

# 일본 공공도서관의 민간위탁과 사서직의 위기

## The Outsourcing of the Public Library Management and the Crisis of Librarianship in Japan

김 영 귀(Young-Kuy Kim)\*

### 〈목 차〉

- |                         |                       |
|-------------------------|-----------------------|
| I. 서론                   | III. 공공도서관의 민간위탁과 사서직 |
| II. 공공도서관의 민간위탁의 배경과 실태 | 1. NPO와 사서직           |
| 1. 민간위탁의 배경             | 2. PFI와 사서직           |
| 2. 민간위탁의 실태             | IV. 비정규직의 증가와 사서직     |
|                         | V. 결론 및 제언            |

### 초 록

이 논문은 일본의 공공도서관에서 일어나고 있는 도서관의 관리운영의 민간위탁에 관한 연구이다. 연구의 목적은 1970년대 국가적인 행·재정개혁이라는 정책의 일환으로 시작된 효율적 운영과 지방재정의 위기가 맞물리면서 일어난 민간위탁에 대해서 그 이유와 배경, 역사를 살펴보고, 실태를 파악함으로써 앞으로의 대응 및 대비책을 찾아내고자 하는 것이다. 그 중에서도 이런 일련의 민간위탁이 진행됨에 따라 감량경영, 효율적 관리에 의한 사서의 감소, 사서직중의 폐지, 그리고 도서관의 얼굴인 대민봉사업무의 민간업자에 의한 위탁에 따른 비정규직이 증가함으로써 파생되는 사서직의 위기를 분석하고, 앞으로의 나아가야 할 방향을 제시하였다.

주제어: 공공도서관, 민간위탁, 대민봉사업무, 도서관운영관리, 사서직, 정규직, 비정규직, 도서관법, 지방자치단체, NPO, PFI

### Abstract

The purpose of this study is to investigate the reason, background, history, and present status of outsourcing of the public library management and the change of librarianship in Japan. Under the name of the difficulty of finance and the effective management in local government, from the beginning of 1970's, the outsourcing of public library is going to the present. And especially with the progress of outsourcing, there were decreasing of the number of librarian, increasing of part time librarian, and abolition of librarianship. So this study try to find good resolutions about these problems in end.

Key Words: public library, out sourcing, librarianship, NPO, PFI.

\* 신라대학교 문헌정보학과 부교수, ykkim@silla.ac.kr

• 접수일 : 2003. 5. 13 • 최초심사일 : 2003. 6. 2 • 최종심사일 : 2003. 6. 3

## I. 서 론

일본의 공공도서관 수는 2002년도 통계연감(일본도서관협회, 이하 일도협, p.6)에 의하면 전 인구의 87.7%에 해당하는 1억1177만명이 거주하는 1,645자치단체에 2,681관이다. 지금 이 도서관들이 관리운영을 민간에 맡기는 민간위탁이라는 소용돌이에 휩싸여 있다. 물론 민간위탁의 문제가 어제오늘에 거론된 것은 아니지만, 앞으로의 전개가 공공도서관의 운명을 좌우하는 계기가 될 것이다.

민간위탁이란 말 그대로 어떤 업무를 민간에게 위탁하는 것을 말한다. 위탁의 사전적 의미<sup>1)</sup>는 첫째, 의탁(依託)과 동일. 둘째, 법률용어로 어떤 행위, 사무 등을 타인, 또는 타 기관에 의뢰하는 것(민법, 제 643조). 셋째, 상거래시, 손님이 상품중개인이나 증권업자에게 주문을 내는 것으로 세가지이다.

따라서 도서관의 민간위탁이란 둘째의 법률용어로, 도서관의 어떤 행위, 사무 등을 민간, 또는 민간기관에 의뢰하는 것에 해당되겠다. 즉 도서관이 그 관리운영을 스스로 하지 않고, 타인 또는 타 기관인 민간기관에 맡기는 것이다. 여기서 민간위탁이란 지방자치체(이하 자치체)가 직접 운영하는 것이 아니고(도서관법상, 자치체가 직접 운영하게 되어 있다) 자치체가 설립한 공사나 재단이 관리운영하는 것을 말한다.

공공도서관의 민간위탁의 시발점은 교토(京都)시였다. 1981년에 개관할 예정으로 도서관을 새로 지으면서 민간위탁이 거론되었다.<sup>2)</sup> 즉, 교토시립도서관 및 사회교육종합센터의 운영관리를 「교토시사회교육진흥재단」을 설립하여 그 재단에 위탁한다는 내용이었다. 당시 시 당국은 감량경영을 내세웠고, 또 시교육위원회는 위탁의 장점으로 야간개관과 통년개관(通年開館. 연중무휴개관을 말한다)을 들었다. 이에 대해 「도서관문제연구회」(이하 도문연)교토지부, 「교토가정문고지역문고연락회」(이하 문고련)등 각 단체가 반대운동을 전개했지만 결국 중앙도서관 및 지역관의 관리운영이 재단에 위탁되었다.

그 후 공공도서관의 민간위탁 문제는 주기적으로 일어나고 있으며, 한번 거론되기 시작하면 전국적으로 번지는 특징을 보였다. 즉, 외부에서 조금만 자극을 주어도 다시 불이 번질 수 있는 불씨를 항상 안고 있다고 하겠다. 따라서 민간위탁의 배경, 역사, 실태를 파악하고, 그리고 효율적 운영이란 미명아래 위탁이 몰고 온 사서직의 변화와 현 상태를 조사, 분석해 봄으로써 앞으로를 대비하자는 것이 이 연구의 목적이다. 아울러 이 연구의 결과는 한국의 공공도서관에도 하나의 타산지석이 될 수 있지 않을까 하는 바램에서다.

1) 日本國語大辭典, 1卷, 第2版(東京:小學館, 2000), p.1019.

2) 芝田 正夫, "京都市立圖書館の財團「委託」をめぐる情況," みんなの圖書館, 43號(1980, 12), p.2

## II. 공공도서관의 민간위탁의 배경과 실태

### 1. 민간위탁의 배경

공공도서관이 민간위탁을 하게 된 배경은 크게 3가지였다. 첫째, 국가 정책인 행·재정 개혁의 일환으로 「효율적 운영」을 요구했고, 둘째, 연중무휴개관과 야간개관을 표면에 내세웠으며, 그리고 셋째, 신축도서관의 건립과 함께 거론되었다는 점이다.

첫째, 효율적 운영이라 함은 곧 감량경영을 말하며, 감량경영은 인건비 삭감을 의미하였다. 당국은 지방재정의 어려움 때문에 비용삭감을 원하고, 도서관측은 서비스의 질 저하를 우려한 상반된 시각 속에서 국가정책이라는 이름아래 강행되었던 것이다. 그리고 대개 공공도서관의 민간위탁을 말할 때, 당국이 내세우는 표면상의 주요 이유는 개관일과 개관시간의 확대였다. 그렇게 해서 나온 것이 연중무휴개관과 야간개관이었지만, 관리위탁의 실제 이유는 인건비의 삭감과 정원억제 때문<sup>3)</sup>이었다는 것은 자명하였다.

교토시의 경우, 위탁되기 전 TV 토론에서 시당국은 감량경영이라 했지만, “재단위탁은 싸게 먹힌다”고 솔직하게 인정했다한다. 경비를 절감한다는 것은 결국 정원을 억제하고 인원감축을 통하여 인건비를 줄이는 것으로, 이는 전문직원인 사서의 확보를 어렵게 하고, 서비스의 질 저하를 초래하였으며, 그 피해는 결국 주민에게 돌아갔다.

둘째, 연중무휴개관이라 하면 개관과 휴관, 근무형태 등을 정확히 연상할 수 없으며, 실제로 월요일 등 주 1회의 휴관일도 없고, 토, 일요일도 개관하며, 경축일에도 문을 열었다. 게다가 개관일 전부가 야간개관이었다.<sup>4)</sup> 일주일 내내 문을 열고, 직원은 일주일에 두 번 쉬는데 그 날이 주(또는 격주)마다 달라지고, 연속근무 일수도 주에 따라 달라져 번칙 근무에다 주 4일은 반수체제가 되었다. 2개조 근무이므로 출근일수의 반밖에 다른 조의 직원의 얼굴을 볼 수 없으므로 직원집단으로서는 체계적인 서비스의 제공을 위한 서로 의사소통조차 어려운 실정이었다.

이런 환경 속에서 서비스의 질을 말하기는 어려웠고, 또 위탁 뿐 아니라 연중무휴개관도 또 그에 따른 번칙적인 교대근무도 직원을 소모시켜 만족한 서비스를 ‘해 줄 수 없는’ 사태를 초래하였다. 거의 반수출근 체제의 나날로서 눈앞에 산적한 일을 열심히 해도, 달성도가 높은 일, 주민의 요망에 충분히 응할 수 있는 수준의 서비스 제공은 어려울 수밖에 없었다. 결국 교토시는 개관한지 10년이 지난 1992년 9월 중앙관은 매주 화요일, 지역관은 종래 휴관일에 더해 매일 제 2,4 수요일 휴관하게 되었다.<sup>5)</sup>

3) 松岡 要, "なぜ,今また委託なのか," みんなの図書館, 196號(1993, 9), p.41.

4) 石塚 久芳, "委託をこれ以上, 廣げるな!!," みんなの図書館, 196號(1993, 9), p.6.

5) 尾上 奈緒, "報告2, 京都市から," みんなの図書館, 196號(1993, 9), p.14.

#### 4 한국도서관·정보학회지 (제34권 제2호)

셋째, 도서관을 신축하면서 위탁을 거론했다. 신축과 함께 복합시설을 만들어 도서관을 복합시설의 일부가 되게 하였다. 이로써 도서관법에 의하지 않는 건축을 가능하게 하는 근거가 되었고, 타 시설과의 일원적 관리, 효율적 운영이라는 이름아래 민간위탁을 하는 하나의 배경이 되었다.

## 2. 민간위탁의 실태

1970년대 후반 지방재정의 위기와 행정개혁은 도서관을 민간위탁으로 몰고 간 한 배경이 되었다. 실제 민간위탁은 청소, 경비 등의 시설 유지관리부문, 또는 도서관 정리부문 등에는 종래부터 꽤 해 왔던 것으로 알려져 있었으나 1980년대 들어서서 도서관 운영을 민간위탁한 것은 교토시가 처음이었다. 그러나 문제는 그 움직임이 2000년대까지 계속되고 있다는 점이다. 그 내용과 방식은 조금씩 다르지만, 공공도서관의 관리운영은 자치체가 적영한다는 개념이 희박해져 가는 것만은 틀림없는 것 같다.

### 1) 1980년대

지방재정의 위기와 행·재정개혁이라는 국가적인 정책을 배경으로 해서 교육, 문화시설을 재단이나 공사에 위탁한 경우는 있었으나, 도서관이 그 대상이 된 것은 교토시가 전국에서 처음으로 「교토시사회교육진흥재단」에 위탁되었다. 그렇다면 그 운영관리를 수탁한 공사나 재단은 어떤 단체이며, 어떤 역할을 하였는가를 알아 보자.

공사나 재단은 일반적으로 지방공사라 하며, 지방공공단체가 그 설립, 운영에 주도적인 역할을 하여 행정의 일단을 맡는 것<sup>6)</sup>으로 제2 시청(市役所)이라고 말할 수 있고, 제3섹터(sector)라고도 한다. 본래 제3섹터라는 것은 관청(役所)과 민간기업 양자가 출자해서 설립하는 것이다. 그러나 실제로는 전액 관청에서 출자하는 경우가 많으므로 관업인 제1섹터라 할 수 있다(민간기업은 제2섹터다).

이러한 지방공사의 공통점<sup>7)</sup>은 ①출자, 설립에 지방공공단체가 주도적 역할을 하고 ② 운영에 대해서 지방공공단체의 의견이 어느 정도 이상 반영되며 ③공공 사무의 실행을 설립목적으로 하는 것이다. 그리고 법률적으로는, 민법·상법에 의해 설립되는 사법인이고, 특별한 법적 규제는 전연 없고, 지방자치법이나 지방재정법도 적용되지 않는다.<sup>8)</sup> 다시 말하면, 지방공사는 지방공공단체 사무의 일부를 대행하여 실시하기 위해 설립된 지방공공단체의 외곽단체라 할 수 있다.

6) 松岡 要, 전계논문, p.35.

7) 藥袋 秀樹, "地方公社論-民主的 컨트롤의 문제를中心に-", 圖書館雜誌, Vol.80, No.3(1986, 3), p.148.

8) 藥袋 秀樹, 전계논문, p.149.

이러한 법률적 성격을 가진 지방공사가 설립된 이유는 ①개발사업 실시에는 막대한 자금이 필요하나 그 재원을 지방공공단체의 일반재원에 요청하는 것은 불가능하므로 민간자금의 도입을 위해서 필요하고 ②자금의 효율적 사용을 위해서 필요하고, 현재의 관청 회계제도에는 각종 제약을 받으므로, 그 적용을 제외하는 것이 필요하며 ④비밀, 신속 등 특수한 사정이 요구되나 지방공공단체가 실시하는 경우 의회와의 관계 등, 특수사정을 저해하는 것도 있으므로 이를 배제하는 것이 필요하다는 것이었다.

이처럼 공사는 처음부터 민간자금을 도입하여, 기존의 관청의 회계제도에서 벗어나 비밀, 신속 등의 특수사정을 전제로 해서 설립되었으므로, 사법인으로 “특별한 법적 규제는 전연 없고, 지방자치법이나 지방재정법도 적용되지 않는” 법의 테두리를 벗어나고 있음을 알 수 있다. 따라서 이런 목적과 배경을 가지고 설립된 지방공사는 지방공공단체와 일체가 되어, 또는 그를 대신해서 그 기능을 충분히 발휘하는 경우도 많으나 그 결함도 나타나, 지방자치 행정 면에서도 문제가 있음이 지적되었다.

먼저, 일반적인 문제점<sup>9)</sup>으로는, ①법률적으로 행정책임의 소재가 불명확하고, ②만일 사고시 지방공공단체가 재정적 책임을 져야 하는 위험성이 있으며, 그리고 ③지방공사의 임직원이 지방공공단체의 일반직원으로 나가는 경우 법적인 문제와 그에 따른 행정적인 책임문제가 제기되었다. 그리고 운영상의 문제점으로는 ①공사업무는 설립시 정해진 한정적인 업무를 수행할 뿐이므로 변화가 없고 ②공사고유 직원이 이동하는 길은 막혀있으므로, 인사가 정채되기 쉽다는 점도 나타났다.

특히 인적 구성면에 있어서 도서관관리를 수탁하는 것은 공사이나, 거기에는 교육위원회가 파견한 직원(공무원)과 공사가 채용한 직원이 있으므로 해서 파생되는 문제였다. 즉, 공무원에게는 직무에 전념할 의무가 있고, 특별히 정하는 바가 없는 한 관청의 업무 이외에 종사할 수 없도록 되어 있으나, 제 3섹터나 공사 등에 파견되어 종사하는 것이기 때문이다. 파견공무원의 경우, 파견의 방법<sup>10)</sup>에는 퇴직 후 재채용, 휴직, 직무전념의무의 면제(職免), 직무명령 4가지가 가능하지만 이는 공무원제도의 본질에 관한 문제라 하겠다. 실제 적용에서 직면이 가장 많다고 하지만, 직면은 본인의 신청이 전제되어야 하고, 더욱이 종신직면은 제도의 남용이라는 비난을 받을 소지가 많은 근무자나 관리자 양쪽에 안정적인 제도는 아니라 하겠다.

더구나 파견직원은 기획이나 예산 등의 업무에 종사하나 오래 있을 제도는 아니므로 좌천의식이나 임시일자리 의식을 가지고 있고, 또 공사직원은 기획 등의 업무에 종사할 수 없어 차별의식과 노동조건이 악화로 기회만 있으면 타 자치체에 채용시험을 치러 전직함으로써 위탁도서관은 사서양성소라는 자조적인 분위기가 되었다고 한다. 이것은 주민을 접할 수 없고, 전문지식도 가질 수 없으면서, 기획, 예산 등의 업무에 종사하는 사무계

9) 行政百科大辭典(東京: きょうせい, 1975), pp.81-82; 自治用語辭典(東京: きょうせい, 1978), pp.667-668, 「지방공사」의 항 참조.

10) 松岡 要, 전계논문, pp.38-39.

## 6 한국도서관·정보학회지 (제34권 제2호)

의 단기 파견직원과, 전문지식을 가지고 주민서비스를 행하나 도서관의 운영에 참여할 수 없는 공사직원이라는 구도 때문에 생기게 된 것이라 하겠다. 따라서 서로 직업에 대해 만족하지 못하고 열정도 책임감도 없으므로 제대로 된 서비스를 할 수 없으며, 그 피해는 고스란히 주민이 받는 모두에게 불행한 일이라 하겠다.

따라서 도서관은 도서관법에 의해 운영되어야 한다는 점을 강조하였으며, 교토시의 경우도 도서관은 지방자치법에서 말하는 공공시설의 하나이나 사회교육시설이고, 사회교육 시설은 자치체가 주민으로부터 위탁받아 만든 것이며, 자치체가 사회교육시설을 만든 것은 자치체 본래의 성격이므로 피해서 안되는 의무<sup>11)</sup>라는 점을 들어 도서관을 지방공사에 위탁해서는 안된다는 항의와 반대가 있었지만 결국 위탁되고 말았다. 위탁과 관련된 도서관의 양상을 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 와코우(和光)시립도서관

사이타마(埼玉)현 와코우시는 1983년 개관하면서 부분위탁으로 문을 열었다.<sup>12)</sup> 1982년 위탁구상의 하나로써 재단법인 「와코우시커뮤니티진흥공사」를 설립하였고, 전액 시에서 출자하였다. 시 당국은 먼저 위탁의 선례가 된 교토시 도서관을 시찰하여 참고했으나, 교토시와는 달리 도서관조례(제 7조에 '필요하다고 인정될 때에는 그 관리를 공공단체에 위탁할 수 있다'고 명문화되어 있다)를 근거로 위탁의 타당성을 주장했지만 전면위탁은 안되었다.

와코우시가 위탁의 근거로 삼은 조례<sup>13)</sup>란 “지방공공단체의 의회의 의결에 따라 제정하는 법. 법령에 위반하지 않는 한, 고유사무, 위탁사무, 행정사무 모든 것에 걸쳐서 인정되며, 또 일정한도의 별칙을 정하는 것도 가능하다”는 것이다. 이는 자치체가 도서관법에 의하지 않고, 도서관조례를 만들어 의회의 의결을 거치면 가능하다는 것을 보여주는 사례로, 도서관은 의회활동과 조례제정에 관심을 가지고 정보입수를 해야 할 필요성이 제기되었다. 그리고 와코우시가 전면위탁이 안된 것은 「문고련」의 청원운동 등 주민의 힘이 컸음이 알려졌고, 이는 앞으로 위탁문제의 대응에 있어서 참고해야 할 부분이라 생각된다.

### (2) 오사카(大阪)시

오사카시에서는 1976년 분관을 업무위탁한다는 구상이 제출되어, 시 직원의 3개월에 걸친 투쟁에 의해 겨우 철회되었다.<sup>14)</sup> 이를 계기로 시 당국의 분관에 대한 인식이 분명히 드러나게 되었다. 즉, 도서관 직원은 분관이야말로 지역주민에게 가장 가까운 도서관으로서 중시하나, 당국은大本소 정도로 여기기 때문에 그들은 도서관의 역할, 서비스의 질

11) 島田 修一, "社會教育施設の「委託」合理化問題を考える, みんなの圖書館, 61號(1982, 6), pp.13-19.

12) 保土田 政子, "和光市の圖書館-部分委託をめぐって," みんなの圖書館, 86號(1984, 7), pp.61-63.

13) 日本國語大辭典(東京:小學館, 2001), p.302.

14) 桑原 滿紀, 전계논문, p.35.

등에 대해 전혀 모르고 또 알고도 하지 않았으며, 위탁의 주된 목적은 오직 '사람을 줄여서 합리화'하는 경제논리를 따르는 것 뿐이었다.

### (3) 코베(神戸)시

코베시는 도서관의 위탁구상이 철회된<sup>15)</sup>경우이다. 행정개혁의 이름아래 건강교육공사, 문화진흥재단 등을 만들어 시 행정사무의 위탁을 1982년도부터 실시하도록 했다. 처음, 당국은 3가지 안 ①도서관은 위탁하지 않는다 ②도서관업무 전체를 위탁한다 ③중앙관은 직영, 지역관은 전부 위탁한다 등을 검토하였으나 철회되었다.

### (4) 카코가와(加古川)시

효고(兵庫)현의 카코가와시는 1984년 도서관을 새로 건립하면서 도시문화중핵시설이 착공된다는 점을 들어 기존의 도서관 규모를 축소한다는 방침을 들고 나왔다.<sup>16)</sup> 그러나 반대운동으로 현상태로 존속시키되 신설 도서관은 도서관법에 의한 도서관이 아닌, 카코가와시문화시설관리공사가 관리주체가 되는 재단운영임을 확실히 했다. 결국 도서관의 반대에도 불구하고 「카코가와시문화센터도서관」이 개관되었다.

### (5) 요코하마(横浜)시

1985년 요코하마시가 9번째로 개관한 세야(瀬谷)도서관은 관리운영의 위탁 대신에 처음으로 촉탁직원을 채용하였다.<sup>17)</sup> 촉탁에는 사서자격을 묻지 않고 고령퇴직자를 받아 보조 업무를 맡겼다. 촉탁의 도입은 1984년 2월 교육위원회가 직원조합에 한 제안, 즉 사서(정규직)10명 대신에 사서 6명, 촉탁 6명을 배치하고, 앞으로 신설도서관, 기존도서관에도 똑같이 하겠다고 제시하였다. 교육위원회는 직원조합과의 교섭에서 재정사정상 「1구1관」을 건설하려면 전원을 정규직원으로 채우는 것은 불가능하므로 전면위탁을 피하고 직영을 유지하기 위해 인건비 삭감은 어쩔 수 없다는 논리를 폈다. 그리고 요코하마시는 타 도시에 비해 사서유자격 비율이 너무 높고(85%), 도서관에는 사서가 아니라도 가능한 일이 절반은 있다고 주장하였다.

한편, 조합측은 사서의 전문성을 몰이해하고, 직원에 좌우되는 부분이 70%인 도서관의 본질을 무시함으로써 도서관서비스의 후퇴를 초래하는 “싸게 먹히는 행정”에 지나지 않는다고 강력히 반대하였다. 이 반대활동에는 시민도 반대서명을 하는 등 적극 동참하였다. 그 결과 사서 8명, 촉탁 2명이 되었다. 당시 행정개혁 일변도의 풍조가운데 도서관 이용자의 반응은 의외로 조합에 호의적이었고, 조합도 전면위탁에 대한 두려움이 있었지만 굴하지 않고 강력히 반발하여 촉탁은 2명만 두게 되었다. 요코하마시의 경우는 비정규직

15) 田村 太郎, “神戸市における図書館「委託」問題のてんまつ,” みんなの図書館, 61號(1982, 6), pp.2-7.

16) 原田 安啓, “加古川市の新図書館委託問題の顛末,” みんなの図書館, 106號(1986, 3), pp.70-73.

17) 図書館雑誌, Vol.79, No.2(1985, 2), p.64.

원<sup>18)</sup>의 증가를 가속화시키는 계기가 되었다는 점에서 주목을 받았다.

(6) 아다치구(足立區)

도쿄도(東京都) 아다치구의 도서관 공사위탁문제는 1985년 8월부터 시작되었지만, 이미 1983년 9월에 재단법인 「커뮤니티문화스포츠공사」를 만들어 도서관을 제외한 사회교육시설 전부의 관리운영이 위탁되었다.<sup>19)</sup> 당국은 지역도서관을 이미 공사화된 사회교육관, 체육관과 동일조직으로 일원화해서 도서관의 인원을 줄이려 했다. 그리고 도서관을 직영, 공사, 커뮤니티의 3개의 운영형태로 나누고, 공사의 경우, 정규직원의 파견, 퇴직자재고용, 공사고유직원, 아르바이트 등 4개의 직급계층을 만들었다. 더욱이 커뮤니티도서관은 정규직원의 배치도 없고, 뒤이어 도서비도 삭감했다. 이런 상황에서 시스템으로서 일체화되고 지속적인 서비스, 주민요구에 뿌리내린 수서는 어려울 수밖에 없었고, 「도문연」의 힘을 빌려서 대대적인 저지운동이 전개되었으나, 1986년 6월 신설된 코우호쿠(江北)도서관은 위탁되고 말았다.

그에 앞서 4월에 2개의 분관이, 1987년 10월부터 지역도서관은 신설된 3개관을 추가해서 거의(13개관 중 10개관) 공사에 위탁되었고, 중앙도서관의 연중무휴개관과 야간개관도 시작되었다. 또 그 해 30여년의 역사를 가진 이동도서관이 폐지되기도 하였다. 그러나 당초 「전면위탁」을 주장한 당국이 결국 「일부」위탁으로 수정할 수밖에 없었던 것은 반대운동이 거세지고 법률의 벽에 부딪혔기 때문인 것으로 알려졌다.

(7) 국립국회도서관(國立國會圖書館)

많은 공공도서관이 공사에 위탁되고 있는 가운데, 국가중앙도서관인 국립국회도서관(National Diet Library, 이하NDL)도 1986년 9월 신관을 개관하면서 감시, 기기보존 업무와 함께 서고내 출납업무의 민간기업 위탁업무가 고려되었다.<sup>20)</sup> 기구개혁을 하면서 취한 조치는 이용자의 ID카드의 사용과 서고내 출납업무의 민간위탁이었다. 당시 NDL은 폐가제로 열람하려면 자료는 직원의 손을 거쳐 출납되었다. 따라서 보존업무를 가진 납본도서관의 심장부인 서고에 사기업이 들어오는 것에 반대하면서도, 또 국가기관이므로 행정개혁의 파도를 거스를 수 없었던 점도 있었을 것이다. 그러나 위탁의 이유가 예산삭감인데 수익엔을 들여 ID카드시스템을 도입하면 인원이 더 필요하고, 열람자가 절차를 익혀야 하는 2중의 수고를 요하는 것이므로 모순이라는 직원들의 비판이 있었지만 실행되었다. 그

18) 정규직원과 비정규직원의 구분에 명확한 기준이 있는 것은 아니나, 「비정규직」이라 함은 많은 경우, 고용기간이 한정되어 임금은 時給이나 日給, 수당 등은 지급되지 않고, 노동시간이나 휴일, 휴가는 사용자의 자의대로 취급되는 노동자를 말한다. 주로 임시, 비상근, 파트타임, 아르바이트, 파견 등이 여기에 속한다.(柳生 賢一, “常勤組合から見た非正規職員問題,” *みんなの圖書館*, 203號(1994, 3), p.23.)

19) *圖書館雜誌*, Vol.79, No.10(1985, 10), p.591.

20) 國立國會圖書館職員組合執行委員會, “國立國會圖書館の業務委託問題-私たちの職場を救うために,” *出版ニュース*(1986, 5), pp.2-29.



로부터 16년 후인, 2002년 10월 7일 국립국회도서관간사이(關西)관이 문을 열었다.<sup>21)</sup> 이로써 국립국회도서관은 도쿄본관, 국제어린이도서관, 그리고 간사이관의 3관체제 아래, 각관의 기능을 살린 이용자서비스를 제공하게 되었다. 간사이관의 시설규모는 지상 4층, 지하 4층, 연 면적 5만9500평방미터로, 서고(지하)의 소장능력은 약 600만 책이다. 이런 규모를 가진 도서관의 업무중 위탁된 사례를 보면, 안내서비스, 카드발급, 복사, 입관안내, 열람실 기계조작, 반납처리, 지하서고 업무(청구자료 찾는 것), 관리, 경비 등으로, 비정규직원이 담당하고 있었다. 대개 민간업체와 계약한 직원이며, 계약기간은 3개월, 6개월, 1년 등 다양했다. 전체 직원은 200명이고 그 중 정규직원은 120명, 비정규직원이 80명이었다. 80명이란 숫자는 전 직원의 40%에 해당되는 높은 비율이다. 그 외 식당, 카페테리아 등이 외부에서 들어와 운영하고 있다고 한다.<sup>22)</sup> 이처럼 처음 도쿄본관에서 민간위탁이 거론되었을 때 직원조합에서 격렬히 반대하였지만, 지금은 일반적인 업무형태의 하나로 자리잡았다고 할 수 있겠다.

#### (8) 히로시마(廣島)현립도서관

히로시마현립도서관이 1988년 4월 재단법인 「히로시마현교육사업단」에 위탁되었다.<sup>23)</sup> 현립도서관으로서는 최초의 사례이며, 역시 신축도서관을 개관하면서였고, 그 안에 현립도서관, 문서관, 산업기술교류센터가 들어있는 복합시설이었다. 위탁 당시 「히로시마현립도서관조례」에는 어떠한 규정도 없고, 이는 공 시설의 위탁은 조례에 의해서 한다고 하는 지방자치법 244조의 2 제3항<sup>24)</sup>에도 위반하는 것이었다.

또 현립도서관 직원 중, 사업단과 겸임발령을 받은 간부직원 몇명을 제외한 전원이 휴직이 되어 사업단에 나가게 되었으나, 직원들 중 사전에 설명, 통고, 동의를 얻은 바는 전혀 없고, 신문지상의 인사이동 발표에서 처음으로 자신의 이름을 발견했다 한다. 따라서 사서유자격자는 본인의 의사에 반해서 도서관 이외에 이동하지 않는다는 제도적 장치가 필요한 부분이라 하겠다.

그 외 위탁과 관련된 도서관<sup>25)</sup>을 보면, 앞서의 오오다케(大竹)시립도서관이 1989년 개관하면서 「오오다케시문화사업단」에 위탁되었고, 그 영향이 히로시마 아래 지역으로 퍼지게 되었다. 야마구치(山口)현 쿠마게(熊毛)읍에는 처음 읍립도서관이 농협시설 내에 탄생

21) 阿部 治, "國立國會圖書館關西館の紹介-利用者サービスを中心として-", 情報管理, Vol.45, No.8(2002, 11), pp.571-72.

22) 이 내용은 문서화된 자료에서 인용한 것이 아니고, 필자가 2002년10월 17일 關西館을 직접 방문하여 직원과의 질문에서 얻은 것이므로, 혹 부정확할 수도 있으며, 그동안 변경된 사항이 있을 수 있음을 밝혀둔다.

23) "委託の理由は「曰く言い難い」-廣島縣立圖書館調査 行う-", みんなの圖書館, 137號(1988, 10), pp.88-92.

24) 長谷川 光兒, "廣島縣立圖書館の事業團委託-圖書館問題研究會の現地調査から,", 圖書館雜誌, Vol.82, No.10(1988, 10), pp.631-32.

25) "圖書館を支える力: 職員の問題," みんなの圖書館, 158호(1990, 7), pp.12-17.

되었으나, 결국 농협에 위탁되었다. 그리고 나가사키(長崎)현 이사하야(諫早)市에서는 시장이 새도서관은 직영한다고 의회에서 분명히 말하였고, 도쿄 아다치(足立)구에서도 직영을 요구하는 진정이 의회에서 채택되어 새중앙도서관이나, 앞으로 만들 중규모도서관은 직영으로 할 가망이 있게 되었다.

그러나 위탁이 거론된 도서관의 공통점<sup>26)</sup>은 위탁의 결정시기가 임박해서 알게 되었고, 위탁의 내용이 불분명하다는 것이었으며, 도서관직원의 분노가 없었다는 점등이 지적되었다. 만약 위탁에 관한 정보를 직제를 통해서 알 수 없으면, 노동조합이 구상을 제시하여 당국을 압박하는 방법, 시민이 당국을 방문하는 방법, 또 시민이 의원을 통해서 정보를 입수하는 등 여러 방법을 동원할 수 있는데 도서관직원이 너무 소극적으로 대응함으로써, 직원들의 분노가 없었다는 비난을 받게 되었다.

1980년대는 거의 전국에 걸쳐서 공공도서관이 민간위탁에 휩싸인 시기였다고 할 수 있으며, 무엇보다도 거세게 반대한 이유의 하나는 도서관법에 의하지 않았다는 점 일 것이다. 이처럼 80년대는 도서관에 있어서 힘든 시기였으며, 또 그만큼 국가정책이 도서관에 직접적인 영향을 끼친 시기이기도 했다.

## 2) 1990년대

1980년대에 맞은 교토시, 아다치구 등의 도서관 민간위탁은 행정개혁의 일환으로 구상되었고, 그 결과 커다란 반대운동이 일어났으며, 그런 운동들은 그 후의 위탁화에 커다란 억지력이 되었다. 그러나 1990년대에 들어서서는 「생애학습진흥정비법」이 제정되면서 도서관의 민간위탁은 새로운 국면을 맞게 되었다.

이 법은 1990년 6월 26일 참의원 본회의에서 '생애학습의 진흥을 위한 시책의 추진체제 등의 정비에 관한 법률안' 소위 「생애학습진흥법」으로 가결되어, 7월 1일 시행되었다.<sup>27)</sup> 그러나 이 법이나 생애학습정책의 기본의 하나는, 「수익자부담」을 하나의 근거로 삼아 교육의 산업화를 추진하고, 복합시설화함으로써 교육시설로서의 성격이 애매하게 되는 등 새로운 특징을 가진 교육문화시설의 민간위탁<sup>28)</sup>이었다는 점에서 우려를 하였다. 무엇보다도 도서관법 제 17조의 '공립도서관은 입관료 및 기타 자료이용에 대해서 어떠한 대가도 징수하지 않는다'<sup>29)</sup>는 무료를 원칙을 무시하였기 때문이었다.

법률이 제정되기 전 1988년 4월 「중앙교육심의회」(이하 심의회)는 문부대신으로부터 '새로운 시대에 대응하는 교육의諸제도의 개혁에 대해서' 자문을 받고 심의회가 '생애학

26) 石塚 久芳, 전계논문, p.8.

27) 자료: 生涯學習の振興のための施策の推振體制等の整備に關する法律, 平成2年6月29日, 法律 第71號, 출처: 『圖書館年鑑』 1991, 日圖協, pp.322-24.

28) 자료: 社會教育施設の民間委託に反對するアピル, 1993年 社會教育推進全國協議會常任委員會, 출처: 圖書館年鑑 1994, 日圖協, p.289.

29) 高橋 敏一, "圖書館法に基づかないとはどういう圖書館か-守口計劃の問題点," みんなの圖書館, 184號 (1992, 9), p.11.

습의 기반정비에 관하여<sup>30)</sup> 답신을 하였다. 그 내용은 ①생애학습의 기반정비의 필요성 ②지역에 있어서 생애학습추진의 중심기관 ③생애학습활동중점지역 그리고 ④민간교육사업의 지원의 기본자세에 대해서였으며, 이에 대해 도서관계는 ①행정권한의 관여가 강하고 ②기반정비에 있어서의 공적 채무가 불분명하며 ③민간활력에 대한 지나친 기대와 보호가 있고 ④사회교육시설은 어디로 갈 것이며 ⑤기반정비에 있어서 도서관의 역할을 어떻게 생각할 것인가 ⑥학습에서의 소외를 파악할 시점이 없으며 ⑦새로운 전문직원을 제창하고 그리고 ⑧주민자치, 참가의 시점이 결여되었다<sup>31)</sup>는 견해를 표명하였지만 생애학습진흥법은 가결되어 실시되었다.

생애학습진흥법은 전문 12조와 부칙으로 되어 있고, 이 법에서 말하는 생애학습은 헌법 제 26조에서 말하는 「교육받을 권리」를 전 국민에게 보장하는 것이나, 기존의 학교나 사회교육과의 관련성에 대한 언급이 없을 뿐더러 기존의 교육법의 체계와 동떨어져 있다는 점도 지적되었다. 이런 문제점들은 도서관계가 이미 우려했던 바, 즉 공적인 사회교육을 민간의 교육산업과 같은 수준에 두고, 주민권리로서의 사회교육이라는 원리 자체를 버리고, 경제효율과 이윤추구의 원리를 적용한 것뿐이라는 점이었다. 특히 수익자부담은 바로 주민의 부담으로 돌아 올 것이므로 매우 위험한 발상이라 할 수 있으며, 더욱이 민간사업자에게 의존하는 것은 공공도서관의 민간위탁에 박차를 가해, 인재회사 등에서 파견사서에 의한 요원확보를 진행할지도 모른다는 우려를 낳기도 하였다. 그런 가운데 1992년 4월에는 지방자치법이 개정되어 지방공사의 위치를 강화하는 각 조항이 공(公)시설의 관리위탁에도 관련, 대신하게 되었다.<sup>32)</sup> 어쨌든 생애학습진흥법이 통과된 후 여러 공공도서관에서 민간위탁이 거론되거나 실행되었다.

#### (1) 모리구치(守口市)

모리구치시는 1993년 8월 「모리구치시생애학습정보센터」의 운영을 재단법인 「모리구치시문화진흥사업단」에 위탁하였다.<sup>33)</sup> 이 신축도서관의 개관은 오사카부(府) 아래 33개시 중에서 「유일하게 도서관이 없는 도시, 모리구치시」라는 불명예를 씻는 일이었던 만큼 도서관을 가지고 싶었던 주민으로서는 실망이 컸었다.

개관 전 「도문연」오사카지부는 시에서 만드는 생애학습정보센터의 실상을 시민에게 알리기 위해 집회를 열었다. 거기서 나온 요구사항<sup>34)</sup>은 ①'대출도 집회실 이용도 무료'인

30) 자료; 生涯學習の基盤整備について(答信), 平成 2年 1月30日, 中央教育審議會, 출처: 圖書館雜誌 Vol.84, No.3(1990, 3), pp.131-35.

31) 자료: 中教審 '生涯學習の 基盤整備' 答申-圖書館界としてそれをどう受け取るか 1990년 4월9일, 日本圖書館協會圖書館政策特別委員會, 출처: 圖書館年鑑 1991, 日圖協, pp.332-33.

32) 松岡 要, 전개논문, p.32.

33) 池田 哲士, "守口市生涯學習情報センターの委託問題について~實現しなかつた圖書館建設~, " みんなの圖書館, 203號(1994, 3), pp.42-51.

34) 小林 敦子, "圖書館を考へるづとい.成功," みんなの圖書館, 184號(1992, 9), pp.26-29.

도서관법에 의한 도서관이어야 한다 ②도서관은 교육위원회가 책임을 맡아서 행해야 한다 ③시 전체가 책임을 지고 도서관 서비스가 될 수 있도록 분관정비의 계획을 분명히 해야 한다 ④자료의 수집과 제공에 책임을 지고, 이용자의 사생활 보호를 관철하기 위해 서라도 사서에 의한 운영을 해야 한다는 것이었다. 그리고 「みんなの図書館」에서는 “모리구치시에 진짜 도서관을”이란 제목의 특집<sup>35)</sup>을 실어 도서관계의 관심을 촉구했고, 또 주민단체도 “시설은 복합이라도 좋으니 도서관충만이라도 도서관법에 의거한 도서관이 되도록 바란다”고 하는 요망도 헛되지 되고 말았다.

(2) 쇼후(調布)시(東京都)

쇼후시는 1993년 시립도서관 관리운영을 재단에 위탁한다는 계획을 발표하였다.<sup>36)</sup> 이는 1995년 개관 예정으로 시가 건설하는 「시민문화플라자」에 시립도서관을 이전하는 것을 계기로 ‘관리운영의 일체화’를 위한 명목아래 시에서 제안한 것이었다. 도서관 부문은, 중앙도서관과 시내 전역에 있는 10개의 분관을 전부 재단에 위탁함으로써 직원은 시에서 파견하고, 분관은 직원을 두지 않고 협력원 등이 하도록 검토하였다. 「시민문화플라자」에 들어가는 중앙도서관, 중앙공민관, 시청각센터 등은 통합조직으로서 일체적으로 관리되고, 중앙도서관은 단지 시민문화플라자의 「도서자료제공담당」부문이 된다는 것이었다. 특히 쇼후시는 1960년대 일본의 공립도서관 발전의 견인차 역할을 한 타마(多摩)지구였으므로, 이 결정은 도서관계에 큰 충격을 주었으며 강한 관심을 모았다. 이렇게 주목을 모았던 쇼후시립도서관의 관리운영 위탁문제는 시가 전면위탁을 철회함으로써 일단락되었다.<sup>37)</sup>

그러나 위탁이 철회된 배경에는 활발한 반대운동이 있었다. 먼저 도서관계는 「재단위탁」구상에 대한 재검토를 요구하는 요망서<sup>38)</sup>를 시장과 교육위원장 앞으로 제출했다. 그 내용은 ①공립도서관의 재단위탁은, 행정책임의 방기이고 교육기본법, 사회교육법, 도서관법의 입법정신에 위배되고, 지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률에도 저촉될 수 있고 ②재단위탁은 공립도서관의 자율성과 사생활 보호 등 「도서관의 자유」를 침해할 가능성이 있으며 ③전문성이 풍부한 직원집단의 형성이 저해될 위험이 있고 ④또 통합조직과 일체적 운영은 도서관의 기능을 약하게 하여, 서비스의 저하로 연결될 가능성이 있으며 ⑤연중무휴개관, 야간개관의 연장 등 유연한 도서관운영은 직영으로도 가능하므로, 재단에 위탁할 이유는 되지 않는다는 점등 위탁의 부당성을 지적하였다.

35) 圖問研大阪支部, "守口にほんものの図書館を," みんなの図書館, 184號(1992, 9), pp.1-32.

36) 根岸 志のぶ, "直營を守る-委託の水際-調布市立図書館の財團委託," みんなの図書館, 196號(1993, 9), pp.22-25.

37) 松岡 要, "調布市の管理委託斷念と京都市の委託調査-取り組みのふたつの成果", 圖書館雜誌, Vol.88, No.12(1994, 12), pp.947-49.

38) 자료: 調布市立図書館の「財團委託」構想に對し,その再檢討を求めます, 1993年 9月 14日, 調布市長. 教育委員長長, 猪熊葉子, 大岡信, 奥平康弘, 態井啓, 竹内常一, 寺西春雄, 堀尾輝久, 출처: 圖書館年鑑 1994, 日圖協, pp.290-92

한편, 「초후의 도서관을 더욱 좋게 하는 모임」이 시민을 중심으로, 주변의 도서관 관계자도 참가해서 발족이 되었다. 그들은 시의회에 진정을 하는 등 운동을 전개하고, 「일도협」에서도 위탁의 재고를 촉구하는 문서를 시에 제출했으며, 도서관 계 18개 단체는 공동으로 '생애학습과 시민의 도서관-도서관의 위탁을 생각하는 전국집회'도 열었다. 그리고 「도서관의 운영위탁을 생각하는 전국연락회」는 전국에서 처음으로 관리위탁을 한 「교토 시도서관조사보고서-도서관의 발전을 저해하는 관리위탁의 실태-」를 간행하는 등 지속적으로 다각적인 운동을 전개함으로써 결실을 본 것이라 하겠다.

### (3) 카가와(香川)현립도서관

카가와현립도서관도 1994년 3월 새로 개관하면서 위탁을 결정하였다. 1만 평방미터의 면적에 100만책이 소장가능한, 일본에서도 몇몇 규모를 가진 도서관으로 알려졌다. 위탁의 근거가 된 것은 개관을 맞아 새로 개정된 도서관조례, 제 2조 '도서관의 관리에 관한 사무의 일부는, 공공단체 또는 공공적 단체에 위탁할 수 있다'<sup>39)</sup>는 조항을 내세웠다. 그러나 현립도서관의 관리위탁은 현 아래에 시읍면의 도서관에의 연대협력, 지원을 하는 역할과 현내 도서관의 조정역할 및 전문적 기술적 조언을 요구받는 입장이므로 현내의 도서관과 같은 이념에 따른 관리기반이 필요하기 때문에 반대의 목소리가 높았다.

## Ⅲ. 공공도서관의 민간위탁과 사서직

### 1. NPO와 사서직

1980년대와 90년대를 거치면서, 주민을 위한 서비스의 유지향상과 이용자의 도서관 이용의 자유를 지키는 일을 사명으로 하는 도서관과 인건비의 효율을 생각하는 행정당국 사이에 여간해서 일치점을 찾기 어려운 가운데 위탁이 강행되는 사례가 계속 나왔다. 그런데 2000년대에 들어서서는 공공도서관의 관리운영에 민간비영리법인(Non-Profit Organization, 이하 NPO), 민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진(Private Finance Initiative, 이하 PFI)이라는 새로운 변수가 등장하였다. 이는 1998년에 시행된 NPO법(특정비영리활동촉진법)과, 1999년 성립된 PFI법(민간자금의 활용에 의한 공공시설의 정비 등의 촉진에 관한 법률)에 근거하여 NPO와 PFI사업자가 도서관 관리운영에 참여할 수 있는 길이 열리게 되면서부터였다.

39) 자료: 香川縣立圖書館の管理委託條例は問題か あります-新・顯立圖書館の開館にあたっての見解, 출처: 상계서, 1995, pp.309-10.

NPO는 크게 3가지 형태<sup>40)</sup>로, 첫째, 비정부성은 강하나 사회개혁성은 약한 학교나 병원 등 종래의 전통적인 NPO이고, 둘째, 환경문제나 인권문제 등의 분야를 주로 한 70년대 후반 이후 생긴 사회개혁형 NPO이며, 셋째, 80년대 후반부터 출현한 venture형의 NPO로, 전문적인 재능을 가진 젊은 세대로 구성되어 있다. 그래서 전문가들은 이 두 번째와 세 번째 형태가 앞으로의 NPO계를 활성화시킬 것으로 보았다. 공공도서관의 경우, '공립도서관에 있어서 자원봉사자의 활동'은 도서관과 고용관계가 없는 사람이 유상·무상에 관계없이 행하는 도서관서비스를 말하며, 자원봉사자의 조직화에는 2가지가 있었다.<sup>41)</sup> 자원봉사자그룹과 NPO이다. 이러한 도서관서비스를 하는 조직화된 자원봉사자그룹은 위에서 언급한 세번째 형태의 NPO라 할 수 있을 것이다.

이러한 NPO는 민간이 비영리의 사회적, 공공적인 활동을 행하고, 사람들의 자발성에 근거한 조직이며, 비영리라는 것은 경제적인 사업활동에서 얻은 수익을 개인적으로 배분하지 않고 그 활동에 재투자하는 것을 의미한다.<sup>42)</sup> 따라서 NPO에 의한 도서관의 관리운영은 비영리, 참가자의 자발성, 그리고 수익의 재투자라는 점이 설득력을 얻고 있다고 하겠다. 민간비영리활동의 역사는 오래되었으나, 그 수가 급증하고 다양화되는 흐름 가운데서 사회적인 신용, 또는 실무상의 불편함 등에서, 법인화가 강하게 요구되어 법 제정에까지 이르게 되었다.

#### (1) 코치(高知)어린이도서관

1999년 12월 NPO법에 의한 도서관이 코치(高知)현에 탄생하였다.<sup>43)</sup> 「코치현 어린이도서관을 만드는 모임」이 모태가 되어, 현의 건강복지부 어린이과를 창구로 해서 공설민영(公設民營)의 형태로 1999년 7월에 NPO법인 「코치어린이도서관」설립이 인가되어 12월에 개관하게 되었다. 그러나 문을 연지 2년이 경과한 후 드러난 문제점은 ①홍보의 부족 ②수익의 불안정 ③직원의 부족이었다. 이를 타개하기 위해, 우선 사람들에게 NPO를 널리 알려야 하고, 재정기반을 확립하기 위한 세제우대조치를 기대하였으며, 유급직원이 더 필요하다고 하였다. 무엇보다도 수입이 불안정하여 이를 타개하기 위해 회원을 증가시켜야 한다는 방안을 내놓았다. 이는 아마 세제우대조치의 필요성을 제기하는 요인이 될 수 있을 것이다.

40) 伊藤 裕夫, "情報革命と NPO," 情報の科學と技術, 47卷 3號(1997), p.149.

41) 『圖書館年鑑』 2002, 日圖協, pp.66-67.

42) 穂岐山 禮, "NPOによる圖書館運營-高知縣高知子ども圖書館-, " 情報の科學と技術, 51卷, 7號(2001, 7) pp.381-85.

43) 상계논문.

(2) 미노우(箕面)시, 미야자키(宮崎)시<sup>44)</sup>

미노우시도 1999년 6월 「미노우시비영리공익시민활동촉진조례」를 만들어 NPO에 의한 도서관운영의 길을 열어 놓았고, 미야자키시는 2000년 3월 NPO법에 기반하여 NPO법인 「MCL Volunteer」(통칭 MCLV)를 설립하여, 동 법인에 의한 시립도서관의 업무가 시작되었다. 처음엔 이 법인에 전면적으로 위탁될 것이라는 보도가 있었으나, 자료선정, 예산시행 등은 시 직원이 하고, 대민봉사업무, 행사 등은 동 법인이 하게 되었다.

(3) 오오타(太田)시<sup>45)</sup>

또 오오타시에서는 2001년 4월부터 카운터업무, 자료수집, 정리업무를 NPO법인에 위탁함으로써, 「오오타시도서관supporters」 회원모집을 실시했다. 당초 회원수 49명은 전원 사서유자격자이고, 시직원 11명, 촉탁 7명이 함께 근무했다. supporters는 “보람을 가지고 봉사하므로 적은 보수에 찬성하는 회원”을 대상으로 모집했으며, 시급(時給)을 받았다. 시는 supporters의 도입을 성공으로 보고 다른 행정부서에도 도입을 계속함으로써, NPO문제는 단순히 도서관만의 문제가 아니게 되었다.

이러한 NPO의 도서관 운영위탁이라는 일련의 움직임에 대해 「일도협」에서는 사무국장 이름으로 견해<sup>46)</sup>를 표명하면서 다음과 같은 점을 지적하였다. ①도서관만으로 충분하지 않는 활동과 도서관의 전문성을 넘는 부분에 대한 협력이나 참가수준이 아니고, 자원봉사자에게 도서관의 경영업무를 맡기는 사례도 있으므로 자원봉사자의 힘을 빌려서 자료의 대출 등 대민봉사업무를 맡기고, 개관시간을 연장하는 것은 도서관 및 교육위원회의 책임 회피이다 ②NPO가 법인자격을 가짐으로써, 도서관업무를 위탁계약하는 것은 생각할 수 있으나 그 가능한 범위나 내용은 당연히 도서관 및 교육위원회가 책임을 지는 업무 이외의 것이어야 한다는 점을 분명히 하였다.

앞서 언급한 바와 같이 코치어린이도서관의 경우도 수입이 불안정하여 회원을 증가시키는 방안을 내놓았었다. 그러나 회원증가도 말 그대로 ‘시민의 자발성’에 의존하기 때문에 어느 정도 기대치를 충족시킬 수 있을지는 의문이라 하겠다. 재정적인 어려움을 세제우대 조치에 기대를 걸고 있으나, 최근 뉴스에 의하면, NPO에 대해 국가가 세금을 부과할 방침이라고 한다. 그렇게 되면 운영은 더욱 어려워질 것으로 예상된다. ‘비영리’라는 용어가 주는 정직성이나 사회적 신용도 재정적으로 불안하면 전문인력 확보도 어렵고, 충분한 서비스를 할 수 없음은 말할 것도 없다. 이런 점 때문에 「일도협」에서는 자원봉사자에 의한 경영업무의 위험성과 업무범위나 내용의 한계를 정할 필요가 있음을 지적하였던 것이다.

44) 자료: 箕面市非營利公益市民活動促進條例, 平成 11年 6月 29日 箕面市條例第 27號, 출처: 圖書館年鑑 2000, pp.384-86.

45) 圖書館年鑑 2002, p.66

46) 자료: NPO(民間非營利法人)への圖書館運營委託について, 1999年 12月 21日 (社)日本圖書館協會常務理事.事務局長, 출처: 圖書館年鑑 2000, p.389.

## 2. PFI와 사서직

영국에서 탄생한 PFI(Private Finance Initiative)는 민간의 자금, 경영능력을 활용해서 공공서비스를 효율적으로 실시하는 정책수법이다.<sup>47)</sup> 일본에서도 관련법이 정비되어 1999년 7월 「민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률(PFI법)」이 성립되었다. 자치체는 재정의 어려움에 직면하여 민간의 기술이나 자금으로 경영효율화를 도모하겠다는 취지아래, 시설의 건설뿐 아니라 관리운영도 맡겼다.

총리부고시 제 11호<sup>48)</sup> 「민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등에 관한 사업의 실시에 관한 기본방침(抄)」에 의하면, “PFI법 제 4조 제 1항의 규정에 의거, ... 지방공공단체도 법의 취지에 따라... PFI사업의 원활한 실시의 촉진에 노력한다”고 함으로써, 자치체도 PFI사업 실시를 적극 돕도록 은근히 압력(?)을 넣고 있음을 알 수 있다. 이것은 도서관법에 의하지 않고도 위탁할 수 있는 길을 터놓은 것이라 하겠다. 그래서 기업측은 빨리 PFI법에 의한 도서관운영을 제안하는 등 급속히 움직였다.

기업측에서 재빠르게 움직였던 것은 선정사업자에게 엄청난 지원을 해주었기 때문이다. PFI사업에 있어서, 지방공공단체의 특정사업의 실시에 관한 기본적인 사항은 지원과 규제완화였다.<sup>49)</sup> 먼저, 지원의 구체적인 내용은 ①필요하다고 인정할 때에는, 선정사업용으로 제공하는 동안 공유재산을 무상 또는 시가보다 낮은 가격으로 선정사업자에게 사용할 수 있도록 하고 ②선정사업의 실시를 지원하기 위해 필요한 자금의 확보 또는 그 알선에 노력할 것이며 ③실시방침에 비추어서, 선정사업자에 대하여 필요한 재정 및 금융상의 지원을 행하며, 또 선정사업자의 지원은 정비될 시설의 특성, 사업의 실시장소 등에 따른 유연하고도 탄력적이어야 한다 등으로 재정면에서 전폭적인 지원을 약속하였다. 그리고 규제완화 면에서는, 민간사업자의 기술의 활용 및 창의적 구상을 발휘하는데 방해가 될 수 있는 지방공공단체의 독자적인 규제는 그 철폐 또는 완화를 신속히 추진할 것으로 되어 있어 기업으로서는 매력적인 사업이 아닐 수 없었다. 이에 따른 PFI사업에 의한 도서관위탁과 관련된 사례를 보면 다음과 같다.

### (1) 쿠와나(桑名)市

최근 인원억제를 위해 도서관의 대민봉사업무를 위탁하는 사례가 증가하고 있는 가운데, 미에(三重)현 쿠와나시에서는 2001년 9월 정례의회에 도서관을 포함한 복합시설을 PFI방식으로 건설, 관리, 운영을 위탁하기 위한 예산안을 제출해 승인되었다.<sup>50)</sup> 계획은 도서관, 보건센터, 근로청소년의 집, 다목적홀 등 복합시설의 건설과 유지관리 및 도서관

47) 埜野 道博, “PFIと公共圖書館,” 情報の科學と技術, 51卷 7號(2001), pp.386-89.

48) 圖書館年鑑 2001, pp.296-97.

49) 상계서, p.300.

50) 圖書館年鑑 2002, p.66.



의 운영을 민간업자에게 맡기고, 시는 업자에게 매년 서비스료를 지불하고, 사업이 종료 되는 30년 후에 시설의 소유권이 시에 무상으로 양도되는 것으로, 어림잡아 시의 재정부담은 PFI사업으로 2.5%에서 9.5% 삭감된다고 한다. 이것은 운영까지 포함하여 도서관에 PFI사업방식이 도입되는 일본 최초의 경우가 되므로 주목을 받았는데, 2002년 10월 카시마(鹿島)라는 회사가 최종 수탁을 맡는 것으로 결정되었다.<sup>51)</sup>

복합시설은 통합조직과 일체적 운영이라는 이름아래 수익자 부담이 되어 이용자에게 시설사용료를 받을 것이고, 재정부담의 삭감은 결국 인건비 삭감에서 얻어지는 것이므로, 사서직의 감소가 가속화될 것이다. 민간기업은 이익을 위해 정규직 대신, 임금이 싼 임시직, 파트타임, 아르바이트 등 비정규직을 채용할 가능성이 높아졌기 때문이다.

(2) 사이타마현 수기토읍(杉戸町)

한편, 사이타마현 수기토읍은 2001년 10월, 도서관을 포함하는 생애학습센터건설을 하면서 PFI사업 실시방침을 목표로 경쟁입찰을 실시했다.<sup>52)</sup> 이 사업은 PFI도입이 가능한지 여부를 판단해서, 또 도입가능한 경우에 대비하여 실시방침의 골격이 되는 계획도 작성했다. PFI사업에 의한 도서관 건설, 운영에 대해서는 사이타마현 외에, 윗카이치(四日市)시, 도쿄 분쿄우(文京)구 등에서도 검토되고 있다고 한다.

1980년대를 시작으로, 공사나 재단 그리고 민간사업자에 이르기까지 공공도서관의 민간위탁의 변천과정의 특징을 도표화해 보면 다음과 같다.

〈표 1〉 연대별 공공도서관의 민간위탁의 특징

연대별	수탁처	위탁이유	법적 근거	위탁형태	사서직 변화
1980년대	①지방공사 ②재단	①지방재정 위기 ②행·재정 개혁의 일환. ③효율적 운영	①도서관법을 무시 ②지방자치법을 적용 ③도서관조례	연중무휴개관과 야간개관	①개관일수·시간연장 ②인건비 삭감 ③비정규직원 채용
1990년대	①지방공사 ②재단	민간의 활력을 이용 (민간사업자의 능력을 활용)	생애학습진흥법	①복합시설속에 도서관 건립 (관리운영의 일체화 아래 타 시설과 통합운영) ②수익자부담원칙요구 (대출만 무료, 타 시설이용 유료화 추진)	①비정규직원의 증가(고용신분의 다양화) ②시파견직원과 공사채용 직원간의 갈등 ③비정규직 노조결성
2000년대	민간사업자	민간자금등의 활용	①NPO법 ②PFI법	대민봉사업무(정리업무 제외)한 모든 이용자서비스업무)	①사서직종폐지(도쿄23구) ②비정규직 증가 ③사서직감소현상
공통	①주민반대운동 ②도서관협회, 도서관연구회, 관련잡지 등 도서관계의 활약				

51) 日本經濟新聞, 2002年, 10月 25日, 1面.

52) 圖書館年鑑 2002, p.66.

#### IV. 비정규직의 증가와 사서직

2000년대 들어서는 NPO에 의한 도서관운영뿐 아니라 PFI사업에 의한 대민봉사업무의 민간위탁이 증가하고 있어 정규 사서직의 감소를 불러오는 요인이 되므로 주목되고 있다. 도쿄23구가 그 대표적인 사례다. 도쿄는 나라의 수도로서 그 파급효과가 전국으로 미친다는 점에서 더욱 주목을 받고 있고 또 우려된다고 하겠다.

도쿄 23구의 사서직의 문제는 오래 전부터 거론되어 왔었는데, 마침내 1996년 6월에 23구의 직종명에서 「사서」폐지가 결정되었다.<sup>53)</sup> 사서직 폐지를 포함한 「사무계직종검토」가 23구의 구청장회에서 특별구직원노동조합에 제안된 것은 96년 2월이지만 이미 95년10월에 「특별구인사의 검토」의 일부로서 사서직종 폐지가 구청장회에서 제기되었다고 한다. 이 문제에 대한 조합원의 의견요청이 있었으므로, 도쿄23구립 도서관장들은 특별구구청장회 회장앞으로 의견서<sup>54)</sup>를 냈었으나, 구청장회는 “직종은 폐지되었으나, 도서관법상의 사서에 대해서는 종래대로 사서자격을 가진 직원의 배치 등에 의해 대응한다”고 답했을 뿐이었다.

이 문제에 대응하기 위해 「도쿄23구의 도서관을 더욱 좋게 하는 모임」이 발족되었다.<sup>55)</sup> 이 모임은 사서직종이 폐지된 23구는 앞으로 사서직 제도의 확립을 목표로 해나가면서 현재의 도서관서비스가 저하되지 않도록 하기 위해서 ①사서자격자의 비율을 50% 이상으로 하고 ②사서자격자를 본인의 의사에 반해서 도서관이외에 이동하지 않도록 한다는 2가지를 실현시키기로 하였다. 그리고 「みんなの図書館」은 “사서직은 없다!? 東京 23구의 무책임 인사”란 제목으로 특집<sup>56)</sup>을 꾸며 주의를 환기시키기도 했다. 전례가 없는 이러한 사서직종의 폐지는 비정규직의 증가를 유발했으며, 뒤이어 대민봉사업무가 민간위탁되기 시작하였다.

동경 23구의 비정규직의 도입실태<sup>57)</sup>를 보면 다음과 같다. 내리마(練馬)구나 키타(北)구 등은 더욱 비정규직을 확대하고 있고, 수미다(墨田)구나 신쥬쿠(新宿)구는 2002년도부터 비정규직을 도입하였으며, 아라카와(荒川)구에서도 2002년도에 비정규직 도입계획이 완료됨에 따라 비정규직을 확대한다고 하였다. 이처럼 「전문비정규직」(사서유자격자이면서 비정규직)을 선택한 구는 더욱 비정규직을 확대할 방침을 분명히 했다. 또 다이토(臺東)구는 2001년 4월부터 중앙관의 분실을 TRC(도서관유통센터)에 위탁하면서, 정규직원은 배

53) 池澤 昇, “東京 23区の司書職 廢止の經過報告,” みんなの図書館, 234號(1996, 10), pp.40-47.

54) 자료: 司書職種廢止提案について再検討してください, 1996년2월29일, 特別區區長會會長앞, 東京23區圖書館館長有志, 출처: 圖書館年鑑 1997, pp.340-41.

55) 池澤 昇, 전계논문, pp.43-44.

56) “「司書職」はいらないの!? 東京23区の無責任人事,” みんなの図書館, 234號(1996, 10), pp.1-47.

57) 西河内 靖泰, “東京23区の「非常勤」「委託」問題どうみるのか, みんなの図書館,” (Oct. 2002), pp.1-8.

치하지 않고, 재고용직원과 위탁처의 파견직원으로 운영하고 있고, 2002년도에는 구 소속 3개관 중 중앙도서관을 제외한 2개관도 정규직원을 삭감해서 대민봉사업무를 위탁하였다.

한편, 수미다구는 2002년 4월부터 도서관 전체 5관과 커뮤니티회관 도서관 3개관에 정규 및 비정규직을 삭감해서 대민봉사업무를 TRC에 위탁했다. 그리고 아다치(足立)구는 정부의 종합규제개혁회의에서 “도서관을 기업이나 NPO가 운영한다”고 했으며, 분쿄우구에서는 기념도서관(鳩外記念本郷圖書館)의 재건축에, 기타(北)구도 새중앙도서관 건설에 각각 민간자금을 사용한 PFI도입을 검토하고 있다.

그리고 구립중 코우토(江東)(11관 중 8관, 2003년에 3개관 계획),수미다(墨田), 다이토(臺東), 치요다(千代田)도서관(야간)의 대민봉사업무가 민간업자에게 위탁, 실시되었다.<sup>58)</sup> 2003년도엔 치요다(주간), 코우토(3관), 오오타(大田), 아다치, 분쿄우, 이타바시(板橋), 토요시마(豊島)구의 각 각 도서관에서 계획하고 있고, 메구로(目黒), 나카노(中野), 내리마(練馬)구에서도 구상하고 있는 것으로 전해졌다. 23구중 12구를 목표로 해서, 도서관 행정의 시장화가 일상적인 형태로 되어가고 있는 가운데 도쿄23구도서관은 사서직원을 모집하지 않고, 사서에 대한 인사정책도 확립되어 있지 않아 사서율은 23.5%로 매우 낮았다. 그리고 코우토구, 수미다구는 위탁으로 각각 정규직 36명(116명에서 80명, 코우토), 13명(57명에서 44명, 수미다)이 삭감됨과 동시에 경축일 개관 등 개관일을 확대하였다. 또 도쿄23구도서관의 민간위탁은 「도서관전문업자」에 의한 「청부계약」<sup>59)</sup>이라는 점이 문제가 되었다. 「직업안정법시행규칙」 제4조에 의해 「청부」라면, 구의 도서관직원이 위탁회사직원을 직접 지휘감독하지 않고, 위탁회사의 관리자가 지휘감독해야 하나 자치체의 도서관직원의 지시나 연락없이 현장서비스가 잘 되지 않으므로, 현실적으로는 자치체의 도서관직원이 법령위반을 해가면서 지휘감독을 하는 형태가 되고 있다는 점이다. 구 당국은 「청부계약」이라 하나 실질적으로는 민간채용의 직원을 파견하는 노동자파견에 불과하며, 특히 특별구인 도쿄23구의 창구업무의 업자위탁은 전면위탁의 이정표가 된다는 점에서 전국의 도서관이 주목하였으며, 이로 인한 비정규직원의 도입과 그 증가에 따른 도서관운영의 어려움을 우려하고 있는 실정이다.

이와 같이 도쿄23구 도서관은 「전문비정규직」의 도입을 확대해 가면서 대민봉사업무를 민간기업에 위탁하는 사례가 계속되었으며, 건설에서 운영까지 맡는 PFI도입을 확대해 나갔다. 비정규직의 확대는 재정난을 고민하는 자치체로서는 인건비 절감이 중요한 목적이지만, 비정규직이지만 사서직을 고용한다는 명분을 내세울 수 있기 때문에 더욱 확대되었다. 비정규직의 인건비는 상근의 1/3-4 수준이라 하나, 문제는 “도서관서비스에 그다지 정열이 없는 정규직원”과 “비록 조건이 나쁘지만 그래도 도서관에서 일하고 싶다는 생각을 가진 비정규직원”이라는 구조에서, 후자에게서 이용자가 느끼는 도서관서비스의 질면

58) 大橋 直人, “東京 23區立圖書館カウンタ-業務委託,” 圖書館雜誌, Vol.96, No.12(2002, 12), pp.942-44.

59) 西河内 靖泰, 전제논문, p.5.

에서 향상이 보였다는 점이다. 이런 서비스의 질은 그들의 헌신적인 노력에 의해 일정 수준은 유지되나, 그 고용이 보증되지 않으므로 새로운 서비스를 대담하게 전개하기에는 어려움이 따랐다.

이러한 비정규직 문제의 본질<sup>60)</sup>은 고용, 처우에서 정규직과 비교해서 부당한 격차에 있다는 점이다. 예를 들면, ①비정규직의 업무가 임시적, 보조적, 계절적인 것은 아니고 정규직원과 같고 ②고용기간도 장기적이고, 비정규직으로 10년 이상 근무자가 23%이며 ③직장에서의 불안은 “임금이 낮다”“제 수당이 없다”“고용불안”이 다수를 차지하며 ④임시, 비정규직에는 노동조합의 영향이 거의 없고 ⑤조합원인 비정규직과 비조합원 직원간에는 근속기간, 수입, 휴가제도 등에서 큰 차이가 있어 조합의 가입효과가 분명하였다는 점등이다. 그래서 재단고용직원도 노동조합을 결성<sup>61)</sup>하여 자신들의 노동조건 개선과 서비스 확대를 위한 업무개선을 요구를 하고, 시 직원 노조와 공동으로 임금격차 시정도 진행하였다. 이런 움직임은 직원구성의 문제나 제도상의 문제를 해결하는 실마리이기도 하고, 비정규직을 증가시키지 않도록 하는 한 방법이 될 수 있을 것이다.

아울러 비정규직의 입장에서 보면,<sup>62)</sup> 신분보증이 없고 또 계속 일한다는 보장도 없어 언제든지 해고될 수 있다는 점이며, 또 급여도 낮고, 연수의 기회도 없으며, 경험이나 전문성의 축적도 의문시되며, 운영에 대한 발언권이 없으므로, 신분불안과 업무에 대한 자긍심의 결여는 질 높은 서비스를 어렵게 하는 요인이 되었다. 이런 와중에 도쿄 23구에서 처럼 대민봉사업무의 위탁은 비정규직원의 증가를 가속화시켜 더욱 심각하다. 대민봉사는 도서관의 얼굴이며, 직접 주민을 대하는 최일선 서비스 창구이므로 대민업무의 위탁은 전면위탁으로 가는 이정표가 될 가능성이 높다고 보기 때문이다.

그러나 비정규직을 도입하는 자치체도 문제는 있다는 점이 지적되었다. 자치체에 고용되는 비정규직은 실재는 “항상” 필요한 직원으로서 정규직원으로 고용해야 할 사람들이기 때문이다. 따라서 「지방분권」 시대에 정부가 자치체 직원의 정원을 관리한다는 것 자체도 모순이므로, 자치체가 스스로의 경영방침에 의해 필요한 정원을 정해야 할 것으로 보았다. 일각에서는 비정규직 도입 그 자체를 부정하지 않고 도서관서비스 향상에 필요하며, 적극 권장할 사항이라는 견해도 있다하나 지금처럼 노동자를 “쓰고 버리는” 발상에서 시민을 위한 양질의 서비스를 기대하기는 어렵다고 내다 보았다. 실제로 경험한 도서관<sup>63)</sup>에서, 민간업자에게는 신뢰성이 결여되어 있고, 대민봉사 당번이 줄어서 부담이 경감되기 보다는 오히려 위탁사원의 대민대응이나 배가에 실수가 많아 도서관직원의 부담이 증가하였다는 결과가 나왔다.

60) 西河内 靖泰, 상계논문, p.3

61) 松岡 要, 전계논문, p.40.

62) 石塚 久芳, "委託をこれ 以上, 廣げるな," みんなの圖書館, 203號(1994, 3), p.5.

63) 「どうする!? 足立区の圖書館-窓口の民間委託をやめさせよう緊急集會-」 報告, みんなの圖書館, (Oct. 2002), p.9.

## V. 결론 및 제언

1970년대부터 그 뿌리를 두고 시작된 일본의 공공도서관의 민간위탁은 30년 이상의 역사를 가지고 있다. 이에 위탁의 이유나 배경, 역사, 실태 그리고 문제점을 조사, 분석한 본 연구의 결과 및 제언은 다음과 같다.

먼저, 위탁의 특징 면에서 보면,

1) 도서관법을 무시. 도서관법에 의하면 설치, 직원의 배치 모두 도서관의 설치자인 지방공공단체이다. 그러나 지방자치법을 적용하거나 도서관조례를 만들어 의회의 의결을 거쳐서 위탁할 수 있으므로, 도서관계는 자치체 의회 및 조례제정에 관한 정보입수와 함께 도서관을 알릴 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

2) 도서관 신축과 함께 거론된 민간위탁. 만약 기존도서관부터 적용하면 심한 반발에 부딪칠 것이고 또 도서관 짓는데 전력을 쏟는 사이 위탁대응에 소홀한 점이 있었다. 때문에 신축도서관 계획이 서 있거나 구상중인 도서관을 이 점을 유념해야 할 것이다.

3) 연중무휴개관과 야간개관의 실시. 개관시간의 연장은 유연한 도서관운영을 통해 직영으로도 가능하므로 운영의 묘를 살릴 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

4) 「생애학습진흥법」에 의한 위탁은 수익자부담을 초래. 도서관법상의 「무료의 원칙」을 무시하고, 건물을 복합시설화하여 일체적 운영이라는 구실로 자료 외 시설물 이용을 유료화 하였으므로, 도서관은 도서관법에 의거한, 공동사용 건물이 아닌 독립건물로 운영되어야 할 것이다.

5) 위탁에 관한 정보교류의 부족. 위탁문제가 발생한 도서관들 대부분 위탁이 임박해서야 그 사실을 알아 신속히 대응하지 못했던 점이 있었다. 위탁은 특정 도서관만의 문제가 아니므로 전국 공공도서관 네트워크 구축이 반드시 필요하며, 그래야만 문제가 발생했을 때, 신속하게 의견을 결집하여 공동 대응할 수 있을 것이다.

6) 주민들의 활발한 반대운동. 도서관이 주민과 힘을 합쳐 위탁이 철회되거나 전면위탁이 부분위탁으로 변경된 사례를 통해 주민의 역할이 얼마나 중요한지를 깨닫게 되었으므로, 평소 주민들과 긴밀한 협조체제를 구축하여 위기를 맞이했을 때 공동대응을 할 수 있어야 할 것이다.

7) 서비스향상의 필요성에 대한 자각. 주민들이 문제가 생겼을 때 언제나 도서관을 지지하고 돕지는 않을 것이므로 고객만족의 피드백이 필요하다고 하겠다. 좋은 서비스는 도서관측의 일방적인 믿음만이 아니고, 주민 평가의 뒷받침, 예를 들면 “도서관서비스조사” 등을 실시하여 꾸준히 서비스를 향상시켜야 할 것이다.

8) 도서관협회, 도서관연구회 등 도서관 관련단체와 잡지의 활약. 그들은 위탁과 관련된 사안이 거론될 때마다 문제제기를 하고, 토론회를 열고, 견해를 표명하고, 특집을 꾸며

위탁의 부당성을 지적하여 여론을 환기시키는 등 꾸준하고도 강도높은 역할을 수행하여 위탁저지의 역지력이 되었으므로, 앞으로도 위탁의 현황 및 실태를 보고하고, 대안을 제시하고, 경각심 촉구하는 등 지속적인 감시자, 조연자, 자문의 역할을 할 수 있도록 지지하고 지원하여야 할 것이다.

사서직의 변화면에서 보면,

1) 인건비삭감을 위한 비정규직원 채용의 증대. 도서관법 제4조에는 도서관을 운영해 가는 전문직 직원으로서 사서(보)라는 직명이 명기<sup>64)</sup>되어 있으나, 경영효율화를 내세워 사서직 제도를 없애거나 임금이 싼 비정규직을 확대하고 있으므로, 제도적으로 일정한도의 정규직을 채용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또 그래야만 도서관은 ‘아무나 할 수 있다’는 인식을 불식시키고 서비스도 향상될 것이다.

2) 경영효율 논리에 따른 정규 사서직의 감축. 경영효율은 대개 비용삭감 그것도 거의 인건비 삭감으로 이어지고 있으므로, 도서관 스스로 경비삭감의 노력이 필요하고, 도서관 업무를 원가면에서 계산하여, 직영을 하더라도 충분히 경영면에서 효율적이라는 것을 증명할 수 있도록 객관적인 증거자료를 만들어야 할 것이다. 또 위탁도서관과 직영도서관과의 운영실태를 비교하여, 직영의 경제적인 타당성과 서비스의 질을 검증할 수 있는 객관적인 자료를 만들어 정기적으로 시에 제출하고, 학계 등에 발표함으로써 공공성과 공개성을 확보하여 위탁에 대처해야 할 필요가 있으며, 이 모든 정보는 전국 공공도서관이 공유할 수 있도록 해야 할 것이다.

3) 도서관 직원의 고용신분의 다양화. 위탁으로 인해 교육위원회가 파견한 직원과 비정규직원, 그리고 공사가 고용한 정규, 비정규직원 등 여러 종류의 직원이 같이 일하게 되었다. 만약 파견직원이 공무원과 같은 조건이라면 위탁할 필요가 없을 것이다. 따라서 장기고용이 되면 승진 등 처우문제가 생기고, 또 공무원이 아니므로 관청과의 인사교류도 없는 대단히 경직된 인사제도가 될 수밖에 없는 한계점도 있다. 따라서 이런 근무조건차이에 인한 차별로 인간관계가 손상되지 않도록 할 필요가 있으며, 이에 따른 도서관서비스의 질이 저하되지 않도록 더욱 유념해야 할 것이다.

4) 사서직종의 폐지. 수도 도교의 23구 도서관이 직종명에서 「사서」를 폐지했다. 이를 계기로 일정비율의 사서유자격자를 확보하고, 특히 사서유자격자가 본인의 동의없이 도서관 이외에 이동할 수 없도록 하는 법적, 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

5) NPO 도서관의 낮은 수익성과 어려운 전문인력 확보. 비영리, 시민의 자발성, 수익의 재투자가 NPO의 장점이지만, 재정기반이 취약하여 운영이 어렵고, 시민의 자발성에 의존하므로 전문직원의 확보에 한계가 있어 충분한 서비스가 어려웠던 점을 감안할 때, 운영의 범위나 내용을 도서관 및 교육위원회가 책임지는 업무 이외의 것으로 한정하는 제도적 정치가 필요하다고 하겠다.

64) 상계논문, p.12.

6) PFI방식 위탁으로 인한 비정규직 도입의 가속화. 도서관운영도 경영인 만큼 원가계산이 있어야 할 것이다. 특히 민간업자가 하는 PFI방식에 의한 대민봉사업무 위탁은 수익성 때문에 정규 사서직의 감소에 박차를 가했다. 그들은 국가의 지원과 규제완화를 통해 수익성을 올릴 수 있고, 국가는 재정부담을 덜 수 있어 앞으로 증가할 가능성이 높다고 하겠다. 민간사업자는 수익성을 위해 임금이 싼 임시직, 파트타임, 아르바이트 등 비정규직을 채용할 것이므로, 도서관이 직영으로도 경제성이 있고 효율적임을 객관적으로 증명할 수 있는 데이터를 만들어야 할 것이다.

7) 비정규직의 고용불안으로 인한 도서관의 공동화(空洞化). 비정규직은 임금이 낮고, 수당도 없고, 신분보증이 없어 해고불안을 느끼며 그에 따른 업무의 자긍심 결여와 함께 경험이나 전문성 축적되지 않아 기회만 있으면 타 자치체에 채용시험을 치러 전직해 왔으므로 도서관서비스의 질도 떨어질 수밖에 없었다. 따라서 비정규직의 채용을 최소화 하고, 제도적으로 일정수준의 정규직을 확보할 수 있어야 할 것이다.

8) 사서직에 대한 열정과 책임감의 결여. 임금이 낮고 근무환경이 열악해도 도서관에 근무하고 싶어하는 잠재적인 “비정규직 후보”는 있으므로, 정규직 사서들은 위기의식을 느끼고, 일에 대한 열정과 책임감 그리고 투철한 서비스정신으로 고객만족을 도모하여 주민도 도서관이 어려울 때 자발적으로 도울 수 있도록 해야 할 것이다.

〈참고문헌은 각주로 대신함〉