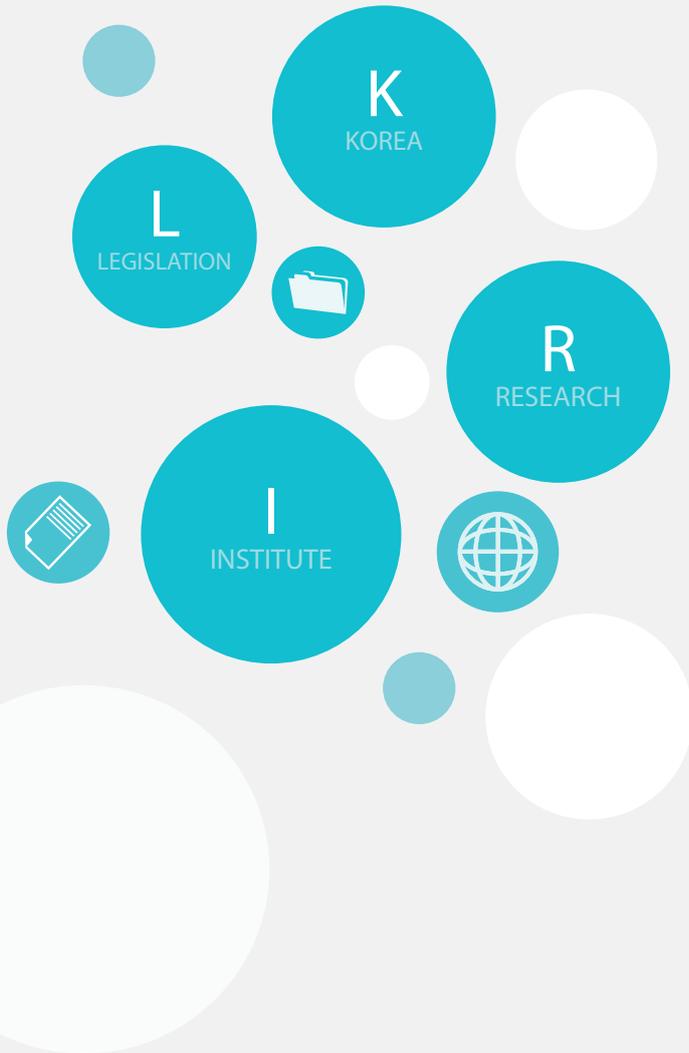


# 「독서문화진흥법」에 대한 사후적 입법평가

김수갑



# 「독서문화진흥법」에 대한 사후적 입법평가

연구자: 김수갑 (충북대학교 법학전문대학원 교수)



# CONTENTS

Issue Paper

## I. 입법평가 개요 04

- 1. 입법평가의 배경 04
- 2. 입법평가의 대상 및 범위 05
- 3. 입법평가 항목 및 방법 06

## II. 사후적 입법평가 07

- 1. 입법연혁 분석 07
- 2. 「독서문화진흥법」의 입법배경 및 입법목적 분석 08
- 3. 「독서문화진흥법」상 총칙 규정에 대한 규범분석 10
- 4. 「독서문화진흥법」상 독서 문화 진흥 기본 계획 등 수립 조항에 대한 규범분석 12
- 5. 「독서문화진흥법」상 독서 진흥 조항에 대한 규범분석 13
- 6. 「독서문화진흥법」상 보칙 장에 대한 규범분석 17
- 7. 법률 개정 논의동향 분석 18

## III. 입법대안 검토 22

- 1. 입법대안 설정시 고려사항 22
- 2. 입법대안의 제시 23

## IV. 요약 및 권고 27

- 1. 입법대안의 선택 27
- 2. 최적 입법대안의 제안 27
- 3. 연구의 한계 28

## 참고문헌 29



## I. 입법평가 개요



### 1. 입법평가의 배경

#### ▶ 사후적 입법평가 연구의 필요성

- 2015년 입법평가연구사업에서는 제·개정 이후 3년이 지난 법률 중에서 대상법률을 선정하여 사후적 입법평가 연구를 시범적으로 수행함
- 「독서문화진흥법」은 2006년 12월 28일 제정되어, 2007년 4월 5일부터 시행되었으며, 1차례의 일부 개정, 2차례의 타법 개정을 거쳐 시행되어 온지 약 8년이 지났음. 따라서 법률 제정 당시의 입법목적을 달성하고 있는지, 개정필요성이 있는지에 대한 검토가 필요함

#### ▶ 「독서문화진흥법」의 목적

- 「독서문화진흥법」은 독서 문화의 진흥에 관한 기본적 사항을 규정하여 국민의 지적 능력을 향상하고 건전한 정서를 함양하며 평생 교육의 바탕을 마련함으로써, 국가 경쟁력을 강화하고 국민의 균등한 독서 활동 기회를 보장하며 삶의 질을 개선하는 것을 목적으로 하고 있음 (제1조)
- “독서 문화”란 문자를 사용하여 표현된 것을 읽고 쓰는 활동을 중심으로 하여 이루어지는 정신적인 문화 활동과 그 문화적 소산을 말함(제2조 제1호)

## ▶ 입법평가의 배경 및 목적

- 풍부한 사고력의 확장, 깊이 있는 분석력과 통찰력의 함양, 상상력의 고양을 위해서는 활자 매체를 통한 독서가 매우 유용한 수단이며, 따라서 독서문화의 건강한 육성이 국가경쟁력 제고 및 국민의 삶의 질 고양 차원에서도 매우 중요한 문제임은 주지의 사실임
- 「독서문화진흥법」이 시행된 지 약 8년이 지난 시점에서, 당초의 입법목적에 따라 「독서문화진흥법」이 제대로 추진되고 있는지를 평가하는 것은 적지 않은 의의가 있을 것임
- 특히, 독서 문화 진흥 기본 계획의 수립, 연도별 시행 계획, 독서 교육 기회 제공, 지역의 독서 진흥 등 독서 문화의 진흥에 관한 기본적 사항에 관한 규정이, 국가 경쟁력을 강화하고 국민의 균등한 독서 활동 기회를 보장한다는 입법목적 달성에 기여하고 있는지를 평가함으로써 법적·정책적 문제점을 도출하고, 이를 극복하기 위한 입법적 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 함

## 2. 입법평가의 대상 및 범위

### ▶ 법률 제정 목적의 분석

- “국민의 지적 능력을 향상하고 건전한 정서를 함양하며 평생 교육의 바탕을 마련함으로써, 국가 경쟁력을 강화하고 국민의 균등한 독서 활동 기회를 보장하며 삶의 질을 개선하는 데 이바지함”이라는 입법목적을 달성하였는지 분석함

### ▶ 입법평가의 구체적 대상

- 독서문화진흥법
- 독서문화진흥법 시행령
- 독서 문화 진흥 기본 계획

### 3. 입법평가 항목 및 방법

#### ▶ 평가 기준은 「독서문화진흥법」의 규범 목적의 분석을 통해 구체적 기준을 다음과 같이 마련하기로 함

- 첫째, 법은 독서 문화 진흥을 위하여 어떤 체계를 갖고 있으며 연혁적으로 적정한 방향성을 설정해 왔는가?
- 둘째, 독서 문화 진흥을 위한 제도 마련에도 불구하고 국민의 지적 능력 향상 및 건전한 정서 함양, 평생 교육의 기반조성, 균등한 독서 활동 기회의 보장 등에 적극적으로 기여하지 못한 부분은 무엇인가?
- 셋째, 독서 문화의 진흥이라는 목적에 비추어 법률개정안은 적정성을 갖추고 있는가?

#### ▶ 평가방법론

- 평가 방법은 규범적 분석방법을 활용하여 명확성, 법적정합성을 평가하고 평가 목적을 고려하여 법 시행에 따른 정책적 효과를 분석함
- 실태조사, 설문조사, 비용편익분석은 별도로 실시하지 않으나, 다만 향후 종합적인 입법평가를 위해서는 이러한 연구 방법을 활용하는 것이 필요함
- 수범자 및 전문가 조사가 필요하지만 연구 기간의 한계로 인해 기존 자료 및 선행연구를 통해 관련 내용을 반영하기로 함

## II. 사후적 입법평가



### 1. 입법연혁 분석

#### ▶ 「독서문화진흥법」 제정 이전

- 1992. 8. 26. 문화부 “문화발전 10개년 계획”에서 1993년을 책의 해로 선정하고 ‘책의 해 사업추진위원회’를 구성함<sup>1)</sup>
- 1994. 3. 24. 「도서관및독서진흥법」 제정
- 2004. 9. 문화체육관광부, 「도서관및독서진흥법 개정(안)」 발의 검토

#### ▶ 「독서문화진흥법」의 제·개정

- 독서문화진흥법안은 2005년 10월 처음 발의되었으며, 당시 시행되고 있었던 「도서관 및 독서진흥법」을 「도서관법」과 「독서진흥법」으로 분리하여 도서관이라는 물적 조직에 대해서는 「도서관법」으로 개정하여 규정하고, 국민들의 지적 능력 향상과 문화발전 및 평생교육에 이바지하기 위한 독서진흥 부분은 「독서문화진흥법안」이라는 별도 법률로 분리하여 제정하고자 하는 이유에서 발의되었음<sup>2)</sup>
- 2006. 12. 28. 「독서문화진흥법」 제정(2007. 4. 5. 시행): (i) 문화관광부 장관은 독서 문화진흥을 위한 기본계획의 수립을 관계 중앙 행정 기관의 장과의 협의 및 독서진흥위원회의 심

1) 문화체육관광부, 2014년 독서진흥에 관한 연차보고서, 15쪽.

2) 국회 문화관광위원회, 독서문화진흥법안 검토보고서, 2005. 11.,

의를 거쳐 5년마다 수립하여 시행하도록 함(제5조제1항); (ii) 문화관광부 장관, 관계 중앙 행정 기관의 장 또는 시·도지사는 기본계획에 따라 연도별 시행 계획을 수립하여 시행하여야 함(제6조제1항); (iii) 독서 문화 진흥 정책 등을 심의하기 위한 독서진흥위원회를 문화관광부 장관 소속하에 두도록 함(제7조제1항); (iv) 국가 및 지방자치단체는 독서 교육의 기회를 제공하고 지역, 학교, 직장에서의 독서 진흥에 관한 사항을 규정함(제8조 내지 제11조); (v) 독서 문화 진흥에 대한 국민의 적극적인 참여를 유도하기 위하여 독서의 달을 설정, 독서 관련 행사, 포상·표창 및 장학금의 지급 등에 관한 사항을 규정함(제12조); (vi) 정부는 매년 독서 진흥에 관한 시책 및 그 시행 결과에 관한 연차 보고서를 정기 국회 개회 전에 국회에 제출하도록 함(제15조)

- 2008. 2. 29. 타법개정(2008. 2. 29. 시행): 「정부조직법」전부개정으로 정부부처가 개편됨에 따른 관계부처명의 변경이 이루어짐(문화관광부에서 문화체육관광부, 교육인적자원부에서 교육과학기술부)
- 2009. 3. 5. 일부개정(2009. 9. 6. 시행): 책임행정체제를 확립하고 의사결정의 신속성을 높이기 위한 정부의 각종 위원회 정비계획에 따라 제3장 제7조에 의한 독서진흥위원회가 삭제됨
- 2013. 3. 23. 타법개정(2013. 3. 23. 시행): 「정부조직법」전부개정으로 정부부처가 개편됨에 따른 관계부처명의 변경이 이루어짐(교육과학기술부에서 교육부)

## 2. 「독서문화진흥법」의 입법배경 및 입법목적 분석

### ▶ 「독서문화진흥법」의 제안이유 및 주요내용

- 독서는 21세기 지식기반시대에 차지하는 중요성을 고려하면 국가경쟁력 강화 차원에서라도 아동·청소년기부터 체계적인 독서교육을 실시하여 독서습관을 배양하고 평생교육으로 이어지도록 독서시설의 정비와 독서환경을 개선하는 등 범국가적인 활동의 필요성이 절실하다고 할 것임. 하지만 미국의 다국적 조사기관인 NOP월드가 세계 30개국을 대상으로 조사한 결과에 의하면 한국인이 책·신문·잡지 등 활자문화에 할애하는 시간이 주당 평균 3.1시간

으로 세계 평균 독서시간의 절반에도 미치지 못하고 있으며 조사대상국 중에 최하위를 차지했다고 보도할 정도로 아직 국내의 독서문화는 선진화되지 못하고 있다는 것이 「독서문화진흥법」의 제정이 추진된 주된 이유였음<sup>3)</sup>

- 「독서문화진흥법」에서는 다음과 같은 내용을 담고 있음. (i) 문자를 사용하여 표현된 것을 읽고 쓰는 활동을 중심으로 하여 이루어지는 정신적인 문화 활동과 그 문화적 소산을 “독서 문화”로 정의함으로써 동 법률이 지향하는 핵심개념을 명확히 함(제2조제1호); (ii) 문화체육관광부장관으로 하여금 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 독서 문화 진흥을 위한 기본 계획을 5년마다 수립하여 시행하도록 함(제5조제1항); (iii) 문화체육관광부장관, 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 이 조에서 “시·도지사”라 한다)는 기본 계획에 따라 연도별 시행 계획을 수립하여 시행하여야 함(제6조제1항); (iv) 국가 및 지방자치단체는 독서 교육의 기회를 제공하고 지역, 학교, 직장에서의 독서 진흥에 관한 사항을 규정함(제8조 내지 제11조); (v) 독서의 달 행사, 포상·표창 및 장학금의 지급 등에 관한 사항을 규정함(제12조); (vi) 국가와 지방자치단체는 기본 계획이 원활하게 시행될 수 있도록 도서관·학교 등 문화 기관이나 교육 기관과 협력하여야 하며(제13조), 독서 문화 진흥 사업의 추진에 필요한 행정상·재정상의 조치와 그 밖의 필요한 조치를 하여야 함(제14조)

## ▶ 「독서문화진흥법」의 목적

- 이 법은 독서 문화의 진흥에 관한 기본적 사항을 규정하여 국민의 지적 능력을 향상하고 건전한 정서를 함양하며 평생 교육의 바탕을 마련함으로써, 국가 경쟁력을 강화하고 국민의 균등한 독서 활동 기회를 보장하며 삶의 질을 개선하는 데 이바지함을 그 목적으로 함(제1조)
- 동 법의 목적조항은 독서문화 진흥 정책의 방향을 제시하고 동 법의 해석과 관련된 중요한 기준을 제시하고 있는 것으로서, 독서 문화가 선진 주요국에 비하여 활성화되고 있지 못하고 있는 국내 독서문화의 현실을 적극적으로 개선하겠다는 정책적 의지를 담고 있다는 점에서 그 입법 필요성이나 목적은 대체적으로 적정하게 설정되었다고 평가할 수 있음

3) 국회 문화관광위원회, 독서문화진흥법안(박형준의원 대표발의) 및 도서관 및 독서진흥법 전부개정법률안(김재윤의원 대표발의) 검토보고서, 2006. 8.

- 다만 동 법의 목적조항에서는 주로 국민의 균등한 독서 활동 기회의 보장이라는 평등권적인 요소가 두드러지게 강조되고 있어, 그 외에 독서와 관련된 중요한 가치들, 즉 국민의 기본권 보장으로서의 독서권 보장이나 독서의 자율권 보장 등과 같은 가치들<sup>4)</sup>이 충실하게 반영되어 있다고 보기에는 목적조항의 내용이 다소 협소하다는 평가를 내릴 수밖에 없음. 독서 문화의 진흥에 있어서 기본법의 기능을 수행하는 「독서문화진흥법」의 위상을 고려한 보다 포괄적이고 충실한 내용의 목적조항으로의 재검토가 필요하다고 할 것임

### 3. 「독서문화진흥법」상 총칙 규정에 대한 규범분석

#### ▶ “독서장애인” 용어의 도입

- 「독서문화진흥법」은 독서장애인이라는 용어를 새롭게 도입하면서 이를 ‘시각 장애, 노령화 등 신체적 장애로 독서 자료를 이용할 수 없는 자’로 정의내리고 있다(법 제2조 제3호). 이러한 독서장애인이라는 법률상 용어는 지금까지 독서문화에 있어서 소외되어 왔던 시각장애인 보다 그 개념상 외연을 더 넓게 설정하고 있는 것임<sup>5)</sup> 독서장애인이라는 새롭고도 폭넓은 용어 정의를 통하여 독서문화의 사각지대에 놓여 있는 국민들이 보다 균등한 독서 활동의 기회를 보장받을 수 있는 계기가 마련된 것으로 평가할 수 있을 것임
- 하지만 「독서문화진흥법」이 독서장애인에 대한 법적 정의라는 새로운 시도를 했음에도 불구하고, 정작 독서장애인에 대한 구체적인 지원과 관련해서는 상세한 규율사항이 매우 미흡하다고 평가할 수 있음
- 즉 현행 「독서문화진흥법」은 독서장애인에 대한 지원과 관련하여 법 제5조에 따라 수립·시행하여야 하는 독서 문화 진흥 기본 계획에 포함되어야 할 사항 중 하나로 ‘독서장애인, 소외

4) 황금숙·김수경·장지숙, 어린이·청소년 독서문화 진흥 선진화 방안 연구, 한국문헌정보학회지, 2011. 5, 298쪽 이하.

5) 안찬수, 「독서문화진흥법」과 독서문화 진흥의 방향, 창비어린이 2007년 가을호 제5권 제3호 통권 18호, 2007. 9, 83쪽.

지역, 소외계층의 독서 환경 개선'을 규정하고 있을 뿐, 그 밖에 독서장애인을 위한 지원사항을 별도로 규정하고 있지는 않음

- 법률에서 별도의 개념 정의 조항을 두고 있음에도 불구하고 이에 관한 구체적인 규율사항이 미비하여 정의 조항을 마련한 취지마저 무색해지고 있는 실정이라고 평가할 수 있음. 이는 최근 2014. 8. 29. 부로 안홍준 의원 등이 발의한 「독서문화진흥법」 일부개정법률안에서도 공유하고 있는 문제의식으로서, 이하에서 살펴보겠지만 안홍준 의원 등이 발의한 개정법률안은 국가와 지방자치단체에게 장애인의 독서를 위해 필요한 시설 및 특수설비·장치마련 등 독서 진흥에 관한 여건을 조성하고 지원할 의무 등이 있음을 명시하고 있음
- 현행 「독서문화진흥법」이 독서장애인에 대한 새로운 용어를 법적으로 정립하는데 그치는 수준에서 벗어나 독서장애인에 대한 실질적인 지원이 제도적으로 가능하도록 보다 구체적인 법제개선이 이루어져야 할 것으로 평가할 수 있을 것임

## ▶ 국가 및 지방자치단체의 책무

- 「독서문화진흥법」 제3조는 “국가와 지방자치단체는 독서 문화 진흥에 필요한 시책을 수립하여 시행하여야 한다.”고 규정하고 있음
- 독서 문화 진흥을 위한 시책 마련 의무를 명시하였다는 점에 의의가 있을 뿐, 동 조항은 시책에 관한 구체적인 규율이 미비하고, 국가와 지방자치단체 각각의 특성을 반영한 시책을 구분하고 있지도 않음. 더 나아가 독서문화의 진흥에 있어서는 민간주체의 활발한 참여도 전제되어야 하는바, 현행 「독서문화진흥법」은 국가와 지방자치단체 등 공적 주체가 부담해야 할 의무에만 초점을 맞추고 있어 이에 대한 보완이 필요하다고 할 것임
- 독서 문화의 진흥은 민관이 한데 어울어진 보다 거시적인 차원에서의 정책추진 사항으로서, 현행 「독서문화진흥법」 제3조에서 간략하게 규정하고 있는 책무 조항만으로는 이러한 목적달성에 많이 부족한 규율이라고 평가할 수 있음. 국가와 지방자치단체 및 관련 민간주체가 시행해야 할 기본적인 책무에 관한 사항들을 유형화·세분화하여 규정하여야 할 것임

## 4. 「독서문화진흥법」상 독서 문화 진흥 기본 계획 등 수립 조항에 대한 규범분석

### ▶ 독서 문화 진흥 기본 계획 및 연도별 시행 계획의 수립·시행

- 「독서문화진흥법」 제5조는 문화체육관광부 장관이 주축이 되어 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 독서 문화 진흥을 위한 기본 계획을 5년마다 수립하여 시행하여야 할 의무가 있음을 명시한 다음(제1항), 이러한 기본 계획에 포함되어야 할 사항으로 (i) 독서 문화 진흥 정책의 기본 방향과 목표, (ii) 도서관 등 독서 문화 진흥을 위한 시설의 개선과 독서 자료의 확보, (iii) 독서장애인, 소외지역, 소외계층의 독서 환경 개선, (iv) 독서 활동 권장·보호 및 육성 과 이에 필요한 자원 조달에 관한 사항, (v) 독서 문화 진흥에 필요한 독서 자료의 생산과 유통 진흥에 관한 사항, (vi) 독서 문화 진흥을 위한 조사·연구, (vii) 그 밖에 독서 문화 진흥에 필요하다고 인정되는 사항을 제시하고 있음(제2항)
- 기본 계획의 수립·시행과 관련하여 문화체육관광부 장관의 요청이 있을 때에는 관련 기관이나 단체 등은 특별한 사정이 없는 한 이에 협조하여야 하며(제5조제3항), 기본 계획의 수립 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임해놓고 있음(제5조제4항). 독서 문화 진흥 기본 계획의 수립과 관련하여 「독서문화진흥법 시행령」(시행 2013.1.16., 대통령령 제24314호)에서 규정하고 있는 사항은 기본 계획 수립에 있어서 통보절차에 관한 것으로서, 이에 따르면 문화체육관광부 장관은 독서 문화 진흥을 위한 기본 계획을 수립·변경한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사에게 이를 통보하여야 할 의무가 있음(영 제2조)
- 그리고 이러한 기본 계획에 따라 문화체육관광부 장관, 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 연도별 시행 계획을 수립하여 시행하여야 할 의무가 있음(제6조제1항). 연도별 시행 계획의 수립·시행과 관련하여 문화체육관광부 장관, 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사의 요청이 있을 때에는 관련 기관이나 단체 등은 특별한 사정이 없는 한 이에 협조하여야 함(제6조제2항). 연도별 시행계획에 포함되어야 할 사항으로는 (i) 해당 연도 독서 문화 진흥 정책 추진 방향 및 목표와 이를 실현하기 위한 전략과 추진 과제, (ii) 추진 과제별 세부 수행계획, (iii) 그 밖에 독서 문화 진흥에 관하여 필요하다고 인정되는 사항이 제시되고 있음(영 제3조제1항). 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사는 매

년 3월 말일까지 전년도 시행 계획의 시행 결과 및 해당 연도의 시행 계획을 문화체육관광부 장관에게 통보하여야 함(영 제3조제2항)

- 「독서문화진흥법」은 독서 문화 진흥을 위한 기본 계획 및 연도별 시행 계획의 수립·시행에 관한 사항을 규율하면서, 계획의 수립시기, 각 계획에 포함되어야 할 사항, 수립과정에서의 기관간 협조의무 등을 규정하는데 그치고 있음. 독서 문화 진흥이라는 정책이 가지는 포괄성과 관련되는 기관 및 주체의 광범위함을 고려하면 보다 세심한 계획수립절차를 명시할 필요가 있다고 할 것임. 무엇보다도 계획수립절차에 있어서 관련된 중앙행정기관에서 수행해야 할 사항과 협조해야 할 사항은 무엇인지 등을 법령에서 명시하는 방안도 실무상 혼선을 최소화하는 차원에서 검토해 볼만한 사항이라고 할 수 있음

## 5. 「독서문화진흥법」상 독서 진흥 조항에 대한 규범분석

### ▶ 독서 교육 기회 제공

- 「독서문화진흥법」 제8조는 “국가와 지방자치단체는 모든 국민에게 독서 교육의 기회를 균등하게 제공하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정하여 독서 교육 기회의 균등한 제공이 국가 등의 의무사항임을 명시하고 있음
- 평등한 독서 교육 기회의 제공이라는 동 조항의 취지가 가지는 긍정적인 부분을 고려한다고 하더라도 규정 내용이 추상적이고 일반적이어서 구체적인 실효성을 확보하기는 어려움이 있는 선언적 규정에 불과하다는 한계가 지적될 수 있을 것임
- 동 법 제3조에서 정하고 있는 국가 및 지방자치단체의 책무 중의 하나로 포섭하여 규정하는 것이 법체계상 보다 바람직하다고 평가할 수 있음

### ▶ 지역·학교·직장의 독서 진흥

- 「독서문화진흥법」은 지역·학교·직장이라는 세 가지 큰 범주로 구분하여 이들 각각의 영역에서의 독서 진흥에 관한 사항을 정하고 있음

- 우선 지역의 독서 진흥과 관련하여 지방자치단체의 장은 지역 주민이 독서를 생활화하는 데 필요한 독서 시설의 마련 등 독서 진흥에 관한 여건을 조성하고 이를 지원하여야 할 의무가 있으며(제9조제1항), 또한 지방자치단체의 장은 매년 1회 이상 독서 관련 행사를 개최하거나 독서 관련 기관이나 단체가 이를 개최하도록 지원하여야 함(제9조제2항). 지역의 독서 진흥과 관련하여 시행령 등 현행 행정입법 단계에서 규율하고 있는 사항은 존재하지 않음
- 지역의 독서 진흥에 관한 「독서문화진흥법」 제9조의 규정은 현재 각 지방자치단체의 단위에서 벌어지고 있는 활발한 독서지원사업들을 감안하면 그 지원에 관한 규율내용이 지나치게 단순하여 선언적 효력에 그치고 있는 부분이 아쉽다고 할 것임. 독서문화진흥을 위한 연차별 시행계획과 연계하여 지역에서 전개해나갈 수 있는 구체적인 지원사업에 관한 사항을 보완하여 규정할 필요가 있다고 할 것임
- 학교의 독서 진흥과 관련하여 우선 교육부장관은 학교 교육을 받는 동안 모든 국민이 독서 문화 진흥의 혜택을 누릴 수 있도록 그 교육 과정의 전체를 통하여 읽기 능력, 쓰기 능력 등의 언어에 관한 능력을 향상하기 위하여 노력하여야 할 의무가 있음(제10조제1항). 아울러 교육부장관은 학교의 독서 문화 진흥을 위한 시책을 수립하여 시행하여야 할 의무가 있는바, 이러한 시책에는 (i) 학교의 독서 교육 활성화를 위한 계획의 수립·시행에 관한 사항, (ii) 학교 도서관의 신설·확충 및 환경 개선에 관한 사항, (iii) 학교의 독서 자료의 확보와 독서 지도를 담당하는 교사의 배치에 관한 사항, (iv) 독서 교육 관련 교육 과정과 교육 내용의 연구·개발 및 보급에 관한 사항, (v) 그 밖에 학교의 독서 문화 진흥에 필요한 사항이 포함되어야 함(제10조제2항). 학교의 장은 학생이 독서를 생활화할 수 있도록 독서 모임의 운영 장려, 학교 도서관의 설치·운영 등 필요한 여건을 조성하고 이를 지원하여야 하며(제10조제3항), 또한 독서 활동이 학교 도서관 활동과 유기적으로 연계될 수 있도록 운영하여야 함(제10조제4항). 그밖에 학교의 장은 학교에서 독서를 생활화하기 위하여 사서 교사나 독서 교육을 전담하는 교사를 1명 이상 둘 수 있음(제10조제5항). 학교의 독서 진흥과 관련하여 시행령 등 현행 행정입법 단계에서 규율하고 있는 사항은 존재하지 않음
- 학교의 독서 진흥에 관한 사항을 규정하고 있는 「독서문화진흥법」 제10조의 규정은 독서 문화의 진흥이 학교교육과 긴밀하게 연계되어 있다는 점에서 다른 영역보다 비교적 세부적인 규율을 담고 있는 것으로 판단됨. 특히 관계 주무부처의 장인 교육부장관과 학교의 장으로

구분하여 이들 각각이 시행해야 할 의무를 명시하고 있어 다른 영역보다 규율에 의한 실제적인 실효성 확보가 규정상으로 보장되고 있음. 학교의 경우에 대해서는 이러한 세부적인 규율은 지역이나 직장에서의 독서 진흥의 경우와 비교할 때 규율의 불균형성이 지적될 수 있으므로 이에 대한 개선 및 보완이 필요하다고 할 것임

- 직장의 독서 진흥과 관련하여 우선 국가와 지방자치단체는 직장 내의 독서 활동을 활성화하는데 필요한 시책을 강구하여야 하며(제11조제1항), 또한 직장인의 독서 활동을 활성화하기 위하여 직장에 독서 모임을 두도록 장려하여야 하며, 그 모임의 육성에 필요한 시책을 강구할 수 있도록 규정하고 있음(제11조제2항)
- 한편 「독서문화진흥법」 시행령 제10조는 법 제11조제1항에 따른 직장 내의 독서 활동 활성화에 필요한 시책에 포함되어야 할 사항으로 (i) 직장의 독서 활동 활성화를 위한 시설 및 환경 개선에 관한 사항, (ii) 직장의 독서 및 독서교육 프로그램 운영 지원에 관한 사항, (iii) 직장의 독서 활동 활성화를 위한 독서 자료의 보급과 지원에 관한 사항, (iv) 그 밖에 직장의 독서 문화 진흥에 관하여 추진할 필요가 있는 사항을 제시하고 있음
- 법률에서 직장에서의 독서 진흥과 관련하여 국가와 지방자치단체의 시책마련을 규정하면서, 직장 내 독서 활동을 활성화하기 위하여 필요한 시책의 구체적인 내용을 시행령에서 규정하는 체계로 되어 있는바, 시책의 구체적인 내용을 법률에서 규정하고 있는 ‘학교의 독서 진흥’에 관한 규율과 비교할 때 직장의 독서 진흥에 대해서는 행정입법에 의한 규율체계로 정하고 있는 것에 대한 특별한 정당성이 있다고 볼 수 없음. 다른 분야와의 규율 균형을 고려할 때 직장의 독서 활동 활성화를 위한 시책의 구체적인 내용을 법률에서 규정하는 것이 타당함
- 직장인의 독서활동을 활성화하기 위한 직장 내 독서 모임의 육성에 필요한 시책에 대해서는 구체적인 규율이 부족하여 실효성이 떨어지는 선언적 규정에 머물고 있어 이에 대한 개선 및 보완이 필요함

## ▶ 독서의 달 행사 등

- 「독서문화진흥법」 제12조는 독서의 달 행사에 관한 규율로서 이에 따르면 “국가는 국민의 독서 의욕을 고취하고 독서의 생활화 등 독서 문화 진흥에 대한 국민의 적극적인 참여를 유도

하기 위하여 독서의 달을 설정하여야 한다.”고 규정하고 있음(제1항). 또한 국가나 지방자치 단체는 독서 진흥에 공적이 있는 자와 독서 실적이 우수한 자 등에게 포상하거나 표창을 수여하거나 장학금을 지급할 수 있도록 하고 있으며(제2항), 이러한 독서의 달 설정, 독서 관련 행사, 포상·표창 및 장학금의 지급 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있음(제3항)

- 독서의 달 행사와 관련된 규율을 위임받은 「독서문화진흥법」 시행령 제11조는 독서의 달을 매년 9월로 하도록 규정하면서(제1항), 이러한 독서의 달을 기념하기 위하여 국가, 지방자치 단체, 공공기관, 독서 관련 단체, 학교 및 직장 등에서 각각 그 실정에 따라 (i) 독서 문화 진흥에 관한 연구·발표 등 학술 행사, (ii) 백일장·강연회 등 독서 관련 행사, (iii) 독서 문화 진흥을 위한 각종 행사, (iv) 대중매체를 통한 계몽 및 홍보 활동, (v) 그 밖에 독서 환경 조성을 위한 행사를 실시하도록 규정함(제2항). 또한 법 제12조제2항에 따라 국가가 시상하는 상을 독서문화상으로 하고(영 제12조제1항), 독서문화상의 시상은 「정부 표창 규정」이 정하는 바에 따르도록 규정하고 있음(영 제12조제2항)
- 독서의 달 행사와 관련 규율의 경우 독서의 달 설정, 독서 관련 행사, 포상·표창 등에 관한 사항을 비교적 상세하게 규정하고 있는 것으로 평가할 수 있으나, 다만 법률 제12조제3항에서 ‘장학금의 지급’ 등을 행정입법인 대통령령으로 정하도록 위임하고 있으나 정작 이에 대한 직접적인 규정이 시행령에서 누락되어 있어 이에 대한 명시적인 규율의 보완이 필요하다고 할 것임

### ▶ 아동·청소년의 독서 문화 진흥을 위한 지원정책 미흡

- 「독서문화진흥법」에는 아동·청소년의 독서 환경 조성 및 독서진흥을 위한 개별적 사업에 대한 규율 내용이 별도로 규정되어 있지 않음
- 독서교육 및 독서문화 진흥을 위한 각종 정책 추진의 성패는 아동·청소년기부터 체계적인 독서문화 활동을 통해 독서습관을 배양하고 자연스럽게 평생교육으로 연계될 수 있도록 하는 체계를 구축하는 것에 달려있다고 할 것인바, 컴퓨터 기술의 발전, 인터넷문화의 활성화, 영상매체의 일상화 등으로 인하여 아동, 청소년의 독서량이 점차 감소하고 책을 중심으로 한

활자문화의 영향력이 전반적으로 약화<sup>6)</sup>되고 있는 현행의 실정에 대응하기 위한 「독서문화진흥법」상의 보다 강력한 대응이 필요하다고 할 것임

- 「독서문화진흥법」의 제정이 검토되던 당시 ‘청소년독서진흥법안’의 제정도 검토된 바 있으나 실제적인 입법으로까지는 이어지지 못함. 동 법안은 청소년들의 독서환경을 확충하고 성장 잠재력의 발현을 위하여 청소년 독서환경 조성 및 독서진흥을 위한 국가·사회적 책임을 명시하고 그 노력을 체계적으로 추진하기 위하여 법적 근거를 마련하기 위한 목적으로, “청소년독서진흥기여금”(안 제3조), 청소년독서진흥을 위한 기본계획의 수립(안 제8조), 직장과 군 등은 청소년직장인 및 청소년장병 등의 독서활동을 촉진하고 지원(안 제10조) 등을 주요 내용으로 담고 있었음
- 독서 문화 진흥에 있어서 핵심적인 지원대상이라고 할 수 있는 아동·청소년 층을 위한 독서 환경 활성화 및 독서지원정책 등에 관한 규율이 기본법인 「독서문화진흥법」에 포함되어야 할 것임

## 6. 「독서문화진흥법」상 보칙 장에 대한 규범분석

### ▶ 관계기관과의 협력에 관한 규율 등

- 「독서문화진흥법」 제13조는 “국가와 지방자치단체는 기본 계획이 원활하게 시행될 수 있도록 도서관·학교 등 문화 기관이나 교육 기관과 협력하여야 한다.”고 규정하여 관계기관과의 협력에 관한 규정을 두고 있음. 하지만 독서 문화 진흥에 관한 정책이나 사업이 가지는 규모의 광범위성이나 관계되는 주체들의 포괄성 등을 고려하면 지나치게 단순한 내용으로 규정하고 있어 이 역시 단순한 선언적 규정에 불과하다는 점이 지적될 수 있을 것임. 예를 들어 학교의 독서 진흥을 규정하고 있는 「독서문화진흥법」 제10조제1항과 제2항은 담당이 되는 공적 주체를 교육부장관으로 명시하고 있는바, 동 법의 소관부처인 문화체육관광부와 어떠한 협조체계를 구축하고 업무를 연계해야 하는지에 대한 규율은 누락되어 있음. 일반적인 내용의 기관 간의 협력 강화만을 내세울 것이 아니라 독서 문화의 진흥을 위한 보다 구체적이고 실효적인 협력체계를 갖출 수 있도록 하는 법제도적 근거를 마련해야 할 것임

6) 황금숙·김수경·장지숙, 앞의 논문, 278쪽.

### ➤ 행정상·재정상의 조치 등

- 「독서문화진흥법」 제14조는 “국가와 지방자치단체는 독서 문화 진흥 사업의 추진에 필요한 행정상·재정상의 조치와 그 밖의 필요한 조치를 하여야 한다.”고 규정하고 있을 뿐, 독서 문화 진흥 사업의 추진에 필요한 행정상·재정상의 조치와 그 밖의 필요한 조치가 무엇인지에 대해서는 구체적인 규율을 하고 있지 않음

### ➤ 연차 보고

- 「독서문화진흥법」 제15조는 “정부는 매년 독서 진흥에 관한 시책과 그 시행 결과에 관한 연차 보고서를 정기국회 개회 전에 국회에 제출하여야 한다.”고 규정하여 행정부의 독서 문화 진흥에 관한 정책 추진 사항에 대한 입법부에 의한 간접적인 통제방식을 규율하고 있음
- 간단한 규정이기에는 하나, 행정부의 정책추진 결과를 입법부에 보고하도록 함으로써 독서 문화 진흥 정책의 실효성을 담보하는 중요한 축이 되고 있다는 점에서 적지 않은 의의가 있다고 평가할 수 있을 것임

## 7. 법률 개정 논의동향 분석

### ➤ 2013. 4. 25. 「독서문화진흥법」 일부개정법률안 발의

- 2013. 4. 25. 안규백 의원 등은 독서 활동에 필요한 도서 기증의 활성화를 위한 국가 및 지방자치단체의 시책 마련의무(안 제12조의2제1항 신설), 도서 기증에 대한 홍보, 관련 정보의 제공 등의 사업 수행의무(안 제12조의2제2항 신설) 등을 규정하는 내용의 「독서문화진흥법」 일부개정법률안을 발의하였음
- 해외에서는 주로 아동도서 기증 활동을 통하여 미취학 아동부터 독서 활동을 촉진함으로써 개인의 인성발달과 사회적응력 향상에 많은 도움을 주고 있으며, 특히 미국의 비영리단체 ROR(Reach out and Read)은 저소득층 아동을 대상으로 도서 보급 사업을 통하여 아동의 자립을 지원하고 있고, 영국의 경우에도 민간단체 Book Trust의 활동을 중심으로 영유아를 위

한 독서촉진 프로그램을 시행하고 있으며, 정부차원에서도 이를 적극적으로 지원하고 있다고 함<sup>7)</sup>

- 우리나라의 경우 보건복지부와 문화체육관광부, 일부 시민단체와 민간기업을 통하여 개별 사업별로 도서 기증 활동이 이루어지고 있으나, 전반적인 국민의 독서환경 향상을 위하여 아동 도서를 포함한 도서 기증의 활성화를 위한 국가적 차원의 체계적인 정책적·제도적 방안을 마련할 필요성이 있다는 것<sup>8)</sup>이 개정안의 취지임
- 개정안에서도 지적하고 있듯이 이미 국내에서는 지방자치단체를 중심으로 활발한 도서기증 사업이 진행되고 있음. 대표적으로 대전광역시 한밭도서관이 주관이 되어 추진된 우수인문 도서 출판 지원사업에서는 책을 필요로 하는 국내 지역문고 및 중국 남경에 도서를 기증함으로써 국내 및 해외로 도서를 기증함으로써 독서문화를 확대시키고 한국의 문화를 알리는 계기를 마련하였다고 평가된 바 있음<sup>9)</sup>
- 도서 기증의 활성화를 위한 국가 및 지방자치단체 차원에서의 추진체계에 관한 근거를 제시하였다는 점에서 개정법률안이 가지는 의의는 적지 않다고 할 것이나 다만 도서 기증의 활성화를 위하여 국가 및 지방자치단체가 마련해야 할 시책의 구체적인 규율내용이 미흡한 점, 도서 기증 활성화를 위한 사업 내용을 좀더 다변화할 필요가 있다는 점 등이 아쉬우며 이에 대한 추가보완이 필요하다고 할 것임

#### ▶ 2014. 8. 29. 「독서문화진흥법」 일부개정법률안 발의

- 2014. 8. 29. 안홍준 의원 등은 독서장애인에 대한 구체적인 지원 사항을 규정하는 내용의 「독서문화진흥법」 일부개정법률안을 발의하였음
- 즉, 교육기회의 균등을 위해서는 장애인도 차별받지 않고 교육받을 수 있는 편의제공이 이루어져야 하며, 특히 학습은 책을 읽는 독서로부터 시작되는 바, 시·청각 등 장애인에 대한 독서에 필요한 시설 및 보조기기·장치는 편의제공을 위한 가장 기본적인 요소라고 할 수 있음

7) 독서문화진흥법 일부개정법률안 의안원문(안규백의원 대표발의), 2013. 4. 25., 1쪽.

8) 독서문화진흥법 일부개정법률안 의안원문(안규백의원 대표발의), 2013. 4. 25., 2쪽 이하.

9) 문화체육관광부, 2014년 독서진흥에 관한 연차보고서, 98~99쪽.

에도 불구하고, 현행법에서는 장애인의 독서문화 진흥에 관한 여건 조성과 지원에 관한 사항을 규정하고 있지 않아 장애인의 지식정보에 대한 접근성이 취약하고, 독서문화 확산도 어렵다는 지적임. 또한 장애인의 독서를 위해 국립중앙도서관이 점자, 점자·음성변환용 코드가 삽입된 자료 등 형태의 도서 대체자료가 제작되고 있으나, 그 확산·보급이 원활하지 않아 국립중앙도서관이 아닌 다른 도서관 등에서는 이용이 어려운 실정임을 아울러 지적하고 있음

- 이에 「독서문화진흥법」 일부개정법률안은 국가와 지방자치단체가 장애인의 독서를 위해 필요한 시설 및 특수설비·장치마련 등 도서 진흥에 관한 여건을 조성하고 지원하도록 규정하고, 문화체육관광부장관으로 하여금 국립중앙도서관의 도서 대체자료가 확산·보급될 수 있는 시책을 마련하고 시행하도록 규정하는 한편, 그 시행을 담보하기 위해, 매년 국회에 보고하는 독서진흥 연차보고서에 도서자료의 확산·보급에 관한 실적을 포함하도록 정하고 있음 (안 제8조의2 신설, 안 제10조, 안 제15조)
- 이러한 법률개정을 통하여 장애인의 독서 문화를 진흥하고, 실질적인 교육 기회의 균등을 달성함으로써 장애인의 자아실현과 사회통합에 기여할 것으로 개정법률안은 기대하고 있음
- 이에 대하여 국회 교육문화체육관광위원회 검토보고서에서는 장애인의 독서문화 진흥을 위한 여건 조성과 지원에 관한 사항 및 국립중앙도서관이 제작하는 대체자료(점자, 점자·음성변환용 코드가 삽입된 자료, 음성 또는 확대문자 등의 형태로 제공하는 도서자료)의 확산·보급 등에 관한 사항이 개정안에 포함됨으로써 독서장애인의 독서문화 향유 확대 및 지식접근성을 제고할 수 있다는 측면에서 개정법률안의 취지에 동의. 하면서 일부 수정의견을 제시하고 있음. 즉, 일부 민간 점자도서관 등은 국가나 지방자치단체의 예산지원으로 제작된 대체자료를 공유하지 않고 있어, 독서장애인의 독서문화향유 확대에 제약이 발생하는 점이 있으므로, 독서장애인 등의 독서진흥을 위하여 국가나 지방자치단체의 보조금으로 제작되는 대체자료의 공유를 위한 확산·배포방안 마련의 일환으로 이를 국립중앙도서관에의 제출을 의무화하는 규정을 신설하는 방안을 추가로 제시하고 있음
- 또한 학교의 장이 학교에서 독서를 생활화하기 위하여 사서 교사나 독서 교육 전담 교사 외에도 독서장애인 지도를 위한 특수교사를 둘 수 있도록 하고 있는 개정법률안 조항(안 제10조제5항)에 대해서도 독서장애인 중 학생의 독서 기회를 향상시키고 보다 학습권을 보장하

---

기 위한 취지를 긍정적으로 평가하면서도, 현재 전국에 배치되어 있는 사서교사가 총 826명이고, 공립특수교사는 16,514명 수준인데, 특히 특수학교의 사서교사 수가 미미한 수준(2명)인 점 등을 감안하여 독서장애인 지도를 위한 특수교사를 법에 명시하더라도 정책적으로 특수학교 또는 특수학급에 우선적으로 특수교사를 배치하는 방안에 대한 추가적인 고려를 제시하고 있음<sup>10)</sup>

- 이와 같은 국회 교육문화체육관광위원회의 검토의견의 취지 및 추가개선안에 공감하며 전체적인 법률개정의 방향이 독서장애인에 대한 지원 구체화 및 확대에 맞추어져 있다는 점에서 매우 바람직하다고 평가할 수 있음. 다만 현재 신체적 장애 사유로 협소하게 정의되어 있는 독서장애인에 대한 개념정의를 현행 보다 확대하여 경제적 사유 등으로 인한 독서사각지대에 놓인 국민까지 포섭할 수 있는 거시적인 법제도 개선방안을 고민해 볼 필요가 있으며, 독서장애인에 대한 구체적인 지원사항을 추가로 도출하는 방향을 검토하여야 할 것임

---

10) 국회 교육문화체육관광위원회, 독서문화진흥법 일부개정법률안 검토보고서, 2015. 2, 7~8쪽

## III. 입법대안 검토



### 1. 입법대안 설정시 고려사항

▶ II.에서 실시한 입법평가를 바탕으로 독서 문화 진흥을 위한 입법 개선이 필요한 사항을 정리하면 다음과 같음

- 독서장애인의 개념범주 확대 및 지원 정책의 다변화 및 구체화
- 독서문화진흥을 위한 국가 및 지방자치단체의 책무사항의 유형화·세분화
- 기본계획 및 연차별 시행계획 등의 수립절차·시기 등의 구체화
- 지역·학교·직장의 독서 진흥을 위한 세부 지원정책의 마련
- 아동·청소년의 독서 문화 진흥을 위한 지원정책의 근거 마련
- 관계기관과의 실효적인 협력체계 구축을 위한 법규정 개선
- 독서 문화 진흥을 위한 행정상·재정상 조치의 구체적인 규율 마련

▶ 2013. 11. 제2차 독서문화진흥 기본계획(2014~2018년) 발표

- 2013. 11. 각계 전문가 의견 수렴을 바탕으로 4대 추진전략과 19개 중점 추진과제가 포함된 제2차 「독서문화진흥 기본계획(2014~2018)」 수립 발표됨
- 독서문화진흥 5개년 계획의 4대 과제에 따른 단위 과제의 상세한 내용은 다음과 같음

추진 전략	사회적 독서 진흥기반 조성	생활 속 독서문화 정착	책 읽는 즐거움의 확산	함께하는 독서복지 구현
중점 추진 과제	① 독서진흥 협력체계 구축 ② 지역 독서공동체 조성 ③ 학교 독서환경 개선 ④ 책 읽는 직장 만들기 ⑤ 우수 독서자료 지원 ⑥ 디지털 독서문화 확산 ⑦ 독서문화 기반 확충	① 생애주기별 독서활동 지원 ② 다양한 독서동아리 활성화 ③ 맞춤형 독서교육 및 독서 프로그램 보급 ④ 독서정보 시스템 구축	① 국민 참여형 독서운동 전개 ② 다양한 매체를 통한 국민독 서 참여 확산 ③ 지역 풀뿌리 독서 문화 확산 ④ 독서를 통한 인문정신문화 확산	① 독서장애인 독서 서비스 확대 ② 소외계층 독서활동 지원 강화 ③ 병영, 교정시설 독서활동 지원 ④ 다문화가정의 독서 접근성 제고
추진 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 독서진흥 관련 법·제도 개선과 정책수단(조직·예산·사업) 확충</li> <li>■ 민간 주도, 정부 지원의 '독서사회 협력체계'(독서 거버넌스) 구축</li> <li>■ 우수 사례의 전파 및 '문화융성'의 기반정책으로 추진</li> </ul>			

- 독서문화진흥 기본계획의 내용 가운데에는 법령상 근거 없이는 추진되기 어려운 사항도 있을 수 있으므로 기본계획에 따른 세부과제의 법령상 근거를 체계적으로 수립하는 것 또한 법령 개정 또는 입법대안 심사의 중요한 판단기준이 되어야 할 것임
- 이러한 제반 사항들을 고려하되, 현행 「독서문화진흥법」에 따른 규율 사항 중에서도 보다 효과적인 정책추진을 위하여 관계 법규정의 개선이 시급하다고 판단되는 일부 사항을 추려서 이와 관련된 입안 가능한 구체적인 입법대안을 제시하고자 함

## 2. 입법대안의 제시

### ▶ 독서장애인의 개념범주 확대 및 지원 정책의 다변화 및 구체화

- 독서 사각지대에 놓여있는 시각 장애, 노령화 등 신체적 장애로 독서 자료를 이용할 수 없는 자, 독서 문화 소외지역 또는 소외계층에 속하는 자에 대한 보다 적극적인 지원정책을 추진하기 위해서 「독서문화진흥법」에 따른 주요 개념 정의를 개선할 필요가 있음
- 현재 장애인, 노인 등 신체 또는 정신적 장애 또는 군인, 다문화가정 자녀 등 사회적 상황으로 독서에 어려움을 겪는 소외계층에게 균등하고 보편적인 독서기회 제공하기 위하여 소외계층 독서지원 사업이 지방자치단체를 중심으로 수행되고 있음

2013년도 지자체별 소외계층 독서활동 지원(복합)사업 실적 수<sup>11)</sup>

	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2013	58	57	17	2	17	4	15	9	-	13	17	12	2	-	1	-
2012	13	4	3	3	1	-	-	17	-	1	2	2	4	-	7	1

- 이에 따라 먼저 현행법상 신체적 장애사유로 한정되어 있고, 그 용어도 협소하게 규정되어 있는 ‘독서장애인’이라는 용어를 ‘독서소외인’으로 개정하는 입법대안을 다음과 같이 제시함

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 3. "독서장애인"이란 시각 장애, 노령화 등 신체적 장애로 독서 자료를 이용할 수 없는 자를 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 3. "독서소외인"이란 시각 장애, 노령화 등 신체적 장애로 독서 자료를 이용할 수 없는 자 또는 경제적·지역적·사회적 사유로 독서 문화에서 소외되어 있거나 독서 자료를 용이하게 이용할 수 없는 자를 말한다.

- 또한 현재 지방자치단체를 중심으로 하여 전개되고 있는 독서장애인 독서활동 지원사업이나 소외계층 독서활동 지원사업 등의 구체적인 내용들을 검토하여 이에 대한 법·제도적인 근거를 보강하여 독서소외인에 대한 독서 지원 정책을 다변화·구체화하여야 할 것임. 이러한 사항들을 검토하여 다음과 같은 입법대안을 제시하고자 함

현행	개정안
〈신설〉	제11조의2(독서소외인에 대한 독서 지원 등) ① 국가와 지방자치단체는 독서소외인에게 균등하고 보편적인 독서기회의 제공하기 위하여 노력하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 독서소외인이 독서를 생활화하는데 필요한 독서 시설의 마련 등 독서 진흥에 관한 여건을 조성하고 이를 지원하여야 한다. ③ 지방자치단체의 장은 독서소외인에 대한 독서 지원을 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 시책을 수립하여 시행할 수 있다.

11) 문화체육관광부, 2014년 독서진흥에 관한 연차보고서, 141쪽.

현 행	개 정 안
〈신설〉	1. 독서소외인의 독서 교육 활성화를 위한 계획의 수립·시행에 관한 사항 2. 독서소외인에 대한 독서문화지원 프로그램 운영에 관한 사항 3. 독서소외인의 독서환경 조성사업에 관한 사항 4. 독서소외인의 도서관 및 독서 자료에 대한 접근성을 제고하기 위하여 필요한 사항 5. 그 밖에 독서소외인의 독서 지원을 위하여 필요한 사항 ④ 국가는 제3항에 따라 지방자치단체가 수립·시행하는 시책에 대하여 필요한 지원을 할 수 있다.

### ▶ 국가 및 지방자치단체의 책무사항 관련 조항 통합정비

- 현행 「독서문화진흥법」은 독서 문화 진흥을 위한 국가와 지방자치단체의 책무를 매우 간단하게 규정하고 있어, 독서 문화 진흥 정책이 가지는 중요한 의의를 떨어뜨리고 있음
- 국민의 기본권 일종으로서 독서권 보장을 명시하고, 이를 위한 국가 및 지방자치단체의 시책 마련의무, 구체적인 재원 확충 등의 의무, 지역간 독서 문화 진흥의 균형성 확보 등에 관한 사항을 명시하는 것이 바람직함. 더 나아가 현행 법 제8조에서 규정하고 있는 ‘독서 교육 기회의 제공’에 관한 규율은 국가 등의 책무사항의 일종으로 보는 것이 타당하므로, 총칙 장의 책무조항에 통합하여 규정하는 것이 바람직함

현 행	개 정 안
제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 독서 문화 진흥에 필요한 시책을 수립하여 시행하여야 한다.	제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 국민의 독서권을 보장하기 위하여 독서 문화 진흥에 관한 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 국가는 제1항에 따른 시책의 수립·시행을 위한 재원의 확충과 효율적인 운영을 위하여 노력하여야 한다. ③ 국가는 지방자치단체의 독서 문화 진흥 관련 계획, 시책과 사업을 존중하고, 지역 간 독서 문화 격차의 해소를 통하여 균형 잡힌 독서 문화 발전이 이루어지도록 노력하여야 한다. ④ 국가와 지방자치단체는 모든 국민에게 독서 교육의 기회를 균등하게 제공하기 위하여 노력하여야 한다.
제8조(독서 교육 기회 제공) 국가와 지방자치단체는 모든 국민에게 독서 교육의 기회를 균등하게 제공하기 위하여 노력하여야 한다.	

➤ 아동·청소년의 독서 문화 진흥을 위한 지원정책의 근거 마련

- 아동·청소년의 지적 능력과 성장잠재력을 발전시키는데 있어 독서가 가지는 중요성에도 불구하고 아동·청소년의 독서환경 조성 및 독서진흥 등을 위한 명시적인 규정이 현행 「독서문화진흥법」에 누락되어 있어 이에 대한 보완이 필요하다고 판단되어 다음과 같은 입법대안을 제시함

현 행	개 정 안
<p>〈신설〉</p>	<p>제10조의2(아동·청소년에 대한 독서 지원 등) ① 국가와 지방자치단체는 아동과 청소년의 자율적이고 능동적인 독서 문화를 진흥하기 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 아동과 청소년의 독서 활동을 활성화할 수 있도록 다음 각 호와 같은 시책을 수립하고 시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 아동·청소년을 위한 독서시설의 신설·확충 및 환경의 개선</li> <li>2. 아동·청소년용 독서 자료의 출판 진흥</li> <li>3. 아동·청소년 독서 진흥을 위한 학교와 사회의 독서활동 지원체계의 구축</li> <li>4. 제10조제2항에 따른 학교에서의 독서 진흥 시책과의 유기적인 연계</li> <li>5. 아동·청소년에 대한 독서문화지원 프로그램 운영</li> <li>6. 그 밖에 아동·청소년의 독서진흥을 위하여 필요한 조치</li> </ol> <p>③ 국가는 지방자치단체가 제3항에 따른 책무를 다할 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.</p>

## IV. 요약 및 권고



### 1. 입법대안의 선택

- ▶ 현행 「독서문화진흥법」은 국민의 지적 능력을 향상하고 건전한 정서를 함양하며 평생 교육의 바탕을 마련함으로써, 국가 경쟁력을 강화하고 국민의 균등한 독서 활동 기회를 보장하는데 적지 않은 기여를 해오고 있으나, 선언적 효력에 그치는 정책적 성격의 조항과 비교적 일반적인 내용의 지원정책에 대한 조항 위주로 구성되어 있어 향후 정책의 구체적인 성과를 담보할 수 있는 방향으로 개선될 필요가 있음. 아울러 입법평가의 관점에서 몇 가지 문제점과 한계가 지적될 수 있어 이에 대한 개선 및 보완이 필요함
- ▶ 이에 따라 「독서문화진흥법」 제·개정 당시의 입법예고, 국회 검토보고서 및 심사보고서, 「독서문화진흥법」에 따라 수립된 독서문화진흥 기본계획 및 시행 계획의 내용, 독서진흥에 관한 연차보고서에 대한 검토, 선행연구에서 제시하고 있는 정책적인 문제점과 개선방안에 대한 분석 결과 등을 종합하되, 이 중에서 특히 관련 법규정의 보완이 시급하다고 판단되는 몇 가지 사항에 대하여 입안 가능한 구체적인 입법대안을 제시하였음

### 2. 최적 입법대안의 제안

- ▶ 독서장애인의 개념범주 확대 및 지원 정책의 다변화 및 구체화
  - 신체적 장애 사유에 국한되어 있는 현행법상 독서장애인이라는 용어의 개념범주를 확대하여 노인, 군인, 다문화가정 자녀 등 다양한 사유로 독서 문화에서 소외되어 있는 국민들에 대한

지원을 법률상으로 확대하고 이에 대한 지원책을 상세하게 규율하는 내용의 조항 신설을 검토함

### ▶ 독서 문화 진흥 관련 국가 등의 책무사항 관련 조항 정비

- 독서 문화 진흥을 위한 구체적인 책무사항에 대한 규율이 미흡하고 현행 법률에서 산재되어 있는 국가 등의 책무에 관한 규정을 통합하여 규정함으로써 법률의 체계를 정비하고 정책추진의 제도적 근거를 강화함

### ▶ 아동·청소년의 독서 문화 진흥을 위한 지원정책의 근거 마련

- 아동·청소년의 독서환경 조성 및 독서진흥 등을 위한 구체적인 지원정책에 관한 사항을 「독서문화진흥법」에 규정하도록 하여 아동·청소년의 자율적인 독서활동을 보장하고, 활발한 독서문화 조성에 기여하고자 함

## 3. 연구의 한계

- ▶ 「독서문화진흥법」에 관한 비용편익 분석은 동 법률이 추구하는 입법목적의 성격상 그 편익을 산출하기가 어렵다는 점 등을 고려하여, 별도로 실시하지 않았음
- ▶ 연구기간 및 연구방법의 한계로 전문가 조사를 하지 못하고 선행연구 및 국회 검토보고서 등의 자료를 활용하는 데 그침
- ▶ 본 입법평가는 「독서문화진흥법」 및 동 법 시행령에 대한 법연혁적·법정책적 분석을 중심으로 실시하였으며, 입법대안의 모색을 위하여 이전에 발의되었으나 실제로 입법되지 못한 관계 개정법률안 및 현재 발의 중인 개정법률안에 대한 입법평가를 병행적으로 실시함

---

## 참고문헌



- 국회 문화관광위원회, 독서문화진흥법안(박형준의원 대표발의) 및 도서관 및 독서진흥법 전부개정 법률안(김재운의원 대표발의) 검토보고서, 2006. 8
- 국회 교육문화체육관광위원회, 독서문화진흥법 일부개정법률안 검토보고서, 2015. 2
- 국회 문화관광위원회, 독서문화진흥법안 검토보고서, 2005. 11
- 문화체육관광부, 2014년 독서진흥에 관한 연차보고서, 2014
- 황금숙·김수경·장지숙, 어린이·청소년 독서문화 진흥 선진화 방안 연구, 한국문헌정보학회지, 2011. 5
- 안찬수, 「독서문화진흥법」과 독서문화 진흥의 방향, 창비어린이 2007년 가을호 제5권 제3호 통권 18호, 2007. 9

입법평가 Issue Paper 15-17-③

## 「독서문화진흥법」에 대한 사후적 입법평가

---

발행일 2015년 11월 30일

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 978-89-6684-654-2 93360