고하였음.
- 이에 따라 서울도서관장이 보관 상태가 양호한 폐기 도서를 기관이나 시민에게 기증할 수 있도록 근거를 마련하여, 지식 자원의 선순환과 독서문화 확산을 도모하고자 함.

3. 주요내용

가. 서울도서관장이 폐기 대상 도서나 그 밖의 기증 필요성이 있다고 인정하는 도서를 관련 기관이나 단체 또는 개인에게 기증할 수 있도록 함(안 제21조제6항).

4. 참고사항

가. 관계법령: 「도서관법」, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」

5. 검토의견(수석전문위원 강옥심)

(1) 개정안의 개요

- 동 개정안은 서울도서관장이 폐기 대상 도서 등을 관련 단체 등에 기증할 수 있도록 조항을 신설하려는 것으로, 지식 자원의 선순환과 독서문화 확산을 도모하고자 발의되었음.

< 신·구조문대비표 >

현 행	개 정 안
제21조(기부 · 기증 · 위탁) ① ~ ⑤ (생 략) <u><신 설></u>	제21조(기부 · 기증 · 위탁) ① ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ 서울도서관장은 독서 인문교육 강화 및 지식 자원 공유를 위하여 폐기 대상 도서나 그 밖의 기증 필요성이 있다고 인정하는 도서를 관련 기관이나 단체 또는 개인에게 기증할 수 있다.

(2) 개정안의 타당성

- 2025년 9월, 국민권익위원회는 ‘공공도서관 제적·폐기 도서 재활용 방안’을 의결하였으며, 이에 따라 전국 지방자치단체에 폐기 대상 도서 등의 적극적인 재활용을 위한 조례 개정이 권고¹⁾되었음.

1) 제27조(제도개선의 권고) ① 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 공공기관의 장에게 부패방지를 위한 제도의 개선을 권고할 수 있다.
② 제1항에 따라 제도개선의 권고를 받은 공공기관의 장은 이를 제도개선에 반영하여 그 조치결과를 위원회에 통보하여야 하며, 위원회는 이에 대한 이행실태를 확인·점검할 수 있다.
③ 제1항에 따라 제도개선의 권고를 받은 공공기관의 장은 위원회의 권고대로 조치하기가 곤란하다고 인정되는 경우에는 위원회에 재심의를 요청하여야 하며, 이 경우 위원회는 이를 재심의 하여야 한다.

- 국민권익위원회는 공공도서관의 소장 도서 상당수가 보관장소 부족 등을 이유로 제적·폐기되고 있다는 점을 지적하며, 보관 상태가 양호한 도서를 재활용할 수 있는 방안을 마련하고자 하였음.
- 국민권익위원회의 실태조사에 따르면, 서울도서관을 포함한 다수의 공공도서관은 제적도서를 물품관리 조례에 따라 불용결정 후 매각 처분하는 것으로 나타났으나, 일부 제적·폐기 도서에 대한 재활용 방법을 조례에 규정하고 도서를 기증²⁾하는 사례도 있었음.
- 다만, 지방자치단체장이 제적·폐기 대상 도서를 무상으로 제공하는 것은 「공직선거법」(이하 “법”) 제112조제1항에 따른 기부행위에 해당되며, 법 제113조제1항은 지방자치단체장이 기부행위를 할 수 있도록 명시하고 있음.

< 「공직선거법」 제112조제1항·제113조제1항 >

제112조(기부행위의 정의 등) ① 이 법에서 “기부행위”라 함은 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다.

제113조(후보자 등의 기부행위제한) ① 국회의원·지방의회의원·지방자치단체의 장·정당의 대표자·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)와 그 배우자는 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 기부행위(결혼식에서의 주례행위를 포함한다)를 할 수 없다.

- 따라서, 도서 기증을 하기 위해서는 법 제112조제2항에 나열된 기부행위의 예외 사례에 해당되어야 하고, 도서 기증은 해당 조항의 제4호가목 및 나목에 근거한 ‘직무상의 행위’일 경우 가능함.

2) 작은도서관, 복지시설, 교정시설, 군부대 등에 대한 기증이 대부분이었으며, 1회성 행사 지원을 위한 리사이클링 사례도 존재함.

< 기부행위 해당 여부에 관한 중앙선거관리위원회 의견 >

○ 질의 사항(국민권익위원회)

- 지방자치단체의 장이 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 등에 「도서관법」 또는 도서관 관련 조례에 공공도서관의 폐기 도서 무상배부에 관한 규정이 없는 상태에서 폐기 도서를 무상배부 하는 경우 「공직선거법」 제112조에 따른 기부행위에 해당되어 동법 제113조 기부행위 제한을 위반한 것인지 여부

○ 중앙선거관리위원회 답변 내용

- 지방자치단체가 법령(법령에 근거하여 중앙행정기관이 수립 시달한 지침을 포함함) 또는 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 근거하지 아니하고 일반 선거구민에게 폐기도서를 무상으로 배부하는 경우에는 행위 양태에 따라 「공직선거법」 제113조 또는 제114조에 위반될 수 있음

- 법 제112조제2항제4호가목은 법령에 의한 금품제공행위를 허용하고 있는데, 공공도서관의 운영에 관한 사항을 규정한 「도서관법」 및 같은 법 시행령은 도서관자료의 제작·폐기 기준 및 범위를 정하고 있을 뿐, 도서 기증에 관한 사항은 다루고 있지 않음.

< 「공직선거법」 제112조제2항제4호가목 >

제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.

4. 직무상의 행위

- 가. 국가기관 또는 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 행하는 법령에 의한 금품제공행위(지방자치단체가 표창·포상을 하는 경우 부상의 수여를 제외한다. 이하 나목에서 같다)

- 법 제112조제2항제4호나목은 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 조례에 의한 금품제공행위를 허용하고 있는데, 현행 조례에서는 해당 내용의 조문이 부재함.

< 「공직선거법」 제112조제2항제4호나목 >

제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.

4. 직무상의 행위

나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한
당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위

- 이에, 동 개정안은 법 제112조제2항제4호나목에 따른 기증의 근거 조례를 마련하는 차원으로 볼 수 있으며, 공공자원의 효율적 활용을 도모하고 지역사회에 환류하는 공익적 효과를 창출한다는 점에서 그 취지가 타당하다고 판단됨.
- 다만, 지방자치단체의 조례에 근거한 금품제공행위(나목)의 경우에는 법령에 근거한 금품제공행위(가목)와 달리 조례에 대상·방법·범위 등이 구체적으로 규정되어 있어야 한다는 조건³⁾이 수반됨.
- 비록 법에서 요구하는 구체성은 주관적으로 판단될 여지가 있고, 중앙선거관리위원회 및 서울특별시선거관리위원회에서도 해당 조문에 대한 기준을 마련하지 못한 것으로 확인되나, 통념상 동 개정안이 법에서 요구하는 구체성을 충족하고 있다고 보기는 어려움.

< 개정안의 내용 구분(대상·방법·범위) >

대상	관련 기관이나 단체 또는 개인
방법	-
범위	폐기 대상 도서나 그 밖의 기증 필요성이 있다고 인정하는 도서

3) 법 제11조제2항제4호나목에서 전제한 조건(대상·방법·범위 등의 구체적 명시)이 '조례'에 대한 내용이 아니라 '지방자치단체의 자체사업계획 및 예산'에 대한 것으로 해석할 수도 있으나, 중앙선거관리위원회(5페이지 참조)는 조례에 해당 내용을 규정해야 한다고 해석하였음.

< 「김포시 시립도서관 도서 기증 활성화 조례」(예시) >

제6조(시립도서관의 도서 기증) ① 도서관은 지식 공유와 확산을 위하여 학교 도서관, 사립 작은도서관, 복지관 등의 기관 및 단체에 다음 각 목의 도서를 기증할 수 있다.

- 가. 기부받은 도서 중 장서로 적합하지 않아 미등록한 도서
- 나. 보유한 도서 중 여분의 도서
- 다. 폐기 대상 도서 중 상태가 양호한 도서
- 라. 기타 필요에 따라 도서관의 관장이 정하는 도서

② 도서 기증에 필요한 세부사항은 시장이 따로 정한다.

- 이와 더불어, 서울시는 현행 조례 제21조제3항에서 이미 기증받은 자료의 재기증에 관한 내용을 다루고 있으므로, 개정안(같은 조제6항 신설)의 내용을 이에 포함시키는 방향으로 수정 의견을 제시하였음.

< 「서울특별시 도서관 및 독서문화 진흥 조례」 제21조 >

제21조(기부 · 기증 · 위탁) ① 서울도서관의 운영을 지원하기 위하여 금전 그 밖의 재산을 도서관에 기증 · 기부의 의사표명이 있는 경우 법 제47조에 따라 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」제5조제1항에도 불구하고 이를 접수할 수가 있다.

② 서울도서관에 기증된 자료는 선별하여 이용자에게 열람하게 하여야 한다.

③ 서울도서관장은 기증받은 자료가 도서관 장서로 적합하지 않다고 판단되면 관련 기관 등에 재 기증 처리할 수 있다.

④ 공중의 열람과 이용을 목적으로 도서관에 자료를 위탁하려는 자는 위탁자료 품목을 작성하여 서울도서관장의 허가를 받은 후 위탁할 수 있다.

⑤ 위탁 받은 자료는 위탁자의 청구가 있거나 도서관의 형편에 따라 이를 위탁자에게 반환 할 수 있다.

- 따라서, 동 개정안의 취지와 법적 적합성 등을 고려하여 다음과 같이 수정할 것을 제안함.

< 수정안 조문대비표 >

현 행	개 정 안	수 정 의 견
<p>제21조(기부·기증·위탁) ①·② (생 략)</p> <p><u>③ 서울도서관장은 기증받은 자료가 도서관 장서로 적합하지 않다고 판단되면 관련 기관 등에 재 기증 처리할 수 있다.</u></p> <p>④·⑤ (생 략)</p> <p><u><신 설></u></p>	<p>제21조(기부·기증·위탁) ①·② (현행과 같음)</p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p>④·⑤ (현행과 같음)</p> <p><u>⑥ 서울도서관장은 독서 인문 교육 강화 및 지식 자원 공유를 위하여 폐기 대상 도서나 그 밖의 기증 필요성이 있다고 인정하는 도서를 관련 기관이나 단체 또는 개인에게 기증할 수 있다.</u></p>	<p>제21조(기부·기증·위탁) ①·② (개정안과 같음)</p> <p><u>③ 서울도서관장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우, 소장 자료를 관련 비영리 단체나 기관 또는 공익적 목적을 위하여 지원이 필요하다고 인정되는 개인에게 제23조에 따라 설치된 서울도서관 운영위원회의 의결을 거쳐 기증할 수 있다.</u></p> <p><u>1. 제1항에 따라 기증받은 자료가 도서관 장서로 적합하지 않다고 판단되는 경우</u></p> <p><u>2. 폐기 대상 자료 중 보관 상태가 양호한 경우</u></p> <p><u>3. 그밖에 기증의 필요성이 있다고 서울도서관장이 인정하는 자료</u></p> <p>④·⑤ (개정안과 같음)</p> <p><u><삭 제></u></p>

전문위원	임창균(2180-8113)	입법조사관	홍민지(2180-8118)
------	----------------	-------	----------------

의안번호
3262

서울특별시 도서관 및 독서문화 진흥 조례 일부개정조례안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위
	송경택(1인발의)	2025.10.20.	문화체육관광위원회
주요내용	<p>〈개정 필요성〉</p> <ul style="list-style-type: none">○ 공공도서관에서 폐기·제적하는 도서에 대해 현행법상 재활용이나 기증할 근거가 미비하고 국민권익위원회에서 제적·폐기도서의 재활용 근거를 조례에 명시할 것을 권고함에 따라 보관 상태가 양호한 폐기 도서를 기관이나 시민에게 기증할 수 있는 규정 필요 <p>〈주요 입법 요지〉</p> <ul style="list-style-type: none">○ 서울도서관장이 폐기 대상 도서나 그 밖의 기증 필요성이 있다고 인정하는 도서를 관련 기관이나 단체 또는 개인에게 기증할 수 있도록 규정		
추진경과	○ '25.10. 일부개정조례안 의원 발의		
부 서 검토 의견	원안가결() / 수정가결 (○) / 부결() / 보류()		
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	<ul style="list-style-type: none">○ 제21조 6항 신설시 문제점<ul style="list-style-type: none">- 개정안에 동의하나 조례의 간결성, 일관성 확보를 위해 동법 3항에 기증할 수 있는 대상으로 '폐기 대상 자료 중 상태가 양호하다고 판단되는 자료'를 포함하여 조례를 수정해 주시기 바람		
대응방안			
상 임 위 처리결과	<ul style="list-style-type: none">○ 상임위 안건처리 후 작성(원안가결, 수정가결, 부결, 보류, 미상정으로 구분)<ul style="list-style-type: none">- 수정가결시 수정내용, 부결 · 보류 · 미상정시 사유 기재		
담당부서	서울도서관	팀장	김현화(☎2133-0240)
		담당	임진희(☎2133-0241)