

# 한국 공공도서관 예산결정요인에 관한 연구

- 거시환경과 미시환경을 중심으로 -

## A Study on the Determinants of the Public Library Budget of South Korea: Focused on Macro and Micro Environments

조 정 권 (Jeong Kwon Cho)\*

### 목 차

- |              |                 |
|--------------|-----------------|
| 1. 연구목적      | 4. 분석결과         |
| 2. 이론적 고찰    | 4.1 거시환경요인      |
| 2.1 예산결정     | 4.2 미시환경요인      |
| 2.2 공공도서관 환경 | 5. 연구의 시사점 및 한계 |
| 3. 연구설계      | 5.1 연구의 시사점     |
| 3.1 연구모형     | 5.2 연구의 한계      |
| 3.2 분석방법     |                 |

### 초 록

본 연구는 한국의 공공도서관 예산결정에 영향을 미치는 거시환경과 미시환경의 속성이 무엇인지를 실증적으로 살펴보았다. 이를 위해 본 연구에서는 2017년도의 167개 지방자치단체 공공도서관 예산액을 종속변수로 활용하였고, 공공도서관 해당지역의 거시 및 미시환경 데이터를 독립변수로 활용하였다. 연구결과 공공도서관 예산결정에 영향을 미치는 거시환경 요인으로 대도시 여부, 교육정도, 청소년 인구 속성이 유의미한 분석결과를 보였다. 아울러, 미시환경 요인으로 이용자수, 사서수, 장서수의 속성이 유의미한 분석결과를 보였다.

### ABSTRACT

This study was conducted with a view to examining the determinants of the public library budget in the local governments of south korea. To the end, this study used the public library budget data and macro/micro environments data of 167 local governments in 2017. The analysis results shows that the determinants which have an effect on the public library budget are metropolitan area, the level of education, the population size of young adults in terms of the macro environment, and the number of users, books, and librarians in terms of the micro environment.

키워드: 공공도서관 예산, 예산결정, 환경분석

Public Library Budget, Budget Determinants, Environment Analysis

\* 국회도서관 부이사관, Visiting Scholar, Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia, Visiting Scholar(cho2697@gmail.com / ISNI 0000 0004 7533 2018)

논문접수일자: 2019년 7월 16일 최초심사일자: 2019년 8월 7일 게재확정일자: 2019년 8월 11일  
한국문헌정보학회지, 53(3): 5-23, 2019. [http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2019.53.3.005]

## 1. 연구목적

일반적으로 예산은 조직의 목적달성을 위해 당해 연도에 승인된 사업과 계획을 비용으로 수치화한 것을 말한다. 공공도서관 예산 역시 도서관 조직목적 달성을 위해 당해 연도에 어떠한 사업을 수행할지에 대한 다양한 계획 가운데 예산당국의 승인을 받은 사업에 대해 이를 수치화한 것이라 정의될 수 있다.

도서관은 국민의 정보 접근권과 알 권리를 보장하는 도서관의 사회적 책임과 그 역할을 수행하고, 우리 사회 전반에 자료의 효율적인 제공과 유통, 정보접근 및 이용의 격차해소, 평생교육의 증진 등 국가 및 사회의 문화발전에 이바지함을 목적으로 한다. 이와 같은 도서관 조직의 목적과 기능을 실현하기 위해서는 다양한 사업계획의 수립과 이와 관련된 예산확보가 필수적이다.

공공도서관 조직의 목적달성을 위하여 해당 도서관의 예산결정에 대한 이해는 도서관의 지속적인 발전과 이용자에게 양질의 서비스를 수행하는데 필요한 자원 확보와 직접 관련되어 있다는 점에서 매우 중요한 사항이라 할 수 있다.

도서관 예산결정에 대한 이해는 도서관을 둘러싼 환경에 대한 이해(맥락성: contextuality), 조직목적의 달성(소망성: desirability)과 계획 수립, 집행, 그리고 결산(실행가능성: feasibility)의 이해 등과 같이 정책수립과 사업계획에 대한 이해와 그 맥을 같이 한다.

공공도서관뿐만 아니라 어떠한 사회조직이라도 아무리 좋은 사업을 계획하고 있어도 그들이 계획한 바대로의 예산을 확보하지 못한다면 그 아이디어와 계획은 무용지물이 된다. 실

제, 공공도서관 사서들이 정보서비스와 자료관리 분야에 많은 노력을 경주할 지라도 실제 해당 사업관련 예산이 없다면 그 결과는 당연히 사업의 지체 또는 서비스 약화의 결과를 초래할 수밖에 없다.

예산의 중요성으로 인해 모든 사회 조직은 조직 생존을 위해 예산 경쟁을 치열하게 벌인다. 공공도서관도 이러한 경쟁에서 예외일 수는 없다. 이와 같은 환경에서 수동적으로 배정된 예산으로 집행만 하려는 공공도서관은 이제 더 이상 생존할 수 없다. 사업과 관련해 모 기관에서 수동적으로 예산을 받는 것이 아니라 적극적으로 환경을 활용하여 예산을 확보하는 것이라는 인식의 전환이 필요한 시점이다.

공공도서관이 예산에 대해 미처 관심을 갖지 못한 채 이용자 서비스와 자료 관리에 집중하였다면, 앞으로의 공공도서관은 지역주민에게 가치 높은 정보서비스를 제공하기 위해 예산을 어떻게 하면 더 많이 확보할 수 있는지에 대한 고민이 필요해 보인다.

공공도서관이 타 사회조직과 비교하여 예산을 더 많이 확보할 수 있는 방안은 무엇인지 고민하면서 이러한 고민의 해결방법을 제시해 줄 수 있는 단초가 바로 환경에 대한 분석 능력과 도서관경영의 전문성에 기반을 둔 실천적 태도라는 점을 무기삼아 다른 사회조직과 과감한 예산 경쟁 역시 필요할 것이다.

확보된 예산 없이는 어떠한 조직도 조직의 목적, 중장기 사업과 단기계획을 논할 수가 없다. 특히 지역사회로부터 지속적인 투자와 관심이 필요한 공공도서관의 경우에는 더욱 그러하다. 즉, 공공도서관의 지속적인 발전의 핵심 요소가 바로 공공도서관 경영을 위한 예산확보

라 해도 과언이 아닐 것이다.

공공도서관의 예산확보를 위해서는 무엇보다도 예산결정과 관련된 이론에 대한 이해와 거시환경과 미시환경에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 즉, 예산과 환경이라는 두 가지 요소에 대한 이해가 바로 공공도서관 경영의 계획 단계부터 목표달성까지의 성공적인 수행을 위한 필요조건이자 충분조건이라 할 수 있을 것이다.

이와 같이 예산의 중요성에도 불구하고, 아직까지 공공도서관 예산결정과 관련된 연구는 학계에서 쉽게 찾아볼 수 없다. 윤희운(2011)은 도서관경영과 관련하여 2000년부터 2010년까지의 10년간 연구실적을 정리한 논문에서 예산관련 연구는 문헌정보학회지에 수록된 경영론관련 연구현황 161건 가운데 4건, 한국도서관정보학회지 200건 가운데 2건, 정보관리학회지 84건 중 0건 등을 보여 예산과 관련된 연구가 미약하다고 밝히고 있다.

2011년 이후에도 여전히 도서관 경영분야에서 예산과 관련된 연구실적은 증가되지 않는 것으로 보인다. 최근 도서관 예산과 관련된 연구로 김선애(2016)의 연구가 있으나 여전히 예산과 관련된 연구는 활발하지 않는 실정이다.

본 연구는 이러한 문제의식을 가지고 한국 공공도서관의 예산결정액을 분석단위로 하여 예산결정에 영향을 미치는 거시 및 미시환경에 관한 연구를 수행하고자 한다.

공공도서관 예산결정요인과 관련한 환경 분석을 위해 지방자치단체의 사회복지, 재난관리, 청소년 및 소방 등 다양한 공공 정책분야의 예산결정연구에 활용되고 있는 환경변수 개념을 활용하고자 한다. 즉, 공공 정책분야의 예산결

정연구와 맥락을 같이 하기 위하여 거시환경과 미시환경 변수를 구성개념을 활용하고 거시환경변수로 정치요인, 재정요인, 사회요인, 문화요인 그리고, 미시환경변수로 해당 조직요인과 이용자 수요요인 등을 조직적으로 정의하여 공공도서관에 맞도록 그 속성 등을 정의하여 이론적 고찰과 분석을 수행하고자 한다.

이를 통해 본 논문은 공공도서관의 환경요인 즉 거시환경요인, 미시환경요인과 공공도서관 예산결정액 사이의 관계가 어떠한 지에 대한 연구문제를 중심으로, 공공도서관 예산결정에 영향을 미치는 환경 속성이 어떠한 것들이 있는지를 실증적으로 분석하고 정책적 시사점을 살펴보고자 한다.

## 2. 이론적 고찰

### 2.1 예산결정

지방자치단체를 대상으로 사회복지(문수진, 이종열 2015; 김근호 2014), 재난관리(정세희 2019), 청소년복지(김지경, 정윤미 2013) 장애인복지(서동명 2009) 및 소방행정(이정철 2018) 등의 분야에서는 예산결정요인에 관한 연구가 다양하게 진행되고 있다.

거시적으로 볼 때, 사회조직 내에서 분야별로 어떤 조직은 예산을 많이 확보하는 반면, 어떤 조직의 예산은 그러하지 못한 현상이 발생한다. 도서관만을 살펴보더라도 어느 도서관은 당해 연도에 예산 증액을 성공적으로 반영시키는 도서관이 있는 반면 예산이 삭감 혹은 동결되는 도서관 역시 존재한다.

예산은 정해진 사회적 자원의 총액이라 할 수 있다. 제한된 사회적 자원을 어떤 사회 조직이 더 많이 확보할 수 있는 전문 역량을 갖추고 있는지는 해당 조직의 경쟁력, 그리고 성장가능성과 직결된다.

의사 결정적 관점에서 예산이란 사회적 수요를 충족시키기 위해 공공재의 생산과 분배에 대한 정치적, 행정적, 사회적 요인이 가미된 복합적인 의사결정이라 할 수 있다(배승주 2017). 도서관뿐만 아니라 모든 사회조직은 정치적, 경제적, 사회문화적 환경과 맥락 하에 해당 조직의 목표달성을 실현하기 위해 새로운 사업을 고안하고 조직의 지속적인 발전과 생존을 위해 최선을 다한다(추민희 2016).

각 사회조직에서 마련된 사업계획은 보통 그 필요성이 인정되는 것들이 많다. 그럼에도 불구하고, 각 사회조직이 그들의 목표달성을 위한 계획 마련과는 별개로 또 하나의 예산과정을 거친다. 사회의 한정되어 있는 예산총액 범위 안에서 우선순위를 결정해야 하는 자원 배분의 경쟁의 장에서 어떤 조직에서 그들이 계획한대로 예산을 확보해 낼 수 있는지 여부는 해당 조직의 정치력과 정책능력, 그리고 환경의 이해에 대한 경쟁력의 결과물이라 할 수 있다.

도서관은 사회적 공공성이 강한 사회조직이다. 하지만, 사회에는 공공도서관과 유사하게 경찰, 소방, 복지, 건설, 교통 등 공공성이 강한 사회조직들이 무수히 많다. 그리고 각각의 조직의 예산수요는 기하급수적으로 늘고 있다. 하지만, 세금으로 만들어지는 지방자치 단체의 예산은 한정되어 있다. 공공도서관은 이러한 수많은 공공조직 가운데 단지 하나에 불과하다. 이러한 이유로 공공도서관 역시 도서관의 조직목적 실

현을 위해 타 사회조직 혹은 동종 도서관 사이에서도 예산 경쟁은 피해나갈 수 없다.

공공조직에 대한 예산결정이론은 정치학, 행정학 및 경제학 등 사회과학 전반에서 지속적으로 발전해 왔다(배승주 2017). 정책 및 예산결정이론의 발전은 1950년대 이후 경제학자가 중심이 되어 사회경제적 변수의 중요성을 강조하였고, 1960년대 이후 정치학과 행정학분야에서 정치와 행정적 변수의 중요성이 제기되었다(소순창, 김종욱 1999). 이러한 관점에서 어떠한 요인과 변수로 인해 예산이 결정되는지에 대한 이론을 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예산의 개념적 특성에서 파생되는 예산의 정치 이론적 특성을 살펴볼 수 있다. 정치란 가치의 경쟁 속에서 정당성을 인정받은 집단이 그 가치를 정책화하여 예산을 투입하여 실현하고 책임으로 재평가 받는 과정이라 할 수 있다. 이는 예산이 정치력에 의해 결정된다는 것으로 예산을 정치과정의 산물로 인식한다(Dye 1981).

정치적 특성은 크게 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있는데 모기관의 정치적 특성과 공공도서관과 같은 사회조직의 정치력 정도에 의해 예산액이 좌우될 수 있다는 점을 생각해 볼 수 있다.

즉, 정치적인 가치라 할 수 있는 보수와 진보, 안정과 개혁, 성장과 분배와 같은 정책 사안에 대한 모기관의 정치적 리더십의 차이 혹은 사회적 총의가 모든 사회조직의 정책과 예산 측면에 영향을 준다는 것이다. 공공도서관의 경우에도 모기관의 성격, 즉 지방자치단체장의 성향이 진보인지 보수인지, 정책의 방향성은 무엇인지에 따라 예산결정액에 영향을 받을 수 있다.

이러한 의미에서 정치적인 측면으로 예산결정을 설명하는 이론은 선출직 당선자의 관심사와 정책의 우선순위라는 정치요소가 예산결정에 강하게 영향을 주고 있음을 강조하고 있다.

현실적으로 민주주의 정치체제에서 선거를 통해 선출된 권력이 재임하는 기간 동안 공약사항을 준수하고 재평가 받는 과정에서 선출직의 정책관심사에 따라 예산이 배분되고 결정되는 것은 당연하다. 현실적인 측면에서 예산과 관련된 정치 결정론적 이론은 복지와 개발 등과 관련된 정책문제의 예산 배분에 설명력이 높다 할 수 있을 것이다.

둘째, 행정적 관점은 의사결정적 관점에서 예산결정이 점증주의적 의사결정방식을 취한다는 것이다(Wildavsky 1979). 앞서 살펴본 정치이론과는 달리 행정이론은 예산결정액이 전년도의 예산액을 기준으로 일정한 범위에서 결정되고 경로를 크게 벗어나지 않고 증액되거나 감액 된다는 것이다.

세입 역시 추세적으로 증감하고 그 자원의 배분 역시 전년도를 기준으로 일정 부분에서만 증감이 이루어진다는 현실적인 측면의 이론이다. 실제로 사회조직의 규모와 서비스가 특별히 변화되지 않는 상황이라면 관련 예산을 전년도에 비해 급격하게 변화하거나 조정하는 것이 쉽지 않은 것이 사회적 현실이다.

즉, 사회조직에 예산자원의 배분을 함에 있어 합리적인 의사결정을 통해 매년 모든 사회조직의 사업을 분석 점검한다는 것 역시 현실적인 한계와 제약이 있다. 아울러, 점증주의적 예산결정 방식과 대조를 보이는 영기준(zero-base) 예산결정 방식, 즉 원점에서 모든 사업예산을 검토해 삭감하는 예산결정 방식 역시 특별한 경

제상황이 아니라면 현실적이 않은 측면도 있다.

현실적인 측면에서 조직적 목적과 기능을 달성하기 위한 해당조직의 인력과 규모, 서비스 수준 등이 크게 변화되지 않았다는 전제하에 행정적 관점의 점증주의 이론 역시 현실에 대한 설명력이 크다 할 수 있다.

셋째, 사회문화적 관점에서 살펴볼 수 있다. 서비스를 담당하는 지역적, 문화적 특성과 인구적 특성을 중심으로 예산의 결정을 바라보는 이론이다(Fabricant 1952). 이 이론은 해당지역이 대도시인지 그렇지 않는지, 지역의 연령 수준, 학력수준이 어떻게 정책적으로 반영되어 사업화되어지며, 최종적으로 예산에 반영되는지를 사회문화적 접근으로 예산결정을 설명하고 있다.

지역의 모든 공공조직은 지역주민을 위해 공공의 서비스를 수행하는 조직이다. 모든 공공조직은 사회적 환경의 정책수요에 대응하는 행정을 추진할 필요가 있기 때문에 지역적 특성과 주민의 속성은 공공행정의 중요한 사회변수이다. 지역사회의 공공조직이 사회적 변수의 고려 없이 정책을 수립, 결정한다면 이는 탁상행정이 되고 그 결과 예산낭비를 초래하고 정책효과는 기대할 수 없다.

아무리 다른 지역에서 좋은 정책이라 할지라도, 해당 지역의 수혜대상자 및 이해관계자 속성이 다르다면 당연히 같은 정책효과를 기대하기 힘들다. 환경에 대응하지 못한 공공기관의 정책효과는 기대할 수 없고, 예산의 효과 측면에서도 낭비와 비효율을 초래하여 사회적인 측면에서 부정적인 결과를 낳을 수밖에 없다.

이렇듯 사회문화적인 관점은 공공조직의 정책과 예산 이해의 핵심대상이 되고, 정책현상

과 예산배분에 대한 설명력과 설득력이 높은 예산결정요인이라 할 수 있다.

## 2.2 공공도서관 환경

행정환경은 조직을 둘러싸고 있는 이해당사자 간의 구조적인 관계와 영향력 정도로 개념화된다. 일반적으로 행정환경의 개념은 거시환경과 미시환경(과업환경)으로 구분되고, 조직의 사업에 직접적으로 영향을 주는 환경을 미시환경이라고 하며, 간접적으로 영향을 주는 것을 거시환경이라 한다(유민봉 2015).

도서관 환경을 거시환경과 미시환경으로 구분해 살펴볼 때, 거시환경은 정치, 경제, 사회, 문화, 기술과 같은 요소로 살펴볼 수 있고 미시환경 역시 이용자, 사서, 동업자, 경쟁자 및 여론 공중과 같이 구분하여 살펴볼 수 있다(박영희, 홍기철 2014; 정동열 2014).

거시적 환경을 구체적으로 살펴보면 ① 정치적 요소로 그 범위와 대상에 따라 달라질 수 있다. 먼저, 민주주의 또는 공산주의와 같은 사회체제가 도서관 발전에 영향을 줄 수 있다. 이와 함께 정치적으로 보수와 진보로 나누어 살펴볼 때 국가, 지역의 리더십에 따라 모든 사회조직의 정책기조가 달라지듯이 지역을 담당하는 지방자치단체장의 리더십에 따라서 도서관에 대한 정책기조가 달라질 수 있다.

② 경제적 요소 역시 도서관 정책과 예산에 영향을 주는 중요한 요소라 할 수 있다. 국가단위로 GDP가 높은 국가와 낮은 국가 사이에 도서관 예산의 차이가 있을 수 있다. 또한, 한 국가 내에서 연도별로 경제가 좋은 시기와 그렇지 못한 시기에 도서관과 관련한 예산이 달라질 수

있다. 이와 함께, 지역별로도 재정의 건전성이 높은 지역과 그렇지 못한 지역 사이에 도서관에 투자하는 예산 역시 차이가 있을 수 있다.

③ 사회적 측면에서 인구의 구조적인 특성이 도서관의 정책 및 예산에 영향을 줄 수 있다. 인구의 구조적인 특성을 평균 연령이 높은 고령화되어 있는 지역과 연령이 낮은 지역으로 구분해 볼 수 있다. 각 지역에 따라 도서관에서 추진하는 사업은 각 지역마다 상이하고, 이용자의 특성에 맞도록 장서관발과 서비스가 각각 다를 것이다. 이와 함께, 인구 구조적 특성 가운데 해당 지역의 교육정도에 따라 도서관에 대한 관심도가 다르게 나타날 것이라는 점도 생각해 볼 수 있다. 인구특성별 정책수요는 각 공공도서관의 정책과 예산에 다양하게 반영될 수 있다. 이와 같이 사회 환경적인 측면에서 인구 구조적인 특성인 연령, 학력과 같은 요소는 공공도서관에 중요한 사회적 변수라 할 수 있다.

④ 문화적인 측면에서 그 지역의 문화시설과 교육시설 등에 따라 공공도서관의 정책과 예산이 영향을 받을 수 있다. 문화적으로 잘 갖추어진 국가 혹은 지역이 경우 도서관의 예산이 높아질 수 있으며, 그렇지 못한 지역에서는 도서관과 관련된 정책과 예산이 상대적으로 낮아질 수 있다. 예를 들어 문화시설이 잘 갖추어진 대도시 지역과 상대적으로 그렇지 못한 중소도시의 공공도서관에 대한 지방자치단체의 지원과 지역주민의 공공도서관에 대한 역할과 기대가 상이할 수 있다.

⑤ 기술적인 측면이 도서관의 사업과 관련해 거시적인 측면에서 영향을 주고 있다. 모든 사회조직이 정보화되면서 정보기술 환경이 조직의 행정 효율성 및 서비스를 증진시키고 업

무에 영향을 주고 있다. 공공도서관의 경우에도 기술의 발전 특히 정보통신기술의 발전은 도서관을 포함한 다양한 사회조직의 정책수요를 파생시키고 이와 관련한 도서관 업무와 서비스에 영향을 미치고 있다.

다음으로 미시환경에 대해 살펴보면, ① 도서관 정책결정에 직결되는 요소로 공공도서관의 핵심요소는 장서, 사서, 이용자와 시설 등이 있다. 그 가운데 가장 핵심요소는 지역 주민인 이용자라 할 수 있다. 도서관뿐만 아니라 모든 사회조직은 그 조직의 행정 수혜자의 수요를 반영한 정책을 마련한다. 지역주민의 수요는 직접적으로 해당조직의 과업에 영향을 미친다. 도서관 행정서비스가 높으면 자연스럽게 지역 주민 이용자의 만족도가 높아지고, 이용자의 만족도가 높아지면 공공도서관 이용자의 수가 늘어나게 되어 행정서비스와 관련된 조직, 인력 및 시설 자원에 영향을 주게 된다.

② 이용자와 더불어 도서관장의 사서직 여부, 사서의 수, 장서 그리고 시설 역시 도서관 정책에 직접적으로 영향을 주는 객관적인 요소이다. 사서의 수가 많으면 많을수록 이용자 서비스에 대해 양과 질적인 면에서 높은 서비스가 가능할 것이다. 더불어, 장서와 시설 역시 보유하고 있는 수준에 따라 그 범위와 수준에 영향을 줄 수밖에 없다.

③ 이와 함께, 동업자 및 경쟁자와 관련된 사항 역시 도서관에 중요한 미시환경변수이다. 동업자는 동종의 서비스를 제공하면서 상생하는 기관을 말한다. 예를 들어 공공도서관의 동업자는 다양한 관종의 도서관과 문화시설, 교육기관 등이라 할 수 있다. 아울러 경쟁자는 도서관 서비스와 경쟁하는 공사조직을 포함하는 기관들

이라 할 수 있다. 상대적인 개념일 수 있겠지만, 서점이나 인터넷 포털과 같이 전통적으로 도서관에서 정보를 이용하고 자료를 찾아보는 기능을 유사하게 수행하는 경쟁조직도 있다.

이러한 동업자와 경쟁자는 매우 상대적 개념이어서 공공도서관을 둘러싼 조직들의 성격을 쉽게 무엇이라고 단정하기 어려운 상황 맥락적인 부분도 있다. 사안에 따라 경쟁도 하지만 협력도 존재하기 때문이다. 심지어 공공도서관 사이에서조차 동업자 관계가 많겠지만, 특정 사안에 대해서는 경쟁 관계가 존재할 수 있다. 공공도서관을 포함한 모든 사회조직이 생존을 위해 경쟁도 하고, 동업자 관계도 유지하는 역동적인 관계형성을 통해 각 조직의 생존영역을 확보하기 위해 노력한다. 이러한 노력들이 미시환경에 직접적으로 영향을 주고 있는 것이 사회적 사실이다.

④ 마지막으로 미시환경임에도 그 범위가 넓은 대상으로 도서관을 둘러싼 이익단체, 여론과 공중이 있다. 도서관을 둘러싸고 있는 이익단체와 공중, 여론과 공중은 실제로 도서관 정책에 많은 영향을 주고 있다. 도서관 정책에 대한 제안, 평가 및 참여가 실질적으로 여론과 공중 그리고 시민단체 등을 통해 이루어지는 경우가 많다. 더 나아가 이들의 평가와 참여가 행정적, 정치적으로 매개 및 연결통로로 이어지는 경우가 많다. 예를 들면, 신문과 미디어 등을 통해 도서관 서비스에 대한 홍보가 강화되면 도서관에 대한 이해가 사회적으로 높아질 수 있다. 이와 함께 도서관 친구들과 같은 시민단체, 그리고 직능별, 직종별 도서관협회와 도서관과 관련된 유관 직능단체들이 도서관 정책개발과 서비스에 직접적으로 영향을 주고 있는 것도 사실이다.

### 3. 연구설계

#### 3.1 연구모형

본 연구의 분석단위는 한국의 각 지방자치단체에서 직접 운영하는 일반 공공도서관의 예산 결정액이다. 공공도서관은 법적 제도적으로 갖추어야 하는 사회적 공공기관이라는 공통점이 있다. 그럼에도 불구하고, 각 개별 공공도서관을 둘러싸고 있는 각기 다른 독특한 환경변수의 영향으로 말미암아 어느 한 기관도 동일한 모습을 가지지 않는다는 점에서 차별성이 있다. 이러한 차별성을 나타내는 독립변수는 이론적 고찰을 통해 살펴본 공공도서관을 둘러싸고 있는 사회적 환경 즉 거시환경과 미시환경을 대상으로 하였다.

이를 구체적으로 살펴보면, 종속변수는 지방자치단체 167개를 대상으로 2017년 지방자

치단체별 일반 공공도서관 예산을 대상으로 하였다. 독립변수는 거시환경의 개념을 변수로 1) 지방자치단체장의 당적, 2) 지방자치단체의 총예산, 3) 대도시(수도권과 광역시)와 중소도시(일반 시군구), 4) 청소년 인구수(해당 지역의 6세~19세 인구), 5) 해당지역 주민 가운데 중졸이하의 인구수로 나누어 살펴보고, 미시환경요인의 변수로 각 지역 공공도서관의 1) 이용자수, 2) 장서수, 3) 사서자격증 소지 도서관장의 수, 4) 사서자격증 소지 사서수, 5) 좌석수로 속성을 구분하여 살펴보았다(〈표 1〉 참조).<sup>1)</sup>

#### 3.2 분석방법

본 연구를 위하여 네 가지의 데이터를 통합 활용하였다. 데이터의 구체적인 수집원은 1) 자치단체장 당적은 중앙선거관리위원회의 선

〈표 1〉 분석의 틀

독립변수			종속변수
거시환경	자치단체장 당적	⇒	지자체 소관 일반 공공도서관 예산결정액
	자치단체 총예산		
	대도시/일반시군구		
	청소년인구수		
	중졸이하인구수		
미시환경	이용자수		
	장서수		
	사서직 도서관장의 수		
	사서수		
	좌석수		

1) 도서관을 둘러싸고 있는 거시환경 변수 중 기술 환경, 그리고 미시환경 가운데 동업자, 경쟁자, 여론 및 공중 등의 데이터는 공공도서관 마다 상황이 상이하고 일반화할 수 있는 데이터 수집의 한계가 있어 연구 분석에서 제외하였다.



거정보시스템에서 지방자치단체장 당선인 명부를 활용하였고, 2) 자치단체의 총예산과 관련해서는 행정안전부가 운영하는 지방재정 365에서 각 지방자치단체별 재정과 관련된 데이터(2017년도 재정공시 기초자료)를 활용하였다. 아울러 3) 각 지방자치단체의 연령 및 교육 정도별 인구의 수는 통계청에서 운영하는 국가통계포털 KOSIS의 인구 및 가구 총조사 통계를 활용하였다. 4) 마지막으로, 각 지역의 공공도서관 관련 통계는 문화체육관광부가 운영하는 국가도서관통계시스템을 활용하였다(〈표 2〉 참조).

종속변수는 167개 지방자치단체의 2017년도 일반 공공도서관 예산을 대상으로 한 지역에 지방자치단체가 직영하는 여러 개의 일반 공공도서관이 있을 경우, 공공도서관의 총 예산, 장서수와 사서수 등을 모두 합하여 지역단위로 데이터화하였다. 분석대상 지방자치단체는 국가도서관통계시스템의 분류체계에 따라 1) 공공도서관 가운데 공공(어린이), 공공(일반)중

공공(일반)만을 대상으로 하였으며 2) 공공(일반)의 운영주체에 따라 지자체, 교육청, 사립으로 나뉘어지는데 이 가운데 지방자치단체에서 소관하는 것만을 대상으로 하였다. 이와 함께 3) 지방자치단체에 있는 일반 공공도서관의 운영방식이 직접운영과(직영) 민간위탁(위탁)으로 구분되고 있는 바, 민간위탁 운영방식을 제외하고 지방자치단체가 직영하는 공공도서관 소관 지방자치단체만을 대상으로 하였다(〈표 3〉 참조).

독립변수는 거시환경 변수로 지방자치단체장의 당적(새누리당=0, 더불어민주당=1)과 대도시와 중소도시(대도시=0, 일반시군구=1)는 명목변수로, 자치단체 총 예산, 청소년 인구수, 중졸이하 인구수 변수는 연속변수로 데이터를 활용하였다. 미시환경 변수인 이용자수, 장서수, 사서직원 수, 사서직 도서관장수 및 좌석수는 모두 연속변수로 데이터를 사용하였다. 통계분석 프로그램은 Stata를 활용하였으며, 통계분석방법은 다중회귀분석을 활용하였다.

〈표 2〉 데이터 수집원

구분		속성	데이터 수집
종속 변수	지방자치단체 도서관예산	공공도서관 예산결정액	국가도서관통계시스템(문화체육관광부)
독립 변수	거시 환경	자치단체장 당적	선거정보시스템(중앙선거관리위원회)
		자치단체 총예산	지방재정 365(행정안전부)
		대도시/중소도시	서울·광역시/시·군·구
		청소년인구수	국가통계포털 KOSIS(통계청)
		중졸이하인구수	국가통계포털 KOSIS(통계청)
	미시 환경	이용자수	국가도서관통계시스템(문화체육관광부)
		장서수	
		사서직 도서관장	
		사서수	
		좌석수	

〈표 3〉 분석대상 지방자치단체 수<sup>2)</sup>

	강원	경기	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울	세종	울산	인천	전남	전북	제주	충남	충북	계
자치단체	13	30	12	13	6	2	5	12	4	1	4	6	23	12	2	14	8	167

#### 4. 분석결과

본 연구는 한국 공공도서관 예산결정에 영향을 주는 환경변수는 무엇인가를 분석하는 것이다. 한국의 공공도서관과 관련하여 거시환경과 미시환경의 어떤 속성이 공공도서관 예산결정에 영향을 미치는 지에 대한 연구결과를 통해 몇 가지 중요한 예산결정요인을 확인할 수 있었다. 거시환경과 미시환경으로 구분하여 연구의 분석결과를 살펴보면 아래와 같다.<sup>3)</sup>

##### 4.1 거시환경요인

한국의 공공도서관 예산과 관련하여 거시환경 변수로 정치, 경제, 문화, 사회, 인구의 변수를 대상으로, 정치적인 측면은 자치단체장의 당적, 경제적인 측면은 자치단체의 총예산, 문화적인 측면은 대도시 여부, 사회적인 측면은 지역사회의 중졸이하 인구수, 인구적인 측면은 청소년 인구수 속성을 중심으로 분석하였다.

거시환경이 공공도서관 예산에 영향을 주는 속성과 관련하여 〈표 4〉의 분석결과와 같이 대도시 여부, 지역주민의 교육정도(중졸이하 인구수), 청소년 인구수 속성이 유의미한 분석결과를 보였다. 다만, 공공도서관 예산결정과 관련하여 정치적인 측면과 경제적인 측면에서는 유의미한 결과를 보이지 않았다.

이를 구체적으로 살펴보면, 첫째 한국 공공도서관 예산결정의 경우 정치적인 측면에서 정당별로 유의미한 차별성은 나타나지 않고 있다. 예산의 개념적 속성과 과정적 행태는 기본적으로 정치성을 띄고 있다고 잘 알려져 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 지방자치단체장의 당적에 따라 공공도서관의 예산결정요인으로는 차이가 없었다.

거시환경인 정치적 특성의 의미를 어떻게 해석할 것인가에 따라 분석결과와 의미는 다양하게 달라질 수 있다. 다만, 최근 들어 자치단체장들이 여야를 막론하고 지역사회에 도서관과 같은 문화수요와 사회적 기반시설을 신설하거나 확충하고자 하는 선거 공약을 늘려나가고 있다

2) 국가도서관통계(2017년)에 따르면 서울의 경우 총 160개 공공도서관이 있으며 공공(일반)이 135개, 공공(어린이)는 25개가 운영되고 있다. 일반 공공도서관 135곳 가운데 소관기관 현황을 살펴보면 지방자치단체가 108개, 교육청이 21개, 사립이 6개로 나타나고 있다. 또한, 지방자치단체에서 운영하는 108개 일반 공공도서관을 운영방식으로 나누어 살펴보면 9개의 도서관만이 4곳의 지방자치단체(서울특별시청, 노원구청, 마포구청, 양천구청)에서 직영하고 있고, 나머지 99개의 일반 공공도서관의 경우 서울 각 지방자치단체 직영이 아닌 민간위탁으로 운영되고 있는 것으로 나타났다. 이와 같은 구분으로 서울지역의 분석대상 자치단체를 4개로 선정하였으며, 타 지역의 지방자치단체 대상도 이와 동일한 기준으로 선정하였다.

3) 본 연구의 회귀식 모형의 적합도는  $Prob > F = 0.0000$ 로 유의미 하며, 설명력은 결정계수 값인  $R\text{-squared} = 0.7092$ 와  $Adj\ R\text{-squared} = 0.6906$ 로 나타나고 있다.

〈표 4〉 예산결정 관련 거시환경 분석결과

공공도서관 예산	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
자치단체장 당직	112490.5	177772.1	0.63	0.528	-238660.5	463641.5
자치단체 총예산	.0005793	.0003848	1.51	0.134	-.0001808	.0013394
대도시/중소도시	-655477.5	335754.2	-1.95	0.053*	-1318689	7733.607
청소년 인구수	-28.49383	16.91517	-1.68	0.094*	-61.90617	4.918501
중졸이하 인구수	31.21675	14.76019	2.11	0.036**	2.061131	60.37237

p>0.001\*\*\*, p>0.05\*\*, p>0.1\*

는 점을 생각해 볼 수 있다. 여야를 떠나 공공도서관과 관련된 사업들이 성장 또는 분배와 같은 정치적 문제라기보다는 지역주민들의 생활과 관련된 비정치적이며 문화 사업들이라 인식하고 있는 것으로 이해될 수 있다.

둘째, 한국의 공공도서관 예산결정이 지방자치단체별 총예산에 의해 유의미하게 많아지는 지에 대해 확인하였다. 일반적으로 해당 모 조직 및 기관의 총예산에 따라 소속 기관에 분배되어지는 예산액이 차별적일 수 있다. 예를 들어, 국가적인 단위에서도 세수가 확충되고 건전하면 사회적 자원인 예산이 다양한 사회조직에 보다 많이 배분되는 것은 당연하다. 다만, 연구결과 각 지방자치단체 전체규모의 예산액과 각 지역의 공공도서관 예산 총액 사이에서 유의미한 관계는 존재하지 않는 것으로 보인다.

이와 같은 이유를 살펴보면, 공공도서관의 경우 도서관법 및 시행령 등으로 국가 및 지방자치단체가 국민 및 지역주민에게 제공해야 할 재화와 서비스가 규정되어 있는 점에서 지방자치단체의 공공도서관 예산이 법적, 제도적으로 구속되어 있는 측면을 생각해볼 수 있다. 법률과 예산은 상호밀접하게 연관되어 있어서 공공도서관의 법적, 제도적 특성으로 말미암아 각 지방자치단체의 총예산과 공공도서관 예산결정의 관계에서 공

통된 영향을 주고 있는 것으로 이해 할 수 있다.

이와 함께, 사회적 기관이자 문화시설인 공공도서관은 지역주민에게 중요한 기관이며, 지역주민의 행정수요에 서비스를 제공해 주는 창구로써 지방자치단체에게 중요한 역할을 하고 있다는 사실을 고려해 볼 수 있다. 이러한 의미에서 지방자치단체의 예산은 지역의 경제적 특성에 따라 지방자치단체의 예산총액이 많고 적은 특성이 나타날 지라도, 일반적으로 공공도서관 예산배정액은 지방자치단체의 총예산액의 규모에 따라 비례적으로 할당되는 것으로 이해될 수 있다.

셋째, 거시환경 변수 가운데 문화적 특성을 살펴보았다. 대도시를 서울, 광역시로 범주화하고 중소도시를 일반 시군구 단위로 나눠 공공도서관 예산결정요인을 살펴보았다. 연구결과 문화적 요인으로 대도시 지역의 공공도서관 예산액이 시군구 단위 공공도서관의 예산액보다 유의미하게 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 즉, 대도시와 같은 문화적 요인이 공공도서관의 예산결정요인으로 나타나고 있다.

이러한 현상이 나타나는 이유는 다양하겠지만 무엇보다 지방자치단체의 재정자립도와 지역 주민들의 도서관 서비스 수요에 기인하는 수요와 공급의 두 측면이 동시에 상호 작용하

는 것으로 생각해 볼 수 있다. 대도시의 경우 주민들이 도서관 등과 관련된 행정 서비스 수요가 상대적으로 높고 이에 대응하여 서비스 공급자인 지방자치단체의 문화 관련된 예산지원 비중 역시 높을 수 있기에 시군구 지역 중소도시의 공공도서관보다 높은 예산결정액을 보일 가능성이 많다.

넷째, 일반 공공도서관은 전 지역주민을 대상으로 서비스를 수행한다. 일반 공공도서관을 이용하거나, 책을 읽는 주요 이용자로 청소년 수가 많은 지역의 일반 공공도서관일수록 예산이 높을 것으로 생각할 수 있다. 인구속성적인 측면에서 청소년층(6~19세)이 많은 지역의 공공도서관 예산결정액이 부정적이지만 약한 수준으로 유의미한 결과를 보이고 있다.

거시적인 측면에서 청소년층(6~19세)의 인구분포적 특성이 일반 공공도서관에서 청소년에 대한 독서교육과 정보서비스 및 사회적 공간으로 활용되지 못하고, 청소년 역시 일상생활을 공공도서관이 아닌 입시학원이나 기타 편의시설, 문화 및 교육공간에서 생활하는 것에 기인한 것으로 그 이유를 생각해 볼 수 있다. 이와 관련하여 청소년들이 왜 공공도서관을 방문하지 않는지, 공공도서관이 그 지역 청소년의 수를 감당하지 못할 정도의 시설과 프로그램으로 운영되고 있지 않는지 또는 공공도서관 이용에 불편이 있는 것은 아닌지 등을 생각해 볼 필요가 있다.

마지막으로, 지역사회의 사회적 특성인 교육 정도를 중심으로 공공도서관 예산결정에 대한 영향을 분석한 결과, 지방자치단체별로 지역주민의 학력수준 가운데 중학교 졸업 미만의 인구가 많을수록 해당 지역 공공도서관 예산이

높게 나타나고 있다.

이러한 결과는 공공도서관이 공공성과 형평성 등의 가치가 중요한 사회적 기관이라는 점을 감안하면 바람직스러운 현상으로 생각할 수 있다. 고등교육 이수자가 많을수록 공공도서관의 예산이 많을 것인지 혹은 중졸 이하 즉 의무교육만을 이수한 인구가 많을수록 공공도서관의 예산이 많을지에 대한 논의는 그리 단순하지 않다. 그럼에도 불구하고, 공공도서관의 사상과 가치가 평등성과 더불어 형평성을 중요하게 여긴다는 점은 중요한 고려대상이다. 지역의 일반 공공도서관이 현 세대 뿐만 아니라 다음 세대에게 기회의 균등을 제공해 준다는 측면에서 교육수준이 공공도서관 예산결정요인으로 나타난다는 점은 긍정적으로 보여 진다.

#### 4.2 미시환경요인

거시환경과 함께 한국 공공도서관 예산과 관련한 미시환경 변수로 이용자수, 장서수, 사서직 도서관장수, 사서수, 그리고 좌석수를 중심으로 분석하였다.

연구결과 공공도서관의 예산결정에 영향을 미치는 미시환경 속성으로 이용자수, 장서수, 사서의 수가 유의미한 분석결과를 보였다. 다만, 공공도서관 예산결정과 관련하여 시설 측면과 도서관장의 사서자격증 소지와 관련하여서는 유의미한 결과를 보이지 않았다(〈표 5〉 참조).

이를 구체적으로 살펴보면 첫째, 이용자수를 중심으로 공공도서관 예산결정에 대한 영향을 분석한 결과, 도서관에 방문하는 이용자의 수가 많을수록 공공도서관의 예산이 유의미하게 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 5〉 예산결정 관련 미시환경 분석결과

공공도서관예산	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
이용자수	2.136219	.4210915	5.07	0.000***	1.304443	2.967996
장 서 수	-2.768329	1.574308	-1.76	0.081*	-5.878039	.3413812
사서직 도서관장	-237197.1	158974.4	-1.49	0.138	-551217.1	76822.9
사 서 수	181471.6	32465.83	5.59	0.000***	117342.3	245600.9
좌 석 수	24.347	321.6475	0.08	0.940	-610.9993	659.6933
_cons	-358831.6	313541.5	-1.14	0.254	-978166.3	260503.1

p>0.001\*\*\*, p>0.05\*\*, p>0.1\*

도서관 이용자 수는 지역 주민들의 도서관에 대한 만족도를 직접적으로 표현해 주는 척도라 할 수 있다. 공공도서관의 최고의 가치는 지역 주민과 이용자의 만족에 있다. 공공도서관 서비스에 만족하는 이용자가 많을수록 당연히 공공도서관의 이용자 수는 증가할 것이다. 공공도서관 서비스에 만족하는 지역 이용자가 많아 공공도서관의 다양한 자원이 많이 활용될수록 이에 대응하여 예산을 수반한 공공도서관의 다양한 서비스와 활동 역시 많아지는 순환적 관계가 만들어지는 것도 당연하다.

공공도서관은 사회적 기관이며 사서, 장서 및 시설 모두가 지역 주민을 위해 존재한다. 공공도서관 존재 이유의 관점에서 도서관 이용자가 공공도서관 예산결정요인으로 유의미하게 나타나는 연구결과는 매우 중요한 사실이다. 무엇을(what), 어떻게(how) 하면 지역 주민들이 공공도서관을 매력적으로 생각하고 방문하고 싶은 곳으로 만들 수 있을지에 관한 도서관 조직과 사서의 전략적 사고가 예산 정책적 측면에서 도서관경영의 핵심임을 확인할 수 있다.

둘째, 한국의 공공도서관 예산결정의 경우 장서의 보유량과 관련하여 부정적으로 유의미한 차별성을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 일

반적으로 장서의 수가 많은 도서관은 장서개발과 장서유지 비용이 더 많이 소요되는 것은 당연하다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 공공도서관이 소장한 장서수와 총예산과의 관계를 살펴볼 때 부정적으로 유의미한 결과를 보였다. 이러한 연구결과는 도서관의 장서수와 총예산과의 의미를 어떻게 해석할 것인가에 따라 분석결과에 대한 다양한 논의가 가능하다.

이와 관련하여 생각해 볼 수 있는 것은 공공도서관의 예산 구조이다. 도서관 예산 가운데 가장 많은 비중을 차지하는 부문이 인건비와 자료구입비, 시설유지비 등이다. 공공도서관의 경우 일반적으로 인건비, 일반 운영경비 및 유지비와 같은 고정비용이 장서수와 관계없이 소요된다. 공공도서관 총예산의 구성이 도서관 주요 기능의 하나인 장서관리와 개발보다는 인건비, 이용자 서비스 및 시설유지 관리기능에 치중되어 있지는 않는지 생각해볼 수 있다. 다시 말하면, 공공도서관의 장서관련 예산을 인건비와 시설유지비 예산과 비교하면 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다는 것을 유추해볼 수 있다. 이러한 문제인식을 통해 공공도서관의 전체 예산 가운데 도서관의 본연의 기능이자 활동에 핵심 자원인 장서관리와 개발관련 예산의 비중 역시 높일 필요성이 있다고 보여

진다.

셋째, 미시환경 변수 가운데 도서관 조직내부의 리더십, 즉 공공도서관에 사서직 도서관장의 수가 공공도서관 예산결정액에 어떠한 영향을 주는지를 살펴볼 때, 사서직 관장과 공공도서관 예산결정액과의 관계에서 유의미한 결과는 보이고 있지 않음을 확인할 수 있다.

이와 관련하여 공공도서관을 사서직 관장이 경영하고 관리하였을 때 장서관리, 이용자 서비스 및 경영관리 측면에서 어떤 차이점과 효과를 사회가 기대하는지를 사회 전체적인 관점에서 객관적으로 생각해 볼 필요가 있다.

공공도서관의 관장을 사서직으로 임명하도록 성문화된 제도가 마련되어 있음에도 불구하고, 공공도서관 현장에서는 다양한 이유로 제도가 완전히 정착되지 못한 것이 현실이다. 최근 문헌정보학을 전공한 전문 인력이 배출되고 있고 공공도서관 조직이 전문적인 서비스 기관으로 사회적 인식이 높아져 가고 있다. 이러한 현실을 반영하여 사회적 필요에 의해 사서직 공공도서관장의 필요성 또한 높아져 가고 있다.

하지만, 연구결과는 공공도서관의 예산결정액 측면에서 공공도서관에 사서직 도서관장의 수가 공공도서관 예산확보와 관련해 유의미하게 높게 나타나는 것을 확인할 수는 없었다. 이러한 결과는 제도가 안착되어지는 과정에서 과도기적인 현상일 수도 있고, 한해 년도의 공공도서관 예산을 대상으로 분석하였기 때문에 예산증액의 추세를 확인할 수 없어 일반화하기는 어려운 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고, 사서직 관장의 역할이 이용자서비스, 장서관리 및 도서관운영과 관련된 전문성과 더불어 예산 확

충 및 조직 확대 등과 관련된 도서관 행정 전문가로서의 통합적 자질과 능력이 절실히 필요한 것은 사실이다.

넷째, 사서직원의 수 측면에서 공공도서관에 사서자격증을 소지한 인력이 많은 공공도서관이 더 많은 예산결정액을 보인다는 유의미한 결과를 보이고 있다. 이러한 결과의 이유로 먼저 사서자격증을 소지한 직원들이 공공도서관 업무를 담당하면서 조직의 전반적인 목표와 중단기 계획을 환경에 맞도록 설계하고 운영하는 전문성이 예산으로 반영될 가능성을 들 수 있다. 다음으로 지방자치단체에서 직접 운영, 관리하는 공공도서관의 경우 사서의 수가 많아지는 만큼 인건비가 상승하여 총예산에 반영된 결과로도 이해해 볼 수 있다. 결국 예산측면에서 도서관 전문가인 사서와 정보서비스의 전문성이라는 두 가지 요인이 복합적으로 작용함으로써 전문직 사서의 수가 많아질수록 공공도서관 예산총액이 높아지는 결과를 낳고 있다고 이해할 수 있다.

마지막으로, 한국의 공공도서관 예산결정이 도서관 시설측면의 하나인 좌석수에 따라 통계적으로 유의미한 차별성은 보이고 있지 않음을 확인할 수 있었다. 일반적으로 예산은 해당 조직단위의 시설 규모에 따라 배분되어지는 정도가 차별적일 수 있다. 공공도서관 열람실 내부의 이용자 시설 가운데 하나로 관리해야 하는 좌석수가 많다면 보다 많은 예산이 해당 공공도서관에 배분되는 것이 일반적이다. 그럼에도 불구하고, 연구결과 각 지방자치단체 전체규모의 예산액과 각 지역의 공공도서관 시설인 좌석수 사이에서는 유의미한 예산액 규모의 차이는 존재하지 않는 것으로 나타나고 있다.

## 5. 연구의 시사점 및 한계

### 5.1 연구의 시사점

본 연구는 한국 공공도서관의 예산결정에 영향을 주는 거시, 미시 환경변수를 알아보는 것이다. 공공도서관 조직을 이해하고 효율적 경영관리를 위해서는 그 조직의 가치와 행정환경을 이해하고, 이를 기초로 정책과 예산 등을 이해하는 것이 필수적이다.

예산과 관련하여 예산을 읽고 쓸지 모르면 해당 조직인이 아니다(Key 1940)라는 명제가 있다. 전문성 높은 공공도서관 서비스를 위해서는 정책과 예산을 만들고 효율적으로 집행하여 효과를 만들어낼 수 있어야 한다. 즉, 예산과 관련된 공공도서관 경영에 있어 공공도서관을 둘러싸고 있는 환경분석 능력이 필요조건이라 한다면 이러한 환경에 대한 이해를 기초로 정책과 예산을 읽고 쓸 줄 아는 능력이 충분조건이라 할 수 있다.

한국 공공도서관의 예산결정요인으로 영향을 미치는 환경변수의 연구결과를 살펴보면, 거시환경으로는 교육수준과 같은 사회적 요인, 대도시와 같은 문화적 요인이 그리고 미시환경으로는 도서관의 핵심 요소라고 할 수 있는 이용자, 사서의 수 및 장서수와 같은 도서관 내부 행정요인이 예산에 유의미한 영향을 주고 있는 것으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

본 연구를 통해 공공도서관의 예산과 환경의 이해를 통해 예산을 보다 더 확보하고 지속적인 도서관 발전을 위한 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 도서관 경영, 특히 예산결정요인과 관

련하여 공공도서관을 둘러싸고 있는 거시적 환경과 미시적 환경에 대한 이해가 필수적이라는 사실이다. 다양한 사회조직 가운데 하나인 도서관은 본연의 기능적 특수성과 함께 사회조직으로서 공통성을 동시에 가지고 있다. 공공도서관 역시 다른 사회조직과 유사하게 다양한 정치, 행정 및 사회적 환경의 맥락 하에서 계획을 설정하고 미래의 바람직한 상태를 만들기 위해 무엇을 어떻게 할지에 대한 정책을 수립한다.

이 과정에서 해당 사업이 왜 필요하고 그 사업의 정당성이 어디에 있는지에 대한 근거와 설득 논리가 탄탄하고 견고할 필요성이 있다. 왜냐하면, 공공도서관 사업계획의 근거와 필요성, 그리고 사업계획의 설득 논리가 바로 도서관을 둘러싼 거시 및 미시환경에 대한 이해로부터 시작되고 그 마지막 과정이 예산결정으로 종결되기 때문이다.

다시 말하면, 공공도서관에서 계획하고 있는 사업이 왜 필요한지에 대해 거시, 미시환경의 이해와 설득력 있는 근거 마련이 선행되어야만 사회적 자원 즉 예산이 도서관 사업에 배정될 가능성이 높다. 정책과 예산측면에서 공공도서관 조직을 둘러싸고 있는 거시, 미시환경을 이해하고 관리하는 경영능력이 바로 공공도서관의 지속가능한 발전에 필수적이라 요건이라 할 수 있다.

다음으로, 공공도서관 예산결정요인으로 미시환경과 거시적 환경에 균형 잡힌 관심이 필요해 보인다. 공공도서관 예산은 도서관을 위해 존재하는 것이 아니고 사서를 위해 공공도서관 예산이 배정되는 것도 아니다. 공공도서관 예산 결정과 그 존재의 목적은 분명하다. 공

공공도서관은 지역사회 전체의 발전과 지역주민의 삶의 만족도를 증가시키기 위해 존재한다. 공공도서관 조직과 사서 인력은 이를 위해 예산을 효율적으로 집행하고 성과를 만들어 내야 한다. 더 나아가 거시적인 측면에서 공공도서관을 둘러싸고 있는 사회 조직 전체가 추구하는 가치와 그 맥을 같이하고, 이해 당사자들과 공공도서관의 성과와 혜택을 공유할 수 있어야 한다.

공공도서관의 이용자가 직접적인 이해 당사자일수도 있겠지만, 넓게 보면 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 맥락의 거시적인 이해 당사자와도 공공도서관을 통해 파생되는 사회적 이익을 폭 넓게 공유하여 지역사회 전체에서 공공도서관의 위상을 높이고 도서관 사업과 예산의 당위성을 인정받을 필요성이 크다 할 수 있다.

이러한 관점에서, 공공기관으로서 공공도서관 조직은 거시환경인 정치, 경제, 행정 및 사회 환경에 대한 이해와 조사연구를 기초로 그 맥락 하에서 미시환경인 도서관의 자료수집, 정리 및 이용자에 대한 전문성 높은 서비스가 접목될 때, 공공도서관의 다양한 사업에 대한 실현 및 성공가능성을 담보할 수 있는 예산확보가 가능할 것이다.

마지막으로, 도서관 경영에 있어 예산결정요인으로 정치적, 사회적, 행정적인 결정요인에 대한 폭넓은 이론적 이해와 실천적 태도가 필요할 것으로 보인다. 예산 없이는 공공도서관 조직도 장서와 이용자 정책도 존재할 수 없다. 공공도서관의 발전에 영향을 주는 것에는 다양한 요소가 있을 수 있다. 본 연구는 도서관경영 측면에서 공공도서관의 발전과 질 높은 이용자 서비스를 위한 여러 요소 가운데 예산확보가 필수

적이라는 사실에 초점을 맞추었다. 이를 통해 공공도서관 업무의 관리대상으로 이용자와 장서에 대한 고민에 더해 도서관을 둘러싸고 있는 다양한 거시, 미시 환경변수를 적극 관리하고, 더 나아가 정치적, 경제적, 행정적인 측면의 복합적인 예산결정이론에 대한 이해를 통해 사업계획이 예산으로 귀결될 필요성을 강조하고자 한다.

이를 위해 정치 및 경제적 측면에서 지방자치단체장과 선거 전후에 지역주민들을 위해 도서관을 통해 어떤 서비스를 수행할 수 있을지 등에 관한 원활한 의사소통뿐만 아니라, 각 지역의 예산편성과 심의를 담당하는 주요 조직과의 지속적인 연계활동이 끊임없이 필요할 것으로 보인다. 더불어 지역의 인구적, 문화적 특성을 보다 면밀히 분석하여 공공도서관의 장서구성과 맞춤형 도서관 프로그램을 통해 이용자 만족도를 제고하고, 지역 커뮤니티와 여론을 통해 홍보활동을 수행하는 등 정치경제적 결정요인에 더 많은 관심이 필요할 것으로 보인다.

아울러, 행정적인 측면에서 공공도서관의 모든 사서 특히, 공공도서관장의 예산과 관련된 정치력과 정책개발 능력을 더욱 키워야 할 것으로 보인다. 공공도서관의 경영과 행정에 필요한 능력은 도서관 운영과 관련된 이용자, 사서 및 장서관리 측면의 문헌정보학적 전문능력과 더불어 환경분석 능력과 예산, 인사 및 조직관리 분야에서 정치, 행정 및 정책관련 능력이 종합적으로 요구된다. 대학교의 문헌정보학과 역시 현재 문헌정보학을 전공하는 학생들을 미래의 다양한 관종별 도서관의 관장으로 양성한다는 목표를 가지고 도서관의 각종 정책, 예산 및 조직관리 등에 대한 체계적이고 전문적인



교육 역시 필요할 것으로 판단된다.

## 5.2 연구의 한계

위와 같은 연구결과와 함의에도 불구하고 연구의 몇 가지 한계점이 후속연구로 이어질 필요성 역시 존재한다.

먼저, 본 연구는 횡단면적으로 한해 년도의 예산만을 대상으로 하였다. 향후, 공공도서관 예산과 관련하여 시계열적으로 어떤 공공도서관의 예산 증가율이 높은지 혹은 어떤 공공도서관의 예산 증가율이 낮은지에 대한 비교를

통해 왜 이러한 현상이 발생하는지 등에 대한 연구가 필요해 보인다. 아울러, 공공도서관의 미시적인 환경변수 가운데 경쟁자, 동업자, 공중 및 여론 등이 중요한 미시환경 변수임에도 불구하고 전국단위 데이터로 이와 관련된 각 도서관 환경변수의 데이터 수집에 한계가 있었다. 향후 유사한 규모의 도서관들을 대상으로 사례연구가 필요해 보인다. 이와 함께, 공공도서관이 거시환경 변수를 통제하고 관리하는데 어떠한 문제점과 한계가 존재하고 이를 극복할 수 있는 방법들은 어떠한 것들이 존재하는지 등에 질적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

## 참 고 문 헌

- [1] 김근호. 2014. 『기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 재정자주도를 중심으로』. 박사학위논문, 인제대학교 대학원.
- [2] 김선애. 2016. 도서관 예산과 도서관 이용과의 관계에 관한 연구: 부산지역 공공도서관을 중심으로. 『한국비블리아학회지』, 27(2): 193-212.
- [3] 김지경, 정윤미. 2013. 지방정부 청소년복지예산의 결정요인 분석. 『청소년복지연구』, 15(1): 227-256.
- [4] 문수진, 이종열. 2015. 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구: 광역시 기초자치단체의 정치적 요소를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 25(4): 137-159.
- [5] 박영희, 홍기철. 2014. 『도서관 경영론』. 조은글터.
- [6] 배승주. 2017. 『문화예술 예산결정과정의 지대추구행위 연구』. 박사학위논문, 부산대학교 대학원.
- [7] 서동명. 2009. 우리나라 지방정부 장애인복지예산 결정요인 분석. 『사회복지연구』, 40(4): 485-514.
- [8] 소순창, 김종욱. 1999. 한국 지방정부의 공공지출결정에 관한 '결과분석'과 '과정분석': 사회보장비의 결정을 중심으로. 『한국행정학보』, 33(3): 363-381.
- [9] 유민봉. 2015. 『한국행정학』. 박영사.
- [10] 윤희운. 2011. 한국 도서관경영 연구의 성과와 한계. 『한국도서관·정보학회지』, 42(3): 25-44.
- [11] 이정철. 2018. 지방정부 소방행정 예산의 결정요인에 관한 분석: 정책행위자 요인의 조절효과를 중심으로. 『한국지방정부학회 추계학술대회 발표논문집 2018』, 349-370.

- [12] 정동열. 2014. 『도서관 경영론』. 한국도서관협회.
- [13] 정세희. 2019. 우리나라 지방정부의 재난관리예산 결정요인 분석: 정치, 재정, 구조, 수요요인을 중심으로: 정치, 재정, 구조, 수요요인을 중심으로. 『한국지방정부학회 동계학술대회 발표논문집 2019』, 1049-1078.
- [14] 추민희. 2016. 『문화예산의 결정요인과 지역문화축제의 효과 분석』. 박사학위논문, 중앙대학교 대학원.
- [15] Dye, T. 1981. *Understanding of Public Policy*. Florida State University.
- [16] Fabricant, S. 1952. *The Trend of Government Activity in the United States since 1900*. New York.
- [17] Key, V. O. 1940. The Lack of a Budgetary Theory. *The American Political Science Review*, 34(6): 1137-1144.
- [18] Wildavsky, A. 1979. *The politics of the budgetary process*. Boston. Little, Brown.

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- [1] Kim, Geun Ho. 2014. *A Study of determinant of Social Welfare budget by Primary local government in Korea - Focused on Financial Independence*. Doctoral Dissertation, The Graduate School of Inje University, Korea.
- [2] Kim, Sun Ae. 2016. "A Study on the Relationship between Library budget and Library Usage." *Journal of the Korean biblia society for library and information science*, 27(2): 193-212.
- [3] Kim, Ji Kyung and Jung, Yun Mi. 2013. "An Analysis Determinants of the Budget for the Youth Welfare in the Local Governments." *Journal of youth welfare*, 15(1): 227-256.
- [4] Moon, Soo-Jin and Lee, Jong-Youl. 2015. "A study of the determinants of social welfare expenditure in local government: a focus on metropolitan government." *Korean society and public administration*, 25(4): 137-159.
- [5] Park, Young Hee and Hong, Gi-Cheol. 2014. *Library management*. Seoul: JoEunGeulTer.
- [6] Bae, Seungju. 2017. *A Study on The Rent-Seeking Behavior of Budget Determination Process in Culture and Arts Sectors*. Doctoral Dissertation, The Graduate School of Busan University, Korea.
- [7] Seo, Dong Myung. 2009. "A Study on the Determinants of the Budget for the Welfare of the Disabled in the Local Governments in Korea." *Korean journal of social welfare studies*,

- 40(4): 485-514.
- [8] So, Soon-Chang and Kim Jong Wook, 1999. "An comparative study of 'output analysis' and 'Process analysis' about Social Welfare Policies in Korean Local Governments." *Korean Public Administration Review*, 33(3): 363-381.
- [9] Yoo, Min Bong, 2015. An introduction to Korean public administration. Seoul: PAKYOUNGSA.
- [10] Yoon, Hee-Yoon, 2011. "Outcomes and Limitations of the Library Management Research in Korea." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 42(3): 25-44.
- [11] Lee, Jung-Chul, 2018. "An Analysis on the Determinants of Local Government's Fire Administration Budget." *Proceedings of Korean Association for Local Government Studies Autumn Conference*, 349-370.
- [12] Jeong, Dong-Yeoul, 2014. *Library management*. Seoul: Korean Library Association.
- [13] Jeong, Sehee, 2019. "A Study on the Determinants of the Korean Government's Disaster Management Budget." *Proceedings of Korean Association for Local Government Studies Winter Conference*, 1049-1078.
- [14] Chu, MinHee, 2016. *An analysis on cultural budget determinants and the effect of local culture festivals*. Doctoral dissertation. The graduate School of Chung-Ang University, Korea.