

제19대 대통령 후보에게 바란다

책 읽는 나라가 미래다

— 거시적이고 담대한 출판정책이 필요하다 —

2017. 4.

대한출판문화협회, 한국출판인회의,
한국과학기술출판협회, 한국기독교출판협회,
한국아동출판협회, 한국학술출판협회, 학습자료협회

우리에게는 책이 필요하다

독서가
미래다

독서가
복지다

독서가
민주주의다



독서가 미래다

세상은 4차 산업혁명 속에서 급변하고 있다. 창조적 상상력과 융합적인 사고력으로 새로운 생존법을 찾아야 한다. 이것을 가능하게 하는 대체 불가능한 매체가 책이다. 책 읽기는 더 이상 취미나 여가 선용의 대상이 아니다. 생존을 담보하기 위한 최선의 선택이다. 기존의 경제 체제가 해체되고 비선형적인 세계로 나아갈수록 생각의 혁명이 필요하다. 이를 위한 필수적인 에너지가 책이다. 국민의 독서가 나라의 미래를 만든다.

독서가 복지다

사회적인 독서 인프라는 경제 양극화와 지식·정보 격차를 해소하는 ‘지식복지’의 근간이다. 이제는 물질적 복지만이 아니라, 지식과 정보를 누구나 손쉽게 누릴 수 있는 사회 복지가 중시되는 시대다. ‘지식복지’의 핵심은 공공재인 책과 도서관에 있다. 좋은 책이 다양하게 생산-유통-이용될 수 있는 산업과 사회 시스템을 구축하여 독서력이 강한 나라를 만들어야 한다.

독서가 민주주의다

책은 성찰의 힘을 길러준다. 독서는 성숙한 민주주의의 토양이다. 시민사회의 소통과 토론, 교양이 넘치는 나라를 만드는 첩경이 책 읽기에 있다. 책이 죽은 사회에는 민주주의도 없다. 국민 누구나 책으로 성장의 기쁨을 함께하며 건강한 세계시민으로 살아가는 원천을 정부가 만들어야 한다.

책과 독서는 대한민국의 미래를 만들며, 지식복지와 민주주의의 씨앗이다. 그러나 국민의 독서율과 독서량, 도서관구입비는 해마다 하락하고 있다. 지식 접근성을 상징하는 각종 도서관은 도서관구입비조차 부족하여 OECD 최하위권에 머물러 있다. 정부 정책도 제 역할과 기능을 못 하고 있다. 책 생태계에 미래가 없다면 나라의 장래를 장담하기 어렵다. 이제 담대한 정책이 필요하다. 차기 대통령 후보는 지식공공재인 책과 독서, 출판, 도서관 진흥을 문화정책의 기본으로 삼겠다고 확고하게 천명해야 한다.

출판 진흥을 위한 6대 정책 제안

1

읍·면·동마다 공공도서관

- 도서관을 도서관답게, 지식복지 실현

2

초·중·고 '독서' 과목 신설

- 요람에서 무덤까지 책과 함께

3

독서출판국과 독서출판진흥위원회 신설

- 행정조직 통합과 민관 거버넌스 구축

4

출판 예산 증액과 진흥기금 조성

- 지속 가능한 출판 생태계 구축

5

정가제 강화와 동네서점 지원

- 다양한 책과 서점이 많은 나라

6

출판의 가치를 보장하는 법제 도입

- 판면권과 사적복제보상금제도 신설

① 읍·면·동마다 공공도서관 : 도서관을 도서관답게, 지식복지 실현

국민이 생활하는 곳 가까이에 가고 싶은 도서관이 많은 도서관 선진국으로 도약해야 한다. 앞으로 10년 내에 공공도서관을 3,000개로 증설하고, 연간 도서구입비를 3천억 원으로 증액하며, 도서관법 기준에 맞는 전문 인력 충원이 필요하다.

② 초·중·고 ‘독서’ 과목 신설 : 요람에서 무덤까지 책과 함께

학교 교과목으로 ‘독서’를 만들고, 국민의 생애주기별 독서 프로그램 활성화와 대중매체의 독서정보 제공으로 독서 생활화 기반을 조성해야 한다.

③ 독서출판국과 독서출판진흥위원회 신설 : 행정조직 통합과 민관 거버넌스 구축

독서, 출판, 도서관 정책의 융복합 부서로 ‘독서출판국’(가칭)을 문화부에 신설하고, 이를 총괄 집행하는 거버넌스 조직으로 ‘독서출판진흥위원회’(가칭)를 설치해야 한다.

④ 출판 예산 증액과 진흥기금 조성 : 지속 가능한 출판 생태계 구축

정부 예산에서 홀대받고 있는 출판 관련 예산을 획기적으로 증액하고 출판진흥기금을 조성하여, 위기에 빠진 출판산업 발전을 뒷받침해야 한다.

⑤ 정가제 강화와 동네서점 지원 : 다양한 책과 서점이 많은 나라

도서 정가에 대한 신뢰도를 높이고 다양한 저자·출판사·서점이 공존하려면, 소수 언어권 출판시장의 기초 질서인 도서정가제를 강화해야 한다. 나아가 지역서점 육성 종합계획을 수립·시행하여 출판시장과 독서문화의 토대를 다져야 한다.

⑥ 출판의 가치를 보장하는 법제 도입 : 판면권과 사적복제보상금제도 신설

출판 진흥의 선결 과제는 법제 혁신이다. ‘판면권’과 ‘사적복제보상금’, ‘공공대출권’ 제도를 신설하고, 국민의 도서구입비에 대한 세제 혜택을 지원하여 저자, 출판사, 독자 모두에게 유익한 책 생태계를 조성해야 한다. 또한 민간 출판활동을 저해하는 공공기관의 상업출판과 EBS-수능 연계 출제를 조속히 혁파해야 한다.

정책 1

읍·면·동마다 공공도서관

— 도서관을 도서관답게, 지식복지 실현

도서관은 국민 모두의 서재다. 국민의 지식·정보 격차 해소와 ‘지식복지’ 보장을 위해 도서관 수, 도서구입비, 전문인력을 문화 선진국 수준으로 대폭 늘려야 한다. 도서관다운 도서관이 집 가까이에 많을수록 미래를 꿈꾸는 국민의 힘도 커질 것이다.

◆ 필요성

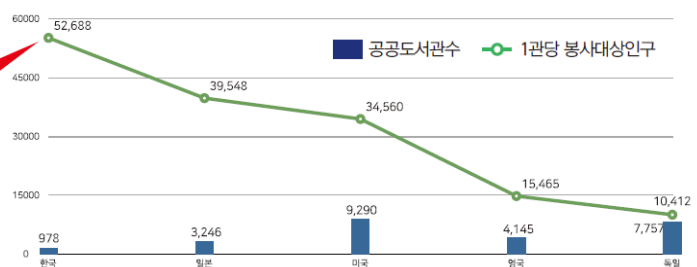
- ▶ 주요 선진국들에 비해 공공도서관 수, 도서구입비, 전문인력 등이 태부족한 상황을 타개하여 도서관 서비스의 선진화와 대국민 만족도 제고를 추진해 나가야 함
- ▶ 도서관은 사회 양극화와 지식·정보 격차 해소를 위한 ‘지식복지’ 증진의 사회적 기반임. 도서관의 확대와 내실화를 차기 정부의 문화정책 공약에서 핵심 중 하나로 삼아야 할 필요가 있음

◆ 현황과 문제점

- ▶ 우리나라 공공도서관 수는 주요 국가에 비해 많이 부족한 현실임
 - OECD 주요국과 비교하여 공공도서관 수가 매우 적은 편임. 1관당 봉사 대상 인구가 독일보다 약 5배나 많음(인구 대비 도서관 수가 독일의 1/5 수준임).

▶ OECD 주요국가 공공도서관수 및 1관당 봉사대상인구 비교

1관당 봉사대상인구
52,688명
독일에 비해 5배 수준

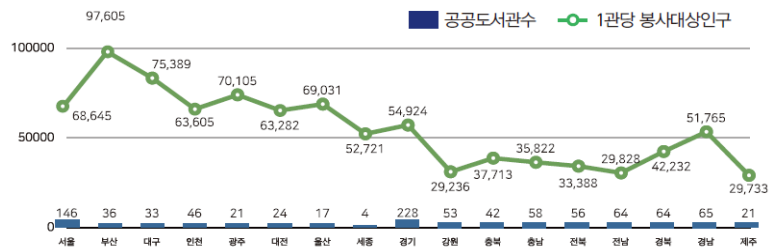


출처: 문화체육관광부, 국가도서관통계시스템(2015년 12월말 기준)

▶ 지역별 공공도서관 수 및 1관당 봉사 대상 인구의 격차가 매우 큼

- 한국 제2의 도시인 부산의 공공도서관은 36개에 불과. 도서관 수가 10만 명당 1개로 이는 전국 평균의 절반 수준.

▶ 우리나라 시도별 공공도서관 1관당 봉사대상인구(2015년 12월말 기준)



출처: 문화체육관광부·한국도서관협회, 『2016 한국도서관연감』

▶ 장서량 국제 비교에서 선진국들과의 격차가 크며, 대학도서관의 국내 도서 구입비도 미약함

- 우리나라 국민 1인당 공공도서관 장서 수는 1.8권 정도로 일본의 절반에 불과.
 - 대학도서관 1관당 자료구입비는 미국의 1/5 수준이며, 대학 총 예산에서 차지하는 비율도 0.9%에 불과(‘한국도서관기준’에서 제시한 5%의 1/5에도 미달). 자료구입비의 대부분을 국내 도서 구입비가 아닌 해외 전자학술DB 구입비로 지출.

▶ 주요 국가 공공도서관 장서수 및 1인당 장서수

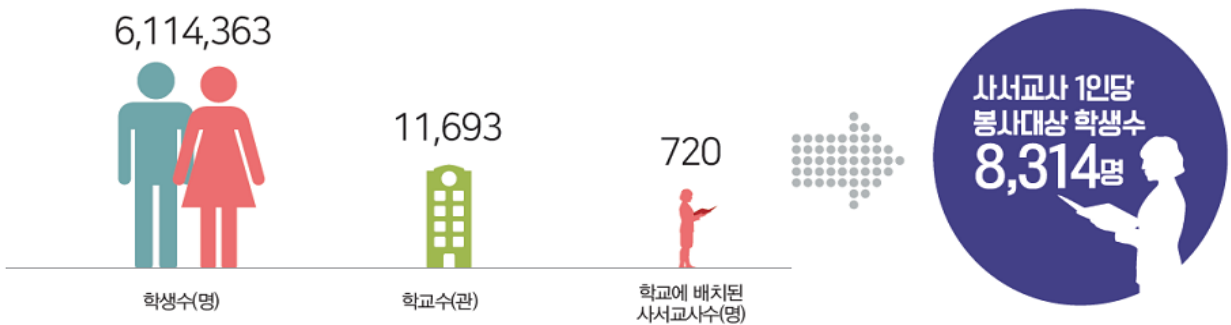
| 국가 | 기준연도 | 도서관수(관) | 장서(인쇄) 수(권) | 1인당 장서수(권) |
|----|------|---------|-------------|------------|
| 한국 | 2015 | 978 | 93,838,190 | 1.82 |
| 미국 | 2010 | 8,951 | 808,402,000 | 2.62 |
| 일본 | 2011 | 3,210 | 400,119,000 | 3.13 |

출처: [한국]문화체육관광부·한국도서관협회, 『2016 한국도서관연감』, [미국·일본] 대통령소속 도서관정보정책위원회, 『제2차 도서관발전종합계획』

▶ 공공도서관과 학교도서관의 전문인력이 국제 수준에서 매우 부족함

- 국내 문화기반시설(공공도서관, 박물관, 미술관, 문예회관 등) 가운데 1관당 전문인력 수가 가장 적은 곳이 공공도서관임.
 - 11,693개 학교 중 사서교사가 배치된 곳은 720개에 불과.

▶ 우리나라 시도별 학교 사서교사 배치 및 1인당 봉사대상 학생수(2015년 4월 기준)



◆ 정책 방안**① 읍·면·동마다 공공도서관 설치 : 공공도서관 수를 1,000개에서 3,000개로**

- ▶ 현재 공공도서관 수는 약 1,000개로 후진국 수준(인구 약 5만 5,000명당 1개관)에 머물러 있음. 향후 10년간 2,000개를 증설하여 총 3,000개 수준의 도서관 선진국으로 도약
 - 공공도서관이 3천 개로 증설될 경우 약 1만 7,000명당 1개의 공공도서관을 보유국이 됨으로써 독일(약 1만 명), 영국(약 1만 5,000명) 등에 이은 도서관 선진국의 위상을 확보할 수 있음.
 - 국민의 실제 생활권역인 읍·면·동마다 1개 이상의 도서관을 확보하는 것을 목표로 하여, 도서관 없는 지역의 문화 격차 해소 필요.
- ※ 전국 읍·면·동 수 : 3,502개 (2016 행정자치통계연보)
- ▶ 지역 간 공공도서관 격차를 해소하기 위해 1관당 봉사 대상 인구가 많은 지역부터 설립하는 방식으로 '공공도서관 3천개 시대' 실현을 위한 10년 계획 수립 추진

② 공공도서관의 도서구입비를 연간 3,000억 원으로 증액

- ▶ 관종별 도서관 장서의 최신성 확보를 위한 신간 도서 구입 예산을 대폭 확충
 - 전국 공공도서관의 연간 자료구입비(도서, 정기간행물, 기타 자료 구입비)가 현재 약 700억 원에 불과하므로 5배 증액 필요(지방 예산 부족분을 중앙정부에서 교부).
 - ※ 공공도서관 수 1,000개 × 도서 평균 정가 16,505원 × 신간 20,000종 = 3,301억 원
 - ※ 국내 신간 발행 종수가 2016년에 60,893종이므로 공공도서관마다 최소 1/3 이상의 신간 구입 필요
- ▶ 대학도서관의 운영 예산을 '한국도서관기준'(한국도서관협회 제정, 대학 총예산의 5%)에 부합하도록 대학 예산 증액 및 국내 자료 구입 비중의 확대 촉진
 - 대학도서관의 내실화를 위해 대학 평가 및 대학도서관 평가에 반영.
- ▶ 초·중·고 학교도서관의 자료구입비와 운영비를 포함한 평균 예산이 1천만 원에 불과하므로 3배 이상 증액
 - 교육부 지침대로 학교 기본운영비의 3% 이상을 자료구입비에 반영하도록 시·도 교육청에 의무화.

③ 도서관법 기준에 따른 사서 충원 및 도서관 경영의 내실화

- ▶ 도서관법 기준에 맞는 사서 인력 확충을 통해 도서관 서비스의 질적 제고
 - 지자체, 도서관, 학교 평가에서 전문인력(사서) 기준 충족 여부를 평가 항목으로 책정.
 - ※ 도서관법 시행령이 정한 기준에는 건물면적 330㎡ 이하인 공공도서관의 경우 사서 3명을 두고 초과할 경우 330㎡마다 1명씩 추가하도록 규정하고 있으나, 서울시 자치구에서 운영하는 118개 공공도서관 중 법령이 정한 사서 채용 비율을 지킨 곳은 단 한 곳도 없음(2017. 3. 현재). 사서 부족으로 자원봉사자 모집 통해 도서관의 일손 부족을 충당하는 곳이 대부분임.

▶ 공공도서관 관장의 사서직 의무화 추진

- 현재 도서관장 3명 중 1명은 사서 자격증 없는 행정직 공무원이며, 도서관 운영의 내실화를 위해서는 사서직이 맡도록 의무화 필요.

◆ 기대 효과

- ▶ 도서관 접근성 제고를 통해 국민이 어디서나 쉽게 도서관을 이용할 수 있는 여건 조성
과 지식·정보 격차 해소에 기여
- ▶ 도서관의 도서구입비를 증액함으로써 양질의 장서개발과 장서의 최신성 확보
- ▶ 장서개발, 학술연구 활동 등 평생학습 지원, 독서 프로그램 운영 등 이용자 서비스를 할 수 있는 적정 전문인력(사서) 충원으로 도서관 서비스의 질적 개선
- ▶ 선진국 수준의 도서관 활성화를 통한 국민의 지식복지 여건 확충

[정책 2]

초·중·고 ‘독서’ 과목 신설

— 요람에서 무덤까지 책과 함께

독서 활동은 영상매체 이용과 달리 행위자의 능동적 개입과 독서 능력을 전제로 한다. 초·중·고등학교 교과목에 ‘독서’를 신설하여 다양한 독서 체험을 쌓고, 신생아부터 어르신까지 가정·학교·직장·도서관·공중시설 등에서 손쉽게 책을 벗할 수 있는 환경과 프로그램을 마련함으로써 독서습관이 몸에 밴 ‘생애의 독자’를 늘려야 한다.

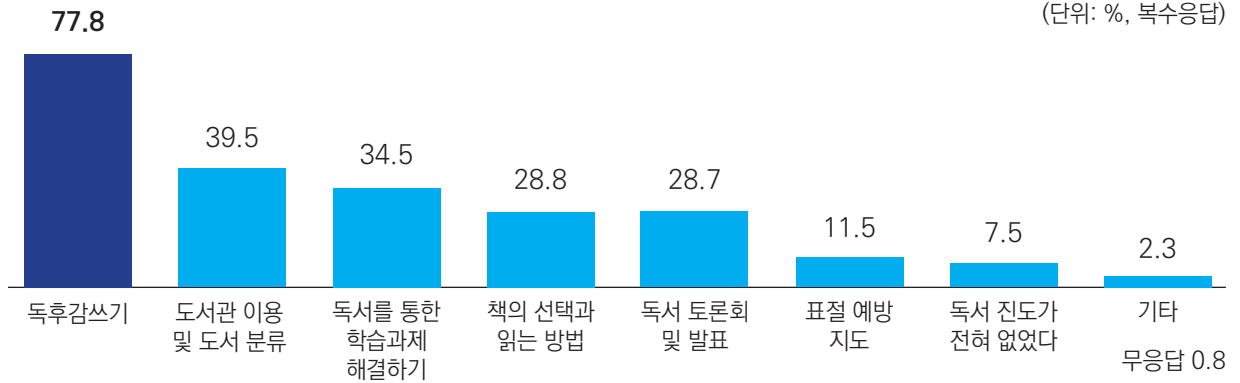
◆ 필요성

- ▶ 암기와 사지선다형 시험 위주의 재래식 교육과정으로는 급변하는 4차 산업혁명 시대에 걸맞은 인재를 양성하기 어려움. 창의력과 융합적 상상력을 계발하기 위해서는 독서를 개인의 선택적 활동이 아닌 정규 공교육 교과목으로 편성하여 미래 세대를 교육해야 함. 현재 학교 독서는 ‘국어’ 교과목의 하위 개념으로 취급되고 있으나 독립적인 교과목으로 편성하여 다양한 분야의 책 읽기와 독서 관련 활동을 수행하도록 교육과정의 개정 필요
- ▶ 어릴 때부터 독서습관이 몸에 밴 ‘생애의 독자’를 육성·지원하는 환경 조성 및 생애주기별 맞춤형 독서 프로그램을 시행하여 국민 독서율을 제고하고, 책을 읽지 않는 ‘비독자’를 ‘독자’로 전환하는 독서 계기 프로그램의 활성화가 필요함

◆ 현황과 문제점

- ▶ 학교 교육과정에서 ‘독서’ 시간이 없고, 교과 연계형 독서 활동 또한 부족함. 초·중·고 학생의 독서 활동은 주로 독후감 쓰거나 도서관 이용법 관련 교육 등으로 독서에 흥미를 갖기 어려움
 - 학교에서 독서 지도가 전혀 없는 경우도 중학생 7.6%, 고등학생 11.3% 정도.

▶ <그림> 학교에서의 독서 지도 활동(학생 응답)

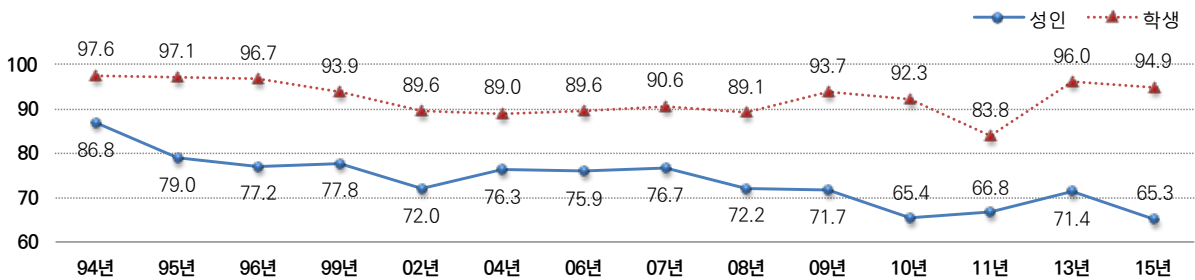


(단위: %, 복수응답)

출처: 문화체육관광부, 『2015 국민 독서실태 조사』, 2015

▶ 성인 독서율이 1994년 86.8%에서 2015년 65.3%로 지속적으로 감소 추세임. <독서문화진흥기 본계획> 등 정부 주도의 독서진흥 사업들이 다양하게 시행되고 있으나 일회성 행사 위주이며 독서율 제고에 기여하는 효과성 높은 독서정책을 찾기 어려움. 생애주기별 맞춤형 독서활동도 실제 추진 실적은 매우 미진함

▶ <그림> 국민 독서율 추이 및 생애주기별 맞춤형 독서활동 예시



출처: 문화체육관광부, 『2015 국민 독서실태 조사』, 2015.

생애 주기별 맞춤형 독서 활동



| 대상 | 영·유아(0~5세) | 아동·청소년(6~19세) | 청·장년(20~59세) | 노년기(60세 이상) |
|-------|----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 특징 | 정서·인지능력 발달 평생독자의 기반 마련 | 성장기, 학령기 독서습관 형성기 | 고등교육, 사회생활 여가독서, 가족독서 | 퇴직, 인생 이모작 실버독서, 지원활동 |
| 지원 방향 | 양육자와 책으로 교감, 책임기=즐거움 인식 | 유치원·학교의 독서환경 정비 | 대학·직장·지역의 독서환경 정비 | 경로당, 지역의 실버독서환경 정비 |
| 독서활동 | 북스타트 (지자체/도서관) | 아침독서 (초중고교) | 책읽는 대학/직장 (대학/직장/도서관) | 어르신 인문학강좌 (도서관/단체/마을) |
| | 책 읽어주기 (가정/도서관/어린이집) | 독서캠프, 문화학교 (학교/도서관 등) | 한 도시 한 책 (지방자치단체) | 대할자본 보급, 읽기 모임 (도서관) |
| | 책놀이 프로그램 (도서관/어린이집 등) | 사제동행 독서 (학교 등) | 독서동아리 (대학/직장/도서관) | 독서 멘토 활동 (도서관/시민단체) |

출처: 문화체육관광부, 『독서문화진흥기본계획 2014~2018』, 2013.

◆ 정책 방안

① 초·중·고에 '독서' 교과목 신설

- ▶ 초·중·고 정규 교육과정에 '독서' 과목을 신설하여 다양한 읽기 자료 및 창의적이고 흥미로운 독서 관련 체험 활동을 하도록 함으로써 '생애의 독자' 양성
 - '독서' 과목은 전통적인 국어 교과의 읽기 자료에 해당하는 보조적 개념이 아니라, 급변하는 사회 환경에 적응하고 창의적으로 대응하기 위해 필요한 종합적인 문해력, 지식·정보 탐색 능력, 자기 표현력을 함양하고, 읽기-쓰기 연계 활동, 독서 자료의 검토 및 독서법, 도서관 및 서점 활용 지식을 알려주는 등 모든 교과목의 기초 교과로 역할을 해야 함.
 - 교육부와 문화부 합동으로 '독서' 교과목 신설을 위한 연구용역 시행 및 추진 방안 마련.
 - 초·중·고교별 시범학교 선정·시행 및 성과를 토대로 차기 교육과정에 반영.

② 국민의 생애주기별 독서 프로그램 확대 시행

- ▶ 영아기부터 노년기까지 모든 국민이 생애주기별로 책을 접하고 독서가 생활화될 수 있도록 민간의 북스타트(Bookstart) 활동 지원, 독서동아리(학교, 직장, 도서관, 서점, 온라인 등) 활성화 지원, 책 읽는 시간(학교 아침독서, 직장 10분 독서), 찾아가는 문예·인문학 강좌, 큰 활자 출판 및 보급 지원, 장애인 독서활동 지원, '책 읽는 도시' 지자체 확대 방안 등 마련. [각 사업별 전국 단위 지원계획 수립]
 - 영국 등 해외 사례를 참조하여 '비독자'를 '독자'로 전환하는 프로그램 확산.

▶ <표> 영국의 '독자 개발' 프로그램 사례

| 프로그램 | 개요 |
|---|---|
| 프리미어리그 책 읽기 스타 (Premier League Reading Star) | - 책 읽기를 축구만큼 사랑하지 않는 아이들과 부모를 겨냥 - 국립독서재단과 영국축구재단의 협력 시행 - 지역별 축구단과 도서관은 10명의 아동과 양육자에게 경기장 관람, 선수와의 만남, 선수가 추천한 책의 저자 방문 등 책 읽기 모임 프로그램 운영, 기념품 가방 제공. 소외지역에 중점 - 2012년부터는 학교에서 책과 신문, 잡지, 인터넷 자료에서 축구 관련 부분을 읽는 프로그램 등 15개 프로그램을 진행(약 5만 명 참여) |
| 책 읽기는 근본이다 (Reading is Fundamental) 젊은 독자 프로그램 | - 1996년 <책 읽기는 근본이다>로 시작되어 2009년에 명칭 변경 - 책을 접하기 어려운 가정에 자원봉사자들이 책 전달 및 이야기 어린이부터 19세 미만 청소년까지 대상 - 학교, 감옥, 난민보호소, 축구클럽, 학부모 모임 등에서 진행 - 현재 2만 명 이상을 대상으로 한 300개 이상의 프로젝트 시행 - 프로그램 참여자들에게는 스스로 고른 책 3권 선물 |
| 스파인 브레이커스 (Spinebreakers) | - 10대 독자 개발을 위해 정보기술과 SNS를 이용 - 청소년 도서와 기타 도서를 이야기하는 웹사이트에서 영상, 팟캐스트, 게시판 등의 다양한 서비스 |

※ 독자 개발(reader development) : 독서의 즐거움이 커질 수 있도록 새로운 독서 방안들을 제시하는 활동.
출처 : 톰 팔머 지음, 박재용 옮김, 「영국의 독자 개발 : 개관 및 사례 보고서」, 영국문화원·한국문화예술위원회, 2013.

③ 대중매체의 독서정보 제공 및 독서 공익광고 집행

- ▶ 국민에게 영향력이 큰 방송 등 대중매체에서 독서 관련 프로그램을 일정 시간 이상 편성하도록 방송법 시행령 개정
 - 전체 방송 시간의 1% 이상을 독서 프로그램에 할애하도록 의무화.
 - 독서 공익광고를 위한 민관 추진체 구성 및 매체별 시행방안 마련.

◆ 기대 효과

- ▶ 학교에서의 '독서' 수업 및 독서 활동에 의한 어린이, 청소년의 독서 관심도 제고
- ▶ 독서 생활화 기반 조성을 통한 독서인구 저변 확대
- ▶ 독서 활동의 활성화에 의한 출판시장 확대 기반 구축

[정책 3]

독서출판국과 독서출판진흥위원회 신설

— 행정조직 통합과 민관 거버넌스 구축

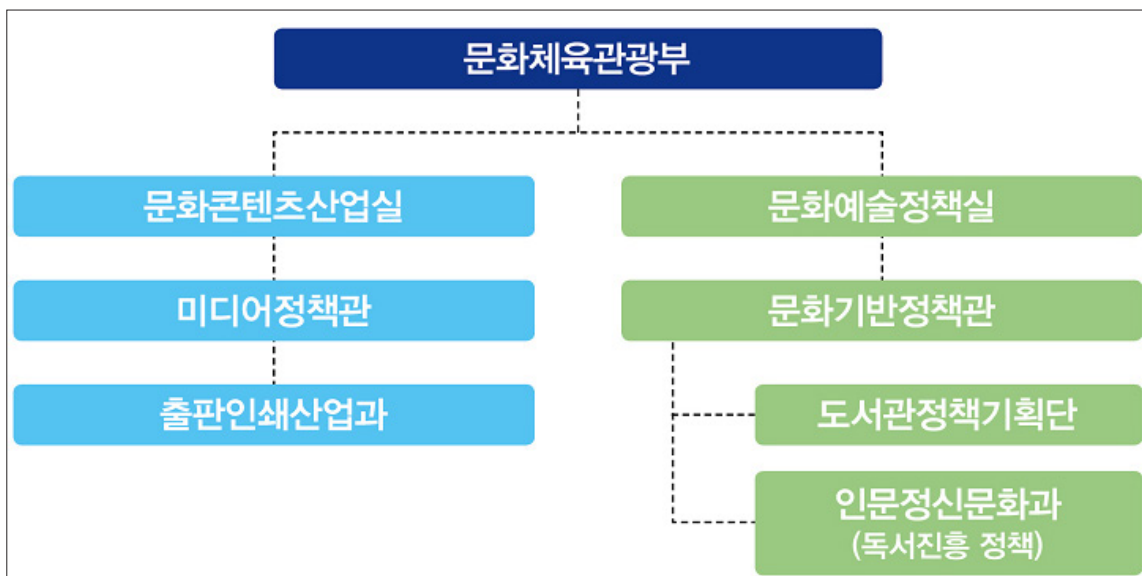
독서와 출판은 동전의 앞뒷면과 같다. 출판이 발전하려면 국민들이 독서를 많이 해야 하고, 독서의 질과 양을 높이려면 좋은 책이 많이 출판되어야 한다. 문체부에 '독서출판국'을 신설하고, 독립성과 자율성이 보장된 '독서출판진흥위원회'를 설치하여 독서와 출판의 동반 상승을 도모한다.

◆◆ 필요성

- ▶ 폭넓은 독서 인구가 출판문화산업 발전의 기본 바탕이라는 인식에서 출발
- ▶ 독서, 출판, 도서관정책에서 시너지 효과를 창출하고 정책의 합목적성을 제고할 필요
- ▶ 예산은 지원받지만 정책적 전문성과 독립성을 보장받는 분권자율기관 필요

◆◆ 현황과 문제점

▶ <그림> 문화체육관광부의 출판·도서관·독서 직제 (2017년 현재)



- ▶ 책과 관련된 정책조직이 분산되어 있어서 정책 방향의 일관성 미흡
 - 현재 독서정책은 문화체육관광부 문화예술정책실 문화기반정책관 인문정신문화과, 출판정책은 문화콘텐츠산업실 미디어정책관 출판인쇄산업과, 도서관정책은 문화예술정책실 문화기반정책관 도서관정책기획단 소관 업무로 분장되어 있음.
 - 조직이 분산되어 정책 방향의 일관성 부족.
 - 예산 편성의 규모도 작아서 책과 관련된 거시적이고 대담한 정책 수립 불가.

- ▶ 한국출판문화산업진흥원이 전문성, 독립성 결여로 제 역할을 못 함
 - 중앙 부처의 출판정책을 실무적으로 집행하는 법정 기관으로 한국출판문화산업진흥원이 출범(2012.7.27.)했으나, 전문성, 위기관리 능력, 추진능력이 결여된 인사를 초대진흥원장과 2기 진흥원장으로 임명하여 낙하산 인사 파동을 일으키며 출판계의 반발을 샀으며, 이사진도 비출판계를 중심으로 구성하여 출판계와 소통하지 못함.
 - 최근 박근혜-최순실 국정농단을 통해 부각된 블랙리스트 사건에서 한국출판문화산업진흥원은 청와대/문화체육관광부로부터 이첩받은 블랙리스트에 오른 특정 작가나 출판인의 작품을 세종도서 선정사업에서 배제하는 일을 적극적으로 시행, 집행하였음.

- ▶ 독서에 대한 집행 기관 부재
 - 인문정신문화과에서 독서 정책을 수립하고 예산을 편성하고 있으나, 독서 정책에 대한 집행기관이 별도로 존재하지 않아 ‘세종도서 선정지원 사업’(2017년 예산 142억)과 ‘독서문화증진사업’(2017년 예산 29억) 등은 한국출판문화산업진흥원으로 이전하여 집행하고 있는 실정.

◆ 정책 방안

① 독서, 출판, 도서관 정책을 통합 관장하는 ‘독서출판국’ 신설

- ▶ 문화체육관광부 내에 가칭 ‘독서출판국’을 신설
 - 프랑스의 도서·독서국과 같이 현재 문화체육관광부의 여러 실·국에 분산 배치되어 있는 독서정책, 출판정책, 도서관정책을 담당하는 과를 ‘독서출판국’ 아래에 둬.
 - 독서, 출판, 도서관 상호 간의 유기적인 협력과 공조 체계를 갖춤.

※ 프랑스 : 문화커뮤니케이션부 → 미디어문화산업실 → 도서·독서국
 - 도서·독서국이 독서, 출판, 도서관 업무를 통합하여 관장
 - 산하에 3개의 공공기관(국립도서센터, 국립도서관, 공공정보도서관) 운영

출처 : 한국출판문화산업진흥원, 『프랑스 출판정책 연구』, 2014.

② '독서출판진흥위원회' 설치

- ▶ 독서와 출판과 도서관을 아우르는 중앙 부처(독서출판국)의 정책을 총괄 집행하기 위해 가칭 '독서출판진흥위원회'를 설치
 - 현재 출판정책을 집행하는 법정 공공기관인 한국출판문화산업진흥원은 해체하고 그 기능을 '독서출판진흥위원회'로 흡수 통합.

- ▶ 독임제의 폐단인 관료주의적 독단전행을 방지하기 위하여 전문적이고 독립적인 위원회 체제로 구성
 - 독서계와 출판계의 구성원이 위원의 3분의 2 이상을 차지하고, 이는 관련법인 또는 단체의 장이 추천한 자 가운데서 임명하는 제도적 장치 마련.

- ▶ 위원회는 예산을 지원받지만 정책적 전문성과 독립성을 보장받는 분권자율기관
 - 위원회는 문화체육관광부로부터 독서, 출판, 도서관에 관한 지원 역할을 위임받은 범국가 부문 전문기구로서, 정부로부터 예산은 지원받지만 정책적 전문성과 독립성을 보장받는 '분권자율기관'(OECD의 용어)임.
 - 정부와 민간 또는 시장비영리부문 등 다양한 세력, 조직의 참여와 상호작용에 의한 네트워크에 의하여 이루어지는 민관 거버넌스 형태로 구축.

◆ 기대 효과

- ▶ 독서 진흥과 출판 진흥을 동시에 병행하는 정책 추진 가능

- ▶ 책과 관련된 거시적이고 대담한 정책 수립과 예산 편성 가능

출판산업은 문화정책의 사각지대에 놓여 있어 실질적 지원이 안 되고, 출판 진흥 예산이 미흡하다. 정부 출판예산은 1,000억 원 규모로 증액하고, 출판진흥기금 5,000억 원을 조성하여 지속가능한 출판생태계를 만든다.

◆◆ 필요성

- ▶ 문화콘텐츠산업의 핵심인 출판산업에 대한 지속적인 투자와 지원 필요
- ▶ 출판산업계는 위기상황이자 구조변화가 절실히 필요한 시기로서 지원을 통해 구조를 변화시키면 그 효과가 크게 나타날 수 있음
 - 매체 환경 및 선호의 변화로 출판산업은 성장이 정체되거나 감소.
 - 과거 영화산업이 위기에 처해 사양 산업이 되었을 때 적극적인 투자와 지원을 통하여 영화산업의 진흥을 이끌어내었음.
- ▶ 급변하는 출판환경 변화에 대응하기 위해 경직적인 예산 이외의 재원 필요
 - 예를 들어, 2017년 초에 발생한 송인서적 부도 사태에 신속하게 대응할 필요.

◆◆ 현황과 문제점

- ▶ 게임, 영화, 방송 등 타 콘텐츠산업에 비해 문화콘텐츠산업의 핵심인 출판산업은 문화정책의 사각지대에 놓여 있어 실질적 지원이 미흡
 - 정부의 기금 신설에 대한 원칙적 제한 정책에도 불구하고, 문화 관련 기금은 지속적으로 설치되었으나, 독서출판진흥기금은 설치되지 않음.
 - ※ 1970년대에 설치된 3대 기금(관광진흥개발기금, 국민체육진흥기금, 문화예술진흥기금) 외에도 2000년 이후 지역신문발전기금, 언론진흥기금, 영화발전기금, 문화재보호기금 등 4개가 신설되고, 지역문화진흥법(2014년 제정)에 따라 지방자치단체도 지역문화진흥기금을 설치할 수 있게 됨.

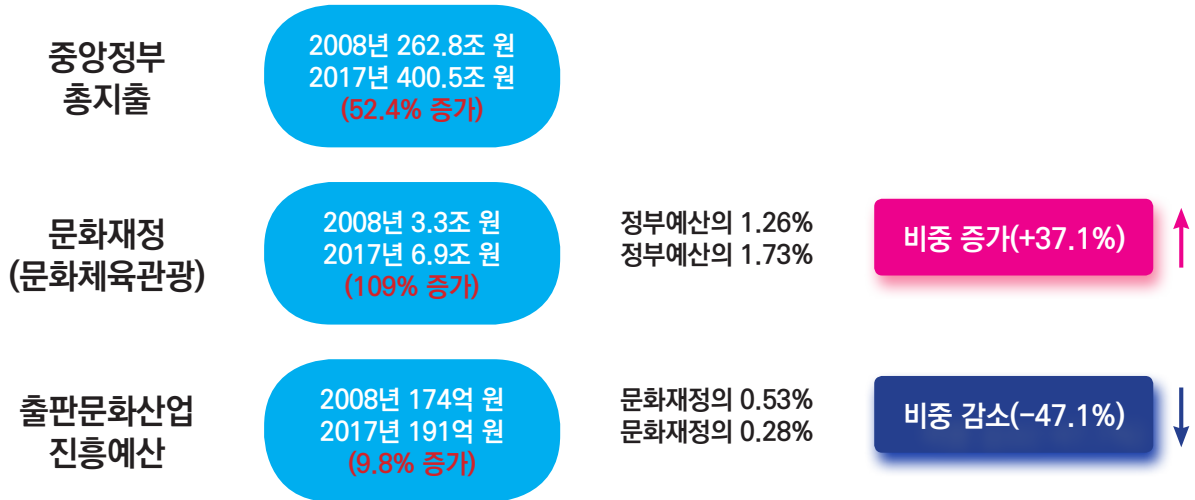
- 문화예술진흥법상 출판도 문화예술의 한 분야로 명시되어 있으나, 문화예술진흥법에 근거한 문화예술진흥기금의 지원범위에서 출판 분야는 사실상 배제됨.

※ 문화예술진흥법
제2조(정의) 1. "문화예술"이란 문학, 미술(응용미술을 포함한다), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예(演藝), 국악, 사진, 건축, 어문(語文), **출판** 및 만화를 말한다.

- 문화예술후원을 활성화하기 위하여 2014년에 「문화예술후원 활성화에 관한 법률」(별칭: 메세나법)이 제정, 시행되었지만 후원은 음악, 연극, 전통문화 등에 집중되고 출판 분야에 대한 후원은 전무한 상태.

- ▶ 출판산업의 위기와 잠재적 가치에 상응한 수요에 비해 예산이 미흡
 - 2017년 '출판산업 육성' 예산은 191억 4,300만 원으로 전년 대비 9.5% 감소.
 - 출판 예산이 문체부 세출예산(일반회계 + 특별회계)의 0.6% 수준에 불과.
 - 게임 예산은 641억 7,300만 원(2.2%).

▶ <표> 지난 10년간 정부 예산 추이(2008년→2017년)



출처 : 국회 예산정책처 및 문화체육관광부 자료 재구성.

◆ 정책 방안

① 출판 예산의 증액

- ▶ 책과 관련된 거시적이고 대담한 정책 수립과 집행을 위한 예산 증액

- ▶ **현행 예산의 5배 규모인 연간 1,000억 원의 규모의 출판산업 예산 편성**
 - 현재 출판 진흥 예산은 문화 재정의 0.28% 불과. 기초문화산업의 특성을 고려해 문화 재정의 2%로 증액 필요(약 1,380억 원).
 - 출판산업이 게임 산업보다 연간 매출액과 종사자 수가 2배 이상이기 때문에 최소한 2017년 게임산업 예산인 641억 7,300만 원의 2배 규모는 되어야 함.
 - 영화산업은 영화발전기금에서 지출비로 748억 원이 책정됨.

▶ <표> 2014년 콘텐츠산업 매출액 및 종사자 현황

| 구분 | 매출액(백만 원) | | 종사자(수) | |
|---------|------------|------|---------|------|
| | | % | | % |
| 출판 | 20,586,789 | 21.7 | 191,033 | 30.9 |
| 게임 | 9,970,621 | 10.5 | 87,281 | 14.2 |
| 영화 | 4,565,106 | 4.8 | 29,646 | 4.8 |
| 콘텐츠 산업계 | 94,947,227 | 100 | 616,459 | 100 |

출처 : 한국콘텐츠진흥원(2016), 「2015년 콘텐츠산업 통계」

② 출판진흥기금 조성

- ▶ 출판 분야의 지속적이고 안정적인 자금 지원과 탄력적인 사업 추진을 위해 ‘출판진흥기금’ 조성
 - ※ 기금 : 국가가 특정한 목적을 위해 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한해 법률로 설치되는 특정 자금. 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용될 수 있으므로 예산 원칙의 일반적인 제약으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 재정을 운용할 수 있음.

▶ 기금 조성 규모 : 향후 10년간 5,000억 원 조성

▶ 기금 조성 방안

- 근거법률 개정 추진 : 출판문화산업진흥법에 기금 설치를 위한 조항을 신설하고, 관련 법률인 국가재정법과 부담금관리기본법도 개정.
- 관리 운영 주체 : 출판계 공적기구 등(정부와 출판계가 논의 필요).
- 기금 조성 방법 : 다양한 재원을 통해 조성(2013년 관련 연구에서 제안한 방안을 참고하여 정부와 출판계가 협의하여 결정).
- ※ ‘사적복제보상금제도’ 도입과 연계하여 보상금의 일정 부분을 출판진흥기금 재원으로 충당하는 방안도 적극 검토하여 추진.

▶ <표> 출판진흥기금 재원 조성 계획안(예시)

(단위 : 억 원)

| 구분 | 정부 출연금 | 책자판매 부과금 | 타기금 전입금 | 민간 기부금 | 저작권 수입 배분금 | 출판문화 진흥재단 기금 | 기타 | 계 |
|----|--------|----------|---------|--------|------------|--------------|----|-------|
| 금액 | 1,300 | 3,000 | 330 | 80 | 20 | 250 | 20 | 5,000 |

출처 : 한국출판문화산업진흥원, 『출판진흥기금 조성 방안 연구』, 2013.

▶ 기금 활용 방안

- 경상사업 : 출판 제작, 유통, 판매 마케팅, 해외 진출, 전문인력 양성, 유통판매정보시스템 구축·운영, 국제도서전 개최·참가, 독서진흥사업, 연구 지원 등.
- 용자사업 : 출판사, 서점 등 출판 관련 기업을 위한 저리 정책자금 용자 등.

◆◆ 기대 효과

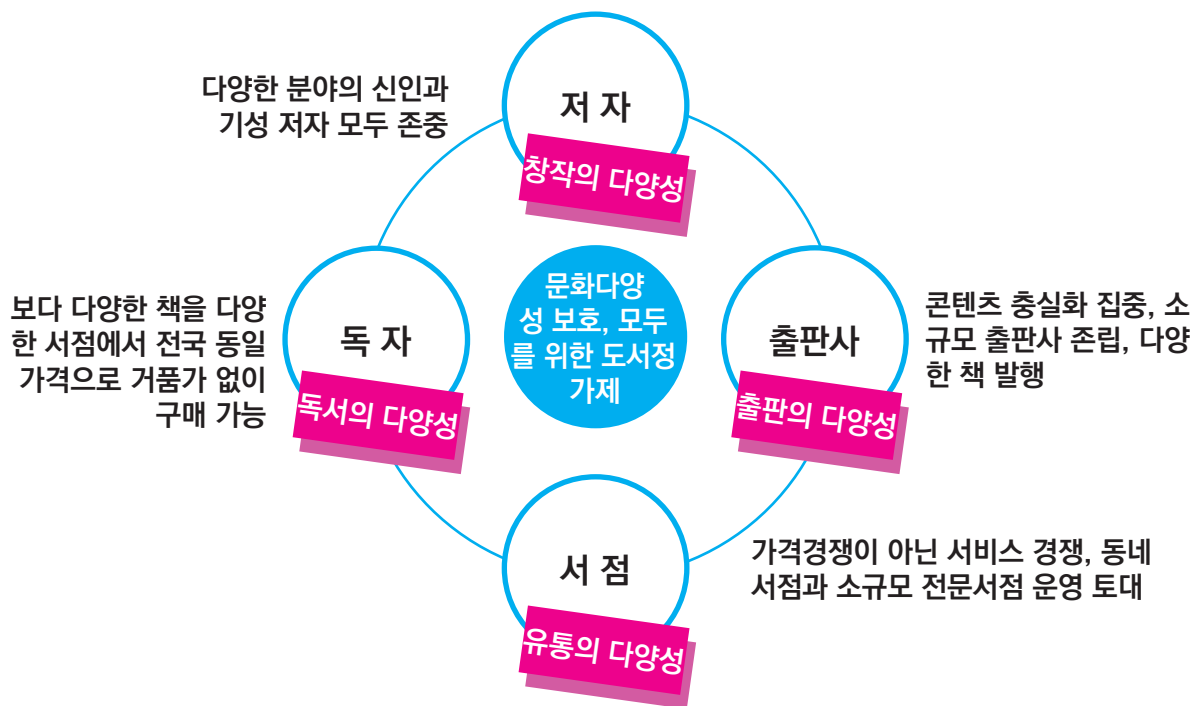
- ▶ 예산과 기금의 효율적 배분과 집행으로 국내 출판산업 발전에 기여
- ▶ 급변하는 출판환경 변화에 신속하게 대응

정가제 강화와 동네서점 지원 — 다양한 책과 서점이 많은 나라

도서정가제는 저자뿐 아니라 절대다수를 차지하는 작은 출판사와 서점들이 생존할 수 있는 기반이다. 또한 거품을 없앤 정직한 책값으로 독자에게 이익을 준다. 편법 할인이 없는 정가제를 기반으로 전국 방방곡곡에 서점을 늘리는 정책으로 출판시장 활성화를 꾀해야 한다. 보다 다양한 책이 다양한 유통경로로 독자와 만나도록 해야 출판문화의 다양성 유지와 출판산업 발전이 가능하다.

◆ 필요성

- ▶ 책의 시장질서가 자본과 힘의 논리에 의해 과도하게 상업화되는 것을 방지하고, 보다 많은 시장 참여자에 의한 저작-출판-유통-판매-향유(독서)의 다양성을 보호하는 '지식 공공재 가격제도'인 도서정가제의 지속적인 유지와 강화가 필요함

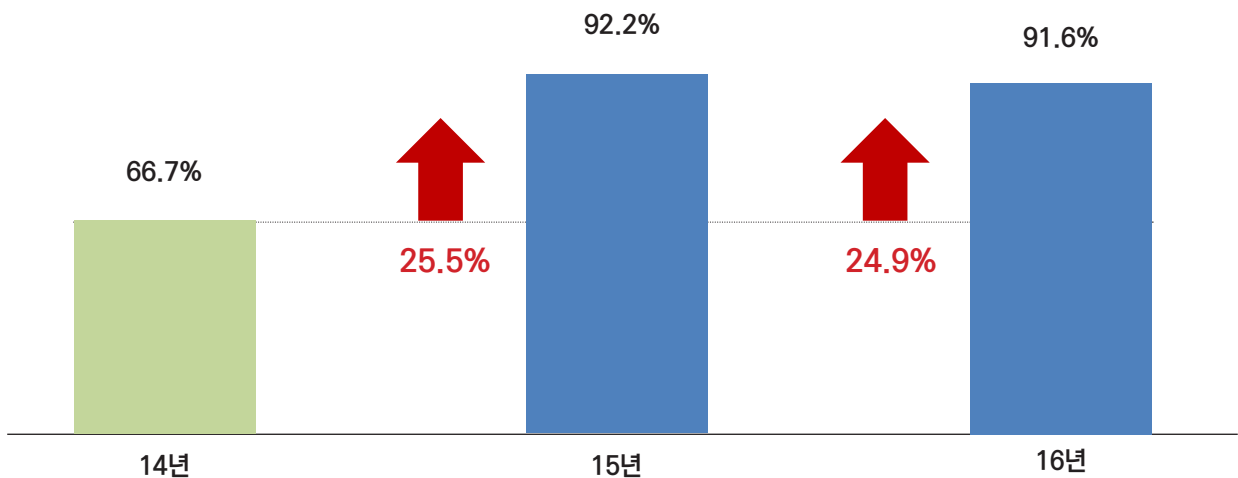


- ▶ 소수 언어권 시장인 국내 출판산업에서 도서정가제 시행은 필수적임. 그러나 현행 정가제는 15%의 직간접 할인과 각종 편법 할인을 허용함으로써 책값의 거품을 내포하고 있고, 실질적인 출판시장 질서 유지나 산업적 순기능을 충분히 발휘하지 못함
 - 여전히 높은 마진율을 기반으로 상대적으로 큰 폭의 할인 판매를 하고 있는 온·오프라인 대형 서점에만 유리한 제도여서 다품종 소량 생산의 공공재인 책의 특성과 맞지 않고, 다수 사업자 간의 공정경쟁이 어렵다는 비판이 큼. 따라서 정가제 강화에 의한 출판산업 발전 기반을 만들어야 함.

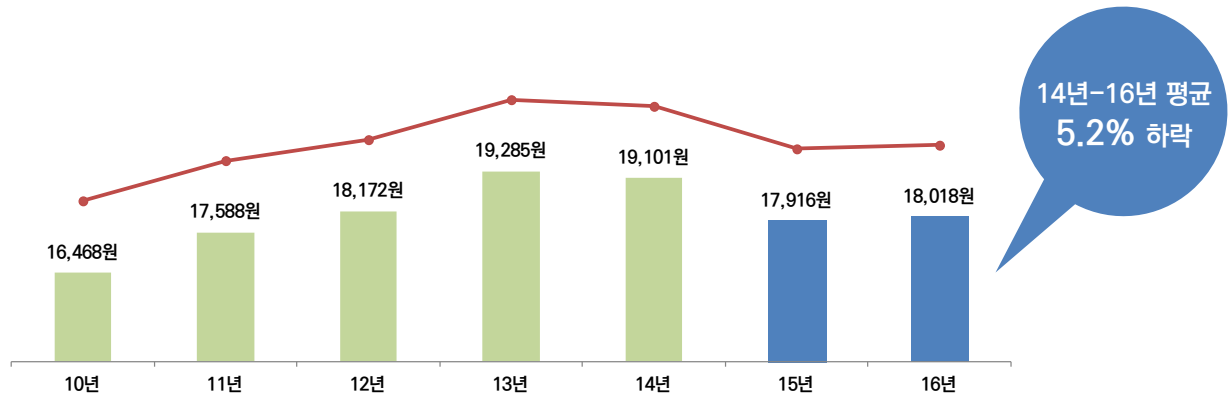
- ▶ 도서정가제의 부분적 강화(2014.11.21) 이후 서점 감소세가 줄고 개성적인 소형 서점이 증가 추세이나 독자의 도서 구매력 감소 등으로 인해 지역서점은 침체와 감소 추세를 피하지 못하고 있음
 - 종합적인 서점 육성책을 강구하여 출판시장의 기반을 튼튼히 하고, 지역서점이 지역문화의 거점 공간으로 기능할 수 있도록 정책 지원 기능이 종합적이고 체계적으로 추진될 필요가 있음.

◆◆ 현황과 문제점

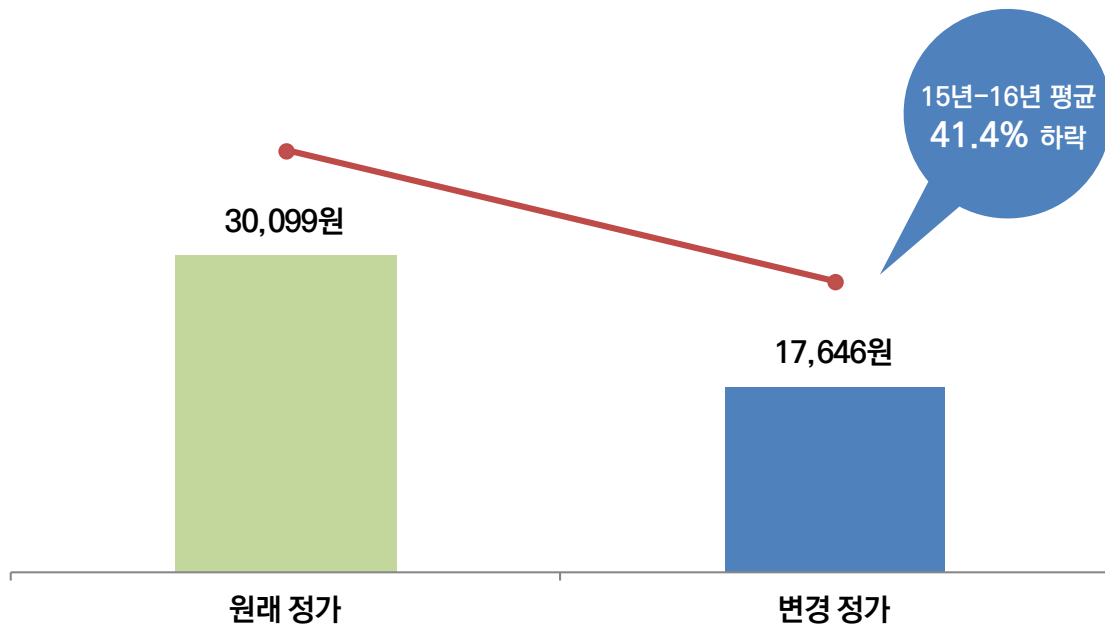
- ▶ 도서정가제의 부분적 강화(2014.11.21) 이후 2년간 당초 소비자의 ‘제2의 단통법’ 논란이나 우려와 달리 도서정가제의 여러 가지 순기능이 확인됨
 [문화체육관광부, <개정 도서정가제 시행 2년 조사 결과 발표>, 2016.12.1]
 - 베스트셀러 목록에서 신간 점유율이 높아지며 정상화됨 : 2년간 평균 25.3% 상승.
- ※ 2014년 11년 21일 이전까지는 구간 도서(발행일로부터 18개월 이상 경과한 도서)의 무제한 할인이 가능하여 상대적으로 저렴한 할인된 책의 베스트셀러 비중이 높았음.



- 신간 도서의 할인율 4% 축소에 따른 가격 거품 해소 : 신간 단행본의 평균 정가 5.2% 하락 (2014년 19,101원 → 2016년 18,108원).



- 구간 재정가 책정 도서의 원래 정가 대비 41.4% 하락.



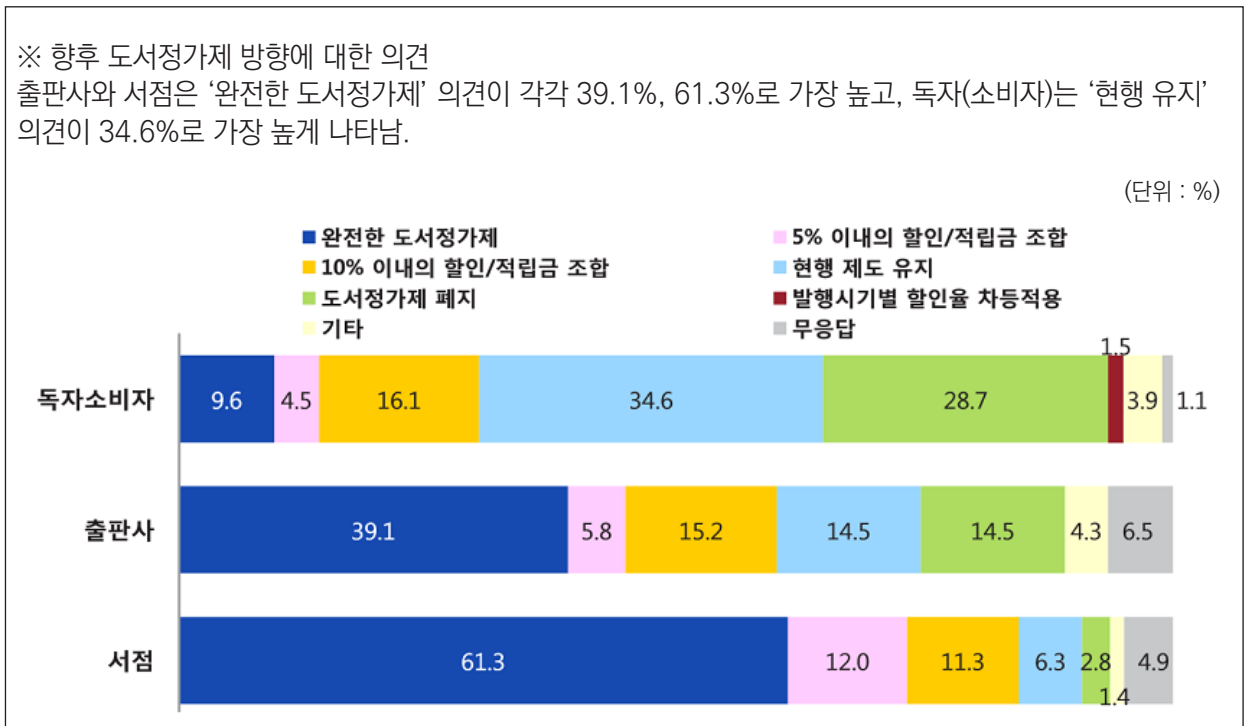
- ▶ 그러나 현행 도서정가제는 과거에 비해 할인율이 다소 줄었을 뿐 15% 직간접 할인, 최고 40%의 제3자(카드사) 카드 할인, 각종 쿠폰 발급에 의한 우회 할인, 오프라인 서점의 15% 할인 지원 목적으로 문화부 제안에 의해 출시된 '문화융성카드', 눈속임 대여 방식에 의한 '전자책 10년 대여' 할인 등 각종 편법이 난무함
- ▶ 이에 따라 할인 여력이 있는 대형 온·오프라인 서점과 달리 규모가 작은 지역서점들은 도서정가제 강화의 실제적인 혜택을 크게 체감하기 어려운 상황임
- ▶ 출판시장의 기반인 지역서점의 침체와 폐업이 계속 이어지고 있어서 종합적인 서점 활성화 대책이 마련되어야 함

◆ 정책 방안

① 도서정가제의 강화

▶ 도서정가제 ‘유지·강화’ 의견이 이해관계자 대다수의 의견임

- 최근 조사에서 현행 ‘정가 대비 15% 이내 직간접 할인’ 제도를 유지 또는 정가제 강화(할인을 축소)하자는 의견이 ‘서점’ 90.9%, ‘출판사’ 74.6%, ‘독자(소비자)’ 64.8%로 나타남.



출처 : 한국출판인회의, <개정 도서정가제 영향 평가 및 향후 방향 연구>, 한국출판문화산업진흥원, 2016.

▶ 도서정가제 법제 개정 추진 방향

- 할인을 축소.
- 독일식 공급률 정가제 도입. [출판사의 유통경로별 공급률 차별 금지]
- 편법적인 유사 할인 금지. [제3자 카드 할인, 쿠폰 할인, 전자책 대여 서비스 등 실질적 할인을 목적으로 경제적 이익을 제공하는 모든 행위]
- 구간 도서(발행일로부터 18개월 이상 지난 도서)의 재정가 책정 조항 개선.
- 도서관 판매에 대한 마일리지 적용 폐지(도서관계 요구).


※ 정가제 강화에 대한 독자(소비자)의 이해를 확산하기 위한 문화부, 출판·서점계 노력이 필수적임.

② 종합적인 지역서점 육성책의 수립·시행

▶ <지역서점 육성 종합계획> 수립 추진

- 서점 운영 지원(리모델링 지원, 특성화 지원, 현장 컨설팅 지원, 고용 지원, 서점 문화 프로그램 운영 지원, 저자-서점 연계 플랫폼 운영).

- 지역서점 인증제, 서점ON 확산 등 기존 사업 체계화.
- 세제 지원(서점 입주 건물 임대소득세 감면 등).
- 서점 수익모델 연구·보급.
- 기초지자체 단위의 지역서점 전용 상품권 제도 도입.
- 서점창업지원센터 운영(창업 교육, 서점 개설 지원, 경영 컨설팅 지원 등).
- 우수 서점에 대한 세제 혜택 부여(프랑스 정부의 모범서점 인증제도 사례 참조).



※ 참조 : 프랑스 정부의 모범서점(LiR, LR) 인증제도
 프랑스 문화부와 국립도서센터가 독립서점의 사회적 가치를 높이고 질적 수준을 높이기 위해 시행하는 사업이다. 2009년 시행 이후 514개 이상의 서점이 인증 마크(라벨)를 받았다. 인증 마크는 해당 서점의 입구와 내부에 부착하여 홍보할 수 있는데, 그 혜택은 다음과 같이 4가지로 요약된다. ▲우수서점이라는 사회적 평판, ▲해당 지자체의 판단에 따른 지역경제공헌세(CET) 면세 혜택, ▲도서 유통업체들의 거래 조건 우대(마진율, 반품기간 등), ▲국립도서센터 등에서 시행하는 서점 지원정책에서의 우대이다. 모범서점 인증은 신간 도서 위주로 경영하는 서점으로서 일정 조건을 갖춘 경우 프랑스 문화부 장관이 부여하며 3년간 유효하다.

출처 : 한국출판문화산업진흥원, <프랑스 출판정책 연구>, 2014.

◆ 기대 효과

- ▶ 도서정가제 강화로 공공재 지식상품의 시장질서 정립, 가격 신뢰도 제고, 공정경쟁 풍토 조성, 문화 다양성 확대
- ▶ 기존 서점 대상의 경영 지원, 창업 서점 증대에 의한 출판시장 활성화 기반 조성

[정책 6]

출판의 가치를 보장하는 법제 도입

— 판면권과 사적복제보상금제도 신설

출판사는 상당한 투자와 창의적인 노력을 더하여 저작물의 가치를 높이고 책의 출판과 보급에 절대적인 기여를 한다. 지식문화산업에서 저작자와 동반자의 관계에 있는 출판자의 권리를 균형 있게 보호하기 위하여 출판 선진국에서 시행 중인 ‘판면권’, ‘사적복제보상금’, ‘공공대출권’ 제도를 도입해야 한다.

◆◆ 필요성

- ▶ 디지털 기술과 스마트기기의 발달에 따른 복제의 용이성으로 불법복제와 사적복제의 규모가 늘어나 출판사의 손실과 출판시장의 침체로 연결
- ▶ 급변하는 환경에 대응하고 출판산업의 지속적 발전을 뒷받침하기 위해 출판 선진국 수준의 저작권 법제 도입 필요
- ▶ 정부 공공기관의 무분별한 상업출판 행위 및 EBS-수능 연계에 따른 민간 출판업계의 출판활동 침해에 대한 근절 대책 필요

◆◆ 현황과 문제점

- ▶ 출판 분야에서 불법 복제물의 시장 규모가 커지고 있음
 - 최근에는 북스캔을 통해 디지털화된 출판 콘텐츠 파일이 온라인으로 광범위하게 유통되고 있음.
 - ※ <2016 저작권보호 연차보고서>에 따르면, 출판 분야의 2015년도 불법복제물의 시장 규모는 약 1,418억 원으로 전년 대비 23.8% 증가하여 잠재적 합법저작물 시장의 약 7.4%(약 4,504억 원)가 침해된 것으로 밝혀짐.
- ▶ 현행 저작권법에서 출판자의 권리를 보호하는 장치가 대단히 미흡
 - 1957년에 제정된 저작권법을 개정하면서, 저작(인접)권자의 권리는 선진국 수준으로 보호하였지만, 출판자의 권리 보호를 위한 제도는 거의 변화가 없었음.
 - ※ 한-미/한-EU FTA 체결에 따라 저작권 보호기간을 저작자 사후 50년에서 70년으로 연장(2013.7.1. 시행)하고, 한-페루 FTA 체결에 따라 실연자와 음반제작자의 보호기간도 실연/발행 후 50년에서 70년으로 연장(2013.8.1. 시행).

▶ 출판 선진국에서는 다양한 출판 저작권 제도를 시행 중이나 우리나라는 전무

- 독일, 프랑스, 영국 등 세계의 주요 출판 선진국과 OECD 국가의 상당수가 판면권, 사적복제보상금, 공공대출권 제도 중 하나 이상을 시행 중.
- 중국은 판면권(판식설계권), 일본은 사적복제보상금 제도를 시행 중.

▶ <표> 세계 주요 국가의 출판 저작권 제도 도입 현황(2017.2. 현재)

| 국가명 | 공공대출권 제도 | 사적복제보상금제도 | 판면권 제도 |
|----------------|------------------------------|-----------|--------|
| 독일 | ○ | ○ | ○(일부) |
| 미국 | - | ○ | -(♣) |
| 스페인 | ○ | ○ | - |
| 영국 | ○ | - | ○ |
| 오스트레일리아 | ○ | - | ○ |
| 이탈리아 | ○ | ○ | - |
| 일본 | - | ○ | - |
| 중국 | - | - | ○ |
| 프랑스 | ○ | ○ | - |
| 한국 | 출판자의 권리를 보호할 수 있는 제도적 장치가 없음 | | |
| OECD국가(35개국) | 26개국 | 25개국 | 5개국 |
| 전 세계(UN 193개국) | 32개국 | 34개국 | 15개국 |

출처 : 한국출판저작권연구소, 『OECD 국가의 도서정가제와 출판 저작권 제도 도입 현황』, 2017.

- ♣ 미국은 대부분의 저작자가 출판자에게 장기간(출판 후 35년 또는 계약 후 40년) 배타적 이용허락을 하고 또 이 기간을 연장할 수도 있으므로, 판면권 제도가 없더라도 출판자의 권리를 충분한 기간 동안 보호하고 있음. 이에 비해 우리나라 저작권법상 출판권의 보호기간은 특약이 없는 한 3년에 불과.

▶ 민간 영역을 침범하는 정부 산하 공공기관의 상업출판 행위 및 EBS-수능 연계 출제의 문제

- 상당수 공공기관이 조사연구 결과나 기획출판의 형태로 유가 도서를 발간하여 영리적인 출판 행위에 나서고 있으므로 근절시켜야 함. 기획재정부 지정 공공기관 302곳 중 26곳(8.6%)이 상업출판 행위를 하는 것으로 집계된 바 있으며(2014년 기준), 이후에도 공공기관의 상업적 출판 행위는 시정되지 않은 채 계속되고 있음.

※ 한국출판학회, 『공공기관의 상업출판 행위 실태와 문제점 및 대책 연구』, 대한출판문화협회, 2015.

- 2010년부터 “공교육 정상화, 사교육비 절감”을 목적으로 한 EBS-수능 70% 연계 출제가 시행되고 있으나 사교육비 경감, 실력 향상, 창의성 교육에 두루 실패한 것으로 밝혀짐. 또한 통계청이 집계한 2016년 초·중·고 사교육비 총액은 약 18조 1,000억 원으로 계속 증가 추세를 보임.

※ 신종호, 『EBS-수능 연계 정책이 학교 현장에 미치는 영향』, 한국출판연구소, 2017.

◆ 정책 방안

① 판면권 제도 신설

▶ 판면권 제도란?

- 출판물의 판면을 만든 출판자에게 일정한 권리를 부여하는 제도.
- 판면권의 보호기간은 통상적으로 출판물 발행 후 25년.
- ※ ‘판면’ : 출판된 저작물을 구성하는 각 면의 스타일, 구성, 레이아웃이나 일반적인 외관.
‘판면권’ : 출판자가 발행한 출판물의 판면을 복제·배포·전송할 권리.

▶ 외국의 동향 : 1956년 영국에서 처음 도입되어 중국 등 15개국 이상에서 시행 중

▶ 출판자는 도서의 출판과정에서 저작물의 가치를 높이는 데 크게 기여함

- 출판자는 편집, 교열교정, 디자인 등 상당한 투자와 창의적 노력을 더하여 저작물의 가치를 높이고 저작물의 보급에 큰 기여를 함. 원고를 책으로 만드는 일은 원석을 가공하여 보석으로 만드는 일에 비유될 수 있음.

※ 판면권 제도 관련 입법 동향

- 저작권법 제정(1957.1.28.) 이후 최초로 출판자에게 판면권을 부여하는 저작권법 개정안 국회 제출(노웅래 의원 대표발의, 2017.1.11.).
- 2017년 3월 현재 국회 상임위(교문위)에 계류 중.

② 사적복제보상금제도 신설

▶ 사적복제보상금제도란?

- 사적인 녹음·녹화 또는 복사를 위해 사용되는 기기(녹음기, 복사기, 스캐너, 프린터, 복합기, PC, 스마트폰 등) 또는 이를 위해 사용되는 매체(공CD, USB, 복사용지, 메모리카드 등)에 일정한 부과금을 매겨 이를 저작권자, 저작인접권자, 출판사 등에게 분배해주는 제도.

▶ 외국의 동향 : 1965년 독일에서 처음 시작되었고, 현재 34개국에서 시행 중

- OECD 국가 35개국 중 25개국이 녹음녹화기기에 대하여, 11개국이 텍스트와 이미지 관련 기기에 대하여 시행 중.

[출처 : WIPO, 『International Survey on Private Copying Law and Practice 2015』와 『International Survey on Text and Image Copyright Levies 2015』, 2016.]

※ 사적복제보상금 제도 입법사례

사적이용을 위한 복제에 이용될 수 있는 녹음기·녹화기·복사기 등 복제기기의 제작자 또는 수입자는 저작재산권자, 출판권자, 저작인접권자 또는 데이터베이스제작자 등에게 보상금을 지급하는 내용의 저작권법 개정안 국회 제출(이종혁 의원 대표발의, 2011.7.7.). ⇒ 2012. 5. 29. 제18대 국회 임기 만료 폐기

③ 공공대출권제도 신설

▶ 공공대출권제도란?

- 공공도서관의 무료 대출로 인하여 경제적 손실을 입는 저작권자들을 보호하기 위하여 일정한 재원을 마련하여 저작권자 등 기여자에게 보상하는 제도.
- 출판사(독일, 프랑스, 이탈리아 등 8개국), 편집자(독일, 영국 등)에게도 보상.

▶ 외국의 동향 : 1946년 덴마크에서 처음 시작되었고, 현재 31개국에서 시행 중

- OECD 국가 35개국 중 26개국에서 시행.

[출처 : PLR International, 『PUBLIC LENDING RIGHT : AN INTRODUCTORY GUIDE』, 2016.]

④ 출판권자에게 수업(지원)목적 보상금 지급을 위한 저작권법 개정

▶ 저작권법 제25조(학교교육 목적 등의 이용)에서는 교과용도서(초·중·고) 개발이나, 수업목적(대학) 또는 수업지원목적(교육청 등 수업지원 기관)으로 저작물을 이용할 경우에, 이용자의 편의를 위해, 권리자의 허락을 받지 않고 공표된 저작물의 일부분을 이용하되, 문체부장관이 고시하는 보상금을 지급하도록 규정함

▶ 작은 보상금은 나누면서 큰 보상금은 안 나누는 저작권법의 개정이 시급함

- 저작물 이용자들은 결국 유형의 책을 통해 알게 된 무형의 저작물을 이용하는 것인데, 책과 관련된 현행 저작물 이용 보상금제도에서 출판권자는 배제됨.
- 연 2억 6,000만 원 규모인 공중용 복사기를 이용한 복사이용허락 사용료와 연간 약 1,500만 원인 도서관보상금은 저작권자와 출판권자에게 나누어주고 있으나, 나머지 연간 약 70억 원 규모(교과용도서보상금 30억 원, 수업목적보상금 25억 원, 수업지원목적보상금 15억 원)의 보상금은 저작권자에게만 분배하고 있음.

▶ <표> 현행 저작권법상 도서 관련 보상금 등의 종류 및 개요

| 구분 | 이용자 (보상금 지급 의무자) | 권리자 (보상금 분배 대상자) | 최신 보상금 기준(발행) | 연간 보상금 규모 * | 법적 근거 (저작권법) | 보상금 적용의 시행시기 |
|---------------|-----------------------------|--|--|------------------------------|--|--------------------|
| 교과용도서 보상금 | 초중고 교과용도서 발행자 | 저작권자 | 산문; 200 자 원고지당 561원 (5천부기준) | 약 30억 원 | 제25조 제1항, 제4항 | 1999.7.1. |
| 수업목적 보상금 | 대학교 | 저작권자 | 학생 1인당 연 1,300원 (일반대) | 약 25억 원 | 제25조 제2항, 제4항 | 2013.1.1. |
| 수업지원 목적보상금 | 교육지원기관 (교육부, 교육 청, 등) | 저작권자 | 학생 1인당 연 250원 (초,중,고) | 약 15억 원 (@250×600 만 명) | 제25조 제2항, 제4항 | 2016.1.1. |
| 도서관 보 상금 | 도서관 이 용자 | 저작권자, 출판권자, 배타적 발행권자 | 판매용단행 본: ㉠출력시 6원/면 ㉡ 전송시 1 파일당 25원 | 약1,500만원 (2014년) | 제31조 제1항, 3항, 5항 *제62조 제2항, 제63조의2에 따라 배타적발행권자 및 출판권자도 준용 | 2003.7.1. |
| 복사이용 허락사용료 | 공중용 복사 기 설치업체 | 출판사 40%, 문예학술 저작자 39%, 기타 21% | 복사기 1대당 연 112,500 ~450,000원 | 약 2억 6천 만 원 (2013년) | 제30조(사적이용 을 위한 복제)의 단서 | 2000.7.1. |

주 : * 교과용도서, 수업목적, 수업지원목적 보상금의 연간 보상금 규모는 문체부 보도자료(수업지원 목적 저작물 이용 더욱 편리해집니다, 2015.7.24.)를, 도서관보상금과 복사이용허락사용료의 규모는 한국복제전송저작권협회의 내부자료를 참고함.

- 저작권법 제62조 제2항과 이를 준용한 제63조의2에서 배타적발행권(출판권)의 목적으로 되어 있는 저작물의 복제 등에 관해 ㉠ 법 제31조(도서관)는 전체를 준용하면서 ㉡ 법 제25조(교과용도서/수업목적/수업지원목적)는 제1항부터 제3항까지만 준용할 뿐 실제 보상금 지급 근거인 제25조 제4항은 준용하지 않아서 출판권자에게 보상금을 지급하는 법적 근거가 없기 때문임.
- 출판권자의 실질적 피해 발생에 대한 보상과 출판사업자의 권리 보호의 필요성이 제기되고 있고, 다른 저작재산권 제한 규정(도서관, 사적복제 등)에서도 출판권자에게 일정한 지분권을 인정하고 있는 점을 볼 때, 현행 저작권법 및 보상금 지급 기준 고시에 대한 신속한 개정이 요구됨.

▶ 보상금 수령 단체의 개혁 필요

- 한국복제전송저작권협회는 저작권자(출판권자 포함)로부터 복사권에 대한 권리를 신탁받아 저작물 복사이용허락 계약 업무를 수행하고, 문화체육관광부 장관이 책(출판)과 관련된 4대 보상금(교과용도서, 수업목적, 수업지원목적, 도서관)을 수령(보상금 징수, 분배)하는 단체로 지정되어 있음.
- 초기에는 임원을 출판계와 저작권계가 균형 있게 구성하였으나, 현재 출판계의 이사 비율이 20%(20명 중 4명)에 불과해 출판계의 이해를 충분히 반영하지 못하므로, 이를 개선할 필요가 있음.

⑤ 도서구입비 세제 지원

- ▶ 양질의 도서를 구입하여 독서하는 행위는 국민들의 삶의 질 개선과 국가경쟁력 제고에 크게 이바지하므로, 독서문화 진흥을 위해 도서구입에 세제 지원 조치 필요
- 도서구입비에 대해 특별세액공제 또는 특별소득공제.
- ▶ 외국의 동향 : 호주의 경우, 근로자 및 학생 등에 대해 교재, 관련서적, 전문적 간행물 등의 구매 비용 중 25호주달러를 초과하는 금액을 자가학습비로 공제
[출처 : 문화체육관광부, 『도서구입비 세제감면 방안 연구』, 2012.]

※ 도서구입비 세제 혜택 관련 입법 동향

- (가) 소득세법 개정안(김영주 의원 대표발의, 2017.1.5.) : 과세표준 8,800만 원 이하인 근로소득자가 기본공제대상자를 위하여 도서구입비를 지출한 경우 100만 원 한도에서 100분의 15까지 세액을 공제 → 기재위 조세소위원회 회부(2017. 2.14.)
- (나) 소득세법 개정안(박인숙 의원 대표발의, 2017.3.17.) : 근로소득자의 특별소득공제 대상에 도서구입비를 추가하고, 그 한도액을 연 100만 원으로 함

⑥ 공공기관의 상업출판 행위 근절 및 EBS-수능 연계 출제 철폐

- ▶ 공공기관의 상업출판 행위 근절을 위해 <공공기관의 운영에 관한 법률> <공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정> <공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 규칙> 등에 무분별한 영리 추구행위의 금지 규정 마련
- ▶ 「EBS 강의-수능 70% 연계 출제」철폐
 - 교육개발원의 『2015 개정 교육과정에 따른 대학수학능력시험 개선방향 탐색 연구』(2016), 『교육개혁 전망과 과제(1)』(2016), 여의도연구원의 『시대 변화에 따른 대입제도 개선 방안』(2015) 등의 보고서에서 연계 출제 폐지 권고.
 - 제도 도입 목적을 상실하고 민간 학습참고서 출판업계에 막대한 피해만 끼치는 EBE-수능 연계 출제의 폐단을 조속히 시정하는 대학입시 정책 개선 필요.
- ※ EBS-수능 연계 출제가 폐지된 이후에도 교육격차 해소 차원에서 EBS 수능 준비 강의는 지속적으로 필요함. EBS가 수능 교재 판매 수익 의존에서 벗어날 수 있도록 시청료 현실화(KBS, 한국전력 등과의 시청료 배분을 조정 등을 통한 시청료 적정화)가 이루어질 필요가 있음.

◆◆ 기대 효과

- ▶ 저작자의 창작 의욕과 출판자의 투자 의욕을 높여서 양질의 도서를 창작, 생산하는 구조 활성화
- ▶ 도서구입과 독서율 증가로 국민의 삶의 질 향상과 국가경쟁력
- ▶ 공공기관 상업출판의 근절과 EBS-수능 연계 출제 폐지에 따른 민간 출판 활성화

문학·출판·서점·도서관·독서·교육 관련 단체의 제19대 대통령 후보 공약 제안
〈책 읽는 대통령, 책이 문화정책의 기본인 나라〉를 위한 성명서

박근혜 정부는 문화융성을 국정 기조로 삼았지만 박근혜-최순실 국정농단과 블랙리스트 파문으로 문화계를 황폐화시켰다. 단선적인 문화산업으로만 치달은 나머지 문화융성은 커녕 문화농단의 참담한 결과를 초래하였다. 언론과 출판의 자유는 억압당하고, 학문과 사상의 자유는 침해되었다. 한국문화예술위원회, 한국출판문화산업진흥원 등 문화 예술 관련 공공기관의 독립성도 심각하게 훼손되었다. 문화 예산의 많은 부분이 이념적 잣대에 따라 집행되었으며, 최순실 개인의 먹잇감이 되었다.

이제 제19대 대통령 선거 후보로 나선 이들은 하루 빨리 국민에게 문화국가의 비전을 제시하고 참된 문화 발전에 대한 대안을 내놓아야 한다. 그러나 아직까지 그 누구도 이에 대해 언급하지 않고 있는데, 문화계와 국민의 기대를 저버리는 행보가 아닐 수 없다. 이는 조기 대선을 핑계 삼을 일이 결코 아니다. 대통령 후보로 나선 이들은 새 정치에 대한 청사진과 더불어 새로운 문화예술 정책을 반드시 밝혀야 한다.

지금 세계는 인간 중심, 문화 중심의 사회로 바뀌고 있다. 이런 사회가 되려면 창의력과 상상력이 넘쳐나야 한다. 문학, 출판, 독서, 도서관 문화 등 지식문화계에서 일하고 있는 우리는, 우리의 꿈과 노력들이 집약되어 책으로 결실된다고 믿는다. 책이야말로 국민 창의력과 상상력의 근본 원천이다.

책을 읽지 않는 사회는 창조적 문화를 만들어낼 수 없다. 책을 외면하는 사회는 민주주의를 발전시킬 수 없다. 책을 멀리하는 사회는 위험한 사회이며, 위기의 사회이다. 책이 죽으면 대한민국의 미래도 존재하지 않는다. 우리 사회의 성숙과 발전을 위해 문학 창작의 활성화, 출판문화 진흥, 도서관 인프라의 확충과 서비스 질의 개선, 독서 생활화의 선순환 구조를 만들어야 한다. 책을 읽는 시민의 문화 공동체를 만들어내는 일은 국가와 사회의 엄중한 책임이다.

이에 우리는 제19대 대통령 선거에 나서는 주요 정당 및 후보자들에게 차기 정부의 문화정책으로 다음 10가지를 요구한다.

1. 창작, 출판, 독서, 도서관의 자유 보장

대통령 후보는 언론·출판의 자유(헌법 21조 1항)와 검열 금지(헌법 21조 2항), 학문과 예술의 자유(헌법 22조 1항)에 대한 확고한 의지를 표명해야 한다. 언론·출판, 학문과 예술이야말로 사상·표현의 자유의 핵심이며 민주주의의 근간이다.

2. 검열 금지를 위한 제도적 장치 마련과 문화예술기관의 독립성 보장

문화농단의 진상을 분명하게 규명하고, 재발 방지를 위한 조치를 취함과 동시에, 검열을 근본적으로 막을 법적·제도적 장치를 마련해야 한다. 또한 각종 문화예술기관의 독립성과 자율성을 보장하는 체계를 구축해야 한다.

3. 국민의 생애주기별 독서활동 프로그램 확대

영유아기부터 노년기에 이르기까지 모든 국민이 생애주기별로 책을 자유롭게 접하고 독서가 생활화할 수 있도록 영유아 북스타트(Book Start), 읽기-쓰기 중심의 학교교육 강화, 독서동아리 활동, 학교와 직장의 책 읽는 시간, 찾아가는 문예·인문학 강좌, 평생학습 플랫폼 구축, 큰 활자 도서의 출판 및 보급 지원, 책 읽는 도시 지원 정책 등을 적극 시행해야 한다. 나아가 독서 증진 활동이 전국의 도서관과 서점 등에서 꾸준히 펼쳐질 수 있도록 독서 커뮤니티를 지원하고 활성화해야 한다.

4. 문화부 <독서출판정책국> 신설 및 <독서출판진흥위원회> 설치

현재 문화체육관광부에는 창작(문화예술정책실-예술정책관-예술정책과), 출판(문화콘텐츠산업실-미디어정책관-출판인쇄산업과), 독서와 도서관(문화예술정책실-문화기반정책관-인문정신문화과/도서관정책기획단) 등 책과 관련된 부서가 흩어져 있다. 책 문화 생태계가 위기인 지금, 책과 관련된 정책 부서들이 유기적으로 협력하여 정책 시행의 상승효과를 도모하도록 가칭 <독서출판정책국>을 신설해야 한다. 프랑스 문화부의 도서·독서국이 좋은 선례다.

또한 그 실행기구로 출판 진흥에 국한된 한국출판문화산업진흥원을 출판, 독서, 도서관 진흥 업무를 통합하여 집행할 수 있도록 가칭 <독서출판진흥위원회>로 확대 개편하고 민간 주도의 독립적인 거버넌스를 만들어 책 생태계를 살리는 선봉에 서도록 해야 한다.

5. 도서구입비에 대한 세제 혜택 마련

우리나라 한 가정의 도서구입비는 학습참고서를 제외하면 월평균 6천 원 미만에 지나지 않는다. 3인 가구라면 한 사람당 2천원 꼴이다. 과세표준 8천800만원 이하 근로소득자에게 연간 도서구입 총액의 15%까지 100만원 한도에서 세액공제 혜택을 주는 방안을 추진해야 한다. 이를 통해 가계와 기업의 도서 구입과 독서활동을 권장해야 한다.

6. 문학창작기금 및 출판진흥기금 조성

문학진흥법을 개정, 보완하여 문학 진흥의 실질적인 상설기구인 한국문학진흥위원회를 설치해야 하며, 창작자 육성과 한국문학 활성화를 위한 문학진흥기금을 조성해야 한다. 또한 출판문화산업진흥법에 출판진흥기금 조성 조항을 신설하여 기금을 마련하고 출판문화산업 진흥을 위한 실질적 기반을 조성하여야 한다. 각각 5천억 원 이상이 모여져야 한다.

7. 공공도서관을 3천개로 확충

우리나라 공공도서관이 1천개 시대를 맞았다. 그러나 OECD 주요 선진국에 비해 봉사 대상 인구는 2배, 특히 독일의 5배나 될 정도로 여전히 도서관 후진국에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 앞으로 10년간 2천개의 공공도서관을 증설하여 모두 3천개 수준의 대형 공공도서관 선진국으로 만들어야 한

다. 도서관 접근성이 높아져야 국민이 어디서나 쉽게 도서관을 이용할 수 있고 지식·정보 격차 해소가 가능하다. 또한, 지역 내 여러 도서관의 역할과 협력을 증진시켜 도서관 서비스의 질적 성장을 도모하고, 전국의 작은도서관이 내실화·활성화될 수 있도록 중앙정부 차원의 지원책이 강구되어야 한다.

8. 공공도서관 도서구입비와 전문인력 확충

공공도서관의 국민 1인당 장서량은 1.75권 정도로 3권 내외인 미국이나 일본의 절반 수준에 지나지 않는다. 도서관 전문인력 역시 국제 수준에 비해 턱없이 부족하다. 국내 문화기반시설(도서관, 박물관, 문예회관, 미술관 등) 중에서도 도서관 직원 수가 가장 적다. 전국의 1만 개가 넘는 학교도서관 중 사서교사가 배치된 학교는 1천개가 되지 않는다. 공공도서관의 도서구입비도 선진국 대비 1/3 수준에 불과하다. 도서관을 도서관답게 만들어야 한다. 도서구입비를 연간 3천억 원 수준으로 확보하고, 도서관마다 전문인력을 충원하여 도서관 서비스의 질을 개선해야 한다.

9. 도서정가제 강화와 서점 활성화

도서정가제는 책값의 거품을 없애 독자가 책값을 신뢰하도록 하는 사회적 합의이다. 서점이 가격 경쟁으로 문을 닫지 않게 하는 최소한의 안전망이자, 저작권의 안정성을 유지하는 책 문화 생태계 보호의 시발점이다. 도서정가제의 이점은 뚜렷하다. 도서정가제 강화(2014.11.21) 이후 지난 2년간 신간 도서 평균 정가가 5.2% 하락하고(19,101원→18,108원), 구간도서 1만여 종의 재정가는 평균 41.4% 인하되어(30,099원→17,646원) 독자의 경제적 편익도 증대되었다. 가격이 아닌 콘텐츠 중심의 도서 구매 패턴 변화, 큐레이션 전문서점의 창업 증가 등 서점계의 의미 있는 변화가 촉발되었다. 그러나 현행 정가제는 법정 할인율(15%)과 각종 편법들을 인정하여 문제가 많다. 도서정가제를 강화하여 제도적 실효성을 높여야 한다. 나아가 매력적인 지역서점이 많아져야 독자가 새 책과 접할 기회가 커지고 출판시장이 활성화될 것이므로, 정부는 종합적인 서점 육성책을 즉각 마련해야 한다.

10. 공공대출권과 판면권 도입

영국을 비롯한 문화 선진국들에서 시행하는 ‘공공대출권’은 도서관 대출 도서에 대해 국가가 저작권료를 지불하는 제도로 1946년 덴마크에서 처음 도입된 이래 유럽 28개국에서 정착되었다. 우리나라 역시 도서관 활성화를 기하면서 동시에 저자들도 지적재산권을 보호받을 수 있도록 공공대출권을 도입해야 한다. 또한 책을 만드는 데 들어가는 출판인의 노력을 보호하는 것이 ‘판면권’이다. 출판사가 무단 복제에 대항하고 수업목적 보상금 등을 보상받을 수 있도록 판면권 제도를 도입해야 한다.

우리는 이상과 같이 <책 읽는 대통령, 책이 문화정책의 기본인 나라>를 대통령 후보들에게 제안하며, 이를 공약으로 제시할 것을 책 읽는 국민의 뜻을 모아 강력하게 요구한다.

2017년 3월 29일

한국작가회의, 대한출판문화협회, 한국출판인회의, 학습자료협회, 한국과학기술출판협회, 한국기독교출판협회, 한국아동출판협회, 한국학술출판협회, 한국서점조합연합회, 책읽는사회문화재단, 어린이와 작은도서관협회, 어린이도서연구회, 어린이문화연대, 한국학교도서관협의회, 전국학교도서관모임, 학교도서관문화운동네트워크, 책으로 따뜻한 세상 만드는 교사들, 행복한아침독서, 한국아동청소년문학학회, 민주화를위한전국교수협의회 (총 20개 단체)