

공공도서관의 자료구입에 관한 연구

A Study on the Book Purchases in Public Libraries

강 은 영(Eun-Yeong Kang)*

〈 목 차 〉

- | | |
|---------------------|-----------------------------|
| I. 서론 | 3. 자료구입방법 |
| 1. 연구의 배경과 목적 | 4. 자료구입을 위한 계약 |
| 2. 연구의 내용과 방법 | 5. 자료구입 할인율과 도서정가제 |
| 3. 선행연구 | IV. 공공도서관의 효율적인 자료구입을 위한 논의 |
| II. 공공도서관과 자료구입 | 1. 자료구입정책 |
| 1. 장서개발과정으로서 자료구입 | 2. 자료구입인력 |
| 2. 출판물 공적소비자로서 도서관 | 3. 자료구입절차 |
| III. 공공도서관 자료구입의 현황 | V. 결론 |
| 1. 자료구입정책 | |
| 2. 자료구입을 위한 인력과 조직 | |

초 록

공공도서관의 자료구입과정은 도서관 내부적으로 장서개발과정을 실현하는 역할을 수행함과 동시에, 이를 통해 도서관이 출판물에 대한 공적소비자로서의 역할을 수행하여 출판산업에 기여하는 효과를 창출한다. 이에 이 연구에서는 현재 국내 공공도서관의 자료구입과정을 면밀히 살펴보고 그 과정에서 드러나는 여러 가지 문제들을 조명하여 합리적인 자료구입이 이루어지기 위한 방안을 모색해 보았다. 이를 위해 자료구입정책, 자료구입을 위한 인력과 조직, 자료구입방법, 자료구입을 위한 계약, 자료구입 할인율과 도서정가제 등 다섯 가지 측면으로 나누어 자료구입의 과정과 방법 등 그 현황을 살펴보았다. 현황 분석을 위한 데이터 수집은 국내 공립 공공도서관 315개관을 대상으로 한 설문조사를 통하여 이루어졌다.

키워드: 자료구입, 수서, 장서개발, 공공도서관, 도서정가제

ABSTRACT

This study intends to analyze the acquisition process in public libraries. It specifically attempts to survey the collection development policy, staff structure of acquisition departments, overall process of book purchasing, conclusion of contract for book purchasing and discount rate of book. Data are drawn from a survey with 315 public libraries in the country. As a conclusion, this study discusses such as current situation in book purchases in public libraries and possible impetus toward a better collection development process.

Keywords: Book purchases, Acquisition, Collection development, Public library, Fixed book price

* 신라대학교 문헌정보학과 강의전담교수(eykang@silla.ac.kr)

• 논문접수: 2013년 8월 19일 • 최초심사: 2013년 8월 27일 • 게재확정: 2013년 9월 12일

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

공공도서관의 일차적인 책임과 역할 중 하나는 이용자 개인이 구할 수 있는 책 뿐 아니라 구할 수 없는 책을 소장함으로써 모든 지적 생산물의 집합체를 형성하는 것이다. 체계적으로 구축된 장서는 도서관이 사회적 의미를 가질 수 있는 기반이 되며 그 사회의 문화수준을 평가하는 잣대로서 역할을 수행하기 때문에, 이를 위한 중앙정부와 지방자치단체 차원에서의 재정지원 역시 점차 확대되는 추세이다. 하지만 아무리 재정구조가 탄탄한 도서관도 모든 출판물을 완벽하게 수집할 수는 없다. 이러한 현실적인 이유로 도서관에서는 체계적이고 합리적인 방법으로 장서개발업무를 수행하기 위해 많은 노력을 쏟고 있다. 장서개발을 주제로 한 학계의 연구가 지속적으로 이어져 오고 있는 것 역시 그러한 노력의 일환으로 볼 수 있을 것이다.

도서관장서의 문제는 어떤 자료를 선정(selection)하는가에서 출발함을 우리는 익히 알고 있다. 자료는 각각 고유의 가치를 지니지만 현실적으로 도서관이 모든 자료를 다 구입할 수는 없다는 점과 도서관장서는 개별 자료가 가지는 가치를 넘어서서 집합적인 관점 즉, 도서관의 일관된 가치관과 체계에 따라 구성되어야 한다는 점 때문이다. 이러한 이유로 선정의 문제는 장서구성의 출발점으로서 매우 중요한 의미를 가진다.

이와 함께 장서개발에 있어서 고려되어야 하는 것이 구입의 문제이다. 선정된 자료를 얼마나 신속하고 정확하게 도서관으로 들이는가의 문제는 구입을 어떤 과정과 방법을 통해서 수행하는가와 연결되어 있기 때문이다. 선정결과를 구현하기 위해서는 합리적인 구입과정이 뒷받침되어야 하며 이는 구입의 과정이나 방법에 따라 구축되는 장서의 질이 달라지게 됨을 의미한다.

최근 몇몇 연구를 통해 공공도서관 사서들이 자료구입 과정에서 어려움을 겪는다는 사실이 드러나고 있으며, 현재 구입과정과 방법이 자료선정의 결과를 제대로 실현하지 못한다는 의견이 지속적으로 제기되고 있다. 일례로 자료구입업체를 선정할 때 최고의 할인율을 적용하여 최대한 많은 양의 도서를 구입하기 위해 최저가낙찰제를 적용하면서 생기는 문제를 들 수 있다.¹⁾ 일반적으로 자료선정의 문제가 도서관 장서개발에 중요한 영향을 미치는 핵심적인 문제로 간주되어 왔지만, 이러한 사례를 통해 구입의 문제 역시 도서관의 장서구축 결과에 직접적인 영향을 미침을 알 수 있다.

1) 최저가낙찰제로 자료납품업체를 선정할 경우, 도서관 자료제공업체로 선정되기 위한 도서납품업체들 간에 과도한 저가 중심의 출혈경쟁이 일어나고 이로 인해 부실업체가 선정되는 경우가 다반사이다. 이로 인해 도서관이 입수하고자 했던 자료가 누락되어 다른 자료로 대체되는 경우 뿐 아니라, 자료의 입수가 지나치게 지연되는 일이 많아 최신성이 담보되어야 하는 공공도서관 장서관리에 차질이 발생하고 있으며, 이는 도서관에 대한 이용자 만족도가 저하되는 결과도 초래하고 있다.

이 연구는 자료선정의 결과를 실행하고 구현하는 과정으로서 자료구입이 효율적으로 이루어지고 있는가라는 질문에서 출발하여 공공도서관이 출판물의 공적소비자로서 그 역할을 수행하고 있는지도 살펴보았다. 도서관 자료구입과정은 장서개발을 실현하는 과정으로서의 의미를 가짐과 동시에 도서관은 자료구입과정을 통해 출판물을 소비하여 유통시키는 공적소비자로서의 역할을 수행하기 때문이다. 이에 이 연구는 국내 공립 공공도서관이 자료구입을 어떻게 하고 있는지 전국적인 단위에서 그 현황을 파악한 다음, 합리적이고 효율적인 구입업무가 이루어지기 위한 방안을 논의하는 것을 목적으로 하였다.

2. 연구의 내용과 방법

이 연구에서는 공공도서관에서 이루어지는 자료구입업무를 자료구입정책, 자료구입을 위한 인력과 조직, 자료구입방법, 자료구입을 위한 계약, 자료구입 할인율과 도서정가제 등 다섯 가지 측면으로 나누어 그 현황을 살펴보았다. 구체적으로 장서개발지침서에 구입관련 항목이 포함되어 있는지와 그 유용성이 어느 정도인지, 자료구입과정에 사서직이 어느 정도 참여하고 있는지, 자료구입을 위해 직접구입과 대행구입 등 어떤 경로를 이용하고 있는지, 구입을 위한 계약체결이 어떻게 이루어지고 있는지를 계약형태/계약방법/구입대행업체 선정 등의 카테고리로 나누어 살펴보았다. 마지막으로 도서관 자료구입 과정에서 적용받는 할인율과 도서정가제에 대한 사서들의 의견도 알아보았다.

공공도서관 자료구입업무의 현황을 파악하기 위해 도서관 수서담당 사서들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사의 대상은 2012년 6월 현재 국가도서관통계시스템에 집계된 공립 공공도서관 중 분관과 어린이도서관을 제외한 본관 524개관²⁾으로 하였다. 이중 전화통화를 통해 조사에 동의하여 이메일이 확보된 도서관 440개관을 대상으로, 2012년 6월 7일부터 7월 10일까지 총 34일간 웹(<http://www.ksdc.re.kr/databank/>)을 통해 조사를 실시하였다. 설문조사에 응한 도서관은 315개관이었으며, 440개관을 기준으로 하였을 때 응답률은 71.6%를 보였다. 설문지는 반구조화된 형태로 작성하여 자료구입과정에서 느끼는 어려움이나 문제점에 대해 사서들의 의견을 최대한 반영하고자 하였다. 아울러 수서업무 과정에서 생산되는 문서를 검토하여 관련된 내용도 반영하였다.

3. 선행연구

해외의 경우 역시 출판량의 증가에 비해 그 상승 폭이 따라주지 않는 예산의 문제와 함께 좋은 자료를 정확하고 신속하게 입수하기 위한 논의가 이루어지고 있다. 하지만, 우리나라에서 지속적으

2) 분관의 경우 자체적으로 수서업무를 실시하지 않는 경우가 많고 어린이도서관의 경우 수집되는 장서의 성격이 일반 공공도서관과는 상이하기 때문에 제외하였다.

로 제기되고 있는 최저가낙찰제와 같은 문제에 대한 논의는 거의 없는 편이다. 이는 자료구입대행 업체를 선정하는 방법에 차이가 있기 때문인 것으로 볼 수 있다. 즉, 우리나라의 경우 공공도서관 자료구입에는 최저가낙찰제를 적용하는 것이 원칙이지만 해외의 경우 협상에 의한 계약 체결이 주를 이루기 때문이다.

이러한 이유로 해외의 경우 자료구입 과정에서는 대행업체를 어떻게 선정할 것이며, 대행업체와의 협상을 어떻게 해야 하는지 등 도서관과 대행업체 간의 이상적인 관계에 대한 연구가 많이 진행되고 있는 편이다. 대표적으로 Flowers는 출판물 가격이 상승하고 구입해야 할 자료가 증가하는 상황에서 도서관의 예산은 감소하고 있기 때문에, 자료구입을 위한 대행업체와의 협상의 중요성은 그 어느 때 보다 커지고 있음을 주장하였다. 이에 확정주문, 어퍼루벌 플랜, 일괄주문, 상시주문 등 주문방법과 전자자원일 경우와 인쇄자원일 경우로 분류하여 대행업체와의 협상에 있어서의 중요한 팁이 무엇인지를 제안하였다.³⁾ 아울러 Zeugner는 도서관에서 희귀서(rare book)를 구입할 경우, 구입을 대행하는 업체와의 협상에 있어서 고려해야 할 점들을 제안하였다.⁴⁾

이와 달리, 국내의 경우 공공도서관 자료구입에 대해서는 최근에 이르러 관심이 고조되어 연구가 수행되고 있다. 배창섭은 자료구입을 위한 행정적인 업무에 사서가 직접 관여하면서 현행 제도의 테두리 내에서 합법적이면서도 이용자만족도를 최대화할 수 있는 구입 절차가 이루어질 수 있도록 도서관 내부에서 노력해야 함을 강조하였다. 이와 함께 기존의 법과 제도에서 제약을 받는 부분들에 대해서는 효율적인 도서관 구입 절차를 위한 내규 등의 성격으로 성문화하는 방안도 제시하였다.⁵⁾ 박영애는 공공도서관이 양질의 도서를 구입하고 제공하여 이용자들에게 최고의 서비스를 제공하기 위해 최대한의 예산을 투입하고 있지만, 도서관의 장서 서비스는 늘 이용자들에게 만족할 만한 수준이 되지 않는다고 이야기한다. 이러한 현상이 발생하는 이유를 도서관 구입 과정에서의 문제로 지적하면서, 기존의 도서관이 미처 적용하지 못했으나 일부 도서관의 도서관 구입에 적용하기 시작한 방법을 차츰 확대하여 구입과정의 효율성을 담보해야 함을 강조하였다.⁶⁾ 이상의 연구는 도서관 현장에서 수서업무에 오랫동안 몸담아 온 사서들의 주장이라는 점에 그 의의가 있다.

책과 독서의 생태계를 보았을 때 책의 생산을 담당하는 출판계가 있다면 그것의 수요를 공공의 입장에서 담당하여 독서의 장을 마련해 주는 공공도서관이 있으며, 선진국일수록 이 둘의 관계가 밀접하게 공존하면서 발전해나가는 양상을 보이고 있다. 그러나 국내 공공도서관의 경우, 출판물의 공적 소비자로서의 역할을 수행하기에는 공공도서관의 도서관 구입 제도가 지나치게 경직된 채로 해

3) Janet L. Flowers, "Specific tips for negotiations with library materials vendors depending upon acquisitions method," *Library Collections, Acquisitions, and Technical Services*, Vol.28, No.4(2005), 433-448.

4) Lorenzo A. Zeugner, "Negotiating rare book purchases," *Library Collections, Acquisitions & Technical Services*, Vol.26, No.4(2002), pp.367-368.

5) 배창섭, "공공도서관 최적 도서유통 및 행정절차에 관한 실증적 연구," *도서관문화*, 제49권, 제9호(2008), pp.40-60.

6) 박영애, "공공도서관에서의 도서관 구입... 그 반란이 시작되다," *도서관문화*, 제50권, 제10호(2009), pp.28-48.

석되어 적용되고 있다. 특히 구입을 위한 계약업무의 체결은 계약담당자인 행정직이 담당한다고 하더라도, 사서는 구입업무에 책임을 지고 입찰제도를 포함한 계약업무에 관한 내용을 충분히 숙지해야 한다. 도서관의 본질이자 사서의 핵심 업무는 좋은 책을 선정하는 것 뿐 아니라, 이용자들이 원하는 좋은 책을 중심으로 장서를 효율적으로 구성하기 위한 계약절차를 이끌어 내는 것이라는 차원에서이다.⁷⁾

이러한 현장의 목소리에 힘입어 최근 공공도서관 도서구입 실태에 관한 연구와 공공도서관 자료구입에 영향을 주는 제도에 관한 연구가 수행되었다. 장덕현은 국내 공공도서관의 수서업무 조직과 인력의 현황, 도서선정 현황, 도서구입 현황을 조사하였다. 이 연구는 국내 공공도서관의 자료선정과 구입의 현황을 개괄하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.⁸⁾ 이어 공공도서관 자료구입과정에서 발생하는 문제를 제도적 측면에서 조망한 연구가 수행되었다. 이 연구는 관련 제도를 자료의 성격과 관련된 사항, 자료의 가격과 관련된 사항, 자료구입예산 배정과 관련된 사항, 자료의 구입과정과 관련된 사항으로 일별한 다음, 자료구입업무의 효율성을 꾀할 수 있는 제도적 방안을 제안하였다.⁹⁾

이상의 연구동향에 근거해 보았을 때, 공공도서관이 자료구입을 위한 지침을 마련하고 있는지, 사서가 구입업무에 어느 정도 관여하고 있는지, 자료구입방법은 어떠한지, 구입을 위한 계약체결은 어떻게 하고 있는지, 그 과정에서 적용받는 할인율은 어느 정도이며 이와 관련한 사서들의 인식은 어떠한지에 대한 보다 구체적인 연구가 필요한 상황이라고 할 수 있다.

Ⅱ. 공공도서관과 자료구입

1. 장서개발과정으로서 자료구입

장서개발과 관련한 기존의 연구는 대체로 도서관장서의 질을 좌우하는 요인과 관련하여 자료선정 문제에 논의의 초점을 맞추어 왔다. 하지만 자료선정이라는 의사결정 결과를 완벽하게 구현할 수 있는 입수과정(특히 구입)이 뒷받침되지 않으면 자료선정의 의미는 퇴색된다. Edelman이 주장한 바와 같이 장서개발계획, 선정, 수서의 3단계는 장서를 개발하기 위한 일련의 과정으로 상호 관련되어 있기 때문에, 구입을 중심으로 한 수서업무의 효율적인 집행을 통해 자료선정이라는 의사결

7) 한국출판마케팅연구소, “공공도서관의 책 구입을 둘러싼 오해와 진실,” 기획회의, 제249호(2009), pp.1-24.

8) 장덕현, “공공도서관 도서구입 실태에 관한 조사연구,” 한국문헌정보학회지, 제45권, 제3호(2011), pp.345-364.

9) 장덕현, 강은영, “공공도서관 자료구입에 영향을 미치는 제도에 관한 연구,” 한국비블리아학회지, 제22권, 제3호(2011), pp.269-288.

정의 구현이 가능하며 이를 통해 도서관에서 수립한 장서개발정책이 원활하게 실현될 수 있다.¹⁰⁾

선정결정이 내려진 자료가 얼마나 정확하고 신속하게 도서관으로 입수되는가의 문제는 구입을 어떤 과정과 방법을 통해서 수행하는가와 직결되어 있다. 자료구입이 자료선정과 함께 도서관 장서 개발과정에서 중요한 의미를 가진다는 사실은 Clark와 Winters의 논의를 통해서도 확인할 수 있으며, 이들의 논의를 통해 미국의 도서관 자료구입과정에서도 경쟁력 있는 자료구입이 지속적으로 강조되어 왔음을 알 수 있다. 특히 도서관 사서는 자료구입의 전 과정에 영향력을 미칠 수 있어야 하며, 만약 그렇지 못하다면 최소한 구입과정을 통제할 수 있어야 함을 주장하였다. 도서관 자료의 특수성과 자료구입과정의 복잡함을 이해하지 못하는 구입대행업체에게 구입과정의 지배권을 주지 않아야 한다는 것이 이들 주장의 핵심이다. 아울러 자료구입과정에서 사서들이 인지하고 있어야 할 사실은 도서관 자료를 단순한 물품으로 간주해서는 안 되며 그것을 하나의 서비스로 간주해야 한다는 것임을 강조하였다.¹¹⁾

사실 미국의 공공도서관 자료구입을 위한 업체선정과정에서는 제안요청서(RFP: Request for Proposal)를 적용한 일종의 경쟁협상(Competitive negotiation) 방식을 적용하기 때문에, 가격이나 업무이행능력 등 다양한 요소를 종합적으로 평가하여 최고가치(Best values)를 가지는 업체를 선정할 수 있다. 미국공공도서관에서도자료구입과정에경쟁입찰이권장되기는하지만업체평가방법에다양한기준이적용되는편이다. 이러한 현실이 반영되어 자료구입과정에서 대행업체 선정방법과 협상 방법에 관한 연구가 많이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

수서는 자료선정과 함께 장서개발과정의 첫 단계로 도서관장서의 질을 좌우하는 요소로서의 성격을 가진다. 선정이 장서개발정책서에서 제시한 원칙을 적용하여 그 목적을 실행하는 의사결정과정이려면, 수서는 선정결정의 실행과정으로 실제로 자료를 도서관으로 수집해 들이는 과정이다. 선정결정이 내려진 자료가 도서관 장서로 편입되기 위해서는 수서과정을 거쳐야 하기 때문에, 자료입수의 과정이나 방법은 선정된 자료가 누락 없이 그리고 적시에 이용자에게 제공되는가의 문제와 직결된다고 할 수 있다.

2. 출판물 공적소비자로서 도서관

도서관 자료구입은 단순한 물품 구입 이상의 의미를 가진다. 도서관 내부적으로는 장서구축을 위한 필수적인 과정이면서, 외부적으로는 출판물에 대한 공식적이고 일차적인 소비자로서의 역할

10) Edelman에 따르면, 장서개발정책이 실현되기 위해서는 이를 실행하기 위한 의사결정과정이 '선정'과 함께 선정결정을 실행하는 과정인 '수서'가 제대로 뒷받침되어야 한다.(Hendrik Edelman, "Selection Methodology in Academic Libraries," *Library Resources and Technical Services*, Vol.23, No.1(1979), pp.33-38.)

11) Stephen D. Clark, Barbara A. Winters, "Bidness as usual: The responsible procurement of library materials," *Library Acquisitions: Practice and Theory*, Vol.14, pp.265-272.

을 수행하는 의미를 가진다. 즉, 도서관이 출판물의 일차적인 소비자로서 기본 수요를 창출하면, 이를 바탕으로 출판사는 양서를 지속적으로 발굴하고 출판하는 역할을 수행하여 새로운 지적 창작물을 생산하는 선순환의 과정을 반복할 수 있다.

이러한 논리에 따르면 출판사는 책을 출판하고 도서관은 이에 대한 기본적인 수요자 역할을 수행하게 되며, 결과적으로는 두 기관이 대중을 대상으로 관점과 문화적 다양성을 확보하고 지지하는 역할을 동시에 수행해야 한다. 사실 도서관이 출판물의 일차적인 소비자로서의 역할을 수행해야 한다는 주장은 출판계를 중심으로 오래전부터 제기되어 오고 있다. 우리나라 공공도서관의 수준이 열세를 면치 못하고 있을 무렵인 1970년대 후반에 공공도서관 전체 예산 중 10% 가량만이 자료구입비에 배정되는 불균형한 운영 현실을 비판하면서, 공공도서관의 확충을 계기로 하여 도서관이 확고하고 안전한 책의 구매처로 자리 잡아야 함이 강조된 바가 있다.¹²⁾ 이러한 논의는 최근 도서관계에서도 이루어지고 있다. 도서관과 출판계가 추구하는 근시적인 목적은 상이할지라도 양자의 궁극적 존재가치는 대중의 지식문화 수준을 제고시키는데 있기 때문에, 지식정보를 통한 문화강국이라는 목표를 달성하기 위해서는 도서관과 출판계의 전략적인 제휴가 필요하다는 것이다. 출판계와 도서관은 지식정보의 유통과정상 선순환을 반복하여, 출판계가 생산한 지식정보의 품질과 우수성은 도서관의 장서구성과 내적 충실성에 절대적인 영향을 미치기 때문이다.¹³⁾

즉, 도서관은 출판계의 공적시장이자 제도시장으로서의 역할을, 출판계는 도서관의 서비스 도구인 지식정보를 창출해 내는 역할을 수행하기 때문에 둘 간의 상호의존성은 절대적이라고 할 수 있다. 출판계가 존재하지 않으면 관중을 불문하고 모든 도서관은 장서구축이라는 고유의 기본업무를 수행하지 못하게 된다. 출판계 역시 공적시장이자 일차적 소비자로서의 도서관이 출판물 구입의 역할을 수행해주지 못하면 그 존재기반이 흔들리게 된다.

이러한 논의 안에서 쟁점으로 부각될 수 있는 것이 도서정가제 문제이다. 출판문화산업의 정착을 위해서 뿐 아니라 공공도서관이 유지되기 위해서 도서정가제가 합리적으로 운영되어야 한다는데 목소리가 높아지고 있으며, 이에 도서관에서 구입하는 책의 가격 문제는 논의의 대상이 되고 있다. 출판산업을 문화산업으로 인정하고 진흥·육성하기 위해서 도서정가제를 실시하는 마당에 공공도서관과 같은 공공시설에서 정가로 구입하지 않고 할인구매를 할 수 있도록 한 것은 도서정가제의 입법 목적과 정면으로 배치될 뿐 아니라, 공공도서관계와 출판계 모두에게 결코 바람직하지 않다는 것이다. 출판계와 도서관계는 공생관계이므로 지식생산과 확산이라는 역할을 제대로 수행하기 위해서는 공공도서관에서는 출판물에 대한 정가구입이 이루어져야 하며, 이를 위해서 도서관 장서정책도 함께 개선되어야 한다는 주장이다.¹⁴⁾

12) 윤희두, 한국출판의 허와 실(서울: 범우사, 2002), p.159.

13) 윤희운, "도서관계와 출판계의 전략적 제휴 방안 모색," 한국문헌정보학회지, 제39권, 제4호(2005), pp.141-161.

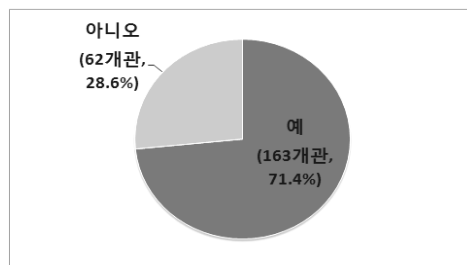
14) 박승룡, "도서정가제와 공공도서관의 장서정책," 민주법학, 제35호(2007), pp.209-232.

우리나라도 도서정가제를 법제화하고 있지만 현행 법 하에서는 도서관에 판매하는 간행물에 대해서는 무제한 할인이 가능하다.¹⁵⁾ 도서구입가격을 무제한 할인받을 수 있는 이러한 상황과 최저가낙찰제가 보편화되어 있는 상황이 맞물리면서 도서유통업체 간의 출혈경쟁이 조장되고 도서관 자료납품에 차질이 발생하는 현상은 이미 문제로 지적되고 있다. 이러한 문제는 도서관 장서구성에 영향을 미치기도 하지만 더 나아가서는 출판사가 다양하고 우수한 출판물을 생산하기 어려운 상황을 초래하게 되며, 이는 다시 도서관을 채울 콘텐츠의 부족이라는 결과를 재생산하게 된다. 출판물 보호를 위한 노력을 공공도서관과의 연계를 통해 실천할 수 있는 노력이 필요한 때이다.

Ⅲ. 공공도서관 자료구입의 현황

1. 자료구입정책

자료구입현황 파악을 위한 첫 번째 단계로 현재 국내 공공도서관이 <장서개발지침서(이하 지침서)>에 자료구입 관련 항목을 어느 정도 제시하고 있는지 조사하였다. 조사대상 315개관 중 <장서개발정책서>를 가지고 있는 도서관 46개관, <장서구성계획서>와 <자료확충계획서>를 가지고 있는 도서관 129개관, <장서개발정책서>를 토대로 하여 <장서구성계획서>와 <자료확충계획서>를 수립하는 도서관 50개관으로 총 225개관이 성문화된 지침서를 수립하고 있었다. 이상 지침서를 보유한 도서관 225개관 중 71.4%에 해당하는 163개관이 지침서에 자료구입 관련 항목을 제시하고 있다고 응답하였다.(〈그림 1〉 참조)

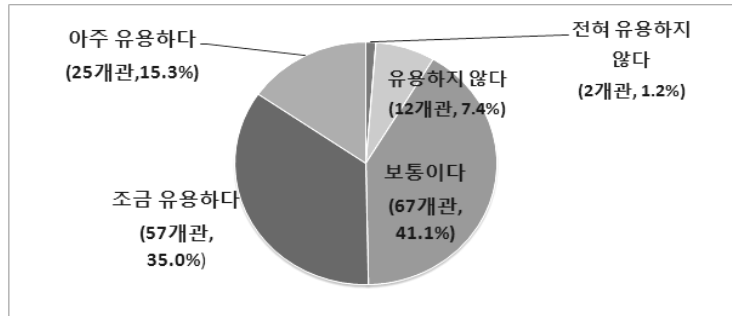


〈그림 1〉 자료구입 관련 항목 제시 여부

아울러 관련 항목의 유용성에 대해서는 보통 정도로 인식하고 있는 도서관과 조금 유용하다고 응답한 도서관이 67개관(41.1%)과 57개관(35.0%)으로 가장 많았다. 다음으로 아주 유용하다고

15) 이에 출판산업을 육성하기 위한 방안으로 지난 2013년 1월 도서정가제 확립을 위한 출판문화산업진흥법 개정(안)이 발의되어 현재 국회에 상정, 표류 중이다.

응답한 도서관은 25개관(15.3%), 유용하지 않다고 응답한 도서관은 12개관(7.4%), 전혀 유용하지 않다고 응답한 도서관은 2개관(1.2%)으로 나타났다.<<그림 2> 참조)



<그림 2> 자료구입 관련 항목의 유용성

일반적으로 도서관 장서개발지침서에 자료선정 관련 항목은 제시하고 있지만 자료구입 관련 항목을 제시하고 있는 도서관은 상대적으로 적은 편이며, 이러한 사실은 이번 조사 결과에서도 나타났다. 아울러 도서관 홈페이지에 공개된 관련 지침서를 분석해 본 결과, 자료구입을 위한 계약체결과 구입대행업체 선정에 대한 내용은 구체적으로 성문화되어 있지 않았다.

지침서에 포함된 자료구입 관련 항목을 정리해 보면, 정기구입자료는 입찰로 구입하고 희망도서관은 수의계약으로 체결한다는 내용이 주를 이루고 있으며 수의계약으로 업체를 선정할 때 어떤 기준을 적용할 것인지 등 구입대행업체 선정기준에 대한 내용은 거의 없는 것으로 나타났다. 입찰의 경우 최저가낙찰제가 일반화되어 있기 때문에 구입대행업체를 선정하기 위한 조건이나 방법에 대한 내용은 지침서에 포함되어 있지 않다. 다만, 구입업체를 선정할 때 최저가낙찰제가 아닌 협상에 의한 계약을 적용하는 도서관에서는 장서개발지침서가 아닌 장서구축 제안요청서에 구입방법과 관련된 내용을 상세하게 제시하고 있었다.

이는 다음 절에서 논의하게 될 자료구입 인력과 조직의 현황과도 관련이 있다. 즉, 도서관 장서개발지침서에 자료구입을 위한 계약체결과 업체선정 관련 내용이 포함되어 있지 않은 것은 현재 공공도서관 업무 분장 상 계약체결과정이 행정직의 업무로 분류되어 있다는 점에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 자료선정업무의 경우 사서직에게 그 결정권이나 책임이 귀속되기 때문에 지침서 상에서 관련 내용이 모두 집약되는 것에 비해, 자료구입업무는 사서직 보다는 계약업무를 담당하는 행정직이 그 결정권을 가지기 때문에 지침서 보다는 계약과정에서 만들어지는 문서에서 내용을 제시하는 것이 일반적인 현상이라고 할 수 있다.

2. 자료구입을 위한 인력과 조직

도서관 자료구입을 위해서는 계약체결형태와 계약체결방법을 결정하고 구입대행업체 선정을 어떻게 할 것인지 결정해야 한다. 계약체결에 대한 결정권은 주로 행정직이 주도하고 있음을 자료구입정책을 통해서도 간접적으로 알 수 있었다. 이 절에서는 보다 자세한 내용 파악을 위해 계약체결 과정을 계약형태결정, 경쟁형태결정, 낙찰자결정, 계약체결 및 발주 등 4단계로 나눈 다음, 해당 업무에 사서직과 행정직이 어느 정도 참여하고 있는지 살펴보았다.

〈표 1〉에 나타난 바와 같이, 계약형태결정, 경쟁형태결정, 낙찰자결정, 계약체결 및 발주 등의 과정에 사서직이 참여한다고 응답한 도서관은 각 34.6%, 26.7%, 19.0%, 24.8%로 나타나, 자료구입 계약체결과정에서 사서직의 참여 정도는 낮음을 알 수 있었다. 특히 구입대행업체를 결정하는 과정 즉, 낙찰자 결정과정에서 사서직이 참여하는 비중은 다른 영역에서보다 더 낮음을 알 수 있었다. 일부 도서관에서는 계약체결업무를 수행할 때 사서직과 행정직이 함께 의논하여 결정하기도 하였으나, 이는 소수의 도서관에 해당되는 사항이다. 대부분의 도서관에서는 행정직이 계약체결업무에서 주도권을 가지고 있음을 알 수 있었다.

〈표 1〉 자료구입을 위한 계약체결업무 수행 직원 (도서관수(비중,%))

구분	계약형태결정	경쟁형태결정	낙찰자결정	계약체결 및 발주
사서직	109(34.6)	84(26.7)	60(19.0)	78(24.8)
행정직	182(57.8)	214(67.9)	233(74.0)	214(67.9)
기타	16(5.1)	14(4.4)	13(4.1)	15(4.8)
무응답	8(2.5)	3(1.0)	9(2.9)	8(2.5)
합계	315(100.0)	315(100.0)	315(100.0)	315(100.0)

공공도서관 자료구입 계약체결 담당자들은 사서직에 비해 도서관의 본질과 역할에 대한 마인드가 상대적으로 부족하다. 그 결과 책이 가지는 특수성을 인정하지 않고 단순 물품과 동일하게 간주하는 경향이 많기 때문에, 자료구입과정에는 물품구입에 적용되는 기준과 동일한 기준을 적용하는 것이 원칙이라고 생각한다. 사실 책은 한 사회의 문화가 응집되어 있는 문화적 산물이기 때문에 일반 물품과는 다른 성격을 가진다.¹⁶⁾ 하지만 자료구입을 위한 계약절차가 사서직이 아닌 행정직에 의해 수행되고 있기 때문에 책이 가지는 이러한 특수성은 반영되기 어려운 것이 현실이다.

도서관과 책에 대한 인식이 부족한 계약체결 담당자들이 구입업무를 담당하는 이러한 현실은 도서관 내 계약담당자가 바뀔 때 마다 자료구입과정에 적용하는 기준이 바뀌는 상황도 초래하고 있다. 더 나아가서는 동일한 법령과 제도의 적용을 받는 공공기관임에도 불구하고 운영주체별로 자료

16) 단순 물품의 가치가 모양 등의 형태에서 나옴과 동시에 동일 물품에 대한 반복적인 소비가 가능한 점과는 달리, 책의 사용가치는 책이 담고 있는 메시지에서 나오며 이러한 특징으로 인해 동일한 책에 대한 반복적인 소비가 이루어지지 않는다는 것이 책이 가지는 가장 큰 특징이라고 할 수 있다.

구입을 위한 계약기준이 다르게 적용되기도 하는 것으로 나타났다.

아울러 도서관 장서구성을 목적으로 책을 구입할 경우 실제로 제목만으로 내용을 판단하기 어려운 경우가 많기 때문에 정확한 선정결정을 내리기 위해서는 사서가 책의 목차와 내용을 직접 확인해야 하는 경우가 많다. 즉, 책의 내용에 대한 정확한 확인은 현장수서나 실물수서를 통해 실물을 확인하는 과정을 거침으로서 가능하다. 하지만 조사결과에 의하면, 계약체결 담당자의 인식과 주관에 따라 현장수서나 실물수서를 입찰조건에 반영하는 것이 어려운 도서관도 다수 있는 것으로 나타났다.

또한 책은 그 특성상 내용의 균질성을 가지므로 같은 책은 어떤 경로를 통해 구입하든 결국 동일한 가치가 보장된다는 인식이 보편화되어 있어 무조건 최저가로 구입하려고 하는 점 역시 문제로 드러났다. 이 뿐 아니라 구입 건이 발생할 때마다 리스트를 만들어 심의를 받아야 하는 건별단가계약에서 탈피해 연간총액계약을 체결하여 입수의 신속성을 담보하는 것이 필요한 상황에서도 계약 체결 담당자들과의 의견조율이 이루어지지 않아 적용이 힘든 경우도 많다고 한다.

결과적으로 책이 가지는 특수성에 대해 인식이 부족한 계약체결 담당자들이 자료구입업무의 주도권을 가지고 있는 현재의 상황이 자료입수의 효율성을 저해하고 있음을 알 수 있었다.

3. 자료구입방법

도서관에서 자료를 구입하는 방법은 출판사에 직접 주문을 하거나 인터넷서점을 통해 구입하는 '직접 구입'과 서점이나 대행업체를 이용한 '간접 구입'으로 구분할 수 있다. 고가자료, 족보 등의 특이자료나 희귀자료 등 일반 유통업체를 통해 구하지 못하는 자료는 해당 자료를 소장하고 있는 곳을 통해 직접 구입하고, 유통경로가 명확한 자료는 서점이나 대행업체를 통해 구입하는 것이 일반적이다. 전자에 해당하는 자료의 양은 많지 않기 때문에 현재 공공도서관 자료의 대부분은 대행업체를 통한 구입으로 이루어진다고 할 수 있다.

이번 조사결과에서도 전문유통업체나 서점을 통하여 대행 구입하는 도서관의 비중이 출판사나 인터넷서점을 통해 직접 구입하는 도서관의 비중에 비해 더 높은 것으로 나타났다. <표 2>에 나타난 바와 같이, 조사대상 도서관 중 지역서점을 통해 자료를 구입하는 도서관은 180개관(57.1%), 전문유통업체를 통해 구입하는 도서관은 139개관(44.1%)으로 나타나, 절반 가량의 도서관은 지역서점과 대행업체를 통한 구입업무를 실시하는 것으로 나타났다. 특히 지역서점을 통한 구입이 다른 경로를 통한 구입 비중에 비해 상대적으로 높음을 알 수 있었다.

일반적으로 도서관은 단일 경로로 자료를 구입할 수도 있지만 복수의 경로를 통해 자료구입업무를 실시할 수도 있다. 이에 현재 공공도서관에서 <표 2>에 제시된 방법 중 주로 어떤 방법을 병행하여 자료를 구입하는지 알아보았다.

〈표 2〉 자료구입경로(복수응답)

구분	도서관수	전체 구입경로에서 차지하는 비중(%)	전체 도서관에서 차지하는 비중(%)
출판사를 통한 직접 구입	40	7.8	12.7
인터넷서점을 통한 구입	94	18.3	29.8
전문유통업체를 통한 구입	139	27.0	44.1
대형서점을 통한 구입	46	8.9	14.6
지역서점을 통한 구입	180	35.0	57.1
기타	16	3.1	5.1
합계	515	100.0	

그 결과, 지역서점 만을 통하여 자료를 구입하는 도서관이 89개관(28.3%)으로 가장 많았으며, 전문유통업체 만을 통하여 자료를 구입하는 도서관도 57개관(18.1%)에 이르렀다. 즉, 국내 공공도서관의 절반가량(46.4%)은 지역서점이나 전문유통업체 중 한 개의 경로를 통해 자료를 구입하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 지역서점과 전문유통업체 등 2개의 경로를 이용하는 도서관은 39개관(12.4%), 인터넷서점과 지역서점 등 2개의 경로를 이용하는 도서관은 18개관(5.7%), 인터넷서점과 전문유통업체 혹은 인터넷서점과 출판사 직접 구입 등 2개의 경로를 이용하는 도서관은 각 13개(4.1%)로 나타났으며, 인터넷서점만을 이용하는 도서관도 12개관(3.8%) 있었다.

이 중 지역서점을 통해 자료를 구입하는 도서관을 대상으로 지역서점을 이용하는 이유에 대해 질문한 결과, 〈표 3〉에 나타난 바와 같이 46.1%에 해당하는 83개 도서관이 자치단체 차원의 지역서점 이용 유도 정책¹⁷⁾에 따른 것이라고 응답하였다.

〈표 3〉 자료구입 시 지역서점을 이용하는 이유

구분	도서관수	비중(%)
『지방자치단체 입찰 및 계약집행기준』 <제한입찰계약 운영요령>에 따라서	41	22.8
자치단체 차원의 지역서점 이용 유도 정책에 따라서	83	46.1
자료입수와 업무처리의 신속성을 위해서	45	25
기타	6	3.3
무응답	5	2.8
합계	180	100.0

지역경제와 문화의 발전을 위해서는 지역서점 우선정책을 통한 서점 살리기가 일정 부분 도움이 될 수도 있다. 하지만 지역서점의 경우 소규모 영세업체들이 주를 이루다 보니 업무의 전문성과 효율성이 떨어지는 경우가 많고, 서점 자체의 자기개발이 없어도 도서관에서 책을 사줄 것이라는

17) 지역 중소서점 활성화를 위한 지원 정책은 최근 인터넷 서점의 확산과 더불어 인구 밀집 지역의 중대형 서점은 증가하고 있는 반면 지역의 소형서점은 감소하는 현상에 대한 대안으로 지방자치단체 별로 추진하고 있다. 이러한 정책에 근거하여 공공도서관에서 자료를 구입할 경우, 시·도 단위로 서점소재지를 제한하여 계약하도록 하고 이를 통해 지역서점의 활성화를 추진하면서 장기적으로 지역경제를 활성화하기 위한 것이 그 목적이라고 할 수 있다.

다소 안이한 마인드를 가지고 있는 경우가 많다고 한다.

이러한 이유로 관련 정책이 필요하지 않다고 생각하는 사서도 다수 있었다. 이들에 따르면 지역 소재 영세서점의 경우 대형서점에 비해 보유하고 있는 자료의 양과 범위가 협소하다는 점과 이에 따라 자료공급의 신속성이 떨어지는 점 등의 문제를 가지기 때문에, 서점을 통해 출판경향을 파악하고 다양한 자료를 신속하게 제공받아야 하는 도서관 입장에서 이 정책은 기피의 대상이 된다고 하였다. 지역서점의 활성화를 통해 지역경제의 활성화라는 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다 지역서점의 내실화가 선행되어야 함을 알 수 있었다.

4. 자료구입을 위한 계약

이 절에서는 도서관 자료구입을 위한 계약체결과정을 계약형태결정, 계약방법결정, 구입대행업체 선정(낙찰자결정) 등의 카테고리로 나누어 살펴보았다.

가. 자료구입을 위한 계약형태결정

도서관에서 자료구입을 위한 계약체결업무를 수행할 때 연간 배정되는 자료구입비 총액을 대상으로 계약하거나 구입 건이 발생할 때마다 해당 금액을 대상으로 계약할 수 있다.

일반적으로 단행본은 일반 물품과 동일하게 취급하는 것이 관행이므로 구입건수가 발생할 때마다 구입예정목록을 작성하여 계약을 체결하는 건별단가계약이 주를 이룬다. <표 4>에 나타난 바와 같이, 자료구입업무가 정기구입과 수지구입으로 분리되는 경우에는 연간총액계약에 비해 건별단가 계약을 체결하는 도서관이 많았다. 하지만 정기구입과 수지구입을 분리하지 않는 도서관에서는 건별단가계약과 연간총액계약을 체결하는 비중이 유사하게 나타났다.

<표 4> 자료구입을 위한 계약체결형태 (도서관수(비중, %))

구분	정지구입과 수지구입으로 분리되는 경우			분리되지 않는 경우
	정지구입도서	희망도서	기타자료	
건별단가계약	179(68.3)	118(65.6)	62(83.8)	15(48.4)
연간총액계약	83(31.7)	62(34.4)	12(16.2)	16(51.6)
합계	262(100.0)	180(100.0)	74(100.0)	31(100.0)

연간총액계약은 연간 자료구입비 전체를 총액으로 하여 특정 업체와 계약한 다음 필요할 때마다 수시로 자료를 입수하는 방법이다. 그렇기 때문에 건별 계약 시 발생하는 일련의 과정이 생략되어 업무절차가 간소화된다는 장점과 함께 자료입수에 소요되는 시간이 단축되어 장서구성의 최신성 유지가 가능하다는 장점이 있다. 다만, 선정된 업체와의 계약은 1년간 지속되기 때문에 업무이행능력에 문제가 있는 업체가 선정될 경우 그 과정에서 발생하는 문제는 고스란히 도서관의 몫이 된다. 이러한

이유로 연간총액계약이 가지는 장점을 최대한 보장하기 위해서는 자료납품능력이 확인된 업체를 선정해야 한다는 조건이 따른다. 업무이행능력이 보장된 업체만 선정된다면 공공도서관 자료입수과정에는 건별단가계약에 비해 연간총액계약이 적합한 경우가 상대적으로 더 많다고 할 수 있다.

조사에 응한 도서관 수서담당자들 중 대다수가 연간총액으로 계약이 체결되는 것을 원하지만, 계약체결 당시 구입예정목록이 만들어지지 않는다는 점과 1년 동안 한 업체와의 계약은 계약법 상 위반 사항으로 간주되는 점 때문에 적용하지 못하는 경우가 많았다.

사실 건별단가계약은 계약을 체결할 때마다 구입예정목록을 만들어야 하고 도서관에 따라서 위원회의 심의 과정을 거쳐야 하는 경우가 수반되기 때문에 자료가 입수되는데 소요되는 시간이 길다. 하지만 이용자들은 책이 신간일 때 도서관 서가에서 보기를 원하기 때문에 이러한 계약체결방법은 이용자의 요구를 수용하지 못한다. 그럼에도 불구하고 계약체결 담당 부서에서 연간총액계약이 불가함으로 판단하는 곳이 많기 때문에 이에 대한 대책이 필요하다는 목소리가 높게 나타나고 있었다.

물론 건별단가계약은 건건이 조건에 맞는 업체를 선택할 수 있기 때문에 다양한 업체들이 참여할 수 있는 기회를 제공한다는 장점도 있다. 즉, 자료납품업체 간의 경쟁을 유발하여 단일 업체의 독점을 방지할 수 있다는 장점이 그것이다. 이처럼 업체의 독점을 방지하는 것도 중요하지만 도서관 입장에서는 이용자의 요구를 충족시킬 수 있는 방법을 먼저 고민하는 것이 우선일 것이다.

이러한 계약체결형태는 도서관 운영 주체별로도 상이하게 나타난다. <표 5>에 나타난 바와 같이 위탁운영도서관의 경우 건별단가계약보다 연간총액계약을 체결하는 비중이 더 높은 반면, 교육청 소속 도서관에서는 연간총액계약에 비해 건별단가계약을 체결하는 비중이 훨씬 더 높은 것을 보면 알 수 있다. 이러한 차이는 위탁운영 도서관의 운영이 다른 도서관의 운영방식 보다는 비교적 유연한데서 비롯되는 것으로도 생각해 볼 수 있을 것이다.

<표 5> 자료구입을 위한 계약체결형태 - 운영 주체별 (도서관수(비중, %))

구분	교육청	지방자치단체	위탁운영
건별단가계약	223(85.4)	133(56.8)	18(34.6)
연간총액계약	38(14.6)	101(43.2)	34(65.4)
합계	261(100.0)	234(100.0)	52(100.0)

계약체결형태의 차이는 운영주체 별로도 나타났지만, 동일한 운영주체 안에서 도서관 별로도 차이가 있었다. 이러한 현상은 도서관의 자료구입이라는 과정이 동일한 계약제도와 법령 안에서 운영되지만, 해당 도서관 계약 담당자의 주관에 따라 다르게 적용될 수 있다는 다소 의미있는 사실을 보여준다.

사실 도서관의 모든 자료를 연간총액계약을 통해 입수해야 할 필요는 없다. 유통경로가 일반적이지 않아 대행업체를 통해 입수하기 어려운 자료는 오히려 구입건수가 발생할 때 마다 해당 자료의 유통을 전문적으로 담당하는 업체를 대상으로 하여 건별로 계약하는 것이 더 효율적이다. 하지만 입수의 신속성이 관건인 이용자 희망도서나 신간도서는 경우가 다르다. 이러한 이유로 많은 도서관

에서는 이용자 희망도서나 신간도서 만이라도 연간총액단위로 계약을 체결하여 수시로 신속하게 자료가 입수되기를 원하고 있었다. 한편으로는 단순할 수도 있는 이러한 도서관의 기본적인 역할 수행 여부가 계약업무 담당자의 인식과 사고에 따라 좌우되는 다소 아이러니한 상황이 초래되고 있는 것이 공공도서관의 현실이다.

나. 자료구입을 위한 계약체결방법

도서관에서 자료를 구입할 때 서점이나 전문유통업체를 통한 대행구입에서는 업체와의 계약체결방법을 어떻게 적용할 것인가를 결정해야 한다.

구입대행업체와의 계약체결은 주로 경쟁입찰계약과 수의계약의 방법으로 이루어진다. <표 6>에 나타난 바와 같이 정기구입도서는 경쟁입찰계약을 통해 구입하는 비중이 높았고, 이용자 희망도서나 일반 유통업체가 보유하지 못한 외국어 자료, 다문화 자료, 고서 등의 자료는 정기구입도서와 분리하여 수의계약으로 구입하는 경우가 많았다. 이용자 희망도서의 경우 입수의 신속성이 관건이며, 특이자료의 경우 특정 주제나 형태의 자료만을 전문적으로 취급하는 업체를 대상으로 계약을 체결하는 것이 효율적이기 때문이다.

<표 6> 자료구입을 위한 계약체결방법(도서관수(비중, %))

구분	정기구입과 수시구입으로 분리되는 경우			분리되지 않는 경우
	정기구입도서	희망도서	기타자료	
경쟁입찰계약	201(74.4)	59(31.4)	27(41.5)	25(78.1)
수의계약	69(25.6)	129(68.6)	38(58.5)	7(21.9)
합계	270(100.0)	188(100.0)	65(100.0)	32(100.0)

<표 7>에서 나타난 바와 같이, 계약체결방법은 도서관 운영 주체 별로 비교했을 때에 큰 차이가 없는 것으로 나타났으며 전체적으로 수의계약에 비해 경쟁입찰계약을 적용하는 도서관이 조금 더 많았다.

<표 7> 자료구입을 위한 계약체결방법 - 운영 주체별 (도서관수(비중, %))

구분	교육청	지방자치단체	위탁운영
경쟁입찰계약	146(55.7)	134(56.1)	31(57.4)
수의계약	116(44.3)	105(43.9)	23(42.6)
합계	262(100.0)	239(100.0)	54(100.0)

국민의 세금으로 재정을 유지하는 정부기관이나 공공기관의 계약은 공정성 유지를 위한 목적으로 일정금액(2천 만원) 이상의 계약 건에 대해 경쟁입찰계약을 의무화하고 있으며, 이는 공공도서관에서도 예외는 아니다. 이러한 규정에 더불어 경쟁입찰계약은 투명성과 객관성이 보장되는 방법이

라는 사회적 통념 때문에 관련 예규에서 제시하는 금액과 별개로 자치단체 조례나 개별 도서관 지침을 통해 의무금액을 별도로 규정하는 경우도 있었다. <표 8>에서와 같이 192개관(61.0%)이 자치단체 조례나 도서관 내부 지침을 통해 마련된 별도의 의무화 조항을 적용하고 있는 것으로 나타났다.

<표 8> 경쟁입찰계약 의무화 조항(안전행정부 예규 제외)

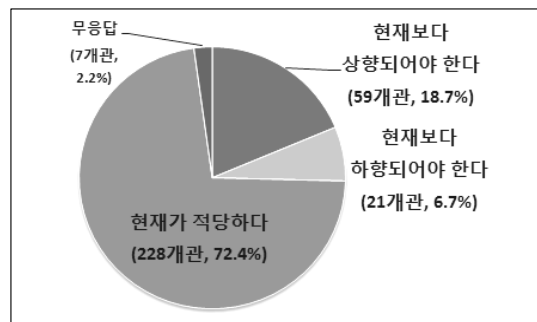
구분	도서관수	비중(%)
자치단체조례에 의무화조항 별도 마련	170	54.0
도서관 내부 지침에 의무화조항 별도 마련	22	7.0
별도의 조항이 없음	114	36.2
무응답	9	2.9
합계	315	100.0

이상의 192개 도서관에서 경쟁입찰계약 의무 금액을 얼마로 정하고 있는지 살펴 본 결과, <표 9>에서와 같이 관련 예규와 동일하게 2천 만원으로 규정한 도서관이 가장 많았다. 이를 제외한 금액을 살펴 본 결과, 1천 만원을 기준 금액으로 책정하고 있는 도서관이 55개관(28.6%), 5백 만원을 기준 금액으로 책정한 도서관이 29개관(15.1%)으로 나타나 의무화조항을 관련 예규보다 더 낮게 책정한 도서관이 많은 것으로 나타났다. 이는 한편으로 계약체결 과정에서 더 많은 업체가 참가할 수 있는 기회를 마련하여 공정성과 투명성을 확보하기 위한 노력의 일환으로도 볼 수 있다.

<표 9> 경쟁입찰계약 의무 금액

금액	도서관수(비중,%)	금액	도서관수(비중,%)
5백 만원 이상	29(15.1)	5천 만원 이상	13(6.8)
1천 만원 이상	55(28.6)	기타	13(6.8)
2천 만원 이상	70(36.5)	무응답	9(4.7)
3천 만원 이상	3(1.6)	합계	192(100.0)

그렇다면, 사서들은 이러한 경쟁입찰계약 의무 금액에 대해 어떤 의견을 가지고 있을까. <그림 3>에 나타난 바와 같이 현재 관련 예규, 조례 그리고 규정 등에서 제시하고 있는 금액이 적당하다



<그림 3> 경쟁입찰계약 의무 금액에 대한 의견

고 응답한 도서관이 가장 많았다. 하지만, 현재보다 상향 조정되어야 한다는 의견을 제시한 59개 도서관의 경우에서 입찰계약 의무 금액과 관련한 업무상의 문제점을 지적하는 빈도가 높았다.

현재 경쟁입찰계약 의무 금액에 대해 문제를 제기한 사서들은 우선, 잦은 입찰계약으로 인한 서류작업 업무 때문에 도서관 본연의 업무에 쏟아야 할 에너지가 낭비되는 점을 지적하였다. 아울러 경쟁입찰계약은 책이 도서관으로 납품되어 자료실까지 도착되는데 최소 1개월 내지 최대 2개월의 시간이 소요되기 때문에 입수의 신속성이 보장되어야 하는 자료에 대한 이용자의 만족도가 저하될 수 있다는 점 역시 중요한 문제로 지적되었다. 이러한 이유로 이용자 희망도서나 신간자료에 대해서는 경쟁입찰계약을 피하기 위해 자료구입비를 분할하여 수의계약으로 구입하는 도서관도 있는 것으로 나타났다.

물론, 수의계약이 모든 점에서 긍정적이지만은 않다. 수의계약으로 업체를 선정할 때 기관장의 의사가 업체 선정의 우선순위로 작용하는 경우가 있고, 이로 인해 업무처리의 능력이 떨어지는 업체가 선정되는 경우도 있기 때문이다. 이러한 상황은 수서업무는 다른 업무 영역과 달리 행정적인 측면이 강하기 때문에 사서직 보다는 행정직, 실무자들보다는 기관장의 의지가 강하게 작용할 수 있는 영역이라는 현실에서 기인한다. 도서관 내에서 사서의 결정과 판단에 의한 수서업무를 실시할 수 있는 구조를 만들어 나가야 함을 다시 한번 확인할 수 있었다.

다. 자료구입을 위한 구입대행업체 선정

1) 구입대행업체 선정방법

구입대행업체 선정을 위해 도서관이 적용하고 있는 방법은 최저가낙찰제, 적격심사낙찰제, 협상에 의한 계약 등 3가지 유형이며, 이 중 어떤 방법이든 도서관이 원하는 자료를 신속하고 정확하게 아울러 합리적인 가격으로 제공할 수 있는 업체를 선정하는 것이 중요하다.

현재 계약법 상 재정지출의 부담이 되는 입찰에서는 최저가낙찰제를 원칙으로 하고 있다. 다만, 물품 구입의 경우 2억 5천 만원을 상회하는 경우에는 최저가격으로 입찰한 자 중 계약이행능력이나 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정할 수 있는 적격심사낙찰제를 적용할 수 있는 규정을 두고 있다. 즉, 계약법령에 따르면 구입금액의 규모가 2억 5천 만원 이상일 경우 적격심사제도를 적용하는 것이 의무이지만 그 미만의 금액에 대해서는 최저가낙찰제를 적용하는 것이 원칙이다.

국내 공공도서관 자료구입비가 2억 5천 만원을 상회하는 경우는 많지 않기 때문에, 업체 선정 방법에서 적격심사낙찰제는 제외하고 최저가낙찰제와 협상에 의한 계약 등 2개 방법의 적용 현황이 어떠한지 살펴보았다.

〈표 10〉에 나타난 바와 같이, 응답도서관의 90% 가량이 최저가낙찰제로 업체를 선정하고 있는 것으로 나타났다. 공공기관 물품 구입에 보편적으로 적용되고 있는 최저가낙찰제가 공공도서관 자

〈표 10〉 자료구입을 위한 업체 선정 방법 (도서관수(비중, %))

구분	정기구입과 수시구입으로 분리되는 경우			분리되지 않는 경우
	정기구입도서	희망도서	기타자료	
최저가낙찰제	174(94.6)	48(88.9)	22(91.7)	23(92.0)
협상에 의한 계약	10(5.4)	6(11.1)	2(8.39)	2(8.0)
합계	184(100.0)	54(100.0)	24(100.0)	25(100.0)

료구입과정에서도 보편화되어 있음을 알 수 있었다. 특히 책은 내용의 균질성을 가지므로 같은 책이면 어떤 경로를 통해 구입하든 같은 가치를 가진다는 인식이 보편화되어 있다. 책을 일반 물품과 동일하게 취급하는 이러한 관행으로 최저가낙찰제가 자료구입과정에서도 보편적인 계약방법으로 자리잡고 있는 것이다.

이러한 구입대행업체 선정방법이 운영주체 별로 어떤 차이가 있는지 살펴보았다. 〈표 11〉에서 보는 바와 같이, 협상에 의한 계약 체결은 지방자치단체 소속 도서관과 위탁운영 도서관을 중심으로 이루어지고 있었으며, 교육청 소속 도서관에서는 이루어진 바가 없는 것으로 나타났다. 특히, 위탁운영 도서관에서 적용하는 비중이 상대적으로 높음을 알 수 있었다. 아울러 협상에 의한 계약으로 구입대행업체를 선정하는 19개 도서관의 지역 분포를 살펴 본 결과, 서울에 소재한 도서관과 경기도에 소재한 도서관이 각 11개관과 8개관으로 나타나 2개 지역 이외에서는 협상에 의한 계약을 체결하지 않는 것으로 나타났다. 이렇듯 구입대행업체 선정방법은 계약체결형태나 계약체결방법에 비해 운영주체와 지역 간 격차가 다소 특이한 형태로 나타남을 알 수 있었다.

〈표 11〉 자료구입을 위한 구입업체 선정방법 - 운영 주체별 (도서관수(비중, %))

구분	교육청	지방자치단체	위탁운영
최저가낙찰제	132(100.0)	113(92.6)	24(70.6)
협상에 의한 계약	0(0.0)	9(7.4)	10(29.4)
합계	132(100.0)	122(100.0)	34(100.0)

최저가낙찰제로 업체를 선정할 경우, 최소한의 예산 투입으로 최대한 많은 책을 구입할 수 있다는 점에서 그 경제성이 최대의 장점으로 꼽힌다. 하지만 이 방법으로 구입대행업체를 선정할 경우 업체들 간의 과다 경쟁으로 인한 피해는 도서관과 이용자의 몫으로 돌아가게 된다. 적정마진이 보장되지 않는 고가의 전문도서는 아예 납품되지 않는 경우가 많고, 때에 따라 고의로 납품하지 않기도 하는 점을 일례로 들 수 있다. 아울러 업체가 구비하고 있지 않거나 준비하지 못한 자료는 다른 자료로 대체되는 경우도 종종 발생하는 것으로 나타났다. 극단적인 상황으로는 재정상태가 좋지 않는 부실업체들이 일단 낙찰부터 받고 보자는 의도로 터무니없는 가격으로 낙찰만 받고 자료를 납품하지 않는 경우도 있었다.

최저가낙찰제가 만들어 내는 이러한 문제는 공공도서관 수서 담당자들 사이에서 공공연한 문제

로 지적되고 있다가 최근 공론화되고 있다. 이번 조사에서도 최저가낙찰제에 대해서는 대부분의 사서들이 부정적인 견해를 드러내고 있었으며, 이러한 불량업체에 대한 필터링이나 체계적인 관리를 통해 자료입수의 효율성을 확보해야 한다는 목소리가 높았다.

고무적인 것은 최근 구입대행업체를 선정할 때 업체가 제시하는 가격할인이라는 조건 이외 업무 이행능력을 함께 고려하는 방법을 고민 중이며, 이를 실천에 옮기는 사례가 증가하고 있다는 점이다.

대표적인 예가 협상에 의한 계약에 의해 구입대행업체를 선정하는 방법으로, 이를 통해 업체가 제시하는 가격 뿐 아니라 단위 도서관의 장서구축 사업에 대한 이해도, 신간도서 정보의 제공, 도서관의 신속하고 정확한 납품 및 반품, 도서 장비업무 수행 능력 등을 종합적으로 평가하고 판단하여 업체를 선정할 수 있다. 도서관에 자료를 납품하는 업체의 능력을 단순히 최저 가격을 제시하는 것만으로 평가하는 것은 바람직하지 않다. 개별 도서관의 목적과 장서의 특징에 대한 이해가 선행되어야 하며, 도서관이 입수하고자 하는 자료를 최대한 신속하고 정확하게 납품할 수 있는 능력도 있어야 한다. 협상에 의한 계약은 이러한 측면에서 우수한 구입대행업체 선정을 통해 도서관 자료입수의 정확성과 신속성을 꾀할 수 있는 최적의 방안으로 간주되고 있다.

협상에 의한 계약체결로 구입대행업체를 선정하게 되면 업체의 업무이행능력에 대한 평가¹⁸⁾가 가능하기 때문에, 앞서 제시한 최저가낙찰제가 유발하는 여러 가지 문제를 최소화할 수 있다. 하지만 현재 공공도서관에서 자료구입 계약업무 담당자들이 일반적으로 가지고 있는 '도서는 물품과 동일한 성격을 가지므로 무조건 최저가로 구입하는 것이 공정하다'는 인식으로 인해 이 방법의 도입은 현실적으로 쉽지 않으며 보편화되어 있지도 않다.¹⁹⁾ 더 나아가 이러한 계약방법으로 업체 선정이 가능하다는 것을 인식하고 있지 못하는 도서관도 많은 것으로 나타났다.

물론 협상에 의한 계약체결 과정에 문제점이 없는 것은 아니다. 이 방법을 적용한 도서관에서 제기한 어려움 중 하나로, 도서관에 적용할 수 있도록 만들어진 '자료구입대행업체 평가 지침'이 없기 때문에 관련 예규에서 제시하는 기준을 근거로 하여 도서관이 자체적인 평가 기준을 만들어야 한다는 점을 들었다. 즉, 도서관용 평가 지침을 만드는데 참고할 만한 데이터가 충분하지 않아 개별 도서관에서 평가 지침을 만드는 과정에서 다소 어려움을 겪는 다는 것이다. 하지만 이러한 문제는 공공도서관에서 적용할 수 있는 표준적인 구입대행업체 평가용 지침이 만들어진다면 해결될 수 있을 것이다.

2) 사서들이 생각하는 대행업체 선정기준

구입대행업체를 선정하는데 있어서 업체가 제시하는 할인율이 주된 선정기준이 되고 있다는 사

18) 평가기준은 업체가 제안하는 가격이 20%를 차지하며, 나머지 80%에 해당하는 영역에 걸쳐 업체의 업무이행능력을 평가할 수 있는 항목이 포함된다.

19) 일반적으로 공공도서관 계약업무 체결 담당자들에게는 물품 구입에 있어서 무조건 최저가낙찰제를 적용해야 한다는 인식이 팽배해져 있다. 특히 구입에 대한 감사 항목의 하나로 '예산절감' 항목을 포함하고 있어 최저가낙찰제는 피할 수 없는 제도라고 이야기한다.

실은 많은 실무자들에 의해 문제로 지적되고 있었다. 이에 수서업무 담당 사서들은 대행업체 선정 기준으로 어떤 점들이 우선시되어야 한다고 생각하는지 조사해 보았다.

〈표 12〉 대행업체 선정 기준

구분	1순위	2순위	3순위	가중치 부여 합계 ²⁰⁾
자료가격의 할인율	39	41	105	304
자료입수의 신속성	115	141	37	664
반품 업무의 용이함	1	18	79	118
대행업체의 재정상태	5	4	12	35
주문 자료의 입수율과 입수의 정확성	149	96	40	679
대행업체의 자료납품 사업 실적	3	11	32	63
기타	2	1	4	12
무응답	1	3	6	-

〈표 12〉에 나타난 바와 같이, 사서들은 구입대행업체를 선정하는데 있어서 '주문 자료의 입수율과 입수의 정확성'과 '자료입수의 신속성'을 가장 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. '주문 자료의 입수율과 입수의 정확성'을 1순위로 간주하는 사서가 149명으로 나타나 가장 많았으며 '자료입수의 신속성'은 115명의 사서가 1순위로 간주하는 것으로 나타났다. 각 항목에 가중치를 두어 계산한 결과에서도 2개의 항목은 다른 항목에 비해 그 값이 높게 나타남을 알 수 있었다. 반면, '자료가격의 할인율'을 대행업체 선정기준에서 일차적인 요소로 간주하는 사서는 많지 않았다. 즉, 사서들은 구입대행업체가 제공하는 할인율 보다는 주문한 자료를 정확하고 신속하게 제공할 수 있는 업체의 능력을 중요하게 생각하고 있음을 알 수 있었다.

5. 자료구입 할인율과 도서정가제

가. 자료구입 할인율과 낙찰하한제 규정

현재 공공도서관이 자료를 구입할 때 적용받고 있는 할인율의 분포는 〈표 13〉에 나타난 바와 같다. 11~15%와 16~20%의 할인율을 적용받는 도서관이 각 71개관(22.5%)과 74개관(23.5%)로 가장 많았으며, 21~25%의 할인율을 적용받는 도서관이 53개관(16.7%), 31~35%의 할인율을 적용받는 도서관이 48개관(15.2%)으로 나타났다. 41% 이상의 할인율을 적용받는 도서관도 6개관(1.9%) 있었다.

앞서 언급한 바와 같이 우리나라 공공도서관에서는 일반적으로 책을 단순 물품과 동일하게 취급하는 관행이 있고, 감사과정에 예산절감 항목이 포함되어 업무 평가가 이루어지기 때문에 최대한 최저가낙찰제를 적용해야 한다는 인식이 팽배해 있다. 도서관 자료구입에서 적용받는 41% 이상이라는 할인율은 이러한 관행과 인식에서 비롯되는 것으로 볼 수 있다.

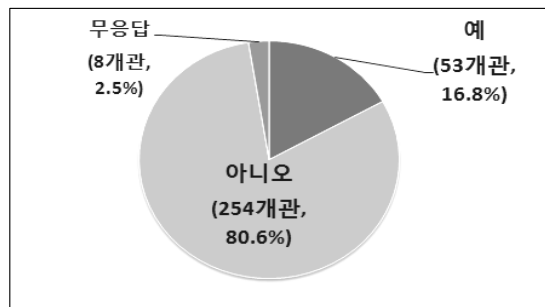
20) 1순위 3점, 2순위 2점, 3순위 1점의 가중치를 부여하였다.

〈표 13〉 자료구입 할인율

구분	도서관수	비중(%)	구분	도서관수	비중(%)
5% 미만	3	1.0	26~30%	26	8.3
6~10%	25	7.9	31~35%	48	15.2
11~15%	71	22.5	36~40%	6	1.9
16~20%	74	23.5	41% 이상	6	1.9
21~25%	53	16.8	무응답	3	0.1
합계	312	100.0	-	-	-

현행 「지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준」에 의하면, 2천 만원 이하의 규모로 입찰을 할 경우 90%, 2천 만원 ~ 5천 만원일 경우 87.745%의 낙찰하한율을 적용하도록 하고 있다. 결과적으로 구입 금액이 5천 만원 이하일 경우에는 의무는 아니지만 낙찰하한율을 적용하도록 권장하고 있기 때문에 최저가낙찰제의 폐해를 보완할 근거는 제시되어 있다고 할 수 있다. 하지만 자료구입비가 5천 만원 이상인 경우에는 제도적으로 권장되는 낙찰하한선이 없기 때문에 자치단체나 도서관에서 자체적으로 낙찰하한선에 대한 기준을 만들지 않는 이상 최저가낙찰제로 구입하게 된다.

앞서 지적한 바와 같이 최저가낙찰제는 구입대행업체들 간의 불필요한 과다경쟁을 유도하여 재정상황이나 업무이행능력이 좋지 않은 부실업체가 낙찰될 가능성을 만들어 내는 일차적인 요인이 되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 개별도서관 차원에서 별도의 낙찰하한제 규정을 마련하고 있는지 조사해 본 결과, 〈그림 4〉에 나타난 바와 같이 자체적으로 관련 규정을 마련한 도서관은 53개관으로 16.8%에 그치고 있었다.



〈그림 4〉 도서관 자체 낙찰하한제 규정 마련 여부

할인율에 대한 이러한 제제는 구입대행업체 입장에서는 걱정한 마진이 보장됨과 동시에 도서관 입장에서는 이용자들이 원하는 자료를 신속하고 정확하게 제공하여 이용자요구를 최대화하는 전략으로서의 성격을 가진다. 소수이지만 도서관에서 낙찰하한제를 자체 규정으로 만들어 적용하고 있다는 사실은 고무적이라고 할 수 있다.

나. 공공도서관 자료구입과 도서정가제

도서관이 안정적인 출판물 소비기관으로 자리 잡게 되면 출판산업이 안정화될 수 있으며, 이를 기반으로 다시 지식이 창출되는 선순환의 과정이 반복될 수 있다. 하지만 충분한 수의 도서관 확보와 기본적인 규모의 책 판매가 보장되는 선진국과 달리 우리나라는 아직 도서관 수에서도 상대적인 열세를 면치 못하고 있다. 이에 더해 도서관이 구입하는 책에는 도서정가제 예외 조항이 적용되어 무제한 할인이 가능하다.

이에 도서정가제에 대한 사서들의 생각을 살펴보았다.²¹⁾

우선, 공공도서관은 국민의 세금으로 운영되는 기관이므로 출판물의 유통질서 확립을 위한 도서정가제 영역에서 예외적으로 취급되어서는 안 된다는 의견을 보이는 경우가 많았다. 공공도서관이 자료구입에 있어 공공 수요자로서의 기능을 수행하고 자료구입 입찰제도의 문제점이 근본적으로 해결되기 위해서는 도서정가제가 실현되는 것이 무엇보다 필요하다는 것이 이들의 주장이다.

공공도서관에서는 최저가가 아닌 정가기준으로 자료구입이 이루어져야 한다. 인터넷 서점의 활성화로 오프라인 서점이 최소한의 정가를 보장받지 못하는 환경에서 도서관이라는 공공기관에서는 정가로 책을 구입해야 한다. 도서정가제가 실시되어 기본적인 수익이 보장되도록 하는 것이 우선이라고 생각한다. 경제적인 논리로 본다면 최저가가 맞지만 공공서비스를 하는 도서관에까지 경제논리가 필요한지 의문이다. 도서관에서 먼저 정가로 구입하면서 사회적인 공감대를 형성하여 캠페인을 주도하는 것이 필요하지 않을까 생각한다. (A도서관 사서, 설문조사지에서 발췌)

자본주의 시장에서 책은 상품으로서의 성격을 가지기도 하지만 공공재로서의 성격이 더 크기 때문에 정가제를 지켜야 한다는 것이 이러한 주장의 근거가 된다. 사실 서점이나 도서유통업체를 중심으로 한 출판물 유통구조가 정상화되어 합리적으로 자리를 잡아야 출판사들이 책을 만들고 맡길 수 있다. 바꾸어 말하면, 출판사에서 다양한 종류의 좋은 책을 만들어 내어도 이를 맡기고 유통시킬 수 있는 구조가 확립되어 있지 않으면 출판시장은 활성화될 수 없다. 아울러 출판시장의 성쇠는 도서관 장서구성에도 영향을 주기 때문에 공공도서관이 도서정가제의 예외조항에 적용되어 무제한 할인된 가격에 책을 살 수 있다는 것이 결코 바람직한 것은 아니다.

하지만 이러한 의견에 반해 제한된 예산으로 최대한 많은 자료를 구입하기 위해서는 도서관 구입 간행물이 도서정가제 예외 조항으로 적용되는 것을 유지해야 한다는 의견도 있다. 현재 공공도서관의 경우 자료구입비가 부족한 곳이 많기 때문에, 이러한 상황에서 아무런 조치 없이 도서정가제를 적용할 경우 도서관이 구입할 수 있는 자료의 양이 확연하게 줄어든다는 것이 그들의 주장이

21) 도서정가제에 대한 의견은 찬반의 형태로 묻지 않았고, 사서들이 설문지에 기술한 의견 중 대표적인 것을 발췌하여 정리하였다.

다. 다만, 이러한 주장에도 그 근간에는 정가제의 필요성에 대한 인식은 깔려 있었다.

도서정가제는 출판사 및 유통사(구입대행업체)의 생존을 위해 필요한 부분이라 생각하며 현재 유통사의 부도 문제도 차후에는 도서관 자료 확보에 어려움을 줄 수 있으므로 최종적으로는 도서정가제로 가야한다고 생각한다. 하지만 도서관 자료구입비가 줄어들고 있는 상황에서 더 많은 자료의 확보를 위해 실제 주장하기에는 다소 어려움이 있어 보인다.(B도서관 사서. 설문조사지에서 발췌)

이에 공공도서관을 포함한 공공기관의 대량 구입을 위한 별도의 정책을 두는 등 보다 현실적인 도서정가제를 주장하는 목소리도 존재한다. 현재 도서관에 투입되는 자료구입비에는 한계가 있으므로 도서정가제가 실시되기 위해서는 보다 충분한 예산이 뒷받침되어야 한다는 현실적인 논리와 맞닿아 있는 주장이다.

현재 우리나라 대부분의 공공도서관 예산은 한정되어 있기 때문에 도서정가제를 적용하기 위해서는 지금보다 더 많은 예산이 필요할 것이다.... 도서관이나 공공기관에서 대량으로 구매할 경우 자료에 대한 가격정책은 별도로 있어야 한다는 생각이 든다.(C도서관 사서. 설문조사지에서 발췌)

이상과 같이 도서관 현장에서 도서정가제에 대한 의견은 아직 일원화되지 않고 있음을 알 수 있었다. 출판물을 일반 상품과 동일하게 시장경쟁 논리가 적용되는 것으로 볼 것인지, 공공재라는 관점에서 생산자가 정한 가격이 그대로 적용되는 것으로 볼 것인지에 대한 의견이 엇갈리고 있다. 다만 분명한 것은 현재 국내 도서관의 자료구입비 현황이나 수준이 반영된 보다 현실적인 정가제에 대한 검토가 요구된다는 점이다.

IV. 공공도서관의 효율적인 자료구입을 위한 논의

1. 자료구입정책

가. 자료구입지침의 강화

현재 공공도서관에서는 <장서개발지침서>, <장서구성계획서>, <자료확충계획서> 등 다양한 형태로 장서개발을 위한 성문화된 지침서를 만들어 활용하고 있다. 하지만, 해당 지침서는 대부분 자료 선정에 관한 내용을 중심으로 작성되어 있으며 자료구입 방법이나 절차에 관한 내용을 수록하지 않는 도서관이 28% 가량에 이르는 것으로 나타났다. 자료구입과 관련된 항목을 수록하고 있는 경우도 그 내용은 대부분 자료구입시기나 절차와 같은 단순한 내용으로 이루어져 있었다.

이에 현재 일부 도서관에서 도서구입 제안요청서에 수록하고 있는 자료주문방법과 관련한 내용을 장서개발지침서에 포함하도록 하는 것과 함께 구입방법에 대한 내용도 지침서에 수록하는 것을 고려해야 한다. 즉, 출판사나 인터넷 서점을 통해 직접 구입하는 경우와 서점이나 전문유통업체를 통해 대행 구입하는 경우로 나누어 각 구입방법에 대한 지침을 장서개발지침서에 포함해야 한다. 특히 서점이나 전문유통업체를 통해 대행 구입하는 경우에는 자료납품을 신속하고 정확하게 할 수 있는 업체를 선정하는 방법도 포함하여 도서관이 주문하는 자료를 누락없이 신속하게 제공받을 수 있도록 해야 할 것이다.

나. 합리적인 도서정가제의 개편

도서관 자료구입과정의 효율성을 확보하고 건전한 출판문화의 정착을 위해서는 도서정가제가 실현되는 것이 가장 이상적이다. 하지만 도서관에 정가제를 적용하기 위해서는 자료구입비의 증액이 병행되어야 한다. 자료구입비의 증액 없이 정가제가 시행될 경우 최저가낙찰제로 책을 구입해왔던 도서관에서 구입할 수 있는 책의 양은 현저하게 감소하기 때문이다.

결과적으로 도서관과 같은 공공기관에서 무제한 할인으로 책을 살 수 있는 환경에 변화가 필요한 것은 사실이지만, 현재 국내 공공도서관 자료구입비의 현실적인 상황을 고려했을 때 단계적으로 정가제의 수순을 밟아가는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해 현재 도서정가제를 시행하면서 공공기관이나 도서관에는 제한적인 할인범위를 적용하고 있는 선진국의 사례를 참고하는 것도 고려해 볼 수 있다.²²⁾ 요컨대, 도서관 현장과 학계의 목소리를 한 곳으로 모아 보다 현실적이고 합리적인 정가제가 도서관에 적용될 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 자료구입인력

현재 공공도서관 수서업무의 대부분을 차지하는 자료선정과 구입업무는 사서직과 행정직으로 이원화되어 수행되고 있는 것이 일반적이다. 즉, 자료선정업무는 사서직이 수행하고 있지만 계약형태결정, 경쟁형태결정, 낙찰자결정, 계약체결 및 발주에 이르는 구입을 위한 계약업무는 행정직이 수행하는 경우가 대부분인 것으로 나타났다.

수서업무는 선정결과가 구입과정으로 이어지는 연결 구조를 가진다고 보았을 때, 선정된 자료를 신속하고 완벽하게 입수할 수 있는 구입이 이루어져야 수서가 완성된다고 할 수 있다. 하지만 전술한 바와 같이 현재 도서관 자료구입 계약체결 담당자들은 책을 문화상품이 아닌 단순물품으로 취급

22) OECD 회원국 중 프랑스, 오스트리아와 독일, 스페인, 이탈리아는 공공도서관을 대상으로 한 할인율의 범위를 각각 9%, 10%, 15%, 20%로 제한하여 최대 20% 이내에서 할인을 받도록 규정하고 있다. (한국출판문화산업진흥원, OECD 회원국 도서가격 법제현황(서울: 한국출판문화산업진흥원, 2013), pp.112-113.)

하는 경향이 있기 때문에 자료구입업무를 일반 물품구입업무와 동일하게 간주하고 있다. 이러한 이유로 이들은 선정결과를 구현할 수 있는 자료구입방법이나 과정을 고민하지 않는다. 아울러 계약 체결 담당자가 바뀔 때 마다 자료구입과정에 적용하는 기준이 바뀌는 경우가 많은 사실과 동일한 법령으로 계약업무를 진행하면서도 지역이나 도서관에 따라 다른 기준과 내용을 적용하고 있다는 사실에서 계약법령 해석과정에서도 개인의 주관이 개입될 여지가 많음을 알 수 있었다.

많은 도서관의 경우 자료선정과 구입업무가 이원화되어 있고 사서가 자료선정업무에 시간을 할애하는 것도 빠듯한 상황이기 때문에 구입을 위한 계약절차나 방법에는 신경을 쓸 여력이 없었던 것은 사실이다. 하지만, 구입은 장서개발과정에서 선정결과를 담보하고 실현해 주는 중요한 역할을 수행하기 때문에 계약담당자들이 결정권을 행사하는 현실을 그냥 보고만 있는 것은 바람직하지 않다.

이에 자료구입 계약과정에서 형태나 방법을 결정하는 역할을 사서직이 주도하여 자료입수에 있어서 최적의 방법을 적용할 수 있도록 해야 한다. 다만, 현실적으로 조직적인 차원에서의 개편은 어려우므로 자료구입 계약체결 과정에 사서들이 적극적으로 참여하여 의견을 제시할 수 있는 방안을 차선책으로 마련하여야 한다. 아울러 계약체결과정에 사서직의 의견을 반영하기 위해서는 사서들이 자료구입에 적용되는 제도를 충분히 이해함과 동시에 현재 공공도서관 자료구입이 어떻게 이루어지고 있는지 현황에 대한 파악이 선행되어야 한다. 이러한 과정을 통해 계약체결 담당자들의 인식을 보다 도서관 지향적으로 바꿀 수 있을 것이며, 궁극적으로는 도서관장서의 질을 높이면서 이용자 만족도를 최대화할 수 있는 구입과정을 유도할 수 있을 것이다.

3. 자료구입절차

가. 계약체결형태의 개선

현재 국내 공공도서관 자료구입에 적용할 수 있는 계약체결형태는 건별단가계약과 연간총액계약으로 나눌 수 있다. 자료를 구입할 때마다 구입예정목록을 만들고 납품업체를 선정하는 건별단가 계약은 소요되는 행정적 절차가 길다는 특징 때문에 신속한 자료공급에 차질이 발생한다는 문제점이 수서 담당 사서들에 의해 빈번하게 지적되고 있다.

이러한 이유로 자료구입비 연간총액으로 계약 체결한 후 필요할 때 마다 발주하여 입수하는 방법인 연간총액계약을 적용하여 자료제공의 신속성을 확보하도록 해야 한다. 특히 신간도서나 이용자 희망도서의 경우 입수의 신속성이 도서관에 대한 이용자 만족도를 결정하는 중요한 요소로 작용하기 때문에 연간총액계약의 방법을 적용하는 것이 바람직할 것이다.

나. 계약체결방법의 개선

일반적으로 공공기관에서는 운영의 공정성 유지와 투명성 확보를 위해 일정 금액 이상의 계약

건에 있어서 경쟁입찰계약을 의무화하는 것을 원칙으로 하고 있다. 조사결과에 의하면, 자료구입 절차 상에서의 공정성과 투명성을 좀 더 강조하는 자치단체나 도서관에서는 자치단체 조례나 도서관 자체 내규를 통해 경쟁입찰 의무 금액을 관련 예규가 제시하는 금액보다 낮게 설정하는 경우도 많은 것으로 나타났다. 하지만 자료구입 금액이 소액인 경우에도 입찰에 부쳐야 하는 상황이 반복되면서, 행정처리 과정에 과도한 시간과 에너지가 불필요하게 소요될 뿐 아니라 자료가 도서관에 입수되는데 시간이 지나치게 소요된다는 문제가 지적되고 있었다. 공정성 유지와 투명성 확보라는 명목 하에 선택되는 계약체결방법이 역으로 업무의 효율성과 이용자의 만족도를 저해하고 있는 것이다.

아울러, 경쟁입찰로 낙찰된 구입대행업체는 최저가로 입찰한 경우가 대부분이기 때문에 자료보유량이 적고 제공 가능한 자료의 범위가 좁은 등 업무이행능력이 떨어지는 경우가 많다. 그 결과 도서관이 제시한 구입자료 리스트를 무시한 채 업체 측에서 누락시키는 경우가 많아 납품불가 품목이 발생하기도 하며, 이런 자료들은 대부분 다른 자료로 대체되는 것으로 나타났다. 도서관이 원하는 자료를 제대로 제공해주지 않는 업체와의 계약은 도서관으로 하여금 불필요한 행정력을 소모하게도 하지만 도서관이 의도한 장서구축을 어렵게 하는 원인으로 작용함을 알 수 있다.

이에 경쟁입찰로 선정된 업체가 납품하기 어려운 종류의 전문서적, 외국어 자료, 도서관 특성화 자료 등은 해당 자료를 전문적으로 취급하는 업체와의 수의계약을 체결하여 구입하는 것이 바람직하다. 신간도서나 이용자 희망도서 역시 마찬가지이다. 다만, 수의계약을 체결하는 과정에서 업체의 객관적인 업무이행 능력을 무시한 채 의사결정권을 가진 개인의 주관이 우선순위로 작용하여 업체가 선정되는 폐단은 미연에 방지해야 한다. 이와 함께 현재 자치단체 조례나 도서관 내부 지침을 통해 책정되어 있는 경쟁입찰 의무조항에 대한 재검토 역시 필요할 것으로 보인다.

다. 낙찰자결정방법의 개선

공공도서관에서 구입대행업체를 선정할 때 일반적으로 적용하는 방법은 최저가낙찰제이다. 조사결과, 대부분 도서관에서 도서의 정가 대비 70% 내외로 낙찰되는 것이 일반적이고 극단적인 경우 정가의 60%로 낙찰되는 경우도 있었다. 지나칠 정도의 이러한 낙찰률로 인해 납품업체에 따라서 정가판매 가능 도서, 인기도서, 양서 등은 제외하고 납품하려는 경향이 다분히 많은 것은 어찌 보면 당연한 일이다.

이러한 결과의 폐해는 고스란히 도서관과 이용자의 몫으로 남는다. 도서관 입장에서는 자료선정에서 심혈을 기울인 사서들의 노력이 구입과정에서 무산되는 것이고, 이용자 입장에서는 좋은 자료를 빨리 볼 수 있는 기회를 잃어버리게 되는 것이다. 이 과정에서 자료선정결과를 담보할 수 있는 구입업무의 중요성과 둘 간의 연결고리를 다시 한번 확인할 수 있었으며, 자료구입업무가 도서관 장서구성에 직접적인 영향을 미치는 요소임을 다시 한번 확인할 수 있었다.

사실 책을 일반 물품으로 간주하여 관리하는 상황에서 최저가낙찰제는 행정절차 과정상 피하기

어려운 조항일 수 있다. 하지만, 부득이하게 최저가낙찰제를 적용해야 한다 하더라도 도서관 내규나 자치단체 조례를 통해 낙찰하한선을 일정 수준으로 제한하여 부실업체가 입찰에 참여하는 것을 원천적으로 막는 작업이 필요하다. 보다 이상적으로는 협상에 의한 계약이나 적격심사제를 적용하여 자료납품능력이 충분히 갖추어진 업체를 선정하여 자료를 신속하고 정확하게 제공받을 수 있도록 해야 한다. 물론 적격심사제도의 경우 해당 방법의 적용가능 금액이 2억 5천 만원 이상으로 정해져 있기 때문에 자료구입과정에 한해 이 선을 낮추는 작업이 병행되는 것도 필요하다.

미국이나 호주 등의 공공도서관도 주나 연방 법규에 근거하여 자료구입업무를 실시하고 있지만 최저가격 구매를 원칙으로 하지는 않는다. 호주의 경우, 구매가격에 비교하여 가장 적절하고 효율적이어야 함을 강조하는 최고가치 원칙(Best Value Principle)을 원칙적으로 적용하고 있고 계약 담당자에게 판단의 재량을 최대한 맡겨 두고 있는 것을 보면 알 수 있다. 아울러 자료구입금액이 일정선을 초과하면 평가위원회를 구성하여 자료납품업체를 선정하는 것이 일반적인 관행이다. 미국 역시 공공도서관 자료구입 과정에서 경쟁입찰이 권장되기는 하지만 의무는 아니다. 업체를 선정하기 위한 방법 역시 일반적으로 제안요청서를 적용한 경쟁협상 방식이 적용되고 있기 때문에, 업체가 제시하는 가격 뿐 아니라 업무이행능력 등 다양한 요소를 종합적으로 평가하여 최상의 업체를 선정할 수 있다는 점이 특징이다.

이러한 선진국의 사례는 우리나라 대부분의 공공도서관이 적용하고 있는 최저가낙찰제를 다시 한번 되돌아보게 하는 좋은 사례로 들 수 있을 것이다. 특히 협상에 의한 계약체결은 이미 서울과 경기지역의 일부 도서관에서 시행하고 있는 방법이라는 점에서 다른 지역에서의 적용가능성을 충분히 고려해 볼 수 있다. 소수의 도서관이 적용하는 방법이지만 이 도서관들을 통해 이미 적용가능성은 있다고 볼 수 있기 때문이다. 아울러 협상에 의한 계약을 체결할 경우, 도서관에 적용해야 할 평가항목과 배점 기준 항목에 대해서는 현재 안전행정부 예규에 제시되어 있는 기준을 바탕으로 하여 한국도서관협회나 국립중앙도서관 차원에서 표준안을 만들어 제시해 주는 작업이 병행되어야 한다. 이미 협상에 의한 계약체결을 적용한 도서관에서 도서관 용 평가기준을 작성하는데 어려움을 겪었다는 사실에서 이러한 필요성은 더욱 강조된다.

V. 결 론

이 연구는 공공도서관 자료구입이 도서관 내부적으로는 장서개발을 완성하는 단계로서의 의미도 가지면서, 도서관 외부적으로는 구입과정을 통해 책의 원활한 생산과 유통에 기여하여 출판물의 공적시장으로서의 역할도 수행한다는 논리에서 출발하였다.

좋은 책을 선정하는 것만으로 수서업무나 장서개발이 완성되는 것이 아니다. 실제로 자료구입을

어떤 방식으로 하느냐에 따라 선정된 자료의 정확한 입수여부와 자료입수의 신속성이 좌우된다는 점에서 구입업무 역시 선정업무 만큼 중요한 의미를 가진다. 구입업무가 가지는 이러한 중요성에 반해 그동안 도서관에서는 구입에 관한 논의가 상대적으로 부족했다는 현실과 구입을 위한 계약체결에 대한 결정권 역시 대부분 행정직이 가지고 있다는 현실에서 우리는 자료구입과정에 지금보다 좀더 많은 관심을 가져야 함을 알 수 있었다. 조사과정에서 자료구입과정에 사서직이 참여할 수 있는 여건이 조성되어 있지 않아 도서관이 원하는 방식의 수서 절차가 도입되기 어려운 것이 현실이기 때문에 자료구입을 위한 계약업무를 사서직이 수행해야 한다고 주장하는 사서도 종종 있었다. 하지만 이는 현재 일부 위탁운영 도서관을 제외하고는 현실화되기에는 다소 어려운 방법이다.

이에 이러한 문제를 해결하기 위해서는 계약체결 담당자들과의 원활한 커뮤니케이션을 통해 그들의 인식이 좀 더 도서관 지향적으로 변화할 수 있도록 해야 한다. 아울러 인식의 전환을 유도하기 위해서는 우선 사서들이 구입과정이나 절차와 관련된 제도를 충분히 이해하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

이 연구에서는 이러한 문제를 중심으로 자료구입과정에서 드러나는 여러 가지 현안들을 검토해 보았다. 공공도서관의 자료구입이 합리적이고 효율적으로 이루어진다면 최적의 장서구성을 통해 이용자 만족도를 최대화하는 결과에 도달할 수 있다. 아울러 출판물 시장의 안정적인 소비자로서의 역할을 수행하여 출판산업 나아가 문화산업의 기초를 다지는데도 기여할 수 있다. 이러한 점에서 이 연구를 통해 공공도서관 자료구입과정의 중요성을 다시 한번 확인할 수 있었을 것으로 생각되며, 향후 자료구입 영역에 더 많은 관심과 실천적인 노력이 수반되어야 할 것으로 생각된다.

참고문헌

- 강은영, 장덕현. “공공도서관의 자료선정에 관한 연구.” 한국도서관정보학회지, 제43권, 제3호(2012), pp.457-479.
- 박영애. “공공도서관에서의 도서구입... 그 반란이 시작되다.” 도서관문화, 제50권, 제10호(2009), pp.28-48.
- 박승룡. “도서정가제와 공공도서관의 장서정책.” 민주법학, 제35권(2007), pp.209-232.
- 배창섭. “공공도서관 최적 도서유통 및 행정절차에 관한 실증연구.” 도서관문화, 제49권, 제9호(2008), pp.40-60.
- 윤형두. 한국출판의 허와 실. 파주: 범우사, 2002.
- 윤희운. “도서관계와 출판계의 전략적 제휴 방안 모색.” 한국문헌정보학회지, 제39권, 제4호(2005), pp.141-161.

- 윤희윤. “공공도서관 장서개발의 정론과 역설.” 한국도서관정보학회지, 제40권, 제1호(2009), pp.5-22.
- 장덕현. “공공도서관 도서구입 실태에 관한 조사연구.” 한국문헌정보학회지, 제45권, 제3호(2011), pp.345-364.
- 장덕현, 강은영. “공공도서관 자료구입에 영향을 미치는 제도에 관한 연구.” 한국비블리아학회지, 제22권, 제3호(2011), pp.269-288.
- 한국출판마케팅연구소. “공공도서관의 책 구입을 둘러싼 오해와 진실.” 기획회의, 제249권(2009), pp.1-24.
- 한국출판문화산업진흥원. OECD 회원국 도서가격 법제현황. 서울: 한국출판문화산업진흥원, 2013.
- Clark, Stephen D. & Winters, Barbara A. “Bidness as usual: The responsible procurement of library materials.” *Library Acquisitions: Practice and Theory*, Vol.14(1990), pp.265-274.
- Edelman, Hendrik. “Selection Methodology in Academic Libraries.” *Library Resources and Technical Services*, Vol.23, No.4(1979), pp.33-38.
- Flowers, Janet L. “Negotiations with library materials vendors: preparation and tips.” *The Bottom Line: Managing Library Finances*, Vol.16, No.3(2003), pp.100-105.
- Flowers, Janet L. “Specific tips for negotiations with library materials vendors depending upon acquisitions method.” *Library Collections, Acquisitions, and Technical Services*, Vol.28, No.4(2005), pp.433-448.
- Winters, Barbara A. “Bids and contracts: The state environment.” *Library Acquisitions: Practice & Theory*, Vol.15, No.2(1991), pp.231-235.

국한문 참고문헌의 영어 표기

(English translation / Romanization of references originally written in Korean)

- Bae Chang Sup. “Empirical study on best practices in book trade for public libraries and administration procedures.” *Library Culture*, Vol.49, No.9(2008), pp.40-60.
- Chang Durk-Hyun. “A Study on Acquisition Processes in Public Libraries.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, Vol.45, No.3(2011), pp.345-364.
- Chang Durk-Hyun, Kang Eun-Young. “A Study on the Laws and Regulations Affecting the Public Library Acquisitions.” *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, Vol.22, No.3(2011), pp.269-288.

- Kang Eun-Young, Chang Durk-Hyun. "A Study on the Selection Processes in Public Libraries." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, Vol.43, No.3(2012), pp.345-364.
- Korea Publishing Marketing Research Institute. "Misunderstandings and the truth surrounding the book purchasing in public libraries." *Planning Meeting*, Vol.249, pp.1-24.
- Park Young Ae. "Book purchasing in public libraries... Let the rebels begin." *Library Culture*, Vol.50, No.10(2009), pp.28-48.
- Park Seung Yong. "RPM on Publications and Collection Policy of Public Library." *Democratic Legal Studies*, Vol.35(2007), pp.209-232.
- Publication Industry Promotion Agency of Korea. *Legislation of Book Prices in the OECD Member Country*. Seoul : Publication Industry Promotion Agency of Korea, 2013.
- Yoon Hee Yoon. "On the Strategic Alliance between Libraries and Publishers." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, Vol.39, No.4(2005), pp.141-161.
- Yoon Hee Yoon. "Agenda and Paradox of Collection Development in Public Libraries." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, Vol.40, No.1(2009), pp.5-22.
- Yoon Hyung Doo. *Truth and Falsity of Korean Publishing*. Paju : Bumwoosa, 2002.