

서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제250호
- 나. 발 의 자 : 유정희 의원(찬성자 20명)
- 다. 발의일자 : 2022년 10월 14일
- 라. 회부일자 : 2022년 10월 21일

2. 제안이유

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

3. 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)

4. 검토의견 (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 우선구매제도를 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.

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.

- 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.
- 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.

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 보조금액에 대한 상당율의 자체 부담과 법령 및 예산이 정하는 지방보조금의 교부 목적 달성에 필요하다고 인정되는 조건을 붙일 수 있다.

- 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 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.

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

〈 2021년도 자치구 및 구립도서관 지역서점 이용률 〉

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

의안번호
0250

서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례 일부개정조례안

발 의	제 안 자	제안일자	소관 상임위
	유정희 의원	2022. 10. 14.	문화체육관광위원회
주요내용	<p><개정 필요성></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지역서점 활성화를 촉진하고, 관련 사업의 추진 동력을 확보하기 위하여 지역서점 도서 우선 구매와 관련한 사항을 보완하고자 함 <p><주요 입법 요지></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 자치구가 지역서점 도서를 우선 구매하는 데 필요한 비용의 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 함(안 제6조의2제2항 신설) ○ 시장이 시 공사·공단이나 출자·출연기관에 대하여 지역서점의 도서 우선 구매를 권장할 수 있도록 함(안 제6조의2제3항 신설) 		
추진경과	○ 해당사항 없음		
부 서 검토의견	원안가결(○) / 수정가결 () / 부결() / 보류()		
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련 조례 및 사업방침 등에 반영, 일부사항은 기시행 중이나 지역서점을 활성화하고자 하는 시의 의지를 명문화하는 점에서 이견 없음 - 보조금 관리조례 시행규칙 근거, 매년 자치구 공공도서관에 운영비 보조금을 지원하고 있으며, 보조금 교부조건으로 운영비의 일부를 자료구입비로 집행토록 조건 제시. 아울러 공공도서관 운영비 규모를 결정하는 공공도서관 운영평가 시, 지역서점 도서구입 실적 반영 중 		
대응방안	○		
상 임 위 처리결과	○		
향후계획	○		
담당부서	지식문화과	팀장 차영선(☎2133-0201)	담당 이주리(☎2133-0225)