

# 공공도서관 장서개발의 현황과 과제\*

- 정책적 이슈를 중심으로 -

## Current Situation and Future Tasks for Collection Development in Public Libraries: With a Special Reference to Policy Issues

강 은 영 (Eun-Yeong Kang)\*\*

### 목 차

1. 서론	3.1 자료구입비 배정
1.1 연구의 배경과 목적	3.2 자료구입비 형성
1.2 연구의 내용과 방법	3.3 자료의 성격 규정
2. 이론적 배경	3.4 자료구입계약
2.1 공공도서관 장서개발을 지원하는 재정적 토대	4. 공공도서관의 효율적인 장서개발을 위한 정책적 과제
2.2 공공도서관 장서개발을 지원하는 법적 토대	4.1 자료구입비의 안정적인 확보를 위한 과제
3. 공공도서관 장서개발과 관련된 법제	4.2 자료구입과정의 합리화를 위한 과제
	5. 결론

### 초 록

이 연구에서는 그동안 장서개발을 주제로 한 연구가 지속적으로 수행되고 도서관의 자료구입비 확보를 위한 노력이 꾸준히 이루어져오고 있음에도 불구하고, 공공도서관 장서의 개선이 원활하게 이루어지지 않는 이유를 자료구입에 영향을 주는 법제에 초점을 두고 분석해 보았다. 이를 위해 첫째, 공공도서관 장서개발을 지원하는 재정적 토대인 자료구입비를 자체재원, 의존재원, 대안재원으로 나누어 각 항목이 유지되는 법적 근거를 분석하였으며 둘째, 공공도서관 자료구입과정에서 자료구입비가 형성되는 근거를 분석하였다. 셋째, 도서관장서로 편입되는 자료의 성격을 규정하는 법제를 분석하고 넷째, 자료구입과정에 영향을 주는 법제를 계약형태 결정, 계약방법 결정, 자료납품업체 선정 단계로 나누어 분석하였다. 분석결과를 취합하여 공공도서관에서 자료구입비를 확보하고 구입과정을 효율적으로 개선할 수 있는 법제적 차원에서의 개선방안을 제안하였다.

### ABSTRACT

It is often said that collections of public library are too poor to meet user demands in terms of quantity as well as quality. It is also criticized that this situation is related to the lack of material budget and non-systematic purchasing process. Situated in such context, this study attempted to investigate current policies and regulations that control the material budget allocation and purchasing process in public libraries, because book purchasing process in public libraries is especially influenced by policies and regulations both in national and regional levels. Policies and regulations affecting material budget allocation and purchasing process were analyzed into 4 elements, namely about (1) financial foundation supporting collection development and material budget allocation, (2) the formation of material budget and discount rates, (3) prescribing characteristics of monographs public libraries purchase, and (4) acquisition process.

키워드: 자료구입, 자료구입비, 장서개발, 공공도서관, 자료구입정책  
Book Purchases, Material Budget, Collection Development, Public Library,  
Book Purchases Policy

\* 본 연구는 부산대학교 박사학위논문의 일부를 수정·보완한 것임.

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

논문접수일자: 2014년 7월 15일 최초심사일자: 2014년 8월 4일 게재확정일자: 2014년 8월 11일

한국문헌정보학회지, 48(3): 27-53, 2014. [http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2014.48.3.027]

## 1. 서론

### 1.1 연구의 배경과 목적

도서관은 사회에서 생산되고 유통되는 자료를 체계적으로 관리하여 이용자들에게 자유로운 정보접근과 이용을 가능하게 하는 역할을 수행할 때 존재의의가 확고해지며 사회적 지지도 이끌어 낼 수 있다. 시대의 흐름과 환경의 변화에 따라 사회가 도서관에 기대하는 요구가 다양해지면서 도서관의 역할 범위가 넓어지고 있지만, 체계적으로 구축된 장서가 도서관이 한 사회의 주요 기관으로 존재할 수 있는 일차적인 요소라는 사실에는 변함이 없다. 이에 학계와 도서관 현장에서는 체계적인 장서구축을 통해 충분한 양의 장서확보와 질적 수준 유지를 위한 다양한 노력을 쏟고 있다. 장서개발을 주제로 한 연구가 지속적으로 이루어져 오고 있는 것을 그러한 노력의 일환으로 볼 수 있을 것이다. 아울러 최근 중앙정부 차원 뿐 아니라 각 지방자치단체에서 이루어지고 있는 장서확충과 자료구입 예산 확충을 위한 노력은, 선진국과 비교했을 때 소장 장서수가 열세를 면하지 못하고 있는 현실적인 문제를 해결하기 위한 것으로 볼 수 있다.

이러한 노력의 결과는 어떻게 나타나고 있는지 우선 도서관장서의 수준을 양적인 측면에서 살펴보자. 문화체육관광부에 따르면, 인구 1인당 공공도서관 장서 수는 일본 3.13권, 미국 2.62권인 반면, 우리나라는 1.53권에 그쳐 도서관 선진국에 비해 낮은 편이다. 공공도서관 운영비 대

비 자료구입비율은 10.6%로 2008년(11.7%) 이후 매년 감소하고 있는 추세이며, OECD 회원국 평균 자료구입비율(15%)과도 차이가 있다(도서관정보정책위원회 2014). 최근 문화체육관광부를 중심으로 하여 지방자치단체 차원의 공공도서관 확충 사업이 활발하게 진행되어 외형적인 인프라 구축에는 가시적인 성과를 거두고 있으나, 정작 도서관을 지탱하는 장서나 인력 등 내적 인프라의 부실에 대한 논의가 이어지고 있다는 점 역시 이러한 사실을 뒷받침하고 있다(MBN 뉴스 2013; 헤럴드 경제 2013).<sup>1)</sup>

도서관장서의 문제는 장서 수나 자료구입비와 같은 양적인 측면에 더해 질적인 측면에서도 고려되어야 한다. 장서의 질은 다양한 관점에서 고려할 수 있으나, 일차적으로는 도서관 이용자들의 인식에 기반하여 논의할 수 있다. 우리나라 국민의 69.3%는 공공도서관 이용의 활성화 방안 중 가장 시급한 것으로 '다양한 소장 자료의 확보'를 꼽았다는 사실과 함께 언론을 통해 수시로 기사화되고 있는 공공도서관에 대한 이용자들의 인식을 통해 현재 많은 공공도서관 이용자가 도서관장서에 대해 만족하지 못하고 있음을 알 수 있다(문화체육관광부 2012a; 문화일보 2013). 결과적으로 장서수라는 양적인 측면에서의 절대적 빈곤 현상에 더해 읽을 책이 없다고 느끼는 이용자들의 상대적 빈곤감이 공존하는 것이 우리나라 공공도서관 장서가 처한 현실임을 알 수 있다(김선애, 서혜란 2009).<sup>2)</sup>

이 연구는 그동안 학계에서 장서개발을 주제로 한 연구가 지속적으로 이루어져 왔다는 사실과 함께 도서관의 자료구입비 확보를 위한 노력

1) 2013년에 마무리된 「제1차 도서관발전종합계획」에 따라 도서관 건립을 위해 투입된 비용이 수천억원 수준에 이르렀지만, 장서 수준은 절대적으로 빈약한 수준에 머물러 있어 도서관은 종종 콘텐츠 없는 '빈수레'에 비유되고 있다.

이 꾸준히 이어지고 있다는 사실에도 불구하고, 공공도서관 장서의 원활한 개선이 이루어지지 않는 이유를 자료구입에 영향을 주는 법제에 기 반하여 그 실마리를 풀고자 하였다. 이에 이 연구는 공공도서관 자료구입비가 배정되는 법제 적 근거와 자료구입이 이루어지는 법제적 근거 를 살펴본 다음, 자료구입비 확충방안과 효율적 인 자료구입절차의 도출 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다.

## 1.2 연구의 내용과 방법

일반적으로 공공도서관 장서개발을 위한 자료구입비 배정과 자료구입업무는 관련 법제의 틀에서 수행된다. 이에 이 연구에서는 첫째, 공공도서관 장서개발을 지원하는 재정적 토대인 자료구입비를 자체재원, 의존재원, 대안재원으로 나누어 각각의 항목이 유지되는 법제적 근거를 분석하였으며 둘째, 공공도서관 자료구입과정에서 자료구입비가 형성되는 근거를 분석하였다. 셋째, 도서관장서로 편입되는 자료의 성격을 규정하는 법제를 분석하고 넷째, 장서개발과정 중 구입과정에 영향을 주는 법제를 구입을 위한 계약형태결정, 계약방법결정, 자료납품업체결정 단계로 나누어 분석하였다. 분석결과를 취합한 다음, 공공도서관에서 자료구입비를 확보하고 구입과정을 효율적으로 개선할 수 있는 법제적 차원에서의 개선방안을 제안하였다.

이 연구를 위해 자료의 유형은 단행본(도서)

으로, 공공도서관은 공립공공도서관으로, 장서개발은 자료구입과정으로 제한하였다. 이에 따라 자료구입은 '자료선정과정을 통해 입수 결정된 자료를 여러 가지 계약조건과 절차에 따라 자료납품업체에 주문하여 도서관으로 들이는 과정'을 의미하며, '자료입수를 위한 계약형태결정, 계약방법결정, 납품업체선정 등의 과정'을 포함하는 것으로 정의하였다.

## 2. 이론적 배경

### 2.1 공공도서관 장서개발을 지원하는 재정적 토대

대부분의 사회는 경제개발이 이루어져 일정 수준의 부가 축적되고 난 뒤, 구성원의 정신적이고 문화적인 성숙도를 향상시키는데 관심을 가지게 된다. 이러한 사회적 관심의 변화에 따라 미국과 영국에서 1848년, 1850년 도서관에 대한 시의 지원을 인정하는 법률이 제정되어 시민이 무료로 이용가능한 도서관을 설립할 경우 지방세 지원을 규정하게 된다. 이러한 제도적 근간에 힘입어 영국이 1852년 Manchester Library를, 미국이 1854년 Boston Public Library를 설립하면서 근대적 의미의 공공도서관의 역사가 시작되었다.

이처럼 공공도서관의 형성과 발전은 정보는 특정인이 전유하거나 사적으로 소유하는 것이

2) 국내 공공도서관 소장자료의 현황을 분석한 연구에 의하면, 문학과 사회과학 분야의 자료가 나머지 8개의 주제를 합한 것 보다 비중이 높아 주제별 불균형이 심한 것으로 나타났다. 아울러 2000년 이후 발간자료의 비율은 64.94%로 매우 높은 반면, 1980년 이전에 출판된 자료는 5.5%에 불과해 장서구성의 최신성은 유지되는 반면 출판시기별 불균형 현상을 보이고 있었다. 이러한 주제별, 출판시기별 불균형 현상 역시 공공도서관 장서에 대한 이용자들의 불만족으로 이어진다고 할 수 있을 것이다.

아니라 모든 사람에게 속해야 한다는 원리에 기반하여 이루어져왔다. 즉, 정보의 공공적 가치(public value)를 실현하기 위한 목적으로 사회적 차원에서 자유로운 정보유통체제 확립을 위한 제도를 구축하고 있으며, 이 원리와 철학을 기반으로 하여 공공도서관이 운영되고 있다. 이러한 원리와 철학에 따르면 공공도서관은 지식과 정보를 재배분하는 사회적 기관으로서의 역할을 수행할 수 있으며, 이러한 역할 수행을 통해 지식 정보의 자유로운 접근과 대중화, 지식 정보의 공공성과 민주화를 실현하는 사회적 기관이라는 정체성을 확보하게 되는 것이다(이연옥 2002). 즉, 공공도서관이 개인이나 사회구성원 전체의 복리증진을 위한 서비스기관으로서 그 공공성을 제대로 실현하기 위해서는 제도와 재정적인 차원에서의 지원이 필요하다고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

이에 Curly는 지난 1990년 미국의 공공도서관이 겪었던 재정 관련 위기가 정부차원의 재정적 지원과 운영의 책임 없이 자발적으로 조성되고 운영되어 온 특성에서 기인함을 주장하였다. 물론 미국에서 지속적으로 이루어져 온 민간차원의 기부가 정부나 자치단체가 지원하는 재정과 더불어 미국 공공도서관 운영과정에 큰 역할을 담당해 온 것이 사실이지만, 정부의 공적 예산 지원을 이끌어 낸 것이 미국 공공도서관의 재정문제를 안정화하는데 있어서 중요한 역할을 수행했다는 것이다. 결국 도서관이 다른 공공서비스에 우선 순위가 밀리지 않고 안정화되

기 위해 필요한 것은 도서관을 지원할 수 있는 공적자금을 지속적으로 지원하는 것임을 알 수 있다(Curley 1990).

이러한 이유로 공공도서관은 일차적으로 중앙정부나 지방자치단체의 책임 하에 운영되어야 하며, 이러한 사실은 IFLA/UNESCO 공공도서관 선언이 뒷받침한다. IFLA/UNESCO 공공도서관 선언에서 공공도서관은 특정 법률에 의하여 유지되어야 하며, 국가 및 지방정부에 의하여 재원이 조달되어야 함을 규정하고 있다. 공공도서관이 그 기능을 수행하고 필요한 서비스 수준을 유지하기 위해서는 법률과 지속적인 재정의 지원을 받아야 한다는 것이다(Koontz and Gubbin 2011).

이처럼 공공도서관 자료구입 등 운영을 위한 재정지원이 국가적인 차원이나 지방자치단체 차원에서 이루어지는 것은 당연한 일이지만, 운영주체 부담금에만 의지할 경우 도서관에 투입되는 예산의 규모는 운영주체의 상황에 영향을 받을 수밖에 없다. 2005년 이루어진 David의 연구는 이러한 사실을 뒷받침해준다. David는 미국의 공공도서관 1,950개관을 대상으로 2003년부터 2005년까지 예산 변동 추이를 분석하였는데, 조사기간 동안 미국 전체의 경기위축이 공공도서관 운영비 조달에도 영향을 준 것으로 나타났다. 조사기간 3년간 도서관 운영비가 상승하기보다는 동결된 것으로 나타났으며, 간혹 전체 예산이 증가한 도서관의 경우에도 인건비와 시설비 등 고정비 성격으로 규정되는 항목만 상

3) 다만, 미국의 지방자치단체 등 정부가 주도하여 운영되는 도서관 이외 NPO(Non Profit Organization: 비영리민간단체) 기반의 공공도서관도 적지 않다. 특히 1895년 뉴욕공공도서관이 비영리민간단체의 성격으로 개관하면서 흔히 '공공'도서관이라고 하면 관이 주도하고 운영한다는 우리의 인식과 달리 시민이 주체가 되어 운영, 유지한다는 인식이 뿌리잡고 있다. 이러한 이유로 재원 확보를 위한 부서를 독립적으로 설치하여 전략적으로 자금조달을 하는 것이 특징이다.

승한 것으로 나타났다(Davis 2006). 이 연구는 공공도서관이 운영주체 부담금에 절대적으로 의존하게 될 경우, 국가나 지방자치단체 예산 상황에 따라 도서관 운영비 중 특히 자료구입비가 직접적으로 영향을 받게 된다는 사실을 입증하고 있다. 이에 Mahmood 등은 공공도서관 재정지원을 악화하는 요인이 자국의 경제사정과 물가인상이라는 점과 더불어 도서관 자료의 가격이 점차 상승하고 있는 현실이 재정지원에 부담으로 작용하고 있음을 주장하였다. 이러한 현실에 대한 방안으로 국가나 지방자치단체의 재정지원 이외 기증이나 기부와 같은 대안적인 재정지원 방안을 활용할 것을 제안하였다(Mahmood, Hameed and Haider 2006).

이상의 주장에 근거하면 공공도서관의 재원은 크게 2가지 유형으로 분류할 수 있다. 하나는 일차적인 재원으로 지방·지역 혹은 중앙정부의 세입 그리고 지방·지역 혹은 중앙정부의 보조금이 포함되며, 다른 하나는 이차적인 재원으로 재단이나 개인의 기부금, 상업적 활동으로 얻는 수익금, 이용요금으로 얻은 수익금, 이용자 개인적 서비스에 대한 요금 부과, 외부단체의 후원금, 그리고 특정 목적을 위하여 발행한 복권 수익금 등이 포함된다(Koontz and Gubbin 2011).

이 구분에 따르면 일차적인 재원에는 도서관 설립과 운영의 주체인 지방자치단체나 교육청이 배정하는 자체재원과 국가나 시·도 차원의 지원금으로 충당되는 의존재원이 포함된다.

자체재원은 「지방세법」에 의한 지방세, 자체 수입인 세외수입, 지방채(지방자치단체가 투자

재원을 조달할 목적으로 발행하는 공채)로 구성되며, 의존재원은 국가가 내국세의 일부를 지방자치단체에 보충해 주는 지방교부세(보통교부세, 특별교부세, 분권교부세), 국가나 시·도가 기초자치단체의 부족한 재원을 보전하거나 형평성을 제고시키기 위하여 지원하는 보조금(조정교부금, 재정보전금) 등으로 구성된다(윤희운 2010). 의존재원으로 분류되는 지방교부세(local revenue-sharing)는 지방자치단체의 재정적 불균형과 재원의 부족을 보완하기 위해 중앙정부가 내국세의 일정비율을 교부하는 지방재정 조정제도로 그 규모<sup>4)</sup>가 정해져 있다. 이는 국가가 가지고 있는 자금의 일부를 재원이 부족한 지방자치단체에 할애해 줌으로써 모든 지방자치단체의 행정적 서비스 수준을 일정 수준 이상으로 유지시키기 위한 목적을 가지고 있다. 의존재원의 또 다른 유형인 국고보조금(grant-in-aid, subsidies)은 국가가 지방자치단체에 대해 일정한 행정수준을 유지하거나 특정한 사업을 수행하는데 필요한 경비의 전부 또는 일부를 교부해 주는 것으로 지원금융의 성격을 띠고 있다(이규환 2010).

이상의 재정주체가 자주적으로 조달하는 일차재원 이외, 기부금 등의 형태로 다른 곳에서 지원되는 재원은 대안재원으로 분류할 수 있다. 대안재원은 정부나 지방자치단체에서 배정되는 자체재원이나 의존재원과 대비되는 개념으로, 관련 단체나 재단 또는 개인의 기부금이나 특별한 목적으로 조성되는 기금, 그리고 도서관의 상업적 활동으로 얻은 수익금이나 이용요금 등으로 얻은 수익금 등이 포함된다. 이러한 구

4) 「지방교부세법」 제4조 1항에 따라 내국세 총액의 19.13%로 규정되어 있다.

〈표 1〉 공공도서관의 자원

구분		내용
일차 자원	자체재원	• 도서관 설립 및 운영의 주체인 지방자치단체나 교육청의 세입에서 배정되는 재원
	의존재원	• 국가나 지방자치단체에서 보조금 형식으로 지원하는 재원 • 국가나 지방자치단체가 조성하는 기금
이차 자원	대안재원	• 재단이나 개인의 기부금 등의 형태로 다른 곳에서 지원되는 재원 • 외부 단체의 후원금

분에 의하면 「지방자치단체 예산」은 자체재원 항목으로, 「시·도지원금」, 「국고지원금」 그리고 「기금」은 의존재원 항목으로, 「외부 기부금」은 대안재원 항목으로 분류할 수 있다.

## 2.2 공공도서관 장서개발을 지원하는 법제적 토대

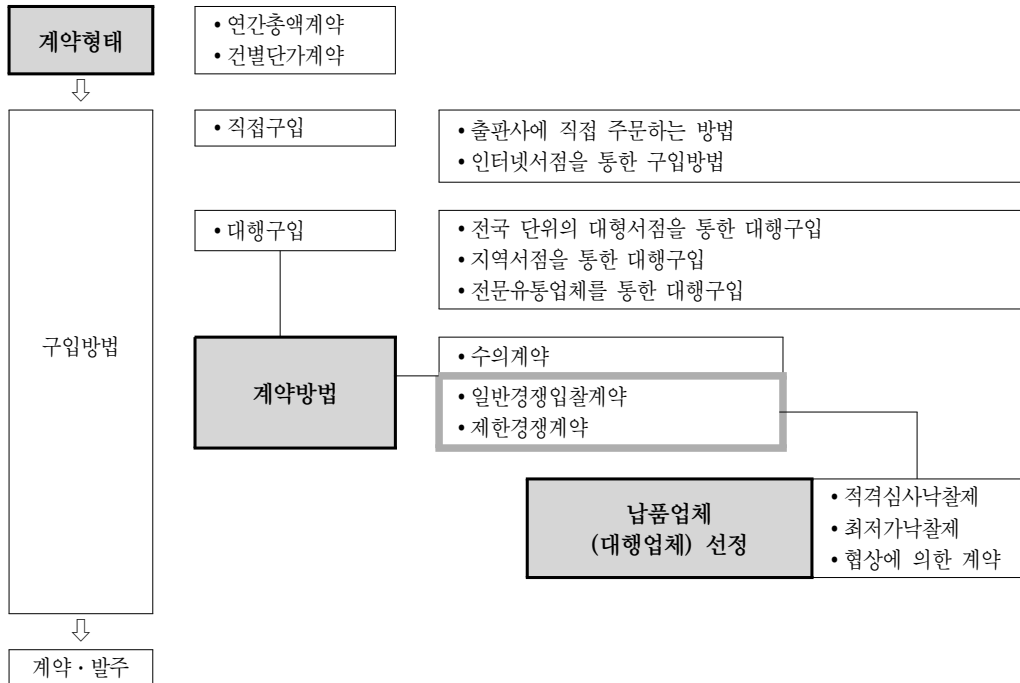
도서관 자료구입 업무는 관중에 따라 상이한 틀에서 진행되지만, 국립공공도서관은 공공기관이므로 공공도서관 자료구입 업무는 공공조달의 성격을 가진다. 공공조달(public procurement)은 통상 국가, 지방자치단체 또는 기타 행정주체가 행정수요의 충족을 위해 사인과 체결하는 공사·물품구매 및 기타 용역에 관한 도급계약, 또는 정부나 공공기관이 공공재(public goods)를 공급하기 위해 민간부문으로부터 물품이나 건설공사 및 설계 등 서비스를 구매하는 행위를 총괄하는 개념이다(이상호 2009).

공공조달은 국민의 세금으로 예산이 충당되는 구조를 가지기 때문에 한국의 경우 공공조달의 기저가치를 '투명성·효율성'에 두고 있으며, 이는 미국과 호주 등이 'Best value principles'이

라는 개념을 기저가치로 삼는 것과는 다른 양상을 보인다(서진원, 이미정, 임진혁 2009). 사실 미국 공공도서관 역시 정부조직의 하나이기 때문에 정부의 구매정책이나 규정에 따라 자료를 구입한다. 다만, 미국 공공도서관의 경우 건별계약이 아닌 연간계약을 기본으로 하여 계약하는 것이 일반적이며, 경쟁입찰계약을 권장하지만 필수조건으로 규정하지는 않는다는 점이 특징이다. 호주 공공도서관도 조달금액이 100,000\$ 이상일 경우는 지방정부규정에서 제시하는 규정에 따라야 하지만, 그 이하의 금액일 경우는 도서관에서 자체적으로 정책을 수립하여 구입할 수 있다. 더불어 자료납품업체 선정도 금액의 규모가 낮은 경우에는 구매담당부서에서 결정하지만 금액의 규모가 높아지면 평가위원회를 구성한 다음, 해당 업체의 최근 2년 이내 업무실적을 중요한 판단기준으로 하고 있다는 점이 특징이다(Robertson and Catoggio 2007).

현재 국내 공공도서관 자료구입과정에는 일차적으로 지방계약법령이 적용되며, 입찰절차나 낙찰자 결정 등 법령 적용에 필요한 세부적인 사항은 행정규칙<sup>5)</sup>을 통해 규정하고 있다.

5) 행정규칙에는 훈령(상급기관이 하급기관에 대하여 장기간에 걸쳐 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위해 발하는 명령), 예규(법규문서 이외의 문서로서 상급관청이 하급관청에 대하여 행정사무의 통일을 기하기 위하여 반복적인 행정사무 처리에 관한 기준을 제시하기 위하여 발하는 명령), 고시(법령이 정하는 바에 따라 일정한 사항을 일반에게 알리기 위한 문서) 등이 포함된다.



〈그림 1〉 도서관의 자료구입과정

이 연구에서는 국내 공공도서관이 공공조달로서 자료구입을 위해 거치는 절차 중 계약형태 결정, 계약방법결정, 자료납품업체 선정 등을 중심으로 각 과정에 영향을 주는 법제를 살펴보고자 한다.

배정의 근거 법령으로 「도서관법 및 동법 시행령」, 의존재원 배정의 근거 법령으로 「도서관법 및 동법 시행령」과 「보조금 관리에 관한 법률 및 동법 시행령」, 대안재원의 근거법령으로 「문화예술법 및 동법 시행령」과 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 및 동법 시행령」을 분석해 보았다.

### 3. 공공도서관 장서개발과 관련된 법제

#### 3.1 자료구입비 배정

전술한 바와 같이 공공도서관의 재원은 일차 재원인 자체재원과 의존재원, 이차재원인 대안 재원 등으로 구분된다. 이 절에서는 자체재원

##### 3.1.1 자체재원

현재 우리나라의 공공도서관은 「도서관법」을 기반으로 하여 지방자치단체의 재정과 국가 보조금에 의해 재정을 충당하는 시스템으로 유지되고 있으며, 현실적으로는 재정의 대부분이 지방자치단체가 지원하는 재원에 의해 운영된다. 특히 도서구입비를 포함한 자료구입비는

운영주체가 부담하는 자체재원, 시·도 단위의 지원금, 국고지원금 등 3가지 방법으로 충당되는데, 이 중 운영주체가 부담하는 재원이 가장 중심이 된다. 조사결과에 의하면, 2008년부터 2010년까지 3년간 공공도서관의 평균 자료구입비 총액은 47,926,820천원이었으며, 이 중 도서구입비는 40,495,380천원으로 86%를 차지하였다. 도서구입비 중 시·군·구/교육청의 예산인 자체재원은 28,715,276천원으로 64%를 차지하였으며, 시·도 지원금과 국고지원금 등의 의존재원은 각 5,691,536천원과 6,032,589천원으로 전체 예산의 12.7%와 13.4%를 차지하였다. 이외 대안재원으로 분류할 수 있는 외부기부금 등은 443,881천원으로 전체 예산의 1%가량을 차지하는 것으로 나타났다(장덕현 2011). 이로써 우리나라 공공도서관 자료구입은 운영주체인 지방자치단체의 일반회계로부터 조달되는 예산에 전적으로 의지하고 있으며, 중앙정부나 지방자치단체로부터 지원되는 보조금은 13% 가량에 그치고 있음을 알 수 있다.

동법 제29조(공립공공도서관의 운영 및 지원) 2항과 3항에 의하면, 지방자치단체나 교육감이 설립·운영하는 공립공공도서관의 경우 지방자치단체의 일반회계에서 운영비나 운영비의 일부를 부담하여야 한다고 명시되어 있다. 하지만 구체적인 예산 규모나 비율에 대한 규정이 마련되어 있지 않은 점은 도서관 자료구입을 위한 안정적인 재정확보를 어렵게 하는 요인이다.

**「도서관법」**

제29조(공립공공도서관의 운영 및 지원 등)  
 ② 지방자치단체가 설립·운영하는 공립공공도서관

에 대하여는 당해 지방자치단체의 일반회계에서 그 운영비를 부담하여야 한다. <개정 2009.3.25>  
 ③ 「지방교육자치에 관한 법률」 제32조에 따라 교육감이 설립·운영하는 공립공공도서관에 대하여는 해당 지방자치단체의 일반회계 예산의 범위 안에서 그 운영비의 일부를 부담하여야 한다. <개정 2006.12.20, 2009.3.25>

### 3.1.2 의존재원

공공도서관은 운영주체 부담금으로 운영되는 것이 원칙이지만, 우리나라의 경우 공공도서관 운영을 책임지고 있는 지방자치단체의 재정으로 도서관을 운영하기에 어려움이 많다. 이러한 상황에서는 중앙정부나 지방자치단체 차원의 보조금 지원이 안정적으로 이루어진다면 운영주체나 지역별로 나타나는 운영과정의 편차를 줄일 수 있다. 하지만 중앙정부나 자치단체 차원의 공공도서관 자료구입을 위한 보조금 지원에 대한 의무 규정이 없기 때문에, 매해 도서관이 자료구입을 위해 지원받는 금액규모는 일정하지 않으며 지역 간 도서관 자료구입 상황에 격차도 발생하고 있다.

「도서관법」 제29조(공립공공도서관의 운영 및 지원) 1항에는 국고나 지방자치단체 차원에서 보조금이나 지원금을 지원할 수 있도록 규정한 항목이 있지만, 이는 의무 조항이 아니라 자율적인 지원의 성격을 가진다.

**「도서관법」**

제29조(공립공공도서관의 운영 및 지원 등) ① 국가 및 지방자치단체는 도서관의 설립·운영 및 도서관자료수집에 관하여 필요한 경비의 일부를 보조하는 등 공립공공도서관의 균형 있는 발전과 효율적 운영을 위하여 필요한 지원을 할 수 있다. <개정 2009.3.25>

아울러 지방자치단체에 대한 보조금은 보조



금이 지급되는 대상사업의 범위와 기준 보조율 등을 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에서 정하고 있다.<sup>6)</sup> 동법령 제4조(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율)에 의하면, ‘공공도서관 운영’이나 ‘농어촌 공공도서관 지원(자료구입)’ 항목은 단서조항에 따라 현재 국고보조금의 지급대상에서 제외되고 있다. 이 조항에 의하면 농어촌 지역 공공도서관의 건립에는 국가보조금이 지원되지만 자료구입에는 국가보조금이 지급되지 않으며, 농어촌 지역 이외 지역의 공공도서관 운영 역시 국가보조금 지급 대상에서 제외된다.

**「보조금 관리에 관한 법률 시행령」**

제4조(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율)  
 ① 법 제9조제1호에 따른 보조금이 지급되는 지방자치단체의 사업의 범위 및 같은 조 제2호에 따른 기준보조율(이하 “기준보조율”이라 한다)은 별표 1과 같다. 다만, 별표 2에서 정한 지방자치단체의 사업은 보조금 지급 대상에서 제외한다.

**제4조 제1항 단서 관련 <별표2>**

**<대통령령 제251114호, 2014.1.28, 일부개정>**

- 21. 공공도서관 운영
- 22. 농어촌공공도서관 지원(자료구입)

실제로 문화체육관광부가 발간한 「예산·기금운용계획 개요」에 의하면, 공공도서관 개관시간 연장지원에 2012년과 2013년에 각각 8,000백만원과 9,050백만원이 지원되었고, 공공도서관 건립지원에 2012년과 2013년에 각각 41,851

백만원과 38,765백만원이 지원되었다(문화체육관광부 2012b; 2013). 이러한 현상은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 따른 단서조항(보조금 지급 제외사업)에 근거한 것으로, 공공도서관 운영과 농어촌공공도서관 자료구입은 보조금 지급의 제외 사업으로 규정되어 있기 때문에 공공도서관 건립과 조성 영역에 보조금이 집중되고 있음을 알 수 있다.

**3.1.3 대안재원**

공공도서관의 원활한 운영과 자료구입비 확보를 지원할 수 있는 하나의 방안으로 여타 정부재정에 비해 집행이 비교적 자유로운 기금활용을 고려해 볼 수 있다. 현재 국내 공공도서관 운영을 지원하는 수단으로 문예진흥기금이 조성되고 있다. 문예진흥기금은 1972년 8월 14일 공포된 「문화예술진흥법」에 근거하여 문화예술 진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 설치한 기금으로 한국문화예술위원회가 조성하고 관리한다. 문예진흥기금은 1999년까지 유지되었던 도서관 및 독서진흥기금이 폐지된 이후 현재 도서관 운영 지원을 담당하는 유일한 기금으로 볼 수 있다.<sup>7)</sup>

그러나 「문화예술진흥법」 제18조의 문화예술진흥기금의 용도 항목을 보면, 도서관 지원 항목은 마지막 사항으로 제시되어 다른 사업에 비해 차선순위로 밀려나 있음을 알 수 있다. 즉, 법령에서는 도서관 사업에 문예진흥기금을 활

6) 동법 9조의 단서조항에 의거한 동법 시행령 제4조 제1항에서 공공도서관의 경우 건립비용에 대한 기준 보조율이 30%(용지매입비 제외)로 설정되어 있었다. 그러나 최근 개정된 시행령에 의하면, ‘문화시설 확충 및 운영’사업에 대해 기준 보조율을 40%로 설정하고 있으며 농어촌 공공도서관 건립사업은 예외적으로 보조율을 80%로 설정하고 있다.

7) 1987년부터 유지되었던 도서관및독서진흥기금은 문예진흥만으로도 그 목적 수행이 가능하다는 이유로 폐지되어, 현재는 문예진흥기금으로 도서관 운영에 대한 지원사업이 이루어지고 있다.

용할 수 있는 근거가 명시되어 있으나 기금 사용의 주된 항목으로 자리 잡지 못하고 있다. 실제로도 문예진흥기금의 대부분이 문학, 미술, 음악, 무용, 영화, 출판, 공연예술 등 예술영역을 지원하기 위해 활용되고 있는 것으로 나타났다. 1999년 이후 도서관에 지원된 문예진흥기금 지원 내역에 의하면, 1999년, 2001년, 2002년, 2006년 각 한차례씩 공공도서관에 우수문학도서를 배포하는 사업이 이루어졌으며 그 외는 주로 작은 도서관 지원 사업이나 공공도서관의 문화프로그램 지원 사업에 초점을 두고 있는 사실에서 그것을 확인할 수 있다(송경진 2010).

**「문화예술진흥법」**

제18조(문화예술진흥기금의 용도) 문화예술진흥기금은 다음 각 호의 사업 및 활동의 지원에 사용한다. <개정 2011.5.25. >  
10. 그 밖에 도서관의 지원·육성 등 문화예술의 진흥을 목적으로 하는 문화시설의 사업이나 활동

해외의 경우 공공도서관에서는 재정보호의 중요한 수단으로 기부금을 활용하고 있으며, 이는 도서관문화가 선진화된 국가일수록 자연스러운 현상으로 자리 잡고 있다. 국내에서도 「도서관법」 제9조를 통해 도서관의 설립·시설·도서관자료 및 운영을 지원하기 위하여 금전이나 그 밖의 재산을 도서관에 기부할 수 있음을 명시하고 있다. 이에 따라 문화체육관광부에서도 공공도서관에 대한 자발적인 기부문화가 활성화될 수 있도록 기부금에 대한 세제혜택 안내를 실시하는 등 기부문화 확산 노력에 경주하고 있다. 더 이상 중앙정부와 지방자치단체에서 지원되는 공적재원만으로는 공공도서관 운영이 어렵다는 것을 정책 담당자들도 인식하고 있다는

사실이다. 이러한 기부금 접수에 대한 근거는 「도서관법」 제9조 ‘국가 또는 지방자치단체가 설립한 도서관은 기부금을 접수할 수 있다’는 조항에 근거한다.

**「도서관법」**

제9조(금전 등의 기부) ① 누구든지 도서관의 설립·시설·도서관자료 및 운영을 지원하기 위하여 금전 그 밖의 재산을 도서관에 기부할 수 있다. <개정 2009.3.25, 2011.4.5>  
② 국가 또는 지방자치단체가 설립한 도서관은 제1항에 따른 기부가 있을 때에는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에도 불구하고 이를 접수할 수 있다. <신설 2011.4.5>

하지만 이는 개인이나 기업 등이 도서관에 기금 등을 자발적으로 기부할 수 있다는 의미는 가지지만, 국가나 지방자치단체가 운영하는 도서관이 적극적으로 기부금품을 모집할 수 있다는 의미는 아니다. 이에 문화체육관광부와 각 지방자치단체는 「기부금품 모집제도 안내」 공문을 통해 ‘공립공공도서관은 적극적으로 기부금품을 모집할 수 없으나’라는 단서조항을 제시하면서 기부금에 대한 세제혜택 안내를 실시하고 있다는 사실에서 그것을 확인할 수 있다.

**「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」**

제5조(국가 등 기부금품 모집·접수 제한 등) ① 국가나 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품을 모집할 수 없다.

이는 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 기반한 사항이며, 결국 현행 법령 하에서는 국가나 지방자치단체에서 출자하거나 출연한 법인과 단체는 기부금품 모집을 할 수 없으며,

국가 또는 지방자치단체로부터 실질적인 지휘 통제를 받지 않는 법인과 단체의 경우에만 기부금품 모집이 가능하다. 즉, 공립공공도서관이 주도하여 적극적으로 금전이나 물품을 모집하는 것은 동법의 기부금품 모집에 해당하므로 원칙적으로 금지되는 사항이며, 이에 따라 도서관에 '자발적인 기탁'<sup>8)</sup> 금품이 접수된 경우에만 기부심사위원회의 심의 없이 접수가 가능하다.

현행 법령에 의하면 우리나라 전체 공공도서관의 97% 이상을 차지하는 공립공공도서관에서는 도서관 차원의 적극적인 기부금품 모집을 통한 운영비나 자료구입비 충당이 법적으로 금지되어 있기 때문에, 국민 개개인이나 기업의 자발적인 기부가 이루어지지 않는 이상 기부금 재원을 활용할 가능성은 매우 희박하다고 할 수 있다.

### 3.2 자료구입비 형성

#### 3.2.1 도서정가제

현재 우리나라는 도서의 가격을 「출판문화산업진흥법」이라는 제도적 틀 안에서 법제화하고 있으며, 이에 따르면 출판한지 18개월 미만의 도서에는 19% 이상의 할인을 금지하고 있지만 해당 기간이 지난 자료에 대해서는 할인폭에 대한 규제가 없다. 특히, 동법 제 22조 단서 조항에 “도서관과 사회복지 시설에서 구입하는 간행물은 (도서정가제에서) 예외로 한다”는 규정을 두고 있어, 도서관 자료구입과정에서는 정가

제가 적용되지 않는다. 「출판문화산업진흥법」에 제시된 이러한 도서정가제 예외규정은 공공도서관에서 자료를 구입할 때 무제한 할인을 받을 수 있는 길을 열어주고 있었던 셈이다. 즉, 이러한 예외 규정은 도서구입의 최대 수요자이며 공적인 수요자인 공공도서관이 자료를 정확하고 신속하게 구입하여 제공하는 것보다는 얼마나 더 할인을 받을 수 있을지에 대해 초점을 맞추게 되는 다소 아이러니한 상황을 만들었다고 해도 과언이 아니다.

우리나라에서 도서정가제는 재판매가격유지제도(Resale Price Maintenance Contract)의 일환으로 출판시장 질서의 안정화와 출판문화 정착을 위해 2003년부터 2월부터 시행(2002년 제정) 중인 「출판문화산업진흥법」에서 법적으로 규정하고 있다.<sup>9)</sup> 도서정가제를 인정하는 근본적인 취지는 도서 판매상이나 서점에게 일정한 이윤을 보장해주기 위해서라는 미시적인 차원에서의 목적보다는, 보다 거시적인 관점에서 저작자를 보호하고 창작문화를 창달하여 출판물의 유통질서를 확립하기 위한 목적이 강하다고 할 수 있다. 이는 「출판문화산업진흥법」 제1조를 통해서도 확인할 수 있다. 하지만 도서정가제법의 예외조항은 공공도서관 자료구입과정에서 문제로 지적되고 있는 최저가낙찰제와도 맞물려 입법취지와는 다른 방향으로 운영되고 있음을 부인할 수 없었다.

사실 책은 공공도서관 서비스의 기반을 이루는 핵심 요소로서 일반 물품과는 다른 특수한

8) 기부금품의 출원에 대한 의뢰, 권유, 요청 등이 없이 순수한 개인의사에 따라 이루어지는 기부행위  
 9) 2002년 8월 26일 「출판문화산업진흥법」(법률 제6721호)로 제정된 후, 2007년 7월 19일 인쇄문화산업에 대한 내용을 별도로 「인쇄문화산업진흥법」으로 분리·제정하며, 본 법률은 「출판문화산업진흥법」으로 법제명이 변경 및 개정되었다.

성격을 가진다. 서점 등의 유통 경로를 통해 그에 상응하는 대가를 치르고 구매할 수 있다는 측면에서는 상품으로서의 성격을 가지지만, 도서관에서 그 대가를 지불하지 않고도 누구나 빌려 볼 수 있다는 점에서는 공공재의 속성을 가진다는 점이 그것이다. 책이 가지고 있는 이러한 특수성으로 인해 유통과정에서의 가격 책정 문제는 지속적인 논의의 대상이 되어 왔다.

우리가 주목해야 할 것은 공공도서관이 출판물에 대한 일차적인 소비자 또는 공적소비자로서의 역할을 수행하여 출판문화 창달에 앞장서기 위해서는 이러한 도서정가제에 기반한 출판물 구입이 의무화되어야 한다는 점이며, 이러한 의견은 오래 전부터 지속적으로 제기되어 오고 있다. 이러한 인식을 근거로 하여 지난 2013년 1월 9일 도서정가제 확립을 위한 『출판문화산업진흥법』 개정안이 발의된 이후 1년 넘게 표류하다가, 2014년 5월 20일 정식으로 공포되었다. 공포일로부터 6개월 뒤인 11월 20일부터 새로운 정가제가 시행되며, 시행령(안)과 시행규칙(안)은 2014년 7월 16일자로 입법예고되었다. 사실, 개정안 원안은 정가의 10% 범위 내에서 모든 할인을 제한하는 것이었으나, 관련 기관간의 합의가 이루어지지 않아 결국 총 할인율이 15%로 조정되었으나 그동안 무제한 할인을 받아 오던 공공도서관 자료구입과정에도 도서정가제가 적용된다는 점이 주목할 사항이다.

**「출판문화산업진흥법」 (시행예정법령)**

제22조(간행물 정가 표시 및 판매) ① 출판사가 판매를 목적으로 간행물을 발행할 때에는 소비자에게 판매하는 가격(이하 “정가”라 한다)을 정하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 간행물에 표시하여야 한다. <개정 2012.1.26., 2014.5.20.>

- ② 발행일부터 18개월이 지난 간행물은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정가(定價)를 변경할 수 있다. 이 경우 정가표시는 제1항을 준용한다. <신설 2014.5.20.>
  - ③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 전자출판물의 경우에는 출판사가 정가를 서지정보에 명기하고 전자출판물을 판매하는 자는 출판사가 서지정보에 명기한 정가를 구매자가 식별할 수 있도록 판매사이트에 표시하여야 한다. <신설 2012.1.26., 2014.5.20.>
  - ④ 간행물을 판매하는 자는 이를 정가대로 판매하여야 한다. <개정 2014.5.20.>
  - ⑤ 제4항에도 불구하고 간행물을 판매하는 자는 독서진흥과 소비자 보호를 위하여 정가의 15퍼센트 이내에서 가격할인과 경제상의 이익을 자유롭게 조합하여 판매할 수 있다. 이 경우 가격할인은 10퍼센트 이내로 하여야 한다. <신설 2014.5.20.>
  - ⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 간행물에 대하여는 제4항 및 제5항을 적용하지 아니한다. <개정 2012.1.26., 2014.5.20.>
    1. 삭제 <2014.5.20.>
    2. 사회복지시설에 판매하는 간행물
    3. 저작권자에게 판매하는 간행물
    4. 삭제 <2014.5.20.>
    5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 간행물
  - ⑦ 제5항에서 “경제상의 이익”이란 간행물의 거래에 부수하여 소비자에게 제공되는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. <신설 2014.5.20.>
    1. 물품
    2. 마일리지(판매가의 일정 비율에 해당하는 점수 등을 말한다)
    3. 할인권
    4. 상품권
    5. 제1호부터 제4호까지에서 규정한 것 외에 소비자가 통상 대가를 지급하지 아니하고는 취득할 수 없는 것이라고 인정되는 것
- [전문개정 2009.3.25.]  
[시행일: 2014.11.21.] 제22조

출판물을 일반 상품과 동일한 시장경쟁 원리의 범주로 볼 것인지, 공공재라는 관점에서 생산자가 정한 수직적 가격 결정을 허용해야 하는지에 대한 정책은 국가마다 다르게 나타난다. 다만, 일부 OECD 회원국의 정책과 이번 개정안 통과과정을 통해 책이 일반 공산품처럼 무

조건적인 할인경쟁과 자유 경쟁체제가 적용되는 대상이 아니라 문화의 산물이라는 점은 재확인할 수 있다.

### 3.3 자료의 성격 규정

#### 3.3.1 일반 물품 vs. 문화 상품

「공유재산 및 물품관리법」과 「동법 시행령」에 의하면, 공공도서관의 자료는 물품으로 취급하지 않을 수 있다. 도서 등의 특수 물품은 그 물품을 효율적이고 적절하게 관리하는데 필요한 사항을 정하여 관리할 수 있도록 규정하고 있기 때문이다. 다만, 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우는 제외하도록 하고 있다. 이러한 이유로 도서관이 관리하는 도서 등은 「지방자치단체 재무회계 운영규정」을 통해 일반 물품과 동일하게 간주되며, 도서구입비는 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 의해 자산취득비로 관리된다.

#### 「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  
 ② 지방자치단체의 장은 제1항 각 호의 물품에 대해서는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 물품의 특성을 고려하여 그 물품을 효율적이고 적절하게 관리하는 데 필요한 사항을 정하여 관리하여야 한다. [전문개정 2009.4.24]

#### 「지방자치단체 재무회계 운영규정」 (안전행정부 훈령 제 32호)

##### 3) 1300 일반유형자산

##### (11) 1311 집기비품

다. 자산 구분처리의 유의사항

② 도서관의 소장도서는 「1401 도서관」의 집기비품으로 분류하며, 주민자치센터 또는 행정자료실 등에서 구입하는 도서는 당기의 비용으로 처리함

##### 4) 1400 주민편의시설

##### (1) 1401 도서관

가. 회계과목 정의

「도서관법」 제2조에 의해 지방자치단체가 설립한 공립도서관 및 공립문고 등을 포함

다. 자산 구분처리의 유의사항

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

#### 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 (안전행정부 훈령 제 12호)

405 자산취득비	01. 자산및물품취득비
	02. 도서구입비
	1. 자본형성적 도서구입비

「지방자치단체 재무회계 운영규정」(안전행정부 훈령 제 32호)에서는 도서관이 구입하여 비치하는 장서는 모두 자산화하여 집기비품으로 등록하고, 내용연수는 표준내용연수인 5년을 적용하도록 규정하고 있다. 아울러 「지방자치단체 예산편성 운영기준」(안전행정부 훈령 제 12호)에서도 부서 운영을 위한 기본적인 행정사무비 항목을 일반운영비, 여비, 자산취득비, 업무추진비, 직무수행경비 등의 5개의 편성목으로 나누고, 자산취득비 아래 자산및물품취득비와 도서구입비 2개의 통계목을 포함하고 있다.

이처럼 책을 일반 ‘물품’으로 간주하고 도서구입비를 ‘자산취득비’로 관리하게 되면 장서관리과정에서 몇 가지 문제점이 발생한다. 첫째, 구입 건마다 구입예정목록을 만들어 계약하는

건별단가계약을 체결해야 하기 때문에 연간총액계약의 적용이 용이하지 않다. 둘째, 책을 한 사회의 문화가 응축되어 있는 문화상품으로 보지 않고 단순 물품으로 취급하는 이러한 관행은 도서관 자료구입과정의 쟁점인 최저가낙찰제 적용의 근간이 된다. 셋째, 자산취득비는 최근 많은 자치단체에서 지역경제 살리기와 일자리 창출을 위해 상반기에 예산의 60% 이상을 집행하도록 권고하고 있는 재정조기집행<sup>10)</sup> 대상에 포함된다. 하지만 책은 특정 시기와 상관없이 꾸준히 출판되는 특징을 가지기 때문에, 시기별로 규칙적이고 일관성 있는 예산 배정이 이루어져야 균형잡힌 수서가 가능하다. 즉, 도서구입비가 재정조기집행 대상에 포함되면 예산 집행 이후에 발생하는 상황에 대해서는 예산 부족으로 대처가 불가능해지므로 하반기에 출판되는 책의 입수가 어려워진다. 이에 도서구입비는 재정조기집행 대상에서 제외되어야 한다는 사서들의 목소리 역시 높다.<sup>11)</sup>

일반 물품은 그 가치가 주로 형태에서 비롯되며 동일한 물품에 대해 반복적인 소비가 가능한 것이 특징이므로, 대량생산과 유통비용의 절감을 이유로 무한 자유경쟁이 가능하다. 이에 반해 책은 그 가치가 형태보다는 책이 전달하고자 하는 메시지 즉, 정보에서 비롯되는 지식상품 혹은 문화상품이기 때문에 반복적인 소비가 이

루어지지 않는 것이 특징이다. 이에 더해 도서관이 구입하는 책은 공공재로서의 성격도 가지기 때문에 시장의 논리에 좌우되어서는 안 되며 오히려 사회적으로 보호받아야 하는 대상이라고 할 수 있다.

공공도서관은 사회적 차원의 합의에 의해서 만들어지는 법제에 기반하여 운영되는 기관이다. 이에 관련 법제는 도서관이 공공성을 유지하면서 이용자들의 정보접근성을 보장하는 역할을 원활하게 수행하는데 효율적으로 작용해야 한다. 이러한 측면에서, 책의 특수한 성격을 고려하지 않은 품목 편성구조가 공공도서관이 그 사회적 역할을 수행하는데 있어서 지원의 역할을 제대로 하고 있는가하는 의문을 가져 본다.

### 3.4 자료구입계약

#### 3.4.1 계약형태 결정

도서관 자료구입과정에서 나타나는 계약형태는 다양하다. 모든 자료에 대해 연간 자료구입비 총액을 기준으로 하여 계약하기도 하고, 정기구입도서와 수시구입도서로 나누어 정기구입도서는 건별계약을 수시구입도서는 연간총액계약을 적용하기도 한다. 혹은 모든 자료의 구입에 대해 건별계약을 적용하기도 한다. 도서관의 상황이나 특성에 따라 구입방법에 차이가 있음을

10) 재정조기집행이란 당초 계획된 재정의 집행 일정보다 예산을 앞당겨 사용함으로써 민간시장에 자금을 조기 공급하고, 공급된 자금이 위축된 기업설비투자와 소비 등에 활력을 불어넣어 결과적으로 실질GDP 성장률을 끌어올리는 효과를 갖도록 하는 정책이다. 현재 주로 인건비 등 급여성 경비를 제외하고 조기집행이 필요하거나 효과가 큰 시설비, 재료비, 용역비, 자산취득비 등을 중심으로 집행되고 있다.

11) 도서구입비가 자산취득비로 간주되고 재정조기집행의 대상이 됨으로써 공공도서관 수서과정에서 발생하는 문제점을 지적하는 사서들의 목소리가 높다. 조사과정에서 만난 사서는 “도서구입비는 조기집행 대상에서 제외시키는 것이 바람직하다. 조기집행의 성과를 목적으로 상반기에 자료구입비의 많은 부분을 지출하게 되면 하반기에 출판되는 신간도서 수급에 어려움이 생길 수밖에 없다”고 이야기한다. 이에 경제 활성화라는 취지는 좋지만 예산 조기집행에서 도서구입은 제외시켜야 한다는 것이 이들의 주장이다.

알 수 있다. 하지만, 문제는 입수의 신속성이 보장되어야 하는 신간도서나 이용자 희망도서구입에 건별계약을 적용하는데서 발생한다. 구입 예정목록 작성, 자료납품업체 선정, 도서관운영위원회나 자료선정위원회의 심의 등을 거치다보면 자료가 입수되는데 소요되는 시간이 길어져 장서구성의 최신성이 담보되지 않기 때문이다.

도서관 자료구입과정에서 건별계약은 구입예정목록을 만들어야 계약이 가능한 반면, 연간총액계약은 구입예정목록이 없어도 계약 가능하다. 이러한 상황에 대한 명확한 법적 근거는 없으나 통상 도서관 자료구입을 위한 계약형태 결정에는 「지방계약법」 제25조와 「지방계약법시행령」 제79조가 적용되고 있다. 동법령에 제시된 내용을 살펴보면, 물품 구매에 단가계약을 체결할 수 있다는 내용만 명시되어 있기 때문에 도서관 자료구입에 적용되는 연간총액계약이나 건별계약은 자료구입 업무과정에서 자연스럽게 형성된 내용으로 개념이 정리되었다고 할 수 있다.<sup>12)</sup>

『지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준 - 물품계약 일반조건』(안전행정부 예규 제74호)에 따르면, 공공기관 물품 구매 시 구비되어야 하는 계약문서에 규격서가 포함된다. 즉, 규격서는 공공기관 물품 구매 과정에서 구비되어야 하는 필수적인 계약문서 중 하나로, 협상에 의한 계약의 경우에는 ‘사업제안 요청서’ 등으로, 연간총액계약의 경우에는 ‘단가 구매 특수조건서’ 등의 형태로 구비되지만, 건별계약의 경우에는 ‘구입도서목록’ 등의 형태로 구비되고 있다. 도서를 일반물품과 동일하게 취급하는 관행이 건별계약 과정에서 구입도서목록을 만들어야 하는 결과를 만들어내고 있는 것이다.

『지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준 - 물품계약 일반 조건』(안전행정부 예규 제74호)

제2절 물품계약의 체결

1. 계약문서

가. 계약문서는 계약서, 규격서, 유의서, 물품구매계약 일반조건, 물품구매계약 특수조건, 산출내역서 등으로 구성한다.

『지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』

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.

『지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령』

제79조(단가계약) ① 법 제25조에 따라 단가계약을 체결할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 물품의 제조·구매·수리·가공

건별계약과정에서 구입도서목록 작성이 모든 유형의 자료입수과정에 문제를 만들어내는 것은 아니다. 계약담당자의 인식에 따라 연간총액계약의 적용이 불가함으로 판단하는 일부 도서관의 경우, 입수의 신속성이 관건인 자료까지 건별계약을 적용하는 것이 문제이다. 연간총액계약이 건별계약에 비해 절대적으로 효율적인 방법이라고 할 수는 없다. 하지만, 구입예정목

12) 도서관에서의 건별계약은 자료구입 건수가 발생할 때마다 해당 구입 금액에 맞춰 자료납품업체를 선정하고 계약하는 방법으로 확정주문(Firm order)의 성격을 가진다. 반면, 연간총액계약은 연간 자료구입 총예산 전체를 대상으로 한 업체와 계약한 다음, 자료구입 건이 발행할 때마다 별도의 계약절차 없이 자료를 수시로 제공받는 방법을 의미한다.

록을 갖추지 않고 업체와 계약을 체결한 다음 필요할 때마다 수시로 자료를 제공받을 수 있다는 점에서 신속성이 요구되는 자료입수에는 적합한 방법이다. 이에 우선 도서관이 구입하는 단행본은 구입예정목록이 갖추어져 있지 않아도 연간총액을 기준으로 하여 계약할 수 있는 명확한 지침 마련이 필요하다.

### 3.4.2 계약방법

자료구입을 위한 계약방법 중 수의계약은 특정 업체를 선정하여 계약을 체결하는 방법으로, 『지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 - 수의계약 운용요령』(안전행정부 예규 제 74호)에 계약의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요한 경우에만 적용이 가능하도록 되어 있다.

내용	구분	유형(금액 기준)	낙찰 하한율	견적서제출
용역· 물품· 기타	2인 이상 견적서 제출	추정 가격 2천 만원 이상 ~ 5천 만원 이하	87.745%	· 지정정보처리 장 치에 의함 · 전자공개수의 계약
		추정 가격 2천 만원 이하	90%	
	1인 견적서 제출 가능	추정 가격 2천 만원 이하	-	· 지정정보처리 장 치에 의하지 않고 수의계약가능

해당 예규에 제시되어 있는 바와 같이, 2,000만원 이하 규모의 계약일 경우 수의계약이 가능하며 이 경우에는 낙찰하한율이 적용되지 않는다. 실제로 대다수의 도서관이 이를 기준으로 하여 2,000만원 이상일 경우 경쟁입찰계약을 실시하지만, 이와는 별개로 경쟁입찰계약 의무 금액

을 더 낮게 규정하는 경우도 많다. 이는 수의계약의 특성상 다양한 업체의 참가기회를 제한하여 특정한 업체와의 계약체결로 인해 공정성과 투명성이 저하되는 문제에 대한 제도적 장치라고 할 수 있다. 그러나 행정의 투명성과 객관성 확보라는 명목의 제도적 장치가 역으로 도서관 자료구입업무의 효율성을 저하시킨다는 지적도 있다. 이에 경쟁입찰계약 의무금액을 상향조정하고 수의계약의 가능성을 확대하여 도서관의 요구에 적합한 조건을 갖춘 업체와 계약할 수 있도록 해야 한다는 목소리도 크다(장덕현, 강은영 2011).

### 3.4.3 납품업체 결정

자료구입을 위해 수의계약이 아닌 경쟁입찰 방식을 선택한 도서관에서는 다수의 자료납품업체 중 업무를 가장 적절하게 수행할 수 있는 업체를 결정해야 한다. 도서관 자료납품업체 선정에는 최저가낙찰제, 적격심사낙찰제, 협상에 의한 계약 등에 의한 방법을 적용하고 있으며, 이는 『지방계약법 시행령』 제 42조와 제 43조에 근거한다.

#### 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 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 계약이행 능력을 심사하여 낙찰자를 결정한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 각 호에 따라 낙찰자를 결정한다. <개정 2013.3.23>

2. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 기획재정부장관이 고시한 금액 미만인 물품 입찰의 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 본문에 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 안전행정부장관이 정하는 심사기준에 따라 적격 여부를 심사하며, 그 심사 결과 적격하다고 인정되는 경우 그 입찰자를 낙찰자로 결정한다. <개정 2013.3.23>

③ 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 공사 또는 물품·용역 등의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 안전행정부장관과의 협의를 거쳐 안전행정부장관이 정한 심사기준과 달리하여 심사기준을 정할 수 있다. <개정 2013.3.23>

④ 안전행정부장관이 별도로 심사기준을 정하지 아니한 경우에는 시·도지사가 안전행정부장관과 협의를 거쳐 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 및 그 시·도의 관할구역에 있는 시·군·자치구(이하 "시·군·구"라 한다)에 적용하는 심사기준을 정할 수 있다. <개정 2013.3.23, 2013.11.20>

[전문개정 2010.7.26]

제43조(협상에 의한 계약체결) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 물품·용역 계약과 안전행정부령으로 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 협상 절차를 통하여 추정가격에 부가가치세를 더한 금액(예정가격을 정한 경우에는 예정가격) 이하로 입찰한 자 중에서 해당 지방자치단체에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있다. <개정 2011.9.15, 2012.5.23, 2013.3.23>

⑧ 제1항의 평가를 위한 계약이행능력 심사는 해당 계약을 체결하려는 자의 이행실적, 기술능력, 사업수행 계획(공사의 경우 설계서를 포함한다), 재무상태 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 안전행정부장관이 정한 기준에 따라 지방자치단체의 장이 정한 세부 심사 기준 및 절차에 따르며, 지방자치단체의 장은 계약을 체결하려는 자가 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다. <개정 2011.9.15, 2013.3.23>

동법 시행령에 의하면 경쟁입찰계약에 있어서 물품입찰의 경우 원칙적으로 최저가낙찰제를 통해 계약을 실시하도록 규정되어 있으나, 필요한 경우 최저가격으로 입찰한 자의 순위로 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하는 적격심사낙찰제를 적용할 수 있도록 하고 있다. 그러나, 실제 공공도서관에서 적격심사낙찰제를 적용하여 자료납품업체를 선정하는 경우는 거의 없다. 동법 시행령 제42조 1항 2호에서, 기획재정부장관이 고시한 금액<sup>13)</sup> 미만인 물품입찰의 경우 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정한다고 정하고 있기 때문이다. 이 조항에 따라 해당 금액 이상의 자료구입에는 적격심사낙찰제를 적용하여 납품업체를 선정하지만, 그렇지 않을 경우에는 해당 제도가 적용되지 않아 최저가낙찰제로 납품업체를 선정하게 된다. 현재 국내 공공도서관의 자료구입비 규모와 계약형태에 비추어 보았을 때, 적격심사낙찰제를 적용한 납품업체 선정은 매우 드물다고 할 수 있다.

최저가낙찰제가 수반하는 폐해를 최소화하기 위한 하나의 대안으로 협상에 의한 계약이 일부 도서관을 중심으로 도입되고 있으며, 『지방계약법 시행령』 제 43조가 그 근거가 된다. 협상에 의한 계약이 가지는 장점은 업체의 자료납품능력 등 이행능력을 충분히 평가할 수 있다는 것이다. 하지만, 현재 도서관이 구입하는 책은 일반 물품으로 간주되고 있으며, 물품은 최저가격으로 낙찰된 업체를 통해 구입하는 것이 공정하다는 계약담당자들의 인식으로 인해 이 방법의 적용은 쉽지 않다. 이는 동법령에서 제

13) <기획재정부 고시 제2012-20호>에 의해 2억 3천 만원으로 정해져 있다.

시하고 있는 '물품·용역 계약과 안전행정부령으로 정하는 공사의 계약을 체결할 때에 계약이행의 전문성·기술성·창의성·긴급성, 공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우'에 적용할 수 있도록 한 조항이 그 근거로 작용한다. '필요하다고 인정되는 경우'는 이를 해석하고 적용하는 주체에 따라 다르게 적용되기 때문이다. 최근 조사 결과에 의하면, 이 방법이 위탁운영 도서관과 지방자치단체 소속 도서관의 일부만을 중심으로, 서울과 경기지역만을 중심으로 적용되고 있다는 사실에서 그것을 확인할 수 있다. 하지만 이러한 사실을 통해 다른 도서관에서의 적용가능성을 엿볼 수 있다. 따라서 계약형태결정 과정에서와 같이, 도서관 자료구입과정에서 이 방법으로 납품업체를 선정할 수 있다는 명확한 근거를 자치단체나 도서관 차원에서 마련해야 한다는 사실도 다시한번 확인할 수 있다.

협상에 의한 계약을 통한 업체의 업무이행능력 심사는 『지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준 - 협상에 의한 계약체결기준』(안전행정부 예규 제 73호)에 의해 진행된다. 이에 따르면, 일반적으로 평가 점수가 가장 높은 자를 우선 협상대상자로 선정하고 협상적격자에게 이를 통지한 다음 가격 및 기술협상 이후 계약을 체결하는 순으로 진행된다. 이 기준에서는 업체를 선택하기 위한 일반적인 평가기준은 제안하고 있지만, 해당 사업의 특성에 따라 각 자치단체 차원에서 별도의 세부기준을 정하도록 하고 있다.

「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준 - 협상에 의한 계약체결기준」  
제안서 평가절차 및 평가항목(안전행정부 예규 제 73호)

구분	평가항목 (예시)	배점 한도	비고		
계		100			
기술 능력 평가	정량적 평가분야 (계량화)	<ul style="list-style-type: none"> <li>수행경험(실적)</li> <li>경영상태</li> <li>기술인력 보유상태</li> <li>신인도</li> <li>그밖에 필요한 사항</li> </ul>	20	<ul style="list-style-type: none"> <li>계약담당자 (또는 사업담당자)가 평가</li> <li>평가항목별 배점한도는 전체 배점의 30%를 초과할 수 없다.</li> </ul>	
	정성적 평가 분야	용역 · 물품	<ul style="list-style-type: none"> <li>기술·지식능력</li> <li>사업수행계획</li> <li>지원기술·사후관리</li> <li>상호협력 관계</li> <li>그밖에 필요한 사항</li> </ul>	60	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가위원이 평가</li> </ul>
		공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책 이해도</li> <li>마스터플랜 반영도</li> <li>지역경관과의 조화성</li> <li>설계의 우수성·창의성</li> <li>그밖에 필요한 사항</li> </ul>		
가격 평가	입찰가격 평가분야		20		

이에 관건은 자료납품업체의 업무이행능력을 종합적으로 평가하는 세부적인 기준을 어떻게 정하는가 이지만, 도서관에서 참고할만한 표준 평가 지침은 마련되어 있지 않다. 이에 별도의 규정을 통해 공공도서관에서 일괄적으로 적용할 수 있는 평가 지침이 마련된다면, 이를 바탕으로 개별 도서관 차원의 평가 항목과 기준을 작성하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

#### 4. 공공도서관의 효율적인 장서 개발을 위한 정책적 과제

현재 공공도서관의 97% 이상을 차지하는 국립공공도서관은 자료구입비 편성과 자료구입과정에서 관련 법제의 적용을 받고 있다. 하지만, 업무의 효율성을 확보하기 위해 만들어진 제도

적 장치가 도서관 장서개발과정에서 비효율성을 초래하는 원인으로 작용하고 있는 것으로 나타났다. 자료입수의 신속성을 확보하고 도서관 장서의 질을 유지하여 이용자의 요구를 충족시키기 위한 노력은 공공도서관의 가장 기본적인 역할이지만, 그 역할 수행과정에 역행하는 법제가 있다면 개편되어야 한다.

이에 공공도서관 장서개발과정에서 자료입수의 신속성과 정확성을 확보하고 장서의 질적, 양적 수준을 제고하기 위한 개선방안을 정책적인 차원에 초점을 맞추어 '자료구입비 배정'과 '자료구입절차'의 측면으로 나누어 제안해보았다.

#### 4.1 자료구입비의 안정적인 확보를 위한 과제

현재 「도서관법」에는 지방자치단체가 공공도서관 운영비의 전체나 그 일부를 부담하도록 하는 규정이 있으나, 예산의 규모나 비중에 대한 명확한 규정이 없어 자료구입을 위한 안정적인 자원확보가 어려운 것이 현실이다. 아울러 국가나 지방자치단체가 도서관 자료수집 경비의 일부를 지원할 수 있도록 규정된 보조금 항목 역시 의무적인 성격이 아니라 자율적인 성격으로 규정되어 있기 때문에 운영주체나 지역별로 지원 금액에 차이가 나는 결과도 발생하고 있다.

공공도서관이 공공성을 유지하기 위해서는

운영주체인 지방자치단체의 예산을 중심으로 운영체제를 유지하는 것이 가장 바람직하다. 이에 도서관 자료구입을 위한 안정적인 자원확보와 이를 통한 공공도서관의 균형 있는 발전을 위한 첫 번째 방안으로 지방자치단체 세출 총액의 일정한 비율을 공공도서관 운영비나 자료구입비에 지출할 수 있는 조항을 마련해야 한다.<sup>14)</sup> 이 경우 지방세출총액은 연간 큰 증감이 없으므로 지방세출총액 대비 자료구입비의 비중을 정할 때, 지역별로 거주하는 인구와 신설 도서관 수를 감안해야 한다. 이와 다른 방안으로 공공도서관 연간 총예산 중 자료구입예산에 투입되는 비중을 일정 규모로 정하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이는 지방세출총액과 상관없이 개별 도서관의 자료구입비를 일정 수준으로 고정화할 수 있는 방법이 될 수 있다. 도서관 전체 예산에서 자료구입비의 비율은 현재 문화체육관광부에서 실시하고 있는 「전국도서관 운영평가」 결과<sup>15)</sup>와 IFLA 기준을 반영하여 결정할 수 있을 것이다. 연간 도서관에 배정되는 예산이 일정하지 않을 경우 고정비 성격을 가진 인건비나 일반 운영비에 비해 자료구입비에 대한 조정 가능성이 크기 때문에, 일관된 자료구입비 지원은 안정적인 자료구입을 위한 필수조건이라고 할 수 있다.

둘째, 지역 혹은 운영 주체 간 공공도서관의 균형있는 발전을 위해 공공도서관 자료구입비에 대한 국가 또는 지방자치단체 차원의 보조금

14) 「제2차 도서관발전 종합계획」에 따르면, 2011년 지방자치단체 예산 대비 공공도서관 자료구입비율이 0.05%였던 것을 2018년에는 0.07% 수준으로 끌어올릴 계획이다.  
 15) 현재 문화체육관광부 조사에서 설정하고 있는 자료구입비 비중의 범주가 6% 미만, 6~8%, 8~12%, 12~14%, 14% 이상으로 제시되어 있으며, 15% 이상이라고 응답한 도서관의 비중이 가장 높은 것으로 나타났다. 이에 14% 이상의 항목을 좀더 세분화하여 14~16%, 16~18%, 18~20%, 20% 이상 등으로 조사한 다음, 그 결과를 바탕으로 권고안을 제시하는 것이 좋을 것이다.

지원 항목을 의무화해야 한다. 도서관에 대한 국고보조의 비율을 도서관법에 명시했던 덴마크가 세계에서 가장 수준 높은 공공도서관 봉사를 제공하는 국가가 된 사례를 통해 공공도서관에 대한 국고보조금 지원의 중요성을 재확인할 수 있다(서혜란 1992). 이에 현재 「보조금 관리에 관한 법률」과 「동법 시행령」에서 놓여준 지역 공공도서관 건립사업에만 지원 가능한 항목을 개편하여 공공도서관 자료구입비 지원 항목을 국고보조금의 지급대상으로 포함해야 한다.

셋째, 이상의 일반회계나 특별회계 예산과는 다르게 운용계획이 수립되고 집행되는 기금조성에 대한 방안이 요구된다. 우리나라의 중앙기금은 1961년 제정된 「예산회계법」에 근거하여 설치가능하며, 2014년 현재 중앙기금은 사회보험성 기금 6개, 계정성기금 5개, 금융성기금 9개, 사업성기금 44개로 총 64개가 운영되고 있다(기획재정부 2014). 이중 관련 법령에서 도서관사업에 지원할 수 있도록 규정한 기금은 사업성기금으로 분류되는 문화예술진흥기금이 유일하다. 이처럼 관련 법령에서 도서관 사업에 기금을 활용할 수 있다는 조항은 있지만, 실제로는 기금조성과 지원이 문화·예술 영역에 치중되어 있어 도서관 자료구입에는 실질적인 도움이 되지 못하고 있다. 이에 이상적으로는 도서관 운영비나 자료구입비를 지원할 수 있는 독립적인 도서관기금을 설치하는 것이 바람직하며, 차선책으로는 문화예술진흥기금 영역에서 도서관사업을 좀 더 우선순위로 편성하여 예산이 적극적으로 지원되도록 해야 한다.

이상의 중앙기금과 달리 지방기금은 지방자치단체의 조례 제정을 통해 설치가능하다. 지방자치단체의 재정활동은 주로 일반회계와 특별

회계로 구성된 예산에 의하여 이루어지고 있지만, 특정 분야의 사업에 대해 지속적이고 안정적인 자금지원이 필요하거나 사업추진에 있어 탄력적인 집행이 필요한 경우 예산과는 별도로 기금을 설치·운용할 필요성이 발생한다(안전행정부 2011). 「지방자치법」 제142조에 지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에 조례로 기금을 설치할 수 있음이 명시되어 있고, 지방기금은 「지방재정법」 제34조 제3항에서 예산총계주의 원칙에서 벗어나 세입·세출예산 외로 운용할 수 있도록 규정하고 있다. 2005년 이전에는 지방자치단체에서 개별 법령이나 지방자치법에 근거하여 지방기금에 관한 내용을 자치단체 조례로 정하여 자율적으로 운용함에 따라, 기금계획의 수립, 기금의 집행, 기금의 신설이 비교적 자유로운 편이었다. 그러나 2006년 이후에는 무분별한 기금설치를 제한하기 위하여, 기금을 설치하고자 하는 경우 안전행정부 장관과 협의 후에 설치할 수 있도록 하는 등을 내용으로 하는 「지방자치단체 기금관리기본법」을 제정·시행함에 따라 기금의 설치가 다소 어려워졌다고 할 수 있다. 하지만, 지방기금의 경우 지방자치단체의 조례 제정을 통해 설치가 가능하므로 지방자치단체나 지방의회의 의지에 따라 설치가능하다(안전행정부 2011). 이에 공공도서관의 자료구입을 지원하기 위한 별도의 지방기금 설치도 가능할 것으로 판단된다.

넷째, 현재 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」에 의해 국가나 지방자치단체로부터 실질적인 지휘를 받는 단체는 기부금품 모집이 금지되어 있는 규정에서 공립공공도서관 운영비나 자료구입비 조성 등의 목적으로 이루어지는 기

금 조성은 예외로 두어야 한다. 우리나라와 같이 기부문화가 정착되지 않은 상황에 공공도서관이 기부를 위한 강좌 등의 개최가 근본적으로 합법적이지 않은 상황이 맞물리게 되면, 도서관 운영이나 자료구입을 위한 이차재원의 형성은 사실상 불가능하기 때문이다.

#### 4.2 자료구입과정의 합리화를 위한 과제

공공도서관의 자료구입은 공공조달의 성격을 가지기 때문에 자료의 성격을 규정하는 단계에서부터 자료를 구입하여 관리하는 장서개발의 대부분 단계를 효율적으로 관리하기 위해 관련 법제의 적용을 받게 된다.

우선, 도서의 성격을 규정하는 단계에서 「공유재산 및 물품관리법」 및 「동법 시행령」을 통해 도서 등의 특수 물품은 그것을 가장 효율적으로 관리하는데 필요한 사항을 정하여 관리해야 하지만, 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우는 제외하도록 하고 있다. 이에 따라, 도서와 도서구입비는 「지방자치단체 재무회계 운영규정」과 「지방자치단체 예산편성 운영기준」이라는 특별 규정에 의해 특수 물품 제외 항목으로 관리되고 있다. 이에 「지방자치단체 재무회계 운영규정」에서 도서관 구입도서를 자산화하여 집기비품으로 등록하고 있는 내용과 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에서 자료구입비를 자산취득비로 편성한 내용을 수정하여 이를 취급할 수 있는 별도의 항목을 마련해야 한다.

도서관이 구입하는 자료의 가격이 형성되는 단계에 적용되는 「출판문화산업진흥법」이 중소기업 서점의 폐업과 신간 발행률 감소의 직접적인 계기로 간주되어 오다가 개정되어 공공도서

관에 적용되던 도서정가제 예외 조항도 삭제되었다. 다만, 국내 공공도서관은 오랫동안 자료구입과정에서 대규모의 할인을 받아 왔기 때문에 개정된 법에서 제시하고 있는 할인선을 지키기에는 다소 무리가 따를 수 있다. 자료구입비 확대가 이루어지지 않은 상황에서 도서정가제가 실시된다면 도서관이 구입할 수 있는 자료의 양이 줄어들 것은 명확하기 때문이다. 아울러 개정된 내용 중 가격할인은 정가의 10% 이내로 허용하지만 최대 15%까지 할인할 수 있도록 한 규정이 공공도서관 등의 기관구입에는 어떻게 적용할 것인지의 문제가 제기된다. 또한 출간한 지 18개월이 지난 구간에 대해서는 출판사가 가격을 재설정할 수 있도록 하였다는 점에서 역시 도서관에서의 적용방법을 고민해야 한다. 대부분 공공도서관에서는 희망도서나 신간도서를 제외한 자료는 정기구입이라는 절차를 통해 수서가 이루어지는데, 이 때 작성되는 구입예정자료 리스트는 작성시점을 기준으로 3년 이내 출판된 자료를 대상으로 하는 것이 일반적이다. 도서관이 구입예정자료 리스트를 작성하는 시점에서 출판사가 구간도서에 대한 정가를 변경하는 작업 역시 변수로 작용할 수 있기 때문이다.

그간 도서관 현장에서도 도서정가제에 대한 의견은 일원화되지 못하고 있었다는 점에 주목하여, 이번 개정안이 공공도서관 자료구입과정에 현실적으로 무리없이 적용될 수 있는 별도의 지침 마련이 긴요함을 알 수 있다.

다음으로 공공도서관 자료구입과정에 적용되는 계약형태, 계약방법, 자료납품업체 선정에 있어서 최적의 방법을 적용할 수 있도록 관련 규정을 보완해야 한다.

첫째, 계약형태와 관련하여 우선 공공도서관 자료입수의 신속성과 적시성이 보장되고 동시에 행정처리의 효율성이 보장되는 연간총액계약을 적용할 수 있는 명확한 규정 마련이 시급하다. 자료구입과정에 연간총액계약이 필요하다는 사실에 대해서는 많은 사서들이 공감하고 있었지만, 책이 가지는 특수성에 대한 이해 부족으로 인해 실시하지 못하는 도서관이 많다는 점에서 그러한 필요성은 다시 한번 강조된다. 하지만 일부 도서관 자료구입과정에 연간총액계약의 적용 사례가 증가하고 있다는 점에서 관련 규정 마련의 가능성을 충분히 엿볼 수 있다.

둘째, 지방자치단체나 도서관 내부 지침에서 자료구입과정의 투명성 확보를 위해, 관련 예규에서 정하고 있는 경쟁입찰 의무금액보다 낮게 책정하는 경우에 대해 검토가 필요하다. 경쟁입찰 의무금액의 하향조정은 행정처리 과정의 투명성이나 효율성은 담보할 수 있지만, 불필요한 행정력 소모와 자료입수의 신속성 저하라는 결과를 초래하기 때문이다.

셋째, 자료구입을 위한 납품업체 선정 과정에서는 최저가낙찰제가 아닌 다른 방법이 적용되어야 한다. 「지방계약법」에 의하면 경쟁입찰계약에서 적격심사낙찰제를 적용할 수 있도록 하고 있지만, 이는 기획재정부 장관이 고시한 금액 이상인 경우에만 해당된다. 우리나라 공공도서관 단행본 구입비를 근거로 하여 보았을 때, 일부 대규모 도서관을 제외하고는 연간 자료구입비 총액을 대상으로 연간총액계약을 한다고 하더라도 최저가낙찰제라는 규정에서 예외가 될 수 없다. 아울러 단행본 구입비가 기준 금액 이상인 도서관에서도 전체 예산에 대해 연간총액계약을 체결하지 않고 건별단가계약을 실시하

여 구입비가 분할되면 적격심사낙찰제를 실시해야 하는 대상에서 제외된다. 이에 도서관 자료구입에 적용되는 적격심사낙찰제 의무조항을 별도로 마련하는 작업이 이루어져 자료납품업체가 제시하는 할인율뿐 아니라 업무능력을 평가할 수 있는 통로를 확대해야 한다.

도서관이 구입하는 책을 일반 물품으로 간주하는 행정직들의 인식과 더불어 이러한 법제가 근거로 작용해, 대부분 도서관이 자료납품업체를 선정할 때 최저가낙찰제를 적용하고 있다. 이처럼 공공도서관 자료구입과정에 최저가낙찰제의 적용이 보편화되어 있기는 하지만, 협상에 의한 계약 체결이 가능함에 주목해야 한다. 기존의 연구에서 알 수 있듯, 협상에 의한 계약이 지역적으로는 서울과 경기지역, 운영주체별로는 위탁운영 도서관과 소수의 지방자치단체 소속 도서관에서나마 적용되고 있다는 사실에서 그 가능성을 충분히 엿볼 수 있다. 아직은 소수에 해당하지만 이러한 도서관에서의 적용 사례는 해당 방법을 적용하고 있지 않은 많은 도서관에게는 모범 사례가 될 수 있다는 점이다.

다만, 더 많은 도서관에 이 방법의 적용을 확대하기 위해서는 명확한 규정 마련이 수반되어야 한다. 이와 함께 현재 안전행정부 예규로 제시되어 있는 업체 평가기준을 근거로 하여 도서관 자료납품업체를 평가할 수 있는 표준화된 지침을 마련하는 작업도 함께 이루어져야 한다. 특히, 지난 5월 통과되어 11월부터 적용되는 「출판문화산업진흥법」에 의하면 공공도서관에도 도서정가제가 적용되어 할인율에 제한이 가해지기 때문에, 더 이상 업체가 제시하는 할인율에만 의존한 평가는 무의미해진다. 할인율보다는 도서관이 원하는 책을 신속하고 정확하게

제공해줄 수 있는 업체의 업무이행능력을 평가 하는데 초점이 맞추어질 수밖에 없을 것이며, 이를 위해서는 도서관이 전용할 수 있는 표준화된 평가 지침의 마련이 무엇보다 필요하다.

## 5. 결론

도서관정보정책위원회가 발표한 「제2차 도서관종합발전계획」에 의하면, 도서관법 개정을 통해 공공도서관의 기본장서 규모는 1.5배, 연간증서 규모는 2배 수준으로 기준이 상향 조정된다. 이를 통해 2018년까지 공공도서관 장서를 인구 1인당 2.5권 수준으로 끌어올릴 계획이다. 이러한 수준의 장서확충을 위해 2011년 지자체 예산 대비 공공도서관 자료구입비율이 0.05% 였던 것을 2018년에는 0.06%로 끌어 올릴 계획이며, 국비 지원 병행도 검토하고 있다. 이러한 정부의 시책을 통해 공공도서관의 기본적인 역할이 질적으로 우수한 장서확충을 통해 지식정보의 공공성을 확보하는 것임을 다시 한번 확인할 수 있다.

이러한 맥락에서 이 연구는 그동안 학계에서 장서개발을 주제로 한 연구가 지속적으로 이루어져 오고 있고 도서관의 자료구입비 확보를 위한 노력이 꾸준히 이어져오고 있다는 사실에도 불구하고, 공공도서관 장서의 양적, 질적 개선이 원활하게 이루어지지 않는 이유를 자료구입에 영향을 주는 법제에 초점을 두고 분석해 보았다. 안정적인 자료구입비 확보와 합리적인 자

료구입과정은 자료입수의 신속성과 정확성을 확보하여 도서관장서의 양적, 질적 수준을 향상시키는 주된 요인이기 때문이다. 구체적으로 공공도서관에 자료구입비가 배정되는 과정과 더불어 자료의 성격을 규정하여 자료구입이 이루어지는 장서개발의 전 과정에 직접적으로 영향을 미치는 법제를 분석하였다. 나아가, 자료구입비를 보다 충분하게 확보해야 하고 자료구입 과정이 보다 효율적으로 운영되어야 한다는 필요성과 당위성을 제기하였으며, 관련 지침 마련을 위한 개괄적인 근거 데이터를 제공하였다.

공공도서관은 공공성을 기반으로 하여 사회구성원 전체의 복리를 위하여 지식정보를 제공하는 지역사회의 문화기관이다. 이러한 기능 수행을 위해 필요한 서비스 수준을 유지해야 하며, 일정 수준의 서비스를 유지하기 위해서는 법제적인 지원과 지속적인 재정지원을 받아야 한다. 다시 말해 정부와 지방자치단체 차원의 법적, 재정적 지원은 공공도서관 장서개발과정과 결과에 직접적인 영향을 미친다는 것이다. 여기서 우리가 주목해야 할 것은 공공도서관 장서개발 과정을 지배하는 법제의 존재이유가 행정활동의 수행을 돕기 위한 측면보다는 공익실현에 강하게 연결되어 있다는 점이다. 이에 관련 법제는 공공도서관 자료의 원활한 입수와 구축된 장서의 질적 수준을 끌어올릴 수 있는 방향으로 지속적으로 개편되어야 하며, 이는 공공도서관이 잘 구축된 장서로 사회적 지지기반을 다지는 초석이 될 것이다.

## 참 고 문 헌

- [1] 강은영. 2013. 공공도서관의 자료구입에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 44(3): 153-182.
- [2] 강은영. 2014. 『공공도서관 장서개발의 현황과 과제 - 단행본의 선정과 구입을 중심으로』. 박사학위논문, 부산대학교 일반대학원 문헌정보학과.
- [3] 기획재정부. 2014. 『2014년도 나라살림 예산개요』. 세종: 기획재정부.
- [4] 김선애, 서혜란. 2009. 공공도서관 소장자료 현황 분석: 장서의 주제별 분포 및 노후화 현황. 『한국비블리아』, 20(1): 151-164.
- [5] 도서관정보정책위원회. 2014. 『제2차 도서관발전 종합계획 2014~2018』. 세종: 도서관정보정책위원회.
- [6] 문화체육관광부. 2012a. 『2011년 국민독서실태조사』. 서울: 문화체육관광부.
- [7] 문화체육관광부. 2012b. 『2012년도 예산·기금운용계획 개요』. 서울: 문화체육관광부.
- [8] 문화체육관광부. 2013. 『2013년도 예산·기금운용계획 개요』. 서울: 문화체육관광부.
- [9] 국가법령정보센터. 법령정보. [online] [cited 2014. 6. 12.] <<http://www.law.go.kr/main.html>>
- [10] 서진완, 이미정, 임진혁. 2009. 주요 국가 정보조달시스템의 비교분석. 『한국지역정보학회지』, 12(3): 105-126.
- [11] 서울 공공도서관 도서 1인당 0.87권뿐. 2013. 『문화일보』. 4월 23일.
- [12] 서혜란. 1992. 『공공도서관의 재원에 관한 연구』. 박사학위논문, 연세대학교 일반대학원 문헌정보학과.
- [13] 송경진. 2010. 『공공도서관의 재원조달 개선방안 연구』. 석사학위논문, 이화여자대학교 일반대학원 문헌정보학과.
- [14] 숫자만 늘어놓은 공공도서관... 장서와 사서 부족. 2013. 『MBN 뉴스』. 8월 10일.
- [15] 안정행정부. 2011. 『2012년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준』. 서울: 안정행정부.
- [16] 안전행정부. 법령정보. [online] [cited 2014. 6. 12.]  
<[http://www.mospa.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR\\_00000000016](http://www.mospa.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_00000000016)>
- [17] 윤희윤. 2010. 『공공도서관 경영론』. 대구: 태일사.
- [18] 이규환. 2010. 『한국도시행정학』. 서울: 법문사.
- [19] 이상호. 2009. 『정부조달계약에 관한 공법적 조명』. 박사학위논문, 연세대학교 대학원 법학과.
- [20] 이연옥. 2002. 한국 공공도서관 운동사. 『한국문헌정보학회지』, 36(3): 233-258.
- [21] 장서·사서 없는 '빈수레' 서울 공공도서관... 1인당 평균 장서수 0.46권. 2013. 『헤럴드 경제』. 7월 17일.



- [22] 장덕현, 강은영. 2011. 공공도서관 자료구입에 영향을 미치는 제도에 관한 연구. 『한국비블리아학회지』, 22(3): 269-288.
- [23] 장덕현. 2011. 공공도서관 도서구입 실태에 관한 조사연구. 『한국문헌정보학회지』, 45(3): 345-364.
- [24] Baldwin, J. A. 2000. "Why do we Still Buy Books?" *Library Collections, Acquisitions, and Technical Services*, 24(3): 403-404.
- [25] Koontz, C. and Gubbin, B. 『IFLA 공공도서관 서비스 가이드라인』. 장혜란 역. 2011. 서울: 한국도서관협회.
- [26] Curley, A. 1990. "Funding for public libraries in the 1990s." *Library journal*, 115(1): 65-67.
- [27] Davis, D. M. 2006. "The Status of Public Library Funding 2003-2005: Impact of Local Operating Revenue Fluctuations." *Public Library Quarterly*, 25(1/2): 5-26.
- [28] Edelman, H. 1979. "Selection Methodology in Academic Libraries." *Library Resources and Technical Services*, 23(1): 33-38.
- [29] Flowers, J. L. 2003. "Negotiations with library materials vendors: preparation and tips." *The Bottom Line: Managing Library Finances*, 16(3): 100-105.
- [30] Mahmood, K., Hameed, A. and Haider, S. J. 2006. "Funding Dilemma in Pakistani Libraries: Causes, Effects, Responses." *Pakistan Journal of Library & Information Science*, 7: 33-56.
- [31] Gaines, E. J. 1985. "Public responsibility for a public library." *Public Library Quarterly*, 51-61.
- [32] Robertson, S. and Catoggio, A. 2007. "Strategic procurement of library collections." *APLIS (Australasian Public Libraries and Information Services)*, 20(1): 20-27.
- [33] Library Board of Victoria. 2007. *Procurement Models for Victorian Public Libraries*. Melbourne: Whitehorse Strategic Group.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] Kang, Eun-Yeong. 2013. "A Study on the Book Purchases in Public Libraries." *Journal of the Korean Library and Information Science Society*, 44(3): 153-182.
- [2] Kang, Eun-Yeong. 2014. *Current Situation and Future Tasks for Collection Development in Public Libraries: With a special reference to selection and purchase of monographs*. Unpublished Ph.D. dissertation, Pusan National University, Pusan, Korea.
- [3] Ministry of Strategy and Finance. 2014. *Summary of Budget for FY2014*. Sejong: Ministry of Strategy and Finance.
- [4] Kim, Sun-Ae and Suh, Hye-Ran. 2009. "Examining the Collection of Public Libraries in Terms

- of Subject and Currency.” *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 20(1): 151-164.
- [5] Committee on Library and Information Policy. 2014. *The Second Comprehensive Library Advancement Plan 2014~2018*. Sejong: Committee on Library and Information Policy.
- [6] Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2012a. *2011 National Reading Survey*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- [7] Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2012b. *Summary of Budgeting & Fund Management Plans for FY2012*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- [8] Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2013. *Summary of Budgeting & Fund Management Plans for FY2013*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- [9] Korea Ministry of Government Legislation. *Korea Laws*. [online] [cited 2014. 6. 12.] <<http://www.law.go.kr/main.html>>
- [10] Seo, Jin-Wan, Lee, Mi-Jung and Im, Jin-Hyok. 2009. “Analysis on Government Procurement System in Major Countries.” *Journal of Korean Association for Regional Information Society*, 12(3): 105-126.
- [11] “Seoul public library material 0.46 volumes per capita”. 2013. *Munhwa Ilbo*, April 23.
- [12] Suh, Hye-Ran. 1992. *A Study on Public Library Finance*. Unpublished Ph.D. dissertation, Yonsei University, Seoul, Korea.
- [13] Song, Kyeong-Jin. 2010. *A Study on Public Library Funding in Korea*. Unpublished M.A. thesis, Ewha University, Seoul, Korea.
- [14] “Public library only increasing the number... lack of materials and librarians.” 2013. *MBN News*, August 10.
- [15] Ministry of Security and Public Administration. 2011. *Criteria of budget formulation and management and fund operation planning in local government for FY2012*. Seoul: Ministry of Security and Public Administration.
- [16] Ministry of Security and Public Administration. *Korea Laws*. [online] [cited 2014. 6. 12.] <[http://www.mospa.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000016](http://www.mospa.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardList.do?bbsId=BBSMSTR_000000000016)>
- [17] Yoon, Hee-Yoon. 2010. *Public Library Management*. Daegu: Taelisa.
- [18] Lee, Kyu-Hwan. 2010. *Korean Urban Administration*. Seoul: Bobmunsa.
- [19] Lee, Sang-Ho. 2009. *A study on government contracts from the perspective of public law*. Unpublished Ph.D. dissertation, Yonsei University, Seoul, Korea.
- [20] Lee, Yeon-Ok. 2002. “A Study of the Public Library Movement in Korea.” *Journal of the*

- Korean Society for Library and Information Science*, 36(3): 233-258.
- [21] "Empty vessels, Seoul public library without collections and librarians.. 0.46 volumes per capita." 2013. The Herald Business, July 17.
- [22] Chang, Durk-Hyun and Kang, Eun-Young. 2011. "A Study on the Laws and Regulations Affecting the Public Library Acquisitions." *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 22(3): 269-288.
- [23] Chang, Durk-Hyun, 2011. "A Study on Acquisition Processes in Public Libraries." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 45(3): 345-364.

