

현안분석 2006-

행정서비스 질의 향상을 위한 헌장제정의 비교법적 연구

이 광 윤 · 송 동 수

행정서비스 질의 향상을 위한 헌장제정의 비교법적 연구

A comparative law study for the improvement
of the quality of administrative service

연구책임자 : 이광윤 (성균관대학교 교수)
Lee, Kwang-Youn

공동연구자 : 송동수 (단국대학교 교수)
Song, Dong-Soo

2006. 10. 31.

국문 요약

제 1 장 서론

행정서비스란 국가가 하여야 할 사업의 총체인 공공서비스 중에서 공행정부문의 서비스를 가리킨다. 즉 유명한 1873년의 블랑코 판결에 의하여 행정법의 준거로 선언된 공공서비스는 그 후 그 기능에 따라 행정적 서비스와 상공업적 서비스로 나누어지는데 오늘날 행정은 최대의 서비스로 간주되고 있으며 한국에도 행정서비스 헌장이 제정되어 제도적으로 자리하였다. 한국의 행정 서비스 헌장 제도는 1998년 6월 대통령훈령 제70호 “행정서비스헌장 제정지침”을 제정하여 공포함으로써 우리나라에 도입되었다. 공공서비스 헌장의 제정은 증대된 시민의 필요와 기대에 부응하기 위하여 행정의 질을 높이는 공공서비스의 공급 원칙을 선언하는 것이다.

한국의 행정서비스 헌장의 모델은 영국의 시민헌장인데 한국은 법제도에 있어서는 독일과 프랑스의 영향을 많이 받았는데 반해 행정서비스 헌장은 영국의 제도에서 시사 받은바 크므로 우선 이들 나라들의 제도를 비교·연구할 필요성이 있다.

행정서비스의 법적 함의 정도에 있어서는 1.프랑스와 같이 판례에 의해 공익을 위하여 사법의 적용이 전체적 또는 부분적으로 배제되는 활동 영역으로 분명히 정의되고 법체계가 엄격히 확립된 국가, 2.독일 같이 공법과 사법은 구분하나 법적 함의가 약한 국가, 3.영국과 같이 공법과 사법이 구분되지 않고 법적 함의도 약한 국가들로 구분할 수 있다. 이들 3개 부류의 유형별로 대표적인 국가들인 프랑스, 독일, 영국을 중심으로 하여 고찰해 보기로 한다.

제 2 장 영 국

제 1 절 영국 시민헌장제도의 의의

1987년부터 그 이후의 시장경제 메카니즘을 도입하여 공공서비스 조직 전체의 문화적 변화를 시도한 행정 개혁의 시기를 대표하는 것이 시민헌장을 통한 고객 서비스 개선 정책이다. 영국의 시민헌장제도는 1991년 대처 수상 뒤를 이어 수상직을 이어받는 메이저 수상의 행정개혁계획인 이른바, ‘big idea’의 일환으로서 10개년 프로그램으로 시작되었다. 영국의 시민헌장제도와 유사한 정책들이 영국의 시민헌장제가 시행된 다음해인 1992년에 나란히 유럽 여러 나라에도 도입되었다.

제 2 절 내용 및 형식

메이저 정부의 시민헌장의 주요원칙은 표준, 개방 정보, 선택, 비차별, 접근가능성의 6개 원칙으로 출발하였다. 토니 블레어 노동당 정권이 기존의 헌장제도의 6대 원칙을 보완하고 확장하는 ‘서비스 제일’(Service First)의 새로운 9가지 원칙을 제시하였다. 시민헌장제도에 따라 정부는 공공서비스에 관한 기본원칙들을 제시하게 되었고, 모든 공공서비스 기관은 고객인 국민에게 서비스의 표준을 제시하게 되었다. 시민헌장제도의 실효성을 확보하고 서비스의 질의 향상을 독려하기 위해 1992년부터 매년 괄목할만한 서비스 질의 향상을 이룬 기관에 대해 차터마크를 수여하고 있다. 보상 및 구제절차에 관하여는 1991년 백서에서도 고객이 그들의 기대에 어긋나는 서비스를 제공받았을 때 불만족과 고충을 처리 받을 수 있도록 하는 것은 헌장제도에서 필수적인 것이었다.

영국의 시민헌장제도는 법적 형식을 갖고 있는 것이 아니기 때문에 이로부터 직접적인 권리나 법관계가 형성되는 것이 아니다. 이러한 특징을 이해하기 위해서는 영국의 공법적 환경과의 관계를 주목할 필요가 있다. 헌장제도에서 시민이라는 개념은 법적인 권리와 책임을 담고 있는 개념이 아니며 개별 헌장에는 시민이라는 용어대신에 파편화된 ‘이용자’ 내지는 ‘소비자’가 등장할 뿐이다.

제 3 절 특 색

영국의 시민헌장은 고객우선주의에 입각하여 시민을 소비자로 인식하여 시민의 권리를 증진시키는 동시에 소비자로서의 선택권을 확장해 주었다고 평가받고 있다. 차터마크 제도 기준 표에서 볼 수 있듯이 시민헌장제도는 사후관리를 철저하게 하는 것이 특징이다. 이를 통한 피드백이 다시 전체로서의 서비스 질 향상을 위한 전략에 접목되는 결과를 가져왔다.

제 4 절 문제점

초기의 헌장들의 제정은 중앙정부 주도로 이루어졌고, 각 기관들의 실정이 반영되지 못한 것이었다. 노동당 정부의 새로운 헌장제도의 강조점에서 잘 나타나듯이 시민헌장제도는 운영상의 문제에 상대적으로 적은 관심이 집중되었다고 평가된다. 재원(財源)의 가치(value for money)를 향상시키는 원칙에 의해 한정된 재원으로 보다 나은 서비스를 짜내야 하는 역할은 1차적으로 일선 담당자에게 집중되었다.

초기의 시민헌장제도는 공공서비스의 이용자인 시민에게 서비스에 관한 이용자의 권리와 서비스가 지향하는 질에 대한 정보를 제공하고 서비스에 대한 불만족을 적극적으로 표현하도록 권장하는 것을 통하여 서비스를 개선하려고만 했기 때문에 지나친 권리의식과 과도한 민원이 오히려 서비스 개선을 저해하는 결과를 초래하였다. 영국의 시

민헌장제도의 평가제도에는 수행결과에 대한 평가들이 조작될 수 있다는 문제점이 제기되었다.

영국의 시민헌장은 법적인 권리를 직접 부여하도록 마련된 것이 결코 아니다. 시민헌장제도의 시행을 통해서 이 제도에서 추구하는 정보에 대한 접근성 등이 입법화되기도 하였고, 공법적 환경에 많은 영향을 미친 것은 사실이나 시민헌장제도 자체가 영국의 공법에서 차지하는 비중이란 지엽적인 것이다.

시민헌장제도는 ‘시민’이라는 용어를 쓰면서 매우 선택적이고 개인주의적인 권리주체의 개념을 공적관리라는 논의에 끌어들이므로 해서 개인적 권리뿐만 아니라 공동체라는 기초를 갖고 있는 온전한 형태의 시민정신을 구현하는데 실패하고 말았다.

제 5 절 현재의 시민헌장제도와 그 밖의 노력

1998년 블레어 정부는 1991년부터 시행되어 오던 시민헌장을 ‘서비스 제일’(Service First)로 명칭을 바꾸었다. 하향식의 중앙정부 주도형 개혁 프로그램이었던 기존의 시민헌장제도에 대한 비판에도 불구하고 정부의 강한 개혁 의지는 재무부의 각급 기관들이 기초하고 있는 ‘Public Service Agreements’나 지방정부의 ‘Comprehensive Spending Assessments’ 등과 같은 형태로 여전히 남아 있다.

그밖에 아일랜드의 ‘고객 헌장(Customer Charter)’제도, ‘Better Quality Services 프로그램(이하 BQS 프로그램)’ 등이 있고 국가정보화를 위한 전담조직인 ‘Office of the e-Envoy’를 내각에 설립하고 추진한 ‘UK Online’전략 등이 있다.

제 6 절 시사점

영국의 시민헌장제도가 특히 블레어 정권에 와서 서비스 향상을 위해서 중요한 원칙으로 삼았던 것 중의 하나는 서비스 제공자들의 의

견을 적극적으로 반영하고 일선 직원들에게 권한을 확대해 주는 것이었다. 영국에서 이루어진 현장제도에 대한 평가와 연구는 정치학적이고 행정학적인 접근으로 이루어진 것이 대부분이다. 이는 공법 특히 행정법의 발달이 행정제도 국가들에 비해서 미비한 것이 원인으로 보인다. 따라서 영국의 제도와 경험에서 교훈을 찾고 국내에 적용하기 위해서는 영국의 이러한 법제도적 배경에 대한 이해를 바탕으로 하여야 한다.

법적 구속력의 결여는 결국 제도적 보장의 결여를 의미하므로 영국과 같은 정도의 정치적 신뢰관계가 형성된 국가만 영국모델을 성공적으로 수입할 수 있다는 문제점이 있으며, 상업적 서비스인 고객센터와 공행정서비스를 구분하지 않는다는 점에서 공법관계와 사법관계를 구분하는 행정제도적 국가에서는 영국형을 모델로 삼는데 매우 주의하여야 한다.

제 3 장 프랑스

제 1 절 행정서비스 현장제정의 의의

지난 십년간 사회의 요구에 답하기 위해 “행정서비스의 질의 향상”이라는 문제가 대두되어 공공서비스의 제공에 관한 심대한 변화가 일어났다. 이러한 변화는 1.시민들이 반드시 동일한 수준을 요구하는 것까지는 아니지만 공공부문과 민간부문을 비교하며 좀 더 정보를 제공받고, 더 잘 훈련 받기를 요구하고, 2.시민들의 서비스, 특히 집단적 서비스에 대한 요구가 증대되며, 3.사회적 단결을 도모하는데 공공서비스의 제공은 결정적인 역할을 한다는 점, 4.불만족에 따른 이의를 제기할 수 없도록 정당성과 효율성을 갖출 필요성에 의하여 진행되었다.

공공서비스 현장의 제정은 프랑스의 경우, 평등성, 계속성, 적응성의 원칙에 첨가하여 정보의 제공과 투명성, 시민의 권리보호, 서비스의

편의성 및 질적 수준의 제고를 선언하고 실천하는 것이다. 프랑스의 공공서비스 헌장의 제정에는 영국의 시민헌장(Citizen's Charter)과 유럽연합의 “공익서비스 백서”(livre blanc des services d'intérêt général)의 영향이 많이 작용하였다.

제 2 절 Marianne 헌장의 제정(2004. 7. 21) : 이용자의 지위

1989년 2월 23일에 공공서비스의 개혁과 응접의 개선에 관한 Rocard 수상의 훈령이 있었으며, 1995년 2월 23일에는 공공서비스와 이용자의 관계 개선에 관한 Balladur 수상의 훈령이 있었다. 이후 헌장의 골격은 공무원, 공무수행원과 이용자들을 대상으로 한 여러 가지 설문과 시험을 거쳐 공공서비스 품질제고 위원회의 결정을 거친 후 4번에 걸친 정부 부처들 간의 회합(2003년 7월 - 2004년 2월)을 거쳐 마련되었고 2005년 1월 3일, 인사 및 국가개혁성 장관인 Renaud Dutreil와 국가개혁 국무상인 Eric Woerth는 Marianne헌장을 국가의 모든 분산기관에 적용하기로 하였다.

“Marianne 헌장”이라고 불리는 총체적 헌장은 3가지 목표를 가지고 있다 :

①민원인에게 업무를 추진하겠다는 국가의 강렬한 의지를 보인다. ②응접에 대한 비중이 행정부서마다 차이가 많이 나고 관행이 매우 다르므로 다양한 서비스의 다양한 창의들의 일관성을 유지한다. ③행정에 다이내미즘을 불어 넣고 이 문제에 대하여 진전을 보고 있지 못하는 부서들이 일정 수준에 도달하도록 도와주며 진전이 많이 된 부서에게는 계속 나아갈 의지를 자극한다.

동 헌장은 ①공공서비스에 대한 보다 쉬운 접근, ②주의 깊고 예의 바른 응접, ③정해진 기간 내의 문의에 대한 납득할 만한 응답, ④청구에 대한 체계적인 응답, ⑤진전을 위한 설문 등의 원칙에 기초하여 이용자 중심의 행정을 구현하기 위해 ①군청(préfecture)에서의 응접의

개선, ②지방신문을 통한 대화, ③인터넷 사이트를 통한 국가업무의 홍보를 규정하였고 공공서비스 운영의 개선의 내용으로 ①경영의 합리화, ②공무원 연봉제의 실시와 평가제도를 규정하고 있다.

Marianne 헌장의 법적 구속력에 대하여는 미비점이 발견된다. 헌장이라고 하는 것 자체가 법적 구속력이 약하므로 언론에 발표한 내용이 법률이나 명령에 대하여 적합성이 있어야 하는 것이기는 하지만 수상의 훈령으로 발하여진 헌장 자체가 강행규범성을 띤다고 보기는 어려운 점이 있다. 이 훈령은 권리나 의무를 창설하지 아니하며, 해석을 하는 것도 아니며 단지 목표를 설정하고 있을 뿐이다. 다만 이 훈령은 약속규정을 포함하고 있기 때문에 이 약속규정을 위반한 경우에 이를 이유로 하여 월권소송을 제기할 수 있다고 할 수도 있겠지만 이 훈령은 약속의 내용을 구체화 하고 있지 않기 때문에 월권소송의 대상이 되기도 어렵다. 손해배상 책임의 문제는 케이스 별로 고려해 볼 수 있다.

제 3 절 부문별 헌장 : 정책적 약속

부문별 헌장의 예로서 ‘공공병원서비스는 누구에게나 공여되며 특히 가장 가난한 자에게도 제공된다. 장애인에게는 맞추어 제공되며 보건기관은 치료, 간호 및 응접의 질을 보장한다. 보건기관은 고통의 완화에 유의한다.’와 같은 내용을 담은 ‘입원환자의 권리에 관한 1995년 5월 6일 훈령’의 부칙 “입원환자 헌장”이 있다.

또한 무차별 원칙, 진료 또는 맞춤형 간호에 대한 권리, 정보에 대한 권리, 자유선택, 명시적 동의와 참여 원칙, 포기의 권리, 가족관계에 대한 존중, 보호받을 권리, 자치의 권리, 예방과 지원의 원칙, 응접받는 사람에게 부여된 시민의 권리행사를 할 권리, 종교적 의식을 할 권리, 인간의 존엄과 내면의 존중 등을 담고 있는 ‘응접받는 사람의 권리와 자유 헌장에 관한 2003년 9월 8일 명령’이 있다.

모든 사람이 알기 쉬운 세계의 운영, 시민으로서의 납세자, 인간과 권리를 존중하는 행정, 협력적인 납세자, 형평성 있는 행정, 성실한 납세자 등에 관한 내용을 담고 있는 2005년 10월 17일 예산과 국가개혁 특별 장관 언론 담화에 기초한 납세자 헌장이 있다.

제 4 절 전자행정서비스의 향상과 헌장

전자행정의 발달은 이용자와의 통신을 쉽게 하여 행정의 문턱을 낮추는데 획기적인 기여를 하여하였다.

교육성은 교육법전, 2000년 6월 15일 명령, 그리고 사생활 보호에 관한 입법규정에 따라 교육적이고 전문적인 목적으로 입법의 존중, 서비스의 내용, 교육성의 약속, 이용자의 약속의 내용을 담고 있는 전자우편의 사용 헌장을 마련하였다.

프랑스 정부는 2002년 11월부터 공중의 인터넷 접속 정책을 1. 분권화와 근접성으로 이 정책의 중심역할은 지방자치단체가 한다. 2. 구직이나 지식 획득, 문화, 직업훈련과 같은 기본적인 서비스 이외의 분야에서 공중들의 인터넷 접속의 활성화라는 두 가지 축을 중심으로 재활성화 하기로 하였다.

제 5 절 고객서비스 헌장의 예

공법적 활동을 하는 행정서비스가 아닌 사법적 상행위에 종사하는 공기업의 공공서비스 헌장은 행정서비스헌장이 아닌 고객서비스헌장에 해당 한다.

프랑스 국영철도회사(SNCF)의 공공서비스 헌장은 ①효율성과 투명성, ②협의를, ③신속한 복구, ④이용의 평등성과 사회적 유대를 약속하며 가치보존에 관해 ①안전, ②시간엄수, ③정보제공, ④응접, ⑤협력, ⑥사회적 대화, ⑦혁신, ⑧환경에 대해 약속하고 있다.

프랑스 전기회사의 공공서비스 20개 약속은 ①재생에너지 개발을 위한 유럽차원의 연구 개발 프로그램, ②핵폐기물의 처리와 운영을 위한 연구 프로그램, ③중압선의 90 %를 지하에 설치, ④전기자동차 재충전소의 무료이용, ⑤시장들과의 토론회 조직, ⑥전기시설의 환경 영향에 대한 정보의 온라인 공개, ⑦환경영향을 측정할 수 있는 주요 지표의 연간 발행, ⑧이산화탄소 발생의 매월 발표, ⑨주말 없이 매일 24시간 전화 응접과 2시간 이내의 출동 등의 내용을 담고 있다.

제 6 절 이용자의 만족에 대한 평가

공공서비스에 대한 “만족”이라고 하는 것은 복합적인 감정이므로 만족에 대한 평가란 “만족 수준”에 대한 평가를 의미한다. 만족도에 대한 평가는 만족은 공익의 한 요소일 뿐이라는 점, 이용자의 반응은 양면적이라는 점, 평가자체가 불만족을 야기할 수 있다는 점 등의 특수성이 있는데, 이러한 점들을 고려하여 프랑스 회계법원(Cour des Comptes)은 다음과 같이 제안하였다. ①이용자들의 만족에 대한 평가의 발전에 유리한 환경을 조성할 것, ②평가의 목표를 분명히 할 것, ③맞춤형 평가 방법을 선택할 것, ④운영사의 제안을 이끌어 낼 것.

제 7 절 행정서비스 현장과 법적 구속력의 문제

프랑스법은 공법관계와 사법관계를 구분한다. 따라서 공공서비스 역시 행정적 서비스와 상공업적 서비스로 명확히 나뉘며 행정적 서비스에서의 시민은 강화된 이용자 즉, 주권자이면서 이용자이지 상공업적 서비스의 대상인 고객이 아니다. 상공업적 서비스를 제공하는 공기업의 경우에는 고객서비스 현장을 제정하게 되면 이에 따른 계약상의 책임을 져야만 한다. 또한 공기업의 경우에는 상업 활동을 과대광고나 허위 광고를 하게 되면 형사처벌을 받는다.

그러나 행정서비스의 경우에는 행정청은 행정의 주체로서 일방적으로 공권력을 행사하거나, 공법상의 계약을 체결하게 된다. 공법상의 계약을 체결한다고 하여도 공법상의 계약으로서의 행정계약은 법률과 명령에 따라 체결되므로 법규의 내용이 문제가 된다. 그런데 공공서비스 현장은 강행규정이 아닌 임의규정으로서의 훈령(circulaire)에 의해 공표되므로 법적인 구속력을 갖기는 힘들다. 따라서 행정서비스 현장의 법적 성질은 희망의 표시라고 하는 사실행위에 불과하다. 행정부 내부에서는 구속적 효과가 있을 수 있으나 내부적 효과가 있다고 하여 외부적으로 재판의 근거규범이 될 수는 없다.

제 4 장 독일에서의 행정서비스

제 1 절 독일의 연방행정 개혁프로그램

독일은 90년대 중반부터 “작은 정부(Schlankenen Staates)”라는 슬로건 속에서 많은 행정개혁을 시도하였으나 소극적, 수동적 의미의 개혁에 그쳐 연방정부는 좀더 획기적인 행정개혁을 위해 1999년 12월 21세기 새로운 국가비전을 제시하는 행정개혁프로그램인 “현대국가-현대행정(Moderner Staat - Moderne Verwaltung)”을 발표하게 된다. 이후 국가의 업무수행을 대 국민서비스에 좀 더 치중하면서도 효율적으로 이루어질 수 있도록 한 행정개혁프로그램을 2006년 9월 13일 연방정부가 의결하였다. “개혁을 통한 미래지향적 행정(Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation)”이라는 이름의 이 행정개혁프로그램은 같은 날 의결된 “전자정부 2.0(E-Government 2.0)”과 함께 21세기 독일의 미래를 짊어질 행정개혁프로그램의 기초에 해당한다.

1. 현대국가-현대행정(1999년)

이 프로그램은 내부적 행정개혁의 수준에서 탈피하여 변화된 여건 속에서 국가와 행정의 새로운 업무수행을 위한 미래지향적인 모습을

담고 있다. 현대국가-현대행정 프로그램은 새로운 책임분배의 원칙에 따라 국가가 독점적으로 수행하지 않아도 되는 부문에 있어서는 사회에 양보하며 국민지향의 원칙에 따라 국민은 국가와 상하복종관계가 아닌 평등관계의 파트너가 된다. 국가의 다양성 원칙에 따라 연방과 주 그리고 지자체는 서로 협력하여야 할 뿐만 아니라 서로를 고려하여야 하며 효율적인 행정의 원칙에 따라 행정과정의 철저한 심사를 통해 불필요한 관료행정이 이루어지고 있는 것은 아닌지 등의 문제점이 검토된다.

현대국가-현대행정 프로그램은 위의 4대 원칙 아래 4개 영역에 있어 ‘새로운 행정서비스에 대한 법적 장애물 제거’(연방내무부, 연방교육부 - 2001년), ‘주와 지자체의 적극적 참여를 위한 자율의무’(연방내무부 - 2000년) 등과 같은 15개의 주요과제를 제시하고 있다. 프로그램의 구체적 실시를 위하여 연방내무부 산하에 하나의 위원회(Staatssekretärsausschuss zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung)가 설치되었다.

2. 개혁을 통한 미래지향적 행정(2006년)

독일은 인사, 조정, 조직, 전자정부의 중점영역에서 연방정부에 대한 광범위하고 총괄적인 현대화전략이 필요하다는 인식을 가지게 되어 2006년 9월 13일 연방정부는 “개혁을 통한 미래지향적 행정(Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation)”이라는 행정개혁프로그램을 발표하게 되었다. 독일연방정부의 전략적 목표는 독일의 경제성장과 고용의 외형적 틀을 근본적으로 개선시키고 국가예산을 지속적으로 건실화 시키는 것이다.

독일연방정부는 이미 2005년 11월 11일 연립내각합의문을 체결하여 좀 더 개혁적이고 급부능력이 있으며 효율적인 행정을 재건하는데 노력하기로 하였다. <개혁을 통한 미래지향적 행정>프로그램을 통하여

연방정부는 인사, 조정, 조직, 전자정부 등의 영역에 대한 지속적인 현대화작업을 위하여 다각적인 전략을 제시하고 있다.

<개혁을 통한 미래지향적 행정>프로그램은 연방행정의 현대화작업과 관련하여 모든 공무원과 행정조직에 소속되어 있는 종사자들이 임용될 때 평생교육프로그램에 의해 적극적으로 재교육되어야 한다는 ‘공무원의 의식변화와 평생교육’, 국가의 재정이 어떻게 하면 결과적으로 더 효율적이며 효과가 더 클 것인가 하는 방향으로 재정시스템의 무게중심을 옮기는 ‘재정시스템의 개선’, 재원에 대한 독립적인 책임성을 가지면서 명확한 관할권과 신속한 집행 및 결정가능성을 가지고 있는 조직체를 지향하는 ‘절차지향적인 조직’, 연방과 주사이의 전자정부 프로젝트인 Deutschland-Online등의 내용을 담은 ‘전자정부’ 등의 전략적 목표를 가지고 있다.

적용영역으로는 ①미래지향적인 인사관리, ②고위직 공무원의 명확한 책임성을 강조하는 ‘인사’영역과 90년대 중반 이후 전략적 조정(strategische Steuerung), 품질관리(Qualitätsmanagement), 비용편의계산(kosten- und Leistungsrechnung), 통제(Controlling), 목표합의(Zielvereinbarung), 예산안제출(Budgetierung) 등과 같은 새로운 형태의 각종 경영관리정책들이 다양한 행정에 적용되고 있는 ‘조정’의 영역 및 ①정기적이며 지속적인 업무평가분석, ②업무과정의 최적화를 강조하는 ‘조직’영역, 그리고 국내적, 국제적 경험의 상호교환이나 광범위한 협력을 강조하는 ‘국제적 협력의 강화’영역 등이다. 행정개혁프로그램의 구체화조치를 위한 재원은 일반적 재정계획을 통해 확보될 것이다. 행정개혁프로그램의 구체화조치는 중장기적으로 행정비용을 현저하게 감축시켜 줄 것이며 그로 인한 국가예산의 건실화에 크게 일조할 것이다.

3. 전자정부(E-Government)

전자정부는 독일에서는 초창기에 지방자치단체 수준에서 주차장발급의 신청이나 쓰레기처리신청과 같은 Online행정업무가 종이문서를

대체하는 단계로 도입되었다. 1999년의 행정개혁 프로그램인 현대국가 - 현대행정이 발표되면서 전자정부에 대한 관심이 다시금 고조되며, 그 결과 2000년 BundOnline 2005가 발표되기에 이른다. 또한 2003년에는 연방정부와 독일 각 주간의 전자정부시스템인 Deutschland-Online이 발표되어 전자정부는 진일보하게 된다. 2005년 BundOnline이 종결되자 연방정부는 이를 승계한 E-Government 2.0을 2006년 9월 13일 발표하게 된다.

전자정부 2.0(2006년)에 따라 Bund-Online과 Deutschland-Online을 승계한 E-Government 2.0을 지난 2006년 9월 13일 발표하였다. 전자정부 2.0프로그램의 내용은 ‘행정서비스 수요분석을 통한 현재의 온라인 행정서비스와 인터넷공급의 전면적 재검토’, ‘연방의 주요 행정서비스에 대한 사용자 중심의 최적화작업’, ‘전자시스템을 이용한 행정서비스의 사용 확대를 위한 온라인 접근장애물의 제거’를 세부 내용으로 하는 ‘①수요지향적인 온라인공급의 구축’과 ‘적절한 진행연결점을 위한 기술적, 조직적인 전환작업’, ‘행정청과 기업에게 좀 더 효율적인 전자적 행정서비스제공을 위한 연방차원의 전자정부 종합본부기구의 설치’를 세부 내용으로 하는 ‘②행정과 경제의 전자적 협동작업’이 있고 ‘2008년부터 전자 주민등록증 공급을 통해 전자정부와 전자상거래의 온라인 신뢰성 확보’, ‘전자정부프로그램 안에서 공동행정업무를 지원하고 있는 광범위한 전자적 개인식별 수단의 확충’을 세부내용으로 하는 ‘③전자정부와 전자상거래를 위한 신분확인강화’와 ‘확실한 전자주소를 통한 전자뉴스의 교환의 확보’, ‘국민들을 위한 포털사이트 구축을 통하여 안전한 개인식별 작업의 지원’, ‘국민 포털사이트에서 개인의 전자문서와 개인정보의 안전성 확보’를 세부 내용으로 하는 ‘④전자적 의사소통공간의 확보’ 등이 있다.

제 2 절 독일 사회보장제도의 개혁: Agenda 2010

Agenda 2010은 2003년 독일의 사민당(SPD)정권이 들어서면서 신자유주의와 세계화의 물결 속에서 끊임없이 추락해 가는 독일의 현상적 문제점, 그 중에서도 사회보장제도와 노동시장의 근본적 문제점을 변혁시키기 위한 종합적 개혁프로그램이다. 기본적 개념은 2000년에 포르투갈에서 개최된 유럽정상회담에서 “경쟁력 있고 역동적인 지식기반사회로서 세계의 중심: 유럽”을 위한 『리스본 Agenda 2010』에 그 뿌리를 두고 있다.

독일은 두 차례의 세계대전에서의 패전 후 국가예산정책이 효율성이라는 측면보다는 사회보장제도의 절대적 보장에 너무 치중해 왔던 결과 행정은 능률성, 효율성, 신축성이 약화되어 Agenda 2010와 같은 개혁 프로그램을 추진하게 되었다.

Agenda 2010의 기본목표는 근본적으로 기존의 사회국가 시스템을 전면개편하고 예산과 경제정책에 있어서도 대대적인 수정을 가하여 독일을 경제적으로 부강한 국가로 만드는 것이다. 이를 위해 사회적 복지정책부분에서의 국가원조를 대폭적으로 삭감하여 산업부분에 경제적 투자를 함으로써 오히려 일자리 창출을 증진시키겠다는 것이다. Agenda 2010은 한편으로 신고전주의 이념과 그 궤를 같이 한다.

Agenda 2010의 주요내용은 독일 사회복지의 대폭적인 축소이다. 실업자수당을 포함한 고용정책이나 노령과 의료에 대한 사회부조의 대폭적인 감축을 통하여 국가재원을 절약하려는 것이다. 경제영역에서는 수공업법개정을 통한 중산층의 확충, 해고보호규정의 완화, 근무에서의 임금부대비용의 근로자에게로의 변경, 중소기업 등을 위한 저금리의 대출정책 등을 담고 있으며, 교육영역에서는 청소년을 위한 특별교육프로그램, 직장에서 전문적이고 경험이 풍부한 장인(마이스터)에 의한 직업교육, 장래 5년간 교육지출비의 인상 등의 내용을 담고 있다. 세금영역에서는 세금면제인 연간소득의 상한선을 상승, 기업경쟁력 제고를 위하여

법인세를 인하 등의 내용을 담고 있고, 노동시장에서는 실업자수당의 금액과 기간의 전면적 축소, 실업자부조 삭제 등의 내용을 담고 있다. 건강영역에서는 법정 국민건강보험법률의 현대화 작업, 의료비용에서의 자기 부담율을 상승 등의 내용을 담고 있고 국민연금영역에서는 국민연금금액의 고정 등, 가정영역에서는 3세 이하의 어린이 보육을 위한 투자확충, 종일 어린이집의 확충 등을 내용으로 하고 있다.

제 5 장 결 론

행정의 향상된 서비스 제공을 담보하기 위해 행정은 국민들인 이용자에게 엄숙한 약속을 선언하는 헌장을 제정하며, 그 이행에 대한 평가를 수행한다. 이러한 헌장제정은 국가의 개혁이라는 틀에서 이루어지고 있으며 전자행정이라는 현대적 수단을 사용하여 획기적으로 그 효과를 극대화하고 있는데 이에 따른 새로운 문제가 발생하여 행정의 현대화는 오히려 법적 안정성을 해치고 국민간의 평등성을 위협하는 위험성이 따르므로 각국은 행정기관이 보유한 개인 정보를 보호하는 동시에 목적에 따른 통제를 통해 적법성을 확보하는 한편 사회적, 경제적 약자를 보호하는 “사회적 유대”에 기초한 서비스의 제공을 통하여 국민들 간의 평등성을 해치지 않도록 유의하고 있다.

헌장제정의 법적 함의의 상이성은 프랑스와 영국의 경우 극명하게 드러나는데 법치국가에서 어떠한 정책도 법의 테두리 내에서 이루어져야 하며 각국에는 나라마다 운영하는 법체계를 가지고 있다. 한국의 행정서비스 헌장의 제정이 비록 영국의 시민헌장에서 가장 많은 시사점을 받았다 하여도 한국은 프랑스와 마찬가지로 “행정제도”(Régime Administratif)국가이므로 영국의 제도는 주의를 요한다.

대통령훈령 제70호에 의한 행정서비스헌장제정지침은 국민을 행정의 고객으로 규정하고 있는 오류를 범하고 있으며, 각 영조물 법인

중, 대한주택공사와 한국토지공사와 같이 명백히 상공업적 서비스를 담당하는 공기업이 아닌 행정적 영조물법인(공단이라고 명명하는 것이 타당함)이 행정서비스 현장이 아닌 고객서비스 현장을 제정하고 실천하는 법리상의 오류를 범하고 있는데, 한국에서의 공공기관의 분류는 법인격 여부를 불문하며 법적 기준이 아닌 회계기준을 적용하고 있다. 이러한 분류 방법은 법적 기준을 무시함으로써 “행정제도(Régime Administratif)”의 성격을 탈색시켜 적용법규가 무엇인지, 어떤 소송의 대상인지가 불명확해지는 문제점이 있다.

공공기관의 명칭은 재단, 공단, 조합, 회, 연구원, 개발원, 연구소, 정보원, 교육원, 연수원, 공사, 은행, 사무소, 청, 관, 병원 등의 다양한 명칭이 사용되고 있으며 ‘특수법인’ 등의 용어가 더욱 혼란을 부채질한다. 영조물법인은 특정한 요건하에서 상공업적 영조물법인으로 간주되고 그 중 어느 하나를 결하여도 모두 행정적 영조물법인으로 간주된다.

둘째, 다른 한편으로는 현장의 법적 구속력에 대한 문제가 남아있다. 영국에서는 현장의 제정형식이나 법적 구속력에 있어 모두 법적 효력을 배제 하고 정치적 약속으로만 이해하고 있으나, 우리의 경우, 이미 대통령훈령이라는 법형식을 취하고 있다. 현장의 법적 구속력에 있어서는 “행정서비스 현장”의 구속력이 “고객서비스 현장”의 구속력보다 강할 것이라는 일반인들의 막연한 선입견과는 달리 고객서비스 현장은 상업적 약속이기 때문에 민사적, 형사적, 행정적 구속을 받지 만 행정서비스 현장은 그 법형식이 강행적 내용을 담고 있지 아니할 경우에는 법적 구속력을 인정하기 어렵기 때문에 행정의 신뢰성에 대한 상실을 야기할 수 있다. 앞으로 행정책임을 확대할 수 있는 이론과 판례의 발전을 기대해본다.

※ 키워드 : 시민현장, 공공서비스, 행정서비스, 전자정부, 서비스의 질

Abstract

The administrative service means the public administrative part of the public service which is the whole business a nation is expected to carry out. The public service is distinguished into the two columns; service public administratif for which the public law is applied and service public industriel et commercial civil law applied. The concept is being globalized throughout the world as well as the EU community which includes the UK where there is no discrimination between the public and civil legal system and Germany where the term 'service(dienst)' is reluctantly used.

Today, the administration is considered as biggest service. In Korea, also, the charters for the administrative services are launched and established. Since the policy in Korea is based on the model of the United Kingdom even though the legal system is influenced much by the ones of Germany and France, it is necessary to study comparatively the examples and systems of these countries.

The Citizen's Charters in the UK is not intended to empower the people with the legal right directly. Although, they are considered to have successfully promoted the advantage for the users of the public service, mostly through the effort to innovate the government. It is pointed out that they are intensively managed with the feedback system, the Charter Mark. Most of the evaluations and studies of the UK is rather near to the politics and public administration than the public law. This is probably because the public law, especially the administrative law, is less developed in the UK than in the others. Therefore, examining the experiences and

lessons of the UK, the background of its legal system needs to be understood first, in order to utilize them for the domestic use.

In France, the public service charters are consisted of the clauses not mandatory but inducing and published in the form of circulaire, which is not binding. Accordingly, the charters are not legal action which is expression of wishes. It could be binding in the boundary of the administration itself, but it doesn't mean that it can be externally judicial norm. In 2005, the Marianne charter was made in effect throughout the whole decentralized organizations in the administration which consists of the three principles; to show the intensive volution of the nation to carry out the task, to keep the coherency on the quality of the reception over the entire administration, and with the dinamism to assist the departments under the average completion level and motivate the ones with outstanding improvement.

In Germany, from the mid '90s, under the slogan of *Schlankenen Staates* which means small government, were many innovations tried most of which ended up being considered passive and conservative. Consequently, for a epochal innovation, *Moderner Staat - Moderne Verwaltung*(modern state - modern administration) was announced in 1999. It is followed by the programmes, *Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation*(future-oriented administration through innovation) and *E-Government 2.0*, that will is focussing more on the more efficient services for the people decided by the federal government.

The improvement of the quality of administration means to promote the credibility, legitimacy, responsibility and efficiency including the wider range of the service. For this, the charters are in progress along with the

national innovation with electronic administration which, because it can easily protrude to threaten the people's equality, entails the effort to obtain the reasonability and legitimacy to avoid the distinction and legal instability among the people based on the social solidarity. German federal government is endeavoring to overcome the accumulating bureaucracy which is prevailing throughout the administration and the people, with the IT technology developing the BundOnline and Deutschland-Online programmes continuously and this lead to the E-Government 2.0 programme announced in 2006.

Toward the legal implication of the charters, different countries have different attitudes especially between France and the UK. Given in a law-governed country should every policy be under the concepts of law and every country has different legal system, even though the charter policy in Korea has referred much to the model of the UK, it doesn't mean that the policy doesn't need to be transformed for the other legal system in Korea, Régime Administratif that distinct the two different columns of litigations, civil and administrative. The citizen in the administrative services is the reinforced user, that is, a sovereign at the same time, not merely a customer of a commercial service. There are also a few disarrangements in the segregation of the public institutions. In Korea rather the criteria of accounting is adopted first before the legal ones. This could be regarded to be much efficient and practical, however, ignoring the legal concepts it is to deteriorate the function of the Régime Administratif which easily lead to the ambiguity in determining the litigation or regulation.

When it comes to the legal binding force, the charters in the UK exclude it both in the legal form and its effect rather they are just political pledges. In Korea, however, the charters are in the form of the

Presidential decree. Even the internal control is being in effect, regarding that the charterism is about to carry the promise for the service users, the conflicts about the performance of them should be the matter of administrative responsibility rather than the legality.

※ Key words : Citizen's Charter, Public Service, Administrative Service, E-government, Quality of Service

목 차

국문 요약	i
Abstract	xvii
제 1 장 서 론	27
제 2 장 영 국	31
제 1 절 시민헌장제도의 의의	31
1. 행정개혁과 시민헌장제도	31
2. 출현배경	35
3. 정치적 의미	36
4. 신보수주의의 반영	37
5. 토니 블레어의 헌장제도	38
제 2 절 내용과 형식	39
1. 내 용	39
2. 형 식	57
제 3 절 특 색	58
1. 서비스 향상	58
2. 공무원 사회에 대한 동기부여	58
3. 평가를 통한 지속적 관리	59
4. 국민의 참여	60
제 4 절 문제점	61

1. 제정(制定)상의 문제	61
2. 운영상의 문제	62
3. 법개념의 문제	65
4. 주권자의 고객 화	66
제 5 절 현재의 시민헌장제도	67
1. 블레어 정부의 제도	67
2. 고객 헌장(Customer Charter)	68
3. Better Quality Services 프로그램	71
4. 전자정부를 통한 서비스의 개선	73
제 6 절 시사점	75
1. 소비자 중심에서 소비자와 제공자 중심으로	75
2. 법문화적 이해의 중요성	76
3. 법형식의 중요성	77
제 3 장 프랑스	79
제 1 절 행정서비스 헌장제정의 의의	79
1. 행정서비스 질의 향상	79
2. 행정서비스와 이용자	79
3. 헌장의 제정	82
제 2 절 Marianne 헌장의 제정(2004. 7. 21) : 이용자의 지위	86
1. 경위와 목표	86
2. 헌장의 내용	87
제 3 절 부문별 헌장 : 정책적 약속	92
1. 환자 헌장	92

2. 납세자 현장(2005년 10월 17일 예산과 국가개혁 특별 장관 언론 담화)	96
제 4 절 전자행정서비스의 향상과 현장	98
1. 전자우편의 사용 현장	98
2. 공중 넷(Net Public) 현장	100
제 5 절 고객서비스 현장의 예	100
1. 프랑스 국영철도회사(SNCF)	100
2. 프랑스 전기회사(EDF)	101
제 6 절 이용자의 만족에 대한 평가	102
제 7 절 행정서비스 현장과 법적 구속력의 문제	103
제 4 장 독 일	105
제 1 절 독일의 연방행정 개혁프로그램	105
1. 현대국가-현대행정(1999년)	106
2. 개혁을 통한 미래지향적 행정(2006년)	110
3. 전자정부(E-Government)	122
제 2 절 독일 사회보장제도의 개혁: Agenda 2010	128
1. 독일의 사회보장제도의 기본: 생존배려	128
2. Agenda 2010의 의의	129
3. Agenda 2010의 내용	131
제 5 장 결 론	135
참 고 문 헌	139

제 1 장 서 론

행정서비스란 국가가 하여야 할 사업의 총체인 공공서비스(service public) 중에서 공행정부문의 서비스를 가리킨다. 즉 유명한 1873년 프랑스 관할쟁의 재판소의 블랑코 판결에 의하여 행정법의 준거로 선언된 공공서비스는 그 후, 그 기능에 따라 행정적 서비스(service public administratif)와 상공업적 서비스(service public industriel et commercial)로 나누어지는데 행정적 서비스는 공행정서비스를 가리키며, 공법적 활동을 하며 행정소송의 대상이 되는데 비하여 상공업적 서비스는 대중교통, 수송, 에너지, 통신과 같은 국민생활에 긴요한 서비스 산업분야를 가리키며, 私法的 활동을 하며 민사소송의 대상이 된다. 이와 같은 공공서비스의 프랑스법상의 개념은 유럽연합회원국 가운데는 영국과 같이 공·사법을 구분하지 않는 나라도 있고, 독일과 같이 전통적으로 서비스(Dienst)란 단어를 행정에 즐겨 쓰지 않는 나라도 있음에도 불구하고 대체로 유럽연합의 유럽위원회가 제출한 2003년 5월 21일 공익서비스(services of general interest) 백서에 반영되어 범세계화 하고 있다. “공익서비스”(services d'intérêt général; services of general interest)라는 단어는 조약에서 사용되고 있는 경제적 공익서비스(services d'intérêt économique général; services of general economic interest)란 용어를 사용하는 중에 파생한 것으로, 행정청이 공적으로 분류하여 특별한 공공서비스의무(specific public service obligation)에 종속되는 상업적 서비스와 비상업적 서비스를 포함한다.¹⁾ 따라서 상업적 서비스에 국한되는 경제적 공익서비스보다 그 개념이 넓다. 그러므로 행정서비스란 유럽연합 공익서비스 백서에서 말하는 공익서비스 중에서 비상업적 서비스를 가리킨다. 물론 유럽연합에서 공·사법을 구분하고 있지는 않

1) 공익서비스 백서 1, Background 1.1. Definitions and terminology.

지만 행정서비스와 상업적 서비스를 구분하고 있다는 점에서 공익서비스 백서는 프랑스법의 영향을 많이 받은 것으로 평가된다. 한국에서도 오늘날 행정은 최대의 서비스로 간주되고 있다. 정부는 1998년 6월부터 각 부처별로 행정서비스 헌장을 제정하였다. 행정 서비스 헌장 제도는 1998년 6월 대통령훈령 제70호 “행정서비스헌장 제정지침”을 제정하여 공포함으로써 우리나라에 도입되었다. 1998년은 도입가능성을 검토하는 단계로서 10개 기관을 지정하여 시범적으로 이용하였으며, 1999년에는 보다 확대하여 기관별로 1~2개 정도의 헌장을 제정토록 하여 586개의 헌장이 제정되었고 현재에는 4,137개의 헌장이 제정되어 운영되고 있다. 시민헌장(Citizen's Charter)의 제정은 1990년 이태리, 1991년 영국, 1992년 프랑스 등, 세계적인 흐름에 따른 것으로, 18세기까지는 시민이란 한낱 행정의 객체(administré)에 머물러 왔으나 19세기에 이르러 행정은 공공서비스로 간주되기 시작하고(공공서비스가 행정법의 준거로 선언된 1873년 프랑스 관할쟁의 재판소의 블랑코 판결 참조), 이에 따라 시민은 공공서비스의 이용자(usager; user 또는 end-user)가 되었다.²⁾

그러나 현대세계에 이르러 시민은 공공서비스의 단순한 이용자에 머물지 않고, 공공서비스의 간편성, 투명성, 접근의 용이성, 질적 수준 등의 새로운 요구를 하게 되었다. 따라서 공공서비스 중 대중교통이나 정보통신, 전기와 같은 상공업적 서비스의 경우에는 고객(client; customer)으로서의 요구를 하기에 이르렀고, 행정적 서비스의 경우에도 정보공개, 행정 참여 등의 적극적 요구자로서 행정적 주권행사를 하기에 이르렀으며 이러한 요구는 인터넷의 발달에 따라 보다 용이하게 되었다(전자정부의 등장 참조). 공공서비스 헌장의 제정은 이러한 시민의 필

2) 우리 행정법 교과서에 나오는 ‘영조물 이용관계’ 라는 표현은 공공서비스 작용을 조직적으로 오인한 것으로 시급히 시정하여야 한다. - 동일한 공공서비스 이용관계인 공립학교 재학관계와 사립학교 재학관계를 각각 특별권력관계와 사법상의 재학관계로 파악하는 넉센스를 참고할 필요 있음.

요와 기대에 부응하기 위하여 공공서비스의 공급 원칙을 선언하는 것인데 그 내용은 프랑스의 경우, 전통적인 공공서비스의 3원칙인 평등성, 계속성, 적응성에 첨가하여 정보의 제공과 투명성, 시민의 권리보호, 서비스의 편의성 및 질적 수준의 제고를 선언하고 실천하는 것이다. 영국의 경우, 서비스 수준의 명시, 정보의 공개, 협의, 접근의 용이와 기회의 증진, 공정성, 오류의 시정, 자원의 효율적 사용, 혁신, 다른 서비스제공자와의 협력의 9가지 원칙을 선언하고 있다.

국가의 전통적인 임무 중의 하나는 법적 안정성을 확보하는 것이었다. 그런데 행정의 현대화는 오히려 법적 안정성을 해치고 국민간의 평등성을 위협하는 경우가 많다. 주민 가까이서 보다 유연한 서비스를 제공한다는 취지의 지방분권화가 지방간의 불균형을 초래하고 국가의 지방행정의 적법성에 대한 통제를 오히려 어렵게 하는 모순점을 드러내는 것이 그 좋은 예이다. 따라서 행정서비스의 질의 향상은 모든 국민들에게 평등한 서비스를 공여하는 방향에서 이루어져야 한다. 다른 한편 행정서비스의 이용자들에게 양질의 서비스를 제공한다고 하는 것은 행정의 투명성을 높여 외부로 개방한다고 하는 것을 의미한다. 이러한 생각은 1990년대부터 유행하기 시작하였는데 이러한 움직임은 행정서비스 현장의 제정이라는 형태로 구체화되었다.

그런데 행정서비스 현장제정의 의미는 나라마다 상이하다. 한국에서도 공공서비스 원칙은 행정에 도입되어 행정서비스 현장의 제정에까지 이르렀다. 그러나 우리가 주의하여야 할 점은 한국의 행정서비스 현장의 모델은 영국의 시민현장인데 한국의 법체계는 행정에 관하여 공법과 사법을 구분하지 않는 영미법계와는 달리 공법관계와 사법관계를 구분하고, 공법관계는 행정소송의 대상이 되나, 사법관계는 민사소송의 대상이 된다. 그러므로 ‘한국에서 행정서비스를 공법적으로 어떻게 이해할 것인가’, ‘현장제정의 의미는 무엇이고 또 그 법적 구속력은 어떻게 되는 가’하는 것을 먼저 분석하여야 할 필요성이 있다.

그런데 한국은 법제도에 있어서는 독일과 프랑스의 영향을 많이 받았는데 반해 행정서비스 현장은 영국의 제도에서 시사 받은바 크므로 우선 이들 나라들의 제도를 비교·연구할 필요성이 있다. 행정서비스의 개념에 있어, 프랑스에서는 행정서비스와 상공업적서비스를 통칭하여 공공서비스(service public)라고 칭하고 있는데 공공서비스는 법적으로는 공법의 적용을 받는, 즉 일반법의 적용이 배제되는 영역을 가리킨다. 물론 상공업적 서비스는 기본적으로는 사법의 지배를 받으나 공익상의 필요에 의한 공법적 특권이 수반된다. 독일에서는 법적으로는 “Daseinsvorsorge”라고 하여 시민의 기본적 수요를 만족시키는 ‘배려행정’을 가리키며, 영국에서는 국가의 기간산업조직으로서의 독점권을 향유한 기본적 서비스를 제공하는 “Public Utility”를 가리키는 것으로 영어의 public service란 단어는 공무원의 윤리 또는 막연한 공공부문의 활동을 가리키는 정치적인 용어에 불과하다. 행정서비스의 법적 함의 정도에 있어서는 1.프랑스와 같이 판례에 의해 공익을 위하여 사법의 적용이 전체적 또는 부분적으로 배제되는 활동 영역으로 분명히 정의되고 법체계가 엄격히 확립된 국가(스페인, 이태리, 벨기에, 그리스 포함), 2.독일 같이 공법과 사법은 구분하나 법적 함의가 약한 국가(스위스, 오스트리아 포함), 3.영국과 같이 공법과 사법이 구분되지 않고 법적 함의도 약한 국가(아일랜드 포함) 들로 구분할 수 있다. 이들 3개 부류의 유형별로 대표적인 국가들인 프랑스, 독일, 영국을 중심으로 하여 고찰해 보기로 한다.

제 2 장 영 국

제 1 절 시민헌장제도의 의의

1. 행정개혁과 시민헌장제도

Pollitt의 구분에 따르면 최근의 영국의 행정부가 추진한 개혁은 3단계로 나누어 볼 수 있는데, 1979년부터 1982년에 이르는 대처리즘이 그 첫 번째이며 1980년대 후반까지 계속된 공공서비스 기구의 수행과 효율성에 대한 평가가 초점이 된 개혁의 시기가 두 번째이고 1987년부터 그 이후의 시장경제 메카니즘을 도입하여 공공서비스 조직 전체의 문화적 변화를 시도한 개혁의 시기가 그 세 번째이다.³⁾ 행정조직의 분권을 강화한 것이 특징이기도 한 이 시기를 대표하는 것이 시민헌장을 통한 고객 서비스 개선 정책이다.⁴⁾

영국의 경우 미국과 마찬가지로 공공서비스(public service)라는 단어는 법률용어가 아니다. 그러나 정치적·행정적으로는 ‘public service’라고 하는 단어가 빈번히 사용되고 있는데 영국의 존 메이저 총리가 1991년에 공공서비스의 질을 개선할 목적으로 일련의 제안한 내용들이 시민헌장(Citizen’s Charter)으로 정리된 것이 영국의 시민헌장제도이다.⁵⁾

영국에서도 시민헌장제도가 실질적인 효과가 있었는지에 대한 학계의 많은 논의가 이루어지고 있지만 영국의 한 컨설턴트 회사가 2001

3) C. Pollitt, *Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom*, in *Public Administration Review* 56:1, at 81-87 (1996) - Clark, David, *Citizens, charters and public service reform in France and Britain.*, in *Government & Opposition* vol. 35 Issue 2, at 152 (2000)에서 재인용.

4) Clark, David, *supra* note 2, at 158.

5) 이광윤, “공공서비스이론의 범세계화에 관한 연구”, 토지공법연구 제21집, 376면 (2004).

년 2월에서 2004년 2월까지 실시한 설문조사에 따르면 218개 법원의 이용자들 17,877명을 조사한 결과 카운터 서비스에 대한 만족에 대해서는 헌장제도에 의한 표창을 받은 기관이 88%의 만족도를 얻고 있어서 그렇지 못한 기관이 80%에 그친 것에 비해 높게 나타난 것을 알 수 있다. 또한 전화를 통한 서비스의 만족도는 차터마크⁶⁾를 획득한 법원이 83%의 만족도를 얻은 반면 그렇지 않은 법원은 74%에 그쳤고 서면 응대의 경우 각각 80%와 74%, 고충처리절차에 대해서는 각각 36%와 26%로 나타났다.⁷⁾ 이처럼 영국의 시민헌장제도는 많은 논란에도 불구하고 대체로 성공적인 것으로 평가되고 있다.

영국의 시민헌장제도는 공공서비스를 제공하는 여하한 기관의 공공서비스 제공에 관한 정보들을 일반 공중에 널리 전파하고 공공서비스에 관한 기본원칙들을 세웠다고 평가된다.⁸⁾ 또한 흔히 1215년의 대헌장에 비교되는 시민헌장은 공공서비스에 관한한 공급자인 정부로부터 고객인 시민으로의 권력이동을 이루는 것⁹⁾이라고 평가된다.

(1) 서비스 개선을 위한 높은 기준의 설정

시민헌장이 공공서비스를 보장하는 법적인 개념을 담고 있는 것은 아니다. 그러나 시민헌장은 공공서비스의 질과 정보제공, 결정의 투명성, 사전협의, 선택권의 보장, 친절, 도움제공, 실수와 결함의 교정, 수

6) 차터마크란 시민헌장제도의 시행에 대한 평가를 통해 공공서비스 제공에 있어 우수함을 인정해 주고 이를 장려해 주는 정부의 시상제도에서 인증의 표시로 부여하는 마크이다. 아래 ‘제3절 내용과 형식’ 중에서 영국의 시민헌장제도의 특징 중의 하나로 자세히 다룬다.

7) Tompson, W. (2005) How Charter Mark Helps Courts Deliver a Better Service, *Whitehall and Westminster World*. www.ww-world.com (accessed February 2005). - Gavin Drewry, *CITIZEN'S CHARTERS Service quality chameleons*, in *Public Management Review* vol. 7 Issue 3, at 338에서 재인용.

8) Jonathan Tritter, *THE CITIZEN'S CHARTER: OPPORTUNITIES FOR USERS' PERSPECTIVES?*, in *Political Quarterly*, Oct.-Dec. 1994, at 413.

9) 최양식, *영국을 바꾼 정부개혁*, 201면 (매일경제신문사, 1998).

익성 등의 기준을 규정함으로써 공공서비스의 정치적 중요성을 대변하고 있다.¹⁰⁾

높은 서비스 기준을 설정하여 서비스의 질을 높인 대표적인 사례로 Cabinet Office 홈페이지 상에서 소개되고 있는 사례는 다음과 같다. 영국 여권 사무국(The UK Passport Service)은 서비스 지연이 최고에 달한 1999년의 위기를 극복하기 위해 2000년과 2001년에는 주6일 동안 이른 아침 업무를 시작하고 주말에도 이른 저녁까지 업무를 계속하여 2주 후에 여행을 계획하는 민원인에 대하여도 여권 업무를 신속히 제공할 수 있도록 자발적으로 업무시간을 조정하였다. 뿐만 아니라 서비스 범위를 확대하기 위해 지부를 신설하고 public caller office를 신설하였고, 10일 이내에 모든 민원에 대하여 완성된 서비스를 제공한다는 새로운 목표를 세워 평균 민원처리 시간을 2000년 가장 바쁜 시기에 6일로 단축시켰다. 이로 인해 2001년에는 차터마크를 다시 부여받았다. 이 기관은 2000년 봄에 새로운 콜센터를 개설했는데 연간 300만 건의 전화민원을 처리하였고, 전화벨이 울린 지 20초 내로 응답한 비율이 90%, 60초 내에 응답한 것은 98%에 이르렀다.¹¹⁾

(2) 정보의 제공

영국의 시민헌장제도는 ‘정보의 제공’을 중요한 원칙으로 삼았는데, 서비스에 관한 정보의 제공은 서비스 제공 주체들 간의 경쟁을 통한 효율성 제고라는 측면과 행정의 투명성 제고라는 측면에서 매우 중요한 의미를 지니기 때문에 서비스 자체의 공급 못지않게 서비스 질의 향상에 기여한 바가 크다고 평가할 수 있다.

이를 위해서 영국의 시민헌장들은 영어 이외의 다른 언어를 사용하는 소수민족을 위해 각 언어로 번역되기도 하였고, 심지어 수화를 그

10) *Id.*

11) Cabinet Office, (visited Sep. 25, 2006) <http://www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark/case_studies/passport.asp>.

럼으로 나타내어 현장의 내용을 표현하기도하는 등, 시민현장 자체에 대한 접근 가능성을 높이기 위해 노력하였다.

정책실무자가 작성하는 정보안내에는 다음과 같은 일반원칙이 적용되었다.¹²⁾ 즉, 접근하기 쉬워야 하며, 간결하고 쉬운 언어로 정확히 표현되어야 하며, 홍보성, 통계적 관리정보가 아닌 고객의 입장에서 필요한 정보가 우선되어야 한다. 또한 서비스 이용에 있어서의 부담과 의무가 명시되어야 하며, 서비스 공급성과와 질을 비교 평가할 수 있도록 하여야 하고 잘못된 서비스에 대한 교정과 보상에 관한 정보를 담고 있어야 한다.

서비스 이용자들에 대한 정보제공의 예로서 길이로 160마일이 넘는 지역에 50만의 인구를 대상으로 하는 Dyfed and Powys Police Force의 경우가 Cabinet Office 홈페이지에 소개되고 있다. 이 기관은 웹사이트와 관공서의 포스터는 물론, 매년 발간되는 타블로이드판 보고서를 각 가정으로 배송하였다. 이들 자료에는 어떻게 기관이 운영되고 있는지, 책임자가 누구인지, 서비스 기준으로 정한 기준이 달성되고 있는지, 예산이 얼마나 사용되고 있는지 등 광범위한 정보들이 담기게 되고, 각 가정에 배달될 뿐만 아니라, 웨일즈어나 영어를 이해하지 못하는 시민이나 특별히 억류 중에 있는 사람들에게까지도 통역해서 정보를 쉽게 얻을 수 있도록 하는 서비스가 마련되어 있다. Strategy and Planning Officer의 한 관계자에 따르면 당 기관은 Western Mail이라는 지역 일간지에 Wales와 비교하여 최고 업무 평가 지표에 달성 비교를 싣고 있다고 한다. 이를 통해 당 기관이 정한 서비스 목표에 대비한 업무 성과를 적시하여 시민들이 기관의 업무수행에 대해 정보를 충분히 가진 상태에서 판단할 수 있도록 하고 있다고 한다.¹³⁾

12) 최양식, supra 주 8), 228면 참조.

13) Cabinet Office, (visited Sep. 25, 2006) <http://www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark/case_studies/access_information.asp>.

(3) 관료제적 한계 극복

시민헌장제도는 행정제도의 문화적 변화라는 측면에서 매우 도전적이고 개혁적인 시도였다고 평가할 수 있다. 즉, 기존에 각 구성원의 역할의 명료화·객관화를 바탕으로 하는 기계적 관료제의 경직성을 극복하여 일선 서비스제공자들의 일상적인 태도의 변화를 추구하고 이를 통한 주도적 서비스 개선을 지향하는 것이었다.¹⁴⁾

이는 기존의 기계적 관료제의 개별 업무 방식의 고착화, 이를 통한 개혁적 의지를 가진 구성원에 대한 조직 내의 저항, 가시적인 효과를 내기 위해서 의욕적인 소수의 구성원에게 의존하게 되는 제도의 특성, 관리자의 의사결정력에 의한 일선 업무의 현실 적응성 저하 등의 문제를 극복하기 위해 기존의 역할 통제에 대비되는 인적 자원 관리를 통한 서비스 개선을 추구한 것이었다.

실제로 서비스의 질은 서비스의 내용을 정하는 관리자가 아니라 그것을 담당자가 어떻게 전달하느냐에 의해 더욱 영향을 받게 된다. 따라서 고객의 만족도는 관리자의 의사와 고객의 기대와의 관계가 아닌 고객의 기대와 제공담당자와의 관계에서 더 많이 결정되기 때문에 최종 서비스 전달 단계로 권한을 이전할 필요가 있게 되는 것이다.

영국의 시민헌장제도는 이러한 현실적인 서비스 질의 개선을 위해서 기존의 관료제적 행정문화를 과감하게 극복하려고 한 것으로 평가되고 있다.

2. 출현배경

영국의 시민헌장제도는 1991년 대처 수상의 뒤를 이어 수상직을 이어받는 메이저 수상의 행정개혁계획인 이른바, ‘big idea’의 일환으로

14) See, Roger Lovell, *CITIZEN'S CHARTER: THE CULTURAL CHALLENGE*, in Public Administration Vol. 70 Autumn, at 395-404 (1992).

서 10개년 프로그램으로 시작되었다.

1986년 11월 대처수상의 능률고문으로 취임한 입스경(Robbin Ibbs)과 그 보좌팀인 능률기획단(Efficiency Unit)은 87년에 메이저 정부의 개혁프로그램인 ‘Next Steps’ 프로그램의 모태가 되는 종합보고서를 제출하였다. ‘입스 보고서’라고 불리는 이 보고서는 행정부의 비효율에 대한 문제점들을 지적하면서, 정부의 기능을 steering기능과 rowing기능으로 구분할 것을 제안하였다. 이를 통해 Next Steps의 핵심인, 행정기관의 운영 및 업무상의 독립성을 강화하는 동시에 책임을 지게 하는, 책임집행기관(Executive agency)제도를 시행하였고 이에 따라 중앙정부기관을 대신하여 공공서비스의 공급주체가 된 개별 기관들의 서비스 질을 향상시키기 위한 시민현장정책이 추진된 것이었다. 즉, 시민현장제도는 영국의 행정개혁의 일환으로 행정기관들의 권한을 강화하면서 분권화된 집행기관들을 그 주체로 하는 정책이었다.

영국의 시민현장제도와 유사한 정책들이 영국의 시민현장제가 시행된 다음해인 1992년에 나란히 유럽 여러 나라에도 도입되었는데, 벨기에의 Public Service User’s Charter(공공서비스 이용자 헌장), 캐나다의 Service Standards Initiative(서비스 표준계획), 프랑스의 Charte du Service Public(공공서비스헌장), 스페인의 The Quality Observatory(질 감시계획)이 각각 시행되었다.

3. 정치적 의미

존 메이저 수상이 이끄는 보수당 정부가 공공서비스에 대한 새로운 구조적 원리로 제시한 원칙들은 다음과 같다.

- 공공서비스의 공급자와 구매자의 구별
- 민영화
- Next Steps 프로그램

- 시장의 원리를 도입한 경쟁의 확대
- 시민헌장

메이저 수상은 1991년 백서에서 공무원이 자부심을 느낄 수 있고 시민에게 권리를 최대한 부여하기 위한 개혁정책으로 시민헌장제도를 출발시켰다. 이에 대해 당시 정치적 지지를 확보하기 위해 기존의 대처 정부에 의해 논의되어 오던 것을 자신의 독창적인 정책인 것처럼 선전한 것이라는 비판도 있었다.¹⁵⁾ 메이저 정권은 시민헌장제도를 대처리즘의 신보수주의적 공공 부문 개혁 프로그램과 논리적 정합성을 유지한 공공서비스 개혁 정책을 수행해 나갈 것을 표명하면서도 대처리즘과는 구별되는 메이저리즘으로서의 공공서비스 개혁의 상징으로서 의미를 부여하려고 하였다.¹⁶⁾

4. 신보수주의의 반영¹⁷⁾

시민헌장은 시민(Citizen)이라는 용어를 사용함으로써 표면적으로는 그 대상을 국가 사회 공동체 전체로 설정하고 있다. 그러나 구체적인 헌장의 내용에서는 전체로서의 시민을 대상으로 하는 것이 아닌 공공서비스의 ‘고객’, ‘소비자’ 내지는 ‘이용자’를 그 대상으로 하고 있다.¹⁸⁾

이에 대해 시민헌장제도 시행 초기부터 일각에서는 용어의 문제에 관해 ‘citizenship’을 거론하면서 대중(public)으로서의 의미를 배제하고 공공서비스의 개별 소비자(consumers of public services)로서 시민의 지위를 설정한 것에 대한 비판이 제기되었다. 즉, 시민이라는 용어를 단수로 표현하면서(citizen’s) 개인주의적 의미와 계약의 주체로서의 의미

15) Gavin Drewry, *supra* note 6, at 325 (2005).

16) Doern, B. (1993) *Public Sector Management in Europe: Some Trends and Tendencies, Policy and Politics*. 21: 1 at 17-29 - Gavin Drewry, *supra* note 6, at 328에서 재인용.

17) Gavin Drewry, *supra* note 6, at 331.

18) Christopher Pollitt, *The Citizen’s Charter: A Preliminary Analysis*, in *Public Money & Management*, April-June, at 9 (1994).

를 부각시킴으로서 한 개인이 전체로서의 사회에 소속되는 것을 매개로 하여 서비스를 이용하는 것이 아니라 세금을 내는 것에 대한 반대급부로 서비스를 제공받는, 계약과 같은 관계를 함의하게 되었다는 것이다. 이에 따라 국가의 역할은 서비스를 제공하는 것보다는 권리를 보장하는 것이 되었고 이는 시민적 공화제에 의해서가 아니라 자유주의적 개인주의에서 정당성을 찾고 있는 것이다.¹⁹⁾

그러면서도 다른 한편으로는 현장제도는 집중된 권력의 분산 내지 분권을 지향하고 지방정부(local government)를 지향하는 신좌파에게는 지역단위의 행정기관들을 중앙권력에 의해 통제받도록 하는 것이 아니라 개별적으로 현장을 만들어 시행하게 함으로서 지위를 격상시키는 인상을 줌으로서 좌파적 입장에서 민주적 정당성을 더 확보한 정책으로 보이게 하였다고 평가된다.²⁰⁾

5. 토니 블레어의 현장제도

1998년 3월 토니 블레어의 노동당 정부에 의해 ‘서비스 제일’(Service First)이라는 명칭으로 새로운 정책프로그램으로 발표된 정책은 그동안의 시민현장정책이 ‘위에서 아래로(top down)’ 하향적으로 이루어진 것에 대한 문제를 지적하면서 사용자위주의 프로그램, 사용자와 공급자간의 보다 나은 협력정신을 기초로 하는 프로그램, 서비스를 공급하는 일선 담당자들이 참여하는 프로그램이 될 수 있도록 기존의 현장제도를 개선할 것을 내용으로 하고 있다.

토니 블레어의 노동당 정부는 일반적으로 성공적이라고 평가되는 보수당의 Next Steps agency(Executive agency-책임운영기관) 프로그램을

19) Stewart, J. and Walsh, K. *Change in the Management of public Services*, Public Administration, at 507 (1992). - Gavin Drewry, *supra* note 6, at 332에서 재인용.

20) Handler, J. F., *Down from Bureaucracy: The Ambiguity of Privatisation and Empowerment*, Princeton NJ: Princeton University Press (1996). - Gavin Drewry, *supra* note 6, at 332에서 재인용.

포함한 공공부문 개혁 정책들을 광범위하게 받아들였으나, 당시 보수당의 정책에 대한 문제점으로 지적되었던 과도한 중앙정부 중심의 정책운영과 정보의 열람권과 같은 법적인 효력에 대한 비판을 수용하면서 이러한 부분을 보완하려는 노력을 가미하였다.

제 2 절 내용과 형식

1. 내 용

(1) 메이저 정부의 주요원칙

메이저 정부의 시민헌장의 주요원칙²¹⁾은 1991년 최초로 시민헌장제도를 소개한 백서에서는 표준, 공개, 정보, 선택권, 비차별, 접근가능성의 6개 원칙으로 출발하여 1994년 시민헌장의 두 번째 보고서인 백서 ‘The Citizen’s Charter-Five Years On’에서는 정보와 공개를 하나로 묶고 선택은 선택과 자문(consultation)로 바꾸는 한편, 비차별과 접근가능성은 당연한 것으로 여겨져 빼게 되었다. 추가된 원칙은 정중(courtesy), 도움(helpfulness), 잘못된 것의 시정(putting things right), 돈의 가치(value for money)이었다. 주요한 원칙들과 내용을 요약하면 다음의 <표1-1>과 같다.

<표1-1> 메이저 정부의 시민헌장 기본원칙

원 칙	내 용
1. 표준 (Standards)	명료한 용어로 쓰여진 서비스 기준의 공표, 더 까다롭고 독립적인 감사, 헌장의 문구에 맞게 움직이는 기관을 장려할 ‘Charter Mark’ 제도.
2. 공개 (Openness)	서비스 비용, 행정조직적인 장치와 제도 등에 관한 비밀의 일소, 신분이 확인되도록 명찰을 착용.

21) Gavin Drewry, *supra* note 6, at 326.

원칙	내용
3. 정보 (Information)	서비스 수행의 목표와 이 목표들이 얼마나 잘 달성되었는지에 관한 정보를 정기적으로 출간.
4. 선택권 (Choice)	공공부문은 실행 가능한 모든 곳에서 상대방이 선택할 수 있도록 선택권을 제공하여야 한다.
5. 비차별 (Non-discrimination)	인종과 성별에 관계없이 이용 가능한 서비스, 필요하다면 소수 언어로 인쇄된 안내자료가 제공되도록 해야 한다.
6. 접근가능성 (Accessibility)	서비스는 담당인력의 편의가 아닌 고객의 편의에 맞추어 운영되어야 한다.

(2) 블레어 정부의 원칙 보완

토니 블레어 노동당 정권이 집권할 때 즉, 메이저 보수당 정권이 시행하여 정립한 시민헌장제도의 주요한 모습들을 살펴보면, 시민헌장제도는 부모헌장, 환자헌장, 법원헌장, 납세자 헌장 등의 주요 공공서비스 분야의 41개 국가 헌장이 존재하고 있었고, 지역 기관에 의한 10,000여개 이상의 지역 시민헌장이 존재하고 있었다. 또한 매년 차터마크 시상식이 있었고, 24개의 헌장의 수준을 높이기 위한 공공서비스 제공 주체의 대표나 민영화된 공공부문의 대표들의 모임이 고객서비스와 서비스 질에 관한 정보를 공유하기 위해서 전국적으로 이루어지고 있었다. 뿐만 아니라 시민헌장 고충 처리 task force에 의해 제작되어 1995년에 간행된 A Good Practice Guide가 배포되었는데 이는 공공서비스가 불만족과 고충을 처리하는 업무를 개선하는데 대한 조언들을 담고 있는 것이었다. 특히, 교육과 의료분야에서 두드러진 공공서비스 수행결과 순위표(performance league tables)가 정기적으로 발간되고 있었다.

기존의 현장제도의 6대 원칙을 보완하고 확장하는 ‘서비스 제일’(Service First)의 새로운 9가지 원칙²²⁾을 정리하면 다음의 <표1-2>와 같다.

<표1-2> 블레어 정부의 시민헌장 기본원칙

원칙	내용
1. 서비스 기준을 설정하라.	이용자가 서비스가 어떠할 것인지 예견할 수 있고 그 서비스가 어떻게 수행되었는지를 감시할 수 있으며, 가능한 한 모든 곳에서 각 기준들에 따른 개별적인 수행 결과가 공포되어 질 수 있도록 하는 기준을 설정할 것
2. 열린 자세를 갖고 모든 정보를 제공하라.	항상 열린 자세를 가질 것, 쉬운 용어로 명확하고 효과적으로 공공서비스 이용자를 도울 수 있도록 대화할 것, 그리고 서비스 자체와 그에 따르는 비용과 서비스가 얼마나 잘 수행되고 있는지에 대한 모든 정보를 제공할 것.
3. 고려하고 포함시켜라.	현재의 그리고 잠재적인 공공서비스 이용자 및 공공서비스 내부에서 일하는 사람의 생각까지 고려하고 포함시키도록 하고, 이들의 관점을 서비스 개선에 활용할 것
4. 접촉과 새로운 선택 가능 사항의 발굴을 장려하라.	가능한 모든 곳에서 기술을 최대한 활용하고 가능한 모든 사항에서 선택권을 제공함으로써, 서비스를 필요로 하는 모두가 서비스를 쉽게 이용할 수 있도록 할 것.
5. 모두를 공평하게 대하라.	모든 사람을 공평하게 대할 것, 사람들의 사생활과 존엄성을 존중할 것, 도움이 되고 예의를 지킬 것, 특별한 필요를 가진 사람들에게 특별한 주의를 기울일 것.
6. 뭔가 잘못되면 바로 잡아라.	신속하고 효과적으로 잘못을 바로 잡을 것, 불평으로부터 배울 것, 불만사항처리 절차를 이용하기 쉽게 명료하고 잘 알려지게 하고, 가능한 한 개개의 사항을 독립적으로 다룰 것.

22) Peter K. Falconer and Kathleen Ross, *Citizen's Charters and public service provision: lessons from the UK experience*, in *International Review of Administrative Sciences* Vol. 65, at 348 (1999).

원 칙	내 용
7. 자원을 효율적으로 사용하라.	납세자들과 이용자들에게 최상의 서비스를 제공할 수 있도록 자원을 효율적으로 사용할 것.
8. 혁신하고 개선하라.	항상 제공되는 서비스와 편의시설들을 개선할 방법을 찾아볼 것.
9. 다른 제공자들과 함께 일하라.	사용하기 단순하고 효과적이며 통합적인 서비스가 되도록, 그리고 더 나은 서비스를 제공할 수 있도록 다른 서비스 제공자들과 함께 일할 것.

(3) 특 징

1) 기준제시

시민헌장제도에 따라 정부는 공공서비스에 관한 기본원칙들을 제시하게 되었고, 모든 공공서비스 기관은 고객인 국민에게 서비스의 표준을 제시하게 되었다. 이러한 기본정책은 정책수립의 기초가 되며 서비스의 객관적인 평가기준으로 활용되어 서비스 질의 정도를 평가하고 관리할 수 있게 하였다. 뿐만 아니라 서비스 이용자들에게 법적인 권리를 확보해 주는 것은 아니었지만 이러한 원칙들을 근거로 서비스의 향상을 당연한 것으로 받아들여 권리의식이 높아지게 되었고, 이러한 요구들이 구체적으로 입법화되기도 하였다.

2) 피드백

시민헌장제도의 실효성을 확보하고 서비스 향상을 독려하기 위해 1992년부터 매년 광복할만한 서비스 질의 향상을 이룬 기관에 대해 차터마크를 수여하고 있다. 첫해에는 300여 지원기관 중 36개 기관이 수여하였다. 이러한 시상제도를 통하여 간접적으로 공공서비스 질의

향상에 관한 기준이 공유되고 이에 대해 심사기관에 전문적인 자문을 받을 수도 있게 되었다. 또한 서비스의 수준을 인정받을 수 있는 제도로서 내부 직원들에게 동기를 부여하는 효과를 나타냈다. 단지, 명예로서 주어지는 시상임에도 불구하고 이러한 평가의 결과와 고객의 만족도와 상당한 관계가 있는 것으로 평가되고 있으며, 상대적으로 적은 예산으로 서비스 질의 향상을 독려하고 효과를 거두었다는 점에서 긍정적으로 평가된다.²³⁾

다음의 <표1-3>은 Cabinet Office가 제공하는 현재 차터마크 제도에서 적용되고 있는 차터마크 인증 기준이다. 이를 통해서 현행 시민헌장제도가 어떤 가치에 주목하고 있으며 어떤 원칙에 따라 운영되고 있는지를 자세히 알 수 있다.

<표1-3> 현행 차터마크 제도의 선정 기준표²⁴⁾

	세부 기준	조사관이 원하는 것	증명할 수 있는 방법
1 기준을 설정하고 잘 수행하라.	1.1 일반 공중과 고객의 권리 기대, 필요를 반영하는 서비스의 주된 요소에 대한 명확하고 측정 가능한 기준을 세울 것	1.1.1 국가적이고 명문화된 기준과 목표에 충실하며 지역의 우선순위를 고려하고 있는 명확하고 측정 가능하며 도전적인 기준을 세운다.	예컨대, 국립회계원의 기준이나 업무처리의 시간, 정확한 비율, 생산품 산출물, 기준의 질 등과 같은 주된 사업의 기준을 설정했다는 것을 보이시오. 기준을 담고 있는 어떤 종류의 내부 문건도 가능하며, 서비스 이용고객의 기대와 필요를 반영하고 있다고 어떻게 확신하는지와 어떻게 고객과 상담하는 지를 보이시오. 각각의 기준이 당 기관의 전체적인 목적에 어떻게 공헌하고 있는지 보여야 하며, 필요하면 재점검하고 수정을 가하는 등의 방법으로 기준들 간의 중복이나 중복은 어떻게 피할 것인지도 보이시오.

23) 차터마크 제도에 관하여 권오철, “외국의 행정서비스헌장제도 실천사례”, 지방행정 2000, 47면 이하 참조.

24) Cabinet Office, (visited Sep. 25, 2006) <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark/criteria/>>.

	<p>1.1.2 명확하고 측정 가능하며 도전적인 기준을 세우고 그 기준들이 서비스의 질뿐 아니라 양도 측정하는 것이다.</p>	<p>서비스를 이용하는 고객이 기대할 수 있는 것이 무엇인지를 명확하게 드러내 보일 수 있는 기준을 갖고 있다는 것을 보이시오. 이것은 일반적인 목표나 약속이 아닌 구체적인 서비스와 수행의 수준을 설정하는 것을 뜻한다. 예를 들면</p> <ul style="list-style-type: none"> * 전화, 서신이나 개인 민원인에게 얼마나 빨리 응답하는가의 기준 * 신뢰도와 시간업수정도 * 직원이 고객에게 어떻게 대할 것인지에 대한 선언이나 기준 <p>각각의 기준을 달성하는 것이 기관의 전체 목표에 어떻게 작용하는지를 보이시오. 필요하면 재점검하고 수정을 가하는 등의 방법으로 기준들 간의 중복이나 중복은 어떻게 피할 것인지도 보이시오.</p>
<p>1.2 기준들이 활발하게 기관에 영향을 미쳐야 하고 기관은 이를 잘 수행해야 한다.</p>	<p>1.2.1 기준을 정기적으로 점검하고 향상시킨다.</p>	<p>과거와 현재의 기준들이 어떻게 달라졌다고 보이는지 보이시오. 점검을 고객, 협력서비스주체, 직원들과 연관지어 어떻게 수행해가고 있는지 설명해야 한다. 기준을 향상시키지 못한 것에 대한 이유가 있다면 말해 보시오.</p>
	<p>1.2.2 기준에 어긋나는 수행을 감시(monitor)하고 있다.</p>	<p>얼마나 자주, 어떻게 서비스 제공의 수행을 감시하고 있는지 보이시오. 수집된 유형의 정보들의 예와 함께 일선 직원들에 대해 감시의 책임이 어떻게 줄어들었는지 그리고 위험이 높고 수행이 적은 영역에서 감시의 초점을 어떻게 맞추고 있는지 보이시오.</p>
	<p>1.2.3 기준들을 충족시키고 있는지 독립적으로 검증한다.</p>	<p>지난 3년간의 수행에 대한 정보를 제공하시오. 새로 설립된 기관이라면 가능한 많은 정보를 제공하시오. 기준에 어긋나는 수행에 대해 개별평가들에 표시하시오.</p>
	<p>1.2.4 기관의 수행이 다른 기관들과 잘 비교된다.</p>	<p>당해 영역에서 다른 기관들과 비교했을 때 잘 수행되었다는 것을 보여야 한다. 증거들은 국회회계원의 정보나 벤치마킹을 통해 수집된 정보등을 말한다. 당해 기관과 비교될만한 자료가 없을 때는 비교 가능한 기관을 찾는데 어떻게 노력하고 있는지 설명하시오. www.benchmarking.gov.uk에서 유용한 정보를 찾을 수 있을 것입니다.</p>

<p>1.3 기준들이 서비스 이용자와 관련이 있어야 하고, 고객과 잠재적 고객, 파트너, 직원들이 기준들에 대하여 알고 있어야 한다.</p>	<p>1.3.1 기준을 정하고 점검하는데 고객과 잠재적 고객, 파트너 및 직원들과 상담한다.</p>	<p>기준들을 정립하는데 있어서 관련된 모든 인원이 정규적이고 계획적으로 참여되었다는 것을 보일 필요가 있다. 기준을 실행에 옮기는데 일선의 직원들의 비용과 실익에 관한 관점을 어떻게 적용했는지를 보이시오. 관련된 모든 인원을 어떻게 상담하였는지 보이시오. 상담 대상이 된 소비자들의 상담내용의 세부내용이나 상담이 얼마나 자주 수행되는지, 직원을 위한 수행 관리 시스템과 기준들이 어떻게 연관되어 있는지에 대한 세부적인 내용들을 증거에 포함시킬 수 있다.</p>
	<p>1.3.2 고객과 잠재적 고객에게 기준에 대해 알려준다.</p>	<p>고개들에게 기준에 대해 이야기해준 다양한 방법들을 보이시오.</p>
	<p>1.3.3 기준에 어긋나게 수행한 것에 대해 어떻게 수행했는지에 대한 정보를 광범위하게 알린다.</p>	<p>전단이나 포스터 및 신문을 오려낸 것을 증거로 제시할 수 있다.</p>
	<p>1.3.4 기준이 모든 고객과 파트너와 핵심 인員들에게 유의미하고 유관한 것이다.</p>	<p>기준들에 대한 정보는 이해하기 쉬워야 하고 평이한 언어로 기술되어야 하며 특정 소수 그룹을 위한 것을 따로 만들어야 한다. 각각의 기준에 대해 고객들이 권리를 갖는 것인지 아니면 달성하려고 노력하는 목표일뿐인지를 설명하고 있어야 한다. 파트너와 협력 서비스 제공자를 포함하는 기준들은 모두 포함하도록 한다.</p>
	<p>1.3.5 기준에 크게 벗어나는 수행에 대해 지적해 내고 이를 바로잡고 재발을 방지하기 위해 취하고 있는 행동과 함께 고객에게 이에 대해 설명한다.</p>	<p>수행의 차질을 발견해 냈다는 것, 어떻게 상황을 바로잡고 고객에게 설명해 주었는지를 보여야 할 필요가 있다. 아직 이러한 조치가 취해지지 않았다면 장차 이것을 어떻게 취할 것인지 말하시오.</p>

<p>2 고객과 파트너, 직원들과 함께 부딪히라.</p>	<p>2.1 고객, 파트너, 직원들과 상담하는 것은 귀 기관의 중심적 부분이다.</p>	<p>2.1.1 결과가 효과적이고 신뢰할 수 있는 것이 되도록 다양한 방법으로 상담하고 정기적으로 이들을 점검한다.</p>	<p>전 범위에 걸친 고객과 잠재적인 고객, 직원들과 파트너 전체를 상담하기로 계획하고 정기적으로 수행할 필요가 있다. 어떻게 모든 사람을 포함시켰는지와 어떤 활동이 법적으로 요구되는 것이며 어떤 것이 자발적인 것인지를 어떻게 명확히 전달했는지를 보이시오. 누구를 상담했는지 얼마나 자주 상담했는지와 같은 세부 사항을 포함시키시오. 상담의 방법들과 결과들이 유효한 것인지를 보일 수 있도록 문서나 조사결과, 회의 의사록, 서신 등을 포함시키시오.</p>
		<p>2.1.2 서비스를 계획함에 있어서 직원들, 특히 매일 고객을 상대하는 일선 직원들을 활동적으로 참여시킨다.</p>	<p>서비스가 제공되는 방법에 이들을 포함시키기 위해 어떻게 그리고 얼마나 자주 각 영역의 직원들을 상담하는지에 관한 명문의 정책이나 문서 등이 증거가 될 수 있다.</p>
		<p>2.1.3 서비스를 향상시키기 위한 제안을 하도록 직원들을 독려한다.</p>	<p>직원들의 제안들의 기록이나 수리한 제안과 실행한 제안들의 수치 또는 좋은 생각을 제시하도록 제공한 인센티브의 기록을 제공하시오. 결과적으로 맞게 된 변화를 묘사하시오.</p>
		<p>2.1.4 상담들의 결과들을 신속하게 분석하고 진행시켜 나간다.</p>	<p>상담들이 현재의 진행 중인 서비스를 다루는 것이 아니라 개선되어 지고 있는 서비스의 방법들을 지적해 내는 것이라는 것을 보이시오. 조사나 고객 그룹의 회의 의사록 등과 이를 어떻게 분석했는지를 증거로 삼을 수 있다.</p>
		<p>2.1.5 상담의 결과를 결과적으로 취하기로 계획된 행동들을 포함해서 고객과 파트너 및 직원들에게 지체 없이 알려준다.</p>	<p>상담의 결과들을 어떻게 공표했는지와 그 결과들로 인해 수행할 것으로 계획하고 있거나 이미 수행한 조치들의 세부적인 사항들을 보이시오.</p>

	2.1.6 상담들이 기관의 서비스에 직접적인 영향을 미친다.	서비스의 개선을 가져오기 위해 기관이 적극적으로 상담을 활용하고 있다는 것을 보일 필요가 있다. 고객, 파트너, 직원들과 상담한 결과로 이루어낸 개선의 기록들을 증거로 제출할 수 있다.
2.2 기구와 서비스의 모든 측면의 넓은 범위의 신뢰할 수 있고 정보를 고객에게 제공하여야 한다.	2.2.1 고객들과 잠재적 고객들이 사용할 수 있는 누가 운 영하고 있고 누가 책임자인지를 포함한 넓은 범위의 정보를 제공한다.	서비스를 이용하는 사람들은 그 서비스 전체에 대하여 알고 있어야만 한다. 고객들은 서비스에 대해 알아야 하고 어떻게 그리고 언제 기관과 연락할 수 있는지 알아야 한다. 이름이 명시된 연락처, 전화번호, 팩스번호, 이메일, 웹사이트주소 등을 포함한 전단이나 포스터 등이 증거가 될 수 있다. 서비스를 알리기 위한 전시회나 공개행사, 광고, 웹사이트, 뉴스기사, 신문기사 등 노력한 세부적인 것들을 증거로 제출할 수 있다.
	2.2.2 서비스를 경영하는 데 드는 비용과 고객이 이를 이용할 때 부담해야 하는 비용과 필요하다면 유사기관과 비교한 것을 고객에게 전달해 준다.	서비스 이용비용에 대한 정보를 어떻게 공표하였는지 그리고 어디서 이 정보들을 사용할 수 있도록 하였는지를 증거에 포함시키시오. 경쟁 서비스 기관과 비용들에 관한 정책이 명시된 전단이나 기관의 문서, 포스터를 포함시킬 수 있다.
2.3 제공되는 정보는 고객의 필요, 능력, 선호도의 전 범위를 충족시키는 것이어야 한다.	2.3.1 고객들에게 평이하고 전문 용어를 배제한 언어로 고객의 필요와 기호를 충족시킬 수 있는 정보를 제공한다.	전단이나 서류양식들, 서신이나 포스터 및 홍보물들을 제출할 수 있다. 기존의 것과 새로운 것을 고객들과 어떻게 검증해 보았는지, 고객이 제공한 관점과 그로 인해 이루어진 변화는 무엇인지 보이시오. 직원들에게 평이한 용어를 사용하도록 교육한 바가 있다면 세부사항을 보이시오.

	<p>2.3.2 기관은 고객 정보를 받았고 이해했다는 것을 확인하여야 하고 피드백을 받아서 이를 개선시켜 나간다.</p>	<p>이를 얼마나 자주 그리고 어떻게 테스트했는지 설명하시오. 회의 의사록이나 조사 서류 양식이나 이들의 결과와 이로 인한 조치들을 포함시키시오.</p>
<p>2.4 지역사회의 모든 분야의 고객들을 위해 접근성을 높이고 서비스를 개선시키기 위해 다른 서비스 제공자들과 효과적으로 협력하여야 한다.</p>	<p>2.4.1 협조가 잘 이루어진 서비스를 제공하기 위해서 다른 제공자들과 연대를 이루고 있다.</p>	<p>귀 기관이 제공하는 서비스를 개선하기 위해서 다른 사람들과 어떻게 일하고 있는지 보기이시오. 외부적인 파트너나 귀 기관의 다른 부분과 어떤 연계가 있는지 공식 혹은 비공식적인 협약이라도 세부사항을 제공하시오. 협력의 가이드라인이나 협약 등 법적인 최소한이 서비스를 넘어서는 모든 서비스의 세부사항을 포함시키시오. 특히, 필요한 경우 다른 제공자의 서비스를 대안적으로 제공할 수 있도록 연계되어 있는 예를 제공하시오. 예컨대, 원조 계약 협정이나 대안적인 서비스를 제공하기 위해 적극적으로 고려하고 있는 전략 등을 보이시오.</p>
	<p>2.4.2 제공자들과 정보와 상담을 전달해줄 수 있는 효과적인 연계를 갖고 있다.</p>	<p>고객의 이익을 위해 파트너 기관들과 정보를 공유하고 상담하는 공식·비공식의 방법을 증거에 포함시키시오.</p>
	<p>2.4.3 연계는 고객의 이익을 위한 것이다.</p>	<p>설문조사나 ‘mystery shopper’제도와 같이 고객의 관점을 반영할 수 있도록 고안된 예들을 포함하는 파트너 관계의 성공을 측정할 수 있는 방법들의 세부사항을 포함시키시오. 피드백의 결과 분석이나 불평의 횟수가 줄어든 여부를 포함시키시오.</p>
	<p>2.4.4 연계가 비용의 측면에서 효과적이다.</p>	<p>연계해서 일하는 것의 비용을 설명하고 결과적으로 비용을 줄인 것을 설명하시오.</p>

		2.4.5 고객이 연계된 서비스를 어떻게 접근하는지 알다.	연계 제도를 어떻게 공표하였고 고객의 인지도를 어떻게 조사하였는지를 보이시오.
3 모든 사람들에게 공정하고 접근이 가능하도록 하고 고객의 선택을 발굴하라.	3.1 서비스에 대한 접근 서비스의 이용 가능성에 대해서 대외적으로 널리 공표하여야 한다.	3.1.1 서비스가 모든 사람들에게 쉽게 접근될 수 있다.	대부분의 경우 전화, 서신, 이메일, 직접 방문을 통해 귀 기관과 접촉할 수 있어야 한다. 각자의 능력과 개별적 필요에 따라 언제, 어디서, 어떻게 사람들이 귀 기관에 접촉할 수 있는지를 보여주는 문건들이 증거로 제시될 수 있다.
		3.1.2 서비스에 관한 정보 제공이나 접근성을 높이기 위해 기술적인 노력한다.	이메일이나 웹사이트, 공중에 접속이 가능한 인터넷 잡지나 다른 기관과 공유하는 편의시설이 증거가 될 수 있다. 이러한 방법이 특정의 고객들에게 유용하지 않을 경우, 다른 기술적 방법들을 어떻게 활용할 지를 고민한 것과 실행에 옮긴 것을 보여야 한다.
	3.2 서비스가 고객의 필요를 충족시켜야 한다.	3.2.1 직원들이 고객들에게 즉각적이고 공손하게 응대해야 하고 접촉이 가능한 곳에 위치한다.	이 점에서 중요한 것은 기관의 서비스에 관한 고객의 직접적인 경험이므로 고객에게 얼마나 신속하고 정중하게 응답하는지를 보이시오. 다음의 사항을 보이시오. * 정책과 훈련 기재 * 서신과 전화, 직접방문자에게 어떻게 응대해야 하는지에 관한 기준 * 이메일을 포함한 접촉 기록부 * 고객으로부터의 코멘트 또한 명찰을 착용하는 정책과 전화상으로 성명을 밝히는 것, 사진을 전시하는 것과 같은 실재를 증거로 제시할 수 있다.
	3.2.2 이용자에게 선택권을 줄 수 있도록 유연한 서비스를 제공한다.	다음과 같은 증거를 제시할 수 있다. * 모바일 사무실 * 고객의 필요에 맞추기 위해 업무 시간을 조정 * 직통 전화나 무료 전화번호를 제공하거나 * 다른 제공자들과 연계하는 것의 예들	

	<p>3.2.3 적절한 분야에 있어서 선택권을 개선하기 위한 고객이나 직원들의 관점을 물어야 하고 이를 바탕으로 실천한다.</p>	<p>고객과 직원의 관점을 어떻게 수용했는지에 관한 세부내용과 이러한 관점이 실제로 어떻게 서비스 선택권을 개선하였는지에 관한 세부사항</p>
	<p>3.2.4 서비스와 서비스에 접근하는 비용이 저렴하게 유지하기 위해 노력한다.</p>	<p>기관과 기관의 서비스를 이용하기 위해 잠재적으로 소요되는 비용이 얼마나 될 것인지를 어떻게 고려하여 보았는지에 대한 예를 제공하여야 하고 가장 낮은 가격으로 서비스를 제공하기 위해 노력한 것을 보여야 한다.</p>
<p>3.3 기회균등과 장애우를 위한 정책을 갖고 이를 실행하여야 한다.</p>	<p>3.3.1 특별한 필요를 갖고 있는 고객들에게 그들이 필요로 하는 서비스의 정보와 접근권에 관하여 상담한다.</p>	<p>모든 고객을 공평하게 대하여야 한다. 특별한 필요를 갖고 있는 사람이란 배움에 있어서 어려움이 있는 사람, 영어를 읽거나 듣고 보는데 어려움이 있는 사람들을 포함한다. 이러한 고객과 가진 회의의 의사록이나 얼마나 그들과 상담하는지에 관한 것들 등 그들을 상담하는 세부적인 사항들이 증거가 될 수 있다.</p>
	<p>3.3.2 특별한 필요를 갖고 있는 사람들을 포함하여 모든 사람들에게 정보를 이용가능하게 한다.</p>	<p>서비스에 접근하고 이용하는데 그 누구도 불이익을 겪고 있지 않음을 확실히 하기 위해 다양한 의사소통 방법들을 사용하고 있는 것이 증거가 될 수 있다. 샘플 자료나 운송사업자나, 통역관과의 특별 연계 등이 증거가 될 수 있다.</p>
	<p>3.3.3 서비스 이용자 중에서 소수 민족이거나 배움의 어려움이 있는 사람들과 같이 불이익을 받는 사람들을 돕기 위한 절차, 정책, 편의시설들에 대해 합리적인 변화를 이루고 있다.</p>	<p>휠체어를 탄 사람들과 같이 사람들의 삶을 보다 편하게 해 주시 위해서 서비스를 점검한 방식에 대한 세부 사항이 증거가 될 수 있다. 예를 들면 다음과 같다. * 휠체어를 배려한 공간 * 다른 특별한 필요가 있는 사람을 위한 도움이 이미 한 개선이나 결과의 증거를 제시하여야 한다. 문화재 지정 건조물에서 일하는 것과 같은 특별한 사정이 있는 경우에는 이를 조사관에게 설명하시오.</p>

		<p>3.3.4 모든 고객과 관련된 고객에의 주의, 기회균등과 장애우 배려 정책과 절차 및 훈련 제도를 갖고 있다.</p>	<p>증거들이란 기회균등과 장애우 정책과 절차를 포함하고 고객에의 주의와 기회균등 및 장애우 관련 직원 훈련 과정에 관한 세부사항을 포함한다. 다음과 같은 것을 포함시킬 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> * 정책 문건 * 소식지와 같은 직원들 간의 의사소통 매체 * 평가 기준과 산출물 * 직원들의 코멘트 <p>고객을 얼마나 평등하고 고객의 목소리에 얼마나 민감했는가에 대한 고객들의 관점에 대한 세부사항도 함께 제출하여 주기를 바람.</p>
<p>4 지속적인 발전과 개선하라.</p>	<p>4.1 지속적인 개발 시스템이 조직에 구축되어 있어야 한다.</p>	<p>4.1.1 제안되었거나 장래의 조직 발전을 위한 비용을 충당해 내기 위해 계획하고 실제로 현실화해야 한다.</p>	<p>증거는 비용과 절감, 이익과 시간운영를 포함하는 사업계획과 발전계획이 될 수 있다. 현재 서비스를 취소하거나 재정보하고 있는 것이 있다면 이것을 고객에게 어떻게 이익을 가져다 줄 것인지 설명하십시오.</p>
	<p>4.2 서비스나 편의 시설이 발전되었고 개선되었어야 한다.</p>	<p>4.2.1 지난 3년간 서비스와 시설이 개선되었고 그 개선을 측정하거나 드러내 보일 수 있다.</p> <p>4.2.2 고객의 높은 수준의 만족이 있고 고객 만족의 정도가 일반적으로 개선되고 있다.</p> <p>4.2.3 개선을 계획함에 있어서 고객을 실제적으로 참여시키고 고객은 개선에 대해 알고 있고 개선을 느끼고 있다.</p>	<p>성공의 구체적인 기준과 함께 이러한 개선의 성공을 어떻게 판단하게 되었는지 세부사항을 보이시오. 고객들과 평가로부터 비용과 절감, 이익, 시간운영, 고객들의 대응을 포함하는 실제적인 개선의 증거를 보이시오.</p> <p>전 범위에 걸친 고객층에 대한 그리고 서비스의 전 범위의 측면에 대한 만족도의 세부사항을 제출하십시오. 지난 3년간의 경향에 대한 정보도 제공하여 주기를 바람.</p> <p>고객에게 가장 중요한 개선을 어떻게 이루어내고 있는지 보이시오. 사람들을 상담하는 방법과 제안제도에 대한 방안을 포함시킬 수 있다. 서비스의 개선을 어떻게 공표하고 있는지와 전단이나 웹사이트 게시판과 사용자의 관점에 대한 조사와 같은 방법으로 알 수 있는 고객의 반응을 포함시키시오.</p>

	<p>4.2.4 서비스의 모든 중요영역에 대한 진범위의 고객의 만족 정도를 조사, 기록, 분석하고 어떤 문제가 생기면 이를 해결하기 위해 실제적인 행동을 취한다.</p>	<p>사업의 주된 영역과 고객 배려와 관련한 문제를 포함한 서비스의 모든 측면에 대한 고객의 관점을 포함시키시오. 만약 여러 다른 서비스를 함께 제공하는 지원자의 경우 모든 영역에서 만족도를 측정하고 있어야만 한다. 증거들은 지난 3년간의 만족도와 비교하는 것을 포함해야 하고 사람들의 관점을 어떻게 수집하고 얼마나 자주 수집하는지 또한 반응하고 개선하기 위해 이용하고 있는 과정이나 절차를 포함하여야 한다. 이미 취해진 조치와 이를 알리기 위해 사용된 그룹토론이나 진단, 포스터와 같은 것들을 포함시키시오.</p>
	<p>4.2.5 돈의 가치나 서비스를 개선하기 위해 기술을 최대한 활용하고 있다.</p>	<p>기술적 혁신을 지원하기 위해 어떤 사업사례를 만들었고 어떻게 고객의 필요를 확인해냈는가의 세부사항을 보이시오. 이미 이러한 개선의 예를 보이시오.</p>
<p>4.3 불만족, 칭찬과 제안을 효과적으로 다루고 서비스를 개선시키기 위해 이에 대해 조치를 취하고 있어야 한다.</p>	<p>4.3.1 제한된 시간 내에 문제점들을 충분히 다루고 가능한 한 해결한다고 하는 선언과 같은 것을 포함하는, 널리 공포되고 사용하기 편리한 불만처리 절차를 갖고 있다.</p>	<p>이러한 정보를 포함하는 지역적인 혹은 단체의 문건을 포함한다. 불만처리절차는 각 단계에 이름이 명시된 담당자가 표시되어 설치되어야 한다. 고객은 서면이나 이메일, 전화 또는 직접 방문을 통해 불만을 표시할 수 있어야 한다. 절차는 독자적인 점검을 위해 이용자가 접촉할 수 있는 주소나 전화번호를 포함하여야 한다.</p>
	<p>4.3.2 직원들에게 고객의 불만을 처리할 수 있도록 가이드라인과 훈련을 제공하고 문제를 바로잡을 수 있는 권한을 준다.</p>	<p>직원들은 가능한 모든 곳에서 문제를 바로잡을 권한을 갖고 있어야 한다(empowerment). 직원들이 불만을 처리할 때 어느 범위까지 할 수 있는지와 처리 절차가 명시된 증거를 포함시키시오. 제공되고 있는 훈련의 세부사항을 제출하시오.</p>

<p>4.3.3 고객과 파트너, 직원들에게 서비스에 대한 코멘트를 하도록 적극적으로 권장하고 있다.</p>	<p>제안 계획, 코멘트나 칭찬서 양식, 출입 기록부나 이메일의 기록과 같은 세부사항을 포함시키시오.</p>
<p>4.3.4 수리하고 있는 공식·비공식의 불만, 제안, 칭찬 등의 유형이나 수치 및 얼마나 빨리 처리되고 있는지를 기록하고 분석하고 있다.</p>	<p>불만, 칭찬과 제안 및 서비스 개선을 위하여 어떻게 이들을 분석하고 적용하고 있는지에 대한 기록을 포함시키시오.</p>
<p>4.3.5 수리한 불만, 칭찬과 제안의 유형과 수치를 그 결과로 발생된 개선과 함께 세부적으로 공표하고 있다.</p>	<p>수납계에 비치된 자료나 신문기사, 연례보고서에서 뽑은 내용들이 증거로 포함될 수 있다. 이러한 정보들을 어떻게 접근이 용이하도록 만들고 있으며 개선의 세부내용을 포함하고 있다는 것을 보이시오.</p>
<p>4.3.6 불만 처리 절차를 이용하는 고객에게 그 절차에 대해 어떻게 생각하는지를 묻는다.</p>	<p>불만 처리 절차와 그 결과에 대한 질문들에 대한 설문조사를 증거로 포함시킬 수 있다. 불만 처리 절차와 이 불만들이 어떻게 처리되었는지에 대한 그룹 회의 의사록이 증거로 포함될 수 있다.</p>
<p>4.3.7 고객과 직원들의 관점을 고려하여 불만 처리 절차를 정기적으로 점검하고 개선시키고 있다.</p>	<p>어떻게 절차를 개선하였는지와 개선된 절차에 대한 고객의 코멘트의 예를 제출하시오.</p>

<p>5 자원 들 을 효 과 적 이 고 창 의 적 으 로 활 용 하 다.</p>	<p>5.1 자원 을 효 과 적 으 로 운 용 하 고 있 어 야 한 다.</p>	<p>5.1.1 예산과 재정 목표를 충족시켰고 차이가 난 것을 모두 분석하고 설명하였다.</p>	<p>다음의 사항들을 보여주는 최신 관리 정보를 포함시키시오.</p> <ul style="list-style-type: none"> * 지난 2년간의 주 예산과 집행내역(실질 수치) * 현재 잔고 * 현재의 예산안 <p>절감된 부분이 있다면 가능한 한 현금과 백분위로 표시된 세부사항을 제공하고 어떻게 절감하였는지를 설명시오.</p>
		<p>5.1.2 수행 기준에 반하는 효율성에 대해 측정하고 감시하고 있다.</p>	<p>효율성과 단위 비용에 대한 측정, 감시 제도의 세부사항이 증거에 포함될 수 있다.</p>
		<p>5.1.3 자원의 효율을 극대화하고 있다.</p>	<p>같은 수준의 자원을 갖고 서비스를 개선시켰거나 서비스의 수준을 유지하면서 자원소모를 줄인 예를 제출하시오. 단위 비용을 줄이면서 서비스를 개선시킨 방법이나 적은 자원을 투입해서 큰 서비스 개선을 이룬 방법을 보이시오. 다른 기관과의 비교나 시간이 흐름에 따라 서비스와 자원을 비교한 것을 보이시오.</p>
		<p>5.1.4 관련 유사 기관의 재정 지표나 비용대비 효율성 측정치를 벤치마킹하고 있다.</p>	<p>비교한 것들의 세부사항을 제출하시오. 현재 진행 중인 벤치마킹 사례가 없다면 기존에 행하였거나 계획 중인 혹은 이러한 연계를 구축할 계획을 설명하시오.</p>
		<p>5.1.5 자원의 사용이 ‘돈의 가치’를 높이기 위해 독립적으로 조사되어지고 있다.</p>	<p>Best Value and Office for Standards in Education(Ofsted)와 같은 내·외부적 조사나 회계감사의 세부사항과 이로써 발견된 것들이 세부사항을 포함시키시오.</p>
	<p>5.2 ‘돈의 가치’에 우선 순위를 두고 있다.</p>	<p>5.2.1 직원들이 고객을 위한 ‘돈의 가치’와 효율성의 필요성을 알고 있다.</p>	<p>다음과 같은 사항</p> <ul style="list-style-type: none"> * 예산을 세우고 관리하는데 직원들을 어떻게 참여시키고 있는지에 대한 예 * 효율성에 대해 직원들과 함께 논의한 회의 의사록 * ‘돈의 가치’를 위해 아이디어를 낼 수 있도록 직원들을 어떻게 독려할 것인지에 대한 계획

		<p>5.2.2 ‘돈의 가치’를 향상시키고 비용을 줄이기 위한 계획을 갖고 있다.</p>	<p>여기에는 사업계획이나 개발계획, Best Value 계획이 포함될 수 있다. 또한 감사나 관리 점검의 실제 자문을 구할 계획을 포함시키시오.</p>
<p>6 서비스를 제공하고 있는 공동체(communities)의 삶의 질과 조건을 개선하는 데 공헌하라.</p>	<p>6.1 서비스를 제공하고 있는 공동체에 자기 기관의 잠재적 유용성과 영향을 알고, 지역 사회를 풍요롭게 할 수 있는 기회를 개발해 냈다.</p>	<p>6.1.1 상급 관리팀이 더 넓은 지역사회에 대한 공헌을 지목해 내고 공인하였다.</p>	<p>어떤 기관의 영향이란 당해 고객에 한정되는 것이 아니다. 공동체가 무엇을 의미하는가? 다음과 같이 정의할 수 있다.</p> <ul style="list-style-type: none"> * 해당 borough(자치도시), 도시(city), 구(district), 동(town)이나 마을(village) * 법적으로 한정된 영역 * 지역(region)이나 카운티(county) * 기관의 건물을 기준으로 일정 반경 내에 있는 지형적으로 한정된 영역 <p>노년층이나 젊은이들, 학교나 청소년 동아리와 같은 사회적 집단으로 정의할 수도 있다. 다음의 사항을 보이시오.</p> <ul style="list-style-type: none"> * 보통의 기관 업무와 활동 범위를 벗어나서 서비스를 제공하고 있는 공동체를 어떻게 정의했는지 * 기관 내에서 이들 공동체들에 대한 공헌을 어떻게 이끌어 내었는지 <p>관리 의사록, 직원들의 정보, 유인과 훈련 재료가 증거로 포함될 수 있다.</p>
		<p>6.1.2 기관의 사회적, 경제적, 물리적 영향을 점검하였고 지역사회에 덜 사용되고 있거나 잠재적으로 유용한 자원이 남아있는지를 검토하였다.</p>	<p>기관의 건물, 직원, 교통, 활동, 평판, 쓰레기처리, 간판 등이 지역사회에 미치는 영향을 어떻게 고려하였는지 사례를 제시하시오(물리적 영향). 잠재적 유용성에 관하여 물리적 자원이나 인적 자원을 어떻게 조사하였는지 보이시오. 회의 기록이나 정책문건, 언론 기사나 서신이 될 수 있다.</p>
		<p>6.1.3 고객과 직원 및 다른 이해관계가 있는 사람이 기관들의 관점 내지 평가를 수집하여 지역사회에 공헌하기 위하여 사용하였다.</p>	<p>개선을 위한 아이디어를 창출해 내기 위해 고객, 직원 및 다른 이해관계인 또는 기관의 관점이나 평가를 어떻게 수집했는지 보이시오. 이 때 상대는 자발적이거나 법령에 의한 기관이거나 私人 운영기관이 될 수 있다. 회의의 기록이나 서신, 전단 등이 증거가 될 수 있다.</p>

<p>6.2 지역사회와의 관계에서 긍정적인 결과를 얻었다.</p>	<p>6.2.1 기관이 지역사회와의 관계에서 일체로서의 지원을 수행했고 적절한 자원을 투자했다.</p>	<p>지역사회에 뜻 깊고 구체적인 공헌을 하기위해 기관, 인력과 자원을 어떻게 계획했는지 보이고 이것이 어떻게 상급관리기관에 의해 인정되었는지 보이시오. 관리회의 의사록, 내부 계획문건이나 정책 공고문이 증거가 될 수 있다. 이때 자원은 다음사항을 포함한다. * 지역사회와의 관계를 위한 책임과 자원을 갖고 헌신된 인력을 갖고 있음. * 직원들에게 지역사회 활동을 수행하도록 시간을 부여함. 업무 안내서, 브리핑이나 보고서, 활동에 대한 비용지출이 증거에 포함된다.</p>
	<p>6.2.2 6개월 이상 지역사회와 긍정적으로 연관되었다.</p>	<p>다양한 기관이 제공하는 증거는 매우 다양할 것이다. 다음과 같은 것을 포함할 수 있다. * 지역 아동들에게 일하는 경험을 제공해주는 장소 * 직업훈련과정을 지역학교나 대학과 함께 진행 * 지역 직업 박람회에 참석 * 지역 자원봉사 그룹과 함께 일함 * 지역 봉사활동을 위해 직원들에게 근무일을 제공함 * 기관 개방의 날 행사를 가짐 * 저 활용되고 있는 탁아소나 스포츠 시설을 이용가능하게 만들 * 지역 환경미화 캠페인을 지원하기 위해 건물 바깥쪽을 개선함 * 지역 스포츠 행사에 스폰서를 제공함 * 재활용을 통해 수익에 공헌함</p>
	<p>6.2.3 지역사회에서 기관의 활동을 감시·감독하고 긍정적 영향에 대한 증거를 갖고 있다.</p>	<p>증거로는 다음과 같은 것이 포함될 수 있다. * 감시·감독 도구 * 조사 회의 기록 * 피드백과 코멘트 * 언론 기사 * 서신 * 사진</p>
	<p>6.2.4 지역사회와의 관계에서 교훈을 얻었고 결과로서 계획을 개선시켰다.</p>	<p>증거에는 지역사회 연계와 회의 의사록에 대한 분석, 정책 업데이트, 계획이 포함되어야 한다.</p>

3) 보상 및 구제절차

보상 및 구제절차에 관하여는 1991년 백서에서도 고객이 그들의 기대에 어긋나는 서비스를 제공받았을 때 불만족과 고충을 처리 받을 수 있도록 하는 것은 헌장제도에서 필수적인 것이었다. 이러한 제도를 구축하여 고충처리 절차는 명확하게 전시된 표준을 통해 접근이 용이하도록 공표하도록 하고, 불만표시 절차와 담당자와 연락하는 방법 등 고충처리절차에 관한 정보를 제공하며, 고충에 대한 답변과 처리가 불충분한 경우 어떻게 대처해야 하는지에 관한 정보까지 제공하여야 한다는 원칙을 제시했다.

2. 형식

영국의 시민헌장제도는 법적 형식을 갖고 있는 것이 아니기 때문에 이로부터 직접적인 권리나 법관계가 형성되는 것이 아니다. 이러한 특징을 이해하기 위해서는 영국의 공법적 환경과의 관계를 주목할 필요가 있다. 즉, 법형식이 아닌 방향성과 가치 등을 공표하고 법적 계약이나 법규가 아닌 명예와 신뢰라는 가치를 매개로한 정치적 효력을 활용한 제도라는 점에서 상대적으로 공법이 발달하지 않은 법제도와 관련이 있다는 것이다. 영국의 Drewry교수는 ‘헌장의 형식은 이를 받아들일 나라의 법적 정치적 문화와 반드시 조화를 이루어야 한다.’고 하면서 다음과 같이 지적하고 있다.

‘영국의 시민헌장은 행정법적 법령이나 입법이 상대적으로 적은 역할을 담당하는 법제도하에서 효력을 갖는다. 행정법이 발달해 있고 국가에 대한 법적, 헌법적으로 강제되어지는 권리가 보다 더 발달되어 있는 국가에서는 헌장과는 다른 형태가 필요할 것이다.²⁵⁾’

25) Gavin Drewry, *supra* note 6, at 335.

시민헌장제도의 ‘시민’이라는 개념의 법적 의미에 대해서도 영국의 헌법, 행정법에서의 시민이라는 개념은 인접 유럽국가 들에 비해 현저히 덜 발달되어있는 상태이다.²⁶⁾ 헌장제도에서 시민이라는 개념은 법적인 권리와 책임을 담고 있는 개념이 아니며 개별 헌장에는 시민이라는 용어대신에 파편화된 ‘이용자’ 내지는 ‘소비자’가 등장할 뿐이다.²⁷⁾

제3절 특색

1. 서비스 향상

영국의 시민헌장은 고객우선주의에 입각하여 시민을 소비자로 인식하여 시민의 권리를 증진시키는 동시에 소비자로서의 선택권을 확장해 주었다고 평가받고 있다.²⁸⁾ 또한 공공기관으로 하여금 서비스기준을 향상하는데 노력을 집중하도록 하고 기관의 성과향상을 촉진하기 위한 실질적인 수단을 제공하였다는 점에서 그 의의는 매우 크다고 하지 않을 수 없다.²⁹⁾

2. 공무원 사회에 대한 동기부여

시민헌장이 제정되어 공포됨으로써 다양한 요구를 갖고 있는 다양한 이용자를 상대해야 하는 공무원들의 활동과 해당 기관의 업무 수행이 제시된 기준에 의하여 정당화될 수 있게 되었고, 이것은 기관의 외부적 관계를 조율하는데 중요한 역할을 하였다.³⁰⁾ 즉, 업무만 정해져 있던 기존의 행정현실과 달리 업무를 수행하는데 지켜야 할 서비스

26) Christopher Pollitt, *supra* note 17, at 11.

27) *Id.* at 12.

28) 권오철, *supra* 주 22), 50면.

29) 최양식, *supra* 주 8), 307면.

30) See, for example, Peter K. Falconer and Kathleen Ross, *supra* note 21, at 344, ‘The Benefits Agency and the Benefits Agency Customer Charter.’

의 기준이 제시됨으로써 그 기준을 지킴으로써 서비스를 제공하는 업무가 적절하게 수행되었는지 여부가 비교적 명확해진 것이다.

또한 많은 기관들이 공무원의 업무 태도의 변화에 대해서 시민현장이 명확한 업무의 우선순위를 정함으로 인하여 각자의 역할을 명확히 하였고 업무에 대해 어떻게 반응하고 처리할 것인지를 알게 되었다고 평가한다. 보다 결정적으로는 조직 내의 개선에 대항하는, 다시 말해 관성적으로 변화에 저항하는 그룹과 변화를 추구하는 그룹 사이에서 시민현장은 후자에게 정치적인 힘을 실어줌으로써 그들에게 강력한 무기로 작용하게 되었다.³¹⁾

3. 평가를 통한 지속적 관리

위의 차터마크 제도 기준 표에서 볼 수 있듯이 시민현장제도는 사후관리를 철저히 하는 것이 특징이다. 차터마크를 수여하는 데는 현장의 내용을 얼마나 엄수하였는가가 중요한 기준이 되는데 현장이 해당 기관의 업무수행에 대해 점검하는 기준으로 역할하여 이를 통한 피드백이 다시 전체로서의 서비스 질 향상을 위한 전략에 접목되는 결과를 가져왔다.³²⁾ 특히 영국의 시민현장제도는 매우 계량적이고 구체적인 기준을 제시하는 것이 특징인바, 예컨대 전화를 받기까지 울린 전화벨의 횟수, 대기시간, 특정질병의 발생률 감소 등 계량적인 수치를 제시하고 이를 통해 고객의 입장에서 쉽게 이해하고 성과평가에 용이하게 적용되도록 하였다는 점에서 높게 평가되고 있다.³³⁾

31) Peter K. Falconer and Kathleen Ross, *supra* note 21, at 346.

32) *Id.* at 346.

33) 이상훈, “고객 지향적 행정서비스를 위한 시민현장제도에 관한 연구”, 경기개발연구원, 49면 (1999).

4. 국민의 참여

노동당의 ‘서비스 제일’(Service First)로 바뀌기 전까지 시민헌장제도는 하향식의 개혁정책이라는 점, 이용자의 적극적인 참여나 일선 담당자들의 의견을 충분히 반영하지 못했다는 점, 서비스의 목표가 모호하게 표현되었다는 점 등이 문제점으로 지적되었다. 이에 따라 블레어 총리의 노동당 정부는 헌장제도의 기둥이 되는 운영의 원칙을 ‘개별화된 소비자와의 선택적인 대화 중심’에서 ‘운영상의 현실적인 참여’로 전환한다고 설명하면서 다음과 같은 점들을 강조하였다.³⁴⁾

- 서비스 이용자 친화적인 서비스 결과에 대한 명확한 정의
- 공공서비스 수행에의 시민 참여를 강화하는 제도적 장치의 개발
- 헌장의 평가에 기초가 될 경영상의 지표들의 개발

국민이 참여를 통해 서비스를 개선한 사례로서 England와 Wales의 경찰은 범죄 결산(crime audits)과 전략에 있어서 지역 시민들의 참여를 통해 서비스를 획기적으로 개선하여 좋은 사례로 소개되고 있다. England와 Wales의 경찰은 조사기관이나 자원봉사단체, 피해자 지원 단체, 의료기관과 연계하는 것은 물론, 지역의회와 지역의료서비스(local health service)가 참여하는 자문 내지 협의체에 시민 패널을 참여시켰다. 1,200명 이상으로 구성된 이 협의체를 통해 경찰 당국은 ‘50대 이상의 시민들이 경험하는 범죄는 어떤 것인가?’와 같은 실제적이고 세부적인 문제들에 대해 상세한 정보와 자문을 구할 수 있다는 것이다.³⁵⁾

34) Peter K. Falconer and Kathleen Ross, *supra* note 21, at 347.

35) Cabinet Office, (visited Sep. 25, 2006) <http://www.cabinetoffice.gov.uk/chartermark/case_studies/post_office.asp>

제 4 절 문제점

영국의 시민헌장제도에 대해 영국내의 학자들 간에도 그 유효성에 대한 견해가 일치하는 것은 아니다. 명찰을 패용한다거나, 불만 처리 절차를 개선하는 등의 가시적인 변화들은 부인할 수 없는 것이지만, 시민헌장제도가 직접적으로 공공서비스의 질을 크게 향상시켰다고 하는 점에 있어서는 동의하지 않는 견해들이 적지 않다. 이러한 입장에서 지적되는 문제점들을 살펴봄으로써 실효적인 헌장제도의 요건에 대한 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

1. 제정(制定)상의 문제

시민헌장제도가 ‘Charter’라는 이름으로 제정되었지만 Magna Carta에 비유하는 것은 적절치 못하다. Magna Carta는 국민에 의해 만들어져서 권력자에게 제시된 것이지만 시민헌장제도는 그 반대이기 때문이다.³⁶⁾ 시민헌장제도는 경영상의 분권화를 통한 각 기관의 책임 강화와 이용자의 권익 강화를 표방하였지만, 사실상 초기의 헌장들의 제정은 중앙 정부 주도로 이루어졌고, 각 기관들의 실정이 반영되지 못한 것이었다.

이러한 문제점이 블레어 정부의 ‘서비스 제일’ 정책에 와서는 주된 개선점이 되었는데, 중앙정부의 일방적인 기준 설정으로 인해서 적극적이고 실효적으로 기준들이 지켜지지 않는 사례들이 나타났다. 예컨대 병원의 환자 대기 리스트에 오른 외래환자를 2년 이내에 진료한다는 기준에 대해 2년 이상 기다리는 숫자는 줄었지만 2년 가까이 기다리는 사람의 숫자가 급증하는가 하면, 학교에서는 학부모헌장 인쇄물을 배포하지 않고 창고에 쌓아두는 사례들이 발생하기도 하였다.³⁷⁾

36) Christopher Pollitt, *supra* note 17, at 12.

37) *Id.* at 10.

결국, 헌장의 제정에 있어서 해당 기관의 주도적 참여를 바탕으로 진행되지 못했던 초기의 문제점 때문에 중앙정부의 관료적 장악을 강화하였고 책임을 전제로 하는 자율성의 강화와 이를 통한 이용자 편의 강화는 효과적으로 달성될 수 없었다.³⁸⁾

2. 운영상의 문제

(1) 실효적 고객 권익 확보 문제

노동당 정부의 새로운 헌장제도의 강조점에서 잘 나타나듯이 시민헌장제도는 운영상의 문제에 상대적으로 적은 관심이 집중되었다고 평가된다.³⁹⁾

초기의 시민헌장은 공공이 기대하는 공공서비스의 표준을 설정하면서도 서비스 이용자의 참여나 발언을 감안하지 않고 제정되어 공공서비스 제공 주체가 주관하는 문제가 있었고 소비자 주권(consumer sovereignty)의 원칙을 표방하면서 서비스의 질에 대해서는 서비스 제공 주체인 공공부문의 관리적 지배(managerial dominance)가 존재하였다. 뿐만 아니라 서비스 이용자의 의견을 제시할 수 있는 장치가 없어서 의견이 반영되지 못했으며 반영되더라도 그것은 수동적인 형태로 이루어지는 것이었고 공공부문 시장에서의 탈퇴가 거의 불가능하였다는 점이 고객의 권익을 실질적으로 강화하지 못한 원인으로 지적되었다.⁴⁰⁾

(2) 초기 헌장제도의 운영상의 불균형⁴¹⁾

영국의 정부개혁 내지는 공공부문 개혁 정책의 중요한 원리를 이루는 것은 바로 재원(財源)의 가치(value for money)를 향상시키는 것이

38) *Id.* at 11.

39) Peter K. Falconer and Kathleen Ross, *supra* note 21, at 350.

40) *Id.* at 342.

41) Gavin Drewry, *supra* note 6, at 329.

다. 즉, 시민이자 납세자인 공공서비스의 수혜자에게 보다 나은 서비스를 제공하기 위해서 한정된 재원을 최대한 효율적으로 활용한다는 원칙인데, 현장제도는 상대적으로 적은 비용이 들기 때문에 이 원칙에 적절한 정책으로 평가되는 것이다.

그러나 이와 같은 원칙에 대한 적합성이 시민현장제도의 장점으로만 평가될 수 없는 것은 공무원으로 대표되는 공공서비스 제공 주체들의 조직 특성상 서비스의 질을 향상시키기 위해서 한정된 재원으로 보다 나은 서비스를 짜내야 하는 역할은 1차적으로 일선 담당자에게 집중되기 때문이다.

즉, 국가와 현장제도로 인해 권리관념이 강화된 시민과의 사이에서 고객을 직접 상대하는 역무원이나 학교 교사, 세무서의 안내원 또는 병원의 수납원 등이 불평과 비판에 과도하게 노출되는 반면, 법적으로 통제하고 관리할 책임을 지는 상급자들은 상대적으로 이러한 부담이 적다는 것이다.

(3) 서비스 이용자의 권리에 따르는 의무의 불균형⁴²⁾

초기의 시민현장제도는 공공서비스의 이용자인 시민에게 서비스에 관한 이용자의 권리와 서비스가 지향하는 질에 대한 정보를 제공하고 서비스에 대한 불만족을 적극적으로 표현하도록 권장하는 것을 통하여 서비스를 개선하려고만 했기 때문에 지나친 권리의식과 과도한 민원이 오히려 서비스 개선을 저해하는 결과를 초래하였다.

실례로 NHS(National Health Service)의 환자현장은 초기에는 모든 외래환자를 30분 이상 기다리게 하지 않는다는 내용을 담고 있었는데, 이것이 환자와 가족들의 기대와 실망을 지나치게 높여 NHS 직원에 대한 폭력적인 반응이 급증하였다. 이에 따라 환자현장은 ‘직원에게

42) *Id.* at 330.

대하여 신사적으로 행동함'과 같은 권리에 대응하는 책임을 포함하는 것으로 바뀌게 되었다.

또한 2000년 블레어 총리에 의해서 의욕적으로 추진된 NHS 개혁 정책에 덧붙여 발표된 바 있는 '환자 가이드'(Your Guide to the NHS)는 '본인 자신의 건강과 생활방식을 돌볼 것, 헌혈에 참여할 것, NHS 비용(건강보험료)을 적시에 납부할 것, 직원을 정중하게 대할 것' 등의 내용을 담고 있다. 2005년 11월에 NHS의 위탁 병원인 North Cumbria Acute 병원에서는 현장의 내용으로 방문객이 제공되는 세정제를 이용해서 손을 씻을 것과 1회 2인 이하로 방문할 것과 소음을 최소화할 것 등을 내용으로 담고 있다.⁴³⁾

(4) 평가제도의 문제점

영국의 시민현장제도의 중요한 특징은 서비스의 질을 객관적으로 식별할 수 있도록 하는 것과 이를 평가하고 공표하는 시스템을 처음부터 추구했다는 것이다. 초기에는 서비스 이용자가 시민현장의 내용이 얼마나 잘 지켜지고 있는가를 식별할 수 있도록 하기 위해서 현장의 내용에 구체적인 서비스 질의 목표를 설정하였고, 평가위원회(Audit Commission)에서 제시하는 수행평가기준(performance indicators)이 모든 지방자치단체 기관에 적용되기도 하였다. 그러나 지나치게 많은 기준들이 제시되고 복잡한 내용들 예컨대, 서비스의 질, 가격, 경제성, 효율성과 효과성 등 각각의 영역들에 관한 기준들이 사용됨으로써 오히려 평가 결과 식별을 어렵게 하는 역효과를 경험하였다.⁴⁴⁾ 한편, 초기의 평가 잣대는 무슨 서비스가 어떤 방식으로 제공되었는지에 관련된 것들이 대부분이었기 때문에 서비스를 이용하는 국민의 입장 즉, 이용자의 경험에 근거한 평가로 전환될 필요가 지적되기도 하였다.⁴⁵⁾

43) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/cumbria/4445688.stm>.

44) See, Jonathan Tritten, *supra* note 7, at 411.

45) *Id.* at 414.

평가 제도로써 핵심적인 것은 차터마크에 의한 시상이나 평가순위를 공개하는 등의 방법들을 통한 지속적인 감독과 점검이다. 이를 통해서 공무원들에게 동기부여를 하기도 하고 존경과 명예라는 무형의 가치를 최대한 활용하여 납세자들의 부담을 줄인 운영상의 묘미가 돋보인다고 할 만하다.

그러나 동시에 여기에는 제도 자체가 담보해 줄 수 없는 문제점이 내포되어 있다. 즉, 수행결과에 대한 평가들이 조작될 수 있다는 것이다. 예컨대, 경찰관은 처리하지 못한 사건이나 민원을 기록에서 포함시키지 않거나, 학생들의 성적이 시험에 통과할 수 있는 정도라고 확신되지 않으면 응시기회 제공을 소극적으로 한다거나, 기차의 지연을 방지하기 위해서 기차의 도착시간 자체를 조정해 버리는가 하면 우편배달의 지연 기록을 최소화하기 위해서 우편수집 시간이 아침과 저녁으로 나누어 표시되던 것이 저녁의 시간으로 일괄적으로 표시되는 등의 사례가 실제로 일화로 존재하고 있다.⁴⁶⁾

3. 법개념의 문제

영국의 시민헌장은 법적인 권리를 직접 부여하도록 마련된 것이 결코 아니다.⁴⁷⁾ 물론 시민헌장제도의 시행을 통해서 이 제도에서 추구하는 정보에 대한 접근성 등이 입법화되기도 하였고, 공법적 환경에 많은 영향을 미친 것은 사실이나 시민헌장제도 자체가 영국의 공법에서 차지하는 비중이란 지엽적인 것이다.⁴⁸⁾ 1970년대의 행정절차법 전반에 걸친 점검과 최근에 이루어지고 있는 행정에 대한 사법 심사 범위의 확장과 옴부즈만 제도의 확대 및 유럽사법원의 영향 등이 영국 행정법 환경에 많은 영향을 미쳤다. 그러나 아직까지 프랑스와 같은

46) Gavin Drewry, *supra* note 6, at 338.

47) *Id.* at 333.

48) *Id.* at 334.

나라와 비교해 본다면 영국의 공법은 낮은 단계에 머물러 있다고 평가된다.⁴⁹⁾

시민헌장제도 시행 초기에 영국의 한 학자는 ‘헌장에 나타난 기준이 지켜지지 않으면 그때는 어떻게 되는가?’⁵⁰⁾라고 하는 단순한 질문을 던지고 있는데, 이것은 단순하면서도 대단히 중요한 문제이다. 왜냐하면 아무리 훌륭한 철학과 가치를 담고 있다하더라도 공익을 목적으로 하는 불평등한 법관계라고 하는 공법관계에서 법적 구속력이 없다면 단순한 정치적 구호 이상의 의미를 갖기 어렵기 때문이다.

4. 주권자의 고객화

시민헌장제도가 대상으로 설정한 고객이 되기 위해서는 시장관계의 특정한 위치를 차지해야만 한다. 반면에 시민이란 시장보다 훨씬 더 넓은 개념으로서 잠재적으로 더 많은 구성원을 포함하는 의미의 정치적 공동체의 일원을 말한다.⁵¹⁾ 그러나, 시민헌장제도는 ‘시민’이라는 용어를 쓰고 있음에도 불구하고 매우 선택적이고 개인주의적인 권리 주체의 개념을 공적관리라는 논의에 끌어들이므로 해서 개인적 권리 뿐만 아니라 공동체라는 기초를 갖고 있는 온전한 형태의 시민정신을 구현하는데 실패하고 말았다.⁵²⁾

한편으로는 정부가 각 기관으로 하여금 시민헌장을 각각 제정하여 운영하도록 함으로써 공공서비스 수행에 대한 책임으로부터 일정정도 중앙정부 스스로를 분리시켰고 이를 통해 각 기관은 국민과 정부의 권력관계 문제를 조절하기를 포기해 버렸다는 지적이 있다.⁵³⁾ 즉, 주권자이면서 서비스 이용자인 국민의 권익을 확보해 주기 위해서는 정

49) *Id.* at 334.

50) Christopher Pollitt, *supra* note 17, at 12.

51) *Id.* at 12.

52) Peter K. Falconer and Kathleen Ross, *supra* note 21, at 342.

53) *Id.*

부와 국민의 사이에 권력 관계가 국민을 위해서 변형될 것이 필수적인데 헌장제도는 피상적인 방법으로써 이러한 실효적인 변화를 가져 오지는 못했다는 지적이다.⁵⁴⁾

또한 헌장제도는 시민의 발언권(voice)강화를 표방했지만 시민을 압력단체나 공동체에 소속되어 이를 통해 의사를 표현하는 주권자가 아니라, 단지 많은 소비자 중의 한사람으로 전락시킴으로서 시민의 집단적인 발언을 해체하여 다양한 주권자의 의사표현을 오히려 저해했다는 비판을 받는다.⁵⁵⁾

제 5 절 현재의 시민헌장제도

1. 블레어 정부의 제도

1998년 블레어 정부는 1991년부터 시행되어 오던 시민헌장을 ‘서비스 제일’(Service First)로 명칭을 바꾸었다. 1999년 ‘정부의 현대화’라는 백서에서 그 내용을 담고 있고, 2001년 공공서비스를 위한 새로운 ‘소비자 중심’으로 소개된 후, ‘서비스 제일’은 시민헌장의 정신을 그대로 이어오고 있다. 하향식의 중앙정부 주도형 개혁 프로그램이었던 기존의 시민헌장제도에 대한 비판에도 불구하고 정부의 강한 개혁 의지는 재무부의 각급 기관들이 기초하고 있는 ‘Public Service Agreements’나 지방정부의 ‘Comprehensive Spending Assessments’ 등과 같은 형태로 여전히 남아 있다.

그러나 중앙정부의 이러한 공공서비스 개선을 위한 정신이 문화적으로 넓게 퍼져 중앙에서 관리하는 헌장제도의 중요성은 오히려 줄어들게 되었고, 집권화 된 형태의 헌장 제도는 현재까지 매년 계속되고 있는 ‘차터마크’ 시상식과 전국적으로 공표되는 서비스 평가 순위표에

54) *Id.* at 343

55) Christopher Pollitt, *supra* note 17, at 11.

서나 그 원형을 찾아볼 수 있게 되었다.

영국의 한 학자의 표현을 빌리면, 존 메이저 시대의 작은 어린이가 이제 모든 공공서비스 부문에 스며들어가서 잘 볼 수 없게 된 수많은 작은 후손들을 낳았고 자기 자신은 그 과정에서 사라지고 말았다.⁵⁶⁾

2. 고객 헌장(Customer Charter)

아일랜드의 ‘고객 헌장(Customer Charter)’ 제도는 2002년 12월에 아일랜드의 당시 수상이었던 Bertie Ahern의 ‘정부 현대화(Modernization Government)’ 정책의 한 목표인 ‘QCS(Quality Customer Service)’ 정책의 일환으로 시행된 것이다.⁵⁷⁾ QCS에 따라 1997년에 ‘Principles of Quality Customer Service’가 발표되어 2000년에 개정 확장되었으며, 공공서비스가 어떤 방식으로 제공되어야 하는지 또한 고객과의 상담 메카니즘을 어떻게 구성할 지에 대한 각 기관의 정책 목표들을 담고 있는 CAPs (Customer Action Plans) 정책이 시행되었고, 그 후 CAP와 상호 보완적인 기능을 하는 고객 헌장 제도가 시행된 것이다.

이에 따라 각 정부 부서는 고객이 기대할 수 있는 서비스의 수준을 기술한 서면을 제시하고 이를 충족하지 못한 서비스 수행에 대해 보고하여야 한다.

이 제도는 기본적으로 다음 4단계의 순환과정을 거쳐 진행된다.

- * 고객 및 이해관계자와의 상담
- * 서비스 표준에 대한 선언
- * 표준에 어긋나는 수행에 대한 평가
- * 평가에 대한 보고

56) Gavin Drewry, *supra* note 6, at 336.

57) 이하의 내용은 <<http://www.bettergov.ie>> 참조.

현장들은 모든 고객들이 쉽게 접근할 수 있어야 하고 관공서 등에서 눈에 잘 띄도록 전시되어야 한다. 이러한 수행에 대해 보고를 함에 있어서 서비스 제공 주체는 늘어나는 고객의 수요와 기대에 대한 기관의 수용력에 대해 보고하게 된다.

고객 현장은 CAPs와 분리되어 있으면서도 상호 보완적인 역할을 하게 되는데, 전자가 특정 기관의 대외적인 고객을 대상으로 읽기 쉽고 접근이 쉽게 만들어진 서비스의 표준인데 반해, 후자는 각 부처 및 기관에 의해 고객 현장의 선언들이 어떻게 지켜지고 평가되는가에 대한 보다 상세한 계획이다. CAPs에서 각 기관은 고객이 상담되는 과정, 기관 내에서 현장 선언내용의 준수에 대한 책임 및 연례 보고에서 평가되고 보고될 보다 상세한 서비스 수행의 지표들을 설명하게 된다.

정부에서 보급한 고객 현장 Guideline에 따르면 고객 현장의 가장 중요한 점은 접근성(accessibility)이라고 한다. 즉, 요약되어 있으면 읽기 쉬워야 하고 brochure나 포스터의 형식이어야 하고 최소한 다음의 사항들을 포함하여야 한다.

- * 고객 현장의 게시 목적 - 고객 서비스를 제시하고 측정함으로써 고객 서비스를 개선
- * 해당 기관이 선언하는 서비스의 표준
- * 선언되고 게시된 고객서비스의 표준이 달성되지 못한다고 생각될 때 불만을 제기하거나 보상을 구할 수 있는 메카니즘
- * 다른 고객 그룹에게도 접근할 수 있도록 고객 현장의 형식이나 언어에 주의

이를 위해서 가장 중요한 기준은 고객이 어떤 매체를 가장 선호하고 또한 익숙한가인데, 웹사이트, leaflet, 포스터, e-mail이나 언론 또는 회의 등의 다양한 방법이 고려되어야 한다.

고객 현장은 자체 내에서 선언들의 일부로서 지속적인 개선에 대해 규정하여야 하고 각 부처의 검사는 해당 기관의 서비스의 변화, 서비스와 고객 현장 자체에 관한 고객들로부터의 feedback 및 서비스 표준에 대한 지속적인 개선을 위한 선언들을 반영하여야 한다.

아일랜드의 고객 현장 제도와 관련하여 특징적인 것은 서비스 이용자에 대한 현장뿐만 아니라 기관의 직원들과 동료들 간의 관계 및 하부 부서의 직원들과의 관계 등 내부의 고객에 대한 ‘내부 고객 서비스(Internal Customer Service)’ 개념이 존재한다는 것이다. 대표적인 우수 사례로 소개된 것이 Revenue Commissioners에서의 Workplace Charter인데, 1988년부터 존재했던 ‘납세자 현장’에 대응되는 내부 직원간의 관계에 관한 현장을 2001년 4월 직원의 건의로 만들게 된 것이다.

이러한 내부 고객 서비스는 우수한 외부 서비스와 우수한 내부 서비스는 서로 같은 중요 원칙을 공유한다는 ‘서비스(Service)가치’, 상호 지원을 통해서 최고의 전문성을 갖춘 서비스를 제공하도록 한다는 ‘전문성(Professionalism)가치’, 고객 서비스의 기본 원칙들인 개방성(openness), 일관성(consistency), 정중(courtesy), 공정성(fairness), 평등성(equality), 다양성(diversity) 등의 가치를 존중한다는 ‘공정성, 평등성과 존중(Respect)가치’와 파트너십, 상담과 관계(Partnership, consultation and involvement)가치 등을 핵심 가치로 들고 있다. 이들의 내용은 다음의 <표 1-4>와 같다.

<표1-4> 아일랜드 고객현장 제도의 내부고객서비스의 핵심가치

핵심 가치	내 용
서비스 (Service)가치	* 내부 고객의 필요를 주의 깊게 살피고 확인한다.
	* 서비스를 제공하고 있는 직원이 양질의 지원을 받아 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 확인한다.
	* 격려하고 인정하며 진취성과 모범을 보인다.
전문성 (Professionalism) 가치	* 내부의 동료에 대한 우수한 내부 고객 서비스에는 그와 같은 우수한 서비스로 응대하는 것이 옳음을 인식한다.
	* 성장하고 발전할 수 있는 기회를 가지고 있거나 탁월성에 대한 열정을 가진 사람들과 신뢰하고 서로 이해하는 분위기를 유지한다.
	* PMDS ⁵⁸⁾ 와 훈련 프로그램을 이용하여 각자의 부서 및 사무실의 인력들이 목적을 분명히 갖고 있고 결과를 달성하기 위해

공정성, 평등성과 존중(Respect)가치	* 내부 고객 서비스라는 정신을 확립하도록 각자가 역할을 가질 뿐만 아니라 책임이 있다는 것을 적극적으로 자각한다.
	* 평등에 관한 입법과 의무를 반영하고 공정한 절차에 따라 서로를 대한다.
	* 함께 일하는 사람들의 관점과 공헌, 투입을 인정한다.
	* 권리와 책임을 동등하게 공유할 수 있도록 각자의 필요와 업무에 대해 배려하면서 내부 관계의 규칙과 절차의 적용을 확인한다.
	* 모든 분야의 동료들의 다양성이 존중되도록 공정한 입법과 평등을 강화시킬 수 있는 진취성을 발휘하여 수정·보완한다.
파트너십, 상담과 관계(Partnership, consultation and involvement)가치	* 부서 내에서 보수적인 의사결정 접근법을 최대한 멀리한다.
	* 신뢰와 상호 존중의 바탕위에 지속적이고 효과적으로 대화한다.
	* 더 넓은 주인의식과 참여에 대한 이익의 관점에서 의사결정의 투명성을 높이도록 한다.

3. Better Quality Services 프로그램

‘Better Quality Services 프로그램(이하 BQS 프로그램)’이란 영국의 정부현대화 백서(The Modernising Government White Paper)에서 강조되었던 공공서비스의 지속적인 질적 개선과 ‘돈의 가치’ 개선을 위해 현재의 공급 계획들을 체계적으로 점검하고 보다 나은 계획을 제시하기 위해 시행되는 공공서비스 점검 정책이다.⁵⁹⁾

BQS 프로그램은 중앙 정부 전체에 걸쳐 적용되는 포괄적인 프로그램으로서 모든 부처와 공공기관 및 공무수탁사인 기관들의 모든 활동에 적용되며, 지방 행정부의 Best Value 프로그램의 기본원칙들과 같은 원칙들에 기초하고 있다.

각각의 review는 전체 조직이 아니라 각 기관의 특정 서비스에 대해 실시되는데 이들의 목적은 이용자와의 상담 내지 협의를 통해 어떤

58) Performance Management and Development System : 2000년에 도입된 공공서비스 부문의 업무 수행방식관련 제도.

59) 이하의 내용은 <<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/eeg/2000/review/factsheet11.htm>> 참조.

서비스가 필요한가를 재검토하고 공급원을 확인함으로써 비용과 서비스의 질을 해마다 정확히 산출해 내도록 하는데 목적이 있다. 각각의 review는 다음 사항들에 대해서 검토하게 된다.

- * 폐지
- * 내부적 구조조정
- * 시장성 평가
- * 민영화
- * 전략적 외주계약(contracting out)

외주계약과 시장성 평가에서는 경쟁력 있는 운영이 요구되고, 내부적 구조조정의 항목에서는 벤치마킹이 개선의 표준을 설정하는데 사용된다. 정책 및 본부 부서의 기능을 포함해서 모든 서비스 주체 기관과 활동들이 5년 주기로 평가된다. 각각의 부처는 평가 시작으로부터 3년 이내에 60%를 그리고 5년 이내에 100%를 완료하여야 한다. 또한 장관급에서 어떻게 그리고 언제 평가가 완료될 것인지에 대한 계획서가 부처별로 제출된다. 여기에는 책임운영기관과 5백만 달러 이상의 예산을 가진 책임 공무수탁사인기관(NDPBs)도 포함된다. 내각 위원회인 PSX는 부처별 시간계획에 어긋나는 과정에 대해 감시하게 된다. 기존에 시행되어 오던 5주년 평가와 비교하면 다음의 <표1-5>와 같다.

<표1-5> BQS 프로그램과 5주년 평가의 비교

BQS Review	공통점	5주년 평가 (Quinquennial Review)
Cabinet Committee (PSX)에서 검사를 수행	중앙정부에서 검사	장관을 통한 국회에 대한 보고
모든 활동을 각각 독자적	모든 활동을 조사	전체 조직의 일부라는 측면

으로 조사		에서의 모든 활동을 조사
각각의 조사가 * 내부적인 재설계를 고려	각각의 조사가 * 폐지 * 시장성에 평가 * 민영화 * 전략적 외주계약을 고려	각각의 조사가 * 지속되는 기구/NDPB적 상태 * 합병과 합리화를 고려
	매 5년마다 검사	통상 매 5년 기간의 말에 수행
	각 부의 목표에 대한 최고 가치의 해결책, 지속적인 개선 및 효과적인 공헌을 모색	
Departmental Public Service Agreement과 직접 관련	Modernising Government와 관련	부처의 목표와 목적을 달성하는데 공헌함으로써 통해 Departmental Public Service Agreement와 관련
	서비스와 기능의 제공에 있어서 고객/이해관계자/직원의 관점들을 추구	

4. 전자정부를 통한 서비스의 개선

영국의 전자정부를 통한 행정서비스 개선 노력은 매우 혁신적이며, 상호 운영적이라고 평가되고 있다. 영국은 1999년 내각 산하의 PIU (Performance and Innovation Unit) 보고서 ‘e-commerce@its.best.uk’에 근거하여 국가정보화를 위한 전담조직인 ‘Office of the e-Envoy’를 내각에 설립하고 ‘UK Online’ 전략을 수립함으로써, 범정부적 협력체계 및 중앙집권적인 통제, 보고체계를 구축하였으며 정부의 모든 서비스를 온라인으로 제공하는 것을 목표로 정부 대표포털 ‘UK Online’을 통해 행정서비스의 문턱을 낮추기 위해 노력하였다. 영국의 전자정부는 UN의 ‘E-government Readiness’ 보고에서 ‘E-government Readiness Index’에서는 2003년에 5위, 2004년에 3위, 2005년에는 4위에 각각 랭크되었고 전자정부 방식을 통해 국민의 공공서비스와 정보에 대한 접근성을 얼마나 신장시켰는가를 측정하는 E-participation부문에서는 2003년부터

2005년까지 매년 1위를 차지하였다.

2001년 2월에 시작되어 2002년 1월에 재구축된 UK online 포털은 전국의 공공기관, 도서관, 상점 등을 인터넷망으로 연결하여 세무행정 등 행정서비스뿐만 아니라 전자상거래를 포함한 다양한 서비스가 가능하도록 하였다. 그러나 이후 2004년에 부모, 운전자, 장애인들에 대한 정보를 주로 제공하면서 시작된 ‘Directgov’ 사이트는 UK online가 이용자들을 다른 웹사이트로 연결시켜주는 역할을 주로한데 비해 단계적으로 모든 공공서비스의 정보를 수록하여 90%의 모든 공공서비스 관련 문의의 종착점이 된다는 목표를 갖고 출발하였다. Directgov 사이트는 기존의 UK online의 상표가치를 고려하여 이를 통해 새로운 Directgov 사이트로 링크될 수 있게 구성하였다.⁶⁰⁾

2005년 4월에 발표된 컨설팅 그룹인 Accenture에 의한 연례 e-government 조사에 따르면 Directgov 사이트는 이전의 UKonline에 비해 거의 2배의 우수한 평가를 받고 있는 것으로 나타났다. 별다른 홍보를 하지 않고도 2005년 현재 매주 150,000명의 사용자가 방문하는 것으로 조사되었다.

또한 영국은 전자정부에 대한 국민의 참여 부문에서 1위를 놓치지 않는데 인터넷을 통한 ‘e-consultation’이 정부의 상담 포털 사이트인 www.consultations.gov.uk를 통해 이루어지고 있는 것이 주요한 특징이다. 이러한 전자정부 상담은 단일한 사이트에 더하여 각 부처가 공식적인 상담 편의를 제공할 수 있도록 링크시켜 놓고 국민들의 참여를 독려하는 것을 통해 강화되고 있다.⁶¹⁾ 또한 영국의 전자정부에서 주목하여 볼 것이 Government Interoperability Framework(e-GIF)이다. 이는 정부와 정부, 국민, 기업 간의 정보공동이용 시스템인데, 정부의 정책

60) Dominic Dudley, *Government drops UKonline site in favour of DirectGov*, NEW MEDIA AGE, 4.MARCH.2004.

61) see United Nations, *UN Global E-government readiness report 2005*, UNPAN 2005.

수립과정에 있어서 국민과 기업의 의견을 반영하기 위하여 인터넷을 통해 의견을 제시하거나 제안을 할 수 있도록 되어 있다. 영국의 이러한 공공부문과 사적부문의 협력체제는 매우 성공적이며 뛰어난 사례로 소개되고 있다.⁶²⁾

뿐만 아니라 영국은 고객 서비스 부분에서의 리더십을 향한 급격한 진보과정에서 보다 확고한 입지를 굳히기 위해 시민중심적인 전자정부 서비스를 제공하기 위해 많은 노력을 계속하고 있다.

제 6 절 시사점

1. 소비자 중심에서 소비자와 제공자 중심으로

영국의 시민헌장제도가 특히 블레어 정권에 와서 서비스 향상을 위해서 중요한 원칙으로 삼았던 것 중의 하나는 서비스 제공자들의 의견을 적극적으로 반영하고 일선 직원들에게 권한을 확대해 주는 것이었다. 또한 위의 운영상의 문제점에서 살펴보았듯이 영국의 시민헌장 제도는 서비스 이용자를 위한 서비스 질에 대한 내용으로 출발하여 이용자들이 협조해 주어야 할 사항까지 포함하는 것으로 변하였다. 영국에서의 이러한 경험은 시민헌장제도가 공공서비스의 이용자에만 귀 기울이는 제도일 수 없다는 것을 시사한다. 즉, 공공서비스의 제공 주체인 각 기관과 이용자 모두의 이해가 선행되는 것이 기본이라는 것을 보여주는 것이다.⁶³⁾

우리나라의 경우 한 일간지의 최근 기사에 따르면 국가인권위원회나 국민고충처리위원회 등에 걸려오는 상담전화의 대부분이 단순한 분풀이나 호소성 민원인데다 진정사건 또한 90% 이상이 기각 혹은 각하 대상이어서 업무 담당자들의 고충도 이만저만이 아니라고 한

62) *Id.*

63) Peter K. Falconer and Kathleen Ross, *supra* note 21, at 350.

다.⁶⁴⁾ 이와 같은 현실에 비추어 볼 때 헌장제도가 실효성을 갖게 하기 위해서는 소비자 중심주의에 편중되는 것을 지양하여야 한다.

2. 법문화적 이해의 중요성

영국에서 이루어진 헌장제도에 대한 평가와 연구는 정치학적이고 행정학적인 접근으로 이루어진 것이 대부분이다. 이는 공법 특히 행정법의 발달이 행정제도 국가들에 비해서 미비한 것이 원인으로 보인다. 따라서 영국의 제도와 경험에서 교훈을 찾고 국내에 적용하기 위해서는 영국의 이러한 법제도적 배경에 대한 이해를 바탕으로 하여야 한다.⁶⁵⁾

행정에 대한 시민의 권리 보호를 법적이 형식이 아니라 정치적인 것으로 이해하는 관념은 영국의 정치적 전통에 깊이 스며들어 있는 것이다.⁶⁶⁾ 영국의 전통에 대해 정통하면서 영국의 법과 법률가 집단을 부정적인 William Waldegrave⁶⁷⁾는 영국 시민헌장제도가 법적인 구속력을 갖지 않는 것을 긍정적으로 평가하면서 “시민헌장제도의 보상제도에서 문제가 매우 심각한 것이 아니라면 지나치게 변호사들과 연관되지 않는 편이 훨씬 나을 것이다.”이라고 하였다. 영국의 법문화가 갖는 특성 때문에 오히려 법적 효력이 약한 것이 더 큰 효과를 가져 올 수 있다고 표현한 것인데, 이처럼 영국의 시민헌장제도를 정확하게 이해하고 배우기 위해서는 영국의 법문화적인 특징을 이해하는 것이 반드시 선

64) 김재홍·이귀진, ‘하소연·분풀이식...인권위 민원 90%가 “억지”’, 세계일보, 2006. 1.31., (2006. 10. 2. 방문) <<http://www.segye.com/Service5/ShellView.asp?TreeID=1510&PCCode=0007&DataID=200601311447000455>>.

65) Gavin Drewry, *supra* note 6, at 334; Peter K. Falconer and Kathleen Ross, *supra* note 21, at 350.

66) Ridley, F. F. (1984) *The Citizen against Authority: British Approaches to the Redress of Grievances?*, Parliamentary Affairs. 37: 1 at 1-32. - Gavin Drewry, *supra* note 6, at 334 재인용.

67) House of Commons Treasury and Civil Service Committee, Sixth Report, 1992-3, HC 390-II, *The Role of the Civil Service*, Interim Report, vol. II, Minutes of Evidence and Appendices, Q27. - Gavin Drewry, *supra* note 6, at 333에서 재인용.

행되어야 하며, 영국은 공법과 사법의 구별을 전제로 하지 않는 Common Law 국가라는 점에서 우리와 다르다는 것을 이해할 필요가 있다.

3. 법형식의 중요성

영국에서 보수당이 시민헌장제도를 처음으로 시행하면서 ‘헌장’(Charter)라고 이름붙인 것은 이것이 사회적 계약이며 따라서 권리가 결과로서 확보된다는 것을 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 많은 비판을 야기한 것은 법적인 형식과 의미를 부여하지 않음으로써 실효성을 확보하지 못했다는 점이다.

이에 대해 1994년 영국의 Citizen’s Charter Unit의 deputy director였던 Goldsworthy는 다음과 말한 바 있다. ‘우리는 대규모의 법을 만들지 않고서도 많은 변화를 이룩해 낼 수 있다는 점에서 엄청난 장점을 누리 고 있다. 시민헌장제도가 책임성을 확보하기 위해서 법적인 구속 장치(legislative teeth)를 가져야 한다는 주장이 많지만, 실제에 있어서 공공서비스와 관련하여 시민들에게 법적 권리를 부여하는 입법을 한다는 것은 공공서비스가 유연하게 변화하고 당장에 국민이 무엇을 원하는지를 반영할 수 있도록 하는 대응성의 관점에서 발전을 저해하는 제한이 될 수도 있는 것이다.’⁶⁸⁾

그럼에도 불구하고 법적 구속력의 결여는 결국 제도적 보장의 결여를 의미하므로 영국과 같은 정도의 정치적 신뢰관계가 형성된 국가들만이 영국모델을 성공적으로 수입할 수 있다는 문제점이 있으며, 상업적 서비스인 고객서비스와 공행정서비스를 구분하지 않는다는 점에서 공법관계와 사법관계를 구분하는 행정제도적 국가에서는 영국형을 모델로 삼는데 매우 주의하여야 한다.

68) Schiavo, Luca Lo, *QUALITY STANDARDS IN THE PUBLIC SECTOR: DIFFERENCES BETWEEN ITALY AND THE UK IN THE CITIZEN’S CHARTER INITIATIVE*, in Public Administration Vol. 78 Issue 3, at 679 (2000).

제 3 장 프랑스

제 1 절 행정서비스 현장제정의 의의

1. 행정서비스 질의 향상

지난 십년간 사회의 요구에 답하기 위해 “행정서비스의 질의 향상”이라는 문제가 대두되어 공공서비스의 제공에 관한 심대한 변화가 일어났다. 이러한 변화는 1.시민들이 반드시 동일한 수준을 요구하는 것까지는 아니지만 공공부문과 민간부문을 비교하며 좀 더 정보를 제공받고, 더 잘 훈련 받기를 요구, 2.시민들의 서비스, 특히 집단적 서비스에 대한 증대된 요구, 3.사회적 단결을 도모하는데 공공서비스의 제공은 결정적인 역할을 한다는 점, 4.불만족에 따른 이익을 제기할 수 없도록 정당성과 효율성을 갖출 필요성에 의하여 진행되었다.⁶⁹⁾ 이러한 변화의 지지기반은 1.프랑스 국민들의 공공서비스와 공공서비스의 개혁에 대한 애착, 2.이용자들의 참여 경험과 응접을 개선하고 절차를 간소히 하려는 창의, 3.성공과 대화의 부족이나, 변화를 이루어낼 권한의 부재 등으로 인한 실패이다. 또한 이러한 변화는 1.대상지역, 2.이용자들의 총체적인 필요성, 3.다양한 구성원들의 결합 4.서비스의 내용에 맞춘 절차를 필요로 한다.⁷⁰⁾

2. 행정서비스와 이용자

18세기까지는 시민이란 한낱 행정의 객체(administré)에 머물러 왔으나 19세기에 이르러 행정은 공공서비스⁷¹⁾로 간주되기 시작하고(공공

69) Documentation française; “L'accueil et la relation usagers/clients/citoyens au service public”, 2004, p.11.

70) *ibid.*

71) 공공서비스 개념은 프랑스에서 발전되어온 개념으로 일반적으로 공법인 또는 사

인에 의하여 수행되는 공익활동(intérêt général)으로 최소한 부분적으로나마 공법의 적용을 받는 활동으로 정의된다. 이러한 일반적인 정의는 기능설에 입각하고 있다. 그러나 공공서비스의 개념은 세 가지 요소를 모두 필요로 한다. 목적의 기준에서는 “공익”을 요소로 하고, 기관의 관점에서는 “공법인 또는 사인”(사인은 민영화의 결과)을 요소로 하며, 실질적 기준에서는 “공법의 지배”(상공업적 서비스의 경우에는 상당히 완화된)를 요소로 한다. 행정의 활동에 있어 경찰작용은 주로 규제하고 처벌하는데 중점이 있으나 공공서비스 작용은 기본적으로(규제가 배제되지는 않는다) 이용자에게 급부를 제공한다.

2. 개념의 3요소

(1) 공익

공익이라고 할 때 실용주의자들은 개개 이익들 간의 필요한 합의의 결과로 이해하는데 비하여 목적론자들은 개개이익들을 넘어 법률에 의하여 표현되는 일반의사(volonté générale)로 이해한다.

공공서비스와 행정청의 존재는 공익상의 필요가 있어야만 정당화 된다. 전통적인 국가관에 따른 국가의 임무; 즉 국방, 외교, 교육, 사법, 경찰에 있어서는 공익과의 관련성에 아무 문제가 없다. 그러나 다른 분야에 있어서는 공공서비스의 범위가 어디까지인지 그 경계에 관한 명백성이 떨어진다. 예를 들면 유흥 분야의 경우 20세기 초까지만 하여도 공연장은 공공서비스로 인정되지 않았다. 그러나 점차 유흥에 대한 공익성에 대한 인식이 증대되어 국립극장 또는 시립극장(1923년 7월 27일의 Gheusi 판결), 카지노(1966년 2월 25일의 Ville de Royan 판결)등에 의하여 공공서비스의 범위가 확대되어 왔다. 1998년 3월 25일 Commune d’Hyères판결은 만화영화 페스티벌을 공공서비스로 보는 데까지 이르렀다. 그러나 아직 경마사업은 공공서비스로 인정받지 못하고(CE 9 février 1979 Soc: d’encouragement pour l’amélioration des races chevalines) 있는 등 한계가 모호하다.

(2) 공법인 또는 사인

양차세계대전 간에 공역무의 수행은 공법인에 의하여만 행해지는 것이 아니라는 판례가 나오기 시작하였다. 즉 1935년 12월 20일의 Etab.Vezia판결에서 C.E.는 여태까지 공법인에게만 인정되어 있던 행정의 특권이 사법인에게도 인정된다고 하였다. 이를 이어 1938년 5월 11일의 Caisse primaire “Aide protection”판결에서는 사법인인 사회보장기금(오늘날의 Sécurité sociale)이 공공서비스특허계약(la concession du service public)에 의해서가 아니라 하더라도 공공서비스를 합법적으로 수행할 수 있다고 판결하였다.

이어서 1942년 7월 31일의 Monpeurt판결에서는 공업생산활동의 조직규제위원회에 대하여 영조물법인은 아니나, 공공서비스의 성격을 가진다고 판결하였으며 1943년 4월 2일의 Bouguen 판결에서는 영조물법인이 아닌 의사협회에 대하여 공공서비스의 성격을 가진다고 판결하였다. 이후 1961년 11월 20일 의 관할쟁의재판소에 의한 암투쟁 본부에 대한 centre Eugène marquis 판결, 스포츠단체에 대한 콩세이 데파에 의한 1968년 7월 15일의 Capus 판결등이 이어져 공공서비스에 대한 공법인이어야 한다는 기관의 기준은 완전히 무너졌다.

(3) 공법의 적용

공공서비스는 행정적 업무와 상공업적 업무로 대별되는데 행정적 업무에는 원칙적

서비스가 행정법의 준거로 선언된 1873년 프랑스 관할쟁의 재판소의 블랑코 판결 참조), 이에 따라 시민은 공공서비스의 이용자(usager; user 또는 end-user)가 되었다.

그러나 현대세계에 이르러 시민은 공공서비스의 단순한 이용자에 머물지 않고, 공공서비스의 간편성, 투명성, 접근의 용이성, 질적 수준 등의 새로운 요구를 하게 되었다. 따라서 공공서비스 중 대중교통이나 정보통신, 전기와 같은 상공업적 서비스의 경우에는 고객(client; customer)으로서의 요구를 하기에 이르렀고, 행정적 서비스의 경우에도 정보공개, 행정 참여 등의 적극적 요구자로서 행정적 주권행사를 하기에 이르렀는데, 이러한 요구는 인터넷의 발달에 따라 보다 용이하게 되었다(전자정부의 등장 참조).

오늘날 이용자와 공공서비스의 질과의 관계는 다음과 같다 ;

① 이용자는 공공서비스의 공동실현자

이용자의 참여없이 안전과 청결을 유지하며 세금을 걷는다는 것은 불가능하다. 이용자가 보다 좋은 공동실현자가 되기 위해서는 정보를 제공받는 것이 중요하다.

② 이용자는 공공서비스 이용의 전문가

이용자는 제공된 공공서비스의 독보적인 경험자이므로 그의 경험과 견해를 대체할 수 있는 것은 없다. 따라서 이용자는 그의 견해를 적절한 방식으로 표현하고 전달하도록 하여야 한다.

으로 공법이, 그리고 상공업적 업무에는 원칙적으로 사법이 적용된다. 그러나 행정적 공공서비스와 상공업적 공공서비스 모두에게 공공서비스의 공익성을 만족시키기 위한 공적활동에 필요한 최소한의 공법적용은 필요하므로 사실은 행정적 공공서비스와 상공업적 공공서비스에 대한 공법적용의 문제는 정도의 차이에 지나지 않는다. 그럼에도 불구하고 공법의 적용이라고 하는 법적 기준은 아직도 유효하다.

③ 이용자는 서비스에 대하여 공동책임을 지는 시민

공공서비스는 사회적 유대의 핵심적⁷²⁾인 성격인 시민정신에 관계된다. 공공서비스의 질을 개선하는데 필요한 이용자의 개입은 대표민주주의를 넘어 직접민주주의를 향한 새로운 지평선을 열어준다.

④ 이용자는 공공서비스의 비용부담자인 시민

이용자는 세금을 내고, 직접 기금을 출연하기도 하며 인지대를 지불하며 지하철 요금의 25% 정도를 지불하고 있다.⁷³⁾

3. 헌장의 제정

“헌장”(charte)이라는 단어는 일반적으로는 “권리를 부여하거나 이해관계를 해결하는 엄숙한 문장⁷⁴⁾”을 의미하는 것으로 광의로는 “기본법칙”(loi, règle fondamentale⁷⁵⁾)을 뜻한다. “헌장”은 1215년 영국의 마그나 칼타 대헌장이나 프랑스의 구제도 하에서의 “특권의 부여 헌장” 등에서 ‘정책에 대한 엄숙한 약속의 기본법칙’으로 오래 전부터 사용되어 왔으나 “헌장”의 제정을 행정과 시민의 관계를 개선하는 도구로 사용하게 된 것은 프랑스에서는 1980년대에 들어와서부터이다. 공공서비스 헌장의 제정은 시민의 필요와 기대에 부응하기 위하여 공공서비스의 공급 원칙을 선언하는 것인데 그 내용은 프랑스의 경우, 전통적인 공공서비스의 3원칙인 평등성, 계속성, 적응성에 첨가하여 정

72) Léon Duguit

73) Documentation française; “La participation des usagers/clients/citoyens au service public”, 2003 p.21

74) Larousse사전.

75) ibid.

보의 제공과 투명성, 시민의 권리보호, 서비스의 편의성 및 질적 수준의 제고를 선언하고 실천하는 것이다. 공공서비스 헌장의 제정은 1990년 이태리, 1991년 영국의 시민헌장(Citizen's Charter), 1992년 프랑스 등, 세계적인 흐름에 따른 것으로, 공공서비스 헌장은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 '이용자의 지위'에 관한 것이며, 둘째는 국가개혁에 따른 부문별 질적 수준의 향상을 위한 정책적 약속에 관한 것이다.⁷⁶⁾ 프랑스의 공공서비스 헌장의 제정에는 영국의 시민헌장(Citizen's Charter)⁷⁷⁾과 유럽 연합의 "공익서비스 백서"(livre blanc des services d'intérêt général)⁷⁸⁾의 영향이 많이 작용하였다.

76) Lucie Cluzel-Métayer, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz 2006, p.174

77) 정치적·행정적으로는 'public service'라고 하는 단어가 빈번히 사용되고 있다. 영국에서는 존. 메이저 총리가 1991년에 공공서비스의 질을 개선할 목적으로 일련의 제안을 하였는데, 이 제안 내용들이 시민헌장(Citizen's Charter)으로 정리되어 있다. 시민헌장은 공공서비스의 법적인 개념은 아니지만 정치적 중요성을 대변하고 있다. 시민헌장은 공공서비스의 질과 정보제공, 결정의 투명성, 사전협의, 선택권의 보장, 친절, 도움제공, 실수와 결함의 교정, 수익성 등을 규정하고 있는데 John Bell에 의하면 최근의 판례들로부터 프랑스의 공공서비스 이론의 원칙에 비교하여 검토해보면 다음과 같다 :

1. 계속성의 원칙

영국의 경우 미국과 마찬가지로 공공서비스(public service)라는 단어는 법률용어가 아니다. 따라서 영국에서는 계속성의 원칙을 명문의 규정으로 채택하고 있지는 않으므로 전면적 파업이 가능하다. 그러나 전면적 파업의 경우에는 군대를 동원하여 서비스를 확보하고 있다.

2. 적응의 원칙

적응의 원칙도 법률이 행정청에게 명시적으로 권한을 부여하고 있는 경우를 제외하고는 일반적으로 인정된 것은 아니지만 판사들은 London County Council v/Henry Boot & CO사건에서와 같이 법률의 상황변화에 대한 적응을 허용하는 방향으로 해석하는 경향이 있다.

3. 평등의 원칙

평등의 원칙도 공식적으로 인정되어 있지는 않지만 정당화되지 않는 차별은 재량권의 남용으로 제재를 받게 되며 인종이나 성적인 차별은 법률로 금지되어 있다. 영국에서는 공법과 사법의 구분이 매우 느슨하고 공법적 개념이 덜 발달되어 있으나 프랑스에서의 공공서비스 원칙들이 느슨한 형태로나마 어느 정도 수용되어 있음을 알 수 있다.

78) 공공서비스와 유럽 :

1. 공공서비스 개념의 도입

로마조약 이래 유럽연합은 단일한 공동체 시장을 형성하려고 노력해 왔고, 이를 위하여 인원과 물자의 자유왕래를 실현하고자 하였는데 이것은 프랑스의 전통적인 국가독점 형태의 공공서비스 원칙과는 충돌할 수밖에 없다. 따라서 유럽에서의 1980년대 중반부터의 경향은 공공서비스 개념의 정당성 자체에 대하여 의문을 제기하였다.

그러나 1990년대부터는 서서히 공공서비스의 필요성에 대하여 인식하기 시작하게 되어 1993년 5월 19일의 Corbeau 판결 및 1994년 4월 27의 Commune d'Almelo 판결에서 유럽재판소는 공익의 수행을 위하여 경쟁을 제한할 필요성을 긍정하였다. 즉 이 판결들에서는 “경제적 공익서비스(services d'intérêt économique général)를 담당하는 기업은 경쟁법의 적용을 받지만 임무를 수행하는 조건하에 경쟁에 대한 제한을 정당화 할 수 있다”고 하였다.

그 후 유럽위원회는 1996년 9월 11일의 통지문에서 “공익서비스”(services d'intérêt général)를 상업부문이건 또는 비상업부문이건 행정청에 의하여 공익사업활동으로 간주되고 그이유로 공공서비스의 특별한 의무에 종속되는 활동이라고 정의하였다. 새로 개정된 암스텔담 조약 제16조는 공동체와 회원국은 각자 권한의 범위 내에서 경쟁에 관한 조약규정에 반하지 않는 범위 내에서 경제적 공익서비스(services d'intérêt économique général)가 그 임무를 완수하는데 필요한 원칙과 조건하에서 운영되는지 감시한다고 규정하고 있다. 2000년 9월 20일의 유럽위원회의 통지문도 암스텔담 조약 제16조의 원칙을 재확인하고 있다. 그러다가 드디어 유럽위원회는 2003년 5월 21일 공익서비스(services of general interest) 백서를 제출하였다.

2. 공익서비스 백서에 수용된 공공서비스 개념

“공익서비스”(services d'intérêt général; services of general interest)라는 단어는 조약 자체에 규정되어 있는 것은 아니고 조약에서 사용되고 있는 경제적 공익서비스(services d'intérêt économique général; services of general economic interest)용어의 사용 중에 파생한 것이다. 공익서비스는 경제적 공익서비스보다 넓은 개념으로 행정청이 공익으로 분류하여 특별한 공공서비스의무(specific public service obligation)에 종속되는 상업적 서비스와 비상업적 서비스를 포함한다(공익서비스 백서 1, Background 1.1. Definitions and terminology). “경제적 공익서비스”란 단어는 조약 제16조 에서 사용되고 있기는 하지만 그 단어의 정의가 조약이나 제2차 입법에 나타나지는 않는다. 그러나 그 단어가 공익의 이유로 특별한 공공서비스의 의무의 구속을 받는 회원국이나 공동체의 경제적 성격의 서비스를 가리킨다고 하는데 대하여 광범위한 합의가 이루어져 있다. 여기서 “공공서비스의무”(public service obligation; l'obligation du service public)라고 하는 용어는 공익상의 목적을 확보하기 위하여 행정청이 서비스의 제공자에게 부과하는 특별한 요구를 말한다.

3. 유럽연합의 공익서비스의무

(1) 보통의무

①보편적 서비스(universal service)

보편적 서비스란 특정서비스가 회원국의 영역에 있는 모든 소비자들과 이용자들에게 특정된 품질로써 지리적 조건이나 국적에 상관없이 합리적 가격으로 제공될 것을 보장하는 공익상의 요구를 가리킨다. 보편적 서비스는 특히 통신, 전기, 우편과 같은 네트워크 산업에 발달하였다. 이 개념은 모든 시민들에게 필수적이라고 간주

되는 서비스에 접근할 권리를 부여하고 상업체에게 모든 지역에서 특정된 조건에서의 특정 서비스를 공여할 의무를 부과한다. 자유 시장 경제에서 보편적서비스의 의무는 모든 사람이 합리적인 가격으로 양질의 서비스를 받을 수 있게 한다.

②계속성

많은 수의 공익서비스는 계속성이 요구된다. 그 말은 서비스가 중단없이 제공되어야 한다는 것이다. 계속성의 의무는 국내차원에서는 근로자의 파업권과 조정될 필요가 있다.

③서비스의 질

행정청이 요구하는 질적 수준과 조사 및 강제부과가 공익서비스 통제의 핵심요소이다. 공익서비스의 질적 수준을 결정하는 것은 보통 회원국들이지만 몇몇 경우에는 질적 수준이 공동체 입법에 의하여 결정된다. 공동체 차원에서의 가장 발달된 질적 통제는 우편사무와 전자통신서비스에서 나타난다.

④합리적인 가격

합리적 가격의 개념은 정보통신서비스에서 발달되었다. 이어서 우편서비스에도 도입되었는데 모든 사람이 접근할 수 있는 합리적인 가격에서 제공될 경제적 공익서비스를 요구한다. 합리적 가격 원칙의 적용은 회원국 사이의 경제적 사회적 통합을 달성하는데도 도움이 된다.

⑤이용자 및 소비자 보호

2000년 9월의 공익서비스에 관한 위원회의 통지문은 소비자와 이용자들의 서비스 요구를 정하는데 도움이 되는 원칙들을 정하였는데 그 원칙들은 서비스의 질, 건강 보호 수준, 안락성, 투명성(가격, 계약, 선택, 재정에 있어서), 서비스의 선택, 공급자의 선택, 공급자의 경쟁, 통제기구의 존재, 배상장치의 유용성, 서비스의 선정과 평가에 있어서의 소비자와 이용자들의 참여, 지불형태의 선택 등을 포함한다.

(2) 특별의무

①안 전

안전의 문제는 유럽시민들에게 점점 더 중요한 문제가 되고 있다. 특히 수송과 에너지 분야에서 그러한데 미국에서의 테러공격 이후 수송 분야에서의 안전의 문제가 쟁점이 되었으며 유럽연안에서의 기름 유출사고, 원자로 핵 유출사고 등이 심각하게 대두되었다. 대부분의 이러한 사고들은 국경을 넘는 문제이기 때문에 공동체 차원의 규제가 필요하다.

②공급의 확보

장기적 관점에서 공급의 안정적인 확보가 필요하다. 특히 에너지의 안정적 공급은 공익에 필수적이다. 에너지의 가격이 합리적이어야 할 뿐만 아니라 환경의 문제도 고려하여야 하고 지속가능한 성장도 고려하여야 한다.

③네트워크 접근과 상호연계

보다 합리적이고 양질의 서비스를 받기 위해서는 사실상의 독점상태를 제거하고 경쟁을 유발시키기 위하여 네트워크가 잘 마련되고 연계구조가 마련되어야 한다.

④미디어 다원주의

언론의 자유를 보호하고 민주사회의 특징인 의견의 다양성을 보장하기 위하여 미디어의 다원화는 필수적이다. 미디어의 다원주의는 보통 회원국들의 몫이나 오늘날은 국제화가 가속되고 다국적기업의 확산 등으로 인하여 유럽차원에서도 필요하다.

제 2 절 Marianne 헌장의 제정(2004. 7. 21) : 이용자의 지위

1. 경위와 목표

1989년 2월 23일에 공공서비스의 개혁과 응접의 개선에 관한 Rocard 수상의 훈령이 있었으며, 1995년 2월 23일에는 공공서비스와 이용자의 관계 개선에 관한 Balladur 수상의 훈령이 있었다. 더구나 1999년 겨울에 있었던 폭풍, 2001년의 홍수, 2002년에 있었던 광우병 소동과 홍수, 2003년에 있었던 폭염 등의 재해로 인하여 행정의 이용자와의 관계 및 서비스의 질의 개선 문제가 더욱 절실하게 부각되었다. 이에 국가개혁 담당 국무상의 제안에 의하여 수상은 민원사무를 담당하는 모든 국가의 행정부서에게 적용되는 이용자들을 응접하는 총체적 헌장을 제정하기를 희망하였다. 응접의 개선은 직접 방문하든, 전화를 통하건, 우편을 통하건, 통신을 통하건, 부인할 수 없는 이용자들의 강렬한 기대 사항이다. 또 응접은 업무방식을 합리적이게 하고, 서비스의 질을 개선하는 지렛대 역할을 한다. 헌장제정의 프로젝트에서 헌장의 골격은 공무원, 공무수행원과 이용자들을 대상으로 한 여러 가지 설문과 시험을 거쳐 공공서비스 품질제고 위원회의 결정을 거친 후 4번에 걸친 정부 부처들 간의 회합(2003년 7월 - 2004년 2월)을 거쳐 마련되었다. 우선 2004년 1월에는 6개 군에 시험 적용되고, 2005년 1월 3일, 인사 및 국가개혁성 장관인 Renaud Dutreil와 국가개혁 국무상인 Eric Woerth는 Marianne헌장을 국가의 모든 분산기관에 적용하기로 하였다.

“Marianne 헌장”이라고 불리는 총체적 헌장은 3가지 목표를 가지고 있다 :

- ① 민원인에게 업무를 추진하겠다는 국가의 강렬한 의지를 보인다.
- ② 응접에 대한 비중이 행정부서마다 차이가 많이 나고 관행이 매우 다르므로 다양한 서비스의 다양한 창의들의 일관성을 유지한다.
- ③ 행정에ダイナ미즘을 불어 넣고 이 문제에 대하여 진전을 보고 있지 못하는 부서들이 일정 수준에 도달하도록 도와주며 진전이 많이 된 부서에게는 계속 나아갈 의지를 자극한다.

이 헌장의 목표는 여태까지 진행되었던 행정의 질 향상을 위한 방안들을 교체하는 것이 아니고 종합하고 강화하는 것이다.

2. 헌장의 내용

(1) 내용의 개요

헌장은 5가지 약속에 기초하고 있다 ;

- ① 공공서비스에 대한 보다 쉬운 접근
- ② 주의 깊고 예의바른 응접
- ③ 정해진 기간 내의 문의에 대한 납득할 만한 응답
- ④ 청구에 대한 체계적인 응답
- ⑤ 진전을 위한 설문

헌장은 특히 군청, 세무서, 농업 지도소 등 민원사무를 취급하는 모든 부서에 게시된다. 2005년도에 걸쳐, 헌장이 모든 중앙관서와 경찰서, 소년원, 교도소 등의 특수 기관에 적용되었고, 2005년도 말에는 사회보장기관과 병원에도 맞춤형으로 적용되었다.

1) 공공서비스대한(공공서비스에 대한) 보다 쉬운 접근

- 업무시간의 공지
- 사전 응접을 통한 적절한 서비스와 적절한 상대방을 안내

- 적절한 통보시스템을 구축하여 항상 방문이 가능하도록 접근을 단순화

2) 주의 깊고 예의바른 응접

- 모든 우편물에 담당자의 이름과 E-메일 주소를 명시
- 주의 깊게 들으며 합리적인 기간 내에 통지
- 개인적인 상황을 다룰 때는 비밀을 엄수
- 다양한 정보물의 진열과 음료수 자판기를 배치하여 기다리는 환경에 주의

3) 정해진 기간 내에 문의에 대한 납득할 만한 응답

- 문서가 읽기 쉽고 명확하며 규격에 맞는지 주의
- 최장 1달 이내에 우편으로 최종결과를 통지하거나 최종결과를 언제까지 받을 수 있는지 담당자를 명기하여 통지
- 48시간 이내에 전자우편에 대한 최종답변 또는 최종답변에 대한 약속
- 월요일부터 금요일 까지 8시30분-11시45분과 13시45분-18시 사이에는 항상 전화로 응답. 담당자가 자리를 비운 경우에 메시지를 남기면 항상 응답

4) 청구에 대한 체계적인 응답

- 청구의 방법을 통지하며 체계적인 응답을 함
- 15일 이내에 청구에 대한 답변을 약속

5) 진전을 위한 설문

- 매년 조사를 통하여 이용자의 기대와 응접의 질에 대한 만족도를 정기적으로 점검
- 3개월 마다 응접수단(우편, 인터넷, 전화)을 통한 개선의 결과를 측정

(2) 구체적 적용

1) 이용자 중심의 행정

이용자는 이용을 용이하게 하기 위해 관심사에 대하여 직접적으로 통지받아야 하며 가장 적절한 조건에서 응접되어야 한다. 이러한 행정과 이용자와의 관계는 세 가지 축을 중심으로 형성된다.

① 군청(préfecture⁷⁹)에서의 응접의 개선

군청에서의 응접수단의 개선과 여유로운 업무시간의 게시, 담당자와의 통화를 위한 대기시간의 분석과 대기시간의 감소를 통한 방문과 전화에 대한 응접의 질을 개선하는 문제는 지속적인 관심사이다.

② 지방신문을 통한 대화

언론 담화나 시론 등을 통한 정부정책의 지방에서의 홍보.
보건, 이민, 도로안전, 운전면허, 환경 등에 관한 언론과의 인터뷰.

③ 인터넷 사이트를 통한 국가업무의 홍보

인터넷 사이트를 통한 접속은 꾸준히 증가하여 2004년 1월의 13048건에서 2004년 12월에는 21325건으로 증가하여, 2004년도에만 63% 증가하였다. 뉴스란이 가장 인기가 있다. 정부 사이트가 제공하는 뉴스는 일반뉴스와 언론 담화 및 여성이나 청소년을 대상으로 한 특정 분야 뉴스가 있는데 이 중 언론담화가 가장 많은 비중을 차지한다. 인터넷 사이트의 시의적절한 개편도 중요하다.

79) 국가사무를 담당하는 국가의 지방에 설치된 대표기관. 프랑스에서는 국가의 사무를 지방자치단체장에게 기관위임 사무로 위임하지 않고 국가의 대표기관이 보통지방행정기관으로 설치되어 지방에서 국가사무를 담당한다.

2) 공공서비스 운영의 개선

① 경영의 합리화

2001년 8월 1일의 재정에 관한 법률은 공공회계의 개혁을 추진하여 목표와 달성된 결과에 대한 경영평가 제도를 도입하였다. 합리적 예산 운영에 따른 비용의 절감은 시민의 기대에 부응하기 위한 매우 중요한 요소이다.

② 공무원 연봉제의 실시와 평가제도

공무원의 목표달성과 예산의 효율성에 대한 평가를 통하여 행정의 경영합리화를 꾀한다.

3) 개혁 목표의 사례(Mayenne département;郡)

Mayenne 郡은 다음의 다섯 가지 개혁 목표를 수립하였다 ;

- 경제발전을 예견하고 지원한다.
- 쾌적한 생활의 질을 위하여 지속 가능하고 균형 잡힌 발전을 추진한다.
- 모든 시민의 안전을 개선한다.
- 郡 내에서의 사회적 유대를 강화한다.
- 국가사무의 임무와 기능을 접합시킨다.

① 경제발전을 예견하고 적응한다.

- 변화에 대비하여 농업의 경쟁력을 증진하고 토지의 이용을 지원하기 위하여 농업인들을 돕는다.
- 경제적 변화를 예견하고 적응한다.
- 고용을 확대하는 조치를 도우며 일자리를 구하는 것을 도와준다.
- 문맹을 퇴치한다.

② 쾌적한 생활의 질을 위하여 지속 가능하고 균형 잡힌 발전을 추진한다.

- 수자원과 수질을 관리한다.
- 유적, 건축물 및 자연과 경관을 보호하고, 관리하며 발전시킨다.
- 토지의 조사 및 이용에 대한 보장자인 국가는 완벽하고 구획된 정보 시스템을 구축한다.
- 고속철도의 건설에 노력한다.

③ 모든 시민의 안전을 개선한다.

- 도로상의 안전을 개선한다.
- 생산품의 질을 유지한다.
- 자연재해와 기술적 재난을 예방하고 재난구호를 발전시킨다.

④ 郡 내에서의 사회적 유대를 강화한다.

- 단체활동을 유지하고 질을 발전시킴으로써 대중의 합류를 유도하고 시민정신을 습득시킨다.
- 지역적 교육정책의 통제탑을 창설한다.
- 국가는 가장 직근에서 공중보건의 수요에 응하여할 보장자이다.

⑤ 국가사무의 임무와 기능을 적응시킨다.

- 국가사무 조직을 개편한다.
- 공공서비스의 제공을 지역사회에 맞도록 적응시킨다.

(3) Marianne 헌장의 법적 구속력

Marianne 헌장의 법적 구속력에 대하여는 미비점이 발견된다. 즉, 공무원이 헌장에 정해진 내용을 이행하지 않는 경우에 그러한 공무원의 행위의 적법성은 어떻게 되며 행정책임은 어떻게 질 것인가 하는

문제인데, 헌장이라고 하는 것 자체가 법적 구속력이 약하므로 언론에 발표한 내용이 법률이나 명령에 대하여 적합성이 있어야 하는 것이기는 하지만 수상의 훈령으로 발하여진 헌장 자체가 강행규범성을 띤다고 보기는 어려운 점이 있다.⁸⁰⁾ 이 훈령은 권리나 의무를 창설하지 아니하며, 해석을 하는 것도 아니며 단지 목표를 설정하고 있을 뿐이다. 다만 이 훈령은 약속규정을 포함하고 있기 때문에 이 약속규정을 위반한 경우에 이를 이유로 하여 월권소송을 제기할 수 있다고 할 수도 있겠지만 이 훈령은 약속의 내용을 구체화 하고 있지 않기 때문에 월권소송의 대상이 되기도 어렵다.⁸¹⁾ 손해배상 책임의 문제는 케이스 별로 고려해 볼 수 있다.

제 3 절 부문별 헌장 : 정책적 약속

1. 환자 헌장

(1) 입원환자의 권리에 관한 1995년 5월 6일 훈령의 부칙 “입원환자 헌장”

1. 공공병원서비스는 누구에게나 공여되며 특히 가장 가난한 자에게도 제공된다. 장애인에게는 맞추어 제공된다.
2. 보건기관은 치료, 간호 및 응접의 질을 보장한다. 보건기관은 고통의 완화에 유의한다.
3. 환자에게 제공되는 정보는 접근 가능하여야 하고 충실하여야 한다. 환자는 치료의 선택에 참여한다.
4. 의료문서는 환자의 자유롭고 명시적인 동의 없이는 유출될 수 없다.
5. 생의학 실험에 참가하거나 신체의 일부나 분비물을 기증하거나 사용하거나 검진을 하는 환자는 특정된 동의를 요한다.

80) CE 18 décembre 2002, Mme Duvigères.

81) 같은 취지 Lucie Cluzel-Métayer, op.cit. p.188.

6. 입원환자는 법률이 금하고 있는 경우를 제외하고는 언제든지 일어날 수 있는 위험에 대하여 통지 받은 후 퇴원할 수 있다.
7. 입원환자는 존중되어야 하며 신앙이 보장된다. 내면세계와 안정이 보호되어야 한다.
8. 사생활의 존중과 개인적, 의료, 사회적 정보의 비밀은 모든 입원환자에게 보장된다.
9. 환자는 문서로 된 정보, 특히 의료정보의 내용에 대하여 자유롭게 선정하는 의사를 통하여 접근한다.
10. 입원환자는 간호와 응접에 대하여 견해를 표명하며 그가 입었다고 판단하는 손해의 구제를 청구할 권리를 보유한다.

(2) 응접받는 사람의 권리와 자유 헌장에 관한 2003년 9월 8일 명령

제 1 조 ; 무차별 원칙

법률에서 정해진 진료와 간호에 관한 특별 조건에 따라 어느 누구도 사회적 또는 사회적 의료의 진료와 간호 시에 출신, 특히 인종 또는 사회적 출신, 외모, 유전적 특징, 성별, 장애, 나이, 종교적인 견해나 신념, 특히 정치적 또는 종교적인 견해나 신념을 이유로 차별을 받아서는 안 된다.

제 2 조 ; 진료 또는 맞춤형 간호에 대한 권리

응접 받는 사람은 지속적으로 특정되고 가능한 한 수요에 가장 알맞은 진료 또는 간호를 제안하는데 유의하여야 한다.

제 3 조 ; 정보에 대한 권리

서비스를 받는 사람은 청구된 진료와 간호, 또는 권리와 기관의 조직과 기능, 서비스 또는 진료와 간호의 형태에 대한 명확하고 이해할 수 있고 맞추어진 정보를 취득할 권리가 있다. 이용자는 동일 분야에서 활동하는 이용자들의 단체에 대하여 통지받아야

된다. 이용자는 법률과 명령에 정해진 조건에 따라 본인에 관한 정보를 취득한다. 법률에 통지해 주도록 정해진 자에 의한 정보나 문서의 공개는 심리적, 의료적, 치료적 또는 사회 교육적으로 맞춤형 간호를 받아 이루어진다.

제 4 조 ; 자유선택, 명시적 동의와 참여 원칙

법률규정, 법원의 결정, 사법적 보호조치, 기본방침에 대한 결정을 존중하는 범위 내에서 :

1. 통원치료를 받든지, 입원치료를 받든지, 모든 형태의 간호 또는 진료의 방법을 취하든 간에 알맞은 서비스는 이용자가 자유롭게 선택한다.
2. 정보제공에 대한 이용자의 명시적 동의가 환경이나 조건이나 진료와 간호의 결과에 맞는 모든 수단을 동원하여 이해를 구하며 구해져야한다.
3. 이용자에게 관련된 응접과 간호 계획의 개념과 실시에 대하여 직접 참가하거나 법적 대리인의 도움을 받아 참가할 권리는 보장된다. 나이가 어려 명시적인 선택이나 동의의 표현이 불가능한 경우에는 선택이나 동의가 가족 또는 병원이나 다른 형태의 진료나 간호에 따른 법적 대리인에 의하여 이루어진다. 이용자의 상태가 이러한 선택이나 동의가 직접 이루어지는 것을 허용하지 아니할 때에는 법적대리인에 의하여 이루어진다.

병원이나 사회의료기관에서 제공되는 서비스에 관하여 이용자는 공중보건법전에 규정된 표현과 대리의 조건에 따른다. 진료나 간호에 필요한 경우에는 이용자가 선택하는 사람이 동반할 수 있다.

제 5 조 ; 포기의 권리

이용자는 언제나, 법원의 결정, 사법적 보호조치, 기본방침에 대한 결정, 이 분야에 대한 수정절차를 존중하는 범위 내에서, 이 현장

에 규정된 당사자 능력, 청취, 표현 및 통신의 조건하에 서면으로 이용자가 받고 있는 서비스를 포기하거나 수정을 요구할 수 있다.

제 6 조 ; 가족관계에 대한 존중

진료나 간호는 가족관계의 유지를 도와주어야 하며 본인의 희망, 서비스의 성격과 법원의 결정의 범위 내에서 진료 가족이나 형제간의 분리를 피하도록 하여야 한다. 특히 미성년, 어린 성인, 또는 형편이 어렵거나 비통에 잠긴 사람이나 가족을 응접, 진료 또는 간호하는 기관은 당국이나 다른 기관들과 협력하여 필요한 모든 조치를 취하여야 한다. 응접계획과 맞춤형 간호와 환자의 희망의 범위 내에서 가족들의 일상생활에의 종사는 권장된다.

제 7 조 ; 보호받을 권리

환자와 법적 대리인과 가족은 진료나 간호에 참가하는 모든 사람으로부터 법률에 따라 관련 정보에 대한 비밀의 유지를 보장 받는다. 환자는 또한 보호받을 권리, 위생과 영양을 포함한 안전의 권리, 건강과 보살핌을 받을 권리, 맞춤형 의료감시를 받을 권리가 보장된다.

제 8 조 ; 자치의 권리

진료나 간호에 규정된 한계 내에서, 법원의 결정, 계약상 또는 서비스에 따른 의무, 후견적 조치를 존중하는 범위 내에서 환자에게 자유롭게 다닐 권리가 보장된다. 여기에 관해 사회생활과 관련하여 외부기관에 다니는 것은 권장된다. 동일한 한계와 범위 내에서 입원기간동안 입원환자는 재산, 증권, 개인적인 물건을 보유하며 성인인 경우에는 자산과 소득을 처분할 수 있다.

제 9 조 ; 예방과 지원의 원칙

진료나 간호 중에 발생할 애정이나 사회생활의 결과는 고려되어야 한다. 그것은 진료나 간호를 받는 개인별로 고려되어야 한다.

응접받는 사람의 가족, 법적 대리인과 친지들의 역할은 응접과 개별화된 간호 계획과 법원의 결정의 범위내에서 기관의 동의를 얻어 용이하게 이루어져야 한다. 임종의 순간은 임종인과 친지 또는 대리인의 종교적 또는 신앙적 관습과 신념을 존중하여 맞추어진 지원과 도움과 보살핌의 대상이 되어야 한다.

제10조 ; 응접 받는 사람에게 부여된 시민의 권리행사를 할 권리
응접 받는 사람에게 부여된 시민의 권리와 개인의 자유권의 완전한 행사는 기관이 용이하도록 하며 이를 위하여 필요한 경우에는 법원의 결정의 범위 내에서 유용한 모든 조치를 취한다.

제11조 ; 종교적 의식을 할 권리
다른 신앙의 대표의 방문을 포함한 종교적 의식의 여건은 기관의 임무나 서비스에 방해가 되지 않는 한 용이하여야 한다. 직원들과 환자는 신앙, 신념, 견해를 상호 존중하여야 한다. 종교적 의식에 대한 권리는 기관과 서비스의 정상적인 운영을 방해하지 않는 한 타인의 자유를 존중하는 범위 내에서 행사된다.

제12조 ; 인간의 존엄과 내면의 존중
인간의 존엄과 완전성에 대한 존중은 보장된다. 진료와 간호 상의 절대적이고 객관적인 필요가 있는 경우를 제외하고 내면에 대한 권리는 준수된다.

2. 납세자 현장(2005년 10월 17일 예산과 국가개혁 특별 장관 언론 담화)

(1) 모든 사람이 알기 쉬운 세제의 운영

- 명확하고 이해하기 쉬운 용어의 사용
- 조세채무의 단순화
- 합리적인 제재

(2) 시민으로서의 납세자

- 조세원칙의 정당성에 대한 인식
- 조세 채무의 파악
- 신고기간의 준수
- 납세기간의 준수
- 수령의 의무
- 절차의 현대화에 기여
- 조사의 인정

(3) 인간과 권리를 존중하는 행정

- 선의의 추정
- 법적 안정성의 권리
- 이의 제기권
- 청취권과 고려권
- 조세의 비밀

(4) 협력적인 납세자

- 조사의 대상이 된 경우에는 책임 있게 행동
- 원만한 진행에 기여
- 확실한 책임

(5) 형평성 있는 행정

- 세법에 대한 전문가
- 성실의 의무
- 형평성의 추구

- 조사기법의 합리화
- 투명한 행정

(6) 성실한 납세자

- 성실한 신고
- 적극적 참여
- 정직한 알림

제 4 절 전자행정서비스의 향상과 현장

전자행정의 발달은 이용자와의 통신을 쉽게 하여 행정의 문턱을 낮추는데 획기적인 기여를 하고 이용자들의 물음에 대하여 개별적으로 응답을 하게 함으로써 개인별로 맞춤형 행정을 하는데 커다란 기여를 하였다. 또한 인터넷의 발달은 행정절차를 간소화하게 되었고 24시간 행정의 통로를 열어 놓는다는 점에서도 행정서비스의 질을 향상하는데 획기적인 기여를 하게 되었다.

1. 전자우편의 사용 현장

교육성은 교육법전, 2000년 6월 15일 명령, 그리고 사생활 보호에 관한 입법규정에 따라 교육적이고 전문적인 목적으로 전자우편의 사용 현장을 마련하였다.

(1) 입법의 존중

전자우편의 사용은 합법적이어야 한다. 다음과 같은 행위는 형사적 처벌의 대상이 된다 ;

- 타인의 사생활 침해
- 명예훼손과 모욕

- 미성년을 위법하거나 위험한 행위를 하도록 선동하는 행위, 미성년의 타락을 조장하는 행위, 미성년의 초상을 포르노에 사용하는 행위, 폭력적이거나 포르노적인 우편을 미성년이 접할 수 있게 하는 행위
- 금지된 품목의 소비를 자극하는 행위
- 범죄의 선동, 자살의 선동, 차별의 선동, 특히 인종차별, 폭력의 선동 행위
- 범죄, 특히 살인, 강간, 전쟁범죄, 인륜범죄에 대한 옹호
- 모조품
- 표절, 저작권 침해

(2) 서비스의 내용

전자우편은 직업적인 서비스와 개인적인 서비스를 모두 포함한다.

(3) 교육성의 약속

- 기술적 수준의 의무
- 개인정보의 보호
- 보존(3년 이상)
- 기술적 감독

(4) 이용자의 약속

- 법규의 준수
- 서비스의 온전한 보존
- 정상적인 운영
- 합리적이고 성실한 운영
- 명부 확산의 금지
- 비밀유지 의무

2. 공중 넷(Net Public) 현장

프랑스 정부는 2002년 11월부터 공중의 인터넷 접속 정책을 두 가지 축을 중심으로 재활성화 하기로 하였다. 두 가지 축은 다음과 같다.

1. 분권화와 근접성으로 이 정책의 중심역할은 지방자치단체가 한다.
2. 구직이나 지식 획득, 문화, 직업훈련과 같은 기본적인 서비스 이외의 분야에서의 공중들의 인터넷 접속의 활성화

이러한 기능을 하는 인터넷 망에 가입하게 되면 “Net Public”이라고 하는 라벨을 붙인다. “Net Public”에 대하여는 사용료, 기술자의 훈련, 첨단기술의 시험 등의 특전이 주어진다. 2005년 6월 1일 부로 70개에 가까운 지방자치단체가 여기에 가입하였다.

제 5 절 고객서비스 현장의 예

공법적 활동을 하는 행정서비스가 아닌 사법적 상행위에 종사하는 공기업의 공공서비스 현장은 행정서비스현장이 아닌 고객서비스현장에 해당 한다.

1. 프랑스 국영철도회사(SNCF)

공공서비스의 임무를 수행함에 있어서 프랑스 국영철도회사(SNCF)는 다음과 같이 약속한다 :

- ① 효율성과 투명성
- ② 협의
- ③ 신속한 복구
- ④ 이용의 평등성과 사회적 유대

공공서비스로서의 가치를 보존하며 프랑스 국영철도회사(SNCF)는 모든 고객에 대하여 다음과 같이 약속한다 :

- ① 안전
- ② 시간엄수
- ③ 정보제공
- ④ 응접
- ⑤ 협력
- ⑥ 사회적 대화
- ⑦ 혁신
- ⑧ 환경

2. 프랑스 전기회사(EDF)

- ① 재생에너지 개발을 위한 유럽차원의 연구 개발 프로그램
- ② 핵폐기물의 처리와 운영을 위한 연구 프로그램
- ③ 중압선의 90%를 지하에 설치
- ④ 전기자동차 재충전소의 무료이용
- ⑤ 시장들과의 토론회 조직
- ⑥ 전기시설의 환경영향에 대한 정보의 온라인 공개
- ⑦ 환경영향을 측정할 수 있는 주요 지표의 연간 발행
- ⑧ 이산화탄소 발생의 매월 발표
- ⑨ 주말 없이 매일 24시간 전화 응접과 2시간 이내의 출동
- ⑩ 공공서비스에 대한 손쉬운 접근
- ⑪ 4시간 이내의 긴급 복구
- ⑫ 전문가에 의한 안전진단과 안전을 위해 필요한 유료 공사
- ⑬ 학교에서의 전기안전에 대한 유의
- ⑭ 전기난방사용자들에 대한 에너지 절감에 대한 무료조언

- ⑮ 전기사용을 처음 신청하는 자에게는 에너지 절감과 전기의 바른 사용에 대한 개별적인 정보제공
- ⑯ 0 800 650 309 번호의 주말 없는 24시간 운영의 긴급전화 운영
- ⑰ 곤궁한 고객과의 사전 접촉 없이는 전기 공급을 중단하지 않음
- ⑱ 주택 부조기금을 두 배로 인상
- ⑲ 공공서비스의 가치에 기초한 EDF의 (내부)윤리현장 공표
- ⑳ 약속의 이행에 대한 연간 공표

제 6 절 이용자의 만족에 대한 평가

이용자의 만족이 없으면 시민들의 사회적 단결을 도모할 수 없다. 그러나 이용자의 만족만이 공공서비스의 유일한 목표는 아니다. 뿐만 아니라 “만족”이라고 하는 것은 복합적인 감정이므로 만족에 대한 평가란 “만족 수준”에 대한 평가를 의미⁸²⁾한다. 만족은 본질적으로 객관적이면서 주관적이며 상대적이면서 진행형이다. 이용자의 만족도에 대한 평가 없이는 공공서비스의 운영에 대한 평가가 불가능하다.

만족도에 대한 평가의 특수성은 다음과 같다 :

- ① 만족은 공익의 한 요소일 뿐이다
- ② 좋은 공공서비스는 흔히 잘 나타나지 않는데 특히 예방분야에 있어서 그렇다.
- ③ 이용자의 반응은 양면적이다.
- ④ 이용자들의 기준은 주민들의 수준에 따라 다르다.
- ⑤ 비교치가 없다.
- ⑥ 평가자체가 불만족을 야기할 수 있다.
- ⑦ 평가 자체가 목적은 아니며 구체적인 개선을 가져와야 한다.

82) Documentation française; “La satisfaction des usagers/clients/citoyens au service public”, 2004 p.19.

이러한 점들을 고려하여 프랑스 회계법원(Cour des Comptes)은 다음과 같이 제안하였다⁸³⁾ :

- ① 이용자들의 만족에 대한 평가의 발전에 유리한 환경을 조성할 것
- ② 평가의 목표를 분명히 할 것
- ③ 맞춤형 평가 방법을 선택할 것
- ④ 운영사의 제안을 이끌어 낼 것

제 7 절 행정서비스 헌장과 법적 구속력의 문제

프랑스법은 공법관계와 사법관계를 구분하고, 공법관계는 행정소송의 대상이 되나, 사법관계는 민사소송의 대상이 된다. 따라서 공공서비스 역시 원칙적으로 공법의 적용을 받고 행정소송의 대상이 되는 행정적 서비스와 원칙적으로는 사법의 적용을 받고 민사소송의 대상이 되는 상공업적 서비스로 명확히 나누어진다. 이때 행정적 서비스에서의 시민은 강화된 이용자 즉, 주권자이면서 이용자이지 상공업적 서비스의 대상인 고객이 아니다. 상공업적 서비스를 제공하는 공기업의 경우에는 주로 상법상의 상행위를 하므로 사법상의 계약을 체결하기 때문에 그들의 고객을 만족시키기 위한 약속인 고객서비스 헌장을 제정하게 되면 이에 따른 계약상의 책임을 져야만 한다. 또한 공기업의 경우에는 상업 활동을 과대광고나 허위 광고를 하게 되면 형사처벌을 받는다. 그러나 행정서비스의 경우에는 문제가 다르다. 행정서비스의 경우에 행정청은 행정의 주체로서 일방적으로 공권력을 행사하거나, 공법상의 계약을 체결하게 된다. 공권력을 일방적으로 행사하는 경우는 말할 것도 없고 공법상의 계약을 체결한다고 하여도 공법상의 계약으로서의 행정계약은 법률과 명령에 따라 체결되므로 법규의 내

83) *ibid.* pp.35-36.

용이 문제가 된다. 그런데 공공서비스 헌장은 강행규정이 아닌 임의 규정으로서의 훈령(circulaire)에 의해 공표되므로 법적인 구속력을 갖기는 힘들다.⁸⁴⁾ 따라서 행정서비스 헌장의 법적 성질은 희망의 표시라고 하는 사실행위에 불과하다. 물론 행정부 내부에서는 헌장의 실천 정도에 따른 평가를 하게 되면 내부적으로는 구속적 효과가 있다. 그러나 내부적 효과가 있다고 하여 외부적으로 재판의 근거규범이 될 수는 없다.

84) 콩세이 데따의 2002년 12월 18일의 Mme Duvignères 판결에 의하면 강행적 훈령(circulaire)은 월권소송의 대상인 행정행위가 된다.

제 4 장 독 일

제 1 절 독일의 연방행정 개혁프로그램

1990년대 이후 불어 닥친 세계화의 물결 속에 국가 간의 경쟁은 더욱 치열해지고 그에 따라 정부와 행정에 대한 국민들의 요구도 더욱 거세졌다. 보다 수준 높고 향상된 행정서비스에 대한 국민들의 기대가 점차 강해진 것이다. 이러한 사회적 변화는 장래의 사회적 모습과 경제발전에 영향을 미칠 뿐만 아니라 공공행정의 조직과 재정에도 영향을 주기 시작하였다. 특히 정보기술의 급속한 발전과 국가재정의 열악한 상황은 국가와 행정으로 하여금 가능한 한 빨리 개혁을 하도록 한 원동력이 되었다.

이러한 상황변화 속에서 독일은 90년대 중반부터 “작은 정부(Schlankenen Staates)”라는 슬로건 속에서 많은 행정개혁을 시도하였다. 그러나 이는 국가의 공공행정업무를 축소시키고 민간참여를 확대시키는 이른바 소극적, 수동적 의미의 개혁에 불과하였다.

이러한 과정 속에서 21세기의 도래가 눈앞으로 다가오면서 연방정부는 좀더 획기적인 행정개혁의 필요성을 절감하게 되었고 1999년 12월 21세기 새로운 국가비전을 제시하는 행정개혁프로그램인 “현대국가-현대행정(Moderner Staat - Moderne Verwaltung)”을 발표하게 된다. 이는 행정의 질 개선을 21세기 국제경쟁관계에서 국가가 극복해야 할 가장 중요한 요소 중의 하나로 인식한 결과이다.

1999년 행정개혁프로그램의 실시로 인하여 독일의 국가 및 행정조직은 좀 더 현대화되고 과도한 관료주의가 개선되는 등 상당 부문에서 행정개혁의 성과가 있었다. 하지만 그 결과만족에 전적으로 머무를 수 없기에 국가의 업무수행을 대 국민서비스에 좀 더 치중하면서도 효율적으로 이루어질 수 있도록 한 행정개혁프로그램을 2006년 9

월 13일 연방정부가 의결하였다. “개혁을 통한 미래지향적 행정(Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation)”이라는 이름의 이 행정개혁 프로그램은 같은 날 의결된 “전자정부 2.0(E-Government 2.0)”과 함께 21세기 독일의 미래를 짊어질 행정개혁프로그램의 기초에 해당한다.

1. 현대국가-현대행정(1999년)

(1) 성립배경

연방정부의 목표는 국가와 행정을 변화된 국가관념에 접목시키고 이를 그 업무와 연관시키는 것이다. 90년대 이후 불어 닥친 세계화의 물결 속에서 신자유주의 이론으로 인한 무역장벽이 타파되고 유럽통합의 속도가 거세지자 독일은 심한 위기의식을 느끼게 된다. 이미 90년 중반 이후 작은 정부 프로그램을 발표한 바 있지만, 더 이상 수동적이며 소극적인 행정개혁을 통해서도 21세기에 적절한 국가경쟁력을 향유할 수 없다고 느껴 대대적인 행정개혁 프로그램을 준비하게 된다. 연방정부는 먼저 1998년 10월 20일 연립내각합의문을 통해 국가와 행정의 대대적인 현대화 작업에 의견일치를 보며, 이를 근거로 하여 1999년 12월 1일 “현대국가 - 현대행정(Moderner Staat - Moderne Verwaltung)” 프로그램을 발표하게 된다. 이는 지금까지의 내부적 행정개혁의 수준에서 탈피하여 변화된 여건 속에서 국가와 행정의 새로운 업무수행을 위한 미래지향적인 모습을 담고 있다.

(2) 프로그램의 4대 원칙: 역동적 국가의 모형

현대국가-현대행정 프로그램은 새로운 책임분배, 국민지향, 국가의 다양성, 효율적인 행정이라는 4대 원칙을 역동적 국가의 모형으로 제시하고 있다.

1) 새로운 책임분배

사회가 변화함에 따라 국가와 행정 역시 그 업무와 책임에 있어 새롭게 개념정립을 하여야 한다. 역동적인 국가는 혼자서 모든 업무와 책임을 지는 것이 아니라 사회와 협조 하에 일정부분의 공공행정업무를 사회적 책임으로 넘겨주고 그들에게 자율성을 확보해 주어야 한다. 다시 말해 국가는 국민의 자유와 안전을 전적으로 책임지는 전통적인 의무부문에 있어서는 변함없이 그 업무를 수행해야 하지만, 국가가 독점적으로 수행하지 않아도 되는 부문에 있어서는 사회에 양보하여야 한다는 것이다. 이는 기존의 전통적인 국가의 독점적 업무수행이 사인을 포함한 다양한 민간조직체로 이양될 수 있음을 예고하고 있다.

2) 국민지향

국가는 국가 스스로를 위해서가 아니라 국민을 위해 존재하는 것이다. 따라서 역동적인 국가의 국민은 공익을 위한 공공업무에 있어 국가와 동등한 권리를 가지는 동반자적 지위에 있다. 즉 국민은 국가와 상하복종관계가 아닌 평등관계의 파트너이다. 물론 이를 위해서는 국민에게 좀 더 정확한 정보와 능력이 제공되어야 할 것이다.

국민 지향적 행정을 성취하기 위해서는 행정의 투명성을 높이고 국민의 참여를 촉진시키는 개혁을 하여야 한다. 이를 위해서는 과거의 산업사회의 제품 지향적 행정서비스사회의 관념에서 지식 기반적 행정서비스사회로의 의식전환이 선행되어야 한다.

3) 국가의 다양성

역동적 국가의 모형은 연방과 국민과의 관계뿐만 아니라 연방과 주, 지방자치단체와의 관계에도 영향을 끼친다. 현대화작업은 국가적 차

원에서 오직 협력적 과정을 통해서만 이룩될 수 있다. 즉 연방과 주 그리고 지자체는 서로 협력하여야 할 뿐만 아니라 서로를 고려하여야 한다. 이런 점에서 업무와 책임의 분배는 연방주의원칙의 주요 구성 요소에 해당한다. 통일성 속의 다양성이라는 슬로건으로 대표되는 독일연방공화국의 연방국가와 행정구조가 이를 대변하고 있다.

연방과 각 주가 독립성을 가지며 행정개혁을 수행하는 것은 매우 어려운 일이다. 실제로 주는 연방이 지금보다 훨씬 많은 활동의 여지를 자신에게 제공할 경우에만 행정개혁을 정상적으로 수행할 수 있다.

4) 효율적인 행정

한정된 재정적 재원을 효율적으로 사용하기 위해서라도 연방행정의 내부적 구조조정은 필수불가결하다. 역동적인 국가에 있어서 국민들은 자신이 납부한 세금이 좀 더 효율적으로 사용되는 것을 원하기 때문에 국가에 대하여 책임성 있는 재원분배권을 요구한다. 즉 효율적이고 비용절감적으로 업무를 수행하는 것은 현대국가에 있어서 행정의 주요임무 중의 하나이다. 국가작용은 당연히 이러한 효율성과 능률성의 요구에 부합되어야 하는 것이다. 그 결과 행정과정의 철저한 심사를 통해 불필요한 관료행정이 이루어지고 있는 것은 아닌지 등의 문제점이 검토된다.

효율적인 행정을 위해서는 경쟁과 급부비교가 중요한 역할을 하는데, 이를 위해서는 인사와 재원투입의 효율성이 본질적으로 개선되어야 한다. 다른 나라와 주에서의 경험에 비추어 볼 때 효율적인 행정은 궁극적으로 소속 공무원이 현대화 작업을 확고한 의지로 수행하려고 할 때만이 가능해진다. 즉 공무원이 행정현대화작업에 능동적이며 적극적으로 참여하려고 할 경우에는 가능하다. 따라서 공무원이 이러한 일을 수행할 수 있도록 임금 및 승진체계 등과 같은 외적인 조건을 개선하는 입법개선책을 제시하는 것이 먼저 선행되어야 한다.

(3) 프로그램의 내용

현대국가-현대행정 프로그램은 새로운 책임분배, 국민지향, 국가의 다양성, 효율적인 행정이라는 4대 원칙 아래 4개 영역에 있어 15개의 주요과제를 제시하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

1) 법의 효과성과 수용성의 제고(제1영역)

- * 법률효과예측을 위한 지침서(연방내무부 - 2000년 6월)
- * 새로운 행정서비스에 대한 법적 장애물 제거(연방내무부, 연방교육부 - 2001년)

2) 파트너로서 연방(제2영역)

① 행정부문에서의 협력

- * 관할권의 완화(연방정부 - 2000년 5월)
- * 주와 지자체의 적극적 참여를 위한 자율의무(연방내무부 - 2000년)
- * 연방의 건설업무의 구조조정(연방재무부 - 2002년)

② 사인과의 협력

- * PPP(Public Private Partnership)를 위한 법규정(연방내무부 - 2001년)
- * “독일 21 - 정보보호시대로의 진입” (연방정부 - 2002년)
- * 개인정보보호에 있어서 감사도입(연방내무부 - 2001년)

③ 효율적·비용절감적·투명적 행정(제3영역)

- * 연방행정과 군대에 있어서 현대적 관리 도입(연방내무부, 연방외무부, 연방재무부, 연방교육부 연방국방부 - 2002년)
- * 표준화된 비용 및 급부계산의 도입과 진척(연방재무부 - 계속과제)
- * 벤치마킹(연방정부 - 2001년)

- * 정보자유법(연방내무부 - 2001년)
- * IT전략(연방건교부, 연방내무부 - 2002년)
- ④ 동기부여가 충분한 공무원(제4영역)
- * 공무원근무법 개정(연방내무부 - 2001년)
- * 연방행정에 있어서 인사관리시스템 개선(연방정부 - 2001년)

(4) 프로그램집행을 위한 조직

현대국가-현대행정 프로그램의 구체적 실시를 위하여 연방내무부 산하에 하나의 위원회(Staatssekretärsausschuss zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung)가 설치되었으며, 이 위원회에서 세부적인 목표설정과 전략이 제시되고 재정재원과 관련된 분쟁들이 해결되었다.

2. 개혁을 통한 미래지향적 행정(2006년)

(1) 성립배경

90년 중반의 작은 정부 정책과 99년의 현대국가-현대행정프로그램 이후 독일의 연방행정은 급속하게 변화되었다. 즉 지난 10년 동안의 프로그램을 통해 행정조직과 전자정부, 임금과 근무조건, 현대화, 관료주의의 쇠퇴 등의 영역에서 수많은 행정개혁조치가 이루어졌다. 그 결과 이미 연방정부의 업무능력이 눈부시게 향상되었고 이러한 변화의 추세는 계속 추진되고 있는 실정이다. 다만 일정 부분에서는 이러한 프로그램과 조치가 아직 구체화되지 않거나 행정서비스의 질 향상과 비용절감의 가능성에 대한 해결책이 제시되지 못하고 있는 것도 사실이다. 따라서 최첨단의 현대기술을 이용하여 국민들에게 좀 더 가까이 접근하고 열악한 국가재정을 극복하기 위해서라도 국가와 행정에 좀 더 강화된 혁신이 가해져야 한다는 공감대가 형성되었다. 즉

인사, 조정, 조직, 전자정부의 중점영역에서 연방정부에 대한 광범위하고 총괄적인 현대화전략이 필요하다는 인식을 가지게 되었다. 그 결과 2006년 9월 13일 연방정부는 “개혁을 통한 미래지향적 행정(Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation)”이라는 행정개혁프로그램을 발표하게 되었다. 이 프로그램은 같은 날 의결된 “전자정부 2.0(E-Government 2.0)”과 함께 21세기 독일의 미래를 짊어질 가중된 행정개혁프로그램으로 기존의 행정개혁을 심화시킨 프로그램이다.

(2) 미래지향적 행정개혁의 비전

행정개혁과 관련된 독일연방정부의 전략적 목표는 독일의 경제성장과 고용의 외형적 틀을 근본적으로 개선시키고 국가예산을 지속적으로 건설화 시키는 것이다. 즉 독일을 앞으로 10년 이내에 다시금 세계정상의 국가로 탈바꿈시키겠다는 목표이다. 국가재정이 건설화 되면 당연히 국가의 활동영역이 확대되고 세대 간의 정의도 실현되기 때문이다. 이런 점에서 국가와 행정의 지속적인 현대화작업이나 과중한 관료주의의 쇠퇴 등의 프로그램은 매우 중요한 의미를 가진다.

독일 연방정부는 이미 지난 2006년 4월 25일 『관료주의쇄신과 입법개선(Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung)』이라는 프로그램을 발표하였다. 이 프로그램은 재계와 국민들에게 있어서 최대부담인 각종 신고의무를 간소화시키고 혁신과 투자를 위해 개인들에게 좀 더 광범위한 자율성을 제공하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 관료주의쇄신은 특히 국제적으로 인정된 표준비용모델을 그 기초로 삼고 있다.

독일연방정부는 이미 2005년 11월 11일 연립내각합의문을 체결하여 좀 더 개혁적이고 급부능력이 있으며 효율적인 행정을 재건하는데 노력하기로 하였다. 하지만 이것이 국가재정 건설화를 위한 연방정부의 분담금이 국민이나 사업자의 소득감소를 통해 달성되어야 하는 것을 의도하지는 않는다. 오히려 행정의 효율성과 신속성을 제고시킴으로

써 그 해결책을 찾으려고 한 것이다. 행정개혁은 행정의 생산성을 향상시킬 뿐만 아니라 사업자들의 소득전망을 밝게 해주기 때문이다.

<개혁을 통한 미래지향적 행정>프로그램을 통하여 연방정부는 인사, 조정, 조직, 전자정부 등의 영역에 대한 지속적인 현대화작업을 위하여 다각적인 전략을 제시하고 있다. 다시 말해 필수불가결의 행정의 현대화과정에 있어서 올바른 방향과 장래의 구체적 조치들을 제시하고 있는 것이다.

연방정부는 우선 복잡하고 전문적인 국가업무를 최소한의 재원으로 신속하고 효율적으로 처리하려고 노력하고 있다. 이는 기존의 행정조직, 행정권한 및 기술력으로는 달성하기 어려운데, 다행스럽게도 인터넷과 같은 급속한 현대기술의 발전으로 인하여 많은 가능성들이 제시되고 있다. 물론 현재와 같은 기존의 행정구조와 절차에 신기술을 단순히 접목시키는 것으로는 충분치 않으며, 전 세계로 네트워크화된 인터넷망을 이용하는 혁신적인 행정개혁이 필요하다. 이러한 행정개혁의 변화는 이미 오늘날에도 다음과 같이 부분적으로 발생하고 있다.

- a) 행정은 일차적으로 국민의 요구에 대해 종합적이고 신속하며 신뢰적으로 반응하는 자세를 보여야 한다. 이는 이미 국민을 통합적 대화상대방으로 정하고 있는 유럽행정서비스지침에 명문으로 규정되어 있는 내용이다. 따라서 행정은 국민들이 신속하게 행정에 접근하고 필요한 정보와 업무를 효율적으로 수행할 수 있도록 최대한 보장하여야 한다.
- b) 내용이 복잡한 사안의 경우에는 당연히 특정 행정조직의 단독행위만으로 해결되지 않고 복합적인 행정조직기구들이 서로 연합하여 총체적으로 협력하여 업무를 수행하는 것이 필요하다. 따라서 현대 행정에 있어서 다양한 행정조직의 협력업무는 일상적인 형태에 불과하다.

- c) 인터넷이라는 정보기술을 통해 시간과 공간을 초월한 의사소통시스템이 창출되었으며, 그 결과 모든 사람들이 언제라도 자신들에게 필요한 정보를 취득할 수 있게 되었다. 행정에 있어서도 이러한 정보관리와 지식관리에 힘입어 결정을 내리는 것이 좀 더 쉬워졌다.
- d) 전자문서도 부분적으로 현실화되어 사용되고 있다. 과거의 종이문서를 포함한 많은 행정관련 문서들이 전자문서로 표준화되고 체계화되고 있는 과정이다.

결국 <개혁을 통한 미래지향적 행정>프로그램의 주된 내용은 연방정부의 하이테크놀로지전략의 구체화와의 밀접한 관련성을 가지고 있다. 물론 이러한 목표가 정말 실현될 수 있을지 여부는 정치, 행정, 경제, 사회 등의 관련분야에서 책임자들의 의지와 집행력에 전적으로 달려 있다. 개혁이라는 것이 궁극적으로 개인적 참여와 의식에 의해 결정된다는 점을 고려해 볼 때, 행정개혁의 문제는 정부만의 문제가 아닌 국민 각 개인의 책임에 달려 있는 것이 된다.

(3) 연방행정의 변화

행정개혁프로그램이 담고 있는 변화과정이 성공할 지 여부는 행정서비스구조에 대한 고려, 독일의 문화와 역사, 행정조직의 강약 등의 여러 가지 복합적 요소에 의해 결정된다. 이 점과 관련하여 독일의 행정개혁프로그램과 관련된 연방행정의 기초에 대해 살펴보기로 한다.

1) 연방행정의 제 원칙

연방행정의 개혁은 근본적으로 헌법상의 민주주의 원칙, 연방국가 원칙, 사회국가 원칙, 법치국가 원칙 등과 같은 기본원칙뿐만 아니라 행정의 효율성 원칙, 관할주의 원칙, 합의제 원칙 등과 같은 제 원칙에 의해 커다란 영향을 받는다. 이러한 헌법상의 제 원칙이 행정과

관련하여 가지는 근본적인 의미는 과거나 현재나 그 본질적인 면에서 변화가 없으나, 행정작용의 형태와 인식과 관련된 실질적 측면에서는 변화가 있는 것이 사실이다. 엄격한 관할주의에 종속되어 있던 과거의 행정과는 달리 보다 효율적이고 국민지향적인 오늘날의 행정서비스는 절차와 결과에 그 무게중심이 있다. 그 결과 오늘날의 행정은 국민과 대등적이며 의사소통절차에 중점을 두어야 한다.

2) 인사와 조직

연방행정이 전체 주행정과 지방자치행정을 포함한 전체 공행정분야에서 차지하는 비중은 약 7.7%로 아주 미진하며 공무원도 2005년 6월 기준으로 29만명에 불과하다. 이는 작년의 연방행정의 과감한 개혁의 결과로 그 통계치에 있어 1989년 통일전의 서독의 연방행정규모보다도 작은 상황이다. 지난 10년 동안 공무원의 숫자는 총 16%가 감소하였다.

연방행정조직도 업무의 복잡화와 전문화 속에서 많은 부문들이 통합되었다. 1990년 이래로 연방행정청은 총 645개에서 445개로 축소되었으며, 특히 중·하급행정청이 많이 폐쇄되었다. 그렇지만 여전히 많은 행정청이 기술적이고 조직적인 측면에서 구조조정이 필요하다고 판단되고 있다.

3) 업무영역

인사와 조직은 변화하는 업무영역의 거울에 해당한다. 연방행정은 원칙적으로 정책결정, 직무수행, 입법 등의 영역에서 주요한 업무를 수행하며, 재화와 급부에 있어서 공급자이며 수요자인 양면성을 가지고 있다. 따라서 연방행정은 항상 미래예측적인 시각으로 새로운 발전에 초점을 맞추고 있어야 하며, 각종 문제점을 최대한 빨리 파악하여 그 해결책을 제시할 수 있어야 한다. 이런 점에서 연방행정은 각

중 정치영역에서 뿐만 아니라 입법과정과 국제교류 부문에서도 소속 연방행정청과 함께 총체적 책임을 지고 있다. 상대적으로 행정적 집행업무는 보통 주 행정이나 지방자치단체에 분담하여 수행한다.

(4) 연방정부의 전략적 목표

<개혁을 통한 미래지향적 행정>프로그램은 연방행정의 현대화작업과 관련하여 다음과 같은 전략적 목표를 가지고 있다.

1) 공무원의 의식변화와 평생교육

행정의 현대화과정의 성공여부는 근본적으로 공무원의 의식에 의해 결정된다. 공무원은 개혁프로그램에 있어서 주연배우와 같은 입장에 있으며, 개혁으로 인한 구조조정의 효과를 제일 먼저 체감하는 위치에 있다. 이런 점에서 개혁프로그램은 우선적으로 투명하게 진행되어야 하며, 가능한 한 공무원의 권한과 창조성이 최대한 보장되는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

행정의 현대화과정에서 야기되는 새로운 조직개편과 관련하여 제일 중요한 것은 고위직공무원의 의식전환이다. 고위직공무원의 경우 단지 전통적인 조직과 생각에서 벗어나는 것은 물론이고 더 나아가 소속되어 있는 조직구성원(특히 고령의 공무원)을 효과적으로 다루는 것을 집중적으로 배워야 한다. 그 외에도 재원에 대한 책임성도 전보다 훨씬 강하게 느껴야 할 것이다.

이런 점에서 과거의 형태와는 달리 모든 공무원과 행정조직에 소속되어 있는 종사자들이 임용될 때 배우는 일회성의 교육이 아니라 평생교육프로그램에 의해 적극적으로 재교육되어야 할 것이다. 이러한 평생교육을 통한 재교육은 단순히 근무에 대한 능력을 향상시킬 뿐만 아니라 사회적 변화에 대한 수요와 행정조직의 지속적인 발전에도 커다란 영향을 미친다.

2) 재정시스템의 개선

그 절차와 업무영역에 관계없이 다양한 행정조직 계층에 있어 예산·결산시스템을 현대화시켜야 한다. 이 경우 비용과 급부의 투명성을 제고시키는 것, 그 자체가 목적이 아니고 재원의 사용이 좀 더 투명하게 이루어져야 한다는 것이다. 그동안 연방차원에서 이루어졌던 전통적인 재정시스템은 그 노력에도 불구하고 커다란 성과가 없었던 것이 사실이다. 이는 재정시스템이 기본적으로 비용과 급부계산에 초점이 모아져 있었기 때문이다. 앞으로의 재정시스템은 이러한 비용과 급부계산보다는 결과와 효과에 그 초점이 모아져야 할 것이다. 즉 국가의 재정이 어떻게 하면 결과적으로 더 효율적이며 효과가 더 클 것인가 하는 방향으로 재정시스템의 무게중심이 옮겨져야 한다. 이러한 방향으로 국가예산과 결산시스템도 개혁되어야 함은 너무나도 당연하다.

3) 절차지향적인 조직

행정개혁을 통해 우리가 추구하는 행정조직은 절차지향적인 행정조직이다. 절차지향적인 행정조직이란 기본적으로 재원에 대한 독립적인 책임성을 가지면서 명확한 관할권과 신속한 집행 및 결정가능성을 가지고 있는 조직체를 말한다. 이러한 조직은 시간에 제한받지 아니하고 언제라도 집행할 수 있을 뿐만 아니라 체계화되어 있는 최신정보시스템과 다양한 의사소통수단을 가지고 있다. 행정업무의 대상이 되는 사안의 내용이 아주 복잡할 경우 그 해결책은 누가 어떠한 권한으로 어떻게 처리할 수 있는지 등의 행정청의 관할권과는 이미 거리가 멀다. 이러한 경우 네트워크와 목표, 결과와 효과에 초점이 모아지는 절차시스템에서 해결될 수 있을 뿐이다. 더 더욱이 행정이라는 것이 이미 국민과 기업에 대한 행정서비스제공자의 위치에 있을 뿐만 아니라 협력적 계약관계의 상대방이라는 점을 고려해 볼 때 행정조직이 절차 지향적으로 개혁되는 것은 필수불가결이다.

4) 전자정부

전자정부의 지속적 발전 역시 행정의 현대화작업에 포함된다. 연방과 주사이의 전자정부 프로젝트인 Deutschland-Online은 이미 가시적인 결과를 가져다주었다. 실제로 이러한 혁신적인 전자정부 협력프로그램을 통해 행정 관료의 비용이 절감되었을 뿐만 아니라 독일의 경제적 위상도 크게 향상시켰다. 국가와 국민 그리고 경제가 하나의 울타리 속에서 합리적으로 발전하는 이러한 전자정부 프로그램은 앞으로도 더욱 발전되어야 할 것이다. 특히 전자주민등록증제도는 꼭 필요하다.

(5) 행정개혁의 적용영역

1) 인 사

행정개혁을 위해서는 연방공무원의 공직제도와 급여시스템을 전면 개편하고, 고위직 공무원을 포함한 공무원 전반에 걸친 재교육 프로그램의 강화가 필요하다.

① 미래지향적인 인사관리

앞에서 언급한 바와 같이 행정개혁은 공무원인 사람에 의해 수행되기에, 우선적으로 공무원이 변해야 한다. 우선적으로 잘 교육되고 역동적이며 효율적인 성향을 가진 공무원이 일을 성공적으로 잘 수행할 수 있도록 인사관리시스템이 형성되어야 할 것이다. 이러한 공무원이 잘 양성되기 위해서는 당연히 임용교육, 연차교육, 재교육 등의 교육 프로그램이 잘 운영되어야 할 뿐만 아니라 인사관리시스템도 개선되어야 한다. 즉 공공행정에 있어 전문적이고 예측성이 있으며 역동적인 인사관리시스템이 필요하다. 또한 행정결정과 관련된 공무원의 평상시의 근무능력이 인사에 철저하게 반영되고 임금체계에도 영향을

미쳐야 한다. 결국 어떤 식으로든지 각각의 공무원이 그 근무능력을 고취하려고 노력하는 방향으로 인사관리를 해야 하며, 반대급부인 임금과도 연관성이 있어야 한다. 이런 측면에서 현재 연방행정은 장래의 일정 시점에서의 인사불균형을 고려한 인사계획과 함께 공무원의 재교육프로그램과 광범위한 교육통제프로그램을 통한 인사관리에 매진하고 있다.

② 고위직 공무원의 명확한 책임성

행정개혁은 기존의 행정을 현대화시키는 작업으로 문제제기와 새로운 조정 그리고 혁신프로그램의 집행 등 수많은 과정이 필요하기에 이에 따른 해당 행정조직의 고위직 공무원의 지식과 의지가 절대적으로 필요하다.

행정개혁 프로그램의 성공 여부가 고위직공무원의 전문지식과 사회적 권한에 전적으로 달려 있다는 점을 고려할 때 고위직 공무원에 대한 지속적인 자격검증은 매우 필요하다. 실제로 혁신적이며 도전적인 성향을 가지고 있으며 그러한 지식능력을 갖춘 고위직 공무원만이 행정개혁을 추진할 수 있으며, 소속 공무원의 잠재적인 능력을 촉진시킬 수 있다. 따라서 행정개혁에 있어 고위직 공무원의 지속적인 재교육은 필수사항이다.

2) 조 정

행정개혁을 통한 연방행정의 효율성이 확보되기 위해서는 고위직 공무원의 능력을 제고하는 것도 필요하지만 더 나아가 인사 및 재정 재원이 효율적이고 경제적인 조정에 의해 관리될 수 있도록 하여야 한다. 독일정부의 경우 이미 90년대 중반 이후 전략적 조정(strategische Steuerung), 품질관리(Qualitätsmanagement), 비용편익계산(kosten- und Leistungsrechnung), 통제(Controlling), 목표합의(Zielvereinbarung), 예산안제출

(Budgetierung) 등과 같은 새로운 형태의 각종 경영관리정책들이 다양한 행정에 적용되어지고 있다.

한편으로 새로운 형태의 경영관리정책들이 모든 행정청에 일률적으로 적용될 수 없음은 당연하다. 그렇다고 이를 전면 포기할 수도 없는 것이며, 행정업무의 특성과 절차의 형태를 고려하여 가장 적합한 경영관리수단을 선택하는 것이 필요하다.

3) 조 직

① 정기적이며 지속적인 업무평가분석

행정개혁을 위해서는 지속적인 업무평가분석이 필요하다. 업무평가분석은 급속한 사회적, 기술적 변화를 변화에 대응하여 행정활동의 수단과 구조와 절차뿐만 아니라 입법활동의 합목적성과 집행적정성을 평가분석하는 것을 말한다. 이는 연방행정업무에 대한 산출, 품질, 비용지향적인 평가분석을 의미하는 것으로 근본적으로 최신정보기술에 그 바탕을 두고 있다.

업무평가분석을 통하여 새로운 업무영역이 형성되기도 하고, 불필요한 규칙과 절차가 삭제되기도 하며 행정의 우선순위가 결정된다. 또한 업무평가분석을 통해 기존의 조직과 인력체계가 새로운 상황에 맞게 재형성되기도 한다. 결국 업무평가분석은 일관성이 결여된 행정책임성을 쇄신하고 행정작용의 투명성을 제고시키며 불필요한 이중적 관할권을 방지할 뿐만 아니라 행정을 재계와 사회와 협력하도록 하는 등 많은 긍정적 결과를 가져다준다. 특히 공유서비스(Shared-Service)와 같은 행정서비스의 표준화작업을 통하여 행정비용을 크게 감축시킬 수 있는데, 이는 행정의 품질향상과 통일적인 법규적용의 확보에도 큰 도움이 된다.

② 업무과정의 최적화

행정개혁을 위해서는 세분화된 행정관할권의 사고방식이 탈피되어야 된다. 그 대신에 행정이라는 것이 특히 복잡하고 전문적인 사안에 있어서 관할권보다는 목표, 결과, 효과가 중심되어야 한다는 사고방식으로 바뀌어야 한다. 왜냐하면 세분화된 업무영역의 분할이나 관할권을 강조하다 보면 결국 불필요한 조직의 확충, 업무의 중복, 과도한 규정, 소모적인 의결절차만 가져다 줄 뿐 실질적인 대 국민 행정서비스향상에는 아무런 도움이 되지 않기 때문이다. 결국 행정의 업무와 관할권에는 관심 없는 국민의 입장에서는 이러한 행정구조와 행정결정과정에 불만이 폭발하게 될 것이다.

따라서 행정업무의 최적화를 위해서는 업무과정에 있어서 핵심절차의 선정과 표준화작업이 우선되어야 한다. 즉 복잡한 여러 행정업무과정이 있을 경우 그 중 가장 핵심적인 과정을 선정하고 그곳에 모든 책임성을 부여하는 이른바 **One-Stop** 행정서비스가 필요하다. 물론 이를 위해서는 당연히 신속하게 처리할 수 있는 행정조직의 구축, 체계화된 정보시스템의 정착과 새로운 형태의 의사소통시스템이 선행되어야 할 것이다. 이런 점에서 전자정부구축은 행정개혁과 뗄 수 없는 필수요소이다.

4) 국제적 협력의 강화

인사, 조정, 조직, 전자정부 등의 행정개혁프로그램의 모든 영역에 있어 행정의 현대화 작업과 관련된 국내적, 국제적 경험의 상호교환이나 광범위한 협력은 매우 필요하다. 국제적 협력을 통하여 실제로 성공사례들이 상호간 소개될 수 있을 뿐만 아니라 행정현대화를 위한 최선의 해결책과 대안들이 경쟁적으로 제시될 수 있다.

독일은 2007년 유럽연합의 회장국의 위치에 있게 되는데, 이를 국가 간의 협력의 기초로 크게 원용할 계획이다. 특히 행정원조분야에서 인접국가와의 협력을 통해 활기찬 행정현대화작업을 수행하려고 하고 있다. 연방행정은 이 점과 관련하여 유럽연합회원국간에 수 많은 프로젝트를 통해 상호 협력방안을 연구 중에 있다.

5) 연방행정에서의 공유서비스모델 사례

연방정부에는 300,000명 이상의 공무원이 근무하고 있는데, 이들의 단순한 내부적인 행정서비스의 표준화작업이나 공조만으로도 많은 비용과 행정결정의 하자를 절감할 수 있다.

① 내부 행정서비스의 연결을 통한 성공사례

종래 급여소득의 정산에는 각각의 행정청이 많은 절차와 서류를 통하여 진행하였으나 인터넷을 통한 직접적인 입력을 통해 인원과 비용이 크게 절감되었다. 또한 보조금지급 업무에 있어서도 업무의 집중화와 인터넷 보조업무로 인해 비용이 크게 절감되었다. 실제로 2001부터 2005년까지의 신청건당 비용이 15% 절감되었으며, 소요기간은 과거 1주일에서 3일로 축소되고 이의제기비율은 0.1% 이하로 축소되는 등 커다란 성과가 있었다. 출장신청과 관련된 온라인 절차 역시 업무와 비용을 크게 절감시킨 영역 중의 하나이다. “모두를 위한 하나”라는 표어 아래 창설된 연방내무부 산하의 조달청은 26개의 연방행정청의 조달업무를 수행하고 있는 바, 1994년 이래로 많은 비용절감을 해오고 있다.

② 새로운 공유서비스 모델

연방행정개혁과 관련된 새로운 형태의 공유서비스 모델은 다양한 행정부문에서 이루어졌다. 우선 과거 연방재무부(BMF)의 행정적, 조세전문적 업무와 국세청(Bundesamt für Finanzen)의 조세관련업무가 중복성으로 인한 비효율성이 문제시되어 연방중앙조세청(Bundeszentralamt

für Steuern)으로 통합되었다. 그리고 IT기술과 관련된 다양한 전문적, 기술적 구조 확보와 표준화 및 균형을 위하여 “정보종합통제소(Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik: ZIVIT)”를 신설하였다. 또한 2005년에는 연방행정부의 부동산관련 업무를 총괄하는 연방부동산청(Bundesamt für Immobilienaufgaben: BIMA)을 창설하였다. 이러한 구조조정을 통해 매년 약 2억유로의 예산이 절감된다고 한다.

(6) 행정개혁프로그램을 위한 재원확보와 기구

행정개혁프로그램의 구체화조치를 위한 재원은 일반적 재정계획을 통해 확보될 것이다. 행정개혁프로그램의 구체화조치는 중장기적으로 행정비용을 현저하게 감축시켜 줄 것이며 그로 인한 국가예산의 건실화에 크게 일조할 것이다. 전자정부 2.0을 위한 재원확보제안 역시 별도로 제시되어 있다.

행정개혁프로그램은 “조직개편위원회(interministeriellen Ausschuss für Organisationsfragen: AfO)”라는 기구를 통해 종합적으로 수행될 것이며, 전반기의 구체적인 조치는 2007년 2월 실시계획이 연방내각에 제출될 때 좀 더 상세하게 내용이 드러날 것이다. 행정개혁프로그램의 실시와 지속적 발전의 상황에 대해서는 BMI(연방내무부)가 매년 연방내각에 보고하도록 되어 있다.

3. 전자정부(E-Government)

(1) 서론

과학과 기술의 눈부신 발전을 토대로 진전되고 있는 정보화의 물결은 우리의 일상생활, 주민자치와 행정, 그리고 국제사회에 엄청난 변화를 가져다주었다. 이러한 정보화의 물결은 정부의 행태에도 변화를 야기하였는데, 그 대표적인 것이 바로 “전자정부”이다.

전자정부란, 정보통신기술을 활용하여 행정활동의 모든 과정을 혁신함으로써 정부의 업무처리가 효율적이고 생산적으로 개선되고, 정부의 고객인 국민에 대하여 질 높은 행정서비스를 제공하는 지식정보사회형 정부를 말한다. 좁은 의미로는 대민행정 측면, 내부행정처리 및 정책결정의 측면, 조달 등의 세 측면이 전자적으로 상호유기적인 작용을 하면서 온라인 네트워크를 통해 공공재화나 서비스를 상호간에 제공하는 것을 의미한다.

전자정부는 1993년 미국 클린턴 행정부가 국민들의 삶의 질을 향상시키고 경제에 활력을 불어넣는데 정보기술을 사용하고자 시작한 개념이다. 유럽에서는 1994년 유럽연합의 방에만 보고서(Bangemann-Bericht)에서 처음으로 제시되었으며, 독일에서는 초창기에 지방자치단체 수준에서 주차장발급의 신청이나 쓰레기처리신청과 같은 Online행정업무가 종이문서를 대체하는 단계로 도입되었다. 그러나 온라인 행정업무의 수행은 서면형식에 대한 요구 등의 이유로 답보상태에 머무르게 되며 이러한 과정에서 1996년 멀티미디어법률이 제정되어 전자서명에 대한 규율체계를 확립하게 된다.

1999년의 행정개혁 프로그램인 현대국가 - 현대행정이 발표되면서 전자정부에 대한 관심이 다시금 고조되며, 그 결과 2000년 BundOnline 2005가 발표되기에 이른다. 또한 2003년에는 연방정부와 독일 각 주간의 전자정부시스템인 Deutschland-Online이 발표되어 전자정부는 진일보하게 된다. 2005년 BundOnline이 종결되자 연방정부는 이를 승계한 E-Government 2.0을 2006년 9월 13일 발표하게 된다.

(2) 전자정부의 발전과정

1) BundOnline 2005

1999년의 행정개혁 프로그램인 현대국가 - 현대행정의 3대 영역은 현대적 행정관리, 관료주의의 타파, 전자정부이다. 이처럼 전자정부는

행정개혁과 밀접한 관련성을 가지고 있으며 그 결과 2000년 9월 하노버 세계박람회에서 당시 독일수상이었던 Schröder는 유럽에서 가장 큰 전자정부프로그램인 BundOnline 2005를 발표하게 된다. BundOnline 2005의 핵심적 내용은 연방행정 중 온라인전환이 가능한 모든 행정서비스는 2005년 말까지 인터넷을 통하여 전환시키겠다는 것이다.

BundOnline 2005의 구체적인 실시계획은 2001년 11월 14일 발표되었는데, 이에 의하면 100여개가 넘는 연방행정청의 관할에 속하는 376개의 행정서비스를 온라인화 시키겠다는 것이었다. 실제로 최종 실시계획의 종료시점인 2005년 12월까지 목표치보다 훨씬 많은 440개의 행정서비스업무가 온라인으로 전환되어 행정현대화와 비용절감에 커다란 기여를 하였다(온라인 전환된 행정서비스의 주 대상은 일반국민과 기업이 반반이다). 행정서비스의 온라인전환으로 인하여 절약되는 금액은 연간 약 4억 유로에 이른다고 한다. 뿐만 아니라 BundOnline 2005는 급부능력이 우수한 전자정부의 구축에도 일조를 하였다는 평가를 받고 있는데, 그 성공의 원인으로서는 국민과 경제를 전자정부의 수요자로 인식하고 국제적인 비교를 통한 공조를 잘 하였기 때문이라고 한다.

2) Deutschland Online

① 목 적

독일에 있어 대부분의 행정서비스는 연방이 아닌 주정부나 지방자치단체에 의해 수행됨에도 불구하고 대부분의 국민들은 구별을 못하고 있는 실정이어서 연방-주-지방자치단체를 총괄하는 통합적 전자정부프로그램의 필요성이 제기되었으며, 이를 위한 2003년 6월 연방정부와 주 그리고 지방자치단체간의 체결된 종합프로그램이 Deutschland Online이다. 즉 연방과 16개의 주, 300개가 넘는 지방자치단체의 상호이질적인 IT의 환경을 최적화하는 계획이다. 2010년까지 예정되어 있는 Deutschland Online은 독일의 단계적이며 통합적인 전자정부의 환

경을 구축하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

② 구체적 모델

“모두를 위한 몇 개(Einige-für-alle)”라는 슬로건으로 그 특성이 대변되는 Deutschland Online는 많은 국민들로부터 긍정적인 평가를 받고 있는데, 구체적인 소프트웨어에 초점을 맞추는 것이 아니라 투명화된 기준과 절차모델에 그 틀을 맞추는 것이 그 특징이다. 지금까지 형성된 구체적인 모델을 다음과 같다.

- * 근로소득세 영역에 대한 연방-주-지자체의 합동적 전자절차의 도입
- * 주의 지원을 받는 연방 포털사이트인 www.bund.de 개설로 행정청의 데이터베이스와 지방자치단체에 대한 찾기 기능 완비
- * 통계적 기초정보를 위한 연방-주 포털사이트인 www.statistik-portal.de 개설
- * 연방-주-지자체의 의사소통 플랫폼 기능을 하는 TESTA Deutschland 개설

③ 예정된 계획

Deutschland Online의 구체적 실천을 위하여 연방과 주사이에 다양한 계획들이 예정되어 있으며 그 예는 다음과 같다.

- * 행정서비스 부문: 법원색인목록, 사업자색인목록, 도량, 인명표준 작업, 공식 통계, 자동차
- * 포털사이트의 연합체 구성
- * 인프라 구축
- * 합동 표준화 및 데이터 모델
- * 전자정부-협력

④ 실천계획(Aktionsplan)

2006년 6월 22일 Merkel 연방수상과 연방장관 그리고 각 주의 수상이 함께 모여 Deutschland Online의 실천계획을 발표하였다. 이에 의하

면 연방과 주는 지금까지의 협력적 관계를 더욱 발전시킬 뿐만 아니라 독일 전체의 행정을 위한 통합적 커뮤니케이션망을 형성하기로 하였다. 이러한 인프라구축이 달성되면 독일 행정은 언제 어디서라도 그리고 어느 행정청에 의해서라도 업무접근이 가능해진다고 한다. 물론 이를 위해서는 데이터자료가 상호교환적으로 제공되는 형태로 전환되는 작업이 먼저 선행되어야 할 것이다.

(3) 전자정부 2.0(2006년)

독일 연방정부는 그 동안 전자정부프로그램의 일환으로 추진되었던 Bund-Online과 Deutschland-Online 프로그램을 지속적으로 발전시켜 궁극적으로 IT기술을 바탕으로 행정과 국민들 속에서 깊숙이 퍼져있는 관료주의를 타파하는데 전력을 기울이고 있다. 그 연장선에서 연방정부는 Bund-Online과 Deutschland-Online을 승계한 E-Government 2.0을 지난 2006년 9월 13일 발표하였다. 전자정부 2.0프로그램의 내용은 다음과 같다.

1) 수요지향적인 온라인공급의 구축

행정과 경제 그리고 국민 3대 영역에서 2010년까지 국가의 온라인 행정서비스가 완전히 이루어지도록 준비하고 있다. 이와 관련하여 행정은 스스로의 필요성이 아닌 행정서비스 수요자들의 요구에 그 초점을 맞추어야 하며 그들과 지속적인 대화채널을 유지하고 있어야 한다. 행정서비스의 우선순위를 기준으로 하여 현재의 온라인 행정서비스공급을 좀 더 확충시켜야 하며 부족 부분도 보충하여야 할 것이다.

2006년 전자정부 2.0 프로그램이 제시하는 구체적 조치로는

- * 행정서비스 수요분석을 통한 현재의 온라인 행정서비스와 인터넷 공급의 전면적 재검토
- * 연방의 주요 행정서비스에 대한 사용자 중심의 최적화작업

- * 전자시스템을 이용한 행정서비스의 사용 확대를 위한 온라인 접근장애물의 제거

2) 행정과 경제의 전자적 협동작업

전자정부의 행정서비스 업무에 있어서 가장 큰 능률성 잠재력은 행정과 경제의 중간점에 놓여 있다. 따라서 미래지향적인 행정은 행정과 경제 간의 행정절차로 인한 비용절감과 과도한 관료주의로 인한 지출감소를 달성키 위해 양자 간의 통합적인 업무추이와 정보통신에 기초를 둔 의사소통에 더욱 더 중점을 두어야 한다.

2006년 전자정부 2.0 프로그램이 제시하는 구체적 조치로는

- * 적절한 진행연결점을 위한 기술적, 조직적인 전환작업
- * 행정청과 기업에게 좀 더 효율적인 전자적 행정서비스제공을 위한 연방차원의 전자정부 종합본부기구의 설치

3) 전자정부와 전자상거래를 위한 신분확인강화

인터넷을 통한 전자거래가 활성화 되기 위해서는 온라인 서비스의 외형적 인프라구축도 필요하지만 그에 앞서 모든 당사자들의 신분확인의 안정성 확보가 무엇보다도 필요하다. 또한 거래의 법적 구속력을 위해서는 전자서명으로 인한 의사표시에 법적 구속력을 부여하는 법 이론의 정비도 필요하다. 전자 주민등록증(개인신분증)을 통해 국민과 경제사이의 좀 더 안전한 신분확인이 가능해 질 것이며 이를 통해 경제와 행정사이의 거래서비스도 확충될 것이다.

2006년 전자정부 2.0 프로그램이 제시하는 구체적 조치로는

- * 2008년부터 전자 주민등록증 공급을 통해 전자정부와 전자상거래의 온라인 신뢰성 확보
- * 전자정부프로그램 안에서 공동행정업무를 지원하고 있는 광범위한 전자적 개인식별 수단의 확충

4) 전자적 의사소통공간의 확보

국민과 기업 그리고 행정청간에 전자적 의사소통이 원활히 이루어지기 위해서는 안정성과 신뢰성이 전면 보장되는 국민포탈사이트의 구축이 무엇보다도 필요하다. 국민포탈사이트가 구축되면 그곳에서 많은 국민들이 쉽고 안전하게 그리고 실명으로 행정서비스를 향유할 수 있게 될 것이다. 물론 국민 포탈사이트에서 개인별 데이터자료와 개인정보는 당연히 보호되어야 한다. 즉 개인별 문서작업뿐만 아니라 수많은 개인정보들이 침해되거나 유출되는 일없이 안전하게 장기적으로 보전되어야 하며 관련 행정관청 역시 국민에 대응하여 상대방의 위치에서 효율적인 업무수행을 제공하여야 한다.

2006년 전자정부 2.0 프로그램이 제시하는 구체적 조치로는

- * 확실한 전자주소를 통한 전자뉴스의 교환의 확보
- * 국민들을 위한 포털사이트 구축을 통하여 안전한 개인식별 작업의 지원
- * 국민 포털사이트에서 개인의 전자문서와 개인정보의 안전성 확보

제 2 절 독일 사회복지제도의 개혁: Agenda 2010

1. 독일의 사회복지제도의 기본: 생존배려

독일은 이미 바이마르 공화국시절부터 스스로 사회국가라고 칭하였으며 이에겐 생존배려(Daseinvorsorge)개념이 그 중심을 차지하고 있었다. 1930년대에 Forsthoff교수에 의해 창설된 생존배려의 개념은 독일의 현대국가성을 가장 적절하게 표현하고 있는 개념이기도 하다. 생존배려라 함은『지배적 생활공간을 상실한 현대인 생존가능성을 위해 필요한 일체의 것을 위해 국가가 전개하는 활동』을 말한다. 현대인은

기초적인 생활재조차 소유하지 못하고 있기 때문에 그 생활재의 급부 측면이 중요한 의미를 가지게 되는 것이다. 즉 개인의 행정급부에의 참여와 그러한 참여를 통한 공법상의 보호를 보장하는 것이 생존배려 개념의 목적이다.

Bonn기본법 이후 독일은 좀 더 적극적으로 사회국가원리에 따른 사회보장제도를 확충하였다. 독일연방헌법재판소는 생존보장에 기여하는 공법상의 지위는 재산권의 보호대상이 된다고 하면서 생존보장을 위한 사회보장제도의 중요성을 강조하기도 하였다.

하지만 1990년대 이후 신자유주의 경제관이 표출되면서 국가가 직접 경쟁관계에 참여하거나 경제활동에 개입하는 빈도가 증가하기 시작하였다. 특히 기존의 독점적 지위에서의 국가의 역할에 커다란 변화가 이루어졌으며 국가는 이제 스스로 경쟁력을 갖추지 않는 한 그 정체성이 상실되는 위기에 직면하게 되었다.

2. Agenda 2010의 의의

(1) 개념

Agenda 2010은 2003년 독일의 사민당(SPD)정권이 들어서면서 신자유주의와 세계화의 물결 속에서 끊임없이 추락해 가는 독일의 현상적 문제점, 그 중에서도 사회보장제도와 노동시장의 근본적 문제점을 변혁시키기 위한 종합적 개혁프로그램이다. Agenda 2010은 2003년 4월 14일 당시 연방수상인 Schröder가 취임하면서 국회에서 제시한 국정프로그램(Regierungserklärung)에서 처음 소개 되었으며, 당시 집권여당인 사민당(SPD) 외에도 기민당(CDU/CSU) 및 녹색당(Die Grünen)의 전폭적인 지지를 받으면서(야당 중에서는 오직 PDS만 공식적으로 반대하였음) 추진되었다. 2005년 11월 29일 사민당정권에서 현재의 기민당정권으로 교체되었지만 여전히 Agenda 2010은 중단 없이 추진 중에

있으며, 현 Merkel수상도 그의 취임연설에서 Agenda 2010은 독일 역사에서 가장 용기 있는 정책이었으며 이로 인해 독일 사회개혁의 변화의 첫 장을 열 수 있었다면서 Schröder 전수상을 극찬하기도 하였다. Agenda 2010의 기본적 개념은 2000년에 포르투갈에서 개최된 유럽정상회담에서 “경쟁력있고 역동적인 지식기반사회로서 세계의 중심: 유럽”을 위한 『리스본 Agenda 2010』에 그 뿌리를 두고 있다.

(2) 성립 배경

전통적인 사회국가인 독일의 경우 여타의 다른 국가들과는 달리 확고한 사회보장제도를 통해 복지정책을 극대화시키면서도 산업경제적인 측면에서 세계 최고의 기술국가로서 그동안 경쟁력을 누려왔다. 그러나 90년대 이후 유럽통합이라는 소용돌이와 신자유주의와 세계화의 물결 속에서 무역장벽이 무너지자 그 경쟁력에서 문제점들이 속출되기 시작하였다. 특히 의료보험, 국민연금, 실업자수당 등의 사회보험의 고갈, 실업률 상승과 경제상황의 악화 등의 문제점에서 근본적인 개혁이 없는 한 더 이상 독일이 정상적으로 작동될 수 없다는 것을 뼈저리게 느끼게 되었다. 즉 독일의 국가안위를 위하고 최소한의 사회보장을 유지하기 위해서라도 사회개혁이 필수적으로 필요하다는 인식을 갖게 된 것이다.

이러한 사회적 비효율성은 그동안 독일이 연혁적으로 기본권보장에 너무 충실해 온 결과에 그 원인이 있다. 두 차례의 세계대전에서의 패전 후 독일은 확고한 기본권존중, 인간존엄성 확보, 사회국가이념의 제도적 보장 등의 헌법정신을 실제 생활에 그대로 적용시키려고 노력하였으며 그 결과 국가예산정책이 효율성이라는 측면보다는 사회보장제도의 절대적 보장에 너무 치중해 왔던 것이다. 그 결과 너무나 많은 국가예산이 사회급부에 소진되었고 사회는 계속 정체되어 버렸으며 능률성, 효율성, 신축성이라는 단어는 독일사회와 거리가 먼 단어

로 고착되어 버렸다. 이러한 현상 아래에서 독일 역시 생존을 위한 변화의 시도를 하지 않을 수 없었고, 그 결과물이 Agenda 2010과 같은 개혁 프로그램이다. 이런 점에서 독일의 경우는 기존의 전형적 자본주의화 된 시장경제시스템에서 좀 더 효율적인 경쟁력강화를 위한 개혁을 추진하였던 미국이나 우리나라의 경우와는 그 변화의 동기가 분명 다르다고 할 수 있다.

(3) 목 표

Agenda 2010의 기본목표는 2010년까지 독일을 “복지와 노동에서의 세계정상”으로 다시 재창조하는 것이다. 근본적으로 기존의 사회국가 시스템을 전면개편하고 예산과 경제정책에 있어서도 대대적인 수정을 가하여 독일을 경제적으로 부강한 국가로 만드는 것이다. 이를 위하여 그동안 국가가 일방적으로 수행하였던 많은 부분에서의 국가원조, 특히 의료보험, 연금보험, 실업수당 등의 사회적 복지정책부분에서의 국가원조를 대폭적으로 삭감하여 산업부분에 경제적 투자를 함으로써 오히려 일자리 창출을 증진시키겠다는 것이다.

국가는 시장경제에서 행정명령을 통하여 일자리를 창출할 수 없을 뿐만 아니라 기존의 일자리를 공공투자를 통해 확고하게 할 수 없기 때문에 단지 공급경제적인 개별조치만을 취할 수 있다. 즉 개인투자를 장려하는 촉진정책을 통해서만 소극적으로 일자리를 창출할 수 있기에 Agenda 2010은 한편으로 신고전주의 이념과 그 궤를 같이 하고 있다고 보아야 한다.

3. Agenda 2010의 내용

Agenda 2010의 주요내용은 독일 사회복지의 대폭적인 축소이다. 실업자수당을 포함한 고용정책이나 노령과 의료에 대한 사회부조의 대

폭적인 감축을 통하여 국가재원을 절약하려는 것이다. 즉 지금까지 국가가 국민을 위해 제공하였던 많은 급부에 대하여 이제는 국민 스스로 준비해야 하는 상황에 이른 것이다.

(1) 경제영역

- * 수공업법개정을 통한 중산층의 확충
- * 해고보호규정의 완화
- * 근무에서의 임금부대비용의 근로자에게로의 변경
- * 중소기업 등을 위한 저금리의 대출정책(은행금리보다 2% 저리)
- * 중소기업에 대한 통계의무 면제
- * 경제활동에 방해가 되는 360개 법령 폐지
- * 계획단순화법을 통한 투자촉진책
- * 에너지경제법 개정을 통한 2010년까지 발전소 신축에 10억 유로 투자
- * 2007년까지 이산화탄소 건물오염정화 프로그램에 7억 유로 투자

(2) 교육영역

- * 청소년을 위한 특별교육프로그램
- * 직장에서 전문적이고 경험이 풍부한 장인(마이스터)에 의한 직업 교육
- * 장래 5년간 교육지출비의 25% 인상
- * 좀 더 많은 젊은이들이 대학교육을 받을 수 있도록 대학학비보조금법의 전면개정
- * 학생들이 방과 후 학교에서 좀 더 집중적으로 교육받을 수 있도록 하는 방과후 학교에 대한 재정투자

(3) 세금영역

- * 세금면제인 연간소득의 상한선을 7664유로로 상향 조정
- * 기업경쟁력 제고를 위하여 법인세를 25%에서 19%로 인하
- * 영업세의 상당부분을 소득세로 전환

(4) 노동시장

- * 실업자수당의 금액과 기간의 전면적 축소
- * 실업자부조 삭제
- * 노동청에 의한 직장 소개시 특별한 사유가 없는 한 수락강요

(5) 건강영역

- * 법정 국민건강보험법률의 현대화 작업
- * 의료비용에서의 자기 부담율을 연간소득의 2%로 상승, 장기요양의 경우는 1%
- * 치아 임플란트 비용은 앞으로 의료보험대상에서 제외

(6) 국민연금영역

- * 국민연금금액의 소득금액의 19%로의 고정
- * 국민연금금액의 장기적 인상을 위한 연금형식의 보장

(7) 가정영역

- * 3세 이하의 어린이 보육을 위한 투자확충
- * 중일 어린이집의 확충

제 5 장 결 론

앞에서 살펴본 바에 의하면 행정서비스의 질의 향상은 행정의 신뢰성, 기능성, 정당성, 반응성, 효율성을 높이는 것⁸⁵⁾이다. 뿐만 아니라 질의 향상은 양적인 서비스의 증가도 포함한다. 이러한 서비스의 제공을 담보하기 위해 행정은 국민들인 이용자에게 엄숙한 약속을 선언하는 헌장을 제정하며, 그 이행에 대한 평가를 수행한다. 이러한 행정서비스의 질의 향상을 위한 헌장제정은 국가의 개혁이라는 틀에서 이루어지고 있다. 한편 오늘날 국가의 개혁은 필수적으로 전자행정이라는 현대적 수단을 사용하여 획기적으로 그 효과를 극대화하고 있는데 이에 따른 새로운 문제가 발생하여 행정의 현대화는 오히려 법적 안정성을 해치고 국민간의 평등성을 위협하는 위험성이 따르므로 각국은 행정기관이 보유한 개인 정보를 보호하는 동시에 목적에 따른 통제를 통해 적법성을 확보하는 한편 사회적, 경제적 약자를 보호하는 “사회적 유대”에 기초한 서비스의 제공을 통하여 국민들 간의 평등성을 해치지 않도록 유의하고 있다.

그러나 헌장제정의 법적 함의에 있어서는 각국의 태도가 상이하며 특히 이에 대한 접근태도의 상이성은 프랑스와 영국의 경우 극명하게 드러난다. 오늘날 공공서비스 개념은 범세계화 되고 있다. 물론 공공서비스 개념이 프랑스에서 말하고 있는 개념의 범위와 차이가 있다거나 충분히 법적 개념으로 성숙되어 있지 못하고 아직은 정치·행정적인 용어에 불과하다는 차이는 있지만 분명히 각국 행정현실에 존재하고 있고, 정치적으로는 이미 매우 중요한 사항이며 유럽연합에서 보는 바와 같이 점차 법개념화하고 있다. 한국의 행정현실에도 곧바로 자리하여 각 행정기관 홈페이지마다 제일 먼저 떠있는 것이 바로 행정서비스 헌장이다.

85) Charles Debbasch, Frédéric Colin, “Administration Publique”, Economica, 2005, p.994.

그러나 법치국가에서 어떠한 정책도 법의 테두리 내에서 이루어져야 하며 각국에는 나라마다 운영하는 법체계를 가지고 있다. 한국의 행정서비스 현장의 제정이 비록 영국의 시민현장에서 가장 많은 시사를 받았다 하여도 영국 시민현장의 정신은 한국의 법체계에 따라 다시 태어나야 한다. 첫째, 한국은 프랑스와 마찬가지로 공법과 사법을 분리하고 행정소송을 민사소송으로부터 분리하여 따로 운영하는 “행정제도”(Régime Administratif)국가이므로 국가가 제공하는 서비스 역시 원칙적으로 공법의 적용을 받고 행정소송의 대상이 되는 행정적 서비스와 원칙적으로는 사법의 적용을 받고 민사소송의 대상이 되는 상공업적 서비스로 명확히 나누어진다. 이때 행정적 서비스에서의 시민은 강화된 이용자 즉, 주권자이면서 이용자이지 상공업적 서비스의 대상인 고객이 아니다. 그런데 대통령훈령 제70호에 의한 행정서비스현장 제정지침은 국민을 행정의 고객으로 규정하고 있는 오류를 범하고 있으며, 각 영조물 법인 중, 대한주택공사와 한국토지공사⁸⁶⁾와 같이 명백히 상공업적 서비스를 담당하는 공기업이 아닌 행정적 영조물법인(공단이라고 명명하는 것이 타당함)이 행정서비스 현장이 아닌 고객서비스 현장을 제정하고 실천하는 법리상의 오류를 범하고 있는데, 한국에서의 공공기관의 분류는 법인격 여부를 불문하며 법적 기준이 아닌 회계기준을 적용하고 있다. 이러한 분류 방법은 한편으로는 대단히 실용적인 것으로 보일 수도 있으나 법적 기준을 무시함으로써 “행

86) 한국토지공사와 대한주택공사는 그 목적이 영리에 있지 않을 뿐만 아니라 상당부분의 업무도 공행정 업무(토공법 제9조, 주공법 제3조)이며 별칙조항에 있어서의 공무원의 의제(토공법 제27조, 주공법 제10조), 주택공사의 국가 또는 지방자치단체의 의제(토공법 제19조 4항, 5항, 주공법 제9조)등을 규정하고 있어 행정적 성격이 선명하며, 자금조달에 있어서도 한국토지공사의 경우, 정부의 차입금, 토지채권의 발행 등 영업활동이 아닌 수익에 상당부분 의존하고 있고(토공법 제10조) 용지 보상에 대한 분쟁도 행정소송(토공법 제19조 3항)에 의하고 있기 때문에 상공업적 영조물법인이 아닌 행정적 영조물법인으로서 상공업적 서비스가 아닌 행정적 서비스를 제공하고 있다.

정제도(Régime Administratif)”의 성격을 탈색시켜 적용법규가 무엇인지, 어떤 소송의 대상인지가 불명확해지는 문제점이 있다.

여기에 덧붙여 공공기관의 명칭은 재단, 공단, 조합, 회, 연구원, 개발원, 연구소, 정보원, 교육원, 연수원, 공사, 은행, 사무소, 청, 관, 병원 등의 다양한 명칭이 사용되고 있으나, 명칭만으로는 그 기관의 법인격 유무 여부나 행정적 서비스기관인지 상업적 서비스 기관인지 판별하기 어려울 만큼 용어가 무분별하게 사용되고 있다. 이러한 혼란에 마치 공법관계도 사법관계도 아니거나 또는 그 양자를 겸비하는 듯한 중간적영역을 가리키는 듯한 “특수법인” 등의 용어 사용은 혼란을 더욱 부채질한다. 그러나 상공업적 영조물법인이 되기 위해서는 ① 목적, ②재무상의 운영형태, ③운영방식의 세가지점에서 사기업에 유사하여야만 상공업적 영조물법인으로 간주할 수 있다. 즉, 재화와 용역을 상품화하고, 운영자금의 대부분이 이용자의 사용료로 충당되고, 회계상, 그리고 이용자와의 분쟁이 사법의 적용을 받을 때에만 상공업적 영조물법인으로 간주되고 그 중 어느 하나를 결하여도 모두 행정적 영조물법인으로 간주된다.⁸⁷⁾ 법치행정의 궁극적 해결은 소송에 의할 수밖에 없으므로 중간적 영역이란 행정소송과 민사소송을 구분하고 있는 나라에서는 궁극적으로 존재불가능하다.

둘째, 다른 한편으로는 헌장의 법적 구속력에 대한 문제가 남아있다. 영국에서는 헌장의 제정형식이나 법적 구속력에 있어 모두 법적 효력을 배제 하고 정치적 약속으로만 이해하고 있으나, 우리의 경우, 이미 대통령훈령이라는 법형식을 취하고 있다. 헌장의 법적 구속력에 있어서는 “행정서비스 헌장”의 구속력이 “고객서비스 헌장”의 구속력보다 강할 것이라는 일반인들의 막연한 선입견과는 달리 고객서비스 헌장은 상업적 약속이기 때문에 민사적, 형사적, 행정적⁸⁸⁾ 구속을 받

87) Olivier Dugripm Luc Saidj, “Les établissements publics nationaux” L.G.D.J. 1992 p.33.

88) ex. 공정거래위원회에의한 행정적 제재.

지만 행정서비스 헌장은 훈령에 대한 외부적 효력을 인정한다 하더라도 그 법형식이 강행적 내용을 담고 있지 아니할 경우에는 법적 구속력을 인정하기 어렵기 때문에 행정의 신뢰성에 대한 상실을 야기할 수 있다. 물론 평가를 통한 내부적 통제는 이루어지고 있지만 이용자에 대한 약속의 불이행이라는 관점에서 이 문제는 적법성에 의한 통제의 문제보다는 행정책임에 대한 통제를 확대하여 해결하는 것이 보다 바람직한 것으로 생각된다. 앞으로 행정책임을 확대할 수 있는 이론과 관례의 발전을 기대해본다.

參考文獻

<영 국>

- Christopher Pollitt, *The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis*, in *Public Money & Management*, April-June, (1994).
- Clark, David, *Citizens, charters and public service reform in France and Britain*, in *Government & Opposition* vol. 35 Issue 2, (2000).
- C. Pollitt, *Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom*, in *Public Administration Review* 56:1 (1996).
- Gavin Drewry, *CITIZEN'S CHARTERS Service quality chameleons*, in *Public Management Review* vol. 7 Issue 3.
- Jonathan Tritter, *THE CITIZEN'S CHARTER: OPPORTUNITIES FOR USERS' PERSPECTIVES?*, in *Political Quarterly*, Oct.-Dec. 1994.
- Peter K. Falconer and Kathleen Ross, *Citizen's Charters and public service provision: lessons from the UK experience*, in *International Review of Administrative Sciences* Vol. 65, (1999).
- Roger Lovell, *CITIZEN'S CHARTER: THE CULTURAL CHALLENGE*, in *Public Administration* Vol. 70 Autumn, (1992).
- Schiavo, Luca Lo, *QUALITY STANDARDS IN THE PUBLIC SECTOR: DIFFERENCES BETWEEN ITALY AND THE UK IN THE CITIZEN'S CHARTER INITIATIVE*, in *Public Administration* Vol. 78 Issue 3, (2000).

參 考 文 獻

United Nations, *UN Global E-government readiness report 2005*, UNPAN 2005.

권오철, “외국의 행정서비스현장제도 실천사례”, 지방행정 2000.

이광윤, “공공서비스이론의 범세계화에 관한 연구”, 토지공법연구 제 21집 (2004).

이상훈, “고객 지향적 행정서비스를 위한 시민현장제도에 관한 연구”, 경기개발연구원 (1999).

최양식, 영국을 바꾼 정부개혁, (매일경제신문사, 1998).

< 프랑스 >

Charles Debbasch, Frédéric Colin, “Administration Publique”, Economica, 2005

Documentation française; “L'accueil et la relation usagers/clients/citoyens au service public”, 2004.

Documentation française; “La participation des usagers/clients/citoyens au service public”, 2003.

Documentation française; “La satisfaction des usagers/clients/citoyens au service public”, 2004.

Larousse사전

Lucie Cluzel-Métayer, Le service public et l'exigence de qualité, Dalloz 2006.

Olivier Dugripm Luc Saidj, “Les établissements publics nationaux” L.G. D.J. 1992

< 독일 >

Bayerische Staatsregierung, Verwaltung 21 - Reform für modernes Bayern,
2005

Bundesministerium des Innern, BundOnline 2005, Abschlußbericht vom
24. 2. 2006

Bundesministerium des Innern, BundOnline 2004 Umsetzungsplan

Bundesministerium des Innern, E-Government 2.0, Das Programm des Bundes,
2006

Bundesministerium des Innern, Modernisierung der Bundesverwaltung, 2004

Die Bundesregierung, Moderner Staat - Moderner Verwaltung, Programm,
1999

Die Bundesregierung, Moderner Staat - Moderner Verwaltung, Deutschland
präsentiert erfolgreiche Verwaltung Erste europäische Qualitätskonferenz,
2000

Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, 10 Aufl., 1973

Felix Piazzola, Franchis-System in der öffentlichen Verwaltung, 2005

Jörg von Lucke/Heinrich Reinermann, Speyerer Definition von E-Government,
2005

M. Beate Lohmann, Bürokratieabbau und Bessere Rechtsetzung auf Bun-
desebene, 2006

M. Julius Müller, Ist Sozialstaat an Ende?, 2003

Rainer Roth, Agenda 2010 - Hintergründe und Alternativen, 2003

SPD, Agenda 2010: Unsere Argument, 2003