

우리 나라 공공도서관 평가의 적실성 제고를 위한 연구*

- 봉사대상인구 적용문제를 중심으로 -

A Study on Using 'Population of Legal Service Area' as a Criterion for Evaluating Public Libraries in Korea

이 용 남(Yong-Nam Lee)**

목 차

- | | |
|-----------------------|----------------------------|
| 1. 서 론 | 3. 1 지방자치단체의 구분 |
| 2. 봉사대상인구 적용사례 분석 | 3. 2 도서관 및 독서진흥법 상의 문제점 분석 |
| 2. 1 봉사대상인구 적용 평가지표 | 3. 3 개선방안 |
| 2. 2 적용사례 분석 | 4. 결 론 |
| 2. 3 문제점 | |
| 3. 문제의 원인 분석 및 개선책 논의 | |

초 록

이 연구는 1999년도 전국 공공도서관 평가 자료를 분석하여 봉사대상인구 기준적용 상의 문제점을 찾아내고 개선책을 마련하고자 하였다. 265개 공공도서관의 조사분석 결과, 법령의 규정에 근거한 봉사대상인구의 기준적용 지침은 우리나라의 현행 지방자치 행정구조와 모순될 뿐만 아니라, 일선 도서관 현장의 행정관례와도 차이를 보이고 있음을 발견하였다. 따라서 공공도서관 평가의 적실성을 높이기 위해, 봉사대상인구 기준적용 지침의 근거가 되는 관련 법령의 개정 방안을 제시하였다.

ABSTRACTS

This study is to analyze the results of which the Ministry of Culture and Tourism had evaluated the public libraries in 1999. In results, the study finds that the use of "population of legal service area" as a criterion for evaluating public libraries is not quite appropriate. That is, it is found that the use of legal service area by law as a unit of population measurement is not only inconsistent with the current local autonomous administrative structure, but also may distort all evaluation results. Therefore, this study is to criticize several points about using population of legal service area as an evaluation criterion and to suggest the amendment of Library and Reading Promotion Act, which may make the evaluation of public libraries more proper.

* 본 연구는 1999년도 한성대학교 교내연구비 지원과제임

** 한성대학교 지식정보학부 교수
접수일자 2000년 4월 4일

1. 서론

정부의 문화기반시설 운영평가 계획의 일환으로 1998년도와 1999년도에 시행된 전국의 공공도서관에 대한 평가사업은 차등 인센티브 재정지원을 위한 우수 도서관의 발굴뿐만 아니라, 공공도서관의 효율적인 운영과 활성화를 자극하고 정부의 중장기 정책 수립의 기초 자료로 활용하려는 의도로 시작되었다. 1998년도에는 문화관광부의 태스크포스팀인 문화정책포럼의 실무연구팀이 중심이 되어 도서관 평가작업을 수행하였으며(문화관광부 1998), 1999년도에는 한국문화정책개발원이 실무를 맡아 작업을 수행하였는데(한국문화정책개발원 1999), 이 사업은 앞으로도 매년 계속될 전망이다.

지금까지 두 차례에 걸친 평가 작업은 전국의 모든 공공도서관을 대상으로 한 행정적인 평가라는 한계로 인해, 이용자의 만족도 측정 등 질적인 평가보다는 투입과 산출부문에 있어 계량화가 손쉬운 양적인 평가에 치중할 수밖에 없었다. 그런데 양적인 평가에 있어서는 많은 항목에서 자주 사용하는 도서관별 '봉사대상인구' 적용기준이 되는 행정구역의 동일

성과 증가성이 매우 중요함에도 불구하고, 실제에 있어서는 봉사대상인구의 기준 적용이 애매하거나 부적절한 경우도 많아 문제점으로 작용하고 있는 실정이다.

이 연구에서는 공공도서관평가의 적실성을 제고하려는 목적으로, 1999년도 평가에 응한 265개 공공도서관의 조사표를 이용하여, 봉사대상인구 기준의 실제 적용 사례를 분석하고, 그 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 봉사대상인구 적용사례 분석

2.1 봉사대상인구 적용 평가지표

1999년도 공공도서관평가의 지표항목 총 50개 중 봉사대상인구를 적용해야 할 항목은 다음 <표 1>과 같이 7개 항목이며, 점수는 총 100점 만점 중 15점에 달하고 있다. 1999년도 도서관평가 결과의 점수대를 보면, 80점 대에 17개 도서관, 70점 대에 69개 도서관, 60점 대에 79개 도서관, 50점 대에 67개 도서관, 40점 대에 28개 도서관, 30점 대에 5개 도서관으로서(한국문화정책개발원 1999, 34), 대부분의 점수

<표 1> 봉사대상인구 적용 평가지표

평가영역	평가지표	점수(100점만점)
자료	· 봉사대상인구 1인당 장서량	2
	· 연속간행물 법정기준(봉사대상인구 1천인 당 1종 이상) 도달율	2
직원	· 봉사대상인구 1천인 당 직원 및 사서직원 수	2
봉사	· 봉사대상인구 1인당 대출 자료수	3
예산 및 운영	· 예산액(봉사대상인구 1인당 총예산액, 자료구입비, 인건비 등)	2
	· 봉사대상인구 중 도서관 이용회원 등록자 비율	2
	· 봉사대상인구 1인당 도서관 이용회수	2
계		15

분포에 있어 1-2점 차이가 큰 변수로 작용하고 있는 만큼, 봉사대상인구를 적용하고 있는 항목들이 평가 결과에 차지하는 비중은 상당한 편이라고 할 수 있다. 그런데 봉사대상인구 적용기준이 되는 행정구역이 우리나라의 현행 지방행정 계층구조와 모순되거나 일선 지방자치단체의 행정수행 관례와 차이가 크다면, 실제의 평가결과는 왜곡되어 나타날 수밖에 없을 것이므로 이에 대한 심층적인 분석이 필요하다.

2. 2 적용사례 분석

문화관광부에서 전국의 공공도서관에 시달한 '공립 공공도서관 운영평가를 위한 지표조사'에 있어 '봉사대상인구'의 적용기준이 되는 행정구역 설명은 '공공도서관 조사표 작성요령' 제15항에 자세히 나와 있는데, 그 내용은 다음과 같다.

봉사대상인구란 도서관이 설치되어 있는 당해 시(구가 설치된 시를 제외하며, 동농복합 형태의 시에 있어서는 동지역에 한한다.)·구·읍·면의 인구를 말한다. (도서관 및 독서진흥법 시행령 제3조 별표1) 만일, 같은 지역 내에 도서관이 여러 있을 경우에는 해당 지역의 인구를 도서관 수로 나누어 그 수를 그 도서관의 봉사대상인구로 한다.

1999년도 평가를 위해 조사한 자료를 분석하여 볼 때, 전국의 공공도서관들이 소재하고

있는 행정구역을 유형별로 정리하면 다음 4가지 형태로 구분할 수 있다.

첫째, 특별시·광역시의 자치구(自治區)에 소재하고 있는 도서관

둘째, 동(洞)만 두고 있는 시(市)에 소재하고 있는 도서관

셋째, 일반구(一般區)를 두고 있는 시에 소재하고 있는 도서관

넷째, 농촌지역의 읍(邑)·면(面)에 소재하고 있는 도서관 등으로 나뉘어진다.

이에 따라 본 장에서는 위의 4가지 유형별로 각 도서관에서 봉사대상인구를 어떻게 적용했는지 실제의 사례를 검토해 보고자 한다.

2. 2. 1 특별시·광역시의 자치구 소재 도서관

서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시의 자치구(自治區)단위에 소재하고 있는 69개 공립공공도서관¹⁾ 중에서 조사에 응한 61개 도서관은 모두 '조사표 작성요령'에 따라 구(區)인구를 봉사대상인구로 적용하고, 만약 1개 구에 여러 도서관이 있을 경우에는 해당지역의 인구를 도서관 수로 나누어 봉사대상인구로 간주하였으므로 특별히 문제를 제기할만한 점은 발견되지 않았다.

2. 2. 2 동(洞)만 두고 있는 시 소재 도서관

구를 두지 않고 동만을 두고 있는 기초자치단체격의 63개 시에 소재하고 있는 도서관은 '조사표 작성요령'의 지침에 시의 인구를 봉

1) 서울특별시 및 6개 광역시에 소재한 공립공공도서관은 본래 72개관인데, 이 중에서 대구광역시립달성도서관, 강화군립도서관, 울주도서관 등 3개관은 자치구(自治區)에 있지 아니하고, 군(郡)에 소재하고 있기 때문에 읍·면 소재 도서관 항목에 포함된다.

사대상인구로 정하도록 명확히 표현되어 있어 위의 2.2.1항의 경우와 같이 문제를 제기할 내용은 발견되지 않았다

2. 2. 3 일반구를 두고 있는 시 소재 도서관

우리 나라에는 일반구(一般區)를 두고 있는 시가 9곳이 있다. 일반구라 함은 기초지방자치단체는 아니면서 행정의 편의를 위해 시(市)와 동(洞)사이에 두는 구를 말한다. 경기도의 수원시, 성남시, 안양시, 부천시, 고양시 충청북도의 청주시, 전라북도의 전주시, 경상북도의 포항시, 경상남도의 마산시 등 9개 시가 일반구를 두고 있는데, 서울 부산 등 광역자치단체에 두는 자치구와는 성격이 판이하므로 양자간에는 차별적 구분이 필요하리라 본다. 이들 시에 소재한 도서관 중 조사에 응한 9개 도서관의 봉사대상인구 적용 기준을 보면 <표 2>와 같다.

이를 분석해 볼 때, '조사표 작성요령'의 지침에 따라 구의 인구를 봉사대상인구의 기준으로 정한 도서관은 경기도립중앙도서관, 경

기도립성남도서관, 마산시립회원도서관, 그리고 구 안에서도 일부 지역의 인구를 적용한 경북도립영일도서관 뿐이며, 나머지 도서관은 시 전체의 인구를 봉사대상인구로 적용하였다. 즉, '조사표 작성요령'에 의하면 '구를 두고 있는 시는 구의 인구를 봉사대상인구로' 정하도록 되어 있으나, 일반구를 두고 있는 기초지방자치단체 수준의 시에서는 시 전체의 인구를 봉사대상인구로 간주할 것인지, 혹은 구의 인구를 봉사대상인구로 간주할 것인지에 대해 혼선을 일으키고 있음을 알 수 있다. 예를 들어, 포항시 남구에 소재하고 있는 한 도서관은 시 전체 인구인 52만 명을 봉사대상인구로 적용하고 있는 반면에, 포항시 북구에 소재하고 있는 한 도서관은 불과 3만6천여 명을 봉사대상인구로 적용함으로써 평가를 위한 기초자료의 적실성에 문제가 있음이 발견되었다.

2. 2. 4 읍·면 소재 도서관

1) 군(郡)지역의 읍·면 소재 도서관

<표 2> 일반구 두고 있는 시 소재 도서관의 봉사대상인구 적용 기준

도별	도서관명	소재지	도서관에서 적용한 봉사대상인구(명)	봉사대상인구 적용기준
경기	경기도립성남도서관	성남시 수정구	258,765	소재지 구 인구
	경기도립중앙도서관	수원시 장안구	136,746	소재지 구 인구*
	부천시립도서관	부천시 원미구	781,641	시 전체 인구**
	안양시립도서관	안양시 만안구	588,996	시 전체 인구**
충북	충북중앙도서관	청주시 흥덕구	558,813	시 전체 인구
전북	전주시립도서관	전주시 완산구	600,000	시 전체 인구**
경북	도립영일공공도서관	포항시 북구 흥해읍	36,311	소재지 구의 읍 인구
	포항시립영암도서관	포항시 남구	520,000	시 전체 인구
경남	마산시립회원도서관	마산시 회원구	217,672	소재지 구 인구

* 수원시의 경우 장안구에 또 다른 도서관이 있으므로 장안구 인구의 1/2 계산한 것으로 판단됨.

** 다른 구에 분관을 두고 있는 도서관임.

전국 91개 군 지역에 소재하고 있는 도서관 중 평가조사에 응한 도서관은 96개 도서관이다. 이 중에서 '조사표 작성요령'의 지침에 따라 소재하고 있는 읍(邑)·면(面)의 인구를 봉사대상인구로 정한 도서관은 아래 명단과 같이 17개 도서관뿐이며, 나머지 79개 도서관은 봉사대상 지역을 군(郡) 전체로 간주하여 군 전체 인구를 봉사대상인구로 적용하거나 또는 소재지 읍·면 이외에 인근의 여러 읍·면 인구를 포함시켜²⁾ 적용하고 있다.

〈소재지 읍·면 인구를 적용한 도서관〉

경기도립포천도서관(포천읍), 진천도서관(진천읍), 음성도서관(음성읍), 매폐도서관(단양군 매폐읍), 서천장항도서관(장항읍), 안면도서관(태안군 안면읍), 당진도서관(당진읍), 당진군 합덕도서관(합덕읍), 임실공공도서관(임실읍), 순창공공도서관(순창읍), 노화공공도서관(완도군 노화읍), 신안군립도서관(압해면), 독립군위공공도서관(군위읍), 성주청사도서관(성주읍), 독립성주공공도서관(성주읍), 의령도서관(의령읍), 제남도서관(남제주군 남원읍)

2) 시 지역(도농복합 형태의 시)의 읍·면 소재 도서관

시(市)에는 동만을 두고 있는 시와, 동·읍·면을 함께 두고 있는 도농(都農)복합형태의 시가 있는데, 여기에서 거론하고 있는 도서관은 후자의 시에 있는 읍·면 소재 도서관을

대상으로 한다. 시 지역의 읍·면 소재 공공도서관은 총 26개 도서관이 조사에 응했는데, 그 중에서 지침에 따라 소재하고 있는 읍·면의 인구만을 봉사대상인구로 적용한 도서관은 12개관이며, 시 전체의 인구를 적용하거나 소재지 읍·면 이외에 인근의 여러 읍·면 인구를 포함시켜 적용하고 있는 도서관이 14개관에 이르고 있는 바, 그 명단은 다음과 같다.

① 소재지 읍·면 인구 적용 도서관

명주도서관(강릉시 주문진읍), 삼척도계도서관(도계읍), 삼척원덕도서관(원덕읍), 봉양도서관(제천시 봉양읍), 보령웅천도서관(웅천읍), 천안성환도서관(성환읍), 대야공공도서관(군산시 대야면), 운봉공공도서관(남원시 운봉읍), 남평공공도서관(나주시 남평읍), 경북도립영일도서관(포항시 북구 흥해읍), 경북도립외동도서관(경주시 외동읍), 하남도서관(밀양시 하남읍) 등 12개관

② 시 전체 인구 또는 여러 읍·면 인구 적용 도서관

안성시립도서관(보개면), 문막도서관(원주시 문막읍), 춘성도서관(춘천시 신북읍), 중원도서관(청주시 주덕읍), 공주유구도서관(공주시 유구읍), 서산해미도서관(해미읍), 원평공공도서관(김제시 금산면), 여수시립돌산도서관(돌산읍), 경북도립금능공공도서관(김천시 지례면), 건천읍민도서관(경주시 건천읍), 거제도서관(거제시 신현읍), 진양도서관(진주시

2) 군내에 1개 도서관이 있을 경우는 군 전체 인구를 적용하되, 2개 이상의 도서관이 있을 경우에는 군 인구를 분할하거나 지역여건에 따라 도서관 별로 읍·면을 할당하여 인구를 적용했다고 판단되는 도서관이 적지 않다. 이러한 도서관은 모두 소재하고 있는 읍·면의 범위를 벗어나 군 전체 지역을 봉사대상지역으로 간주하고 있는 곳으로 볼 수 있다.

문산읍 진영도서관(김해시 진영읍), 사천도서관(사천읍) 등 14개관

2. 3 문제점

앞에서 살펴본 바와 같이, 공공도서관이 소재하고 있는 행정구역별 4개 유형의 봉사대상인구 실제 적용 사례를 종합하여 알기 쉽게 도표화하면 <표 3>과 같다. 4개 유형 중, 일반구를 두고 있는 시 소재 공공도서관(2.2.3항)과 읍·면에 소재하고 있는 공공도서관(2.2.4항)은 봉사대상인구 적용에 적지 않은 혼선과 모순을 보이고 있음을 알 수 있다.

일반구와 읍·면 소재 도서관들은 '조사표 작성요령'의 지침을 준용한 도서관보다는 그러하지 않은 도서관의 수효가 더 많게 나타나고 있다. 즉, 일반구 소재 도서관중 많은 도서관이 시 지역을 봉사대상지역으로 간주하고 있으며, 읍·면 소재 도서관 중 대부분은 상급

행정구역(군이나 시지역)을 봉사대상지역으로 간주하고 있음으로써, '조사표 작성요령'의 지침은 지방자치행정 현장의 행정관례와 상당한 괴리현상을 보이고 있을 뿐 아니라, 전국적인 도서관 평가의 등가성 확보에 지장을 초래하고 있다.

그런데, 이 문제의 근본 원인은 도서관 및 독서진흥법 시행령의 해당 조항에서부터 비롯된다고 판단된다. 왜냐하면, '조사표 작성요령'의 지침은 도서관 및 독서진흥법 시행령 제3조 별표1에 명시된 다음 규정을 따른 것이기 때문이다.

봉사대상기준인구³⁾는 도서관이 설치되는 당해 시(구가 설치된 시를 제외한다)·구·읍·면의 인구를 말한다.

위와 같은 도서관 및 독서진흥법 시행령의 규정은 오늘날 우리의 지방행정 계층구조와는 다음과 같은 모순을 나타냄으로써, 혼선의 원

<표 3> 봉사대상인구 적용사례 종합

도서관 소재 행정구역 유형	응답 도서관수	작성요령에 제시된 기준	실제 적용한 기준
1. 특별시, 광역시의 자치구 소재 도서관	61	구 인구	구 인구 기준
2. 동만을 두고 있는 시 소재 도서관	73	시 인구	시 인구 기준
3. 일반구를 두고 있는 시 소재 도서관	9	구 인구	구 인구 기준 : 4개관, 시 인구 기준 : 5개관
4. 읍면 소재 도서관	(122)		
· 군지역	96	읍·면 인구	읍·면 인구 기준: 17개관, 군 인구 기준 : 79개관
· 시지역	26	읍·면 인구	읍·면 인구 기준: 12개관, 시 인구 기준 : 14개관
계	265		

3) 도서관 및 독서진흥법 시행령에는 '봉사대상기준인구'로 표현되어 있으나, 도서관평가 조사표에는 '봉사대상인구'라는 표현으로 되어 있어, 이 논문에서는 후자의 용어를 사용하였다.

인을 제공하고 있는 것이다.

첫째로, 시행령에 규정된 '구가 설치되지 않은 시'라는 표현만으로는 오늘날 기초자치단체 수준인 '자치구'와 시 산하에 행정 편의상 두고 있는 '일반구'의 위상이 차별화 되지 않는다는 점이다.

둘째로, 오늘날의 기초자치단체는 시(자치구가 없는 시)·자치구·군 등으로 되어 있는데, 시행령의 규정에는 '군'이 아니라, 그 하부행정기관인 '읍·면'으로 되어 있다는 점이다.

3. 문제의 원인 분석 및 개선책 논의

위와 같은 문제점을 분석하기 위해, 다음 부분에서는 공공도서관 설립 및 운영주체인 지방자치단체의 성격과 지방자치구역의 변천 과정을 살펴보고 문제의 원인을 규명한 후, 모순 시정을 위한 대안을 모색하기로 한다.

3. 1 지방자치단체의 구분

공공도서관의 설립주체가 지방자치단체인 도서관의 봉사대상 행정구역 적용에 혼선을 일으키는 원인을 규명하고, 봉사대상 행정구역을 합리적으로 설정하기 위해서는 우선 지방자치구역의 성격을 명확히 밝히는 일이 필요하다.

지방자치행정에 있어서 계층(tier)은 성격상 크게 두 가지로 나뉜다. 그 하나는 '자치계층'이고 다른 하나는 '행정계층'이다. 자치계층이란 지방자치단체 간의 상하관계의 체계를 말하

는 것이지만, 행정계층이란 지역행정기관간의 상하 수직적인 지휘 복종관계의 체계를 말한다. 이들 자치계층과 행정계층이라고 하는 이원적 구조는 주로 분권의 개념인 정치적 분권(devolution)과 행정적 분권(deconcentration)을 각각 반영하여 발전되어 온 것으로서(김병국 1998, 6), 각국의 면적, 자연적 조건, 인구, 역사적 배경 등에 따라 많은 차이가 존재하고 있다. 우리 나라 지방자치행정에 있어서의 자치계층과 행정계층구조를 정리하면 <그림 1>과 같은 바, 이들을 구체적으로 살펴본다.

3. 1. 1 자치계층의 구분

각 지방자치단체는 법적으로 상호 대등한 지위에 있어 그들 간에는 상하관계란 있을 수 없는 것이긴 하지만, 이들 지방자치단체는 궁극적으로 국가의 목적을 공동으로 달성하기 위하여 상호 유기적인 조화관계에 놓이도록 상, 하의 계층적 구조를 형성하고 있다. (한국 지방자치학회 1995, 155-156)

우리 나라의 '자치계층'은 지방자치법 제2조 제1항에 의거, 특별시·광역시·도를 광역자치단체(상급지방자치단체)로 하고, 시·군·자치구를 기초자치단체(하급지방자치단체)로 하는 두 계층제로 되어 있다. 즉, 좁은 지역을 관할하는 기초자치단체는 광역자치단체의 시정방침과 조화되는 범위 안에서 조정을 받아가면서 행정업무를 수행하게 된다. 이들 지방자치단체의 성격을 개관하여 보면 다음과 같다.

- 1) 광역자치단체
 - ① 특별시

정부 직할 하에 있되, 일정한 범위에서 특별한 지위를 가지는 지방자치단체인데, 서울시가 해당한다. 1946년에 특별시로 승격된 후, 1962년에는 국무총리를 일반적 감독기관으로 하는 특별지위를 부여받았다가, 1991년에는 '서울특별시 행정특례에 관한 법률'에 의해 다시 내무부장관을 일반적 감독기관으로 하되 일정한 범위 안에서 수도로서의 특수한 지위를 가지게 되었다.

② 광역시

대도시 가운데 법률에 의해 도(道)로부터 분리되어 도와 동등한 지위를 가지는 지방자치단체이다. 처음에는 '직할시'라는 용어를 쓰다가 1995년부터 광역시로 개명되었다. 우리나라에서 직할시가 채택된 것은 1962년에 부산으로부터 시작하여, 대구시, 인천시, 광주시, 대전시, 울산시 등 6개의 시가 정부직할의 광역자치단체로 되었다.

③ 도

우리 나라의 지방자치단체들 중 비교적 오랜 역사를 지니고 있으면서 가장 광활한 지방자치단체이다. 현재 9개의 도가 있다.

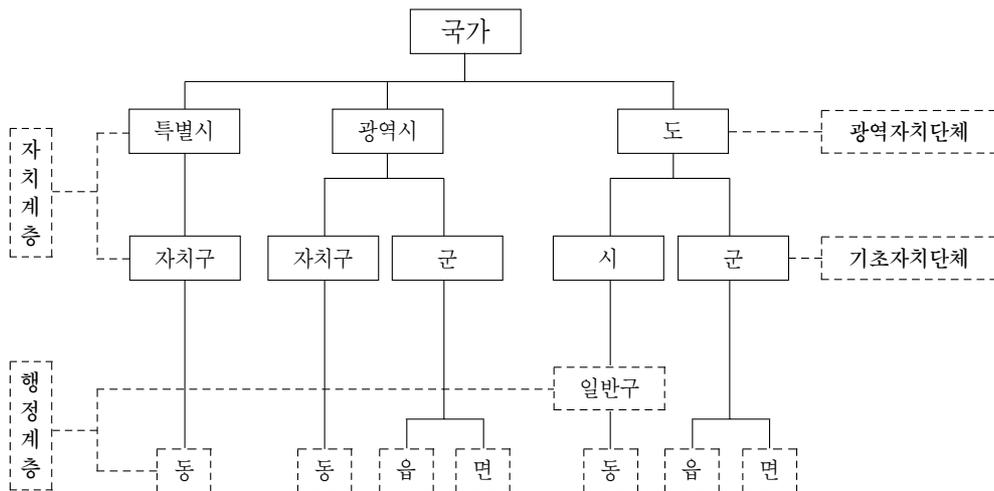
2) 기초자치단체

① 시

인구 5만 이상의 도시 지역 기초자치단체로서 특별시와 광역시는 여기에서는 제외된다. 시 중에서도 인구 50만 이상의 시는 그 조직과 권한에 관하여 특별한 지위를 갖는다.(지방자치법 제3조 제3항, 제10조 제2항) 1995년에는 종래의 시와 군을 통합한 도농(都農)복합형태의 시가 발족하였으며, 현재 우리나라에는 72개의 시가 있다.

② 군

농촌지역의 기초적 지방자치단체이다. 군은 우리나라의 지방행정구역 중에서 가장 오래된 역사를 지니고 있음에도 불구하고, 대한민국



〈그림 1〉 자치계층과 행정계층의 구조

국 수립 후 지방자치단체의 지위를 얻지 못하고 오직 국가의 지방행정구획으로만 있다가, 1961년에 읍·면 자치제가 군 자치제로 개편되면서 비로소 기초자치단체의 지위를 가지게 되었다.(자세한 경위는 뒷부분에서 기술한다) 현재 우리 나라에는 91개의 군이 있다.

③ 자치구

특별시와 광역시 구역 안에 두고 있는 기초자치단체이다. 대도시에 있는 구 중에서 특별시와 광역시에 있는 구만을 1988년에 기초자치단체로 함으로써 자치구가 되었다. 우리나라의 지방자치단체 중 자치단체로서의 역사가 가장 짧은 이 자치구는 특별시, 광역시 자체의 일체성이라는 특수성으로 인하여 그 권한 범위가 좁은 것이 특징이다.(지방자치법 제2조 제2항)

3. 1. 2 행정계층의 구분

지역 행정기관간의 상하 수직적인 지휘 복종관계의 체계를 말하는 '행정계층'에는 지방자치단체의 기능을 지역적으로 분담하여 수행하는 하부행정기관이 있다. <그림 1>에서 볼 수 있는 바와 같이, 특별시와 광역시가 아닌 시 중에서 인구 50만 이상 시에는 하부행정기관으로 일반구(一般區)를 두고, 군의 하부행정기관으로는 읍과 면을 두며, 시와 구(자치구 포함)의 하부행정기관으로는 동(洞)을, 그리고 도농복합형태의 시에는 읍·면·동을 두고 있다.(지방자치법 제3조 제3항)

이들 하부행정기관은 지방자치단체의 장 아래서 자신의 관할구역 안의 행정사무에 관하여 행정의사를 결정, 표시할 수 있는 하급행정

청이긴 하지만, 이들 사이에는 전술한 바와 같은 상하·지휘·복종의 관계가 성립하는 바, 이것이 '행정계층'의 관계를 의미한다.(한국 지방자치학회 1995, 154-164)

3. 2 도서관 및 독서진흥법 상의 문제점 분석

3. 2. 1 읍·면 기준 적용의 문제

2. 3항에서 언급한 바와 같이, 읍·면을 시·구와 같은 수준의 지방행정 계층구조로 간주하여 봉사대상인구를 적용하고 있는, 도서관 및 독서진흥법 시행령의 첫번째 문제점에 대해 살펴보고자 한다.

이 문제를 규명하기 위해서는 군과 읍·면의 관계에 대해서 역사적인 고찰이 필요하다. 우리나라에 처음으로 헌법 규정에 의해 지방자치제도가 확립된 것은 1949년 7월 4일 '지방자치법'(법률 제32호)을 공포하여 같은 해 8월 15일에 시행하면서부터이다. 이 법에서는 지방자치의 기본원칙으로 '서울특별시·도·시·읍·면'을 지방자치단체로 하고, 지방자치단체에 자주입법권, 자주재정권 및 자주조직권을 부여하도록 하였던 것이다. 그리고 정부 관할 하에 도와 서울특별시를 두고, 도의 관할구역 내에 기초자치단체로서 시·읍·면을 두는 중층구조를 택하도록 하였다. 지방자치단체의 하부조직으로는 도에 군을 두고, 인구 50만 이상 시에는 구를 두며, 시·읍·면에는 리와 동을 두도록 하였는데 리·동은 자연부락을 기본으로 하도록 하였다.

지방자치단체의 집행기관으로서 서울특별시에는 서울특별시장을, 도에는 도지사를 두되 각각 대통령이 임명하도록 규정하였으며,

시·읍·면에는 시·읍·면장을 두되, 각 지방의회에서 무기명 투표로 선출하도록 하였다.⁴⁾

그러던 중 1961년 9월 1일 법률 제707호로 공포된 '지방자치에 관한 임시 조치법'은 지방자치형태에 커다란 변화를 주었다. 본 연구와 관계되는 이 법의 주요내용은 다음과 같다.

- ① 종래 서울특별시·도와 시·읍·면을 지방자치단체로 하던 것을 서울특별시·도와 시·군을 지방자치단체로 하였다.
- ② 읍·면을 군의 단순한 하부의 보조기관으로 격하하여, 읍·면 자치제를 폐지하였다.⁵⁾
- ③ 서울특별시와 도는 정부 직할 하에 두고, 시와 군은 도의 관할구역 내에 두기로 하였다.

바로 이 때부터 군과 읍·면의 관계가 오늘날과 같이 정립되어, 읍·면은 군의 하부행정기관으로 되었다. 뿐만 아니라, 그후 1963년에는 직할시 제도를 도입하여, 경상남도 산하에 있던 부산시를 직할시로 정부 직할 하에 두었으며, 1981년에는 대구시 및 인천시를, 1986년에는 광주시를, 1989년에 대전시를 직할시로 승격시키고 1997년에 울산시를 광역시로 승격시켜 도와 동급으로 하였다.⁶⁾

제6공화국이 들어선 후, 1988년 4월 6일 지방자치법에 대한 전반적인 개정이 이루어졌는데, 본 연구와 관련된 주요 내용은 아래와

같다.

- ① 특별시, 직할시의 구를 지방자치단체 종류에 포함한다.
- ② 지방자치단체의 종류를 광역자치단체와 기초자치단체의 2종으로 한다.
- ③ 광역자치단체는 특별시·직할시·도로 하고, 기초자치단체는 시·군·자치구로 한다.
- ④ 도농복합형태의 시 제도를 도입하여, 도시형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 당해 구에 읍·면·동을 둘 수 있도록 한 내용이다.

이상의 변천 과정을 겪으면서 정착된 현행 기초자치단체인 시·군·구와 그 하부행정기관인 읍·면의 인구와 면적을 총체적으로 비교하여 보면 <표 4>와 같다. 즉, 시와 군의 인구 평균은 25만5천 여명과 6만6천 여명, 면적 평균은 각각 523km²와 665.9km²정도인데, 읍과 면의 인구 평균은 1만8천 여명과 5천 여명에 불과하고, 면적 평균 또한 69km²와 62.1km²정도에 불과하여 인구와 면적에 있어서도 읍·면은 기초자치단체 수준과는 많은 차이를 보이고 있음을 알 수 있다.

지금까지의 분석을 바탕으로 하여 볼 때, 도서관 및 독서진흥법 시행령의 관련 규정이 읍·면을 시·구와 같은 수준의 공공도서관 봉사대상지역으로 설정하게 된 것은 1961년

4) 이들 지방자치단체장의 임명 또는 선출에 관한 방법 및 기준은 '지방자치에 관한 임시 조치법'(1961. 9. 1)으로 그 내용이 대폭 제한을 받기까지 정치적 환경에 따라서 여러 차례 개정되었다.

5) 당시 읍·면을 군의 하부행정기관으로 격하시킨 이유로서는 읍·면이 지방자치단체로서의 행·재정 능력이 미흡하다는 것과, 지방행정을 능률화하고 정상화함으로써 지방자치행정의 건전한 토대를 마련한다는 이유였다.(한국지방행정연구원 1999, 54, 김병국 1998, 36)

6) 직할시에서 광역시로 명칭이 변경된 것은 1994년도임

〈표 4〉 시·군·구와 읍·면의 인구 및 면적 비교

구분	기초자치단체			하부행정기관	
	시	군	자치구	읍	면
인구(전국평균)	255,508 명	66,162 명	서울시 413,226 명 광역시 272,459 명	18,660 명	5,150 명
면적(전국평균)	523.0 km ²	665.9 km ²	서울시 24.2 km ² 광역시 61.7 km ²	69.0 km ²	62.1 km ²

이전의 지방자치제 내용을 그대로 준용한 불합리한 규정이라고 판단된다.

3. 2. 2 시·구 기준 적용의 문제

구가 설치된 시의 경우에는 모든 구를 기초자치단체의 수준으로 간주하여 봉사대상인구를 적용하고 있는, 도서관 및 독서진흥법 시행령의 두 번째 문제점을 살펴보고자 한다. 현행 지방자치법에 의하면 구는 '자치구'와 '자치구가 아닌 구(일반구)'로 나뉘어져 있는 바, 동법의 관련 내용은 다음과 같다.

제3조(지방자치단체의 법인격 및 관할)②특별시와 광역시 및 도(이하 '시도'라 한다)는 정부의 직할하에 두고, 시는 도의 관할구역 안에, 군은 광역시 또는 도의 관할구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할구역 안에 둔다.

③특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다.

즉, 인구 50만 이상의 시에 둘 수 있도록 한 일반구는 서울특별시와 광역시에 기초자치단체 수준으로 두고 있는 자치구와는 전혀 성격이 다른 행정구역이다. 일반구는 1988년 4월 6

일 지방자치법 개정으로 비롯되어 현재 전국적으로 수원, 성남, 안양, 부천, 고양, 청주, 전주, 포항, 마산시 등 9개 시에 21개 구를 두고 있다. 자치구는 기초자치단체로서의 관할구역과 의결 및 집행사무를 가지고 있으나, 일반구는 기초자치단체인 시와 읍·면·동의 중간에 위치하며 시장의 지휘감독을 받아 소관 사무를 처리하는 하부행정기관의 역할에 머무르고 있다.

그러므로 도서관 및 독서진흥법 시행령의 관련 조항에서 자치구와 일반구를 구별하지 않고 동격으로 간주하여 봉사대상지역으로 설정하고 있는 것은 현행 지방자치 계층구조와 모순되는 규정인 것이다.

그런데, 도서관 및 독서진흥법 시행령에서는 어떠한 연유로 해서, 지방자치 계층구조와 모순되는 이러한 내용으로 법안이 만들어졌을까? 이를 위해서는 도서관법의 변천과정을 살펴볼 필요가 있다. '도서관법'은 1963년에 제정된 후, 첫 번째 개정이 1987년 11월 28일에 이루어지고(법률 제3972호) 시행령은 다음해인 1988년 8월 16일에 개정되었다(대통령령 제 12,506호). 그리고 도서관정책의 문화부 이관을 계기로, 1991년 3월 8일 '도서관진흥법'이란 명칭으로 2차 개정되어(법률 제4352호), 같은 해 4월 8일 시행령도 개정되었다(대통령령 제

13,809호). 이 법은 독서진흥에 관련된 내용을 강화하기 위해 1994년 3월 24일에 '도서관 및 독서진흥법' (법률 4746호)이란 명칭으로 다시 개정되고 시행령도 같은 해 7월 25일 개정되었다. 그리고 이후에도 몇 차례 사소한 내용의 부분적인 개정 작업은 있었다.

그러나 시행령의 별표에 현행 규정과 같은 '봉사대상인구' 개념이 처음으로 등장한 것은 1988년 8월의 '도서관법시행령' 개정 때였으며, 그 이후의 수 차례 개정 작업 시에는 이 규정을 무심히 지나쳐 버려 오늘에 이른 것으로 판단된다. 1988년도의 시행령 개정 당시 상황을 추적하여 보았으나 어느 과정, 어떠한 연유에서 그렇게 되었는지 뚜렷하지가 않다. 다만, 당시의 상황을 종합하여 볼 때 다음과 같이 추측된다.

우선, 읍·면 문제에 대해 생각할 수 있는 가정은, 1961년 '지방자치에 관한 임시 조치법' 이전의 지방자치제 내용을, 1988년 시행령 개정 당시에 그대로 준용하여, 읍·면을 기초자치단체인 시와 같은 수준의 행정구역으로 간주하였으리라는 추측이다. 다른 하나의 가정은, 지방자치 행정구조가 달라진 것은 알고 있었으나, 농촌 지역은 인구에 비해 면적이 광활하여 군 단위 도서관으로는 전체 주민에 대한 도서관봉사가 어려우니 읍·면마다 도서관 설치 좋겠다는 생각에서였으리라는 추측이다.

다음으로, 일반구를 기초자치단체로 간주하

게 된 연유는 보다 쉽게 이해할 수 있다. 1987년까지는 특별시와 직할시(광역시로 바뀜)에만 구(오늘날의 자치구)를 두었으며, 현행과 같은 일반구의 개념이 없었다. 그런데 1988년 4월 6일 지방자치법 개정에 따라 일반구를 처음 두기 시작하였는데, 도서관법시행령 역시 1988년 초부터 초안 작성에 들어가, 1988년 8월 16일에 개정하다 보니, 시기적인 중첩으로 인하여 자치구와 일반구의 개념을 구별할 생각을 못하였던 것이며, 그후의 법개정 시에는 미처 이 부분에 대해 관심을 두지 못했던 것이다.

3. 3 개선방안

이상에서 검토한 바를 종합하자면, 공공도서관의 봉사대상인구의 기준이 되는 행정구역은 시(자치구가 설치되지 않은 시)·군·자치구로 하고, 읍·면·일반구 등은 제외시키는 방안이 합리적이라고 생각한다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째로, 공공도서관 설치 육성은 지방자치단체의 고유사무로서⁷⁾, 지방자치단체의 명백한 책임 하에 설치 및 관리되어야 하는데, 지방자치단체 중에서도 기초자치단체 행정구역 범위를 적용하는 것이 가장 현실적이라고 판단되기 때문이다.

둘째로, 1961년 이후 농촌 지역의 경우에는 군이 기초자치단체의 역할을 하고, 읍·면은

7) 지방자치단체에는 주민의 복리를 위하여 각종 행정을 집행하는 것을 임무로 하고 있는 '고유사무(공공사무)', 국가 또는 상급 지방자치단체, 기타 공공단체의 사무가 위임된 '단체위임사무', 그리고 관할구역의 자치사무로서 국가의 사무에 속하지 않는 '행정사무'가 있다. '도서관 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리' 사업은 지방자치법 제9조 2항에 열거된 지방자치단체의 고유사무 중에 포함되어 있다.

군의 하부행정기관의 역할에 머무르고 있으므로⁸⁾ 읍·면에서 공공도서관을 독자적으로 설치하고 관리하기는 사실상 어렵다는 판단이다. 면은 비교적 자연촌락 중심으로 형성되어 일정 지역사회의 정체성을 형성, 유지시키는 중심체의 역할을 담당하고 있음은 사실이다. 그러나 인구의 급격한 감소로 인한 적정 인구기반의 붕괴현상, 교통 통신시설의 발달로 인한 주민의 실질생활권 확대 및 계층구조의 축소 추세는 면 단위 행정구역의 기능상실 뿐만 아니라, 행·재정상의 비효율화를 초래하고 있기 때문이다.(김필두 외 1999, 224-225, 김병국 1998, 56)

셋째로, 자치계층(시·군·자치구)과 행정계층(읍·면·동)의 일치문제는 지방자치제의 개편이 논의 될 때마다 거론되는 사안인데, 특히 1998년 신정부의 출범 이후에 읍·면·동의 폐지 또는 기능전환 문제가 본격적으로 논의되고 있는 점⁹⁾ 공공도서관 설치운영 주

체로서의 위상을 판단하는데 유념해야 할 문제라고 생각한다.

넷째로, 농촌의 군 지역은 도시 지역이나 인구에 비해 면적이 넓으므로, 군 단위에 1-2개 공공도서관으로는 전체 주민에 대한 도서관 봉사(서비스)가 어려우니, 읍·면마다 도서관 설치를 촉진시키기 위해, 봉사대상지역을 읍·면 단위로 하는 것이 바람직하다고 생각할 수도 있다. 그러나 이러한 이상적인 바램은 읍·면 단위의 독립된 공공도서관이 아니라, 읍·면 분관이나 다양한 형태의 봉사거점(service point)으로 해결해야 할 것이다.¹⁰⁾ 도서관 운영에 있어서는 분관체제가 효율적이라는 사실은 이미 입증된 만큼, 농촌 지역의 군내에 다수의 도서관 설치가 가능하다면, 독립된 1개의 도서관을 중앙관으로 하고 면 단위에는 분관시스템이 바람직하다¹¹⁾. 농촌지역에 소재하고 있는 지방정부의 사업소로서 도서관과 비교할만한 기관으로서, 주민의 보건·의료봉사를 담당

8) 현행 지방자치법(법률 제6115호, 2000.01.12 일부개정) 중 하부행정기관으로서의 읍·면 관련 조항을 보면 다음과 같다.

· 제109조(하부행정기관의 장의 임명) ②읍장·면장·동장은 일반직 지방공무원으로 보하되, 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명한다.(개정 1994.3.16)

· 제110조(하부행정기관의 장의 직무권한) 자치구가 아닌 구의 구청장은 시장의, 읍장·면장은 시장 또는 군수의, 동장은 시장(구가 없는 시장을 말한다) 또는 구청장(자치구의 구청장을 포함한다)의 지휘 감독을 받아 소관 국가사무 및 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속 직원을 지휘 감독한다.(개정 1994.3.16)

9) 현재 추진되고 있는 읍·면·동 기능 전환 구상은 이러하다. 1998년 신정부는 읍·면·동을 폐지하고 민원행정과 사회복지업무 등 주민생활과 직결되는 업무를 제외한 대부분의 읍·면·동 업무를 시·군·구로 이관하여 행정계층의 구조조정효과를 얻고, 읍·면·동사무소 시설에 주민자치센터를 설치 운영하는 방안을 추진하였다. 한국지방행정연구원을 비롯한 전문기관에서 세부 연구가 수행되는 등 구체적으로 추진되어 오다가 1999년에 이 계획이 보완되어 읍·면·동 기능은 존속시키면서 주민자치센터 기능을 추가하는 방침으로 조정되었다. 그리하여 주민자치센터 사업은 1999년 6월에 시범사업으로 실시되었으며 2000년 6월부터는 확대 실시될 계획이라 한다. (조선일보, 1999, 4, 8 및 1999, 7, 12일자 참조, 행정자치부 자치제도과 주무자 및 지방행정연구원 담당자 면담)

10) 1999년도 도서관 평가에 있어서는 기초자치단체인 시·군에 독립된 도서관(중앙관)과 분관이 함께 있을 경우에는 이를 1개 시스템으로 보아 이들을 통합하여 평가하였다. 그러나 독립도서관으로서 중앙관이 도청소재지에 있고 분관이 다른 시·군에 소재하고 있을 때에는 기초자치단체 행정구역을 기준으로 간주하여 별도로 평가하였다.

하고 있는 '보건소'가 좋은 예가 될 수 있을 것이다. 보건소는 기초자치단체인 시·군·구 단위에 1개소씩 설치하고, 읍·면 단위에는 분관 격인 '보건지소'를 설치 운영하도록 법에 규정되어 있음은 참고할 만 하다.¹²⁾

다섯째로, 공공도서관의 봉사대상인구는 일반적으로 해당 도서관이 봉사대상지역으로 설정하여 그 도서관의 운영재원을 제공받고 있는 지방자치 구역의 인구수(Van House, Nancy A. 35-36)¹³⁾를 적용하고 있는 만큼, 기초자치단체의 하부행정기관인 읍·면·일반구 등을 봉사대상지역으로 설정하는 것은 우리나라의 행정계층 구조상 비합리적이다.

그러므로, 도서관 및 독서진흥법 시행령 제3조 별표1에 명시된 현행 규정은 다음과 같이 개정되어야 한다고 생각한다.

• 현행 규정

봉사대상기준인구는 도서관이 설치되는 당해 시(구가 설치된 시를 제외한다)·구·읍·면의 인구를 말한다.

• 개정안

봉사대상기준인구는 도서관이 설치되는 당해 시(자치구가 설치된 시를 제외한다)·군·자치구 등 기초자치단체의 인구를 말한다. 동일 시·군·자치구 내에 공공도서관이 2개관 이상 있을 경우에는 당해 도서관 간에 봉사대상 구역을 협의하여 정할 수 있다. 다만, 중앙관과 분관이 동일 시·군·자치구 내에 함께 있을 경우에는 분관을 중앙관에 포함시켜 적용한다.

4. 결 론

이 연구에서는 1999년도 전국 공공도서관

11) 한 예로, 2만 명의 인구(우리 나라 읍 단위 평균 인구에 해당)를 대상으로 1개의 독립된 도서관을 운영하는 경우는, 5-10만 명의 인구(우리 나라 군 단위 평균 인구에 해당)를 대상으로 분관체제로 system화하여 운영하는 것과 비교하여 볼 때, 같은 수준의 봉사를 제공하는데 운영비는 2배로 소요된다고 한다.(이용남 1987, 19)

12) 1998년 현재 전국에 243개의 보건소와 1,266개의 보건지소가 있는데, 지역보건법시행령(대통령령제16526호 일부개정 1999. 08. 07.)의 관련 규정은 다음과 같다.

- 제7조 (보건소의 설치) ①법 제7조의 규정에 의하여 보건소(보건의료원을 포함한다. 이하 같다)는 시(구가 설치되지 아니한 시를 말한다)·군·구별로 1개소씩 설치한다. 다만, 시장·군수·구청장이 지역주민의 보건의료를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 필요한 지역에 보건소를 추가로 설치·운영할 수 있다.
- 제8조 (보건지소의 설치) 법 제10조의 규정에 의하여 보건지소를 설치할 수 있는 기준은 읍·면(보건소가 설치된 읍·면을 제외한다)마다 1개소씩으로 한다. 다만, 시장·군수·구청장은 지역주민의 보건의료를 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 필요한 지역에 보건지소를 설치·운영하거나 수개의 보건지소를 통합하여 1개의 통합보건지소를 설치·운영할 수 있다.
- 제12조 (보건지소장) ②보건지소장은 보건소장의 지휘·감독을 받아 보건지소의 업무를 관장하고 소속 직원을 지휘·감독하며 보건진료소의 직원 및 업무에 대하여 지도·감독한다.

13) 미국도서관협회에서 공공도서관 평가의 표준화를 위해 1987년도에 발간한 편람 Output Measures for Public Libraries 에서 적용하고 있는 봉사대상인구의 기준은 다음과 같다.

<Population of Legal Service Area>

It is the number of people in the geographical area for which a public library has been established to offer services and from which (or on behalf of which) the library derives income, plus any area served under contract for which this library is the primary service provider. The Legal Service Area may be a city, town, or county, or parts of one or more of these.

평가에 응한 265개 공공도서관의 조사표를 이용하여 봉사대상인구의 실제 적용 사례를 분석하고 지방행정 계층구조를 살펴봄으로써, 봉사대상인구 적용 상의 문제점을 추출하고 그 개선방안을 마련하였다.

조사표 분석 결과 발견된 사실을 종합하자면, 일반구를 두고 있는 시에 소개하고 있는 공공도서관은 구(區) 인구를 봉사대상인구로 적용한 곳과 시(市) 인구를 적용한 곳이 엇비슷하게 나타났다. 농촌 군(郡) 지역의 읍·면(邑·面)에 소재하고 있는 도서관은 소재지 읍·면 인구를 봉사대상인구로 적용한 곳보다는 군 전체 인구를 봉사대상인구로 간주하고 있는 도서관이 훨씬 많았다. 또한 도농복합 형태의 시 지역의 읍·면에 있는 도서관도, 읍·면 인구를 봉사대상인구로 적용하고 있는 도서관보다는 시 전체 인구를 적용하고 있는 도서관이 많음을 알 수 있었다.

결국 이러한 사실은, '조사표 작성요령'의 지침을 따른 도서관 보다 따르지 않은 도서관

이 훨씬 많다는 것을 보여 줌으로써, '조사표 작성요령'의 봉사대상인구 적용 지침이 우리나라의 현행 지방행정 계층구조와 모순될 뿐만 아니라, 일선 도서관 현장의 행정관례와도 인식의 차이를 보이고 있음이 나타났다. 이러한 혼선의 원인은 '조사표 작성요령'의 지침이 도서관 및 독서진흥법 시행령 제3조 별표의 규정에 근거하였는데, 시·구·읍·면을 동격의 지방자치 행정구역으로 간주하고 있는 현행 법령의 규정이 우리나라 지방자치행정의 발달과정과 오늘날의 지방자치법 정신으로 보아 불합리한 내용이기 때문인 것으로 밝혀졌다.

그러므로 도서관 및 독서진흥법 시행령의 관련조항은 3.3항 개선방안에서 제시한대로 조속히 개정되어야 하며, 만약 시행령이 개정되기 전이라 하더라도 3년 차의 공공도서관 평가에서는 이 내용이 반영되어 도서관평가의 적실성을 높여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 공공도서관협의회. 1999. 『공공도서관요람』. 서울: 동협의회.
- 구병삭. 1995. 『지방자치법』. 서울: 박영사.
- 금창호 외. 1995. 『특별지방행정기관과 지방자치단체와의 관계정립 방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김병국 외. 1998. 『지방자치(행정)체제의 개편방안: 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김필두 외. 1999. 『읍·면·동 기능 전환에 따른 주민자치센터 도입 방안 연구』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김필두, 조석주. 1999. 『읍·면·동의 기능전환 방안(1)』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이수만, 권오철. 1997. 『시·군·자치구의 자치제도 비교분석』. 서울: 한국지방행정연구원.

- 이용남. 1987. "공공도서관의 제문제: 도서관법 시행령 개정을 중심으로" 『도협회보』, 28(6):16-20
- 이용남, 홍현진. 1999. "우리 나라 공공도서관의 평가지표에 관한 연구." 『한국문헌정보학회지』, 33(4): 113-131.
- 『조선일보』, 1999년 7월 12일. 지자체 2단계 조정안 왜 빼격거리나.
- 『조선일보』, 1999년 4월 8일. 기자수첩: 읍면동 '준폐변덕'.
- 한국도서관발전연구회. 1999. 『'99정기총회 및 세미나』. 1999년 4월 22일. [천안]
- 한국도서관협회. 1988 "도서관법 시행령 개정안 작성 경과" 『도서관문화』 29(2): 58-74.
- 한국. 문화관광부. 1998. 『문화기반시설 관리운영 평가보고서』. 서울: 문화관광부
- 한국문화정책개발원. 1999. 『문화기반시설 운영 평가 모델 개발 및 평가에 관한 연구』. 서울: 동개발원.
- 한국지방자치학회. 1995. 『한국지방자치론』. 서울: 삼영사.
- 한국지방행정연구원. 1999. 『지방자치행정 50년사(1948-1997)』. 서울: 동연구원
- 한국행정구역총람편찬회. 2000. 『한국행정구역총람』. 서울: 한국행정문화연구원.
- 홍현진, 이용남. 1999. "공공도서관의 성과평가에 관한 이론적 연구." 『한국문헌정보학회지』, 33(2): 45-67.
- 황아란. 1998. 『지방자치단체의 기관구성 모형』. 서울: 한국지방행정연구원.
- McClure, C. R., A. Owen, and D. L. Zweigig. 1987. *Planning and Role Setting for Public Libraries: A Manual of Options and Procedures*. Chicago: American Library Association.
- Smith, M. L. 1996. *Collecting and Using Public Library Statistics: A How-to-do-it Manual for Librarians*. New York: Neal-Schuman.
- Van House, N. A. et al. 1987. *Output Measures for Public Libraries: A Manual of Standardized Procedures*. Chicago: American Library Association.
- Van House, N. A. and T. A. Childers. 1993. *The Public Library Effectiveness Study: The Complete Report*. Chicago: American Library Association.
- Zweigig, D. and E. J. Rodger. 1982. *Output Measures for Public Libraries: A Manual of Standardized Procedures*. Chicago: American Library Association.