공공도서관 비판론의 비판적 검토(I)

남영준 · 신혜원 공역

〈전주대학교 문헌정보학과 전임강사 · 유한전문대학 전임강사〉

본고는 圖書館情報大學의 藥袋 秀樹교수가 [現代の圖書館] 30권 1호(1992)에 발표한 논문을 저자의 승인을 받아(1994.1.23) 번역한 것으로, 원문제목은 「公共圖書館批判論の批判的檢討」이다. 본고는 일본내에서 제기되는 공공도서관에 대한 부정적 시각을 저자가 이론적 접근 방법으로 반박한 글이다. 이는 국내 공공도서관의역할 공유론에 대한 문제점을 이해하는데 좋은 자료가 될 수 있을 것으로 기대된다. 〈역자주〉

目 次

제 1 부 공공도서관 비판론의 개요

1. 공공도서관 비판론의 내용

1.1 공공도서관 비판론의 발표경과

1.2 공공도서관 비판론의 내용

1.3 공공도서관 비판론의 비판

2. 공공도서관 비판론의 배경

2.1 사회교육종언론

2.2 직원참가론

2.3 사립도서관론

2.4 향토자료론

2.5 공공도서관네트웍론

2.6 공공도서관 비판론의 배경

序 論

사회환경의 눈부신 변화가운데에서 공공도서관의 이상적인 관리방법이 대두되면서, 다양한 公共圖書館論이 논의되고 있다.

이러한 상황에서 晝間守仁씨(이하 저자로 표기한다.)는 1986년부터 5편의 글을 발표하여, 공공도서

관의 현상을 비판하고 공공도서관의 현상에 대한 여러가지 문제점을 제기하였다. 최근에는 『現代の圖書館』 29권 4호(1991년 12월)에 또 다른 글을 발표하였다. 이에 대해 공공도서관관계자는 수차에 걸쳐 비판과 반론을 제기하였다. 그러나 지금까지의 반론에서, 논의가 충분히 파헤쳐지지도 않고, 논의의 경과나 내용은 이해하기 어려운 수준에 머무르고 있다.

따라서 본고에서는, 이 문제제기가 시작된 논의의 내용과 문제점을 정리하고, 이에 대한 비판적 검토를 시작하고자 한다. 저자가 장기간에 걸쳐 적극적인 문제제기를 하고 있기 때문에 이를 정면으로 받아들여 상세하게 검토하고, 비판에 따른 해답을 찾고자 한다. 이것이 저자에 대한 예의이고, 저자가 바라는 것일 것이다.

5편의 기고문 가운데에서는, 지금의 『現代の圖書館』에 게재한 내용보다도 이전에 발표한 글이 중요하기 때문에, 그것을 읽지 않는다면 이 글도 이해할 수 없다. 따라서, 지금까지 발표된 5편의 글을 전부 조사대상으로 한다. 그외에, 그 글의 배경이 되고 있는 松下圭一의 '社會敎育의 終焉論' 및 '地方行政에서 職員參加論', '公共圖書館에 있어 私立圖書館論', '鄕土資料論', '公共圖書館네트웍론'도 동시에 검토한다. 아직은 최근의 글에서 논의되고 있는 高齡化, 情報化, 國際化에 대해서는 다른 기회에 논의하고자 한다.

제1부에서는 저자의 주장을 가능한한 정확하게 요약 · 체계화하여, 그 논문의 개요를 밝히고, 다음으로 그 배경이 되고 있는 5개의 이론에 대하여 검토한다. 제2부에서는 저자의 주장과 방법의 타당성 여부를 6장에 나누어서 검토를 한다. 제3부에서는 저자가 주장하고 있는 의의와 문제점을 총괄적으로 다룸과 동시에 공공도서관계의 문제점을 밝히고자 한다.

검토의 대상이 되고 있는 글들이 학술논문 작성방법으로 서술된 글도 아닌 것에 대하여 지나치게 검토하는 것은 공평성에 어긋날 지도 모른다. 그러나 앞서 밝힌 이유에서 하나하나의 의견이나 인식에 대해서, 번거롭지만 상세한 검토를 하고자 한다.

사람은 일반적으로 다른 사람으로부터 비판을 받는 것을 좋아하지 않지만, 그러나 다른사람의 비판을 거부하거나 반론하는 일도 생산적인 것이 못된다. 어떠한 비판이라도 이를 진지하게 받아들이는 자세가 중요하다. 다른 사람의 비판에는 어떤 의미라도 자신에 대한 인식과 오해가 반영되어 있기 때문이다. 혹은 비판전체가 잘못되었더라도, 그중에는 일면의 진리가 내포되어 있을 수 있다. 따라서 이러한 비판을 통해 자신의 약점이나 결점을 인식할 수 있을 것이다.

공공도서관에 대한 비판도 마찬가지이다. 그것은 현재의 사회나 행정부측의 공공도서관에 대한 관점을 반영하고 있다. 공공도서관이 어떻게 인식되고 있는지와 또한 어떻게 오해받고 있는지를 알기 위해서 이처럼 유용한 자료는 없을 것이다. 그러므로 자신을 다듬는 좋은 기회로 생각하고, 전력을 다해 토론에 참가해야만 한다.

우선, 본문에서는 법률상의 公立圖書館을 공공도서관이라 한다.

제1부 公共圖書館批判論의 槪要

1. 공공도서관 비판론의 內容

1.1 공공도서관 비판론의 발표경과

저자는 1986년 7월부터 1991년 12월까지 5편의

글을 발표하고 있다.(이하 ①-⑤의 번호로 표기.)

1986년 7월에 松下圭一編『自治體の先端行政-現場からの政策關係』에 「公共圖書館の今日的再生」(①)을 발표하여 대출중심의 공공도서관을 신랄히 비판하였다. 같은 해 9월에는『地方自治通信』에 거의 유사한 취지의『公共圖書館を問いなおす -無料貸本屋をこえるとき』(②)를 발표하였다.

2년후인 1988년 9월에는 『シリーズ自治を創る』의 제4권에『市民參加と自治體公務』에『社會教育行政における公務の空洞性』(③)을 발표하고, 공공도서관의 지방자치정보센터로의 전환을 제언했다. 같은 해 9월에『現代の圖書館』의「特輯 변모하는 圖書館」의『Ⅲ 專門情報서비스』의 일환으로서「圖書의 貸出에서 情報의 提供으로」(④)를 발표하였다.

1991년 12월에는『現代の圖書館』의「特輯/圖書館을 둘러싼 環境 Ⅱ」에 '지금 공공도서관에 묻는다 - 자체내부에 새로운 자극을'(5)」을 발표하고 새로운 政策提起를 위해 사서와 행정직원의 인사교류를 제언하였다.

①은 현재의 공공도서관에 대한 의문점과 문제점을 지적한 것이다. 모든 공공도서관을 일괄적으로 비판하고 있는 점이나 공공도서관에 관한 기본적인 지식이 결여되어 있는 점도 있으나, 공공도서관에 대한 비판으로서 자주 듣는 지적이다.

②는 ①의 요점을 이야기한 것이라 볼 수 있으나, 네트웍과 조사연구기능, 도서관법의 평가가 첨가되어 있다. ①에서는「公共貸本屋」,「新刊貸本屋」이라고 한 것에 비해, 無料貸本屋 이라고하는 용어가 副書名을 비롯하여 여러번 사용되고 있다. 이글에서 주목할 것은 공공도서관의 貸出機能은 민간에게 맡길 수 있다는 주장을 강조하고 있다는 점이다.

③은 松下圭一의『社會教育の終焉』의 주장을 공공도서관에 적용시킨 것이다. 公民館과 사회교육행정을 공공도서관으로 바꾸어 놓은 추상적인 논의이다. 그 내용은 지금까지의 주장처럼 공공도서관업무에는 전문성이 없어서, 공공도서관의 지방자치정보센터로의 전환이 필요하다는 등의 논리를 덧붙이고 있다.

④는 소속자치체의 도서관의 기계화시스템에 관한 보고가 중심이다. 도서관의 기계화에 관한 일반론과 시스템의 특징을 서술하며, 공공도서관서비스의 중심은 대출에서 정보제공으로 바뀌여, 후자의 비중이 높아지는 것을 예상함과 동시에 도서관과 향토자료관, 문서관, 행정자료실 등의 네트웍화가 가능하다고 지적하고 있다. 일부에 저자다운 주장을 찾아볼 수 있으나 일반적인 내용이고, 본고의 주제와는 거리가 있다.

⑤에서는 고령화사회의 도래에 따라 稅收의 감소와 고령자대책의 지출때문에, 도서관에 대한 재정지출의 유지가 어렵다는 우려를 지적하고, 공공도서관이 자치체의 관점에서 새로운 출발점을 모색할 필요성을 제기하고 있으며, 이를 위해, 행정직과 사서의 인사교류에 의한 행정직의 도서관으로의 배치를 제안하고 있다. ③에서 서술하고 있는 새로운 전환점에 대해서는 언급하지 않고 있다.

1.2 공공도서관 비판론의 내용

저자의 주장은 여러방면에 연관되어 있기 때문에, 다섯편의 글을 각 조항별로 정리하여 하나의 체계로 정리하였다. 문장의 말미에 해당되는 글의 번호를 표시하였다.

(1)대출과 조사연구

ⓐ 대출책수 우선주의

중소공공도서관에서는 대출우선주의가 강하고, 대출책수로 도서관의 능력을 기준함에 따라 도서관간에 대출책수의 경쟁이 나타나고 있다.(①,③) 國－縣－市町村의 계층적네트웍에 의한 기능분화에 따라 협력대출의 역할을 지니고 있다.(②) 대출책수 증가를 위해 대출신청이 많은 화제성의 신간서적이 수집되어지고 그 실상은 無料貸本屋이다.(①,②)

공공도서관의 위상이 質의 관점에서 재검토되어야 하며, 대출책수를 우선할 것인가, 질을 우선할 것인가의 선택이 필요하다. 질이 높은 장서를 우선한다면, 개인으로서는 구입할 수 없는 기본도서를 중심으로 해야한다.

ⓑ 조사연구기능의 취약

市町埭村立도서관은 無料貸本屋이기 때문에 「조사」기능이 취약하다. 시설, 예산, 직원 모든 면에서 충분하지 못하다. 참고자료의 수집상황에도 차이가 있다.(②) 향토자료 · 지방행정자료에 대한 수집도 충분하지 못한 실정이다.(①)

(2)도서관서비스와 도서관직원의 전문성

ⓐ 도서관서비스의 전문성

자료선정은 지방자치체직원, 시민들도 가능하다. 참고상담도 도서관직원만으로는 곤란하여 자치체직원의 협력이 필요하다.(③) 도서관의 다른 전문직업무는 업무세분화에 따라 지방자치체의 타직종의 전문가업무와 비슷하므로, 전문가에게 길을 양보해야한다.(①) 수서, 대출, 상담 등 어느 것도 생각과는 달리 현실적으로는 대체로 전문성은 존재하지 않는다. 이용자가 자료를 자유로이 빌리는 데는 전문성을 필요로 하지 않는다.(③) 업무의 대부분이 일반행정직의 능력만 있으면 일상업무에 지장이 없다.(⑤)

ⓑ 도서관직원의 전문성

사서를 임용하고 있는 지방자치체의 비율은 낮다.(①,③) 자치체직원은 도서관업무는 누구라도 할 수 있다고 생각하고 있다.(⑤) 전문성은 시민에게 가르친다는 사회교육행정의 특권성이 전제로 되어 있다. 사회교육행정의 개념이 붕괴되었기 때문에 이에 근거한 전문성도 붕괴되었다.(③)

(3) 시민문화와 공공도서관

ⓐ 시민문화와 사회교육

공공도서관이용은 시민문화활동가운데 극히 일부분에 지나지 않는다. 공공도서관은 無料貸本屋일 뿐, 시민문화의 중심은 될 수 없다. 시민은 공공도서관과는 별도로 자신들 스스로의 문화를 성숙시켜 왔다.(③) 공공도서관은 자료선택과정에서 시민의 참여를 거부하고 있다.(①)

(4) 공공도서관의 不要論과 지역자료

ⓐ 지역자료

지방자치정보를 유통시키는 도서관의 역할이 공문서관, 향토자료관, 기획부자료실로 분화되어 있기 때문에 이들 기관과의 네트웍이 필요하다. 공공도서관은 네트웍에서 얻을 수 있는 정보를 일반용의 자료로 제공할 수 있다.(①)

ⓑ 사립도서관 · 전문도서관

사립도서관, 전문도서관의 정보축적 범위는 공공도서관을 훨씬 능가한다. 중소공공도서관은 지역정보이외의 정보제공에 있어서는 전문도서관, 사립도서관을 능가할 수 없다. 박물관, 미술관, 학교에서는 사립기관이 공립보다도 고도의 전문성을 발휘하고 있다. 사립도서관이 충실해졌을 때, 공공도서관은 그 의의를 상실하게 된다.(③)

ⓒ 공공도서관의 不要論

현재의 공공도서관은 차원이 높은 시민의 요구에 부응할 수 없게 되어 있다. 도서의 대출을 전제로 한 장서구성에서는 총괄적인 수집이 필요하고, 전문

성을 발휘하기에는 역할분담이 필요하다. 공공도서관의 봉사범위는 사회교육행정의 범주에서 탈피해야 하고, 도서관법에 구애받지 않는 자유로운 발상이 필요하다. 시민의 구매력은 높아지고 있고, 무료제의 사회보장적 의미만으로는 이미 설득력이 없는 공립일 필요성은 없다. 대출기능은 사립도서관에게 맡기고 공공도서관은 지방자치정보센터가 되어야 한다. 지역문화·지역산업과 연결된 질 높은 전문도서관을 설치해야 되고, 이것을 공립으로 할 필요는 없다.(③)

(5)지방자치체와 공공도서관

ⓐ 상호이해

공공도서관은 지방자치체 특히 상급기관 직원들의 이해가 부족하다. 공공도서관은 종래 지방자치체의 행정조직에서 소외되어 왔다. 자치체 직원가운데에는 도서관에 관한 오해를 지닌 직원도 많다.(①) 이 책임은 자치체내부뿐만 아니라 도서관측에도 있다. 원인은 상호이해의 부족에서 온 것이다. 도서관직원에게는 지방자치체의 일원이라는 인식이 결여되어 있다.(⑤)

ⓑ 인사교류

공공도서관계에서 도서관업무의 재검토가 불가능하다면, 인사교류로서 다양한 사고를 지닌 직원을 도서관에 배치하여 도서관을 변화시키면서 자치체내에 도서관에 대한 인식을 넓혀갈 필요가 있다. 사서도 인사교류를 통해 정책차원에서 도서관을 고찰할 필요가 있다.(⑤)

ⓒ 정책입안

공공도서관은 지방자치체의 정책연구 대상이 되지 않는다. 공공도서관을 장기적이며 종합적인 지방자치체 계획의 하나로 설정할 필요가 있다. 이를 위해서는 시민과 全官廳的인 직원의 참가에 따라 공공도서관 위상의 검토가 필요하다. 도서관직원은 항상 공공도서관의 정보·실태·비젼 등을 제시할 필요가 있다.(①)

ⓓ 당면한 정책적 대응

고령화에 의해 고령자복지가 우선되어 지방자치단체의 재정은 궁핍해지고, 공공도서관의 운영은 어려워지게 되었다. 공공도서관에서는 국제화로의 대응이 늦어지고 있다. 사회환경의 변화, 지방자치단체직원의 사고방식의 변화에 공공도서관계의 대처능력이 뒤떨어진다. 공공도서관이 현실타개의 전환점을 찾아 자치체내부에 자극을 줄 필요가 있다.(⑤)

(6) 이론 연구

기본적 이론에 대한 비판·제언은 적고, 이론의 활성화나 신진대사가 이루어지지 않고 있다(①).

(7)특징

저자 주장의 핵심은 다음 5가지이다.

1. 공공도서관이 수집하는 자료의 질은 떨어진다. 현위상은 無料貸本屋이고, 질을 중시해야 한다.

2.공공도서관의 업무에는 전문성이 없다. 공공도서관의 업무는 일반행정직 누구라도 할 수 있다.

3. 사회교육시설로서의 공공도서관의 대출기능은 사립도서관에 맡기고, 공공도서관은 지방자치정보센터로 전환하여야 한다.(이하 이 사고방식을 公共圖書館不要論이라 함.)

4. 공공도서관은 지방자치체내부에서조차 이해되지 않고 있다. 도서관직원과 지방자치체 행정직과의 연관성이 필요하다.

5. 정책제기를 위해 행정직과 사서의 인사교류를 실시하여 행정직을 도서관으로 배치하여야 한다.

주로 1~3이 공공도서관불요론을 구성하고 있다.

저자의 글은 지방자치분야에서 3편, 공공도서관분야에서 2편을 발표하고 있다. 공공도서관불요론

은 지방자치분야의 글에서 언급하고 있다. 공공도서관계의 글에서는 그 분야에 대해 언급하지 않고 있다. 따라서 후자만을 읽은 공공도서관계의 독자는 저자의 진정한 뜻을 이해할 수 없다.

1.3 공공도서관 비판론의 비판

①에 대해서는 大串夏身이 ②의 게재호인 『地方自治通信』 1986년 9월호에서 고학력자에 의한 質위주의 경향을 지적하고, 다음 3가지를 들어 비판하고 있다.

- 공립도서관의 역할, 위치, 현상, 단계적 발전과정에 대하여 기본적인 이해가 결여되어 있다.
- 일정수준의 목표에 도달하기 위한 기초적이면서 획일적인 서비스의 발전단계이기 때문에 공립도서관의 서비스가 획일적인 것은 부정할 수 없으나 이는 부득이한 일이었다.
- 현재의 공립도서관이 안고있는 근원적인 문제를 언급하지 않고 있다. 항상 문제시 되고 있는 것은 시민자치이지만, 주민참여는 형식적으로 흘러 충분하지 못하다.

1986년 ①,②에 대해서는, 1987년에 伊藤昭治가 반론을 제기하였다. 伊藤씨는 저자에게 시종 구체적으로 반론을 제기하고 저자의 방법을 비판하고 있음에도 불구하고 정면대립은 피하고 있는 점, 저자가 과거의 도서관으로 회귀를 주장하고 있다는 듯이 해석하고 있는 점이 아쉽다.

1991년의 ⑤에 대해서는 1992년에 松尾昇治, 前田章夫가 반론하고 있다. 松尾는 저자가 쓴 5편의 주장을 요약한 후, 無料貸本屋, 대출, 전문직제의 3건에 대해서 반론하고 있으나, 가장 중요한 공공도서관불요론에 대해서는 비판의 대상으로 하고 있지 않다. 前田은 저자의 주장중에서 대출과 인사교류에 대하여 반론을 제기하고 있으나, 저자의 주장전체에 대해서는 언급하지 않고 있다. 여하튼 논쟁의 범위가 한정되어 있다는 점이 아쉽다.

2. 공공도서관비판론의 배경

저자의 주장은 몇가지의 이론과 주장을 모아 독자적인 관점에서 통합한 것이라 할 수 있다. 그것은 저자의 글가운데에 이들의 이론과 유사한 표현이 많이 쓰여진 점으로 보아 확실하다. 저자의 공공도서관의 불요론의 배경에는 社會教育終言論, 수직형 고립적 체질비판의 배경에는 職員參加論, 공공도서관 대출기능의 사립도서관으로의 이관론 배경에는 私立圖書館, 신간서적 수집에 대한 비판의 배경에는 鄕土資料論이 각각 존재하고 있다. 본고에서는 5개의 이론의 내용을 소개함과 동시에 그 배경이 되었던 연구활동에 대하여 해설한다.

2.1 社會教育終言論

1986년에 출판된 松下圭一의 『社會教育の終言』은 사회교육계에 커다란 충격을 주었다. 松下의 사회교육비판은 1980년 7월의 『地方自治通信』誌上에서 사회교육자 小田利夫와의 대담 『市民文化의 創造와 社會教育』이 처음인 듯하다. 이 대담은 1984년 출판된 松下의 대담집 『都市文化를 디자인한다.』에 수록되었다. 대담에서 이야기한 주장은 1985년 출판의 『市民文化는 가능한가』에서 논의된 후 더욱 명확화되어 『社會教育の終言』으로 발표되고 있다. 松下의 사회교육종언론의 관련부분을 요약하면 대략 다음과 같다.

(1)사회교육의 일반 규정과 문제점

- 후진국인 일본에서 교육은 국가의 근대화를 실

현하기 위한 수단이었다.

- 사회교육행정의 지주를 이루고 있는 일본형교육발상은 미성년뿐만 아니라 성년을 포함한 국민전체를 교육대상자로 삼고 있다.
- 전쟁전부터 전후의 일정한 시기에 이르기까지 국민학교를 졸업한 청년층들의 보완교육이 사회교육행정의 과제였지만, 전쟁후부터는 고등학교진학율이 급격히 상승되어 그 필요성이 없어졌다.
- 오늘날에는 기초교육(고등학교)수준을 초월하여 자립적인 성인학습내지 이를 포함한 문화활동이 성행되고 있으므로, 사회교육이라는 말 자체가 성립되지 않고 있다.

(2)사회교육행정의 현상

ⓐ 공민관

- 공민관은 사회교육뿐만 아니라 지역사회의 진흥을 겨냥한 종합적인 시설로서 지역의 중심시설을 목표로 하고 있다. 그 결과, 지역에 있어서는 소형시민시설의 역할을 독점하고 있다.
- 공민관의 강좌형 시책은 사회교육행정조직의 성격과 직원의 역량때문에 포괄적이지만 깊이가 없는 일반론이며, 상식적인 수준을 벗어나지 못한다. 국가의 보조금에 의해 사업내용이 결정되어 시민의 실제적인 요구를 만족시킬수 있는 사업이 될 수 없다.
- 공민관에서 시민운동의 테마를 시책으로 내세울 경우, 그 운동이 시민에 의한 자치체행정의 비판으로 발전하기 때문에 사회교육행정직원과의 사이에 긴장감을 초래할 수 있다.
- 그런 이유로, 시민활동가는 공민관을 이용할 수도 없고, 이용하지도 않게 된다.
- 그 결과 공민관활동은 문화센터화하여 公費로 운영할 필요성에 의문이 발생한다.

ⓑ 사회교육행정의 지도·조언

- 사회교육행정에는 시민문화활동을 전부 사회교육으로 간주하고, 이를 시책대상으로 받아들이려고 하는 관료심리가 있다.
- 사회교육정책은 시민문화활동에 직접, 간접으로 개입되어 지도와 원조를 실시하고 있다. 그러나 시민문화활동의 다양화, 고도화의 근본에는 사회교육행정에 의한 지도원조는 불가능하다.
- 사회교육행정내지 사회교육행정이론에서는 행정부나 혹은 직원들은 항상 시민으로부터 한단계 높은 곳에 있다. 또는 한단계 높지 않으면 않된다고하는 의식을 항상 가지고 있다.
- 사회교육행정에 있어서 행정직원을 지도자라고 부르는 것은 그러한 현상이다.

ⓒ 사회교육행정 보조금

- 사회교육행정은 시민문화활동을 선별하고 특정단체에게만 보조금을 지급하고 있지만, 행정에는 선별능력이 없다. 그 결과 계열화된 단체만을 환영하는 경향이 있다.

(3)시민문화활동과 사회교육행정

- 시민은 교육행정과 관계없이 사회교육행정이나 공민관등에서 자립적으로 시민문화활동을 전개하고, 양과 질 모든면에서 사회교육행정의 시책을 앞지르고 있다. 따라서 사회교육행정시책이 시민문화활동의 모든 것을 다룰 수 없다.
- 사회교육행정에 따른 시책의 범위는 시민문화활동의 극히 일부에 지나지 않고, 행정의 문화시책내에서 일부분에 지나지 않는다.
- 시민문화활동이 활성화되면 될수록 사회교육행

정은 후퇴한다.

(4)시민문화활동과 사회교육시설

- 시민이 자유로이 문화활동을 할 수 있는 자유로운 지역센터가 필요하다. 커뮤니티센터(지역사회센터)는 시민이 자유로이 문화활동을 영위할 수 있는 장소이다.
- 공민관에서는 시민은 사회교육행정직원에 의해 준비된 학습의 수익자로 국한되는 경향이 있다.
- 시민에 의한 지역사회센터의 운영・관리는 시민자치의 훈련의 기회가 된다.
- 도서관과 박물관 등은 사회교육시설이 아니고 시민 문화시설로 볼 수 밖에 없다.

(5)자치체 정책연구

- 사회교육을 대신해 자치체정책연구를 위한 연구소를 설치한다. 이 연구소는 행정직원 중심으로 이루어지지만, 시민참가시스템이 운영의 바탕이 될 뿐만 아니라 연구조직에도 시민이 참가하여 연구발표를 한다. 이로 인해 시민은 연구대상이 아니고 연구주체가 된다.

이 이론에 대해서는 宮坂廣作, 笹川孝一 등이 각각의 입장에서 주장하고 있다. 여기에서는 이 이론이 하나의 이론모델로서 충분히 이해될 수 있다는 것만은 지적하고자 한다. 문제는 이러한 공민관이나 사회교육행정에 대한 비판이 공공도서관에도 해당하는지의 여부이다. 이 비판에 해당되는 것은 도서관이 공민관이나 사회교육행정이 갖는 특질을 가지고 있는 경우뿐이다.

2.2 직원참가론

松下圭一은 1980년『職員參加』에서 독자적인 직원참가론을 주장하고 있다. 직무참가와 직원참가를 구별하여, 전자를 직장참가중심의 참가, 후자를 자치체 전체로의 전망을 가진 참가로 구별하여, 다음과 같이 논하고 있다.

전자에서는 자치체 조직내의 각 분과가 자기 업무의 중요성을 강조한 결과, 개별업무의 絶對視가 발생하여 직장요구가 비대하게 된다. 市町村의 각 기관이 都道府縣－國家의 관련부서의 수직조직에 연결되어 있기 때문에, 직장요구는 자치체 내부에서 국가의 관계부서에 직선행정을 반영한 대립을 끌어내고 국가의 중앙집권형 통치확대, 조령모개식 행정에 따른 시책의 비효율, 시민자치의 붕괴와 시민의 高負擔을 초래한다. 이러한 국가의 수직행정을 市町村차원으로 수평형으로 변환하고 조정해야 한다. 그러기 위해서는 시민참가를 바탕으로 직원참가에 따른 자치체계획의 책정이 필요하다.

그러나 이러한 수준까지의 직원참가는 직무참가에 국한되고 자치체계획의 책정에는 이루어지지 않고 있다. 이것은 자치체직원이 행정전체의 문제점을 숙지하는 태도가 되어있지 않기 때문에, 직무전문가는 되어도 자치체 행정전체의 전문가가 되지 못하는 것에 기인한다. 자치체 행정의 전문가가 되기 위해서는 ⓐ 지역을 시민으로서 걸을 수 있는 기회를 확대하고, ⓑ자치체에 관한 행정정보의 정리・공개, ⓒ 정기인사의 관례화와 일반연수의 강화가 필요하다. 오늘날에는 행정에 대한 쟁점의 조정・해결에는 擔當課만으로는 처리가 불가능하다. 관련부서의 참여로 전체 계획의 책정을 전망하고, 복수시야를 종합하는 것이 필요하다.

이에 관련하여 松下는, 자치체직원의 전문성에 관하여 첫째, 직무내용에 관한 전문성과 둘째, 행정절차의 숙련도에 관한 전문성의 이중의 전문성으로서

이 두개가 있다는 것을 지적하고, 양자를 구별해야 된다고 지적하고 있다. 이것은 도서관계로서는 매우 중요한 지적이다.

江口淸三郞은 『직원참가』중에서 공공도서관에 대해 다음과 같이 언급하고 있다.

이전에는 일의 내용과 영향은 비교적 단순하였다. 예를 들면, 도로담당 직원은 도로만 건설하는 것으로 만족하게 여겨왔다. 도서관담당 직원도 도서관의 건설만을 고려해, 도서를 대출하고만 있어도 만족하였다. 여기에서 이루어진 직무참가는 요약하면, 자신이 담당하는 업무만을 알고, 주장만하면 되기때문에, 도서관을 설립하던지 공민관을 설립하던지 활발히 진행만되면 만족하였다. 그 결과부터 말하자면, 도서관은 大型貸本屋이 되고, 공민관은 일부 주민만의 학습장이 되어 시민이나 지역에서 소외되어 버렸다.

우리들의 일이라고 하는 것은 그렇게 단순한 것은 아니기 때문에, 도로담당직원은 도로건설만 담당하고 있기만 하면 안되고, 도로를 건설하면 공해가 발생한다던지 식물에 어떠한 영향을 미치는지 도로표지는 도시의 미관을 더럽히고나 있지 않는지를 고려해 일을 진척해 나가야 한다.

이와 같이 생각해보면 도로담당 직원은 도로뿐만 아니라, 실제로는 녹지라던지 공해 심지어 문화관계 업무도 담당하고 있는 것이다. 도서관이나 공민관의 직원도 건물에만 매달리지 말고 좀 더 종합적으로 시민의 생활에 입장에서 일을 처리해야 한다.

여기에서 자치체의 기획담당자가 도서관에 대한 불만이 어디에 있는지를 분명하게 밝히고 있다. 이 지적 자체는 정말 정당한 것이다.

松下의 문제의식은 자치체내부에 있어 각종시책의 조정에 의한 행정의 총괄성 확보에 있다. 따라서 개별행정분야는 각각의 업무가 자치체 업무중에서 어떠한 역할을 하고 있는지, 다른 업무와 어떤 관계가 있는지를 밝히고, 그 관계를 조정하는 것이 요구되고 있다. 전문직으로서의 직장이 고정화할 경우에는 특히 이와 같은 관점이 요구되고 있다. 이와 같은 문제제기에 대처여부가 관건이 되고 있다.

2.3 사립도서관론

(1) 사립도서관의 특집내용과 취지

②는 『地方自治通信』의 「特輯/私立圖書館의 可能性」의 게재기사이다. 이 특집은 기고문과 소개기사로 구성되어있고, 글은 大串夏身의 「私立圖書館의 存在意義와 그 可能性」, 失野有의 「公立圖書館 입장에서 생각한 私立圖書館」, 竹內節의 「私立圖書館을 생각하기 위해－미국의 예로」 등 7편을 수록되고 있는 것외에 『紹介 地域에서 열린 私立圖書館』과 『私設圖書館紹介』가 있고, 전자는 하루살이 문고, 동경어린이도서관, 사립鶴川도서관, 金光도서관, 주민도서관, 이토요카드어린이 도서관 등을 소개하고, 후자는 다른 6개 도서관을 소개하고 있다.

大串은 사립도서관의 일반적인 위상에 대해서 말하고 있다. 사립도서관을 도서관법 규정에 얽매이지 않는 개인 및 민간단체에 의해 설치된 도서관으로 규정하고 있다. 명확하지는 않지만 전문도서관을 제외한 사립공공도서관을 대상으로 하고 있는 듯하다. 그 특징으로서 다음 4개 조항을 들고 있다.

ⓐ 설치목적이 다양하다.

ⓑ 고유이념을 갖고 특색있는 활동을 하고 있다. 자료구성은 개성적이며 주제가 편중되어 있다.

ⓒ 규모가 적고, 장서수가 적다.

ⓓ 운영은 효율적이나, 독지가의 협력없이는

성립되지 않는다.

사립도서관의 구체적인 예로서 어린이문고외에 협동조합(농협,생협), 개인,재단(의료법인, 재단법인), 기업이 설립한 도서관을 지적하고, 사립도서관의 의의로 2가지를 들고 있다.

ⓐ 사립도서관은 어떤 의미에서는 시민의 손으로 운영되어 왔고, 공립도서관에 있어서 주민참가의 문제를 이미 해결하고 있다. 시민은 사립도서관에서의 경험을 통하여 공립도서관의 운영에 참가한다. 사립도서관은 도서관의 영역에서 시민자치를 실현하기 위한 학교라고 할 지도 모른다.

ⓑ 사립도서관은 공립도서관의 발전과 대립하는 것이 아니고, 각각의 영역에서 각각의 논리에 따라 발전하고, 그 결과 함께 높아지는 관계이다.

설명으로서 主體別로 본 圖書館·圖書室에 관한 活動領域의 範圍想定圖 가 게재되어 있고 협동조합과 기업에 대해 많은 스페이스를 할당하고 있다. 협동조합은 행정의 약 1.7배이고, 기업은 약 0.8배이다.

(2) 사립도서관특집의 의도

흥미있는 점은 이 특집기사의 기획의도이다. 일반적으로 사립도서관의 가능성은 專門圖書館에 있다는 생각이 일반적이다. 전문도서관이라면 커다란 가능성은 있으나, 사립공공도서관에 가능성이 있다고는 생각하지 않기 때문이다. 이 특집기사가 모두 사립도서관을 주제로 하고 있는 가운데, 저자에 의해 ②만은 공공도서관을 주제로 하고 있다. 사립도서관의 가능성을 논하는 특집가운데에서 이미 공공도서관 비판이 포함되어 있는 것이다. 특집취지에 관해서 편집부는 다음과 같이 설명하고 있다.

도서관의 설립·운영·이용과정에서 시민이 자유롭고 다채로운 활동의 계기를 찾는 것이, 현재의 도서관이 가지고 있는 문제와 연동해 갈 뿐이다. 그러나 사립도서관은 어디까지나 가능성에 지나지 않는다.

「현재의 도서관이 가지고 있는 문제」를 명확히 밝히는 것은 ②의 역할이다. 다른 글의 역할은 「도서관의 설립·운영·이용과정에서 시민이 자유롭고 다채로운 활동에 계기를 찾는 것」에 있는 듯하다. 여기에서 공공도서관 비판이 바로 사립도서관의 가능성이라는 도식을 볼 수 있다.

그러나 竹內의 「『私立圖書館可能性』이라는 타이틀은 안일한 해석을 낳게할 위험도 있다. 공공도서관에 대한 주민들의 강한 요구를 계속 받는 자치체에서 사립도서관도 좋지 않겠나 하는 의견이 이미 있기 때문이다. 라고 지적하고 있고, 미국의 경우에 있어서도, ⓐ 카네기는 자치체의 업무를 지원하는 것이지 사립도서관을 설립한 것은 아니다, ⓑ다른 부호의 도서관은 특수한 장서구성이라는 의의는 있으나 재정적 취약성은 피할 수 없다고 지적하고 있다. 失野有도 「사립도서관에서는 지역계획은 세우지 않는다.」라고 지적하고 있다. 특집전체로서는 사립도서관을 적극적으로 평가하고 있다고 말할 수 없다.

편집부는 권말에 「편집후기」에서 "이 특집에서 사립도서관의 통일된 이미지가 얻어졌다고는 할 수 없다" 라고 말하고 있다.

(3) 사립도서관의 평가

편집부에 따르면 사립도서관은 어디까지나 가능성에 지나지 않고 사립도서관의 통일된 이미지는 얻

을 수 없다는 언급이 현재의 사립도서관의 위치를 명확하게 설명해주고 있다.

여기에서 주목할 만한 것은 大串의 사립도서관에 대한 평가이다. 大串은 사립도서관의 가능성을 평가하고 기업출자의 재단운영에 의한 도서관의 증가를 예상하고 있다. 즉, 도서관 관련산업의 발전으로 목록업무등이 민간측에서 가능하게 됨에 따라 "재단등의 모양을 띈 기업의 사회적 이익의 환원대상으로서 도서관이 보다 많이 등장하고 있다." 라고 주장하면서 재단등의 민간보조금가운데에 도서관을 위한 것이 증가한다고 예상하고, 전자의 예로서 슈퍼마겟의 이토요카드가 점포내에서 설치되어 있는 어린이 도서관을 들고 있다.

그러나 大串의 주장은 설득력이 결여되어 있다. 왜냐하면 이 글에서는 일본사립도서관의 역사가 다져져 있지 않을 뿐 아니라, 기업의 사회적 공헌론에 대한 검토가 불충분하다고 생각되기 때문이다.

2.4 향토자료론

(1) 향토자료 우선론

향토사연구가인 鈴木昌雄은 독특한 향토자료 우선론을 주장하고 있다. 저자는 鈴木이 1984년과 1986년에 東京都 공립도서관 향토자료연구회대회에서 행한 발표를 참고문헌으로 들고 있다. 그 가운데 관련부분은 다음과 같은 내용이다.

현상인식은 다음과 같다.

① 장서구성에 있어서도, 직원의 자질에 있어서도 개성이 없는 무료대본옥 형식의 도서관이 현저히 증가하고 있다. 어느 도서관이나 자료의 구성은 대동소이하고, 유일하게 오리지널한 부분은 지역(향토) 자료이다.

② 도서관원의 자주적인 도서선정이나, 지역에 맡는 수서계획 등을 수행할 여지도 없는 상태에서 거의 무제한적으로 자료를 받아 시간이 지나면 폐기처분하는 신진대사의 수법이 일반화되고 있다.

③ 대량생산된 도서,자료를 대량으로 구입하여 대출하는 것은 출판산업서비스일뿐, 진정한 시민서비스는 아니다. 이것은 장기적으로 오히려 도서관의 신용을 떨어뜨릴 우려도 있다.

④ 이들 도서관에서의 실적비교가 유행하고 있어 등록인 수나 대출책 수, 행정효과 등의 수치를 과장하고 있다. 그러나 그것은 수치가 높다는 것이 좋다고하는 것은 고도성장기의 발상이고 우민정치의 대표적인것에 속하게 된다.

⑤ 이들 도서관에서 서로 모아놓은 조사물은 무엇하나도 제대로 된 것이 없다. 이러한 도서관에 대해 시민의 불만은 커지고 있다.

공공도서관이 갖추어야 할 자세는 다음과 같다.

작은 도서관이 양이 아니고 질적인 면에서 그 독립성·전문성을 발휘할 수 있는 분야는 지역자료분야를 제외하고는 없다. 국회도서관이나 도립도서관이 어느 정도 충실하다해도 市區町村내의 소지구의 시간적(역사적), 공간적(지리적) 정보를 정비한다는 것은 불가능하다.

이 점에서 공립공공도서관은 그 지역에 관해서는 세계제일의 내용을 갖출 수 있다. 그래서 그것은 다른 사람이 작성하여 출판된 도서나 자료를 아무리 구입하여도 그 지방의 자료를 완전히 입수할 수 없다는 것을 아무리 강조해도 지나치지 않을 정도로 커다란 특색이 있다. 모든 것이 그 도서관의 정보분석력과 도서관원의 수작품을 싫어하지 않는 생활에 좌우된다. 이 획일화된 시대에 완전히 자주적으로 자립적인 작업을 할 수 있는 것이다.(중략)

본래의 의미에서 지역주민에 대한 서비스를 생각할 경우, 공립공공도서관기능의 한 분야가 이 지역의 전문도서관화하는 것이야말로 하나의 핵심이 되리라 생각한다.

(2)향토자료론의 평가

鈴木의 주장은 일반자료에 대한 낮은 평가와 향토자료에 대한 극도로 높은 평가가 특징이며, 고전적인 향토자료론이라고 할 수 있다. 현상인식도, 있어야 할 모습도, 저자의 사고방식과 거의 유사하여, 저자가 鈴木의 주장에 의거하고 있는 것을 알 수 있다.

2.5 공공도서관 네트웍론

앞에서 논한 이론이나 자료를 저자가 참고로 한 것이 분명하다. 이것 이외에 저자가 참고로 했는지의 여부는 확실하지 않으나 저자의 주장과 아주 비슷한 주장을 찾아 볼 수 있기 때문에 소개하고자 한다.

堀渡는 1986년에 長浜功편『現代社會教育의 課題와 展望』에 現代公共圖書館의 狀況과 課題 를 집필하고 그 한 항목으로서『네트웍론의 aporia』를 논하고 있다. 堀渡는 네트웍 정책자체를 비판적으로 논하고 있기 때문에, 본고에서는 관련된 부분만을 다루기로 한다. 이 부분의 문제의식은 ②의 네트웍론의 주장과 매우 유사하다.

堀渡는 도립도서관의 협력원조서비스를 평가하면서, 대체로 다음과 같은 의문을 제시하고 있다.

대단히 편리한 도립도서관의 백업서비스가 市町村立도서관에 가져올 영향은 더욱 다각적으로 고찰될 필요가 있다.

항상 자료이동의 굵은 파이프가 존재하여, 소장하고 있지 않은 자료의 일반적인 제공방법으로서「다른 도서관에서의 借用」하는 것은 市町村立도서관운영을 더욱 기능주의적인 것으로 바꿔게 하는 것은 리퀘스트가 발생한 시점에서 기존의 장서 구성이나 서가정리를 잘할 수 있는 기회를 잃어버리는 것은 아닌지. 市町村立도서관은 이용자들의 책임을 다하기 위해 어떤 책을 선정 보유해야 하는지, 어떤 장서 제공을 추구해야 하는지하는 이러한 의문들을 잃어버리지는 않는지. 그 결과 이용요구에 대해서 도서비를 증액하고, 서가공간을 가득 채우는 보존서고를 설치하여 소장능력을 높여 장래에 대비한다고 하는 각 자치단체단위로서의 서비스충실을 도모한다는 정석적인 발상을 거의 들어보지 못하고 있다.

縣立도서관의 정비를 요구하는 발상은 긴 안목에서 보면 市町村立도서관의 자생력을 감소시킬지도 모른다. 눈앞에서 지역의 도서관정책을 입안하고 운영하는 능력, 다른 문화기관이나 자치단체 도서관과의 평등한 협력관계를 쌓아가는 정책적인 역량을 추구하는 발상을 약화시키지나 않을지 우려된다.

堀渡는 이상과 같이 도립도서관과 市町村立도서관의 네트웍에 의문을 나타내고 있다. 都道府縣立도서관과 市町村立도서관과의 네트웍에 있어서는 협력원조와 동시에 市町村立도서관의 내실이 선행되지 않으면 안된다는 것을 명확하게 지적하고 있다. 1986년은 도립입천도서관이 도립다마도서관으로 이전하기 전 해 이어서 당시 이미 이 도서관의 협력서비스는 높게 평가되고 있었다. 그러나 장기적인 관점에서 보면 堀渡와 같은 비판이 있는 것은 당연하다.

2.6 공공도서관 비판론의 배경

이상의 이론중, 사회교육종언론과 직원참가론은 松下가 제기한 것이다. 또, 관련된 사회교육비판과

사립도서관론은 『地方自治通信』에 게재되어 있다. 이 점에 대해서 설명하고자 한다.

(1) 通達硏究會

松下圭一은 정치학자로서 지금까지 대중사회론, 도시환경, 도시정책 등 셀 수 없는 이론적 업적을 이룩하였다. 그 일관된 관심은 시민자치에 있다. 이러한 관점에서 松下는 東京都의 자치체 職員有志와 함께 정책연구회를 계속해 왔다. 松下에 의하면 원래 東京都多摩地區의 시직원을 중심으로 하는 자유로운 연구교류 서클이 있어, 松下는 초대되어 참가했다는 것이다. 이 정책연구서클이 월1회 「통달연구회」를 이어 왔다. 이 연구회의 이론적 성과가 松下가 편집하고 자치체 직원이 분담집필하는 형식으로 몇 편이 출판되었다. 1980년의 『職員參加』와 1986년 『自治體の先端行政』등이다. 저자도 이 연구회의 일원이다. 저자의 견해는 개인적인 견해이기는 하지만 이러한 단행본에 게재하기 때문에 광범위한 독자들이 읽어 커다란 영향을 줄 가능성이 있다는 것에 주의할 필요가 있다.

(2) 『地方自治通信』

『地方自治通信』은 지방자치센터가 간행하는 월간지로서, 지방자치에 관한 이론적 논문을 게재해 왔으나 1988년에 휴간되었다. 지방자치센터가 사회당계의 全國革新市長會의 자문기구이고, 『地方自治通信』이 그 기관지적 존재였다는 것은 널리 알려져 있다. 同誌는 사회교육이나 공공도서관에 대한 비판에 일정한 역할을 하였다.

128호(1980년 7월)에는 『特輯/현재, 社會敎育에 묻게되는 것』을 게재하였다. 그 내용은 松下圭一과 小川利夫와의 대담인 「시민문화의 창조와 사회교육」이지만 그외에도 공민관에 관한 논쟁이 게재되었다. 『〈往復書簡〉 공민관에 대한 10가지의 의문－進藤文夫樣에게』와 「公民館에의 의문에 대답한다.」가 그 내용이다.

도서관계에서는 거의 알려지지 않았지만, 2년 후의 152호에서는 공공도서관의 직원문제에 대한 논쟁이 있었다. 「爭點·도서관행정을 둘러싼 2개의 흐름」이 그 내용이며, 「〈問題提起〉圖書『館』과 도서센터의 幷存을」, 「〈반론〉도서관에 사서는 필요없다.－어느 자치체기획담당자의 반론」, 「〈문제제기와 반론을 읽고서〉도서관행정에 있어서 제삼의 길－나의 시간제공무원론」의 3편이 있었다.

(3) 공공도서관비판의 조류

이상의 두편만으로도 이들의 논의가 단발적인 것이 아니고 여러가지의 사고방법과 조류가 모여 하나의 흐름을 형성하고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 논의는 지방자치경영학회에 의해 지방행정의 혁신과는 별도의 조류라는 것은 분명하지만, 개별 행정의 독립성이나 전문직 제도에 대해 부정적이라는 점에 있어서는 공통점을 가지고 있다. 이것은 공공도서관에 있어 매우 심각한 문제이다.

그러나 개별행정과 그 시책에 대한 평가는 다르지만 시민자치나 행정서비스의 질적향상의 추구라는 목적에서는 일치한다. 문제는 이러한 지방자치전문가의 대화와 토론이 이루어지지 않는데 있다. 우선 이러한 논의의 내용과 지방자치체 행정론에 있어서 이러한 논의가 성행하고 있는 이유를 연구할 필요가 있다.