

우리나라 지방옴부즈만의 현황과 과제

Status and Challenges of Civil Ombudsman in Korea

김 지 윤*
Kim, Ji-Yoon

목 차

- | | |
|----------------------|-------------------------|
| I. 서론 | IV. 우리나라 지방옴부즈만 제도 운영체계 |
| II. 옴부즈만 일반론 | 개선방안 |
| III. 우리나라 지방옴부즈만의 현황 | V. 결론 |

본고에서는 행정권이 강화되고 확대됨에 따라 국민의 권리침해 가능성이 높아지는 것에 대한 견제방안인면서 기존 권익침해 구제제도의 한계에 대응하는 ‘옴부즈만’, 그 중에서도 우리나라 지방옴부즈만의 운영현황과 실효성을 저해하는 요소가 무엇인지 점검하고 그에 대한 개선방안에 대하여 살펴보았다.

옴부즈만 제도의 특징이면서 시민들의 권익을 구제하기 위하여는 독립성 확보가 필수적인데, 이와 관련하여 중요한 것은 ‘옴부즈만의 임기’이다. 현재 우리나라 지방옴부즈만의 임기는 최대 4년으로, 외국의 지방옴부즈만의 경우와 비교해보아도, 국제옴부즈만협회(International Ombudsman Institute)의 옴부즈만 표준모델에 비추어 볼 때도 짧은 편이다. 또한 현재 우리나라 지방옴부즈만은 설치 및 운영이 법적으로 필수가 아니어서 설치된 곳도 전국 243개의 지방자치단체 중에서 51개에 불과하다. 이와 관련된 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 개정안이 입법예고 되었으나 아직 통과되지 못하고 있다.

강제(집행)력이 없는 옴부즈만의 특성상, 실효성 확보를 위하여 감사에 대한 적극행정 면책 규정이 도입이 되고 있으나 이 역시 시작 단계일 뿐이다.

시민들의 고충민원을 최일선에서 마주하며 풀어나가는 지방옴부즈만 제도가 활성화

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2021.48.627>

투고일: 2020. 12. 31. / 심사외뢰일: 2021. 2. 4. / 게재확정일: 2021. 2. 15.

* 변호사, 시흥시청 시민호민관실, 인하대학교 법학전문대학원 법무전문박사과정

Lawyer, of Civil Ombudsman of Siheung City, In course of Doctor of Juridical Science at Law School of Inha University

되기 위해서는 꾸준한 관심과 더불어 법적인 제도가 뒷받침될 필요가 있다.

[주제어] 옴부즈만, 지방옴부즈만, 호민관, 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 개정안, 시민권익구제, 행정구제

I. 서론

오늘날 다원화된 현대사회에서 행정은 다양화·복잡화·대량화·기술화·전문화되면서 기존의 행정통제 수단으로는 행정의 책임 규명이 어려워졌으며, 행정의 통제나 구제제도가 이러한 흐름을 따라가지 못하게 되면서 행정에 대한 국민의 민원은 증가하게 되었고 이러한 민원의 증가는 행정 불신을 초래할 우려가 있다. 그에 대한 기존 행정통제 방법 및 구제제도의 ‘보완적 장치’로 주목받고 있는 것이 ‘옴부즈만 제도’이다.

우리나라는 최초의 현대적 옴부즈만이라고 할 수 있는 고충처리위원회가 1994년에 설립되었지만, 과거 1401년 조선시대에 백성들의 억울한 일을 해결하여 줄 목적으로 대궐 밖에 ‘신문고’를 설치·운영하였으며, 조선시대에 왕명을 받고 비밀리에 지방을 순행하면서 민정을 살피는 ‘암행어사 제도’를 운영했던 역사가 있다. 이처럼 우리 조상들은 부정부패와 권력의 남용으로부터 국민의 불만과 고충을 해결하기 위해 적절한 제도를 활용해야 한다는 것을 오래전부터 인지하고 개선하려 했던 것이다.¹⁾

그럼에도 불구하고 현재 우리나라 국민들에게는 아직 옴부즈만 제도가 널리 알려지지 않아서 이를 필요로 하는 국민이 제때 활용하지 못하는 경우도 있고, 옴부즈만 제도를 이용하더라도 강제력이 없어서 행정기관이 적극적으로 수용하려고 하지 않아, 권익구제에 어려움이 있는 경우도 있다. 옴부즈만은 기능, 임명권자, 설립주체, 활동부문 및 활동범위 등을 기준으로 여러 유형으로 나누어지는데, 그 중 우리나라에서 공공부문 행정옴부즈만으로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 ‘부패방지 권익위법’이라 한다) 제32조 내지 제38조에 의하여 지방자치단체에 설치·운영하고 있는 법상 ‘시민고충처리위원회’인 지방옴부즈만의 현황과 그에 따른 시사점을 살펴보고자 한다.

1) 강희은, 옴부즈만 국민의 친구입니다, 탐북스, 2012, 26쪽.

II. 옴부즈만 일반론

1. 옴부즈만의 개념

1.1 명칭

정부나 지방자치단체 등의 행정기관에 대한 시민의 고충을 처리하기 위하여 정부, 지방자치단체, 혹은 의회가 설치한 “행정 감찰관”이란 의미의 **옴부즈만(Ombudsman)**은 스웨덴어로, “권한을 부여받은 대리인”을 뜻한다. 옴부즈만은 각국에서 다양한 용어로 사용되고 있는데 미국은 호민관(Public Proctor), 영국은 커미셔너(Commissioner), 오스트리아는 국민의 변호인(People’s Attorney) 또는 수호자(Defender), 프랑스는 ‘위임받은 사람’이라는 뜻으로 중재자(Mediateur), 우리나라에서는 호민관, 시민가디언, 고충처리위원회 등으로 번역해서 사용하고 있다. 대부분의 국가가 ‘옴부즈만’이라는 명칭을 사용하고 있고, 국제옴부즈만협회(International Ombudsman Institute, 이하 ‘IOI’라 한다)에서는 ‘옴부즈만’을 공식적 용어로 채택한 바 있다.²⁾

1.2 연혁

현대적 옴부즈만 제도는 1809년 스웨덴에서 의회의 행정권에 대한 견제라는 목적으로 최초로 설치되었고, 덴마크는 1953년, 영국과 캐나다는 1967년부터 옴부즈만을 설립·운영해오고 있다. 특히 미국에서는 연방정부와 주 정부뿐만 아니라 기업, 대학, 언론사 등의 민간조직도 옴부즈만을 설립·운영하고 있다.³⁾ 이처럼 현재는 전 세계적으로 약 120여개 국가, 222개의 개별 옴부즈만이 설립·운영 중이고,⁴⁾ 언론이나 기업 분야의 전문 옴부즈만이 활성화되었다.

2) 국민권익위원회, 시민의 권익보호를 위한 지방옴부즈만 운영 가이드라인, 8쪽: 각주1

<<https://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05011002>>, 검색일: 2021. 2. 1.

3) 강희은, 앞의 책, 62쪽.

4) IOI, <<https://www.theioi.org/ioi-members>>, 검색일: 2021. 2. 1.

1.3 정의

옴부즈만은 국가의 특수성, 역사성, 시대 상황 등에 따라 다양하게 변화해왔기 때문에 일률적으로 정의하기에는 한계가 있으나, IOI의 옴부즈만에 대한 정의를 살펴보면, “옴부즈만은 행정부의 결정이나 작위 또는 부작위로 인한 국민의 고충을 처리하는 사람으로서 행정청의 권력남용, 불공정한 권한 행사 또는 실정에 대항하여 국민을 보호하고, 행정부의 업무가 국민에게 보다 개방되게 하며, 정부와 공무원들의 국민에 대한 책임성을 강화시키는 역할을 담당하는 제도”로 보고 있다.

2. 제도의 필요성

2.1 행정국가화 현상

현대사회의 복지국가 지향에 따른 행정권 강화현상은 행정재량권의 확대를 초래하여 행정기관에 의한 국민의 권리침해 가능성을 증대시키고 그에 대한 국민의 권익구제 방안으로 전문성을 가진 이를 국민의 대리인으로 임명하여 행정을 견제하게 할 필요성이 있다.⁵⁾

2.2 기존 권익침해 구제제도의 한계

사법적 구제수단인 행정심판 또는 행정소송은 사후통제수단으로 비용에 대한 부담도 있고 쟁송 형식의 절차나 방법이 까다롭고 복잡하여(고비용·저효율성) 국민들의 접근 및 이용이 어렵다. 이에 비용이 들지 않고, 상대적으로 신속하고 편리하게 공권력의 부당성과 행정의 적법성을 다룰 수 있으며, 위법·부당하거나 소극적인 처분 또는 불합리한 행정제도에 대하여 국민들이 구제받을 수 있는 제도적 장치가 필요하게 되었다.

5) 박재창, 옴부즈만 : 제4부, 한국미래정부연구회 연구총서 17, 한국외국어대학교 지식출판콘텐츠원(HUINE), 2019, 33쪽.

3. 옴부즈만의 특징

3.1 독립성

옴부즈만이 이해관계에 의하지 않으며, 임명권자의 눈치를 보지 않고 신뢰받을 수 있으려면 옴부즈만 제도에서 독립성은 필수적이다. 옴부즈만의 직무기간이 장기간 고정되어 있고, 높은 보수 및 직무수행을 위해 충분한 예산이 필요하고 형사소추로부터 옴부즈만과 직원을 위한 면책 등이 보장되어야 한다. 1) **기구의 독립** 면에서는 정권으로부터 독립적이어야 하고 충분한 위상을 확보해야 하며, 2) **기능의 독립** 면에서는 어떤 외부의 압력에서도 자유로울 수 있어야 하고 수직적 조직체계에 부속되지 않고 충분한 조사, 접근 등 역할을 수행할 수 있는 **권한**이 있어야 하고 설립 목적을 달성하기에 **충분한 예산**이 보장되어야 하며, 3) **법적 지위와 관련한 인적 독립** 면에서 임기의 보장과 보수, 선임절차 등이 반드시 법에 규정되어 있어야 한다.

3.2 공정성

옴부즈만은 조사나 권고 등과 관련하여 특정 기관이나 개인에게 부당한 이익을 주지 않아야 하며, 이해관계의 충돌을 발생시킬 우려가 있는 정치적 활동 등을 삼가야 한다. 옴부즈만은 법, 규칙, 정책들이 적정한지 여부와 그 결과가 공정한지를 확보하는 것에 중점을 두어야 한다. 또한 만일 조사나 권고가 민원인에게 유리한 방향의 결과가 나온다고 하여도 이는 공익을 위하여, 정부의 효율성을 제고하기 위한 것이어야 한다.

3.3 신뢰성

옴부즈만은 신뢰할 수 있는 조사·심리 절차에 따라 권고하여 국민의 신뢰를 얻어야 한다. 이를 위하여 1) 옴부즈만은 법·행정·정책과 관련된 문제와 이슈를 충분히 분석할 수 있는 자격이 있어야 하고 2) 다른 기관의 간섭 없이 특정 기관이나 특정 유형 민원에 국한되지 않는 광범위하게 고충민원을 조사할 수 있어야 하며, 3) 조사대상기관에게 자료 제출 등의 협력의무가 있어야 하고, 4) 결정에 이르기까지의 근거들은 적법성 뿐만 아니라 공정성과 타당성 등을 포함하여 광범위하게 기술하여야 하며, 5) 심의결과

에 대한 보고를 공표할 권한과 책임이 있어야 한다.

3.4 비밀성

고충민원을 제기한 민원인과 옴부즈만 조사에 응한 공무원, 종사자들은 보복이나 감사에 대한 두려움이 있으므로 조사과정에서 이루어진 대화내용이나 개인적인 정보에 대한 비밀을 준수하여야 한다.

4. 옴부즈만의 기능

4.1 행정통제기능

옴부즈만은 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 대하여 조사·처리하고 해당기관에 적절한 시정조치로 제도개선 권고, 의견표명 등을 함으로써 행정을 감시하고 통제한다.

4.2 조정·중재기능

행정기관과 민원인과의 회복할 수 없을 것으로 보이던, 깊어지는 감정의 골과 행정에 대한 신뢰성 하락의 상황에서 ‘호민회의’나 ‘대화의 장’ 등을 마련하여 민·관이 서로 소통할 수 있는 기회를 만들고, 쟁송으로 나아가지 않고 합의할 수 있는 방안을 제시하여 조정·중재하는 기능을 한다.

4.3 행정정보의 공개기능

정보의 불균형으로 인하여 민원인이 알지 못하던 정보를 옴부즈만 소속 조사관과 직원들을 통하여 부서에게 요구하고 신속하게 전달받아 민원인에게 알려주며, 현장조사 등을 통해 민원인과 행정기관 모두에게 ‘실황인지’를 할 수 있도록 한다.

4.4 행정개혁의 기능 및 행정의 신축성에의 기여

행정의 자기구속성을 깨트려 위법·부당한 행정관행이 개선되도록 옴부즈만의 특성인 ‘부드러운 법률(soft law)’의 적용으로 행정의 변화를 도모하고 소극 행정을 바로잡으며 더 나은 방향으로의 발전에 대한 자극을 줄 수 있다.

4.5 민주적·정치적 대변(代辨) 기능

정치·행정 권력의 남용으로부터 국민의 자유 등 인권을 보호하고, 다양한 이해관계 속에서 행정기관이 대체로 힘 있는 다수를 대표하는 결정을 하게 되는데, 이러한 과정에서 소외되는 소수집단이나 취약계층의 권익이 침해되지 않도록 이들의 권익을 대변하는 기능도 있다.

Ⅲ. 우리나라 지방옴부즈만의 현황

1. 우리나라 지방옴부즈만의 발현

우리나라는 문민정부 당시 행정제도 개혁의 일환으로 1994년 옴부즈만 제도인 국민고충처리위원회가 도입되었고, 이는 2008년에 이르러 국가청렴위원회 및 행정심판위원회와 통합되면서 국가의 청렴정책구현과 행정심판까지 아우르는 제도로 발전해왔다.

2005년 7월 29일 법률 제7650호로 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」을 제정하여 지방옴부즈만 설치근거인 ‘시민고충처리위원회를 둘 수 있다’는 규정을 두었고, 현재 「부패방지권익위법」 제3장 시민고충처리위원회로 이어져오고 있다.

지방옴부즈만을 필수적으로 설치하자거나, 광역지방자치단체만이라도 강제하자고 하는 학자들의 의견이 있었음에도 당시의 민원제도개선조정회의 등과의 중복문제 및 지방자치단체 간의 격차, 지역 유지와의 유착 우려 등으로 법률근거는 두되, 설치여부는 지방자치단체의 선택으로 남겨두는 임의규정 형태가 되었다.

2. 우리나라 지방옴부즈만 현황

국민권익위원회에서 2020년 12월 파악한 지방옴부즈만 운영현황을 참고하여 조사 및 확인한 결과, 광역지방자치단체 단위에서는 6개, 기초지방자치단체 단위에서는 45개로, 전국 243개 지방자치단체 중에서 51개의 지방옴부즈만이 조례 및 시행규칙을 근거로 두고 설치·운영 중에 있다.⁶⁾ 이외에도 아직 설치·운영을 하지 않지만, 지방옴부즈만 관련 조례 및 시행규칙을 두고 있는 지방자치단체는 20여개이다.

〈표 1-1〉 지방옴부즈만 운영 현황 (2020. 12. 31. 기준)

연번	지방자치단체		지방옴부즈만 명칭	구성	임기	의사결정
1	서울특별시		시민감사옴부즈만위원회	7명(상근)	3년(단임)	합의제
2	대구광역시		복지·인권옴부즈만	2명(상근)	2년(1회연임)	독임제
3	울산광역시		시민신문고위원회	5명(상근)	4년(단임)	합의제
4	경기도		옴부즈만	9명(비상근)	2년(1회연임)	합의제
5	강원도		사회갈등조정위원회	9명(비상근)	2년(1회연임)	합의제
6	충청남도		도민고충처리위원회	7명(비상근)	4년(단임)	합의제
7	서울 (13)	강동구	구민옴부즈만	3명(상근)	2년(1회연임)	독임제
8		강북구	구민참여옴부즈만	5명(비상근)	2년(1회연임)	합의제
9		관악구	옴부즈맨	3명(비상근)	2년(1회연임)	합의제
10		구로구	옴부즈맨	3명(상근)	2년(1회연임)	합의제
11		동대문구	옴부즈만	2명(비상근)	4년(단임)	독임제
12		마포구	옴부즈만	3명(비상근)	2년(1회연임)	합의제
13		서대문구	시민감사옴부즈만	5명(비상근)	2년(연임가능)	합의제
14		성동구	구민고충처리위원회	8명(비상근)	4년(단임)	합의제
15		은평구	옴부즈만	3명(비상근)	2년(1회연임)	합의제
16		양천구	옴부즈만	3명(비상근)	2년(1회연임)	독임제
17		동작구	옴부즈만	3명(비상근)	2년(1회연임)	합의제
18		도봉구	옴부즈만	3명(상근)	2년(1회연임)	합의제
19		금천구	구민고충처리위원회	7명(비상근)	4년(단임)	합의제
20	경기 (16)	부천시	시민옴부즈만	2명(상근)	2년(1회연임)	독임제
21		안양시	민원옴부즈만	1명(상근)	2년(1회연임)	독임제
22		성남시	시민옴부즈만	1명(상근)	4년(단임)	독임제
23		용인시	옴부즈만	7명(비상근)	4년(단임)	합의제
24		화성시	시민옴부즈만	5명(비상근)	2년(1회연임)	합의제
25		시흥시	시민호민관	1명(상근)	4년(단임)	독임제
26		남양주시	옴부즈만	5명(비상근)	4년(단임)	합의제

6) 국민권익위원회, “시민고충처리위원회 운영현황(2020년 12월 기준)”, <<https://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=0501100104>>, 검색일: 2021. 2. 1.

다만, 2020. 12. 31. 기준으로 위 운영현황에서 실제와 다른 부분에 대해서는 필자가 수정함(밑줄 표시부분).

연번	지방자치단체		지방옴부즈만 명칭	구성	임기	의사결정	
27		안성시	시민옴부즈만	5명(비상근)	2년(1회연임)	합의제	
28		여주시	시민의소리처리위원회	9명(비상근)	4년(단임)	합의제	
29		수원시	시민가디언	5명(비상근)	2년(1회연임)	합의제	
30		파주시	옴부즈만	3명(상근) -시간선택제	4년(단임)	합의제	
31		이천시	시민옴부즈만	3명(비상근)	4년(단임)	합의제	
32		안산시	시민옴부즈만	3명(시간선택제)	2년(1회연임)	합의제	
33		군포시	기업어로옴부즈만	10명(비상근)	2년(1회연임)	합의제	
34		광명시	시민옴부즈만	5명(상임1)	2년(연임가능)	합의제	
35		평택시	시민옴부즈만	5명이내(비상근)	2년(연임가능)	독임제	
36		강원	원주시	고충처리위원회	7명(비상근)	4년(단임)	합의제
37		(2)	강릉시	사회갈등조정위원회	7(비상임)	2년(1회연임)	합의제
38		충북	제천시	시민고충처리위원회	10명(비상근)	4년(단임)	합의제
39		(2)	영동군	군민고충처리위원회	10명(비상근)	4년(단임)	독임제
40		경북	상주시	옴부즈맨	1명(상근)	2년(1회연임)	독임제
41	경남	양산시	옴부즈만	1명(상근), 2명(비상근)	4년(단임)	합의제	
42	전북	익산시	시민고충처리위원회	5명(비상근)	4년(단임)	합의제	
43	전남	여주시	시민옴부즈만	2명(상근)	2년(1회연임)	독임제	
44	울산 (3)	울주군	군민권익위원회	5(비상근)	2년(1회연임)	합의제	
45		남구	남구 옴부즈만	3명(비상근)	4년(단임)	합의제	
46		북구	옴부즈만	3명(비상근)	4년(단임)	합의제	
47	대구 (2)	북구	구민고충처리위원회	2명(상근)	2년(1회연임)	합의제	
48		동구	옴부즈만	3명(상근)	2년(1회연임)	합의제	
49	인천	미추홀구	옴부즈만	3명(비상근)	2년(1회연임)	합의제	
50	광주 (2)	광산구	시민권익위원회	9명(비상임)	2년(1회연임)	합의제	
51		북구	구민고충처리위원회	5명(시간선택제)	2년(1회연임)	합의제	

3. 지방옴부즈만의 자격요건 및 임기, 보수·예우

3.1 지방옴부즈만의 자격요건

지방옴부즈만은 「지방공무원법」 제31조의 결격사유가 없는 사람으로서, 「부패방지권익위법」 제33조 제1항에서의 ‘고충민원 처리 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자로서 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 중 하나에 해당하는 자 중에서' 위촉하면 된다.

3.2 임기

「부패방지권익위법」 제33조 제2항에서 지방옴부즈만의 임기는 4년으로 하되, 연임할 수 없다고 하여 최대 4년까지 할 수 있으며, 4년의 임기 한도 내에서 각 지방자치단체의 옴부즈만 관련 조례에 따라 1) 2년에 1회 연임 가능한 경우와 2) 4년 단임, 3) 3년 단임이 혼재되어 있다. 그러나 같은 법 제16조 제2항을 보면 국민권익위원회 위원의 임기는 3년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있으므로 최대 6년까지 할 수 있는 것에 비하여 지방옴부즈만의 임기는 짧은 편이다.

외국의 지방옴부즈만의 경우, 미국 뉴욕시 지방옴부즈만인 ‘시민보호관’은 4년의 선출직으로 2번 연속 선출 가능하며, 영국 런던도시권의 지역옴부즈만은 독립성을 보장하기 위하여 파면요건인 무능과 비리 등에 해당되지 않으면 65세 정년까지 신분이 보장되어 7년 임기로 활동하고, 프랑스 파리도시권의 지역옴부즈만은 6년 단기이다.⁷⁾ IOI의 옴부즈만 표준모델을 보면, ‘너무 짧은 임기는 지양되어야 하며, 최소한 5년 이상은 보장되어야 하고 7년에서 8년의 임기가 점점 더 보편화되고 있다’고 하는 것에 비추어볼 때도 현재 우리나라 지방옴부즈만의 임기 규정은 짧은 편이다.

3.3 보수 및 예우

서울시 시민감사옴부즈만위원회의 경우, 위원장은 개방형 직위 공무원으로 4급 상당에 해당하는 대우를 받고 있고 위원은 지방시간선택제 임기제 공무원 신분으로 5급에 상당하는 보수를 받고 있다. 경기도 파주시의 경우, 위촉직(비공무원)으로서 주20시간 옴부즈만 활동을 수행하고 임기제공무원 5급 상당 연봉 하한액의 1/2이며, 경기도 시흥시의 경우, 민간인 신분의 상근제로 주40시간 근무의 개방형직위에 임용되는 4호 임기제 공무원 대우를 하고 있다. 다수의 지방자치단체에서는 지방시간선택제 임기제 가급 또는 임기제공무원 5급 상당에 해당하는 보수 및 예우로 지방옴부즈만을 운영하고 있다.

7) 안영훈, “지방정부 옴부즈만제도 비교연구 : 서울시, 런던시, 뉴욕시”, 한국정책학회, 동계학술발표논문집, 2019, 34쪽.

IOI의 옴부즈만 표준모델에서는 ‘옴부즈만 보수는 적절한 경험과 권한을 지닌 후보자들이 관심을 가질 수 있을만한 수준의 지위를 반영하여야 하며, 급여체계는 임기 동안 고정되어야 한다.’고 명시하고 있으나, 우리나라의 지방옴부즈만의 보수 및 예우는 각 지방자치단체마다 조금씩 다르고 무보수 명예직인 경우도 존재한다. 자격요건은 매우 높은 기준을 요구하는 데에 반하여, 이에 해당하는 자들이 관심을 가질 수 있을만한 수준의 지위를 반영하는지에 대해서는 의문이다.

4. 업무 및 지원

「부패방지권익위법」 제32조 제2항은, 지방옴부즈만은 1) 지방자치단체 및 그 소속기관에 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) 지방옴부즈만이 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가, 5) 민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원, 6) 지방옴부즈만 활동과 관련한 교육 및 홍보, 7) 지방옴부즈만 활동과 관련된 국제기구 또는 외국의 권익구제기관 등과의 교류 및 협력, 8) 지방옴부즈만의 활동과 관련한 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원, 9) 그 밖에 다른 법령에 따라 지방옴부즈만에 위탁된 사항의 업무를 수행한다고 규정한다.

지방옴부즈만은 업무수행을 위하여 사무국 인력 및 충분한 자원을 확보해야 한다. 「부패방지권익위법」 제34조에서, 단체장은 지방옴부즈만이 업무를 처리하는데 필요한 경비를 지원하여야 한다고 명시한다. 이와 관련하여 IOI는 옴부즈만 표준모델에서 ‘옴부즈만은 모든 민원인들이 서비스를 이용할 수 있도록 충분한 자원을 확보해야 한다. 따라서 옴부즈만의 예산은 관할 내 기관에 의해 영향을 받지 않아야 한다. 일반적으로 옴부즈만은 연간 예산 편성을 할 수 있어야 하고 이를 위해 관련 기관에 검토와 승인서를 제출해야 한다.’고 제시한다. 그러나 지방자치단체의 규모와 상황에 따라 적게 편성된 예산임에도 삭감되는 경우도 종종 볼 수 있다.

「부패방지권익위법」 제36조에서는 사무를 지원하기 위해 사무기구를 설치하도록 규정하고 있으나, 사무국 조직을 별도로 설치한 곳은 서울특별시, 울산광역시 및 강원도 3곳이고, 나머지 지방옴부즈만은 감사담당관실이나 자치행정과 등 기존 행정부서에서 지방옴부즈만의 업무활동을 지원하고 있다.⁸⁾ 사무국 직원 수는 각 지방자치단체별로

조금씩 다르지만, 평균적으로 3~4명 정도이다. 자문위원회 등을 설치하는 경우도 있으나, 특별한 경우가 아닌 한 연중행사로 모이거나 자문을 요청하더라도 사건에 대해 직접 다루지 않아, 깊이 있게 인지하지 못하여 형식적인 답변만 전달받는 경우도 있다.

5. 민원 제출 방법(「부패방지권익위법」 제39조)

지방자치단체 주민(거주 외국인 포함)은 누구나 지방옴부즈만에게 고충민원을 문서로, 문서에 의할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 신청할 수 있다.

6. 조사권 및 조사 결과의 처리

6.1 고충민원의 조사(「부패방지권익위법」 제41조)

지방옴부즈만은 고충민원을 접수한 경우, 지체 없이 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 하고, 「부패방지권익위법」 제43조 제1항 단서 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우나, 고충민원의 내용이 거짓이거나 정당한 사유가 없다고 인정되는 경우, 그 밖에 고충민원에 해당하지 아니하는 경우 등 지방옴부즈만이 조사하는 것이 적절하지 아니하다고 인정하는 경우에는 조사를 하지 아니할 수 있다. 지방옴부즈만은 접수된 고충민원에 대하여 조사하지 않거나 조사를 중지 또는 중단한 경우에는 그 사유를 민원인에게 통보하여야 한다.

6.2 조사의 방법(「부패방지권익위법」 제42조 및 제91조 제3항 제1호)

지방옴부즈만은 고충민원 조사를 함에 있어서 필요한 경우 단체장 소속하의 행정기관 등에 대하여 설명을 요구하거나 관련 자료·서류 등의 제출을 요구할 수 있고, 단체장 소속하의 직원·민원인·이해관계인이나 참고인의 출석 및 의견진술 등을 요구할 수 있으며, 조사사항과 관계있다고 인정되는 장소·시설 등에 대한 실지조사, 감정 의뢰 조치를 할 수 있다. 지방옴부즈만 사무국 직원이 고충민원 조사를 위하여 실지조사하거나 진술 듣는 경우 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 하며

8) 김현정, 지방옴부즈만 제도의 운영현황 및 개선과제, 입법·정책보고서(17), 국회입법조사처, 2018, 38쪽.

단체장은 지방옴부즈만의 요구나 조사에 성실하게 응하고 이에 협조하여야 한다. 정당한 사유 없이 지방옴부즈만의 조사 관련 업무수행을 방해·거부 또는 기피하거나 고의로 지연시킨 자는 500만 원 이하의 과태료가 부과된다.

6.3 조사결과 처리

6.3.1 합의 권고(「부패방지권익위법」 제44조)

지방옴부즈만은 조사 중이거나 조사가 끝난 고충민원에 대한 공정한 해결을 위하여 필요한 조치를 당사자에게 제시하고 합의를 권고할 수 있다.

6.3.2 조정(「부패방지권익위법」 제45조)

지방옴부즈만은 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크다고 인정되는 고충민원의 신속하고 공정한 해결을 위하여 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 조정을 할 수 있고 조정은 당사자가 합의한 사항을 조정서에 기재한 후 당사자가 기명날인하거나 서명하고 지방옴부즈만이 이를 확인함으로써 성립된다. 이때 조정은 민법상 화해와 같은 효력을 가진다.

6.3.3 시정권고 및 의견표명(「부패방지권익위법」 제46조)

지방옴부즈만은 고충민원에 대한 조사결과, 처분 등이 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 단체장에게 적절한 시정을 권고할 수 있고, 민원을 신청한 자의 주장이 상당한 이유가 있다고 인정되는 사안에 대하여는 단체장에게 의견을 표명할 수 있다.

6.3.4 제도개선 권고 및 의견표명(「부패방지권익위법」 제47조, 제77조)

지방옴부즈만은 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 조례 그 밖의 정책·제도 등의 개선이 필요한 경우에는 단체장에게 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다. 지방옴부즈만은 고충민원 처리 과정에서 불합리한 제도를 발견하거나 그 밖에 개선이 필요하다고 인정되는 사항이 있는 경우에는 단체장, 지방의회, 국회, 관계부처 등에 그에 대한 의견을 제출할 수 있고, 관련 법률 또는 조례가 현저히 불합리하다고 인정하는 경우에는 그 법률 또는 조례의 개정 또는 폐지 등에 관한 의견을 국회

또는 지방의회에 제출할 수 있다.

6.3.5 처리결과와 통보(「부패방지권익위법」 제49조 및 제50조)

지방옴부즈만은 고충민원의 결정내용을 지체 없이 민원인 및 단체장에게 통지하여야 하고 시정권고 또는 제도개선권고 및 의견표명을 받은 단체장은 이를 존중하여야 하고, 그를 받은 날로부터 30일 이내에 처리결과를 지방옴부즈만에게 통보하여야 한다. 만일 단체장이 그 권고내용을 이행하지 아니하는 경우에는 그 이유를 지방옴부즈만에 문서로 통보하여야 한다. 지방옴부즈만은 단체장이 지방옴부즈만에게 통보한 이행한다는 내용 또는 이행하지 않는다는 내용을 민원인에게 지체 없이 통보하여야 한다.

IV. 우리나라 지방옴부즈만 제도 운영체계 개선방안

1. 업무 수행 실효성 확보

지방옴부즈만의 권고 및 의견표명은 강제(집행)력이 없다. 이는 옴부즈만 제도가 민원 해결에 있어서 다른 권리구제수단과 비교하였을 때 우수한 점인 비공식성, 간편성, 신속성, 저 비용성 등에 기초를 두기 때문이다.⁹⁾ 현장조사와 회의, 제출된 자료 검토, 법률쟁점 검토, 유사사례 분석 등 여러 절차를 거치고 다양한 근거들을 제시했음에도 무용화되지 않도록 그 실효성을 확보하여야 한다.

1.1 적극행정 면책규정

지방옴부즈만은 「부패방지권익위법」 제39조에 따라 ‘제4장 고충민원의 처리’의 조정, 시정권고 및 의견표명, 제도개선 권고 등의 권한이 ‘권익위원회’와 동등함에도, 공무원들은 면책규정 없이는 감사의 두려움으로 이행에 소극적이다. 지방옴부즈만의 조정·권고·의견표명에 따른 이행과 지방자치단체의 공행정 효율성 향상 및 시민에 대한 행정서비스 제공 향상을 위하여 지방옴부즈만이 설치되어 있는 지방자치단체의

9) 하동원, “한국형 옴부즈만제로서 국민고충처리위원회의 운영현황 분석 및 개선방안 연구”, 한국정책개발연구원, 정책개발연구(2-1), 2002, 133쪽.

관련 조례에 적극행정 면책규정을 명시할 필요가 있다.

2019년 3월 14일 정부의 ‘적극행정추진방안(국정현안점검조정회의)’의 핵심과제로 적극행정 면책 및 지원 방안 중 고충민원 시정권고·의견표명에 따른 이행 등의 적극 조치시 기관별 자체감사규정 개정을 제시한 바 있다. 또한 국민권익위원회의 각 지방자치단체에 대하여 ‘고충민원에 대해 권익위원회 시정권고·의견표명에 따라 조치한 경우 자체감사 면책’되는 적극행정 면책규정 마련 요청이 있었다. 2020년 11월 기준, 전국 243개 지방자치단체 중 150개의 지방자치단체가 지방옴부즈만 적극행정 면책규정을 두었으며, 광주광역시 광산구, 대전광역시 대덕구는 지방옴부즈만 조례에 지방옴부즈만의 권고·의견표명에 따른 조치에 대한 적극행정 면책규정이 존재하고, 148개의 지방자치단체는 훈령에 있으며, 이 중 103개는 의무규정, 45개는 임의규정 형식이다.

지방옴부즈만의 활성화를 위하여 적극행정 면책규정의 경우에도 훈령에 존재하는 경우 공무원들은 지방옴부즈만과 관련이 있는 것인지 명확하지 않으면 여전히 소극적일 수밖에 없는바 지방옴부즈만 관련 조례 및 시행규칙에 바로 확인할 수 있도록 명시하는 것이 실효성 있을 것이다.

1.2 지방옴부즈만의 업무 이행에 대한 협조 보장

지방자치단체 내에서 불합리한 행정제도 및 고충민원 해결 방안에 대한 적극적 대응 및 협조가 보장되어야 한다. 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 지방옴부즈만 활동과 관련한 교육 기회 및 홍보 등을 확대하여 제도에 대한 이해도를 높이고 이에 대한 협조를 이끌어내야 한다.

1.3 공표권 강화 및 언론 활용

지방옴부즈만의 권한 및 업무 중 매년 고충민원 관련하여 운영상황을 의회에 보고하고 시민들에게 공표하여야 하며, 그 외에 필요하다고 인정되는 경우 지방자치단체의 장에게 특별 보고를 할 수 있다. 운영상황으로는 고충민원 접수상황 및 처리결과, 권고 및 의견표명, 지방자치단체가 수용하지 아니한 사항 중 중요사항, 고충민원 관련 제도 개선을 위해 필요한 사항 등을 보고한다. 지방옴부즈만들은 일반적으로 매년 운영상황 보고서 책자를 만들어 의회에 제출하고, 시민들도 볼 수 있게 한다. 불합리하거나 부당한

행정을 통제 및 감시하는 데에 효과적인 공표권 행사와 관련하여, 독일의 경우, 방송사 프라임 시간대에 편성하여 고충민원 처리 사례 및 해결방안 모색 토론 등을 활발하게 하고 있다. 우리나라에서는 옴부즈만을 ‘TV 속의 TV’, ‘홈쇼핑 옴부즈만’ 등으로 접한 경우가 많아 단편적인 부분만 알고 있는 경우가 많다. 옴부즈만의 진정한 의미에 대해서 지방의회 의원들조차도 인지하지 못하는 경우가 많은데, 지방 언론에서도 지방옴부즈만의 고충민원 처리 활동과 해결방안에 대하여 공표하고 시민들에게 보고하는 기회를 마련하여 지방옴부즈만의 업무수행의 실효성을 높이는 방향도 고려해볼만 하다.

2. 지방옴부즈만의 독립적 지위 보장

지방옴부즈만이 실무적으로 독립적인 활동을 위하여 직무의 영속성이 있어야 한다. 위의 「III-3.-나. 임기」에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라 지방옴부즈만 임기는 중앙옴부즈만인 국민고충처리위원회의 임기와 비교하여도, IOI의 옴부즈만 표준모델에서 제시하는 임기보다도, 외국의 지방옴부즈만 임기보다 더 짧은 ‘4년’이 법에서 보장되는 최대한의 임기이다. 이와 관련하여 2020년 5월 15일 입법 예고된 국민권익위원회 공고 제 2020-39호 「부패방지권익위법」 개정안 제33조 제3항에서는 ‘지방옴부즈만의 임기는 4년으로 하되, 2차에 한하여 연임할 수 있다.’고 개정하였고, 제5항을 신설하여 지방자치단체장이 지방옴부즈만을 해촉하려는 경우 위촉할 때와 동일하게 지방의회의 동의를 받도록 하여 법령상 일관성과 직무상 독립성을 확보하고자 하였다.

IOI의 옴부즈만 표준모델은 7년에서 8년이 보장되어 있고, 외국 지방옴부즈만의 경우에도 우리나라 지방옴부즈만의 최대 임기 기간인 4년보다 훨씬 길게 보장되어 있다. 앞서 언급한, 입법예고된 「부패방지권익위법」 개정안은 그 내용 중 임기와 관련 없는, 구조금 지급 등의 내용에 대하여 다른 부처와의 의견마찰로 통과되지 못하고 있다. 이와 무관한 지방옴부즈만 관련 개정 내용은 따로 절차를 거쳐서라도 조속히 통과시켜 지방옴부즈만의 독립적 지위를 보장하도록 하는 것이 마땅하다.

3. 지방옴부즈만 설치·운영 필수

지방옴부즈만 도입 당시 우려 사항과 의견이 모아지지 않아서 설치에 대하여 임의규정으로 한 현 상황에서 제도운영 효과와 영속성 유지에는 단체장과 시의회, 정치성향의

변경 등 정치적 변화 분위기에 따라 지방옴부즈만을 폐지하거나 축소운영될 우려가 늘 존재한다. 이와 관련하여 2020년 5월 15일 입법 예고된 국민권익위원회 공고 제 2020-39호 「부패방지권익위법」 개정안 제33조 제1항 및 제2항은 지방자치단체별 여건에 따라 시민고충처리위원회를 탄력적으로 설치·운영할 수 있도록 하여 전국적 확산을 유도하고자, 인구 50만 이상의 지방자치단체의 경우 지방옴부즈만 설치·운영을 필수로 하는 규정을 마련하였다. 그러나 아직 법안 개정이 진행되지 않고 있는바, 다수의 인구가 있는 곳일수록 지방자치단체와 시민 간에 갈등양상이 다양화되며 소송이 증가하고 있는데 이를 조정하고 중재하는 지방옴부즈만 운영을 필수화하여, 민·관 상호간의 신뢰도 향상과 비효율적인 쟁송의 남용을 줄이는 것이 바람직하다.

4. 추진주체의 재구축

정책 실무 수행자들과 정책 결정자들, 제도에 대한 이해도가 높은 시민사회가 함께 발전시켜 나가는 방식으로 지방옴부즈만 활성화를 꾀해야 한다. 현재 기초지방자치단체 일선에서 일하는 담당자들은 지방옴부즈만에 대한 이해도가 전무하거나 그저 막연하게 두렵게만 생각하고 있는 경우가 있다. 실무 수행자들이 선진국의 지방옴부즈만 성공 사례들과 지방옴부즈만이 활성화되고 정착된 타지방자치단체의 사례들을 제도적으로 받아들여야 한다. 지방자치단체의 책임성을 강화하고 시민사회를 활성화할 수 있는 제도적 기반 강화와 중앙옴부즈만과 지방옴부즈만 간의 협력적 체제 구축 등 종합적인 노력을 하여야 지방옴부즈만의 활성화가 가능하게 될 것이다.

V. 결론

앞서 기술한 「부패방지권익위법」 개정안은 2020년 5월 15일 입법예고가 되어있으나, 아직 개정 진행이 되지 않고 있다. 또한 독립성을 확보하여 시민권익구제를 위해 행정의 잘못된 부분을 바로잡도록 하는 기관임에도 불구하고 같은 건물 내에 있다는 등의 이유로 지방자치단체 소속 부서인 줄 아는 직원들과 시민들이 많고, 지방의회 의원들도 지방옴부즈만이 무엇인지, 어떤 지원과 예산이 필요한지에 대하여 잘 알지 못한다. 이해도가 떨어지는 만큼 그에 대한 홍보와 교육이 더욱 필요하다.

현재 전 세계적으로 코로나19 바이러스라는 뜻밖의 변수로 인하여 비대면 방식의 행정 처리를 앞당겼고, 대국민 행정서비스에도 AI가 도입될 날이 멀지 않은 듯하다. 그러나 고충민원 처리와 관련하여서는 AI가 대체할 수 없는, ‘당사자의 상황을 충분히 이해하고, 공감하는 능력’이 필요하며, 짜여있는 행정절차대로 진행하는 것이 아니라, 불합리한 부분, 소극행정, 미비한 부분을 보완하여야 한다. 이를 위해서는 중앙옴부즈만 역할도 중요하지만, 최일선의 지방옴부즈만이 활성화되어 시민들과 현장에서 마주하며 송사에서 해결하기 어려운 난제들을 풀어나가는 데에 일조하는 것이 시민들의 지방자치단체 및 행정기관에 대한 신뢰도를 높이고, 관(官)에서도 현실과 동떨어져있는 법령과 세부지침들에 맞추다보니 산적해가는 민원들을 합리적으로 해결하며 필요한 곳에 에너지를 쏟아 ‘good governance’를 이룩하는 데에 속도를 낼 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- 강희은, 옴부즈만 국민의 친구입니다, 탐북스, 2012.
- 김현정, 지방옴부즈만 제도의 운영현황 및 개선과제, 입법·정책보고서(17), 국회입법조사처, 2018.
- 박재창, 옴부즈만 : 제4부, 한국미래정부연구회 연구총서 17, 한국외국어대학교 지식출판콘텐츠원(HUINE), 2019.
- 시흥시 시민호민관, 2019년 시흥시 시민호민관 운영상황보고서, 시흥시청 시민호민관실, 2020.
- 지영림, 시흥시 시민호민관 경험으로 본 지방옴부즈만 활성화 방안, 시흥시 시민호민관 5주년 기념 집담회, 시흥시 시민호민관, 2018.

2. 학술지

- 김유환, “시민고충처리위원회의 설치의의와 발전방향”, 한국지방자치법학회, 지방자치법연구(7-1), 2007, 109-136쪽.
- 안영훈, “지방정부 옴부즈만제도 비교연구 : 서울시, 런던시, 뉴욕시”, 한국정책학회, 동계학술발표논문집, 2019, 17-43쪽.
- 오필환, “옴부즈만 제도의 발전방안 연구 - 반부패활동과 지방자치단체의 옴부즈만을 중심으로”, 한국부패학회, 한국부패학회보(12-2), 2007, 17-44쪽.
- 채원호/채경진, “한국 지자체의 옴부즈만 제도 발전방안 연구 : 부천시 사례를 중심으로”, 서울행정학회, 한국사회와 행정연구(22-2), 2011, 23-48쪽.
- 최우용, “옴부즈맨과 국민(시민)고충처리위원회”, 한국법정책학회, 법과정책연구(5-2), 2005, 1073-1100쪽.
- 하동원, “한국형 옴부즈만제도로서 국민고충처리위원회의 운영현황 분석 및 개선방안 연구”, 한국정책개발연구원, 정책개발연구(2-1), 2002, 121-135쪽.

3. 웹자료

국민권익위원회, “시민고충처리위원회 운영현황(2020년 12월 기준)”, <<https://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=0501100104>>, 검색일: 2021. 2. 1.

_____, “시민의 권익보호를 위한 지방옴부즈만 운영가이드”, <<https://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05011002>>, 검색일: 2021. 2. 1.

IOI, <<https://www.theioi.org/ioi-members>>, 검색일: 2021. 2. 1.

[Abstract]

Status and Challenges of Civil Ombudsman in Korea

Kim, Ji-Yoon*

“Ombudsman” is a measure to check the possibility of infringement of the rights of the people as administrative power is strengthened and expanded, and to cope with the limitations of the existing rights-infringement relief system. and among other factors that hinder the operational status and effectiveness of the civil ombudsman. I checked the current status of operation of civil ombudsman in Korea and what factors hinder its effectiveness, and looked at ways to improve it.

Securing independence is essential to save the rights and interests of citizens as well as the characteristics of the ombudsman system, and what is important in this regard is the term of office of the ombudsman. Currently, the term of office of civil ombudsman in Korea is up to four years, compared to that of foreign local ombudsman, which is also short in light of the international ombudsman standard model. In addition, only 43 of the 243 local governments nationwide have been set up because the installation and operation of local ombudsmen in Korea is not essentially required. A revision to the Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission has been pre-announced, but has yet to be passed.

Due to the nature of the ombudsman, which has no force (execution) power, active administrative exemption regulations for audits are being introduced to ensure effectiveness, but this is also only the beginning stage.

In order to revitalize the local ombudsman system, which solves citizens' grievances facing the front line, a legal system needs to be supported along with steady interest.

[Key Words] Ombudsman, Civil Ombudsman, Local Ombudsman, Tribune, Revision to the Act on the Prevention of Corruption and the Establishment and Operation of the Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Save the rights and interests of citizens, Administrative relief

* Lawyer, of Civil Ombudsman of Siheung City, In course of Doctor of Juridical Science at Law School of Inha University