

# 도서관서비스헌장에 관한 이론적 연구\*

## A Theoretical Study of the Library Service Charter

이 상 북(Sang-Bok Lee)\*\*

### 목 차

- |                     |                       |
|---------------------|-----------------------|
| 1. 서론               | 3.2 고객서비스기준           |
| 2. 도서관서비스헌장의 이론적 배경 | 3.3 행정서비스헌장           |
| 2.1 시민헌장의 제정배경      | 4. 공공도서관의 도서관서비스헌장    |
| 2.2 시민헌장과 신공공관리     | 4.1 공공도서관의 헌장제정 배경    |
| 2.3 시민헌장의 이론적 근거    | 4.2 도서관서비스헌장 내용       |
| 3. 행정서비스헌장의 실제      | 4.3 도서관서비스 헌장제정의 기준평가 |
| 3.1 시민헌장제도          | 5. 결론 및 제언            |

### 초 록

이 연구는 국내 공공도서관에서 실행하고 있는 도서관서비스헌장제도에 대해 헌장제정에 관한 이론적 고찰과 헌장내용에 관한 실증적 분석을 하였다. 헌장제정에 관한 이론적 고찰을 위해 영국의 시민헌장, 미국의 고객서비스헌장, 우리나라의 행정서비스헌장의 제정배경과 원칙을 규명하였고, 여기서 도출된 제정기준과 원칙을 근거로 경기도 B 공공도서관의 헌장내용을 실증적으로 분석·평가하였다. 분석 결과, 전반적인 헌장내용은 헌장제정기준을 어느 정도 충족시키는 것으로 나타났으나 헌장의 핵심이라 할 수 있는 서비스 이행표준의 내용이 도서관의 일방적이며 수동적 대응수준에 불과하여 타당성과 실현가능성이 낮은 것으로 분석되었다.

### ABSTRACT

Many public libraries in Korea have a library service charter setting out the standard of service users can expect. It will help drive and sustain a process of continuous improvement in library service quality and help foster good relations with users, most of whom will appreciate library efforts to take account of their views. In this background, the purposes of the study are ① to study a theoretical review of the library service charter, ② to explore an analytical evaluation of charter's contents, through a library service charter of 'B' public library in located Gyeonggido. Analytical results generally, 'B' public library's charter fulfills the charter's principles and criteria, but service practice standards are insufficient for appropriateness and realization.

키워드: 도서관서비스헌장, 시민헌장, 고객서비스기준, 행정서비스헌장, 서비스이행표준  
Library Service Charter, Citizen's Charter, Customer Service Standards,  
Public Service Charter, Service Practice Standards

\* 이 논문은 2005학년도 대전대학교 학술연구비에 의하여 연구되었음.

\*\* 대전대학교 인문대학 문헌정보학과 부교수(sblee@daejin.ac.kr)  
논문접수일자 2006년 11월 15일  
게재확정일자 2006년 12월 16일

## 1. 서론

21세기 디지털혁명과 지식 정보화가 가속화 되면 환경, 복지, 생명 등과 같은 개인의 삶의 질이 국가의 지배적 가치로 등장하게 될 것이고 이러한 환경의 영향을 받은 정부나 공공부분에서는 국민의 삶의 질을 향상시키고 만족시킬 수 있는 새로운 행정정책이나 경영패러다임을 중시하게 될 것이다. 이러한 사조는 정부나 공공부분이 제공하는 공공서비스 분야에서도 전통적인 공급자 중심의 관료주도적 서비스 체제를 수요자 중심의 고객주도적 서비스 체제로 전환하는 계기가 될 수 있을 것이다.

공공서비스의 제공에 있어서 고객주도적 서비스 접근방법에 대한 다각적인 노력은 이미 1990년대부터 영국을 비롯한 유럽이나 미국 등 선진국에서 국가의 주요정책으로 추진되어 왔다. 영국의 시민헌장, 성과제도, 시민예산제도, 경쟁입찰제도, 책임경영제도, 미국의 고객 서비스기준, 아웃소싱, 민간위탁제도 등이 여기에 해당하는 정책이라 할 수 있으며 그 중 가장 대표적인 고객지향적 행정서비스 제도로 시민헌장제도를 들 수 있다.

이러한 영향으로 우리나라에서도 1990년대 중반에 들어서면서 이 분야에 관한 논의가 활발하게 진행되었고 사회전반에 '고객', '고객만족', '고객중심행정'이라는 용어가 등장하게 되었다. 그 결과, 국민의 정부시절, 1998년 6월에 대통령 훈령 제70호로 '행정서비스헌장 제정지침'을 공표하게 되었고, 이후 중앙정부 및 지방자치단체에서 행정 혁신차원으로 행정서비스헌장을 제정하여 운영하게 되었다.

우리나라 공공도서관, 특히 자치단체 소속

공공도서관에서도 고객지향적 행정서비스에 대한 정부의 개혁의지와 민선단체장들의 행정서비스 강화노력의 영향으로 행정부서 중심의 행정서비스헌장을 도서관의 실정에 맞게 수정하여 '도서관서비스헌장' 또는 '도서관 행정서비스헌장'을 제정하여 운영하게 되었다. 헌장제정에 관한 도서관 분야의 연구나 전국적인 통계가 없어 정확한 수치는 알 수 없으나 2004년 경기도 공공도서관 평가보고서(경기문화재단, 2005)에 의하면 평가대상 59개 도서관 중에 70%에 달하는 41개 도서관이 헌장을 제정하여 운영하고 있는 것으로 보아 전국적으로 상당히 많은 도서관에서 제정·운영하고 있는 것으로 추정할 수 있다.

그러나 헌장을 제정·운영하고 있는 공공도서관 수가 많다는 것이 공공도서관의 서비스 질이 향상되고 나아가 고객지향적 서비스 체제 구축에 기여하는 것과는 반드시 일치하는 것은 아닐 것이다. 그 까닭은 아무리 많은 도서관이 이 제도를 실행한다 하더라도 도서관서비스헌장의 제정취지와 제정원칙에 대한 올바른 이해가 선행되지 않는다면 도서관 실정에 적합한 평가시스템을 구축할 수 없으며 나아가 평가에 근거한 서비스 개선프로그램을 실행할 수 없어 헌장내용은 이용자를 향한 단순한 구호나 다짐에 불과하게 될 것이거나 상위기관의 지시에 따른 맹목적인 실천행위에 지나지 않을 수 있기 때문이다.

이에 본 연구는 우리나라 공공도서관에서 제정·운영하고 있는 도서관서비스헌장에 대한 이론적 고찰을 통해 헌장제정에 있어서 핵심적 원칙을 도출해내고 이를 평가기준으로 하여 특정 도서관의 헌장내용을 실증적으로 분석·평

가하고자 한다. 그러므로 본 연구는 도서관서비스현장 제도의 운영실태 평가를 위한 평가기준 및 지표개발에 관한 이론적 기초연구라 할 수 있다

## 2. 도서관서비스현장의 이론적 배경

도서관서비스현장은 문헌정보학계 및 도서관 현장에서 자생적으로 발전되어온 제도라기 보다는 정부가 '행정서비스현장 제정지침'을 제정하여 정부기관 및 지방자치단체에 시행을 권장하는 과정에서 자치단체 소속 공공도서관을 중심으로 도서관 실정에 맞게 제정하여 운영되어온 제도라 할 수 있다.

따라서 도서관서비스현장의 제정배경 및 이론적 근거는 행정서비스현장에서 찾아야 하는데 우리나라의 행정서비스현장은 영국의 시민현장에서 출발했기 때문에 시민현장의 제정배경 및 이론적 근거를 고찰할 필요가 있다.

### 2.1 시민현장의 제정 배경

우리나라의 행정서비스현장은 대체적으로 영국의 시민현장(Citizen's Charter)에서 출발한 것으로 볼 수 있다. 시민현장은 1991년 7월 보수당 정권인 메이저(J. Major) 영국 수상에 의해 주창된 행정개혁 시책의 하나로 공공서비스의 질적 수준을 제고하기 위한 목적으로 만들어진 것이다. 그 내용은 중앙정부 또는 지방자치단체가 제공하는 모든 공공서비스의 경우 각 부문별로 시민현장을 제정하여 고객들에게 정부가 제공하고자 하는 서비스의 내용과 수준을 알

려주고 그 실천을 약속하며 그 결과에 대해 고객들로부터 평가를 받도록 한다는 것이다(라휘문 1999, 103).

초기 시민현장의 시행결과는 상당한 호응을 얻게 되어 1997년 노동당 정권으로 교체된 이후에도 시민현장은 계승되었고 1998년에는 '서비스 우선 신헌장 프로그램(Service First : The New Charter Program)'이라는 이름으로 명칭이 변경되어 추진되고 있으며 전 세계 여러 나라(벨기에: Public Users' Charter(1992), 캐나다: Services Standards Initiative(1992), 프랑스: Charte des Services Publics(1992), 포르투갈: The Quality Charter in Public Services (1993))에서 다양한 이름으로 실행되고 있다.

이러한 영향을 받은 우리나라에서도 1998년 국민의 정부시절 신공공관리적 행정개혁의 일환으로 시민현장을 도입함으로써 오늘날과 같은 행정서비스현장제도가 정착하게 된 것이다.

행정서비스현장의 모태가 된 시민현장이 공공서비스의 질적 수준을 향상시키기 위한 제도적 장치로 정착하게 된 주요 배경은 단순히 특정 국가의 성공적인 행정서비스 제도를 다른 나라에서 모방하여 시행하였던 것이 전 세계적으로 정착되게 된 것이라기 보다는 시민현장을 태동하게 했던 당시의 정치·경제적 환경변화와 이에 따른 행정학적 사조의 변화가 더 큰 요인으로 작용하였기 때문이다.

### 2.2 시민현장과 신공공관리

1980년대 후반부터 영국을 비롯한 구라파 및 미국 등에서 정부의 행정실패에 따른 재정

적자를 해결하기 위해 행정에 신자유주의, 시장중심주의, 고객제일주의, 신공공관리(new public management) 등으로 불리는 새로운 행정 패러다임을 도입하기 시작했고 이들을 통칭하여 신공공관리 또는 신관리주의라고 부르고 있다.

신공공관리는 시장주의적 경쟁원리와 관리의 자율성강화로 기업가적 정부운영을 시도하는 것이다. 정부는 시장주의(market orientation)를 통해 정부가 제공하는 공공서비스가 공공적인 결정과 집행에 의존하지 않고 가격을 매개로 경쟁원리에 입각하여 정부가 개입하지 않고 중요한 경제문제를 시장에 의해 해결하려는 자유방임적 신자유적 관리체제를 채택하게 된다. 이에 따라 자연히 내부통제나 규제가 완화되고 전통적인 독과점 시장이 경쟁 시장화 됨으로써 행정서비스의 소비자인 고객을 중시하는 고객주의가 실현되게 된다. 신공공관리적 시장주의, 고객주의의 대표적인 시도로는 공기업의 민영화, 행정서비스의 민간위탁, 내부시장제도(internal market), 경쟁입찰제도(competitive tendering), 서비스구매권제도(voucher system) 등을 들 수 있다.

민영화(privatization)와 민간위탁(contracting out)은 신공공관리에서 시장주의나 고객주의를 실현하기 위한 본질적인 성격은 동일하다고 할 수 있다. 즉 민영화는 공기업이나 정부업무를 민간기업에게 매각의 형태를 통해 이양함으로써 미시적 관점에서 보면 정부의 재정지출을 감소시키는 효과가 있을 수 있으며, 거시적 관점에서 보면 행정기관이나 공기업이 독점적으로 공급하던 서비스나 상품을 민영화를 통해 민간기업들이 공급하게 함으로써 시장주의적

경쟁원리와 고객주의를 구현할 수 있게 되고 이는 궁극적으로는 소비자인 시민의 복리증진에 기여할 수 있게 된다.

민간위탁은 정부가 민간에게 제공하는 서비스를 민간기업에게 경쟁입찰을 통해 위탁 운영하게 하는 방식으로 민영화와 동일한 효과를 얻을 수 있다. 다만, 민영화와 민간위탁의 차이는 민영화는 매각되는 시기, 즉 민영화가 완결되면 정부와 기업과는 특수한 관계가 성립되지 않지만, 민간위탁은 정부와 위탁 받은 기업이 계약기관과 계약조건 등에서 감독기관과 특수한 관계가 유지되게 된다.

내부시장제도, 경쟁입찰제도, 서비스구매권 제도들은 민영화나 민간위탁과 같이 매각을 통한 소유권 이양이나 입찰을 통한 위탁운영 방식의 공공관리 개혁이 아니라 정부나 공기업에서 운영하고 있는 공공분야 내에서 시장주의와 고객주의를 구현할 수 있는 행정 매카니즘의 개혁을 의미한다. 즉 내부시장제도(internal market system)와 경쟁입찰제도(competitive rendering system)는 시장주의의 경쟁원칙에 따라 행정기관간, 행정기관과 민간기업간의 경쟁을 유발할 수 있는 제도적 장치로 흔히 정부가 제공하는 공공서비스의 경쟁입찰에 민간인도 참여할 수 있도록 하는 영국의 시장성 테스트(market testing)와 흡사한 제도이다. 또한 서비스 구매권제도(service voucher system)는 구매권(일종의 coupon)에 명시된 금액만큼 특정한 재화와 서비스를 제공받을 수 있도록 구매권 수령자가 공급자를 자유롭게 선택할 수 있는 기회를 확대시켜주는 제도로 영국 및 선진국가에서 실시하고 있는 초·중등학교 Voucher System 이 대표적인 사례에 해당한다.

이상에서 언급한 신공공관리의 제도들이 갖고 있는 공통적 특징은 전통적으로 정부주도로 제공했던 공공서비스 분야를 민간주도로 전환함으로써 시장주의와 고객주의를 실현하게 하고 이를 통해 서비스 품질 향상과 능률향상을 도모하게 하는 혁신성을 추구하고 있다는 점이다. 이러한 혁신적 제도들은 결국 민간이양이 어려운 정부 및 자치단체가 제공하는 공공서비스 분야에서도 영향을 미치게 되어 모든 공공서비스 분야에 파급되는 효과를 낳게 되었다.

시민현장은 신공공관리의 혁신적 제도들이 갖고 있는 시장주의, 경쟁주의, 고객주의의 기본 사조에 많은 영향을 받았으며, 이 중 공공서비스의 수혜자인 시민, 즉 고객을 최우선으로 간주하는 고객주의는 시민현장의 이론적 근간을 형성하는데 기여하고 있다.

### 2.3 시민현장의 이론적 근거

1980년대의 정치·경제적 환경변화가 신공공관리와 시민현장제도라는 새로운 행정학 사조를 형성하는데 지대한 영향을 미친 것은 사실이지만, 보다 근원적인 측면에서 이들의 이론적 근간을 형성하는데 영향을 미친 대표적인 이론으로 소비자주권론(doctrine of consumer sovereignty)을 들 수 있다.

소비자 주권이란 민주사회에서 국민들이 정치적 주권을 가지듯이 시장에서는 소비자들이 경제적 주권을 갖는 것으로서 시장에서 소비자 권리(consumer right)가 도덕적·법률적으로 보장되고 확장될 때 이를 통해 소비자 주권이 강화될 수 있음을 의미한다고 할 수 있다. 여기에서 소비자 권리란 소비자가 상품정보에 대해

알 권리, 양질의 제품과 서비스를 선택할 수 있는 권리, 불량제품과 서비스에 대한 반품 및 환불 그리고 소비자의 의사를 반영할 권리, 제품과 서비스를 이용하는데 안전할 권리 등으로서 소비자가 합리적인 판단을 내릴 수 있도록 소비자 권리가 충분히 보장된다면 시장의 원리에 따라 소비자들의 선택권이 확대될 수 있음을 강조하고 있다(이기옥 외 1998).

소비자 주권론이 시장에서 제품과 서비스에 대한 소비자의 권리와 선택을 강조한다는 점에서 시민현장의 이론적 근간을 형성하는데 기여하고 있다. 즉 시민현장에서 행정서비스의 이행 표준을 결정할 때 고객의 의견을 반드시 수렴하는 절차를 강조하고 있는 것은 소비자 주권론에서 소비자 권리 중시 사조를 반영하고 있다고 볼 수 있으며, 나아가서 소비자의 권리 및 선택의 확대를 위해 행정서비스의 결정과정, 시정요구 및 보상조치 등에서 관련정보를 제공하거나 소비자 참여를 권장하는 것도 소비자 주권론과 이론적 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다.

시민현장에 영향을 미친 사상과 이론들은 소비자 주권론이 가장 대표적이라 할 수 있지만, 그 외에도 대리인이론, 공공선택론, 시민참여론 등 시민현장의 이론적 근간을 형성하는데 관련이 있는 이론들이 있다.

대리인이론은 기업운영에 있어서 자기이익을 추구하는 경영자들을 주주들이 통제하는 수단을 개발하는데 초점을 맞춘 이론으로 공공부분에 적용할 때 관료들이 자기이익을 추구하는 행위를 적절히 통제하는 수단으로 민영화, 민간위탁, 규제완화 등을 통해 관료의 역할을 축소하는 것이다. 시민현장이 행정기관들간의 경쟁을 유도하고 관료들의 자기이익

적, 자기편의적 행태에 제약을 가하는 수단으로 활용된다는 점에서 대리인이론과 연관성을 갖는다.

공공 선택론은 홉스(Thomas Hobbes) 등이 주창한 정치철학이지만 행정학 분야에서 독자적인 이론으로 발전하여 많은 연구자들이 다양한 이론을 개발하였다. 이 이론의 핵심은 시민들의 공공서비스에 대한 선택권인데 소위 '발에 의한 투표(voting by feet)'에 의해 지방정부의 공공서비스 자체를 선택할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 이러한 논리는 시민을 고정된 유권자가 아니라 유동적인 고객(mobile customers)으로 간주하여 이들을 만족시켜 계속 거주하도록 하기 위해서 서비스의 질을 높여야 한다는 주장과 관련이 있다(하혜수 1995, 23-35). 시민현장이 시민을 고객 즉 공공서비스의 소비자로 간주하고 고객의 선택권을 중시하고 서비스 질을 강조한다는 점에서 공공선택론의 이론적 배경과 연관이 있다고 할 수 있다.

시민참여론은 시민을 공공서비스를 수동적으로 제공받는 소비자로 보는 것이 아니라 공공서비스의 정책결정 과정에 적극적으로 참여하고 실적을 평가하고 감시하는 참여인으로 간주하는 이론이다. 이 이론은 공공서비스의 실행에 있어서 공공기관의 자의적 결정과 관료집단의 자기이익적 권력남용으로부터 시민을 보호하기 위해 주창된 것으로 시민현장이 공공서비스의 선택 뿐 아니라 정책결정 과정이나 서비스 제공과정에 시민들이 참여하고 시민들의 요구 및 의견을 반영하도록 평가·감시한다는 점에서 시민참여론과 연관이 있다고 할 수 있다.

### 3. 행정서비스현장의 실제

오늘날 세계 각국은 고객지향적 행정서비스를 제공하기 위해 다양한 프로그램과 제도적 장치를 마련하고 있다. 그 까닭은 지식정보화 사회에서 다양한 고객의 요구와 선호에 대한 정부차원의 대응능력과 책임의식이 정부경쟁력을 좌우할 뿐 아니라 그 결과는 선거를 통해서 고객인 시민에 의해 심판 받기 때문이다.

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 세계 여러 나라에서는 다양한 명칭을 갖는 고객지향적 행정서비스 제도를 갖고 있는데 그 제도들의 현장은 대부분 영국의 시민현장과 미국의 고객서비스 기준에 근간을 두고 있으며 우리나라의 행정서비스현장도 이들 현장과 밀접한 관련을 갖고 있다.

#### 3.1 시민현장제도

영국은 1991년에 시민현장제도를 도입하여 현재까지 운영 중에 있다. 도입 당시에 시민현장백서의 서문에는 시민들에게 공공서비스를 이용하는데 있어서 알권리와 선택권리를 제공함으로써 보다 많은 권한을 부여하기 위함으로 구체적으로 선택(choice), 품질(quality), 가치(value), 책임(accountability)의 4가지 주제(theme) 부분을 향상시키기 위한 매카니즘을 구축하는 것(Chandler, ed., 1996, 55)으로 명시되어 있다.

이러한 4개 주제 부분은 구체적으로 기준(standards), 공개성(openness), 정보(information), 선택(choice), 비차별성(non-discrimination), 접근가능성(accessibility), 시정 또는 반응성

〈표 1〉 외국의 서비스 헌장제도 실시 사례(교육인적자원부, 2006)

국 가	헌 장 명 칭
영국	시민헌장(Citizen's Charter, 1991) ⇒ 서비스 최우선 신헌장(Service First the New Charter Program : 1998년 명칭변경)
미국	고객서비스 기준(Customer Service Standards, 1993)
캐나다	서비스기준 정책(Service Standards Initiative, 1994)
벨기에	행정서비스 이용자헌장(Public Services User's Charter, 1992)
프랑스	행정서비스헌장(Public Service Charter, 1992)
덴마크	서비스공표(Service Declaration, 1992)
포르투갈	행정서비스 질 향상을 위한 헌장(The Quality Charter in Public Service, 1993)
스페인	행정서비스 질 감시(The Quality Observatory, 1992)
호주	행정서비스 기준(Administrative Service Standards, 1992)
싱가폴	탁월한 행정서비스(Excellent in Public Service, 1995)
홍콩	시민서비스(Serving the Community, 1995)

(redress, responsiveness) 이라는 7개의 원칙(Chandler, ed., 74)을 바탕으로 시민헌장을 제정하였다. 이들 원칙에 대한 구체적 내용은 다음과 같다.

첫째, 기준은 공공서비스를 이용하는 고객, 즉 시민들이 정당하게 기대할 수 있는 서비스 품질에 대한 구체적인 기준을 설정하는 것이다. 서비스 수준이나 종사자의 행동에 대해 공개적으로 명문화해야 한다.

둘째, 공개성은 공공서비스의 운영방법, 즉 처리절차, 비용, 책임자, 기준 일치 정도나 목표 달성도 등에 대해 시민에게 공개해야 한다.

셋째, 정보는 공공서비스의 내용, 서비스 대상, 서비스 집행결과에 관해 충분하고 정확한 정보를 시민이 이해할 수 있는 쉬운 용어로 표현되어야 한다.

넷째, 선택은 공공서비스는 어디에서나 처리되도록 하며, 시민에게 선택의 기회를 충분히 제공해야 한다.

다섯째, 비차별성은 인종이나 성별에 차별하지 않고 공공서비스를 제공해야 한다.

여섯째, 접근성은 공공서비스는 시민의 편의성에 맞게 운영되어야 한다.

일곱째, 시정 또는 반응성은 서비스가 잘못될 경우 해명과 사과를 해야 하고, 즉각적인 시정조치를 취해야 하는데, 이 때 손쉬운 불만처리 절차가 마련되어야 하고 시민들에게 이러한 사항이 잘 알려져야 한다.

이와 같이 시민헌장제도도 도입 당시에 4개 주제와 7개 원칙에 의해 추진되었으며 내각 차원에서 추진계획과 실행결과를 점검하기 위해 내각사무처(Cabinet Office) 내에 시민헌장부서(Citizen's Charter Unit)를 설립하여 독립적인 운영체제를 구축하였다. 또한, 매년 시민헌장제도를 성공적으로 실행하여 서비스의 질을 향상시키는데 기여한 기관이나 개인에게 시민헌장상(Charter Mark)을 수여하는 제도를 운영하게 되었다.

오늘날 영국의 시민헌장제도도 국가차원의 국가시민헌장과 지방정부차원의 지방시민헌장들이 각 행정서비스 단위별로 체계적으로 제정되어 있어 시민들은 행정서비스의 내용과 수준

그리고 제공방식에 대해 명확히 인식하고 있다. 즉, 시민현장의 제정원칙에 따라 국가나 지방 정부는 제공할 공공서비스의 내용과 수준에 관한 구체적인 기준을 설정하여 공개하고 그 기준과 실제 업무수행 상태를 비교·평가하여 발표하며, 그 수준에 미달할 경우 고객인 시민이 보상을 청구하거나 또는 민원을 제기할 수 있도록 함으로써 행정서비스에 대한 시민들의 평가, 선택, 불만제기 등 소비자 주권을 행사하도록 하여 결과적으로 양질의 공공서비스를 제공받도록 하는데 있다(하혜수 48).

시민현장제도는 공공서비스의 제공에 있어서 종전의 공급자 중심의 일방적 행정관행을 시민과의 계약방식을 통해 고객중심의 쌍방향적 행정체제로 전환했다는 점과 계약내용과 계약불이행시의 행정적 제제조치를 구체적으로 명문화하고 있다는 점에서 실행가능성이 높은 제도적 장치라는 큰 의미를 갖고 있다.

그러나 초창기 시민현장제도는 프로그램 실행에 있어서 시민들의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 제도적 장치에 소홀했다는 비판을 받게 되었고 이를 보완하기 위해 블레어(Tony Blair) 노동당정부에 들어와서 시민의 참여를 중요시

하는 '서비스 최우선 신헌장제도(Service First The New Charter Program)'라는 새로운 명칭으로 시민현장제도의 의미를 되살리고 있다.

서비스를 최우선으로 하는 신헌장제도는 시민현장의 7가지 원칙의 내용을 수정하거나 통합하고 시민의 의견존중이나 고객만족 그리고 일선 공무원의 참여를 유도하는 10개 원칙을 제시하고 이를 기준으로 세부평가 항목을 제시하고 있다(표 2 참조).

### 3.2 고객서비스기준

고객서비스기준(customer service standards)은 1993년 미국 클린턴(Clinton) 정부에 의해 대통령령으로 만들어진 행정서비스 개선을 위한 제도적 장치이다. 클린턴 대통령은 미국 국민에게 제공되는 공공서비스의 질적 수준이 유사한 서비스를 제공하는 민간기업 최고수준과 대등한 서비스를 제공해야 한다고 믿고 대통령 직속의 National Performance Review(NPR) 팀의 추천을 받아 세부적인 업무지침을 마련하도록 지시하였다.

이에 따르면 각 기관은 자신들의 고객이 누

〈표 2〉 시민현장과 서비스 최우선 신헌장의 원칙 비교

시민현장(1991년 제정 당시)	서비스 최우선 신헌장(1997년 제정 당시)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준</li> <li>• 공개성</li> <li>• 정보</li> <li>• 선택</li> <li>• 비차별성</li> <li>• 접근가능성</li> <li>• 시정 또는 반응성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준</li> <li>• 공개성</li> <li>• 의견청취 및 참여증진</li> <li>• 접근성 증진 및 선택권 장려</li> <li>• 비차별성</li> <li>• 시정 또는 반응성</li> <li>• 자원의 효과성 활용</li> <li>• 지속적인 혁신과 개선</li> <li>• 다른 서비스 제공기관과의 협력</li> <li>• 고객 만족</li> </ul>



구인지를 파악한 다음 고객서비스기준에 의해 기관이 제공한 서비스를 자체 평가하여 유사한 서비스를 제공하는 민간기업의 최고수준과 벤치마킹을 통해 그 차이점을 개선함으로써 행정서비스의 질을 향상시킨다는 것이다. 여기서 사용되는 고객서비스기준에는 고객의 요구사항처리에 소요되는 시간과 서비스 수준, 고객이 서비스를 요구하는 절차 또는 방법, 서비스에 대한 불만이 있을 경우 이의를 제기하는 불평처리절차 등에 관해 구체적인 내용이 포함되어 있다.

고객서비스 기준을 제정하는데 대략적으로 7가지 설정과정과 원칙이 적용되는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 고객확인: 해당기관이나 부서의 서비스를 이용하는 고객집단이 누구인지를 파악하는 것이 고객서비스 기준을 설정하는데 기초가 된다는 것이다.

둘째, 설문조사는 서비스에 대한 고객의 의견을 조사를 실시하고 그들의 정확한 선호와 요구를 파악하여 서비스 이행수준에 반영해야 한다는 것이다.

셋째, 기준공표는 고객설문조사를 통해 서비

스 욕구가 파악되면 이를 바탕으로 고객서비스 기준을 만들어 공표하고 그 결과를 측정하도록 한다는 것이다.

넷째, 벤치마킹은 유사한 서비스를 제공하는 최고수준의 민간기업 또는 선진국 행정기관과의 벤치마킹을 통하여 지속적으로 서비스 질을 개선한다는 것이다.

다섯째, 장애조사는 민간 또는 선진국 최우수기관의 수준으로 나아가는데 어떤 장애가 있는지 일선 공무원들을 대상으로 의견조사를 실시하도록 한다는 것이다.

여섯째, 고객선택은 고객의 행정서비스 선택권을 확대함으로써 고객중심의 서비스 제공과 쌍방향 행정시스템을 정착시켜 고객의 권리와 선택권을 제고시킨다는 것이다.

일곱째, 고객접근 및 불평처리는 공공 정보나 민원 불평제도에 대한 접근성을 제고하고 불평 또는 시정요구에 대하여 신속하게 처리할 수 있도록 공식적인 수단을 강구하도록 한다는 것이다.

미국의 고객서비스기준은 그 명칭에서도 알 수 있듯이 행정서비스의 이용자인 시민을 고객으로 간주하고 고객집단을 확인하는 고객 확인

〈표 3〉 미국 고객서비스기준 설정의 7가지 원칙(하혜수, 94)

구 분	내 용
고객확인	각 행정기관은 자신들의 고객이 누구인지를 파악할 것
설문조사	고객을 상대로 고객 설문조사를 실시할 것
기준공표	고객서비스 기준을 공표하고 그 결과를 측정할 것
벤치마킹	고객서비스 성과를 민간의 최우수기관과 벤치마킹 할 것
장애조사	민간 최우수기관의 수준을 만드는데 어떤 장애가 있는지 일선 공무원들을 대상으로 의견조사를 실시할 것
고객선택	고객들에게 선택의 폭을 넓혀줄 것
고객접근 및 불평처리	공공정보나 민원불평제도를 보다 용이하게 접근할 수 있도록 할 것과 고객 불평을 접수할 수 있는 공식적인 수단을 강구할 것

과정에서 집단을 세분화하여 세분집단과 관련된 부서별 서비스 기준을 제시하고 있다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 그러므로 고객 서비스기준은 일반대중을 위한 광범위한 서비스 기준이 있는가 하면, 하위 범주에 속한 10개(사회복지, 사업, 일반대중, 법률진행, 천연자원 관리, 연구학술단체, 주정부·지방 정부·기타 정부의 파트너, 여행자·관광객, 공무원, 전역 군인) 범주의 서비스기준이 만들어져 있고 이들 범주별로 수천 개에 달하는 세분목표집단에 맞는 분야별 서비스 기준이 제정되어 있다.

고객서비스기준은 영국의 시민현장과 달리 각 기준이 계량화되어 있는 정도가 부족하여 측정·평가가 용이하지 못한 점이 문제점으로 지적되어 왔으나 구체적인 이행기준과 불평처리절차, 고객만족도 평가결과를 고객들에게 제시함으로써 이를 보완하고 있다.

### 3.3 행정서비스현장

우리나라의 행정서비스현장제도는 1998년 6월 30일 대통령 훈령 제70호 「행정서비스현장 제정지침」을 공포함으로써 행정서비스현장제도를 도입하게 되었다.

도입 당시에는 중앙행정기관에서 10개의 현장이 시범적으로 제정·운영하였으나 그 후, 지속적으로 확대되어 2005년도 행정자치부 통계에 의하면 총 1만여 개(중앙행정기관 6,760개, 지방자치단체 3,949개) 이상의 현장이 제정·운영되고 있는 것으로 나타나고 있다(행정자치부 내부자료 2006).

우리나라의 행정서비스현장은 IMF환란 이후 국민의 정부가 신공공관리라는 새로운 행정

패러다임을 적용하면서 행정개혁 차원에서 만들어진 것이라 할 수 있다. 따라서 그 도입목적이 첫째, 행정환경의 변화에 따라 행정서비스 전달체계의 구조와 틀을 쇄신하고자 하였다. 즉 서비스 제공방식을 고객중심으로 전환하여 규제와 절차 중심의 공무원 수행행태와 조직문화를 고객과 결과중심으로 전환함으로써 시민이 행정서비스의 일방적 수혜자가 아니라 적극적 선택권자임을 부각시키고자 하였다. 둘째, 깨끗하고 공정한 정부를 원하는 국민의 기대를 충족시키고자 하였다. 즉, 행정서비스의 투명성을 확보하여 서비스 제공에 따른 부정과 부패를 방지하고 모든 국민에게 공정하고 평등한 서비스의 제공을 약속하여 특혜나 이권의 여지를 근절시키고자 하였다. 셋째, 정부개혁의 성공적 추진을 뒷받침하기 위한 개혁전략의 수단을 확보하고자 하였다. 즉, 국민 욕구에 대응성과 책임성을 높일 수 있는 제도적 장치를 마련하고 개혁방향을 고객위주로 설정할 수 있는 기회를 제공하기 위해서였다(행정자치부 2000, 14).

행정서비스현장은 4가지 전제와 이를 바탕으로 하는 7대 기본원칙에 의해 제정되었는데 우선 4대 전제는 첫째, 서비스의 내용과 기준 그리고 품질의 수준이 고객의 요구에 기초해야 한다. 둘째, 이행성과 측정이 가능한 구체적 목표이어야 한다. 셋째, 잘못을 바로 잡을 수 있는 수단이 제공되어야 한다. 넷째, 내용이 공개되어야 하며 적극적으로 홍보하여야 하고, 지속적으로 검토되고 개선되어야 한다는 것이다.

현장의 7대 기본원칙은 ① 고객중심 원칙 ② 서비스 구체성 원칙 ③ 최고수준의 서비스 제공 원칙 ④ 비용편의 형량 원칙 ⑤ 체계적 정보 제공 원칙 ⑥ 시정 및 보상조치 명확한 원칙 ⑦

고객참여 원칙으로서 대부분 영국의 시민현장이나 신현장에 기초하여 만든 원칙이라고 볼 수 있으며, 이 원칙들은 구체적으로 행정서비스현장 제정부문에 대한 평가지표로 활용되고 있다.

행정서비스현장의 실제 작성은 정부(행정자치부)에서 권장하는 표준안을 참고하여 각 기관이나 부서의 업무 성격에 따라 결정하도록 하고 있는데 그 표준안에는 현장 전문, 서비스 이행 표준, 고객의 알권리 충족을 위한 정보제공, 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상, 고객에게 협조 요청할 사항으로 구성되어 있다.

우리나라의 행정서비스현장제도는 영국의 시민현장을 모태로 하여 도입되면서 행정서비스 제공의 체제개선을 통해 서비스 제공과정에서 시민의 참여를 활성화시켰을 뿐 아니라 명확한 서비스 내용을 공표하고 이행함으로써 서비스 품질향상에 기여했다는 점에 의의가 있으나 추진능력 부족과 홍보부족, 기관별 자원배분의 크기와 우선순위 차이 등에서 나타나는 비편적인 시각과 폐단을 극복해야 하는 과제를 안고 있다.

## 4. 공공도서관의 도서관서비스 현장

### 4.1 공공도서관의 현장제정 배경

우리나라 도서관계에서 도서관서비스현장제도에 관심을 갖고 본격적으로 제정·운영했던 시기는 2000년대 이후로서 주로 공공도서관이 중심이 되었다. 공공도서관에서 사용하고 있는 현장제도의 명칭은 행정서비스현장, 도서

관서비스현장, 도서관정보서비스현장, 도서관행정서비스현장, 이용봉사현장 등으로 다양하게 불리고 있으나 그 성격과 의미는 동일하다고 볼 수 있다.

다른 관종별 도서관에 비해 공공도서관이 현장제도에 더 많은 관심을 갖게 되는데는 대략 다음과 같은 배경적 요인이 작용했을 것으로 추정할 수 있다.

첫째, 공공도서관에서 행·재정적 지원 및 감독을 받는 상급기관의 권장과 압력이 작용했기 때문이다. 공공도서관의 상급기관인 시·군·구 자치단체에서는 각 부서별, 업무별로 행정서비스현장이 제정·운영되고 있어 공공도서관을 관장하고 있는 부서에서 현장제정에 관해 직·간접적으로 권장하거나 압력을 가할 수 있다. 특히 기관별, 부서별 현장제정 및 운영실적을 비교·평가하고 있는 상황에서는 이러한 현상이 더 심화될 수 있다.

둘째, 중앙정부 및 해당 자치단체에서 제정·운영하고 있는 각종의 행정서비스현장제도를 잘 알고 있는 지역주민들이 공공도서관에 현장제도 운영을 요청했기 때문이다. 공공도서관은 봉사대상이 지역주민으로서 자치단체의 다른 행정서비스 기관과 봉사대상이 동일하며 그들의 요구를 적극 수용해야 하는 공통점을 갖고 있다. 따라서 다른 기관의 현장제도에 잘 알고 있거나 참여해 본 경험이 있는 지역주민들이 공공도서관에 현장제도 도입을 요구할 수 있다.

셋째, 도서관서비스 품질개선을 위한 공공도서관의 자발적인 노력의 일환으로 볼 수 있다. 앞서 고찰한 바와 같이 행정서비스현장은 고객의 만족도조사와 의견조사를 통해 고객의 기대를 파악하여 현장의 이행기준에 반영함으로써

서비스 질을 개선시키는데 기여하고 있다. 또한 구체적인 이행절차와 불이행 시정조치에 관해 고객에게 공개적으로 약속함으로써 서비스 질 개선에 관한 의지를 보여주고 있다. 이러한 의미로 공공도서관도 서비스 질 개선 정책의 일환으로 현장제도를 도입할 필요성을 인식했기 때문이다.

넷째, 현장제도를 지역주민에 대한 도서관의 PR(Public Relations) 수단으로 활용할 수 있기 때문이다. 현장의 제정목적 및 필요성, 현장 전문, 현장별 이행표준과 관련된 고객 불만족 처리 절차 등을 도서관 홍보간행물, 시설물(게시판, 현수막), 홈페이지 등을 통해 지역주민에게 공지함으로써 고객지향적 도서관 이미지를 부각시킬 수 있기 때문이다.

#### 4.2 도서관서비스현장 내용

이미 언급한 바와 같이 공공도서관의 도서관 서비스현장은 행정서비스현장을 근거로 하여 공공도서관의 서비스특성과 실정에 맞게 제정·운영된 것으로 그 기본형태는 행정서비스현장과 동일하게 ① 현장전문 ② 업무별 서비스 이행 표준 ③ 고객의 알권리 충족을 위한 정보제공 ④ 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상 ⑤ 고객에게 협조 요청할 사항들로 구성되어 있다.

① 현장전문은 도서관이 이용자에 하는 다짐이나 실천약속을 선언문 형태로 공표하는 것으로서 구체적으로 도서관 고객의 서비스 만족도 향상을 위해 도서관이나 직원의 서비스 개선의지를 반영한 것으로 볼 수 있다.

② 업무별 서비스이행 표준은 현장내용을

구체적으로 이행하는데 각 업무별 기준 또는 표준을 제시하는 것으로서 이행사항을 구체화하고 가급적 계량화하여 기준 달성 및 미달 정도를 이용자가 쉽게 인지할 수 있도록 작성되고 있다. 이행표준은 도서관 서비스의 질을 이용자가 평가하는데 있어서 기준이 될 수 있다는 점과 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상의 근거가 될 수 있다는 점에서 현장제도의 핵심적인 내용이라 할 수 있다.

③ 고객의 알권리 충족을 위한 정보제공은 도서관에 대한 건의사항 및 시정·개선사항을 처리하는 절차와 방법을 명시한 것으로서 주로 각 업무별 접수부서 및 담당자의 전화, FAX, e-mail과 접수된 의견에 대한 처리기한과 통보방법이 제시되어 있다.

④ 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상은 도서관에서 잘못된 서비스를 제공했을 경우, 다시 말해 도서관이 제시한 서비스 이행표준에 미달했을 경우에 이에 해당하는 시정조치와 보상 내용을 제시하는 것으로 이용자가 납득할 수준의 시정 및 보상이 요구된다고 할 수 있다.

⑤ 고객에게 협조 요청할 사항은 현장제도의 성공적 운영을 위해 이용자에게 부탁할 협조사항을 제시하는 것으로서 주로 도서관 이용에 있어서 이용자 준수사항이나 협조사항이 반영되고 있다.

#### 4.3 도서관서비스현장 제정의 기준평가

도서관서비스현장제도에 관한 총체적 평가

는 현장내용이 현장제정의 기본원칙에 얼마나 충실했는가를 평가하는 현장제정 기준평가와 제도가 얼마나 잘 운영되고 있는가를 평가하는 운영실태평가, 이용자에게 약속한 서비스 이행 표준의 실천 정도를 평가하는 서비스 이행 표준 실천평가 그리고 이용자 만족도 평가 등으로 나눌 수 있다. 이들 평가 중 현장제정 기준평가를 제외한 나머지 평가들은 도서관 실정에 적합한 평가기준과 지표가 개발되지 않는 현실점에서는 적합하지 않다고 판단되며 또한 이러한 평가들은 국내 공공도서관에서 현장제도가 정착된 후 여러 도서관을 대상으로 한 평가에 적합하다고 판단되어 본 연구에서는 현장제정 기준평가만을 실시하였다.

현장제정 기준평가는 현장 전문에서부터 고객협조 요청사항까지 도서관서비스현장의 전체내용이 현장제정의 기본원칙에 얼마나 충실했는가를 분석·평가하는 것으로 <표 4>와 같이 다양한 평가기준이 있다.

<표 4>에서 보는 바와 같이 다른 기준들보다 라휘문이 제시한 기준이 보다 구체적이어서 현장제정취지 및 내용을 평가하기에 적합할 것으로 판단되나 도서관서비스현장제도가 아직은 시행 초기라는 점과 이용자인 일반 시민에게 익숙하지 않다는 점을 고려해 볼 때 동 기준 중

에 벤치마킹을 통한 최고 서비스지향이나 비용과 편익의 고려 기준을 적용하는데 적합하지 않을 것으로 판단된다.

따라서 본 연구에서는 하혜수가 제시한 5개 기준을 대상으로 경기도 소재 B 공공도서관의 도서관서비스현장을 분석하였다. 상기 도서관을 사례분석의 대상으로 선정한 이유는, 경기도 공공도서관 평가에서 현장제도를 모범적으로 실행한 실적이 있으며 B도서관이 소속된 자치단체에서 현장제도의 성공적 정착을 위해 지원과 관심이 크다고 판단했기 때문이다.

① 구체성과 계량가능성

2004년 B 공공도서관의 도서관서비스현장 중 업무별 서비스이행표준과 시정 및 보상조치, 고객만족도 조사와 결과 공표 등에서 제시한 내용이 어느 정도 구체적인지와 그 결과를 계량화하고 있는지를 분석해 보았다. <표 5>에서 보는 바와 같이 B도서관의 현장내용은 구체성과 계량화 가능성 기준에는 매우 충실한 것으로 나타났다.

서비스이행표준의 경우, 현장에서 제시한 8개가 모두 계량화 가능성이 있는 것으로 보이며 내용도 이용자가 쉽게 알 수 있도록 구체성을 갖고 있다. 특히 도서관이 이용자에게 잘못

<표 4> 현장제정 기준

구 분	기 준
시민현장, 외	구체성, 공개성, 고객선택, 공평성, 비용에 대한 인식, 고객요구만응, 벤치마킹, 불평과 시정요구 등 8개 기준
라휘문	고객 중심성, 구체성과 명확성, 최고의 서비스지향, 비용과 편익의 고려, 서비스와 관련된 정보의 접근용이성, 시정과 보상조치의 명확성, 여론과 의견수렴, 유관기관과의 협력, 형평성 등 9개 기준
하혜수	구체성과 계량가능성, 참여와 의견제시기회의 확대, 타당성 및 실현가능성, 이행 확보성, 고객의 선택 및 선호 반영성 등 5개 기준

〈표 5〉 구체성과 계량가능성 정도

구분	구체성 및 계량가능성
서비스 이행표준	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매일 3회 이상 도서관 홈페이지 점검(도서관 소식, 소장여부, 행사)</li> <li>• 불편사항 접수 후 5일 이내 조치사항 통보</li> <li>• 주 1회 신착도서 구입·배치, 월 1회 도서관 홈페이지 안내</li> <li>• 회원가입 신청, 자료대출 신청은 신청한 후 10분 이내 처리</li> <li>• 대출연장은 1회에 한정하여 7일간 연기</li> <li>• 주 4회 상호대차 서비스 제공</li> <li>• 월 1회 도서관 대청소, 일 2회 도서관 냉/난방 시스템 점검</li> <li>• 각 도서관마다 1주제 이상의 주제전문 도서관 문화 프로그램 제공</li> </ul>
시정 및 보상조치	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도서관 잘못으로 두 번 이상 방문한 경우, 고객과 약속한 행정서비스 처리 기한을 위반한 경우, 각종 공부의 착오기재로 불편을 준 경우                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 5분 이내 최우선 처리</li> <li>- 부서장 사과와 10,000원 상당 문화상품권</li> </ul> </li> <li>• 전화 불친절 또는 불만족시                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 공무원 1회 이상 친절 교육 실시</li> </ul> </li> </ul>
고객만족도 조사와 결과공표	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분기별 1회 전화 친절도 평가 실시 후 결과 공개</li> <li>• 년 1회 이상 고객만족도 조사 및 서비스 이행 달성도 조사                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도서관 홈페이지와 관할시청 홈페이지 공표</li> </ul> </li> <li>• 고객만족도 조사에서 나타난 시정 또는 개선사항은 조사결과 발표 후 3개월 이내 수립·시행</li> </ul>

된 서비스를 제공했거나 서비스이행표준에서 약속한 처리기한을 위반했을시의 시정 및 보상 조치는 처리방법과 보상조치 내용 모두에 있어서 계량화 가능성과 구체성이 매우 충실한 것으로 판단된다.

그러나 서비스이행표준에 있어서 도서관의 대출규정(대출연장)을 그대로 이행표준에 제시한 점과 B도서관 관할 분관도서관에서 1주제 이상의 특화된 주제전문 도서관 문화프로그램을 제공하겠다고 한 점은 이행표준의 의미에 부합되지 않는 측면이 있으며 특히 후자의 경우는 이행표준 내용에 부적절할 뿐 아니라 계량화가 그다지 의미가 없을 것으로 판단된다. 이러한 현상은 현장내용의 구체성과 계량화 가능성을 지나치게 강조한 나머지 서비스 기준의 타당성 측면을 고려하지 않았거나 상급기관의 지시와 평가를 의식하여 계량화 가능성을 확대 해석한 측면이 있는 것으로 추측된다.

② 고객참여와 의견제시

도서관서비스현장에 있어서 이용자인 고객이 도서관 행정이나 정책결정에 참여하고 의견을 제시할 수 있는 공식적인 창구가 마련되어 있고 그 방법이 구체화되어 있다면 도서관서비스에 대한 고객만족과 서비스 질 향상에 기여할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있다.

〈표 6〉에서 보는 바와 같이 B 도서관은 이용자가 불만족한 서비스를 경험했거나 건의사항이 있을 경우 의견을 제시하면 3일 이내에 결과를 검토하여 통보하겠다는 내용을 제시하고 있고 서비스별 접수부서와 전화번호 그리고 FAX 번호가 구체적으로 명시되어 있다.

이러한 점으로 보아 B 도서관은 고객참여와 의견제시를 위한 구체적이고 명확한 방법과 수단을 제시하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그러나 도서관서비스현장에 고객참여와 의견제시를 위한 방법과 수단이 제시되었다 하여 B

〈표 6〉 B 공공도서관 고객참여 및 의견제시 방법

■ 불만족 및 건의사항	3일내 검토하여 결과 통		
■ 서비스 별 접수·처리 창구			
서비스 별	접수부서	전화번호	FAX
• 도서관 건립	운영팀	320-0000	320-0000
• 자료구입 및 정리	수서팀		
• 도서관 현장학습, 문화교실 운영	사서팀		
• 학교도서관 지원	사서팀		
• 자료대출 및 반납	열람팀		
• 독서토론회, 사이버독서 운영	심곡분관팀		
• 상호대차서비스 운영	열람팀		
■ B 도서관 인터넷 서비스 : <a href="http://www.">http://www.</a> 창구명 : '궁금해요' 초기화면→열린마당→"궁금해요"			
■ 도서관 별 의견접수 및 처리창구 B 도서관 관할 3개 분관의 도서관명, 주소, 대표전화, FAX번호			

도서관의 도서관행정과 정책에 고객참여의 기회를 증대시켰다고 장담하기는 어렵다.

무엇보다도 아직까지 도서관 이용자의 상당수는 현장제도를 잘 알지 못하거나 알고 있다 하더라도 참여와 의견제시에 무관심하거나 소극적인 경향이 많기 때문이다. 따라서 고객참여와 의견제시를 확대시키기 위해서는 현장제도를 널리 홍보하고 다양한 인센티브를 제공하거나 현장과 연계된 참여프로그램을 개발할 필요가 있다.

③ 타당성과 실현가능성

현장 평가기준으로서 타당성은 현장에서 제시한 여러 내용들이 고객의 요구와 필요를 얼마나 반영하였으며 나아가 고객만족과 서비스 질 개선에 실질적으로 기여할 수 있는가의 여부를 평가하는 기준이라 할 수 있으며, 실현가능성은 현장에서 제시한 여러 내용들이 타당성과 관계없이 도서관의 여러 여건(예산, 인력, 공간, 장서 등)을 감안할 때 실질적으로 실현 가능한가

의 여부를 평가하는 기준이라 할 수 있다.

B 도서관의 현장내용을 분석해보면 타당성과 실현가능성에 의문이 가는 항목들이 나타나고 있다. 우선 서비스이행표준에서 상급기관의 계량화와 구체화 요구에 과잉대응 함으로써 이용자에게 별 의미가 없는 내용을 계량화, 구체화하여 의미를 부여하고 있거나, 공급자 중심의 일방적 약속을 제시하거나 불만족 회피를 위한 수동적인 대응들이 나타나고 있다. 구체적 사례들을 보면 '매일 3회 이상 홈페이지 점검'이나 '1회 한정 7일 대출기간연장', '월 1회 도서관 대청소', '일 2회 도서관 냉/난방 시스템 점검' 등의 내용은 계량화(횟수)가 큰 의미가 없는 수시·반복적 일상업무로 볼 수 있으며 '주 1회 신착도서 구입·비치', '주 4회 상호대차서비스 제공' 등은 이용자 의견수렴과 관계없는 도서관의 일방적 약속일 가능성이 있다. 또한 '회원가입 신청, 자료대출 신청은 신청 후 10분 이내 처리' 라는 이행표준은 실제로 이러한 서비스가 10분 이내에 충분히 처리될 수 있기 때문에

이용자의 불만족과 시정 및 보상조치를 염두에 둔 수동적 대응 기준이라 할 수 있다.

다음으로 고객만족도 조사와 결과공표에서 '분기별 1회, 전화친절도 평가 실시 후 결과공개'나 '년 1회 고객만족 조사 및 서비스이행 달성도 조사'는 그 시기와 조사대상 표본집단 등이 명확히 제시되지 않아 실현가능성이 구체화되지 않는 문제점이 있다.

④ 이행확보성

도서관서비스현장제도를 통해서 고객만족을 증진시키고 서비스 질을 개선시키기 위해서는 현장에 제시된 내용에 대해 실제적 집행과 이행가능성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 현장 속에 포함되어야 한다. 즉 현장 내용에 대한 이행확보력을 갖기 위해서는 시정 및 보상조치가 강화되어야 하며 고객만족도 조사와 같은 이용자 평가방법들이 시스템화 되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 서비스이행표준에서 제시된 내용들이 평가지향적 특성을 가져야 하는데 그렇지 못할 경우, 현장의 이행확보력은 떨어질 수 밖에 없을 것이다.

B 도서관의 현장을 분석해보면 시정 및 보상조치의 내용은 행정기관과 성격이 다른 도서관의 특성을 감안할 때 어느 정도 이행확보성을 갖고 있다고 볼 수 있다. 즉 잘못된 서비스에 대한 처리절차와 보상조치, 불친절, 불만족 대

상 공무원의 친절교육 실시 등은 <표 7>에서 보는 바와 같이, 2003년 현장에 비해 구체적으로 계량화되어 이행확보성이 강화된 측면이 있다.

그리고 평가가능성 측면에서도 2003년도에 24개 서비스 이행기준을 2004년도에는 8개 이행기준으로 간략화 함으로써 이용자가 평가하는데 있어서 수월성을 제고한 측면이 있다. 그러나 도서관서비스 이행표준과 시정 및 보상조치가 현장 상에서 이행확보성을 담보했다 할지라도 실제적으로 시정 및 보상조치 횟수가 적다면 이를 통해서 서비스 질을 개선시키고 고객만족을 증진시키는데 한계가 있을 수 있다. 그 까닭은 현장제도의 시행 초기에는 시정 및 보상조치 횟수가 적다고 해서 반드시 서비스 질이 향상되어 고객의 불만사항이 줄어들었다고 말할 수 없기 때문이다.

B 도서관의 2003~2004년도 도서관서비스현장제 운영 자체평가를 보면 2003년도에는 보상조치가 5건, 2004년도에는 시정조치 32건, 보상조치 2건으로 보고하고 있다.

여기서 보상조치란 보상제도에 의해 10,000원에 상당하는 문화상품권을 지급한 실적으로서 주로 도서대출상의 착오, 직원의 불친절, 상호대차 미실시로 인해 이용자에게 불편, 불만을 초래한 경우에 해당하며, 시정조치는 도서관 건의함, 도서관 홈페이지 열린마당을 통해서 건의사항 및 시정조치를 요구한 사항을 말한다.

<표 7> 2003~2004 시정 및 보상조치 내용 비교

2003년도 현장	2004년도 현장
• 잘못된 서비스 경우, 즉시 사실확인을 거쳐 최우선적으로 처리	• 즉시 사실 확인 후 5분 이내로 최우선 처리
• 부서장의 사과말씀과 함께 10,000 상당의 문화상품권 지급	• 동일
• 불친절, 불만족한 서비스를 제공한 공무원은 별도로 친절교육을 시키겠으며, 3회 이상 지적 받은 공무원은 불이익을 줌	• 해당 공무원에게 1회 이상 친절교육 실시



B 도서관의 보상 건수가 2003년도 5건에서 2004년도 2건으로 줄어드는 데는 도서관 서비스의 질이 향상되어 이용자가 만족할 만한 서비스를 제공한 원인도 있겠지만, 다른 측면에서 보면 서비스 이행기준이 2003년 24개에서 2004년 8개로 줄어들었고, 이행기준에서 제시한 계량화된 기준이 시정 및 보상조치를 고려한 최소한의 기준을 제시한데에서 기인할 수 있다. 또한 시정 및 보상조치에 대한 도서관측의 홍보부족도 하나의 원인이 될 수 있을 것으로 판단된다.

#### ⑤ 고객의 선택과 요구반영

도서관 현장에서 고객이 자신이 원하는 서비스를 선택할 수 있는 권리가 확대되고 고객의 요구나 선호가 서비스이행기준에 충분히 반영된다면 이를 통해서 서비스 질을 향상시킬 수 있을 뿐 아니라 도서관 간의 경쟁을 유발시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있다.

현장제도가 성공적으로 정착한 외국의 사례에서 보면 고객의 선택권을 확대한 내용을 담고 있다. 예를 들면 스코틀랜드 환자 현장에서는 의사의 선택, 의료처방에 대한 동의 및 동의 철회 등을 규정하고 있으며, 영국의 학교현장에는 학교의 성적과 상급학교 진학을 등을 공개함으로써 학생들의 선택권을 확대할 뿐 아니라 학교간 경쟁을 유도하고 있다.

B 도서관 현장에서 나타난 이용자의 서비스 선택사항은 불만족 사항신고나 각종 의견제시, 건의사항이 있을 경우 문서, 전화, 우편, FAX, e-mail 등을 선택할 수 있도록 할 뿐 도서관 서비스의 핵심적인 내용과 관련된 것은 전혀 없다. 예를 들면, 현대의 도서관은 이용자가 필요로 하는 정보를 반드시 도서관을 방문해야만

얻는 것이 아니라 도서관이 제공할 수 있는 다양한 원문제공 서비스 방식에 의해 이용자의 선택에 따라 도서관 외의 공간에서 정보를 얻을 수 있고, 그 방법도 우편, e-mail, FAX 등 다양한 방식을 활용할 수 있다.

이와 같은 원문제공 방식을 포함해서 도서관 서비스의 핵심적 내용들에 대해 고객선택권을 강화할 수 있는 조치가 필요하다.

고객의 선호 반영성도 B 도서관 현장에서는 잘 나타나 있지 않고 있다. 고객의 요구반영 또는 선호반영은 고객의 요구나 만족도 조사를 통해 고객의 선호와 요구를 서비스 이행표준에 적절히 반영하는 것을 의미하는 것으로 일반적으로 현장제정 전에 조사하여 이를 이행표준에 포함시키고 실행 후 고객만족도 조사나 각종 건의내용을 검토하여 다음 년도에 이행표준을 개선하고 있다.

B 도서관의 자체평가 자료에 의하면 현장의 제·개정을 위해 공무원 38명과 고객 445명을 대상으로 의견을 수렴하였고 그 중 8건의 의견을 반영한 것으로 되어있다. 그러나 고객의 의견이 현장의 이행표준에 어떻게 반영되었는지 구체적인 내용이 제시되지 않았고 2003년도 24개의 이행표준이 2004년도에 8개로 간략화된 배경에 고객의 요구나 선호가 어느 정도 반영되었는지 명시되지 않는 것은 문제점으로 지적될 수 있다.

#### ⑥ 기타 기준

##### ㉠ 교육

지금까지 언급한 5가지 평가기준은 제정된 현장의 내용들이 현장제정의 기본원칙에 얼마나 충실했는가를 평가하는 기준요소들로서 현

장제도의 평가에 핵심적 사항이라 할 수 있다. 그러나 현장내용이 평가기준에 충실했다고 해서 그 자체만으로 현장제도의 성공적 실행을 보증할 수는 없다고 할 수 있다. 무엇보다도 현장을 제정하여 운영하고 있는 실행주체들이 현장제도에 대해 얼마나 잘 이해하고 있으며 이를 위해 어느 정도의 교육이 이루어졌는가 하는 점은 제도의 성공에 중요한 요인이 될 수 있다.

B 도서관의 자체평가 자료에 의하면 2004년 2회차에 걸쳐 전 직원을 대상으로 교육을 실시한 것으로 나타나고 있다. 교육내용은 1회차에서는 워크숍 형식으로 현장업무 매뉴얼교육과 2003년도 결과보고분석 및 개선안 발굴을, 2회차에서는 현장개정에 관해 토론회 형식으로 실시되었다. B 도서관의 현장실행을 위한 교육은 도입 초기에 현장제도의 이해와 실행의지 및 관심을 고양시킬 수 있다는 점에서 평가할만한 가치가 있다고 할 수 있다.

#### ㉞ 홍보

현장제도의 성공적 실행을 위해서는 도서관 이용자를 대상으로 지속적인 홍보가 필요하다. 실제적으로 도서관 이용자들이 도서관 서비스 현장이 무엇인지, 서비스현장의 내용을 이행하지 않을 경우 그에 따른 보상을 어떻게 받을 수 있는지, 서비스에 대한 불만 및 건의사항은 어느 곳에 어떤 절차를 통해서 할 수 있는지에 대해 충분히 인지하고 있어야만 한다.

B 도서관의 자체평가 자료에 의하면 도서관 서비스현장 및 잘못된 서비스 보상제도에 대한 인지도 조사에서 설문 참여인원 총 445명의 38%가 전혀 들어본 적이 없다고 응답했으며, 46%가 들어본 적이 있다. 그리고 잘 알고 있다라고

응답한 사람은 15%에 불과한 것으로 보고되고 있다. 이러한 결과는 2003년도에 비해 이용자 인지도가 다소 향상된 것으로 평가하고 있다.

B 도서관은 현장제도의 인지도 제고를 위해 홍보인쇄물, 현수막, 도서관 및 시청홈페이지 공지사항 및 팝업창, 홍보물제작, 리플렛 제작 등을 통해 지속적인 노력을 해왔으며 그 결과로 매년 이용자 인지도는 향상된 것으로 나타나고 있다.

## 5. 결론 및 제언

오늘날 공공도서관을 중심으로 한 도서관서비스현장제도는 그 성과나 실효성과 무관하게 고객중심의 서비스제도로 인식되어 많은 공공도서관에서 실행하고 있으며 이제 대학 및 학교도서관에까지 영역이 확대되고 있는 추세에 있다.

도서관서비스현장제도는 이용자인 고객에게 도서관이 제공하고자 하는 서비스의 내용과 수준을 알려주고 실천의지를 갖고 있는 이행기준을 제시해주며 실천결과를 고객으로부터 평가를 받는 고객중심의 서비스제도라는 점에서 의미가 있으며 또한 이 제도를 통해 도서관서비스의 질을 향상시키고 이용자 만족을 극대화시킬 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있는 제도라 할 수 있다.

그러나 제도가 갖는 본질적 의미와 취지에 대한 이해부족과 상위기관의 지시에 부합한 항목적 실행, 그리고 사전준비 및 연구부족 등의 원인으로 제도의 성과와 실효성에 의문을 갖게 하고 있다. 여기에는 이 분야에 대한 연구가 거의 없었던 학계의 책임을 무시할 수 없다. 그

결과 도서관서비스현장제도가 도입된 후 어디로 가고 있는지에 대한 실태파악은 물론이고 앞으로 어디로 가야 하는지에 대한 정책적 대안제시 역시 부재한 실정에 있다.

본 연구는 이러한 문제인식하에 도서관서비스현장제도에 대한 근본적 이해에 초점을 맞추고 주로 현장내용을 중심으로 이론적·실증적 분석을 수행하였으며, 실증적 분석을 위해 현장제도를 모범적으로 운영하고 있는 특정 도서관의 현장을 분석하였다. 분석결과, 대체적으로 현장내용이 현장제정 기준에 부합되는 것으로 나타났으나, 보다 바람직한 현장이 되기 위해서 개선해야 할 사항이 상당부분 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

본 연구 결과를 토대로 앞으로 도서관서비스현장제도의 발전을 위해서 다음과 같은 후속 연구들이 필요하다고 판단된다.

첫째, 도서관서비스현장제도의 도입 및 운영에 관해 총체적 현황 연구가 필요하다. 여기에는 공공도서관에 국한되지 않고 모든 관중별

도서관이 포함되어야 하며 현장제정시기, 현장내용, 운영실태 등 제도운영에 관한 모든 사항들이 포함되어야 할 것이다.

둘째, 실행평가를 위해 평가기준과 지표 개발에 관한 연구가 필요하다. 평가기준과 지표는 현장제도의 실행결과를 평가하는데 중요한 척도가 된다는 점에서 우선적으로 연구되어야 할 과제라 할 수 있으며 이 분야의 연구가 선행되지 않으면 평가의 객관성을 보장할 수 없을 뿐 아니라 도서관간의 비교평가가 어렵다는 점에서 중요성이 크다고 할 수 있다.

셋째, 공공도서관의 각종 평가 모형에 도서관서비스현장제도에 관한 항목과 지표가 포함되는 새로운 모형개발 연구가 필요하다. 현재 공공도서관에 관한 평가가 정부(문화관광부) 및 자치단체에서 매년 실시되고 있으나, 그 평가항목과 지표에 도서관현장제도에 관한 사항은 거의 반영되지 않고 있으며 일부 반영하였다더라도 현장제도의 유·무 정도만을 확인하는 수준에 불과한 실정에 있다.

## 참 고 문 헌

- 경기문화재단. 2004. 경기도 공공도서관 평가보고서.
- 교육인적자원부. 2006. 행정서비스현장제 담당자 워크숍 자료집.
- 라휘문. 2000. 지방자치단체 행정서비스현장 평가. 『지방행정연구』, 14(2): 100-124.
- 박영호. 1996. 「공공부문, 개혁은 가능한가」, 서울: 오름.
- 소찬휘. 1994. 「공공선택의 정치경제학」, 서울: 박영사.
- 이기옥, 외. 1998. 「소비자와 시장」, 서울: 학지사.
- 하혜수. 1999. 고객지향적 행정서비스를 위한 시민현장제도에 관한 연구. 경기개발연구원.
- 행정자치부. 2000. 행정서비스현장제 도입·운영. J.A. Chandler, ed. 1996. 「The Citizen's Charter」, Aldershot, Dartmou.