

# 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산 결정 요인에 대한 탐색적 연구: 서울시 25개 자치구를 중심으로

김 향 미\*

정 다 해\*\*

## 국문요약

본 연구는 경제적 제약과 정치적 환경을 중심으로 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산 결정에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 것이 목적이다. 이를 위해 기초자치단체의 경제적 제약 요인과 정치적 환경 요인이 서울특별시 25개 자치구에서 2013년도부터 2023년도까지 배정한 작은도서관 사업 예산에 미친 영향에 대한 패널회귀분석을 실시했다. 분석 결과 경제적 제약 요인과 정치적 환경 요인은 대부분 작은도서관 사업 예산 결정에 영향을 미치지 못했고, 그보다는 통제변수인 점증주의 요인만이 일관되고 강력한 영향을 지니는 것으로 나타났다. 이는 첫째, 서울특별시가 지니는 특수성으로 인해 기초자치단체에 구조적으로 주어지는 경제적 제약 요인의 영향이 중화되었을 가능성과 둘째, 작은도서관을 대변하는 시민단체·이익집단 활동이 미약한 데다 작은도서관 사업의 역사적 맥락 탓에 사업의 목적에 대한 인식의 불일치로 정치적 환경의 주요 공식적 행위자들이 작은도서관 사업에 지닌 관심과 우선순위가 낮아 기초자치단체의 관료제가 기계적으로 예산을 결정하고 있을 가능성을 시사한다. 현재 실시간으로 이슈가 되고 있지만 그간 관계 학문분야에서 연구가 부족했던 작은도서관의 사업 예산 결정 요인에 대해 탐색적인 실증분석을 실시한 점에서 본 연구는 시의성과 학문적 의의가 있다.

주제어: 작은도서관, 기초자치단체 예산 결정, 경제적 제약, 정치적 환경

## I. 서론

2023년 초 서울특별시와 경기도, 대구광역시 등 몇몇 지방자치단체가 작은도서관 예산을 삭감하면서 논란이 일었다. 일각에서는 이를 두고 단체장의 소속 정당에 기반하여 작은도서관을 비롯한 공공도서관에 부정적인 정치적 결정이 있었던 것은 아닌가 우려했고, 한편으로 지자체 측에서는 재정적인 어려움에 대해 이야기했다.<sup>1)</sup> 그렇다면 무엇이 실제로 지방자치단체의 작은도서관 사

본 연구를 발전시키는 과정에서 많은 조언을 주신 토론자들과 심사자들에게 감사드립니다.

\* 제1저자

\*\* 교신저자

1) 평화뉴스, 2023.1.13. 보도(<https://www.pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=20450>), 경기일보, 2023.3.25.

업 예산 결정에 영향을 미칠까?

작은도서관과 가장 직접적으로 관련된 분야인 문헌정보학계의 최근 연구에서는 작은도서관의 운영현황을 살피고 활성화 방안을 제시하는 연구들이 주류를 이룬다(조미아 외, 2013; 노영희 외, 2017; 김보일 외, 2020; 이보라, 2021). 이는 작은도서관이 양적인 면에서 폭발적으로 팽창하는 한편 질적인 면에서는 지역사회에서 수행할 역할과 사업의 내실화에 대한 고민이 늘 따랐기 때문인 듯하다. 그러나 문헌정보학계의 이러한 고민들은 결국 효율성 내지 성과관리라는 산출의 측면에 집중되는 경향이 보인다(이미경·문성빈, 2012; 이보라, 2021). 한편 작은도서관을 보다 거시적인 정치적·행정적 맥락 속에 있는 정책과정의 측면에서 접근할 수 있는 행정학계의 경우, 작은도서관 자체에 초점을 둔 연구는 작은도서관의 양적 팽창을 추동한 제도적 압력에 대해 분석한 유정민·장용석(2019)과 지방자치의 관점에서 작은도서관을 통해 지역공동체를 활성화할 방안(2021)에 대해 연구한 노영희 외(2021) 정도가 발견된다. 또 다른 도서관에 관련한 연구로는 작은도서관보다 큰 개념인 공공도서관 차원에서 효율성 제고 내지 성과관리, 즉 산출 측면을 중심으로 논의가 형성된 경향이 보인다(유금록, 2009; 최정열, 2010; 김민주, 2010; 정재명, 2015; 박미경·이홍재, 2018).

이렇듯 작은도서관과 밀접한 학문 분야인 문헌정보학계와 행정학계 모두 학문적 관심이 주로 도서관의 질적·양적 성과에 집중되고 있는 것으로 보인다. 그런데 공공부문의 조직이 성과를 내기 위해서는 우선 적절한 조직목표 및 계획의 수립과 이에 따른 적절한 자원의 배분·투입이 있어야 한다. 특히 예산 자원의 배분이 결정되는 투입 단계에서부터 조직목표 및 계획에 필요한 정도보다 부족한 자원을 배분받은 조직은 아무리 공익적인 목적을 추구해도 실현가능성이 낮아져 성과를 달성하기 어려울 것이다.

작은도서관은 공공도서관의 일종으로서 정보 제공·독서문화의 진흥 및 평생교육과 같이 문화정책적 성격을 띠는 공공도서관의 본연적인 기능을 지님과 동시에 마을공동체 조성을 통한 자치와 복지 등 다양한 역할을 수행할 것이 기대되며(김기영 외, 2019; 김지혜, 2021), 경제성을 지닌 산업으로서의 성격은 약해 공공재정에 크게 의존한다. 한편 일선에서 작은도서관 사업에 예산을 배정하고 관리하는 기초자치단체는 한정된 예산 자원으로 다양한 사업을 추진하면서 지역 주민의 정책 수요를 충족해야 하는 입장이다. 이 때문에 작은도서관 사업의 예산 결정은 기초자치단체의 정책 및 예산 결정 과정을 둘러싼 경제적 맥락과 정치적 환경에 민감할 가능성이 크다.

이러한 관점에서 본 연구는 경제적 제약과 정치적 환경을 중심으로 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산 결정에 영향을 미치는 요인을 서울특별시 25개 자치구 사례를 통해 탐색하고자 한다. 이하에서는 먼저 지방자치단체의 예산 결정이라는 측면에서 작은도서관 사업이 갖는 특수성을 소개한 후, Peterson(1981)의 도시한계론에서 제시한 경제적 제약 논리와 이를 비판적으로 보완해온 정치적 환경 요인에 대한 논의(Wong, 1988; Basolo and Huang, 2001; 정문기·오수길, 2008; 김은주 외, 2014)를 살펴본다. 다음으로 서울특별시 25개 자치구 작은도서관 사업 예산(2013~2023년)에 대해 패널회귀분석을 실시하고 분석 결과에 대해 논의한다.

## II. 작은도서관 사업의 특수성과 예산

### 1. 작은도서관의 개념과 역할

작은도서관을 규율하는 근거 법규는 2009년 「도서관법」 개정 및 2012년 「작은도서관 진흥법」 신설과 이때를 전후하여 각 지방자치단체의 조례가 제정되면서 등장했는데, 각 법규마다 작은도서관의 개념 정의나 역할에 대해 각기 다른 성격의 규정을 두고 있었다. 2009년 9월 「도서관법」 및 동법 「시행령」이 일부개정되면서 처음으로 국가의 법령에 등장한 작은도서관 개념은 지역의 인구수를 기준으로 공립 공공도서관의 시설 및 도서관자료기준에 미달하는 경우, 곧 단순히 규모가 작은 공공도서관을 의미했다. 한편 일부 지방자치단체에서 2009년 「도서관법」 개정 이전부터 자체적으로 제정한 작은도서관 관련 조례에서는 작은도서관이 지역 주민의 생활과 거리적으로 밀접한 공간임을 강조하는 표현이 삽입되어 있었다.<sup>2)</sup>

2024년 현재 「도서관법」에서는 작은도서관을 “공중의 정보이용·독서활동·문화활동 및 평생학습”을 주된 목적으로 추구하는 공공도서관의 일종으로서 “주민의 참여와 자치를 기반으로 지역 사회의 생활 친화적 도서관문화의 향상”(「제4조제2항제1호가목)을 주된 목적으로 삼도록 규정하며, 「작은도서관 진흥법」은 이를 준용하고 있다. 소관부처인 문화체육관광부에서 운영하는 작은도서관 사이트에서는 작은도서관의 정책적 역할을 문화소의 계층에 대한 사회복지적 측면에서 “공공도서관이 부족한 곳에 보충재로서 지역밀착형 도서관으로써의 기능을 수행하는 곳”으로 소개하고 있다.<sup>3)</sup> 21세기 들어 전국에서 작은도서관이 폭발적으로 확산하는 가운데, 법령상 규정된 사업의 주요 목적은 공공도서관의 보완에서 마을공동체 만들기로 확장된 것이다(유정민·장용석, 2019; 강유미, 2021). 현재의 작은도서관은 단순히 규모가 작은 공립 공공도서관을 의미하지 않으며, 국가, 지방자치단체, 법인·단체, 개인이 운영하는 공립 또는 사립 공공도서관인 동시에 주민공동체의 생활·문화 복합공간으로서 지역사회의 중심 역할을 수행할 것도 기대되고 있다(김유승, 2014; 유정민·장용석, 2019; 노영희·노지윤, 2020; 김보일 외, 2020; 김지혜, 2021; 노영희 외, 2021).

이처럼 작은도서관의 개념과 역할에 대한 법령상의 정의가 변천된 배경에는 작은도서관이 지역 중심의 시민운동에서 국가의 공식적 제도로 편입된 역사가 있다. 작은도서관의 시초는 1961년 한국도서관협회 초대 사무국장인 엄대섭씨가 조직한 마을문고진흥회가 6, 70년대에 전개한 마을문고보급운동에서 찾을 수 있다(김유승, 2014). 마을문고보급운동은 이후 재정난으로 문교부(현 교육부), 내무부(현 행정안전부) 등 중앙정부의 후원을 받으면서 80년대에는 새마을문고라는 이름으로 새마을운동에 흡수되는 등 점차 중앙집권적인 관 주도 운동의 성격을 띠게 되었지만, 본질적

2) 「도서관법」 개정 이전인 2008년경에 제정된 이러한 조례들의 대표적인 예로 “지역주민의 공동체를 형성”(제주), “생활친화적인 문화기반시설”(전북 익산), “생활 친화적 독서문화기반시설”(전남 신안), “지역주민의 생활공간에 인접”(경남 김해) 등이 있다(김도형, 2014).

3) 문화체육관광부 작은도서관. 2024.2.23. 검색.(<https://www.smalllibrary.org/helper/qna/1094?currentPage=6&searchValue=>)

으로는 수평적·자발적인 마을공동체 기반의 독서문화운동으로 평가된다(김유승, 2014).<sup>4)</sup> 지역사회의 공동체에 기반하는 자생적인 독서문화운동은 이 밖에도 70년대 말 도시를 중심으로 확산된 양서협동조합운동, 80년대에 민중운동으로 진행된 소규모 도서관운동, 90년대부터 등장한 어린이 도서관 운동 등 꾸준하고 다양한 양상으로 전개되었다. 이렇듯 1960년대부터 꾸준히 이어진 지역공동체 중심의 사회운동들이 2006년 문화체육관광부의 <마을마다 작은도서관> 사업, 2009년 「도서관법」 개정을 통해 작은도서관이라는 개념으로 통합되면서 공식적 제도에 편입되었다(김유승, 2014). 그 결과 작은도서관은 독서문화운동에서 출발하여 지역의 '마을공동체' 중심 자치활동에 방점을 두는 시민운동의 목적이 '공공도서관'으로서 국가가 지원할 의무를 지는 대신 실태조사 등을 통해 관리하려는 국가의 목적과 결합된 형태로 지금에 이르고 있다.

작은도서관의 목적과 성격으로 인하여 현재 공공부문에서 작은도서관을 지원하는 가장 직접적인 주체는 기초자치단체이다. 2010년 전국에 3,349개 관이 있었던 작은도서관은 2024년 3월 현재 총 7,464개로 두 배 이상 증가했다.<sup>5)</sup>

## 2. 작은도서관 사업의 특수성과 지방자치단체의 예산 결정

지방자치단체가 작은도서관을 지원하는 다양한 방법 중 가장 직접적인 형태가 예산 지원이다(이승원, 2011). 「작은도서관 진흥법」상 국가뿐만 아니라 지자체 역시 행정적·재정적으로 작은도서관 지원방안을 마련할 책무가 있는데, 이 중 재정적 지원은 지방자치단체의 예산에서 재량적으로 결정할 수 있다(동법 제5조 제2항). 다시 말해 국가나 지자체가 법령, 조례, 각종 행정계획 등을 통해 작은도서관에 대한 재정적 지원방안을 마련하는 것과 실제 예산 배분 사이에는 괴리가 발생할 수 있다.

현재 작은도서관의 운영방식은 공립(지자체 직영, 민간위탁)과 사립(개인·민간단체 설립, 새마을문고, 종교시설, 법인설립, 아파트 작은도서관)으로 나뉜다. 문화체육관광부(2023)에서 조사한 2022년도 자료에 따르면 전국에서 공립은 22.9%, 사립은 77.1%로 사립의 비율이 압도적이나, 재원의 측면에서 보면 사립도 자부담한 경우(58.7%)의 비율 못지않게 행정기관으로부터 지원받은 경우(44.7%)의 비율이 높아 후원금이나 이용료 등을 통한 수익활동보다는 설립자의 자발적 부담과 정부의 예산 지원에 크게 의존하는 경향이 확인된다(문화체육관광부, 2023: 55). 공립도 지자체 직영 유형이 67%에 달해, 전체적으로 작은도서관은 공립과 사립을 불문하고 지방자치단체에 대한 의존이 높은 편이다(문화체육관광부, 2023: 24).

문제는 작은도서관이 그 목적상 자체적인 수익을 추구하기에는 한계가 있다는 점이다. 작은도서관 사업은 공공도서관의 일종으로서 문화체육관광부가 관장하는 문화정책에 속하지만, 작은도서관이 발전해온 역사적 배경으로 인해 마을공동체의 중심으로서 자치활동의 장이자 문화소외계

4) 2012년 제정된 「작은도서관 진흥법」의 제정이유에서는 1960년대 새마을문고 운동을 작은도서관의 시초로 제시하고 있다.

5) 문화체육관광부 작은도서관, 2024.3.15. 검색.(<https://www.smalllibrary.org/main/index>)

층을 위한 복지정책의 성격도 기대된다.<sup>6)</sup> 공공도서관의 역할로서든 마을공동체의 중심 역할로서든 작은도서관의 목적에 강조되는 것은 공공성으로(유정민·장용석, 2019; 김기영 외, 2019), 똑같이 문화체육관광부에서 주관하는 주요 분야 중 하나인 관광 사업처럼 경제적 수익을 추구하는 것과는 거리가 있다. 필연적으로 작은도서관 사업 예산은 지방자치단체에 의존하는 비중이 높다(문화체육관광부, 2023).

「도서관법」 등 법령에 규정된 작은도서관의 목적이 규모가 작은 공공도서관이라는 좁은 역할에서 지역 마을공동체의 중심이라는 지방자치적 역할로 확장된 역사도 공공재정을 통한 작은도서관 사업 예산 확보에 긍정적 영향만 미치지 않는다. 지방자치는 공공서비스의 이용자인 지역주민의 입장에서 사업의 공공성을 강조하며 정부조직의 예산 지원을 늘리도록 요구하는 근거가 될 수 있지만, 동시에 중앙정부와 지방자치단체의 입장에서는 하위의 지방자치단체나 시민이 자치를 통해 사업 예산을 스스로 충당하고 (상위)정부는 예산 지원을 줄여야 한다는 논리의 근거가 되기도 한다(강명구, 2003; 윤찬영, 2003; 구인회 외, 2009; 김석태, 2016). 그렇기에 풀뿌리 민주주의를 강조하는 정치학적 배경을 지닌 정치적 지방분권의 논리든 작은 정부와 효율적 예산 결정을 중시하는 신자유주의적 배경을 지닌 재정분권의 논리든 어느 쪽을 배경으로 삼더라도 작은도서관 사업을 두고 유사한 결론에 도달할 가능성이 있다. 바로 기초자치단체 내지 시민의 자치에 맡김으로써 중앙정부가 작은도서관에 배분하는 예산을 절감해야 한다는 논리이다.<sup>7)</sup> 실증연구에서는 지방자치단체에서 작은도서관 사업의 예산 지원에 적극적이진 않을 가능성이 보다 명확해진다. 지방자치단체에서 문화정책에 힘을 쏟는 경우 관광으로 대표되는 지역개발 목적의 산업적·경제적 측면을 지향하는 편이다(김호균, 2006; 정보람, 2014). 개발보다 지역의 정체성 같은 상징적 측면을 주안점으로 삼고 문화정책을 추진하려면 특별히 단체장의 강력한 의지가 필요하다는 연구 결과도 있다(하민지, 2014).

이렇듯 작은도서관 사업의 축을 이루는 양대 목적이 갖는 특성으로 인해 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산은 기초자치단체 차원에서 한정된 예산의 배분 문제로부터 발생하는 경제적 맥락과 더불어, 지역의 주요 행위자들의 상호작용 속에서 발생하는 정치적 맥락에 민감할 가능성이 있다.

### Ⅲ. 지방자치단체의 예산 결정: 경제적 제약과 정치적 환경

예산 배분에 있어 선출직 정치인이 지닌 관심과 선호는 정책분야에 따라 달라지며, 이에 따라 예산과정에서 일어나는 정치도 달라지게 된다(Lowi, 1972; Peterson, 1981; Wong, 1988; 조정래,

6) 문화체육관광부 작은도서관. 2024.2.23. 검색.(<https://www.smalllibrary.org/helper/qna/1094?currentPage=6&searchValue=>)

7) 가령 2010년 이래 공공도서관과 작은도서관이 지방사무로 전환되어 국가의 보조금 지급 대상에서 제외된 정책은 정권과 관계없이 지금까지도 유지되고 있다(차미경·송경진, 2010).

2016; 신가희, 2024). 작은도서관 사업은 공공도서관의 일종으로서 기본적으로 문화정책적 성격을 지니며, 작은도서관의 시설이 한번 조성되면 이후로는 인건비와 도서구입 등 비교적 소규모의 예산이 집행기관을 통해 경상적으로 지출된다.<sup>8)</sup> 하나의 사업에 특정 시기 동안 대규모의 재정이 지출되며 누구나 사업의 성과를 가시적으로 확인할 수 있는 SOC 사업 등과 비교하면, 입법부의 선출직 정치인으로서 지역구의 작은도서관 사업을 위해 의정활동을 할 유인이 낮으리라 예상할 수 있다(Peterson, 1981; 권경환, 2005; 김나영, 2020).<sup>9)</sup> 더군다나 예산 결정 과정이 결국에는 행정부 중심으로 진행되는 한국의 행정부 우위적인 제도 구성상, 입법부의 행위자들보다는 행정부·집행기관의 대표인 기초자치단체장의 정책선택이 작은도서관 사업을 비롯한 기초자치단체의 전체 예산 결정에 보다 직접적인 영향을 미칠 것으로 생각된다(강윤호, 2002; 하민지, 2014; 정효용, 2021).

그렇다면 기초자치단체장이 문화정책으로 분류되는 동시에 지역주민의 자치활동과 관련된 역할도 기대되는 작은도서관 사업의 예산을 결정할 때는 어떤 요인으로부터 영향을 받을 것인가? 일찍이 하민지(2014)는 문화정책의 예산 결정에 있어 점증주의적인 요인과 제도환경적 요인보다는 기초자치단체장의 영향력이 결정적일 가능성을 실증적으로 규명한 바가 있다. 본 연구에서는 기초자치단체장의 작은도서관 사업 예산 결정에 영향을 미치는 요인을 기초자치단체에 구조적으로 주어지는 경제적 제약이 단체장에 정책선택에 미치는 영향과 더불어, 단체장이 상호작용하는 지역의 정치적 환경을 중심으로 탐색하고자 한다(Wong, 1988; Basolo and Huang, 2001; 정문기·오수길, 2008; 김은주 외, 2014).

## 1. 지방자치단체의 경제적 제약과 정치적 환경

미국의 경우 도시로 대표되는 지방정부에서 일어나는 정책결정에 대한 관점은 20세기 중반까지 파워엘리트 이론(Hunter, 1953 등)과 다원주의론(Dahl, 1961 등)이 지배적이었다. 이러한 관점들은 도시의 주요 행위자들 사이에서 일어나는 정치적인 결정과 상호작용을 가장 중시했다. 그러나 1970년대 오일 쇼크로 대표되는 재정위기의 경험 속에서 경제가 중요한 문제로 부상함에 따라 정치가 아닌 경제야말로 지방정부의 정책 우선순위를 좌우하는 절대적 요인이라는 관점이 등장하기 시작했다.

지방자치단체의 정책결정이 지리적·경제적 제약이라는 주어진 구조에 따라 결정된다는 관점의 대표적인 예가 Tiebout(1956)의 '발로 하는 투표'로 표현되는 가설과 Peterson(1981)의 도시한

8) 가령 서울특별시 자치구의 2022년도 본예산에서 작은도서관 사업 예산 규모가 가장 큰 곳은 강동구(1,161,557천원)인데, 이는 같은 회계연도의 강동구 본예산 중 일반회계 예산총액(851,696,827천원)의 0.136% 가량에 불과하다. 같은 해에 "문화예술" 기능으로 분류된 예산총액(14,863,025천원) 안에서는 7.82% 가량이다.

9) 실제로 예비타당성조사 결과를 심의하는 과정에서 국토교통위원회와 교육문화체육관광위원회 소속 국회의원들의 행태를 비교한 신가희 외(2016)의 연구는 문화정책이 포함된 후자보다 SOC 사업이 포함된 전자에서 이러한 행태가 훨씬 강해지는 점을 발견한 바가 있다.

제론이다. 특히 Peterson(1981)은 기초자치단체가 놓인 경제적 제약이 선출직 정치인의 정책 우선순위를 결정한다고 보았다. 지방자치단체는 한정된 인구와 자원을 놓고 비슷한 수준의 이웃 지방자치단체와 경쟁하지만, 국가(중앙정부)와 달리 인구와 자원의 이동을 제한하는 규제는 둘 수 없어 결과적으로 재정을 확보할 수 있는 방법이 제한된다. 그로 인해 지방자치단체의 선출직 정치인이 갖는 정책 선호는 중앙정부의 경우와 달리 경제적 제약이라는 주어진 구조 속에서 결정되며 정치는 경제의 부산물이라는 것이 도시한계론의 핵심이다(Peterson, 1981; Wong, 1988).

이러한 전제에서 Peterson은 정책을 지역의 경제력 향상을 추구하는 개발정책(developmental policies), 저소득층을 위한 복지로서 대표되는 사회적 보호 성격을 띠는 재분배정책(redistributive policies), 치안·소방이나 공공부문의 고용처럼 지역의 일상생활과 삶의 질을 유지·관리하는 할당정책(allocative policies) 세 가지로 유형화하고 각각 지역경제에 미치는 영향에 따라 선출직 정치인의 선호와 우선순위가 달라질 것으로 보았다(Peterson, 1981; 이연경, 2018). 이에 따르면 지역경제에 긍정적인 영향을 미치는 개발정책은 지역의 모든 행위자가 선호하고 가장 우선시되는 반면 지역의 재정을 악화시키게 될 재분배정책은 정책결정자인 정치적 엘리트의 외면으로 이슈화조차 되지 않는다. 한편 지역경제에 대한 영향이 현상유지적인 할당정책은 선거와 관련된 유인의 영향이 낮아 정치적 엘리트가 중립을 지키고 일반 대중은 무관심한 가운데 관련된 소수 이익집단 간의 협상과 타협에 따라 결정된다(Peterson, 1981; Wong, 1988; 권경환, 2005; 김나영, 2020).

그러나 현실의 정책결정은 정치로부터 절연될 수 없다. 선출직 정치인이 정책결정에서 주도적 역할을 담당하는 민주주의 국가에서는 지방자치단체에 구조적으로 가해지는 경제적 제약뿐만 아니라 선출직 정치인과 상호작용하는 지역사회의 정치도 독자적으로 정책의 우선순위에 영향을 미칠 수 있기 때문이다(Wildavsky, 1964; Levy et al., 1975; Wong, 1988; Basolo and Huang, 2001; Einstein and Kogan, 2016; 정문기·오수길, 2008; 신가희 2024 등).<sup>10)</sup> 가령 Einstein and Kogan(2016)은 미국의 중소도시를 대상으로 수행한 실증연구에서 민주당 지지 성향이 강한 지역일수록 지방정부의 반응성이 높아져 Peterson(1981)의 예상과는 다른 정책 우선순위와 예산 결정이 나타날 수 있다는 점을 발견했다. 이는 지방자치단체에 구조적으로 가해지는 경제적 제약에도 불구하고 선출직 정치인들의 우선순위 결정에 있어 특히 투표와 관련된 지역의 정치적 환경도 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

한국의 경우는 어떠한가. 한국의 지방재정제도는 조세법률주의에 따라 중앙정부와 국회가 법률 차원에서 지방자치단체의 조세와 세율을 결정하는 대신 지방자치단체에 다양한 보조금과 교부금을 배분하는 방식을 골자로 삼는다. 자연히 지방자치단체는 재정자립도가 낮고 세금으로는 스스로 재정을 마련할 수단이 크게 제약되므로 Peterson의 논의처럼 개발정책이 가장 우선시되고 할당정책과 재분배정책은 예산이 훨씬 적게 배분되는 결정이 이루어지기도 한다(이선영, 2023). 그런데 한편으로는 한국의 지방자치단체에서 일어나는 정책결정에 경제적 제약뿐만 아니라 정치

10) Peterson도 지역의 정치가 정책에 영향을 미칠 가능성 자체를 부정하진 않으며, 특히 할당정책의 경우 이익집단 정치가 핵심이라고 보았다. 중요한 것은 이러한 정치적 요인도 결국에는 지방에 가해지는 구조적 제약(경제)하에서 제한적으로 작동하리라는 것이다(Peterson, 1981: 166).

적 요인도 큰 영향을 미치고 있어 단체장들이 복지로 대표되는 재분배정책에 큰 관심과 우선순위를 부여하며(유재원, 1999; 2011; 정문기·오수길, 2008; 김은주 외, 2014; 김나영, 2020), 실제로 지방자치단체 예산의 시계열적 변화를 보면 개발정책의 비중은 비교적 정체된 반면 재분배정책과 할당정책의 비중은 지속적으로 증가했다(이연경, 2018: 318-319). 주민참여예산제도와 같은 특수한 정치적·제도적 요인이 개입되면 할당정책이 개발정책보다 높은 순위를 갖는 경우도 발견된다(선소원, 2018).

결국 지방자치단체의 정책 및 예산 결정에는 경제적 제약 요인뿐만 아니라 정치적 환경 요인도 함께 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다(Wong, 1988; 정문기·오수길, 2008; 김은주 외, 2014). 그렇다면 경제성·산업성이 낮아 재선에 가장 큰 유인을 지닌 선출직 정치인에게 매력적이지 않으면서 공공재정에 크게 의존하는 사업의 예산 결정에서는 어떠한가? 이에 본 연구에서는 기초자치단체장의 정책선호를 형성하는 요인으로서 기초자치단체에 구조적으로 주어지는 경제적 제약 요인뿐 아니라 상호작용의 대상인 정치적 환경 요인도 함께 고려한 후, 이 두 가지를 중심으로 작은 도서관 사업 예산 결정에 영향을 미치는 요인을 탐색한다.

## 2. 기초자치단체의 경제적 제약과 단체장의 정책선호

본 연구에서는 기초자치단체장의 작은도서관 사업 예산 결정에 영향을 미칠 수 있는 경제적 제약 요인과 관련하여 Peterson(1981)의 도시한계론에서 설정한 정책유형에 따른 우선순위를 기반으로 가설을 설정한다. 다시 말해 기초자치단체장은 기본적으로 개발정책을 가장 우선시하며, 개발정책에 속하지 않는 정책유형의 사업 예산은 점증적으로 현재의 상태를 유지하거나(할당정책) 가장 낮은 순위를 부여할 것(재분배정책)으로 상정한다.

다만, 아무리 경제적 제약으로 인해 개발정책이 가장 선호되어도 모든 기초자치단체에서 개발정책, 할당정책, 재분배정책 간에 예산을 배분하는 비율이 일률적으로 유사할 수는 없다. 기초자치단체에 따라 재정 사정이 다른 데다, 집중적인 사회복지정책의 지원이 필요한 인구집단의 비율과 같은 정책수요도 차이가 있기 때문이다(강윤희, 2002; 이연경, 2018).

그렇다면 기초자치단체에 구조적으로 주어질 수밖에 없는 경제적 제약 하에서 개발정책, 할당정책, 재분배정책 유형의 사업에 각각 배분되는 기초자치단체 예산의 비율은 예산의 결정권을 지닌 기초자치단체장의 정책선호에 따라 조정될 여지가 있다. 다시 말해 모든 기초자치단체장은 지방자치단체에 주어지는 경제적 제약 구조 때문에 기본적으로 개발정책에 가장 높은 순위를 부여하겠지만, 할당정책, 재분배정책 유형에 속하는 어떤 개별적·구체적인 사업에 개인적으로 관심과 높은 선호를 지녔다면 이러한 정책에도 조금 더 예산을 배분할 수 있으며, 이것이 작은도서관 사업 예산에도 영향을 미칠 가능성이 있다.<sup>11)</sup>

11) 가령 서울특별시의 경우 작은도서관 사업이 조례와 같은 지방의회의 입법으로부터 유리된 채 정책집행기관(구청장 등)의 의지에 크게 좌우된다는 견해가 있다(김기영 외, 2019: 60). 이는 기초자치단체장이 기초의회의 조례보다는 자신의 구정 운영방침을 보다 중시한다는 의미로도 해석할 수 있다.



여기서 주목할 것은 작은도서관 사업이 Peterson(1981)의 정책유형 분류에 따를 때 어떤 성격을 띠는가이다. 작은도서관 사업의 목적은 공공도서관의 일종이라는 역할과 마을공동체의 중심 역할이 가장 핵심적이다. 공공도서관은 산업적 성격이 약한 문화정책으로서 할당정책에 속하며, 부수적으로 지역 주민에 대한 문화복지의 성격도 띠기에 운영 프로그램에 따라서는 재분배정책의 성격도 겸할 수 있다(하민지, 2014). 한편 작은도서관의 또 다른 목적인 마을공동체의 중심 장소라는 역할은 주민자치 활동으로서 일반공공행정 영역에 속하여 할당정책에 해당된다(김나영, 2020: 150). 종합해보면 작은도서관 사업은 Peterson(1981)의 정책유형 분류를 따를 때 기본적으로 할당정책에 속하며, 개별 작은도서관이 실시하는 프로그램에 따라 재분배정책의 성격을 일부 겸할 수 있다.

그렇다면 작은도서관 사업은 일반적인 경우 선출직 정치인들의 정책선호에서 가장 높은 순위를 갖기는 어려울 것이다.<sup>12)</sup> 다만 지방자치단체장이 개인적으로 할당정책이나 재분배정책에 속하는 사업들에 신념과 관심을 가질 경우에는 그렇지 않은 경우보다 해당 정책유형에 배정되는 예산의 비율이 상대적으로 늘어나며, 이에 따라 작은도서관 사업에 배정되는 예산도 늘어날 가능성은 있다.

[가설1] 경제적 제약에 따른 기초자치단체장의 정책선호는 기초자치단체의 작은도서관 예산 배분에 영향을 미칠 것이다.

[가설1-1] 기초자치단체장이 개발정책 분야에 관심이 높을수록 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산은 감소할 것이다.

[가설1-2] 기초자치단체장이 할당정책 분야에 관심이 높을수록 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산은 증가할 것이다.

[가설1-3] 기초자치단체장이 재분배정책 분야에 관심이 높을수록 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산은 증가할 것이다.

### 3. 기초자치단체의 정치적 환경과 단체장의 정책결정

한편으로 기초자치단체장은 예산 결정에서 가장 강력한 결정권을 지녔지만 4년의 제한된 임기를 지닌 선출직 정치인이다. 재선의 유인을 지닌 선출직 정치인으로서 기초자치단체장은 지방선거를 통해 표현된 지역 유권자들의 정치적 성향 내지 정당에 대한 선호와 동시기의 지방선거에서 함께 선출된 기초의회 의원들, 그리고 작은도서관과 같은 특정한 사업에 대한 지역사회의 관심을 배제한 결정을 내리기 어려울 것이다. 본 연구에서는 기초자치단체장이 상호작용하는 정치적 환

12) 지방자치단체 차원에서 보면 문화정책 예산은 복지정책 예산보다 가시성이 낮고 규모와 자원 구성 면에서도 지자체마다 편차가 크다(박윤환, 2012: 210-211; 정보람, 2014). 그나마도 문화정책으로 통칭되는 문화, 체육, 관광 등 다양한 분야의 정책들은 문화의 향유자 입장에서 문화 자체를 장려한다는 의미보다는 지역의 경제적 개발을 위한 수단으로서 문화산업을 향해 수렴되듯이 구축되는 경향이 있다. 이때는 문화산업에 대한 자치단체장의 관심 여부가 중요할 뿐 정당 간의 차이는 오히려 영향이 약해질 가능성도 높다(이병량·황설화, 2012; 정보람, 2014; 조정권, 2019).

경으로 유권자들의 지배적인 정치성향, 기초자치단체장과 기초의회 간의 관계, 작은도서관 사업에 대한 지역주민의 관심에 주목한다.

첫째, 해당 기초자치단체 유권자들 사이에서 지배적인 정치성향을 고려해볼 수 있다. 한국의 지방선거에서는 유권자들이 정책공약에 대한 판단보다는 특정 정당에 대한 평소의 선호와 호감을 바탕으로 투표하는 경향이 있다(박영득·이재묵, 2020). 선출직 정치인의 소속 정당은 경제적 제약 요인에 한정되지 않고 이념적·정치적 요인까지 포괄하여 그 선출직 정치인의 전반적인 정책지향과 선호를 대표할 수 있다.<sup>13)</sup> 그렇다면 지방선거의 당선자들이 소속된 정당은 해당 정당의 이념적·정치적 지향에 대한 지역 유권자의 선호가 투표에 반영된 결과이며, 이것이 작은도서관 사업 예산 결정에 영향을 미칠 가능성이 있다. 다시 말해 지방선거에서 당선된 기초자치단체장의 소속 정당 및 기초의회에서 가장 많은 의석을 차지한 정당은 해당 지방자치단체에 속한 유권자들 사이에서 비교적 지배적인 정치성향이 무엇인가에 대한 정보도 대표할 수 있을 것이다. 그렇다면 기초자치단체장의 당적과 기초의회의 다수당이 진보적인 정책지향을 지닌 정당이라면 그 지역에서는 이를 지지하는 유권자의 수가 상대적으로 지배적이기에 개발정책보다는 사회복지가 포함된 재분배정책이나 지역사회를 유지하는 할당정책에 예산을 배분하는 데 우호적인 정치적 압력으로 작용하고, 반대로 보수적인 정책지향을 지닌 정당이라면 유권자들 사이에서도 개발정책이 가장 높은 지지를 받을 것으로 예상할 수 있다. 할당정책과 재분배정책의 성격을 지니는 작은도서관 사업은 전자일 때 좀 더 예산을 받을 가능성이 높아지는 것은 물론이다.

둘째, 기초자치단체장과 기초의회 간의 관계를 고려해볼 수 있다. 기관대립형을 취하는 한국의 지방자치제도에서 지방자치단체의 장과 지방의회는 동등한 민주적 정당성을 지니나, 실제 예산과정에서는 법적·제도적 구성으로 인해 단체장이 결정을 주도하고 지방의회의 영향력은 상대적으로 약한 경향이 발견된다(김나영, 2020; 양재진 외, 2020; 정호용, 2021).<sup>14)</sup> 그렇지만 지방의회는 정책 집행의 근거가 되는 조례의 입법과정에서는 가결 또는 부결을 통해 단체장을 결정적으로 견제할 권한을 갖는 기관이기도 하다. 기초의회 의석 구성에서 기초자치단체장의 소속과 다른 정당이 과반수의 의석을 차지하는 분점정부 상황일 경우, 정책과정에서 기초단체장과 기초의회 사이에 갈등이 일어날 가능성이 높다(조정래, 2016).

실제로 국내 선행연구들을 살펴보면 예산 권한의 제도화된 불균형에도 불구하고 단체장의 당파성이나 단점·분점정부로 대표되는 단체장-지방의회 간의 정치적 관계가 예산 결정에 영향을 미칠 수 있다는 점이 확인된다(정명은·이종수, 2008; 김지윤·이병하, 2013; 문수진·이종열, 2015; 조정래, 2016, 양재진 외, 2020; 김정숙 외, 2021; 이윤규, 2022). 다만 이상의 연구들은 주로

13) 가령 복지정책의 경우 민주당계 소속 정치인과 보수당계 소속 정치인의 정책지향에서 통계적으로 유의한 차이를 확인한 실증연구가 다수 존재한다(김범수·노정호, 2014; 문수진·이종열, 2015; 최일진·남황우, 2017; 홍성준·정문기, 2022).

14) 현행 「지방자치법」상 지방자치단체의 예산을 편성할 권한은 지방자치단체의 장이, 의결할 권한은 지방의회가 분담하는 구조인데, 「지방자치법」과 「지방재정법」 전반을 살펴보면 지방의회는 단체장의 예산안을 그대로 의결하거나 일부 삭감하는 결정만 할 수 있고 단체장의 동의 없이 독자적인 신규사업의 개설이나 예산의 증액이 불가하여 사실상 영향이 제한된다.

복지지출 규모, 또는 복지정책과 개발정책 사이에서의 선택에 집중되어 있다. 상대적으로 경제적·산업적 성격이 낮은 순수한 문화예술정책의 예산 결정에서 분점정부 상황이 미치는 영향에 대한 연구는 이보다 적어서 하민지(2014) 정도가 발견되는데, 이 연구에서는 분점정부 상황이 문화예술정책 예산의 증가에는 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않지만 비점증적으로 감소하는 경우에는 큰 영향을 미치는 점이 발견된다. 그렇다면 작은도서관 사업에서도 분점정부 상황은 예산이 감소하는 방향으로 영향을 미칠 가능성은 있다.

셋째, 사업 자체에 대한 지역 주민의 관심을 고려해볼 수 있다. 작은도서관은 공공도서관의 역할만이 아니라 마을공동체의 중심 역할도 기대되기에, 예산 결정에 있어서도 기초자치단체의 정치적 환경을 이루는 다양한 행위자 중 특히 지역 주민의 정책선호로부터 영향을 받을 가능성이 자연스럽게 도출된다(김유승, 2014; 유정민·장용석, 2019; 노영희·노지윤, 2020; 김보일 외, 2020; 김지혜, 2021; 노영희 외, 2021). 작은도서관의 이용자 또는 운영자인 지역사회의 주민들은 지방자치단체의 정책 및 예산 결정 과정 전반에 직접 참가할 권한이 제한적이지만 「지방자치법」상 기초단체장과 기초의회 의원을 선출할 권리를 지닌 유권자이며 조직화하여 압력집단이 될 수 있는 비공식적 행위자이기도 하다.

기초자치단체 차원에서 지역 주민의 정책수요가 지방자치단체의 예산 배분에 실제로 반영되고 있는가에 대해서는 부정적인 연구 결과가 발견된다(정영아·김윤지, 2022). 아직 한국의 지방자치단체에서는 지역 주민보다는 공식적·제도적 행위자인 자치단체장과 지방의회 의원의 선호가 보다 강한 영향을 미치고 있기 때문이다. 더군다나 작은도서관 사업은 시민운동에서 출발하여 공식적 제도에 편입된 역사적 유산으로 인해 공공도서관의 성격과 마을공동체 만들기의 성격이 혼합된 가운데 사업의 목표와 소관부처 간에 부조화가 있고,<sup>15)</sup> 이에 따라 작은도서관의 운영자와 이용자도 작은도서관의 목적에 대한 인식과 수요가 달라 혼란을 겪는 현상이 보고된 바가 있다(김기영 외 2019; 김지혜, 2021).

그렇지만 공공도서관으로서든 지역사회의 중심으로서든 작은도서관의 역할에 기대가 있는 지역 주민이라면 지자체에서 작은도서관 예산을 감축하는 데 반발할 가능성이 높다. 지역 주민은 곧 지방선거의 유권자다. 기초자치단체장과 기초의회 의원은 상위의 중앙정부나 광역단체에서 예산의 압박이 있는 경우에도 지역에 작은도서관에 우호적인 시민의 수가 많을수록 예산과정에서 시민들의 요구를 무시하기 어려워질 것이다.<sup>16)</sup> 지역 주민들이 독립된 개인 이용자로서는 지방자치

15) 작은도서관 사업은 공공도서관 정책을 총괄하는 문화체육관광부에서 전담한다. 한편 마을공동체와 지방자치를 총괄하는 행정안전부에서는 지자체에서 마을만들기 사업 등의 일환으로 작은도서관을 활용하며 예산을 신청하는 개별적·구체적 사례에서만 작은도서관에 예산을 지원한다. 또한 서울특별시 25개 자치구의 작은도서관 관련 조례에서도 공공도서관의 핵심기능으로 「도서관법」에서 명시하고 있는 정보(자료)제공, 독서문화진흥, 평생교육 세 가지 목적은 대부분의 자치구에서 지향하고 있지만, 작은도서관을 통한 마을공동체 조성을 지향하는 조례를 지닌 자치구는 2021년 기준 13개에 불과하며 그나마도 그러한 성격의 개별 프로그램 운영 지원에 그친다는 지적이 있다(김지혜, 2021).

16) 실제로 광역단체인 서울특별시 차원에서는 2023년도의 작은도서관 예산을 전액 삭감했다가 여론의 반발에 부딪히자 추경으로 예산을 복구한 사례가 있다. 한겨레, 2023.7.7. 보도(<https://www.hani.co.kr/arti/area/capital/1099184.html>)

단체의 문화행정에 영향을 미치지 못할 수 있으나, 언론보도 등을 통해 지역사회의 작은도서관이 겪고 있는 이슈를 알게 된다면 관심이 높아져 민원 등 적극적인 활동에 나서고, 더 나아가 사립 작은도서관이 활발한 아파트단지의 경우처럼 작은도서관에 우호적인 방향으로 조직화를 할 가능성도 있다. 따라서 지역사회에서 주민들이 작은도서관에 관심이 높을수록 그 기초자치단체에서는 작은도서관 사업의 예산을 감축하기보다는 증가시키는 방향의 영향을 받을 것으로 예상된다.

이상의 정치적 환경 요인과 관련된 논의를 가설로 정리하면 다음과 같다.

[가설2] 정치적 환경과 기초자치단체장의 상호작용은 기초자치단체의 작은도서관 예산 배분에 영향을 미칠 것이다.

[가설2-1] 기초자치단체 유권자들의 정치성향이 진보적일수록 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산이 증가할 것이다.

[가설2-2] 기초회의의 의석 구성에서 기초단체장과 당적이 다른 의원이 증가할수록 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산이 감소할 것이다.

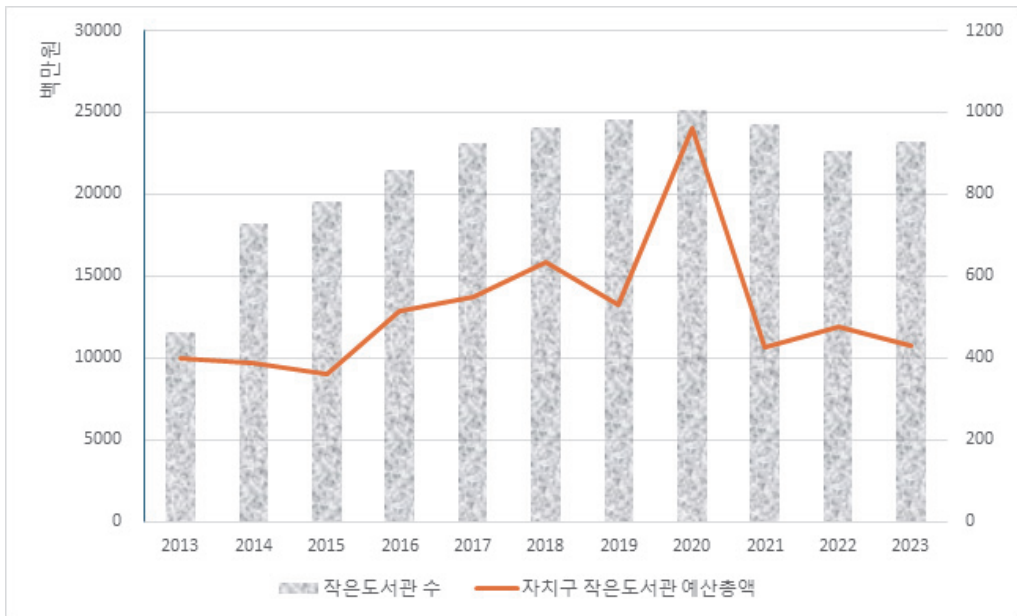
[가설2-3] 기초자치단체의 지역사회에서 작은도서관에 대한 관심이 높을수록 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산이 증가할 것이다.

## IV. 연구설계

### 1. 사례: 서울특별시 25개 자치구의 작은도서관 사업 예산 결정

2024년 3월 현재 전국의 작은도서관은 총 7,464개이며 이 중 1,030개가 서울특별시에 위치한다. 작은도서관이 가장 적은 곳은 중구(17개), 가장 많은 곳은 은평구(71개)이며, 자치구당 평균은 41.24개, 중위값은 40개다.<sup>17)</sup> 특별시 차원에서는 2008년 「서울특별시 도서관 및 독서문화 진흥 조례」를 제정했으며, 25개 자치구는 각각 작은도서관에 대한 지원 규정이 포함된 다양한 자치법규를 지니고 있다. 서울특별시는 2022년 기준 작은도서관 943개 중 44.3%인 418개가 공립으로, 광역자치단체 중에서 공립 작은도서관의 비율이 가장 높아 공립과 사립의 비율이 비교적 비슷한 지역이다(문화체육관광부, 2023: 20-21). 서울특별시의 25개 자치구에서 작은도서관 사업에 배정한 연도별 예산의 총액과 각 연도의 작은도서관 개수는 다음의 <그림 1>과 같다.

17) 문화체육관광부 작은도서관(<https://www.smalllibrary.org/main/index>), 2024.2.20. 검색.



\*자료: 정보공개청구 및 국가도서관통계시스템

〈그림 1〉 서울특별시 25개 자치구의 작은도서관 현황(2013~2023)

이상과 같이 서울특별시 25개 자치구의 작은도서관 사업에 대한 개괄적 현황을 보면 예산 결정이 점증주의적(Wildavsky, 1964)이라기엔 근래들어 감소세가 확인되는 데다 어떤 요인의 영향을 받은 결과인지 그래프만으로는 알 수 없으며, 단절적 균형이론(Baumgartner and Jones, 1993)에서 예측하는 것처럼 단절적인 변동이 일어난 시기를 제외하면 오랜 기간 안정을 유지했다고 보기도 어렵다. 그렇다고 지방선거가 있었던 2010, 2014, 2018, 2022년을 단위로 명확한 경향성을 확인하기 어려워 공공선택론, 특히 중위투표자이론(이정희, 2010)으로 대표되는 선거 중심의 관점은 설명이 좀 더 필요하다.

한국 지방재정의 제도적 구조 속에서 서울특별시는 기초자치단체인 자치구 차원의 예산 결정에 대통령이나 광역자치단체장(서울특별시장)이 임의로 개입할 여지가 적은 특성을 지닌다.<sup>18)</sup> 자연스럽게 기초자치단체 외부의 정치적 환경인 대통령과 광역자치단체장이 개별 자치구의 예산 과정에 영향을 미칠 가능성<sup>19)</sup>이 어느 정도 통제된다고 볼 수 있다. 서울특별시의 25개의 자치구는

18) 「헌법」은 제59조에서 조세의 종류와 세율을 “법률”로 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 「지방세법」과 「지방세기본법」을 비롯한 관련 세법들과 「보조금 관리에 관한 법률」의 동법 시행령 별표 및 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」에서는 중앙정부에서 지방정부로, 광역자치단체인 서울특별시에서 기초자치단체인 자치구로 보조금을 줄 수 있는 사업과 그 비율에 대해 세세하게 규율하고 있다. 특히 서울특별시는 자치구 간의 재정격차를 완화하기 위해 2008년부터 재산세 공동과세 제도를 실시하면서 법률이 정한 매칭 비율에 따라 자치구와 공동으로 재산세의 일부를 징수한 후 이렇게 조성된 재원을 모든 자치구에 균등하게 배분하고 있다(「지방세기본법」 제10조, 「서울특별시 시세 기본 조례」 제4조). 결과적으로 재원이 넉넉한 자치구에서 그렇지 못한 자치구로 역진적인 재분배가 일어난다(김보현·최향도, 2010; 허명순, 2021). 서울특별시의 자치구들은 한국 지방재정제도의 특성과 더불어 특별시에 적용되는 이러한 제도적 특수성으로 인해 대통령은 물론 광역자치단체장도 기초자치단체의 예산 결정에 임의로 개입하기 어려운 구조이다.

이러한 거시적인 정치적 환경에 동질성을 지니면서 개별 자치구 차원에서는 인구구조부터 재정자립도까지 다양성을 지니고 자치구청장의 정치적·정책적 역량에 따라 다양한 정책현상이 발생하여 기초자치단체 차원의 분석 사례로 자주 활용된다. 본 연구에서는 기초자치단체인 자치구를 분석단위로 삼고 서울특별시의 25개 자치구를 둘러싼 경제적 제약 요인과 정치적 환경 요인이 작은 도서관 예산 결정에 미치는 영향을 탐색적으로 분석한다.

## 2. 변수의 측정과 자료

### 1) 종속변수

종속변수는 서울특별시 25개 자치구의 작은도서관 사업 예산이다. 시간적 범위는 2013년도부터 2023년도까지 11년분이다. 자치구에서 작은도서관 사업에 예산을 지원하기 시작한 초창기에는 작은도서관 사업 자체가 없어 예산이 배정되지 않은 자치구가 있는 식으로 자료가 누락된 경우가 많았기에, 자료확보가 가능한 2013년도부터 시작해 2023년도까지 포함하였다. 추경이나 간주처리 예산을 제외한 일반회계 본예산 중에서 작은도서관 사업에 배정된 예산을 반영했다. 자료는 각 구청에 대한 정보공개청구와 각 구청의 홈페이지에 등록된 연도별 '사업예산서'를 통해 확보했다.<sup>20)</sup> 자치구에서 정보공개청구에 응해 자료를 제공한 경우 해당 자료를 활용했으며, 그렇지 않은 경우 자치구의 연도별 '사업예산서' 자료를 통해 일반회계 본예산 중 세출예산에서 '작은도서관'에 관련된 항목의 금액을 확인하여 합산했다.<sup>21)</sup>

19) 물론 기초자치단체의 공식적·수직적 정치환경으로서 각 차원의 행정부의 장인 대통령, 광역단체장, 기초단체장 간 당파적 정렬이 기초자치단체 차원의 예산 결정에 어떤 영향을 미칠 가능성은 있다(임현정·김중예, 2018). 중앙정부(대통령)와 광역자치단체(장)의 관계(Larcinese et al., 2006; 서재권, 2017), 광역단체장과 기초단체장 간의 관계(Ansolabehere and Snyder, 2006; 조정래, 2016)에 대한 실증연구들이 그 예가 된다. 국회와 같은 입법부 차원에서 쪽지예산으로 대표되는 구유통 정치(pork barrel politics)가 일어나고 이것이 기초자치단체의 예산 결정에 영향을 미칠 가능성도 없진 않다. 다만 서울특별시의 기초자치단체들이 지방재정의 측면에서 특수한 제도적 맥락을 지니는 데다, 작은도서관 사업은 지방사무이기에 중앙정부에서 정기적인 예산 지원을 하지 않는 제도적 구성을 고려할 필요가 있다. 더군다나 작은도서관 사업은 자체적으로 수익을 추구하는 경제적·산업적 성격(개발정책)은 적은 반면 공공재정에 크게 의존하는 문화정책적 성격과 지방자치적 성격(할당정책·재분배정책)으로 인해 중앙 차원에서 국회의원들의 쪽지예산 행태가 일어날 유인도 낮은 특성을 지닌다(Peterson, 1981; 권경환, 2005; 신가희 외, 2016; 김나영, 2020). 그렇기에 본 연구에서는 상위정부의 장이나 국회의원이 서울특별시의 자치구라는 기초자치단체 차원에서 일어나는 작은도서관 사업 예산 결정에 영향을 미칠 가능성은 배제했다.

20) 공개된 자료를 확보하기 어려워 서울특별시와 25개 자치구에 각각 개별적으로 정보공개청구를 진행했다. 일부 자료의 경우 서울특별시 정보소통광장 내 공개된 연도별 '작은도서관 육성 지원 사업 정산보고서'에서 찾을 수 있었으나, 이는 서울특별시 전체 작은도서관 예산으로 각 자치구에 지원한 예산은 비공개 처리되어 있어(정보부존재) 자료를 명확히 제시할 수 없었다. 공공도서관 및 다양한 도서관 관련 기본정보를 모아 둔 국가도서관 통계시스템 사이트의 경우 공개된 예산현황 자료가 결산자료인 것으로 확인되어 예산의 결정 단계에 초점이 있는 본 연구에는 적절하지 않았다.

21) 정보공개청구를 통해 확보한 자치구별 예산자료에서는 작은도서관 사업의 총액만 알려줄 뿐 국비, 시비, 구비 여부가 구분되어 있진 않았다. 각 자치구의 예산서를 확인해 보면 작은도서관 사업의 주요 예산은 '작은도서관 운영 활성화' 같은 형태의 항목으로 정리되어 있는데, 많은 경우 시비와 구비의 예산 비중을 구분하여 표기하

## 2) 독립변수

현행 「지방자치법」상 기초자치단체의 예산은 전년도 4분기부터 결정되어 회계연도가 시작(1월 1일)되기 10일 전까지는 기초의회에서 의결되어야 한다. 다시 말해 2023년도의 작은도서관 사업 예산은 2022년 12월에 확정되며, 2023년 동안 구축되는 정치적 환경은 여기에 반영되지 않는다. 이러한 제도적 구성을 고려하여, 독립변수인 정치적 환경 변수들과 통제변수의 자료는 종속변수인 작은도서관 사업 예산에 대해 시차변수(lagged variables)가 될 수 있도록 2012년부터 2022년을 시간적 범위로 삼아 수집했다.

작은도서관 사업 예산 결정에 영향을 미치는 독립변수는 경제적 제약 구조에 따른 기초자치단체장의 정책선호 순위와 관련된 정책유형 변수 세 가지와 지역의 정치적 환경 요인으로서 기초자치단체장과 상호작용하는 변수 세 가지로 구성했다.

먼저, 기초자치단체장의 정책선호 순위에 영향을 미칠 것으로 예상되는 경제적 제약 변수는 Peterson(1981)의 도시한계론에서 제시된 정책유형 분류에 따라 개발정책, 할당정책, 재분배정책의 세 가지 유형으로 구성한 후, 기초자치단체장의 정책 수행 의지를 보여주는 선거 공약을 기준으로 각 정책유형이 차지하는 비율을 측정했다(김나영, 2020). 이때 각 공약이 속하는 정책유형의 분류는 선행연구(김나영, 2020)에 따라 행정안전부에서 발행한 '2024년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준' 내 정책유형별 지출 기능별 분류를 참고했다.<sup>22)</sup>

다음으로 기초자치단체장과 상호작용하는 정치적 환경 변수는 지역구 유권자의 정치적 성향, 기초자치단체장과 기초의회 간의 관계, 작은도서관 사업 자체에 대한 지역사회의 관심 등 세 가지로 구성했다. 먼저 지역구 유권자의 정치성향에 관한 변수는 해당 기초자치단체(서울특별시 자치구)에서 당선된 단체장의 당적과 기초의회의 정당별 의석 구성을 고려하여 유권자의 진보성향이 강할수록 점수가 높아지도록 설정했다(최고점수 5점).<sup>23)</sup>

기초단체장과 기초의회 간의 관계에 관한 변수는 기초의회 의석의 구성이 단점정부 형태인가 분점정부 형태인가를 출발점으로 삼되, 단순히 더미 변수화하지 않았다. 선행연구를 참고하여 기초의회의 의석 구성에서 단체장인 구청장과 동일 정당에 소속된 의원의 비율로 계산했다(김지윤·이병하, 2013; 양재진 외, 2020).

---

고 있지 않았으며, 예산의 출처가 시비인지 구비인지 여부 자체가 기재되지 않은 경우도 있었다. 때때로 발생하는 국비 예산의 경우 중앙정부 차원에서 일시적으로 사업을 추진할 때 자치구에서 따로 신청하여 수주한 경우가 아니면 지원받은 내역을 찾을 수 없었으며, 그 액수도 '작은도서관 운영 활성화' 항목에 비하면 적은 편이었다. 이와 더불어, 작은도서관은 공립과 사립으로 구분되지만 자치구의 예산서에서는 대부분 '공사립 작은도서관 활성화' 같은 식으로 양자의 예산을 통합하여 기재하는 점이 확인되었다. 일부 자치구의 예산서에서는 특정한 연도에 공립과 사립의 예산을 구분한 경우도 있었으나, 같은 자치구가 나머지 연도의 예산서에서는 양자를 구분하지 않기도 했다. 매년도 발표되는 <전국 작은도서관 운영 실태조사 결과보고서>의 최근 보고서에서는 예산에서 공립과 사립을 구분하지만 분석대상 기간에 속하는 과거의 일부 연도에서는 그렇지 않았다. 이상과 같은 자료의 한계로 본 연구에서 사용한 각 자치구의 매년도 작은도서관 사업 예산 자료에는 국비, 시비, 구비 및 공립과 사립이 모두 합산되어 있으며, 이 점이 본 연구의 한계이다.

22) 구체적인 정책유형 분류 기준은 <부록1>에 별첨했다.

23) 구체적인 측정 방법과 예시는 <부록2>에 별첨했다.

마지막은 지역사회 주민이 작은도서관이라는 개별적·구체적 사업에 갖는 관심이다. 서울특별시에서 작은도서관과 관련하여 이슈를 형성, 주도하고 장기적으로 활발하게 활동하는 특정한 시민단체나 이익집단이 발견되진 않은 탓에 작은도서관 사업에 대한 지역사회 주민들의 관심을 직접 측정하기는 어려운 제약이 있다. 이에 본 연구에서는 언론보도에 주목했다(강유미, 2021). 작은도서관과 관련하여 신규 설립, 예산의 증감이나 폐관 등과 같은 이슈가 발생할 경우 언론에서는 이에 대한 여론이 반영된 기사를 발행한다. 작은도서관 이슈를 다루는 언론보도 수가 늘어날수록 지역사회 주민들이 이에 노출되어 작은도서관 사업에 관심을 갖고, 더 나아가 자치구의 작은도서관 사업과 관련된 결정에 의견을 표할 가능성이 높아질 것이다.<sup>24)</sup> 이에 이를 지역사회 주민들의 작은도서관 사업에 대한 관심을 측정할 수 있는 대리 변수로 선정했다. 이때 자치구 범위의 지역 언론 기사에 한정한다면 자료 확보가 어려울 가능성이 있기에, 전체 언론사<sup>25)</sup>에서 해당 자치구명과 작은도서관을 형태소로 검색된 기사들을 추출하여 그 중 실질적으로 해당 자치구나 작은도서관과는 관련 없는 기사들은 삭제 후 각각의 빈도수를 합산해 비공식적 정치환경 변수로 포함했다.

### 3) 통제변수

본 연구는 지방자치단체의 작은도서관 예산 결정에 있어 상기 언급된 요인들 이외에 각 기초지방자치단체의 특성인 재정자립도, 기초자치단체 총예산, 전년도 작은도서관 사업 예산, 자치구별 전체 공공도서관 수, 주민등록인구 수를 통제변수로 설정했다. 첫째, 기초자치단체의 재정자립도가 높을수록 일반 공공도서관의 효율성도 높아지는 것으로 분석된 선행연구(정재명, 2015)를 참고했다. 둘째, 기초자치단체에서 총예산이라는 가용 자원이 늘어나면 자연스럽게 작은도서관 사업과 같은 다소 규모가 작은 사업에도 좀 더 여유로운 자원 배분이 이루어질 가능성이 있으므로 추가경정예산을 제외한 일반회계예산을 기준으로 기초자치단체 총예산을 추가했다. 셋째, 과거 정책과 예산을 기반으로 예산이 결정된다는 점증주의 이론(Wildavsky, 1964; 강병구, 2005; 강서영 외, 2021)에 따라 전년도의 예산이 당해연도 예산 결정에 영향을 미칠 가능성을 고려하여 기초자치단체의 전년도 작은도서관 사업 예산을 추가했다. 넷째, 작은도서관과 경쟁관계로 볼 수 있는 일반 공공도서관의 수를 고려했다. 다섯째, 기초자치단체의 사회적 특성으로서 주민등록인구수를 고려했다. 종속변수, 독립변수, 통제변수에 대한 이상의 논의를 정리하면 다음 표와 같다.

24) 개방적인 체제로서의 조직의 정책과 행위는 외부환경과의 끊임없는 상호작용으로 형성된다(Aldrich, 1979; Pfeffer, 1982). 따라서 조직의 정책과 행위를 이해하기 위해서는 외부 환경 변수가 고려되어야 하며, 이러한 변수에는 지역주민, 지방기업, 이익단체, 지방언론 등이 있다(유재원, 2003).

25) 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보, 매일경제, 머니투데이, 서울경제, 아시아경제, 아주경제, 파이낸셜뉴스, 한국경제, 헤럴드경제, KBS, SBS, MBC, YTN, 디지털타임즈, 전자신문.



〈표 1〉 변수 및 측정

변수		측정	자료출처	
종속	작은도서관 사업 예산(ln)	자치구별 작은도서관 사업 예산 (2013-2023)	정보공개청구 각 자치구 예산서	
독립 (t-1)	경제적 제약	단체장의 정책선호	기초자치단체장의 선거 공약에서 개발정책/할당정책/재분배정책 비율 (2012-2022)	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
	정치적 환경	유권자 정치성향	기초자치단체 유권자의 정치 성향이 진보적인 정도 (2012-2022)	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
		단체장-기초의회 관계	기초의회(구의회)에서 기초자치단체장(구청장)과 당적이 일치하는 의원의 비율 (2012-2022)	중앙선거관리위원회 선거통계시스템
		지역사회의 관심	자치구별로 '작은도서관'을 언급하는 언론기사 수 (2012-2022)	빅카인즈
통제 (t-1)	재정자립도		자치구별 재정자립도 (2014년부터 세입과목개편 후 기준/2012-2022)	KOSIS 국가통계포털
	기초자치단체 총예산(ln)		자치구별 총예산 (2012-2022)	각 자치구 예산서
	전년도 작은도서관 사업 예산(ln)		자치구별 작은도서관 사업 예산 (2012-2022)	정보공개청구 각 자치구 예산서
	공공도서관 수		자치구별 일반 공공 도서관 수 (2012-2022)	국가도서관통계시스템 2023 전국문화기반시설총람
	주민등록인구 수(ln)		자치구별 주민등록인구 수 (2012-2022)	KOSIS 국가통계포털

### 3. 분석방법

본 연구에서는 서울특별시 작은도서관 사업 예산의 결정 요인을 파악하기 위해 결합시계열자료(cross-sectional pooled time series)를 구축하였다. 이 자료는 2012년에서 2023년까지의 기간 동안 서울시 25개 지역구를 대상으로 관찰되는 자료로 구성되어 있다. 따라서 횡단적으로 결합된 자료들과 달리 과거부터의 자료를 포함하고 있어 변수 간 존재하는 시간의 선후관계가 명확해 인과분석이 가능하다는 장점을 지닌다. 또한, 패널자료를 활용하면 횡단면분석 대비 많은 관측치 수의 활용으로 자유도의 문제가 상대적으로 적고, 추정값의 효율성도 높아진다(김성배, 2011). 이러한 자료구성에 따라 본 연구는 여러 지역에서 장기간에 걸쳐 나타나는 현상의 분석에 적합한 통계 분석 방법인 패널회귀분석을 실시했다. 패널회귀분석은 오차항을 고정된 상수로 보게 되면 고정 효과모형(fixed effect model)을, 확률변수로 보게 되면 확률 효과모형(random effect model)을 활용하는데, 고정효과모형을 활용하게 되면 누락변수와 설명변수 간 상관성을 통제하여 추정량의

편향을 줄여주고(Gujarati and Porter, 2009), 내생성이 완화되기에 이를 활용하는 것이 유리하지만(박진홍·최진무, 2020) 본 연구에서는 Hauseman 검정을 거쳐 어떠한 모형을 활용하는 것이 더 적합한지 먼저 확인하고자 하였다.

## V. 분석의 결과 및 해석

### 1. 기술통계 분석

다음의 <표 2>는 본 연구에 사용된 변수들의 기술통계량이다. 예산 및 인구수와 관련된 값은 자치구별 관측치의 범위 편차가 커서 정규성을 높이고 보다 정확한 값을 얻기 위해 로그를 적용했다.<sup>26)</sup>

<표 2> 기초통계량

변수		관측수	평균	표준편차	최소값	최대값	
종속변수	작은도서관 사업 예산(ln)	275	18.3787	4.7029	0	23.2093	
독립변수	경제적 제약	개발정책	275	26.3174	17.1259	0	88.8889
		할당정책	275	50.8595	16.3501	10	87.5
		재분배정책	275	22.8837	14.3846	0	63.6364
	정치적 환경	유권자 정치성향	275	3.8582	1.3528	1	5
		단체장-기초의회 관계: 단체장 정당 의석 비율	275	54.9206	7.9133	36.3636	82.3529
		지역사회의 관심: 언론기사 수	275	7.3673	6.7807	0	48
통제변수	재정자립도	275	33.3953	14.2464	15.4	81.5	
	기초자치단체 총예산(ln)	275	13.3636	0.4048	12.6207	14.2673	
	전년도 작은도서관 사업 예산(ln)	275	18.0963	5.0617	0	23.2093	
	공공도서관 수	275	6.3964	2.7919	1	15	
	주민등록인구 수(ln)	275	12.8502	0.3721	11.7813	13.4339	

독립변수 중 경제적 제약 요인의 경우 기초자치단체장의 공약 중 할당정책에 속하는 공약이 평균 50% 이상으로 가장 많았으며, 개발정책과 재분배정책이 다음 순서로 나타났다. 실제 기초자치단체의 예산 배분에서는 다를 수 있지만, 적어도 유권자에게 기초자치단체장 선거 후보의 정책 의

26) 서울특별시의 일부 자치구에서는 자료수집 대상기간 중 특정 연도에 작은도서관 사업 예산이 0인 경우가 있었다. 여기에 그대로 로그를 적용하면 값이 음수가 되어 분석이 불가해지므로 전체 자치구 작은도서관 예산에 최소값인 1을 더하여 로그변환 후 활용하였다.

지가 발표되는 공약 단계에서는 서울특별시 자치구의 기초자치단체장들이 Peterson(1981)의 예상과 달리 개발정책에는 큰 비중을 두지 않고 할당정책에 가장 많은 관심을 표하는 것으로 나타났다. 두 번째 독립변수인 정치적 환경 요인의 경우 첫째, 기초자치단체 유권자의 정치성향은 5점 척도에서 평균 약 3.86점을 기록해 비교적 진보정당에 좀 더 투표하는 성향을 띠는 것으로 측정되었다. 둘째, 기초자치단체장과 기초의회 간의 관계 요인에서는 전체적으로 기초의회에서 단체장과 동일 정당에 소속된 의원의 비율이 평균 54.92%인 단점정부 경향이 확인되었다. 셋째, 작은도서관 사업 자체에 대한 지역주민의 관심을 측정한 프록시 변수인 언론기사 수의 경우 25개 자치구에서 11년간 평균기사 수가 7.37건, 가장 많은 곳은 48건, 가장 적은 곳은 0건이었다.

통제변수 중 기초자치단체장의 재정자립도는 평균 33.40%로 낮은 편이었다. 다음으로 25개 자치구의 11년간 총예산 평균값(로그)은 13.36, 전년도 작은도서관의 사업 예산의 평균값은 18.1로 당해 연도 사업 예산인 18.38보다 다소 낮은 것으로 확인되었다. 분석대상 기간인 11년 동안 서울특별시 25개 자치구 전체 공공도서관 수의 평균은 6.4개였으며 가장 적은 곳은 1개, 많은 곳은 15개로 그 편차가 다소 큰 것으로 나타났다.

## 2. 패널회귀분석 결과

서울시 25개 자치구에 속한 작은도서관의 예산 결정 요인에 정치적 환경이 영향을 미치는지를 밝히기 위해 패널회귀분석을 실시했다. 먼저 다중공선성 확인을 위한 분산팽창지수 값(VIF, Variance Inflation Factor)을 확인한 결과, 10 이상인 결과값이 존재하지 않아 설명변수 간의 연관성은 낮은 것으로 확인되었다. 패널회귀분석을 위한 하우스만 검정 결과 p값이 1%의 유의수준에서 유의한 값을 갖기에 귀무가설이 기각되어 고정효과모형을 선택했으며, 이분산성 확인을 위한 Breusch-Pagan 검정과 White 검정 결과 모두 1% 유의수준에서 귀무가설(동분산성)을 기각하여 이분산성이 확인되었기에 모든 모형의 패널회귀분석 시 강건표준오차(robust standard error)를 적용하여 분석했다.

가설에서 설정한 각 변수가 종속변수인 작은도서관 사업 예산에 미친 영향을 패널회귀분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 경제적 제약 요인(〈표 3〉)의 경우 전체적으로 가설이 지지되지 않았다. 개발정책은 개별적으로 분석했을 때 통계적으로 유의하지 않았으며 영향의 방향도 일관되지 않았다. 할당정책과 재분배정책은 각 변수를 개별적으로 분석했을 때 통계적으로 유의하지 않았으며 영향의 방향도 모두 부(-)로 가설과 반대였다. 개발정책, 할당정책, 재분배정책 등 세 독립변수를 함께 분석하면 독립변수만 있는 경우에는 모두 부(-)의 방향이면서 통계적으로 유의했지만(M4), 통제변수를 추가하면 독립변수의 영향은 사라졌다(M4-1). 어느 모형에서든 통제변수 중 점증주의 요소인 전년도 작은도서관 예산 변수만이 작은도서관 사업 예산에 일관된 영향(+)을 미치는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 분석 결과: 경제적 제약 요인

요인 및 변수		M1	M1-1	M2	M2-1	M3	M3-1	M4	M4-1
독립 변수	개발정책	0.0195 (0.0118)	-0.0006 (0.01457)					<b>-0.0668**</b> (0.0303)	-0.0129 (0.0560)
	할당정책			-0.0059 (0.0167)	-0.0060 (0.0148)			<b>-0.0832**</b> (0.0369)	-0.0163 (0.0693)
	재분배정책					-0.0190 (0.0166)	0.0091 (0.0145)	<b>-0.0949**</b> (0.0451)	-0.0057 (0.0730)
통제 변수	재정자립도		-0.0722 (0.0497)		-0.0743 (0.0474)		-0.0764 (0.0522)		-0.0766 (0.0520)
	자치구 총예산(ln)		-0.2397 (0.8608)		-0.2001 (0.8345)		-0.2223 (0.8296)		-0.1947 (0.8870)
	전년도 작은도서관 예산(ln)		<b>0.4145***</b> (0.1463)		<b>0.4140***</b> (0.1448)		<b>0.4146***</b> (0.1460)		<b>0.4142***</b> (0.1451)
	공공도서관 수		0.4910 (0.4697)		0.4764 (0.4678)		0.4942 (0.4456)		0.4850 (0.4789)
	주민등록인구 수(ln)		-0.1985 (18.2143)		-0.1479 (17.9629)		0.0959 (17.9407)		0.1083 (18.0666)

\*: p&lt;0.1, \*\*: p&lt;0.05, \*\*\*: p&lt;0.01

각 모형의 값은 회귀계수이며, 괄호 안은 robust s.e.

한편 정치적 환경 요인(〈표 4〉)의 경우 유권자 정치성향 요인에 대한 가설(가설2-1)이 지지되었고 그 밖의 가설은 통계적으로 유의한 영향이 확인되지 않았다. 유권자 정치성향의 경우 개별적으로 분석했을 때는 물론 다른 독립변수들과 통제변수를 모두 반영한 모형에서도 정(+)의 방향으로 유의한 영향이 확인되어, 해당 기초자치단체(서울특별시 자치구)의 지방선거 투표 결과 진보성향의 정당들이 지지를 받을수록 작은도서관 사업 예산도 증가하는 것으로 나타났다. 한편 기초자치단체장과 기초의회 간의 정치적 관계 변수는 단독으로는 단체장이 소속된 정당의 기초의회 의석 점유율이 높아질수록 작은도서관 사업 예산에 정(+)의 방향으로 유의한 영향을 미치지만 다른 독립변수나 통제변수가 반영되면 영향을 잃는 것으로 나타났다. 작은도서관 사업에 대한 지역사회의 관심 변수는 어느 경우에도 통계적으로 유의하지 않았다. 유권자 정치성향, 단체장-기초의회 관계, 지역사회의 관심 등 세 독립변수를 함께 분석하면 유권자 정치성향 변수와 더불어 점증주의 요소인 전년도 작은도서관 예산 변수가 정(+)의 방향으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(M8-1).

〈표 4〉 분석 결과: 정치적 환경 요인

요인 및 변수		M5	M5-1	M6	M6-1	M7	M7-1	M8	M8-1
독립 변수	유권자 정치성향	<b>1.2242**</b> (0.5113)	<b>0.6021*</b> (0.3055)					<b>1.0711*</b> (0.5282)	<b>0.5739*</b> (0.3230)
	단체장-기초의회 관계: 의석 비율			<b>0.1236*</b> (0.0704)	0.0393 (0.0461)			0.0710 (0.0652)	0.0189 (0.0467)
	지역사회의 관심: 언론기사 수					0.0121 (0.0285)	-0.0010 (0.0179)	0.0183 (0.0275)	0.0033 (0.0172)
통제 변수	재정자립도		-0.0443 (0.0372)		-0.0724 (0.0483)		-0.0726 (0.0544)		-0.0441 (0.0417)
	자치구 총예산(ln)		-0.3141 (0.8307)		-0.5365 (1.0023)		-0.2438 (0.8777)		-0.4324 (1.0032)
	전년도 작은도서관 예산(ln)		<b>0.4030***</b> (0.1424)		<b>0.4105**</b> (0.1490)		<b>0.4147***</b> (0.1459)		<b>0.4008**</b> (0.1432)
	공공도서관 수		0.4552 (0.4212)		0.5148 (0.4467)		0.4886 (0.4379)		0.4623 (0.4193)
	주민등록인구 수(ln)		-0.1773 (17.9742)		0.5695 (17.4771)		-0.2196 (18.0237)		0.2157 (17.6049)

\*: p<0.1, \*\*: p<0.05, \*\*\*: p<0.01  
각 모형의 값은 회귀계수이며, 괄호 안은 robust s.e.

마지막으로 경제적 제약 요인과 정치적 환경 요인을 모두 반영(〈표 5〉)하여 분석한 결과, 6개의 독립변수만 있는 경우에는 정치적 요인인 유권자 정치성향 변수만이 정(+)의 방향으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통제변수를 반영하면 독립변수는 모두 영향을 잃고 점증주의 요소인 전년도 작은도서관 예산 변수만이 일관된 영향(+)을 보였다.

이상의 결과를 종합해보면 서울특별시 자치구 사례를 통해 살펴본 작은도서관 사업 예산 결정에서 가장 결정적인 요인은 전년도 작은도서관 사업 예산이라는 점증주의적 요소(+)인 것으로 확인된다. 기초자치단체에 구조적으로 주어지는 경제적 제약 요인은 거의 영향을 미치지 못하고, 그 보다는 정치적 환경 요인으로서 지방선거 결과를 통해 표현된 해당 지역 유권자들의 정치성향(+)이 다소 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 확인되었다. 이는 적어도 서울특별시 25개 자치구의 경우 기초자치단체에 구조적으로 주어지는 경제적 제약이나 선출직 정치인들 사이에서 벌어지는 정당정치가 작은도서관 사업과 관련된 기초자치단체장의 정책 및 예산 결정에 직접적인 영향을 미치지 않으며, 그 보다는 선출직 정치인들을 둘러싼 지역사회의 전반적인 정치적 성향이 영향을 미칠 가능성을 시사한다.<sup>27)</sup>

27) 본 연구에서 독립변수로 설정한 경제적 제약 요인 및 정치적 환경 요인 이외에 코로나19라는 특수한 사건과 작은도서관 사업에 대한 기초자치단체장의 개인적인 관심도 영향을 미칠 가능성도 고려하여 추가분석을 실시했다. 먼저 2020년 및 2021년에는 전 지구적인 코로나19 팬데믹으로 사회적 거리두기 정책이 실시되면서 공공시설 접근이 제한되었던 점을 고려해 코로나19 전후 시기를 구분한 분석을 실시했으나, 결과가 일관되지 않았다. 기초자치단체장의 개인적인 관심은 선거공약에 작은도서관 사업이 언급되었는가 여부를 기준으로 더미변수화

〈표 5〉 분석 결과: 전체 모형

요인 및 변수		전체 기간	
독립변수	개발정책	0.0679 (0.0683)	0.0493 (0.0754)
	할당정책	0.0470 (0.0662)	0.0459 (0.0840)
	재분배정책	0.04777 (0.0818)	0.0559 (0.0903)
	유권자 정치성향	<b>1.0151* (0.5538)</b>	0.5694 (0.3469)
	단체장-기초의회 관계	0.0849 (0.0768)	0.0216 (0.0529)
	지역사회의 관심	0.0193 (0.0289)	0.0034 (0.0171)
통제변수	재정자립도		-0.4901 (0.0441)
	자치구 총예산(ln)		-0.4563 (1.0481)
	전년도 작은도서관 예산(ln)		<b>0.4007*** (0.1416)</b>
	공공도서관 수		0.4637 (0.4457)
	주민등록인구 수(ln)		0.3829 (17.5204)

\*:  $p < 0.1$ , \*\*:  $p < 0.05$ , \*\*\*:  $p < 0.01$   
 각 모형의 값은 회귀계수이며, 괄호 안은 robust s.e.

### 3. 해석 및 토론

경제적 제약 요인과 정치적 환경 요인이 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산 결정에 미치는 영향과 관련하여 이상과 같은 분석 결과가 도출된 이유에 대해서는 다음과 같은 설명을 생각해볼 수 있다.

첫째, 서울특별시가 지니는 특수성으로 인해 기초자치단체에 구조적으로 주어지는 경제적 제약 요인의 영향이 증화되었을 가능성이 있다. 앞서 언급했듯이 Peterson(1981)의 도시한계론은 지방자치단체 사이에서 인구나 자본을 놓고 경쟁이 벌어지는 환경을 전제한다. 이를 서울특별시의 25개 자치구에 적용한다면 기초자치단체장(구청장)들은 주어진 경제적 제약 구조 속에서 자신의 자치구로 인구나 자본을 가장 잘 끌어들이 수 있는 정책을 중심으로 우선순위를 결정하게 된다. 그런데 서울특별시는 국가의 수도로서 정치·경제·사회의 중심지라는 특성상 전국에서 인구를 끌어들이는 힘이 강력하며, 광역자치단체 중 재정자립도가 가장 높다. 게다가 서울특별시는 2008년부터 재산세 공동과세 제도를 통해 자치구 간의 재정자립도 격차를 일정 부분 완화하고 있다(김보현·최향도, 2010; 허명순, 2021). 이 때문에 서울특별시의 기초자치단체장들은 인구를 끌어들이 수 있는 유인책으로서 Peterson(1981)의 예상과 달리 개발정책보다는 삶의 질과 관련된 할당정책 및 재분배정책을 보다 중시하게 되었고, 이것이 분석대상 기간 동안 대부분의 기초자치단체장의 공약에서 개발정책의 비중이 낮은 결과로 이어졌을 가능성이 있다(〈표 2〉 기초통계량 참고). 단 어

하여 분석했는데, 역시 결과가 일관되지 않았다. 이에 두 요인은 분석에서 제외했다.

는 정책유형이든 선거공약의 수가 늘어날수록 작은도서관 사업 예산에 대한 영향이 상대적으로 줄어드는 분석 결과는 단체장 개인이 선호하는 정책유형과 관계없이 서울특별시의 어느 자치구에 서나 단체장의 정책선호에서 작은도서관 사업의 순위는 낮을 가능성을 시사한다.

둘째, 이처럼 선출직 정치인들은 작은도서관이라는 개별적·구체적 사업에 상대적으로 관심이 낮은 가운데, 해당 지역 유권자의 전반적인 정치성향이라는 분위기가 작은도서관의 사업 예산 결정에 일종의 정당성 압력(유정민·장용석, 2019)으로 작용했을 가능성이 있다. 기초자치단체장이 소속된 정당의 기초의회 의석점유율로 측정된 단체장-기초의회 간의 정치적 관계가 작은도서관 사업 예산에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못한 결과는 기초자치단체 차원에서 문화정책, 그 안에서도 경제적·산업적 성격이 약한 작은도서관과 같은 사업에서는 정당정치가 작동하지 않을 뿐만 아니라 소속 정당을 불문하고 선출직 정치인의 정책 우선순위에서 작은도서관 사업은 순위가 낮을 가능성을 시사한다. 이는 지방의회의 다수 의석을 차지하는 정당의 정책지향이 예산 결정에 영향력을 갖는 복지정책 분야와 큰 대조를 이루며, 정당은 문화정책 분야의 예산 결정에 영향을 미치지 않는 것으로 나타난 선행연구들(이병량·황설화, 2012; 정보람, 2014; 조정권, 2019)과 일치하는 결과이기도 하다.

그렇다면 작은도서관 사업은 왜 선출직 정치인의 정책선호에서 우선순위를 갖지 못하는가? 첫째로 작은도서관을 대변하는 시민단체 또는 이익집단의 활동이 선출직 정치인에게 압력을 행사할 만큼 강력하진 못하기 때문일 가능성이 있다. Peterson(1981)은 할당정책의 경우 선출직 정치인은 중립적인 태도를 취하는 가운데, 지역사회에 관련 이익집단이 여럿 존재한다면 이들 간의 갈등과 타협, 곧 이익집단 정치가 정책결정에 영향을 미칠 것으로 보았다. 그런데 작은도서관 사업의 경우 기초단위인 자치구나 광역단위인 서울특별시는 물론 전국 차원에서도 시민단체나 이익집단이 조직되어 작은도서관과 관련된 정책적 논의를 적극적으로 이끄는 사례가 드물다.<sup>28)</sup> 작은도서관의 입장이 공론의 장을 통해 대중에게 공유되고 정책결정자의 눈에 띌 가능성이 상대적으로 낮은 것이다. 한편 정치적 환경 요인에서 유권자의 정치성향이 진보적일수록 작은도서관 사업 예산에 정(+)의 방향으로 영향을 미친 분석 결과는 지역사회에 따라 작은도서관 예산의 증가에 우호적인 정당성의 압력이 존재하며(유정민·장용석, 2019) 이것이 실제로 작은도서관 예산에 영향을 미칠 가능성을 시사한다. 하지만 전국에서 작은도서관이 폭발적으로 확산하던 시기를 지난 지금, 선출직 정치인의 입장에서는 현상을 유지할 뿐 적극적으로 예산을 증가시킬 유인은 낮아졌을 가능성이

28) 2024년 5월 현재 작은도서관을 대표하는 시민단체 또는 이익집단으로는 사단법인인 어린이와 작은도서관협회, 작은도서관만드는사람들, 한국작은도서관협회 정도가 발견된다. 빅카인즈(bigkinds.or.kr)에서 제공하는 전 기간(1990.1.1.~2024.5.31.)의 언론보도 중 각 단체의 명칭이 검색되는 경우와 명칭 및 “정책”이 함께 검색되는 경우의 빈도수를 보면, 어린이와 작은도서관협회는 105건 중 13건, 작은도서관만드는사람들은 781건 중 28건, 한국작은도서관협회 128건 중 19건이다. 단체의 명칭과 “정책”이 함께 검색된 보도자료들도 실제로 살펴 보면 정책적인 논의나 정치인과의 접촉보다는 작은도서관 신설이나 행사에 대한 소식이 주류를 이룬다. 이 중에서는 어린이와 작은도서관협회가 정책적 논의나 정치인과의 접촉에 대한 보도가 가장 활발한 편이나, 일부 지방자치단체에서 공공도서관 및 작은도서관 예산의 삭감이 이슈가 된 기간인 2022년(2건) 및 2023년(2건)의 보도에서는 도서관법 시행령 개정과 관련된 사실 1편 이외에는 정책 또는 정치와 관련된 보도가 발견되지 않았다. 각 단체에 소속된 작은도서관의 수가 전체 작은도서관 수에 비하면 매우 적어 작은도서관 전체를 대표한다고 보기 어려운 것은 물론이다.

있다.<sup>29)</sup>

둘째로 기초자치단체의 예산 과정에 참가하는 주요 행위자들 사이에서 작은도서관의 목적에 대한 인식이 불일치하기 때문일 수 있다(김기영 외 2019; 김지혜, 2021). 작은도서관은 본래 자생적인 시민운동에서 시작되었다가 2009년 「도서관법」 개정 및 2012년 「작은도서관 진흥법」 제정으로 공공도서관에 흡수되면서 정부조직으로부터 예산 지원과 더불어 관리감독을 받게 되었다. 이후 중앙정부 차원에서는 작은도서관 사업의 소관부처가 행정안전부가 아닌 문화체육관광부인데서도 알 수 있듯이 작은도서관에 규모가 작은 “공공도서관”으로서의 역할을 주로 기대하며, 작은도서관의 전신인 시민운동에서 추구한 마을공동체 중심의 주민자치적 역할에는 상대적으로 관심이 낮다. 이러한 태도는 기초자치단체 차원에서도 마찬가지다.<sup>30)</sup> 한편 작은도서관에서는 지역 주민들에게 아이돌봄, 소통·모임, 정기모임 등 마을공동체의 다양한 목적에 필요한 장소를 제공하는 역할도 수행하며 이용자들 역시 이에 대한 만족도가 높지만, 작은도서관의 작은 규모는 필연적으로 장서 부족으로 이어져 도서 이용과 관련해서는 만족도가 다소 낮은 경향이 있다(노영희 외, 2021: 16). 예산을 배분하는 정부조직에서 작은도서관 사업의 성과를 일반 공공도서관의 경우처럼 도서 이용 중심으로 인식하고 공간 중심의 주민자치활동은 배제한다면, 작은도서관이 좋은 평가를 받기 어려우리라는 것은 물론이다.

정리하면, 작은도서관은 사업의 목적에 대한 인식과 실제 지원에 있어 공공도서관의 일종이라는 역할과 마을공동체 조성 역할 간에 불균형이 존재하는 가운데 기초자치단체의 정책과정에 참가하는 선출직 정치인들의 낮은 관심과 성과에 대한 의심 속에서 적은 예산을 점증적으로 배분받고 있는 실정이다. 작은도서관 측에서는 지역사회의 작은도서관 운영자와 이용자가 시민운동 내지 이익집단으로서 작은도서관의 입장을 대변하는 조직활동이 약한 데다 이를 표출할 정책적 공간도 부재한 탓에(김지혜, 2021), 작은도서관의 역할과 어려움에 대한 이슈를 스스로 주도하진 못하고 있다(강유미, 2021). 작은도서관의 구성과 유지에 대한 지역사회의 정당성 압력으로 작은도서관의 수는 단기간에 급격히 증가했지만(유정민·장용석, 2019), 공공도서관 및 작은도서관 사업이 2010년부터 지방사무로 전환됨에 따라 작은도서관 운영에 관해서는 중앙정부로부터 정기적인 지원을 받지 못하게 된 기초자치단체의 입장에서는 해가 갈수록 재정적으로 부담을 느낄 수 있는 상황이다. 이것이 전체 모형(〈표 5〉)에서 독립변수만의 영향을 보면 유권자 정치성향이 통계적으로 유의하지만 통제변수를 반영하면 영향이 사라진 분석 결과로 이어진 것으로 보인다.

결국 서울특별시의 25개 자치구에서는 작은도서관 사업 예산이 정당과 관계없이 선출직 정치인들의 정책선호에서 우선순위를 차지하지 못하는 가운데 전년도에 작은도서관 예산을 참고하여 점증하는 경향을 띠게 된 것으로 보인다. 이러한 결과는 서울특별시 25개 자치구들의 작은도서관 사업 예산 결정에 있어 정치가 제 역할을 다하지 못하거나, 심지어 부재할 가능성을 시사한다. 이

29) 실제로 서울특별시 25개 자치구에서 선거공약에 작은도서관 관련 공약이 있는 단체장의 수는 민선5기와 민선6기의 경우 각각 8명이었으나, 민선 7기에서는 4명으로 감소하며, 2022년 시작된 민선8기에서는 단 한 명도 없었다.

30) 각주15 참고.



는 점증주의 예산이론에서 전제하는 것처럼 예산과정에 참가하는 행위자들이 주도권을 잡기 위해 능동적으로 정치적 투쟁을 벌인 결과(Wildavsky, 1964; 윤성채, 2014)가 아니라, 반대로 정치적 환경의 선출직 정치인들이 작은도서관 사업에 관심이 낮기에 기초자치단체의 관료제에서 기계적으로 예산을 결정한 결과일 가능성이 있다는 점에서 Wildavsky의 논지와 다소 결이 다르다.

한편 서울특별시 각 자치구의 매년도 '사업예산서'를 보면 이따금 작은도서관 사업에 운영 활동비나 상호대차시스템 지원처럼 통상적으로 배정되는 항목과는 별개로, 소액이나마 작은도서관 시설 수리, 장서 확보 등을 위한 예산이 추가로 배정되는 경우가 있다. 바로 주민참여예산제도를 통해 지역주민들이 직접 예산을 배분한 경우이다.<sup>31)</sup> 지역사회의 주민들은 분명 작은도서관에 관심이 있으며 수요를 지니고 있다. 그렇지만 예산과 정치적 자원이 부족한 작은도서관은 물론 예산 결정권을 지닌 기초자치단체 차원에서도 지역주민의 수요를 면밀하게 포착하진 못하고 있는 것은 아닌가 돌아볼 필요가 있다.

## VI. 결론

본 연구는 기초자치단체장의 정책 및 예산 결정에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인 중 경제적 제약과 정치적 환경을 중심으로 기초자치단체의 작은도서관 사업 예산 결정에 미치는 영향을 탐색하기 위해 서울특별시 25개 자치구를 대상으로 실증분석을 실시했다. 분석 결과 서울특별시 25개 자치구의 경우 경제적 제약 요인은 물론 정치적 환경 요인도 작은도서관 사업 예산 결정에 유력한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 오히려 전년도 사업 예산과 같은 점증주의적 요인이 더 많은 영향을 끼치고 있었다. 이는 작은도서관 사업이 지역사회 중심의 주민자치적인 독서문화 운동에서 국가가 관리감독하는 공공도서관의 하위 범주로 편입된 역사적·제도적 맥락으로부터 비롯된 사업 목적에 대한 인식의 차이와 더불어, 작은도서관 사업의 할당정책적 성격에도 불구하고 이를 대표하는 시민단체 내지 이익집단 활동이 약해 선출직 정치인의 관심을 얻기 어려운 탓으로 해석된다. 작은도서관 사업은 스스로 수익을 창출하기 어렵지만 그 공공성으로 인해 공공재정에 크게 의존하는 데다 작은도서관 사업에 우호적인 유권자들의 정당성 압력은 높으며, 이러한 조건 속에서 기초자치단체가 작은도서관에 배분해야 할 사업 예산은 매년 점증적으로 증가했다. 2023년도 이후 몇몇 지방자치단체에서 일어난 작은도서관 사업 예산의 삭감은 어찌 보면 예정된 갈등일 수 있다.

하지만 선출직 정치인들의 관심과 우선순위가 낮은 데서 비롯된 점증적 예산 증가나 이에 대한 일방적인 삭감은 작은도서관의 운영자이자 이용자인 지역사회 주민들의 정책수요가 예산 과정에 반영되지 않은 결정이기도 하다. 작은도서관이 마을공동체 조성을 통해 주민자치를 활성화할 수

31) 최근 주민참여예산제도를 통해 작은도서관에 예산이 추가된 예로 성동구의 2020년 어린이 작은도서관 시설개선(2천5백만 원), 중랑구의 2021년 작은도서관 시설개선(1천만 원) 등이 있다.

있도록 “공간”을 제공하는 역할은 일견 “공공도서관”으로서의 역할과 부합하지 않는 듯하지만, 작은도서관의 기원을 생각하면 오히려 지역사회 곳곳에 밀착된 작은도서관에서 책과 책을 대여하는 장소를 매개로 지역사회 주민들이 만나고 교류하는 장소의 역할을 수행하는 것이 자연스럽다. 이러한 측면에서 작은도서관 사업은 단순히 문화체육관광부 한 곳이 소관하는 공공도서관의 일종으로만 볼 것이 아니라, 행정안전부도 함께 참여하여 마을공동체 사업의 성격을 강화하고 중앙정부 차원에서 지방자치단체를 지원할 필요가 있다.

또한 작은도서관도 지자체 단위로 공립과 사립을 포괄하는 단일한 대표단체를 조직해 지역의 작은도서관 수 및 위치, 상호대차, 공간 대관, 프로그램 운영 등을 보다 체계적으로 관리하는 한편 지역주민의 수요를 최일선에서 수용하고, 더 나아가 이를 기초자치단체의 예산에 반영할 수 있도록 협상력을 키울 필요가 있다. 선출직 정치인으로서 4년 주기의 지방선거에서 재선될 가능성을 높여줄 사업에 보다 우선순위를 부여할 유인이 강하다. 조직화는 지역주민의 정책수요를 선출직 정치인에게 가시적으로 드러냄으로써 예산 배분의 정당성을 입증하는 압력이 될 수 있다. 조직화를 통해 지역의 작은도서관들이 스스로 부족한 자원을 파악하고 공유하며 관리함으로써 운영을 보다 체계화할 수 있음은 물론이다.

본 연구는 현재 실시간으로 이슈가 되고 있지만 그간 관계 학문분야에서 연구가 부족했던 작은도서관의 사업 예산 결정 요인에 대해 탐색적인 실증분석을 실시한 데서 시의성과 학문적 의의가 있다. 한편, 본 연구는 몇 가지 한계를 지닌다. 첫째, 같은 작은도서관이라도 공립인 경우와 사립인 경우 정책환경의 영향이 달라질 가능성이 있으나(노영희 외, 2017) 자료의 한계로 이를 분석할 수 없었다. 자치구의 입장에서 보면 공립은 예산 지원의 근거가 명확하나 사립은 그렇지 않아 상대적으로 예산 지원을 일관되게 유지하기 어려우며, 공립이나 사립이나에 따라 예산에 편차를 둘 가능성이 높은 점을 유념할 필요가 있다. 둘째, 서울특별시의 25개 자치구에 한정된 탐색적 연구이므로 전국의 기초자치단체에 일반화하기에는 한계가 있다. 특히 경제적 제약 요인의 영향은 전국의 기초자치단체를 대상으로 전수조사를 할 경우 서울특별시 25개 자치구와 다른 결과를 얻을 가능성이 있다. 셋째, 지방자치단체에서 작은도서관을 비롯한 공립도서관의 예산 삭감이 본격적으로 이슈화된 것은 2022년 7월 시작된 민선8기의 정책 결정이 처음으로 예산에 반영된 2023년도 이후이나, 본 연구에서는 자료수집의 한계로 민선8기 자치구에서 결정한 예산은 2023년도 1개 연도만 반영한 탓에 본 연구의 분석결과만으로는 민선8기 교체 이후 자치구들의 경제적·정치적 환경 변화와 작은도서관 사업 예산 간의 관계를 설명하기에 다소 부족함이 있다. 특히 2022년도 예산과 2023년도 예산을 비교할 때 서울특별시 소재의 작은도서관 수는 증가한 반면 25개 자치구들의 작은도서관 사업 예산 총액은 오히려 감소한 <그림 1>의 현황은 점증주의 예산이론으로는 여전히 설명되지 않는다. 이러한 한계들은 작은도서관 운영자와 예산담당 공무원 등 현장의 목소리를 반영하고 전국의 기초 및 광역자치단체를 분석함으로써 보완될 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강명구. (2003). 분권과 발전주의 국가 재구조화: 한국의 경험과 대안적 모색: 한국의 경험과 대안적 모색. 「한국정치학회보」, 37(1): 159-179.
- 강병구. (2005). 재정지출의 점증주의적 성향에 대한 실증분석. 「재정정책논집」, 7(1): 3-18.
- 강서영 · 정다정 · 나태준. (2021). 지방정부의 출산장려금 지출 결정요인 분석. 「지방정부연구」, 25(3): 147-166.
- 강유미. (2021). 키워드 네트워크 분석을 활용한 작은도서관 관련 뉴스의 변화과정 고찰. 「사회과학연구」, 14(1): 87-134.
- 강윤희. (2002). 지방정부의 정책선호와 그 결정요인. 「한국행정학보」, 36(4): 227-242.
- 구인회 · 양난주 · 이원진. (2009). 참여정부 복지분권화에 대한 비판적 고찰. 「한국사회복지학」, 61(2): 61-84.
- 권경환. (2005). 기초단체장 재선이 자치단체 세출예산 지출패턴에 미친 영향분석. 「지방정부연구」, 9(3): 291-308.
- 김기영 · 김혜영 · 간준호 · 김초해 · 이고은 · 홍보현. (2019). 서울시 작은도서관 정책활동 지원 매뉴얼 개발 용역. 서울도서관.
- 김나영. (2020). 지방정부의 경쟁이 재정지출에 미치는 영향: 정치적 요인의 조절효과를 중심으로. 「한국행정학보」, 54(3): 141-166.
- 김도형. (2014). 책읽는 마을만들기를 위한 작은도서관 활성화 방안. 「지방자치 Focus」, 85, 한국 지방행정연구원, 2014.10.
- 김민주. (2010). 공공문화기관의 예산효율성 측정과 평가: 공공도서관 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 21(3): 77-101.
- 김범수 · 노정호. (2014). 지방정부 복지지출에 미치는 정당요인 분석. 「한국정치학회보」, 48(2): 57-78.
- 김보일 · 김홍렬 · 이보라. (2020). 작은도서관 활성화를 위한 정책 연구. 「정보관리학회지」, 37(3): 157-175.
- 김보현 · 최항도. (2010). 서울특별시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정실태에 미치는 영향에 관한 연구. 「서울도시연구」, 11(3): 87-104.
- 김석태. (2016). 지방분권 사상과 한국의 지방자치. 「지방정부연구」, 19(4): 1-24.
- 김성배. (2011). 패널회귀분석을 이용한 지방분권과 지역격차의 관련성 분석. 「지역연구」, 27(4): 41-64.
- 김유승. (2014). 작은도서관에 관한 법제적 고찰. 「한국문헌정보학회지」, 48(3): 381-410.
- 김은주 · 최정우 · 배수호. (2014). 재정압박이 지방자치단체 재정지출에 미치는 영향 분석. 「정책분석평가학회보」, 24(3): 135-161.
- 김정숙 · 엄영호 · 손선화 · 박나라. (2021). 지방정부의 성과 결정 요인 분석: 의회-집행부 특성과 관계를 중심으로. 「한국행정학보」, 55(3): 381-408.
- 김지윤 · 이병하. (2013). 기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구. 「의정연

- 구」, 38: 39-71.
- 김지혜. (2021). 서울시 작은도서관 정책 현황 보고서. 서울도서관.
- 김호균. (2006). 지방자치단체의 문화정책집행 영향요인 모형설정에 관한 연구-광주광역시 문화 예술인을 중심으로. 「한국정책학회보」, 15(2): 79-108.
- 노영희 · 노지윤. (2020). 도시재생 참여 주체로서 도서관의 역할에 관한 연구. 「한국비블리아학회지」, 31(1): 89-113.
- 노영희 · 한문성 · 이근화 · 최만호. (2017). 서울시 작은도서관의 자치구별 운영 현황 및 발전방향 제안 연구. 한국도서관 · 정보학회지, 48(2), 121-158.
- 노영희 · 최만호 · 김윤정. (2021). 작은도서관을 기반으로 한 지역공동체 활성화 방안 연구. 「한국 자치행정학보」, 35(2): 1-25.
- 문수진 · 이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 25(4): 137-159.
- 문화체육관광부. (2023). 2022년 전국 작은도서관 운영 실태조사 결과보고서.
- 박미경 · 이흥재. (2018). 지방자치단체의 공공도서관 효율성 평가: A 시 공공도서관을 중심으로. 「지방정부연구」, 21(4): 293-316.
- 박영득 · 이재묵. (2020). 제7회 광역단체장 투표선택 결정요인 분석: 보수의 분화와 중앙정치의 영향력을 중심으로. 「사회과학 담론과 정책」, 13(1): 1-23.
- 박윤환. (2012). 지방자치단체 문화예산의 결정요인에 대한 연구: 재원구조와 활동유형을 중심으로. 「행정논총」, 50(2): 201-226.
- 박진홍 · 최진무. (2020). 패널고정효과모형을 이용한 아파트 가격 관련 변수의 영향력 분석. 「대한지리학회지」, 55(5): 541-553.
- 서재권. (2017). 지방정부 재정활동의 정치적 결정요인: 광역자치단체 자체수입 분석을 중심으로. 「한국정치학회보」, 51(4): 147-169.
- 선소원. (2018). 시민참여를 통한 도시한계모형의 극복가능성: 기초자치단체의 주민참여예산제도를 중심으로. 「행정논총」, 56(4): 59-91.
- 신가희. (2024). 의회 예산심의 과정의 정치 경제. 「재무행정연구」, 3(3): 65-107.
- 신가희 · 김영록 · 하연섭. (2016). 국회 예산심의과정에서 예비타당성조사제도의 정치화에 관한 연구: 국토교통위원회와 교육문화체육관광위원회의 비교를 중심으로. 「현대사회와 행정」, 26(4): 141-167.
- 양재진 · 이윤경 · 이태형. (2020). 지자체 당파성은 복지지출에 영향을 미치는가?: 자체복지사업 지출분석을 통한 검증. 「한국행정학보」, 54(4): 323-348.
- 유금록. (2009). 관료제의 공공선택모형과 효율성 평가. 「한국정책학회보」, 18(4): 173-206.
- 유정민 · 장용석. (2019). 작은도서관의 증가 요인 분석: 자원 확보 및 정당성 압력 요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 53(2): 123-150.
- 유재원. (1999). 단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증. 「한국정책학회보」, 8(3): 79-98.
- \_\_\_\_\_. (2003). 지방관료제에 대한 외부행위자들의 영향력 분석. 「한국정책학회보」, 11(4): 23-47.

- \_\_\_\_\_. (2011). 도시한계론의 핵심 가정에 대한 경험적 검증. 「한국행정학보」, 45(1): 101-121.
- 윤성채. (2014). 정부예산결정이론의 적합성 검증. 「한국행정논집」, 26(2): 135-162.
- 윤찬영. (2003). 지방분권론과 지역사회복지의 전망: 지방자치법과 사회복지법을 중심으로. 「사회복지정책」: 16, 27-41.
- 이미경 · 문성빈. (2012). 공공도서관 성과관리에 영향을 미치는 요인분석. 「정보관리학회지」, 29(1): 303-329.
- 이병량 · 황설화. (2012). 정책 이념과 정책의 변화: 노무현 정부와 이명박 정부에서의 문화 정책. 「한국정책연구」, 12(3): 255-270.
- 이보라. (2021). 작은도서관 평가지표의 유효성에 관한 연구. 「한국도서관 · 정보학회지」, 52(4): 309-330.
- 이선영. (2023). 산촌정책을 통해 본 지방정부의 구조적 제약에 관한 연구: Peterson(1981) 도시한계론 가정을 중심으로. 한국지방자치연구, 25(2), 25-0.
- 이승원. (2011). 지방자치단체의 작은도서관 지원에 대한 연구. 「한국도서관·정보학회지」, 42(4): 223-241.
- 이연경. (2018). 지방정부의 정책지향과 인구이동의 관계에 관한 연구. 「한국행정학보」, 52(2): 301-335.
- 이윤규. (2022). 지방자치단체 사회복지 세출예산의 정치성에 관한 연구: 선거주기와 국회의원-단체장의 정치적 영향력을 중심으로. 「지방행정연구」, 36(3): 87-117.
- 이정희. (2010). 최근의 주요 예산이론들의 비교, 평가 및 발전방향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 44(4): 103-130.
- 임현정 · 금중예. (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 52(3): 185-214.
- 정명은 · 이종수. (2008). 지방정부의 정당구도가 지방의회 의정활동에 미치는 영향. 「도시행정학보」, 21(1): 25-48.
- 정문기 · 오수길. (2008). 지역개발의제 채택의 상징정치: 민선 4기 광역자치단체장 후보들의 공약 분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 42(2): 217-238.
- 정보람. (2014). 지방자치단체의 문화재정 결정에 미치는 영향 요인 연구. 「문화정책논총」, 28(2): 4-24.
- 정영아 · 김윤지. (2022). 지방정부는 주민의 수요에 반응하는가?: 2020 기초지방자치단체 공공서비스 분야별 예산을 중심으로. 「지방정부연구」, 26(1): 1-22.
- 정재명. (2015). DEA 와 Tobit 회귀를 이용한 공공도서관의 효율성 및 영향요인 분석: 경상남도 53개 공공도서관을 대상으로: 경상남도 53개 공공도서관을 대상으로. 「지방정부연구」, 19(2): 141-171.
- 정효용. (2021). 대통령과 자치단체장의 당파적 정렬이 지방정부 예산에 미치는 영향. 「행정논총」, 59(4): 65-90.
- 조미아 · 변현주 · 김보일. (2013). 운영진단을 통한 유형별 작은도서관 사례분석 연구. 「한국문화정보학회지」, 47(2): 293-314.

- 조정권. (2019). 한국 공공도서관 예산결정요인에 관한 연구-거시환경과 미시환경을 중심으로. 「한국문헌정보학회지」, 53(3): 5-23.
- 조정래. (2016). 분할정부, 정책정향, 의정활동: 수평·수직적 분할정부가 지방정부의 정책정향과 의정활동에 미치는 영향에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 26(1): 211-243.
- 차미경·송경진. (2010). 공공도서관의 지역 간 격차 해소를 위한 재정지원 방안. 「한국비블리아학회지」, 21(1): 149-160.
- 최일진·남황우. (2017). 정부 간 관계 관점에서 본 지방자치단체의 사회복지보조사업비 지출 결정요인에 관한 연구: 시·군 자치단체를 중심으로. 「공공사회연구」, 7: 157-192.
- 최정열. (2010). 운영방식에 따른 공공도서관의 효율성 비교 분석-서울시 및 6 대 광역시를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 24(2): 269-293.
- 하민지. (2014). 한국 기초자치단체의 문화 및 관광 분야예산변동 영향요인에 관한 연구-지방자치단체장의 영향을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(2): 173-205.
- 허명순. (2021). 재산세 공동과세제도의 서울시 자치구 재정수지와 지출에 미친 영향 분석. 「한국 지방재정논집」, 26(2): 43-67.
- 홍성준·정문기. (2022). 지방정부의 사회복지예산 지출 결정요인 분석. 「정책분석평가학회보」, 32(1): 83-109.

국가도서관통계시스템 <https://www.libsta.go.kr/statistics/public/stat>

문화체육관광부 작은도서관 <https://www.smalllibrary.org/main/index>

- Aldrich, H. (1979). *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Ansola-behere, S. and Snyder Jr, J. M. (2006). Party control of state government and the distribution of public expenditures. *The Scandinavian Journal of Economics*, 108(4): 547-569.
- Basolo, V. and Huang, C. (2001). Cities and economic development: Does the city limits story still apply?. *Economic Development Quarterly*, 15(4): 327-339.
- Baumgartner, F. R. and B. D. Jones. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Univ. Of Chicago Press.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs?* New Haven, CT: Yale University Press.
- Einstein, K. L. and Kogan, V. (2016). Pushing the city limits: Policy responsiveness in municipal government. *Urban Affairs Review*, 52(1): 3-32.
- Gujarati, D. N., and Porter, D. C. (2009). *Basic Econometrics*. New York: McGraw-Hill.
- Hunter, F. (1953). *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Larcinese, V., Rizzo, L., and Testa, C. (2006). Allocating the US federal budget to the states: The impact of the president. *The Journal of Politics*, 68(2): 447-456.
- Levy, F., Meltsner, A. J., and Wildavsky, A. B. (1975). *Urban Outcomes: Schools, Streets, and*

*Libraries* (Vol. 154). Univ of California Press.

Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4): 298-310.

Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. University of Chicago Press.

Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston: Pltman.

Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.

Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.

Wong, K. K. (1988). Economic constraint and political choice in urban policymaking. *American Journal of Political Science*, 32(1): 1-18.

---

김향미(金香美): 연세대학교에서 법학을 전공하고 행정학 석사 및 박사 학위를 취득했으며, 현재 서울대학교 BK21 사업단에서 연수연구원으로 재직하고 있다. 주요 논문으로 “헌법재판소 결정과 단절적 정책변동: 집시법 제10조 야간옥외집회금지에 관한 결정을 중심으로”, “자가격리 제도의 입법화 과정과 학습: 메르스와 코로나19의 비교”, “복수의 공공가치들과 정부활동: 법제처 법령해석제도에 관한 실증 분석” 등이 있다. 주요 관심 분야는 정책형성과정, 입법, 관료제 등이다(kim\_hyangmi@snu.ac.kr).

정다해(鄭多該): 2016년 영국 런던의 시티대학교(City, University of London)에서 논문(Distinction) 「Analysis of the Arts and Culture Support Policy and Its Application to Corporations in South Korea: An Examination on the Impact to the Employee」로 석사학위를 취득하고, 연세대학교 행정학과에서 박사과정을 수료하였다. 주요 관심 분야는 문화정책, 예술인복지, 지방정부 조직관리, 문화도시재생 등이다. 최신 논문으로는 “Examining cultural policy shifts in response to the COVID-19 pandemic(Journal for Cultural Research)”, “지방정부는 초고령 사회에 어떻게 대비해야하는가?: 노인 삶의 만족도에 미치는 지역 환경 영향의 중요성(지방정부연구)” 등이 있다(dahaejung@yonsei.ac.kr).

〈부록1〉 정책유형별 지출 기능별 분류

정책 유형	예산 기능별 분류	부문	정책사업 유형화(예시)
개발 정책	국토 및 지역개발	수자원, 지역 및 도시, 산업단지	하천 정비, 주택 건설 및 운영, 도시개발, 지속가능한 도시성장, 일반 산업단지/농공단지/과학 산업단지 조성 및 운영
	농림해양수산	농업·농촌, 임업·산촌, 해양수산·어촌,	농업 기술개발, 임업 경쟁력 강화, 해양수산 자원화
	산업·중소기업 및 에너지	산업금융지원, 산업기술지원, 무역 및 투자유치, 산업진흥·고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업일반	중소·벤처기업 금융지원, 외국 투자유치, 첨단산업 육성
	교통 및 물류	도로, 도시철도, 해운·항만, 항공·공항, 대중교통·물류 등 기타	도로 신설·포장, 도로시설 관리, 주차질서 확립
할당 정책	일반공공 행정	입법 및 선거관리, 지방행정·재정지원, 재정·금융, 일반행정	지방의회 운영 지원, 지방행정역량강화, 주민자치기반강화, 주민행정편의도모
	공공질서 및 안전	경찰, 재난방재·민방위, 소방	범죄 예방, 재해 및 재난 예방, 화재예방 및 현장 대응력 강화
	교육	유아 및 초중등교육, 고등교육, 평생·직업교육	유아·초·중등 교육복지 확충, 대학 교육복지 확충, 직업교육경쟁력 강화
	문화 및 관광	문화예술, 관광, 체육, 문화재, 문화 및 관광 일반	공공도서관 확충 및 운영, 관광기반확충및관리, 생활체육육성
	환경	상하수도·수질, 폐기물, 대기, 자연, 해양, 환경보호 일반	상수도·식수 관리, 폐기물 자원화, 청소관리, 대기오염 관리, 자연환경 보호, 해양오염 관리
	보건	보건의료, 식품의약품안전	방역·구호, 식품·위생 관리
재분배 정책	사회복지	기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반	취약계층 아동보호, 장애인 복지 증진, 고용 촉진 및 안정, 산재보험 및 산재 예방, 저소득영세민 전세자금등서민주거안정

자료: 2024년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준, 행정안전부



〈부록2〉 지역구 유권자의 정치성향 측정

점수	정치성향	세부내용
1점	보수성향	단체장(보수)=제1당(보수) 이 때 제1당만으로 의석점유율이 50% 초과
2점	중도보수	단체장의 당적과 관계없이, 분열표를 고려해도 진보정당계열의 전체 의석점유율이 50% 미만
3점	중도성향	정당이 단 두 개인 양당제 구도로 각각 50% 이거나, 정당이 세 개 이상이면서 분열표를 고려해도 진보정당계열의 전체 의석점유율이 50%
4점	중도진보	단체장의 당적과 관계없이, 분열표를 고려하면 진보정당계열의 전체 의석점유율이 50% 초과
5점	진보성향	단체장(진보)=제1당(진보) 이 때 제1당만으로 의석점유율이 50% 초과

〈부록2-1〉 유권자 정치성향 측정 예시

단체장당적	기초의회 의석 구성	제1당 과반 여부 (50%초과)	진보정당 계열	보수정당 계열	진보정당계열 총 의석점유율	점수
국민의힘	국민의힘 6 민주당 5	O	5	6	45.45%	1
민주당	민주당 5 국민의힘 5 바른미래 1	X	5	6	45.45%	2
국민의힘	국민의힘 5 민주당 5 무소속 1	X	5	5	45.45%	2
민주당	민주당 5 국민의힘 5	X	5	5	50.00%	3
자유한국당	민주당 10 자유한국 9 바른미래 1	X	10	10	50.00%	3
국민의힘	국민의힘 5 민주당 5 정의당 1	X	6	5	54.55%	4
민주당	민주당 9 한나라당 8 진보신당 1	X	10	8	55.56%	4
민주당	민주당 6 국민의힘 5	O	6	5	54.55%	5

### Abstract

## An exploratory study on the determinants of small library budget in local governments: Case of 25 autonomous districts in Seoul

Kim, Hyang-mi

Jung, Dahae

This study aims to explore the factors influencing on the decision of small library budget in local governments, focusing on economic constraints (Peterson, 1981) and political environments. We conducted a panel regression analysis on the small library budget allocated from 2013 to 2023 in 25 autonomous districts in Seoul. As a result, we found most of economic constraints and political environment factors did not affect on the decision of small library budget, but rather, only an incremental factor, which was a control variable, had a consistent and strong influence. First, this suggests the possibility that the influence of structural economic constraints(Peterson, 1981) has been neutralized due to the specificity of the Seoul. Second, the incremental budgeting of local governments could be results of weak civic or interest group activities, and indifference of major politicians due to complex purposes of small library which was originated from its historical context. As an exploratory empirical analysis on the determinants of small library budget, which are currently an issue in real time but have lacked research in related academic fields, this study has timeliness and contribution.

Keywords: small library, budget determination of local governments, economic constraint, political environment