

특집 : 도서관의 장서개발

도서정가제의 방향과 도서관문화



백 원근

(재)한국출판연구소 책임연구원
bookclub21@korea.com

우리나라의 공공도서관 장서 보유량은 국민 1인당 채 1권도 안 되어 아직까지 후진국 수준을 벗어나지 못하고 있다. 더욱이 2005년부터 예산 지원 방식이 분권교부세로 전환되면서 도서관 예산 중 자료구입비의 비중은 2003년 13.1% → 2005년 12.0%로 후퇴하고 있으며 지역간, 도서관 간 편차도 확대되고 있다고 한다. 또 전국 514개 공공도서관의 1관당 평균 자료구입비는 8,423만 원에 불과하다(한국도서관협회, 『2006 한국도서관연감』 참조). 이와 같이 장서 확보를 위한 기초 여건이 악화되는 상황에서, 도서정가제 관련 법제의 개정 가능성이 높아지고 있어 출판계뿐 아니라 도서관계의 관심사로 대두되고 있다. 자료구입비는 정체되고 도서 정가는 인상되는 추세인데, 도서관의 할인가 구매를 보장하는 현행 법이 정가 구매제로 바뀌게 되면 구입 가능한 장서량 감소에 따라 장서개발에 악영향을 초래할 것이라는 우려가 생길 수 있기 때문이다.

이 글에서는 정가제 법제 개정 추이와 도서관에 미칠 파급 효과, 정가제에 대한 도서관계의 협력 방향에 대해 살피고자 한다.

현행 법제 및 개정 추진 경과

도서정가제 관련 기본법은 「출판 및 인쇄진흥법」과 「공정거래법」이며, 공정거래위원회 고시(정가제 허용 저작물의 범위, 경품 고시)도 정가제에 구속력을 갖고 있다.

출판산업 육성을 위해 2003년 2월 27일부터 시행중인 「출판 및 인쇄진흥법」 제22조(간행물 정가표시 및 판매)는 발행일로부터 1년이 경과하지 않은 도서의 정가 판매 의무, 인터넷서점의 10% 할인 허용을 골자로 하고 있는데, 도서관 및 사회복지시설에 판매하는 간행물에 대해서는 이를 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 그런데 마일리지 등 간접적인 할인행위에 대한 규제가 없어 실질적으로는 평균 30~40% 이상의 할인이 이뤄지고, 5년 한시 조항(동법 부칙 제2조)이자, 2005년부터 실용서를 2007년부터 초등학교 학습참고서를 각각 정가제 대상에서 제외하는 등 단계적으로 정가제를 철폐하는 일몰법(日沒法) 형태가 현재의 ‘무늬만 도서정가제’이다. 이는 시장경쟁 원리를 들어 도서정가제를 기본적으로 반대하는 공정거래위원회와 인터넷서점계의 입장이 강하게 반영된 것으로서 도서정가제 규정은 실효성을 확보하지 못하고 약속강식의 출판시장 체질로 변화했다. 가격 경쟁과 규모의 경제 실현이 어려운 중소 출판·서점 사업자의 존립 기반이 약화된 것은 물론이다.

이에 따라 2005년 3월 31일 열린우리당 이상호 의원의 대표발의로 개정안이 발의되었다. 제안 이유로 “(동법) 당초 입법 취지와는 상반되게 전자상거래 촉진과 시장경쟁 논리에 우선순위를 두고 기형적으로 제정되어 오프라인 서점과 온라인 서점간에 편향적으로 할인을 허용함으로써 형평성 문제가 대두되어 유통질서 혼란이 극심한 실정임. 또한 연차적으로 정가제 범위를 축소하여 2007년까지 완전 폐지한다는 내용으로 시행중임. 따라서 현행 도서정가제의 시급한 개정을 통해 글로벌 지식경쟁 시대를 뒷받침할 수 있는 명실상부한 출판진흥법이 되도록 하여야 함”이라 적시하고 있다.

정가제 적용 도서 범위 제한의 삭제, 인터넷서점에 대한 할인판매 허용 삭제, 잡지의 정가판매 대상 포함(과월호는 제외), 발행일 기준 1년 이상 도서의 정가제 적용, 5년 한시 규정 삭제 등의 개정안 내용은 이른바 ‘완전 도서정가제’를 지향하고 있다.

특히 도서관과 관련해서는 현행법상 정가판매 적용의 예외로 되어 있는 “도서관,



법 개정을 추진하고 있는 여당의 분당 파동과 대선 정국의 조기화, 완전한 합의점을 찾지 못한 온·오프라인 업계간 이해관계, 전면적 개정안에 반대하는 경제부처의 입장 등 다양한 변수로 인해, 국회 차원의 강력한 법 개정 의지가 얼마나 발휘될 수 있을지는 미지수이다.

사회복지시설에 판매하는 간행물” 조항을 “사회복지시설”로 개정하는 내용이 눈길을 끈다. 즉 당초의 법 제정 취지와 달리 형해화(形骸化)된 도서정가제를 대폭 강화하고, 그간 할인이 허용되던 도서관 판매에 대해서도 정가제를 적용하겠다는 것이다.

돌이켜 보면 동법 시행 2년 만에 발의된 개정안은 국회의 정치적 표류, 온·오프라인 서점계의 이해 상충 및 법 개정 추진 동력의 미흡 등에 따라 2년 동안 물밑 협상으로 공회전만 거듭해 왔다. 한시법 조항인 도서정가제의 5년 시효가 임박한 가운데 최근 출판계와 국회, 정부 당국간 개정 추진의사가 확인되고 있어 조만간 개정안 통과 여부가 주목되는 상황이다.

지난해 11월 13일에는 이상호 의원과 출판계 및 온·오프라인 서점계 간담회에서 도서정가제의 한시 적용 규정 삭제, 신간 발행일로부터 18개월간의 정가제 적용 및 온·오프라인 할인율의 10% 공통 적용 원칙에 합의했으며, 금년 1월 말 개최된 총리실 주재의 입법정책협의회에서도 정가제 존속 기한을 연장하는 선에서 부처간 이견을 조정한 것으로 알려지고 있다.

하지만 법 개정을 추진하고 있는 여당의 분당 파동과 대선 정국의 조기화, 완전한 합의점을 찾지 못한 온·오프라인 업계간 이해관계, 전면적 개정안에 반대하는 경제부처의 입장 등 다양한 변수로 인해, 국회 차원의 강력한 법 개정 의지가 얼마나 발휘될 수 있을지는 미지수이다.

도서정가제와 도서관의 관계

위와 같은 개정안에 대해 검토한 국회 문화관광위원회의 전문위원 검토보고서(2005.4)를 보면, 출판물의 도서관 판매시 ‘(신간 도서의) 할인판매 허용 → 정가판매(=할인판매 불허)’로의 변화에 대해 별다른 언급조차 없다. 다른 쟁점에 가려져 주요 논점으로 부각되지 못한 것이다.

당사자인 도서관계의 입장은 ‘정가제의 소극적 지지’로 파악되지만, 정가(또는 할인)판매에 대한 공식적인 언급은 찾아보기 어렵다. 즉 한국도서관협회는 <도서정가제는 국민 모두를 위한 공공 문화주권입니다. 시민·저작자·도서관·출판 단체는 도서정가제를 적극 지지합니다>라는 성명서(2005.6)에 ‘도서정가제와 독자의 권리를 옹호하는 시민·문화단체 일동’ 일원으로 포함되어 있지만 적극적으로 독자적인 의견을 표명한 바는 없다.

이에 비해 일본의 도서관계는 판이하다. 우리나라 못지않게 도서정가제가 침해한 이슈로 등장

한 일본에서는 1995년 10월 27일 개최된 전국도서관대회에서 <저작물의 정가제도 존속 결의>를 채택했다. 또 2006년 10월 일본도서관협회가 발표한 <풍요로운 문자·활자 문화의 향수와 환경 정비 - 도서관으로부터의 정책 제언>에는 출판문화 진흥을 위해 출판물의 정가판매제를 반드시 유지해야 한다고 강조하고 있다. “출판물 정가판매 제도는 활발한 출판활동을 보장하고 언론출판의 자유를 지탱하며 출판문화를 지켜줍니다. 도서관이 다양한 자료를 수집하여 자유롭게 적극적으로 제공할 수 있도록 기반을 보장합니다”(11쪽)라고 명시한다.

한편, 도서관의 출판물 정가(또는 할인)구매에 대한 여러 이해 당사자들의 시각은 어떨까. 먼저 문헌정보학계의 입장을 소개하면, 국립중앙도서관 열린정책 세미나 <출판과 도서관, 그리고 서비스>(2005.3.23)에서 「지식문화기반 강화를 위한 출판계와 도서관의 전략적 제휴」를 발표한 대구대 윤희운 교수는 현행의 “개인(판매시) 정가제 + 기관(판매시) 할인제 에서 기관 정가제 + 개인 할인제로 전환”하는 방안을 검토해야 한다는 역발상을 제안한다. 공공재화인 출판물의 도서관 구입시 정가제 적용이 타당하다는 주장이다. “도서관이 할인제를 적용받아야 하는 이유로 (도서관계가) 예산 부족, 대량구입, 입찰구입, 공익적 용도, 출판물의 홍보효과 등을 거론”할 수 있지만, 이는 “할인제 적용의 정당한 명분이 될 수 없으며” 오히려 각급 행정 주체들의 자료예산 확보가 관건이라는 의견이다.

같은 세미나 석상에서 출판계를 대표해 장인용(지호출판사) 대표는 현행법이 공공기관을 예외로 하는 이율배반적 성격인 데다 책을 단순 상품이나 재화로만 판단하는 반문화적 입법 태도를 보여주고 있다고 비판한다. 나아가 도서관의 도서 구입에서 정가제가 필수적인 이유로 △할인가구매 상황에서는 입찰제도에 의해 수요가 적고 비상업적인 양질의 책보다는 염가의 질 낮은 책들이 공급되어 악화가 양화를 구축할 가능성이 높고, △할인제가 일반화된 상황에서는 수서 행정절차와 입찰에 의해 신간 입수가 늦어지지만, 정가 구매시에는 수시 구매로 이용자의 편익과 도서관 활성화가 기대되고, △무엇보다도 저작권 보호에 의해 문화 창달에 기여한다는 것이다.

반면, 국회 공청회(2005.6.23) 자료에서 문화연대(진술인 : 최준영 정책실장)는 개정안이 “문화적 공공영역이라 할 수 있는 도서관이 도서를 정가로만 구입해야 한다는 것은 문제가 있다고 여겨진다”고 언급한 뒤 “공공도서관이 더 많은 장서를 보유하고 공유해야 한다는 취지에서 볼 때...(중략)... 국민의 세금이라 할 수 있는 도서구입비가 (출판·서점)업계의 이윤을 직접적으로 보존하기 위해 쓰여서는 안 된다”라고



강변한다. 나아가 “온라인을 통한 도서 거래 자체를 금지시킬 개정안은...”이라고 지나친 확대 해석까지 시도한 이 입장은 일면 타당성을 갖는 듯하지만, 다양한 양질의 출판물이 발행·유통될 수 있는 출판환경 구축 등 도서관의 진정한 공공성 확보를 위한 전제 조건에 대한 이해는 찾아보기 어렵다. 이와 같은 문화 소비자주의 입장에서는 일부 선진국들이 시행하는 도서관의 공공대여권 보장과 같은 저작권 보호 및 저작물 판매 손실 보전 정책을 어떻게 평가할지 자못 궁금하다.

도서정가제를 시행하는 16개국 가운데 9개국은 도서정가법 등 특별법 형태로, 나머지 7개국은 공정거래법에서 위임한 업계 협약제 방식으로 정가제를 시행한다.

해외 사례 관계

OECD 30개 회원국 중 세계시장을 가진 영어권 국가(미국, 영국 등)와 출판시장 미발달국(멕시코, 체코 등)을 제외한 16개 국가에서는 도서정가제를 시행하고 있다. 도서정가제를 시행하는 16개국 가운데 9개국(프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 오스트리아, 포르투갈, 그리스, 네덜란드, 한국)은 도서정가법 등 특별법 형태로, 나머지 7개국(일본, 덴마크, 노르웨이, 헝가리, 스위스, 벨기에, 룩셈부르크)은 공정거래법에서 위임한 업계 협약제 방식으로 정가제를 시행한다.

도서관에 대한 정가제 적용 여부를 보면, 도서정가제 유지국 중에서도 프랑스, 독일, 네덜란드, 스페인 등은 도서관 등 공공기관에 대한 할인판매를 예외적으로 허용하고 있다. 이는 정가제 시행국이라 하더라도 나라에 따라 교과서를 정가제 대상에 포함시킨 경우와 그렇지 않은 경우, 일본처럼 도서·잡지·신문은 물론 음악용 음반까지 저작물 전반을 정가제 대상으로 한 경우와 우리나라처럼 도서에 대해서는 극히 제한적으로 적용하고 신문에 대해서는 제한 없이 정가제를 적용하는 경우, 정가제 적용 기간을 발행일 기준으로 일정 기간을 정한 경우와 무제한으로 하는 경우 등 정가제의 적용 대상과 기간, 예외조항 등이 국가별로 천차만별인 데서도 알 수 있듯, 해당국의 정책 선택의 문제임을 보여준다.

도서관의 공공성 증진을 위한 정가제 입법 방향

도서정가제가 필요한 이유는 공공재인 도서의 저작권 보호와 창작환경 조성, 출판물 생산·유통의 다양성 보장, 독자의 접근기회 및 문화향수의 보편적 편익을 증진시키는 데 있다. 도서정가

제는 할인(자유)가격제에 비해 모든 저자, 사업자, 독자들이 보다 공정하고 평등하게 출판문화를 향유할 수 있는 문화주권이라는 것이다.

대량 생산, 대량 판매되는 공산품이나 소비재와 달리, 책은 고작 500부밖에 발행하지 않는 학술서를 비롯 국내에서만 연간 약 5만 종의 신간이 쏟아지는 전형적인 다품종 소량생산 '상품'이다. 아울러 우리나라에서는 종이책부터 전자책에 이르기까지 모든 출판물의 부가가치세가 면제되며, 소비자인 국민들의 자유로운 출판물 이용을 위한 도서관의 무료 대출 서비스, 상품의 유료 마케팅 이상의 효과를 발휘하는 적극적인 언론의 책 소개와 독서 권장, 정부 정책에 의한 독서환경 조성도 강화되고 있다. 이와 같이 언어권 출판시장의 규모가 작은 나라에서 책의 공공재적 특성에 걸맞는 가격제도는 일반 상품과 같은 할인경쟁의 시장질서가 아니라 공공 가격정책에 의한 콘텐츠 품질경쟁 추구가 이뤄지는 것이 합당하다. 정가제 하에서도 출판사는 불가피하게 유사 도서 대비 경쟁가격을 책정할 수밖에 없어 가격 인상이 억제되는 것이 일반적이다.

그렇다면 도서관 장서 구입시 정가제와 할인제는 실제로 어떤 차이를 가져올까. 앞의 공공도서관 통계에 기초해 관당 평균 자료구입비를 약 8,000만 원으로 잡고, 이 가운데 국내 도서의 구입비를 5,000만 원 정도로 가정하여, 단행본 도서 평균 가격 1만 1,545원(2006년 평균가)를 대입하면 정가 구매시에는 약 4,330부, 20% 할인시에는(앞의 국립중앙도서관 세미나 자료집 39쪽, 박이정출판사 박찬익 대표의 출판사 대상 조사에서 약 75%의 응답자가 정가의 80% 이내로 도서관에 납품한다고 응답한 것을 기준) 5,413부로 1천 부 정도의 차이가 생긴다. 하지만 도서관 구매가 꼭 필요한 전문·학술서가 많아질수록 예산 범위내 구입부수 차이는 절반 이하로 줄어들 것이며, 도서구입비가 적은 곳이라면 차이가 더욱 미미해질 것이다. 정작 중요한 것은 도서관의 절대적인 도서구입비 예산 규모이지, 출판의 위기구조를 심화시키는 할인구매 여부가 아니라는 얘기이다.

언어권 출판시장의 규모가 작은 나라에서 책의 공공재적 특성에 걸맞는 가격제도는 일반 상품과 같은 할인경쟁의 시장질서가 아니라 공공 가격정책에 의한 콘텐츠 품질경쟁 추구가 이뤄지는 것이 합당하다.

근년에 설립된 동대문구정보화도서관의 경우에는 도서 할인구매로 예산을 절감하느라 도서관 이용자의 신간 대기 시간을 몇 달씩 지연시키는 기존의 장서구입 관행에서 과감히 탈피, 출판사 보도자료 대행사 등을 활용해 신간을 보도자료와 함께 정가로 즉시 구매해 열람하도록 함으로써 이용자 만족도를 극대화시킨 모범 사례를 만들었다. 가장 빠르게 주요 신간 정보를 엄선해 독자들에게 전하는 신문 기사가 실리는 시점에 이미 도서관에서 주요

즉 출판과 도서관은 언어·문자의 보고인 책의 생태계에서 불가분의 의존관계 속에서 공동의 지평을 확장하고 비전을 창출해야 할 하나의 운명체이다.

시간을 볼 수 있도록 한 것이다. 최상의 서비스와 예산 절감이라는 형식 논리 가운데 무엇이 중요한 지는 명약관화하다.

공공의 사회자본이자 출판물의 중추적 기관 수이자인 도서관은 공공재 상품인 책을 신속히 구입해 이용자에게 서비스할 책무가 있다. 이는 다양한 출판활동과 합리적인 시장질서의 토대 위에서 가능한 일이기도 하다. 따라서 출판시장의 질적 성숙이 요원한 현재 상황에서는 도서관에 정가제 유통이 적용되어야 하며, 동시에 도서구입비 확보를 위한 사회적 노력이 확고하게 병행되어야 할 것이다. 다만, 향후 도서관 증설과 자료구입비가 대폭 확충되고, 제반 여건이 성숙된다면 일부 선진국들처럼 정가제 질서 하에서 도서관을 할인판매 대상으로 변경하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

책을 심는 식목일

출판과 도서관은 유사 이래로 책의 생산과 공공적 보존·이용을 위한 핵심 거점으로서 오늘날의 지식혁명 시대를 여는 바탕이 되어 왔으며, 창의력이 중시되는 평생학습 시대를 맞아 그 역할은 날로 증대될 것이다. 매체 형태의 다변화와 융복합화 환경에서도 유용한 지식과 문화는 어김없이 책으로 엮어져 소통되고 있으며 문화 재생산의 동력으로 기능하고 있다. 즉 출판과 도서관은 언어·문자의 보고인 책의 생태계에서 불가분의 의존관계 속에서 공동의 지평을 확장하고 비전을 창출해야 할 하나의 운명체이다. 하지만 장서개발이나 도서정가제와 관련된 지금까지의 행보에서는 공동 운명체의 인식이나 진취적 협력관계가 빈약했음을 부인하기 힘들다.

이런 측면에서 식목일이자 날이 풀려 화창해진다는 청명(淸明)인 오는 4월 5일에 개정 「도서관법」과 「독서문화진흥법」(당초 출판계가 주창하던 법)이 분법 절차를 거쳐 같은 날 동시에 시행되는 것은 의미심장하다. 우리 사회의 독서문화가 새롭게 정립되고 생활 속의 도서관문화가 뿌리내릴 수 있는 제도적 환경을 일구어 지식문화 강국으로 나아가는 일대 전환점이 되기를 기대한다. 나무를 베어 책을 만들고 그 책의 보존과 활용을 업으로 하는 이들이 한 자리에 모여 기념 식수를 하며 공동 선언문을 발표하는 등 지식문화의 큰 나무를 심는 날이 되기를 바란다. (국립중앙도서관)