



우리의 공공도서관과 경영환경의 변화
- 고객만족을 위한 경영을 중심으로 -

이 용 남
한성대학교 지식정보학부 교수

목차

1. 서 론
2. 공공도서관 시민 만족도 조사 경위
 2. 1 배경과 목적
 2. 2 조사내용과 설계
3. 조사결과에 대한 분석
 3. 1 결과 요약
 3. 2 결과의 해석 및 문제점 고찰
4. 결 론



1. 서론

도서관은 그 도서관이 속한 사회 현상의 변화에 맞추어 스스로 변화되는 속성을 지닌 동시에 적극적으로 사회변화를 이끌어 오는 속성도 함께 지니고 있다고 본다. 전자를 '사회현상 반영의 속성'이라 하고, 후자를 '사회변화 실현의 속성'이라고 부를 수 있을 것이다. 역사적으로 도서관이 사회현상을 반영하여 변화되어 온 증거는 많이 찾아볼 수 있는데 비해, 사회변화를 이끌고 실현시키는 속성은 객관적으로 증명하기가 쉽지 않아 우리들의 신념의 차원에서 머물고 있는 것이 현실이다.

오늘날 우리 주변 환경은 공공도서관에 그 어느 때보다도 많은 변화를 강요하고 있어 사회현상 반영이란 기본 속성의 한계를 시험하고 있다. 특히 우리나라는 정치, 경제적 환경요인으로 인해 공공도서관 현장에 커다란 영향을 미치고 있는 사안들이 적지 않다. IMF 경제위기로 촉발된 각 분야의 구조조정과 신자유주의적 시장경제 논리에 편승한 공공도서관의 '민간위탁' 경영 추세는 지식 정보 접근의 공공성과 평등성이란 도서관 근본이념을 뒤흔드는 맹점에도 불구하고 수그러들지 않고 있다. 도서관장에 전문직을 보임하여야 하는 법적 요건을 회피하기 위한 방편으로 시작된 '공공도서관의 명칭변경' 사례는 새시대에 걸맞는 다양한 서비스를 제공하기 위해서라는 명분을 내세운 행정의 철벽 앞에 시정되지 않고 있다.

그러나 최근에 공공도서관 경영환경 변화를 촉진시키는 가장 큰 정책적 요소로 등장하고 있는 사안은 정부 당국의 도서관에 대한 정기적 운영 평가와 고객(시민) 만족도 조사일 것이다. 전국의 공공도서관을 대상으로 하는 평가는 문화관광부에 의해 금년에 5회째 시행되고 있으며, 민원행정 서비스 평가의 일환으로 서울특별시가 전문 리서치 기관에 의뢰하여 서울시내 공공도서관에 대한 시민 만족도 조사가 작년부턴 시행됨으로써 공공도서관계에 적지 않은 관심을 집중시키고 있다.

행정서비스 기관에 대한 시민 평가는 일반적으로 고객중심의 행정구현을 위한 수단으로써 행해지는데, 영국, 싱가포르, 홍콩, 호주 등 외국에서는 이미 오래 전부터 다양하게 시행되어 왔으나(박충훈, 11), 우리나라에서는 97년부터 중앙행정기관의 민원서비스에 대한 만족도 조사가 실시되기 시작하여, 자치단체의 경우는 서울시에서 처음으로 99년부터 도입하여, 2001년에 공공도서관을 포함시켰던 것이다.

본고는 서울시 공공도서관에 대한 시민 만족도 조사의 의미와 결과를 분석하고 문제점을 제시하여 차후 조사에서의 보완을 촉구하기 위한 것이다.

2. 공공도서관 시민 만족도 조사 경위

2.1 배경과 목적

서울시는 공공도서관을 이용하는 시민들을 대상으로 도서관에 대한 잠재적인 불만족사항과 각종

서비스에 대한 시민들의 요구를 분석하여 이를 개선지표로 삼는다는 취지 아래 다음과 같이 그 목적을 천명하고 있다.

첫째, 공공도서관 이용에 따른 시민들의 만족 및 불만족 요인을 파악하여 공공서관 서비스의 개선요소를 도출하고

둘째, 시민만족도를 구성하는 각 차원(영역)별 평가를 통해 각 운영주체별로 도서관 행정업무를 보다 과학적이고도 합리적인 기준에서 평가하여

셋째, 향후 보다 시민지향적인 공공 도서관 서비스를 구현하는데 나아가 시민들의 삶의 질 향상에 기여할 수 있도록 행정서비스 혁신의 기초자료 제공을 한다는 목적이다.

2. 2 조사내용과 설계

공공도서관 고객에 대한 조사내용은 (표 1)과 같이 4개 차원(영역)에 각 차원당 6개 지표씩 총 24개 지표로 구성되었는데, 이 지표는 작년에 이어 금년에 똑같이 사용되었다. 그리고 이 조사는 다음과 같이 설계되었다고 한다.

① 조사대상

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

② 표본의 크기

조사의 전체 표본 크기는 2001년도는 1,250명(25개 도서관 당 50명), 2002년은 2,320명(29개 도서관 당 80명)

③ 표본추출방법

- 유의할당표본추출(Purposive Quota Sampling)
 - 요일, 시간대, 학생/성인비율 등을 고려하여 표본 할당
- 무작위표본추출(Random Sampling)
 - 조건에 적합한 대상자를 무작위로 선정

④ 자료수집 방법

선정된 표본을 대상으로 도서관을 이용하고 나오는 이용자를 대상으로 도서관으로부터 500m 이

표 1. 조사내용

구분		주요 조사내용
시민만족도 평가차원	자료 및 설비	<ul style="list-style-type: none"> - 인쇄자료의 다양성 - 비도서자료의 다양성 - 자료의 최신성 - 장비의 구비 및 관리 - 열람실 쾌적성 / 편리성 - 시청각실 쾌적성 / 편리성
	제공 서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 이용절차의 편리성 - 대출기간의 적정성 - 자료의 정리상태 - 타 도서관과 연계 서비스 - 문화 및 교양강좌 제공성 - 문화관련 행사의 제공성
	운영 및 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 이용시간의 적정성 - 담당직원의 도움 정도 - 담당자의 전문성 - 실내 정숙성 유지 - 이용자 의견 반영 - 안내 및 홍보
	부대시설 및 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 공간배치 및 실내환경 - 안내표지의 적정성 - 편의시설 편리성 - 화장실 쾌적성 - 청소 및 관리상태 - 냉난방 적정성
기타 도서관 이용실태 및 인구통계학적 특성		

내에서 이용자를 조사하는 출구조사(Exit Survey)를 실시하였다.

3. 조사결과에 대한 분석

3.1 결과 요약

서울시내 전체 공공도서관의 항목별 만족도 평가결과는 (표 2)와 같다. 2001년도 평균 종합만족도 수준은 48.8점이며, 2002년도는 59.2점으로 전년대비 21% 향상되었다. 도서관별 종합만족도 순

위를 보면 아래와 같다.

• 2001년도

- 광진도서관, 금천도서관, 마포본관, 정독도서관, 성동도서관 등의 순위로 종합 만족도가 우수한 것으로 나타나고 있음.

표 2. 공공도서관의 항목별 만족도

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

- 특히 '자료 및 설비' 차원은 물론 '제공 서비스차원'에서도 광진, 금천, 정독, 성동도서관의 순위로 나타났음.

• 2002년도

- 은평도서관, 도봉(문화), 강북(문화), 광진, 성동도서관 등의 순위로 나타 났다.
- 특히 은평 및 도봉도서관은 '자료 및 설비', '제공 서비스', '부대시설 및 환경' 차원에서도 최상위 만족도를 나타냈음.

• 2002년도에 추가로 조사된 4개 신설 도서관의 종합만족도는 71.8점으로 기존의 25개 도서관 (57.3점)에 비해 14.5점이 높은 것으로 나타났으며, 특히 '부대시설 및 환경' 차원은 19.8점이 나 높게 나타났음.

3. 2 결과의 해석 및 문제점 고찰

① 상대적으로 낮은 만족도

작년과 금년 두 차례에 걸쳐 시민이 평가한 공공도서관 만족도가 민원행정, 보건의료, 사회복지관, 세무행정 등 13개 행정 서비스 기관 중에서 가장 낮다는 점이 매우 충격적이다. 다음 (표 3)에

표 3. 행정서비스 부문별 만족도 비교

행정서비스 분야	종합만족도	
	2001년도	2002년도
1. 민원행정	71.4	71.6
2. 청소	63.9	67.0
3. 보건의료	71.0	75.8
4. 세무행정	70.6	73.7
5. 계약 및 지출	68.0	72.9
6. 공공도서관	48.8	59.2
7. 체육시설	45.4	50.2
8. 여성발전센터	66.9	77.0
9. 사회복지관	77.6	81.0
10. 노인복지관	79.5	86.3
11. 장애인복지관	67.3	72.4
12. 청소년수련관	68.3	68.3
13. 보육시설	73.6	76.2
평균	67.1	71.7

서 보는 바와 같이 2001년과 2002년도 다같이 13개 기관 중 최하위권이기 때문이다.

② 시설과 설비에 지나친 비중

설계된 조사 설문지는 4개 차원으로 구성되고, 각 차원은 6개 항목으로 나뉘어 총 24개 항목이다. 그런데 도서관의 하드웨어 측면인 '시설과 설비'의 비중이 도서관의 알맹이인 소프트웨어나 콘텐츠웨어보다 상대적으로 비중이 높게 책정되었다고 판단된다. 시설과 설비에 속하는 항목은 '부대 시설 및 환경' 차원의 6개 항목은 물론, '자료 및 설비' 차원 중 4, 5, 6번 항이 이에 포함될 수 있어, 실제적으로는 9개 항목으로 전체의 37.5%에 이른다.

도서관에 대한 만족도는 소장 자료와 정보의 탐색, 제공이라는 도서관의 본질적 서비스에 대한 만족도에 비중 있는 측정이 이루어져야 하는데, 우선 위의 조사항목으로는 그렇지 못할 개연성이 크다고 생각된다. 도서관의 외형적 시설과 설비도 도서관의 환경요인으로 중요한 요소임에는 틀림 없으나, 어디까지나 도서관의 본질적 기능이 우선되어야 하기 때문이다.

③ 공부방 이용자의 영향

이번 만족도 조사에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 도서관의 외형적 시설과 설비의 문제와 함께 설문 응답자의 구성이라고 본다. 도서관의 이용목적은 묻는 질문(2002년도)에 '일반열람실(독서실) 이용' 목적은 69.7%, '자료의 열람 및 대출'은 24.9%일 정도로 도서관에 대한 근본 인식에 차이를 보이는 공부방 이용자 집단의 영향이 크다고 판단된다.

연령별 만족도의 차이를 살펴볼 때 30세 이하의 연령층의 만족도가 다른 연령층에 비해 가장 낮고, 직업별로는 학생집단이 가장 낮은 만족도를 보이고 있는 현실에서, 2년에 걸쳐 학생이 전체 응답자의 48%에 달하고, 15~30세의 이용자가 거의 80%에 이르는 구조에서는, 공공도서관의 본질적 서비스에 대한 만족도를 측정하고 이를 향상시키는 데는 구조적인 한계가 있다는 생각이다.

2002년의 경우, 24개 조사 문항 중, 4개 차원별로 가장 중요도가 높은 항목은 열람실의 쾌적성/편리성(38.5%), 이용절차의 편리성(36.6%), 실내 정숙성 유지(40.3%), 편의시설 이용 편리성(28.4%)이다. 즉, 도서관의 본질적 서비스와 직접 관계되는 사항은 아닌 것이다. 또한, 도서관에 바라는 건의사항에 있어서도 일반열람실 확충을 최우선 사항으로 지적하고 있는 형편이다. 극단적으로 표현하면, 그들에게 있어서의 도서관은 새로 지어서 깨끗한 일반열람실만 있고, 도서관전문직원은 열람실을 정숙하게 관리만 하면 만족하게 반응한다는 것이다.

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

④ 조사 대상자 선정

조사 대상자 선정 원칙은 초등학생은 제외하고 중학생 이상으로 하였으며, 도서관 이용경력 3

개월 이상 된 이용자, 그리고 일반열람실, 자료실, 시청각실 등 도서관의 모든 시설을 이용해 본적이 있는 사람으로 국한하였다. 편향된 시각을 배제하기 위하여 적지 않은 고심을 하였다고 판단할 만 하다.

그런데 이러한 노력에도 불구하고 문제점이 발견된다. 첫째로 우리 공공도서관 서비스에서는 초등학교와 그 이하의 연령층이 차지하는 비중과 의미가 적지 않다는 사실이다. 공부방으로 이용하는 학생 집단이란 고교생부터 20세 초반의 재학생 및 대학생 계층이며, 초등학교는 그야말로 도서관의 인쇄자료와 시청각자료 그리고 문화교육 프로그램의 가치 있는 이용자들이다. 평가능력이 미흡할지 모른다는 염려로 제외하였을지 모르지만, 설문면접방법을 바꾸어서라도 이를 보완하여야 할 것이다.

둘째는, 면접 대상자와 면접을 시작한 후, 일반열람실, 자료실, 시청각실을 모두 이용해본 경험이 없는 이용자라면 면접을 중단하도록 한 원칙이다. 도서관의 전반적인 이용 경험을 요구하는 취지는 십분 이해되나, 일반열람실(공부방)은 제외되어야 오히려 합리적이다. 자료 대출과 정보탐색 목적의 일반성인 이용자가 무엇 때문에 공부방에 들어가 있던 경험이 필요한가? 그러므로 공부방을 이용하지 않는 진정한 도서관 고객은 면접 과정에서 모두 배제되었다는 결론이며, 그러한 바탕 위에서 통계결과는 왜곡의 가능성이 있다.

⑤ 현혹 효과(halo effect)

조사항목 중에는 가시적이거나 쉽게 판단할 수 있는 문항도 있지만, 추상적이거나 판단이 어려운 문항도 있을 수 있다. 그러할 때 가시적인 항목에 만족할 경우에는 판단이 어려운 다른 항목까지 휩쓸려서 높은 만족도로 반응하는 오류가 흔한데, 이를 현혹효과라고 한다.

예를 들어 ‘대출기간 적정성’ 항목의 경우, 서울시내 교육청산하 시립도서관이나 구청산하 도서관 모두가 2주일 동안의 대출기간을 적용하고 있음에도 불구하고, 종합만족도 최상위 그룹인 신철도서관이 다른 도서관보다 최고 12점 이상의 차이를 보이고 있다. ‘이용시간의 적정성’에서도 같은 운영주체에 의해 동일한 개관시간을 유지하는 도서관(강남도서관과 개포도서관) 간에도 15점의 차이를 보이고 있다. 또한 ‘인쇄자료의 다양성’ 항목에서도 실제 도서관이 소장하고 있는 자료의 양과 집계된 만족도는 전혀 상관관계를 보이지 않음으로써, 이러한 현혹효과의 문제점이 모든 항목에서 적지 않음을 알 수 있다. 본래 만족도 조사에서 현혹효과를 완전히 배제하기는 쉽지 않은 일이나, 최소화 할 수 있는 방안이 보완되어야 하겠다.

4. 결 론

비록 서울특별시에서 국한된 것이기는 하나, 두 번에 걸친 공공도서관에 대한 시민만족도 조사는

우리 도서관 경영환경 변화에 하나의 분수령을 이룰 수 있는 의미 있는 작업이라고 생각한다. 그리고 조만간에 다른 지방자치단체에서도, 또한 다른 관종의 도서관에도 도입될 수밖에 없는 커다란 흐름으로 간주하여야 할 것이다. 서울특별시 당국의 행정서비스에 개선에 대한 선진적 노력을 높이 평가하면서, 이 작업이 앞으로 지속화 되고 소기의 성과를 거두기 위해서는 세밀한 부분에도 보완책이 강구되기를 바라는 뜻에서 우리 공공도서관 현장과 관계 당국에 몇 가지를 제안하고자 한다.

- 1) 서울시 행정서비스 시민만족도에서 최하위권을 차지하고 있는 우리 공공도서관은 경영환경의 변화를 받아들여 하루 빨리 고객 만족도를 높이는 방안을 강구하여야 할 것이다.
- 2) 모든 평가의 기준과 절차는 시행하면서 계속 보완되기 마련이다. 서울시 당국과 전문 리서치 기관은 공공도서관의 본질을 부양시키는 입장에서 위에 제시한 여러 문제점들에 대해 이 분야 전문가들을 참여시켜 보완책을 연구해 주기 바란다.
- 3) 전국의 공공도서관을 대상으로 한 문화관광부의 평가와 서울시의 행정서비스 만족도 평가가 최종 결과에서는 물론 진행과정에 있어서도 조화를 이룰 수 있도록 상호 협조체제에 대한 연구가 필요할 것이다.