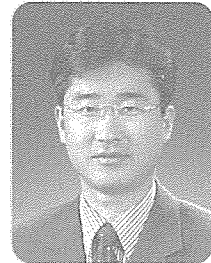


<특 집 : 도서관과 한미 FTA>

한미 FTA와 도서관 서비스



김 세 훈 한국문화관광정책연구원 연구위원, shkim@kctpi.re.kr

1. 논의 배경

현재 우리나라 정부는 지역간 무역협정 시대에 국가경쟁력을 확보하고, 능동적인 시장개방 및 자유화를 통해 국가 시스템 전반의 선진화와 경제체질을 강화할 목적으로 FTA(Free Trade Agreement : 자유무역협정)를 추진¹⁾하고 있다. 이에 따라 현재 우리나라는 20개국 이상과 동시다발적이고 포괄적 FTA²⁾ 논의를 진행하고 있다. 이미 2004년 한-칠레 FTA, 2006년 한-싱가포르 FTA가 발효되었으며, 한-EFTA(유럽자유무역연합) FTA는 2005년 12월에 서명된 상황이다. 2003년에는 일본과 협상을 시작했으나 2004년 6차 협의를 마지막으로 중단된 상태이며, 캐나다와는 2005년 협상을 시작하여 2006년 6월까지 6차 협상이 완료된 상태이다. 이외에도 인도, 아세안, MERCOSUR(브라질, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이) 등과의 FTA를 추진하고 있다.

그 중에서도 한미 FTA는 정부가 중장기적인 국가발전 전략의 일환으로 추진하는 것으로 2006년 2월 공식적으로 협상 개시를 선언하고, 2007년 3월 협상 타결, 같은해 6월 30일까

1) <http://fta.news.go.kr/aboutFTA/corea>

2) FTA의 효과를 극대화하기 위해 상품분야에서의 관세철폐 뿐만 아니라, 서비스, 투자, 정부조달, 지적재산권, 기술표준 등을 포괄적으로 포함하는 FTA를 말한다.

지 협상 서명 및 발효를 목표로 제시하고 있다. 이에 따라 현재 17개 분과³⁾ 및 작업반이 구체적인 협상을 진행하고 있으며, 2006년 7월 현재 2차 협상까지 진행된 상태이다. 이 중에서 도서관 서비스는 '서비스 분야' 협상의 일부분으로 포함되어 있다.

2. FTA의 일반 원칙과 도서관 서비스

1) FTA의 일반 원칙

FTA는 국가간 무역의 장벽을 제거하기 위한 국가간 협정으로 무역은 크게 상품 거래와 서비스 거래로 구분된다. 일반적으로 FTA를 체결한 당사국간에 다음과 같은 의무가 발생한다.

- 최혜국 대우(Most-Favored-Nation treatment) 의무
- 내국민 대우(National Treatment) 의무
- 시장 접근(Market Access) 의무
- 현지 거주(Local Presence) 의무 금지
- 현지 수혜 규정(Performance Requirement) 금지 : Local content requirement 금지
- 경영진 국적 요건(Senior Management and Boards of Directors) 금지

이러한 의무를 반영한 FTA 협약문은 크게 본문과 부속서(annex)로 구성된다. 이 중에서 양허를 유보하는 분야들에 대해서는 본문과는 별도로 마련되는 협약문 부속서(annex)에 그 내용을 상세히 기재함으로써 기재된 분야들의 개방은 유보하도록 조치할 수 있다. 양허 유보 내용은 부속서 1(annex 1)의 '현재조치를 위한 유보' (existing non-conforming measures) 부분을 통하여 나타난다. 만일 도서관 분야의 개방에 유보입장이 있다면 이 '부속서1' 부분에 관련 내용을 명기해야 한다. '현재조치를 위한 유보' 이외에도 미래유보(future non-conforming measures) 부분도 있으며, 이 경우도 부속서에 그 내용이 명기되어야 한다.

2) 한미 FTA와 도서관 서비스

도서관 서비스 분야는 크게는 문화분야 서비스 범주에 포함되며, FTA 협약문에서는 국경간 서비스무역(cross-border trade in services) 부문에서 다루어진다.

현재 도서관 서비스와 관련하여 FTA 협상과정에서 가장 쟁점이 되는 사항은 저작권에 관

3) 17개 분과는 다음과 같다. 상품무역, 무역구제, 농업, 섬유, 원산지/통관, 위생 및 검역, 무역에 대한 기술장벽, 투자, 서비스, 금융서비스, 통신/전자상거래, 경쟁, 정부조달, 지식재산권, 노동, 환경, 분쟁해결/투명성/총칙.

련된 문제라고 할 수 있는데, 저작권 문제는 서비스 분야에서 다루어지지 않고 지적재산권 분야에서 다루어진다.

3. 핵심 쟁점

도서관 서비스분야 FTA 문제에서 현재 두 가지 대비되는 의견이 존재한다. 우선 그 첫 번째 의견은 도서관 서비스분야의 개방을 유보하기 위해서는 일반적으로 법적 또는 제도적 조항이 명백한 근거로 제시되어야 가능한데, 현재 우리나라의 도서관 서비스 관련 법률이나 제도에서는 마땅히 유보를 주장할 만한 규제조항이 없어 이를 근거로 개방 유보안을 제출하기는 어렵다는 주장이다. 이같은 의견을 주장하는 측은 또한 도서관 서비스를 개방한다고 하더라도 미국이 우리나라에 직접 도서관을 설립하고 운영하는 등 공공서비스인 도서관 서비스 분야에 진출할 가능성은 거의 없으며, 만일 진출한다고 하더라도 오히려 우리 사회 도서관 서비스의 수준 향상을 유도하는 계기로 작용할 수 있을 것이라고 지적한다.

이와는 달리 개방유보를 주장하는 입장에서는 도서관이 핵심적인 문화기반시설이며 도서관 서비스는 공공서비스분야이므로 공공서비스 분야에 대한 개방은 바람직하지 않다는 근거를 들어 부정적 의견을 제시한다. 도서관 서비스를 개방하여 미국 쪽에서 우리나라에 도서관을 설립하게 되면, 장차 미래에 귀중한 자료들로 활용될 수 있는 자료들이 합법적으로 유출될 수 있는 통로가 될 것이라고 주장하고 있으며, 보다 근본적으로는 한 나라와 민족의 문화적 정체성 확립과 관련되는 공공서비스 분야를 다른 나라에 개방하는 것이 과연 합당한가라는 관점에서 근본적으로 FTA 협상에 대한 문제를 제기하는 입장이다.

이처럼 개방 혹은 유보를 주장하는 의견 이외에도 도서관 서비스와 관련하여 저작권보호, 공공지원, 국가의 역할 등과 관련한 다양한 이슈들이 핵심쟁점으로 제기되고 있다.

4. 현 국내 상황에 대한 분석

현재 시행 중인 「도서관 및 독서진흥법」에는 외국인에 대한 차별 조항이 없다. 법 제25조⁴⁾에 따르면 법인·단체·개인은 누구나 도서관을 설립, 운영할 수 있으며, 시·도지사에 등록

4) 제25조(법인등이 설립한 공공도서관의 등록<개정 2000.1.12>) ①법인·단체 또는 개인이 공공도서관을 설립하고자 할 때에는 제5조 및 제6조의 규정에 의한 시설·자료 및 사서직원등에 관한 기준을 갖추고 대통령령이 정하는 바에 의하여 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 등록할 수 있다. 이 경우 시·도지사는 등록증을 교부한다.<개정 1999.1.21, 2000.1.12>

할 수 있다. 다만 이 때에는 동법 제6조 1항에 따라 “대통령령이 정하는 바에 의하여 도서관 운영에 필요한 사서직원, 사서교사 또는 실기교사(사서)를 두어야 하”는데 이 조항이 형식적으로는 차별이 아니나 실질적으로는 내국민대우(NT) 문제를 야기할 수 있다. 현재 우리나라와 미국의 사서자격제도가 상이하고 서로의 자격을 그대로 인정하지 않고 있기 때문에, 미국의 사서자격을 갖춘 인력을 그대로 우리나라의 사서직원으로 채용하는데 문제가 있을 수 있다. 이 문제는 도서관 서비스 개방 여부와는 다른 차원, 즉 ‘노동이동’의 관점에서 다루어질 사안이나, 현재로서는 ‘노동이동’에 대해 양국이 원칙적으로 금지의 입장을 견지하고 있는 것으로 파악되는 바, 이 또한 문제가 될 것은 아니라고 판단된다. 그 외에 법에 나타난 다른 규정들은 대부분 시장접근(MA)제한이나 내국민대우(NT) 제한은 아니며 국내 규정(Domestic Regulation) 부분에 해당하여 향후의 추가적 논의(Additional Commitments)에서 논의될 사항들이라고 할 수 있다.

이같은 상황에서 현재 진행 중인 한미 FTA에서의 도서관 서비스와 관련해서 제기될 수 있는 주요한 쟁점사항은 주로 저작권 문제에 집중될 것으로 예상된다. 저작권 문제는 ‘서비스’ 분야에 대한 논의와 별개로 지적재산권 분야에서 일괄적으로 논의되나 그 영향이 도서관 서비스 분야에 직접적으로 미치기 때문이다.

5. 외국의 FTA 사례

다른 나라 또는 나라들과의 FTA 체결 과정에서 도서관 서비스분야는 다른 분야에 비해 중요 쟁점사항으로 제기되지 않는 것으로 파악된다. 캐나다는 NAFTA 체결과 관련하여, 문화적 서비스 분야에 대한 작업팀(working group)을 구성하여 이 분야에서의 FTA 체결이 자국에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 파악토록 하였으나 도서관 서비스분야에 대한 논의는 거의 없는 것으로 나타난다. 또한 이미 체결한 한-싱가포르, 한-칠레, 한-EFTA(유럽자유무역연합) 협상에서는 ‘도서관, 박물관, 기타 문화서비스 분야’의 개방을 양허한 상황이다.

미국이 다른 국가와 체결한 FTA의 경우에도 체결 상대국은 ‘도서관, 박물관 및 문화서비스분야’를 개방한 것으로 파악되고 있다. 미-호주 FTA에서는 방송, 신문 등 분야가 개방 유보되었으며, 미-바레인 FTA에서는 출판분야 유보, 미-칠레 FTA에서는 인쇄, 출판, 신문 등이 유보되는 등 방송, 신문, 출판, 인쇄 영역 등은 개방을 유보한 것으로 알려졌다.

그러나 도서관 서비스와 관련된 저작권 관련 부분에 있어서는 매우 큰 논쟁이 이루어지고 있다. 이러한 논쟁은 주로 외국의 저작물에 기대어 국내의 발전을 도모하여야 하는 개발도상국과 이들에게 저작권 대가를 요구하고자 하는 선진국 사이의 논쟁의 형태로 제기되고 있다.

구체적인 사례로는 우선 A2K(Access to Knowledge Treaty)를 들 수 있다. 이 A2K 조약은 지적재산권 문제와 관련하여 2005년 일부 국가들과 학계, 비정부기구(NOGs)들이 WIPO에 제안한 것이다. 개발도상국 정부와 학계, 비정부기구들은 2004년 지적재산권 문제와 관련하여 개발도상국의 입장을 담은 국제조약의 필요성을 제기하였고, 이에 따라 2004년 8월 아르헨티나와 브라질이 WIPO에 A2K 조약 초안을 제안하였다. 2005년에는 보다 많은 비정부기관들과 각국 정부, 학계 전문가, 과학자, 경영자들이 이 조약에 대해 토론하고, 2005년 일명 'Friends of Development' 로 불리는 14개 국가⁵⁾가 WIPO에 보완한 조약안을 제출한 것이다.

또 다른 사례로는 2005년 오슬로에서 열린 국제도서관협회연맹(IFLA, International Federation of Library Associations and Institutions) 총회에서 FTA 및 TRIPS-Plus에 대한 아프리카권의 입장과 관련된 논문이 발표되었다. 이 발표문은 FTA로 인해 지적재산권 분야에 대한 장벽이 더욱 높아지고 이것은 개발도상국들의 발전을 저해하고 있다는 점을 지적하고, FTA에서 지적재산권 분야(TRIPS-Plus)에 대한 거부입장을 명확히 하고 있다.

이같이 지적재산권 강화에 대한 논쟁은 비단 개도국과 선진국사이 뿐만 아니라 선진국 사이에도 나타나고 있다. 예를 들면, 2005년 7월 호주대학도서관사서위원회(CAUL, Council of Australian University Librarians)는 미국이 저작권 분야에서 요구하는 공정한 사용(Fair use)의 개념이 지나치게 저작권자의 권리만을 강조하고 소비자의 권리는 소홀히 다루므로, 이들의 권리 또한 보호하는 정당한 이용(Fair dealing)의 개념으로 저작권 문제가 접근되어야 한다고 주장하는 내용의 의견서를 호주 정부에 제출하기도 했다. 공정한 사용(Fair use) 개념은 미국의 저작권법 107조에 근거하고 있는 공정한 이용 원칙(Fair use doctrine)으로 저작권자의 허락 없이 저작물의 이용이 가능한 경우로 비평, 논평, 뉴스 리포트, 교수(teaching), 학문(scholarship), 연구(research) 등을 열거하고 있다. 이외에 고려되는 기준으로 1) 이용의 성격이나 목적: 상업용인지 비영리적 교육목적인지, 2) 저작물 자체의 성격이나 특성, 3) 복사의 양, 4) 저작물 시장이나 저작물의 가치에 미치는 영향 등 4가지 조건을 제시한다. 이같은 원칙에 비해 호주에서 제시한 정당한 이용 원칙(Fair dealing doctrine)은 공공의 이익(Public interest)을 보다 강조하고 있으며, 이에 따라 열거주의보다는 해석주의에 보다 초점을 맞추는 것으로 보

5) 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 쿠바, 도미니카 공화국, 에쿠아도르, 이집트, 이란, 케냐, 페루, 시에라리온, 남아프리카공화국, 탄자니아, 베네수엘라

인다. 이러한 인식에 따라 호주대학도서관사서위원회는 호주의 저작권법에 조문화되어 있는 정당한 이용(Fair dealing) 관련 조항이 미국의 공정한 사용(Fair use)원칙 관련 조항으로 대체되어서는 안된다는 것을 강조한 것이다. 구체적으로는 1) 기존 저작권법에서 규정하고 있는 '정당한 이용' 조항에 대한 개방 유보, 2) 개인적 혹은 도서관이나 교육적 목적을 위한 형식변환(format-shifting), 시간변환(time-shifting), back-up 복사 등과 같은 새로운 영역을 기존 저작권법에 추가, 3) 새로운 환경에 맞추어 신속하게 대응할 수 있도록 관련 기술의 활용을 가능하게 하는, 기술적으로 중립적인 공정한 사용(Fair use) 조항의 추가 등을 제안했다. 이러한 제안과 더불어 기존의 정당한 이용(fair dealing) 원칙과 관련된 조항에 대한 예외 규정 강화에는 반대한다는 입장을 명확하게 천명하였다.

미국 내에서도 도서관에 대한 공공지원의 문제나 저작권의 문제가 국민의 지식정보에 대한 접근을 제한해서는 안 된다는 점을 공통적으로 인식하고 있다.⁶⁾ 예를 들어, 미국과 도미니카 공화국 사이에 체결된 FTA에 대해서 미국도서관계가 제출한 의견서(2003)에 따르면, 이 협약으로 인하여 도서관이 어떠한 형태나 기술적 방식을 활용하건 간에 제약없는 접근(unrestricted access)을 통하여 교육과 연구를 지원하는 기능이 침해되어서는 안 된다는 점을 강조하고 있다.

*도미니카공화국과의 FTA는, 미국 정부가 지적저작물을 보존하고 이를 공유하며 대출이나 인터넷 등을 통하여 이러한 자료에 대한 공공의 접근을 제공하는 것을 지원하는 도서관의 역할을 지원하는 것을 침해해서는 안된다 ... 또한 미국정부는 정보기술의 발전에 발맞추기 위하여 도서관이 신속히 대응할 수 있도록 지원하여야 한다.*⁷⁾

또한 미국 도서관계는 FTA에서 연방, 지방, 주정부가 보조금이나 다른 형태의 공공지원을 통하여 도서관을 지원하는 것이 허락되어야 한다고 지적한다. 그러나 다음과 같은 점에서는 미국의 입장이 관철되어야 함을 주장⁸⁾한다. 즉, FTA는 저작권이나 저작물에 대한 관련 보호

6) 도미니카공화국과의 FTA에서 나타난 원칙과 내용은 2004년 파나마와의 FTA에 대한 미국도서관계의 의견서에도 동일하게 나타남.

7) 출처 : "Comments of the American Library Association, Association of Research Libraries, American Association of Law Libraries, and Special Libraries Association concerning the proposed United States-Dominican Republic Free Trade Agreement" (2003)

8) 이러한 입장은 FTA가 저작권 및 도서관서비스 분야에서 기존에 미국 내에서 실시되고 있는 다양한 제도나 법률적 규정들을 침해해서는 안된다는 것을 강조하는 것임.

조치들이 현행 미국법률에서 규정하고 있는 내용들을 넘어서까지 확장되어서는 안되며, 이러한 보호를 위해 존재하는 기존의 예외들을 감소시켜서도 안된다는 것과, FTA가 어떠한 방식으로건 공정한 사용(Fair use) 원칙의 완전하고도 자유로운 적용에 영향을 미치지 않는다는 것이 명확히 되어야 한다고 주장한다.

결과적으로 도서관 서비스와 관련하여 외국의 사례는 FTA가 기존의 도서관서비스와 관련한 정부의 지원에 대해서 제약하지 말아야 하며, 도서관에서의 완전한 서비스가 제약받지 않도록 저작권 관련 협상이 제대로 이루어져야 하고, 이러한 서비스에 있어서 자국의 특수성이 반영되어야 한다는 것을 강조하는 것으로 요약할 수 있다.

6. 남는 쟁점

한미 FTA 협상 과정에서 도서관 서비스의 개방 여부를 검토함에 있어 저작권 문제가 핵심적 쟁점이 될 것이라는 점을 확인할 수 있다. 그러나 현재 지적재산권 문제에 대해서는 시민사회단체에서 강력하게 개방 또는 미국측 입장의 수용에 반대하는 원칙을 천명하고 있다. 이 같은 과정에서 저작권에 대한 우리사회의 원칙을 다시 한 번 확인하는 계기가 되고 있다.

도서관 서비스 분야에서는 한미 FTA 협상을 통해 도서관 서비스가 국제적 기준이나 규범에 대한 인식과 이해를 필요로 한다는 점을 새롭게 인식하는 계기가 되고 있다. 특히 지적재산권이나 디지털환경에서 나타나는 도서관 서비스의 환경변화에 대해 도서관계의 보다 능동적이고 적극적인 대응이 필요하다는 사실을 확인할 수 있게 되었다. 호주-미국의 FTA 협상이나 A2K 조약안에서 나타나고 있는 바와 같이, 저작권의 문제 특히 공공영역에서 공공의 목적을 위하여 제공되는 공공서비스에서의 저작권 문제는 우리사회의 여건과 역량, 그리고 미래 비전을 감안하여 국내와 대외적으로 보다 적극적으로 검토될 필요가 있다. 호주의 정당한 이용(Fair dealing) 원칙을 참조하고 우리나라의 저작권법이 지나치게 엄격하다는 국내의 비판적 지적을 수용하면서 도서관 등에서의 저작권 문제에 대해 재검토해 볼 수 있을 것이다.

그동안 도서관서비스와 관련한 정책과 논의가 우리 한국사회라고 하는 틀 안에서 이루어진 것이라면, FTA 시대를 맞아 도서관 서비스는 국제경쟁력이라는 차원을 고려하여, 도서관 서비스인력, 서비스의 내용/범위/품질 등과 관련된 보다 집중적인 재검토가 필요할 것으로 판단된다.