

공공도서관 성과평가 체계에 대한 비교·분석*

A Comparative Analysis of the Performance Evaluation System for Public Libraries

김 선 애 (Sun-Ae Kim)**

초 록

급변하는 환경 하에서 공공도서관은 다양한 변화에 대응하고, 사회적 가치를 입증하고 그리고 투입자원에 대한 정당성을 증명하기 위해 그들의 활동을 포괄적으로 나타낼 수 있는 성과 측정이 필요하다. 그러나 대부분의 성과평가는 특정 영역 혹은 특정 분석방법에 치중하여 진행되어 왔다. 이에 본 연구는 국내 공공도서관 성과관리 도구 개발을 위해, 도서관 선진 국가들의 공공도서관 성과평가도구 개발을 위한 노력을 살펴보았다. 공공도서관 성과평가의 방향성, 평가체계, 주요 성과평가영역 등을 검토·분석하여 시사점을 도출하였다. 주요결과는 공공도서관 성과평가의 관점이 투입-산출위주에서 결과(outcome) 혹은 영향(impact)으로 옮겨가고 있었고, 성과평가영역이 공공도서관 발전전략 혹은 도서관의 역할과 연계되어 있었다. 그리고 공공도서관의 성과관리를 위한 평가체계 구축, 도구개발, 수월성 확보 등을 위해 국가와 기관이 함께 노력하고 있었다.

ABSTRACT

In a rapidly changing environment, public libraries need performance measures that can comprehensively represent their activities in order to respond to various changes, demonstrate social value, and justify input resources. However, most of the performance evaluations have been focused on specific areas or specific analysis methods. Therefore, this study looked at the efforts of advanced countries of overseas libraries to develop performance evaluation tools for public libraries in order to develop performance management tools for domestic public libraries. The implications were derived by reviewing and analyzing the direction, evaluation system, and major performance evaluation areas of public library performance evaluation. The main result was that the perspective of public library performance evaluation was shifting from input-output-oriented to outcome or impact, and the performance evaluation area was linked to the development strategy of public libraries or the role of the library. And, the government and institutions were working together to establish an evaluation system for performance management of public libraries.

키워드: 공공도서관, 공공도서관 평가, 도서관평가모델, 도서관성과평가

Public Library, Public Library Evaluation, Library Evaluation Model, Library Performance Measurement

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

** 경성대학교 문헌정보학과 부교수(kimsa@ks.ac.kr)

논문접수일자 : 2020년 11월 23일 논문심사일자 : 2020년 12월 10일 게재확정일자 : 2020년 12월 14일
한국비블리아학회지, 31(4): 49-72, 2020. <http://dx.doi.org/10.14699/kbiblia.2020.31.4.049>

1. 서론

우리 사회가 복지사회로 진입하며 동시에 디지털 정보기술 발전이 가속화되고 있는 상황 속에서 공공도서관 서비스 역시 많은 변화가 필요하다. 21세기로 들어선 이후, 공공도서관은 사회적 역할 확장에 따른 재정 투입의 증대, 공공서비스를 둘러싼 재정 압박, 공공기관의 서비스와 조직 운영에 대한 책무(accountability)를 요구하는 사회적 분위기, 사회 변화에 부합하는 서비스에 대한 수요와 기대 증대 등과 직면하고 있다. 이러한 상황속에서 공공도서관은 시민과 사회에 어떤 기여를 하고 있는지를 입증해 내고 그것을 사회와 효과적으로 소통해야 하는 과제를 안게 되었다.

도서관의 성과는 경영관점에서의 양적 산출 혹은 개별 기관의 계획서와 결과보고서에 기재하는 기대효과로 제시되어 왔다. 도서관 경영 및 운영자의 관점에서 보면 정책 및 서비스에서 제시한 수치적인 산출 결과와 기관에서 예상하는 기대효과에 대한 성과 결과물이 도서관 서비스의 성과가 되었다. 특히, 산출중심의 도서관의 성과목표는 대출자수, 대출권수, 프로그램 수, 프로그램 참여자 수, 협력기관 수, 독서 동아리 수 등이었고, 목표치는 매년 상향조정되었다. 이와 같은 산출중심의 평가는 어떤 정책이나 서비스가 시민들의 요구를 기반으로 개발되고 운영되었는지 혹은 그 목표를 달성하기 위해 투입되는 내부 자원의 품질은 어떠한지 그리고 해당 정책 및 서비스가 시민들에게 어떻게 전달되고 체감되고 있는지를 담아내기 어렵다. 시민혜택의 관점에서 서비스 수준을 진단하고 새로운 정책이나 서비스를 개발할 수

있는 근거 확보가 쉽지 않다. 따라서 도서관 정책과 서비스는 기존의 서비스를 재생산 혹은 재활용 하는 것에 머무르게 되면서 변화를 시도하기 어려운 구조에 놓이게 된다.

공적 기금으로 운영되는 공공도서관은 그 사회적 가치를 입증하고, 투입자원에 대한 정당성을 증명함으로써 서비스 제공과 조직 운영에 대한 책임(accountability)과 정당성을 이용자, 지역사회, 의사결정자 등과 설명력을 갖고 소통할 수 있어야 한다. 또한 공공도서관을 설립·운영하는 지방자치단체는 도서관이 제공하는 각종 서비스에 대한 성과를 시민과 지역공동체의 관점에서 보고, 그 서비스가 시민의 삶에 얼마나 긍정적으로 기여하고 있는지를 지속적으로 파악하고, 시민과 사회적 요구에 맞게 정책을 개선해 나갈 수 있어야 한다.

현재까지 공공도서관 서비스 실태 조사 및 서비스 성과 평가는 도서관이 제공하는 서비스의 이용량에 근거하는 양적 평가와 이용자 만족도 조사에 머물고 있었다. 이러한 평가는 도서관 서비스가 실제 시민의 삶 속에서 어떤 도움을 주고 변화로 이끄는지를 확인함으로써 도서관의 가치를 제대로 파악하는 데 효과적일 수 없다. 도서관 서비스 실태에 대한 현황 평가 및 성과평가는 과학적이고 체계적인 경영 전략 프레임워크 속에서 이루어져야 하고, 이러한 과정을 체계화하고 모형화하여 성과평가의 기준으로 삼을 필요가 있다.

도서관 서비스의 특성상 물질적인 산출이 많지 않아, 산출과 성과를 동일시하는 경향이 오랫동안 지속되어 왔다. 이제는 체계적인 기준과 과학적인 도구를 이용하여 공공도서관 서비스 실태를 조사하고, 서비스 제공자 중심의 산출이 아닌 이용자, 공동체를 넘어 사회·환경·경제적

인 측면에서의 결과(outcome)나 영향(impact)을 측정할 수 있는 성과관리시스템이 요구된다. 실제로 많은 도서관 선진국의 경우, 재정적 여건의 악화와 인터넷 기술의 발전에 따른 도서관 우회현상으로 인하여 정책결정자들은 도서관의 가치를 증명해야 하는 부담을 갖게 되었고, 이로 인해 세계 각국은 공공도서관 서비스의 성과측정을 위한 방법론과 측정 및 평가도구를 개발하는데 큰 노력을 기울이고 있다(김신영, 권나현, 김선애 2020).

도서관 선진국들은 공공도서관의 성과평가에서 추구하는 성과(outcome)는 무엇인지 그리고 도서관의 사회적 영향력(impact)을 파악하기 위해 어떤 영역을, 어떻게 측정하는지에 대한 고찰이 필요하다. 이에 본 연구는 국내 주요 공공도서관평가 관련 연구의 성과평가 방법, 평가영역, 문제점 등을 살펴보고, 도서관 선진국들의 공공도서관 성과평가측정을 위한 평가체계 개발에 대한 노력을 살펴보고, 공공도서관 성과평가 방법, 지향점, 주요 성과평가영역, 특징 등을 분석하고자 한다. 이를 통해 국내 공공도서관 평가의 취약점을 진단하고, 해외 도서관 선진국들의 공공도서관 성과평가의 시사점을 파악하여 국내 공공도서관 성과평가 도구 개발에 활용할 수 있는 정보를 제공하고자 한다.

2. 이론적 배경

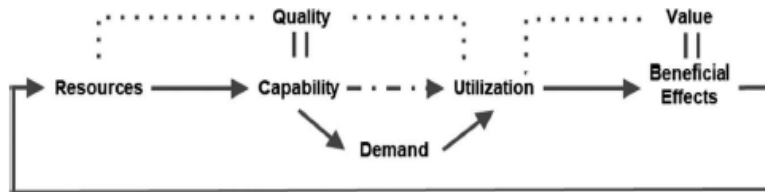
2.1 도서관 성과평가 모델 및 관점

도서관은 이해관계자들에게 운영의 효율성

혹은 생산성을 넘어 종종 도서관과 도서관이 제공하는 서비스의 가치와 영향을 증명해야 할 필요성에 직면한다. 도서관의 주요 이해관계자가 제기하는 질문들은 i) 도서관 및 서비스 이용으로 인해 발생하는 명백하고 가시적인 이점이 있는지, ii) 도서관이 지역사회의 요구를 충족하는지, iii) 도서관에 대한 투자가 비용 대비 가치를 나타내는지 등이며(Matthews 2018), 도서관은 이러한 질문들에 답하기 위해 평가에 관심을 갖는다.

평가 모델은 모든 조직에서 제공하는 기능 및 서비스에 대한 이해를 돕기 위해 사용된다. 도서관 분야에서 운영 및 성과평가 등에 자주 인용되고 사용되는 평가 모델은 Orr(1973)이 제안한 Input-output model(IOMs)모델이다. <그림 1>에서 보듯이 IOMs 평가 모델은 조직의 업무과정에 근거한 측정 모델로서 자원(resources), 능력(capabilities), 이용(utilization), 결과(outcomes) 그리고 영향(impact)로 구성되어 있고, 각 요소를 측정하기 위해 투입(input), 과정(process), 산출(output), 결과(outcomes) 또는 영향(impact) 등에 상응하는 지표(measures)를 개발하여 사용한다. 이 모델에 기반하여 도서관평가를 설명하면, 도서관은 자원(resources)을 운용하여 일련의 서비스를 창출하여 이용자에게 제공하고, 이러한 서비스는 도서관의 능력(capabilities)을 발휘하는 원천이 되고, 도서관의 능력은 이용자나 지역사회가 도서관의 자원, 서비스 등을 활용(utilization)하여 개인과 사회에 긍정적인 변화나 혜택(beneficial effects)을 제공하는 것이 된다.

역사적으로 도서관 분야의 평가는 대부분 IOMs에 기반을 둔 투입, 과정 및 산출에 중점



〈그림 1〉 Orr의 IOMs 평가모델

출처: Joseph Matthews, 2018. "Management frameworks and the broader perspective," *Public Library Quarterly*, 37(3): 267.

을 두고 진행되어왔다. 국내의 도서관평가들도 투입과 산출 지표를 갖고 도서관간 성과를 비교하는 데 많이 집중했다. 최근 외국의 도서관들은 투입-산출 평가를 넘어 도서관의 성과와 영향을 나타낼 수 있는 평가도구 개발을 위해 노력하고 있다. 그러나 도서관의 성과와 영향력을 측정하기 위해서는 이를 식별하는 것이 매우 중요하다.

Nicholson(2004)은 도서관 서비스 성과 평가가 관점에 따라 다양할 수 있고, 성과의 결과가 다를 수 있음을 도서관평가를 위한 전체적인 접근방식(holistic approach)을 통해 제시하

였다. 〈그림 2〉에서 보듯이, 서비스의 성과평가를 재무적인 관점, 비재무적인 관점, 도서관 관점, 이용자 관점 그리고 이들 상호간의 관점 등 다양한 관점에서의 필요성을 설명하고 있다. 이렇게 다양한 관점에서 평가할 때, 조직의 성공을 이끄는 요소가 무엇인지를 잘 이해할 수 있을 뿐만 아니라 관리자의 의사결정에 도움을 줄 수 있다. Nicholson(2004)이 설명하는 평가 방법은 Kaplan과 Norton(1996)이 제안한 균형성과표(BSC: Balanced Scorecard)의 통합적 성과평가체계가 바라보는 관점과 같은 맥락이라 할 수 있다.

Perspective	System	User
도서관 시스템 (Library system)	Efficiency	Benefits
	Cost-Benefit Cost-Effectiveness	
이용자 (User)	Effectiveness	Quality
	 Relevance	

〈그림 2〉 Nicholson의 도서관 성과평가 방법

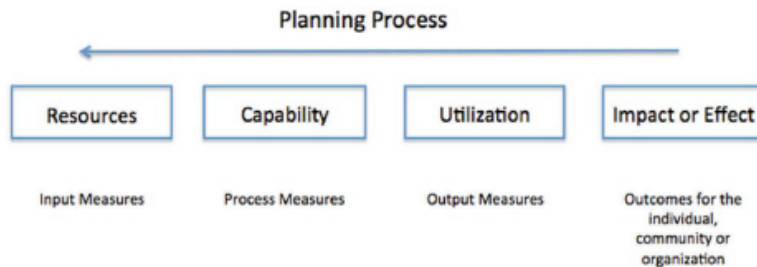
BSC모델은 조직의 성과를 측정하는 영역을 재무관점, 고객 관점, 내부프로세스 관점 그리고 학습과 성장 관점의 네 부분으로 구분하여 설명한다. BSC 모델의 가장 큰 특징은 재정관점으로 성과를 측정하는 한계에서 벗어나 조직 성과를 보다 넓은 영역에서 측정한다는 데 있다(지은구 2011). Nicholson(2004)의 전체적인 접근방식(holistic approach)은 도서관 서비스의 성과 측정이 도서관시스템과 이용자를 기준으로 어떤 관점에서 평가를 실시하느냐에 따라 성과 결과에 대한 해석 -효율성, 효과성, 혜택, 비용편익, 비용효과, 품질 평가 등- 이 다를 수 있음을 보여준다.

IOMs 모델을 사용한 평가는 지표간의 상관관계를 확인할 수 없음으로 인해, 어떤 지표가 성공 요인이었는지 혹은 어떻게 기여했는지 등의 관계 파악이 쉽지 않다. 따라서 결과에 대한 신뢰성 문제를 발생시킬 수 있는 문제점이 있다. 한편, 전체적인 접근 방법에서 제시하는 평가들은 한 측면만 보여줄 수 있어 전체를 파악하기 위해서는 다양한 평가를 모두 수행해야 하는 어려움이 있다.

이로 인해 20여 년 전부터 비영리기관에서

평가지표 간의 인과관계를 설명할 수 있는 평가도구로 논리모델을 사용해오고 있다. 논리모델은 기본적으로 프로그램의 기대, 가정, 원칙과 프로그램 혹은 서비스의 활동, 과정에서 장단기를 포함하는 결과 또는 영향을 논리적으로 연결키는 평가 모델이다(Kellogg Foundation 2004). 이 모델은 프로그램의 결과(outcome)를 평가하는 측정용 도구로 처음 활용되었지만, 이후 프로그램 전반에 영향을 미치는 조건이나 성과(performance)를 측정하는 성과측정모델로 발전하였다. 따라서 논리모델은 성과를 강조하는 측정 모델이라 할 수 있다(지은구 2012). <그림 3>에서 보듯이, 영향 혹은 효과를 이용(utilization), 능력(capability), 자원(resources)과 연관지어 성과를 측정하는 모델이다.

도서관 성과평가를 위해 사용할 수 있는 측정 모델과 도서관 성과평가의 관점을 살펴보았다. 성과평가의 방법과 관점이 다양하다는 것은 그만큼 도서관의 성과를 명료하고 분명하게 설명하고 정의하기가 어렵다는 것을 의미한다. 그런 어려움에도 불구하고 공공도서관은 개인의 삶과 지역사회내에서 그들의 성과를 증명하라는 요구에 끊임없이 직면한다. 이러한 요구



<그림 3> 논리모델(Logic Model)

출처: Joseph Matthews, 2018. "Management frameworks and the broader perspective." *Public Library Quarterly*, 37(3): 267.

에 직면한 도서관들이 그들의 성과를 증명하기 위해 어떤 노력을 기울여 왔고, 또 진행하고 있는지를 국내 및 해외 도서관 선진 국가들의 사례를 통해 살펴보고자 한다.

2.2 선행연구

공공도서관의 성과평가에 관한 연구는 다양한 관점에서 많이 진행되었다. 평가방법 혹은 성과를 바라보는 관점에 따라 구분하여 살펴보고자 한다.

도서관 서비스를 위해 투입되는 요소와 산출물을 중심으로 한 공공도서관 평가지표에 관한 연구로는 도서관정보정책위원회의 연구(문화체육관광부 2008; 도서관정보정책위원회 2008)와 국내의 주요 공공도서관 평가지표(문화관광부 공공도서관 성과지표 2003; 한국도서관협회의 도서관 성과지표 2003; 도서관정보정책위원회 도서관 성과지표 2008; 경기도 공공도서관 성과지표 2006; ISO 11620 2008; IFLA 2007 등)를 비교·분석한 김규한과 남영준(2008) 등의 연구가 있다. 마찬가지로 투입과 산출 요소를 이용하여 조직의 관리적 효율성 혹은 조직간의 상대적 효율성을 측정한 연구로는 윤혜영(2010), 이미경과 문성빈(2012), 박미경과 이홍재(2018) 등이 있다. 이들 연구처럼 산출을 기반으로 한 평가는 프로그램 목적과 관련하여 이용자에게 실제 어떤 변화와 혜택이 있었는지를 측정할 수 없는 한계점이 있다(박성재, 이용구 2015).

2000년 이후 많은 수행되었던 도서관 성과평가 관련 연구로는 투입, 산출, 성과의 관계를 경제적인 관점으로 바라본 연구들이다. 이와 관련

된 연구로는 지불의사비용(WTP)을 이용한 연구(정혜경, 정은주 2008; 표순희, 정동열 2008), 조건부 가치추정법(CVM)을 적용한 연구(표순희, 고영만, 심원식 2011; 표순희 2012) 등이 대표적이다. 도서관 성과의 경제적 가치를 측정하는 연구는 재정적으로 어려운 시기에 의사결정자들에게 도서관 서비스의 가치를 입증함으로써 효과적으로 재정보호를 할 수 있도록 설득하는데 매우 유용한 도구가 될 수 있지만(고영만, 심원식 2011), 도서관이나 대상 프로그램의 전체적인 맥락을 제대로 반영하기 어렵고, 그 성과도 경제라는 한 측면만을 강조한다는 점에서 한계가 있다(박성재, 이용구 2015).

한편, 산출중심 혹은 경제적 가치 중심의 평가에서 벗어나 도서관이 제공하는 서비스를 이용자가 인식하는 혜택의 관점에서 도서관의 성과를 측정한 연구로는 차미경과 표순희(2008), Vakkari와 Serola(2012), 권나현(2015) 등이 있다. 차미경과 표순희(2008)는 “공공도서관이 제공하는 자료와 다양한 서비스를 이용하고 즐기며 누림으로써 정서적, 심리적, 정신적 욕구를 충족하고 삶의 질을 확보하는 활동”이라는 향유의 개념을 사용하여 도서관 이용을 통한 혜택에 집중하는 도서관의 성과 측정 방안을 제안하였다. 같은 맥락에서 Vakkari와 Serola(2012)도 도서관의 성과를 도서관시스템이나 서비스가 그 이용자에게 제공하는 혜택관점에서 시민의 일상적 삶을 구성하는 교육, 일, 일상 활동, 가족 및 사회관계, 여가시간 등 5개의 대영역과 22개 세부 영역에서 공공도서관의 혜택을 조사하였다. 이 연구는 국제 비교연구를 목적으로 미국, 싱가포르, 노르웨이, 네덜란드 등 도서관 서비스가 선진화되어 있는 국가에서 같은 척도

를 사용한 반복 연구가 진행된 바 있다(Vakkari et al. 2014). 권나현(2015)도 반복 연구로서 Vakkari와 Serola(2012)가 제안한 성과측정지표에 근거하여 우리나라 공공도서관의 성과를 국민 개인의 삶에 미치는 영향을 중심으로 혜택의 관점에서 종합적으로 파악하였다. Vakkari와 Serola(2012)의 연구는 공공도서관이 제공하는 서비스를 이용한 결과로 인지하게 된 이용자들의 공공도서관에 대한 혜택을 측정하는 실증적 지표를 체계화한 최초의 연구이다.

최근 도서관 선진 국가들도 앞서 언급한 연구들처럼 공공도서관의 성과를 투입-산출중심에서 벗어나 개인과 지역사회에 미치는 영향 혹은 혜택을 중심으로 평가하려는 움직임이 강하다. 그에 대한 구체적인 내용은 4장 국외 공공도서관 성과평가에서 살펴본다.

3. 국내의 공공도서관 성과평가

전통적으로 공공도서관의 평가는 장서이용, 이용자 수, 대출자료 수 등의 측정지표를 이용하여 정량적 산출통계 중심으로 행해졌다. 이러한 통계 데이터를 이용한 평가가 도서관의 영향력을 입증하고, 도서관의 가치를 증명하는 자료로 미흡하다는 문제 제기에 맞서, 이를 극복하는 방안으로서 결과(outcome) 중심의 평가에 관한 관심이 높아지기 시작했다.

3.1 공공도서관 평가(문화체육관광부 2008; 2019)

국내의 가장 대표적인 도서관평가는 2008년

부터 문화체육관광부와 도서관정보정책위원회가 주관하여 실시하는 전국도서관운영평가이다. 이는 도서관평가를 국가 차원에서 종합적·체계적으로 추진함으로써 도서관 운영의 효율성을 높이고 도서관의 질적 성장을 제고하는 한편, 평가지표를 개발·보급함으로써 단위 도서관의 운영가이드라인 및 자기진단 도구를 제공하는 데 목적이 있다. 이 평가는 도서관경영, 인적자원, 시설환경, 정보자원, 도서관서비스로 구성된 5개 평가영역에 8개의 평가항목과 23개의 세부 평가지표로 구성되어 있다. 총 배점 1,000점에 정량지표와 정성지표에 각각 800점과 200점을 할당하고, 영역별로 차등 배점을 두어, 도서관 서비스 345점, 경영 260점, 정보자원 220점, 인적자원 145점, 시설 30점을 배정하였다. 평가의 형평성을 도모하고자 도서관의 규모와 특성을 고려하여 그룹핑하여 평가를 실시하고, 서면 및 현장조사를 병행 실시한다.

2008년부터 시행해온 전국 공공도서관 운영평가의 평가지표는 현장의 소리와 국내외의 주요 지표를 반영하여 지속적으로 개선되었다. 특히, 기본적으로 투입과 산출을 기반으로 한 실적 위주의 통계평가시스템이지만, 평가항목을 보완하여 정량지표 내에서 단위 도서관의 차별화된 성과를 측정하려고 노력한다. 예를 들면, 영역별 혁신사례 및 우수사례의 정성평가 지표 도입을 비롯하여 지역사회 이용자 만족도 조사, 도서관발전종합계획의 정책 반영 및 도서관 중장기발전계획의 수립 등의 평가항목을 통해 개별도서관의 계획 대비 성과와 우수성을 평가하고 있다. 또한 전년 대비 증감 실적을 반영하는 평가항목을 통해 도서관의 노력과 성장을 유도하고 있다.

3.2 경기도 공공도서관 성과평가 (경기도 2007)

2008년 전국도서관운영평가가 도입되면서 중단되었지만, 경기도와 경기도사이버도서관은 2002년부터 경기도 공공도서관 성과지표를 독자적으로 개발하여 평가에 사용하였다. 변화하는 디지털 환경, 선진화된 도서관서비스 환경, 도서관 성장과 발전에 대한 비전, 도서관 경영자의 비전과 전략, 이용자 만족 등의 성과지표를 반영하는 다면적 성과지표 개발을 지향했다(경기도 2007). 평가는 서면평가, 온라인서비스 평가, 통계평가 세 구분으로 나뉘며, 구분별 배점은 390점, 150점, 200점이 부여되어 총평가점수는 740점이다. 서면평가의 영역은 계획, 운영, 서비스의 3개 영역으로 20개의 세부 성과지표로 구성되었고, 온라인 서비스평가에서는 정보안내서비스, 이용자 서비스, 디지털 콘텐츠, 도서관 협력, 이용자 인터페이스 등의 5개의 영역에 19개 세부평가지표로 구성되었다. 그 외 통계평가는 시군별 평가와 도서관별 평가로 총 10개의 평가지표로 채워졌다. 이외에도 현지조사를 병행하는 등 다양한 평가방법을 통해 실제적인 평가가 될 수 있도록 하였다. 특히 평가의 형평성을 도모하기 위해, 평가대상 도서관을 군집화하여 1(대규모)그룹, 2(중규모)그룹, 3(소규모)그룹, 사립·공공으로 구분하여 실시했다.

3.3 BSC 기반 공공도서관 평가(김정택 2009)

김정택(2009)은 BSC의 보편적 관점을 공공도서관의 사명과 특성에 맞게 수정하여 BSC

기반의 공공도서관 성과지표 모형을 설계하였다. 평가를 위한 4개 관점 혹은 영역을 현재의 사명을 달성하고 미래를 준비하는 '학습 및 성장 관점', 이용자의 요구와 기대 충족을 위한 내부프로세스 및 조직 개선을 위한 '내부프로세스 관점', 자원의 효율적 활용을 위한 '자원관점' 그리고 이용률 제고와 이용자의 기대와 가치 충족을 위한 '이용자 관점'으로 설정하였다. 관점별로 3개의 핵심 성공 요인을 배치하고, 각 성공 요인은 3개의 핵심 성과지표를 갖는 구조로 4개 영역에, 12개 평가항목과 36개의 성과지표로 구성된 공공도서관 성과평가 모형을 도출하였다. 이렇게 도출된 성과지표 모형을 갖고 공공도서관 사서를 대상으로 영역별 상대적 가중치를 조사하였고, 그 결과는 4개 관점별로 24.9, 27.1, 23.1, 24.9로 나타나 영역별로 큰 차이가 없었다.

3.4 경기도 공공도서관 향유지표 평가(차미경, 표순희 2008)

차미경과 표순희(2008)는 "도서관 향유"라는 개념을 도입하여 척도를 개발하고 평가를 시도했다. 이 연구는 경기도가 기존의 공공도서관평가에서 사용하던 투입과 산출 평가를 넘어 공공도서관 성과평가의 전환을 위해 공공도서관 향유지표 개발 TFT를 구성하고 수행한 연구 결과이다. 공공도서관의 성과를 이용자가 인식하는 개인, 교육, 사회, 문화, 경제적 측면에서의 혜택(benefits)을 통해 측정하고자 했다. 측정을 위해 공공도서관이 제공하는 자료와 다양한 서비스를 이용하고 즐기고 누림으로써 정서적, 심리적, 정신적 욕구를 충족하고 삶

의 질을 확보하는 활동을 '향유(enjoyment)'의 개념으로 정의하고, 성과평가 영역을 향유기반, 향유실태, 향유결과, 향유기초지표의 4개 영역으로 구분하고 영역별로 평가항목과 지표를 설정하였다.

향유기반에서는 인력, 재정, 시설, 자료, 서비스의 5개 항목을 평가하고, 향유실태영역은 이에 대한 이용을 평가하고, 향유결과 영역은 도서관에 대한 전반적인 인식, 만족, 혜택-개인, 혜택-사회, 혜택-교육, 혜택-문화, 혜택-경제를 평가한다. 향유기초지표는 도서관 이용 및 비이용에 대한 기초자료를 조사한다. 이렇게 구성된 공공도서관 향유평가는 46개 항목으로 세분화하여 평가항목을 제시하였다.

차미경과 표순희(2008)의 연구는 공공도서관을 이용한 결과로 인지하게 된 도서관 서비스의 혜택을 실증적 지표로 체계화하여 확증한 연구로 의의가 있다. 기존 연구들이 투입과 산출 데이터를 이용하여 도서관 운영의 관점에서 도서관을 평가했다면, 이 연구는 도서관의 서비스를 이용하는 이용자의 관점에서 도서관 서비스가 개인 삶의 어떤 부분에 변화와 혜택을 줬다고 인식하는지를 설계하고 평가하였다. 그러나 이 성과지표는 아직 그 구성과 지표간 경계가 다소 모호하고, 척도의 신뢰도와 타당도 검증이 이루어지지 않았기 때문에 후속 연구를 통한 지표의 정교화작업이 필요하다(권나현 2015).

3.5 국내 공공도서관 평가 종합정리

국내의 주요 공공도서관 평가 방법 및 주요 평가영역들을 살펴보았다. 국내의 공공도서관 성과평가는 평가주체에 따라 평가영역과 평가

지표가 다르게 개발되어 평가에 사용되어왔다. 앞서 살펴본 공공도서관평가 연구의 주요 평가영역과 평가영역별 세부 평가내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

가장 대표적인 평가 방법이 문화체육관광부와 도서관정보정책위원회의 전국도서관평가이고, 이 평가체계 및 지표는 매년 전국의 공공도서관운영 평가에 적용되고 있다. 문화체육관광부(2008: 2019)의 공공도서관 평가체계, 김정택(2009) 그리고 경기도의 공공도서관평가는 주요 평가영역과 세부 내용에 있어서 유사성이 높다. 이들 평가가 설정한 평가영역을 살펴보면, 계획수립 및 정책연계 등을 포함한 도서관의 운영종합계획, 자원인프라, 서비스 및 이용 등이 주요 공통영역으로 제시하였다. 한편, 김정택의 경우는 BSC의 4개 관점 중 하나를 이용자관점으로 전환하여 이용률, 이용자만족도, 도서관에 대한 이용자 인식 평가 등을 통해 산출중심의 평가를 보완하려 했고, 경기도 공공도서관평가는 평가를 통해 공공도서관 정책개발 및 지원을 위한 기초자료를 마련하고자 하는 목적에 맞게 시군별 평가와 도서관별 평가를 위한 통계평가가 한 영역을 차지하고 있다.

경기도의 공공도서관 향유지표 평가는 투입-산출 중심 혹은 이를 대변하는 평가지표를 이용한 평가 등에서 사용하는 평가체계의 전환을 시도하여 도서관의 자원-이용-결과의 관점에서 이용에 따른 산출보다는 그 혜택에 주안점을 둔 평가지표를 제안했다. 도서관의 성과평가를 오롯이 이용자가 인식하는 실제적인 변화나 혜택의 관점에서 측정하는 체계이다. 평가의 관점을 시민들의 구체적 삶의 영역에서 공공도서관이 지역사회와 주민들에게 제공하는

〈표 1〉 국내 도서관 성과평가의 주요 평가영역/관점 및 세부 내용

구분	주요 평가영역/관점/방법	세부내용
문화체육관광부_공공도서관_평가	1. 도서관경영	- 계획, 정책연계/교류협력
	2. 인적자원	- 인적자원
	3. 시설/환경	- 시설
	4. 정보자원	- 장서/정보자원 협력
	5. 도서관서비스	- 정보서비스/독서문화서비스/정보격차해소
BSC_공공도서관_평가(김정택)	1. 학습 및 성장관점	- 재교육과직원육성/재정/미래투자
	2. 내부프로세스관점	- 정보자원/정보서비스/정보시스템
	3. 자원관점	- 예산/시설및장비/인력
	4. 이용자관점	- 이용률/이용자만족도/이용자인식
경기도_공공도서관_평가	서면평가	- 계획/운영/서비스
	온라인평가	- 정보서비스/이용자서비스/디지털콘텐츠/도서관협력/이용자 인터페이스
	통계평가	- 시군별 평가/도서관별 평가
경기도_공공도서관_향유지표	1. 향유기반	- 인력/재정/시설/자료/서비스
	2. 향유실태	- 이용
	3. 향유결과	- 인식/만족 - 혜택-개인, 사회, 교육, 문화, 경제
	4. 향유기초	- 도서관이용촉진/도서관비용

기여를 교육, 문화, 사회, 경제적 향유로 체계화하여 측정하고자 했다는 점에서 그 의의가 크지만(권나현 2015), 성과영역이 기존의 투입-산출 중심의 평가에서 시도한 영역을 향유기반_실태_결과로 마치 재배열한 것처럼, 투입-산출-성과 요인간 인과관계를 찾기 어려운 문제점이 있다(박성재, 이용구 2015).

특징 등을 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 통해 해외의 공공도서관 선진국들이 추구하는 성과평가의 방향성, 그에 따른 평가영역 및 평가지표 뿐만 아니라 공공도서관의 결과(outcome)를 어떻게 정의하는지, 실제로 어떤 분야에 중점을 두고 도서관의 사회적 영향(impact)을 파악하는지를 살펴보고자 한다.

4. 국외의 공공도서관 성과평가

세계 각국은 공공도서관 활동과 서비스의 영향과 성과측정을 위해 도서관 성과 정의, 방법, 도구 개발 등을 지속적으로 모색해 왔다. 이 장에서는 해외 주요 국가들의 공공도서관 성과평가 모델의 개요, 평가의 방향성, 주요 평가영역,

4.1 스코틀랜드 도서관정보위원회(SLIC)의 평가모델

2014년 스코틀랜드 도서관정보위원회(Scottish Library and Information Council, SLIC)는 스코틀랜드 공공도서관서비스의 향상을 도모하기 위한 전략 모델 “How Good is Our Public Library Service: A Public Library Improvement

Model for Scotland”를 제시하였다. 이는 스코틀랜드 도서관 정보위원회가 수립한 2015-2020년 동안의 공공도서관 전략에 맞추어 공공도서관 서비스의 성과를 평가하는 모델이다. 스코틀랜드 공공도서관의 전략과 비전인 “Ambition and Opportunity: A Strategy for Public Libraries in Scotland 2015-2020”은 스코틀랜드가 기회의 나라로 발전하는데 공공도서관이 중요한 역할을 하는 것을 비전으로 설정하고, 그에 따른 전략계획을 수립하였다. 구체적 전략계획은 ① reading literacy & learning, ② digital inclusion, ③ economic wellbeing, ④ social wellbeing, ⑤ culture and creativity, ⑥ excellent public service 등이며, 공공도서관의

핵심 기능에 근거해 공공도서관이 전 국민의 요구에 맞는 서비스를 통해 모든 국민에게 열려있는 가능성과 기회를 보장받도록 하는 내용이다.

공공도서관 평가는 전략계획에 근거하여 5개의 품질지표(Quality Indicator) ① 정보접근(access to information), ② 독자 경험(reader’s experience), ③ 학습 문화(learning culture), ④ 개인 및 지역사회의 복지와 참여(individual and community engagement), ⑤ 조직의 비전/전략/발전(vision, strategy and continuous improvement)을 구성하고, 6단계의 측정 척도를 사용하여 자체 진단 평가를 할 수 있도록 체계화 했다. <표 2>에서 보듯이 품질지표(Quality

<표 2> 스코틀랜드 SLIC의 성과평가영역 및 평가지표 예시

Quality Indicator 2	Key themes
Readers’ Experience	Identifying and satisfying readers’ needs and interests Reader development activities and resources Provision for readers with differing needs
2.3 Provision for readers with differing needs	
Key question(s) to ask	Why is this important
How well does the public library service meet the differing needs of all readers?	To be successful, a range of attractive and appropriate materials must be provided. Full participation in society demands that individuals are literate and numerate. Libraries can support the progressive development of literacy through the provision of appropriate stock and support for users, increasing the number of capable and confident readers. Provision must be made for those whose reading activity relies on different formats such as large-print, spoken word, Braille or e-books. Provision must be made in appropriate languages. Senior leaders must be able to secure staff commitment to improving services.
Things to think about <ul style="list-style-type: none"> • To what extent is this theme a strategic imperative for this library service? • How is appropriate stock selected that supports the differing abilities and aptitudes across user groups? • What different formats are included? • Are e-books and e-book readers provided, and is there training available for users to use them? • How is access provided for minority groups and those who have difficulty with print? • How many community languages are supported in the library and do they reflect the local community area profiles? • Are any translation services provided? 	<ul style="list-style-type: none"> • How many staff have had training in literacy programmes? • What services do partner organisations provide that contribute towards development of literacy and numeracy? • What links are there with schools, colleges and other educational partners? • Are staff attentive to all user groups, e.g. potential new members, minority groups or non-traditional library users? How are needs of the minority groups represented in the library? • What new services or innovative projects have recently been introduced? • What difference has the library made through providing resources and services for readers with differing needs in their community?
Core Evidence (필수 성과척도)	Other Evidence (선택 성과척도)
<ul style="list-style-type: none"> - Literacy strategies - Audio and e-book policy - Range of e-book and audio books - Partner agreements relating to literacy development - Links with education partners - Staff training 	<ul style="list-style-type: none"> - Range of stock in community languages - Reader development activities feedback, review - Support and training for using e-readers - Partnership meetings

Indicator)내에서 평가해야 할 핵심 내용(Key themes)이 있고, 핵심 내용 측정을 위한 필수 성과척도(Core evidence)와 선택 성과척도(other evidence)가 제시되어 있다. 전체 평가는 다수의 온라인 키트로 구성되고, 도서관의 자체 평가와 동료평가, 계획수립 방법, 템플릿, 도서관의 영향을 입증할 수 있는 자료수집에 대한 가이드라인도 제시하고 있다. 이 평가체계는 서비스 제공과 향상을 위한 계획에 중점을 두므로, 관리자와 직원들이 서비스의 결과 효과성을 평가하고, 개선할 부분에 대한 개선전략을 개발하는데 활용할 수 있는 도구가 될 수 있다.

공공도서관의 역할을 개인과 지역사회의 가능성을 성취하도록 하는 공공성에 둬 따라 성과측정을 위한 프레임워크 또한 정부가 지향하는 서비스를 향상시키는데 활용된다. 이 프레임워크는 공공도서관의 서비스가 개인과 지역사회에 미치는 영향을 증명할 수 있을 뿐만 아니라 얼마나 시민과 지역사회의 요구에 부합하는지를 증명하는 데 활용할 수 있게 설계되었다. 따라서 지역사회의 정부 기관이나 다른 주요 정부 기관의 관련 증거와 품질평가과정의 모든 요소와 연결시킬 수 있다는 강점을 갖고 있다.

4.2 호주 빅토리아 주립도서관(State of Library of Victoria)의 평가 모델

호주의 빅토리아 주립도서관(State of Library of Victoria)은 자기평가 프레임워크인 “The Being the Best We Can Framework” (2011)을 개발하였는데, 이 평가체계는 도서관서비스의 목적달성을 지원하기 위한 도구로 스코틀랜드

의 프레임워크를 도입하였다. 따라서 이 평가를 시행하기 위해서는 먼저 전략계획이 수립되고, 성과평가 영역 설정 및 그에 따른 도서관 서비스 및 활동 전개 그리고 평가가 진행되는 구조이다.

공공도서관 서비스 평가 시 고려하는 주요 5개 핵심 결과영역(key result areas: KRAs)으로 ① 정보 게이트웨이 제공(providing gateways to information), ② 학습과 여가(learning and leisure), ③ 개인의 사회적 역량과 복지 구축(building individual social skills/wellbeing), ④ 사회자본 개발(developing social capital), ⑤ 리더십과 조직 개발(demonstrating leadership: improving system and process) 등을 제시하였다. 이 평가체계는 자기평가 프레임워크이므로 자체 진단을 통해 향상계획을 개발하고, 이해관계자들에게 보고하여 도서관의 업무성과에 대한 이해를 도모할 수 있다. 또한 다른 도서관들의 좋은 사례를 벤치마킹할 수 있고, 도서관 직원들에게 평가와 관련된 교육자료와 모범 사례를 소개하여 서비스 품질 개선 및 혁신을 도모하는데 활용할 수 있다.

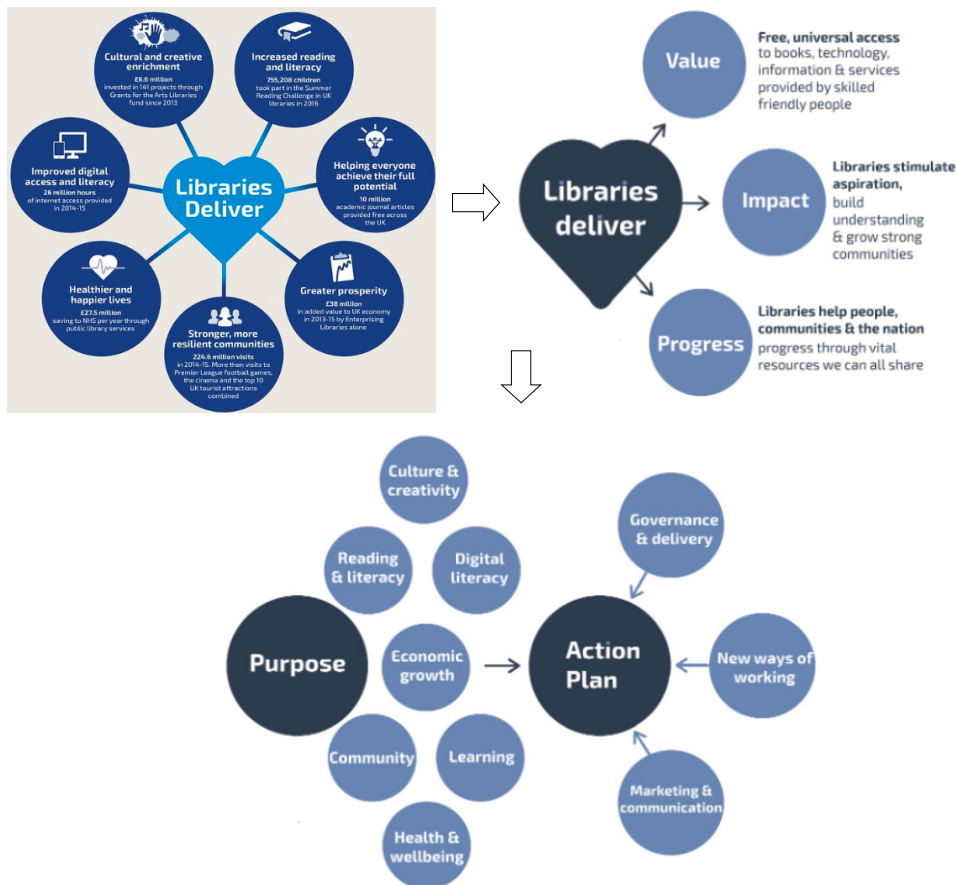
4.3 영국 디지털문화매체스포츠부(DCMS)의 평가모델

공공도서관을 중심으로 지역사회의 미래 비전을 제시한 연구보고서 Libraries deliver: ambition for public libraries에 따르면, 영국의 디지털문화매체스포츠부(DCMS)는 공공도서관이 개인과 지역사회를 위해 제공해야 할 서비스 영역을 제시하였다. 이는 성과측정으로 이어지는데, ① 독서와 리터러시 증진(increased

reading and literacy), ② 강하고 유연한 커뮤니티 조성(stronger, more resilient communities), ③ 경제적 번영(greater prosperity), ④ 문화적·창조적 풍요(cultural and creative enrichment), ⑤ 모든 시민의 잠재력 발휘 지원(helping everyone achieve their full potential), ⑥ 디지털 접근과 리터러시 향상(improved digital access and literacy), ⑦ 건강하고 행복한 삶(healthier and happier lives) 등이다(〈그림 4〉 참조).

이 평가체계는 지역 공공도서관의 궁극적 비

전을 어린이부터 중장년, 노인 등 모두에게 정보와 서비스를 전달하는 것으로 설정하고, 이러한 비전 달성을 위해 제시한 성과영역에서 도서관 서비스를 평가하고, 평가는 가치(value), 영향력(impact), 과정(process)을 중심으로 세부 전략목표와 실행계획(action plan)을 통해 이루어진다. 각 세부 지표들은 OECD, CIPFA, Reading Agency, GOV.UK's Digital Engagement 등이 평가하는 영역별 성취를 통해서도 확인한다.



〈그림 4〉 영국 DCMS의 평가모델

출처: UK DCMS, 2016, Libraries Deliver: Ambition for Public Libraries in England 2016-2021, p. 22.

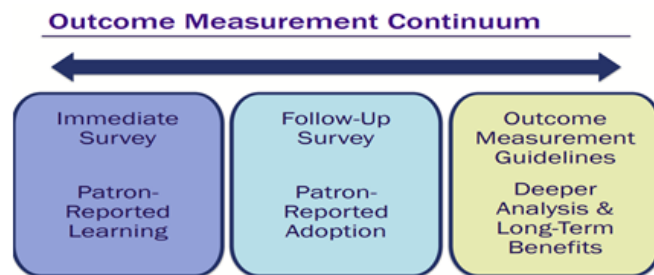
4.4 미국 공공도서관협회의 Project Outcome 모델

미국 공공도서관협회는 2015년부터 공공도서관들이 보편적으로 제공하고 있는 핵심 도서관 서비스와 프로그램의 사회적 영향을 이해하고 공유할 수 있는 온라인 성과평가 도구인 Project Outcome을 주도적으로 개발해왔다. 이 프로젝트는 공공도서관 서비스 프로그램의 성과측정 방법을 개발하고 장려하는 사업으로, 지역주민들의 삶에 영향을 주는 성과(outcomes)에 초점을 두고, 그 측정 방법을 개발하였다(PLA 2017: 2018). 영향력 측정을 위한 체계는 일회성이 아닌 장기적이고 지속적인 관점에서의 변화를 볼 수 있도록 프로그램 참가 직후의 즉각적인 조사를 통한 단기 영향력 평가와 4-8주 후의 후속 조사를 통한 중기 영향력 평가를 실시한다. 또한 성과측정을 위한 지침을 제공하여 심층적 분석 및 장기적인 혜택 측정이 가능하도록 하였다(〈그림 5〉 참조).

Project Outcome은 요구분석을 통해 시민들에게 영향을 미치는 공공도서관의 7개 성과영역을 ① 시민/지역 참여(Civic/community engagement), ② 디지털 학습(digital learning),

③ 경제개발(economic development), ④ 교육과 평생학습(education/lifelong learning), ⑤ 직업훈련(job skills), ⑥ 영유아 리터러시(early childhood literacy), ⑦ 여름독서교실(summer reading) 등으로 선정하고, 이 영역에 대한 결과(outcomes)를 평가할 수 있는 구조로 설계하였다. 평가도구는 영역별로 서비스 제공 덕분에 수혜자들이 지식(knowledge), 기술(skills), 태도(attitude), 행동(behavior)과 위상(status) 등의 4가지 측면에 어떤 변화와 혜택이 있었는지를 측정할 수 있도록 문항들을 구조화하여 제시한다. 이를 통해 그에 관한 영향을 정량적으로 측정할 수 있도록 했다. 정량적 질문 외에 몇 개의 정성적 질문을 추가하여 질적 데이터도 함께 수집할 수 있도록 했다.

공공도서관협회는 개별도서관이 수월하게 평가를 시행하고, 공공도서관의 사회적 영향 관련 데이터의 확보를 위해 온라인 플랫폼을 구축하고, 설문조사에서부터 자료수집, 분석, 결과자료의 시각화, 도서관 간 비교 등을 온라인에서 쉽게 할 수 있는 온라인 툴킷(tool kit)을 개발하여 보급하였다. 2019년 8월 현재 미국 전역에서 1,625개 공공도서관이 이 프로젝트에 참여하고 있다. 공공도서관협회는 이 프로젝



〈그림 5〉 Project Outcome 모델의 성과측정 체계

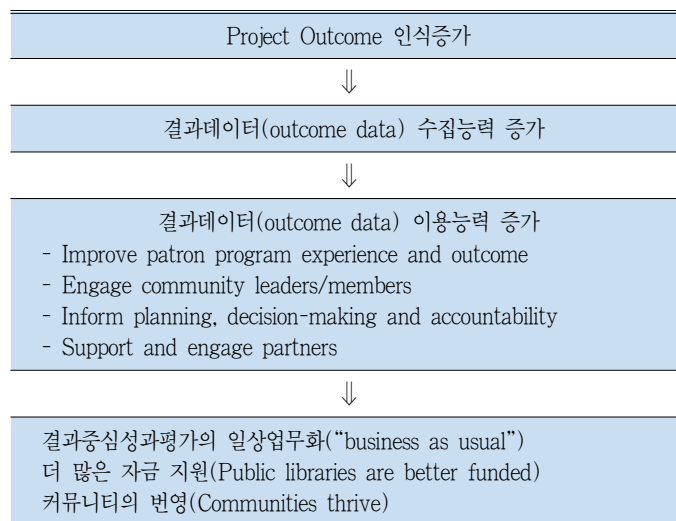
트를 통해 공공도서관 분야에서 결과중심의 데이터수집의 수월성 확보를 통해, 데이터의 수집 능력이 확대되고, 그에 따라 활용 능력이 증대되어 결국에는 결과 중심의 성과평가가 별도로 수행해야만 확보되는 것이 아니라 일상 업무를 통해 수집되도록 하는 것을 목표로 했다. 즉, 결과중심의 데이터수집 및 활용을 통해 도서관의 책임성과 가치를 증명할 수 있게 되고, 공공도서관은 더 많은 자금을 지원받을 수 있고, 공동체의 발전을 도모할 수 있는 목적을 실현하게 된다(〈표 3〉 참조).

4.5 핀란드 The National Impact Evaluation Group의 평가 모델

핀란드는 도서관 서비스의 질과 영향력을 시민들과 재정지원자에게 더 체계적으로 제시할 필요성에 직면함에 따라, 이를 효과적으로 제시할 수 있는 지표 개발과 기존 지표의 활용에

대해 국가도서관 차원- The National Impact Evaluation Group-에서 연구를 시행하였다. 연구 결과에서 제시된 모델은 투입, 산출, 결과, 영향 구조였다. 도서관서비스의 질과 영향력 평가를 위한 성과평가영역은 ① 교육과 문화 접근에 대한 공평한 기회(equal opportunities for everyone to access education and culture), ② 정보이용성 및 이용(availability and use of information), ③ 독서 문화와 다양한 문해력(reading culture and versatile literacy skills), ④ 평생학습 및 역량개발 기회(opportunities for lifelong learning and competence development), ⑤ 적극적인 시민권, 민주주의 및 표현의 자유(active citizenship, democracy and freedom of expression) 등이 제시되었다. 개발된 성과 영역과 지표에 따라 국가 차원에서 2008년과 2010년에 걸쳐 이용자들을 대상으로 그들의 삶에 끼친 도서관의 영향에 대한 이용자 설문조사를 실시했다.

〈표 3〉 Project Outcome의 목적 및 지향

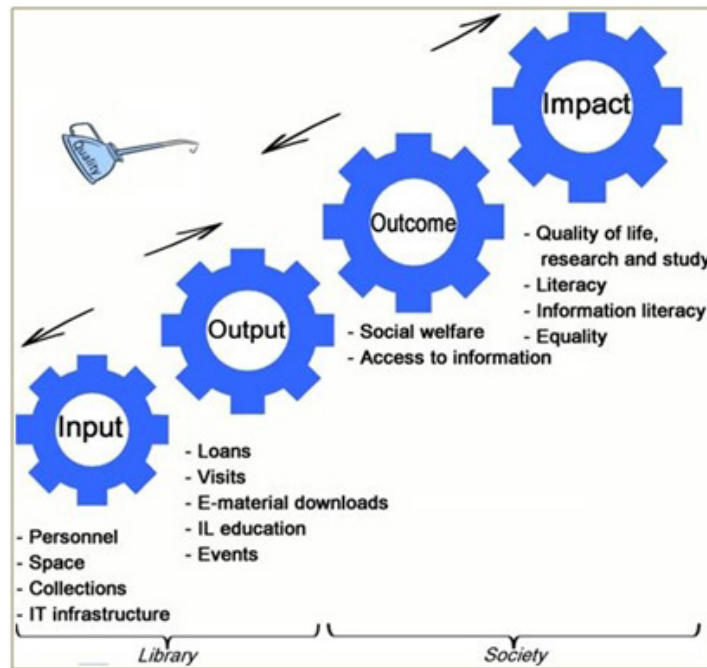


The National Impact Evaluation Group이 제시한 연구 결과의 평가체계는 논리모델과 유사한 인과관계 사슬 구조를 보여준다(〈그림 6〉 참조). 구체적으로 살펴보면, 예산, 인력, 공간, IT 기반 등의 요소가 투입되어(input), 대출, 방문, 정보리터러시 교육, 전자자원 다운로드, 프로그램 이벤트 등의 산출물을 생산하고(output), 산출은 활동의 질과 효율에 의해 영향을 받으며 산출물을 통해 사회적 복지, 정보접근 등의 결과물을 만들어 내고(outcome), 이는 삶, 연구 및 학습의 질, 리터러시, 정보리터러시, 평등 등의 향상에 영향을 주는(impact) 구조이다. 이는 양질의 투입이 양질의 산출을 양질의 산출은 좋은 사회적 영향을 성취하게 된다는 논리

성에 근거한 체계이다.

4.6 국외의 공공도서관 성과평가 종합

스코틀랜드, 호주, 영국, 미국, 핀란드 등의 해외 국가 혹은 지방정부 차원에서 공공도서관의 성과측정을 위한 노력을 평가도구 개발을 중심으로 살펴보았다. 국가별로 성과평가 모델, 지향하는 가치, 주요 성과평가 영역, 평가지표 발굴 노력 등을 검토했을 때, 공공도서관의 주요 성과평가영역은 5개 영역(스코틀랜드, 호주, 핀란드) 혹은 7개 영역(영국, 미국)으로 대별될 수 있다. 5개 국가의 공공도서관 성과평가에서 제시된 29개 핵심 성과영역을 내용을 중심



〈그림 6〉 핀란드 도서관 영향 평가 흐름도

출처: Impact of Finnish Libraries_Theory <https://wiki.helsinki.fi/display/arvi/Theory>
(검색일 2019.8.21)

으로 범주화하면, 디지털을 포함하여 ① 정보의 이용 및 접근, ② 독서 및 리터러시, ③ 학습 및 평생교육, ④ 개인의 삶의 질 향상 및 역량 강화, ⑤ 공동체 역량 및 시민사회의 성숙, ⑥ 경제적 혜택 혹은 성장 그리고 ⑦ 조직의 발전 및 성장 전략 등으로 크게 7개 영역으로 구분할 수 있다. 범주화한 성과영역에 따라 국가별 핵

심 성과영역을 종합하면 <표 4>와 같다.

국가별 성과영역의 분포도를 보면 5개 국가 모두에서 주요 성과영역으로 나타난 것은 ① 정보/디지털 이용 및 접근과 ③ 학습 및 평생교육 등의 2개 영역이고, 4개 국가에서 주요 성과영역으로 나타난 것은 ② 독서 및 리터러시, ④ 개인의 삶의 질 향상 및 역량 강화 그리고

<표 4> 국가별 전략목표에 따른 성과영역의 종합정리

성과영역	전략목표로 제시한 성과영역(Key Performance Areas)	국가/지방정부
① 정보(디지털) 이용/접근	Access to Information	스코틀랜드
	Providing gateways to information	호주
	Improved digital access and literacy	영국
	digital inclusion	미국
	equal opportunities for everyone to access education and culture / availability and use of information	핀란드
② 독서/리터러시	Readers' Experience	스코틀랜드
	increased reading and literacy	영국
	early childhood literacy / summer reading	미국
	reading culture and versatile literacy skills	핀란드
③ 학습/평생교육	learning Culture	스코틀랜드
	earning and leisure	호주
	helping everyone achieve their full potential	영국
	education/lifelong learning	미국
④ 개인 삶의 질 향상 및 역량 강화	opportunities for lifelong learning and competence development	핀란드
	Individual & Community Engagement	스코틀랜드
	Building individual social skills/wellbeing	호주
	healthier and happier lives	영국
⑤ 공동체의 역량 및 시민력 강화	cultural and creative enrichment	미국
	job skills	미국
	Individual & Community Engagement	스코틀랜드
	stronger, more resilient communities	영국
⑥ 경제적 혜택 및 성장	civic/community engagement	미국
	active citizenship, democracy and freedom of expression	핀란드
	Developing social capital	호주
⑦ 조직 발전/성장 전략	greater prosperity	영국
	economic development	미국
	Vision, Strategy & Continuous Improvement	스코틀랜드
	Demonstrating leadership: improving system and process	호주

⑤ 공동체의 역량 및 시민력 강화 등의 3개 영역이다. 한편, 호주, 영국 그리고 미국은 전통적으로 공공도서관의 성과평가에서 비교적 많이 평가하지 않았던 도서관이 만들어 내는 사회적 영향력으로서의 ⑥ 경제적인 혜택 및 가치를 성과영역에 포함하였다. 그리고 스코틀랜드와 호주는 조직의 비전, 전략을 포함한 ⑦ 조직의 성장계획을 성과영역에 포함하였다. ①~⑥까지의 평가영역이 공공도서관의 다양한 활동과 이용자, 공동체 혹은 지역사회와의 관계에서 결과, 혜택, 영향 등을 평가하는 관점이라면, ⑦ 조직의 성장 및 발전전략은 더 나은 서비스 제공을 위한 도서관 내부 활동을 평가하는 관점이라 할 수 있다. 또한 이를 업무활동생성 과정에 근거하여 바라보면, 이 성과영역은 산출을 위한 과정(process)에 해당하는 반면, ①~⑥의 성과평가영역은 투입-산출-결과 혹은 영향에 해당한다고 할 수 있다.

5. 종합논의 및 결론

공공도서관의 성과관리는 주어진 임무를 달성하기 위해 전략계획을 수립하고, 한정된 자원을 효율적으로 투입하여 정책 및 활동의 목표를 달성했을 때 나타나는 성과와 영향력을 측정하여, 그 결과를 정책개선과 자원배분, 성과 보상, 조직 및 인사관리 등에 반영함으로써 공공도서관 운영의 책임성을 확보하는 것이다. 대부분 공비로 운영되는 공공도서관이 양적 혹은 질적으로 객관화된 성과를 이해관계자들에게 보여줄 수 없다면 조직의 정당성을 설명하기 어렵다. 성과관리의 필요성과 당위성에 대

해서는 모두 동의하지만, 공공도서관의 성과를 무엇으로 정의할 것이며, 정의된 성과를 어떻게 식별하고 측정할 것인가에 대해서는 다양한 시각이 존재한다.

도서관 선진 국가들이 실시하는 공공도서관의 성과를 식별하고 측정하는 연구들을 살펴봄으로써 공공도서관 성과평가를 위한 방향성도 도모하는 것이 필요하다. 이를 위해 본 연구는 국내의 공공도서관 성과평가를 점검하고, 선진국들의 공공도서관 성과평가 방법을 살펴보았다. 해외 도서관 선진국들의 공공도서관 성과평가의 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 결과, 혜택 및 영향중심의 평가로 관점이 변화하고 있다. Orr의 IOMs의 모델에 근거하여 설명하면 기존의 많은 연구가 투입-산출 관점에서 자원인프라, 이용에 따른 산출, 효율 등에 근거해 조직의 생산성 혹은 비효율성에 관심을 뒀다면, 해외 도서관 선진국의 공공도서관 성과평가는 투입-산출-결과 혹은 영향의 관점에서 공공도서관의 활동이 또는 서비스의 이용이 개인 혹은 사회에 어떤 변화, 성취, 도달 등을 이뤄냈는지에 관심을 둔다. 또한 Nicholson (2004)의 도서관 서비스 평가의 전체적인 접근 방식(The holistic approach)의 관점에서 설명하면, 과거의 평가들이 도서관시스템의 내부적 관점에서 효율성(efficiency)이나 도서관과 이용자의 관점에서 효과성(effectiveness) 등에 중점을 뒀다면, 선진국의 공공도서관 성과평가는 도서관시스템과 공동체를 포함한 이용자의 관점에서 혜택(benefits)과 서비스의 질(quality)의 관점에서 성과를 바라본다.

둘째, 성과평가영역이 국가 혹은 지역정부의 공공도서관 발전전략 혹은 공공도서관의 주요

역할 및 기능과 연계되어 있다. 성과 평가관점의 변화는 자연스럽게 성과평가의 영역 변화를 가져왔는데, 성과평가영역을 결정하는 기준이 국가 공공도서관의 비전을 반영한 전략, 목표 혹은 공공도서관이 지향하는 역할 및 가치 등과 맞닿아 있다. 스코틀랜드와 호주 빅토리아 주립도서관은 자체 수립한 공공도서관 발전계획 혹은 도서관 서비스 목적달성을 위해 성과평가 모델을 개발하였고, 핀란드는 도서관 서비스의 질과 영향력 측정하고자 도서관이 지향하는 역할과 가치에 근거하여 성과평가영역을 설정하였다. 한편, 영국의 디지털문화매체스포츠부(DCMS)와 미국의 공공도서관협회(PLA)는 공공도서관이 개인과 지역사회를 위해 보편적으로 제공하는 핵심 서비스와 프로그램의 사회적 영향력을 이해하고 공유하는 차원에서 성과평가영역을 설정하였다.

이들 국가의 사례에서 보듯이 공공도서관의 성과평가는 한 국가의 공공도서관이 중장기적으로 지향하는 발전 방향, 역할, 가치 등을 설정하고, 그에 따라 공공도서관이 집중해야 할 활동 영역과 목표 등을 분명히 하는 것에서 출발했다. 명확한 활동과 목표에 따라 자원을 투입하고, 지향하는 발전전략, 역할, 가치 등에 근거하여 그에 따른 결과와 영향을 측정하는 구조이다. 즉, 도서관 선진국의 공공도서관의 성과평가영역은 공공도서관의 발전전략에 따른 핵심과제의 실행목표와 연계되어 있었다.

셋째, 성과평가 데이터 생성, 수집 및 활용 과정의 체계화 및 수월성 확보를 위해 국가차원 혹은 지역정부 차원에서 평가체계를 수립하고, 실시한다. 스코틀랜드, 호주, 영국, 핀란드 등의 사례에서 보듯이 공공도서관 성과평가가 국가의

공공도서관 발전전략에 근거하여 동일한 영역에서 결과가 확보된다. 이는 공공도서관의 가치와 지향을 국가와 시민이 공유할 수 있는 공공도서관의 책무가 무엇인지를 국민에게 알릴 수 있는 근거를 확보하게 한다. 이를 통해 공공도서관의 역할 및 가치에 대한 인식 제고가 가능하고, 국가는 평가를 통해 공공도서관의 책무에 대해 점검할 수 있다. 또한 공공도서관의 성과평가를 국가 차원에서 종합적·체계적으로 추진함으로써 국가의 공공도서관 정책의 실효성 진단도 가능하다. 사회와 개인의 혜택과 질(quality) 관점에서 수집된 데이터는 사회·경제학적 그리고 지역별 등 다양한 분석을 통해 공공도서관의 지원 확대, 이해관계자 설득, 정책추진, 사회적 영향력 확대 등을 추진하고 결정하는 데 의미 있는 데이터로 활용될 수 있다. 성과평가체계 구축 못지않게 평가의 수월성 확보 또한 중요하다. 미국 공공도서관 협회의 'Project Outcome'의 사례처럼 성과평가영역, 평가지표, 평가 방법, 평가척도 등을 구조화하고, 이를 쉽게 시행하고 데이터를 확보하는 방안을 제공하는 것이 중요하다. 일상 업무를 수행하면서 데이터가 생산, 수집, 축적되는 수월성이 확보될 때, 활용영역을 확대해 나갈 수 있다.

본 연구는 지금까지 연구되고 시행되어온 국내의 공공도서관 운영평가도 분명 그 역할과 기능에 있어 의미가 크지만, 앞으로의 평가는 공공도서관의 역할, 가치, 영향력 차원에서 재정립될 필요성이 있다는 데서 출발했다. 그 필요성과 당위성을 확보하기 전에, 도서관 성과평가에 활용되는 평가 모델 및 평가관점 및 국내 공공도서관평가 연구의 현황 등을 짚었다. 그리고 선진국들의 공공도서관 성과평가의 방향성, 성

과에 대한 정의, 평가관점, 핵심 성과평가영역 등을 중심으로 분석하고 시사점을 도출하였다. 이를 통해 그들은 성과평가를 국가, 시민, 의사결정권자 등과 공공도서관의 가치와 영향력을 증명하고 소통하는 도구로 활용하기 위해 노력하고 있다는 것을 확인했다.

도서관 선진 국가들의 사례를 볼 때, 2008년부터 시행되고 있는 문화체육관광부의 공공도서관평가도 방향성, 평가영역, 평가지표 등에 대해서 점검이 필요해 보인다. 매년 정성평가 부분을 확대하고 있지만, 기본적으로 평가영역이 공공도서관의 역할과 가치보다는 여전히 자원 인프라와 이용에 집중되어 있다. 도서관정보정책위원회가 출범하고 제3차 5개년 도서관발전종합계획이 2019년에 발표되었다(도서관정보정책위원회 2019). 외국의 사례처럼 국가의 도

서관발전 종합계획과 공공도서관의 주요 활동영역, 서비스, 프로그램 등을 연계시키는 것이 필요하고, 성과평가영역 또한 공공도서관이 지향해야 할 가치에 따른 핵심과제 등과 연계되는 것이 중요하다. 평가 영역이 도서관발전계획과 유리되지 않을 때, 결과에 대한 신뢰성과 활용성이 제고될 수 있다.

본 연구는 공공도서관 성과관리 도구 개발을 위해, 해외 몇몇 국가들의 공공도서관 성과평가 방법들을 살펴보고 그 시사점을 분석하였다. 추후 연구에서는 국내 공공도서관평가의 문제점과 해외 국가의 사례에서 도출된 의견을 발판으로 국내 공공도서관 성과평가의 방향성, 주요 평가영역, 성과영역별 지표 등에 관한 구체적인 연구와 조사가 필요하다.

참 고 문 헌

- 경기도. 2007. 『2006년도 경기도 공공도서관 평가보고서』. 수원: 경기도사이버중앙도서관.
- 고영만, 심원식. 2011. 도서관 경제성 평가 연구의 비평적 분석. 『한국문헌정보학회지』, 45(4): 27-52.
- 권나현. 2015. 공공도서관 서비스 성과 평가: 일상생활에서의 공공도서관 서비스 혜택에 대한 전국 성인들의 인식을 중심으로. 『한국문헌정보학회지』, 49(2): 169-194.
- 김규환, 남영준. 2008. 공공도서관의 성과지표 개발에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 42(4): 113-138.
- 김신영, 권나현, 김선애. 2020. 서울시 공공도서관 운영분석을 통한 서비스 성과관리 설계의 방향성 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 51(3): 385-406.
- 김정택. 2009. BSC 기반 공공도서관 성과지표 모형 개발에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 40(1): 47-71.
- 도서관정보정책위원회. 2008. 『도서관운영평가 공공도서관 분야 평가계획』. 서울: 문화체육관광부.
- 도서관정보정책위원회. 2019. 『제3차 도서관발전 종합계획(2019-2023)』. 서울: 동위원회.
- 문화관광부. 2003. 『제6회 전국문화기반시설관리책임자대회 자료집』. 서울: 문화관광부

- 문화체육관광부 제도개선팀. 2008. 『2008 전국 도서관 운영평가 관중별 평가지표』. 서울: 문화체육관광부.
- 문화체육관광부. 2019. 『2019년('18년 기준) 공공도서관 통계조사 결과보고서』. 서울: 한국문화관광연구원.
- 박미경, 이홍재. 2018. 지방자치단체의 공공도서관 효율성 평가. 『지방정부연구』, 21(4): 293-316.
- 박성재, 이용구. 2015. 논리모델을 이용한 도서관 성과측정에 관한 연구. 『한국비블리아학회지』, 26(2): 269-287.
- 윤혜영. 2010. 대전광역시 공공도서관의 효율성 추세변화 분석. 『한국도서관·정보학회지』, 41(4): 35-50
- 이미경, 문성빈. 2012. 공공도서관 성과관리에 영향을 미치는 요인분석. 『정보관리학회지』, 29(1): 303-329.
- 정혜경, 정은주. 2008. 공공도서관 문화프로그램의 경제성 분석에 관한 연구. 『정보관리학회지』, 25(3): 377-392.
- 지은구. 2011. BSC모델의 특성과 한계: 비영리사회복지조직 성과측정을 중심으로. 『사회과학논총』, 31(1): 285-312.
- 지은구. 2012. 비영리조직 성과측정에 있어 로직모델과 BSC모델의 활용가능성과 한계. 『사회과학논총』, 31(1): 381-407.
- 차미경, 표순희. 2008. 공공도서관 향유지표 개발에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 42(4): 329-354.
- 표순희, 고영만, 심원식. 2011. 공공도서관 이용가치에 영향을 미치는 요인. 『한국도서관·정보학회지』, 45(2): 323-341.
- 표순희, 정동열. 2008. 공공도서관 경제적 이용가치 측정방안에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 42(2): 209-234.
- 표순희. 2012. 조건부가치측정법(Contingent Valuation Methods)을 적용한 공공도서관 가치의 비교 연구: 지불수단을 중심으로. 『정보관리학회지』, 29(2): 173-191.
- 한국도서관협회 도서관기준작성특별위원회. 2003. 『2003년판 한국도서관기준』. 서울: 동협회.
- ISO. 2008. ISO 11620: Information and Documentation-Library Performance Indicators.
 <<https://www.iso.org/standard/37853.html>>
- Kaplan, R. and D. Norton. 1996. "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System." *Harvard Business Review*, 1996(Jan-Feb): 37-47.
- Kellogg Foundation. 2004. *Logic Model Development Guide: Using Logic Model to Bring Together Planning Evaluation, and Action*. Battle Creek, MI: W. K. Kellogg Foundation.
- Matthews, J. 2018. "Management Frameworks and the Broader Perspective." *Public Library Quarterly*, 37(3): 263-278.
- Matthews, J. 2019. "What is the Value of a Public Library? Possibilities, Challenges, Opportunities." *Public Library Quarterly*, 38(2): 121-123.

- Nicholson, S. 2004. "A Conceptual Framework for the Holistic Measurement and Cumulative Evaluation of Library Services." *Journal of Documentation*, 60(2): 164-82.
- Orr, R. 1973. "Measuring the Goodness of Library Services." *Journal of Documentation*, 29(3): 315-52. doi:10.1108/eb026561.
- PLA. 2017. Project Outcome: 2017 Annual Report. [online]. [cited 2020.6.10].
〈https://www.projectoutcome.org/ckeditor_assets/attachments/359/pla-project-outcome-2-year-annual-report-final.pdf〉.
- PLA. 2018. Project Outcome: Insights for Adopting the Model. [online]. [cited 2020.5.20].
〈https://www.projectoutcome.org/ckeditor_assets/attachments/402/pro_out_pages_010719.pdf〉.
- Poll, R., P. J. M. Boekhorst, and S. Mundt. 2007. *Measuring Quality: Performance Measurement in Libraries - 2nd Revised edition*. Munich: K.G. Saur.
- Scottish Library and Information Council. 2014. How Good is Our Public Library Service?. [online]. [cited 2019.6.9].
〈<https://scottishlibraries.org/advice-guidance/frameworks/how-good-is-our-public-library-service/>〉.
- The National Impact Group. 2013. Impact of Finnish Libraries. [online]. [cited 2019.8.31].
〈<https://wiki.helsinki.fi/display/arvi/Theory>〉
- The State of Library of Victoria. 2011. The Being the Best We Can Framework. [cited 2019.6.30]. 〈<http://www.libraries.vic.gov.au/cgi-bin/infonet/org.cgi?detail=1&id=87>〉
- UK Department for Digital, Culture, Media & Sport. 2016, updated in 2018. Libraries deliver: ambition for public libraries. [online]. [cited 2019.6.30].
〈<https://www.gov.uk/government/publications/libraries-deliver-ambition-for-public-libraries-in-england-2016-to-2021>〉.
- Vakkari, P. and S. Serola. 2012. "Perceived Outcomes of Public Libraries." *Library and Information Science Research*, 34(1): 37-44.
- Vakkari, P. et al. 2014. "Perceived Outcomes of Public Libraries in Finland, Norway and the Netherlands." *Journal of Documentation*, 70(5): 927-944.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

Cha, Mee-Kyung and Soon-Hee Pho. 2008. "A Study on the Development of Enjoyment

- Indicators of Public Libraries.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 42(4): 329-354.
- Ji, Eun-Gu. 2011. “The Characteristics and Limits of the Balanced Scorecard for the Performance Measurement System of Nonprofit Social Welfare Organizations.” *Korean Journal of Social Science*, 30(1): 285-312.
- Ji, Eun-Gu. 2012. “The Possibility of the using and Limitations of Logic Model and BSC Model for Measuring Performance in Non-profit Organizations.” *Korean Journal of Social Science*, 31(1): 381-407.
- Jung, H. and E. Jung. 2008. “A Study on Economic Analysis of Culture Program in Public Libraries.” *Journal of the Korean Society of Information Management*, 25(3): 377-392.
- Kim, Guy-Hwan and Young-Joon Nam. 2008. “A Study on Development of Performance Indicators for Korean Public Libraries.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 42(4): 113-138.
- Kim, Jeong-Taek. 2009. “A Study on Developing BSC-based Public Library Performance Indicator Model.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 40(1): 47-71.
- Kim, Sin-Young, Nahyun Kwon, and Sun-Ae Kim. 2020. “A Study on the Outcome Management through the Analysis of Public Library Operations and Services in Seoul.” *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 51(3): 385-406.
- Ko, Young-Man and Wonsik Shim. 2011. “A Critical Review of Research on the Economic Valuation of Libraries.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 45(4): 27-52.
- Kwon, Nahyun. 2015. “A National Study of Perceived Outcomes of Public Library Services - Measuring the Perceived Benefits of Public Library Services among Korean Adult Library Users.” *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 49(2): 169-194.
- Kyeonggi-do. 2007. *2006 Gyeonggi-do Public Library Evaluation Report*. Suwon: Kyeonggi-do Cyber Library.
- Lee, M. and S. Moon. 2012. “Analysis of Factors Influencing the Performance Management of Public Libraries.” *Journal of the Korean Society of Information Management*, 29(1): 303-329.
- Ministry of Culture and Tourism. 2003. *The 6th National Cultural Infrastructure Management Officer Conference*. Seoul: The Ministry.
- Ministry of Culture, Sports and Tourism. 2019. *2019('18) Public Library Statistical Survey*

- Result Report*. Seoul: KCTI
- Ministry of Culture, Sports and Tourism, System Improvement Team of Ministry of Culture, Sports and Tourism, 2008. *2008 Indicators of the Library Performance Evaluation by Library Type in Korea*. Seoul: Ministry Of Culture, Sports And Tourism.
- Park, Mi Kyung and Hong-Jae Lee. 2018. "Evaluation of the Public Library Efficiency for Local Government - Focused on Public Library in A City." *The Korean Journal of Local Government Studies*, 21(4): 293-316.
- Park, Sung-Jae and Yong-Gu Lee. "Measuring Library Outcomes Using a Logic Model." *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 26(2): 269-287.
- Pho, S. 2012. "The Comparative Study of Public Library Valuation Using CVM: Case of the Payment Vehicles." *Journal of the Korean Society of Information Management*, 29(2): 173-191.
- Pho, S. and D. Jung. 2008. "A Study on the Method of Measuring the Economic Use Value of Public Libraries." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 42(2): 209-234.
- Pho, S., Y. Ko, and W. Sim. 2011. "A Study on the Variables Affecting Public Library's Use Value." *Journal of Korean Library and Information Society*, 45(2): 323-341.
- Presidential Committee on Library and Information Policy, 2008. *Library evaluation: evaluation plan in the field of public libraries*. Seoul: Ministry of Culture, Sports and Tourism.
- Presidential Committee on the Library and Information Policy. 2019. *Third Comprehensive Library Advancement Plan 2019-2023*. Seoul: The Presidential Committee on the Library and Information Policy.
- Yoon, H. 2010. "Analysis of the Efficiency Trend of Public Libraries in Daejeon Metropolitan City." *Journal of Korean Library and Information Society*, 41(4): 35-50.