

인천광역시 도서관 및 독서문화진흥 조례 일부개정조례안 심사보고서

2026. 3. 24.(화)

문화복지위원회

1. 심사경과

가. 제안일자: 2026. 3. 4.

나. 제안자: 인천광역시장

다. 회부일자: 2026. 3. 6.

라. 상정일자: 제307회 임시회 제2차 문화복지위원회
(2026. 3. 24. 상정·의결)

- 제안설명: 전유도 문화체육국장
- 검토보고: 임조순 문화복지수석전문위원
- 심사결과: 수정가결

2. 제안설명 요지

가. 제안이유

- 국민권익위원회의 권고를 반영하기 위하여 폐기 및 제적되는 도서관자료의 무상 제공에 관한 사항을 명확하게 규정하고자 조례를 정비하려는 것임.

나. 주요내용

- 폐기 및 제적되는 도서관자료를 기관, 단체 또는 개인에게 무상으로 제공할 수 있도록 함.(안 제31조 신설)

3. 수석전문위원 검토보고 요지

가. 개정안 요지

- 본 일부개정조례안은 인천시가 설립·운영하는 공공도서관에서 발생하는 폐기 및 제적 도서를 기관, 단체 등에 무상으로 제공할 수 있도록 하는 근거를 마련하고자 하는 것으로 개정 취지는 타당하다고 사료됨.

- * 제적: 도서관 장서로 등록된 자료를 훼손, 파손, 관리전환 등의 사유로 더 이상 도서관 장서로 관리하지 않기 위해 도서관부에서 제외하는 것
- * 폐기: 소장자료 중 심하게 훼손되거나 내용이 오래되어 이용가치를 상실한 도서를 도서관 장서에서 제거하고 처분하는 것

나. 주요 개정사항 검토

- 안 제31조는 공공도서관에서 발생하는 폐기·제적 도서관자료를 기관, 단체 또는 개인에게 무상으로 제공할 수 있도록 하여 폐기·제적 도서의 재활용을 활성화하고자 신설하는 사항임.
- 특히 지방자치단체장이 도서를 무상 제공하는 행위가 「공직선거법」상 기부행위로 해석될 가능성이 있어 이를 방지하기 위한 조례상 명확한 법적 근거를 마련하려는 취지가 있음.
- 또한 해당 규정은 공공도서관 운영 과정에서 발생하는 폐기·제적 도서의 처리 및 활용에 관한 사항으로, 조례 시행을 보완하는 운영 규정의 성격을 가지는 바, 이를 제7장 보칙에 규정한 것은 입법체계상 적절한 것으로 보임.

다. 종합검토의견

정책적 배경 및 제도 개선 필요성

- 공공도서관은 장서의 최신성과 이용 효율성을 유지하기 위하여 매년 일정 규모의 도서를 폐기·제적을 하고 있음. 그러나 현행

운영 실태를 보면 상당수의 폐기·제적 도서가 재활용되지 못하고 폐지로 매각되는 등 지식자원이 충분히 활용되지 못하는 측면이 있는 것으로 나타났음.

* 언론보도: '폐기 신고' 책 45만권 '구출작전' ... 결국 27만권은 과자상자가 됐다
(24.10.26. 한겨레신문)

- 이에 따라 2025년 9월, 국민권익위원회는 공공도서관에서 제적·폐기되는 도서 중 활용이 가능한 도서를 지역사회에 환원하여 지식자원의 재활용을 촉진하기 위하여 「공공도서관 제적·폐기 도서 재활용 방안」을 의결하고, 지방자치단체가 관련 조례를 통해 무상 제공이나 기증 등의 근거를 마련하도록 권고¹⁾한 바 있음.
- 문화체육관광부가 실시한 「전국 공공도서관 통계조사(2020~2023년도)」에 따르면 공공도서관 도서는 매년 증가하고 있으며, 도서 관리 과정에서 일정 규모의 폐기 및 제적이 이루어지고 있음.
 - 2020년부터 2023년까지 전국 공공도서관 신규 도서 건수는 폐기·제적 도서보다 100만 권 이상 많아 장서 규모가 지속적으로 확대되고 있는 것으로 나타났음. 이에 따라 보존 공간 확보와 장서 관리 효율성을 위해 폐기·제적 규모 역시 지속적으로 증가할 가능성이 높은 것으로 보임.

1) 국민권익위원회 '공공도서관 제적·폐기' 제도 개선 권고사항(2025. 9. 8. 의결)

- (대상기관) 지방자치단체, 교육청

- (주요 개선사항)

① 도서관 운영 관련 조례 제정 및 개정 추진: 소속 공공도서관 도서의 제적·폐기 및 무상배부에 관한 조례 제정 또는 관련 조항 신설

② 도서재활용 및 무상배부에 따른 세부절차, 인력 활용 계획 수립: 소속 공공도서관의 제적·폐기 도서 무상배부 관련 세부절차, 대상자 선정 방법, 폐기 도서 선별작업 등에 필요한 인력 확보(활용) 방안 마련

- (조치기한) 2026년 3월 31일

* 문화체육관광부의 공공도서관 통계조사 결과

(단위: 권)

연도별	도서(인쇄)		연속 간행물	
	증가	제적	증가	제적
2020	7,940,749	4,304,133	41,393	22,178
2021	7,454,117	4,935,244	40,563	23,350
2022	7,346,544	5,489,281	35,521	17,950
2023	6,945,209	5,943,800	24,426	13,793
계	29,686,619	20,672,458	141,903	77,271

- 「2025년 공공도서관 통계조사 결과보고서」에 따르면 2024년 기준 인천시 공공도서관의 도서(인쇄자료) 증가량은 178,538권으로 나타났으며, 같은 기간 95,132권이 제적된 것으로 집계되었음.
- 이와 같이 공공도서관에서는 매년 상당 규모의 자료가 신규로 확보되고 있어 장서 관리와 보존 공간 확보를 위해 폐기 및 제적 관리가 병행될 필요가 있으며, 이에 따라 발생하는 폐기·제적 도서의 활용 방안 마련이 중요한 과제로 제기되고 있음.

* 인천시 공공도서관 2024년 증가 자료 수²⁾

(단위: 권)

지역	도서(인쇄)		연속간행물	
	증가	제적	증가	제적
인천	178,538	95,132	596	403

□ 공직선거법 관련 쟁점

- 다만, 지방자치단체장이 폐기·제적 대상 도서를 무상으로 제공 하는 행위는 「공직선거법」(이하 “법”)에 따른 기부행위에 해당될 수 있으므로, 도서 무상 제공은 법 제112조제2항³⁾에서

2) 2025년(‘24년 기준) 공공도서관 통계조사 결과보고서(국가도서관통계시스템)

- 대상기관: 전국 공공도서관 1,296개관 * 지방자치단체·교육청 설립·운영 도서관
- 조사기준일: 2024. 1. 1. ~ 2024. 12. 31.

3) 「공직선거법」

제112조(기부행위의 정의 등) ② 제1항 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 기부행위로 보지 아니한다.

규정한 기부행위 예외 규정인 ‘직무상 행위’에 해당하여야 할 필요가 있음.

- 중앙선거관리위원회 역시 조례에 근거 없이 폐기 도서를 무상배부하는 경우 「공직선거법」 위반 소지가 있을 수 있다는 의견을 제시⁴⁾한 바 있음.
- 법 제112조제2항제4호가목은 법령에 의한 금품 제공 행위를 기부행위의 예외로 인정하고 있으나, 현행 「도서관법」 및 같은 법 시행령은 도서관자료의 폐기·제적 기준과 범위만을 규정하고 있을 뿐 도서의 무상 제공이나 기증에 관한 사항은 별도로 규정하고 있지 않음.
- 또한, 법 제112조제2항제4호나목은 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 조례에 의한 금품제공행위를 허용하고 있으나, 현행 조례에는 폐기·제적 도서의 무상 제공에 관한 근거 규정이 마련되어 있지 않은 상황임.

□ 최종의견

- 이에 본 개정안은 법 제112조제2항제4호나목에 따른 무상 제공의 근거 조례를 마련하고자 하는 것으로, 공공자원의 효율적 활용을 도모하고 지식자원의 사회적 환원 및 독서문화 확산에 기여할 수 있다는 점에서 그 취지가 타당한 것으로 판단됨.

4. 직무상의 행위

- 가. 국가기관 또는 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 행하는 법령에 의한 금품제공행위(지방자치단체가 표창·포상을 하는 경우 부상의 수여를 제외한다. 이하 나목에서 같다)
- 나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위

4) 기부행위 해당 여부에 관한 중앙선거관리위원회 의견

- 질의사항(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

- 다만, 동 개정안은 법 제112조제2항제4호나목에서 요구하는 대상·방법·범위의 구체성 측면에서는 다소 미흡한 부분이 있는 것으로 보임.
- 따라서 법적 안정성과 제도 운영의 명확성을 확보하기 위해 폐기 및 제적되는 도서관자료 중 재활용이 가능한 자료를 선별하여 제공할 수 있도록 하여 규정을 보완하는 것이 바람직할 것으로 사료됨. 또한 무상 제공 대상 도서에 대해서는 이용자의 안전과 위생을 고려하여, 사전 점검 및 소독 등 위생관리 절차를 마련하고, 훼손·오염 정도에 따라 제공 여부를 판단하는 등 체계적인 관리가 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

< 수정안 조문대비표 >

개 정 안	수 정 의 견
<p><신 설> <u>제31조(도서관자료의 무상 제공) 시장은 법 제45조제3항 및 같은 법 시행령 제33조제3항에 따라 폐기 및 제적되는 도서관자료를 기관, 단체 또는 개인에게 무상으로 제공할 수 있다.</u></p>	<p><신 설> <u>제31조(도서관자료의 무상 제공) 시장은 법 제45조제3항 및 같은 법 시행령 제33조제3항에 따라 폐기 및 제적되는 도서관자료 중 재활용이 가능한 자료를 선별하여 기관, 단체 또는 개인에게 무상으로 제공할 수 있다.</u></p>

4. 질의 및 답변요지

- 생략

5. 토론요지

- 특이사항 없음

6. 심사결과

- 수정가결(재석위원 8명 찬성 8명)
 - 재석위원: 유경희, 윤재상, 장성숙, 박관순, 신충식, 이선옥, 임관만, 조성환 위원

7. 기타

○ 특이사항 없음

붙임 1. 수정안 1부.

2. 수정안 조문대비표 1부.

3. 인천광역시 도서관 및 독서문화진흥 조례 일부개정조례안 1부.

4. 신·구조문대비표 1부. 끝.

[붙임 1]

**인천광역시 도서관 및 독서문화진흥 조례 일부개정조례안에
대한 수정안**

인천광역시 도서관 및 독서문화진흥 조례 일부개정조례안을 다음과 같이 수정한다.

안 제31조 중 “도서관자료를”을 “도서관자료 중 재활용이 가능한 자료를 선별하여”로 한다.

[붙임 2]

수정안 조문대비표

현행	개정안	수정안
<p><u><신 설></u></p>	<p>제31조(도서관자료의 무상 제공) 시장은 법 제45조제3항 및 같은 법 시행령 제33조제3항에 따라 폐기 및 제적되는 <u>도서관자료를</u> 기관, 단체 또는 개인에게 무상으로 제공할 수 있다.</p>	<p>제31조(도서관자료의 무상 제공) ----- ----- ----- ----- <u>도서관자료 중 재</u> <u>활용이 가능한 자</u> <u>료를 선별하여</u> -- ----- ----- -----.</p>

[붙임 3]

인천광역시조례 제 호

인천광역시 도서관 및 독서문화진흥 조례 일부개정조례안

인천광역시 도서관 및 독서문화진흥 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제31조를 다음과 같이 신설한다.

제31조(도서관자료의 무상 제공) 시장은 법 제45조제3항 및 같은 법 시행령 제33조제3항에 따라 폐기 및 제적되는 도서관자료 중 재활용이 가능한 자료를 선별하여 기관, 단체 또는 개인에게 무상으로 제공할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

[붙임 4]

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p><u><신 설></u></p>	<p><u>제31조(도서관자료의 무상 제공)</u> <u>시장은 법 제45조제3항 및 같</u> <u>은 법 시행령 제33조제3항에</u> <u>따라 폐기 및 제적되는 도서관</u> <u>자료 중 재활용이 가능한 자료</u> <u>를 선별하여 기관, 단체 또는</u> <u>개인에게 무상으로 제공할 수</u> <u>있다.</u></p>