

# 공공도서관 서비스 배분의 형평성에 관한 연구: 부산지역을 중심으로

박진규\*  
김인\*\*

## 국문요약

본 연구는 부산지역의 27개 일반 공공도서관을 대상으로 서비스 배분의 형평성을 투입, 산출, 결과에 따라 분석하였다. 본 연구의 분석결과에 따르면 투입의 각 항목과 산출은 모두 비형평한 것으로 확인되었고 결과인 만족도는 형평한 것으로 나타났다. 사회적 형평의 분석을 위하여 각 공공도서관의 봉사대상지역별 경제수준을 재산세를 기준으로 설정하여 비교분석하였다. 분석결과 경제수준 하 지역에 대한 사회적 차별이 존재하지는 않는 것으로 나타났으나 경제수준 하 지역에 속하는 공공도서관 중 일부는 모든 항목에서 지속적으로 낮은 수준의 서비스가 제공되는 것으로 확인되었다. 따라서 전체적으로 보다 형평한 공공도서관 서비스를 제공하기 위해서는 공공도서관서비스의 투입에 있어서 봉사대상지역의 인구규모를 고려할 필요가 있으며 지속적으로 낮은 값을 나타내는 일부 공공도서관에 대한 보완책이 필요한 것으로 확인되었다. 또한 보다 형평한 공공도서관 서비스 배분을 위해서는 공공도서관 운영주체의 일원화가 보다 유리함이 확인되었다.

주제어: 공공도서관, 형평성, 서비스 배분, 만족도, 서비스 질

## I. 서론

중앙정부나 지방정부가 국민에게 공공서비스를 제공하는 것은 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해서이다. 이러한 정부활동에서 최근까지 가장 강조해 오고 있는 행정이념은 효율성이다. 하지만 국민 모두의 삶의 질 향상이라는 공공서비스 제공의 궁극적 목적을 고려한다면 효율성 못지않게 형평성도 중요하다. 그러나 그 중요도에 비해 행정학에서 형평성에 관한 연구는 그렇게 많이 이루어지지 못했다.

행정학 분야에서 행정이념으로서의 형평성이 논의되기 시작한 것은 1960년대 말 신행정론이 대두되고 부터이다. 그러나 사회적 형평을 핵심가치로 삼고 출발한 신행정론은 Hart(1974)가 Rawls(1971)의 차등의 원칙에 근거하여 사회적 형평을 주장한 이후 사실상 더 이상의 큰 진전은

\* 주저자

\*\* 교신저자

없었다(임의영, 2011: 82). 1980년대 이후 효율성을 강조하는 신공공관리론과 정부와 민간부문과의 협업을 강조하는 뉴거버넌스의 등장으로 인해 형평성에 관한 관심은 더욱 소홀해졌다(Pollitt, 2002: 281; Andrews, 2012). 이는 행정이념으로서의 형평성이 중요하지 않아서가 아니라 그 실체가 너무 모호하였기 때문이다(Hart, 1974: 3). 즉 정부의 서비스 배분과 관련하여 투입, 활동, 산출, 결과 중 무엇이 형평해야 하는지, 수요, 선호, 노력, 지불의사 중 무엇이 형평성의 근거가 되어야 하는지, 형평성 분석의 단위로서 개인, 동네, 관할구역 중 적절한 단위가 무엇인지, 수직적 형평과 수평적 형평 중 어느 기준이 적용되어야 하는지 등에 대한 논란이 많다(Merget & Berger, 1982: 21). 이러한 문제는 본 연구에서도 핵심적인 논의의 위치를 차지하게 될 것이다.

정부가 공공서비스를 제공하는 궁극적 목적은 국민전체의 삶의 질 향상에 있고, 정부는 이러한 목적을 최대한 효율적으로 달성해야 할 것이다. 이렇게 본다면 국민 누구에게나 형평하게 서비스를 제공하는 것이 주요 가치이고, 이것을 효율적으로 달성하는 것은 부차적 가치라고 볼 수 있을 것이다. 삶의 질에는 물리적 부분뿐만 아니라 정신적 부분까지 포함하고 있기 때문에 공공서비스 배분에 따른 상대적 박탈감을 가지지 않도록 하여야 한다. 또한 공공서비스 배분은 소득 재분배의 기능도 수행한다.<sup>1)</sup> 따라서 공공서비스는 얼마나 제공할 것인가의 문제도 중요하지만 누구에게 어떻게 배분할 것인가의 문제도 중요한 부분이다(Webster, 1982).

공공서비스의 배분 문제는 도시정부나 관할 구역간의 차이나 형평의 문제를 다룰 수도 있지만 주로 도시 정부 관할구역 내의 동네 주민들 사이의 배분에 관한 것이다. 특히 공공서비스 배분에 관한 연구는 대도시 정부 내의 여러 지역이나 동네 사이의 형평한 배분에 초점이 모아지고 있다. 왜냐하면 대도시 내에는 지리적·물리적 측면에서 차이가 나는 곳도 많을 뿐만 아니라 지역 주민들의 사회경제적 수준의 차이가 나는 곳도 많고 동시에 도시 내에 거주하는 주민 수도 많아 자연스럽게 이들 사이의 이해관계의 상이함에 따라 이를 조정·해결하려는 도시정치가 주요한 문제로 대두되기 때문이다. 따라서 본 연구는 한국의 대도시 내에서 공공서비스 배분이 어떻게 이루어지고 있는지를 부산시의 공공도서관 서비스 배분을 통해 살펴보고자 한다.

공공서비스는 정부, 공공기관, 혹은 정부와 계약을 맺은 기관이 보유한 인력, 예산 및 시설을 이용하여 다양한 서비스 활동을 통해 전달되며, 그 결과 서비스의 직접적인 산물이 나오고 나아가 목표로 하는 상태가 충족되고 개선되거나 변화하게 된다. 이런 점에서 본다면 서비스 배분은 인력, 예산, 시설과 같은 서비스 투입이 서비스 전달 대상 지역이나 집단 사이에 어떻게 배분되고 있는가를 규명해 볼 수도 있으며, 서비스 활동, 서비스 산출, 나아가 서비스 산출 결과가 어떻게 배분되고 있는가를 규명해 볼 수도 있다. 이와 같은 투입, 활동, 산출, 산출결과의 배분은 다르기 마련이며, 그 의미나 정책적 시사점도 다르다. 투입은 활동에 영향을 주며 활동은 산출에 영향을 준다. 산출은 결과에 영향을 주며 의도된 영향이 발생하기도 하며 의도되지 않은 영향이 발생하기도 한다. 따라서 공공서비스 배분과정상의 투입, 활동, 산출 및 결과에 관한 포괄적인 연구가 이루어져야 공공서비스 배분에 관한 보다 정확하고 전체적인 양상을 규명할 수 있다.

본 연구에서 다루는 공공도서관 서비스의 경우 서비스 배분 단계 중 투입이 가장 중요하다. 인

1) 공원, 도서관, 문화회관, 시립미술관 등 선호시설의 입지 여부에 따라 지역의 경제적 가치도 달라질 것이다.

력과 시설, 예산 등의 투입을 통하여 활동이 이루어지기 때문이다. 특히 시설의 경우 입지선정과 규모는 공공도서관의 접근성과 이용 가능성에 상당히 중요한 영향을 미치게 된다. 공공도서관이 건립되고 나면 향후 이전이나 확장이 굉장히 어렵기 때문에 신중하게 결정되어야 한다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 공공도서관의 서비스 배분 단계 중 투입, 산출, 결과의 서비스 수준을 비교·분석하고, 이를 통해 대도시 내에서의 공공도서관 서비스 배분의 형평성에 관한 정책적 시사점을 모색해 보고자 한다.

## II. 공공도서관서비스 배분 및 형평성에 관한 이론적 고찰

### 1. 공공도서관 서비스의 성격

공공서비스는 일반적으로 정부에서 공공의 복리를 위해 제공하는 모든 서비스를 의미한다. 정부가 직접 생산하기 힘든 영역은 책임은 정부가 맡고 서비스 생산 및 공급은 민간이 하는 민간부문, 공기업, 제 3섹터, 준정부조직 등이 재화와 서비스를 생산하여 시민들에게 제공하는 것들이 모두 공공서비스에 포함된다(Sharp, 1990: 6-7). 공공서비스의 개념은 공익 달성을 위해 제공하는 각종 프로그램과 이를 실현하기 위한 시설물까지 포함한다. 보다 간략히 생각하면 '정부의 책임 하에 생산되고 공급되는 서비스'라고 할 수 있다.

공공도서관은 지역사회에 의하여 설립되며 중앙정부나 지방정부 혹은 기타 지역사회 조직을 통하여 지원을 받는 기관이다(Koontz와 Gubbin, 2010: 1-2). 이 기관은 다양한 자원과 서비스를 통하여 지식, 정보, 그리고 창작물에 대한 접근을 제공하며, 인종, 국적, 연령, 성별, 종교, 언어, 신체장애, 경제력, 취업상태, 교육수준에 관계없이 지역사회의 구성원이면 누구나 이용할 수 있는 곳이다.

공공도서관은 전 연령층의 모든 사람들을 대상으로 운영되고, 내외국인을 구별하지 않고 모두에게 무료이면서, 시민들이 자발적으로 이용하는 시설이다. 많은 나라에서 이 세 가지 조건을 모두 충족하는 공공서비스는 공공도서관 밖에 없을 것이다. 이는 그만큼 공공도서관이 개방적이고 폭넓은 공공성을 가지고 있다는 것을 나타낸다(도서관 발전 대토론회Ⅱ, 2015: 8). 이처럼 폭넓은 공공성을 가지는 공공도서관 서비스는 다음과 같은 성격과 특징을 가진다.

첫째, 공공도서관은 발전적 서비스이다(Lucy, 1977: 689). 생활에 필수적인 것은 아니지만 개인의 지적, 심리적 욕구를 충족시키고 발전시키는 발전적 서비스에 해당한다. 발전적 서비스는 개인의 신체적, 지적, 심리적 잠재력을 향상시키기 위한 서비스이다. 그래서 공공도서관 서비스는 소득수준이 높아질수록 더욱 중요해진다.

둘째, 점(point) 기반 서비스이다(Barlow, 1981). 도서관서비스는 일반적으로 이용자가 직접 해당 서비스 기관으로 직접 가야만 받을 수 있는 서비스이다. 온라인 전자 자료나 이동도서관도 있지만 도서관의 속성상 점 기반 서비스로 분류한다. 그래서 공공도서관 서비스 공급에 있어서 시설의 위치는 공공도서관 서비스의 접근성에 아주 중요한 요소이며, 이것이 서비스 질의 주요한 차원

을 이루는 것이다.

셋째, 서비스 전달자의 재량권이 중간 정도 되는 서비스이다.<sup>2)</sup> 서비스의 성격에 변화를 가져 올 만큼의 재량권은 아니지만 보다 나은 서비스를 제공하기 위해 담당자들에게 신간도서 구매나 프로그램 선정에 있어서 어느 정도의 재량권이 주어지기도 한다. 그래서 서비스 전달과정에서의 차별적 대우라는 측면에서 형평성 문제가 심하게 제기되는 경우는 드물다.

넷째, 임의적 서비스이다(Barlow, 1981: 81-84). 임의적 서비스는 선택적 서비스라고 할 수 있다. 도서관 서비스나 공원 서비스의 이용에는 선택권이 주어진다. 서비스를 이용할 지 말지 이용자가 선택할 수 있다. 상하수도나 경찰서비스처럼 지역주민에게 필수적인 서비스는 아닌 것이다.

다섯째, 주민의 협조가 성과에 크게 영향을 주지 않는 서비스이다. 물론 도서의 기증이라든지 자원봉사 등이 업무의 효율성을 증대시키고 성과에 영향을 줄 수 있지만 주민의 협조가 성과에 결정적으로 영향을 끼치는 본질적 요소는 아니다. 이것은 서비스의 공동생산이 서비스 질이나 성과에 미치는 영향이 그만큼 중요하지 않다는 것을 의미한다.<sup>3)</sup>

여섯째, 공공도서관은 정해진 관할구역이 별도로 존재하지 않는 서비스이다. 대부분의 공공기관과 시설은 서비스 대상과 관할 구역이 정해져 있다. 일반적으로 공공도서관의 경우 인근 주민이 많이 이용하지만 어떤 행정구에 있다고 해서 그 행정구의 주민만이 이용할 수 있는 것은 아니다. 누구나 이용할 수 있다. 다만 인근의 주민이 주로 이용하는 것일 뿐이다. Poll과 Boekhorst(2007: 111)은 봉사대상 인구는 도서관이 서비스를 제공하도록 위임받은 사람 수라고 하였으며 공공도서관은 보통 해당 지역사회(또는 지역사회의 일부)의 인구가 된다고 하였다.<sup>4)</sup>

마지막으로 다양한 운영주체가 있는 서비스이다. 우리나라에서 공공도서관은 교육청 관할과 지자체 관할이 있다. 이는 각 공공도서관간의 유기적인 운영, 도서관의 설치 및 위치선정, 전체 예산 관리 등에 장애 요소가 될 수 있으며 도서관 운영주체의 이원화는 성과에 영향을 미칠 수 있다.<sup>5)</sup>

## 2. 공공서비스 배분 체계

공공서비스배분의 큰 프레임은 투입, 활동, 산출, 결과, 영향으로 나눌 수 있다. 그런데 이것은 정형화된 틀은 아니다. 학자에 따라, 서비스의 성격에 따라 약간씩 달라지기도 한다. Lucy(1977, 688)는 자원(투입), 활동(과정), 결과(산출), 견해(opinion, 영향)의 4단계로 구분하고 있으며 Jones & Grasso(1985)는 투입, 활동, 산출, 결과, 영향의 5단계로 구분한다. 김인(1986, 49)은 서비스 배분 단계를 5단계로 나누어 투입, 활동, 산출, 결과, 만족을 제시하였다. 영향의 차원에서 만족을 사용

2) Cohen(1985)의 개념에서 생각해 보면 도우넛 안의 빈 원이 작은 편에 속한다고 볼 수 있다.

3) 공동생산이 필요없다는 것이 아니라 주민의 협조가 성과에 결정적인 영향을 미치는 소방서비스 등과 비교하여 볼 때 그만큼 본질적인 요소는 아니라는 것이다.

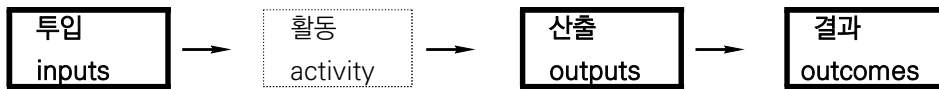
4) 이에 대해 부산시 공공도서관 담당 공무원과의 인터뷰 결과 공공도서관의 관할 구역에 대하여 “해당 구 주민이 대상이며 만약 해당 구에 공공도서관이 두 곳이면 해당 구 주민의 1/2씩을 대상으로 본다.”고 하였다.

5) 공공도서관 일원화를 위한 지자체의 의지 부족, 급진적 추진 시 부처 간의 인력 및 예산 갈등 초래(제 2차 도서관종합발전계획, 18.)

하고 있다. 만족은 모든 행정 가치를 뛰어넘어 포괄하는 궁극적 목표라고 밝히고 있다(Nagel, 1980~1981). 이런 점에서 보면 만족은 결과의 한 차원이다.

공공도서관에 관한 연구에서도 투입, 활동, 산출, 결과를 모두 분석할 수 있다. 그런데 공공서비스는 생산, 즉 서비스 활동이 이루어지는 동시에 주민들에 의해 소비되는 특성을 가지고 있다. 그래서 서비스 활동의 다양한 측면은 서비스를 소비하는 시민들의 입장에서 서비스 질로 인식되어 서비스의 결과의 한 측면으로 평가되는 것이 일반적이다. 따라서 본 연구에서는 공공도서관의 서비스 배분 단계 중 가장 중요한 투입, 서비스 산출, 그리고 서비스 결과에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 본 연구에서의 서비스 배분모형은 <그림 1>과 같고, 점선 부분은 분석에서 제외된다.

<그림 1> 공공서비스 배분모형



첫째, 서비스를 공급하기 위해 필요한 모든 자원을 투입이라 한다. Lucy(1977)는 이런 지표는 자료를 구성하기도 쉽고 모으기도 쉽다고 하였다. 공공도서관서비스의 투입은 인력, 예산, 시설을 들 수 있다. 공공도서관은 지역마다 도서관마다 투입의 정도가 다르다. 따라서 인력, 예산, 시설을 모두 분석하는 것이 타당하다. 공공도서관은 시설물을 제공하는 서비스이다. 제공된 인력과 시설로 여러 가지 활동을 하지만 활동과 산출에 궁극적 영향을 끼치는 것은 투입이다.

둘째, 무엇이 산출(output)인가 하는 부분에 있어서 합의된 정의는 부재하다.<sup>6)</sup> 공공서비스의 산출과 관련하여 기준이 되는 것은 제공된 서비스가 무엇인가이다. 투입이 얼마가 되었든 수혜자는 자신이 이용하는 서비스로서 판단을 하게 될 것이다. 공공도서관 서비스의 산출은 통상적으로 서비스 활동의 직접적인 결과로서 하루 평균 이용자 수를 사용하기도 한다. 이것은 공공도서관의 투입과 활동을 통해 주민들이 도서관을 이용하게 되기 때문이다.

셋째, 결과(outcomes)는 서비스 제공과정에서 변화를 가져오고자 하는 최종목표이다.<sup>7)</sup> 결과를 위해서 서비스의 투입, 활동, 산출이 이루어진다. 사람들이 사회에서 자신들의 사회적 상황을 어떻게 지각하는가는 산출의 측정치보다는 결과의 측정치가 더 좋은 지표를 제공해 준다(Merget & Berger, 1978; 김인, 1986: 54). 산출이 정부가 생산한 결과물이라면, 결과는 시민들이 결과물 뒤에 숨어있는 어떤 것을 바라보는 보다 큰 그림이다. 결과의 개념에는 좋고 싫음, 고통과 즐거움 등의 주관적 평가 요소가 포함되어 있다(Levy, 1974: 1-2). 뿐만 아니라 서비스결과는 정부 노력만의 산

6) Jones & Grasso는 활동의 직접적인 결과라고 하였다. Rich(1982)는 기관 활동의 산물이라고 하였다. Webster(1982: 60)는 지역사회에 따라 수렴한 서비스의 의도된 효과라 하였다. 즉 산출은 서비스를 위해 설정된 목표와 관련된다. Webster의 관점에서는 사회적, 경제적, 환경적 조건에서 객관적 변화와 소비자들의 주관적 태도와 만족도에 있어서의 변화, 즉 객관적 변화와 주관적 변화 둘 다를 포함한다고 보아 산출과 결과의 엄격한 구분을 하지 않고 거의 비슷한 의미로 사용하고 있다.

7) 결과에 대해 Rich(1982)는 서비스에 의해 관련 사회상황에 발생한 변화라고 하였다. Jones(1981)는 정부 활동으로 인해 목표에 가져온 변화라고 하였다.

물이 아니라 정부활동과 더불어 사회 환경의 교호작용에 따른 산물이다. 따라서 서비스결과의 이런 성격 때문에 서비스 결과가 나쁘더라도 전적으로 정부의 책임으로 보기는 어렵다. 그러나 정부는 이런 결과가 같도록 노력해야 한다는 관점에서 산출 형평(output equity)을 논의를 하고 있다. 이와 같은 공공도서관의 결과의 측정치로서 흔히 이용 만족도를 사용한다. 그러나 이용만족도에만 한정하는 경우 서비스 질의 많은 차원을 포괄하지 못하는 경향이 있다. 따라서 도서관 서비스 만족도는 서비스 질과 서비스 이용만족도를 종합하여 측정하는 것이 바람직할 것이다. 이용만족도는 일종의 투사법(projection method)을 원용하여 지인에게 도서관 이용의 권장정도, 전반적인 만족도의 수준, 도서관 재이용 의사 등을 통해 간접적으로 측정한다.

본 연구에서 결과로서 서비스 질의 측정은 일반적으로 가장 많이 사용되는 SERVQUAL모형을 바탕으로 한다(Parasuraman et al., 1988). 이 모형에서 제시하는 서비스 질은 서비스에 대한 소비자의 인식을 의미하는 것이다. 도서관 서비스의 투입인 인력, 시설과 관련한 이용자의 인식을 측정하기로 한다. SERVQUAL의 다섯 가지 차원을 바탕으로 본 연구에 적용된 서비스 품질의 차원은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 공공도서관 서비스 품질의 차원

차원	선정변수
유형성(Tangibles)	소장자료의 충분성, 시설의 쾌적성, 시설이용의 편리성
신뢰성(Reliability)	자료이용의 편리성
응답성(Responsiveness)	홈페이지 유용성
보증성(Assurance)	직원의 친절성
공감성(Empathy)	지리적 접근성, 평생교육프로그램의 우수성

### 3. 공공서비스 배분의 형평성 논의

공공서비스 배분의 핵심 논의는 공공서비스가 얼마나 형평하게 제공되고 있는가이다. 지방자치법 13조에는 모든 주민은 균등하게 행정서비스를 제공받을 권리가 있다고 규정하고 있다.<sup>8)</sup> 여기에서 ‘균등하게’라는 의미는 ‘모든 주민이 똑같이’라는 의미라기보다는 ‘공정하게’, ‘형평하게’라는 의미로 보는 것이 타당할 것이다.<sup>9)</sup>

8) 지방자치법 제 13조 [주민의 권리] ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.

9) 일반적으로 평등은 이는 1인1표제, 1인당 하나 등과 같이 절대적 균등, 동일한 대우 등을 의미한다. 이와 달리 ‘형평’(equity)은 수요나 혹은 특정한 기준에 따른 배분을 의미한다. 범죄율이 높은 곳에 경찰인력을 많이 배치하고 순찰빈도를 높이는 것, 상업시설이 밀집한 곳에 소방시설을 확충하는 것은 수요에 따른 서비스 배분을 의미하며, 이것이 공공서비스 배분의 형평성을 진작시킨다고 보고 있다.

## 1) 공공서비스에서의 서비스 수요

형평성의 개념, 정의의 개념은 그 기본 맥락이 가치에 따른 배분을 전제하고 있다. 학문적 탐구의 대상으로서 형평성의 개념은 절대적 균등보다는 주로 비례적 균등 즉, 공정한 정의로서의 불평등에 맞추어져 있다. 그런데 무엇을 기준으로 비례적 균등을 주장할 것인가 하는 부분에 있어서는 정의가 쉽지 않다.<sup>10)</sup>

먼저, 김인(1986: 88; Viteritti, 1982)은 서비스 수요를 서비스 기관이 제공할 수 있는 서비스의 양은 한정되어 있다는 전제하에 “서비스 기관이 제공할 수 있는 서비스의 총량과 관련하여 그 지역을 위해 제공되어야 할 것으로 생각되는 서비스의 양”이라고 정의하고 있다. 이런 개념 정의에서 핵심적인 것은 ‘그 지역을 위해 제공되어야 할 것으로’를 누가 판단하는가의 문제이다. 누가 판단하든 그것이 정당화되는 근거가 수요라는 것이다. 이와 유사하게 이승중은 서비스 수요를 “차등적인 서비스 배분을 정당화시킬 수 있는 사회적 조건”으로 정의하였다(이승중, 1993: 192). 어떠한 정의를 따르든 서비스 수요를 보다 명확히 파악하기 위해서는 개념의 조작화가 필요하다. 대부분의 연구에서 서비스 수요의 정당성의 근거는 결핍, 요구, 기여, 균등이 공통적으로 사용되고 있다. 간략하게 그 의미를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 결핍(협회의 서비스 수요)이다. 결핍은 현재 서비스가 부족한 상태를 의미한다. 결핍은 주로 빈곤계층의 사회적 특징으로 볼 수 있다(Viteritti, 1982). 하지만 경제성장과 더불어 오늘날의 빈곤은 생존권이 위협받는 빈곤상태보다는 상대적 빈곤감이 더 크게 작용한다. 현대사회에서의 결핍은 상대적 불평등을 느끼는 상대적 빈곤의 차원으로 보는 것이 타당하다. 공공도서관 또한 기본생존권에 관련된 서비스는 아니지만 상대적 결핍상태에 따른 상대적 빈곤의 문제이다.

둘째, 요구이다. 요구(demands)는 주민들의 서비스에 대한 욕구를 나타낸다. 주민들의 직접적인 서비스 요청이 대표적이라 할 수 있다. 생활수준의 전반적 향상으로 인하여 결핍으로 인한 요구보다는 자기 발전을 위하고자 하는 욕구, 문화서비스 충족의 욕구 등으로 인해 공공도서관서비스나 문화관련 서비스 요구가 늘어나는 추세라고 볼 수 있다.

셋째, 기여이다. 납세 정도, 직접적 사용료 부담 정도 등의 직·간접적 기여를 공공서비스 차등 배분의 기여요인으로 본다. 이는 일종의 시장경제의 원리라도 일맥상통하는 면이 있는데 그 정당성에 있어서 미흡하다는 점이 있다. 지방세나 세금을 많이 납부한 지역에 보다 더 공공서비스를 제공한다는 것인데 그렇다면 부유한 지역에 보다 많은 도서관과 공원 등이 건설되는 것이 기여에 의한 입장이지만 사회적 형평을 달성하기 위해 가치에 따른 부의 재분배가 필요하다는 측면에서 보면 의도치 않은 빈익빈부익부 현상이 발생할 수 있다.

마지막으로 균등(equality)이다. 공공서비스와 관련한 인적 물적 자원을 똑같이 배정하고(equal inputs) 똑같이 편익(equal benefits)을 받는다는 것을 의미하는 것으로서 절대적 균등을 의미한다.

10) Rawls의 ‘차등의 원칙’이나 Aristoteles의 ‘다른 것은 다르게’라는 주장에는 그것이 수용될 수 있는 기준이 필요하다. 이 기준이 없다면 어떤 것이 다른 것을 다르게 대우하는 것인지 알 수 없기 때문에 행정 실무자들이 실제적 적용을 할 수가 없다. 따라서 서비스 배분의 형평성을 논하려면 반드시 이 기준에 대한 구체적 논의가 필요하다.

형평의 가장 기본 전제이자 대원칙이기는 하지만 공공서비스 배분의 측면에서 보면 서비스 결과나 혹은 서비스만족 등은 절대적 평등의 관점에서 모두에게 똑 같은 수준이어야 형평한 것이다.

## 2) 공공서비스 배분의 형평성의 종류

### (1) 투입·산출 형평성

Rycroft(1978: 601)는 투입 형평성은 사전에 자원의 배분에 있어서 균등한 상태를 의미하며 산출 형평성은 사후에 결과가 형평하여야 한다는 것이라고 하였다. 전통적인 견해에서는 형평성이 균등한 산출의 의미에서 주로 파악되어 왔었다. 최근에는 이를 좀 더 세분화하여 투입·산출 형평성의 연구가 증가하고 있다. 투입 형평성과 산출 형평성의 연구에 있어서 특히 주의하여야 할 점은 투입이 곧 산출로 연결되는 것은 아니라는 것이다. 투입과 산출 사이에는 여러 과정이 작용한다. 투입과 상관없이 산출에 영향을 주는 요소도 존재한다.<sup>11)</sup> 따라서 투입 형평성과 산출 형평성을 분석할 때에는 이런 부분들에 대한 고려도 반드시 해야 한다.

서비스 배분의 형평성에서 투입형평은 주로 예산, 인력, 시설 등 서비스 투입의 측면에서 형평성을 평가하고, 산출 형평성은 서비스 산출, 결과의 측면에서 형평성을 논의한다. 주로 그 결과가 같아야 형평하다고 보는 것이다.

공공도서관 서비스에서는 투입 형평성과 산출 형평성이 둘 다 중요하다. 만족이라는 결과는 주관적이기 때문에 좀 부족한 시설에도 만족할 수 있지만 다른 지역과 비교해서 부족한 시설은 상대적 박탈감을 가져 올 수 있기 때문에 다른 지역과 차별받지 않도록 해야 한다.

### (2) 수평적·수직적 형평성

Chitwood(1974: 339)는 같은 속성을 가지는 대상을 동등하게 대우하는 것이 수평적 형평성이며 다른 속성의 대상은 차등적인 대우를 하는 것이 수직적 형평성이라고 하였다. 즉 동일한 것을 동일하게 취급하는 것이 수평적 형평성을 의미하고 다른 것을 다르게 취급하는 것이 수직적 형평성을 의미한다. 수평적 형평성은 동일한 조건에서 동일한 대우를 의미(Berne & Stiefel, 1994)하므로 1인 1표제라는 정치적 평등, 인종 간의 차별철폐, 성별 차별철폐 등은 수평적 형평에 기반을 두고 있다. 또한 이용자들의 서비스 만족 수준이 모두 같아야 하는 것도 수평적 형평에 근거를 두고 있다.

수직적 형평성은 서로 다른 상황에 있는 경우 이들 사이의 서비스 배분은 다르게 이루어져야 한다는 것이다(Berne & Stiefel, 1994). 수직적 형평성에는 보다 어려운 가치 판단이 들어간다. 어떤 기준을 적용하는가에 따라 서비스 배분을 위한 형평의 몫이 달라지며, 그래서 똑같은 서비스 투입이나 서비스 배분결과라도 그 기준에 따라 형평한 정도가 다르게 평가될 것이다. 공공도서관은 지역의 경제수준과 상관없이 지역주민이라면 누구나 도서관 서비스를 똑같은 수준으로 향유할 수 있어야 한다. 이는 수평적 형평성에 해당한다. 그러나 어느 지역에 서비스(인력, 장서 수, 좌석 수 등)를 보다 더 많이 제공해야 할 것인가는 서비스 수요와 관련해서 검토해야 할 것이며, 도서관 서

11) 예를 들어 교육의 효과에 대해 투입외적 요소로서 영향을 주는 요소로 가정교육의 영향을 무시할 수 없다.



비스의 경우 인구가 많은 곳에 인구에 비례해서 이와 같은 서비스를 많이 제공해야 형평한 것으로 볼 수 있다. 따라서 공공도서관 서비스의 경우 수평적 형평성과 수직적 형평성 모두를 고려한 서비스 배분이 필요하다.

### 3) 형평성 측정

이와 같은 형평성 수준의 측정은 <식 1>에 제시한 Coulter의 형평성 측정 방정식을 이용하며, 그 지수 값을 통해 형평성 수준을 해석할 수 있다(Coulter, 1980; 김인, 1986: 92).

<식 1>

$$I = \frac{100 \sqrt{\sum_{i=1}^k \left( \frac{X_i}{S} - E_i \right)^2}}{\sqrt{1 + \left( \sum_{i=1}^k E_i^2 \right) - 2 \min \{ E_i \}}}$$

I = 비형평 지수 (0 ≤ I ≤ 100, 값이 클수록 비형평)

i = 서비스를 제공받는 하위지역

k = 지역의 총 수

X<sub>i</sub> = 특정 지역 i 에 제공된 실제 서비스 수준

E<sub>i</sub> = i 지역의 형평성 기대값

S = 전체 지역의 서비스 총량으로 X<sub>i</sub>를 합산한 값

$\frac{X_i}{S}$  = 전체 지역에 전달된 서비스의 총량 중 특정 지역에 전달된 서비스의 양을 비율로 나타낸 것

min {E<sub>i</sub>} = E<sub>i</sub>의 값 중 최소값

I의 값의 해석은 다음과 같다.

“0” 완전한 형평성

1 ~ 10 사실상 형평성

11 ~ 20 약간 비형평성

21 ~ 30 상당한 비형평성

31 ~ 50 심각한 비형평성

50이상 극심한 비형평성이 존재한다고 해석할 수 있지만 현실에서 거의 발생하지 않는다(김인, 1986: 92).

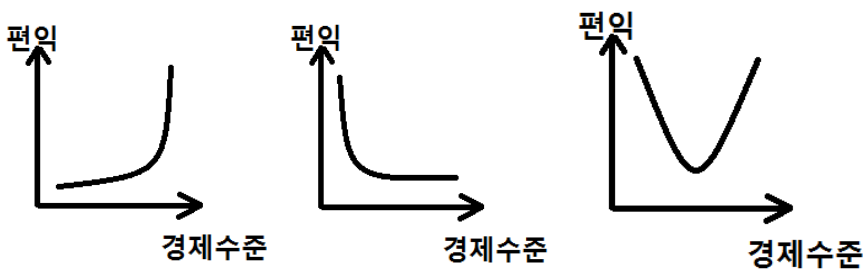
#### 4. 공공서비스 배분의 이론모형

공공서비스 배분에 관한 연구는 서비스 배분의 보편적인 유형을 발견하는 데 그 목적이 있다(김인, 1986: 57). 서비스 배분의 보편적 유형이 발견되어 지면 누가 무엇을 얼마나 어떻게 제공받는가를 파악할 수 있고 공공서비스 배분의 형평성을 달성하기 위한 방향 설정도 가능해진다. 공공서비스 배분에 관한 연구에서는 주로 하류계층 모형(Under-class Model), 생태적 모형(Ecological Model), 관료제 의사결정 규칙모형(Bureaucratic Decision Rule (BDR) Model)이 소개되고 있다.

첫째, 하류계층모형은 Lineberry(1977: 57-67)에 의해 제시되었는데 그는 하류계층 가설을 세 가지로 세분화하였다.<sup>12)</sup> 그 중 계층 선호 가설(the class preference hypothesis)은 사회적, 정치적, 경제적으로 낮은 수준의 집단에 공공서비스가 차별적으로 적게 제공된다는 것이다(김인, 1986: 29). 이런 관점에서 같은 구역내의 주민들은 사회경제적 특성이 동질적이라는 가정 아래 지리적 구역인 통에 초점을 맞추어서 부유한 지역과 그렇지 않은 지역 사이에 제공되는 경찰서비스와 쓰레기수거서비스의 수준에 있어 차이가 있는지를 규명한 연구도 있다(김인, 1986: 28). Sanger(1982)는 도시 내의 특정 집단에 대한 편애 또는 공공연한 차별이 이모형의 특징이라고 하였다.

Levy와 동료들(1974: 23)은 <그림 2>에서처럼 공공서비스 배분이 주민들의 경제 수준에 따라 배분된 형태를 분석하게 되면 세 가지로 구분할 수 있다고 했다. 즉 'J'형태는 주로 부유층에 편익이 집중되어 있는 형태이고, 'U'형태는 하위층에 편익이 집중되어 있는 형태이며, 'U'형태는 부유층과 하위층에 집중되어 있지만 그 중간은 거의 편익이 없는 형태라는 것이다.<sup>13)</sup>

<그림 2> 경제수준에 따른 편익분배 유형



\* 출처: Levy et al, 1974: 23

둘째, 생태적 모형은 서비스 수요에 따라 서비스 배분이 합리적으로 이루어진다고 보는 것이다

12) the race preference hypothesis: 제공되는 도시 공공서비스의 양과 질은 인종의 분포 비율과 강하게 연관되어 있다; the class preference hypothesis: 제공되는 도시 공공서비스의 양과 질은 사회 경제적으로 보다 상위계층의 분포 비율과 강하게 연관되어 있다; the power elite hypothesis: 제공되는 도시 공공서비스의 양과 질은 도시정부에 정치적 영향력을 행사하는 사람들의 분포와 강하게 연관되어 있다;

13) 그들의 연구에서는 'U'자형 패턴을 나타내는 유형이 발견됨으로서 하위층과 상위층에는 편익이 많이 배분되는 반면 중간 계층에는 그렇지 않은 형태가 나타났다고 한다.

(Lineberry, 1977). 공공서비스 배분은 보다 합리적인 경제적, 기술적 기준에 의해서 표시될 수 있는 동네 상태의 지표를 고려하여 이루어진다는 것이다. 이것은 공공서비스는 다양한 물리적, 사회적, 경제적 조건, 즉 수요를 잘 반영하여 제공된다는 것이다(Sanger, 1982: 43-44).

Ostrom과 동료들(1977)은 경찰서비스에 대한 연구를 하였는데 서비스 기관과의 거리와 인구밀도가 서비스 배분의 주요한 변수라고 하였다. 서비스의 성격과 특성에 따라 서비스 질이나 성과에 영향을 미치는 변수는 다르게 나타날 수 있다. 도서관 서비스의 경우 Ostrom과 동료들(1977)의 연구처럼 그 지역의 인구수가 가장 중요한 수요유발 요인으로 볼 수 있다. 그리고 도서관의 입지는 주민들에게 도서관 이용의 기회에 영향을 미치게 될 것이고, 그래서 도서관의 위치가 어떠한가도 수요와 관련하여 분석되어야 하는 주요 변수일 것이다.

셋째, 관료제 의사결정 규칙모형(BDR Model)은 서비스 배분이 관료제 내에 존재하는 의사결정 규칙에 따라 이루어진다고 보는 것이다. Jones와 동료들은(1980: 15) 조직적 모형(organizational model)이라는 관점에서 정부는 사회적 목표를 달성하기 위해 합리적으로 행동하는 사회적 조직이라고 보고 있다. 정부는 이러한 목표를 달성하기 위해 그들의 의사결정에 지침이 되는 업무수행규칙을 만든다는 것이다. 서비스 전달 구역내에서 이러한 규칙들은 지역사회 전체에 제공되는 거의 대부분의 서비스가 효율적이고 효과적으로 생산될 수 있는 방법이라고 전문가들은 옹호하고 있다. 어쨌든 이런 규칙들이 중립적이고 목표 지향적 서비스 규칙이라고 한다면 언제나 배분적 효과를 가진다는 것이다(Jones et al., 1980: 21; Steger, 1984: 376-377). 그래서 서비스 배분의 실태를 조사연구를 통해 밝히지 않고 다만 그 규칙만을 분석해 보면 서비스 배분이 형평하게 이루어지는지 여부를 밝힐 수 있다는 것이다.

### Ⅲ. 분석모형의 설정과 조사설계

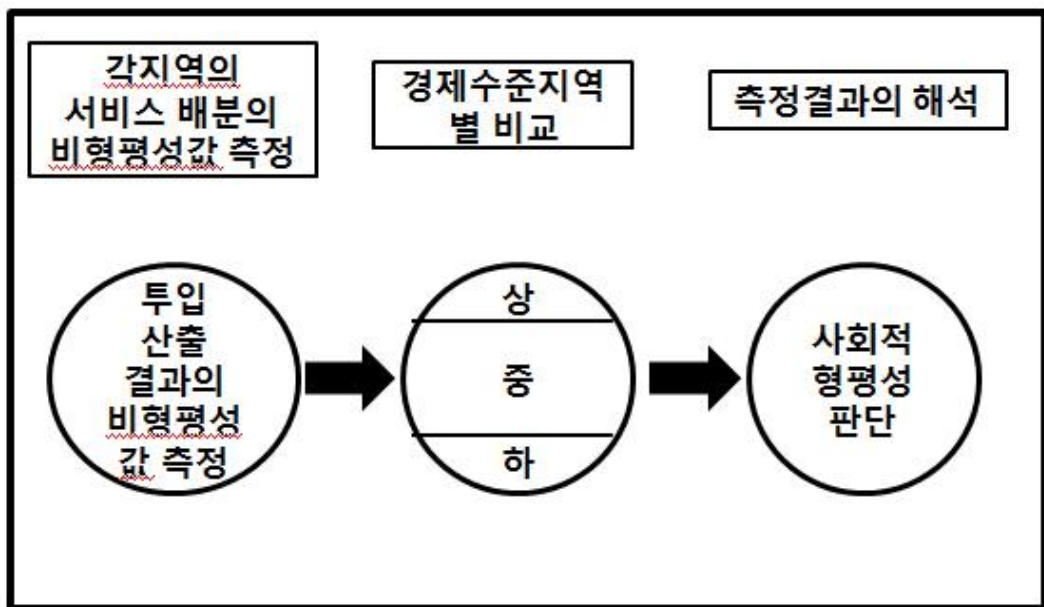
#### 1. 분석모형의 설정

본 연구는 첫째, 대도시인 부산지역의 공공도서관 서비스 배분의 형평성을 투입, 산출, 결과의 측면에서 Coulter의 모형을 통해 측정한다. 그리고 이러한 측정과정에서 나타나는 각 지역의 서비스 배분수준과 수요(형평 몫)를 감안하여 측정한 지역 형평지수가 지역의 경제 수준에 따라 차이가 나는지 여부를 분석한다. 이를 모형으로 나타내면 아래의 <그림 3>과 같다.

<그림 3>을 보면, 먼저 부산지역에서 제공된 도서관 서비스의 투입, 산출, 결과의 수준을 조사하고, 이를 Coulter의 형평성 측정모형을 통해서 전체적인 배분의 형평성 수준뿐만 아니라 각 지역의 서비스 배분 수준을 형평성 기준 값과 대비하여 형평 배분지수를 측정할 수 있게 된다. 이 지수가 지역의 경제 수준에 따라 차이가 나는지를 분석함으로써 서비스배분의 사회적 형평성 분석을 실시한다. 도서관 서비스 배분의 수직적 형평성 판단의 기준은 각 공공도서관의 봉사대상지역의 인구수이다.

이러한 분석결과를 바탕으로 도서관 서비스배분의 사회적 형평성을 분석하고자 한다. 이것은 서비스배분이 우연하게 일어난 것이 아니라 지역주민들의 사회경제적 수준이 낮음에 따라 차별적으로 배분한 것인가 여부를 평가하는 것이다. 이를 위해서 본 연구에서는 각 지역의 경제수준을 측정해야 하며, 각 지역의 경제수준은 지역주민들의 2014년도 1인당 평균 재산세액을 기준으로 사용하였다. 이를 바탕으로 부산시내 일반 공공도서관 27개를 그 경제적 수준에 따라 상사분위수 이상의 7개 지역을 상 지역으로 설정하였고, 하사분위수 이하의 7개 지역을 하로 분류하였고, 나머지 13개 지역을 중으로 분류하였다.

〈그림 3〉 도서관 서비스배분의 형평성 분석모형



## 2. 조사설계

### 1) 배분하는 서비스의 내용과 측정지표

공공도서관의 투입, 산출, 결과의 분석을 위한 변수의 목록은 〈표 2〉과 같다. 만족도와 서비스 질의 각 항목은 3-7개의 문항으로 구성되어 있다.

〈표 2〉 변수의 목록

요인	변수	하위 변수
투입	인력	*행정직, *사서의 수
	예산	*연간 운영경비
	시설	*면적, *좌석수, *장서수
산출	이용자 수	*하루평균이용자수
결과	도서관서비스 만족도	*서비스 질(지리적 접근성, 소장자료의 충분성, 홈페이지 유용성, 자료이용의 편리성, 직원의 친절성, 시설의 쾌적성, 시설이용의 편리성, 평생교육프로그램의 우수성)
		*이용만족도(지인에게 도서관 이용 권유 정도, 전반적인 서비스 만족도, 도서관 재이용의사정도)

2) 공공도서관의 관할 구역 설정과 서비스 배분

형평성 분석을 위한 기준을 설정하기 위하여 공공도서관의 경우 다음과 같은 기준에 의거하여 관할구역을 설정하였다.

첫째, 원칙적으로 공공도서관이 속한 행정구의 주민이 주로 그 도서관을 이용한다. 이는 분석을 위한 설정의 기준이지만 실제 타 행정구의 도서관을 이용하는 경우도 발생한다. 하지만 특정 행정구에 속한 공공도서관은 그 행정구 주민의 이용을 전제로 만들어져 있기 때문에 공공도서관이 속한 행정구 주민의 이용을 기준으로 설정하기로 한다.

둘째, 하나의 행정구에 하나의 공공도서관만 존재하는 경우 행정구 주민 전체가 봉사대상인구가 된다. 이 또한 접근성 측면에서 보자면 공공도서관에서 멀리 떨어져 있는 행정동의 경우 행정구에 속하고 있어도 이용 빈도가 현저히 떨어지거나 아예 없을 수도 있다. 하지만 첫째의 기준에 의거하여 이렇게 설정한다.

〈그림 4〉 금정구의 관할구역<sup>14)</sup>



14) 금정구처럼 하나의 행정구에 두 개 이상의 공공도서관이 존재하는 경우 공공 도서관에서 가까운 행정동을 서비스 봉사대상 구역으로 설정하며 구서동처럼 양쪽 공공도서관으로 접근성이 비슷한 경우 각 공공도서관에 1/2씩 인구를 할당하였다.

셋째, 행정동의 접근성을 고려함에 있어서 세분화된 법정동이 아니라 행정동을 이용하며 1동, 2동과 같은 숫자로 세분화된 동은 같은 동으로 본다. 공공도서관을 무한정 공급할 수는 없기 때문에 서비스 배분을 고려함에 있어서 세분화된 1동, 2동까지 고려하기에는 한계가 있다.<sup>15)</sup>

넷째, 하나의 행정구에 둘 이상의 공공 도서관이 존재하는 경우 특정 행정동에서 주민센터를 중심으로 전반적으로 양쪽 도서관으로의 접근성이 도로 기준으로 거리와 시간이 비슷한 경우 행정동 주민의 절반씩 각각 이용하는 것으로 설정한다. 이 또한 아주 정밀한 방법은 아니지만 분석을 위한 기준으로 설정한다.

다섯째, 하나의 행정동에 두 개의 공공 도서관이 존재하는 경우 둘 중 하나는 아주 작은 사립 공공도서관의 형태이기 때문에 두 개의 공공도서관의 시설과 인력을 합하여 하나의 공공 도서관인 것처럼 설정한다.<sup>16)</sup>

이상의 기준으로 공공도서관 봉사대상인구를 설정하기로 한다. <그림 4>에 이를 적용하여 설정한 예를 나타내었다. 이 기준으로 하였을 때 <그림 4>에서 회색지대는 양 쪽 도서관으로 전반적 접근성이 비슷함을 나타내고 있으며 회색지대의 인구는 각 공공도서관에 절반씩 봉사대상인구로 설정한다. 관할 구역을 설정하는데 있어서 현실을 최대한 반영하기 위하여 공공도서관 공무원과의 인터뷰 내용을 참고 하였다.<sup>17)</sup>

### 3) 공공도서관 관할 구역별 경제 수준 설정

공공도서관 봉사대상 지역의 경제수준을 분류하기 위하여 본 연구에서 설정된 공공도서관 봉사대상 지역의 1인당 재산세를 구하였다.<sup>18)</sup>

분류의 기준은 4분위수를 이용하여 상위 지역 1/4, 중위 지역 1/2, 하위 지역 1/4로 설정하여 상 7곳, 중 13곳, 하 7곳으로 설정하였다. 지역이 기준이기 때문에 소규모 사립 공공도서관인 느티나무 도서관은 같은 반송동에 있는 반송도서관과 합하여서 한 지역으로 설정하였고 화명도서관과 맨발동무 도서관도 같은 이유로 화명동의 한 곳으로 설정하였다.

15) 따라서 반여1동 반여2동은 반여동으로, 연산1동, 연산2동 ··연산9동은 연산동으로 설정한다.

16) 즉 북구 화명동의 맨발동무도서관의 경우 화명동에 위치하면서 화명도서관과 접근 가능성이 같기 때문에 별도로 분석하지 않고 화명도서관에 포함시켜 분석하기로 한다. 해운대구 반송동의 느티나무 도서관도 마찬가지로 반송도서관에 포함시켜 분석하기로 한다.

17) 이에 대해 자치구 공공도서관에 근무하는 공무원은 해당구의 주민이 서비스 대상인구라고 하였다. 행정구에 도서관이 두 개나 그 이상 있으면 인구 수/공공도서관 수가 공공도서관의 서비스대상 주민수라고 하였다. (자치구 설치 공공도서관의 공무원을 대상으로 한 인터뷰 내용입니다.)

18) 각 행정동의 재산세납부액 현황은 정보공개제도를 활용하여 획득하였다. 각 행정동의 재산세 납부액과 각 행정동의 인구를 기준으로 하여 산출하였다. 예를 들어 다대도서관은 다대동 전부와 장림동 절반을 관할 구역으로 설정하였다. 다대도서관의 관할 인구는 다대동이 76,973명이며 1인당 재산세는 86,934원이다. 장림동은 인구 45,901명의 절반인 22,951명이며 1인당 재산세는 117,501원이다. 총 관할 인구는 99,924명이다. 이를 기준으로 행정동별 1인당재산세\*인구비율을 더하였다. 관할구역에서 다대동의 인구비율은 77%이기 때문에  $(86,934 * 77.04\% = 66,939\text{원})$ 이며 장림동은  $(117,501 * 23\% = 27,025\text{원})$ 이다. 따라서 다대도서관 관할 구역의 경제 수준은  $66,939 + 27,025 = 93,964\text{원}$ 이 된다. (2014년 자료 기준)

〈표 3〉 1인 평균 재산세로 본 봉사대상 행정동의 경제수준

순위	도서관명	재산세	3단계분류
1	강서도서관	650839	상(1/4)
2	우동분관	366991	
3	기장도서관	359249	
4	중앙도서관	298802	
5	사상도서관	169233	
6	부전도서관	163080	
7	수영구도서관	152273	
8	해운대도서관	150368	
9	수정분관	147590	중(1/2)
10	동구도서관	137946	
11	금정도서관	135380	
12	남구도서관	129473	
13	연제도서관	116000	
14	연산도서관	116000	
15	구덕도서관	115224	
16	명장도서관	103845	
17	서동도서관	103490	
18	사하도서관	102989	
19	수영망미분관	101413	
20	다대도서관	93964	하(1/4)
21	화명도서관(맨발동무포함)	87740	
22	반여도서관	85000	
23	시민도서관	77909	
24	영도도서관	73946	
25	북구디지털도서관	67691	
26	구포도서관	64085	
27	반송도서관(느티나무포함)	34601	

### 3. 자료의 수집 및 처리

본 연구는 2015년 1월을 기준으로 하여 부산시 전체 공공도서관 중 성격이 특수한 어린이 도서관이나 영어도서관을 제외한 일반 공공도서관을 대상으로 하였다. 그리고 만족도와 서비스 질을 분석하기 위하여 각 공공도서관 이용자를 대상으로 하여 전체 공공도서관에서 2015년 7월 중순에서 2015년 8월 초순까지 설문조사를 진행하였다. 설문은 Likert 5점 척도로 구성되어 있다. 각 공공도서관별로 30부 내외의 설문지를 회수하였으며 총 유효 설문지는 808부로 집계되었다. 설문지의 항목은 SPSS 18.0의 요인분석을 통하여 분류하였고 신뢰도 분석을 통해 신뢰도를 확보하였다.

객관적인 통계자료는 부산시청 홈페이지에서 제공하는 2014년도의 인구조사 자료를 사용하였으며 공공도서관 관련 자료는 공공도서관 홈페이지에서 제공하는 자료를 사용하였다. 재산세 관련 자료와 도서관 예산 관련 자료는 정보공개청구를 통하여 수집되었다.

공공도서관의 위치 선정, 규모의 결정, 봉사대상지역의 결정 등 통계자료나 설문조사만으로는 파악하기 힘든 부분에 대해서는 공공도서관 담당 공무원들과의 인터뷰를 통하여 자료를 보충하였다.

분석방법은 Coulter의 비형평성 지수를 사용하여 형평성을 구하였고 분산분석(ANOVA)을 실시하여 지역의 경제수준별 차이를 분석하였으며, 필요한 경우 회귀분석을 실시하였다.

## IV. 부산시 공공도서관 서비스 배분의 형평성 분석

### 1. 부산시 공공도서관의 형평성 분석

#### 1) 수직적·수평적 형평성의 분석

부산시 공공도서관 봉사대상지역의 인구규모에 비례하여 형평성을 달성하는지에 대한 분석 결과는 <표 4>과 같다. <표 4>의 결과와 같이 공공도서관은 투입, 산출의 서비스 배분단계에 걸쳐 비형평성이 존재하는 것으로 나타났고 결과인 만족도에서는 형평한 것으로 나타났다. 투입과 산출의 형평성 기준은 공공도서관 봉사대상지역의 인구이다. 만족도의 기댓값은 인구수나 도서관 규모, 지역의 경제수준과 상관없이 모든 지역의 기준이 같아야 한다.

<표 4> 비형평성 지수 I 값의 평균

배분단계	항목	I값	형평성판별 <sup>19)</sup>
투입	사서	15.96	약간 비형평성
	행정직원	15.64	약간 비형평성
	예산	16.34	약간 비형평성
	면적	17.18	약간 비형평성
	총장서	17.74	약간 비형평성
	총좌석	17.69	약간 비형평성
	평균	16.76	약간 비형평성
산출	하루평균이용자	17.01	약간 비형평성
결과	도서관 서비스만족도	1.729	사실상 형평성
전체평균		11.84	약간 비형평성

19) Coulter의 비형평성 지수 판별 기준을 따름.



부산시 전체적으로 보면 투입과 산출이 인구대비 부족하다는 것을 알 수 있다. 인구를 기준으로 한다는 것은 객관적 자료를 기준으로 한다는 것이다. 이에 반해 결과인 만족도는 응답자의 주관적인 부분을 반영하는 것이다. 각 공공도서관의 만족도 평균값은 리커트 5점 척도를 사용하여 5점 만점을 기준으로 3.3-4.2점에 거의 다 분포를 이루고 있다. 특히 3.8-4.2점에 18군데의 도서관이 분포하고 있다. 만족도 평균값이 형평하다고 하여 이것이 공공도서관 서비스가 질적으로 뛰어나다는 것을 의미하는 것은 아니다. 본 분석에서는 만족도 평균이 3.83 이하인 경우 부산시에서 하위권에 속하는 것으로 분석되었다.

공공도서관이 보다 높은 이용률을 발생시키기 위해서는 공공도서관의 서비스 수요에 대비하여 양적, 질적 수준을 갖추는 것이 필요하다. 또한 아무리 훌륭한 시설을 갖추고 있더라도 이용자의 주요 거주지에서 너무 먼 거리에 위치하게 되면 이용률이 떨어지게 될 것이다. <표 4>의 결과를 보면 부산시 공공도서관의 서비스 투입이 모든 항목에서 비형평하게 분석된 것은 공공도서관 서비스 투입이 서비스 수요를 반영하지 못하고 있음을 나타낸다. 서비스 투입의 비형평성은 서비스 산출의 비형평성을 야기하고 있다.

공공도서관은 각 행정구 지방자치단체의 예산과 편의에 입각하여 서비스 배분이 이루어지다 보니 투입에 있어서 중복이 발생하기도 하고 공백이 발생하기도 한다. 이를 보다 구체적으로 확인하기 위하여 봉사대상인구수를 독립변수로 하고 공공도서관의 면적을 종속변수로 하여 회귀분석을 실시한 결과는 <표 5>와 같다. 분석결과를 보면 모형의 설명력은 3%이며, 봉사대상인구라는 독립변수의 유의확률이 .794이므로 봉사대상인구와 도서관 면적과의 인과관계는 없는 것으로 확인되었다. 결과는 <표 5>에 나타 내었다.

<표 5> 봉사대상인구와 도서관 면적의 인과관계

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
1 (상수)	3390.202	1157.438	.	2.929	.007
봉사대상 인구	.002	.008	.053	.264	.794

R<sup>2</sup>=.003 Adj R<sup>2</sup>=-.037 p=.794

이는 공공도서관 서비스 제공에 있어서 서비스 수요인 봉사대상인구수를 고려하지 않았음을 나타낸다. 따라서 공공도서관 서비스에서 비형평성이 발생하는 것은 지리·물리적 요인이 고려되지 않았기 때문이라는 것을 알 수 있다.

만약 봉사대상 인구는 많은데 도서관의 규모는 작다면 서비스 제공 기관이 공공도서관의 잠재적 이용자를 배제시키는 결과를 야기한다. 봉사 대상 인구 14만 명 정도의 해운대 도서관의 하루 평균이용자가 6,000명 이상인데 봉사대상 인구 27만 명을 가지는 명장도서관의 하루평균이용자는 1,500명도 되지 않는다.<sup>20)</sup> 공공도서관 서비스 공급이 서비스 수요를 제대로 반영하지 못하는 것이다. 이런 문제는 여러 공공도서관에서 발생하고 있다. 이용자의 수요가 고려되지 않은 도서관

공급으로 도서관의 규모에 대해 사회적 형평의 문제가 제기될 수 있다. 이에 대해 사회적 형평의 문제를 살펴보고자 한다.

## 2) 사회적 형평성의 분석

### (1) 비형평성 값에 따른 경제수준별 분석

서비스 배분단계에 따른 경제수준별 분석은 현재 배분되어 있는 상태에 대한 것이다. 즉 수요를 고려하지 않은 분석이다. 따라서 수요를 고려한 상태의 형평성에 대한 분석이 필요하기 때문에 Coulter의 비형평성 지수 값을 이용하여 지역의 경제수준에 따른 차이가 있는지 검증하고자 한다.

$(X_i/S-E_i)$  값은 그 지역에서 받아야 할 몫과 실제 받은 몫의 차이 값으로서 전체 합계는 '0'이 된다. 따라서 이상적으로는 경제 수준 상, 중, 하 지역의 평균값이 '0'이 되어야 하는데 '0'을 기준으로 서비스 배분이 얼마나 더 또는 덜 이루어졌는가를 나타낸다. 분석 결과는 아래의 <표 6>에 나타나 있다.

<표 6> 지역의 경제수준에 따른 비형평성 값( $X_i/S-E_i$ )의 차이

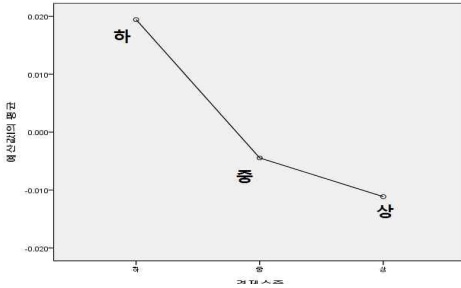
		N	평균	표준편차	표준오차	분산분석결과	
						F	유의확률
예산 형평성값	하	7	.01943	.041162	.015558	1.9216	.168
	중	13	-.00446	.029188	.008095		
	상	7	-.01114	.022733	.008592		
	합계	27	.00000	.032380	.006232		
사서 형평성값	하	7	.01786	.043495	.016440	1.625	.218
	중	13	-.00792	.021383	.005931		
	상	7	-.00314	.032096	.012131		
	합계	27	.00000	.031705	.006102		
면적 형평성값	하	7	.01500	.038436	.014527	.950	.401
	중	13	-.00685	.034193	.009483		
	상	7	-.00229	.029307	.011077		
	합계	27	.00000	.034120	.006566		
만족도 형평성값	하	7	.002900	.0023317	.0008813	4.920	.016
	중	13	-.001346	.0033617	.0009324		
	상	7	-.000143	.0023401	.0008845		
	합계	27	.000067	.0033023	.0006355		

<표 6>를 보면 각 항목이 하 지역에서 높게 나온 값만큼 다른 지역에서는 낮게 나온다.<sup>21)</sup> 이를

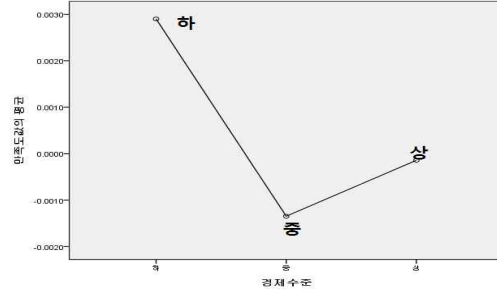
20) 해운대 도서관과 같은 수준으로 놓고 본다면 하루 평균 이용자가 1만 명 정도는 되어야 할 것이다. 해운대도서관이 명장도서관보다 약 5배 정도 더 큰 면적을 가지고 있다.

그림으로 나타낸 것이 <그림 5>, <그림 6>이다. 그림으로 나타내지는 않았지만 평균을 보면 사서와 면적의 형평성 값 또한 만족도와 같은 'U'자 형태를 나타내고 있는 것을 알 수 있다.

<그림 5> 예산의 비형평성 값



<그림 6> 만족도의 비형평성 값



(2) 공공도서관 서비스 질의 경제수준 지역별 평균차이 분석

본 연구에서 시행된 설문조사 결과를 토대로 공공도서관의 서비스 질에 대하여 경제수준 지역별 차이가 있는지 분석한다. 분석결과는 <표 7>와 같다. 총 808부의 유효한 설문지 중 각 항목에 대해 응답하지 않은 부분을 제외한 분석결과이다. 예를 들어 도서관 방문 이용자 중 방문한 도서관 홈페이지의 이용 경험이 없는 경우는 응답하지 않았다.

<표 7> 공공도서관 서비스질의 지역경제수준별 차이

서비스질	경제수준	N	평균	표준편차	표준오차	분산분석결과	
						F	유의확률
지리적접근성의 뛰어난 정도	하	242	3.8264	1.12444	.07228	14.783	.000***
	중	351	3.3504	.99985	.05337		
	상	212	3.4811	1.07299	.07369		
	합계	805	3.5280	1.07587	.03792		
소장자료의 충분성	하	232	3.5754	.78046	.05124	.479	.620
	중	340	3.6142	.78473	.04256		
	상	199	3.6482	.74532	.05283		
	합계	771	3.6113	.77294	.02784		
홈페이지유용성	하	177	3.5924	.81028	.06090	5.633	.004**
	중	272	3.3561	.70830	.04295		
	상	167	3.4790	.69493	.05378		
	합계	616	3.4573	.74110	.02986		
자료이용의 편리성	하	235	4.1028	.63806	.04162	2.849	.059
	중	345	3.9937	.69771	.03756		
	상	200	3.9608	.65270	.04615		

21) 따라서 이 분석은 통계적 의미보다는 수치 자체의 지역별 편중 현상을 파악하는 목적이다.

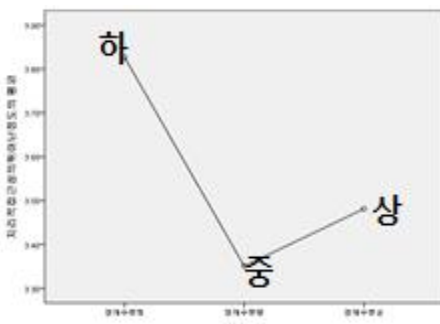
	합계	780	4.0182	.67034	.02400		
직원의 친절성	하	240	4.0188	.96522	.06230	12.513	.000***
	중	348	3.6839	.81189	.04352		
	상	210	3.9619	.85475	.05898		
	합계	798	3.8578	.88420	.03130		
시설의 쾌적성	하	241	3.9986	.81848	.05272	6.613	.001**
	중	350	3.7610	.73935	.03952		
	상	211	3.8547	.80339	.05531		
	합계	802	3.8570	.78624	.02776		
시설이용의 편리성	하	233	3.3700	.91912	.06021	13.838	.000***
	중	349	3.0166	.75935	.04065		
	상	202	3.2475	.80256	.05647		
	합계	784	3.1811	.83411	.02979		
평생교육프로그램의 우수성	하	200	3.4650	.87900	.06215	4.019	.018**
	중	323	3.2632	.75814	.04218		
	상	183	3.3479	.74848	.05533		
	합계	706	3.3423	.79523	.02993		

\* $p \leq .05$ , \*\* $p \leq .01$ , \*\*\* $p \leq .001$

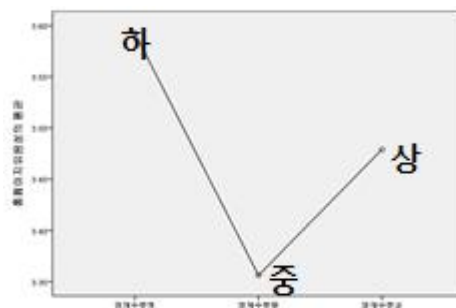
분석결과 소장자료의 충분성은 경제수준이 높은 지역일수록 높은 값으로 분석되었으며 나머지 항목에서는 하 지역이 모두 다 우세한 값을 나타내고 있다. 분산분석 결과 소장자료의 충분성, 자료 이용의 편리성을 제외하고는 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다.

통계적으로 유의한 것으로 나온 6개의 항목에 대해 <표 7>의 평균값에 대한 그림을 나타내면 다음과 같다. 모든 그림은 왼쪽에서 오른쪽으로 경제수준 하, 중, 상을 나타낸다.

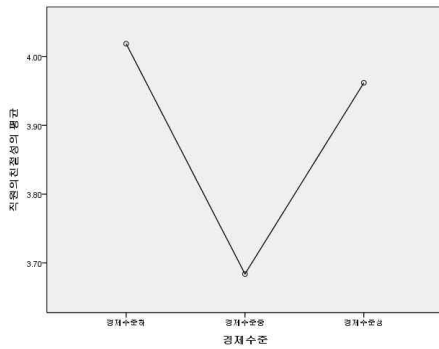
<그림 7> 지리적 접근성 평균



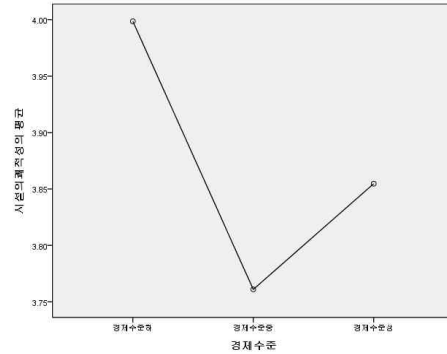
<그림 8> 홈페이지이용성평균



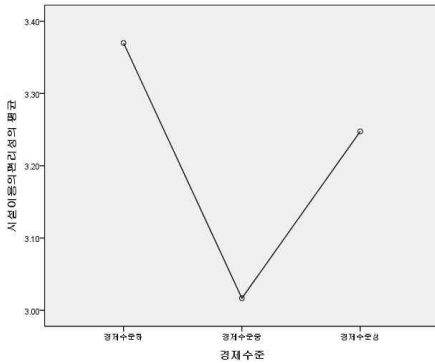
〈그림 9〉직원친절성 평균



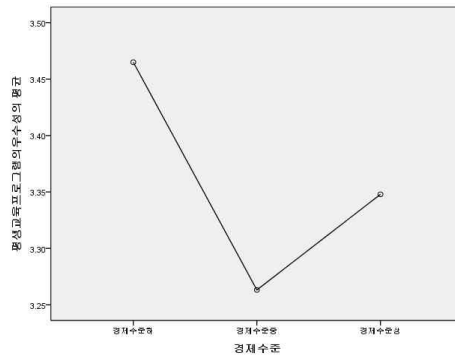
〈그림 10〉시설쾌적성 평균



〈그림 11〉시설편리성 평균



〈그림 12〉평생교육이용성평균



모든 값이 원 쪽의 ‘하’가 가장 높은 점을 기준으로 ‘U’자 형태를 나타내고 있다. Levy(1974: 23)는 부유층에 주로 편익이 분배될 때 ‘J’ 형태를 나타낸다고 하며, 하위층에 주로 편익이 분배될 때 ‘L’ 형태를 나타낸다고 한다. 부유층과 하위층의 양쪽으로 편익이 제공될 때 ‘U’ 형태를 나타낸다고 하였는데 공공도서관의 서비스 분배는 부유층과 하위층의 양쪽으로 편익이 제공되는 형태라고 할 수 있다. (〈그림 2〉참조) 그런데 그 사이의 계층은 별로 혜택을 받지 못한다고 한다. 중 지역은 상 지역보다 높은 수준의 투입이 이루어지고 있음에도 불구하고 서비스 질과 만족도에서 가장 낮은 값을 나타내고 있다.

## V. 종합적 논의 및 결론

이상의 분석을 통하여 발견된 주요 내용과 논의할 점은 다음과 같다.

첫째, 도서관 서비스는 약간 비형평하게 제공되고 있는 것으로 나타났다. 공공도서관의 경우 서비스의 수요인 봉사대상지역의 인구수를 기준으로 측정된 결과 약간의 비형평성을 가지는 것으로

측정되었다. 또한 회귀분석 결과 봉사대상지역의 인구수는 공공도서관의 규모에 영향을 미치지 않는 것으로 확인되었다. 즉 봉사대상지역의 인구수가 많아도 공공도서관의 규모가 작은 곳도 많이 존재하고 반대의 경우도 많이 존재한다. 이것은 봉사대상지역의 인구수에 대비하여 도서관의 규모가 작은 경우 현저히 낮은 공공도서관 서비스가 제공되고 있다고 볼 수 있는데, 이런 지역의 경우 공공도서관의 확장, 분관, 신설 등을 통하여 서비스 수요에 적절히 대응하는 것이 필요하다는 것을 시사해 주고 있다.

둘째, 주민들의 경제수준이 하위인 지역주민들이 다른 지역주민들보다 오히려 높은 수준의 서비스를 제공받고 있는 것으로 나타났다. 또한 주민들의 경제수준이 중간 정도 되는 지역과 상위 지역 주민들의 경우 비슷한 서비스 수준을 제공받고 있는 것으로 나타났다. 따라서 부산지역의 도서관 서비스 배분에 있어서 가난한 지역 주민들에게 차별적으로 서비스를 적게 제공하고 있어 사회적 형평성의 문제가 있다고 언명할 수는 없다. 그런데 보다 세부적으로 분석해 보면 하위지역 전체 평균은 높게 나타났지만 7개 공공도서관 중 4개 공공도서관은 전반적으로 중하위 수준의 서비스를 제공받는 것으로 나타나고 있어 부분적으로 공공도서관 서비스배분에 있어서 사회적 형평성의 문제가 전혀 없다고 볼 수는 없다. 따라서 실제적 수준의 사회적 형평성을 달성하기 위해서는 투입의 형평성 분석에서 모든 항목의 서비스 배분 값이 음수로서 지속적으로 낮은 서비스 배분 수준을 나타내고 있는 반여도서관과 영도도서관에 대해 향후 서비스 투입을 보다 높이는 것이 필요하다.<sup>22)</sup>

셋째, 서비스 질과 이용자 만족도와 관련하여 주민들의 경제수준이 하위지역과 상위지역의 주민들은 제공되고 있는 서비스 수준을 비슷하게 평가하고 있으나, 이에 반해 주민들의 경제수준이 중간 정도인 지역주민들은 서비스 질과 이용자 만족도를 가장 낮게 평가하고 있어서 공공도서관 서비스 배분 패턴이 'U'자 형태를 이루고 있다.

이와 같은 연구 결과를 바탕으로 대도시 내의 공공서비스 배분상의 형평성 증진과 관련한 정책적 시사점을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 신설되는 공공도서관의 규모는 봉사대상지역의 인구규모와 주 이용층의 규모 등을 고려하여 결정되어야 한다. 각 공공도서관의 인력, 예산, 장서, 면적 등 투입 수준이 봉사대상인 지역주민의 수가 거의 고려되지 않고 있다. 이것은 공공도서관 배분의 결정에 있어서 수요에 근거하기보다는 행정 편의적으로 서비스 투입이 이루어지고 있음을 나타낸다. 이는 의도하지 않은 비형평성의 문제를 야기하므로 공공도서관 서비스의 경우 서비스 수요를 고려한 서비스 투입이 이루어지도록 해야 된다. 부산시는 2018년까지 공공도서관을 10개 더 늘릴 계획을 가지고 있다.<sup>23)</sup> 신설되는 공공도서관이 보다 높은 이용률을 달성하기 위해서는 접근성과 봉사대상 인구규모를 고려할 필요가 있을 것이다. 공공도서관을 확충함으로써 공공도서관당 인구수를 줄이는 것도 중요하지만 입지선정과 봉사대상인구수를 반영한 도서관 규모에 대한 고려를 하지 않으면 투입의 중복, 공백 문제는 여전히 남아 있을 수 있다.<sup>24)</sup> 부산시의 각 지자체 장들은 도서관을 늘리는 데 있어서 부지

22) 본 연구에서는 지면 관계상 세부 분석표가 생략되어 있다. 구체적인 분석표는 박진규(2016) 참고.

23) 부산 공공도서관 3년간 10개 더 건립 - 국제신문 2016.3.16.

24) 대부분의 연구와 기사에서는 '공공도서관수/도시 내 인구수'를 사용하여 도서관 당 주민수를 사용함

문제가 가장 걸림돌이라고 한다.<sup>25)</sup> 이의 대안으로서 작은 도서관을 확충하고 있지만 숫자 늘리기에만 급급하여 정상적 운영이 이루어지지 않는다고 한다.<sup>26)</sup> 작은 도서관의 확장이 단순히 선심성 숫자 늘리기만이 아닌 실제적으로 공공도서관을 보완할 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 지역 주민의 경제적 수준이 중간 정도 되는 지역의 공공도서관 서비스 질 향상을 위한 노력이 필요하다. 이런 지역의 이용자는 전체의 50% 정도를 차지하고 있다. 그런데 이들의 서비스 질과 만족도에 대한 인식은 굉장히 낮은 것으로 확인되었다. 주민들의 50%를 차지하고 있는 중간 정도 수준의 지역에 향후 서비스의 질적 개선과 주민만족도의 향상을 위한 노력이 기울여져야 함을 말해주고 있다.

셋째, 형평성 분석 결과 서비스수요 대비 공공도서관 서비스 배분이 부족한 것으로 확인되는 지역은 공공도서관 건립, 분관의 설립, 작은 도서관 건립 등을 통하여 서비스 공급을 확대할 필요가 있다. 강서구 명지동이나 동래구 온천동의 경우 실제적으로 접근 가능한 범위 내의 지역에 공공도서관이 없다. 이것은 지역사회 지식 인프라의 구축이라는 관점에서 보면 시급히 개혁해야 할 사안이다. 최근 전북 완주군이 ‘책 읽는 지식 도시’를 표방하고 미래 인재를 키우자는 목표를 내걸고 도서관 프로그램의 다양화와 더불어 작은 도서관 건립을 통한 인프라 구축에 힘 쏟고 있다 ([http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2016/07/06/2016070600265.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/07/06/2016070600265.html)). 그래서 2011년 11개이던 공공도서관과 작은 도서관을 17개로 늘렸다. 이것은 지역사회에 대한 자치단체장의 정책의지와 긴밀히 관련되어 있다.<sup>27)</sup> 이런 점을 감안하면 자치단체장의 도서관의 중요성에 대한 인식의 변화와 도서관 건립에 대한 확고한 정책의지가 절대적으로 필요한 것이다.

넷째, 도서관 서비스의 형평성 증진을 위해 공급주체의 일원화가 필요하다. 공공도서관 서비스의 비형평성은 여러 요인이 영향을 미쳐서 나타난 결과일 수 있으나, 가장 중요한 요인은 공급 주체가 지방정부와 교육청으로 이원화되어 있고 이들이 서로 독립적으로 공공도서관 서비스를 배분함으로 인해 서비스 배분이 형평하게 이루어지지 않고 있다는 것을 조사 과정에서 여러 담당자와의 면접을 통해 알 수 있었다. 따라서 대도시인 부산시 전체의 공공서비스 배분에 대해 유기적으로 조정할 수 있는 하나의 조정기관이 필요하다. 본 연구의 결과는 현재 논의되고 있는 공공도서관 운영주체의 일원화의 필요성을 더욱 뒷받침하고 있다. 그러나 지자체와 교육청 중 어느 쪽으로의 일원화가 더 효율적인지 본 연구 결과로서는 알기가 힘들기 때문에 이에 대해서는 더욱 깊은 논의가 필요하다.

이상의 분석과 논의는 공공도서관과 비슷한 특성을 가지는 문화예술회관, 박물관, 시립미술관,

로서 공공도서관서비스 배분의 중복, 공백 등 실제 형평성의 문제를 소홀히 하고 있다.

25) 국제신문 2016.3.16. ‘도서관 변해야 한다.’ 예외 없이 공감…부지가 최대 난제

<http://www.kookje.co.kr/mobile/view.asp?gbn=v&key=20160317.22006192953>

26) 국제신문 2016.3.16. 단체장 7명 공약 작은 도서관…숫자 늘리기만 상근 사서 채용 않아 운영 부실

<https://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20160317.22006192917>

27) 박성일 완주군수는 “독서 인프라를 확장하기 위해 군에 교육지원과를 신설했으며, 그 아래에 도서관 팀을 꾸려서 운영하고 있다”면서 “도서관 정책은 주민들 삶의 질과 맞닿아 있기 때문에 임기 동안 계속 장려해 나갈 것”이라고 말했다([http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2016/07/06/2016070600265.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/07/06/2016070600265.html)).

과학관 등에도 서비스 배분에 있어서 참고하여 적용할 수 있을 것이다. 또한 이런 비슷한 특성을 가지는 여러 공공서비스를 같이 분석하여 서비스 배분 패턴을 분석할 필요가 있다. 이와 대비되는 서비스와 비교하여 분석함으로써 서비스의 특성에 따른 서비스 배분 패턴의 차이도 분석할 필요가 있다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다. 첫째, 관할구역 설정에 있어서 한계를 가진다. 연구를 진행함에 있어 공공도서관의 뚜렷하지 않은 관할구역은 연구의 상당한 어려움으로 작용하였다. 하나의 행정구에 하나의 도서관만 존재하는 경우 행정구 주민이 해당 공공도서관을 이용하는 것으로 설정하였지만 실제 이용에 있어서 해당 공공도서관의 인근 주민들 위주로 이용함으로써 공공도서관의 서비스 대상인구의 설정에 제약이 발견되었다. 차후 연구에서는 공공도서관의 서비스 대상인구의 설정에 있어서 행정구와 상관없이 실제 접근 가능한 행정동을 설정하여야 보다 정확한 결과를 도출할 수 있을 것이다.

둘째, 공공도서관서비스의 설문을 진행함에 있어 공공도서관 이용자만을 대상으로 하였기 때문에 이용하지 않는 잠재적 이용자들이 왜 이용하지 않는지 분석하지 못하였다. 따라서 일반시민을 대상으로 이용 유경험자와 무경험자를 분류하여 비교분석하는 것이 필요해 보인다. 이를 통해 단순히 개인적 이유가 아닌, 공공도서관을 이용하고 싶지만 도서관 자체의 서비스 질, 접근성 등의 문제로 이용하지 않는 비 이용자들을 분석하는 것이 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 김인.(1986). 공공서비스의 배분의 결정요인과 형평성에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.
- 도서관발전 태도론회.(2015). 국가발전과 도서관의 역할 I. 도서관정보정책위원회.
- 도서관발전 태도론회.(2015). 국가발전과 도서관의 역할 II. 관종별 토론회
- 박진규.(2016). 대도시 공공서비스 배분의 형평성에 관한 연구. 부산대학교 대학원 박사학위논문
- 임의영.(2011). 형평성의 개념화. 행정논총. 49(2)
- Andrews, R & Steven van de Walle.(2012). New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. COCOPS Working Paper No. 7 June 2012
- Barlow, I. M.(1981). Spatial Dimensions of Urban Government (Chichester: Research Studies Press, pp. 81-84.
- Berne, R., & Stiefel, L. (1994). Measuring Equity at the School Level: The Finance Perspective. Educational Evaluation and Policy Analysis, 16(4): 405-421.
- Chitwood, S. R.(1974). Social Equity and Service Productivity. Public Administration Review, 34(1): 29-35.
- Cohen, H.(1985). A Dilemma for Discretion. in Heffernan and Stroup (eds.), Police Ethics: Hard



- Choices on Law Enforcement, NY.: John Jay Press.
- Coulter, P. B.(1980). Measuring the Equity of Urban Public Services Methodological Discussion with Applications. *Policy Studies Journal*, 8(5): 683-698.
- Easton, D. A.(1965). *System Analysis of Political Life* (N. Y.: John Wiley & Sons.).
- Hart, D. K.(1974). Social Equity, Justice, and the Equitable Administrator. *Public Administration Review*, 34(1): 3-11
- Howe, E and Kaufman. J.(1983). Ethics and Professional Practice. in William N. Dunn Value, Ethics and the Practice of Policy Analysis. (Lexington D.C. Heath and Company.) pp. 9-31.
- Jones, B. D. and Grasso, P. G.(1985). The Policy Performance of States and Localities: An overview. Dennis R. Judo. ed. *Public Policy Across States & Communities*. Greenwich. Connecticut: Jai Press. Inc.
- Jones, B. D.; S, Greenberg. and J, Drew.(1980). *Service Delivery in the City: Citizen Demand and Bureaucratic Rules*. New York: Longman.
- Koontz, C & Gubbin, B. (2010). *IFLA Public Library Service Guidelines*. IFLA, The Hague, Netherlands and De Gruyter Saur, Berlin and Munchen, Germany; 「IFLA 공공도서관 서비스 가이드라인」. 장혜란(역: 2011)
- Levy, F. S. and Meltsner, A. J. and Wildavsky, A.(1974). *Urban Outcomes: Schools, Streets, and Libraries*. Berkeley: Univ. of California Press.
- Lineberry, R. (1977). *Equality and Urban Policy*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Lucy, W. H., Gilbert, Dennis and Birkhead, Guthrie S.(1977). Equity in Local Service Distribution. *Public Administration Review* 37(6): 687-697.
- Merget, A. E.(1981). Achieving Equity in an Era of Fiscal Constraint. In *Cities Under Stress*. edited by R. W. Burchell and D. Listokin. pp. 401-436.
- Merget, A. E. & Berger, R. A.(1982). Perspectives on Equity: Equity as a Decision Rule in Local Services, in Rich, R.C. (ed.), *Analyzing Urban Service Distributions*. (Lexington, Mass.: D. C. Heath and Company). pp. 21-44.
- Nagel, S. S. The Means may be a Goal. *Policy Studies Journal*, 9(4): (Special #2, 1980~81). p.569.
- Ostrom, E.(1977). *Patterns of Metropolitan Policing*. Cambridge, MA.: Ballinger.
- Rawls, J.(1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A. and Berry, L. L.(1988). SERVQUAL: A Multi-item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality, *Journal of Retailing* 64(4): 12-37.
- Poll, R. and te Boekhorst, P. (2007) *Measuring Quality: Performances Measurement in Libraries* (2nd rev. Ed.) The International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA) The Hague, Netherlands and K. G. Saur Verlag GmbH München, Germany. 장혜란 역. (2009). 「도서관 성과 측정과 품질관리」. 서울: 조은글터.
- Pollitt, C.(2002). *The New Public Management in International Perspective: An Analysis of*

- Impacts and Effects. In: K. McLaughlin, S.P. Osborne & E. Ferlie (Eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* [pp.274-292]. London: Routledge.
- Rich, R. C.(1982). *Problems of Theory and Method in the Study of Urban-Service Distributions, Analyzing Urban Service Distributions.* (Lexington, Mass.: D.C. Heath and Company). 3-18.
- Rycroft, R. W.(1978). *Bureaucratic Performance in Energy Policy Making.* *Public Policy*, 26(4)
- Sanger, M. B. (1982). *Academic Models and Public Policy: The Distribution of City Services in New York.* Richard C. Rich(ed.) *The Politics of Urban Services*,(Lexington: D.C. Heath and Company, 1982). 37-51.
- Sharp, E. B. (1990). *Urban Politics and Administration: From Service Delivery to Economic Development.* New York & London: Longman: 1-21.
- Steger, M. A.(1984). *Group Influence Versus Decision-Making Rules: An Analysis of Local CDBG Allocational Decisions.* *Urban Affairs Quarterly*, 19(3). 373-394.
- Viteritti, J. P.(1982), *Bureaucratic Environments, Efficiency, and Equity in Urban Service-Delivery Systems in Rich, R. C.(ed.), The Politics of Urban Public Services,* Lexington: Lexington Books.
- Webster, Barbara A. (1982). *The Distributional Effects of Local Government Service,* in Steve Leach and John Stewart, eds. *Approaches in Public Policy,* Institute of Local Government Studies, London, George Allen & Unwin.24).

---

박진규(朴振奎): 부산대학교 대학원에서 공공정책학박사학위(대도시 공공서비스 배분의 형평성에 관한 연구, 2016.2.)를 취득하였다. 주요 관심분야는 도시공공서비스론, 정책분석론, 정책평가론 등이다(handsm@naver.com).

김 인(金 仁): 서울대학교 대학원에서 행정학박사학위(공공서비스 배분의 결정요인과 형평성에 관한 연구, 1986.8)를 취득하였으며, 현재 부산대학교 경제통상대학 공공정책학부 교수이다. 1992년부터 1년 간 미국 인디애나대학교 「정치이론 및 정책분석연구소」에서 풀브라이트 객원교수를 역임한 바 있다. 주요 관심분야는 도시공공서비스론, 정책분석론, 정책평가론 등이며, 저서로는 『신행정학원론』(공저, 2000), 『새행정학』(공저, 1997), 『행정과 가치』(공저, 1987) 등이다. 주요 논문으로서는 공동체의 제도, 리더십, 신뢰 및 사회생태체계가 집합적 활동의 성과에 미치는 영향: 연안어업을 중심으로(2014), 사회복지 서비스 전달에 있어서 바우처제도의 시장경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향(2010), 지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향(2011) 등이다. 부산경남울산제주행정학회 회장, 한국 지방정부학회 회장, 서울행정학회장을 역임하였고, 부산광역시 인사위원, 중앙인사위원회, 행정안전부 등의 자문교수 등을 역임했다(inkim@pusan.ac.kr).

## Abstract

### A Study on Equity in the Public Library Service Distribution: Focused on Busan

Park, Jin Kyu

Kim, In

In this study, the service distribution is analysed according to the inputs→outputs→outcomes, targeting 27 general public libraries in Busan area. According to the analysis result of this study, each category of input and output turned out to be inequitable and the satisfaction level- the outcome- turned out to be equitable. For the analysis of social equity, the economic level of the each public library service area was comparatively analysed based on the property tax. As a result, the social discrimination based on under-economic class is not found, but it is confirmed that some of the public libraries serving in the under-economic area provided the low level service consistently in all categories. Consequently, for the achievement of a more equitable public service delivery, it is confirmed that the population size of the service target area needs be considered, and the countermeasure for some public libraries showing the consistent low values is needed in terms of the input of the public library service. Also, for more equitable public library service distribution, it is confirmed that the unification of the operating body with regard to the public library service is more favorable.

Key Words: Public library, Equity, Service distribution, Satisfaction, Service quality