

# 앞으로의 도서관 운영을 위하여 — 공립도서관의 委託에 대하여 생각한다 —

大澤正雄(오자와 마사오)

〈日本圖書館協會圖書館運營에關한基本問題檢討委員會 委員長〉

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 의구심만 증폭되고 있는 형편이다.

다만, 日本의 도서관계가 이와 유사한 것을 경험한 것으로 보이는 자료들이 여럿 있다. 이에 '도서관문화'는 그 자료 가운데 하나인 「圖書館의 委託를 考える : 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 지난 호(제38권 제2호) 본란에 게재하였고, 이어서 이번 호에는 「これからの 圖書館運營のために : 公立圖書館の 委託について考える」(日本圖書館協會圖書館運營に關する基本問題檢討委員會, 1994)를 신는다.(이 기사의 번역 게재는 발행자의 동의를 얻었으며, 번역 작업에는 이번에도 국립중앙도서관 曹在順 사서의 협력이 있었다.)

〈편집자〉

## 目 次

I. 공립도서관의 사회적 역할과 도서관 관법의 이념	1. 관리위탁의 확산과 그 배경
1. 도서관의 사회적 역할	2. 법제도상 문제가 많은 관리위탁
2. 풍부한 가능성을 지닌 도서관법 의 이념과 현대의 도서관	3. 관리위탁의 실태적 문제점
II. 공립도서관의 관리위탁의 문제점	III. 도서관의 효율적 운영
	1. 효율적 운영을 위한 조건
	2. 효율적 운영을 위한 방법

## 머리말

1980년대 전반, 京都(교토)市, 東京(도쿄)의 足立(아다치)區 등에서 財團公社에 의한 도서관 운영이 강행 되었습니다. 그로부터 십여년, 이들 위탁에 의한 운영 실태가 밝혀지고, 많은 문제점이 지적되고 있습니다. 또, 파견사서, 촉탁사서 제도 등 도서관 운영의 기본적인 본연의 자세에도 많은 문제가 야기되었습니다.

도서관은 이제 이미 생활의 일부로서 전국적으로 보급되었습니다. 그러나, 주민의 지식이나 사상에 깊이 관계되어 있는 도서관의 기간적 업무를 위탁이나 촉탁에 맡겨도 괜찮은 걸까요? 평생학습시대를 외치고 있는 오늘날, 교육기관으로서의 책임과 의무를 수행할 도서관의 역할은 더욱 중요해지고 있습니다.

정말로 민주적이고 효율적인 도서관을 경영하기 위해서도, 이용자는 지방자치단체가 책임을 갖는 직영에 의한 운영을 요구하고 있습니다.

이 기사가 도서관 운영의 기본적인 본연의 자세에 대하여 일조를 할 수 있다면 다행이겠습니다.

## I. 공립도서관의 사회적 역할과 도서관법의 이념

### 1. 도서관의 사회적 역할

지역 도서관이 도대체 어떠한 사회적 역할과 작용을 갖고 있는 것인지, 또한 도서관 서비스의 근거법인 도서관법이 어떠한 이념과 내용을 갖고 있는 것인지에 대하여 도서관의 관리위탁

문제를 생각하기 전에 언급하고자 합니다.

① 도서관은 지역주민의 공동 서재, 문화면의 사회보장기관입니다.

사람들은 생활이나 일 속에서 실로 다양한 자료와 정보를 입수할 필요에 쫓깁니다. 또 연령이나 직업 등에 상관없이 사람들은 독자에 따라 정신적 생활을 풍요롭고 창조적인 것으로 만들고 싶다, 라는 절실한 바램을 갖고 있습니다.

그러나 막대한 자료와 정보가 오가는 “정보화 사회”라고 일컬어지고 있는 지금, 필요한 모든 자료와 정보를 개인이나 한 가정에서 공급하거나 입수하는 것은 거의 불가능합니다. 그로 인하여, 현대사회에서는 지방자치단체가 국비 또는 공비(세금)로써 지역주민 공동의 서재(=도서관)를 만들어 자료와 정보의 전문가인 사서가 서비스하는 것이 불가결합니다.

과거로부터 현재에 이르기까지 다종다양한 자료가 도서관에 풍부하게 갖추어져 있고, 언제 누구라도 자유롭게 그것을 이용할 수 있도록 함으로써, 생활의 풍요로움이 유지되고 있습니다. 말하자면 도서관은, 문화면의 “사회보장기관”의 역할을 담당하고 있습니다. 그리고 “평생학습”이라든가 “마음의 풍요로움”을 말하고 있는 지금, 도서관의 이러한 역할은 이전보다도 더 중요해지고 있습니다.

② 도서관은 알 권리를 보장하고, 민주주의와 지방자치의 발전을 뒷받침합니다.

온갖 자료와 정보를 자유롭게 입수할 수 있는 권리(알 권리)가 모든 사람들에게 보장되어야만, 민주주의는 올바르게 발전할 수가 있습니다. 도서관의 본질적 사명은, 이 알 권리를 보장하

는 데에 있습니다. 도서관은 요구된 어떤 자료나 정보라도 재빨리 정확하게 제공하고 그 도서관에 없는 자료는 다른 도서관이나 기관과의 상호협력에 의하여 제공하는 기관입니다. 특히 도서관은, 지방자치단체행정에 관한 자료나 정보를 널리 수집하여 제공함으로써 정보공개의 일단을 책임지고 있습니다.

도서관은 또한 지방자치단체의 의회활동이나 행정활동에도 자료와 정보의 제공을 통하여 중요한 역할을 다하고 있습니다. 東京都 日野(히노)市에서는 시의회 의원이나 행정직원의 일에, 市政자료실(시립도서관 분관)의 자료조사제공 기능을 유용하게 사용하여 풍부한 자료로 뒷받침된 과학적이고 조직적인 정책입안 활동을 지원하고 있습니다.

北海道(홋카이도) 置戸(오키토)町에서는 지역의 특산품인 나무나 마을 만들기 관련 자료의 적극적인 제공에 힘써, 마을 만들기 일 시작하기 활동에 도서관의 기능을 유용하게 이용하고 있습니다.

지역주민이 생활 속에서 무엇인가를 알고 싶어했을 때 지방자치단체의 의원이나 직원이 자료·정보를 필요로 했을 때, 그 요구를 전문직원(사서)의 원조 아래 끝없이 탐색하여 그것을 입수할 수 있는 사회적 구조, 그것이 도서관입니다. 민주주의 지방자치의 발전에는 이와 같은 도서관이 주민 가까이에 정비되어 있어야 합니다.

③ 도서관은 어린이들의 인간적 발달과 독서의 즐거움을 보장합니다.

어린이 시절의 독서의 중요함은 말할 나위도

없습니다. 어린이들은 학령전부터 도서관을 왕성하게 이용하기 시작합니다. 도서관은 어린이들의 왕성한 독서요구에 응하여, 독서의 즐거움을 통하여 어린이들의 상상력과 창조력의 풍부한 발달을 촉구하는 작용을 갖고 있습니다. 또 학교나 보육원, 어린이문고, 출판사 등과 협력하여, 지역 어린이 문화의 발전에도 공헌하고 있습니다.

어린이들이 활자에서 멀어지는 현상이나 독서력 저하, 어린이문화의 쇠퇴가 논란이 되고 있는 지금, 이러한 기능을 갖는 도서관에 대한 기대가 높아지고 있습니다. 그리고 그를 위해서는 시설확충과 함께 어린이의 독서나 자료에 대하여 풍부한 경험과 지식을 가진 사서의 존재는 빼 놓을 수 없습니다.

④ 지역문화와 출판문화를 뒷받침합니다.

지역에 도서관이 있음으로써, 사람들은 인류가 창조한 우수한 문화에 자유롭게 접할 수 있습니다. 그리고 그럼으로써 창조적이고 개성적인 새로운 지역문화를 만들어내는 것도 가능해 집니다. 또한 도서관은 시판되고 있지 않는 자료나 지역자료도 포함하여 다종다양한 자료를 수집하여 제공하고 있습니다. 그것은 출판문화의 풍부한 가능성과 다양성을 만들어내는 기초가 되는 것입니다.

도서관은 이처럼, 지역문화와 출판문화의 “광장”이 될 수 있는 기관인 것입니다.

2. 풍부한 가능성을 지닌 도서관법의 이념과 현대의 도서관

① 도서관 봉사이념에 의거해야만 풍부한 서

비스가 생깁니다.

도서관법(1950년 공포)은, 제2차세계대전 후 새로운 도서관의 중심이념으로서 “도서관봉사” 이념을 들고, “도서관은 도서관봉사를 위하여, 토지 사정 및 일반 공중의 희망에 따라,··· 대강左의 각 호에 열거하는 사항의 실시에 힘써야 한다”(3조)라 하고 있습니다. “토지 사정 및 일반공중의 희망”에 따름으로써 도서관은, 사회나 주민생활, 주민의식의 변화에 유연하게 대응하고, 개성 풍부한 서비스 내용을 만들어 갈 수 있는 것입니다.

도서관법이 천명하고 있는 도서관 봉사의 이념은 바로 그것을 기대한 이념이며, 미래로 열린 풍부한 가능성을 함축하고 있습니다.

이러한 도서관봉사를 실현하기 위하여 도서관법은 “도서관협의회”라는 주민참가제도를 정하고 있습니다. (14조). 이용자 본위의 우수한 도서관 서비스는 행정과 도서관 직원과 주민의 파트너십에 의하여 발전해 가는 것이고 그것을 제도적으로 보장하는 것으로서 도서관협의회는 중요한 의의를 갖고 있습니다.

② 도서관은 “무료 원칙”에 따라 지역주민이 자유롭게 이용할 수 있습니다.

도서관의 특질은 연령, 성, 학력, 직업 등에 관계없이 누구든지 개인이 이용하고 싶을 때에 이용할 수 있고, 더우기 일상생활 속에서 거듭 반복하여 이용하는 데에 있습니다. 도서관은 소수의 개인이나 그룹만이 이익을 얻는 시설은 아닙니다. 千葉(지바)縣 浦安(우라야스)市에서는 실제로 전 시민의 65%가 시립도서관의 이용자입니다. 대단히 많은 주민에 의하여 이용되고

그 이익을 향수할 수가 있는 공공성이 높은 기관, 그것이 도서관의 특징입니다. 따라서, 특히 경제적인 이유로 인하여 도서관 이용이 방해되어서는 안 됩니다. 도서관법은 “공립도서관은, 입관료 기타 도서관자료의 이용에 대한, 어떠한 대가도 징수해서는 안 된다”(17조)고 무료 원칙을 정하고 있습니다. 이 원칙에 따라, 유아로부터 고령자에 이르기까지 모든 사람들이, 자유롭게 몇 번이든지 도서관을 이용할 수 있는 것입니다.

③ 우수한 전문성을 갖춘 사서직원의 배치는, 도서관 봉사의 이념 실현에 불가결한 조건입니다.

도서관봉사라는 높은 이념을 내세웠다 하더라도 거기에 우수한 전문성을 갖춘 직원(사서)이 없으면, 그 높은 이념도 그림의 떡이 되고 맙니다. 도서관법은 이러한 일을 예측하여 도서관봉사이념을 실현할 불가결한 조건으로서, 도서관봉사(3조)에 이어 “사서 및 사서보”직과 자격 규정을 마련하고 있습니다.(4~6조). 특히, 도서관장에게 사서자격과 “도서관봉사 기능의 달성에 힘쓴다”는 책임과 의무를 부여한 것은 중요합니다(13조). 연간 4만점 이상 발행되는 막대한 출판물 속에서 자료를 선택하는 일, 이용자가 찾는 자료를 정확하게 제공하는 일, 참고봉사, 어린이들의 독서활동 원조 등의 도서관업무 중 어떤 일을 하더라도 전문적 지식과 풍부한 경험이 필요합니다.

④ 지방자치단체의 역할은 도서관을 설치하고, 사서직원을 배치하여 봉사기능을 발휘시키는 일입니다.

지방자치법에는, 지방자치단체 고유의 사무로서, 도서관 설치와 관리가 규정되어 있고(2조), 지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률에서는, 도서관을 학교와 어깨를 나란히 하는 “교육기관”으로 자리매김하고 있습니다(30조). 그러나 근래에 지방자치단체가 책임을 지고 설치하여 관리해야 할 도서관을, 지방공사 등에 위탁하거나 도서관법에 의거하지 않는 도서관(?)과 “교육기관”이 아닌 도서관을 설치하는 현상이 나타나고 있습니다.

지금까지 다양한 면에서 보아왔듯이, 도서관은 주민의 사회생활, 정신적 생활은 물론, 지방자치나 민주주의를 풍요롭게 만드는 한편, 기초적이고 중요한 역할을 맡고 있습니다. 또한 주민의식조사에서도 도서관에 대한 대단히 큰 기대와 요구를 볼 수 있습니다.

도서관법에 의거하는 공립도서관임으로 인하여 도서관 서비스의 가능성은 한층 커집니다. 예를 들면, 인근의 공립도서관이나 都道府縣立도서관, 국립국회도서관과의 상호협력이나 네트워크(공통이용, 상호대차, 협력 레퍼런스, 자료의 분담수집이나 보존 등)도 도서관법 3조 4항의 규정에 의거하는 일로 원활하게 추진할 수가 있는 것입니다. 복사 서비스나 최근 요망이 높은 비디오 테이프의 무료대출도 저작권법의 규정에 따르면, 도서관법에 의거하는 공립도서관이어야 한다는 것이 조건으로 되어 있습니다.

지방자치단체의 책임과 의무 및 역할은 이러한 지역 주민의 기대에 부응하여 도서관법에 의거하여 공립도서관을 설치운영하고, 사서직원을 배치하여 그 기능을 완전히 발휘시키는 데에 있

다고 할 수 있을 것입니다. 그리고 이와 같은 도서관을 실현시키려면, 지방자치단체의 임원과 의원들의 도서관에 대한 이해가 결정적인 열쇠가 되는 것입니다.

## II. 공립도서관의 관리위탁의 문제점

### 1. 관리위탁의 확산과 그 배경

도서관의 관리위탁이 지방행정개혁 등의 영향을 받아 정당화되어서는 아니 됩니다.

공립도서관의 관리위탁은 지방행정개혁이나 도시경영론의 영향을 강하게 받아, 1981년 京都(교토)市 중앙도서관을 시초로 廣島(히로시마)市, 和光(와코)市, 足立(아다치)區 등에서 시도되었습니다. 그리고 90년대에 들어서 다시 한번 관리위탁의 움직임이 보이고 있습니다. 이번에는 도서관 기능을 “평생학습정보센터” 등 하나의 기능으로서 통합하여 일체적으로 관리하거나 “도서관법”에 의거하지 않는 도서관으로 함으로써, 법적으로도 관리위탁을 시행하기 쉽게 한다는, 새로운 특징도 나타나고 있습니다.

이와 같은 근래의 관리위탁의 구상에는 다음과 같은 배경이 있다고 여겨집니다.

첫째, 지방행정개혁 이래 공무원의 증원이나 인건비의 증대가 강도높게 억제되고, 행정서비스의 확대에 관해서는 민간단체나 외곽단체로 위탁하는 일로 대처하고 있는 일입니다. 특히 거품경제의 파탄에 의한 지방재정의 악화가 관리위탁을 거듭 촉진하는 요인이 되었습니다.

둘째, 지방자치법은, 지금까지 “공적 시설”의

위탁처를 “공공단체 또는 공공적 단체”로 한정하고 있었습니다. 그러나, 1991년 법 개정 때 따라 “보통 지방자치단체가 출자하고 있는 법인으로 정령(政令)에서 정하는 것”으로도 위탁처가 확대되어, 자치체가 출자하고 있는 공사나 재단으로의 관리위탁이 용이해졌다는 것을 들 수 있습니다.

셋째, 국가의 평생학습정책이나 지역정보화정책 속에서 도서관이나 정보제공서비스의 충실이 시책의 중점으로 자리매김하게 되어 그것에 따르는 관련시설의 건설비 보조나, 재정상의 대우 조치를 마련할 수 있게 되었습니다. 그리고 거기에서는 시설의 “인공지능화”나 복합화 등에 관하여, 관리위탁이 권장되고 있는 것을 들 수 있습니다.

또한 근래에, 도서관법에 의거한 문부성(文部省)의 도서관 건설 보조는 재정상의 장점도 적고, 게다가 관리위탁도 곤란해진다다가 사서직 관장을 의무화하는 등 제약이 많기 때문에, 굳이 도서관법에 의거하지 않는, 도서관(?)을 설치하거나 제약이 적은 다른 省廳의 보조금을 선택하는 지방자치단체가 나타나고 있습니다. 이 일이 도서관의 본질 왜곡을 포함한 안이한 도서관의 관리위탁을 조장하고 있습니다.

## 2. 법제도상 문제가 많은 관리위탁

공립도서관의 관리위탁은 도서관의 본질로 보더라도, 법제도상으로 보더라도, 나아가 위탁된 도서관 실태를 보더라도 대단히 많은 문제를 가지고 있으며, 결국 “도서관”은 관리위탁에는 적합하지 않다는 것이 명백해지고 있습니다.

① 문부성, 東京(도쿄)都是 “공립도서관의 기간적 업무는 위탁에 적합하지 않다” 라는 견해입니다.

공립도서관은 지방자치법상의 “공적 시설”(244조)에 해당합니다. 그리고, 지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률은, 학교와 마찬가지로 공립도서관은 “교육기관”이라고 규정하고 있습니다(30조). 이것은 도서관이 학교와 마찬가지로, 사람들의 인격 형성이나 배울 자유의 보장, 문화 형성에 깊이 관련되는 기관이고, 다른 행정기관과는 다른 성질을 갖는 데 유래하는 규정입니다.

그리고 도서관의 이 특성에 근거하여 “도서관법”이 단독법으로 제정되어 있고, 도서관 봉사 이념, 무료 원칙, 전문적 직원의 자격과 배치, 도서관협의회의 설치, 그리고 국가와 지방자치단체의 책임과 의무 등이 정해져 있습니다. 따라서, 지방자치법에서는 넓은 의미로 “공적 시설”의 관리위탁이 인정되고 있습니다만(244조의 2), “교육기관”인 공립도서관을 공원이나 다른 “공적 시설”과 동렬로 취급하고, 그 관리를 위탁하는 데에는 문제가 많다고 할 수 있겠지요.

이 때문에, 당시의 문부상 海部(가이후)씨는 “청소라든가 경비와 같은 일의 민간위탁은 별도로 하고, 역시 도서관법의 규정에서 보더라도 공립도서관의 기간적업무는 민간위탁에 적합하지 않다”고 국회에서 답변하고 있습니다(1986년). 그리고 문부성은 지금도 이 견해를 바꾸지 않고 있습니다. 東京都 교육위원회도 도의회에서 같은 견해를 밝히고 있습니다. 자치성도 또

한 잡지 등에서 같은 주장을 하고 있습니다(『지방자치』 1985년 11월호).

② 관리위탁은 사생활 보호에도 적합하지 않습니다.

도서관 서비스는 이용자의 사생활에 깊이 관련되는 서비스입니다. 도서관인은 대출이나 독서상담을 통하여 이용자의 사상, 건강, 생활 등 사생활을 알 수 있는 입장에 있습니다. 또한 도서관은 독서기록, 이용사실, 연령, 주소 등 많은 이용자에 관한 정보를 보유하고 있습니다. 그 때문에 도서관 업무는 주민의 병력을 알 수 있는 보건소 등과 마찬가지로 이용자의 사생활 보호가 강하게 요구되는 업무입니다. 또 이용자의 사생활을 보호하는 일은, 이용자의 지적 자유를 지킨다는 도서관의 본질에 깊게 기인하는 문제이기도 합니다.

그런데, 공립도서관의 관리를 지방공사 등에 위탁한 경우, 위탁처의 공사직원에게는 “직무상 알 수 있었던 비밀을 누설해서는 안 된다. 그 직을 그만 둔 후에도 또한 같다”(지방공무원법 34조)라는 “비밀을 지킬 의무”는 법적으로 생기지 않습니다. 이 점에서, 도서관의 관리위탁은 커다란 문제가 있습니다.

③ 도서관이 관리위탁된 경우, 의회나 주민의 통제가 미치지 않게 됩니다.

공립도서관의 운영방침이나 예산·결산은 상세한 설명자료에 의거하여, 교육위원회나 의회에서 심의 결정됩니다. 그리고 주민의 의견도 교육위원회나 의원을 통하여 반영됩니다.

그러나 관리위탁된 경우, 도서관에 관한 예산은 “위탁비”로서 일괄 계상되기 때문에 의회에

서도 충분한 심의를 할 수 없게 됩니다.

또한 直營의 경우, 도서관업무는 정보공개나 주민감사 등의 대상이 됩니다만, 관리위탁된 경우, 지방공사는 정보공개 대상이 되지 않고 감사제도도 제한되어, 의회나 주민의 민주적 통제가 충분히 미치지 않게 됩니다.

이 때문에 근래에 지방공사의 영성한 관리운영, 불건전한 경리, 간부직원의 낙하산식 인사(?)등이 사회문제가 되는 일도 적지 않습니다.

### 3. 관리위탁의 실태적 문제점

① 도서관법에 의거해야만 유연한 운영과 충실한 서비스 실현이 가능합니다.

지금까지 일부 지방자치단체에서는, 기존의 법률에 구애되지 않는 유연한 운영과 서비스를 실현할 수 있다고 하면서, 다음과 같은 점들을 관리위탁의 “장점”이라고 말하고 있습니다.

- a. 횡단적, 일체적 운영이 가능
- b. 시민참여가 보장된다.
- c. 시민요구에 유연성 기동성을 가지고 대응할 수 있다.
- d. 회계, 사무의 즉결처리에 의한 효율적 운영
- e. 전문적 직원의 채용, 육성이 가능
- f. 민간 자원의 활용

이들 속에는 “일체적 운영”과 같이 일견 ‘장점’으로 보일 만한 것도 포함되어 있습니다. (그러나 그것이 오히려 커다란 ‘단점’임은, 뒤의 ③항 참조) 또 그 대부분은 도서관법에 의거한 직영 공립도서관에서 충분히 실현되고 있는 것이고, 관리위탁을 하지 않으면 실현할 수 없는 것은 아닙니다. 현재, 많은 공립도서관에서 실행

되고 있는 사항입니다.

예를 들어 시민참가는, 관리위탁을 할 필요도 없이 도서관법에 규정된 도서관협의회와 활성화나 이용자 간담회의 개최 등으로 가능합니다. 시민요구에 유연성, 기동성을 가지고 대응하는 점을 보아도, 주민의 요망을 반영한 도서 선택이나 예약제도의 충실, 휴일 야간 개관, 장애인이나 외국인에 대한 상세하고 친절하 서비스 등, 이용자 본위의 유연한 운영이 가능하며, 많은 공립도서관에서 이를 위한 노력이 거듭되고 있습니다.

나아가 전문적 직원의 채용·양성에 대해서도, 도서관법에 의거한 전문직(사서직)제도를 확립함으로써 해결할 수 있습니다. 그리고 이 일은 관리위탁을 할 것이 아니라 오히려 지방자치단체가 이해와 책임을 가짐으로써 진정으로 강화될 수 있는 것입니다.

② 관리위탁한 도서관은 운영상 다양한 모순과 혼란을 야기하고 있습니다.

도서관의 관리위탁이 논의된지 10년 이상이 됩니다만, 막상 위탁된 도서관에서는 위탁의 “장점”보다도 아래와 같은, 위탁을 원인으로 하는 운영상의 다양한 모순과 곤란, 서비스의 저하가 현재 문제 되고 있습니다.

A시 도서관에서는 카운터에서의 이용자 서비스(대출, 구입도서희망, 참고봉사, 배가 등)는 전적으로 재단직원이 하고, 운영방침의 결정이나 자료선택, 인사, 예산 등의 “기간업무”는 시 파견직원(공무원)이 전적으로 수행하는 업무로 되어 있습니다. 그리고 직접 이용자 서비스는 이용자의 요망이나 이용실태를 가장 잘 알 수

있는 재단 소속의 사서직원이, 운영방침의 검토나 자료선택, 업무 개선 등에 관계할 수 없는 시스템이 되었습니다. 그 때문에 이용자(주민)의 소리가 도서관 운영에 반영되기 어려운 구조로 되었고, 서비스 개선과 발전을 방해하는 요인이 되었습니다.

또한 관리위탁이 인건비 억제를 최대 목적으로 실시되기 때문에 재단직원의 근무조건은 대단히 나쁘고, 정착률도 낮아지고 있습니다. 또 재단직원의 90% 이상이 사서자격증 소지자임에도 불구하고, 연수·업무의 협이가 충분히 보장되지 않기 때문에 서비스 수준을 높이기가 어려워지고 있습니다. 게다가 동일 직장에 고용형태가 다른 7종류나 되는 직원이 존재하여 직원구성상 대단히 복잡하게 되어있으며, 인사관리상으로도 합리성이 결여되어 있습니다.

이러한 시 파견직원과 재단일반직원, 그리고 재단 사서직원 사이의 불합리한 도서관 업무의 분단이나 직원조직의 이중 구조적인 관리운영체제는, 도서관 서비스에 다양한 모순과 곤란을 초래하는 원인이 되고 있습니다.

나아가 관리위탁된 도서관에서는 그 경영이나 서비스에 대한 책임이 시와 수탁자 사이에서 애매해지는 것도 지적되고 있습니다. 위탁을 맡은 공사는 시로부터의 위탁료와 위탁계약의 범위내에서, 시민의 요망에 대응하지 않을 수 없다는 한계성을 가지고 있고, 다른 한편, 시는 시민에 대한 직접 서비스에 임하지 않고 요망도 직접 받는 일이 없기 때문에 시민으로부터는 “아무리 시간이 지나도 좋아지지 않는 도서관”이라는 평가도 나오게 되었습니다.



③ 복합시설의 “일체적 운영”이 서비스 향상과 직결되는 것은 아닙니다.

B시에서는 도서관, 사회교육관, 사회체육관으로 이루어지는 지역복합시설의 “일체적 운영”이 가능해짐을 이유 중의 하나로 들고 관리위탁을 시행하였습니다.

그리고 “일체적 운영”을 구체화하여, 하나의 창구에서 도서관의 이용자 서비스(도서관의 대출·반납, 독서상담, 참고봉사, 도서구입희망 등), 사회교육관·체육관의 이용 접수, 금전출납 업무 등을 동시에 하고 있습니다. 게다가 이 창구업무는 전 직원의 교체제도로 이루어지기 때문에 사회교육관이나 체육관 담당직원도 도서관 서비스에 종사합니다. 따라서, 도서관의 이용자는 경우에 따라서는 사회교육관이나 체육관 담당직원의 “도서관 서비스”를 받게 됩니다.

그러나 도서관 서비스는 도서관의 기능이나 구조, 도서관 자료에 대한 충분한 지식을 가지고, 미지의 자료에 대해서도 탐색방법을 익히 잘 알고 있는 직원이 종사해야만 서가안내, 독서상담, 참고봉사 등 알찬 서비스가 가능해지는 것입니다.

이처럼 B시의 실태를 보더라도 복합시설의 “일체적 운영”은 언뜻 보면 합리적인 것 같지만, 실은 각각의 시설기능을 약화시키고 거기에서 일하는 전문직원의 전문성을 저하시켜, 오히려 시설운영의 비효율화와 서비스의 저하를 초래한다고 할 수 있을 것입니다.

④ 개관일과 서비스 시간은 도서관 정책, 직원체제, 지역의 실태를 근거로 하여 설정해야 합니다.

도서관의 개관일이나 개관시간은 그 지역의 이용자 실태에 맞추어 설정되어야 하며, 주민의 이용할 권리를 보장해 주어야 합니다. 야간·국경일 개관에 대해서도, 도서관정책이나 직원체제, 지역 실태를 충분히 검토한 위에, 지방자치단체에서 각각 독자적으로 결정해야 할 것입니다. 그리고 이것을 실시할 때 정규직원의 증원이 불가능할 경우에는, 배가업무 등으로 한정된 임시직원의 고용에 따른 대응도 생각할 수 있습니다.

그러나, 관리위탁의 구실이 되는 연중 개관은 도서관 서비스의 향상과 반드시 직결되지 않고, 다음의 예에서 볼 수 있듯이, 오히려 서비스 저하나 운영상의 문제를 야기하고 있습니다.

도서관에서는, 개관시작 전이나 정기휴관일에서가정리나 시설의 정비, 오손 및 파손된 책의 제적, 결본 보충 등의 업무를 하고 있습니다.

또한, 특별정리 휴관일을 마련하여 장서점검(재고조사), 폐기자료의 처리, 관내 환경 바꾸기나 개장(改裝), 시설 설비의 보수점검 등도 하고 있습니다. 이들 업무는 이용자는 물론 도서관인에게도 찾기 쉽고 이용하기 쉬운 도서관이 되려면 빼 놓을 수 없는 일입니다.

그런데, 연중개관을 실시하고 있는 도서관에서는, 이들 업무를 수행할 수 없기 때문에 목록에는 당연히 있게 마련인 자료를 찾아내지 못한다는 사태도 생기고 있습니다. 그 때문에 A시에서는 결국 연중개관을 포기하고 주 1회의 휴관일과 장서점검을 위한 휴관일을 마련하게 되었습니다.

또한, 도서관은 토요일, 일요일 및 야간에도

개관하기도 하고, 업무도 카운터 업무뿐만 아니라 사무실내 업무로 나누어져 있기 때문에, 자료선택, 발주, 도서구입희망 처리 등 개개의 업무도 복수 담당제로 이루어지고 있습니다. 또 직원의 로테이션에 따라서 집단적으로 서비스를 하고 있습니다. 그로 인하여 도서관 서비스의 유지발전에는 무엇보다도 직원 상호간의 긴밀한 의사소통과 팀워크를 뺄 수 없게 되었습니다.

그러나, 연중 개관을 실시하고 있는 도서관에서는 대단히 복잡한 근무체제를 취하지 않을 수 없습니다. 그 때문에 협의회를 개최할 수 없든가, 직원 상호간의 의사소통이 충분히 이루어지지 않는 등, 도서관 운영에 모순과 혼란이 생기고 있습니다. 나아가 주5일 근무제의 실시에 따라 사태는 한층 더 심각해지고 있습니다.

### Ⅲ. 도서관의 효율적 운영

#### 1. 효율적 운영을 위한 조건

도서관의 효율적 운영은, “지방자치단체에 있어서 민주적이고 능률적인 행정의 확보를 도모한다”는 지방자치법 제1조의 취지로 보아도 또, 현재 재정상황의 위기에 비추어 보아도 부단히 추구되지 않으면 안 됩니다.

도서관의 운영은 시설의 규모, 장서의 양과 질, 서비스 내용의 폭, 개관일·시간 설정, 나아가서는 일상적 운영방법에 이르기까지 법적 규제가 거의 없습니다. 따라서, 어떤 방법으로 운영할 것인가는 설치자인 지방자치단체 및 교육위원회의 권한과 책임에 맡겨져 있어, 그 재량의 폭은 다른 행정사무에 비하여 각별히 큰 것

입니다.

이 일은 방법이 타당하면, 상당히 커다란 운영의 효율화를 기대할 수가 있습니다. 단, 다음과 같은 조건이 있어야 비로소 효율적인 운영을 실현할 수 있게 됩니다.

① 사서직원이 적절히 배치되고, 관장의 리더십이 발휘되는 일입니다.

도서관을 운영하는 것은 “직원”입니다. 도서관에서는 관장 외에 전문적 직원(사서·사서보) 및 사무직원, 기술직원을 두게 되어 있습니다. 이들 정규 상근직원 이외에 촉탁직원이라든가 비상근직원 등 비정규직원이 배치되고 있는 도서관도 많아지고 있습니다.

도서관이 효율적으로 운영되려면, 각각의 역할에 부응하여 충분한 능력을 갖춘 직원이 적절히 배치되어 관장의 리더십 아래에 조화로운 직원 ‘집단’으로서 능력을 발휘하는 것이 필요합니다.

그 중에서도 운영의 중심이 되는 것은, 도서관 자료의 수집, 정리, 보존 및 제공, 정보서비스 기타 전문적 업무에 종사하고, 동시에 서비스 계획의 입안이나 추진을 할 수 있는, 전문적 직원인 사서입니다.

충분한 능력과 경험을 가진 사서가, 일정한 기준 이상으로 확보되어 있는지의 여부가 운영의 성패를 좌우하는 첫째 조건입니다.

② 사서직원이 전문적 업무에 전념할 수 있는 제도가 바람직합니다.

1992년 6월에 문부성이 都道府縣 및 政令 指定도시의 교육장 앞으로 통지한 “공립도서관의 설치 및 운영에 관한 기준”에서도 도서관법 제

19조에 의거한 문부성령에서 정한 인원수 이상의 전문적 직원을 확보하도록 요청하고 있습니다.

전문적 직원 확보를 위해서는 처음부터 전문적 직원으로 채용하여 승격, 전임 등의 처우에 대해서도 안심하고 전문적 업무에 전념할 수 있도록 제도화하는 것이 바람직합니다.

그러나, 전문적 직원을 채용하기 곤란할 경우에도, 사서 강습을 수강함으로써, 사서 혹은 사서보의 자격을 얻는 길이 열리고 있습니다. 또, 복수의 도서관이 설치되어 있을 경우, 도서관에서 도서관으로의 이동을 일반 인사이동으로 간주하는 등 임용제도의 탄력적 운용을 통하여 사서자격증 소지자의 실질적인 확보를 꾀하는 일야말로 인건비의 효율적인 사용으로 서비스 비용을 감소시킵니다.

사서직의 제도화를 전제로 한 앞으로의 과제로서, 자치체간의 도서관에서의 상호 이동이나 해당 지방자치단체 내부에서의 자료실 등 관련 직장이나 교육위원회 사무국 등으로의 기간을 제한시킨 이동에 따라, 이른바 “인사 정체”를 방지하는 것도 생각할 수 있습니다.

③ 사서직원의 자질 향상에는 지방행·재정을 포함한 체계적인 연수가 필요 합니다.

도서관 직원이 도서관 업무를 폭넓은 시야를 가지고, 체계적으로 이해하기 위해서, 도서관 내부에서의 연수는 물론, 지방행·재정 전반의 이해에 이바지할 수 있는 해당 지방자치단체 내외의 연수를 포함하는, 체계적인 연수제도 확립이 필요합니다.

일본도서관협회에서는, “신입관장연수회”,

“아동도서관인 양성강좌”, “도서관 건축연수회” 등 다양한 연수를 기획, 실시하고 있습니다.

또한, 문부성으로부터 단체 보조를 받는 “사서 해외연수”도 실시하고 있습니다.

④ 지방자치단체나 교육위원회에 의한 도서관 정책의 책정이 중요합니다.

지역주민에게 어떠한 질이나 양의 도서관 서비스를 제공하느냐도 또한, 설치자인 지방자치단체 및 교육위원회의 권한과 책임에 맡겨져 있습니다. 거기에서 도서관 운영의 기본방침과 장기계획을 정하고, 그 지방자치단체의 “장기 기본계획”에 반영시켜, 의회로의 보고를 거쳐 지방자치단체의 정책 속에 자리매김하는 것이 절실히 필요해집니다.

효율적 운영을 위한 다양한 방법에 대해서도, 그 계획 속에서 기본적인 구조를 결정해 두는 것이 중요합니다.

## 2. 효율적 운영을 위한 방법

도서관을 효율적으로 운영하기 위하여, 지금까지도 각 도서관은 독자적으로 다양한 방법을 구사하여, 업무의 간소화 등 효율적 운영을 목표로 하였습니다. 그리고 그 성과는 일본도서관 협회를 비롯한 각종 도서관관계 단체나 전문잡지 등을 통하여 전국 도서관 직원에게 영향을 주어 실천되고 있습니다.

① 컴퓨터 시스템의 도입·활용은 도서관 서비스에서 빼 놓을 수 없는 수단입니다.

현재 도서관 운영에 있어서, 컴퓨터 시스템의 도입과 활용은, 신속하고 정확한 자료 검색, 발주 수입, 대출, 반납, 예약처리, 온라인화에 의

한 자료의 일체적 운용, 어느 도서관에서도 공통으로 이용할 수 있는 등 다양한 편리성과 함께, 효율화를 위한 빼놓을 수 없는 수단이 되고 있습니다. 그러나 시스템의 계획 단계로부터 실제운용에 이르기까지의 모든 단계 속에서 업무의 표준화에 바탕을 둔 시스템 개발 혹은 패키지 시스템의 변경시, 도서관에 대한 전문적 지식을 가진 사서 없이는 적정 비용으로 서비스 향상과 효율적 운용을 도모할 수 있는 시스템의 구축은 곤란합니다. 또한 시스템을 운용할 때, 정확하게 데이터를 검색하는 일 등에 사서의 전문적 지식을 뺄 수가 없습니다.

MARC(기계가독목록)를 활용한 서지 데이터의 구축도 효율적 운영의 커다란 요소입니다. 또한 기술의 발전에 따라, PC 베이스 시스템 등도 개발되고 있습니다.

나아가, 서지데이터의 구축도 통신회선을 매개로 즉시 받아들이는 방법이나 CD-ROM으로부터 받아들임으로써, 보다 낮은 비용으로 시스템을 구축하는 것도 가능해졌습니다.

나아가 앞으로, 개개의 시스템으로부터 광역 네트워크화를 통한 시스템의 표준화가 달성되면, 보다 효율적인 컴퓨터 시스템이 실현되겠지요.

② 일부 위탁의 실시는 도서관 정책에 의거하여 결정해야 합니다.

도서관의 효율적 운영은 사서를 중심으로 한 직원에 의하여 직영으로 시행되는 것이 원칙입니다. 그러나, 모든 업무가 직영으로 시행된다는 것은 아닙니다. 현실적으로 도서관을 운영하려면, 업무의 일부 위탁은 이제 일반적인 방법이

되었습니다. 그 중에는 공조시설비 등 정기적인 보수·보안처럼 법적으로 위탁이 의무화되어 있는 업무나 복사기의 유지보수와 같이 전문적 기술을 요하는 업무, 나아가 청소, 경비와 같이 광범위하게 위탁을 시행할 수 있는 업무가 있습니다.

문제가 되는 것은 도서관 고유 업무의 일부 위탁입니다. 우선, 도서관 고유의 업무로서 다음과 같은 것을 들 수 있습니다.

- a. 자료 제공(예 : 대출·반납 처리, 참고봉사, 독서안내, 이용안내 등)
- b. 자료 수집(예 : 선정, 발주, 입수)
- d. 자료 정리(예 : 분류, 목록, 장비)
- d. 기타 서비스(예 : 집회실 제공, 장애인 서비스)

이들 업무 중 어떤 범위를 위탁할 것인가는 앞에서 언급한 “도서관정책”에서 자리매김을 한 뒤에, 설치자인 지방자치단체 및 교육위원회의 권한과 책임으로 각자가 결정하여, 정규 계약에 따라 시행하는 것이 전제입니다.

일반적으로 일부 위탁을 활용하여 효과가 향상된다고 생각되는 업무는, “자료 수집” 중 선정을 제외한 발주, 입수의 일상적 작업. “자료 정리” 중, 장비작업. “기타 서비스” 중 집회실의 개관시간 외의 개방 등을 생각할 수 있습니다.

“자료 제공”과 그 관련 업무는 직접 이용자와 접하는 도서관 운영에 있어서 가장 중요한 부분이고, 이는 전혀 위탁에 적합하지 않은 부분입니다.

“자료 정리”는, 다양한 수탁업자(受託業者)

도 있고, 방법에 따라서는, 효율적인 운영방법이 될 수 있지만, 그러나 매우 신중한 검토를 요하는 일입니다. 일의 일관성유지를 고려한 뒤에 도서관의 규모나 서비스 내용, 직원수에 따라서는, 정규직원이 수행하는 편이 나은 경우나, 비상근직원의 활용을 고려하는 편이 효율적인 경우도 있습니다. 요컨대 전체적인 업무운영을 확정한 위에 어떻게 업무를 구분하고, 효율적인 운영에 유효한 일부 위탁을 시행할 것인가 하는 것입니다.

③ 도서관 서비스가 발전한 오늘날, 도서관 운영에 대한 시민 참가와 협력은 빼 놓을 수 없습니다.

도서관의 효율적 운영을 생각할 때, 시민의 전문적 지식이나 사회참가의 의욕에 응할 수 있

는 의미에서 민간활력의 도입도 중요한 과제입니다.

전항의 “기타 서비스” 중 장애인 서비스에 필요한 자원봉사 등을 생각할 수 있습니다. 단, 이 일은 본래의 업무를 떠넘기는 것이 아니라 시민의 자발적 의사를 전제로 하는 것이어야 한다.

또한 상황에 따라서는 무보수의 자원봉사가 아니라, 정당한 대가를 지불하는 위탁계약도 고려할 수 있습니다.

국제화가 추진됨에 따라 외국인에 대한 서비스가 필요해지고 있습니다. 외국어자료의 선정, 외국어에 의한 이용안내 작성 등, 외국인 거주자의 참여도 도서관 운영에 대한 시민 참가로서 받아들일 수 있을 것입니다.