

# 도서정가제 시행에 따른 공공도서관 자료구입의 쟁점과 과제

## Current Issues and Future Tasks for Book Purchases in Public Libraries by Fixed Book Price

강 은 영(Eun-Yeong Kang)\*

### 〈목 차〉

I. 서론	1. 자료납품업체 선정을 위한 계약방법
1. 연구의 배경과 목적	2. 자료납품업체로서 지역서점의 개념과 범위
2. 연구의 내용과 방법	3. '경제상의 이익' 처리방법
II. 공공도서관 자료구입과 도서정가제	IV. 공공도서관 자료구입의 개선을 위한 과제
1. 공공도서관의 자료구입	V. 결론
2. 출판문화산업진흥법과 도서정가제	
III. 개정 도서정가제 시행에 따른 공공도서관 자료구입의 주요쟁점	

### 초 록

이 연구는 2014년 「출판문화산업진흥법」의 개정으로 새로운 내용의 도서정가제가 시행됨에 따라 공공도서관 자료구입과정에서 쟁점으로 부각되고 있는 문제를 짚어 본 다음, 이를 토대로 개정된 도서정가제의 취지를 살림과 동시에 보다 효율적인 자료구입이 이루어지기 위한 과제를 제안하고자 하였다. 연구를 통해 도출된 결과는 다음과 같다. 첫째, 개정 도서정가제 시행으로 가격경쟁 비중이 축소된 상황에서 도서관은 업무이행능력 등 질적인 측면에 초점을 맞추어 자료납품업체를 선정할 수 있는 방안을 마련해야 한다는 점 둘째, 자료납품업체로서 지역서점의 개념과 범위를 명확하게 설정하여 무자격업체의 응찰을 방지함과 동시에 지역서점 활성화 정책의 취지를 살려야 한다는 점 셋째, 경제상의 이익 처리에 대한 보다 명확한 규정이 마련되어야 한다는 점 등이 그것이다.

키워드: 자료구입, 공공도서관, 도서정가제, 출판문화산업진흥법, 지역서점

### ABSTRACT

This study intends to analyze issues of purchasing process in public libraries by the 2014 revised Publication Industry Promotion Agency of Korea and fixed book price. Furthermore, this study suggests future tasks for restoring the intent of revising the laws and toward a better book purchases. The main contents of this study are as follow: 1) preparing the effective methods for selecting book vendor with evaluating the performance not price competition, 2) establishing concept and scope of local bookstore as book vendor for restoring the intent of the activation policy of local bookstore, 3) establishing the well-defined regulation about benefit of the economic dimension.

Keywords: Book purchases, Public library, Fixed book price, Publishing Industry Promotion Act, Local bookstore

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

•논문접수: 2016년 5월 19일 •최초심사: 2016년 5월 28일 •계재확정: 2016년 6월 17일

•한국도서관정보학회지 47(2), 231-257, 2016. [http://dx.doi.org/10.16981/kliss.47.201606.231]

## I. 서론

### 1. 연구의 배경과 목적

공공도서관의 자료구입과정은 내부적으로 장서개발을 실현함과 동시에 이를 통해 도서관이 출판물에 대한 일차적 혹은 공적소비자로서의 역할을 수행하여 출판산업의 활성화에 기여한다. 그간 도서관장서의 문제는 주로 자료선정에 초점을 맞추어 논의되어 왔다. 하지만 최근 몇년간 선정된 자료를 얼마나 정확하고 신속하게 도서관으로 입수하는가의 문제가 장서의 질을 좌우한다는 사실에 기반하여, 자료선정결과를 구현하기 위해서는 합리적인 구입과정이 뒷받침되어야 한다는 논의가 함께 이어져오고 있다. 이러한 논의과정에서 공공도서관 사서들이 자료구입과정에서 어려움을 겪고 있다는 사실과 함께 현재 자료구입과정과 방법이 자료선정결과를 충실하게 실현하지 못한다는 주장이 제기되었다. 자료선정 뿐 아니라 자료구입 역시 도서관 장서구축 결과에 직접적인 영향을 미침을 알 수 있다.

공공도서관의 자료구입은 관련 법제의 테두리 내에서 이루어지기 때문에 법제가 구입과정에서 발생하는 문제의 원인으로 작용하기도 한다. 즉, 관련 법제는 자료의 성격 규정과정, 자료구입 시 정가 대비 구입가격 책정과정, 자료구입을 위한 예산배정 과정 그리고 자료구입을 위한 계약체결과정 등 모든 과정에 영향을 준다. 이 중 자료구입 시 정가 대비 구입가격 책정 과정에 직접적인 영향을 미치고 있는 도서정가제는 그간 도서관이 책을 공급받는 과정에서 최저가낙찰제와 맞물리면서 여러 가지 폐단의 원인이 되어 왔다. 그러던 중 지난 2014년 도서정가제가 개정되어 최근 시행 18개월 가량을 넘겼다. 이로 인해 정가 대비 최대 40%에 이르는 할인율로 책을 구입하던 도서관도 정가적용 대상에 포함되어, 현재 정가 대비 최대 15% 이내에서 가격할인(10% 이내)과 경제상의 이익만 적용받는다. 직접적인 가격할인이 10%로 제한됨에 따라, 도서정가제 시행 직전까지는 자료납품업체가 가격이 아닌 업무이행능력 등에 기반한 질적인 측면으로 경쟁하게 될 것이라는 기대와 더불어 최저가낙찰제로 인해 발생하는 폐단이 최소화될 것이라는 기대가 높았던 것이 사실이다. 하지만, 이와 별개로 도서관은 할인율의 감소에 따른 자료구매력 하락이라는 현실적인 장벽에 부딪히고 있다. 일반화 가능한 조사는 이루어지지 않았으나, 전년대비 동일한 자료구입비로 구입 가능한 책수가 기천여권이 감소했다는 주장이 곳곳에서 제기되고 있다. 오랫동안 도서정가제 예외기관으로 혜택을 받다가 자료구입을 위한 충분한 예산확보 등의 준비 없이 도서정가제 적용기관이 되었기 때문이다. 이러한 문제와 더불어 그동안 자료납품업체 선정과정에서 절대적인 역할을 해 온 '가격'이라는 기준이 변별력을 잃게 되었다는 점이 주목할만한 사실이다. 최고의 할인율로

최대한 많은 책을 구입하는데 초점을 두었던 도서관이, 선정이라는 과정을 통해 엄선한 좋은 책을 정확하고 신속하게 제공할 수 있는 자료납품업체 선정의 기회를 확보하게 된 것이다. 하지만 ‘가격’ 이외 자료납품업체의 업무이행능력 등 질적인 측면을 평가할 수 있는 계약방법과 구체적인 평가 기준에 대한 논의는 시작되지도 못한 상황이다. 또한 지역서점 활성화라는 도서정가제 개정 취지에 부합하기 위해 지역 내 업체를 통한 자료구입이 증가하고 있지만, 이 과정에서 자료납품과 전혀 관련이 없는 무자격업체나 실제 매장을 운영하지 않는 페이지 컴퍼니를 통한 구입 사례가 심심치 않게 발생하고 있다. 이와 함께 간접할인 5%에 해당하는 ‘경제상의 이익’을 도서관에 제공할 경우 어떤 품목으로 해야 하는지 혹은 도서관이 해당 혜택을 받은 후 이를 어떻게 처리해야 하는지 등에 대한 명확한 기준과 지침의 부재로 시행 초기 업무의 혼란이 발생하기도 하였다.<sup>1)</sup>

이에 이 연구는 2014년 「출판문화산업진흥법」의 개정으로 새로운 내용의 도서정가제가 시행됨에 따라 공공도서관 자료구입과정에서 쟁점으로 부각되고 있는 문제를 짚어 본 다음, 이를 토대로 개정된 도서정가제의 취지를 살림과 동시에 보다 효율적인 자료구입이 이루어지기 위한 과제를 제안하고자 하였다.

## 2. 연구의 내용과 방법

이 연구를 위해 도서정가제의 개정 목적과 「출판문화산업진흥법」[법률 제13308호, 2015.5.18., 일부개정] 제22조 ‘간행물 정가 표시 및 판매’ 조항을 중심으로 개정된 내용을 살펴본 다음, 공공도서관의 자료구입과정에 적용되는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」[법률 제12844호, 2014.11.19., 타법개정](이하 「지방계약법」) 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」[대통령령 제26975호, 2016.2.11., 타법개정](이하 「지방계약법 시행령」)과 그에 따른 예규에서 변경된 조항을 살펴보았다. 「출판문화산업진흥법」 시행에 따라 공공도서관은 개정된 도서정가제를 준수할 의무가 있으며, 이에 따라 자료구입과정에 적용되는 제도에 변화가 발생하였기 때문이다. 이에 자료구입과정에 적용되는 제도는 「지방계약법」과 「지방계약법 시행령」, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」[행정자치부 예규 제40호, 2016. 1.19, 일부개정], 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」

1) 도서정가제 개정 논란은 매우 오랜 시간 논의되어 왔음에도 불구하고, 출판계와 서점 등 주된 쟁점에 가려 도서관의 입장을 반영한 도서관계의 적극적 의견 표명이나 공론화 작업은 매우 미미했다. 도서관계의 이러한 소극적 대응과 준비 부족은 시행 직후 자료구입비 확보 및 납품업체 선정방식에 전혀 영향을 미치지 못했고, 현장은 바뀐 상황에서 어떻게 해야 하는지 그 지침과 구체적 시행방안을 찾느라 연초에 시행되어야 할 도서구입 계약이 몇 달씩 지체되고, 도서구입업체 선정에 수백 개의 미자격자가 입찰에 참여하는 상황을 초래하기도 하였다(윤명희, 2015. 공공도서관과 도서정가제. 『국회도서관』, 426:13.).

#### 4 한국도서관정보학회지(제47권 제2호)

[행정자치부 예규 제39호, 2016. 1.19, 일부개정] 등을 중심으로 분석하였다.(이하 법률 번호와 예규 번호는 생략)

다음으로 개정 도서정가제 시행에 따른 공공도서관 자료구입의 주요 쟁점을 관련 저널이나 세미나 발표자료 등 각종 지면을 통해 제기된 사항을 바탕으로 정리하였다. 도서정가제 시행 이후 쟁점으로 부각되고 있는 문제는 대략 1) 가격경쟁이 무의미해진 상황에서 도서관은 자료납품업체를 어떻게 선정하고 있는가? 다시 말해, 도서관이 원하는 자료를 신속하고 정확하게 제공 가능한 자료납품업체를 선정할 수 있는 합리적인 계약절차와 방법이 마련되어 있는가?, 2) 지역서점의 도서관 자료납품시장 진입가능성이 보장 또는 확대되고 있는가? 지역서점을 통한 자료구입이 확대되어 지역서점의 활성화가 이루어지기 위해 구입과정에서 해결되어야 할 문제는 무엇인가?, 3) 5% 간접할인 즉, 경제상의 이익을 도서관에서는 어떻게 제공받아 처리하고 있으며 이를 처리할 수 있는 명확하고 구체적인 근거가 마련되어 있는가?, 4) 도서정가제 전과 동일한 규모의 자료구입비로 구입 가능한 책 수가 어느 정도 감소했는가? 즉, 자료구매력이 어느 정도 감소했는가? 등으로 대별된다.

다만, 이 연구에서는 전자 3개 문제에 초점을 맞추어 논의를 진행하였다. 도서관의 자료구매력 문제는 전국적 차원에서 공공도서관의 단행본 구입비와 구입 책 수를 도서정가제 시행 전과 후 최소 2년에 걸친 데이터를 중심으로 분석하는 것이 정확하기 때문이다. 아울러 논의의 대상으로 삼은 문제에 대해서도 일반화 가능한 통계데이터 보다는 지면을 통해 이슈로 제기된 논의사항을 중심으로 문제를 기술하였다. 현재 도서정가제가 시행된 지 18개월 가량을 넘긴 초기 단계이며 수행된 관련 연구는 없는 상황이다.<sup>2)</sup> 그러므로 이 단계에서는 우선 도서정가제 시행 과정에서 발생하는 문제를 정리하여 공론의 장으로 끌어내는 작업이 선행되어야 하며, 이 연구가 그 과정에 일조할 것으로 기대한다.

## II. 공공도서관 자료구입과 도서정가제

### 1. 공공도서관의 자료구입

공공도서관 자료구입은 공공조달(public procurement)의 성격을 가지기 때문에 자료구입의 모든 과정은 다양한 법제의 적용을 받는다. 자료의 성격 규정과정에 적용되는 「지방자치단

2) 도서정가제 시행 이후 공공도서관 자료구입과정에서 발생하는 문제에 대한 논의는 윤명희의 소고와 김보일의 세미나발표자료를 통해 이루어진 바 있다(윤명희, 2015. 공공도서관과 도서정가제. 『국회도서관』, 426: 12-21 ; 김보일, 2015. 도서정가제 시행에 따른 혼란, 한번에 정리하기, 2015. 『포럼 문화와 도서관 자료집 제 11회(2015.4.28)』).

체 재무회계 운영규정, 자료구입 시 정가 대비 구입가격 책정에 적용되는 「출판문화산업진흥법」, 자료구입을 위한 예산배정에 적용되는 「도서관법」, 자료구입과정에 적용되는 지방계약법령과 관련 예규 등이 그것이다. 특히, 「출판문화산업진흥법」 개정 이전에는 공공도서관 자료구입과정에 정가제가 적용되지 않았고, 이러한 정가제 예외조항은 책은 어떤 경로를 통해 구입을 하든 동일한 가치를 지니는 물품이라는 인식과 맞물려 지방계약법령 상 최저가낙찰제의 적용으로 귀결되었다. 즉, 「출판문화산업진흥법」을 근거로 한 기존 도서정가제가 최저가낙찰제의 제도적 근거로 작용하면서 공공도서관 자료구입과정에 적지 않은 문제를 초래해왔던 것이다. 그러나 최근 「출판문화산업진흥법」이 개정되면서 자료구입과정에서 일차적으로 적용되는 지방계약법령 중 자료구입에 적용되는 일부 조항에 변화가 발생하였다. 이에 이 절에서는 지방계약법령을 중심으로 한 자료구입과정을 계약체결형태결정, 계약체결방법결정, 낙찰자결정 등의 단계로 나눈 다음, 이 중 관련 조항에 변경이 있거나 새로 적용되는 내용을 ‘계약체결방법결정’단계와 ‘낙찰자결정’단계 등 2개를 중심으로 살펴본다.

자료구입과정에 적용되는 지방계약법령의 경우, 법령 적용에 필요한 입찰절차나 낙찰자결정 등 세부적인 사항은 예규를 통하여 상세하게 규정하고 있다. 이에 따라 공공도서관 자료구입과정의 각 단계마다 지방계약법령과 그에 따른 관련 예규가 적용된다. 관련 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, ‘계약체결방법’은 일반적으로 경쟁입찰계약과 수의계약으로 구분된다. 일반적으로 공공기관에서는 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(제5장 수의계약 운영요령)에 따라 2천만원 이상의 규모로 물품을 구입할 경우 경쟁입찰계약을 실시해야 하며, 수의계약은 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 적용을 제한하고 있다.<sup>3)</sup> 가격 규모별 낙찰하한율과 견적서제출방법은 <표 1>에 나타난 바와 같으며, 「출판문화산업진흥법」개정에 따라 추정가격 2천만원 이상~5천만원 이하의 간행물 구매는 예정가격 대비 견적가격의 낙찰하한율이 87.745%였던 것이 90%로 변경되었다. 이는 새로운 도서정가제가 시행됨에 따라 행정자치부가 그에 맞는 도서입찰과 낙찰 집행기준을 마련하기 위해 발표한 「도서정가제 시행에 따른 지방계약제도 운영지침」(2014년 12월 19일)을 근거로 한다. 즉, 개정된 「출판문화산업진흥법」이 제시하고 있는 자료구입과정에서의 가격할인율은 현행 지방계약법령 상에서 제시하고 있는 최저가낙찰제와 내용상 일치하지 않기 때문에 관련 지침에서 ‘최저가 입찰’을 ‘도서정가 대비 90% 직상에서 최저가입찰’로 전환한 것이다. 이에 따라 수의계약이든 경쟁입찰계약이든 도서정가의 90% 미만으로 견적을 제출하거나 투찰할 경우에는 무효로 처리된다(행정자치부 2014).

3) 해당 예규에 제시되어 있는 바와 같이, 낙찰하한율 87.745%가 적용되는 <추정 가격 2천만원 이상~5천만원 이하인 경우>와 낙찰하한율 90%가 적용되는 <추정 가격 2천만원 이하인 경우>는 전자공개수의계약과 동일한 형태로 실제 경쟁입찰과 동일한 과정을 거치므로 수의계약으로 간주하지 않는다. 결과적으로 계약법 상으로는 낙찰하한율이 적용되지 않는 2천만원 이하 규모 계약의 경우에 수의계약이 적용되는 것이다.

6 한국도서관정보학회지(제47권 제2호)

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(제5장 수의계약 운영요령 중 제3절 수의계약 대상과 운영요령, 제11장 입찰유의서 중 12. 입찰의 성립과 무효 )(행정자치부 예규 제40호)

나. 수의계약 요령

9) 계약담당자는 예정가격 이하로서 예정가격 대비 견적가격을 87.745%(추정가격 2천만원 이하인 용역·물품은 90%) 이상으로 제출한 자(다만, 「출판문화산업 진흥법」 제22조에 해당하는 간행물을 구매하는 경우에는 예정가격 대비 견적가격을 90% 이상으로 제출한 자) 중 최저가격을 제출한 자부터 순서대로 <별표 1>의 결격사유에 해당하지 아니한 자를 계약상대자로 결정한다.

...

12. 입찰의 성립과 무효

다. 시행규칙 제42조에 따라 무효인 입찰과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 입찰은 무효로 한다.

12) 「출판문화산업진흥법」 제22조에 따른 가격할인율을 위반하여 입찰가격을 제시한 자

<표 1> 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(제5장 수의계약 운영요령)(행정자치부 예규 제40호)

내용	구분	유형(금액기준)	낙찰하한율	견적서제출방법
용역·물품 기타	2인 이상 견적서 제출	추정가격 2천만원 이상 ~5천만원 이하	<b>87.745%</b> ⇨ <b>90%</b>	지정정보처리장치에 의함
		추정가격 2천만원 이하	90%	
	1인 견적서 제출 가능	추정가격 2천만원 이하		지정정보처리장치에 의하지 않고 수의계약 가능

아울러 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(제1장 입찰 및 계약 집행기준)에 제시된 공사·용역·물품 등의 분할계약 금지 조항이 강화되었다. 기존 기준에서도 동일구조물 공사나 단일공사의 경우 단일 사업을 분할하거나 시기 별로 나누어 체결하지 않는 것을 원칙으로 제시하고 있었다. 하지만, 최근 기준이 개정되면서 용역·물품 계약에 대해서도 단일 사업을 분할하거나 시기 별로 나누어 체결하지 않도록 해야 한다는 규정이 추가되었다. 이 규정에 따르면 도서관 자료구입 역시 용역·물품 계약의 성격을 가지므로 분할계약이 원칙적으로는 불가능하다.

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(입찰 및 계약집행기준 중 제1절 총칙)(행정자치부 예규 제40호)

5. 분할계약의 금지

가. 계약담당자는 동일구조물 공사 또는 단일공사로서 설계서 등에 따라 전체 사업내용이 확정된 공사는 시행령 제77조 제1항에 따라 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 구조별·공종별로 분할하지 아니하고 일괄하여 계약을 체결해야 한다.

라. 계약담당자는 용역·물품 계약에 대하여도 단일 사업을 부당하게 분할하거나 시기적으로 나누어 체결하지 않도록 해야 한다.

둘째, 자료구입과정에서 ‘낙찰자결정’은 최저가낙찰제, 적격심사낙찰제, 협상에 의한 계약으로 이루어진다. 「지방계약법 시행령」 제42조제1항제2호와 제2항에 따라 재정지출의 부담이 되는 입찰에 있어서는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하는 최저가낙찰제를 적용하는 것이 일반적이지만, 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 순서대로 해당 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하는 적격심사낙찰제를 적용할 수 있다. 아울러 「지방계약법 시행령」 제43조제1항과 제8항에 따라 물품이나 용역계약에 있어서 계약이행의 전문성, 기술성, 창의성, 긴급성 등의 이유로 제안서를 평가한 후 협상절차를 통하여 낙찰자를 결정하는 협상에 의한 계약을 적용할 수도 있다.<sup>4)</sup>

일반적으로 도서는 일반 물품과 동일하게 취급되기 때문에, 할인율을 기준으로 자료납품업체를 선정하는 최저가낙찰제가 보편적인 계약방법으로 적용되어 왔다. 하지만, 도서정가제 시행된 후 직접 할인율이 10%로 제한되어 도서정가 대비 90% 직상에서 최저가 입찰로 전환되면서 동일가격입찰의 가능성이 확대되었다. 이에 동일한 가격조건으로 입찰한 업체가 다수일 경우 추첨제를 통해 계약대상자를 결정하도록 하고 있으며, 추첨을 통한 낙찰자 결정은 「지방계약법 시행령」 제48조제1항제4호를 근거로 한다(행정자치부 2014).

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령(약칭: 지방계약법 시행령)  
 [시행 2016.2.12.] [대통령령 제26975호, 2016.2.11., 타법개정]

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. <개정 2013.3.23., 2014.11.19., 2015.8.19., 2016.1.15.>

2. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 기획재정부장관이 고시한 금액 미만인 물품입찰의 경우로서 물품을 제조하지 아니하고 납품하거나 계약을 이행하는 데에 짧은 시간이 걸리는 경우 등 계약이행능력의 심사가 필요하지 아니하다고 인정되는 경우에는 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 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 행정자치부장관이 정하는 심사기준에 따라 적격 여부를 심사하며, 그 심사 결과 적격하다고 인정되는 경우 그 입찰자를 낙찰자로 결정한다. <개정 2013.3.23., 2014.11.19.>

...

제48조(동일가격입찰인 경우의 낙찰자 결정) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 낙찰이 될 수 있는 동일한 가격으로 입찰한 자가 2인 이상인 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 각 호에 따라 낙찰자를 결정하여야 한다. <개정 2016.1.15.>

4. 제42조제1항제2호에 따라 낙찰자를 결정하는 경우: 추첨으로 낙찰자를 결정한다.

4) 적격심사낙찰제가 최저가를 제시한 업체부터 순서대로 업무이행능력을 평가하는 방법이라면, 협상에 의한 계약은 가격과 업무이행능력을 동시에 적용하여 평가하는 방법이다.

8 한국도서관정보학회지(제47권 제2호)

적격심사낙찰제를 적용하여 자료납품업체를 결정할 경우, 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자부터 순서대로 해당 계약이행능력을 심사한다. 이 과정에서 적용되는 적격심사 세부기준은 행정자치부 예규로 정해져있으며, 자료구입에 적용되는 ‘물품 적격심사 세부기준’은 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」에 제시되어 있다. 전술한 바와 같이, 도서는 일반 물품과 동일하게 취급하기 때문에 구입과정에서 일반 물품에 적용하는 적격심사기준이 적용되어 왔었다. 그러다 지난 2015년 3월 해당 예규 개정 당시 「출판문화산업진흥법」 제22조에 해당하는 간행물의 평가기준이 추가되어, 이후 이루어지는 자료납품업체 선정과정에서는 해당 평가기준이 적용되고 있다. 즉, 도서관이 구입하는 도서에는 일반 물품과는 별도의 간행물 평가기준이 적용된다.

「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 (제4장 물품 적격심사 세부기준) (행정자치부 예규 제39호)

2. 적용대상

이 세부기준은 시행령 제42조 제1항과 제2항에 따른 물품계약 중 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정하는 입찰을 대상으로 한다.

...

제7절 낙찰자 결정

1. 계약담당자는 예정가격 이하로서 최저가 입찰자부터 순서대로 심사한 결과 종합평점이 85점(이하 “적격통과점수”라 한다) 이상인 자를 낙찰자로 결정한다.

2. 동일가격으로 입찰한 최저가 입찰자가 2인 이상인 경우에는 적격통과점수 이상을 받은 자 중에서 최고 점수를 받은 자를 낙찰자로 결정하고, 종합평점도 동일한 경우에는 추첨을 통하여 낙찰자를 결정한다.

...

<별표 4>

「출판문화산업 진흥법」 제22조에 해당하는 간행물의 평가기준(단위 : 점)

심사분야	심사항목	세 부 심 사 항 목	배점한도
계			100
1.물품납품 이행능력	가.이행실적	「출판문화산업 진흥법」 제22조에 해당하는 간행물 납품 실적	30
	나.경영상태	신용평가등급	20
2.입찰가격		평점산식 참조	50
3.신인도	가.신뢰정도	1)중소기업 (+1점) 2)기타 (+1점)	+2
	나.계약이행 성실도	1)이행지연 (-1점) 2)품질하자 (-1점)	~
	다.계약질서 준수정도	1)부정당업자 (-1점) 2)불공정 하도급거래 (-1점)	-2
4.결격사유	물품납품 이행능력 결격여부	1) 해당 지방자치단체(발주기관)에서 부정당업자 제제 절차가 진행 중인 경우	-20
		2)부도 등으로 인하여 해당 계약 이행이 어렵다고 판단되는 경우	-20

2. 출판문화산업진흥법과 도서정가제

우리나라는 서점계와 출판계 차원의 유통질서 확립을 위한 노력의 결실로 1977년 12월 1일



부터 도서정가판매제를 실시하였다. 그러나 이는 출판물 가격에 대한 제재수단으로서의 강제성이 미흡하여 출판물 유통질서의 혼란을 막지 못하였으며, 이에 따라 2002년 8월 26일 「출판문화산업진흥법」에 정가제가 공식적으로 명시되어 법적 근거가 마련되어 되었다. 출판유통 관련 산업의 경쟁력 확보와 지식정보의 소비자인 독자의 권익보호라는 두 가지 목표를 합리적으로 통합하기 위한 고민의 결과물이라고 할 수 있다(서혜란 2015). 이에 현재 우리나라는 도서의 가격을 「출판문화산업진흥법」이라는 제도 안에서 법제화하고 있다. 하지만 동법에서는 정가제에 대한 예외 조항을 두고 있었으며, 도서관 자료구입도 예외 조항에 포함되어 있었다.

책은 공공도서관을 비롯한 모든 도서관 서비스의 기반을 이루는 핵심 요소로서 일반 물품과는 다른 특수한 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 특수성과 함께 출판물의 일차적인 소비자 혹은 공적소비자로서 역할을 수행하여 출판문화를 선도해야 하는 공공도서관은 도서정가제에 기반하여 출판물을 구입해야 한다는 주장이 오래 전부터 지속적으로 제기되어 왔다(강은영 2014).

이러한 주장과 논의가 지속적으로 이어지다가 2013년 1월 9일 도서정가제 확립을 위한 「출판문화산업진흥법」 개정안이 발의되고 2014년 5월 20일 개정되어 11월 21일부터 시행되고 있다. 문화체육관광부는 ‘책은 교육, 학술, 문화 발전에 필수적인 공공재로서 국가경쟁력과 직결되는 문화콘텐츠이기 때문에 시장가격이 아닌 공공재적 가격제도가 필요하며, 도서정가제는 저자의 창작환경 조성, 출판의 다양성 보장, 중소출판사 및 지역서점의 활성화를 촉진하여 독자에게 양질의 책을 접할 수 있는 기회를 제공하기 위함’이 그 목적이라고 밝혔다. 특히, 기존 우리나라 도서정가제는 할인율이 선진국보다 과도하게 높고 적용 예외 조항이 많아 악용 사례가 빈번하게 발생함을 개정의 이유로 들었다. 악용사례의 예로 1) 정가제를 피해 비실용서를 실용서로 등록하여 할인 판매하는 경우, 2) 할인을 전제로 가격이 책정되어 책값에 거품이 형성되는 경우, 3) 가격경쟁이 가능한 대형 출판·유통사만 생존, 소형 출판사는 도태하거나 지역서점이 지속적으로 감소, 출판사의 경영이 악화되는 경우, 4) 소량 제작되는 양서 출판 포기나 신간 발생 중수 및 신간 판매가 감소하는 경우, 5) 도서관의 경우 최저가 경쟁입찰에 의한 도서구매로 양서가 아닌 엽가도서가 공급되어 도서관 서비스 품질이 하락하는 경우 등이 있다. 이에 다양한 책의 생산과 유통 촉진이 가능하고 다수의 저자-출판·유통사업자-독자가 공존하는 환경조성을 위해 도서정가제의 개정이 이루어졌다(문화체육관광부 2014).

개정된 도서정가제의 내용을 정리해 보면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 도서정가제 시행을 전후로 한 「출판문화산업진흥법」비교

구문	현행
<p>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. 정가(定價)를 변경할 때에도 또한 같다.</p> <p>&lt;신설&gt;</p> <p>② 제1항에도 불구하고 전자출판물의 경우에는 출판사가 정가를 서지정보에 명기하고 전자출판물을 판매하는 자는 출판사가 서지정보에 명기한 정가를 구매자가 식별할 수 있도록 판매사이트에 표시하여야 한다.</p> <p>③ 간행물을 판매하는 자는 간행물이 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제29조제2항에 따른 재판매가격 유지 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.</p>	<p>제22조(간행물 정가 표시 및 판매)                      ① -----                      -----                      -----                      -----                      ----- &lt;후단 삭제&gt;</p> <p>② 발행일부터 18개월이 지난 간행물은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정가(定價)를 변경할 수 있다. 이 경우 정가표시는 제1항을 준용한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항 -----                      -----                      -----</p> <p>④ 간행물을 판매하는 자는 이를 정가대로 판매하여야 한다. &lt;단서 삭제&gt;</p>
<p>&lt;신설&gt;</p> <p>④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 간행물에 대하여는 제3항을 적용하지 아니한다.</p> <p>1. 발행일부터 18개월이 지난 간행물                      2. 도서관이나 사회복지시설에 판매하는 간행물                      3. (생략)                      4. 발행일로부터 18개월이 지난 종이 간행물과 내용이 같은 전자출판물                      5. (생략)</p>	<p>⑤ 제4항에도 불구하고 간행물을 판매하는 자는 독서 진흥과 소비자 보호를 위하여 정가의 15퍼센트 이내에서 가격할인과 경제상의 이익을 자유롭게 조합하여 판매할 수 있다. 이 경우 가격할인은 10퍼센트 이내로 하여야 한다.</p> <p>⑥ -----                      제4항 및 제5항-----                      1. &lt;삭제&gt;                      2. 사회복지시설에 판매하는 간행물                      3. (현행과 같음)                      4. &lt;삭제&gt;                      5. (현행과 같음)</p>
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p>⑦ 제5항에서 "경제상의 이익"이란 간행물의 거래에 부수하여 소비자에게 제공되는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.</p> <p>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</p>

이상의 신규 법조문을 통해 개정된 주요 내용은 다음과 같다(문화체육관광부 2014).

〈표 3〉 개정된 도서정가제의 주요 내용

구분	기존 도서정가제	개정 도서정가제
대상 범위	모든 도서 (실용서, 초등 학습참고서 제외)	모든 도서 (실용서, 초등 학습참고서 포함)
적용 기간	18개월 이내 간행물(신간)	18개월 이내 및 경과 간행물(신간+구간) *구간에 대한 정가변경 허용
할인범위	정가의 10%(가격할인) + 판매가의 10(간접할인)	정가의 15%이내(가격할인+간접할인) (단, 가격할인은 10% 이내로 제한)
적용예외기관	도서관, 사회복지시설	사회복지시설

이에 그간 도서정가제의 범주 밖에 있던 공공도서관도 개정 도서정가제 환경에서는 정가적용 대상으로 포함되어, 최대 15% 이내의 할인율로 자료를 구입하게 된다. 이러한 의미에서 개정 도서정가제는 새로 도입된 규정이라기 보다는 기존에 시행되던 제도의 적용범위가 좀더 엄격해진 것으로 볼 수 있다. 즉, ‘정가’라는 표현은 책에 표시된 가격을 ‘정가’ 그대로 적용하는 것이 아니라 종전에 비해 할인율이 제한적으로 적용된 정가로 해석하는 것이 정확할 것이며, 적용범위가 축소된 것으로 보아야 할 것이다.

### Ⅲ. 개정 도서정가제 시행에 따른 공공도서관 자료구입의 주요쟁점

#### 1. 자료납품업체 선정을 위한 계약방법

공공도서관 자료납품업체 선정방법으로는 물품 구입에 적용되는 경쟁입찰계약에 의한 최저가낙찰제가 주를 이루고 있었다. 최저가낙찰제로 업체를 선정할 경우, 최소한의 예산으로 최대한 많은 책을 구입할 수 있다는 점을 장점으로 꼽을 수 있다. 하지만 이 방법으로 자료납품업체를 선정할 경우, 업체 간 과다 경쟁으로 적정마진이 보장되지 않는 고가의 전문도서는 납품되지 않기도 하며 업체가 구비하고 있지 않거나 준비하지 못한 자료는 다른 자료로 대체되는 경우가 종종 발생한다. 극단적으로는 재정상태가 좋지 않은 부실업체들이 터무니없는 저가로 낙찰만 받고 자료를 납품하지 않는 경우가 있어 도서관 운영에 차질이 발생하기도 한다. 최저가낙찰제가 만들어낸 이러한 문제는 공공도서관 현장에서 부실 자료납품업체를 대상으로 한 필터링 등 체계적인 관리를 통해 자료입수의 효율성을 확보해야 한다는 주장이 공론의 장으로 나오는 계기로 작용하였다(강은영 2013).

이에 개정된 「출판문화산업진흥법」에 근거한 도서정가제가 적용되어 할인율 10% 이내라는 조건이 반영되면서 자료납품업체 선정과정에서 최저가낙찰제는 변별력을 잃게 되었다. 즉, 최저가낙찰제를 근거로 한 제한 없는 할인율은 더 이상 자료납품업체 선정의 절대적인 기준으로 작용하지 않는다. 이로써 도서정가제의 개정은 그간 최저가낙찰제가 만들어낸 폐단이 최소화되는데 직접적인 영향을 줄 것이라는 기대가 충분히 가능하다. 도서관이 업무이행 능력이 우수한 자료납품업체를 고를 수 있는 기회를 확보하게 된 것이다. 하지만, 이는 가격이 아닌 다른 측면에서 자료납품업체를 평가할 수 있는 구체적인 기준과 절차가 마련되어 있어야 가능하다.

이에 현재 공공도서관의 자료납품업체 선정이 어떻게 이루어지고 있는지 살펴보았다. 이를 위해 국가종합전자조달시스템(나라장터, KONEPS)에서 업무구분을 ‘물품’으로 설정, 참가제한지역을 부산으로 제한, 공고일을 2015년 1월~2016년 3월로 설정한 다음 공고명에 ‘도서 구입’ 혹은 ‘도서구매’가 포함된 입찰공고를 검색하였다.

검색 결과 총 42건이 조회되었다. 이 중 7건은 적격심사 비대상으로, 35건은 적격심사 대상으로 분류되어 있었다. 적격심사 비대상으로 분류된 구입 건은 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」(제5장 수의계약 운영요령)에 따라 예정가격 90%이상의 금액에서 최저가로 입찰한 자를 낙찰자로 선정하며, 동일 가격의 입찰자가 2인 이상인 경우 전자조달시스템을 통한 자동추첨방식으로 결정하는 것이 일반적이다. 적격심사 대상으로 분류된 구입 건은 예정가격 이하로서 낙찰하한율(90%) 이상 최저가로 입찰한 자 순으로 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」(제4장 물품 적격심사 세부기준)의 「출판문화산업진흥법」 제22조에 해당하는 간행물의 평가기준을 적용하여 심사한 결과, 종합평점 85점 이상인 자를 계약대상자로 정하는 것이 일반적이다. 동일가격 입찰자가 2인 이상인 경우 적격통과점수 85점 이상을 받은 자 중 최고점수를 받은 자를 계약대상자로 결정하고, 종합평점이 동일한 경우에는 전자조달시스템을 통한 추첨을 통하여 계약대상자를 결정하고 있다.

정리해보면, 적격심사 대상으로 분류된 구입건의 경우 개정 도서정가제 이전과 비교하여 달라진 점은 물품 적격심사 세부기준에 「출판문화산업진흥법」 제22조에 해당하는 간행물의 평가기준이 추가된 것이다. 일반 물품 적격심사 세부기준과 비교했을 때 달라진 점은 ‘물품 납품 이행능력 > 이행실적’의 세부심사항목이 「출판문화산업진흥법」 제22조에 해당하는 간행물 납품 실적’으로 변경되었다는 것이다. 하지만 이 경우에도 ‘간행물 납품실적’이라는 항목 이외 자료납품업체를 평가할 특별한 기준이 적용되지 않기 때문에 업체의 업무이행능력 평가는 여전히 불가능함을 알 수 있다.

이에 ‘가격’ 이외 자료납품업체의 업무이행능력을 평가할 수 있는 계약방법과 구체적인 평가 기준이 만들어져야 한다는데 의견이 집중되고 있다. 이러한 상황의 변화에 따라 의정부시

는 「출판문화산업진흥법」 개정 목적에 부합하는 정책추진을 위해 도서구입 계약방법 변경을 준비하여 현재 적용하고 있다. 구체적으로 문화체육관광부의 공공도서관 도서구입 관련 협조 요청과 공공도서관 도서구입 시 지역서점 우선 구매 협조 지침, 「출판문화산업진흥법」 개정 에 따른 도서정가제 시행, 2013년 행정사무감사 개선사항 - 도서구입 시 지역서점 우선거래 등을 근거로 하여 2015년부터 지역 내 사업자(서점과 도서유통업체 포함)와 수의계약을 통한 자료구입을 실시하고 있다(<표 4> 참조). 구입업무는 세부 사업별로 매월 추진되며, 이는 도서는 매일 출판되는 창작물로 비물질적 가치를 지니고 있기 때문에 분할계약금지 물품이 아니라는 판단 하에 이루어진다. 개인서점은 한국서점조합회 의정부지부에 소속된 서점 중 도서관 납품이 가능한 서점 16개 서점이 대상이며, 유통업체의 경우 의정부시 납품실적을 보유한 업체에게 우선자격을 부여하고 있다(의정부시 지식정보센터 2013). 의정부시는 이와 같은 계약방법의 변경을 통해 개정 도서정가제 시행 전부터 최저가낙찰제의 폐단을 방지하여 자료납품과정의 효율화 방안을 마련하고 있었던 셈이다.

<표 4> 도서정가제 시행에 따른 도서구입방법 변경(의정부시 지식정보센터 2013)

구분	도서 구입방법	구입 대상	계약방법	주요사항 or 문제점
2015년 이후	사업별 수의계약	있음	• 지역업체 대상 수의계약	• 도서정가제 시행에 따라 가격경쟁입찰 불가 • 매월 물품(도서) 목록 제시 후 구입추진 • 지역업체와의 거래로 지역경제 활성화에 기여
2014년	연간총액단 가계약	없음	• 2천만원 이상 → 2인 건적G2B계약	• 구입대상 목록없는 최저가 입찰에 따라 출혈경쟁으로 고가도서 납품을 회피하는 문제발생(연간계약 후 구입목록 제시) • 과학정보어린이도서관 예산을 한 업체와 연간 계약으로 도서납 품 기간이 지연되는 문제발생 • 2천만원 이상 입찰의 경우 대부분 관외지역 업체가 선정됨으로 지역경제활성화를 저해하는 요인으로 작용

사실 「지방계약법」과 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」에 물품 계약에 대해 단일 사업을 분할하거나 시기적으로 나누는 것을 금하는 규정이 있기 때문에, 상당수 도서관은 연간 총액계약을 통해 자료납품업체를 선정하고 있다. 이러한 상황에서 의정부시의 사례는 이색적이며, 이를 통해 분할계약에 의한 건별 수의계약 가능성은 지방자치단체의 정책과 상황에 따라 다를 수 있다. 다만 중요한 것은 자료납품업체 선정과정에서 '가격'은 변별력을 잃게 되었다는 점이며, 이에 기존의 가격경쟁 위주의 자료납품업체 선정방식에서 발생하는 문제점을 최소화할 수 있는 방법에 대한 고민이 필요하다는 점이다.

수의계약 이외 다른 방법으로 업체를 선정하는 도서관도 있다. 그것은 '협상에 의한 계약'으로 「지방계약법시행령」 제43조(협상에 의한 계약체결)에 근거하여 계약이행의 전문성·기술성·창의성·긴급성, 공공시설물의 안전성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에 적용

가능하며, 자료납품업체를 선정할 때 업체가 제시한 가격과 업무이행능력을 종합적으로 검토하는 방법이다. 협상에 의한 계약체결의 낙찰자결정방법은 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」의 ‘협상에 의한 계약체결기준’으로 정해져있으며, 세부적인 평가기준은 해당 예규에 제시되어 있는 평가항목을 근거로 하여 자체적으로 정할 수 있다. 2010년을 기점으로 협상에 의한 계약을 실시하기 시작하여, 개정 도서정가제 이후에도 해당 계약방법을 적용하고 있는 곳으로 교하도서관이 대표적이다. <표 5>는 2016년(2015년도와 동일) 교하도서관이 자료구입업체를 선정하기 위해 제시한 평가기준(기술능력평가 항목)이다(과주시 교하도서관 운영회 2016). 이러한 사례를 통해 소수이지만 일부 도서관은 도서정가제 개정에 따른 변화에 대처하기 위한 방안을 자체적으로 마련하고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 낙찰자 결정방식(협상에 의한 계약) : 기술평가(80점 만점) 항목 및 배점한도(교하도서관 자료구입용역 제안요청서)

구분	평가항목	평가요소	배점
정량적 평가	납품실적 및 수행능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도서납품실적</li> <li>• 기술인력 보유현황 및 업무분장</li> <li>• 경영상태(신용평가기관의 신용등급)</li> <li>• 신인도</li> </ul>	20
정성적 평가	제안 일반사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제안내용의 이해도 및 특성(차별화)</li> <li>• 사업업체소개-연혁 및 사업특성화 전략</li> <li>• 공동수급체 구성의 적정성-업무협력체제 구축방안</li> </ul>	15
	도서정리 및 납품 시스템	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실물수서, 긴급, 수시, 정기주문 도서 납품방안</li> <li>• 현재 거래중인 출판사 및 유통업체 규모</li> <li>• 도서 반품시스템(반품의 범위 및 처리)</li> <li>• 도서정리(MARC 포함) 업무 추진 계획</li> <li>• 도서정리 신속성을 보장하기 위한 방안</li> <li>• 그 밖에 필요한 사항</li> </ul>	45
합계			80

## 2. 자료납품업체로서 지역서점의 개념과 범위

최저가낙찰제로 자료납품업체를 선정하는 환경에서 가격경쟁력이 약한 지역의 중소서점은 도서납품시장에 참여하기 어려웠지만, 도서정가제가 개정되면서 이들은 새로운 도전의 기회를 제공받게 되었다. 서울 동작구의 경우 지난 2015년 모든 지역 내 공공도서관이 중소서점을 대상으로 도서를 납품받았으며(김중배 2013), 경기도 의정부시의 경우 2013년부터 한국서점조합회 의정부 지부에 소속된 서점을 대상으로 도서를 납품받고 있다. 이러한 사례를 통해

지역적 편차가 존재하지만 지역서점의 도서관 자료납품 비중이 확대되고 있음을 알 수 있다.

이는 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 이루어진 지역서점 활성화를 위한 지원정책의 일환으로 이루어지고 있다. 지역 중소서점 활성화를 위한 지원정책은 인터넷 서점과 증대형 서점의 가격경쟁력에 밀려 지역 소형서점이 폐점하는 등의 현상에 대한 대안으로, 지난 몇년간 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 다양한 방식으로 추진되어 왔다. 그것은 주로 중앙정부 차원에서 추진하는 중소기업 적합업종 지정, 지역서점 육성 지원사업, 공공기관과 지역서점 간 도서납품 의무화 방안, 중소서점 단체의 공동구매 활성화 지원 등과 지방자치단체 단위에서 추진된 부산 보수동 책방골목 지원 사업, 서울시의 ‘헌책방에서 보물찾기’ 서비스 등의 형태로 진행되어 왔다(한국출판문화산업진흥원 2014).<sup>5)</sup> 이 중 공공기관과 지역서점 간 도서납품 의무화 방안은 제23회 국가정책조정회의(2013년 11월 8일) 안건 중 부산지역 현장간담회에서 제기된 지역애로 해소과제 9건 중 하나로 상정된 이후 적극적으로 진행되고 있다(제23회 국가정책조정회의의 보도자료). 해당 회의 이후 2014년부터 문화체육관광부가 전국 지방자치단체와 교육청으로 관련 공문을 보내 공공도서관 등 공공기관의 자료구입 시 지역서점을 이용하도록 독려하고 있다.

이에 현재 각 지방자치단체의 지역서점 살리기 정책 추진내용을 살펴보았다. 의정부시는 도서정가제가 시행되기 전부터 ‘책 읽는 도시, 의정부’를 슬로건으로 내걸고 지역서점을 통한 자료구입을 실시해왔다. 현행 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(제5장 수의계약 운영요령)에 의하면 2천만원 이상일 경우 경쟁입찰계약을 실시해야 하므로, 구입예산을 분리하여 지역서점을 대상으로 한 수의계약으로 자료구입을 실시하고 있다.<sup>6)</sup> 의정부시에서 추진하고 있는 ‘책 읽는 도시, 의정부’함께 만들기에 따른 지역서점 활성화추진계획은 골목 상권의 하나로 사라져갈 위기에 처한 지역서점 활성화 대책 마련을 통해 공공도서관과 지역서점과의 상생을 도모하고자 추진되고 있다. 추진방침의 내용을 정리하면 1) 골목상권인 지역서점 활성화를 위하여 수의계약 범위 내에서 지역서점을 이용한 도서구입을 세부 사업별로 추진하며, 2) 지식정보센터 연간 도서구입 계약 잔액에 대하여 지역서점을 이용하며(공립 작은도서관 도서구입 시에도 적용), 3) 지역서점 안배는 납품 가능한 대상을 우선으로 하여 균등한

5) 중소기업 적합업종·품목 선정제도는 대기업보다는 중소기업이 사업을 영위하는 것이 적합하다고 판단되는 업종이나 품목을 중소기업 적합업종·품목으로 선정하여 중소기업의 사업영역을 보호하려는 제도로, 대형서점은 3년간 초·중·고 학습참고서 판매부수 동결 및 판매금지의 제재를 받게 되며 대형서점의 신규출점이 원칙적으로 제한된다. 지역서점 육성 지원사업은 지역서점 운영활성화를 위해 지역서점 문화활동 지원, 지역서점 육성포럼 개최, 서점 전문인력 양성 지원 등의 영역에 별도의 지원비를 제공하는 형태로 진행되었다. 중소서점 단체의 공동구매 활성화 지원은 중소서점이 온라인 및 대형서점에 비해 높은 단가로 도서를 공급받아 경쟁력이 저하되는 현상에 대한 대안으로 추진되었다.

6) 수의계약을 통한 건별 계약으로 구입업무를 진행할 경우 자료납품능력을 갖춘 업체선정이 가능하고, 이를 통해 무자격업체의 응찰과 낙찰을 방지할 수 있다는 점을 근거로 한다.

기회를 제공하도록 하며 개인서점은 한국서점조합연합회 U지부를 통한 추천에 의한다. 이는 「출판문화산업진흥법」 제22조 7항에 제시된 경제상의 이익 처리를 위한 ‘도서관 & 서점 멤버십 시스템’과 연계되어 있다(의정부 지식정보센터 2013).

교하도서관은 2015년과 2016년 협상에 의한 계약으로 ‘과주시지역서점협동조합’<sup>7)</sup>을 납품업체로 선정하여 자료구입업무를 실시하고 있다. 과주시의 이러한 사례는 지역서점연합회가 협동조합을 결성하여 도서관이 제시하는 조건(실물수서, 희망도서의 신속한 납품, 정기구서의 납품 다양성 보장 등)을 이행하는 납품경험을 통해 경쟁력 있는 지역서점으로 성장하는 기회를 얻게 되었다는데 의의가 있으며, 도서관 입장에서도 도서관이 원하는 조건대로 자료입수가 가능하다는 측면에서 지역서점과 도서관의 상생모델로 기대를 받고 있다(아시아타임즈 2015).

물론 이는 일부 지방자치단체 차원에서 이루어지는 활동이다. 하지만 이러한 움직임을 통해 그동안 도서관 자료납품시장 밖에 있던 지역서점의 시장진입가능성이 커지게 되었음을 확인할 수 있다. 더불어 막대한 자본력으로 자료공급시장을 독점하고 있는 대형출판사와 인터넷서점을 규제하여 대형서점 - 지역서점 - 인터넷서점의 공존과 균형발전을 위한 노력이 소기의 성과를 거두고 있는 것으로 보인다. 다만, 이러한 변화는 아직 초기단계에 머물러 있으며 부정적인 측면도 부각되고 있다. 그 대표적인 사례로 자료납품과 무관한 업체나 실제 매장을 운영하지 않는 ‘페이퍼컴퍼니’가 도서관 자료납품시장에 진입하고 있다는 것이다.<sup>8)</sup>

- 
- 7) 과주시에 소재한 9개 서점이 2014년 설립하였으며, 현재 복센과의 컨소시엄을 통해 도서관 자료납품업무를 실시하고 있다.
- 8) 부산시서점조합에 따르면, 2014년 11월 도서정가제 시행 이후부터 2015년 2월 11일까지 진행된 도서 공개입찰 68건 가운데 지역 중소서점이 입찰을 받는 경우는 6건(8.82%)에 불과했다. 서점으로 등록은 되어 있지만 실매장이 없는 페이퍼컴퍼니가 29건(42.65%)으로 가장 많았고 서점에 책을 공급하는 도매업자가 26건(38.24%)을 차지한 것으로 나타났다(<사설> 동네서점이 살아야 문화도 생기를 띤다”. 2015. 『부산일보』, 3월 25일.). 아울러 지난 5월 부산시의회 기획행정위원회에 따르면, 부산시와 시교육청이 연간 50억원에 달하는 도서를 지역서점이 아닌 페이퍼 서점에서 구입한 것으로 드러났다. 납품을 많이 받거나 도서관이 몰아서 구매한 서점의 일부를 확인한 결과, 상당수가 가정 주택이거나 페이퍼 서점으로 조사되었으며 업체명만 달리 할 뿐 사업장 소재지가 동일한 업체도 있었다. 이에 기획행정위원회에서는 도서구입 절차와 과정에 대한 전면적인 실태조사 실시와 향토서점 이용 확대 방안 마련을 촉구했다. 이에 부산시에서는 전면적인 실태조사를 통해 향토서점에 대한 혜택 마련과 향토서점 이용정도에 따른 시보조금 지급 방안 마련을, 시교육청에서는 도서구입 입찰 시 부산지역 서점 인증마크 보유 서점만 참가하는 등 참가요건 강화와 현재 연간총액계약을 분할계약으로 변경하겠다는 취지를 밝혔다(부산시·교육청, 50억 책 구입에 향토서점 없었다. 2016. 『부산일보』, 5월 12일.). 인천에 소재한 도서관이 진행한 4,600만원 규모의 도서구입 입찰에 참여한 업체 중 60% 가량이 페이퍼컴퍼니였으며, 낙찰자 역시 그 중 한 업체였다. 아울러 한국서점조합연합회가 2015년 1월 기준으로 인천과 서울, 경기 등 수도권 지역 도서입찰 응찰업체를 분석할 결과에서도 전체 329개 응찰업체 가운데 6.6%만 해당 지역서점으로 확인됐다(도서정가제·세계 책의 수도 ‘그림의 떡’... 동네서점 여전히 찬밥”. 2015. 『경기일보』 11월 9일.). 2015년 한국교통대학교 도서구입사업에 응찰한 업체 250여개 중 상당수가 ‘00엔지니어링’, ‘00양초’ 등 도서유통과 무관한 업체였다. 낙찰된 업체의 기존 응찰 이력을 분석한 결과, 한국전력공사의 축전지 무보수 밀폐형 조달사업, 국방부의 어린이집 전자제품 구매 사업, 국회 참관 기념품 제작 등으로 나타나 도서정가제 시행 이후 기존



이러한 현상의 배경에는 서점의 운영은 신고제에 근거한다는 점이 있다. 즉, 취급품목에 ‘도서’를 추가하면 서점으로 등록가능하다. 도서관이 자료납품여건을 갖춘 서점으로 제한하여 수의계약을 체결하는 경우에는 이러한 문제가 최소화될 수 있다. 하지만 경쟁입찰방식으로 업체를 선정하는 경우에는 무자격 업체의 응찰을 방지할 방법이 없다. 이러한 제도상의 허술함으로 인해 유통업체를 서점으로 등록한 뒤 자료납품에 입찰하고, 낙찰을 받으면 수수료만 받고 총판에 넘기는 경우도 많은 것으로 나타났다. 도서정가제 개정과 지역서점 활성화정책을 통해 출판·유통업계의 선순환구조 정착을 기대했으나, 유통업체의 난립으로 지역 내 중소서점이 되살아날 수 있는 기회는 축소되고 혜택이 다른 곳으로 돌아가는 등 유통구조가 혼탁해지는 결과가 발생하고 있음을 알 수 있다.

도서정가제 시행을 통해 지역서점의 유지와 성장이 이루어지고 이것이 지역문화 발전에 기여한다면 공공도서관도 지역서점을 통해 자료구입을 실시하는 것이 바람직하다. 하지만 자료구입 총예산 중 수의계약 범주 내에서 동네서점과 계약하는 정도를 넘어, 자료구입 총예산을 동네서점과 수의계약하기 위해 예산을 나누고 별도 계약하는 것이 문제는 없는지 또한 법적인 측면에서 문제가 없다 하더라도 도서관 자료구입 목적에 상응하는 이점이 있는지 검토해볼 필요가 있다. 아울러 예산집행대상을 공개입찰경쟁에 의해 선정하는 것이 아니라 지역서점 활성화라는 특수한 목적에 의해 임의로 업체를 선정하는 수의계약에 기반한다면, 타당하고 공평한 절차로 이루어져야 하므로 지역서점의 범주설정 또한 중요한 문제가 될 수 있다. 지역 내에 있는 모든 서점을 포함하는 것인지, 지역 내 서점 중 전국서점연합회 회원 서점만을 포함하는 것인지, 대형서점도 포함하는 것인지, 소규모 서점만을 포함하는 것인지, 문제집 위주의 판매를 주로 하는 서점도 포함되는 것인지에 대한 명확한 기준이 필요하다(윤명희 2015).

이러한 무자격업체의 등장으로 도서정가제의 취지가 무색해질 수도 있다는 판단에서, 일부 지방자치단체는 ‘지역서점인증제’를 도입하고 있다. 대표적으로 창원시는 대형서점, 관외서점, 유통서점과의 계약체결을 방지하여 고사위기에 빠진 동네서점을 살리기 위해 2015년 11월부터 ‘창원지역서점인증제’를 실시하고 있다. 이는 창원시 관내 서점으로 실제 일정 규모의 방문용(오프라인)매장을 운영하고 있고 도·소매 서적업으로 등록되어 도서판매를 주종으로 하는 서점을 대상으로, 창원시가 정한 심사규정<sup>9)</sup>을 충족하면 창원 지역서점임을 인증하고 인증서를 교부하는 제도이다. 2016년 현재 창원지역서점 인증심사위원회가 인증한 서점은

유통구조의 개선보다는 혼탁의 우려가 커지고 있다(도서관 책 납품에 건설회가가 입찰. 2015. 『에너지경제』, 2월 11일).

9) 인증기준은 ① 신청일 현재 3개월 이상 오프라인 매장을 운영하고 전시·판매 서적 면적이 전체 바간면적의 51% 이상인 서점 ② 오프라인 매장으로 주 50시간 이상 운영서점 ③ 최신 신간 및 교양도서, 학술서적, 아동도서 등 다양한 자료가 구비된 서점으로 3가지 다 충족해야 한다. (‘창원시 지역서점인증제’ 11월 10일부터 신청 받는다. 2015. 『경남신문』, 10월 22일.)

올해 추가 인증된 7곳을 포함하여 총 45곳이다(인터넷창원시보 2015).

도서정가제가 시행되기 전부터 지역서점 활성화에 대한 관심은 많았으나, 정가제 시행 이후 이런 관심은 보다 적극적으로 도서관계에 반영되고 있음을 알 수 있다.

### 3. '경제상의 이익' 처리방법

개정된 도서정가제에서 가장 큰 변화는 정가의 15% 이내에서 가격할인과 경제상의 이익을 조합하되, 가격할인은 10% 이내로 제한한다는 조항이다. 이 조항에 의하면 가격할인은 10%가 최대치이며, 나머지 5%는 물품, 마일리지, 할인권, 상품권 등 경제상 이익의 형태로 제공된다. 도서관 자료구입에도 이 조항은 그대로 적용되지만, 공공기관의 구입 건에 해당되므로 이를 처리하기 위한 구체적인 처리 지침이나 기준이 마련되어 있어야 한다.

이에 공공도서관에서는 경제상의 이익을 어떻게 처리하고 있는지 알아보기 위하여 전술한 조건 아래 부산지역을 중심으로 도서구매 입찰 공고의 구매계약 조건을 살펴보았다.

지방자치단체 소속 공공도서관의 경우 구매계약 조건에 경제상의 이익과 관련한 내용을 별도로 제시하고 있지 않아 확인이 불가능하였으며, 교육청 소속 공공도서관은 그 내용을 확인할 수 있었다. 결과, 개정 도서정가제 시행 이후부터 2015년까지는 대부분 '경제상 이익 권고사항'을 통해 직접적인 가격할인 이외 5%에 상당하는 마일리지를 제공하고, 마일리지 해당액에 대해서는 도서관의 추가 요청사항에 따를 것을 제시하고 있었다. 이러한 조건에 따라 도서관에서는 마일리지에 해당하는 금액만큼 책을 받고 도서관장서로 추가 입수하는 것이 일반적이었다. 하지만 2016년 입찰 공고의 구매계약 조건에서 '경제상 이익 권고사항' 항목은 삭제되었으며, 현재 도서관은 도서구입 시 5%에 해당하는 혜택을 받고 있지 않다. 이는 개정 도서정가제 시행 이후 경제상의 이익 처리 방법에 대한 공공도서관의 질의가 지속적으로 제기됨에 따라 내려진 문화체육관광부의 유권해석에 근거한 것이다. 이 유권해석에 의하면, 도서관은 자료납품업체를 대상으로 경제상의 이익에 해당하는 물품이나 마일리지 등을 요구할 권한을 가지지 않는다. 다시 말해, 자료납품업체의 5% 간접할인은 의무조항이 아니므로 이는 온전히 공급자인 자료납품업체의 자발적 의사에 달려있다고 할 수 있다.

다음은 서울도서관이 「출판문화산업진흥법」 제22조 도서정가제의 내용에 대하여 문화체육관광부를 대상으로 유권해석을 의뢰하여 답변을 받은 내용을 동법의 항목별로 나누어 정리한 것이다(서울도서관 2015).

제22조(간행물 정가 표시 및 판매)

⑤ 제4항에도 불구하고 간행물을 판매하는 자는 독서 진흥과 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.>

▶ 도서정가제는 도서 판매자가 판매 단계에서 가격할인을 규율하는 제도이므로 경제상 이익(간접 할인)의 제공 여부는 가격할인(직접할인)과 마찬가지로 도서 판매자의 재량사항이며, 판매자의 의지에 따라 받을 수 있다. 즉, 도서 구매자에게 경제상 이익을 받으라는 의무를 부여하거나 경제상 이익을 요구할 권한을 부여한 것은 아님

⑦ 제5항에서 "경제상의 이익"이란 간행물의 거래에 부수하여 소비자에게 제공되는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. <신설 2014.5.20.>

1. 물품
  - ▶ 출판문화산업진흥법 제2조(정의)에서 도서 대신 간행물이라는 용어를 사용하고 정의하고 있으므로, 제22조 제7항 제호의 물품은 도서와 구분되는 값어치가 있는 물건이나 제품을 말하며, 물품에 도서는 포함되지 않음
2. 마일리지(판매가의 일정 비율에 해당하는 점수 등을 말한다)
3. 할인권
4. 상품권
  - ▶ 상품권은 액면가격에 상당하는 상품과 교환할 수 있는 표(유가증권)로 도서상품권, 문화상품권과 이와 명칭을 달리하는 기타 상품권도 해당됨
5. 제1호부터 제4호까지에서 규정한 것 외에 소비자가 통상 대가를 지급하지 아니하고는 취득할 수 없는 것이라고 인정되는 것
  - ▶ 경제상의 이익은 간행물의 거래에 부수하여 판매자가 독서진흥과 도서 소비 촉진 및 소비자의 후생 증진을 위해 제공하는 것이므로 거래대상 간행물의 MARC 작업, 장비용역 또는 저자강연회 지원 등은 도서관이 별도의 계약을 통해 추진해야 할 사업으로서의 성격이 강한 것으로 경제상 이익에 해당되지 않음
  - 제공받은 경제상의 이익은 정산 시 증빙서류 제출 : 도서관판매자와의 경제상의 이익 제공계약서(협약서), 제공된 경제상의 이익관련 목록, 견적서, 검수조서, 물품사용내역서 등

구분	가능	불가능
물품	소모성 물품	도서, MARC작업, 장비용역, 저자강연회 지원, 서가·컴퓨터 등 (자산취득성 물품)
마일리지, 할인권, 상품권	도서구입(상품용, 시상용, 장서용), 행사용	경제상 이익을 사용하여 도서를 구매한 당일(구매계약 체결 후 납품기간 중)에 도서구입

이에 다른 지방자치단체의 처리방법을 살펴보았다. 창원도서관의 경우, 도서구입 시 정가의 5% 이내에서 구입처로부터 상품권을 제공받고 있다. 제공받은 상품권은 도민을 위한 도서관 행사상품과 도서구입에 사용하고 있으며, 구입목록은 매월 창원도서관 홈페이지 <재정 정보 공개>에서 공개하고 있다. 아울러 파주 교하도서관은 자료납품업체로부터 5%에 상당하는 마일리지 제공받고 있다. 마일리지에 해당하는 금액의 일부는 파주시가 실시하는 ‘범시민독서운동’ 차원에서 이루어지는 소외지역 도서기증을 위한 명목으로 사용되며, 일부는 교하도서관 장서구축으로 사용할 계획이다(윤명희 2016). 이처럼 경제상의 이익이라는 간접할

인 처리 방법은 지방자치단체 마다 다르게 나타남을 알 수 있다.

이상의 사례가 간행물 구입과정에서 제공되는 경제상의 이익을 도서관이 받아 도서관장서로 처리하는 경우였다면, 이용자에게 그 혜택을 직접 제공하는 사례가 있다. 전술한 의정부시의 “책 읽는 도시, 의정부’ 함께 만들기를 위한 상호협력 MOU 체결’이 대표적인 사례이다. 상호협력의 대상은 의정부시와 도서(전자출판물)구입 계약을 체결하는 영풍문고, 한국서점조합연합회(의정부조합), 도서유통업체대표, 전자출판물 판매자 등이 포함된다. 협약은 1) 「출판문화산업진흥법」 제22조7항에 의거 경제상 이익으로 제공할 수 있는 마일리지 5%는 의정부 시민들의 독서증진에 기여하기 위하여 ‘ULB 희망 멤버십’(가칭) 포인트로 적립될 수 있도록 계약 시 제공한다, 2) ‘ULB 희망 멤버십’포인트는 한국서점조합연합회(의정부조합) 소속 서점에서 사용할 수 있으며, 각 서점은 향후 포인트 시스템 적용 시 적극 협조한다 등의 내용으로 이루어져있다. ‘공공도서관-서점 멤버십 포인트제(ULB 희망 멤버십)’는 이용자가 관내 공공도서관에서 책을 빌려 반납할 때마다 포인트를 적립해주고 이를 지역서점에서 현금처럼 사용할도록 하는 제도이다. 즉, 도서관이 지역서점과 도서납품 계약 시 정가의 90%에 계약하고 경제상의 이익 5%는 마일리지 형태로 적립한다. 이에 따라 의정부 시민들은 공공도서관에서 도서 이용 시 1권당 아동도서는 50포인트, 일반도서는 100포인트를 적립 받고 이 제도에 참여한 서점에서 책을 구입할 때 누적된 포인트를 현금처럼 사용할 수 있게 된다.(의정부시 지식정보센터 2015).

#### IV. 공공도서관 자료구입의 개선을 위한 과제

이 연구에서는 개정 도서정가제 시행에 따라 공공도서관 자료구입과정에서 제기되고 있는 문제를 쟁점화하여 살펴보았으며, 이 장에서는 도서정가제 개정 취지에 부합하는 자료구입과정을 끌어내기 위해 풀어야 할 과제를 제안하였다.

첫째, 개정 도서정가제 시행으로 가격경쟁이 무의미해진 상황에서 도서관은 가격경쟁이 아닌 업무이행능력 등의 질적 차원의 경쟁을 통해 자료납품업체를 선정할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

도서정가제 개정 이후 공공도서관 자료납품업체 선정과정의 가장 큰 변화는 가격을 90% 이상으로 제출한 자 중에서 계약대상자를 정하도록 한 점이다. 이는 「출판문화산업진흥법」상 도서정가제의 개정으로 그에 맞는 입찰과 낙찰 집행기준을 마련하기 위해 행정자치부가 발표한 지방계약제도 운영지침에 따른 것이다. 이처럼 직접적인 가격할인이 10%로 제한됨에 따라 도서관 자료구입과정에서 최저가낙찰제가 만들어낸 폐단이 최소화될 것이라는 기대가 높

있던 것이 사실이다.

하지만, 나라장터를 통해 지난 1여년간 부산지역에서 이루어진 자료구입 건을 분석한 결과, 자료납품업체 선정방식 측면에서 도서정가제 개정 이전과 달라진 점은 거의 없다. 다만, 자료구입금액에 상관없이 정가 대비 최저 90% 이상의 입찰에 한해 유효한 입찰로 인정하기 때문에, 도서정가 대비 90% 직상에서 최저가 입찰로 전환되어 동일가격입찰의 가능성이 확대되었다는 점은 변화된 내용이다. 일반적으로 경쟁입찰과 동일한 과정을 거치는 입찰규모 2천만원 이상~5천만원 이하 전자공개수의계약의 경우, 적격심사 제외대상으로 분류되어 예정가격 90% 이상의 금액에서 최저가로 입찰한 자가 낙찰자로 선정된다. 할인율에 제재가 가해지고 이로 인해 동일 가격 입찰 가능성이 확대됨에 따라 종합평점이 동일한 업체를 평가할 수 있는 다른 기준이 필요하지만, 현재는 조달시스템 내의 자동추첨방식을 적용하고 있다. 결국, 도서정가제 시행 이전과 다름없이 가격 이외 자료납품업체를 평가할 수 있는 기준은 없는 셈이다. 이와 달리 적격심사대상으로 분류되는 입찰의 경우, 낙찰하한율 90% 이상 최저가 입찰자 순으로 적격심사를 실시하여 업체를 선정한다. 개정 도서정가제 시행 이전과 달라진 것은 「출판문화산업진흥법」 제22조에 해당하는 간행물의 평가기준이 도입되어 업체의 간행물 납품 실적을 평가할 수 있게 되었다는 점이다. 하지만 해당 평가기준에서 ‘간행물 납품실적’ 이외 자료납품업체로서의 자질을 평가할 수 있는 항목은 없다는 점과 종합평점이 동일한 입찰자 중 계약대상자를 선정하기 위해서 조달시스템 내의 자동추첨방식을 적용하고 있다는 점은 여전히 한계로 남는다.

그렇다면, 자료납품업무를 효율적으로 수행할 수 있는 업체 선정방법은 무엇일까? 전술한 바와 같이 공공도서관 자료구입은 공공조달의 성격을 가지며 법적 테두리 내에서 진행되므로, 관련 제도 내에서 구입업무의 효율성을 최대화할 수 있는 조항을 찾아 적용하는 것이 일차적인 해결방법이다. 현재 적용되고 있는 낙찰자결정방법 중 도서관 자료와 자료구입과정의 특수성을 가장 합리적으로 반영하고 있는 것은 ‘협상에 의한 계약’이라고 할 수 있다. 교하도서관의 사례와 같이 협상에 의한 계약으로 자료납품업체를 선정하면, 자료납품업체가 제시하는 가격은 20%로 제한되며 80%에 걸쳐 업체가 개별 도서관 장서구성의 목적과 의도를 얼마나 파악하고 있는가, 자료를 신속하고 정확하게 제공할 수 있는 방안이 마련되어 있는가, 자료공급을 위한 업무협력체제는 어떻게 구축하고 있는가, 도서정리업무 추진 계획은 어떠한가 등 업무이행능력을 평가할 수 있다. 물론 이 방법의 적용을 위해서는 행정자치부 예규에서 제시하는 기준을 근거로 하여 도서관이 자료납품업체 평가기준을 별도로 만들어야 하는 어려움이 있다. 하지만 이러한 문제는 이 방법을 적용하는 공공도서관의 사례를 바탕으로 표준 가이드라인을 구축함으로써 해결가능 할 것이다. 아울러 계약담당자들이 보편적으로 가지고 있는 ‘도서는 일반 물품과 그 특성이 동일하다’는 인식으로 이 방법의 적용은 현실적으로 쉽

지 않은 것도 사실이다. 하지만, 가격 경쟁이 무의미해진 상황에서 자료납품업체 평가를 위한 최적의 방법을 고민해야 하는 것이 도서관의 의무라면, 소수의 도서관이 적용하고 있다는 사실에서 충분한 적용가능성이 있음을 인식해야 한다.

둘째, 도서관 자료납품업체로서 지역서점의 개념과 범위를 명확하게 설정하여 무자격업체의 응찰을 방지함과 동시에 지역서점 활성화 정책의 취지를 살려야 한다.

지역서점 활성화를 위한 정책은 지난 몇 년간 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 다양한 방식으로 추진되어 오다가, 개정 도서정가제가 시행된 시기에 이르러 적극적으로 이루어지고 있다. 가격경쟁력이 취약한 지역서점이 최저가낙찰제 환경에서는 자료납품시장에 참여하기 어려웠지만, 개정 도서정가제 시행으로 시장진입 가능성을 확보하게 되었다. 중앙정부와 지방자치단체가 지역서점 활성화정책을 추진하게 된 배경에는 막대한 자본력으로 도서관 자료납품시장을 장악하고 있던 대형출판사, 대형서점 그리고 인터넷서점 등을 규제하여 지역서점과의 공존과 균형발전을 통한 선순환구조 정착이라는 목적이 있음을 가늠할 수 있다.

하지만 도서정가제 시행 이후 일간지 지면을 통해 보도된 내용에 따르면, 도서관 자료납품과는 무관한 무자격업체가 자료납품시장에 진입하는 사례가 증가하고 있어 지역 내 중소서점이 살아날 수 있는 기회는 축소되는 등 유통구조가 혼탁해지고 있음을 알 수 있다. 이러한 문제를 방지하기 위해 도서관 차원에서 해당 지역서점의 매장운영규모와 자료납품능력 등을 직접 평가하여 확인한 다음 업무이행능력이 일정 수준에 이르는 지역서점을 선정하여 수의계약을 체결하는 경우도 있다. 아울러 지역서점인증제를 실시하는 지역도 있다.

정부와 지방자치단체 차원에서 추진되는 지역서점 활성화정책에 공공도서관이 일정 부분 그 역할을 수행해야 한다면, 도서관과 지역서점의 합리적인 상생을 통해서 이루어지는 것이 마땅하다. 즉, 도서관이 경쟁입찰계약을 통해서이든 수의계약을 통해서이든 지역서점과 계약을 체결하기 위해서는 ‘지역’에 소재하고 있는 ‘서점’을 통해야 한다는 것이며, 서점의 범위도 도서관 자료납품을 정확하고 신속하게 수행할 수 있는 능력을 갖춘 곳으로 제한을 두어야 한다. ‘지역’소재 ‘서점’과의 계약을 위해서는 지역서점인증제 등의 제도를 통해 지방자치단체 차원의 공식적인 인증을 받은 서점만 자료납품시장에 진입할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 특히, 경쟁입찰계약을 통할 경우 이러한 조건은 입찰공고시 공고서의 내용에 포함되어야 하며 이를 통해 무자격업체의 입찰을 방지할 수 있다.

셋째, 개정 도서정가제에 제시된 5% 간접할인 즉, 경제상의 이익 처리에 대한 보다 명확한 규정이 마련되어야 한다.

개정 도서정가제의 내용 중 경제상의 이익 처리방법을 살펴본 결과, 지방자치단체 마다 다른 것으로 나타났다. 부산지역 일부도서관의 경우 도서정가제 시행 초기에는 입찰공고서에 제시된 ‘경제상 이익 권고사항’을 통해 납품업체로부터 5%에 해당하는 마일리지를 제공받고, 해당금액

에 상당하는 자료를 도서관장서로 추가 입수하였다. 그러나 문화체육관광부의 유권해석 결과가 나온 뒤 2016년에는 입찰공고서에 제시된 ‘경제상 이익 권고사항’을 삭제하였으며 해당 혜택을 받지 않고 있다. 이러한 사례와 달리 자료납품업체로부터 상품권을 제공받아 도서관 행사상품이나 도서구입에 사용하는 경우, 혹은 마일리지를 제공받아 금액의 일부는 지방자치단체에서 실시하는 사업에 도서기증용으로 활용하거나 해당 도서관 장서구축에 활용할 계획을 가진 경우도 있다. 아울러 해당 혜택을 도서관이 아닌 이용자에게 직접 제공하는 사례도 있다.

개정 도서정가제 시행 초기 경제상의 이익을 제공할 경우 어떤 품목으로 하며 도서관이 이를 받은 이후 어떻게 처리할 것인가 등과 관련하여 다소 혼란이 있었다. 하지만, 문화체육관광부의 유권해석 결과를 바탕으로 1) 경제상의 이익은 의무사항이 아니므로 도서 판매자의 재량으로 제공 여부를 결정할 수 있다는 점, 2) 상품용, 시상용, 장서용, 행사용 목적의 도서 구입은 가능하나 계약체결 후 납품기간 중 당일 도서구입은 불가능한 점, 3) 도서, MARC 등 장비용역, 저자강연회 지원, 서가·컴퓨터 등 자산취득성 물품 등은 제공 불가능한 점 등으로 내용 정리가 이루어졌다. 이에 따라 도서관을 대상으로 경제상의 이익 제공 여부는 자료납품업체가 그 결정권을 가질 가능성이 커졌으며, 이를 포함한 모든 사항의 적용방법은 지방자치단체 마다 달라질 수 밖에 없다. 물론 공공도서관은 지역에 기반하여 설립되고 운영되는 지역기반조직이므로 지역의 특성에 맞는 운영방식을 적용해야 한다. 하지만 도서관 자료구입비의 확대가 이루어지지 않고 개정 도서정가제의 적용으로 자료구매력 축소가 이미 현실화된 상황에서, 경제상의 이익 적용 여부는 지역 간 혹은 도서관 간 장서량 편차 발생에 영향을 미치는 요인이 될 수도 있다는 점을 고려해야 한다. 더 나아가 도서관은 경제상의 이익 대상에서 제외되어야 한다는 주장도 제기되고 있다는 점에서, 해당 조항을 도서관에 적용하는 것이 합리적인지 그리고 적용한다면 어떻게 적용하는 것이 도서관과 자료납품업체 그리고 이용자 모두에게 이익이 될 수 있는지 구체적인 고민이 필요하다.

## V. 결론

이 연구는 「출판문화산업진흥법」 개정으로 새로운 도서정가제가 시행되면서 공공도서관 자료구입과정에서 쟁점으로 부각되고 있는 문제를 자료납품업체 선정을 위한 계약방법, 자료납품업체로서의 지역서점의 개념과 범위, ‘경제상의 이익’ 처리 방법 등 세 가지 측면에서 짚어보았다. 도서정가제 개정으로 가격경쟁 비중이 축소된 상황에서 도서관은 업무이행능력 등 질적인 측면에 초점을 맞추어 자료납품업체를 선정할 수 있는 방안을 마련해야 한다는 점, 자료납품업체로서 지역서점의 개념과 범위를 명확하게 설정하여 무자격업체의 응찰을 방지

함과 동시에 지역서점 활성화 정책의 취지를 살려야 한다는 점, 경제상의 이익 처리에 대한 보다 명확한 규정이 마련되어야 한다는 점 등으로 정리하였다.

첫 번째 자료납품업체 선정을 위한 계약방법 문제는 도서정가제가 시행되기 전부터 논의의 대상이 되어 오다가 정가제 시행 이후 재조명받고 있다. 도서관 장서개발과정에서 자료선정도 중요한 의미를 지니지만 구입방법과 절차에 따라서도 도서관장서의 질이 달라지기 때문이다. 이에 공공도서관 자료구입과정에 적용되는 법제를 충분히 검토하여 도서관 장서구성이라는 목적을 가장 효율적으로 이행할 수 있는 자료납품업체 선정방법을 고민해야 하며, 기존 법제 내 방법에 부족한 점이 있다면 보완책을 마련해야 한다. 두 번째 자료납품업체로서 지역서점의 문제 역시 도서정가제가 시행되기 전부터 논의의 대상이 되어 오다가 정가제 시행 이후 페이퍼컴퍼니 문제로 재조명되고 있다. 중요한 것은 지역서점 활성화정책에 공공도서관이 일정 부분 기여해야 한다면 그것은 도서관과 지역서점의 상생을 통해서 이루어져야 한다는 점이다. 즉, 지역서점의 개념과 범위를 명확하게 설정하여 지역서점의 도서관 자료납품 가능성을 최대화함과 동시에 도서관도 업무이행능력이 보장된 지역서점을 통해 정확하고 신속하게 자료를 제공받을 수 있어야 한다. 마지막 경제상의 이익 처리 문제는 도서정가제가 개정되면서 처음 시행되는 항목이며, 이에 따라 도서관 현장에서도 혼란을 겪고 있다. 도서정가제 시행 이후 문화체육관광부의 유권해석 결과를 통해 일정부분 정리가 되었지만, 적용방법이나 적용유무가 지방자치단체마다 다르고 나아가 도서관은 그 적용대상에서 제외해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 이에 해당 항목 처리 방법에 대한 보다 명확한 규정이 필요하다.

전술한 바와 같이, 이 연구에서는 도서정가제 시행을 전후로 한 공공도서관의 자료구매력 문제는 논의의 대상에서 제외하였다. 아울러 논의의 대상으로 삼은 문제에 대해서도 일반화 가능한 통계데이터 보다는 지면을 통해 이슈로 제기된 논의사항을 중심으로 문제를 기술하였다. 이에 차후 연구에서는 전국적인 단위에서 구체적인 데이터를 수집하여 도서정가제 시행을 전후로 공공도서관의 자료구매력에 어느 정도 변화가 발생하였는지 조사가 이루어져야 한다. 아울러 이 연구에서 제시한 3가지 문제에 대해서도 구체적인 현황 데이터를 수집하고 현장 사서들의 의견을 수렴하여, 이를 바탕으로 도서관계가 새로운 도서정가제 환경에 적극적으로 대처해나갈 수 있는 보다 구체적이고 현실적인 방안을 모색해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강은영. 2013. 공공도서관 자료구입에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 44(3): 153-182.  
강은영. 2014. 『공공도서관 장서개발의 현황과 과제』. 박사학위논문, 부산대학교 대학원 문헌정보학과.  
교하도서관, 지역서점과의 새로운 상생모델 제시. 2015. 『아시아타임즈』. 4월 8일.



- 국무조정실 국무총리 비서실. 2013. 정부, 맞춤형 규제개선으로 '현장 체감도' 높인다. 『제23회 국가정책조정회의 보도자료』. 11월 8일.
- 김보일. 2015. 도서정가제 시행에 따른 혼란, 한번에 정리하기. 『포럼 문화와 도서관 자료집 제11회(2015.4.28.)』.
- 김중배. 2015. 도서정가제를 둘러싼 각계의 표정. 『기획회의』, 403: 28-29.
- 도서정가제·세계 책의 수도 '그림의 떡'... 동네서점 여전히 찬밥. 2015. 『경기일보』. 11월 9일.
- 도서관 책 납품에 건설회가가 입찰. 2015. 『에너지경제』. 2월 11일.
- 문화체육관광부. 2014. 건강한 출판문화산업 생태계 조성을 위한 개정 도서정가제, 바로알기 Q&A. 2014.11.5.
- 백원근. 2015. 개정도서정가제가 우리에게 남긴 과제. 『기획회의』, 403: 30-35.
- 부산시·교육청, 50억 책 구입에 향토서점 없었다. 2016. 『부산일보』, 5월 12일.
- 윤명희. 2015. 공공도서관과 도서정가제: 쟁점과 과제. 『국회도서관보』, 426: 12-21.
- 윤명희. 2016. 5. 16, [전화인터뷰].
- 의정부시 지식정보센터. 2013. '책읽는 도시, 의정부'함께 만들기에 따른 지역서점 활성화 추진 계획. <사설> 동네서점이 살아야 문화도 생기를 띤다. 2015. 『부산일보』. 3월 25일.
- 서울도서관. 2015. 공공도서관 등 도서구입시 지역서점 우선구매 협조 및 관련 지침 안내. 1.20.
- 서울도서관. 2015. 출판문화산업진흥법(도서정가제) 관련 정부 유권해석 안내. 12.23.
- 서혜란. 2015. 도서정가제의 이해. 『국회도서관보』, 426: 04-11.
- 장덕현, 강은영. 2011. 공공도서관 자료구입에 영향을 미치는 제도에 관한 연구. 『한국비블리아학 회지』, 22(3): 260-288.
- 『지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』. 2014. 법률 제12844호.
- 『지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준』. 2016. 행정자치부 예규 제40호.
- 『지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준』. 2016. 행정자치부 예규 제39호.
- '창원시 지역서점인증제' 11월 10일부터 신청받는다. 2015. 『경남신문』. 10월 22일.
- '창원지역서점 인증제' 운영 : 시 공공기관 도서, 인증서점에서 우선 구매. 2015. 『인터넷 창원시보』 127. <[http://inews.changwon.go.kr/article/article\\_search.jsp?sch\\_article\\_seq=8101&keyword=동네서점&cpage=1](http://inews.changwon.go.kr/article/article_search.jsp?sch_article_seq=8101&keyword=동네서점&cpage=1)> [인용 2016.4.11.].
- 출판문화산업진흥법. 2015. 법률 제13308호.
- 파주시 교하도서관. 2016. 파주시 교하도서관 자료구입용역 제안요청서.
- 한국출판문화산업진흥원. 2014. 『지역서점 POS 운영실태 조사와 개선방안 연구』. 서울: 한국출판문화산업진흥원.
- 행정자치부. 2014. 「도서정가제」시행에 따른 지방계약제도 운영지침. 12월 19일.

국한문 참고문헌의 영문 표기

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

- 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.
- 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.
- Gyoha Library, Presentation of New Win–Win Model with Local Bookstore. 2015. *Asia Times*. 4.8.
- Office for Government Policy Coordination Prime Minister’s Secretariat. 2013. “Government, Raises Perception for Field by Customized Regulation Improvement.” *The 23rd National Policy Coordination Meeting Press Releases*. 11.8.
- Kim, Bo–Il. 2015. “Confusion in Implementing Book Fixed Price, Cleanup at a Time.” *Forum Culture and Library*, 11th. 2015.4.28.
- Kim, Joong–Bae. 2015. “Face from All Walks of Life Surrounding Book Fixed Price.” *Planning Meeting*, 403: 28–29.
- Book Fixed Price · World Book Capital 'Pie in the Sky'... Local Bookstore Still Leftover Rice. 2015. *Kyeonggi Ilbo*. 11.9.
- Construction Company Bid for the Library Book Supply. 2015. *Energy Economic News*. 2.11.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2014. Book Fixed Price to Create Healthy Publishing Industry Ecosystem, Right to know Q&A. 11.5.
- Baek, Won–Keun. 2015. Tasks on Fixed Book Price. *Planning Meeting*, 403: 30–35.
- Busan Metropolitan City · Office of Education. No Local bookstore in Five Billion Won worth of Book Purchases. 2016. *Busan Ilbo*, 5.12.
- Yoon, Myung–Hee. 2015. “Public Libraries and Book Fixed Price : Issue and Tasks.” *National Assembly Library Monthly Magazine*, 426: 12–21.
- Yoon, Myung–Hee. 2016. 5. 16, [Telephone Interview].
- Uijeongbu City Knowledge & Information Center. 2013. Revitalization Plan for Local Bookstore by ‘Book City Uijeongbu’.
- <Editorial> Local Bookstore Ought to Revive, Culture Continues to Flourish. 2015.

*Busan Ilbo*. 3.25.

Seoul Metropolitan Library. 2015. Request Cooperation and Guidelines on the Preferential Procurement for Local Bookstore When Public Libraries Buying Books. 1.20.

Seoul Metropolitan Library. 2015. Authentic Interpretation Guide about Publishing Industry Promotion Act(Fixed Book Price). 12.23.

Suh, Hye-Ran. 2015. Understanding on the Fixed Book Price. *National Assembly Library Monthly Magazine*, 426: 12-21.

Chang, Durk-Hyun, Kang, Eun-Yeong. 2011. "A Study on the Laws and Regulations Affecting the Public Librai y Acquisitions." *The Journal of Korean Biblio Society for Library and Information Science*, 22(3): 260-288.

『Local Government Contract Act』. 2014. Act No. 12844.

『Guidelines for Bidding and Executing Contract by Local Government』. 2016. Ministry of the Interior Regulation No. 40.

『Guidelines for Bidder Selection by Local Government』. 2016. Ministry of the Interior Regulation No. 39.

‘Certification System of the Changwon Local Bookstore’ Can apply form 11.10. 2015. *Kyongnam Shinmun*. 10.22.

‘Certification System of the Changwon Local Bookstore’ Management : Public Institution Book, Preferential Procurement at Certified Bookstore. 2015. *Internet Changwon Times* 127. <[http://inews.changwon.go.kr/article/article\\_search.jsp?sch\\_article\\_seq=8101&keyword=동네서점&cpage=1](http://inews.changwon.go.kr/article/article_search.jsp?sch_article_seq=8101&keyword=동네서점&cpage=1)>[cited 2016.4.11].

『Publishing Industry Promotion Act』. 2015. Act No. 13308.

Paju Gyoha Library. 2015. Request of Proposal for Book Purchases, Paju Gyoha Library.

Publication Industry Promotion Agency of Korea. 2014. *Investigation and Improvement Plan on Local Bookstore POS*. Seoul: Publication Industry Promotion Agency of Korea.

Ministry of the Interior. 2014. Management Guidelines of Local Contract System by Fixed Book Price. 12.19.

