地方自治團體에 "옴부즈만(Ombudsman)制度" 導入에 관한 硏究

姜 東 植*
(行政大學院 副敎授)

目 次

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 옴부즈만 制度의 意義
Ⅲ. 韓國型 옴부즈만 制度인 "國民苦衷處理 委員會"의 現況
Ⅳ. 地方自治團體에 옴부즈만 制度의 導入問題
Ⅴ. 地方自治團體에 옴부즈만 制度의 設置方向
Ⅵ. 結 論

Ⅰ. 序 論

한국의 행정은 정부수립 이후 50여년이 지나면서 정치의 민주화라는 매우 바람직한 환경적 변화를 맞이하고 있으며, 필요한 쇄신과 개혁을 해야 할 도전을 받고 있다.

한국 행정이 수행해야 할 변신 중의 하나는 민주화가 요청하는 행정권한의 분산 중 가장 중요한 요소가 지방분권과 지방자치라는 것은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 민주화라는 것은 단적으로 말하면 정부의 울타리 밖에서도 자유로운 의사결정과 자원배분의 단위들이 얼마든지 존재할 수 있는 사회를 말한다 할 것이다.

그런데 오늘날 민주국가에 있어서 선·후진국을 막론하고 행정기관이 행정권의 확대.

* 濟州大學校 行政大學院 副敎授, 行政學博士

강화에 따른 권력남용과 관료제화, 즉 行政國家(Administrative State)[1] 현상은 민주주의의 기본원리(3권분립)에도 위배 되고 있다. 이때문에 행정책임은 소극적으로 되고, 행정에 대한 통제는 무력화 되므로써 국민(주민)의 자유와 권리를 크게 위협할 뿐만 아니라 예기치 않은 피해를 주고 있다. 이러한 문제로 인하여 현대 국가권력 중 行政權의 확대.강화는 심각한 문제점으로 지적되고 있다.

우리 경우도 예외는 아니어서 중앙행정이건 지방행정이건 그 속성이 官治行政, 政權維持行政, 發展主義 행정 등으로 파행적인 행정국가화 현상이 유발되고 있다. 특히 지방행정의 경우 지방자치가 전면 실시되어 주민에 대한 서비스 기능을 확대하고 있지만, 자치의 역사가 일천하고, 지방의회 의원의 역할 미흡 등으로 행정권을 제대로 통제할 수 없는 것이 오늘의 현실이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 제도적 장치가 수평적 권력분립으로서의 3권 분립과 수직적 권력분립을 위한 것이 지방자치제도의 정착이라고 볼 때, 행정권의 불법.부당한 행사를 통제하고, 이러한 공권력으로부터 시민의 피해를 막기위한 권리구제 제도로서 "옴부즈만(Ombudsman)"[2]과 같은 제도를 제시할 수 있다. 특히 지방자치시대를 맞아 행정편의주의를 지양하고 지역주민과 행정이 밀접한 연관성을 유지하기 위해서는 주민들의 행정 행위에 신뢰성을 가질 수 있도록 하기 위해서도 지방자치단체에 옴부즈만을 설치하는 것이 바람직 한 것으로 지적되고 있다. 이러한 통제제도 도입으로 행정에 대한 신뢰감이 주민들 각 자에 팽배할 때 행정은 시민을

---

1) 行政國家란 행정이 강화·확대되어 立法·司法에 대하여 상대적 우위성을 확립하게된 국가를 의미하며 實體槪念이 아닌 機能的 槪念이다. 본래 법률이나 정책을 집행하거나 管理機能을 수행하였던 행정이 기본적인 政策決定機能까지 담당하게 된 국가를 가리킨다. 김규정, 신고 행정학원론, 법문사. 1991, P.21.

2) Ombudsman制度는 스웨덴에서 처음 도입사용됐는데, 스웨던語의 Ombudsman을 英語로 표기하면 "Representative", "Spokesman", "Deputy", "Proxy", "Delegate", "Citizens defender" 등으로 표현할 수 있다. 또한 "권한을 부여받은 자(authorized agent)"로 해석할 수 있고 "권한을 부여받은 자"와 가장유사한 용어로는 "대변인(advocat)"으로서 오스트리아에서는 "국민의 변호인(people's attorney)" 또는 "변호인(defender)" "권한을 부여받은 자"와 가장 밀접한 명칭은 스위스에서 "苦衷擔當官(agent for complaints)" 또는 독일에서 "변호담당관(agent of defence)"으로 표현하고 있다. 英國에서는 "위원(Commissioner)"이라는 용어를 사용하고 있다. 例 지방위원(Local Commissioner), 보건위원, 행정담당위원 등. 또한 英國법체계를 취하고 있는 국가들은 "위원회(Commission)"라는 용어를 사용하고 있다.
김광일, 국민고충처리위원회(한국형 옴부즈만제도)의 발전방안에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 국가정책과정 논문, 1994. 8. PP.6~7. 윤재풍, 한국의 옴부즈만 유사제도의 실태와 성격, 한국행정학보, 1979(제13호), PP.174~175.

위한 것이 될 수 있고 주민에 대한 서비스 기능은 향상되어 행정의 민주화가 이루어 질 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 그 동안의 우리의 행정은 국민이나 지역주민 지향적이지 못하고 근본적으로 정치권력 지향적 이었다. 이러한 공공행정의 비민주성이야 말로 행정권 남용이 근원이며, 한국사회의 민주화를 어렵게 만드는 장애요인 중의 하나 였다[3]. 그러나 우리 나라의 경우 지난 94년부터 중앙정부 차원에서 한국형 옴부즈만제도인 "국민고충처리 위원회"를 설치[4] 운영하므로서 직.간접적으로 공권력의 남용과 관료들의 횡포를 통제하고 있지만, 지방자치단체 차원에서는 이러한 제도가 도입되지 않고 있다.

그러나 지방자치단체 차원에서 "지방 옴부즈만" 제도를 도입하는 것은 큰 어려움이 있는 것은 아니라고 생각 된다. 왜냐하면 중앙에 한국형 옴부즈만 제도인 "국민고충처리위원회"가 설치되어 있기 때무에 이와 연계하든지, 아니면 지방자치법과 행정규제 및 민원사무기본법을 개정, 지방 옴부즈만에 관한 규정을 삽입한 후, 조례나 규칙으로 규정할 수 있기 때문이다.

Ombudsman제도는 불법·부당한 행정행위를 막기하기 위한 외부통제 수단으로 1809년 스웨덴 헌법에서 채택 입법기관으로 출발하였다. 옴부즈만제도 초기에는 의회의 대리인으로서 행정을 감시하는 역할을 하였다. 그러나 獨逸(1956년), 케나다(1962년), 美國(1967년), 英國(1967년), 佛蘭西(1973년) 등 70여개 국가로 전파되는 과정에서 "국민의 대리자", "국민과 행정의 중개자"로서, 그리고 양자간에 발생하는 문제를 넓게 받아들여 형식에 구애받지 않고, 정의의 실현과 실효성 있는 행정을 수행하기 위하여 간이·신속한 절차에 의해 행정권의 남용에서 파생되는 제반문제를 해결하려는 "행정 중재자"로서 활동을 펴고 있다[5]. 옴부즈만의 자격은 전문가, 즉 행정경험이 풍부한 공무

3) 심익섭, 자치통신, 한국지방자치학회(제 22호), 1993, PP. 18~20.

4) 韓國型 Ombudsman制度인 國民苦衷處理委員會는 1993년 12월 정기국회(제165차)에서 제정된 "행정규제 및 민원사무기본법"에 의해 마련(법률 제4735), 1994년 4월 9일에 발족되었다. 기능은 행정기관의 민원처리상황에 대한 통제기능과 위법·부당한 행정작용으로 인하여 피해를 입은 국민의 권리구제기능과 행정제도와 정책의 개선에 대한 권고기능을 갖고 있다. 국민고충처리위원회, 국민고충처리위원회(옴부즈만제도)의 운영성과 와 발전방향, 1995.

5) Victor Pickl, The Function of Ombudsman in Europe, InternationalSymposium on Ombudsman., 6.22~24 : 일본 : 동경, 1994. 국민고충처리위원회, 옴부즈만제도의 세계적 동향(국제 옴부즈만 심포지움 관계자료), 1994.

원, 변호사, 학자 등이 선발 또는 임명 되고 있다.

본 글에서는 지방자치시대를 맞아 지방자치단체 차원에서 행정편의주의로 인한 행정권의 남용으로 주민들에 피해를 줄 수 있는 불법·부당한 행정작용을 통제하고, 행정권의 남용에서 오는 주민들의 고충(민원)을 간이·신속한 절차에 의해 처리할 수 있는 제3자적 기구 즉, 가칭 "住民(市民) 옴부즈만" 制度의 도입방안을 모색하기 위해 Ombudsman제도의 일반이론을 살펴보고, 우리형 옴부즈만제도인 "국민고충처리 위원회"의 활동상황을 개괄한 다음, 지방자치단체에 옴부즈만제도의 도입의 필요성과 기대효과, 설치방향, 등을 중심으로, 문헌적 고찰을 통해 접근해 보고자 한다.

Ⅱ. 옴부즈만 制度의 意義

1. 옴부즈만 制度의 一般的 特徵

Ombudsman제도는 1809년 스웨덴에서 입법기관으로 의회에 의한 행정통제를 발전시키려는 외부통제 제도로 출발하였다. 본래 행정에 대한 통제는 입법부의 사전적, 사법부의 사후적 통제로 가능하나 행정권의 비대화로 입법부나 사법부가 그 한계를 노출, 행정의 잘못된 결정이나 집행으로부터 시민을 보호하는 데 어려움이 많기 때문에 간이·신속한 이 제도를 도입·운영하기에 이른 것이다.

이 제도는 "고충민원"을 취급하는 기관의 의미를 갖고 있지만, 세계 여러 나라로 전파되는 과정에서 그 국가의 헌법의 특수성에 따라 조금씩 다른 명칭과 기능을 가지고 발전하고 있다.

스웨덴어로 옴부즈만(Ombudsman : Ombuds-Man)이란 "권한을 부여받은 자(authorized agent)"로 풀이할 수 있다. "권한을 부여받은 자"와 유사한 용어는 "대변인(advocat)"으로, 오스트리아에서는 "국민의 변호인(people's attorney)" 또는 "변호인(defender)"으로, 스위스에서는 "고충담당관(agent for complaints)", 독일에서는 "변호담당관(agent of defence)"으로 표현하고 있다. 또한 英國과 英國의 법체계를 따르는 국가에서는 "위원(commissioner)" 또는 "위원회(commission)"라는 명칭을 사용하고

있다. 이 용어에서 보듯이 옴부즈만은 "고충처리"와 밀접한 관련이 있음을 보여주고 있다[6].

결국 옴부즈만이란 시민들의 고충처리인, 불만처리인, 시민보호자, 인권옹호자, 민원감찰관 등으로 불러지고 있다. 이러한 권한을 가지고 시민을 대신하여 국가권력의 남용과 관료들의 횡포에 대해 감시감독권, 직무감찰권, 조정건의권, 소추경고권, 조사검열권 등 고유한 권한으로 독립성과 중립성·고객지향성을 바탕으로 국가권력의 남용과 관료들의 횡포로부터 국민을 보호하는 특수한 제도로 볼 수 있는 것이다. 즉 옴부즈만은 정치행정적인 통제를 위하여 중앙정부나 지방정부의 공공기관과 시민을 연결시키는 기능을 담당하는 공법상의 관청관계로 이해할 수 있다[7].

이러한 옴부즈만제도는 최근들어 정부부분 뿐만 아니라 민간부분 특히 언론기관에서도 도입 사용하고 있다. 특수 옴부즈만의 대표적인 예로는 스웨덴의 공정거래 옴부즈만, 소비자옴부즈만, 신문옴부즈만, 英國의 의료서비스위원회, 지방위원회, 경찰불복위원회, 노르웨이의 군사옴부즈만, 소비자 옴부즈만 등이 있다. 우리 나라의 경우 한국형 옴부즈만제도인 "국민고충처리위원회"가 설치되어 있고, 유사제도로서 소비자보호원과 언론중제위원회, 일부 언론계의 언론옴부즈만 등을 설치 운영하고 있는데, 이들은 원래의 옴부즈만인 의회옴부즈만과 비유될 수 없는 "유사옴부즈만"이라 할 수 있다[8]. 유사옴부즈만만과 차이는 그의 기능과 권한 특히 독립성 측면에서 비교 된다 할 것이다. 앞에서 잠간 언급했지만 옴부즈만은 나라에 따라 그 지위.권한.관할범위 등이 다소 상이하나 기본적인 특징은 다음과 같다[9].

1) 옴부즈만은 원래 의회로부터 임명되기는 하나 입법부로부터의 완전 독립과 정치적 중립성을 가져 의회를 포함한 모든 국정을 국민의 입장에서 통제하며 국민의 권리구제 임무를 지닌 의회의 대리인 이다.

---

6) 김광일, 국민고충처리위원회의 발전방향에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원 국가정책과정, 1994, PP.6~7.
7) 심익섭, 자치통신, 한국지방자치학회(제22호), 1993, P.19.
8) 총무처, 제외국의 옴부즈만제도 비교, 1993,
9) 조창현 외, 한국지방자치의 쟁점과 과제, 도서출판 문원, 1995, PP.120~121., 심익섭, 전게서, P. 19., 김광일, 전게서, PP.8~9., 백완기, 한국행정에 있어서 정착화 가능성, 한국행정학보, 1979, PP. 200~201., 윤재풍, 한국의 옴부즈만 유사제도의 실태와 성격, 한국행정학보, 1979, 174~176., 등 참조.

2) 옴부즈만은 시민보호를 위한 국가권력의 견제와 함께 시민과 행정간의 교량역할과 조언을 담당한다.

3) 옴부즈만은 법률.행정에 관하여 전문지식이 뛰어난 인격자 중에서 선출된다.

4) 옴부즈만에 고발할 수 있는 행위는 명백한 불법행위로부터 부당행위, 비능률, 부정행위, 업무태만, 신청에 대한 불응답, 답변의 지연, 결정의 편파성, 권리가 침해 되었다는 感(생각)이나 침해 가능성이 있다는 것 등 사소한 문제까지 취급할 수 있다.

5) 옴부즈만은 법원이나 행정관서와는 달리 행정행위를 직접 취소·변경시킬 수 있는 권한은 없으나 사법, 행정 절차처럼 공식절차가 없이 개방적인 성격이어서 취소·변경을 관계기관에 직접 권고하기 때문에 민원처리가 신속하고, 법적 소송절차가 아니기 때문에 시민들의 경비부담이 없으며, 변론인도 필요없다.

6) 옴부즈만은 1년간 활동상황을 작성하여 공개하며, 활동상황에는 결정에 대한 비판, 건의, 행정의 불복사건수 등이 상세히 기록되어 있으므로 행정에 큰 영향을 미치게 된다.

7) 옴부즈만의 고충처리업무는 행정작용에 대한 개인의 고충처리업무를 위주로 한다.

2. 옴부즈만 制度의 類型

세계의 70여개 나라에서 "국민의 고충처리"를 위해 채택하고 있는 옴부즈만제도는 그 국가의 정치, 사회, 역사적 배경의 이질성 때문에 옴부즈만의 형태가 다양하나 크게 1) 순수의회형, 2) 수정의회형, 3) 행정부형, 4) 감사원형, 5) 절충형 등 5가지 유형으로 분류할 수 있다[10].

1) 순수의회형

순수의회형 옴부즈만제도는 스웨덴을 비롯한 핀란드(1919년부터 채택), 노르웨이(1952년), 덴마크(1953년) 등 북유럽 국가들이 채택하고 있다. 이 유형의 옴부즈만은 의회에서 선출, 의회에 소속되어 있으나 의회의 간섭을 받지 아니하고 고도의 정치적 독립성을 유지 한다. 민원(고충 또는 불만)은 일반 국민으로부터 받아 조사한 후 위법.

---

10) 김광일, 전게서, PP.9~10. 김호진, 각국 옴부즈만제도의 비교분석, 한국행정학보, 1979, PP.157~158.

부당한 행정행위로 밝혀지면 행정사무의 개선, 공무원의 징계 등의 권고를 해당 부서에 요구하며, 국회에 연차보고서(annual report)를 제출한다.

2) 수정의회형

英國 등 영국의 법체계를 따르는 국가에서 채택하고 있는 이 유형은 옴부즈만을 의회에서 선출하거나, 의회나 정부의 제청으로 대통령(국왕이나 총통 등)이 임명하므로 독립성이 크게 제한을 받고 있으며, 국회의원의 보조적 성격을 띠고 있다. 그러므로 의원을 통하여 민원을 접수받고, 조사결과도 의원에 통보한다. 연차보고서를 의회에 제출하여 의회에서 책임을 지도록 한다.

3) 행 정 부 형

이 형은 국토면적이 넓은 美國의 각 주와, 국가발전을 서둘고 있는 개발도상국가에서 많이 채택하고 있다. 정부형 옴부즈만제도는 일종의 실험적 프로잭트로서 대부분이 의회옴부즈만제도의 입법화 실패로 설치되었지만, 소속과 명칭, 지위, 권한, 독립성, 중립성은 다르나 기능은 의회옴부즈만과 유사하다.

행정부형은 의회에 의한 행정통제라기 보다는 국민의 고충을 듣고 당해 행정기관을 조사하여 미비된 행정 행위는 해당 행정기관에 시정권고, 알선, 설득하는 행정구제에 중점을 두고 국민의 고충을 검토·분석하여 행정제도 개선에 능동적으로 대처하는 행정절차의 일환이라 볼 수 있다. 옴부즈만의 임명은 주지사 또는 시장이 한다[11].

4) 감 사 원 형

이스라엘에서 채택하고 있는 감사관형으로서 옴부즈만의 2중 기능이다. 하나는 감사기능으로 회계감사 등과, 또 하나는 민원조사(불만처리)기능으로 업무집행의 능율성·합리성·도덕성 등의 감사권을 갖게하는 형이다. 특히 이스라엘의 경우 군사옴부즈만, 경찰옴부즈만이 별도로 분리.설치되어 있다[12].

5) 절 충 형

프랑스, 기니아 등에서 채택하고 있는 이 형은, 의회형과 행정부형을 절충하고 있다. 프랑스형의 경우 영국과 마찬가지로 의회의 보조기관과 비슷한 성격을 띠고 있다. 순수의회형(스웨덴 등)에 비해 지위, 권한, 독립성이 약하며, 수정의회형(영국 등)에 비해

11) 김호진, 전게서, P.157.
12) 김호진, 전게서, 158~160

서도 열세한 편이다. 불란서의 경우 활동보고서는 대통령에게 제출(영국은 의회에만 제출)하고 있어 의회형과 행정부형의 절충형으로 보고 있다. 기니아 옴부즈만의 특징은 의회옴부즈만의 특징(의회에 대한 책임은 짐)과 행정부 옴부즈만의 특징(대통령이 임명)을 겸비하고 있다. 권한은 의회옴부즈만 보다는 약하나, 행정부 옴부즈만 보다는 강하다[13].

앞에서 세계 여러 나라에서 채택하고 있는 옴부즈만제도의 유형을 살펴봤다. 여기서는 한국적 옴부즈만제도인 "國民苦衷處理委員會"에 대해 개괄하고 뒤에서 장을 바꿔 상술 하겠다.

우리나라의 국민고충처리위원회는 지난 94년 4월9일 대민행정의 공정성, 투명성, 합리성을 추구하기 위해 "행정규제 및 민원사무기본법"을 근거로 발족됐다. 한국형 옴부즈만제도의 특징은 행정부형이면서 독립적인 합의제 위원회형태를 가지고 있다. 옴부즈만제도의 일반적 권한은 고충민원에 대한 조사권과 행정기관에 대한 시정조치권, 제도개선의 기능 등이나, 직권소추권, 소추권, 징계요구권 등은 나라에 따라 차이가 있다. 우리 나라의 경우는 직권처리권, 소추권, 징계요구권 등이 없다.

그러나 국민고충처리위원회는 민원처리 상황에 대한 통제기능과 위법·부당한 행정작용으로 인하여 불이익을 받은 국민의 권리구제기능과 행정제도, 정책의 개선 등에 대한 권고기능 등 행정 편의주의를 개선하는 데는 그 의의를 찾아 볼 수 있다.

여기서 각 국가에서 채택하고 있는 옴부즈만제도와 한국의 국민고충처리위원회의 주요 권한 및 특색을 비교하면 다음과 같다.〈표-1〉

13) 김호진, 전게서, P. 161.

〈표-1〉

한국형 옴부즈만 제도인 "국민고충처리위원회"와 외국 옴부즈만 제도의 비교

보기 (○ : 유, × : 무)

국가 / 기준	Sweden (의회형)	Norway (의회형)	Denmark (의회형)	Britain (의회형)	France (행정부형)	U·S·A 각주(행정부형20, 의회형4)	韓國 (국민고충처리위원회)
관할대상	국가행정기관, 지방자치단체, 법원, 군대	국가행정기관, 지방자치단체에 대해서는 부분적으로 행사	국가행정기관	국가행정기관	국가행정기관, 기방자치단체, 공시설법인	주정부의 행정기관	국가행정기관, 지방자치단체, 행정권한을 위임·위탁받은 기관, 공공법인
임명	의회에서 선출	의회에서 선출	의회에서 선출	정부추천으로 여당이 임명	정부가 임명	의회가 선출	정부가 임명
임기	4년	의원임기와 동일	의원임기와 동일	제한없음(정년 65세)	6년	6년	3년(1차에 한하여 연임)
해임	의회에 의해 해임될 수 있다.	의회가 해임할 수 있음(⅔찬성을 필요로 함)	의회가 해임 가능	양원의 건의로 해임할 수 있음.	임기중 해임될 수 있다.	의회(⅔)의 결의로 해임할 수 있음.	신분보장됨(단, 임기중 형의 선고, 심신쇠약 등은 예외)
자격요건	법률지식 중시	대법원 판사에 준하는 자격	법률지식 중시	특별한 규정이 없음	특별한 규정이 없음	특별한 규정이 없는주도 있고, 법률지식, 행정경험, 정책분석능력 중시	사회적 신망, 행정경험 등
옴부즈만인원	옴부즈만 4명, 그외 참모 다수	9명(5명은 법률가) 정도의 참모	13명 정도(8명은 법률가)	약 55명 정도(전원 행정공무원)	21명 정도	2~8명(약간명은 법률가)	위원장을 포함한 5인이내 1명은 상임으로 근무
불만訴請의비용	무 료	무 료	무 료	무 료	무 료	무 료	무 료
자진조사권	○	○	○	×	×	×	×
신청주의	○	○	○	○	○	○	○
직권처리권	○	×	X(관계기관에 이첩)	×	×	X(관계기관에 이첩)	×
소추권	○	×	X(관계기관에 이첩)	×	×	X(관계기관에 이첩)	×
징계요구권	○	×	×	×	○		×
행정처분에대한 시정조치요구권	○	○	○	○	○	○	○
법률개정등 제도개선제안	○	○	○	○	○	○	○
조치결과에대한 보고요구권	○	○	○	○	○	○	○
기타	정기적인 감사권한 및 직무위반사건에 대한 "특별검사"지위 보유함.	군사옴부즈만제도 채택, 옴부즈만의 권한과 관할대상을 축소시키고 있음.	병무옴부즈만제도를 채택하고 있다. 행정활동에 대한 감시적 기능 수행, 지방정부·사법기관은 관할권에서 제외함.	국회의원을 통해 신청, 각 개별법에 의해 설치된 행정심판소(약 50종) 관할 사안에 대하여 신청불가능, 지방옴부즈만제도 별도 운영하고 있음.	해당 행정기관에 대한 불복절차를 거친 후 신청가능 "조정관"은 정부 주요회의에 참석	대체로 주지사의 직속보조기관 형태로 발전됨.	독립된 합의제위원회 형태로 운영됨.

※ 자료 : 국민고충처리위원회, 옴부즈만제도의 세계동향, 1994, 1995 자료
총무처, 내무자료

3. 옴부즈만 制度의 主要機能

옴부즈만제도의 일반적인 주요기능을 Victor Pickl은 1) 행정통제기능, 2) 갈등해결기능, 3) 개혁기능 4) 민주적 정치적 대변기능 등을 들고 있다[14].

1) 행정통제기능

전형적인 옴부즈만의 행정통제기능은 이 제도의 효시인 스웨덴과 그 인접국가인 필란드, 덴마크 등에서 찾아 볼 수 있다. 이들 국가들은 헌법에 옴부즈만의 통제기능을 규정하고 있다[15]. 이와 같이 옴부즈만제도가 헌법에 특별히 규정됨으로써 전통적인 입법적.사법적 통제방식에 대한 보완적 기능으로서 행정행위의 위법·부당성을 시정하는 행정통제기능을 맡게 되었다. 이로써 법원이나 행정기관은 국민에 대해 보다 객관적이고 공평하게 행동하도록 유도하며, 국민은 행정기관에 의해 인권이 침해당하지 않는다는 것을 확신시켜 주는 계기가 됐다 할 것이다.

옴부즈만은 행정기관을 감독하기 위한 고충민원업무처리에 일반적인 조사권을 부여받고 있는데 이러한 행정통제기능은 **職權調査權**(Ex-officio investigations)에 의해 더욱 강화 된다[16]. 옴부즈만의 활동범위는 일반적으로 행정부에 한정되어 있으나, 사법부까지 영향을 미치는 국가도 있으며[17] 국가에 따라 통제권한이 제한받는 경우도 있다[18].

2) 갈등해결기능

국민의 권익침해, 즉 위법·부당한 행정행위와 권리가 침해되었다는 感이나 침해가능성 등에 대한 구제를 사법·행정기관에 의한 권리구제수단 보다 신속·간편하게 해결하

---

14) Victor Pickl, The function of Ombudaman in Europe, International Symposium on Ombudsman., 1994, PP3~4. 국민고충처리위원회, 옴부즈만제도의 세계적 동향(국제 옴부즈만 심포지엄 관계자료), 1994.

15) 스웨덴은 옴부즈만의 설치근거를 헌법 제12장 제6조와 국회법 제8장에 규정하고 있다. 덴마크도 1953년 신헌법 제55조에 옴부즈만설치를 규정했으며 1954년에는 옴부즈만 법률을 제정하였다. 총무처, 제외국의 옴부즈만제도 비교, 1993, P.7.

16) **職權調査權**이란 당사자의 신청이 없이 옴부즈만이 스스로의 판단에 의해 조사를 개시할 수 있는 권한을 말한다. 옴부즈만에 **職權調査權**을 부여하는 국가로는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 오스트리아, 캐나다 일부 주, 뉴질렌드, 이태리, 독일 등이다. 총무처, 민원행정개선종합대책, 1993.11. 미발표자료. P.26. 김호진, 전게서, PP.170~172. 재인용.

17) 옴부즈만이 사법부에도 권한을 미치는 국가로는 스웨덴, 필란드 등을 들 수 있는데 필란드의 경우 군대도 포함되고 있다. 김호진, 전게서, PP.151~154.

18) 폴란드에서는 경찰과 군은 옴부즈만제도의 관할 범위에서 제외 되고 있으나, 오스트리아 연방 옴부즈만은 사법부의 행정과 주행정을 포함하여 거의 완전한 통제권을 가지고 있으며지방자치단체 및 독립행정기관에 대해서도 권고권을 부여받고 있다. 김호진, 전게서, P.170. 참조.

는 행정구제 기능을 들 수 있다.

현대사회가 복잡화 되면서 행정기관에서 수행하는 기능[19]이 날로 급증하다 보면 "행정에 의해 다스려지는 국민(시민)"이 생기게 되고, 시민과 정부간에는 갈등이 발생하게 된다. 이러한 갈등은 시민과 행정기관 간에서 해결하는 것이 바람직 한데 이의 해결을 위한 법원이나 행정기관에 대한 수요는 급증하고 있다[20]. 갈등의 해결 방안으로 법원을 이용할 수도 있으나 번거로운 절차, 변호인 선임과 비용부담의 과중, 많은 시일이 소요, 관결에 의한 승자와 패자의 갈등문제 등 바람직 하지 못하므로 이를 극복하기 위해 생겨난 것이 옴부즈만제도 이다. 즉, 시민의 고충을 간이·신속하게 처리해 주는 중제자 제도를 말한다 할 것이다.

3) 개혁기능

개혁자로서의 옴부즈만의 기능은 고충민원을 처리하는 과정에서 잘못된 법령, 정책, 기타 제도 등에 대해 합리적인 개선을 권고하거나 공권력의 행한 조치를 변경하도록 요구할 의무가 있기 때문에 개혁기능을 가진다고 볼 수 있다.

이러한 기능은 특별한 권력에 의존하지 않고 인간적 권위(부드러운 법률(soft law)[21]을 통해 행정의 변화를 도모할 수 있다는 것. 다시 말하년 "부드러운 법률"은 서비스 지향적이며 국민에 대한 공무원들의 의무를 다하도록 하기 위해 행정기관에 동기를 부여하고 지지할 뿐만 아니라 행정과 시민간의 대화 통로를 의미 한다. 권고의 형태로 옴부즈만제도에 의해 시행되고 있는 이러한 "부드러운 법률"은 동일한 수단을 활용하고자 하는 행정기관들에 대해 좋은 선래가 될 수 있으며 민주국가에서 사회적 공존을 지향하는 모든 법적 조치를 고려하면 "부드러운 법률"은 가장 인간적인 것이라 할 수 있다[22].

---

19) 우리 나라의 경우만 보아도 공공기관에서 수행하는 행정기능은 14,000여 개에 이르고 있다. 안해균, 현대행정학(개정판), 다산출판사, 1990. P.47.

20) 우리 나라의 경우 1993년도 정부합동민원실에 접수된 고충민원은 총 65,428건으로 92년보다 약 56.5%가 증가한 것으로 나타났다. 또한 한국형 옴부즈만제도인 국민고충처리위원회가 1994.4.7일 발족한 후 2개월 후인 6월 30일까지 국민고충처리위원회에 접수된 고충민원은 1,697건 이었다. 김광일 , 전게서, PP.29~31.

21) 조창현 교수는 그의 저서 "한국지방자치의 쟁점과 과제"에서 이와 같이 표현하고 있다. P.124. 참조. 또한 김광일도 전게논문에서 같은 표현을 사용하고 있다. P.16. 참조.

22) 김광일, 전게논문, 참조.

4) 민주적.정치적 대변기능

현대 자유민주주의 사회에서 행정국가의 특징은 국가기능의 다양화와 극대화라고 할 수 있다. 전통적인 공공행정은 국민에게 법의 정신과 규정을 알고 따를 것을 요구하지만, 오늘날 국민은 맹목적으로 복종하려 하지 않고 행정의 결정사항에 대해 그 이유를 따지거나 대항하려고 한다.

국가는 국민에게 공권력을 통해 대표하고 있으며, 옴부즈만의 역할로 인하여 시민과 행정사이의 격차는 감소될 수 있으며, 공권력에 대한 국민의 신뢰가 높아질 수가 있다. 옴부즈만은 행정의 오류를 행정과 국민에게 나타내 주어야 할 뿐만 아니라 시민에게 올바른 행정행위를 확인시키고 설명해야만 하는 등 옴부즈만은 국가의 대변자 역할을 수행하기도 한다.

현대 민주정치에 있어서 점차 커지는 시민의 무관심과 관련하여 옴부즈만의 이러한 기능의 중요성은 더욱 높아지고 있다. 그러므로 최근 민주적 제도를 창설하고자 애쓰는 각 국의 옴부즈만제도의 도입은 의미있는 일이며, Victor Pickl은 이러한 민주적, 정치적 기능은 많건 작건간에 정도의 차이는 있을 지라도 옴부즈만 제도에 의해 충족되고 있고 국가와 국민간 공·사인간의 관계에 새로운 장이 열리고 있다는 것이다.

따라서 옴부즈만은 인간애에 기초하여야 하며 전술한 바와 같은 옴부즈만의 기능이 제대로 운영되기 위해서는 제도가 창설될 때부터 강력한 권한의 부여와 함께 정치적·행정적인 영향으로부터의 독립성을 유지할 수 있도록 조치하는 것이 본질적인 옴부즈만의 기능수행에 기초가 됨을 지적할 수 있다[23].

Ⅲ. 韓國型 옴부즈만제도인 "國民苦衷處理委員會"의 現況

1. 設置背景

1) 도입의 배경

문민정부 출범 이후 행정편의적 제도와 행태의 상존, 규제 완화와 신설의 악순환,

23) Victor Pickl. op. cit., pp. 5~12. 김광일, 전게논문. PP. 16~17., 조창현외, 전게서, PP. 124~125. 재인용.

고충구제기능의 미약, 종합적인 고충민원처리기관 설치의 필요성 등 국민의 욕구가 강하게 일어났다. 정부는 이를 감안, 개혁정책의 일환으로 행정쇄신위원회의 건의를 받아들여, 1993년 12월 제165차 정기국회에서 법률 제4735호로 "행정규제 및 민원사무기본법(이하 기본법으로 칭함)"을 제정(총 5장 35개조로 구성됐음)하게 되고, 이에 근거 한국형 옴부즈만제도인 "국민고충처리위원회"를 1994년 4월 9일 발족하여 국민의 고충을 처리하고 있다.

"행정규제 및 민원사무기본법" 제1조(목적)에 〔행정규제와 민원사무처리에 관한 기본적인 사항을 규정하여 행정과 관련된 국민의 불편과 부담을 줄이고 지속적인 행정개선을 도모함으로써 국민의 권익을 보호하고 공정한 행정운영을 기하기 위함〕이라고 밝히고 있다. 이에 근거하여 발족된 것이 "국민고충처리위원회"이다.

2) 행정규제 및 민원사무기본법의 주요내용

동 기본법은 제1장 총칙 등 총 5장 35개조와 부칙으로 이루어 졌으며, 행정규제, 민원처리, 국민고충처리위원회 등 크게 3가지 부문으로 나누어져 있는데 주요내용은 다음과 같다.

동법의 적용대상 기관은 행정기관 뿐만 아니라 특수 목적을 위해 설립된 공사.공단 등 공공법인과 행정권한을 위임·위탁받은 협회·조합 등 단체와 개인까지도 포함된다(법 제3조), 그리고 행정규제 및 민원사무에 관한 기본원칙을 정립하기 위하여 행정규제 법정주의의 확립으로 행정기관의 자의적인 규제관행을 근절하고(법 제4조), 민원사무처리원칙(민원 1회방문처리제)의 확립(법 제10조), 심사기준의 설정 공표(법 제11조), 민원인의 권리 등 합리적인 규제운영을 하도록 규정되어 있다. 그리고 신설 행정규제에 대한 사전심사제의 의무화(법 제6조)를 확립하고 부처자체 심사, 관계기관 협의, 합동심의회 개최(법 제8조) 등으로 불필요한 규제발생을 억제하는 체제를 만들었다.

또한 고충민원의 조사.처리를 위하여 "국민고충처리위원회"를 설치하여 고충민원에 대한 간편, 공정한 고충구제기능을 강화한다(법 제4장), 그리고 지속적이고 일관성있는 행정개선을 위한 제도적 장치를 확립하기 위하여 규제 및 민원사무의 정기적 재검토와 정비(법 제32조), 종합적 개선, 계획의 수립·추진, 개선사무에 대한 사후관리 및 평가·기능강화(법 제34조)를 규정하고 있다.

2. 국민고충처리위원회의 조직 및 권능

(1). 위원회의 조직 및 관할범위

(가). 고충민원의 정의

행정규제 및 민원사무 기본법(제2조 4호)에 고충민원을 "행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 행정행위(사실행위와 부작위를 포함) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민이 권리를 침해받거나 국민에게 불편.부담을 주는 사항에 관한 민원을 말한다"라고 정의 하고 있으며, 동법 제2조 3호에는 고충민원과 구별되는 일반민원을 "민원사무"라고 하여 "민원인이 행정기관에 대하여 처분 등 특정한 행위를 요구하는 사항에 관한 사무"라고 정의하고 있다[24].

(나) 위원회의 소속 및 설치목적

동법 제15조에, 고충민원을 접수·상담하고 이를 신속하게 조사·처리하며, 행정기관의 민원사무처리상황을 감시함으로써 국민의 권익을 보호하기 위하여 국무총리소속하에 국민고충처리위원회를 두며 그 성격은 독립된 합의제 위원회의 성격을 갖는다.

(다) 위원회의 직무관할

동법 제16조에 규정되어 있다. 행정기관의 민원사무집행에 관한 사항 및 당해 업무에 관한 직원의 행위로 한다. 다만 기존의 유사제도와의 업무영역상 중첩문제를 최소화하기 위하여 기본법 제16조 1항에 단서규정을 두어 다음사항은 위원회의 관할에서 제외하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 고도의 정치적 판단을 요하거나 국가기밀 또는 공무상 비밀에 관한 사항, 둘째. 국회. 법원, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회, 감사원, 지방의회에 관한 사항, 셋째, 개인의 사생활에 관한 사항. 네째. 수사와 형집행에 관한 사항 중 업무의 성질상

24) 동법 시행령 제2조 4호에는 고충민원에 대한 정의를 자세하게 규정하고 있는데 다음과 같다.
첫째. 행정기관의 위법.부당한 처분(사실행위 포함)이나 부작위 등으로 인하여 권리.이익이 침해되거나 불편 또는 부담이 되는 사항의 해결요구.
둘째. 민원사무의 처리기준 및 절차가 불투명하거나 담당공무원의 처리지연 등 행정기관의 소가적인 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.
네째. 기타 행정과 관련된 권리.이익의 침해나 부당한 대우에 관한 시정요구.

그 관장기관에서 처리하는 것이 적당한 사항과 감사원의 감사중인 사항, 다섯째, 행정쟁송 등 다른법률에 의하여 불복구제절차가 진행중인 사항, 여섯째, 판결 등에 의하여 확정된 권리관계에 관한 사항 등으로 요약할 수 있다.

이 규정은 국가가 수행하고 있는 권리구제기능의 중복적 행사로 인한 국가자원의 낭비를 최소화 하기위한 것이기 때문에 긍정적인 측면이 강하나, 옴부즈만제도의 특수성이나 취지에 비추어 일률적으로 관할범위에서 제외한 것은 신중히 연구해 볼 만한 대상이 된다 하겠다.

(라) 위원회의 조직

동법 제17조의 규정으로, 위원회는 위원장 1인을 포함한 5인의 위원으로 구성된다고 하고 있다. 위원은 사회적 덕망이 높고, 행정에 대한 식견과 풍부한 경험의 소유자로서 기본법 시행령 제49조의 위원의 자격규정에 따라 주요 사회단체 등으로부터 추천을 받은 자나 3급이상 또는 이에 상당하는 공무원으로 근무한 경력이 있는자 중에서 대통령이 임명 또는 위촉한다[25]. 위원의 임기는 3년이며, 1차에 한하여 연임할 수 있다. 위원의 신분은 특별한 경우를 제외하고는 보장하고 있기 때문에 독립성은 보장되고 있다[26]. 또한 위원장은 위원회 업무에 관한 전문적인 조사·연구업무를 담당할 요원이 필요하다고 인정할 때 조사관과 전문위원을 둘 수 있도록 되어 있다[27].

고충처리위원회의 조직은 다음과 같다.

(1) 위 원 장 ····· 1인
(2) 위 원 회 ····· 5인
(3) 전문위원 ····· 7인
(4) 간 사 ····· 2인(정부합동민원실)
(5) 조 사 관 ····· 61인(각부처 파견관)
(6) 행정지원 ····· 58인(총무처 직원)

(2) 고충민원의 처리체계 및 권능

가) 조사방법

25) 동법 시행령 제49조 3항에 상임위원을 제외한 공무원인 위원은 1인이내로 한다고 규정되어 있다.
26) 기본법 제18조, 19조 참조.
27) 기본법 제22조, 동법 시행령 제60조.

기본법(제25조)과 국민고충처리위원회 운영규정 (제30조 2항)에 명시된 사건처리절차의 특징을 요약하면, 개개의 민원을 1개의 사건으로 처리하며, 고충민원으로 접수되면 사건번호를 부여함과 동시에 사건기록부에 정리하고 주심위원과 담당조사관을 배정하여 조사관이 사건처리전 신청인의 취지, 원인사실, 신청이유, 사건의 쟁점, 다른 불복구제절차의 진행여부, 조사방법, 처리의견 등을 작성하여 주심위원과 위원장의 지시를 받아 예비조사에 착수하도록 되어 있다.

위원회의 조사방법은 1) 해당 행정기관에 대한 설명요구 또는 관계자료·서류 등의 제출을 요구하며, 2) 신청인, 이해관계인, 참고인 또는 관계직원의 출석 및 의견진술 등의 요구, 3) 감정의 의뢰, 4) 업무수행에 필요하다면 대통령령이 정하는 바에 따라 소속 공무원으로 하여금 실지조사를 하게 하거나, 5) 지정된 장소에서 신청인·이해관계인을 출석시켜 진술을 듣게 할 수 있다.

조사관 또는 전문위원에 의한 예비 조사를 마치면 결과보고서를 작성, 절차에 따라 90일이내(불가피한 사유는 제외)처리하게 된다[28].

나) 국민고충처리위원회의 권한

이는 동법 제16조 2항과 제26조에 규정되어 있는데, 먼저 제16조 2항의 규정을 살펴보면 1) 고충민원에 관한 상담.조사 및 처리, 2) 고충민원에 관한 조사의 결과 위법·부당한 처분 등에 대한 시정조치의 경고, 3) 행정제도 및 운영의 개선에 관한 권고 또는 의견표명, 4) 위원회의 권고사항에 관한 관계 행정기관의 조치결과의 통보요구이다.

그리고 동법 제26조 규정에 의한 권고 또는 의견을 받은 관계행정기관의 장은 이를 존중해야 하며 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고는 당해 권고 또는 의견을 받은 날부터 30일 이내에 그 결과를 위원회에 통보해야 한다고 동법 제28조에 규정되어 있다.

이러한 조치는 당해기관에 대하여 권고하는 것이므로 법적 강제집행력은 없으나 그 내용을 언론을 통해 공표할 수 있는 공표권(동법 제29조)과 대통령에 대한 보고권(동법

28) 자세한 내용은 국민고충처리위원회 운영규정 제30조 2항, 동 운영규정 제11조, 동 운영규정 제29조를 참조.

제30조)과 그리고 상술한 시정결과 통보요구권에 의하여 사실상의 집행력을 보장한 것이다.

우리나라의 이러한 제도는 외국이 운영하고 있는 옴부즈만제도의 시정권과 비슷하다 할 것이다.

앞에서 살펴 본 고충민원의 처리체계를 요약하면 다음과 같다.

1. 접 수 ····· 고충민원 사건기록전 기재. 첩부.
2. 선 람 ····· 상임위원.
3. 분 류
4. 조사관 검토 ····· 내용검토. 사실확인. 사건처리전 작성, 조사. 처리방법 검토.(* 특수사건은 전문위원에게 배정).
5. 주심위원 심사 ····· 서면(예비)조사, 실지조사 또는 이첩조사 검토.
6. 조사관 조사 ····· 보정. 보안요구, 진술조서, 감정의뢰, 실지조사, 이첩조사 등.
7. 조사결과 보고 ····· 각하대상, 기각대상, 권고대상(* 조사중 해결, 철회, 안내회신).
8. 주심위원 최종심사 ··· 안건작성 심의보고안건 : 조사중 해결, 철회, 각하, 안내회신.
   심의절차안건 : 기각 및 권고대상, 이첩조사 대상.
9. 위원장 최종검토
10. 위원회 상정 ····· 신청인. 피신청인 출석통지, 관계인 참석요구.
    심의보고안건 ····· 보고접수, 처리확인. 종결.
    심의절차안건 ····· 심의의결 기각.
    이첩조사.
    권고 : 시정조치, 제도 등 개선.
    제도 등 의견표명.

다) 국민고충처리위원회가 처리한 고충민원 처리 현황(1994. 4. 9 ~ 1995. 3. 31 현재)

(1) 고충민원 접수 4,376건

(2) 처리	2,255건
(가) 철 회	168건
(나) 각 하	426건
(다) 시정조치	781건
(ㄱ) 시정권고	211건
(ㄴ) 제도개선 권고	25건
(ㄷ) 조사·심의중 시정	296건
(ㄹ) 안내회신	249건
(라) 신청기각	880건
(3) 처리중(미결)	2,121건
* 월평균접수	364건
* 행정분야별 접수사건	
건축·도시계획	1,545건(35.3%)
민·형사·법무	629건(14.4%)
재 정 · 세 무	580건(13.2%)
국 방 · 보 훈	285건(6.5%)
교 육 · 문 화	263건(6.0%)
보 사 · 환 경	258건(5.9%)
기 타	816건(18.7%)

라) 국민고충처리위원회 기능의 제약요인

제약요인은 고충민원제도의 근간 법인 "행정규제 및 민원사무 기본법"과 동법 시행령을 중심으로 살펴보아야 하는데 여기에는 1) 법·제도상의 제약요인, 2) 운영상의 제약요인으로 대별해 살펴보고자 한다.

(ㄱ) 법.제도상의 제약요인

법·제도상의 제약요인으로는 첫째, 단행법률의 필요성을 지적할 수 있다. 다른 나라의 옴부즈만 설치근거가 헌법이나 독립된 개별 법률에 의해 설치되는 것에 비해, 우리의 경우 국민고충처리 위원회 설치 모법인 "행정규제 및 민원사무기본법"에는 행정규제 및 민원사무의 기본원칙과 신설되는 행정규제에 대한 사전심사제 그리고 국민고충처리 위원회의 설치 등을 하나의 법률에 혼합해서 규정하고 있기 때문에 기본법의 체계가

혼란스러워 실효를 걷우지 못하는 경향이 있다. 둘째, 관할범위의 문제를 지적할 수 있다. 이는 기본법 제16조 규정을 들 수 있다. 이 규정은 위원회의 직무관할은 행정기관의 민원사무집행에 관한 사항 및 당해업무에 관한 직원의 행위로 하며, 위원회의 관할범위에 속하지 아니하는 사항을 열거하고 있다. 이는 같은 사항에 대한 권리구제기능의 중복적 행사로 인한 국가자원의 낭비를 막기 위하여 법률에 의한 불복구제절차가 진행중인 사건이나, 소송 등에 의하여 확정된 권리관계에 대한 재론 등을 관할 밖으로 한 것을 들 수 있다. 셋째, 명백한 입법상의 오류을 들 수 있다. 기본법 제26조 규정에 위원회는 고충민원사건을 조사한 결과 "처분 등이 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있을 때에는 관계기관의 장에게 적절한 시정조치 등을 권고할 수 있다"고 되어 있어서 "고충민원 중 부작위에 의한 사항"이나 "불합리한 제도에 의한 사항"이 이유있는 경우에 시정조치 등을 한다는 내용이 누락되어 있어, 이를 "신청인의 주장이 이유 있으면" 또는 "고충민원이 정당하다면"과 같은 자구수정으로 규정을 보완 개정해야 관할권과 관련하여 논란의 소지가 없어 질 것이다.[29] 이 외에도 국민고충처리위원회의 소속 및 임명동의 절차, 위원의 비상임제도의 문제, 독립된 사무조직의 부재, 전문위원제도의 문제 등을 지적할 수 있을 것이다.

(ㄴ) 운영상의 제약요인

운영상이 제약요인으로는 첫째, 조사관의 부족과 업무의 과중을 들 수 있다. 국민고충처리위원회의 자료(1994. 4.9.~6.30까지)에 의하면 도시.건축분야의 경우 총 588건이 접수되어 7명의 조사관이 평균 84건의 사건을 담당하고 있으며 민·형사 조사반의 경우 조사관 1인당 25건의 사건이 배당되어 있다. 이들 조사관은 정부합동민원실에 접수되는 일반민원(1993년 총65,428건 접수)도 함께 처리하는 관계로 조사관 수가 절대부족한 반면, 업무량도 대폭 증가한 실정이다. 둘째, 사무공간의 분산으로 인한 비능율을 들 수 있다. 현재 고충위원회의 사무실이 위원회와 사무처의 2개소로 분산 배치되어 있어 민원인들이 이용과 업무처리에 불편을 주고 있다. 이 외에도 조사공무원의 사기문제 등을 들 수 있다.

앞에서는 지방자치단체에 옴부즈만을 도입하기 위한 전제조건으로 한국적 옴부즈만제

29) 김광일, 전게논문, 참조.

도인 국민고충처리위원회의 조직과 권능, 고충처리 현황, 제약요인 등에 대해 살펴 보았다.

다음에는 지방자치단체에 지방 옴부즈만의 설치문제를 살펴보기로 한다.

Ⅳ. 地方自治團體에 "옴부즈만제도"의 設置問題

1. "옴부즈만" 制度 導入의 當爲性

현대 국가에서 중앙행정이나 지방행정이나 간에 공공행정의 핵심적인 기능은 서비스 기능이라 할 수 있다. 그러나 현대 국가들이 행정권 확대·강화로 인한 행정국가화 현상은 국민의 자유와 권리를 크게 제한하고 있다. 이런 뜻에서 administocracy[30]라고 하는 말은 현대정치에 있어서 이른바 민주적인 행정국가와 관료제와의 상호관계를 교묘히 표현한 말이라고 할 수 있다.

우리의 경우 지난 95년 6월 27일 지방자치단체의 장과 지방의회의원을 주민의 직접 선출하므로서 본격적인 지방자치시대를 맞았다. 지방자치시대를 맞이하여 행정의 가시적인 민주화를 정립할 수 있는 제도적 장치는, 1) 대의민주주의를 보완하면서 수직적 권력분립을 지향하는 지방자치제도라고 할 수 있으며, 2) 정형화된 행정쟁송제도(3권분립에 의한)를 보완하면서 수평적 권력분립의 의의을 살릴 수 있는 시민위주의 행정통제 제도로서 "옴부즈만 제도"를 들 수 있다[31].

이와 같이 지방자치단체 차원에서도 옴부즈만제도의 도입을 주장하는 이유는 옴부즈만의 활동은 지역이 한정되고, 구체적 사안이 정해질 수록 유리하기 때문이다. 또한 무엇 보다도 지역주민에게 있어서 행정의 부당성이 발생할 경우에도 가까이에서 직접적으로 언제든지 쉽게 호소할 수 있는 제도(옴부즈만)가 존재한다는 것은 최소한 국가에 대한 신뢰와 함께 지방행정에 대한 친밀감을 확립할 수 있으며, 한걸음 더 나아가 국

30) G. S. Claire, Administocracy, 1934, P. 5., 김홍기, 행정국가와 시민참여, 대왕사, 1983, P. 21.
31) 경제정의 실천연합에서 발간하는 주간 시민의 신문(95. 11. 27. 4면)에서도 "자치단체 옴부즈만제도입 서둘러야"한다고 정책제안을 하고 있다. 조창현 외, 전게서, PP. 125~126.

가권력으로부터 자신을 보호할 수 있다는 주민들의 심리적 안정감을 제고시켜 주기 때문이다. 그래서 외국의 경우에도 중앙에는 분야별 특수 옴부즈만 만을, 지방자치단체에는 종합적인 옴부즈만을 설치·운영하고 있다.

우리나라의 경우에도 중앙정부에 "국민고충처리위원회"가 설치 운영되면서[32] 연간 6만여건의 민원이 접수되고 있으나, 이중 44%의 민원이 지방자치단체에서 처리해야 할 것으로 집계되고 있다[33]. 이는 우리 나라 행정문화의 속성인 중앙집권주의가 빚어낸 소산 즉, 지방주민들은 문제가 발생했을 경우 중앙에서 처리하는 것이 신속하고, 또 같은 민원을 동시다발적으로 청화대, 당해정부, 감사원, 국회 등에 제출하면 큰 효과를 볼 수 있다는 사고방식에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그러나 중앙에 접수된 민원 상당부분이 결국 해당 기관으로 이첩되고 통상적인 공문발송으로 민원이 종결되는 것에 대해 국민은 실망하게 된다. 또 이로 인한 업무의 중복과 복잡성, 인력낭비 등 만을 초래하는 결과를 가져오고 있다.

이로 미루어 지방자치시대의 본격적인 출범을 맞은 현 시점에서 시민의 고충을 간이·신속하게 처리하기 위한 "지방 옴부즈만제도"를 지방자치단체 단위에서 채택하는 것이 바람직 한것으로 지적되고 있다.

2. 地方自治團體에 "옴부즈만 制度" 導入의 效果

지방자치단체에 옴부즈만을 설치함으로서 기대되는 효과는 순기능과 역기능이 있다.

1) 순기능적 측면

순기능적 측면으로는 여러 가지가 있을 수 있다. 여기서는 행정 통제제도의 도입으로 행정의 합리적 운영과 신뢰성 확보 차원에서 살펴보기로 한다.

지방자치단체에 행정 통제제도인 옴부즈만이 도입되면 시민들이 불법·부당·불편한 일을 당했을 경우 간이 신속하게 호소할 수 있기 때문에 안심감을 가질 수 있어, 괴해

32) 우리 나라의 경우 한국적 옴부즈만제도인 "국민고충처리위원회"가 설치되기 이전에도 유사 옴부즈만제도를 운영하고 있었는데 그 대표적인 것이 청화대 민원실, 사정담당 비서실, 국무총리 민정담당비서실, 감사원, 총무처의 정부민원상담실, 지방자치단체의 민원실, 국세청 세무상담실, 국회청원제도 등이 있으며 현재에도 운영되고 있다.

33) 경실연, 주간 시민의 신문, 95.11.27(4면). 참조.

의식을 줄여주게 된다. 또한 파급적인 효과로 행정기관이나 공무원들도 공권력행사에 신중을 기하게 된다. 즉, 옴부즈만은 사회감시자로서 기능을 다하게 되고 행정에 대한 신뢰성도 높아지게 될 것이다.

2) 역기능적 측면

지방자치단체에 "시민 옴부즈만제도"가 도입되면 수시로 행정행위에 제동이 걸리게 된다. 이렇게 되면 행정기관이나 공무원들은 매사에 소극성을 띨 수 밖에 없다. 이 때문에 시민들은 관료들이 적극적 행정을 외면하는 데서 오는 불이익을 받을 우려를 안고 있다. 또한 측면은 시민의 고충을 처리해주는 기존의 기관, 제도가 많은데 구태어 새로운제도를 도입, 기관간 갈등을 심화시키고 혼란을 초래케 할 수 있다는 점이다.

V. 地方自治團體에 "옴부즈만 制度"의 設置方向

앞에서도 살펴보았지만 세계 70여개 국가에서 시민들의 불만요인을 해결하기 위해 설치된 옴부즈만제도는 각 국가의 정치·행정적 특성에 맞게 의회형, 행정부형 등으로 설치·운영되고 있다. 우리 나라의 경우도 행정부형 옴부즈만제도인 "국민고충처리위원회"가 국무총리 직속기관으로 설치·운영되고 있다. 그 운영 실태를 보면 년간 접수된 6만 여건의 고충(불만) 중 44%가 지방자치단체의 민원인 것만 보아도 지방자치시대를 맞아 지방주민들의 고충을 간이·신속하게 처리, 주민의 권리구제는 물론 행정의 발전과 함께 정부에 대한 신뢰성을 확보할 수 있는 "지방 옴부즈만제도"의 도입이 필요한 것이다.

여기서 지방자치시대에 걸 맞는 "지방 옴부즈만제도"를 모색해 보면 다음과 같다.

1) "지방 옴부즈만제도"의 설치방향

우리 나라의 경우 지방자치단체에 옴부즈만의 설치는 한국적 정치·행정풍토에 맞아야 한다. 때문에 지방자치단체에 도입될 "지방 옴부즈만"제도는 중앙의 국무총리직속인 "국민고충처리위원회"와 같이 행정부형도 좋고, 의회형도 좋으나, 완전히 독립성을 가진 제3의 기관이면 어느 기관에 설치해도 별 문제는 없을 것이다. 옴부즈만의 유형에

관해서는 앞의 장을(제2장 2) 참조하기 바란다.

(1) "지방 옴부즈만"의 관할범위

앞에서도 잠간 언급했지만 옴부즈만의 활동하기 유리한 영역은 구체적 사안이 정해질수록 좋고, 지역적으로 좁게 한정된 지방 즉, 지방자치단체 차원으로 내려갈 수록 유리하다. 이를 전제로 할 때 그러면 어떠한 행위 및 처분이 옴부즈만의 관할 대상이 되느냐 하는 것은 고발대상이 되는 행위의 범위문제가 나라마다 다르기 때문에 논의의 대상이 된다. 그러나 옴부즈만제도를 채택하고 있는 각 국가의 일반적인 공통점은 국가기관(지방자치단체)의 공권력이 있는 행위로 한정되어 있다. 그런데 국가기관의 공권력의 행위이지만 행정기관의 행위만이 고발대상이 되느냐, 아니면 사법기관의 행위도 고발대상(예 : 스웨덴, 필란드는 사법, 행정행위를 고발대상으로 하고 있다)이 되느냐는 나라마다 다르다. 또 행정부의 행위는 전부 옴부즈만에게 고발할 수 있는 대상인가도 나라마다 다른 데 덴마크, 노르웨이에서는 대통령, 각료는 감찰 등은 고발대상에서 제외하고 있다[34]. 또한 우리 나라의 옴부즈만의 기본법인 행정규제 및 민원사무기본법 및 동법 시행령 등에 옴부즈만의 관할범위는 정부기관 등으로 한정[35]되어 있기 때문에 지방자치단체에서도 이를 참고 관할범위를 정해야 할 것이다.

그러면 행정기관의 행위중 어느 범위까지를 고발대상으로 할 수 있느냐 하는 것으로 여기에는 2가지 문제 즉, 1) 행위자체, 2) 행위자의 문제가 있다. 행위자체를 기준으로 할 때 당연히 지방자치단체의 장은 옴부즈만의 조사대상이 된다는 것이다. 예를들면 도지사가 어떠한 행정행위에 의해 허가를 했는데 내무부 장관이 이를 취소했을 경우 피해당사자는 도지사의 행위를 옴부즈만에 고발할 수 있다. 이때 내무부 장관은 자동적으로 그 경위를 옴부즈만에 설명해야 한다. 이렇게 볼 때 행위자의 문제도 법의 형평상 별 문제가 없으리라 본다.

지금까지는 지방행정기관의 행위는 옴부즈만에 고발대상이 된다는 것에 대해 논의를 해봤는 데, 문제는 국가기관이 아닌 조직화된 민간기관의 관할 범위이다.

오늘날 산업화된 사회에서 민간기관의 행위도 옴부즈만에 고발대상이 되느냐는 것이

34) 국민고충처리위원회, "옴부즈만제도의 세계적 동향", 국제옴부즈만 심포지엄 관계자료, 1994. 참조.

35) 동법 제16조(관할 및 기능)에 명시되어 있다.

다. 예를 들면 주택가의 공장시설로 인한 소음공해, 제조업자의 불량품 생산으로 인한 건강 침해, 폐수방류로 인한 수질오염 등 민간기업에 의한 권익침해가 많이 발생하고 있다. 이때 주민들은 어느 행정기관에 고발하여야 하는지도 모르고, 해당행정기관에 고발은 하지만 행정기관은 전문성의 부족, 업무폭주로 인한 인원부족 등을 이유로 속시원히 해결을 못해주고 있다. 이때 옴부즈만에게 고발하면 권익침해 현상을 시정하는데 도움을 줄 수 있기 때문에 조직화된 민간단체에도 옴부즈만의 관할 범위로 하는 것이 바람직 하다고 본다.

(2) "지방 옴부즈만"의 조직 및 소속

(가) 조 직

본래 옴부즈만은 단독제로 출발하고 있다. 그러나 옴부즈만을 단독제로 하느냐, 합의제로 하느냐 하는 것은 그 지방자치단체의 인구수와 권리구제의 전통을 감안해야 할 것이다. 옴부즈만의 원조 나라인 스웨덴은 인구 800만으로서 1인의 옴부즈만을 두고 있다. 그러나 우리 나라의 지방자치단체의 경우는 인구의 폭이 심하기 때문에 이를 감안 옴부즈만을 1~3인의 단독제나 합의제로 구성하되, 합의제인 경우는 고발사항을 전문분야 별로 분담 단독적으로 처리하고, 중요한 사항은 합의제로 처리하는 것이 바람직하다고 본다. 단독제나 합의제의 경우 물론 전문적, 행정적 전문보좌관은 있어야 한다.

(나) 지방 옴부즈만의 임명

지방자치단체에서 옴부즈만을 누가 임명 또는 선출하느냐 하는 것은 소속문제와 깊은 관계에 있다. 지방의회에서 임명하면 지방의회에 소속될 것이고, 자치단체의 장이 임명하면 장의 소속으로 되기 때문이다.

지방자치단체에 옴부즈만제도를 도입하는 이유가 행정관료들의 공권력 남용, 비행 등으로부터 시민의 권리가 침해되었을 때 이를 구제하기 위한 수단이고 보면 제도의 정신상 의회에서 선출하고 의회에 소속시키는 것은 당연하다. 그러나 우리 나라의 경우 지방자치의 역사는 짧고, 정치·행정문화는 권력의 중앙집권성이 뿌리 깊게 내리고 있어 지방민들이 권력의 분할성이나 다원성에 대해서는 익숙지 못하다. 이러한 정치문화 속에서 옴부즈만을 의회기관으로 하면 의회와 집행기관간에 사안의 처리를 놓고 갈등을 빚게 될 것이다. 물론 규범적 의미에서는 옴부즈만을 의회기관으로 하여 집행기관을 견제하면 권력의 다원성을 추구할 수는 있지만 공무원들의 의식자체의 편향성과 고루성 때문에 현실적으로는 별효과를 걷을 수없어 옴부즈만을 가리켜 흔히 비유되는 "이빨이

빠진 개(a dog without teeth)"로, 짖기만하고 물지는 못하는 개가 되고 말 것이다. 이러기 때문에 우리 나라의 정치·행정의 풍토하에서는 주민의 권리구제를 신속하고 효율적으로 처리하기 위해서는 자치단체의 장 직속으로 옴부즈만을 설치하는 것도 바람직 하다고 본다.

(다) 지방 옴부즈만 설치로 인한 유사제도 와의 통합문제

주민의 권리구제기관으로서 청원제도, 손해보상제도, 행정쟁송제도 등이 있는데 지방자치단체에 옴부즈만제도가 설치될 경우 이들 기관들이 존재이유가 없어질 것으로 생각이 되겠지만 이는 오히려 상호보완 관계를 유지한다고 보아야 한다. 그리고 지방자치단체의 집행기관에 설치된 행정(민원)상담제도는 옴부즈만제도를 흉내 낸 것이므로 통합하는 것이 바람직하다.

(라) 지방 옴부즈만의 권리구제의 절차

근래 들어 옴부즈만제도를 여러 나라의 중앙·지방정부에서 도입하는 이유는 권리구제절차가 간편한 데 있다. 구제절차의 순서는 (가) 고발, (나) 조사절차, (다) 판결, (라) 결과 통보 등이다.

(ㄱ) 고발 대상

옴부즈만에 고발할 수 있는 사항은 행정기관; 공무원은 물론 규모가 큰 조직화된 민간단체의 권리침해 행위는 물론 정책이나 행위가 부당하거나 불합리 하다고 인정될 때이다. 즉, 옴부즈만에 고발할 수 있는 행위는 불법행위, 권리침해, 태만행위, 비능률, 시민에 고통을 주는 행위, 신청에 대한 불응답, 답변의 지연, 정책결정의 편파성 등이라 할 수 있다[36].

(ㄴ) 조사착수

고발내용이 접수되면 옴부즈만은 고발내용을 토대로 관계기관에 대해서 조사를 착수해야 하고, 조사과정에서 판단의 객관성을 갖어야 한다.

(ㄷ) 판 결

고발된 내용이 모두 이유 있다고 판결되는 것은 아니다. 옴부즈만제도가 가장 발달한

36) 고발에는 문서, 구두고발이 있다. 문서 고발의 경우는 고발장하나를 말한다. 고발장에는 가해자, 가해내용, 일시, 고발자의 주소, 성명을 명기해야 된다. 백완기, 전게논문, PP. 210~213. 김광일, 전게논문, PP. 35~36. 재인용.

스웨덴의 경우 전체 고발사건 중 20%, 덴마크와 필랜드는 15% 이내다. 판결의 내용은 행해진 행위에 대한 사과, 행위의 철회 또는 취소, 보상, 처벌 등 다양하다. 문제는 판결을 어느 기관에서 하느냐도 나라에 따라 다른데, 스웨덴과 필란드에서는 불법행위(illegal acts)에 대해서는 옴부즈만이 직접 처벌하고 있는데 반해, 놀르웨이, 덴마크에서는 건의권만 가지고 있다[37].

옴부브만이 불법행위를 직접 처벌, 취소 및 철회, 시정조치를 할 수 있다면 시민의 권리구제는 그만큼 신속하고 효율적으로 이루어질 수 있는 반면, 기관간의 고유권한을 중심으로 갈등을 일으킬 소지가 있으며 또한 옴부즈만의 월권 행위가 일어날 때 이를 막을 길이 없는 역기능도 가지고 있다.

때문에 우리의 지방자치단체에 옴부즈만을 설치할 경우, 옴부즈만에 고발내용이 이유(있다, 없다)만 판결하게 하고 이유가 있을 시만 독자적인 입장에서 조사하고 그 결과 불법, 부당한 것이 드러나면 관계기관에게 시정조치 또는 처벌하도록 설득 및 권고하고 이러한 사실을 본인은 물론 언론기관 등에 공개하면 될 것이다.

(ㄹ) 결과통보

고발 내용에 대한 결과 통보는 옴부즈만이 직접 당사자에 해주어야 한다. 이는 처리과정에 옴부즈만이 직접개입 일을 처리 했기 때문 이다.

V. 結　　論

지방자치의 성패는 주민들이 지방자치단체에서 수행하는 모든 일을 얼마나 이해하고 협조하며, 자치단체는 신뢰성을 바탕으로 친근감을 줄 때 자치는 정착될 것이다. 행정의 신뢰성을 확보하기 위해서는 민주행정이 최우선 과제이나 이에 못지 않게 중요한 것은 관료들의 권력남용을 통제하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것도 한 방법일 수

37) Donald C. Rowat, The Parliamentery Ombudsman : Should the Scandinavian Scheme be Transplanted ?, in Nimroad Raphaeli (ed), Readings in Comparative Public Administration, 1967, Allyn and Bacon, P. 139., 백완기, 전게논문, P. 139. 재인용.

있다. 제도적 장치로서는 여러 가지가 있을 수 있지 만, 근래들어 선.후진국을 막론하고 도입하는 옴부즈만 제도를 들 수 있다. 우리 나라의 중앙정부의 경우도 한국형 옴부즈만 제도인 "국민고충처리위원회"를 국무총리산하 기관으로 설치 국민의 호응을 받고 있으며, 앞에서도 지적한 바와 같이 고충민원의 44%가 지방자치단체와 연관된 것으로 밝혀지기도 했다.

사실 옴부즈만 같은 국민고충처리 제도는 그 취지나 역사, 선행 외국의 예를 보더라도 "큰정치행정"을 견제하는 중앙의 옴부즈만 보다는 "小정치행정"의 주류를 이루는 지역의 좁고, 구체적 사안이 명확한 지방자치단체 차원에서 옴부즈만과 같은 제도를 도입.활용하는 것이 바람직 하다.

지방자치단체 차원에서 지역주민의 고충과 불만을 해결하고 시정조치를 권고할 때 지방자치단체는 주민으로부터 신뢰성과 친밀감을 얻게되고 주민들은 적극적으로 협조할 것이다.

그리고 지방자치단체에 옴부즈만을 설치할 경우, 그 근거는 중앙에 설치된 "국민고충처리 위원회"와 연계하는 방법과 그렇치 않으면 지방자치법과 행정규제 및 민원사무기본법을 개정, 옴부즈만에 관한 규정을 한후, 조례나 규칙으로 규정할 수 있다. 설치기관은 우리의 정치·행정풍토에 맡게 의회나, 행정기관 중 어느 쪽을 선택하는 것도 무방 하다. 그러나 불법·부당한 행정행위를 감시하는 것이므로 업무의 공정성과 중립성을 확보하기 위해 지방자치단체 장이 임명할 경우 지방의회의 폭 넓은 관여를 인정하고, 임기는 의회 의원이나 자치단체의 장 보다 길어야 신분이 보장 될 것이다. 또한 지방옴부즈만의 자격은 법률.행정에 전문적인 지식을 가진 3명 이내의 복수제로 하는 것이 바람직 하다고 본다.

지방옴부즈만의 관할권은 주민과 밀접한 관련이 있을 경우에는 위임사무까지 확대할 수도 있어야 한다. 고충민원의 한계는 명백한 불법행위를 비롯, 부당한 조례와 규칙으로 인한 불편, 부정행위, 부작위행위, 결정의 편파성 등 사소한 문제까지 포함해야 할 것이다.

지방자치 시대에 민주행정을 구현하기 위해서나, 주민들이 지방자치단체에 대한 신뢰성과 친밀감을 갖기 위해서도 옴부즈만 제도는 필요하다고 할 것이다.