

지방옴부즈만 활성화를 위한 법제개선 방안

양 태 건



법제분석지원 연구 15-21-⑧

신청기관

국민권익위원회

지방옴부즈만 활성화를 위한 법제개선 방안

양 태 건

지방옴부즈만 활성화를 위한 법제개선 방안

A Study on the Current Local
Government Ombudsman and Legislative
Suggestions for Its Promotion

연구자 : 양태건(부연구위원)
Yang, Tae-Gun

2015. 11. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 종래 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 통해 지방옴부즈만의 설치근거를 제시하였으나 지방자치단체의 자율에 따른 임의설치에 그치고 있어 실제 설치와 운영이 저조함
- 지방옴부즈만의 활성화를 통해 행정통제와 주민의 권익보호에 충실을 기하고 국민권익위원회와 역할분담을 도모할 수 있음

II. 주요 내용

- 옴부즈만제도는 법치주의적 관점과 인권보장, 그리고 민주주의적 관점에서 이해할 수 있으나, 지방옴부즈만의 경우는 특히 민주주의적 관점 즉, 지방자치의 실질화 관점에 중점을 두어 바라볼 때 의미있는 발전방향을 발견할 수 있음
- 광역지방자치단체에 한해 지방옴부즈만을 의무설치하는 방안을 통해 연방제국가나 소규모인구 국가의 상황에 접근하는 방향으로 옴부즈만의 활성화를 이룰 수 있다는 점에서 이를 제1안으로 제시함. 스칸디나비아 국가들의 인구규모와 영국의 사례가 이에 참고가 됨

- 지방읍부즈만의 설치결정권을 주민에게 주고, 19세 이상 주민 100분의 2 ~ 100분의 3정도의 청구에 의해 의회 혹은 단체장의 소속으로 설치하게 함으로써 지방의 수준에서 의회형과 행정부형의 다양한 유형을 실험하고 주민에 대한 홍보도 촉진할 수 있다는 점에서 이를 제2안으로 제시함. 주민자치와 민주주의 실현에서 그 근거를 찾음
- 제1안과 제2안은 서로 배타적인 내용이 아니므로 양자를 결합한 내용을 제3안으로 제시함

Ⅲ. 기대효과

- 향후 지방읍부즈만이 보다 확산되어 설치됨으로써 법치주의의 증진 및 주민의 인권보장과 권익보호에 기여하고 동시에 민주주의 실현의 관점에서 지방자치의 실질화와 지방분권화의 진전이 기대됨

▶ 주제어 : 지방읍부즈만, 법치주의, 인권보장, 민주주의, 지방자치

Abstract

I . Background and Purpose

- Local Government Ombudsman has not got success in its proliferation since the Law on Civil Rights Commission did not stipulate it as obligatory institution.
- Proliferation of Local Government Ombudsman may fulfill such tasks of as, not only controlling maladministration under the principle of rule of law, protecting human rights and democratizing of local government, but also establishing constructive partnership with Civil Rights Commission.


II . Main Contents

- The need for the proliferation of Local Government Ombudsman can be drawn from the fact that Ombudsman plays a significant role in strengthening rule of law, redressing administrative injustices, protecting civil rights, and, more importantly, realizing democracy in the perspective of local autonomy.
- The first legislative suggestion for the proliferation of Local Government Ombudsman is to make it as obligatory institution only in the level of Metropolitan City and Do.

- The second legislative suggestion for the proliferation of Local Government Ombudsman is, in addition to the status quo, to make routes of its establishment multiplied by giving local people the right to establish Local Government Ombudsman.
- The third legislative suggestion for the proliferation of Local Government Ombudsman is to combine the first legislative suggestion and the second one.

III. Expected Effect

- It is expected to contribute to not only controlling maladministration under rule of law, protecting human rights and democratizing of local government but also promoting the institution of Local Government Ombudsman through the above mentioned legislative suggestions on the proliferation of Local Government Ombudsman.

 **Key Words :** Local Government Ombudsman, rule of law, human rights protection, democracy, local autonomy

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	11
제 1 절 연구의 필요성과 목적	11
제 2 절 연구의 범위와 방법론	14
제 2 장 지방옴부즈만 제도의 법제 및 운영 현황	17
제 1 절 옴부즈만의 개념과 지방옴부즈만	17
1. 옴부즈만의 제도적 출현과 그 용어의 의미	17
2. 옴부즈만의 개념	21
3. 옴부즈만의 종류	24
제 2 절 우리나라 지방옴부즈만 제도의 법제와 운영 현황	25
1. 지방옴부즈만 제도의 법제 현황	25
2. 지방옴부즈만 제도의 운영 현황	28
제 3 절 우리나라 지방옴부즈만 제도의 문제점	29
1. 우리나라 지방옴부즈만 제도의 문제점	29
2. 지방옴부즈만을 대상으로 한 설문조사 결과의 분석	32
3. 소 결	34
제 3 장 지방옴부즈만 제도의 활성화 필요성	37

제 1 절	옴부즈만의 기능 - 역사적 접근	37
1.	옴부즈만 제도의 역사와 특징	37
2.	옴부즈만의 기능 - 역사적 전개에 관점에서	40
3.	옴부즈만의 기능론으로부터 도출되는 결론	43
제 2 절	지방옴부즈만 제도의 활성화 필요성	44
1.	민주주의 실현기능	44
2.	법치주의 실현 및 인권보장 기능 - 사법적 구제수단의 보완기능	46
제 4 장	지방옴부즈만 활성화를 위한 법제개선 방안	49
제 1 절	지방옴부즈만의 의무화 문제	49
1.	지방옴부즈만 설치에 대한 종래의 논의	49
2.	지방옴부즈만 설치에 대한 법제개선방안	50
제 2 절	국민권익위원회와 지방옴부즈만의 관계: 관할권 문제 ...	55
1.	지방옴부즈만의 1차적 처리관할권 인정여부	55
2.	국민권익위원회와 지방옴부즈만간의 이첩	57
제 3 절	인권보장과 권익보장 기관으로서의 지방옴부즈만	58
제 4 절	지방옴부즈만활성화를 위한 법제개선방안	60
1.	조직법적 근거: 헌법개정 대 입법 대 조례제정	60
2.	법률조항 개정안의 예시	61
3.	권익위원회와 지방옴부즈만의 연계방안	63
제 5 장	결 론	65
참 고 문 헌	67

<관련 법령 참고자료>

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 …… 71

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률
시행령」 …………… 74

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

역사적으로 근대입헌주의국가는 의회의 국왕에 대한 투쟁과 승리에 기초하여 성립된 것이라고 할 수 있다. 따라서 그것은 필연적으로 의회의 행정에 대한 통제를 특징으로 하는 것이다. 이러한 사실이 의미하는 바는 근대입헌주의의 특징이 곧 권력분립적 사고에 있었으며, 그러한 권력분립은 입법권과 집행권의 분리에서 구현되었다는 것이다.¹⁾

그러나 그 이후 근대국가의 역사적 현실은 이러한 권력분립적 사고의 단순한 이상과는 달리 전개되었다. 우선 복잡한 사회적 문제를 해결하기 위해 사회에 대한 국가의 개입과 국가의 보다 적극적인 역할이 요구되었다. 사회주의 혁명의 위협을 방지하기 위해 필요한 것으로 합의된 사회국가, 복지국가를 지향하는 과정에서 집행권의 역할비대와 팽창이 일어났고, 그로 인해 입법부의 지위와 권능은 상대적으로 약화 되었다. 이러한 과정에서 의회의 행정부에 대한 통제를 특징으로 하는 근대입헌주의의 권력분립적 기획은 잘 작동하지 않게 되었다. 또한 19세기 중반 이후 발전하게 된 대중민주주의와 정당정치 발달은 다시금 입법부와 집행부의 연계를 강화시키는 방향으로 국가 구조를 변화시켰다. 즉, 명예혁명 이후의 대의제는 “정당정치 없는 대

1) 이러한 역사적 전이를 가능하게 한 사건으로 1688년 영국의 명예혁명을 들 수 있으며, 명예혁명에 담겨져 있는 입헌적 기획을 잘 풀어낸 저서로 존 로크(John Locke)의 『통치론(Two treatise of Government)』(1689)을 들 수 있다. 『통치론』에도 삼권분립적 사고의 단초는 있다고 생각되지만, 『통치론』은 거의 전적으로 입법권과 집행권의 분리라는 이권분립의 성취를 명예혁명의 목적이자 큰 성과로서 기술하고 있다. 본래 이 책은 토마스 필머의 기독교적 왕권신수설을 반박하는 내용의 제1론과 권력분립과 국가수립의 목적을 담은 제2론으로 구성되어 있는데, 주로 제2론만이 널리 읽힌다. 이 제2론을 번역한 국내의 역서로 존 로크 지음, 『통치론』, 강정인·문정인 옮김, 까치, 2012.

의제”로 의회와 국왕의 정부는 서로 별개로 움직였으나, 19세기 중반 이후의 대의제는 “정당정치에 의한 대의제”일 뿐만 아니라 선거에 의해 정당이 내각구성까지 담당하게 되는 “정당정부(party government)”를 성립시킴으로써 정당이 의회와 정부를 다시 결합시키기에 이르렀던 것이다.²⁾

이러한 변화된 요인들로 말미암아 현대입헌주의국가는 입법부의 행정부통제라는 애초의 단순한 권력분립적 기획에 의해서는 입헌주의가 소기하는 국민의 기본권 보장이라는 목적을 충실히 달성할 수 없게 되었다. 그러나 그 목적은 여전히 달성되어야 하기에 현대입헌주의는 근대입헌주의의 방식을 그 정신으로 계승은 하되, 구체적으로는 다른 방식에 의해 목적을 달성하는 길을 모색해야 하는 과제를 떠안고 있다.

현대입헌주의국가가 이러한 변화된 현실 속에서 국민의 기본권을 보장하는 종전과 다른 방식의 하나는 대표적으로 “헌법재판” 혹은 “사법심사”로 알려진 사법적 권력에 의한 입법권과 집행권의 통제를 들 수 있다. 그러나 옴부즈만제도 또한 그러한 “다른 방식”의 하나로서 바라볼 필요가 있고, 이러한 관점과 틀에서 옴부즈만의 기능을 바라봄으로써 현대국가의 활동과정에서 옴부즈만이 차지하는 크나큰 비중과 의미를 보다 포괄적으로 이해할 수 있게 된다.

종래 옴부즈만에 대한 연구는 세계적 확산의 추세에 편승하여 제도 도입을 성공적으로 이루기 위해 일단 긍정적인 시각을 전제하고 우리나라에의 도입과 정착을 어떠한 기관형태로 이루어야 할지를 고민하는 방향으로 이루어졌고, 현재와 같은 국가인권위원회나 국민권익위원회로의 제도화는 상당부분 그러한 연구성과에 힘입은 결과라고 할 수 있다.

2) 박상훈, 『정당의 발견: 민주주의에서 정당이란 무엇이고 또 무엇일 수 있을까』, 후마니타스, 2015, 204-206, 218-219쪽.

그러나 읍부즈만 제도에 대한 고민은 이제 초기 도입과 정착 단계의 성공을 넘어 질적, 구조적 발전을 도모해야 할 두 번째 단계의 과제에 봉착해 있다고 할 수 있다. 그러한 질적, 구조적 발전은 지방읍부즈만의 도입과 확산에 의해 가능하다.

근대국가의 성공은 중앙집중을 통한 발전에 힘입은 바 컸으나 그것은 획일화를 조장했다. 중앙집권적 발전은 표준화의 달성과 규모의 경제의 확보, 확대된 국가적 시장의 창출 등 효율성을 제고시킬 수 있는 요인들을 많이 갖춤으로써 성공적인 발전을 이루었다. 그러나 그러한 발전은 다른 한편으로 획일화를 낳았고, 획일화를 통한 그러한 발전방식이 현대국가에 이르러서는 일정한 한계를 노출하게 되었다. 따라서 이제 이러한 한계를 극복하기 위해서는 지방자치와 분권에 의한 다양성의 표출과 확보의 길로 다시 방향을 트는 수밖에 없다.³⁾

현재 활동하고 있는 중앙집중적 국가읍부즈만이라고 할 수 있는 국민권익위원회의 의미는 매우 크지만, 위에 설명한 것과 같은 이유로 국민권익위원회만으로는 지방자치라는 다시 변화된 국가적 현실에 충분히 대응하는 데에 한계가 있을 수 밖에 없다고 할 수 있다. 그렇기 때문에, 지방자치의 실현과 발전의 방향을 같이 하여 지방읍부즈만의 설치와 확산을 고민하게 되는 것이다. 그러므로 이러한 지방읍부즈만의 발전이야말로 바로 중앙과 지방의 관계 재정립이라는 현대 국가구조의 질적, 구조적 재편과 한세트로 움직이는 읍부즈만 제도의 질적, 구조적 발전의 방향이라고 할 수 있다.

따라서 읍부즈만 제도의 적극적 발전을 위해서는 지방읍부즈만 제도의 활성화 방안을 고민하고 연구할 필요가 존재한다. 이 연구보고서는 그러한 필요에 부응하여 지방읍부즈만 제도의 활성화 방안을 그 논리적 근거의 제시와 함께 보다 구체적으로 검토해 보고자 한다.

3) 그러한 문제의식에 기반한 헌법개정안의 시도로 이국운 외 4인, 『지방분권형 헌법개정안 연구』, 전국시도지사협의회 등, 2015. 9.

제 2 절 연구의 범위와 방법론

이 연구는 지방옴부즈만 제도의 활성화 방안이 그 연구범위를 한정한다. 그러한 활성화 방안의 도출에 필요한 범위내에서 옴부즈만의 개념과 역사를 일반적으로 살펴보고, 다른 나라의 옴부즈만 제도화 사례와 그 특징을 일부 비교법적으로 살펴기도 할 것이다. 그러나 이는 어디까지나 그것이 지방옴부즈만 제도의 이해와 활성화를 위한 제도화 방안을 도출하는 데에 꼭 필요한 범위에 한정될 것이고, 그러한 이해와 활성화 방안 도출과 상관없는 옴부즈만에 대한 일반적이고 포괄적인 정보의 나열은 피하고자 한다.

이 연구는 다음과 같은 방법을 통하여 수행될 것이다.

첫째, 문헌연구방법이다. 지방 옴부즈만제도의 활성화 방안을 도출하기 위하여 문헌연구를 통하여 옴부즈만의 개념과 역할, 기능을 분석적으로 살펴보는 방법이 동원될 것이다. 기존의 연구와 문헌들이 제공하는 정보의 검토를 통해 유의미한 부분을 수용하고 새로이 검토되어야 할 점들을 지적함으로써 옴부즈만 제도에 대한 새로운 인식의 지평을 열고자 한다.

둘째, 법의 분석 및 제·개정을 통하여 사회적 문제의 해결과 사회 개선에 기여할 수 있다는 ‘법제공학적 방법(legislative engineering)’이다.⁴⁾ 다만 법제공학적 방법을 사용함에는 다음과 같은 점에 주의하고

4) 사르토리는 헌법공학(constitutional engineering)에 대해 설명하면서 “헌법이란 국가의 의사결정과정을 구조화하고 훈련시키는 ‘형식’과 같은 것”이므로 모름지기 “헌법을 만든다는 것은 바로 공학과 같은 일”이라고 설명하고 있다. 사르토리는 과거 입헌주의 혁명기의 헌법제정자들에게는 너무나 당연한 상식이었던 것들이 분석법학과 법실증주의의 시기를 통해 자라난 법률가들에게는 잊혀진 것 같다면, 당연히 헌법은 사회문제의 해결과 분리될 수 없으며, 문제의 합리적 해결을 위해서는 다시금 헌법을 만드는 자로서의 자세와 시각을 회복할 필요가 있다고 역설한다. Giovanni Sartori, *Comparative constitutional Engineering : An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London: Macmillan, 1994, 202-203쪽. ‘법제공학적 방법’이란

자 한다. 법을 통한 제도화는 자의적이고 무작위적인 방식에 의해 수행되는 것이 아니라 사회적 조건과 필요에 상응하는 것일 때 성공할 수 있다는 점을 깊이 인식해야 한다는 것이다.⁵⁾ 제도란 인적, 물적 자원을 조직함으로써 일정한 사회적 기능을 체계화하는 것인데, 그러한 기능의 지속적 활성화를 뒷받침하는 사회적 조건이 성숙되지 않은 상태이거나 그러한 기능의 제도화를 요청하는 사회적 필요가 존재하지 않을 경우에는 제도가 긍정적인 역할을 사회에 대하여 하지 못하거나 제도가 사회에 뿌리박지 못하고 곧 생명력을 잃게 된다. 따라서 지방옴부즈만의 활성화 방안을 도출하는 과정에서는 그러한 제도화가 성공할 수 있는 사회적 조건과 사회적 필요를 확인해야 할 것이다.

그러한 현실적 필요를 파악하기 위해, 연구자는 지방옴부즈만들을 대상으로 한 설문조사를 시행하였고(2015년 10월 14일(수), 서울종합민원사무소 회의실에서 열린 “지방옴부즈만 운영 활성화를 위한 2차 간담회”에 참석하여 토론했다. 여기에는 지방옴부즈만 12개 기관 18명이 참가하였다), 비록 1회에 한정된 것이지만 지방옴부즈만이 활동하고 있는 현장을 실제로 방문하여 민원인들과 옴부즈만, 그리고 관계 공무원들이 상호 소통하면서 일을 처리해나가는 절차와 과정에 대한 경험을 쌓았다(2015년 11월 3일(화), 송영순 안양시 민원옴부즈만의 초청에 힘입어 안양시 민원옴부즈만 열린시장실을 방문하여 현장을 지켜보았다). 이러한 현실적 조사와 경험을 바탕으로 이 연구에서는 우리나라 지방자치단체의 현실적 조건과 옴부즈만제도를 시행하고 있

바로 사르토리가 말하는 ‘헌법공학’을 헌법이 아닌 법률의 차원에 적용한 것이다. 이 연구가 지향하는 바는 ‘입법을 통한 사회개선’이기 때문이다.

5) Giovanni Sartori, 앞의 책, 201쪽. 사르토리도 헌법공학적 연구를 통해 특정한 헌법 개혁이 성공할 수 있는 “특정한(specific)” 사회적 조건을 탐색하는 것이 중요하고, 본인은 오랫동안 그러한 연구를 수행해왔음을 강조하고 있다. 그와 마찬가지로 특정한 입법개혁이 성공하기 위한 “특정한” 사회적 조건의 탐색도 중요하며, 우리는 그러한 연구를 수행해야 하는 것이다.

제1장 서론

는 나라들의 구체적인 사회적 여건들을 문헌적 검토를 통해 비교분석하여 살핌으로써 제도개선을 요청하는 우리의 사회적 조건과 그 개선의 필요성을 확인하고 그에 부합하는 합리적인 제도개선방안을 제시하고자 한다.

제 2 장 지방옴부즈만 제도의 법제 및 운영 현황

제 1 절 옴부즈만의 개념과 지방옴부즈만

1. 옴부즈만의 제도적 출현과 그 용어의 의미

옴부즈만과 유사한 기능을 수행했던 제도들은 동양과 서양을 가릴 것 없이, 그리고 고금에 걸쳐서 적지 않다고 할 수 있는데, 그 대표적인 예로는 정치적 권력의 남용에 대해 시민의 입장을 대변하여 견제하려 했던 로마의 호민관이나 백성의 억울함을 하소연하는 장을 열어 주었던 우리나라 조선시대의 신문고 제도를 들 수 있다고 한다.⁶⁾

그러나 현대 옴부즈만의 직접적 연원이 된 것은 1809년 스웨덴 헌법을 통해 도입된 사법옴부즈만(Justitieombudsman)으로 본다.⁷⁾ 이것은 잘못을 저지른 행정공무원과 법관을 기소하는 것을 임무로 하는 옴부즈만을 설치한 것이다. 1809년 스웨덴은 대내외적으로 정치적 위기에 휩싸여 있었다. 러시아와의 전쟁에서 패배해 동부영토(오늘날의 핀란드)를 잃고, 절대왕정이 전복되기에 이르렀다.⁸⁾ 의회는 국왕의 권력을 제한하는 입헌주의적 헌법을 제정함으로써 이러한 위기를 수습하려 하였는데, 이 헌법은 1809년의 “정부법”(“Regeringsformen”(“The Instrument of Government”))이란 이름으로 직역될 수도 있지만 그냥 “헌법”

6) 강희은, 『옴부즈만, 국민의 친구입니다.』, 탐북스, 2012, 61쪽. 물론 현대 옴부즈만과의 차이도 있다. 로마의 호민관은 집행관의 결정에 대하여 거부권(veto)을 행사할 수 있었기 때문에 평민의 이해를 대변할 수 있는 매우 강력한 수단을 보유하고 있었다. 또한 신문고도 백성의 하소연에 의해 직접적인 구제가 가능한 형태의 제도였기 때문에 권고적 효력에 그치는 옴부즈만보다는 구제의 형태면에서 훨씬 더 직접적이고 강한 수단이었다고 할 수 있다.

7) Mary Seneviratne, *Ombudsmen: Public Services and Administrative Justice*, London: Butterworths, 2002, 2쪽.

8) Olof Petersson, “The Swedish 1809 Constitution”, the Swedish Research Institute in Istanbul(SRII), 2009, 4쪽.

으로 지칭하는 것이 타당할 것이며, 그에 대한 보다 세부적인 내용들이 1810년 「의회법」(The Riksdag Act of 1810), 1810년 「왕위계승법」(The Act of Succession of 1810), 그리고 1810년 「언론자유법」(The Freedom of the Press Act of 1810)의 세 개의 법률에 의해 보완적으로 규정되어 있음으로 해서 이것들이 모두 광의의 헌법을 구성한다.⁹⁾ 1809년의 스웨덴 헌법은 앞선 절대주의 권력이 다시 출현하는 것을 방지하고 당시의 위기를 수습하기 위해 대체로는 18세기의 시대사조인 권력분립의 이념을 따르지만, 부분적으로는 그에 충실하지 않은 부분이 있는데, 그 대표적인 예가 바로 의회가 행정부 뿐만 아니라 “사법부까지” 통제하는 옴부즈만제도를 둔 것이다.¹⁰⁾ 권력분립의 원칙에 충실한다면 입법권과 집행권, 그리고 사법권은 철저히 분리되어야 할 것이다. 미연방헌법(1789)에서 규정된 삼권분립의 정부형태가 좋은 예가 될 것이다. 그러나 스웨덴 헌법의 이러한 일견 권력분립에 어그러져 보이는 규정은 이후 미연방헌법의 현실적 전개과정과 비교할 때, 흥미로운 비교거리가 될 수 있고, 또 그 의미도 쉽게 파악할 수 있게 된다. 즉, 미연방헌법은 그 자체로는 삼권분립을 통해 권력분립의 이념에 매우 충실한 헌법이라고 할 수 있었다. 그러나 미연방대법원은 독자적인 헌법해석을 통해 사법심사(judicial review) 권한을 이끌어내었고 이것이 행정부와 입법부의 위헌적 행위를 통제하는 제도로 기능하는 방향으로 발전을 이루었다. 헌법수호를 통해 기본권을 보장하는 기능을 수행하는 헌법재판이 시작된 것이다. 1987년 헌법을 통해 헌법재판제도를 수용한 우리나라를 비롯하여 오늘날 많은 나라들이 이러한 헌법재판을 통해 입헌주의를 구현하는 현대입헌주의적 방법을 채택하고 있다. 스웨덴 헌법의 옴부즈만도 경로를 약간 달리하지만 이

9) Olof Petersson, 앞의 글, 5-6쪽.

10) Stig Jägerskiöld, “The Swedish Ombudsman”, *University of Pennsylvania Law Review* (vol. 109), 1961, 1078쪽.

와 유사한 사고 및 전개 과정을 보여준다고 할 수 있다. 의회권력의 늘어난 팔로서 행정부와 사법부의 위법행위를 감시하던 옴부즈만 제도는 이후 국민의 기본권보장 기능을 아울러 수행하게 됨으로써 역시 미국의 사법심사제도와 마찬가지로 헌법수호와 기본권 보장의 역할에 동참하게 된 것이다. 입헌주의헌법의 발전적 성과이며 또한 현대입헌주의 헌법의 필수적 요소라고 할 수 있는 헌법재판과 비교하여 옴부즈만을 그와 유사한 기능을 수행하는 입헌주의적 장치로 이해하는 것은 종래 간과되어 온 이 제도의 헌법적 의미와 그것이 차지하는 비중을 다시 한번 돌아보게 하는 것이라고 할 수 있다.¹¹⁾

옴부즈만의 기능과 역할을 보다 정확히 이해하기 위해서는 그 출발점에서 “옴부즈만”이란 용어의 의미를 이해하는 것이 우선되어야 한다. 특히 우리나라에서는 옴부즈만이라는 용어가 강학상 뿐만 아니라 현실 제도상으로도 적지 않게 사용되면서도, 그에 대한 이해는 매우 얇기 때문에 시민들의 일반적 인지도가 낮을 뿐만 아니라 국민(주민)을 상대로 한 홍보에서도 늘 어려움이 있다. 그런 점에서 이 용어의 정확한 의미를 짚고 넘어가는 것은 우리나라에서 더욱 필요한 일이라고 할 수 있다. 이 용어의 어원을 이해하는 것이 스웨덴어에 생소한 우리국민들에게 현대 옴부즈만제도의 기능적 이해를 위해 매우 유용한 방법이 된다고 생각되기에 이하에서 특별히 소개하고자 한다.

스웨덴어로 “옴부즈만(ombudsman)”이란 ‘대리인(代理人)’이란 뜻이다. 이 대리인은 사건의 양당사자 외로 개입되는 제3자를 의미한다. 게르만 종족들 사이에서는 재래로 피해를 입은 어떤 사람을 대신하여 제3자가 피해자의 의뢰를 받아 가해자에게 가서 배상금을 받아다 주는 관습이 있었는데, 이때의 ‘제3자’를 지칭하는 용어에서 유래된 것이

11) 옴부즈만이 민원신청에 근거한 권익구제역할과 함께 제도개선역할을 아울러 수행한다는 점도 헌법재판에 기본권보장을 위주로 하는 헌법소원과 함께 위헌법률심판 같은 규범통제제도도 있다는 점과 흥미로운 대응을 이룬다.

‘옴부즈만’이라고 한다.¹²⁾ 즉, 옴부즈만은 사건당사자 중 일방의 의뢰를 받고 그를 대신하여 다른 일방에 대해 사건을 처리하는 사람을 가리키는 것이다. 따라서 오늘날 국민과 행정부의 관계에서도 옴부즈만은 국민의 의뢰를 받아 국민을 대신하여 행정부의 행위로 말미암아 국민의 권익이 침해된 것을 해결해주는 ‘제3자’라고 할 수 있는 것이다. 옴부즈만이 사법권과 다른 점 중의 하나가 바로 이 ‘제3자성’이라고 할 수 있는데, 사법권이 국민의 소제기에 의해서 움직이지만 국민이 변호사를 자신의 대리인으로 수임해 증거를 수집하고 제출해야 할 의무를 부담함에 대하여, 옴부즈만은 국민의 신청에 의해 사건을 수임함으로써 사건을 조사할 권한과 의무를 가지므로 변호사의 임무를 아울러 겸하는 것과 유사한 지위를 가진다고 이해되는 것이다.

옴부즈만(ombudsman)으로 지칭되는 이 제도를 부르는 명칭은 국가마다 매우 다양하다. 옴부즈만이라는 용어를 그대로 받아들여 쓰는 나라들도 있는 반면(우리나라도 부분적으로 이에 해당한다), ‘민정관, 호민관, 고충처리위원’(우리나라), ‘호민관(Citizen’s defender, Citizens’s protector)’(영국), ‘권리보호관(Défenseur des droits)’(프랑스) 등 각 사회의 실정에 맞는 다른 용어로 대체해 쓰는 나라들도 많다.¹³⁾

그러나 그 용어가 무엇인가에 따라 제도의 본질이 달라지는 것은 아니므로, 각국의 역사와 제도 실정에 맞으면서 국민들에게 이해되기 쉬운 용어를 사용하면 될 것이다. 그러나 우리나라에서는 위와 같이 다양한 용어를 사용하면서도 모두에게 적절한 것으로 인정받는 대표 개념어가 존재하지 않는다. 다만, ‘옴부즈만’이라는 용어가 강학상 자주 쓰이고 이 용어가 다른 모든 용어들을 포괄하는 용어로 보이므로 이 보고서에서는 잠정적으로 ‘옴부즈만’이라는 용어를 그 대표개념으로서 사용하고자 한다.

12) Mary Seneviratne, 앞의 책, 1쪽.

13) 이상철, “옴부즈만제도 도입을 위한 제언”, 자치연구, 제3권 제2호, 1993, 22쪽.

하지만 ‘옴부즈만’이란 용어에는 치명적인 약점이 있다는 점을 부기해 두지 않을 수 없다. 그것은 이 제도를 잘 알고서 이용해야 할 잠재적 고객이라 할 수 있는 국민, 바로 그 국민이 영어도 아니고 불어도 아닌 생소한 단어인 ‘옴부즈만’을 어떻게 잘 알고 이용할 것을 기대할 수 있겠느냐는 것이다. 당연한 일이겠지만 국민들은 실제로 이 용어를 거의 알지 못한다.¹⁴⁾ ‘옴부즈만’이라는 생소한 용어를 사용함으로써 인해 생기는 어색함은 곧바로 ‘제도의 생경함’으로 연결되기 때문에 큰 문제가 아닐 수 없다. 더 큰 문제는 옴부즈만제도를 지칭하는 가장 유력한 용어가 무엇인가에 대한 사회적 합의가 존재하지 않는 이런 상황이 앞으로도 상당기간 계속될 것으로 예상된다는 점이다. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이 그 법률안에서 이미 ‘(국민)권익위원회’와 ‘(시민)고충처리위원회’라는 두 가지 용어를 병칭하고 있고, 각 지방자치단체에서도 지방자치단체별로 ‘호민관’, ‘옴부즈맨’, ‘시민옴부즈만’, ‘고충처리위원회’ 등 다양한 명칭으로 이 제도를 호명하고 있기 때문이다. 이런 점에서 국민들의 인식제고와 제도의 홍보를 위해서 통일적인 용어의 설정과 그 지속적 사용이 매우 필요한 상황이다. 다만 이 보고서에서는 그 주된 연구목적이 용어를 통일하는 것에 있지 않으므로, 이 부분에 대하여는 향후 다각적인 관심과 노력이 필요하다는 점만을 환기시키면서 이 정도로 문제점을 지적하는 것에 그치고자 한다.

2. 옴부즈만의 개념

옴부즈만을 지칭하는 용어가 다양하듯이 옴부즈만의 제도형태도 각 나라마다 그리고 각 제도마다 달라서 그 개념을 일률적으로 정의하기

14) 2015년 10월 14일 권익위원회 간담회에 참석한 지방옴부즈만들의 협조를 얻어 본 연구자가 개인적으로 시행한 설문지 조사 결과, 17인의 응답자 가운데 14인이 주민들은 옴부즈만의 명칭에 대해 잘 모르거나 대부분 모르고 있다고 응답했고, 어느 정도 안다는 응답이 2인, 무응답이 1인이었다.

는 용이하지 않다.¹⁵⁾ 그럼에도 다음과 같은 설명이 일반적으로 설득력 있게 제시되고 있으나,¹⁶⁾ 부분적으로 논란의 여지는 있다고 생각한다.

그러한 설명에 따르면, 옴부즈만 개념의 핵심적 요소로 제시될 수 있는 것은 첫째, 법령에 근거를 두고 있어야 한다는 것이다. 소비자단체 등 자율적인 형태의 옴부즈만이라면 법적 근거를 필요로 하지 않지만, 일정한 공적 권한이 주어지고 예산이 집행되는 공적 옴부즈만인 경우에는 헌법이나 법률에, 지방옴부즈만의 경우에는 조례에 근거를 두는 것이 법치국가원리에 부합한다고 보는 것이다. 둘째, 의회 등에 대하여 보고의무 등 일정한 의무가 있다는 점을 든다. 의회형 옴부즈만과 행정부형 옴부즈만을 막론하고 그 소속기관이라고 할 수 있는 의회나 행정부 수장에 그 업무를 보고하게 함으로써 옴부즈만의 활동을 통제할 수 있는 가능성이 주어져야 하기 때문이라고 한다. 셋째, 민원을 처리하는 것을 주된 목적으로 하는 기관이라는 것이다. 이러한 민원처리는 개별적인 사안에 대한 것이 대부분이겠지만 법률 및 제도적 미비나 결함으로 인해 민원이 발생하는 경우에는 법률개폐나 제도개선을 통해 민원을 일반적, 근원적으로 해결하는 것을 지향하기도 한다. 넷째, 옴부즈만은 민원이 발생한 기관에 대해 권고권을 지닌다. 권고는 법원의 판결과 같은 법적 기속력은 없지만 오히려 이것이 법적 강제력을 지닌 사법적 권리구제절차의 한계를 극복할 수 있다는 장점이 있기 때문에 옴부즈만제도의 본질적 특징 중의 하나로 꼽을 수 있고 따라서 옴부즈만의 개념요소가 된다는 것이다.

15) Mary Seneviratne, 앞의 책, 7-10쪽은 옴부즈만의 다양성으로 말미암아 모두를 포괄하는 개념정의를 제시하는 일의 어려움에 대해 토로하고 있다. 그러면서 “구성상의 독립성”과 “광범위한 조사권한”을 그 가장 중요한 특징으로 제시하고 싶다고 하고 있다.

16) 홍완식, “의회형 옴부즈만제도의 도입에 관한 검토 - 국회에 제출된 옴부즈만 관련 3개 법률안에 대한 비교·검토 -”, 의정연구, 제11권 제1호, 2005, 132-133쪽의 설명을 따랐다.

그러나 본 연구자의 견해로는 위에서 제시된 네 개의 요소들 가운데, 첫째와 둘째는 본질적인 요소로 보기 어렵다고 생각한다. 예컨대, 사법권력을 담당하는 법원을 이해하는 개념요소로 사법(司法)이나 재판 등을 들 수는 있어도 법적 근거가 있다는 것이 법원 제도의 본질적 개념요소일 수 있을까? 그와 마찬가지로 국가기관의 일부인 옴부즈만이 일정한 법적 근거가 있어야 한다는 것은 당연한 일이긴 하겠지만, 그것이 제도의 핵심을 규정하는 요소일 수는 없을 것이다. 또한 의회의 통제라는 요소가 옴부즈만에 반드시 있어야 한다는 주장에도 동의하기 어렵다. 옴부즈만은 독립기관으로 할 수도 있고, 통제되는 기관으로 할 수도 있는 것이기 때문에 반드시 의회의 통제하에 놓여야 한다고 볼 수는 없기 때문이다.

오히려 가장 핵심적인 옴부즈만의 개념요소는 다음과 같은 세 가지라고 할 수 있고, 그 중 두 가지는 위에서 제시한 셋째 요소와 넷째 요소일 것이다. 우선, 위 셋째의 ‘민원처리기관’이라는 것은 옴부즈만 개념의 핵심적 요소이다. 그럼 누구의 누구에 대한 민원처리를 말하는 것인가? 때로는 주민의 지방행정기관에 대한 민원을, 때로는 국민의 정부에 대한 민원을, 때로는 소비자의 상품생산자 또는 상품판매자에 대한 민원을 의미하는 경우도 있을 것이다. 그러나 여기서는 공적인 행정옴부즈만제도만을 연구대상으로 삼고자 하므로, ‘주민 또는 국민의 (광의의) 행정기관에 대한 민원처리기관’이라고 이해해야 적절할 것이다. 두 번째로 위 넷째의 ‘권고적 권한’을 핵심개념요소로 들 수 있겠다. 1809년 스웨덴 옴부즈만은 기소권을 가지는 등 보다 강력한 권한을 가지고 있었으나, 이후 제도의 전개과정에 의해 오늘날 옴부즈만은 ‘권고적 권한’을 가지는 것에 그 역할을 한정하는 것이 일반적인 이해이다. 따라서 옴부즈만은 ‘권고적 권한을 가지고 민원처리를 하는 기관’이다. 마지막으로, 본 연구자가 옴부즈만의 어원을 설명하는 부분에서 이미 제시했던 ‘제3자성’이다. 옴부즈만은 국민과 행정기

관사이에서 ‘제3자성’을 지녀야 하므로, 그 독립성이 필연적으로 요구된다. ‘제3자성’은 결국 다른 말로 바로 ‘독립성’을 뜻하는 것이다. 의회형이든 행정부형이든 이 ‘제3자성’이 없는 기관이라면 그것은 이미 옴부즈만이 아니다. 제3자의 입장에서 민원을 처리할 수 있는 독립적인 지위에 있지 않기 때문이다. 독립성이 없다면 집행기관에 종속적인 기관이라는 것인데, 종속적 기관은 제3자가 아닐 뿐 아니라 그 기관의 권고가 수용될 수 있는 가능성도 매우 떨어지기 때문에 옴부즈만으로서의 자격미달이라고 해야 한다. 따라서 옴부즈만은 “권고적 효력을 가지고, (국민의 행정에 대한) 민원처리를 담당하는, 제3자적 기관”이라고 정의될 수 있다.¹⁷⁾

3. 옴부즈만의 종류

위와 같은 개념요소들을 가지는 옴부즈만은 어떤 종류가 있는가?

옴부즈만은 기준을 설정하기에 따라 다양한 유형으로 구분할 수 있다. 그렇지만, 의회형 옴부즈만과 행정부형 옴부즈만, 그리고 일반옴부즈만과 특수옴부즈만의 구분이 가장 중요한 구분으로 받아들여지고 있다.¹⁸⁾

의회형 옴부즈만은 의회가 행정부를 통제할 것으로 목적으로 하여 행정부의 기관들이 법을 준수하여 집행하는지를 감시하는 것을 주업무로 삼아 의회 소속으로 둔 옴부즈만을 지칭한다. 최초로 옴부즈만을 의회에 둔 스웨덴의 예를 따라 옴부즈만을 둔 많은 국가들이 이러한 유형에 해당하고, 대표적으로 의회주의 국가인 영국을 예로 들 수 있다. 행정부형 옴부즈만은 시정조치의 실효성 확보를 위해 행정부

17) 강희은, 앞의 책, 39쪽에서도 옴부즈만의 개념요소를 검토한 뒤 종합적으로 옴부즈만을 “정부기관, 공공기관 등에 대한 국민의 고충민원 등을 독립적으로 공정하게 조사·권고하는 공무원 또는 위원회”라고 간략하게 정의하는 것이 바람직하다는 의견을 제시한다. 대체적으로 거의 같은 내용의 개념을 제시하고 있다고 생각한다.

18) 홍완식, 앞의 글, 135-138쪽.

소속으로 옴부즈만을 둔 것인데, 행정부가 강한 역사적 전통을 가지고 있는 프랑스의 경우가 대표적이다.

한편, 옴부즈만이 관할하는 업무의 범위에 따라서 관할대상이 전체 행정기관의 행정 전반을 대상으로 하는 것이면 일반옴부즈만으로, 관할대상이 세무, 군사, 정보보호, 인권 등 한정된 영역인 경우에는 특수옴부즈만으로 분류된다. 특수옴부즈만으로는 군사옴부즈만, 소비자옴부즈만, 아동보호옴부즈만, 언론옴부즈만 등을 예로 들 수 있다. 우리나라의 경우 국민권익위원회는 일반옴부즈만으로 이해되고, 국가인권위원회는 인권분야에 특화된 특수옴부즈만으로 분류된다.

이 외에 공공부문 옴부즈만과 민간부문 옴부즈만의 구분도 가능하다.¹⁹⁾ 최근에는 회사와 같은 민간영역에도 옴부즈만 제도가 확충되어 민간 옴부즈만으로서 일정한 문제해결 기능을 담당하는 경우가 많기 때문이다. 기업, 대학, 언론사, 시민단체 등 조직 내부에 설치된 옴부즈만들이 그러하다. 그러나 이 연구가 다루는 범위는 공공부문 옴부즈만에 한정되므로, 이 연구와 관련하여서는 민간부문 옴부즈만은 연구의 범위에서 제외하기로 한다.

제 2 절 우리나라 지방옴부즈만 제도의 법제와 운영 현황

1. 지방옴부즈만 제도의 법제 현황

우리나라 지방옴부즈만 제도는 2005년 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」의 제정을 통해 그 법률적 근거를 마련하였다.

위 법은 그 뒤 2008년 부패방지위원회와 행정심판위원회를 통합하여 국민권익위원회를 구성하는 내용의 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」로 모습을 바꿔 오늘에 이르고 있는데,²⁰⁾

19) 강희은, 앞의 책, 49-57쪽.

20) 김의환, “정부 3.0 시대에 부합하는 옴부즈만 선진화 전략: 옴부즈만의 새로운 역

지방옴부즈만에 관한 규정은 거의 그대로 승계되어 있다.

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 지방옴부즈만 규정부분을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 위 법은 제2장에서 국민권익위원회의 설치와 기능, 구성 등을 규정한 뒤 제3장에서 ‘시민고충처리위원회’라는 명칭으로 지방옴부즈만을 설치할 수 있는 근거규정을 마련하고 있다. 제3장의 첫조항인 제32조 제1항은 “지방자치단체 및 그 소속기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 둘 수 있다.”고 규정하여 지방자치단체가 자율적으로 지방옴부즈만을 둘 수 있게 근거규정을 부여하고 있다. 제2항은 시민고충처리위원회의 업무범위를 정하고 있는데, 그것은 시민고충처리위원회의 관할대상범위이자 권한을 설정하는 조항으로서 중요하다. 제1호에서 제9호까지 9개의 항목으로 나열되어 있는 업무범위는 다음과 같다.

1. 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 조사와 처리
2. 고충민원과 관련된 시정권고 또는 의견표명
3. 고충민원의 처리과정에서 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명
4. 시민고충처리위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가
5. 민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원
6. 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 교육 및 홍보
7. 시민고충처리위원회의 활동과 관련된 국제기구 또는 외국의 권익구제기관 등과의 교류 및 협력
8. 시민고충처리위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원

할과 방향 정립”, 한국사회 갈등의 현황과 과제, 2015년 한국갈등학회 추계학술대회 발표논문집, 105쪽.

9. 그 밖에 다른 법령에 따라 시민고충처리위원회에 위탁된 사항

이에 의하여 시민고충처리위원회의 주요 업무범위는 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 조사 및 시정권고가 됨을 알 수 있다.

제33조에서는 시민고충처리위원회 위원의 자격요건과 임기 등에 관하여 정하고 있다. 동 조항은 시민고충처리위원회 위원이 고충민원 처리업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있도록 하게 해 주기 위해 그 자격 요건을 비교적 엄격하게 정하고 있다. 제1호에서 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자를 요건으로 제시하고 있고, 제2호에서는 판사, 검사 또는 변호사의 직에 있거나 있었던 자를 정하고 있다. 제3호에서는 4급 이상 공무원의 직에 있거나 있었던 자라고 하여 위원의 권위를 높이는 방법으로 사회적으로 높은 직급에 재직했던 사람을 요건으로 삼고 있다. 제4호에서는 전문성을 인정하여 건축사·세무사·공인회계사·기술사·변리사의 자격을 소지하고 해당 직종에서 5년 이상 있거나 있었던 자를, 제5호에서는 사회적 신망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 있는 자로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 자를 규정하고 있다. 이들 중 어느 하나에 해당하는 자를 시민고충처리위원으로 임명해야 한다는 취지는 지방옴부즈만의 “권위”를 고려한 것이다. 옴부즈만은 권고하는 권한밖에 없기 때문에 옴부즈만의 권고가 행정기관에 받아들여지기 위해서는 옴부즈만에게 “권위”가 있을 것이 요구된다. 그러한 권위형성을 위해 이와 같이 사회적 명망이 있거나 고위직, 전문직에 종사하여 지위상, 업무상 형성된 사회적 평가가 높은 이를 임용하고자 하는 것이다. 이러한 옴부즈만의 사회적 권위는 권고결정의 합리성과 함께 옴부즈만 결정의 수용률을 높이는 요소라고 할 수 있기 때문에 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.²¹⁾ 같은 조 제2항에서는

21) 차태환, “지방옴부즈만의 확산 및 운영 활성화 방안”, 한국사회 갈등의 현황과

시민고충처리위원회 위원의 임기를 4년으로 하고, 연임할 수 없도록 규정하고 있는데, 이것은 연임의 유혹에 이끌려 단체장의 압력에 쉽게 굴복함으로써 직무의 독립성이 위협받을 여지를 줄이고자 한 것이다.²²⁾

법 제38조에서는 이 법에 규정된 사항 외에 시민고충처리위원회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다고 하여, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」은 지방옴부즈만의 근거규정을 제시함과 동시에 최소한의 모델 사항만 제시하고, 나머지는 지방자치단체의 자율적인 결정사항에 위임한다는 뜻을 표명하고 있다.

2. 지방옴부즈만 제도의 운영 현황

지방옴부즈만의 설치와 운영은 지방자치의 역사와 궤를 같이 한다고 할 수 있다. 1987년부터 추진된 지방분권화에 힘입어 1996년 지방자치단체의 일부에서 고충처리위원회 운영에 관한 조례를 제정하여 자율적으로 기구의 설치와 운영을 시작하였다.²³⁾ 그러나 이 시기에는 주로 시의원이나 시의 간부 공무원을 위원으로 위촉하여 시와 시의회로부터의 독립성과 중립성을 확보하기 어려웠고, 별도의 사무처 조직이나 상근자가 없이 월1회 정도의 회의를 개최함으로써 고충민원의 신속한 접수 및 처리가 이루어지지 않았다는 등의 한계가 문제점으로 지적된다.²⁴⁾

과제, 2015년 한국갈등학회 추계학술대회 발표논문집, 126쪽.

22) 차태환, 앞의 글, 154쪽. 그러나 같은 글 153쪽에서는 지방옴부즈만 설치의 현실을 살펴보면 위원의 자격과 임기에 관한 이러한 법 조항이 잘 지켜지지 않고 있음을 문제점으로 지적하고 있다.

23) 송창석, “지방옴부즈만제도 활성화 방안”, 自治行政研究, 創刊號, 2001. 1, 283쪽. 충북 청주시 조례(1995. 6. 16)를 필두로, 경기 안양시(1995. 12. 7), 서울 강동구(1996. 1. 13), 서울 양천구(1996. 1. 10), 경기 부천시(1997. 1. 17), 인천 계양구(1997. 4. 30) 순으로 조례제정을 통해 지방옴부즈만이 설치되었다. 그 구성형태는 독립제인 경우도 있고 합의제로 된 경우도 있다.

24) 차태환, 앞의 글, 134쪽.

이후 서서히 지방옴부즈만이 증가하기 시작했지만 2015년 10월 현재에도 지방옴부즈만은 약250여개 지방자치단체의 10%에도 미치지 못하는 20여개정도의 자치단체에서만 설치되어 운영되고 있어 양적으로 보더라도 성공적 확산의 평가를 받기에는 아직 갈 길이 먼 형편이다.²⁵⁾ 그 내용을 보다 구체적으로 들여다보면, 대부분 기초지방자치단체에 설치되어 있는 편이고, 광역지방자치단체에는 서울시와 경기도에만 설치되어 있을 뿐이다. 그리고 서울시와 경기도의 경우는 기초자치단체의 경우와 비교할 때 성공적으로 운영되고 있다고 평가하기에 조직과 구조면에서 오히려 더 열악하여 문제가 많다.²⁶⁾ 서울시의 경우를 보면 “시민감사옴부즈만”의 이름으로 감사기능과 혼합되어 있고, 7인의 합의제 위원회 형태이지만 비상임근무형태로 되어 있는 등의 한계를 보인다. 경기도의 경우는 더욱 문제점이 많은 조직형태라고 할 수 있는데, 7인의 위원이 위촉되어 있으나 월1회 정례회의를 개최할 뿐이고, 회의개최시 15만원이상의 보수가 규정되어 있음에 불과하여 그 활동상의 제약이 매우 심각한 상황이다.

제 3 절 우리나라 지방옴부즈만 제도의 문제점

1. 우리나라 지방옴부즈만 제도의 문제점

이상에서 우리나라 지방옴부즈만 제도에 관하여 법제현황과 운영현황을 간략히 살펴보았다. 이를 통해 우리나라 지방옴부즈만 제도에는 다음과 같은 문제점이 있음을 발견할 수 있다.

첫째, 1995년 무렵부터 조례에 의해 지방자치단체에 지방옴부즈만이 임의로 설치되기 시작하였기 때문에 나타난 문제로서, 조례에 의한

25) 지방옴부즈만의 설치 및 운영현황에 관해서는 차태환, 앞의 글, 136-149쪽에 표로 비교적 상세한 내용이 제시되어 있다.

26) 차태환, 앞의 글, 136쪽, 138-139쪽.

임의 설치의 한계를 지적할 수 있다. 구체적으로는 지방자치단체가 조례로서 이를 도입한 점 자체는 제도적 성과로 높게 평가해야 하지만, 보다 구체적으로 들어가 살펴봤을 때 나타나는 문제점들인 옴부즈만직의 비상임, 그에 대한 열악한 보수, 사무처 조직의 미흡함 등은 지방옴부즈만의 원활한 작동과 기능을 저해하는 요소가 된다. 이로 인해 옴부즈만의 독립성에도 좋지 않은 영향을 미치고 있다.

둘째, 첫째의 문제점과 연결되는 문제인데, 조례의 법률위반문제를 지적할 수 있다. 지방옴부즈만은 지방자치단체의 자율적 판단에 의해 조례로 먼저 설치되기 시작하였다. 그러나 이후 지방옴부즈만 설치의 법적 근거를 마련해주기 위해 2005년 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정되었고, 2008년 부패방지위원회와 행정심판위원회를 통합하여 국민권익위원회를 구성하는 내용의 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 거의 그대로 지방옴부즈만조항, 즉 ‘시민고충처리위원회’의 설치에 관한 조항이 승계되었다. 그러나 지방옴부즈만의 현실적 구성형태는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 조항과 매우 다른 형태로 조례에 의해 규정되는 경우가 속출하고 있다.²⁷⁾ 예컨대, 법에서는 제33조 제1항 제3호에서 시민고충처리위원회 위원의 자격요건으로 “4급이상 공무원의 직에 있거나 있었던 자”로 규정하고 있는데도 이를 “5급 이상 공무원의 직에 있거나 있었던 사람”으로 완화하거나(서울시 강동구의 경우 등, 「서울특별시 강동구 구민옴부즈만 구성과 운영에 관한 조례」 제7조 제2항 제3호), 법 제33조 제2항에서는 위원의 임기를 “4년으로 하되, 연임할 수 없다”고 규정하고 있는데, 이를 “2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다”고 정하고 있는 경우(부천시나 안양시의 경우 등, 「부천시 시민옴부즈만 운영에 관한 조례」 제6조 제1항 그리고 「서울특별시 강북구 구민참여 옴부즈만 운영에 관한 조례」 제4조 제1항),

27) 차태환, 앞의 글, 135쪽.

그리고 법에서 시민고충처리위원회 형태 즉, 합의제 형태로 옴부즈만의 조직형태를 규정하고 있음에도 옴부즈만의 정원을 1인으로 하여 독립제로 운영하고 있는 경우(안양시의 경우 등, 「안양시 민원옴부즈만 운영에 관한 조례」 제7조 제1항) 등이 있다. 이러한 범위반의 상태에 대하여 국민권익위원회는 적극적 대응을 삼가고 있는데, 이는 지방옴부즈만의 설치확대가 보다 더 중요한 문제라고 생각하기 때문인 것으로 판단된다.²⁸⁾

셋째, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이 지방옴부즈만의 설치에 법적 근거를 마련하고 있긴 하지만, 지방자치단체의 시민고충처리위원회(옴부즈만 제도) 설치에 현재 임의적 설치와 운영이 가능한 제도로 규정되어 있어 적극적인 확산에 어려움이 있다. 그러한 제도미확산의 주요한 원인으로는 우리나라의 옴부즈만이 거의 예외없이 행정부형으로 도입운영 되다 보니 단체장의 관심과 지지가 절대적으로 필요한 상황이지만, 단체장들이 자신의 권한행사에 방해가 된다고 생각하여 설치나 운영에 비호의적이라는 지적이 있다.²⁹⁾ 또한 지방의회의 지지도 미흡한 실정이다 보니 지방의회의 주도로 설치되는 일도 거의 없다. 그리고 설치된 경우에도 지방자치단체기관장의 관심여하에 따라 운영의 모습과 권한부여 정도가 차이가 매우 큰 것이 현실이다. 또한 구조적인 문제점으로서 옴부즈만 제도는 독립적이고 지속적인 업무처리를 위해 상근직임을 요하고, 옴부즈만을 보조할 사무인력의 확보가 필수적인데, 기초자치단체의 수준으로 내려갈수록 예산상의 제약으로 인하여 그러한 비용을 감당하기 어렵다는 재정적 한계도 설치를 꺼리게 되는 하나의 이유가 된다.

28) 그러나 실정법상 해결방법이 아주 없는 것도 아니라고 생각한다. 「지방자치법」 제 172조의 재의요구권을 활용하는 것인데, 지방옴부즈만제도에 관한 조례의 재의요구와 관련하여는 국민권익위원회를 ‘주무부장관’과 ‘시도지사’와 같은 지위에 있다고 해석하는 것이 합리적이라는 의견을 조심스럽게 제시해 보고 싶다.

29) 차태환, 앞의 글, 153쪽.

마지막으로, 자치단체장의 적극적 지지와 관심하에 설치되는 경우에도 주민들에게 홍보가 미흡하여 이용실적이 저조할 수 있다는 문제점도 있다. 민주주의의 관점에서 본다면 정작 이것이 심각한 문제가 될 수 있는데, 아무리 좋은 제도라도 아래로부터 주민들이 필요로 하지 않는 것이라면 위에서 좋은 것이라면서 설치해 준들 제대로 기능하기 어려울 수 있기 때문이다. 아래로부터의 민주적 지지가 없는 위로부터의 제도부과는 일정한 한계를 가질 수밖에 없다는 점을 유의해야 한다.

2. 지방옴부즈만을 대상으로 한 설문조사 결과의 분석

지방옴부즈만제도의 운영현황 및 문제점을 파악하기 위해 본 연구자는 2015. 10. 24. 서울종합민원사무소 회의실에 개최된 <지방옴부즈만 운영 활성화를 위한 2차 간담회>에 참석하여 간단한 설문조사를 시행하였다. 총18인의 지방옴부즈만을 대상으로 하여 설문지 17매를 회수할 수 있었고, 설문 내용은 모두 4항목이었다. 옴부즈만 명칭의 주민인지도와 옴부즈만활성화를 위해 우선시되어야 할 사항에 대한 것들이었으나, 그 중 주요한 2개 항목에 대해서만 분석하도록 하겠다.

(1) 옴부즈만의 명칭에 대하여

설문은 “주민들이 옴부즈만 혹은 시민고충처리위원(회)의 명칭에 대하여 잘 알고 있다고 생각하십니까?”였고, 답은 “① 아주 그렇다 ② 어느정도 그렇다 ③ 별로 그렇지 않다 ④ 대부분이 모른다”로 제시하였다. 설문 결과는 ①번 0인, ②번 2인 ③번 10인 ④번 4인, 무응답 1인이었다. 따라서 지방옴부즈만들은 거의 대부분 주민들이 옴부즈만(시민고충처리위원회라는 명칭에 대해서도 마찬가지이다)에 대해 잘 모르고 있다고 보고 있으며, 주민의 기관인지도와 관련된 이 명칭문

제에 대해 상당한 고민을 안고 있음을 보여주었다. 그 때문에 명칭통일의 필요성을 일부러 기재해 제출한 설문지도 몇 개 있었다. 이러한 명칭과 관련된 문제점은 앞서 제2장 제1절에서도 이미 서술한 바 있다.

(2) 지방옴부즈만의 활성화를 위해 가장 우선되어야 할 사항

다음은 지방옴부즈만으로 활동하면서 느낀 문제점을 구체적으로 알아보기 위하여 제시한 설문으로서 그 내용은 다음과 같다.³⁰⁾

다음 방안들 중 지방 옴부즈만의 활성화를 위해서는 무엇이 가장 우선되어야 한다고 생각하시는지 순서대로 1, 2, 3, 4, 등으로 표시해 주십시오.

- 옴부즈만의 정책기능 활성화 및 권한강화 ()
- 지방자치단체 옴부즈만의 의무설치 ()
- 옴부즈만의 사무를 보조하는 인력보강 ()
- 옴부즈만의 독립성 강화 ()
- 국민권익위원회와의 협조체계 구축 ()

복수기재응답도 유효한 것으로 보아 결과를 종합하면 다음과 같다. 아래의 것은 우선순위 1번으로 지목된 항목에 대한 인원수와 1순위를 5점, 2순위 4점, 3순위 3점, 4순위 2점, 5순위 1점의 가점을 매겨 합산한 결과를 산출하여 각각 제시한 표이다. 우선순위 1위로 지목한 사람수만 낸 것이든 총점으로 합산한 것이든 그 결과는 거의 동일하였다.

항 목	1위로 지목한 인원수	총 점
옴부즈만의 정책기능 활성화 및 권한강화	5	55
지방자치단체 옴부즈만의 의무설치	4	47

30) 이러한 설문 작성에는 최유진·최순영·홍재환, “옴부즈만 제도 활성화 방안 연구: AHP 분석방법을 활용한 정책대안 우선순위의 도출”, 행정논총, 제51권 제2호, 2013. 6, 108쪽의 15가지 설문내용을 참조하였다.

항 목	1위로 지목한 인원수	총 점
옴부즈만의 사무를 보조하는 인력보강	1	39
옴부즈만의 독립성 강화	7	58
국민권익위원회와의 협조체계 구축	1	41

지방옴부즈만들은 옴부즈만의 독립성 강화를 가장 필요한 항목으로 생각하고 있는데, 이는 비상임, 적은 보수 및 다른 기관의 비협조 등으로 말미암은 기관의 지위상 불안정이라는 지방자치단체에서의 운영 현실에서 비롯된 것으로 보인다. 그 다음으로 우선순위가 높은 옴부즈만의 권한강화도 실질적으로는 이러한 옴부즈만의 독립성 문제와 깊은 관련을 맺고 있다고 볼 수 있다. 전체적으로 지방옴부즈만들은 옴부즈만의 기관위상에서 독립성이 저해되고 있으며 권한도 약한 것으로 인식하고 있다고 판단할 수 있다. 한편, 지방자치단체에 옴부즈만 설치를 의무화하는 것에 대해서는 중간정도의 지지만을 표명하고 있는 것으로 보인다. 이는 지방자치단체 옴부즈만 제도의 확산은 지지하지만 그 방법으로 의무화를 추진하는 것에는 일정정도 유보적인 태도를 취하고 있는 것으로 해석된다.

3. 소 결

지방옴부즈만을 대상으로 한 설문조사 결과는 비록 간단한 것이지만, 지방옴부즈만의 현실과 문제점을 일정부분 알려주며 앞서 문헌분석을 통해 지적한 문제점과도 비교적 부합하는 것으로 판단된다. 그에 따르면 주민들의 인지도와 기관의 독립성 측면에서 가장 크게 문제점이 지적된다. 따라서 이러한 지방옴부즈만의 설치와 운영의 현황에서 분석되는 문제점들을 극복하면서 지방옴부즈만의 설치를 확산시킬 수 있는 제도개선방안을 도출해야 할 필요성이 하나의 큰 과제로

제시된다. 이를 위해서 다음 장에서는 먼저 옴부즈만의 기능을 살펴봄으로써 그것이 지방의 차원에서 그리고 지역주민들에게 어떤 가치와 의미를 가지는 것인지를 확인해보고자 한다. 그러한 작업을 통해 지방옴부즈만이 지방에 그리고 지역주민들에게 궁극적으로 중요한 의미와 가치를 가지는 것으로 되고, 그래서 지방과 지역주민들에게 그것이 반드시 필요한 제도라는 점이 확인되어야 한다. 그래야만 그 다음단계로 나아가서 그러한 필요성의 크기에 상응하는 의미 있는 제도 개선방안이 도출 가능할 것이기 때문이다.

제 3 장 지방옴부즈만 제도의 활성화 필요성

제 1 절 옴부즈만의 기능 - 역사적 접근

1. 옴부즈만 제도의 역사와 특징

옴부즈만의 기능을 이해하는 데에는 그 역사적 출현과정을 함께 살펴보는 것이 의미가 있다. 최초로 옴부즈만은 스웨덴에서 의회가 행정부와 사법부의 권한행사를 견제하는 수단으로서 1809년에 등장하였다. 1809년 스웨덴 헌법 제96조는 다음과 같이 규정하고 있다:

“의회는 매 정기회기마다 법적 능력과 신망으로 널리 알려진 인물 1인을 그 대리인(옴부즈만)으로 임명한다. 옴부즈만은 의회의 소명에 부합하게 법관과 공무원의 법집행을 감독하고, 불공정하게 혹은 기타 이유로 위법하게 행위하거나 공적 의무 이행을 게을리 한 자를 법원에 기소할 의무를 진다. 이 경우 옴부즈만은 일반법과 절차에 의해 검사에게 부여되는 것과 같은 책임과 구형권한을 가진다.”³¹⁾

위의 규정에서 살펴볼 수 있듯이 스웨덴 헌법에 의해 채택된 이 제도는 의회가 법률에 의해 정한 의무를 이행하지 않는 행정부와 사법부의 공무원에 대한 기소권 등을 가지는 자로서 ‘입법의 준수에 대한

31) Constitution of Sweden(1809): Art. 96. The Riksdag shall at each regular session appoint as its attorney a person of known legal ability and of proved honesty; it shall be his duty, in accordance with instructions given him by the Riksdag, to have oversight of the execution of the law by judges and officers, and also to prosecute before the proper courts persons who, because of favoritism or for any other reasons, have acted unlawfully or who have neglected properly to perform their official duties. This officer shall, however, be subject to the same responsibilities and penalties as are provided for public prosecutors by general laws and by the laws of procedure. Walter Fairleigh Dodd, Modern Constitutions, vol. II., Chicago: The University of Chicago Press, 1909, 244쪽. (<http://www.archive.org>에서 검색가능)

감시자' 역할을 하는 것으로 고안되었다. 따라서 이러한 옴부즈만제도는 '의회의 대리인'으로 출발하였다는 평가를 받는다. 실제로 초창기에는 국민이 제기한 민원수가 연간 100건도 되지 않아 대부분의 처리 사건이 의회의 요구에 의한 것이었다고 하니,³²⁾ 이러한 평가는 틀린 것이 아니다. 의회는 입법권을 가지고 있는 기관이므로, 옴부즈만이 의회의 입법이 집행권과 사법권에 의해 잘 준수되는지를 감시하는 기관이라는 뜻은, 옴부즈만이 의회의 늘어난 팔로서 '법치주의'를 구현하는 기관으로서 만들어졌다는 것을 뜻한다.³³⁾

19세기동안 스웨덴 이외의 나라에서는 잘 알려져 있지도 않던 이 제도는, 1919년 핀란드 헌법에서 수용된 예 이외에는 20세기 중반까지도 세계인의 관심을 받지 못하였다. 그러나 20세기 중반을 넘어서면서 유럽과 아시아의 여러 나라에 급속히 보급되기 시작하였고 이제 옴부즈만의 확산은 범세계적인 현상이 되었다. 스웨덴 이외의 국가로 이 제도를 처음 받아들였던 나라는 1919년 핀란드이지만, 세계적 확산에 기여한 나라는 덴마크라고 할 수 있다.³⁴⁾ 덴마크는 1955년 옴부즈만을 설치했고, 이어 1963년 노르웨이가 이를 받아들임으로써 스칸디나비아 국가들에서 옴부즈만을 완비되게 되었다. 그런데 노르웨이가 받아들인 모델이 바로 덴마크의 것이었고, 1962년 뉴질랜드도 덴마크 모델을 받아들임으로써 영미권 세계에 확산되는 계기가 되었던 것이다. 덴마크 모델이란, 비록 국가활동의 간섭적 증대에 대한 우려에서 옴부즈만이 설치되지만, 그 관할범위가 행정과 사법을 망라하는 스웨덴의 경우와 달리, 행정의 영역에만 한정되는 형태의 것을 말한다.³⁵⁾

32) 강희은, 앞의 책, 70-71쪽.

33) 1974년 개정된 현행 스웨덴 헌법에서도 그러한 기능은 동일하다. 국회도서관, 『세계의 헌법 : 35개국 헌법 전문 I』, 2010; 그리고 Ray Bradfield transl., *The Constitution of Sweden: the Fundamental Laws and the Riksdag Act*, the Swedish Parliament, 2012. 참조.

34) Mary Seneviratne, 앞의 책, 2-3쪽.

35) Mary Seneviratne, 앞의 책, 15쪽. 또한 그 권한도 스웨덴의 것과 달리 권고권만

옴부즈만의 이러한 세계적 확산의 과정에서 의회주의 전통이 강하지 않은 나라들에서는 행정부형 옴부즈만을 설치하기 시작했다. 행정부형 옴부즈만은 비대해진 행정권을 옴부즈만에 의해 통제하고 국민의 인권보장을 도모함에 있어 그 구제조치의 실효성을 확보한다는 것³⁶⁾을 주요한 근거로 내세웠고, 실제로 그러한 장점이 있다고 판단된다.

그런데, 20세기 중반 이래 옴부즈만의 이러한 세계적 확산의 원인은 무엇이었을까? 가능한 하나의 설명으로는, 일단 2차대전 이후 국가활동의 증대와 인권보장에 대한 크나큰 관심, 그리고 공공교육과 참여의 확대에 힘입었다는 것이다.³⁷⁾ 유엔의 인권보장을 위한 노력이 이러한 사회적 배경과 결합하여 옴부즈만 제도를 선호하게 되었는데, 그 궁극적 원인으로서는 사법적 구제의 한계를 들 수 있다. 사회국가 실현을 위해 정부의 활동측면에서 재량적 권한이 상당히 증대되었는데, 행정재량에 대한 국민의 보호 측면에서 사법적 구제는 현저히 실패했다는 것이다.³⁸⁾ 사법적 구제는 승자와 패자를 가리는 데 적절하지만, 지나치게 “느리고 비용이 많이 든다”. 반면, 옴부즈만에 의한 구제는 “빠르며 비용이 적게 들 뿐 아니라”, 재량의 영역에서 승자와 패자가 아닌 적절한 조정과 타협을 통해 모두를 승자로 만드는 융통성을 지녔다. 또한 제도개선을 권고할 수 있는 권한을 가지고 있으므로 궁극적인 문제해결에 보다 적극적으로 기여할 수 있다는 점도 사법기관과 다른 옴부즈만의 강점이라 할 수 있다.

있고 기소권은 없는 형태의 것이다. 그 점에 대해서는 강희은, 앞의 책, 72-73쪽.

36) 홍완식, “의회형 옴부즈만제도의 도입에 관한 검토”, 의정연구, 제11권 제1호, 2005, 136-137쪽.

37) 위의 질문과 그 이하의 해답은 모두 Mary Seneviratne, 앞의 책, 10-12쪽.

38) 최우용, “옴부즈맨과 국민(시민)고충처리위원회”, 법과 정책연구, 제5권 제2호, 2005, 1073-1074쪽도 ① 행정국가화 현상에 의한 결과 ② 형식적 법치주의에 대한 반성에서 기인 ③ 행정통제기능의 적절한 수단의 부재 ④ 현대 소송제도가 가지는 고비용, 저효율성의 문제와 같은 요인들로 설명하여 유사한 입장을 제시하고 있다.

이러한 점들이 2차대전 이후 여러 국가들에서 옴부즈만 제도의 도입을 촉진했고, 옴부즈만이 행정관료제의 확장에 대한 견제 및 인권보장에 관한 사법적 구제에 대한 적절한 보완물로서 각광받게 된 이유라고 할 수 있다.

2. 옴부즈만의 기능 - 역사적 전개에 관점에서

옴부즈만 제도의 역사적 유래와 특징을 앞에서 살펴보았으나, 종래 우리나라의 선행연구들은 옴부즈만을 도입하는 과정에서 의회형과 행정부형을 중심으로 하는 기관소속에 따른 유형문제에 주된 관심을 쏟으면서 상대적으로 옴부즈만의 기능과 옴부즈만제도의 역사적 전개과정이 의미하는 바에 대한 고찰을 충분히 하지 못했다. 그러한 기능고찰의 소홀함으로부터 탈피하여 옴부즈만의 기능과 역사적 변화과정에 대하여 보다 포괄적 인식에 이르는 것은 이후 옴부즈만의 제도화에서 무엇이 가장 중요하게 고려되어야 하는지, 그리고 그 구체적인 방법은 무엇인지를 결정하는 데에 중요한 역할을 하게 될 것이다.

다만 이러한 주장이 기존의 연구가 제시해 온 바와 같은 의회형과 행정부형의 대립구도를 통한 이해의 가치를 폄하하는 것은 전혀 아니다. 옴부즈만의 기능을 충실히 살펴봄으로써 이 제도의 다양한 면모에 대한 보다 바람직한 이해의 관점이 제시될 수 있음을 강조할 뿐이다. 그러므로 종래의 유형적 이해방식은 여전히 상당부분 유효하다.

<그림 1 : 종래의 이해>

옴부즈만의 유형	기관의 성격		목적
의회형	행정통제를 위한 의회의 대리인	⇔	법치주의
행정부형	행정의 자기통제를 위한 기관	⇔	인권보장

그러나 의회와 행정부의 고전적인 대립구도를 지나 정당이 중심적인 역할을 하는 현대 정당민주주의국가에서는 의회와 행정부가 정당에 의해 연계되기 쉽고, 또한 행정부의 수장 또한 의원내각제든 대통령제이든 의회 못지않은 민주적 정당성을 지니게 되었다. 따라서 의회형이라고 하여 반드시 옴부즈만이 행정부 통제에 있어서 반드시 더 효율적이고 더 적합하다는 필연성은 더 이상 성립되기 어렵다.

오히려 ‘의회의 대리인’으로 출발했던 스웨덴의 옴부즈만이 스웨덴 본국에서도 국민의 민원신청이 주도적으로 증가하면서 ‘국민의 대리인’으로 변모하게 되었다는 역사적 의미변화의 측면에 더 유의해야 할 것이다. 즉, 옴부즈만은 의회형이든 행정부형이든 모두 일정부분 법치주의 실현과 국민의 인권을 보장하는 기능을 가지게 되었고, 거기에 더하여 ‘국민의 대리인’으로 옴부즈만이 기능하게 됨으로써 민주주의의 실현 기능을 추가하게 되었다는 것이다. 따라서 현대 옴부즈만의 제도화에 있어서는 의회형이나 행정부형이나의 기관소속문제에 지나치게 관심을 쏟기보다는 “국민의 대리인”으로서의 기능을 충분히 발휘할 수 있는 조건이 무엇이나에 대해 보다 더 관심을 쏟아야 할 것이다. 옴부즈만이 “국민의 대리인”으로 기능하게 되었다는 것은 구체적으로 무엇을 의미하는가? 그것은 최초로 옴부즈만이 “의회의 대리인”으로 수행했던 기능을 모두 포괄하면서 새로운 의미를 획득해 나갔다는 것이다. 즉, 옴부즈만은 최초로 의회의 대리인으로 의회제정 법률이 행정부에 의해 충실히 집행되는지를 감시함으로써 “법치주의” 실현기능을 가졌다. 그런 과정에서 자연스럽게 국민의 “인권보장” 기능도 수행하게 되었다. 그리고 더 나아가 옴부즈만이 “국민의 대리인”으로서 역할을 하게 되면서 행정의 “민주주의” 실현기능도 아울러 가지게 되었다는 것이다. 최초로 옴부즈만은 의회의 권한위임에 의해 객관적인 법집행 상황을 감독함으로써 “의회의 대리인”으로서 역할했으나, 국민의 민원신청에 의해 “인권보장”과 “법치주의” 준수 여부를

감시하는 역할을 담당하게 되면서, 광범위한 사실조사와 권고의 기능을 통해 국민과 행정부를 매개하여 일정한 해결책을 제시함으로써 행정의 영역에서 국민의 의사에 부합하는 행정의 실현 즉, 행정의 “민주주의” 실현기능도 하게 되었다는 것이다.³⁹⁾ 이것이 바로 옴부즈만이 “국민의 대리인”으로서 역할을 하게 되었다는 평가의 의미이다.

개발도상국 등에서 행정부형 옴부즈만을 설립함에 있어서도 이러한 역사적 과정을 통해 의회형 옴부즈만이 수행했고 또 새로이 획득한 기능을 모두 포함하고 있다고 보아야 한다. 따라서 행정부형 옴부즈만도 여전히 “법치주의” 실현과 “인권보장”은 물론 “민주주의” 실현 기능을 가지고 있는 것이다. 따라서 옴부즈만은 역사적 전개과정을 통하여 “법치주의 + 인권보장 + 민주주의” 실현기능을 획득하였다. 종래의 선행연구는 이러한 옴부즈만의 포괄적 기능, 특히 민주주의 실현기능에 별다른 주의를 기울이지 않은 한계가 있고, 이 연구는 그 부분을 보다 강조하고자 한다.

<그림 2: 새로운 이해>

옴부즈만의 유형	기관의 성격		목적
의회형	행정통제를 위한 의회의 대리인 + ⇨	국민의 대리인	⇨ 법치주의 실현 + 인권보장 + 민주주의 실현
행정부형	행정의 자기통제를 위한 기관 + ⇨		

39) 이계수, “인권, 자유 민주주의와 옴부즈만”, 헌법학연구, 제14권 제2호, 2008. 6, 51-53쪽은 옴부즈만을 본래 그 원형이 민주주의 이념에 가까운 것으로 이해하고, 인권보장기능이 강화되는 후기로 올수록 자유주의적 인권보장에 국한되어 법치주의 실현기능이 강화되고 민주주의적 원형으로부터는 멀어지고 있다는 평가를 내린다. 그 점에서는 본 연구자의 견해와 다소 상이하지만, 민주주의적 기능이 강화되어야 한다는 점에는 결론을 같이한다고 생각한다.

3. 옴부즈만의 기능론으로부터 도출되는 결론

이처럼 그 기능의 면에서 본다면 의회형 옴부즈만과 행정부형 옴부즈만의 차이는 그다지 크지 않다. 그것은 옴부즈만이 의회에 속하든 행정부에 속하든 “국민의 대리인”으로서의 성격과 역할을 획득했기 때문이고, 그렇기 때문에 의회형이나 행정부형이나의 구분보다는 “국민의 대리인”으로서의 역할을 보다 충실히 할 수 있는 제도 디자인이 보다 중요해지는 것이다. 다시 말해서 옴부즈만의 제도화에서는 의회형이나 행정부형이나의 기관소속이 중요한 것이라기 보다는, 오히려 “법치주의 + 인권보장 + 민주주의”적 기능을 올바르게 구현할 수 있는 방향으로 제도를 형성하는 것이 보다 필요한 일이다. 이러한 결론은 지방옴부즈만의 제도화에서도 마찬가지로 타당하다고 할 것인데, 그렇다면, 지방옴부즈만의 제도화에서 일률적으로 의회형이 적합하나 행정부형이 적합하냐를 논의하는 것은 상당부분 적절하지 않을 것이고, 오히려 “주민의 대리인” 역할을 충실히 수행할 수 있도록 제도를 만드는 방법은 어떤 것이 있는지를 고민해야 할 것이다. 그러나 그럼에도 불구하고, 의회형의 경우가 행정부에 대하여 보다 독립적으로 활동할 수 있다는 점과 행정부형의 경우에는 독립적인 위치에서 적극적으로 조사·권고 기능을 수행하지 못하는 경향이 어느 정도는 있을 수 있다는 점과 같은 기본적인 내용은 인정하고 넘어가야 할 것이다. 이러한 점들을 모두 고려하면서 옴부즈만에 관한 보다 바람직한 제도 디자인을 제시해야 할 것인데, 그러한 제도디자인에 있어서 본 연구는 특히 “민주주의” 실현의 측면을 강조하고자 한다.

제 2 절 지방옴부즈만 제도의 활성화 필요성

앞에서는 옴부즈만의 기능 일반에 대하여 논하였다. 그렇다면 지방 옴부즈만을 활성화해야 한다는 당위성은 어디로부터 도출해야 할 것인가? 그것은 바로 지방에 옴부즈만을 설치하는 것을 필요로 하는 지방의 요구에서 도출된다고 해야 한다. 즉, 지방옴부즈만의 문제는 지방자치의 관점에서 바라보아야 지방옴부즈만의 설치를 정당화하고 활성화를 요청하는 논리적 근거를 얻게 된다는 것이다.

1. 민주주의 실현기능

지방자치는 중앙에의 과도한 집중에 대한 탈피를 통해 지방분권을 실현함으로써 사회의 민주적 다원성을 실현하고자 하는 것이고, 그런 의미에서 풀뿌리 민주주의 실현의 한 수단이 된다. 지방옴부즈만의 필요성도 이러한 지방자치의 관점, 지방자치적 민주주의 실현의 관점에서 바라볼 필요가 있다.

우리헌법질서의 근간이라고 할 수 있는 자유민주적 기본질서(헌법 전문, 헌법 제4조, 헌법 제8조 제4항)는 자유와 민주주의를 모두 포용하고자 하는 이념인데, 이것은 결과적으로 타율과 연결되는 집권의 이념보다는 자율 및 자치와 연결되는 분권의 이념과 매우 친화적이라고 볼 수 있다.⁴⁰⁾ 따라서 지방분권이 민주주의의 실현의 길이라면, 마찬가지로 지방옴부즈만도 주민자치행정을 보다 질적으로 구현하는 하나의 길이 된다.

또한 옴부즈만은 그 자체로 행정의 영역에서 민주주의 실현기능을 가진다. 종래 민주주의를 이해하는 방식은 다양하지만, 우리헌법은 선

40) 이국운 외 4인, 『지방분권형 헌법개정안 연구』, 전국시도지사협의회 등, 2015. 9, 12-13쪽.

거를 통한 대의민주주의를 근간으로 채택하고 있다. 국회의원과 대통령 선거는 대의민주주의를 실현하는 대표적인 도구이다. 선거를 통해 선출된 이들이 선거과정을 통해 드러난 국민의 의사를 잘 고려하여 국가의사를 결정해 나가는 과정이 바로 민주주의의 실현과정이다. 입법부는 국민에 의해 직접 선출된 국회의원들로 구성되므로 이들에 의한 결정이 민주적 정당성을 획득하는 것은 집행부와 비교할 때 비교적 용이한 일이다. 그러나 배심재판을 통하여 사법적 결정에서 민주주의를 실현하는 것과 같이(이른바 사법민주주의), 옴부즈만을 통하여 집행부의 결정에서 민주주의를 실현하는 것도 가능하므로, 입법부와 비교하여 부족한 민주적 정당성을 옴부즈만제도를 통하여 보완할 수 있다고 하여야 한다. 관료주의의 통제와 국민의 인권보장을 목적으로 하는 옴부즈만의 활동을 매개로 하여 국민이 집행부의 결정에 참여하게 되고, 옴부즈만의 조사와 권고, 조정에 의해 국민의 뜻에 부합하는 행정적 결정이 도출될 가능성이 높아지는 것이다. 이러한 방식을 통하여 옴부즈만은 행정의 영역에서 민주주의의 실현기능을 수행한다. 그런 점에서 지방옴부즈만은 바로 지방행정의 영역에서 주민들의 참여와 주민들의 뜻에 부합하는 행정실현을 어느정도 보장하는 민주주의 실현기능을 가질 것이다.⁴¹⁾

이러한 이해는 거버넌스의 관점에서 옴부즈만을 이해해야 한다는 아래의 견해와도 상당부분 부합한다.

“거버넌스는 거버먼트와는 달리 정부를 일원주의의 관점에서 접근하지 않으며 다양한 활동자들이 참여하고 간여하는 과정에서 빚어

41) 지방자치이념의 실현, 즉 민주주의 실현의 관점에서 옴부즈만의 역할을 조명하고 있는 글로, 김태웅, “地方自治 活性化에 있어서의 옴부즈만의 역할”, 法學論叢, 제 10권, 2003, 215-226쪽; 그리고 ‘행정서비스 리콜과 바람직한 민원의 종결’이란 관점에서 지방옴부즈만 제도를 이해해야 한다는 입장을 제시하는 김미경, “지방행정 서비스 품질관리와 시민 옴부즈만 - 행정서비스 리콜관점에서 -”, 지방행정연구, 제 18권 제4호(통권 59호), 2004. 12, 24-31쪽의 내용도 이러한 민주주의 실현기능을 강조하는 것으로 이해할 수 있다.

지는 어떤 결과물의 총화로 이해한다는 특성을 지녔다. 개별적인 사례 중심으로 해석론적 입장에 서서 정부와 시민사회 간의 상호작용과 의사소통을 강조하고 쌍방향적인 의사소통을 필수적인 과제로 인식한다는 점에서는 시민이나 민원인을 문제의 근원이나 정부운영의 비용이라기보다는 문제해결의 자원 내지 동반자로 보고자 한다는 장점도 지녔다. 옴부즈만이 일방적으로 지시명령하거나 징벌하는 것이 아니라 밑으로부터의 민주주의와 위로부터의 민주주의를 균형 있게 보완하고, 강제하거나 지시명령하는 것이 아니라 조장, 권면, 지원하는 역할을 수행한다고 보게 된다는 점도 거버넌스의 관점에서 옴부즈만을 접근해야 하는 또 다른 이유다.”⁴²⁾

거버넌스란 정치과정, 보다 구체적으로 한정하면 ‘행정’의 과정에 일정부분 국민들이 당사자로서 참여할 수 있다는 점을 표현하는 용어라고 이해해야 할 것이다. 이러한 이해를 통해 옴부즈만 제도의 민주적 가치를 충분히 이해하고 제도구성에도 반영할 수 있을 것이다.

2. 법치주의 실현 및 인권보장 기능 - 사법적 구제수단의 보완기능

지방자치가 실현되면 될수록 지방옴부즈만의 필요성이 더 높아진다는 점이 역설적으로 지방옴부즈만 확산을 뒷받침하는 하나의 근거가 된다. 전국적, 국가적 차원에 비해 지방의 지역적 제한성은 연고주의, 정실주의를 통한 부패의 가능성을 높이고, 자의적인 법집행의 위험성을 높인다. 과거 역사를 비추어 볼 때 “지방 토호(土豪)의 출현”에 비견할 수 있는 이러한 위험으로부터 행정의 합법성과 주민의 권익보장을 더욱 두텁게 확보하기 위해서는 기존의 사법적 구제수단만으로는 충분하지 않을 것이다. 왜냐하면 사법적 구제수단은 엄격한 절차와

42) 박재창, “거버넌스의 관점에서 본 옴부즈만: 과제와 한계”, 국가정책연구, 제24권 제3호, 2010, 14쪽.

법에 따른 엄격한 판단을 통해 구제의 확실성을 보장해 주는 장점을 가지지만, 고비용, 장시간의 제도비용으로 말미암아 국민들에게는 필요적절한 구제를 제공하지 못하게 되는 경우가 많아 이용상의 문턱이 매우 높은 절차라고 할 수 있기 때문이다. 반면 옴부즈만의 특성이라고 할 수 있는 비공식성, 유연성, 신속함, 저비용, 타협절충가능성 등은 옴부즈만에 대한 국민의 접근을 쉽게 하고, 이를 통해 자의적인 법집행과 부패를 막는 한편 국민의 인권 및 권익보장 수단으로서 높은 가치를 가진다고 볼 수 있다. 그러나 옴부즈만은 그 권고적 효력으로 말미암아 취소권, 결정권 등과 같은 강력한 권한이 없기 때문에 사법적 구제수단과 별로 모순되지 않고, 오히려 국민의 입장에서는 사법적 구제수단을 보완하는 매우 중요한 구제장치로서 기능한다. 이를 통해 법치주의 실현과 인권보장 기능이 도모됨은 물론이다. 따라서 이러한 기능들은 지방자치의 비중이 높아질수록 지방행정의 영역에서 더더욱 지방옴부즈만의 설치필요성을 높이는 근거가 된다.

이러한 지방옴부즈만의 필요성은 앞에서 논의한 대로 의회형이나 행정부형의 획일적 기관구성을 반드시 요구하지 않는다. 따라서 지방자치의 이념과 마찬가지로, 지방옴부즈만의 형태는 다양한 형태가 존중되어야 하며, 지역실정에 맞는 제도수립이 인정되어야 한다. 그러므로 지방옴부즈만의 제도구상에서는 위에서 실시한 옴부즈만의 여러 가지 기능을 잘 발휘할 수 있도록 하면서도, 지방자치가 추구하는 다원주의적 가치와 지역적 실정에 맞는 기관설치의 자율성이 존중될 수 있도록 다양한 설치방안이 강구되어야 할 것이다.⁴³⁾

43) 비슷한 이유로 지역에서 다양한 모델을 가지고 과감한 실험을 해볼 필요가 있다는 견해로는 이해영, “주민의 권익구제를 위한 지방옴부즈만제도 활성화 방안 - 서울시 시민감사관제도의 문제점과 개선방안을 중심으로 -”, 외법논집, 제23집, 2006. 8, 284쪽.

제 4 장 지방옴부즈만 활성화를 위한 법제개선 방안

제 1 절 지방옴부즈만의 의무화 문제

1. 지방옴부즈만 설치에 대한 종래의 논의

지방옴부즈만을 활성화해야 한다는 점에 대하여는 기존 논자들의 입장이 대체로 일치하고 있다. 그러한 활성화 방안으로 지방옴부즈만 설치를 현재의 임의설치에서 의무설치로 해야한다는 입장을 개진하는 논자들이 있다.⁴⁴⁾ 이들은 지방자치단체별로 인구규모에 따라 일정수의 상임위원을 확보하자는 의견을 제시한다. 현재 지방옴부즈만의 경우 상임위원의 형태로 운영되는 곳이 거의 없어 옴부즈만 활성화를 위해서는 반드시 일정 수 이상의 상임위원의 확보가 필요하다는 인식에 근거한다. 이러한 입장에 따르면 다음과 같은 기준에 따라 지방옴부즈만이 의무적으로 설치되고 일정수의 상임위원이 확보되어야 한다.

- 광역지방자치단체 : 광역시는 2인, 광역도는 3인의 상임위원 선임
- 시단위지방자치단체 : 50만 이상 시는 2인, 10만 이상 시는 1인, 10만 미만 시는 광역도 지방자치단체의 옴부즈만 이용
- 구지방자치단체 : 인구 20만 이상 1인, 인구 20만 이하는 광역시 옴부즈만제도 이용
- 군지방자치단체 : 지방옴부즈만 설치를 권고하되, 재정, 인력 등의 사유로 옴부즈만 설치가 어려울 경우, 광역 지방옴부즈만 이용

그러나 이런 일률적인 의무화 도입에 반대하면서 주민들에 대한 홍보와 인식의 개선이 우선이며 이를 통해 지방자치단체 스스로 설치할 수 있는 분위기를 조성해주는 것이 바람직하다는 입장도 있다.⁴⁵⁾ 이

44) 대표적으로 최순영·최유진·홍재환, 『옴부즈만 제도발전 및 운영 활성화 방안 연구』, 한국행정연구원보고서, 2012, 131-132쪽.

45) 차태환, “지방옴부즈만의 확산 및 운영 활성화 방안”, 한국사회 갈등의 현황과

러한 입장은 이미 2005년 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」의 제정 당시 지방옴부즈만의 설치를 의무화할 것인가를 두고 논의하였으나 지방재정의 이양이 충분하지 못한 점 등을 거론하며 그 의무적 설치의 추진이 연기되었던 점과 광역자치단체의 권한이양에 따라 옴부즈만을 설치한다 하여도 개점휴업상태에 이를 것이라는 우려에 근거한다.

의무적 설치를 주장하는 입장은 이상적인 측면이 있지만 반대입장이 우려하는 바와 같은 많은 문제점들이 존재한다. 또한 지방옴부즈만의 확산이라는 목표달성에는 좋으나 지방의 요구와는 상관없이 위에서 제도디자인된 기성의 것이 아래를 향하여 강제로 주어진다는 점에서 획일화의 문제와 주민자치의 측면에서 문제가 있다. 이것은 지방자치가 다양성의 추구하고 주민자치를 기반으로 한다는 점에 비추어 상당한 모순이라고 할 수 있다. 한편 반대입장과 같이 임의설치를 통한 확산을 마냥 기다리는 것도 앞서 살펴본 바와 같이 이 제도의 명칭이 우리 국민들에게는 상당히 생소하고, 그런 이유로 해서 제도적 확산이 그다지 용이하지 않다는 점 등을 고려하면 역시 문제가 있다.

2. 지방옴부즈만 설치에 대한 법제개선방안

위와 같은 문제점들을 고려하여 이 보고서는 다음과 같은 세가지 방안을 제시하고자 한다.

(1) 제1안: 광역옴부즈만 의무화 방안

제1안은 광역지방자치단체에만 지방옴부즈만 설치를 의무화하는 방안이다.⁴⁶⁾ 이것은 의무설치를 추진한다는 점에서 획일화와 주민자치

과제, 2015년 한국갈등학회 추계학술대회 발표논문집, 156쪽.

46) 이은기, “소송외적 행정구제방법으로서의 민원처리제도”, 행정법연구, 2007. 8, 366쪽.

의 측면에서 문제가 있으나, 중앙-지방의 분권을 보다 확실히 하자는 이념에 기반한다는 측면에서는 지방자치의 이념에 오히려 부합하는 측면이 있다.

국민권익위원회가 지방자치단체관련 사건을 처리하기 위해서나 사무처리의 효율성을 기하기 위해 지방사무처 또는 분국을 설치하는 것을 생각해보면, 이러한 분국이나 지방사무처의 설치는 중앙집권적 행정처리의 연장선일 뿐이므로 지방분권의 취지에 부합한다고 볼 수 없고, 오히려 중앙에의 집중만 강화하게 되는 역효과를 초래하기 쉽다. 그렇다면 실질적 분권을 기하기 위해서도 지방자치단체에 설치상의 주도권을 줄 필요가 있는데, 인력수급이나 비용, 인구규모 등을 고려할 때 제도의 효율성 면에서 광역자치단체를 중심으로 이를 두는 것이 바람직하다는 결론에 도달한다. 그러나, 이러한 방안이 기초자치단체에 지방옴부즈만을 두는 것을 배제하는 것은 아니므로, 기초자치단체는 여전히 현재와 마찬가지로 자율적으로 그 설치를 추진할 수 있다.

그렇다면 이렇게 설치된 광역지방옴부즈만과 기초지방옴부즈만의 관계는 어떻게 되는가의 문제가 발생한다.

지방옴부즈만이 설치된 기초자치단체지역에 대해서 기초지방옴부즈만과 광역지방옴부즈만은 일종의 대등한 관계로서 협력관계를 가지게 될 것인데, 이것은 현재 국민권익위원회와 일부 설치된 자율적인 지방옴부즈만의 관계와도 같다고 할 수 있다.

한편 지방옴부즈만이 설치되지 않은 기초지방자치단체지역에 대해서는 광역지방옴부즈만이 해당주민의 권익침해 등 고충민원을 처리할 수 있어 광역지방전체(즉, 시·도 및 특별자치시·도)에 대해 국민권익위원회와의 관계에 있어서 실질적인 지방자치의 실현 및 분권에 기여할 수 있게 된다.

또한 기초지방자치단체와 같이 좁은 범위내에서 설치된 지방옴부즈만의 경우에는 행정기관의 공무원들과 인맥관계에 의해 잘 아는 사이

가 될 수 있어서 지방옴부즈만이 사건처리의 공정성과 독립성을 가지기 어려울 가능성이 높아지는 데 반해, 광역단위로 확장될 경우에는 규모의 확대에 의해 이러한 위험성이 적어지는 장점이 있다. 반면 주민들의 접근성은 기초자치단체에 비해 광역자치단체의 경우가 떨어지겠지만, 중앙에 설치된 국민권익위원회에 비하면 광역의 경우가 주민들의 접근성이 더 높다고 할 수 있으므로 주민들의 접근성면에서도 상대적인 장점을 가진다고 할 수 있겠다.

이를 통해 현재 국민권익위원회가 담당하는 지방자치단체관련사건들이 광역지방옴부즈만에게 민원이 제기됨으로써 사실상 실질적으로 업무분장이 이루어지는 효과가 발생하게 된다.

이러한 제도화방안의 근거는 종래 역사적인 경험에 의해 옴부즈만은 인구가 비교적 소규모의 나라에서 잘 운영되고 있다는 분석에 기초한다.⁴⁷⁾ 대체로 인구 500만~1000만 정도의 북유럽 국가들의 예를 보면 그러한 지적이 틀리지 않음을 알 수 있다(덴마크, 핀란드, 노르웨이 - 인구 약500만 가량, 스웨덴 - 인구 약1000만 가량). 영국의 사례도 유사한 경향을 보여주는데, 영국의 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드는 잉글랜드와 별도의 지방옴부즈만을 운영하고 있다. 잉글랜드를 제외한 이들 지방의 인구 규모는 180만~500만 정도로 우리의 지방과 큰 차이가 난다고 보기 어렵다. 또한 미국의 5개 주옴부즈만의 경우에도 네브라스카(인구 약180만), 아이오와(약290만), 아리조나(약660만), 하와이(약140만), 알래스카(약73만)으로 인구 규모로 본다면 비교적 소규모라 할 수 있고, 우리나라의 시·도와 비슷하다.

이에 비교해 본다면 우리나라의 전체인구가 약 5000만명이므로 상당히 큰 규모이고, 국민권익위원회 하나만으로 효율적인 옴부즈만 운

47) 옴부즈만이 지역적으로 작고 인구적으로 적은 나라에서 주로 성공적으로 실시되고 있다는 지적으로 이상철, “옴부즈만제도 도입을 위한 제언”, 자치연구, 제3권 제2호, 1993, 21쪽.

영을 하기에는 다소 어려운 상황이라고 볼 수 있다. 따라서 인구 500만 기준에 가깝게 접근하는 우리의 광역자치단체를 하나의 단위로 설정해 보는 것이 매우 현실적인 방안이 될 것으로 생각한다. 그런 점에서 북유럽, 영국, 그리고 미국 여러 주의 사례는 우리나라의 광역지방자치단체단위의 지방옴부즈만제도화 구상에 좋은 모델사례가 될 수 있다고 생각한다. 반면 종래 논자들이 지방옴부즈만 도입의 사례로 소개했던 일본의 사례는 오히려 우리에게 적절한 시사점을 주는 사례가 될 수 없다고 할 것이다. 일본의 경우는 국가 옴부즈만이 없고 일부 시단위의 기초자치단체단위에서 자율적으로 설치하여 운영하고 있을 뿐이기 때문인데, 이런 점에서 기초자치단체단위에서 우리에게 일정한 시사점을 주는 부분은 있다고 평가할 수 있다.

(2) 제2안: 임의설치+설치방법다양화 방안

이 방안은 현재의 제도와 같이 지방자치단체가 자율적으로 지방옴부즈만을 설치할 수 있도록 하면서도 그 루트를 다양화하여 결과적으로는 임의적 설치의 가능성을 높이자는 것이다. 이 방안은 옴부즈만에 대한 주민의 인지도가 매우 낮다는 현실에 기반하여 아무리 좋은 제도라도 위에서 강제해서 좋을 것이 없다는 생각을 반영한 것이다. 그러나 최소한 현재의 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이 규정하고 있는 제도상태보다는 보다 개선된 상태가 될 가능성이 높다. 이러한 개선안의 제시는 지방옴부즈만의 설치를 지방자치의 관점, 즉 민주주의의 활동적 모습의 일환으로 바라볼 때 가능하다. 구체적으로 그것은 주민에게 옴부즈만제도의 궁극적인 설치권을 주는 것이다. 그리고 보다 다양한 설치형태를 확보하는 것이 바람직하다고 보기 때문에 의회형과 행정부형을 지방자치의 차원에서 실험적으로 시도해보자는 생각도 가미되어 있다.⁴⁸⁾

48) 헌법개정만능주의를 경계하면서 법률적 차원의 정치개혁을 통해 지방자치의 수

이것은 「지방자치법」 제15조에서 예컨대 일정수 이상 주민의 연서로 조례의 개폐를 청구할 수 있도록 하고 있는 조항과 유사하게, 예컨대 주민 100분의 2 혹은 100분의 3 정도 이상의 주민의 연서로 지방음부즈만 설치를 지방의회에 청구하면 지방음부즈만을 지방의회소속으로 설치하고, 지방자치단체장에게 청구하면 지방자치단체장 소속으로 설치할 수 있도록 하자는 안이다. 이 경우 지방자치단체장이든 지방의회이든 주민의 신청을 받아들여 의무적으로 지방음부즈만을 설치하되, 그 형식은 법적 근거의 안정적 확보를 위해 지방의회의 조례 제정을 통해 도입하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 이와 더불어 주민의 청구 없이도 기존과 마찬가지로 조례에 의해 지방의회나 자치단체장은 자율적으로 지방음부즈만을 설치할 수 있다. 따라서 이런 방식으로 하여 다양한 루트를 통해 지방음부즈만이 설치될 가능성이 높아지고, 또한 의회형과 행정부형의 공존과 경쟁적 실험도 가능해진다. 그리고 또 하나의 장점으로 지방자치의 관점에서는 지방의 사정과 형편을 고려하여 지방주민의 의사에 부합하는 형태의 기관구성이 중요하고 획일화를 피하는 것이 중요한데, 이러한 방안에 의하면 주민 100분의 2 ~ 100분의 3의 연서를 얻는 과정에서 주민에 대해 자연스럽게 홍보가 가능해진다는 것이다. 이는 이 제도의 주민인지도를 높이는 데 기여할 것이고 기관 독립성의 증대에도 도움이 될 것이다. 뿐만 아니라 주민들의 요구에 의해 설치되는 것이므로 그러한 민주적 열기와 아래로부터의 필요에 의해 역시 자연스럽게 설치 후 이용률도 높아지게 될 것이다. 이러한 측면에서 이 제2안은 주민자치라는 민주주의의 실현과 다양한 형태의 제도실험이 가능하다는 것이 장점이 된다.

준에서 다양한 형태의 정부형태를 실험해보는 것이 더 유의미하다는 제안으로 송석운, “4월 혁명의 헌정사적 영향과 의회민주주의 실현의 과제 - 헌법개정 및 정치개혁과 관련하여 -”, 헌법학연구, 제16권 제2호, 2010. 6, 187쪽. 필자도 이에 공감하면서, 법률을 통한 정치개혁의 일환으로 지방자치단체의 차원에서 다양한 형태의 지방음부즈만을 도입하는 실험을 해보는 것이 바람직하다고 생각한다.

(3) 제3안: 제1안과 제2안의 결합안

제1안과 제2안은 상호배타적인 것이 아니므로, 각각 별도의 안으로 활용할 수도 있고, 광역자치단체의 수준에서는 의무화를, 기초자치단체의 수준에서는 주민청구에 의한 다양한 설치를 장려함으로써 서로 결합될 수도 있다. 따라서 자연스럽게 제1안과 제2안이 결합되어 추진하는 제3안도 제안가능하다.

제 2 절 국민권익위원회와 지방옴부즈만의 관계: 관할권 문제

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제54조 제1항은 “위원회 또는 각 시민고충처리위원회는 상호 독립하여 업무를 수행하고, 상호 협의 또는 지원을 요청받은 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 협조하여야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 지방옴부즈만이 앞의 방안 등에 의하여 다수 생겨날 경우에는 이 조항이 규정하고 있는 ‘협조’의 범위를 넘어 일정한 업무분담이 어느 정도로 실질적으로 이루어져야 할 것인가 하는 문제가 제기된다.

1. 지방옴부즈만의 1차적 처리관할권 인정여부

지방옴부즈만이 설치되어 활동하고 있는 경우에는 지방자치단체의 사무와 관련된 고충민원에 대하여 지방옴부즈만이 그 처리에서 1차적인 관할권을 가지도록 규정해야 할 것인가?

영국 지방옴부즈만의 경우에는, 의회 옴부즈만과 지방(스코틀랜드, 웨일즈 등)옴부즈만에 사건이 중복신청된 경우, 토지관할에 의해 지방옴부즈만이 우선적으로 처리하도록 하고 있다.⁴⁹⁾ 그러나 우리나라의

49) 최순영·최유진·홍재환, 앞의 책, 69쪽.

경우에는 이를 인정하지 않는 것이 타당할 것이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 영국은 지역적 특색이 강하여 굉장히 분열된 국가라고 할 수 있고, 역사적 연고에 의한 연방국가이기 때문에 이들 스코틀랜드나 북아일랜드 같은 지역을 우리의 시·도와 같이 볼 수는 없다. 영국의 경우에는 강한 자치적 성향으로 말미암아 지역적 사안은 지역이 우선적으로 처리하는 것이 타당하다고 보아야 한다. 그러나 우리나라는 균일적 성격이 강한 국가로서 지방분권을 지향한다 하더라도 반드시 시·도의 경우가 연방국가의 지방과 동일하게 취급될 이유는 없다.⁵⁰⁾

둘째, 지역적 자치를 지향하면서도 지역적 연고에 의한 부패의 가능성을 항상 경계해야 하기 때문이다. 옴부즈만은 공정함과 권위에 의해 그 주된 역할소임을 다하지만, 좁은 지역에 국한될 경우 지방옴부즈만과 지방의 행정공무원간 접촉의 빈도가 높아지면 상호연계의 가능성도 높아진다. 따라서 이러한 부패의 가능성을 항상 고려하여야 하고, 그러한 부패의 고리는 국민에게 불리하게 작용한다는 점을 깊이 염두에 두어야 한다. 그러므로 국민의 권리구제를 용이하게 하기 위하여서라도 국민권익위원회와 지방옴부즈만의 관할상의 중복을 계속 유지하여야 한다. 이를 통해 옴부즈만제도에는 사법적 구제수단과 같은 심급제가 없는 것이지만, 심급제와 유사한 효과를 거둘 수 있게 되는 것이다. 즉, 민원인은 지방자치사무와 관련된 사안에 관하여 국민권익위원회와 지방옴부즈만에 여러 가지 사정을 고려하여 선택적으로 민원을 제기할 수 있다. 굳이 가까운 지방옴부즈만을 피하고 먼 국민권익위원회에 제기함으로써 보다 권리구제의 확실성을 기할 수

50) 영국의 경우 개별 지방자치단체가 아니라 국가적 차원에서 지방행정 옴부즈만을 설치해 지방정부에 대한 민원처리를 담당하게 했다는 점을 주의할 필요가 있다. 이종수, “地方行政 Ombudsman 制度의 導入實態 分析과 發展方向의 摸索”, 한국지방자치학회보, 제9권 제2호(통권 19호), 1997. 6, 31쪽. 즉, 이로써 영국은 지방정부에 대한 일종의 국가적 통제장치를 마련한 셈이다.

있는 사안도 있기 마련이기 때문이다. 예컨대 지방옴부즈만이 지방공무원과 친분관계가 있는 경우로 인해 공정하지 못한 처리를 할 가능성이 있는 경우를 상정해 볼 수 있다. 이처럼 관할의 중복을 통해 국민은 민원을 선택적으로 제기할 수 있고, 옴부즈만은 상호간에 더 나은 결정을 제시하기 위해 국민앞에 경쟁함으로써, 실질적으로는 심급제가 있는 것과 같은 효과를 누리게 된다.⁵¹⁾ 특히 중복관할을 인정하는 이점은 민원을 중복제기했을 때 나타날 것이다.

2. 국민권익위원회와 지방옴부즈만간의 이첩

주민이 지방자치사무와 관련된 사건을 국민권익위원회와 지방옴부즈만에 중복적으로 제기했을 때, 양기관은 서로 사건을 이첩할 수 있다고 보아야 하는가? 실제로 “지방옴부즈만 운영 가이드라인”에 보면, 같은 사건이 중복제기되었을 때에는 지방옴부즈만으로 사건을 이첩하고, 선(先)의결례를 공유하면서, 사건처리결과를 통보하도록 하고 있다.⁵²⁾

이첩은 업무의 편의를 도모하는 방법일 수는 있지만, 중복민원을 제기한 주민의 입장에서는 부당하며, 양기관의 독립성을 규정한 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제54조 제1항의 규정에 비추어 보아도 타당하지 않다. 법의 문언그대로 양기관은 서로 “독립적인 결정”을 내려주어야 한다. 서로 자료의 공유와 조사의 협조는 가능하지만, 어떠한 경우든 양 기관은 “독립하여 업무를 수행”하므로, 민원인에 대하여 각각 별개의 결정을 내려 줄 의무가 있다.

51) 이러한 생각은 2015. 11. 3. 안양시 민원옴부즈만 열린시장실 현장을 방문했을 때, 주민들이 행정적 결정에 대해 이의를 제기할 수 있는 이런 창구가 열려있는 것을 매우 다행으로 여기고 있다는 느낌을 받았던 데서 비롯된다. 관할의 중복적 인정은 주민들의 민원신청창구를 다중화함으로써 주민들의 권익구제기회를 두텁게 만드는데 기여할 것이다.

52) 국민권익위원회, 『시민의 권익보호를 위한 지방옴부즈만 운영 가이드라인』, 2013. 1, 259쪽.

이와 같은 독립적인 결정을 통해 더 나은 결정을 얻어내기 위해 기관 간의 경쟁을 구하는 민원인의 민원제기가 가능해진다고 해야 한다. 그럼으로써 민원인은 실질적으로 옴부즈만에 대해, 심급제가 없지만 사실상 있는 것과 같은 효과를 누리게 되는 것이다.

이와 달리 주민이 국가기관과 관련된 사안을 국민권익위원회와 지방옴부즈만에 중복하여 민원제기한 경우라면, 지방옴부즈만은 이를 조사할 권한이 없는 경우가 대부분일 것이고, 그런 경우에는 국민권익위원회에 이첩할 수 있다고 해석하여야 한다.

이처럼 국가옴부즈만과 지방옴부즈만은 지방자치사무에 관하여 관할권을 중첩적으로 가진다고 해야 하고, 이것이 지방옴부즈만의 지역적 한계를 스스로 극복하도록 자극하는 한편, 지방옴부즈만을 국가옴부즈만과 경쟁적으로 운영하여 궁극적으로 효율성을 높이는 길이라고 생각한다. 요컨대, 지방자치 민주주의의 관점에서 지방옴부즈만의 설치가 요청되지만, 관할중첩을 통해 옴부즈만 기관간에 권력통제 및 견제·균형을 실현하자는 것이다.

제 3 절 인권보장과 권익보장 기관으로서의 지방옴부즈만

국민권익위원회가 일반적 국가옴부즈만이라면 국가인권위원회는 인권분야에 특화된 특수(혹은 전문)국가옴부즈만이라고 할 수 있다. 중앙의 국가적 수준에서 국민권익위원회와 국가인권위원회가 각기 기능하고 있다는 점에서 지방에서도 양자의 기능을 각각 담당하는 지방옴부즈만의 설립은 필요할 것이다. 그러나 지방자치에서의 문제는 인구, 재정, 인적 자원 등의 면에서 우리나라의 중앙과 지방의 현격한 격차에서 오는 불균형으로 말미암아 지방의 경우 이러한 일반옴부즈만과 특수옴부즈만 설치에서 그 분리설치의 필요성은 인정되지만, 각기 별개의 기구로 설치·운영할 수 있는 인적, 재정적 여력이 매우 부족하

다는 점이다. 두 개의 별개기구를 두기는커녕 단 하나의 기구를 두기에도 쉽지 않은 실정이다. 따라서 지방옴부즈만을 제도디자인하는 경우에는 이러한 지방의 인적 자원과 재정적 여건을 고려한 위에서 설계해야 할 것이고, 그렇다면 비용과 효과의 면에서 지방옴부즈만은 하나의 기구가 “인권보장과 권익구제” 기능을 모두 포괄하는 ‘통합옴부즈만’이 되어야 한다는 단순한 결론에 이르게 된다.⁵³⁾

실제로 광역지방자치단체의 권한이양에 따라서 광역자치단체에 지방옴부즈만을 설치해도 민원건수 부족으로 곤란에 처하게 될 것이라는 우려하는 견해가 있고, 이것은 1996. 11. 설치 이후 민원의 현저한 감소로 2008. 10. 이를 폐지하게 된 일본 미야기현의 경우를 그러한 우려를 뒷받침하는 사례로 제시하고 있다.⁵⁴⁾ 그러나 지방자치단체의 차원에서 우리국민에 대한 인권보장 수준은 그다지 두텁지 않은 것이 현실이라고 할 수 있다. 따라서 지방옴부즈만이 지방인권위원회의 역할을 겸할 수 있다면 그 필요성에도 부응하고, 비용도 아낄 수 있으며, 민원의 건수 부족으로 인한 폐지 우려와 같은 문제도 크게 걱정하지 않아도 될 것으로 생각한다.

그러한 방향에서 적절한 명칭을 구상해본다면, 국가인권위원회와 국민권익위원회의 명칭과 대비하여 잠정적으로 이를 “주민권익인권위원회” 혹은 “OO시·도 권익인권위원회”로 명명하면 좋을 것으로 생각한다.

53) 다만 그럴 경우, 역할수행을 제대로 하기 위해 「국가인권위원회법」 제30조 제3항과 같이 직권조사권을 인정해야 하는가의 문제가 생긴다. 옴부즈만의 기능이 개인의 권익구제에 한정된 것이 아니므로 제도개선기능을 수행하기 위해서는 직권조사권을 인정함이 타당하다는 견해도 있다. 대표적으로 Mary Seneviratne, 앞의 책, 16-21쪽. 그러나 직권조사권의 인정이 반드시 제도개선기능과 연결된다고는 볼 수 없다. 사회적 필요와 그에 대한 합의에 따라 인정할 수도 인정하지 않을 수도 있는 문제라고 생각한다. 다만 인권침해는 권익침해의 가장 강도 높은 사례에 해당하므로, 지방옴부즈만이 지방인권위원회의 역할을 겸하게 된다면 우선은 인권침해방지를 위한 직권조사권에 한해 인정하는 것이 바람직하지 않을까 생각한다.

54) 차태환, 앞의 글, 156쪽.

한편, 인구의 규모에 비추어 위원회제가 아니라, 지방옴부즈만을 독립제 관청으로 설치해야 한다는 요구도 존재하는데, 그러한 경우에는 “주민권익인권담당관”이나 “OO시·도 권익인권담당관”의 명칭이 적절한 방안일 수 있다.

제 4 절 지방옴부즈만 활성화를 위한 법제개선방안

1. 조직법적 근거: 헌법개정 대 입법 대 조례제정

스웨덴이나 프랑스와 같은 나라는 옴부즈만에 대한 규정을 헌법에 두고 있고 이를 통해 기관의 위상과 독립성을 높여주고 있다.⁵⁵⁾ 옴부즈만에 대한 규정이 헌법에 두어짐으로써 옴부즈만은 확고한 근거를 가진 헌법기관이 되고 기관의 독립성과 권위, 위상이 제고되기 마련이다.⁵⁶⁾ 그리고 옴부즈만제도가 헌법에 규정됨으로써 이 제도의 시행이 그만큼 확고하게 국민적 합의를 얻었다고 해석할 수 있는 가능성도 있다. 그러나 하나의 제도가 헌법에 규정되는 것 자체가 언제나 그러한 국민적 합의의 확실성을 담보하는 것은 아니다. 실질적인 국민적 합의 없이 규정된 헌법조항이나 헌법이 장식적 조항이나 장식적 헌법으로 전락하는 것은 흔한 일이다. 그러므로 하나의 제도를 확고히 하기 위해 그 근거를 언제나 헌법에 둬으로써 그 권위를 확보하고자 하는 전략이나 욕구는 신중히 자제되어야 한다. 스웨덴의 경우에

55) 스웨덴 옴부즈만 제도에 대하여는 박찬운, “스웨덴 인권기구와 파리원칙 - 국가 인권기구로서의 스웨덴 옴부즈만의 한계와 미래 -”, 法曹, 2013. 5, 161-206쪽을 참조; 프랑스 옴부즈만 제도의 변화와 현황에 대해서는 전학선, “프랑스의 옴부즈만 제도에 관한 연구”, 헌법학연구, 제9권 제4호, 2003, 507-533쪽 및 김소연, “프랑스 개정헌법상 권리보호관에 관한 연구”, 헌법학연구, 제19권 제1호, 2013. 3, 487-522쪽 참조.

56) 옴부즈만의 독립성과 권위를 확보하기 위하여 헌법이나 법률에 근거를 둔다는 점을 강조하기 위해 옴부즈만의 개념에다 이를 넣는 견해도 있다. 홍완식, “의회형 옴부즈만제도의 도입에 관한 검토”, 의정연구, 제11권 제1호, 2005, 132쪽.

도 헌법상 규정된 의회옴부즈만 이외로 다양한 옴부즈만이 있었고, 이것이 평등옴부즈만으로 통합되는 과정에서 입법이 중요한 역할을 한 바 있다.⁵⁷⁾

따라서 우리의 경우에도 옴부즈만에 대한 법적 근거는 법률이나 조례로도 충분할 것이다. 헌법개정이 능사는 아니며 다양한 정치적 실험은 입법을 통해서도 얼마든지 가능하기 때문이다. 오히려 입법적 실험을 그 비용 대비 효과도 높다고 할 수 있을 것이다. 다만 우리 지방자치의 현실과 관련하여 살펴본다면 제도의 일정한 윤곽규정을 법률에 두고, 보다 구체적인 나머지 규정들은 조례를 통해 자율적으로 정할 수 있도록 배분하는 것이 타당할 것이다. 그리고 법률에 두는 윤곽규정도 비교적 다양한 설치의 가능성을 확보하기 위한 최소한의 윤곽규정에 그치는 것이 바람직하다.

2. 법률조항 개정안의 예시

(1) 제1안: 광역 옴부즈만 의무화 방안

현행법	개정안
<p>제32조(시민고충처리위원회의 설치) ① 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 둘 수 있다.</p>	<p>제32조(시민고충처리위원회의 설치) ① 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 둘 수 있다. 다만, 광역지방자치단체는 시민고충처리위원회를 두어야 한다.</p>

광역지방자치단체에 옴부즈만을 둬으로써 기초자치단체에 옴부즈만이 설치되지 않은 지역에 대해서도 민원처리의 혜택을 주민들에게 줄

57) 그에 대해서는 박찬운, 앞의 글, 178-180쪽.

수 있다. 다만 광역옴부즈만의 이러한 관할이 가능하기 위해서는 광역옴부즈만의 임명과정에 광역자치단체 관할범위내의 기초자치단체들의 협의체가 일정부분 관여되도록 하는 방안이 확보되어야 할 것이다. 이를 통해 광역옴부즈만이 광역지역 전체에 대해 대표성을 지닐 수 있을 것이기 때문이다.

(2) 제2안: 임의설치+설치방법다양화 방안

현행법	개정안
<p>제32조(시민고충처리위원회의 설치) ① 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 둘 수 있다.</p>	<p>제32조(시민고충처리위원회의 설치) ① 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 둘 수 있다. 다만, 19세 이상 주민총수의 100분의 2 이상의 연서에 의하여 시민고충처리위원회를 둘 것을 지방자치단체의 장 또는 지방의회에 청구하는 경우 청구받은 기관은 조례로 이를 설치하여야 한다.</p> <p>② 제1항 단서의 경우, 같은 수 이상의 주민이 시민고충처리위원회의 폐지를 청구하는 경우에는 1년의 유예기간을 거쳐 설치와 동일한 절차에 의하여 폐지하되, 위의 유예기간 이내에 역시 같은 수 이상의 주민이 시민고충처리위원회를 폐지하지 말 것을 청구하는 경우에는 그러하지 아니하다. 다시 1년 이내에 같은 수 이상의 주민이 시민고충처리위원회를 폐지할 것을 청구하는 경우에는 이를 주민투표에 부쳐 결정한다.</p>

현행법	개정안
<p>② 시민고충처리위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <p>1.</p>	<p>③ 제1항 단서의 경우, 제2항에 의함이 없이는 지방자치단체장이나 지방의회가 이를 폐지할 수 없다.</p> <p>④ 시민고충처리위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <p>1.</p>

이 안을 통해서는 주민들의 요구에 의한 설치로 단체장이나 의회로부터의 독립성을 강화하고자 하였다. 지방옴부즈만의 가장 큰 문제점은 설치되는 경우에도 독립성이 미약하다는 것인데, 주민들의 요구와 지지에 의한 설치로 그 독립성이 강화될 수 있다. 따라서 일정 수의 주민이 이를 설치할 권한을 가지는 이상, 같은 논리로 일정 수의 주민에 의해서만 이를 폐지할 수 있도록 제도화하여야 하고, 지방의회나 자치단체장의 임의 폐지에 의해 그 독립성이 훼손되는 일이 없도록 해야 한다. 위 조문들은 이러한 내용을 표현하였고, 주민들의 설치와 폐지 청구가 대립되는 경우에는 다소 비용이 소요되지만 주민투표에 의하는 길밖에 없을 것으로 생각한다.

(3) 제3안: 제1안과 제2안의 결합안

제3안은 제1안과 제2안의 결합안이므로 구체적인 조문제시를 생략한다.

3. 권익위원회와 지방옴부즈만의 연계방안

지방옴부즈만이 보다 많이 설치되어 제도확산에 성공하는 경우, 권익위원회는 지방옴부즈만과 현재보다 보다 활발하게 연계하여 활동을 도모하여야 한다. 그 구체적인 방법은 토론회나 간담회 등의 개최나

교육 프로그램의 제공 등 다양할 수 있을 것이다. 이러한 연계 방법에 관하여 현행법은 이를 구체적으로 제시하지 않고, 법 제54조 제2항에서 “위원회는 시민고충처리위원회의 활동을 적극 지원하여야 한다”는 정도로 추상적으로만 규정하고 있다. 그러나 이러한 조문을 수정할 필요성은 별로 없어 보인다. 이미 시행령을 통하여 이를 상당히 구체화해놓고 있기 때문이다. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」은 제53조에서 시민고충처리위원회의 활동 지원에 관하여 다음과 같이 규정하고 있는데, 법개정의 필요 없이 이러한 방식에 의하여 다양한 연계방법을 구상하면 될 것으로 생각한다.

제53조(시민고충처리위원회의 활동 지원) 위원회는 법 제54조제2항에 따라 다음 각 호의 방법에 따라 시민고충처리위원회의 활동을 지원한다.

1. 시민고충처리위원회의 설립을 촉진시키기 위한 활동
2. 권익위원회 전국협의회 구성 등 권익위원회간의 연계·교류를 위한 활동
3. 시민고충처리위원회의 고충민원 처리와 상담능력 향상을 위한 프로그램의 운영 및 교육 지원

한편, 국민권익위원회와 광역지방옴부즈만 그리고 기초지방옴부즈만의 관계에 대하여 관할의 중복이 필요하다는 점과 지방자치사무와 관련하여 지방옴부즈만에 이첩하는 것이 부당함은 앞에서 역설하였다. 그러나, 이에 관해서도 구체적인 법조항을 둘 필요 없이 법 제54조의 “상호 독립하여 업무를 수행”한다는 현재의 규정으로 충분할 것으로 생각한다.

제 5 장 결 론

지방옴부즈만의 활성화 문제는 지방자치의 관점에서 바라볼 때 올바른 제도개선의 방향을 얻을 수 있다.

그러한 관점에서 이 보고서는 미국이나 독일의 주와 유사하게 광역자치단체를 중심으로 실질적인 지방분권을 보다 더 강화해야 한다는 관점에서 광역자치단체에 한해 지방옴부즈만의 의무설치를 추진해야 한다는 방안을 지방옴부즈만 활성화 방안으로서 가능한 제1안으로 제시하였다. 다만 그러한 제도구상의 근거로는 일본 지방자치단체의 사례보다는 인구 약 500만명 전후의 인구규모를 가진 북유럽국가들이나 웨일즈, 북아일랜드, 스코틀랜드에 설치된 영국의 지방옴부즈만 사례가 도움이 된다고 보았다. 그러나 그러한 외국의 옴부즈만 제도의 법제현황에 대하여 깊이 있는 비교분석을 수행하지 못한 것은 이 보고서의 한계점이다.

다른 한편, 이 보고서는 주민자치를 실질화한다는 점과 제도형성의 다양한 루트를 확보한다는 점, 그리고 다양한 제도형태를 추구해야 한다는 관점에서 지역주민에게 지방옴부즈만 설치권을 주자는 방안을 제2안으로서 제시하였다. 이러한 방안은 지방옴부즈만의 설치에 소극적인 자치단체장이나 지방의회에게 인식전환의 계기를 마련하고, 기존의 임의적 설치의 한계를 보충해 줄 것이다. 아울러 지역주민의 필요에 부응하는 제도설치라는 점에서 민주주의 실현의 측면에 상당한 장점이 있다고 할 수 있다. 그러나, 지방옴부즈만의 독립성 강화를 위한 구체적인 권한수여의 문제까지 내부적으로 들어가 고찰하지 못한 것은 이 연구의 또 다른 한계점이다. 다만, 이는 구체적 권한확보의 문제보다는 지방옴부즈만의 확산이 지방옴부즈만의 활성화를 위해 현 시점에서는 더 중요한 문제라고 판단하여 연구의 초점을 그렇게 맞췄기 때문이고, 확산 이후의 단계를 고려하여 차후 구체적인 권한과 조

직구성의 문제를 둘러싼 개선방안에 대하여 추가적인 연구가 필요함은 물론이다.

그리고 제1안과 제2안은 서로 배타적인 것이 아니므로 두 내용을 결합한 것을 제3안으로 제시하였다.

마지막으로, 설치된 지방옴부즈만의 효율성을 높이기 위해 이 보고서는 지방옴부즈만이 인권보장과 권익보호의 기능을 통합적으로 수행할 것을 제안하였다. 그럼으로써 지방옴부즈만은 국가인권위원회와 권익위원회 모두와 연계되어 업무를 상호분담하면서 동시에 독립적으로 활동이 가능하여 국민(주민)의 권익과 인권구제에 크게 이바지 할 수 있게 될 것이다. 그런 관점에서 본다면 “국민권익위원회 - 지방옴부즈만 - 국가인권위원회”라는 ‘옴부즈만 기관간의 삼각축 형성’이야말로 분권과 지방자치의 미래가 지역적 부정의·부패의 위험성을 제어해가면서 순기능적 자치기능이 충분히 발휘될 수 있도록 하는 방향으로 열릴 수 있게 보장하고 뒷받침해줄 수 있는 제도적 보완장치가 된다.

이러한 지방옴부즈만 활성화 대책의 수혜자는 당연히 국민 또는 주민이 되어야 할 것이기에 이 연구가 제시하고 있는 제도개선에서는 행정의 법적합성과 인권보장을 확보하는 방향으로 국민(주민)의 관점에서 그 이익이 최대한 늘어날 수 있도록 노력하였다. 그러나, 옴부즈만 제도의 원조국가이며 그 선진국이라 할 수 있는 스웨덴에서도 최근까지 수많은 옴부즈만의 생성과 통·폐합 노력을 지속하고 있는 것을 보면, 옴부즈만의 제도화는 하루아침에 완성될 수 있는 것이 아님을 절감한다. 우리나라 옴부즈만의 적정한 제도화에 대한 고민이 앞으로 계속해서 이루어져야 할 이유가 여기에 있다.

참고문헌

- 강희은, 『옴부즈만, 국민의 친구입니다 - 미국 옴부즈만에서 국민권익위원회까지 -』, 탐북스, 2012.
- 국민권익위원회, 『시민의 권익보호를 위한 지방옴부즈만 운영 가이드라인』, 2013. 1.
- 국회도서관, 『세계의 헌법 : 35개국 헌법 전문 I·II』, 2010.
- 김기성, “시민자치와 「정치적인 것」의 변화 - 일본 사회의 실험을 중심으로”, 한국정치학회보, 제33집, 제2호, 1999. 10, 157-178쪽.
- 김미경, “지방행정서비스 품질관리와 시민 옴부즈만 - 행정서비스 리콜관점에서 -”, 지방행정연구, 제18권 제4호(통권 59호), 2004. 12, 21-44쪽.
- 김소연, “프랑스 개정헌법상 권리보호관(Défenseur des droits)에 관한 연구”, 헌법학연구, 제19권 제1호, 2013. 3, 487-522쪽.
- 김의환, “정부 3.0 시대에 부합하는 옴부즈만 선진화 전략: 옴부즈만의 새로운 역할과 방향 정립”, 2015년 한국갈등학회 추계학술대회발표논문집: 한국사회 갈등의 현황과 과제, 105-118쪽.
- 김태웅, “地方自治 活性化에 있어서의 옴부즈만의 역할”, 法學論叢, 제10권, 2003, 215-226쪽.
- 문병효, “옴부즈맨제도와 시민참여”, 土地公法研究, 제63집, 2003. 11, 369-379쪽.
- 박상훈, 『정당의 발견: 민주주의에서 정당이란 무엇이고 또 무엇일 수 있을까』, 후마니타스, 2015.

참 고 문 헌

- 박재창, “거버넌스의 관점에서 본 옴부즈만: 과제와 한계”, 국가정책 연구, 제24권 제3호, 2010, 5-39쪽.
- 박찬운, “스웨덴 인권기구와 파리원칙 - 국가인권기구로서의 스웨덴 옴부즈만의 한계와 미래 -”, 法曹, 2013. 5, 161-206쪽.
- 서울행정학회, 『옴부즈만관련 지자체현황조사 및 시민고충처리위원회 설치에 대한 지역모델개발연구』, 국민권익위원회 발간자료, 2007.
- 송석윤, “4월 혁명의 헌정사적 영향과 의회민주주의 실현의 과제 - 헌법개정 및 정치개혁과 관련하여 -”, 헌법학연구, 제16권 제2호, 2010. 6, 147-190쪽.
- 송창석, “지방옴부즈만제도 활성화 방안”, 自治行政研究, 創刊號, 2000. 1, 267-288쪽.
- 연세대학교 산학협력단, 『아시아지역 옴부즈만 기관 비교연구』, 국민권익위원회 발간자료, 2011.
- 오연경, “지방행정 옴부즈만 제도의 활성화 방안 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008. 6.
- 오준근, “국민의 권리구제 효율화를 위한 옴부즈만 관련 법제정비방안”, 공법연구, 제33집 제3호, 2005, 401-425쪽.
- 이계수, “인권, 자유 민주주의와 옴부즈만”, 헌법학연구, 제14권 제2호, 2008. 6, 45-66쪽.
- 이국운 외 4인, 『지방분권형 헌법개정안 연구』, 전국시도지사협의회 등, 2015. 9.
- 이상철, “옴부즈만制度 導入을 위한 提言”, 자치연구, 제3권 제2호, 1993, 20-36쪽.

- 이은기, “소송외적 행정구제방법으로서의 민원처리제도”, 행정법연구, 제18호, 2007. 8, 353-375쪽.
- 이종수, “地方行政 Ombudsman制度의 導入實態 分析和 發展方向의 摸索”, 한국지방자치학회보, 제9권 제2호(통권19호), 1997. 6, 21-41쪽.
- 이혜영, “주민의 권익구제를 위한 지방옴부즈맨제도 활성화 방안 - 서울시 시민감사관제도의 문제점과 개선방안을 중심으로 -”, 외법논집, 제23집, 2006. 8, 263-287쪽.
- 전학선, “프랑스의 옴부즈만제도에 관한 연구”, 헌법학연구, 제9권 제4호, 2003, 507-533쪽.
- 차태환, “지방옴부즈만의 확산 및 운영 활성화 방안”, 2015년 한국갈등학회 추계학술대회발표논문집: 한국사회 갈등의 현황과 과제, 119-164쪽.
- 채원호 · 채경진, “한국 지자체의 옴부즈만 제도 발전 방안 연구: 부천시 사례를 중심으로”, 한국사회와 행정연구, 제22권 제2호, 2011. 8, 23-48쪽.
- 최순영 · 최유진 · 홍재환, 『옴부즈만 제도발전 및 운영 활성화 방안 연구』, 한국행정연구원보고서, 2012.
- 최우용, “옴부즈맨과 국민(시민)고충처리위원회”, 법과 정책연구, 제5권 제2호, 2005, 1073-1100쪽.
- 최유진 · 최순영 · 홍재환, “옴부즈만 제도 활성화 방안 연구: AHP 분석방법을 활용한 정책대안 우선순위의 도출”, 행정논총, 제51권 제2호, 2013. 6, 95-119쪽.

참 고 문 헌

홍완식, “의회형 옴부즈만제도의 도입에 관한 검토 - 국회에 제출된 옴부즈만 관련 3개 법률안에 대한 비교·검토 -”, 의정연구, 제11권 제1호, 2005, 129-160쪽.

존 로크 지음, 『통치론』, 강정인·문정인 옮김, 까치, 2012.

Bradfield, Ray transl., *The Constitution of Sweden: the Fundamental Laws and the Riksdag Act*, the Swedish Parliament, 2012.

Dodd, Walter Fairleigh, *Modern Constitutions*, vol. II., Chicago: The University of Chicago Press, 1909.

Jägerskiöld, Stig, “The Swedish Ombudsman”, *University of Pennsylvania Law Review*(vol. 109), 1961, 1077-1099쪽.

Petersson, Olof, “The Swedish 1809 Constitution”, the Swedish Research Institute in Istanbul(SRII), 2009.

Rowat, Donald C. edit., *The Ombudsman : Citizens Defender*, London: George Allen & Unwin, 1965.

Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering : An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London: Macmillan Press, 1994.

Seneviratne, Mary, *Ombudsmen : Public Services and Administrative Justice*, London: Butterworths, 2002.

<관련 법령 참고자료>

「부패방지 및 국민권익위원회의
설치와 운영에 관한 법률」(2015. 11. 30. 현재)

제 3 장 시민고충처리위원회

제32조(시민고충처리위원회의 설치) ① 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 둘 수 있다.

② 시민고충처리위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 조사와 처리
2. 고충민원과 관련된 시정권고 또는 의견표명
3. 고충민원의 처리과정에서 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명
4. 시민고충처리위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가
5. 민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원
6. 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 교육 및 홍보
7. 시민고충처리위원회의 활동과 관련된 국제기구 또는 외국의 권익구제기관 등과의 교류 및 협력
8. 시민고충처리위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원
9. 그 밖에 다른 법령에 따라 시민고충처리위원회에 위탁된 사항

제33조(시민고충처리위원회 위원의 자격요건 등) ① 시민고충처리위원회 위원은 고충민원 처리업무를 공정하고 독립적으로 수행할

수 있다고 인정되는 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 지방자치단체의 장이 지방의회의 동의를 거쳐 위촉한다.

1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자
2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 있거나 있었던 자
3. 4급 이상 공무원의 직에 있거나 있었던 자
4. 건축사·세무사·공인회계사·기술사·변리사의 자격을 소지하고 해당 직종에서 5년 이상 있거나 있었던 자
5. 사회적 신망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 있는 자로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 자

② 시민고충처리위원회 위원의 임기는 4년으로 하되, 연임할 수 없다.

③ 지방자치단체의 장은 시민고충처리위원회 위원의 임기가 만료되거나 임기 중 결원된 경우에는 임기만료 또는 결원된 날부터 30일 이내에 후임자를 위촉하여야 한다.

④ 결원된 시민고충처리위원회 위원의 후임으로 위촉된 시민고충처리위원회 위원의 임기는 새로이 개시된다.

제34조(활동비 지원) 시민고충처리위원회가 설치된 지방자치단체의 장은 시민고충처리위원회가 제32조제2항의 업무를 처리하는데 필요한 경비를 지원하여야 한다.

제35조(위원회에 관한 규정의 준용) 제15조, 제16조제3항, 제17조, 제18조, 제25조 및 제31조는 시민고충처리위원회에 관하여 이를 준용한다.

제36조(사무기구) ① 지방자치단체의 장은 시민고충처리위원회의 사무를 지원하기 위하여 사무기구를 둔다.

② 사무기구에는 사무기구의 장과 그 밖의 필요한 직원을 둔다.

제37조(운영상황의 보고 및 공표 등) ① 시민고충처리위원회는 매년 그 시민고충처리위원회의 운영상황을 지방자치단체의 장과 지방의회에 보고하고 이를 공표하여야 한다.

② 시민고충처리위원회는 제1항에 따른 보고 외에 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장과 지방의회에 특별보고를 할 수 있다.

제38조(시민고충처리위원회의 조직 및 운영에 관한 사항) 이 법에 규정된 사항 외에 시민고충처리위원회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제 4 장 고충민원의 처리

제54조(권익위원회 상호간의 관계) ① 위원회 또는 각 시민고충처리위원회는 상호 독립하여 업무를 수행하고, 상호 협의 또는 지원을 요청받은 경우 정당한 사유가 없는 한 이에 협조하여야 한다.

② 위원회는 시민고충처리위원회의 활동을 적극 지원하여야 한다.

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」(2015. 11. 30. 현재)

제53조(시민고충처리위원회의 활동 지원) 위원회는 법 제54조제2항에 따라 다음 각 호의 방법에 따라 시민고충처리위원회의 활동을 지원한다.

1. 시민고충처리위원회의 설립을 촉진시키기 위한 활동
2. 권익위원회 전국협의회 구성 등 권익위원회간의 연계·교류를 위한 활동
3. 시민고충처리위원회의 고충민원 처리와 상담능력 향상을 위한 프로그램의 운영 및 교육 지원