

한국의 납본제도 개선모형에 관한 연구*

A Study on the Reform Model of Legal Deposit System in Korea

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)**

목 차

1. 서 론	3. 3 납본관련 쟁점사항의 분석
2. 국가도서관과 납본제도의 상관관계	4. 한국 납본제도의 개선모형(안)
2. 1 국가도서관의 책무와 기능	4. 1 납본제도 개선모형의 기본원칙
2. 2 납본제도의 국가적 목적과 중요성	4. 2 납본관련 법령체계의 개선모형
3. 국내외 납본제도의 현주소와 쟁점분석	4. 3 납본조항 구성내용의 개선방안
3. 1 각국 납본법제와 구조체계의 분석	5. 결론 및 제언
3. 2 국내 납본법령의 분석 및 한계	

초 록

디지털 시대의 국가도서관은 자국의 모든 오프라인 및 온라인 출판물을 수집·보존해야 하며, 그 책무와 기능을 보증하는 법적 장치가 납본제도이다. 그러나 한국의 현행 납본제도는 인쇄자료에 기반한데다가 부실하며, 특히 전자출판물을 수용하는데 한계가 있어 그 개선방안의 마련이 시급한 실정이다. 한국의 지적 및 문화적 유산이 부실한 납본제도로 인하여 체계적으로 수집·보존되지 못한다면 국가적 비극이 아닐 수 없다. 이에 본 연구는 납본시스템의 법령체계와 구성내용(용어, 납본주체, 피납본기관, 대상자료, 부수와 시기, 보상과 제재, 매체변형과 접근권 등)을 중심으로 개선모형(안)을 제안하였다.

ABSTRACTS

In digital environment, the hallmark of the national libraries is its responsibility or function of acquiring and preserving the country's off-line and on-line publications in term of legal deposit. But the legal deposit system based on print materials in Korea predates the digital age and requires a new legal framework. It would be a tragedy if national library was not to archive the nation's intellectual and cultural heritage because of limitation of legal deposit system. The purpose of this paper is to analyze form of the current deposit system and to suggest a reform model for legal deposit legislation with priority given to legal scheme and elements(terms, the depositor, the depository, object of deposit, number of copies, time of deposit, compensation and fine, right of migration and free access, etc.).

키워드: 납본제도, 납본법, 국가도서관, 전자출판물, 아카이빙

Legal Deposit System, Deposit Act, National Library, Electronic Publication, Archiving

* 이 논문은 2002년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-041-H00002).

** 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr, http://biho.daegu.ac.kr/~yhy/)

논문접수일자 2003년 10월 18일

제재확정일자 2003년 11월 26일

1. 서 론

한 국가의 모든 출판물은 자국 뿐만 아니라 인류의 정신문화 유산이다. 그러므로 국가도서관은 국내에서 생산된 모든 출판물을 수집·보존해야 하며, 그것을 지원하는 강력한 법적 장치가 납본제도(legal deposit system)이다. 환언하면 납본제도는 한 국가의 출판물을 총체적으로 수집·보존하는 가장 확실한 수단이다.

이러한 납본제도는 1537년에 프랑스가 최초로 도입한 이래 벨기에(1594년), 영국(1610년), 스웨덴(1661년), 덴마크(1697년), 페란드(1702년)의 순으로 채택하여 왔으며, 오늘날 대다수 국가에서 하나 이상의 공식적인 납본법령을 가지고 있다. 그런데 인쇄자료 중심의 납본법령은 지난 세기말에 대중매체로 부상한 전자출판물을 수용하지 못함에 따라 국가장서의 심각한 결락을 초래하여 왔다. 그래서 독일과 노르웨이(1990년)를 필두로 프랑스(1992년), 스웨덴(1994), 캐나다(1995), 남아프리카공화국(1997), 덴마크(1998), 일본·페란드(2000) 등이 전자출판물을 납본대상에 포함시키는 방향으로 법령을 개정하였다. 이러한 국제적 동향은 모든 납본법령이 현실 적합성과 실효성을 확보해야 한다는 측면에서 바람직한 현상이다.

그러나 국내의 경우는 1991년의 「도서관진홍법」에 규정된 납본조항이 부실하고 제한적임에도 불구하고 여태까지 개정되지 않고 있다. 게다가 최근의 전자출판 패러다임에 주목하여 납본제도를 깊이 논급한 연구가 거의 없으며, 관련법령의 문제점을 분석·개선하려는

정책적 노력도 부족하다. 또한 여러 법령이 강제납본을 규정하고 있어 납본주체의 심리적 부담을 가중시키고 있다. 더욱 심각한 문제점은 「도서관 및 독서진흥법」을 비롯한 여러 실정법이 납본 대상자료 및 제외자료의 범주, 불이행에 따른 제재조치, 매체변환의 권리, 원격 접근(이용)의 허용범위 등을 규정하지 않고 있다는 점이다. 최근에는 전자출판물의 납본 문제를 놓고 출판계와 국가도서관이 대립각을 세우고 있다.

따라서 본 연구에서는 '국내외 전자출판물 납본제도의 분석'(윤희윤 2002, 185-207)에 근거하여 한국 납본제도의 현주소와 쟁점을 진단한 다음에 법령체계 및 구성내용을 중심으로 바람직한 개선모형을 제안하고자 한다. 지금도 납본법령이 부실하여 전자출판물을 비롯한 귀중한 정보자료가 역사의 뒤안길로 사라지고 있다. 그것은 한 국가의 지적 문화유산을 총체적으로 수집·보존하는 제도적 장치로서의 납본법령의 개선이 시급함을 반증한다.

2. 국가도서관과 납본제도의 상관 관계

2. 1 국가도서관의 책무와 기능

어느 나라든 국가도서관의 역사는 비교적 짧은 편이다. 프랑스나 영국처럼 19세기 이전에 국가도서관이 설립된 경우도 있지만, 대부분은 '19세기 유럽 국가주의의 부산물' 내지 '20세기 강대국 식민통치로부터의 독립을 상징하는 건물'로 등장하였다. 그럼에도 불구하고

고 오늘날 대다수의 국가도서관은 자국의 지역 문화유산을 수집·보존하는 구심체로 존재하고 있다.

이러한 역사적 배경과 존재이유는 사명이나 책무에 반영되고 있다. 예컨대 영국의 국가도서관은 그 사명을 ‘세계의 지적, 과학적, 문화적 유산에 접근하게 하는 동시에 소장자료와 모든 국민의 가상서가를 연결시키는 것’으로 명시하고 있다(<http://www.bl.uk>). 일본도 ‘납본을 통한 국가장서의 구축’과 ‘국가서지 및 기타 자료의 생산’을 국립국회도서관의 책임으로 규정하고 있다(Ikuhara 2002). IFLA 또한 “납본을 통한 자국 출판물의 수집·편목·보존·봉사, 국가 문화유산의 보존과 진흥, 문화정책의 주창, 정보해독력 캠페인의 주도” 등을 국가도서관의 책무로 규정한 바 있다(IFLA 1992, 20-21).

한편, 상술한 사명과 책무는 다양한 역할과 기능을 전제로 한다. 19세기 대영박물관의 Panizzi가 확립한 국가도서관의 역할은 유네스코에 의해 본질적 기능(국가문헌의 수집과 보존, 최신 국가서지의 생산, 대출서비스, 국가 서지정보서비스 등), 바람직한 기능(도서관 및 정보업무의 연구개발센터, 교육 및 훈련의 제공, 국가차원의 도서관 계획센터), 실행 가능한 기능(자료교환센터, 정부를 위한 전문 서비스 제공, 도서박물관)으로 구체화되었다. 그러나 디지털 시대에는 문화적 상징물과 더불어 주권국가임을 보증하고 다원론적 표현 및 문화적 다양성을 수호해야 한다(Vitiello 2001, 150). 이러한 요건을 감안한 가장 함축적인 역할모형은 ‘국가의 지역 문화유산의 수집 및 보존, 도서관 및 정보서비스를 위한 인

프라 구축, 국가차원의 망라적 정보서비스 제공, 최종 이용자를 위한 직접봉사, 국제협력 및 국가대표의 창구’로 규정할 수 있다(Lor 1997, 18-20).

이처럼 국가도서관은 다양한 기능을 통하여 존재가치를 확보하지만, 역시 핵심기능은 국내 출판물의 수집·보존과 국가 문화인프라의 구축으로 집약할 수 있다. 비록 최근에 정보기술이 국가도서관의 책무와 기능에 다대한 영향을 미치고 있으나, 그 본질을 변화시키는 것이 아니라 새로운 수행방식을 요구할 따름이다. 요컨대 국가도서관은 납본을 전제로 그 사명과 책무인 국가장서의 3A(Acquisition, Archiving, Access)를 구현해야 한다.

2. 2 납본제도의 국가적 목적과 중요성

16세기 중엽에 등장하여 17세기에 유럽국가 전역으로 확산된 납본법은 1938년에 52개국이 수용하였으며, 1991년에는 무려 139개국이 하나 이상의 공식적 제도를 도입하였다(Jasion 1991, 18-31). 그리고 대부분의 납본제도는 법령, 포고, 규칙, 규정, 명령 등의 형태로 존재하고 있다. 이러한 법적 납본제도는 ‘어떤 유형의 문헌을 여러 부수 생산하는 상업조직 또는 공공단체와 개인이 인정된 국가기관에 1부 이상을 납본하도록 강요하는 법적 의무’를 말한다(Larivière 2000, 3). 요컨대 납본제도는 ‘자료를 출판·생산·수입·배포하는 기관이나 개인이 일정 부수를 국가도서관이나 지정기관에 의무적 또는 자발적으로 제출하도록 규정한 법적 장치’이다.

그렇다면 납본제도는 어떤 국가적 목적을

내포하는가. 초기의 납본제도는 왕실이나 국가의 자료수집과 보존기능을 강화하는데 목적이 있었으며, 그 후에 무역특권의 확보조건과 겸 열수단이 추가되었다. 18세기에는 저작권 보호 수단으로, 20세기에는 국가서지의 작성이나 연구목적의 활용성 등으로 확장되었다. 예컨대 영국의 국가도서관에 납본된 출판물은 미래 세대의 편익을 위한 보존, 국가유산에의 추가, 도서관에서의 이용가능성, 웹접근목록(BLPC)에의 기록, 국가서지(BNB) 등재 등의 용도로 사용된다(Byford 2002, 293-294). 그럼에도 불구하고 오늘날의 납본제도는 한 국가의 출판문화 유산을 망라적으로 수집하여 안전하게 보존함으로써 당대의 이용은 물론 후대에 효율적으로 전달하는데 그 목적이 있다고 할 수 있다 (Council of Europe 1999, 23).

한편 납본제도의 국가적 중요성은 출판물

의 체계적 수집, 접근 또는 이용을 위한 최후의 보루, 국가서지의 생산과 배포, 국가 출판통계의 작성, 저작권의 보호, 교환자료의 확보, 지식문화의 보존과 계승 등에 있다. 이러한 중요성은 2002년에 유럽의 21개 국가도서관을 대상으로 핵심기능의 순위를 조사·집계한 〈표 1〉에서 납본(도서관)이 상위를 차지하였다는 사실에서도 짐작할 수 있다(Ambro i , et al. 2003).

따라서 모든 국가도서관은 납본제도를 바탕으로 자국의 모든 정보자료를 수집하여 국민의 정보욕구를 충족시키고 국가차원의 데이터베이스를 구축하며, 당대는 물론 후대가 이용할 수 있도록 보존해야 한다. 이를 실천하는 주요 수단으로는 구입·기증·교환·납본 등이 있으나, 가장 강력하면서 실효성이 높은 법적 장치가 납본제도이다. 그것은 국내 출판물

〈표 1〉 국가도서관의 핵심기능에 대한 인식도와 납본의 중요성

현재 책임지고 있는 주요 기능	응답수 (%)	향후 우선해야 할 핵심기능	응답수 (%)	계속 평가되어야 할 핵심기능	응답수 (%)
국가서지센터	16(76.2)	국가 보존장서 구축	10(47.6)	국가서지센터	16(76.2)
사본 보존	13(61.9)	국가서지센터	9(42.9)	납본도서관	15(71.4)
납본	10(47.6)	납본	8(38.1)	국가서지의 생산	15(71.4)
표준번호(ISBN 등) 관리	5(23.8)	국가 문화유산 수집	7(33.3)	사본(희귀문헌) 수집과 보존	15(71.4)
국가참고봉사센터	4(19.0)	자료보존과 디지털화	7(33.3)	서지DB의 개발과 유지	14(66.7)
종합(분담)목록	4(19.0)	사서적 국가센터	4(19.0)	도서관 자동화와 디지털화	13(61.9)
문화정보학 연구개발센터	3(14.3)	도서관통계 관리	3(14.3)	문화유산 수집 및 보존센터	12(57.1)
도서관네트워크 개발센터	2(9.5)	도서관 이용 촉진	2(9.5)	국가문화의 색인 작성	9(42.9)
도서관 상호대차(ILL)	1(4.8)	대표적인 외국자료의 수집	2(9.5)	국가참고센터	9(42.9)
국가차원의 프로젝트 수행	1(4.8)	국가도서관 인프라 조정	2(9.5)	국가 아카이브	9(42.9)
계속교육훈련센터	1(4.8)	사서의 교육과 훈련	2(9.5)	도서관 및 사서직의 발전	8(38.1)
.
.

을 수집·보존해야 하는 국가도서관의 핵심 메카니즘(core mechanism)인 동시에 품질보증(hallmark)의 단초가 된다.

3. 국내외 납본제도의 현주소와 쟁점분석

모든 국가도서관은 법적 납본을 전제로 자국의 문화유산(출판물)을 빠짐없이 수집·보존해야 한다. 그렇다면 한국의 납본제도는 실효성과 시의성을 갖추고 있는가. 이런 측면에서 각국의 납본법령을 분석하고, 그 바탕 위에서 국내 납본제도의 현주소를 진단하고자 한다.

3. 1 각국 납본법제 및 구성내용의 분석

먼저 각국의 납본법제를 관련법령의 성격별로 군집하면 <표 2>와 같다(윤희윤, 195). 즉, 프랑스·스웨덴 등의 납본법(legal deposit act), 미국·영국 등의 저작권법(copyright act), 캐나다·독일 등의 국가도서관법(national library act), 한국 등의 일반도서관법(general library act), 칠레·쿠바 등의 행정명령이나 포고(decreet or ordinance) 등으로

구분할 수 있다. 그 외에도 법령체계를 보면 많은 국가가 납본제도를 단일 법령(납본법, 저작권법, 국가도서관법, 일반 도서관법 등)에 규정한 반면에 상당수의 연방국가(미국, 캐나다, 스위스, 호주, 인도 등)는 복수의 법령에 명시하고 있다.

다음으로 각국의 납본법이나 관련법령에 규정된 주요 구성내용(피납본기관, 납본 대상자료와 제외자료, 납본의 부수와 시한, 보상과 제재조치 등) 등을 분석하면 <표 3>과 같다(윤희윤, 194-204 ; 윤희윤 2001, 3-48).

(1) 피납본기관

피납본기관(depository)이란 자료를 생산한 주체가 납본하는 곳을 말한다. 그 유형은 단일 기관인 국가도서관으로 집중되는 경우와 여러 국가기관으로 분산되는 경우로 나눌 수 있다. 후자는 다시 인쇄자료를 복수의 도서관에서 납본하도록 규정한 영국·핀란드 등의 경우와 인쇄자료는 국가(의회)도서관에 납본하고 비인쇄자료는 다른 국가기관에 납본하는 프랑스·스웨덴 등의 경우로 나눌 수 있다. 그러나 대개는 국가도서관을 납본처로 규정하고 있다. 반면에 국가도서관이 존재하지 않거나 법령에 피납본기관을 명시하지 않은 일부 국가는 대

<표 2> 각국 국가도서관과 관련된 납본법령의 성격

법령 성격	해당국가	비고
납본법	프랑스, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 그리스, 캐나다, 인도네시아, 말레이시아, 남아프리카공화국, 벨기에, 도미니카 공화국, 이란, 라트비아 등	
저작권법	미국, 영국, 아일랜드, 멕시코, 호주	
국가도서관법	캐나다, 독일, 오스트리아, 뉴질랜드, 일본, 중국, 나이제리아, 베네즈엘라 등	
일반 도서관법	한국, 타스마니아	
행정명령(포고)	칠레, 쿠바, 나이제리아, 필리핀, 레바논, 리투아니아, 아이보리 코스트	네덜란드는 세계에서 유일하게 자발적 납본제도를 운용하고 있음

〈표 3〉 각국 납본법령의 구성내용

국가	피납본기관	납본 대상자료			납본부수	납본시한	정기대비보상율(%)	제재조치			
		인쇄자료	시청각자료	전자출판물							
				오프라인	온라인						
미국	의회도서관	•	•	•	웹자료 제외	2	3개월	-			
캐나다	국가도서관	•	•	•	자발적	2	1주	-			
영국	국가/대학도서관	•	-	-	자발적	6	30일	-			
독일	국가도서관	•	•	•	-	2	50	-			
프랑스	국가도서관	•	•	•	-	4	별행일	최고 50만 프랑			
덴마크	국가도서관	•	•	•	•	2	연2회	-			
핀란드	국가/대학/문서관	•	•	•	•	6	2주	-			
스웨덴	국가/대학/문서관	•	•	•	-	7	-	-			
노르웨이	국가도서관	•	•	•	•	7	30일	-			
호주	국가도서관	•	•	자발적	링크	1	30일	-			
러시아	국가도서관	•	•	•	•	기타	-	-			
일본	국립국회도서관	•	•	•	-	1~30	30일	소매가의 5배 이하			
한국	국립/국회도서관	•	•	일부	-	2	30일	50			
남아공	국가도서관	•	•	•	•	2주	-	2만 Rand 이하			
뉴질랜드	의회도서관	•	•	-	-	3	30일	-			

학도서관이나 국가문서관 등을 납본처로 지정하고 있다. 또한 드문 사례이지만 대학도서관·의회도서관·지역의 국립도서관 등을 납본처로 추가한 경우도 있으며, 일부 국가는 복수의 국가기관을 특수자료(영화필름, 녹음자료, 라디오/TV 프로그램)의 납본처로 규정하고 있다. 그 이유는 납본이 법제화되기 전에 특수자료의 납본처로 활동하여 왔거나, 특수자료에 필요한 기술과 장비를 보유하고 있기 때문이다.

(2) 납본 대상자료의 범주

납본제도의 요체는 대상자료의 포괄성에 있다. 전통적인 납본제도는 인쇄자료를 대상으로 하였으나, 다양한 정보매체가 등장함에 따라 그 범주를 계속 확대하고 있다. 그래서 오늘날

대다수 국가는 납본대상을 인쇄자료, 시청각자료, 그리고 전자출판물 중의 오프라인 자료까지로 규정하고 있다. 미국은 웹자료를, 덴마크는 전자형 신문과 잡지를 납본대상에서 제외하고 있다. 프랑스와 일본도 법령을 개정하여 오프라인 자료는 포함시켰으나, 온라인 전자출판물을 제외하였다. 그러나 핀란드의 경우, 무료접근이 가능한 온라인 자료는 자동 수집시스템을 적용하고, 접근이 제한적인 자료는 생산주체가 납본하도록 하며, 그것이 기술적으로 곤란한 자료는 패스워드 등을 국가도서관에 통지하는 의무를 부과하는 방향으로 개선방안을 검토하고 있다(廣瀬 信己 2002).

(3) 적정 부수와 납본시한

적정 부수와 시기의 문제는 대상자료의 범

주와 더불어 납본제도의 실효성을 가늠하는 요소이다. 인쇄자료 중심의 납본부수에 대한 법적 기준은 캐나다의 1부에서 일본의 30부에 이르기까지 상이하지만, 대다수는 2~7부로 규정하고 있다. 물론 납본부수를 출판량, 수입 여부, 자료의 유형과 언어, 생산주체별로 달리 설정한 경우도 적지 않다. 이처럼 저마다 납본 부수가 다른 이유는 국가 문화유산의 수집 및 보존시스템이 상이하기 때문이다. 한편 납본 시한도 국가에 따라 발행 당일에서 3개월까지 규정하고 있다.

(4) 납본보상과 제재조치

먼저 납본보상의 경우, 대다수 국가는 무보상주의를 채택하고 있다. 즉, 납본주체가 생산 및 우송비를 부담하는 시스템이다. 반면에 독일, 일본, 한국 등은 대체로 소매정가의 절반에 상당하는 납본 보상제를 실시하고 있다. 구체적으로 독일은 150 마르크 이상의 고가자료 와 500부 이하의 한정판에 대한 보상요구가 있을 때에 각각 50%를, 일본은 민간출판물의 출판 및 납본에 소요되는 통상 경비에 상당하는 금액을, 한국은 국가 및 지방자치단체 이외의 자가 출판한 자료에 한하여 소매가격의 50%를 보상하고 있다. 다음으로 납본의무를 준수하지 않으면 대개는 자발적 납본을 유도 하지만 일부 국가는 제재조치를 규정하고 있다. 가령 미국은 최고 2천5백 달러, 프랑스는 최고 50만 프랑, 캐나다는 출판사와 개인에 각각 최고 2만5천 달러와 2천 달러, 일본은 소매가의 5배에 상당하는 금액 이하, 남아공은 2 만 Rand(2만 달러) 이하를 과태료로 부과하고 있다.

3. 2 국내 납본법령의 분석 및 한계

국내의 납본규정은 1907년 7월 4일 검열을 목적으로 제정·공포된 한국 최초의 언론관계 법인 「신문지법(光武新聞紙法)」(법률 제1호) 제10조(신문지는 매회 발행에 앞서 먼저 내부 및 그 관할관청에 각 2부를 납부해야 한다)와 제36조(본법의 규정은 정기발행의 잡지류에도 준용한다)에서 출발한다. 이 법률은 1952년 4월에 폐지되었다가 1946년 5월 29일에 제정·공포된 「미군정법령」 제88호 Section Ⅲ(모든 신문이나 기타 정기간행물은 각 호의 1부를 출판일에 라이센싱 당국에 전달 또는 송부해야 한다)에 의해 다시 부활되었다. 그러나 현재는 「도서관 및 독서진흥법」을 비롯한 무려 10개의 법령에 납본조항이 포함되어 있다. 이들에서 주요 내용을 발췌한 <표 4>를 보면 대다수가 강제규정이다. 그리고 국가도서관에 적용되는 「도서관법」상 납본조항의 변화를 집약하면 <표 5>와 같다. 이에 따른 문제점으로는 다음의 몇 가지를 적시할 수 있다.

(1) 용어의 부적합성과 편협성

현재 국내의 여러 법령에서 규정한 납본관련 용어 가운데 부적절하거나 인터넷 및 전자출판의 시대에 부적합한 경우가 많다. 그 중에서 특히 주목할 용어는 '제출이나 송부', '자료', 그리고 '발행 또는 제작' 등이다.

먼저 '자료의 제출'이나 '송부' 등은 바람직한 용어가 아니다. 왜냐하면 사전적 의미의 '제출'은 그 대상물인 '문안·의견·법안' 등을 함축하기 때문에 '자료의 제출'로 규정하면 어법상 맞지 않다. 더구나 통상 납본은 '저작

〈표 4〉 국내 남본관련 법령의 비교분석

법령명	조문	남본주체	대상자료	남본처	부수	시한	비고	
도서관및독서 전통법	제17조 제1-2항	• 국가 또는 지방 자치단체, 기타	도서 · 연속간행물 · 음반 · 비디오물 기타 대통령령이 정하는 자료를 발행 또는 제작	국립중앙도서관	2	30일	강제 규정	
	제30조	• 지방자치단체		관할자역의 공공도서관				
국회도서관법	제7조 제 1-2항	• 국가기관, 자치 단체, 기타 공 공 · 교육연구 기관	도서 · 연속간행물 · 멀티미 디어자료 기타 규칙이 정하 는 입법정보지원이나 국제 교환에 필요한 자료(비디오, 오디오테이프 등)	국회도서관	10 2	30일	"	
		• 기타						
법원사무관리 규칙	제75조	• 각급기관	• 사법행정간행물	등록한 자료과	15부/2부	15일	"	
		• 자료과	(인쇄본/디스크)	중앙자료관리기관	10부/1부	1개월		
		• 각급기관		지역대표공공도서관	2부			
한국교육학술 정보원법	제18조 제1항	• 공공기관 등	• 업무수행에 필요한 간행 물이나 자료	한국교육학술정보원	-	-	임의 규정	
공공기관의기 록물관리에관 한법률	제16조 제2항	• 공공기관	• 공공기관이 발간하는 간 행물	• 관활 · 특수자료관 • 관활전문관리기관 • 중앙기록물관리기관	각 3부	즉시	강제 규정	
사료의수집및 보존등에관한 법률	제15조 제1-2항	• 국가 또는 지방자치단체 • 공공법인	• 도서 • 기타 간행물 등 사료적 가치가 있는 간행물	사료조사위원회	-	-	임의 규정	
출판및인쇄 진흥법	제10조 제1항	• 출판사를 경영 하는 자	• 소설 · 만화 · 사진집 및 화보집 • 전자출판물(파일)	문화관광부장관	2부 1부	15일	강제 규정	
정기간행물의 등록등에관한 법률	제10조 제1항	• 국가 • 지방자치단체 • 법인 • 기타 단체나 기관	• 등록후 최초 정기간행물 • 청소년에게 유해하거나 사회윤리를 침해할 우려가 있는 특수 주간신문 · 잡지 중 문화관광부장관이 정하 여 고시한 정기간행물	문화관광부장관	2부	즉시	"	
청소년보호법	제13조 제1항	• 수입업자	• 「정기간행물의등록등에관 한법률」에 의한 신문과 잡지 및 대통령령으로 정 하는 기타 간행물 • 규정 외의 도서류와 전자 출판물 • 기타 대통령령이 정하는 것	청소년보호위원회	1부	-	"	
영화진흥법	제25조 제1항	• 영화업자	• 당해영화의 원판필름 또 는 그 복사본과 대본	한국영상자료원	1부	-	"	

권의 보호'를 전제하지만 제출은 그렇지 않다.

다음으로 '자료'의 개념이 매우 협소하다. 가령 「도서관 및 독서진흥법」 제17조 제1항은 납본대상을 "도서·연속간행물·음반·비디오물·기타 대통령령이 정하는 자료"로 규정하고 있다. 이 경우에 상당수의 오프라인 전자출판물을 비롯한 온라인 전자출판물과 특히 '동적인 디지털 정보'는 대상에서 제외될 수밖에 없다.

마지막으로 납본대상을 '발행 또는 제작한 자료'로 규정한 것도 포괄적이지 못하다. 물론 아직도 대부분의 인쇄 및 시청각자료는 출판 또는 제작되어 유통되지만, 전자잡지나 웹정보자원 등에는 발행이나 제작이란 용어가 적합하지 않다. 따라서 오프라인 실물자료 및 온라인 전자출판물의 생산·유통기능을 포섭하는 용어로 대체할 필요가 있다.

(2) 납본주체의 불명확성과 제한성

지금도 여러 국가의 법령이 납본주체(depositor)를 출판사로 국한하고 있다. 또한 출판사가 인쇄자료를 생산하고 그것이 주류매체로서의 압력을 고수하는 한 납본주체일 수밖에 없다. 그러나 오프라인 및 온라인 전자출판물은 다양한 주체(저자, 출판사, 생산자, 인쇄소, 지적 소유권자, 수입업자 등)가 생산 및 유통과정에 참여할 뿐만 아니라, 영화필름·TV프로그램·웹사이트 등에는 여러 주체가 동시에 관여하거나 책임을 공유하고 있다.

그렇다면 「도서관 및 독서진흥법」 제17조 및 제30조의 납본주체, 즉 '자료를 발행 또는 제작한 국가·지방자치단체·기타'는 불명확하고 제한적이다. 예컨대 온라인 전자출판물

을 생산하거나 유통을 담당하는 기관이나 개인, 인터넷에 정보를 업로드하는 주체에게 납본의무가 있는지 명확하지 않다. 또한 외국 자료를 수입·배포하는 자에게도 국가도서관에 납본하도록 규정하지 않고 있다. 물론 전자출판물, 특히 그것이 동적인 출판물일 경우에는 납본주체를 결정하기 어려운 측면이 있다. 그럼에도 국가도서관이 출판매체의 다양화 추세를 수용하려면 납본주체를 대상자료의 유형별로 세분하여 규정할 필요가 있다.

(3) 납본처 난립에 따른 심리적 부담의 기증

모든 실정법은 구속력을 가지고 있다. 그러므로 여러 법령이 동일한 내용을 의무조항으로 규정함으로써 납본주체가 여러 법령의 모든 조항을 준수해야 한다면 심각한 구속과 제약이 아닐 수 없다. 그런데 국내의 경우, 납본관련 조항을 발췌한 <표 4>에서 알 수 있듯이 피납본기관이 난립되어 있다. 가령 <표 6>의 산출사례를 보면 지방자치단체가 '문화유적조사보고서'를 발간한 경우에는 23부를, 지방법원이 사법간행물을 발간하면 36부를, 상업출판사가 잡지를 창간하면 6부를 각각 지정기관에 납본해야 한다. 이처럼 여러 법령이 납본주체의 심리적 부담을 가중시키고 있어 불성실내지 불이행으로 귀결될 개연성을 내포하고 있다.

(4) 대상자료 및 납본시한의 모호성

국내의 실정법인 「도서관 및 독서진흥법」 제17조 제1항은 납본자료의 범주를 '도서, 연속간행물, 음반, 비디오, 기타 대통령령이 정하는 자료'로, 동법 시행령 제21조 제1항은 기

〈표 5〉 '도서관법' 상의 납본관련 규정의 변화

법률명	조문(용어)	대상자료	발간(제작) 주체	납본처	부수	납본시기	과태료	보상
도서관법 (1963년 제정)	제12조 (제공·납본)	<ul style="list-style-type: none"> • 관보 • 도서 • 기타 간행물 	국가기관	국립중앙도서관	3	-	-	-
			지방자치단체	국립중앙도서관 과 설립한 공공 도서관				
			출판사, 기타	국립중앙도서관	2	발행일로부터 30일 이내	정가의 5배	의무
도서관법 (1987년 전문개정)	제17조 (제공·납본)	<ul style="list-style-type: none"> • 도서 • 연속간행물 • 기타 대통령령이 정하는 자료* 	국가 또는 지방자치단체	국립중앙도서관	2	발행 또는 제 작일로부터 30일 이내	정가의 10배	의무
			국가 또는 지방자치단체 외	관할지역 안의 공공도서관				
	제31조 (자료의 제공)	지방자치단체	관할지역 안의 공공도서관					
도서관 진흥법 (1991년 제정)	제17조 (제공·납본)	<ul style="list-style-type: none"> • 도서 • 연속간행물 • 음반 • 비디오물 	국가 또는 지방자치단체	국립중앙도서관	2	발행 또는 제 작일로부터 30일 이내	-	의무
			국가 또는 지방자치단체 외	관할지역 안의 공공도서관				
	제30조 (자료의 제출)	지방자치단체	관할지역 안의 공공도서관					
도서관 및 독서진흥법 (1994년 제정)	제17조 (자료의 제출)	<ul style="list-style-type: none"> • 도서 • 연속간행물 • 음반 • 비디오물 	국가 또는 지방자치단체	국립중앙도서관	2	발행 또는 제 작일로부터 30일 이내	-	의무
			국가 또는 지방자치단체 외	관할지역 안의 공공도서관				
	제30조 (자료의 제출)	기타 대통령령이 정하는 자료**	지방자치단체	관할지역 안의 공공도서관				

* 지도, 음반·비디오자료, 슬라이드, 전산화 자료 중 테이프 및 디스크, 마이크로 형태물 중 창작된 자료
 ** 지도, 슬라이드, 전산화 자료 중 테이프 및 디스크, 마이크로 형태물 중 창작된 자료

〈표 6〉 발간(제작)주체별 납본처와 납본부수의 산출사례

납본주체	발간(제작)자료	납본처	부수	계	비고
자치단체	문화유적조사보고서	<ul style="list-style-type: none"> • 국립중앙도서관, 관할지역 내의 공공도서관 • 국회도서관 • 관할자료관 • 사료조사위원회, 한국교육학술정보원 	각 2 10 9 각 (1)	23(2)	()은 임의규정 이지만 납본하는 경우를 의미함
지방법원	법원통계	<ul style="list-style-type: none"> • 국립중앙도서관 • 국회도서관 • 등록한 자료과(사법기관) • 관할자료관 	2 10 15 9	36	
상업출판사	창간잡지	<ul style="list-style-type: none"> • 국립중앙도서관, 국회도서관, 문화관광부 	각 2	6	

타 자료를 ‘지도, 슬라이드, 전산화 자료 중 테이프 및 디스크, 마이크로 형태물 중 창작된 자료’로 규정하고 있다. 이들을 유권 해석하는 입장에서는 온라인 전자출판물을 제외한 모든 자료를 대상에 포함시키고 있다. 그러나 구체 적이지 못할 뿐만 아니라, ‘전산화 자료’라는 용어가 모호하며, 더 심각한 문제는 대중화 단계에 접어든 온라인 전자출판물에 대하여 일 언반구도 없다.

한편 모든 대상자료는 생산된 후에 즉시 납 본되는 것이 바람직하다. 이 원칙은 특히 간행 주기가 짧은 연속간행물에 철저하게 적용되어야 한다. 어떤 자료든 출판일로부터 가장 빠른 시일 내에 납본되지 않으면 소급 확보가 어렵기 때문이다. 그런데 제17조 제1~2항 및 제30조는 ‘발행 또는 제작일로부터 30일 이내’로 규정하고 있다. 이 기간은 자료가 납본도서관에 도착되는 시한을 의미하는지, 납본주체의 우송시한을 지칭하는지 불분명하므로 명확하게 규정할 필요가 있다.

(5) 제재조항의 부재로 인한 법적 실효성의 약화

대다수 국가는 전용법령 내지 관련법령에 생산주체의 납본의무를 규정하고 있다. 그리고 미국, 캐나다, 프랑스, 일본 등은 납본 불 이행에 따른 제재조치도 구체적으로 명시하고 있다. 이렇게 규정한 이유는 납본주체의 부담보다 국가장서의 구축을 더 중시하기 때문이다. 실제로 미국 의회도서관의 납본실적은 「Books in Print」 수록종수의 90%, 영국 국가도서관의 최근 9년간(1989-1998) 평균은 85.5%에 달하고 있다(Seadle 2001, 300 :

Bide, et al, 2000, 34).

그런데 국내에서 납본규정을 위반한 경우, 「도서관법」(법률 제1424호) 제29조는 ‘당해 간행물 정가의 5배에 상당하는 금액 이하’를, 1987년에 전문을 개정한 「도서관법」(법률 제3972호) 제47조 제3항은 ‘당해 자료정가의 10배에 해당하는 금액 이하’를 과태료로 부과하였으나, 「도서관진흥법시행령」(대통령령 제13342호) 제21조 제5항에서는 ‘납본하지 아니한 자료의 국가서지 또는 추천자료서지의 수록을 거부’ 할 수 있도록 완화하였으며, 현행 「도서관 및 독서진흥법」은 규제완화의 차원에서 제재조항을 완전히 삭제하였다. 결국 실정 법상 납본의무를 이행하지 않아도 아무런 제약이나 불이익이 없으며, 따라서 법적 실효성은 약화될 수밖에 없다.

3. 3 납본관련 쟁점사항의 분석

(1) 납본제도의 위법성 및 정당성 논란

납본제도의 위법성 논란은 ‘그것이 언론통제의 수단인지, 아니면 지적 문화유산의 보존을 위한 최소한의 법적 장치인지’의 문제와 결부되어 있다. 일반적으로 출판계는 납본제도를 언론통제의 무기로 간주하여 폐지를 주장하고 있다.

이러한 사실은 “납본제란 . . . 출판경찰의 제도”인 것이다. . . . 그것이 검열의 목적을 위한 것이 아닌 한 국립도서관과 국회도서관에 대해서 [납본]하는 것만으로 족하다. 오랫동안 출판을 억제하기 위한 검열제로 악용되어 온 사실에 비추어 보면 출판물의 납본규정은 아주 삭제하는 것이 바람직하다”라는 출판

1. 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제10조 제1항 소정의 정기간행물의 공보처장관에의 납본제도는 언론·출판에 대한 사전검열이 아니어서 언론·출판의 자유를 침해하는 것이 아니고, 헌법이 보장하는 재산권을 침해하는 것도 아니며, 도서관진흥법과 국회도서관법 외에 따로 납본제도를 두었다고 하여 과잉금지의 원칙에 반한다고 할 수 없어, 헌법에 위반되지 아니한다.
2. 같은 법 제24조 제1항 제4호는 납본제도의 실효성을 확보하기 위한 규정으로서 과태료 부과가 부당히 과중하다고 볼 수 없어, 헌법에 위반되지 아니한다.

제의 시각이 반증한다(팽원순, 한승현, 고덕환 1992, 18~19). 실제로 출판계는 납본제도와 과태료 부과에 대한 헌법적 판단을 요구한 적이 있다. 이에 대하여 헌법재판소는 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제10조 제1항 및 제24조 제1항 제4호의 의헌여부를 심판한 판결 요지(90헌비26 전원재판부)에서 납본요구 및 불이행에 따른 과태료 부과의 정당성을 다음과 같이 지적하였다(<http://www.moleg.go.kr/>).

그럼에도 불구하고 출판계의 시각이 부정적인 이유는 과거 독재 및 군사정부에서 납본제도를 언론의 사전검열 및 탄압수단으로 악용한 사례가 많았기 때문인 것으로 생각된다. 그러나 1992년에 헌법재판소가 납본제도를 헌법에 위반되지 않은 것으로 판결한 이상, 그리고 현재의 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제10조(납본) 제1항(제7조 제1항의 규정에 의하여 등록한 자가 대통령령이 정하는 정기간행물을 발행하였을 때에는 그 정기간행물 2부를 즉시 문화관광부장관에게 납본하여야 한다)은 사후 납본을 규정하고 있기 때문에 사전 검열 내지 통제장치로 인식하거나 계속해서 위법성을 제기하는 것은 부당하다. 오히려 자국의 출판물을 최대한 수집하여 후세의 이용가능성을 보증하려는 국가도서관의 책무와 노력에 적극 동참해야 한다.

(2) 납본 대상자료의 범주 설정에 대한 논쟁

국내외를 막론하고 납본 대상자료의 범주가 초미의 관심사로 부상한 것은 인터넷의 대중화와 전자출판물의 상업화에 기인한다. 아날로그 환경에서는 인쇄자료 중심의 납본제도에 시청각자료가 추가되어도 별다른 거부감이 없었으나, 디지털 콩아인 전자출판물을 납본대상에 포함시키는데는 상당한 부담과 저항이 따르고 있다.

그 이유는 전자출판물을 납본대상으로 설정할 경우, 적정 범주의 설정이 어렵기 때문이다. 일반적으로 전자출판물은 디스켓·CD-ROM 등의 오프라인 자료(tangible publications)와 전자잡지·웹사이트 등의 온라인 자료(intangible publications)로 대별할 수 있다. 그 중에서 후자는 생산(제작, 중개)자의 서버에만 존재하는 유일본(single copy)이라는 점과 더불어 그 유형이 독립적이고 완전한 단위에서부터 웹사이트에 이르기까지 다양하기 때문에 납본대상에 포함시킬 때 많은 문제점과 부작용이 초래된다. 또한 온라인 전자자료 중에서 가변성을 예측하기 어렵고 오픈 네트워크로 유통되는 NetNews, listservs 등의 소위 '동적 전자출판물' (dynamic electronic publication)은 법적 납본의 관점에서 실효성도 담보할 수 없다.

이러한 제약성을 감안하여 선진국일수록 온라인 전자출판물을 납본법령에 포함시키는 데 신중한 입장을 취하고 있다. 최근에 일본의 납본제도심의회는 네트워크 전자출판물을 납본대상에 편입시키는 것이 합당한지를 검토한 결과, 별도의 제도를 마련하는 것이 타당하다는 결론을 내렸다(納本制度審議會ネットワーキ系電子出版物小委員會). 그럼에도 불구하고 1988년 'Working Party on Legal Deposit'이 국가 아카이브의 망라적 구축을 위한 비인쇄자료의 납본을 권고한 이래로 국가 도서관이 자국 출판물의 '최후 보루'와 '문화적 기억'으로 존재하려면 모든 출판물을 납본장서에 포함시켜야 할 뿐만 아니라 문화유산의 일부인 전자출판들도 당연히 수집해야 한다는 주장이 계속되고 있다(Calanag ; Trier 2002 ; Owen & Walle 1996, 9 ; Seadle, 302).

따라서 그 향방을 예단하기 어렵고 가변성이 높은 전자출판물이지만, 최후의 보루로 간주되는 국가도서관마저 접근기능을 보장하지 못하면 다른 도서관 및 이용자의 접근에 심각한 장애가 발생할 수밖에 없다. 출판사가 전자자료를 유지하는 한 국가도서관은 미러사이트(mirror site)로서의 기능을 수행할 수 있지만, 출판사가 서비스를 중단하거나 사라질 경우에 그 최종 책임이 국가도서관에 전가된다는 사실을 각인해야 한다.

(3) 전자출판물 납본에 대한 인식의 격차

전자출판물의 납본과 관련된 이해당사자의 인식차도 중요한 쟁점에 속한다. 그 당사자는 국가도서관과 출판사이므로 양자의 입

장과 시각을 분석할 필요가 있다. 1998년 유럽 18개국의 각각 20개 국가도서관과 출판사를 상대로 조사한 결과(Haynes 1998, 6-21)와 한국전자출판협회 소속의 63개 전자출판사(<http://www.kepa.or.kr/>) 중에서 20개사를 대상으로 조사·면담한 결과를 종합하면 <표 7>과 같다.

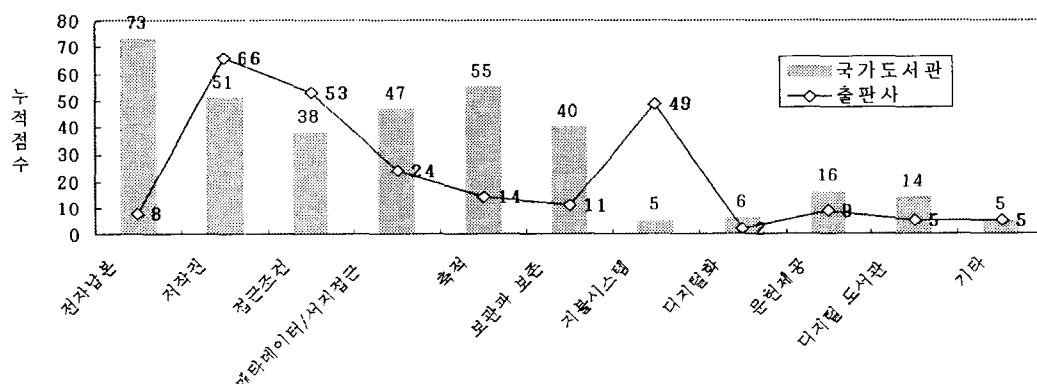
즉, 전자출판물은 국가차원에서 수집·보존할 필요가 있고, 국가도서관이 책임기관이어야 한다는 점에는 반론의 여지가 없다. 협정의 유형은 모든 출판물의 법적 납본이 가장 많고, 그 다음이 일부 출판물의 법적 납본, 구입의 순으로 나타났으며, 협정에 포함되어야 할 자료는 CD-ROM, 온라인 DB, 디스켓의 순으로 높았다. 그러나 이용(접근)의 허용범위에서는 국가도서관의 경우 공공의 회원기관을 가장 선호한 반면에 출판사는 도서관·정보센터의 직원, 연구자와 학술기관으로 제한하는 경향을 보이고 있다. 이용장소의 경우는 국가도서관이 기관내의 어떤 사이트를 선호하는 반면에 출판사는 1개의 터미널이나 사이트로 제한해야 한다는 인식이 지배적이다. 요컨대 출판사는 납본의 당위성을 인정하면서도 이용(접근)을 극도로 제한하기를 바라고 있다. 그 외에도 전자출판물을 수집 및 보존할 때 가장 중시해야 할 문제는 <그림 1>에서 알 수 있듯이 특히 전자납본, 축적, 보관과 보존, 지불시스템에서 상당한 인식 차이를 보이고 있다.

(4) 납본규정과 저작권법의 상충현상

디지털 환경이 성숙될수록 출판(생산, 제작, 배포) 주체의 지적재산권과 이용자 정보접근권의 충돌현상이 심화되고 있다. 전자의 권리

〈표 7〉 유럽 및 한국의 전자출판물 수집·보존·이용에 관한 인식도

구 분		유럽의 국가도서관	전자출판사		계(%)
			유럽	한국	
국가적 수집과 보존	당위성	20	15	17	52(86.7)
	주체(국가도서관)	16	16	18	50(83.3)
협 정	바람직한 유형	구입(라이센스 계약)	8	1	14(23.3)
		법적 납본(모든 출판물)	4	13	23(38.3)
		법적 납본(일부 출판물)	5	6	18(30.0)
		자발적 납본	3	1	5((8.3))
	포함되어야 할 자료유형	CD-ROM	17	19	56(93.3)
		인터넷 자원(웹사이트)	6	17	34(56.7)
		온라인 DB	14	19	51(85.0)
		디스크	8	16	41(68.3)
이 용 (접근)	허용범위	공공의 회원기관	16	8	30(50.0)
		연구자와 학술기관	9	10	28(46.7)
		학생	7	7	18(30.0)
		영리기관	5	6	15(25.0)
		개인연구 및 오락	4	4	10(16.7)
		도서관(정보센터) 직원	9	11	37(61.7)
	허용장소	1개의 터미널	0	7	25(41.7)
		1개의 사이트	3	4	10(16.7)
		기관내의 어떤 사이트	13	8	26(43.3)
		외부(인터넷)를 통하여	5	3	10(16.7)



〈그림 1〉 전자출판물의 수집 및 보존에서 가장 중시해야 할 문제

를 법적으로 보호·강화하는 조치가 저작권법이라면 후자의 권리를 국가적 및 제도적으로

보장하는 수단이 납본규정이다. 그러므로 양자의 권리가 균형을 유지할 때, 그 침해나 남

용이 불식되고 접근 및 이용의 격차를 완화시킬 수 있다.

그런데 최초의 근대 저작권법으로 지칭되는 영국의 「앤여왕법」(The Statute of Anne 1709)에서부터 1886년에 채택된 최초의 국제적 협약인 「베른협약」(Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works), 1952년에 UNESCO의 주도로 성립된 「세계저작권협약」(Universal Copyright Convention), 1996년의 「WIPO 저작권 조약」(WIPO Copyright Treaty), 1998년 미국의 「디지털 밀레니엄 저작권법」(Digital Millennium Copyright Act), 그리고 2003년에 개정된 한국의 「저작권법」(법률 제6881호)에 이르기 까지 집요하게 대입되는 논지가 기존의 저작권법을 새로운 기술환경에 확대·적용하는 것이다. 요컨대 현재의 저작권 강화추세는 '병 속의 포도주가 아니라 포도주가 담긴 병'을 보호하려는 양상이다. 게다가 장기적으로 정보접근과 관련된 심각한 문제는 디지털 정보를 생산·제공하는 대다수 주체가 그것의 문헌적 내지 문화유산적 가치를 인식하지 않거나 손실과 파손으로부터 보호할 아무런 조치도 취하지 않는데 있다. 국내 출판계의 경우, 더 나아가 '도서관 등에 복제 및 전송의 권리'를 허용한 「저작권법」 제28조 제2항의 폐기를 요구하고, '문서 또는 도화에 의한 도서발행을 출판권'으로 정의한 제54조 제1항에 'CD-ROM 등의 광전자매체 및 전자책을 통한 전송'을 포함시킬 것을 주장하고 있다.

반면에 전자출판물을 납본대상에 포함시키려는 도서관계의 의도는 본연의 책무인 망라적 수집 및 보존기능을 통하여 당대의 정보접

근권을 확장하고 후대의 접근가능성을 담보하는데 있다. 그러기 위해서는 피납본기관이 법리적 및 기술적으로 납본자료를 축적·통제하는 지위에 있어야 한다. 이것은 국가도서관이 온라인 전자출판물에 대한 한시적 접근권을 확보하는 차원을 넘어 자체 서버에 보유하는, 이른바 영원한 전송을 의미한다. 단순한 일시적 접근시스템은 영원한 축적시스템과 다르며, 납본제도의 목적에도 부합하지 않는다. 그렇다면 국가도서관은 출판계가 저작권법을 강화하여 전자출판물의 축적 및 보존기능을 양도하지 않으려는 모든 전략에 단호하게 대처해야 한다. 과거 인쇄자료의 장기 이용가능성마저 보장하지 못했던 출판사가 어떻게 소멸성과 가변성이 높은 전자출판물을 축적·보존할 것인지 반문해야 한다.

따라서 납본대상의 확대와 저작권법의 강화가 상호 배타적임에도 불구하고 디지털 환경에 대응하는 전략적 조치라면 접점을 모색할 필요가 있다. 도서관계는 온라인 전자출판물을 납본법령에 포함시켜 국민의 정보접근권을 확장하되, 출판계가 우려하는 무제한적 무료접근이나 무단복제 및 불법전송을 차단하는 제도적 장치를 마련해야 한다.

4. 한국 납본제도의 개선모형(안)

4. 1 납본제도 개선모형의 기본원칙

1990년대 후반부터 인터넷이 대중화되고 전자출판물이 급증하면서 기록문화의 수호자라는 국가도서관의 정체성이 위협받고 있다.

그 단초가 납본법령이라는 사실을 포착한 선진 제국은 제도개선에 주력하고 있다. 그럼에도 국내의 납본제도는 여러 법령에 산재하여 실효성이 미약할 뿐만 아니라, 특히 「도서관 및 독서진흥법」 제17조가 부실하기 때문에 국립중앙도서관의 납본기능에 많은 부담을 주고 있어 전향적으로 개선할 필요가 있다. 그 모형 제안의 논거로 제공될 기본원칙을 제시하면 다음과 같다.

(1) 법제적 실효성의 확보

모든 납본제도는 법령에 근거해야 한다. 다만 성문화된 법령이 존재하더라도 현실 적합성이 미약하여 실효성을 담보하지 못하면 소용이 없다. 다시 말해서 모든 법령은 입법취지와 제정목적에 부합하는 방향으로 적용되고 효력이 발휘되어야 한다.

그런데 현재의 납본관련 법령들은 여러 기관(국립중앙도서관, 국회도서관, 문화관광부, 지역대표 공공도서관, 사료조사위원회, 청소년보호위원회, 법원소속의 자료과, 관할자료관, 특수자료관, 관할전문관리기관, 중앙기록물관리기관, 한국영상자료원, 한국교육학술정보원)에 납본하거나 자료제출을 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 거다가 법령체계는 일제의 그것을 답습하여 대륙법 체계를 유지하는 반면에 행정시스템은 미국식 체계를 적용하고 있다. 그런데도 국가도서관의 운영체제는 일본이나 미국과 달리 국립중앙도서관과 국회도서관으로 양분되어 있어 납본법령의 분산화도 불가피하다. 이에 따른 납본주체의 심리적 부담도 가중되고 있다.

따라서 납본주체에 최소한의 의무를 부과하

는 방향으로 관련법령을 재정비하는 한편, 「도서관 및 독서진흥법」의 납본조항은 대폭 보완하거나 대체법령을 제정하는 방안을 검토 해야 실효성을 확보할 수 있다. 현실과 법제간에 괴리가 존재한다면 그리고 시대상황에 부합하는 법제를 통하여 국가 지식정보를 집대성하려면 법령의 제정 내지 개정을 서둘러야 한다.

(2) 국가장서의 망라적 구축과 보존

한 국가의 지적 결정체인 출판물은 정신문화의 수준을 대변한다. 다종다양한 출판물이 집적된 국가도서관의 방대한 실물서고와 가상서가를 국가장서로 지칭할 때, 그것은 다른 관종의 장서와 구별되는 특징을 지닌다. 예컨대 호주국가도서관은 국가장서의 특징으로 수집 범위의 선택성, 보존품질의 통제성, 아카이브의 인증성, 국가적 접근성과 저작권의 보호, 모든 포맷과 출판형태의 대표성, 장기적 접근 가능성을 제시하고 있다(Gatenby 2002).

이러한 국가장서의 특징은 최적의 납본제도를 전제로 한다. 일반적으로 납본방식은 대다수 국가도서관에 적용되는, 이른바 납본의무를 규정하는 법적 납본(legal deposit)과 네덜란드처럼 출판(생산)주체와 피납본기관의 상호협약을 바탕으로 하는 자발적 납본(voluntary deposit)으로 대별된다. 후자의 대표적인 사례로는 2002년 Elsevier Science(Reed Elsevier의 전신)와 Kluwer가 각각 온라인 전자출판물을 네덜란드 국가도서관(Koninklijke Bibliotheek)에 자발적으로 납본하여 영원히 보존하도록 결정한 협약을 들 수 있다(Steenbakkers 2003, 35 : <http://www.wkap.nl>). 그 외에도

국가적 책무수행이나 기능강화에 부합하지만 기존의 납본방식으로 수집할 수 없는 자료, 가령 해외의 오프라인 및 온라인 출판물이나 인터넷 정보자료는 국가도서관이 주도하는 능동적 수집(proactive acquisitions)이 있다.

그러나 수집대상이 다양한 포맷과 양태로 출판되는 한 어떤 방식으로도 국가장서의 망라적 구축과 수집은 불가능하므로 납본제도의 개선에는 유연한 자세가 필요하다. 환언하면 다양한 수집방식의 적용가능성을 검토하고 제도개선에 반영해야 국가장서의 구축이 가능하다. 그렇기 때문에 납본제도의 개선모형을 제안할 때는 망라적 수집 및 보존을 기본원칙으로 상정해야 한다.

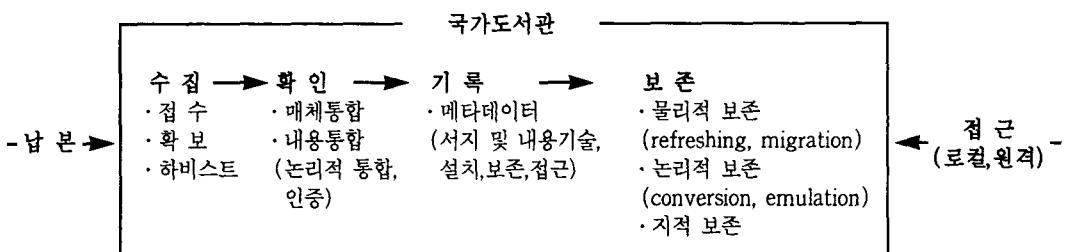
(3) 자료접근 및 이용권리의 최대한 보장

국가도서관의 방대한 서가는 ‘기록매체 및 정신문화의 타임캡슐(time capsule)’일 뿐만 아니라 ‘세대를 초월한 지적 편린이 조우하는 공간’이다. 그것은 누적된 장서가 역사성을 확보하여 ‘국가와 민족의 기억’으로 희자되더라도 ‘영원한 접근과 이용’을 보증하지 못하면 공통의 화석에 불과하다는 것을 의미한다.

인쇄자료는 보존과 접근에 별다른 제약이

없었으나, 온라인 전자출판물은 가변성과 소멸성으로 인하여 장기 보존과 지속적인 접근이 어렵다. 접근 및 이용의 측면에서 전자출판물의 납본과 관련된 현안은 납본관리의 주요 기능과 접근허용의 범위로 귀결된다. 전자는 <그림 2>와 같이 일련의 아카이빙 과정에서 물리적 및 논리적 보존을 위한 조치가 필요하며, 그것은 전자출판물 변형권리의 허용문제를 유발한다. 후자는 저작권자가 모든 전자출판물의 유통권리를 확보하는 국제적 관행을 감안하더라도 국가 납본기관의 이용자에게는 자유로운 접근이 허용되는 예외조치가 필요하다. 더욱 민감한 사안은 패키지형 전자출판물의 사이트 라이센스 범위를 놓고 접근과 이용을 우선하는 국가도서관과 이윤손실을 우려하는 출판계가 대립하고 있다는 점이다.

도서관은 ‘공개된 정보의 대중적 접근’과 ‘개인정보에 대한 프라이버시의 보장’이라는 배타적 이해관계가 가장 존중되어야 하는 공간이다. 이를 위해서는 시공간을 초월하여 모든 유용한 정보자료의 접근성을 보장해야 하며, 그것은 디지털 아카이빙을 전제로 한다 (윤희운 2003, 21). 특히 신세기의 국가도서관이 전자출판물의 클리어링 센터와 게이트웨이로서의 역할을 수행하려면 상호 이해와 신뢰



<그림 2> 전자출판물 납본관리의 주요 기능

구축에 기반한 법적 및 자발적 납본제도가 필요하며, 접근의 편의성이 최대한 보장되어야 한다. 부언하면 납본법령이 전자출판물의 사이트 라이센스를 보장할 때 국가장서에 대한 접근 및 이용의 편의성이 극대화될 수 있다.

(4) 저작권 침해 및 우려의 최소화

어느 나라를 막론하고 출판계는 납본제도에 거부감을 피력하여 왔다. 그 배경은 자비납본과 보상배제와 같은 지엽적인 측면도 있지만, 도서관을 저작권 침해의 온상으로 간주하기 때문이다. 이러한 심적 부담은 전자출판물이 대중매체로 등장하면서 가중되고 있다. 그래서 납본법제의 개정논의에서도 도서관계의 '보편적 접근주의'라는 이상과 출판계의 '경제적 상품화'라는 현실간에 첨예한 대립과 긴장관계가 계속되고 있다.

그러나 일반적으로 출판사는 생산한 자료의 장기적 보존에 관심이 없다. 그럼에도 전자출판물의 경우, 납본을 회피하고 자신의 네트워크아카이브에 보유하는 이유는 그것의 '경제적 가치와 수명' 때문이다. 시장재 내지 경제재로서의 화폐가치가 사라지면 보유목록에서 제외시킬 것이다. 이 경우에 초래될 접근불능의 책임은 어느 누구에게도 추궁할 재간이 없다. 그것은 국가 문화유산의 상실과 지적 역사의 단절을 의미하며, 후세의 접근과 이용을 불가능하게 한다. 이러한 상실과 단절을 제도적으로 차단하는 장치가 납본조항이기 때문에 국가도서관은 저작권 침해의 개연성에도 불구하고 납본법령을 강화해야 할 입장이다.

따라서 법령을 개정할 때는 출판계를 상대로 국가도서관의 책무와 납본제도의 중요성을

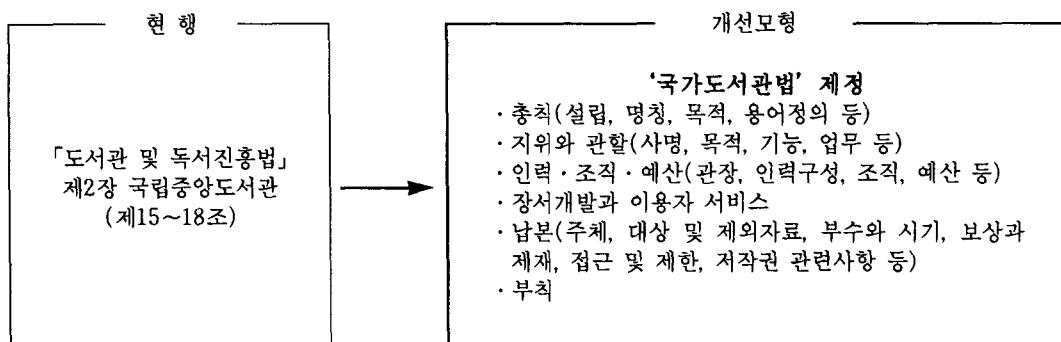
이해시키는 한편, 영국이나 미국처럼 빌간(또는 제작)주체의 저작권을 보호하는 조치를 강구할 필요가 있다. 그것을 담보하지 못하는 납본법령의 개정안은 지적 문화의 망라적 수집과 장기적 보존을 중시하는 국가차원의 정책적 사안임에도 불구하고 저작권 침해와 불법복제 등을 우려하는 출판계의 반발에 직면할 수밖에 없다. 요컨대 저작권 침해의 최소화는 납본법령을 개정하여 그 실효성을 확보하고자 할 때 고려해야 할 중요한 원칙 중의 하나이다.

4. 2 납본관련 법령체계의 개선모형

어느 국가든 자발적 납본제를 채택하지 않는 이상, 납본의 법제화는 불가피하다. 그 방식은 전용법령의 제정과 다른 법령에 규정하는 경우로 대별할 수 있다. 전자의 예로는 '납본법'과 '행정명령(또는 포고)'이 있으며, 후자는 저작권법, 국가도서관법, 일반도서관법 등에 포함시키는 경우이다. 어느 체계가 더 바람직한가는 각국의 역사적 또는 문화적 배경, 행정구조, 법제와 관행, 출판사정과 정보환경, 도서관 시스템 등이 상이하기 때문에 단언하기 어렵다. 다만 한국의 납본제도는 법리적 및 실효성의 측면에서 많은 약점을 내포하고 있어 전향적으로 개선할 필요가 있다. 그 개선방안의 대강을 제시하면 다음과 같다.

(1) 가칭 '국가도서관법'을 통한 법제화

이 모형은 가칭 '국가도서관법' (National Library Act)을 제정하여 납본규정을 강화하는 방안이다. 구체적으로 말하면 <그림 3>처럼 「도서관 및 독서진흥법」 제2장(국립중앙도



〈그림 3〉 '국가도서관법'을 통한 법제화

서관) 제15~18조를 '국가도서관법'으로 이동시켜 보강·재구성하는 한편, 납본조항을 상세하게 규정하는 것을 의미한다. 이러한 국가도서관법 체계를 유지하는 국가로는 캐나다, 독일, 오스트리아, 뉴질랜드, 일본 등이 있다.

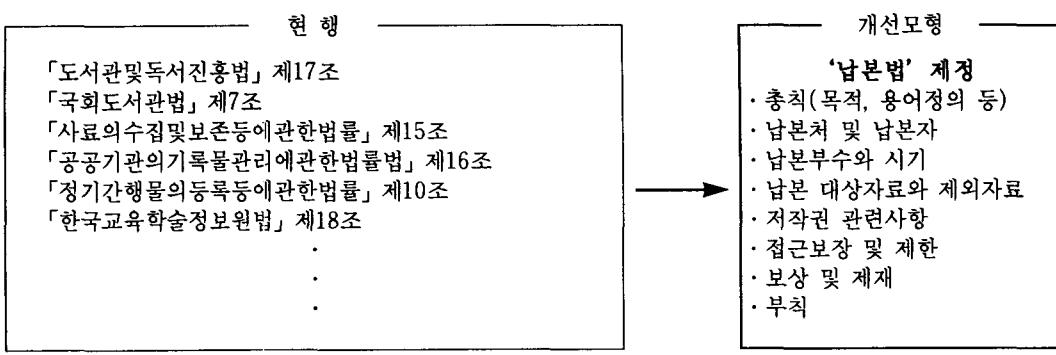
가칭 '국가도서관법'을 통한 납본제도의 법제화는 가장 유력한 대안으로 검토되어야 하며, 그럴 만한 가치도 충분하다. 우선 국립중앙도서관이 한 국가의 지적 문화유산을 대표하는 기관이라면 그 존재의 당위성을 전용법률로 보장해야 한다. 한국에 '국가도서관법'이 존재하지 않는다는 사실은 문화적 수치이며, 정부의 무관심 내지 경시풍조를 반증한다. 다음으로 현행 「도서관 및 독서진흥법」은 국립중앙도서관의 개념, 사명, 역할 등을 규정하지 않고 있을 뿐만 아니라 제2장(국립중앙도서관)도 매우 부실하기 때문에 제16조(업무)를 목적, 역할, 기능과 동일시하는 오류를 자주 범하고 있다. 마지막으로 전용법령이 제정될 경우, 제한적으로 규정할 수밖에 없었던 현행 법률 제17조(자료의 제출)와 동법 시행령 제21조는 상술한 기본원칙을 최대한 반영하는 방향으로 구성할 수 있다. 그렇게 되면 이해당

사자인 출판계가 어떤 입장을 견지하든 납본의 실효성을 확보하고 국가적 책무를 수행하는데 유리하다.

(2) 통합형 '납본법'의 제정

이 개선모형은 납본업무를 국가도서관의 책무로 인식하여 「도서관 및 독서진흥법」의 제17조와 제30조, 「국회도서관법」 제7조, 「한국교육학술정보원법」 제18조를 각각 발췌·확장한 가칭 '납본법(Legal Deposit Act)'을 제정하는 방안 내지 〈그림 4〉처럼 여러 법령에 분산된 납본조항을 단일의 '납본법'에 통합하는 방안을 말한다. 전용 '납본법'을 시행하는 국가로는 상당수의 유럽국가(벨기에, 스웨덴, 프랑스, 핀란드), 말레이지아, 남아프리카공화국 등이 있다.

가칭 통합형 '납본법'은 가장 바람직한 모형이지만 전술한 '국가도서관법'을 통한 법제화의 차선책으로 간주되어야 한다. 그 이유는 '납본법'이 법리적 체계성과 일관성을 유지하는데 유리하지만, '국가도서관법'보다 실효성이 떨어지기 때문이다. 게다가 국내의 경우, 부처(기관) 이기주의가 극심할 뿐만 아니라



〈그림 4〉 통합형 ‘납본법’의 제정

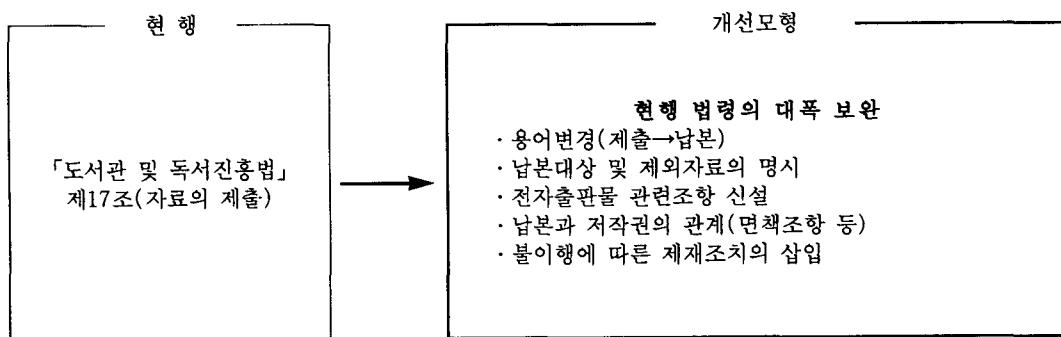
국회도서관을 비롯한 여러 피납본기관과의 관계를 감안할 때 통합법안을 제정하는데 많은 난관이 있을 것으로 예상된다.

전용 ‘납본법’을 제정할 경우에는 국립중앙도서관을 국가 납본업무의 책임기관으로 규정해야 한다. 왜냐하면 1963년의 「도서관법」에서 현재의 「도서관 및 독서진흥법」에 이르기 까지 납본조항이 존속되고 있으나, 여타 후속 법령이 각각의 기관이나 위원회를 납본처로 규정함으로써 납본주체인 국가·자치단체·공공기관·출판사 등의 심적 부담이 가중되고 있기 때문이다. 또한 국토면적이나 국가행정 시스템 등을 감안하면 납본처가 난립되어야

할 이유가 없다.

(3) 「도서관 및 독서진흥법」의 대폭 보완

마지막으로 제안할 수 있는 모형은 〈그림 5〉처럼 현행 「도서관 및 독서진흥법」의 제17조를 「국가도서관법」이나 「납본법」에 근접할 정도로 대폭 보완하는 방안이다. 비록 후순위 대안이지만 실정법의 테두리 내에서 취할 수 있는 현실적인 모형이다. 그 이유는 피납본기관이 국립중앙도서관으로 제한되어 있기 때문에 새로운 법령을 제정할 필요가 없고 다른 법령상에 규정된 납본조항을 개정하거나 그 효력을 정지시키는 등의 조치가 필요하지 않기 때문



〈그림 5〉 「도서관 및 독서진흥법」의 대폭 보완

이다.

다만 기존의 법령을 보완하는 방안은 그 내용이 충실하더라도 국가도서관의 위상과 정체성을 명시하기 어렵고, 여러 법령에 규정된 납본조항이 존속되므로 납본주체의 심리적 부담은 계속되며, 따라서 납본실적도 딥보상태에 머무를 가능성이 높다. 그 결과는 지금처럼 국가장서의 결락현상, 서지작성 및 데이터베이스의 취약성, 협력시스템의 약화 등으로 귀결될 수밖에 없다.

4. 3 납본조항 구성내용의 개선방안

어떤 법령체계를 채택하는 제도개선의 핵심은 기본원칙에 입각하여 그 내용을 충실하게 구성하는데 있다. 그것은 법적 실효성을 확보하는 최소한의 요건이기 때문이다. 납본과 관련된 용어, 납본주체와 피납본기관, 대상(제외)자료, 납본부수와 시기, 보상과 제재, 접근보장과 제한 등을 중심으로 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

(1) 용어의 수정과 선택

모든 용어는 납본법령의 제정 또는 개정취지에 부합해야 한다. 이를 위해서는 간결하고 정확하며 이해하기 쉬운 용어를 선택하되, 그 범주가 포괄적이어야 한다. 다시 말해서 용어는 다음과 같이 명확성, 정확성, 포괄성을 겸비하여야 한다.

① 실정법인 「도서관 및 독서진흥법」 제17조와 제30조에서 규정하고 있는 '자료의 제출'은 중첩성 용어인 동시에 모호하다. 따라서 '납본'으로 대체하는 것이 바람직하다.

② 현재 유통되는 자료 뿐만 아니라 미래에 출현할 매체를 감안하면, 「도서관 및 독서진흥법」 제17조 및 「동법 시행령」 제21조에 규정된 '자료'를 '문헌'으로 대체해야 한다. 라틴어 'docere'(배우다)와 관계가 있는 'documentum'에서 유래한 문헌(documents)의 어의는 'evidence'였으나 중세에 성문화된 선언을 지칭하는 'instrumentum'으로 사용되었으며, 오늘날 '기록물'과 동의어로 범용되고 있다. 그리고 문헌의 개념은 '인쇄, 시청각, 기계가독, 정보네트워크, 기타 인지가능한 형태로 기록·발행·제작·유통되는 매체'로 규정할 필요가 있다.

③ 현행 「도서관 및 독서진흥법」 제17조 제1항이 납본대상을 '발행 또는 제작' 한 자료로 규정한 것도 역시 온라인 전자출판물을 포함하는데 한계가 있으므로 더 포괄적인 범주, 즉 '발행·제작·생산·배포' 한 경우로 개정하는 것이 바람직하다.

(2) 납본주체 및 피납본기관의 명확한 규정

먼저 현행 법령은 납본주체를 '자료를 발행 또한 제작' 한 자로 규정하고 있다. 그러나 오프라인 및 온라인 전자출판물은 다양한 주체(저자, 출판사, 제작자 등)가 발행 또는 생산의 책임을 공유할 뿐만 아니라 또 다른 주체(제공자, 중개자, 수입업자 등)가 발신 및 유통과정에 참여한다. 따라서 납본주체를 확대하되 인쇄문헌의 출판·발행자, 시청각자료 및 마이크로자료의 제작 또는 생산자, 오프라인 또는 패키지형 전자출판물의 제작·생산·배포자, 온라인(특히 동적 또는 네트워크) 전자출판물의 생산·유통자, 일정한 부수(100

부 기준) 이상의 외국자료 수입(배급)자 등으로 구분하여 규정할 필요가 있다.

다음으로 피납본기관은 원칙적으로 말하면 국가 대표도서관이 자국의 모든 아날로그 자료와 디지털 출판물을 수집·보존해야 하므로 그 창구를 국립중앙도서관으로 일원화하는 것이 바람직하다. 다만 학위논문의 경우, 국회도서관이 납본범위를 인쇄본에서 전자파일로 확장하고 있을 뿐만 아니라, 한국교육학술정보원(KERIS)도 전자파일의 납본방안을 모색하고 있다. 또한 최근에 과학기술자료의 피납본기관을 국립중앙 및 국회도서관과 더불어 한국과학기술정보연구원(KISTI)으로 확대해야 한다는 주장도 제기되었다(윤희윤 2002, 79). 따라서 법령을 개정할 때는 피납본기관과 납본창구의 일원화 문제를 구분하여 규정할 필요가 있다. 요컨대 국가가 지적 문화유산을 주제별 또는 자료유형별로 분산·관리하는 정책적 기조를 유지하더라도 납본창구를 단일화해야 편의성과 실효성을 확보할 수 있다. 즉, 모든 자료는 국립중앙도서관에 납본되고 주제나 유형별로 해당기관에 이관되는 시스템으로 개정하는 것이 바람직하다.

마지막으로 현행 법령에서 소위 오프라인 자료를 발행 또는 제작한 주체가 국가와 지방 자치단체일 때는 ‘국립중앙도서관과 관할지역 안에 있는 공공도서관’에, 기타(교육기관, 상업출판사 등)일 경우에는 ‘국립중앙도서관’에만 납본하도록 규정하고 있다. 이 규정은 온라인 전자출판물에도 동일하게 적용되어야 한다.

(3) 납본 대상(제외)자료의 구체화

대상자료의 법제화 문제는 납본법령의 요체

에 해당한다. 피상적으로 보면 「도서관 및 독서진흥법」 제17조 및 제30조 그리고 「동법 시행령」 21조는 납본 대상자료를 ‘도서·연속간행물·음반·비디오물·기타 대통령령이 정하는 자료(지도, 슬라이드, 전산화 자료 중 테이프 및 디스크, 마이크로 형태물 중 창작된 자료)’로 규정하고 있어 온라인 전자출판물을 제외한 모든 유형의 자료가 망라되어 있다. 그러나 대상자료의 망라성, 적용법리와 국적판별, 출판사의 인정범위 및 우선순위, 제외자료 등의 측면에서 매우 편협적이고 명확성도 떨어진다. 이를 감안한 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

① 우선 납본 대상자료를 규정하려면 법령의 적용범위, 즉 속지주의와 속인주의 중에서 어느 법리를 적용할 것인지를 결정해야 한다. 통상 한 국가의 모든 법률은 그 국가 내에서 유효하다는 측면에서 속지주의를 적용하여 국내 모든 출판물을 의무납본의 대상으로 규정하는 것이 합리적이다. 다만 국가장서를 망라적으로 구축하려면 국내 거주자(자국민과 외국인)가 외국에서 출판한 자료에 한하여 속인주의를 적용하고, 국내 유통을 목적으로 대량 수입한 자료도 대상에 포함시킬 필요가 있다.

② 납본 대상자료의 범주를 결정할 때 출판사의 인정기준이나 우선순위도 규정해야 한다. 예컨대 독일은 납본대상을 공식적으로 등록한 출판사의 자료로 제한한 반면에 노르웨이는 외국의 영화필름이라도 노르웨이어로 더빙된 경우에 납본의무를 부과하고 있다. 따라서 국내에 등록된 출판사의 자료, 대중에게 유통시킬 목적으로 생산하는 자료, 그리고 출판사가 공인하는 전자자료는 우선 납본대상으로 규정해야 한다.

③ 온라인 전자출판물의 국적판별 및 납본 대상은 보다 구체적이어야 한다. 국적판별의 기준은 출판물 또는 메타데이터에 표시된 국가나 지역, 생산주체(기관과 개인)의 소재지, 책임(최초) 저자의 거주지, 공동저자의 국적, 출판물의 네트워크 위치 등의 순서로 적용하는 것이 바람직하다. 대상자료에는 다른 매체로도 생산되었거나 내용이 개정 또는 업그레이드된 경우도 포함되어야 하며, 무료 이용이 불가능한 자료도 반드시 납본되어야 한다. 가령 프랑스는 인쇄버전과 전자버전이 동시에 출시된 경우, 각각 납본하도록 규정하고 있다.

④ 자국에서 생산된 모든 자료는 <표 8>와 같이 물리적 형태, 축적매체, 파일구조를 불문하고 납본대상에 포함시키는 것이 바람직하다. 특히 최근에 새롭게 부상한 전자출판물은 다양성, 가변성, 불안정성, 단명성, 복제 용이성 등에도 불구하고 납본의 측면에서 인쇄자료와 법적 차이를 두어야 할 이유가 없다. 다만 대상여부의 판단이 모호하거나 의심스러울

경우에는 국가도서관장회의 실무위원회의 권고(CDNL Working Group 1996, 10)처럼 포함시키는 방향으로 규정하는 것이 바람직하다. 그 이유는 한 국가의 총체적 기록문화 유산을 수집·보존할 목적으로 제정된 납본제도의 기본취지에 부합하기 때문이다.

⑤ 자국에서 생산된 ‘모든 출판물은 납본되어야 한다’는 당위성에도 불구하고 전자출판물의 납본은 그 모든 단계에서 법적, 경제적, 기술적, 관리적, 조직적 문제를 야기한다 (Muir 2001, 653). 따라서 수집 및 보존의 가치, 기술적 여건과 한계 등을 감안하면 납본대상에서 제외할 자료의 범주도 규정해야 한다. 그 최소 기준은 <표 9>와 같이 설정되되, 구체적인 제외기준은 국가도서관법 또는 납본법의 시행령이나 피납본기관의 내부 규정에 명시하는 것이 바람직하다.

(4) 납본부수 및 시한의 전향적 개선

납본의 부수 및 시한의 적절성은 국가장서

<표 8> 납본 대상자료의 기준

자료유형		납본 대상자료의 기준	비고
인쇄자료	도서	일반도서, 참고도서, 회색문헌(정부간행물, 학위논문, 연구보고서 등), 영인자료, 딸림자료 등	<ul style="list-style-type: none"> 도서는 본문의 분량이 49페이지 이상인 인쇄자료를 말한다. 납본 대상자료는 대중에게 배포할 목적으로 출판, 생산, 제작한 경우를 전제로 한다.
	연속간행물	잡지, 신문(축쇄본), 연간물(연감, 연보), 관보와 공보, 소식지, 회지, 회의자료(프로그램, 예고집, 요지집, 세미나 논문집, 회의록)	
	기타	팜플렛, 지도자료, 약보, 설계도, 족보, 가제식 자료(법령 등) 등	
시청각자료	슬라이드, 음반, 테이프(카셋트, 마그네틱), 비디오물, CD-ROM, CD-I, DVD, DAT 테이프, 라디오 및 TV 방송자료		
마이크로자료	마이크로필름(릴, 카트리지, 카셋트), 마이크로피쉬(애퍼츄어카드, 올트라피쉬, 마이크로오패크)		
전자출판물	온라인인터넷	디스크, CD-ROM(도서, 잡지, DB) 전자잡지, 전자도서, 온라인 DB, 컴퓨터 프로그램, 소프트웨어 등 웹정보자료(학술회의자료, 개별논문, 각종 보고서, 기준, 통계 등)	

〈표 9〉 납본 제외자료의 기준

자료유형	납본 제외자료의 기준	비고
인쇄(시청각) 자료	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 재판도서(reprinting) • 수첩서, 문제집 • 백지서식(blank forms) • 일정표와 각종 라벨(timetables, labels), 달력 • 단매물(leaflet), 포스터, 그림엽서, 카드 등 • 기밀을 요하는 자료(confidential material) • 스텝 매뉴얼, 교수·학습노트, 회의자료 등의 내부자료(in-house material) • 잡지논문 등의 발췌본(offprints) • 성명서 따위의 보도자료(press releases) • 상업광고지(trade advertising), 상품목록 • 개인저작물(연설문, 강연물, 홍보물) • 프로노성 비디오 테이프 	<ul style="list-style-type: none"> • 대중에게 배포할 목적으로 발행·제작·생산하였으나, 일정 부수에 미달하는 모든 사적 자료는 제외한다.
전자출판물	<ul style="list-style-type: none"> • 비공식적으로 변경된 버전(판) • 네트워크으로 공개 유통되는 단편적인 웹자료(홈페이지, 웹사이트 등)와 커뮤니케이션(E-mail, NetNews, Listserves) 	
기타	• 텍스트가 인쇄된 티셔츠와 다른 의류품	

의 수집 및 보존시스템, 대상자료의 유형과 성격, 대행기관의 운영여부, 보상금 지급여부 및 액수 등과 연계되어 있다. 다만 분명한 사실은 납본부수의 부담이 가중되거나 납본시한이 적절하지 못하면 법적 실효성이 떨어진다는 점이다. 따라서 현재의 납본 관련조항은 다음과 같이 개선하거나 보완해야 한다.

① 적정 납본부수는 출판·생산주체의 최소부담원칙과 피납본기관의 최적 확보기준을 충족시키는 접점에서 결정되어야 한다. 이를 감안하면 국가 및 지방자체단체 이외의 자가 국립중앙도서관에 2부(접근·이용용, 백업·보존용)를 납본하도록 명시한 현행 규정은 타당하다. 다만 모든 자료에 일괄 적용할 경우의 납본회피나 보상금 부담을 감안하면 프랑스나 노르웨이처럼 대상자료의 유형별로 납본부수를 다르게 규정하는 것이 바람직하다.

② 원칙적으로 인쇄 및 시청각자료에는 일괄규정 방식을 적용해도 무리가 없지만, 판매가격이 고가인 자료와 전자출판물은 납본부수를 1부로 하향 조정할 필요가 있다. 그 이유는 고가자료의 경우, 납본 보상금의 지출부담을 절반으로 낮출 수 있고, 동시에 접근이 가능한 전자출판물은 여러 부수를 확보해야 할 이유가 없기 때문이다.

③ 그런데 2003년에 개정된 「저작권법」(법률 제6881호) 제28조 제2항은 '도서관은 도서 등을 복제·전송할 수 있으나, 동시에 열람가능한 이용자수를 도서관의 보관부수 내지 이용을 허락받은 부수로 제한' 하였으며, 제3항은 '복제나 전송을 허용하되 그 대상물의 전부 또는 일부가 판매용일 경우 발행일로부터 5년이 경과하지 않으면 불가능' 하고, 제4항은 '그 대상물이 디지털 형태로 판매되고 있는

경우에는 복제할 수 없도록’ 규정하고 있다. 결국 전자출판물이 납본되어도 동시 이용자수가 극도로 제한되는 가운데, 그것이 판매용이거나 디지털형태의 시판자료일 경우에는 열람 및 이용이 원천적으로 불가능하다. 따라서 전자출판물에는 물리적 부수가 아닌 동시 접근자수를 적용해야 하며, 이를 위해서는 저작권법의 관련조항이 개정되어야 한다.

④ 모든 자료는 출판과 더불어 납본되는 것이 바람직하다. 그러나 「도서관 및 독서진흥법」 제17조 및 제30조는 자료의 납본시한을 ‘발행 또는 제작일로부터 30일 이내’로 제한하고 있다. 이 규정에서의 기간이 피납본기관에 도착하는 시한을 의미하는지, 납본주체의 우송시한을 지칭하는지 애매하므로 ‘그 발행 또는 제작일로부터 30일 이내에 우송’하도록 명시해야 한다. 그리고 전자출판물은 ‘우송 또는 발송’이 아니라 ‘전송’의 대상이므로 제작·생산일로부터 ‘1주일 내에 전송’하도록 단서조항을 추가할 필요가 있다.

(5) 납본 보상제 및 제재조치의 강화

여러 국가가 납본법령에 보상제도와 제재조치를 규정하고 있다. 모두 납본실적을 높이는 수단이지만, 전자는 인센티브 제도이고 후자는 처벌조항이다. 양자의 법제화는 당대와 후대를 위한 국가장서의 구축이라는 측면에서 논란의 여지가 없음에도 불구하고, 국내의 관련법령은 보상제도를 규정한 반면에 제재조치를 배제하고 있다. 이에 따른 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

① 모든 출판물은 무료로 납본되어야 한다. 그 당위성은 납본자료가 영원한 국가 문화유

산으로 보존·전수되는 비가시성 편의과 더불어 국가서지에 등재됨으로써 홍보효과 및 매출증대에 긍정적인 영향을 미치며, 통상 출판물의 판매가격에 생산비를 비롯한 납본관련 제비용이 반영되기 때문이다. 게다가 전자출판물의 납본은 출판사의 판매수익과 무관하다 (Joint Committee on Voluntary Deposit 2002, 40). 다만 국내의 경우, 관련법령이 제정된 이래로 보상하여 왔을 뿐만 아니라 출판계의 열악한 재정상태를 감안하면 당분간 보상제도를 유지할 필요가 있다.

② 다만 현재 국가 및 지방자치단체 이외의 납본주체에 보상하는 ‘정가의 50%’, 즉 2부 납본에 1부 보상하는 제도는 인쇄자료에 한정할 필요가 있다. 그 대신에 1점당 보상금액이 도서의 3~4배에 달하는 비도서와 원가산정이 곤란한 온라인 전자출판물은 1995년부터 일부 폐기지계 전자출판물의 납본과 연계한 면세정책을 확대 적용하는 것이 바람직하다. 그리고 국가나 지방자치단체의 전자출판물은 무상 납본하는 조항을 신설해야 한다.

③ 현행 법령은 모든 생산주체가 출판물을 국가도서관에 납본하도록 규정하고 있을 뿐만 아니라, 국가장서의 결락을 차단할 목적으로 보상제도를 실시하고 있다. 그럼에도 납본율은 선진국과 비교할 때 저조한 편이므로 이를 강화하려면 과태료를 부과하는 등의 제재조치가 필요하다. 따라서 규제완화를 빌미로 삭제한 제재조치는 부활되어야 한다.

(6) 장기 보존과 접근을 위한 매체변형 권리의 추가

모든 납본제도의 현실적 존재이유는 망라적

자료수집에 있지만, 궁극적 함의는 장기간의 안정적 보존을 전제로 당대 및 후대의 접근(이용)을 보증하는 것이다. 그런데 현행 납본조항은 국가장서의 체계적 관리와 장기 보존에 필요한 어떤 행위나 기능도 규정하지 않고 있다. 환언하면 수집위주의 제한적인 규정에 불과하므로 다음에 적시한 내용을 추가해야 한다.

① 우선 납본법령에는 국가장서의 포괄적인 관리기능(선택과 수집, 축적과 보존, 접근과 이용)이 포함되어야 한다. 모든 자료가 적시에 납본되더라도 피납본기관의 축적 및 보존시스템이 부실하면 접근성이 낮아지고 안전한 보존도 불가능하다. 특히 다른 정보매체보다 수명주기가 짧은 전자출판물을 영구보존과 접근보장을 지원하는 조항이 추가될 필요가 있다.

② 국가도서관이 다른 법령, 예컨대 저작권법 등을 침해하지 않는 범위 내에서 납본자료의 보존 및 접근기능을 제고시킬 수 있도록 납본법령에 형질변경(복제, 다운로드, 매체재생, 포맷변형, 마이그레이션, 가공과 재구성 등)의 권리를 명시해야 한다. 실제로 노르웨이, 미국, 캐나다 등의 관련조항은 국가도서관의 가공이나 변형을 허용하고 있으며, 호주와 영국도 개정안을 제출 중에 있다. 특히 전자출판물의 복제 및 변형권리를 규정하지 않을 경우, 영구보존이 무의미하고 기술환경이 변하면 접근도 불가능하게 된다.

③ 접근은 국가도서관의 자료수집 및 보존활동의 논리적 근거를 제공한다. 그러므로 납본과 동시에 접근할 수 있어야 하며, 특히 전자출판물은 납본의 표준형식과 접근모형을 법령에 명시해야 한다. 이 경우에 저작권법이 규정한 판매 또는 시판여부를 불문하고 최소 2

인 이상이 접근할 수 있도록 규정해야 한다.

5. 결론 및 제언

한 국가의 모든 출판물은 지적 문화유산의 요체이다. 그것이 수집의 망라성, 축적의 누적성, 장기적 보존성, 그리고 시공간을 초월한 접근성을 구비하면 국가장서가 되며, 그 총괄적 및 최종적 책무는 국가도서관에 부여되어 있다. 따라서 국가장서의 구축은 망라적 수집에서 출발하며, 그 법적 보증장치가 납본임에도 불구하고 국내의 설정법에 규정된 납본제도는 법령체계, 구성내용, 적용범위, 실효성 등의 측면에서 매우 부실하다. 이에 제도개선의 기본원칙을 설정하고 법령체계 및 구성내용의 개선모형을 제안하였는 바, 그 결과를 집약하면 다음과 같다.

① 현행 납본제도는 새로운 기본원칙, 즉 법제적 실효성의 확보, 국가장서의 망라적 구축과 보존, 자료접근 및 이용권리의 최대한 보장, 저작권 침해 및 우려의 최소화에 입각하여 전향적으로 개선해야 한다.

② 현행 납본관련 법령체계는 가칭 '국가도서관법'을 통한 법제화 내지 통합형 '납본법'을 제정하는 방향으로 전환할 필요가 있다. 그 중에서 '국가도서관법'을 통한 법제화가 가장 바람직하며, 그것이 불가능할 경우에는 전용 '납본법'의 제정을 차선책으로 간주해야 한다.

③ 납본법령에 사용된 모든 용어는 명확성, 정확성, 포괄성을 겸비해야 한다. 그 가운데 특히 '자료의 제출'은 '납본'으로, '자료'는 '문헌'으로 대체하고, 납본대상도 '발행 또는

제작’ 한 자료에서 ‘발행·제작·생산·배포’ 한 자료로 확대하는 것이 바람직하다.

④ 납본주체는 ‘자료를 발행 또한 제작한 자’에서 ‘인쇄문헌의 출판 또는 발행자, 시청 각자료의 제작 또는 생산자, 마이크로자료의 제작 또는 생산자, 오프라인 또는 패키지형 전자출판물의 제작·생산자 또는 배포자, 온라인(특히 동적 또는 네트워크) 전자출판물의 생산자 또는 유통자, 일정한 부수(100부 기준) 이상의 외국자료 수입(배급)업자 등’으로 세분·규정할 필요가 있다. 그리고 피납본기관은 국립중앙도서관으로 일원화되되, 주제나 유형별로 해당기관에 다시 이관하는 시스템으로 개정하는 것이 바람직하다.

⑤ 납본 대상자료는 속지주의를 적용하되, 국내 거주자(자국민과 외국인)가 외국에서 출판한 자료에 한하여 속인주의를 적용하고, 대량 수입한 자료도 포함시킬 필요가 있다. 온라인 전자출판물의 국적판별 기준은 출판물 또는 메타데이터에 표시된 국가나 지역, 생산주체의 소재지, 책임(최초)저자의 거주지, 공동저자의 국적, 출판물의 네트워크 위치 등의 순서로 적용하는 것이 바람직하다. 대상(제외)자료의 구체적인 기준도 법령이나 내부 규정에 명시해야 한다.

⑥ 적정 납본부수는 자료유형별로 다르게 규정하는 것이 바람직하다. 다만 인쇄자료는 현재의 2부(접근·이용용, 백업·보존용)를 유지하고, 고가 자료는 1부로 하향 조정하되, 전자출판물에는 물리적 부수가 아닌 동시 접근(이용)자의 수를 적용해야 한다. 한편, 납본 시한은 ‘그 발행 또는 제작일로부터 30일 이내에 우송’ 하도록 명시하되, 전자출판물은

‘제작·생산일로부터 1주일 내에 전송’ 하도록 단서조항을 추가할 필요가 있다.

⑦ 모든 출판물은 무료로 납본되어야 하지만, 그 실적과 출판계의 인식을 감안할 때 당분간은 보상제를 유지하는 것이 바람직하다. 다만 그 대상을 인쇄자료로 국한하는 대신에 원가산정이 어려운 온라인 전자출판물은 면세정책을 고려해야 한다. 그리고 납본의 실효성을 확보하려면 규제완화 차원에서 삭제한 제재조항을 부활시켜야 한다.

⑧ 마지막으로 법령에는 납본자료에 대한 국가도서관의 형질변경(복제, 다운로드, 매체재생, 포맷변형, 마이그레이션, 가공과 재구성 등) 및 접근보장의 권리를 명시해야 한다. 특히 전자출판물은 저작권법의 관련조항에도 불구하고 복수 이용자의 동시 접근권을 규정해야 한다.

이상의 개선모형을 납본법령의 제정 또는 개정에 반영하고 그 결과를 국가장서 구축의 법제 장치로 활용하려면 이론과 명분의 포박을 초월하는 열정과 지혜가 필요하다. 요컨대 납본제도의 개선은 국가(문화관광부)의 강력한 의지를 전제로 하며, 국립중앙도서관이 제(개)정의 주체가 되어야 한다. 그 이유는 국가가 납본제도를 아날로그 문화유산 및 디지털 정보정책의 핵심으로 인식할 때, 여러 이해당사자의 갈등과 저항을 조정하거나 불식시키고 관련법령의 상충문제도 해결할 수 있기 때문이다. 그리고 국립중앙도서관이 제도개선의 주체로 나설 때 한국의 정신문화적 정체성을 대변하는 국가기관 및 지적 문화유산의 수호자로서의 위상을 제고시킬 수 있다.

참 고 문 헌

- 廣瀬 信己. “北歐諸國におけるウェブ・アカイビングの現状と納本制度.”
〈<http://www.asahi-net.or.jp/~ax2skmtn/internet/geppo200201.html>〉
- 納本制度審議會ネットワーク系電子出版物小委員會. “ネットワーク系電子出版物小委員會における調査審議について.”
〈http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/da_ta/network.pdf〉
- 서혜란. 2003. 디지털자료의 납본과 보존을 위한 각 국가의 노력. 『情報管理學會誌』, 20(1): 373-399.
- 윤희윤. 2001. 국가도서관의 전자출판물 수집 및 보존방안. 『도서관』, 56(3): 3-48.
- 윤희윤. 2002. 국내외 전자출판물 납본제도의 분석. 『한국문현정보학회지』, 36(2): 185-207.
- 윤희윤. 2003. 디지털 장서관리의 패러독스 분석. 『한국비бли리아』, 14(1): 5-24.
- 윤희윤. 2002. 『정보자료 수집규모 최적화 연구』. 서울: 한국과학기술정보연구원.
- 팽원순, 한승현, 고덕환. 1992. 『출판관계법 개선방안 및 출판문화 진흥방안 연구』. 한국출판연구소. 1992.
- 한혜영. 2003. 전자출판물의 납본시스템에 관한 연구. 『情報管理學會誌』, 20(3): 51-79.
- Ambro i , Melita, Vilenka Jakac-Bizjak, and Helena Pe ko Mleku . “Performance Evaluation in European National Libraries : State-of-the-Art.” In *The 69th IFLA General Conference and Council : World Library and Information Congress*(Aug. 1-9, 2003, Berlin, Germany) [online]. [cited2002.8.21].
〈http://www.ifla.org/IV/ifla69/papers/024e-Ambrozic__Jakac-Bizjak__Mlekus.pdf〉
- Bide, Mark, et al. 2000. *The Scale of Future Publishing in Digital and Conventional Formats*. London : Mark Bide & Associates.
- Byford, John. 2002. “Publishers and Legal Deposit Libraries Cooperation in the United Kingdom Since 1610 : Effective or Not?” *IFLA Journal*, 28(5/6) : 292-297.
- CDNL Working Group. 1996. *The Legal Deposit of Electronic Publications*. Paris : UNESCO.
- Calanag, Mari Luisa, Shigeo Sugimoto, Koichi Tabata. “Digital Preservation : Some Policy and Legal Issues.” [online]. [cited2002.7.10].
〈http://www.dl.slis.tsukuba.ac.jp/DLjournal/No_20/5-calanag/5-calanag.html〉
- Council of Europe, Council for Culture Cooperation, Culture Committee. 1999. *Guidelines on Library Legislation and Policy in Europe*.

- Strasbourg : The Committee.
- Gatenby, Pam. "Digital Continuity : The Role of the National Library of Australia." *Australian Library Journal*, Vol.51, No.1(Feb. 2002) [online]. [cited2002.7.10].
<<http://www.alia.org.au/publishing/alj/51.1/full;text/digital,continuity.html>>
- Haynes, David. 1998. *Electronic Publications : An Agenda for Publishers and National Libraries : A Report th the CENLIFEP Joint Committee on Electronic Publications*(Nov. 1998) : 6-21.
- Ikuhara, Yoshitaka. "The National Diet Library and Its National Responsibilities." In *IATUL Proceedings : Partnerships, Consortia, and 21st Century Library Services*(June 2-6, 2002, Kansas city, USA) [online]. [cited2002.8.8].
<<http://www.iatul.org/conference/02/Ikuhara.pdf>>
- International Federation of Library Associations and Institutions. 1992. *Medium-term Programme 1992-1993*. Hague : IFLA.
- Jasion, J.T. 1991. *The International Guide to Legal Deposit*. Aldershot : Ashgate.
- Joint Committee on Voluntary Deposit. 2002. *The Impact on the Extension of Legal Deposit to Non-Print Publications*. London : Electronic Publishing Services, Ltd.
- Larivière, Jules. 2002. *Guidelines for Legal Deposit Legislation*. Paris : UNESCO.
- Lor, Peter Johan. 1997. *Guidelines for Legislation for National Library Services*. Paris : UNESCO.
- Muir, Adrienne. 2001. "Legal Deposit of Digital Publications : A Review of Research and Development Activity." *Journal of Document*, 57(5): 652-682.
- Owen, J.S. Mackenzie and J.v.D. Walle. 1996. *Deposit Collections of Electronic Publications*. Brussels : European Communities.
- Seadle, Michael. 2001. "Copyright in the Networked World : Digital Legal Deposit." *Library Hi Tech*, 19(3): 299-303.
- Steenbakkers, Johan F. 2003. "Permanent Archiving of Electronic Publications." *Serials*, 16(1): 33-36.
- Trier, Gerard van. "Access to Electronic Publications in TEL : A Common Interest of National Libraries and Publishers." In *The 68th IFLA Council and Genreal Conference*(Aug. 18-24, 2002) [online]. [cited2003.8.10].
<<http://www.ifla.org/IV/ifla68/papers/170-124e.pdf>>

- Vitiello, Giuseppe. 2001. "National Libraries : The Concept and the Practice, 1700-2000." *Alexandria*, 13(3) : 139-151.