

## 도서관을 바른 길로 발전시키자

石塚久芳(이시즈카 히사요시)  
 〈圖書館의 運營委託을 생각하는 全國連絡會〉  
 번역·한국도서관협회 '도서관문화' 편집실

〈註〉

1997년 1월 22일을 전후하여 전국의 주요 언론매체들은 정부의 「경쟁력 10% 이상 높이기」추진 방안을 일제히 보도하였다. 그에 의하면 정부 기능의 民間委託 可能分野로 상하수도, 청사건물 경비·관리, 공공차량 운영 등과 함께 圖書館運營을 例示하였다. 우리 도서관계에서는 이같은 정부의 느닷없는 발표를 보고 놀라움과 함께 비상한 관심을 갖게 되었다. 그러나 정부가 구상하고 있는 이른바 '圖書館의 民間委託'에 관하여 정부 구상의 내용은 아직 아무것도 밝혀진 것이 없고, 따라서 도서관을 민간에 위탁한다는 것은 도대체 무엇을 어떻게 한다는 뜻인지, 공금증과 악구심만 증폭되고 있는 형편이다.

다만, 日本의 도서관계가 이와 유사한 것을 경험한 것으로 보이는 자료들이 여럿 있다. 이에 '圖書館文化'는 그 자료 가운데 하나인 「圖書館の委託を考ふる：資料と解説」(圖書館問題研究會 委託問題研究會 編輯, 圖書館問題研究會 發行, 1996) 중에서 우선 두 건의 기사를 번역하여 이번 호에 실는다.

'圖書館文化'는 앞으로도 관련 자료를 이 지면에 게재할 예정이다. 참고가 되기를 바란다.(이 기사의 번역 게재는 발행자의 동의를 얻었으며, 번역 작업에는 국립중앙도서관 曹在順 사서의 협력이 있었다.)

〈편집자〉

### 1. 위탁을 단념하다

1995년 8월, 調布(조후)市는 도서관의 관리위탁을 단념하였다. 이는 시의 위탁구상이 분명해진지 1년 반만의 일로, 도서관인과 시민의 활기찬 반대 활동 덕택이다.

1980년대, 京都(교토)市나 足立(아다치)區에서는 도서관의 위탁을 막을 수 없었다. 그리고 90년대, 調布市에서는 京都市·足立區의 운동에서 교훈과 성과를 배워 위탁을 저지하였다. 그 의미는 매우 크다. 그럼에도 불구하고 『調布市の 성과』가 전국적으로 보급되어 있지는 못한 실정기에 안타까움을 느끼지 않을 수 없다. 거품경제 붕괴 이후 재정 악화로 인하여 전국 각지에서 위탁, 혹은 유사위탁이 제안되고 있다. 調布市 운동의 성과·교훈을 널리 알려 각지에서 고민하고 있는 분들에게 도움이 되길

바란다. 이 책자를 작성하게 된 동기도 그러한 바램에서이다. 그러면, 調布市에서는 어떻게 위탁을 막을 수 있었을까.

- 시민을 중심으로 한 반대 운동
- 도서관인·학자·연구자·문화인의 지원
- 시 당국의 검토·준비 부족
- 文部省의 견해·東京(도쿄)都의 指導
- 매스컴의 문제 제기
- 시의회의 소극적 태도

대략 이상과 같은 것이 그 요점이라고 할 수 있다.

調布市の 경우, 시민에 의한, 시민을 위한 운동이라는 인상이 강하다. 시민에 의한 다양한 행동이 시의 당초 구상을 뒤집은 것이다. 현장직원이 좀 더

전면에 나서 주었더라면 하는 아쉬움도 남지만, 시민을 잘 뒷받침해 주었다고도 할 수 있다. 多摩(다마)地區를 비롯한 다른 자치체의 도서관인도 진지하게 행동하고, 연구자·문화인도 운동에 참가하거나 호소문 발표 등 중요한 역할을 다해 주었다.

자료에도 있듯이 足立區의 운동 때, 국회 답변에서 분명해진 ‘문부성 견해’는 지금도 살아 있다. 東京都가 『문부성과 같은 견해』라고 표명하고, 도서관 위탁에 난색을 표한 것도 調布市가 위탁을 단념한 커다란 요인이다. 또한 매스컴, 특히 朝日新聞이 두 번에 걸쳐 칼럼에서 거론한 일은, 위탁문제의 중대함을 시 당국을 포함한 많은 사람들에게 전하게 되어 그 운동에 기운을 북돋아 주었다.

이러한 調布市 운동의 상세한 기록은 별도로 정리할 예정이다. 우선은, 지금 위탁문제에 직면해 있는 사람들을 지원하고 싶기도 하고, 도서관 운영에 대하여 진지하게 생각하고 있는 사람들을 위하여 『쓸만한 자료』로서 기획하였다. 꼭 활용되었으면 한다.

예를 들면, 調布市의 추진과정에서 명확해진 東京都의 지도 기록은, 우리들에게는 ‘재산’이라 해도 좋을 만큼 가치가 있다. 이 기록은 『調布市 시민 플라자(가칭)에 있어서 도서관 조직의 본연의 자세에 대하여』에 게재되어 있으며, 94년 8월 調布市 사회교육과에서 정리한 것이다. 상세한 것은 자료를 참조하기 바라며, 아래에 그 일부를 소개하고자 한다.

- ① 재단설립 등에 대하여 (東京都 총무국 지도과 '93년 5~8월)
  - 행정으로만 할 수 있는 사업은 재단에 위탁할 수 없고, 본래 행정으로 해야 하는 일을 재단에 전가해서는 안 된다.
  - 시의 하청적인, 이른바 수탁사업을 중심으로 하는 재단법인의 설립은 인정할 수 없다.
  - 행정에서 취급하는 사업과 재단에서 취급하는 사업이 중복될 경우에는 재단의 사업으로 인정할 수 없다.
- ② 도서관의 위탁에 대하여 (東京都 교육청 '94년 3월)
  - 만일 도서관법 제10조에서 자리매김하더라도

이것만을 위탁해 버리면 교육 기관으로서의 역할이 미약해져 버리므로 의문

- 도서관의 위탁에 관한 東京都 교육위원회의 견해는, 1986년 3월 중의원 예산위원회에서 海部(가이후) 文部相이 답변한 『공립도서관의 기본적인 업무는 위탁에 적합하지 않다』라는 文部省의 견해와 같다.
- 또, 도서관 업무를 위탁할 수 있는 업무와 위탁할 수 없는 업무로 나눌 수도 없다.
- ③ 『도서관의 운영방침·사업계획의 책정, 자료의 수집·선정 및 제적, 자료의 대출·반납, 참고봉사업무, 자료의 상호대차, 복사 서비스』의 6가지 중 제외된 부분을 위탁하려고 하는 시측의 방침에 대하여 (東京都 교육청 '94년 3월)
    - 사업을 어중간하게 나누고 잘게 쪼개어 재단에 위탁하는 일은, 그 때 그 때의 경우에 따라 달라지므로 인정할 수 없다. 성질상 같은 종류의 일은 행정에서 할 것인지 재단에서 할 것인지 양자택일할 필요가 있다.
    - 현단계에서는, 공립도서관의 업무를 비록 일부 일지라도 재단에 위탁한다는 것은 인정할 수 없다.
    - 調布市의 이 자료에 적혀 있는 업무는 모두 공립도서관으로서 시가 직영으로 하고, 건물관리 부분만 위탁하면 어떠한지?

이러한 東京都의 지도에 대하여 調布市 사회교육과는 경과를 언급한 후에, 『이상의 東京都 교육청의 指導대로, 도서관을 도서관법 제10조에 의한 ‘공립도서관’으로 자리매김하는 한, 東京都로서는 도서관 업무(건물관리에 관한 부분을 제외한다)의 재단 위탁은 인정할 수 없다는 것이 명확해졌다』라고 끝맺고 있다.

## 2. 전국의 상황

1990년대에 들어서자, 평생교육이라는 이름 아래 종합시설·통합시설이 적극적으로 만들어지게 되었다. 문화시설·홀(Hall) 등과 도서관을 일체화시킨

형태로 시설이 세워지고, 도서관을 포함한 전체 시설의 운영을 위탁하는 안(案)도 동시에 제안되어, 이것이 하나의 패턴으로 되기도 하였다. 調布市도 그 예라 할 수 있다). 어떤 경우는 도서관은 도서관이 아니라 『도서관과 같은 것』으로서 도서관 유사 시설로 자리매김하여 구상되는 예도 있다. 이밖에, 위탁을 하청받은 회사의 종업원으로 사서자격증 소지자가 배치되는 형태도 나타나, 제81회 도서관대회(1995년)에서 배포된 자료 중에는 '사서과견'을 홍보하는 광고마저 나타났다. 또한, 정규직이 아닌 직원을 중심으로 운영하는 예도 허다하고, 국립국회 도서관 關西館(간사이칸)도 업무위탁을 검토한다는 소식이 들리는 등, 위탁이 아니더라도 단순히 '직영'이라고는 말하기 어려운 사례가 증가하였다.

나아가 대폭적인 경기 후퇴와 리스트럭처(Restructure)의 물결을 배경으로 삼아, 변칙적인 운영을 선택하는 경향에 박차를 가한 감이 있다. 우리들의 '도서관운영을 생각하는 전국연합회'는 설립 후에 '통신'도 발행하였는데, 전국 각지로부터 보고와 문의가 쇄도하였다.

규모도 대소 각양각색, 전화·편지의 주체도 도서관·교육위원회 관계자뿐만이 아니라 시장·기획담당자 등 각양각색이어서, 위탁 혹은 위탁에 버금가는 행정개혁 수법이 동시다발적으로 일어나고 있음에 그저 놀랄 뿐이었다. 각지의 다양한 운영형태와 구상사례를 정리하고 각각의 특징 혹은 문제점을 명확히 해야 함에도 불구하고, 유감스럽게도 그 전모를 파악하여 분석하는 데까지는 이르지 못하고 있다. 그런가 하면 한 편으로는, 국가와 東京都가 외곽단체와 재단을 통폐합하고, 자치성 주변으로부터도 제3섹터의 운영이나 그 존재 자체를 의문시하는 보고도 나와 있어, 해결·개선해야 할 행정과제 중 하나가 되었다. 그렇지만, 지방자치체 수준에서는 여전히 제3섹터나 재단에 의한 운영이 안이하게 새삼 실시되려 하고, 심각한 행정과제라는 인식은 아직 완전하지 못하다.

지금은 '중앙'과 '지방'이라는 인식 격차로 볼 수 밖에 없지만, 내포된 과제·문제는 모두 바람직하지 않은 쪽으로 가게 될 우려가 크다.

### 3. 위탁은 왜 해서는 아니되는가

도서관은 민주주의의 보고(寶庫)라 일컬어진다.

독서의 즐거움, 일상생활의 의문이나 일에 필요한 데이터 등의 요구를 충족시킴과 동시에 시민 한 사람 한 사람이 스스로 생각하고 판단하기 위한 재료를 도서관이 제공하기 때문이다. 도서관은 제공된 자료를 통하여 사회의 유지·발전에 공헌하는 기관이라는 성격을 갖고 있다. 민주주의의 기반을 유지하기 위해서 도서관은 널리, 모든 사람에게 개방되어 있지 않으면 안 된다. '개방'되어 있다는 것은 자료·정보를 얻을 기회가 평등하고, 구하면 모든 사람이 그것을 얻을 수 있다는 자세를 말한다. '만인'을 위하여, '공공의 이익'을 위하여 이용되는 기관·시설이기 때문에 도서관은 '공적 책임' 아래 운영되지 않으면 안 된다. 일부 사람의 이익을 위해서가 아니라 모든 사람을 위한 서비스라는 점에 입각하여, 모든 사람의 이익에 이바지하기 위한 시설은, 사회의 책임으로 공공기관으로서 운영되는 것이 당연하다.

도서관의 관리운영이 공적으로 행해지지 않으면 안 되는 근거가 바로 여기에 있다. 足立區의 운동 때 『도서관의 위탁은 자치체의 책임 포기』라고 지탄한 의미도 여기에 있다. 공평하고도 공정하게, 그러나 계속적으로, 만인을 위한 사업으로서 실시할 것. 그리고 그것이 보장되어 있을 것. 이러한 조건을 만족시키려면, 공공기관에 의한 운영 이외에는 길이 없다. 다시 한 번 그 일을 되새기고 싶다.

### 4. 위탁 도서관의 미래는 밝은가.

『도서관을 재단에 위탁하는 자치체는, 「(직영을 전제로 하는)도서관법 등 법률의 제약을 초월하여 보다 질 높은 서비스를 제공할 수 있다」고 한다. 그러나 실제로 그 활동이 높이 평가되는 것은, 도서관법의 이념을 이해하고 그것을 정직하게 추구하고 있는 직영 도서관인 것도 사실이다』라고 朝日新聞은 컬럼에서 지적하였다. 위탁·직영 문제의 본질을 단적으로 표현한 예리한 발언이다.

그러면, 위탁된 도서관에 '좋은 도서관'은 전혀

기대할 수 없는 것일까. 자치체의 저력이나 투입 예산, 준비 담당자의 역량·열의나 준비기간 등, 개관 시의 일을 좌우하는 요소는 얼마든지 있다. 개설 준비를 하는 시점에서 도서관계가 도달해 있는 서비스의 이념·수법을 구현시키고, 나아가 축적된 담당자들의 힘과 연구를 더한다면, 잘 만들어진 도서관으로서 충분히 출발할 수 있을 것이다. 문제는 그 후의 일이다.

행정개혁이라는 문맥에서 위탁 운영을 선택한 경우, 운영에 종사하는 스태프의 질과 양이나 경상적 경비의 지출 정도가 어디까지 보장되는가? 계속해서 보장되는가? 직영 도서관이 공적 책임을 갖고 지속적으로 자치체 직원으로 운영을 함으로써 시민과 함께 계속 성장할 가능성을 갖는 데 대하여 위탁의 경우, 자치체에 귀속된 직원조합에 의할 정도로는 지속성·계속성은 보장받지 못한다.

직영 도서관이 거듭나는 발전 가능성을 갖는 데 비하여, 위탁 도서관은 그 가능성을 막아 버리는 구조와 체제로 굳어지게 될 것이다.

그리고 그 '가능성'을 살리고 못 살리는 것도, 직영 하에서 운영을 맡고 있는 도서관인과 시민의 자세와 노력 여하에 달려 있다. 자명한 사실이지만, 직영이기 때문에 좋은 도서관이라는 것은 아니다. 단지 사서가 배속되어 있기 때문에 좋은 도서관이라는 것도 아니다. 좋은 도서관을 만들기 위하여 자기 개혁을 계속하는 도서관, 노력하는 도서관인, 그것을 뒷받침해 주는 시민과의 상호 작용에 의하여 '좋은 도서관'이 되는 것이다. 도서관 만들기를 추진하는 활동이나 일을 통하여 도서관 이념을 구현해 가는 일은 곧, 도서관을 만드는 '운동'인 것이다. 운동이기 때문에, 지속성이 요구되고 정열이 요구된다. 위탁 문제에 직면한 도서관인은, 책임이 무거움을 더욱 자각하고 노력하지 않으면 안 된다.

교육이나 문화에 관련되는 행정의 '효과'는 장기간에 걸친 서비스의 결과 나타나는 측면이 강하다. 자치체 직영과는 거리가 먼 운영을 선택한 '위탁'이라는 구조는 장기적·지속적으로 수준을 유지하는 일이나, 거듭나는 발전을 방해하게 될 것이다. 그러므로, 위탁된 도서관의 미래는 결코 밝은 것이 아니

다.

### 5. 연중 개관은 도서관 서비스를 위태롭게 한다

京都市의 도서관은 위탁·연중 개관으로 출발하였다. 특별정리(장서점검)조차 하지 않아, 소장자료를 정확히 파악할 수 없는 상태가 계속되었다. 그 후, 주 5일 근무제가 도입되기도 하고 '휴일 없는 개관'은 유지할 수 없게 되자, 현재는 매주 화요일을 휴관일로 하고 있다.

調布市에서는 유감스럽게도 연중·장시간 개관을 돌파할 수 없었다. 위탁은 저지하였지만, 연중·장시간 개관이라는 도서관 서비스의 또 하나의 저해요인을 떠안게 되었다. 서비스의 질을 유지할 수 있을지 염려된다. 인원에 대한 재검토 등 노사합의에 바탕을 둔 운영형태·직원체제의 개선이 앞으로의 과제이다.

여전히 연중 개관을 실시하고 있는 足立區에 근무하면서 실감한 바와, 또 아다치구에서 실시한 각종 조사 결과를 보면, 연중 개관은 도서관 운영상 문제를 야기시키는 커다란 요인임에 틀림없다.

足立區를 예로 들면, 연중·매일 야간 개관에 따라 1주당 개관시간은 77시간이 되었지만, 직원 각자의 근무시간은 1주당 40시간이다. 따라서 각 직원의 입장에서는 서비스하고 있는 시간대의 약 52%, 즉 반 남짓밖에 업무에 관계할 수 없게 된다.

현실적으로 1주 7일 중, 직원 전원이 모이는 것은 최대 3일밖에 안 된다. 따라서 『직원이 한 시스템으로서 그 역량을 발휘』하는 일은 무리이다.

게다가 도서관의 개관일(주 7일)과 직원의 휴무일(주 2일)과의 관계로 인하여 근무는 변칙이 되지 않을 수 없다. 연중 개관은 직원의 엇갈린 근무 때문에 직원집단으로서 조직력을 발휘하지 못하도록 방해하고, 변칙근무에 따른 피로를 누적시킨다. 엇갈림이나 시간에 쫓기는 상황 속에서 만족할 만한 내용의 일은 추구할 수 없다. 足立區의 예를 보면, 개관시간이 약 2배(월요일·국경일 휴관, 5시 폐관 → 연중개관, 8시 폐관)가 된 데 비하여 이용도도 증가하지 않고, 오히려 1일당 대출책수 등은 줄었

다.

위탁 저지를 위하여 열심히 노력했던 調布市의 도서관인도, 직영관으로서 손색없이 운영해 나갈 책임감과 함께 연중개관으로 인하여 제 힘을 다 발휘할 수 없는 체제의 틈바구니 속에서 고민하게 되었다.

## 6. 도서관 정책을 세우자

調布市의 경우, 도서관 정책을 둘러싼 상황은 어떤 것이었을까. 시의 구상에는 도서관에 대한 명확한 비전은 찾아볼 수 없었다고 생각된다. 한 편, 직원측도 논의야 있었지만, 대치시킬 만한 정리된 도서관 정책은 없었다. 사서직 집단으로서는 정책을 가지고 싸우기 위한 노력과 연구를 하고 싶었던 바이다. 시민 측에는 앙케이트 조사에 의거한 도서관 운영에 대한 요망 제출과 『재단위탁을 생각하는 Q & A』의 발행 등, 정책 작성에 대한 강한 지향을 느낄 수 있었다. 이상이 정책을 둘러싼 대략적인 인상이다.

미리 해당 자치체에 어울리는 도서관 정책을 가지고, 그 실현에 진력할 것, 또 운영의 근간에 관계되는 제안이 있을 때에는 스스로의 비전·정책에 의거하여 싸우는 것이 도서관인의 책무가 아닐까. 적어도, 위탁 구상이 제시되면, 곧 정책논의를 개시하여 정책안을 즉시 제시할 수 있을 만큼의 역량과 문제의식을 갖고 있었으면 한다. 운동의 키워드는 도서관정책이다. 또한 위탁제안 유무에 상관없이, 도서관정책의 확립과 그 실현을 목표로 하는 정열이 도서관 발전의 원동력이다. 직원집단에, 늘 시민과 함께 계속 성장하여 끈기있게 지속적으로 정책 실현을 꾀해 나가려는 자세없이 위탁이건 직영이건 시민을 위한 도서관으로서 계속 존재하기를 곤란하다.

## 7. 활기찬 운동을 하고자 하는 사람들에게

각 자치체의 재정환경의 악화에 따라, 서비스의 유지·발전을 곤란케 하는 다양한 수법이 각지에서 행해지려 하고 있다. '이대로는 안 된다, 어떻게든 대응해야 한다'라고 생각하는 사람들에게 도움이 되

고자 하는 바램으로 이 책자를 편집했다는 것은 앞에서 언급한 대로이다.

京都市·足立區·調布市에서의 운동 경험은, 다양한 교훈을 준다. 이 싸움을 통하여, 운동을 추진해 나가면서 무엇이 중요한가를 우리들은 배웠다. 그것은 다음과 같은 것이다.

- 가) 위탁 구상이 있다는 것을 알면, 재빨리 행동한다 (도서관의 위탁에는 문제가 있음을 당국·시민·도서관협회나 도서관문제연구회에 알리고 연락한다)
- 나) 현장직원과 시민이 함께 활동하여 노동조합의 지지·지원을 받는다.
- 다) 학자·연구자·문화인, 전국 도서관인·시민의 힘을 빌린다.
- 라) 정책을 세워 운동한다.
- 마) 의회를 중시하여 의원의 이해를 구한다.
- 바) 매스컴에 알려 운동의 취지에 대한 이해를 구한다.
- 사) 감독관청의 생각을 정확히 파악하여 운동에 반영시킨다.
- 아) 관계되는 움직임이나 정보를 재빨리 입수하여 정세 분석·상황 판단을 정확히 한다.
- 자) 정보는 개방하고 추이를 정확하고도 빠르게, 그 때마다 전한다.
- 차) 밝고 활기차게 운동을 계속한다.

調布市 운동의 커다란 특징의 하나는 시민이 활기에 넘쳤다는 것이다. 『시민운동이기에 즐겁게 하자, 기꺼이 하지 않으면 안 된다』라는 자세로 일관하였다. 집회·홍보 기타 어떤 경우라도(때로는 분노할 때도 있었지만) 활기차게 즐거이 행동하였다. 그리고 운동과정에서 자치체 운영 그 자체에 대한 근본적인 의문을 눈여겨 보기도 하고 도서관 운동은 문화운동이라는 시각을 획득하기도 하고, 즐기면서 깨닫고, 즐기면서 『성장』하는 운동이었다. 도서관 개관 후에도 도서관협의회에 참가하게 되어 본연의 자세에 대한 의견을 말할 기회를 얻었다. 어떤 사람이 調布市에 대하여 『아저씨들이 눈에 띄게 두드러졌

던 운동』이라는 인상을 피력하였다. 역시 지금까지의 도서관 운동은 여성 시민이 눈에 띄게 두드러졌는지도 모른다. 다양한 업종의 남성이 다양한 입장에서 참가하여 소리를 드높여 집회를 열고 뉴스를 만들었다.

調布市의 경우, 모임 후에는 술로 뒷풀이하는 일도 자주 있었다고 들었다. 여기에도 『활기참』의 비밀이 있는 것일까. 여하튼, 어떻게 생각하고 어떻게 행동하였는지에 대해서는 시민 자신이 직접 보고하기를 기다린다. 調布市 시민의 활기찬 행동 보고는 전국의 운동에 용기와 힘을 주게 될 것이다.

불행하게도 위탁이나 유사위탁이 구상·제안되는 것을 알게 되면 재빨리 행동하자. 빠르면 빠를수록 효과적이다. 위탁문제는 도서관 본연의 자세를 스스로가, 또한 자치체 당국이 진지하게 생각할 기회가 기도 하다.

『직영』을 지키고 발전시키기 위해서 소리높여 행동하자. 물론 위탁문제는 일어나지 않는 편이 좋다. 저지운동은 큰 일이다. 그러나 약해져서는 안 된다. 자기 주변으로부터, 전국으로부터 반드시 지원은 받게 된다. 활기차게 끈기있게 밝게 운동을 계속하자. 調布市에서는 현재 위탁을 막았다. 힘을 내자.