

사회적 정당성 담보한 自救노력

출판도시의 타당성

김형국

서울대 환경대학원 교수 · 도시계획

이 글은 출판인들이 구상중인 '출판도시'의 실현가능성을 도시계획적 시각에서 점검하기 위한 것이다. 출판인들의 구상에 따르면 출판 및 연관업체가 밀집하여 단지를 형성할 경우, 출판단지의 고용수준은 소규모 도시를 형성할 만한 핵이 될 것이고, 그렇게 해서 생겨날 출판도시는 능히 자족적인 신도시가 될 수 있다는 것이다. 출판도시가 이루어지면 그건 국가산업으로서 그 중요성과 비중이 확인된 출판산업을 진흥시킬 수 있는 공간적 틀이 될 것이며, 출판도시에 자리잡을 출판업체는 거개가 서울에서 이전될 것이기에 우리 사회의 현안인 서울과밀해소에도 적극 기여할 수 있다는 입장이다.

출판인들의 자구·자발적 구상은 국가사회와 지역사회의 이익에 합치할 수 있는 만큼 그 사회적 정당성이 확인될 것이다. 그 정당성을 검토하는 것이 이 글의 목적이다. 정당성을 도시개발과 국토개발의 차원에서 논의하는 것이다.

출판인들의 구상은 도시계획적으로 보아 일종의 '백지계획'이다. 도시계획적 논의는 먼저 장소가 전제가 되는 것이 보통인데, 출판도시의 경우는 수도권 입지라는 개인적 조건 외에는 장소에 대한 개념이 말 그대로 백지상태인 점에서 백지계획이다. 하지만 장소가 확정되지 못했다 해서 공간계획의 구상이 불가능한 것이 아니다. 도시공간은 도시활동에 의해 그 틀이 짜여지는 것이기도 한데, 그렇기 때문에 백지계획의 상황에서도 출판도시의 공간적 그리고 비공간적 가능성을 점검할 수 있다.

출판산업의 현황

가. 현황의 허실

지난 한세대에 걸쳐 오로지 수출입국 일념 하나로 달려온 국가정책의 가시적 성과로 우리가 세계 10대 무역국에 들게 됐다는 사실은 잘 알려져 있다. 그러나 수출입국정책에 밀려나며, 정책지원의 사각지대에 방치돼 왔음에도 불구하고 우리의 출판산업이 세계 10대 출판국에 올라 있다는 사실은 사람들에게 잘 알려져 있지 않다. 정부정책의 육성산업이 아니었고 그 결과 영세성이 특징임에도 오로지 자생력 하나로 생산 외형에서 세계 굴지의 나라로 등장한 것은 한마디로 의외이고 경이이다.

출판도시라는 출판인들의

자구·자발적 구상은 국가사회의

이익에 합치할 수 있다는 점에서

그 사회적 정당성이 확인된다.

그러나 이같은 대형 공간적 프로젝트는

정부의 적극적 개입이 없이는

사실상 실현하기 어렵다.

출판산업에 대한 정책지원의 당위성은

새로 확인돼야 한다.

발전의 시대에 출판산업이 정책적 육성의 대상이 되지 못한 데는 그럴 만한 이유가 있었다고 생각된다. 출판은 '경제' 또는 '산업'의 범주에 들지 못했고 따라서 수출입국에 출판이 기여할 바는 없다고 치부된 것이 그 하나이고, 출판문화의 기저는 세계사적으로 저문화화였는데, 우리의 현대사에서도 다분히 그러했기 때문에 출판업에 대한 정부태도는 호의적일 수 없었던 것이 또다른 하나다.

나. 도시경제학적 위상

구조적 취약성에도 불구하고 우리나라의 도서발행종수가 1988년 현재 자유세계 제5위에 올라 있다는 사실은 주목할 만하다. 출판산업이 세계적으로 경쟁력을 갖추고 있다는 뜻이고, 그만큼 국가적으로 중요한 산업이라는 뜻이다.

그런데 출판산업의 국내현황은 서울 집중이 큰 특징이다. 전국 출판사의 75%가 서울에 있고, 이들의 발행종수와 출판량은 각각 전국의 93%와 96%를 차지한다. 이렇게 높은 출판산업의 서울집중도는 '취업 계층적 편향'이 작용한 결과라 보아진다. 취업계층적 편향이란 상위직종의 정주장소에 따라 하위직종의 선호에 무관하게 그들의 정주장소가 상위 직종의 그것에 종속된다는 말이다.

출판산업은 무엇보다도 두뇌결정적 산업이다. 저술적 두뇌를 정점으로 이를 활자화하고 상품화하고자 하는 출판업자, 출판업을 가능케 하는 창의적·행정적·사무적 인력이 계층적 고리로 이어진다. 따라서 출판산업의 서울집중은 출판산업의 결정적 인자인 저술적 두뇌의 서울 선호와 관련되어 있다.

서울에 밀집된 출판산업은 서울에서도 도심



김형국씨

의 입지를 선호한다. 도심입지의 선호는 소규모성(또는 중소기업성)이란 출판산업의 체질과 관련이 있다. 출판산업은 기획·편집·디자인 등의 전문적 두뇌의 도움이 필요한데, 각종 전문적 두뇌는 한 출판업체의 조직 안에 모두 내부화하는 것이 창익에 도움이 된다는 보장이 없다. 언론기업이 경영하는 출판기업이 대형사업규모에 걸맞는 출판수준을 보이지 못하는 것도 그런 이유 때문일 것이다. 출판기획같은 '軟性'출판업무가 책을 생산, 유통하는 '硬性'출판업무를 내부화할 필요는 더구나 없다.

대신, 관련 전문적 두뇌를 외부화한 채 출판기획의 다양한 요구가 생길 때마다 외부에서 선별적으로 이용하는 것이 효율적인 대안이다.

관련 서비스를 외부에서 얻는 것도 능률적인 대안이 될 수 있는 출판산업이기에 관련 서비스와의 기능적 유대는 많고, 빈번하고 긴밀한 것은 필연적이다. 특히 출판업무의 기획단계에서는 관련 업무간의 기능적 유대는 공간적 유대를 요구한다. 출판업무의 기획단계는 이를테면 책이 상품상태에 앞서 작품상태에 있는 단계인데, 이 단계에서는 기능적 연계가 전화·팩시 등에 의해 통신연결적으로 해결되기보다는 관련 사람들간의 면접접촉에 의해 중요하게 해결되는 게 정상이다. 그리하여 면접접촉은 필연적으로 교통의 효율을, 교통의 효율은 관련업체간의 공간적 유대·연계·근접을 요구한다.

높은 지가에도 불구하고 출판관련업체가 서울의 도심 또는 그 주변의 강북지역에 밀집한 것은 불충분하나마 관련 출판업체의 기능적 유대를 공간적 유대로 해결할 수밖에 없는

업무적 요구 때문이다. 출판산업의 관련업체간의 기능적 유대가 공간적 유대를 요구하는 것은 정부부처를 정점으로 대기업본사, 금융기관 등의 중요 사무활동이 서울 도시에 밀집한 것과 같은 도시경제적 논리의 결과이다. 역사적으로 살펴보면 출판사 같은 연성업의 도심밀집은 인쇄업·종이 유통업 같은 경성출판업종의 도심입지에서 파생된 것이다.

출판산업의 전망

서울에 밀집된 한국의 출판산업의 미래는 썩 낙관적이다. 첫째, 출판산업이 정부의 정책적 지원이 거의 전무했음에도 세계 10대국에 들게 됐다는 것은 그만큼 자생력이 높은 산업임을 증명한다. 이 자생력은 장차에도 출판산업 성장의 원동력이 될 것이다.

둘째, 한국의 독서문화가 전향적으로 발전될 것으로 기대된다. 그렇다면 장차에 내실이 늘어날 독서문화는 출판의 국내시장 확대로 이어질 것이고 그래서 출판산업의 진흥을 자극할 것이다. 독서문화는 넓게는 우리 문화수준의 한 부분인데, 문화 발전단계론에 따르면 우리의 문화수준은 이른바 '저급취향문화'수준이다. 이 수준에서는 독서문화의 주종은 실용성을 높이 산다. 읽어서 당장 실용에 도움이 되는 책이 베스트셀러가 되는 문화이다. 집·자동차·증권·요리 등에 대한 책이 잘 팔리고, 또 출세를 자극하는 책들에 대한 사회적 요구가 높다. 문화수준이 다음 단계로 진행하면 독서는 단지 실용만을 위해서가 아니라, 그 자체로서 기쁨이 되는 단계가 나타난다. 독서가 중요 여가수단이 된다는 말이다. 그건 '나날의 번잡에서 떨쳐나올 수 있기 때문이다.'

셋째, 출판산업의 앞날을 밝게 기대할 수 있는 것은 문명발전단계론과 관련되어 있다. 이 이론에 따르면 산업사회를 넘어 정보사회가 도래한다는 것인데, 정보사회는 앞선 나라에서 확산되고 있는 중이고 우리나라에서도 이미 그 징후가 완연하게 나타나고 있다. 정보사회는 정보가 가장 값진 재화가 되는 사회를 말한다. 정보의 생산·유통·확산에는 과거에도 그랬지만 출판이 큰 몫을 차지할 것이다. 때문에 출판산업은 다가오는 정보사회를 선도할 첨단산업의 하나인 것이다.

넷째, 출판산업은 정보사회에 특히 합당한 유망 도시산업이다. 무엇보다 복지효과가 높은 산업이다. 인력집약적 산업이기 때문에 고용효

과가 높고, 그 고용효과가 고소득층과 함께 저소득층에도 두루 미치기 때문에 분배효과도 높다.

출판산업과 수도권 정비정책

수도권과 밀접한 역제는 우리 사회의 현안이다. 그래서 서울의 과밀현상을 규제하는 한편 수도권 지향이 불가피한 도시기능은, 서울 외곽의 수도권에 적정 배제하는 것도 이른바 '수도권인구 재배치계획'의 중요 정책목표가 되어왔다. 안산시의 반월공단에 제조업체가 유치되었고, 중앙정부가 기능이 과천시로 일부 분산된 것은 모두 수도권 재정비의 일환이었다.

그러나 출판업체는 서울 안에서 또는 수도권 안에서 재정비해야 한다고 논의된 바 없었다. 도심안팎에 밀집되어 도심혼잡에 한몫하는 출판업이 그런 대상으로 고려되지 못한 데는 그럴만한 잠재적 이유가 있었다고 생각된다.

첫째, 출판업체의 정체가 정책당국에 간명하게 파악되는 것이 아니었다. 인쇄같은 경성 출판산업은 제조업인가 하면, 연성 출판산업은 제4차산업의 사무활동으로 인식되기 때문에 정책대상이 되기에는 그 정체가 혼동스러웠다.

둘째, 출판업의 구성인 서점·재료상·제작처가 서울 안의 이곳 저곳에 분산밀집되어 있기 때문에 세운전자상가나 용산청과시장처럼 도시혼잡 유발 단일부분으로 인식되지 못했다.

셋째, 서울 또는 수도권의 정비정책이 공해같은 문제극복의 소극적 시각에서 추진되었을 뿐 재정비를 통해 보다 나은 발전을 모색한다는 적극적 시각에서는 추진되지 못했다.

출판도시의 구성과 개발방식

출판인들의 백지계획에 따르면 출판도시에 이주가능한 출판 및 관련업체가 모두 500개 업체이고, 업체마다 평균 20인의 종사원이 일한다는데, 그렇다면 총고용인구 1만명의 과급으로 최소 5만인구의 도시가 가능하다는 계산이다. 거기에 전문 교육기관, 연구소, 박물관, 전시·집회·공연공간 등 출판관련도시기능도 다수 자리잡을 수 있다는 것이다.

출판산업의 주도로 출판도시가 형성될 수 있다고 보는 것은 전문적 시각에서 말하면 출판산업이 그 도시의 기간산업이 된다는 뜻이

다. 출판산업을 기간산업으로 삼는다면 다른 이점도 많다. 도시산업 가운데 비공해산업인 점이다. 또, 다소 역설적이지만 산업 이상의 출판문화라는 사실이다. 도시의 이미지를 높이는 데 문화만한 게 없다. 이미지는 도시의 인위적 조성에 특히 요긴하다.

그러나 새 도시의 입지는 모도시 서울로부터 한시간 교통시간대에 자리잡아야 하는 입지적 요구는 필수적이다. 모도시로부터 한시간 거리대는 이른바 서울 도시권 안이 된다. 그래야만 모도시와의 접촉경제(connectivity economics)를 누릴 수 있다. 모도시 서울에 밀집한 저소득층 두뇌와의 접촉 용이성이 접촉경제의 중요 내용인 것이다.

출판인들은 '단지개발방식'과 신도시개발방식'을 구상하고 있다. 출판산업의 현대화가 내부경제의 확대를 통해 이루어지기 어려운 체질이고 현실임을 감안하여 관련업체간의 외부경제를 효율적으로 강화해야 한다고 인식하고 이를 위한 단지(complex 또는 estate) 조성이 합당한 방도이고, 단지는 동시에 소규모이나마 자족적 신도시로 발전할 수 있는 핵이 된다는 판단이다. 단지개발이나 신도시개발은 개발대상을 일거에 새로 개발하는 것이다. 신개발이 재개발보다 발전의 목표 추구에 효과적임은 도시개발의 실무에선 하나의 상식이다.

출판도시의 공공정책적 의미

출판단지가 자족적인 출판도시가 되어야 한다고 한다. 자족도시라 함은 도시사람의 취업요구와 주거요구를 해당 도시 안에서 해결할 수 있는 도시이다. 전세계적으로 대도시 주변에 계획된 신도시는 쾌적한 주거환경의 확보에 역점을 둔 주거도시이기 쉬웠는데, 이 경우 한결같이 모도시와의 교통혼잡을 야기하곤 했다.

그런 점에서 출판도시가 자족적 신도시로 형성되면 職住간 근접의 효용이 있을 것이다. 또한, 다가오는 정보사회에 염려되는 복지효과의 역진성을 극복하는 데도 도움이 된다. 정보사회의 대도시에는 교통과 통신의 발달로 職住간의 거리가 확대될 전망이다. 이럴 경우 부담을 상대적으로 많이 받을 사회계층은 저소득층이다. 직주의 확대로 늘어날 교통·통신비는 저소득층에게 더 많은 부담으로 작용하기 때문이다. 반대로, 자족적 신도시는 저소득층에게

유리한 도시다.

수도권의 공간정비에도 크게 기여할 소지가 있다. 수도권의 공간정비는 이른바 수도권의 '다핵도시화' 또는 '(대)도시안의 도시' - 곧 수도권의 정점인 서울을 모도시로 하여 인근 도시들이 서울취업인구의 침대도시로 머물지 않고 상당 수준의 도시기능이 자도시 안에서 자족적으로 처리되는, 다시 말해 자도시 스스로 많은 취업기회를 갖는 - 를 지향하는 것이다. 출판도시는 거기에 부합된다. 출판도시는 수도권의 다핵도시화에 기여할 수 있는 그런 자족도시를 지향하는 것이다.

출판단지 건설의 조건

출판신도시는 출판단지가 핵이 될 도시다. 출판단지는 전문적으로 말하면 '사무단지'(office estates 또는 office parks)의 일종이다. 사무단지를 조성하자면 무엇보다 도시기반시설의 조성이 선결과제다. 이 점에서는 우리가 저간에 많이 시도했던 공업단지 조성의 경험과 크게 다를 바 없을 것이다.

사무단지를 조성해 본 외국의 경험에 따르면 여러 기반시설이 필요하다는 지적이다. (1) 학교 같은 도시공공시설, 접근로, 넓은 주차공간의 이용가능성 (2) 잘 짜여진 도시조경 및 건축 (3) 대도시간의 교통편의 (4) 세계상의 혜택 및 용자편의 (5) 교외형 쇼핑센터 및 개인 및 전문서비스의 접근성 등이다. 정부의 직접 투자가 필요한 부문이 대부분이다.

그러나 무엇보다 출판단지의 조성은 대량의 토지확보가 그 전제다. 우리 사회의 경우, 높은 지가에도 토지의 대량구매가 지난하기 때문에 정부의 도움이 절대적이다. 정부의 도움은 국공유지의 매각 편의에다 서울의 출판업체가 옮겨갈 수 있도록 용자편의 제공 및 세계상의 혜택도 포함되는 것이 바람직하다.

출판도시 실현의 가능성과 제약

출판인들의 구상은 서울의 혼잡이 종래처럼 정부만의 인식이 아니라 서울의 매력에 관성적 집착을 보여왔던 민간부문에서도 인식하기 시작했다는 점이다. 수도권과 밀접해소가 공공정책의 현안인데, 저간에 이전대상이라 지목되던 민간부문이 공공정책의 시도에 협조적이지 아니었다. 반면, 문제제기가 민간부문의 자발로 이루어진 출판도시의 경우, 적정수준의 유인책

을 구사한다면 서울소재의 도시기능을 효율·효과적으로 서울외곽으로 분산시킬 수 있는 호기회다.

문제도 예상된다. 출판단지는 출판 및 관련업무간의 외부경제를 높이는 것인데, 최근 공업단지에 보았듯이 노사분규 같은 외부불경제가 동시다발로 내부화될 염려도 있다.

출판인들은 최근 서울의 주택문제의 심각성에 자극받아 정부가 건설계획중인 2개의 신도시 하나 안에 출판단지 조성가능성도 타진하고 있다. 뜻처럼 그 신도시안이나 외곽에 출판단지는 조성할 수 있다 하더라도, 거기에 근접해서 종사원들의 주거공간을 확보하는 일이 또 다른 난제다. 출판단지의 종사원을 위한 아파트 우선 분양이 주택분양에서 공평을 요구하는 사회적 기준에 우선할 수 있을 것인가가 문제인 것이다.

출판도시 백지계획은 출판인들의 자구노력의 일환이다. 체질상 중소기업이 적정규모라 할 수 있는 출판 및 관련업체는 업체간의 기능적 유대를 공간적 유대강화를 통해 현대화하는 것이다. 이런 당면 요구를 서울 안에서 실현하기 어려운 것이 현실인 점에서 이를 서울 외곽의 신도시에서 일거에 해결하려는 것이 출판도시이다. 그러나 의욕적이고 야심적인 계획구상임에도 불구하고 출판업체의 영세성은 문제해결을 일거에 이루기에는 역부족이다. 대안은 출판업체의 자구노력이 갖는 사회적 정당성에 기할 수밖에 없다. 그 사회적 정당성만큼 정부의 정책지원이 정당성을 갖기 때문이다.

출판산업의 잠재력은 이미 길게 논의했다. 대안은 정부의 적극적 개입이다. 출판도시 같은 대형 공간적 프로젝트는 정부의 적극적 개입 없이는 사실상 실현하기 어렵다. 저간에 출판업에 대한 정부의 관심은 호의적이지 아니었다. 앞서 말한대로 출판문화는 역사적으로 저항문화였는데, 마찬가지로 출판업계가 반정부 운동권의 피난처가 됐던 것도 우리의 지난 경험이었다. 명시적으로 천명된 바는 없지만 출판업은 정부의 눈에는 '미운 오리새끼'로 비치는 대목도 많았다.

그러나 상황은 달라졌다. 우리가 이제 살아갈 시대는 민주대도의 시대이고, 장차의 나라 발전이 마침내 문화입국으로 귀결돼야 한다는 점에서 출판산업에 대한 정책지원의 당위성은 새로 확인돼야 한다.