

공공도서관 자료구입에 영향을 미치는 제도에 관한 연구

A Study on the Laws and Regulations Affecting the Public Library Acquisitions

장 덕 현(Durk-Hyun Chang)*

강 은 영(Eun-Young Kang)**

초 록

본 연구는 장서관리 영역에서 논의의 대상에서 제외되어 있던 공공도서관의 자료구입과정에서 나타나는 문제를 제도적인 측면에서 분석하여, 자료구입업무가 효율적으로 진행되기 위한 개선방안을 제안하는 것을 목표로 수행되었다. 이를 위해 관련 사항을 도서관 자료의 성격 규정과 관련한 제도, 자료를 구입할 때 정가 대비 가격책정과 관련한 제도, 자료구입을 위한 예산배정과 관련한 제도, 자료를 구입하는 과정과 관련한 제도 등 4개의 범주로 나누었다. 다음으로 각 단계에서 나타나는 문제점을 분석하여, 공공도서관에서 적용할 수 있는 항목에 대해서는 적용 가능성을 제시하고 구입과정에서 제약이 되는 항목에 대해서는 개선방안을 제시하였다.

ABSTRACT

Acquisition processes in public libraries, especially as influenced by policies and regulations both in national and regional levels have not been in the main area of concerns in the research of library and information science. While the area of collection management has yet been one of the major issues in this filed, public library book-purchasing in the major factor to achieve effective library collections. This study concentrated on the policies and regulations that attempts to normalize and control the acquisition process in public libraries. This research analyzed and investigated (1) various policies and regulations regarding the library collection as public procurement, (2) legitimacy of decision between normal price procurement and discounted price contract under the current policy on normal retail price of books, (3) budget allocation, (4) policies on library acquisition processes. Suggestions are also added for the efficient collection building in public libraries.

키워드: 수서, 도서구입, 자료구입, 공공조달, 공공도서관

Acquisition, Book Purchase, Materials Procurement, Public Procurement, Public Library

* 부산대학교 문헌정보학과 부교수(dchang@pusan.ac.kr) (제1저자)

** 신라대학교 문헌정보학과 강사(myflora71@pusan.ac.kr) (공동저자)

논문접수일자 : 2011년 8월 22일 논문심사일자 : 2011년 8월 25일 게재확정일자 : 2011년 9월 7일

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

도서관은 '장서'를 매개로 하는 사회적 장치이다. 사회 변화에 따라 디지털 정보 서비스가 확대되고 다양한 문화프로그램이 제공되는 등 공공도서관의 기능과 역할이 점차 확대되고 있지만, 도서관이 사회적 의의를 지닐 수 있는 가장 핵심적인 기반 요소는 여전히 '장서'라고 할 수 있다. 장서는 이용자의 정보요구를 충족시키는 도구로서, 오랜 시간 인류의 문화가 응축되어 있는 집합체로서 매우 다양한 의미를 가진다. 특히 공공도서관은 한 국가의 지식문화 수준을 측정하고 평가하는 잣대로서의 의미를 가지기 때문에 공공도서관의 장서는 한 국가의 지력(知力)을 평가하는 도구가 된다.

이러한 의의에 비추어 볼 때 현재 우리나라 공공도서관 장서의 수준과 그에 대한 이용자들의 인식은 미흡한 점이 적지 않다. 2009년 기준 인구 1인당 공공도서관 장서보유량은 1.26권으로 IFLA/UNESCO의 최저기준인 인구 1인당 1.5~2.5권에 미치지 못하는 수준이며, 각종 연구보고서나 언론에서 실시하는 공공도서관에 대한 이용자들의 인식 관련 조사들에 따르면 도서관에 읽을 책이 없다는 의견이 여전히 가장 큰 불만요인으로 지적되고 있다.

필자들은 이러한 문제의 한 원인으로 공공도서관 장서관리에 있어서 '구입(acquisition)'의 영역에 주목하였다. 공공도서관에서 이용자들의 요구에 부응할 수 있는 양질의 장서를 신속하게 갖추기 위한 이론과 방법으로서 '장서관리'가 중요한 논의 대상이 되어 왔지만, 장서관리에서 매

우 중요한 비중을 차지하는 '자료구입'에 대한 논의는 제대로 이루어지지 않았던 것 또한 사실이다.

일반적으로 공공재산의 취득 방법은 그 목적물의 질(quality)에 큰 영향을 미친다. 즉, 자료구입을 위한 계약방식은 자료가 이용자에게 얼마나 빨리 제공되는가 하는 문제와 더불어 도서관이 필수적으로 소장해야 할 양서를 입수할 수 있는가 하는 문제와 직결되기 때문에 장서관리 영역에서 간과해서는 안 되는 부분이다. 이 때문에 공공도서관 현장에서는 자료구입에 있어서 계약이나 업체 선정의 과정과 방법에 대한 논란이 적지 않다. 일례로 공공도서관에서 '도서'를 물품으로 취급하여 처리하는 관행이나 구입을 위한 업체를 선정할 때 예산 범위 내에서 최고의 할인율을 적용하여 많은 양의 자료를 구입하기 위해 최저가낙찰제를 적용하면서 생기는 문제 등을 들 수 있다. 물론 최저가낙찰제가 공공기관에서 물품구입을 위해 보편적으로 적용되는 방식이기는 하지만 자료납품업체들 간의 과도한 경쟁으로 부실업체가 선정되어 반드시 입수되어야 할 자료가 누락되고 다른 자료로 대체되거나, 자료의 입수가 늦어지는 결과를 초래하는 현상은 공공도서관 현장에서 이미 여러 차례 지적되어 온 문제이다(장덕현 2011).

이러한 문제인식에 근거하여 이 연구에서는 그동안 장서관리 영역에서 논의의 대상에서 벗어나 있던 자료 구입과정의 문제를 제도적 측면에서 조망하여 보았다. 공공도서관의 자료구입은 공공조달의 성격에 따라 관련 법과 제도의 테두리 내에서 이루어지고 있는데, 이것이 자료구입 과정에서 발생하는 문제들의 원인으로

로 작용한다는 차원에서이다. 따라서 관련 제도를 일별한 다음 제도적 보완과 개선을 통해 공공도서관의 자료구입 업무가 효율적으로 진행되어 공공도서관 장서개발에 있어서 효과와 효율이 제고될 수 있도록 개선방안을 제시하고자 하였다.

1.2 연구의 내용과 방법

이 연구에서는 공공도서관의 자료 구입과정을 지배하는 제도적 측면의 문제들을 분석하였다. 즉, 자료구입과 관련된 제도를 중심으로 하여 구입과 관련한 문제를 제도적인 측면에서 풀어 본 다음 최적의 자료구입 절차와 방법을 이끌어 낼 수 있는 방안을 모색하였다.

일반적으로 공공도서관 자료구입 업무는 공공조달 관련 제도의 틀 안에서 수행된다. 따라서 이 연구에서는 우선 자료구입과 관련한 제도를 '자료의 성격을 규정하는 제도', '자료를 구입할 때 정가 대비 가격 책정과 관련한 제도', '자료구입을 위한 예산배정과 관련한 제도', 그리고 '자료를 구입하는 과정에서 적용되는 제도' 등의 4개의 범주로 나누었다. 다음으로 각각의 범주와 관련되는 제도를 분석한 다음, 자료구입과정에 제약이 되는 항목에 대해서는 개선방안을 제시하고 도서관에서 미처 적용하지 않은 항목에 대해서는 적용 가능성을 제시하였다. 다만, 이 연구에서는 자료의 유형을 '단행본(도서)'으로 한정하는 것으로 하였으며, 연속간행물이나 전자자료는 논의의 대상에서 제외하였다.

2. 공공도서관의 자료구입

2.1 공공도서관 자료구입의 의의

도서관에서 자료를 구입하는 것은 내부적으로는 장서구축을 위한 필수적인 과정인 동시에, 외부적으로는 출판물에 대한 공식적이고 일차적인 소비자로서의 의미를 가진다. 즉, 도서관이 출판물에 대한 일차적인 소비자로서 기본 수요를 창출하면, 이를 바탕으로 출판사는 양서를 지속적으로 발굴하고 출판하는 역할을 수행하여 새로운 콘텐츠를 생산하는 순환의 과정을 반복하게 된다. 이러한 과정 속에서 도서관은 출판계의 공적시장이자 제도시장으로서의 역할을 수행하고 출판계는 도서관의 필수적인 서비스 도구인 지식정보자료를 창출해 내는 역할을 수행한다.

도서관이 출판물의 일차적인 소비자로서의 역할을 원활하게 수행하기 위해서는 충분한 수의 도서관과 자료구입예산이 확보되어야 한다. 즉, 출판시장의 안정과 활성화를 위해서는 정부가 주도하여 도서관을 확충하고 장서를 충실화하는 정책적 노력이 필요하다(윤희운 2005). 이러한 차원에서 도서관 특히 공공도서관은 공공의 사회 자본이자 출판물의 중추적 기관 수요자로서 공공재 상품인 책을 신속히 구입해 이용자에게 서비스할 의무를 가진다(백원근 2007).

출판물의 공적 소비자로서의 도서관 자료구입 업무는 관중에 따라 상이한 틀에서 진행되지만, 국가나 지방자치단체에서 운영하는 공립도서관은 공공기관이기 때문에 공공도서관에서의 자료구입 업무는 공공조달이라는 성격을 가지게 된다. 공공조달(public procurement)은

통상 국가, 지방자치단체 또는 기타 행정주체가 행정수요의 충족을 위해 사인과 체결하는 공사·물품구매 및 기타 용역에 관한 도급계약, 또는 정부나 공공기관이 공공재(public goods)를 공급하기 위해 민간부문으로부터 물품이나 건설공사 및 설계 등 서비스를 구매하는 행위를 총괄하는 개념이다(이상호 2009; 신영수 2006). 공공조달은 국가나 지방자치단체가 국민의 세금으로 이루어진 국가예산을 집행하는 행위로, 조달의 재원이 국민의 세금이나 공적자금으로 충당되고 조달을 집행하는 기관이나 개인이 납세자인 국민으로부터 그 업무를 위임받는 대리인이라는 성격을 가진다. 이러한 이유로 공공조달은 법적 테두리 안에서 합법성, 투명성, 효율성, 경제성 등을 고려하여 이루어져야 한다.

2.2 해외 공공도서관의 자료구입

해외 사례를 보면, 우선 호주의 경우 각 주/지방정부에서 각각의 지방정부법(Local Government Act)에 따라 지방자치체를 운영하고 있으며, 도서관 역시 해당 법령에 의해 운영된다. 즉, 도서관법은 주/지방정부에서 각각 독립적으로 제정하여 운영하기 때문에 지역의 상황과 여건에 따라 많은 차이를 보인다. 아울러 호주의 조달업무는 연방정부와 주/지방정부가 독립적으로 기본 원칙을 정하여 해당 기관이 구매 업무를 수행하는 분산조달의 형태를 띤다. 즉, 연방정부 이외 주/지방정부가 각기 상이한 원칙을 적용하여 조달이 이루어지며, 정부조달을 관장하는 명확한 주무기관이 존재하지 않는 특징을 가진다.

호주의 정부조달 원칙 중 가장 중요한 요소는 'Best Value Principles(최고가치 원칙)'이며 이 요소가 입찰참여 업체의 심사요건이 되는 것은 모든 주에 공통적으로 적용된다. 'Best Value Principles'는 구매가격이 비교 가능한 가격에 비해 가장 적절하고 효율적이어야 함을 의미하는 것으로 최저가격 구매가 원칙이라는 의미는 아니다. 이러한 조달의 가치를 추구하기 위해 계약담당자에게 많은 재량이 주어져 합리적인 판단을 할 수 있도록 하고 있다. 더불어 낙찰자 선정에 있어서도 소규모 금액일 경우 구매기관의 담당부서에서 자체적으로 결정가능하며, 금액의 규모가 높은 경우는 대부분 평가위원회를 구성하여 결정하도록 하고 있고 평가 시 해당 조직의 2년 이내 사업실적을 중요한 판단기준으로 하고 있다.

미국 공공도서관의 경우, 도서는 다양한 방법으로 구입하지만 계약형태 별로 보았을 때 건별단가계약이 아닌 연간총액계약을 기본으로 하여 계약업무가 진행된다. 대부분의 경우 신간과 구간본을 구분하여 2-3개의 구매 대행사(vendor)들과 연간 일괄계약(Approval Plan)을 체결하고, 필요할 때 마다 수시로 구입하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이때 할인율은 자료의 유형(아동자료, 대학교재, 소설 등), 신/구간여부, 그리고 구입 복본의 수에 따라 0%에서 구간본의 경우 최고 45%까지 차등적으로 적용된다. 아울러 도서를 구입할 때는 RFP(Request For Proposal)에 제시된 구입대상 도서의 총액에 따라 경쟁입찰계약이 권장되기는 하지만 필수요건으로 규정하지는 않고 있다.

3. 공공도서관 자료구입관련 제도의 현황과 문제점

공공도서관 자료구입 과정은 공공조달로서의 성격을 가지기 때문에 자료의 성격을 규정하는 단계부터 자료를 관리하는 모든 과정에서 관련 제도의 적용을 받는다. 구체적으로, 자료의 성격에 대한 규정, 자료를 구입할 때 정가 대비 가격 책정에 대한 제도, 자료구입을 위한 예산배정과 관련한 제도, 그리고 자료를 구입하는 과정에서 적용되는 제도 등으로 나눌 수 있다.

3.1 자료의 성격

일반적으로 관련 규정에 의하여 도서관에서 구입하는 자료는 '물품' 또는 '공공'재산'으로 취급되는 것으로 알려져 있다. 그러나 「공유재산 및 물품관리법」과 「동법 시행령」을 분석한 결과, 실제로는 공공도서관의 자료를 '물품'으로 취급하지 않을 수 있는 것으로 파악되었다.

「공유재산 및 물품관리법」

제91조(일부 물품의 적용 배제) 「지방재정법」 제74조에 따른 도급경비로서 취득한 물품과 그 밖에 대통령령으로 정하는 물품의 관리에 관하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법의 일부를 적용하지 아니할 수 있다.[전문개정 2008. 12.26]

「공유재산 및 물품관리법 시행령」

제91조(적용 배제) ① 법 제91조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 물품에 대해서는

법 제49조, 제52조, 제53조, 제57조, 제58조, 제60조, 제62조부터 제64조까지, 제69조, 제75조, 제78조, 제86조, 제93조 및 제94조를 적용하지 않을 수 있다.

6. 도서, 서화, 예술작품, 동식물과 그 밖의 특수 물품

위에서 본 바와 같이 도서관에서 구입하는 자료는 「공유재산 및 물품관리법」과 「동법 시행령」에 따라 물품으로 취급하지 않을 수 있으나, 아래의 「지방자치단체 재무회계 운영규정」에 의해 일반 물품으로 관리하는 것이 관행이다. 「지방자치단체 재무회계 운영규정」(지방재정법 제 53조 및 지방회계기준(부령)에 의한 회계처리 실무규정) 4절과 16절에서 도서관에서 구입하여 비치하는 장서는 모두 자산화하여 집기비품으로 등록하고 내용연수는 표준내용연수인 5년을 적용하도록 규정하고 있기 때문이다. 결과적으로 도서관에서 단행본의 성격을 어떻게 규정하는가와 관련하여 두 가지 제도가 상호 충돌하고 있는 것으로 볼 수 있다.

「지방자치단체 재무회계 운영규정」

4)>> 1400 주민편의시설

(1) 1401 도서관

다. 자산 구분처리의 유의사항

④ 도서관 소관장서는 자산화기준과 관계 없이 모두 자산화하여 집기비품으로 등록하고 내용연수는 표준내용연수인 5년을 공통적으로 적용함

16)>> 5200 운영비

(1) 5201 도서구입 및 인쇄비

가. 회계과목의 정의

지방자치단체가 각 실·과·소에 비치하기 위해 구입하는 도서구입비 및 유인물, 책자 등의 인쇄에 소요되는 비용

다. 과목 구분 시 유의사항

도서관에 비치하는 장서의 구입비는 「1400 주민편의시설」인 「1401 도서관」의 집기비품으로 분류

여기서 주목할 점은 대부분의 공공도서관이 『지방자치단체 재무회계 운영규정』에 따라 단행본을 물품으로 간주하여 관리함으로써 발생하는 문제점이다. 단행본을 물품으로 간주하여 구입할 경우, 구입예정목록을 작성하지 않고 계약체결을 할 수 없기 때문에 연간 구입 총액을 기준으로 계약을 체결하고 건수가 발생할 때마다 자료를 구입하는 연간총액계약체결이 어려워진다. 나아가 현재 도서관 자료구입에 있어서 가장 큰 문제로 지적되고 있는 '구입 기준 = 최저가'라는 공식이 만들어지는 원인이 되고 있다.

결과적으로 단행본의 성격을 규정함에 있어서 『지방자치단체 재무회계 운영규정』보다는 『공유재산 및 물품관리법』과 『동법 시행령』을 적용하여 단순 물품이 아니라 지식정보사회의 콘텐츠를 가공한 성격으로 규정하여 구입과정의 효율성을 확보하는 것이 바람직한 방법일 것이다.

3.2 자료의 가격

자료구입을 위한 예산의 문제는 국가와 관중에 상관없이 모든 도서관에서 중요한 의미를 가진다. 도서관에 배정되는 예산의 범위 내에서

가장 효율적인 장서구성을 기해야 하기 때문이다. 예산 배정의 문제와 관련하여 도서의 가격이 어떻게 책정되는가의 문제 역시 매우 중요한 의미를 가지며, 도서의 가격 책정과 관련한 도서정가제의 문제는 「출판문화산업진흥법」이라는 제도적 틀 안에서 규정된다.

현재 「출판문화산업진흥법」 제 22조 단서 조항에 “도서관과 사회복지 시설에서 구입하는 간행물은 (도서정가제에서) 예외로 한다”라고 되어 있어, 도서관이 도서를 구입할 때 할인을 받을 수 있도록 규정되어 있다.

『출판문화산업진흥법』

제22조(간행물 정가 표시 및 판매)

② 간행물을 판매하는 자는 간행물이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제29조제2항에 따른 재판매가격유지 대상저작물에 해당할 때에는 정가대로 판매하여야 한다. 다만, 간행물을 판매하는 자는 독서 진흥과 소비자 보호를 위하여 스스로 제공하는 할인방법을 통하여 간행물을 정가의 10퍼센트 이내에서 할인하여 판매할 수 있다.

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 간행물에 대하여는 제2항을 적용하지 아니한다.

2. 도서관이나 사회복지시설에 판매하는 간행물

도서정가제는 재판매가격유지제도(Resale Price Maintenance Contract)의 일환으로, 출판시장 질서의 안정화와 출판문화 정착을 위해 우리나라의 경우 2002년 제정되어 2003년부터 2월부터 시행 중인 「출판문화산업진흥법」에서 법적으로 규정하고 있다.¹⁾ 법제화라는 방식을 통해 도서정가제를 인정하는 기본적인 취지는 문화

적인 차원에서 출판물의 저작권을 보호하고 창작환경을 조성하여 출판문화를 확립함과 동시에 국민들에게 독서의 기회를 확대하는데 있다고 할 수 있을 것이다.

공공도서관이 출판물에 대한 일차적인 소비자 또는 공적시장으로서의 역할을 수행하여 출판문화 창달에 앞장서기 위해서는 이러한 도서정가제에 기반한 출판물 구입이 의무화되어야 한다는 지적도 있다. 즉, 현재와 같은 도서정가제법의 예외조항은 공공도서관이 출판물의 일차적인 소비자 또는 공적시장으로서의 역할을 원활하게 수행하는데 걸림돌로 작용하고 있다는 것이다. 아울러 도서정가제법의 예외조항은 공공도서관 자료구입과정에서 가장 큰 문제로 지적되고 있는 최저가낙찰제의 제도적 근거로서도 작용하고 있다.

3.3 자료구입예산 배정

현재 우리나라의 공공도서관은 「도서관법」을 기반으로 하여 지방자치단체의 재정과 국가보조금에 의해 재정을 충당하는 시스템으로 유지되고 있으며, 현실적으로는 재정의 대부분이 지방자치단체가 지원하는 재원에 의해 운영된다.

동법 제29조(공립 공공도서관의 운영 및 지원) 2항과 3항에 의하면, 지방자치단체가 설립·운영하는 공립 공공도서관이나 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관의 경우 지방자치단체의 일반회계에서 운영비나 운영비의 일부를 부담하여야 한다고 명시되어 있다. 그러나 구체적으로 예산의 규모나 비율에 대한 규

정이 마련되어 있지 않아 도서관 자료구입을 위한 안정적인 재정보화가 어려운 실정이다.

또한 동법 제29조(공립 공공도서관의 운영 및 지원) 1항에 의하면, 국가 및 지방자치단체가 도서관 자료수집에 소요되는 경비의 일부를 지원할 수 있다고 명시되어 있다. 그러나 이 항목도 보조금이나 지원금 지원에 대한 의무적인 규정이 아니라 자율적인 지원의 성격으로 명시되어 있기 때문에, 운영주체나 지역 별로 지원금액의 정도에 큰 차이가 나는 현상을 초래하고 있다.

『도서관법』

제29조(공립 공공도서관의 운영 및 지원 등)

- ① 국가 및 지방자치단체는 도서관의 설립·운영 및 도서관자료수집에 관하여 필요한 경비의 일부를 보조하는 등 공립 공공도서관의 균형 있는 발전과 효율적 운영을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.<개정 2009.3.25>
- ② 지방자치단체가 설립·운영하는 공립 공공도서관에 대하여는 당해 지방자치단체의 일반회계에서 그 운영비를 부담하여야 한다.<개정 2009.3.25>
- ③ 「지방교육자치에 관한 법률」 제32조에 따라 교육감이 설립·운영하는 공립 공공도서관에 대하여는 해당 지방자치단체의 일반회계 예산의 범위 안에서 그 운영비의 일부를 부담하여야 한다.<개정 2006.12.20, 2009.3.25>

이러한 이유로 도서관 자료구입을 위한 안정적인 재원 확보를 위해서는 일차적으로 지방자

1) 2002년 8월 26일 출판및인쇄진흥법(법률 제6721호)로 제정된 후, 2007년 7월 19일 인쇄문화산업에 대한 내용을 별도로 인쇄문화산업진흥법으로 분리·제정하며, 본 법률은 출판문화산업진흥법으로 법제명 변경 및 개정되었다.

치단체 전체 예산 중 도서관 예산을 일정한 비율로 배정할 수 있는 규정이 마련되어야 한다. 이와 함께 지역 간 공공도서관의 균형 있는 발전을 위해서 자료구입을 위한 국가 또는 지방자치단체 차원의 보조금 지원 항목 역시 의무화할 필요가 있다.

미국의 박물관·도서관 정보서비스기구(IMLS)가 『도서관 서비스 및 기술법(Library Services and Technology Act: LSTA)』에 근거해 직접 각 주에 일괄적으로 지급하는 일괄보조금제도를 좋은 사례로 들 수 있을 것이다. 미국의 경우 공공도서관의 지역 간 격차 문제가 대두되면서 1996년 이 보조금제도를 신설했는데, 이 LSTA 보조금은 보조금 산정 공식에 따라 지원액이 결정되며 일괄적으로 각 주당 680,000달러의 일괄 보조금을 지급하고 남은 자금은 각 주의 인구수에 기준해 재배정한다. 특히 이 보조금은 사용 목적을 정보자원에 대한 접근과 학습을 위한 지원, 도서관서비스 개발 등 도서관 운영과 관련된 분야로 제한하고 도서관건립을 위해 보조금을 사용하는 것을 금지하고 있다(차미경, 송경진 2010).

3.4 자료의 구입과정

공공기관의 구매 업무에는 『조달사업법령』, 『국가계약법령』, 『지방계약법령』 등이 적용된다.

우선, 『조달사업법령』은 공공기관의 조달업무에 관한 절차와 기준을 위한 법률로 『국가계약법령』에 대한 특별법이라고 할 수 있다. 즉, 조달사업과 관련하여서는 우선적으로 『조달사업법령』에 의하고, 동법령에 규정되지 않은 사항은 『국가계약법령』이나 『지방계약법령』을 적용한다(정원 2009).²⁾

『지방계약법령』은 『국가계약법령』이 지역경제의 활성화 등 지방자치단체의 특수성을 반영하지 못한다는 문제점을 보완하기 위해 2005년 제정하여 시행되고 있다. 현재 『지방계약법령』 적용의 대상기관에는 전국 246개 시·도 및 시·군·구, 특별지방자치단체, 지방자치단체가 계약 사무를 위임·위탁한 지방자치단체와 시·도 및 시·군·구 교육청과 공립 초·중·고등학교를 포함하는 교육행정기관이 포함되어 있어, 공공도서관의 자료구입 과정에는 『지방계약법령』이 적용된다. 『지방계약법령』의 경우 계약의 절차와 기준에 관해서는 『국가계약법령』상의 내용을 토대로 지방자치단체의 특성을 반영하는 규정을 추가하고 있기 때문에 『국가계약법령』에 적용되는 정부조달계약의 절차 및 기준과 거의 동일하다.

『지방계약법령』은 법률, 시행령, 시행규칙의 형식으로 구조화되어 있으며, 입찰절차나 낙찰자 결정 등 법령 적용에 필요한 세부적인 사항은 행정규칙의 성격을 가진 예규³⁾를 통해 상세

2) 헌법상 행정부에 속하는 중앙관서 및 중앙관서에서 관할하는 공기업은 국가계약법령을 적용하거나 준용하고 있으며, 지방자치단체 및 지방자치단체에서 관할하는 지방공기업은 지방계약법령을 적용하거나 준용하고 있다. 지방계약법령이 시행되기 전 지방자치단체 차원에서 이루어지는 모든 계약업무는 국가계약법을 준용하도록 규정되어 있었다. 그동안 지방자치단체들의 경우 계약업무와 관련하여서는 지방재정법을 근거로 업무를 처리하였고, 지방재정법의 계약관련 대부분의 내용은 국가계약법을 준용하도록 규정되어 있었다. 행정안전부는 지방재정법에서 규정되었던 계약조항을 분리하여 지방계약에 관한 사항을 규율하는 별도의 법률인 지방계약법을 2005년 8월에 제정하여 2006년 1월 1일자로 전면 시행하였다.

3) 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적 행정사무의 처리 기준을 제시하는 법규문서 외의 문서를 말한다.

하게 규정하고 있다. 결과적으로 공공도서관 자료구입과정에 적용되는 제도는 크게 『지방계약법령』과 행정안전부 예규라고 할 수 있다. 따라서 자료구입과 관련한 계약체결과정은 ‘계약체결형태결정’, ‘계약체결방법결정’, ‘낙찰자결정’ 등의 3단계로 나누고, 각 단계에서 논의의 대상이 되는 사항을 『지방계약법령』과 관련 예규를 중심으로 살펴볼 수 있다.

3.4.1 계약체결형태결정

현재 공공도서관의 자료구입을 위한 계약체결형태를 결정하는데 적용되는 법령은 『지방계약법』 제25조와 『지방계약법시행령』 제79조이다. 해당 법령에 따라 도서관에서는 모든 자료에 대해 연간총액계약의 형태로 계약을 체결하기도 하고, 희망도서 등 신속성이 요구되는 자료는 연간총액계약으로 정기구입도서관은 건별단가계약으로 체결하기도 한다. 이러한 형태와는 다르게 내용적으로 특이한 성격을 가진 자료, 고가자료, 희귀자료 등 일반 유통업체를 통해 구하지 못하는 자료만 특정업체와의 건별단가계약체결을 하고 나머지 모든 자료는 연간총액계약으로 체결하기도 한다.

그러나 계약법상에 제시된 내용이 연간 자료를 구입할 수 있는 총액으로 계약체결이 가능하다는 것으로 명확하게 제시되지 않아, 연간총액계약의 적법성에 확신을 가지지 못하여 적용하지 못하는 도서관이 많다. 더불어 앞서 지적한 바와 같이 일반적으로 도서는 일반적인 ‘물품’과 동일한 성격으로 간주되고 있기 때문에, 구입 자료의 목록 없이 총예산으로만 계약이 진행되는 연간총액계약이 적용될 수 없다는 계약담당자들의 인식도 한 몫을 하고 있다.

『지방계약법』

제25조(단가계약)

- ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 일정한 기간 계속하여 제조·구매·수리·보수·복구·가공·매매·공급·사용 등의 계약을 체결할 필요가 있을 때에는 해당 회계연도 예산의 범위에서 미리 단가(單價)에 대하여 계약을 체결할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 단가계약의 범위·절차·기준, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[전문개정 2009.2.6]

『지방계약법 시행령』

제79조(단가계약)

- ① 법 제25조에 따라 단가계약을 체결할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.
 1. 물품의 제조·구매·수리·가공
- [전문개정 2010.7.26]

일반적으로 건별단가계약은 구입 사유가 발생할 때마다 건별로 계약하고 구입과정에 다양한 업체의 참여를 유도하여 업체 간 경쟁을 통한 계약과정의 투명성을 확보한다는 장점을 가진다. 반면, 이 방법은 구입할 때 마다 구입자료 목록을 작성하고 업체를 선정하여 도서관운영위원회 심의를 거쳐야 하기 때문에 행정처리과정이 복잡해지며, 자료선정에서 입수까지 소요일수가 많이 걸린다는 단점을 지니고 있다. 구입자료의 목록작성, 자료선정위원회의 검토, 관리과에 구매 의뢰, 입찰공고, 계약, 입수 및 배가까지의 시간이 최소 1개월에서 최대 2개월까지 걸리기 때문이다.

이러한 이유로 도서관에서는 특정 업체와 1년

단위로 계약을 체결한 뒤, 필요할 때마다 혹은 수시로 자료를 구입할 수 있는 연간총액계약을 체결할 수 있는 명확한 근거가 필요하다. 이는 구입 절차를 간소화하여 행정력소비를 최소화하고 자료 입수 속도의 신속성을 보장해 줄 수 있는 방법이기 때문이다.

구입예정 목록이 없는 연간총액계약이라는 방법으로 자료구입이 진행되기 위해서 우선적으로 해결되어야 할 사항으로 계약담당자들로 하여금 도서관이 단순한 물품이 아니라는 인식을 가지게 하는 것도 중요하다. 하지만, 이와 함께 제도적인 차원에서 도서관에서 구입하는 단행본의 경우 구입예정목록이 갖추어져 있지 않아도 연간총액을 기준으로 하여 계약체결이 가능할 수 있도록 보다 명확한 지침마련이 필요할 것이다.

3.4.2 계약체결방법결정

도서관에서 자료를 구입할 경우, 업체와의 계약방법을 결정하는 단계를 거치는 것이 일반적이다. 이 경우, 계약대상 업체를 결정하는 방법

에 있어서 경쟁입찰계약으로 할 것인지 수의계약으로 할 것인지 결정하게 되는데, 경쟁입찰계약의 경우 지역제한 관련 항목과 수의계약의 경우 수의계약 가능 금액 관련 항목이 논의의 대상이 될 수 있다.

경쟁입찰을 통해 구입업체를 결정하는 경우, 지역경제 활성화를 위해 지역 제한 등을 부과하는 제한경쟁계약의 방법을 적용할 수 있다.⁴⁾ 제한경쟁계약은 그 집행대상을 특수한 성능 또는 품질이 요구되는 물품구매계약이나 지방자치단체의 장 또는 계약담당자가 계약이행의 부실화를 방지하기 위하여 필요하다고 판단하는 경우 등에 한해 가능하도록 규정하고 있다. 제한경쟁계약의 집행기준 및 기타 필요한 사항은 예규의 형식으로 『지방자치단체 입찰 및 계약집행기준』(행정안전부 예규 제330호) 제2장 ‘제한경쟁 운용요령’에서 제시하고 있다. 해당 예규에서 제시된 제한경쟁기준 중 자료구입을 위한 계약체결에 적용될 수 있는 사항을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1>에서 보는 바와 같이 현재 지역서점과

<표 1> 『지방자치단체 입찰 및 계약집행기준』 제한입찰계약 운영요령(행정안전부예규 330호)

제한의 종류	계약 목적물	제한요건	비고
지역제한	물품·용역	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도(울산광역시 제외)에 발주하는 경우: 추정가격 3.8억 원 미만 • 울산광역시 및 시·군구에서 발주하는 경우: 추정가격 5억 원 미만 	물품·용역의 납품현장을 관할하는 시도 내에 주된 영업소를 둔 업체로 제한
물품의 납품 능력	물품의 제조 및 구매	<ul style="list-style-type: none"> • 특수한 성능 또는 품질이 요구되는 경우 일정기준의 능력 요구 	
재무상태	공사·용역 및 물품·기타	<ul style="list-style-type: none"> • 계약이행의 부실화 방지를 위해 필요한 경우 - 부도 상태에 있거나 파산 등의 상태가 있는 자의 배제 	

4) 지방계약법 제9조(제한입찰에 의한 계약과 제한사항 등) 1항에서 계약담당자가 경쟁입찰에 참가할 자의 자격을 제한하는 경우 적용되는 기준은 실적, 기술보유현황, 시공능력, 지역, 재무상태, 물품의 납품능력 등 9개로 제시하고 있으며, 특이한 몇몇의 경우를 제외하고는 중복제한을 금지하고 있다.

의 계약체결을 통한 자료구입의 신속성과 지역 경제의 활성화를 위해 시·도 단위로 서점소재지를 제한하여 입찰할 수 있도록 하고 있다. 하지만 시·군·구 단위의 제한 항목은 없어 대형서점 위주로 계약이 체결되고 있는 상황이기 때문에, 지역제한을 시·군·구 단위로 할 수 있는 방안이 필요하다는 요구도 있다.

아울러 해당 예규에 제시되어 있는 지역제한 관련 항목은 강제성이 없기 때문에 자치단체 차원에서 지역경제의 활성화를 위해 도서관구입 계약 체결 시 관내 업체와 계약하도록 유도하는 정책을 취하고 있다. 예를 들어, 부산광역시의 경우 도서관구입 계약 체결 시 도서관 지출금액 중 비중이 큰 자료구입은 전체 구입의 10% 이상을 관내 업체와 계약하도록 유도하고 있다.

최근 지역서점과 관련하여 인구 밀집 지역의 중대형 서점은 증가하고 있는 반면, 지방과 동네의 소형서점은 감소하는 추세이다. 부산의 경우 지역을 대표하는 대형서점이었던 동보서적이 2010년 9월, 그리고 문우당⁵⁾이 같은 해 10월에 문을 닫은 사례를 보면, 지역서점의 감소는 단지 소규모 서점에만 해당하는 문제는 아닌 것으로

보인다. 지역서점을 통한 자료구입 등 협력활동은 자료구입의 신속성 및 효율성 확대와 지역서점의 활성화 등을 포함하여 지역경제가 활성화되는 구조를 만들어낼 수 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

반면, 수의계약은 특정의 상대를 선정하여 계약을 체결하는 방법으로, 『지방자치단체 수의계약 운영요령』(행정안전부 예규 제331호)에 계약의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요한 경우에만 체결할 수 있도록 그 적용 가능 경우가 엄격하게 제한되어 있다. 해당 예규에 제시되어 있는 바와 같이, 낙찰하한율 87.745%가 적용되는 <추정 가격 2천만 원 이상 ~ 5천만 원 이하인 경우>와 낙찰하한율 90%가 적용되는 <추정 가격 2천만 원 이하인 경우>는 전자공개수의계약의 형태를 띠게 되어 실질적으로는 경쟁입찰과 대동소이한 과정을 거치게 되기 때문에 내용상 수의계약으로 보지 않는다. 결과적으로 계약법 상으로는 낙찰하한율이 적용되지 않는 2천만 원 이하 규모 계약의 경우에 수의계약이 적용되는 것으로 볼 수 있다(<표 2> 참조).

상당수의 도서관이 『지방자치단체 수의계약

<표 2> 『지방자치단체 수의계약 운영요령』(행정안전부 예규 제331호)

내용	구분	유형(금액 기준)	낙찰하한율	견적서제출
용역·물품·기타	2인 이상 견적서 제출	추정 가격 2천만 원 이상 ~ 5천만 원 이하	87.745%	• 지정정보처리 장치에 의함 ⇒ 전자공개수의계약
		추정 가격 2천만 원 이하	90%	
	1인 견적서 제출 가능	추정 가격 2천만 원 이하	-	• 지정정보처리 장치에 의하지 않고 수의계약가능

5) 2010년 3월 15일, 매장 규모는 예전 1,260㎡에서 132㎡가량으로, 10분의 1이나 줄어들었지만 전국에서 가장 많은 지도와 해사도서를 갖췄다는 옛 명성을 그대로 이어받아 지도와 해사도서 전문서점으로 새 출발하였다.

운영요령」에 제시되어 있는 금액을 기준으로 하여 2천만 원 이상일 경우 경쟁입찰계약을 체결하도록 되어 있지만, 이와 별개로 자치단체나 개별 도서관 차원에서 조례나 지침을 통해 경쟁입찰계약 의무 금액을 더 낮게 규정하는 경우도 많다. 수의계약의 특성상 다양한 업체의 참가기회를 제한하여 특정한 업체와의 계약체결로 인해 공정성과 투명성이 저하된다는 인식으로 인한 제도적 장치인 것이다. 그러나 이로 인해 도서관이 구입업체를 선정할 기회의 폭이 좁아진다는 것이 문제로 지적될 수 있다. 특히 신간자료의 경우 입수의 신속성이 확보되어야 하는데, 경쟁입찰의 과정을 거치게 되면 1주일 간의 입찰공고 기간을 포함해 최소 1개월의 시간이 소요되므로 자료입수의 신속성 확보에는 적합하지 못한 방법이 될 수 있다. 아울러 외국어 자료나 족보자료와 같이 일반 서점이나 유통업체가 취급하기 어려운 자료는 이들을 중점적으로 또는 전문적으로 취급하는 업체를 도서관이 직접 선정하여 계약하는 것이 효율적이기 때문에 경쟁입찰의 방법으로 업체를 선정하는 것은 적합하지 않다.

경쟁입찰계약 의무금액을 상향조정하여 수의계약 체결의 가능성을 더 열어 준다는 것은 자료구입을 위한 업체선정 과정에서 도서관의 업체선정 권한이 더 많아져 도서관의 요구에 적합한 조건을 갖춘 업체를 선정할 수 있음을 의미한다. 이러한 차원에서 현재 지방자치단체 차원의 조례나 도서관 차원의 지침 및 내부 규정 등으로 규정되어 있는 경쟁입찰 의무 금액의 정도를 상향조정해야 할 필요가 있다.

아울러 5천만 원 이상일 경우에는 의무적으로 경쟁입찰계약을 체결하도록 되어 있지만, 별도

의 낙찰하한율이 정해져 있지 않아 상당수의 도서관이 최저가낙찰제로 구입업체를 결정하고 있는 실정이다. 물론 일정 금액 이상일 경우 적격심사제도를 적용하여 구입업체의 업무이행능력을 평가하는 도서관도 있지만 이는 일부분의 도서관에만 해당되는 사항이기 때문에, 5천만 원 이상일 경우 별도의 낙찰하한제를 적용하여 최저가낙찰제의 폐단을 미연에 방지하는 것 또한 필요하다.

3.4.3 낙찰자 결정

자료구입을 위해 수의계약이 아닌 경쟁입찰 방식을 선택한 경우에는 다수의 입찰참여자 중 계약이행을 가장 적절하게 잘 수행할 수 있는 업체를 결정하는 것이 관건이다. 수입의 원인이 되는 경쟁입찰에 있어서는 예정가격 이상으로서 최고가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 하지만, 재정지출의 부담이 되는 경쟁입찰의 경우에는 물품이나 용역 등을 합리적인 가격에 공급받는 것이 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 현재 도서관에서 자료 구입을 위한 낙찰자를 결정할 경우 최저가낙찰제, 적격심사 낙찰제, 협상에 의한 계약 등에 의한 방법을 적용하고 있으며, 이는 「지방계약법 시행령」 제 42조와 제 43조에 의해 이행가능하다.

우선, 경쟁입찰의 경우 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순위로 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하는 적격심사 낙찰제를 원칙으로 하고 있다. 적격심사 낙찰제는 ‘가격’이라는 측면을 먼저 본 다음, 저가로 입찰한 순서대로 그 업체의 업무수행능력(계약이행능력) 등을 평가하여 낙찰자를 결정하는 방법이다. 적격심사 낙찰제 적용에 필요한 계약이행능력이란

해당 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행의 성실도, 자재 및 인력 조달가격의 적정성, 계약질서의 준수 정도, 과거 실적의 품질 정도 및 입찰 가격 등을 포함하며, 해당요소를 종합적으로 고려하여 적격여부가 심사된다.⁶⁾ 이 방법은 입찰가격의 경제성과 적정성을 유지하면서 일정수준 이상의 평점을 받은 우량업체를 낙찰자로 결정함으로써 계약이행능력이 없거나 부족한 업체가 낙찰되는 것을 예방하여 계약이행의 신뢰성과 품질을 확보하기 위한 방법⁷⁾이다.

『지방계약법 시행령』

제42조(재정지출의 부담이 되는 입찰에서의 낙찰자 결정)

① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 재정지출의 부담이 되는 입찰에 있어서는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 순서대로 해당 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 각 호에 따라 낙찰자를 결정한다.

2. 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』 제4조 제1항에 따라 기획재정부장관이 고시한 금액 미만인 물품입찰의 경우 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정한다. 다만, 물품을 제조하여 납품하거나 계약을 이행하는 데에 오랜 시간이 걸리는 경우 등 계약이행능력의 심사가 필요하다고 인정되는 경우에는 이 항 본문

에 규정된 계약이행능력 심사방식에 따라 낙찰자를 결정할 수 있다.

② 제1항에 따른 계약이행능력의 심사는 해당 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행 성실도, 자재 및 인력 조달가격의 적정성, 계약질서의 준수 정도, 과거 실적의 품질 정도 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 행정안전부장관이 정하는 심사기준에 따라 적격 여부를 심사하며, 그 심사 결과 적격하다고 인정되는 경우 그 입찰자를 낙찰자로 결정한다.[전문개정 2010.7.26]

③ 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 공사 또는 물품·용역 등의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 행정안전부장관과의 협의를 거쳐 행정안전부장관이 정한 심사기준과 달리하여 심사기준을 정할 수 있다.

그러나, 실제 공공도서관 자료구입 시 적격심사제도를 도입하여 구입업체를 선정하는 경우는 많지 않다. 『지방계약법』 제42조 1항 2호에서, 기획재정부장관이 고시한 금액 미만인 물품입찰의 경우 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정한다⁸⁾고 정하고 있기 때문이다. 이 조항에 따라 일정 금액 이상에 해당하는 자료구입의 경우에는 적격심사제도를 도입하지만, 그 이하 금액일 경우에는 해당 제도가 의무적으로 적용되지 않기 때문에 대부분 최저가낙찰제로 구입업체를 선정하게 된다. 구입업체와의 연간총액계약을 체결하여 구입금

6) 일반적으로 예정가격 이하로서 최저가 입찰자부터 순서대로 심사한 결과종합평점이 85점(적격통과점수) 이상인 자를 낙찰자로 결정하며, 동일 가격으로 입찰한 최저가 입찰자가 2인 이상인 경우에는 적격통과점수가 최고인 자를 낙찰자로 결정한다.
7) 업체의 적격여부 심사기준은 『지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정 기준』(행정안전부 예규 360호)에 제시되어 있다.
8) '기획재정부 고시 제2010-34호'에서 2억 5천만 원으로 규정하고 있다.

액이 해당 조건에 이를 경우 적격심사제도를 도입해야 하는 조항에 해당되지만, 그렇지 않은 경우 구입 금액이 적어져 최저가입찰이 가능하기 때문이다.

현재 많은 공공도서관에서 최저가낙찰제를 적용하고 있다. 특히 단행본의 경우, 그 특성상 균질성을 가지므로 동일한 책이면 어떠한 경로를 통해 구입하든 결국 동일한 가치가 보장된다는 이유와 함께 위와 같은 제도적 환경으로 인해 최저가낙찰제가 관행이 되어 있기 때문이다. 최저가낙찰제는 입찰가격이라는 공정하고 객관적인 기준을 비교하여 적용하기 때문에 누구나 이해하여 결과를 수용하기 쉬운 장점과 함께 자료구입 단가가 낮아져 예산을 절감할 수 있는 장점을 가진다. 반면, 자료납품업체들 간의 출혈경쟁을 유발하고 재정상태가 좋지 않은 부실업체가 참여할 가능성이 유발되어 자료납품이 지연되는 등 자료공급에 지장이 초래되는 경우가 발생할 수 있다. 즉, 최저가낙찰제에 의해 자료구입업체를 선정할 경우 도서관에 배정된 예산에 대비하여 자료구입량을 최대화함으로써 예산의 효율적인 집행이 가능하다는 장점은 있으나, 가격 이외 도서관이 원하는 자료를 적시에 제공할 수 있는지 등의 업무이행능력을 평가할 수 없기 때문에 지양해야 할 방법이라고 할 수 있다.

결과적으로 현재 공공도서관에서 자료를 구입할 경우 일차적으로 적용을 받는 것이 『지방계약법령』이고, 동법령에서 물품입찰의 경우 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하도록 하는 것이 문제의 출발점이 될 수 있다. 하지만 다른 한 가지 간과할 수 없는 점은 ‘도서’를 한 사회의 문화와 역사가 고스란히 녹아있는 공

공재(public goods)적 성격을 가진 것으로 보지 않고 공산품과 같은 단순한 물품으로 인식하고 있다는 것이다.

반면, 협상에 의한 계약은 물품이나 용역계약에 있어서 계약이행의 전문성, 기술성, 창의성, 긴급성 등의 이유로 다수의 업체로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 거쳐서 계약을 체결하는 제도로, 지방자치단체의 장이나 계약담당자가 필요하다고 판단한 경우에 적용할 수 있는 방법이다.

『지방계약법 시행령』

제43조(협상에 의한 계약체결)

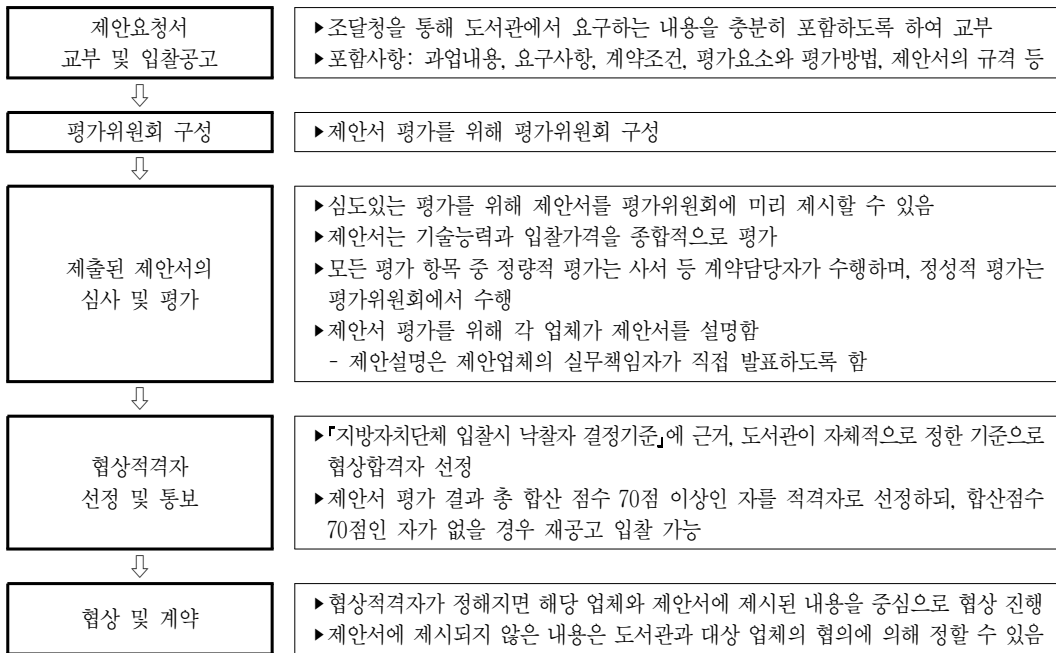
- ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 물품·용역 계약과 행정안전부령으로 정하는 공사의 계약을 체결할 때에 계약이행의 전문성·기술성·창의성·긴급성, 공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 제42조에도 불구하고 제안서(공사의 경우 설계서를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 해당 지방자치단체에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다.
- ⑦ 제1항의 평가를 위한 계약이행능력 심사는 해당 계약을 체결하려는 자의 이행실적, 기술능력, 사업수행계획(공사의 경우 설계서를 포함한다), 재무상태 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 행정안전부장관이 정한 기준에 따라 지방자치단체의 장이 정한 세부 심사 기준 및 절차에 따르며, 지방자치단체의 장은 계약을 체결하려는 자가 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.
- ⑧ 제1항에 따라 제출받은 제안서를 평가하기 위

하여 지방자치단체에 제안서평가위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 설치한다.

적격심사 낙찰제가 가격이라는 측면에서 최저가를 제시한 업체부터 순서대로 평가하는 방법이라면, 협상에 의한 계약은 가격과 기술이행 능력을 동시에 적용하여 평가하는 방법으로 평가지표에 주관적인 내용도 포함된다. 즉, 협상에 의한 계약은 업체를 결정할 때 ‘가격’만이 아닌 다양한 측면의 종합적인 검토를 통해 업체를 선정하는 방법으로 가격보다는 납품 능력 등의 기술적인 측면을 우선시하는 방법이라고 할 수 있다. 협상에 의한 계약체결이 이루어지는 과정은 일반적으로 <그림 1>과 같다.

업체의 업무이행능력 심사는 「지방계약법 시행령」에서 행정안전부 장관이 정한 기준인 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」(행정안전부 예규 제 360호) 제 6장 <협상에 의한 계약체결기준>에 의해 진행되는데, 일반적으로 평가 점수가 가장 높은 자를 우선협상대상자로 선정하고 협상적격자에게 이를 통지한 다음, 가격 및 기술협상 이후 계약을 체결하는 순으로 진행된다.⁹⁾

이 방법은 업체를 선정하는데 있어서 해당 업체



<그림 1> 협상에 의한 계약체결과정

9) 협상적격자 및 협상우선순위 결정과정은 기술능력평가(80%) 점수가 배점한도의 85%(68점) 이상인 자를 협상적격자로 선정하고 입찰가격(20%) 평가점수를 합산하여 합산점수의 고득점자 순으로 협상순위를 결정한다. 동점 시에는 기술능력에서 고득점자를 우선순위로 선정하고, 기술능력 점수도 동일하면 배점이 큰 항목의 고득점자를 우선순위로 결정한다.

〈표 3〉 『지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준』 - 협상에 의한 계약체결기준 : 제안서의 평가 항목과 배점한도(행정안전부 예규 제 360호)

구분	평가항목		배점한도	비고
기술능력 평가	객관적 평가 분야 (계량화)		20	• 계약담당자가 평가 - 각 평가항목의 배점 한도는 객관적지표 전체 배점의 30%를 초과할 수 없음
	주관적 평가 분야	용역 · 물품	60	• 평가위원이 평가하되, 평가위원은 경쟁 업체 상호간 평점격차를 주관적 평가분야 총점을 기준으로 1점 이내로 하여 평가해야 함
		공사		
가격평가	입찰가격 평가분야		20	
계			100	

체가 제시한 가격보다 그 업체의 업무이행능력을 더 많이 보기 때문에 우수한 업체가 낙찰될 수 있다는 장점이 있다. 하지만, 현재 도서관에서 구입하는 '도서'를 단순 '물품'으로 인식하는 관행과 함께 물품은 최저가격으로 낙찰된 업체를 통해 구입하는 것이 최대한 공정하다는 계약담당자들의 인식으로 인해 이 방법의 적용이 쉽지 않은 것이 현실이다.

아울러 협상에 의한 계약체결과정에서 중요한 것은 업체의 업무이행능력을 종합적으로 평가하는 기준을 어떻게 정하는가이다. 〈표 3〉에서 제시된 평가항목은 관련 예규에 제시된 항목이며, 지방자치단체의 장이나 계약담당자는 해당 평가항목과 배점한도를 기준으로 하여 세부 평가기준을 자체적으로 정해야 한다. 현재 자료 구입을 위해 협상에 의한 계약을 체결하는 도서관이 극히 소수이기는 하지만, 도서관에서 적용 가능한 표준 평가 기준이 마련되어 있지 않아 도서관마다 다르게 적용되는 문제점이 지적되

고 있다. 이에 별도의 규정을 통해 공공도서관에서 일괄적으로 적용할 수 있는 평가 기준이 마련되어야 할 것이다.

4. 공공도서관의 자료구입 제도 개선방안

공공도서관의 자료구입 과정에 영향을 미치는 제도들을 분석한 결과, 도서관이 그 철학과 이용자의 현실적인 요구를 제대로 수용하기 위해서는 아직도 많은 한계점을 지니고 있는 것으로 파악되었다. 따라서 도서관에서 좋은 자료를 신속하게 입수하여 관리하는 등 효율적인 자료구입과 장서관리 과정을 수행하기 위해서는 제도적 차원에서의 보완책 마련을 강구하여 이상적이고 바람직한 자료구입과정과 장서관리가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

이를 위해 우선, 공공도서관에서 구입하는 자

료 중 도서는 단순한 물품이 아닌 한 사회의 문화와 역사가 녹아있는 문화적 산물이자 지식정보사회의 중요한 매체로 간주하여 관리할 수 있도록 하는 인식의 전환이 필요하다. 이를 위해 현행 「지방자치단체 재무회계 운영규정」보다는 「공유재산 및 물품관리법」 및 「동법 시행령」에 의하여 자료를 관리할 수 있도록 관련 규정이 개편되어야 한다. 이러한 과정을 통해 자료구입의 신속성이 확보되는 연간총액계약체결이 보다 용이해질 수 있으며, 공공도서관 자료구입의 문제 중 하나로 간주되고 있는 최저가낙찰제로 인해 발생하는 폐단들도 미연에 방지할 수 있을 것이다.

둘째, 최저가낙찰제의 또 다른 제도적 근거로 작용하면서 공공도서관이 출판물의 공적시장으로서의 역할을 수행하는데 걸림돌로 작용하고 있는 도서정가제 예외조항에 대한 개선이 필요하다. 도서정가제를 규정한 「출판문화산업진흥법」에서 공공도서관을 포함한 공공기관을 예외로 두어 할인구매를 할 수 있도록 하고 있는데, 출판산업을 문화산업으로 인정하고 진흥·육성하기 위한 것이 도서정가제의 실시 이유인데 반해, 공공도서관과 같은 공공시설에서 할인구매가 가능하도록 하는 것은 입법 목적과 정면 배치될 뿐 아니라 출판산업을 위해 결코 바람직하지 않다(박승룡 2007). 이러한 이유로 「출판문화산업진흥법」에 나타나 있는 공공기관 등에 적용되는 정가법의 예외조항에 대한 개선이 필요하다. 다만, 공공도서관 등 도서관에서 도서정가제가 부분적이든 전면적이든 시행되기 위해서는 현실적인 측면에서 더 많은 공공도서관이 설립되고 각 도서관마다 충분한 자료를 구입할 수 있는 자료구입비의 확대 방안도 함께 고려되

어야 할 것이다.

셋째, 공공도서관에 배정되는 자료구입예산의 확대를 위한 제도적 개선책이 요구된다. 현재 「도서관법」 상에서 지방자치단체가 공공도서관의 운영비의 전체나 그 일부를 부담하도록 하는 규정이 있으나, 예산의 규모나 비중 등에 대한 명확한 규정이 없어 자료구입을 위한 안정적인 재원확보가 어려운 실정이다. 아울러 국가나 지방자치단체가 도서관 자료수집 경비의 일부를 지원할 수 있도록 규정된 항목의 경우, 지원에 대한 의무적인 성격이 아니라 자율적인 성격을 가지기 때문에 운영주체나 지역별로 지원 금액에 큰 차이가 나는 현상을 초래하고 있다. 도서관 자료구입을 위한 안정적인 재원확보와 공공도서관의 균형 있는 발전을 위해서는 현행 「도서관법」 상에서 지방자치단체 전체 예산 중 도서관 예산을 일정한 비율로 배정하는 규정과 국가 또는 지방자치단체 차원의 보조금 지원 항목을 의무화할 필요가 있다.

마지막으로, 자료구입과정에서 계약체결형태와 계약체결방법을 결정하고 구입업체를 결정하는 데 있어서 최적의 방법을 적용하기 위한 방안이 모색되어야 한다.

계약체결형태와 관련하여, 우선 공공도서관 자료입수의 신속성과 적시성이 보장되는 연간총액계약을 적용할 수 있는 명확한 제도나 규정이 마련될 필요가 있다. 이는 「지방계약법령」뿐 아니라 앞서 언급한 「공유재산 및 물품관리법」 및 「동법 시행령」과도 관련이 있는 사항이다. 또한, 현재 출판물의 공적시장과 지역문화공간으로서의 역할을 수행하는 공공도서관이 지역서점과 지역경제의 활성화에 부분적으로나마 기여하기 위해서는 지역서점을 통해 자료를 구입할 수 있

는 환경조성이 필요하다. 가령, 현행 『지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준』 - 제한입찰계약 운영요령(행정안전부 예규 330호)에서 제시하고 있는 납품소재지를 ‘관할 시·도’에서 ‘시·군·구’로 변경하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 다만, 이 과정에서 지역의 영세한 업체가 선정되어 자료구입 과정의 효율성이 저하되는 문제가 발생할 수도 있으므로 이러한 문제점을 최소화할 수 있는 방안도 함께 마련되어야 한다.

아울러 자료구입과정의 투명성 확보를 위해 일정 금액 이상 경쟁입찰계약을 의무화하는 자치단체나 도서관 차원의 규정을 좀 더 완화할 필요가 있다. 경쟁입찰계약 의무금액을 상향조정하여 수의계약을 체결할 수 있는 가능성이 많아진다는 것은 자료구입을 위한 업체선정과정에서 도서관의 권한이 더 많아져 적합한 조건을 갖춘 업체를 선정할 수 있음을 의미하기 때문이다. 그리고 현재 『지방자치단체 수의계약 운영요령』(행정안전부 예규 제331호)에서 최저가 낙찰제의 폐단을 최소화하기 위해 구입금액 2천만 원 이하일 경우와 2천만 원 이상~5천만 원 이하일 경우 낙찰하한율을 제시하고 있지만, 입찰 금액이 5천만 원 이상일 경우에 대한 규정은 없기 때문에 이에 대한 보완책 마련도 필요한 것으로 보인다.

낙찰자결정과 관련하여, 공공도서관에서 자료를 구입할 경우 일차적으로 적용을 받는 것은 『지방계약법령』이고, 동법에서 물품입찰의 경우 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하도록 하고 있는 점도 지적할 수 있다. 『지방계약법령』에 의하면, 경쟁입찰계약의 경우 적격심사 낙찰제가 원칙이지만 일정 금액 미만인 물품

입찰의 경우 최저가낙찰제를 허용하고 있기 때문이다. 앞서 언급한 바와 같이 도서관 자료를 일반 물품으로 간주하는 관행과 더불어 이러한 규정으로 인해 현재 대부분의 공공도서관에서는 자료구입 업체를 선정할 때 최저가낙찰제를 적용하고 있다. 이처럼 최저가낙찰제의 적용이 일반적이기는 하지만 해당 법령에서 협상에 의한 계약 체결이 가능함을 제시하고 있기 때문에 이 방법을 도입하는 도서관도 소수이지만 생겨나고 있는 실정이다. 결론적으로 현재의 제도 내에서 기존의 도서관이 주로 해오던 방식을 따라가는 것이 관행처럼 되어 있고, 관련 법령과 규정에 제시되어 있는 내용이라 하더라도 일정 수 이상의 도서관이 적용하지 않으면 시도하지 않는 경향도 일종의 걸림돌로 작용하고 있는 것이 현실이다.

또한 협상에 의한 계약체결과정을 통해 구입 업체를 평가할 때 적용되는 기준이 『지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준』 - 협상에 의한 계약체결기준(행정안전부 예규 제360호)에 제시되어 있지만, 실제로 도서관에 적용하기 위해서는 자체적으로 평가기준을 작성해야 하기 때문에 도서관마다 상이한 형태로 적용되는 것도 문제로 지적될 수 있다. 이에 도서관의 자료구입을 위한 업체를 선정할 경우, 도서관에서 자료는 일반 물품과 다른 성격을 지니므로 협상에 의한 계약체결이 가능하다는 보다 명확한 별도의 규정 마련도 필요할 것이며 자료구입업체를 평가할 수 있는 표준화된 기준도 마련되어야 할 것이다.

요컨대, 기존 제도 내에서 적법한 조항을 찾아내고 이미 새로운 방법으로 계약업무를 진행하고 있는 도서관의 사례를 근거로 하여 자료

구입절차를 좀 더 효율적으로 진행할 수 있는 방안을 마련하기 위한 노력 역시 함께 이루어져야 할 것이다.

5. 결론 및 제언

이 연구에서는 공공도서관이 최적의 장서구성을 통해 지역 주민의 만족도를 최대화할 수 있도록 하는 관건으로서 자료구입의 절차와 방법 측면에서의 개선방안을 특히 자료의 구입과 관련한 제도를 중심으로 살펴보았다.

공공 행정절차라는 과정은 서비스의 수혜자인 지역 주민을 위해 존재하며 그 이익이 그들에게 귀속되는 특징과 함께 정부나 계약담당자가 업무를 대신하는 특징을 가진다. 그렇기 때문에 서비스 수혜자의 요구와 편익에 부합하지 않은 절차일 경우 재검토되어야 할 필요가 있다. 이러한 의미에서 공공도서관에서 이루어지는 자료구입 과정이 도서관의 철학과 이용자의 현실적인 요구를 제대로 수용하는 방식으로 진행되고 있는지 살펴보는 것은 매우 중요한 의

미를 가진다. 이러한 차원에서 도서관에서 좋은 자료를 신속하게 입수하여 관리하는 등 효율적인 자료구입과 장서관리 과정을 수행하기 위해서는 법적으로 보장된 여러 가지 절차를 도서관 현장에 최대한 적용할 수 있어야 한다. 아울러, 필요한 경우 제도적 차원에서의 보완책 마련을 강구하여 이상적이고 바람직한 자료구입과정과 장서관리가 이루어질 수 있도록 해야 한다.

요컨대 공공도서관 자료구입 과정의 개선을 통해 출판 산업의 안정화 및 발전과 함께 지식 콘텐츠 산업의 활성화를 기하기 위한 단초를 발견할 수도 있을 것으로 파악된다. 이를 위해서는 구태의연한 제도와 관행을 넘어서 역사성과 체계성을 갖춘 장서를 구축하고 이용자의 현실적인 요구를 충분히 수용하는 방식으로 자료구입 업무가 진행될 수 있도록 지속적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 그리고 제도적 차원의 개선방안과 더불어 공공도서관 행정에 있어서 도서가 단순한 물품이 아닌 한 나라의 지적 자산으로서 간주될 수 있도록 인식이 전환되는 계기도 마련되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

국립중앙도서관 도서관연구소. 2010. 『공공도서관 장서관리 매뉴얼(도서관연구소 자료집: 19)』. 서울: 국립중앙도서관 도서관연구소.
문화체육관광부. 2010. 『독서진흥에 관한 연차 보고서』. 서울: 문화체육관광부.

박영애. 2009. 공공도서관에서의 도서구입... 그 반란이 시작되다. 『도서관문화』, 50(10): 28-48.
박승룡. 2007. 도서정가제와 공공도서관의 장서정책. 『민주법학』, 35: 209-232.
백원근. 2011. 출판계와 도서관의 공생을 위한

- 자료구입. 『국회도서관보』, 48(5): 17-23.
법제처. 국가법령정보센터. [online].
[cited 2011.8.12].
<<http://www.law.go.kr/main.html>>.
- 신영수. 2006. 『정부계약의 투명성 제고를 위한
법제 개선방안』. 서울: 한국법제연구원.
- 윤희운. 2005. 도서관계와 출판계의 전략적 제휴
방안 모색. 『한국문헌정보학회지』, 39(4):
139-161.
- 이상호. 2009. 『정부조달계약에 관한 공법적 조
명』. 박사학위논문. 연세대학교 대학원,
법학과.
- 장덕현. 2011. 우리나라 공공도서관 도서구입 문
제점과 개선방안. 『국회도서관보』, 48(5):
2-9.
- 정원. 2009. 『공공조달계약법, 상』(제 3판). 서
울: 법률문화사.
- 차미경, 송경진. 2010. 공공도서관의 지역 간 격
차 해소를 위한 재정지원 방안. 『한국비
블리아학회지』, 21(1): 149-160.
- Chapman, Liz. 2008. *Managing Acquisitions
In Library And Information Services*.
London: Facet Publishing.
- Flowers, Janet L. 2004. "Specific Tips for
Negotiations with Library Materials
Vendors Depending Upon Acquisitions
Method." *Library Collections, Acqui-
sitions, and Technical Services*, 28(4):
433-448.
- Robertson, Sharon and Anita Catoggio. 2007.
"Strategic Procurement of Library Col-
lections." *APLIS(Australasian Public
Libraries and Information Services)*,
20(1): 20-27.