「지방정부연구」 제22권 제4호(2019 겨울): 185-208
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.4 (2019 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.4.8

정책담론모형을 활용한 도서정가제 정책변동 분석:
구조와 행위자의 상호작용성을 중심으로*

김 성 수**
최 창 근

국문요약

본 연구에서는 도서정가제 사례를 대상으로 지난 20여년 동안 전개된 정책변동을 4가지 단계로 구분하여 분석하였다. 세부내용으로 첫째는 기본적인 출발논의로 그 동안 정책연구에서 많이 활용되어 온 정책옹호집단(ACF) 모형의 신념체계에 준거하여 도서정가제의 찬성과 반대 행위자를 구분하였다. 둘째, 찬반 행위자의 신념체계에 따른 주장을 담론, 아이디어 개념을 활용하여 담론분석을 하였다. 셋째, 정책변동이 발생하는 요인을 구조와 행위자 요인으로 구분하여 4차례의 정책변동을 초래하는 직접적인 환경변수를 선정하고, 이에 대한 행위자들의 담론대응을 분석하였다. 도서정가제 사례는 선택적 구조 요인과 주도적 행위자 담론전략의 상호작용을 통해 정책변동이 이루어지고 있다는 결론을 도출하였다. 연구의 함의로는 '구조-행위자 상호작용성' 관점이 행위자, 신념체계, 담론분석에 관한 기존의 정책변동 연구를 보완하는 새로운 접근이 될 수 있을 것으로 기대한다.

주제어: 정책변동, 정책담론, 아이디어, 구조-행위자 상호성, 도서정가제

Ⅰ. 서론

본 논문은 도서정가제 사례를 대상으로 지난 20여 년 동안 전개된 정책변동을 4가지 단계로 구분하여 분석하였다. 이처럼 하나의 이슈가 장기간에 걸쳐서 반복적으로 논의되었기 때문에 도서정가제는 정책변동 혹은 제도변화에 작용하는 여러 요인과 이론적 관점들을 적용하기에 적합하였다. 관련된 변수와 이론은 다음과 같다. 첫째는 기본적인 출발논의로 그 동안 정책연구에서 많이 활용되어 온 정책옹호집단 모형의 신념체계에 준거하여 도서정가제의 찬성과 반대 행위자를 구분하였다. 둘째는 보다 진전된 논의를 하기 위해 찬반 행위자의 신념체계에 따른 주장을 담론, 아이디어 개념을 활용하여 담론분석의 관점에서 분석하였다. 이 관점에 따르면 정책과정에서 전개되는 행위자의 상호작용은 담론교환으로 이루어진다. 셋째는 정책변동이 발생하는 요인을 구조와 행위자 요인으로 구분하여 4차례의 정책변동을 유발하는 직접적인 환경변수를 선정하고, 이에 대

* 본 연구는 2018년도 한국외국어대학교 교원연구비로 수행되었음
** 제1저자

한 행위자들의 담론대응을 분석하였다. 이는 정책옹호집단 모형의 구조적인 변수와 담론분석의 행위자 주장을 통합하는 접근이다. 이를 통해서 본 논문은 구조와 행위자의 상호작용성을 파악하였고, 도서정가제 사례는 선택적 구조 요인과 주도적 행위자 담론전략의 상호작용을 통해 정책변동이 이루어지고 있다는 결론을 도출하였다.

도서정가제 정책은 한국 문화산업 분야에서 찬반 논쟁을 일으킨 정책이다. '도서'라는 재화의 생산과 유통 과정에 있어 '정가제'를 통하여 도서 할인 판매율을 규제하는 정책을 두고 찬성집단과 반대집단이 장기간 갈등을 벌여왔다. 아울러 정책 효과성 측면에서 도서정가제 실시가 '정가제 실시를 통하여 건전한 도서 유통구조 확립, 출판 생태계 복원, 양질의 도서 공급을 통한 소비자 후생 증대'라는 정책 목표를 달성하였는지에 대해서도 찬성과 반대 의견이 엇갈린다. 도서정가제 찬성집단에서는 도서정가제를 통해서 양질의 도서 생산-유통-공급을 통하여 도서 소비자 후생을 증진할 수 있다고 주장한다. 반면 반대집단은 인위적인 가격규제는 자율시장 경쟁원리에 반하고, 도서 가격 인상 요인으로 작용하여 소비자 이익을 침해한다고 주장한다. '재화'로서 '도서'의 성격을 둘러싸고도 찬성집단과 반대집단은 서로 다른 정의를 내린다. 찬성집단은 도서는 문화상품으로서 특수성을 지니는 '특수재화'라고 주장하며 일반재화와 차별화된 생산·유통 제도가 필요하다 주장한다. 반면 반대집단은 도서도 일반재화이며, 도서정가제로 대표되는 유통 규제정책은 필요하지 않다고 주장한다.

논문의 전체구성은 다음과 같다. 제2장에서는 정책변동에 관한 이론적인 논의들을 정리하였다. 정책변동에 관한 이론 중에서 정책옹호연합모형, 정책흐름모형, 단절적 균형모형를 대상으로 하여 이에 담겨있는 아이디어 및 담론적인 요인들을 검토하였다. 이어서 정책담론모형을 정리하고 담론주장을 분석할 수 있는 5가지의 담론전략 형태를 소개하였다. 제3장은 도서정가제와 관련된 주요 행위자를 구분하고 논문의 분석틀을 제시하였다. 제4장은 도서정가제 정책변동의 사례를 4단계로 구분하여 서술하였고 제5장에서는 사례분석의 내용을 담론모형을 활용하여 정책담론의 내용을 심층적으로 분석하였다. 마지막으로 제6장에서는 연구내용의 이론적인 시사점을 구조와 행위자의 관계 측면에서 논의하였다.

Ⅱ. 정책변동에 관한 이론적 논의 및 선행연구

1. 정책변동과 정책변동모형

정책변동(policy change)은 말 그대로 정책이 변화하는 것이기 때문에 정책의 어느 측면을 대상으로 할지 주목할 필요가 있다. 기본적으로 정책내용 측면에서 정책의 목표, 수단, 대상집단의 변화를 대상으로 할 수 있고, 부가적으로 정책과정 측면에서 결정 이외에 집행방식의 변화에 착안할 수도 있다. 그리고 정책내용과 관련해서는 목표설정은 문제파악, 원인진단의 과정을 통해서 이루어지기 때문에 환경변화 혹은 사회문제에 대응하여 문제파악과 원인진단이 정책과정에 참여하는

행위자들의 상호작용 과정에서 어떻게 전개되는지 연구할 수도 있다. 이 경우에는 목표나 수단 등에 나타나는 정책내용 그 자체의 변동을 조사할 수도 있고, 다른 관점으로는 그러한 변동을 유발하는 행위자들의 상호작용, 영향력 행사방식, 설득기제 등 정책과정 측면에 초점을 두어 연구할 수도 있다.

정책변동의 요인이나 과정에 대해서는 여러 가지 변동모형이 있는데 한국의 정책연구에서 가장 기본적인 모형으로 원용되는 것은 Sabatier의 정책옹호연합모형, Kingdon의 정책흐름모형, Baumgartner의 단절적 균형모형 등이 있다.

정책옹호연합모형(ACF)은 특정한 정책이슈를 둘러싼 신념(belief)을 중심으로 찬성과 반대의 옹호연합(advocacy coalition)이 형성된다는 것이다. 따라서 사례연구는 신념동기에 의하여 형성된 찬성과 반대 행위자들을 구분하고 이들의 상호작용을 분석하는 것을 주요 연구대상으로 하게 된다. 여기서 주의할 것은 신념은 규범적 신념, 정책핵심 신념, 도구적 신념(2차신념) 이라고 하는 3가지 층위로 구성되는데 세부적인 내용에 있어서는 단순히 가치(value), 철학(ideology)과 같은 아이디어(idea) 요소뿐만 아니라 비용과 효과와 같은 이익(interest)적인 요소도 내포하고 있다는 것이다.(Shanahan et. al., 2011: 544) 이러한 이익적인 요소는 특히 도구적인 2차 신념의 차원에서는 더욱 명확하게 적용된다.

정책흐름모형(PSF)은 정책결정은 문제(problems), 정책(policies), 정치(politics) 등 세 가지의 흐름이 결합된 결과라고 생각한다.(John, 2012: 158) ① 문제란 여러 가지 사회적인 문제 중에서 재정위기나 환경훼손 등과 같이 대중의 주목을 받는 문제(public matters requiring attention)이다. 의제설정의 과정상으로는 사회구성원 사이에서 논란이 되는 공중의제 단계일 수도 있고 정부가 문제해결을 위해 개입하는 정부의제의 형태일 수도 있다. ② Kingdon모형에서 정책은 해당 정책분야의 전문가들 사이에 축적된 지식 및 이해관계에 기초하여 제안되는 문제해결 방안을 의미한다. 특히, Kingdon은 선호하는 정책대안이 채택될 수 있도록 적극적인 활동을 하는 정책선도자(policy entrepreneur)를 강조하고 있다.(Kingdon, 2003: 179) 이는 정책변동에 영향을 미치는 행위자 유형을 더욱 세분화하여 구분하는 의미가 있다. ③ 정치는 언론과 여론주도세력이 사회문제를 정의하고 잠재적인 해결대안을 평가하는데 영향을 주는 정치적인 변화를 뜻한다. 주로 선거(예: 의석수 변화, 정권교체 등)나 여론변화(예: 사건 발생)에 의하여 촉발된다.

Kingdon은 쓰레기통 모형에 착안하여 세 가지 요소가 서로 아무런 관련이 없이 흘러 다니다가 결합되는 현상을 정책의 창이 열린 것으로 표현하였다. 정책변동의 기회가 열리는 것이다. 이러한 세 가지 요소 중에서 정책에 해당하는 정책대안은 문제해결에 필요한 방안의 제시이기 때문에 여기에는 아이디어적인 요소가 내포되어 있다. 기본적으로 정책흐름모형은 쓰레기통 의사결정 모형에 착안하고 있으며 의제설정 단계를 주된 연구대상으로 하는 특징이 있다.

단절적 균형모형(PEF)은 특정한 정책에서 점증적인 변화(incremental change)가 유지되는 기간은 균형이며, 이러한 균형이 중단되는 것은 단절이라고 보면서 정책결정에서 안정성과 변화를 동시에 설명하고자 한다. 정책은 제도, 이해관계, 사회경제적 요인, 개별 행위자, 아이디어 등이 상호작용하면서 형성된다. 정책분야별로 상이한 선호와 이해관계를 가진 정책하위체제(policy

subsystem)가 존재하는데 어떤 하나의 정책하위체제가 경쟁에서 승리하면 정책에 대한 독점권(policy monopoly)[1]을 행사하게 된다. 이를 통해서 의제설정, 문제파악과 대안탐색의 인식체계(패러다임), 주도적인 행위자 등이 상당기간 제한되고 안정화된다. 즉 제도화가 되는 것이다. 그런데 이슈가 변화하고 새로의 의제가 등장하면 문제정의 방식이 달라지면 기존의 제도화된 정책결정구조에 단절적인 변화가 생기는데 새로운 의제가 등장하고 기존 단절이 발생하는 과정에는 언론(미디어)보도 및 여론의 변화 그리고 이에 대한 정치인의 반응(political interest)이 영향을 미친다.(John, 2012: 161-162)

단절적 균형모형(PEF)은 앞의 두 가지 모형에 비해서 한국의 정책연구에서는 그렇게 많이 활용되고 있지는 않다. 그런데 본 논문이 주목하는 것은 정책이 안정적인 시기에서 불안정한 변화의 단계로 변화하는 것을 검토하는 단절적 균형이론은 주로 정책의제(agenda)에 초점(Baumgartner and Jones, 1993)을 두면서 논의를 하게 된다는 것이다. 이러한 속성으로 인하여 의제설정 과정에서 발생하는 아이디어의 역할이 중요하게 취급된다. 정책결정자는 정책의제설정의 과정에서 정책문제를 정의해야 하는데 이때 아이디어가 문제정의의 준거 관점을 제공하기 때문이다.[2] 아이디어는 의제의 구성요소가 되면서 문제를 정의하는 관점을 만들어 주는 것이다. 아울러 정책하위체제에는 이익집단, 관료, 정책공동체, 정치가, 정책주도자 등이 포함되는데, 이것은 이익집단과 개별 행위자들의 이해관계가 새로운 의제 등장의 주요한 영향요인으로 작용함을 의미한다.(John, 2012: 163) 단절적 균형모형도 아이디어와 이해관계가 정책변동에 미치는 영향을 설명하고 있다.

2. 정책담론모형과 정책변동

1) 정책담론의 개념 및 구성요소와 아이디어 관련성

앞에서 논의한 정책변동에 관한 세 가지 이론들 모두 아이디어를 중요하게 포착하면서 이것이 정책변동에 미치는 영향을 분석하고 있음을 보여준다. 정책문제의 정의 혹은 의제설정의 과정에서 행위자들은 특정한 정책이슈에 대하여 찬성과 반대 입장표명 및 근거제시를 하게 되는데 이들이 하는 언어적인 주장을 담론이라고 할 수 있다. 이러한 담론은 2가지의 의미를 갖게 된다.

첫째는 아이디어로서의 담론이다(담론주장). 여기서 아이디어는 특정한 이슈에 대한 행위자의 찬성 혹은 반대의 입장을 용어, 개념, 문장과 같은 언어로 표현되어 진다. 정책과정에 참여하는 행위자들은 복잡한 현실에서 핵심이 되는 내용과 논리를 선택하여 개념화 혹은 명명(命名, naming)하면서 자신들의 주장을 언어적으로 표현하는 것이다. 대표적인 사례로는 ACF모형의 정책핵심 신

1) 정책독점권에 대한 보기로는 1970-80년대 미국의 원자력 정책이 있다. 당시 원자력 정책결정은 원자력에너지위원회(Atomic Energy Commission, AEC), 원자력 시설, 발전소 건설업자, 기존의 민간 및 군사 원자력 시스템, 상하원 원자력 에너지 합동위원회(Joint committee on Atomic Energy, JCAE)가 독점했고, 다른 사람들은 좀처럼 참여가 어려웠다.(Baumgartner and Jones, 1993)

2) 예를 들면 도시폭동의 문제를 자유주의적 관점은 사회정책의 결함으로 정의하는 반면에 보수적인 관점에서는 법-질서 파괴로 해석할 있는 것이다.(John, 2012: 163)

념이 이에 해당되는데 이러한 아이디어로서의 담론에는 행위자의 가치나 이해관계가 반영되게 된다. 구분의 편의를 위해서 본 논문을 이를 담론주장이라고 표현하였다.

둘째는 상호작용으로서의 담론이다(담론행위). 아이디어 혹은 담론주장이 찬성과 반대 행위자들 사이 교환되는 상호작용 과정을 담론으로 보는 것이다. 통상 정책문제에 대한 행위자들의 상호작용은 찬성과 반대, 주장과 반론, 방어와 공격, 재방어와 재반격 등의 논증형식을 갖게 된다. 찬성과 반대 주장이 교환되는 공방과정으로서의 토론행위가 상호작용의 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 본 논문은 담론주장이 상호 교환되는 토론과정을 담론행위로 표현하였다.

한편, 담론(discourse)의 개념과 관련하여 같이 논의될 대상이 담화(narrative)이다.[3] 기존 선행연구에서는 두 가지를 특별히 구분하지 않고 국문 및 영문 표현을 혼용하여 사용하는 경우가 많지만 담론의 구성요소를 논의하는 차원에서 Jones and McBeth(2010)의 Narrative(담화)연구를 토대로 이의 구성요소를 살펴보면 다음과 같다.

정책담화의 기본적인 구성요소는 문제상황(setting or context), 구성(plot), 행위자(character), 해결방안(moral or solution)으로 구성된다. ① 문제상황은 정책문제가 발생하는 시간적, 지리적, 제도적, 문화적인 배경을 의미한다. 문제상황은 정책문제가 발생하는 환경적인 여건이기 때문에 어떤 상황요인이 특정한 정책문제와 밀접한 관련이 있는지는 이슈별로 선택하여 판단할 필요가 있다. 또한 정책문제 자체 외에도 해당 정책문제를 논의하는 정책과정의 제도적인 여건도 같이 고려할 필요가 있다. ② 구성은 문제상황과 행위자들 사이의 관계를 인과적(causal)인 연관성하에서 설명하는 것이다. 따라서 구성에는 정책문제에 관해서 원인을 진단하는 서술이 이루어지게 된다. Stone(2002: 191)은 이러한 인과관계의 유형으로 의도(intentionality), 부주의(inadvertence), 사고(accidental), 메커니즘(mechanical)적인 형태가 있다고 하였다. ③ 행위자는 영웅(heroes) 혹은 동맹(allies), 악당(villain) 혹은 적(enemies), 피해자(victim)로 지칭되는 세 가지 유형의 등장인물로 일반화되고 있다.(Jones/McBeth, 2010: 341) 이러한 구분은 정책과정에 참여하는 행위자의 유형을 분류하는 착안점을 제공한다. 관련하여 ACF 모형처럼 정책과정에 참여하는 찬성 및 반대집단의 연합은 단순화한 이원적인 구분이며 정책선도자, 정책중재자, 중립(관망)집단 등의 용어는 행위자를 더욱 세분화하는 접근이라고 할 수 있다. ④ 정책대안은 처방적인 관점에서 스토리나 사건이 암시하는 해야 하거나(should) 또는 하지 말아야하는(should not) 행동에 대한 암시를 의미한다. 이를 Jones/MeBeth는 Moral이라고 하고 있으며 보다 쉬운 표현으로 정책대안(policy solutions)라는 설명을 덧붙이고 있다.(Jones/McBeth, 2010: 341)

그런데 실제 선행 연구들은 담론 및 담화에 대한 개념구분을 엄격히 하고 있지는 않으며 많이 혼용하여 사용하고 있다. 또한 이러한 개념의 혼용이 사례연구에 특별한 혼란과 어려움을 주고 있

3) 담화(narrative)는 구체적인 정책사례(case)에 관하여 사건(event)의 전개(sequence)에 대한 이야기(story)를 전달(기술, 서술, performing)하는 행위를 의미한다. 이러한 스토리에는 사건의 배경(setting), 등장인물(행위자, character), 이야기 구성(plot)이 있다.
담론은 담화(혹은 스토리)를 통해서 전달되는 의미(a shared meaning)가 언어적으로 정의되면서 표현된 것이다. 따라서 스토리나 사례를 보는 관점(frame) 및 의미의 언어적인 표현(naming)이 있어야 하는데 이것이 아이디어인 것이다. 이는 본 논문에서 사용한 담론주장에 해당하는 내용이다.

지도 않다. 오히려 중요한 것은 담화 혹은 담론에 포함되는 구성요건을 정책분석에서 사용하는 용어로 전환시켜 대상내용을 정책연구의 관점에서 쉽게 이해하도록 하는 것이다. 이를 정리한 것이 다음의 〈표 1〉이다.

〈표 1〉 담론의 구성요소와 정책변동모형

담론 구성요소	정책분석	세부내용	ACF 모형	PSF 모형	PEF 모형
배경 및 맥락 (setting or context)	문제상황	환경, 제도, 문화적 요인	외생변수 (안정변수, 역동변수)	문제흐름	기존의 정책결정구조
구성(plot)	원인진단	정책문제와 행위자와의 관련성(causality) 진단	정책핵심신념	축적된 지식 및 이해관계	아이디어 이해관계 독점권 경쟁
등장인물 (characters)	행위자분류	행위자, 찬성, 반대, 중립, 중재자, 정책선도집단	정책하위체제	정치흐름 정책선도자	개별행위자 정책하위체제
해결책 (moral of the story)	정책대안	문제해결의 방안제시	도구적 신념 (비용과 편익)	정책흐름	새로운 의제 독점권 변화 (단절)

(주 : 표의 명암은 담론(discourse)을 만드는 직접적인 요소들을 지칭함)

위의 표에서 본 논문이 주목하는 부분은 구성(plot)이다. 구성에는 문제 상황을 풀어가면서 스토리를 만드는 등장인물(행위자)의 견해와 관점이 반영되기 때문이다. 그리고 이러한 관점에는 정책핵심신념(가치), 지식, 이해관계, 아이디어적인 요인들이 포함된다. 이를 통해서 사건(스토리)의 의미를 해석하는 관점(frame)이 형성되면서 담론주장이 도출된다.

2) 정책담론전략 (narrative strategy)

담론주장이 도출되면 행위자들은 찬성과 반대의 입장에서 담론을 주고받는 담론행위를 하게 된다. 이러한 상호작용에는 자신의 주장의 정당성을 높이고 지지를 확보하기 위해서 토론과정에서 동원하는 전략이 있을 수 있다. 이러한 공방의 과정에는 스토리 자체의 교환보다는 담론적 관점(예: 문화주의/생태주의 vs. 시장주의)을 중심으로 행위자의 상호작용이 전개된다. 그리고 정책행위자들은 자신의 입장을 정당화하는 정책담론을 생성하고 승리(채택)를 위해 경쟁하게 된다. 이 과정에서 특정한 입장을 공유하는 정책하위체제 또는 정책옹호연합이 존재하고 담론의 공방과정에서 지지연합이 확대되거나 이탈하는 현상도 발생하게 된다.[4)]

담론의 공방과정에서 승리(채택)하는 옹호집단은 기존의 담론 주장을 유지(결집, contain)하면

4) 더불어 담론분석은 정책결정이 단순히 "정책참여자들의 권력관계나 이해관계에 의해서만 결정되지 않으며 정책담론의 교환을 통해서 영향을 받게 된다"(박용성, 2014: 104)는 점을 가정하고 있다. 달리 표현하면 "담론분석은 사회적인 맥락, 각 행위자들의 아이디어나 담론, 그리고 이들이 이익을 매개로 자신들의 아이디어를 사회적으로 구성해 나가는 방식"(장지호, 2007: 32)을 분석하는 것이다.

서 자신들의 지지집단을 현 상태에서 유지하며 정책독점권을 갖으려고 한다. 반면에 담론경합에서 지고 있는 패자집단은 기존의 담론 프레임을 확대(expand)하면서 새로운 관점, 논쟁이슈를 만들어내려고 하고 더불어 지지그룹을 확장하는 동원화(유동화) 전략을 구사한다.[5] 이처럼 이슈의 「결집(contain) vs. 확대(expand)」에 토대한 지지집단의 현상유지(독점)와 동원화(유동화)가 행위자 옹호집단의 변화에 관한 논의라면, 미시적으로 행위자들이 담론주장의 전개과정에서 동원하는 정책담론전략(McBeth et. al., 2007: 90-92/ 이재무, 2014: 117)의 세부적인 형태를 구분하면 다음과 같다.

① 승자와 패자를 구체화하는 전략 : 특정 이슈에 대해서 옹호연합을 결속하여 독점적 지위를 유지(승자로서의 정체성을 강화하고 패자를 구분시킴). 지지그룹의 확보 및 외연의 확장 (권력)
② 비용과 편익 구조 전략 : 승자는 편익을 부각시키고 정책비용은 희석시킴. 이에 비하여 패자는 반대로 접근하면서 무관심한 시민들을 동원 (이익)
③ 응축된 상징의 사용 전략 : 복잡한 내용을 압축된 상징으로 표현 (프레임)
④ 정책대리전략 : 정책이슈를 새롭게 대리(혹은 대체, surrogate)시키는 접근으로 담론공방에서 불리할 경우 문제를 더욱 큰 논쟁이슈나 감정적인 쟁점으로 전환 (이슈전환)
⑤ 과학적 확실성과 불일치 전략 : 과학적 근거를 통해서 담론과정에 유리한 위치를 확보 (우위인 옹호연합은 과학적 확실성 측면을 강조하면서 논란을 차단, 열위인 옹호연합은 과학적으로 합의된 사실이 없다는 측면을 강조)

3. 도서정가제 정책에 관한 선행연구

선행 연구는 도서정가제 정책 변동 자체를 다룬 연구와 이론적 틀에 관한 연구로 구분할 수 있다. 도서정가제 자체를 다룬 연구는 다시 도서의 가치를 들어 도서정가제 시행의 당위성을 옹호하는 연구, 시장경제 이론에 입각하여 도서정가제에 반대하는 연구, 법적·제도적 연구로 구분할 수 있다.

도서정가제 실시의 당위성을 주장하는 연구는 출판학계에서 주로 이루어지고 있다. 그중 부길만(2013)은 도서정가제 법제화와 더불어, 완전 도서정가제 도입, 중소서점 및 지역서점 육성을 위한 정부의 정책적 지원이 필요함을 주장하였다. 현대경제연구원(2013)이 한국출판문화산업진흥원의 의뢰로 발간한 보고서에서는 비용편익 분석을 실시하여 개정 도서정가제는 비용을 초과하는 수준의 경제적 편익이 발생함을 주장하였다. 박익순(2015)은 관련법 개정의 긍정적 효과로 과도한 할인경쟁으로 인한 학술 부문 출간 위축을 방지하고, 저작자의 창작 의욕을 고취시키며, 도서 거래질서 확립에 긍정적인 역할을 할 것으로 전망하였다. 백원근(2013)은 도서정가제가 '독서생태계' 회복을 위한 최선을 방안임을 강조한다. 이들 연구의 공통점은 '도서(책)'에 문화상품으로서 특별한 가치를 부여하고 있다.

5) 이는 프레임 모형에서 프레임의 동태적인 변화를 설명하는 부분과 같은 내용이다.

반면 시장경제주의자들은 도서 시장도 시장경제 논리에 맡겨야 한다는 것을 골자로 한다. 이들 연구는 주로 경제부문 연구기관에서 이루어지고 있다. 조성익(2015)은 도서정가제가 도서가격을 상승 시키고, 비효율적인 기업을 시장에 존속시킴으로서 경제적 손실을 발생시킴을 지적하며, 경제적 측면 중 소비자편익만을 고려시, 도서정가제는 폐지 되어야 함을 강조한다. 곽은경(2015)은 '경쟁' 대신 '경쟁자'를 보호하는 정책은 성공하기 어려움을 들어 출판시장의 발전, 출판사, 서점의 경쟁력 강화를 위해 도서정가제 폐지를 주장한다. 이득연(2014)은 도서정가제로 인한 경쟁제한, 소비자 가격선택권 제한으로 인해 소비자후생을 감소시킬 수 있다는 것을 지적하며 제도 운용상에서 소비자 권익보호를 강조하였다.

법적·제도적 연구는 행정학·법학분야에서 주로 이루어졌다. 김관보(2003)는 신제도주의 이론을 기반으로 모든 도서상품에 대한 정가제 적용은 공정거래를 저해함을 지적하였다. 이혜영(2013)은 공익과 규제이론 관점에서 도서정가제에 접근, 제도와 법률 제·개정을 둘러싼 이해관계를 분석하여 도서정가제가 사회전체의 이익이나 소비자 권익 등 공익적 가치에 충실하지 못 하다는 결론을 내렸다. 이수미(2015)는 규제변동 관점에서 도서시장의 근본적인 구조의 문제를 지적하며 가격규제를 골자로 하는 현행 제도의 수정·보완이 필요함을 주장하였다. 이호영 (2012)은 공정거래법상 최저재판매가격유지행위에 대한 법적 접근을 시도하였다. 서영미(2001), 손영화(2009) 등은 개정 도서정가제 시행의 직접적인 원인이 되었던 온라인 서점의 할인판매와 재판매가격에 대한 연구를 통해 공정거래법의 위법조항 내지는 예외조항이라 할 수 있는 도서정가제의 폐지 또는 축소를 주장하였다.

이밖에도 한국 정책의 참고가 되는 해외 유사사례 연구와 경제협력개발기구(OECD) 회원국을 상대로 한 연구, 독일 사례 연구(한국출판연구소 2000, 부길만 2005, 신종락 2007)등이 있다. 이들 연구는 기본적으로 도서를 일반상품과 동일하게 취급하는 영·미권 국가 사례와 도서를 문화상품으로 취급하여 도서정가제를 시행하는 프랑스, 독일 등 유럽국가 사례를 소개하면서 한국 제도에 시사점을 주고 있다.

이상의 선행연구들은 기본적으로 도서정가제 제도 자체를 대상으로 찬성과 반대 주장, 필요성과 문제점, 법제도적인 요인들을 다루고 있다. 이와 달리 본 연구는 정책변동의 관점에서 도서정가제가 4차례에 걸친 변화가 일어나는 요인을 분석하는 점에서 차이가 있다.

Ⅲ. 도서정가제 정책담론 분석 모형의 도출

1. 도서정가제 개요 및 주요 행위자

2014년 11월 24일, 국무회의에서 시행안이 통과된 '개정' 도서정가제는 「출판문화산업진흥법」의 일부 조항이다. 정가제에 대한 법률·경제적 공식용어는 재판매가격유지제도(resale price maintenance)이며 이는 「독점규제및공정거래에관한법률(공정거래법)」에 근거를 두고 있다.

도서정가제는 도서가격 상승과 가격 거품을 방지하고 건전한 출판유통 질서 확립을 목적으로 1977년 첫 시행 되었다. 당시는 출판업계와 서점업계 간 '자율협약' 방식이었다. 1990년대 중반부터 시작된 도서 가격파괴, 할인형 온라인서점의 등장으로 도서정가제는 존립위기를 맞이하였다. 종전의 자율협약에 기반한 정가판매제도로는 할인행위 규제가 어려워져 제도가 사실상 유명무실화 되었다. 이후 2003년 2월 시행된 「출판및인쇄진흥법」에서 도서정가제를 법으로 규정하여 출판 및 도서판매시장 안정화를 도모하였다. 다만 이 법률은 5년제 한시법이라는 근본적인 한계를 지니고 있었다. 더하여 분야별 정가제 대상이 연차적으로 축소되었고, 잡지류는 제외된 문제를 안고 있었다. 판매가격 면에서도 출간 1년 미만의 신간 서적이라도 온라인서점에서는 정가대비 10%할인, 무제한 마일리지 제공을 허용하여 오프라인 서점 및 중·소서점의 경쟁력을 상실하게 하는 원인을 제공하였다 부길만(2013). 이 속에서 2013년 4월 「출판문화산업진흥법」의 일부로 발의된 개정도서정가제에서는, 온·오프라인 서점의 할인율 규제, 경품제공 규제 등을 명문화 하였다. 2014년 4월 수정안이 발의, 국회를 통과하였고 같은 해 11월 시행되었다.

도서정가제를 둘러싼 주요 쟁점은 '도서'라는 특정 상품만을 대상으로 정가제'를 법적 제도화할 필요성이 존재하는가?'이다. 더하여 도서 할인판매율 및 경품 제공을 둘러싼 규제를 둘러싸고 논란이 지속되었다.

도서정가제 정책을 둘러싼 행위자를 정책옹호연합모형(ACF)을 응용하여 구분하면 크게 도서정가제 '찬성옹호연합'과 반대옹호연합'으로 구분할 수 있다. 찬성옹호연합 주요 행위자는 한국서점조합연합회, 대한출판문화협회, 한국출판인회의 등 출판·서점 관련단체이다. 이들은 정부·국회 입법청원 활동을 통하여 도서정가제 법제화 주요 행위자로 참여하였다. 반대옹호연합 주요 행위자는 알라딘, 예스24 등 온라인 서점, 공정거래위원회 등 시장거래질서 규제 정부기관이다. 이들은 자율시장경제 논리를 들어 도서정가제 법제화에 지속적으로 반대하였다.

도서정가제 정책을 둘러싸고 찬성연합과 반대연합은 정책 환경 변동에 맞추어 각기 다른 담론 전략을 사용해 왔다. 정책옹호연합별 담론 전략은 크게 정책옹호연합(ACF)모형에 의거하여, 다음과 같이 정의할 수 있다. 찬성연합과 반대연합은 출판생태주의·문화주의(찬성연합)과 시장경제주의(반대연합)라는 정책 핵심신념을 보유하고 있다. 이러한 정책핵심신념을 바탕으로 두 연합은 정치권(정부와 국회)에 대한 영향력 행사, 지지 여론 규합(언론 홍보, 공청회 개최) 등을 통하여 정책변동에 영향력을 행사하여 왔다.

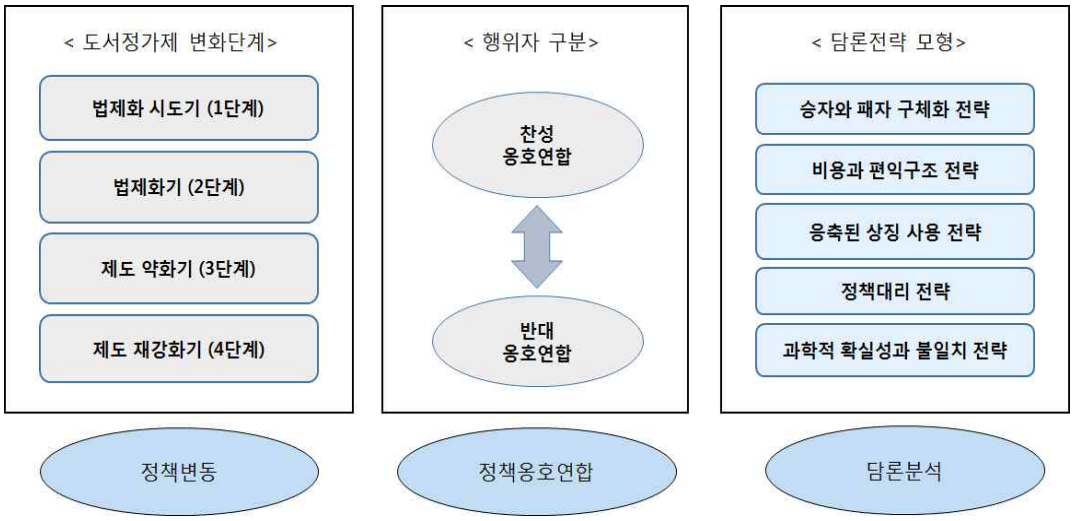
〈표 2〉 도서정가제 찬성 및 반대집단 구분

	찬성옹호연합		반대옹호연합
정책 신념	도서정가제를 통해서 도서생태 회복 도모	도서는 특수재화이기에 일반재화와 다른 유통제도 적용	도서도 일반재화임 시장자율경쟁 원리에 입각한 소비자 권익 보호
정책핵심 신념	출판 생태주의	문화주의	시장경제주의
도구적 신념	도서정가제 실시	도서정가제 실시	도서정가제 반대

2. 분석 틀 및 연구내용의 구성

본 연구는 도서정가제를 4단계로 구분하여 각 단계별 정책변동의 내용을 분석하였다. 행위자는 도서정가제를 찬성하는 집단과 이를 반대하는 집단을 위의 〈표 2〉의 내용을 토대로 하여 각 집단의 행위자 그룹과 신념체계를 구분하였다. 그리고 4가지 단계별로 전개되는 행위자들의 상호작용으로서의 담론행위는 앞의 이론적 논의부분에서 소개한 5가지 담론전략 방안들을 활용하여 분석하였다. 이러한 분석 틀의 구성을 통해서 4차례에 걸친 정책변동을 ① 찬성과 반대의 행위자와, ② 행위자들이 상호작용 과정에서 상대진영을 비판하면서 자신들의 정당성을 옹호하고 지지기반을 확보하기 위해서 동원하는 담론전략의 두 가지 관점에서 사례내용을 서술하였다.

〈그림 1〉 분석틀 및 연구내용 구성



Ⅳ. 사례연구 : 도서정가제의 시기별 정책변동

1. 도서정가제 법제화 시도기

전국서점조합연합회는 1999년 7월 '저작물의 정가유지에 관한 법률안'을 주무부처 문화관광부에 제출 하였다. 같은 해 11월 새정치국민회의 길승흠 의원 대표 발의로 '저작물의 정가유지에 관한 법률안'이 국회 발의 되었다. 법안은 12월 국회 문화관광위원회 소위원회 심의에 들어갔다. 소위원회 심의의 핵심 논란은 '인터넷서점의 할인판매 허용 여부'였다. 일부 문화체육관광위원들은 "무조건 할인판매를 금지할 경우 인터넷서점의 존립근거가 없어진다"는 문제제기를 했다. 12월 13일, 국회 문화관광위원회 소위원회는 '법안 상정 유보'를 결정, 법안은 자동 폐기 되었다. 2000

년 6월, 문화관광부는 '도서정가제'를 포함하는 '출판및인쇄진흥법개정안'을 정부입법안으로 발의하였다. 정부 개정안은 규제개혁추진위원회의 반대로 무산되었다.

도서정가제 법제화 시도기 도서정가제 도입 찬성행위자는 전국서점조합연합회이다. 연합회는 '도서 무차별 할인 경쟁으로 인한 도서유통시장 교란'이라는 정책 환경을 부각 시키며, 도서정가제 법제화를 통한 제도 정착을 추구하였다. 전국서점조합연합회는 '도서정가제 법제화를 통한 도서유통시장 정상화' 담론 전략을 부각 시켰다. 한국서점조합연합회의 정책 주장은 출판생태계 복원 담론에 기반하고 있다.

이 시기 도입 반대행위자는 공정거래위원회와 규제개혁위원회이다. 공정거래위원회는 '자율시장경쟁원리에 입각한 유통질서 확립과 소비자 권익 증진'을 핵심 논거로 내세워 반대하였다. 구체적으로 공정거래위원회는 도서정가제는 사업자(서점)의 자유로운 판매가격 설정을 구속해 경쟁을 제한하는 행위로 시장경제원리에 어긋나며, '공정거래법'에 위배된다는 이유로 도서정가제 의무화 부분의 삭제를 요구하였다. 규제개혁위원회는 정부 규제 완화를 통한 시장 활성화를 담론 논거로 제시하였다. 규제개혁위원회는 국제통화기금(IMF) 관리사태 하에서 정부 규제 완화를 통한 민간 경제 활성화의 필요성, IT산업 육성 논리를 도서정가제 법제화 반대 담론전략으로 채택하였다. 반대행위자인 공정거래위원회는 자유시장경제 질서 확립이라는 담론에 바탕을 두고 있다. 규제개혁위원회는 규제개혁을 통한 시장경제 활성화를 주 논거로 하였다. 이러한 반대행위자의 정책 주장은 시장경제주의를 기반으로 한다.

도서정가제 법제화 시도기 도서정가제 찬성연합은 도서정가제 법제화를 통한 도서유통시장 정상화 담론 전략을 채택, 입법 활동에 돌입하였으나 결과적으로 실패하였다. 찬성연합의 논거는 자율시장경쟁, 경기 불황 속에서 정부 규제 완화를 통한 경기 활성화 추구를 주장하는 반대연합의 담론전략에 밀렸다.

〈표 3〉 도서정가제 법제화 시도기 주요 내용

일시	내용	비고
1999년 11월 22일	저작물의 정가유지에 관한 법률(안) 발의.	공정거래위원회의 법률 제정 반대
1999년 12월 13일	국회 문화관광위위원회 소위원회에서 법안 상정 유보, 법안 폐기.	
2000년 6월	문화관광부, 정부입법으로 '출판및인쇄진흥법' 내용 중 일부로 '도서정가제' 발의. 규제개혁추진위원회 반대로 무산.	

2. 도서정가제 제도화기

2001년 3월, 한국서점조합연합회는 '간행물정가유지에관한법률안'을 입법 청원하였다. 청원은 문화관광부의 '출판및인쇄진흥법안'과 통합, '도서정가제개정안'에 반영되었다. 2001년 11월 16일, 새천년민주당 심재권 의원은 도서정가제 실시를 담은 '출판및인쇄진흥법안'을 대표 발의하였다. 개정안은 여당이던 새천년민주당과 야당이던 한나라당의 합의로 2002년 2월 26일 국회 문화

관광위원회를 통과하였다. 이후 그해 7월 30일 국회 법제사법위원회 의결을 거쳐 2002년 7월 31일 국회 본회의를 통과하였다.

도서정가제 제도화기 주요 찬성행위자는 한국서점조합연합회이다. 연합회는 1999년, 2000년 무산된 도서정가제 법제화를 재차 청원하였고 주무부처 문화관광부 설득에 성공하였다. 이후 의원 입법 형식을 빌어 '출판및인쇄진흥법안' 발의, 국회 통과, 공포·시행을 통한 '도서정가제 법제화'에 성공하였다.

이 시기, 도서정가제 찬성연합 주요 행위자인 한국서점조합연합회는 1999년과 2000년의 '입법실패' 경험을 교훈 삼아 대형 오프라인 서점·중소서점·지역서점 등 출판계 이해 관계자들을 결집하여 입법 과정에서 지지세력을 결집하는 전략을 추구했다. 담론전략 면에서는 대형 출판사와 오프라인 서점의 무차별 할인 경쟁으로 인한 도서 유통시장 교란, 오프라인 서점의 성장과 시장 지배력 강화로 인한 규제의 필요성을 집중 부각 하였다. 한국서점조합연합회의 정책 주장은 전(前) 시기와 동일하게 출판 생태계 복원 담론에 기반하고 있다.

도서정가제 제도화기 주요 반대행위자는 오프라인 서점, 공정거래위원회이다. 오프라인서점은 자율시장 경쟁으로 인한 소비자 권익 증진을 담론 전략으로 내세웠다. 공정거래위원회도 공정거래법의 본래 취지 등을 근거로 내세워 '도서'라는 특정 상품을 대상으로 한 정가제 실시에 반대하였다. 이러한 반대 행위자는 시장경제주의 담론에 바탕을 두고 있다.

도서정가제 법제화기 도서정가제 찬성연합은 무차별 할인경쟁으로 인한 도서 유통시장 교란 문제를 부각 시키고, 도서정가제 법제화를 통한 도서유통시장 정상화를 도모한다는 담론 전략을 통하여 법제화에 성공하여 승리하였다. 이 시기 찬성연합의 논거는 자율시장경쟁에 의한 소비자 권익 보호, 도서정가제 실시로 인한 소비자 권익 침해를 내세운 반대연합의 담론전략은 실패하였다.

〈표 4〉 도서정가제 제도화기 주요 내용

일시	내용	비고
2001년 3월 21일	한국서점조합연합회, '간행물 정가유지에 관한 법률(안)' 입법 청원, '출판및인쇄진흥법(안)'과 통합, 수정안으로 추진.	
2001년 11월 16일	'출판및인쇄진흥법(안)' 입법 발의.	심재권 의원 대표 발의 (새천년민주당)
2002년 2월 26일	'출판및인쇄진흥법(안)' 여·야 합의로 문화관광상임위원회 통과.	
2002년 7월 30일	'출판및인쇄진흥법(안)' 국회 법제사법위원회 전체회의 통과.	
2002년 7월 31일	'출판및인쇄진흥법(안)' 국회 본회의 통과, 공포·시행.	

3. 도서정가제 제도 약화기 : 공정거래위원회의 할인율·경품 규제 완화

도서정가제 제도 약화기는 이전의 시도기 및 제도화기에 비교하여 법률의 제정이 아닌 공정거래위원회의 행정고시를 통해서 제도변화가 촉발된다는 차이가 있다. 공정거래위원회는 2005년 7월 1일, 도서를 포함한 소액 상품의 경품 범위를 종전 3,000원에서 5,000원으로 상향을 허용하였

다[6]. 공정거래위원회는 범정부 정책인 경제활성화를 위한 규제완화 방침에 부응하여 기업의 창의적인 마케팅 활동을 촉진하고, 소비자 선택의 폭을 넓힌다는 취지에서 경품고시를 개정하였다.

온라인 서점들이 촉발한 도서 할인 및 경품제공 경쟁 속에서 도서정가제 대책위원회 2006년 4월 6일 제4차 회의가 개최 되었다. 회의에서는 도서 정가의 10%(마일리지 포함) 내에서 할인 판매할 수 있고 발행 2년 경과 도서는 정가판매의 범위에 포함시키지 않는 출판계와 서점계의 합의안을 도출하였다.

2009년 5월 27일 공정거래위원회는 '소비자 경품규제' 폐지를 발표하였다. 예외 조항으로 도서 등 간행물에 대한 소비자 경품관련규제는 2010년 6월 30일 까지 유예한다고 적시하였다. 이후 공정거래위원회는 2010년 7월 1일 '경품 고시'에 의거, 도서 '10% 추가 할인' 시행규칙 규정 시행하였다. 시행규칙은 신간 도서는 10% 기본할인율을 적용하고 판매가에서 10% 추가할인을 허용하며 출간 2년이 경과한 구간도서는 무제한 할인을 가능하게 하였다.

공정거래위원회의 조치는 출판계의 반반을 초래하였다. 2010년 9월 28일 대한출판문화협회, 한국출판인회의, 한국서점조합연합회 등 출판 관련 8개 단체 대표는 10% 이내 할인제한 규정에 반하는 「출판문화산업진흥법 시행규칙」(판매가의 10% 추가할인 허용)이 「헌법」이 보장하는 재산권 등을 침해한다는 내용으로 위헌 확인을 청구하였다. 2011년 4월 2일 헌법재판소는 위헌 확인 소송을 각하(재판 신청을 배척)하였다. 헌법재판소는 자기관련성 부족과 기본권의 침해 가능성이 없다는 점을 빌어 각하하였다.[7]

출판단체 및 한국서점조합연합회 등 서점 단체가 예스24, 알라딘 등 인터넷 서점의 할인 판매 및 경품 제공으로 인한 피해 사실에 대하여 제기한 민사소송도 2011년 10월 13일 기각 당하였다. 법원은 「출판문화산업진흥법」에서 제한한 신간 10% 할인율은 직접적인 가격할인일 뿐이기 때문에 물품, 마일리지, 할인권 등을 통한 추가 10%의 간접 할인을 가능하게 한 시행규칙에는 문제가 없다고 판단하였다.

제도 약화기 도서정가제 찬성연합은 대한출판문화협회, 한국출판인회의, 한국서점조합연합회 등 출판 관련 단체로 구성되었다. 연합은 기존 주요행위자였던 한국서점조합연합회를 중심으로 대한출판문화협회, 한국출판인회의 등 유관 단체를 규합하여 외연을 확장하는 전략을 추구하였다. 아울러 도서정가제가 실시되지 않음으로 인한 도서 유통시장 교란, 도서 생태계 파괴로 인하여 소비자가 장기적으로 지불해야 할 비용 등 '정책 비용'을 부각 시키며, 도서정가제 실시로 인한 장기적 편익이 단기적 비용을 상쇄한다는 주장을 폈다.

반면 도서정가제 축소, 도서 유통과정의 정부 규제 축소를 찬성하는 도서정가제 주요 반대행위

---

6) 이러한 규정은 공정거래위원회의 「경품류제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준 지정고시(경품고시)」에 근거하여 시행된다.

7) 자기관련성이란 사단법인과 같은 단체는 원칙적으로 단체 자신의 기본권을 직접 침해당한 경우에만 그의 이름으로 헌법소원재판을 청구할 수 있을 뿐이고 그 구성원을 위하여 또는 구성원을 대신하여 헌법소원심판을 청구할 수 없다는 것이다. 기본권 침해가능성은 도서정가제가 시행됨으로써 간행물 판매업자가 얻을 수 있는 영업상 이익은 그 자신의 경제적 활동의 결과이고 법률상의 권리로서 보장되는 이익이 아니기 때문에 재산권이나 직업의 자유와 같은 기본권에 대한 침해가 발생하지 않는다는 것이다.

자는 예스24, 알라딘커뮤니케이션 등 온라인 서점, 공정거래위원회를 들 수 있다. 시장경제논리에 입각한 예스24, 알라딘커뮤니케이션 등은 정부의 정보통신진흥정책에 힘입어 시장 지배력을 확대했다. 공정거래위원회는 상품 판매 도서를 포함한 소액 상품 경품 범위 상향, 소비자 경품 규제 폐지 등 규제 완화를 실시하였다. 공정거래위원회의 논거는 시장자율경쟁 촉진이다.

대한출판문화협회 등 출판단체 등은 주요 반대 행위자가 되었다. 이들은 헌법재판소에 위헌 확인 청구, 온라인서점에 대한 민사소송 제기 등 법률 제도를 이용하여 도서정가제 제도 유지에 나섰으나 사법 당국(헌법재판소와 서울지방법원)의 소송 각하, 기각으로 실패하였다.

담론전략 면에서 도서정가제 실시로 인한 장기 편익을 강조하고, 단기 비용을 감쇄하는 전략을 편 도서정가제 찬성옹호연합은 시장자율경쟁 촉진과 이를 기반으로 한 도서 유통시장 개선, 소비자 편익 증대를 핵심 담론으로 채택한 반대옹호연합의 담론 전략에 패하였다.

이 시기 정책 환경 변화의 특이점은 온라인 서점의 시장 지배력 강화와 기존 오프라인 대형 서점 및 중소·지역서점의 입지 약화이다. 이들은 출판관련 단체와 연계하여 도서정가제 제도 유지를 위한 법적 조치를 취하였으나, 결과적으로 실패하였다.

〈표 5〉 제도약화기의 주요 내용

일시	내용	비고
2005년 7월 1일	공정거래위원회, 소액 상품 경품 규모를 종전 3,000원에서 5,000원으로 상향 허용.	
2006년 4월 6일	도서정가제 대책위원회 제4차 회의. 출판계와 서점계가 합의안을 마련. 정가의 10%(마일리지 포함) 내에서 할인 판매할 수 있고, 발행일로부터 2년이 경과한 도서는 정가판매의 범위에 포함시키지 않음.	
2009년 5월 27일	공정거래위원회, 소비자 경품규제 폐지 발표. 간행물에 대한 소비자 경품관련규제는 2010년 6월 30일 까지 유예.	
2010년 7월 1일	공정거래위원회, '경품 고시'에 의거, '10% 추가 할인' 시행규칙 규정 시행.	신간 10% 기본할인, 2년 이상 구간은 판매가에서 10% 추가할인 허용.
2010년 9월 28일	대한출판문화협회, 한국출판인회의, 한국서점조합연합회 등 8개 단체 대표 헌법재판소에 위헌 확인 소송 청구.	「출판문화산업진흥법」의 10% 이내 할인제한 규정에 반하는 동법의 시행규칙이 헌법이 보장하는 재산권 등을 침해한다는 이유.
2011년 4월 28일	헌법재판소 위헌 확인 소송 각하.	
2011년 10월 13일	서울중앙지방법원 출판·서점 단체의 인터넷서점 대상 제기 민사소송 기각.	

4. 도서정가제 제도 재(再) 강화기 : 개정 도서정가제 제정

도서 정가제의 재강화는 이전의 약화기에 공정거래위원회, 헌법재판소, 법원 등의 결정에 의해서 도서정가제 정책이 약화된 것에 대한 대응으로 시작된다. 도서정가제 유지를 위한 법적 시도가

실패 한 후 출판·서점 단체들은 국회에 입법청원을 하였다. 민주통합당 최재천 의원 주최로 2012년 11월 15일 도서정가제 법제화를 위한 공청회를 실시하였고, 최재천 의원은 2013년 1월 9일 도서정가제를 규정한 출판문화산업진흥법 제22조를 일부 개정하는 '출판문화산업진흥법 일부 개정 법률안'을 발의하였다.

2013년 4월 17일 최재천 의원실은 도서정가제 법제화를 위한 공청회를 실시하였고, 공청회 결과를 기반으로 이듬해 4월 도서정가제 수정안을 발의하였다. 수정안은 2014년 4월 29일 국회 본회의를 통과하였고, 11월 11일 국무회의에서 도서정가제 시행안이 통과되면서 2014년 11월 21일부터 공식적으로 시행 되었다.

이처럼 도서정가제를 강화하는 입법 활동에 대해서 규제 대상자인 온라인 서점은 반대를 하게 된다. 예를 들면 2013년 1월 17일 인터넷서점 알라딘은 도서정가제 반대 성명 발표하였고 홈페이지를 통하여 도서정가제 찬반 온라인 투표를 실시하였다. 이러한 알라딘의 반발행위에 대해서 2013년 1월 20일 김영사, 창비, 돌베개, 마음산책 등 주요 출판사 10곳은 1월 21일, 교과서를 제외한 모든 단행본의 출고 정지를 알라딘에 통보하는 압력을 행사하였다. 알라딘은 도서정가제 준수를 발표하였고, 출판사의 도서 공급은 재개되었다.

이 시기 도서정가제 주요 행위자는 한국서점조합연합회, 대한출판문화협회 등 서점·출판 관련 단체이다. 주요 반대 행위자는 알라딘, 예스24 등 온라인서점이다. 서점·출판 관련 단체는 입법청원 활동을 위하여 도서정가제 재강화 입법활동을 추진하였다. 입법과정에서는 최재천 의원이 적극 활동하였다. 그는 공청회를 실시, 여론을 수렴하여 법제화의 동력으로 활용하였고, 그 결과 도서정가제 강화를 골자로 한 법제화로 이어졌다. '제도 재강화기'로 정의할 수 있는 이시기 특이사항은 정부의 규제완화 정책, 정보통신 진흥정책 기조 하에서 시장 지배력을 확대해 온 온라인 서점과 출판사 및 서점·출판 관련단체의 갈등이 첨예해졌다는 점이다. 이는 특정 온라인 서점에 대한 출판사들의 입고 거부라는 실력행사, 온라인 서점의 수용으로 이어졌다.

담론 전략 면에서 도서정가제 찬성옹호연합은 한국서점조합연합회, 대한출판문화협회 등 주요 이해당사자들의 지지세를 결집하여 외연을 확장하였다. 이를 바탕으로 국회, 문화체육관광부 등 정책결정기관에 영향력을 행사하였다. 구체적으로 이들은 담론회·공청회 개최, 성명서 발표, 도서정가제 실시 반대 온라인 서점(알라딘)에 대한 도서 출고 정지 등 실력 행사를 통하여 지지세력을 규합하고 결속을 다지는 전략을 추구하였다.

알라딘, 예스24 등 온라인 서점이 중심이 된 반대옹호연합은 2014년 11월 발간된 한국개발연구원(KDI) 보고서 「도서정가제와 도서소비자의 편익」 등 실증 근거에 바탕한 논거를 부각시켰다. 아울러 2014년 10월 실시된 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률(단통법)의 부정적 정책 효과 등을 부각시키며 반대주장을 하였다. 2011년 11월 21일 도서정가제를 명시한 「출판문화산업진흥법 일부 개정 법률안」이 시행됨으로 인하여 실패하였다.

도서정가제 찬성옹호연합은 문화상품으로서 도서의 가치를 강조하며 도서정가제 실시로 인한 긍정 효과-출판 생태계 복원으로 인한 양질의 도서 출판 가능, 출판사와 서점의 공생-를 부각 시키고, 부정 효과-도서 가격 상승, 소비자 권익 침해-를 감쇄하는 전략을 추구하며 입법기관인 국

회를 설득하여 도서정가제 재강화를 명문화한 법제화에 성공하였다. 반면 도서정가제 반대 옹호연합은 도서도 일반상품과 같은 유통과정을 거쳐야 한다는 점을 강조하며 도서정가제 실시로 인한 도서정가 상승과 그로 인한 소비자 권익 감소를 부각 시키는 담론전략을 사용하였으나 패배하였다.

〈표 6〉 도서정가제 제도 재강화기의 주요 내용

일시	내용	비고
2012년 11월 15일	도서정가제 법제화를 위한 공청회 실시.	최재천 의원 (새정치민주연합)
2013년 1월 9일	도서정가제를 규정한 출판문화산업진흥법 제22조를 일부 개정하는 '출판문화산업진흥법 일부 개정 법률안' 국회 발의.	
2013년 1월 17일	인터넷서점 알라딘 도서정가제 반대 성명 발표, 온라인 투표 실시	
2013년 1월 20일	김영사, 창비, 돌베개, 마음산책 등 주요 출판사 10곳은 1월21일부 교과서를 제외한 모든 단행본의 출고 정지를 알라딘에 통보.	
2013년 4월 17일	도서정가제 법제화를 위한 공청회 실시.	최재천 의원
2014년 4월	도서정가제 수정안 발의.	최재천 의원
2014년 4월 29일	도서정가제 수정안 국회 본회의 통과.	
2014년 11월	11월 11일, 국무회의에서 도서정가제 시행안 통과. 2014년 11월 21일부터 시행.	

V. 도서정가제 정책담론 분석

1. 5가지 담론전략의 내용

III장에서 분석한 4가지 단계의 도서정가제 제도변화 과정에서 찬성과 반대 행위자들은 다양한 담론전략을 사용하고 있다. 이를 제II장 2절에서 소개한 다섯 가지의 담론전략 관점에서 분석하면 다음과 같다.

첫째, 승자와 패자를 구체화하는 전략 면에서 도서정가제 찬성연합의 핵심 행위자는 한국서점조합연합회이다. ① 도서정가제 법제화 시도기에서 한국서점조합연합회는 '도서정가제 법제화를 통한 도서유통시장 정상화' 담론을 부각 시키며 입법청원 활동을 벌였으나 실패하였다. 이 시기는 도서정가제 실시의 당위성을 관계기관(문화관광부, 국회) 및 대중에게 환기시키는 전략을 추구하였다. ② 도서정가제 제도화기에서 한국서점조합연합회는 이전 시기의 실패를 교훈 삼아 교보·영풍문고 등 대형오프라인서점, 중소서점, 지역서점 등 출판계 이해 당사자들을 결집하여 온라인 서점과 대립구도를 만들었다. ③ 도서정가제 제도 약화기에서 한국서점조합연합회는 대한출판문화협회, 한국출판인회의 등 출판 관련 단체를 결집 하여 찬성옹호연합의 규모를 키웠다. 이 한국서점조합연합회는 도서정가제는 출판생태계 구성원 공동의 문제라는 점을 환기시켰다. ④ 도서정가

제 제도 재강화기에서 한국서점조합연합회는 담론회·공청회 개최를 통하여 도서정가제 지지 여론을 규합하고, 당위성을 강조하는 전략을 통하여 도서정가제 재강화 입법에 성공하였다.

이에 대한 대응 전략으로 반대 연합의 핵심 행위자는 공정거래위원회, 규제개혁위원회, 온라인 서점 등이다. 특이점은 정부부처인 공정거래위원회가 ① 도서정가제 법제화 시도기 ③ 도서정가제 제도화 약화기에 주요 행위자가 된 것이다. ① 도서정가제 법제화 시도기에서 공정거래위원회는 자율시장경쟁원리에 입각한 유통질서 확립과 소비자 권익 증진을 핵심 논거로 내세워 도서정가제를 명문화한 법 개정에 반대하였다. ③ 도서정가제 제도 약화기 공정거래위원회는 범 정부 정책인 규제완화의 연장선상에서 「경품고시」를 개정하여 도서 유통과정에서 할인율 증대, 경품 제공을 합법화하였다. 이는 도서정가제 찬성옹호연합의 반발을 초래하였고 결과적으로 도서정가제 재강화를 골자로 하는 법개정의 원인을 제공하였다. 이후 온라인 서점이 반대진영의 주된 행위자의 역할을 하게 된다. 그러면서 온라인 서점은 법적근거(공정거래법), 경제활성화 논리(규제개혁 당위성 강조) 등을 부각 시키며 도서정가제 도입 반대지지 세력을 규합하였다.

둘째, 비용과 편익 구조 전략 면에서 도서정가제 찬성옹호연합은 도서정가제 법제화로 인한 출판생태계복원으로 인한 편익, '문화상품으로서 책의 가치'를 부각 시키며 도서정가제 실시로 인한 도서가격 상승과 소비자의 구매 비용 증대라는 정책비용을 희석 시키는 전략을 구사하였다. 이는 환경보전에는 단기적 비용이 발생하지만 장기적 관점에서 환경보전이 이익을 가져다 주며 인류의 생존에 환경보전은 필요하다는 논리와 일맥상통한다.

반면 도서정가제 반대옹호연합은 도서정가제 실시로 인한 도서구입 가격 상승, 자율경쟁 제한으로 인한 소비자 후생 감소 등 소비자가 직접 체감할 수 있는 비용을 강조하면서 도서정가제 도입 반대 여론을 결집하는 전략을 구사하였다.

셋째, 응축된 상징의 사용은 복잡한 내용을 압축된 상징으로 표현하는 '프레임' 전략과 밀접히 연관된다. 그런 면에서 도서정가제 찬성옹호연합은 무차별 할인으로 판매되는 저가 도서를 '정크 푸드'라 정의하였다. 정크 푸드가 건강에 나빠 구매자에게 바람직하지 않듯이, 소비자(도서 구매자)에게 양질의 도서를 공급할 수 있는 출판생태계 복원을 위해서는 도서정가제 실시가 필요 요건이라 강조하였다.

이에 비해 반대옹호연합은 '모두가 패자가 되는 정책'이라는 프레임을 내세웠다. 논거의 핵심은 도서정가제 실시로 독자들의 구매력이 감소하고 이는 저자의 인세 수입 감소로 이어지며 저자 및 출판사의 신간 출간 동기 저하를 유발하여 전반적인 출판 시장 위축을 초래한다는 것이다.

넷째, 정책대리전략 (policy surrogate/ 이슈대체)은 찬반의 논쟁과정에서 자신들에게 불리할 경우 이슈를 새로운 관점으로 전화시키는 행위이다. 이런 측면에서 찬성옹호연합은 인류가 생존할 수 있는 생태계의 중요성을 강조하고, 문화주의 측면에서 도서정가제를 실시하고 있는 독일, 프랑스 등 유럽 국가들의 정책 사례를 제시하며 도서정가제 실시의 당위성을 강조한다. 외국 사례는 ④ 도서정가제 재강화기에 집중 부각되었다.

반면 도서정가제 반대옹호연합은 애초 휴대전화 유통구조 개선을 목표로 시행하였으나, 소비자의 휴대전화 단말기 구매 가격 상승, 통신사·휴대전화제조사·유통대리점 등의 이익 증대라는

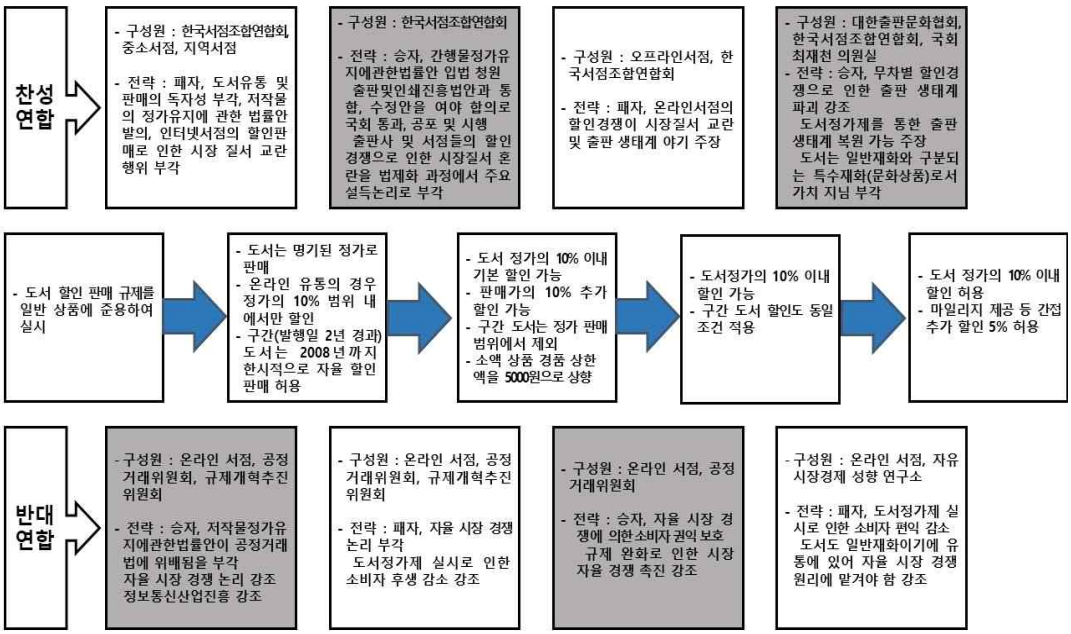
부정적 정책 결과를 낸 '단말기유통구조개선법(단통법)'의 정책 사례를 제시하며, '도서정가제는 제2의 단통법'이라 주장하며, 도서정가제에 대한 부정적 여론 결집을 시도하였다.

다섯째, 과학적 확실성과 불일치 전략 면에서 도서정가제 찬성옹호연합과 반대옹호연합은 각기 다른 과학적 논거를 제시하였다. 도서정가제 찬성옹호연합 핵심 행위자인 한국서점조합연합회는 2016년 3월 발간한 『2016 한국 서점 편람』등을 통하여, 도서정가제 시행으로 인한 수익 개선 기대 심리로 인하여 도서만을 판매하는 순수 서점 감소세가 둔화 되었다고 주장하며, 도서정가제 실시의 당위성을 강조하였다. 이러한 실증 사례 강조는 ④ 도서정가제 재강화기에 두드러졌다.

도서정가제 반대옹호연합은 2014년 11월 발간된 한국개발연구원(KDI) 보고서 「도서정가제와 도서소비자의 편익」 등 경제연구소 보고서를 핵심 논거로 제시한다. 한국개발연구원 보고서에서는 전자상거래 비중 확대는 도서가격을 인하시키고, 효율적인 유통기업 위주로 시장을 재편한 것으로 판단되며, 도서와 서점의 문화적 가치 보존을 명분으로 하는 도서정가제는 도서가격을 높이고, 비효율적인 기업을 시장에 잔류시킴으로써 손실을 야기하기에 경제적 측면, 특히 소비자편익만 고려하면 도서정가제를 폐지하고, 도서와 서점의 문화적 가치는 시장왜곡을 최소화하는 직접 보조를 통해 보존하는 것이 바람직할 수 있다는 결론을 내렸다. 이를 근거로 반대옹호연합은 도서 유통구조 합리화, 소비자 권익 증대를 위해서는 도서정가제 폐지가 바람직하다고 주장하였다.

이상의 내용을 토대로 도서정가제 정책의 시기별 변동과정에 나타나는 담론전략을 정리하면 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉 도서정가제 정책 변동과정에서 각 연합 구성원과 정책 담론 전략 변화

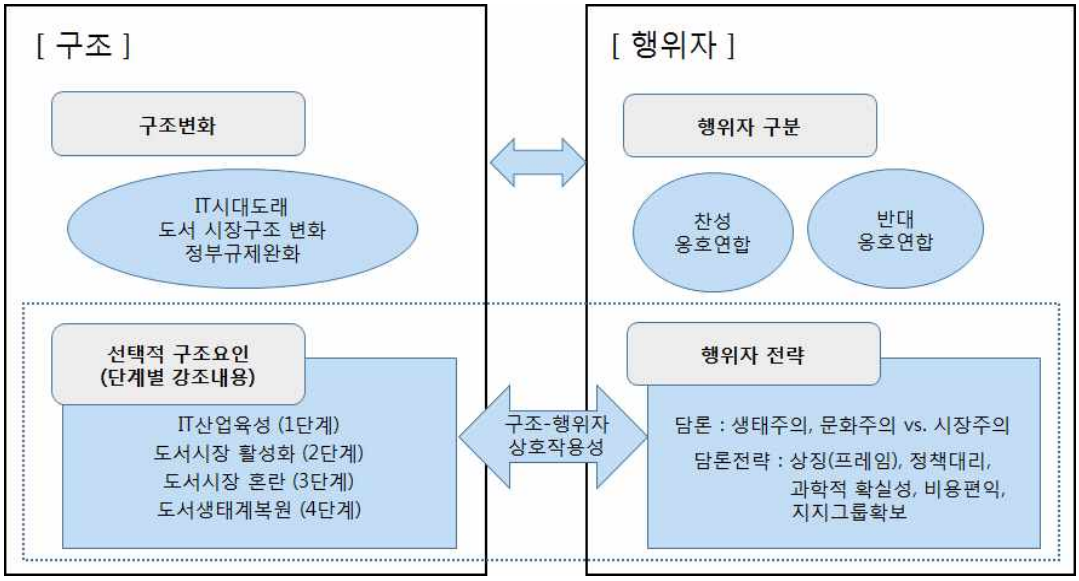


(주: 진한 명암은 담론 승리연합임)

2. 분석 : 구조와 행위자의 상호작용성

정책변동론 연구의 기본적인 과제는 정책변동을 유발하는 요인을 규명하고 이를 이론적으로 설명하는 것이라고 할 수 있다. 도서정가제는 지난 20여년간 4번의 정책변동을 거쳤기 때문에 제도가 변화하는 원인이 무엇인지를 추적하면서 이를 이론모형에 적용하기에 적합한 사례특성을 가지고 있다. 도서정가제 사례에 발생한 4차례 걸친 정책변동을 유발하는 요인과 관련해서 구조(환경)적인 요인과 행위자 관련된 요인을 생각해 볼 수 있는데 이를 정리한 것이 다음의 〈그림 3〉에 제시된 '구조-행위자 상호작용성'이다. 기본적인 생각은 4차례의 정책변동은 ① IT 기술발전, 이에 따른 ② 온라인/대형서점 중심으로의 시장구조 변화, ③ 경제활성화를 위한 정부의 규제완화정책과 같은 외적인 환경변화에 의하여 촉발되지만, 행위자들은 구조적 요인을 선별적으로 선택하여 강조하고 담론전략을 구사하면서 구조적인 요인에 대응한다는 것이다.

〈그림 3〉 도서정가제 정책변동 요인 : 구조와 행위자의 상호작용성



위의 〈그림 3〉에 나타난 구조와 행위자의 관계는 Sabatier의 정책옹호집단모형과 비슷한 구조이다. 구체적으로 보면 왼쪽의 구조부분에서는 정책변동의 4가지 단계에 따라 두드러지게 영향을 미치는 구조요인이 선택되어 있다. 여기서는 이를 선택적 구조요인으로 명명하였는데, 왼편 위쪽에 구조변화로 표현된 광범위하고 포괄적이고 추상적인 구조(환경) 변수 중에서 4차례의 단계별마다 보다 직접적이고 구체적인 환경요인이 정의되기 때문이다. 이러한 단계별 강조내용은 환경의 변화에 대응하여 행위자들이 주도적으로 정의하는 선택행위가 작용하게 된다. 이 과정에서 구조와 행위자 사이에 상호작용이 발생하게 된다. 이처럼 상호작용성의 관점에서 보면 구조와 행위자는 관계적이고 변증법적인 관련성을 갖는다. 관계적(relational)이란 구조와 행위자가 상호 구성적

(constitutive)이라는 뜻이며, 변증법적(dialectic)이란 양자의 상호작용의 결과는 두 개를 각각 개별적으로 분석한 것의 총합과는 다르다는 의미이다.(Hay, 2002: 127)

한편, 〈그림 3〉의 오른쪽 부분의 '담론 및 담론전략'은 담론모형의 관점을 차용하여 행위자의 역할을 구체적으로 표현하고 있다. 찬성 및 반대집단의 상호작용 형태를 찬성과 반대의 논리(아이디어)와 영향력 행사(담론전략)의 관점에서 구체화하고 있는 것이다. 이를 통해서 행위자의 역할(전략)과 행위자 사이의 상호작용을 분석할 수 있는데[8], 행위자의 담론전략적인 내용을 정리한 것이 다음의 〈표 7〉이다.

〈표 7〉 도서정가제 담화구성 및 담론전략

	도서정가제 담화구성	담론전략*
배경 및 맥락 (setting or context)	- 인터넷 발달 등 정보통신기술 발달과 정부의 IT 및 인터넷 산업진흥정책 - 도서할인판매·판매시 경품제공 등으로 인한 도서유통시장 혼란 및 문화산업 기반 약화 - 경제활성화를 위한 정부의 규제완화정책 (규제보호는 한계상황에 있는 도서유통 혹은 출판사를 유지할 뿐임)	- 정책 문제를 어떻게 정의할 것인가와 관련됨 - 담론형성(신념체계) 출발점 제공
구성(plot)	- 찬성 행위자는 도서정가제 실시 이전 전반적인 독서인구(도서 구매자) 감소, 정부 규제 완화, 정보통신 진흥정책, 온라인 서점 성장 속에서 존립의 위협을 받고 있음 - 반대 행위자는 도서정가제 실시로 인하여 자율시장경쟁원리에 입각한 마케팅 활동 제약으로 수익 추구에 제약을 받고 있음	- 응축된 상징(프레임) 전략 (정크푸드 vs. 모두패자) - 정책대리(혹은 이슈대체)전략 (생태계, 해외사례 vs. 제2단통법) - 과학적 확실성과 불일치 전략 (소비자편익 실증조사, 연구용역)
등장인물 (characters)	- 찬성 행위자 : 한국서점조합연합회 등 관련 단체 - 반대 행위자 : 온라인 서점, 공정거래위원회 - 정책 중개자 : 문화체육관광부, 국회	- 승자와 패자 구체화 전략 (지지그룹 외연확장 및 세력규합)
해결책 (moral of the story)	- 도서정가제 법제화의 세부수단(방식) - 도서정가제 법제화 내용 중 도서 할인율, 경품제공 범위 등에서 찬성·반대행위자 의견조율	- 비용과 편익 구조 전략 - 과학적 확실성과 불일치 전략

(* 담론전략의 구체적인 내용은 앞 절을 참조할 것)

상식적으로 보면 구조와 행위자 모두 정책변동에 영향을 주는 요인이라고 할 수 있지만 통상적으로 정책변동의 이론적인 모형들은 두 가지 중에서도 특정한 변수 부분만 강조하는 경향이 있다. 이론모형이나 연구자 관점에 따라서 구조 혹은 행위자 요인이 선택적으로 중요한 설명변수로 취급되는 것이다. 그러나 이러한 선택적인 접근은 정책변동에 있어서 구조와 행위자의 관계를 종합적으로 고려하는 데는 한계를 갖게 될 수밖에 없다. 추상적인 개념차원에서는 구조와 행위자가 구분될 수 있으나 실제 정책과정에서는 양자는 서로 구분되기 어려운 특성이 있기 때문이다.

구조-행위자 상호작용성은 이러한 제약을 해결하려는 접근이라고 할 수 있다. 〈그림 3〉과 〈표

8) 이러한 접근은 단순하게 신념체계로 행위자를 구분한 ACF모형을 보완하는 의미도 갖는다.

7〉의 내용을 보면 정책변동에 영향을 미치는 구조적 요인과 행위자적인 요인을 통합적으로 볼 수 있다. 종합하면, 본 논문은 구조적인 요인들에 의하여 도서정가제도가 변화하는 계기가 만들어지지만 동시에 각 단계별로 전개되는 행위자의 담론행위를 통해서 정책변화의 구체적인 내용이 결정된다고 생각한다. 구조적 맥락에서 행위자가 어떤 선택을 하는지(〈그림 3〉의 행위자 전략), 동시에 행위자들이 구조적 요인을 어떻게 선택, 정의하는지(〈그림 3〉의 선택적 구조요인)를 분석할 필요가 있다. 종합하면 선택적 구조요인과 행위자 전략요인의 상호작용을 통하여 도서정가제의 구체적인 정책변동이 결정되었다는 것이 본 논문의 핵심 주장이라고 할 수 있다.

Ⅵ. 요약 및 함의

본 연구는 정책변동에 작용하는 요인들로서 다음과 같은 내용들을 확인하였다. 첫째, 구조적인 요인으로 작용하는 환경변수의 영향이다. 이는 ACF 모형에서 설명하는 정책하위체제에 영향을 미치는 외부의 사건에 해당하는 변수들이다. 둘째 담론모형을 활용한 거시적 구조분석에 대한 보완이다. 행위자 행동을 담론행위를 통해서 파악하면서 정책과정에 나타나는 행위자들의 상호작용을 담론전략적인 관점을 차용하여 분석하였다. 이는 기존의 ACF 모형이 정책하위체제 행위자들을 신념에 기초한 찬성 및 반대 그룹으로 단순하게 구분하는 것을 보다 세분화하여 각 옹호집단에서 주장하는 내용을 담론분석의 관점으로 더욱 세밀하게 분석하는 효과가 있다. 셋째, 구조와 행위자의 상호작용성에 대한 파악이다. 도서정가제 정책의 4단계 변동과정을 구조와 행위자의 상호관계적인 측면에서 설명하였다. 이를 통해서 두 요인의 개념적 이중성(dualism)을 해소하고자 하였다.

한편, 행위자 분석에서 활용된 담론분석은 정책과정에서 발생하는 찬성과 반대 행위자들의 주장을 확인하고 각 주장에 내재하는 아이디어와 담론을 분석하는 미시적인 접근을 하게 된다. 그러나 행위자의 주장 역시 구조적인 환경변화에 대응하면서 형성되는 것이기 때문에 담론분석 연구는 자연스럽게 구조적인 요인을 고려하게 된다. 따라서 자연스럽게 구조와 행위자의 상호작용성이 반영된다고 할 것이다.

연구함의와 관련해서는 최근 정책연구 동향이 제도 및 아이디어와 정책 변동과의 관련성을 많이 다루는 것을 감안할 때 아이디어와 행위자, 담론과 담론전략, 구조와 행위자의 관련성 등에 관한 본 연구는 좋은 참고자료가 될 수 있을 것이다. 더불어 '구조-행위자 상호작용성'에 착안한 본 논문은 행위자, 신념체계, 담론분석에 관한 기존의 정책변동 연구를 보완하는 새로운 분석 관점이 될 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

곽은경. (2015). 도서정가제 1년을 말하다. 「자유경제원 정책제안」. 15(66):1-11.

김관보. (2005). 재판매가격유지제도(도서정가제)에 관한 신제도론적 고찰. 「국가정책연구」. 19(2): 1-46.

김성민. (2010). 저작권법과 공정거래법의 관계: 교과서에 대한 재판매가격유지행위를 중심으로. 「Law & Technology」. 6(4): 97-111.

마이크로밀엠브레인 편집부. (2015). 도서정가제 관련 인식 조사. 「마크로밀엠브레인」. 2015(2): 1-42.

박용성. (2014). 정책담화모형(NPF: Narrative Policy Framework)을 적용한 정책변화연구. 「한국거버넌스학회보」. 21(2): 101-391.

박익순. (2014). 도서정가제(출판법) 개정안 국회 통과와 향후 과제. 「문화 더하기 콘텐츠」. 4: 104-111.

백원근. (2013). 도서정가제는 독서 생태계의 기초를 다진다. 「인물과사상」. 179: 136-148.

부길만. (2005). 「OECD 회원국의 도서가격제도 현황」. 서울: 한국서점조합연합회.

부길만. (2013). 출판문화산업 진흥을 위한 도서정가제의 법제화와 과제. 「한국출판학연구」. 64: 139-160.

서연미. (2001). 온-오프라인 서점 갈등과 이용자 측면의 해결방안. 「정보통신정책」. 13(2): 16-36.

손영화. (2009). 온라인상 서적의 할인판매에 관한 규제: 재판매가격유지행위를 중심으로. 「한양법학」. 26:163-186.

신종락. (2007). 독일 출판산업의 동향과 전망. 「한국출판학연구」. 52. 201-236.

이득연. (2014). "도서정가제와 소비자". 「월간 소비자정책동향」. 56:1-13.

이수미. (2015). 도서정가제 규제정책변동에 관한 연구: 정책옹호연합모형(ACF)과 규제정치이론의 적용을 중심으로. 「2015년 한국정책학회 추계학술발표논문집」. 한국정책학회.

이은국, 한주리. (2006). 온라인 서점과 오프라인 서점에 대한 출판경영자의 거래만족도 연구. 「한국출판학연구」. 50: 189-243.

이재무, (2014). 보육료지원정책 변동과정 분석을 통한 정책담론모형의 한국 정책변화 설명에 대한 적용 가능성 탐색. 「행정논총」. 제52권 제4호. 111-138

이혜영. (2013). 도서정가제 사례연구: 규제와 소비자 보호의 딜레마-누구를 위하여 종은 울리나-. 「2013년 한국정책학회 학술대회 발표논문집」. 한국정책학회.

이호영. (2012). 공정거래법상 재판매가격유지행위 규제의 입법적 개선: 최저재판매가격유지행위의 위법성 판단기준을 중심으로. 「비교사법」. 19(1): 255-307.

장지호. (2007). 한미자유무역협정(FTA)의 내부 담론분석. 「한국정책과학학회보」. 11(2): 29-51.

조성익. (2014). 도서정가제와 국민편익. 「KDI Focus」. 48.

한국서점조합연합회. (2014). 「출판문화산업 진흥을 위한 도서정가제 법제화 자료집」. 서울: 한국서점조합연합회.

한국출판연구소. (2000). 「세계의 도서정가제 현황 연구」. 서울: 한국출판연구소.

현대경제연구원. (2013). 「도서정가제 개정 법률(안)의 경제성 분석」. 서울: 현대경제연구원.

Baumgartner, F. and Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics.* Chicago: University of Chicago Press

Hay, Collin (2002). *Political Analysis – A Critical Introdution.* Palgrave Macmillan

John, Peter (2012). *Analyzing Public Policy.* Routledge

Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* New York: Longman

McBeth, Mark K., Elizabeth A. Shanahan, and Michael D. Jones. (2005). "The Science of Storytelling: Measuring Policy Beliefs in Greater Yellowstone." *Society and Natural Resources* 18: 413–29.

McBeth, Mark K., Elizabeth A. Shanahan, Ruth J. Arnell, and Paul L. Hathaway. (2007). "The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory." *Policy Studies Journal* 35: 87–108

Jones, Michael D. and Mark K. McBeth (2010). A Narrative Policy Framework: Clear Enough to Be Wrong?. *The Policy Studies Journal.* (Vol. 38, No. 2). 329-353

Shanahan, Elizabeth A., Mark K. McBeth and Paul L. Hathaway (2011). Narrative Policy Framework: The Influence of Media Policy Narratives on Public Opinion. *Politics & Policy* (June, 2011). 373-400

Shanahan, Elizabeth A., Michael D. Jones and Mark K. McBeth. (2011). Policy Narratives and Policy Processes. *The Policy Studies Journal.* Vol.39 No.3. 535-561.

Stone, Deborah. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York: W. Norton

김성수(金性洙): 독일 베를린 자유대학에서 정치학 박사학위(독일과 일본의 국가·산업·대학의 역할을 통한 과학기술정책 비교, 1996)를 취득하고 현재 한국외국어대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 정책학, 정책분석, 산업 및 기술정책 등이다. 발표연구로는 "정책문제 구조화와 문제정의에 관한 연구"(2018), "미래창조과학부: 과학기술 행정체제의 진화와 역행"(2013), "독일 분권형 내각제의 효율성 메카니즘"(2010) 등이 있다.(seskim@hufs.ac.kr).

최창근(崔彰根): 한국외국어대학 신문방송학과와 대만 국립정치대학 석사를 졸업하고 한국외국어대학 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 대만연구, 방송통신정책연구 등이다. 발표연구로는 "타이완 지방자치제도 현황과 시사점"(2016), "대만의 원자력발전소 건설은 어떻게 중단 되었는가: 정책옹호연합모형의 적용(공저)"(2015), 「대만-거대한 역사를 품은 작은 행복의 나라」(2013) 등이 있다.(caesare21@hanmail.net)

〈논문접수일: 2019. 1. 16 / 심사개시일: 2019. 1. 18 / 심사완료일: 2019. 2. 12〉

Abstract

Policy Changes of Fixed Book Price System in Korea: Policy Discourse and the Structure-Actor Relation

Kim, Seong Soo

Choi, Chang Geun

This study analyzed the case of fixed book price system and its policy changes developed over the past 20 years in four stages. First, as a starting point of discussion, we distinguished between supporting and opposing arguments(beliefs) for and against the fixed book price system based on Sabatier's policy advocacy coalition model. Second, the arguments of the pros and cons were analyzed using discourse and idea concepts. Third, factors that have caused the policy changes are classified into either structure or actor. In addition, the direct environmental variables that have caused the policy changes were analyzed through discursive responses of the actors. We conclude that the policy changes in the fixed book price system are an outcome of the interaction between selective structural factors and actors' discourse strategies. The implication of this study is that the model of 'structure-actor interactivity' could suggest a new approach that would complement the existing policy change studies on actor, belief system, and discourse analysis.

Key Words: policy change, policy discourse, policy idea, structure-actor interactivity, fixed book price system