공공도서관의 성과평가에 관한 이론적 연구

A Theoretical Study of the Public Library Performance Measurement

홍 현 진(Hyun-Jin Hong)*
이 용 남(Yong-Nam Lee)**

목 차

1. 서 론
2. 성과평가에 관련된 개념정의
3. 도서관 평가이론의 발전과정
4. 공공도서관 평가를 위한 지표
4. 1 평가지표의 비교 분석
4. 2 평가지표의 개발
5. 결론 및 제언

초 록

국내의 공공도서관들은 도서관조직의 성과에 대해 외부의 평가는 물론 자체적인 평가작업도 거의 실시하지 않는 것으로 조사되고 있음에 따라 우리나라 공공도서관의 성과평가에 대한 포괄적인 연구가 시급하다. 이 연구에서는 공공도서관 성과평가 이론의 발전과정을 살피고, 이론적인 고찰을 바탕으로 하여 우리 실정에 적합하다고 생각하는 평가지표를 제시하였다. 이 지표들은 공공도서관의 자료, 직원, 이용자 봉사, 시설, 예산·운영관리 등 5개 영역에서 총 62개의 평가지표로 구성되어 있다. 그리고 이 지표들 이외에도 일선 도서관에서 자체적으로 심층적인 성과 측정을 하기 위해서 필요하다고 생각되는 보다 다양하고 질적인 평가지표들이 제시되어 있다.

ABSTRACTS

According to the recent survey, it was reported that the public libraries in Korea had seldom conducted the measurement and evaluation of the public library performance. This study, therefore, has investigated the wide range of existing literature on performance measurement and analyzed the different approaches to the problem of measuring public library performance. The performance indicators suggested in this study are 62 indicators and fall into five domains, such as materials, staff resources, user services, facilities, budget and management. Besides, some indicators are suggested to be used in cases where a more detailed examination is required - usually when measuring the performance of an individual library.

* 전남대학교 사회과학대학 문헌정보학과 조교수
** 한성대학교 인문대학 문헌정보학과 교수
접수일자 1999년 4월 23일

1. 서 론

공공도서관이 해당 지역사회에서 공인하고 있는 자체조직의 목적과 목표에 얼마나 도달하고 있는지, 그 성과를 주기적으로 평가하는 일은 합리적인 도서관 경영을 위한 필수 과정이라고 하겠다. 성과평가는 조직의 투입과 산출을 모두 포괄하는 광범위한 관리차원의 개념을 나타내는 바, 성과의 체계적인 평가는 도서관 서비스의 범위와 효과에 대한 객관적인 데이터를 제공함으로써 도서관의 목표를 향하여 시스템이 얼마나 잘 기능하고 있는지 보여줄 수 있기 때문이다.

그러나 성과라는 개념은 본질적으로 쉽게 정의할 수 없는 다차원적인 것이기 때문에 이것에 관한 개념적 정의와 측정방법에 대해서는 아직도 많은 논란이 일고 있다(Connolly 1980; Macdougall 1991). 특히 서비스 기관들의 성과는 무형적이고 어떤 단위로 나눌 수가 없다는 특징이 있음에 따라 이러한 성과들을 측정하고 통제하기가 더욱 어렵다.

도서관조직의 성과를 평가하는 방법에 대해서는 수많은 연구들이 수행되어 왔으나 많은 연구들에서 취해진 방법들은 일반적으로 단편적인 것들이었다. 즉 도서관 시스템의 어떤 특정 부문이 선택되어 다른 부문들과 무관하게 평가되었다. 실제로 다수의 평가기준들을 사용해서 도서관의 성과를 평가한 연구들은 많지 않다.

최근 몇 년 동안 국내의 대학과 대학도서관들에서는 대학종합평가인정제가 시행됨에 따라 도서관의 평가문제에 관한 많은 관심이 고조되고 있다. 현행 대학도서관 평가지표에 대해서도 일부 단편적인 평가항목과 단순히 수량적인 척도에 대한 여러 문제점들이 지적되고 있다(서혜란, 장혜란). 그러나 이제까지 공공도서관 부문에서는 1985년 대한도서관연구회에서 자체적으로 공공도서관을 평가한 것과 공공도서관의 기준과 역할에 관한 연구들 이외에 공공도서관의 성과측정에 관한 포괄적이며, 구체적인 성과 지표에 대한 연구는 거의 시행되지 않았다. 정부차원에서의 공공도서관에 대한 평가도 문화관광부에서 1998년에 전국의 공공도서관을 대상으로 행한 조사가 최초의 공공도서관 평가작업이었다.

그러나 문화관광부에서 시행된 최초의 정부차원의 평가작업은 전국 도서관을 대상으로 하는 행정적인 평가라는 특성으로 인해 복합적인 평가지표를 적용하지 못하고, 도서관의 운영실태를 객관적으로 반영하는 평가지표들에 대한 계량적 조사 중심의 평가를 실시한 바 있다.

도서관의 성과를 정확히 반영하도록 모든 도서관에 적용할 수 있는 단일의 평가지표는 존재하기 어려우므로, 도서관 성과평가에는 다수의 측정지표가 조합적으로 포함되어야 할 것이다. 하나의 측정지표만으로는 효율성, 효과성, 비용 대비 효과성, 영향이나 이용자 만족도의 지표로 간주될 수 없기 때문이다. 효과적인 성과평가에는 이전의 성과나 다른 조직과의 비교에 의거한 일련의 성과지표를 선정하고, 예외적인 사항을 설명하고, 도서관 운영에 관한 정성적인 진술과 함께 결과를 도서관이 운영되는 환경과 연결시키는 작업이 포함되어야 할 것이다. 요약하면, 도서관 성과를 완전하게 그려내기 위해서는 적절한 정성적인

분석과 정량적인 분석이 모두 필요한 것이다.

따라서 공공도서관의 성과평가에 대한 포괄적인 연구가 시급한 시점에서, 이 연구는 공공도서관의 성과평가 이론의 발전과정을 살펴보고, 이에 대한 비교분석을 바탕으로 하여, 우리 실정에 적합하다고 생각하는 평가지표를 개발하여 제시하고자 한다.

2. 성과평가에 관련된 개념정의

성과평가와 관련 용어들에 대해서는 일부 연구자들도 혼란을 보이는 경향이 있기 때문에 성과평가에 관한 문헌고찰을 하기 위해서는 우선 관련 용어들의 개념을 살펴볼 필요가 있을 것이다.

McClure(1985, 195)는 평가를 어떤 행위에 대한 효율성과 효과성을 판단하고 몇 가지 기준(목표와 목적 등)에 따라 그 행위에 대한 가치판단을 제공하는 계획적인 방법이라고 정의했다. Abbott(1994)은 평가는 그 결과가 경영상의 결정에 필요한 정보를 제공할 수 있는 실제적인 행위를 의미하며, 평가의 결과를 얻기 위한 한 가지 방법은 성과 척도를 이용하는 것이라고 하였다.

성과(Performance)는 이용자 요구를 충족시키기 위한 도서관의 목표달성 정도를 나타낸다. Dalton(1988, 31)은 성과 척도에 대해 '서비스의 종합적 성과에 대한 계량기 역할을 하는 정확하고 정량적인 지표로서 서비스의 총액(양)과 서비스의 효과성(질)을 나타낸다'라고 설명했다.

성과는 일반적으로 어떤 것을 성취하는 것으로 간주된다. 성과측정은 투입(도서관 서비스에 필수적인 자원의 지표)과 산출(도서관 활동의 결과로 나온 서비스의 지표) 측정, 효과성, 영향 등을 모두 포괄하는 개념을 나타낸다(Office of Arts and Libraries; OAL 1990). 제공된 서비스의 범위나 양만을 표시하는 측정 지표들을 제외하면, 성과측정은 '도서관이 수행한다고 주장하는 활동을 얼마나 잘 하고 있는가'라는 질문에 답해준다. 그러나, 그러한 측정치로부터 결론과 추론을 이끌어내기 이전에, 성과를 적당한 맥락에서 알 수 있도록 해주는 수치화할 수 있고 측정 가능한 목표가 필요하다고 하였다.

Ford(1989)와 Macdougall(1991)은 성과와 관련된 용어들에 관해서 포괄적으로 개념정의를 하고 있다. 도서관의 투입은 서비스와 산출을 지원하는데 이용 가능한 자원이다. 이들은 도서관 서비스의 제공을 위한 직원, 시설, 자료, 장비, 예산 등으로 측정된다. 도서관의 산출은 도서관이 제공하는 서비스를 뜻한다. 어떤 산출은 투입보다는 덜 실체적일 수 있으나 결과보다는 더 실체적이고, 산출에 대한 평가는 그 특성상 정량적이어야 한다(Van House 1989). 또한 도서관의 산출은 자원 활용의 직접적인결과로서, 이것은 생산되거나 이용 가능하게 된 산출의 양과 그 공헌(품질, 시간, 이용 가능성, 접근 가능성 등)으로 측정할 수 있다(OAL 1990).

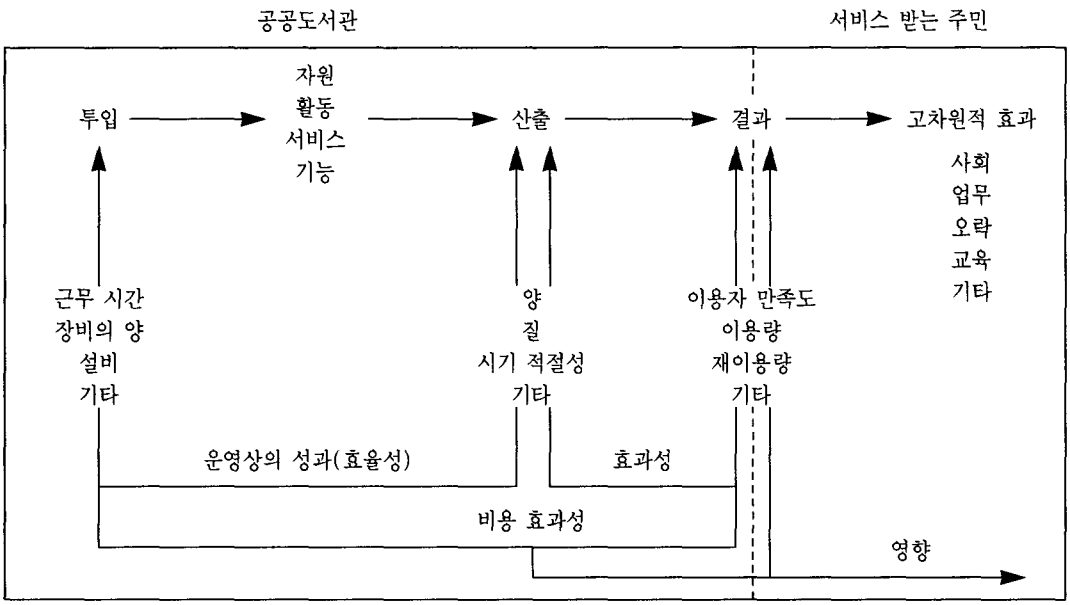
효율성(Efficiency)은 도서관 서비스의 산출과 그 산출을 만들기 위해 필요한 자원과의 관계이다. 즉, 투입과 산출의 비율이다. 비율이 작을수록 투입에 대해 더 많은 산출이 있게 되며, 도서관은 더 효율적이다.

효과성(Effectiveness)은 내부적인 척도인 효율성에 비해 대외적인 척도로 간주되는 것으로서 효과성은 도서관이 정책적 목적을 포함한 각종 목적과 목표를 만족하는 정도이다. 효과성은 결과나 영향, 즉 서비스가 이용자에게 미치는 효과와 관계가 있다. 성과의 효과성을 측정하는 한 가지 방법은 각 서비스 요소에 대해서나 서비스 전체에 대해서 이용자 만족도의 수준을 측정하는 것이다. 이러한 측정은 도서와 정기간행물이 있는지를 측정하는 직접적인 방법을 사용할 수도 있고, 이용자들에게 의견을 묻는 간접적인 방법을 사용할 수도 있다(Macdougall 1991).

결과 또는 영향(Impact)은 성과측정에서 가장 평가하기 어려운 척도이다. 결과는 서비스라는 산출이 그 대상 집단에 미치는 영향을 의미한다. 도서관의 실제적 영향에 대한 측정, 즉 이용자들의 도서관 이용이 그들의 업무 성과나 일상에 얼마나 도움이 되는가에 대한 측정은 어렵기로 익히 알려져 있다(Powell 1992).

한편 영국의 Office of Arts and Libraries (OAL)에서는 도서관의 영향은 서비스 대상 인구가 어떻게, 그리고 어느 정도까지 서비스를 받고 있는가 하는 정도라고 하였다. 영향은 도서관이 서비스하는 영역에 따라 부분적으로 결정되며, 이러한 영역은 도서관이 서비스하는 주민이나 지역별로 측정될 수 있다. 즉, 영향은 부분적으로는 도서관의 범위(혹은 시장 침투)에 의해 결정되지만, 도서관이 이용되는 목적과 특정 목표에 공헌하는 이용의 범위로 부분적으로 결정할 수 있다.

영국의 OAL에서 King 연구소의 연구로 출간된 Performance Indicators for Public Libraries에서는 공공도서관의 개별적 서비스, 또는 도서관의 전체적 성과의 평가에



〈그림 1〉 성과측정의 개념적 틀

적용될 수 있는 성과측정의 개념적 틀을 〈그림 1〉과 같이 설명하고 있다.

3. 도서관 평가 이론의 발전과정

공공도서관의 성과측정과 평가에 관한 연구는 주로 1960년대부터 미국과 영국을 중심으로 연구가 되어 왔다. 특히 도서관조직의 과학적 운영관리 측면에서 성과평가에 대해 많은 연구가 진행되어 왔으나, 이 연구에서는 성과평가 연구의 핵심을 이루고 있는 일부 내용들을 중심으로 고찰해 보고자 한다.

성과평가에 관한 '선구적 연구'로는 1968년에 출판된 Morse의 저서라는 것이 일반적인 견해이다. 이 책 이전에도 정량적인 연구들은 많이 있었지만, Morse의 수학적인 저서는 이 주제에 대한 첫 번째 단행본이다. 물론 공공도서관의 성과를 측정하기 위한 시도는 공공도서관의 기준설정에서 먼저 나타났다. 1933년에미국도서관협회의 분과인 공공도서관협회(Public Library Association; 이하 PLA로 표기)에서는 공공도서관의 공식적인 기준을 채택하여 발표하였다. 이 후에 이 기준은 1943년과 1955년, 그리고 1966년에 세차례 개정되었다.

그러나 사서들은 PLA의 공공도서관에 대한 여러 가지 기준의 간행에 대해 오랫동안 문제점들을 제기해왔다. 많은 도서관들의 경우에 기준들이 너무 부적절하게 높거나 낮고, 실험적인 자료에 근거를 두기보다는 임의적인 투입자원에 대한 기준들이 대부분이라는 것이다. 즉 도서관의 기준은 도서관의 인적자원, 물적 자원 등의 최소한의 투입을 위한 양적 규정에 불과하므로 도서관의 기준으로 도서관의 성과를 측정하기에는 부적합하다는 것이다.

1966년 PLA의 마지막 기준인 Minimum Standards for Public Library Systems가 발간된 이래로 한 도서관의 가치를 투입자원 위주로 측정하기보다는, 그 지역 사회의 요구를 알아내고 그러한 요구에 부합하는 도서관 서비스를 제공하기 위한 평가방법이 주목을 받았다. 이 기준은 도서관이 이용자의 요구를 어느정도 충족시키는 가에 따라서 도서관 서비스를 평가하도록 하는 것이다. 즉 도서관의 투입자원은 그 자체로 평가되는 것이 아니라 도서관의 상황에서 이루어지는 역할에 대해서 평가가 되어야 한다는 것이다. 예를 들면, 도서관의 장서구입(투입)은 그 장서의 수요에 대한 만족도의 측면에서 평가될 수 있으며, 이러한 항목들은 실체적이고 비용과 수량으로 쉽게 정량화 될 수도 있다.

그러나 1970년대 초만 하더라도 성과연구에 대한 극히 일부 연구들을 제외하고는 성과평가에 대한 이전의 시도들이 복잡하거나, 현실과 떨어져 있거나 또는 너무 간단하다는 이유로 사서들의 거부 대상이 되어왔다. 이러한 비판은 시간이 지나도 연구 문헌 속에서 계속 반복되고 있다.

개념적으로 가장 방대한 초기 연구 중의 하나는 Hamburg 등에 의해 개발된 공공도서관 성과측정에 관한 단일 종합평가서이다(1972). 그들은 도서관 성과를 측정하기 위한 가능한 접근 방식들을 광범위하게 검토하고, 모든 종류의 도서관들에 대한 최선의 성과 측정지표는 '인류의 경험이 기록된 문헌을 열람시키는

것'이라고 결론지었다. 그들은 이를 도서관 자료의 이용 회수와 시간으로 옮겨 놓았다. 많은 이들이 이 열람 회수에 대한 강조에 반대했으며, 이러한 이용성 측정 절차는 쉽게 이행되지 않았다. 그러나 Hamburg가 도서관 자원 자체보다 도서관 이용자를 강조한 것은 후에 많은 영향을 미쳤다

이 Hamburg의 연구 이후 평가요소 적용의 어려움에 대한 부분적인 방안으로 De Prospo, Altman, Beasley는 1973년 Performance Measures for Public Libraries를 발간하면서 공공도서관의 주요 업무를 다루는 일련의 평가요소들을 개발하고 검토했다. Hamburg의 저서와 달리 그들은 사서들이 쉽게 이행할 수 있는 공공도서관의 다양한 서비스에 관한 복합적인 평가요소를 제안했다.

성과측정에 대한 관심의 증가에 가장 큰 원인이 된 것도 바로 이들의 작업이라고 할 수 있겠다. De Prospo는 '도서관이 공공에 제공하는 서비스의 성과를 측정하는 첫 접근 방식을 전개해 나가는데 있어서, 유용하게 이용할 수 있는 이전 연구가 거의 없다'고 했다. 그는 또한, 공공도서관 사서들에게 조사한 결과, 다수가 효과성의 측정지표로서 통계를 믿지 않으며, 이용자 중심의 데이터를 더 원하고 있음이 밝혀졌다고 했다. 또한 Gerald Born은 이 책의 서문에서 '이용자의 만족 여부를 인지하는 새로운 측정 지표와 도서관 서비스의 보다 적절한 평가가 필요했다'고 지적하고 있다.

이 연구는 공공도서관에 국한되었지만, 다음과 같은 측면에서 모든 종류의 도서관의 성과측정에 있어서 획기적인 것이었다.

- 도서관 서비스(성과)는 현실적으로 측정 가능하다.
- 도서관 성과의 일차적인 기준은 다양한 도서관 서비스로 이용자가 정보를 성공적으로 검색하는데 있다.
- 서비스의 품질은 일련의 도서관에 대하여 측정한 후, 그 성과를 유사한 도서관과 비교할 수 있다.

1980년대 이후로는 공공도서관의 평가연구가 특히 이제까지 미비하게 다루어졌던 도서관의 산출영역에 대해 심도깊게 이루어지기 시작한 시기였다. PLA에서도 공공도서관의 지역적인 계획 및 평가 과정을 기술한 책들과 함께 투입자원 위주의 도서관 기준보다는 도서관의 산출을 평가하도록 하는 편람들을 발간하기 시작했다.

1982년에 PLA에서는 공공도서관의 산출을 측정하는 편람인 Output Measures for Public Libraries(Zweizig and Rodger 1982)를 발간했다. De Prospo, Altman, Beasley의 책(1973)에 기초한 이 편람은 공공도서관의 일반적인 활동을 반영하는 일련의 서비스 측정요소들을 제시하였고 사서들에게 일관되고 표준화된 산출데이터를 수집하기 위한 방법을 제공하였다. 이 편람에서는 표준의 개념이, 각각의 도서관이 도서관 서비스에 대한 필요를 결정하기 위해 지역사회를 기반으로 한 계획 방법을 사용해야 한다는 생각으로 바뀌었으며, 도서관은 공인된 필요에 기반을 두어 목적과 목표를 정해야 하고, 이 목표에 도달하기 위한 발전과정을 측정해야 한다는 것이었다. 이 책에서는 수집하기 쉬운 통계를 사용하고 공공도서관의 공통적인 목표와 관련

이 있는 열두개의 척도가 제안되었으며, 저자들은 자료를 수집하고 보고하는 표준적인 방법의 적용이 시간적 비교와 도서관간 비교를 위해 중요하다고 강조했다.

1987년 PLA는 1980년에 이어 새로운 계획서인 Planning and Role Setting for Public Libraries(McClure et al. 1987)와 개정된 Output Measures for Public Libraries(Van House et al. 1987)의 발간을 후원했다. 새로운 계획서에서는 일반적인 공공도서관의 서비스를 강조하는 역할에 대해 언급하고, 공식적인도서관의 역할 선언문이 공공도서관의 사명을 정의하는데 이용될 수 있음을 제안했다.

1980년대 이후로는 도서관간의 비교에 관해 많은 연구들이 활발히 행해졌다. 1980년에 미국 도서관 협회에서는 Library Effectiveness: A State of the Art라는 학술대회를 개최했는데, 여기에서 Stayner와 Williams(1980)는 '각 도서관은 자신의 성과를 다른 도서관의 최근 관측치와 비교할 수 있다. 그리고… 비슷한 도서관에 대한 비교가 가능하다'(p. 360)며, 한 도서관의 성과측정값을 비슷한 다른 도서관에서 구한 측정값과 비교할 것을 제안하고 있다.

1981년에는 영국 도서관 연구발전 부서(British Library Research and Development Department; BLR&DD)에서도 Inter-Library Comparisons: Pilot Comparison with Public Libraries를 발행했다(Harrington 1981). 도서관간 비교는 비교할 정보를 조직적으로 모으는 것을 포함한다. 이 연구는 조직이 스스로의 강점과 약점을 평가하기 위해 어떻게 조직간의 비교를 위한 데이터를 수집·분석할 것인가를 제시하고 있다.

한편 O'Connor(1982)는 공공도서관의 평가가 단순히 '도서관 지수'와 같은 표준 점수만으로 이루어질 수 있다고 제안했다. 그는 뉴저지주의 300개 이상의 공공도서관에서 나오는 자료가 비율 점수에서 표준 점수로 환산될 수있으며, 이 표준 점수는 도서관 지수 점수로 변환되어 도서관의 계획수립과 성과에 대한 공정한 평가가 가능하다고 하였다.

이후 1990년대 부터는 공공도서관의 평가에대한 연구들이 공공도서관의 산출측정에 역점을 두는 연구에서 도서관의 성과를 포괄적으로 포함하는 연구들로 전개되어 나가기 시작했다. 1990년에 영국의 Office of Arts and Libraries에서는 미국의 King 연구소의 연구로 Keys to Success: Performance Indicators for Public Libraries라는 편람을 출간하였으며, UNESCO에서도 1989년에 Measuring the Performance of Public Libraries라는 전세계적으로 적용 가능한 공공도서관의 성과측정 기술에 대한 편람을 발간하였고, 이 지표들에 관한 표준을 제시하고 있다.

1994년 Van House와 Childers는 미 교육부의 지원을 받아서 공공도서관 조직의 효과성에 관한 연구를 수행했다. 이들은 문헌조사와 면담을 통해 257개의 지표를 만들었고 이 중 61개를 선택하여 공공도서관의 효과성을 나타내는 지표의 중요도를 조사하였다.

1996년에 IFLA에서는 대학도서관의 성과측정에 관한 국제적인 지침서로서

Measuring Quality라는 편람을 발간했다. 이 책은 1990년에 ACRL(Association of College & Research Libraries)에서 발간한 Measuring Academic Library Performance와 함께 도서관의 평가가 과거의 투입과 산출의 양적평가에서 서비스의 질적 평가로 바뀌는 것을 보여주는 대표적인 편람이라고 하겠다.

최근에는 도서관의 목적과 목표의 달성 여부를 이용자의 만족도 수준에서 측정하려는 효과성 측정에서 한 단계 더 나아가 이용자의 관점에서 도서관 서비스를 평가하기 위한 연구가 활발히 진행되고 있다. 즉, 이용자 중심의 서비스 품질평가 방법이 대두되고 있는 것이다. 품질측정은 조직의 효과성의 차원에서 서비스가 이용자에게 미치는 효과를 측정하기보다는 이용자의 관점에서 서비스의 질을 평가하기 때문에, 이용자의 목적에 따라 품질은 상대적인 의미를 지닌다고 하겠다.

이용자 중심의 서비스 질 평가 방법은 최근 TQM(Total Quality Management)이나 서비스 마케팅 개념이 일반 영리조직에 도입되고 활용되면서 많은 연구가 이루어지고 있다. 도서관계에서도 TQM과 CQI(Continual Quality Improvement)를 적극적으로 활용하게 되면서 이용자의 관점에서 서비스의 질을 측정하려는 관심이 점차적으로 늘어나고 있다(Buchanan and Marshall 1996; Shaughnessy 1993).

서비스 품질을 평가하는 도구로서 최근 가장 널리 이용되는 것은 SERVQUAL인데, 이 평가도구는 1988년에 Parasuraman, Zeithaml, 그리고 Berry가 개발한 것이다. 여러 정성적인 연구를 통하여, 그들은 특정 산업과는 무관하게 고객들에 의하여 가장 중요한 서비스 품질로 계속해서 손꼽혀온 다섯가지 범주, 즉 가시성, 신뢰성, 반응성, 보증성, 공감성을 추출해냈다(White 1997). SERVQUAL의 이 다섯가지 범주를 바탕으로, 연구팀들은 고객들의 우수한 서비스에 대한 기대 사항과 실제 제공되는 서비스에 대한 인식 사이의 차이를 측정할 조사 도구도 개발하였다.

1988년에 도입된 SERVQUAL은 의료, 금융, 가전제품 수리 등 폭넓은 서비스산업 분야에서 이용되어 왔으며 공공 도서관, 특수 도서관, 학술 도서관에서 수차례 실시한 실증적 연구를 통하여 도서관 분야에 소개되어 왔다.

서비스 품질의 개념을 평가하기 위한 이들의 고객 중심의 접근 방법은 도서관 서비스의 품질을 정의하는데 한 가지 대안을 제시한다. 그것은 도서관의 서비스적인 성격을 강조하면서, 서비스 품질은 고객이 경험하는 가치(Value)에 공헌하며, 가치는 훌륭한 서비스의 결과라는 것이다.

그러나 이 도구는 아직까지 여러 도서관들을 비교하는 평가도구라기 보다는 도서관의 자체적인 평가에서 서비스의 질을 향상시키는데 유용하다는 사실이 이제 밝혀지기 시작했을 뿐이다. 따라서 앞으로는 도서관의 서비스 품질측정 및 관리를 위해 이러한 평가도구들의 적용가능성의 범위를 넓히기 위한 많은 실증적인 연구들이 필요한 단계라고 하겠다.

이상에서 보는 바와 같이 공공도서관의 평가에 대한 연구는 1960년대 이후로 계속 발전해왔으며, 도서관을 평가하는 방법에 있어서도 평가 목적과 함께 그 대상이나 방법 등이

변화해 왔다는 것을 알 수 있다. 특히 1970년대를 거쳐 1980년대 부터는 도서관의 평가자들에 의하여 제시된 많은 척도와 표준들이 실증적인 연구나 또는 추적에 의한 경험적인 연구들로 발전되어 왔으며, 평가영역도 도서관의 산출부문에 관한 심층적인 연구들로 전개되어 왔다는 것을 볼 수 있다. 1990년대 들어서는 공공도서관에 대한 평가연구가 공공도서관의 산출 측정에 역점을 두는 연구에서부터 도서관의 효과성과 영향, 서비스의 질 등을 포괄적으로 포함하는 다양한 성과연구들로 발전되어 오고 있다.

4. 공공도서관 평가를 위한 지표

4. 1 평가지표의 비교 분석

이제까지는 성과측정과 평가에 관한 이론적인 또는 경험적인 연구들에 관해 개괄적으로 고찰해보았다. 이제 위의 연구들 가운데 도서관의 성과측정과 이에 따른 지표설정에 있어서 보다 포괄적인 연구들로서 영국의 Office of Arts and Libraries(이하 OAL로 표기), UNESCO, ALA(PLA)등의 편람들에서의 평가지표와 우리나라 공공도서관의 기준, 평가항목들과 비교해보고자 한다.

UNESCO에서는 1989년에 Measuring the Performance of Public Libraries라는 전세계적으로 적용가능한 공공도서관의 성과측정 기술에 대한 편람을 발간하였다(Moore 1989). 이 책은 두 가지 단계로 개발되었다. 첫 번째 단계는 각 국가별로 공공도서관을 측정하기 위한 폭넓은 측정방법들을 제시했으며, 두 번째 단계는 개별 도서관들의 성과를 측정할 때 이용할 수 있는 보다 특정적이고 상세한 측정방법들을 개발하여 제시하였다. 성과측정은 장서, 비도서자료, 인적자원, 건물, 산출측정 등의 5가지 영역으로 나뉘어 22가지의 평가지표를 제시하고 있으며 전세계적으로 적용할 수 있는 지표들에 관한 기준(표준)을 제시하고 있다(표 1 참조).

OAL에서 발간된 편람을 보면 평가지표를 설명하기 위해 모듈화된 방법을 사용한다. 성과평가의 가장 주요 부분은 21개의 성과 측정치이다. 이 측정치들은 서비스 투입 비용, 서비스 산출, 서비스 효과성, 서비스 영역 (도서관이 서비스하는 주민 및 지역)에 따라 네 개의 측정 그룹으로 나뉘어져 있다. 그리고 이 측정치들로부터 운영성과(효율성) 지표, 효과성 지표, 비용효과성 지표, 영향 지표 등의 총 16개의 지표를 추출해서 제시하고 있다. OAL의 운영성과 지표 또는 효율성 지표는 생산성으로서 투입비용 대 산출량, 산출물 수준과 단계에 따른 평균투입비용을 측정한다. 효과성 지표에서는 이용자만족도와 장서회전율, 산출물 수준과 단계에 따른 평균이용량과 만족도, 만족도 수준에 따른 평균이용량을 측정한다. 비용효과성 지표는 이용량 대 투입비용, 이용자수 대 투입비용, 봉사대상지역민수 대 투입비용, 만족도 수준에 따른 평균 입력비용을 측정한다. 영향 지표는 봉사대상지역민수 대 이용자수, 봉사대상지역민수 대 이용량, 이용자들의 요구수 대 충족된 요구수 등을 측정함으로써 도서관의 서비스, 산출물에 대한 이용과 도서관의 잠재적 이용을 관련짓는다.

〈표 1〉 UNESCO와 PLA편람

	UNESCO		PLA
성과지표	Ⅰ. 장서 1. 장서수 인구 1,000명당 서고 장서수 인구 1,000명당 대출 장서수 서고 장서수 대 대출 장서수 비율 2. 증가와 교환 인구 1,000명당 연간 증가예산 인구 1,000명당 연간 증가 장서수 인구 1,000명당 연간 교환수 3. 최신장서 회전율 장서수 대 연간 증가·교환 장서수 비율 Ⅱ. 비도서자료 1. 정기간행물 인구 1,000명당 정기간행물 연간 예산 인구 1,000명당 소장 정기간행물수 2. 음반자료 인구 1,000명당 음반 자료수 3. 비디오 자료 인구 1,000명당 비디오 자료수 4. 그림 자료 인구 1,000명당 대출 가능한 그림과 포스터수 5. 기타 자료는 평가 2단계에 포함 Ⅲ. 인적자원 1. 전체 직원수 인구 1,000명당 연간 직원예산 인구당 직원수 2. 전문직원 전문직 자격을 가진 직원비율 3. 보조직원 보조직원의 비율	Ⅳ. 건물 1. 규모 인구 1,000명당 건물면적 2. 개관시간 1주일동안 총 개관시간 지역 산업시간에 따른 개관시간 3. 접근성 도서관에서 2km 이상 또는 이동도서관 지점으로부터 1km 이상 떨어진 곳에 사는 지역민수의 비율 Ⅴ. 산출 1. 대출 인구 1,000명당 연간 대출수 장서수 대 연간 대출수 2. 방문수 인구 1,000명당 도서관 방문수 3. 대출인구 비율 인구당 대출인구 비율 4. 활동(프로그램) 참여 인구 1,000명당 활동 참여율 5. 참고봉사와 정보처리 인구 1,000명당 참고봉사 부서 방문수 인구 1,000명당 참고봉사 처리건수 6. 장서이용성 저자성공률, 주제성공률 최근 2년 동안에 출판된 장서 비율 최근 5년 동안에 출판된 장서 비율 7. 요구와 예약 2주일 내에 충족된 요구비율 4주일 내에 충족된 요구비율	1. 도서관 방문수 봉사대상인구수당 연간 도서관 방문자수 2. 등록자수 봉사대상인구수당 도서관 등록자수 3. 대출자료수 봉사대상인구수당 연간 대출수 4. 도서관내 자료이용수 봉사대상인구수당 연간 도서관내 자료이용수 5. 장서회전율 소장자료수 대비 연간 대출수 6. 자료접근성 서명, 주제 및 저자명, 브라우저 탐색 충족률 - 모든 탐색자 대비 각 탐색유형별로 성공한 탐색자 비율 7. 문헌제공률 요청한 문헌 대비 일정시간(7일, 14일, 30일)내에 제공된 문헌의 비율 8. 참고봉사 제공건수 봉사대상인구수당 연간 참고봉사 제공건수 9. 참고봉사 제공완성도 참고봉사 제공건수당 문의 당일에 완성된 참고봉사 제공건수의 비율 10. 프로그램 참여수 봉사대상인구수당 연간 프로그램 참여수

한편 이 편람들을 미국의 공공도서관협회(PLA)에서 1973년, 1982년, 1987년에 발간된 편람들과 비교해보면 다음과 같다. 〈표 1〉에서는 이 중 1987년에 PLA에서 발간된 편람을 UNESCO의 편람과 비교하고 있다.

PLA에서는 1982년에 Output Measures for Public Libraries를 발간했는데(Zweizig and Rodger 1982), 이 편람은

1973년에 De Prospo, Altman, Beasley에 의해서 출간된 Performance Measures for Public Libraries에기초한 것으로서, 그 후 1987년에 Van House 등에 의해서 개정되어 재판에서 더욱 확장되었다.

1973년에 De Prospo 등에 의해서 PLA에서 발간된 성과측정 편람은 공공도서관의 성과 측정을 자료유용성과 건물·자료·시설 이용성, 참고봉사, 프로그램의 크게 4가지 분야로 나누어 평가하였다. 1982년에 PLA에서 발간된 편람은 대출자료수, 도서관내 자료이용수, 도서관 방문회수, 프로그램 참여회수, 참고봉사 제공건수, 참고봉사 제공완성도, 서명 충족률, 주제 및 저자명 충족률, 브라우저 충족률, 등록자수, 장서회전율, 문헌제공률 등 12개의 지표가 설정되었다. 1987년 편람은 1982년의 대출자료수, 도서관내 자료이용수, 장서회전율 등의 3가지 평가지표를 자료이용성으로 묶어서 분류하고, 자료접근성 지표에 서명, 주제 및 저자명, 브라우저 충족률을 묶어서 한 항목으로 한 것 외에는 1982년 평가지표들과 유사하게 10개의 평가지표로 구성되어 있다. 1973년 편람에서는 자료유용성을 표준목록을 이용해서 평가했는데, 예를 들어서 BPR에 속한 도서가 얼마나 있는지 그리고 정기간행물목록 등에 수록되어 있는 정간물을 몇 권이나 소장하고 있는지에 따라서 평가하는 것이다. 당시에는 출판량을 측정하는 것이 어느 정도 가능했기 때문에 이러한 방법으로 평가한 것으로 보이며, 이 후의 평가방법에서는 자료유용성이 주제탐색 충족률, 서명 충족률, 저자 충족률 등의 자료이용성과 자료접근성 측정방법으로 바뀌었다. 위의 UNESCO 편람에서는 이 지표가 장서 이용성으로 설정되어 저자성공률, 주제성공률을 측정하도록 하였으며, 이와 함께 최근 2년 동안에 출판된 장서비율, 최근 5년 동안에 출판된 장서비율도 함께 측정하도록 하고 있다. 또한 자료 요청시 이용이 가능하지 않은 자료들에 대해서 자료예약을 했을 때 이 요구가 2주일 내에 완성된 경우와 4주일 내에 완성된 비율을 각각 평가하도록 하였다.

1982년과 1987년의 평가방법에서 두드러진 것은 참고봉사에 대한 평가이다. 1973년 편람에서의 참고봉사 이용자비율과 참고봉사 제공건수가 1982년과 1987년의 편람에서는 참고봉사 제공건수와 함께 참고봉사 완성도도 함께 평가하는 것으로 바뀌었다. 즉, 참고봉사의 양적 평가라 할 수 있는 참고봉사 제공건수와 함께 참고봉사의 질적 평가방법을 도입하기 위한 시도라고 볼 수 있다.

한편 우리나라 공공도서관에서는 공공도서관의 성과를 측정하기 위한 편람 등이 발간되지 않았기 때문에 공공도서관의 기준설정의 기초가 되는 한국도서관협회의 '한국도서관통계'와 문화관광부의 '전국공공도서관 현황', 그리고 1998년에 문화관광부에서 최초로 실시한 공공도서관의 평가지표들과 비교하고자 한다. 1998년에 문화관광부에서 공공도서관에 대해서 실시한 평가 항목은 자료영역 4개 지표, 직원영역 4개 지표, 봉사영역 14개 지표, 시설영역 7개 지표, 그리고 관리운영영역 14개 지표 등 총 43개 지표였다. 지표항목 중에서 위의 편람들과 비교해 가장 미비한 것으로는 참고봉사 제공 관련 평가지표들(참고봉사 제공건수, 참고봉사 완성도)이었다. 이 중에서

참고봉사 제공건수는 공공도서관 성과를 나타내는 주요한 지표들 중의 하나로 평가되고 있음에도 불구하고, 우리나라에서는 '한국도서관통계'나 '전국공공도서관 현황'과 같은 공식적인 통계집에서도 빠져있는 실정이다. 이외에 자료유용성(자료접근성), 문헌제공률, 도서관내 자료이용 등에 대한 성과지표들이 미비한 것으로 나타났다.

도서관에서 자료대출은 양적인 측면에서 공공도서관이 봉사해야할 가장 중요한 기능이고, 참고질문에 답하는 것은 질적인 봉사라고 볼 수 있다(Goldhor 1987). 많은 연구들에서 참고봉사 건수를 중요한 산출데이터로 간주하고 있는데, 한 예로 Baker(1990)가 미국의 North Carolina 공공도서관들을 대상으로 산출물 척도들에 대해 조사한 결과 가장 활용성이 높은 척도치로는 인구수당 대출수, 인구수당 참고봉사건수, 인구수당 프로그램 참석수, 인구수당 도서관방문수, 그리고 장서 회전율 등의 순으로 나타난 것으로 보고되었다.

또한 Van House와 Childers가 1994년 공공도서관의 효과성에 관한 연구를 수행한 결과에서도 공공도서관의 효과성을 가장 잘 나타내는 지표들로는 이용시간의 편리성, 자료의 범주, 직원의 유용성, 서비스의 범위, 지역사회에 적합한 서비스, 그리고 자료의 질 등과 같은 도서관 서비스의 양과 질, 그리고 서비스에 대한 접근성 지표들인 것으로 조사되었다.

전통적으로 대출데이터는 공공도서관 서비스 측정 연구에서 가장 일관적으로 수집되고, 쉽게 이해되며 또한 가장 일반적인 서비스 측정법이었다(Goldhor 1987; Smith 1996). Smith는 대출이 오랫동안 도서관 통계의 주류를 이뤄왔고 가장 믿을만한 결과 측정법이었다고 했다. 그러나 이제는 이러한 대출데이터를 넘어서서 접근서비스 업무에 대해 분석할 필요가 있다. 즉, 대출업무가 도서관이 이용자들에게 자료를 제공하는 모든 서비스를 포함하는 개념으로 확장된 것으로서, 인쇄물 또는 전자적형태, 도서관내 자료이용, 매개물을 통한 원거리 접근서비스, 전통적 대출과 상호대차와 같은 모든 것을 포함하는 영역으로 확장된 것이다. 과거의 대출범위와는 차이가 있음을 알 수 있다. 즉, 인쇄물 형태이거나 요구에 의해 프린트된 것, 또는 디스켓에 저장된 것 등 무엇이든지 개인적인 이용목적에 의한 자료 제공이 대출인 것이다. 따라서 이제는 폭넓은 접근서비스의 영역을 평가할 수 있도록 전자 정보원에 대한 정의 및 일반 통계치에 대한 명확한 규정도 함께 포함되어야 할 것이다.

최근에 미국에서는 National Center for Education Statistics(NCES)의 Public Library Data File(PLDF)에 1995년부터 전자적 기술 (전자매체자료 운영 예산, 전자적 접근을 위한 운영예산, 전자매체자료수, 전자적 서비스에 대한 접근, 인터넷에 대한 접근)등에 대한 통계치들이 포함되기 시작하였다. 따라서 이 데이터들에 근거해서 오하이오주를 비롯한 미국의 각 주들에서도 도서관의 평가에 이 전자정보서비스를 포함시키는 연구가 한창 진행중이다(Fleet 1997).

또 한가지 도서관의 성과측정에서 항상 논란이 되고 있는 주요한 쟁점은 이용자 연구, 이용자 만족도에 대한 평가영역이라고 할 수 있다. 여러 가지 편람들 중에서도 UNESCO,

OAL, IFLA(1996)등에서 나온 편람들에는 이 평가지표를 포함시키고 있지만, PLA의 1982년과 1987년 편람에는 이용자 만족도 지표를 평가항목에 포함시키지 않고 있다.

Powell(1994)의 조사를 보면 이 연구에 대한 본질적인 문제들이 명시되어 있다. 이용자 조사가 제대로 수행되지 않는 원인이 되는 중요한 요인 중 한 가지는 정확한 연구 방법을 받아들이지 않는다는 것이다. 이로 인해 만족스럽지 못한 결과가 나오며, 사회과학에서 쓰이는 정확한 연구 방법론을 채택하는 경우가 거의 없기 때문에, 그 결과로 연구의 결론은 대개 명확성이나 정확성이 떨어진다는 것이다.

D'Elia와 Walsh는 1983년에 집필한 논문에서, 이용자 만족도는 도서관 내에서 서비스의 성과를 측정하는 데는 유용할 수 있지만, 이용자들의 인구 통계학적 특성을 알지 못한다면, 도서관들을 서로 비교하는 데는 이용할 수 없다고 결론지었다.

Evans와 공저자들에 따르면, 도서관 성과 측정을 위하여 이용자 만족기준을 사용하는 데는 특정한 문제들이 존재한다. 도서관 이용자에게 도서관 서비스에 대한 만족을 판단하도록 요청할 때, 강한 주관성이 개입된다는 점도 이러한 문제들 가운데 하나이다. 그들은 이용자 만족도를 측정하는 데는 측정 지표의 광범위한 테스트, 직원의 교육 등이 요구된다는 점도 지적하였다. 덧붙여, 이용자의 도서관 이용에 관련된 것이 정확히 무엇인지에 대한 규명과 일반적으로 설문 조사 연구를 처리할 때의 낮은 응답률 등을 문제점으로 제기했다. 하지만, 그들은 '이용자 만족도는 도서관의 효과성에 대한 일차적인 측정 지표 가운데 하나로 간주되어야 한다'고 주장하고 있다.

끝으로 적절한 성과측정 테크닉을 선택하고 이용하기 위한 기준으로서 Orr(1973)는 자신의 '훌륭한 도서관 서비스' 개념의 측정을 위해 반드시 필요한 것으로 (1) 측정 지표의 적절성 (2) 정보성 (3) 유효성 (4) 재생산성 (5) 비교가능성 (6) 실용성 등을 들고 있다. 표면적으로는 효과적인 성과측정의 기준은 굉장히 다양하게 느껴진다. 그러나 이제까지 논의한 기준을 더 자세히 살펴보면, 그 기준이 제시하는 바가 성과 측정 지표와 상당히 겹친다는 것을 알 수 있게 된다. 측정 지표에서 요구되는 가장 중요한 요소는 신뢰성, 유효성, 유용성 등이라고 할 수 있겠다.

4. 2 평가지표의 개발

지금까지 측정지표들의 분석, 검토 결과를 바탕으로 우리나라 공공도서관의 성과측정을 위한 평가지표를 〈표 2〉와 같이 제시하고자 한다. 이 연구의 평가지표는 1998년에 문화관광부에서 실시한 다섯 가지 평가항목의 영역에 기초해서 총 62개의 지표를 설정하였다. 문화관광부에서 행한 평가는 봉사, 관리운영, 자료, 직원, 시설 영역 등의 총 43개 지표로 구성되었는데, 이 연구에서는 문화관광부의 평가지표에 참고봉사 제공관련 평가지표들(참고봉사 제공건수, 참고봉사 제공완성도), 자료유용성(자료접근성), 도서관내 자료이용, 자료, 직원, 운영예산의 효율성 지표 등의 평가지표를 추가하였다.

이들 평가지표 중 문화관광부의 평가지표에 추가된 몇 가지 평가항목들에 대해 간략히 설

〈표 2〉 공공도서관의 평가지표

영역	평가부문	평가지표	측 정
자료	장서수	봉사대상인구당 장서수	장서수 / 봉사대상인구
		봉사대상인구당 연간 증가 장서수	연간 증가 장서수 / 봉사대상인구
		봉사대상인구당 연간 구입 장서수	연간 구입 장서수 / 봉사대상인구
	비도서자료	봉사대상인구당 연속간행물수	연속간행물수 / 봉사대상인구
		봉사대상인구당 시청각자료수	시청각자료수 / 봉사대상인구
		전자매체자료수	전자매체자료수 / 봉사대상인구
	효율성	전체자료수 대비 이용자료수	이용자료수(관외 및 관내) / 전체자료수
		전체자료수 대비 참고봉사 제공건수	참고봉사 제공건수 / 전체자료수
직원	도서관장	도서관장의 전문성	도서관장의 사서직여부
	직원	봉사대상인구당 전문직 사서수	전문직 사서수 / 봉사대상인구
		봉사대상인구당 전체직원수	전체직원수 / 봉사대상인구
		전문직(사서) 비율	전문직 사서수 / 전체직원수
		보조직원 비율	보조직원수 / 전체직원수
	재교육 프로그램	전문직 직원의 재교육 프로그램 종류	재교육 프로그램 종류수
		연간 재교육 프로그램 시간	연간 재교육 프로그램 시간
	효율성	전체직원수 대비 이용자료수	이용자료수(관외 및 관내) / 전체직원수
		전체직원수 대비 참고봉사 제공건수	참고봉사 제공건수 / 전체직원수
이용자봉사	자료이용	봉사대상인구당 도서관 등록자수	도서관 등록자수 / 봉사대상인구
		봉사대상인구당 도서관 이용회수	연간 도서관 이용회수 / 봉사대상인구
		봉사대상인구당 연간 대출(관외)수	연간 대출(관외)수 / 봉사대상인구
		봉사대상인구당 도서관내자료 이용회수	연간 도서관내자료 이용회수 / 봉사대상인구
		자료접근성(저자 및 주제충족률)	충족된 건수 / 저자 및 주제로 탐색된 건수
	참고봉사	참고봉사 관련기록의 작성, 유지	참고봉사 관련기록 유지여부
		봉사대상인구당 참고봉사 처리건수	참고봉사 처리건수 / 봉사대상인구
		참고봉사 제공완성도	완성된 참고봉사 / 전체 참고봉사수
	상호대차	상호대차 입수자료	상호대차를 통해 입수한 자료수
		상호대차 대출자료	상호대차를 통해 대출한 자료수
		입수자료 대비 대출자료	상호대차 대출자료 / 상호대차 입수자료
		문헌제공률	전달된 문헌수 / 전체 요구문헌수
	프로그램	문화·교육 프로그램 종류	문화·교육 프로그램의 종류수
		프로그램 활동 참여율	연간 프로그램 참여회수 / 봉사대상인구
		프로그램 실시일수	연간 프로그램 실시일수
		비도서관 조직 프로그램수	비도서관 조직이 도서관내에서의 프로그램 개최수
	이용교육 프로그램	이용자 교육프로그램 참가율	이용자 교육프로그램 참가자수/ 봉사대상인구
시설	건물	봉사대상인구당 건물면적	건물면적 / 봉사대상인구
		1주일간의 총 개관시간	1주일동안 개관한 총 시간
		접근용이성	접근이 용이한가 여부
	공간구성	일반열람실 좌석비율	일반열람실 좌석수 / 총좌석수
		어린이열람실 좌석비율	어린이열람실 좌석수 / 총좌석수
	설비	장애인 봉사시설	장애인 봉사시설 설치여부
		장서보호설비	장서보호설비 설치여부

영역	평가부문	평가지표	측 정
예산·운영관리	예산	봉사대상인구당 도서관 예산액	도서관 총예산 / 봉사대상인구
		봉사대상인구당 도서관 자료비용	도서관 자료비용 / 봉사대상인구
		예산총액 대비 자료비용과의 비율	도서관 자료비용 /도서관 총예산
		봉사대상인구당 연속간행물 비용	연속간행물 비용 / 봉사대상인구
		봉사대상인구당 전자매체자료 비용	전자매체자료 비용 / 봉사대상인구
		봉사대상인구당 연간 증가예산	연간 증가예산 / 봉사대상인구
		외부지원금	외부지원금 수령여부
	효율성	운영예산 대비 이용자료수	이용자료수(관외 및 관내) / 운영예산
		운영예산 대비 참고봉사 제공건수	참고봉사 제공건수 / 운영예산
	운영관리	도서관 자체 평가작업	도서관 자체 평가작업 실시여부
		성문화된 도서관의 정책, 절차, 규정자료	도서관의 정책, 절차, 규정의 성문화 정도
		지역사회조사·분석	지역사회에 대한 조사·분석 여부
		각종 위원회	각종 위원회 설치여부
		도서관의 전산화	도서관의 전산화 수준
		자원봉사자 수	자원봉사자 수 / 봉사대상인구
		협력망 구축	협력망 구축여부
		봉사대상인구당 이동도서관 이용자수	이동도서관 이용자수 / 봉사대상인구
		도서관의 특성화사업	도서관의 특성화사업(특수집서 구축여부)
		도서관의 출판물 발행	도서관의 출판물 발행여부
		멀티미디어를 통한 마케팅(홍보)	멀티미디어를 통한 마케팅(홍보)여부
		도서관의 이용자만족도	도서관의 이용자만족도 조사

명하도록 하겠다. 우선 참고봉사 제공건수 지표는 도서관 관내 주민에게 참고봉사를 제공하는 것을 측정하는 것이다. 일반적으로 참고봉사 제공은 도서관 직원이 도서관 관할 주민에게 도서관 자료를 이용하거나 전문적 판단을 하여 서비스를 제공하는 것을 의미하며, 이용자들이 직접 참고질문을 해결한 경우는 해당되지 않는다. 즉, 참고봉사활동의 범주에 속하는 것으로는 다양한 목록을 개발하여 서비스하는 것, 지시적(사실에 근거한 1차적 참고봉사) 질문에 대한 서비스, 일반적 도움 요청에 대한 서비스, 특별한 자문기관과의 연결, 그리고 데이터베이스 검색 등을 포함하며, 포함되지 않는 질문의 유형은 분류번호의 위치나 도서관 개방시간과 같은 도서관의 규칙이나 도서관 정책에 관한 질문, 그리고 전화상으로 특정자료의 서명문의, 소장유무를 묻는 질문 등이다.

연간 참고봉사 제공수가 정확하지 않은 도서관에서는 조사기간 1주일을 정하고 참고봉사 제공건수를 센다. 1년동안의 참고봉사 제공건수를 구하기 위해 샘플기간 1주일의 수치에 주말과 휴일을 제외한 약 50주(1년 중 휴관을 제외한 주수)를 곱한다. 이 연간 참고봉사 제공수를 관할지역 인구수로 나누면 1년동안 주민들에게 제공한 참고봉사 제공수의 평균이 나오게 된다.

이 조사결과는 도서관의 참고봉사의 질적인 측정이 아니라 양적인 측정을 의미한다. 그러나 이 결과를 토대로 도서관이 지역사회의 정

보원으로서 활용되는 정도를 파악할 수 있다. 이 수치를 높이기 위해서는 도서관이 어떠한 참고봉사를 제공하고 그 질문의 유형에는 어떤 것이 있는지 알려준다면 효과적일 것이다. 전화를 통한 서비스도 보다 확장시키고 참고봉사 데스크가 눈에 잘 띄도록 하는 것도 중요하다.

각 도서관에서 참고봉사 제공건수에 대해 자체적으로 심층적인 분석을 하고자 한다면, 학기 중과 방학기간 중의 참고봉사 제공건수의 차이점을 분석하거나, 직접 이용자를 대면하고 서비스한 경우와 전화로 서비스한 경우를 나누어서 분석해볼 수 있을 것이다. 또한 응답하는데 걸리는 평균시간을 분석하고, 응답하는데 있어서 직원들의 업무가 가장 복잡한 시간대 분석, 전담 참고봉사 직원의 참고봉사 수, 개관시간 동안의 참고봉사 수, 연령대별로 참고봉사 결과를 분석하는 것 등을 생각해볼 수 있다.

참고봉사 완성도 지표는 전체 참고봉사 건수 중에서 서비스가 완성된 수를 측정하는 것이다. 참고봉사가 완전히 수행되었는지, 방향이 수정되었는지, 아니면 수행되지 못했는지로 나누어 수를 계산한다. 이용자의 반응에 따라 사서가 판단한다. 질문 방향이 선회된 경우는 도서관내의 다른 부서나 다른 도서관에서 또는 기타 다른 기관에서 답을 구할 수도 있을 것이다. 서비스 제공을 하지 못하는 경우는 자료를 소장하고 있지만 이용하지 못하거나 아예 자료를 소장하고 있지 않거나 시간이 여의치 않은 경우도 있고 기타 여러 가지 이유가 있을 수도 있다. 이 참고봉사 완성도를 더 심층적으로 분석하기 위해서는 서비스 제공의 완성도에 따라 이용자의 인지도를 측정하거나, 정확히 참고봉사가 제공된 비율을 측정하고, 부서별로 완성된 참고봉사와 재시도된 참고봉사를 비교해보는 것이 가능하다. 또한 어린이, 청소년 등 연령대별로 각각의 서비스에 대한 참고봉사 완성도를 측정해 보는 것 등을 들 수 있다.

자료유용성 측정지표는 서명충족률, 주제 및 저자충족률, 브라우저 충족률 등을 들 수 있다. 이 지표들은 도서관 이용자가 특별한 서명이나, 주제, 저자로서 자료를 요구했을 때 도서관에서 이용가능한 자료수의 비율을 구하는 것이다. 조사의 기본절차는 특정 조사기간 동안 도서관 이용자에게 조사양식을 나눠주어 서명리스트나, 주제 및 저자리스트를 따라 자료를 찾을 수 있는지의 여부를 묻는 것이다. 이렇게 해서 찾은 자료수를 전체의 찾을 자료수로 나눈다. 이는 도서관의 장서가 얼마나 이용자의 요구에 적합한지를 측정하는 것이다. 자료유용성을 측정하는 세부적인 방법으로는 주제, 저자, 서명충족률에서 어린이, 청소년, 성인 등 연령대별로 3가지 자료접근방법 결과를 분석하는 것과 찾지 못한 자료에 대한 원인 분석, 장서의 각 주제분야별로 서명, 주제 및 저자 충족률을 분석할 수 있을 것이다.

서명, 저자, 주제 충족률 등의 자료유용성에 대한 측정에서는 다양한 연구방법이 사용되어야 하며 기존의 단순한 통계치로부터 이러한 성과를 측정한다는 것은 무리일 것이다. 그리고 이와 같은 조사연구방법을 수행할 때는 일반적으로 사회과학적인 연구방법을 따르는 것이 연구의 타당성과 신뢰도를 높여줄 수 있을 것이다. 그리고 통계 자료가 항상 이용가능하

지도 않고, 대부분의 경우 빠짐없이 조사하는 것은 너무 비용이 들기 때문에 표본 추출이 매우 중요하다고 하겠다.

또 하나의 중요한 문제는 자료 수집 기간이다. 재정적, 조직적 이유로 자료를 연속적으로 수집하는 것은 불가능하다. 표본 기간은 대표적인 자료를 수집하도록 선택해야 한다. 일반적으로 평가지표들은 2가지 방법으로 데이터를 수집하는데, 데이터 수집법에는 실제로 연간총수를 구하는 것과 표본기간을 근거로 1년치를 환산하는 방법이 있다. 그러나 1년 동안의 변화가 결과에 너무 크게 영향을 주어서는 안된다. 보통 데이터 수집 과정은 한 번에 1주일을 넘어서는 안되며, 따라서 일반적인 표본기간을 보통 2주일로 잡으면 대개 도서관 활동의 가장 전형적인 시기로 간주되는 봄, 가을을 통해 각 1주일씩 표본조사를 할 수 있다.

도서관내 자료 이용지표는 도서관 이용자들이 연간 이용하는 도서관 자료수를 인구수로 나누어 측정하게 된다. 도서관내 자료이용률은 대출률 만큼이나 중요함에도 불구하고 그동안은 잘 조사되지 않았는데, 대출률은 도서관 밖에서 이용되는 것이고 도서관 안에서의 자료이용은 도서관 안에서 직원이나 이용자가 서가에서 자료를 옮기는 수를 세는 것이다. 조사기간동안 이용자들이 보고난 자료를 제자리에 두지 않도록 미리 부탁하고 매 시간마다 자료종류별로 책상이나 회수함에 있는 자료의 수를 계산하는 것이다. 1주일 동안의 이용수를 구하고 연간 이용수를 구하기 위해 1년 중 휴관기간을 제외한 주수를 곱한다. 이렇게 연간 도서관내 자료이용수를 계산하고 이를 관할지역 인구수로 나눈다. 도서관내 자료 이용률을 향상시키려면 이용자들이 자료에 잘 접근할 수 있도록 표시판이나 설계 등에 신경을 쓰고 책을 진열하는데 있어서도 여러 가지 기술적 요소들을 도입한다. 이 평가지표에 대한 심층적인 평가로는 다양한 자료 유형에 대한 도서관 자료이용률, 도서관내 자료이용을 근거로 한 장서회전율 분석, 그리고 하루의 시간대별 도서관내 자료 이용 분석을 들 수 있다.

마지막으로 도서관의 효율성지표들은 산출물 대 투입 측정이다. 도서관의 투입은 일반적으로 도서관의 물질적 기준으로서 도서관 평가의 지침으로 제공해서 널리 쓰이고 있다. 도서관의 투입 즉, 사서수, 장서수 등은 그 자체가 목적이 아니다. 물론 도서관에 따라서는 이러한 것이 중요할 수도 있다. 예를 들어 보존이 그 도서관 조직의 주요한 목적이 될 수도 있다. 이러한 경우에는 도서관의 산출이 투입과 같은 맥락에서 해석될 수도 있겠다. 그러나 일반적으로 이러한 숫자는 보다 의미 있는 산출물, 예를 들어 사서가 수행한 서비스의 양과 질, 이용자가 장서를 이용하는 방식, 도서관의 물질적 설비에 대한 활용 양상 등과 관련될 때에 유용성을 지닌다.

예를 들어서 효율성 측정의 산출물을 연간 이용책수로 한다면 장서회전율을 들 수 있다. 장서회전율은 장서이용에 대한 효율 측정으로서 연간이용책수 대 장서수로 측정한다. 또한 이용된 재원자원당 출력을 나타내는 비용 대 혜택 측정으로서 연간이용책수 대 운영예산을 들 수 있다. 그리고 연간이용책수 대 전체직원수로서 이용된 자원 당 이용된 서비스를 보여줄 수도 있다. 또한 이외에 산출물의 지표로 연간이용책수 외에 수행된 문헌탐색건수, 또

는 참고질문에 대한 응답 수 등과 같은 다른 변수들이 포함될 수 있다. 물론 이러한 지표들은 도서관의 주요한 목적(예, 최대한의 이용)과 관련된 전체적인 생산성의 측정으로서 필요하다고 하겠다. 따라서 본 연구에서는 효율성 측정으로서 산출물의 지표로는 이용자료수와 참고봉사 제공건수를 설정하고, 그리고 투입자원의 지표로는 전체자료수, 전체직원수, 운영예산 등을 대표적인 효율성의 평가척도로서 제시하였다.

이외에 본 평가지표로서 제시되지는 않았으나, 앞으로 심층적인 평가지표로서 연구되고 고려되어야 할 부분은 도서관 외관 및 내부의 시설, 부속시설, 장서비율, 장서폐기율, 참고문헌의 규모 및 유지, 정기간행물의 최신성, 지역정보, 지역사회와의 관계, 학교도서관과의 연계, 인구층에 따른 서비스, 장애인을 위한 서비스 등의 평가지표이다. 이 평가지표들에 대해 평가해야할 요소들을 고려해보면 다음과 같다.

우선 도서관의 시설에서 분관은 주변지역 인구에 대해 핵심서비스를 제공하는가, 지역적 요구에 따른 서비스가 행해지고 있는가 등에 대해서 평가를 해야한다. 이동도서관은 제공하는 장서의 질과 최신성, 다양성, 비용-효과적 방법을 활용하고 있는가 등을 고려해야 할 것이다.

장서구성에서는 자료의 최신성 유지 및 폐기율, 성인자료와 어린이 및 청소년 자료의 비율, 참고문헌의 규모 및 유지, 정기간행물의 최신성 등을 고려해야 할 것이다. 또한 장서를 소설, 비소설, 청소년용으로 나누어 언어나 주제영역별로 장서수와 연간증가량, 장서회전율 등으로 장서수준을 평가할 수 있다.

지역정보를 위한 집서구성에서는 지역정보를 위한 예산, 지역정보를 위한 공간, 인적자원, 지역정보의 지리적, 연대기적 장서개발, 장서의 질과 적합성 등이 평가될 수 있을 것이다. 또한 지역에 따라서는 지역민의 인구구성비에 따라서 어린이 및 청소년, 노년층의 장서개발을 해야한다. 예를 들어 청소년 층의 요구집단별로 나누어 기준설정 및 평가, 학교수업지원, 청소년 자료를 대상으로 대출율 및 장서회전율 등을 분석할 필요가 있다. 이외에 학교도서관과의 연계로 직원 구성, 시설, 서비스, 자료 등의 구성을 고려해 볼 수 있겠다.

이와 함께 위와 같은 평가지표의 설정에서 우리가 반드시 고려해야될 요소로는 도서관 조직의 양/질, 투입/산출, 효율성/효과성 등의 여러 측면에서 지표가 설정되어야 한다는 것이다. 성과측정에서 각각의 측정치는 그 자체로는 별 의미가 없다. 그러나 측정값은 각각의 측정치들 사이에 성립된 관계로써 의미를 지닌다. 투입과 산출, 투입과 효과성, 효과성과 영향 등의 관계는 도서관의 성과를 평가할 때 반드시 필요하다고 하겠다.

5. 결론 및 제언

공공도서관의 성과평가에 관한 여러 문헌들을 고찰해 본 결과, 대체적으로 초기의 도서관의 성과평가 연구는 투입에 관한 양적인 기준 제정에서부터 시작해서 점차적으로 산출부문에 관한 심층적인 연구와 도서관의 효과성과 영향, 서비스의 질 등을 포괄적으로 포함하는

다양한 연구들로 발전되어 왔음을 알 수 있다. 이 연구에서는 공공도서관의 성과평가에 관한 이러한 이론적인 고찰을 바탕으로 하여 우리나라 공공도서관의 성과평가에 적합하다고 생각하는 지표들을 제시하였다.

공공도서관의 성과평가는 크게 두 가지 단계로 나누어서 고려해 볼 수 있다. 첫 번째 단계는 도서관들간의 성과평가를 비교해보기 위한 단계로서 일반적으로 양적인 평가지표들이 다수 포함되며, 두 번째 단계는 도서관들에서 자체적인 평가를 하기 위한 심층적인 평가단계로서 여기에는 보다 질적이고, 포괄적인 평가지표들이 포함될 수 있을 것이다.

그러나 지금까지 국내의 공공도서관들은 도서관조직의 성과에 대해 외부의 평가는 물론 자체적인 평가작업도 별로 시행하지 않는 것으로 나타나고 있다. 문화관광부에서 전국의 공공도서관을 대상으로 1998년에 평가한 자료에서도 과반수 이상의 도서관(58.7%)이 자체평가도 전혀 하지 않는 것으로 조사되었으며, 심지어 조사대상 공공도서관의 83.3%가 참고봉사관련 기록을 작성하지 않는 것으로 나타나 우리나라 공공도서관들의 산출측정, 특히 서비스에 대한 평가는 요원한 것으로 보인다. 우리 공공도서관들에 대한 평가가 부족했던 것은 여러 가지 이유가 있겠지만 그 중에서도 공공도서관에 대한 사회의 인식부족, 공공도서관의 성과평가에 대한 체계적인 연구의 미비, 도서관 서비스를 평가하기 위한 종합적인 척도개발의 어려움, 그리고 성과측정에 대한 일선 도서관의 동기부여가 별로 되어있지 않다는 점을 들 수 있겠다.

평가결과를 통하여 도서관은 서비스의 품질과 양을 파악함으로써 도서관의 목표를 향하여 시스템이 얼마나 잘 기능하고 있는지 알 수 있게 된다. 표준 통계 자료가 아무리 도움이 된다 해도, 그것이 도서관 운영의 생산성을 평가해주는 것은 아니며, 비용과 성과의 관계를 설명하거나 직원 수와 서비스 측정값의 관계를 설명해주지도 못한다. 그 자료는 생산성을 표시할 수 없으므로, 측정값만으로는 불충분하다. 만족도를 측정하는 이용자 설문 조사 역시 불충분하다. 이용자의 높은 만족도는 서비스의 수준이 높다는 사실을 반영할 수도 있지만, 동시에 기대도가 낮음을 반영할 수도 있는 것이다. 정확하고 객관적인 성과측정은 주관적인 만족도 조사를 한정시켜주는 역할을 해야 한다.

그렇다면 공공도서관의 성과평가와 표준(기준)과의 연관성은 어떻게 될까? 오랫동안 공공도서관에서는 관내로 들어오는 것들, 즉 장서수, 고용한 직원 수, 이용 가능한 면적 등을 측정했다. 그러나 도서관의 투입자원의 기준을 달성하는 것이 실제로 사람들이 훌륭한 도서관 서비스를 받도록 해주는가에 대한 의문이 끊임없이 제기되어 왔다. 즉, 수치에 의한 표준이 도서관에 유용하기는 하나, 도서관의 고객에 대한 서비스가 성공적인지를 근거로 해서 그러한 수치적인 표준이 마련되어야 한다는 것이다. 또한, 그러한 결과나 표준은 도서관이 선택한 임무, 즉 그 목적과 목표와 연관되어야 하며, 이렇게 다양성에 대해 고려해주지 않는다면, 도서관들은 그 상황과 거의 관련이 없을지도 모르는 표준에 맞추려고(혹은 표준을 무시하려고) 하게 된다. 따라서 표준은 도서관의 투입에 대한 표준 이외에 산출

측정에 대한 표준의 설정이 반드시 필요하다.

특히 산출측정의 핵심은 시간흐름에 따른 비교, 같은 도서관 시스템 안에서의 도서관간의 비교, 도서관 시스템간의 비교라고 할 수 있다. 한 도서관의 성과가 다른 유사한 도서관의 성과와 비교된다면 정말 가치 있는 정보를 얻을 수 있다는 것이다. 그리고 이러한 비교를 효율적으로 하기 위한 방법으로 각각의 평가지표에 대한 표준의 설정 또는 표준점수의 부여가 필요하다고 하겠다.

또한 도서관의 총체적인 성과평가를 보기 위해서, 이러한 성과지표들을 종합적으로 분석하고자 할 때, 각 항목들간에 가중치를 부여하는 종합적인 평가방식도 필요하다. 이 방법은 각각의 서로 다른 프로그램이나 활동 등에 대해 다른 단위로 표현되어 있는 성과지표들을 단일의 가치 있는 지표로 통합하도록 해준다. 그러나 성과지표에 대한 '가중치 부여' 기법에도 객관성을 유지하기 위해 고려해야 할 여러 문제들이 있다.

따라서 이러한 평가모델이 모든 도서관의 비교평가에 사용되기 위해서는 각 영역 및 지표에 관한 가중치의 부여에 대해 객관적인 연구가 수행되어야 하며, 이를 위해서는 무엇보다도 이러한 각각의 평가지표에 대한 효용성과 가치에 대해 도서관의 경영자, 사서, 이용자들의 다양한 의견을 수렴하고 분석하여야 할 것이다. 그러므로 본 연구에 이은 후속연구에서는 우리나라 공공도서관의 현장사서들과 이용자들을 대상으로 평가지표의 중요도에 대한 인식도를 조사하고 분석한 결과를 지표에 대한 가중치로 반영시키는 연구를 수행하고자 한다.

참 고 문 헌

강금식. 1996. 『품질경영』. 서울 : 박영사.

김정현. 1995. 대학종합평가기준 항목 중 도서관관련항목에 대하여. 『도서관문화』, 36(3): 26-32.

배영호. 1985. 도서관의 운영과 효과를 위한 평가시스팀에 관한 고찰. 『도서관』, 279: 5-17.

서혜란. 1996. 대학종합평가인정제 실시에 따른 대학도서관의 평가에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 30(1): 19-34.

이상복. 1998. 도서관의 이용자중심 서비스 질 평가와 측정에 관한 이론적 고찰. 『한국문헌정보학회지』, 32(3): 265-280.

장혜란. 1997. 대학도서관 질적평가를 위한 모형 개발. 『한국문헌정보학회지』, 31(4): 165-186.

Abbott, C. 1994. *Performance Measurement in Library and Information Services*. London: Aslib Publishing Ltd.

Baker, S. L. 1990. "New Public Library for North Carolina."

North Carolina Libraries, 45(2): 106-117.

Bryson, Jo. 1997. *Managing Information Services: An Integrated Approach*. Aldershot, England: Gower.

Buchanan, H. S. and J. G. Marshall. 1996. "Bench Marking Reference Services: Step by Step." *Medical Reference Services Quarterly*, 15: 1-13.

Connolly, T., E. J. Conlon, and S. J. Deutsch. 1980. "Organizational Effectiveness: A Multiple-Constituency Approach." *Academy of Management Review*, 5(2): 211-217.

Dalton, G. 1988. "Performance Measurement Matters When Evaluating the Effectiveness of Reference Services." *Mousaion*, 6(2): 28-46.

D'Elia, G. and S. Walsh. 1983. "User Satisfaction with Library Service-A Measure for Public Library Performance?" *Library Quarterly*, 53(2): 109-133.

De Prospo, E. R., E. Altman, and K. E. Beasley. 1973. *Performance Measures for Public Libraries*. Chicago: Public Library Association.

Evans, E., H. Borko, and P. Ferguson. 1972. "Review of Criterion used to Measure Library Effectiveness." *Bulletin of Medical Library Association*, 60(1): 102-110.

Fleet, C. V. and F. Haley. 1997. "Clarity, Consistency, and Currency: A Report on the Ohio 'Measuring Library Services' Project." *Advances in Library Administration and Organization*, 15: 37-62.

Ford, G. 1989. "Approaches to Performance Measurement: Some Observations on Principles and Practice." *British Journal of Academic Librarianship*, 4(2): 74-87.

Goldhor, H. 1987. "An Analysis of Available Data on the Number of Public Library Reference Questions." *RQ*, 27: 195-201.

Hamburg, M. et al. 1974. *Library Planning and Decision Making Systems*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Harrington, L. T., R. M. L. Carruthers, and M. Moffat. 1981. "Inter-Library Comparisons: A Report on Progress, with Particular Reference to Public Libraries." *Journal of Information Science*, 3: 271-281.

Hernon, P. and E. Altman. 1996.

Service Quality in Academic Libraries. Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation.

International Federation of Library Associations and Institutions. 1996. *Measuring Quality: International Guidelines for Performance Measurement in Academic Libraries*. Paris: K. G. Saur.

Macdougall, A. 1991. "Performance Assess-ment: Today's Confusion, Tomorrow's Solution?" *IFLA Journal*, 17: 371-378.

McClure, C. R. 1985. "Measurement and Evaluation." *In American Library Association Yearbook* 9: 185-198. Chicago: American Library Association.

McClure, C. R., A. Owen, and D. L. Zweizig. 1987. *Planning and Role Setting for Public Libraries: A Manual of Options and Procedures*. Chicago: American Library Association.

Moore, N. 1989. *Measuring the Performance of Public Libraries: A Draft Manual*. Paris: UNESCO.

Morse, P. M. 1968. *Library Effectiveness: A Systems Approach*. MIT Press.

O'Connor, D. O. 1982. "Evaluating Public Libraries Using Standards Scores: The Library Quotient." *Library Research*, 4: 51-70.

Office of Arts and Libraries. 1990. *Keys to Success: Performance Indicators for Public Libraries*. London: HMSO.

Orr, R. H. 1973. "Measuring the Goodness of Library Services: A General Framework for Considering Quantitative Measures." *Journal of Documentation*, 29(3): 315-332.

Powell, R. R. 1992. "Impact Assessment of University Libraries: A Consideration of Issues and Research Methodologies." *Library and Information Science Review*, 14(3): 245-257.

Powell, R. R. 1994. *The Relationship of Library User Studies to Performance Measures: A Review of the Literature*. Urbana-Champaign: University of Illinois.

Shaughnessy, T. W. 1993. "Bench Marking, Total Quality Management, and Libraries." *Library Administration and Management*, 7: 7-12.

Sjolander, E and R. Sjolander. 1995. "A Strategic Analysis of the Delivery of Service in Two Library Reference Departments." *College & Research*

Libraries, 56: 60-70.

Smith, M. L. 1996. *Collecting and Using Public Library Statistics: A How-to-do-it Manual for Librarians.* New York: Neal-Schuman.

Stayner, R. A. 1980. The Use of Empirical Standards in Assessing Public Library Effectiveness. In *Library Effectiveness: A State of the Art.* Papers from a 1980 ALA Conference. Library Administration and Management Association/ALA: 351-369.

Van House, N. A., M. J. Lynch, and C. R. McClure. 1987. *Output Measures for Public Libraries.* Chicago: American Library Association.

Van House, N. A., B. T. Weil, and C. R. McClure. 1990. *Measuring Academic Library Performance: A Practical Approach.* Chicago: American Library Association.

Van House, N. A. and T. A. Childers. 1994. *The Public Library Effectiveness Study: The Complete Report.* Chicago: American Library Association.

White, M. D. 1997. Measuring Service Quality in Libraries. *Advances in Library Administration and Organization*, 15: 1-35.

Williams, R. V. 1980. Traditional Measures of Public Libraries: An Empirical Analysis. In *Library Effectiveness: A State of the Art.* Papers from a 1980 ALA Conference. Library Administration and Management Association/ALA: 386-413

Zweizig, D. and E. J. Rodger. 1982. *Output Measures for Public Libraries: A Manual of Standardized Procedures.* Chicago: American Library Association.