

# 전문도서관에서의 PCRМ 시스템 도입과 적용에 관한 연구: 통일부 사례를 중심으로

## A Study on the Introduction and Application of Policy Customer Relation Management System in Special Libraries: Based on Case Study of Ministry of Unification

송승섭(Sung-Seob Song)\*

### 초 록

본 연구는 먼저 민간의 고객관계관리(CRM)시스템을 정부차원에서 적용한 정책고객관계관리(PCRМ) 시스템의 개념과 현황, PCRМ과 CRM의 비교, 그리고 통일부의 도입사례를 통해 PCRМ의 핵심인 고객의 정의와 분류 과정에 대해 살펴본다. 다음, 통일부 소속 전문도서관인 북한자료센터의 사례를 통해 다른 정부기관 전문도서관에서의 활용 방향과 전자정부에서 시도된 다른 연계 시스템들과의 관계에 대해 논구한다. 마지막으로 이를 통해 PCRМ이 전문도서관에서 발전적으로 정착하기 위해서 보완해야 할 문제에 대해서 고찰한다.

### ABSTRACT

This study examines firstly concept and present condition of Policy Customer Relationship Management(PCRМ) system which applying in the governmental dimension Customer Relationship Management(CRM) system of enterprises(profit-making organizations), comparison of PCRМ and CRM, and definition of customer and customer classification process as a key of PCRМ. Next, investigates applying plan in the other special libraries of governmental institution through the case study of Information Center on North Korea(special library attached to the Ministry of Unification) and relationship with different connection systems attempted in e-government(Enterprise Architecture). Lastly, through this, considers complementary issues for developmental fixation in special libraries.

키워드: 고객관계관리, 정책고객관계관리, 정책고객서비스, CRM, PCRМ, 전문도서관  
customer relationship management, policy customer relationship management,  
CRM, PCRМ, policy customer service, special library

---

\* 통일부 북한자료센터 센터장(libsong@unikorea.go.kr)

■ 논문접수일자: 2008년 8월 19일 ■ 최초심사일자: 2008년 8월 22일 ■ 게재확정일자: 2008년 9월 2일  
■ 情報管理學會誌, 25(3): 119-141, 2008. [DOI:10.3743/KOSIM.2008.25.3.119]

## 1. 서론

현대 도서관의 역사는 국가별로 차이는 있지만 정보통신 기술 환경의 변화에 맞추어 각종 신기술과 혁신기법을 적용하며 발전하여 왔다. 이 과정에서 많은 저항과 부작용도 있었지만 이러한 흐름은 이미 대세로 자리 잡고 있다. 2003년에 들어선 참여정부도 전자정부를 표방하며 '대국민 서비스 혁신', '정보자원 관리 혁신' 등 4대 분야 31대 로드맵 과제를 수립하여 이를 연차적 혁신과제로 추진하였는데, 이 가운데에는 우리 도서관 분야에서도 적극적으로 받아들여야 할 부분이 많이 있었다. 그 중에서도 업무를 프로세스 단위로 분석하면서 업무단축 및 개선을 통해 업무의 효율화 및 고객 만족도를 높이려고 시도한 BPR(Business Process Reengineering)과 정부기능을 부처 중심이 아닌 기능 수행의 목적과 결과에 따라 구분·분류함으로써 업무절차를 체계적으로 구조화한 BRM(Business Reference Model), 그리고 전자정부EA(Enterprise Architecture)로 통칭되는 정부 통합관리체계의 핵심 분야인 BSC(Balanced Scorecard) 등 여러 분야에서 도서관 경영에 적극적으로 활용할 필요가 있는 시스템들이 있었다(한국, 행정자치부 2008, 13-26).

그런데 이렇게 새로 도입한 전자정부의 시스템들은 사실상 민간의 비즈니스 마케팅을 공공 분야에 적극 활용했다는 의미에서 일종의 혁신이었고 도전이었다. 이 혁신의 성공여부에 대한 평가는 아직 이르지만 우리 문헌정보학과와 도서관 분야에서도 많은 부분 시장원리에 의해 지배되는 이러한 이론들과 시스템들이 검토되고 있는 것은 분명하다. 2002년 이미 우리 도서

관 분야에서도 CRM(Customer Relationship Management) 시스템의 도입에 대한 논의가 시작되었고(유길호 2002), 최근에는 도서관에 BSC(Balanced Scorecard)기법 적용에 대한 논문이 발표(조윤희 2006)되는 등 '도서관 마케팅' 전략차원에서 다양한 민간의 경영기법들을 도서관에서 활용하는 문제가 진행되고 있다(이용재 2008). 필자 또한 국가 공무원으로서 전자정부 구현의 다양한 로드맵 추진의 일원인 동시에 통일부 소속 전문도서관인 북한자료센터의 책임자로서 이를 도서관에 적용하고 평가하는 과정을 경험해 보았다. 특히 전문도서관은 모기관의 사명과 비전을 공유하고 부내 직원뿐만 아니라 일반 국민에게 정책정보를 제공하고 고객 만족도를 통해 평가받는 프로세스를 거친다는 점에서 CRM시스템의 도입과 적용은 대단히 중요한 의미를 갖는다. 그러나 현재 국내 도서관에서 도입하고자하는 CRM 등 여러 가지 마케팅 기법은 일반적인 이론 소개와 논의 수준에 그쳐 그 실제적인 적용에는 이르지 못하고 있다.

본 연구는 이러한 관점에서 먼저, 민간의 CRM시스템을 정부차원에서 적용한 PCRM 시스템(Policy Customer Relationship Management)의 개념과 현황, PCRM과 CRM의 비교, 그리고 통일부의 도입사례를 통해 PCRM의 핵심 요소인 고객의 정의와 분류 과정에 대해 살펴본다. 다음, 통일부 소속 전문도서관인 북한자료센터의 사례를 통해 다른 정부기관 전문도서관에서의 활용방안과 전자정부에서 시도된 다른 연계 시스템들과의 관계에 대해 논구하고자 한다. 그리고 마지막으로 이를 통해 PCRM시스템이 전문도서관에서 발전적으로 정착하기

위해서 보완해야 할 문제들에 대해서 고찰하고자 한다. 따라서 본 연구는 PCRM이 도입되어 있는 국가기관과 지방정부 중심의 전문도서관을 대상으로 한 것으로 일반 도서관에 적용하는 데에는 일부 한계가 있음을 밝혀둔다.

## 2. 정책고객서비스에 관한 이론적 배경

### 2.1 ‘고객’과 ‘정책고객’의 의미

우리는 전통적으로 도서관을 찾아오는 사람들을 “이용자”로 호칭하고 있지만 최근에 와서 “고객”이라는 명칭이 대두되는 등 그 용법에 있어서의 혼란이 있었고 이에 대한 논의가 다방면으로 이루어졌다. 도서관 이용자를 소비자 와 상품차원에서의 고객으로 다루는 문제는 그동안 호의적인 측면과 비평적인 논의가 충돌했다(Budd 1997). 미국공공도서관협회는 2004년 이러한 고민에 대해 자체 기관지를 통해 이슈화하였는데 이용자를 Patrons, Consumers, Users, Clients 등으로 나누고 “그들은 누구이고, 우리가 그들을 어떻게 부르는가에 따라 무슨 차이가 생기는가?”라는 본질적인 문제를 집중해서 다루었다(Auld 2004). 이러한 논의는 공공도서관이 “고객”으로 봉사해야하는 5가지 이유, 단어의 힘, 용어의 중요성 등 다양한 초점으로 이루어졌다(Price 2004, Wager 2007). 또한 국내에서는 이러한 혼란스러운 문제에 대해 김기영(2008)이 위에서 언급한 저자들뿐만 아니라 여러 저작들을 인용하여 이용자 호칭 문제에 대한 전반적인 문제들을 정리하였다. 우리나라

문헌정보학 분야에서도 2001년 이후 이미 26편의 논문에서 “고객”이라는 용어를 사용하였고, 우리 정부에서도 2003년 PCRM시스템을 도입하면서 “정책고객”이라는 용어를 사용했다. 용어에 관한 정의와 구분은 대단히 중요한 사항이긴 하지만 본 연구의 핵심문제는 아니며, 이미 앞서 발표된 김기영의 연구에서 충분히 고찰된 것으로 보며 그 배경 및 용어 사용에 대한 견해를 본 연구에서도 차용하고자 한다. 이에 따르면 ‘고객’개념의 도서관 경영의 적용 및 이를 통한 도서관 경영의 변화는 도서관을 둘러싼 환경 즉 정보기술의 발전, 이용자 성격의 변화 및 권력의 증대, 도서관 서비스의 증가 등의 변화에 따른 불가피한 상황으로 파악된다. 21C의 급격한 환경변화는 도서관에서의 경쟁과 압박, 그리고 성과의 변화가 존재하기 때문에 이에 대한 적응으로써 도서관에 있어서도 마케팅 관점에서 ‘고객’에 대한 개념 적용이 필요하게 된 것으로 볼 수 있다.

다른 한편, 본 연구에서 ‘정책고객’으로 표현되는 행정의 주요 고객인 국민들도 정보통신 기술의 발달과 인터넷이라는 통신 수단이 보편화됨에 따라 편리한 서비스 제공과 정부에 대한 요구가 다양해지고 있다. 바로 공공부문에서도 ‘정책고객’ 관계 관리의 필요성이 대두되고 있는 것이다. 정부의 PCRM은 바로 ‘정책고객’인 국민을 대상으로 행정서비스의 품질제고를 목적으로 하며 차별과 소외의 최소화, 원활한 커뮤니케이션, 서비스의 자동화, 양질의 행정 서비스 제공, 국민 참여의 극대화를 목적으로 한다. 따라서 민간부문에서 활용되는 ‘고객(Client)’의 정의나, ‘고객관계관리(CRM)’의 개념을 그대로 공공부문에 적용시키는 데에는

한계가 있으므로 '고객'과 '공공부문의 고객관계관리'에 대한 개념을 재정립할 필요가 있는 것이다(박성민, 최윤경 2005, 316).

'고객'의 의미 도입에 대한 이상의 포괄적인 배경 하에 본 연구에서 사용되는 '정책고객'을 정의하면, "정책정보를 제공하고자 하는 고객" 또는 "정책정보 서비스를 제공받는 고객"으로 한다. 또한 '정책정보'는 "정부부처 및 공공기관의 정책입안 활동에 필요한 정보"로, 이를 세분하면 1) 정책결정자가 정책입안, 정책결정, 정책평가 등 정책 전과정에서 필요로 하는 정보이며 2) 연구자와 일반 국민 등이 정책에 대해 알고자 할 때 필요로 하는 정보로서 정의한다. '정책정보'에 대한 논의도 최근에 제기된 문제로 아직 충분한 연구가 이루어졌다고 볼 수는 없으나 여기에서는 위의 정의로 제한한다.<sup>1)</sup>

## 2.2 고객관계관리(CRM)와 정책고객관계관리(PCRM)

CRM의 도서관 도입과 효율적 추진에 관한 연구는 유길호(2002)를 비롯하여, 박여원(2004), 유양근(2004) 등에 의해 연구되었다. 이 연구들은 기본적으로 고객 중심의 정보서비스를 제공하는 도서관 경영의 측면에서 사서와 이용자간의 관계를 시스템 구축과 관리차원에서 다루고 있다. 즉, 도서관 이용자를 자기 회사의 물건을 사주는 고객으로 보고 고객관계시스템 구축을 통해 필요한 정보를 제공함으로써 고객만족

도를 높이려는 방안에 대한 연구로써 CRM의 도입 필요성 그리고, CRM의 설계 및 수행과 적용에 이르는 이론적 측면과 실제 도서관에서의 구축방안이 주로 논의되었다.

PCRM은 이렇게 주로 민간영역에서 연구되고 발전되고 있는 CRM을 공공영역에 적용한 것이다. 따라서 PCRM에 대한 전개이전에 CRM에 대한 논의가 전제되어야 하지만 CRM에 대한 논문은 이미 국내외에 많이 소개되었고 이론적으로도 상당부분 정립되어 있기 때문에 본 연구의 진행에 필요한 부분에 한해서만 언급하기로 한다.

CRM은 고객에 대한 정보를 DB화하여 우량고객을 중심으로 차별적인 서비스를 제공함으로써 고객과 장기적인 관계를 통한 평생고객가치(Life Time Value)를 극대화하는 전략이며 구체적으로 C/S경영, 1:1마케팅 전략 그리고 IT기술이 결합한 선진 마케팅기법이며, 고객가치의 극대화 전략 속에서 구체적 마케팅이 실현되는 것으로 마케팅적 개념과 경영 전략적 개념을 종합하고 있다. Kalakota & Robinson<sup>2)</sup>은 기존고객과의 관계를 유지하고 가치가 높은 고객을 확보하는 고객중심의 마케팅, 세일즈, 서비스전략을 실행하는 일련의 과정으로 이해하고 있다. 이러한 다양한 정의를 개념요소를 중심으로 나누어 보면 다음과 같이 요약될 수 있다(오영균 2006, 261)(표 1 참조).

민간부문에서의 CRM을 그대로 공공부문에 적용시킬 수 없으므로 공공부문에서의 고객관

1) 우리나라에서의 정책정보에 대한 연구는, 홍현진, 노영희(2007)과 최재황(2008)에 의해 최근 이루어지고 있으나 개념적으로나 활용적 측면에서 확립된 단계는 아니라고 볼 수 있다. 국립중앙도서관(정책자료과)에서는 현재 국가 정책정보에 대한 통합DB구축에 나서고 있어 이 분야에 대한 연구가 지속될 것으로 보인다.

2) Kalakota & Robinson(Robinson, Marcia/ Kalakota, Ravi)은 E-business와 M-business 분야 전문가로 대표적 저작을 남기고 있다(E-Business: road map for success(1999), M-business: the race to mobility(2002)).

〈표 1〉 CRM의 개념요소

개념요소	내 용
DB화	IT기술을 활용하여 고객관련 데이터의 수집·통합·분석
고객의 이해	개별 고객의 특성 및 소비성향 등을 파악
고객의 분류	고객에 대한 지식을 바탕으로 고객 분류 가치가 높은 고객의 파악 및 확보
차별적 서비스	우수고객이 원하는 맞춤형 서비스 제공
기업목표	장기적인 고객관계 유지, 기업이미지 개선 고객충성도 및 수익성 향상

계관리에 대한 개념은 재정립되어야 한다는 관점에서 거론되었던 여러 편의 선행연구들의 논의들을 살펴보면, 아직도 많은 연구들이 민간의 경영 부문에서 발전된 CRM에 대한 개념을 공공부문에서 제대로 체화시키지 못하고 있는 것으로 나타났다(박성민, 최윤경 2005; 윤태웅 2006; 배일섭 2007). 예컨대, 수익성을 중심으로 하는 경영부문에서의 개념들이 그대로 답습되거나, 공공부문에서 결코 포기할 수 없는 형평성의 특성이 반영되지 못하고 있다. 이는 경영부문에서 조직관리기법으로 확대·발전된 CRM의 개념요소들이 공공부문에서 특징적인 여러 요인과 충돌하기 때문에 발생하는 어려움이라 할 수 있다. 따라서 공공적 특성을 반영한 PCRM

의 개념요소를 민간경영의 CRM 개념요소와 비교하여 봄으로써 PCRM의 개념을 보다 분명히 할 필요가 있다(표 2 참조).

이러한 대비에서 보다 분명해 지는 것은 CRM과 PCRM은 정보통신기술을 적극적으로 활용하고 장기적 관점에서 고객관계를 유지하려고 하며 고객중심의 맞춤형 서비스를 제공하려고 한다는 공통점을 가지고 있음에도 불구하고, CRM의 고객차별성과 PCRM의 대상 분류는 의도와 기준 및 방법에서 상당한 차이가 있다는 것이다. 또한 정보 DB구축과 운용 그리고 CRM을 통해 얻고자 하는 효과에서도 근본적인 차이가 있음을 알 수 있다.<sup>3)</sup>

3) PCRM을 더욱 깊이 이해하기 위해 PCRM의 흐름(Process)을 중심으로 개념요소를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 제공된 행정서비스에 대한 Data축적단계로서 먼저 각 부서별로 개별적으로 운영되었던 DB를 통합하고, 데이터 웨어하우스(Data Warehouse or Mart)를 설치하여, 제공되는 서비스에 관련된 종합적인 내용을 수집하는 단계이다. 둘째는 축적된 Data를 분석하는 단계로서 제공된 서비스와 수요자에 대해 축적된 정보를 이용하여 수요자별, 이용자별 서비스와 용역의 공급량 정도 등에 관한 분석을 실시하게 된다. 셋째로 축적된 정보를 바탕으로 고객을 그룹화·세분화하여 정책정보서비스 제공의 잠재적 대상자들을 미리 확보하고 적극적인 서비스 제공을 준비한다. 넷째, 세분화된 고객에게 차별적으로 서비스를 제공하되 고객의 정책 참여와 행정 형평성을 도모한다. 다섯째, 민원부서를 중심으로 한 대민서비스 부문에 우선적으로 적용한다. 여섯째, 부서간의 수평적인 업무연계를 강화하고 제공되는 서비스의 품질을 강화한다. 이러한 일련의 과정에 따른 개념요소를 결합시키면 공공부문의 CRM 즉, PCRM은 “공공기관이 공익적 관점에서 고객과 관련된 가능한 모든 자료를 분석하여 구별된 이해관계를 중심으로 고객집단의 특성 및 요구를 파악한 뒤 그 특성 및 요구에 적합한 정보 및 행정서비스를 선행적 또는 즉각적으로 제공함으로써 고객 만족이 극대화되도록 계획, 집행, 평가, 조정하는 시스템”으로 정의할 수 있다(오영균 2006, 262-263).

〈표 2〉 CRM과 대비되는 PCRM의 개념요소

CRM의 개념요소	PCRM의 개념요소	PCRM의 특징
IT기술의 활용 고객관련 데이터의 수집·통합, 분석 상품 또는 서비스 Data	IT기술의 활용 제공된 국민정보와 제공되는 행정서비스에 대한 Data	행정정보시스템
개별 고객의 특성 및 소비성향 등을 파악	축적된 Data의 분석 서비스제공 성과, 만족도, 주요 이용 국민 등의 정보구축	모든 국민을 대상으로 다양 한 관점에서 파악
가치가 높은 고객 분류	국민과 국민요구를 그룹화	고객가치별 분류 지양, 니즈 의 특성별 분류중시
1:1서비스 고객이 원하는 서비스 제공 효율적 서비스 전달체계의 구비	각 그룹이 필요로 하는 서비스의 효율적 서비스 전달체계의 구비 서비스 영역 밖에 있는 국민들에 대한 적극적 참여 유도, 관리	형평성과 효율성의 제고
장기적인 관계유지 기업이미지 개선 고객충성도 향상	장기적인 관계유지 정부기관의 이미지 개선 국민의 만족도 향상 공공성의 확보 등 행정 목표 달성	넓은 의미의 행정목표 달성

### 3. 통일부의 PCRM시스템의 도입과 정책고객 분류

#### 3.1 PCRM시스템의 도입 및 체계화 추진 배경

단원 2에서 고찰한 바와 같이 PCRM은 국가 차원에서 정부정책의 품질을 민간기업의 제품 처럼 관리하기 위해 기업의 CRM 개념을 도입한 것이다. 2003년 9월9일 국무회의에서 '정책고객에 대한 서비스 강화 방안' 보고를 통해 정책홍보별 대상DB 구축이 추진되었고, 동년 11월25일 '정책고객서비스 추진방안'이 보고됨으로써 비로써 '정책고객관계관리'라는 번역어는

정부내에서 '정책고객서비스'라는 용어로서 일 반화되게 되었다. 이후 2004년 1월 '고객관리 표준프로그램 및 이메일 발송·여론조사 시스템이 만들어졌는데 이 프로그램이 최종적으로 정부공용시스템인 PIMS(PCRM Intergrated Management System)로 전체 24개 부처에서 사용하게 되었다.<sup>4)</sup>

통일부는 통일 및 남북대화·교류·협력·인도지원에 관한 정책의 수립, 통일교육·홍보 등의 사무를 관장한다.<sup>5)</sup> 이러한 업무를 효율적으로 수행하기 위해 통일정책 추진과정에서 국민의 참여를 촉진하고, 정책설명 및 의견수렴을 위한 각종 활동을 통해 대북정책에 대한 홍보와 이해를 높이려고 노력하였고, 그 일환으

4) PIMS는 PCRM통합관리시스템으로 PCRM의 원활한 수행을 위해 정책고객 DB, 메일발송, 실적관리(통계처리)를 하나의 프로그램으로 이용할 수 있도록 개발된 것이다.  
5) 통일부는 한반도의 평화공존과 공동번영의 남북관계를 실현하는데 있어 주도적인 역할을 함으로써, 일의 보람과 개인의 성장을 이룰 수 있는 일의 터전을 제공하는 것을 하나의 사명으로 정의할 수 있다.

로 PCRM시스템을 활용하고자 하였다.

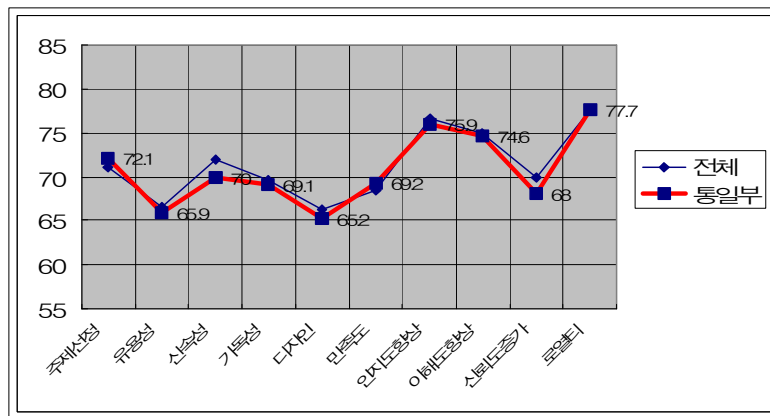
그러나 2005년 PCRM시스템 도입 이후에 중앙부처 여러 부서에서 활용하였지만 <그림 1>에 나타난 것처럼 고객 만족도는 69%에 불과하였다. 이에 대한 평가는 다양할 수 있지만 기본적으로 '고객관리'에 대한 마인드가 아직 형성되지 않은 상태여서 정책고객서비스 시스템의 운영과 관리가 미흡했다고 결론지을 수 있다. 이러한 상황에서 통일부에서는 현 PCRM시스템에 대한 문제점을 정확히 진단할 필요성이 생겼고, 그 결과에 따라 새로운 개선방안을 찾아보고자 하였다.

### 3.2 현행 PCRM시스템의 진단

현재의 통일부 정책고객관리시스템의 문제

점과 새로운 정책고객 분류체계를 만들기 위해 본부의 PCRM 총괄 담당부서인 정책고객팀<sup>6)</sup>과 북한자료센터<sup>7)</sup>를 비롯하여 각 부서별 PCRM 담당자들로 구성된 TF가 만들어 졌으며 이 TF를 통해 그 동안의 PCRM 이용에 대한 평가와 이를 바탕으로 한 개선 방안을 마련하고자 하였다.<sup>7)</sup> 먼저 이 TF의 평가에서 지적된 문제점은 다음과 같았다.

첫째, '정책고객'에 대한 정의가 불명확하고 고객 분류가 너무 단선적이다. 이로 인해 분류 체계에 맞는 다양한 계층에 대한 고객 정의와 핵심 목표 고객(Target 고객) 선정이 곤란했다. 또한 부서(조직)중심의 단선적 분류는 고객 중복이 많고, 확보 고객의 국민 대표성도 부족하다.



\* 2006년말기준

<그림 1> 통일부의 정책 서비스 만족도

6) '통일부와 그 소속기관 직제'에 관한 시행규칙에 따르면 정책고객팀은 1. 통일정책에 대한 국민합의기반 조성에 관한 사항 2. 여론조사 등을 통한 국민의 의견수렴에 관한 사항 3. 정책고객관리방안의 기획·시행 4. 정책고객관리서비스(PCRM) 운영 등을 총괄한다(개정 2007.2.28). 그러나 정책고객팀은 새정부의 직제개편에 따라 2008년 2월 폐지되었다.

7) TF구성과 활동, 그리고 결과물 생산까지의 기간은 2007.6월부터 11월말까지 집중되었다.

둘째, 발송 자료의 개봉률 저조이다. 2006년도 통일부의 발송 자료에 대한 개봉률은 17%로 매우 저조하고, 전체 부처의 평균 개봉률 역시 24%에 불과했다.<sup>8)</sup> 이에 대한 원인은 일방적인 전달, 메일 송부사실의 불인지와 통일·대북정책에 대한 낮은 관심도, 언론보도 수준의 내용 제공, 고객에 대한 분석 미흡 등이었다.

셋째, 정책고객 확보 부족 및 PCRMS시스템의 정비가 미흡했다. 정책고객수는 약 23,700명('07.6 기준)으로 정부 평균(5만3천명)의 1/2 수준 이하이며, 아울러 이름과 이메일만 등록되어 있는 고객이 전체의 60%로서 고객정보의 내용도 불충분했다. 또한 개발된 PCRMS시스템 프로그램에 맞는 서버가 확보되지 않아 외부 정책고객 및 내부 담당 직원의 불만이 많았다.<sup>9)</sup>

넷째, 전직원이 고객관리의 중요성에 대한 이해가 부족했다. PCRMS 활용 마인드가 전직원으로 확산되지 않았고, PCRMS 활용에 대한 균형성과관리 연계 및 평가보상제도 등 인센티브 방안이 미비하였다.

### 3.3 PCRMS시스템의 체계화 추진

3.2에서 다루어진 현행 PCRMS시스템의 문제점 진단을 통해 TF에서는 새로운 목표와 방향을 정리했다. PCRMS 개선의 기본적인 목표는 고객 정의와 분류, 고객 확보와 세분화 등 정책고객서비스의 체계화 기반을 만든 다음, 정책고객에 대한 지속적인 서비스 제공과 정책

과정의 참여 기회 확대를 통해 통일부의 이미지 및 고객 만족도를 높이는 것이다. 또한 PCRMS를 통일부와 정책고객간의 쌍방향 정보 교류 협력채널로 활용하여, 정책의 형성·집행·평가 등 정책과정 전반에 국민의 의견을 수렴하고 반영할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 기본 목표를 반영한 추진방향을 다음과 같이 구체화하였다.<sup>10)</sup>

첫째, 고객정의를 명확하게 하고 고객관리를 체계화한다. 즉 통일부의 고객이 누구인지에 대해 명확히 정의하고, 고객 분석을 통해 조직 중심이 아닌 고객 중심의 분류체계를 수립한다. 이를 위해 필수 고객정보 확보 및 실명제 시행, 핵심고객 선정 및 고객 증대방안 개발, 고객관계 관리 매뉴얼 작성 등을 수행한다.

둘째, 고객 맞춤형 서비스를 제공한다. 고객의 정보·패턴·니즈 조사 등 체계적인 고객 분석을 통해 일방적 홍보가 아닌 고객의 니즈에 맞는 서비스를 제공한다.

셋째, PCRMS를 통한 정책 모니터링을 활성화한다. PCRMS를 활용하여 지역·계층·연령별 사이버 모니터링을 실시할 수 있는 프로그램 개발 및 시스템을 구축하며, 사안별 모니터링 실시를 통해 정책고객이 통일·대북정책 과정에 참여하고 평가할 수 있도록 개선한다.

넷째, 전직원의 고객관리 마인드를 형성시키고 이를 확산한다. 정책고객마인드 형성과 효과적인 고객관리를 위해 전직원에 대한 교육 및 담당자 워크숍 등을 추진하며, 균형성과관리(BSC) 체계와 연계된 성과관리와 평가보상

8) 2006년 통일부 자료발송횟수: 총 294회(정책자료 198회·뉴스레터 24회·안내메일 72회)

9) PCRMS 프로그램은 국정홍보처에서 개발·보급하였고, 서버는 통일부가 구축·관리했다.

10) 고객세분화 관련 사항은 김종호, 김세훈(2006)의 논문과 (주)유비 씨앤에스의 컨설팅 의견을 고려하여 결정했다.

제도를 마련한다.

이상 4가지 주요 목표를 실행하기 위해 정책 고객관리팀은 <표 3>과 같은 단계별 추진계획을 세워 진행하기로 하고, 먼저 PCRM시스템에서 가장 중요한 부분인 정책고객의 분류 문제는 TF팀의 워크숍과 외부 컨설팅을 통해 재 구축하고자 했다.

### 3.3.1 정책고객의 정의 및 분류체계 수립

일반적으로 CRM서비스에 있어서 가장 기본적인 문제의 하나는 고객 세분화에 있다. PCRM서비스에 있어서도 동일하다. 이는 고객 집단이 정책의제에 대해 가지는 관여도와 지식 수준에 따라 그 효과가 다르며, 적대·우호의 형태 표출에 따라 서비스 적용방식도 달라져야 하기 때문이다. PCRM에 있어서도 정부기관의

고객이 누구인지를 정의하는 것은 어려운 문제 중의 하나이지만 일반적으로 정책고객(Policy Customer)이란 정부기관의 고객을 민간기업의 고객과 구분하기 위하여 사용한 용어로서, 광의의 정책고객은 모든 국민을 포함하나 여기에서는 통일부 정책의 입안, 형성, 홍보, 집행, 평가 등 정책 단계별로 직간접적으로 관계있는 개인, 법인, 단체 및 기관을 정책고객으로 정의하였다.

정부부처의 정책고객을 세분화하면, 정부기관 조직내부의 “내부고객”과 최종 정책의 대상이 되는 “정책수요자 고객”, 정부기관과 최종 정책 수요자 사이에서 정부의 행정서비스를 지원하는 “파트너 고객”, 청와대와 정당 등의 “이해관계자” 고객으로 분류할 수 있다. 그러나 실제적인 측면에서 PCRM시스템의 정책고객은

<표 3> 통일부 PCRM시스템 개선을 위한 추진 단계

추진단계	추진 내용	추진담당
〈1단계〉 정책고객 DB 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책고객 정의 및 분류체계 수립</li> <li>• 핵심목표고객 선정</li> <li>* 자료 수집 및 분석</li> </ul>	부서별 PCRM 담당자
〈2단계〉 PCRM 진단 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통일부 PCRM 성과현황 분석</li> <li>• 직원들의 PCRM 수행역량수준 분석</li> <li>* 담당자 인터뷰 실시</li> </ul>	
〈3단계〉 PCRM전략 수립 및 마인드 형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고객군별 고객 니즈조사</li> <li>• 통일부 콘텐츠/서비스 개선 방안</li> <li>• 추진과제 도출 및 세부 계획 수립</li> <li>* 담당자 워크숍 개최</li> </ul>	정책 고객팀
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고객니즈기반 전략수립 방법론</li> <li>- 정책·서비스 개발 방법론</li> </ul>	PCRM 담당자
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PCRM 담당 실무자 교육</li> </ul>	간부진
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고객관리 마인드 강화 교육</li> <li>• PCRM 활용관련 기본 지식 교육</li> </ul>	전직원
〈4단계〉 PCRM 추진과제 실행	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선정된 전략과제와 세부계획 실행</li> </ul>	PCRM 담당자
〈5단계〉 PCRM 성과분석 및 평가자료 제출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PCRM 성과 모니터링</li> <li>• 개선효과 분석 및 평가</li> </ul>	정책 고객팀

앞에서 언급한 내용을 포함하면서, 유일한 존재로 식별될 수 있어야 하고, “정책고객의 회원 가입” 절차를 거쳐 정책고객 DB에 등록된 상태의 고객으로 정의되어야 할 것이다.

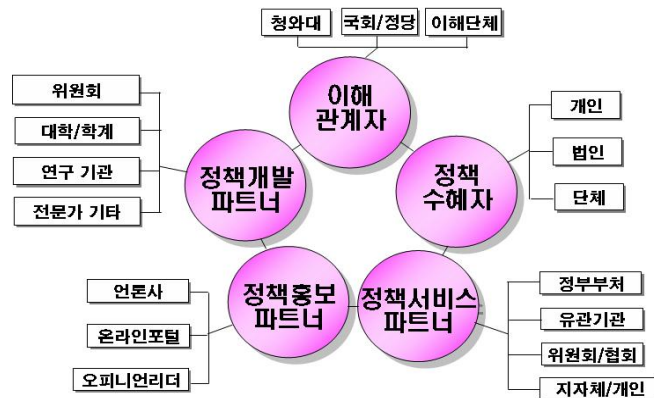
기존의 고객 분류는 조직을 중심으로 한 부서별 업무를 통해 입수한 고객을 기본고객과 특정고객으로 나누어 단순 분류한 것으로 이를 시정하기 위해 각 부서별로 작성한 고객관계 Map 작성을 통하여 현재의 통일부와 직간접적으로 관계가 있고, 정책서비스를 경험하고 있는 정책고객을 체계화 하여 <그림 2>와 같이 도출하였다.

이는 1차적으로 Value Chain<sup>11)</sup>별 고객 분류를 사용하고, 부처의 환경과 수준에 따라 수립된 고객 분류 체계를 적절히 선별하는 것이

다. 1)내부고객(부처직원/소속기관/타부처직원) 2)파트너 고객(정책개발/홍보/서비스/평가) 3)최종수혜자(개인/법인/단체) 4)이해관계자(국회/정당 등) 5)외국(국제기구/정부기관/민간기관 등) 등 핵심 세부분을 포함한 전체 다섯 부분으로 분류하였는데, 이를 통해 그룹화된 수요자 중심의 실질적인 맞춤형 정책정보 제공을 위한 서비스 기반을 마련하고자 한 것이다.

### 3.3.2 PCRM시스템의 정책고객 분류

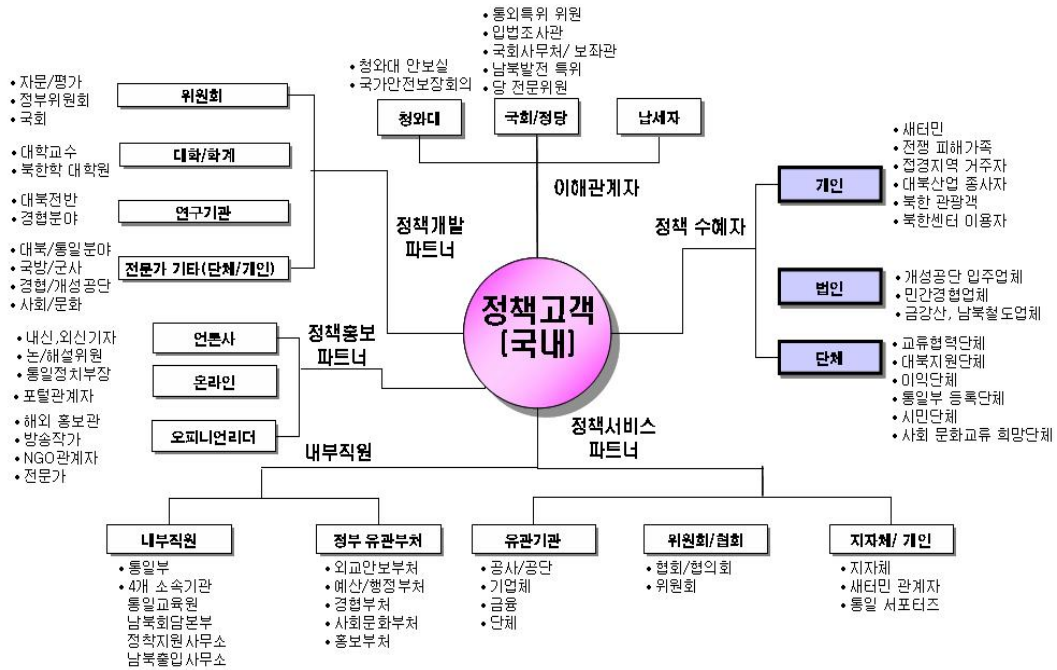
앞서 TF와 외부 컨설팅을 통해 마련한 통일부의 정책고객 체계도에 따라 통일부의 정책고객을 세분류하면 <그림 3>과 같다. 먼저 국내의 경우, 각 분류 항목마다 대표적인 고객군을 선



<그림 2> 통일부 정책고객 체계도

- \* 파트너 고객: 정책 과정에 함께 참여하여 자문, 협조, 서비스 제공 등의 업무를 수행하는 고객
- \* 이해 관계자: 부처 정책에 직·간접적으로 영향을 미치거나 받는 고객
- \* 정책 수혜자: 산출된 정책 또는 서비스를 직접적으로 이용하는 이해 당사자 고객

11) 기업활동에서 부가가치가 생성되는 과정을 의미한다. 1985년 미국 하버드대학교의 마이클 포터(M. Porter)가 모델로 정립한 이후 광범위하게 활용되고 있는 이론 틀로, 부가가치 창출에 직접 또는 간접적으로 관련된 일련의 활동·기능·프로세스의 연계를 의미한다. 주활동(primary activities)과 지원활동(support activities)로 나뉘볼 수 있다(NAVER 백과사전, 2008.8.14 검색).



〈그림 3〉 통일부의 정책고객 분류

정하고 소속분야별로 하위분류를 설정하였으며, 이외 핵심고객, 성향, 연령대, 지역, 관심정책분야 등을 코드화 하여 등록하며, 주요고객에 대해서는 경력, 특이사항(관련 활동) 등의 상세 정보를 수집하여 기록할 수 있도록 하였다.

다음, 〈그림 3〉의 분류도에는 포함되지 않았는데 국외의 경우는 지역 및 활동영역별로 분류하여 국내 고객과 같이 주요고객에 대한 상세정보를 수집하도록 하였고, 북한 고객은 관리할 수 없으므로 북측과 교류하는 분야별로 대남창구 및 관련기관을 등록하여 자료 차원에서 활용하고자 했다.<sup>12)</sup>

### 3.3.3 정책고객의 활용과 향후 관리과제

정책고객을 정의하고 분류한 후에 정책고객 서비스를 활성화하기 위한 단계별 대책을 마련했다. 먼저, 고객 분류에 따른 니즈 조사 및 제공 콘텐츠 개발을 위해 고객을 관심 분야별로 타겟팅한 정책메일을 발송한 다음, 관련고객을 대상으로 한 분야별 정책설명회를 개최하여 의견을 수렴하고 이를 통해 분류된 고객특성에 따라 콘텐츠 선정 등 다양한 관리 방법을 강구한다.<sup>13)</sup> 또한 각 부서의 업무추진 과정 중에서 특정한 고객군의 자문이나 협조가 필요한 경우에 활용할 수 있도록 고객정보를 누적하고 고

12) 정책고객 분류에는 컨설팅업체 (주)유비 씨앤에스가 참여했다. 세부적인 분류 모형은 구체적이고 자세하게 작성되었지만 본 연구에서는 지면관계상 생략했다.  
13) 예를 들어 국회의원은 바쁜 일정 때문에 메일보다 장기적으로 보관하며 자료로 참고할 수 있는 책자형 우편물을 선호하고, 기사는 업무 특성상 신속한 모바일을 좋아 한다는 점 등 고객 니즈에 따른 특성을 반영했다.

객군별로 대표성 있는 모니터링단을 구성하여 적시성 있는 설문조사 실시를 통해 정책결정 과정에서의 피드백 기능을 강화한다.<sup>14)</sup> 이러한 과정을 효과적으로 수행하기 위해서는 파트너 고객군의 역할이 핵심이다.<sup>15)</sup> 다음은 이와 같은 수행 과제를 바탕으로 향후 지속적인 정책 고객 관리를 위해서 반드시 필요한 사항을 TF에서 세부적으로 정리한 것이다.

첫째, 정책고객서비스 전담팀은 반드시 있어야 한다. 이 팀에서는 고객 분류를 전적으로 관리하고, 각 부서에서는 고객정보만 등록, 수정 관리하며 기존 고객의 재분류 작업을 주기적으로 실시해야한다. 둘째, 신규고객 확보와 부처 내에 산재해 있는 고객정보를 통합화해야한다. 셋째, 핵심목표고객에 대한 고객의 소리(VOC) 및 고객니즈 조사를 실시하고 고객만족도를 측정한다. 넷째, 고객 세그먼트별로 니즈에 기반한 정책, 서비스, 콘텐츠를 개발하고 뉴스레터 및 정책메일을 차별화하여 제공해야한다. 다섯째, 궁극적으로는 각 부서별 PCRM 실적이 BSC에 연계되어 평가에 반영되어야한다. 끝으로 통일부의 정책서비스를 정기적으로 모니터링해 줄 수 있는 “정책모니터링단”의 모집과 운영이 필요하다.

#### 4. 전문도서관에서의 PCRM시스템의 적용

이상 3장에서는 통일부의 PCRM시스템의 적용 현황 및 개선과정을 필자가 포함되어 있었던 정책고객 TF의 입장에서 정책고객의 정의와 고객 분류모형 개발을 중심으로 전개했다. 본 4장에서는 통일부의 PCRM시스템을 통일부 소속 전문도서관인 북한자료센터가 어떻게 활용하고 있는지에 대해 직접적인 관리자에 입장에서 기술하고자 한다.

북한자료센터는 통일부가 모기관인 만큼 통일부의 사명과 비전에 따른 임무를 수행한다. 그 과정에서 일반 국민의 요구를 수렴하여 도서관 자체 업무에 반영하거나 크게는 통일부의 정책 평가과정에 포함시킬 수도 있을 것이다. 북한자료센터의 운영목표는 기본적으로 북한 관련 정보자료의 공개·확대를 통해 국민들의 통일 및 북한관련 정보요구에 부응하고, 북한 실상에 대한 이해 제고를 통해 남북한간의 동질성 회복에 기여하는데 있다.<sup>16)</sup>

이렇듯 북한자료센터는 앞서 본 모기관인 통일부의 사명과 비전, 그리고 이에 따른 전문도서관으로서의 목표와 추진방향을 갖고 일반 국민 및 소속 직원에게 봉사하고 있다. 그러면 모

14) 여기에는 모니터링 문항 설계 및 결과 분석, 고객정보·니즈 조사, 기타 이벤트 등을 담당할 별도 인력이 필요하다.  
 15) 정책파트너 고객은 통일부 정책을 개발하고 제대로 수행하기 위해 언론사, 통일전문가, 교사, 통일교육위원 등으로서 오피니언 리더의 역할이 중요하며 이들과의 전략적인 관계관리가 필요할 것이다. 또한 정책 수요자로서 통일 정책과 관련하여 체계적이고 적극적으로 지원해줄 통일 서포터즈, 북한 방문객, 남북 경협 및 사회문화 교류 기업 등과는 지속적인 관계를 유지하여 통일부의 브랜드 이미지를 제고할 수 있도록 하여야 할 것이다.  
 16) 북한자료센터의 세부 운영은 1)북한 원전을 중심으로 보다 많은 북한관련 자료 수집을 위해 노력하며, 북한 반입 자료 등 특수자료 심의를 통해 남북교류관련 협력업무도 지원하고 있다. 2)북한의 실상에 대한 올바른 인식 제고를 위해 북한영화 상영 및 새터민과의 토론회를 통해 간접적이거나 북한 체험기회를 제공하고 있다. 3)북한문제 전문가 및 연구자에게 북한 및 통일문제 연구 활동을 적극적으로 지원하고 있다. 4)북한자료센터 홈페이지 운영, 북한관련 자료 원문DB 구축을 통해 북한·통일관련 디지털도서관을 추진하고 있다. 5)국민의 보다 자유로운 북한자료 이용을 위해 우편 및 팩스 지원을 통해 이용 편의를 제공하고 있다.

기관의 PCRM시스템 도입이 소속 전문도서관에 어떻게 적용되는지 그 사례를 지금부터 고찰해 보고자한다. 첫째, 북한자료센터에서 PCRM 시스템을 통해 정책고객에게 전달하는 뉴스레터(주간 '북한동향')의 배포과정을 살펴보고 둘째, 최근 1년 6개월 이내 북한자료센터를 방문한 이용자를 대상으로 하는 '고객만족도'를 어떻게 평가하는지 살펴본다. 이에 앞서 민간의 마케팅 기법으로 참여정부에서 혁신적으로 도입한 여러 가지 전자정부의 시스템들이 PCRM과 직·간접적으로 연관을 갖는지 그 관계를 고찰한다.

#### 4.1 PCRM과 BPR·BRM·BSC의 관계

PCRM은 전자정부를 지향하는 참여정부의 대국민 커뮤니케이션 도구이다. 따라서 이 도구의 사용에 앞서 전자정부의 큰 그림에 대해 이해하면 PCRM의 활용도도 넓힐 수 있지 않을까 생각된다. 좀 더 전체적인 구도에서 BPR, BRM 그리고 BSC를 살펴보자.

전자정부의 혁신 프로그램 중의 하나가 업무처리과정재설계(BPR: Business Process Reengineering)인데, 이는 업무를 프로세스 단위로 분석하면서 업무처리 과정의 개선을 통해 업무의 효율화 및 고객만족도를 제고시키려는 것이다. 즉 업무프로세스의 재설계를 통해 정형화

되어 있지 않은 업무프로세스는 정형화시키고, 불합리하거나 비효율적인 업무프로세스는 개선하여 업무량을 줄이고 서비스의 효율화를 갖게 하고자 하는 것으로 불합리하거나 불필요한 업무처리방식의 개선을 통해 고객만족도를 높여려는 것이다.<sup>17)</sup>

또 하나 정부기능분류체계(BRM: Business Reference Model)<sup>18)</sup>의 도입이다. 이는 정부기능을 부처중심이 아닌 기능수행의 목적과 결과 등에 따라 구분·분류하여 서비스 및 업무절차에 맞게 체계적으로 구조화한 것으로, 정부가 수행하는 대·중·소의 기능을 조사하여 각 기능과 관련된 담당 조직, 법령, 예산, 정보시스템을 연계(mapping)하고, 각 기능을 수행목적·이해관계자·서비스 유형에 따라 연계·재분류하여 상시적으로 관리하는 것이다.<sup>19)</sup>

다음, 균형성과관리(BSC: Balanced Scorecard)는 기존의 재무적인 성과측정의 한계를 극복하기 하기 위해 기업의 성과를 재무적 관점, 고객관점, 내부 프로세스 관점, 학습과 성장 관점의 균형적인 시각으로 접근하고자 하는 것으로 전부처에 도입되어 정부업무평가에 활용되고 있다.<sup>20)</sup>

이상의 내용에서 살펴본 바와 같이 결국 BRM은 BPR의 기능분석과 조직진단의 결과와 궤를 같이하고 공통적으로 행정의 효율화를 통해 고객만족도를 높이겠다는 목표를 갖는다는 점

17) 이 프로그램은 2001.7 결재·회의·보고의 간소화정책에서 출발, 2003년 정부혁신위원회의 혁신과정 선정을 거쳐 2005년 전부처에서 실시하게 되었다.

18) 미국연방정부에서 FEA(Federal Enterprise Architecture)모델을 수립할 당시에 활용된 연방 정부의 기능 모델(4개의 사업영역, 39 LOB(line of Business), 153 Sub-function)을 참조하였다.

19) BRM은 정부혁신지방분권위원회의 조정에 따라 2004년 BPR/ISP의 한 과제로 추진되어 2005년 40,000개의 단위과제를 구축하고 2006년 완성하였으며 2007년부터 이용이 활성화되었다.

20) BSC는 Kaplan과 Norton이 1992년 Harvard Business Review를 통해 발표한 새로운 성과측정시스템임(한국정책학회보 제14권 3호(2005.9). pp.318-9.)

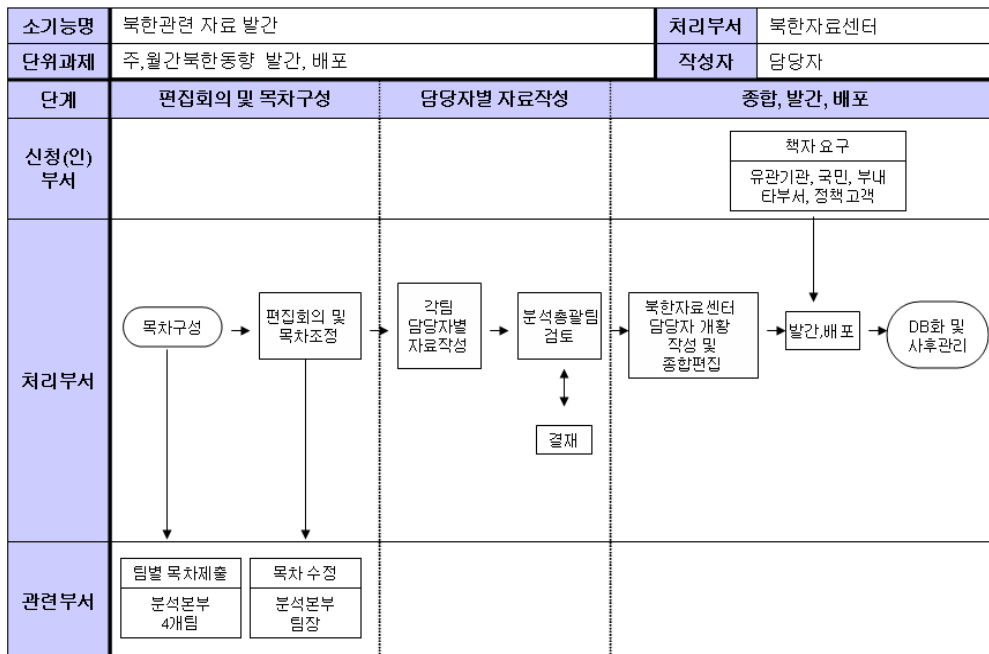
에서 PCRM과 동일한 목표를 갖고 있다. 이러한 흐름에서 PCRM은 조직의 목표를 달성하기 위한 정책정보 제공과 정책수립의 수단으로 이용되는 것이며 각 부서별로 수행한 PCRM 실적은 각 부서의 성과관리(BSC) 평가에 반영된다고 볼 수 있다. 따라서 전문도서관에서의 PCRM시스템의 활용은 독립적이지만 다른 시스템과 연계될 수도 있는 만큼 전체적인 흐름과 추진 방향을 이해할 때 효과적일 수 있을 것이다. 다음은 이러한 환경 하에서 북한자료센터의 사례를 예시를 통해 살펴 본 것이다.

#### 4.2 BPR과 BRM 개념의 업무 프로세스 및 기능분류

BPR 개념의 업무 프로세스는 BRM과 직접

적으로 연계되어 있다. 조직진단과 직무분석 차원에서의 북한자료센터 업무프로세스의 도식화는 상당히 많은 양을 차지함으로 PCRM의 활용 예시로 이후에 사용할 단위과제인 '북한동향 발간·배포'를 살펴보았다. 그 내용은 <그림 4>와 같다. BPR은 단위업무별 흐름을 일목요연하게 보여주며, 업무량과 업무 성격과약에도 기초가 된다. 이는 도서관의 업무 매뉴얼에도 활용되며, 이러한 BPR 개념의 업무 프로세스를 통해 자체업무에 대한 진단과 점검이 가능하다. 이를 통해 버리거나 축소 또는 통합해야 할 기능을 찾아내는데도 효과적이다.

<그림 4>와 같은 개개의 단위 업무가 전부 모이면 북한자료센터에서 제공하는 업무에 대한 기능 분류가 된다. 이는 다음의 <표 4>와 같이 설정되었다. 이 기능은 앞서 분석된 BPR



<그림 4> 북한동향 발간·배포 업무 흐름도

〈표 4〉 북한자료센터의 업무추진 기능

정책분야	정책영역	대기능	중기능	소기능	단위 과제명
외교통일 → 통일 · 외교	북한정보 관리 → 통일	북한정보 분석 → 북한정보 분석 · 관리	북한정보 분석총괄 및 제공	북한관련 자료 발간	주 · 월간북한동향 발간, 배포
				북한관련 자료 발간	특수자료취급기관 지원 및 관리
				북한관련 자료관리 및 대국민 서비스 제공	북한자료 공개정책 추진
					국가정보자료관리
					북한관련 자료수집 및 관리
					북한실상설명회
					북한영화상영
					자료이용 서비스 제공
북한자료센터 자료진산화					
북한자료센터 홈페이지 운영					

개념의 전제하에서 국가 내 부처조직과 하부조직의 역할과 상하관계, 그리고 방향성을 분명하게 보여줌으로써 일의 중요도와 전후관계 등 업무단위별 중요도와 업무 성격을 확립하는 데 도움을 준다. 또한 기본적으로 BPR과 BRM은 전자정부 추진과정에 중앙부처를 비롯한 각 정부기관에서 공통적으로 추진한 혁신 과제였던 만큼 이를 전문도서관 업무에 적용할 수 있는 기반은 이미 마련되어 있다고 할 수 있다.

#### 4.3 PCRМ시스템을 통한 자료 서비스와 BSC 평가서비스

앞서 살펴본 PCRМ은 BRM 및 BPR과 직접적인 관계는 없지만 업무 효율성과 고객만족도 제고라는 측면의 동일한 목적으로 만들어진 것이다. 또한 BRM과 BPR 개념에서 정의된

업무 프로세스에 따라 PCRМ에 적용되는 ‘북한관련 자료 발간 서비스’가 어떠한 과정에서 하나의 단위업무와 기능으로 존재하게 되었는지를 분명하게 설명하고 있다. 북한의 정치, 경제, 사회, 문화 등 북한의 전 분야의 현황과 분석 내용을 편집하여 주간단위로 발행하는 ‘북한동향’은 북한자료센터에서 정책고객에게 PCRМ 시스템을 통해 배포하는 대표적인 정책고객 서비스 자료이다.

현재 주간동향 배포시점에서 통일부 정책고객수는 18,975명으로 여기에는 기본고객과 특정고객 그리고 연계고객이 모두 포함된다.<sup>21)</sup> 발송대상자인 정책고객은 공급자 중심의 획일적인 정보공급관행에서 탈피하여 수요자의 요구와 전문성 정도에 따라 차별화된 정보 제공 차원에서 구분했지만, 북한자료센터 차원에서 맞춤형 정보를 제공하지는 못했다.<sup>22)</sup> 또한 일

21) 앞서 5개의 정책고객분류를 일반적인 정부PCRМ시스템에서 구분하고 있는 기본 개념으로 통합하면 3개의 고객 분류체계가 된다. 기본고객은 일반국민, 여론주도층(언론인, 입법관계자 등)을 대상으로 하는 기본 고객으로 이메일 뉴스레터 등을 통해 해당부처 정책전반에 상시적인 정보를 제공한다. 특정고객은 정책결정관련자로 이해해 당사자, 정책집행기관 등을 대상으로 하는 고객으로 특정한 정책에 대해서 여론을 수렴하고 보다 상세하고 세부적인 홍보자료를 제공한다. 연계고객은 해당 부처의 소속기관이나 산하단체 및 정책유관단체가 확보해 관리하고 있는 고객으로 연계홍보의 대상이다.

반국민 및 전문가, 대학(원) 북한학과 학생, 관계부처 공무원, 통일교육원 교육생, 국회 등을 중심으로 관심도가 높은 고객층을 주요 대상으로 삼아 제공하려고 노력하고 있지만 관련 부서의 의견을 반영하였을 뿐, 북한자료센터에서 계층별로 설문조사 및 심층면접을 통한 과학적인 수요조사는 하지 못했다(그림 5 참조).

이러한 사정은 정책간담회<sup>23)</sup>를 통한 모니터링 결과에 나타났는데, '주간 북한동향' 자료 서

비스는 전문가 집단에게는 북한 원전 자료 및 북한관련 분석 자료로서 의미가 있지만 일반 국민이 흥미를 끌 수 있는 북한 정보 제공은 아니라는 비판이 있었다. 따라서 '북한 당국'에 초점을 둔 정치·제도중심의 정책정보 제공 관행에서 탈피하여 북한의 다양한 계층의 구체적인 생활상, 문화 및 예술정보 등 '북한 주민'에 초점을 맞춘 정책정보 개발 및 정보제공이 필요할 것으로 나타났다.



〈그림 5〉 PIMS의 '주간 북한동향'의 발송화면

- 22) PCRM 통계분석 결과, 전체 고객수 중 '주간 북한동향' 서비스를 제공받는 회원수는 828명(전체 4.4%)이고 중복 고객을 제외한 순수고객은 719명이다. 828명의 정책고객을 유형별로 세분하면, 정책수혜자로서 북한자료센터 이용자가 315명(38%)를 차지하며, 정책개발파트너인 대학/학계, 연구기관 및 위원회 종사자가 257명(31%), 이해관계자인 국회, 정당 종사자가 92명(11%), 정책홍보 파트너인 언론 그룹이 58명(7%), 정책서비스 파트너인 정부부처와 유관기관 종사자가 108명(13%)이었으며, 주당 평균 개봉율 65% 수준이다.
- 23) 북한자료센터가 속해 있고 주간 북한동향을 발간하고 있는 정보분석본부에서는 분기별로 1회 이상 정책고객을 대상으로 한 정책간담회를 실시하며 이를 업무에 반영하고 있다.

이상을 통해 전문도서관이 직접 콘텐츠 발굴이나 자료 제작에 참여하지 못하더라도 PCRM 서비스의 평가와 모니터링을 통해 고객의 니즈를 분석하여 피드백 기능을 수행할 수 있음을 알 수 있었다.

다음은 PCRM시스템을 통한 고객만족도 측정 사례이다. 고객만족도는 일반적으로 BSC의 측정요소가 된다. BSC는 어떤 조직이 그 사명을 달성할 수 있도록 경영관리 전반에 걸쳐 고객, 자원, 내부 프로세스, 학습·성장 관점별로 핵심 목적과 측정지표를 설계하는 통합경영관리의 도구이다. 고객관점에서 보면, 정보서비스에 대한 고객만족도 측정에 중점을 두고 전체 이용자 등록자 중 실제 이용자비율, 이용자교육, 이용자서비스 문의나 요청에 대한 응답시간, 도서관 개관시간, 전자도서관 이용률, 원격 접속률, 상호대차서비스나 즉시 이용 가능 대출률 등에 대한 만족도 조사가 가능하다(조윤희 2006, 258-9). 본 연구에서는 앞서 예시한

‘북한동향 발간·배포 서비스’에 대한 고객만족도 측정은 실시하지 못했고, 북한자료센터 정보서비스에 대한 전체적인 고객만족도를 평가하여 실례로 삼았다.

‘북한자료센터 이용자에 대한 고객만족도 측정’은 기본적으로 앞서 예시한 북한자료센터 사업 중에 계량화가 용이한 부분을 정부업무평가의 성과관리 대상의 측정지표로 삼은 것이고, 그 중에 한 성과지표가 고객만족도이다. 아래의 <표 5>는 북한자료센터의 성과관리지표와 목표치 그리고 측정방법을 나타내고 있다.

본 고객만족도의 측정 대상은 2007년 1월1일부터 2008년 5월 31(17개월)일까지 북한자료센터를 방문한 사람들 중에 정책고객으로 가입한 942명이었다. 이들을 대상으로 2008년 6월30일부터 7월5일까지 6일간 PCRM을 통한 설문조사를 실시하여 <표 6>과 같은 결과를 얻었다.

<표 6>에서 본 것처럼 대상자가 942명인데, 설문개봉률은 12.1%이며, 유효응답자는 91명

<표 5> 북한자료센터 성과지표

성과지표	실적 및 목표치			'09 목표치 산출근거	측정산식 (방법)	자료수집 방법 또는 자료출처
	'07	'08	'09			
자료열람·대출자 수(명)	7,000	7,500	8,000	북한자료센터를 방문하여 자료를 열람하거나 대출해 간 실적을 집계한 것임 - 근거: 서고개가제 실시 및 적극적인 자료공개로 연인원 증가 추세(6.7%) 반영	계량	내부 통계 (RFID)
센터행사 참여자수	13만	13.5만	14만	북한자료센터가 주관해서 실시하는 북한실상설명회, 북한영화상영회, 북한교과서전시회 참여자 등 각종 행사참여자 총괄·집계 한 실적임 - 근거: 국민 속으로 찾아가는 서비스정책에 따라 대내외행사 적극 추진	계량	내부 통계
고객 만족도	75%	80%	82%	자료열람·대출 등 이용절차, 자료 복사 등 서비스문제, 직원 친절도, 내부 시설 및 교통접근성 등 도서관 내·외부 환경 만족도	계량	PCRM 설문조사

〈표 6〉 고객만족도 설문조사 결과

구분	발송수	설문 개봉수	설문 미개봉수	참여수 (유효응답)	개봉후 미참여수	개봉수/ 발송수	참여수/ 발송수	참여수/ 개봉수	개봉수/ 유효수
응답	942	114	828	91	23	12.1%	9.7%	79.8%	100%

으로 9.7%에 그쳐 정책고객의 설문 참여율이 지극히 저조하다는 것을 알 수 있다. 이는 고객 관리체계, DB관리, 제공 정보의 만족도, 기타 네트워크 문제에 따른 기술적인 문제 등 여러 가지 요인이 있을 수 있는데, 최근 주요이유로 추정되는 것은 직제개편에 따라 앞서 본 '(주간)북한동향'을 비롯하여 금년부터 북한자료센터에서 PCRMS시스템을 통해 직접 제공하는 정책자료 제공 서비스가 없어진 것이 영향을 미쳤을 것으로 생각된다. 물론 이 들 고객 중에는 다른 부서에 정책고객으로 중복되어 있어 통일부가 제공하는 다른 여러 종류의 PCRMS 서비스를 받을 개연성은 있다. 어쨌든 설문 참여 대부분의 고객(91%)이 만족하면서도 전체 참여율 자체가 낮았다는 점에서 자료제공 서비스 유무나 직제개편 등 조직관리의 문제도 PCRMS 서비스 참여율에 상당한 영향을 미칠 수 있다는

것을 알 수 있었다.<sup>24)</sup> 따라서 전체 통일부 고객 중에 작은 부분(4.3%)에 해당되는 북한자료센터 정책고객이지만 서비스나 관리가 부족하면 곧 잠재고객이나 불만족 고객으로 바뀔 수 있다는 점에서 고객 세분화와 맞춤형 정보 제공, 새롭게 제공할 정보서비스 개발에도 힘을 기울여야 할 것이다.

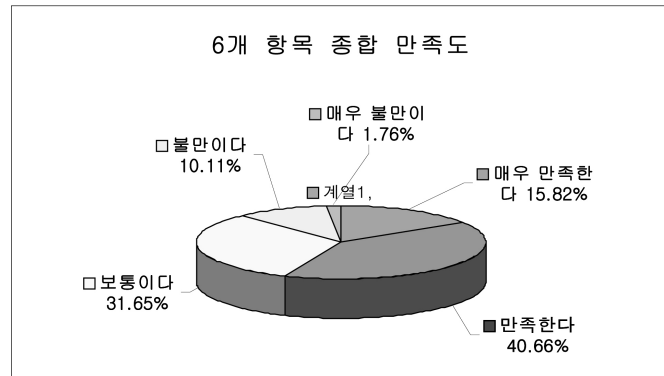
이상 〈표 7〉과 〈그림 6〉에서 볼 수 있는 것처럼 PCRMS통합관리시스템인 PIMS를 통하여 관련 정보가 발송되면 통계처리도 병행되어 여론조사 및 만족도 결과를 분석적으로 평가할 수 있고, 정책고객 관리대책이 가능해진다는 점에서 PCRMS가 전문도서관의 통합적 관리에 있어서도 대단히 유용한 시스템이 될 수 있을 것이다.

또한 PCRMS는 독립된 시스템이면서도 각 부서별 PCRMS 실적이 성과관리와 업무 평가적 측

〈표 7〉 북한자료센터 이용 고객만족도

항목별	매우만족	만족	보통	불만	매우불만	계
이용절차	15.39(14)	48.35(44)	26.37(24)	6.59(6)	3.30(3)	91명
자료복사	9.89(9)	34.07(31)	36.26(33)	17.58(16)	2.20(2)	91명
직원친절	32.97(30)	40.66(37)	23.08(21)	2.20(2)	1.10(1)	91명
내부환경	9.89(9)	40.66(37)	36.26(33)	12.09(11)	1.10(1)	91명
외부환경	31.87(29)	35.16(32)	29.67(27)	2.20(2)	1.10(1)	91명
만족도(전체)	20.00(91)	39.78(181)	30.33(138)	8.13(37)	1.76(8)	455

24) 2007년 고객만족도 참여도는 전체 고객의 약 17%수준이었다. 설문조사 응대 자체로 직접적인 서비스 혜택을 받는 입장이 아니기 때문에 대부분 수동적인 태도를 보인다. 따라서 고객마일리지 혜택(예: 우수고객에게 '금강산 관광'여행권 지급)과 같은 서비스의 도입은 반드시 필요하다.



〈그림 6〉 북한자료센터 고객만족도

면에서 BSC와 연결되어 있다는 것은 중요하다. 다른 한편으로 BSC를 적용한 PCRМ 평가법이 개발되는 등 다양한 연구가 이루어지고 있는 점에 착안하여 전문도서관에서도 이에 대한 적용 연구가 필요할 것이다. Kaplan과 Norton<sup>25)</sup>이 개발한 BSC관점을 CRM Scorecard 관점에서 적용한 것이 다음의 〈표 8〉이다(박성민, 최윤경 2005, 319).

이처럼 PCRМ은 도구적 측면의 자체적 활용성에도 의미가 있지만, 통합적 경영관리 측면에서 PCRМ시스템의 실적 평가를 BSC에 기본적으로 적용하는 것은 향후 중요한 과제가 아닐 수 없다. 그럼으로 전문도서관에서 PCRМ시스템이 발전적으로 정착하기 위해서는 도서관 특성에 맞게 고객니즈(도서관 홍보, 교육, 운영, 서비스, 정보검색 등)를 조사하고, 개념적 모델링을 거쳐 데이터베이스를 구축하고 서비스를 통해 피드백을 받고 이에 대한 실적평가가 이루어지는 보다 완전한 시스템으로 만들어져야 할 것이다.

## 5. PCRМ시스템의 전문도서관 적용에 있어서의 시사점

통일부 소속 전문도서관인 북한자료센터의 PCRМ시스템 적용 사례에서 정부기관 전문도서관의 활용 방향이나 문제점을 검토할 수 있을 것이다. 먼저 앞서 충분히 살펴 본 것처럼 PCRМ은 이미 2004년 국정홍보처에 의해 대부분의 중앙부처에 보급된 시스템이며 많은 지방자치단체에서도 사용하고 있는 시스템으로 소속 전문도서관의 적극성과 활용 의지만 있다면 시스템 도입에 따른 추가 경비 없이 바로 적용할 수 있다는 장점이 있다. 다만 현재 PCRМ시스템에 대한 기본적인 이해와 활용 마인드가 도서관 자체에 내재되어 있지 않다면 소속원에 대한 교육과 토론이 선행되어야 할 것이다. 왜냐하면 PCRМ은 도서관 홍보를 위한 단순한 이메일 발송이 아니라 조직의 비전과 목표를 수행해 가는 전략적 수단으로 장기적인 노력과 관리가 필요하기 때문이다. 그러나 이쉽게도 현재

25) 균형성과관리와 관련된 이들의 저서는 국내에도 많이 소개되었는데, 본 연구에서 거론된 원전은 다음의 책으로 생각된다(Robert S. and Norton, David P. 1996. Balanced score card. Harvard Business School Press. 322).

〈표 8〉 PCRМ 평가의 4가지 관점

관 점	목 표	주요 측정 내용
고객	고객정의 및 분류 타켓 고객의 선정 관계관리 전략	이메일 서비스, 리서치 정책여론 수렴
프로세스	고객 중심의 프로세스 고객 접점별 대응 비용절감	정책결과에 대한 피드백 다양한 의사소통 채널
인력, 조직	CRM 조직 전문성, 교육 훈련 신속성/정확성/안정성	고객식별, 운영조직 내부 의사소통 채널 교육훈련
기술	통합고객 데이터 모델 고객정보 수집방안 시스템 개선방안	인프라 구축 시스템의 유연성, 확장성 고객정보의 이용성

의 정부기관 전문도서관들은 이에 대한 관심이 적을 뿐만 아니라 본부에 속해 있는 PCRМ 주관부서가 이해 부족으로 소속 전문도서관을 소외시키는 경우가 있어 이에 대한 대책이 필요한 실정이다.

이 논문의 대상이 된 2007년 당시 통일부는 PCRМ전담팀으로 본부에 정책고객팀이 있었고, 각 부서에는 PCRМ 담당자가 있었으며, 이들로 구성된 PCRМ TF가 있었다. 전담 팀의 존재와 TF의 활동은 앞 서 〈표 3〉에서 본 것처럼 PCRМ 활동의 핵심이 된다. 이를 통해 정부기관 각 전문도서관에서 PCRМ시스템을 활용하기 위해서는 단순한 시스템 교육이 필요한 것이 아니라 보다 큰 차원의 전략적인 접근과 조직적인 지원이 필요하다는 것을 알 수 있다.

중앙부처 전문도서관은 소속기관이기 때문에 본부 활동의 영향을 받지 않을 수 없지만 전문도서관의 영역이 있기 때문에 독자적인 활동 영역을 얼마든지 구축할 수 있다. 그러나 그러한 체계를 구축하기 위해서는 정책고객의 확보와 고객 분류체계 수립, 고객군별 요구조사, 고

객의 요구에 근거한 정책정보 개발 등 새로운 도서관 서비스를 위한 노력과 투자가 필요하다 (단원 3.3참고). 특히 고객을 정의하고 고객분류 체계 모형을 만드는 일은 자체적으로 쉽지 않으므로 통일부의 사례처럼 전문가의 지원이나 컨설팅업체의 도움을 받을 수 있을 것이다. 다만 통일부, 교육과학기술부나 외교통상부 등과 달리 대민 서비스가 많지 않아 자체 조직 위주로 서비스하는 전문도서관은 자체적인 의견수렴만으로도 가능할 수 있을 것이다. 이는 PCRМ의 용도가 부처 특성별로 자체 전문도서관에 적합한 설계를 통해 다양하게 조직될 수 있는 여지가 충분히 있기 때문이다. 통일부 소속 전문도서관인 북한자료센터와 같이 PCRМ시스템을 통해 자료발간서비스를 하거나 도서관 이용자를 대상으로 고객만족도를 측정하는 것은 PCRМ 활용의 가장 용이한 사례가 될 것이다. 그러나 고도의 PCRМ 서비스를 위해서는 계속해서 새로운 고객을 확보하고 장기적으로 관리하며 다양한 콘텐츠를 개발해야 하는데 우리나라 현실에서는 쉽지 않다는 것이 문제이다.

따라서 PCRМ이 이용자 감소 등 어려움에 직면한 전문도서관에 마케팅 관점에서 효율적인 수단이긴 하지만 이를 위한 전문 인력과 예산이 거의 없다는 점에 어려움이 있으므로 조직과 비용을 최소화하는 측면에서 전문도서관 서비스를 개발하는 현실적인 대안도 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

## 6. 결론 및 제언

최근 전문도서관은 지식기반시대에 치열한 경쟁 환경에 직면하여 소속 기관뿐만 아니라 일반 국민을 고객으로 하여 마케팅 전략을 수행하고 있다. 본 연구에서 고찰한 PCRМ시스템은 중앙부처 등 많은 국가기관에 그 인프라가 구축되어 있어 소속 전문도서관은 모기관의 비전과 사명에 맞추어 대국민 서비스에 활용하고 있다. 다음은 본 연구를 통해 정리된 주요 내용이다.

첫째, 우리 정부에서는 2003년 PCRМ시스템을 도입하면서 이를 “정책고객서비스”로 명명했다. 여기서 “정책고객”이라는 용어는 CRM의 고객개념을 그대로 차용한 것으로 “정책정보를 제공받는 고객”으로 정의할 수 있다. 따라서 광의의 정책고객은 모든 국민을 포함하나 전문도서관으로 좁혀 보면, 모기관의 정책 입안, 형성, 홍보, 집행, 평가 등 정책 단계별로 직간접적으로 관계있는 개인, 법인, 단체 및 기관을 정책고객으로 정의할 수 있다. 또한 “정책정보”는 기본적으로는 “우리 정부가 정책고객에게 제공하는 정보”를 말하며, 반대로 “정부부처 및 공공기관의 정책입안 활동에 필요한 정

보”도 될 수 있다.

둘째, PCRМ과 CRM은 정보통신기술을 적극적으로 활용하여 장기적으로 고객관계를 유지하며 맞춤형 정보서비스를 제공한다는 공통점을 갖고 있으나 CRM이 수익성을 중심으로 경영부문의 개념을 바탕으로 하는 반면, PCRМ은 공공성과 형평성을 가장 중요한 가치로 한다는 점에서 차이가 있다.

셋째, PCRМ시스템의 활용에 있어서의 문제점은 ‘정책고객’의 정의의 불명확성, 고객 분류의 단순성, 발송 자료의 개봉률 저조, 정책고객 확보 부족, PCRМ시스템의 정비 미흡, 전직원의 고객관리 중요성에 대한 이해 부족, PCRМ 성과관리 및 평가보상제도 등 인센티브 방안의 미비 등에 있는 것으로 나타났다.

넷째, 통일부가 기존의 문제점을 보완하기 위해 새롭게 시도한 고객분류 모형은 고객을 1) 내부고객) 2) 파트너 고객) 3) 최종수혜자) 4) 이해관계자 5) 외국으로 분류하였다. 이는 수요자 중심의 맞춤형 서비스 기반을 마련하고자 한 것으로 이러한 방식은 기관별 특성에 따라 일부 차이가 나타날 수 있지만 대부분의 전문도서관에서 이를 원용하여 활용할 수 있을 것이다.

다섯째, 고객분류에 있어 각 분류 항목마다 대표적인 고객군을 선정하고 소속분야별로 하위분류를 설정하였으며, 이외 핵심고객, 성향, 연령대, 지역, 관심정책분야 등을 코드화 하여 등록하며, 주요고객에 대해서는 상세 정보를 수집하여 기록할 수 있도록 하였다. 이 부분은 특히 전문도서관의 고객 관리의 기본적 사항이자 핵심으로 파악된다.

여섯째, PCRМ은 BSC 시스템 등 관련 전자

정부 시스템들과 폭넓게 활용함으로써 시너지 효과를 높일 수 있다.

일곱째, 북한자료센터에서 PCRМ을 통해 제공한 '북한동향' 자료 배포 서비스는 전문가 집단과 일반 국민의 만족도에 차이가 있었다. 이를 통해 전문도서관에서도 고객세분화를 통한 맞춤형 정보 제공이 가장 중요한 요소인 것으로 나타났다.

여덟 번째, PCRМ을 통한 북한자료센터의 고객만족도를 측정된 결과, 대부분의 고객(91%)이 만족하면서도 PCRМ 설문조사 참여율(9.7%)이 적었다는 점에서 고객만족도와 PCRМ 참여율은 직접적인 상관관계가 없으나, 서비스 제공과 조직관리 문제가 PCRМ서비스에 영향을 미칠 수 있는 것으로 나타났다.

이상의 논의에서 살펴보았듯이 PCRМ시스템은 정책정보 제공과 피드백을 통해 국민적 합의의 기반을 얻으려는 국가적 커뮤니케이션 수단으로 사용된다. 특히 중앙부처의 PCRМ시스템은 여론조사와 고객만족도 조사 그리고 정책정보 발송시에 통계처리도 병행되기 때문에 정책고객 관리대책이 가능하다는 점에서 유용하

게 활용할 수 있다. 따라서 소속 전문도서관도 이러한 커뮤니케이션 매체의 장점을 살려 경쟁적 도서관 환경에서 그 위상을 확보할 수 있도록 전략적 적용 계획을 세워 나가야 할 것이다. 또한 전문도서관이 PCRМ시스템을 통해 고객 만족도를 높이기 위해서는 모기관의 정책 추진 내용과 성과를 정확히 전달하고, 자체 서비스 자료를 꾸준히 개발해서 고객 수준별로 정책정보를 제공해야 한다. 이를 위해 정책고객관리를 위한 대내외 협력네트워크를 활성화하여 전문도서관 발전에 도움을 주는 전문가, 오피니언리더 등 특정고객 관리를 체계화하며 지속적인 피드백을 통해 고객지향 마인드를 유지할 수 있도록 해야 할 것이다.

끝으로 이 논문은 전문도서관에서의 PCRМ시스템의 적용에 대해 사례 중심의 포괄적인 연구라는 한계가 있으나 향후 PCRМ시스템을 도서관마케팅 관점에서 도입하려는 도서관 사서 및 경영자에게는 실제적인 측면에서 도움이 될 것으로 생각되며, 보다 세부적이고 진전된 연구가 계속되기를 기대한다.

## 참 고 문 헌

- 김기영. 2008. 이용자 대체용어로서 고객 개념에 대한 고찰. 『한국문헌정보학회지』, 42(2): 235-253.
- 김중호, 김세훈. 2006. 고객세분화를 통한 정책홍보 적용방안 연구. 『한국행정연구』, 15(3): 217-247.
- 박성민, 최윤경. 2005. 중앙부처 정책고객서비스(PCRМ) 사례연구. 『한국정책학회보』, 14(3): 315-361.
- 박여원. 2004. CRM 기법의 전문도서관 적용방안에 관한 연구. 『정보관리연구』, 35(1): 51-69.

- 배일섭. 2007. 시민참여를 위한 PCRM 활용방안에 관한 연구. 『한국정책학회』(하계학술발표대회 자료집): 109-123.
- 오영균. 2006. 공공고객관계관리(PCRM)의 개념과 적용에 관한 연구. 『한국정책과학학회보』, 10(2): 257-276.
- 유길호. 2002. 고객관리(CRM)의 도서관 도입. 『한국문헌정보학회지』, 36(2): 25-38.
- 유양근. 2004. 도서관 CRM 시스템의 효율적 추진에 관한 연구. 『한국도서관정보학회지』, 35(3): 251-270.
- 윤태웅. 2006. 지방정부의 정책고객서비스(PCRM) 효과적 시행에 관한 연구. 『사회과학논집』, 26: 75-90.
- 이용재. 2008. 전문도서관 마케팅 경영전략. 『한국도서관정보학회지』, 38(3): 335-351.
- 조윤희. 2006. 대학도서관의 BSC 적용에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 40(1): 241-262.
- 최재황. 2008. 정책정보포털 협력망 구축방안 (6.26 국립중앙도서관 파워포인트 발표자료). 27.
- 통일부 편. 2008. 『통일부법령집』. 통일부와 그 소속기관 직제에 관한 시행규칙.
- 행정자치부 편. 2008. 『(희망대한민국)행정자치부 정책백서(2003-2007)』. 서울: 행자부.
- 홍현진, 노영희. 2007. 『국립중앙도서관 정책서비스운영 및 발전방안 연구』. 서울: 국립중앙도서관. 232.
- Auld, Hampton, Ed. 2004. "Perspectives: Patrons, Customers, Users, Client: Who are they and what difference does it make what we call them?" *Public Libraries*, 43(2): 81-87.
- Budd, John M. 1997. "A Critique of Customer and Commodity." *College & Research Libraries*, 58(4): 310-321.
- Kaplan, Robert S. and Norton, David P. 1996. *Balanced Score Card*. Harvard Business School Press. 322.
- Price, Robbin. 2004 "As long as we don't call them warthogs," *Public Libraries*, 43(2): 84-85.
- Wagner, Brent. 2007 "Backtalk: Patron or Customer(and why)?" *Library Journal*, 132(12): 50.
- <<http://100.naver.com/100.nhn?docid=791908>>. [2008.8.14].

