

해외 공공도서관의 성과평가 동향과 사례 연구*

International Trends in Public Library Performance Evaluation

권나현 (Nahyun Kwon)** , 최영옥 (Youngok Choi)***
김선애 (Sun-Ae Kim)**** , 김신영 (Sin-Young Kim)*****

목 차

- | | |
|-----------------------------------|------------------------------|
| 1. 서론 | 3. 해외 도서관 사례 조사: 미국 사례를 중심으로 |
| 2. 공공도서관 성과평가를 위한 모델 및 측정도구 개발 노력 | 4. 요약 및 결론 |

초 록

본 연구는 최근 공공도서관 성과평가의 국제적 동향과 해외 성과평가 실무 동향을 조사할 목적으로 수행되었다. 문헌조사를 통해 성과평가에서 현재 주류적으로 적용되는 이론모델로 논리모델을 검토하는 한편 해외 공공도서관 성과평가 실례를 미국 동부 세 지역의 공공도서관을 직접 방문하여 심층면담을 수행함으로써 사례조사하였다. 연구 결과, 2010년 전후부터 국제 도서관계의 성과평가는 도서관이 지역주민의 삶과 지역사회에 미치는 실제적 영향력을 측정하는 경향이 주류를 이루며 이를 실질적으로 지원할 수 있는 방법을 제시하는 노력이 계속되어 온 것으로 파악된다. 측정방법에 대한 국제 가이드라인과 함께 국가 차원의 성과지표 개발 노력 역시 활발하다. 개별 공공도서관들도 그 지역의 발전계획에 따라 전략목표를 수립하고 도서관 성과도 그에 따라 측정하는 경향이 뚜렷했다. 기존의 단순 산출지표를 넘어 장기적으로 지역주민 삶과 지역발전을 위해 어떤 변화를 만들었는지 그 영향력을 측정하는 성과지표가 강조되고 있었다. 그러나 성과평가 실무에서 활용되는 영향지표는 여전히 미흡하여 풀어야 할 과제로 남아 있다.

ABSTRACT

The purpose of this study is to examine international trends in performance evaluation of public libraries. We examined major theoretical models for performance evaluation and its measurement guidelines and tools in the literature. We also conducted case studies to investigate actual practices in major regional public library systems in the United States. In-depth interviews with library staff were conducted in three large U.S. public library systems along with analyses of both internal and public documents. The results of the study inform that the most noticeable trend of performance evaluation was to assess the impact of public library in the lives of citizens and the society. Guidelines and methods to measure intangible impact were developed in both international and national levels. These efforts were also found at the local library levels. While the outcome and impact measures were found to be direct reflections of strategic goals of the library systems, actual impact measures have yet to be refined in actual library practices.

키워드: 성과평가, 공공도서관, 영향력연구, 성과지표, 논리모델, 도서관서비스평가

Performance Evaluation, Public Libraries, Outcome Evaluation, Impact Study, Logic Model

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

** 명지대학교 문헌정보학과 교수(nkwon@mju.ac.kr / ISNI 0000 0003 5252 7771) (제1저자)

*** The Catholic University of America 교수(choiy@cua.edu / ISNI 0000 0001 2613 5817) (공동저자)

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

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

논문접수일자: 2021년 5월 8일 최종심사일자: 2021년 5월 12일 게재확정일자: 2021년 5월 24일

한국문헌정보학회지, 55(2): 111-130, 2021. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2021.55.2.111>

© Copyright © 2021 Korean Society for Library and Information Science

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

1. 서론

최근 해외 공공도서관 서비스 이용 동향을 보면 적지 않은 위기감이 감지된다. 미국의 경우, 미국도서관협회가 2015년부터 시작한 “Libraries Transform”(American Library Association, 2015) 캠페인이 현재까지 계속되고 있는데, 이와 같은 대국민 캠페인의 배경에는 공공도서관 예산 삭감과 이용자 감소, 그리고 도처에 흔한 양질의 디지털 정보자원으로 인해 지역사회 필수기관으로서의 도서관의 위상이 낮아지면서 공공도서관의 지속가능성에 대한 위기감과 그로 인해 변혁하지 않으면 안될 조직 재정비의 절박성이 있다. 미국도서관협회는 이 캠페인을 통해 도서관 서비스가 개인과 지역사회를 긍정적으로 변화시키는 선한 영향력을 갖는 기관이라는 것을 지역사회와 이해당사자에게 적극적으로 소통하면서 도서관의 가치를 알리는데 필사적인 노력을 하고 있다.

제한된 자원을 두고 모기관에 속한 여러 기관들이 서로 경쟁해야 하는 상황에서, 공공도서관들은 자신들이 제공하는 서비스를 통해 그 지역사회와 시민 개개인에게 어떻게 기여하며 어떤 변화를 가져다 주는지를 보여줌으로써 예산투입의 정당성을 입증해 낼 수 있어야 하게 되었다. 이 때 성과 평가 결과는 누가 어떤 목적으로 공공도서관을 이용하고 있고 그 결과 사회에 어떻게 기여하고 있는가를 설명함으로써 그 존재가치를 입증할 수 있는 장치로 활용될 수 있다.

2010년 이후 특히 세계적으로 도서관 성과 평가에 대해 관심이 높아졌는데, 도서관 서비스의 영향력과 가치를 측정해 내려는 노력에

집중되고 있는 것으로 파악된다(Creaser, 2018). 국제표준화기구(International Standard Office, 이하 ISO)를 비롯해 각국이 국가적 차원에서 성과평가 지표와 그 도구 개발에 노력하는 것은 이러한 동향을 반영한다. 국제적 차원의 성과평가모델로 2014년 ISO 16439(Methods and procedures for assessing the impact of libraries)와 Gates재단(Bill & Melinda Gates Foundation, 2015)의 Common Impact Measurement System(CIMS)가 2013년에 발표되었다. 국가 차원의 성과평가모델로 미국 공공도서관협회의 Project Outcomes(Public Library Association, 2017)를 비롯해 각국이 노력을 경주하고 있다. 지역의 개별 공공도서관시스템 차원에서 역시 미국 필라델피아시와 로체스터시 공공도서관과 같이 도서관 중장기 발전계획에 근거해 그 도서관의 지역사회 영향력을 증명해 내려고 노력하는 사례를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다(Hoe et al., 2017; Rochester Public Library Logic Model, 2021).

이에 본 연구는 공공도서관 성과평가가 최근 해외에서 어떻게 전개되고 있는지 그 이론 및 방법론을 살펴보는 한편 도서관 현장의 동향을 조사할 목적으로 수행되었다. 조사방법으로 문헌조사와 심층면담을 사용하여 자료를 수집하였다. 국내외 문헌조사를 통하여 공공도서관 서비스 평가 관련 최근 이론 동향 및 평가 지표 개발 현황을 조사하였다. 해외 공공도서관 현장 방문조사를 통해 전략적 경영계획 및 성과평가 담당자들과의 심층 인터뷰를 수행함으로써 해외 도서관 성과평가 실무 사례를 파악하였다.

2. 공공도서관 성과평가를 위한 모델 및 측정도구 개발 노력

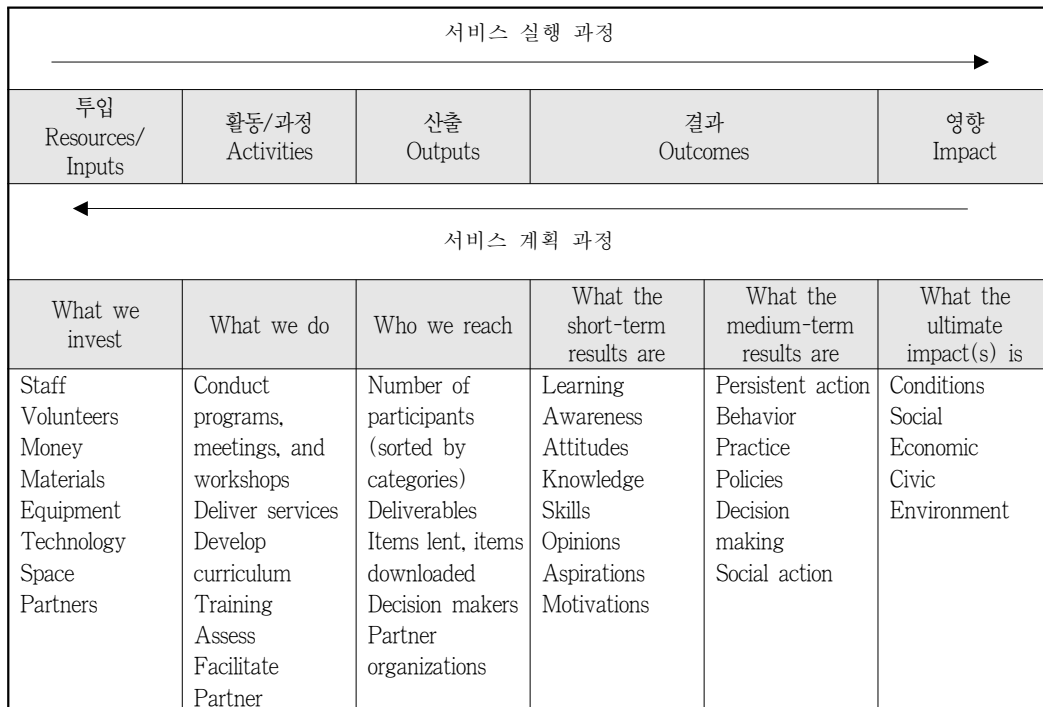
공공도서관 성과평가와 관련한 이론 및 측정 모델 개발 노력이 세계적으로 활발히 진행 중이다. 본 장에서는 관련 문헌을 토대로 최근 동향을 검토해 보았다.

2.1 논리 모델

현재 문헌정보학 문헌과 도서관 성과평가 실무 현장에서 가장 많이 언급되는 이론모델로 Matthews(2006)의 도서관 균형성과표(Library Balanced Scorecard)와 같은 균형성과표 기반의 모델과 논리모델(Logic Model)과 같은 결과

(Outcomes) 중심의 모델이 있다. 본 절에서는 최근 문헌정보학 문헌과 실무 현장에서 자주 언급되는 논리모델(Kellogg Foundation, 2004)을 중심으로 살펴보고자 한다.

논리모델은 Orr(1973)의 Input-Process-Output-Outcomes Model(IOM)이 성과평가 모델에서 한층 진화한 모델로, 비영리기관의 활동 또는 프로그램 계획, 관리 및 평가에 적용되는 모델이다. 투입에서 활동, 산출, 성과 및 환류에 이르기까지 특정 프로그램이 어떻게 운영되고 작동되는지를 나타내는 일련의 논리적 연관으로 구성된 선형적 모델(Bickman, 1987)이다. 이 논리모델은 <그림 1>과 같이 투입(input), 과정/활동(process/activities), 산출(output), 결과(outcomes), 영향(impact) 순으로 그 요소들이



<그림 1> 논리모델의 구성요소 (Matthews, 2015, 214; 2018, 267)

순차적으로 구성되어 있고, 각 항목마다 측정지표(measures)를 개발할 수 있다.

그간 도서관 성과평가는 대개 측정이 상대적으로 쉬운 이용자 수나 대출책 수 등의 산출지표로 도서관의 중요성(goodness)을 측정해왔다. 한편 상대적으로 그 활용이 미미했던 결과지표는 도서관의 자원과 서비스가 어떻게 고객들의 삶에 장·단기적으로 변화를 주었는지를 측정하는 지표이다. 이 지표는 도서관의 효과성을 측정하도록 하는 것이며 도서관이 제공하는 서비스나 활동이 옳은 것인지(Are we doing the right things?)에 대한 답을 제공해 주기도 한다. 결과 지표는 단기, 중기, 장기로 구분될 수 있는데, 장기간에 걸친 변화를 영향 지표로 보기도 한다. 마지막으로 영향 지표는 장기적 결과 또는 장기적 결과 이후의 궁극적 변화로, 지역사회에 변화를 미치는 척도에 중요하게 본다.

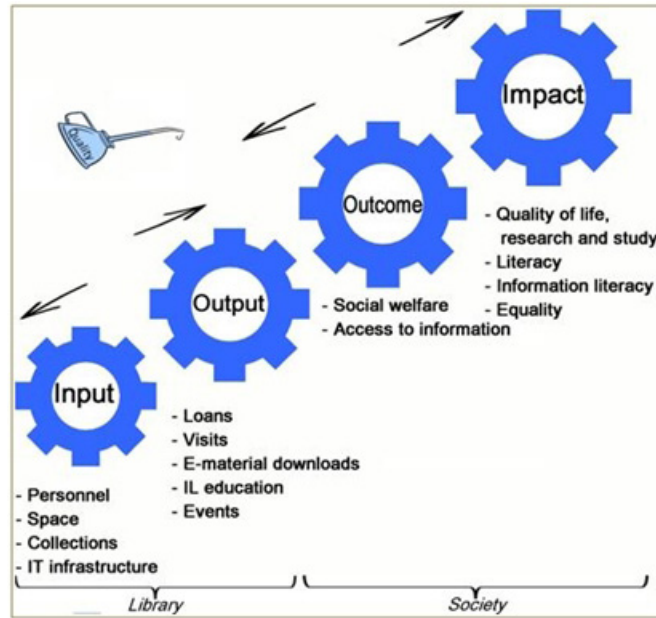
결국, 논리모델은 궁극적으로 영향(impact)을 미치기 위한 서비스를 기획해 내고 그것을 실행하는데 필요한 활동(activities)과 그 활동을 수행하는데 필요한 투입자원(input)을 연결시키는 데 중점을 둔다. 따라서 프로그램이나 서비스가 가져올 영향을 도서관 내외부의 이해당사자들과 소통함으로써 그러한 성과를 내는데 필요한 서비스를 개발하고 실행하도록 투입되어야 할 자원을 획득하는 도구로 사용하는데 논리모델은 매우 직관적이며 유용하게 활용될 수 있다.

논리모델을 활용한 서비스 실행 과정은 왼쪽에서 오른쪽으로 순차적으로 진행된다. 반면, 서비스 계획수립(planning)은 오른쪽에서 왼쪽으로 전개된다고 볼 수 있다. 프로그램 자원 및 활동과

의도된 결과 사이의 관계 지도로(McLaughlin & Jordan, 1999), 프로그램 평가를 투입과 산출 간의 인과관계가 잘 파악되지 않는 블랙박스 표현하는 것이 아닌, 블랙박스 안에서 과연 무슨 일이 일어나는지를 논리적으로 설명해주는 투명상자(이석민, 2011; Dyehouse et al., 2009, 1)로 모형화하여 표현한 것으로 볼 수 있다. 도서관 성과평가에서 빈번히 사용되고 있는 균형성과표(BSC) 모델이 기관의 미션 및 경영전략과 연계하여 균형잡힌 성과 평가 및 관리에 유용한 접근법이라면, 논리모델은 도서관 등과 같은 지역사회기관이 수행하는 각종 활동의 지속적인 성과관리와 모니터링에 유용하다고 볼 수 있다(정승우, 이학연, 2015). 도서관 균형성과표를 제시한 바 있는 Matthews(2018) 역시 논리모델에 대하여 비슷한 견해를 보였는데, 개인과 지역사회가 희망하는 결과와 도서관 측의 투입이나 서비스 간의 연관성을 보여주므로 공공도서관 성과평가에 쉽고 유용하게 활용할 수 있는 최적의 프레임워크가 된다고 평가하였다.

2.2 논리모델의 적용

논리모델이 공공도서관의 성과평가에 적용된 사례로 국가적 차원의 핀란드 사례와 미국 필라델피아시와 로체스터시의 공공도서관서비스 평가시스템을 들 수 있다. 먼저 핀란드의 도서관 성과 평가모델을 <그림 2>에 제시된 바와 같다. 이 모델에서는 투입(예산, 인력, 공간, IT 기반 등)이 산출(예: 대출, 방문, 정보리터러시 교육, 전자자원다운로드, 프로그램 이벤트 등)을 생산하고, 산출은 활동의 질과 효율에 의해 영향을 받으며 결과(예: 사회복지, 정보접근)와



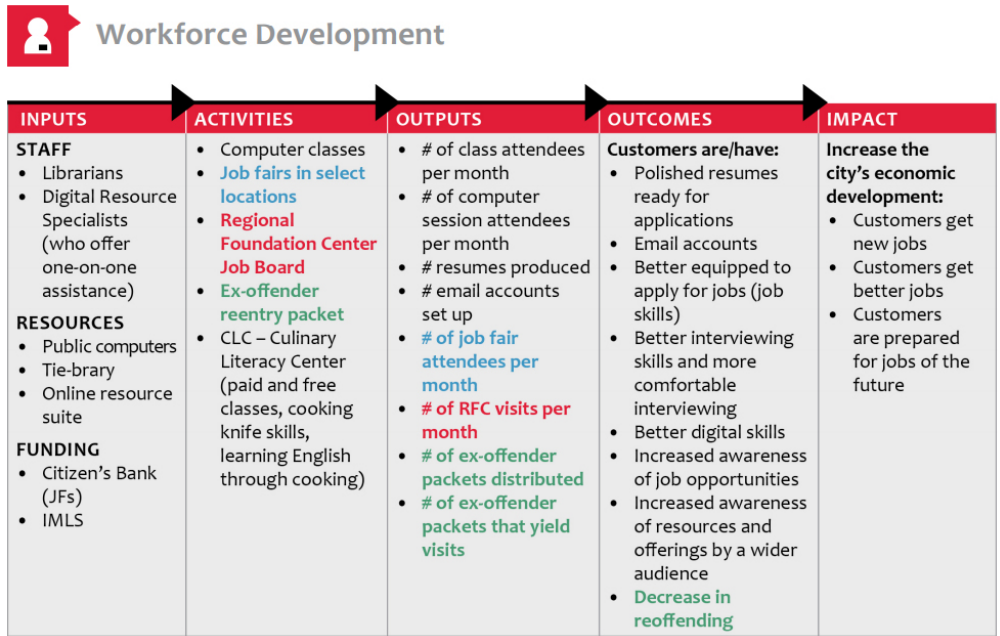
〈그림 2〉 핀란드 도서관 영향 평가(National Impact Evaluation Group, 2013)

영향(예: 삶의 질, 리터러시, 정보리터러시, 평 등)으로 이어지는 양질의 산출을 통해 도서관이 목적으로 하는 사회적 영향을 성취할 수 있도록 설계되었다. 즉, 투입, 산출, 결과, 영향으로 이어지는 논리적 인과관계 모델이라 할 수 있다.

한편, 논리모델을 실제 공공도서관 현장에서 도서관 서비스 계획과 성과평가에 적용한 사례로 미국 필라델피아 공공도서관시스템과 뉴욕주 로체스터시 공공도서관시스템을 살펴볼 수 있다. 먼저, 필라델피아 공공도서관(Free Library of Philadelphia)은 57개 분관을 갖고 있는 대도시 도서관시스템으로, 2017년 지역사회에 대한 도서관의 영향을 측정한 성과평가 보고서를 발표한 바 있다(Hoe et al., 2017). 이 보고서에 따르면 필라델피아시는 도서관서비스 성과영역을 4개 분야, 즉 지역사회 참여(community

engagement), 리터러시(literacy), 인력 개발(workforce development), 중소기업지원(small business development)로 설정한 후, 각 성과 영역에 대하여 〈그림 3〉과 같이 논리모델을 이용하여 투입-활동-산출-결과-영향에 해당하는 측정 지표들을 도출한 후 성과를 측정하였다. 〈그림 3〉은 성과영역 중 인력 개발 영역에 해당하는 내용이다. 성과 측정을 위한 자료수집에서는 도서관 운영 데이터, 도서관 이용자 대상 각종 설문지, 전문가 인터뷰 등 다양한 방법을 사용하였다.

〈표 1〉은 필라델피아 공공도서관시스템의 전략적 성과목표와 영향지표의 일부 내용을 보여 주는데, 사명과 비전하에 인력 개발 영역의 전략적 성과목표가 제시되어 있다. 〈그림 4〉와 〈표 1〉에 제시된 필라델피아 공공도서관의 인력개발 영역의 성과 측정을 보면, 영향지표는



〈그림 3〉 논리모델에 기반한 필라델피아 공공도서관 성과평가 모델 - 인력 개발 영역

〈표 1〉 필라델피아 공공도서관시스템의 전략적 성과 목표와 영향 지표

<ul style="list-style-type: none"> ■ 사명: 리더십을 증진하고 배움으로 안내하며, 호기심을 자극한다. ■ 비전: 평생학습에 헌신하는 계몽된 공동체 형성 ■ 전략적 성과목표: 인력 개발 영역 - 취업과 직업활동에 도서관을 이용한다. <ol style="list-style-type: none"> (1) 도서관 프로그램과 자원들을 이용한 결과로 구직자들은 새 직장을 구한다. <ul style="list-style-type: none"> • 도서관 방문자의 29%가 지난 1년간 취업 및 취업에 필요한 기술을 배우려고 왔다. • 도서관을 방문한 구직자의 32%가 도서관 프로그램과 자원을 이용한 결과로 취업되었고, 23%는 더 나은 직장을 얻었다. (2) 구직자들은 직업기술을 습득하고 더 나은 취업에 도움이 되는 활동을 한다. <ul style="list-style-type: none"> • 구직자의 62%가 구직신청을 했다. (3) 구직자들은 도서관이 다양한 구직정보와 프로그램을 제공하고 있는 것을 알고 사용한다. <ul style="list-style-type: none"> • 구직자의 80%가 무료 와이파이가 있음을 알며, 54%가 사용했다. • 구직자의 28%가 “구직자 안내”에 대해 알고 있고 21%가 사용했다.
--

“도시의 경제발전 증진”이고, 이의 측정을 위한 세부 지표로 도서관 서비스 이용 결과로 “이용자가 새 직장을 구했다”, “이용자가 더 좋은 직장을 구했다”, “이용자가 구직활동을 준비하

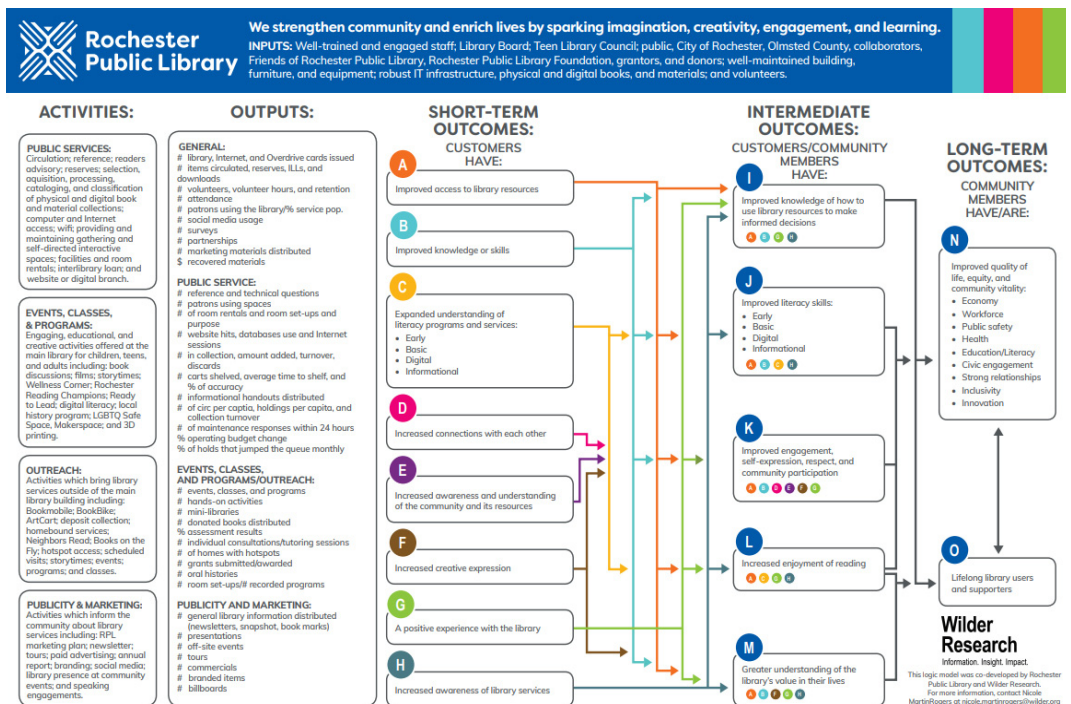
도록 한다” 등이 선정되었다.

〈표 1〉의 예시에서 알 수 있듯이, 필라델피아시의 성과 측정은 공공도서관시스템이 설정한 사명과 비전, 그리고 전략목표와 유기적으

로 연결되어 있고, 성과는 그 전략 목표하에 설정된 구체적인 영향지표를 통해 측정된다. 영향 지표는 각 영역별로 도서관 서비스가 어떻게 기여했는지에 대한 도서관 이용자(또는 이해당사자 및 전문가)의 인식을 파악함으로써 정량적으로 측정되도록 설계되어 있다.

한편, 뉴욕주에 소재한 로체스터 공공도서관 시스템(City of Rochester Public Library System) 역시 논리모델에 기반을 둔 전략계획(Strategic Planning 2019-2023)과 성과지표를 개발하고 있었다. 투입 단계부터 성과 단계에 이르기까지 그 사이에서 전개되는 도서관 서비스 활동이 블랙박스에 숨겨져 있지 않고 그 작동 메커니즘을 투명하게 파악할 수 있도록

설계하고 있었다. <그림 4>는 이러한 과정을 매우 구체적으로 보여준다. <그림 4>에 제시된 것처럼 성과평가는 로체스터시의 사명과 비전과 전략계획과 맥을 같이 하며, 도서관의 비전 및 목표가 도서관 서비스와 밀접하게 맞닿아 있도록 설계되어 있다. 이 도서관에서는 그 비전을 “영감, 아이디어, 지식이 융합하는 곳”으로 명시하고, 사명을 “상상력, 창의력, 참여, 학습을 자극하여 지역사회를 강하게 하고 개인의 삶을 풍요롭게 함”으로 설정하였다. 이어서 3대 전략목표(goals)를 ① 리터러시와 도서관 정보자료 활용 역량 강화, ② 지역사회 참여, ③ 지역요구에 부응하는 기반 구축으로 설정하였다.



<그림 4> 논리모델을 적용한 로체스터 공공도서관의 성과평가 모델 (Rochester Public Library Logic Model, 2021)

로체스터 공공도서관은 설정된 3대 전략 목표 달성을 위한 논리모델의 요소별 지표를 <그림 4>와 같이 명시하였다. 투입지표는 목표별 구분 없이 전 영역에 걸쳐 공통적으로 제시되어 있는데, 잘 훈련된 적극적인 직원, 도서관이 사회, 청소년도서관위원회, 로체스터시정부와 시민, 조력자, 도서관친구들, 로체스터 도서관 재단, 기부자, 잘 관리된 시설, 양질의 IT기반 시설과 인쇄 및 디지털자료, 자원봉사자 등이 포함된다. 그 다음 단계인 활동(activities), 산출(output), 단기/중기/장기결과(outcomes) 지표는 전략목표별로 다르게 설정되었고, 각 노드별로 인과관계가 명시되어 있다. 단기결과는 주로 시민 개개인에게 미치는 영향, 중기결과는 시민 개개인과 지역사회구성원에 미치는 영향, 그리고 장기결과는 지역사회에 미치는 영향으로 설정되어 있다.

<그림 4>에서 볼 수 있듯이, 로체스터 공공도서관은 논리모델을 충실히 적용하여 도서관 전략계획과 성과평가를 시도한 개별도서관의 사례이다. 각 단계의 구성요소들을 단순히 선형적으로 나열하는 것에 그치지 않고 요소들이 단계 간에 서로 어떻게 연결되는지 그 인과관계를 파악하고 있는 모범 사례를 보여 주고 있다.

2.3 성과평가 도구개발 노력

성과평가 모델 개발노력과 더불어 공공도서관과 정보서비스의 성과를 측정할 수 있는 방

법론과 도구개발을 위한 노력은 다양한 차원에서 계속되고 있다. 먼저 국제적 차원에서 보면, 국제표준화기구의 ISO 16439(Methods and procedures for assessing the impact of libraries) 및 ISO 11620(library performance indicators)와 게이츠재단(Bill and Melinda Gates Foundation, 2015)의 CIMS(Common Impact Measurement System)¹⁾ 등이 대표적이다. 특히 ISO 16439는 도서관 영향 평가에 대한 정의를 비롯하여 평가방법 및 절차에 대한 상세한 안내를 제공하며, 영향 설문지 예시, 목적별 조사방법론, 평가 사례 등을 제시함으로써 국제적으로 공유될 수 있는 측정도구이다. 국가 차원에서도 공공도서관 서비스가 제공하는 사회적 영향력을 측정하려는 방법론과 도구 개발 노력이 핀란드를 비롯하여 미국, 호주, 영국 등 여러 국가에서 진행 중이다. 이 중 미국 공공도서관협회가 2015년에 개발한 Project Outcome은 범용성 높은 무료 온라인 성과측정도구이다. 적용 측면에서 가장 앞선 사례로, 2021년 4월 현재, 미국과 캐나다의 1,958개 공공도서관이 사용하고 있다. Project Outcome에서는 지역도서관들이 그 지역 사람들과 공동체에 주고자 하는 영향을 총 8개의 보편적 성과영역으로 분류한 후 각 도서관이 선택 활용할 수 있도록 개발하였다. 그 내용은 ① 시민/지역 참여(Civic/community engagement), ② 디지털 학습(digital learning), ③ 경제개발(economic development), ④ 교육과 평생학습(education/

1) 게이츠재단의 기금으로 세계 각 낙후지역에 설립된 공공도서관들이 그 지역의 개인과 지역사회에 미친 영향력을 효과적으로 평가할 수 있도록 한 지침이다. 성과평가를 위해 7개 성과영역(디지털포용(digital inclusion) 건강(health), 교육(education), 경제개발(economic development), 커뮤니케이션(communication), 문화/여가(culture & leisure), 그리고 경영/거버넌스(government & governance))와 41개의 필수지표와 53개의 선택지표를 제시하고 있다.

lifelong learning), ⑤ 직업훈련(job skills), ⑥ 영유아 리터러시(early childhood literacy), ⑦ 여름독서교실(summer reading), ⑧ 건강(health) 등이다. 성과평가에 전혀 경험이 없는 도서관도 쉽게 활용할 수 있는 설문조사도구, 데이터 분석방법, 시각화 자료, 도서관간 비교를 돕는 온라인 대시보드(dashboard)에 이르는 종합적인 평가도구 키트(tool kit)가 제공된다. 이 도구를 사용하여 개별 도서관은 자관의 서비스와 프로그램이 그 지역사회와 사회에 미친 영향을 구체적인 데이터로 정책결정자들과 소통할 수 있고 이를 통해 예산 확보에 활용할 수 있다.

3. 해외 도서관 사례 조사: 미국 사례를 중심으로

문헌조사를 통해 살펴본 범 국제 및 국가 차원의 평가도구들은 일반성이 높은 반면 특정 공공도서관 시스템의 개별적 목표와 특성을 살려 적용하기에는 다소 한계가 있을 수 있다. 앞서 미국 필라델피아와 로체스터시의 사례에서처럼 각 자치단체 공공도서관의 성과가 각기 추구하는 사명과 비전과 전략계획과 유기적 관계를 갖고 측정할 때 그 효과성이 극대화될 수 있다. 이에 본 연구에서는 자치단체 단위의 공공도서관 성과평가 실무 진행 과정을 미국 현장 사례 조사를 통해 파악해 보고자 하였다.

3.1 조사 개요

본 연구에서는 해외 공공도서관들의 성과평가 실례를 조사하고자 미국 동부 주요 도시지

역 공공도서관을 직접 방문하여 사례 조사를 수행하였다. 현지 방문 조사는 다음과 같은 과정으로 실시되었다. 먼저 성과평가의 모범 사례로 참고할 만한 도서관으로, 우선 도서관 발전 전략 계획을 자체적으로 수립하여 성과평가를 수행하고 있는 도서관을 대상으로 정하였다. 이에 도서관 홈페이지를 포함한 문헌조사를 실시하고 파악된 도서관을 대상으로 2019년 4월에서 6월 사이에 방문 인터뷰를 섭외하였다.

이를 통해 미국의 대표적인 대도시 공공도서관 시스템인 뉴욕공공도서관 시스템, 미국 동부에서 모범적인 공공도서관 서비스를 제공하는 페어팩스 카운티 공공도서관 시스템, 그리고 워싱턴 DC 공공도서관 시스템이 조사기관으로 최종 선정되었다. 각 도서관에서 심층 면담할 대상자로 도서관 전략계획 및 성과평가 업무 담당자를 선정하였고, 그렇게 파악된 이들에게 이메일 교신과 전화 통화를 통해 취지를 설명하고 면담 협조를 받음으로써 면담 스케줄을 확정하였다. 그 결과, 뉴욕공공도서관(NYPL)에서는 도서관 본부 전략계획 총괄 담당자 1인, 뉴욕공공도서관의 비즈니스 주체의 전문도서관(SIBL)의 분관도서관장 외 참고사서 2인을 면담하였다. 페어팩스 카운티도서관에서는 본부 전략계획 책임자 1인을 포함한 2인, 워싱턴 DC도서관에서는 정책본부 전략계획 책임자 1인을 포함한 2인을 심층 면담하였다.

현장방문 및 심층면담은 2019년 7월 25일에서 8월 1일 사이에 진행되었고, 방문한 각 도서관시스템의 사무실 또는 회의실에서 이루어졌다. 면담 소요시간은 방문 기관당 최소 1시간에

서 최대 2시간이었다. 질문 내용은 메일로 사전에 제공하였는데, 주로 현재 수행하고 있는 전략계획 및 성과평가 업무 현황을 중심으로 구성되었고, 그 밖에 개별 도서관의 고유한 특성을 파악하기 위하여 조직구조와 서비스 현황도 질문하였다. 아래 분석 내용은 사전조사지 응답, 심층면담 녹취내용, 방문 중 수집한 자료, 그리고 방문 후 보충 조사한 내용을 종합적으로 분석한 내용이다.

3.2 뉴욕공공도서관(New York Public Library, NYPL)

뉴욕공공도서관(NYPL)은 뉴욕주법에 기반을 둔 비영리 교육기업으로, 비영리, 교육, 공공안전, 종교 등의 목적으로 설립된 501(c)(3)기관으로 분류되어 연방소득세면제 및 각종 지원금, 보조금, 장려금 혜택을 받는다. 연간 3,000억 원의 예산과 2,500명 직원에 의해 운영되는 조직으로, 네 개의 연구도서관과 88개 분관으로 구성된 초대형 도서관시스템이다. 뉴욕시의 5개 자치구(boroughs) 중 맨해튼, 브롱크스, 스탠포드섬을 봉사대상 지역으로 하고 있다.

NYPL 사례는 2019년 7월 29일 뉴욕 맨해튼 42번가에 소재한 도서관 본부를 방문하여 NYPL 본부 전략계획 담당관(Director of Strategic Research & Analytics)과의 1시간에 걸친 심층면담의 녹취자료, 현장방문 후 제공받은 자료, 그리고 기타 관련 자료 등을 종합적으로 분석함으로써 조사되었다.

먼저 담당관과의 심층면담에 따르면, NYPL은 2019 전략 목표를 매우 단순 명료한 문구인 "Getting more people reading more", 즉 "더

많은 이용자가 더 많이 읽게 한다"로 설정하였고, 뉴욕시민 모두가 책과 자료에 공평하게 접근할 수 있게 하는데 조직의 모든 노력을 집중하고 있다고 하였다. <표 2>는 NYPL이 논리모델 형태의 영향모델(Impact Model)로 설정한 2019년 핵심 성공지표를 제시한 것이다.

심층면담한 NYPL의 전략계획담당관에 따르면, NYPL은 현재 뉴욕인들이 접근할 수 있는 NYPL의 정보자원과 서비스는 과거 어느 때 보다도 중요하다고 파악하고, 도서관 서비스는 곧 뉴욕 시민들에게 더 많은 기회와 혜택을 준다는 것을 의미한다고 보고 있었다. 또한 도서관 이용자 및 독서 진흥을 위한 장치로 2018년부터 "Culture Pass"를 만들어 도서관 방문증(library card)을 가진 이용자라면 누구나 뉴욕현대미술관과 뉴욕메트로폴리탄미술관 등을 포함한 뉴욕시의 거의 모든 박물관을 무료관람할 수 있도록 하였고, 콜럼비아 대학과 프린스턴 대학 소장 장서에 접근할 수 있도록 하는 획기적인 서비스를 기획하였다. 이러한 일련의 서비스는 타 기관과의 긴밀한 협력에 기초하고 있으며 특히 예산 확보에 막대한 노력을 기울인 결과로 가능한 것이었다. 실제로 2018년도 도서관 이용통계는 성공적인 서비스 성과를 보여주었다. 1,600백만명 이상의 도서관 방문자(More People)와 2,400만건 이상의 대출책수(Reading More)로 집계되어 이용자수와 독서량이 증가하였고, 그 밖에 200만명 이상의 프로그램 참가자가 도서관 서비스를 이용한 것으로 집계되었다. 이민자를 위한 ELS클라스에 36,000명이 참여했고, 영유아 리터러시 프로그램 참여율도 154% 증가한 것으로 파악되었다.

〈표 2〉 NYPL의 영향 모델(Impact Model): NYPL의 2019 핵심 성공지표

영역	정의	전략 목표: Getting more people reading more	
		더 많은 이용자(More People)	더 많은 독서(Reading More)
영향	지역 사회 차원의 변화	<ul style="list-style-type: none"> • NYPL은 시민이 더 많은 정보를 향유하고 참여함으로써 자신의 잠재력을 최대한 펼치도록 역량을 강화시킨다. • 공평한 기회 증진 • 공평한 정보접근 증진 • 시민참여 증진 	<ul style="list-style-type: none"> • NYPL은 질문, 참여, 공감 정신을 자극하여 리더십, 비판적 사고, 연구를 촉진한다. • 사회의 지적 잠재력 극대화 • 더 많은 문화 유산에 연결하고 새로운 지식 창출을 촉진 • 다양한 관점을 알게 하여 사회적 연결성을 높임
결과	개인 이용자 차원의 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 및 잠재 이용자의 도서관에 대한 지식 및 태도 향상 • 도서관 디지털 자원에 대한 이용자의 태도 향상 	<ul style="list-style-type: none"> • 도서관 프로그램과 기획전시를 통한 즐거움과 지적 탐구를 위한 독서 권장 • 장서의 넓이와 깊이에 대한 이용자의 이해 증진 • 이용자들 사이의 독서문화 증진
산출	활동의 직접적 결과	<ul style="list-style-type: none"> • 방문자수 및 방문자비용 증가 • 대출카드소지자수 증가 • 독자수 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 분관 자료이용 증가 • 교차서비스이용 증가(프로그램과 장서 이용간의 연계 강화)
활동	활동 또는 제공자원	<ul style="list-style-type: none"> • 장서: 도서관자료 선정, 처리, 보존 등 • 프로그램: 초기리터러시, 청소년프로그램: ESOL, 시민권, 성인리터러시, 기술훈련, 전시 등 • 아웃리치: 수업방문, 지역사회기관에 아웃리치, 교재프로그램: 특수요구서비스 • 직원전문: 정보참조정보서비스 독서상담 • 협력: ILL, ReCAP, MyLibraryNYC 등 • 기반: 물리적 공간접근, 온라인목록, 공중컴퓨터와 wifi, SimplyE(전자책) 	

이러한 양적 성장과 더불어 NYPL은 성과평가를 질적으로 입증하기 위해 개개인의 삶으로부터 사례들을 수집하는데에도 많은 노력을 기울이고 있었다. 전략계획담당관에 따르면, “도서관이 힘든 시기에 날 도왔다. 도서관은 내가 낯선 나라에 와서 외로움을 덜 느끼게 했고, 영어를 배워 대학에 진학할 수 있게 도움을 주었고, 지금은 대학원에 입학해 공부할 수 있게 나를 도왔다”와 같이 개개인의 삶에 영향을 준 일화와 사례들을 지속적으로 수집하고 있었다. 이러한 노력의 결과로 NYPL은 2019년에 1,545만 달러의 연간예산을 확보할 수 있었는데, 이는 전년도 대비 7%, 최근 5년간 41%가 증가한 금액이었다.

논리모형을 이용한 지표 측면에서 NYPL의 성과평가 사례를 분석해 보았을 때, 〈표 2〉의

활동 및 산출 단계의 양적 지표 차원의 측정은 어느 정도 제시되고 있었으나, 결과 및 영향단계에서의 지표는 구체적인 데이터로 측정되지 않았고 측정방법 역시 명확하지 않은 것으로 조사되었다. 성과평가를 논리모형의 프레임워크로 접근하고 있는 것은 분명하였으나, 앞서 살펴본 필라델피아나 로체스터 사례 수준까지는 이루어지지 않고 있었다. 심층면담을 통해 파악한 바에 따르면, 지역사회와 개인에게 가시적인 긍정적 영향을 미치고자 하는 노력은 분명하였다. NYPL의 지난 5년간의 지속적인 예산 증가는 논리모형의 피드백 루프를 상정해 보았을 때, 분명한 성과라 할 수 있을 것이다. 그러나 개개인의 삶의 질 향상이나 도서관의 지역사회 기여 등과 같은 논리모형의 결과 및 영향 단계의 측정지표로까지는 제시되지 못하

고 있었다.

3.3 페어팩스 카운티 도서관시스템(Fairfax County Public Library System, FCPL)

버지니아주의 페어팩스 카운티는 미국 동부 지역의 인구 110만여명이 거주하는 지역으로 모범적인 도서관 시스템을 운영하고 있는 곳이다. 2021년 현재, 페어팩스 카운티 도서관시스템(FCPL)은 페어팩스 자치구와 페어팩스시에 분포한 거점 8개, 분관 14개 분관도서관을 직영으로 운영하며, 인력은 379명 정원에 현원 358.5명의 정규 풀타임직원이며, 연간예산은 약 3천만 달러(한화 약 366억원)였다.

FCPL 현황은 2019년 7월 24일 페어팩스 카운티 청사 도서관정책본부 사무실에서 전략계획 책임자(Strategic Planner and Customer Research Manager)와의 2시간에 걸친 심층면담, 도서관측으로부터 제공받은 도서관전략계획서 및 예산관련 자료, 사전조사 면담지를 통해 제공받은 서면질의 응답 및 방문 후 사후조사에 응답한 보충자료, 연간보고서 등을 토대로 분석되었다.

분석결과, FCPL에서는 도서관 이용 성과를 도서관등록이용자수, 연간 오프라인 방문자수, 연간 온라인접속자수, 연간 프로그램 참여자수, 연간 목록이용건수, 연간 대출건수 등을 포함한 각종 산출(output)통계지표를 중심으로 파악하고 있었다. 2018년 한해 동안의 성과를 보면, 주민의 약 40%인 총 425,000명이 유효한 도서관 카드를 갖고 있고, 2018년 한해에 약 460만 명이 오프라인으로 도서관을 방문했으며 320만명이 75종의 DB이용을 포함한 다

양한 목적으로 온라인 서비스에 접속했으며, 프로그램 참여자 250,376명, 목록이용 1,300만 건, 대출 1,100만 건 이상 등으로 집계되고 있었다.

FCPL은 2018-2023 도서관 중장기 발전계획에서 중점적으로 추진하는 서비스 3대 핵심과제는 연령별 프로그램개발, 장서개발, 기술혁신으로, 도서관 서비스가 이들 과제를 중심으로 진행되고 있었다. 도서관 중장기 발전계획은 매우 모범적인 과정을 거쳐 수립되고 있었다. FCPL 전략계획 책임자에 따르면, 도서관 발전계획은 기본적으로는 카운티정부의 발전방향 및 핵심 추진과제와 직접적으로 연계되어 있고, 카운티 정부의 경제적 성공을 촉진할 수 있도록 도서관 서비스의 발전방향도 수립하는 것을 골자로 하고 있었다.

이러한 방향성에 기초하여 중장기 발전계획은 총 13개월간의 기간을 거쳐 수립되었는데, 이 과정에서 도서관 이사회를 비롯한 모든 이해관계자가 참여하였다. 시민공청회 3회, 직원 오리엔테이션과 워크숍 3회, FGI 7회, 도서관 부서별 인터뷰 12회, 도서관 이해관계자 인터뷰 20건 등 다양한 층위의 회의가 진행되었고, 시민 8,215명이 참여한 대규모 온라인설문, 1,109명의 전화인터뷰, 도서관직원과 이사회 온라인설문에 281명이 참여함으로써 거의 1만여명의 의견을 수렴하였다. 중장기 발전계획 수립과정에서 핵심적 역할을 한 것은 직원들로 구성된 중장기 발전계획팀으로, 각 분관에서 1차 추천된 100여 명으로부터 최종 선발된 19명이었다. 또한 경영진, 촉진자 역할을 한 카운티 정부 전문가 등 총 37명으로 구성된 위원회는 중장기 발전계획팀에 대한 지원 그룹으로 역할

을 하도록 설계되었다. 이 과정은 FCPL의 미래에 대해 지역사회 구성원이 함께 도서관에 대해 생각해 보는 기회는 물론 홍보효과라는 부수적 성과도 제공했다. 이러한 과정을 통해 <표 3>과 같은 FCPL 조직 전체의 비전과 사명, 전략목표가 수립되었고, 이후 후속 단계로 각 분관 및 부서별 목표와 핵심 추진과제가 수립되었다.

FCPL은 중장기 발전계획 하에서 2020년도 달성 목표를 설정하였는데, 세 영역에서 핵심 성과지표(key performance measures)를 설정했다. 성과지표는 최근 3년간 통계치와 올해 추정치에 기반을 두고 목표치를 설정하고 있었다. 그

럼에도 <표 4>에서 볼 수 있듯이, FCPL의 경우 논리모형의 결과(outcome)나 영향(impact) 지표 측면에서의 성과평가 측정은 이루어지고 있지 않았다.

FCPL은 3대 핵심 성과영역에서 총 7개의 핵심 성과지표를 선정하였는데, 도서관 리더십 영역에서 고객만족도, 인구대비 등록이용자수, 도서관웹사이트 페이지뷰 이용 변화율 등 3개 지표, 지원 서비스 영역에서 1인당 대출건수와 1인당 대출건수 변화율 등 2개 지표, 그리고 도서관 운영 영역에서 1인당 방문/이용수와 24시간 이내 참고질의 처리율 등 2개 지표가 선정되었다. <표 4>에 제시된 바와 같이, 각 지표별 성

<표 3> 미국 페어팩스 카운티 공공도서관(FCPL)의 중장기 발전계획(2018-2023)

비전	FCPL은 지역사회에 정보를 제공하고, 참여를 촉진하며, 영감을 불러넣는 필수 자원이다.
사명	프로그램, 공간, 기술과 도서, 그리고 그 밖의 다양한 형태의 교육 및 오락자료에 접근할 수 있게 함으로써 지역사회를 만들고 리더러시를 증진시킨다.
핵심가치	collaborative, innovative, community focused, adaptable, service oriented, positive learning focused.
핵심과제	1. maintaining safe and caring communities 2. creating a culture of engagement 3. connecting people and places 4. maintaining healthy economies 5. practicing environmental stewardship 6. building liable spaces 7. exercising corporate stewardship 8. economic success of the county
목표 (Goals & objectives)	FCPL의 2018-2022 전략계획 포커스 영역으로 설정된 5대 목표와 14개 하위목표 <ul style="list-style-type: none"> • 리터러시(Literacy): Provide literacy services and materials across age ranges <ul style="list-style-type: none"> - Objective 1. 초기, 유년 리터러시를 중심으로 도서관 서비스를 육성한다. - Objective 2. 필요한 지역에 ESL서비스를 제공한다. - Objective 3. 장서, 기술, 협력을 통해 리터러시를 지원한다. • 혁신(Innovation): Foster an environment of innovation • 기술(Technology): Integrate technology that will enhance and expand the library experience • 시민참여(Civic engagement): Design events and services that engage our diverse and dynamic community • 접근(Access): Expand access to library services

〈표 4〉 FCPL의 성과영역별 목표와 성과지표(2020)

핵심성과영역	영역별 목표와 성과지표	
1. 도서관 리더십	Goal	효율적이고 비용효과적인 서비스 제공에 필요한 리더십, 조정, 경영적 지원 제공
	Objective 1	85% 고객만족도
	성과 목표치	<ul style="list-style-type: none"> • 산출(Output): 도서관 방문수 4,397,675회 • 효율(Efficiency): 1인당 비용 24.77달러 / 1회 방문당 비용: 6.68달러 • 서비스 품질(Service Quality): 1인당 도서관방문: 3.71회 • 성과(Outcome): 고객만족도 85%
	Objective 2	관내 거주자의 40% 이상 이용
	성과 목표치	<ul style="list-style-type: none"> • 최근 3년간 통계(현재추정)과 함께 목표치 제시 • 산출(Output): 등록이용자수 416,387명 • 효율(Efficiency): 등록이용자1인당 비용 70.52달러 • 서비스 품질(Service Quality): 연간신규등록이용자60,262명, 인구대비 신규등록자 비율증가 1.6% • 성과(Outcome): 인구대비 등록이용자 비율 40%
	Objective 3:	도서관 웹사이트 이용자의 만족도 90% 이상
성과 목표치	<ul style="list-style-type: none"> • 산출(Output): 도서관 웹사이트페이지 뷰 수: 6,860,000 / 이용자방문수 3,709,000 • 서비스 품질(Service Quality): 이용자의 만족도 90% 이상 • 성과(Outcome): 웹사이트 페이지뷰 변화율 1.0% 증가 	
2. 지원서비스	Goal	시민의 교육, 정보, 여가 요구를 적시에 정확히 부응할 수 있는 정보자료 접근을 촉진한다.
	Objective 4	모든 자료에 대한 대출은 현재수준으로 유지하고, 1인당 연간 최소대출 10건
	성과 목표치	<ul style="list-style-type: none"> • 산출(Output): 대출 10,778,240건; 주문 185,000건, 처리 185,000건 • 효율(Efficiency): 직원시간당 주문건수 180건, 직원시간당 처리건수 60건 • 서비스 품질(Service Quality): 자료회전율 5.0 • 성과(Outcome): 1인당 대출 9.1건; 1인당 대출 2.4% 증가
3. 도서관운영	Goal	시민의 교육, 정보, 여가 요구를 적시에 쉽게 접근할 수 있게 정보자료를 제공하도록 자료대출 정보서비스, 프로그램, 원격배달서비스 등의 대면서비스를 제공한다.
	Objective 5	주민 1인당 35회 접촉(contact)을 목표로 최소 30회 달성
	성과 목표치	<ul style="list-style-type: none"> • 산출(Output): 예약1,417,305건, 대출 10,778,240건, 방문 4,397,675, 프로그램참가자 292,950명, 총 컨택수 33,129,220건, 개관시간 62,793시간 • 효율(Efficiency): 컨택당 비용 \$0.89; 시간당 컨택수 528회; 직원시간당 컨택 41회 • 서비스 품질(Service Quality): 고객만족도 85% • 성과(Outcome): 1인당 컨택수 35회
	Objective 6	정보질의를 적시에 정확히 처리하여 24시간 이내에 최소73% 답변
	성과 목표치	<ul style="list-style-type: none"> • Output 산출: 정보질의 1,976,650건; 관내 프린트이용 5,851,150건; 관내전자이용 1,555,250건 • 효율(Efficiency): 직원시간당 질문건수 12건, 서비스시간당 질문건수31건 • 서비스 품질(Service Quality): 1인당 질문수 1.67건 • 성과(Outcome): 24시간 내 질문답변 완료율 73%

과 목표치 대비 성과달성도가 구체적으로 산출되어 성과목표 달성 여부를 측정할 수 있게 되어 있다.

FCPL의 성과평가 사례를 종합적으로 평가해 보면, 성과평가를 전략계획과의 밀접한 관련하에 추진하고 있는 전 과정과 성과목표 수립 과정은 매우 모범적이었다고 파악된다. 측정지표 측면에서 FCPL이 설정한 7개 핵심성과지표를 살펴 보면, 모두 기존부터 사용해 온 산출(output)과 결과(outome) 지표 형태(예: 대출 건수 및 대출증가비율, 1인당 컨택수 등)를 띄면서 투입대비 산출을 단순 수치로 제시하는데 머물고 있었다. 성과지표가 논리모형에 제시된 바, 개인의 삶과 지역사회에 대한 영향을 구체적으로 측정하는 차원의 측정지표로는 나아가지 못하고 있었다.

3.4 워싱턴 DC 공공도서관 시스템 (Washington, D.C. Public Library System, DCPL)

미국의 수도인 워싱턴 DC에 소재한 공공도서관시스템(DCPL)은 본관을 포함한 총 26개의 도서관으로 구성된 도시 지역 도서관시스템이다. 2019년 7월 25일 DCPL 도서관 정책본부 전략계획 책임자(Director of Strategic Planning)를 포함한 2인을 2시간에 걸쳐 심층 면담하였

다. 면담에 앞서 사전 질문지를 통해 조사 목적을 알림으로써 방문시에는 전략계획과 성과평가 중심으로 자료를 공유받으며 면담을 진행하였다.

심층면담에서 파악한 바에 따르면, DCPL은 2015년에 2,000명 이상의 시민과 200명 이상의 직원이 참여한 광범위한 지역사회 요구조사를 실시함으로써 도서관의 비전과 핵심과제들을 도출하였다. 그 결과 “Know your neighborhood”가 비전으로 설정되었고, 독서, 디지털시민, 강한 커뮤니티, 지역 역사와 문화, 관리책무 등이 5대 핵심서비스 과제로 도출되었다.

“Know your neighborhood 2017-2021”에 나타난 DCPL의 발전계획을 보면, 각 영역별로 세부 추진전략과 목표를 설정하여 총 32개의 추진계획을 수립하고 연도별 목표를 설정하였고, 목표 달성을 위해 그 진행 상황을 지속적으로 모니터링하고 있었다. <표 5>는 5대 핵심과제 중 “독서(Reading)” 영역에 설정된 구체적인 추진 계획과 목표치를 보여 주는데, 정량적 산출지표 (예: 연중 독서프로그램 수료자 2배 증가)로 제시되어 있다.

중장기 발전계획으로부터 설정된 전체 목표는 세 개의 목표 지표로 수립되는데, ① 주민 75%의 도서관 대출증 소지, ② 연간 대출건수 500만건, ③ 아웃리치 프로그램 개발을 통한 도서관 방문횟수 500만회로 설정되었다. DCPL은

<표 5> 워싱턴 DC 공공도서관(DCPL)의 핵심과제 중 독서(Reading) 영역의 추진계획 및 목표

추진 계획	목표치
서비스 대상 지역으로 설정된 지역의 모든 어린이에게 다가갈 수 있도록 노래, 말, 읽기를 보다 확장하여 독서를 좋아하게 한다	1,578구역 지역에서 출생한 모든 서비스 대상 지역 아이들을 출생시부터 등록시킨다. 목표한 서비스 대상 지역에서 여름독서프로그램 수료자를 2배 증가시킨다.

〈표 6〉 워싱턴 DC 공공도서관(DCPL)의 서비스 성과지표

성과영역	성과지표	성과영역	성과지표
대출	등록이용자수, 출입문카운트 수, 대출건수(방문, 디지털), Wi-Fi 이용세션수, 회의실 이용건수	아웃리치	아웃리치 프로그램수, 아웃리치 프로그램 참석자수
영유아 리터러시 프로그램	관내 대상어린이 수 대비 등록자 비율, 아웃리치 참가자수, 기타 프로그램 참가자수, 스토리타임 참가자수	회의/열람실 이용	회의수, 회의 참석자수
		Wifi 접속	Wi-Fi 접속횟수
학생/교사 등록자	유효 등록자수, 컴퓨터 이용세션수	컴퓨터 이용	컴퓨터 이용세션수, 성인 컴퓨터 이용횟수, 온라인 방문수, 프린터 인쇄 페이지수

또 매 분기별 성과를 집계하여 보고서로 발표하는데, 직전 분기와 최근 5년간의 추이를 보여준다. 2019년 3분기 보고서에 제시된 지표는 다음 〈표 6〉과 같다.

DCPL의 성과지표 역시 패어팩스 카운티 도서관시스템과 같이 성과지표가 주로 산출지표에 머물러 있음을 확인할 수 있었다. 지역사회의 폭넓은 참여와 직원의 노력의 결과로 수립된 핵심과제와 성과지표가 서로 긴밀히 연결된 형태로 개발되지는 않은 것으로 파악되었다.

본 연구에서 방문 조사한 세 지역의 미국 공공도서관시스템은 공통적으로 미국공공도서관협회의 무료 성과측정도구인 Project Outcome을 활용하지 않고 자체 성과평가시스템을 개발, 운영하고 있었다. 자체 시스템을 사용하고 있는 이유를 심층면담을 통해 알아본 결과, 모두 단순한 쿠키커터(cookie-cutter)식 평가도구보다 자관의 특성을 제대로 반영할 수 있는 성과체계를 가질 필요성을 느꼈기 때문이었고, 또 그렇게 추진할 수 있는 도서관 자원의 뒷받침을 받는 도서관시스템이기 때문으로 파악되었다.

본 연구에서 조사한 세 미국 도서관 시스템

성과평가 사례의 공통된 특징을 종합하면, 먼저 전략목표 수립은 매우 중요한 경영활동으로 성과목표 달성과 긴밀히 연계되어 있었다. 반면, 성과지표 측정을 둘러싼 방법론과 지표는 앞서 논리모델을 적용하고 있는 필라델피아나 로체스터 공공도서관과는 차이가 있어 여전히 정량적 산출지표 중심으로 설정되는 경향이 관찰되었다.

4. 요약 및 결론

세계적으로 공공도서관의 사회적 가치와 영향을 지역사회와 펀딩 기관에게 증명해야 하는 설명책임의 압박이 높아짐에 따라 서비스 성과 평가에 대한 관심이 커지고 있다. 본 연구는 최근 공공도서관 성과평가의 국제적 동향과 해외 성과평가 실무 동향을 조사하는 목적으로 수행되었다. 문헌조사를 통해 성과평가에서 현재 주류적으로 적용되고 있는 이론인 논리모델을 조사하는 한편 해외 공공도서관 성과평가 실례를 현장 방문과 심층면담을 수행함으로써 사례 조사하였다.

2010년 전후부터 국제 도서관계의 공공도서관 성과평가는 공공도서관이 지역주민의 삶과 지역사회에 미치는 실제 영향력을 측정하려는 경향이 주류를 이루는 한편, 이를 실질적으로 수행할 수 있는 방법들을 제시하는 노력이 계속되어 왔다. 이론 측면을 보면, 균형성과모델(BSC)과 논리모델이 주로 이용되는 모델이었다. 특히 논리모델은 공공도서관 서비스의 영향과 가치가 강조되는 최근 경향으로 인해 최근 더 주목받고 활용되고 있는 것으로 파악되었다.

성과측정방법에 대한 국제 가이드라인과 함께 국가 차원의 성과지표 개발 노력이 활발히 진행되고 있었다. 개별 공공도서관들도 그 지역의 발전계획에 따라 전략목표를 수립하고 도서관 성과도 그에 따라 측정하는 경향이 뚜렷이 파악되고 있었다. 국제적 차원에서는 ISO 16439와 국가 차원의 성과평가 도구인 미국 공공도서관협회의 Project Outcome이 특히 주목할만한 연구성과로 파악된다. 이들은 매우 구체적이고 실제 적용이 용이한 성과평가 도구로, 무엇보다 최근까지 측정이 용이하지 않았던 영향(impact)지표 차원에서 그 방안을 제시해 줬다는 점에서 그 의의가 크다.

본 연구의 문헌조사에서 발견한 분명한 추이는 이제 도서관 성과평가가 정량적 산출을 넘어 결과지표 및 영향지표가 주요 성과지표가 되고 그 측정에 많은 노력이 부어지고 있다는 점이다. 미국의 경우, 공공도서관협회가 제공하는 범용성 높은 성과평가도구가 있음에도 불구하고 독자적으로 성과평가 노력을 경주하는 개별도서관 시스템들이 적지 않았다. 예컨대, 필라델피아시와 로체스터시 도서관 등 일부 미국

도서관시스템에서 문헌에 제시된 논리모델을 매우 구체적으로 실제 성과평가 실무에 적용하고 있었다.

본 연구에서는 미국 세 개 도시의 공공도서관시스템을 직접 방문하여 성과평가 책임자들과의 심층면담을 수행하였다. 이 심층 사례조사를 통해 실제 해외 공공도서관들이 어떤 과정을 통해 성과평가를 하고 있는지 최근 동향을 확인할 수 있었다. 조사 결과에 따르면, 공공도서관들이 모두 자체적으로 개발한 성과평가 시스템을 갖는 한편, 도서관 본부에 전략계획 전문가를 두고 시정 운영 방향에 부합하는 도서관 중장기 발전전략을 개발하고 있었다. 성과평가는 발전전략에 따라 성과 영역 그리고 구체적 목표치를 설정함으로써 그 달성여부를 확인하고 있었다. 또 성과목표와 성과지표를 지속적으로 업데이트하면서 시민의 삶과 사회 환경 변화를 신속히 반영하고 있었다. 이는 성과지표 수립과 평가를 정기적으로 반복 수행함으로써, 그 결과로 제시된 증거에 기반하여 도서관 서비스 개선과 차기년도 활동 계획에 반영하는 성과평가시스템의 피드백 루프가 긍정적으로 작동되는 기제를 보여준다.

이렇듯 현재 해외 도서관의 평가 시스템 운영과정을 보면, 서비스를 개선하고 투입자원의 효과를 파악하고자 하는 평가 목적의 근본적 핵심에는 닿아 있음을 알 수 있다. 더불어 지역사회의 요구 분석과 도서관의 본질적 사명에 기반하여 중장기 발전 계획을 수립하고 그 투입과 산출 목표를 설정하는 원칙론적인 과정이 실제로 실무에서 작동하고 있음을 확인할 수 있었다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서 현장 방문하

여 심층면담을 통해 조사했던 미국의 주요 도시지역 공공도서관들의 사례를 통해 파악한 바에 따르면, 성과평가지표는 아직 영향지표보다 전통적인 양적 산출지표 중심으로 대출책수, 이용자 수, 만족도 등에 머물러 있는 것이 보다 일반적인 것으로 보인다. ISO 16439나 Project Outcome 등에서 영향지표를 제시한 바 있으나, 설문문항 형태의 단순 이용자 인식조사 방식으로만 측정하는 것은 미흡한 감이 있다. Creaser(2018)가 주장했듯이 영향지표는 쉽게 손에 잡히지 않아 측정이 어려우므로 복수의 방법으로 측정해야 할 것이다. 영향지표가 보다 큰 설득력을 갖기 위해서는 삼각화기법(triangulation)을 적용해 복수의 양적, 질적 지표로 측정될 필요가 있을 것이다. 따라서 성과평가 실무에서 활용되는 영향지표는 여전히 보완되어야 할 과제로 남아 있다고 볼 수 있다.

본 연구에서 살펴본 해외 공공도서관의 성과평가 동향을 종합해 보면, 세계적으로 공공재정 투입의 정당성을 입증하기 위해 시민 개인의 삶에 긍정적 영향을 미치고 또 지역발전에 기여하는 영향을 효과적으로 측정하려는 시도가 계속적으로 이루어지고 있었다. 즉, 기존의 단순 산출지표를 넘어 장기적으로 지역주민 삶과 지역발전을 위해 어떤 변화를 만들었는지 그 영향력을 측정하는 성과지표가 강조되고 있

는 것이다. 영향 지표는 각 도서관이 수립한 중장기 발전계획과 전략 목표를 반영하는데, 논리모델을 기반으로 성과체계를 구축한 미국 공공도서관협회의 Project Outcome이나 로체스터공공도서관과 같은 소수의 사례에서 그 실제 적용사례를 확인할 수 있다.

마지막으로, 성과평가와 관련한 국제 동향을 조사하면서 해외 사례로부터 얻은 가장 중요한 시사점은 성과평가가 도서관 중장기발전계획과 유기적인 연계성을 갖고 작동한다는 사실이다. 본 연구에서 사례 연구했던 도서관들은 모두 서비스를 통해 지역사회에 기여하고자 하는 구체적인 목표를 중장기 발전계획을 통해 우선적으로 수립하고 있었다. 세계 주요 국가 공공도서관들의 성과지표를 보면, 먼저 공공도서관의 미션과 목적에 상응하며 도서관의 중장기 전략계획(strategic plan)을 세워 집중할 성과 영역을 분명히 하고, 그 성과 달성 정도를 측정할 일련의 성과지표(performance indicators)를 선정하는 방식을 취하고 있었다. 개별도서관의 발전전략 수립이나 성과지표가 논리적 인과체계나 공론화 가정을 제대로 갖추지 못한 채 도서관 운영평가가 이루어지고 있는 현재 우리 상황을 볼 때, 이와 같은 접근방법은 향후 우리 공공도서관의 성과평가 실무를 개선하는데 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 이석민 (2011). 프로그램 논리모형(Logic Models)의 적용과 사용에 관한 연구. 한국거버넌스학회보, 18(1), 211-243.
- [2] 정승우, 이학연 (2015). 서비스수준협약 기반의 병원정보시스템 성과측정 모형: IT 균형성과표

- 및 논리모형 접근법. 한국경영공학회지, 20(2), 1-15.
- [3] American Library Association (2015). Libraries Transform, an Initiative of the American Library Association. Available: <http://www.ilovelibraries.org/librariestransform/>
- [4] Bickman, L. (1987). The functions of program theory. *New Directions for Evaluation*, 33, 5-18.
- [5] Bill & Melinda Gates Foundation (2015). Global Libraries Impact Planning and Assessment Guide. Available: <http://www.publiclibraryadvocacy.org/wp-content/uploads/2015/06/IPA-Guide-2015.pdf>
- [6] Creaser, C. (2018). Assessing the impact of libraries: the role of ISO 16439. *Information and Learning Sciences*, 119(1/2), 87-93.
- [7] District of Columbia Public Library Homepage (2021). Available: <https://www.dclibrary.org/>
- [8] Dyehouse, M., Bennett, D., Harbor, J., Childress, A., & Dark, M. (2009). A comparison of linear and systems thinking approaches for program evaluation illustrated using the Indiana Interdisciplinary GK-12. *Evaluation and Program Planning*, 32(3), 187-196.
- [9] Fairfax County Public Library Homepage (2021). Available: <https://www.fairfaxcounty.gov/library/>
- [10] Free Library of Philadelphia Homepage (2021). Available: <https://www.freelibrary.org/>
- [11] Hoe, N., Apgar, S., Meyers, A., Pierce, J., & Springstubb, D. (2017). Impact evaluation report. Free Library of Philadelphia. Available: <https://libwww.freelibrary.org/assets/pdf/about/impact-evaluation-report.pdf>
- [12] International Organization for Standardization (2014). ISO 11620:2014. Information and Documentation. Library Performance Indicators. Available: <https://www.iso.org/standard/56755.html>
- [13] International Organization for Standardization (2014). ISO 16439:2014. Information and Documentation: Methods and Procedures for Assessing the Impact of Libraries. Available: <https://www.iso.org/standard/56756.html>
- [14] Kellogg Foundation (2004). Logic Model Development Guide: Using Logic Model to Bring Together Planning Evaluation, and Action. Battle Creek, MI: W. K. Kellogg Foundation.
- [15] Matthews, J. (2006). The library balanced scorecard: is it in your future? *Public Libraries*, 45(6), 64-71.
- [16] Matthews, J. (2015). Assessing outcomes and value: it's all a matter of perspective. *Performance*

- Measurement and Metrics, 16(3), 211-233.
- [17] Matthews, J. (2018). Management frameworks and the broader perspective. *Public Library Quarterly*, 37(3), 263-278.
- [18] McLaughlin, J. & Jordan, G. (1999). Logic models: a tool for telling your program's performance story. *Evaluation and Program Planning*, 22, 65-72.
- [19] National Impact Evaluation Group (2013). *Impact of Libraries*.
Available: <https://wiki.helsinki.fi/display/arvi/Theory>
- [20] New York Public Library. Homepage (2021). Available: <https://www.nypl.org/>
- [21] Orr, R. (1973). Measuring the goodness of library services. *Journal of Documentation*, 29(3), 315-52.
- [22] Public Library Association (2017). *Project Outcome: 2017 Annual Report*.
Available: https://www.projectoutcome.org/ckeditor_assets/attachments/359/pla-project-outcome-2-year-annual-report-final.pdf
- [23] Rochester Public Library Logic Model (2021).
Available: <https://www.wilder.org/wilder-research/research-library/rochester-public-library-logic-model>

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] Lee, S. (2011). A study on the application and use of program logic models: a research and development of evaluation indicators for Secondhand Smoking Free Seoul! Program. *Korean Governance Review*, 18(1), 211-243.
- [2] Chung, S. & Lee, H. (2015). A service level agreement-based performance measurement model of hospital information system: an IT balanced scorecard and logic model approach. *Journal of the Korea Management Engineers Society*, 20(2), 1-15.