



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2006년 2월  
박사학위논문

# 한국 지방행정 옴브즈만제도의 발전방안에 관한 연구

조선대학교대학원

정치외교학과

김    중    민

# 한국 지방행정 옴브즈만제도의 발전방안에 관한 연구

A Study on the Developmental Policies for the Local  
Administration Ombudsman System in Korea

2006년 2월 24일

조선대학교대학원

정치외교학과

김    중    민

# 한국 지방행정 옴브즈만제도의 발전방안에 관한 연구

지도교수 이 창 현

이 논문을 정치학 박사학위신청 논문으로 제출함.

2005년 10월 일

조선대학교대학원

정치외교학과

김 종 민

# 김종민의 박사학위 논문을 인준함

위원장 경기대학교 교수

위 원 목포대학교 교수

위 원 조선대학교 교수

위 원 조선대학교 교수

위 원 조선대학교 교수

2005년 12월 일

조선대학교대학원

# 목 차

## Abstract

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적과 방법 .....	1
제2절 기존연구의 검토와 연구범위 .....	5
1. 기존연구의 검토 .....	5
2. 연구범위와 논문의 구성 .....	9
<b>제2장 옴브즈만제도의 이론적 배경</b> .....	10
제1절 관료제와 민주주의 .....	10
1. 관료제의 개념과 특징 .....	10
2. 관료제와 민주주의의 이론적 관계 .....	12
3. 현대 관료제의 문제점과 민주주의에 대한 위협 .....	13
4. 관료제에 대한 민주적 통제로서 옴브즈만제도 .....	16
제2절 옴브즈만의 정의와 그 기능 .....	17
1. 옴브즈만의 정의 .....	17
2. 옴브즈만의 기능 .....	21
제3절 옴브즈만제도의 역사적 기원과 그 발전 .....	30
1. 옴브즈만제도의 역사적 기원 .....	30
2. 옴브즈만의 발전 .....	32
제4절 옴브즈만의 권한과 권익침해 구제제도의 특징 .....	39
1. 옴브즈만의 권한 .....	39
2. 권익침해 구제제도의 특징 .....	40

제5절	옴브즈만의 유형별 분류	44
1.	의회형과 행정형 옴브즈만	45
2.	일반 옴브즈만과 특수 옴브즈만	47
3.	독임(獨任)형과 합의형 옴브즈만	49
<b>제3장</b>	<b>외국의 지방행정 옴브즈만 운영사례</b>	<b>50</b>
제1절	스웨덴 지방행정 옴브즈만 운영사례	50
1.	지방행정 옴브즈만 설립배경 및 연혁	50
2.	스웨덴 지방행정 옴브즈만 특징	57
3.	시민 옴브즈만으로서 언론 옴브즈만 운영사례	59
제2절	영국 지방행정 옴브즈만 운영사례	61
1.	옴브즈만 설립배경 및 연혁	61
2.	영국 옴브즈만제도의 특징	63
3.	의료행정 및 경찰행정 옴브즈만 운영사례	65
제3절	일본 지방행정 옴브즈만 운영사례	79
1.	지방 옴브즈만제도의 도입실태	80
2.	가와사키((川崎)시 시민 옴브즈만 운영사례	83
3.	나카노(中野)구 복지 옴브즈만 운영사례	88
<b>제4장</b>	<b>한국 지방행정 옴브즈만 운영사례</b>	<b>91</b>
제1절	한국 옴브즈만제도의 연혁	91
1.	옴브즈만제도의 연혁	91
2.	옴브즈만 유사 권익구제기관 현황과 성격	93
제2절	지방행정 옴브즈만의 필요성과 법률적 근거	106
1.	지방행정 옴브즈만의 필요성	106
2.	지방행정 옴브즈만 설치의 법률적 근거	111
3.	고충민원 처리 및 조사	113
4.	권고 및 시정조치	115

제3절 지방행정 옴브즈만 운영사례와 문제점 .....	116
1. 지방행정 옴브즈만 운영사례 .....	116
2. 지방행정 옴브즈만의 문제점 .....	135
<b>제5장 한국 지방행정 옴브즈만제도의 활성화 방안 .....</b>	<b>145</b>
<b>제1절 옴브즈만 활동 및 조직운영의 측면 .....</b>	<b>145</b>
1. 업무의 독립성 확보 .....	145
2. 정치적 중립성 확보 .....	146
3. 옴브즈만 활동과제의 명확화 및 자체발의권 확보 .....	147
4. 옴브즈만의 시정권 및 공표권에 대한 실효성 확보 .....	148
5. 제도 현실화를 위한 조례제정과 운영예산 확보 .....	151
6. 옴브즈만제도에 대한 대 주민 홍보 강화 .....	153
<b>제2절 옴브즈만 설치분야의 측면 .....</b>	<b>154</b>
<b>제3절 행정관료 인식전환의 측면 .....</b>	<b>155</b>
<b>제4절 관련제도 활용의 측면 .....</b>	<b>157</b>
1. 정보공개청구제도의 활성화 .....	158
2. 주민감사 청구제도의 개선 및 활성화 .....	159
3. 주민소환 및 주민소송 제도의 활성화 .....	159
4. 시민감사관 구성 확대와 정보의 공유 .....	163
<b>제5절 고충민원 접수방법과 업무처리의 측면 .....</b>	<b>164</b>
1. 단계별 민원접수 방안 채택 .....	164
2. 민원처리의 신속성 제고 .....	165
3. E-옴브즈만제도의 활성화 .....	166
4. 행정 리콜제 도입 .....	170
<b>제6장 결 론 .....</b>	<b>172</b>
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>178</b>



## 표 목 차

《표1》 각국 옴브즈만 설치연표 .....	36
《표2》 IOI 정회원국 현황 .....	38
《표3》 2002/2003 조사결과보고서 작성 건수 .....	73
《표4》 영국 지방행정 옴브즈만 2002~2003 고충민원 신청건수 .....	77
《표5》 영국 지방행정 옴브즈만 2002~2003 고충민원 처리현황 .....	78
《표6》 일본 지방자치단체 옴브즈만 현황 .....	81
《표7》 국민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 법률시행을 위한 입법추진 경과 .....	93
《표8-1》 광역자치단체 옴브즈만 운영현황 .....	117
《표8-2》 기초자치단체의 옴브즈만 운영현황 .....	118
《표9》 서울특별시 2005년도 상반기 시민감사관 운영실적 .....	127
《표10》 국민고충처리위원회 국민고충 접수현황 .....	166

## 그 립 목 차

《그림1》 접수경로의 변화 .....	167
----------------------	-----

# Abstract

## A Study on the Developmental Policies for the Local Administration Ombudsman System in Korea

Kim, Jong - min

Advisor : Prof. Lee, Chang - Hun Ph.D.  
Department of Political Science,  
Graduate School of Chosun University

The modern state has greatly increased in administrative demand over the past. The increase in administrative demand has led to the swelling of administrative power, which brings about various side effects: above all, the rights of people are often damaged by feasant or nonfeasant of administrative power.

Indeed, there are various means for saving rights, if people's rights are damaged by the exercise of administrative power, but the ombudsman functions as one of very important means for saving rights today in that it controls administration and saves people's rights. This thesis is aimed to explore the developmental policies for local administration ombudsman in Korea under the recognition of importance the ombudsman has as a system.

In terms of research methods, this thesis depends on philological analysis, based on comparative approach. Having the danger of damaging administrative power, the system of ombudsman is specified in constitution in most of countries. For this reason, the study of ombudsman necessarily requires a comparative one on a national basis. This thesis also utilizes the ombudsman system's organizations, authorities and treatment procedures, etc. of each country as units of comparative analysis. In addition, this study utilizes books, research papers, ombudsman-related books from each country, annual reports,

The Ombudsman of Korea's publications and treatises, etc. This study is expected to contribute greatly to relieving rights of people damaged by administrative actions in that it finds out various problems of ombudsman system and proposes developmental policies related to them. In particular, legal grounds were established to make the ombudsman system implemented in an institutional dimension on July 29, 2005, so this study is thought to contribute to the early development and establishment of the local administration ombudsman system.

The following are composition and major contents of this thesis:

Chapter 1 attempts to reflect on the purposes, methods and scope of this study and preceding studies. Especially with respect to the study scope, the analysis targets the operation realities and problems of pseudo-ombudsman systemis being implemented in Korean local administration dimension.

Chapter 2 deals with definition, functions and types as well as historical origins of ombudsman system as theoretical backgrounds of this study.

Chapter 3 deals with the operation examples of local administration ombudsman in foreign countries. It explores various factors required for the development of Korean local administration ombudsman system through the local administration operation realities in England and Japan, including Sweden which operates local administration ombudsman exemplarily.

Chapter 4 is about the operation examples of local administration ombudsman system in Korea. It inquires into the history and similar rights relief organizations of ombudsman system in Korea, followed by necessities, legal grounds, etc. of local administration ombudsman. Then, it examines the current circumstances, problems, etc. of local administration ombudsman in Korea through those of similar local administration ombudsman.

Chapter 5 explores the policies for activating local administration ombudsman system in Korea in terms of the system's activities and organizations, establishment type, related system utilization, administrative officials, etc.

Chapter 6 draws conclusions.

The following are conclusions of this study:

Korea's ombudsman system can be seen as that which has been discussed and operated as an institutional equipment which makes up for vulnerabilities of existing control methods or functions against administration. The system has indeed played a significant role in solving people's problems, especially as the expansion of modern administrations' authority increases the possibility of infringing on people's rights. It is because various systems similar to ombudsman has sought to establish the administrative responsibility to some degree in central and local governments, thus promoting the development of administration corresponding to people's requirements and expectations. However, the ombudsman system in Korea requires its improvement policies in that it reveals various actual limitations or problems. Above all, the problem is that the authority of ombudsman is very weak, thus guaranteeing neither independence nor political neutrality of ombudsman duty. This forces an ombudsman to exist as the one in formal sense, which is far from the original function of the system. Accordingly, we should take into consideration the following as means for activation to develop the local administration ombudsman system in Korea in the future.

First, we should lay the groundwork for ombudsman system in constitution. It is true this proposal seems a task to be solved in the long term, but the ombudsman system seems to require strong legal grounds in light of its characteristics in duty. At the same time, it seems necessary for ombudsmen to have the privilege of exemption from liability and the right of arraignment. Such a privilege would be a special case only in Korea, seeing many countries

grant ombudsmen the privilege.essence, the system of ombudsman does not exist to listen to the trifle petitions of people.It can be referred to as one of means for realizing people's own sovereignty and systems for realizing basicrights in the constitution. In Korea, the ombudsman system is indeed far out of the reach of people's concerns due to its history and experience, but anyone should attend to it with great interest as a practical measure of democracy. Recently, "the Law onthe Establishment and Operation of Ombudsman System" has been put into force since October 2005 in Korea, thus laying the legal groundwork for establishing the system in both central and local governments. Basically, we should stipulate the establishment grounds of ombudsman system in the constitution in order to make the system take root as an effective right relief one.

Second, we should secure the independence and binding power (bindende Kraft) of ombudsman system. In particular, we shouldestablish the independence of budget right and the independent right of enacting rules to maintain the independence of the institution. At the same time, it is also highly important to ensure the independence of personnel management right. The binding power can be seen as one of the most important factors which guarantee the effectiveness of ombudsman system. In practice, the problems of independence and binding power have been persistently raised for the purpose of promoting the system's original functions in various similar ombudsman systems which are implemented in local governments. Above all, the treatment results of popular civil petitions do not show the system's original functions due to the lack of binding power, which allows the similar ombudsman systems to be exposed to the criticism that they are only means for propagating local governments. Consequently, the effectiveness of ombudsman system must premise its independence andbinding power.

Third, we should diversify operation policies. First of all, it is necessary to construct the system of close cooperation with civic groups in finding out civil petitions. At the same time, we should draw up policies to mobilize them in not

only visiting the sites for civil petitions, but examining the petitions. As internet population increases explosively in recent years, we should establish the policies for treating ombudsman duties through cyber space.

The ombudsman system is not a simple administrative mechanism for treating only civil petitions, but a system which is operated based on the society, thus functioning effectively, when supported by the voluntary participation and cooperation of social members. In Sweden's consumers' ombudsman system, experts from all walks of life like lawyers or statistics agents gather together at the office and cooperate with each other for realistic coordinative solution, and not only does each local consultant committee have consultations on local petitions, but consultants themselves are entitled to raise petitions. In Korea's local administration ombudsman system, it is also necessary to use the experts from all fields like lawyers as specialized consultants, and to meet the petitions of local residents especially by designating administrative consultants by regions.

Fourth, we should secure volunteers from various fields like welfare, environment, architecture and labor, who are required for the smooth treatment of popular consultations. In addition, it is necessary to construct the cyber petition consultation system through internet for the convenience of petitioners.

Fifth, we should secure the professionalism of ombudsman. Most of foreign ombudsmen are celebrities with legal careers, and have aid examiners to treat civil petitions. Also, most of the secretariat is composed of manpower specializing in law. This is greatly different from the local administration ombudsman system in Korea, where the public officials are dispatched as examiners from each ministry and agency. The professionalism should be secured, for it is very important to draw accurate and logical conclusions in that the judgments on civil petitions are mostly legal decisions. Therefore, not only should we strengthen the qualification requirements for ombudsmen to guarantee the functions of institution, but improve the system in order to have legal manpower belong exclusively to the secretariat. Especially as the duties of

ombudsmen are extended in scope, it seems necessary to designate ombudsmen equipped with expertise, such as lawyers and to reinforce such professionalism for the purpose of efficient operation of various right relief organizations

Sixth, we should expand the sphere of duty jurisdiction. As in foreign examples, the role sharing of general and local ombudsmen shows different features, depending on political and social circumstances of each country. In Sweden, the parliament ombudsmen are in charge of most fields like military, police, law, taxation, medicine, environment and labor, and special ombudsmen of fields which require a special right protection; in United Kingdom, parliament ombudsmen are in charge of most fields, and special ombudsmen of police due to the necessity of special right protection. The purpose of ombudsman system is to protect and relieve the rights of people from administration. Accordingly, it seems desirable that ombudsmen cover possibly all administrative fields. Then, Korea should aim at first making the jurisdiction scope of general ombudsmen cover possibly all fields, and then at using special ombudsmen in local administrative fields.

Seventh, when designating ombudsmen at local administration sites, we should make it a duty to seek the approval of designation from the local parliaments under the recognition of their far-reaching intervention for the purpose of maintaining their fairness and neutrality, and should guarantee their status by making their office term longer than local government heads. With respect to authority, ombudsmen does not have any right to cancel or change administrative actions unlike law courts or governmental offices, and not any right of direct supervision over law courts or administrative actions, either. Accordingly, citizen ombudsmen should request or advise the relevant institutions to cancel or change the faulty administrative actions in cities. On the one hand, ombudsmen should compose annual reports by focusing on annual activities, submit them to local parliaments and local government heads, and disclose them to the public. The reports should cover criticisms on decisions, recommendations, disobedience frequency against administration, budget use

specification in detail. On the other, ombudsmen's duties of petition treatment mostly target individual petitions against administrative actions, and should cover local governments and their sub-organizations, other duty-commissioned organizations and individuals. Especially, the right of examination covers the request to inspect and submit documents, records and data related to the case, the hearing of related officials' opinions, the request of examination and judgment to outer specialized institutions, and the examination in virtue of ombudsman's office. At the same time, ombudsmen should be able to entrust auditing to their own auditing institutions, when any official of the related administrative institution treats duties against law, he/she prevents or delays citizen ombudsmen's duty performance. Also, we should make it a duty to examine the fulfillment realities of administrative institutions, conforming to the advices of ombudsmen, in order to multiply the effectiveness of ombudsmen's duties. Accordingly, any head of the administrative concerned should help ombudsmen to examine such fulfillment realities, unless he/she has any righteous reason.

Eighth, it is necessary to secure the budget for operation of ombudsmen and make propaganda on a pan-governmental basis. To activate the local ombudsman system, we should make clear legal regulations on the ombudsman's position, and make the corresponding payment. In addition, we should pursue the independence and procurement of budget preferentially to guarantee the independence and autonomy of the secretariat which supports ombudsmen's duties. As shown by the existing local parliaments, local government heads govern the parliament secretariats, which support parliamentary activities and perform the administrative and legal supplementary roles for members of local parliaments, and all the rights of personnel management and budget execution for the secretariats, which remain on the level of playing roles of simple intermediation between the executives and the parliament, and of session supplementation.

Such a local administration ombudsman system, expected to be implemented in the future, will not perform its original functions, if the executives govern the



rights of personnel management and budget execution for the secretariat. At the same time, we should reinforce the publicity on a national basis to activate the citizen ombudsman system. We should transform the consciousness of administrative institutions and induce a voluntary national participation by making pan-national publicities in more various forms, such as regular publicity by mass media, including mailing through the combined management system using PCRM, utilization of various media for diversifying publicity channels, banner publicity in internet portal sites, and daily publicity through the formation of networks with residents' autonomous organizations.

# 제1장 서 론

## 제1절 연구의 목적과 방법

오늘날 복지증진에 대한 국민들의 요청이 지속적으로 증대되면서 행정환경은 커다란 변화를 맞고 있다. 또한, 행정부의 기능은 크게 확대되어가고 있는 반면, 이에 대한 입법부의 통제기능은 약화되고 있다. 이같은 행정국가<sup>1)</sup>화(行政國家化) 현상은 행정 집행 과정에서 여러 가지 문제점을 발생시키고 있다. 한국의 경우 중앙정부 차원은 물론 지방정부 차원에서조차도 행정의 투명성과 효율성이 담보되지 않고 있다. 이에 따라 시민들의 제반 권리침해 가능성이 높아지고 있음은 물론, 침해된 권리구제의 업무에 있어서도 많은 문제점이 발생하고 있다.<sup>2)</sup>

주지하는 바와 같이 도시계획법(都市計画法)이나 복지 관련법 등 다수의 계획 관련 법률들이 제정되면서 국가행정(國家行政)이나 지방행정(地方行政)은 법률을 통해 광범위한 통제권과 재량권을 부여받게 되었다. 이에 따라 국민의 기본권(基本權)은 행정권으로부터 무단히 위협받는 상황에 처하게 되었다. 이러한 현상은 비단 한국만의 문제나 현실이라고는 볼 수 없다. 정도의 차이는 있겠지만 오늘날 대부분의 국가들에서 이와 유사한 모습들이 나타나고 있다. 특히 개발도상국이나 신흥국의 경우는 이로 인한 부작용이 매우 심각하다. 이들은 선진국의 정치체도를 이식하는 과정에서 행정국가화(行政國家化)된 모델을 그대로 도입하게 되었는데, 특히, 능률적인 경제성장의 필요성이 더해지면서 행정국가화(行政國家化) 현상은 당위적인 귀결로 받아들여지게 되었다. 더구나 이들 국가들에 내재되어 있던 권위주의적인

---

1) 행정국가라고 하는 것은 여러 가지 의미가 있지만, 기본적으로 입법권, 사법권, 행정권의 3권 중에서 행정권이 가장 강력하여 우위를 차지하고 있는 국가를 말한다. 이와 같은 행정국가화(行政國家化) 현상은 행정기능의 양적 확대, 질적 강화를 통한 행정의 다양화, 복잡화, 전문화에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

2) 중앙정부를 비롯해 지방정부에 대한 주민들의 신뢰여부에 있어서 그 판단의 가장 핵심적인 기준이 되는 것은 행정의 투명성과 효율성이라고 본다. 이와 관련하여 현재 한국의 각급 행정기관이나 지방자치단체들도 정보공개청구 및 주민감사청구 등을 통해 시민들의 행정에 대한 모니터링이 제도화되어 있기 때문에 어느 정도 이에 대한 투명성과 효율성을 담보하기 위한 노력들을 기울이고 있지만, 아직 많은 문제점들이 산적해 있는 것으로 볼 수 있다.

정치문화의 전통과 집권적 리더십이 결합되면서 행정국가화(行政國家化) 현상을 더욱 촉진시키게 되었다. 이에 비해 행정권을 통제할 수 있는 입법기능은 상대적으로 취약성을 드러내게 되었다.<sup>3)</sup>

행정국가화(行政國家化) 및 행정권의 비대화 현상에 따라 나타나는 다양한 문제점들을 치유하기 위한 대안의 하나로 주목을 받기 시작한 것이 바로 옴브즈만(Ombudsman)제도이다. 행정기능의 확대는 국민의 다양한 욕구 충족을 수용하기 위한 행정규모상의 긍정적 효과 외에 국가발전의 능률성과 '소수의 목소리에 의한 다수의 양보'가 발생하는 저해요인이 아울러 공존하고 있다. 현대국가는 바로 행정의 이와 같은 부정적인 측면을 통제하고 국민의 권익을 보호하기 위한 각종의 제도적 장치나 구제수단을 강구하게 되었는데, 제도적 측면에서 행정을 통제하고 국민의 권리를 구제하기 위한 수단 중의 하나가 옴브즈만(Ombudsman)<sup>4)</sup>제도인 것이다. 무엇보다도 옴브즈만제도는 의회가 행정의 책임성을 확보하고 관료(官僚)들의 횡포로부터 국민의 권리를 보호하기 위해 도입한 제도이다.<sup>5)</sup>

옴브즈만제도는 제2차 대전 이후부터 각국에서 다양한 형태로 출현하였으며, 행정부의 정보, 전문성, 그리고 기술적, 물적 자원 등 여러 면에서 압도적인 지위를 누리고 있는 행정 관료제(官僚制)를 통제하고, 기존 행정구제제도의 미비점을 보완하기 위해 전 세계적으로 전파되기에 이르렀다.

옴브즈만제도는 1950년대 이래 이를 채택하는 나라가 점점증하고 있으며, 특히 뉴질랜드에서의 성공적 운영은 정치·문화적 요인에 관계없이 이 제도의 이식이 가능한 것으로 판단되고 있다. 현재 약 60여 개 국가에서 옴브즈만제도를 도입·운영하고 있으며, 이러한 추세는 계속 확산될 전망이다.<sup>6)</sup> 따라서 옴브즈만제도는 민주화

3) 김만기, “옴브즈만제도의 활용방안,” 박동서·김광웅 공저 『의회와 입법부』 (서울: 법문사, 1989), p. 696

4) 옴브즈만이라는 용어는 스웨덴어로 ‘다른 사람의 대리인’이라는 의미를 지니고 있다. 오늘날 옴브즈만이라고 하면 각 국에서 불평처리관(Grievance Man), 중개조정인(Mediator), 의회감찰관(Parliamentary Commissioner), 국민상담관(Public Counsel), 법의 수호자(Defender of the Law), 시민보호관(Citizen's Defender) 등 다양하게 번역되어 사용되고 있다. 한국에서는 호민관, 민정관, 행정감찰관 등으로 번역해서 사용되는 경우도 있지만 대부분 스웨덴 발음 그대로 옴브즈만이라고 부르고 있다. 국민고충처리위원회, 『옴브즈만제도 연구자료집 - 외국 전문옴브즈만 운영 사례연구-』 (서울: 국민고충처리위원회, 2004), p. 7.

5) 정우일, 『행정통제론』 (서울: 박영사, 2004), pp. 179-180.

6) 김광일, “국민고충처리위원회(한국형 옴브즈만제도)의 발전방안에 관한 연구,” (행정학박사학위논문)

의 요청이 점점되어가는 오늘날 그 필요성이 크게 증가하고 있다. 특히 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부의 운영에 있어서도 그 도입에 대한 필요성이 강하게 제기되고 있으며, 실제 각국의 지방 정부에서도 이를 도입하는 사례들이 점차 증가하고 있다. 이와 관련하여 스웨덴을 비롯한 영국 등에서는 지방행정 옴브즈만이 특수한 옴브즈만의 형태로 설치되어 있고, 일본 역시 각 지방자치단체별로 지방행정 옴브즈만을 시민옴브즈만이라는 제도와 명칭으로 이를 도입·운영하고 있다.<sup>7)</sup>

한편, 이와 같은 옴브즈만제도는 일반적으로 헌법의 특수성에 따라 나라마다 고유한 제도로 운영되고 있다. 옴브즈만이라는 용어가 민원인들의 고충을 처리한다는 의미를 내포하고 있는 것은 확실하지만 국가마다 서로 다른 명칭과 기능을 지니고 있기 때문이다. 한국의 상황도 이와 크게 다르지 않다. 한국의 행정환경(行政環境) 역시 국민의 복리 증진 및 이해관계의 조정 등 정부의 적극적 역할 증대로 정부가 국민생활에 보다 깊이 관여하게 되었고, 이러한 행정환경(行政環境)의 변화는 행정의 양적 증가와 질적 복잡화를 수반하여 행정기관의 재량 내지 자의성(恣意性)을 증대시켜 국민의 권익을 침해하는 일이 많아지게 되었다. 그러나 기존의 각종 국민권리구제 제도(행정구제와 사법구제를 포함)는 처분 등에 대한 사후(事後) 구제를 주로 하고 있을 뿐만 아니라, 그 청구는 법률상의 권리나 이익이 있는 자에 한정되어 있으며, 그 판단기준도 합법성 여부만을 주로 다루고 있다. 따라서 법률상으로 해결할 수 없는 고충민원(苦衷民願)이 발생하였을 경우에는 기존의 권리구제제도가 갖는 경직성이나 형식성 때문에 권리구제의 기회를 얻지 못하는 경우가 많았다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 김영삼 정부 출범 이후 개혁정책의 일환으로 1993년 12월 제65차 정기국회에서 법률 제4735호로 제정된 “행정규제 및 민원사무기본법”에 의거, 한국형 옴브즈만제도라고 할 수 있는 ‘국민고충처리위원회’가 1994년에 발족하여 현재에 이르고 있다.<sup>8)</sup> 특히 ‘국민고충처리위원회’제도는 기존의 행정심판제나 행정소송 등에서 구제를 받지 못하는 국민의 권리나 이익을 제3자적 입장에서 간이·신속한 절차로 공정하게 조사·심의하고, 그 신청이 이유 있다고 판단되면 관계 행정기관에

---

문, 서울대학교 행정대학원, 1994), p. 5.

7) 이러한 추세는 행정국가화의 폐단에 따른 문제점을 치유하기 위한 이들 나름대로의 처방인 것으로 볼 수 있다.

8) 조창현, 『한국 지방자치의 쟁점과 과제』(서울: 도서출판 문원, 1995), pp. 117-118.

그 시정이나 제도의 개선을 권고함으로써 국민의 권리와 이익을 보호하고자 한 것이다. 특히 현재는 옴부즈만 문화(Ombudsman Culture)를 확산하기 위해 중앙정부 차원에서도 2001년부터 명예 옴부즈만제도를 운영하고 있다.<sup>9)</sup>

1994년 당시 국민고충처리위원회의 설치근거인 행정규제 및 민원사무기본법 제정(制定)의 의의를 보면, 우선 과거와는 달리 대민행정의 공정성, 투명성, 합리성을 제고시키는데 필요한 기본적 사항들을 체계화시킨 단일의 법률체계를 구축하였고, 신설규제에 대한 사전심사제, 개혁입법의 상징적 제도로서 국민고충처리위원회를 설치하였다. 이것은 행정기관의 민원처리 상황에 대한 통제 기능과 위법, 부당한 행정작용으로 인해 피해를 입은 국민의 권리구제 기능과 행정제도와 정책의 개선에 대한 권고기능 등을 통하여 행정편의주의적(行政便宜主義的인) 제도를 개선할 수 있는 제도적 틀을 갖추었다는 점에서 소위 ‘개혁입법(改革立法)’으로서의 의의를 갖는다. 이처럼 중앙정부 수준에서는 옴부즈만제도를 도입하여 나름대로 그 운영의 성과를 거두고는 있으나, 여전히 그 운영 및 권한상의 한계 등으로 인해 본래의 기능을 발휘하지 못하고 있는 현실이다. 이와 같은 사정은 지방행정에 있어서도 마찬가지이다. 현재 지방행정에 있어서의 옴부즈만 도입과 운영은 각 자치단체별로 옴부즈만과 유사한 여러 제도들을 설치·운영은 하고 있으나, 여전히 많은 문제점들이 나타나고 있어 이에 대한 개선이 요구되고 있다.

현재 지방행정 차원에서 시민옴부즈만을 운영하고 있는 대표적인 자치단체로는 서울특별시의 시민감사관제도와 청렴계약옴부즈만제도, 대구시 수성구의 민원배심제, 부천시 시민옴부즈만제도와 정읍시 시민고충처리관제도, 부산광역시의 옴부즈만제 등을 들 수 있다. 이와 같은 지방행정 옴부즈만제도를 명칭에 따라 유형을 구분해 보면 감사형, 감시관형, 민원조정형, 옴부즈만형, 상담형, 배심형, 모니터형, 후견인형, 위원회형 등으로 다양하다. 또한 업무내용상으로도 감사청구업무, 청렴계약, 대형공사감시, 시정 모니터, 민원조정, 정책자문, 식품위생감시, 교통모니터, 기업애로 해소 등으로 매우 다양한 영역에 걸쳐 옴부즈만과 유사한 제도들이 시행되고 있다.<sup>10)</sup>

9) 명예옴부즈만은 다음과 같은 역할을 수행하고 있다.

- 국민고충(민원)의 효과적 처리를 위해 위원회의 운영에 관해 자문, 건의
- 시민대표로서 이웃과 주변의 고충을 위원회에 전달, 해결
- 우리 사회에 고충처리위원회의 존재와 역할을 널리 알리는 홍보 대사로서 활동

10) 보다 자세한 내용은 국민고충처리위원회가 2004. 7. 조사한 ‘지방옴부즈만운영실태 조사’

이처럼 각 지방자치단체(地方自治團體)에서 다양한 명칭과 형태로 옴브즈만제도가 시행되고는 있으나 제도 본래의 취지에는 부응하지 못하고 있는 현실이다.

본 논문은 이와 같은 문제인식 하에 한국의 지방행정 옴브즈만 운영실태를 통해 그 문제점을 고찰하고, 향후 바람직한 지방행정 옴브즈만제도의 발전방안을 제시하고자 한다.

연구의 방법과 관련해 보면, 본 논문은 역사적 접근법과 더불어, 비교론적 접근 방법을 토대로 한 문헌 분석적 방법에 의존할 것이다.

한편, 옴브즈만제도는 행정권에 대한 침해소지가 있기 때문에 각국에서는 이를 헌법으로 규정하고 있는 경우가 대부분이다. 이러한 이유로 옴브즈만에 대한 연구는 국가단위의 비교연구가 필요하다. 본 논문에서의 비교분석 요소는 각국간 옴브즈만의 조직, 권한, 처리절차로 크게 대별하여 분석한다. 이러한 분석방법을 기초로 하여 본 연구는 국내의 단행본이나 연구논문, 각국에서 연구된 옴브즈만 관련 서적, 연차보고서, 국민고충처리위원회 발간자료 및 연구논문 등을 토대로 하고 있다.

## 제2절 기존 연구의 검토와 연구범위

### 1. 기존 연구의 검토

현대행정에 있어서 복지행정 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 행정권이 확대되고 행정작용의 형태는 날로 다양화되어 가고 있다. 오늘날 국가행정이나 지방행정은 행정지도 등 비권력 행정작용이 늘어감에 따라 종래의 전통적이고 정형화된 행정쟁송(行政爭訟) 제도만으로는 개인의 권리구제에 만전을 기한다고 보기 어려운 것이 현실이다. 또한 행정작용의 적정성이 이루어진다고도 볼 수 없다. 이는 행정권에 대한 통제가 행정권의 확대·강화 추세를 따라가지 못하게 되면서 발생한 불가피한 현상으로도 볼 수 있다. 이에 따라 행정에 대한 민원이 증가하게 되고, 이러한 민원의 증가와 누적은 행정에 대한 국민의 불신을 초래하여 본래의 행정기능을 마비시키게 되는 주요 요소가 되고 있다. 이런 불신과 부작용을 막기 위해 필요한

---

를 참조할 것.

것이 바로 옴브즈만제도라는 것은 언급한 바와 같다. 이 제도는 스웨덴에서 처음으로 창설이 되었고, 이에 각국으로 전파되었다. 옴브즈만은 각국의 정치, 경제, 사회 또는 문화적 환경에 따라 각기 다른 모습으로 도입하여 운영하고 있는 관계로 옴브즈만에 대한 용어나 본질 등의 보편적 개념화는 용이한 일이 아니다. 이러한 이유와 마찬가지로 한국에서의 옴브즈만과 관련된 연구는 이와 같은 용어의 정의만큼이나 다양한 수단이나 활용방안 등이 중앙 정부 또는 지방 정부 차원에서 연구되어 오고 있다. 이와 관련하여 옴브즈만제도의 도입에 대한 연구와 발전방향에 대한 기존의 논의들을 살펴보면 다음과 같다.

이기우는 현재 옴브즈만제도의 국제적 추세는 다양한 분야와 조직에 적용되면서 끊임없이 변천되고 있다는 점을 강조하는 가운데, 옴브즈만제도의 개선방안을 제시하고 있다. 특히 현행 한국 옴브즈만제도의 문제점으로써 조직상의 문제와 업무수행과정에서의 시민참여(市民參與) 배제를 지적하고 있다. 따라서 이기우의 주장은 업무수행과정에서 현행 옴브즈만제도는 혜택의 편중성(偏重性)이 있기 때문에 이를 극복하기 위해서는 반드시 업무수행에 있어서 시민참여가 필수적이라고 강조한다. 아울러, 국가인권위원회(國家人權委員會), 부패방지위원회(腐敗防止委員會) 등의 특수옴브즈만과 네트워크를 형성하고, 상호 협조체제 및 정보교환을 통해 문제해결 수단을 강구해야 할 것으로 보고 있다.<sup>11)</sup>

최창행은 옴브즈만의 기능과 관련하여 옴브즈만이 제 기능을 다하기 위해서는 무엇보다도 옴브즈만에게 권한 상의 특권을 인정해야 한다는 것인데, 이에 따르면 옴브즈만에게 면책특권(免責特權)과 감사면책권을 인정해야 할 것으로 보고 있다. 또한 직권조사권도 동시에 인정해야 한다는 것이다. 옴브즈만에게 실질적인 조사권을 부여 해야만 제도 본래의 취지를 살릴 수 있다는 점에서이다.<sup>12)</sup>

이선우는 옴브즈만의 활동영역(活動領域)에 대해 관심을 두고 있는데, 옴브즈만의 통상적인 활동 내역을 행정부의 정책결정과 집행과정에서 발생할 수 있는 국민의 불만이나 불이익에 대한 시정권고·제도개선을 목적으로 하자는 주장이다. 특히 옴브즈만은 공무원이 업무상 직위를 이용하여 국민의 권익 및 인권을 침해하는 행

11) 이기우, “옴브즈만으로서 국민고충처리제도의 개선방안,” 국회정무위원회 편, 『옴브즈만 관련 법률안에 대한 공청회』(2005. 4), pp. 10-33.

12) 최창행, “옴브즈만의 한국적 모형개발에 관한 연구,” (행정학박사학위논문, 단국대학교, 1998)을 참조.

위를 방지해야 한다고 본다. 또한 그 행위의 피해 대상이 된 국민의 보상 활동을 옴브즈만의 업무 영역으로 확대하자는 것이다. 한편, 옴브즈만의 이러한 업무활동에 대한 독립성을 보장하기 위해서는 옴브즈만간 힘의 균형을 확보하는 것과 함께 업무협조체제가 구축되어야 할 것으로 보고 있다.<sup>13)</sup>

이승희는 한국형 옴브즈만제도의 바람직한 대안으로 그 유형에 있어서 의회형 옴브즈만 도입을 강조하고 있다. 특히 현재 운영되고 있는 대통령 및 국무총리 소속의 옴브즈만적 성격을 띤 각종 위원회들은 대통령이나 국무총리의 정책의지에 따라 영향을 받을 수밖에 없는 행정부형으로서 많은 문제점이 있다는 것이다. 따라서 현행 유사 옴브즈만제도의 형태를 의회형으로 전환될 것이 요구되며, 특히 국민고충처리위원회의 기속력 확보의 필요성과 동시에 고충민원처리기관의 일원화가 필요하다고 보았다.<sup>14)</sup>

송창석은 제3자적 입장에서 행정을 감시하고 주민 고충을 신속·간편하게 처리해 줄 수 있는 옴브즈만제도로서 ‘시민 옴브즈만제도’를 주장하고 있다. 이와 같은 옴브즈만 제도는 지방 정부 수준의 자치사무(自治事務)에 한정하되, 지역주민의 고충을 해결하고 시정조치를 권고하는 합의제 시민옴브즈만제도의 적용이 바람직하다고 보고 있다. 특히 이 제도를 규정하기 위해서는 모법(母法)의 근거가 있어야 한다는 것이다. 아울러, 시민 옴브즈만은 상임근무를 요하고 상근에 따르는 보수를 지급함은 물론, 하자있는 행정작용에 대한 취소 및 변경을 관계기관에 요청하고 권고하는 일을 동시에 할 수 있도록 해야 한다고 보고 있다.<sup>15)</sup>

이종수는 지방정부 이론에서 행정국가화(行政國家化) 현상에 따라 지방 옴브즈만제도의 필요성을 강조하고 있다. 이종수는 기본적으로 지방자치의 착근을 위해 유사 옴브즈만으로서 시행되고 있는 각종 제도들에 대한 보완과 운영·개선이 필요함을 강조하고 있다. 한편, 한국의 각 지방자치단체들의 옴브즈만 설치현황 비교를

---

13) 이선우, “국가행정옴브즈만의 의미와 기능,” 국회정무위원회 편, 『옴브즈만 관련법률안에 대한 공청회』(2005. 4), pp. 35-50.

14) 이승희, “현대 행정환경 변화에 따른 옴브즈만의 바람직한 역할 및 기능,” 국회정무위원회 편, 『정책자료집』, 의회주도 옴브즈만의 바람직한 실현을 위한 입법공청회 발표논문(2005. 3), pp. 7-18.

15) 송창석, “지방자치단체의 시민옴브즈만제도 도입방안,” 조창현 편, 『한국 지방자치의 쟁점과 과제』(서울: 도서출판 문원, 1995), pp. 117-135.



통해서 그 제도운영의 개선에 대한 필요성을 언급하고 있다. 즉, 각 자치단체들은 대부분 ‘고충처리위원회’라는 명칭을 사용하고 있는데, 시민 위주의 옴브즈만제도가 아직 정착되지 않았으며, 독자적인 관점에서 자료요구 및 조사권에 관한 권한을 충분히 확보하지도 못하고 있다는 문제점을 지적하였다. 또한, 옴브즈만은 직접적인 집행력(執行力)을 결(缺)하고 있는 점에서 ‘물지 못하고 짓기만 하는 강아지’에 불과하다고 보고 있다.<sup>16)</sup>

권찬태와 안홍복의 공동연구를 보면, 지방행정에 있어서 효율적인 옴브즈만제도를 운영하기 위해서는 시민에 대해 ‘알 권리’를 보장하고 행사하게 해야 한다고 보고 있다. 시민들을 지방자치단체의 공공정보에 쉽게 접근하게 하고, 이를 통해 지방 정부의 불법적이고 불합리한 행위를 감시하게 하자는 것이다. 이는 질적으로 수준 높은 여론형성과 비판기능을 강화할 수 있으며, 권위주의적(權威主義的) 행정풍토의 쇄신에 기여할 수 있을 것으로 보고 있다. 주지하는 바와 같이 1995년에 제정·공포된 ‘정보화 촉진기본법’은 바로 이러한 일환으로 만들어진 것으로 보고 있다.<sup>17)</sup>

김거성은 지방행정 옴브즈만과 관련하여, 시민옴브즈만과 부패방지 NGO 네트워크 구축을 통해 지방행정의 투명성과 효율성을 제고하자는 주장을 한다. 즉 기존에 지방행정 분야에서 시민 옴브즈만 형태로 활용되고 있는 제 수단들이 그 효과를 발휘하기 위해서는 부패방지 NGO 네트워크가 구축되어야만 한다고 보는 것이다. 이러한 방안은 고립적이고 분산적으로 진행되었던 행정부에 대한 감시와 통제활동을 전국적 차원에서 연대하고 또 집중할 수 있도록 사회적 영향력을 강화해야 하는 것이다.<sup>18)</sup>

이처럼 기존의 논의들은 대체적으로 한국 옴브즈만제도의 문제점으로 그 권한과 활동영역에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 본 논문은 옴브즈만의 권한과 활동영역의 문제점을 포함해 보다 포괄적인 차원에서 한국의 지방행정 옴브즈만제도의 운영실태를 통해 문제점을 지적하고 발전 방안을 제시할 것이다.

---

16) 이종수, 『지방정부이론』 (서울: 박영사, 2002), pp. 237-245.

17) 권찬태·안홍복, 『지방자치 회계의 투명성과 주민의 알 권리』 (서울: 집문당, 2003), pp. 34-37.

18) 김거성, 『시민옴브즈만과 부패방지 NGO 네트워크』 반부패국민연대 편, (2004, 2, 13). pp. 11-13.

## 2. 연구 범위와 논문의 구성

국가행정 차원에서만 실시되어 오던 옴브즈만제도가 지방 정부 수준에서도 실시될 수 있도록 하는 법률이 제정되어 한국에서도 지방옴브즈만이 발전할 수 있는 토대가 구축되었다. 그동안 실질적인 국민권리구제의 확대를 위하여 제정을 추진해 온 국민고충처리위원회 독립법안이 2005년 6월 29일 국회 본회의를 통과하여 ‘국민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 법률’로 제정되게 되었기 때문이다. 이 법은 ‘국가행정옴부즈만’과 ‘시민옴부즈만’을 설치하여 불합리한 행정작용과 제도를 개선하도록 함으로써 국민의 기본적 권익을 보호함과 아울러 행정의 적정성을 확보한다는 것을 명문화 하고 있다.<sup>19)</sup> 이와 같은 법률이 제정됨으로써 한국은 이제 중앙과 지방을 모두 포괄하는 국가 전체수준의 옴브즈만이 공식적인 옴브즈만 법률을 토대로 하여 운영될 수 있는 새로운 지평을 열게 되었다. 이러한 법률의 마련은 행정환경의 변화 속에서 국민의 불만을 해소하기 위한 매우 시의 적절한 조치로 판단된다. 주지하는 바와 같이 국민의 행정수요(行政需要) 증가로 행정영역은 복지를 비롯한 문화, 환경문제, 자원, 인권 문제 등으로 확대되고 있고, 이로 인해 발생하는 여러 마찰을 해소하기 위해 중앙 정부 수준에서는 이미 국민고충처리위원회를 비롯해 국가인권위원회, 환경분쟁조정위원회, 부패방지위원회 등 여러 분야에서 특수 옴브즈만을 제도화 하여 운영되어 왔다. 그러나 지방 정부의 행정수요가 확대 일로에 있음에도 불구하고 지방 정부 수준에서의 옴브즈만은 명문화되지 않은 채 일부 자치단체에서만 유사옴브즈만의 형태로만 운영되고 있었다. 현재 행정환경은 중앙 정부 수준을 넘어 지방 정부 수준에서도 옴브즈만제도를 도입하지 않으면 안 되도록 변화한 것이다.

본 논문의 연구 범위와 대상은 제정된 ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 시행 이전 각 지방자치단체에서 시행하던 유사 옴브즈만의 운영실태에 둔다.

논문의 구성에 있어서 먼저 제1장은 서론 부분으로 연구의 목적과 방법 및 기존 연구의 검토, 연구의 범위 등에 대해 기술한다. 제2장은 본 논문의 이론적 배경으로, 옴브즈만제도 일반에 대한 이론적 고찰을 시도한다. 우선 관료제(官僚制)와 민

---

19) 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제1조 참조.

주주의와의 이론적 관계를 살펴 본 후 행정권의 비대화에 대한 민주적 통제 수단으로서 옴브즈만의 의의를 살핀다. 다음으로, 옴브즈만제도의 역사적 기원과 함께 옴브즈만의 정의, 그 기능 및 유형들을 살펴본다. 제3장에서는 외국의 지방행정 옴브즈만 가운데 비교적 성공적인 평가를 받고 있는 스웨덴을 비롯한 영국과 일본의 지방행정 옴브즈만 운영사례를 살펴본다. 외국의 운영사례들을 통하여 한국의 지방행정 옴브즈만 발전에 필요한 방안을 찾고자 한다. 제4장은 현재 지방행정 수준에서 실시되고 있는 한국의 지방행정 옴브즈만 운영 사례와 문제점을 고찰한다. 제5장은 앞서 논의된 옴브즈만의 운영사례와 문제점을 바탕으로 한국 옴브즈만제도의 활성화 방안을 제시하며, 제6장에서 결론을 맺는다.

## 제2장 옴브즈만제도의 이론적 배경

### 제1절 관료제와 민주주의

#### 1. 관료제의 개념과 특징

관료제(Bureaucracy)라는 용어가 생성된 시기는 대체로 18세기로 거슬러 올라간다. 당시 프랑스 행정관청의 사무실 책상을 의미했던 것으로 이 용어는 독일, 이탈리아, 영국 등을 거쳐 유럽 전역으로 전파되었다. 초기의 관료제(官僚制) 개념은 정부 관청이나 관료집단이 갖는 권력과 관련이 있었다. 이러한 관료제 개념은 19세기 독일에서 많은 발전을 이룩하였는데, 대체로 한 사람의 관리에 의하여 행정이 통제되는 통치구조로 이해하였다.<sup>20)</sup> 19세기까지 대부분의 유럽 국가들은 관료제 개념을 경멸적인 의미로 사용하였다. 즉 절대군주정의 전제적인 행정관청, 좁은 시야, 고압적인 태도 등과 같은 비난의 의미를 담고 있었다.<sup>21)</sup>

20) 김홍기, 『관료제론』 (서울: 백산출판사, 1988), pp. 16-22.

21) 양시호, “막스 베버의 관료제 연구,” 윤근식 외 공저 『현대정치와 관료제』 (서울: 대왕사, 1998), p. 143.

한편, 관료제(Bureaucracy)라는 용어의 개념은 학자들 간에 통일되어 있지 않으므로 누가 어떤 관점에서 사용하는가에 따라 그 의미가 다양하다. 그 중에서 합리적 관점에서 대규모 조직을 관료제로 보는 막스 베버( M. Weber)의 이론적 정의와 정치권력적인 관점에서 관료제를 보는 라스키(H. Laski)의 개념들이 관료제의 정의로 널리 수용되고 있다. 또한 리그스(F. Riggs)는 구조적 측면<sup>22)</sup>과 기능적인 측면에서 관료제를 이해하고 있다.<sup>23)</sup>

관료제는 비단 행정 관료제만을 의미하는 것은 아니다. 군대나 민간사회 등을 포함한 모든 대규모 조직을 통틀어 지칭하는 것이며, 이와 같은 대규모 조직의 구조 내지 기능상의 제 특징을 가리켜 관료제라고 칭한다. 또한 관료제의 개념규정에 관한 종래의 지배적인 견해는 구조적인 입장에서 어떤 구조적 특색을 지닌 대규모 조직이 관료제적(官僚制的)인가 하는 것과 정치권력적(政治權力的)입장에서 특권층을 형성하고 있는 관료군이 정치권력의 담당자로서의 지위를 차지하고 있는 통치구조를 가리키는 것으로 이해된다. 정치권력의 관점에서는 사회에서 일정한 특권계층을 이루고 있는 관료집단(官僚集團)을 관료제로 이해하고, 이들을 주된 정치권력의 담당자로 이해함으로써 관료제는 시민의 자유를 침해할 우려가 있다는 점에 주의할 필요가 있다.

이상에서 보는 바와 같이 관료제를 특권적 관료집단이 정치권력의 담당자로서 지위를 형성하고 있는 통치구조로 보고 있는데, 이는 관료제를 민주주의와 대립되는 관점으로 보는 것이다. 반면에 관료제를 통치구조에 있어서 계층제 조직의 성격에 주목하는 입장에서 보면, 오늘날 모든 조직에서 관료제가 발견되는 것을 볼 수 있는데, 이 입장은 관료제를 반드시 민주주의와 대립되는 관점에서만 이해하지 않는다. 오늘날 대부분의 관료제에 대한 논의는 위 두 가지 관점을 절충하는 입장을 취하고 있다. 즉 관료제를 객관성과 합리성을 담보하는 대규모 조직구조라는 측면에서 긍정적으로 파악하면서도, 동시에 관료제는 조직의 한계를 벗어나 구성원들에게 지배자로 군림하고 그들을 소외시키는 부정적인 측면도 있음을 동시에 경고하고 있다.<sup>24)</sup> 이와 같은 개념을 지닌 관료제는 다음과 같은 특징을 갖는다.

---

22) 구조적 측면에서의 관료제는 계층적 형태를 띠면서 합법적 내지 합리적 지배가 제도화 되어 있는 대규모 조직을 의미한다.

23) 유종해, 『현대 조직관리』(서울: 박영사, 1997), pp. 175-178.

첫째, 조직구조적 측면에서의 보편성과 의사결정 센터를 갖고 있다. 즉, 관료제는 대규모 조직을 의미하므로 국가 뿐만 아니라 사기업(私企業), 노동조직, 교회 등의 비국가적 조직에서도 찾아 볼 수 있다. 또한 관료제는 대규모 조직을 가리키는 것이라기 보다는 특정 조직이 단일한 의사결정의 최고 정점을 지니고 있는 것이다. 따라서 단일한 의사결정센터가 없는 조직은 엄밀한 의미에서 보면 관료제로 보기 어렵다.

둘째, 기능적 측면에서 볼 때 관료제는 합리적 측면과 병리적(病理的) 측면, 권력적 측면을 동시에 지니고 있다. 이른바, 베버의 합리형은 합리적 측면을 강조한 것으로, 전문화, 계층화, 분업화, 몰인정화, 표준적인 규칙 등이 이에 해당된다. 관료제의 병리적 측면은 흔히 세속적, 비판적으로 사용되는 관료의 비능률, 형식주의, 무사안일주의(無事安逸主義), 비밀주의로 대표되는 역기능 내지 병리적 현상을 말한다. 관료제의 권력적 측면은 관료군이 정치권력의 장악자로서 특권층을 형성하고 있는 경우를 말하며, 리그스는 이를 관료주의(Bureaucratism)라 부르고 있다. 이러한 관점에서 보면, 관료제는 시민의 자유를 침해할 가능성이 있는 것이다.

## 2. 관료제와 민주주의의 이론적 관계

관료제와 민주주의의 이론적 관계에서 베버의 최대 관심사는 관료제하에서 어떻게 개인의 자유를 보호하느냐 하는 문제였다. 베버는 관료제가 갖는 민주주의에의 폐해를 극복하기 위하여 의회주의화(議會主義化)와 민주주의화(民主主義化)를 요구하였다. 이와 관련하여, 첫째, 의회주의에 의한 관료지배의 배제 둘째, 의회에 의한 정치적 지도자의 선출 셋째, 정치지도자의 의회에 대한 책임을 강력히 주장했던 것이다. 베버가 말하는 민주주의화란 행정 관리(官吏)의 지배권력의 극소화를 의미한다.

한편, 관료제와 민주주의와의 상관관계에 대해 블라우(Peter M. Blau)는 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, 조직을 구성하는 데는 두 가지 이유가 있다고 보았는데, 첫째는 공동의 목표나 행위과정에 관해서 합의에 도달하기 위해서이며, 둘째는 합의에 도달한 결정을 수행하기 위해서라고 한다. 따라서 조직의 공동목표를 설정하

---

24) 김우태 외, 『정치학의 이해』 (서울: 형설출판사, 1998), pp. 407-408.

기 위해서는 민주적인 조직, 다수결원리, 소수의견의 존중, 반대의 자유가 보장되어야 하며, 설정된 조직목표를 효율적으로 수행하기 위해서는 능률을 기본으로 하는 관료제 조직이 필요하다는 것이다. 요컨대, 민주주의와 관료제를 구별하는 기준은 조직의 목적이 목표설정에는 있는가, 아니면 목표수행에 있는가, 아니면 의사결정(意思決定)이 다수결의 원리에 있는가 하는 것 등이다. 즉 목표설정을 위해서는 민주적인 조직이 필요하며, 목표수행을 위해서는 능률을 기본원리로 하는 조직, 곧 관료제가 필요하다. 그러나 이것은 분석상 구별에 불과하며 많은 조직이 목표설정과 목표수행의 두 가지 기능을 함께 지니고 있다는 점에서 볼 때 실제로는 이 원리 간에 갈등이 존재한다고 보는 것은 문제가 있다.<sup>25)</sup>

### 3. 현대 관료제의 문제점과 민주주의에 대한 위협

오늘날 대부분의 국가들은 그들이 당면하고 있는 현안 문제들을 해결하는데 있어서 관료제 조직에 의존하고 있다. 관료제 조직은 과연 사회문제를 해결하는데 적합한 도구이며, 그러한 문제해결 원리와 방법은 무엇인가, 또한 초기 산업사회에서 탄생한 관료제가 과연 고도로 정보화된 현재에도 그 유용성을 인정받을 수 있을 것인가에 대한 물음이 끊임없이 제기되고 있다. 이러한 물음과 관련하여 의문에 대한 초점은 이념형 관료제가 추구하는 문제해결의 원리에 맞추어져 있다.

첫째, 관료제는 계층제에 의한 문제해결방법을 추구한다. 계층제는 조직의 목적을 달성하기 위해 상위부서와 하위부서가 하나의 계층을 이루고 있다. 상위자는 하위자에 대하여 지시와 감독을 하고, 하위자는 상위자에 대하여 복종의 의무와 책임을 진다. 계층제하에서는 모든 의사결정의 권한이 궁극적으로 하나의 최정점으로 모아진다. 이는 토론과 합의에 의한 의사결정이라기 보다는 최고결정권자의 단독적인 의사결정구조이다. 이 점이 민주적 의사결정구조와 정면으로 배치된다.

계층제 내에서 대표적인 의사결정 방법인 품의제도(稟議制度)는 최하급자가 의견을 제시하고 상층부로 올라가면서 결재를 받는 제도이다. 이런 점만 두고 보면, 관료제는 하의상달식(下意上達式)의 민주적인 의사결정 방법으로 생각하기 쉽다. 그러나 실제로는 최고결정권자의 의도가 지배적으로 반영되는 의사결정 방법이다. 이러

25) Peter M. Blau, *Bureaucracy in Modern Society*(New York: Randonme House, 1956), p. 116.

한 계층제적 의사결정구조는 최고관리자에 의해 의사결정에 수반 될 수 있는 갈등과 혼란을 줄여 신속한 의사결정을 가능하게 하지만, 민주적 토론과 비판이 보장되지 못하므로 다양한 가치를 수용하고 구성원을 설득하는 데는 적절하지 못한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 관료제는 분업과 전문화(專門化)의 원리에 의한 문제해결 방식을 추구한다. 분업이란 조직을 업무성격과 전문성을 기초로 공식적인 몇 개의 직무로 나누는 것을 말한다. 이러한 분업은 업무가 분할되기 때문에 전문화를 촉진시키게 된다. 따라서 분업화와 전문화는 동전의 양면과 같이 서로 분리될 수 없다. 관료제 내에 해결해야 할 문제가 발생하면 문제의 성격에 따라 담당조직이 선정된다. 담당조직은 이미 마련된 결정규칙에 의해 정해지거나 규칙이 애매할 경우는 최고결정권자에 의해 선정된다. 전문화의 원리에 의한 문제해결방법은 주로 전문지식과 기술에 의존한다. 관료들의 충원도 능력과 전문지식이 중요한 기준이 된다. 전문가에 의한 문제해결은 토론과 합의에 의한 문제해결방법에 의존하지 않고, 당해 전문지식이 추구하는 과학적 방법에 의존한다. 과학적 진리는 궁극적으로 객관적 사실에 의한 입증의 문제이지 토론과 합의의 문제가 아니다. 따라서 전문화를 추구하는 관료제는 내재적으로 대화에 의한 문제해결 방법을 선호하지 않는다고 볼 수 있다.

셋째, 관료제는 법령과 규칙에 의한 문제해결방식을 추구하고 있다. 그리고 그 적용 방식은 비정의적(impersonal)이다. 관료제 내의 계층구조나 부서의 업무영역 및 관료들의 업무는 모두가 규칙에 의해 상세히 규정된다. 관료제는 일상적인 업무처리까지 법령과 규칙에 의해 규정된다. 따라서 일상적인 업무처리와 의사결정을 위하여 수많은 표준운영절차<sup>26)</sup>가 마련되어 있다. 이러한 표준운영절차는 문제를 신속히 처리하고 통일적인 문제해결에 기여하는 측면도 있으나, 창의적이고도 시공간적으로 적절한 문제해결방법을 추구하는데 장애요인이 되기도 한다.

넷째, 관료제는 해결해야 할 어떤 문제와 부딪칠 때 창의적인 해결방법을 추구하기 보다는 일상적으로 해 오던 상례화(常例化된) 의사결정방법을 선호한다. 이는 관료제가 궁극적으로 의사결정 규칙에 의거하여 문제를 해결하는 방법을 취하기 때문이다. 관료들은 일단 문제가 발생하면 이미 축적되어 있는 프로그램 목록에서

---

26) 표준운영절차란 조직이 업무를 수행할 때 따라야 할 절차와 업무수행 방법을 규정한 것이다. 즉, 과업수행규칙, 각종의 기록과 보고규칙, 정보처리 규칙 등이 있다.

과거 유사한 문제를 해결했던 사례를 찾거나 표준운영절차를 통하여 문제해결을 추구하고자 한다. 따라서 관료제는 일상적으로 되풀이되는 단순한 문제를 해결하기에는 적합하나 새로운 문제나 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 문제를 해결하기에는 적합하지 못하다.<sup>27)</sup>

다섯째, 의회의 지위가 상대적으로 저하되고 있는 점에서도 문제점을 지적할 수 있다. 주지하다시피, 현대관료제는 권력의 하강과정의 핵심일 뿐만 아니라 또한 권력의 상승과정에 중요한 역할을 수행하게 됨에 따라 종래의 기술적 관리에서 행정적 지배로 전화(轉化)되어 의회의 지위가 상대적으로 저하되고 있다. 또한 고급 관료의 권한 증대와 의회에 있어서의 관료 출신자의 발언권 증대로 의회의 지도적 기능이 공동화(空洞化)되기 쉽다. 고급 관료출신의 의원은 자기 출신의 관청이나 관계관청에 유리한 법안의 작성에 힘을 쏟으며, 더욱이 이들 관청과 접촉이 빈번한 상임위에 몸을 담아 법안의 국회통과에 측면지원을 행한다. 이리하여 상임위원회는 소위 관료기구의 이익대표 수단으로 전락하고 그 배후에는 많은 경우에 관료출신자들을 간부로 한 각종 압력단체를 가까이 두고 있는 경우도 있다.<sup>28)</sup>

여섯째, 정당과의 관계에서 정당과 관료기구와의 밀착현상을 들 수 있다. 사회와 국가의 교량역할을 하는 정당이 관료기구와 유착(癒着)된다면 그 정당은 올바른 민주적 기능을 수행하기 어렵다. 특히 집권당은 관권 선거에의 의존과 정책수립에 있어서 고도로 조직화된 관료기구에 대한 의존도를 높일 것이며, 역(逆)으로 관료기구는 실질적으로 집권당의 결정을 무시할 수 없게 될 것이다.

일곱째, 민주적 조직의 비민주적 보수단체화 위험성을 들 수 있다. 대중의 여론을 정책에 반영시키기 위해서는 대중의 생각을 취합, 전달 할 수 있는 제도적 장치가 전제되어야 한다. 왜냐하면, 오늘날과 같은 대중사회에 있어서는 조직화되지 않는 주장이나 견해는 무력하기 때문이다. 따라서 각인은 그 주장이나 의견을 관철할 목적으로 민주적인 조직을 구성하거나 또는 기존에 구성된 조직에 가입함으로써 정책형성에 반영하려고 하는데, 처음에는 진보적인 주장이나 의견을 중심으로 한 민주적인 조직도 시간이 흐를수록 보수화·관료제화 되며, 특히 과두제(寡頭制)의 철칙이 지배하게 됨에 따라 대중의 정책형성 반영은 약화되게 된다. <sup>29)</sup>

---

27) 김영평, 『불확실성과 정책의 정당성』 (서울: 고려대학교 출판부, 1993), p. 255.

28) 이철형 편저, 『정치학』 (서울: 법지사, 1991), p. 283.



#### 4. 관료제에 대한 민주적 통제로서 옴브즈만제도

민주주의의 원리와 관료제의 작동원리는 구조적으로 양립하기 어려운 점을 내포하고 있다. 특히 관료제를 권력적인 측면이나 병리적인 측면에서 이해할 때는 민주적 문제해결 양식과 갈등관계에 있게 된다. 그렇지만 합리적 측면으로 이해할 때는 조화관계에 있는 것으로도 볼 수 있다. 바로 이런 점에서 관료제와 민주주의간 조화의 필요성이 있는 것이다. 이와 관련하여 많은 학자들이 관료제와 민주주의의 조화 문제에 대하여 지적(知的) 성찰을 계속해 왔다. 관료제의 이념형을 제시했던 베버도 그 중의 한 사람이다. 그의 최대 관심은 관료제하에서 어떻게 개인의 자유를 보장하느냐 하는 것에 있었다. 그는 민주주의에 대해 관료제가 갖는 폐단을 극복하기 위해서 의회주의와 민주주의를 주장했다. 즉, 의회에 의한 관료지배를 배제하고, 의회에 의한 정치지도자의 선출을 확대하며, 정치지도자의 의회에 대한 책임을 그 대안으로 제시했다.<sup>30)</sup> 그러나 영국의 역사를 통해서 볼 때도 의회가 집행부를 관장했다고는 볼 수 없다. 오히려 집행부가 의회를 관장했다.

때문에 같은 의원내각제이면서도 영국의 제도는 내각책임제(Cabinet System)란 명칭으로, 프랑스의 의회과두제(Assembly System)와 대비되었으며 그 가치를 인정받았던 것이다. 이런 관점에서 볼 때는 내각책임제(內閣責任制)이기 때문에 의회가 정치적 행정관들을 쉽게 통제할 수 있다고 볼 수는 없다.<sup>31)</sup> 로와트(Donald C. Rowat)는 이러한 의회통제의 무용성을 주장하고 옴브즈만제의 유용성을 주장하였다.<sup>32)</sup> 이에 따르면, 양당제를 가진 나라에서는 집행부가 입법부를 지배하는 경향이 있고 또 비밀의 전통을 유지하는 경향이 있다. 따라서 실정의 케이스들을 폭로하기에는 매우 힘들다. 불평들을 취급하는 의원들의 통속적인 방법은 해당 부서에 조회하는 방법이다. 그러나 그는 으레 공평한 정보를 얻을 수 없다. 그는 부서의 회신에 불만을 품게 되지만 그가 할 수 있는 모든 것은 원내에서의 장관에 대한 질문

29) Robert Michels, *Political Parties* (Glencoe: Free Press, 1958), p. 425.

30) 김홍기, 앞의 책, pp. 382 -383.

31) 임성한, 『관료제와 민주주의』 (서울: 법문사, 1986), pp. 240-241.

32) Donald C. Rowat, "The Parliamentary Ombudsman," Roy C. Macridis and Bernard E. Brown, *Comparative Politics - Notes and Readings*-(The Dorsey Press, 1972), p. 379.

뿐이다. 비록 장관은 당초의 결정과는 아무런 관계가 없다고 하더라도 그는 결정의 편에서 그것을 자신의 것으로 옹호하기 마련이다. 그렇게 되면 다음에 호소할 길은 결국 장관을 항상 지지하도록 되어 있는 여당과의 원내에서의 투쟁이다. 야당은 물론 공식적인 조사를 요구한다. 그러나 조사는 항상 비용이 많이 들고 번거롭기 마련이며, 또 이 조사는 으레히 여론이 비등한 후에야 비로소 정부측에 의해서 받아들여지기 마련이다. 이러한 상황은 집행부가 비교적 덜 지배적인 군소정당국가(群小政黨國家)에서도 유사하다는 것이다.<sup>33)</sup>

로와트는 행정의 전횡에 대한 전통적인 보호방법이 이처럼 취약점을 드러냈기 때문에 옴브즈만제를 채택해야 한다고 주장하였다. 이 옴브즈만제도는 앞서 설명했던 관료제의 문제점들을 어느 정도 해결 할 수 있을 것이다. 그러나 옴브즈만제도 역시 관료제를 통제하는데 있어서 일정한 한계가 있다. 옴브즈만이 지닌 권한과 기능의 한계가 바로 그것이다. 이와 같은 한계에도 불구하고 현재 관료제를 통제하는데 있어서 옴브즈만제도는 각국에서 매우 유용한 수단으로 활용되고 있다.

## 제2절 옴브즈만의 정의와 그 기능

### 1. 옴브즈만의 정의

옴브즈만이 시민의 권리구제를 위한 하나의 제도로 태동된 것도 수 백년이 지났지만, 옴브즈만에 대한 용어는 아직 일반적으로 정의되어 있지 않다. 이는 옴브즈만의 역사성과 그 기능의 다양성, 또는 해당 국가의 특수성에 따라 매우 복잡·다기하다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 원래 옴브즈만(Ombudsman)이라는 용어에 있어서 “Ombuds”는 스웨덴어로 다른 사람의 대리인이라는 의미를 지니고 있다. 오늘날 옴브즈만이라고 하면 각국에서 불평처리관(Grievance), 중개조정인(Mediator) 또는 법의 수호자, 시민보호관(Citizen's Defender) 등으로 다양하게 번역되어 사용되고 있다. 한국에서도 호민관(護民官), 민정관(民政官), 행정감찰관(行政監察官) 등으로 번역해서 사용하는 경우도 있지만 대부분 스웨덴어 발음 그대로

33) 임성한, 앞의 책, pp. 242-243.

로의 “옵브즈만”이라 칭하고 있다.

이와 같은 어원과 함께 종래 옵브즈만의 고전적 정의는 기본적으로 관료들에 의한 부당한 행정행위(行政行爲)로 인해 일반국민의 권리나 이익이 침해 되었을 경우 의회나 정부에 의해 임명된 옵브즈만이 이를 신속하게 시정(是正)하게 함으로써, 침해 받은 권리를 구제받는 제도로 정의되어 왔다. 그러나 이 같은 개념은 다른 행정구제절차와 그 내용에 있어서의 유사성을 지니는 관계로 그 구별이 쉽지 않다.<sup>34)</sup> 이와 관련하여, 국제법조협회(國際法曹協會)옵브즈만위원회는 “옵브즈만은 헌법 또는 법률에 근거를 두고 있으며, 국회에 책임을 지는 독립된 높은 수준의 공무원으로, 행정기관 또는 공무원에 의하여 고통 받는 국민으로부터 민원을 제기 받거나 직권으로 민원을 조사하고 권고를 행사하며, 보고서를 내는 기관”으로 규정하였다. 또한 옵브즈만이란 국민의 대리인으로서 공무원에 대한 민원에 의하여 또는 직권으로 신청을 처리하는 기관으로 그 대상은 불법행위로부터 부당, 비효율성에 이르기까지 다양한 형태이며, 권고 권한을 행사하는 기관으로 정의하기도 한다.<sup>35)</sup> 이러한 정의가 모든 국가들에게서 받아들이는 옵브즈만의 보편적인 정의라고는 할 수 없다. 다만, 옵브즈만 제도에 대하여 다른 어떤 주장들 보다도 대강의 개념을 포함하고 있다. 한편, 국제옵브즈만협회(International Ombudsman Institute)에 따르면, 옵브즈만이란 행정부의 결정이나 작위(作爲) 또는 부작위(不作爲)로 인한 국민들의 고통을 처리하는 사람으로서 행정청의 권력남용, 불공정한 권한행사 혹은 실정(失政)에 대항하여 국민을 보호하고, 행정부의 업무가 국민에게 보다 개방되게 하며, 정부와 공무원들의 국민들에 대한 책임성을 강화시키는 역할을 담당하는 것이라고 정의하고 있다.<sup>36)</sup> 옵브즈만의 정의를 구성하는 요소들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

## 가. 헌법과 법률에 근거

옵브즈만의 설치 및 운영은 법률에 근거를 두고 있다. 현재 옵브즈만의 개념이

---

34) Niels Eilschou Holm, “The Ombudsman- A Gift From Scandinavia to the World,” Hans Gammeltoft-Hansen, *The Danish Ombudsman* (Copenhagen: Niels Boving & BJ, Frb., 1995), p. 13.

35) 전학선, “프랑스 옵브즈만제도에 관한 연구,” 『헌법학연구』 제9권 4호(헌법학 연구회, 2003), p. 507.

36) *A Discussion of Key Issues in International Perspective*, IOI Conference,(2000), p. 5.

널리 알려지고 있는 추세에 따라 옴브즈만의 명칭을 공적인 부분 외에서도 무분별하게 사용하는 경향도 있다. 그러나 옴브즈만은 그 취지만을 강조하여 임의로 막연하게 사용되는 제도라기보다는 헌법 또는 법률에 근거를 두고 있는 공적(公的) 제도로 보아야 한다. 따라서 법률적 근거가 없는 옴브즈만제도는 인정되기 어렵고, 나아가 옴브즈만이라는 용어의 무분별한 사용은 옴브즈만의 권위를 저해하는 요인이 될 수 있다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다. 이러한 점 때문에 뉴질랜드는 옴브즈만의 명칭을 사용하기 위해서 옴브즈만의 승인을 요하기도 한다.

## 나. 국회에 대한 책임

옴브즈만은 국회에 대하여 책임을 져야 한다. 주지하는 바와 같이 옴브즈만제도는 스웨덴에서 도입될 당시부터 국회에 의한 행정부의 통제라는 의미가 있었다. 옴브즈만제도는 정부형태가 의원내각제(議員內閣制)인 국가에서 주로 발달하고 있다. 의원내각제는 의회에 대한 행정부의 책임이 대통령중심제(大統領中心制)보다 강한 특징을 갖는다. 옴브즈만제도는 행정부의 내부를 통제하기 위한 제도들과 구분되고, 옴브즈만이 어디에 소속되던지간에 의회에 대하여 옴브즈만은 업무보고의 책임을 진다. 이는 곧 옴브즈만의 임명 및 해임이 국회의 권한이라는 의미를 내포하고 있다. 그러나 옴브즈만이 행정부 수반에 의하여 임면되고, 옴브즈만이 행정부에 소속되어 있는 경우에도 옴브즈만의 업무를 의회에 보고하는 경우가 일반적이다. 또한 민원접수를 옴브즈만이 직접 하지 않고, 국회의원의 소개를 통하여 간접적으로 접수·처리하는 경우도 있다. 대표적인 나라가 바로 영국이다.

옴브즈만제도의 고유한 특성상 의회에 대한 책임은 옴브즈만의 의무이기 이전에 권한이라는 측면이 더 강하다. 이와 같은 점을 고려해 볼 때 옴브즈만은 국회에 대한 보고를 통하여 의회라는 강력한 지원자를 두고 있다고 할 수 있다.

## 다. 공무원 신분으로서의 옴브즈만

대부분의 국가에서 옴브즈만의 신분을 공무원으로 규정하고 있다. 즉, 옴브즈만은 국회 소속 공무원인 경우가 많다. 이러한 경우 옴브즈만은 국회에서 선임하고

국회에 의해 해임된다. 물론 행정형 옴브즈만의 경우 행정부(行政府) 수반(首班)이 옴브즈만의 임명권을 갖게 되지만, 의회가 배제된 채 행정부 수반에 의하여 임면되는 경우는 드물고, 의회의 추천에 의하는 경우가 일반적이다. 여하간에 옴브즈만은 일반적인 정부기구와는 다른 것이 분명하지만, 그 신분이 공무원인 점은 각국이 공통성을 갖고 있다.

## **라. 민원처리 기관**

옴브즈만의 주요 업무는 국민으로부터 민원을 접수 받아 처리하는 것이다. 따라서 다른 업무가 주된 기능이면서 보조적으로 민원을 처리하는 기능을 수행하는 기관이 있다면 이를 옴브즈만제도라고는 볼 수 없다. 이런 이유 때문에 회계감사, 직무감찰을 주된 기능으로 수행하면서 민원을 부수적으로 처리하는 감사원은 옴브즈만으로 보지 않는 것이다. 여기에서 민원은 행정기관 및 공무원에 의하여 발생하는 민원만을 의미한다.

## **마. 민원조사의 직권 보유**

옴브즈만은 직권으로 해당 민원을 조사할 권한을 갖는다. 옴브즈만은 접수된 민원만을 소극적으로 처리하는데 그치지 않고, 그 파급효과가 크거나 법령의 개정을 요하는 민원분야를 기획 과제로 직접 선정하여 적극적으로 조사·처리하는 권한을 갖는다. 옴브즈만의 이와 같은 직무(職務) 조사권은 국민의 고충을 적극적으로 해결하여 국민의 권리를 보호한다는 옴브즈만의 이념에서 유래된 것이다. 종래의 사법구제 제도나 행정심판제도의 경우 ‘권리위에 잠자는 자는 보호 받지 못한다’라는 법언(法諺)을 통해, 민원인의 민원을 접수 받아 주장된 내용에 대해서만 소극적으로 심사하는 기능을 수행했던 점에서 옴브즈만의 의미와는 구별된다고 할 수 있다.

## **바. 권고와 정례보고 및 특별보고**

옴브즈만이라고 칭하기 위해서는 민원해결 수단으로 권고(recommendation)를

행해야 한다. 권고(勸告)는 법적으로 구속력이 없는 수단으로 중재 또는 설득의 성격을 갖는다. 사법구제절차의 경우 법적 강제력을 행사하는데 비해 옴브즈만은 상대적으로 유연한 권리구제 제도라고 볼 수 있다. 이와 같이 권고라는 특성으로 옴브즈만은 강력한 힘을 발휘하지 못하는 약점이 있는 것도 사실이다. 그러나 이는 다른 한편에서 보면, 법적 강제력을 통한 권리구제절차의 한계를 극복하기 위해 도입된 수단이라는 점에서 권고는 옴브즈만 제도가 갖는 독특한 성격이라고 볼 수 있다.

한편, 옴브즈만은 민원처리에 대한 정례보고와 특별보고를 행하는 것이 일반적이다. 즉, 옴브즈만은 민원처리 결과 임명권자에 대하여 연차 운영상황 보고서를 제출한다. 대부분의 경우 특별보고도 겸하여 행하고 있다. 옴브즈만의 보고는 임명권자가 행정부 수반이라도 국회에 대하여 동시에 이루어지는 경우가 일반적이다. 이와 같은 경우의 대표적인 국가가 바로 프랑스라고 할 수 있다. 한편, 이와 같은 두 종류의 보고는 의무임과 동시에 권한으로서의 성격을 갖는다. 국회에 대한 보고서 제출은 의무라기보다는 옴브즈만의 권고를 후원하는 강력한 수단으로 볼 수 있다. 즉, 옴브즈만의 권고는 법적인 구속력이 없다는 점에서 이를 실질적으로 이행하게 하기 위한 수단으로 의회에 대하여 보고서를 제출하는 것이 일반적인 경우이다. 이와 같이 옴브즈만의 정의는 다양한 내용의 권한과 의무를 포함하고 있다는 것을 알 수 있다. 특히 중요한 것은 옴브즈만이 국회를 대신하여 행정부에 맞서 그 기능을 행사한다는 사실이다. 여기서 옴브즈만의 특성은 독립성과 모든 분야에 대해 조사할 수 있는 광범위한 관할권을 갖고 있다는 점이다. 또한 옴브즈만의 결정은 법원의 결정과 달리 법적으로 구속력이 없다는 점이다. 옴브즈만은 인권을 옹호하기 위해 국민이 신청한 고충민원을 조사하는 법적 권한을 가지고 또한 행정을 감시하는 임무를 갖는 직무이며, 법률 등 소정의 기준에 따라 행동하는 것이 아니고 모든 고충에 대해 스스로의 식견과 소신에 의거, 최선의 해결을 도모하는 국민고충처리인 또는 조정자, 국민보호자로서의 성격을 갖는다.

## 2. 옴브즈만의 기능

국제옴부즈만협회의 정의에 따르면, 고전적 의미의 옴부즈만의 역할은 “권리의 침해, 권력의 남용, 과실, 태만, 불공정한 결정, 그리고 악정으로부터 국민을 보호하여,

공공행정을 개선하고 정부의 행실을 보다 공개적으로 만들고 또한 정부와 공직자들이 국민들에 대해 더욱 책임성 있게 만들고자 하는 것이다”<sup>37)</sup>.

현대국가의 행정국가화(行政國家化) 현상은 사법권이나 입법권의 권한 보다 행정권의 권한을 사실상 비대화 시켰다. 국가행정을 비롯한 지방행정은 국민들의 일상생활과 밀접한 관련을 갖고 있다. 즉 오늘날 국민들의 모든 일상적인 삶들이 행정과 연관되어 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 오늘날 일반 국민들은 행정에 대한 접근이 용이하지 않을 뿐만 아니라 설사 접근이 가능하다고 하더라도 대등한 관계에서 행정과 국민 간에 작용이 이루어지지 못하고 있다. 이러한 이유로 인해 오늘날 대부분의 국가들에서는 거대한 정부와 왜소한 개인이라는 불평등하고 불균형적인 상호관계가 일반화되어 있다. 옴브즈만은 왜소한 국민의 입장에서 보면 이와 같은 일방적이고 불균형적인 관계를 바로잡고, 접근하기 어려운 관계를 개선함은 물론, 국민에게 행정에 관한 정보를 알려주며, 행정과의 관계에서 국민의 고충을 경감시켜주는 기능을 한다.

이를 크게 대별해 보면, 우선 행정행위의 위법 부당성을 시정하는 행정통제 기능을 들 수 있는데, 이는 전통적인 입법, 사법적 통제방식에 대한 보완적인 기능 수행을 의미한다. 다음으로, 위법·부당한 행정행위에 대한 피해를 신속·간편하게 해결하는 행정구제 기능을 들 수 있다. 마지막으로, 국민의 고충에 대한 분석·조사과정을 통하여 행정제도 운영상의 문제점을 도출하고, 제3자적 입장에서 객관적이고 합리적인 개선방안을 제시하는 행정운영의 개선기능을 들 수 있다.<sup>38)</sup> 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

## 가. 행정통제 기능

행정통제 기능은 전형적으로 스웨덴의 옴브즈만에서 찾아 볼 수 있다. 특히 스웨덴의 경우는 옴브즈만의 행정통제 기능을 헌법으로 명문화(明文化)하고 있다. 이와 같이 옴브즈만 제도가 특별하게 헌법에 규정됨으로써<sup>39)</sup> 법원과 행정기관은 국민에

---

38) Victor Pickl, "The Function of Ombudsmen in Europe," *International Symposium on Ombudsman*, June 22-24 (Tokyo, 1994), pp. 3-4.

대해 보다 객관적이고 공평하게 행동하도록 유도하며 행정기관에 의해 국민의 인권이 침해당하지 않는다는 것을 확신 시켜 주고 있다. 일반적으로 옴브즈만은 행정기관을 감독하기 위한 고충민원업무처리에 있어서의 일반적인 조사권을 부여 받고 있는데, 이러한 행정통제(行政統制) 기능은 직권조사에 의해 더욱 강화된다. 옴브즈만의 관할범위는 보통 행정부라고 볼 수 있지만, 스웨덴과 핀란드에서는 사법부도 관장하고 있으며, 국가에 따라 통제권한을 제한 받는 경우도 있다. 즉 폴란드에서는 경찰과 군은 옴브즈만제도의 관할 범위에서 제외하고 있는 반면, 오스트리아 연방 옴브즈만은 사법부의 행정과 주(州) 행정을 포함하여 거의 완전한 통제권을 가지고 있으며, 자치단체 및 독립행정기관에 대한 권고권(勸告權)도 부여 받고 있다.<sup>40)</sup>

한편, 행정기관에 대해 일반적으로 옴브즈만이 그 집행력(執行力)을 보장 받는 방법은 행정기관에 대해 권고하는 것이므로 법적으로는 강제집행력은 없으나 옴브즈만이 시정·권고한 내용에 대한 조치결과의 통보 요구권, 그리고 일반국민과 언론에 대한 공표권, 의회, 수상, 대통령 등 정치, 행정적 최고책임자에 대한 보고권 등으로 사실상의 집행력을 보장 받고 있다. 결국, 옴브즈만의 집행력은 언론과 여론에 의한 압력, 그리고 정치적 책임성(責任性)의 확보 등에 의하여 보장 받고 있기 때문에 엄격한 사법제도와는 달리 옴브즈만은 비교적 자유스럽게 판단하고 결정할 수 있는 것이다. 그 밖에 국가에 따라서 직권 조사권, 소추권(訴追權), 징계 요구권 등을 갖고 있으며, 특히 스웨덴의 경우에는 법원의 심리나 행정관청의 심의(審議)에 옮겨버려 출석할 수 있으며, 공무원의 직무 위반 관련 사건에 대해서는 특별검사의 지위도 갖고 있다.

## 나. 갈등해결 기능

현대국가의 행정국가화(行政國家化) 현상은 국민과 행정(공공기관)간의 관계가 행정에 의해 국민들이 다스려지는 현상을 초래하였다. 이로 인해 수많은 갈등이 분

39) 이와 관련하여 스웨덴은 옴브즈만의 설치근거를 헌법 제12장 제6조와 국회법 제8장에 규정하고 있다. 조창현, 앞의 책, p. 122.

40) Victor Pickl, *op.cit.*, pp. 5-12.



출되게 되었고, 이러한 갈등의 분출은 시민과 공공행정 사이에서 해결되어야만 하는 것이 가장 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 문제해결 방안으로서 법원의 구제를 생각해 볼 수 있으나 절차나 소송비용의 부담, 해결까지의 장기화문제 등으로 인해 일반 시민들은 이에 쉽게 접근하지 못하는 것이 현실이다. 따라서 시민들로서는 사법적 구제 이외의 갈등해소 방안의 필요성을 요구하게 된다. 이와 같은 이유로 인해 스웨덴에서는 옴브즈만에게 사법권을 부여할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다. 옴브즈만에게의 사법권 부여는 일면 사법부의 독자성에 대한 훼손이 우려되는 것이 사실이지만, 위와 같은 복잡한 권리구제절차와 문제가 해결될 때 까지의 장기화 등을 고려하여 신속, 정확하게 권리구제와 갈등을 해결할 수 있다는 점에서 보다 그 유용성이 강조되고 있다.

이러한 맥락에서 옴브즈만의 중재기능은 특히 법적, 행정적 소송절차를 피하는 것과 관련해 특별한 의미를 갖는다. 특히 중재자 기능이 중요한 것은 당사자들에게 새롭고 긍정적인 관계를 재창조할 수 있도록 도와주며 통합할 수 있는 가능성을 내포하고 있기 때문이다. 법정에 의한 갈등의 해결을 회피하는 것이 더 바람직하다는 현실적인 인식은 여러 국가들에게 중재자로서의 기능을 수행하는 특별 옴브즈만을 창설하는 이유가 되어 왔다. 주지하는 바와 같이 행정과 국민간의 관계는 법을 매개로 형성되어 있는 것이 분명하다. 그러나 현실에는 법이 규율하지 못하는 사각지대가 있기 마련이다. 이러한 한계로 인하여 양자간에 스스로 해결할 수 없는 분쟁과 갈등이 불가피한데, 이러한 경우 옴브즈만제도는 행정과 국민간의 중간자적 입장에서 조정 내지 중재역할을 수행할 수 있는 것이다.

한편, 옴브즈만은 행정기관 등의 처분이나 적법성(適法性) 또는 공정성에 관하여 지극히 적은 비용으로 간단하게 조사를 요청할 수 있는 기회를 일반국민들에게 제공한다. 이런 점에서 볼 때 옴브즈만은 사회의 안전장치로서의 기능을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 또한 행정해석(行政解釋) 및 절차에 관한 법률의 내용을 명확히 하고 지침을 제공하는 등 행정기관에게도 원활한 행정을 전개할 수 있는 바탕을 제공한다. 이러한 기능에 더해, 옴브즈만은 고충의 처리, 인권의 보호, 인간의 존엄이나 민주주의적 과정에 대한 신뢰의 회복에 효과가 있는 분쟁해결 수단으로서의 기능을 갖고 있다.

## 다. 국민에 대한 알권리 충족 기능

1990년대의 행정개혁은 신자유주의적 관점과 거버넌스라는 행정운영의 구조를 강조하는 개혁프로그램을 도입 및 실시하였으며, 그 일환인 정보공개제도(情報公開制度)가 주목받고 있다. 정보공개제도는 시민에게 정부보유의 정보를 공개 청구할 수 있는 권리를 인정한 제도로서, 정치, 행정과정을 투명하게 공개함에 따라 시민의 참여와 더불어 행정통제를 강조한다. 또한 의회제 민주주의를 보완하는 제도로서 시민에 의한 직접적인 정보공개 요구와 이에 대한 정부의 대응은 시민과 정부간의 새로운 관계설정에 변화를 가져올 것이 기대되고 있다.<sup>41)</sup> 알 권리에 관한 것은 대부분의 국가에서 이를 국민의 기본권(基本權)의 하나로 헌법상 규정하고 있다. 행정기능의 복잡화, 거대화에 따라 갈수록 정보공개에 대한 필요성은 증가하지만 사실상 이를 구성원들에게 제대로 충족시켜 주지 못하고 있는 것이 현실이다. 특히 관료주의적 병폐라고 할 수 있는 관료들의 권위주의적(權威主義的) 태도와 밀실행정의 관습은 국민의 알권리를 저해하는 주된 요인이 되고 있다. 이러한 알권리를 충족시킬 수 있는 국민의 행정공개 요청은 행정 민주주의에 대한 요청이라고도 볼 수 있다. 오늘날 몇몇 국가에서는 정보공개 옴브즈만이라는 특수한 옴브즈만제도가 운영되고 있다. 이러한 점에서 볼 때 옴브즈만은 폐쇄적인 행정기관에 대하여 국민에게 민원 관련 정보를 공개하고 국민의 알권리를 충족시키는 기능을 하고 있다. <sup>42)</sup>

한편, 알 권리는 법률(法律)으로써 구체화된 개념이 아니라, 언론, 출판, 표현의 자유로부터 파생한 개념이다.<sup>43)</sup> 이는 공적 쟁점사항, 정치지도자의 결정과 행동, 정치과정이나 결과를 알기 위한 것을 의미하여, 공적 정보에 기초하여 국민의 정치과정 참가와 통제를 강조하였다. 이를 위해서는 시민이 정보에 접근하는 것이 전제가 되며, 이를 제도화 한 것이 정보공개법(情報公開法)이다.<sup>44)</sup> 따라서 정보공개제도는

41) 이자성, “일본 지방정부의 정보공개제도를 통해 본 시민과 정부간 관계 -알 권리와 설명책임 중심으로-,” 한국 정치정보학회 편, 『정치정보연구』 제8권1호(2005)참조.

42) 최종백, “현대행정과 옴브즈만의 역할,” 국민고충처리위원회편 『제2회 아시아옴브즈만 대회발표논문』(1997), pp. 117-120.

43) H .N. Foerstel, *Freedom of Information and the Right to Know* (London: Greenwood Press.1999).

민주주의의 본질로서 정치과정의 참가와 통제를 위해서 필요한 제도라고 할 수 있다.<sup>45)</sup> 한편, 알 권리의 제도화는 H.클로스(Harold Cross)의 「공중의 알 권리」(1953)에 큰 영향을 받았다.

정치과정에서 권력자나 통치자의 재량행위(裁量行爲)를 통제하고 행정 책임을 확보하기 위한 다양한 제도들이 강구되어져 왔음에도 불구하고 거대한 행정 권력의 재량행위와 비밀주의적 행태는 여전히 지속되고 있다. 이에 대한 보다 직접적인 대응으로써 행정과정을 유리처럼 투명하게 하는 제도적 장치가 필요하다. 이러한 제도화로써 정보공개와 이에 대응하는 정부의 책임성(accountability)<sup>46)</sup>이 강조되고 있으며, 이 두 제도는 행정통제의 유효한 수단으로 인식되고 있다. 두 제도는 행정 통제라는 측면에서는 맥락을 같이 하지만 수행하는 주체가 상이하다. 즉, 정보공개 제도는 정부의 수요자인 시민, 의회 등의 관점이고, 결과책임(accountability)은 정부의 관점에서 설명 및 정당화를 통해 이루어진다. 이를 구체적으로 살펴 보면, 정보공개의 요구는 의회에 의한 간접적인 형태로 이루어져왔으나, 점차 언론기관이나 시민에 의한 직접적인 형태로 제도화 되었다. 영국 의회에서 선거, 청문, 질의를 통해서 정부의 정보공개를 요구하고, 이 과정에서 정부는 공적 활동과 결과에 대한 책임(accountability)을 수행하였다. 의회질의에 대한 답변을 통해서 공개되는 정보에 의해 정책이나 제반 활동에 대한 평가가 이루어지게 되므로, 공개되는 정보는 매우 정치적인 의미를 띠게 된다. 따라서 대신은 정보공개에 대해 매우 민감해지고, 공개보다는 비밀유지를 더 선호하게 된다. 이러한 의회의 정보공개 요구는 정

---

44) Wiggins에 의하면, 알 권리는 정보를 얻을 권리, 방해받지 않고 인쇄할 권리, 듀프로세스에 의하지 않고 불이익을 받지 않고 인쇄할 권리, 커뮤니케이션에 필요한 자료에 접근할 권리, 방해받지 않고 자료를 배포할 권리이다. 이 중에서 정보에 접근할 권리가 가장 중요하다고 강조하였다.

45) D.C. Rowat, *Administrative Secrecy in Developed Countries* (Columbia University Press, 1979), pp. 29-30.

46) accountability는 ‘설명책임’, ‘답책성’, ‘결과책임’이라고 번역되기도 하고, 용어를 사용하는 사람의 전공에 따라 ‘회계책임’이라든가 ‘설명책임’으로 쓰이고 있다. 본 논문에서는 accountability의 용어에 대해 두 가지 표기를 한다. 개념정의는 accountability를 기원과 범위를 고려할 때 원어를 그대로 사용한다. 이유로는 설명책임으로 번역하면, accountability의 다양하고 복잡한 의미전달이 부족하고, 설명만을 강조되는 감이 있어 부적절하기 때문이다. 그러나 일본의 정보공개제도를 분석하는 과정에서는 accountability를 설명책임으로 사용한다. 이유로는 일본정부가 일본국어심의회 의결에 따라 공식적으로 accountability를 설명책임으로 사용하고 있기 때문이다. 이자성, “일본 지방정부의 정보공개제도를 통해 본 시민과 정부간 관계 -알 권리와 설명책임을 중심으로-,” 『정치정보연구』 제8권1호 (2005)를 참고.

부의 결과책임(accountability) 수행이라는 정부의 대응행위를 통해 정부활동의 감시 및 통제를 촉진하는 구조를 이루게 된다. 그러나, 의회를 통한 정보공개는 시민의 관심과는 무관하게 진행되는 경우가 있다. 즉, 정부활동에 대해 정치가와 시민간에 알고자 하는 정보에 괴리가 발생하는 것이다. 이에 대해 언론기관 및 시민이 직접 정보공개를 통해 국정 및 정책 활동에 대한 알 권리를 요구하며, 시민은 정보공개제도를 통해 의회와 정부의 특권적인 정보 독점(獨占)을 방지하고, 시민이 정치과정을 이해하고, 행정의 재량행위를 통제하기 위한 제도로서 수용한다.

한편, 정부는 정보공개를 통해 결과책임(accountability)을 수행한다. 정치학에서 결과책임(accountability)의 개념은 법, 규칙에 근거한 객관적인 기준과 설명, 정당화 등에 따른 책임으로써, 주관적이고 도덕적인 기준에서의 책임성(responsibility)과 구분된다. 결과책임(accountability)은 공무 또는 공적 권위를 위임받은 자가 위임자에게 그의 임무나 활동에 대해서 설명 및 정당화하는 의무이고, 그것이 불충분한 경우에는 제재를 가할 수 있다. 따라서 결과책임(accountability)은 정부가 그들이 행한 행동의 질, 공급 및 공공서비스를 행한 결과에 대해 누가 누구에게 책무를 지는 공식적인 관계를 의미하는 것으로 단지 설명, 혹은 해명을 하는 정도가 아니라, 그 결과에 대한 제재가 내포되어 있다.

따라서 정부가 결과책임(accountability)을 수행하기 위해서 정부 활동의 정당성, 공정성을 확인할 수 있는 기록의 근거와 공개가 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 즉, 결과책임(accountability)을 확보하기 위해서 정부활동이나 정책을 설명하기 위한 면밀한 조사나 감사가 필요하고, 이러한 조사들이 실질적인 효력을 갖기 위해서는 누구나 정보나 기록에 대한 접근이 가능해야 한다는 것이다. 즉, 정치과정에 있어서 공개성이 확보되지 않으면, 권력의 행사에 있어서도 정부의 결과책임성(accountability)을 유지하기가 어렵게 된다. 정부가 결과책임성(accountability)을 충실하게 수행하는 것은 스스로 내부적 행정통제를 행하는 결과로 귀착된다고 할 수 있다.

## 라. 개혁과 행정의 순응성(順應性) 확보 기능

옵트즈만은 행정과 법의 개혁을 주도하거나 그것이 실천될 수 있도록 권고하는

기능을 갖고 있다. 대부분 옴브즈만은 고충민원(苦衷民願)을 조사 및 처리하는 과정에서 법령 및 기타 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 국가의 조치를 변경하는 것을 요구하는 조치를 취할 의무가 있다. 이러한 개혁자로서의 옴브즈만의 기능은 특별한 권력에 의존하지 않고 인간적 권위를 통해 행정의 변화를 도모하는 기능이 있다. 즉, 옴브즈만은 부드러운 법률로서 국민에 대한 서비스를 지향하며, 국민에 대한 공무원의 의무를 다하도록 하기 위해 행정기관에게 동기를 부여하고 지지할 뿐 아니라 행정과 시민간의 대화통로를 마련해 주는 기능을 하고 있다. 권고의 형태로 옴브즈만제도에 의해 시행되고 있는 이러한 서비스는 동일한 수단을 활용하고자 하는 행정기관들에 대해 좋은 전례가 될 수 있으며, 민주국가에서 사회적 공존을 지향하는 모든 법적 조치를 고려하면 부드러운 법률에 의한 행정서비스가 가장 인간적인 행정이라고 할 수 있다. 옴브즈만은 바로 부드러운 법률에 의하여 행정개혁(行政改革)을 유도하는 그런 기능을 갖고 있다.

한편, 옴브즈만제도는 민주주의 정치를 대변하는 정치적 순응성 확보 기능을 갖고 있다. 주지하는 바와 같이 자유민주주의에서는 국가의 권한에 관한 다양한 입장이 있다. 전통적인 공공행정(公共行政)은 시민에게 법의 정신과 규정을 제대로 인지한 가운데 이에 따를 것을 요구하고 있다. 그러나 오늘날의 시민은 공공행정에 대해 더 이상 맹목적으로 복종하려 하지 않고 행정 결정사항에 대해 자주 그 이유를 따지거나 행정적 영향과 통제조치에 대해 항의를 하는 것이 보편화 되어 있다. 즉 시민들의 법에 대한 일방적인 복종의 경향이 감소하고 있다. 이러한 측면에서 보면 시민과 행정과의 격차가 점차 크게 벌어지고 있다. 그러나 옴브즈만의 역할로 인하여 시민과 행정사이의 격차는 감소될 수 있으며, 국가에 대한 시민의 신뢰가 높아질 수 있는 것이다. 말하자면, 옴브즈만은 행정의 오류를 행정과 국민에게 나타내 줄 뿐만 아니라 시민에게 올바른 행정행위를 확인시키고 천명해야 하는 점에서 시민과 국가의 대변자 역할을 수행하기도 한다. 현대 민주정치에 있어서 점차 커지는 시민의 정치적 또는 행정적 무관심과 관련하여 옴브즈만의 이 같은 기능에 대한 중요성은 매우 크다. 따라서 최근 민주적 제도를 만들고자 애쓰는 동유럽에서의 옴브즈만 제도의 창설은 이런 의미에서 상당히 시사하는 바가 크다. 이러한 민주적, 정치적 기능은 곧 옴브즈만제도에 의해 충족되고 있는 것이다. 따라서 옴브

즈만의 창설로 지배, 피지배자간, 국가와 시민간, 공인과 사인간의 관계에 새로운 장이 열리고 있는 것으로 볼 수 있다. 47) 특히 옴브즈만이 행정개혁과 관련된다고 보는 이유는 행정의 속성상 한번 결정되면 그 결정내용을 선택으로 삼아 이를 계속 지속하려는 관성을 갖고 있는 경우가 많기 때문에 행정기관 스스로 이를 개선하기가 쉽지 않다. 따라서 옴브즈만제도는 시정권고 조치를 통해 이 같은 폐단을 치유하는 점에서 잘못된 행정관행의 개선을 도모하는 기능을 갖고 있다.

## 마. 행정의 질적 개선을 도모

옴브즈만은 부적정(不適當)한 행정권의 행사에 대한 통제를 통하여 행정의 질적인 개선과 행정의 객관적인 타당성을 확보하는 기능을 가지고 있다. 물론 행정에 대한 통제기관으로서 국회와 지방의회 등 국민 혹은 주민의 대표기관이 있고 감사원이 있으며, 또한 행정 내부적으로도 감사기관이 있다. 국회나 지방의회에 의한 행정통제는 정치적인 고려가 중요한 역할을 하는데, 인력과 시간적인 한계 등으로 인하여 많은 행정 내외적인 문제점들이 시정되지 못하고 방치되는 경우가 적지 아니하다. 감사원의 감사는 독립된 감사기관에 의한 행정통제라는 점에서 행정통제에 적지 않게 기여한다. 내부적인 통제도 행정의 자기통제 시스템으로 중요한 구실을 한다. 그러나 이는 일반인들이 생각하는 행정통제와는 접근방향이 다르다. 옴브즈만은 위법하고 부당한 행정조치로 피해를 입은 민원문제를 해결하는 과정에서 행정의 질적 개선과 객관적 적정성을 확보하는 기능을 갖게 된다.

## 바. 행정에 대한 일반인의 접근 편의 제공 기능

옴브즈만은 행정에 대한 일반시민들의 접근통로 역할을 함으로써 행정을 인간적인 생활영역으로 만든다. 거대한 행정에 대해 일반개인은 너무나 왜소하며 복잡한 행정현상 앞에 무력화 된다. 개인은 대개의 경우 행정에 의하여 일방적으로 관계가 설정되어지는 것이 보통이다. 하나의 개인으로서 행정에 접근하는 것은 사실상 매우 어렵다. 이러한 경우에 옴브즈만을 통하여 개인은 행정에 대해 접근성을 높일

---

47) Victor Pickle, *op.cit.*, pp. 5-12.

수 있으며, 행정과 개인의 관계는 일방적인 관계보다는 양면적인 의사소통이 가능한 그런 관계로 변하게 된다. 행정과 일반인과의 관계가 보다 인간적인 관계로 전환됨으로써 국민의 행정에 대한 신뢰가 높아지게 되면, 국민이 가지고 있는 욕구와 다양한 생활경험, 아이디어를 행정에 흡수할 수 있는 통로서의 역할을 수행한다.

### 제3절 음브즈만제도의 역사적 기원과 그 발전

#### 1. 음브즈만제도의 역사적 기원

음브즈만제도의 역사적 기원은 서양의 경우 스파르타의 에포로스(Ephorat, Ephoros)의 민선 행정감독관,<sup>48)</sup> 로마의 호민관(Tribuniplexis) 등에서 찾을 수 있다.<sup>49)</sup> 또한 동양에 있어서는 고대 중국의 감찰원, 그리고 한국의 신문고 제도 등이 음브즈만으로서의 성격을 지니고 있었다. 스웨덴 자체의 유사제도로는 16세기 후반의 국가감독관(國家監督官) 제도를 들 수 있다.<sup>50)</sup> 이 중에서 스웨덴의 음브즈만 제도는 현대 음브즈만 제도의 형성에 지대한 영향을 미쳤다. 이와 관련하여, 스웨덴에서의 의회 음브즈만제도(Riksdagens Justitie Ombudsman)가 정식으로 채택된 것은 1809년의 스웨덴 헌법 규정에 그 토대를 두고 있다.<sup>51)</sup> 그러나 스웨덴에는 그 이전 이미 이와 유사한 제도가 있었다. 즉 1713년 칼(Karl) 12세의 칙령을 통해 설치된 최고검찰관제도가 음브즈만제도의 효시라고 할 수 있다. 칼 12세는 장기간 동안 계속된 전쟁 중 국내에서 국왕의 명의로 직무를 수행하고 있는 징세관, 법관 등의 행실을 감찰 할 최고검찰관이라는 일시적 직책을 칙령으로 설치하게 하였는

48) 이는 스파르타에서 최고의 관직으로서 5인으로 구성되었는데, 시민 중에서 선출하였다. 이들은 귀족의 이익을 대표하는 국왕에 대립해서 민중을 대표하는 지위로서, 민회와 원로원을 소집하고, 지휘하였으며, 사법행정의 권한을 담당하고 있었다.

49) Stig Jargerskiold, "The Scandinavian Ombudsman," *University of Pennsylvania Law Review*, Vol.109, No.8. p. 1079.

50) 김윤열, "음브즈만의 연구," 『법률행정논집』 고려대학교법률행정연구소(1978), pp. 49 ; 김호진, "각국 음브즈만제도의 비교분석," 『한국행정학회보』, 제13호, (서울: 한국행정학회, 1979), p. 148.

51) Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1973), p. 2.

데, 이것이 점차 확대·강화되어 법무총재가 되고, 더욱 발전해서 국정감찰원 총재가 되는 계기가 되었다. 이러한 점에서 스웨덴의 옴브즈만제도의 기원은 이와 같은 최고검찰관 제도에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

한편, 스웨덴에서는 1718년 칼 12세가 사망하고, 뒤 이은 전쟁에서의 패전과 절대왕정에 대한 반동, 18세기 초의 계몽주의사상의 영향으로 국민대표기관인 등족회의(等族會義)의 발언권이 증대하였고, 1720년에는 신 헌법의 제정으로 일대 정치적 변혁이 일어났다. 즉, 국왕의 세력은 축소되고 의회주의적 통치형태가 채택되어 대신의 임명권도 사실상 등족회의가 행사하게 된 것이다. 아울러, 종전의 최고 검찰관은 사정관(Justitie Kansler)으로 개칭되면서 권한이 확대되었다. 1739년에는 등족회의가 위 사정관으로 하여금 업무보고서를 제출하게 하였고, 1776년에는 그 임명권을 등족회의가 획득하였다. 이와 함께 사정관(Justitie Kansler)은 일정 부분 독립적 성격을 갖게 되었다. 바로 이 시기에 오늘날과 같은 형태의 의회 옴브즈만의 실체가 형성된 것이다.<sup>52)</sup> 그러나 1772년 구스타프 3세의 쿠데타로 절대왕권이 강화되자 국왕이 다시 사정관을 임명하게 되었다. 사정관의 지위가 국왕의 속관으로 환원된 것을 계기로 등족회의는 행정통제의 필요성을 더 크게 느끼게 되었고, 따라서 등족회의는 그들이 통제할 수 있는 사정관을 요구하게 된 것이다. 결국 1809년 구스타프 3세에 의한 절대왕정이 붕괴되자 등족회의는 이 요구를 관철할 수 있었다.

1809년 스웨덴의 신 헌법은 옴브즈만제도의 설치를 명문화시키기에 이르렀다. 위의 신 헌법은 다년간에 걸친 헌정(憲政) 경험을 살려 행정권은 종전과 같이 국왕과 추밀원에, 세금징수권은 4부회에, 입법권은 국왕과 4부회에, 사법권은 사법부에 각각 부여하고, 행정 공무원과 사법 공무원의 업무를 감시, 감독하는 2개의 독립기관을 설치했다. 그 하나는 국왕과 추밀원에 대해서 책임을 지는 사정관(Justitie Kansler)이고, 다른 하나는 4부회(현재의 의회)에 대해서 책임을 지는 행정감찰관(Justitie Ombudsman)이다.<sup>53)</sup> 이와 같이 현재의 옴브즈만은 1809년의 헌법에서 최초로 명문화된 것이 발전되어 온 것이며, 1810년 옴브즈만의 직무와 조직에 관

---

52) 김호진, 앞의 논문, pp. 149-150.

53) Donald C. Rowat, "The Parliamentary Ombudsman: Should the Scandinavian scheme be transplanted?", *International Review of Administrative Science*, vol. 28, 1962, p. 399.



한 법률이 제정됨에 따라 실질적인 효과를 발휘하게 되었다. 따라서 1809년 옴부즈만에 대한 헌법적 근거에 의해서 1810년 2월 27일 국정감찰원 규칙이 공포되고 3월에는 헌법위원회의 의장이 초대 옴부즈만에 선임되었다.

스웨덴 옴부즈만제도는 초기에 그 권한행사에 어려움이 있었으나, 점차 국왕에 대해서 국민의 희망을 대변하는 그를 호민관으로 신뢰하게 되어 국정감찰원체로서 뿌리를 내리게 되었다. 이는 국왕과 의회와의 상호불신이 해소됨으로서 옴부즈만은 제도의 설치 연혁상으로 볼 때는 그 존재이유를 상실하게 되었지만 통제기능의 중점을 비대화하는 감찰제로부터 국민을 보호하는 것으로 이행해 가면서부터 그 존재이유를 찾을 수 있게 되었다.<sup>54)</sup> 이 때부터 옴부즈만제도는 크게 두 가지의 기능을 갖게 되었다. 한편으로는 개인을 행정기관 및 법원에 의한 침해로부터 보호하였고, 다른 한편으로는 의회주의적 통제를 수행하게 되었다. 전자는 파생적 기능이라고 할 수 있고, 후자는 본래적 기능이라고 할 수 있다. 그러나 여기서 주목할 점은 옴부즈만제도가 본래 절대왕정의 필요와 요청에 의해 그 속관(屬官)으로 태동했으나 의회주의의 발달과 더불어 국왕의 속관과는 별도로 독립성을 띤 의회옴부즈만이 등장하게 되었다는 점이다. 따라서 의회주의의 발달과 의회옴부즈만제도의 등장은 불가분의 관계를 갖고 있는 것이다.<sup>55)</sup>

## 2. 옴부즈만의 발전

앞서 살펴본 바와 같이 옴부즈만은 1809년 스웨덴 의회가 스웨덴 기본법(基本法)에 의해 옴부즈만을 창설한데서 그 역사적 기원을 두고 있으며, 이는 현대 옴부즈만의 기원으로 기록되고 있다. 그 후 각국에서는 다양한 명칭으로 불리우며 변화를 거듭해 왔다. 옴부즈만은 태동 초기 주로 법원과 경찰에 대한 감독권이 주된 임

---

54) 이와 관련하여 스웨덴에서 태동된 옴부즈만제도는 당초 의회의 대리인으로서 행정을 감시하는 기능을 하였지만, 이것이 다른 나라에 도입되는 과정에서 국민의 대리인으로서의 성격(권리구제)을 아울러 가지게 되었다. 오늘날 국민의 대리인으로서의 옴부즈만은 국민과 행정 간의 중개역할을 하고, 양자간에 발생하는 문제를 가능한 한 광범위하게 취급하고 있다. 이에 따를 때, 형식적이 아닌 보다 구체적인 정의, 그리고 실질적인 구제의 실현을 지향하고, 형평의 원칙을 적용하고 신속하게 임무를 수행할 것이 기대되고 있다.

55) 김호진, 앞의 논문, p. 150.

무였으나, 20세기에 들어와서 행정기구의 복잡화, 고도화 및 행정기능(行政機能)의 증대와 함께 옴브즈만의 임무도 행정 일반에 관한 분야로 확대되고, 아울러 업무량 증가에 따라 담당업무의 전문화(專門化) 과정을 초래하였다. 한편, 스웨덴은 1915년 군사문제를 전담하는 군사옴브즈만을 별도로 설치했다가 1968년에 이를 다시 통합하면서 업무분담을 구체화시켰다. 즉 사회복지, 법원 및 군대, 일반 행정 분야 등의 3인제로 전문화시켰다.<sup>56)</sup> 그 후 1975년에 4인제로 확대·분화시켰다.

한편, 스웨덴에는 제도와 기능면에서 공히 독립성과 전문성을 지닌 기능별 옴브즈만도 있다. 즉 1954년에 독점금지법의 준수를 감독할 공정거래 옴브즈만이 설치되었고, 1969년에는 신문 등 매스컴 보도를 감시하고 보도윤리를 유지할 목적으로 보도 옴브즈만을 설치, 1971년에는 소비자문제에 대처하고 소비자의 보호를 위해 소비자 옴브즈만을 설치하였다. 이처럼 스웨덴에서의 옴브즈만의 발전은 행정의 전문화와 다양화, 기술화와 대량화 추세에 상응한 옴브즈만의 양적 증가와 기능적 전문화가 이루어졌던 것이다.

스웨덴에서의 옴브즈만은 제일 처음 주로 의회의 기능을 보완하는 역할을 수행해 왔다. 그러나 시대가 지남에 따라 차츰 옴브즈만은 의회로부터 독립해 갔다. 비록 임명권자는 의회지만 옴브즈만은 하부기관으로서 기능하는 것이 아니고, 의회 및 행정부로부터 독립해서 3자적 위치에서 시민들의 고충을 해결하는 고충처리 기관으로 자리잡아 가게 되었다. 이러한 성격의 고충처리 기관이 행정국가화(行政國家化)에 따른 재판기능의 한계에 직면하고 있던 여러 나라들로부터 주목 받게 된 결과 여러 나라로 전파되게 되었다. 이처럼 주목받기 시작한 옴브즈만은 다른 나라로 전파되기 시작한 것은 1919년 부터이다. 이 무렵도 사실상 각국에서 옴브즈만은 관심 밖의 일이었다. 단지, 스웨덴과 핀란드에서만 관심을 갖고 있었던 것이다. 현재 각국에서 채택되고 있는 유형의 옴브즈만은 1955년 덴마크에서 옴브즈만이 도입되면서 본격적으로 세계 각국으로 전파되었다. 특히 덴마크의 옴브즈만제도는 여타 국들의 주요 모델로 작용했다.<sup>57)</sup> 서구 각국에서는 덴마크의 옴브즈만이 성공적으로 정착되자 이 제도의 가능성을 확신하게 되었던 바, 1962년 뉴질랜드가 영

---

56) Donald C. Rowart, *op.cit.*, pp. 2-3.

57) Hans Gammeltoft-Hansen, *The Danish Ombudsman*(Copenhagen: Niels Boving & BJ, Frb., 1995), p. 1.

어린 국가 중 최초로 옴브즈만제도를 도입하였다. 이후 뉴질랜드의 옴브즈만은 영국, 캐나다, 미국, 호주 등의 옴브즈만에 지대한 영향을 미쳤다. 1960년대에는 노르웨이, 탄자니아, 영국 등에 옴브즈만이 도입되고, 1970년대에는 약 18개 국가에서 62개 이상의 옴브즈만제도가 탄생했다.

한편, 기존에 설치되었던 옴브즈만제도가 폐지된 경우는 거의 없고 오히려 확대되어 현재 각국들에 행정통제나 국민의 권리구제를 위해 매우 중요한 제도로 자리매김하고 있다. 현재 옴브즈만제도는 민주사회(民主社會)에 있어서 매우 중요하고 유용한 행정통제 및 국민의 권리구제 수단으로 받아들여지고 있다.<sup>58)</sup>

전술한 바와 같이 1809년 스웨덴에서 태동된 옴브즈만제도는 최초 의회의 대리인으로서 행정을 감시하고 통제하는 역할을 했으나 각국에 전파되는 과정에서 오히려 국민의 대리인으로서의 성격을 강하게 띠게 되고 특히 국민의 권리구제기능이 강조되고 있다. 따라서 오늘날에는 국민의 대리인으로서 국민과 행정을 연결시키는 매개자로서 실효성 있는 권리구제 실현을 목표로 형평의 원칙을 적용, 간편하고도 신속하게 고충을 해결하는 임무를 수행하고 있다.

이와 같이 옴브즈만이 전 지구적으로 확대되게 된 것은 제2차 세계대전 이후 각국이 복지제도의 충실 등으로 행정기능이 비약적으로 확대·팽창되어 행정은 양적으로 증대되고 질적으로 고도화, 다양화, 전문화 되었으며, 행정기구의 증설 등을 초래한 것과 관련된다. 이 때문에 의회에 의한 통제만으로는 날로 증대하는 행정에 대응할 수 없었다. 국민생활에 대한 행정참여의 증가는 국민의 권익을 침해할 위험성을 높였지만 이러한 사태에 적절히 대처하고 국민의 행정에 대한 신뢰를 확보하기 위해 기존의 제도만으로 충분하지 못하다는 것이 명백해졌다. 다시 말해서, 법원에 의한 구제는 많은 비용이 들고 소의 이익, 출소기간 등 그 절차 등이 매우 까다롭다는 점, 또 행정심판제도 등도 처분청이나 이와 관련된 기관 등이 심사를 맡고 있어 충분한 국민의 신뢰를 보장하기 어렵다는 점과 더불어 전문적인 심판기관에 의한 구제가 일부의 전문성, 기술성이 높은 행정 분야에만 한정되어 있었다는 점 등에서 충분하지 못한 것이다. 이러한 문제점들을 개선함과 동시에 행정이 범하기 쉬운 법령에의 적합성, 선례중시 등의 편향을 지양하고 간이·신속한 절차에 의

---

58) Wafaqi Mohtasib (Secretariat), *1996 Annual Report* (Islamabad: Ombudsman of Pakistan, 1997), p. 7.

하여 국민의 입장에서 판단할 수 있는 보다 유연하고 인간적인 제도가 설치·요청되었던 것이다. 여기에 다수의 나라에서 옴브즈만제도를 도입하게 된 현대적 배경이 있다.<sup>59)</sup> 한편, 옴브즈만은 각국에서 다양한 이름과 그 수준에서 기능하고 있다.<sup>60)</sup>

2005년 현재 세계 옴브즈만의 동향을 보면, 약 108개국에서 옴브즈만은 대개 국가행정조직에 자리하고 있으며, 일부 국가에서는 지방, 주, 혹은 자치정부 조직 안에 편재되어 있다. 호주, 아르헨티나, 멕시코, 스페인과 같은 나라에는 옴브즈만이 국가, 지방 및 그 하위 정부 수준에도 있는 반면, 캐나다, 인도, 이탈리아 같은 나라에는 옴브즈만이 하위 정부 수준에만 존재한다. 공공부분 옴브즈만은 유럽, 북아메리카, 남아메리카, 카리브해 연안, 아프리카, 호주 및 태평양지역과 아시아에 존재한다. 옴브즈만의 임무와 관련하여 보면, 많은 나라에서 옴브즈만은 인권보호에 그 주된 임무가 부여되어 있다.<sup>61)</sup> 특히 아르헨티나, 콜롬비아, 스페인 등에서는 옴브즈만의 이와 같은 인권보호 임무 헌법과 법률에 규정되어 있다.

1983년까지 약 21개국이 국가차원의 옴브즈만을 두고 있었고, 약 6개국이 지방 또는 주 차원의 옴브즈만을 두고 있었다. 특히, 지난 20년간 민주주의 및 민주주의적인 형태의 정부로 전환하는 많은 국가들이 이 기간 동안 가장 많은 옴브즈만을 신설했다. 옴브즈만을 포함해 정부 개혁을 수반한 민주주의로의 전환은 아프리카, 아시아, 태평양지역의 일부뿐만 아니라 특히 라틴아메리카, 중부와 동부유럽에서 명확히 나타났다. 아르헨티나, 코스타리카, 콜롬비아, 과테말라, 페루 및 필리핀 등이 이 기간 동안 국가 차원의 옴브즈만을 설립했다. 이에 따라 2005년까지 옴브즈만의 수는 선진 민주주의 국가와 신생 민주주의 국가의 옴브즈만을 모두 포함해 약 5배 정도 증가했다. 또한 유럽연합은 마스트리히트 조약(Treaty of Maastricht)<sup>62)</sup>에 따라 유럽 옴브즈만을 창설했다.

---

59) 김인철, “제외국 옴브즈만 제도에 관한 고찰(1),” 『입법조사월보』 1987년 9월 호, (서울: 국회 사무처, 1987), pp. 9-10.

60) 옴브즈만은 연방정부, 주정부, 시정부 수준에서 운영되고 있으며, 또한 전문적인 영역이라고 할 수 있는 병원, 교육, 교도소, 언론, 군대 등을 대상으로 설치되어 있다. 옴브즈만에 대한 명칭과 관련하여, 오스트리아는 국민변호인, 프랑스는 조정자, 헝가리의 경우는 옴브즈만, 폴란드는 시민권보호변무관, 포르투갈은 인권고등변무관, 슬로베니아는 인권옴브즈만, 영국의 경우는 의회 코미셔너(Parliamentary Commissioner for Administration) 등으로 불리우고 있다.

61) 예를 들어, 멕시코의 “국가인권위원회”와 이와 유사한 이름을 가진 과테말라의 주 단위의 옴브즈만인 “인권협의회”, 엘살바도르의 “인권수호협의회” 등이 그것이다.

〈표1〉 각국 옴브즈만 설치연표

설치 연도	설치 국가와 주요 내용
1809	스웨덴 : 세계 최초로 헌법상의 제도로서 옴브즈만을 창설
1919	핀란드 : 헌법에 의하여 옴브즈만 설치
1935	덴마크 : 헌법에 의하여 옴즈만을 채택했으며, 1954년에 옴즈만법을 제정, 1955년부터 옴브즈만의 활동개시
1962	뉴질랜드 : 영연방 가운데 최초로 옴브즈만을 제도화
1967	영국 : 옴브즈만제 도입, 미국 : 하와이주 옴브즈만 도입
1968	캐나다 : 퀘벡주에서 법률로 제정
1973	프랑스 : Mediateur 도입, 호주 : 빅토리아주 옴브즈만 도입
1974	영국의 잉글랜드와 3 웨일즈를 관할하는 지방옴브즈만 설치,
1975	아프리카의 나이지리아, 캐나다의 온타리오 주에서의 옴브즈만 도입
1976	호주연방 : 법률로 제정, 1977년부터 옴브즈만 활동 개시,
1977	필리핀, 자메이카, 이탈리아의 캄파니아주에서 옴브즈만 설치
1978	아프리카의 가나가 헌법에 규정,
1979	아일랜드 : 법률로 옴브즈만 설치
1980	스리랑카 : 헌법으로 규정 후 옴브즈만법 제정,
1981	네덜란드 : 옴브즈만법 제정
1982	스페인 : 1982년 2월 초대 옴브즈만 선출, 네덜란드 : 국가옴브즈만 법률로 설치
1983	파키스탄 : 1981년 법률로 제정하고, 1983년 3월 초대 옴브즈만 임명, 활동개시
1987	아이슬란드 : 국가 옴브즈만법 설치
1988	이스라엘 : 국가 옴브즈만법 설치
1989	홍콩 : 옴브즈만법 설치

62) 유럽의 정치통합과 경제 및 통화 통합을 위한 유럽통합조약으로서, 유럽공동체(EC)가 시장 통합을 넘어 정치·경제적 통합체로 진전하기 위한 기반을 제공하고 있다. 1991년 12월 10일 네덜란드 마스트리히트에서 EC 정상 간 합의되고 1992년 2월 7일 EC 외무장관회의에서 정식으로 조인되었다. 유럽중앙은행 창설과 단일통화사용의 경제통화동맹, 노동조건 통일, 사회부담, 공동방위정책, 유럽시민규정 등을 내용으로 하고 있다. 한편, EC를 EU(유럽연합)로 명칭을 바꾸고 1997년에서 1999년까지 단일통화를 단계적으로 도입하며, 유러폴(유럽경찰:European police intelligence agency)을 창설하기로 합의하였다. 또한 회원국들 간의 경제격차를 해소하기 위하여 에스파냐·포르투갈·아일랜드 및 그리스의 도로건설, 환경보호 등 사회간접자본의 확충을 지원하기 위한 결속기금의 조성을 언급하였다. 동 조약은 조사권·청원권, 협력경찰을 도입함으로써 유럽의회의 입법권을 개선하면서 민원공무원의 임명권 등을 포함하여 유럽의회의 권한을 강화시켰다. 조약의 가장 핵심은 통화동맹이며 3단계로 설정하고 있다. 1996년 유럽연합을 진행시키기 위해 추가회의를 개최하였다.

1990	멕시코 : 국가 옴브즈만을 헌법으로 규정
1993	대만 : 1948년 헌법으로 규정한 후 1993년 법으로 설치
1994	한국 : 국민고충처리위원회 설치
1995	남아공화국 : 1993년 헌법규정 후 법률로 설치,
1999	태국 : 헌법으로 규정 후 법률로 설치, 2000년 옴브즈만 임명, 활동개시

자료: 국민고충처리위원회 편 『선진 옴브즈만 자료연구』(서울: 국민고충처리위원회, 2005), pp. 23-25.

살펴본 것처럼 옴브즈만을 채택하고 있는 대부분의 국가들은 헌법이나 법률로 옴브즈만제도를 명문으로 규정화하고 있다. 옴브즈만제도를 채택하는 국가들의 수적(數的) 증가는 옴브즈만제도에 대한 공식적인 국제기구(國際機構)를 탄생시켰다. 즉 국제옴브즈만협회(International Ombudsman Institute)가 바로 그것이다. 동 협회는 캐나다의 엘버타 대학에 본부를 두고 있으며, 기구조직으로서 회장과 부회장 및 이사회로 구성되어 있다. 2005년 현재 동 협회에 등록된 옴브즈만은 국가 기준으로 약 56개국에 해당된다. 한편, 동 협회는 국가 단위 뿐만 아니라 국가 내 지역 단위 차원에서도 옴브즈만이 독자적으로 협회에 등록할 수 있으며, 국가 단위라고 해도 중복해서 등록되는 경우도 있다. 즉, 국가단위의 정보공개옴브즈만이 국가옴브즈만과 동시에 등록될 수 있는 대표적인 경우이다. 또한 동 협회는 비영리조직으로서 옴브즈만의 개념에 대한 국제적 이해의 증진과 더불어 옴브즈만 분야에 대한 연구를 지원하고, 옴브즈만제도와 결합된 교육프로그램을 개발, 옴브즈만제도에 대한 정보를 축적·보급하는 역할 수행을 주된 임무로 하고 있다.

〈표2〉 IOI 정회원국 현황

AFRICA(16)	ASIA(6)	AUSTRALASIA & PACIFIC(8)	CARIBBEAN & L A T I N AMER(10)	N O R T H AMERICA(3)	EUROPE(31)
Botswana	Japan	Australia	Antigua	Canada	Austria
Burkina Faso	Pakistan	Fiji	Argentina	U.S.A	Belgium
Lesotho	Korea	Hongkong	Costa Rica	Puerto Rico	Bosnia
Mauritius	Macau	New Zealand	El Salvador		Cyprus
Madagascar	Srilanka	Solomon Island	Honduras		Denmark
Malawi	Taiwan	Vanuatu	Mexcio		England
Mauritanie		Western Samoa	Peru		Finland
Namibia		Papua New Guinea	Trinidad & Tobago		Germany
Nigeria			Venezuela		Greenland
Senegal			West Indies		Hungary
seychelles					Iceland
South Africa					Ireland
Tanzania					Israel
Tunisia					Italy
Uganda					Lativa
Zambia					Lithuania
					Malta
					Nerthland
					Northland
					Norway
					Poland
					Portugal
					Romania
					Slovenia
					Saint Lucia
					Spain
					Sweden
					Switzerland
					Wales
					Uzbekistan

자료: 국민고충처리위원회, 앞의 자료, p. 203.

## 제4절 ombudsman의 권한과 권익침해 구제제도의 특징

### 1. ombudsman의 권한

ombudsman의 권한은 행정행위(行政行爲)를 변경시키거나 정치적 의견에 관한 문제 등에 대해서는 자신의 입장을 취할 수 없는 것이 원칙이다. 그러나 관계법규, 선례(先例), 관습(慣習), 자신의 사건에 따라 행정행위의 합법성 문제뿐만 아니라 합목적성의 문제까지도 조사할 수 있다. ombudsman제도가 큰 성과를 거둘 수 있었던 것은 ombudsman의 높은 권한과 권위에 따른 활동의 공평성과 합리적이고 효율적인 건의와 비판에 따른 공개성에 기인한 것이다.<sup>63)</sup> 스웨덴을 중심으로 한 ombudsman의 권한을 요약하면 다음과 같다.

첫째, ombudsman은 국가 및 지방공무원 단체와 그 직원, 즉 공무를 담당하는 모든 자를 감독할 권한이 있다. 감독내용은 상기의 자가 법률 및 기타 제 법규명령을 준수함과 동시에 자기의 의무를 수행하는데 대해서이다. 여기서 감독대상은 국가 및 지방공공단체(地方公共團體)의 관공청, 그 소속 공무원 기타 직원을 포함한다. 또한 관청의 업무에 관계있는 관직을 보유하거나 또는 그 위임을 받은 자도 포함한다. 감독 방법은 국민의 불만소청에 대한 심사 및 검열과 ombudsman이 필요하다고 생각되는 경우 조사로서 이를 행한다.

둘째, 감시권(監視權)이 있다. ombudsman은 법원 및 행정관청이 그 활동에 있어서 객관성 및 중립성에 관한 헌법규정의 준수 여부를 감시하고, 동시에 시민의 기본적인 자유 및 권리가 공적활동이라는 미명하에 침해되지 않도록 감시한다. ombudsman은 감시를 행하기 위해 전국의 법원과 관청을 순시한다. 즉, 교도소 위생상태를 검사하거나 재소자들과의 면담 등을 한다. 감시는 그 대상인 국가기관의 수가 적었던 시대에는 충분한 성과를 기대할 수 있었으나 국가기관의 수가 증대된 오늘날에는 국가의 전 기관을 빠짐없이 순회한다는 것은 거의 불가능하게 되었다. 이런 점에서 감시권은 한계를 갖는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 제안과 의견기술권이 있다. 즉 ombudsman은 입법에 있어서 미비점을 보완하

63) 김규정, 『행정학원론』 (서울: 법문사, 2003), p. 322.



기 위한 조치를 취할 수 있다. 감독활동을 할 경우에 법령의 개정이나 기타의 국가적 조치를 취하여야 할 사유가 있으면 옴브즈만은 의회 또는 정부에 대해 당해 문제에 관한 입법제안(立法提案)을 할 수 있다. 아울러, 옴브즈만은 결정으로 조건을 처리하는데 관공청 또는 공무원의 조치가 법률 및 기타 법규명령에 위반하고 있는지, 또는 불완전하거나 비합리적인가의 여부에 따라 의견기술권이 있다. 나아가서 통일적이고 합목적적인 법적용의 촉진을 목적으로 하는 의견을 기술하는 수가 있다.

넷째, 소추권<sup>64)</sup>과 조사권이 있다. 우선, 소추권과 관련해 보면, 옴브즈만은 일종의 특별검찰관으로서 직무상 의무를 해태하여 죄를 범한 공무원을 소추할 수 있다. 다음으로, 조사권과 관련하여 보면, 옴브즈만은 기밀문서를 포함한 모든 문서를 열람할 수 있다. 기밀보호법령 등에 의하여 일반에 공개가 제한된 문서까지도 열람할 수 있으나 공표(公表)는 제한된다. 옴브즈만은 조사의 목적으로 모든 공무원의 협력을 얻을 권한이 있다.<sup>65)</sup> 또한 법원의 심리나 행정관청의 심의에 읍저버로 출석할 수 있다.

다섯째, 옴브즈만은 보고(報告)의 권한을 갖는다. 즉, 옴브즈만은 연간 업무보고서를 의회에 제출하고, 연례보고서를 통해 법률이나 현행 제도에 관한 업무개선을 의회에 권고하기도 하며, 기타 옴브즈만이 행한 주요 결정사항들에 대해 보고할 권한을 갖는다. 이 외에도 옴브즈만은 고객 비판권, 공개권, 검열권 등을 갖는다.<sup>66)</sup>

## 2. 권익침해 구제제도의 특징

### 가. 간이 신속한 민원접수 처리

옴브즈만제도는 행정소송제도와 비교하여 과오행정으로 인한 민원을 엄격한 업무처리절차에 구애받지 않고 간이·신속하게 처리할 수 있는 장점이 있기 때문에 일

---

64) 옴브즈만의 소추권과 관련하여, 소추권은 행정의 비능률성과 경직성을 초래할 우려가 있기 때문에 몇몇 나라를 제외하고는 인정하지 않고 있다. 정우일, 앞의 책, p.180.

65) 조성환, 『행정법-이론, 판례, 사례-』 (서울: 고시연구원, 2005), p. 1459.

66) D. Rowat, *The Ombudsman Plan* (Tronto, Canada, McClland & Stewart, 1973), p. 7.

반 국민이 활용하기가 매우 용이하다.

옴브즈만에 의한 민원처리는 대개의 경우 무료이며 변호사도 필요 없고 경비부담도 경미하다. 비록 옴브즈만이 민원의 조사 처리에 있어 약간의 준사법적 절차와 방법을 채택하고 있다고 하더라도 옴브즈만은 기본적으로 고객 지향적이라는 특징을 지니고 있기 때문에 일반국민이 사소한 불평이나 지엽적(枝葉的)인 권리침해에 대해서도 쉽게 접근할 수 있으며 이용이 매우 간편하다. 민원인이 민원제기를 위해 필요한 일은 민원의 요지를 간단히 적어 옴브즈만에게 이를 보내는 것이다. 이에 따라 옴브즈만이 재량으로 해당 민원을 조사하여 그 결과를 민원인에게 알려준다. 옴브즈만제도는 쉽게 접근하여 이용할 수 있는 눈에 잘 띄는 기관으로서 국민의 사소한 불평이나 권리침해라도 신속하게 처리해 준다는 장점이 있다.

## 나. 공정하고 중립적인 민원조사

행정기관에 대한 불평불만 즉 민원이 생기면 이를 해결할 수 있는 방법은 해당 행정기관에 대해 다시 이의신청을 제출하든지 아니면 행정소송을 제기하는 길 밖에 없다. 그러나 행정소송을 통해 민원을 해결하는 방안은 시간과 비용이 너무 많이 소요되며 절차 역시 매우 복잡하다. 그리고 해당기관에 다시 이의신청을 제기하는 방안도 해당기관이 자신의 잘못을 쉽게 인정하지 않으려는 속성 때문에 설사 잘못이 있다 하더라도 잘 받아들여지지 않는 경향이 있다. 그리고 해당기관이 민원을 다시 조사한 결과 잘못이 없다고 하더라도 민원인은 해당 기관의 조사결과를 신뢰할 수 없는 경우가 많다. 이리하여 민원 관련 행정처분과 아무런 관계를 맺지 않는 기관이면서 민원업무 분야에 대한 전문지식을 가지고 중립적이고 공정한 입장에서 사건을 조사하여 과오행정을 판단, 해결해 주는 기관이 필요한 바, 이것이 바로 옴브즈만제도인 것이다.

옴브즈만은 민원인과 행정기관 간 제3자적 입장에서 민원제기 사건을 간이·신속하게 조사하여 그 시시비비(是是非非)를 가려주는 역할을 담당하고 있다. 따라서 이러한 옴브즈만 업무의 성격상 공정성과 중립성은 생명이며, 이를 확보하기 위해 타 행정기관으로부터의 독립성이 강력히 요청되며, 민원조사의 결정과 관련하여 타인으로부터의 지시나 영향을 받지 않도록 하고 있다.

## 다. 법적 구속력이 없는 시정권고

옴브즈만은 법원이나 행정기관과는 달리 당해 행정행위를 직접 취소하거나 변경할 수 있는 권한을 갖고 있지 못하며 법원이나 행정기관에 대한 직접적인 감사권도 없다. 행정소송 등 사법적 구제절차가 해당 행정기관과의 관계에 있어서 대립적인 관계라고 본다면, 옴브즈만제도는 이들 기관과 상호 협조적이고 병렬적 보완 관계라는 특징을 지닌다. 왜냐하면, 옴브즈만의 결정은 강제집행력(強制執行力)이 없는 권고적 효력밖에 갖고 있지 못하여 해당 행정기관에 대해 위협적이지 않기 때문이다. 옴브즈만의 주무기는 비판과 설득에 바탕을 둔 권고이기 때문에 그 활동은 행정기관의 활동을 결코 방해하지 않는다. 옴브즈만은 담당공무원의 판단을 자기의 판단으로 대치시키지 못하며 또한 법원처럼 해당 행정기관의 결정을 무효화시키지 못한다.<sup>67)</sup>

옴브즈만이 법원이나 행정심판과 달리 법적 강제력이 없는 권고만 가짐으로써 엄격한 사법적 절차에 의하지 않고 비공식적인 부드러운 조사를 할 수 있는 장점이 있다. 옴브즈만은 간단히 전화에 의해 사건 조사를 할 수 있으며, 사법절차상의 엄격한 대심주의(對審主義)도 채택할 필요가 없다. 옴브즈만은 당사자가 주장하지 않는 부분이라도 스스로의 직권에 의해 심리할 수 있다.

## 라. 알선(斡旋), 조정(調停), 중재(仲裁) 중심의 민원해결

선진국이나 개발도상국에 있어서 옴브즈만제도는 강제적 권력에 의존하지 않고 조정과 협력을 통해 시민권을 신장시키고 인간화를 도모한다는 의미에서 부드러운 법률로 지칭되고 있다. 옴브즈만제도는 이념적으로는 시민의 권익을 보호하고, 방법적으로는 강제력보다는 설득과 유인방법을 사용한다는 특징을 갖고 있다. 옴브즈만은 중립적인 조사자로서 서로 만족할 수 있는 대안을 찾기 위해 합리성, 설득력, 신뢰성을 사용한다. 옴브즈만은 밝혀진 문제에 대해 서로 만족할 수 있는 대안을 찾기 위해 노력하며 이는 옴브즈만의 능력과 수완에 달려 있다. 옴브즈만은 민원조사를 통해 과오행정이 발견되면 행정기관을 한발 물러서게 하여 민원인이 수용할

67) 정동근, “행정통제와 옴브즈만,” 『명지대 논문집』 (1997), pp. 190-191.

수 있는 중재 타협안을 제시함으로써 조사 중 민원을 해결하는 경우가 많다.<sup>68)</sup> 옴브즈만의 시정권고는 행정기관과 민원인이 중간에 타협 조정되지 않을 때 마지막 단계로 행하는 것이다. 대다수의 많은 고충민원들은 옴브즈만이 사실관계를 조사 확인하는 과정에서 알선과 조정을 통해 해결되고 있다. 이러한 특징 때문에 프랑스에서는 옴브즈만을 중재조정관(Mediateur)으로도 호칭하고 있다.

현대 행정이 복잡화, 다양화, 전문화, 기술화해 감에 따라 입법, 사법통제와 같은 기존의 행정통제(行政統制) 방식은 여러 가지 어려움에 봉착하고 있으며, 특히 위법하지는 않지만 부당한 재량적 행정처분으로 인한 국민의 권익침해 소지가 많아지면서 옴브즈만제도가 그 보완적 통제 방식으로서 여러 나라에서 주목 받고 있다. 그렇다고 옴브즈만제도가 기존 권리구제(權利救濟) 제도의 작동을 방해하고 있는 것은 아니다. 기존 권리구제제도를 이용하고 싶은 사람들은 얼마든지 옴브즈만제도를 이용하지 않고도 기존제도를 이용할 수 있다. 단지, 옴브즈만제도는 이러한 종래의 기존 권리구제 제도에 대한 추가적이고 보완적인 제도라고 할 수 있다. 행정 재량의 영역은 권력분립(權力分立)이라는 원칙하에 국회에서 다루기에는 지나치게 개별적인 사안인 경우가 많고, 사법제도를 통하여 다루기에는 추상성을 띠고 있다. 또한 사법적 구제절차의 경우 시간과 비용의 과다로 사소한 국민의 권익침해의 처리에는 부적당한 경우가 많다. 옴브즈만제도는 이러한 상황 속에서 행정소송, 행정심판 등 기존 권리구제기능의 취약점을 보완하는 제도로서의 의미를 지니고 있다.

## 마. 열려있는 해결수단

옴브즈만제도는 그 조직이 독립적이거나 또는 비록 특정 행정부에 소속되는 경우가 있더라도 그 구성에 있어서 외부에 열려있는 제도라고 할 수 있다. 즉 민간인들이 주요 구성원이 되기 때문에 국가주도의 분쟁해결제도라고만은 볼 수 없다. 공무원만에 의하여 구성되는 경우에는 사법부에 의한 해결의 경우와 마찬가지로 국가공권력에 의한 닫힌 해결방법이라고 평가되어야 한다. 그러나 옴브즈만 제도에

---

68) R. Jamieson, "Alternative Dispute Resolution," Linda C. Rief(ed), *The International Ombudsman Anthology* (Edmonton, Canada: International Ombudsman Institute, 1999), pp. 613-620.

의한 해결수단은 결정과정에 있어서 비교적 중립적인 주체에 의해 검증을 받는다는 점에서 비교적 공정성을 확보할 수 있는 장점을 갖게 된다. 특히 양 당사자에 의하여 옴브즈만의 개선요구 내용이 수용되는 경우에는 진정한 의미에서 분쟁이 해결되었다고 볼 수 있기 때문에 당사자 상호간의 평화도모도 가능해 지는 효과를 기대할 수 있다.

한편, 옴브즈만제도는 법 이론적으로 본다면 국가와 사회의 교류영역으로도 볼 수 있다. 즉 국가가 일방적으로 결정하고 사회가 이를 받아들이는 체제가 아니라 사회 영역에서의 영향이 국가영역으로 미치는 결과를 가져오므로, 국가와 사회의 통합영역으로 이해될 수 있다. 민간부문의 활용은 국가의 독자적인 해결방식에 대한 견제의 기능을 수행하며, 다양한 해결가능성을 모색할 수 있는 장점을 갖는다. 그러나 민간부문의 활용이 무책임한 결과를 야기하지 않기 위해서는 결정과정에서 중립성과 객관성을 확보할 필요도 있을 것이다. 이를 위해 옴브즈만제도의 구성원들에 대한 제척, 기피, 회피제도가 중요한 의미를 갖게 되는 것이다.<sup>69)</sup>

## 제5절 옴브즈만의 유형별 분류

옴브즈만의 설치와 운영은 각 국의 역사적, 정치 사회적(政治 社會的 또는 환경적 요인에 따라 다양한 모습을 보이고 있다. 한국처럼 전형적인 행정부형 옴브즈만 제도를 보유하고 있는 나라가 있는가 하면, 영국이나 스웨덴처럼 순수 의회형을 보유하고 있는 국가도 있으며, 이스라엘처럼 감사원 형태의 옴브즈만을 채택하고 있는 경우도 있다. 한편의 미국의 경우는 행정부형과 의회형이 각 주에 공존하고 있다.

삼권분립(三權分立)의 통치구조를 기준<sup>70)</sup>으로 옴브즈만의 유형을 구분하면 순수

69) 류지태, “옴브즈만 유사 권익구제기관 현황 평가,” 『우리나라 옴브즈만제도의 발전방향』 국민고충처리위원회 창립 10주년 기념세미나 발표논문(2005. 5. 20), pp. 15-41.

70) 권력분립은 개별적인 옴브즈만에 대하여 문제가 될 수 있다고 본다. 예를 들면, 미국의 경우 광대한 국가규모와 연방주의는 개인적 옴브즈만제도의 발달에 주요한 장애요소가 되고 있는 반면, 권력의 분립은 보다 공식화된 권한에 대한 주요 반대요인이 된다고 볼 수 있다. 스칸디나비아제국 옴브즈만제도의 특징은 연립정부의 상황에서 운영이 가능하다는 점이다. 이와는 대조적으로 미국의 대통령제 시스템은 권력분립하의 양당제도로 특징되는데, 대통령제하 옴브즈만제도의 설치

의회형과, 행정부형, 감사원형, 절충형 등으로 구분된다. 반면에, 담당하는 사무와 대상기관이 무엇이나에 따라 일반 옴브즈만과 특수(전문) 옴브즈만으로 구분되기도 한다. 따라서 지방행정에 있어서의 옴브즈만이라고 할 때 하나는 일반 옴브즈만의 형태로서 지방자치단체 내에 설치된 옴브즈만이고, 다른 하나는 영국의 경우처럼 특수 옴브즈만의 형태로 국가 차원에서 설치된 지방행정 옴브즈만이다. 두 가지 형태 모두 한국의 입장에서는 시의성을 갖는 제도이다.<sup>71)</sup>

주지하는 바와 같이 옴브즈만제도는 스웨덴에서 태동한 이래 인근 스칸디나비아 국가들에 도입되고 독일, 뉴질랜드, 영국 및 미국 등 여러 나라로 확산되었다. 옴브즈만을 도입한 각국들은 저마다의 상황과 조건에 따라 상이하고 다양한 형태의 옴브즈만제도를 운영하고 있다. 그러나 크게 보면 두 가지 유형을 띠고 있다. 즉, 옴브즈만제도를 입법부에 설치하는가 아니면 행정부에 설치하는가에 따라 의회형 옴브즈만과 행정부형 옴브즈만으로 구별된다. 의회형과 행정부형은 임명권자나 의회 또는 행정부와 의 관계에서 책임의 소재여부에 따른 것이다. 이러한 분류는 가장 고전적인 분류형태로서 국제옴브즈만협회도 이러한 유형에 의하여 각국들이 채택하고 있는 옴브즈만을 분류하고 있다. 한편, 의회형 및 행정부형은 옴브즈만의 임명 및 소속이라는 형식적 요소만을 감안하고 있다는 점에서 그 한계를 노정하고 있다. 옴브즈만을 심도 있게 이해하기 위해서는 옴브즈만의 기능 및 관할범위 및 내용, 운영형태 등을 고려한 세분화가 필요하다. 이러한 점들을 고려하여 옴브즈만의 유형을 살펴보면 다음과 같다.

## 1. 의회형과 행정형 옴브즈만

### 가. 의회형

의회형 옴브즈만은 전적으로 의회에 대해 책임을 지는 순수 의회형 옴브즈만(스웨덴, 스칸디나비아 반도)과 의회에 대해 책임을 지고, 행정부 수반에 대해서도 다소 책임을 지는 행정형 옴브즈만(미국의 일부 주), 그리고 행정수반과 의회에 대해

---

대통령의 약화 및 통제의 분산경향을 더욱 약화시킬 수 있다는 지적이 있다.

71) 이종수 앞의 책, pp. 237-238.

대등하게 책임을 지는 절충형 옴브즈만(프랑스), 감사원에 병합된 감사원형 옴브즈만(이스라엘) 등으로 분류할 수 있다.<sup>72)</sup>

의회형 옴브즈만의 시초는 1809년 스웨덴 헌법에 기초를 둔 스웨덴 옴브즈만이라고 할 수 있으며, 옴브즈만제도는 당초 의회의 대리인으로서 행정을 감시하는 행정통제 기능을 하였지만, 이것이 다른 나라에 도입되는 과정에서 국민의 대리인으로서의 성격을 아울러 가지게 되었다. 현재 국민의 대리인으로서의 옴브즈만은 국민과 행정 간의 중개역할을 기본으로 한다. 한편, 옴브즈만은 양자간에 발생하는 문제를 가능한 한 널리 취급하며, 형식적이 아닌 구체적인 정의를 실천한다. 또한 실질적인 구제의 현실을 지향하며, 형평의 원칙을 적용하고 간략·신속하게 임무를 수행할 것으로 기대하고 있다. 따라서 행정부에 대한 의회의 지위 저하를 방지하는 것을 옴브즈만의 주된 기능으로 보는 입장에서는 의회에 의한 행정통제의 보완책으로서 옴브즈만이 도입된 것이라고 할 수 있고, 행정권으로부터 국민의 권익을 보호하고자 하는 입장에서는 민원처리제도로서의 기능에 중점을 두고 도입하게 된 것이라고 볼 수 있다.<sup>73)</sup>

전통적으로 의회형 옴브즈만을 채택하고 있는 대표적인 국가들은 언급한 바와 같이 스웨덴과 덴마크 등이라고 할 수 있다.

## 나. 행정형

행정형 옴브즈만은 옴브즈만제도가 세계 각국에 보급되면서 자각적인 정책이나 또는 실제적인 필요에 의해 행정형 옴브즈만이 탄생되게 되었다. 오늘날에는 의회형 옴브즈만 보다 행정형 옴브즈만이 증가하고 있는 추세이다. 행정형 옴브즈만은 행정기관이 옴브즈만의 역할을 수행하기 위해 시민의 민원을 직접 청취하며, 행정활동의 부당성 여부를 조사, 판단하고 그 판단에 입각하여 담당기관의 설득 또는 시민에게 실정(實情) 보고를 하는 것으로서, 옴브즈만이 반드시 행정의 외부에 위치하여 독립된 지위를 누리지는 않는다.

한편, 행정형 옴브즈만에 있어서는 행정통제로부터 피해구제에 역점을 두고 있으

72) 김남진, “옴브즈만과 민원처리,” 『고시계』 (서울: 고시계, 2004), p. 85.

73) 신은식, “옴브즈만제도에 관한 연구” (행정학박사학위논문, 인하대학교, 1998), p. 9.

며, 행정형의 보다 완화된 형태로서 내부고충처리위원회를 들 수 있다. 중앙 또는 지방행정기관의 일부로서 편입된 내부고충처리제도는 독립성 및 행정기관의 정책 성향에 영향을 받지 않고 고충해결을 재량으로 해결하는 권한 정도가 각기 다를 수 있다. 내부 고충처리기관 형에 속하는 옴브즈만제도로는 일본 행정상담위원 제도, 말레이시아의 고충조사국, 한국의 경우 국민고충처리위원회가 대표적인 경우이다. 그러나 내부고충처리기관의 경우 옴브즈만의 명칭을 사용하는 것이 적당한가에 대해서는 비판적 시각도 있다. 이와 관련하여, 오스트리아 뉴우스우스웰스주의 옴브즈만은 내부고충처리기구를 설치한 정부기관에 대해 어떠한 명칭을 사용해도 좋지만 옴브즈만이라고 하는 말만은 사용하지 말도록 하는 조치를 취하였다.<sup>74)</sup> 특히 행정부형 옴브즈만제도의 특징은 행정부의 수장에 의해서 임명되는 것이 대부분이며, 행정조직 속에 포함되어 있다는 것이다. 따라서 행정부형 옴브즈만은 행정조직의 일부를 구성하고 있으므로 엄격히 보면 옴브즈만제도라고 하기에는 무리가 따른다. 행정부형 옴브즈만제도는 신속한 처리를 요하는 대량의 사안을 수장의 권한에 의해 신속, 비공개, 간이, 경제적으로 행하는 것을 목적으로 한다. 따라서 이와 같은 형태의 옴브즈만은 해당 옴브즈만이 전문적인 능력을 갖고 난제를 처리하는 것이 요구된다 할 것이다. 한편, 이와 같은 형태의 옴브즈만은 업무처리의 공정성, 특수성이 결여될 수 있다는 단점이 있다. 프랑스는 행정부형 옴브즈만제도를 국가 차원에서 도입하고 있는 대표적인 국가이다. 한국의 국민고충처리위원회 제도 역시 이러한 유형에 속한다고 볼 수 있다.

## 2. 일반 옴브즈만과 특수 옴브즈만

일반 옴브즈만은 관할대상이 특정된 것이 아니고, 전체 행정기관의 행정전반을 관할 대상으로 하는 점에서 다소 관할범위의 포괄성을 띠고 있다. 다음으로 특수형 옴브즈만 또는 전문 옴브즈만은 특정한 행정분야, 특정한 행정기관만을 관할 대상으로 하고 있다. 이를 테면 반트러스트, 소비자 보호, 신문 등에 관한 개별적인 것을 다루는 특수한 경우를 말하는데, 이와 같은 특수(전문) 옴브즈만으로는 공정거

74) John F. Robertson, *op.cit.*, p. 45.



래위원회 옴브즈만, 소비자 옴브즈만, 신문방송 등과 관련된 보도 옴브즈만 등이 여기에 속한다. 즉 특수 옴브즈만은 이처럼 특정한 행정분야 또는 행정기관만을 관찰 대상으로 한다.<sup>75)</sup> 특히 최근 특수 옴브즈만 가운데서도 소비자 옴브즈만이 비약적인 발전을 보이고 있는데, 이는 1971년에 스웨덴, 1973년 노르웨이, 1975년에 덴마크 등에서 설치되었다. 특수 옴브즈만은 기존의 분쟁처리 시스템에 맞지 않는 새로운 분쟁에 대처하기 위해 고안되었다.

특수 옴브즈만 중에는 본래의 옴브즈만의 특색을 갖고 있는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 이를테면, 임명방법에 있어서 의회에 의하여 임명되거나 의회의 승인을 요하는 경우도 있고, 의회가 전혀 관여하지 않고 정부가 임명하거나 관계부처장관이 임명하는 예가 있다. 한편, 특수 옴브즈만의 최근 대표적인 경우로는 소비자 보호를 위한 옴브즈만이 있다.<sup>76)</sup> 즉 소비자 옴브즈만은 시장 활동과 부당계약조건법의 준수 등을 감시하며, 또한 소비자 보호를 위한 적극적인 활동을 그 주된 임무로 하고 있다. 정부에 의하여 임명되는 것이 특징이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 소비자 옴브즈만은 고전적 형태의 옴브즈만 즉, 스웨덴이나 핀란드의 순수 의회 옴브즈만과는 성격이 다르다고 볼 수 있다. 소비자 옴브즈만과 같은 특수 옴브즈만의 대두는 옴브즈만의 존재양식에 대해 커다란 파문을 던지고 있는 것으로 볼 수 있는데, 실제로 옴브즈만에 대한 높은 관심은 소비자 보호의 측면에서 급속하게 일어나고 있으며, 이와 같은 새로운 옴브즈만은 오늘날 몇몇 지역에서 괄목할 만한 성과를 거두고 있기도 하다.

오늘날 특수 옴브즈만의 설치 영역은 매우 다양해지고 있다. 즉, 환경문제를 비

75) 특수 옴브즈만의 시초는 1915년 스웨덴에서 설치된 군사옴브즈만(Military Ombudsman)으로 1968년 일반 옴브즈만과 합병될 때 까지 존재하였다.

76) 스웨덴의 소비자보호제도는 1950년대와 60년대에 사업자간의 경쟁촉진을 통한 상품가치의 저럼화, 소비자에 대한 정보제공, 상품비교 테스트의 강화로 시작되나 1960년대의 경제성장에 따른 국민소득향상은 스웨덴 국가의 기본적인 정책이 되었고, 이는 만인이 소비자인 만큼 소비자의 시대라고 불리울 정도로 모든 생활인을 위한 소비자 정책이 잘 갖추어져 있는 대표적인 나라이다. 1970년대의 스웨덴은 소비자보호에 관한 일련의 획기적인 법률을 제정하였는 바, 마아케팅활동법(Marketing Practicesj, 1970)으로 부당광고, 부당판매 행위를 규제할 근거를 마련하였으나, 동법은 1975년에 마아케팅법(Marketing ACT)으로 바뀌어 위해(危害) 요인을 내포한 상품의 판매금지 조항을 추가하였다. 또한 동법의 관장을 위하여 소비자 옴브즈만(Consumer Ombudsman)이 임명되기에 이르렀으며, 이것이 최초의 「소비자 옴브즈만」이다.

이양교, “OMBUDSMAN연구의 제도적 고찰, -소비자 Ombudsman” 도입을 위한 행정구조의 검색 -”.<http://www1.cpb.or.kr/data/study/text>

롯하여 원주민 문제, 소수민족 문제, 경찰, 교도소, 교육, 징세, 정보공개 분야 등 다양한 영역에서 특수한 형태의 옴브즈만이 만들어지고 있다. 또한 특수 옴브즈만의 경우 종종 법원에 준하는 결정권이 부여되어 단순한 권고기관의 범위를 넘는 경우가 있다.<sup>77)</sup> 한국의 경우 한국소비자보호법원의 분쟁조정위원회 결정은 단순히 권고의 수준을 넘어 조정(調停)의 효력을 갖고 있다.

특수 옴브즈만 제도는 행정통제 보다는 행정구제에 보다 주안점을 보인다는 특징을 갖고 있다. 또한 특수 옴브즈만제도 중에는 옴브즈만 본래의 특색을 갖고 있는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있는데, 예를 들어 옴브즈만의 임명 방법에 있어서 의회가 직접 임명하거나 의회의 승인을 요하는 경우도 있고 의회가 전혀 관여하지 않고 행정부 수반이 임명하거나 관계부처의 장관이 임명하는 경우도 있다.

### 3. 독임(獨任)형과 합의형

이러한 구분은 옴브즈만의 기능이나 영역에 따른 구분이라기보다는 의사결정 구분방식에 따른 것이다. 대부분의 국가에서 채택하고 있는 유형은 독임형이다. 따라서 옴브즈만의 수도 1인인 경우가 대부분이다. 그러나 스웨덴의 경우 4인, 오스트리아의 경우 3인, 뉴질랜드의 경우 2인 등 복수의 옴브즈만을 갖고 있는 나라도 있다. 한국의 경우 국민고충처리위원회의 경우는 상임위원 3인, 비상임위원 7인 등 총 10인으로 구성된 위원회체도로, 위원회체도의 특성상 독임형이 아닌 합의형으로 의사결정을 하도록 되어 있는데, 이는 행정기관에 대한 시정권고 등의 결정에 있어서 한 사람이 단독으로 판단하기 보다는 여러 사람의 중지를 모아 보다 신중하게 판단하도록 하기 위한 복수형, 즉 합의형이라고 볼 수 있다. 그러나 복수의 옴브즈만을 갖고 있다고 해서 이것이 합의형이라고는 단언할 수 없다. 여기서 중요한 것은 독임이나 합의형이나 하는 것은 의사결정방식이 어떻게 이루어지느냐 하는 것에 있기 때문이다.

옴브즈만제도에 있어서 의사결정은 고충민원 사건을 결정하는 것을 주로 의미한다고 보면, 조사사건에 있어서 결정을 단독으로 하는가 아니면 복수 옴브즈만간 합

---

77) 국민고충처리위원회 편 『특수 옴브즈만제도의 현상과 동향』(서울: 국민고충처리위원회, 1995), pp. 3-4.

의형태로 하는가를 보아야 한다. 복수의 옴브즈만을 갖고 있는 스웨덴 및 오스트리아의 경우 복수의 옴브즈만은 분야별 사건을 담당하고 담당사건에 대하여 담당 옴브즈만이 단독으로 결정한다. 단지, 선례를 반복하는 경우나 옴브즈만의 운영과 관련된 사안을 결정하는 경우 합의를 통하여 결정하고 있다. 그러나 특별한 요건을 두고 있지 않으며 일반적으로 합의를 거쳐 사건을 결정하는 경우는 그 유례를 찾기 힘들다. 이러한 이유로 옴브즈만이 그 결정에 있어서 행정심판과 달리 법적 구속력을 갖고 있지 않으며, 옴브즈만이 다루는 사건의 내용도 정책 사안이 아니라 개별 민원인 경우가 대부분이다.

## 제3장 외국의 지방행정 옴브즈만 운영사례

지방행정 단위에서 옴브즈만제도를 설치하여 운영하고 있는 국가들 중 스웨덴을 비롯한 영국과 일본 등은 비교적 지방 옴브즈만 제도들이 모범적으로 운영되고 있다.

스웨덴의 경우 옴브즈만제도의 발상지로서 특수 옴브즈만의 하나인 언론 옴브즈만이 지방단위에서 다루어지고 있다. 영국의 경우는 국가 전체 차원에서 지방행정 옴브즈만제도를 설치하여 운영하고 있다. 일본은 한국의 경우처럼 각 지방정부가 독자적인 수준에서 옴브즈만제도를 설치·운영하고 있다. 스웨덴을 비롯한 영국과 일본의 사례분석은 각기 서로 다른 측면에서 한국 옴브즈만제도의 발전방안을 모색하는데 정책적 시사점을 줄 수 있을 것으로 본다. 이를 차례대로 살펴보면 다음과 같다.

### 제1절 스웨덴 지방행정 옴브즈만 운영사례

#### 1. 지방행정 옴브즈만 설립 배경 및 연혁

앞서 언급한 바와 같이 스웨덴은 옴브즈만제도가 가장 먼저 생긴 나라로 인근

스칸디나비아 국가인 핀란드, 노르웨이, 덴마크의 옴브즈만제도 도입에 큰 영향을 미쳤다. 스웨덴 옴브즈만은 정부시스템<sup>78)</sup>을 이루는 전통적이고도 필수적인 기구라고 할 수 있다.

스웨덴 옴브즈만제도의 명칭은 의회 옴브즈만(Riksdagens Justitieombudsman)이고, 그 유형은 의회형 옴브즈만에 해당된다. 옴브즈만에 관한 가장 중요한 규정은 1974년에 제정된 헌법에 정해져 있으며, 관련 법률은 의회 옴브즈만설치법(Act of Instruction to the Parliament Ombudsman), 국회법(The Riksdag Act) 등이다.

스웨덴의 옴브즈만은 1809년 신 헌법에 의해 의회가 옴브즈만을 처음으로 임명한 데서부터 시작된다. 일반 국민들의 불평불만을 처리하고 공무원의 부정을 감시, 감독하는 업무는 이전에도 왕이 임명한 사정관<sup>79)</sup>에 의해서 수행된 적도 있다. 그러나 1809년 의회가 행정부로부터 독립을 선언하면서 의회 독자적으로 공무원의 부정을 감시, 감독하기 위해 옴브즈만을 임명하기 시작하였다. 19세기 당시 옴브즈만의 주요 업무는 인권침해(人權侵害)의 소지가 많은 법원과 경찰을 감시·감독하는 것이었지만, 20세기에 들어와 행정 부문이 급속히 성장하게 되어 옴브즈만의 활동 중심은 일반 행정기관으로 이동되었다. 1915년 옴브즈만으로부터 군사행정(軍事行政)에 관한 사항을 분리하여 군사 옴브즈만이 설치되었다. 그러나 제2차 대전 후 군사 옴브즈만에 대한 민원 건수는 줄어든 반면, ‘Justitie Ombudsman’의 업무량이 증가함에 따라 1968년 군사 옴브즈만을 폐지하고 3인의 대등한 지위를 가진 ‘Justitie Ombudsman’ 제도로 변경하게 되었다. 그러나 서로 대등한 ‘Justitie Ombudsman’간 직무조정이 곤란하여 1976년 현재와 같은 4인의 옴브즈만 시스템으로 개편하고 이중 한 사람을 수석 옴브즈만으로 임명하여 옴브즈만 활동의 주요 방향을 결정하고 기관을 대표하도록 하였다.

현재 스웨덴에는 ‘Justitie Ombudsman’이외에 특수 옴브즈만으로서 공정거래 옴

---

78) 스웨덴의 정치시스템은 입헌군주제로 의원내각제 정부형태를 취하고 있는 국가이다. 1809년 헌법을 제정하고 스웨덴 1971년 헌법 개정을 통해 단원제를 채택하고 있다. 이 당시 의원내각제의 헌법적 근거를 마련하였다. 또한 1975년 헌법을 개정, 국왕의 정치권력을 대부분 삭제하였다. 김현, 『의원내각제 -이론과 실제-』 (서울: 은하출판사, 1994), p. 191.

79) 옴브즈만과 유사한 사정관은 국왕의 수석 법률고문으로서의 임무를 수행하고, 국가의 이익에 관한 사건에 있어서 검찰총장으로서 국왕을 대리하며, 특히 국왕을 대리하여 모든 공무원에 대한 감독권을 행사하는 한편 직권 남용의 경우에는 비위 공무원을 고발하며 기타 직무규정이 정하는 특별임무를 수행한다.

브즈만, 신문 옴브즈만, 소비자 옴브즈만이 설치되어 있다.<sup>80)</sup> 스웨덴의 옴브즈만제도 도입배경을 보면, 크게 3가지로 구분할 수 있다.

첫째, 행정부처에 대한 장관의 책임이 부재하다는 사실에서 그 도입배경을 찾을 수 있다. 스웨덴의 행정기구는 성(省)과 중앙행정기관의 이원제로 되어 있다. 각 성(省)은 약 100인 정도의 지극히 작은 기관이며, 실제의 행정집행은 각 성으로부터 독립하여 직접 국왕에게 책임을 지는 중앙행정기관에 의하여 행하여진다. 장관은 국왕의 참모로서 정책입안만을 행하는 각 성을 관장하지만 행정을 집행하는 중앙행정기관을 관장하지 않으며, 최종 책임을 지는 행정기관의 장이 아니기 때문에 중앙행정기관의 집행을 통제하기 위한 다른 방안이 필요했던 것인데, 바로 행정통제작용의 일환으로 옴브즈만을 도입하게 되었던 것이다.

둘째, 의회의 국정조사권 부재로 행정통제의 실효성을 기할 수 없었다. 1809년 제정된 스웨덴 헌법 제90조는 “공무원의 임명, 면직 및 행정기관과 사법기관의 결정, 결의, 판결, 시민, 개인, 단체에 관한 사건 또는 법률, 명령, 집행에 관한 사항은 기본법에 명문으로 규정되어 있는 경우를 제외하고는 어떠한 경우에도 또 어떠한 방법에 의해서도 국회 상하양원 또는 위원회의 심의나 조사의 대상이 되지 않는다”라고 규정하여 의회의 국정조사권을 금지하고 있다. 따라서 의회는 공무원이나 공무원의 행정행위에 대하여 조사를 할 수 없었으므로 행정기관과 공무원의 과오행정에 대하여 조사할 수 있는 수단을 강구할 필요가 있었던 것이다.

셋째, 공무원의 강한 독립성 역시 옴브즈만제도의 도입 배경이 되었다. 주지하는 바와 같이 스웨덴의 공무원은 상급자자가 책임을 지기 보다는 법률과 양심에 따라 책임지는 풍토가 토착화되어 있다.<sup>81)</sup> 이에 따라 개개 공무원은 직무집행에 관하여 독립성이 매우 강한 것으로 알려져 있다. 특히 공무원은 판결에 있어서 판사가 갖는 독립성과 유사한 정도로 직무상 독립성이 보장된다. 스웨덴에서는 각료가 그 관

---

80) Kent M. Weeks, *Ombudsman Around the World : A Comparative Chart* (Berkeley: Institute of Government Studies, University of California, 1973), pp. 68-70.

81) 스웨덴에서는 행정 각 부가 각료로부터 독립되어 있고 각료는 특정사항의 처리에 있어서 공무원에 대하여 구속력 있는 명령을 하지 못하며, 공무원은 법률에 의거하여 양심에 따라 행동하며, 법관의 지위와 동등하다. 정부는 원칙적으로 일반명령이나 각령에 의해서만 공무원에게 영향을 줄 수 있다.

장범위에 있는 행정기관에 대하여 명령을 발하는 것이 인정되어 있지 않다. 행정기관에 대한 명령은 내각만이 할 수 있다. 그러나 내각은 행정기관이 개인 또는 지방자치단체에 대한 공권력행사에 관계되는 특정안건에 관하여 어떻게 판단해야 할 것인가 혹은 의회가 정한 법률의 적용에 관하여 어떻게 판단해야 할 것인가에 관하여 결정할 수 없다. 이러한 이유로 개개의 각료는 행정기관 또는 공무원에 의한 어떤 행위에 관하여 법률적, 정치적으로 책임을 지지 않으므로, 제도적으로나 현실적으로도 이를 개선할 필요가 있었던 것이다.

한편, 옴브즈만의 임명과 신분보장을 보면, 옴브즈만 임명에 관해 처음에는 양원에서 정당세력에 따라 비례에 의해서 선출된 각 24명, 총 48명의 의원으로 구성된 선거인단에 의해서 선출되었다.<sup>82)</sup> 그러나 현재는 4인의 옴브즈만 중 1인은 수석 옴브즈만 겸 옴브즈만 사무총장의 직무를 수행하도록 하기 위해 국회에서 선출한다. 특히 수석 옴브즈만은 옴브즈만 사무소의 관리, 운영이나 직원의 임명 등의 책임을 지며 옴브즈만 활동의 전반적인 방향을 결정하며, 개개의 옴브즈만의 분담범위를 결정한다. 다만, 다른 옴브즈만의 조사활동이나 의사결정 활동에는 개입할 수 없다. 한편, 옴브즈만은 대개 전임 최고법원의 법원장이나 법관 등 저명한 법률가가 임명된다. 4인의 옴브즈만은 매주 1회의 회의를 가지며, 원칙, 기준 등의 조정을 한다. 각 옴브즈만이 관장하는 분야는 구분되어 있으며, 판단과 결정은 각각 독립적으로 행한다.

옴브즈만의 임명방법은 헌법의 규정에 의하며, 헌법위원회에서 선출된 사법 행정 옴브즈만 소위원회가 옴브즈만 선임 안을 작성하고, 이와 같은 옴브즈만 선임 안을 기초로 해서 의회의 본회의에서 비밀 무기명투표로 수석 옴브즈만과 3인의 옴브즈만을 각각 별개로 선출한다. 옴브즈만은 의회의 전원일치로 임명된다는 암묵적 동의가 있다. 옴브즈만의 자격요건과 관련하여 보면, 현재는 특별한 자격요건을 두지 않고 있으며, 법관출신을 임명하는 경우가 많으며, 겸직금지에 관한 조항은 규정되어 있지 않다. 임기는 4년으로써 재임 가능하며 옴브즈만은 의회에 대하여 직접 책임을 진다. 그러나 의회의 신임을 얻지 못하면 옴브즈만은 의회의 과반수 찬성에 의해 즉시 해임된다.

옴브즈만의 업무관할에 있어서 특징은 그 관할 면에서 볼 때 행정만이 아니고

---

82) Walter Gellhorn, *op.cit.*, p. 202.

사법도 포함된다는 것이다. 즉 스웨덴에서는 판사도 인간이기 때문에 과오를 범할 수 있다는 전제하에 옴브즈만에게 법원 관할권을 인정하고 있다. 그러나 이 경우에 있어서도 법원의 결정내용에는 관여하지 않고 다만, 재판관의 행태만을 심사하는 것이 통례이다.

옴브즈만의 관할범위는 중앙 및 지방자치단체, 각 행정기관 공무원 및 직원, 공권력행사 및 그 활동에 관련되는 자, 군대의 구성원, 특히 자치단체 기관 감찰은 각 자치단체의 자치형태를 고려하여 이루어진다. 즉 4인의 옴브즈만은 중앙, 지방을 불문하고 모든 정부기관을 망라한다. 경찰에 대한 고충을 조사할 뿐만 아니라 의무성 및 보안당국의 모든 활동에 대하여 조사할 수 있다. 또한 전체적 및 부분적으로 국가 소유라 하더라도 사기업(私企業)으로 운영되는 산업에 대한 조사권은 없으나, 국유화 산업의 고충에 대해서는 조사할 수 있다. 각종 행정위원회(行政委員會)에 의한 행정행위도 옴브즈만의 조사대상이다. 법관은 옴브즈만에 의하여 언제라도 자기가 통할하는 법원보다 상위의 법원에 소추될 수 있다. 옴브즈만은 명백히 법관이 법률을 위반하거나, 소송사건의 공판을 지연시키거나 판사가 관계당사자 또는 증인에 대하여 부당한 행위를 한 경우에 한하여 관여하게 된다. 1957년부터 선거직 자치단체 의원을 제외한 지방자치단체의 공무원은 옴브즈만의 관할대상에 포함되고 있다. 그러나 개인의 자유에 대한 침해 행위나 명백한 권력남용의 경우가 아닌 한 옴브즈만은 1차적으로 자치단체에서 처리하도록 하고 있으며, 청원 등의 방법에 의한 문제해결 가능성이 있는 때에는 이에 관여하지 아니한다.

한편, 관할범위에서 제외되는 대상은 국회의원, 국회관리위원회, 국회선거위원회, 장관, 검찰총장, 지방의회의원, 옴브즈만 등이다. 옴브즈만의 군대관할 여부를 살펴보면 1968년의 헌법개정으로 군사 옴브즈만이 폐지됨으로서 재차 일반 옴브즈만이 이를 관할하고 있다. 그리고 지방정부에 대한 관할권을 살펴보면, 옴브즈만이 처음 창설되었을 때는 중앙공무원에게만 그의 관할권을 인정하다가 1957년에 이르러서야 지방정부에 대한 관할권을 인정하였다. 그의 관할 문제로서 장관이나 공공기업체는 제외되어 있으며 최고법원의 재판에 대하여는 일정한 제한이 주어져 있다.

옴브즈만의 권한 및 의무를 보면, 첫째, 옴브즈만에게는 조사권이 부여되어 있다. 즉 옴브즈만은 기밀여부에 상관없이 정부기관에 대하여 사건에 필요한 문서를 요구할 수 있고, 각 기관은 이와 같은 옴브즈만의 조사권을 거부할 수 없다. 그러나

옴브즈만이 안전보장문제에 관련된 문서를 보고서에 인용하는 것은 금지되어 있다. 이 같은 조사권은 헌법에 규정되어 있다. 특히 옴브즈만은 시민의 소원에 의하거나 또는 스스로 인지한 사건에 의하여 일반행정, 사법 또는 균형정상의 모든 부정을 조사할 권한을 갖는다.<sup>83)</sup> 옴브즈만은 조사의 목적으로 공무원의 협력을 요구할 권한을 가지고 있으며, 법원의 심리나 행정관청의 심의에 읍저버로 출석할 수 있다.

둘째, 감찰권<sup>84)</sup> 및 소추권을 들 수 있다. 옴브즈만의 전신이 최고감찰관이었던 점에서도 알 수 있듯이 옴브즈만은 소추권을 가지고 있다. 스웨덴의 행정관은 법관과 같은 신분상의 독립을 보유하며, 상급청에 의한 정직이나 면직과 같은 중한 징계를 받는 경우는 없다. 반면에 공무원을 규율하기 위한 광범위한 형벌규정이 마련되어 있다. 즉 옴브즈만은 직무상 불법행위를 하였거나, 직무집행을 소홀히 한 공무원을 자수하게 하거나 고발하게 하며, 경고나 의견을 공표하는 일을 할 수 있다. 이와 같은 옴브즈만의 의견은 법적구속력은 없지만 당해 공무원의 명예를 실추시키고 승진 등의 기회를 잃게 하는 권위가 인정되는 것이 일반적이다. 한편, 옴브즈만제도는 현재에도 원칙적으로 공무원의 부당한 간섭이나 과실에 대하여 감사의 역할을 하도록 되어 있으나, 옴브즈만이 이러한 소추권을 행사하는 경우는 극히 드물다. 대부분의 경우 공무원의 결정에 대한 공개비난 정도에 그치고 있다.

셋째, 순회시찰권 및 직권조사권이 있다. 이와 같은 순회시찰권은 주로 법원, 행정기관, 병원, 형무소, 군대 등에 대해 이루어지고 있다. 옴브즈만은 개인적으로 교도소, 보호실, 정신병원, 알콜중독자 수용소 및 불량 청소년 수용소 등을 시찰하여 담당공무원이나 재소자와의 대화를 통하여 재소자들의 정당한 대우를 받고 있는가를 확인할 수 있다. 또한 각 분야별 행정실무에 관한 특별조사를 할 수 있으며, 조사의 결과는 전 공무원에게 알려줌으로서 바람직한 근무태도에 대해 스스로 판단할 수 있도록 하고 있다. 한편, 스웨덴 옴브즈만은 사찰이나 신문보도 등을 통해 발견한 문제에 대해 직권으로 조사할 수 있다. 국민이 신청하여 조사한 사건보다 옴브즈만이 직권으로 조사한 사건의 경우에서 정부기관의 위법, 부당한 처분을 받

---

83) Alfred Bexelius, "The Ombudsman for Civil Affairs," in Donald C. Rowat(ed), *The ombudsman Citizen's Defender* (London: Allen and Unwin, 1968), p. 25.

84) 옴브즈만의 감찰은 연간 6주 정도 시행된다. 행정기관 수의 증가로 전 행정기관을 감찰할 수 없지만, 이러한 권한을 부여함으로써 현실적으로 감찰을 하지 않더라도 간접적인 행정통제 기능을 갖고 있다.



견하는 비율이 더 높다.<sup>85)</sup>

넷째, 옴브즈만은 비위가 있는 공무원에게 권고 및 경고를 할 수 있으며, 직무상 범한 죄에 관하여 소추할 수 있다. 또한 징계절차나 면직 등에 관한 절차를 개시할 권한도 가지고 있다. 행정기관의 어떠한 조치가 부적법, 부적합한지 여부와 현행의 형법에서 죄를 물을 수 없는 경우에 어떻게 처리해야 하는가에 관하여 옴브즈만은 그 취지를 공표하고 자기의 의견을 표명할 수 있다. 또한 정부나 의회에 대하여 개정을 요청하는 의견을 개진할 수 있다.<sup>86)</sup>

스웨덴의 옴브즈만은 직무상 그 독립성에 대하여 법령에 특별히 규정하고 있지 않다. 그러나 옴브즈만은 직제상 국회에 속하고 있으나 직무수행상은 국회에 대하여 완전히 자유스러운 입장이고, 국회는 개개의 사건처리에 대하여 옴브즈만에게 지시하지 않는다. 스웨덴 국내에 거주하는 외국인이나 국외에 거주하는 스웨덴인을 포함하여 누구든지 옴브즈만에 대하여 고충을 신청할 수 있다. 고충신청인의 안건은 고충안건에 대한 개인적인 이해관계를 가져야만 된다는 규정도 없다. 이에 따라 고충은 일단 이를 서면으로 제출하는 것이 원칙이다. 그러나 직접 옴브즈만을 찾아가 그 고충사항을 구두로 진술할 수 있다.

이와 같은 고충사건을 처리하는 순서를 보면, 우선 관계당국에 요청하여 사건과 관련되는 문서를 입수하는 바, 이 문서만을 통하여 결정할 수도 있다. 옴브즈만은 진술서라든지 조사 등으로 공무원들에게 불필요한 부담을 지워서는 안 된다고 규정하고 있다. 그러나 고충사안이 문서조사를 통하여 부당하다는 확증이 없는 경우에 관계당국에 대하여 서면에 의한 제출을 요구해야 한다. 한편, 고충진술서, 관계 문서 및 관계 공무원의 진술서 등 서면자료만으로 공무원의 결정에 관한 판단을 할 수 있는 충분한 근거가 되지 아니할 경우 옴브즈만은 경찰에 대해 더 철저한 조사관계자에 대한 심문을 요청할 수 있다. 심문요청이 끝나면, 옴브즈만은 현장실지조사를 행한다. 특히 현장에 대한 실지조사는 법의 지배 원리를 견지하는데 있어 매우 중요한 기능을 수행한다. 옴브즈만은 행정기관 등에 연간 50일 이상을 할애하고 있는 실정이며, 직원이 대신 방문하는 경우도 있다. 방문대상은 중앙행정 기

---

85) *Justitie Ombudsmannens Ambetsberattelse*, Riksdagens Ombudsman (2002), p. 44.

86) Claes Eklundh, "The Swedish Parliamentary Ombudsman," 『行政相談-行政手續』(東京: 總務處, 1994), p. 229.

관뿐만 아니라 지방자치단체나 위원회, 사무소, 기타 시설 등도 포함된다. 방문 시 옴브즈만은 당해 기관의 최고책임자나 중요한 직무에 있는 자와 면담하고 의견을 교환한다.

옴브즈만은 고충의 제기가 없는 경우에도 시찰을 통해 문제를 적발하고 조사를 할 수 있다. 시찰시 공무원의 업무를 살피는 것은 옴브즈만의 활동 중 가장 중요한 영역을 차지한다. 옴브즈만은 매년 법원, 검사, 경찰관서 및 공무원을 방문하여 대담 및 각종 서류의 검토를 통하여 조사 중인 사건들이 합법적으로 정당하게 재판되고 결정되었으며, 그 결정에 따라 신속한 조치가 취해졌는가의 여부를 판단한다. 옴브즈만의 직권조사는 현장방문 및 조사 중에 획득한 내용을 토대로 행해진다. 또한 고충민원을 조사하는 과정에서 당해 고충민원의 주장에는 포함되지 아니한 불만족스러운 상황이나 과실을 발견하여 조사를 시작하는 경우도 있다. 이러한 경우 옴브즈만은 자기의 재량으로 별도 조사를 개시한다.

마지막 절차로써, 옴브즈만의 수사절차와 관련하여 보면, 옴브즈만은 조사과정에서 공무원이 직무수행에 있어서 범죄를 범하였다고 판단하는 경우 검사로서의 수사를 개시해야 한다. 이 경우 검사는 사법절차규정에 근거해 행한다. 옴브즈만이 검사의 지원을 요청한 경우 일반적으로 수사는 경찰이 담당한다. 기소할 충분한 근거가 있다고 판단한 경우, 옴브즈만은 통상의 검사와 동일한 절차에 의하여 법원에 소송을 제기할 의무가 있다.

## 2. 스웨덴 지방행정 옴브즈만 특징

첫째, 옴브즈만의 보편적 요소로서의 특징을 보면, 옴브즈만은 상임공무원(常任公務員)이라는 것이다. 간이 신속한 민원처리를 위하여 옴브즈만을 당연히 상임으로 규정하고 있고, 이에 따라 신분도 공무원이다. 옴브즈만은 기밀여하에 관계없이 모든 공문서 및 파일을 볼 수 있다. 한편, 권고권에는 의견표명 및 법령개정에 관한 제안권을 포함한다. 직권조사권을 통하여 민원의 적극적, 예방적 처리 기능을 갖고 있다. 또한 법관 및 공무원이 결정을 취하는 모든 심의에 참석할 수 있는 권한이 있다.

옴브즈만의 설치근거는 헌법 및 독립법률(獨立法律)에 그 근거를 두고 있다. 인

사권 및 예산권 확보를 통해 직무상 독립성을 갖는다. 이러한 법적 근거로 인해 옴브즈만은 독자적으로 자체 직원을 임명할 수 있고, 예산편성과 관련하여 재무성의 통제를 받지 않는다. 옴브즈만은 정치적으로 독립적이며 의회에 대해서도 조사활동과 관련해서는 그 독립성이 보장된다. 옴브즈만의 조사가 일단 시작되면 임명권자인 의회도 이에 대하여 관여하지 않는다.

의사결정방식은 의원회 형태가 아닌 독임형(獨任型) 의사결정방식을 취하고 있다. 4인의 옴브즈만을 두고 있으나, 이들은 각자의 분야에 따라 독자적으로 민원을 처리한다. 운영방식 및 선례번복을 결정하는 외에 독자적으로 조사, 결정한다. 의회에 의하여 각각 선임된 방식과도 상관성이 있다. 간이, 신속한 민원처리가 요구된다는 점에서 독임 형태가 일반적이다. 한편, 민원처리 방식이 법원과 달리 직접성, 비공식성, 신속성, 저렴한 비용의 특성을 갖는다. 또한 심문이 이루어지는 법원의 방식과 달리 옴브즈만의 활동은 대개가 우편에 의해 행해진다. 옴브즈만은 행정기관의 자료를 요구하고 부족한 경우 행정기관의 설명을 요한다. 설명이 불만족스러울 경우 옴브즈만은 관련공무원을 견책하고 민원에 대한 구제조치를 취한다. 필요한 경우 옴브즈만은 부당한 처분의 원인이 된 법령 및 규제를 개정하도록 권고할 수 있다.

둘째, 스웨덴만이 갖고 있는 옴브즈만의 특수한 요소적 특징이 있다. 우선 옴브즈만은 의회가 임명을 한다. 소속도 물론 의회에 두고 있기 때문에 의회에 소속된 공무원이라고 할 수 있다. 이러한 현상은 의원내각제 정부형태를 취하고 있는 권력구조와 의회의 대리인이라는 관념이 강한 스웨덴에서는 오히려 자연스러운 현상이라고 볼 수 있다. 다음으로, 인구에 비해 옴브즈만의 수가 상당히 다수라는 점이다. 즉 인구는 880만 명에 불과하지만 옴브즈만의 수는 4인이다. 그러나 옴브즈만의 업무영역은 매우 광범위하고, 관할범위가 중앙 및 지방에 걸쳐 있기 때문에 실제 옴브즈만은 국가의 모든 행정업무를 통제한다고 보아야 한다. 또한 옴브즈만에게는 감사의 역할인 소추권과 함께 조사절차상 실지조사 등의 방식이 많이 채용되고 있다. 스웨덴의 옴브즈만은 포괄적 관할권을 인정하면서도 각료는 관할에서 배제하고 있다. 공무원의 행위에 대한 일반적인 지시감독권을 각료가 갖지 못하기 때문이다. 그러나 행정법원이 존재하여 옴브즈만의 법원에 대한 관할권은 인정하고 있다.

마지막으로 옴브즈만의 소추권(訴追權)과 관련해 보면, 스웨덴 공무원은 법관에

준하는 직무상 독립권을 가지고 있어 의회가 국정조사권 행사를 하지 못하고 있는 바, 옴브즈만은 이를 보완하는 의미를 갖는다. 또한 검사의 기소독점주의(起訴獨占主義)가 인정되지 않고 있으므로 당연히 검사의 역할을 하는 옴브즈만에게 소추권이 인정되고 있다.

그러나 스웨덴 옴브즈만제도가 지니고 있는 일반적인 문제점을 지적하면 다음과 같다. 무엇보다도 사법권 침해라는 문제점을 안고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 옴브즈만은 일반행정 뿐만 아니라 사법까지 관할함으로써 사법권의 독립성을 해한다는 점이다. 특히 검찰의 고유권한이라고 할 수 있는 기소독점권을 해할 가능성이 크다. 이는 다른 아닌 옴브즈만에게 부여된 소추권에 그 이유가 있다. 즉 소추권을 남발할 경우 검찰의 기소권과 충돌할 우려가 있을 뿐만 아니라 검찰의 기능을 무력화(無力化) 시킬 가능성도 있다는 것이다. 다음으로 국회의원의 직무침해 가능성이다. 선거구민을 상대로 한 국회의원의 민원처리기능과 행정부에 대한 비판, 통제 등 의원의 전통적 권리를 잠식할 우려가 있다. 공무원에게 심리적 압박을 주어 행정능률에 지장을 줄 수 있다. 옴브즈만은 일반적으로 행정결정이나 재판결과에 대한 시정권을 가지지 않기 때문에 민원구제의 실효성이 적다. 사후적 구제기능에의 치중으로 인해 사전적 예방기능(豫防機能)이 매우 약하다. 마지막으로 옴브즈만의 활동은 충분히 보도 공개되어야 하는데 언론기관의 관심부족으로 보도가 제대로 안될 경우가 있다.

### **3. 시민 옴브즈만으로서 언론 옴브즈만 운영사례**

스웨덴에서 의회 옴브즈만을 제외한 대부분의 특수 옴브즈만이 정부에 의해 선임된 정부소속 옴브즈만이다. 그러나 언론 옴브즈만은 특이하게 일반 대중에 속하는 시민 옴브즈만 기관이라는 특징을 갖고 있다. 주지하는 바와 같이 스웨덴은 언론의 자기통제에 충실한 국가로 알려지고 있다. 언론의 자기통제는 법령에 근거하는 것이 아니라 전적으로 자의에 의한 재정지원을 통하여 이루어지는데, 이에 참여하는 것은 신문사협회, 출판인협회, 국립기자협회, 기자클럽 등이다. 이러한 조직은 스웨덴의 언론, 라디오, 텔레비전의 윤리지침을 입법화하는 책임도 가지고 있다.

일반 대중을 위한 언론 옴브즈만은 1969년에 발족되었다. 이같은 언론 옴브즈만

이 출범하기 전에 언론협의회는 공정한 언론관행을 위반하였다는 민원이 폭주하였다. 따라서 이러한 민원을 1차적으로 조사·심의하여 해결하거나 내용을 구분하여 협의회 회부 여부 등을 판단할 필요가 발생하였고, 이러한 필요로 언론 옴브즈만이 창립되게 된 것이다. 한편, 언론 옴브즈만의 주된 임무는 언론으로부터 개인이 모욕 등 피해를 당하지 않도록 하고, 피해가 발생하였을 경우 반론의 기회를 주는 것이다.

임기 및 자격과 관련하여 보면, 의회 옴브즈만 수석 옴브즈만, 변호사협회장, 국립기자클럽의 장을 포함하는 특별위원회에서 지명한다. 그러나 그 업무수행에 있어서는 특별위원회로부터 간섭을 받지 않는 것이 원칙이다. 옴브즈만은 상근이며, 임기는 3년이고 연임이 가능하다. 옴브즈만으로서의 특별한 자격을 요구하는 것은 아니지만 현재 언론옴브즈만은 TV, 라디오 등을 통하여 활동경력이 있는 저널리스트들이다. 업무관할로는 일반 대중을 대상으로 기사화한 내용이 아니라 개인이 언론으로부터 모욕당한 경우이다. 보통 이러한 경우 개인들은 손해구제를 받기 위한 사전 단계로서 옴브즈만에게 무료로 검증 받을 수 있게 된다. 바로 이러한 점에서 언론 옴브즈만의 효용이 있는 것이다. 이에 따라 일반인들은 언론사 등이 바람직한 언론 관행을 위반했다고 생각하면 누구나 언론 옴브즈만에게 민원을 제기할 수 있다. 언론 옴브즈만은 관계자들이 동의하는 범위 내에서 직권조사를 할 수 있다. 일반 국민들은 뉴스기사가 건전한 출판 윤리를 위배했다고 생각하는 경우에 언론 옴브즈만에게 항의서를 보낼 수 있으나, 민원이 기사의 비난으로 귀착하게 되는 경우에는 기사와 관련된 사람들의 동의가 있어야 한다.<sup>87)</sup>

민원처리절차를 보면, 민원은 서면으로 접수하여 하며 언론에 의한 개인적인 침해가 있어야 한다. 언론에 의한 권리침해가 개인이 아닌 일반대중 또는 여론에 관한 사항일 때는 관할에서 제외된다. 또한 민원은 그 사유 발생일로부터 3개월 이내에 제기하여야 한다.<sup>88)</sup> 민원이 접수되면 언론 옴브즈만은 사실정정으로 처리할 것인가 또는 관계 언론사의 책임자로부터 공식답변을 받아 처리할 것인가를 결정한다. 접수된 민원이 관계 언론사에 대한 사실정정만으로는 문제가 해결되지 않는 경

87) 국민고충처리위원회, 『옴브즈만제도 연구자료집』(2004), pp. 42-43.

88) 여기서 민원제기 기간을 단기간으로 제한 한 이유는 신문에 게재되는 기사는 대중에게 장시간 기억되지 않고 쉽게 잊혀지는 것이 사실이고, 잊혀진 이후에는 권리구제의 필요성이 줄어들기 때문에 그런 것으로 판단된다.

우에 조사에 착수하게 되며, 언론 ombudsman은 바람직한 언론관행을 침해했다고 의심되는 기관의 편집장에게 답변할 것을 요구하게 된다. 한편, 조사 종료 이후 언론 ombudsman은 언론에 의한 권리침해 등이 해당 언론기관에 공식적으로 시정을 요구하기가 부적합하다고 판단되는 경우 ombudsman 단독결정으로 사건을 종결할 수 있다. 반대로 문제가 된다고 판단되면 소견서를 첨부하여 언론협의회에 상정한다. 언론 ombudsman으로부터 공식 시정 등을 요구받은 해당언론기관은 언론 ombudsman의 소견서를 첨부하여 그 내용을 신문에 발표해야 한다.

언론 ombudsman의 요구 등은 언론기관에 대해 강제력이 있는 것은 아니나 대부분의 언론기관이 이를 수용하고 있다. 그 이유는 언론 ombudsman 자체가 언론수준의 향상이라는 언론계의 필요에 의해 자발적으로 설치된 자기통제(自己統制)의 성격을 갖기 때문이다.

민원처리실적을 보면, 최근 매년 400건에 달하는 민원이 발생하고 있으며, 언론에 의한 사생활 침해 및 형사문제와 관련된 민원이 많다. 주요 불만내용으로는 당사자의 허락 없이 사진 등이 무단 게재되는 경우, 정치인, 경영자, 공무원 등 공인에 대한 비판기사가 게재되는 경우, 사실과 전혀 다른 기사가 게재되는 경우, 게재된 기사에 대해 반론의 기회를 갖지 못하게 된 경우이다.

민원의 약 30% 정도가 언론 ombudsman이 조사하여 언론협의회에 상정되기도 하지만, 언론ombudsman이 고려의 가치가 없다고 결정한 사안을 민원인이 직접 언론협의회에 제기하여 조사에 이르는 사안들도 있다. 민원의 15%인 50여건 정도가 언론협의회에 의하여 문제가 있다고 인정되어 해당언론기관에 대한 시정요구로 이어지고 있다.<sup>89)</sup>

## 제2절 영국 지방행정 ombudsman 운영사례

### 1. ombudsman 설립배경 및 연혁

영국은 대륙법계의 국가와는 달리 행정사건을 전문으로 취급하는 행정법원 시스

---

89) 국민고충처리위원회, 앞의 자료, pp. 45-46.

템이 잘 발달되어 있지 않은 편이다. 시간과 비용이 많이 소요되는 일반 법원에서 이를 모두 다루게 함으로써 행정민원에 대한 신속한 처리가 비교적 낙후되어 있다고 볼 수 있다. 2차 대전 종전 이후 정부에서 군사상 필요에 의해 징발한 토지를 원래의 토지 주인에게 신속하게 반환하지 못하는데 대한 국민들의 분노가 폭발하여 1954년 해당 장관이 사임하는 사태가 발생, 이 사건을 계기로 국민들의 점증하는 욕구와 기대에 법원 등 기존 민원처리 방법으로는 충분히 대응할 수 없다고 판단하여 행정부에 대한 입법부의 통제형태로서 새로운 권리구제제도인 의회 커미셔너(Parliamentary Commissioner for Administration)가 1967년 4월에 설치되었다.<sup>90)</sup> 이와 동시에 하원에는 옴브즈만 특별위원회가 설치되었다. 국회 내 의회 커미셔너 업무 및 권고를 전담하는 특별위원회(特別委員會)가 설치됨으로써 옴브즈만의 지위는 더욱 강화되었다.

영국의 경우 일반행정 분야를 담당하는 의회 커미셔너와 의료행정 분야를 담당하는 전문 의료서비스 커미셔너가 설치되어 있다.<sup>91)</sup> 그리고 영국은 지방행정에 대한 국민의 고충을 전문적으로 처리하기 위해 지방행정 커미셔너를 별도로 설치 운영하고 있는데, 잉글랜드 웨일즈 지방을 관할하는 지방행정 커미셔너는 1974년, 스코틀랜드 지방을 관할하는 지방행정 커미셔너도 이와 비슷한 시기에 설치되었다.

영국 옴브즈만제도의 기본법(Parliamentary Commissioner Act)에 따르면 의회 커미셔너는 1인의 단독 옴브즈만으로 한번 임명되면 65세 정년까지 신분이 보장되며, 수상이 국회의장 및 야당 당수와 협의하여 추천을 하면 국왕이 임명하도록 되어 있다. 의회커미셔너의 임무는 법원 및 행정심판에 의해 구제되지 못하는 행정 분야에 관한 고충민원을 처리하고 위법, 부당한 행정으로부터 국민을 구제하는데 있다. 조사대상은 각 부처 행정기관이며 민원내용이 국가외교, 범죄수사, 국가안전보장 등에 관한 사항인 경우 조사대상에서 제외되며, 또한 민원인이 행정심판 또는 법원에 의한 구제절차를 진행 중에 있는 경우에도 이를 조사처리 하지 않는다.

---

90) Roy Gregory and Alan Alexander, "Our Parlimentary Ombudsman, Part I : Integration and Metamorphosis," *Public Administration Review*, Vol. 50, (Spring-Winter, 1972), pp. 313-331.

91) 영국에서 의료커미셔너가 설치된 것은 의회 커미셔너 관할 대상에서 의료행정분야를 처음부터 제외하고 있었기 때문에 의료행정 분야에서 옴브즈만의 역할을 수행할 수 있는 제도가 필요하다는 여론을 배경으로 각 지방에 1인의 의료서비스 옴브즈만이 설치되었던 것이다.

의회 커미셔너는 일반 국민으로부터 민원을 걸러 접수하는 간접 액세스(access)를 채택하고 있다. 행정기관의 위법·부당한 행정으로 인하여 피해를 입었다고 생각되는 일반 국민은 먼저 의원에 대해 민원을 제출해야 하며, 이를 접수한 의원이 1차 심사하여 조사 처리할 필요가 있다고 판단하면 이를 의회커미셔너에게 넘겨 조사하게 된다. 이 경우 의회 커미셔너 스스로의 직권에 의한 민원조사는 국회의원 경우 민원접수제도를 채택하고 있기 때문에 원칙적으로 곤란하다.

의회 커미셔너가 의원으로부터 민원을 넘겨받게 되면 먼저 자격 있는 당사자가 민원을 제출하였는가, 그리고 그가 조사하여 처리할 수 있는 범위 내의 민원인가를 확인하게 된다. 접수 받은 민원이 이와 같은 신청인 및 관할요건을 갖추었다면, 이를 조사할 것인가의 여부를 결정하게 되는데, 이는 전적으로 의회 커미셔너 자신의 재량에 달려 있다. 만일 특정 민원사안에 대해 조사하지 않기로 결정을 했다면 민원을 의뢰한 해당의원에게 이를 알려야 한다. 그리고 의회 커미셔너가 민원을 조사하기로 결정한 경우에는 관계행정기관에 이러한 사실을 알리고 그 처분을 행한 담당공무원에게 의견 진술의 기회를 부여해야 한다. 의회 커미셔너는 관계행정기관에 대한 자료제출 요구, 관계공무원에 대한 면접조사, 관계인에 대한 청문 실시 등의 방법으로 민원조사를 실시하며, 그 조사결과는 당해 민원을 의뢰한 의원뿐만 아니라 관계행정기관 및 민원인에게도 통보해야 한다.

## 2. 영국 옴브즈만제도의 특징

영국의 옴브즈만제도는 스웨덴의 옴브즈만제도에 비해 그 지위나 권한, 그리고 민원접수방법에 커다란 차이가 있다. 기본적으로 다른 나라의 옴브즈만과 마찬가지로 자료, 정보제출 요구권, 조사 및 권고권 등이 인정되는 것은 일반적인 특징이라고 할 수 있다. 옴브즈만의 임명에 있어서 의회가 임명하지 않고 내각의 추천을 받아 국왕이 임명하며, 양원의 공동권한으로 면직할 수 있으며, 임기제한은 없다. 특별한 자격요건은 없으며, 보수는 의회에서 정하도록 되어 있다. 옴브즈만은 하원의원이 될 수 없으며, 소추권과 감찰권도 없으며, 지방행정, 군대, 사법기관, 국제문제, 인사문제 등에 대해서는 관할권이 없다. 또한 민원접수 방식에 있어서 스웨덴의 옴브즈만은 직접적인 방식을 취하는데 비해 영국의 경우는 간접적인 방식을 취



한다. 즉, 시민으로부터 직접 소추사항(訴追事項)을 접수하여 처리하지 못하도록 반드시 하원의원들로부터 위탁을 받아 접수처리하며, 그 결과도 의원에게 보고하도록 되어 있다. 따라서 스스로 인지한 사건에 대해 조사할 수 없고, 의원의 활동을 보조하는 역할밖에 할 수 없는 실정이다.

영국 옴브즈만제도에서 특히 주목할 만한 것은 스웨덴의 그것에 비해 독립성과 권한이 큰 제약을 받고 있다는 점이다. 즉 옴브즈만은 의원의 보조기관적 성격을 지니고 있으며, 그 지위 역시 격하되어 있다. 그럼에도 불구하고 영국의 옴브즈만은 영국 행정의 각성에 커다란 영향을 미친 것으로 평가되고 있다.<sup>92)</sup> 왜냐하면, 단순히 의원의 보조적 기관에 불과한 제도라기보다는 국민을 보호하기 위한 수단을 하원 의원에게 제공함으로써 기존의 국회기능을 강화하고자 하는 것이다. 행정과 관련하여 개별적인 잘못을 바로잡는 일에 일차적 목표를 두고 있다.

한편, 영국 옴브즈만은 채택 당시의 우려에도 불구하고 성공을 거두고 있는 것은 그 나름대로의 필요성이 입증되었던데 그 이유가 있다. 설치근거와 관련해 보면, 불문법 국가이므로 헌법상 근거규정은 두고 있지 않으며, 이에 따라 독립법에 설치근거를 두고 있다. 의사결정방식은 독임형 의사결정방식을 채택하고 있다. 면책특권을 갖고 있으며, 연차보고서를 의회에 보고하며 이를 공포함에 따른 명예훼손에 대해 면책특권을 부여하고 있다.

영국 옴브즈만의 관할범위(管轄範圍)는 상대적으로 그 범위가 좁다. 관할에서 지방자치단체를 제외하고 있다. 영국은 독립성이 매우 강한 국가들로 구성된 연합국으로 지방 커미셔너를 따로 두고 있다. 그러나 이러한 커미셔너들은 대부분 국제관계, 범인인도, 소송, 군법회의, 사면권 등에 대하여 관할권을 갖지 않는다. 또한 공용수용이나 국공유 잉여재산의 처분 외에 정부기관과의 계약 또는 상업적 거래와 관련된 민원은 관할범위에서 제외하고 있다. 커미셔너의 관할권이 상대적으로 좁은 이유는 커미셔너를 의회부속기구로 보는 시각이 강하기 때문이다.

한편, 커미셔너는 업무처리와 관련하여 의회와 밀접한 관련을 갖고 있다. 간접접수 방식을 취하고 있으나 관할범위 내로 인정되면 직접 접수된 민원이라도 이를 해당 하원의원에 이송하여 의원이 재 조회 할 것인가의 여부를 물어 본 뒤 이를

---

92) Frank Stacey, *The British Ombudsman* (London: Oxford University Press, 1971), pp. 314-315.

조사하는 방식을 취하고 있다. 또한 커미셔너는 이송 받은 고충민원에 대하여 조사할 필요성이 없다고 판단하는 경우, 그 이유를 사건중개인이 된 하원의원에게 통지한다. 조사가 행해지는 경우에도 그 취지가 하원의원에게 통지되며, 조사종료단계에서 옴브즈만은 관계 하원의원에게 보고서를 제출한다. 이는 영국의 정부시스템의 특징에서 오는 특징이라고 하겠다. 이와 같이 영국 옴브즈만은 다른 나라의 옴브즈만과 달리 그 독립적 성격 보다는 오히려 의회를 보좌하는 성격이 짙다는 점에서 그 지위를 격하시키는 경우도 있으나, 그럼에도 불구하고 영국에 있어서 옴브즈만은 영국의 행정을 통제하고 감시하는데 적지 않은 역할을 하고 있다는 점에서 옴브즈만으로서의 성공적 평가를 내리는 경우도 있다.<sup>93)</sup>

### 3. 의료행정 및 경찰행정 옴브즈만 운영 사례

영국의 특수 옴브즈만 가운데서 의료행정관(The Health Service Commissioner)과 경찰민원담당관(The Police Complaint Authority : PCA)은 지방행정 단위에서 운영되고 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 의료행정관 옴브즈만(The Health Service Commissioner)

영국의 의료행정 옴브즈만은 영국의회 옴브즈만의 관할권에서 제외되어 있었다. 1972년 국가의료제도법 및 1973년 국가의료재편성법에 의해 창설되었다. 의료행정 옴브즈만은 의회 옴브즈만이 겸임하고 있는바, 이는 의료행정 옴브즈만 설립당시 이미 설립되어 활동하고 있던 의회 옴브즈만의 업무량이 적었기 때문이다. 따라서 의료행정 옴브즈만은 의회 옴브즈만이 직무를 겸임한다고 하는 변칙적인 형태로 출발한 것이다. 이러한 이유로 인해 옴브즈만을 보좌하는 사무처의 기능도 의회 옴브즈만의 사무처가 겸임하여 수행하도록 하는 것으로 하여 의료행정 옴브즈만 활동이 시작되었다.

의료행정 옴브즈만의 임명 및 구성과 관련하여, 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드의 각 지방마다 1명의 옴브즈만을 설치하고 있다. 옴브즈만은 여왕에 의해 임명되며

93) Frank Stacey, *op.cit.*, p. 315.

65세에 이를때 까지 재직한다. 옴브즈만의 업무 수행은 의회 옴브즈만의 사무처에서 겸임하여 수행하고 있다.

직무 및 관할범위를 살펴보면, 그 직무는 국가의료편성법 제34조에 규정되어 있다. 이 규정에 따라 의료행정 옴브즈만은 의료행정 당국에 의해 제공되는 서비스의 과오 또는 미제공, 기타 부당한 관련조치 등으로 인한 고충에 관하여 조사를 할 수 있다. 94) 이에 따라 부당한 행정으로 인해 의료서비스가 방해받고 있지는 않는가의 문제만이 아니라, 오랜 기간 수술을 받지 못하고 기다리는 경우의 불안이나 염려 등과 같은 세밀한 부분까지도 관장한다.

한편, 영국의 의료행정 옴브즈만의 관할범위는 상당히 광범위하다. 영국은 주지하는 바와 같이 국가의료제도를 실시하여 영국에 거주하고 있는 사람들에게 공공서비스의 일환으로 필요한 의료를 보장하고 있으며, 의료전달체계는 1단계에서 부터 3단계까지로 구분되어 있다.<sup>95)</sup> 의료행정 옴브즈만의 구체적인 관할범위는 주치의위원회, 지역병원당국, 병원관리위원회, 지역보건당국, 지구보건당국, 공공보건소 실험소 및 특정의 목적을 위해 보건부장관이 설치하는 특수한 보건당국을 포함하고 있다. 그러나 의사의 진단이나 치료행위의 타당성에 관한 민원에 관하여는 의료행정 옴브즈만의 관할에서 제외하고 있다. 이와 같은 민원에 관하여는 의료서비스 위원회나 가정위원회 등과 같은 옴브즈만과는 별개의 기관이 조사권한을 가지고 의사의 진료 등 임상과 관련된 민원에 대한 행정심판소로서의 기능을 가지고 있다. 이러한 점이 의료행정 옴브즈만의 결함으로 지적되고 있다. 의료행정 옴브즈만이 의사의 진료 등 임상과 관련된 민원에 대해서도 조사권한을 가지고 있다고 믿고 민원을 제기한 민원인들에게는 이러한 민원은 각하되고 있으며, 이로 인해 의료행정 옴브즈만의 유효성이 의문시되고 있는 실정이다. 또한 사법적 절차가 개시된 사안, 즉 사법적 구제수단을 거친 사안에 대해서도 의료행정 옴브즈만의 관할권이 미치지 아니한다. 그러나 이러한 경우에도 사법적 구제수단에 호소하는 것을 민원인에게 기대하는 것이 합리적이 아니라고 의료행정 옴브즈만이 판단한 때에는 옴브즈만 재량으로 조사를 할 수가 있다.

94) 영국의 국가의료편성법 제34조 참조.

95) 이러한 구분에 따라 제1단계는 자신이 속하는 지역의 주치의 진료를 받고, 2단계로 주치의 소개를 통하여 지역의 병원을 통하여 일반적인 전문적 의료서비스를 받으며, 3단계로 모자보건서비스, 학교보건서비스 등의 지역보건서비스를 받는 체제로 되어 있다.

민원처리절차를 보면, 보통의 경우 서면으로 신청하며, 피해를 입은 것을 안 날로부터 12개월 이내에 신청하도록 하고 있다. 민원신청은 개인이나 단체, 대리인에 의한 신청도 가능하다. 그러나 옴브즈만에게 민원신청을 하기 이전에 당해 민원의 상대방인 의료행정당국 등 관계기관에게 민원을 제출해야 한다.<sup>96)</sup> 관계기관의 민원조사 및 대응결과에 불만을 갖는 경우에 민원인이 의료행정 옴브즈만에게 민원을 신청하는 것이 허용된다. 관계기관이 민원접수를 받아들인 경우 관계기관은 접수 3개월 이내에 의료행정 옴브즈만에게 당해 민원을 조사하여 줄 것을 부탁할 수 있으며, 이 경우 옴브즈만은 조사를 개시할 수 있다.

의료행정 옴브즈만이 민원을 접수하면 옴브즈만은 관할범위(管轄範圍)에 속하는 사안에 대해서는 조사를 개시하게 된다. 그러나 조사 개시전에 당해 기관에게 의견진술의 기회를 부여하여야 하며, 옴브즈만은 당해기관으로부터 제출된 의견을 청취하고 민원의 사실관계 및 기록을 조사한다.<sup>97)</sup>

의료행정 옴브즈만은 조사종료 후 조사결과보고서를 작성하여 민원인, 당해 의료행정기관, 당해 의료행정기관의 상급기관, 당해 민원의 원인이 된 행위를 한 자 또는 허가한 자 등에게 각각 송부하여야 한다. 옴브즈만은 조사결과 행정기관의 잘못이 있을 경우 당해 기관에게 그 시정을 권고할 수 있으며, 당해 기관이 옴브즈만의 권고를 받아들이지 않은 경우 특별보고서를 작성하여 보건부장관에게 제출할 수 있다. 옴브즈만의 보고를 받은 보건부장관은 이를 의회에 보고하여야 한다. 이러한 절차는 결국 고충에 대한 권고의 실효성을 담보하기 위한 것으로 볼 수 있다.

또한 의료행정 옴브즈만은 매년 자신의 활동에 관한 연차보고서를 작성하여 보건부장관에게 제출하고 보건부장관은 의회에 보고서의 사본을 제출하여야 한다.

의료행정 옴브즈만의 민원처리실적을 보면, 2002~2003년도를 기준으로 하여 옴브즈만에게 접수된 민원은 총 4,636건이며, 이 가운데 70% 정도의 민원이 단순질의성 민원, 관할 외 사안, 답변이나 조사의 필요성이 없는 민원 등으로 각하되거나 이송되었다. 한편, 조사가 완료되어 보고서가 작성된 민원은 총 179건이며 그 중 87%가 의료관련 민원이다. 즉, 병원 및 지역의료서비스 관련 민원이 115건, 주

---

96) 이와 같은 예비단계는 관계기관에게 그 민원의 조사 및 답변의 기회를 부여하는 의미를 갖는 것으로 볼 수 있다.

97) 국민고충처리위원회, 앞의 자료, pp. 101-103.

치의 서비스관련 민원이 38건, 일반치과병원 관련 민원이 4건 등으로 나타났다.<sup>98)</sup>

## 나. 경찰민원담당관(The Police Complaint Authority)

영국 경찰 옴브즈만은 경찰기관에 의해 발생된 민원을 처리하기 위해 경찰 및 범죄조사에관한법률(The Police and Criminal Evidence Act)에 의해 1985년에 설립되었다. 이같은 경찰옴브즈만제도는 영국을 비롯한 캐나다, 오스트레일리아 등의 영연방계 국가들에게서 주로 볼 수 있는 옴브즈만제도이다.

영국의 경찰 옴브즈만은 잉글랜드와 웨일즈지방의 경찰행정에 관한 민원을 그 관할범위로 하며, 북아일랜드 지방의 경찰민원은 북아일랜드 경찰 옴브즈만이 다루고 있다. 1976년 이전에는 경찰관의 행동 등에 대한 시민의 민원은 경찰 내부에서 독자적으로 조사하여 처리하였다. 즉, 민원이 접수되면 경찰국장이나 내무장관은 민원이 발생한 지역이 아닌 다른 지역의 경찰서장에게 민원의 조사를 요청할 수 있고, 조사를 맡게 된 경찰서장은 위 민원을 조사하여 그 결과를 경찰부국장(Deputy Chief Constable)에게 보고하며 경찰부국장은 검찰총장에게 송부하여 기소여부를 결정하게 된다. 한편, 경찰부국장은 내부적으로 징계권을 가지고 있다.

경찰 옴브즈만의 임기 및 자격과 관련하여 보면, 경찰 옴브즈만은 정부에 의해 설립된 독립된 기관이다. 경찰 옴브즈만은 1인의 의회 옴브즈만과 8인 이상의 위원으로 구성되어 있다. 위원은 직무에 있어서 공정성을 확보하기 위해 경찰출신자를 원칙적으로 배제하고 있다. 경찰 옴브즈만은 경찰에 제기되는 민원에 대한 지휘·감독권을 가지며 민원과 관련하여 징계를 선고할 수 있는 최종적인 권한을 가진다. 경찰옴브즈만의 위원장은 여왕에 의해 임명되며, 위원은 내무장관에 의해 임명된다. 특히 위원의 경우 직무특성을 고려하여 판사나 전직 고위급 공무원들이 많이 임명되고 있는 실정이다.

민원처리절차를 보면, 경찰관의 행위가 불법하거나 부당하다고 생각하는 경우<sup>99)</sup> 누구든지 경찰관서, 지역시민지원국, 지역인종평등위원회, 국의의원 등에게 민원을

---

98) 국민고충처리위원회, 앞의 자료, p. 104.

99) 구체적으로는 경찰관이 민원인을 무례하게 다루는 경우, 과도한 무력을 사용하는 경우, 직권을 남용하여 민원인의 권리를 침해한 경우, 위법하게 민원인을 체포한 경우 등이다.

신청할 수 있으며, 관련 경찰서장 및 경찰 옴브즈만에게 직접 민원을 신청할 수 있다. 민원인은 민원을 야기한 경찰관의 행위가 있는 날로부터 12개월 이내에 민원을 신청해야 한다. 한편, 접수된 민원 중 특히 중요하다고 생각되는 민원과 경찰관의 징계와 관련된 민원 중에서 경찰관의 위법한 행위로부터 야기된 민원은 경찰관서의 징계담당부서에서 조사하며, 징계담당 부서는 민원조사시 경찰 옴브즈만의 위원 중 1인의 지휘·감독을 받게 된다. 민원의 조사방법은 내무성의 지침에 의하여 행해진다. 특히 사망이나 타인에게 심각한 상해를 야기한 민원의 경우는 반드시 조사에서 경찰 옴브즈만의 감독을 받아야 한다. 민원에 대한 조사는 크게 민원의 조사, 기소, 소송의 세 단계 절차로 진행된다. 민원조사에 대한 감독을 담당하는 경찰 옴브즈만의 위원은 조사관을 지정하고, 조사를 위한 회의를 소집하며, 조사과정에서 수집된 모든 증거와 서류를 검토할 수 있다. 또한 경찰 옴브즈만의 위원들은 필요하다고 판단되는 경우 보다 심도 있는 조사를 요구할 수 있다. 이러한 절차를 통하여 경찰 옴브즈만의 위원들은 민원조사와 관련된 상당한 수준의 경험을 보유할 수 있게 된다.

한편, 민원 처리기간은 통상 120일 이내에 처리되는 것이 원칙이지만 이는 절대적인 기간은 아니다. 조사가 완료된 후 조사관은 최종적인 조사결과보고서를 작성하며, 최종 결과보고서는 심의를 위하여 당해 민원조사를 담당하는 경찰 옴브즈만 위원회에 제출한다. 경찰관의 행위가 위법, 부당에 해당되는 경우 당해 경찰관에 대한 기소절차가 진행되게 된다. 왕립경찰청에 의해 위법해위를 한 경찰관에 대한 기소절차가 완료되면 당해 경찰관이 소속된 경찰관서의 경찰부국장은 경찰 옴브즈만에게 자신이 취해야 할 조치에 대해 권고해 줄 것을 요청하게 된다. 당해 경찰관이 소속된 경찰관서가 당해 경찰관의 위법행위에 대해 공식적인 소송절차를 진행할 것인지 아니면 보다 적절하다고 판단되는 다른 제재절차를 진행할 것인지의 여부는 전적으로 당해 사안을 담당하고 있는 경찰 옴브즈만 위원회의 결정에 달려 있는 것이다.

경찰 옴브즈만의 민원처리실적을 보면, 1999년을 기준으로 해 볼 때 대부분의 민원이 25세에서 44세 사이의 백인 남성에게 의해 제기되었다. 그러나 전체 인구의 1.8%를 차지하고 있는 흑인에 의해 제기된 민원이 전체 민원의 약 11%를 차지하고 있고, 전체 인구의 3%를 차지하고 있는 아시아계에 의해 제기된 민원이 전체

민원의 4.5%를 차지하고 있는 등 인중에 따른 불균형 현상을 보이고 있다.

1999년 경찰 옴브즈만이 접수한 민원조사 감독의뢰 건수는 1,351건이며 이중 192건은 경찰 옴브즈만의 필수 조사감독사안이 아님에도 불구하고 경찰관서에서 경찰 옴브즈만의 감독이 필요하다고 판단하여 의뢰한 사안으로 나타났다. 이 기간 동안에 조사감독을 의뢰받은 1,351 건 중 953건에 대해 조사감독을 실시하였다. 경찰 옴브즈만이 조사감독을 수행한 953건의 구체적인 내용을 살펴보면, 사망 또는 심각한 상해관련 사안이 444건, 사실상의 신체손상 168건, 부패관련 사안 14건, 체포과정에서의 과도한 무력사용 43건, 다른 민원과 관련된 사안 85건, 경찰 옴브즈만이 직접 조사감독을 요청한 사안을 포함해 경찰관서에서 자발적으로 조사감독을 의뢰한 사안 192건 등이다. 경찰 옴브즈만에 의뢰된 사안 중 총 861명이 경고 등의 조치를 받았고, 총 28명이 기소되었다. 경찰서에서 조사가 진행된 민원 총 4,134건 중에서 경찰관에게 징계 등의 조치가 내려진 사안은 전체 민원의 29%에 해당되는 약 1,194건이다.<sup>100)</sup>

## 다. 지방행정 옴브즈만 운영의 특징

### (1) 구성 · 권한 · 관할

영국은 국가 전체적 차원에서 지방행정 옴브즈만제도를 설치하여 운영하고 있다. 즉, 개별 지방자치단체 차원이 아닌 국가적 차원에서 지방행정 옴브즈만을 설치하고, 지방정부에 대하여 제기된 민원과 불만사항을 지방자치단체가 직접 다룬다.

지방행정에 관한 국민의 고충을 전문적으로 다루는 영국에서의 지방 옴브즈만은 1974년 지방정부법(Local Government Act 1974)에 의거하여 설치되었다. 이에 따라 지방행정 옴브즈만은 1974년 잉글랜드와 웨일즈 지역에서 설치되었는데, 이는 전문 옴브즈만에 해당되는 것인데, 이는 1974년 지방자치법이 통과되면서 설치된 것이다. 또한 스코틀랜드 지방을 관할하는 지방행정 옴브즈만은 1975년 스코틀랜드 지방자치법에 의거하여 설치되었다. 이에 따라 잉글랜드와 웨일즈 지역에 각

---

100) 국민고충처리위원회, 앞의 자료, pp. 110-111.

각 3인과 1인의 옴브즈만이 임명되었다. 이로써 각 지방정부와 관련되어 제기되는 고충민원, 갈등을 처리할 전담기구로서 국가적 차원에서 지방행정 옴브즈만제도를 설치하고 다양한 문제들을 해결하는 기제로 제도화되었다. 한편, 위 3인의 옴브즈만의 권한은 동일하며, 다른 옴브즈만의 업무에 관여하지 못한다. 영국에서 지방행정 옴브즈만은 행정부 소속이다. 지방행정 옴브즈만의 임명은 환경부장관과 웨일즈 장관의 추천에 의해 여왕에 의해 이루어진다. 잉글랜드 지역은 환경부장관, 웨일즈 지역은 웨일즈 장관의 추천에 의해 여왕이 임명하게 되는 것이다. 이들 옴브즈만은 특별한 비리나 무능력을 이유로 면직시키지 않는 한 65세의 정년까지 그 직을 유지할 수 있다.<sup>101)</sup>

지방행정 옴브즈만이 의회 옴브즈만(The Parliamentary Commissioner for Administration)과 다른 점은 하원의 특별위원회가 지방정부 옴브즈만의 일에 관여하지 못한다는 점이다. 다만, 각 지방행정 옴브즈만은 의회 옴브즈만과 함께 잉글랜드지방행정위원회, 웨일즈지방행정위원회, 스코틀랜드지방행정위원회가 멤버를 구성하여 중앙과 지방의 공통사안을 처리하는데, 이는 각 옴브즈만 간 조사방법의 동일성, 결정의 일관성을 유지하기 위한 것이다. 의회 옴브즈만과 지방행정 옴브즈만간에 중복 신청된 고충민원의 경우 우선 토지관할에 의해 분류하여 관할지역 옴브즈만이 처리하되, 양 옴브즈만에 공통된 민원은 함께 논의하여 처리하고 있다.

직무관할과 관련하여 보면, 지방정부 옴브즈만은 지방정부(District, Borough, City and County) 당국의 부당행정과 불공정행정에 대한 고충을 그 관할범위로 한다. 구체적으로 행정처분의 지연, 불명확한 행정, 부적절하고 잘못된 사실의 고지, 적절한 정보의 미제공 또는 정보 오도(wrong information), 적정한 기록관리의 소홀, 적정한 답변거부, 불평등행정, 공무원의 무능과 불친절, 행정절차의 미준수, 권한있는 자에 대한 행정적 혜택이나 서비스 미제공 등이 주된 관할사항이다. 그러나 지방정부당국이 관할하는 주택, 계획, 경찰, 소방, 홍수, 교육, 환경, 도로 분야 행정사항 중에서 부당행정을 포함하지 않는 재량행위는 직무관할에서 제외된다. 또한 행정심판소나 법원에 계류 중인 사안, 범죄 수사, 범죄예방조치, 정책내용, 공무원의 인사문제, 토지취득이나 처분 이외의 민·상사계약건, 취업이나 임금 등 당해 지

101) 국민고충처리위원회 편 『특수 옴브즈만제도의 현상과 동향 : 국제옴브즈만심포지엄자료』 (서울: 국민고충처리위원회, 1995), p. 24.



역의 전부 또는 대부분의 주민에게 영향을 미치는 지방정부당국의 행정행위 등은 관할에서 제외하도록 지방자치법에서 규정하고 있다.<sup>102)</sup>

## (2) 민원처리 절차

옴브즈만의 숫자는 잉글랜드 지역에 3인, 웨일즈 지역에 1인이 임명되어 이들이 인구를 기준으로 대상지역을 분할, 담당하고 있다. 민원인은 부당한 행정의 있음을 안 날로부터 12월 이내에 서면으로 민원을 신청할 수 있다. 민원인은 직접 지방행정 옴브즈만에게 신청이 가능하며 지방의회 의원을 통하여 간접적으로 신청할 수도 있다.

신청된 민원에 대한 조사개시 여부의 결정은 전적으로 지방행정 옴브즈만의 재량에 속한다. 조사개시가 결정되면 먼저 민원사안이 지방행정 옴브즈만의 관할인지 여부를 심사하며, 관할 외의 사안에 관하여는 각하 처리한다. 2002년 4월부터 2003년 3월까지 접수된 민원 18,376건 중 2,617건이 관할 외의 사안으로 각하 처리되었다. 관할범위 내 민원사안일 경우 위법·부당한 행정처분인지의 여부를 조사하게 된다. 신청된 민원에 대한 조사를 개시하기 전에 지방행정 옴브즈만은 당해 지방정부당국에 통지하여 당해 지방정부당국이 먼저 조사하고 그 결과를 지방행정 옴브즈만에게 회신하여 스스로 적절한 조치를 취할 수 있는 기회를 주고 있다. 민원에 대한 조사가 개시되면 지방행정 옴브즈만은 해당 처분청에게 당해 민원인에 대한 답변을 제출할 것을 요구할 수 있으며, 처분청 등으로부터 답변서 등 자료를 제출 받아 민원인에게 송하여 이에 대한 민원인의 의견을 들을 수 있다. 지방행정 옴브즈만은 민원인의 의견과 함께 처분청의 기록, 관계자 면담 등을 통해 민원의 사실관계 등을 심층 조사할 수 있다. 그러나 대부분의 경우 지방행정 옴브즈만은 서류조사나 관계자의 면담 없이 해당 민원에 대하여 결정하고 있는데, 이 경우 지방행정 옴브즈만의 결정 안을 민원인과 당해 지방정부당국에 송부하여 당사자의 의견을 요구하게 된다.

민원의 조사와 관련하여 지방행정 옴브즈만은 직권조사권을 가지고 있지 않다.

---

102) 국민고충처리위원회 편, 『옴브즈만제도 연구자료집-외국 전문옴브즈만 운영사례연구-』 (2004), pp. 113-114.

그러나 민원의 조사 시에는 고등법원 판사와 동일한 권한을 가지고 사실관계를 심층조사 할 수 있으며, 조사를 방해하는 자에 대해서는 법원에 제소할 수 있다. 대부분의 고충민원에 대한 조사와 결정은 일반적으로 지방행정 ombudsman 사무소에 소속된 조사관이 행하나 중요한 사안의 경우 또는 이후에 다툼의 소지가 있는 사안의 경우에는 지방행정 ombudsman이 직접 결정한다. 지방행정 ombudsman은 민원에 대한 결정시 결정 선례에 구속될 의무는 없으나, 유사한 민원의 결정에 대한 일관성 유지를 위해 선례에 구속되는 것이 일반적이다.

지방행정 ombudsman은 민원의 조사결과에 대한 보고서를 작성한다. 보고서에는 민원인의 주장(신청취지 및 이유), 관련법령, 행정제도, 조사과정에서 인정된 사실관계, 조사결과 등이 포함된다. 보고서는 민원인과 당해 지방정부당국 등 관계자에게 송부하여 의견을 구하며, 필요할 경우 신문 등에 조사보고서를 게재할 수 있다. 보고서 작성시에는 원칙적으로 익명을 사용하나, 명백히 관계규정을 위반한 관계부처 담당자의 이름을 공개할 수도 있다.

**〈표3〉 2002/2003 조사결과보고서 작성 건수**

총계	주택관련	계획관련	교육관련	사회복지관련	환경 등 기타
271	83	59	71	20	38
(100%)	(30.6%)	(21.8%)	(26.2%)	(7.3%)	(14%)

자료: 국민고충처리위원회 편, 『오부즈만제도 연구자료집-외국 전문오부즈만 운영사례연구-』 (2004)에서 재인용.

민원처리 기한과 관련해 보면, 지방행정 ombudsman의 민원처리기간에 대한 법적 제한은 없다. 그러나 간단한 사안인 경우 민원신청일로부터 3월 이내에 처리하고 있으며, 대부분의 경우 민원신청일로부터 6~12개월 정도가 소요된다. 이처럼 민원처리기간이 비교적 긴 이유는 지방정부당국으로부터 자료제출이 지연되고 있기 때문이다. 2002년의 경우 민원처리 기간을 보면 13주 내 민원처리율은 47%(목표는 50%), 26주 내 민원처리율은 74%(목표는 80%), 52주 내 민원처리율은 92%(목표

는 95%)로 목표를 밀도는 현황을 보이고 있다.

한편, 영국의 지방행정 옴브즈만에 있어서는 옴브즈만이 결정을 내리기 전 조사 과정에서 처분청이 행정의 잘못을 시인하여 스스로 시정하는 경우가 많다. 2002년 3월부터 2003년 3월까지의 민원처리 통계를 보면, 전체 민원 18,376건 중 3,651건(20%)이 조사과정에서 해결되었다. 조사 중 해결되는 민원은 처분청이 민원인에게 그 결과를 서면으로 통보하나, 특히 시민들의 공익과 관련된 사안인 경우 처분청이 보고서를 발간하기도 한다.

옴브즈만의 시정조치 권고와 관련해 보면, 옴브즈만은 민원을 조사한 결과 처분청의 부당 또는 불공정한 행정행위가 있다고 판단할 때는 처분청에 대하여 시정조치권고 또는 제도개선권고를 결정하여 통보할 수 있다. 이에 지방정부는 지방행정 옴브즈만의 조사결과보고서를 검토하여 당해 민원에 대한 지방행정 옴브즈만의 시정조치에 관하여 지방의회 지방행정위원회에 보고하여야 한다. 아울러, 당해 지방정부는 옴브즈만의 시정조치권고 등에 대한 보고서의 사본을 일반시민이나 언론기관에 대하여 3주 이상 공개하고, 신문광고 등을 통해서 당해 보고서를 공개하는 취지를 공개하여야 한다. 그러나 지방행정 옴브즈만의 시정조치권고 결정은 법적 구속력이 없어 당해 지방정부가 반드시 이에 따라야 하는 것은 아니나 각종 이행력 확보방안을 통하여 사실상 대부분 수용되고 있는 실정이다.<sup>103)</sup> 한편, 지방정부가 시정조치 권고를 받아들일 수 없다고 결정하는 경우에는 지방정부의 비용으로 합리적인 수용불가사유를 지방신문 등에 게재하여 공고 한다.<sup>104)</sup> 또한 지방행정 옴브즈만은 연차보고서를 발간하여 시민들에 대한 고충민원을 안내하고 옴브즈만의 역할에 대한 홍보를 적극 실시하고 있다.

지방행정 옴브즈만의 직무는 관할 지역 내 주민으로부터 지방정부(지방자치단체, 지방경찰청, 도시개발공사 등) 전반에 대해 고충을 수리하여 조사를 진행한다. 여기서 조사의 대상이 되는 것은 지방정부 당국에 의한 ‘부당행정(maladministration)’과 ‘불공정행위(injustice)’에 대한 고충해결 범위로 국한된다.<sup>105)</sup> 따라서 지방정부

---

103) 만약 지방정부가 이를 이행치 아니하거나 수용하더라도 지방정부의 시정조치가 만족스럽지 못할 경우 지방행정 옴브즈만은 다시 2차 보고서를 작성하여 당해 지방정부에 통보하여 시정조치를 요구할 수 있다.

104) 이에 대해 대부분의 지방정부는 언론에 나쁜 보도가 나가는 것을 원치 않으므로 지방행정 옴브즈만의 결정을 수용하고 있는 실정이다.

의 행정행위가 부당하다고 1차적으로 판단되는 경우 본격적인 조사가 진행된다.

지방행정 옴브즈만의 조사대상을 확정하는 기본원칙은 지방정부의 정책결정을 제외하고 행정적 결정과 처리를 대상으로 한다는 점이다. 이와 같이 처리함으로써 지나치게 정치적인 사안들이 조사대상으로 제기되는 것을 예방하고, 또 협소한 기초자치단체의 작은 문제들을 제외할 수 있게 된다. 특정지역에 거주하는 주민 절대다수에게 영향을 미치는 지방정부의 행위도 지방행정 옴브즈만의 조사대상이 될 수 없다. 한편, 주민 전체가 관련된 행정문제는 옴브즈만의 조사대상이기 보다는 해당 지역출신 의원이나 주민운동에 의해 해결되어야 할 문제로 파악하고 있다. 옴브즈만의 임명이 주민에 의한 피선이 아니라 여왕에 의해 이루어지고 있다는 사실도 특정 지역의 주민 전체가 연루된 정치문제를 관할대상에서 제외하는 하나의 배경이 되고 있다. 이와 더불어 1977년 지방자치법 부칙 5에 의해 지방행정 옴브즈만의 조사대상에서 제외된 분야들로서, 공무원의 인사문제, 토지의 취득이나 처분 외의 계약 및 상행위, 교육기관에 있어 교과과정이나 내부관리 및 조직이 있다.

주민들이 지방행정 옴브즈만에 대하여 자신들의 고충조사를 신청할 때 그 과정은 비교적 간단한 절차만을 필요로 한다. 초기에는 ‘카운셀러 필터’ 시스템을 도입함으로써, 지방정부의 부당한 행정에 대해 불만을 제기하고자 하는 사람은 반드시 1차적으로 지방의원을 통해 옴브즈만에 대하여 조사를 의뢰해야 했다. 이러한 시스템에 대신 최근 주민들이 직접 옴브즈만에 접근하여 고충해결을 신청할 수 있는 체제로 전환되게 되었다.<sup>106)</sup> 이에 따라 주민들은 직접 지방행정 옴브즈만에 대하여 조사신청을 의뢰하든지 혹은 과거의 방식대로 지방의원을 통해 간접적으로 고충조사를 신청할 수 있게 되어 있다. 모든 주민은 지방정부의 부당행정을 인식한 날로부터 12개월 이내에 자신의 지역을 관할, 담당하는 옴브즈만에게 호소할 수 있게 되어 있다.<sup>107)</sup>

주민들이 옴브즈만에 대하여 조사를 신청할 수 있는 부당 행정은 정당한 이유

---

105) 보다 구체적으로 보면, 행정처분의 지연, 불명확한 행정, 부적절하고 잘못된 사실의 고지, 적절한 정보의 미제공 또는 정보오보(wrong information), 적정한 기록관리의 소홀, 적당한 답변의 거부, 불평등행정, 공무원의 무능과 불친절, 행정절차의 미 준수 등이다.

106) Elock, Howard, *Policy and Management in Local Government*,(London: Routledge, 1994), p. 52.

107) Fenny, Ron. *Essential Local Government* (London: LGC Communications, 1996), p. 64.

없이 행정행위가 지나치게 지연되는 경우, 지방정부가 관계규칙 혹은 법류를 위반했을 경우, 약속을 이행하지 않았을 경우, 잘못된 정보를 제공했을 경우, 합당한 방법으로 의사결정을 내리지 않은 경우 등을 의미한다. 일단, 옴브즈만이 공식적 조사를 착수하기로 결정을 하게 되면, 해당 지방정부는 14일 이내에 제기된 사안에 대하여 공식적 반응을 보이도록 되어 있다. 담당 옴브즈만은 신청 민원인을 접촉한 후 관련된 모든 서류를 검토하고, 지방의원 및 지방정부의 담당자들을 면접하게 된다. 이 과정에서 조사에 관한 모든 것들은 대외비로 처리하도록 되어 있다.

중앙정부(中央政府) 차원에서 의회 내에 설치된 옴브즈만의 경우에서와 마찬가지로 지방행정 옴브즈만의 경우도 잘못을 직접 시정할 법적 권한을 보유하고 있지는 않다. 법원이나 행정관서와 달리 행정작용(行政作用)을 직접 취소하거나 변경할 수 있는 권한을 보유하지 못한 채 일차적으로는 지방정부의 자발적 시정을 유도하고, 이것이 불가능할 경우 옴브즈만은 부정을 공개할 수 있는 수단만을 보유하고 있을 뿐이다. 여기서 제재의 수단도 결국은 언론과 선거라는 기제인 것이다. 즉, 이것이 바로 옴브즈만이 갖는 한계이자 장점이라고 볼 수 있다. 문제해결을 위한 직접적인 권한을 보유하고 있지는 못하지만, 대부분 시민의 권리보호라는 측면에서 부당 행정을 지적하고 해결을 요청한다. 시민권의 보호라는 입장에서 하나의 정치행정적 당위를 선언하며, 대단히 유연한 방법으로 사회적 방향타의 역할을 수행하고 있다는 것을 알 수 있다.

영국에서의 지방행정 옴브즈만이 보여주고 있는 활동 내용을 보면, 잉글랜드를 담당하는 세 명의 옴브즈만이 1995년 4월부터 1996년 3월까지 접수한 조사신청 건수는 총 16,344건이다. 지방행정위원회가 처리한 위 총 건수 가운데 부당행정 사실이 존재하지 않거나 불공정한 요소가 발생하지 않은 것으로 평결된 것이 8,534건으로 73.3%에 해당한다. 지방행정 옴브즈만에 대한 조사신청 중 절대다수의 사례가 옴브즈만의 조사대상이 되지 못하는 것이다. 물론, 이 경우에 옴브즈만은 문제해결을 위한 조언을 신청자에게 제공하고 있다.<sup>108)</sup> 이어서 지방정부 스스로에 의해 개혁된 사례가 2,552건으로 22.1%이다. 옴브즈만의 조사결과 부당행정 사실이 존재했고, 이로 인해 불공정 요소가 발생한 사건은 410건으로 3.5%에 해당하였다. 또 부당행정 사실은 존재했지만, 불공정 요소가 발생하지 않았던 경우가

---

108) Elock, *op.cit.*, p. 53.

76건으로 0.7%를 차지하였다.<sup>109)</sup>

영국은 지방정부의 행정작용에 대하여 불만이 있을 경우, 지방의원을 통해 해결을 도모하던 과거의 방식과는 달리 주민들은 이제 공식적, 비공식적 문제해결 통로를 보다 많이 보유하게 되었다. 이와 같이 영국은 특수 옴브즈만의 한 형태로서 지방행정 옴브즈만을 운영하고 있는데, 영국의 운영사례는 다음과 같은 몇 가지 점에서 참고할 만하다. 우선 개별 자치단체가 옴브즈만제도를 운영할 때 봉착할 수 있는 규모와 재정, 그리고 인력의 제약, 자료수집과 조사권의 한계를 극복할 수 있다. 또한 중앙과 지방간의 관계를 원활하게 조정함으로써 분권적 체계 하에서도 국가적 통합을 기하는 효과를 가져다주고 있다.<sup>110)</sup> 이러한 특징들은 결국 옴브즈만이 보유해야 본질적인 성격들을 보유할 수 있게 해주고 있으며, 옴브즈만제도를 단순한 민원처리 부서와 달리 정치사회적 권위를 보유하는 제도로서의 기능을 할 수 있게 하는 것으로 볼 수 있다.

### (3) 옴브즈만의 민원처리 실적

2002년 기준 영국 지방행정 옴브즈만의 최근 민원처리실적을 요약하면 다음과 같다.

**〈표 4〉 영국 지방 행정 옴브즈만 2002~2003 고충민원 신청건수**

총계	주택관련	계획관련	교육관련	사회복지관련	환경 등 기타
17,610(100%)	6,596(37.4%)	3,493(19.8%)	1,625(9.2%)	1,201(6.8%)	4,695(26.8%)

출처: 국민고충처리위원회 편, 『옴브즈만제도 연구자료집』(서울: 국민고충처리위원회, 2005), p. 119.

109) The Commission for Local Administration in England(1996), *Annual Report 1995/1996*, p. 27.

110) Fenny, *op.cit.*, p. 64

민원접수통계와 관련하여, 주택분야 민원이 37.4%, 계획분야 민원이 19.8%, 교육분야가 9.2%, 환경등의 분야가 26.8%를 차지하고 있는데, 특히 교육분야에서는 입학문제가 가장 큰 민원비율을 보인다.<sup>111)</sup>

**〈표 5〉 영국 지방행정 옴브즈만 2002~2003 고충민원 처리현황**

항 목	건수(비율)
조사 중 해결(Local settlement)	3,651(20%)
시정권고 및 의견표명	271(2.31%)
불충분한 증거를 이유로 한 안내	5,518(30.1%)
옴브즈만의 자유재량으로 내부 종결	2,617(14%)
시기상조로 인한 각하	4,106(22.3%)
관할 외 사건 이송 및 각하	2,213(12%)

자료: 국민고충처리위원회 편, 『옴브즈만제도 연구자료집』 (2005), p. 120.

또한 위의 표에서도 보는 바와 같이 2002년 4월부터 2003년 3월까지의 민원처리 통계를 보면, 총 처리 민원 18,376건 중 조사중 해결이 20%, 시정권고 및 의견표명이 2.31%, 부당행정행위에 대한 증거가 불충분하다는 이유로 한 민원인에 대한 안내처리 30.1%, 옴브즈만의 자유재량으로 내부종결 14%, 현재상태로서는 민원으로 볼 수 없어 각하처리한 것이 22.3%, 관할 외 사건으로 각하하거나 해당기관으로 이송처리 12% 등으로 나타나고 있다.

위의 처리실적과 관련하여 특이할 만한 것은 시정권고 중에서도 불공정한 행정행위에 대한 것이 122건(0.6%), 불공정하지는 않으나 부당한 행정행위에 대한 것이 23건(0.1%), 부당한 행정행위가 아닌 경우에도 42건(0.2%)에 이르고 있어, 한국과 같이 위법·부당한 행정행위에 대한 시정조치권고의 경우보다 인정범위를 합리적으로 넓히고 있다고 볼 수 있다.

현재 영국의 지방행정 옴브즈만은 의료에 관한 민원 등 지방행정 옴브즈만 관할

111) 이는 영국의 경우 교육특성, 즉 영재, 둔재, 장애우 등 각각의 경우에 맞는 교육의 실현과 11세 까지 안전하게 등학교 서비스를 해야 할 지방정부의 의무에서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

이 아닌 민원은 관할 옴브즈만으로 이송하고 있으나 향후 관할 옴브즈만과 협조하여 조사의 동일성과 일관성을 유지하면서 적극적이고 능동적으로 처리할 수 있는 민원처리 업무를 개발할 계획에 있으며, 아울러 지방행정 옴브즈만의 결정에 대한 보다 강력한 이행력 확보방안을 모색하여 법적 판단을 통한 옴브즈만의 구속력 강화를 추진 중에 있다.<sup>112)</sup> 또한 옴브즈만의 직무독립성, 공정성과 권위를 보다 강화하기 위하여 현재 수상의 제청에 의해 여왕이 옴브즈만을 임명하는 절차를 여왕이 직접 임명하는 방식으로 개선하는 방안을 추진 중에 있으며, 옴브즈만의 주된 업무가 조사업무인 점을 고려하여 보다 균형 잡힌 조사가 이루어지도록 직권조사권 확보방안을 추진할 예정이다.

살펴본 바와 같이 특수 옴브즈만의 형태로 지방행정 옴브즈만을 운영하고 있는 영국의 사례가 시사하는 바는, 첫째, 개별 자치단체가 옴브즈만제도를 운영할 때 직면하게 되는 규모와 재정 그리고 인력의 제약, 자료수집과 조사권의 한계를 극복할 수 있다는 점이다. 동시에 중앙과 지방간의 관계를 원만하게 조정함으로써 분권적 체계하에서도 국가적 통합을 기하는 효과를 가져다 줄 수 있다고 본다. 이러한 특징들은 결국 옴브즈만의 본질적 기능을 충실하게 수행하게 해 줄 수 있는 기본이 된다. 특히 옴브즈만 제도를 단순 민원처리 부서와 달리 정치사회적 권위를 보유하는 제도로서 기능할 수 있게 해 준다.

### 제3절 일본 지방행정 옴브즈만 운영사례

일본은 영국의 경우와는 달리 국가차원의 지방행정 옴브즈만이 설치되어 있지 않다. 이에 따라 일본은 각 지방자치단체가 자체적으로 옴브즈만제도를 설치하여 운영하고 있다. 일본의 지방행정 옴브즈만 운영은 현재 가와사키(川崎市), 니이가타시(新潟市), 고우노스시에(高知縣) 등에서 시행되고 있다. 이 중에서 가장 모범적인 사례로 꼽히고 있는 것은 가와사키시(川崎市)의 시민 옴브즈만이다.

지방자치단체 차원에서 옴브즈만이 설치된 것은 사이타마현(행정정보 공개조례에 의한 구제기관, 조례 13조)으로서 이는 일반 옴브즈만이 아닌 특수 옴브즈만이다. 이를 시발점으로 하여 1990년에 가와사키시(川崎市)의 시민 옴즈만이 발족되었다.

112) 국민고충처리위원회, 앞의 자료, pp. 119-120.



## 1. 지방 옴브즈만제도 도입실태

일본에 있어서 옴브즈만제도는 도입 이전에 우선적으로 학문 차원에서 연구가 선행되었다. 즉, 1980년 행정관리청에 “옴브즈만연구회”가 설치되어 1981년에 국가에서 임명하는 3~5인의 옴브즈만을 임명하는 것이 적당하다는 보고서가 제출되었다. 그러나 옴브즈만제도는 채택되지 않았다. 따라서 일본은 현재 중앙정부 차원에서의 지방 옴브즈만제도는 아직 실시하지 않고 있다. 이와 같이 국가수준에서의 옴브즈만은 아직 도입하지 않고 있으나 지방행정 수준에서 보면 옴브즈만제도가 도입·실시되고 있다. 지방행정 수준에서는 최초로 사이타마현(埼玉縣)의 행정정보공개조례에 의한 구제기관 제13조이다. 이는 특수옴브즈만에 해당된다. 이에 대해 일반 옴브즈만도 지방정부 수준에서 태동되기 시작했는데, 그 효시는 1990년 가와사키시(川崎市)의 시민 옴브즈만 조례이다.<sup>113)</sup> 그 이전에 가와사키시(川崎市)는 1984. 10. 정보공개제도, 1986. 1. 개인정보보호 제도를 실시하는 등 행정에 대한 시민의 신뢰관계 개선에 노력하였으며, 1986. 10. 시민으로부터 옴브즈만제도 도입을 요구하는 진정에 의해 시의회가 세 번이나 심의한 뒤 1989. 11. 이의 진정취지를 채택했다. 결국 1990. 11.부터 가와사키시(川崎市)에서는 옴브즈만제도가 채택되어 옴브즈만은 집행기관의 하나로서의 부속기관(지방자치법 제138조의4)으로 위치하고 있으므로 본래의 옴브즈만이 아니다.<sup>114)</sup> 한편, 옴브즈만의 임무도 고충처리에 치우쳐 있고 권고·공표 등에 그치는 일본형 옴브즈만이라고 할 수 있다.

지방자치단체에서는 1990년 동경도 나카노구(中野區)에서 복지 옴브즈만 제도가 발족한 뒤 오키나와 현을 비롯해 현재 약 19개 지방자치단체에서 옴브즈만제도가 도입되어 있다. 지방자치단체에서 실시되고 있는 옴브즈만은 그 관할이 한 부분으로 고정되어 있는가 아니면 복수의 분야에 걸쳐 있는가에 따라 특수 옴브즈만과 일반 옴브즈만으로 나뉜다.<sup>115)</sup> 특히 복지부문 옴브즈만에 있어서 가장 먼저 4곳의 지

---

113) 동 조례에 의하면 옴브즈만은 의회의 동의에 의하여 시장이 위촉하며, 시 기관의 업무집행에 관한 사항을 관할하고 고충신청 또는 직권에 의한 활동을 개시하며, 실지조사 등의 조사권을 갖고, 사안의 처리로서는 개선권고, 일반적인 제도개선 등을 요구하는 의견표명을 할 수 있다.

114) 이 점에 대해서는 지방자치법상의 제약이 근본적인 이유이다.

방자치단체가 복지부문에 한정된 공통의 이유는 복지서비스의 이용자가 대부분 발 언권이 약하거나 스스로 권리행사를 충분히 할수 없기 때문이며, 행정에 대한 고충 이 잠재화할 가능성이 있기 때문이다. 아래 《표 6》은 일본 지방자치단체의 옴브 즘만 현황이다.

**《표 6》 일본 지방자치단체 옴브즈만 현황**

일반 옴브즈만	특수 옴브즈만
川崎市(1990), 新潟市(1993), 埼玉縣(1993), 沖繩縣(1995), 西尾市(1995), 藤澤市(1996), 宮城縣(1996), 川越市(1997), 新座市(1998)	東京都 中野區(1990), 横濱市(1995) 東京都 世田谷區(1996), 高知縣(1997) 三鷹市(1997)
10개 지방자치단체	5개 지방자치단체

자료: 국민고충처리위원회 편, 『옴브즈만제도 연구자료집』(2005)에서 재인용.

각 지방자치단체 간의 옴브즈만 운영에서 나타나는 가장 큰 차이점은 옴브즈만 위원의 근무형태와 보수에 있다. 예컨대, 가와사키시(川崎市) 지방정부 옴브즈만의 경우는 1주일에 3일을 근무하고 상근직에 해당하는 보수를 지급하지만, 니이카타 시(新潟市) 지방정부 옴브즈만의 경우는 주 1회 교대로 오후근무 형태에 비상근직 에 해당하는 보수만을 지급하고 있다. 옴브즈만의 설치형태에 있어서 전임제와 운 번제가 채택된 대조적인 사례이다.

일본의 지방자치단체 옴브즈만 중에서 설치 목적과 활동범위에서 특징을 나타내 는 곳은 도쿄의 나카노구(中野區)의 경우이다. 이 곳은 구의 행정에서 약자의 입장에 놓이기 쉬운 복지 서비스의 수혜자들을 대상으로, 이들의 권리 및 이익을 옹호 하기 위하여 옴브즈만을 운영하고 있다. 고충처리를 신청할 수 있는 자격에서도 복 지서비스의 적용을 받거나 취소되고 또한 그 신청이 각하된 자를 중심으로 규정하 고 있다.

115) 예를 들면, 동경도의 나카노구, 요코하마시의 경우는 복지부분으로 특화된 부분 옴브즈만이며, 그 이외에는 일반 옴브즈만이다. 일반 옴브즈만에 대한 고충의 내용은 건축, 복지, 교육, 생활환경 의 특정분야에 집중하고 있다.

지방자치단체 내에 설치된 옴브즈만에 대해 고충조사를 신청할 수 있는 주체에 관하여는 대부분 개방적인 입장이다.<sup>116)</sup> 즉, 고우노스시에현(高知縣) 지방정부 옴브즈만은 미성년자를 포함하여 누구든지 고충조사를 신청할 수 있게 규정하고 있다. 가와사키시(川崎市)의 경우도 마찬가지로 미성년자, 외국인, 법인 등 모두가 가능한 대상을 포함시키고 있는데 다만, 지방정부의 공무원에 대해서는 자신의 근무조건과 근무내용에 관해서는 신청할 수 없도록 제한하고 있다. 나카노구(中野區)는 고충당사자에 의한 직접신청 뿐만 아니라 간접신청도 할 수 있도록 하고 있다. 옴브즈만의 독립적 활동을 위한 조직구성은 가와사키시(川崎市)와 니이카타(新潟) 지방정부에서 상대적으로 제도화 되어 있는 편이다. 이들 지방정부에 있어서는 옴브즈만의 독립적 활동을 위해 사무국을 설치하고 전담직원들을 상근시키고 있다.

전술한 바와 같이 일본의 경우 국가수준에서의 지방 옴브즈만제도는 도입되지 않고 있다. 그러나 옴브즈만과 유사한 기능을 수행한 행정상담제도라는 제도가 도입되어 있다. 이는 전국에 약 50개소에 관구행정감찰국, 행정감찰사무소간 상호 네트워크가 잘 구축되어 있다. 또한 국민의 고충해결을 위해 관계기관에 알선·통지하고, 행정고충구제추진회의를 통해 동종의 유사한 고충이 다발하는 사안의 고충해결과 행정제도, 운영개선을 촉진하는 독특한 제도가 있다. 이와 같은 행정상담 제도는 1960년 행정상담위원법이 제정되어 옴브즈만의 기능을 수행하기 시작한 것이다.<sup>117)</sup> 한편, 행정상담은 국민의 고충이나 의견·요망에 대해서 상담자와 관계 행정기관과의 사이에 서서 공정하고 중립적인 입장에서 필요한 알선을 하고, 그 해결이나 실현의 촉진을 도모한다. 행정상담제도는 국가행정기관의 업무, 위임받은 업무에 대해 관여하며, 지방공공단체의 고유업무, 행정기관 등의 업무와 관계없는 민사상의 분쟁사안, 수사 중인 사안, 법원에 계류 중이거나 이미 판결이 확정된 사안, 재판상의 화해, 조정, 중재가 있었던 사안, 불복신청이 있는 사안, 또한 고도의 정치적 판단을 요하는 사안은 고충의 알선에서 제외된다.

일본이 국가수준에서 채택하고 있는 이와 같은 행정상담제도의 특징은 무엇보다도 국가 행정 전반에 관해 모든 사람의 고충이나 의견, 요망을 접수하여 국민과 행정기관 등의 중간에 서서, 공정하고 중립적인 입장에서 객관성을 가지고 필요한 알

---

116) 이종수, 『지방정부이론』, pp. 250-252.

117) 이양화, 『각국의 옴브즈만제도』(서울: 법제처, 1977), pp. 421-425.

선을 할 뿐만 아니라 문제의 원활한 해결이나 실현의 촉진을 도모함과 동시에 국민들의 모든 소리를 행정의 제도 및 운영개선에 활용하고 있다는 것이다. 한편, 행정제도·운영의 기본에 관한 것으로 통상의 알선방법으로는 해결이 곤란한 상담에 대해서는 민간 전문가로 구성된 ‘행정고충구제추진회의’에 부의하고, 또한 동종의 유사한 고충이 예상되는 문제에 대해서는 행정감찰을 실시하여 개개의 고충해결을 도모함은 물론, 고충의 원인으로 되고 있는 행정제도의 개선, 운영 그 자체를 도모하고 있다. 행정상담위원의 기능을 보면, 고충을 접수, 그 해결의 촉진을 도모한다. 위원은 고충의 신청이 있으며 상담자에 대해서 ‘조언’을 하거나, 관계행정기관, 행정감찰국, 사무소에 통지, 연락 등을 통해 고충해결에 노력하고 있다. 한편, 행정상담위원은 업무의 수행을 통해서 알게 된 여러 가지의 행정운영상의 개선에 대한 의견을 총무청 장관에 진술할 수 있다. 이들의 의견을 작성, 청에 통지하는 등에 의해서 행정운영의 개선에 활용하고 있다. 행정상담위원의 의견을 근거로 삼아서 행정의 제도, 개선이 이루어지고 있는 것도 현실이다.

## 2. 가와사키시(川崎市) 시민 옴부즈만 운영사례

### 가. 일본의 시민 옴부즈만 연혁

행정에서 자율성의 가장 큰 걸림돌은 행정 주체의 ‘책임성(accountability)’이다. 행정기관의 의사결정과 집행이 공익적 기능을 등한시하거나 이를 배반할 때, 또한 의회가 담당해야 할 ‘견제와 균형’ 역할이 제대로 작동하지 않을 때 대안적으로 중요한 것이 시민단체와 언론 등의 역할이다. 특히 지방자치단체의 집행부와 지방의회가 거의 단일한 정당의 공천을 받아 당선되어 구성되는 경우가 비일비재한 한국의 현실에서는 이러한 외부적 견제 장치의 중요성이 더욱 크다고 하겠다. 이런 관점에서 일본의 순수 민간단체들이 ‘시민옴부즈만’이라는 이름으로 벌써 10년 여 동안 전국 각지의 지방자치 각 분야의 투명성을 위해 노력해오고 있다.<sup>118)</sup> 이들은 ‘전국시민옴부즈

118) 특히 시민 옴부즈만의 설치와 관련하여, 가와사키시에서는 리쿠르트(recruit) 의혹문제 등 일련의 불상사가 발생함에 따라 행정감시, 직업윤리의 확립에 대한 시민의 관심이 높아졌고, 1989년 11월의 시장선거에서도 옴부즈만제도 도입이 하나의 쟁점으로 되었었다.

만연락회의'라는 네트워크를 구성하여 연대활동을 전개해오고 있는데, 이는 1994년 센다이의 제1회 대회에서 발족했다. 정보 공개 활동이나 주민소송을 제기한 시민 단체들이 정보 교환의 장을 마련한다는 것이 처음 이를 결성하게 된 계기가 되었다. 더불어 제1회에 참가했던 단체 수는 13개 단체, 참가자는 130 명이었으며, 지금은 46개 도도부 현에 79개 단체가 가맹하고 있다. 이들은 첫 사업으로 1995년 4월 '관관 접대' 문제를 제기한 이후, 정보공개제도를 도구로 사용하여 세금의 낭비를 감시하는 활동을 시작하였다. 또한 매년 테마를 결정해 계속 활동하고 있다. 한편, 일본 시민 옴브즈만의 활동은 크게 다음의 세 가지 영역에 관련되어 있다.

첫째로, 세금의 낭비와 위법 지출의 문제제기 둘째로, 정보의 공개와 참여 셋째로, 행정 감시의 인프라 정비의 활동, 그리고 앞으로 정보공개, 세금의 낭비 억제, 의회와 감사위원회의 활성화 등을 단기적 목표로 삼고 활동하고 있다. 일본의 지방행정 옴브즈만의 설치형태는 모두 단체장의 자문 혹은 부속기관 형태를 띠고 있어, 지방정부 차원에서 행정부형의 구조를 취하고 있다. 그러나 자치단체 옴브즈만의 운영에서 나타나는 가장 큰 차이점은 옴브즈만 위원의 근무형태와 보수에 있다. 살퍼본바와 같이 가와사키 지방정부 옴브즈만의 경우는 1주일에 3일을 근무하고 상근 직에 해당하는 보수를 지급하지만, 니카타시(新潟市) 지방정부 옴브즈만의 경우는 주1회 교대로 오후 근무 형태에 비상근직에 해당하는 보수만을 지급하고 있다. 옴브즈만의 설치형태에 있어서 전임제와 윤번제가 채택된 대표적인 사례이다.

일본의 지방자치단체 옴브즈만 중에서 설치목적과 활동범위에서 특징을 나타내는 곳은 도쿄의 나카노구(中野區) 사례이다. 이 지역은 구의 행정에서 약자의 입장에 놓이기 쉬운 복지 서비스의 수혜자를 대상으로, 이들의 권리 및 이익을 옹호하기 위해 옴브즈만을 설치·운영하고 있다. 고충처리를 신청할 수 있는 자격에서도 복지서비스의 적용을 받거나 취소되고 또한 그 신청이 각하된 자들을 중심으로 규정하고 있다. 지방자치단체 내에 설치된 옴브즈만에 대하여 고충조사를 신청할 수 있는 주체에 관하여는 대부분 개방적인 입장을 취하고 있다. 즉, 지방정부 옴브즈만은 미성년자를 포함하여 누구든지 고충조사를 신청할 수 있게 규정하고 있다. 가와사키시(川崎市)의 경우도 마찬가지로 미성년자, 외국인, 법인 등 모두 가능한 대상을 포함시키고 있는데 다만, 지방정부의 공무원에 대하여는 자신의 근무조건과 근무 내용에 관하여는 신청할 수 없도록 제한하고 있다. 나카노구(中野區)는 고충

당사자에 의한 직권신청뿐만 아니라 민생위원, 신체장애자상담위원, 정신박약자 상담위원 등에 의한 간접신청도 가능하게 하고 있다. 옴브즈만의 활동을 위한 조직구성에는 가와사키와 니이가타 지방정부에 상대적으로 제도화 되어 있는 편이다. 이들 지방정부에 있어서는 옴브즈만의 독립적 활동을 위해 사무국을 설치하고 있다.

## 나. 시민 옴브즈만의 명칭 및 소속

옴브즈만의 명칭과 관련하여 가와사키시(川崎市)는 그 명칭을 어떻게 할 것인가에 대해 논란이 있었다. 감시관, 감찰관, 호민관, 시민보좌관, 커미셔너(Commissioner) 등의 명칭을 붙이자는 방안도 있었으나, 옴브즈만이라고 하는 용어를 그대로 사용하기로 결정하였다. 또한 시민의 이익을 옹호하기 위한 시민의 대표라고 하는 이유로 해서 ‘시민 옴브즈만’이라고 명명하게 되었다.

가와사키시(川崎市) 옴브즈만은 의회가 아니라 가와사키시 집행국 소속으로 되어 있다. 이는 가와사키시(川崎市) 시민옴브즈만 설립 당시 일본의 지방자치법에 의회에는 부설기관으로서 의회사무국의 설치가 인정되어 있을 뿐이고 의회의 조사관을 옴브즈만 등의 특정 직책이나 기관에 위임하는 것은 예정되어 있지 않기 때문으로 보인다. 또한 당시 일본 현행 법상으로 볼 때, 옴브즈만을 집행부국에 설치하는 경우에도 옴브즈만의 임명에 대폭적인 의회의 관여를 인정하고 옴브즈만의 권한행사에 대한 독립성을 보장하는 등의 배려를 하면 행정부형의 단점을 보충하고 그 장점을 발휘하는 것이 가능할 것으로 판단했기 때문인 것으로 보인다.

## 다. 임기와 자격

시민 옴브즈만은 시장의 소속기관으로 설치되어 있으므로 옴브즈만은 시장이 임명한다. 그러나 시장 자신도 집행기관으로서 옴브즈만에 의한 감시, 조사의 대상이 되고 있으므로 시장에 대하여 옴브즈만의 직무상 신분상의 독립성과 중립성을 확보하는 구조가 필요하였고, 이 때문에 시장에 의해 임명을 함에 있어서는 의회의 동의를 얻는 것을 요건으로 하여 시장에 의한 자의적 임용을 방지하고 있다. 의회

가 동의를 함에 있어서는 옴브즈만의 독립성을 보장하고 높은 권위를 보충하는 의미에서 단순다수의결이 아니고 출석위원의 3분의 2 이상의 찬성을 요하는 특별다수의결로 하고 있다.

옴브즈만은 그 임무의 성질상 일정기간 이상 계속하여 그 지위에 앉아 있는 것이 바람직하며, 가와사키시의 경우에도 임기는 6년으로 하되 재임은 인정하지 않는 것으로 하고, 그 임기 만료 이전에는 그 직무를 의사에 반하여 종료시킬 수 없도록 하였다.<sup>119)</sup>

옴브즈만의 자격요건으로 법적인 해결능력도 갖추어야 함은 물론 시민감각에 의거한 판단능력을 갖추고 또한 지방행정일반에 관하여 뛰어난 식견을 가질 것이 요구되고 있으나 반드시 법률전문가일 것으로 요건으로 하지 않고 있다. 옴브즈만은 직무의 중립성을 보장하고 직무의 공정한 집행을 확보하기 위해 일정한 직업과의 겸직이 금지되고 있다.<sup>120)</sup>

## 라. 구성 및 직무관할

가와사키시(川崎市) 시민 옴브즈만제도는 3인의 복수 옴브즈만을 두는 복수제로 운영되고 있다. 설립당시 시민 옴브즈만을 복수제로 구성한 것은 다양한 분야에 걸친 다수의 민원을 신속하고 다각적으로 검토하고 옴브즈만과 시민과의 접촉의 기회를 높여 시민들이 옴브즈만에 대해 친밀감을 갖게 하기 위해서이다. 그러나 복수 옴브즈만을 두는 경우에도 각 옴브즈만은 단독으로 업무에 임하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 각 옴브즈만에게 배분되는 구체적 사안은 개개의 옴브즈만이 그 책임 하에 처리하고 있다.<sup>121)</sup>

옴브즈만의 직무를 보좌하기 위해 사무국을 두고 있으며, 직원은 가와사키시의

---

119) 일본의 시민 옴브즈만에서 옴브즈만의 연임을 허용하지 않는 것은 임기종료시 재임을 노린 정치적인 행태로 인한 정치적 중립성 손상에 대한 우려 때문인 것으로 보인다.

120) 겸직금지과 관련하여 시민 옴브즈만은 국회의원, 지방자치단체의 의회의원 및 장, 정당 기타의 정치단체의 임원, 시의 직원, 시와 이해관계를 가진 기업의 임원 등과의 겸직은 금지된다.

121) 그러나 고충처리의 통일적인 처리절차나 기준을 설정하는 경우, 시정의 근간에 관계되는 중요한 사안을 처리하는 경우, 제도의 개정 등에 관하여 의견을 진술해야 할 경우 등에 있어서는 복수의 옴브즈만이라도 합의로 결정한다.

상근 직원으로 충당하고 있다. 다만, 옴브즈만을 보좌하는 직무의 성격상 옴브즈만 사무국의 직원은 옴브즈만의 지휘에 복종하여야 하며 인사이동에 관하여도 옴브즈만의 의향이 존중되고 있다. 또한 전문적, 기술적 사항에 관한 조사를 위하여 옴브즈만 사무국에는 시직원 이외 전문가를 들 수 있도록 되어 있는데, 이들 전문가는 일본 지방자치법 제174조의 전문위원으로서 시장이 외부의 책임자를 임명하지만 임명할 때는 옴브즈만의 의향을 존중하고 가능하면 그 추천에 의하여 임명하고 있다.

## 마. 민원처리 절차

민원의 신청은 원칙적으로 본인(대리인 포함)이 서면으로 한다. 다만, 서면에 의하는 것이 곤란하다고 인정되는 경우에는 구두에 의한 신청(전화 포함)도 가능하다. 민원의 신청은 시의회의 위원 또는 시의 직원 등을 경유할 필요 없이 옴브즈만에게 직접 신청함을 원칙으로 한다. 시의 직원 등이 민원을 접수한 때에는 즉시 옴브즈만에 이송하며, 옴브즈만이 신청된 민원에 대하여 타기관에 의해 처리하는 것이 적당하다고 판단한 경우에는 사안을 당해 기관에 이송할 수 있다. 이 경우 옴브즈만은 이송의 사실 및 이유를 신청인에게 통지하여야 한다.

누구든지 가와사키시(川崎市)의 행정에 대해 자기의 이해에 관계되는 민원을 옴브즈만에게 신청할 수 있으며, 미성년자, 본 시 이외의 거주자, 외국인, 자연인이나 법인임을 구분하지 않는다. 다만, 본 시의 직원은 근무조건 기타 자기의 근무내용에 관계되는 고충을 신청할 수 없다. 옴브즈만에게 신청되는 민원은 가와사키시 행정에 관한 것으로 민원인 자신의 이해에 관계되는 내용이어야 한다. 민원은 당해 민원에 관계되는 사실이 발생한 때부터 1년 이내에 신청해야 하며, 다만 당해 민원에 관계되는 불이익 상태가 계속되고 있는 경우, 기타 1년 이내에 민원신청을 할 수 없었던 정당한 이유가 있는 경우에는 예외로 하고 있다.

옴브즈만의 조사권과 관련하여, 옴브즈만은 신청된 민원을 해결하기 위해 필요한 범위에서 시의 기관 및 직원이 가진 당해 민원에 관계되는 문서, 기록, 자료 등을 열람하고 필요한 자료의 제출을 청구할 수 있다. 또한 필요에 따라 관계자로부터 사정을 청취하고 실지조사를 행하며, 시장 또는 전문기관 대하여 조사, 감정, 분석



을 의뢰할 수 있다. 또한 옴브즈만은 행정의 비위의 시정, 행정감시의 직책을 빠짐 없이 수행해 가기 위해 민원신청의 유무에 불구하고 필요가 있다고 인정할 때에는 직원으로 조사를 실시할 수 있다. 한편, 옴브즈만은 그 직무상 알게 된 사항에 관하여 비밀엄수의 의무가 있으며 그 직을 물러난 후에도 비밀을 누설해서는 안 된다.

조사결과 민원에 이유가 있다고 인정할 때에는 관계기관에 대해 당해 사안에 관하여 구체적으로 시정해야 할 조치 등을 권고한다. 이 경우 옴브즈만이 민원의 원인이 행정제도의 흠결에 기인하는 것이고 행정일반에 관한 개선이 필요하다고 인정할 때에는 제도 등의 개선을 요구하는 의견을 시장에게 진술할 수 있다. 또한 옴브즈만은 행정의 감시자로서 시정조치 권고 및 제도개선 권고 등의 권한을 직권으로 행사할 수 있다.<sup>122)</sup> 시민 옴브즈만은 신청된 개별사안에 관하여 관계기관에 대해 시정을 위한 권고를 한 때에는 당해 사안의 신청인에게 그 취지를 통지하여야 한다. 또한 관계기관이 취한 당해 사안에 관한 시정·개선조치에 관하여 보고가 있는 때에도 그 취지를 신청인에게 통지한다. 옴브즈만은 관계기관에 대하여 행한 권고·의견표명 등을 일반에게 공표한다.<sup>123)</sup>

한편, 민원처리와 관련하여 가와사카시 시민옴브즈만의 특징은 옴브즈만 사무국이 있는 가와사키구를 제외한 나머지 6개 구를 시민이 많이 모이는 시기를 이용하여 옴브즈만이 직접 출장하여 시민의 의견을 접수하는 제도를 시행하고 있다는 것이다.<sup>124)</sup>

### 3. 나카노(中野)구 복지 옴브즈만 운영사례

#### 가. 설립 및 연혁

동경의 나카노구(中野區) 복지 옴브즈만은 가와사카시의 시민 옴브즈만이 설립된

---

122) 특히 일본의 시민 옴브즈만은 개선권고 등의 실효성을 확보하기 위해 옴브즈만은 관계기관 등에 민원처리 결과를 보고하게 할 수 있다. 만약, 관계 기관 등이 옴브즈만의 시정권고 등에 따르지 않는 경우에는 이유를 붙여 그 취지의 보고를 한다.

123) 국민고충처리위원회, 앞의 자료, pp. 152-153.

124) 부천시 편, 『부천시·가와사키시 간 직원상호 파견 자료 연수보고서』(1999), p. 114.

것과 같은 해인 1990년에 설립되었으며, 지방자치단체에 도입된 최초의 전문 옴브즈만으로서의 의의를 지니고 있다. 지방자치단체 차원에서 도입된 전문 옴브즈만으로는 이 외에도 요코하마시 등에 복지 옴브즈만이 도입되어 있다. 여러 지방자치단체가 옴브즈만의 도입을 복지부문에 한정된 공통된 이유는 복지 서비스의 이용자가 대부분 발언권이 약하거나 스스로 권리행사를 충분히 할 수 없기 때문이며, 행정에 대한 고충이 잠재화될 가능성이 있기 때문이다.

나카노구(中野區) 복지 옴브즈만은 약한 입장에 놓이기 쉬운 복지서비스 이용자의 권리 및 이익을 옹호하기 위해 고충처리의 과정에 실시기관 이하의 공평한 기관인 복지옴브즈만이 관여하여 복지서비스의 적용에 관계되는 구민의 고충을 공평·신속히 처리하는데 그 설립 목적을 두고 있다.<sup>125)</sup>

## 나. 임기 및 자격

나카노구(中野區) 복지 옴브즈만은 구청장 소속기관으로 설치되어 있다. 옴브즈만은 인격이 고결하고 복지, 법률 등에 관해 뛰어난 식견을 가진 자 중에서 구청장이 위촉하며, 임기는 2년으로 재임도 가능하도록 되어 있다. 또한 4인 이내의 복수 옴브즈만을 채택하고 있으며, 옴브즈만은 각각 독립해서 그 직무를 수행한다. 다만, 제도의 개선을 구하는 의견표명을 할 때에는 합의에 의한다.

나카노구(中野區) 복지 옴브즈만은 ‘나카노구 복지서비스의 적용에 관계되는 고충처리에 관한 조례’에 의해 설립되었으며, 기타 근거 규정으로 ‘나카노구(中野區) 복지서비스의 적용에 관계되는 고충처리시행규칙’을 가지고 있다. 조례상의 공식적인 명칭은 ‘복지서비스 고충조정위원회’이지만, 통상적으로 ‘복지 옴브즈만’이라는 용어를 사용하고 있다.

---

125) 구체적으로는 국민의 권리 및 이익을 옹호하고, 법적인 구제조치가 미치지 않는 구(區) 단 독자사업인 복지서비스에 대한 이용자의 불만에 대응하며, 법적 적합성을 판단기준으로 하는 법적인 구제제도(행정불복심사법, 행정사건소송법)를 보완하고, 중립적인 제3자 기관이 공정한 입장에서 조정·판단하는 기능을 수행한다.

## 다. 민원처리 절차

우선 민원신청과 관련하여 보면, 현재 복지서비스의 적용을 받고 있거나, 수혜중인 복지서비스가 취소되거나, 복지서비스에 대한 신청이 각하된 자이면 누구든지 복지 옴브즈만에 민원신청이 가능하다. 민원신청은 반드시 본인일 필요가 없으며, 본인의 배우자를 비롯해 친족 등의 관계에 있는 자, 민생위원, 신체장애자상담원 등도 민원신청이 가능하도록 그 폭을 확대해 놓고 있다. 복지 옴브즈만의 관할이 되는 복지서비스는 복지에 관한 각종 서비스의 제공, 금전의 알선, 시설입소 등의 설치 기타 사무를 말한다. 민원제기는 민원이 관계되는 사실이 있는 날로부터 2년 이내에 제기해야 한다. 다만, 현재 재판계류 중인 사항 및 판결 등이 있었던 사항에 대해서는 민원을 신청할 수 없다.

신청된 민원은 복지서비스 실시기관이 행하는 복지서비스의 개별의 적용에 관한 것이어야 하며, 당해 민원에 관계되는 사실이 있는 날로부터 2년 이내에 제기해야 한다. 다만, 현재 재판소에 계류중인 사항 및 이미 재판소에서 판결 등이 있었던 사항, 현재 행정불복심사의 규정에 관한 불복신청을 거쳐 확정된 사항, 복지 옴브즈만에 의해 이미 민원처리가 종결된 사항에 대한 민원은 신청할 수 없다. 민원의 신청은 원칙적으로 서면으로 한다. 매주 일정한 날에 복지 옴브즈만이 직접 면담을 하기도 한다.

조사와 관련하여, 복지 옴브즈만은 민원의 신청을 받은 때에는 당해 서비스 실시기관에 대하여 관계서류의 제출 및 사정의 설명을 받는 등 필요한 조사를 실시한다. 당해 기관은 옴브즈만의 조사에 적극적으로 협력하여야 한다. 옴브즈만은 조사된 자료 등을 통하여 민원인의 민원내용이 타당한지 여부를 심사하며, 신청에 이유가 없다고 인정한 때에는 45일 이내에 그 내용과 이유를 민원인에게 통지한다.

복지 옴브즈만은 민원의 내용이 타당하다고 인정될 때에는 해당 기관에 시정조치 등을 요구할 수 있으며, 민원의 원인이 복지서비스의 제도에 기인하고 그 개선이 필요하다고 인정한 때에는 해당 서비스 실시기관에 대하여 제도의 개선을 요구할 수 있다. 해당 복지서비스 실시기관은 복지 옴브즈만으로부터 시정조치 및 제도 개선의 권고를 받은 때에는 성실히 응해야 한다. 당해 복지서비스 실시기관은 복지 옴브즈만으로부터 시정을 요구하는 통보를 받은 때에는 30일 이내에 필요한 시정

조치를 강구함과 동시에 그 취지를 복지 옴브즈만에게 보고하여야 한다. 다만, 시종조치를 강구할 수 없는 특별한 이유가 있는 때에는 30일 이내에 그 취지를 복지 옴브즈만에게 보고함과 동시에 민원인에게 통지하여야 한다.

## 제4장 한국 지방행정 옴브즈만 운영사례

### 제1절 한국 옴브즈만제도의 연혁

#### 1. 옴브즈만제도의 연혁

한국의 정치체제는 현대사를 제외하면 모두 왕권중심의 전제군주정으로써, 이와 같은 정치체제하에서는 권력의 정당성을 위민(爲民) 또는 민본주의(民本主義) 정치사상에 두었다. 관료제도 역시 위민정치나 민본주의의 정치사상을 펴겠다는 왕권의 연장으로 볼 수 있으며, 통치의 최고책임자로서의 왕의 가장 큰 소망은 백성들에 선정을 펼침으로서 그들로부터 이전 임금의 이름을 듣는 것이었다. 이를 위해서는 관의 횡포로부터 백성의 억울한 사정을 듣고자 이조시대 사헌부의 행정감찰제도, 삼사제도, 상소제도, 신문고제도 및 암행어사제도 등을 설치한 바 있다. 특히 주목할 만한 것은 신문고제도와 암행어사 제도이다. 우선 신문고 제도는 조선 태종 2년(1402년) 억울한 사정이 있는 국민이 대궐 밖 문루에 있는 북을 두드려 고충을 하소연하게 되면 왕이 이를 직접 듣고 처리해주는 제도로서, 당시 의금부 당직정에서 관리하였다고 한다. 그러나 그 후 사소한 일까지 신문고를 두드리는 등 무질서가 초래되자 그 사용이 엄격히 제한되다가 연산군 때부터 이 제도가 폐지되기도 했으나, 영조 47년(1771년) 다시 부활되었다.<sup>126)</sup>

다음으로, 암행어사제도는 현대의 옴브즈만제도와 매우 흡사함을 엿볼 수 있다.  
127) 한국에서는 이러한 제도들이 있었다는 역사적 사실만으로도 한국에서의 옴브

126) 국민고충처리위원회, 『국민고충처리위원회 5년사』(서울: 국민고충처리위원회, 1999), pp. 26-27.

즈만제도의 토양은 상당히 일찍부터 형성되고 있었다고 볼 수 있다.<sup>128)</sup> 그러나 이와 같은 제도는 논리적으로 관료들의 비행을 줄여서 왕권을 유지·강화시키는데 그 목적이 있었으므로 백성들의 민원구제는 부차적인 결과에 지나지 않았다. 또한 왕조시대로부터 행정사의 단절로 인해 현대 우리 사회를 지배하고 있는 정치, 행정적 규범이나 가치가 과거와는 다르다고 할 수 있다.

해방 이후에도 한국은 서구의 옴브즈만과 유사한 제도를 도입하여 행정부의 비대화에 따른 폐단을 최소화하기 위한 노력을 기울였다. 주지하는 바와 같이 옴브즈만과 유사한 기능을 지닌 행정기관 자체의 민원처리제도, 국회의 청원제도, 행정심판제도, 감사원 등을 들 수 있으나 이들 유사기관과 제도들은 여러가지 이유로 인해 본래의 기능을 충실히 수행하지 못하게 되었다. 특히 1971년 설치되어 계속 유지되어 오다가 국민고충처리위원회의 설치로 현재는 폐지되고 없는 정부합동민원시설의 경우 국가행정에 있어서의 옴브즈만적 성격을 갖는 대표적인 것으로 볼 수 있는데, 위 정부합동민원실도 어느 정도 국민의 권리구제에 기여한 것은 사실이나 행정내부 민원처리기관으로서 독립성도 갖추지 못하고 있었을 뿐만 아니라 해당기관 이첩위주로 민원을 처리함으로써 근원적으로 민원처리에 한계를 가지고 있었다. 이러한 문제점들의 인식에 따라 정부에서는 행정개혁 차원에서 국민의 고충민원을 보다 적극적으로 해결함을 물론, 비현실적이고 불합리한 행정제도와 관행을 개선하기 위해 행정규제 및 민원사무기본법을 제정하여 독립성과 중립성이 보장된 합의제 형태의 국민고충처리위원회를 1994년 4월 8일 출범시켜 전적으로 민원에 대한 구제활동과 정부에 대한 감독을 시작하기에 이르렀다.<sup>129)</sup> 그 후 10년이 지난 2005년 7월 한국의 국가행정 및 지방행정에 있어서 옴브즈만제도가 뿌리를 내릴 수 있는 법률적 근거가 마련되었는데, 이것은 다름 아닌 ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’이 제정되었기 때문이다. 이로써 한국은 국가행정과 지방행정 차원에서 국민의 권익 구제를 위한 옴브즈만제도가 활성화될 수 있는 바탕을

---

127) 암행어사제도나 옴브즈만제도는 모두 군주정치의 산물이다. 국민의 권리구제에 역점을 둔다는 점에서 두 제도는 같다고 볼 수 있다. 그러나 1809년의 스웨덴 헌법에서 채택한 옴브즈만은 의회기관인데 반해, 조선 시대의 암행어사제도는 군주기관이었던 점에서 차이가 있다.

128) 백완기, “한국행정에 있어서 옴브즈만제도의 정착화 가능성,” 『한국행정학회보』 제13호(한국행정학회, 1979), pp. 200-201.

129) 국민고충처리위원회 편, 『국민고충처리위원회 10년사』 참조.

마련하였다. 2005년 7월 법 제정에 이르기까지 경과를 요약하면 다음과 같다.

**《표7》 국민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 법률시행을 위한 입법추진경과**

정 부	국 회
1994. 4. 9. 국민고충처리위원회발족	1996. 11.국회법 중 개정법률안 제출, 오므즈만 도입 추진
1996. 12. 31. 종전의 정부합동민원실 흡수·통합	2002.3. 박관용 의원, 국민고충처리위원회의 국회 이관 주장
1997.7.30. 민원사무처리에관한법률 제정	2003. 9. 국정감사, 국민고충처리위원회 위원장 국회 설치 찬성
2003. 7. 참여정부 행정개혁로드맵 30대 과제중의 하나로 선정	2004. 10. 국정감사, 위원회의 국회이관 검토 요청
2003. 8. 외국오므즈만 운영현황 조사, 분석	2004.11. 이승희 의원, ‘국민고충처리에 관한 법률’ 작성 및 법제실 검토 요청
2004. 5. 오므즈만 발전방향 모색을 위한 세미나 개최	2005. 2. 이승희 의원, 동 법률안 발의 및 국회개혁특위 상정
2004. 5. 정부혁신위, ‘오므즈만TF’ 구성	2005. 2. 유기준 의원, 의회설치를 골자로 한 법안 작성
2004.8.대통령보고 및 쟁점사항 토론	2005. 3. ‘오므즈만설치및운영에관한법률(안) 의원 공동발의 협조요청
2004.11.‘오므즈만설치및운영에관한법률(안) 작성 및 부처협의	2005. 3. 21. 이승희 의원, 입법공청회 개최
2004.11. 입법공청회	2005. 4. 유기준 의원, 공동발의 법률안제출
2005.2. ‘오므즈만설치및운영에관한법률(안)’국회제출	
2005. 6. 29.	오므즈만설치및운영에관한법률 국회통과
2005. 7. 29. 국민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제정	법률 제7650호

자료: 이승희, 『정책자료집』, 의회주도 오므즈만의 바람직한 실현을 위한 입법공청회 자료(2005. 3. 21), p. 4.

**2. 오므즈만 유사 권익구제기관 현황과 성격**

앞서 언급한 바와 같이 한국에서 오므즈만제도의 도입을 표방한 최초의 권익구

제기구는 1994년에 설치된 국민고충처리위원회이다. 이 제도가 설립되어 운영될 당시만 해도 학자들은 이 기관이 한국에서의 옴브즈만제도를 토착화 하는 기구가 될 것으로 전망했다. 그러나 그 후 실질적으로 옴브즈만으로서의 업무내용을 수행하는 여러 기관들이 우후죽순처럼 생겨남으로써 현재의 상황은 옴브즈만 유사제도의 춘추전국시대라고 해도 과언이 아닐 만큼 중앙정부나 지방정부 할 것 없이 각종 위원회, 또는 유사 권익구제 기관이 난무하고 있는 실정이다. 이를 국가행정 차원에서 대별해 보면, 국가인권위원회, 부패방지위원회, 행정심판위원회 등이 그 대표적인 경우라고 할 수 있다.

한편, 이들 유사권익구제기관은 각자 설치 근거 등에서 차이를 보인다. 즉 국가인권위원회는 국가인권위원회법을, 부패방지위원회는 부패방지법을, 행정심판위원회는 행정심판법을 그 설치근거로 삼고 있다. 또한 지방정부 차원에서도 각종 청원제도를 비롯해 시민 옴브즈만 형태의 유사 권익구제 기관 등이 설치·운영되고 있다. 국가행정 옴브즈만과 관련하여 옴브즈만과 유사한 권익구제기관으로서 이들의 기능이나 권한을 차례대로 살펴보면 다음과 같다.

## 가. 국민고충처리위원회

### (1) 위원회<sup>130)</sup>의 설치경과

국민고충처리위원회는 김영삼 정부의 개혁정책의 일환으로 행정에 대한 국민의 고충민원<sup>131)</sup>을 공무원이 아닌 국민의 시각에서 간편하고 신속하게 조사 처리하기

130) 위원회의 개념을 정리해 보면, 어떤 특정한 문제에 대해 상이한 견해를 조정하고 사실과 목적에 대해 집단적인 판단을 이끌어 내기 위해 자연인으로 구성되는 합의제 기관을 말한다. Hicks, Herbert G & C. Ray Gullet, *The Management of Organization*, (New York : McGraw, 1976), p.332. 특히 위원회제는 단독제에 대응되는 개념으로서 최종의 의사결정을 다수인의 합의에 의해 결정하는 합의제 기관이기도 하다. 한국행정학회, 『정부위원회의 효율적 운영방안』 (서울: 한국행정연구원, 2003).

131) 고충민원이라 함은 첫째, 행정기관의 위법·부당한 처분이나 부작위 등으로 인하여 권리, 이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구 둘째, 행정기관의 소극적인 행정행위나 부작위로 인하여 불편 또는 부담이 되는 사항의 해소요청 셋째, 불합리한 행정제도, 법령, 시책 등으로 인하여 권리, 이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 시정요구 기타 행정과 관련한 권리, 이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구라고 할 수 있다. 다시 말하면, 행정서비스 제공과

위해 1994년 4월 설치되었다.

김영삼 정부는 대통령중심제와 삼권분립의 원칙을 채택하고 있는 현 헌법정신을 고려하여 의회형보다 행정부형 옴부즈만이 행정구제와 제도개선의 기능을 보다 효율적으로 수행할 수 있다고 판단하여 행정부 내 국무총리소속하에 합의제 형태의 기관으로 국민고충처리위원회를 설치하였다.<sup>132)</sup>

설치당시 국민고충처리위원회는 상임위원 1인과 4인의 비상임위원으로 구성되었으며 위원장은 비상임위원 중에서 위촉되었다. 동 위원회는 비상설 위원회 형태<sup>133)</sup> ‘작은 정부’의 취지에 따라 별도의 사무기구를 두지 않고 현재는 폐지되고 없는 구 총무처 정부합동민원실로부터 행정인력과 조사인력의 일부를 지원받아 운영하도록 하였다.

동 위원회를 설치하게 된 배경을 살펴보면 1993년 6월 행정쇄신위원회에서 당시 해당기관 이첩 위주로 민원을 처리하고 있던 정부합동민원실의 민원업무 처리 방식을 개선할 필요성이 있다는 문제가 제기되었다. 당시 행정쇄신위원회는 이에 대한 개선방안의 일환으로 접수민원을 해당기관으로 단순 이첩하는 것을 지양하고 직접 조사하여 처리하도록 하며 민원처리에 전반에 대해 민간위원회의 감시 감독을 받도록 하는 방안을 제시한 것이다.<sup>134)</sup> 당시 총무처에서도 이와 별도로 민원처리의 개선방안 마련을 위해 선진제국에서 시행되고 있는 옴부즈만제도의 도입문제를 검토하고 있었는데, 같은 시기에 행정쇄신위원회도 동시에 민원처리의 새로운 방안을 모색하고 있었다. 이러한 노력의 일치로 행정쇄신위원회는 옴부즈만제도의 도입을 위한 초안 연구기관으로 당시 총무처와 경제정의실천시민연합을 지정하였고, 양 기관이 만든 초안을 토대로 1993년 12월 정기국회에서 「행정규제 및 민원사무처리에 관한 기본법」이 제정됨으로서 1994년 4월 8일 마침내 우리나라 최초

---

정에서 시민들이 겪은 불편과 부담에 대한 적극적인 해결요구라고 할 수 있고, 이는 통칭 ‘불만민원’으로 표현된다.

132) 국민고충처리위원회, 『제3차년도 운영상황보고서(1996.7.1.~1997.6.30.)』 (서울: 국민고충처리위원회, 1997), p. 7.

133) 위원회는 기관장인 위원장뿐만 아니라 대다수 위원도 비상임으로 되어 있다는 점, 독립된 사무기구를 두고 있지 않았다는 점, 그리고 독자적 인사 및 예산을 운영할주체가 되지 못했다는 점 등으로 미루어 보아 설치 당시부터 비상설위원회를 전제로 하고 출발하였다고 생각된다.

134) 신대균, "고충처리위원회의 황동과 발전방향" 『고객지향적 정부구축을 위한 민관합동 대 토론회』 (서울 : 한국행정연구원, 1997), p. 209



의 옴부즈만 기관으로써 국민고충처리위원회가 탄생하게 되었다.<sup>135)</sup>

당시 국민고충처리위원회의 설치 배경은 크게 두 가지 측면에서 고찰해 볼 수 있다. 즉 민원처리 제도를 개선해야 되겠다는 자생적 발전과정의 측면과 선진 각국에서 시행되고 있는 옴부즈만제도를 도입해야 되겠다는 국제적 영향의 두 갈래의 흐름이 있었다. 특히 민원처리제도의 자생적 발전과정은 한국에서의 국민고충처리위원회의 신설을 촉진하는 동력으로 작용하였으며, 국제적 영향측면은 이 제도에 보편적 합리성을 부여하는 준거로 작용하였다고 볼 수 있다.<sup>136)</sup>

국민고충처리위원회는 발족한지 2년만인 1996년 3월 세계옴부즈만협회(International Ombudsman Institute)에 정식회원국으로 가입하였다.<sup>137)</sup> 또한 1996년 12월 31일 「국민고충처리위원회 사무처 설치령」(대통령령 제 15,252호)을 제정하여<sup>138)</sup> 그동안 위원회와 별도로 정부민원을 상담·처리하고, 위원회의 행정인력과 조사인력을 지원하기 위하여 간사역할을 수행하고 있던 당시 정부합동 민원실을 흡수·통합하여 동 위원회 사무처로 개편하였다.<sup>139)</sup>

한편, 우리나라는 조선시대부터 국민의 고충민원을 위정자가 처리해주는 신문고 제도와 어사제도(안핵사·감진사·암행어사) 등이 있었으나,<sup>140)</sup> 김영삼정부의 등장과 더불어 도입된 국민고충처리위원회 제도는 우리나라의 이러한 정통적인 감찰기관을 계승하였다기보다 국민의 권익구제체제로서 서구적인 옴부즈만제도를 새로이 도입한 것으로 볼 수 있다.

---

135) 국민고충처리위원회, 『국민고충처리위원회 5년사』(1999), pp. 32-33.

136) 최창행, 앞의 논문, p. 184.

137) 국민고충처리위원회는 1996년 10월 제 6차 세계 옴부즈만협회(IOI)총회에서 18개 이사국중 하나로 선입되었다. 2001년 현재 I.O.I에 아시아지역 옴부즈만으로 정식 등록된 국가는 한국을 비롯하여 일본, 대만, 필리핀, 태국, 인도, 파키스탄, 인도네시아, 스리랑카, 홍콩, 마카오 등 총 11개국으로 되어 있다.

138) 1998년 2월 28일 정부조직개편에 따라 국민고충처리위원회 사무처 설치령이 국민고충처리위원회 규정(대통령령 제 15,701호)로 대체되었다.

139) 국민고충처리위원회, 앞의 책, pp. 44-45.

140) 정시채, 『한국행정제도사』(서울: 법문사, 1985), p. 202.

## (2) 위원회의 설치근거

우리나라 헌법은 청원권<sup>141)</sup>이나 행정심판<sup>142)</sup>과 달리 국민고충처리위원회에 관한 직접적인 근거규정을 두고 있지 않다. 그렇기 때문에 헌법학자들 중에는 비정상적인 권리구제수단으로서의 기능을 갖는 헌법상의 청원권을 강화하는 방법으로 옴브즈만제도를 소개하면서 국민고충처리위원회가 부분적으로 이러한 비정규적인 권리구제의 창구역할을 수행하고 있다고 보는 견해가 있다.<sup>143)</sup> 이 견해에 의하면 국민고충처리위원회 제도를 바탕으로 옴브즈만제도를 본격적으로 도입할 필요가 있다고 하거나<sup>144)</sup> 청원권을 실질화 하는데 중요한 기여를 하는 옴브즈만 제도를 소개하면서 한국에서도 국무총리 소속하에 국민고충처리위원회를 두고 있다고 밝힘으로써<sup>145)</sup> 국민고충처리위원회에 관한 헌법적인 근거를 간접적으로나마 청원권 규정에 결부시키려고 하고 있다.

한편, 이와 약간 다른 견해로는 국민고충처리위원회를 현행 헌법구조 하에서 청원권 규정과 연결하기에는 미흡하고 부족한 면이 있으므로 국민의 권리보호를 위하여 헌법기관으로서의 옴브즈만제도의 도입이 절실히 필요하다고 보는 입장<sup>146)</sup>을 취하기도 한다. 헌법에 명시적인 근거규정을 갖지 못한 국민고충처리위원회는 1994년 1월 7일 법률 제4735호로 제정된 ‘행정규제 및 민원사무기본법’의 제4장 국민고충처리위원회(제15조-제31조)의 규정에 의하여 설치되었으며, 이후 1997년 8월 22일 법률 제5369호로 제정된 ‘민원사무처리에 관한 법률’(이하에서는 ‘민원사무처리법’으로 줄임) 제3장 국민고충처리위원회(제14조~제36조)의 규정에 근거하였다. 한편, 민원사무처리법은 ‘민원사무처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여

---

141) 헌법 제27조 제 1항은 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.” 제2항 “국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.”라고 규정하고 있다.

142) 헌법 제 107조 제 3항은 “재판의 진심절차로서 행정심판을 할 수 있다.” 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다.”라고 규정하고 있다.

143) 유계열, “옴브즈만제도로서의 국민고충처리위원회와 행정심판제결사안의 고충민원처리에 관한 고찰”, 『토지보상법연구』 제1집(한국토지보상법연구회, 2001), pp. 453-454.

144) 허영, 『한국헌법론』 (서울: 박영사, 1999), p. 507.

145) 김철수, 『헌법학개론』 (서울: 박영사, 1999), p. 765.

146) 허경, “청원권의 일종으로서의 Ombudsman제도,” 『고시연구』 (1996. 8), p. 57.

민원사무의 공정한 처리와 민원행정체도의 합리적 개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호함을 목적으로 하여 제정된 것이다.<sup>147)</sup> 이 법률은 행정규제와 민원사무처리라는 두 가지 내용을 하나의 법률로 입법화하였던 과거의 “행정규제 및 민원사무기본법”을 폐지하고 민원사무의 처리와 국민고충처리위원회에 관한 내용만을 단일 법률로 입법화하기 위하여 제정된 것이다. 민원사무처리법에는 행정기관의 공정한 민원사무처리를 위한 내용도 규정하고 있지만 일반국민들의 입장에서는 옴브즈만제도의 기능을 수행하도록 되어 있는 국민고충처리위원회의 근거법률이 되고 있다는 점에서 그 실질적인 의의를 찾을 수 있다.<sup>148)</sup>

2005년 7월 29일 법률 제7650호로 ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’의 제정과 함께 2005년 10월 26일 대통령령 제19109호 ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령’이 공포됨으로서 한국의 옴브즈만은 중앙행정은 물론 지방단위에서까지 법률에 근거해서 실질적인 옴브즈만제도 운영이 가능하게 되었다.

### (3) 위원회의 법적 성격

종래의 민원사무처리법에는 국민고충처리위원회의 설치근거에 관한 규정은 있지만 과거의 ‘행정규제 및 민원사무기본법’의 경우와 마찬가지로 위원회가 옴브즈만체도로서 도입된 것이라는 점을 밝혀주는 명시적인 규정은 두고 있지 않았다. 그렇기 때문에 위원회의 법적성격에 대해서는 여전히 법리적인 해석에 의존할 수밖에 없었다. 이에 관해서는 여러 가지 견해가 있는데 국민고충처리위원회의 분석 자료에 의하면<sup>149)</sup> 위원회를 ① 일종의 옴브즈만체도로서 행정기관의 민원사무집행에 관한 사항 등을 처리하는 기관으로 보는 견해<sup>150)</sup> ② 합의제 특별행정관청으로서 현대적인 옴브즈만체도로 보는 견해<sup>151)</sup> ③합의제 행정위원회로서 국무총리소속하

---

147) 민원사무처리에 관한 법률 제 1조

148) 유제열, 앞의 논문, p. 454.

149) 유제열, 같은 논문, pp. 454-456.

150) 김철수, 앞의 책, p. 345.

151) 김광일, “국민고충처리위원회의 운영성과 발전방안,” 『국민고충처리위원회 창설1주년 기념토론회

에 설치된 일종의 고충민원 옴브즈만에 해당하는 것으로 보는 견해,<sup>152)</sup> ④ 일종의 내부적 간이행정구제제도형 옴브즈만으로 보는 견해<sup>153)</sup> ⑤ 옴브즈만제도에 유사한 형태로서 일종의 ‘유사 민원옴브즈만제도’의 기능을 수행 한다고 보는 견해<sup>154)</sup> ⑥ 국민의 민원을 기초로 하여 독자적으로 활동하고 국민의 권익보호에 기여한다는 점에서 옴브즈만제도의 기능을 수행 한다고 보는 견해<sup>155)</sup> ⑦ 외국의 「옴브즈만」 제도에 상응하는 제도로서 설치된 것"으로 보는 견해<sup>156)</sup> 등으로 나누어지고 있다.

한편 과거의 ‘행정규제 및 민원사무기본법’ 제15조는 “국민고충처리위원회에 관하여 고충민원을 접수·상담하고 이를 신속하게 조사·처리하며, 행정기관의 민원사무 처리상황을 감시함으로써 국민의 권익을 보호하기 위하여” 설치하는 것으로 규정함으로써 옴브즈만제도의 기본적인 기능이라고 할 수 있는 행정통제 및 행정구제제도의 보완적 기능을 수행한다는 점을 분명히 밝히고 있었다. 민원사무처리법 제14조에서는 위원회에 관하여 “고충민원 등을 접수·상담하고 이를 신속하게 조사·처리하기 위하여” 설치한다는 내용으로 규정하고 있었는데, 이러한 규정내용의 개정부분에 주목하여 살펴보면, 옴브즈만제도로써 위원회의 법적인 의미를 약화시킨 것처럼 보이기도 한다. 하지만 국민으로부터 고충민원이 제기된 경우에는 신청인에게 시간·비용·노력 등의 부담을 주지 않고 국민고충처리위원회가 직접 행정처분의 적법·타당성 여부를 조사하여 행정처분이 위법·부당하다고 판단될 경우에는 관계 행정기관의 장에게 시정조치권고 등을 행할 수 있도록 하고 있는 점(민원처리법 제 30조 내지 제 32조 참조)으로 미루어 볼 때 위원회는 당초에 도입된 옴브즈만제도로써의 특징을 여전히 그대로 지니고 있다고 보아야 할 것이다.

그렇기 때문에 종전의 민원사무처리기본법에 의해 설치된 위원회의 법적 성격에 대해서는 기본적으로 옴브즈만제도를 채택한 것으로 보아야 할 것이며,<sup>157)</sup> 대

---

자료집』(1995), p. 17, 35.

152) 홍준형, 『행정법총론』(서울: 한울 아카데미, 1997), p. 487

153) 전원배, “옴부즈만의 도입문제,” 『현안분석』 제72호(서울: 국회도서관, 1993), p. 23.

154) 홍정선, 『행정법원론(상)』(서울: 박영사, 2000), p. 677.

155) 류지태, 『행정법신론』(서울: 신영사, 2000), p. 339.

156) 김동희, 『행정법 I』(서울: 박영사 2000), p. 455.

157) 유제열, 앞의 논문, pp. 454-456.

통령이 위원회의 위원장과 위원을 임명 또는 위촉하며 국무총리 소속하에 설치된 합의제 행정기관이라는 점에서 위원회는 전형적인 의미에서의 의회형 옴브즈만이 아니라 국민과 행정기관 사이에 존재하는 중립적·독립적인 기관<sup>158)</sup>으로서의 행정옴브즈만<sup>159)</sup> 또는 행정부형 옴브즈만<sup>160)</sup>으로서 이해되어야 할 것이다.

## 나. 국가인권위원회

### (1) 설치경과

국가인권위원회법 제1조에 의한 설치근거와 목적을 보면, “이 법은 국가인권위원회를 설립하여 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서 확립에 이바지함을 목적으로 한다” 라고 규정하고 있다.<sup>161)</sup> 동 위원회가 설립되기까지의 국내적 논의과정을 보면 다음과 같다.

- 1993. 6. 비엔나세계인권회의 참여 『한국민간단체 공동대책위원회』, 정부에 국가인권기구 설치 요구
- 1997. 11. 김대중 대통령 후보 ‘인권법 제정 및 국민인권위원회 설립’ 대선공약 발표, 김대중 정부 100대 국정과제 포함 추진 『국민인권위원회설립준비단』 발족
- 1998. 9. 『인권법제정 및 국가인권기구설치 민간단체 공동추진위원회』 (공추위) 결성 하고, “법무부 산하기관화 반대, 헌법기관에 준하는 독립성과 자율성 보장 요구”
- 1999. 4 ~2001. 4. 『올바른 국가인권기구 실현을 위한 민간단체 공동대책위원회』 (공대위)로 재편, 국가인권기구의 지위와 권한 문제 등으로 법무부와

---

158) 박수혁, 『행정법요론』 (서울: 법문사, 1998) p. 343.

159) 박윤훈, 『최신행정법강의(상)』 (서울: 박영사, 2000), p. 660.

160) 김남진, 『행정법 I』 (서울: 법문사 2000), p. 863.

161) 국가인권위원회법 제1조

인권단체 3년간 갈등

-2001. 5. 국가인권위원회법 제정 공포(5.24.) 및 발효(2001. 11. 25)

-2001.11.25 국가인권위원회 출범

## (2) 위원회의 성격과 지위 및 기능

우선 위원회의 성격과 관련하여 보면, 인권위원회는 종합적인 인권전담기구라고 할 수 있다. 이에 따라 인권보호 향상에 관한 모든 사항을 다룬다고 볼 수 있다. 또한 인권위원회는 독립된 기구로서 입법, 행정, 사법 등 그 어느 부에도 소속되지 않는 독립된 기구로서의 성격을 지닌다. 아울러, 한국에서 활동하지만 준 국제기구라고 할 수 있다. 국가인권위원회는 국제인권규범의 국내적 실행을 담당하고 있기 때문이다. 또한 준사법적 기구로서의 성격도 지니고 있는데, 인권침해와 차별행위에 대한 조사와 구제조치를 취할 수 있기 때문이다.

다음으로, 위원회의 지위를 보면, 위원회는 그 지위에 있어서 독립성이 보장되며, 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.<sup>162)</sup> 특히 업무수행의 독립성을 보장하기 위해 국가인권위원회는 입법, 사법, 행정 등 3부 어디에도 소속되지 않은 국가기구로서 누구의 간섭이나 지휘를 받지 않고 국가인권위원회법에 정해진 업무를 독자적으로 수행하는 독립기구로서의 지위를 갖는다. 한편, 위원회의 독립성과 다양성을 확보하기 위하여 국회, 대통령, 대법원장이 인권위원을 선출 또는 지명하여 구성한다.<sup>163)</sup>

이와 같이 국가인권위원회는 인권에 관한 논의를 국가나 사회영역에서 수렴하여 국가나 사회영역으로 이전하여 공론화하는 기능을 수행하는 기관이라고 말할 수 있다. 이를 위해 국가인권위원회는 다양한 인권침해나 차별사례를 신청에 의하여 또는 직권으로 조사하여 문제해결을 위한 방안이나 지침을 그 주무 국가기관에 전달하는 역할을 수행하고 있다. 이 경우 인권침해나 차별행위에 대한 구체적인 개선행위는 각 개별부서에 의하여 입법적 조치나 행정적 조치에 의하여 이루어지게 된다. 또한 국가인권위원회는 이러한 방식으로의 국가영역과의 교류 이외에도 기본권

162) 국가인권위원회법 제3조 1항

163) 국가인권위원회 홍보자료 참조.

침해의 양상이 국가영역 외에도 사회영역 안에서도 이루어지는 현상에 착안하여 사회영역에 인권침해나 차별행위를 조사하여, 이를 다시 사회영역으로 환원하여 스스로 해결하도록 하는 역할도 수행하고 있다. 따라서 국가인권위원회의 활동영역이나 활동범위는 매우 넓다고 볼 수 있다. 이러한 장점은 입법, 사법, 행정으로부터 독립하여 구성되어 있는 독립적 지위로부터 나오는 것으로 이해할 수 있다.

## 다. 국가청렴위원회 164)

국가청렴위원회는 부패방지법(2001년 7월 제정)에 따라 2002년 1월 25일 발족하였으며, 직무상 독립성을 가진 대통령 소속하의 합의제 국가기관으로서 부패방지에 필요한 법령, 제도 등의 개선과 정책의 수립 시행 등을 담당하는 기관이다. 부패방지위원회는 국가차원의 종합적 중립적인 부패방지대책 중심기구로서의 역할, 고위공직자를 포함한 권력주변 및 권력기관에 대한 견제와 균형의 장치로서 역할 및 내부 고발자 보호 보상제도의 시행 등의 업무를 수행하고 있다.

부패방지법 제11조의 규정에 의한 동 위원회의 기능을 요약해 보면, 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립 및 권고를 하며, 공공기관의 부패방지시책 및 추진상황에 대한 실태조사와 평가를 시행한다. 또한 부패방지 교육과 홍보계획을 수립·시행하며, 비영리 민간단체의 부패방지활동을 지원하기도 한다. 동 위원회의 기능과 역할은 국내에 한정되지 않는다. 즉 부패방지 등과 관련한 국제협력을 도모한다. 특히 국내적으로는 부패행위에 대한 신고의 접수 등 신고자의 보호 및 보상업무를 담당하고 기타 부패방지를 위하여 대통령이 위원회에 부의하는 사항에 대해 그 업무를 수행하고 있다.<sup>165)</sup>

동 위원회는 부패방지법상의 위와 같은 권한을 바탕으로, 부패신고처리, 제도개선, 교육 및 홍보, 점검·평가 등 부패 통제를 위한 4대 핵심사업을 수행해 오고 있다. 이를 위하여 중장기적으로 부패방지 대책을 일관성 있게 추진해 나가기 위해 범 국가차원의 ‘부패방지 기본계획’을 수립(2002년 7월)하였다. 부패방지위원회는 2004년 12월말을 기준으로 하여 총 4,125건의 신고를 접수, 처리한 결과 79명을

164) 종전의 부패방지위원회가 그 명칭이 2005년 8월 24일 국가청렴위원회로 바뀌었다.

165) 부패방지법 제11조(기능) 참조.

기소하고, 50명을 징계, 추정금액 85억원, 3건의 신고에 대해 7,500만원의 포상금을 지급하였다.<sup>166)</sup>

그동안의 활동상황을 보면, 동 위원회의 역점사업은 부패사건에 대한 신고를 접수하여 처리하는 단순한 민원 해결성 기관이라기보다는 오히려 부패방지를 위한 종합적인 제도개선기관으로서의 위상을 강화하는데 있는 것으로 보인다. 또한 동 위원회는 국제적인 협력체제를 구축하기 위하여 각종의 세계 반부패국제회의를 통해 다자간 국제협력을 주도하고, 미국, 유럽연합, 프랑스 등 주요 국가들과 협력을 강화하는 한편, 아태지역 중심의 반부패국제협력체제 구축에 역점을 두고 있다. 특히 주목할 만한 점은 최근의 활동상황을 주목할 필요가 있는데, 사후적인 부패해결의 차원에서 벗어나 점차로 사전적인 부패제도 개선방향으로 논의를 이전하고 있는 것이다.<sup>167)</sup>

## 라. 행정심판위원회

앞서 언급한 두 기관에 비해 행정심판위원회의 권한에 대한 실정법규는 존재하지 않는다. 그러나 행정심판위원회의 권한은 행정심판을 수행하는 데서 찾을 수 있으며, 그 업무범위는 행정심판의 대상을 살펴보면 확정할 수 있다. 주지하는 바와 같이 행정심판은 원칙적으로 직근 상급행정기관이 재결청이 된다는 점에서 처분을 내린 행정기관 스스로가 재심사를 하도록 하는 이의신청과 구별되며, 법적 기속력에 있어서 청원이나 진정 등과 구별된다. 행정심판법에 따라 행정청의 위법·부당한 처분 또는 부작위에 대하여는 널리 행정심판이 제기될 수 있으며,<sup>168)</sup> 행정심판의 종류로는 취소심판, 무효 등 확인심판, 의무이행심판의 3가지가 인정된다.<sup>169)</sup>

우선, 취소심판은 행정청의 위법·부당한 처분의 취소 또는 변경을 하는 심판을

---

166) 국가청렴위원회 내부자료(2004) 참조.

167) 이러한 점에서 국가청렴위원회가 학교에서의 존치 수수 관행을 근절하기 위한 제도개선 논의나 건설공사 과정에서 제도개선 논의의 이니셔티브를 갖고서 언론의 주목을 받고 있는 점은 동 위원회의 향후 위상에도 많은 평가를 하게 하는 것이라고 생각된다.

168) 행정심판법 제1조

169) 행정심판법 제1조



말하며, 무효 등 확인심판은 행정청의 처분의 효력유무 또는 존재여부에 대해 확인을 하는 심판이고, 의무이행심판이란 행정청의 부당한 거부처분이나 부작위<sup>170)</sup>에 대하여 일정한 처분을 하도록 하는 심판을 가리킨다.<sup>171)</sup> 행정심판의 피청구인은 심판청구의 대상인 처분 또는 부작위를 한 행정청이 된다. 다만, 그 처분이나 부작위와 관계되는 권한이 다른 행정청에 승계된 때에는 이를 승계한 행정청을 피청구인으로 하여야 한다.<sup>172)</sup> 또한, 행정심판의 재결은 국무총리·행정각부장관·대통령직속기관의 장·국회사무처장·법원행정처장·헌법재판소 사무처장·중앙선거관리위원회, 기타 소관 감독행정기관이 없는 행정청 등 몇 가지 예외를 제외하고는 당해 행정청의 직근상급행정기관이 담당하되(5조), 권리구제의 실효성 및 심리절차의 공정성을 확보하기 위하여 심리 및 의결은 행정심판위원회가 담당하도록 되어 있다.<sup>173)</sup>

행정심판위원회의 심리 결과에 따라 재결청은 재결을 하게 되며, 심판청구가 부적법한 것일 경우에는 각하, 심판청구가 이유 없다고 인정될 때에는 기각한다. 취소심판의 청구가 이유 있다고 인정될 때에는 처분을 취소·변경하거나 처분청에게 취소·변경을 명하며, 무효 등 확인심판의 청구가 이유 있다고 인정될 때에는 처분의 효력유무 또는 존재여부를 확인하고, 의무이행심판의 청구가 이유 있다고 인정할 때에는 지체 없이 신청에 따른 처분을 하거나 이를 할 것을 명한다.<sup>174)</sup>

한편, 행정심판위원회는 행정심판사건을 심리·의결하기 위하여 설치한 합의제 행정기관을 말한다. 행정심판법에서는 공정하고 객관적인 심리과정을 통한 재결의 권리구제기능을 높이기 위하여 의결기관으로서의 역할을 하는 행정심판위원회를 설치하도록 하였다. 또한 1995년 12월 6일 행정심판법을 개정하여 행정심판위원회의 위원구성에 있어 객관성을 유지할 수 있도록 7인의 위원 중 최소한 4인을 재결청 소속 공무원이 아닌 변호사, 교수 기타 전문가를 위촉하도록 하였다.<sup>175)</sup> 국무

170) 여기서 부작위라고 하는 것은 행정청이 당사자의 신청에 대하여 상당한 기간 내에 일정한 처분을 하여야 할 법률상 의무가 있음에도 불구하고 이를 하지 아니하는 것을 말한다.

171) 행정심판법 제4조

172) 행정심판법 제12조 1항

173) 행정심판법 제6조

174) 행정심판법 제32조 참조.

175) 행정심판법 제6조

총행정심판위원회의 재결은 재결청을 기속하므로 재결청은 위원회의 의결내용에 따라 재결하여야 할 의무가 있다. 그러나 행정심판위원회는 행정에 관한 의사를 결정하여 이를 외부에 대하여 표시하는 권한을 가진 행정관청은 아니다.

행정심판위원회는 재결청 소속하에 설치된다. 다만, 국무총리 및 중앙행정기관의 장이 재결이 되는 심판청구를 심리·의결하기 위해 국무총리 소속하에 국무총리행정심판위원회가 설치되어 있다. 국무총리행정심판위원회는 제3기관성이 강하여 재결의 공정을 기할 수 있고, 유사한 심판사건에 대한 부처간의 균형을 유지할 수 있으며, 어느 하나의 부처차원이 아니고 정부전체차원에서 행정심판제도를 운영함으로써 그 발전을 기할 수 있다. 그리하여 국민의 권리구제 측면에서 실효를 거둘 수 있을 뿐만 아니라 국무총리는 행정심판사건을 통하여 행정각부의 구체적인 행정운영상황을 조감할 수 있는 기회를 갖게 되어 많은 행정개선사항을 발견할 수 있으며, 이를 통하여 위법, 부당한 처분의 재발방지를 도모할 수 있다.<sup>176)</sup>

## 마. 국회의 청원 및 진정제도

헌법 제26조에 근거를 둔 국민의 청원권을 보장하기 위한 제도의 하나로서 국회는 청원제도를 국회법<sup>177)</sup>에 규정하여 이를 운용하고 있다. 국회는 국민이 제출한 민원을 이원화하여 처리하고 있는데, 국회의원의 소개로 제출되는 민원은 ‘청원’으로 하고 기타는 ‘진정’으로 처리하고 있다.<sup>178)</sup> 넓게 보면 청원이나 진정은 국민의 기본권으로서의 청원에 속하며, 청원에 대하여는 국회 소관 위원회별로 청원심사소 위원회를 두어 국회청원심사규칙에 따라 이러한 업무를 수행하도록 하고, 진정은 소관 상임위원회에서 전문위원 등이 진정처리에 관한 규정에 따라 처리하도록 하고 있다. 국회에서의 청원 및 진정제도는 많은 문제점이 지적되고 있는데, 청원소개에의 신중성이 결여된 점, 처리의 지연, 청원처리결과에의 활용 미비 및 사후확인제

176) 법제처 『행정분석』 자료(2005) 참조.

177) 국회법 제123조 내지 126조를 보면, 우선 청원서를 국회에 제출하려는 자는 의원의 소개를 받아 청원서를 제출해야 하며, 접수된 청원은 소관위원회에 회부하여 심사를 거친다. 이후 국회가 채택한 청원으로서 정부에서 처리함이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 정부에 이송한다. 정부는 이송된 청원을 처리하고 그 결과를 국회에 보고하도록 되어 있다.

178) 정호영, 『국회법』 (서울: 법문사, 2004), p. 517.

도의 미비점 등이 그것이다. 또한 진정제도는 진정접수 및 분류상의 미비를 포함해 행정부로의 이첩 및 자료요구상의 장애, 중복처리의 비효율성, 처리의 지연, 사실조사의 결여 등이 그 문제점으로 지적된다.<sup>179)</sup> 이러한 문제들은 국회에서 이를 전담할 인력과 조직체계의 미비로 귀결되며, 이러한 점에서 국회의 청원 및 진정제도는 많은 보완과 개선을 요구한다.

한편, 국회로 들어오는 청원과 진정이 간과되지 아니하고 충실하게 처리되기 위해서는 국회 내에서도 독자적으로 이를 해결하는 상설화된 기관이 필요하다는 점이 지적되고 있다. 그래야만 국회의 청원과 진정제도가 국민의 의사를 반영하는 통로가 될 것이기 때문이다. 국회의원의 소개를 통한 청원이 청탁이 아니라 건전한 정책입안을 위한 기초자료서의 역할을 하게 될 것이다.<sup>180)</sup>

## 제2절 지방행정 옴브즈만의 필요성과 법률적 근거

### 1. 지방행정 옴브즈만의 필요성

주지하는 바와 같이 1991년 지방선거가 부활됨으로서 한국은 본격적인 지방자치시대를 맞았다. 이 같은 지방자치시대의 개막은 여러 가지 의미를 담고 있지만, 무엇보다도 탈냉전과 세계화, 급변하는 국제환경 변화에 대응하여, 국가발전을 지속시킬 수 있는 거시적 차원의 국가 발전전략의 모색이라는 점에서 특히 그 의의가 크다. 지방자치가 비단 이와 같은 국제환경 변화에 대한 시대적 요청만은 아닐 것이다. 지방 스스로의 정치를 통해 지역 발전과 주민의 복지를 한층 더 증진시킬 수 있다는 기대와 가능성 때문이라는 점도 간과할 수 없다. 사실, 한국에서 지방자치가 본격적으로 실시된 이후 변화를 직접 실감할 수 있는 것은 민원서비스를 비롯해 주민들의 일상생활과 관련된 다양한 분야에서의 지방행정 서비스가 크게 개선되었다는 점일 것이다. 물론, 이러한 서비스의 제공이 다분히 정치적 목적을 띠는

179) 전원배, 『의회형 옴브즈만 도입의 필요성』 현안분석 제168호(국회도서관 입법조사관분석실, 1998), p. 34.

180) 이정은, “의회 옴브즈만의 도입의 필요성,” 한국의회발전연구회 편, 『의정자료』 제28권(2001), p. 222.

측면도 없지 않지만, 어쨌거나 주민들로서는 이익을 받는 편에 있기 때문에 바람직한 현상이 아닐 수 없다. 이와 같은 지속적인 서비스의 제공과 더불어 지역경제의 활성화를 위해 지방 정부는 다양한 능력을 요구받고 있다. 특히 이제는 자치 정부가 단순히 행정적인 책임에만 머물러 있지 않는다. 오히려 자치단체장들은 기업가적 경영 마인드를 가지고 지역경제 활성화를 위해 많은 노력을 하고 있는 실정이다.<sup>181)</sup> 무엇보다도 지역경제 활성화는 지역 주민의 복리와 직접적인 연관을 맺기 때문에 모든 지방자치단체들이 이와 같은 지역경제 활성화에 총력을 기울이고 있는 실정이며, 주민들의 지방 정부에 대한 평가에 있어서도 이의 부분은 매우 중요한 부분을 차지하고 있다. 오늘날 모든 지방 정부는 보다 나은 대주민 서비스를 제공하기 위해 이처럼 많은 노력을 기울이고 있는 실정이다.

지방자치(地方自治)는 지역을 공간적 토대로 공동체적 삶을 꾸려가는 제도를 의미한다. 이는 당해 지역에 대한 모든 권리를 주민들이 향유할 수 있음을 의미하기도 하지만, 한편으로는 지역 내에서 일어나는 문제들에 대해서 스스로 경비를 부담하거나 어떤 결과에 대해서는 책임과 의무를 다해야 하는 경우도 있다. 그간의 한국정치는 중앙집권화와 군대식 정치문화 등으로 인해 분권화된 지방자치제도에 대해 일반적인 이해와 역사적 경험이 일천함은 주지의 사실이다. 그러나 현 시점에서 시민들의 정치적 의식 수준의 향상, 지방자치에 대한 그간의 경험 등을 바탕으로 하여 구성원들은 국가나 지방 정부에 대해 인적, 물적 자원의 효율적 재배치 및 동원에 대한 요구 등이 날로 증가하고 있고, 투명한 지방정부 운영을 위한 감시·감독을 더 많이 요구하고 있는 실정이다. 지방자치 실시와 함께 대부분의 자치단체들이 내걸고 있는 슬로건은 다름 아닌 ‘주민과 함께 하는 참여자치 시대’라고 볼 수 있다. 이는 그만큼 지방정치에 있어서 주민들의 참여를 증가시키겠다는 지방정부의 의지를 담고 있는 것이라고 할 수 있다. 아울러, 이는 투명하고 내실 있는 지방정부를 이끌어가겠다는 자치단체의 의지를 반영하는 것이기도 하다. 특히 지방 정부에 대한 시민 감시체제를 구축하기 위해 다양한 제도를 도입하고 있다.

지방자치제도가 지니고 있는 이상적인 가치실현을 위해서는 무엇보다도 지방 정부를 감시하고 통제할 수 있는 감시기구가 절대적으로 필요하다. 지방자치는 단순

---

181) 이병화 외, 『정치학으로의 산책』 21세기 정치연구회 엮음 (서울: 도서출판 한울, 2002), pp. 177-178.

히 지방자원의 효율적인 활용이나 국가자원의 지역적 배분의 차원을 넘는 것으로 볼 수 있다. 즉 민주주의 제도의 정당성과 시민 대중의 참여적 통로를 마련한다는 정치적 의미를 지니는 것이다. 언급한 바와 같이 오늘날 행정국가화가 심화되면서 3권 분립은 그 균형을 잃어가고 있으며, 행정권 우위를 견제하는 장치가 마련되어야 한다는 인식이 강해지고 있다.<sup>182)</sup> 행정권의 독단과 남용으로부터 국민의 자유와 재산을 보호하기 위한 행정구제제도의 마련이야말로 헌법이 지향하는 실질적 의미에 있어서의 ‘법률에 의한 행정’의 원칙을 확립하고, 기본권보장을 핵심으로 하는 실질적 법치국가주의를 뒷받침하는 절대 불가결의 전제가 된다고 할 수 있다.<sup>183)</sup> 이와 같이 국민의 개별적 권리보호와 더불어 인권보호기능이 강조되면서 옴브즈만은 현대에 이르러 새롭게 부각되고 있다. 그러나 옴브즈만은 개별국가들의 여러 가지 정치, 경제, 사회문화 등의 대내외적 조건에 따라 각기 다른 모습으로 운영되고 있는 실정이기 때문에 옴브즈만에 대한 보편적 개념화가 사실상 어렵다. 따라서 개별국가의 제반 상황에 따라서 달리 나타나고 있는 옴브즈만의 형태와 내용은 자칫 옴브즈만의 정체성위기를 초래할 수 있는 가능성도 있다. 즉, 본래 긍정적 기능을 갖고 있는 옴브즈만이 경우에 따라서는 악용될 소지도 있다. 이는 민주주의가 왜곡되어 나타나는 경우에 악용될 가능성이 매우 높다. 옴브즈만의 기본적인 요건을 갖추지 않은 상태에서 기구를 설치하여 옴부즈만이라는 명칭을 사용하면서 행정부작용을 일으키는 경우가 많기 때문이다. 또한 지방자치단체의 경우 민선 단체장의 주민에 대한 대응성이 높아지면서 잘못된 행정으로부터 주민의 권리를 구제하겠다는 목표로 옴브즈만을 형식적으로 도입·내세우고 있는 경우도 있기 때문이다. 이와 같이 국가수준 또는 지방자치단체 수준에서의 옴브즈만을 도입하면서 도입주체의 일반환경 및 정부형태에 맞게 실효성을 가질 수 있는 옴브즈만을 도입하는 것이 아니라 국민에 대한 대응성 차원에서 성급하게 옴브즈만을 도입하여 옴브즈만이란 명칭을 사용하는 국가 및 지방자치단체가 주로 후진국적 현상으로 나타나고 있다.

한편, 옴브즈만의 설치 및 운영은 각국이 안고 있는 대내외적인 환경적 요인의

---

182) Leslie L. Roas, Jr. and Noralou P. Roas, Administrative Change in a Modernizing Society," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 15, No. 1(March 1970),p.69 ; Lary B. Hill, *The Model Ombudsman-Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment* (Princeton New Jersey : Princeton University Press, 1976), p. 7.

183) 박영기, 『효율적인 민원행정체계 확립방안』(서울 : 한국행정연구원, 2004), pp. 158.

영향을 받아 다양한 형태와 내용을 보이고 있다. 특히 당해 국가의 정치시스템과 정치문화적 전통은 옴브즈만의 설치·운영에 많은 영향을 미치고 있음은 살펴본 바와 같다. 한국과 같이 전형적인 행정부형 옴브즈만제도를 채택하고 있는 국가가 있는가 하면 영국 및 스웨덴과 같이 순수 의회형을 택하고 있는 국가도 있고, 감사원 형태의 옴브즈만을 설치하고 있는 국가도 있다.<sup>184)</sup> 앞서 살펴본 바와 같이 미국의 경우는 행정부형과 의회형이 각주에 공존하고 있다. 옴브즈만은 이처럼 정부형태 및 통치구조에 따라 순수 의회형과 행정부형, 감사원형, 그리고 절충형으로 분류가 가능하다. 이와는 달리, 담당하는 사무와 대상기관의 시각에서 옴브즈만을 분류해 본다면 일반 옴브즈만과 특수 옴브즈만이라는 두 종류로 분류가 가능해진다. 일반 옴브즈만은 일반적인 행정전반을 관할대상으로 하는 데 반해, 특수 옴브즈만은 특정한 행정분야에 또는 행정기관만을 관할 대상으로 한다. 특수 옴브즈만은 상대적으로 행정통제 보다는 행정구제를 더욱 중시하는 특징을 갖는다. 이와 관련하여, 각국의 경우를 보면, 스웨덴의 소비자 옴브즈만, 영국의 의료 및 경찰 옴브즈만, 독일의 군사 옴브즈만, 미국의 대학 옴브즈만은 여기에 해당한다. 따라서 지방행정 옴브즈만이라고 할 때 두 가지 유형의 옴브즈만을 생각해 볼 수 있다.

우선, 일반 옴브즈만의 한 형태로서 지방자치단체 내에 설치된 옴브즈만이고, 다음으로는 영국의 경우처럼 특수 옴브즈만의 형태로 국가 차원에서 설치된 지방행정 옴브즈만이다. 위 두 가지의 형태가 모두 한국의 경우 시사하는 바가 큰 제도라고 본다. 특히 특수 옴브즈만으로서 지방행정 옴브즈만은 다소 한국에서는 생소한 형태에 해당된다. 즉, 국가차원에서 그 설치가 이루어지고, 지방정부의 행정행위를 관할 업무로 한다는데 특징을 갖기 때문이다. 각 국에서 의회나 중앙정부 내에 설치된 옴브즈만이 전문성의 부족과 업무의 과중으로 한계를 드러내는 가운데 특수 옴브즈만의 발족이 모색되는 속에서 지방행정 옴브즈만은 특별한 가치를 갖는다. 특히 지방분권화 과정에서 중앙과 지방관계를 조정할 제도의 관행을 새롭게 확보하는 것을 비롯해 다양한 개선과제들을 보유하고 있는 한국에서의 지방행정 옴브즈만은 다양한 잠재력을 보유하고 있는 제도이다.<sup>185)</sup> 한편으로 보면, 분권화의 과

184) 이스라엘은 감사원 형태로 옴브즈만을 운영하고 있는 대표적인 나라이다.

185) 이종수, “지방정부와 국가이론 : 영국에서의 발전과정을 중심으로,” 『한국행정학회보』, 제27권 제3호, pp. 847-861.

정 속에서 지방정부에 대한 유용한 조정과 통제수단이 되어 국가적 통합을 도모하기도 하며, 다른 한편으로는 중앙정부의 부당한 간섭을 견제하여 지방의 자율성을 신장시켜 줄 수 있는 장점을 갖고 있다. 지방행정과 관련하여 정부기관이나 관료에 의한 시민권 침해를 시정하고, 구제함은 물론 지방자치의 이상에 접근할 수 있다는 가치를 갖고 있다. 아울러, 옴브즈만제도는 지방정부를 시민과 긴밀하게 접촉시킴으로서 지방적 관심을 회복시키는 도구가 될 수 있다. 따라서 옴브즈만제도는 중앙정부 수준은 물론 지방정부 수준에 있어서 그 자체가 지지와 고려의 대상이 될 만한 가치가 있는 것이다.

한편, 국가단위의 옴브즈만과 지방 정부 단위의 옴브즈만제도 도입의 관계를 보면, 먼저 중앙이 이를 도입하고 이를 지방에 전파하는 유형과 지방 정부에서 먼저 도입되고 나중에 이를 중앙 정부 수준에서 도입되는 경우도 있다. 전자의 유형의 경우는 한국과 영국을 들 수 있다. 그러나 옴브즈만제도가 발전되어 있는 국가들 대부분은 지방정부차원에서 먼저 옴브즈만이 도입된 후 국가단위로 확립된 경우가 많다는 사실이다.<sup>186)</sup> 이러한 점을 고려해 보면 오히려 지방정부 수준에서의 옴브즈만의 선행 발달이 더 바람직한 결과를 가져올 수도 있다는 것을 짐작하게 한다. 다행히 이러한 기대치에 부응한다고 볼 수 있는 옴브즈만제도가 한국의 국가행정 및 지방행정 단위에서 시행될 수 있는 근거가 마련된 것이다. 언급한 것처럼 2005년 7월 부터 한국에서도 옴브즈만제도가 활성화될 수 있는 계기가 마련되었다.

정치적 민주화의 행정적 표현은 결국 행정권력의 분산과 그에 대한 통제로부터 시작되어야 함에도 불구하고 그동안의 한국행정은 국민이나 지역주민에 대한 지향적 성격을 띠지 못했다. 보다 근본적으로는 정치권력 지향적인 독특한 행정 매커니즘을 견지해 왔다고 볼 수 있다. 지방자치가 정착단계를 넘어 이제는 그 활성화의 단계에서 행정의 가치적인 민주화를 정립할 수 있는 제도적 장치의 하나는 대의민주주의를 보충하면서 수직적 권력분립을 지향하는 지방자치제도라고 할 수 있으며, 또 다른 하나는 정형화된 행정쟁송제도를 보완하면서 수평적 권력분립 개념을 구체화하고 있는 시민위주의 행정통제 제도로서 옴브즈만제도의 메커니즘이라 할 수 있다. 특히 옴브즈만이 활동하기 유리한 영역은 구체적인 사안이 정해지고, 나아가

---

186) 호주의 경우 1971년 서호주 주, 1972년 남호주, 1973년 빅토리아 주, 1974년 퀸스랜드 주에서 차례로 옴브즈만제도를 도입한 후 1976년 연방옴브즈만제도를 전면적으로 도입하게 된 것이다.

서 지역적으로 좁게 한정된 지방, 즉 지방자치단체 차원으로 내려 갈수록 유리해진다고 볼 수 있다. 따라서 이와 같은 이유로 서구의 경우에는 중앙의 정치행정을 견제하는 중앙의 옴브즈만과 지방 소속의 옴브즈만이 거의 대등한 상황을 보이고 있다. 이러한 점에서 볼 때 지방행정에서의 옴브즈만 도입의 필요성은 그 어느 때보다 그 필요성이 커지고 있다.

이와 같은 필요성에 의거하여, 한국의 지방 정부에 옴브즈만을 설치해야 한다는 요구가 1995년 지방자치단체장이 주민에 의하여 직선되고 지방자치제도가 본격적으로 정착되기 시작한 시점을 전후로 해서 증대되었다. 먼저 학계와 시민단체가 지방정부차원의 옴브즈만제도의 도입을 주장해 왔고, 그 도입 가능성과 방안을 제시하였다. 지방정치인들이 선거공약으로 옴브즈만제도의 도입을 공약하는 경우가 적지 않았으나 구체적인 내용을 제시한 것은 아니고 여러 가지 주민참여제도의 하나로써 약속하였다. 또한 국민고충처리위원회의 민원발생건수 중에서도 가장 많은 비중을 차지하는 것이 지방 정부이다. 한편으로는 중앙 정부의 옴브즈만인 중앙정부의 업무폭주를 완화하고, 다른 한편으로는 민원해결의 현지성을 높이기 위해서 지방 정부차원의 옴브즈만제도가 요구되어 왔다. 국민고충처리위원회에서는 지방 옴브즈만제도의 적극적인 도입을 권장하며 표준조례안을 만들어 보급하기도 하였던 것이다.<sup>187)</sup>

## 2. 지방행정 옴브즈만 설치의 법률적 근거

2005년 10월 부터 한국의 지방행정에서도 옴브즈만 시대가 활성화될 수 있는 계기가 마련되었다. 전술한 바와 같이 ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’의 제정에 따라 2005년 10월 26일 국가행정과 지방행정에 있어서 옴브즈만 제도를 설치 및 운영할 수 있는 시행령이 공포되게 된 것이다.<sup>188)</sup>

상기 법률의 제정목적은 ‘국가행정 옴브즈만’<sup>189)</sup>과 ‘시민 옴브즈만’<sup>190)</sup>을 설치하

187) 송창석, “지방 옴브즈만제도의 활성화 방안,” 『이기옥 교수 회갑논문집』 (1999) 참조.

188) 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률시행령(대통령령 제19109호) 참조.

189) 여기서 ‘국가행정 옴브즈만’이라 함은 ‘행정기관 등에 대한 고충민원(苦衷民願)의 처리와 이와 관련된 제도개선을 위하여 제6조의 행정기관등에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을



여 불합리한 행정작용과 제도를 개선하도록 함으로써 국민의 기본적 권익을 보호함과 아울러 행정의 적정성을 확보함을 목적으로 하고 있음을 명시하고 있다.<sup>191)</sup> 이에 따라 각 지방자치단체는 지방자치단체 및 그 소속기관에 관한 ‘고충민원’<sup>192)</sup>의 처리와 행정제도 개선 등을 위하여 자체적으로 시민 옴브즈만을 둘 수 있게 되었다. 이러한 법규정에 따른 시민 옴브즈만의 임무 및 권한과 그 자격을 보면, 우선 그 수행임무와 관련하여, 시민옴브즈만은 지방자치단체 및 그 소속기관에 관한 고충민원의 조사와 처리를 비롯하여 고충민원과 관련된 처분 등에 대한 시정조치의 권고 또는 의견표명을 할 수 있다. 아울러, 고충민원의 처리과정에서 관련 행정제도 및 운영의 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명을 할 수 있으며, 시민 옴브즈만이 처리한 고충민원의 처리결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사 및 평가도 가능하다. 특히 시민 옴브즈만은 민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원을 하며, 시민 옴부즈만이 수행하는 권익구체활동에 대한 교육 및 홍보와 동시에 시민 옴부즈만과 관련된 국제기구 및 외국의 권익구체기관과의 교류·협력, 시민 옴부즈만의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력·지원, 그 밖에 다른 법령에 의하여 시민 옴부즈만에 위탁된 사항을 관장한다.<sup>193)</sup>

한편, 시민 옴브즈만의 자격을 자세히 보면, 동법 제22조(시민고충처리위원회의 자격요건 등)에서 ①시민고충처리위원회 위원은 고충민원 처리업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자로서 지방자치단체의 장이 방의회의 동의를 거쳐 위촉하게 되어 있다.<sup>194)</sup> 그 자격을 보면, 첫째, 대학이나 공인된 연구기관

위하여 대통령 소속하에 국가행정 옴브즈만을 둔다’라는 규정에 의하여 설치되는 기관을 말한다. ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제6조 참조,

190) “시민 옴브즈만”이라 함은 지방자치단체 및 그 소속기관(법령에 의하여 지방자치단체 또는 그 소속기관의 권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 포함한다. 이하 같다)에 대한 고충민원의 처리와 이와 관련된 제도개선을 위하여 ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제23조의 규정에 의하여 설치되는 기관을 말한다.

191) ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제1조(목적) 참조.

192) 여기서 ‘고충민원(苦衷民願)’이라 함은 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함한다) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항에 관한 민원을 말한다. ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제2조(정의)를 참조.

193) ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제21조 참조.

194) ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제22조 참조.

에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 4년 이상 있거나 있었던 자 둘째, 판사·검사 또는 변호사의 직에 5년 이상 있거나 있었던 자 셋째, 4급 이상 공무원의 직에 있거나 있었던 자 넷째, 건축사·세무사·공인회계사·기술사·변리사의 자격을 소지하고 해당 직종에서 5년 이상 있거나 있었던 자 다섯째, 사회적 신망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 있는 자로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 자 등으로 정하고 있다. 한편, 시민 옴브즈만의 임기는 4년으로 하되, 연임할 수 없으며, 지방자치단체의 장은 시민 옴브즈만의 임기가 만료되거나 임기 중 결원된 때에는 임기 만료 또는 결원된 날부터 30일 이내에 후임자를 위촉하여야 한다. 또한 결원된 시민 옴브즈만의 후임으로 위촉된 시민 옴브즈만의 임기는 새로이 개시된다.<sup>195)</sup> 기타 ‘시민고충처리위원회’의 운영을 위해 지방자치단체의 장은 그 사무를 지원하기 위하여 사무기구를 두며, 사무기구에는 사무기구의 장과 그 밖의 필요한 직원을 두게 되어 있다. 또한 시민 옴브즈만은 매년 그 옴브즈만의 운영상황을 지방자치단체의 장과 지방의회에 보고하고 이를 공표하여야 한다.<sup>196)</sup>

### 3. 고충민원 처리 및 조사

제정된 ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에 의하면, 누구든지 시민고충처리위원회에 고충민원을 신청할 수 있도록 되어 있다. 이 경우 하나의 고충처리위원회에 대하여 고충민원을 제기한 신청인은 다른 고충처리위원회에 대하여도 고충민원을 신청할 수 있다. 한편, 고충민원을 신청하고자 하는 자는 신청인의 주소, 이름, 신청 취지, 이유와 고충민원이 된 사실의 내용 등을 문서 또는 구두로 신청할 수 있다.<sup>197)</sup> 또한 신청인은 대리인을 선임하여 고충민원을 처리하게 할 수 있다.<sup>198)</sup>

고충처리위원회는 접수된 고충민원 중 관계 행정기관 등에서 처리하는 것이 타당하다고 인정되는 사항은 이를 관계 행정기관 등에 이첩할 수 있다. 이 경우 이첩 받은 관

195) ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제23조 참조.

196) ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제24조 내지 제26조 참조.

197) ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제28조 참조.

198) 대리인의 선임과 관련하여, 신청인은 신청인의 배우자, 직계 존·비속, 또는 형제자매, 신청인인 법인의 임원 또는 임원, 변호사 등에 한정하고 있다. ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제28조 참조.

계 행정기관 등의 장은 고충처리위원회의 요청이 있는 때에는 그 처리결과를 고충처리위원회에 통보하여야 한다. 고충처리위원회는 관계 행정기관등의 장이 고충처리위원회에서 처리하는 것이 타당하다고 인정하여 고충처리위원회에 이첩한 고충민원을 처리할 수 있다. 이 경우 이첩 받은 고충민원은 이첩된 때에 고충처리위원회에 접수된 것으로 본다.<sup>199)</sup>

고충민원의 조사와 관련하여, 위원회는 고충처리위원회는 이에 따라 고충민원을 이첩한 경우에는 지체 없이 그 사유를 명시하여 신청인에게 통보하여야 한다. 이 경우 고충처리위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 신청인에게 권리의 구제에 필요한 절차와 조치에 관하여 안내할 수 있다. 신청인이 제28조 제1항의 규정에 따라 국민고충처리위원회와 시민고충처리위원회에 대하여 동일한 고충민원을 신청한 경우 각 고충처리위원회는 지체 없이 그 사실을 상호 통보하여야 한다. 이 경우 각 고충처리위원회는 상호 협력하여 고충민원을 처리하여야 한다.<sup>200)</sup> 고충처리위원회는 접수된 민원에 관하여 조사를 하지 아니하거나 조사를 중지 또는 중단한 경우에는 지체 없이 그 사유를 신청인에게 통보하여야 하고, 조사의 방법은 규정에 따라 조사를 함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 행정기관 등에 대한 설명요구 또는 관련 자료·서류 등의 제출요구, 관계 행정기관 등의 직원·신청인·이해관계인이나 참고인의 출석 및 의견진술 등의 요구, 조사사항과 관계있다고 인정되는 장소·시설 등에 대한 실지조사, 감정의 의뢰 등을 할 수 있다.<sup>201)</sup>

한편, 고충민원의 각하와 관련하여, 고충민원이 고도의 정치적 판단을 요하거나 국가기밀 또는 공무상 비밀에 관한 사항, 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·감사원·지방의회에 관한 사항, 수사 및 형집행에 관한 사항으로서 그 관장 기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항, 행정심판, 행정소송, 헌법재판소의 심판이나 감사원의 심사청구 그 밖에 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항, 법령의 규정에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자간의 이해조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항, 판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 권리관계에 관한 사항 또는 감사원이 처분을 요구한

---

199) ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제29조 참조.

200) ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제29조 내지 30조 참조.

201) ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제31조 참조.

사항, 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항, 행정기관 등의 직원에 관한 인사행정상의 행위에 관한 사항 등에 대해서는 각하해야 한다.<sup>202)</sup>

#### 4. 권고 및 시정조치

고충처리위원회는 조사 중이거나 조사가 끝난 고충민원에 대한 공정한 해결을 위하여 필요한 조치를 당사자에게 제시하고 합의를 권고할 수 있다. 또한 고충처리위원회는 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크다고 인정되는 고충민원의 신속하고 공정한 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 조정(調停)을 할 수 있다. 조정은 당사자가 합의한 사항을 조정서에 기재한 후 당사자가 기명날인하고 고충처리위원회가 이를 확인함으로써 성립한다. 시정의 권고 및 의견의 표명과 관련하여, 고충처리위원회는 고충민원에 대한 조사결과 처분 등이 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 관계 행정기관 등의 장에게 적절한 시정을 권고할 수 있다. 고충처리위원회는 고충민원에 대한 조사결과 신청인의 주장이 상당한 이유가 있다고 인정되는 사안에 대하여는 관계 행정기관 등의 장에게 의견을 표명할 수 있다. 제도개선의 권고 및 의견의 표명과 관련하여, 고충처리위원회는 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관 등의 장에게 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.

한편, 고충처리위원회는 제35조 또는 제36조의 규정에 따라 관계 행정기관 등의 장에게 시정 또는 제도개선의 권고를 하기 전에 그 행정기관등과 신청인 또는 이해관계인에게 미리 의견을 제출할 기회를 주어야 한다. 관계 행정기관 등의 직원·신청인 또는 이해관계인은 고충처리위원회가 개최하는 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다. 마지막으로, 위원회는 고충민원의 결정내용을 지체 없이 신청인 및 관계 행정기관 등의 장에게 통지하여야 한다. 또한 권고 등 이행실태의 확인·점검할 수 있는데, 고충처리위원회는 제35조 및 제36조의 규정에 따른 권고 또는 의견의 이행실태를 확인·점검할 수 있다.<sup>203)</sup>

202) ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제32조 참조.

203) ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제35조 내지 39조 참조.

### 제3절 지방행정 옴브즈만 운영사례와 문제점

#### 1. 지방행정 옴브즈만 운영사례

옴브즈만의 설치를 위한 조례의 공포시점을 놓고 보면, 경상남도가 1994년 4월로 가장 앞서 있다. 각 자치단체가 대부분 ‘고충처리위원회’라는 명칭을 사용하고 있고, 독자적인 구성체계를 가지고 있다. 한편, 광역자치단체 수준에서는 2004년 12월까지 서울특별시를 비롯하여 11개 시도에서 옴브즈만을 두고 있으며, 기초지방자치단체에서도 경기도 부천시를 비롯하여 많은 시·군·자치구에서 옴브즈만제도를 도입하고 있다. 설치근거로서 조례를 제정한 경우도 있고, 단순한 행정규칙으로 정하여 설치하고 있는 경우도 있다. 일부 지방자치단체에서는 옴브즈만으로 공무원을 임명하거나 그 인력과 권한을 명목상으로만 부여하고 있어 명실상부한 옴브즈만이라고 부르기에는 어려운 경우도 있다. 한편, 부천시의 경우는 상당히 진전된 형태의 옴브즈만제도를 도입하고 있는 자치기관으로 잘 알려져 있다. 한국의 지방행정 옴브즈만과 관련하여 현재 지방자치단체 수준에서 운영되고 있는 옴브즈만을 보면, 101개 기관(광역16 + 기초85) 146개 옴부즈만(광역29 + 기초117), 89,925건으로 요약된다. 이의 운영실태를 표로 요약하면 다음과 같다.

〈표 8-1〉 광역자치단체 읍보즈만 운영현황

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
읍보즈만	2	2	2	1	2	1	3	1	1	2	2	1	3	3	2	1	29

구분	명칭	근거	구성	시행 년도	실적
서울특별시	시민감사관	조례	3인(비전임 계약직공무원)	1996	84
	청렴계약읍보즈만	규칙	3인(비전임 민간인)	2000	50,393
부산광역시	시민감사관	자체계획	135인(무보수, 전임 민간인)	2003	257
	주민감사청구심의회	조례	11인(비전임 민간인 10, 공무원 1)	2000	8
대구광역시	감사청구심의회	조례	9인(무보수, 비전임 민간인 7, 공무원 2)	2001	4
	명예감사관	지침	82인(무보수, 비전임 민간인)	2003	72
인천광역시	시민감사관	훈령	86인(비전임 민간인)	2003	6
광주광역시	시민감사관	방침	15인(무보수, 비전임 민간인)	2003	12
	주민감사청구심의회	조례	11인(무보수, 비전임 민간인 9, 공무원 2)	2000	2
대전광역시	시민읍보즈만	훈령	50인(비전임 민간인)	1996	791
울산광역시	대형공사시민감사관제	훈령	17인(무보수, 비전임 민간인)	1997	621
	e-시정통신원제	자체계획	100인(무보수, 민간인)	2003	627
	명예시민감사관	지침	15인(무보수, 비전임 민간인)	2003	35
경기도	명예감사관제도	자체계획	93인(비전임 민간인)	2003	120
강원도	애향교수관	자체계획	230인(무보수, 비전임 민간인)	2000	105
충청북도	주민감사청구심의회	조례	9인(비전임 민간인 7, 공무원 2)	2000	0
	명예감사관	지침	50인(무보수, 비전임 민간인)	1999	11
충청남도	명예감사관	조례	43인(무보수, 비전임 민간인)	1997	40
	주민감사청구심의회	조례	9인(무보수, 비전임 민간인 6, 공무원 3)	2000	1
전라북도	민원모니터	자체계획	59인(무보수, 민간인)	2002	0
	민원모니터제도	자체계획	43인(무보수, 비전임 민간인)	2003	200
전라남도	주민감사청구심의회	조례	11인(무보수, 비전임 민간인 8, 공무원 3)	2002	1
	도민명예감사관제	자체계획	47인(무보수, 비전임 민간인)	2003	11
경상북도	주민감사청구심의회	조례	9인(무보수, 민간인 6, 공무원 3)	2000	3
	공사명예감독관제	자체계획	11인(무보수 민간인)	2002	11
	명예식품감시원	법령	116인(비전임 민간인)	1995	20,672
경상남도	대형공사주민감사관제	훈령	5인 이내(비전임 민간인)	1994	529
	주민감사청구심의회	조례	9인(비전임 민간인 7, 공무원 2)	2000	5
제주도	주민읍보즈만	훈령	58인(무보수, 비전임 민간인)	1999	314
계	29개 읍보즈만				74,935

〈표 8-2〉 기초자치단체 ombudsman 운영 현황

(85 시·군·구에 ombudsman 117)

시도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
기관	10	10	4	2	3	2	3	15	1	3	4	6	2	3	16	1	85
수	11	19	4	3	3	2	7	21	1	4	4	6	2	4	25	1	117

서울특별시 (10개 기관, 11개 ombudsman, 1,106건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행 년도	실적
중 구	주민ombudsman	훈령	30인(무보수, 비전임 민간인)	2001	25
광진구	민원청취ombudsman	지침	76인(무보수, 비전임 민간인)	1995	890
강북구	사이버ombudsman	지침	5인(무보수, 비전임 민간인)	2003	31
노원구	민원조정위원회	조례	14인(무보수, 비전임 민간인 13, 공무원 1인)	1989	2
은평구	민원심의위원회	조례	16인(무보수, 비전임 민간인 14, 공무원 2인)	1998	0
서대문구	민원심의위원회	조례	15인(무보수, 비전임 민간인 13, 공무원 2인)	1989	0
양천구	고충민원처리위원회	조례	7인(무보수, 비전임 민간인)	1996	6
영등포구	민원심의위원회	조례	15인(민간인, 비전임 민간인 13, 공무원 2)	1989	6
	구민감사관	규칙	22인(무보수, 비전임 민간인)	2003	128
동작구	민원조정위원회	조례	30인(무보수, 민간인 28, 공무원 2)	1990	1
강동구	구민고충조사위원회	조례	5인(비전임 민간인)	1996	17
계	11개				1,106

인천광역시 (2개 기관, 3개 ombudsman, 45건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행년도	실적
남동구	정책자문ombudsman	조례	4인(무보수, 비전임 민간인)	2000	32
	정책자문위원회	조례	9인(무보수, 비전임 민간인)	2003	13
서구	명예감시관	내부결재	15인(무보수, 비전임 민간인)	2004	0
계	3개				45

부산광역시 (10개 기관, 19개 ombudsman, 595건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행 년도	실적
서 구	명예주민감사관	지침	19인(무보수, 비전임 민간인)	2003	7
	명예식품위생감시원	법률	6인(비전임 민간인)	1996	7
동 구	구민감사관제	자체계획	17인(무보수, 비전임 민간인)	2003	6
동래구	민원모니터제도	자체계획	40인(무보수, 비전임 민간인)	1999	310
	구민감사관제	지침	20인(무보수, 비전임 민간인)	2003	18
남 구	명예감사관	자체계획	7인(무보수, 비전임 민간인)	2003	0
	민원모니터	자체계획	24인(무보수, 비전임 민간인)	2004	1
북 구	교통모니터	자체계획	13인(무보수, 비전임 민간인)	2004	45
	구민감사관제	자체계획	12인(무보수, 비전임 민간인)	2003	4
	민원후견인제	법률	66인(비전임 공무원)	1999	16
	민원모니터제	자체계획	4인(비전임 민간인)	1998	4
	구정여론모니터제	자체계획	24인(민간인)	1998	30
중 구	구정모니터	자체계획	32인(무보수, 비전임 민간인)	1999	105
	명예감사관	자체계획	27인(무보수, 비전임 민간인)	1999	9
사하구	명예감사관	지침	16인(무보수, 비전임 민간인)	2003	0
금정구	구민감사관	지침	18인(무보수, 비전임 민간인)	2004	10
연제구	구민감사관제	지침	13인(무보수, 비전임 민간인)	2003	23
기장군	군민감사관	자체계획	5인(무보수, 비전임 민간인)	2003	54
	민원모니터연합회	회칙	20인(무보수 민간인)	1997	126
계	19개				595

대구광역시 (4개 기관, 4개 ombudsman, 407건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행년도	실적
서 구	민원모니터	시책	36인(무보수, 비전임 민간인)	1998	26
남 구	주민감독관제	조례	2~5인(무보수, 비전임 민간인)	1997	135
수성구	민원배심제	예규	75인(비전임 민간인 74, 공무원 1)	2000	170
달서구	청렴계약운영위원회	조례	9인(무보수, 비전임 민간인 8, 공무원 1)	2000	76
계	4개				407



광주광역시 (3개 기관, 3개 옴브즈만, 22건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행년도	실적
동구	클린행정위원회	조례	9인(무보수, 비전임 민간인)	2002	10
남구	주민감사청구	조례	주민 200명이상 연서	2000	0
북구	민원모니터	자체계획	132인(무보수, 비전임 민간인 130, 공무원 2)	1996	12
계	3 개				22

대전광역시 (2개 기관, 2개 옴브즈만, 0건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행년도	실적
서 구	주민옴브즈만	규칙	22인(무보수, 비전임 민간인)	2004	0
유성구	주민옴브즈만	훈령	14인(비전임 민간인)	2003	0
계	2개				0

울산광역시 (3개 기관, 7개 옴브즈만, 125건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행년도	실적
중구	대형공사구민감사관제도	훈령	별도로 구성하지 않고 수시위촉	1997	35
	주민감사청구	조례	20세 이상 주민 200명 이상	2000	0
	명예구민감사관제도	지침	14인(무보수, 비전임 민간인)	2003	7
남구	대형공사구민감사관제도	훈령	5인(무보수, 비전임 민간인)	1997	20
	명예구민감사관제도	훈령	14인(무보수, 비전임 민간인)	2003	8
동구	명예시민감사관제도	지침	10인(무보수, 비전임 민간인)	2003	11
	관급공사구민감사관제도	조례	공사별 3~4명(무보수 민간인)	2000	44
계	7개				125

강원도 (1개 기관, 1개 옴브즈만, 45건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행년도	실적
강릉시	민원조정위원회	훈령	12(무보수, 비전임 민간인 2, 공무원 10)	1999	45
계	1개				45

경기도 (15개 기관, 21개 옴부즈만, 776건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행년도	실적
성남시	시민옴부즈만	조례	2인(무보수, 비전임 민간인) * 실적미비로 2004. 6. 폐지	2001	4
부천시	시민옴부즈만	조례	4인(비전임 민간인 1, 공무원 3)	1997	78
안양시	시민고충처리위원회	조례	14인(무보수, 비전임 민간인13, 공무원은 1)	1996	115
안산시	시민공사감독관제	조례	27인(비전임 민간인)	2000	186
	기업애로해소옴부즈만	지침	9인(무보수, 비전임 민간인)	2000	0
의정부시	기업애로해소옴부즈만	지침	14인(무보수, 비전임 민간인 13, 공무원1)	2004	0
평택시	명예감사관제도	자체계획	3인(무보수 민간인)	2004	0
	기업애로해소옴부즈만	조례	1인(무보수, 비전임 민간인)	2004	0
시흥시	시민감사관	훈령	14인(무보수, 비전임 민간인)	2004	1
군포시	기업애로해소옴부즈만	훈령	10인(무보수, 민간인)	2004	0
이천시	시민명예감사관제	훈령	15인(무보수, 비전임 민간인)	2004	1
	기업애로해소옴부즈만/ 옴부즈만 자문위원	훈령	7인(무보수, 비전임 민간인)	2004	0
구리시	기업애로해소옴부즈만	지침	10인(비전임 민간인)	2004	0
하남시	시민명예감사관	훈령	10인(무보수, 비전임 민간인)	2004	10
의왕시	기업애로해소옴부즈만	지침	1인(무보수, 비전임 민간인)	2004	0
동두천시	시민감사관제	자체계획	3인(비전임 민간인)	2003	11
가평군	군민명예감사관	훈령	6인(무보수, 비전임 민간인)	2004	9
연천군	명예감사관	지침	10인(무보수, 비전임 민간인)	2003	4
	민원모니터	조례	30인(무보수, 비전임 민간인)	1998	95
	명예환경감시원	지침	111인(무보수, 비전임 민간인)	1993	60
	공사명예감독관	지침	96인(무보수, 비전임 민간인)	2003	202
계	21개				776

충청북도 (3개 기관, 4개 ombudsman, 120건)

구분	명칭	근거	구성	시행년도	실적
청주시	청주시민고충처리심의위원회	조례	5인(무보수, 전임2, 비전임3 민간인)	1996	2
충주시	민원모니터제	내부결재	25인(무보수, 전임20, 비전임5 민간인)	1996	114
	주민감사청구제	조례	200명 이상 연서로 감사청구	2000	0
단양군	민원모니터제	내부결재	40인(무보수, 비전임 민간인)	2004	4
계	4개				120

충청남도 (4개 기관, 4개 ombudsman, 141건)

구분	명칭	근거	구성	시행년도	실적
보령시	시정통신원	내부결재	16인(무보수, 비전임 민간인)	1997	74
계룡시	전자민원모니터	내부결재	8인(무보수 민간인)	2004	0
부여군	민원배심원제	조례	9인(민간인 8, 공무원 1)	2001	0
예산군	민원모니터	내부결재	25인(무보수 민간인)	2001	67
계	4개				141

전라북도 (6개 기관, 6개 ombudsman, 5,420건)

구분	명칭	근거	구성	시행년도	실적
정읍시	시민고충처리관	조례	3인(전임: 민간인 1, 공무원 2)	2003	61
김제시	고충민원상담실	지침	4인(전임 공무원)	1998	3,972
완주군	군민명예감시관	규칙	15인(무보수, 비전임 민간인)	2004	0
임실군	명예감찰관	훈령	15인(무보수, 비전임 민간인)	2004	0
고창군	민원모니터요원제도	민원행정 쇄신과제	85인(무보수, 비전임 민간인)	2003	1,274
부안군	민원모니터	자체계획	81인(무보수, 비전임 민간인)	2002	113
계	6개				5,420

전라남도 (2개 기관, 2개 ombudsman, 9건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행년도	실적
목포시	민원법정위원회	조례	8(무보수, 비전임 민간인)	1993	6
무안군	민원조정위원회	규칙	14인(공무원)	1993	3
계	2개				9

경상북도 (3개 기관, 4개 ombudsman, 478건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행년도	실적
김천시	주민감사청구	조례	감사청구 실적 없음	2000	0
상주시	명예식품위생감시원	훈령	5인(비전임:민간인 4, 전임:공무원 1)	1998	477
	명예감사관	훈령	27인(무보수, 비전임 민간인)	2003	1
영덕군	주민감사청구	조례	20세 이상 주민 200명 이상 청구	2000	0
계	4개				478

제주도 (1개 기관, 1개 ombudsman, 0건)

구 분	명 칭	근거	구 성	시행년도	실적
북제주군	명예감사관	훈령	20명 내외(무보수 민간인)	2004	0
계	1개				0

(경상남도(16개 기관, 25개 ombudsman 5,701건))

구 분	명 칭	근거	구 성	시행년도	실적
마산시	대형공사시민감시관제	훈령	122인(무보수, 비전임 민간인)	1995	78
	민원조정시민판관제	지침	23인(무보수 민간인 23)	2001	4
진주시	각종공사시민명예감독관제도	조례	2,368인(무보수, 비전임 민간인)	1996	2,368
	민원조정위원회	조례	9인(공무원)	1995	82
통영시	시민고충처리위원회	조례	13인(무보수, 비전임 민간인)	2001	182
	대형공사시민감시관제도	훈령	26인(무보수, 비전임 민간인)	1995	0
	명예감사관제도	훈령	38인(무보수, 비전임 민간인)	1999	0
사천시	대형공사시민감시관제도	규칙	5인(비전임 민간인)	1995	357
김해시	대형공사시민감시관제	훈령	39인(무보수, 비전임 민간인)	1995	113
밀양시	대형공사시민감시관제도	훈령	88인(무보수, 비전임 민간인)	1995	25
양산시	대형공사시민감시관제	훈령	대형공사장 착공전 5명 이내	1994	615
의령군	주민감사청구제	조례	150인(무보수, 비전임 민간인)	2002	0
	대형공사시민감시관제도	훈령	5인(무보수, 비전임 민간인)	1994	115
함안군	대형공사군민감시관제도	훈령	5인(무보수, 비전임 민간인)	1994	0
창녕군	대형공사군민감시관제	훈령	183인(민간인)	1994	124
고성군	대형공사군민감시관제도	훈령	5인(민간인)	1994	128
남해군	대형공사군민참관인	훈령	3인(비전임:무보수 민간인 2, 전임:공무원 1)	1994	493
	민원모니터	내부결재	100인(무보수, 비전임 민간인)	1997	205
	민원공개법정배심원	훈령	20인(비전임:무보수 민간인 18, 전임:공무원 2)	1996	6
	물가모니터	내부결재	3인(비전임:민간인 2, 전임:공무원 1)	1992	52
하동군	대형공사주민감시관	훈령	3인(비전임 민간인)	1994	17
산청군	대형공사군민감시관제	훈령	공사장별 5명 이내(비전임 민간인)	1994	30
	민원모니터제	내부결재	52인(무보수, 비전임 민간인)	2003	175
거창군	대형공사군민감시관제	훈령	482인(민간인)	1994	482
합천군	대형공사군민감시관	훈령	3인(비전임 민간인)	1994	50
계	25개				5,701

이상 자료: 반부패국민연대 · 서울시립대 반부패행정시스템연구소 주최 “시민참여를 통한 부패방지 체계로서의 시민 ombudsman 제도의 발전 방향,”(2004. 11) 세미나자료를 근거로 재 작성

위에서 살펴본 바와 같이 몇몇 지방자치단체를 제외하고는 대부분 행정기관의

자의적 권한행사의 남용을 방지하고 시민의 고충사항을 해결하고자 하는 측면에서 옴브즈만의 기능과 유사한 기능을 수행하는 여러 제도를 운영하고 있다. 그 명칭 및 관장 업무는 매우 다양하다. 즉, 명칭에 있어서도 민원인 후견인제도(後見人制度), 민원인 배심제도, 시민감사관, 행정심판제도, 정책 옴브즈만, 지방세 이의신청제도, 각종 비리사항에 대한 직권조사, 처리 시스템의 감사제도 등이라고 할 수 있다. 이처럼 한국의 경우 아직 옴브즈만의 명칭에 대해서 익숙하지 않은 측면들이 있으며, 그 형태 또한 의회형 옴브즈만이라기 보다는 행정부형 옴브즈만의 형태를 나타내고 있는 것이 대부분이다. 한편, 한국에서는 1991년 지방자치가 부활한 이후 각 자치단체별로 지방자치 이상의 구현의 수단으로 옴브즈만과 유사한 제도를 구상하여 왔으며, 실제 이를 구현하는 지방자치단체가 있다. 그러나 대부분의 지방자치단체들은 그와 유사한 기능을 수행하는 조직은 운영하고 있으나 옴브즈만의 권한이나 기능에 가까운 제도를 실시하고 있는 자치단체는 그다지 많지 않다.

실제 한국의 지방자치단체 수준에서 옴브즈만의 권한과 기능을 갖고 그 임무를 수행하는 자치단체는 대략 7개 자치단체가 이에 해당된다. 2005년 7월부터 지방자치단체들도 제정된 법률(국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률)에 의해 옴브즈만을 설치·운영할 수 있는 근거가 마련되었으나, 동법 제정 이전 옴브즈만을 운영하는 대부분의 자치단체들은 ‘고충조사위원회’ 또는 ‘고충처리위원회’ 설치 및 운영에 관한 조례를 근거로 이를 실시하고 있다. 인적 구성 및 의사결정방식과 관련하여 보면, 우선 그 구성원은 대학교수, 변호사, 전·현직 공무원, 지방의원들로 구성되어 있으며, 의사결정 방식은 합의제 방식을 택하고 있다. 보수의 경우 정기 급여의 형태 보다는 회의가 있을 때 마다 지급하는 방식을 택하고 있다. 옴브즈만을 지원하는 부서는 대부분 감사실 또는 민원관리계에서 겸임하고 있는 실정이다.

2005년 현재 한국의 지방자치단체 내부적으로 옴브즈만을 임명하고 있는 자치단체를 보면, 서울특별시, 서울특별시의 양천구, 강동구, 경기도 안양시와 부천시, 충청북도와 청주시, 경상남도, 부산광역시 등이다. 비교적 모범적인 운영사례로 볼 수 있는 서울특별시의 시민감사관 제도, 부천시의 시민 옴부즈만, 부산광역시 옴브즈만의 형태는 그 위상에 있어서 고전적 옴부즈만을 지방화한 모습과 유사하지만, 활동과제는 훨씬 협소하고 왜곡된 형태라고 할 수 있다. 이들의 운영사례를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

## 가. 서울특별시 시민감사관 운영사례

서울특별시의 경우 “서울특별시 시민감사관 운영 및 주민감사청구에 관한 조례”(2000.05.20 조례 제3740호 제정, 2002.07.15 조례 제4018호 개정)에 따라 행정기관에 대한 시민의 감시기능을 강화하고 위법·부당한 행정처분 등으로부터 시민의 권익을 보호하기 위하여 2000년부터 옴브즈만제도와 유사한 ‘시민감사관’을 설치·운영하고 있다.<sup>204)</sup> 즉, ‘시민감사관’은 행정기관의 위법, 부당한 행정처분 등으로 침해된 시민의 권익을 구현하고, 시정을 감시하는 제도로 지방자치법에 근거한 기초자치단체(들)에 대한 주민감사청구와 시의 권한사항에 대한 시민의 감사청구 및 ‘고충민원’에 대한 감사(조사)의 청구를 다루도록 규정하고 있다. 여기서 ‘고충민원’이라함은 민원사항 중 시 및 서울특별시자치구(이하 ‘자치구’라 한다)의 위법·부당하거나 소극적인 행정처분(사실행위 및 부작위를 포함) 및 불합리한 행정제도 등으로 인하여 침해된 권리의 구제나 불편·부담의 해소를 요구하는 민원을 말한다.<sup>205)</sup>

시민감사관의 지위 및 자격과 관련하여 보면, 감사관은 서울특별시장 소속하에 두되, 그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하는 지위를 갖도록 되어 있다. 또한 시민감사관은 서울시에 거주하는 63세 미만의 자 중<sup>206)</sup>에서 서울특별시 감사자문회의의 심의를 거쳐 시장이 임명하도록 규정되어 있다.<sup>207)</sup> 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 감사관의 업무관할은 시 및 그 소속행정기관, 서울특별시 자치구(시의 위임사무에 한함), 시가 설립하거나 출자한 지방공기업으로 정하고 있다.<sup>208)</sup>

주민감사청구<sup>209)</sup>사항의 처리와 관련하여 보면, 20세 이상의 시민 200인 이상의

204) 서울특별시시민감사관운영 및 주민감사청구에관한조례 제1조 참조.

205) 서울특별시시민감사관운영 및 주민감사청구에관한조례 제2조 참조.

206) 시민감사관의 자격을 보면, 감사원에서 3급 이상 감사직 공무원으로 재직한 자, 대검찰청, 고등검찰청 및 지방검찰청 등에서 3급 이상 검찰공무원으로 재직한 자, 지방자치단체 또는 국가기관에서 3급 이상으로 공직에 재직한 자, 변호사 등으로 규정하고 있다.

207) 서울특별시시민감사관운영 및 주민감사청구에관한조례 제4조 참조.

208) 서울특별시시민감사관운영 및 주민감사청구에관한조례 제8조 참조.

209) 지방자치법 제13조의4 제1항의 규정에 의하여 20세 이상의 주민 총수의 50분의 1 범위 안에서

연서를 받은 대표자나 주요 사회단체 또는 직능단체의 대표자는 행정청의 위법·부당한 행위로 인하여 권익을 침해 받은 때에는 주민감사를 청구하도록 되어 있다. 한편, 감사청구 제외대상은 시의회에 관한 사항, 재판 또는 수사에 관여하게 되는 사항, 사적인 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항, 기타 다른 기관에서 감사하였거나 감사중인 사항으로 규정하고 있다.<sup>210)</sup> 감사청구가 있는 때에는 감사자문위원회 심의를 거쳐 감사실시 여부를 결정하고, 청구인 또는 대표자에게 감사실시 여부를 통보한다. 또한 감사를 실시하기로 결정한 때에는 청구일로부터 60일 이내에 감사를 종료하고, 그 결과를 청구인 또는 대표자에게 통보하도록 규정하고 있다.<sup>211)</sup> 이러한 점들을 종합적으로 고려해 볼 때 서울시가 실시·운영하고 있는 시민감사관제도도 고전적 옴부즈만의 기능 및 역할과는 거리가 멀다고 볼 수 있다. 참고로 서울특별시 2005년도 상반기 시민감사관 운영실적을 보면 다음과 같다.

**《표9》 서울특별시 2005년도 상반기 시민감사관 운영실적**

접수 및 처리

(단위 : 건수)

구 분	청 구			처 리		
	계	주민감사	시민감사	계	완 료	진 행 중
계	6	5	1	6	4	2

분야별 감사청구 현황

계	도 시 교 통	건 축 주 택	토 목 건 설	공 공 시 설	상 하 수 도	세 제 행 정	일 반 행 정	기 타
6	-	1	-	-	-	1	4	-

위의 《표9》에서 보는 바와 같이 주민감사가 대부분을 차지하고 있으며, 처리실적은 청구 6건에 처리된 건이 4건, 진행중인 건이 2건으로 비교적 처리실적은 양호한 편이다. 분야별 감사청구 현황을 보면, 일반행정이 4건으로 대부분을 차지하

---

당해 지방자치단체의 조례가 정하는 20세 이상의 주민수 이상의 연서로 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 시장에게 감사청구

210) 서울특별시시민감사관운영 및 주민감사청구에관한조례 제13조 참조.

211) <http://www.seoul.go.kr>.



고 건축 및 주택관련, 세무행정 관련 감사가 각 1건으로 나타난다. 감사 결과, 시정권고 건은 없으나 제도 개선은 2건으로 나타났다. 특히 감사결과 관계 공무원에 대한 신분상 조치가 단순히 훈계 등으로 끝나고 있어서 서울특별시가 현재 운영하고 있는 시민감사관 운영제도가 형식적인 옴브즈만에 그치고 있는 경향을 발견할 수 있다.

## 나. 부천시 시민 옴브즈만 운영<sup>212)</sup>사례

우선 시민 옴브즈만의 직무를 보면, ①시민이 시와 소속기관, 시로부터 권한을 위임받은 법인·단체·기관이 행한 행위로 고충을 제출한 사항에 대한 조사 및 처리, ② 스스로의 발의에 의한 사안의 채택조사 및 집단민원의 중재·조정 ③ 시정을 감시하고 비위의 시정 등의 조치를 강구하도록 권고 ④ 제도의 개선을 요구하기 위한 의견표명 ⑤ 권고, 의견표명 등 내용을 공표하는 것으로 규정하고 있다.

시민 옴브즈만의 정수는 3인 이내로 하고 그중 1인을 대표 시민 옴브즈만으로 한다.<sup>213)</sup> 시민 옴브즈만은 지방공무원법상의 결격사유가 없는 자로서 인격과 덕망을 겸비하고 사회적 신망이 두터우며 지방행정과 법률에 관하여 뛰어난 식견을 가진 자중에서 의회의 동의를 얻어 시장이 위촉한다.<sup>214)</sup> 옴브즈만은 비상근 특별직의 지방공무원이며, 국회의원 또는 지방의회의원, 지방자치단체의 장, 정당과 관련 된 직위, 시와 특별한 이해를 가진 기업이나 단체 등의 임원을 겸하는 것은 금지되고 있고, 상당액의 보수를 받는다.<sup>215)</sup>

신청 및 조사의 방법과 관련하여 보면, 시민 옴브즈만은 시민으로부터의 신청에 기초하여 활동하는 것이 원칙이지만, 자기의 발의에 의해 직권으로 활동하는 것도 가능

---

212) 부천시의 경우 전국 최초로 지방행정 차원의 시민옴브즈만 조례를 설치·운영한 자치단체로서 1997년 조례 제정이 이후 지금까지 총 2번의 개정이 있었다. 최근 2005년 3월 규칙 제1409호로 개정되었다.

213) 대표시민 옴브즈만은 시민 옴브즈만이 1인일 경우에는 당연직 대표시민 옴브즈만이 되며, 2인 이상일 경우에는 사회경력, 시민 옴브즈만의 근무경력, 업무실적 등을 종합적으로 고려하여 시장이 지명하도록 되어 있다. 부천시 시민 옴브즈만 운영에 관한 조례 시행규칙 제2조 참조.

214) 부천시 시민 옴브즈만 운영에 관한 조례 시행규칙 제3조 참조.

215) 부천시 시민 옴브즈만보수및복무에관한조례 제4조.

하다. 신청은 원칙적으로 서면으로 받고 예외적으로 구두에 의한 신청도 가능하다. 한편, 시민 옴브즈만은 고충을 접수한 때에는 특별한 사정이 없는 한 7일 이내에 조사에 착수하여야 한다. 시민 옴브즈만이 고충 등을 조사할 경우에는 시의 관련부서에 그 취지를 통보한다. 시민 옴브즈만은 고충 등의 조사를 위하여 필요가 있다고 인정할 때에는 관계인 또는 관련부서에 대하여 질문하고 현황을 청취할 수 있으며, 실제 조사를 위하여 협조를 요청할 수 있다.<sup>216)</sup>

조사 결과의 처리와 관련하여, 시민 옴브즈만은 고충 등의 조사결과 필요하다고 인정할 때에는 시에 대하여 시정 등의 조치를 권고할 수 있으며, 또한 시에 대하여 제도의 개선을 요구하기 위한 의견을 표명할 수 있다. 이러한 권고 또는 의견표명을 받은 시는 당해 권고 또는 의견표명을 받은 시는 당해 권고 또는 의견표명을 존중하여야 한다. 시민 옴브즈만이 권고 또는 의견표명을 한 때에는 시에 대하여 그 조치결과를 요구할 수 있으며, 조치결과를 요구받은 시는 15일 이내에 조치결과를 시민 옴브즈만에게 통보하여야 한다. 시민 옴브즈만은 서면통보가 있는 때에는 제15조의 규정에 의하여 고충신청인에게 지체 없이 통보하여야 한다. 시민 옴브즈만은 권고, 의견표명 또는 통보내용을 공표할 수 있다.<sup>217)</sup>

이와 같이 부천시외의 경우, 시민옴브즈만은 소속행정기관이 책임을 다하고 있는가를 조사하여 시정을 권고하고 제도개선을 위한 의견을 표명함으로써 시민의 권리와 이익을 보호하는 것을 목적으로 규정하고 있다. 그러나 이러한 적극적인 과제 설정에도 불구하고 실제 부천시 시민 옴브즈만의 운영현황에서는 고충처리적 성격의 업무 이외에 옴브즈만이 스스로 제기한 사안의 발의와 채택조사 등의 활동이나 적극적으로 시정을 감시하고 비위의 시정 등의 조치를 강구하도록 권고한 사례, 또 제도의 개선을 요구하기 위한 의견표명 등의 활동성과를 찾아볼 수 없다.

그러나 부천시의 시민 옴부즈만제도는 전국 지방자치단체 중 최초로 시도한 것으로서 나름대로의 의미를 지니고 있다. 부천시 시민 옴부즈만의 운영과정상에서 나타난 법적, 제도적 측면에서의 문제점을 간단히 살펴보면, 우선 부천시의 실제적 운영 현황과 관련하여, 2004년의 경우 총 106건이 접수되어 고충조사결과 행정행위가 정당하여 신청인에게 불가 통보한 민원이 10건, 신청요구를 전적으로 수용하

---

216) 류지태, 앞의 논문, pp. 21-23.

217) 류지태, 같은 논문, p. 23.

기가 곤란한 민원에 대하여 적극적인 고충해소 일환으로 대안제시 및 안내한 민원이 59건, 조사중 시정으로 해결한 민원이 12건, 시에 권고·의견 표명한 민원이 총 25건이며 이중 수용하여 시정하거나 제도개선한 민원이 92%인 23건이며, 시에서 수용불가 통보받은 민원이 2건이다.<sup>218)</sup> 이를 분야별로 살펴보면 건설분야가 32건으로 전체의 30.2%를 점하고 있고 다음으로 행정분야가 24.6%인 26건을 점하고 있다. 내용적인 측면에서 보면 그 대부분이 단순 민원에서 벗어나지 못하고 있다. 실례로 노래방 영업정지처분 보류 요구, 주택가 화물자동차 밤샘주차 시정 요구, 과태료 부과에 대한 이의 신청 등으로 나타나 있다. 이처럼 시민 ombudsman 제도를 운영하고 있음에도 불구하고 접수안건이나 처리 내역이 미미한 것은 민원접수 및 처리 경로의 산재, 시민 ombudsman의 행정적 독립성과 법률적 권한이 지극히 형식적이기 때문이다. 실제로 부천시의 시민 ombudsman 운영에 관한 조례 16조(권고 또는 의견표명) 2항 시민 ombudsman은 고충 등의 조사결과 필요하다고 인정할 때에는 시에 대하여 제도의 개선을 요구하기 위한 의견을 표명할 수 있다. 제17조(권고 또는 의견표명의 존중) 제16조의 규정에 의한 권고 또는 의견표명을 받은 시는 당해 권고 또는 의견표명을 존중하여야 한다 라고만 규정하고 있어 시민감사관의 권고 또는 의견표명에 대해 관련 실과에서 이를 의무적으로 수용하기 보다는 상급감사기관이나 의회의 의견, 또는 법률적 틀 안에서 이루어지는 감사의 권고안을 받아들이려는 경향이 많고 그에 의존하고 있어 실제적 측면에서의 제도개선을 유도하기 위한 조치가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 또한 제3조(사무관할제외) 시민 ombudsman은 다음 각호의 사무는 관여하지 아니한다. 3항 시민 ombudsman 사무기구 직원의 근무내용에 관한사항을 명시하고 있다. ombudsman제도의 활성화를 위해 부천시는 상위 법령과의 저촉 관계로 전문조사요원을 선임하지 못해 공무원을 파견해 시민 ombudsman의 활동을 보조하고 협력하도록 되어 있으나 이들에 대한 실제적 통제와 업무수행에 대한 권한은 부천시장이 가지고 있어 그 운영에 있어서 형식적일 수밖에 없다. 이들 보조요원은 시민 ombudsman이 시민고충 안을 처리함에 있어서 필수적인 자료와 정보를 취합하고 법률적, 행정적 자문을 받을 수 있어야 하나 부천시 소속 공무원으로써 이에 대해 소극적일 수밖에 없는 실정이다.

218) 부천시, 2004년도 고충민원 접수·처리 현황, p.1.

## 다. 부산시 시민 옴브즈만 운영 사례

부산시는 시민들의 위법한 행정처분이나 불합리한 제도로부터 시민의 권리 보호를 강화하기 위해 전국 최초로 시민고충처리위원회를 운영하고 있다. 2005년 8월 12일 열린 부산시민고충처리위원회는 시민들의 고충을 처리하기 위한 순수 민간자문기구로서 갈수록 다양해지고 갈등구조가 깊어지는 장기 미해결 민원이나 반복민원에 대한 해소와 재발 방지를 위하여 법규의 타당성, 관계법령, 제도의 합리성 등 종합적인 개선 여지를 최종 심의하여 해당부서에 시정권고 또는 개선의견을 제시하게 된다.

한편, 부산의 시민 옴브즈만의 경우 위원장을 포함한 10명의 위원을 직능별로 살펴보면 변호사가 3명이고 대학교수와 시민단체 대표가 각각 2명이며 건축사, 회계사, 사회복지사가 각 1명씩으로 각 분야별 명망이 높은 전문가로 구성되어 있다.<sup>219)</sup> 지금까지 시민들의 고충민원은 정부의 국민고충처리위원회에서 일괄 접수 처리하여 왔으나 전국에서 쏟아지는 민원을 서울에서 감당하기에는 한계가 있으며 대다수의 고충민원은 지방에 이첩되어 처리가 지연되거나 처리내용이 다소 미흡하다는 지적에 따라 지방분권을 주도적으로 추진하고 있는 부산시가 시민의 고충민원은 지역실정을 잘 아는 부산지역 위원들이 직접 처리함에 따라 보다 내실 있는 민원행정 서비스를 받게 될 것으로 예상하고 있다. 특히 이 제도는 지난 시장선거 당시 시민단체연대(부산참여자치시민연대, 부산 경실련, 부산YMCA, 부산YWCA, 부산환경운동연합, 생명의 전화, 민주언론운동 시민연합 등 7단체)의 제안사항을 부산시가 수용한 것으로 협치 행정의 좋은 사례라며 시민단체들이 반기고 있다.<sup>220)</sup>

부산시는 이 위원회의 실질적인 운영을 책임지며, ‘위원회에 접수 된 민원은 보름 이내에 위원회 상정여부를 검토하여 민원인에게 통지하게 되고, 위원회는 상정된 민원은 60일 이내에 처리하여야 하며 1회에 한하여 30일간 연장할 수 있도록

---

219) 옴브즈만의 주요 인적 구성을 보면, 부산시는 2005년 5월 12일 위원장에 변호사를 위촉하고 부산시와 시 의회, 그리고 시민단체가 추천한 각 3명의 분야별 외부 전문가 9명을 본 위원회 위원으로 위촉하였다.

220) <http://www.busan.go.kr> 참조.

규정하고 있다'고 밝혔다. 또한 심의대상 민원은 위원회에 별도로 접수되는 민원과 300명 이상이 연명으로 제기한 집단민원 중 해 주지 않은 민원에 대하여는 민원인 대표의 신청을 받아 최종심의 절차를 거쳐 처리 하여, 지역갈등을 해결하고 지역통합과 보다 성숙한 시민사회를 만드는 디딤돌이 될 것을 기대하면서 시 감사실에서는 당분간 위원회 운영이 활성화 될 수 있도록 홍보를 더욱 강화해 나갈 계획인 것으로 알려지고 있다. 221)

## 라. 광주광역시 시민감사관제 운영 사례

광주광역시에서 운영하고 있는 유사 옴부즈만 제도로 시민감사관제가 있다. 2003년 행정자치부에서 부패방지 대책의 일환으로 전국 16개 광역시·도에 지침을 주어 자율적으로 시행하도록 한 제도로써 2003년 자체 방침을 만들어 15명의 감사관을 위촉해 운영해 오고 있다.

감사관의 임명은 5개 자치구당 2명을 추천 토록하고, 시민단체협의회에서 5명을 추천받아 시장이 임명하며, 그 임기는 2년으로 되어있다.

시민감사관의 임무로 첫째, 지방자치법 제13조의 4(주민의 감사청구)규정에 의하여 시장에게 청구된 주민감사 청구에 대한 감사와 10인 이상의 다수인 민원 및 사회·직능단체에서 요구하는 감사 등 다수인 민원 등의 감사 참여, 둘째, 시정발전을 위한 의견수렴 및 건의 활동, 셋째, 위법·부당한 행정처분, 공무원의 비리, 부조리, 불친절 행위, 부작위로 인한 시민권익침해행위 등 각종 비위 제보 활동으로 정해 놓고 있다.

광주광역시는 2003년 3월 10일 15명의 감사관을 위촉했고, 2004년 7월 2일 시민감사관제 활성화 대책의 일환으로 15명의 감사관을 추가로 위촉했고, 2005년 3월 22일에는 2차 활성화 대책으로 2회의 정례회의를 4회로 확대하고, 전문분야별 소그룹 구성 운영을 결정해 3개분과 전문 그룹을 구성키로 했다.

시민감사관제의 운영 실적으로 보면 2004년에는 행정자치부 정부합동감사에 2명 참여, 동구, 서구, 광산구 종합감사에 각 2명씩 6명 참여 등 총 4회의 감사에 8

---

221) 참고로, 부산시의 지난해 300명 이상 연명으로 제출된 집단민원은 70여건으로 1000명 이상이 28건, 500~1000명 이하는 20건, 300~500명이 22건이다.

명이 참여한 것이 전부이다. 2005년 11월 현재는 정례회의 2회와 소그룹회의 4회 등 총 6회의 회의를 개최했다.

그 구체적인 내용을 살펴보면 2004년과 2005년에는 10인 이상의 집단 민원이 1건도 없어서 이에 대한 감사 참여는 전무했으며, 정례회의와 소그룹회의는 주로 현장 방문과 현장에서의 질의 응답형태로 이루어졌다. 구체적인 운영사례를 살펴보면 다음과 같다.

2005년 6월에 개최한 2/4분기 정례회의를 보면 총 30명의 감사관 중 16명이 참석했고, “시민감사관에게 당면현안업무 설명 및 동복취수장에 대한 현지 견학을 통하여 시정을 알리고 긍정적으로 이해시키는데 기여”<sup>222)</sup>한다는 취지로 시민감사관 동향 등 감사관실 현안업무보고를 위해 동복 취수장에서 개최했다. 현장 설명 후 질의 응답과정에서는 체계적 물관리를 위한 기술직 보강, 노후수도관 교체, 수원지 준설계획 수립을 통한 비상시 수돗물 생산에 만전을 기할 것 등, 일반적인 정책 건의와 질의가 이루어졌다.

9월에 개최된 소그룹 회의는 7명의 시민감사관이 참여해 김대중 컨벤션센터 현지방문 및 문화정책실, 관광체육국, 경제통상국 분야 업무보고 후 질의 및 건의로 이루어졌다. 이날 회의에서는 문화수도 활성화 대책, 관광 자원의 전국화를 통한 광주의 위상제고, 대기업 유치 및 산학연 컨소시엄 활성화 등 몇가지 건의가 있었다.

아울러 2003년 3월 제도 시행이후 지금까지의 실적을 보면 민원접수 16건, 자체 건의 22건이 이루어졌는데, 실질적인 다수민원에 대한 감사 참여와 각종 비위 활동 제보는 전무한 실정이다.

이처럼 광주광역시의 시민감사관제는 정례회의와 소그룹회의를 개최해 실국별 업무보고와 질의 및 건의로 이루어지고 있어 당초 설립취지와는 부합되지 못한 측면이 많다. 그 문제점을 보다 구체적으로 살펴보면 첫째, 시민감사관제는 초보적이거나 시민형 옴브즈만 형태로 출발했음에도 불구하고 그와는 전혀 별개의 활동을 하고 있다는 것이다. 시민의 권익을 보호하고 잘못된 행정행위 또는 정책결정으로 인한 시민의 피해를 예방하거나 이를 시정하기 위한 실적이 전무하다. 그 이유는 업무보고 및 정보의 공유가 전문화되고 있지 못하기 때문이다. 현재 진행되고 있는

---

222) 광주광역시 감사관실, 시민감사관 회의 결과보고서, 2005.

각 실국별 업무보고 수준은 광주광역시청 홈페이지 자료실에 공개되어 있는 업무 계획서 수준으로 해당 정보에 대한 깊이가 일반적이어서 이를 통해 시정에 대한 적극적인 의견 제시를 한다는 것이 쉽지 않은 형편이다. 시민 생활과 직접적으로 결부된 사안에 대해서는 보다 구체화하여 이를 심도 있게 논의해 이에 대한 문제점과 대안을 검토할 수 있는 충분한 시간적 여유와 정보의 사전 공유가 이루어질 필요가 있다.

둘째, 감사관의 인적 구성의 문제이다. 현재 30명의 감사관중 절반인 15명이 전직 공무원 출신이거나 관변단체의 대표로 구성되어 있어, 위에서 제기한 바와 같이 공직자들의 비위 행위나, 위법, 부당한 행정처분에 대한 제보나 의견 제시가 전혀 이루어지지 않고 있다. 뿐만 아니라 3개 분과로 소그룹을 구성하였으나 이는 행정편의적 측면에서 이루어지고 있을 뿐 전문화되어 있지 못해 그에 상응한 성과를 내지 못하고 있다. 실례로 2003년 이후 2005년 10월까지 시민감사관들이 시정 발전을 위해 제시한 22건의 건의 사항을 보면, 도로표지판 명칭 변경 요구, 도로 등 사회 간접자본의 조기 착공 및 완공요구, 광주천 건천화 방지와 생태환경 복원사업 요청, 시외버스 회차지 변경 요구 등이 전부이다. 이같은 내용은 이미 언론을 통해 보도되었거나 의회에서 문제 제기되어 이에 대한 검토를 완료하였거나 추진 중인 사안들이다.

셋째, 감사관의 시정에 대한 관심과 참여율 문제이다. 지금까지 참여율을 보면 소그룹회의는 60~70%이지만 정례회의는 50%대에 그치고 있다. 이는 무엇보다도 회의 시간이 오전 10시에서 2시 사이에 이루어지고 있는 것에서 비롯되고 있으며, 실국별 업무 보고가 당일에 이루어진데서 기인하고 있다. 시민감사관 모두는 자체적으로 직업을 가지고 있어 일과 시간 내에 회의를 참여한다는 것이 쉽지 않을 뿐만 아니라 현장에서 보고되는 업무에 대해 사전에 충분한 검토가 없는 상황에서 전문적인 시정발전 대안을 제시하거나 시정을 요구할 수 있는 조건이 안된다는 것이다.

넷째, 단체장을 비롯한 관계 공무원의 인식이 미흡하다는 것이다. 시민감사관이 활동하고 있음에도 불구하고 이를 보조하거나 지원해주는 인력이나 기구가 전무하고, 감사관실 소관업무라는 것만으로 회의 및 일정을 감사관실에서 정해주는 정도이다. 아울러 시민감사관제도 자체에 대해서도 그 필요성을 인식하지 못함으로 인

해 감사관의 의견제시 및 건의에 대해 형식적으로 대하고 있으며, 타시도에서 시행하고 있고 상위 기관의 지침이 있었기 때문에 시행하고 있는 수준이다.

이와 같은 문제는 비단 광주광역시만의 문제가 아니라 현재 시민감사관제 또는 유사한 제도를 운영하고 있는 모든 지방자치단체에서 공통적으로 제기되고 있는 사안이다.

## 2. 지방행정 ombudsman의 문제점

현재 각 지방자치단체에서 시민 ombudsman의 형태로 운영되고 있는 ombudsman과 유사한 여러 제도들을 검토해 보았는데, 서울특별시의 시민감사관제도나 부천시의 시민 ombudsman의 형태는 그 위상에 있어서 고전적인 ombudsman을 지방화한 모습과 유사하지만, 활동 과제는 훨씬 협소하고 왜곡된 형태라고 할 수 있었다. 특히 서울특별시의 시민감사관은 ‘서울특별시 시민감사관 운영 및 주민감사청구에 관한 조례’(2000.05.20 조례 제3740호 제정, 2002.07.15 조례 제4018호 개정)에 따라 행정기관의 위법, 부당한 행정처분 등으로 침해된 시민의 권익을 구현하고, 시정을 감시하는 제도로 지방자치법에 근거한 기초자치단체들에 대한 주민감사청구와 시의 권한사항에 대한 시민의 감사청구 및 고충민원에 대한 감사(조사)의 청구를 다루도록 규정하고 있다. 따라서 고전적 ombudsman 과제와는 거리가 멀다고 볼 수 있다. 이에 비해 부천시의 경우 소속행정기관이 책임을 다하고 있는가를 조사하여 시정을 권고하고 제도개선을 위한 의견을 표명함으로써 ombudsman이 시민의 권리와 이익을 보호하는 것을 목적으로 규정하고 있으며, 특히 ombudsman의 권한에 있어서 ‘시민이 시와 소속기관, 시로부터 권한을 위임받은 법인·단체·기관이 행한 행위로 고충을 제출한 사항에 대한 조사 및 처리’와 ‘스스로의 발의에 의한 사안의 채택조사 및 집단민원의 중재, 조정’, ‘시정을 감시하고 비위의 시정 등의 조치를 강구하도록 권고’, ‘제도의 개선을 요구하기 위한 의견표명’, ‘권고, 의견표명 등의 내용공표’ 등의 직무를 담당하도록 규정하고 있다.

그러나 이러한 적극적인 권한과 과제의 설정에도 불구하고 실제 부천시 시민 ombudsman의 운영현황에서는 고충처리적 성격의 업무 이외에 ombudsman이 스스로 제기한 사안의 발의와 채택조사 등의 활동이나 적극적으로 시정을 감시하고, 비위 시정



등의 조치를 강구하도록 권고한 사례, 또한 제도의 개선을 요구하기 위한 의견표명 등의 활동성과를 찾아볼 수 없었다. 결국 현재의 지방자치단체가 유사한 제도로 실시하고 있는 시민 옴브즈만의 과제는 실제로는 중앙정부 차원의 국민고충처리위원회 성격의 수동적인 업무처리 체계로부터 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이는 궁극적으로 옴브즈만의 형태 또는 활동 과제에 대한 소극적이고 제한적인 인식에서 비롯된다고 할 수 있다. 달리 말한다면, 시민 옴브즈만의 활동을 행정집행자인 자치단체의 입장에서 효율성, 즉 ‘효율적인 민원처리’의 수단으로 설정함으로써 주민의 입장에서 자치행정의 투명성과 공정성에 대한 객관적인 모니터링의 과제를 포기해버린 점에 그 주된 원인이 있다고 볼 수 있다. 이러한 문제점들을 보다 세분화 시켜서 살펴보면 다음과 같다.

## 가. 옴브즈만 본래의 기능상 문제

옴브즈만의 본질적 기능 가운데 하나는 제도가 시민위주의 성향을 지향하는 것이다. 이를 위해서는 그 전제조건으로 기구 구성상의 독립성이 요구되고, 옴브즈만의 임명 등에 있어서 엄격한 정치적 중립성 등이 요구되고 있다. 그런데 현실적으로 시행되고 있는 대부분 자치단체의 고충처리위원회는 기본적으로 집행부에 소속된 위원회 형태를 띠고 있다. 전임제를 채택하고 있는 부천시의 경우에는 옴브즈만에 대한 권한부여를 위해 시장 직속으로 설치하려 했으나 현행 지방자치법 하에서 모든 공무원은 행정부시장에 소속되게 되어 있으므로 부시장 직속으로 조례를 변경한 바 있다.

한국의 지방정부 구조가 강력한 집행부 중심의 기관 분립형으로 되어있기 때문에 옴브즈만의 설치가 집행부로 귀속되는 것이 현실적인 대안이라고 주장하고 있다. 그리고 이론적으로도 의회형과 행정부형이 본질적으로 차이를 보유하는 것도 아닌 것이다. 그러나 지방행정에 있어서도 구제기관들이 현재와 같이 집행부의 한 부서 형태를 띠게 되고, 고충처리담당관이 행정부시장 소속으로 편제된다면, 시민위주의 성향은 반감될 것이 분명하고 또 옴브즈만이 업무처리에 필요한 권한을 확보할 수 있을지 의문시 된다. 현행 지방행정 옴브즈만의 이와 같은 형태가 옴브즈만의 본질에 합당하다고 보기는 어려울 것이다. 즉, 권익구제기관이 보유해야 할

시민위주의 성향과 기관으로서의 독립성이 상실되게 되면 사실상 권익구제기관으로서의 기능을 수행하지 못하게 된다는 것은 자명한 일이다.

지방자치단체의 고충처리위원회가 필요로 하는 독립성과 시민위주의 성향을 반감시키는 또 다른 요인은 바로 감사실 혹은 소속자치단체의 옴브즈만 지원부서 관료들에 대한 의존성향에 있다. 그 결과 서로 아는 사람들끼리의 관계에서 소위 자기 식구들(공무원들)에 대한 사건의 조사를 담당·진행하게 된다. 물론 조사 이후 최종판결은 고충처리위원회(옴브즈만평결)에 의해 내려지겠지만, 그렇다고 하더라도 위원들이 의존하는 사건의 개요와 관련 자료가 감사실 혹은 해당 부서 관료들에 의해 작성된다는데 문제가 있다. 더구나 옴브즈만들도 집행부서의 사정을 충분히 감안해서 판단해 주고 있는 실정에서 지방행정 옴브즈만이 그 본래의 성향을 드러내기에는 많은 한계점을 드러낼 수밖에 없는 것이다. 옴브즈만을 전임제 상근직으로 선발하려 하는 경우에도 여전히 여러 가지 문제가 있다.

## 나. 권한상의 문제

옴브즈만의 권한과 관련하여, 특히 문제가 되는 것은 자료요구 및 조사권에 관한 것이라고 할 수 있다. 옴브즈만이 독자적인 관점에서 자료조사와 사건의 분석을 담당할 공무원을 확보하지 못하고 있는 것 외에, 각 지방정부 내에 설치되어 있는 고충처리위원회는 자료수집과 조사를 위해 권한을 충분히 확보하지 못하고 있다. 이에 관한 규정을 조례에 포함시키지 않은 채 단순한 협조사항으로 간주하고 있는 지방자치단체도 존재하고 있는 것이 현실이다. 안양시의 경우는 ‘안양시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례’ 제12조(조사의 방법)에서 ‘관계부서에 대한 설명요구 또는 관계자료 제출요구’를 가능한 것으로 규정하고 있다. 그러나 안양시 처럼 자료조사와 조사권한에 관한 조례를 보유하고 있는 경우라고 할지라도 기초 지방자치단체의 관할범위를 초월하여 타 자치단체 혹은 상급지방자치단체, 중앙 정부에 관련된 사안에 대하여는 아무런 대책을 갖지 않고 있는 실정이다. 자치단체의 재량권을 초월하는 사안<sup>223)</sup>이 많고, 이에 대해 적절한 조치를 취할 수 없는 실정

---

223) 지방자치단체가 보유하는 자치사무의 비율이 작다는 것은 그만큼 자치단체의 권한을 초월하는 시민을 많게 하는 직접적인 요인으로 작용한다.

은 곧 기초자치단체가 옴브즈만을 운영하기에는 역부족이라는 무력감을 낳는다. 중앙정부 차원에서 일견 광역자치단체를 중심으로 하는 옴브즈만의 운영을 기대하는 것은 이러한 문제의식에서 나온 결과라고 본다.

그러나 광역자치단체를 중심으로 하는 고충처리위원회의 운영은 기초자치단체와 동일한 문제를 안고 있기 때문에 최적의 해결방안은 될 수 없다. 광역자치단체의 경우는 더구나 제기된 민원의 처리기간에 있어서 기초자치단체 보다 장시간을 소요하게 되기 때문에 또 다른 문제를 발생시킨다. 관할범위의 한계를 여전히 내재시킨 채, 민원인들이 고충으로 제기한 문제가 다시 고충으로 되는 처리기간의 문제를 발생시킬 소지가 크다. 이를 해결하기 위해서는 기본적으로 자치단체에 대한 권한과 재량권의 이양을 한층 가속화시키는 것이 전제되지 않으면 안 될 것이다. 그리고 제도적으로, 기초자치단체의 관할범위를 초월하는 사안에 대하여는 국가차원의 고충처리위원회로 사안을 이관시켜 처리하게 하는 방안이 검토되어야 할 것이나 이러한 방안이 전혀 고려되지 않고 있다.

## 다. 언론과 선거를 통한 영향력 행사의 문제

옴브즈만은 직접적인 집행력을 결하고 있다는 점에서 소위 ‘물지 못하는 개’로 비유되기도 한다. 행정이나 재판에 관한 부당한 사례를 직접 시정할 법적 권한을 보유하고 있지 못한 측면을 그대로 반영하고 있다.<sup>224)</sup> 옴브즈만제도는 본질적으로 언론과 선거라는 간접적이고 유연한 수단에 의존하게 된다. 역으로 말하면, 옴브즈만제도가 간접적이고 유연하며 궁극적인 영향력을 행사할 수 있기 위해서는 언론과 선거를 중요한 수단으로 활용하지 않으면 안 된다. 그러나 현재 고충처리위원회를 운영하고 있는 대부분의 자치단체들은 이 점을 간과하고 있다. 시민들의 인식이 부족함으로써 활용이 저조하고, 제기되는 사안이 자치단체 내부의 문제이기 때문에 언론을 활용할 성격이 적다는 것이 그 이유이다. 아직은 자치단체가 위계질서적 행정관념이나 문화가 그대로 남아 있어서 위원회의 권고사항을 대부분 수용하고 있기 때문에 언론의 활용을 제도화하는 방안에 대해 소홀한 것으로 판단된다. 아울

---

224) Notorn, Alan, *International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies* (Aldershot: Edward Elgar, 1994), pp. 372.

러, 현재 각 자치단체의 시민고충처리위원회가 내포하고 있는 문제점은 시민과 관련된 업무담당자들이 옴브즈만의 본질을 이해하기 보다는 여론의 모니터를 위한 장치 내지는 여타의 부서에 병설된 민원처리 부서 정도로 이해하고 있는 것이다. 또한 옴브즈만의 도입을 위한 모델과 운영지식의 부족도 문제이다. 이와 관련하여 부천시의 경우는 이를 극복하기 위해 스웨덴과 일본을 방문한 후 일본 가와사키 사례를 참고로 하여 고충처리제도를 도입하기도 하였다. 각 자치단체가 자체적으로 학습, 연구하면서 제도에 대한 도입을 시도하기 때문에 비용과 시간이 많이 소요되고, 또한 업무 처리 역시 획일적이고 비현실적인 요소를 내포하고 있다.

한편, 조직운영의 효율성과 관련해 볼 때, 특히 문제가 되는 것은 비상임위원회 제도이다. 현재 이 제도는 회의시간 조정의 곤란과 내용적 심도 부족 등으로 인해 신속성을 확보하기 어렵고, 그 결과 민원인들이 고충으로 제기한 것이 다시 고충으로 되는 사례가 발생하고 있다. 기초자치단체의 경우 대략 업무처리에 소요되는 시간은 30일 정도이며, 중앙 정부 차원에서의 국민고충처리위원회의 경우 업무처리 기간은 약 50일 정도가 소요되고 있다.<sup>225)</sup>

## 라. 유사 옴브즈만제도의 실효성 문제

### (1) 민원후견인<sup>226)</sup>제도

민원후견인제도는 행정권의 남용이나 불량행정이 야기되지 않도록 하면서 민원인이 두 번 이상 행정기관을 방문하지 않도록 모든 민원을 1차 접수기관에서 필요한 절차를 이행하여 책임지고 종결 처리하는 제도를 말하는데, 동 제도는 지방자치단위에서 옴브즈만을 시행하고 있는 자치단체 가운데 충청북도가 시행한 이래 현재 전국적으로 확대·실시되고 있는 제도이다. 충청북도의 경우 민원후견인이 될 수 있는 자를 도 및 시·군청 소속 공무원으로 하고 있는 점에서 해당 자치단체 소속

225) 이종수, 앞의 논문, pp. 243-244.

226) 여기서 후견인이라고 하는 것은 민원인이 민원을 제출하면, 그 민원이 종결처리 될 때까지 민원 처리상황을 독촉, 지원, 감독하는 자를 말하는데, 후견인 지정대상 민원으로 동일기관 내 여러 부서, 상하 기관 간, 유관기관 등에 관련된 민원으로 하고 있으며, 처리기간 7일 이내 또는 관련부서가 1개 부서인 민원은 제외된다.

공무원으로 정하고 있다.

후견인의 업무는 민원이 접수되면 민원서류의 처리상황을 독촉, 감독, 지원하며 처리상황을 기록·유지한 후 완결된 민원을 민원처리 주관부서로 제출하고 있다. 또한 후견인은 민원처리 과정에서의 민원인 불편발생 여부와 위법, 부당사항 발생여부에 대한 확인, 독촉 및 관련조치 기능도 하고 있다. 한편, 의왕시의 경우도 2004년부터 민원처리시간이 10일 이상이고 절차가 복잡한 민원을 대상으로 담당공무원을 지정해 민원을 처리해주는 ‘민원후견인제(民願後見人制)’를 시행하고 있다. 주요 해당 민원은 공장 신설, 주택건설 사업계획 승인, 청소년 수련시설 설치, 법인묘지 허가, 석유판매업 등록, 골재채취허가 등 처리절차가 복잡하고 시일이 많이 걸리는 20개 항목이다.<sup>227)</sup> 이와 같은 후견인제도의 문제점을 보면, 우선 후견인제도는 민원인으로부터 접수되는 처리기한 7일 이상의 복합민원에 관하여 사전에 민원 목적 달성을 위한 독촉, 감독, 지원을 한다는 점에서 옴브즈만과 비슷한 기능을 갖고 있다. 그러나 위 제도는 도, 시·군청 소속공무원이 후견인이 되는 제도로 민원처리의 절차에 대하여 독촉, 감독, 지원하는 제도로서 특히 문제가 되는 것은 후견인의 태도에 따라서 업무의 운영성과가 좌우된다는 것이다. 즉 행정기관의 자의적 제도라는 점에서 특히 업무의 독립성이 문제시 되며, 후견인의 자의적 태도에 따라서 만족도가 결정되는 점에 있어 독립된 별개의 기관의 지위와 위치에서 시민의 불평, 불만, 고충을 해결해 주는 옴브즈만과는 근본적으로 차이가 있음을 알 수 있다.

## (2) 행정심판제도

행정심판(行政審判)은 원칙적으로 직근 상급행정기관이 재결청이 된다는 점에서 처분을 내린 행정기관 스스로가 재심사를 하도록 하는 이의신청(異議申請)과 구별되며, 법적 기속력(羈束力)에 있어서 청원이나 진정 등과 구별된다. 행정심판은 행정심판법에 따라 행정청의 위법·부당한 처분 또는 부작위에 대하여는 널리 제기될 수 있으며(행정심판법 1조), 행정심판의 종류로는 취소심판, 무효 등 확인심판, 의무이행심판의 3가지가 인정된다. 여기서 행정심판이라고 함은 행정청의 위법·부당한 처분 기타 공권력의 행사, 불행사 등으로 인하여 권리와 이익을 침해당한 자가 그 구제를 위해 행정청에 시정을 요구하고 행정청에서 이를 심판하는 쟁송절차를

227) 『조선일보』, 2004년 3월 21일.

말한다. 이러한 행정심판은 넓은 의미에서는 분쟁을 전제로 이를 사후적으로 해결하기 위한 것뿐만 아니라, 그 외에 행정작용을 신중하게 하기 위하여 행정청에서 행하는 사전절차로서의 행정절차도 포함하는 개념으로 파악하는 경우도 있으나 통상 행정심판은 언급한 바와 같이 행정상의 위법 부당한 처분, 공권력의 행사, 불행사 등으로 인하여 권리와 이익을 침해당한 자가 그 구제를 위하여 행정청에 시정을 요구하고 행정청에서 심판하는 쟁송절차라는 요건을 갖춘 좁은 의미의 개념을 말하며, 행정심판법상의 ‘행정심판’이라는 용어도 이러한 좁은 의미로 사용되고 있다.

이러한 행정심판은 개별 법률에 따라 이의신청, 심사청구, 심판청구, 불복신청, 소원 등 여러 가지 다양한 명칭으로 사용되고 있다. 이와 같은 개념과 목적을 지닌 행정심판은 구체적 기능에 있어서 사법·보완적 기능을 통해 국민의 권익구제를 도모하고자 한다. 특히 행정상의 문제는 그 분야가 다양하고 내용이 복잡하여 이를 해결하기 위해서는 고도의 전문적인 지식이 요구될 뿐 아니라 문제해결이 신속, 정확하게 이루어져야 행정능률을 기대할 수 있다. 그런데, 법원의 경우는 행정에 관한 전문성, 기술성을 기대하기 어려울 뿐만 아니라 사법절차를 거치는 동안 많은 시간과 비용이 소요되어 결과적으로 국민의 권익구제에 소홀하게 되는 점도 적지 아니한 바, 행정심판은 행정기관의 전문적인 지식을 활용하여 단시일 안에 비용이 들지 않고 행정상의 문제를 해결함으로써 법원의 부담을 경감시킴과 동시에 국민 권익구제를 도모함을 그 구체적인 목적으로 하고 있다. 또한 행정심판은 행정의 자율적 통제기능도 도모하고 있는데, 행정상의 문제가 법원에 의하여 다루어지기 전에 처분청 또는 그 상급 감독청으로 하여금 스스로 시정할 수 있는 기회를 줄 수 있다면 행정의 적법성 및 합목적성을 실현하고 행정능률을 높이는데 도움이 될 것이다. 행정심판은 행정기관의 자기통제를 통해 법원으로부터 행정의 자율성을 확보하고자 한다. 동 제도의 법적 성질은 법을 해석·적용하는 판단작용으로서 재판에 준하는 성질을 가지는 한편 일종의 행정작용으로서 법률관계를 확정시키는 행정처분의 성질도 가진다. 그러나 행정심판이 행정소송의 전심절차로서 사법절차가 준용되기는 하지만 이 점만 가지고서는 행정심판이 재판과 같다고 할 수는 없다. 오히려 행정심판은 행정청이 행정작용으로 행하는 것인 만큼 행정처분으로서의 성질이 강하다.

이 같은 행정심판제도의 권익구제제도로서의 한계를 살펴보면, 행정기관의 행위로 인하여 국민의 권익을 침해받거나 그 침해가 우려되는 경우 이를 조사하여 시정조치를 행하는 옴브즈만제도는 행정부에 대한 의회와 법원의 통제 미흡을 보완하여, 국민의 고충을 신속, 간편하게 해결하기 위한 제도인 것은 분명하다. 그러나 행정심판 제도는 기본적으로 당사자의 발의에 의하여 절차가 개시된다. 또한 행정심판법은 법률상 이익이 있는 자만이 재송을 제기할 수 있다. 특히 행정심판은 본래의 옴브즈만이 독립된 기관이 이를 독자적인 권한을 갖고 문제를 처리하지만, 행정심판은 독립적이라기 보다는 오히려 행정기관에 종속되어 그 업무 역시 행정기관 내부에서 담당하는 것이 현실이다. 이와 같은 점에서 볼 때, 옴브즈만제도는 업무의 독자성 등이 담보되지만 행정심판의 경우는 옴브즈만과 유사한 기능을 수행하고는 있으나 실제 옴브즈만제도 자체가 지니고 있는 독립적인 고유권한을 가지고 있지 않다. 또한 자치단체 내에 소속되어 있기에 행정심판은 해당 민원의 인용 비율이 낮을 수밖에 없다. 다시 말하면, 행정심판은 업무처리의 공정성이 크게 저해되고 있다는 것을 알 수 있다.

### (3) 청원 · 진정제도

모든 국민은 법률이 정하는바에 의하여 국가기관에 청원(請願)할 권리를 가진다. 국가는 청원에 대하여 심사할 의무가 있으며<sup>228)</sup>, 청원법은 청원을 받은 행정기관에게 심사처리 의무와 통지 의무를 부과하고 있다. 이처럼 청원이나 진정은 행정권에 대하여 자기반성을 촉구하고 행정처분의 취소, 변경을 구함을 목적으로 한다는 점에서 공통된다. 이러한 헌법정신을 이어 받아 지방자치법은 주민의 경우에는 지방의회에 청원할 수 있음을 규정하고 있다.<sup>229)</sup> 이러한 규정에 따를 때 청원은 다음과 같은 성격을 지닌 것으로 볼 수 있다.

첫째, 청원은 주민의 권리이익이 침해된 경우뿐만 아니라 법령의 제정, 개정이나 제도의 개선 등에 대한 희망의 표시로도 할 수 있다.

둘째, 청원은 누구든지 어떠한 기관, 즉 국가의 모든 기관 내지 지방자치단체에

---

228) 헌법 제 26조 참조.

229) 지방자치법 제65조 내지 68조, 동법 시행령 제22조 내지 24조 참조.

대해서도 기간의 제한 없이 어떠한 사항에 제한을 받지 않고 제기할 수 있는 것이다. 또한 청원은 심사절차, 제정형식, 통지형식 또는 판정 내용에 대하여 법적 구속력이 없고 청원에 대한 통지행위는 불가쟁력, 불가변력이 발생하지 않는다. 한편, 진정은 법정의 형식과 절차에 의하지 아니하고, 행정청에 대하여 어떤 희망을 진술하는 행위로서 사실행위에 불과하다. 한편, 청원의 구체적인 절차 및 내용을 보면, 지방의회에 청원을 하고자 하는 자는 지방의회 의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하여야 하며, 청원서에는 청원자의 성명 및 주소를 기재하고 서명, 날인하여야 한다. 그리고 재판에 간섭하거나 법령에 위배되는 내용의 청원은 이를 수리하지 아니한다. 지방의회 의장은 청원서를 접수한 때에는 이를 소관위원회회 또는 본회의에 회부하여 심사를 하게 된다. 한편 청원을 소개한 의원은 소관위원회회 또는 본회의의 요구가 있을 때는 청원의 취지를 설명해야 한다. 위원회가 청원을 심사하여 본회의에 부의할 필요가 없다고 결정한 때에는 그 처리결과를 의장에게 보고하고, 의장은 청원인에게 이를 통지해야 한다. 지방의회가 채택한 청원으로서 그 지방자치단체의 장이 처리함이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 이송하며, 지방자치단체의 장은 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체없이 지방의회에 보고해야 한다.<sup>230)</sup>

청원이 채택되면, 대부분이 집행기관으로 이송되어 처리하게 한 후 의회로 지체없이 처리결과를 보고하도록 되어 있다. 따라서 청원사항의 사무를 주관하는 집행기관의 관련 공무원이 심사단계에서부터 회의에 참석하여 청원심사를 위한 의원의 질의에 대하여 청원을 소개한 의원과 함께 참고인 자격으로 답변하여 효율적인 민원인의 고충처리를 수행하고 있다.

이와 같은 청원 및 진정제도의 문제점을 지적해 보면, 우선 청원은 주민이 직접 의회에 제출할 수 없으며, 반드시 지방의회회원의 소개를 요한다. 또한 청원의 처리는 지방의회 의안으로 채택, 의회의 의결을 거쳐 집행기관으로 이송 처리를 하고, 그 결과를 통보받는데 옴브즈만은 행정기관을 조사 후 권고 또는 시정하는 점에서 문제점을 발견할 수 있다. 한편, 옴브즈만은 청구에 있어서 특별한 요건 없이 구두나 문서 등을 통하여 할 수 있으나 청원은 특별한 요건을 갖추어야 한다는 점에서 매우 절차가 번거롭다.

---

230) 천병태, 『지방자치법』(서울: 삼영사, 1998), pp. 119-120.



#### (4) 주민감사청구제도

현재 지방자치법에는 주민의 감사청구제도가 규정되어 있기 때문에 지방자치단체 주민들이 지방자치단체의 행정에 불만이 있는 경우에는 감사청구제도를 통하여 민원을 해소할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어 있다. 즉, 지방자치법 제13조의 규정을 보면, ‘주민의 감사청구’에 관한 규정을 두어 ‘지방자치단체의 20세 이상의 주민은 20세 이상 주민총수의 50분의 1 범위 안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 20세 이상의 주민 수 이상의 연서로서 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시·군·구에 있어서는 시·도시장에게 당해 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에는 감사를 청구할 수 있다.’ 규정하고 있다. 이와 관련하여 지방자치법은 주민감사청구제의 대상, 처리 기한, 서면통지의무, 시정조치 요구권, 보고의무 등을 규정하고 있다.

한편, 국민의 행정참여와 지역행정 감시기능 강화를 위해 1999년에 도입된 동체도는 까다로운 절차와 법적 제약으로 유명무실해진 것으로 드러나고 있다. 언급한 바와 같이 지방자치법 13조 규정에 따라 20세 이상 주민의 50분의 1 내에서 주민 연서로 상부기관에 자치단체 행정에 대한 감사를 청구하도록 했지만, 각 지방자치단체에선 조례로 ‘법을 위반하거나 공익을 현저하게 저해하는 경우’가 아니면 청구조차 어렵게 규정하는 등 조직 감싸기로 일관하고 있다는 것이 주민들의 지적이다. 실제로 2004년 12월 말을 기준으로 하여 최근 4년여 동안 전국적으로 주민감사청구 건수는 43건에 불과하고, 그 중 42%(18건)는 청구요건 미비 등 이유로 각하되어 시행조차 되지 않았다고 한다.<sup>231)</sup> 그러나 일본의 경우에는 단 1명의 주민도 감사를 청구할 수 있고 독립적 감사위원회가 나서고 있다. 그러나 한국의 경우는 감사와 관련된 발의 자체부터 어렵게 해놓고 있다는 것은 지방자치단체의 원활한 주민감사청구제도 가동을 통한 ‘클린행정’ 의지가 미약한 것으로 볼 수

231) 특히 울산시의 경우 동구주민회가 동구청 예산집행에 대한 감사를 청구했지만 ‘구체성 부족’을 이유로 각하되었고, 경상북도는 시·군에 따라 최고 500명 이상의 동의를 규정해 2005년의 경우 그 청구가 한 건도 없는 실정이다. 지자체 행정에 큰 문제가 발견되더라도 주민 수백 명의 동의를 받아 시·도에 감사를 청구해야 한다는 건 비현실적인 주문이다. 『세계일보』, 2005년 4월 6일자 참조.

밖에 없다. 이에 따라 현재 유명무실하다고 밖에 볼 수 없는 주민감사청구제도의 근본적인 개선 대책이 요구되고 있다.

## 제5장 한국 지방행정 옴브즈만제도의 활성화 방안

### 제1절 옴브즈만 활동 및 조직운영의 측면

#### 1. 업무의 독립성 확보

지방행정 옴브즈만의 성공적 운영을 위해 가장 중요한 요소는 옴브즈만의 업무가 독립적이고 불편부당(不偏不黨)해야 한다고 본다. 옴브즈만의 본래 임무는 민원과 관련된 행정처분을 객관적인 입장에서 불편부당하게 조사하는 것이다. 옴브즈만은 민원인의 이익대변자도 아니며 행정기관의 행위를 방어해주는 사람도 아니다. 옴브즈만은 사건 양당사자의 의견을 듣고 누가 옳고 그른지를 판단해주는 엄격한 중립성과 독립성이 요구되는 기관이다. 옴브즈만이 외부로부터 아무런 영향을 받지 않고 두려움과 편견 없이 사실관계를 확인하고 시정·권고 할 수 있기 위해서는 강한 독립성이 요구되며 이같은 업무의 독립성을 확보할 때 불편부당하게 행동할 수 있을 것이다. 따라서 독립성이란 옴브즈만의 존재이유(raison detre)의 한 부분이라고 할 수 있으며, 옴브즈만이 다른 민원처리제도와 구별되는 것도 바로 독립적인 민원조사 권한을 가지고 있다는 점에 있다.

1993년 영국 옴브즈만협회에서 옴브즈만이라는 명칭의 사용과 관련하여 독립성(independence)에 대해 정한 엄격한 요건이 있다.<sup>232)</sup> 즉, 옴브즈만이 민원을 조사하고 결정을 내리는 것이 옴브즈만의 신분을 유지하는 것에 의해 영향을 받아서는

---

232) Roy Gregory, "Building An Ombudsman Scheme," Linda C. Rief(Ed), *The international ombudsman anthology* (Edmonton, Canada: International ombudsman Institute, 1999), pp. 132-133.

아니된다는 것이다. 옴부즈만의 임기와 정년도 미리 정해져 있어야 되며, 옴부즈만의 임명권자가 마음대로 하게 해서는 안된다고 본다. 특히 옴부즈만의 임기 중에는 특별한 과실이 없는 한 함부로 해임할 수 있게 해서는 안된다. 업무영역에 있어서도 옴부즈만은 신청민원이 자기관할에 있는지의 여부를 독자적으로 결정할 수 있어야 한다.

옴부즈만의 독립성은 그 조사대상이 대부분 행정부의 기관이기 때문에 행정부로부터의 독립성을 의미하지만, 옴부즈만이 개별민원을 처리하는데 있어 진실로 불편 부당하게 되려면 옴부즈만이 집행부로부터 독립적일 뿐만 아니라 의회로부터도 간섭을 받아서도 안된다. 이러한 독립성의 문제는 세계 옴부즈만협회에서도 오랫동안 논란의 대상이 되어 왔으며, 그들이 조사대상으로 삼고 있는 기관으로부터 독립성이 확보되지 아니한 경우 옴부즈만이라는 명칭을 결코 사용해서 안 된다고 하였다.<sup>233)</sup> 서구의 고전적 옴부즈만제도는 집행부로부터 독립성을 확보하고 집행부의 행위를 감시 감독하기 위해 의회소속으로 되어있다. 예컨대 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 등 스칸디나비아의 옴부즈만은 의회의 기관으로 되어 있으며, 옴부즈만은 의회에 의해 선임되고 의회에 의해 해임되며 의회에 대해 활동실적을 보고하도록 되어있다. 옴부즈만의 운영에 있어서 행정부보다 의회가 중요한 역할을 수행하는 국가로 뉴질랜드, 네덜란드, 미국 하와이주, 캐나다 브리티시 콜롬비아주 등을 들 수 있다.<sup>234)</sup>

## 2. 정치적 중립성 확보

옴부즈만이 독립적이고 자율적이며 외부통제를 받지 않는다 하더라도 자칫 잘못하면 당파적 정쟁의 대상이 될 수 있다. 1984년 세계 옴부즈만회의에서 오스트레일리아의 옴부즈만인 백웰(R.D. Bakewell)은 옴부즈만이 정치에 관여하게 되는 몇 가지 이유를 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>235)</sup>

---

233) *Ibid.*, pp. 132-133

234) *Ibid.*, p.133.

235) Gerald E. Caiden & Daisy A. Valdes, "Maturation Issues For The Ombudsman," Linda C. Rie(ED), *The international Ombudsman Anthology* (Edmonton, Canada: International

첫째는 현대 국가에 있어서 정치와 행정 그리고 정책내용과 그 절차를 구분하는 것이 어렵기 때문에 옴브즈만은 민원조사상 필요한 경우 장관의 정책형성을 포함하여 정책의 문제도 조사하지 않을 수 없으며, 이러한 옴브즈만의 개입주의 입장은 종종 정치적 마찰을 불러일으키게 된다는 것이다.

둘째는 옴브즈만은 민원조사결과 드러난 과오행정을 언론에 공표하는 등의 목소리를 높이게 되면, 그러한 주장이 정치 쟁점화 될 가능성이 높다는 것이다.

셋째는 정치권은 옴브즈만의 임명에 관여할 뿐만 아니라 옴브즈만의 관할범위와 자원배분을 주장하고 있기 때문에 옴브즈만은 이러한 정치권의 움직임에 대해 신경을 쓰지 않을 수 없다는 것이다. 백웰은 이러한 당파적 정치 논쟁과 관련하여 일체의 정치적 고려로부터 벗어나 객관성 높은 권위에 기초를 둔 옴브즈만의 영향력을 강조하였다. 즉, 옴브즈만이 정치적인 눈을 가지고 정치에 적극적으로 개입하게 되면 옴브즈만의 불편부당성(impartiality), 독립성(independence)이 훼손될 수 있다는 점을 지적한 것이다.<sup>236)</sup>

따라서 지방 옴브즈만은 지방의회나 지방자치단체로부터 임기 중에 간섭 받지 않도록 적절한 임기를 보장해야 한다. 또한 그 임명에 있어서도 의회의 동의를 받아 단체장이 위촉하고 법률을 위반하여 사법당국에 구속되는 등의 특별한 위법행위가 없는 한 임기 중에 지방의회나 자치단체에서 일방적으로 해임할 수 없도록 하는 규정이 필요하다. 옴브즈만의 자격에 있어서도 지방의회의원, 지방자치단체장 또는 공무원, 지방자치단체와 이해관계가 있는 기업체 및 단체의 임원은 위촉할 수 없도록 규정해야 한다.

### 3. 옴브즈만 활동 과제의 명확화 및 자체 발의권 확보

지방행정 분야에서의 옴브즈만 제도의 활성화를 위한 중요 과제의 하나로써 옴브즈만의 활동과제를 설정하는 것이 필요하다. 즉 형식적인 고충민원의 처리라고 하는 소극적이고 제한적인 과제의 인식에서 벗어나 발의조사, 시정권고나 개선을 위한 의견 표명 등 적극적이며 능동적인 활동을 옴브즈만의 과제로 설정해야 할 것이다.

---

Ombudsman Institute, 1999), pp. 103-104.

236) *Ibid.*, pp. 104-105.

또한 범위에 있어서도 단순히 민원인들이 제기한 분야나 사안을 뒤따라가는 것보다는 먼저 옴브즈만이 나서야 할 것이다. 즉, 어떤 주민도 행정의 사각지대에서 소외되는 일이 없도록 적극적으로 문제발굴을 통하여 시정·권고하는 일 등이 지방 옴브즈만의 활동 과제 속에 중심으로 자리 잡아야 한다.

현행 옴브즈만 관련 법규는 국가나 지방정부가 고충민원을 처리함에 있어서 주민들로부터 고충민원이 신청 또는 접수되어야만이 민원을 처리하게 되어 있다.<sup>237)</sup> 그러나 현재 한국의 경우 지방행정에 있어서 명문화된 법규 정비를 통해 최초로 실시하는 옴브즈만인 만큼 옴브즈만이 시민에 의한 고충조사 신청이 없이도 옴브즈만의 독자적 판단과 권한으로 조사를 수행할 수 있는 ‘자체발의권’을 부여하는 것이 바람직하다고 본다. 현재 지방정부 수준에서 옴브즈만을 운영하고 있는 대부분의 국가들에서 이와 같은 옴브즈만의 자체발의권을 인정하고 있는 실정이다. 특히, 현행법 체계의 옴브즈만의 조사활동과 시정노력이 반드시 일반주민들에 의한 직간접적인 신청에 의해서만 시작되는 ‘신청주의’는 행정의 민주화와 부당 사례의 해결노력을 소극화 시킬 가능성이 있다. 또한 옴브즈만에 대한 사회적 인식이 아직은 미약하고, 조사신청 접수 건수가 적을 경우 이러한 신청주의에 의한 옴브즈만 운영은 옴브즈만 운영제도 자체를 위축시킬 우려도 있다고 본다.

#### 4. 옴브즈만의 시정권 및 공표권에 대한 실효성 확보

옴브즈만의 민원 조사결과 행정처분에 대한 위법부당성이 확인된 경우 그러한 과오행정이 발생하지 않았더라면 민원인이 있어야 할 상황으로 되돌려주는 것이 필요한데 이것이 바로 옴브즈만의 시정권고의 충분성과 실효성의 문제이다. 시정권고의 충분성이란 잘못된 행정처분으로 민원인이 입은 피해에 대해 관계기관이 충분히 보상하도록 하는 것을 의미하며, 시정권고의 실효성이란 관계기관이 위원회의 시정권고를 받아들여 이를 이행하도록 하는 것을 말한다. 이와 관련하여 그 방안을 제기해 보면 다음과 같다.

첫째, 시정권고 조치의 충분성을 확보하는 것이다. 한국 옴브즈만의 경우 민원조사결과 위법·부당한 처분이라고 인정할만한 상당한 이유가 있을 때 관계행정기관의

---

237) 옴브즈만의 설치 및 운영에 관한 법률 제30조(고충민원의 신청 및 접수) 참조.

장에게 ‘적절한’ 시정고치를 권고하도록 되어 있으며 관계행정기관의 장은 이에 대한 처리결과를 30일 이내에 위원회에 통보하도록 되어있다.<sup>238)</sup> 시정권고의 충분성과 관련하여 문제가 되는 것은 만일 그러한 과오행정이 일어나지 않았더라면 있어야 할 상황으로 민원인을 되돌리기 위해 위원회가 판단하기에 어느 정도 적절한 조치를 취하느냐 하는 것이다. 과오행정의 내용에 따라 해당기관으로부터 사과를 받는 것도 충분한 치유책이 될 수 있으며, 또 어떤 경우에는 민원인에게 원하는 서비스를 다시 제공하거나 똑같은 사건이 재발하지 않도록 행정절차를 개선하는 것도 적절한 해결책이 될 수 있다. 민원인이 관계기관의 잘못으로 재산적 손실을 입었거나 금전적 비용이 들어간 경우 이자를 덧붙인 금액을 반환하게 할 수도 있어야 한다.

그러나 관계기관의 잘못으로 비재산적, 비물질적 피해를 입었다고 판단될 경우 문제가 다소 복잡해지는데 이 때에도 위원회가 민원인에게 금전적 치유책을 권고하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 왜냐하면 민원인이 그 문제해결을 위해 불필요한 시간과 노력을 사용하였다면 이를 금전으로 환산하여 돈으로 지급하는 것이 바람직하기 때문이다. 그리고 민원인이 과오행정으로 인해 보통사람으로서 수용하기 힘들 정도의 고통과 불편을 겪었다면 이러한 부분에 대해서도 금전적 보상을 해야 할 것이다. 예컨대 영국의 북아일랜드(Northern Ireland) 옴브즈만도 이러한 정신에 기초를 두고 과오행정의 치유책 문제를 해결하고 있으며, 재산적 손실에 대한 금전적 보상뿐만 아니라 겪었던 고통의 등급에 따라 위자료도 지급하도록 하고 있다. 영국의 의회 커미셔너도 불손한 태도, 성가심 등 무형의 고통에 대해 얼마만큼의 보상금을 지불할 것인가를 두고 고민하고 있다고 한다.<sup>239)</sup> 한국 옴브즈만의 경우 현재까지 비물질적 비재산적 피해에 대해 금전으로 보상해준 적은 없으나 앞으로는 선진국 옴브즈만과 같이 이를 금전으로 보상해주는 방향으로 나아가야 할 것이라고 생각된다.

둘째, 시정권고 조치의 실효성을 확보하는 것이다. 위원회의 권한과 관련하여 문제가 되는 것은 강제 이행력 있는 결정권을 가져야 하는가 하는 것이다. 대부분의 현직 옴브즈만들은 이에 반대하는 견해를 가지고 있다.<sup>240)</sup> 강제력 없는 권고권이

---

238) 민원사무처리에 관한 법률 제 32조 제1항 및 제35조 제 1항

239) Roy Gregory, *op.cit.*, pp. 153-155.

오히려 옴브즈만의 특성에 더 적절하다는 것이다. 위원회의 시정권고가 목살되는 것을 두고 ‘이빨 없는 호랑이(toothless tiger)’라고 하지만 위원회가 이와 같이 권고권한 밖에 가질 수 없는 이유는 옴브즈만제도가 민원해결에 있어서 다른 권리구제수단에 비해 우수하다고 여겨지는 비공식성, 간편성, 신속성, 저비용 등에 기초를 두고 있기 때문이다. 시정권고의 강제력과 관련하여 어느 국가의 옴브즈만도 새로운 행정처분을 취할 것을 강제하면서 행정기관의 권한을 대신 행사하는 경우는 없다. 위원회의 시정권고를 이행할 수 있도록 하는 무기는 위원회 결정의 논리성과 합리성을 이해 설득시킴으로써 이를 받아들여도록 하는 것이며 그래도 받아들여지지 않는 경우 이를 대외적으로 공표하여 비판함으로써 간접 압박을 가하는 것이다.

셋째, 시정권고 조치에 대한 행정기관의 수용능력을 제고해야 한다. 주지하는 바와 같이 위원회는 시정조치만 권고할 수 있을 뿐 이를 강제적으로 이행할 수 있는 힘은 가지고 있지 않다.

그러나 위원회의 시정권고는 단순히 시정권고로 끝나서는 의미가 없으며 해당 행정기관에 의해 수용되어 이행될 때 잘못된 행정이 바로 잡아지는 것이며 위원회의 진가가 발휘되는 것이다. 위원회는 그의 시정권고가 잘 수용될 수 있도록 하기 위해서는 관련행정기관과 좋은 관계를 맺는 것도 중요하다. 법학교수로서 호주 옴브즈만을 역임한바 있는 데니스 피어스(Dennis Pearce)는 그의 옴브즈만 경험을 통해 역설적인 사실 하나를 확인했는데, 옴브즈만에게 민원을 가장 많이 가져다주는 행정기관일수록 옴브즈만과 가장 협조적인 관계를 유지하고 있다는 것이다. 반면에 옴브즈만에게 민원이 별로 들어오지 않는 행정기관은 옴브즈만의 민원조사 개입에 대해 보다 못마땅하게 생각하고 자신이 내린 처분에 대해 보다 방어적인 태도를 보였는데, 그 이유를 보면, 우선 그들 기관 내 행정처분에 대한 내부적인 재검토 장치가 없다는 것으로서, 일단 행정처분이 내려지게 되면 그 처분에 대해 일반국민이 이의를 제기하더라도 이에 대해 특별히 신경을 쓰지 않겠다는 것이다.

다음으로는 의사결정의 적절성 여부에 대한 갈등과 관련된 것으로 볼 수 있는데, 특히 위험관리(risk management)를 가장 열성적으로 하고 있는 기관일수록 옴브즈만의 권고를 잘 받아들이지 않는다는 것이다. 경제적인 생산성 내지 능률성 제고에 우선 목표를 두고 있는 기관에 있어서 행정처분이 적정절차(due process)를 준

---

240) Dennis Pearce, *op.cit.*, pp. 78-83.

수하고 개인 간 형평성을 고려해야 된다는 옴브즈만의 권고는 중요하게 받아들여 지지 않을 수도 있다는 것이다. 위원회와 행정기관 간에는 이러한 목표 우선순위에 대한 견해 차이를 두고 항상 긴장과 갈등이 일어날 수 있다. 그러나 행정기관이 편리하다는 이유로 정해진 절차를 거치지 않고 행정처분을 하여 국민에게 피해를 준 경우 위원회는 행정기관과 이러한 효율성 내지 능률성 논쟁에 휘말려서는 안 된다. 지방정부라는 독점적 기업은 대개가 어느 누구에게도 책임을 지지 않으려는 성격이 강하기 때문에 위원회라는 외부기관에 의해 그의 행위의 정당성 여부를 꼭 따져 보도록 하는 것이 필요한 것이다.

넷째, 강제력 없는 옴브즈만의 시정권고 수용률의 제고를 위하여 의회의 관여가 매우 중요하다. 옴브즈만의 시정권고 불수용 사안에 대해 의회의 관련 상임위원회에서 관심을 가지게 되면, 옴브즈만 권고의 이행력 제고에 큰 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다. 영국, 이스라엘, 캐나다, 온타리오주 등에서는 옴브즈만의 시정권고 보고서를 심의하기 위해 의회 내 특별위원회가 구성되기도 하며 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 오스트리아 등에서는 의회 내 기존 관련 위원회가 이러한 역할을 담당하기도 한다. 민원사건과 관련한 옴브즈만의 비판을 인정하고 옴브즈만의 권고를 이행하지 않는 기관을 비판하는 의회 위원회의 보고서는 옴브즈만의 비판보고서보다 더 강력한 효력을 발휘할 수 있을 것으로 본다.

옴브즈만의 민원처리 결과를 담은 연차보고서, 특별보고서, 때로는 개별사건 보고서를 대외적으로 공표할 수 있는 권한을 가지고 있는데, 이러한 공표권은 옴브즈만의 권고 권한을 한층 더 강화시켜 주는 중요한 수단 가운데 하나이다. 그러나 한국의 경우 행정부형 옴브즈만의 형식을 취하고 있기에 이같은 공표권한을 가지고 있더라도 이를 잘 활용하지 못할 우려가 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 무엇보다도 옴브즈만이 지역 언론매체 등을 통해 지방정부의 과오행정(maladministration)을 공표하는 방안도 강구해야 할 것이다.

## 5. 제도 현실화를 위한 조례제정과 운영예산 확보

우선 지방행정 분야에서 옴부즈만제도의 활성화를 위해서는 보다 현실적인 조례 제정이 필요하다. 상위법인 ‘국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에서



는 시민고충처리위원회를 지방자치단체에 둘 수 있다는 조항과 수행업무, 시민고충처리위원회 위원의 자격요건, 활동비 지원, 사무기구 설치, 제도 개선의 권고 및 의견의 표명, 제도개선에 대한 제안 등을 명시하고 있고, 법 규정 외에 조직 및 운영에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다고 명시하고 있다. 따라서 실제적 운영은 지방자치단체의 몫으로 남겨져 있다할 수 있다. 특히 설치의 법적 근거가 되는 제3장 21조의 경우 지방자치단체는 시민고충처리위원회를 둘 수 있다고만 명시하고 있는 임의 조항으로 이를 판단하는 것은 자치단체의 재량이며, 사무기구에 대한 명확한 설치 방침이나 근거가 전무한 실정이다. 따라서 지방행정 옴브즈만제도를 활성화하기 위해서는 조례의 현실적인 제정이 선행되어야 한다.

조례에는 국민고충처리위원회가 대통령 직속 기구로 설치되듯이 단체장 직속에 설치되어야 한다는 내용이 규정되어야 하고, 시민 옴브즈만의 법적 지위를 정확히 명시해야 한다. 특히 지방자치단체의 직제 개편을 통해 정식적인 지위를 보장하는 것이 필수적이다. 또한 인구비례에 의한 사무기구의 정원 확정, 사무기구의 구성과 운영에 대한 시민 옴부즈만의 권한, 사무기구의 장과 직원의 지위 등이 명시되어야 하며, 상위법에서 규정한 바와 같이 철저한 독립성을 중심으로 명문화되어야 한다. 아울러 제도 개선에 대한 권고 및 의견 표명이나 제안에 대해 해당 자치단체는 단순 참고할 수 있는 조항을 좀 더 명확하게 반영해서 처리할 수 있는 조항을 신설해야 할 것이다. 또한 제도의 활성화를 위해서는 예산의 확보와 편성이 필요하다. 국민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 법률에는 시민 옴브즈만이 그 고유의 업무를 수행하는데 있어서 소요되는 경비를 지방자치단체의장은 지원하여야 한다고 명시되어 있는데, 이를 지방자치단체의 형편에 맞추어 임의적으로 책정한다면 제도 운영이 현실화되기 어려울 뿐만 아니라 제도운영의 경험이 없기 때문에 예측 가능한 예산확보와 편성에 어려움이 있다. 특히 전국의 6대 도시를 비롯한 광역지방자치단체를 제외한 기초지방자치단체의 경우 자체 예산으로 공무원의 급여도 충당하지 못하고 있는 실정에서 시민 옴브즈만 제도 운영을 위한 별도의 예산 편성에 대해 매우 부정적일 수 있다. 따라서 중앙정부에서는 매칭펀드 방식과 인센티브 부여 방식을 통해 옴브즈만제도 운영에 소요되는 비용의 일부를 중앙 정부가 부담하고 운영사례 분석을 통해 우수기관에 대한 현실적인 재정 지원을 통해 제도의 활성화를 유도해야 한다. 아울러 보다 근본적으로는 해당 지방자치단체의 전체 예산 중

3% 이내의 예산을 시민 옴브즈만제도 운영 예산으로 강제 편성하는 것이 바람직하다.

## 6. 옴브즈만제도에 대한 대 주민 홍보강화

옴브즈만제도를 이용하고 싶은 사람들이 옴브즈만의 존재와 기능을 잘 알지 못한다면 옴브즈만제도는 별 소용이 없을 것이다. 따라서 지방행정 단위에서 실시되는 옴브즈만제도를 효과적으로 홍보하는 것은 매우 중요하다. 국가행정 옴브즈만의 경우를 보더라도 옴브즈만제도에 대한 대 주민 홍보의 중요성은 크다. 즉, 국민고충처리위원회가 발족한지 10여년 이상이 지났지만 아직도 이를 모르는 국민들이 많다. 옴브즈만이 주민의 권익구제기관으로서의 역할을 다하기 위해서는 그 존재를 널리 알리는 홍보에 특별한 노력을 기울일 필요가 있다. 이를 위해서는 지역방송국, 지역신문 등 대중매체를 활용하여야 할 것이고, 아울러, 각종 회의 및 모임 참석 강연, 안내 팜프렛 제작배포 등 다양한 방법을 동원해 옴브즈만의 존재와 활동에 대해 홍보를 해야 할 것이다. 특히 대중매체를 통한 홍보도 그 효과가 크다고 볼 수 있지만 시민단체들을 활용한 홍보도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

옴브즈만의 존재에 대해서 모르고 있다면, 제도 본래의 충분한 효과를 발휘하지 못하는 것은 당연하다. 따라서 옴브즈만제도를 잘 모르는 지역 주민들에 대해 옴브즈만의 존재와 기능을 널리 알리는 적극적인 홍보노력이 필요하며 특히, 이는 옴브즈만제도가 다른 권리구제기관과 크게 다르다는 점을 집중 홍보해야 할 것이다. 특히 대부분의 지방자치단체에서 운영하고 있는 시민감사관제의 운영에 대해서는 대부분의 시민들이 이를 모르고 있는 실정이다. 감사관의 역할과 기능에 대해서는 더욱 모르고 있는 현실을 감안할 때 시민들은 행정상의 문제제기나 건의가 있을 경우 다양한 경로를 통해 제기하고 있지만 이에 대한 접근성과 문제 해결에 대한 결과 보고를 듣는 것이 어려워 포기하는 경우도 많았다. 이를 개선하기 위해서는 해당 지방자치단체 홈페이지는 물론 일간지, 도시보 등 다양한 언론 매체를 통해 도입 취지부터 기능, 활동내용, 참여방법 등을 적극적으로 홍보해야 한다.

## 제2절 ombudsman 설치 분야의 측면

영국과 일본의 지방 ombudsman 운영사례에서도 살펴본 바와 같이 지방단위에서 운영이 용이한 ombudsman은 특정 행정분야 중심의 특수 ombudsman이 바람직하다고 생각된다.<sup>241)</sup> 무엇보다도 특수 ombudsman은 특정의 행정 분야나 사업 분야의 업무만을 관할하며 제도와 기능면에서 독립성과 전문성을 갖는 ombudsman으로서 이는 현재 세계 각국에 널리 보급되어 있다.<sup>242)</sup> 전문 ombudsman은 특정 분야의 민원을 전문적으로 다루는 것으로서 1970년대 들어와 기존의 시스템들로 잘 해결되지 않는 새로운 분쟁에 적극 대처하고 새로운 정책을 채택하는데 따르는 국민의 반발을 완화하기 위해 설치된 것이다. 이에 따라 현재 각국에서는 환경문제를 비롯하여 경찰, 교도소, 교육, 징세, 프라이버시, 정보공개 등 공권력의 발동과 관련된 모든 활동 영역에서 특수 ombudsman제도의 설치·확대 추세를 보이고 있다. 특수 ombudsman은 스웨덴의 소비자 ombudsman, 영국의 의료 ombudsman과 경찰 ombudsman, 독일의 군사 ombudsman 등에서 보는 바와 같이 행정통제 보다는 행정구제에 보다 중점을 두는 특징을 보여주고 있다.<sup>243)</sup>

한편, 특수 ombudsman의 도입 분야는 각 국가별로 해당 국가의 특수한 사회·문화적 상황에서 제각기 다른 양상을 보이고 있는 바, 한국의 경우 특수 ombudsman 도입은 한국의 사회적 상황에서 특히 취약한 분야를 중심으로 검토해 나가는 것이 필요하다고 생각된다. 또한 ombudsman 영역이 일반적으로 행정기관과 국민과의 갈등조정 등에 있지만 스웨덴의 소비자 ombudsman<sup>244)</sup>, 장애인 ombudsman, 언론ombudsman 등의 경우 사인과 사인간의 관계라고 하더라도 기업자 등의 법의 위반여부에 대한 판단

241) 이러한 특수 ombudsman의 시초는 1915년 스웨덴에서 설치된 군사 ombudsman(Military Ombudsman)으로 1968년 일반 ombudsman과 합병될 때 까지 존재하였다.

242) 스웨덴의 특수 ombudsman 설치에 영향을 받아 독일은 1978년 정보 보호 ombudsman, 영국은 1973년 의료행정 ombudsman, 캐나다는 1969년 공용어 ombudsman, 1973년 교정보호 ombudsman, 1977년 프라이버시 ombudsman을 각각 설치·운영하고 있다.

243) 국민고충처리위원회, 『ombudsman제도 연구자료집』(2004), p. 14.

244) 소비자 ombudsman과 관련하여 보면, 현재 사적 ombudsman의 성격을 띠고 있는 한국소비자보호원의 결정은 법률상 조정의 효력을 갖고 있는 경우가 많다. 이러한 사적인 성격의 ombudsman을 지방단위에서 직접 관장하는 방안도 검토되어야 할 것이다.

및 시정권고 등을 통하여 국민의 권리구제에 일조하고 있는 점을 감안하면, 이러한 특수 옴브즈만은 한국의 지방단위에서도 시행 가능한 옴브즈만이라고 생각된다.

이 가운데서 현재 지방자치단체 수준에서 도입이 검토되고 있는 특수 옴브즈만 으로서는 제주국제자유도시에 투자하고자 하는 국내·외 투자가나 이미 투자가 되고 있는 개발사업자의 투자개발 관련 민원처리에 대한 불만을 청취하여 이를 투자개발 담당기관에 전달하여 투자를 촉진하기 위한 ‘투자 옴브즈만’을 들 수 있는데, 이는 지방 수준에서 운영하기에 적합한 옴브즈만으로 판단된다.<sup>245)</sup>

영국의 운영사례를 통해서도 나타난 바와 같이 전문 옴브즈만 형태로서 국가차원의 지방행정 옴브즈만을 설치, 운영하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것으로 본다. 특수 옴브즈만으로서 국가차원의 지방행정 옴브즈만을 독립, 설치할 필요성은 몇 가지 점에서 그 장점이 있다고 본다. 우선 현재의 자치단체가 운영하도록 되어 있는 옴브즈만은 사실상 규모, 인력, 자원 면에서 여러 가지 취약성을 안고 있는 것이 사실이다. 특히 자료요구, 조사권의 한계는 가장 취약한 부분 중의 하나라고 생각된다. 또한 자치단체 내에서 자치단체의 권위나 주도적인 정책결정자의 이해에 반하는 사안은 회피되거나 무의사 결정(non-decision making)식 처리로 귀결될 가능성이 크다는 우려가 있다. 이러한 대안은 하나의 자치단체가 갖는 규모, 권한, 재정상의 한계를 극복하고 상급행정기관과 타 자치단체가 관련된 신청사안에 대하여도 조사 및 처리를 원활히 할 수 있는 장점을 갖는다. 이와 동시에 중앙, 지방 정부 관계를 조정하는 완충역할을 수행할 수 있는 장점도 있을 것으로 보기 때문이다. 현재 국민고충처리위원회에 제기되는 상당수의 민원들이 지방자치단체와 관련된 사안이라는 점에서 볼 때도 이와 같은 대안들은 현실성을 갖는 것으로 볼 수 있다.

### 제3절 행정관료 인식전환의 측면

현재 지방 정부 차원에서도 옴브즈만 설치가 법제화 되어 있기 때문에 주민의 경우 상당히 환영할 만한 일이지만, 역으로 보면, 지방자치단체장과 공무원들로서는 크게 환영할 만한 일로는 볼 수 없을 것이다. 그 이유는 옴브즈만제도의 도입으

245) 『제민일보』, 2004. 7. 10.

로 그동안 폐쇄적이고 행정 편의주의적으로 움직이던 관행을 버려야 할 뿐만 아니라 공무원의 입장에서는 옴브즈만을 자치단체장이 위촉함에도 불구하고 임기보장으로 인해 함부로 해촉 할 수도 없다는 점, 그리고 시민의 편에서 공개적이고 독립적 불만을 청취하여 위법 부당한 행정처분에 대한 시정, 권고를 내릴 수 있는 옴브즈만체제를 부담스러워 할 것이 분명하기 때문이다. 결국, 공무원들의 이러한 인식은 민주행정, 참여행정을 위한 의지가 부족하다는 점에서 비롯되는 것으로 볼 수 있다. 그동안 한국의 지방정부나 중앙 정부 차원에서 옴브즈만제도의 도입이나 그 시행이 부진했던 데에 바로 이와 같은 공무원들의 폐쇄적 사고와 행정편의주의적인 발상이 많은 영향을 미쳤던 것이 사실이다. 따라서 지방 정부 차원에서 시민 옴브즈만이 활성화되기 위해서는 기본적으로 지방 정부를 구성하고 있는 단체장을 비롯해 공무원들의 잘못된 인식이나 관행이 획기적으로 전환되지 않으면 안 될 것이다.<sup>246)</sup>

한편, 공무원행동강령의 준수와 관련된 상담이나 제보 접수와 처리를 지원하는 일은 현재 부패방지제도에서 ‘행동강령담당관’ 직제의 문제점에 비추어 시민 옴브즈만에게도 시급히 요청되는 과제라 할 수 있다. 참고로 반부패국민연대가 공무원 행동강령 준수실태에 관해 조사한 결과, 지난 2005년 5월 19일 행동강령 발효 후 4개월 동안 전국 257개 지방자치단체들의 행동강령 위반 적발사례는 단 4건에 불과한 것으로 드러났다. 이처럼 미미한 적발 건수는 실제 일선 공직자들의 행동강령 위반에 대한 국민들의 체감 인식과는 엄청난 차이를 보이고 있는 것이다. 반부패국민연대는 행동강령의 실효성을 확보하기 위해서 정기적이고 실질적인 교육과 점검의 실시, 행동강령책임관 직위의 외부 개방으로 계약직제화, 이해관련 직무에 대한 보다 엄밀한 규정의 마련, 간부직 공직자들의 행동강령 이해 정도와 준수 여부에 대한 외부 기관(부패방지위원회)의 철저한 검증의 실시 등을 요구하였다. 그 가운데, 순환보직인 감사 부서 직원이 행동강령 책임관을 겸직하게 되어 생기는 독립성과 신뢰성 취약의 문제를 해결해내는 일은 현재의 지방자치 시민 옴브즈만에게 가장 적합하다고 할 수 있다. 특히 시민 옴브즈만은 공무원들로부터나 민원인들 양편에서 중립적으로 또 독립적으로 기밀을 유지하며 일을 처리해 줄 것이라고 기대를

---

246) 박재홍, “지방자치단체 시민참여제도 효과성에 관한 연구,” (행정학박사학위논문, 국민대학교, 2004), pp. 84-86.

받을 수 있기 때문에 이 과제를 담당하기에 가장 적합하다고 본다.<sup>247)</sup>

한편, 지방행정 옴브즈만이 본격적으로 실시되면 옴브즈만의 업무가 크게 늘어날 것으로 예상된다. 이와 동시에 업무의 질을 유지하는 것도 문제가 될 것으로 본다. 현재 지방단위에서 운영되고 있는 각종 유사 옴브즈만의 경우 관료화되어 있다는 것을 부정할 수 없는 현실이다. 지역단위에서 처리할 수 있는 옴브즈만의 업무영역이 확대될 것으로 예상되는 바, 이에 따라 많은 양의 민원이 제기될 가능성이 있다. 대량민원의 발생은 옴브즈만의 조직 자체를 확장할 수밖에 없을 것이며, 아울러, 민원분야별 업무전문화 과정에서 직원 수가 늘어나는 것으로 예상할 수 있다. 옴브즈만의 본래 기능에 충실하기 위해서 옴브즈만은 관료조직의 특성에서 탈피하여 개인화된 서비스를 제공하는 방향으로 나아가야 한다. 지방행정 옴브즈만은 민원인에 대해 그의 고충과 애로를 듣고 이를 상담하여 해결해 주는 탈 관료주의 자세가 필요하다. 지방 옴브즈만의 관료화 방지를 위해서는 정기적으로 옴브즈만의 업무활동을 평가함으로써 어느 정도 이러한 위험성을 감소시킬 수 있을 것으로 본다. 옴브즈만의 민원처리에 있어서 문제점이 무엇이며 개선할 수 있는 사항이 무엇인지 지속적인 점검을 받는 것은 지방 옴브즈만의 탈관료화에 반드시 필요한 조치라고 생각된다. 또한 옴브즈만의 시각에서만 사건을 바라보고 심사하는 것을 방지하기 위해 비상임 즉 민간인 위주의 위원회를 구성해 보는 것도 탈관료화를 방지하는 하나의 수단이 될 것이다.

## 제4절 관련제도 활용의 측면

옴브즈만제도는 시민사회에 기반을 두고 시민들의 자발적인 참여와 협력을 통해 그 목적을 보다 원활하게 달성할 수 있는 제도이다. 특히 옴브즈만은 민원을 처리하여 주는 단순한 행정기구가 아니라 그 사회에 기반을 두고 운영되는 제도이며, 사회구성원의 자발적인 참여와 협력을 통해 보다 효과적인 기능수행이 가능하다.<sup>248)</sup> 스웨덴의 소비자 옴브즈만의 경우 법률가나 통계요원 등 각 분야의 전문가들이 옴브즈만

---

247) 유종해 외 7인, 『행정학개론』 (서울: 대영문화사, 1994)를 참조.

248) 이승희, “의회주도 옴브즈만의 바람직한 실현을 위한 입법공정회,” 『국회정책자료집』 (2005), pp. 21-23.

사무소에 합류하여 신속하고 합리적인 조정, 해결을 위해 협조하고 있으며, 각 지방에 자문단 위원을 구성하여 지역민원 상담뿐만 아니라 자문위원 스스로도 민원을 제기할 수 있도록 하고 있다. 우리나라의 경우도 현재, 중앙정부 차원에서는 변호사, 노무사 등 각 분야의 전문가들이 전문상담요원으로 위촉되어 상담에 활용되고 있다. 따라서 이제는 지방정부 수준에서도 지역행정상담위원을 위촉하여 지역주민의 민원수요에 대응하기 위한 제도적 정비가 필요하다. 아울러 시민사회와 옴브즈만이 협력을 강화하여 지역주민의 권익구제에 만전을 기해야 할 것이다. 이를 위해 다음과 같은 제도들이 동시에 활용되어야 할 것이다.

## 1. 정보공개청구제도의 활성화

지방 정부에 대한 가장 보편적으로 활용될 수 있고 또한 중요한 감시 수단은 정보공개청구제도라 할 수 있다. 행정정보공개정도가 아직도 충분치 못한 현실에서 정보공개청구는 중앙정부나 지방자치단체 또한 지방교육자치단체와 각급 의회 등에서 정보공개를 활성화시키고 부패의 소지를 미연에 예방하기 위한 가장 중요한 수단 가운데 하나다. 세계에서 가장 청렴하다는 핀란드 같은 경우에는 1999년 개헌을 통해 ‘정보접근권’을 국민의 기본권 가운데 하나로 명시하도록 하고 있다. 세계 1위의 정보기술력을 바탕으로 이를 사회의 투명성 제고의 수단으로 활용하고 있는 것이다.

한국에서 개발되어 유엔 등이 호평한 민원처리온라인공개(OPEN) 시스템 등의 전자정부 구현 역시 행정 투명성을 증진시키기 위한 노력들로 평가될 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 행정 분야에서의 정보공개 정도는 아직도 충분하지 못한 수준이다. 시민단체들의 정보공개청구는 의회 등이 견제와 균형의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 상황에서 정보공개를 활성화시키고 부패의 소지를 미연에 예방하기 위한 가장 중요한 수단 가운데 하나이다. 일본의 전국시민옴브즈만연락회의 경우 이러한 전국적인 네트워크 속에서 매년 각 정부기관이나 지방자치단체의 정보공개도에 대해 그 순위를 정해 발표해오고 있으며, 단체장 판공비의 규모, 입찰 담합을 가능성을 드러내고 또 예방하기 위한 평균 낙찰율 순위 발표 등도 중요한 활동으로 진행되고 있다. 그리고 주민의 입장에서 적극적으로 정보공개를 요구하여 자치행정의 투명성을 증진시켜내며, 부패와 비리의 가능성을 사전에 차단해 나가는 것도 정보공개청구 건

을 뒤처리하는 것 못지 않게 중요한 시민 옴부즈만의 과제이다.

## 2. 주민감사 청구제도의 개선 및 활성화

앞서 살펴본 바와 같이 한국의 경우 지난 1998년 지방자치법 개정을 통해 주민감사청구제를 도입하였으며, 각 자치단체는 지방자치법 제13조의 4 제1항에서 위임된 주민감사청구시 연서하여야 할 주민의 수를 규정하도록 되어 있다. 예를 들어 창원시의 ‘주민감사청구인수에관한조례’(제정 2000. 06. 05 조례제397호, 개정 2002. 08. 03 조례제514호)를 보면 “ 0 0 0 도지사에게 감사를 청구하는 경우에 연서하여야 하는 주민의 수는 감사청구일 현재 20세 이상의 주민 200인 이상으로 한다”고 되어 있다. 그러나 일반인들이 생업을 놔두고 그러한 청구인 숫자를 채우는 것도 쉬운 일이 아니다. 더욱이 시민들은 이러한 제도가 있다는 것도, 또 어떻게 활용될 수 있다는 것도 잘 알지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 시민 옴부즈만 조직이 나서서 주민감사청구에 대해 교육하고 청구인단을 조직한다면 이 제도의 도입 취지에 맞게 이를 활성화하여 행정의 투명성을 높이는 데 크게 기여할 것이다. 또 지역주민들이 주민감사청구에서 겪는 절차적인 어려움도 시민 옴부즈만의 적극적인 지원으로 해결해 줄 수 있어야 한다. 나아가 시민 옴부즈만이 나서서 주민 입장에서 적극적으로 주민감사를 청구한다면 이 또한 행정의 투명성을 높이는 중요한 수단이 될 수 있다. 특히 주민감사청구 조건을 보다 쉽게 하는 방안이 반드시 필요하다. 일본의 경우처럼 주민감사청구를 하기 위해 주민들이 연서해야 하는 조건들을 대폭 완화해야 할 것이다.

## 3. 주민소환 및 주민소송제도의 활성화

주민소환제도는 최근 미국 캘리포니아 주지사의 소환 선거로 유명해졌다. 아직 우리나라에는 도입되지 않았지만 이 제도는 선출직 공직자들에 대해 법적 제도적 통제 수단이 미약한 형편에서 법적 책임은 물론 이를 넘어서 정치적 책임까지 물을 수 있는 강력한 장치가 될 수 있다. 지난 2003년 9월 3일 광주지역의 25개 시민단체들이 정치인 퇴출을 위한 주민소환 조례제정 운동본부를 결성하고 활동에 들어갔으며, 경기도 구리시 등에서도 비슷한 노력들이 진행되고 있다. 주민소환제는 지방자치단체



장과 지방의회 의원 등 선출직 공직자들에 대해 법적 제도적 통제 수단이 미약한 형편에서 법적 책임을 넘어 정치적 책임을 묻는 중요한 장치가 될 수 있다. 특히 공직 윤리, 업무수행 능력이나 자질 등 법적으로 따지기 어려운 점들을 주민들의 직접적 개입을 통해 해결할 수 있다는 점에서 주민소환제의 도입은 지방자치 성공을 위한 필수적인 제도이다. 다만 이 제도가 무분별하게 남용되지 않도록 하는 장치를 갖추는 것은 필요하다 하겠다.

다음으로, 주민소송제도와 관련하여, 주민소송은 행정에서 공직자, 특히 단체장 등의 권한과 재량권의 오남용으로 말미암아 주민 등 다수에게 피해를 입히는 경우 이를 해결하기 위한 집단행동 등으로 사회적 갈등과 불안을 야기시키는 문제들이 빈발하고 있는 형편에서 대표자를 통한 소송 제기 또는 구상권 행사를 통해 효력을 공유할 수 있도록 하는 장치라고 할 수 있다. 이를 통해 단체장 등이 공익에 배반하여 자의적으로 권한을 행사하는 일을 예방할 수 있다. 특히 일본의 지역 시민 옴브즈만 조직들은 담합으로 인한 주민 세금의 낭비 사례들에 대해 추궁해 들어가 승소적 화해를 이끌어 내고 담합으로 말미암은 부당이익의 일부분을 환수하는 성과를 거두어내고 있다. 이러한 점을 감안할 때 한국의 지방 옴브즈만에 있어서도 이와 같은 주민소송제도가 정착되어야 할 것이다.

한편, 이와 같은 주민소송은 사법상의 권리침해유무와는 상관없이 공익을 보호하고자 제기하는 공익소송의 일종으로서 모델이 된 나라는 미국과 일본이라 할 수 있다. 특히 미국의 납세자소송(Taxpayer's Suit)은 주나 지방행정기관이 부당한 예산집행이나 공금지출 또는 징수행태에 대하여 일정한 요건을 갖춘 납세자가 행정기관이나 공무원 등에 대하여 제기하는 소송으로서 공익소송의 일종이다. 19세기 중반경부터 미국에서 발달하여 이제는 거의 모든 주에서 인정되고 있는데, *Flast v. Cohen*(1968)사건이후 연방정부에 대해서도 납세자소송의 제기가 가능해졌다. 예를 들어, 미국 테네시주의 납세자소송을 살펴보면, 주민이 납세자소송을 제기하기 위해서는 일정한 원고적격을 가져야 하는데, 1989년 이전에는 주정부의 부당한 공금지출로 주민이 다른 주민들이 입지 않은 개인적 손해나 이익의 특별한 침해(individualized harm, special injuries, of interests)의 존재를 주장해야 했다. 하지만 1989년 *Cobb v. Shelby County Board of Commissioners* 사건에서 테네시주 최고법원이 다른 주민들과 다른 특별한 손해를 주장할 필요가 없다고 판시하면

서 납세자소송을 제기할 수 있는 원고적격이 크게 확장되게 되었다. 납세자소송을 제기하는 주민은 부당한 행위가 아니라 불법적인 행위에 대해서만 소송을 제기할 수 있는데, 이 소송은 불법적인 공금지출을 한 공무원에 대해서도 함께 제기되어야 한다.<sup>249)</sup> 미국법상 악의적으로 불법행위를 한 자에 대해서는 한국과 달리 징벌적 손해배상소송(Punitive Damage)의 제기가 가능한데, 전통적인 납세자소송과는 달리 연방정부의 예산낭비를 막고자 연방정부를 상대로 악의적으로 사기의 방법을 이용해 과잉지출을 하게 한 기업이나 개인에 대하여 과잉 수령한 금전을 연방정부에 반납하게 하는 소송이 다른 방식으로 발전하여 오고 있다. 한국에서는 보통 주나 지방정부 또는 소속공무원을 상대로 제기되는 납세자소송(Taxpayer's Suit)과 주로 연방정부에 사기행위를 한 기업에 대해서 제기되는 허위청구소송(Qui Tam Action or False Claims Action)을 합하여 납세자소송으로 부르고 있으나 양 제도는 상당히 다른 측면을 가지고 있다. 허위청구소송은 영국에서 유래하였기 때문에 ‘국왕을 위한 소송’(Qui Tam Action)으로 불리우기도 한다. 실정법적 근거는 링컨대통령이 남북전쟁당시 군납물품을 공급하는 사업자들의 사기로부터 정부예산을 보호하고자 제정한 1863년 허위청구법(1863 False Claims Act)에 그 기원을 두고 있지만, 그 뒤 요건이 엄격해져 활용되지 못하다가, 1986년 개정되어 90년대 이후 연방정부예산의 낭비를 막는 매우 유용한 수단으로 각광받고 있다. 그 동안 연방예산은 거의 10% 정도 사기행위를 하는 기업 등에게 지출되었으나 그것을 효과적으로 방지하지 못했었는데, 1986년 법개정이후 1988년부터 1995년까지 1,000건 이상의 소송이 제기되어 10억 달러 이상의 부당지출예산이 환수되었고 그 중 1억달러 이상이 보상금으로 소를 제기한 사람들에게 지불되었다.<sup>250)</sup> 허위청구소송은 점차 주정부예산의 불법지출을 막기 위하여 주법에 근거를 두고 주단위로 확장되고 있다.

한편, 일본의 주민소송은 연합국총사령부의 제안에 따라 미국의 납세자소송을

---

249) 이상의 내용은, Juanita R. Brown, "Taxpayer Standing in Tennessee : Challenging the Illegal Use of Public Funds," *The Tennessee Journal of Practice & Procedure* 4, 2002, pp. 5-8 참조.

250) 미국에서 이 소송은 법률회사들에게 매우 인기 있어 많은 법률회사들이 이 소송에 관한 정보를 제공하고 있다.

이에 관한 자세한 정보는 <http://www.ashcraftandgerel.com/whistleb.html> 참조 바람.

모델로 하여 1948년 일본 지방자치법 제243조의 2에 도입된 이후 몇 차례의 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있는데, 위법한 공금지출, 재산의 취득·관리·처분, 계약체결·이행 또는 채무 기타 의무부담이 있거나, 위법한 공금의 부과·징수 또는 재산관리의 해택사실이 있을 때, 주민이면 누구나 제기할 수 있는 것으로 주민감사청구를 필수적으로 먼저 거치하도록 규정하고 있다. 일본에서 주민감사청구제도와 주민소송의 관계를 살펴볼 때, 주민감사청구 가운데 약 70%가 감사청구로서만 종료되고 나머지 30%가 주민소송으로 진행되고 있다.<sup>251)</sup> 이런 실정 때문에 일본의 전 최고재판소 판사이자 유명한 행정법학자인 원부일부(園部逸夫)도 주민감사청구보다 중시하여 이 단계에서 주민이 요구하는 사항들이 처리될 수 있도록 하는 것이 바람직하다는 견해를 피력하고 있다.<sup>252)</sup> 다만, 일본에서도 주민감사제도의 강화와 개선을 위한 노력이 지속되고 있다는 점은 주목을 요한다.

2002년 일본 지방자치법상 주민소송제도의 개정내용은 한국의 주민소송도입과 관련하여 중요한 의미를 갖는 개정은 2002년 3월 30일 개정이다. 일본에서 주민소송은 2002년에 개정되기 전에 지방자치법 제242조의 2 제1항에 4가지 유형으로 규정되고 있었는데, 제1호 위법한 행위의 중지청구소송, 제2호 위법한 처분의 취소 또는 무효확인 소송, 제3호 직무태만의 위법확인소송, 제4호 직원 또는 상대방소송으로 구성되어 있었다. 일본에서 현실적으로 제기된 주민소송은 대부분 제4호소송인데, 2002년의 개정으로 크게 변하게 된 유형도 제4호 대위소송이다. 구 지방자치법 제242조의 2 제1항 4호는 ‘보통지방공공단체를 대위하여 제기하는 당해 직원에 대한 손해배상청구 또는 부당이득반환의 청구, 또는 당해 행위나 태만한 사실과 관계있는 상대방에 대한 법률관계부존재확인청구, 손해배상청구, 부당이득반환청구, 원상회복청구 또는 방해배제청구’라고 규정하고 있었고, 이 소송을 대위소송으로 이해하고 있었다.<sup>253)</sup> 하지만, 2002년 지방자치법의 개정으로 제242조의 2

251) 최우용, “주민감사청구와 주민소송에 대하여 - 그 현상과 개혁과제 -,” 『동아법학』 제 30호, (동아대학교, 2002. 4), p. 174.

252) 園部逸夫, 地方分權と 行政訴訟, 自治論文集(自治省 編), 1998, p.10.

253) 일본의 구지방자치법상 주민소송에 대한 소개는 이재삼, “주민소송에 관한 연구,” (행정학박사학위논문, 단국대학교, 1992); 이경옥, “일본주민소송에 관한 연구,” (행정학박사학위논문, 전북대학교, 1998) 등을 참조.

제1항 4호는 크게 그 성격이 변하게 된다. 제4호는 ‘당해 직원, 또는 당해 행위나 태만한 사실과 관계되는 상대방에게 손해배상이나 부당이득반환의 청구를 할 것을 당해 지방자치단체의 집행기관이나 직원에 대하여 요구하는 청구. 다만, 당해 직원, 또는 당해 행위나 태만한 사실과 관계되는 상대방이 제243조의2 제3항의 규정에 의한 배상명령의 대상이 되는 자의 경우에는 강해 배상명령을 할 것을 요구하는 청구’라고 규정하고 있다.

입법의 변화가 의미하는 것은 자치단체에게 손해나 손실을 야기한 공무원이나 기업을 상대방 피고로 하여 주민이 자치단체를 대위하여 직접 소송을 제기할 수 있었던 대위소송으로서의 성격이 포기되고, 주민들은 먼저 자치단체에 대해서만 소송을 제기하고, 자치단체가 자치단체에게 손해나 손실을 야기한 공무원이나 기업을 피고로 다시 이행소송을 제기하는 구조(4호 단서)로 그 성격이 변화했다는 것이다. 즉, 직접적 대위소송에서 간접적 이행소송으로 변화했다. 이 입법의 배경은 배상청구액이 수억 엔에 달하는 사건들도 등장하면서 직접적 대위소송구조 하에서 피고인 자치단체장이나 공무원은 자치단체의 기관이 아니라 개인으로서 소송의 수행에 임해야 하기 때문에 금전적 부담이나 시간적 부담을 견딜 수 없다는 불만이 줄기 차게 제기되었고, 자신에게 소송이 직접 제기되면서 정책집행의 추진력이 떨어져 무사안일주의나 근무의욕저하 등의 상황이 초래되었기 때문이다.

#### 4. 시민감사관 구성 확대와 정보의 공유

시민감사관 구성은 자치단체별로 인구비례에 의한 시민감사관의 임명과 더불어 시민감사관의 인원확충과 전문 인력의 수급, 자치단체간 감사관의 네트워크 형성을 통한 업무의 효율성 제고가 이루어져야 한다. 특히 ombudsman 법령의 시행에 대비한 예산의 확보와 편성을 통해 현재 회의 참석수당도 실비 보상의 수준을 넘어 실질적인 보상이 이루어져야하고 이에 대한 책임성을 제고해야 한다. 또한 전문 인력의 확충을 위해 기존의 공무원 출신이나 정치인 출신보다는 관련 학과 전문 교수와 연구 인력 등 인력 확충의 다변화를 추구할 필요가 있다.

동시에 정보의 공유가 효율적으로 이루어져야 한다. 업무보고를 위한 자료 및 정보가 회의 사전에 배포되어 충분한 검토의 시간이 주어져야 하며, 자체 감사자료

등 감사관의 활동에 필요한 제반 자료가 충분히 공개되어야 한다. 아울러 감사관의 요청시 즉각적인 자료 제출이 이루어질 수 있는 내부적 시스템이 보완되어야 한다. 또한 감사관의 활동과 제출된 의견에 대한 처리 내용 등 감사관 활동 전반을 홈페이지 등 관련 매체에 공개함으로써 시민적 참여와 감사관 활동의 책임성을 높일 필요가 있다.

## 제5절 고충민원 접수방법과 업무처리 측면

### 1. 단계별 민원접수 방안 채택

현재 한국에서는 채택하고 있지 않지만 선진국의 경우 옴브즈만에게 민원을 제출하기 위해서는 관계 행정기관에 대해 먼저 민원을 제기하여 관계기관의 1차적 심사를 거치게 한 후 여기에 불복이 있는 경우에 한하여 옴브즈만에 민원을 낼 수 있도록 하는 경우도 있다. 이러한 제도를 채택 시행하는 경우 관계행정기관의 심사 등 다른 구제절차를 다 거치지 않고 바로 접수되는 민원에 대해서는 옴브즈만이 직접 처리하지 않고 관계기관에 다시 이첩하도록 하고 있다. 이와 같이 옴브즈만이 다른 구제절차를 다시 거치지 않고 접수되는 민원에 대해 처리하지 않는 것에 대해 두 가지의 견해가 있다.<sup>254)</sup>

먼저 이에 찬성하는 입장에서 보면 관련법령에 의해 당해민원을 취급하기로 되어있는 기관에서 우선적으로 심사하도록 하여 일반국민의 신뢰를 쌓을 수 있는 기회를 부여하는 것이 좋다는 것이다. 만일 일반국민이 그 업무를 담당하고 있는 기관을 거치지 않고 그냥 통과해 버린다면 그 기관은 쓸모없는 기관이 되고 옴브즈만은 혼자서 처리할 수 없을 정도의 많은 민원으로 고생을 하게 된다는 것이다. 그리고 이에 반대하는 입장에서 보면 이러한 제도는 민원인들이 옴브즈만에게 민원을 제기할 수 있는 기회를 지나치게 제약한다는 것이다. 이는 옴브즈만의 중요한 특성중 하나인 옴브즈만의 접근용이성을 훼손하여 일반국민이 쉽게 접근할 수 없는 벽이 너무 높은 기관으로 변질될 우려가 있으므로 이는 결코 바람직하지 않

---

254) Mjemmas G. J. Kimweri, *op.cit.*, pp. 396-400.

다는 것이다.

현재 한국의 경우는 관계행정기관의 심사 등 다른 구제절차를 다 거치지 아니한 경우라도 민원을 접수 처리하고 있기 때문에 이러한 문제는 발생되지 않고 있으나 위원회가 혼자서 다 처리할 수 없을 정도의 많은 민원이 폭주하게 된다면 위원회의 민원을 걸러주는 장치로서 이와 같은 제도의 도입을 적극 검토할 필요가 있다고 생각된다.

## 2. 민원처리의 신속성 제고

민원처리의 지체는 민원인의 불평과 불만을 보다 악화시키는 것이다. 따라서 민원인이 과오행정(maladministration)이라고 주장하는 부분에 대한 옴브즈만의 조사는 가능한 신속히 이루어져야 한다. 일반적으로 민원처리에 걸리는 시간은 위원회 사무실내 민원을 처리할 수 있는 예산과 직원이 제약되어 있기 때문에 옴브즈만에 접수한 민원의 양과 옴브즈만 사무실에 가능한 자원의 양에 의해 결정된다고 볼 수 있다. 그리고 민원처리의 신속성 문제는 옴브즈만의 주요기능을 어떻게 볼 것인가 하는 문제와도 관련이 있다.<sup>255)</sup> 옴브즈만의 기능을 시민을 도와주는 사람(citizen helpers)이라고 보게 될 경우 접수된 민원을 가급적 신속히 처리하는데 1차 목표를 두고 시간이 많이 걸리는 문서·청문 등 공식적인 방법보다는 시간이 적게 걸리는 비공식적인 전화에 의한 조사방법을 많이 활용하게 된다.

외국 옴브즈만제도의 민원처리에 소요되는 시간에 대해 살펴보면, 보통 12개월 이상 걸리는 영국형과 비교적 민원처리를 빨리 하는 덴마크형 등 두가지로 크게 구분해 볼 수 있다.<sup>256)</sup> 영국의 옴브즈만은 행정감사기관으로서 민원을 야기하는 제도개선에 초점을 맞추고 있기 때문에 민원처리에 많은 시간이 걸리고 있는 반면, 덴마크의 옴브즈만은 개별적인 민원의 처리에 보다 중점을 두기 때문에 많은 시간이 걸리지 않고 있다. 접수된 민원을 간단하고 신속하게 처리하는데 보다 주안점을 둘 것인가 아니면 시간이 걸리더라도 민원발생의 근본적 원인을 찾아 이를 제도적으로 개선하는데 보다 중점을 둘 것인가 하는 것은 옴브즈만 자신이 결정할 문제

---

255) Roy Gregory, *op.cit.*, pp. 152-153.

256) *Ibid.*, pp. 152-153.

로서 가치판단의 선택문제인 것이다. 현재 한국 지방자치단체 등에서 시행되고 있는 유사 옴브즈만의 경우 민원처리에 소요되는 시간은 평균 26일정도로 나타나고 있다.

아울러, 민원처리에 대한 옴브즈만의 전문성을 확보해야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 전문인력의 확보가 선행되어야 할 것이다. 일반국민의 경우 민원이 발생하면 민원처리 관련 전문지식이 부족하기 때문에 거대 행정기관을 상대기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 따라서 국민의 권익구제 담당기능을 주로 하는 옴브즈만은 민원처리에 관한 전문가로서 행정기관을 상대로 행정처분의 적법성 여부를 따질 수 있는 전문인력을 확보하고 있지 않으면 안 된다. 아울러, 조직운영에 있어서 전문가 집단의 의견을 확대 수용하는 제도적 장치가 필요할 것으로 본다.

### 3. E-옴브즈만제도의 활성화

〈표10〉 국민고충처리위원회 국민고충 접수현황<sup>257)</sup>

(단위 : 건)

구분	계	우편	방문	이관 민원		인터넷, PC통신	기타
				대비실 이관	총리실 이관		
계	143,829	70,193	11,896	14,929	2,347	39,368	5,096
'94년	3,529	3,434	42	42	-	2	9
'95년	4,768	4,676	34	13	1	-	44
'96년	4,513	4,063	295	140	15	-	-
'97년	17,838	8,773	1,220	6,346	894	430	175
'98년	16,192	9,297	1,658	3,667	390	607	573
'99년	14,163	8,857	1,737	509	306	2,208	546
2000년	14,854	6,935	1,610	800	167	4,734	608
2001년	16,563	6,435	1,598	648	161	7,240	481
2002년	15,551	5,424	1,136	586	94	7,653	658
2003년	17,128	5,706	1,023	1,014	117	8,394	874
2004년	18,730	6,593	1,543	1,164	202	8,100	1,128

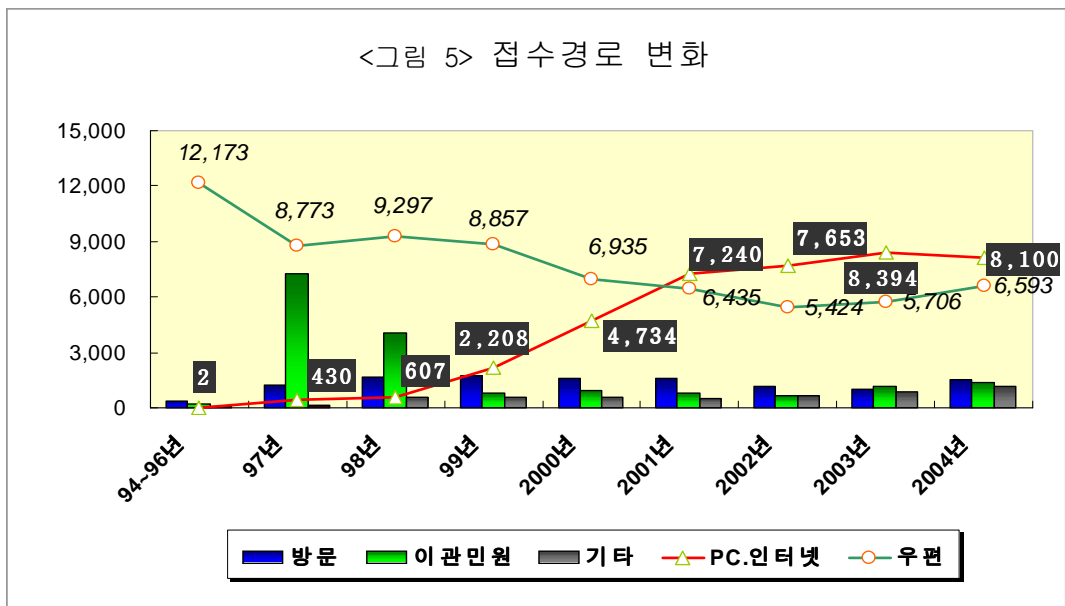
국민고충처리위원회에서 발간한 2004년 운영보고서상의 국민고충에 대한 접수경로를 보면 국민고충처리위원회 개설 이후 총 143,829건 중 우편접수가 70,193건으로 가장 많았고, 다음으로 인터넷, pc통신이 39,368건이며, 이관 민원은 17,276

257) 국민고충처리위원회, 국회업무보고, 2005. 2.

건, 직접방문이 11,896건으로 보고 되고 있다.

이를 보다 세분화해보면 가장 많은 비율을 점하고 있는 우편접수의 경우 2001년 이후 연간 6천여 건을 유지하고 있는 반면에 인터넷을 이용한 접수는 2000년 이후 가장 많은 건수를 기록하고 있고, 이관 민원은 1997년 이후 대폭적으로 줄어 연간 1천여 건에 불과하다. 방문 또한 연간 1천 5백여건을 유지하고 있다.

**〈그림1〉 접수경로의 변화<sup>258)</sup>**



이처럼 접수경로의 많은 변화는 지식정보화 사회에서 인터넷의 역할이 증대됨으로써 이루어진 것인데, 인터넷의 확산으로 이같은 변화가 이루어진 것이 사실이나 보다 중요한 것은 기존 옴부즈만의 운영상 문제에서 기인했다는 것이다.

주지하는 바와 같이 인터넷의 최고 장점은 시간과 장소의 제약을 받지 않는다는 점이며, 실시간 양방향 의사소통이 가능하다는데 있다. 국민적 권리를 보장하고, 행정적 불편을 해소하기 위해 많은 시간과 경비를 투자해 해결해야하는 기존의 시스템보다는 빠르고 저렴하게 해결할 수 있다는데서 많은 국민들이 인터넷을 통해 국민고충을 토로하고 있는 것이다. 아울러 중앙정부에서도 지식정보화사회에 대비한

258) 국민고충처리위원회, 국회업무보고, 2005. 2.



전자정부 구현, 정보의 접근성과 다양성을 위한 정부부처는 물론 민간과의 네트워크 형성 등 인터넷을 기반으로 한 인프라 구축은 매우 잘되어 있다. 향후 이를 활용한 E-옴부즈만제도의 도입과 활성화는 옴부즈만제도의 조기 정착화로 이어질 수 있을 것이다.

따라서 첫째, 전문부서의 신설과 통합이 필요하다. 우리나라에는 인터넷의 보급과 더불어 그것이 갖는 순기능에 반해 발생율이 해마다 높아져 가는 사회적 역기능을 해소하기 위해 사이버 경찰청을 운영하면서 사이버 범죄수사대를 구성해 놓고 있다. 이처럼 인터넷을 통한 국민고충처리를 위해 전담 부서를 신설할 필요가 있다. 특히 현재 청와대의 신문고를 비롯해서 각 부처별로 민원 신고 및 고충처리를 위한 사이트를 운영하고 있고, 앞서 살펴본 바와 같이 각 지방자치단체에서도 시·도민의 소리, 단체장에 바란다, 각실, 국별 애로사항 접수란 등을 운영하고 있는데, 이를 통합 관리해야 한다. 향후 옴부즈만 법령이 본격적으로 실시되면 국가 옴부즈만과 지방의 시민 옴부즈만이 운영될 것인데, 우선적으로 기존의 산개되어있는 접수경로를 유지하면서 처리의 효율성, 진행과정, 결과보고 등을 통일적으로 관리할 수 있어야 한다. 그리고 이를 통합관리해서 해당 자치단체의 홈페이지에 가장 쉽게 접근할 수 있도록 배치하고, 그 하위 디렉토리에 주민소환제나, 감사청구제 등 유사 시민고충처리 분야를 링크하고, 표준화된 내용을 전체적으로 항목별로 관리 공개할 수 있어야 한다. 그리고 국민고충의 개선을 건의하고 요구한 대부분의 국민들은 실질적으로 처리과정과 처리결과에 대해 관심이 많은 반면 처리결과의 지연에 대한 문제점과 처리과정에 대해서는 제대로 파악할 수 없다. 따라서 중앙정부나 지방정부의 처리 결과에 대해 만족하지 못하거나, 신뢰하지 않는 경우가 많다. 더더욱 이로 인해 상당수의 행정적 불편함을 제때에 제시하거나 전의하지 않는 경우가 발생하고 있다.

신설부서는 중앙 정부 각 부처별로 접수된 국민고충에 대해 전체적으로 관리하면서 국민의 입장에서 처리과정과 결과 도출의 근거를 제시할 수 있도록 하고 국민의 대리인으로서 처리과정을 감독함으로써 국민고충 처리의 투명성을 높이고, 처리결과에 대한 국민적 신뢰를 확보하는 역할을 수행해야 한다.

둘째, 수평적 네트워크 구축이 필요하다. 중앙과 지방행정에 대해 시민 자율적 참여와 행정 개선을 위해 전국적으로 수많은 시민사회단체가 활동하고 있다. 90년

이후 한국사회의 민주화 물결과 더불어 활성화된 시민운동은 이제 전문적인 수준에 이르고 있다. 중앙 정부와 지방정부 주관으로 추진하는 국민참여나 권리 찾기에 대해 부정적 시각을 가졌던 대부분의 국민들이 시민사회단체의 활동에 관심과 신뢰도가 증대되어 가고 시민사회단체의 역할은 날로 높아지고 있다. 그 역할이 증대됨에 따라 이에 대한 국민의 자발적 참여도가 해마다 늘어가고 있다. 이를 토대로 시민단체 등이 참여하는 국가 옴부즈만과 지방의 시민 옴부즈만에 조직·인사혁신 테스크포스를 구성·운영해서 국민의 정책결정 참여를 유도해야 한다. 아울러 시민단체 및 관련 기관과의 네트워크 구축을 통해 온라인상이든 오프라인이든 민원인의 접근성을 확대해 주어야 한다. 제도의 활성화는 제도의 수혜자가 얼마나 접근이 용이한가에 달려있는 문제이기 때문이다. 특히 활성화된 시민사회단체의 홈페이지에 벤틀러 형태의 사이트 개설을 통해 언제 어디서건 민원을 제기하고 확인할 수 있도록 해야 한다.

또한 현재 국민이 내는 반복적인 고충민원 자체가 제도의 미흡이나 불합리한 제도에서 기인되어 이를 제도개선으로 연계할 경우 관련기관의 정책과는 배치될 수 있으며, 그렇게 인식될 수 있으나 궁극적으로는 소관부처의 신뢰를 회복시켜주어 국민 만족도 제고라는 전 정부적 차원의 산출물을 내는 것이기 때문에 정부 각 부처의 유기적 네트워크 구축은 필수적이다. 뿐만 아니라 국가 옴부즈만과 지방의 시민 옴부즈만, 시민 사회 단체의 통일적 네트워크 구축을 바탕으로 한 국민권익실현 활동은 불필요하거나 불합리한 행정 행위나 제도를 빠르게 개선해 나갈 수 있으며, 국민 전체가 어디서나 자신의 권익을 보호하고 신장하는데 제약이 없음을 인식할 수 있게 된다.

셋째, 국민고충의 표준화와 공개가 필요하다. 해마다 접수되고 있는 국민고충 건의는 부처별로 다양하지만 일정한 유형을 띠고 있다. 실례로 2004년 기준으로 국민고충처리위원회에 접수된 민원을 살펴보면 건축·도시 분야가 가장 많은 비율을 점하고 있고, 다음으로 형사법무, 재정세무, 복지환경, 교육문화 등의 분야가 주를 이루고 있으며, 그 내용적 측면을 보면 보상·배상요구, 행정처분시정요구, 부작위시정요구 등으로 나타나 있다. 이를 통해 알 수 있는 것은 국민 개개인에 있어서 국민고충 사안은 특별한 것이나 전체 국민이 제기한 문제는 분야별로 내용별로 중복적, 반복적으로 일어나고 있다는 것이다. 행정의 효율성을 높이고 국민의 권익을

안정적으로 보장하기 위해서는 반복적으로 일어나고 있는 행정행위에 대해 이를 사전에 개선하고 차단하는 것이 필요하다. 이것이 진정으로 옴브즈만제도를 도입한 취지라 할 수 있다. 국민고충의 표준화와 이를 공개하는 것은 민원을 가지고 있는 국민이 다양한 경로를 통해 자신과 동일한 민원에 대한 정보를 얻을 수 있고 이를 통해 결과를 예측할 수 있으며, 예측된 결과에 대한 대응을 보다 빠르게 할 수 있고, 획득한 정보를 바탕으로 처리결과에 대해서도 그 신뢰성을 판단할 수 있어서 중복적 제기로 인한 행정의 낭비를 방지할 수 있을 뿐만 아니라 민원인에게도 절차차를 간소화할 수 있을 것으로 판단된다.

#### 4. 행정 리콜제 도입

리콜제는 기업이 자사에서 생산한 제품에 문제가 있음을 확인하거나 시인함으로써 제품을 교체하거나 회수해서 소비자의 피해를 방지하겠다는 것으로 이는 기업의 신뢰성을 높이고, 제품의 품질향상과 소비자의 권익을 보호하고자 하는 취지이다. 아울러 기업은 제품과 소비자에 대한 지속관리를 통해 더욱 향상된 기업경영을 할 수 있다.

행정에서의 리콜이란 정책참여과정에서 업무추진까지 제반의 과정이 공개되고 이에 대해 국민적 건의나 문제제기가 있을 경우 이를 처음부터 재검토하는 것을 말하며, 국민고충을 제기한 민원인에 대해 사안 종료시까지 책임 있게 후속 관리를 함으로써 행정의 신뢰도는 물론 민원인의 권익보호를 할 수 있음을 말한다. 현재 중앙 정부나 지방 정부를 상대로 행정상 조치의 시정요구, 국정이나 시정 발전에 대한 건의, 정책이나 입안된 사업에 대한 개선을 요구할 경우 이에 대한 행정의 대처방식은 거의 일률적이다. 검토해서 반영하겠다, 검토 중인 사안이다, 예산의 한계가 있다, 등등 문제를 제기한 개인에게 있어서 정확한 대안을 제시하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 답변이 나가면 사안은 종료된 것으로 처리된다. 이를 개선하기 위해서는 실질적으로 사안이 완료되는 시점까지 민원인에게 전 과정을 공개하고 처리되고 있는 결과를 공개하고 이에 대한 민원인의 만족도를 조사하고 통계화함으로써 행정의 개선점을 찾음과 동시에 민원인에 대한 행정기관의 책임성을 동시에 이루어나갈 수 있다고 본다. 또한 행정의 리콜제를 빠르게 정착하기 위해서

는 모든 업무의 실명제 도입이 우선되어야 한다. 정책입안 과정에서 결정, 사업 추진까지 전체 과정을 실명화함으로써 행정의 투명성 및 책임성을 높여야 한다. 실례로 전국 지방자치단체에 일반화되어 있는 지방세실명제는 지방세 부과 통지서에 담당자를 실명화함으로써 이에 대한 문제제기를 시민의 입장에서는 가장 빠르고 손쉽게 제기할 수 있게 되었다.

이같은 방법은 인터넷에서 더욱 효율적이다. 행정의 실명화를 통해 민원인은 언제 어디서건 자신이 제기한 문제가 어떻게 처리되고 있는지 실시간으로 확인할 수 있을 것이며, 행정기관은 처음부터 종료시까지 민원인을 효율적으로 관리할 수 있다.

아울러 리콜제도의 본래 취지를 살려 기 예산이 투자되고 추진중인 사안일지라도 국민적 고충이 예견되고 이에 대한 문제제기가 있기 전이라도 행정기관 스스로의 평가에 의해 잘못된 점이 발견되고 향후 문제가 예상될 경우 이를 소비자인 국민과 시민에게 먼저 알리고 이를 개선해 나가는 진정한 행정의 리콜제가 도입되어야 할 것이다. 이는 과거 소극적이고 권위적 행정에서 벗어나 시민적, 국민적 입장에서 행정행위가 이루어지는 것으로 관계자의 마인드 전환이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

한편, 리콜제도의 활성화를 위해 관련예산의 편성이 필수적이다. 일정한 행정행위를 하기 위해서는 그에 상응하는 예산이 수반되고, 보다 구체적으로 예산이 반영되어야 하는 사업과 비예산 사업이 나누어져 있지만 비예산 사업의 경우도 이를 수행하기 위해서는 기본적인 예산이 소요되고 있다. 행정행위에 대해 리콜을 하기 위해서는 해당 사업의 정책결정 과정에서부터 재검토가 필요하고 수행중인 사업을 중지할 수 있을 뿐만 아니라, 기 행해진 행정행위를 원점으로 되돌릴 수 있는 것을 의미하기 때문에 이를 원만히 수행하기 위해서는 그에 상응한 예산을 먼저 편성해 두어야 한다. 실례로 광주광역시의 경우 제2순환도로 개설 과정에서 부실 시공된 부분에 대해 전국 최초로 재시공 명령을 내려, 재시공을 추진한바 있고, 풍암지구 유통단지 내 지원시설부지 개발에 대해 그 활용 방안과 개발 방안을 외부용역을 통해 확정하고도 향후 발전방안, 현재 광주시의 예산상황 등을 종합적으로 고려한 의견이 제시되어 사업 보류 및 수정 방침을 마련한 바 있다. 이처럼 불합리하게 추진된 사업에 대해 재시공 명령이나 재검토를 위해서는 관계전문기관에의 용역의뢰,

주민의견청취, 새로운 사업안 마련 등 이를 위한 예산이 사전에 책정되어야 가능하다. 따라서 기업의 리콜제도 처럼 제품 자체에 소비자의 권익보호를 위한 서비스부분의 비용이 포함되어 있듯이 행정기관도 해당 사업을 추진함에 있어서 전체 사업비의 일부를 행정행위의 재검토, 취소 등에 따른 제도의 개선을 위한 비용을 포함시킬 필요가 있다. 예를 들어 도로개설 사업비가 100억이면, 도로개설을 위한 사전의견 청취, 주변 민원 해결을 위한 기획비용, 도로개설 이후 도로 이용자 및 주변 주민에 대한 만족도 및 개선 사항 조사, 이에 따른 행정기관의 향후 개선대책 마련 및 데이터베이스화 등의 비용으로 전체 사업비용의 1% 이상을 책정해주는 것이다.

기업의 리콜이 기업 제품에 문제가 있음을 의미하기 보다는 보다 나은 제품을 소비자에게 제공하겠다는 기업경영의 윤리적 측면에서 제기된 것으로 오히려 외국에서는 리콜제를 성실히 운영하는 기업에 대한 신뢰도와 제품에 대한 신뢰도가 높다는 것에서도 이와 같은 행정기관의 리콜과 리콜에 소요되는 비용의 사전 편성은 행정기관의 행정행위에 대한 시민의 신뢰도가 높아질 것으로 판단된다. 특히 행정기관의 책임자가 스스로 자신들이 행한 행정에 대해 문제점을 검토하고 먼저 이를 개선하겠다는 취지의 리콜제도는 옴브즈만제도의 활성화에도 크게 기여할 것으로 판단된다.

## 제6장 결 론

지금까지 살펴본 바와 같이 본 논문에서 옴브즈만제도에 관한 이론적인 검토를 시작으로 하여 이 제도를 택하고 있는 각국의 사례들을 검토함과 동시에 한국에서의 옴브즈만제도의 도입 및 운영실태를 살펴 보았다.

이러한 고찰에 따르면 한국의 옴브즈만제도는 행정에 대한 기존의 통제방식 내지 기능의 취약성을 보완하는 제도적 장치로서 논의·운영되어 오고 있었다. 특히 현대행정의 권한 확대에 따라 국민의 권익에 대한 침해가능성이 커지면서 행정에 대한 국민의 불만을 처리하고 국민의 민원을 구제하는 데 있어서 나름대로 의미 있는 역할을 해 온 것이 사실이다. 옴브즈만제도와 유사한 여러 제도들이 중앙 및

지방정부 수준에서 시행됨으로서 어느 정도 행정책임의 확립을 도모하며 국민의 요구와 기대에 부응하는 행정의 전개를 촉진할 수 있었다. 그러나 한국에서의 옴브즈만 제도는 앞에서 제시한 여러 가지 현실적인 한계성 내지 문제점이 표출되고 있는 점에서 그 개선 방안이 요구되고 있다. 이에 따라 앞서 제기했던 발전방안들과 함께 다음과 같은 점들이 옴브즈만제도의 활성화 방안으로 동시에 모색되어야 할 것이다.

첫째, 헌법에 옴브즈만의 존립근거를 마련해야 한다. 물론, 이러한 제안은 장기적으로 해결해야 할 과제라고 보지만, 외국의 사례에서도 살펴본 바와 같이 옴브즈만은 그 직무상의 특성으로 인하여 강력한 법적 근거를 요하고 있다. 따라서 헌법에 옴브즈만의 존립근거를 마련함과 동시에 면책 특권 및 기소권을 부여해야 한다고 본다. 사실, 이와 같은 권한을 부여하는 나라가 많다는 점에서 볼 때 한국에서만 특별한 경우는 아니라고 본다. 옴브즈만제도의 본질은 국민들의 단순한 하소연을 듣기 위해 존재하는 것이 아니다. 이는 주권을 가진 국민의 자기 주권 실현을 위한 방편이자 헌법상 규정된 기본권 실현제도의 하나라고 할 수 있다. 한국의 경우 일천한 옴즈만도입 역사와 경험으로 인해 옴브즈만제도는 국민들의 관심 영역에서 멀리 떨어져 있는 분야인 것이 사실이다. 그러나 옴브즈만제도는 실질적인 민주주의 척도로서 모두가 관심 있게 지켜봐야 할 영역이다. 최근 한국에서도 2005년 7월부터 ‘옴브즈만의 설치 및 운영에 관한 법률’이 시행되게 됨으로서 중앙정부는 물론 지방정부 차원에서도 옴브즈만제도가 정착될 수 있는 법률적 토대를 마련하게 되었다. 옴브즈만제도가 국민권리구제의 실효성 있는 권리구제 제도로 정착하기 위한 가장 기본적인 조건은 바로 옴브즈만의 설치근거를 헌법상 명문화 시키는 것이 절대적으로 필요하다.

둘째, 옴브즈만의 독립성과 기속력을 확보해야 한다. 독립성과 관련해 보면, 기관의 독립성을 유지하기 위해서는 무엇보다도 예산권의 독립성과 독자적인 규칙제정권이 확보되어야 할 것이다. 아울러, 인사권의 독립성도 매우 중요한 요소라고 볼 수 있다. 특히 기속성은 옴브즈만제도의 실효성을 담보하는 가장 중요한 요소 가운데 하나이다. 지방정부 수준에서 실시되고 있는 각종의 유사 옴브즈만제도는 제도 본래의 기능을 제고하기 위해 그 독립성과 기속력의 문제가 지속적으로 제기되어 오고 있다. 무엇보다도 민원처리 결과는 옴브즈만의 기속력 결여로 인해 그 기능을

제대로 수행하지 못하고 있다. 이에 따라 옴브즈만 유사제도는 지방정부를 선전하는 도구에 불과하다는 비판이 제기되고도 있는 실정이다. 결국, 옴브즈만의 실효성은 독립성과 기속력이 전제되지 않으면 안된다.

셋째, 운영방안을 다양화해야 한다. 우선 고충민원의 발굴에 있어서는 시민단체와의 긴밀한 협조체제를 구축할 필요가 있다. 아울러, 민원현장 방문 물론, 조사의 경우에도 이들을 참여시키는 방안을 강구해야 할 것이다. 옴브즈만은 민원만을 처리해주는 단순한 행정기구가 아니라 그 사회에 기반을 두고 운영되는 제도이며, 사회구성원의 자발적인 참여와 협력이 뒷받침 될 때 보다 효과적인 기능수행이 가능하다. 스웨덴의 소비자옴브즈만의 경우 법률가나 통계요원 등 각 분야의 전문가들이 옴브즈만 사무소에 합류하여 신속하고 합리적인 조정·해결을 위해 협조하고 있으며, 각 지방에 자문위원단을 구성하여 지역민원 상담뿐만 아니라 자문위원 스스로도 민원을 제기할 수 있도록 하고 있다. 한국의 경우도 지방행정 옴브즈만에 있어서 변호사, 노무사 등 각 분야의 전문가를 전문상담위원으로 위촉하여 활용하여야 할 것이며, 특히 지역별로 지역행정상담위원을 위촉하여 지역주민의 민원수요에 대응할 수 있는 체제를 갖추어야 할 것이다.

넷째, 민원상담 업무를 원활하게 하기 위해서는 민원상담에 필요한 자원봉사자를 확보해야 한다. 이는 복지, 환경, 건축, 노동 등 분야별로 세분화하여 필요한 자원봉사자를 확보해야 할 것이다. 한편, 민원인의 편의를 위해 인터넷을 통한 사이버 민원상담체제를 구축할 필요가 있다. 아울러, 행정개혁 시민토론 마당의 개최 등 특히 시정권고가 해당 정부 부처로부터 거부되는 경우, 공표권의 적극적인 행사의 일환으로 국민고충처리위원회 또는 시민 옴브즈만들은 국민들에게 그 의견을 직접 청취하게 해야 할 것이다.

다섯째, 옴브즈만의 전문성을 확보해야 한다. 대부분의 외국 옴브즈만이 법률가의 경력을 가진 명망 있는 인사를 옴브즈만으로 임명하고 있으며, 민원조사를 위해 사무처에 전속 조사관을 보유하고 있다. 또한 대부분의 사무처 직원은 법률 전문인력으로 구성되어 있다. 이는 한국의 옴브즈만과 크게 비교되는 부분이라고 할 수 있다. 즉, 한국의 경우는 각 부처의 공무원이 조사관으로 파견되고 있는 실정이다. 살펴본 바와 같이 옴브즈만이 처리하는 고충민원의 내용에 대한 판단이 주로 법률적인 결정이라는 점에서 정확하고 논리적인 결정이 매우 중요하다. 따라서 기관의

기능을 담보하기 위해서는 옴브즈만의 자격요건을 강화해야 함은 물론, 사무처에 전속된 법률 전문인력을 둘 수 있도록 제도개선이 필요하다. 특히 옴브즈만이 관여하는 업무의 범위가 넓어지면서 법률전문가 등 전문분야를 담당할 전문성을 갖춘 옴브즈만의 임명이 필요한 시점이라고 생각되며, 다양한 권리구제기구들의 효율적 운영에도 이와 같은 전문성 강화가 요구된다.

여섯째, 업무의 관할범위를 크게 확대해야 할 것이다. 외국의 사례에서도 살펴본 바와 같이, 일반 옴브즈만과 지방옴브즈만의 역할분담은 각국의 정치, 사회적 상황에 따라 서로 다른 특성을 보인다는 것을 알 수 있었다. 스웨덴의 경우 일반 옴브즈만인 의회 옴브즈만이 군사, 경찰, 법무, 세무, 의료, 환경, 노동 분야 등 대부분의 분야를 관할 범위로 하고 있고, 소비자, 장애인, 언론 등 특별히 권리보호가 필요한 분야에 대해서 전문 옴브즈만을 따로 두고 있으며, 영국과 독일의 경우 의회 옴브즈만이 대부분의 분야를 관장하며 군사 및 경찰분야에서의 특별한 권리보호의 필요성에 의하여 전문옴브즈만을 설치하고 있었다. 옴브즈만의 목적은 행정에 의한 국민의 권리를 보호하고 구제하는 것이며, 이에 따라 옴브즈만의 관할범위는 가능한 한 전 행정분야를 포함하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 한국의 경우 우선적으로 일반 옴브즈만의 관할범위를 조정하여 가능한 한 전 분야를 포함하도록 하고, 전문 옴브즈만의 설치에 보다 강력한 권리보호가 필요한 분야에 대해서 검토하는 것이 바람직하다고 본다. 이는 어떠한 형식이 되든지 간에 현재 존재하는 각종 권리구제기구의 효율적 운영을 위한 치밀한 업무연계와 협조체계 구축을 위해 필요하다.

일곱째, 지방행정에 있어서 시민 옴브즈만의 유형은 행정부형 옴부즈만을 도입하는 것이 좋다고 판단된다. 특히 옴브즈만 임명의 경우 업무의 공정성과 중립성을 유지하기 위해 임명에 대한 지방의회의 폭넓은 관여를 인정하여 임명동의를 구하도록 규정하고 임기를 단체장의 임기보다 길게 정하여 신분을 보장하여야 할 것이다. 또한 시민 옴브즈만은 법률·행정에 관하여 전문지식이 뛰어난 인격자 중에서 선임하며 3인 이내의 복수제로하며 수석 옴부즈만은 상임근무를 하고, 이에 상당하는 적정한 보수를 지급하는 것이 바람직하고 본다. 그러나 지위와 보수를 규정하기가 어려운 점이 있기 때문에 비상임 형태라도 무방하다. 특히 농어촌 지역이나 중·소도시의 경우에 있어서는 명예직으로 할 수도 있으며 독립체의 운영도 가능하다고 본다.



한편, 시민 옴브즈만에게 접수할 수 있는 행위는 명백한 불법행위로부터 부당행위, 잘못된 조례와 규칙으로 인한 불편, 부정행위, 태만과 불응답 등의 부작위, 결정의 편파성과 같은 사소한 문제까지 취급하며, 행정정보의 공개청구에 대한 거부에 대한 심사도 포함시켜야 할 것이다. 시민 옴브즈만의 권한과 관련하여, 시민 옴브즈만은 법원이나 처분행정관청과는 달리 행정작용을 직접 취소하거나 변경할 수 있는 권한을 가지고 있지 아니하며, 법원이나 행정작용에 대한 직접적인 감시권은 없다. 따라서 시민 옴브즈만은 하자 있는 도시의 행정작용에 대한 취소 및 변경을 관계기관에 요청 또는 권고를 할 수 있도록 해야 할 것이다. 또 시민 옴브즈만은 연간활동을 중심으로 해서 연차보고서(annual report)를 작성하여 지방의회와 단체장에게 제출하고 일반에 공개해야 할 것이다. 여기에는 결정에 대한 비판, 건의, 행정의 불복사건 수, 사용한 예산 내역 등이 상세하게 기록되어야 한다. 또한 시민 옴브즈만의 고충처리업무는 행정작용에 대한 개인의 고충처리업무를 주로 담당하며 관할범위는 자치단체와 그 산하기관 및 업무를 위임받은 단체나 개인까지도 포함해야 한다. 특히 조사권은 사건에 관련되는 문서·기록·자료의 열람 및 제출요구, 관계 공무원으로부터의 의견청취, 외부 전문기관에 대한 조사와 감정분석을 의뢰할 수 있어야 하고, 직권으로 조사에 착수할 수 있어야 할 것으로 본다. 아울러, 시민 옴브즈만은 고충민원의 조사·처리과정에서 관계 행정기관의 공무원이 위법·부당하게 업무를 처리한 사실을 발견한 경우나 관계 행정기관의 공무원이 시민옴브즈만의 업무수행을 방해하거나 지연시킨 경우 자체 감사기구에 감사를 의뢰할 수 있어야 한다. 또한 옴브즈만 업무의 실효성을 배가시키기 위해 옴브즈만의 권고에 따른 행정기관의 이행실태 점검을 의무화 해야 한다. 이에 따라 관계 행정기관의 장은 정당한 사유가 없는 한 옴브즈만의 이러한 이행실태 점검에 협조하여야 한다.

여덟째, 시민 옴브즈만 운영을 위한 예산의 확보와 범정부적 차원의 홍보가 필요하다. 시민 옴브즈만의 활성화를 위해서는 옴브즈만의 지위에 대한 명확한 법적 규정이 있어야 하고, 그에 상응한 정당한 보수가 지급되어야 한다. 뿐만 아니라 옴브즈만의 업무를 지원하고 보조하는 사무국의 독립성과 독자성을 보장하기 위해서도 예산의 독립과 확보가 우선되어야 한다. 기존 지방의회에서도 나타났듯이 의회의정 활동을 보조하고, 지방의원들에 대한 행정적, 법률적 보좌 역할을 수행하는 의회 사무처가 단체장에 예속되어 있고, 그에 대한 모든 인사권과 예산집행권이 단체장

권한으로 되어 있어, 의회 사무처는 집행부와 의회간의 단순 중계 역할과 회의 보조 역할 수준에 머물러 있다. 이처럼 향후 시행될 시민 옴브즈만의 경우도 사무국 자체에 대한 인사권과 예산집행권이 집행부에 예속되면 그 본래의 기능을 적극적으로 수행할 수 없을 것이다.

아울러 시민 옴브즈만의 활성화를 위해서는 국가적 차원의 홍보를 강화해야한다. 정책고객서비스(PCRM : Policy Customer Relationship Management)기법을 이용한 통합 관리시스템을 통해 메일을 발송하는 것을 비롯해서 TV와 라디오 신문 등 언론 매체를 통한 정기적인 홍보, 홍보채널의 다양화를 위해 시민단체와 연계한 각종 매체 활용, 인터넷 포탈사이트 배너 홍보, 중앙과 지방을 연계한 홍보채널 마련, 주민 자치·자생조직과의 네트워크 형성을 통한 일상적인 홍보 등 보다 다양한 형태로 범국민적 홍보를 함으로써, 행정기관의 인식전환은 물론 자발적인 국민적 참여를 유도해야 한다.

# 참 고 문 헌

## I. 국 내 문 헌

### 1. 단 행 본

권찬태·안홍복. 『지방자치 회계의 투명성과 주민의 알 권리』. 서울: 집문당, 2003.

국민고충처리위원회. 『특수 옴브즈만제도의 현상과 동향: 국제옴브즈만심포지엄 자료』. 서울: 국민고충처리위원회, 1995.

----- 『제3차년도 운영상황보고서(1996.7.1. ~ 1997.6.30.)』. 서울 : 국민고충처리위원회, 1997.

----- 『국민고충처리위원회 5년사』. 서울: 국민고충처리위원회, 1999.

----- 『옴브즈만제도 연구자료집 - 외국 전문옴브즈만 운영사례연구-』. 서울: 국민고충처리위원회, 2004.

----- 『대통령자문 지속가능발전위원회, 갈등관리시스템 구축방안보고서』. 서울: 국민고충처리위원회, 2004.

----- 『선진 옴브즈만 자료연구』. 서울: 국민고충처리위원회, 2005.

----- 『21세기 한국옴브즈만의 회고와 전망』. 서울: 국민고충처리위원회, 2005.

----- 『옴브즈만제도 연구자료집』. 서울: 국민고충처리위원회, 2005.

김규정. 『행정학원론』. 서울: 법문사, 2003.

김남진. 『행정법 I』. 서울: 법문사, 2000.

김동희. 『행정법 I』. 서울: 박영사 2000.

김만기. “옴브즈만 제도의 활용방안.” 박동서·김광웅 공저. 『의회와 입법부』. 서울: 법문사, 1989.

김철수. 『헌법학개론』. 서울: 박영사, 1999.

- 류지태. 『행정법신론』. 서울: 신영사, 2000.
- 박수혁. 『행정법요론』. 서울: 법문사, 1998.
- 박영기. 『효율적인 민원행정체계확립방안』. 서울: 한국행정연구원, 2004.
- 박윤훈. 『최신행정법강의(상)』. 서울: 박영사, 2000.
- 법제처. 『행정분석』 자료. 서울: 법제처, 2005.
- 법제처. 『각국의 옴브즈만제도』. 법제처자료 제89집. 서울: 법제처, 1977.
- 송창식. “지방자치단체의 시민옴브즈만제도 도입방안.” 조창현 편, 『한국 지방자치의 쟁점과 과제』. 서울: 도서출판 문원, 1995.
- 이병화 외. 『정치학으로의 산책』. 21세기 정치연구회 엮음. 서울: 도서출판 한울, 2002.
- 이상규. 『신행정쟁송법』. 서울: 법문사, 1996.
- 이승희. 『정책자료집』. 의회주도 옴브즈만의 바람직한 실현을 위한 입법공청회 자료(2005. 3. 21).
- 이양화. “행정상담위원회법.” 『각국의 옴브즈만제도』. 서울: 법제처, 1977.
- 이종수. 『지방정부이론』. 서울: 박영사, 2002.
- 유종해 외 7인. 『행정학개론』. 서울: 대영문화사, 1994.
- 전원배. 『의회형 옴브즈만 도입의 필요성』 현안분석 제168호. 서울: 대한민국 국회도서관 입법조사관분석실, 1998.
- 정시채. 『한국행정제도사』. 서울: 법문사, 1985.
- 정우일. 『행정통제론』. 서울: 박영사, 2004.
- 정인홍. 『문제중심 행정학』. 서울: 박영사, 1985.
- 정호영. 『국회법』. 서울: 법문사, 2004.
- 조성환. 『행정법-이론, 판례, 사례-』. 서울: 고시연구원, 2005.
- 조창현. 『한국 지방자치의 쟁점과 과제』. 서울: 도서출판 문원, 1995.
- 천병태. 『지방자치법』. 서울: 삼영사, 1998.
- 한국행정학회. 『정부위원회의 효율적 운영방안』. 서울: 한국행정연구원, 2003.
- 허영. 『한국헌법론』. 서울: 박영사, 1999.
- 홍정신. 『행정법원론(상)』. 서울: 박영사, 2000.
- 홍준형. 『행정법총론』. 서울: 한울 아카데미, 1997.

## 2. 논문

- 김거성. “시민 옴브즈만과 부패방지 NGO 네트워크.” 서울: 반부패국민연대, 2004.
- 김광일. “국민고충처리위원회(한국형 옴브즈만제도)의 발전방안에 관한 연구.” 서울대학교 행정학박사학위논문, 1994.
- .“국민고충처리위원회의 운영성과 발전방안.” 『국민고충처리위원회 창설1주년 기념토론회 자료집』. 서울: 국민고충처리위원회, 1995.
- 김남진. “옴브즈만과 민원처리.” 『고시계』. 서울: 고시계, 2004.
- 김윤열. “옴브즈만의 연구.” 『법률행정논집』 고려대학교법률행정연구소, 1978.
- 김인철. “제외국 옴브즈만 제도에 관한 고찰(I).” 『입법조사월보』 1987년 9월 호, 서울: 국회사무처, 1987.
- 김 헌. 『의원내각제 -이론과 실제-』. 서울: 은하출판사, 1994.
- 김호진. “각국 옴브즈만제도의 비교분석.” 『한국행정학회보』 제13호, 한국행정학회, 1979.
- 류지태. “옴브즈만 유사 권익구제기관 현황 평가.” 『우리나라 옴브즈만제도의 발전방향』 국민고충처리위원회창립 10주년 기념세미나 발표논문, 2005. 5. 20.
- 박재홍. “지방자치단체 시민참여제도화 과정에 관한 연구.” 국민대학교 행정학박사학위논문, 2004.
- 백완기. “한국행정에 있어서 옴브즈만제도의 정착화 가능성.” 『한국행정학회보』 제13호. 한국행정학회, 1979.
- 송창석. “지방옴브즈만제도의 활성화 방안.” 『이기옥 교수 회갑논문집』 (1999).
- 신대균. “고충처리위원회의 황동과 발전방향.” 『고객지향적 정부구축을 위한 민관합동대토론회』. 서울: 한국행정연구원, 1997.
- 신은식. “옴브즈만제도에 관한 연구.” 인학대학교 행정학박사학위논문, 1998.
- 유제열. “옴부즈만제도로서의 국민고충처리위원회와 행정심판재결사안의 고충민원처리에 관한 고찰.” 『토지보상법연구』 제1집 . 한국토지보상법연구회, 2001.
- 유지태. “옴브즈만 유사 권익구제기관 현황과 평가.” 『우리나라 옴브즈만제도의 발전방향』 국민고충처리위원회 창립10주년 기념세미나 발표논문, 국민고충처리위

- 원희, 2004.
- 이경옥. “일본주민소송에 관한 연구.” 전북대학교 행정학박사학위논문, 1998.
- 이기우. “국가행정옴브즈만의 의미와 기능.” 국회정무위원회 편. 『옴브즈만 관련법률안에 대한 공청회』. 국회정무위원회, 2005.
- 이선우. “옴브즈만으로서 국민고충처리제도의 개선방안.” 국회정무위원회 편. 『옴브즈만 관련법률안에 대한 공청회』. 국회정무위원회, 2005.
- 이승희. “현대 행정환경 변화에 따른 옴브즈만의 바람직한 역할 및 기능.” 국회정무위원회 편, 『정책자료집』 의회주도 옴브즈만의 바람직한 실현을 위한 입법공청회 발표논문, 국회정무위원회, 2005.
- 이자성. “일본 지방정부의 정보공개제도를 통해 본 시민과 정부간 관계 -알 권리와 설명책임을 중심으로-.” 한국 정치정보학회 편, 『정치정보연구』 제8권1호 한국 정치정보학회, 2005.
- 이재삼. “주민소송에 관한 연구.”, 단국대학교 행정학박사학위논문, 1992.
- 이정은. “의회 옴브즈만의 도입의 필요성.” 『의정자료』 제28권, 한국의회발전연구회, 2001.
- 이종수. “지방정부와 국가이론 : 영국에서의 발전과정을 중심으로.” 『한국행정학회보』 제27권 제3호, 한국행정학회, 2004.
- 전원배. “옴브즈만의 도입문제.” 『현안분석』 제72호 서울 : 대한민국 국회도서관, 1993.
- 전학선. “프랑스 옴브즈만제도에 관한 연구.” 『헌법학연구』 제9권 4호. 헌법학연구회, 2003.
- 정동근. “행정통제와 옴브즈만.” 『명지대 논문집』. 명지대학교, 1997.
- 최우용. “주민감사청구와 주민소송에 대하여 - 그 현상과 개혁과제 -.” 『동아법학』 제 30호 . 부산: 동아대학교, 2002.
- 최종백. “현대행정과 옴브즈만의 역할.” 『제2회 아시아옴브즈만 대회발표논문집』 국민고충처리위원회편, 1997.
- 최창행. “옴브즈만의 한국적 모형개발에 관한 연구.” 단국대학교 행정학박사학위 논문, 1998.
- 허경. “청원권의 일종으로서의 Ombudsman제도.” 『고시연구』 서울: 고시연구사, 1996.

### 3. 신문 및 기타 자료

『국민일보』.2005년 7월 28일.

『세계일보』.2005년 4월 6일.

『조선일보』.2004년 3월 21일.

이양교. “OMBUDSMAN연구의 제도적 고찰,-소비자 Ombudsman」 도입을 위한 행정 구조의 검색-”.<http://www1.cpb.or.kr/data/study/text>.

[http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/about\\_ioi.html](http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/eng/about_ioi.html).

## II. 외 국 문 헌

A Discussion of Key Issues in International Perspective. IOI Conference. 2000.

Alan Spitzer, B. " The Historical Problem of Generations," *The American Historical Review*, Vol. 78,No.5, December, 1973.

Alfred, Bexelius. "The Ombudsman for Civil Affairs," in Donald C. Rowat(ed), *The ombudsman Citizen's Defender* .London: Allen and Unwin, 1968.

Brown, Juanita R. “Taxpayer Standing in Tennessee: Challenging the Illegal Use of Public Funds,” *The Tennessee Journal of Practice & Procedure* 4, 2002.

Biganovsky, Eugene."Policy & Administration - Jurisdiction of The Ombudsman," Linda C. Rief(Ed), *The International Ombudsman Anthology* .Edmonton Canada: International Ombudsman Institute, 1999.

COMAC(Hong Kong), *The 15th Australasian and Pacific Ombudsman Conference*, 1995.

Day, P. & Klein, R. *Accountabilities: Five Public Services*. NewYork: Tavistock Publications, 1987.

Elock, Howard. *Policy and Management in Local Government*,. London: Routledge, 1994.

- Fenny, Ron. *Essential Local Government* . London: LGC Communications, 1996.
- Foerstel, H. N. *Freedom of Information and the Right to Know* . London: Greenwood Press, 1999.
- Frank, Stacey. *The British Ombudsman* . London: Oxford University Press, 1971.
- Gail morrison, H. "Decisions by Ombudsman & Review by Legislature," Linda C. Rief(Ed), *The International Ombudsman Anthology* .Edmonton, Canada: International Ombudsman Institute, 1999.
- Gammeltoft-Hansen, Hans. *The Danish Ombudsman* . Copenhagen: Niels Boving & BJ, Frb., 1995.
- Gerald E. Caiden & Daisy A. Valdes, "Maturation Issues For The Ombudsman," linda C. Rie(ED), *The international Ombudsman Anthology* .Edmonton, Canada: International Ombudsman Institute, 1999.
- Gregory, Roy and Alan Alexander. "Our Parlimentary Ombudsman, Part I: Integration and Metamorphosis." *Public Administration Review*. Vol. 50. Spring-Winter. 1972.
- Gregory, Roy. "The ombudsman in Perspective." *Practice & Prospects of The Ombudsman*. Lampeter. Wales. U. K.: Edwin mellen press, 1995.
- . "Building An Ombudsman Scheme." Linda C. Rief(Ed), *The international ombudsman anthology*. Edmonton Canada: International ombudsman Institute, 1999.
- Hill, Lary B. *The Model Ombudsman-Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*. Princeton New Jersey: Princeton University Press, 1976.
- Hurwitz. "Denmark's Ombudsman: The Parliametary Commisisoner for Evil and Military," *Government Administration* , Wisconsin Law Review, 1961.
- Jacob, Daniel. "Comments on Relations Between Ombudsman & Media." Linda C.Rief(ED), *The international Ombudsman anthology*." Edmonton. Canada: International Ombudsman Institute, 1999.



- Jamieson, R. "Alternative Dispute Resolution." Linda C. Rief(ed), *The International Ombudsman Anthology* .Edmonton, Canada: International Ombudsman Institute, 1999.
- Jargerskiold, Stig. "The Scandinavian Ombudsman." *University of Pennsylvania Law Review*, Vol.109, No.8. 1979.
- Leslie L. Roas, Jr. and Noralou Roas, P. "Administrative Change in a Modernizing Society." *Administrative Science Quarterly* , Vol. 15, No. 1 . March 1970.
- Mjemmas, G. J. "Effectiveness of An Executive Ombudsman." Linda C. Rief(ED). *The international Ombudsman Anthology* .Edmonton Canada: International Ombudsman Institute, 1999.
- Nigro, Felix A. & Nigro, Lloyd G. *Modern Public Administration 4th* . New York: Harper & Row Publishers, 1977.
- Niels Eilschou, Holm. "The Ombudsman- A Gift From Scandinavia to the World." Gammeltoft-Hansen, Hans. *The Danish Ombudsman*. Copenhagen: Niels Boving & BJ, Frb. 1995.
- Notorn Alan. *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Aldershot: Edward Elgar,1994.
- Owen, Stephen. "The Ombudsman: Essential Elements & Common Challenges"Linda C. Rief(Ed) *The International Ombudsman Anthology* . Edmonton. Canada: International Ombudsman Institute, 1999.
- Pearce, Dennis. "The Ombudsman: Review and Preview." Linda C. Rief(ED), *The International Ombudsman Antholog*. Edmonton Canada: International Ombudsman Institute, 1999.
- Pedersen, I.M. "Denmark's Ombudsman." in Rowat Donald, C. (ed.),*The Ombudsman Citizen's Defender*. London: Allen and Unwin.
- Renton, Janice. "The issue Investigation" *Practice & Prospects of The Ombudsman* . Lampeter, Wales. U.K: Edwin Mellen press, 1995.

Rowat, Donald C. "The Parliamentary Ombudsman : Should the Scandinavian scheme be transplanted?." *International Review of Administrative Science*, vol. 28, 1962.

-----*The Ombudsman Plan* . Tronto, Canada, McClland & Stewart, 1973.

-----*Administrative Secrecy in Developed Countries*. Columbia University Press. 1979.

-----"Why an Ombudsman To Supervise the Courts." Linda C. Rief(Ed), *The International Ombudsman Anthology*. Edmonton, Canada: International Ombudsman Institute, 1999.

The Commission for Local Administration in England(1996), *Annual Report 1995/1996*.

Wafaqi Mohtasib, Secretariat. *1996 Annual Report* . Islamabad: Ombudsman of Pakistan, 1997.

Weeks, Kent M. *Ombudsman Around the World: A Comparative Chart*, Berkeley : Institute of Government Studies, University of California, 1973.