

국내 공공도서관 경영평가의 동향과 지향성

Trends and Directions of Management Evaluation of the Public Libraries in Korea

윤 희 윤(Hee-Yoon Yoon)*

목 차

- | | |
|----------------------|-----------------------|
| 1. 서론 | 3.3 서비스 만족도 평가의 적용 |
| 2. 도서관 경영평가의 계보와 전모 | 3.4 사회경제적 가치평가의 강조 |
| 2.1 경영평가의 계보와 유형 | 4. 국내 공공도서관 경영평가의 지향성 |
| 2.2 경영평가의 사이클과 전모 | 4.1 경영과 평가의 정합성 추구 |
| 3. 국내 공공도서관 경영평가의 동향 | 4.2 경영평가용 성과지표의 개발 |
| 3.1 다양한 평가방식의 수용 | 4.3 사회경제적 가치(편익)의 평가 |
| 3.2 도서관 성과평가의 강화 | 5. 결론 |

초 록

최근에 중앙정부의 행정안전부와 문화체육관광부, 광역자치단체인 경기도는 공공도서관의 정책 및 경영실태를 평가하였다. 그러나 이들 평가는 단순한 투입-산출척도에서 더 광범위한 사회경제적 가치를 추계하기 위한 성과평가로 진화하는 국제적 동향에 부합하지 못하고 있다. 이에 주목하여 본 논문은 최근 경영평가의 동향과 한계를 분석하고 중앙정부 및 지방정부가 공공도서관의 사회경제적 가치(영향과 편익)를 산출하기 위한 바람직한 지향성을 제시하였다.

ABSTRACT

Recently, the policies and management of public libraries have been evaluated by the Ministry of Public Administration and Security, the Ministry of Culture, Sports and Tourism of the central government, and Gyeonggi Province in Korea. However, these evaluations do not meet the international trends where simple input-output measures are being overtaken by outcomes calculating broad socio-economic values. Taking these facts into consideration, the main goal of this paper is to analyze the limitations of the recent library evaluation cases and to suggest some desirable directions for the evaluation of the socio-economic values (i.e., impact and benefits) of public libraries.

키워드: 공공도서관, 경영평가, 도서관 평가, 사회경제적 가치

Public Libraries, Management Evaluation, Library Evaluation, Socio-economic Value

* 대구대학교 문헌정보학과 교수(yhy@daegu.ac.kr)

논문접수일자: 2009년 5월 4일 최초심사일자: 2009년 5월 12일 게재확정일자: 2009년 5월 27일

1. 서론

도서관과 사서직은 오랫동안 경영평가에 소홀하였다. 이러한 조직문화는 정도의 차이일 뿐 지금도 계속되고 있다. 그 배경과 이유는 우선 도서관의 업무와 서비스를 측정하기 어렵다는 인식이 지배하여 왔으며, 경험과 관행에 기초하더라도 실적저하나 업무수행의 과오가 적은 것으로 간주하였다. 또한 도서관장의 경영전략과 성과평가 등에 대한 인식 및 리더십 부족이 평가의 중요성을 무시하거나 외면하는 요인으로 작용하였다. 특히 공공도서관은 경영성과를 평가하여 지역사회에 존재이유와 중요성을 제시해야 함에도 불구하고 그것이 사회문화적 가치를 설명하는데 얼마나 유용한지를 이해하지 못하고 있다. 그리고 가장 결정적 이유는 업무나 서비스의 성과를 지표화하거나 평가하는 방법이 취약하고 도구도 부족하기 때문이다.

이처럼 다양한 이유로 경영평가의 부재문화 내지 경시풍조가 팽배하던 국내 공공도서관계에 최근 들어 중앙행정기관 및 일부 자치단체가 행정평가와 운영평가를 적용하고 있다. 1998년부터 2003년까지 문화관광부가 실시한 '전국 문화시설 관리운영 평가'에 공공도서관이 포함되었으며, 그 후신인 문화체육관광부는 2007년의 시범평가에 이어 2008년에 10개 영역, 40개 지표로 구성된 '전국 도서관 운영평가'를 단독으로 실시하였다. 2008년에 행정안전부가 8개 분야(일반행정, 사회복지, 보건위생, 환경관리, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 안전관리) 85개 국정시책으로 나누어 실시한 자치단체의 합동평가에도 3개 지표(기획과 재정, 인력, 장서)로 구성된 '도서관정책평가'가 포함되었다. 한편,

경기도를 비롯한 여러 광역자치단체도 최근에 서비스 만족도 평가 내지 종합평가의 방식으로 공공도서관을 평가하고 있다. 자의든 타의든간에 공공도서관의 업적과 성과를 평가하여 담세주체 및 시민사회에 알리고 서비스 제고방안을 모색해야 한다는 점에서 바람직한 현상이라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 『정부업무평가 기본법』에 근거하여 행정안전부장관이 관계중앙행정기관의 장과 합동으로 실시하는 자치단체의 행정평가 중의 도서관정책평가, 문화체육관광부가 주도하는 전국 공공도서관 운영평가, 경기도의 공공도서관 평가 등은 그 성격과 목적, 평가영역과 지표구성, 배점과 가중치 등에서 적지 않은 문제점과 한계를 내포하고 있다. 이에 본 연구는 국내 공공도서관을 대상으로 하는 최근 평가의 성격과 동향을 분석한 다음에 바람직한 지향성을 제시하고자 한다.

2. 도서관 경영평가의 계보와 전모

2.1 경영평가의 계보와 유형

도서관 경영평가는 '투입-과정-산출-성'으로 구성되는 경영사이클을 통하여 이루어지는 제반활동을 평정하는 행위'를 말한다. 그것이 언제 시작되었는지는 분명하지 않다. 다만 어떤 조직체든 설립·운영되면 일정기간 후에 그 과정이나 실적에 대한 진단, 측정, 평정 등의 행위가 있을 수밖에 없다는 점에서 도서관계도 '평가'라는 용어를 사용하지 않았을지라도 오래전부터 경영상태를 평가하여 왔을 것으로 짐작

된다.

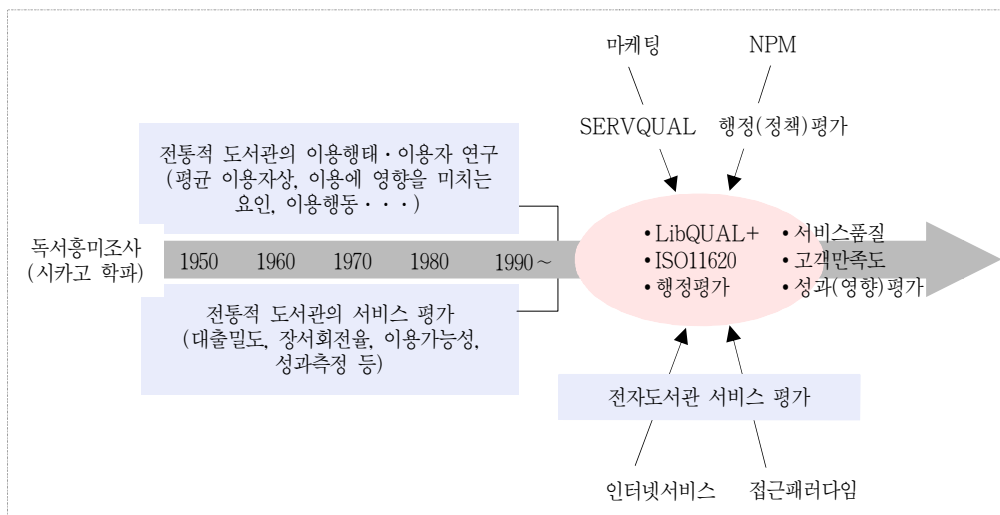
1950년대부터 도서관계는 대출기록의 분석, 독서실태 조사, 이용행태, 이용자 연구 등에 치중하였고, 그 이후에도 대출밀도, 장서회전율, 이용가능성, 성과측정 등의 형태로 서비스 평가가 계속되었으며, 최근에는 행정평가 차원에서 공공도서관을 평가하는 사례도 자주 목격할 수 있다. 이러한 궤적을 추적한 일본의 岸田 和明(2004, 105-121)이 도서관 평가론의 계보를 제시하였는데, 이를 보완·재구성하면 <그림 1>과 같다. 즉, 최근에 많은 도서관이 NPM에 기반한 서비스 품질, 고객 만족도, 성과평가에 주목하고 있다. 그 배경과 동인은 자치단체의 행정평가와 고객만족에 대한 관심의 고조에서 기인하며, 특히 업무 및 서비스 개선에 성과지표를 활용하고 있다.

이러한 궤적을 거치는 동안 공공도서관 평가 유형도 목적, 범주, 주체, 시민사회의 참여정도, 대상과 수준 등에 따라 다양화되고 있다. 목적

에 따라서는 연간 수행하는 업무와 서비스 성과중심의 평가와 현상 및 문제점을 파악·개선하기 위한 진단적 평가로, 범주로 구분하면 종합평가와 부문평가(장서평가, 서비스 만족도 평가, 웹사이트 평가 등)로 나눌 수 있다. 또한 평가주체에 따라서는 내부평가와 외부평가로, 시민사회의 참여정도를 기준으로 의견반영, 협동평가, 독립평가(제3자 평가)로 나누어진다. 그리고 대상과 수준에 따라서는 정책평가, 시책평가, 업무평가로 구분할 수 있다.

2.2 경영평가의 사이클과 전모

도서관 경영평가의 전모를 파악하려면 그 전단계로 경영활동의 사이클을 이해할 필요가 있다. 경영학, 행정학 등에서 회자되는 기업체 및 공공기관의 경영활동은 Shewhart와 Deming(1982, 88)이 제창한 PDCA 사이클, 즉 '계획(Plan)-실행(Do)-평가(Check)-개선(Act)'의 피드백

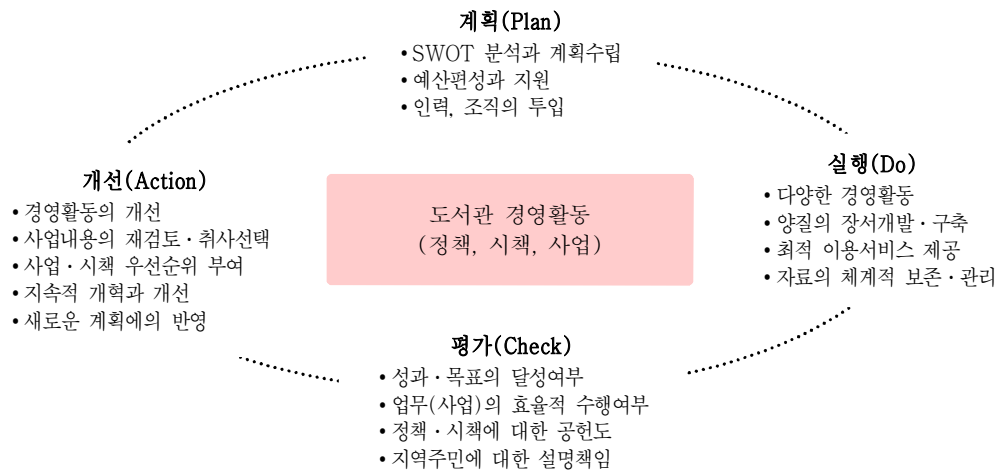


<그림 1> 도서관 경영평가의 계보와 스펙트럼

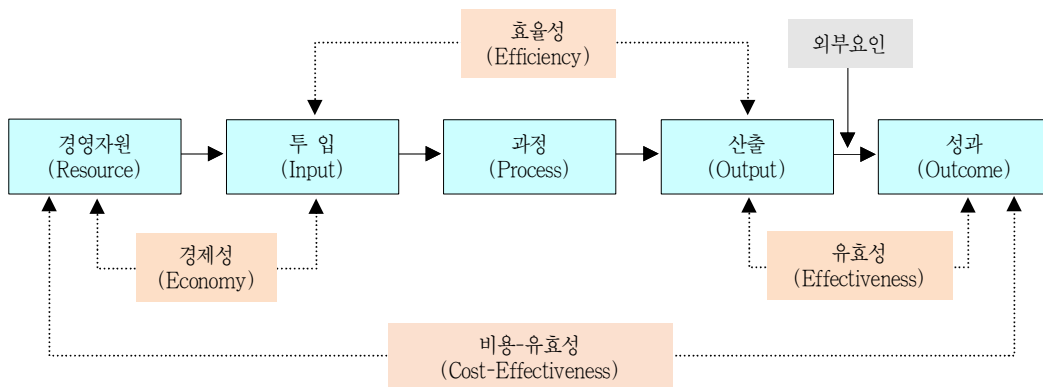
과정을 말한다. 이를 경영(또는 행정)평가에 도입하는 목적은 계획의 유효성 확보, 실행의 효율성(생산성) 제고, NPM에 근거한 고객 및 성과지향성으로 전환하는데 있다. 따라서 PDCA 사이클을 도서관 경영활동에 대입하면 <그림 2>와 같이 표현할 수 있다. 각 사이클의 주요 내용은 다음과 같다.

다음으로 도서관 경영평가는 PDCA 사이클

중에서 'C(평가단계)'에 해당한다. 이를 전제하지 않으면 도서관의 효율성이나 유효성을 판단할 수 없고, 장서 및 서비스의 품질도 개선하기 어렵기 때문에 다른 조직체와 마찬가지로 <그림 3>과 같은 프로세스에 적용되는 지표들을 선택적으로 결합하여 다양한 관점(경제성, 효율성, 유효성, 비용-유효성 등)에서 평가해야 한다.



<그림 2> 도서관 경영활동의 PDCA 사이클



<그림 3> 도서관 경영평가의 프로세스

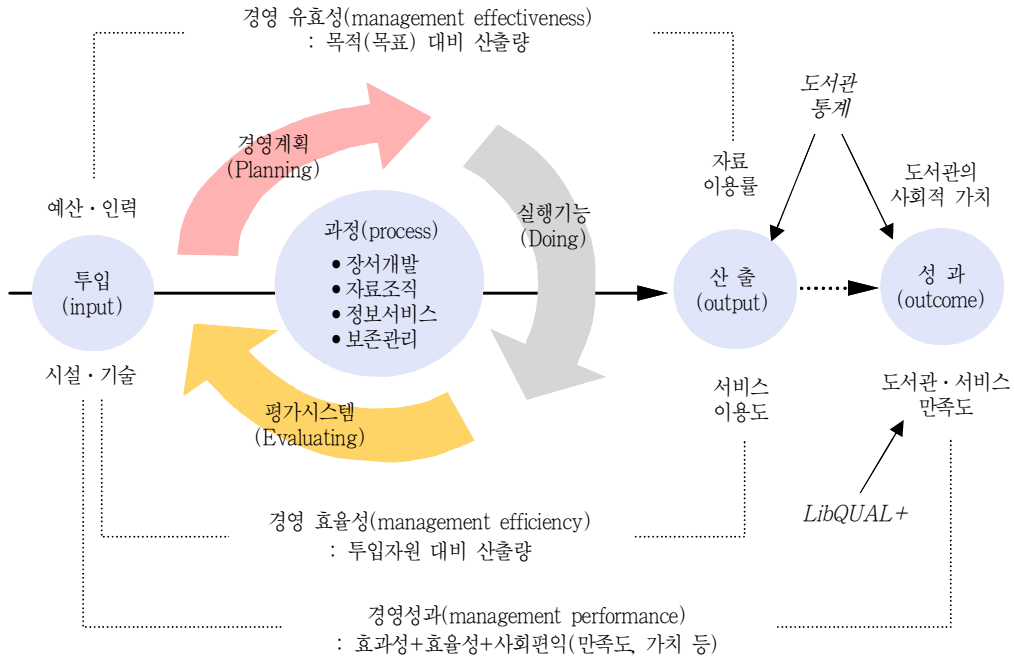
투입지표(input indicator)는 도서관의 예산, 인력, 장서, 공간과 시설, IT 등을 말하며, 과정 지표(process indicator)는 업무수행을 위한 준비, 자료 등의 처리, 서비스 활동 등을 의미한다. 그리고 산출지표(output indicator)는 투입과 처리로 생산된 산출물(방문자, 대출건수, 참고봉사건수, 상호대차수, 다운로드, 접근회수 등)이다. 마지막으로 성과지표(performance indicator)는 도서관 서비스가 궁극적인 목표로 설정한 대중의 일상생활 및 사회경제적 효과와 영향을 의미한다. 이러한 평가지표를 결합하여 도서관 경영활동을 경제성, 효율성, 유효성 등의 측면에서 평가하게 되는데 각각의 개념적 함의와 특징은 다음과 같다.

- ① 경제성(Economy): 도서관의 투입요소에 주목하여 최소 비용으로 적절한 물량과 품질의 인적 및 물적 자원을 입수·투입하는 것을 말한다. 즉, 투입요소와 관련된 관점으로서 산출을 고정시킨 상태에서 투입의 최소화를 추구한다. 가령 연간 대출목표를 달성하는데 투입한 인력과 비용이 적을수록 경제성이 높은 것으로 평가한다.
- ② 효율성(Efficiency): 도서관의 투입과 산출의 상관관계에 주목하는 자원지향적인 개념으로서, 투입자원에 대한 산출 결과로 도서관 경영활동의 효율성 여부를 판단한다. 따라서 투입을 고정시킨 상황에서 산출의 최대화를 도모하는 관점이다. 예컨대 도서관의 시간당 서비스 건수가 많을수록 효율성이 높은 것으로 평가한다.
- ③ 유효성(Effectiveness): 도서관의 목표,

산출물, 성과(외부효과)의 상관성에 주목하는 목표지향적 관점이다. 비록 ISO 9000은 '계획한 활동이 실행되어 달성되는 결과의 정도'로 정의하고 있으나, 도서관이 수립한 목표에 도달하는데 산출이나 성과가 얼마나 기여하는지를 기준으로 유효성을 판단하는 것이 바람직하다.

따라서 도서관 경영활동의 사이클인 <그림 2>와 경영평가의 프로세스인 <그림 3>을 결합하면 경영평가의 사이클이 된다. 이를 공공도서관에 적용하면 그 전모를 <그림 4>처럼 함축적으로 표현할 수 있다. 요컨대 공공도서관의 경영활동은 4단계(투입-과정(PDCA 사이클)-산출-성과)를 대상으로 각각의 지표를 결합하여 3E(Economy, Efficiency, Effectiveness)의 관점에서 평가하며, 이들을 포괄하는 비용-유효성(Cost-Effectiveness)이 경영평가의 전모라 할 수 있다.

대다수 공공도서관이 효율성(투입 대비 산출)을 평가하는데 치중하였으나, 최근 행정평가에서 성과를 강조함에 따라 공공도서관 경영평가도 성과중심의 유효성을 강조하고 있다. 이 때의 성과는 도서관이 서비스를 제공함으로써 이용자가 얻는 사회적 편익을 말하며, 그것을 대표하는 가시적 결과는 이용자의 정신적, 경제적, 사회문화적 변화 등이다. 다만 공공도서관의 경영활동과 서비스 제공에 대한 성과를 판별하기 어렵기 때문에 이용자 만족도를 대응 지표로 활용하는 경우가 많다.



〈그림 4〉 공공도서관 경영(성과)평가의 사이클과 전모

3. 국내 공공도서관 경영평가의 동향

1990년대부터 국가와 자치단체가 심화된 재정적 부담을 해소하는 방안으로 감량경영, 조직개편, 예산삭감 등을 단행함에 따라 자치단체의 하부 행정기관인 공공도서관도 예산축소, 인력감축, 경영합리화에 대비한 자구책과 대응방안을 다각도로 마련해야 할 입장에 있다. 그래서 주로 미시적 관점에서 주력하던 투입위주의 경제성이나 투입-산출의 효율성 평가에 거시적 차원, 즉 사회적 편익(만족도, 가치 등)과 기여도를 추가하는데 주목하고 있다. 최근의 동향과 신조류는 다음과 같다.

3.1 다양한 평가방식의 수용

도서관의 경영평가는 내적 필요성과 연차보고를 위한 자료확보의 차원에서 이루어져 왔다. 그것은 평가주체가 도서관과 사서직이고, 통계 중심의 정량적 평가며, 투입-산출의 효율성 평가에 치중하였다는 것을 의미한다. 그런데 최근에 국가나 자치단체가 경영활동의 요체인 예산 및 인력에 다운사이징 정책을 적용하고, 지역사회와 시민단체가 도서관 경영성과의 효율성에 의문을 제기하고 설명책임을 요구함에 따라 평가방식에 대한 자성과 개선의 분위기가 확산되고 있다.

이에 따라 공공도서관계는 다양한 평가방식을 도입하거나 접목하여 '형식적 업무평가, 자

기합리화를 위한 자체평가, 예산확충 및 인력 확보를 위한 통계중심의 산술평가'라는 부정적 인식을 불식시키기 위하여 다면적 평가시스템을 수용하고 있다. 이를 대표하는 사례가 자체평가 결과에 대한 외부 전문가의 자문 및 심사제 강화, 상위기관의 행정평가 수용, 객관성과 공정성을 확보하기 위한 외부평가 의뢰 등이다. 즉, 최근의 공공도서관 평가는 <그림 5>와 같이 자체평가에서 외부평가로, 정량적 평가에서 정성적 평가로, 업무평가에서 성과 및 편익평가로 영역과 성격을 확대하고 있다.

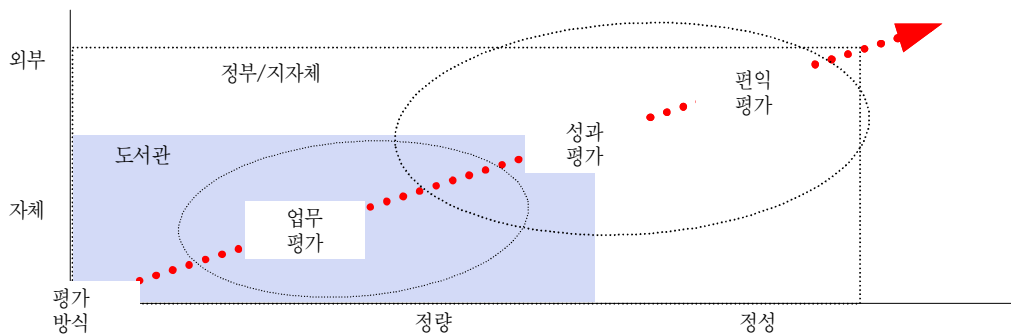
3.2 도서관 성과평가의 강화

전통적으로 공공도서관 경영평가는 업무통계를 전년도 데이터 또는 당해연도의 목표치와 단순 비교하여 연간 실적으로 판단하여 왔다. 이러한 평가는 경영사이클의 각 단계에 위치하는 지표들의 상호비교를 전제로 하는 경제성, 효율성, 유효성 등과 무관할 뿐만 아니라, 특히 경영성과를 판단할 수 없다는 비판이 많았다.

이에 경영활동으로 산출된 업무통계를 조합하여 경제성과 효율성을 평가하는 지표를 개발

하였다. 예컨대 방문자수를 봉사대상인구 대비 방문자수로, 소장책수를 봉사대상인구당 책수로, 연간 대출실적을 1인당 대출수로, 자료구입비 대비 서비스 실적 등으로 구체화하였다. 이러한 조합형 지표 중에서 아직도 공공도서관 평가에 적용되지 않거나 더 정교하게 구성해야 할 예로는 등록률(실질등록수÷자치단체 인구×100), 장서신선도(연간 수입책수÷소장책수×100), 장서회전율(연간 대출책수÷소장책수), 대출밀도(연간 대출책수÷봉사권역의 정주민구), 실질 대출밀도(연간 대출건수÷도서관 등록자수), 야간 대출밀도(연간 대출건수÷직장인·학생의 등록수) 등을 들 수 있다.

다만 복수의 개별지표를 조합하더라도 투입·산출의 효율성을 평가하는 지표에 지나지 않으며, 공공도서관이 지역주민에게 어떤 영향을 미치는지, 지역사회의 발전에 얼마나 기여하는지, 사회경제적 가치는 어느 정도인지를 평가하기 어렵다. 왜냐하면 산출지표와 성과지표의 경계를 명확하지 않음에도, 일반적으로 전자는 '도서관이 지역사회에 제공하는 재화나 서비스'인데 비하여 후자는 '지역주민의 만족도나 사회적 기여도와 그 상태의 향상'을 중시하기 때문이다.



<그림 5> 공공도서관 평가방식의 변화추이

그래서 최근에 성과평가의 중요성을 강조하고 있으며, 이를 위한 지표의 개발과 적용을 강화하고 있다. 도서관 성과지표를 대표하는 ISO 11620(2008)과 JIS X0812(2007)를 적용하거나 변용하는 사례가 증가하고 있음이 반증한다. 이용자 입장에서는 고객 만족도가 대표적인 성과지표이기 때문에 국제 표준규격도 이를 수용하여 이용자 만족도를 대용지표로 채택하고 있다. 그럼에도 불구하고 성과(영향)의 본질은 지역주민이 공공도서관 서비스를 이용함으로써 기술, 지식, 역량, 행동, 판단에서 일어나는 변화를 의미한다. 따라서 지식정보의 습득과 활용, 정보해득력의 제고 내지 강화, 평생학습의 능력과 기회, 사회적 참여의 촉진과 기여, 개인적 복지의 향상, 사회경제적 가치를 중심으로 경영성과를 평가할 필요가 있다.

3.3 서비스 만족도 평가의 적용

이용자의 서비스 만족도는 공공도서관의 핵심 산출지표인 동시에 경영성과를 판단하는 요체이다. 다만 대다수 관중이 모체기관 또는 한정된 구성원의 만족도로 서비스 품질을 평가하는데 비하여 공공도서관은 불특정 이용집단인 지역주민의 인식도를 평가하여 서비스 역량이나 역할을 판단한다. 따라서 서비스 만족도는 가장 중요한 성과지표 중의 하나로 간주할 수 있다.

이를 위하여 많은 공공도서관이 자체적으로 작성한 척도(5점 또는 7점)의 질문지 내지 인터뷰 방식으로 서비스 만족도를 조사하여 왔으나, 최근에 국제적으로 표준화된 질문지를 평가도구로 사용하는 사례가 증가하고 있다. 그 중에

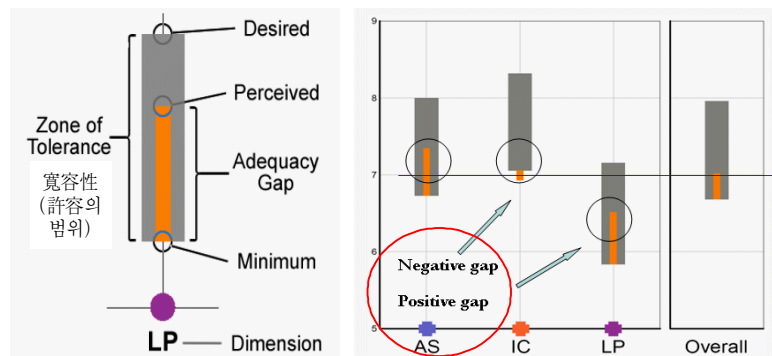
서 대표적인 것이 LibQUAL+™인데, 1985년에 Parasuraman 등이 서비스 품질을 평가할 의도로 개발한 마케팅 분야의 SERVQUAL(5개 차원, 22개 문항)을 1995~1999년에 Fred와 Colleen이 ARL 및 Texas A&M의 후원으로 도서관 서비스의 품질을 평가하는데 적합하도록 변형한 것이다. 2000년에 등장한 LibQUAL+의 골격은 SERVQUAL의 기본구조를 수용하되 용어를 수정하여 5대 차원(서비스 자세, 장소로서의 도서관, 신뢰성, 실물장서의 준비, 정보접근) 41개 문항으로 구성하였다. 이어 2001년에는 문항수가 56개로 증가되었고, 2002년에는 다시 25개로 축소되었으며, 2003년부터는 <표 1>처럼 3개 범주 또는 차원(서비스 자세, 장소로서의 도서관, 정보관리) 22개 문항으로 재수정하여 현재까지 적용하고 있다.

주지하다시피 통상적인 만족도 조사용 질문지는 이용자의 인식도를 단순 체크하는 방식이다. 이에 비하여 LibQUAL+는 갭이론(gap theory)을 바탕으로 최소 수준, 바람직한 수준, 인식 수준을 각각 체크하고 이들의 차이로 서비스 만족도를 평가한다. 즉, <그림 6>의 갭이론에 근거하여 서비스 품질의 적정성(Adequacy = P - M)과 우수성(Superiority = P - D)을 평가한다. 각 수준의 개념적 함의는 다음과 같다.

- ① 제공해야 하는 최소 서비스 수준(Minimal service level): 이용자 입장에서 도서관이 제공해야 한다고 생각하는 최소한의 서비스 수준이다.
- ② 바람직한 서비스 수준(Desired service level): 이용자가 도서관에 기대하는 바람직한 서비스 수준을 말한다.
- ③ 서비스 인식수준(Perceived service level):

〈표 1〉 LibQUAL +의 질문문항과 척도구성

차 원	질문문항	척도(M/D/P)								
		Low	척도(M/D/P)							high
		①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
서비스 자세 (AS)	AS-1 직원을 신뢰할 수 있다.									
	AS-2 직원은 개별 이용자에게 주의를 기울인다.									
	AS-3 직원의 태도는 늘 친절하다.									
	AS-4 직원은 이용자 질문에 응답할 준비가 되어 있다.									
	AS-5 직원은 질문에 대답할 지식을 가지고 있다.									
	AS-6 직원은 열정을 가지고 이용자를 대한다.									
	AS-7 직원은 이용자의 요구를 이해하고 있다.									
	AS-8 직원은 기꺼이 이용자를 도울 의지가 있다.									
	AS-9 이용자는 서비스 문제를 해결하려고 직원에게 의지한다.									
정보관리 (IC)	IC-1 자택·연구실에서 전자정보에 접근할 수 있다.									
	IC-2 도서관 웹사이트에서 스스로 정보를 찾을 수 있다.									
	IC-3 과제를 수행하는데 필요한 인쇄자료를 소장하고 있다.									
	IC-4 필요한 전자정보자원을 가지고 있다.									
	IC-5 필요한 정보접근을 지원하는 최신 기기가 있다.									
	IC-6 스스로 접근도구를 이용하기 쉽다.									
	IC-7 독자적인 정보접근을 용이하게 한다.									
	IC-8 필요한 인쇄잡지와 전자잡지를 소장하고 있다.									
장소로서의 도서관 (LP)	LP-1 연구 및 학습의욕을 고취시키는 장소이다.									
	LP-2 개인적 작업을 위한 정숙한 공간이다.									
	LP-3 쾌적하고 매력적인 위치에 있다.									
	LP-4 학습 및 연구를 위한 최적의 장소이다.									
	LP-5 집단적 학습과 연구를 위한 공간이다.									



〈그림 6〉 LibQUAL +의 관용성(허용, 용인) 범위 및 갭 판정기준

이용자가 제공받은 도서관 서비스에 대하여 실제로 인식하는 수준을 의미한다.

도서관이 이용자 인식도를 조사하려면 LibQUAL+에 가입(2009년 가입비 \$3,200)해야 하며, 이용자(등록자)가 사이트에 접속하여

응답하는데 소요되는 시간은 약 10분이다. 2009년 현재 12개 이상의 언어로 번역되었고, 17개국 1,000개관 이상이 참여하고 있으며, 이용자의 설문응답 누적건수도 10만건을 상회하고 있다. 이처럼 각광받는 이유는 '도서관 서비스 품질에 대한 상호비교의 기준(norm)을 제공하는 도구'라는 점에 있으며, 기대수준과 인식수준의 차이를 비교함으로써 서비스 품질의 적절성 및 우수성, 요구에의 적합성을 평가할 수 있고 비교하는데 사용할 수 있기 때문이다. 그럼에도 다음에 적시한 것처럼 적지 않은 한계와 문제를 내포하고 있다.

첫째, LibQUAL+의 질문지(3개 차원, 22개 문항)가 모든 유무형의 도서관 서비스를 포괄하지 못한다. 가령 '이용자는 도서관 서비스에 어느 정도로 만족하는지, 서비스 품질의 총 만족도는 어느 정도인지' 등을 추가할 필요가 있다.

둘째, LibQUAL+는 도서관 경영평가의 요체인 '서비스 제공, 이용자의 개인적 성과, 사회경제적 가치'를 연계·평가하는 도구가 아니다. 부연하면 '도서관 서비스가 이용자 및 사회에 얼마나 기여하는지'를 평가할 수 없다. 평가주기가 1년 단위이고, 피설문자도 매년 달라질 수 있기 때문이다.

셋째, 각 차원에 포함된 문항의 유사성 내지 중복성의 문제이다. 예컨대 서비스 자세를 구성하는 9개 문항 중에서 AS-4, AS-6, AS-8은 유사성이 높은 반면에 정보관리의 IC-3, IC-4, IC-8 및 장소로서의 도서관의 LP-1과 LP-4는 중복성이 강하다.

넷째, 응답 데이터가 유효한가의 문제이다. 웹사이트 접속형 설문방식이어서 데이터 수집

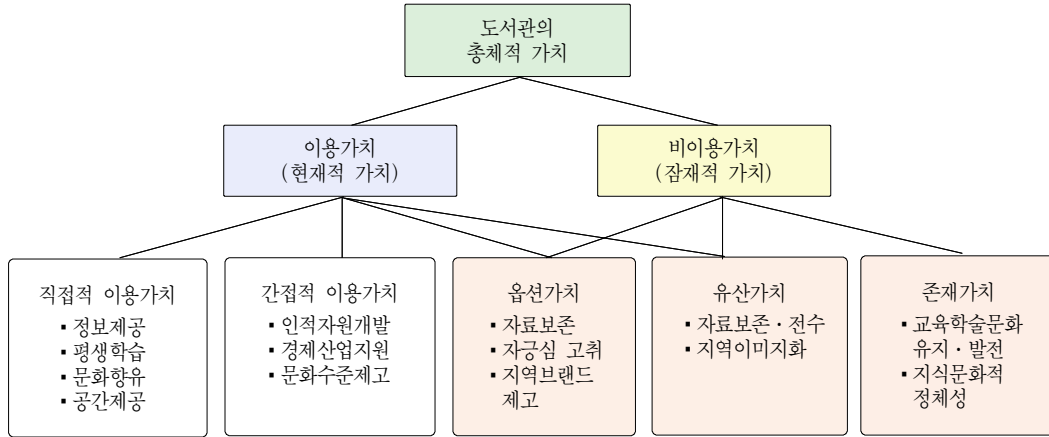
및 분석이 용이함에도 피설문자는 내관자로 한정될 수밖에 없다. 환언하면 비내관자 또는 비이용자가 누락되는 상황을 감안하면 서비스 품질에 대한 총체적 평가로 간주하기 어렵고, 더구나 사회적 기여도는 평가할 수 없다.

다섯째, 프라이버시 보호를 중시하는 풍조에 따라 설문조사의 회수율이 저조하다. 실제로 LibQUAL+의 최근 회수율은 20%~30%에 불과할 정도로 유효한 데이터를 수집하기 어렵다(須賀 千繪 2007, 387). 그것은 수집한 통계데이터와 분석결과에 대한 신뢰성을 약화시킨다.

따라서 대학도서관의 서비스 품질평가 도구로 정착되고 있는 LibQUAL+를 공공도서관 경영평가에 적용하려면 질문지 구성과 문항에 대한 검토와 보완이 필요하다. 도서관 서비스가 이용자와 지역사회에 얼마나 기여하는지, 즉 인과관계를 반영한 성과평가 문항이 추가되어야 한다. 또한 복수의 질문문항을 대변하는 차원의 명칭이 적합한지, 역으로 각 차원에 부합하는 적절한 문항이 포함되어 있는지를 검토해야 한다. 그 외에도 문항간의 유사성과 중복성을 최소화하는 방향으로 재구성할 필요가 있다.

3.4 사회경제적 가치평가의 강조

가치의 사전적 의미는 '사물이 가지는 진·선·미 등의 절대성', 또는 '목적을 실현하는데 중요한 성질이나 정도'를 의미한다. 이를 공공도서관의 사회경제적 가치에 원용하면 '사회경제적 효용성'으로 정의할 수 있다. 그리고 永田 治樹(2004, 5-6)가 유형화한 공공도서관의 가치를 보완하면 <그림 7>처럼 공공도서관의 자료와 서비스를 이용(소비)함으로써 초래되는 현재



〈그림 7〉 공공도서관의 사회경제적 가치와 제기능의 상관관계

적 가치(이용가치)와 이용과 무관하게 도서관이 존재함으로써 파생되는 잠재적 가치(비이용가치)로 대별할 수 있다. 전자는 직접적 이용가치와 다른 사람이 이용하는 데 따라 얻을 수 있는 간접적 이용가치, 그리고 미래에 필요할 때 이용할 수 있는, 즉 이용의 불확실성에 근거하는 옵션가치로 구분할 수 있다. 후자는 후속세대가 그것을 이용할지도 모른다고 생각함으로써 발생하는 가치(유산가치)와 도서관이 존재함으로써 얻을 수 있는 만족감에 기인하는 가치(존재가치)로 세분할 수 있다. 그러나 자료보존은 자신이 미래에 이용할지도 모른다는 이기적 동기로 보면 이용가치 중의 옵션가치에, 미래 세대의 이용을 위한 이타적 동기라면 비이용가치 중의 유산가치에 해당한다. 또한 도서관의 학술문화 발전, 지식문화적 정체성 유지 등은 이용여부와 무관하게 존재 그 자체가 상징적 가치를 지닌다.

이처럼 공공도서관의 재화와 서비스에는 이용가치 뿐만 아니라 다양한 비이용가치도 존재하므로 직접적 이용가치만 고려한다면 과소평

가될 수밖에 없다. 따라서 지역사회와 주민전체를 상대로 사회경제적 가치를 총체적으로 평가해야 하며, 화폐단위와 시장수요로 현시되지 않는 비이용자를 포함한 모든 주민의 의식적 가치를 정량화하는 방법을 적용해야 한다. 이를 위한 주요 평가방법으로는 투자효과(ROI: Return on Investment), 비용편익분석(CBA: Cost Benefit Analysis), 가상평가법(CVM: Contingent Valuation Method)을 들 수 있다.

첫째, 투자효과(ROI)는 적용분야에 따라 투자수익률, 투자이익율, 투자회수율, 총자본이익률 등으로 사용되고 있다. 한 마디로 공공도서관에 투자(투입)한 금액으로 얻는 이익(또는 손실)의 합이며, 연간 약 20%와 5년이 바람직한 회수율과 기간으로 간주되고 있다. 가령 어떤 공공도서관의 연간 투자(지출)액이 74,500만원이고 총편익이 284,000만원(직접적 이용가치 190,400만원+비이용가치 93,600만원)일 경우에 ROI 산출결과는 〈그림 8〉처럼 1원을 투입하면 총 3.81원의 사회경제적 가치가 유발된다.

$$ROI = \frac{\text{총효과(가치/편익)}}{\text{총투자(지출)액}} = \frac{2,840,000,000\text{원}}{745,000,000\text{원}} = 3.81\text{원}$$

〈그림 8〉 공공도서관 투자효과(ROI)의 산출 사례

둘째, 비용편익분석(CBA)은 공공도서관을 설립·운영하는데 투입된 총비용에 대한 편익 등의 효과를 사회경제적 효율성 측면에서 분석하는 것을 말한다. 부연하면 편익과 비용의 차(순현재가치), 비용-편익의 비율(비용편익률), 수익율(경제적 내부수익율)을 산출하여 효율성을 평가한다. 예컨대 어떤 공공도서관의 프로젝트에 대한 비용 대비 편익률(CBR: Cost Benefit Ratio) > 1이면 효율적인 사업으로 평가한다. 이 때의 편익은 비용-효과분석에서의 효과가 서비스의 성패에 대한 객관적 척도인 것과 달리, 서비스에 대한 이용자의 인식가치, 즉 주관적 척도이다. 총비용과 총편익을 현재 가치로 환산하여 산출하는 공식을 예시하면 〈그림 9〉와 같다.

셋째, 가상평가법, 가상가치평가법, 조건부

가치평가법 등으로 역칭되는 CVM는 농업·환경경제학 분야에서 정립·발전시킨 것으로서 도서관처럼 비시장재의 경제적 가치(이용가치+비용가치)를 평가할 때 유용하며 자주 사용되고 있다. 부연하면 시장에서 화폐단위로 거래되지 않는 가치에 대하여 2개의 설문문항(현재 상황과 가상적 상황)을 구성·조사하는 방식으로서 지불의지액(WTP: Willingness To Pay)이나 수입보상액(WTA: Willingness To Acceptance)에 대한 데이터를 수집하고 그것을 바탕으로 공공도서관 서비스의 외부 경제적 가치(편익)를 평가한다. 이를 위한 절차는 모집단에서 표본을 추출한 다음에 서비스에 대한 인식가치를 설문하고 표본의 WTP를 추계하여 〈표 2〉와 같이 모집단의 WTP(표본의 평균 WTP×모집단)를 산출한다.

$$CBA = \frac{\text{편익}(j) \text{의 현재가치}}{\text{비용}(j) \text{의 현재가치}} = \frac{BofPV_j = \sum_t \left\{ \frac{B_{jt}}{(1+i)^{s+t}} \right\}}{CofPV_j = \sum_t \left\{ \frac{C_{j(s+t)}}{(1+i)^{s+t}} \right\}}$$

BofPV *j*: 편익 *j*의 현재가치(원)
s: 기준연도(*n*)로부터 공용개시 연차(*n+s*)까지의 연수(년)
t: 공용개시 연차를 0년으로 하는 연차(년)
B_jt: 공용개시 후 *t*년의 편익 *j*의 추계치(원)
i: 할인율(=4%)
j: 편익종류

CofPV *j*: 비용 *j*의 현재가치(원)
s: 기준연도(*n*)로부터 공용개시 연차(*n+s*)까지의 연수(년)
t: 공용개시 연차를 0년으로 하는 연차(년)
C_j(s+t): 연차(*s+t*)의 비용 *j*의 값(원)
i: 할인율(=4%)
j: 비용종류

〈그림 9〉 공공도서관의 비용편익분석(CBA) 공식

〈표 2〉 가상평가법을 이용한 공공도서관 서비스의 평균 WTP 추계 사례

구 분		지불의지액(제시금액)		
		5,000원	10,000원	15,000원
응답자수 (명)	찬성(예)	96	50	20
	반대(아니오)	24	75	80
	무응답	15	10	35
찬성율(%)		80	40	20

▪ 표본 평균 WTP = $0.2 \times 15,000 \text{원} + (0.4 - 0.2) \times 10,000 \text{원} + (0.8 - 0.4) \times 5,000 \text{원} = 7,000 \text{원}$
 ▪ 모집단 평균 WTP(가상) = $7,000 \text{원} \times 100,000 \text{명} = 7 \text{억원}$

〈표 3〉 공공도서관 사회경제적 가치평가의 사례

연구주체	대상지역과 도서관	적용방법	투자: 회수
McClure, C.R. and J.C. Bertot(2001)	플로리다주(6개관)	투자효과법	1 : 9.08
Griffiths, Jose-Marie 등(2004)	플로리다주(17개관)	" I	1 : 6.54
San Francisco Public Library(2005)	샌프란시스코 공공도서관	"	1 : 1.40~3.34
Barron, Daniel D.(2005)	사우스 카롤리나주	혼합방식*	1 : 4.48
Kamer, Pearl(2005)	뉴욕 서폴크 카운티(42개관)	비용편익분석	1 : 3.87
Vermont Department of Libraries(2006)	버몬트주	혼합방식	1 : 7.26
Griffiths, Jose-Marie 등(2006)	펜실바니아주(500개관)	REMI**	1 : 5.50
Levin, Driscoll & Fleeter(2006)	사우스 웨스턴 오하이오(9개관)	투자효과법	1 : 3.81
Montgomery County libraries(2006)	몽고메리 카운티(4개관)	"	1 : 3.69
Kamer, Pearl(2006)	뉴욕 중앙카운티	비용편익분석	1 : 4.59
Kamer, Pearl(2006)	NY Port Jefferson Free Library	"	1 : 4.14
Kamer, Pearl(2006)	NY Northport-East Northport Public Library	"	1 : 3.30
Carnegie Mellon Center for Economic Development(2006)	피츠버그 카네기도서관	"	1 : 3.00
Indiana BR Center(2007)	인디애나주(12개관)	"	1 : 2.38***
Utah State Library Division(2007)	유타주	투자효과법	1 : 7.35
Wisconsin Public Libraries(2008)	위스콘신주	"	1 : 4.06
J.L. Management Services Pty. Ltd(2008)	호주 뉴사우스 웨일즈주	혼합방식	1 : 4.24

* 혼합방식: 경제적 영향과 편익, 투자회수법(ROI), 납세자 편익(taxpayer benefit)

** REMI: Economic Input-Output Analysis

실제로 상술한 평가방식을 적용하여 공공도서관의 사회경제적 가치를 분석한 연구 가운데 2000년 이후의 사례를 간추리면 〈표 3〉과 같다(Missingham 2005, 142-158 ; Berryman 2005, 29-41 ; Susan & Arns 2007, 37-68). 이들의 투자 대비 효과는 최저 1 : 1.40에서 최고 1 :

7.35로 나타났으며, 전체의 평균은 1 : 4.44이므로 공공도서관에 1달러를 투자하면 약 4.44달러의 사회경제적 편익(가치)이 창출된다고 할 수 있다.

4. 국내 공공도서관 경영평가의 지향성

모든 국가의 공공도서관과 사서직은 IFLA와 UNESCO가 규정한 정의와 목적을 금과옥조로 삼고 있다. 2001년의 『공공도서관서비스 지침』은 그 목적을 '개인과 집단의 교육, 정보와 개인적 발전, 여가와 오락에 대한 요구를 충족시키는데 필요한 다양한 자원과 서비스를 제공하는 것'으로 명시하였다(IFLA/UNESCO 2001, 2). 그렇다면 한국 공공도서관은 상술한 이념적 지주를 지역사회에 착근시켜 지식문화기관으로 기능하면서 사회경제적 가치를 창출하고 있는가. 이에 대한 판단은 시각에 따라 다를 수 있으나, 여전히 도서관계와 사서직의 관념적 언어에 머물고 있다. 이렇게 재단하는 정황과 이유를 경영평가 측면에서 적시하면 다음에 같다.

첫째, 도서관은 경영의 대상으로 간주되어야 하는데 행정관리의 시각이 지배적이다(糸賀 雅兒 2002, 126-127). 모든 공공도서관의 업무는 정교한 경영사이클에 입각해야 함에도 불구하고 대다수 도서관에는 관행과 경험을 중시하는 시대착오적 인식이 지배하고 있기 때문에 계획 및 평가기능이 부실하다.

둘째, 최근 공공도서관을 대상으로 행정평가와 운영평가가 이루어지고 있으나 개선과 보완의 여지가 많다. 가령 2008년도 행정안전부의 자치단체 행정평가에 포함된 도서관정책평가의 지표는 3개(기획과 재정, 인력, 장서)에 불과하다. 2008년에 문화체육관광부가 실시하는 '전국 도서관 운영평가'는 공공도서관의 평가영역이 10개, 지표수가 총 40개에 달하였으나 영

역의 구분이 불합리하고 지표도 투입과 산출에 치중되어 있다. 2007년도 '경기도 공공도서관 평가'도 총 970점(서면평가 390점, 온라인 서비스 평가 150점, 통계평가 200점, 현지조사평가 230점)(경기도 2007, 13-19)으로 구성하였으나 평가영역 및 지표의 구성과 배점에 대한 논거가 불분명하다. 게다가 총 970점 중에서 무려 520점(서면평가 250점, 온라인 서비스 평가 150점, 통계평가 100점)을 서비스에 배정하였음에도 통계적 내지 논리적 근거는 보이지 않는다.

셋째, 도서관 성과평가를 위한 서비스 계획을 입안하고 경영전략을 구축하려는 발상이 보이지 않는다. 특히 도서관이 현재적 이용자를 초월하여 지방공공단체 관계자, 출판유통업자, 정보산업, 시민사회 등의 이해관계자와 연계하여 평가지표를 구성하고 평가하려는 시도가 거의 없다.

넷째, 모든 공공도서관의 경영활동은 이용자 서비스라는 산출물로 수렴된다. 그것은 개인에게 직접적 편익을 주는 동시에 사회적 잠재가치를 유발하므로 이용자 서비스 또는 만족도의 품질을 더 치밀하게 평가해야 한다. 이를 위해서는 단선적 방식이 아닌 다차원적 구조로 평가해야 하며, 따라서 LibQUAL+를 적용해야 함에도 그 전모를 제대로 이해하지 못할 뿐만 아니라 서비스 품질평가에 적용한 사례도 전무하다.

마지막으로 모든 평가행위가 그러하듯이 공공도서관 경영평가의 성패는 목적에 부합하는 평가지표를 개발·구성하느냐에 달려 있다. 그러나 현행 평가시스템은 평가영역을 몇 개로 대별하고 그 아래에 각각의 지표를 위치시키고

있어 투입과 산출, 산출과 성과의 인과성 및 영향관계를 평가할 수 없다. 그래서 공공도서관의 외부효과(externalities), 즉 사회경제적 가치를 추계한 데이터가 제시되지 못하고 있다.

이러한 문제점과 한계를 극복하지 않는 한, 공공도서관이 지역사회를 선도하는 지식문화 기관이라는 주장은 언어의 유희에 불과하다. 따라서 시각과 외연을 업무위주의 내적 지향성에서 성과중심의 외부 지향성으로 확장해야 한다. 이를 위한 지향성을 제시하면 다음과 같다.

4.1 경영과 평가의 정합성 추구

모든 공공도서관의 설립과 운영에는 경영적 시각이 필요하다. 그것의 미시적 내지 내부적 이유는 개별 이용자에게 무료 또는 최소 비용으로 자료, 공간, 서비스를 신속하게 제공하는데 있지만, 더 중요한 거시적 내지 대외적 이유는 지식문화 발전에 기여함으로써 사회경제적 가치를 높이는데 있다.

이를 위해서는 경영평가의 정합성이 필요하다. 이것은 도서관의 이념, 제도, 조직, 활동, 평가 등이 단일의 논리적 체계로 연계되어 상호 모순이 존재하지 않는 관계를 말하며, 평면적 일관성이 아니라 다면적, 중층적, 복합적 통일성이 담보될 때 정합성을 지닐 수 있다. 다시 말해서 현재처럼 성과지표가 전무하거나 산출과 성과의 상관성이 매우 취약한 상황에서는 공공도서관의 경영목표와 성과평가가 논리적으로 연계될 수 없기 때문에 정합성을 추구할 수 없고 사회경제적 가치를 평가하기 어렵다.

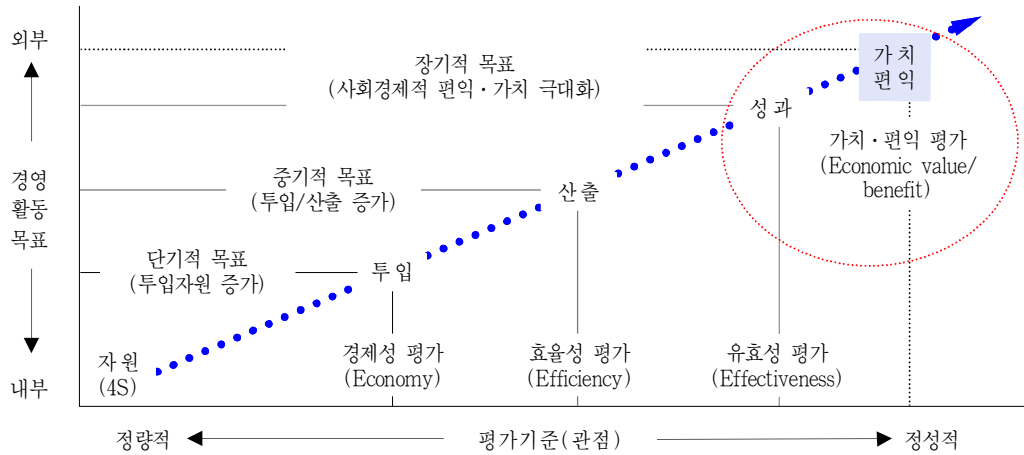
일반적으로 모든 경영활동은 단기적 목표(투입자원의 증가), 중기적 목표(투입 및 산출

의 효율성 제고), 장기적 목표(산출과 성과인 개인적 및 사회적 편익의 극대화)로 구분할 수 있다. 단기적 목표의 달성여부에는 경제성 평가가, 중기적 목표에는 효율성 평가가, 그리고 장기적 목표에는 유효성 평가가 적용된다. 그런데 국내의 공공도서관 경영평가는 단기적 내지 중기적 평가에 머물고 있어 장기적 목표인 사회경제적 가치나 기여도를 제시하지 못하는 부정합성을 내포하고 있다.

따라서 공공도서관의 경영평가는 <그림 10>과 같이 경영목표와 평가기준을 일치시키는 방향으로 정합성을 추구해야 한다. 그것은 투입자원과 산출지표의 효율성을 평가하는데 머물 것이 아니라 산출결과와 경영성과를 연계한 유효성 평가 및 그 성과로 초래되는 사회경제적 가치, 즉 외부효과를 평가해야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 지식정보 및 평생학습기관 가운데 공공도서관이 자랑하는 배타적 정체성과 비교우위의 강점을 중심으로 경영활동을 평가하여 사회경제적 가치를 도출해야 한다. 요컨대 공공도서관 경영평가의 핵심메뉴를 4S(Space, Stock, Service, Staff)로 설정하고, 각각의 단계별 목표에 부합하는 방향으로 투입·산출·성과·편익을 4E(Economy, Efficiency, Effectiveness, Economic value)의 관점에서 제대로 평가할 때 경제적 가치와 편익을 제시할 수 있다.

4.2 경영평가용 성과지표의 개발

도서관의 사회적 존재가치를 입증하고 대중에게 편익과 가치를 설명하려면 경영활동에 따른 가시적 및 비가시적 성과를 핵심지표로 간



〈그림 10〉 공공도서관 경영목표와 경영평가의 정합성 모형

주하여 경영평가에 적용해야 한다. 이를 위해서는 성과지표를 개발하기 전에 최근 공공도서관의 사회경제적 가치를 평가하는 자료에서 자주 등장하는 성과, 편익, 가치, 영향은 어떤 차이와 상관관계가 있는지를 분명하게 이해할 필요가 있다.

일반적으로 성과(outcome)는 어떤 활동이나 행위의 가시적 및 실제적 결과를 말하며, 대개 정량적 데이터로 표현되고 예측이 가능하다. 예컨대 본질적 기능에 속하는 대출업무의 경우, 그 결과로 산출된 연간 대출건수나 봉사대상인 구당 대출회수가 성과이다. 다음으로 종종 성과와 동의어로 사용되는 영향(impact)은 대개 공공도서관 및 모체기관인 자치단체의 목적이나 목표와 연계하여 어떤 개인, 사물, 행위 등이 미치는 효과를 말한다. 그런가 하면 편익(benefit)은 공공도서관 서비스가 개인 또는 집단에 도움이 되거나 행복(복지)로 연결되는 이익 내지 효과를, 가치(value)는 공공도서관의 중요성이나 소중함에 따른 실제적 및 잠재적 편익을 말한다. 따라서 가치와 편익은 성과나 영향보다 더 포괄

적이며(Poll & Payne 2006, 547-562), 특히 사회경제적 가치의 스펙트럼은 성과, 영향, 편익을 포섭한다(Griffiths & King 1994, 89).

이처럼 다양한 용어가 공공도서관의 경영성과와 관련되어 있음에도 불구하고 성과지표로 명명된 ISO 11620과 JIS X0812 뿐만 아니라 영미, 국내의 평가지표도 투입 및 산출을 중심으로 구성되어 있다. 일부에는 성과나 편익에 관한 지표가 포함되어 있으나 극소수에 불과하다. IFLA/UNESCO(2001, 80-81)도 도서관의 목표를 평가·모니터하기 위한 핵심 성과지표를 다음의 6가지(이용, 자원, 인력, 정성적, 비용, 비교용 지표)로 제시하고 있으나, 가치(편익)와 관련된 지표는 없다.

그렇다면 성과지표에 가치나 편익이 반영되지 않는 이유는 어디에 있는가. 짐작하건대 도서관의 가치를 정량화하기 어렵다는 선입관, 그 필요성과 중요성을 강제하지 않은 조직문화와 사회적 분위기, 도서관의 존재가치를 개인적 및 사회경제적 편익과 가치로 호도하는 넌센스 등에 기인한다. 반면에 인터넷 접근 및 디

지털 정보유통 시대가 도래함에 따라 지역주민의 공공도서관 의존도가 점점 낮아지고 방문회수도 감소하는 가운데 자치단체도 공공도서관의 편익과 가치에 대하여 회의적이다.

이러한 의구심을 해소하려면 공공도서관이 지역사회에 제공하는 편익과 가치를 계량화하여 제시해야 한다. 부연하면 공공도서관이 지역사회의 단순영조물이 아닌 지식정보센터와 평생학습기관으로서의 정체성을 확립하려면 재화와 서비스의 개인적 및 사회적 가치를 성과지표에 반영해야 한다. 2005년에 IFLA(2005)가 제출하여 채택된 'Alexandria Manifesto'는 도서관의 편익을 6가지(민주주의, 지적 자유, 정보해득력, 정보평등, 빈곤감소, 문화적 다양성)로 명시하고 있다. 이를 감안하여 공공도서관의 가치평가를 위한 잠재적 지표를 제시하면 <표 4>와 같다.

4.3 사회경제적 가치(편익)의 평가

도서관의 사회경제적 가치를 평가하려면 편

익을 포함한 가치의 개념과 범주를 설정해야 한다. 그러나 지역사회를 기반으로 하는 공공도서관의 경우, 다른 관중보다 다양한 상황이 존재하고 이해관계자 많을 뿐만 아니라 제각기 독특하여 복잡성을 심화시키기 때문에 난제가 아닐 수 없다. 그럼에도 자치단체의 많은 하부기관과 부족한 경영자원(예산, 인력 등)을 놓고 제로섬 게임에 임해야 하는 최근의 상황을 감안하면 투입과 산출 중심의 평가방식은 역부족이며, 사회적 설명책임을 다할 수 없다. 따라서 다음과 같은 준비와 절차를 거쳐 평가할 필요가 있다.

우선 공공도서관이 개인과 지역사회에 미치는 영향 또는 기여도의 내용과 범주를 설정하여 가치평가의 모형을 확정해야 한다. 이를 긍정적 외부효과로 치환하면 이용자가 직접적으로 얻는 편익과 그것이 제3자에게 파급되는 편익, 그리고 사회경제적 편익으로 나눌 수 있다. Wavell 등(2002, 23)은 공공도서관의 인정된 가치와 관련하여 실제로 공간·자료·서비스를 이용함으로써 얻는 직접적 편익(direct benefit),

<표 4> 공공도서관의 가치평가를 위한 잠재적 지표(안)

가치(영향, 편익)	개발이 가능한 잠재적 지표	데이터 수집방법
정보해득력	교육(훈련) 후의 기술과 역량의 제고	설문조사, 자기평가
학습·연구를 위한 도서관의 중요성	도서관 가치나 중요성의 추정	설문조사
	학습·연구에 활용한 도서관 자료의 비율	수작업 카운터, 설문
학술적, 전문적 성공	서비스 이용과 사회적 성공의 상관성	이용데이터, 성취데이터
	서비스 이용과 출판 또는 인용의 상관성	이용데이터, 인용지수
사회적 참여	도서관의 개인적, 사회적 가치(중요성)	설문조사, 인터뷰
	서비스 촉진 후의 이용집단에서 잠재적 이용자 비율	이용자 통계, 설문조사
도서관 서비스의 화폐적 가치	도서관 서비스 이용에 따른 시간절감	설문조사
	지불의지액(WTP) 또는 수입보상액(WTA)	
삶의 질 개선	도서관 이용을 통한 취업기회 확대	"
	도서관 이용을 통한 삶의 의지, 여가, 만족의 정도	

교육·민주주의·고용·사회결속·문화생활·자긍심에 기여하는 지역사회 자산으로서의 간접적 편익(indirect benefit), 지역주민이 필요할 때 언제나 이용할 수 있는 가상적 가치인 미래적 편익(prospective benefit), 그리고 후세를 위한 잠재적 미래편익(potential future benefit)으로 구분하였다. 이러한 모든 편익은 직접적 가치와 간접적 가치에 귀속시킬 수 있다. 어떻게 구분하든 공공도서관의 사회경제적 가치에는 교양과 상식의 풍부·독서생활화·시민의식의 고취, 정보해득력 제고·직업정보 입수·취업기회 확대, 독서 및 자주적 학습능력의 제고와 평생학습사회의 창출, 지역사회의 문화활동 촉진과 지역주민의 문화수준 향상, 교양이 풍부한 민주시민으로의 자질 함양, 지식정보의 축적과 보존으로 인한 미래세대의 접근·이용 편익 창출, 지식정보 취약(소외)계층에 대한 안전망 역할, 정보·학습·문화에 이해력 증대로 인한 사회참여 및 사회통합의 조장, 다양한 계층간의 상호이해와 관용적 사회의 촉진, 반사회적 행동의 감소와 사회적 비용의 절감, 자료 및 각종 기기의 구매(소비)로 인한 지역경제 활성화, 지식정보를 활용한 창조적인 집필활동과 출판산업의 촉진, 지역사랑·소속감·자긍심 고취 등이 포함된다.

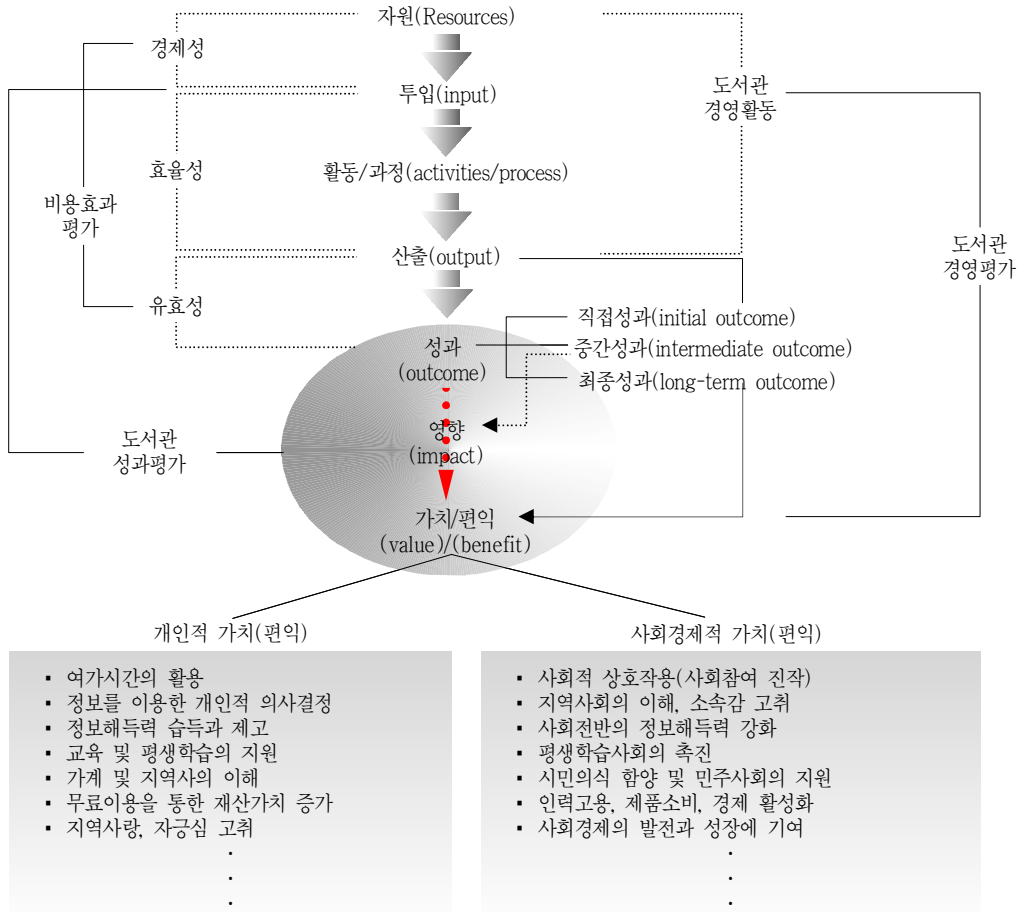
다음으로 공공도서관의 사회경제적 가치는 투입된 경영자원이 각종 산출물로 이어지고 그것이 성과단계를 거쳐 개인과 사회에 영향을 미칠 때 편익가치로 발현된다. 그 가운데 여가시간의 활용, 정보를 이용한 개인적 의사결정, 정보해득력 습득과 제고, 교육 및 평생학습의 지원, 가계 및 지역의 이해, 무료이용을 통한 재산가치 증가, 지역사랑과 자긍심 고취 등이

개인적 가치라면 사회적 상호작용(사회참여 진작), 지역사회의 이해와 소속감 고취, 사회전반의 정보해득력 강화, 평생학습사회의 촉진, 시민의식 함양 및 민주사회의 지원, 인력고용과 제품소비에 따른 지역경제의 활성화, 경제발전과 성장에의 기여 등은 사회경제적 가치로 간주할 수 있다. 물론 양자는 상호작용하면서 시너지 효과를 높인다. 이러한 내용과 범주를 사회경제적 가치평가 모형에 적용하여 제안하면 <그림 11>과 같다.

마지막으로 공공도서관의 사회경제적 가치를 평가할 때는 직접적 가치와 간접적 가치로 대별하여 각각 추계한 다음에 총가치로 합산하는 방식이 바람직하다. 이를 위한 시나리오, 즉 가상의 공공도서관을 대상으로 가장 범용되는 투자효과(ROI)를 적용한 사회경제적 가치의 평가과정을 예시하면 <표 5~7>과 같다.

① 직접적 가치(Direct value)

모든 공공도서관의 직접적 가치는 대개 연간 수입총액과 자료·서비스·시설 등의 이용가치로 구성된다. 전자는 세금을 제외한 지원금·기부금·시설 대여료 등의 합이며, '세금 외의 수입액'으로 지표화할 수 있다. 후자는 지역주민이 공공도서관을 통하여 얻는 편익을 가치로 환산한 것이며, '자료대출, 참고서비스, 상호대차·문헌제공서비스, 관내 이용, 공간·시설·장비의 이용' 등이 대표적이다. 이를 산출하는 방식은 <표 5>와 같다. 가령 국가 및 자치단체가 어떤 공공도서관에 배정하여 지출한 공적 자금(세금)의 총액(Total Investment)이 10억원이고 이를 지출하여 발생한 직접적 가치(세금 외 수입액, 자료대출, 참고서비스, 상호



〈그림 11〉 공공도서관의 사회경제적 가치평가 모형

대차·문헌제공, 관내 이용, 공간·시설·장비 이용)가 25억원이라면 투자효과(ROI)는 2.5 (TI÷DV)가 된다. 그러므로 공공도서관에 1원을 투입하면 2.5원의 직접적 가치가 유발되는 것으로 평가할 수 있다.

② 간접적 가치(Indirect value)

도서관의 사회경제적 가치 중에서 간접적 가치는 스펙트럼이 넓고 실제 또한 불분명하며 정량적 데이터를 추계하더라도 신뢰성이 낮기

때문에 경영평가의 최대 난제로 간주되고 있다. 그래서 Barron(2005, 61) 등이 South Carolina 주의 공공도서관을 대상으로 경제적 영향을 평가한 연구(SCEIS: South Carolina Economic Impact Study)에서도 경제학자들의 추계를 인용한 바 있다. 즉, 경제학자들은 임금, 자본 등에 1달러 지출하면 지역경제에 미치는 간접적 유발효과를 0.36달러로 평가하였으며, SCIES는 기타 비가시성(잠재적) 효과를 추가하여 1달러 지출당 0.637달러로 계상하였다. 이를 준용

〈표 5〉 공공도서관 직접적 가치의 산출방식

구 분		지표의 산출공식	비 고
총지출 (TI)	국세 및 지방세 지출총액	• 국가 및 자치단체가 배정하여 지출한 총액 (자본비+운영비)의 합	• 국가, 광역 및 기초자치단체의 공적 자금(세금) 총액
직접적 가치 (DV)	① 세금 외 수입액 (NTF)	• 운영지원금(국가+기타)+기타 비세금형 자본수입(지원금, 기부금, 시설 대여료 등)	• 상급단체 지원금, 지방세 외의 자금(기부 등으로 확보한 운영비+자본비)
	② 자료대출 (CV)	• 도서: 총대출수×평균가격의 50% • 시청각자료: 총대출수×평균가격의 25% • 잡지: 총대출수×평균가격의 25%	• SCEIS 원용(이용자 지불의지액을 도서나 기타 자료의 평균가격의 1/2-1/4로 계상)
	③ 참고서비스 (RV)	• 당해지역 시간당 평균 임금의 50%×참고서비스(대면, 전화, 메일 등) 건수	• SCEIS 원용(참고서비스 건당 평균 소요시간 30분, 지역사회의 시간당 임금)
	④ 상호대차·문헌제공 (ILL/DDSV)	• 당해지역 시간당 평균 임금×상호대차·문헌제공서비스 건수	• 상호대차/문헌제공 건당 평균 소요시간, 사회의 시간당 임금
	⑤ 관내 이용 (ILUV)	• 이용자의 도서관 소비시간을 20분으로 계상: 사회의 시간당 평균 임금의 33.3%×관내 이용건수나 방문자수 • 이용자의 도서관 소비시간을 20분으로 계상: 사회의 시간당 평균 임금의 50%×관내 이용건수나 방문자수	• SCEIS 원용(도서관에서의 평균 소비시간 20분 또는 30분, 사회의 시간당 평균 임금) • 이용데이터 부채시 방문자수(브라우징, 대출, 복사, 독서, 프로그램 참가, 기타)를 대응 지표로 사용
	⑥ 시설·장비의 이용(UFEV)	• 총운영비×0.1	• SCIES 적용(시설·장비의 이용가치는 운영비의 10%)
$ROI(DV) = DV(NTF + CV + RV + ILL/DDSV + ILUV + UFEV) \div TI$ $= 25\text{억원} \div 10\text{억원} = 2.5(1\text{원 투자당 } 2.5\text{원의 가치 창출})$			

한 간접적 가치의 산출방식은 〈표 6〉과 같다. 예컨대 국가 및 자치단체가 공공도서관에 배정하여 지출한 공적 자금(세금)의 총액(TI)이 10 억원이고 그 결과로 초래되는 간접적 가치가 1 원 지출당 0.5원이라면 간접적 가치는 5억원이므로 투자효과(ROI)는 0.5(TI÷IV)가 된다. 따라서 공공도서관에 1원을 투입하면 0.5원의

간접적 경제가치가 나타나는 것으로 평가할 수 있다.

③ 총가치(Total Value)

도서관의 총가치는 직접적 가치와 간접적 가치의 합이다. 이를 산출하면 〈표 7〉처럼 총지출액이 10억원이고 총가치가 30억원이므로 투자

〈표 6〉 공공도서관의 간접적 경제가치 산출방식

구 분	지표의 산출공식	비 고
총지출 (TI)	• 국가·자치단체가 도서관에 배정하여 지출한 총액(자본비+운영비)	• 국가, 광역자치단체, 기초자치단체가 도서관에 배정한 공적 자금(세금)의 총액
간접적 가치 (IV)	• 총지출로 발생하는 간접적 가치의 총액(총지출액÷간접적 가치총액)	• 경제학자의 추계: 1달러 지출당 0.36달러의 간접적 경제효과 유발 • SCIES의 적용기준: 경제학들의 추계에 기타 비가시성효과를 추가하여 1달러 지출당 0.637달러로 계상
$ROI(IV) = IV \div TI = 5\text{억원} \div 10\text{억원} = 0.5(1\text{원 투자당 } 0.5\text{원의 가치 창출})$		

〈표 7〉 공공도서관의 사회경제적 총가치 산출방식

구 분	지표의 산출공식	ROI 산출(가상금액 적용)
총지출(TI)	• 국가 및 자치단체가 도서관에 지출한 총액(자본비+운영비)	10억원
직접적 가치(DV)	• 총지출로 발생하는 직접적 가치의 합(직접적 가치총액÷총지출액)	25억원 ÷ 10억원 = 2.5
간접적 가치(IV)	• 총지출액으로 발생하는 간접적 가치의 합(간접적 가치총액÷총지출액)	5억원 ÷ 10억원 = 0.5
ROI(TV) = (DV + IV) ÷ TI = 30억원 ÷ 10억원 = 3.0(1원 투자당 3.0원의 총가치 창출)		

효과(ROI)는 3.0[TI÷(DV+IV)]이 된다. 요컨대 공공도서관에 1원을 투입하면 3.0원의 총가치가 유발되는 것으로 평가할 수 있다.

5. 결 론

1990년대 말부터 문화관광부의 문화기반시설 관리운영평가, 행정안전부의 자치단체 행정평가 차원의 도서관정책평가, 문화체육관광부의 전국 공공도서관 운영평가, 그리고 경기도를 비롯한 일부 광역자치단체의 공공도서관 평가 등이 이루어졌다. 이러한 평가는 시민사회에 대한 설명책임, 서비스 만족도의 제고, 효율적인 운영과 직결될 뿐만 아니라 사회적 존재가치를 정당화하는데 유리하므로 바람직한 현상이다.

그러나 최근 선진국의 공공도서관 경영평가 방식의 다양화, 성과평가의 강화, 서비스 만족도 측정에 이어 사회경제적 가치의 제시에 주력하는 것과 달리, 국내의 평가는 취지와 목적, 영역구분, 지표의 성격과 구성, 배점과 가중치 등에서 여전히 투입 및 산출지표 중심의 경제성이나 효율성 평가에 그치고 있다. 이렇게 진단하는 배경과 근거는 경영적 시각보다 행정관리적 인식이 지배적이고, 평가영역의 구분이 불합리하고 지표구성과 가중치에 대한 통계분

석 및 논리적 근거가 부족하며, 서비스 만족도 및 품질평가용 지표가 허술하고, 가장 결정적인 하지는 공공도서관의 사회경제적 가치를 추계하기 위한 평가지표가 전무하기 때문이다. 이에 본 연구는 어느 주체가 평가하든 현재의 공공도서관 경영평가는 개선되어야 한다는 논지에서 바람직한 지향성을 제시하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

우선 모든 공공도서관의 경영평가는 경영목표와 평가기준을 일치시키는 방향으로 종합성을 추구해야 한다. 이를 위해서는 투입자원과 산출지표의 효율성을 평가하는 수준을 넘어 산출결과와 경영성과를 연계한 유효성 평가 및 외부효과를 평가해야 한다. 요컨대 경영평가의 핵심메뉴를 장서, 서비스, 직원, 공간으로 설정하고, 단계별 경영목표에 부합하는 방향으로 투입·산출·성과·편익을 경제성, 효율성, 유효성, 사회경제적 가치의 관점에서 평가해야 한다.

다음으로 경영평가용 성과지표를 개발해야 한다. 공공도서관이 단순영조물이 아닌 지식정보센터와 평생학습기관으로 인식되려면 재화와 서비스의 사회경제적 가치를 성과지표에 반영해야 한다. 이를 위한 잠재적 지표의 후보로는 도서관 이용에 따른 기술과 역량의 제고, 자료의 학습·연구 활용률, 서비스 이용과 사회적 성공(또는 출판, 인용)과의 상관성, 개인적

및 사회적 가치, 서비스 촉진 후의 잠재이용자 비율, 시간절감, 지불의지액, 취업기회 확대, 여가활용, 삶의 만족도 등을 들 수 있다.

마지막으로 사회경제적 가치를 평가해야 한다. 이를 위해서는 개인적 및 사회적 영향(또는 기여도)을 설정하여 가치평가 모형을 확정해야 한다. 전자에는 여가시간의 활용, 정보를 이용한 개인적 의사결정, 정보해득력 습득, 교육 및 평생학습의 지원, 가게 및 지역사의 이해, 무료

이용을 통한 재산가치 증가, 지역사회 사랑과 자긍심 고취 등이, 후자에는 사회참여의 진작, 지역사회 이해와 소속감 고취, 사회전반의 정보해득력 제고, 평생학습사회의 촉진, 시민의식 함양, 인력고용과 제품소비에 따른 경제 활성화 및 성장에의 기여 등이 포함될 수 있다. 이러한 양대 가치를 직접적 가치와 간접적 가치로 대별하여 각각 추계한 다음에 총 가치로 합산하는 방식이 바람직하다.

참 고 문 헌

[1] 경기도, 경기도사이버도서관. 2007. 『2007년도 경기도 공공도서관 평가보고서』. [수원]: 경기도, 경기도사이버도서관.

[2] 糸賀 雅兒. 2002. 図書館評価の現状と課題 : パフォーマンス指標の活用に向けて. 『現代の図書館』, 40(3): 124-128.

[3] 문화체육관광부 제도개선팀. 2008. 『2008 전국 도서관 운영평가 관종별 평가지표』. [서울]: 문화체육관광부.

[4] 須賀 千繪. 2007. 利用者の視点を導入した評価. 『情報の科學と技術』, 57(8): 384-389.

[5] 岸田 和明. 2003. 図書館パフォーマンス測定のための統計的技術. 『図書館の經營評価: パフォーマンス指標による新たな図書館評価の可能性』. 日本図書館情報學會研究委員會編. 東京: 勉誠出版.

[6] 永田 治樹. 2004. 『利用者・住民の選好意識と公共図書館サービスの評価』. 筑波: 筑波大學知的コミュニティ基盤研究センター.

[7] 윤희운. 2001. 대학도서관 평가지표의 다의성과 지향성. 『한국도서관·정보학회지』, 32(3): 91-115.

[8] Aabø, Svanhild, and J. Strand. 2004. "Public Library Valuation, Nonuse Values and Altruistic Motivations." *Library and Information Science Research*, 26(3): 351-372.

[9] Barron, D.D, et al. 2005. *The Economic Impact of Public Libraries on South Carolina*. Columbia: University of South Carolina/College of Mass Communications and Information Studies/School of Library and Information Science.

[10] Berryman, Jennifer. 2005. *Sustaining Communities : Measuring the Value of Public Libraries*,

- Phase One : A Review of Research Approaches*. Sydney: State Library of NSW.
- [11] Brophy, Peter, 2006. *Measuring Library Performance : Principles and Techniques*. London: Facet Publishing.
- [12] Deming, W. Edwards, 1982. *Out of the Crisis*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Center for Advance Engineering Study.
- [13] Griffiths, J-M., and D. King. 1994. "Libraries : the Undiscovered National Resource." In *The Value and Impact of Information*, M. Feeny and M. Grieves, eds., London: Bowker & Saur.
- [14] IFLA. 2005. "Alexandria Manifesto on Libraries, the Information Society in Action." [online]. [cited 2009.4.2]. <<http://www.ifla.org/III/wsis/AlexandriaManifesto.html>>.
- [15] IFLA/UNESCO. 2001. *The Public Library Service: IFLA/UNESCO Guidelines for Development* München: Saur.
- [16] Imholz, Susan, & J. W. Arns. 2007. *Worth Their Weight : An Assessment of the Evolving Field of Library Valuation* New York: Americans for Libraries Council.
- [17] Missingham, Roxanne. 2005. "Libraries and Economic Value : A Review of Recent Studies." *Performance Measurement and Metrics*, 6(3): 142-158.
- [18] Poll, Roswitha, and Philip Payne. 2006. "Impact Measures for Libraries and Information Services." *Library Hi Tech*, 24(4): 547-562.
- [19] Urban Libraries Council. 2007. *Making Cities Stronger: Public Library Contributions to Local Economic Development* Chicago: Urban Libraries Council.
- [20] Wavell, Caroline Graeme Baxter, and Ian Johnson. 2002. *Impact Evaluation of Museums, Archives and Libraries : Available Evidence Project* Aberdeen: Aberdeen Business School, The Robert Gordon University.

• 국문 참고자료의 영어 표기
(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- [1] Gyeonggido, Gyeonggido Cyber Library. 2007. *2007 Nyeondo Gyeonggido Gonggongdoseogwan Pyeonggabogoseo* Suwon: Gyeonggido, Gyeonggido Cyber Library.
- [3] Ministry of Culture and Tourism Jedogawsuntim. 2008. *2008 Jeonguk Doseogwan Unyeong Pyeongga Gwanjongbyeol Pyeonggaipye* Seoul: Ministry of Culture and Tourism.
- [7] Hee-Yoon Yoon. 2001. "Multiplicity of Meaning and Directivity of Evaluation Indicators for the Academic Libraries." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 32(3): 91-115.

