

옴부즈맨제도의 이론과 실제

장 원 석*

목 차

- I. 옴부즈맨제도의 의의
- II. 옴부즈맨제도의 전개와 변용
- III. 옴부즈맨제도의 사례연구 :
하와이 옴부즈맨 보고서, 1991-1992년
- IV. 옴부즈맨제도의 평가

I. 옴부즈맨제도의 의의

정부는 94년 1월 공포된 「행정규제및 민원사무기본법」에 따라 4월 9일 옴부즈맨제 성격의 국민고충처리위원회를 발족시켰다. 국민총리직속으로 출범한 임기3년의 국민고충처리위원회는 5명의 위원으로 행정업무에 대한 민원처리를 전담하게 된다. 국민들이 위원회에 제기할 수 있는 민원은 중앙정부및 지방자치단체의 행정행위를 비롯 공공단체와 행정권한을 위임받은 협회, 조합 등을 모두 포함한다. 국민고충처리위원회가 모델로 하는 옴부즈맨제도는 한국의 민주주의가 도입하려는 최선의 민주제도로써 아직은 국내에 충분히 소개되지 않은 상태에 있다. 옴부즈맨제도에 대한 일반적인고찰과 더불어 하와이옴부즈맨제도를 예로 들어 제도운용의 구체적인 사례를 살펴본다.

옴부즈맨(Ombudsman)제도는 관료의 권력남용에 대한 시민의 불만을 조사하기 위한 호민관(citizen's defender)제도를 말한다. 옴부즈맨은 스웨덴어로서 대리인(representative, agent)을 의미한다." 당사자를 대신하여 문제를 해결한다는 뜻이다.

옴부즈맨제도의 다양한 형태를 고려할 때 이념형을 추출해 범에 있어서 다소의 무리가 따르지

* 사범대학 국민윤리과(Dept. of National Ethics Education, Cheju Univ., Cheju-do, 690-756, Korea)

1) Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea* (Toronto: McClelland and Stewart, 1973), p. 2.

만 다음과 같이 그 특징들을 열거해 볼 수 있다.²⁾ 우선 옴부즈맨은 헌법 혹은 법률에 의해서 권한을 부여받는다. 옴부즈맨은 의회에서 선출되지만 의회로부터 독립된 국가기구이며 관료와 이해당사자 사이에서 공정한 중재자의 역할을 수행한다. 옴부즈맨은 의회의 위원(legislative commissioner)으로서 업무수행과 관련하여 독립성과 자율성을 확보하고 있으나 활동결과를 매해 의회에 보고할 의무를 갖는다. 옴부즈맨은 접수된 민원에 근거하여 행정행위의 합법성 혹은 합리성여부를 조사하고 적절한 시정조치를 권고한다. 민원인은 일단 사건을 접수시킴으로서 자신이 역할을 완료하며 이후의 모든 문제처리는 옴부즈맨의 임무이다. 근거없는 사안에 대해서 옴부즈맨은 조사를 거부할 수 있다. 따라서 옴부즈맨에게는 법률관계를 분석할 수 있는 전문성이 요구되며 이 문제는 부분적으로 그가 지휘하고 있는 참모진에 의해서 해결된다. 옴부즈맨은 조사과정에서 해당부서에 대하여 자료제공을 요청할 수 있으며 담당자에게 질의할 수 있다. 조사결과를 근거로 당국에 대해서 불량행정의 교정을 요구하고 나아가서 관계법령이나 제도의 변경을 유도할 수 있다. 기소권이 주어지지 않기 때문 옴부즈맨은 설득과 타협의 수단에만 의존한다. 그럼에도 불구하고 옴부즈맨의 충고가 권위를 갖는 것은 공정한 조사의 관행, 국가최고권력의 배경, 그리고 매해 조사보고서를 공표한다는 사실에서 기인한다.³⁾

옴부즈맨제도의 의의는 상호적인 두개의 범주로 나누어 생각해볼 수 있다. 하나는 시민의 권리보호이다. 옴부즈만제도는 거대국가의 등장으로 왜소화된 시민의 능력감을 회복시키고 즉각적인 권리회복을 가능케 한다. 시민은 무기력감을 극복하고 더이상 불의를 감내하지 않게 된다. 옴부즈맨제도는 특히 여타의 구제수단을 확보하고 있지 못하는 사회적 약자의 보호기제로서 유효하다.

다른 하나는 공권력에 대한 통제이다. 옴부즈맨은 관료집단의 재량권 남용을 억제하면서 도처

2) Gerald E. Caiden (ed.), *International Handbook of The Ombudsman : Evoluton and Present Function* (Westport, Conn. : Green Wood Press, 1983), pp. 13-14를 중심으로 정리하였다. 옴부즈맨제의 중요한 특징들을 설명하고 있는 문헌으로서 Larry B. Hill, *Ombudsman, Bureaucracy, and Democracy* (New York : Oxford University Press, 1975), chapter 1; Donald C. Rowat (ed.), *The Ombudsman : Citizen's Defender* (London : Allen and Unwin, 1968), p. xxiv; Stanley V. Anderson, *Ombudsman Papers : American Experience and Proposals* (Berkeley, Calif. : Institute of Governmental Studies, University of California, 1969), pp. 3-4. 옴부즈맨제도에 대한 고전적 연구로서 앤더슨과 겔호른, 로바트 3인의 저술을 꼽는다. Stanley V. Anderson (ed.), *Ombudsman for American Government* (Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1968); *Ombudsman Papers : American Experience and Proposals* ; W. Gellhorn, *When Americans Complain : Government Grievance Procedures* (Cambridge, MA : Havard University Press, 1966); *Ombudsman and Others : Citizens' Protectors in Nine Countries* (Cambridge, Mass. : Havard University Press, 1967); Donald C. Rowat (ed.), *The Ombudsman : Citizen's Defender* (London : Allen and Unwin, 1968).

3) 심리적인 효과의 위력은 대단하다. 가령 하와이의 경우 대부분의 문제는 공식적인 수단에 호소하기 이전단계에서 비공식적 대화를 통하여 자발적으로 시정조치된다. Stanley V. Anderson, and Jhon E. Moore (eds.), *Establishing Ombudsman Offices : Recent Experience in the United States* (Berkeley : Institute of Governmental Studies, 1972), p. xiii.

에 산재해 있는 작은 독재자들과 투쟁한다. 음부즈맨은 또한 관료제의 무사안일주의와 형식주의를 문제삼는다. 따라서 음부즈만제도는 관료제에 대한 효과적인 민주통제기제일 뿐만 아니라 일찌기 베버가 영혼없는 전문가라고 지적했던 관료제의 화석화현상을 극복하기 위한 수단으로서 의의를 동시에 갖는다.⁴⁾

관료집단 역시 음부즈만제도의 수혜자일 수 있다. 관료 개개인이 공권력에 의한 불이익을 강요당할 수 있을 뿐만 아니라 공정한 조사는 행정의 권위를 회복시켜 주기 때문이다.⁵⁾

음부즈맨제도는 민원처리, 행정통제, 인권보호등을 위해 기능하는 기존의 유사 제도와 무엇이 다른가? 그것은 음부즈맨제도가 형식적인 법의 절차에 호소함없이 실질적인 문제해결을 시도한다는 점과 이에 따른 시간과 경비의 최소화, 본격적인 행정감시기구로서의 권위, 시민의 목소리를 대변하는 호민관의 이미지등이 음부즈맨제도의 존재의의를 정당화한다.

래리 힐(Larry B. Hill)은 음부즈만 제도의 목표로서 다음의 6가지를 주장하였다. 6) 첫째 개별적인 불법행위를 바로잡는다. 둘째 관료제를 보다 인간화시킨다. 셋째 대중의 정부로부터의 소외를 완화시킨다. 넷째 관료제를 감시함으로써 권력남용을 예방한다. 다섯째 부당한 비난에 대해 공무원의 결백을 입증한다. 여섯째 행정개혁을 도모한다.

II. 음부즈맨제도의 전개와 변용

1809년 스웨덴에서부터 출발한 음부즈맨제도는 20세기에 들어서도 여전히 스칸디나비아적인 산물로 간주되었고 스웨덴과 핀란드만이 이 제도를 성공적으로 운용하여 왔다. 그러나 1960년대 이후 음부즈맨제도는 세계적으로 급속히 확산되기 시작하였으며 서구민주주의가 고안해 낸 최신의 민주기제로서 평가받기에 이르렀다. 복지사회의 등장에 따른 관료제의 심화, 인권문제에 대한 관심의 제고, 대중교육의 보급과 참여의 증대등의 객관적 여건외에 음부즈맨들의 개인적인 노력과 유엔의 관심등이 음부즈맨제의 중요성을 더욱 부각시켰다. 대체적으로 서구의 선진국가에서는 음부즈맨제도가 복지행정과 관련하여 일상적인 시민생활의 불편을 해결해 주는 작은 기능을 수행하고 있지만⁷⁾ 제3세계의 경우 인권이나 생존권의 문제를 해결하기 위한 무거운 역할을 수행하고 있는 실정이다. 결국 이 제도의 의의는 각국이 처해있는 상황과 직접적인 관계를 맺는다. 음부즈맨제의 수용을 위한 제조건이 충족되지 않은 나라에서 오히려 당위로서 제도의 필요

- 4) Gerald E. Caiden (ed.), *International Handbook of The Ombudsman: Evoluton and Present Function*, p.9.
- 5) 최근의 자료에 의하면 오랜 역사를 자랑하는 스웨덴의 경우 지방정부에 대한 불만의 80%가 가각 되고 있다. Sam Zagoria, *The Ombudsman: How good governments handle citizens' grievances* (Cabin John, MD/Washington, DC: Seven Locks Press, 1988), p.5.
- 6) Larry B. Hill, *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1976), p. 319.
- 7) 복지사회의 등장은 '불만의 사회학'의 중요성을 인식시켰으며 음부즈맨제도도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다. Brenda Danet, "Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role," *Administration and Society*, Vol. 10, No. 3 (November, 1978), p. 338.

성이 요청된다는 역설적인 주장을 할 수도 있다.⁸⁾

우선 옴부즈맨제도의 기본적인 모델을 검토해보자. 옴부즈맨제도의 다양한 변형태에도 불구하고 독립성과 중립성을 중시하여 국회의 선출과 이에 따른 행정부로부터의 독립을 포기할 수 없는 제도상의 특징이라 했을 때 다음의 세가지 유형을 지적할 수 있다. 첫째는 고전적인 스웨덴-핀란드 모델이다. 스웨덴과 핀란드의 고전적인 모델은 강력한 옴부즈맨의 존재를 특징으로 한다. 옴부즈맨은 법원의 결정을 조사할 수 있는 권한이 있으며⁹⁾ 경찰을 감독한다. 옴부즈맨은 정부장관의 결정까지를 조사대상에 포함시킨다. 또한 옴부즈맨의 기소권이 인정된다. 옴부즈맨의 활동결과는 언론에 철저히 공개되고 중요한 문제의 경우 옴부즈맨의 결정은 논란의 대상이 된다. 스웨덴과 핀란드의 경우 국왕에 의해 임명되는 민원처리 주무장관(chancellor of justice)이 별도로 존재하여 유사한 역할을 수행해 왔으나 오늘날 의회소속의 옴부즈맨이 시민의 불만처리를 거의 전담하고 있다.

비스칸디나비아국가로서 최초로 본격적인 옴부즈맨제도를 도입한 나라는 뉴질랜드이다.¹⁰⁾ 뉴질랜드는 1962년 스웨덴 모델에 부분적인 수정을 가하여 오늘날 일반화된 옴부즈맨제도의 보편적 모델을 제시하였다. 뉴질랜드의 옴부즈맨제도는 스웨덴과는 달리 법원의 결정을 조사할 권한이 없다. 그리고 해당공무원에 대해서 기소할 권한이 없다. 권고와 설득만을 행하는 옴부즈맨의 이념형은 사실상 뉴질랜드의 방식에 입각해 있다. 또한 뉴질랜드는 옴부즈맨의 행동범위를 행정부의 국장까지로 제한하여 장관의 결정을 조사대상에서 제외시켰다. 뉴질랜드의 옴부즈맨제도와 관련하여 특기할만 한 사항은 옴부즈맨제도의 남용을 막기위해 다른 국가와는 달리 2.25\$의 비용을 요구하고 있다는 사실이다.

뉴질랜드식 옴부즈맨제도의 변형은 1967년 영국의 옴부즈맨제에 의해서 이루어졌다. 세번째 유형인 영국모델은 옴부즈맨제도를 수용하는 의원내각제국가의 고민을 잘 보여준다. 영국은 의회주권국가이며 따라서 의원의 역할을 능가하는 국가가기구의 존재를 인정할 수 없다. 따라서 영국은 옴부즈맨제도를 수용함에 있어서 모든 민원은 국회의원에 의해 우선적으로 검토되도록

8) Donald C. Rowat, "the Suitability of the Ombudsman Plan for Developing Countries" *International Review of Administrative Science*, Vol. 50, No.3. 1984. p.211.

9) 외국에서 체포된 후 재판을 받기위해 국내로 이송된 사람의 교통비용을 본인이 부담하도록 법원이 명령했을 때 당사자가 이의를 제기하였다. 옴부즈맨이 이를 검토하여 법원의 결정이 부당하다고 판단하고 정부에게 비용의 반환을 요구하였으며 요구가 수락되었다. 그러나 관련법규가 이 문제에 대해서 분명하지 못했으므로 판사에게는 책임이 없었다. Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*, p.8.

10) 뉴질랜드는 옴부즈맨제도의 제도화에 성공한 대표적 사례로 평가되었다. 이곳에서는 민원인과 해당공무원의 상호협조가 하나의 규범이 되고 있다. Larry B. Hill, "Institutionalization, the Ombudsman and Bureaucracy," *American Political Science Review*, Vol. 68, No. 3(September, 1974), p. 1085. 뉴질랜드에 있어서 공무원의 태도변화는 옴부즈맨의 공정성에 대한 신뢰에서 비롯하였으며 옴부즈맨제도는 심지어 근거없는 불만제기에 대처하기 위한 안전판으로까지 인식되었다. Kent M. Weeks, "Public Servant in the New Zealand Ombudsman System." *Public Administrative Review*, Vol. 29, No. 6(November/December, 1969), pp. 636-637.

규정하였다. 의원의 재량에 의해서 문제의 조사가 옴부즈맨에게 위임되며 옴부즈맨의 조사결과는 해당의원에게 보고되고 의원이 당사자에게 결과를 통보한다. 뿐만 아니라 옴부즈맨의 활동을 사실상 제약하는 여러 단서조항을 두고 있다. 가령 국가안보나 공익과 관련된 사항에 대해서 행정부는 자료제출을 거부할 수 있다. 의원내각제하에서 정부의 구성이 사실상 의회와 중복되고 있고 따라서 정부의 역할에 대한 과도한 비판은 의회의 권한을 잠식할 수 있기 때문에 영국의 옴부즈맨인 PCA(Parliamentary Commissioner for Administration)는 첫번째 모델이나 두번째 모델과 비교할 때 상대적으로 약화된 지위를 확보하고 있다.¹¹⁾ 영미법국가와 달리 대륙법국가의 경우 잘 정비된 행정재판제도의 존재로 인하여 옴부즈맨제도의 도입이 지연되어 왔으나 점차 별개의 역할이 인정됨으로써 뒤늦게 보급되는 추세에 있다.

이상과 같은 의회형 옴부즈맨제도는 행정부소속의 옴부즈맨제가 도입되면서 새로운 국면을 맞게 되었다. 행정부형 옴부즈맨제도가 과연 진정한 옴부즈맨제도라고 볼 수 있는가의 문제가 끊임 없이 쟁점이 되었으며 급기야 양측은 별개의 연합체를 조직하기에 이르렀다. 이와 관련하여 미국식 대통령중심제하에서 의회형 옴부즈맨제도가 성공적으로 운용가능한가의 문제가 제기되었다.

미국의 경우 국가적인 차원에서의 옴부즈맨제도 도입이 지연되고 있다. 다만 주정부 및 시군지역에서 옴부즈맨제도가 부분적으로 시행되고 있을 따름이다. 하와이가 1967년 최초로 이를 도입하였다. 옴부즈맨제도의 도입을 반대하는 논리는 다음과 같다.¹²⁾ 우선 문제가 되는 것은 연방주의를 취하고 있는 국가로서 생각해볼 수 있는 기술적인 어려움이다. 미국과 같은 거대국가에 있어서 옴부즈맨이 연방차원의 업무를 수행한다는 것이 사실상 불가능하다는 것, 이 문제를 해결하기 위하여 오히려 또하나의 관료제를 산출할 가능성이 있다는 주장이다. 또한 연방정부의 옴부즈맨과 지방정부의 옴부즈맨간에 있을 수 있는 갈등과 마찰의 문제도 지적된다.

또 다른 문제제기는 미국의 정치제도 및 정치문화와 관련된 문제이다. 대통령중심제하에서 행정부는 국회로부터 독립되어 있으며 자신의 책임하에 문제를 해결하는 것을 원칙으로 한다. 따라서 행정부는 국회에 의한 간섭을 원치 않는다. 또한 미국은 공직임명에 당파적인 선출의 전통을 갖고 있다. 대통령과 상, 하원이 각각 자신의 대변자를 옴부즈맨으로 임명시키기 위해서 영향력을 행사할 때 옴부즈맨제도는 본래적 기능을 수행하기 어렵게 된다. 이익단체의 역할이 절

11) 혹자는 영국옴부즈맨제도의 또 다른 문제로서 법률전문가를 기피하고 공무원출신중에서 옴부즈맨과 참모를 충원하는 전통 때문에 옴부즈맨제도가 공무원쪽에 기우는 경향이 있음을 지적 하였다. William B. Gwyn, "The British PCA: Ombudsman or Ombudsmouse," *The Journal of Politics*, Vol. 35 (1973), pp. 61-63. 의회위원이 옴부즈맨제를 선호하지 않는 것도 문제로 제기된다. 의회의원의 경우 즉각적인 문제해결이 주요 관심사이므로 문제의 근원을 조사해나가는 옴부즈맨의 신중한 접근방식에 비우호적이며 그것이 비효율적이라고 생각한다. 따라서 사소한 문제와 중대한 문제의 처리를 각각 달리하는 2-tier 체제가 제안되고 있다. Roy Gregory and Jane Pearson, "The Parliamentary Ombudsman After Twenty-Five Years," *Public Administration*, Vol. 70 (Winter, 1992), pp. 492-495.

12) Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*, pp. 68-75.

대적인 미국 특유의 정치문화속에서 옴부즈맨이 엄정한 중립을 유지할 수 있을 지도 의문시 된다. 만일 대통령에 의해 임명되는 행정부형 옴부즈맨제도가 시도된다면 그것은 대통령의 성공적인 업무수행을 위한 자기정화장치로서 소극적 기능만을 수행하게 될 것이다. 가령 탄자니아의 경우 대통령에 의해 임명되는 행정부형의 옴부즈맨은 대통령에 대해서만 조사결과를 보고하며 따라서 옴부즈맨제도는 행정부의 자체적인 문제해결을 위한 피드백의 기제로서만 의의가 있다.¹³⁾ 따라서 행정부형 옴부즈맨제도는 옴부즈맨제도의 본래적 취지와 거리가 있다고 보아야 할 것이다. 기타 사기업이나 언론, 대학, 병원등의 옴부즈맨제도 역시 본래적 의미의 옴부즈맨제도와 거리가 멀다.

기본적으로 의회형 옴부즈맨제도의 틀을 취한다 하더라도 구체적인 운영방식에 있어서 상당한 편차가 존재한다. 이미 지적 된 것처럼 기소권의 유무에 차이가 있으며 업무영역의 범위가 망라적인 국가가 있는 가 하면 보다 한정적인 국가도 있다. 정부장관의 행위를 조사대상에 포함하지 키는지 여부도 나라마다 다르고 특히 재량행위의 합리성여부를 조사할 수 있는지의 문제는 매우 심각한 쟁점이 된다.¹⁴⁾ 지방정부의 문제를 관할하는 지, 혹은 지방차원의 옴부즈맨제도를 별개로 운영하는지도 차이가 있다. 이외에도 옴부즈맨에 대한 접근방식(가령 전화만으로 접수가 가능한 가 여부), 조사의 주체(직접적인 조사는 행정부가 행하는 경우도 있다)나 관료의 협조한계(국가안보 혹은 공익의 단서조항), 의회에 대한 보고의 방법(선택적으로 보고할 것인가 여부 혹은 관계당사자의 신분을 공개하는가 여부)등 세부적인 문제를 놓고 다양한 방식을 구사할 수 있다.

IV. 옴부즈맨제도의 사례연구 : 하와이 옴부즈맨 보고서, 1991~1992년.

다음은 1991년 7월1일부터 1992년 6월 30일의 회기중 하와이 옴부즈맨에 의해서 조사된 사건의 선택적인 발췌 요약이다.¹⁵⁾

1. 회계및 일반업무

a) 공적 용무의 여행으로부터 발생하는 항공권상 특전이 공무원 개인에게 귀속되지 않으며 따라서 그것은 여타의 공적 용무에 사용되거나 그렇지 못할 경우 다른 부서로 이양되어야 한다는 주정부의 가이드라인에 대해서 사적인 여행의 경우에도 사용될 수 있어야한다는 불만이 접수되었다. 우리는 당국이 주 윤리위원회와 이 문제에 대해서 협의할 것을 제의하였다. 그러나 주 윤리위원회는 동일한 결론을 내렸다. 다만 양도가 불가능한 특전의 경우 공적인 목적으로 더 이상

13) *Ibid.*, pp. 137-138.

14) *Ibid.*, pp. 61-62.

15) State of Hawaii, *Report of the Ombudsman for the Period July 1, 1991-June30, 1992* (November, 1992), pp. 28-56.

사용될 수 없는 상황에서 주정부가 개인적 용무의 사용을 허가한다면 그것은 가능하다고 부언하였다. 주정부는 특별한 상황을 고려하는 새로운 정책을 발표하였다.

b) 새벽 1시에서 3시까지 진행되는 체육관 공사작업으로 소음에 시달린다는 주역지민의 불만을 접수하였다. 조사결과 공사가 계획된 일정보다 늦어짐으로써 작업을 서두르는 상황이었다. 소음방지에 관련된 행정규칙을 검토한 결과 용인될 수 있는 소음 수준의 한계내에서 건설행위는 시간제한을 받지 않는다는 사실을 확인하였다. 그리고 당국은 체육관공사로 인한 소음의 정도가 규정된 수준 이하임을 확인하였다. 그러나 당국은 건설회사로 하여금 소음을 최소화하도록 다시 한번 지시하였다.

2. 법무

a) 유아보육기관의 요청에 따라 은행의 재정기록 사본을 발급했으나 복사료 지불이 지연되는데 대해서 해당 은행직원이 불만을 접수시켰다. 조사결과 유아보육기관은 복사료가 연방법이 허용한 한계를 넘어서고 있기 때문에 지불이 지연되고 있다고 해명하였다. 유아보육기관은 결국 요금을 지불하였으나 우리는 이 문제를 근본적으로 해결하기 위하여 기관으로 하여금 관계법령의 재검토를 요구하였다. 유아보육기관은 재검토 결과 수수료를 규정하고 있는 연방법이 이 경우에는 적용될 수 없다고 결론내렸다. 또한 유아보육기관은 비합리적인 요금산정에 대해서 이를 제기할 것을 전제로 연방법의 규정과 관계없이 복사비용 전부를 지불해야 한다는 결정을 내렸으며 이와 관련된 입법 가능성을 검토하기로 하였다.

b) 자녀양육비를 하지않이 제공하고 있음에도 불구하고 의무불이행을 이유로 유아보육기관이 세금반환금의 일부를 강제로 압류하고 있다는 불만이 접수되었다. 조사결과 당사자는 관계기관을 통하지 않고 전부인에게 직접 양육비를 전달하였음이 확인되었다. 우리는 전부인으로 하여금 양육비를 수령하였다는 공술서를 쓰도록 하여 당사자가 해당금액을 반환받을 수 있도록 하였다.

c) 14년전 지불된 병원요금에 대한 청구서를 받은 여성이 불만을 접수시켰다. 당사자에 의하면 출산당시 남편이 모든 비용을 지불완료하였다. 조사결과 병원의 기록상에는 지불안된 것으로 되어있었다. 조사결과 당시 이혼한 아기 아버지는 병원의 명령에 의하여 병원비를 지불하였으나 금액을 접수한 법원의 서기가 그금액을 병원치료비가 아닌 양육비로 처리하였음이 확인되었다. 기관은 법무당국에 대하여 당사자의 과실이 없음을 이유로 사건을 종결시킬 것을 권고하였고 법무당국은 이에 따라 사건을 종결시켰다.

d) 남편이 자녀양육비를 제공하고 있지 않음에도 불구하고 당국이 남편의 봉급에 대한 강제압류조치를 취하지 않는다고 이혼한 여성이 불만을 접수시켰다. 당국은 봉급의 강제압류가 법원의 명령에 의해서만 가능하다고 주장하였다. 그러나 관계법률을 검토한 결과 해당기관 역시 강제조치를 취할 수 있는 법적 지위를 갖고있음을 확인하였다. 당국은 이를 인정하고 필요한 조치를 취하였다.

3. 예산및 재정

퇴직후 계속적인 의료보험 혜택을 받기 위한 수속을 끝낸 퇴직공무원이 퇴직 3개월 후 약을 구입하려 했을 때 약국에서 무자격자로 판명되었고 보험당국은 의료보험기간이 만료되었음을 확인하였다. 우리는 민원을 접수한 후 공무원건강기금과 접촉한 결과 새로운 회원권을 발급받기 위해서는 절차상 시간이 필요하며그 기간중에 일어난 사건의 경우 첫째로 전액 지불하였다가 추후에 변제를 받든지 둘째로 건강기금으로 하여금 보험당국에 자격을 증명하도록 요청하든지 두 가지 방법중의 하나를 사용할 수 있다는 답변을 받았다. 결과를 당사자에게 통보하였으며 공무원 건강 기금으로 하여금 자격보증을 하도록 함으로써 문제는 해결되었다.

4. 방위

재향군인 담당부서 사무실이 업무시간중에 폐쇄된 상태였으며 전화응답도 없었다는 불만을 접수하고 조사한 결과 해당 사무실 직원 2명중 한사람은 휴가중이고 다른 한사람 역시 불의의 질병으로 긴급병가를 받고있다는 사실을 확인하였다. 우리는 이 경우 사무실 문밖에 적절한 안내 조치를 취하지 못한 사실을 지적하고 해당부서로부터 충분한 교육을 시행하겠다는 결과를 통보 받았다.

5. 교육

a) 초중고등학교에서 부모의 동의없이 부모의 사생활에 대한 조사를 행할 수 없다는 규정에도 불구하고 부모의 동의없이 학생들을 상대로 대학원생에 의한 조사가 실시되었다는 민원에 대하여 우리는 사실을 확인하고 교육당국으로 하여금 해당학교장에게 규정을 숙지토록 조치하였다.

b) 부모가 행방불명인 상태에서 취학아동을 보호하고 있던 증조모가 법적후견인이 아니라는 이유로 손녀의 학교등록을 거부당한 민원에 대해서 위원회는 교육규정을 검토하고 규정의 본래 취지가 비후견인의 학교방문한계를 분명히 하는데 있다고 보아 지역교육책임자및 해당학교와 협의의 행한 결과 당해 아동의 학교입학이 허락되었다.

6. 건강

a) 하와이주립병원이 저소득자의료공제혜택을 인정하지 않고 환자에게 의료비전액을 청구하였다는 민원에 대하여 조사 결과 환자가 의료혜택 대상자이며 이 경우 병원측이 환자에게 의료비를 청구할 수 없다는 사실을 확인하고 병원측으로 하여금 의료비청구를 취소하도록 조치하였다.

b) 의료당국의 모기박멸프로그램 실시에도 불구하고 인근 건축공사장에서 모기유충이 득실거린다는 민원에 대해서 두차례의 조사결과 사실을 확인하고 당국으로 하여금 적절한 조치를 취하도록 하였다.

7. 토지및 천연자원관리

a) 잡초가 무성하고 쓰레기로 가득차 있는 국가소유 공한지를 청소하게 하라는 불만이 접수되었다. 조사결과 그곳은 비영리단체가 하와이 주택당국으로부터 임차하여 회원들에게 영농정착을 하도록 계획한 곳이었다. 그러나 자신의 책임하에 위생및 청소문제를 해결하도록 되어있는 해당 단체가 재정문제로 해산됨으로써 임차대지의 관리가 사실상 방치된 상태에 있었다. 하와이 주택당국이 이 문제를 직접 해결하였으나 보다 장기적인 해결책을 모색하기 위하여 새로운 조직설립에 적극 협조한 후 정착자들로 하여금 이 문제를 책임지도록 하였다.

b) 공원지역에서 캠핑중인 한 여성이 규정시간인 오전 8시까지 텐트를 철수하지 않은 상태에서 9시 30분 단속요원에 의해 적발되었으며 동시에 철수를 거부했음을 이유로 90일간 캠핑금지 조치를 받았다. 당사자는 민원에서 자신이 즉각적으로 지시를 이행하려 했으며 철수지시를 거부한 적이 없다고 주장하였다. 공원관리국이 사건을 재조사한 결과 당사자가 저항한 증거가 없다는 사실을 확인하고 벌칙을 무효화했으며 다만 동일한 사건의 재발을 주의하라는 경고만을 하였다.

c) 토지무상불하를 받은 시민이 관련서류 사본을 발급받으려 했을 때 담당부서에서 마이크로 필름이 손상되었음을 이유로 서비스를 제공하지 않았다. 1차적인 자료 보관소인 토지관리국을 찾아갔을 때 이번에는 그곳에 복사기가 없으며 마이크로필름을 빌려줄 수는 없다는 대답을 들었다. 위원회가 조사에 착수했을 때 두 부서는 과다사용으로 손상된 마이크로필름 복구비용 책임의 문제를 놓고 논쟁을 벌였다. 따라서 위원회는 두 부서가 속해있는 토지및 천연자원부의 부책임자와 접촉하여 서류사본 발급담당부서가 토지관리국의 필름을 사용하여 서류를 복사한 후 그것을 토지관리국으로 넘기면 토지관리국이 해당시민에게 서비스를 제공할 수 있도록 조치하게 하였다.

8. 인사업무

a) 4급설계자 자격을 신청한 여성이 당국으로부터 3급자격자로 근무경력을 평가 받자 부당하다고 이의를 제기하였다. 문제는 4급설계사 자격을 획득하기 위해 필요한 6개월의 추가 근무경력을 인정받을 수 있는가 여부였다. 당국은 본인이 주장하는 타부처에서 6개월 동안의 근무에 대해 업무의 보조적 성격상 경력으로 인정하기 어렵다는 입장을 취했다. 그러나 위원회는 당사자를 감독했던 이전 근무지 책임자로 부터 업무의 성격이 설계사 자격을 위한 근무경력으로서 문제가 없다는 평가를 얻은 후 이를 당국에 통지하여 결국 당국으로 하여금 6개월의 근무경력을 인정하도록 하였다.

b) 기술공무원시험에 응시했다가 낙방한 사람으로 부터 불만이 접수되었다. 그의 주장에 의하면 당국이 시험과 관련하여 계산기 사용가능여부를 미리 알려주지 않는 바람에 계산기없이 시험에 임하였고 주의사항을 읽으면서 비로서 계산기 사용이 가능하다는 사실을 알았으며 계산기가

없었기 때문에 시간내 문제를 모두 풀지못하여 시험에 떨어졌다고 주장하였다. 조사결과 서기가 고지의 의무를 다하지 않았다는 사실을 확인하고 당국은 당사자에게 재시험의 기회를 부여하였다.

9. 공공안전

a) 작업장에서 번 돈을 강제로 압류당한 수행자가 작업노임의 압류금지규정을 근거로 불만을 접수시켰다. 교도소의 징계위원회는 수행자가 파손한 침구에 대해서 당사자의 책임을 물어 변상을 명령하였으며 작업노임을 압류하였다. 조사 결과 관계법령은 작업노임의 압류가 법원의 결정에 의한 희생자 손해배상의 경우에만 가능하다고 규정하고 있었다. 우리는 교정당국이 법무당국과 상의할 것을 요청하였으며 그 결과 교정당국은 돈을 반환하기로 결정하였다. 교정당국은 사건이 종결된 직후 작업노임의 압류를 금하는 공문을 모든 교정기관에 발송하였다.

b) 약물복용여부를 검사받은 수감자가 민간기관의 재확인결과 음성반응이 나왔음에도 불구하고 재확인 검사비용을 당사자에게 부담시키고 있다는 불만을 접수하였다. 조사결과 교정당국의 정책이 검사결과에 관계없이 재검사를 원하는 당사자에게 비용을 부담하게 하고 있으며 본인이 사전에 동의하였기 때문에 별다른 도리가 없다는 결론을 내렸다.

그러나 당국은 그 후 새로운 법령을 제정하여 일단 국가가 모든 비용을 부담한 후 확인검사가 양성으로 드러날 경우 검사비용을 당사자에게 청구하도록 하였다.

c) 1년 이상 수감되었던 사람이 가출옥하는 경우 200불 이내의 영치금을 즉각적으로 지급하도록 관계법령이 규정하고 있음에도 불구하고 가석방 후 4일이 지났으나 해당금액을 수령받지 못했다는 불만이 접수되었다. 조사결과 가석방결정 후에 이루어 지는 서류절차로 인하여 지급이 지연되고 있음을 확인하였다. 우리는 이러한 관행을 시정해줄 것을 요구하였고 문제를 검토한 당국은 지급 횟수를 한달에 한번에서 두번으로 조정하는 동시에 가석방일자를 영치금지급일자와 연계시키는 방안을 마련하였다. 당사자는 가석방 16일 후에 영치금을 지급받았다.

d) 수행자에게 무료로 제공되는 공증인서비스제도가 제대로 이행되지 않고 있다는 불만이 접수되었다. 조사결과 해당교도소는 1인의 공증인을 채용하고 있어서 휴가 혹은 병가로 인한 업무 지연사태가 발생하고 있음을 확인하였다. 관계법령에 따르면 법무장관이 필요하다고 인정되는 수의 공증인을 지정할 수 있도록 되어 있었다. 법무당국과 접촉결과 공증인을 두명으로 늘리는 것이 합리적이라는 결론을 얻어냈고 이에 따른 조치가 이루어졌다.

e) 해양오락산업의 소유주가 자신의 회사에서 해고된 해양순찰대원에 의해 자신의 회사가 차별적으로 각종규제조치를 받고있다고 문제제기를 하였다. 조사결과 해당 순찰대원은 전출된 상태였으며 별다른 증거를 확보하지 못하였다. 해양순찰대는 유사한 사태의 재발을 막기위해 요원들로하여금 비상사태가 아니면 가능한 한 전주인과 접촉을 피하라는 공문을 발송하였다. 우리는 뚜렷한 증거가 없다는 사실을 인정하고 당국의 사후조치에 만족하였다. 우리는 당사자에게 앞으로 유사한 문제가 발생하였을 때 즉각적으로 해양순찰대에 보고할 것을 권고하였다.

f) 사소한 비행에 대한 제재조치로서 14일간의 전화금지를 명령받은 수감자가 기간산출방식이 잘못되었다고 불만을 접수시켰다. 당사자는 평소 이틀에 한번 개인적 전화사용이 허락되었기 때문에 간수는 14일간의 전화금지조치가 28일동안 유효하다고 계산하였다. 관계 규정을 확인한 결과 전화사용 금지조치는 15일을 초과할 수 없다는 조문에 비추어 간수의 계산이 잘못되었음을 행정책임자에게 지적하였다. 당국은 해당 간수에게 앞으로 같은 실수를 범하지 말도록 주의를 주었으며 사태가 종료된 후여서 피해자에게는 특별한 이익이 없었으나 유사한 사태의 재발을 막을 수 있게 되었다.

g) 주정부 차량의 불법적인 U-턴으로 자신의 차가 교통사고를 일으킬 뻔 했었다는 익명의 민원접수가 있었다. 민원인은 정부차량의 등록번호를 제시하였다. 조사결과 그것이 죄수를 호송하던 토지및 천연자원관리부 소속차량임을 확인하였고 당사자에게 적절한 교정조치가 취해졌다.

h) 교정기관에서 사용기간이 지난 식품을 제공하고 있다는 수행자의 불만접수가 있었다. 조사결과 적절한 조치를 취하면 별문제가 없을 것으로 판단하여 예산절감상 사용기간이 지난 식품을 구입하게 되었다는 담당직원의 해명을 들었다. 보건담당부서에 문제를 제기하여 교정기관이 기간이 지난 모든 식품을 폐기처분하도록 하였으며 다시 구매하지 못하도록 하였다.

10. 조세

한 납세자가 자신의 이의 신청에도 불구하고 세무당국이 과세를 강행하였다고 민원을 제기하였다. 당사자는 편지로 산정과세에 대해 의의제기를 하였고 당국은 수차례 접촉을 시도했으나 전화가 연결되지 않는다는 사실을 나중에 확인하였다. 그리하여 고지 후 법정시일인 30일이 훨씬 지난 60일 후에 확정된 과세통지서를 발부하였다. 위원회는 이 경우 당사자가 일단 납세한 후 세무제판을 받는 것이 좋다고 생각되어 변호사와 상의 할 것을 권고하였다.

11. 수송

a) 주정부의 공용트럭이 개인저택에서 행해진 파티준비에 사용되었다는 민원에 대해서 제보된 차량번호를 근거로 사실을 확인한 후 소속부처에 통지하여 당사자에 대한 교정조치를 하도록 하였다.

b) 사유건물을 신축하면서 중장비와 자재더미를 국도상에 방치하여 도로가 파괴되고 있다는 민원을 접수하고 당국에 연락한 결과 도로사용 허가없이 공사가 진행중이라는 사실을 확인하고 주인에게 소환장을 발부하여 도로의 원상회복및 기타 필요한 의무를 다하도록 조치하였다.

12. 하와이대학교

a) 자격의 적법성여부로 하와이 대학교 채용이 지연된 미크로네시아연방시민이 민원을 제기하였다. 관계규정을 검토한 결과 모든 정부기관의 피고용자는 지원당시 미국시민이거나 미국의 영주권을 갖는 외국인이어야 한다는 규정에 근거하여 당사자가 미국의 영주권을 갖는 외국인에 해

당된다는 법무당국의 유권해석을 받아내었으며 대학당국은 당사자를 채용하였다.

b) 재정적 의무를 소홀히 했다는 이유로 캠퍼스를 옮기기 위하여 필요한 성적증명서 발급이 금지된 하와이대학교 학생이 불만을 제기하였다. 당사자는 학교에 보조금을 신청하면서 서류작성상의 오기로 1650달러의 보조금을 받았으나 후에 서류작성이 잘못되었다는 사실이 발견되어 매달 100달러씩 수령액 전액을 변제하는 자술서에 서명하고 현재 8개월 째 50달러만 지불하고 있는 상태였다. 관계공무원은 학교규정과 본인의 자술서에 근거하여 해당조치의 적법성을 주장하였다. 그러나 이와 관련된 또 다른 규정은 25달러를 넘는 재정상 의무가 발생한 경우 학교는 당사자에게 의무를 이행하지 않을 경우 예상되는 사태를 사전통지하고 동시에 이의제기를 할 수 있는 권리가 있음을 통보할 것을 규정하고 있었으며, 이의제기가 있는 경우 문제가 처리될 때까지 모든 등록업무가 허용된다고 규정하고 있었다. 그러나 관계공무원은 두번째 규정의 존재를 모르고 있었으며 따라서 필요한 조치를 충분히 취하지 않았다는 사실이 확인되었다. 대학당국은 이에 해당공무원에게 교정조치를 취하고 당사자에 대해서 체불된 금액600달러를 지불할 경우 성적 증명을 발급하도록 하였다.

13. 호놀룰루시와 郡

a) 호놀룰루시가 노인및 장애자를 위한 무임승차제도를 운용하면서 탑승자에게 사회보장번호를 제시하도록 하고 있는데 대해서 프라이버시를 보호하는 연방법의 정신에 어긋나는 행위가 아닌가 하는 불만접수가 있었다. 연방법은 정부가 시민에게 사회보장번호제시를 요구할 때 근거법령과 조사목적을 분명히 밝혀야 한다고 규정하고 있다. 시는 사회보장당국과 협의한 결과 번호를 요구시 이것이 강제가 아니며 또한 데이터베이스의 목적으로 사용되고 있음을 분명히 하도록 시정조치하였다.

b) 오레곤주에서 하와이로 이주한 한 여성운전자는 하와이 교통당국이 기존의 건강진단서를 인정하지 않고 새로 검사할 것을 요구하면서 운전면허를 발급하지 않는 데 대해 불만을 제기하였다. 최초에 주당국은 단순한 증명서가 아닌 구체적인 건강진단기록이 필요하다고 말하여 기존의 행위에 하자가 없음을 주장하였으나 나중에는 관련된 연방법규의 취지를 고려하여 운전면허증 발급에 증명서로 충분하고 구체적인 건강기록이 불필요하다는 해석을 내리고 당사자에 대한 운전면허 발급을 약속하였다.

14. 카우아이郡

6개월전에 처분한 자동차에 대한 주차위반 고지서를 교통당국으로부터 수령받은 과이군 주민이 불만을 접수시켰다. 차의 새 소유자가 하와이에서 일으킨 사건이었으나 하와이 당국은 이관된 등록서류에 새로운 소유자의 주소가 충분히 기록되어 있지 않음을 이유로 서류를 인정하지 아니하고 전소유자에게 책임을 물었다. 우리는 교통벌칙금문제는 소관업무가 아니며 법정에서 해결된 사안임을 통보한 후 이 문제에 대한 자체 조사를 행했다. 관련법규는 매매당사자의 주소

기재를 요구하고 있으나 그 범위가 분명히 명시되어 있지 않았다. 우리는 주의 법률고문과 상의한 결과 법의 취지상 구체적 주소의 기재가 요구된다는 결론을 내리고 카우아이군의 차량등록업무 담당부서가 다음해부터 이 점을 분명히 할 것을 약속받은 후 문제를 일단락하였으며 민원인에게도 이 사실을 연락하였다.

15. 마우이郡

해변가를 산책중 데리고 온 개가 바닷속에서 해엄을 치려할 때 구호요원이 가죽끈으로 개를 묶을 것을 요구한데 대한 불만이 접수되었다. 군의 조례에 의하면 공원이나 해변가에서 개는 반드시 가죽끈으로 묶여있어야만 하였다. 그러나 그 범위가 바다속까지 포함되는지에 대해 공원및 휴양소관리국과 의논한 결과 바닷속까지는 해당되지 않는다는 결론을 얻어내고 이에 상응하는 조치를 취하도록 하였다.

16. 주의회

주정부가 광견병의 홍보에 불필요할 정도로 예산을 낭비하고 있다는 불만이 접수되었다. 그에 의하면 광견병에 대한 텔레비전 프로그램이 2.3일 방영이면 충분함에도 불구하고 일주일이나 방영되었다는 것이다. 조사결과 주의회가 광견병에 대한 주민의 관심을 제고시키기 위하여 5만달러의 예산을 책정하고 교육용 프로그램을 개발하여 계속적으로 홍보하였다는 사실이 확인되었다. 그러나 본위원회는 이것이 공공정책의 문제이며 위원회가 관여할 문제가 아니라고 판단하였다.

17. 사적인 거래

하와이 한 시민은 정전후의 이상전류로 인한 텔레비전 고장에 대해서 전구회사가 책임을 거부하고 있다고 불만을 호소하였다. 사적 단체에 대해서는 법률적용이 불가능하기 때문에 공익사업 위원회에 문의하여 당사자가 위원회에 직접 문제를 제기하고 위원회가 그 문제를 고려할 수 있도록 조치하였으며 위원회는 당사자로 하여금 소액청구재판에 호소할 것을 권고하였다.

IV. 옴부즈만제도의 평가

옴부즈만제도를 만능처방전으로 예찬하는 옴부즈매니아로부터 이 제도에 대해 극히 회의적인 일부의 시각에 이르기까지 다양한 평가가 이루어져 왔다. 그러나 대체적으로 옴부즈만제도가 제한된 범위내에서 성공적으로 기능해왔다고 평가되고 있으며 제도가 확산되고 있는 현실의 추세가 이를 증명한다.

옴부즈만제도에 대한 문제제기는 다음의 두가지 범주로 요약된다.

첫째는 제도의 내재적 한계이다. 옴부즈만제도는 본질적으로 한정된 관할영역만을 처리하고

〈물리적인 편의시설과 서비스의 접근가능성〉

7) 프로그램과 소송과정에 대한 정보를 제공하기 위하여 수신자부담 전화나 수신자부담의 장거리전화를 설치하고 있는가? 기관의 전화번호가 관계서류에 인쇄되어 있는가, 수신된 전화량과 메시지반환시간은 최소한도의 서비스실현을 위해서 기록되고 있는가? 전화는 즉각적으로 응답되고 있는가? 근무시간외의 경우 자동응답기가 준비되었는가?

8) 지역편의시설은 주민들이 최대한 접근가능하도록 지리적으로 잘 분산되었는가?

9) 설치된 물리시설이 지체부자유자의 접근을 가능하게 하고 있는가? 혹은 방문객과 직원의 건강과 안전을 충분히 고려하고 있는가? 의사소통상의 프라이버시가 보장되고 있는가?

〈조사와 결정의 절차〉

10) 모든 이해관계 당사자들에게 조사및 청문과정, 최종적 결정의 성격과 그것이 함축하는 의미에 대해 적절하고 시간적으로도 충분한 고지가 이루어지는가?

11) 직접적인 조사는 일관성있고 철저하며 공정한 방식으로 또한 당사자의 품위와 프라이버시를 고려하여 수행되는가? 개인들은 적합한 시기에 그러한 절차를 통지받는가?

12) 효율적인 서비스에도 불구하고 법령에 규정된 비밀준수조항은 이해당사자를 충분히 보호하고 있는가? 그것은 기관의 정책과 절차에 충분히 반영되었는가? 비밀정보를 다른 기관이나 개인과 공유할 필요가 있을 때 당사자로부터 동의를 구하고 있는가?

13) 결정은 사안과 무관한 외적인 고려를 배제하고 모든 관련정보에 근거하여 이루지는가?

14) 당사자들에게 증거를 제시하여 자신의 주장을 입증하고, 혹은 결론에 영향을 미칠 모든 자료를 검토하고 언급할 수 있는 기회가 부여되는가?

15) 의사결정자가 공정한 결정에 영향을 미칠 이해관계에 관련될 경우 이를 처리할 적절한 절차가 존재하는가? 기관과 관련하여 공정한 결정을 저해할 수 있는 요소들에 대해 사전에 이를 당사자에게 설명하는가?

16) 결정과 행동은 신속하게 진행해지는가? 그렇지 않는 경우, 지체사유를 당사자에게 납득시키고 있는가?

17) 당사자에게 의사결정의 타당한 이유를 제시하고있는가? 요청이 있을 때 서면으로 이유에 대해서 답하고 있는가?

〈권력의 행사와 법률의 구조〉

18) 대리인의 모든 결정과 행위는 국가의 법령에 의해 분명히 권위를 부여받았으며 모든 권력은 의도된 목표를 향해 행사되는가?

19) 기구는 모든 법적 책임을 다하고 있는가? 직무수행에 필요한 충분한 자원을 제공받는가?

20) 법률과 규칙에 부여된 권한위임은 결정될 사안의 성격에 비추어 적절한가? 재량행위는 객관적인 기준에 의해 일관성있게 조직되고 있는가?

21) 공식적인 정책과 절차를 포함하여 현행의 법적 권력은 대리인이 위임받은 임무를 효과적으로 수행하기에 충분한가?

22) 대리인에 관한 법령과 규칙, 정책은 다른 상위법령의 자귀나 취지와 충돌하지 않는가? 그것들은 이해 당사자의 관점에서 보완적인 조항을 통하여 다른 법령과 잘 통합되어 있는가?

<항의와 불만의 처리과정>

23) 개인의 이해에 직접적으로 영향을 미칠 결정과 행위에 대해 쉽게 항의하고 재검토 할 수 있는가?

24) 결정이나 행동이 취해질 시점에 당사자는 모든 가능한 항의, 검토의 수단을 충분히 통지 받는가?

25) 이의제기의 시한은 합리적으로 결정되었는가? 이러한 시한을 통보받을 때 그것이 법에 의한 것인지 혹은 행정재량에 의한 것인지 분명히 나타나 있는가?

26) 조직의 모든 수준에서 정책이나 절차 혹은 서비스의 질에 대한 시민의 관심을 고려하고 반응하기 위해 불만처리절차는 분명하게 규정되어 있는가? 서비스개선을 위해 적극적으로 시민의 제안을 유도하는 절차가 준비되었는가?

<조직과 관리의 문제>

27) 역할과 절차에 관련된 표현은 수행될 기능을 분명하게 묘사하고 있으며 대리인에 의해 일관성있게 사용되고 있는가? 그 의미는 분명하게 시민들에게 전달되었는가?

28) 주어진 자원으로서 시민에게 보다 높은 질적 서비스를 제공하기 위하여 결합, 분리, 재조정가능한 절차와 역할이 규정되어 있는가?

29) 개선조직의 권한위임은 피고용자의 숙련도와 시민의 기대를 고려하여 적절히 이루어지고 있는가?

30) 공정하고 효과적인 업무수행이 가능하도록 기술, 태도, 적성을 고려한 인적 자원의 선발과 배치 및 평가가 이루어지고 있는가?

31) 시민의 기대에 부응하는 업무수행을 위해서 요원들에 대한 적절한 훈련계획과 감독을 행하고 있는가? 일선요원들은 정중하고 예의바르게 행동하도록 교육받고 있는가?

32) 다른 지방정부 대리인, 비정부기관 대리인과의 관계를 통하여 서비스의 질을 개선하는 어떤 정책이나 절차의 조정을 모색하는가?

<프로그램검토와 계획>

33) 프로그램의발의와 수정에 있어서 이해당사자 개인과 집단의 의미있는 참여가 보장되어 있는가?

34) 새로운 프로그램과 정책수립에 있어서 기존의 항의와 검토, 불만의 자료가 반영될 수 있는 효과적인 절차가 마련되어 있는가?

마지막으로 옴부즈맨제도의 편익과 비용분석을 시도할 수 있다. 이는 이미 논의된 옴부즈맨제도의 목표-존재의의가 어느정도 실현되고 있는 지를 한편으로 측정하는 동시에 이에 따른 사회적 비용을 검토하여 비교하는 일이다. 1970년대에 와서 미국의 사회과학자들은 외국의 경험과 무관하게 옴부즈만제도의 성과에 대한 자체평가를 실증적으로 시도한 바 있다. 그러나 개인적 프라이버시와 공적인 업무기밀에서 연유하는 자료수집의 한계, 추상적인 가치를 측정하는데 수반되는 방법론상의 문제등으로 성공을 거두지 못하였다. 옴부즈맨제도에 대한 편익-비용분석은 실제의 업무수행양태 뿐만 아니라 기대되는 사회적 효과와 사회적 비용의 문제까지를 분석하려 한다. 이 경우 옴부즈만제도의 사회적 비용도 제도에 대한 문제제기의 새로운 항목으로 추가될 수 있다. 가령 공무원과 시민과의 접촉감소나 타협으로 인한 비본질적인 문제처리경향, 불만사례의 폭증등을 거론 할 수 있을 것이다.²²⁾

22) Gerald E. Caiden (ed.), *International Handbook of The Ombudsman: Evoluton and Present Function*, pp. 17-18. Gwyn 역시 옴부즈맨제도의 평가가 순기능의 이행여부만을 문제삼는 경향이 있다고 말하고 제도의 역기능도 거론되어야 할 것임을 지적하였다. 이 경우 문제될 수 있는 현상으로서, 공무원 집단이 소심해지고 자기방어에만 몰두하여 오히려 레드테이프화현상이 심화될 수 있으며 시민과의 불화관계가 예상되고 혹은 옴부즈맨의 이상주의적 판단이 전문가의 정책을 위협할 수 있다는 것등이다. W.B. Gwyn, "Transferring the Ombudsman," in S.V. Anderson, ed., *Ombudsman For American Government*, pp. 38-45.

Summary

A Study on the Theory and Practice of the Institution of Ombudsman

Jang Won-Seok

This paper is on the theory and practice of the institution of ombudsman with much interests in the experience of Hawaii ombudsman.

This paper is comprised of 4 parts.

First, I am going to build the ideal typus of the institution of ombudsman and consider the meaning and speacial characters of the institution.

Secondly, the evolution and variation of the institution of ombudsman wii be reviewed. the focus is on the legislative ombudsman. after brief sketch of 3 types of the institution, that is, Swedish- Finland model, New Zealand model, and British model, I wii consider the applicability of the institution to differing legal system.

Thirdly, I am going to examine the summaries of selected cases investigated by the Hawaii ombudsman office during the fiscal year 1991-1992.

Lastly, I am going to consider the matter of evaluation of the institution of ombudsman. The issue can be categorized into 3 dimensions. that is, the intrinsic limits of the institution, actual performance , and the social costs of the institution. Thereafter, I am going to introduce the checklist which Hawaii ombudsman adopts to evaluate the performance of public agencies and its own complaint investigation.