

서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례 일부개정조례안 심사보고서

의안번호	250
------	-----

2022. 12. 22.
문화체육관광위원회

I. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2022년 10월 14일, 유정희 의원(찬성자 20명)

나. 회부일자 : 2022년 10월 21일

다. 상정결과 : 【서울특별시의회 제315회 정례회】

- 제7차 문화체육관광위원회(2022.12.20.)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 의결(원안가결)

II. 제안설명의 요지(유정희 의원)

1. 제안이유

- 지역서점 활성화를 촉진하고, 관련 사업의 추진 동력을 확보하기 위하여 지역서점 도서 우선 구매와 관련한 사항을 보완하고자 함

2. 주요내용

- 가. 자치구가 지역서점 도서를 우선 구매하는 데 필요한 비용의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 함(안 제6조의2 제2항 신설)
- 나. 시장이 시 공사·공단이나 출자·출연기관에 대하여 지역서점의 도서 우선 구매를 권장할 수 있도록 함(안 제6조의2제3항 신설)

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 주우철)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 서울시가 자치구 및 산하기관에 지역서점 도서 우선 구입을 적극 권장할 수 있도록 함으로써, 온라인서점 및 전자책 이용률 증가 등으로 소멸 위기가 지속·심화되는 상황에서 지역서점 활성화를 위한 지원기반을 마련하려는 취지임.
- 지난 2021년, 동 조례를 신설하여 지역서점 도서 우선구매 제도를 명문화하였지만 그 주체가 서울시로만 한정되어 있어 자치구 및 시 산하기관의 참여를 이끌어내는 데에는 한계가 있었음.

《 서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례 》

제6조의2(지역서점 도서 우선 구매) 시장은 법령의 범위에서 지역서점 또는 「협동조합 기본법」에 따라 설립된 지역서점 협동조합과 도서에 관한 조달계약을 우선적으로 체결할 수 있다. [본조신설 2021.3.25]

- 2021년 「출판문화산업 진흥법」¹⁾이 개정되면서 지방자치단체로 하여금 지역서점 활성화를 위한 정책을 수립하고, 이에 필요한 지원을 하도록 각 지방자치단체가 관련 조례를 제정할 수 있는 법적 근거가 마련되었음.
- 개정안은 이러한 법률의 개정 취지를 적극 반영하여, 지역서점 도서우선구매 참여 주체를 자치구와 시 산하기관까지 확장함으로써 공공부문의 사회적 책임을 강화하려는 것임.
- 최근 학계 일각에서는 지역서점의 판매 경로를 다양화하는 것이 지역서점의 매출에 실질적으로 기여한다는 연구 결과를 발표하기도 하였음.

나. 개정안의 주요 내용

(1) ‘지역서점 우선 구매’ 비용 지원(안 제6조의2제2항)

- 개정안은 서울시가 지역서점의 도서를 우선적으로 구매하려는 자치구에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있도록 함으로써, 지역상권과의 접근성이 높은 자치구의 강점을 활용하려는 것임.

1) 「출판문화산업 진흥법」

제7조의2(지역서점 활성화 지원 등) ① 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 요건을 갖춘 서점(이하 “지역서점”이라 한다)이 활성화될 수 있도록 정책을 수립하고 이에 필요한 지원을 하여야 한다.

- 그동안 서울시는 「서울특별시 도서관 및 독서문화 진흥 조례」 2)에 따라 공공도서관의 자료구입비 등 운영비 일부를 보조할 수 있도록 한 규정에 근거하여 “공공도서관 운영 지원”사업을 추진해왔으며, 공공도서관의 지역서점 이용을 유도하고자 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 3)에 근거하여 지역서점 이용 실적을 공공도서관 평가지표에 반영하였음.
- 개정안의 취지는 공공도서관에 한정되지 않고 자치구 전체를 포괄하고 있으므로 자치구가 직접 사용하는 도서의 구매비용에 대해 보조금 지급이 가능한지에 대한 논란이 발생할 수 있음.
- 그러나 최근 시행된(2022.2.11.) 「출판문화산업 진흥법」은 지역서점의 활성화를 위한 국가·지방자치단체의 정책 수립, 지원, 실태조사 등의 근거를 신설했음.
- 이 법률에 따르면, 지역서점에 따라 지원서점의 요건을 달리 정할 수 있고, 지역서점 활성화에 필요한 사항을 ‘조례’로 정하도록 하고 있어 조례 위임의 법적근거가 마련된 것으로 판단됨.
- 그동안 일부 자치구에서는 지역서점 활성화를 위해 관련 조례를 제정하고⁴⁾ 우선구매제도나 도서관·학교 등 관내 공공기관의 동참을

2) 제31조(공공도서관 및 작은도서관의 운영 지원) ② 시장은 공공도서관의 자료구입비 등 운영비 일부를 보조할 수 있다.

3) 제11조(지방보조금의 교부 조건) ① 시장은 지방보조금의 교부를 결정함에 있어서 보조 금액에 대한 상당율의 자체 부담과 법령 및 예산이 정하는 지방보조금의 교부 목적 달성에 필요하다고 인정되는 조건을 붙일 수 있다.

4) 관련 조례 제정(11곳): 강동, 구로, 노원, 마포, 서대문, 성동, 은평, 종로, 중구, 영등포, 도봉

독려하는 내용을 포함하는 등 노력을 보여왔지만 다소 산발적으로 추진되었다는 아쉬움이 있었음.

- 자치구에서 제출한 최근 3년간의 도서 구입내역을 살펴보면, 7개 구는 3년 간 한 번도 지역서점을 이용하지 않았으며, 4개 구는 지역서점 이용 비중이 30% 미만에 그치는 등 보조금을 지원받고 있는 공공도서관에 대비 집행실적이 확연히 저조하였고 지역 간 편차도 극심하였음.

〈 2021년도 자치구 및 구립도서관 지역서점 이용률 〉

구분	25%미만	25%이상 50%미만	50%이상 75%미만	75%이상
자치구 (보조금無)	7 강남, 광진, 동작, 종로, 용산, 강동, 도봉	4 구로, 금천, 서대문, 송파	6 동대문, 영등포, 중구, 마포, 강북, 서초	5 성북, 중랑, 강서, 성동, 노원
구립도서관 (보조금有)	0 -	1 광진	2 금천, 동작	22 강서, 노원, 성북, 송파, 양천, 용산, 종로, 중랑, 강남, 강동, 강북, 관악, 은평, 구로, 도봉, 서초, 중구, 성동, 마포, 동대문, 영등포, 서대문

- ※ 25개 자치구 중 2개구 (은평구, 관악구) 자료 미제출
- ※ 지역서점 여부는 사단법인 한국서점조합연합회 지역서점 등록 현황을 기준으로 함
- ※ 해외서적·학회지 등 전문업무서적·발행업체 직접구매 등은 제외하였음

- 이에, 지역서점 우선구매제도의 지원 대상에 자치구를 포함하는 것은 지역서점 활성화 참여율이 저조한 자치구의 동참을

우선구매제도 마련(8곳): 강동, 구로, 노원, 마포, 서대문, 성동, 은평, 종로 (중구, 영등포, 도봉 제외)
 ※ 조례 없음(14곳): 강북, 강서, 강남, 서초, 금천, 관악, 송파, 성북, 동작, 양천, 광진, 동대문, 용산, 중랑

촉구한다는 측면에서 의미가 있는 것으로 보임.

- 다만, 자치구 도서구입현황 조사 과정에서 도서구입비 명목으로 지출되었지만 거래업체가 음식점으로 의심되거나, 고가의 단권 서적 구입이 특정 부서에서 집중적으로 나타나는 등 의혹의 여지가 있는 사례가 발견되었음.
- 따라서 자치구에 시 보조금을 지급하려는 경우, 공공도서관과 마찬가지로 적절한 교부조건을 설정하고 자치구 별 보조금 필요 규모와 타당성, 사후대책 등을 면밀히 검토해야 할 것임.

(2) 산하기관에 대한 ‘지역서점 우선구매’ 권장(안 제6조의2제3항)

- 개정안은 서울시가 산하 공사·공단이나 출자·출연기관에 지역서점의 도서를 우선 구매를 권장할 수 있도록 함으로써, 최근 ESG 경영 전략이 주목받는 가운데 산하기관의 책임감 있는 경영을 독려하려는 취지로 해석됨.
- ‘권장’사항은 비록 강제성은 없지만, 사실적 영향력이 미칠 수 있으며, 과거 ‘여성기업’, ‘사회적기업’, ‘협동조합’ 등의 공공기관 우선 구매를 명시한 사례가 존재함.
- 실제로, 서울시 산하 공사·공단 및 출자·출연기관이 제출한 근 3년간의 도서 구입현황에 따르면, 도서구입비용의 81.8%는 온라인서점에서 지출되었고, 오프라인 대형서점

에서는 10.0%, 지역서점에서는 8.2%만이 집행되어 서울시 산하기관의 지역서점 이용률을 제고할 필요성이 있다고 보여짐.

- 「지방계약법」에서도 경쟁·입찰에 의하지 않고 수의계약 방식이 허용되는 사정을 고려할 때, 산하기관으로 하여금 지역서점을 우선적으로 이용하도록 권장하는 규정이 공정거래를 저해하는 것은 아니라고 판단됨.
- 다만, 중소기업·소상공인 지원 업무를 소관하는 서울시 경제정책실 및 노동·공정·상생정책관에서는 특정 분야에 대한 지역상권 이용을 독려하지 않으며, 이는 법적 강제성이 없다 하더라도 특정 업종만을 언급하며 지역상권 이용을 권장하는 것이 업종 간 형평성을 저해할 우려가 있기 때문이라 답하였음.
- 정부기관 및 공공기관은 이미 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 시행령」 제4조제3항에 따라 중소기업자가 생산·판매하는 제품을 구매 총액의 50% 이상 구매하여야 하지만, 품목별 비율이 정해져 있는 것은 아님.

5. 종합 의견

- 개정안은 지역서점 도서 우선구매제도의 참여 주체 범위를 서울시 자치구와 산하기관 전반으로 확대하여 지역경제와 독서문화의 진흥에 이바지하려는 것임.

- 이로써 자치구의 지역서점 우선구매 지원은 자치구의 참여를 독려하고, 지역서점 이용률이 저조한 시 산하기관의 사회적 책임을 일깨운다는 측면에서 유의미하다고 보임.
- 다만, 자치구의 도서구입비를 직접 지원하는 것은 자치구를 우회 지원하는 수단으로 악용되거나, 부적절한 집행이 이뤄질 우려가 있어 철처한 대비책이 마련된 후 사업이 추진되는 것이 바람직함.
- 또한, 산하기관에 대해 지역서점 우선구매를 권장하는 것은 조례로써 명시할 수 있는 영역이기는 하나, 형평성에 대한 논란의 여지가 발생할 우려가 있음.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 9명, 참석위원 8명, 참석위원 전원찬성)

VI. 소수의견 요지 : 「없음」

VII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례 일부개정조례안

(유정희 의원 발의)

의안 번호	250
----------	-----

발 의 년 월 일: 2022년 10월 14일

발 의 자: 유정희 의원(1명)

찬 성 자: 강동길, 경기문, 김규남,
김기덕, 김성준, 김영옥,
김용일, 김춘곤, 남창진,
박승진, 박영한, 서준오,
아이수루, 유정인, 이영실,
, 이종태, 임종국, 최민규,
최재란, 홍국표 의원(20
명)

1. 제안이유

- 지역서점 활성화를 촉진하고, 관련 사업의 추진 동력을 확보하기 위하여 지역서점 도서 우선 구매와 관련한 사항을 보완하고자 함

2. 주요내용

- 가. 자치구가 지역서점 도서를 우선 구매하는 데 필요한 비용의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 함(안 제6조의2제2항 신설)
- 나. 시장이 시 공사·공단이나 출자·출연기관에 대하여 지역서점의 도서 우선 구매를 권장할 수 있도록 함(안 제6조의2제3항 신설)

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 출판문화산업 진흥법
- 다. 기타 : 신 구조문대비표(첨부)

서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제6조의2의 제목“(지역서점 도서 우선 구매)”를“(지역서점 도서 우선 구매 등)”으로 하고, 같은 조 제목 외의 부분을 제1항으로 한다.

제6조의2에 제2항 및 제3항을 각각 다음과 같이 신설한다.

- ② 시장은 지역서점의 활성화를 위하여 자치구가 지역서점 도서를 우선 구매하는 데 필요한 비용의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.
- ③ 시장은 「지방공기업법」 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따른 시 공사·공단이나 출자·출연기관에 대하여 지역서점의 도서를 우선 구매할 수 있도록 권장할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제6조의2(지역서점 도서 우선 구매) (생략)</p> <p><u><신설></u></p> <p><u><신설></u></p>	<p>제6조의2(지역서점 도서 우선 구매 등) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)</p> <p>② 시장은 지역서점의 활성화를 위하여 자치구가 지역서점 도서를 우선 구매하는 데 필요한 비용의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.</p> <p>③ 시장은 「지방공기업법」 및 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따른 시 공사·공단이나 출자·출연기관에 대하여 지역서점의 도서를 우선 구매할 수 있도록 권장할 수 있다.</p>