

서울특별시 지역출판 진흥 조례안 검 토 보 고 서

1. 회부경위

- 의안번호 : 제829호
- 발 의 자 : 김호진 의원(찬성자 10명)
- 발의일자 : 2019년 8월 6일
- 회부일자 : 2019년 8월 13일

2. 제안이유

- 정부의 지방분권 정책이 꾸준히 이어지고 있는 시점에서 지역문화의 중요성은 날로 부각되고 있으며, 지역문화의 선두이자 대한민국 문화수도로서 서울을 가꾸어 나가야 할 필요성을 체감하고 있음.
- 이 조례안은 문화서울을 발전시키기 위해 지역문화 융성을 위한 첨단으로서 지역출판산업을 활성화하고, 이를 통해 지역발전에 이바지하기 위하여 지역출판 진흥에 필요한 사항을 규정하고자 제정을 추진함.

3. 주요내용

- 가. 시장이 지역출판 발전을 위한 다양한 요소를 고려하여 이를 지원·육성할 수 있도록 서울특별시 지역출판 진흥계획을 수립·시행하도록 함(안 제4조)
- 나. 지역출판 진흥에 기여할 수 있도록 서울특별시 지역출판심의 위원회를 두어 진흥계획, 정책 등을 심의함(안 제5조~제6조)
- 다. 시장이 지역출판 진흥을 위한 사업을 수행하고, 필요한 경우에 해당 사무를 위탁하여 예산의 범위 내에서 경비를 지원할 수 있도록 함(안 제8조)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「출판문화산업 진흥법」, 「음악산업진흥에 관한 법률」, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「게임산업진흥에 관한 법률」, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」, 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 등
- 나. 예산조치 : 비용추계서 참조
- 다. 기 타 : 없음

5. 검토의견

□ 조례안 제정 추진경위

- 동 조례안은 온라인 도서 산업의 성장, 다양한 여가콘텐츠의 증가에 따른 독서시간 감소 등에 따라 침체된 출판업계의 성장을 도모하고, 특히 지역문화 발전에 영향을 미칠 수 있는 지역출판을 활성화하기 위해 2019년 8월 6일 우리 위원회 김호진 의원(더불어민주당, 서대문2)이 발의하였음.

〈2017년 국민독서실태조사〉 문화체육관광부

2017년 국민독서실태조사

발표 : 2018년 2월, 문화체육관광부

대상 : 만 19세 이상 성인 6천명, 학생(초등학교 4학년생~고등학생) 3천여명

조사내용 : 2017년 일반도서교과서, 학습참고서, 수험서, 잡지, 만화를 제외한 종이책

조사결과 : 독서율 - 성인 59.9%(2015년 65.3%), 학생 91.7%(2015년 94.9%)
독서량 - 성인 8.3권(2015년 9.1권)

〈2017년 한국출판연감통계〉 (사)대한출판문화협회

구분	신간발행종수			신간발행부수		
	2016년	2017년	증감률(%)	2016년	2017년	증감률(%)
계	60,864	59,724	-1.9	81,711,463	76,495,364	-6.4

- 지역출판은 지역콘텐츠 생산을 통해 지역문화의 다양성 확보, 지역사회 발전을 도모하고, 최근에는 지역문화의 미래 경쟁력

원천으로 가치와 중요성이 부각되고 있는 분야¹⁾이며, 지자체에서 이를 조례로 규정한 사례는 부산광역시, 대구광역시, 제주특별자치도임.

그러나 지역출판 관련 조례를 시행하고 있는 지자체에서 해당 사업의 추진과 성과를 보인 사례는 현재로써 전무한 상황이며,

문화체육관광부 산하 한국출판문화산업진흥원에서도 연간 8천5백만원의 재원으로 출판 콘텐츠 창작(작가), 출판 제작(출판사), 출판 유통(서점 및 책거리) 등을 대상으로 하는 지역출판 관련 사업을 진행 중이나 동 사업 외 지역출판을 위한 사업은 전무하고, 관련법인 「출판문화산업 진흥법」의 한국출판문화산업진흥원 직무에도 지역출판 관련 사업이 정확히 명기되지 않아 사업의 법적 근거가 부족한 상황임.

「출판문화산업 진흥법」

제5장 한국출판문화산업진흥원 등

제16조의4(진흥원의 직무) 진흥원은 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 출판문화산업 진흥을 위한 정책 및 제도의 연구·조사·기획
2. 출판문화산업의 실태조사 및 통계 작성
3. 출판문화산업 관련 교육 및 전문 인력 양성 지원
4. 출판문화산업 발전을 위한 제작 활성화 및 유통 선진화 지원
5. 양서 권장 및 독서 진흥 등 출판수요 진작을 위한 사업
6. 전자출판의 육성·지원
7. 출판문화산업 활성화를 위한 지원시설의 설치 등 기반 조성
8. 출판문화산업의 국외진출 지원
9. 간행물의 유해성 여부 심의(제18조에 따른 위원회 기능을 말한다)
10. 그 밖에 진흥원의 목적 수행을 위하여 필요한 사업

1) 한국출판문화산업진흥원(2018.12) 『지역출판문화산업 육성 및 진흥방안연구』

한편 2017년 출범한 문재인 정부는 ‘생활문화 시대’를 문화·체육·관광 분야의 공약으로 삼고 “지역서점 및 스토리텔러 양성 등 출판문화 활성화를 위한 제도 정비”를 세부추진 과제로 정하고 있음. 이에 따라 문화체육관광부는 향후 「출판문화산업 진흥법」에도 지역출판과 관련된 조항을 일부 추가하고 관련 사업을 키워 나갈 예정이다.

그러므로 지역출판과 관련된 동 조례안의 제정은 서울특별시의 지역문화 다양성 확보, 지역사회 발전을 도모한다는 차원에서 그 취지가 인정되며, 국가의 사업확장 시기와 더불어 제정 시기도 타당하다고 판단됨.

- 다만 문화체육관광부에서 운영하는 “출판사/인쇄사 검색시스템”에 의하면 서울특별시는 현재 40,552개의 출판사가 운영 중이며, 개수별로 2위인 경기도(13,221개)와 현저한 차이로 압도적인 1위를 차지하고 있음.

출판사 통계(문화체육관광부 출판사/인쇄사 검색시스템, '19.8)

순위	지역	출판사수	점유율(%)	비고
1	서울특별시	40,552	57.7	수도권 점유율 79.1%
2	경기도	13,221	18.8	
3	인천광역시	1,835	2.6	
4	대구광역시	1,806	2.6	
5	제주특별자치도	582	0.8	
총계		70,260	100.0	

이 때문에 지역출판 관련 조례를 시행 중인 타 지방자치단체의 경우, 물량과 가격경쟁면에서 수도권의 비교우위를 감당하지 못해 지역문화창출 산업을 수행하는데 어려움이 있다는 판단으로 조례를 제정한 바 서울특별시의 지역출판 관련 산업을 지원하는 것이 바람직하지 않다는 의견도 대두되고 있는 상황임²⁾.

- 또한 동 조례안의 담당으로 지정된 서울도서관은 「서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙」에 따라 그 사업의 내용을 분장하고 있는데, 출판과 관련된 업무를 담당하는 것이 바람직한 것인지는 신중히 논의할 필요가 있다고 판단됨.

「서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙」

제111조(하부조직) ① 서울도서관에 지식문화과, 도서관정책과, 정보서비스과를 둔다.

② 지식문화과장은 지방행정사무관으로, 도서관정책과장 및 정보서비스과장은 지방사서사무관으로 보한다.

③ 지식문화과장은 다음 사항을 분장한다.

1. 조직, 인사, 회계, 직원교육 등 도서관 운영 총괄
2. 도서관 시설, 장비, 재산관리
3. 서울도서관 분관, 지역도서관 등 도서관 건립에 관한 사항
4. 독서문화 진흥에 관한 사항
5. 책 보물섬 조성, 관리, 위탁·운영에 관한 사항
6. 도서관 전산시스템 개발 및 총괄에 관한 사항
7. 도서관 통계관리에 관한 사항
8. 사업소 내 다른 과의 주관에 속하지 아니하는 사항

④ 도서관정책과장은 다음 사항을 분장한다.

1. 도서관 중장기 발전계획에 관한 사항
2. 도서관 진흥 및 운영 개선에 관한 사항
3. 도서관 관련 위원회 운영

2) 문체부 산하 한국출판문화산업진흥원의 지역출판산업 활성화 지원사업 또한 사업대상에서 서울특별시를 포함한 수도권 지역을 제외하고 있음.(붙임 참고)

4. 도서관 지원 및 협력에 관한 사항
5. 교육청 도서관 지원 및 협력에 관한 사항
6. 도서관에 관한 조사·연구 및 사서교육에 대한 사항
- ⑤ 정보서비스과장은 다음 사항을 분장한다.
 1. 자료의 수집·납본·보존에 관한 사항
 2. 자료의 DB구축 등 정리에 관한 사항
 3. 자료의 이용 및 참고봉사에 관한 사항
 4. 도서관 운영 프로그램에 관한 사항
 5. 기획전시 및 문화프로그램 운영에 관한 사항

서울시 경제정책실 거점성장추진단은 서울인쇄센터 운영지원, 마포 디자인·출판지원센터 운영지원, 중구(인쇄) 스마트앵커 사업 지원 등 지역출판과 관련된 사업을 ‘소상공인 제조업’으로 인지하고 추진 중에 있음.

서울도서관의 경우, 「서울특별시 지역서점 활성화에 관한 조례」에 따라 지역서점 지원계획 수립·시행, 지역서점 지원사업 실시, 서울특별시 지역서점위원회 구성·운영 등을 시행하고 있으며, 특히 서울특별시 지역서점위원회에 출판과 관련된 인원이 참가하여 지역출판과 관련된 정책을 반영하고 있는 실정이라는 하나 지역출판 활성화가 주된 목적은 아니며,

출판은 한국표준산업분류(KSIC)에 의해 “제조업(18, 인쇄 및 기록매체 복제업)”과 “정보통신업(58, 출판업)”으로 분류되는 등 독서문화 진흥을 목표로 삼고 있는 서울도서관이 담당하기에는 괴리가 있는 것으로 사료됨.

- 다만 동 조례안을 서울도서관에서 소관을 맡을 경우 출판→서점 →도서관으로 이어지는 정책을 총괄하여 정책의 일관성과 시너지 효과를 제고해 효율성을 담보할 수 있을 것으로 판단됨. 이 경우, 지역출판과 관련된 전문 인력의 충원이 반드시 수반되어야 할 것으로 사료됨.

한편 서울시 문화본부는 동 조례안에 대하여 입법취지에 공감하고, 상위법령에 위배되는 내용이 없으므로 이견이 없다는 의견을 우리 위원회에 제출하였음.

□ 조례안 조문별 검토(총 10개 조문)

- 동 조례안은 목적, 정의, 적용 범위 등 총칙 규정에 해당하는 조문 3개, 서울특별시 지역출판 진흥계획의 수립, 서울특별시 지역출판심의위원회 설치·운영, 지역출판 지원 범위 등 세부적인 본칙규정 5개 등 총 9개의 조문과 부칙으로 규정되어 있음.
- 안 제1조(목적)는 동 조례안의 목적을 서울특별시 지역출판의 진흥에 필요한 사항을 정하고, 지역출판 활성화와 지역문화 발전에 이바지하도록 규정하고 있음.
- 안 제2조(정의)는 “출판”과 “지역출판”의 정의를 「출판문화산업 진흥법」에 따라 규정하고 있음.

「출판문화산업 진흥법」

제2조(정의) 1. “출판”이란 저작물 등을 종이나 전자적 매체에 실어 편집·복제하여 간행물(전자적 매체를 이용하여 발행하는 경우에는 전자출판물만 해당한다)을 발행하는 행위를 말한다.

제9조(신고) ① 출판사를 경영하려는 자는 미리 그 출판사가 있는 곳을 관할하는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 다음 각 호의 사항을 신고하여야 한다. 신고한 사항을 변경(경영자(법인이나 단체인 경우에는 그 대표자)의 주소를 변경할 경우는 제외한다)할 때에도 미리 신고하여야 한다.

1. 출판사의 이름 및 소재지

2. 경영자(법인 또는 단체인 경우에는 그 대표자)의 성명 및 주소

- 안 제3조(적용범위)는 동 조례안의 적용범위를 각 관계법령에 따른 음반, 비디오물, 게임물, 정기간행물 및 신문·인터넷신문을 제외하고 있는데, 이는 「출판문화산업 진흥법」 제3조에서도 이들 매체를 출판 매체에서 제외하고 있기 때문임. 다만 상기 법 제3조제4호에서는 정기간행물, 신문 및 인터넷신문에 관하여 특별한 규정이 있는 경우 출판의 범위에 포함하고 있으나, 동 조례안은 이를 제외하였음.
- 안 제4조(지역출판 진흥계획의 수립)는 <서울특별시 지역출판 진흥계획>을 5년마다 수립·시행하고 매년 추진 상황을 서울특별시의회 소관 상임위원회에 보고하도록 하고 있는 것으로 특별한 문제는 없는 것으로 사료됨.
- 안 제5조(지역출판심의위원회 설치 등)는 “서울특별시 지역출판 심의위원회(이하 “위원회”)”를 설치하고, 안 제6조(위원회의 기능)는 위원회의 심의사항을 규정하고 있음.

동 조례안의 위원회는 「서울특별시 위원회 설치·운영 지침」(2018.9)에서 분류하는 ‘자문기관’으로 의결 내용이 법적 기속력을 가지지 않는 위원회임.

또한 동 조례안의 위원회는 위원장 1인을 포함하여 10명 이상 15명 이내의 위원을 구성하도록 되어 있으며, 그 위원은 예술, 언론, 교육, 문화, 법률, 청소년, 출판 및 인쇄 등에 관해 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위촉할 수 있도록 되어 있으나,

「서울특별시 위원회 설치·운영 지침」(’18.9)에는 서울시의 각종 위원회 위원을 당연직, 임명직, 위촉직으로 구성하도록 되어 있으며, 시의 사무 및 정책을 결정하는 동 조례안의 위원회 성격 상 해당 사무의 공무원이 포함되는 것이 바람직하다고 하겠으며, ‘서울특별시 의회 소관 상임위원회 위원’을 추가하는 것이 정책 결정에 전문성과 공정성을 확보할 수 있는 방안으로 사료됨.

안 제5조제8항의 경우 간사로 ‘문화업무를 총괄하는 담당과장’을 간사로 두도록 되어 있는데, 동 조례안의 위원회는 지역출판과 관련된 사항 및 정책을 결정하는 위원회이므로 ‘지역출판 업무 담당 과장 이상의공무원’으로 변경할 필요가 있는 것으로 사료됨.

또한 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」에 따라 위원회 위원의 해촉, 회의록 작성 및 공개, 수당 등 위원회 설치 시 다양한 사항을 규정하고 있으므로 동 조례안에서 규정한 것을 제외한 사항은 상기 조례를 따르도록 명시할 필요가 있는 것으로 판단됨.

안 제5조의 수정제안

제 정 안	수 정 제 안
<p>제5조(지역출판심의위원회 설치 등)</p> <p>①~③ (생략)</p> <p>④ 위원회의 위원은 <u>예술, 언론, 교육, 문화, 법률, 청소년, 출판 및 인쇄 등에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 시장이 위촉한다.</u></p> <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> <p>⑤~⑦ (생략)</p> <p>⑧ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 <u>문화업무를 총괄하는 담당과장을 간사로 둔다.</u></p> <p><u><신 설></u></p>	<p>제5조(지역출판심의위원회 설치 등)</p> <p>①~③ (제정안과 같음)</p> <p>④ 위원회의 위원은 <u>다음 각 호의 사람 중에서 시장이 임명하거나 위촉한다.</u></p> <p>1. <u>지역출판 업무 담당 과장 이상의 공무원</u></p> <p>2. <u>예술, 언론, 교육, 문화, 법률, 청소년, 출판 및 인쇄 등에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람</u></p> <p>3. <u>서울특별시의회 소관 상임위원회 위원</u></p> <p>⑤~⑦ (제정안과 같음)</p> <p>⑧ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 <u>지역출판 업무 담당 공무원을 간사로 둘 수 있다.</u></p> <p>⑨ <u>위원회의 구성 및 운영에 대하여 이 조례에서 규정한 것을 제외하고는 「서울특별시 각종 위원회 설치 및 운영 조례」를 준용한다.</u></p>

- 안 제8조(지역출판 지원 등)의 경우, 서울특별시장이 지역출판의 진흥을 위하여 추진할 수 있는 사업의 범위를 명시하고, 해당 사업을 위탁할 수 있는 법적 근거를 마련한 것임.
- 결론으로 지역출판의 진흥을 통해 지역문화의 발전을 도모하려는 동 조례안의 제정의 필요성은 충분히 인정된다고 하겠으나, 소관 실국 지정의 문제에 대해서는 신중한 검토가 필요하다고 판단됨.

□ 사업개요

- 사업목적 : 지역출판산업 활성화 지원을 통한 출판산업 및 출판문화의 균형 발전 추진
- 사업기간 : 2019.1.1. ~ 2109.12.31.
- 사업비(재원) : 85백만원[국고(보조금)]
- 주관/주최 : 한국출판문화산업진흥원(지역출판지원팀)
- 수요자 : (수도권 제외) 출판/독서 문화산업 기업 및 단체

□ 사업내용

- 개요
 - 출판 콘텐츠 창작(작가), 출판 제작(출판사), 출판 유통(서점 및 책거리) 등을 대상으로 한 지역출판산업 활성화 프로그램 지원
- 규모 : 총 78백만원
 - 사업당 5백만원 ~ 10백만원 규모로 제안 가능
 - 10개 내외 사업 단체 선정
- 내용
 - 지역 내 특화된 콘텐츠 우수 출판물 선정 및 홍보 (예시 지역별 우수 출판 콘텐츠 제작 전시관 운영)
 - 지역민 대상 독서 문화 장려를 위한 책 축제 (예시: 내민의 만들기)
 - 지역 독서 동아리 구성, 서점/출판사 연합 축제 등
- 기대효과
 - 수도권 중심의 출판 산업 편중화를 해소할 수 있도록 지역 출판/독서 단체 콘텐츠 발굴 창작 지원
 - 전국 단위(수도권 제외) 지역출판콘텐츠 개발 지원사업으로서 지역출판산업 및 경쟁력 강화 지원

첨부2

서울특별시 지역서점위원회 위원 명단

연번	성명	구분	현소속	위촉기간
1	김 춘 례	서울시의원	문화체육관광위원회	2018-09-23 ~ 재임기간
2	김 호 진	서울시의원	문화체육관광위원회	2018-09-23 ~ 재임기간
3	김 의 수	전문가	서울서점조합 대표	2018-09-23 ~ 2020-09-22
4	김 성 곤	전문가	서울조합 대표	2018-09-23 ~ 2020-09-22
5	조 진 석	전문가	책방이음 대표	2018-09-23 ~ 2020-09-22
6	윤 성 근	전문가	이상한나라의헌책방 대표	2018-09-23 ~ 2020-09-22
7	배 진 석	전문가	한국출판문화산업진흥원 본부장	2018-09-23 ~ 2020-09-22
8	한 주 리	학계	서울대학교 교수	2018-09-23 ~ 2020-09-22
9	이 문 학	학계	인천대학교 교수	2018-09-23 ~ 2020-09-22
10	도 현 남	시민	시민협력위원	2018-09-23 ~ 2020-09-22
11	박 지 선	시민	시민협력위원	2018-09-23 ~ 2020-09-22
12	박 흥 규	시민	시민협력위원	2018-09-23 ~ 2020-09-22
13	김 명 선	전문가	서울시교육청 서대문도서관 과장	2018-09-23 ~ 2020-09-22
14	윤 남 미	전문가	강남구립역삼도서관장	2019-06-11 ~ 2020-09-22
15	이 정 수	공무원	서울도서관장	재임기간