

서울시 공공도서관 운영 분석을 통한 서비스 성과관리 설계의 방향성 연구*

A Study on the Outcome Management through the Analysis of Public Library Operations and Services in Seoul

김 신 영 (Sin-Young Kim)**

권 나 현 (Nahyun Kwon)***

김 선 애 (Sun-Ae Kim)****

< 목 차 >

I. 서론

II. 서울시 공공도서관 운영 및 서비스 분석

III. 서비스 성과관리 설계의 방향성

IV. 결론 및 제언

요약: 본 연구는 서울지역 공공도서관의 운영 분석을 통하여 서비스 성과관리 설계의 방향성을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위하여 『제2차 서울시도서관발전종합계획(2018~2022)』과 『제3차 도서관발전종합계획(2019-2023)』에 따른 서울시의 시행계획을 연계하여 분석하고, 서울시민의 공공도서관 서비스에 대한 인식도 조사를 종합하여 정책개발 쟁점을 도출하였다. 이어 서울시 25개 자치구 173개 공공도서관의 투입지표와 자료서비스, 프로그램 이용실적, 웹이용, 상호대차 등 서비스 현황을 분석하였다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 자치구별 도서관 서비스의 성과를 가시화 할 수 있는 성과관리 방향성을 제시하였다. 구체적으로 공공도서관 서비스 성과관리를 위하여 전략목표와 핵심과제의 선정에 내실화, 성과관리의 범주 설정, 이용자 중심의 성과지표 개발, 정성지표 한계점 개선 등의 방안을 제안하였다. 물리적인 투입지표의 부실로 인하여 산출지표로 표현되는 서비스의 질적 저하가 우려되는 개연성이 있기 때문에 투입을 강화하는 한편, 이들 지표 간의 관련성이나 인과관계를 논리적으로 설명하기 위한 성과관리체계의 구축을 통하여 서비스 격차의 해소를 도모할 필요성이 있다.

주제어: 공공도서관, 도서관 서비스, 성과관리, 성과지표

ABSTRACT: The purpose of this study is to present the directivity of outcome management through the analysis of public library operations in Seoul. For this purpose, author evaluated the public library policies by linking the 『Metropolitan Comprehensive Library Advancement Plan 2018~2022』 and 『The Third Comprehensive Library Advancement Plan: 2020 implementation plan』 and compiled to draw up the issue of policy development on the awareness of public library services by Seoul citizens. Next, author analyzed and compared the core infrastructure, collection services, programs and activities of 173 public libraries in 25 local governments. Based on these results, author suggested the directivity of outcome management as follow. All public libraries in Seoul must emphasize the development scope and management methods of the performance indicators. For outcome management, this study emphasized building a strategy planning with the development procedures of performance indicators, categorizing outcome management indicators, developing user-centered indicators, and improving qualitative indicators. As there is a possibility that the quality of services expressed in the output may deteriorate due to the failure of the physical input indicators, it is necessary to strengthen the input and encourage the resolution of the service gap by establishing a performance management system to logically explain the relevance or causal relationship between these indicators.

KEYWORDS: Public Library, Public Library Service, Outcome Management, Performance Indicators

* 본 연구는 2019년 서울시 공공도서관 서비스 실태조사 모델 및 가이드라인 개발 연구의 일환으로 수행되었음.

** 경일대학교 아동문헌정보전공 부교수(sinyoung@kiu.kr / ISNI 0000 0004 7390 3462) (제1저자)

*** 명지대학교 문헌정보학과 교수(nkwon@mju.ac.kr / ISNI 0000 0003 5252 7771) (공동저자)

**** 경성대학교 문헌정보학과 부교수(kimsa@ks.ac.kr / ISNI 0000 0004 7900 8688) (교신저자)

• 논문접수: 2020년 8월 25일 • 최초심사: 2020년 8월 25일 • 게재확정: 2020년 9월 16일

• 한국도서관·정보학회지, 51(3), 385-409, 2020. <http://dx.doi.org/10.16981/kliss.51.3.202009.385>

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

내 삶을 바꾸는 지식문화도시, 서울! 대한민국의 수도 서울은 정치, 경제, 사회, 문화의 중심이며, 대한민국의 발전을 증빙하는 대표도시이다. 공공도서관은 지식문화도시를 이루는 핵심 인프라이며, 국민의 삶 속에서 가장 가까이 존재하는 보편적인 문화기관이다. 하지만 국민들의 요구나 우리나라의 경제적 위상에 비하여 여전히 부족한 인프라로 선진국과 비교하여 격차가 큰 것도 부인할 수 없는 현실이다. 도서관 선진국이 공공도서관 이용자의 관점에서 그들의 삶과 지역사회 전반에 유·무형, 장·단기적으로 미치는 도서관의 종합적 가치와 혜택을 설명하고자 하는 시도를 주목할 필요가 있다.

공공도서관은 공적자금을 투입하는 기관으로 도서관 서비스가 시민과 사회에 어떤 기여를 하고 있는지를 입증함으로써 자원투입의 정당성과 도서관의 사회적 가치를 인정받을 수 있다. 하지만 우리의 도서관 평가는 여전히 투입(input), 과정/활동(activity/process), 산출(output)에 대한 효율성 평가(대출책수, 방문이용자수, 프로그램수 등)와 이용자 만족도 조사에 치중해 왔다. 도서관의 사명을 달성할 수 있는 전략방향과 실행계획의 결과를 통해 공공도서관 시스템이나 서비스가 이용자에게 제공하는 혜택인 성과(outcomes)를 종합적으로 파악하기 위한 연구가 필요한 시점에 있다.

성과관리는 공공도서관이 그 임무를 달성하기 위해 전략기획 기반의 계획을 수립하고, 한정된 자원을 효율적으로 투입하여 정책 및 업무활동의 목표를 달성한 후, 나타난 성과를 제대로 측정하여 그 결과를 정책개선과 자원배분, 성과보상, 조직 및 인사관리 등에 반영함으로써 도서관의 운영에 대한 책임성을 확보하는 것을 의미한다. 글로벌 국제도시로서 서울의 위상에 맞는 공공도서관 인프라의 구축과 성과관리를 통한 서비스 혜택의 공유는 '지식문화도시 서울'을 완성하기 위한 정책방향이 되어야 한다.

본 연구에서는 향후 공공도서관 서비스 성과관리를 위한 성과지표를 개발함에 있어 실제적인 가이드라인의 수립이 필요하고 그러기 위해서는 설계의 방향성 수립이 전제되어야 한다는 점에 주목하였다. 따라서 서울시 각 자치구 공공도서관이 제공하는 서비스 활동의 성과를 파악하기 위한 실태 조사와 서비스 향상을 성과관리체계의 방향성을 제시하고자 한다. 공공도서관 평가의 패러다임이 산출에서 그 서비스로 인한 혜택인 성과로 확대되는 상황을 인식하고, 서울시 25개 자치구 173개 공공도서관의 투입지표 및 서비스 수준의 점검과 함께 성과관리를 위한 방향성을 모색하고자 한다.

2. 선행연구 개관

본격적인 전국공공도서관 운영평가가 시작된 이후 공공도서관 운영에 있어 BSC(Balanced Scorecard)기반 공공도서관의 성과지표 개발 연구(김규환, 남영준 2008; 김정택 2009), 투입과 산출의 효율성 연구(윤혜영 2010; 이미경, 문성빈 2012), 투입과 산출을 넘어 성과평가로의 전환을 시도하여 '향유(enjoyment)'의 개념을 도입하여 척도 개발 및 평가를 수행한 연구(차미경, 표순희 2008), 지불의사능력(willingness to pay)이나 조건부 가치측정법(Contingent valuation Method) 등을 이용한 도서관의 경제적 가치를 평가한 연구(표순희, 고영만, 심원식 2011; 표순희 2012) 등이 수행되었다.

지금까지 연구가 투입과 산출에 집중되거나 각 지표간의 인과관계에 대한 설명력이 떨어지고, 도서관 프로그램의 전체적인 맥락을 반영하지 못한다는 한계가 있었다. 이러한 한계를 해결하기 위해 투입에서 활동, 산출, 성과, 영향력에 대한 인과관계를 보여주기 위한 논리모델의 도서관 활용 가능성에 대한 연구(박성재, 이용구 2015)도 수행된 바 있다. 한편, 윤희운(2018)은 공공도서관의 주요 인프라 및 서비스 지표를 중심으로 서울시와 글로벌 경쟁도시, 서울시와 광역시도의 수준을 연계 분석하고 그 결과를 바탕으로 서울시 공공도서관을 위한 중장기 정책의제의 전략적 모형을 제시하였다. 그리고 공공도서관의 투입 대비 산출을 사회적 성과 및 편익과 연계·입증하는 거시적 사고 및 전략적 접근을 고민해야 함을 제안하였다.

국외에서도 공공도서관과 정보서비스의 영향과 성과측정을 위한 방법론과 측정, 평가도구개발을 모색하는 모델 개발을 모색해 왔는데, 특히 Vakkari와 Serola(2012)는 시민의 일상적 삶을 구성하는 교육, 일, 일상생활, 가족 및 사회관계, 여가시간 등 보편적인 5개의 대영역과 22개 세부영역에서 공공도서관이 어떤 혜택을 주는지 밝히고자 하였다. 이들의 연구는 공공도서관을 이용한 결과로 인지하게 된 도서관 서비스의 혜택을 실증적 지표로 체계화하여 확증한 최초의 연구로 의의가 크다. 이후 2014년 국제표준기구가 제시한 국제 도서관 성과평가 표준인 ISO 16439(Methods and procedures for assessing the impact of libraries)는 ISO 11620는 성과평가의 주요 목적인 서비스의 강점과 약점에 대한 피드백이나 평가 결과를 지역사회와 이용자들에게 알리는 소통도구 측면에서는 미약함을 보강하여 도서관 서비스 평가에 필요한 방법과 절차를 소개하고 있는 것이 특징이다. ISO 16439의 6.3섹션은 도서관 서비스 평가 시 고려해야 할 투입지표(input indicators)와 함께 도서관 이용, 서비스 질, 문화 관련 통계와 도서관 통계 비교를 위한 지표, 이용자 만족도 등의 성과지표를 제시하고 있다(ISO 2014, 25-28).

그리고, 지난 2015년 미국 공공도서관협회(Public Library Association)의 주도하에 실시해 온 「Project Outcome」은 공공도서관 서비스 프로그램의 성과측정 방법을 개발하고 장려하는 사업으로, 지역주민들의 삶에 영향을 주는 성과에 초점을 두어 측정방법을 개발하였다. 「Project Outcome」은

시민들에게 영향을 미치는 7개 영역(시민/지역 참여, 디지털 학습, 경제적 번영, 교육과 평생학습, 직업훈련, 영유아 리터러시, 여름독서교실)에 대한 성과를 평가하고자 하였다.

이처럼 최근에는 공공도서관의 가치를 측정하여 개인과 지역사회에 미치는 영향력을 파악하고자 하는 연구가 수행되고 있으며, 관련 연구에서 발견할 수 있는 특징은 도서관 평가가 산출을 넘어 지역사회와 개인의 삶에 미치는 영향력을 평가하는 것에 역점을 두고 있다는 점이다. 또한 이전의 많은 성과평가 모델과 시스템이 존재하지만 급변하는 지금의 지역사회와 이용자의 다변화된 요구 등을 반영하여 성과를 측정하기 위한 성과관리 방안을 모색해야할 시점이다.

II. 서울시 공공도서관 운영 및 서비스 분석

1. 정책 방향과 주요 쟁점

『도서관법』 제4조에 따르면 국가 및 지방자치단체는 국민이 자유롭고 평등하게 지식정보에 접근하고 이를 이용할 수 있도록 도서관의 발전을 지원하여야 하며 이에 필요한 시책을 강구하여야 한다. 서울시는 <표 1>에 정리한 바와 같이 『제2차 서울시도서관발전종합계획(2018~2022)』에서 서울시 도서관 정책의 발전방향을 집약하여 제시하고 있다(서울도서관 2018).

이 계획은 3대 추진전략(공공도서관 인프라 확충을 통한 ‘시민이 책과 문화를 즐기는 도서관’, 도서관 서비스와 독서·문화 프로그램의 확대를 통한 ‘누구나 배우고 나누어 성장하는 도서관’, 시민 참여 활성화를 통한 ‘더불어 협력해 상생하는 도서관’), 8개 핵심과제, 19개 세부과제로 구성되어 있으며 상세한 내용은 다음과 같다.

첫째, 공공도서관의 질적 확충을 위하여 5개 권역별 시립도서관을 포함한 공공도서관 30개관을 확충하고, 기존 도서관 중 40개관은 공간을 혁신적으로 개선해 ‘광역(시립)-생활밀착형(구립) 공공도서관 네트워크’를 구축할 계획이다. 서울도서관을 포함한 6개 시립도서관은 창업·비즈니스, 인문사회 등으로 특화할 계획이며, 서울시 최초의 ‘시립장애인도서관’도 포함될 예정이다.

둘째, 도서관 인프라 확충과 함께 도서관에서 제공하는 서비스도 확대·강화하는데, 지식정보 취약계층을 위한 ‘정보취약계층 지원센터’를 25개 자치구별로 조성하고, 영유아부터 어르신까지 생애주기별 서비스를 확대하고 도서관 자료구입비를 늘려 보유 장서를 확충하고 서울시 통합 전자책 플랫폼을 구축한다.

셋째, 독서동아리 활동 지원, 자원활동가 양성, 출판사·서점·도서관 간의 협력프로그램 강화, 도서관 협력네트워크 활성화, 시민참여 거버넌스 활성화 등 도서관 정책 수립·시행부터 운영까지 시민참여 기회를 확대하여 더불어 상생하는 도서관을 조성한다.

〈표 1〉 『서울시도서관발전종합계획(2018~2022)』의 비전과 전략 및 핵심과제

비전	내 삶을 바꾸는 지식문화도시, 서울	
목표	오늘을 누리고 내일을 꿈꾸는 시민의 지식문화발전소	
전략	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의 공공도서관 향유권 보장을 위한 도서관 인프라 구축 • 시민의 독서·문화·평생학습을 위한 콘텐츠 강화 • 시민 및 도서관 관련기관·단체간 교류 협력으로 '지식문화도시, 서울' 확산 	
핵심 과제	공공도서관 질적 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 권역별 시립공공도서관 건립 • 구립·작은도서관 건립 및 공간개선 지원 • 책·문화공간 『서울 책보고』 조성·운영
	공공도서관 이용환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 도서관 향유지표 개발 및 서비스 기준 수립 • 자치구 공공도서관 운영 가이드라인 개발 • 도서관 직원역량 강화 교육프로그램 운영
	도서관 관련 제도 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 도서관 보조금 지원제도 개선 • 서울시 장서개발정책 수립
	독서소외인서비스 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 시립장애인도서관 중성 및 매체제작센터 운영 • 정보취약계층지원센터(가칭) 운영
	공공도서관 장서 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 도서관 자료구입비 증액 • 전자책 이용 플랫폼 구축
	독서문화프로그램 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 북스타트 사업 • 성인 및 노인 프로그램 운영
	독서동아리 활동 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 독서동아리 지원체계 구축 • 자원활동가 역량 강화
	시민 협력 네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 출판-서점-도서관 협력 프로그램 • 도서관 협력 네트워크 활성화 • 시민참여 거버넌스 활성화

한편, 지난 2019년 1월 4일 도서관정보정책위원회는 『제3차 도서관발전종합계획(2019-2023)』을 확정·발표했는데, 도서관이 공동체 소통의 장으로서 개인의 삶을 바꾸고, 우리 사회를 변화시켜 나갈 수 있도록 사람과 삶이 있는 도서관, 우리 삶에 더욱 밀착돼 삶의 변화를 촉진하는 도서관을 만들기 위해 사람에 대한 포용성, 공간의 혁신성, 정보의 민주성을 핵심가치로 설정하고, 4대 전략 방향, 13개 핵심과제, 36개 추진과제를 제시하였다(도서관정보정책위원회 2019). 이번 계획은 이용자 개인과 지역에 기여하는 도서관의 역할을 전략방향과 핵심과제로 제시함으로써 도서관 서비스가 추구해야 하는 서비스 성과에 대한 인식변화가 필요해졌으며, 도서관 서비스 성과를 어떻게 평가할 것인가에 대한 새로운 과제를 부여하고 있다. 이에 서울시는 지난해 12월에 13개 핵심과제에 따른 18개 추진과제에 대한 2020년도 시행계획¹⁾을 제출한 바 있다. 이처럼 서울시는 『도서관법』

1) 인문·문화·예술·체험 등 문화서비스 확대, 소통·토론형 사회적 독서 프로그램 확대, 디지털 정보서비스의 확대, 도서관 이용자 조사·연구 강화, 이용자 맞춤형 큐레이션 정보서비스 강화, 생애초기 독서운동 시행 확대, 지역대표도서관의 역할 재정립, 지역 자료의 납본·보존체계 구축, 공동체 자료의 아카이빙 및 활용 강화, 공공도서관 지역공동체에서 역할강화, 정보 및 매체이용 교육 강화, 특수환경 도서관 이용자를 위한 정보서비스 확대, 유니버설 디자인 적용 확대, 사회서비스 연계 도서관 서비스 개발 및 확대, 문화정보서비스의 확대, 도서관 사서 인력의 지속적 확대, 사서 재교육 및 조직역량 강화, 도서관 시설·장서 지속적 확충 및 리모델링 확대 등을 제안 하였음(도서관정보정책위원회 2020, 1-40).

과 『제3차 도서관발전종합계획』에 근거하여 도서관 인프라 구축, 시민의 독서·문화·평생학습을 위한 콘텐츠 강화, 시민 및 도서관 관련기관·단체간 교류 협력을 통하여 ‘지식문화도시, 서울’을 구축하기 위한 도서관 정책을 추진하고 있다.

〈표 2〉 최근 3년간(2016-2018) 서울시 공공도서관 투입지표 분석

구분		2016	2017	2018
도서관수(개)		147	160	173
장서(권)		12,583,120	13,484,498	14,258,193
직원(명)	사서	954	1,033	1,108
	총원	1,487	1,559	1,647
예산(천원)	인건비	71,343,827	94,554,630	85,163,299
	자료구입비	12,467,208	16,232,394	14,446,257
	운영비	41,862,881	52,609,216	50,986,565
	계	125,673,916	163,396,240	150,596,121

〈표 3〉 최근 3년간(2016-2018) 서울시 공공도서관 서비스 추이 분석

구분		2016	2017	2018
이용자수(명)	도서관 방문	68,247,780	64,248,566	66,955,435
	자료실	50,698,340	48,554,365	51,070,334
대출책수(권)		23,033,500	22,662,045	23,140,724
문화 프로그램	횟수(건)	5,560	6,173	5,617
	참여자수(명)	1,398,967	1,397,894	1,533,985
도서관·독서 프로그램	횟수(건)	4,463	5,618	5,061
	참여자수(명)	1,058,006	1,348,379	1,499,637
상호대차	의뢰	682,060	722,494	789,395
	제공	925,868	1,032,266	1,187,187
홈페이지 접속(건)		93,437,063	104,210,002	102,722,102
모바일웹 접속(건)		14,075,881	260,810,964	23,603,851
독서동아리	동아리수(개)	1,035	1,117	1,391
	참여자수(명)	15,568	22,519	18,607

또한, 최근 3년간(2016~2018) 서울시 공공도서관 투입지표와 그에 따른 서비스 추이를 분석²⁾ 하면, 〈표 2〉~〈표 3〉에서 보는 바와 같이 지표 개선을 위한 노력을 계속하고 있다. 하지만 서울시민의 공공도서관 서비스에 대한 인식도 조사를 종합 분석³⁾하면 〈표 4〉와 같이 서비스 개선을

2) 국가도서관통계시스템 <<https://www.libsta.go.kr/libportal/main/main.do>>의 2016~2018년 통계자료를 바탕으로 분석함.

3) 『서울시민의 도서관 이용실태 결과보고서: 지역도서관(공공과 작은도서관)을 중심으로』, 『장노년층 서울시 공공도서관 이용에 관한 설문조사 결과보고서』, 『2018년 서울시민 독서문화 실태조사 결과보고서』의 내용 가운데 설문결과를 바탕으로 분석·재구성함(서울특별시 2018a; 서울특별시 2018b; 서울특별시 2018c).

위한 주요 쟁점(공공도서관의 지속적 확충과 환경개선, 장서 및 독서정책의 확대, 도서관 프로그램의 개선, 도서관 홍보 및 이용자 저변 확대 등)을 도출할 수 있다.

〈표 4〉 서울시 공공도서관 서비스 정책개발의 주요 쟁점

현황 및 인식		서비스 정책개발의 주요 쟁점
<ul style="list-style-type: none"> • 도서관을 이용하는 주된 목적이 '도서대출 및 독서'임. • '장서보유 적절성과 충분성'에 대한 동의 비율이 가장 낮음. • 도서관 이용확대를 위해 도서관구입 확대(31.2%)와 독서환경 개선(30.6%)으로 응답함. • 독서를 할 때, '도서관에서 빌려본다'가 가장 많은 비중을 차지함. • 서울 시민 중 30.2%만 독서를 하고, 지난 1년간 책을 읽지 않았다는 응답 비율이 27.9%였음. 	⇨	장서 확충 및 독서정책 확대
<ul style="list-style-type: none"> • 도서관 이용이 어려운 이유 중 '가까운 거리에 도서관이 없어서'로 나타났고, 주로 이용하는 도서관의 선택 이유는 '접근성'을 꼽음. • 현재 거주하는 자치구에 있는 도서관을 주로 이용. • 장노년층의 경우, 도서관 이용이 어려운 이유로 '집과 멀어서'를 꼽음. • 장노년층의 경우, 도서관 이용확대를 위한 우선 사항으로 접근성 제고(27.2%)와 독서환경(30.6%)이라고 응답함. • 장소개선과 관련한 도서관 가능성 요소로 공간개선(편안한 공간, 분위기, 각종 이용 편리성, 공간 확장)이 제시됨. • 장노년층의 경우, 도서관은 어린이를 위한 필수기관이며, 학습을 위한 공간으로 인식하고 있음. 	⇨	공공도서관의 지속적 확충, 공간 및 이용환경 개선
<ul style="list-style-type: none"> • 개설 희망프로그램의 1순위가 문화/생활관련 프로그램(7.2%)임. • 독서프로그램 참여기관 결정요인 1위는 프로그램 기획 등 전문성(40.3%)임. • 장노년층은 도서관 이용확대를 위한 서울시의 우선사항으로 '다양한 프로그램과 도서 검색 및 대출의 용이성'이 있었음. • 정성조사에서 다양한 연령층을 겨냥한 프로그램과 운영시간, 운영인력 외에 연속성과 내실있는 프로그램 운영이 필요하다는 의견이 있었음. • 장노년층에게 필요한 프로그램에 대한 요구조사에서 운동, 걷기 등 건강 관련 프로그램(40.5%), 도서대여 및 독서 장소 제공(38.5%), 스마트폰, 인터넷 등 정보기기 활용교육(19.3%) 등이 있었음. 	⇨	도서관 서비스 및 프로그램의 다양화, 전문화 그리고 차별화
<ul style="list-style-type: none"> • 시민들은 정보의 대부분을 인터넷에서 획득하므로 도서관 이용의 필요성을 못 느낀다고 응답함. • 도서관은 어린이를 위한 필수공간이면서 학습을 위한 공간이라는 인식이 강함. • 시민들의 독서프로그램 참여경험이 낮음(7.2%). • 도서관 문화프로그램 참여경험이 낮음(10.6%). • 장노년층은 우리 지역의 공공도서관이 어디에 있으며, 어떤 프로그램들이 운영되는지 모른다는 의견이 높음(22.9%). 	⇨	도서관 홍보 및 이용자 저변 확대

2. 자치구별 운영현황 분석

서울시 공공도서관은 2018년 12월을 기준으로 총 173개관이며, 설립주체별로는 지자체 145개관, 교육청 22개관, 사립 6개관이다. 지자체가 운영하는 공공도서관 145개관 중에 15개관(양천구 8개관, 노원구 3개관, 마포구 2개관, 종로구와 중구가 각각 1개관)은 직영하고 있으며, 나머지 130개관은 위탁 운영하고 있다.

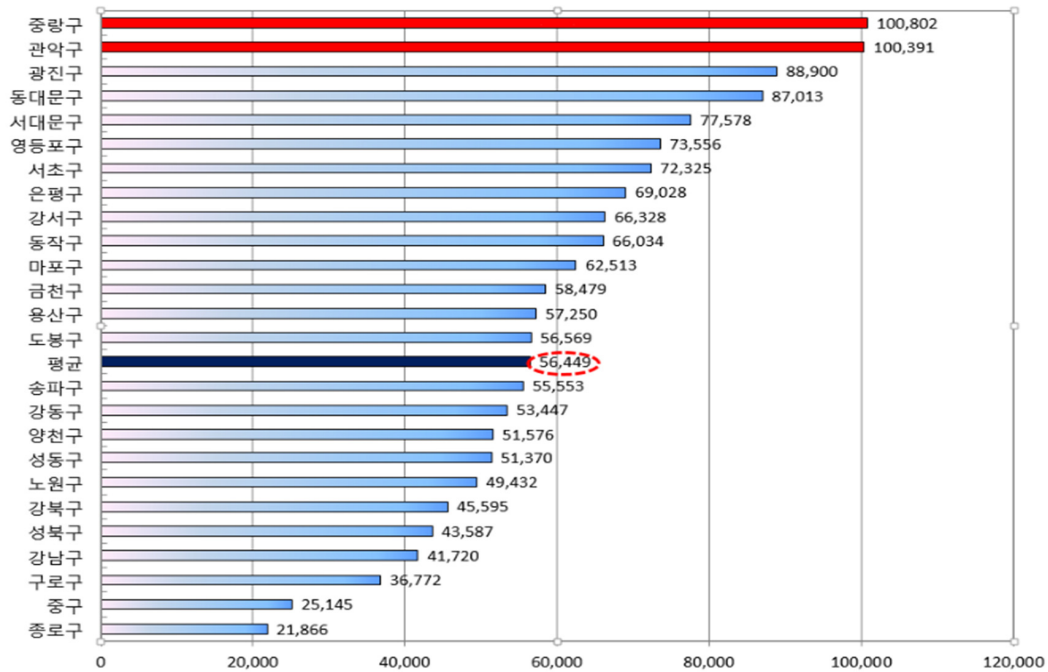
2018년말 기준으로 서울시 자치구별 공공도서관의 주요 투입지표(봉사대상인구수, 장서, 인력, 예산 등)를 비교·분석하면 〈표 5〉와 같다(국가도서관통계시스템 2018: 통계청 2019).

〈표 5〉 서울시 자치구별 공공도서관 핵심 투입지표 비교(2018. 12 기준)

구분	도서관 수	봉사대상인구(명)					장서(권)			사서(정규직)(명)			예산(천원)	
		장애인	노인	1개관당 평균	1개관당 장서수	1개관당 평균	1개관당 평균	봉사대상 1인당 장서수	1개관당 평균	사서 1인당 봉사대상 인구수	자료구입비 (천원)	봉사대상자 1인당 자료구입비 (원)		
강남구	13	542,364	15,327	66,957	41,720	62,827	1.51	5.7	7,329	7,650,470	874,561	1,612		
강동구	8	427,573	17,380	58,669	53,447	109,418	2.05	6.4	8,384	7,534,081	711,537	1,664		
강북구	7	319,164	17,522	58,103	45,595	61,261	1.34	1.6	29,015	4,226,812	326,124	1,022		
강서구	9	596,949	28,810	79,445	66,328	74,033	1.12	6.4	10,292	7,583,806	741,116	1,242		
관악구	5	501,957	20,264	71,888	100,391	81,034	0.81	5.4	18,591	4,338,357	339,521	676		
광진구	4	355,559	12,610	45,432	88,900	90,475	1.02	5.8	15,459	3,427,007	467,181	1,314		
구로구	11	404,497	17,603	61,105	36,772	67,445	1.83	4.5	8,090	7,012,714	661,209	1,635		
금천구	4	233,917	11,197	35,354	58,479	78,202	1.34	5.0	11,696	1,975,723	289,070	1,236		
노원구	11	543,752	27,396	77,032	49,432	74,154	1.50	6.0	8,239	8,812,549	893,538	1,643		
도봉구	6	339,413	15,373	55,926	56,569	94,355	1.67	6.5	8,703	5,963,443	515,665	1,519		
동대문구	4	348,052	15,838	56,991	87,013	112,495	1.29	10.8	8,094	5,560,629	540,045	1,552		
동작구	6	396,203	14,691	59,265	66,034	56,443	0.85	4.7	14,150	3,449,188	382,424	965		
마포구	6	375,077	13,219	50,544	62,513	100,216	1.60	10.3	6,050	12,583,469	686,844	1,831		
서대문구	4	310,313	12,610	50,045	77,578	115,010	1.48	8.5	9,127	4,385,319	464,998	1,498		
서초구	6	433,951	10,581	54,663	72,325	36,781	0.51	4.7	15,498	2,587,765	326,102	751		
상동구	6	308,221	11,880	42,629	51,370	87,998	1.71	7.7	6,700	3,919,116	471,040	1,528		
상북구	10	435,868	17,415	67,646	43,587	58,806	1.35	5.3	8,224	5,123,288	442,695	1,016		
송파구	12	666,635	20,008	81,211	55,553	56,764	1.02	5.3	10,416	8,444,817	1,046,279	1,569		
양천구	9	464,185	17,350	57,941	51,576	58,713	1.14	2.9	17,853	5,141,729	631,255	1,360		
영등포구	5	367,778	14,405	54,906	73,556	87,851	1.19	7.2	10,216	5,335,489	369,919	1,006		
용산구	4	228,999	8,102	37,212	57,250	216,276	3.78	14.3	4,018	7,417,288	507,445	2,216		
은평구	7	483,197	21,531	77,263	69,028	70,457	1.02	8.3	8,331	7,382,009	492,552	1,019		
중로구	7	153,065	6,017	26,572	21,866	164,399	7.52	12.4	1,759	12,075,695	929,469	6,072		
중구	5	125,725	5,638	21,750	25,145	112,643	4.48	9.8	2,566	5,722,804	923,537	7,346		
중랑구	4	403,209	20,153	61,748	100,802	89,911	0.89	4.5	22,401	2,942,554	412,131	1,022		
계(평균)	173	9,765,623	392,920	1,410,297	(56,449)	(82,417)	(1.46)	(6.4)	(8,814)	150,593,121	14,446,257	(1,773)		

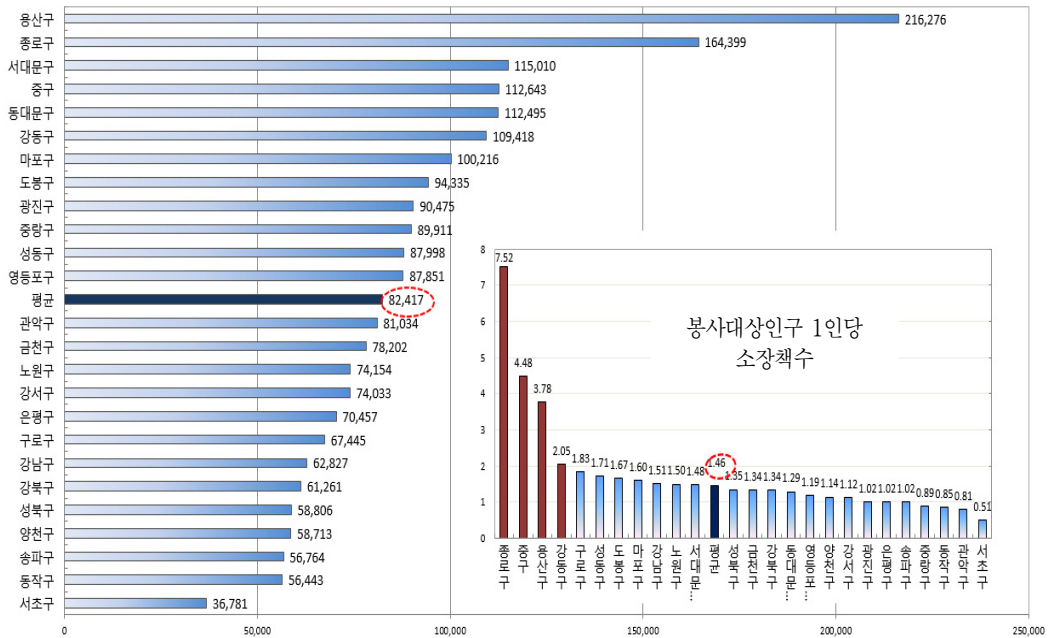
첫째, 자치구별 공공도서관 수는 강남구(13개관)가 가장 많고, 다음으로 송파구(12개관), 구로구와 노원구(각 11개관), 성북구(10개관) 순으로 많은 반면, 광진구, 동대문구, 서대문구, 용산구, 중랑구(각 4개관), 관악구, 영등포구, 중구(각 5개관) 순으로 적었다.

둘째, 1개관당 봉사대상인구의 서울시 평균은 56,449명이며, 자치구별 편차가 큰 것으로 나타났다. 구체적으로 <그림 1>에 보는 바와 같이 1개관당 봉사대상인구는 종로구(21,866명)가 가장 적었으며, 다음으로 중구(25,145명), 구로구(36,772명), 강남구(41,720명), 성북구(43,587명), 강북구(45,595명) 순으로 조사되었다. 또한 중랑구(100,802명)와 관악구(100,391명)는 10만명을 상회하고 있어 인구수 대비 공공도서관은 극심하게 부족한 것으로 나타났다.



<그림 1> 서울시 자치구별 공공도서관의 1개관당 평균 봉사대상자수

셋째, 장서 관련 지표는 <그림 2>에 보는 바와 같이 서울시 공공도서관 1개관당 평균 소장장서수는 82,417권이며, 봉사대상인구 1인당 장서수의 서울시 평균은 1.46권이다. 자치구별로 1개관당 장서수는 용산구(216,276권), 종로구(164,399권), 서대문구(115,010권) 순으로 많았으며, 서초구(36,718권), 동작구(56,443권), 송파구(56,764권) 순으로 적었다. 다음으로 봉사대상자 1인당 소장책수는 25개 자치구 가운데 4개구(강동구, 용산구, 종로구, 중구)만이 2권 이상이며, 4개구(관악구, 동작구, 서초구, 중랑구)는 1권 미만으로 자치구별 편차가 심하다.

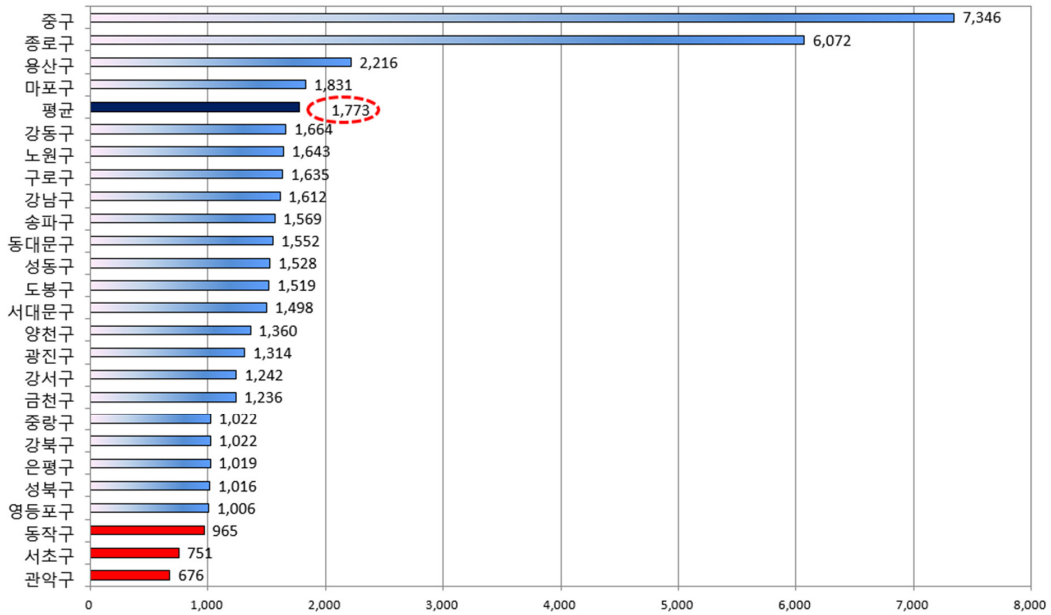


〈그림 2〉 서울시 자치구별 공공도서관의 1개관당 평균 장서수와 봉사대상인구 1인당 소장책수

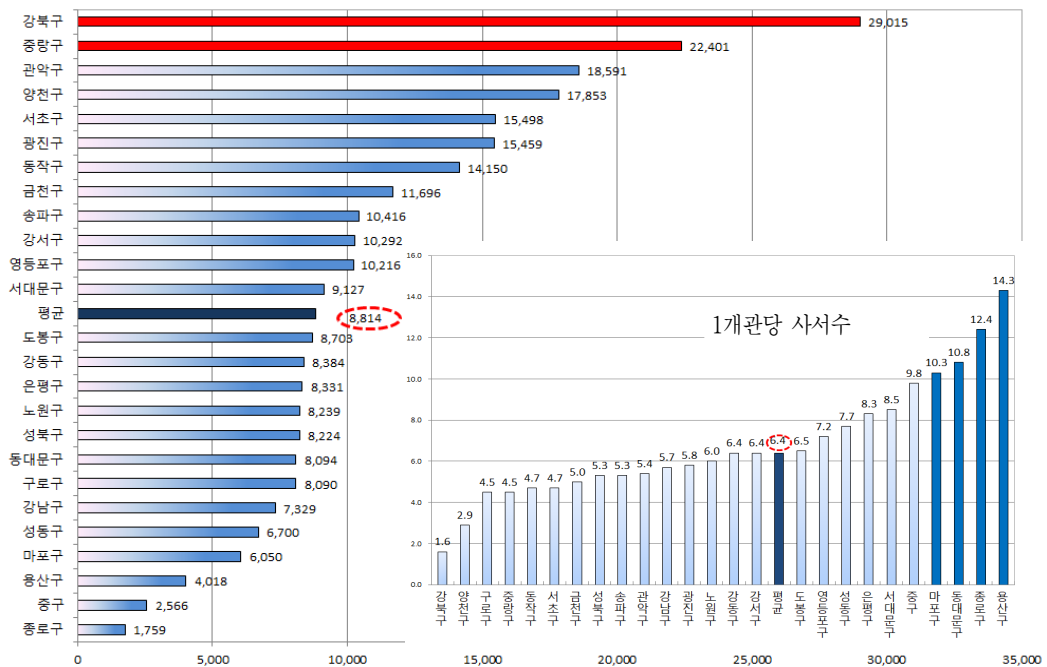
넷째, 1개관당 사서(정규직) 수의 경우 서울시 평균은 6.4명이며, 자치구별로는 용산구(14.3명), 종로구(12.4명), 동대문구(10.8명) 순으로 많았으며, 강북구(1.6명), 양천구(2.9명), 중랑구와 구로구(각 4.5명) 순으로 적은 것으로 나타났다. 사서 1인당 봉사대상인구는 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 서울시 평균이 8,814명인데 반하여, 강북구(29,015명)와 중랑구(22,401명)는 2만명을 상회하고 있어 서비스의 질적 저하가 우려된다.

다섯째, 1개관당 운영예산은 〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 마포구, 종로구, 노원구 순으로 많고, 서초구, 중랑구, 광진구 순으로 적은 것으로 나타났다. 그리고 봉사대상인구 1인당 자료구입비의 서울시 평균은 1,773원인데 반하여 동작구, 서초구, 관악구는 1,000원 미만인 것으로 나타났다. 서울시는 자치구의 재정 및 도서관정책 환경의 보완 및 개선을 위하여 평균 재정자립도에 미달인 자치구에 대한 지원을 강화하는 한편, 구민1인당 도서관예산이 평균 이상인 자치구에 인센티브를 제공하는 등 당근 정책을 펴고 있지만 도서관 예산배정에 여전히 인색한 자치구가 존재한다.

서울시 공공도서관 운영 분석을 통한 서비스 성과관리 설계의 방향성 연구



<그림 3> 서울시 자치구별 공공도서관 봉사대상인구 1인당 자료구입비

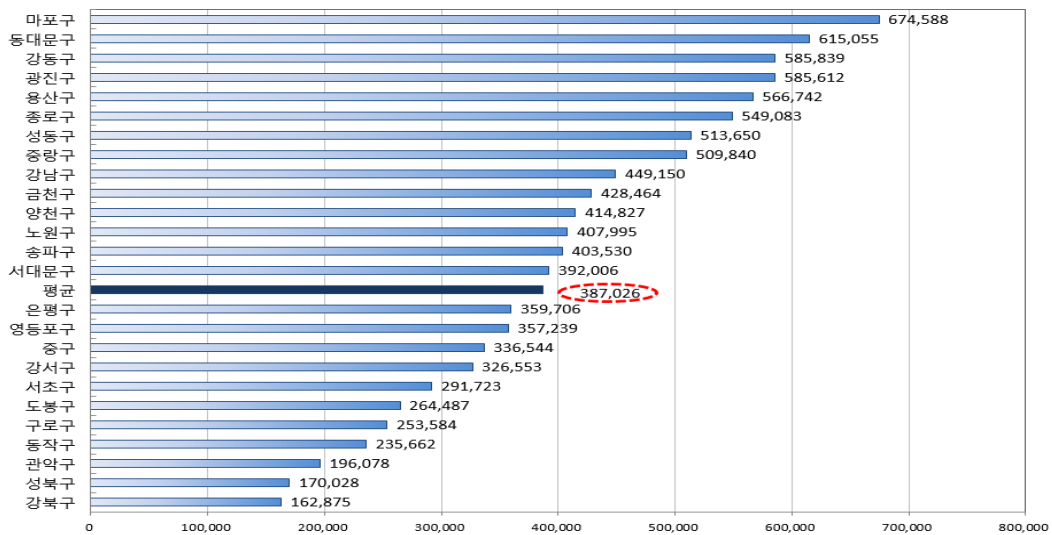


<그림 4> 서울시 자치구별 공공도서관 사서1인당 봉사대상인구수 및 1개관당 사서수

3. 자치구별 서비스 현황 분석

2018년말을 기준으로 서울시 자치구별 공공도서관의 주요 산출지표(이용자수, 대출책수, 프로그램, 정보서비스 등)를 비교·분석하면 <표 6>에 정리한 바와 같다.

첫째, 1개관당 평균 방문이용자수는 <그림 5>와 같이 마포구(674,588명), 동대문구(615,055명), 강동구(585,839명) 순으로 많았으며, 강북구(162,875명), 성북구(170,028명), 관악구(196,078명) 순으로 적었다. 또한 서울시에 거주하는 정보취약계층(장애인, 노인 및 다문화가정)의 이용률은 전체 봉사대상인구 대비 이용이 저조하고, 장애인 1인당 대체자료수(0.44점)도 비장애인(1.46권)과의 격차가 큰 것으로 나타났다.



<그림 5> 서울시 자치구별 공공도서관 1개관당 평균 방문이용자수

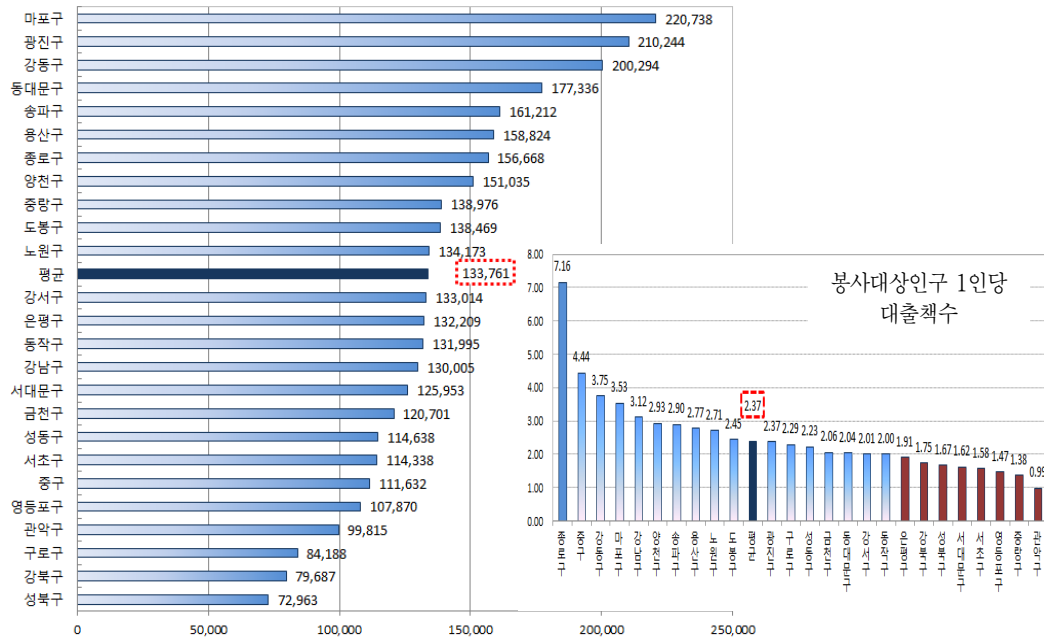
둘째, 1개관당 대출책수의 경우, 서울시 평균은 133,761권이며 자치구별로 1개관당 대출책수는 <그림 6>과 같이 마포구(220,738권)가 가장 많고, 다음으로 광진구(210,244권), 강동구(200,294권) 순이며, 성북구(72,963권), 강북구(79,687권), 구로구(84,188권) 순으로 적은 것으로 조사되었다. 또한 봉사대상인구 1인당 대출책수의 경우, 자치구별로는 종로구(7.16권), 중구(4.44권), 강동구(3.75권) 순으로 많고, 8개구(관악구, 중랑구, 영등포구, 서초구, 서대문구, 성북구, 강북구, 은평구)는 2권 미만으로 조사되었다.

셋째, 상호대차서비스의 경우, <그림 7>에서 보는 바와 같이 의뢰건수는 강남구(87.479건), 성북구(82,428건), 노원구(69,893) 순으로 많고, 용산구(73건), 서초구(1116건), 종로구(145건)순으로

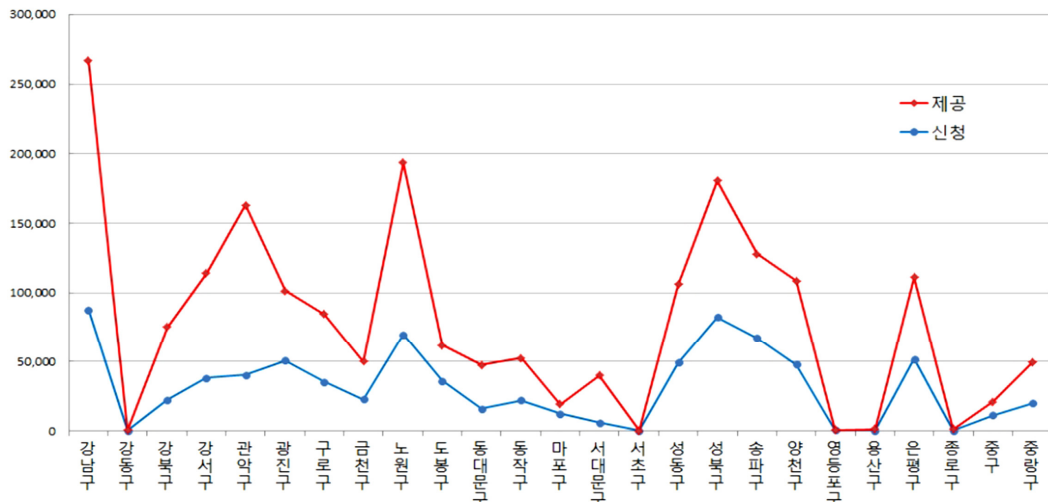
〈표 6〉 서울시 자치구별 공공도서관 산출지표 비교(2018. 12 기준)

구분	도서관 수	도서관 방문이용자수				대출			상호대차			웹이용			문화프로그램		도서관 독서프로그램		독서 동아리 개수
		1개관당 평균	장애인	노인	다문화 가정	1개관당 대출도서	봉사대상 1인당	의뢰 건수	제공 건수	홈페이지 접속건수	모바일웹 접속건수	Hits	참가자 수	Hits	참가자 수	Hits	참가자 수		
강남구	13	449,150	3,938	60,583	2,195	130,005	3.12	87,479	179,517	4,623,575	1,686,902	179	30,013	284	55,272	80			
강동구	8	585,839	7,730	41,383	34,385	200,294	3.75	257	389	4,544,798	949,427	692	160,781	289	131,960	65			
강북구	7	162,875	284	3,932	380	79,687	1.75	22,488	52,752	685,801	0	63	27,738	42	5,527	28			
강서구	9	326,553	10,307	75,918	23,420	133,014	2.01	38,253	75,536	20,929,042	193,613	264	87,401	333	190,586	67			
관악구	5	196,078	248	11,944	4,418	99,815	0.99	40,165	122,765	608,885	255,445	44	11,823	178	27,571	32			
광진구	4	585,612	4,185	31,433	3,622	210,244	2.37	50,719	50,546	925,288	4,054,596	173	55,848	278	46,620	56			
구로구	11	253,584	4,499	16,252	9,140	84,188	2.29	35,441	48,851	2,058,844	485,181	170	37,021	232	42,437	46			
금천구	4	428,464	5,286	26,323	6,159	120,701	2.06	22,577	27,236	5,493,880	805,832	41	6,713	106	30,978	34			
노원구	11	407,995	9,296	52,132	10,966	134,173	2.71	69,893	123,493	6,717,911	3,078,723	420	143,238	271	71,579	208			
도봉구	6	264,487	11,087	105,188	1,378	138,469	2.45	36,007	25,924	23,233,959	426,872	183	70,459	158	181,026	63			
동대문구	4	615,055	8,389	16,947	8,406	177,336	2.04	15,922	31,438	1,288,029	990,820	200	56,958	212	56,450	54			
동작구	6	235,662	1,077	6,213	96	131,995	2.00	21,890	30,524	3,011,154	1,160,288	236	17,610	152	20,201	31			
마포구	6	674,588	14,574	61,416	10,082	220,738	3.53	12,269	6,860	4,384,072	1,496,009	892	212,998	241	161,385	62			
서대문구	4	392,006	10,803	18,919	2,439	125,953	1.62	5,998	34,058	684,951	206,659	107	50,125	115	21,923	29			
서초구	6	291,723	332	4,283	23	114,338	1.58	116	80	839,985	718,143	64	6,754	21	2,271	37			
성동구	6	513,650	4,132	76,273	11,672	114,638	2.23	49,214	56,576	2,182,674	914,580	328	59,196	123	71,549	21			
성북구	10	170,028	709	10,122	1,154	72,963	1.67	82,428	98,234	798,376	1,247,222	70	28,795	463	34,073	132			
송파구	12	403,530	3,307	37,326	4,757	161,212	2.90	67,217	60,520	2,359,816	697,725	205	73,787	373	72,742	49			
양천구	9	414,827	4,887	25,139	1,637	151,035	2.93	47,732	60,906	1,296,948	729,106	160	34,725	220	34,737	49			
영등포구	5	357,239	3,692	28,023	2,341	107,870	1.47	292	317	1,443,515	191,343	406	112,088	140	42,092	35			
용산구	4	566,742	2,974	26,257	1,549	158,824	2.77	73	1,106	1,602,552	411,426	174	76,976	224	37,408	40			
은평구	7	359,706	6,420	17,670	15,910	132,209	1.91	51,674	59,285	3,806,530	663,544	177	57,238	217	48,494	73			
종로구	7	549,083	3,419	53,791	5,888	156,668	7.16	145	1,075	6,650,965	644,878	242	71,563	265	67,140	54			
중구	5	336,544	1,438	10,684	4,616	111,632	4.44	11,312	9,636	1,750,309	955,860	56	10,552	80	31,610	19			
중랑구	4	509,840	11,707	21,168	740	138,976	1.38	19,834	29,563	800,243	639,657	71	33,585	44	14,006	27			
계(평균)	173	(387,026)	134,720	839,319	167,373	(133,761)	(2.37)	789,395	1,187,187	102,722,102	23,603,851	5,617	1,533,985	5,061	1,499,637	1,391			

적었다. 제공건수는 강남구(179,517건), 노원구(123,493건), 관악구(122,765건) 순으로 많고, 서초구(80건), 영등포구(317건), 강동구(389건) 순으로 자치구 별로 격차가 큰 것으로 나타났다.

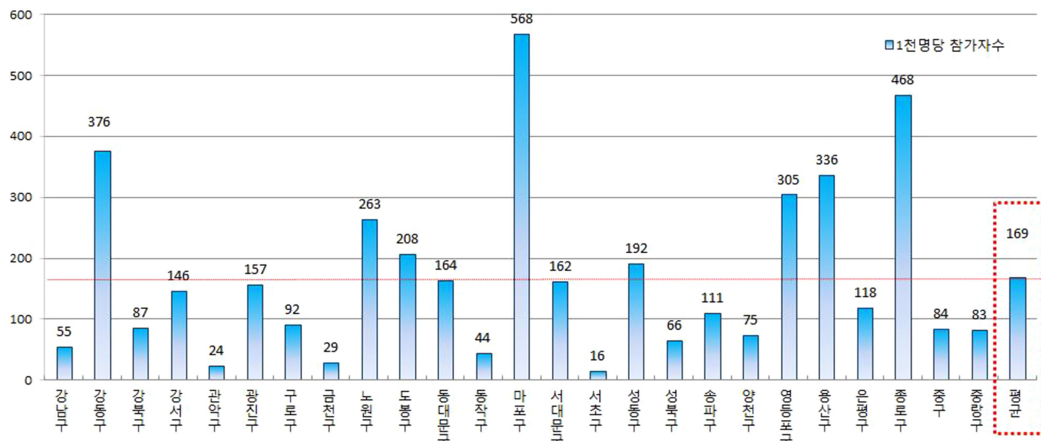


〈그림 6〉 서울시 자치구별 공공도서관 1개관당 대출책수 및 봉사대상인구 1인당 대출책수

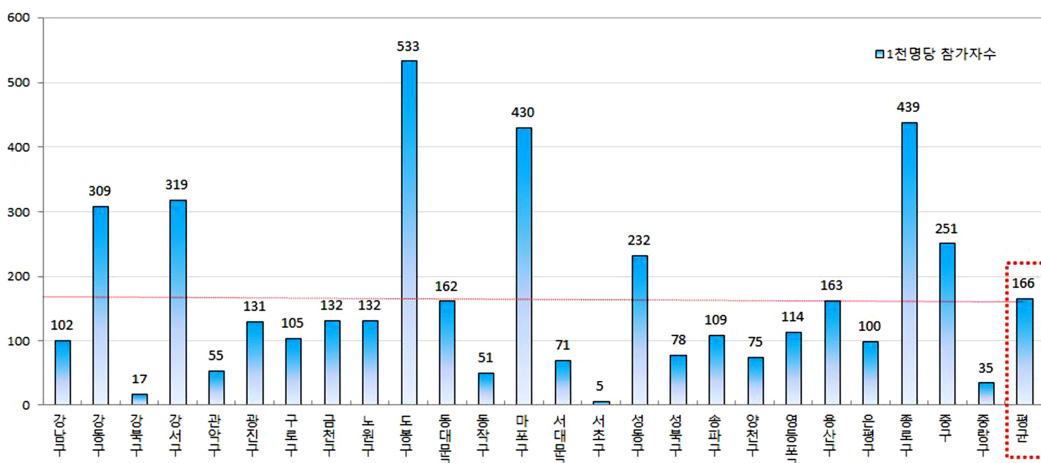


〈그림 7〉 서울시 자치구별 공공도서관 상호대차 서비스

넷째, 문화프로그램 강좌수는 총 5,617회이며, 자치구별로는 마포구(892회), 강동구(692회), 노원구(420회) 순으로 많고, 금천구(41회), 관악구(44회), 중구(56회)로 적은 것으로 나타났다. 인구 1천명당 문화프로그램 참가자수는 <그림 8>과 같이 마포구(598명), 종로구(468명), 강동구(376명) 순으로 많은 것으로 분석되었다. 또한 도서관 및 독서프로그램은 총 5,061회로 자치구별로 성북구(463회), 송파구(373회), 강서구(333회) 순으로 많고, 서초구(21회), 강북구(42회), 중랑구(44회) 순으로 적은 것으로 나타났다. 인구 1천명당 독서 및 도서관프로그램 참가자수는 <그림 9>와 같이 도봉구(533명), 종로구(439명), 마포구(430명) 순으로 많이 참가하는 것으로 분석되었다.



<그림 8> 서울시 자치구별 공공도서관 문화프로그램 참가자수(인구 1천명당)



<그림 9> 서울시 자치구별 공공도서관 도서관·독서프로그램 참가자수(인구 1천명당)

마지막으로 이러한 산출지표 분석을 통해 서울시 공공도서관의 서비스 수준을 평가하는 데에는 한계가 있다. 예컨대 타 자치구에 비해 비교적 중소형 규모의 공공도서관을 다수 설립하여 운영하고 있는 성북구(10개관, 서울시 평균 6.9개관)의 경우, 1개관당 봉사대상인구수(43,587명)와 사서 1인당 봉사대상인구수(8,224명)가 적고, 1개관당 방문이용자수(170,028명)가 적으며, 봉사대상인구 1인당 대출책수는 1.67권에 불과하다. 하지만, 도서관 및 독서 프로그램, 독서동아리수는 132개로 25개 자치구 가운데 두 번째로 많은 자치구이다.

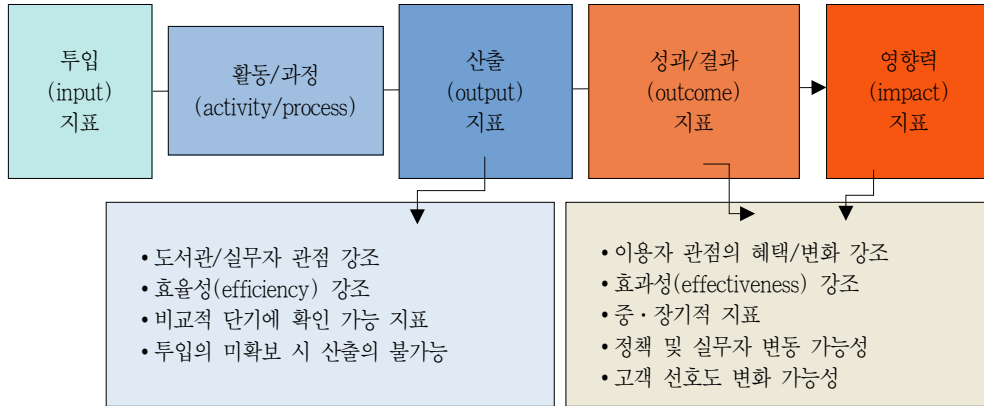
이처럼 산출지표 결과에 대한 해석 즉, 1개관당 이용자수, 1인당 대출책수, 또는 프로그램 참여 정도만으로 자치구별 공공도서관 서비스의 질적 수준을 정확히 가늠하기란 쉽지 않고, 무엇보다 도서관이 시민들의 삶에 어떤 변화를 가져왔는지를 파악하는데 어려움이 있다.

Ⅲ. 서비스 성과관리 설계의 방향성

1. 성과관리의 필요성

서울시는 공공도서관을 통하여 시민의 삶과 지역 발전에 많은 기여해왔다. 그럼에도 앞장에서 분석한 바와 같이 서울시 25개 자치구는 운영과 서비스 영역별로 격차가 존재하며, 평가에 있어 산출지표의 상대적인 순위와 단위 공공도서관의 서비스 성과와 연결하여 설명하는데도 한계가 있다. 다만, 물리적인 투입지표의 부실로 인하여 산출지표로 나타나는 서비스의 부실이 우려되는 개연성이 있기 때문에 투입을 강화하는 한편, 이들 지표 간의 관련성이나 인과관계를 논리적으로 설명하기 위한 성과관리 체계 구축을 통하여 서비스 격차의 해소를 독려할 필요성이 있다

「정부업무평가기본법」 제2조에 의하면, 성과관리란 ‘정부업무의 추진에 있어 기관 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동’으로 정의하고 있다. 또한 도서관의 성과평가(performance evaluation)는 산출(output)에 대한 평가뿐만 아니라 도서관 서비스와 자원이 이용자의 삶을 변화하게 만드는 성과/결과(outcome)와 영향력(impact)에 대한 평가도 포함해야 한다. <그림 10>에서 보는 바와 같이 투입(input), 활동/과정(activity/process), 산출(output), 성취된 결과로서 성과(outcome)와 영향력(impact) 지표는 관점에 따라 실무자 관점에 치중할 수도 있고, 이용자 관점을 강조하여 혜택이나 변화를 측정할 수 있다. 도서관의 성과관리는 도서관이 그 임무를 달성하기 위해 전략기획 기반의 계획을 수립하고, 한정된 자원을 효율적으로 투입하여 정책 및 업무활동의 목표를 달성한 후, 나타난 성과와 영향력까지를 측정하여 그 결과를 정책개선과 자원배분, 성과보상, 조직 및 인사관리 등에 반영함으로써 공공도서관의 운영에 대한 책임성을 확보하는 것을 의미한다.



〈그림 10〉 평가지표의 관점에 따른 차이점 비교

따라서, 공공도서관의 성과관리는 목표 달성의 정도를 양적·질적으로 제시하는 이러한 지표에 의하여 객관적이고 정확하게 성과의 달성수준을 측정할 수 없는 경우에는 조직의 정당성을 설명하기 어렵다. 즉, 공비로 운영되는 공공도서관은 투입자원에 대한 성과를 지역사회와 의사결정자들에게 증명함으로써 그 정당성을 설명할 수 있다. 성과관리를 위한 지표는 도서관이 속한 사회의 미션과 목적에 부합하는 것이어야 한다. 이에 공공도서관은 중장기 발전계획을 수립하고, 사회변화와 지역의 요구에 맞게 지속적으로 수정해 나가는 노력을 하고 있다.

그런데, 도서관 서비스의 특성상 물질적인 산출이 없는 사업이 많고, 이로 인하여 산출과 성과를 동일시하는 현상의 분위기가 상당기간 지속되어 왔다. 체계적인 가이드라인과 과학적인 도구를 이용하여 공공도서관 서비스 실태를 조사하고, 서비스 제공자 중심의 산출이 아닌 이용자 중심의 결과인 성과(outcome)나 영향력(impact)을 측정할 수 있는 성과관리시스템이 요구된다. 실제로 많은 도서관 선진국에서 재정적 여건의 악화와 인터넷 기술의 발전에 따른 도서관 우회현상으로 인하여 정책결정자들에게 도서관의 가치를 증명해야 하는 부담을 갖게 되었다. 세계 각국은 공공도서관 서비스의 성과측정을 위한 방법론과 측정 및 평가도구를 개발하는데 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 변화의 분위기 속에 도서관 선진국들이 추구하는 성과(outcome)는 무엇인지, 실제로 어떤 분야에 중점을 두고 도서관의 사회적 영향력(impact)을 파악하고 있는지에 대한 고찰⁴⁾이 필요하다. 특히 미국공공도서관협회의 「2017년 Project outcome 결과보고서」에는 ‘도서관

4) 「ISO 16439(Methods and procedures for assessing the impact of libraries)」, 게이츠재단(2013)의 「Common Impact Measurement System(CIMS)」, 스코틀랜드 도서관정보위원회(2014)의 공공도서관 서비스 성과평가 모델인 「How good is our public library services」, 호주 빅토리아 주립도서관(2011)의 평가프레임워크인 「Being the best we can framework」, 영국 디지털문화매체스포츠투부((2016)가 제안한 「Libraries deliver」, 미국 공공도서관협회(2013)의 「Project Outcomes」 등에서 발견할 수 있는 분명하고 공통된 특징은 도서관 평가가 산출을 넘어 도서관의 성과(outcome)와 영향력(impact)에 집중하는 현상임.

관 서비스 성과관리는 도서관의 전략계획에 반영하고 성과 데이터를 사용하여 정책결정자의 적극적인 지지를 얻을 수 있었으며, 직원들 스스로 도서관의 영향력(impact) 측정의 중요성에 대한 인식제고의 계기가 되었다고 밝히고 있다(PLA 2017).

공공도서관 서비스의 성과평가는 시민 개개인의 삶과 지역사회에 미치는 영향을 측정하는 지표 선정의 어려움과 측정의 모호성으로 인하여 지속적으로 적용하는 사례가 많지 않은 현실이다. 도서관 생태계 안팎의 환경 즉, 도서관 법제와 정책, 인터넷과 정보기술, 지역사회와 지역주민의 요구, 독서 및 평생학습 문화, 지식정보를 생산·유통하는 주체의 상황을 반영하되, 공공도서관 스스로가 참여하고 변화를 실행력이 필요하다.

2. 성과관리 설계의 방향성

공공도서관은 운영 현황을 분석하여 문제점을 찾고 서비스 격차를 해소하여 지역주민이 도서관을 이용함으로 인하여 이용자의 삶이 변화하고 있음을 설명할 수 없다면, 정책결정자는 공공도서관 운영 예산의 확대에 소극적이 될 수밖에 없을 것이다. 도서관의 성과가 시민과 지역공동체에 어느 정도의 긍정적 변화를 가져왔는지 설명이 필요하고 적극적으로 도서관의 가치와 영향력을 입증하기 위해 노력해야 한다.

성과관리는 도서관 정책부서의 지휘 하에 주체적으로 참여하고 고객관점에서 기대되는 혜택을 정확히 파악하고 그것을 반영하는 지표를 찾아내는 과정이다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 도서관 서비스를 통해 이루고자 하는 실현가능한 목표를 설정하는 일이 중요하다. 주요 도서관 선진국의 사례에서 보면, 도서관의 미션과 목적에 상응하여 도서관의 중장기 전략계획을 세우고, 집중할 성과영역을 분명히 하며, 성과달성의 정도를 측정할 성과지표(performance indicators)를 선정하는 일련의 과정을 반복하는 것을 확인할 수 있다. 따라서 공공도서관 서비스의 성과관리체계 구축을 위한 다음의 방향성을 고려할 필요가 있다.

가. 전략목표 내실화

서울시는 매년 12월에 「도서관종합발전계획」에 근거하여 실행계획을 수립하여 도서관정보정책 위원회에 제출하고 있다. 또한 「서울시도서관발전종합계획」에 근거하여 비전, 핵심목표, 실행계획을 세우고 서울시 공공도서관 서비스에서 상대적으로 취약한 영역을 파악하고 보다 균형 잡힌 서비스를 제공하기 위하여 노력하고 있다. 다만, 앞에서 도출한 서울시민이 요구하는 공공도서관 서비스 즉, 장서 확충 및 독서정책 확대, 공공도서관의 지속적 확충, 도서관 공간 및 이용환경 개선, 도서관 서비스 및 프로그램의 다양화·전문화·차별화, 도서관 홍보 및 이용자 저변 확대 등 정책개발을 위한 주요 쟁점을 중심으로 근거에 기반한 전략목표의 내실화가 필요하다.

성과관리를 위한 일련의 과정은 ① 기관의 존재 이유와 목적이 되는 미션, 기관의 장기적인 목표와 미래가치가 반영된 비전 설정, ② 미션과 비전을 반영한 전략목표와 이를 구체화하여 달성할 수 있도록 성과목표의 설정, ③ 목표의 달성여부를 정량적·정성적으로 나타내는 척도인 성과지표의 체계화를 통한 인과관계의 구축으로 요약할 수 있다. 환언하면 조직이 지향하는 서비스 비전과 목표를 토대로 그 서비스를 통하여 이루고자 하는 성과와 영향력을 설정할 수 있게 되고, 그 결과를 이루기 위한 활동과 사업을 설정하고 투입해야할 자원을 파악할 수 있게 된다. 성과관리는 지향하는 목표를 체계화하며 핵심과제의 실행계획이 전제되어야 한다.

따라서 서울시와 단위 공공도서관 차원에서 정교한 전략목표를 도출하기 위한 노력이 필요하다. 서울시는 도서관 서비스 혁신과제 및 관리방안을 개발하고 시범사업 추진계획을 수립하며, 한편으로 매년 주요사업 추진에 따른 결과 분석도 병행해야 할 것이다. 이와 함께 효율적인 서비스 성과관리를 위해서는 서울시의 전체적인 성과관리체계 속에서 시립·구립·교육청 소속 단위 공공도서관의 비전과 미션 및 전략목표와 연계되어 평가되어야 한다.

나. 성과관리의 범주 및 지표의 설정

Vakkari와 Serola(2012)의 연구에서 보는 바와 같이, 이용자의 일상생활, 일과 학습, 여가활동, 독서/자기계발 등의 삶의 영역에서 공공도서관이 어느 정도 기여를 하는지를 세부적으로 측정할 수 있도록 범주를 설정하고 지표를 개발하여 성과를 가시화하는 성과관리체계를 구축해야 한다. 예컨대 공공도서관 서비스의 시민독서 촉진 및 활성화, 취업·직업탐색 등 사회경제적 기여, 서울(자치구민)으로서의 자긍심 제고, 지식문화도시 촉진과 격상, 취약계층의 정보접근성 강화, 제3의 장소로서의 가치와 존재감 등으로 대별하여 범주화하고 이를 측정하는 방법(산출데이터 활용, 설문·인터뷰 조사, 인과·경로분석 등)을 제시할 필요가 있다.

더불어 공공서비스로써 시민의 기대와 제공 수준 간의 격차를 줄이고, 서비스 품질의 전반적 향상과 적절한 정책 시행을 위한 서비스 차원별 보편적 기준(안)과 성과지표와 요소별 척도구성 모형을 마련해야 한다. 그리고 시립·구립·교육청 소속 공공도서관을 포괄하는 서비스 정책을 수립하기 위하여 정기적으로 서비스 실태를 조사하기 위한 모델 혹은 가이드라인을 개발할 필요성이 있다. 요컨대 서울시 25개 자치구는 관내 공공도서관이 제공하는 서비스 진단을 위한 성과조사를 통하여 평가영역을 도출하고, 평가요소의 검증 및 성과평가 준거를 개발해야 한다. 이러한 과정을 통하여 서비스 혁신분야의 도출도 가능할 것이다.

다. 이용자 중심의 평가방법 모색

산출과 성과는 투입 이후 발생하는 결과물이지만, 전자가 도서관 관점에서 측정되는 지표로 구성된다면 후자는 이용자가 도서관 서비스와 프로그램을 통하여 어떤 변화를 경험했는지에 대한

결과를 중·장기적 관점에서 측정하는 것이다. 앞에서 분석한 바와 같이 서울시 25개 자치구 별로 투입에 따른 산출의 격차가 다소 심하고 이러한 상황은 이용자가 체감하는 서비스의 불만족에 영향을 미칠 수 있다는 개연성이 있다. 따라서 투입을 강화하는 한편, 이들 지표 간의 관련성이나 인과관계를 논리적으로 설명하기 위한 이용자 중심의 평가 체계로 보완이 필요하다. 『Project Outcome』 사례에서 살펴본 바와 같이 도서관 중심의 산출지표와 함께 이용자 중심의 성과지표를 제시하고 관리하기 위한 체계 구축이 필요하다.

인구사회학적 특성(성별과 연령, 교육 및 소득수준, 배우자나 자녀의 유무, 거주지역 등)에 따른 공공도서관 서비스의 이용과 그 혜택에 따른 성과를 측정하고 관리를 할 필요성이 있다. 이용자의 연령별 서비스에 대한 이해를 통하여 영유아, 어린이, 청소년, 중·장년층, 노령층 등 이용자 계층별 성과를 측정할 수 있는 지표를 설정해야 한다. 공비 투입의 정당성은 도서관 서비스에 대한 산출지표의 관리와 측정에서 나아가 개인과 지역에 미치는 영향력을 측정하는 성과의 관리로 한층 설명력을 더할 수 있기 때문이다.

라. 정성지표 한계점 개선

현재 도서관 평가에서 이용자와 관련된 지표는 만족도 또는 체감도로 구성된 경우가 많다. 공공부분의 성과지표를 보면 많은 비용투입과 문제점이 있음에도 불구하고 만족도 조사를 정성평가의 대표적 방법으로 필요 이상으로 많이 활용하고 있다. 만족도 조사는 설문지를 작성하고 조사하는 과정에서 조사자의 의도가 개입될 수 있어 공정성이 훼손될 우려가 크다. 설문응답자의 긍정적인 응답을 유도하게끔 설문지를 구성하면 만족도는 왜곡되기 쉽다. 예컨대, ‘도서관 서비스는 나에게 장기적으로 경제적 혜택을 가져오는데 기여한다’는 만족도 조사 문항의 경우에 이러한 성과를 정성적인 척도가 아닌 객관적이고 구체화된 지표로 측정이 가능해야 한다. 따라서 만족도 조사는 성과가 체계화되고 구체화된 정량적 지표로 측정이 가능할 수 있도록 지표개발이 필요하다. 인과관계를 명확하게 보여주는 도구를 개발하고 도서관 프로그램의 수행 후 성과를 중·장기적으로 추적하여 측정할 필요가 있다.

요컨대 현재의 공공도서관 운영평가는 분명히 의미가 있지만 도서관의 역할과 가치를 재정립할 필요성이 있다. 산출 중심의 도서관 평가를 보완하기 위한 지자체나 단위도서관의 서비스를 가시화하고 상향평준화가 가능하게끔 서비스 성과 중심의 평가로 보완할 필요성이 있다. 다만, 일선의 단위도서관에서 업무의 과부하가 생기지 않도록 현재의 시스템에서 끌어올 수 있는 산출지표와 연결할 수 있는 성과 측정 시스템의 개발이 필요하다. 그리고 성과지표는 한번 결정하면 영원하게 사용되는 것이 아니고 지속적으로 업데이트되어야 하는데 이는 변화된 사회 환경을 반영해야 하기 때문이다. 따라서 성과지표의 수립과 평가를 정기적으로 반복 수행함으로써 결과 산출에 그칠 것이 아니라 결과로 제시된 증거에 기반을 두어 도서관 서비스의 개선과 차기년도 도서관 활동에 반영하는 피드백 루프가 활발히 작동해야 할 것이다.

IV. 결론 및 제언

서울시는 공공도서관을 통하여 시민의 삶과 지역 발전에 많은 기여해왔다. 그럼에도 앞장에서 분석한 바와 같이 서울시 25개 자치구는 운영과 서비스 범주별로 큰 격차가 존재하며, 그 차이를 비단 걸으로 드러나는 순위로 논하는 것도 타당하지는 않다. 또한 산출지표의 평가에 있어 상대적인 순위의 낮음을 가지고 단위별 공공도서관의 서비스 성과와 연결하여 설명하는데도 한계가 있다. 다만, 물리적인 투입지표의 부실로 인하여 산출지표로 표현되는 서비스의 질적 저하가 우려되는 개연성이 있기 때문에 투입을 강화하는 한편, 이들 지표 간의 관련성이나 인과관계를 논리적으로 설명하기 위한 성과관리체계의 구축을 통하여 서비스 격차의 해소를 독려할 필요성이 있다

도서관의 성과관리는 도서관이 그 임무를 달성하기 위해 전략기획 기반의 계획을 수립하고, 한정된 자원을 효율적으로 투입하여 정책 및 업무활동의 목표를 달성한 후, 나타난 성과를 제대로 측정하여 그 결과를 정책개선과 자원배분, 성과보상, 조직 및 인사관리 등에 반영함으로써 공공도서관의 운영에 대한 책임성을 확보하는 것을 의미한다. 따라서 성과관리는 공공도서관의 목표 달성의 정도를 양적·질적으로 제시하는 성과지표에 의하여 객관적이고 정확하게 성과의 달성수준을 측정할 수 없는 경우는 조직의 정당성을 설명하기 어렵다.

공공도서관 서비스의 성과평가는 시민 개개인의 삶과 지역사회에 미치는 영향을 측정하는 지표 선정의 어려움과 측정의 모호성으로 인하여 지속적으로 적용하는 사례가 많지 않은 현실이다. 도서관 생태계 안팎의 환경 즉, 도서관 법제와 정책, 인터넷과 정보기술, 독서 및 평생학습 문화, 지역사회와 인구통계학적 특성, 지역 주민과 기관, 지식정보의 생산·유통시키는 주체 등이 처한 상황이 다르므로 이러한 상황적 특수성을 반영하여 가장 부합한 모델을 개발하고 선택하는 것이 관건이다.

따라서 본 연구에서는 서울시와 각 자치구별 공공도서관이 도서관 서비스 성과를 평가하고 관리하기 위하여 다음과 같이 방향성을 제시하였다.

첫째, 성과관리는 지향하는 목표를 체계화하며 핵심과제의 실행계획이 전제되어야 하므로 미션과 비전에 따른 공공도서관 서비스 전략목표와 핵심과제의 선정에 내실화를 기할 필요가 있다.

둘째, 삶의 영역에서 공공도서관이 어느 정도 기여를 하는지를 세부적으로 측정할 수 있도록 범주를 설정하고 지표를 개발하여 성과를 가시화하는 성과관리 시스템을 개발할 필요성이 있다. 예컨대 공공도서관 서비스의 시민독서 촉진 및 활성화, 취업·직업탐색 등 사회경제적 기여, 서울(자치구민)으로서의 자긍심 제고, 지식문화도시 촉진과 격상, 취약계층의 정보접근성 강화, 제3의 장소로서의 가치와 존재감 등으로 범주화하고 지표를 개발해야 한다.

셋째, 산출과 성과는 투입 이후 발생하는 결과물이지만, 전자가 도서관 관점에서 측정되는 지표로 구성된다면 후자는 이용자가 도서관 서비스와 프로그램을 통하여 어떤 변화를 경험했는지에 대한

결과를 중·장기적 관점에서 측정하는 것이다. 따라서 이용자 중심의 성과지표를 제시하고 관리하기 위한 체계 구축이 필요하다.

넷째, 성과를 정성적인 척도가 아닌 객관적이고 구체화된 지표로 측정이 가능해야 한다. 인과관계를 명확하게 보여주는 도구를 개발하고 도서관 프로그램의 수행 후 성과를 중·장기적으로 추적하여 측정할 필요가 있다.

정보기술의 발전에 따른 공공도서관 서비스에 많은 변화가 계속되고 있고, 공공도서관의 사회적 역할 확장에 따른 운영 예산의 압박은 가중되고 있다. 공공서비스에 대한 수요와 기대의 상승과 함께 서비스의 기여도에 대한 설명책임을 요구하는 사회적 분위기 속에서 공공도서관 시스템과 서비스를 이용함으로써 지역 주민의 삶이 변화하고 개선되었음을 설명하기 위한 수요자 중심의 성과지표 개발과 성과관리시스템의 도입이 요구된다.

본 연구는 공공도서관 성과관리를 위하여 산출과 연계한 서비스 성과관리 설계를 위한 방향성을 제시하였다. 하지만 본 연구는 여전히 한계점을 지니므로 이에 따른 추후 연구방향을 제시하고자 한다. 도서관 현장에서 성과관리를 위한 가이드라인을 제시하기 위해서는 성과관리를 위한 기존의 전략적 목표의 설정 및 수정에 대한 원칙적 방향, 성과측정 범주의 제시 및 측정 방법과 요소별 척도구성 모형의 개발을 위한 후속연구가 수행되어야 한다. 이를 통하여 투입-활동-산출-결과-영향력을 가시화하고 활용할 수 있는 경영관리시스템의 구축도 기대할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 국가도서관통계시스템. <www.libsta.go.kr> [인용 2019. 5. 10].
- 김규환, 남영준. 2008. 공공도서관의 성과지표 개발에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 42(4): 113-138.
- 김정택. 2009. BSC 기반 공공도서관 성과지표 모형 개발에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 40(1): 47-71.
- 도서관정보정책위원회. 2020. 『제3차 도서관발전종합계획 2020년도 시행계획: 시도편』. 서울: 동위원회.
- 박성재, 이용구. 2015. 논리모형을 이용한 도서관 성과측정에 관한 연구. 『한국비블리아학회지』, 26(2): 269-287.
- 서울특별시. 2018a. 『2018년 서울시민 독서문화 실태조사 결과보고서』. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시. 2018b. 『서울시민의 도서관 이용실태 결과보고서: 지역도서관(공공과 작은도서관)을 중심으로』. 서울: 서울특별시.

- 서울특별시. 2018c. 『장노년층 서울시 공공도서관 이용에 관한 설문조사 결과보고서』. 서울: 서울특별시.
- 서울특별시. 2018d. 『제2차 서울시도서관발전종합계획(2018~2022)』. 서울: 서울특별시.
- 윤혜영. 2010. 공공도서관의 효율성 평가에 관한 연구. 『정보관리연구』, 41(3): 67-84.
- 윤희윤. 2018. 서울시 공공도서관의 현주소와 정책적 과제. 『한국도서관·정보학회지』, 49(2): 1-23.
- 이미경, 문성빈. 2012. 공공도서관 성과관리에 영향을 미치는 요인분석. 『정보관리학회지』, 29(1): 303-329.
- 차미경, 표순희. 2008. 공공도서관 향유지표 개발에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 42(4): 329-354.
- 표순희. 2012. 조건부가치측정법을 적용한 공공도서관 가치의 비교 연구: 지불수단을 중심으로. 『정보관리학회지』, 29(2): 173-191.
- 표순희, 고영만, 심원식. 2011. 공공도서관 이용가치에 영향을 미치는 요인. 『한국도서관·정보학회지』, 42(2): 323-341.
- ALA. 2019. *State of America's Libraries 2019*.
〈<http://www.ala.org/news/sites/ala.org.news/files/content/2019-soal-report-final.pdf>〉
[cited 2020. 5. 9].
- Bill & Melinda Gates Foundation. 2015. *Global Libraries Impact Planning and Assessment Guide*.
〈<http://www.publiclibraryadvocacy.org/wp-content/uploads/2015/06/IPA-Guide-2015.pdf>〉 [cited 2020. 6. 9].
- ISO. 2014. *Information and Documentation: Methods and Procedures for Assessing the Impact of Libraries*.
〈<http://produccion-uc.bc.uc.edu.ve/programas/doc/conmuta/udo/ISO16439-2014.pdf>〉
[cited 2019. 7. 8].
- PLA. 2017. *Project Outcome: 2017 Annual Report*.
〈https://www.projectoutcome.org/ckeditor_assets/attachments/359/pla-project-outcome-2-year-annual-report-final.pdf〉 [cited 2020. 6. 10].
- Scottish Library and Information Council. 2014. *How Good is Our Public Library Service?*
〈<https://scottishlibraries.org/advice-guidance/frameworks/how-good-is-our-public-library-service/>〉 [cited 2019. 6. 9].
- The State of Library of Victoria. 2011. *The Being the Best We Can Framework*.

〈<http://www.libraries.vic.gov.au/cgi-bin/infonet/org.cgi?detail=1&id=87>〉

[cited 2019. 6. 30].

UK Department for Digital, Culture, Media & Sport. 2016. updated in 2018. *Libraries Deliver: Ambition for Public Libraries*.

〈<https://www.gov.uk/government/publications/libraries-deliver-ambition-for-public-libraries-in-england-2016-to-2021>〉 [cited 2019. 6. 30].

Vakkari, P. and S. Serola. 2012. "Perceived Outcomes of Public Libraries." *Library and Information Science Research*, 34(1): 37-44.

• 국한문 참고문헌의 영문 표기

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

Cha, Mee-Kyung and Soon-Hee Pho. 2008. "A Study on the Development of Enjoyment Indicators of Public Libraries." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 42(4): 329-354.

Kim, Gyu-Hwan and Young-Joon Nam. 2008. "A Study on Development of Performance Indicators for Korean Public Libraries." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 42(4): 113-138.

Kim, Jeong-Taek. 2009. "A Study on Developing BSC-based Public Library Performance Indicator Model." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 40(1): 47-71.

Lee, Mi-Kyung and Sung-Been Moon. 2012. "Analysis of Factors Influencing the Performance Management of Public Libraries." *Journal of the Korean Society of Information Management*, 29(1): 303-329.

National Library Statistics System. 〈www.libsta.go.kr〉 [cited 2019. 5. 10].

Park, Sung-Jae and Yong-Gu Lee. 2015. "Measuring Library Outcomes Using a Logic Model." *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 26(2): 269-287.

Pho, Soon-Hee. 2012. "The Comparative Study of Public Library Valuation Using CVM: Case of the Payment Vehicles." *Journal of the Korean Society of Information Management*, 29(2): 173-191.

Pho, Soon-Hee, Young-Man Ko, and Won-Sik Shim. 2011. "A Study on the Variables

- Affecting Public Library's Use Value.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 42(2): 323-341.
- President's Committee on Library and Information Policy. 2020. *The Third Comprehensive Library Advancement Plan: 2020 Implementation Plan*. Seoul: The Institute.
- Seoul Metropolitan Government. 2018a. *2018 Summary of Survey Results of Reading Culture of Seoul Citizen*. Seoul: The Government.
- Seoul Metropolitan Government. 2018b. *Survey Results of Library Use Status of Seoul Citizen: The Case of Small Libraries*. Seoul: The Government.
- Seoul Metropolitan Government. 2018c. *Survey Results of Public Library Use Status of Seoul for Order Adults*. Seoul: The Government.
- Seoul Metropolitan Government. 2018d. *The Second Seoul Metropolitan Comprehensive Library Advancement Plan 2018~2022*. Seoul: The Government.
- Yoon, Hae-Young. 2010. “A Study on the Efficiency Evaluation of the Public Libraries.” *Journal of Information Management*, 41(3): 67-84.
- Yoon, Hee-Yoon. 2018. “Current Status and Policy of Public Library in Seoul.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 49(2): 1-23.

