

공공도서관의 고객만족도 조사 결과에 대한 비판적 분석*

- 서울시 당국의 시민만족도 조사를 중심으로 -

Analysis on the Results of the Seoul Metropolitan Government's Surveys Regarding Customer Satisfaction of Public Libraries

이 용 남(Yong-Nam Lee)**

초 록

민간부문에서 시작된 고객만족 평가제는 오늘날 공공부문으로 확산되어, 서울특별시가 수년 전부터 실시하기 시작한 행정서비스기관에 대한 시민만족도 조사에 2001년부터는 공공도서관까지 포함시켜 평가하고 있다. 이 연구는 2년간에 걸친 서울시내 공공도서관의 시민만족도 조사결과를 분석하여 문제점을 추출하였다. 분석결과, 시설과 설비 등 물리적 환경요인 부문에 치우친 설문구성, 만족도에 미치는 공부방 이용자의 지나친 영향, 조사대상자 선정시의 오류, 설문 응답 시의 심리적 오류 등이 문제점으로 발견되었으므로, 앞으로 이에 대한 보완작업이 조속히 필요하다.

ABSTRACT

"Customer satisfaction" has been investigated in all the fields of public administrative offices including public libraries by the Seoul Metropolitan Government. This study analyzed on the results of the survey which was implemented by the Government and raised several problems. These are 1) emphasizing physical environmental matters such as facilities and equipments in the questionnaire 2) doing sampling errors such as selection of the large portion of study room users and avoidance of adult users 3) finding halo effects in responses.

키워드: 공공도서관, 도서관 평가, 고객만족도, 시민만족도

Public library, Library evaluation, Customer satisfaction, Citizen satisfaction

* 이 연구는 한국비블리아학회 학술대회 발표내용을 보완하여 작성한 것임.

이 연구는 2002년도 한성대학교 교내연구비 지원과제임.

** 한성대학교 지식정보학부(lyn0802@hansung.ac.kr)

논문접수일자 2002년 10월 21일

게재확정일자 2002년 11월 25일

1. 서론

오늘날 우리 주변 환경은 공공도서관에 그 어느 때보다도 많은 변화를 강요하고 있다. 특히 최근에 공공도서관 경영환경 변화를 촉진시키는 가장 큰 정책적 요소로 등장하고 있는 사안은 정부 당국의 도서관에 대한 정기적 운영 평가와 고객만족도 조사일 것이다. 전국의 공공도서관을 대상으로 하는 평가는 문화관광부에 의해 금년에 5회째 시행되고 있으며, 민원행정 서비스 평가의 일환으로 서울특별시가 전문 리서치 기관에 의뢰하여 서울시내 공공도서관에 대한 시민만족도(고객만족도) 조사가 2001년부터 시행됨으로써 공공도서관계에 적지 않은 관심을 집중시키고 있다.

행정서비스 기관에 대한 시민 평가는 일반적으로 고객중심의 행정구현을 위한 수단으로써 행해지고 있는데, 우리나라에서는 1997년부터 중앙행정기관의 민원서비스에 대한 만족도 조사가 실시되기 시작하였다. 자치단체의 경우는 서울에서 처음으로 1999년에 도입한 후¹⁾ 2001년부터는 공공도서관을 포함시켜 2002년 현재 두 차례에 걸쳐 조사하여 발표한 바 있다.

비록 서울특별시에 국한된 것이기는 하나, 공공도서관에 대한 시민만족도 조사는 우리 도서관 경영환경 변화에 하나의 분수령을 이룰 수 있는 의미 있는 작업이라고 생각한다. 그리고 조만간에 다른 지방자치단체에서도, 또한 다른 관종의 도서관에도 도입될 수밖에 없는 커다란

흐름으로 간주하여야 할 것이다.

이러한 상황에서, 이 연구는 서울시 공공도서관에 대한 시민만족도 조사 결과를 도서관계 입장에서 재분석하여, 조사 설계의 문제점을 찾아내고 앞으로의 조사에서 보완하여야 할 사항을 제시함으로써, 매년 실시할 계획인 서울시 당국의 시민만족도 조사의 타당성을 한층 높이는 데 도움을 주고자 하는 목적으로 수행되었다.

2. 공공도서관과 고객만족 경영

고객지향과 고객만족 등 고객중심의 개념은 기업의 성장과 발전을 위해서는 기업 상품에 대한 고객의 인식이 중요하다는 것을 충분히 알고 있는 민간부문에서 먼저 시작하였다. 공공부문에 있어서 고객중심의 행정서비스를 지향하는 고객만족 평가제는 민간분야에서의 경험과 사례에 기초하여 미국을 비롯한 선진외국에서 활발하게 도입되어 고객지향적인 정부구축을 위한 노력으로 진행되어 왔다. 1990년대에 들어 고객평가제는 미국에 이어 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 주요 OECD 국가에서 수요자중심의 행정개혁을 추진하면서 적극 도입하여 보편적인 제도로 정착되고 있다.

우리나라의 경우 공공서비스에 있어 고객개념과 고객중심의 행정이 등장한 것은 불과 1990년대 중반부터의 일이다. 그 동안 정부는 서비스의 대상이 되고 있는 시민들을 민원인으로만

1) 광역자치단체에서 기초자치단체인 시, 군 행정을 평가하기 위한 작업의 일환으로, 1998년 11월 경상남도에서 개발, 시행한 설문문항 중의 일부로서 주민만족도를 측정하는 문항을 포함한 예가 있고, 경기도에서 1999년 42개 부서와 58개 시책의 서비스를 제공받은 고객의 만족도를 실시한 바 있으나, 지방자치단체에서 산하 행정서비스 기관에 대한 본격적인 시민만족도 평가는 서울시가 처음이다(주간경기 1999, 11월 29일자).

간주하고 민간부문에서 사용되는 고객이란 용어를 공공부문에 적용하는데 소극적이었다. 하지만 민간분야를 비롯하여 주요 외국에서 고객만족 등 고객중심 관리의 흐름을 이제 더 이상 외면할 수 없는 상황에 이르렀다. 1995년 민선자치단체장의 선출과 함께 본격적으로 시작된 지방자치제는 고객중심의 서비스 공급과 그 수단으로서의 시민평가제를 도입하는데 결정적인 계기로 작용하였다. 즉, 지방자치제의 시작은 과거 중앙정부를 비롯한 지방정부, 즉 공급자 중심의 행정에서 수요자인 고객중심의 행정체제로 행정패러다임이 변화되는 계기가 되었던 것이다(최병대, 박중훈 2001).

이렇듯 기업이나 행정부분, 비영리 기관의 서비스 만족도에 대한 평가는 서비스 제공자 입장에서 서비스 만족의 정도를 예측할 수 있는 명확한 측정방법이 존재할 수 없다는 인식이 확산되면서, 서비스 만족도 측정은 고객 중심의 측정으로 그 방법이 바뀌지 않을 수 없게 되었다. 즉, 서비스에 대한 만족도를 제공자가 아닌 고객중심에서 평가하는 까닭은 그 서비스를 이용하는 고객에 의해서만 실제 평가가 가능하며, 이때의 평가는 기계적이거나 객관적인 방법이 아니라 인간적이며 인지적인 방법으로 평가한다는 것이다(Parasurman, et. al. 1985).

우리 도서관 분야에서는 D'Elia와 Walsh(1983)가 'User Satisfaction with Library Service'란 주제의 논문을 발표한 1980년도 초반에 이미 고객만족에 대한 관심이 보이고는 있으나, 이 당시까지 학계나 현장에서는 전반적으로 관심이 저조했었다. 도서관을 비롯한 비영리조직들 또한 제공자 중심으로 경영관리를 수행하면서, 자신들이 제공하는 서비스 형태를

가장 바람직한 것이라 여기고, 자신들의 서비스에 대한 개선 노력을 하지 않아도 되는 것으로 생각하는 경향이 있었던 것(Johnson 1995)은 사실이었다. 문헌정보학 분야의 대표적인 색인지인 Library Literature에서 '이용자만족', '고객만족' 등의 용어가 표제어로 등장한 것은 1995년 이후인 것도 이를 반영하고 있다(김윤실 2002, 19). 그러다가 1990년대 중반 선진국에서부터 고객 중심의 개념이 도서관 경영에 도입되면서 이 분야 연구가 활발하게 되었다.

오늘날에 이르러서, 고객만족 관리는 도서관 경영에서 점점 그 위치를 공고히 하고 있다. 미국내 5개 지역의 142개 공공도서관의 이용자의 만족도를 조사한 D'Elia와 Rodger(1996, 296)는 "고객만족도는 도서관 장서와 서비스에 밀접하게 관련되어 있으므로 고객만족 데이터가 도서관 경영의 유용한 진단도구가 될 수 있다"고 밝히고 있으며, 허년과 알트만(2001, 269)은 "도서관경영 평가에서 전통적인 통계자료는 도서관들이 얼마나 고객들에게 잘 봉사하고 있으며 어떻게 서비스를 변화시키고 향상시킬지에 대해서 어떠한 것도 알 수 없다"면서 고객만족도의 유용성을 강조하고 있다.

그런데 이러한 고객만족은 그 개념 정의에 있어서도 다양한 견해가 있다. 첫째는, 소비자가 치른 대가에 대해 적절히 혹은 부적절하게 보상되었다고 느끼는 소비자의 인지적 상태로 보는 관점이다. 둘째는, 욕구 및 요구를 충족시키는 정도에 대한 평가, 고객의 사전 기대와 실제성 또는 소비경험에서 판단되는 일치/불일치 정도 등 일련의 소비자의 인지적 과정에 대한 평가로 보는 관점이다. 셋째는, 정서적 반응으로 보는 관점으로서, 고객만족이란 불일치와 지각된 성

과 등을 포함한 일련의 경험에 대한 평가결과에 따라 유발되는 정서라고 정의 한다. 마지막으로 고객만족을 인지적 판단과 정서적 반응의 결합으로 보는 관점이라고 할 수 있다(이유재 2000, 140-141). Applegate는 이러한 여러 개념을 도서관에 적용시켜 고객만족을 “도서관 서비스나 프로그램에 대한 개인적이고도 감성적인 반응”이라고 규정하고 있다(허년, 피터, 엘렌 알트만 2001, 37-8).

다음으로는, 이 글에서 사용하는 용어에 대한 정리가 필요하다. 첫째로, 학계에서는 일반적으로 ‘고객만족’(customer satisfaction)이란 용어를 사용하고 있는데 비해, 서울시 당국에서는 ‘시민만족’이란 용어를 사용하고 있다. 그런데 고객이란 분명한 목적을 가지고 어떤 서비스를 이용하는 end-user이다. 즉, 고객이란 어떤 특정한 행정서비스를 받은 사람을 말하므로, 고객의 개념이 시민이나 국민 모두를 지칭한다고 볼 수는 없다. 제공되는 서비스를 이미 받았거나 현재 제공받고 있는 시민의 일부가 end-user이므로, 이들이 만족도 조사의 직접 대상이 되는 것이다(박중훈, 김판석 1996, 26). 따라서 서울시 당국의 행정서비스기관에 대한 고객만족도 조사에서 불특정 다수인 ‘시민만족’이란 용어를 쓰는 것은 엄밀한 의미에서 문제가 있다고 생각되나, 서울시 당국의 조사 결과를 분석하는 이 글의 성격상, 어쩔 수 없이 같은 개념으로 간주하여 본고에서는 필요에 따라 혼용하고 있다. 둘째로 고객이라는 용어를 사용할 경우, 고객에는 외부고객과 내부고객으로 구분할 수 있는데²⁾,

서울시의 행정서비스기관 시민만족도 조사는 내부고객은 포함되지 않고 협의의 고객인 외부고객만을 지칭하고 있다는 점이다.

3. 서울시의 공공도서관 시민만족도 조사 경위

3.1 조사 배경

서울시는 공공도서관을 이용하는 시민들을 대상으로 도서관에 대한 잠재적인 불만족사항과 각종 서비스에 대한 시민들의 요구를 분석하여 이를 개선지표로 삼는다는 취지를 밝히고 있다. 그리고 공공도서관 이용에 따른 시민들의 만족 및 불만족 요인을 파악하여 공공도서관 서비스의 개선요소를 도출하고, 시민만족도를 구성하는 각 차원(영역)별 평가를 통해, 향후 보다 시민지향적인 공공 도서관 서비스 구현과 서비스 혁신의 기초자료 제공을 한다는 목적을 표명하고 있다(서울특별시 2001a, 9-10).

3.2 조사내용과 설계

공공도서관 시민만족도 조사내용은 표 1과 같이 4개 차원(영역)에 각 차원당 6개 지표(항목)씩 총 24개 지표로 구성되었는데, 이 지표는 2001년에 이어 2002년에도 똑같이 사용되었다. 그리고 이 조사는 다음과 같이 설계되었다고 한다(서울특별시 2001a, 11-12).

2) 고객에는 외부고객과 내부고객이 있는데, 외부고객은 도서관이 제공하는 서비스를 이용하는 모든 외부인을 말하며, 내부고객은 도서관 내부에서 서비스를 이용하는 모든 직원을 말한다. 내부의 고객은 도서관 내의 다른 부서와 관련이 있으며, 다른 부서로부터 업무를 인수받게 됨으로 고객의 관계가 성립되는 것이다. 이를테면, 열람부서의 직원은 자료를 수집, 편목, 처리 및 배열하는 여러 부서의 고객이 되는 셈이다(허년, 피터, 엘렌 알트만 2001, 30-31).

① 조사대상
 서울시내 시립(교육청산하) 및 구립(구청산하) 공공도서관을 이용하는 서울시민 중 중학생(14세) 이상의 시민을 표본 프레임으로 설정하였으며, 이들 중 공공도서관의 열람실과 자료실, 시청각실 등 모든 시설을 이용한 적이 있는 3개월 이상의 이용자를 조사 대상으로 설정하였다.

② 표본의 크기

조사의 전체 표본 크기는 2001년도는 25개 도서관 당 50명씩 1,250명이었으며, 2002년은 29개 도서관 당 80명씩 2,320명이었다.

③ 자료수집 방법

선정된 표본을 대상으로 도서관을 이용하고 나오는 이용자를 대상으로 도서관으로부터 500m 이내에서 이용자를 조사하는 출구조사로 실시되었다.

표 1. 시민만족도 조사내용

구분		조사 항목
시민만족도 평가차원	자료 및 설비	- 인쇄자료의 다양성 - 비도서자료의 다양성 - 자료의 최신성 - 장비의 구비 및 관리 - 열람실 쾌적성 / 편리성 - 시청각실 쾌적성 / 편리성
	제공 서비스	- 이용절차의 편리성 - 대출기간의 적정성 - 자료의 정리상태 - 타 도서관과 연계 서비스 - 문화 및 교양강좌 제공성 - 문화관련 행사의 제공성
	운영 및 관리	- 이용시간의 적정성 - 담당직원의 도움 정도 - 담당자의 전문성 - 실내 정숙성 유지 - 이용자 의견 반영 - 안내 및 홍보
	부대시설 및 환경	- 공간배치 및 실내환경 - 안내표지의 적정성 - 편의시설 편리성 - 화장실 쾌적성 - 청소 및 관리상태 - 냉난방 적정성

기타 도서관 이용실태 및 인구통계학적 특성

<자료> 서울특별시 2001b, 15 : 서울특별시 2002b, 14

4. 조사결과에 대한 분석

4.1 결과 요약

서울시내 전체 공공도서관의 항목별 만족도

평가결과는 표 2와 같다. 2001년도 평균 종합만족도 수준은 100점 만점에 48.8점이며, 2002년도에는 59.2점으로 전년도에 비해 21% 향상된 것으로 조사되었다.

한편, 서울시내 도서관의 2년 동안 종합만족

표 2. 서울시내 공공도서관의 항목별 시민만족도

차 원	항 목	2001년		2002년	
		항목 중요도 (%)	항목 만족도 (100점 만점)	항목 중요도 (%)	항목 만족도 (100점 만점)
1. 도서관의 자료 및 설비	1. 인쇄자료의 다양성	23.3	49.7	30.2	58.3
	2. 비도서자료의 다양성	11.7	44.7	5.2	52.4
	3. 자료의 최신성	18.0	41.7	17.2	51.0
	4. 장비의 구비 및 관리	13.0	48.5	5.9	58.2
	5. 열람실 쾌적성/편리성	24.2	52.0	38.5	63.6
	6. 시청각실 쾌적성/편리성	9.9	49.0	2.9	59.7
2. 제공서비스	7. 이용절차의 편리성	23.0	54.4	36.6	66.7
	8. 대출기간의 적정성	12.5	55.5	5.0	66.9
	9. 자료의 정리상태	17.2	52.3	13.9	64.3
	10. 타 도서관 연계서비스	21.0	42.0	23.0	46.6
	11. 문화 및 교양강좌 제공성	15.3	45.5	15.8	53.0
	12. 문화관련행사 제공성	11.0	43.0	5.7	50.7
3. 운영 및 관리	13. 이용시간의 적정성	20.9	48.0	21.9	59.3
	14. 담당직원의 도움 정도	16.1	45.2	15.0	57.6
	15. 담당자의 전문성	11.7	45.9	5.0	54.5
	16. 실내 정숙성 유지	27.1	44.0	40.3	52.3
	17. 이용자 의견반영	13.9	43.1	12.2	50.4
	18. 안내 및 홍보	10.3	43.8	5.6	50.4
4. 부대시설 및 환경	19. 공간배치 및 실내환경	16.4	47.2	16.6	58.0
	20. 안내표지의 적정성	11.9	49.5	4.6	59.2
	21. 편의시설 편리성	22.4	43.5	28.4	48.7
	22. 화장실 쾌적성	12.9	49.7	7.0	62.5
	23. 청소 및 관리상태	18.2	49.2	24.8	62.1
	24. 냉난방 적정성	18.3	43.9	18.6	53.1
I. 요소별 만족도지수		50.0	47.1	50.0	57.1
II. 체감만족도		50.0	50.4	50.0	61.3
III. 종합 만족도지수			48.8		59.2

<자료> 서울특별시 2001b, 160 : 서울특별시 2002b, 144

도 상위권의 순위를 보면 표 3과 같다.

표 3에서 보는 바와 같이 상위 5위권 안의 도서관에는, 2001년도의 경우 광진, 금천, 성동도서관 등 3개 도서관이 신설 구립도서관이며, 2002년도의 경우에는 전년도에 개관하여 추가 조사 대상이 된 은평, 도봉, 강북도서관이 1, 2, 3위를 차지하는 등 신설 구립도서관 5개관의 종합만족도가 모두 상위권을 형성하고 있다. 즉, 2002년도에 추가로 조사된 4개 신설 도서관의 종합만족도는 평균 71.8점으로 전년도 조사대상인 기존의 25개 도서관의 평균 57.3점에 비해 14.5점이 높게 나타났으며, 특히 '부대시설 및 환경' 차원은 19.8점이나 높게 나타남으로써, 신설 도서관에 대한 만족도가 기존 도서관보다 절대적으로 높게 나타나는 현상을 보이고 있다.

4.2 결과에 대한 분석 및 문제점

4.2.1 조사기관 중 최하위권의 만족도

작년과 금년 두 차례에 걸쳐 시민이 평가한 공공도서관 만족도가 민원행정, 보건의료, 사회복지관, 세무행정 등 13개 행정 서비스 기관 중에서 유감스럽게도 최하위권으로 낮게 나타났

다. 다음 표 4에서 보는 바와 같이 2001년과 2002년도에 다같이 13개 기관 중 12위를 차지한 것이다.

4.2.2 '시설과 설비' 부문에 치우친 설문 구성

설계된 조사 설문지는 4개 차원으로 구성되고, 각 차원은 6개 항목으로 나뉘어 총 24개 항목이다(표 1 참조). 그런데 도서관의 하드웨어 측면인 시설이나 설비에 대한 비중이 도서관의 알맹이인 소프트웨어나 콘텐츠웨어보다 상대적으로 높게 설계됨으로써, 시설과 설비에 관련되는 항목이 시민만족도에 지나치게 큰 영향을 미쳤다고 분석된다. 즉, 물리적 환경요인인 시설과 설비에 관련되는 항목은 표 2에서 볼 수 있는 바와 같이, '자료 및 설비' 차원 중에서 4, 5, 6번 문항 그리고 '부대시설 및 환경' 차원의 모든 문항(19-24번 문항), 도합 9개 항목으로 전체 설문 문항의 37.5%에 이르는 비중을 차지하고 있기 때문이다.

또한, 설문 항목 별로 만족도에 영향을 미치는 차원단위의 '중요도'에 있어서도, '자료 및 설비' 차원에서는 5번 항목인 '열람실의 쾌적성/편리성'이 24.2%(2001년)와 38.5%(2002년)

표 3. 종합만족도 상위 도서관

연도	종합 만족도 평균	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위
2001년	48.78	광진 (63.80)	금천 (60.89)	마포본관 (56.96)	정독 (55.46)	성동 (54.05)
2002년	59.2	은평 (78.3)	도봉(문화) (72.2)	강북(문화) (71.4)	광진 (69.6)	성동 (67.1)

(자료) 서울특별시 2001b, 160 : 서울특별시 2002b, 144

표 4. 행정서비스 기관별 만족도 비교

행정서비스 분야	종합만족도	
	2001년도	2002년도
민원행정	71.4	71.6
청소	63.9	67.0
보건의료	71.0	75.8
세무행정	70.6	73.7
계약 및 지출	68.0	72.9
공공도서관	48.8	59.2
체육시설	45.4	50.2
여성발전센터	66.9	77.0
사회복지관	77.6	81.0
노인복지관	79.5	86.3
장애인복지관	67.3	72.4
청소년수련관	68.3	68.3
보육시설	73.6	76.2
평균	67.1	71.7

〈자료〉 서울특별시 2001b, : 서울특별시 2002b.

의 가장 높은 중요도를 보이고 있음으로써 시설과 설비부문이 전체 만족도에 미치는 영향을 짐작할 수 있다.

참고로, 1996년에 미국의 142개 공공도서관에서 고객만족도를 조사한 D'Elia와 Rodger (1996, 295)는, 22개 항목의 도서관 서비스 요인들이 고객만족도에 영향을 미치는 정도를 분석한 바 있다. 만족도의 영향요인으로 상관관계가 크게 나타난 항목을 순서대로 보면,

- ① 자료의 대출 가능성
- ② 필요한 정보의 획득성
- ③ 참고용 자료
- ④ 안내표지의 도움
- ⑤ 장서의 배열
- ⑥ 직원의 활용(availability)
- ⑦ 도서관의 목록

- ⑧ 직원의 도움 제공
- ⑨ 성인프로그램 순서였다.

반면에 만족도와 상관관계가 가장 낮은 항목을 순서대로 보면,

- ① 주차 가능성
- ② 대출행렬의 길이
- ③ 건물주변의 안전성
- ④ 건물의 청결성
- ⑤ 좌석 확보의 가능성
- ⑥ 가구의 쾌적성
- ⑦ 실내의 정숙성 순으로 나타났다.

즉, 만족도와 상관관계가 낮은 항목은 대부분 물리적 환경이나 시설 설비 등에 관련된 요인이 밝혀짐으로써, 이들 요인은 만족도의 영향요인으로 거의 작용하지 못하고 있음을 보여주고

있다.

그러나 우리나라 공공도서관 이용자의 만족도에 영향을 미치는 요인을 조사한 이종권(2001, 53)의 연구에 의하면, 만족도의 영향요인의 순서는 ① 직원 ② 건물시설 ③ 목록 ④ 장서관리 등의 순으로 나타남으로써 선진국과는 다른 이용자들의 인식을 보여주고 있다. 도서관 서비스 질 요인별 중요도에 있어서도 직원(내부 고객)은 장서의 최신성, 장서구성 주제의 다양성이 1, 2위를 차지하는데 비해, 이용자(외부 고객)는 도서관 내부환경의 쾌적성, 내부 냉, 난방의 적절성을 1, 2위로 생각하고 있음으로써 우리나라 공공도서관의 일반적인 이용자 집단의 특이한 인식을 엿볼 수 있다.

우리나라 공공도서관의 일부 이용자들의 인식이 이렇듯 '시설 설비' 편향적이라 하더라도, 서울시 당국의 시민만족도 조사가 여기에 편승하여 설문 항목의 구성을 이 분야에 지나치게 치중하는 것은 바람직하지 않다고 생각한다. 우리 도서관 문화의 가장 큰 저해요인이기도 한 '이용자의 그릇된 인식'을 시정해 나가기 위해 서라도, 도서관에 대한 만족도 조사는 소장 자료와 정보의 탐색 제공이라는 도서관의 본질적

서비스에 대한 만족 여부 조사에 비중을 두어야 하는데, 공공도서관 만족도 조사항목은 그러하지 못하다. 도서관의 외형적 시설과 설비도 도서관의 환경요인으로 중요한 요소임에는 틀림없으나, 어디까지나 도서관의 본질적 기능이 우선되어야 한다.

4.2.3 공부방 이용자의 영향

서울시 당국의 만족도 조사 결과에서 매우 큰 영향을 미치는 또 다른 요소는 설문 응답자의 구성이라고 본다. 도서관의 이용목적에 묻는 질문(2002년도)에 '자료의 열람 및 대출'은 불과 24.9%인데 비해, '일반열람실(독서실)이용'은 무려 69.7%에 이를 정도로, 도서관의 기본 기능이나 본질에 대한 인식이 근본적으로 다른 '공부방 이용자' 집단의 반응이 이번 조사에 많은 영향을 주었다고 분석된다.

표 5에서 보는 바와 같이, 전체 응답자 중에서 학생집단과 재수생이 많이 포함되었을 가능성이 큰 무직자집단이 차지하는 비율은 무려 65~71%에 달하는데, 학생집단의 만족도는 2001년에 47.99점, 2002년에 58.1점으로서 응답자 집단 중 가장 낮은 점수를 보이고 있다. 또

표 5. 응답자의 직업별 비율(%)

직업별	2001년	2002년
자영업	2.2	-
블루칼라	4.8	4.4
화이트칼라	22.2	16.7
주부	5.0	7.0
학생	49.9	50.3
무직/기타	16.0	21.5
(합계)	100	100

<자료> 서울특별시 2001b, 38 : 서울특별시 2002b, 33

한 연령별로 볼 때, 15~30세의 연령이 매년 거의 80%에 이르는 구조를 보이고 있는데, 30세 이하 연령층의 만족도 역시 2001년에 47.18점, 2002년에 58.2점으로 다른 연령층에 비해 가장 낮게 나타났다(서울특별시 2001b, 170 : 2002b, 154). 결국 이들 이용자 집단은 도서관의 본질적 서비스는 별로 이용하지 않으며, 도서관 서비스의 만족도를 끌어내리는 영향을 미치고 있다고 분석되고 있다.

설문 집계결과 중 4개 차원별로 가장 중요도가 높은 항목들을 보면 이들 집단이 도서관 이용에 있어서 가장 기대하는 사항들을 알 수 있다.

표 6에서 알 수 있듯이 이용자가 2년 동안 연속하여 도서관 서비스에서 가장 중요하게 생각하는 항목인 열람실의 쾌적성/편리성, 이용절차의 편리성, 실내 정숙성 유지, 편의시설 이용 편리성 등은 바로 '공부방 이용자 집단'이 선호하는 항목이라고 보아 무리가 없다. 즉, 도서관의 본질적 서비스와 직접 관계되는 사항은 아닌 것이다. 그런데, 종합만족도 지수를 산출하기 위해서는 항목별 만족도에 항목 중요도(가중치)를 곱하는 과정이 수반되므로(서울특별시 2001b, 10), 결과적으로 위의 항목들에 대한 공부방 이용자의 인식(중요도 및 만족도)이 상승작용을

하여 종합만족도에 커다란 영향을 미치고 있는 것이다.

이러한 경향은 다른 연구에서도 발견된 적이 있다. 즉, 1999년에 제주도의 공공도서관을 대상으로 한 연구(고병률 1999, 138)에서도, 10~20대의 이용자 집단의 만족도가 가장 낮으며, 직업별로는 급여생활자, 자영업자, 학생집단 중에서 학생의 만족도가 가장 낮게 나타난 바 있다.

즉, 대부분의 공부방 이용자들은, 도서관이란 새로 지어서 쾌적한 일반열람실만 있고, 도서관 전문직원이 열람실을 조용하게 관리만 해주면 만족하게 반응할 수 있다는 것이다. 이러한 이용자를 주된 응답자로 하여 도서관의 본질적이고도 복잡한 서비스 내용에 대한 만족도를 측정하자니, 그 결과는 왜곡될 가능성이 큰 것이다.

결과적으로 도서관의 본질적 서비스 이용자가 아닌 공부방 이용자 집단에 의해 만족도 결과가 결정적으로 영향 받는 문제점은 보완되어야만 할 것이다.

4.2.4 조사 대상자 선정의 문제

조사 대상자 선정 원칙은, 첫째로 도서관 이용경력이 3개월 이상 된 자로서 일반열람실, 자

표 6. 중요도가 가장 높은 항목(각 차원별)

차원별	2001년도		2002년도	
	최상위 항목	중요도(%)	최상위 항목	중요도(%)
도서관의 자료 및 설비	열람실 쾌적성/편리성	24.2	열람실 쾌적성/편리성	38.5
제공서비스 및 각종 문화/교양프로그램	이용절차의 편리성	23.0	이용절차의 편리성	36.6
운영 및 관리	실내 정숙성 유지	27.1	실내 정숙성 유지	40.3
부대시설 및 환경	편의시설 편리성	22.4	편의시설 편리성	28.4

<자료> 서울특별시 2001b, 20 : 서울특별시 2002b, 144

료실, 시청각실 등 도서관의 모든 시설을 이용해 본적이 있는 사람으로 국한하였으며, 둘째로 초등학생은 제외하고 중학생 이상으로 하었다고 밝히고 있다(서울특별시 2001b, 36 : 서울특별시 2002b, 32).

그런데 바로 이 부분에서 적지 않은 문제점이 발견된다. 첫째는, 조사 대상자와 면접을 시작한 후, '일반열람실', '자료실', '시청각실'을 모두 이용해본 경험이 있는 이용자만을 대상으로 하였다는 점이다. 즉, 그중 한 가지라도 이용해본 경험이 없는 이용자라면 면접을 중단하도록 한 원칙이 문제이다. 도서관의 전반적인 이용 경험을 요구하는 취지는 십분 이해되나, 일반열람실(공부방) 이용 경험은 오히려 제외되어야 합리적이며, 그래야만 도서관의 본질과 부합된다. 자료 대출과 정보탐색 목적의 일반성인 이용자야말로 도서관의 가장 정상적인 고객인데, 그들이 무엇 때문에 공부방에 들어가 있었던 경험이 필요한 것인가? 그러므로 공부방을 이용하지 않는 진정한 도서관 고객은 결과적으로 면접 과정에서 모두 배제되었다는 결론이며, 그러한 바탕 위에서의 통계결과는 공부방 이용자에게 편중되어 왜곡될 수밖에 없다.

둘째로 우리의 공공도서관 서비스에서는 초등학생의 연령층이 차지하는 비중과 의미가 적지 않다는 사실이다. 공부방으로 이용하는 학생 집단이란 중고교생부터 20세 초반의 재학생 및 대학생 계층이며, 초등학생은 그야말로 도서관의 인쇄자료와 시청각자료 그리고 문화교육 프로그램의 가치 있는 이용자들이다. 평가능력이 미흡할지 모른다는 염려로 제외하였겠지만, 설

문면접 방법을 바꾸어서라도 이를 보완하여야 할 것이다.

4.2.5 평가자의 심리적 오류

조사항목 중에는 가시적이거나 쉽게 판단할 수 있는 문항도 있지만, 추상적이거나 판단이 어려운 문항도 적지 않다. 그러할 때 가시적인 내용이거나 판단하기 쉬운 항목 등의 특정 요소가 뛰어난 경우, 이 요소들이 그 이외의 다른 요소에까지 영향을 주는, 이른바 현혹효과(halo effect) 같은 심리적 오류가 적지 않게 나타나고 있다는 점이다. 2002년도 조사결과를 기준으로 하여 몇 가지 항목을 예로 들어 본다.

우선 '인쇄자료의 다양성' 항목에서 이러한 현혹효과와 가능성이 가장 커 보이는데, 표 7에서 관련 항목을 세심히 비교하여 보면 알 수 있다.

실제 도서관이 소장하고 있는 자료의 양이 많은 도서관에서 만족도가 높아야 함에도 불구하고 집계된 조사결과는 그러하지 못하다. 즉, 소장자료의 양이 적은 도서관이더라도 신설 도서관이라 열람실의 쾌적성이 높은 도서관 그룹은, '인쇄자료의 다양성' 항목의 만족도가 높게 나타나고 있는 것이다.³⁾ 자료 영역에서 신설 도서관의 장점은 전체 자료 중 신간도서의 비중이 크다는 점인데, '자료의 최신성' 항목은 별도 항목으로 되어 있으므로 '자료의 다양성'과는 엄밀히 구별되어야 한다.

또한, '대출기간의 적정성' 항목의 경우, 서울시 교육청산하 시립도서관이나 구청 산하 구립도서관 모두가 2주일 동안의 대출기간을 적용

3) 서울시 당국의 조사결과 보고서에는 실제 소장자료의 양과 해당 항목의 만족도 사이의 상관관계가 통계처리 되지 않아 단정적으로 확인하기는 어려우나, 개별 도서관을 비교하여 보면 상식적으로 이해하기 어려운 상황이다.

표 7. 종합만족도 최상위 및 최하위권 도서관의 항목별 만족도 비교

종합만족도 순위		최상위권 및 최하위권 도서관	소장하고 있는 자료수(권)	관련항목 비교		
				인쇄자료의 다양성	열람실 쾌적성	자료의 최신성
항목별 만족도 평균				58.3	63.6	51.0
최상위권	1	은평	31,397	63.4	87.2	69.4
	2	도봉(문화)	27,242	60.6	80.6	65.0
	3	강북(문화)	70,640	68.1	75.6	66.3
	4	광진	40,071	63.8	76.6	62.5
	5	성동	45,360	67.2	70.6	60.3
최하위권	25	동대문	218,337	57.5	61.9	47.2
	26	서대문	151,021	50.9	57.8	45.3
	27	개포	150,643	50.6	58.8	45.0
	28	구로	90,395	49.7	47.8	43.1
	29	마포(분관)	96,320	46.3	49.1	39.7

〈자료〉 서울특별시 2002a : 한국도서관협회 2002

하고 있는데도 불구하고, 열람실 쾌적성의 만족도가 높은 신설 도서관들은 그렇지 못한 다른 도서관보다 '대출기간 적정성' 항목에서도 꽤 높은 점수를 받고 있다. 한 예로, 마포도서관의 대출기간의 적정성 만족도는 60.6점인데 비해 은평도서관의 만족도는 78.8점으로서(서울특별시 2002a, 70) 무려 18점 이상의 차이를 보이고 있다.

도서관은 다르지만 공통적으로 적용되는 규정 사항임에도 불구하고 만족도의 차이가 심한 경우는 '이용시간의 적정성' 항목에서도 그러하다. 이용시간에 차이가 있는 구립도서관의 경우에 만족도 차이가 나는 것이 당연하지만, 동일한 운영주체(교육청)에 의해 동일한 개관시간을 유지하는 시립도서관 간에도 그 차이가 적지 않다. 예를 들어, 강남도서관의 '이용시간의 적정성' 만족도는 68.4점인데 비해 개포도서관은 53.4점에 불과함으로써(서울특별시 2002a, 71),

역시 15점의 차이를 보이고 있는 것이다.

이러한 몇몇 항목의 사례로 보아 평가자의 심리적 오류가 적지 않음을 알 수 있다. 본래 만족도 조사에서 심리적 오류를 완전히 배제하기는 쉽지 않지만, 이러한 문제점을 최소화 할 수 있는 방안이 보완되어야 하겠다.

5. 결론 및 제언

이 연구는 서울특별시가 민원행정 서비스 평가의 일환으로 전문 리서치 기관에 의뢰하여 2001년과 2002년에 걸쳐 실시한 공공도서관에 대한 시민만족도 조사 결과를 도서관계 입장에서 분석하였다. 분석 결과 문제점을 요약하고 개선점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 두 차례에 걸쳐 시민이 평가한 공공도서관 만족도가 민원행정, 보건의료, 사회복지

관, 세무행정 등 13개 행정서비스 기관 중에서 12위로 낮게 평가되었다. 서울시 행정서비스 시민만족도에서 최하위권을 차지하고 있는 우리 공공도서관 현장에서는 경영환경의 변화를 받아 들여 하루 빨리 만족도를 높이기 위한 특단의 노력을 기울여야 할 것이며, 당국에서는 이를 뒷받침할 수 있는 대폭적인 행 재정 지원 정책을 마련하여야 할 것이다.

둘째, 물리적 환경요인인 시설과 설비에 관련된 항목이 전체 24개 설문 문항 중 9개 항목으로(37.5%) 지나치게 과도한 비중을 차지하고 있다. 그러므로 서울시 당국의 만족도 조사는 구조적으로 시설이 쾌적한 신설 도서관이 유리할 수밖에 없도록 설계되어 있다. 자료(정보)와 이용자를 연결시킨다는 도서관의 본질적 기능을 구현하기 위한 도서관 서비스 조사에 필요한 만족도 지표에 보다 높은 비중이 주어져야만 하겠다.

셋째, 전반적으로 '공부방 이용집단'의 반응이 너무 크게 영향을 미치고 있다. 전체 응답자 중에서 학생과 재수생이 많이 포함되었을 무직자 그룹이 차지하는 비율은 무려 65-71%에 달하고 있다. 그런데 이들 학생집단의 만족도는 응답자 집단 중 가장 낮은 점수를 보이고 있다. 즉, 이들은 도서관의 물리적 시설 설비요소만 중요하게 생각하며, 도서관의 전반적인 서비스에 불만족하게 반응함으로써, 도서관을 서울시 산하의 다른 행정서비스기관 중 최하위권으로 끌어내리는데 큰 영향을 미치고 있다.

넷째, 조사 대상자 선정 원칙이 바뀌어야만 하겠다. 조사 대상자와 면접을 시작한 후, '일

반열람실', '자료실', '시청각실'의 3개 시설을 모두 이용해본 경험이 있는 이용자만을 대상으로 하고, 그중 한 가지라도 이용해본 경험이 없는 이용자라면 면접을 중단하도록 한 원칙이 문제의 소지를 안고 있다. 앞으로, 일반열람실은 절대 제외되어야 하며, 가급적 '자료이용 경험'의 조건을 충족한 자만으로 조사대상을 국한하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 초등학교생은 제외하였는데, 공공도서관 서비스에서는 초등학교생 연령층이 차지하는 의미가 적지 않으므로, 설문면접 방법을 보완하여서라도 이들을 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 조사항목 중 가시적인 내용이거나 판단하기 쉬운 항목 등의 특정 요소가 뛰어난 경우, 이 요소들이 다른 요소에까지 영향을 미치고 있는, 평가자의 심리적 오류가 적지 않게 나타나고 있다. 대표적인 사례가 '인쇄자료의 다양성', '대출기간의 적정성', '이용시간의 적정성' 등의 항목인데, 만족도 평가가 아무리 평가자의 개인적이고도 인지적 판단이라 해도, 설문 의 표현방법 또는 면접방법을 보완하여 이 오류의 가능성을 최소화 할 수 있는 개선책이 마련되어야 할 것이다.

모든 평가의 기준과 절차는 시행하면서 계속 보완되기 마련이다. 서울시 당국과 전문 리서치 기관은 공공도서관의 본질을 부양시키는 입장에서 위에 제시한 여러 문제점들에 대해 이 분야 전문가들을 참여시켜 보완책을 연구해 주기 바란다.

참 고 문 헌

- 고병률. 1999. 공공도서관 이용자의 서비스 품질 만족에 관한 연구. 『전국도서관대회 주제발표 논문집』, 37: 104-154.
- 김윤실. 2002. 『전문도서관의 서비스 품질 평가에 관한 연구』. 박사학위논문. 연세대학교 대학원.
- 박명호, 조형지. 1999. 고객만족 개념의 재정립. 『한국마케팅저널』, 1(4): 125-50.
- 박중훈, 김판석. 1996. 『행정서비스 종합대책의 구상(1): 공공기관의 고객만족도 평가 지표 개발』. 서울: 한국행정연구원.
- _____. 1997(a). 『민원행정업무에 대한 국민만족도 조사, 평가방법 보완 및 제도 발전 방안』. 서울: 한국행정연구원.
- _____. 1997(b). 『행정서비스 종합대책의 구상(II): 행정서비스에 대한 고객만족도 평가』. 서울: 한국행정연구원.
- _____. 2001. 『고객만족도 조사제도의 실효성 분석』. 서울: 한국행정연구원.
- 백향기. 1999. 『대학도서관의 성과 측정: 서비스 질의 구성요인과 고객만족을 중심으로』. 박사학위논문. 성균관대학교 대학원.
- 서울특별시. 2001(a). 『2001년 상반기 행정서비스 시민만족도 조사 보고서: 공공도서관』.
- _____. 2001(b). 『2001년 상반기 행정서비스 시민만족도 조사 보고서: 종합』.
- _____. 2002(a). 『2002년 상반기 행정서비스 시민만족도 조사 보고서: 공공도서관』.
- _____. 2002(b). 『2002년 상반기 행정서비스 시민만족도 조사 보고서: 종합보고서』.
- 오세운. 2000. SERVQUAL척도를 활용한 행정서비스 만족도 평가. 『정책분석평가학회보』, 10(2): 73-90.
- 이상복. 1998. 도서관의 이용자 중심 서비스 질 평가와 측정에 관한 이론적 고찰. 『한국문헌정보학회지』, 32(3): 265-280.
- 이선우외. 1999. 『서울시민만족도 조사』. 서울: 시정개발연구원
- 이유재. 2000. 고객만족 연구에 관한 종합적 고찰. 『소비자학 연구』, 11(2): 139-166.
- 이종권. 2001. 『공공도서관 서비스 질의 고객평가에 관한 연구』. 박사학위논문. 성균관대학교 대학원.
- 차재성. 2001. 『AMERICAN CUSTOMER SATISFACTION INDEX.: 방법론』. 서울: 한국생산성본부.
- 최병대, 권경득, 강인호. 2000. 지방자치단체 시민평가제의 효과적인 도입방안에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 12(1): 29-50.
- _____, 김신, 문병기. 2000. 도서관 서비스에 대한 성과 측정. 『도시문제』, 377: 110-118.
- _____, 박중훈. 2001. 시민평가제도의 도입취지와 서울시에서의 적용사례. 『춘계 학술대회발표 논문집』(한국행정학회)
- 한국도서관협회. 2002. 『한국도서관통계 2002』. 서울: 동협회
- 허닌, 피터. 엘렌 알트만. 2001. 『도서관 서비스 품질관리론』. 이은철 역. 서울: 한국도서

- 관협회.
- 황명찬 이성복 권경득. 1997, 지방정부의 행정 서비스에 대한 지역주민의 평가에 관한 연구: 경기도를 중심으로, 『한국지방자치학회보』, 9(4): 139-160.
- D'Elia, George & Eleanor Jo Rodger. 1996. Customer Satisfaction with Public Libraries. *Public Libraries*. 35: 292-297.
- _____, George & S. Walsh. 1983. User Satisfaction with Library Service: A Useful Measure of Library Performance? *Library Quarterly* 53: 109-133.
- Johnson, D. T. 1995. Focus on the Library Customer: Revelation, Revolution, or Redundancy? *Library Trends*, 43(3): 318-325.
- Parasurman, A, V. A. Zeithaml & L. L. Berry. 1985. A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications Future Research, *Journal of Marketing*. 49: 41-50.