

지방행정서비스 품질관리와 시민 옴부즈만

- 행정서비스 리콜관점에서 -

김 미 경*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 행정서비스품질관리와 행정서비스 리콜
- III. 행정서비스 리콜과 바람직한 민원의 종결
- IV. 지방행정서비스 품질관리와 시민 옴부즈만
- V. 결 론

대부분의 국가에서 비대해진 관료집단을 효율적으로 통제할 수 있는 행정통제 메카니즘을 국민입장을 우선하는 내용으로 확보하기란 쉽지 않은 일이다. 따라서 신속하고 용이하게 국민의 입장에서 부당하다고 판단되는 고충민원을 해결해 줄 수 있는 구제방안의 필요성이 강조된다. 고충민원에 대한 바람직한 해결의 요구는 민원인의 적극적인 참여와 관심이 전제되며 일반적으로 옴부즈만(Ombudsman)제도로 운영되고 있다. 옴부즈만의 활동을 통한 잘못된 민원의 시정, 고충민원의 해결과 같은 행정서비스의 리콜은 민원의 만족스런 종결을 추구한다. 이는 보다 효과적인 행정통제로 행정의 책임성을 확립하게 하여 행정서비스의 품질확보에 기여하게 될 것이다. 이 연구는 행정서비스 리콜의 취지를 담고있는 옴부즈만 제도의 실효성 있는 제도적 시사점을 찾고자 시민옴부즈만을 대상으로 그 적용가능성을 탐색한다.

□ 주제어 : 시민옴부즈만, 고충민원, 행정서비스 리콜

* 상명대학교 행정학과 교수

I. 서론

오늘날 행정환경은 국민의 복리증진 및 각계 이해관계의 조정 등 정부의 적극적 역할증대로 정부가 국민생활에 보다 깊이 관여하게 되었으며, 이러한 행정환경의 변화는 행정의 양적 증가와 질적 복잡화를 수반하여 행정기관의 재량 내지 자의성을 증대시켜 국민의 권익을 침해하는 일이 많아지게 되었다. 그러나 기존의 각종 국민권리구제제도(행정구제와 사법구제를 포함)는 처분 등에 대한 사후구제를 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 고충민원이 발생하였을 때는 기존의 권리구제제도가 갖는 경직성이나 형식성 때문에 권리구제를 받을 기회를 얻지 못하는 경우가 많았다. 이러한 행정권의 강대와 민간개입의 실체는 의도하지 않은 국민의 자유와 권리침해의 사례를 증가시키고 있다.

그러나 주민의 민원을 통찰하는 작업부터 시작하지 않는 행정활동은 모두 형식적이라는 비판을 받는다 해도 달리 방법이 없다(강응선 역, 1999). 주민의 소리를 듣는다는 것이 결코 그들이 하는 말을 그대로 공공재화로 전환하는 것을 의미하지는 않는다. 공무원이 당연하다고 생각하는 ‘상식’ 그 자체가 실제로 주민측면에서 보면 어처구니없는 ‘비상식’이 될 수도 있기 때문에 고객의 의견과 입장에 대한 동반된 이해가 전제되어야 한다는 것이다.

이제 행정기관의 우선순위는 주요 고객이 되었다(최창현 역, 1999). 이러한 변화로부터 행정기관들이 합법적인 절차와 유연성을 강조하는 고객지향적 내부관리방식으로 바꾸어 가고 있는 추세를 살펴볼 수 있다(Kerley, 1994). 즉, 행정관리에 있어서 과거의 공급자제 공자 중심에서 수요자 중심으로, 생산력 중심에서 고객만족 중심으로, 양(Quantity) 중심에서 질(Quality) 중심으로 변화하고 있으며 아울러 행정이 이루어지고 난 사후의 합책임성까지 강조되고 있다. 이제 주민들은 여러 가지 참여의 경로를 통해 행정서비스의 생산에 대하여 불만을 토로할 것이다. 주민들은만족하지 못한 항목에 대하여는 시정 및 보상조치를 요구하면서 더욱 만족되는, 더욱 개선되는 공공서비스를 추구하게 될 것이다. 어떤 지역의 주민들은 행정기관의 민원수용의 후속조치로 보다 만족스런 서비스를 제공받게 될 것이며, 다른 어떤 지역은 민원인의 요구가 무시되는 행정편의적인 서비스상태에 놓이게 될 것이다.

과거 한정적 수혜자로 기능하던 대중들은 이제는 지역주민이자 공공재화의 소비자로서 자신들의 문제들을 보다 적극적으로 해결하는 고객으로 변모하고 있다. 공공기관들은 그들의 의사와 선호를 외면할 수 없게 되었으며(김미경, 2000), 고객들의 고충민원 처리요구에 대

한 정책적 고민을 하지않을 수 없게 되었다.

잘못된 민원의 시정과 같은 행정서비스 리콜은 민원의 만족스런 종결을 추구한다. 그러나 대부분의 국가에서 매우 폐쇄적인 병리현상인 무소신, 무사안일, 재량권의 남용 등을 유발하는 비대해진 관료집단을 효율적으로 통제할 수 있는 행정통제 메카니즘을 국민입장을 우선하는 내용으로 확보하기란 어려운 일이다. 통상 위법 부당한 행정처분에 대한 대표적인 권리구제수단이라고 볼 수 있는 소송은 과다하게 소요되는 시간과 비용문제, 절차와 당사자의 적격성 등 형식의 엄격함과 승패의 가혹함 등으로 일반 국민의 입장에서 다가가기 어려운 일면을 내포하고 있다. 이에 신속하고 용이하게 국민의 입장에서 부당하다고 판단되는 고충민원을 해결해 줄 수 있는 구제방안의 필요성이 강조되고 있다.

이러한 부당한 행정처리와 고충민원에 대한 바람직한 해결은 주민의 적극적인 참여와 관심을 전제하며, 이의 실현을 위한 사후적 참여관리의 대표적 기제로

옴부즈만(Ombudsman)¹⁾제도²⁾를 들 수 있다. 옴부즈만의 목적은 국민의 권리구제에 있

- 1) 옴부즈만이란 용어는 본래 스웨덴어의 umbup에서 유래된 것으로, umbup이란 권력·권위를 뜻하며, 현대 스웨덴어의 'Ombup'란 대표자 또는 대리인을 뜻한다. 스웨덴어로 '옴부즈만'이란 용어는 '권력을 부여받은 자(authorized agent)'로 해석될 수 있으며, 이와 가장 유사한 용어는 '대변인(advocate)'으로서 오스트리아에서는 '국민의 변호인(people's attorney, volksanwaltschaft)' 또는 '수호자(defender)'로 불리우고 있다. 프랑스에서는 중재자라는 의미로 Mediateur라는 명칭을 사용하고 있으며, 영국에서는 옴부즈만을 '커미셔너(Commissioner)'라는 용어를 사용하여 '행정담당의회커미셔너(Parliamentary Commissioner for Administration)'로 사용하고 있다(국민고충처리위원회, 2004a).
- 2) 옴부즈만제도를 처음으로 시행한 국가는 스웨덴으로, 1809년 스웨덴 헌법 제96조에서 그 유래를 찾을 수 있다. 그 이후 옴부즈만제도는 서구 각국으로 전파되었으며, 제2차 세계대전 이후에는 전세계적으로 확산되었고 현재는 100여 개가 넘는 나라에서 도입 시행하고 있다. 옴부즈만제도가 스웨덴에서 처음 시행되었을 당시에는 옴부즈만을 '의회의 대리인'으로 보고 행정을 감시하는 역할을 강조하였지만 현대 행정국가에 있어서는 '의회의 대리인'이 아닌 '국민의 대리인'으로 성격을 규정짓고 있다. 우리나라는 행정쇄신위원회의 제안에 따라 1993년 12월 법률로 제정된 "행정규제 및 민원사무기본법"에 의하여 국민고충처리위원회라는 일종의 민원처리 옴부즈만제도가 발족되어 국민의 고충을 처리하고 있다. 국민고충처리위원회는 민원인이 고충민원에 대하여 충분히 자기 주장을 소명할 수 있는 기회를 부여하고, 이를 바탕으로 위원회가 독립적·중립적 입장에서 신중히 검토하여 최종 결정을 내림으로써, 비록 민원인의 주장이 인용되지 아니 하더라도 민원인은 위원회의 결정을 신뢰하고 받아들일도록 기능하고 있다. 결과적으로, 국민고충처리위원회는 민원인이 민원처리결과를 납득하지 못하여 다른 행정기관에 동일 민원을 반복적으로 제출함으로써 야기되는 행정력 낭비현상을 방지하고 고질·반복민원에 대한 바람직한 종결이 이루어지도록 운영되고 있다(국민고충처리위원회, 2003).

으며 이는 일반적으로 개별민원에 대한 조사처리를 통해 가능하지만, 보다 거시적으로 국민의 권익을 침해하는 행정제도나 법률 등을 개선함으로써 잠재적 다수의 권익을 보호할 수도 있다. 이중 개별적으로 이루어지는 시정권고보다는 제도개선권고가 국민의 권리구제에 있어 보다 효과적인 수단이라고 볼 수 있다. 현재 옴부즈만제도를 도입한 대부분의 국가에서 옴부즈만 직권에 의한 조사권을 인정하고 있으나, 우리나라의 경우 국민이 고충민원을 제기할 경우에만 이를 접수처리하는 신청주의를 채택했다. 따라서 민원인의 신청에 의해서 부당한 행정처리 및 잘못된 서비스에 대한 시정이 진행된다.

이에 본 연구에서는 행정서비스 리콜의 취지를 담고있는 옴부즈만 제도를 중심으로 민원인의 의견소명 및 민원제기의 맥락인 참여적 국정관리의 취지와 의의 등을 이해하고, 제도적 확산의 취지에서 지방민원사무에 대한 고충처리로 고안된 시민옴부즈만제도를 살펴본다. 그 과정에서 보다 실효성 있는 제도적 시사점을 찾고자 한다.

II. 행정서비스품질관리와 행정서비스 리콜

1. 주민(고객)지향 품질관리의 의의와 필요성

왜 공공조직이 고객 지향적 이어야 하는가? 어떻게 공공조직이 고객에게 더 많은 가치를 전달할 수 있는가? 특히 공공조직을 변화시키기 위한 지렛대로서 고객에 대한 책임성을 어떻게 확보할 수 있는가? 이들은 궁극적으로 시민참여를 통한 행정서비스 품질향상 제고를 위한 행정의 합책임성(accountability)에 관한 고민이다.

행정기관이 고객에게 책임을 질 수 있도록 하는 기본적인 방법은 세 가지가 있다. 첫째는 고객에게 공공기관을 선택할 수 있도록 하는 것이다. 두 번째는 고객전략과 성과전략을 혼합하여 고객이 자원을 통제하고 이러한 자원을 경쟁적 서비스 공급자들에게 가져다주는 방법이다. 셋째는 고객품질보증제³⁾ 고객서비스 내용을 잘 설정하고 이를 잘 충족시켜주는 조직에게는 포상하고 그렇지 못한 조직에게는 처벌을 가하는 방법이다(최창현, 1999).

영국의 경우 고객품질보증제의 운영을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 영국은 '시민헌장'을 통

3) 품질보증제란 고객이 서비스에 만족하지 못한 경우 돈을 환불해주거나 서비스를 다시 제공해주는 것이다. 고객품질보증제의 도구로는 고객서비스기준(시민헌장), 고객보상제, 서비스품질민원모니터제, 고객불만처리제, 옴부즈만제도를 들 수 있다(최창현 역, 1999).

해 고객의 우선순위가 무엇인지를 발견하고 이를 고객에게 보증할 수 있는 품질의 수준, 즉 고객서비스기준을 모든 공공조직이 규정할 것을 제도화하였다(라휘문, 2000). 또한 고객의 불만을 처리하는 절차를 향상시키도록 하여 불만을 갖는 사람들을 위해 ‘옴부즈맨’제도와 같은 독립적인 심사기구를 설치하도록 했다. 즉, 고객의 불만에 대한 정부기관의 처리가 불만족스러울 경우 이러한 분쟁을 해결하도록 도와주고 또한 고객이 필요한 서비스나 정보를 얻도록 도와주는 민원조사관제도를 확대하여 경찰, 교도소, 학교, 사회서비스 등과 같이 전문적 서비스의 질을 검사해야할 필요가 있는 영역에는 더 까다로운 독립적 검사를 약속하면서 해당분야의 종사하고 있는 전문가로만 이루어진 조사팀에 일반적인 사람들을 포함시키면서 전문성과 일반국민의 관심을 균형화하였다.

이와 같은 민간부문의 제품품질향상을 위해 시작된 각종 품질관리전략은 재정압박과 증가하는 행정수요와 더불어 보다 높은 수준의 행정서비스에 대한 요구 등으로 어려움을 안고 있는 공공부문에 있어서도 문제해결을 위한 전략적 도구의 하나로 인식되고 있으며, 최근 몇 년간 우리나라 지방정부들도 이러한 품질관리에 관심을 가지고 다양한 내용의 프로그램을 도입하고 시도하고 있다.

이에 따라 현재 TQM이나 고객만족마크인증제도, 행정서비스품질평가제, 행정서비스현장제, 행정서비스 리콜제 등의 품질관리전략을 비롯하여 기술적 측면을 강조하는 QA(Quality Assurance), QC(Quality Circles), PPM, ISO 시리즈 등의 다양한 품질관리 전략들이 공공부문과 민간부문에서 사용되어지고 있다(김미경·김영희, 2004)). 특히, 지방자치단체에 있어서 품질관리 전략을 도입하는 주된 목적은 역시 고객인 지역주민에 대한 서비스의 향상과 행정의 효율성과 능률성을 추구하기 위해서이나 궁극적으로는 결국 서비스의 향상과 효율적이고 능률적인 행정서비스를 통해 고객인 지역주민에게 ‘고품질의 행정서비스’를 제공하여 고객의 요구에 부합하는 고객만족의 지방행정을 구현하자는 것이라고 할 수 있다.

2. 사후참여로서의 행정서비스 리콜의 의의

정부와 시민사회의 역할과 상호작용이 변화함에 따라서 기존의 정부 중심의 국정운영체제는 협력적 및 분권적 체제로 전환되고 있다. 이와 같은 환경변화에 따라 국가 경쟁력이 최우선 과제로 대두되면서 공공부문과 민간부문의 상호의존성이 보다 강조되고 근본적인 행정개혁의 필요성이 제기되고 있다. 새로운 거버넌스의 경향은 기존의 정부주도적, 폐쇄적, 일방적 국정운영방식을 탈피한 시민사회와 정부가 대등한 관계에서 참여하는 ‘좋은 거버넌스’의

형성이 대표적이다(정용덕 외, 1998).

‘좋은 거버넌스’는 개혁과정에서 정부뿐만 아니라 시민사회가 적극적으로 참여하여 나름대로의 기능을 수행하는 참여적 개혁의 틀이 전제된다. 공공기관이 제공하는 행정서비스의 내용과 수준 및 절차의 결정은 과거의 전통적 행정의 특성인 하향적인 방식에서 벗어나, 모든 방면에서의 내부, 외부고객의 참여와 의사소통이 가능한 상향식 메커니즘을 통한 참여적 거버넌스로⁴⁾ 생산과정이 권고되고 있다. 이러한 고객의 요구에 기초한 품질지향의 참여적 정부개혁은 대단히 광범위한 형태로 정부재창조의 근간을 이루고 있다. 공공기관들은 고객들의 욕구를 만족시키는 고 품질의 서비스를 제공하기 위해 고객관점에서 행정서비스를 관리하는 다양한 노력들을 보이고 있다(Peters, 1996).

우리 정부도 그 동안의 행정서비스가 행정기관의 편의에 근거하여 서비스의 내용과 수준이 국민의 기대에 부응하지 못하는 등 국민의 요구에 대한 대응성과 책임성이 낮았다고 판단하고, 이를 개혁하기 위한 제도의 도입 및 확대를 도모하고 있다. 다수의 개혁과제들 중, 외부고객과 내부고객의 의견수렴을 통해 새로운 서비스의 기준과 내용을 탐색하는 행정서비스현장제나(라휘문, 2000) 공동체주의를 통해 진행되는 마을만들기 사업(김미경·김영희·서동희, 2004), 행정서비스의 사후적 보장을 담보하는 행정서비스리콜제 등은 참여적 거버넌스의 대표적인 예로 볼 수 있다. 이 가운데 행정서비스 리콜제 운영의 핵심은 고객관점에서 고객의 사후 참여를 담보하는 서비스의 수준과 내용으로 공공서비스의 품질을 제고하자는 것이다.

많은 행정서비스에 있어 국민이 어떤 서비스를 원하는지, 서비스의 품질이 어떠한 지를 명확히 규정하기는 어렵다. 즉, 서비스에 있어 무엇이 충분히 좋다고 판단하는 것은 어려운 일이다. 그렇다면 고객이 만족할 수 있는 참다운 공공서비스의 품질수준은 어떻게 제안될 수 있는가? 첫째, 행정서비스의 생산과정에 고객의 참여를 배제시켜서는 안된다. 둘째, 행정서비스가 공급되고 난 이후에 진행되는 사후참여관리가 있다. 즉, 행정서비스가 이루어지고 난 후에 처리사항에 대한 주민만족도의 조사 및 잘못된 서비스에 대한 시정 및 보상과 관련한 사후적 참여가 강조되고 있다.

4) 참여적 거버넌스는 특정한 공공조직을 지배하고 있는 문제는 물론이고 전체 정부내의 문제를 인지하고 분류하는 과정에도 고객, 근로자, 특히 일반국민들이 좀더 많이 참여할 것을 요구하고 있다. 이러한 가정으로 참여적 정부모델은 정책결정과 집행 그리고 서비스 전달에서 공무원과 고객 및 시민의 참여가 극대화될 때 공익이 이루어진다고 본다. 즉, 고객이 필요로 하는 행정서비스의 수준과 내용들이 고객의 참여를 통해 공공기관에 명시되고 이를 기반으로 하는 행정서비스가 공급되고 그 사후조치가 포괄될때 고객만족의 품질이 전제된다는 것이다(김미경, 2000).

국정관리의 새로운 변화맥락은 사후 참여관리방안의 상당한 강조를 동반하고 있다. 물론 사후에 이루어지는 대표적 참여기제인 고객만족도조사와 그 공표는 사전적인 참여가 아닌 사후적 참여로써 본질의 참여가 지니는 역량에 있어 그 의미가 제한된다고 볼 수 있다. 그러나 고객만족의 결과지향의 목적을 고려한다면 고객만족도조사에서 이루어지는 행정서비스에 대한 지속적인 고객평가의 환류는 상당한 구속력을 안고 있다고 볼 수 있다. 이와 함께 실천된 행정서비스에 대한 시정 및 보상조치에 대한 일련의 노력들이 행정서비스의 리콜개념으로 확산되고 있다.

우리나라에 있어 주민들의 행정서비스 리콜에 대한 대표적 제도적 고안은 국민고충처리위원회이다. 국민고충처리위원회는 국민이 고충민원을 제기할 경우에 이를 접수처리하는 신청주의를 채택하고 있다. 즉, 민원인의 신청에 의해서 부당한 행정처리 및 잘못된 서비스에 대한 시정이 진행된다. 민원인의 민원제기에 대한 적절한 조치와 수정은 행정서비스의 품질 개선 및 고객만족의 결과를 동시에 추구하게 될 것이다.

이제 시민들이 정부역할에 대하여 갖는 태도와 자세는 좀더 적극적일 필요가 있으며 이에 기반한 참여가 동반되어야 할 것이다. 자치의식이란 지역사회에 대한 애착심과 정서적 일체감에 기초한 어떤 지역의 주민이라는 자각뿐만 아니라, 시민사회의 일원으로서 자기주체성에 기인하여 자기 생활을 개선해 나가기위해 주위의 사람들과 협력해서 지역사회의 문제를 처리해 나가려는 태도라고 볼 수 있다. 이러한 자치의식에 기반한 주민참여는 정부역할의 성숙을 촉진할 수 있다. 지역사회의 주민들이 더 이상의 행정의 수혜자 혹은 방관자가 아닌, 자신의 생활에 직접 영향을 미치는 중요한 의사결정에 자신들의 의사와 선호를 참여시키는 적극적인 협조자로 활동하는나의 여부는 자치단체의 행정활동의 성패를 좌우하게 될 것이다.

Ⅲ. 행정서비스 리콜과 바람직한 민원의 종결

오늘날 행정서비스리콜에 대한 민원구제는 행정관료제에 대한 국민의 통제를 제도화하고 공식화하는 방법중의 하나로 활용될 수 있다는 점에서 그 의의가 매우 크다고 하겠다. 즉 민원구제제도를 통하여 관료들이 국민들에게 봉사하고 행정의 민주화를 실현하도록 지속적인 계기와 동기를 부여함으로써 관료제의 병리현상을 극소화하고, 나아가 행정발전을 촉진시킬 수 있다는 점에서 그 중요성이 크게 부각되고 있다.

우리나라도 문민정부 출범 이후 개혁정치에 일환으로 행정쇄신위원회의 건의를 채택하여

1993년 12월 제165차 정기국회에서 법률 제4735호로 제정된 ‘행정규제 및 민원사무기본’에 의하여 한국형 옴부즈만제도인 국민고충처리위원회가 1994년 4월 9일에 발족하여 국민의 고충을 처리하고 있다.

선진국이나 개도국 양자에게 있어 옴부즈만 제도는 강제적 권력에 의존하지 않고 조정과 협력을 통해 시민권을 신장시키고 인간화를 도모한다는 의미에서 ‘부드러운 법률(soft law)’로 지칭되고 있다(김광일, 1995). 이념적으로는 시민권의 보호성향을 강하게 띤 채, 방법적으로는 강제력보다 설득과 유인방법을 사용한다는 점에서 붙여진 별칭이다. 그만큼 옴부즈만 제도는 시민위주의 성향을 보유하고, 정부가 발생시킨 부당행위를 정부 스스로 시정하는 하나의 제도로서 일반국민에게 서비스를 제공하고 시민과 정부간에 대화를 촉진시키는 역할을 하는 것이다.

이러한 옴부즈만 제도는 세 가지의 성향을 보유하게 되는데 첫째, 정부의 잘못을 정부 스스로 시정하는 하나의 제도로서 시민위주의 성향을 갖는다. 둘째, 자료의 요구 및 조사권이 가장 중요한 권한이다. 그러나 직접적이고 강제적인 해결수단을 부여받지 못하기 때문에 ‘물지 못하고 짓기만 하는 강아지(a dog without teeth)’로 비유되고 있다(김광일, 1995). 셋째, 언론과 선거를 통한 사회정치적 영향력의 행사이다.

1 옴부즈만 제도의 의의와 필요성⁵⁾

본래 옴부즈만제도가 각 국에 도입된 것은⁶⁾ 시민의 기본권을 보호하기 위해서였다. 산업 발달과 함께 19세기 입법국가에서 20세기 행정국가로 변모해가면서 행정기능의 거대화가 이루어져 일반 시민들에 대한 부당한 권리 침해 문제가 야기되게 되었다. 이에 지나치게 과도해진 행정부의 권력으로부터 일반 시민들의 자유와 권리를 보호하기 위해 옴부즈만제도가 세계 각국에 도입되었다. 물론, 시민들의 권리 보장을 위한 제도적 장치 마련 이외에도 행정의 민주성 구현과 무사안일 및 복지부동, 폐쇄주의, 구제만능주의 등과 같은 일련의 관료제적 폐단을 시정하기 위한 필요성에 의해 도입된 경우도 적지 않았다.

옴부즈만의 개념은 시대의 변천과 도입 국가에 따라 다양하게 변화해 왔기 때문에 이를 명확히 하나로 정의하기는 어렵고, 동시대에서도 환경적 특수성 등으로 인하여 여러가지 형태로 변형되어 왔다. 종래의 옴부즈만의 고전적 개념은 기본적으로 관료들에 의한 부당한 행정

5) 김미경(2004) 참조.

6) 세계의 약 105개 국가에서 도입하고 있다(<http://dbsearch.yahoo.co.kr>, 2004.08.31)

행위로 인하여 일반국민의 권리나 이익이 침해되었을 때 의회나 정부에 의하여 임명된 ombudsman이 이를 신속히 시정케 함으로써 침해받은 권익의 구제를 기하는 것으로 정의되었다.

ombudsman제도 초기에는 '의회의 대리인'으로서 행정을 감시하는 역할을 하였지만, 다른 나라로 전파되어 가는 과정에서 오히려 '국민의 대리인'이라는 성격을 강조하고 있다. 국민과 정부 양자간에 발생하는 문제를 객관적이고 공정한 조사를 통해 실효성 있는 판단을 이끌어 내고, 국민의 인권보호기능을 실현하는 새로운 구제제도라고 할 수 있다. 일반적으로 ombudsman이란 국민의 대리인으로서 정부관료에 대한 민원을 민원인의 신청에 의하여 또는 직권으로 조사처리하는 기관이며, 헌법 또는 법률에 근거하고 있고, 국회에 책임을 지며, 신분은 공무원으로 법적 구속력을 갖지 않은 권고권을 행사하는 기관이라고 볼 수 있다(<http://www.ombudsman.go.kr/2004.08.31>).

ombudsman제도는 나라마다 조금씩 다른 형태로 운영되고 있으나, 그 가운데 다음과 같은 공통적인 기능을 갖고 있다. ombudsman제도가 갖는 기능으로는 행정통제기능 및 정부기관과 일반국민간의 갈등해결을 위한 중재기능, 각종 행정 정보의 공개 기능, 문제 제기를 통한 개혁 기능, 민주적·정치적 대변기능을 들 수 있다. 이러한 ombudsman의 기능이 제대로 발휘되기 위해서는 ombudsman들이 소신껏 업무를 수행할 수 있도록 포괄적이고 강력한 조사권과 독립적인 활동을 위한 인사권과 예산권을 부여하여 주는 것이 바람직하다. 그로부터 ombudsman제도가 정치적·행정적인 영향으로부터 독립성을 유지하여 객관적이고 공정한 조치를 끌어낼 수 있다.

한편, ombudsman제도는 운영하고 있는 나라마다의 정치적 행정적 여건에 따라 차별적인 특성을 내포하고 있으나, 그 일반적인 특징들은 다음과 같다. 첫째, ombudsman은 의회에 의하여 임명되고, 의회에 대하여 보고할 의무가 있으나, 직무수행에 있어서 의회의 개별적 지시를 받지 않는 독립성과 정치적 중립성도 가진다. 둘째, ombudsman의 권한은 의회의 통제권의 영역인 국정전반에 미친다. 그러나 특정 행정작용이 위법 또는 부당한 것으로 판단되는 경우에는 이를 직접 취소, 변경하여 시정할 수 있는 것은 아니고 다만 조사권을 행사하여 행정기관과 국민을 조정하고 권고할 수 있을 뿐이다. 그러나 이러한 권고나 의견은 신뢰할 수 있고 객관성이 높기 때문에 그 영향력이 크다. 셋째, ombudsman은 개인의 권리구제를 위한 활동에 있어서 민원신청이 없는 경우에도 신문보도 또는 직무활동을 통하여 권리침해가 있는 것으로 확인되면 권고 등의 권한을 행사할 수 있다. 넷째, ombudsman은 민원처리에 있어서 고정된 형식절차에 구애됨이 없이 융통성 있는 처리를 할 수 있으므로 그에 대한 시민의 접근이 용이하고, 또한 다른 구제방법에 비하여, 저렴한 비용으로 매우 신속하고 신속적으로 처리할 수 있는 장점을 가지고 있다. 다섯째, ombudsman은 의회 또는 수상, 대통령, 국왕 등 최고책임자

에 의하여 법률·행정에 관한 전문지식이 뛰어난 인격자 중에서 임명되어 높은 권위를 가지며, 임기가 길고 임기보장이 엄격히 적용된다. 여섯째, 옴부즈만에게 고발할 수 있는 행위는 명백한 불법행위뿐만 아니라 재량권을 일탈한 부당행위, 비능률, 부정행위, 과실, 태만, 신청에 대한 불응답, 답변의 지연, 결정의 편파성, 사실행위 등 사소한 문제까지 포함하여 취급한다. 영역에 있어서도 군사, 경찰, 교도, 사회보험 및 인권침해 등 다루고 있는 영역이 매우 넓고 다양하다. 일곱째, 옴부즈만의 고충처리업무는 행정작용에 대한 개인의 고충처리업무를 위주로 한다(<http://dbsearch.yahoo.co.kr>, 2004.08.31)

아울러 옴부즈만제도는 국가마다 조금씩 다른 유형을 채택하고 있는데, 다음과 같이 분류되고 있다(<http://dbsearch.yahoo.co.kr>, 2004.08.31). 첫째, 의회형 옴부즈만제도는 순수의회형과 수정의회형으로 차별된다. 순수의회형은 스웨덴을 비롯한 북구계 국가들에 의해 채택되고 있는 전통적 유형으로서 옴부즈만은 의회에서 선출되어, 의회에 소속되어 있으나 직무상 고도의 정치적 독립성을 보유하며 일반 국민으로부터 민원을 받아 행정사무의 개선, 공무원의 징계 등의 권고를 행하고 국회에 연차보고서를 제출하게 되어 있으나 국회의 간섭을 받지 않는다. 반면, 수정의회형은 영연방제국이 채택하고 있는 옴부즈만형은 스웨덴형의 옴부즈만제도보다 그 권한과 독립성이 제한되어 있다. 수정의회형 옴부즈만은 국회의원의 보조적 성격을 띠고 있으며, 일반국민으로부터 민원을 직접 받을 수 없고 국회의원을 통하여 민원을 접수받고 조사결과도 의원에게 통고한다. 또한, 연례적으로 보고서를 의회에 제출하고 의회에서 책임을 지도록 하고 있다. 둘째, 행정부형옴부즈만제도는 개발도상국가 및 미국의 일부 주에서 채택하고 있는데 미국 각주들의 경우 일종의 실험적 프로젝트로 대부분이 의회옴부즈만이 실패의 반작용으로 설치된 유형이다. 행정부형은 의회옴부즈만과 유사하지만, 탄자니아나 피지의 옴부즈만은 행정수반에 의해 임명되므로 독립성이나 권한은 크게 약화되어 있고, 연차보고서는 행정수반을 거쳐 의회에 송부된다. 따라서 행정부형 옴부즈만 제도가 국회에 의한 행정통제라기보다는 국민의 고충을 듣고 당해 행정기관을 조사하여 시정 권고 및 알선·설득하는 행정구제에 중점을 두고 있어서 국민의 고충을 검토·분석하는 원인 규명과정을 통하여 행정운영개선에 능동적으로 기여하는 행정절차의 일환으로 이해할 수 있다. 셋째, 절충형 옴부즈만제도는 프랑스를 비롯하여 기니아 등에서 채택되고 있으며, 보고서를 의회와 대통령에게 제출하는 것이 특징이다. 옴부즈만의 독립성과 권한·지위는 의회형 옴부즈만보다는 약하지만 행정부형 옴부즈만보다 강한 유형이다. 넷째, 감사원형 옴부즈만제도는 이스라엘에서 채택되고 있는 독특한 유형으로 감사관으로 하여금 국가기관에 대한 회계 감사 이외에 업무집행의 능률성·합리성·도덕성까지 감사할 권한을 부여하여 감사기능과 민원조사기능을 통합수행케하는 제도이다. 이 제도의 취지는 효율적인 감사수행을 위한 기초

자료를 민원인이 제출한 민원신청서에서 얻는다는 취지이며, 우리의 경우에도 감사원이 민원국을 신설하여 이와 비슷한 기능을 수행하고 있다.

2. 우리나라 옴부즈만의 운영실태

우리나라는 이미 오래 전부터 학계를 중심으로 옴부즈만제도의 도입문제가 거론되어 오다가 행정쇄신위원회의 제안에 따라 1993년 12월 법률로 제정된 “행정규제 및 민원사무기본법”에 의하여 국민고충처리위원회라는 일종의 민원처리 옴부즈만제도가 발족되어 국민의 고충을 처리하고 있다. 이후 몇몇의 지방자치단체에서도 이러한 성격의 제도를 도입 시행하고는 있지만, 아직도 옴부즈만제도의 본질에 대한 공무원들의 이해 부족과 부처이기주의, 법적 제도장치의 미비, 운용 상의 문제점 등으로 아직까지 그 기능이 제대로 활용되기에는 여러 가지 제약적 요인들이 산재하고 있는 것이 현실이다. 이러한 제도적 미비에 비하여 행정과 국민간의 새로운 갈등은 더욱 빈번해지고 있으며 집단이익의 표출과 권리구제절차의 신속성·실효성·개방성에 대한 기대욕구가 증대하는 등 행정에 대한 변화의 압력은 더욱 커져가고 있다(국민고충처리위원회 조영환, 2004b).

이에 정부혁신지방분권위원회와 국민고충처리위원회는 이러한 사회변화에 대응하기 위하여 보다 종합적인 국민권리구제시스템의 변화가 필요하다는 사실을 인지하고 국민고충처리위원회의 개편안을 「옴부즈만의 설치 및 운영에 관한 법률(안)」으로 마련하였다. 동 법률안은 국민고충처리위원회는 ‘국가옴부즈만’으로 개편하여 독립성과 전문성을 강화하고 일부 지방자치단체에서 도입하여 운영중인 ‘시민옴부즈만’제도에 대한 법적 근거를 마련하여 지방자치단체의 권리구제역량을 제고하고 시민참여를 확대자는 내용을 담고 있다. 우리나라에 있어 옴부즈만제도의 운영 현황은 <표 1>과 같다.

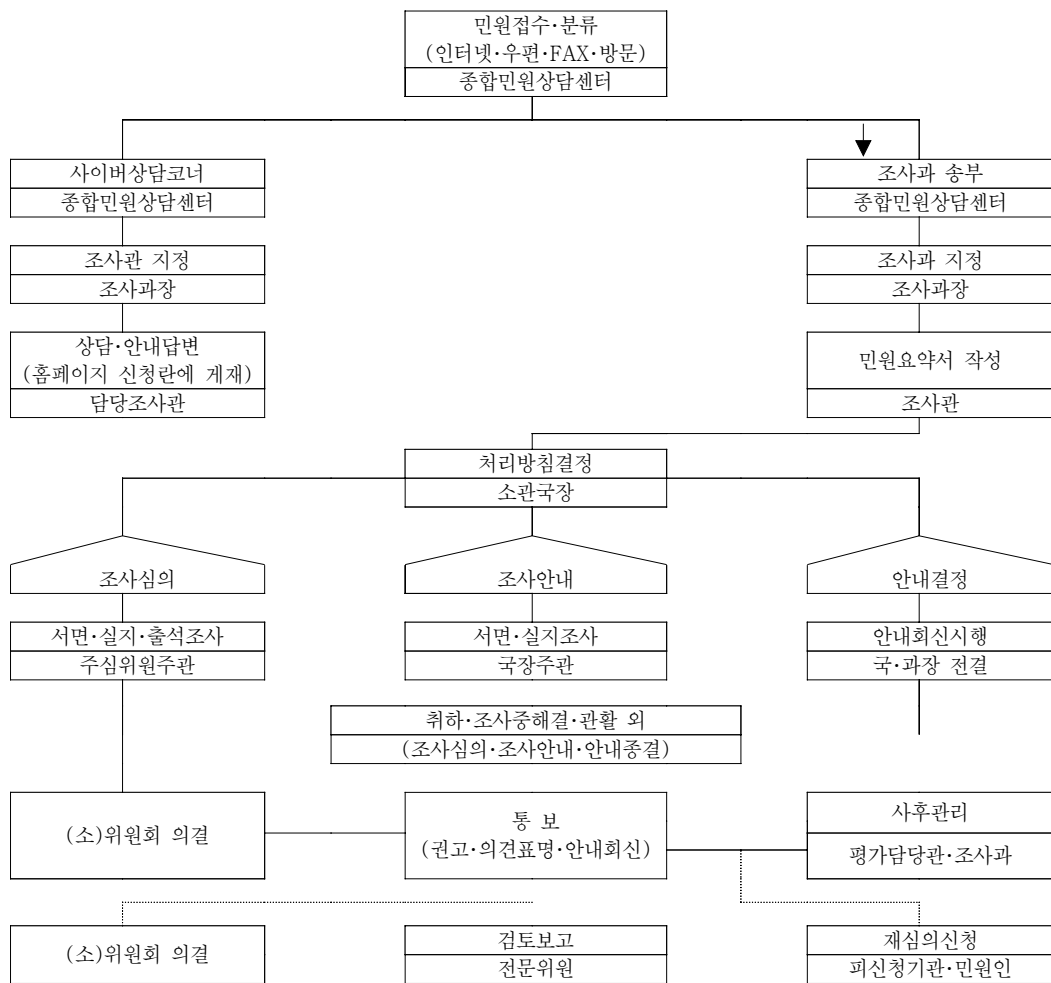
<표 1> 우리나라 옴부즈만제도 현황

구 분	국민고충처리위원회	국가인권위원회
근 거	민원사무처리에관한법률	국가인권위원회법
목 적	고충민원의 신속한 조사·처리	인권침해행위의 조사·구제
설치년도	1994년	2001년
기관성격	국무총리소속하의 독립된 정부기관(일반옴부즈만)	입법·사법·행정으로부터 독립된 국가기관(전문옴부즈만)
위 원	-10인(비상임위원장1, 상임3, 비상임 6인)	-11인(상임위원장1, 상임3, 비상임7인)
임 명	-위원장과 위원은 대통령이 임명 또는 위촉	-위원은 대통령지명 4인, 국회선출 4인(상임2인), 대법원장 지명 3인을 대통령이 임명 -위원장은 위원중 대통령이 임명
임 기	3년, 1차 연임	3년, 1차 연임
사무처	-2국 1관 12과 -사무처장은 상임위원중 1인이 겸직	-5국 18과 (인권자료실별도) -사무총장 1인을 둠(위원회의 심의를 거쳐 위원장 제청으로 대통령 임명)
정 원	-91명(파견 85명 별도)	-176명(전문계약직 8, 파견공무원 8 별도)
예 산	-2002년 7,141백만원 -2003년 8,108백만원	-2002년 19,203백만원 -2003년 18,919백만원
주요기능	-고충민원의 조사·처리 -민원사항에 대한 안내·상담 -위법·부당한 처분등에 대한 시정조치 권고 -행정제도 및 운영개선에 대한 권고 및 의견 표명	-인권침해행위의 조사·구제 -차별행위에 대한 조사·구제 -인권관련 법령·제도 등에 대한 권고 및 의견 표명
처리유형	-시정조치권고 -제도개선권고 또는 의견표명	-조정·구제조치 -권고·고발 또는 수사의뢰 -법령 또는 제도개선 권고
결정의효력	-법적 강제력 없는 권고권	-조정은 재판상 화해와 같은 효력
처리실적	-'02.1.1~'02.12.31 ·고충민원 15,707, 민원상담 120,009 ·위법·부당한 처분에 대한 시정권고 494, 불합리한 법령등에 대한 제도개선권고 6	-'01.11.26~'02.12.31 ·진정3559, 상담3249, 안내9417 ·법령에 대한 정책권고 6, 의견제시 13

자료: 국민고충처리위원회(2004a).

국민고충처리위원회에 접수된 민원의 처리과정은 <표 2>와 같다. 국민고충처리위원회는 민원을 접수하면 민원내용을 검토하여 위법·부당성 여부와 함께 제도·정책적 불합리성 등을 종합적으로 판단하여 권고·의견표명·안내회신의 형식으로 처리를 하고 있다. 다만, 사안의 성격상 관계기관에서 처리함이 타당하다고 인정되거나 민원 내용이 위원회의 관할 밖의 사안인 경우, 민원사무처리에 관한 법률시행령 제52조에 따라 관계기관에 송부하여 처리하도록 하고 있다. 이 경우 위원회에서는 사전에 민원인에게 그 사유와 처리기관을 안내하고 있다. 그리고 위원회에서는 가능한 민원인과 행정기관의 타협과 양보를 유도하여 조사중에 민원이 해결되도록 하고 있다.

<표 2> 고충민원 처리체계



자료: 국민고충처리위원회(2004c)

한편 국민고충처리위원회의 고충민원 처리 유형은 다음과 같다. 첫째, 위원회 조사결과 행정기관의 처분 등이 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있거나 법령·제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우, 관계행정기관의 장에게 당해처분이나 제도 등에 대한 시정 또는 개선을 권고한다. 둘째, 행정기관의 처분 등이 위법·부당하지는 않으나, 민원인의 주장에 상당한 이유가 있거나 법령 기타 제도나 정책 등에 대한 의견을 표명할 필요가 있는 경우, 관계행정기관의 장에게 이에 대한 위원회의 의견을 통보한다. 셋째, 민원인의 요구내용이 타당하지 않거나 행정기관의 처분에 잘못이 없는 경우, 그 사유 등을 설명하거나(이해설득) 또는 필요한 행정절차제도 등을 안내한다(단순안내)(국민고충처리위원회 2004c).

IV. 지방행정서비스 품질관리와 시민 옴부즈만

시민옴부즈만의 제도화에 앞서 현재 우리나라에서 운영중인 시민옴부즈만의 운영실태를 살펴보고, 지방의 시민옴부즈만으로 성장한 일본의 사례를 검토한 후, 법률안의 내용을 고찰해보자.

1. 시민 옴부즈만의 운영실태

1) 우리 나라의 경우

우리 나라의 경우 지방자치단체 차원에서 사후적 민원서비스관련 책임행정이 운영되고 있다. 지방자치단체가 지역의 고충민원이 중앙으로 집중되는 행정력 낭비요소를 제거하기 위해 다양한 시민옴부즈만제도가 도입, 운영하고 있다.⁷⁾ 시민옴부즈만의 운영실태는 <표 3>과 같다.

이러한 시민옴부즈만은 명칭에 따라 감사형, 감시관형, 민원조정형, 옴부즈만형, 상담형, 배심형, 모니터형, 후견인형, 위원회형 등으로 활동하고 있으며, 업무내용으로 보면 감사청구업무, 청렴계약, 대형공사감시, 시정모니터, 민원조정, 정책자문, 식품위생감시, 교통모니터, 기업애로해소 등의 시민옴부즈만 활동으로 분류할 수 있다.

7) 서울특별시의 시민감사관제도와 청렴계약옴부즈만제도. 대구시 수성구의 민원배심제. 부천시 시민옴부즈만제도와 정읍시 시민고충처리관제도 등을 들 수 있다.

우리의 경우 지방자치 부활 이후 권위주의 행정에서 탈피하고자 시도된 사례로 청사담장의 철거, 자치단체장실 개방, 이동시장실 운영, 관사의 개방, 민원서류 가정배달제도, 24시간 민원접수 등을 들 수 있고 책임행정을 구현하기 위한 방안들로 담당자의 이름과 연락처를 기재하는 각종 실명제, 행정착오보상제 등이 채택되었고, 참여행정을 실현하기 위한 방안으로 시민감사청구제, 신문고제, 주민고충조사위원회, ombudsman제도, 전자시장실, 직소민원실 설치 등이 도입되었다(국민고충처리위원회 송창석, 2004b).

이런 노력들은 주민들과 언론의 적극적인 호응을 받은 경우도 있으나 언론홍보용으로 전락한 경우가 많고 단체장들의 참신한 개혁의지가 구습에 젖은 관료집단에 의해 좌절된 경우도 있고, 지방의회 의원들이 본인들의 권한을 침해한다는 잘못된 시각 때문에 도입이 좌절된 경우도 볼 수 있다. 또한 일부에서는 위원장이나 위원에 현직 공무원이나 의원이 임명되어 있거나, 그 설치근거가 조례가 아닌 내부지침 또는 감사규칙 등에 의해 구성되는 등 관청의 입김에서 자유롭지 못하여 독립성을 확보하지 못했기 때문에 ombudsman제도와는 거리가 멀다고 볼 수 있는 경우도 있으며, 일부 자치단체에서는 ombudsman제도의 본질을 망각한 채 선거에서 도움을 받은 주변인물에 대한 논공행상식 자리마련을 위해 도입하려는 비판도 있었다.

<표 3> 시민ombudsman 운영실태(2004 . 7. 현재)

* 총괄 : 101개 기관(광역16+기초85) 146개 ombudsman(광역29+기초117)

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

* 광역자치단체 운영 실태(16개 시.도에 29개 ombudsman 운영)

* 기초자치단체 운영 실태(85개 시. 군 .구에 117개 ombudsman 운영)

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

자료: 국민고충처리위원회(2004b)

국민고충처리위원회가 2004. 7월 현재 조사한 바에 의하면 전국의 기초 및 광역자치단체 총 101개 자치단체(광역16개 시도 및 기초117개 시·군·구)에서 총 146개(광역29개+

기초117개)의 다양한 시민옴부즈만제도를 도입하여 운영하는 것으로 조사되었다. 자치단체에서 사용하고 있는 명칭은 시민감사관제도, 청렴계약옴부즈만, 민원배심제, 시민옴부즈만, 시민고충처리관 등과 같이 다양하고, 업무내용도 감사청구, 부패감시, 민원조정, 민원상담, 시정모니터, 민원후견인 등 다양한 활동을 수행하고 있다.

그러나 이와 같은 제도가 많은 자치단체에서 도입되었다고 하더라도 실제 지역주민의 이용실적이 미미한 것으로 나타났다. 몇 개의 기관을 제외하고는 처리 실적이 저조한 상황으로 옴부즈만 도입취지대로 운영이 활성화되지 못하고 있는 상황이다. 이와 같이 실적이 저조한 이유는 홍보부족으로 인한 주민들의 무관심과 자치단체의 사무범위가 워낙 협소하여 자체적으로 처리 할 수 있는 관할 범위가 협소하기 때문이고, 지방차원보다 중앙으로 민원을 접수하는 것이 보다 효율적으로 처리될 수 있다는 일반 국민들의 기대감 때문이라고 볼 수 있다.

기초자치단체에 도입된 시민옴부즈만제도의 특성을 정리하면 <표 4>와 같이 정리할 수 있는데, 경기도 부천시와 시민옴부즈만제도와 정읍시의 시민고충처리관 제도가 시민옴부즈만제도운영의 요소와 특징을 가장 잘 갖추었다고 평가할 수 있다. 즉 설치근거의 법적기초가 조례에 근거하고 있으며 옴부즈만 임명에 지방의회의 임명동의 절차를 두어 옴부즈만의 독립성과 권위를 부여하고 있고, 임기의 보장, 그리고 옴부즈만의 근무형태가 상근내지 격일제 근무로 소정의 보수를 지급하고 있다는 점 등이다.

<표 4> 지방자치단체 옴부즈만제도 도입현황

구 분	서울시 강동구	서울시 양천구	경기도 안양시	충북 청주시	경기도 부천시	전북 정읍시
명칭	구민고충 조사위원회	구민고충 민원처리 위원회	안양시 시민고충 처리위원회	청주시민 고충심위의	부천시 시민옴부즈만	시민고충 처리관
설치근거 (공포일)	조례 (96.1.3)	조례 (96.1.10)	조례 (96.1.23)	조례 (96.8.1)	조례 (97.4.30)	조례 (03.4.30)
구성	5인 합의제	6인 합의제	14인 합의제	5인 독임제	2인 독임제	1인 독임제
실적	17건	6건	115건	2건	78건	81건
보수	-	-	-	-	4급10호봉	4급1호봉
임기	2년 연임가능	2년 연임가능	2년 연임가능	2년 연임가능	2년 연임가능	3년 연임가능
지원부서	감사실 민원관리계 겸임(4명)	감사실 민원관리계 겸임(4명)	시민과 생활민원계 겸임(4명)	자치행정과 민원처리계 겸임(4명)	부시장직속 옴부즈만실 (3명)	기획감사실 (2명)
근무형태	비전임 (사안처리시 출석)	비전임 (사안처리시 출석)	비전임 (사안처리시 출석)	비전임 (사안처리시 출석)	격일제 (주3일근무)	상근전임
특이사항	-	*구청장직소 민원체제운영으로 운영 중지	*위원장이 시의원 *총무국장 위원 위촉	*강제력없어 민원인 신청기피 *민원실활성화로 운영성과 미흡	*자문위원30명 *의회동의 받아 시장 위촉 *직권 조사권 인정	*시장추천에 의해 의회 동의 얻어 위촉 *자문위원 9인 구성

자료: 국민고충처리위원회(2004b)

2) 일본의 경우

일본은 국가차원의 옴부즈만제도의 도입이 늦어져 지방자치단체로부터 옴부즈만의 제도화가 시작되었다(국민고충처리위원회, 2004a, b참조). 1990년 가와사키시는 시민옴부즈만 조례를 제정하여 일반옴부즈만⁸⁾ 활동을 출발시켰다. 동 조례에 의하면 옴부즈만은 의회의 동의에 의해 시장이 위촉하며(3명), 시 기관의 업무집행에 관한 사항을 관할하고, 고충신청 또는 직권에 의한 활동을 개시하며, 실지(實地)조사 등의 조사권을 갖고, 사안의 처리로서는 개선권고, 일반적인 제도개선을 요구하는 의견의 표명을 할 수 있다. 이와 함께 1990년에 동경도 나카노구에서 복지옴부즈만제도가 발족한 뒤 오끼나와현, 미야기현 등 19곳의 지방자치단체에서 옴부즈만제도가 도입되어 있다.

가와사키시(川崎市) 시민옴부즈만은 의회가 아니라 가와사키시 집행부국 소속으로 되어 있다. 이는 가와사키시 시민옴부즈만 설립 당시 일본의 지방자치법에 의회에는 부설기관으로서 의회사무국의 설치가 인정되어 있을 뿐이고 의회의 조사권을 옴부즈만 등의 특정의 직책이나 기관에 위임하는 것은 예정되어 있지 않기 때문으로 보인다. 또한 당시 일본 현행법상으로 볼 때, 옴부즈만을 집행부국에 설치하는 경우에도 옴부즈만의 임명에 대폭적인 의회의 관여를 인정하고 옴부즈만의 권한행사에 대한 독립성을 보장하는 등의 배려를 하면 행정부형의 단점을 보충하고 그 장점을 발휘하는 것이 가능할 것으로 판단하였기 때문으로 보인다.

옴부즈만의 자격요건으로 법적인 해결능력도 물론이거니와 시민감각에 의거한 판단능력을 갖추고 또한 지방행정일반에 관하여 뛰어난 식견을 가지는 것이 요구된다고 보아야 할 것이나 반드시 법률전문가일 것을 요건으로 하지는 않는다. 옴부즈만은 직무의 중립성을 보장하고 직무의 공정한 집행을 확보하기 위하여는 일정한 직업과의 겸직이 금지되는데, 특히 국회의원, 지방자치단체의 의회의원 및 장, 정당 기타의 정치단체의 임원, 시의 직원, 시와 이해관계를 가진 기업의 임원 등과의 겸직은 금지된다. 가와사키시는 3인의 옴부즈만을 두는 데, 설

8) 가와사키시 시민옴부즈만은 명칭은 시민옴부즈만이라는 명칭을 사용하고 있으나, 시 기관의 업무집행에 관한 사항을 관할하고, 고충신청 또는 직권에 의한 활동을 개시하며, 실지조사 등의 조사권을 갖고, 사안의 처리로서는 개선권고, 일반적인 제도개선을 요구하는 의견의 표명을 할 수 있는 등 그 기능으로 보았을 때 전문옴부즈만이 아니라 일반옴부즈만이라 할 수 있다. 한편으로 가와사키시의 옴부즈만은 집행기관의 하나로서의 부속기관(지방자치법 제138조의4)으로 위치하고 있으므로 본래의 옴부즈만이 아니라고 보는 견해도 있다(이 점에 관해서는 지방자치법상의 제약이 있기 때문이라고 하고 있다) 또 그 기능이 민원처리에 치우쳐 있고 권고·공표 등에 그치는 등의 특징을 가지고 있어 일본형 옴부즈만이라고 할 수 있을 것이다(국민고충처리위원회, 2004b).

립당시 시민옴부즈만을 복수제로 구성한 것은 다양한 분야에 걸친 다수의 민원을 신속하고 다각적으로 검토하고 옴부즈만과 시민과의 접촉의 기회를 높여 시민들이 옴부즈만에 대해 친밀감을 갖게 하기 위해서라고 할 수 있다. 그러나 복수의 옴부즈만을 두는 경우에도 각 옴부즈만은 단독으로 업무에 임하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 각 옴부즈만에게 배분된 구체적 사안은 개개의 옴부즈만이 그 책임으로 처리하고 있다. 다만 고충처리의 통일적인 처리절차나 기준을 설정하는 경우, 시정의 근간에 관계되는 중요한 사안을 처리하는 경우, 제도의 개정 등에 관하여 의견을 진술해야 할 경우 등에 있어서는 복수의 옴부즈만이 합의로 결정한다.

옴부즈만이 그 사명을 확실히 달성하기 위해서는 그 직권행사 및 신분상의 지위에 관하여 독립성을 보장해야 하며 직무수행에 관하여 어떠한 기관으로부터도 지시를 받지 않는다. 옴부즈만은 시장에 의해 임명되지만 반면 시장 자신의 활동도 옴부즈만에 의한 조사·감시의 대상이 되는 것이므로 시장이 옴부즈만의 직무수행에 관하여 지시를 내릴 수는 없다. 옴부즈만의 파면에 대한 권한은 형식상은 임명권자인 시장에게 속하지만 파면사유는 심신의 장애, 임무의 태만, 옴부즈만에 어울리지 않는 비행이 있는 경우에 한정하고 파면절차는 임명과 같이 특별다수결에 의한 의회의 동의를 얻지 않으면 안된다. 옴부즈만의 관할범위는 시의 집행기관에 관계되는 업무일반 및 직원의 직무에 관계되는 행위이다. 시의 집행기관에 관계되는 직무란 시청 및 구청의 행위는 물론 교육위원회, 인사위원회 등의 행정위원회의 직무, 교통국, 수도국 등의 지방공영기업, 소방서 등이 포함된다. 이들의 업무에 관하여는 책임자(행정청)의 행위뿐만 아니라 그 보조기관·소속기관 등의 업무도 모두 옴부즈만의 조사대상으로 된다. 그리고 조사결과 민원에 이유가 있다고 인정할 때에는 관계기관에 대해 당해사안에 관하여 구체적으로 시정해야 할 조치 등을 권고한다. 이 경우 옴부즈만이 민원의 원인이 행정제도의 흠결에 기인하는 것이고 행정일반에 관한 개선이 필요하다고 인정한 때에는 제도 등의 개선을 요구하는 의견을 시장(또는 관계기관)에 진술할 수 있다. 또한 옴부즈만은 행정의 감시자로서 시정조치 권고 및 제도개선 권고 등의 권한을 직권으로 행사할 수도 있다. 한편 옴부즈만의 개선권고 등이 실효성 확보를 위하여 옴부즈만은 관계기관에 대해 민원처리를 위해 취한 조치의 결과에 관하여 보고를 요구할 수 있다. 관계기관 등이 옴부즈만의 시정권고 등에 따르지 않은 경우에는 이유를 붙여 그 취지의 보고를 하여야 한다. 보고의 제출기간은 옴부즈만으로부터 시정권고를 받은 날로부터 원칙적으로 60일 이내이다. 옴부즈만은 신청된 개별사안에 관하여 관계기관에 대해 시정을 위한 권고를 한 때에는 당해사안의 신청인에게 그 취지를 통지하여야 한다. 또한 관계기관이 취한 당해 사안에 관한 시정·개선조치에 관하여 보고가 있는 때에도 그 취지를 신청인에게 통지한다. 옴부즈만은 관계기관에 대하여 행한 권고·의견표명 등을 일반에게 공표한다.

2. 새로이 제정되는 시민옴부즈만제

시민사회의 형성과 지방자치발전에 따른 민원처리 환경에 대응하여 국민권익구제활동에 시민참여를 확대하고 행정으로 인한 국민의 불편을 보다 실효성있게 구제할 수 있도록 여러 노력들이 경주되고 있다. 일부 지방자치단체들은 지방분권과 지방자치단체 역할증대에 대응하여 지방행정의 투명성과 신뢰성을 확보하고 중앙으로 집중되는 민원의 현지처리를 통해 지역민 권리구제의 자율성과 신속성을 제고하기 위해 시민옴부즈만제도를 설치·운영중에 있다.

정부는 지방행정서비스의 바람직한 민원증결을 위하여 2004년 5월 옴부즈만 TF를 구성하여 보다 종합적인 국민권리구제시스템의 변화가 필요하다는 사실을 인지하고 국민고충처리위원회의 개편안을 「옴부즈만의 설치 및 운영에 관한 법률(안)」로 마련하였다. 새롭게 제도화되는 시민옴부즈만제도의 개편내용은 <표 3>과 같다.

동 법률안은 기존의 중앙위주의 고충민원처리에서 벗어나 지방자치단체의 권리구제역량을 제고하고 시민참여를 확대자는 내용을 담고 있다. 즉, 시민옴부즈만의 설치와 운영에 관한 사항을 법률화하여 지역에서의 권리구제 역할을 강조하고 있다(국민고충처리위원회, 2004d).

<표 3> 옴부즈만의 설치 및 운영에 관한 법률제정(안)

	주요내용
중요 제정조항	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 및 그 소속기관과 관련된 고충민원의 처리와 행정제도개선을 위하여 각 지방자치단체에 시민옴부즈만을 설치할 수 있도록 규정함(안 제23조) 자. 시민옴부즈만은 국가행정옴부즈만과 유사한 자격요건을 가진 자 중에서 지방자치단체의 장이 시민사회단체의 추천과 지방의회의 동의를 얻어 임명함(안 제24조) - 시민옴부즈만이 설치된 지방자치단체의 장은 시민옴부즈만의 업무처리에 필요한 경비를 지원하도록 함(안 제25조) - 시민옴부즈만의 사무처리를 위한 사무기구를 둠(안 제27조) 타. 국가행정옴부즈만과 시민옴부즈만에 대한 고충민원 신청, 이첩, 조사의 방법, 각하 등을 규정함(안 제30조 내지 제34조) - 국가행정옴부즈만과 시민옴부즈만은 조사결과 위법·부당한 처분의 시정조치의 권고를 제도나 정책의 개선필요성이 있는 경우 제도개선의 권고를 할 수 있으며 권고를 받은 기관의 장은 이를 존중하고 처리결과를 통보하여야 함(안 제37조 내지 제41조) - 국가행정옴부즈만과 시민옴부즈만은 조사·처리과정에서 관계 행정기관의 직원이 고의·중과실로 위법·부당하게 업무처리를 한 경우 또는 옴부즈만의 업무를 방해·지연시킨 경우 감사기관에 감사의뢰를 할 수 있음(안 제42조). - 국가행정옴부즈만은 민원처리과정에서 불합리한 제도발견 또는 개선이 필요하다고 인정하는 경우 대통령 또는 국회에 개선을 건의할 수 있으며, 국가행정옴부즈만과 시민옴부즈만은 불합리한 법령 등에 대하여 관계행정기관의 자에게 제·개정 요구를, 국회 또는 지방의회에 개선건의의 제출을 할 수 있음(안 제45조)

(계 속)

	주요내용
시민옴부즈만의 정의	“시민옴부즈만”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 고충 민원의 처리와 이와 관련된 제도개선을 위하여 제23조의 규정에 의하여 설치되는 옴부즈만을 말한다.
시민옴부즈만의 설치	제23조(시민옴부즈만의 설치) ①지방자치단체 및 그 소속기관과 관련된 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민 옴부즈만을 둘 수 있다.
시민옴부즈만의 업무	제23조 ②시민옴부즈만은 당해 지방자치단체 및 그소속기관에 관한 사항을 관할로 한다. ③시민옴부즈만은 다음 업무를 수행한다. 1. 지방자치단체 및 그 소속기관에 관한 고충민원의 조사와 처리 2. 고충민원과 관련된 처분 등에 대한 시정조치의 권고 및 의견표명 3. 고충민원의 처리과정에서 관련 행정제도 및 운영의 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명 4. 시민옴부즈만이 처리한 고충민원 및 행정제도에 개선에 관한 실태조사 5. 민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원 6. 시민옴부즈만이 수행하는 권익구제활동에 대한 교육 및 홍보 7. 시민옴부즈만과 관련된 국제기구 및 외국의 권익구제기관과의 교류·협력 8. 시민옴부즈만의 활동과 관련된 단체 및 개인과의 협력·지원 9. 기타 다른 법률에 의하여 시민 옴부즈만에 위탁된 사항
시민옴부즈만의 자격요건	제24조(시민옴부즈만의 자격요건 등) ①시민옴부즈만은 국민권리구제기관에 종사하였거나 이와 관련한 활동을 수행한 경험이 있는 자 또는 고충민원분야에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있는 자로서 제7조 제2항의 어느 하나에 해당하는 자격과 유사한 자격이 있다고 인정되는 자 중에서 지방자치단체의 장이 시민사회단체의 추천과 지방의회의 동의를 거쳐 위촉한다. ②시민옴부즈만의 임기는 3년으로 하며, 1차에 한하여 연임할 수 있다. ③시민옴부즈만의 임기가 만료되거나 임기중 결원된 때에는 지방자치단체의 장은 임기만료 또는 결원된 날부터 30일 이내에 후임자를 위촉하여야 한다.

자료: 국민고충처리위원회(2004d) 요약

V. 결 론

지방자치단체에서 자치사무에 한정하여 지역주민의 고충을 해결하고 시정조치를 권고하는 합의제 시민옴부즈만제도를 설치하는 것은 현재 상태에서 법률적 근거가 없어도 설치가 가능하다. 그러나 바람직한 행정통제의 효율적 메카니즘의 확보와 지방행정서비스의 품질관리의 제도적 효과를 구체화하기 위해서는 법률적 규정의 기본적 확보가 전제되어야 할 것이다.

그러나 시민옴부즈만제도의 도입에 대해 일부 단체장들과 행정관료들은 부정적인 입장을 견지하고 있다. 이에 대하여 송창석(국민고충처리위원회, 2004b)은 제대로 된 옴부즈만제도가 도입되면 그 동안의 폐쇄적이고 행정편의주의적으로 운영하던 관행을 버려야 하기 때문

이라고 지적하고 있다. 또한 단체장 입장에서는 ombudsman을 단체장이 위촉함에도 불구하고 확고한 임기의 보장으로 함부로 해촉시킬 수 없고, 주민의 입장에 서서 공개적이고 독립적으로 조사할 뿐만 아니라 위법·부당한 행정처분에 대한 시정권고를 단체장에게 요구하는 ombudsman제도의 운영체제를 부담스러워 할 수 밖에 없다고 보았다.

시민ombudsman 법률안에 대한 공청회에서 제시된 고려사항은 다음과 같다((국민고충처리위원회, 2004b). 첫째, 자치단체의 시민ombudsman 설치에 일정 인구규모에 설치를 의무화하고 그 이외의 자치단체는 설치를 자율에 맡기는 것이 바람직하다는 것이다. 둘째, 시민ombudsman은 행정형 ombudsman으로 도입하는 것이 보다 수월하다고 판단한다. 그러나 업무의 공정성과 중립성을 유지하기 위해 임명에 대한 지방의회의 폭넓은 관여를 인정하여 임명동의를 구하도록 규정하고 임기를 단체장의 임기보다 길게 책정하여 신분을 보장하여야 한다고 지적하고 있다. 셋째, 시민ombudsman은 법률·행정에 관하여 전문지식이 뛰어난 인격자중에서 선임하며 3인 이내의 복수제로 하며 수석ombudsman은 상임근무를 하고 이에 상당하는 적정한 보수를 지급하는 것이 바람직하다고 본다. 넷째, 조사관의 경우 자체 계약직공무원으로의 임용을 제안한다. 다섯째, 시민ombudsman에게 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 포함시킬 수 있다고 본다. 여섯째, 시민ombudsman은 법원이나 처분행정관청과는 달리 행정작용을 직접 취소하거나 변경할 수 있는 권한을 가지고 있지 아니하며, 법원이나 행정작용에 대한 직접적인 감시권은 없다고 본다. 따라서 시민ombudsman은 하자 있는 도시의 행정작용에 대한 취소 및 변경을 관계 기관에 요청 또는 권고를 할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 일곱째, 시민ombudsman은 연간활동을 중심으로 해서 연차보고서(annual report)를 작성하여 지방의회와 단체장에게 제출하고 일반에 공개하고 결정에 대한 비판, 건의, 행정의 불복사건수, 사용한 예산내역 등이 상세하게 기록되어야 한다는 것이다. 여덟째, 시민ombudsman의 고충처리업무는 행정작용에 대한 개인의 고충처리업무를 주로 담당하며 관할범위는 자치단체와 그 산하기관 및 업무를 위임받은 단체나 개인까지도 포함하여야 한다. 아홉째, 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 한다는 것이다. ombudsman의 목적은 국민의 권리구제에 있으며 이는 일반적으로 개별민원에 대한 조사처리를 통해 가능하지만, 보다 거시적으로 국민의 권익을 침해하는 행정제도나 법률 등을 개선함으로써 잠재적 다수의 권익을 보호할 수도 있다. 따라서 민원의 근원적 해소를 위해서는 ombudsman 직권에 의한 조사권의 정도를 고민할 필요가 있다. .

참여정부 출범 2년을 맞아 국민의 권리의식과 행정서비스 전반에 대한 혁신의 요구가 한층 더 증대되고 있다. 아울러 사회의 다원화로 다양한 분야에서 새로운 갈등이 발생하고 있으며, 초고속 인터넷망의 보급 확대로 인터넷을 통한 다양한 의사표출과 국정전반에 대한 국민의 참여가 더욱 확대될 것으로 예상된다. 따라서 국민의 권리구제 총괄기관으로서 역할을 수행해 온 국민고충처리위원회에 대한 국민의 기대수준도 더욱 높아질 것이며, 국민들이 제기하는 민원의 내용도 보다 복잡·다양해지고 나아가 민원의 발생원인을 해소하기 위한 제도 개선 건의도 증가될 것으로 생각된다. 이에 정부가 급변하는 행정환경에 유연하게 대응하여 국민의 아픔을 해소하고 신속하고 공정한 고충민원의 조사·처리를 위한 역량을 제고하고자, 국가옴부즈만 및 시민옴부즈만으로서 현재보다 한차원 높은 업무의 전문성과 독립성을 가질 수 있도록 법적·제도적 기반을 고안한 노력들은 긍정적으로 평가된다.

【참고문헌】

- 강응선. (1999). 「정부개혁을 위한 행정평가」. 일지사.
- 김광일. (1994). 고충처리위원회(한국형옴부즈만제도)의 발전방안에 관한 연구. 「국가정책과 정논문」. 서울대학교행정대학원.
- _____. (1995). 국민고충처리위원회(옴부즈만제도)의 운영성과와 발전방안. 「국민고충처리위원회창설 1주년 기념토론회 자료집」. 국민고충처리위원회.
- 김만기. (1993). 21세기한국형옴부즈만 발전방향. 「국민고충처리위원회창립5주년기념세미나 자료집(21세기의 한국옴부즈만: 회고와 전망)」. 국민고충처리위원회.
- 김철용. (1993). 옴부즈만과 그 도입 가능성. 「자치연구」, 3(2).
- 김미경. (2000). 참여적 거버넌스와 행정서비스현장제의 구현. 「한국행정학회 2000년도춘계 학술대회 발표논문집」. 한국행정학회.
- _____. (2002). 「국민참여적 발전방안: 행정자치부 워크샵자료」. 행정자치부.
- _____. (2003) 행정서비스현장제와 사후참여관리방안. 「지방행정연구」. 한국지방행정연구원.
- _____. (2004). 참여적 거버넌스와 행정서비스리콜. 「사회과학연구」. 상명대학교.
- 김미경·김영희. (2004). 행정서비스현장제 운영을 통한 지방자치단체 행정서비스 품질관리. 「정책분석평가학회보」, 14(3): 323-346.
- 김미경·김영희·서동희. (2004). 공동체주의 운동의 전개와 마을만들기 사업. 「한국행정학회 추계발표논문집」. 한국행정학회.
- 김호진. (1979). 각국옴부즈만제도의 비교분석. 「한국행정학」. 13.
- 라휘문. (2000). 「행정서비스 현장, 어떻게 실천해야 하는가」. 한국지방행정연구원.
- 안영진. (2002). 한국 옴부즈만제도의 현황과 발전과제. 「국민고충처리위원회 창립8주년 기념 세미나자료집」. 국민고충처리위원회.
- 이원형. (2002). 옴부즈만과 시민통제. 「제7회 A.O.A. 총회 주제발표문」. 국민고충처리위원회.
- 정용덕 외. (1998). 「미래의 국정관리」. 법문사.
- 최창행. (1997). 옴부즈만의 한국적 모형개발에 관한 연구. 「단국대학교 박사학위청구논문」.
- 최창현 역. (1999). 「정부개혁의 5가지 전략」. 삼성경제연구소.
- 국민고충처리위원회. (2003). 「운영상황보고서」.
- _____. (2004a). 「옴부즈만제도 연구자료집」.
- _____. (2004b). 「옴부즈만의설치및운영에관한법률(안)」공창회자료집.
- _____. (2004c). 「제1기 옴부즈만 민원처리 전문교육과정 교재」.
- _____. (2004d). 「옴부즈만의설치및운영에관한법률(안)」.

- _____ . (<http://www.ombudsman.go.kr/2004.08.31>) 관련자료실.
한국형 옴부즈만제도 (국민고충처리위원회)의 현황과 발전방안에 대한 연구.
(<http://dbsearch.yahoo.co.kr>, 2004.08.31).
- Almond, G. A., & Verba, S. (1963). *The civic culture*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bellah, R. N., Madsen, R., Sullivan, W. M., Swidler, A., & Tipton, S. M. (1996). *The good society*. New York, NY: vintage Book.
- Berry, J.M., Portney, K. E., & Thomson, K. (1993). *The rebirth of urban democracy*. Washington. DC: The bookings Institution.
- Chaskin, R. J. (2001). *Building community capacity: A definitional framework and case studies from a comprehensive community initiative*. Urban Affairs Review, 36.
- Cooper, T. L., & Musso, J. A. (1999). *The potential for neighborhood council involvement in American metropolitan governance*. *International Journal of Organizational Theory and Behavior*, 1, 2.
- Cooper, T. L., & Yoder, D. E. (1999). *The meaning and significance of citizenship in a transnational world: Implications for public administration*. *Administrative Theory & Praxis*, 21.
- Cooper, T. L., Musso, J.A., & Kitsuse, A. (2000, July 7), *Neighborhood councils aren't made in a day*, Los Angeles Times.
- Gittell, M. (1980). *Limits to citizen participation: The decline of community organizations*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Kotler, M. (1969). *Neighborhood government: The local foundations of political life*. New York, NY: The Bobbs-Merrill Company, Inc.
- Mary Seneviratne. *Ombudsmen in the Public Sector*. Open University Press.
- Osborne, D. and T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Mass : Addison-Wesley.
- Peters, Guy. B. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University of Kansas.
- Rowat, D. (1985). *The Ombudsmen Plan*. University Press of America.