

# 지방정부의 옴부즈맨제도연구

장 원 석

(제주대 국민윤리교육과 교수)

目	次
I. 서론	1. 하와이주
II. 제도의 도입과 관련된 몇가지 쟁점	2. 가와사끼市
III. 지방옴부즈맨의 조직과 운영 : 사례 연구	IV. 맺는말

## I. 서론

옴부즈맨제도는 관료집단의 공권력 남용으로부터 시민의 권리를 보호하기 위해서 고안된 일종의 호민관제도이다. 의회에서 선출되어 독립성을 보장받는 중립적 기관이 피해자를 대신하여 민원을 해결한다. 제도의 본래적 의의는 기존의 행정통제기제나 사법절차가 본격적인 불만처리수단으로서 충분치 못하다고 인식되거나 혹은 과도한 비용을 요구함으로써 신속하고 공정하며 접근이 용이한 제3의 문제해결방식을 제공하는데 있다.

호민관의 이념은 인류의 역사와 더불어 계속되어 왔으며 여러 형태의 고전적인 모델을 살펴볼 수 있지만 현대판의 이념형은 1809년 스웨덴의 옴부즈맨제도에서부터 이고 이 제도는 1950년대 이후 여러국가에 보급되어 옴부즈맨제도의 폭발현상<sup>1)</sup>이 운위되기도 하였다.

옴부즈맨제도는 초기에 공권력의 전횡을 주로 문제삼았지만 시대의 변화에 따라 점차 행정의 비효율과 무사안일을 문제삼게 되었으며 따라서 옴부즈맨제도는 행정발전의 적극적 효과를 기대하게 되었다. 그러나 여전히 제도의 실효성에 의문을 제기하거나

1) *Ombudsman Papers: American Experience and Proposal* (University of California Press 1969).  
Richard W. Taylor, "Redress of Grievance in the USA: Shy Power?" *Parliamentary Affairs*, Vol. 36, No. 2 (April, 1986), p. 206에서 재인용.

혹은 제도의 본질적인 한계를 지적하거나 혹은 과도한 소요경비를 문제삼는 견해가 있다.

후기산업사회의 도래는 다음의 세가지 관점에서 옴부즈맨제도에 대한 관심의 제고를 요구하고 있다. 첫째로 참여민주주의의 문제이다. 오늘의 사회는 대표나 조직에 의한 이익표출보다 직접적이며 자발적인 정치참여가 보편화되고 있는 추세를 보이고 있다고 관측된다. 새로운 양상의 참여민주주의는 강화된 개인주의를 배경으로 하고 있다. 즉 현대의 개인은 권리의식과 능력감이 매우 고양되어 있다. 옴부즈맨제도는 투표행위에 주로 의존하던 종래의 소극적인 참여방식에서 벗어나 적극적인 정치참여를 모색하는 시민집단의 정치적 욕구를 충족시킨다.<sup>2)</sup> 둘째로 복지사회에 있어서 '불만의 사회학'<sup>3)</sup>과 관련된 문제이다. 전반적인 사회발전과 생활수준의 향상으로 기본권의 문제가 해결됨에 따라 사회구성원들은 삶의 질에 보다 많은 관심을 갖게되었다. 그들은 이제 수준 높은 행정서비스를 기대하게 되었고 고객지향적인 행정을 요구하게 되었다. 반면에 심화된 관료제는 이러한 욕구를 제대로 충족시키지 못하고 있다. 오늘날 옴부즈맨제도는 복지행정과 관련된 불만의 처리를 주요업무로 하고 있다. 셋째로 일상적 삶을 강조하는 새로운 사회운동(new social movemnet)의 경향이다.<sup>4)</sup> 최근의 사회운동은 체제나 이념을 거론하던 종래의 방식에서 벗어나 구체적 현실을 강조하고 다양한 관심사를 추구하는 새로운 양상을 보여주고 있다. 오늘의 시민사회는 일상생활과 결부된 국지적인 문제해결의 누적효과를 소홀히 하지 않는다. 옴부즈맨제도의 소관업무는 정치적 이슈가 아닌 행정상의 하자에 국한되며 따라서 근본적인 체제개혁의 대임을 떠맡고 있지 않다. 옴부즈맨제도의 의의는 작은 실천을 강조하는 새로운 사회운동의 논리와 맥락을 같이한다.

2) 옴부즈맨제도는 선거보다 강력한 직접민주주의의 요소이다. Sam Zagoria, *The Ombudsman: How good governments handle citizens' grievances* (Cabin John, MD/Washington, DC: Seven Locks Press, 1988), p.70.

3) Brenda Danet, "Toward a Method to Evaluate the Ombudsman Role." *Administration and Society*, Vol. 10, No. 3 (November, 1978), p. 338. 사회경제적 지위와, 정치적 능력감, 불만의 표출사 이에는 正의 관계와 負의 관계가 모두 가능하며 각각의 가설이 개진된다. Robert D. Miewald & John C. Comer, "Complaining as Participation: The Case of the Ombudsman," *Administration and Society*, Vol. 17, NO. 4 (February, 1986), p. 487.

4) 신사회운동의 개념에 대해서는 Clause Offe, *New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics*, *Social Research*, Vol. 52, No. 4 (Winter, 1985), pp. 817-868 참조.

연방제의 기술적 한계와 작은 규모의 실험이 보다 용이하다는 이점 때문에 옴부즈맨 제도는 이미 지방정부차원에서 활발히 시도되어 왔고 성공을 거둔 바 있다. 그러나 새롭게 강조되고 있는 지방화시대의 논리와 관련하여 지방수준에서의 제도도입을 본격적으로 모색해야할 시의성을 발견하게 된다. 지방옴부즈맨제도는 지방자치에 있어서 정치교육의 효과를 제고시키는 훌륭한 제도적 장치가 될 것이다.

이 논문은 지방옴부즈맨제도의 도입과 관련된 몇가지 쟁점을 검토해보고 몇몇 사례를 통해서 지방옴부즈맨제도의 모델을 살펴보려 한다.

## II. 제도의 도입과 관련된 몇가지 쟁점

지방정부가 옴부즈맨제도를 도입하려는 경우 다음의 몇가지 문제와 직면하게 된다. 첫번째로 제도의 도입자체를 반대하거나 회의하는 견해를 극복해야 하며 옴부즈맨제도의 설치여부에 대한 논쟁이 예상된다. 두번째 문제는 옴부즈맨제도의 도입절차 및 과정과 관련하여 누가 이를 주도하며 최종결정의 주체는 누구인가의 문제이다. 마지막 문제는 옴부즈맨제도의 유형선택에 관한 것이며 의회형과 행정부형의 장단점이 비교검토될 것이다.

우선 제도의 도입여부에 관한 논의를 검토해 본다. 찬성과 반대의 논리는 중앙정부 차원의 옴부즈맨제도 도입의 경우와 대동소이하다.<sup>5)</sup> 즉 제도의 도입에 찬성하는 입장은 제도의 본래적 취지에 공감하고 실현가능성여부를 긍정적으로 평가한다. 그러나 제도의 도입에 반대하는 입장은 한편으로 제도의 비효율성을 문제삼고 다른 한편으로 제도의 역기능을 우려한다. 반대론은 옴부즈맨제도가 유사한 여타기구와 기능상 중첩되어 옥상옥이 될 가능성이 있고 제도의 운영에 과다한 경비가 소요됨을 지적한다. 또한 행정사기가 위축되고 분쟁사태가 급증할 것을 문제삼는다. 특히 지방정부의 경우 예산부담의 문제가 심각하게 제기된다. 따라서 옴부즈맨제도의 필요성을 인정하고 있음에도 불구하고 예산절감의 차원에서 유사기구의 운용으로 이를 대체하는 사례들이 발견된다. 국회의원의 경우 옴부즈맨을 통해 자신의 과중한 부담을 해소한다는 차원에

5) 拙稿, 「옴부즈맨제도의 이론과 실제」, 제주대학논문집 제39집 (제주대학교, 1994), pp. 563-565.

서 제도에 호의적일 수 있지만, 지역구내에서의 잠재적 경쟁자의 등장과 영향력의 누수를 우려하게 되면 소극적 태도를 보이게 된다.

이와 관련하여 2개의 변수-법체제와 헌법구조-가 중요한 의미를 갖는다. 대륙법 국가의 경우 잘 정비된 행정재판제도의 존재로 옴부즈맨제도의 의의가 약화되며 옴부즈맨제도는 대체적으로 영미법 국가의 제도라 말할 수 있다. 보다 중요한 변수는 연방제 여부이다. 연방제하에서 지방정부는 운신의 폭이 큰 만큼 제도의 운용을 독자적으로 시도할 수 있다. 그러나 단방제의 경우 지방정부의 선택은 중앙정부의 태도여하에 크게 의존한다. 가령 중앙정부가 옴부즈맨제도를 인정하지 않거나 중앙정부차원의 옴부즈맨제도의 적용범위를 지방정부의 문제까지 확대시키는 경우 지방정부의 옴부즈맨제도는 상위법령과 충돌을 면키 어려우며 여러가지 법률적 문제와 직면하게 된다.

두번째로 옴부즈맨제도의 도입과정과 관련된 이슈를 검토하자. 미국의 경우를 예로 들어 지방옴부즈맨제도의 도입과정을 살펴보면 다음의 세가지 방식을 발견하게 된다.<sup>6)</sup> 첫번째 경로는 지사, 시장, 시티매니저(city manager) 등의 적극적 제안으로 수년간의 예비조사가 이루어지고 주민들의 지지에 힘입어 제도화되는 경우이다. 아이오아, 데이톤, 프린트, 제임스타운 등의 예이다. 이 과정에서 종종 지방의회가 협력하게 되고 경우에 따라서는 주민투표에 회부될 수도 있다. 의회의 지원을 받는 경우 후술하는 것처럼 의회형옴부즈맨이나 절충형옴부즈맨제도를 취하게 될 가능성이 높다. 둘째 경로는 지방의원의 발의를 지방의회가 의결하는 경우로서 하와이, 알래스카, 네브라스카, 푸에르토리코, 괌 등의 예이다. 괌의 경우 지사는 옴부즈맨에게 기소권을 부여한 의회의 결정을 거부하였으나 의회가 이를 재의결한 바 있다. 마지막 경로는 시민단체가 주도하는 것으로서 시민위원회나 시민단체의 연합체가 제도의 도입을 연구 검토하고 요청하는 경우이다. 특히 합병등 행정구역 개편으로 거대도시가 탄생하는 경우 시민현장개정과 관련하여 이루어지며 디트로이트, 잭슨시티, 킹카운티, 앵커리지 등이 예가 된다.

마지막으로 옴부즈맨제도의 유형을 결정하는 문제가 남아있다. 의회형과 행정부형의 장단점은 대체적으로 다음과 같다. 의회형옴부즈맨제도는 의회의 권위를 배경으로 독

6) Sam Zagoria, *The Ombudsman: How good governments handle citizens' grievances* (Cabin John, MD/Washington, DC: Seven Locks Press, 1988), pp.25-36.

립적인 지위를 확보함으로써 행정부의 영향에서 벗어나 공정하고 중립적인 고충처리의 본래적 이상을 실현시킬 수 있다. 그러나 의회형옴부즈맨제도는 예산과 인사문제로 인해 의회의 영향을 간접적으로 받게되며, 의회의 특별위원회에 협력해야 한다. 의회가 내각을 구성하는 웨스터민스터체제의 경우 사실상 행정부가 힘을 장악하게 되기 때문에 의회의 존재가 옴부즈맨의 자율성을 자동적으로 보장하는 것은 아니다.<sup>7)</sup>

행정부형옴부즈맨의 경우 임명권자에게 심각한 타격을 줄 수 있는 사안에 대해서 소극적인 대처가 예상된다. 그리고 행정부에 대해서 동정적일 수도 있다. 그러나 임명권자의 신임은 행정부로 하여금 옴부즈맨의 권고를 신속하게 수용하도록 해주며, 오히려 자치단체장의 차기선거를 의식하여 효과적인 고충처리를 지속적으로 시도할 가능성도 있다.

대체적으로 의회형제도가 선호되는 경향이 있지만 상당수의 경우는 특히 임명절차와 관련하여 절충적 형태를 취한다.<sup>8)</sup> 즉 행정권자에 의해 임명되는 옴부즈맨이 지방의 의 승인을 받아야 하거나(제임스타운, 뉴욕, 푸에르토리코, 파리 등), 지방정부가 지역결사체와 공동으로 제도를 운영하기도 한다(오하이오의 쿠야호가郡). 의회형옴부즈맨제도가 시민참여를 장려하여 시민위원회로 하여금 옴부즈맨후보를 추천하거나 선출하도록 하는 경우(파에트郡, 렉싱턴시, 잭슨郡 등)도 있으며, 지방의회가 주지사와 협의하여 임명(호주의 퀸즈랜드)하기도 한다. 피지는 총독이 수상, 정당지도자들과 협의하여 옴부즈맨을 임명하고 있으며 인도의 마하라슈트라州는 주지사가 대법원장, 야당지도자와의 협의를 거친다.

일본은 자격을 갖춘 자원봉사자들을 선발하여 운영하는 행정카운셀러(administrative counselor) 제도가 있으며, 이들이 고충처리에 관해 의견을 제시하면 해당부서는 이를 검토할 책임을 갖는다. 호주와 뉴질랜드의 일부도시는 공식적 옴부즈맨기구 외에 시의회나 사회단체의 지원하에 자원봉사자로 구성되어 행정관련 정보와 편의를 제공하는 시민조연구구가 있다. 이들을 시민형옴부즈맨제도로 분류하기도 한다.

7) Robert D. Lee, Jr., "The Ombudsman in a Political Context: the Commonwealth and Victoria Ombudsman in Australia." *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 57, No. 3 (1991), p. 458.

8) Sam Zagoria, *op. cit.*, pp. 39-44.

다음에 하와이와 가와사끼의 지방옴부즈맨 운영사례를 살펴본다. 지방정부의 옴부즈맨제도는 연방제여부와 중앙정부에 옴부즈맨제도가 존재하는지 여부에 따라 4가지 유형을 상정해볼 수 있다. 여기서는 지면관계상 연방제 여부만을 문제삼아 하와이와 가와사끼를 각각의 사례로 검토해본다.

### Ⅲ. 지방옴부즈맨의 조직과 운영 : 사례연구

#### 1. 하와이주

1954년 이후 민주당은 하와이에서 양원을 장악하고 지속적인 사회개혁을 추진하였다. 이 과정에서 복지행정의 증대로 인한 관료제의 병폐가 거론되었으며 문제해결을 위한 추가적인 기제의 필요성이 인식되었다. 민주당출신의 상원의원으로서 옴부즈맨제도에 매력을 느꼈던 가와사끼(Duke Kwasaki)는 입법조사국에 근무하면서 옴부즈맨 제도를 관심있게 연구하던 도이(Herman Doi)와 교류하게 되었고 가와사끼에 의해 입법이 추진되었다. 최초에는 하원의 반대와 주지사의 무관심으로 제도의 도입이 지연되었으나 가와사끼의 적극적인 노력으로 하원이 동의를 하기에 이르고 주지사는 서명하지 않은 채 묵인하는 형식으로 법안이 통과되었다. 1969년 7월에 초대 옴부즈맨으로 도이가 임명되었다.

하와이의 옴부즈맨은 양원합동회의에서 각원의 다수결에 의해 선출되며 임기는 6년이다.<sup>9)</sup> 옴부즈맨은 연임될 수 있으나 3회이상 선출될 수 없다. 현재 옴부즈맨은 류(Yen L. Lew)로서 1992년에 4대옴부즈맨으로 선출되었다. 의회는 양원합동회의에서 전체의원 3분의 2의 의결로 옴부즈맨을 축출하거나 권한정지를 명할 수 있다. 그러나 이것은 의무태만이나 비행, 능력상실의 경우에 한한다.

옴부즈맨은 자신의 업무를 수행하기 위해서 보좌관과 기타 공무원 및 고용원을 임명할 수 있다. 현재 하와이 옴부즈맨은 1명의 보좌관과 8명의 분석관(analyst), 6명의 비서를 두고 있다. 다양한 배경을 갖는 8명의 분석관은 매일 교대근무하며 당직분석관

9) 이하 하와이옴부즈맨제도에 대한 설명은 *Annual Report of the Hawaiian Ombudsman : Fiscal Year 1993-1994* (Number 25)의 요약임.

은 당일접수한 사안을 책임지고 종결시킨다. 따라서 분석관에게는 전문가보다는 일반가의 자질이 더 요구된다. 옴부즈맨은 법률에 규정된 의무를 제외한 나머지 의무를 피지명자에게 위임할 수 있으며 만일 옴부즈맨이 오하우섬에 부재하거나 옴부즈맨의 권한과 의무를 이행할 수 없는 상황일 경우, 법률이 규정하는 권한과 의무가 보좌관에게 계승된다. 옴부즈맨 사무소의 유지자금은 의회경비제공의 일환으로 간주된다.

옴부즈맨의 조사대상은 지방정부의 모든 조직과 기구, 공식적인 임무를 수행하는 공무원, 고용인, 조직원들을 포함한다. 그러나 사법부와 그 직원, 입법부와 그 직원, 중앙정부직원, 복수의 주정부업무를 수행하는 직원, 지사와 개인참모, 부지사와 개인참모, 군의 시장들, 군의회는 예외가 된다.

옴부즈맨은 불만의 접수와 처리, 조사지휘, 결과보고를 위한 절차를 수립할 수 있다. 현재 하와이옴부즈맨은 전화에 의한 불만의 접수를 허용하고 있다. 전체불만의 약 90%가 전화에 의한 접수이며 직접방문은 1%내외이고 나머지는 서면접수이다. 그러나 공무원의 개인비행에 관한 불만과 복잡한 사안일 경우, 각각 신중한 문제처리와 이해의 편의를 도모하기 위해서 서면접수를 요구할 수 있다.

옴부즈맨은 적합한 사안으로 판단되는 모든 불만에 대해서 조사할 수 있다. 또한 옴부즈맨은 문제가 발견되는 경우 독자적으로 조사를 행할 수도 있다. 익명의 불만접수를 거부하나 내부자밀고로서 타당성이 있는 사안의 경우 조사에 착수한다. 본인이 이름을 밝히지 말것을 요구하는 경우 사안을 검토하여 수락한다. 옴부즈맨은 조사를 하기로 결정하는 경우, 민원인에게 이를 알리고 해당기관에 대해 조사의 의사를 통지한다. 조사를 하지 않기로 결정하는 경우, 마찬가지로 민원인에 대해 이를 통보하고 그 이유를 설명한다.

기관의 행정행위로서 조사의 대상은 다음과 같다.

- (1) 위법행위
- (2) 적법할지라도 비합리적, 편파적, 억압적, 불필요하게 차별적인 행위
- (3) 사실의 착오에 기인한 행위
- (4) 부적합한, 혹은 부적절한 근거에 기초한 행위

- (5) 이유에 대해 적절한 설명이 수반되지 않은 행위
- (6) 비효율적 방식의 업무수행
- (7) 그외의 잘못된 행위.

불만을 접수한 분석관은 관계법령을 검토하고 동료의 경험과 조언을 참고하며 유사 사건기록을 검토한다. 분석관은 매주 월요일 정기적으로, 그리고 필요시 수시로 옴부즈맨과 대좌하여 불만처리상황을 보고하고 옴부즈맨의 지시를 받는다. 조사에 있어서 옴부즈맨은 적당하다고 간주할 때 질문을 하고 정보를 확보할 수 있으며 사전통지없이 기관전물을 점검하고 비공식적인 청문을 행할 수 있다. 불만자와의 면담만큼이나 해당 공무원과의 대화도 중요하다. 해당공무원에게 불만접수사실을 통보하고 필요한 자료와 정보를 요구한다. 긴급하거나 경미한 사안의 경우 대개 전화를 이용하여 문제를 확인한다. 의무수행을 위해 노출이 필요한 경우를 제외하고 모든 사안과 민원인 혹은 증인의 신분에 대해 비밀유지가 요구된다. 옴부즈맨은 조사중인 사건과 관련하여 정보를 제공할 수 있다고 판단되는 인물에 대해 소환장을 발급하고 정해진 시간과 장소에 출두하여 증언할 것을 강제할 수 있다. 옴부즈맨은 조사중인 사건과 관련있다고 판단되는 자료와 문서, 혹은 물건의 제출을 요구할 수 있다. 옴부즈맨은 이러한 권한을 이행하기 위해 주의 해당법원에 소송을 제기할 수 있으며 고의적으로 옴부즈맨과 그 소속 직원의 적법한 행동을 방해하거나 혹은 적법한 요구에 응하지 않을 때 1000달러 이하의 벌금이 부과된다.

옴부즈맨은 기관이나 개인에 대해 비판적인 권고를 행하기 전에 그들과 상의한다. 사건을 조사한 후 다음의 경우에 옴부즈맨은 자신의 견해와 권고를 해당기관에 전달한다. 첫째 문제가 기관에 의해서 좀 더 숙고되어야 할 경우, 둘째 행정행위가 수정, 취소되어야 할 경우, 셋째 행정행위가 근거하고 있는 법령이나 규칙이 변경되어야 할 경우, 넷째 행정행위에 대해 충분한 이유가 주어져야 하는 경우, 다섯째 기관에 의해서 여타의 행위가 취해져야 하는 경우이다. 옴부즈맨의 권고는 강제성이 없으며 따라서 성패여부는 철저한 조사와 합리적 추론에 달려있다.

옴부즈맨은 기관이 옴부즈맨의 권고에 입각해 취한 조치를 정해진 시간내에 통보하도록 요구할 수 있다. 일정한 시간이 지나도록 적절한 조치가 취해지지 않을 경우

옴부즈맨은 자신의 견해와 권고를 지사, 의회, 대중 혹은 이들중 어느 하나에 대해 전달할 수 있다. 옴부즈맨은 자신의 견해와 함께 기관의 응답을 공개한다. 적절한 시간이 경과한 후, 옴부즈맨은 민원인에게 옴부즈맨과 기관에 의해 취해진 조치를 통보한다. 옴부즈맨은 공무원이나 고용인의 의무위반 혹은 비행을 발견할 경우 사건을 관할당국에 회부한다. 최종적으로 옴부즈맨은 의회와 시민을 향해 자신의 활동에 관한 연례보고서를 제출한다.

옴부즈맨의 행동과 결정은 규정된 범조항을 위반하는 경우가 아니면 사법적 검토의 대상이 되지 않는다. 옴부즈맨은 주의 판사와 마찬가지로 민사적, 형사적 책임에 대한 면책권을 갖는다. 옴부즈맨과 그 직원은 옴부즈맨법조항의 이행을 위해 필요한 경우를 제외하고는, 직무수행과정에서 알게된 문제에 대해 법정에서 증언하지 않는다. 이상은 1994년 현재 개정된 옴부즈맨법령의 내용들이다.

하와이 옴부즈맨사무실은 관료적 분위기를 피하기 위해서 부단히 노력하고 있으며 非영어권 주민의 애로에도 소홀함이 없도록 만전을 기하고 있다. 또한 자체적인 업무 수행평가를 위해서 다양한 시도를 행하고 있다. 요원들의 전문능력배양을 위한 교육훈련을 강조하고 있으며 여타지역 옴부즈맨이나 국제기구와의 교류활성화를 지속적으로 도모하고 있다. 국제옴부즈맨협회가 주관하는 워크숍에 참가하고 태평양도서(쿡섬, 피지, 솔로몬, 파푸아뉴기니아, 서사모아, 호주, 뉴질랜드, 홍콩)의 옴부즈맨들과 유대를 강화하고 있다. 국제회의나 해외교류는 각국의 최근의 제도운영추세나 조사절차에 관한 기법 혹은 문제해결방안 등 자체개혁을 위한 자료수집의 좋은 기회가 될 것이다.

하와이옴부즈맨제도의 운영과정에서 나타난 몇가지 특징을 살펴보면 다음과 같다.<sup>10)</sup> 첫째로 정부고용원의 불만이 소원의 대상에서 제외였다. 이 문제는 정부와 피고용자사이의 단체협상에 일임하도록 하고 있다. 둘째로 교정기관을 대상으로 하는 불만처리가 예상보다는 적다는 점이다. 이는 수감자들이 순회판사 등 기존의 법적 장치로 충분히 권리구제가 이루어지고 있기 때문이다. 셋째로 생활무능력자의 경우도 주정부와 연방정부의 보조를 받는 법률구조협회의 존재로 불만의 접수가 드문 편이다. 넷째로 환경문제 역시 보다 활성화된 비영리단체들의 활약으로 이들 조직이 옴부즈맨제도보다 선

10) Gerald E. Caiden (ed.), *International Handbook of The Ombudsman : Country Survey* (Westport, Conn. : Green Wood Press, 1983), p. 245

호된다. 마지막으로 관료집단과 직업상 혹은 개인적으로 친분이 있는 사람들은 옴부즈맨제도를 이용하지 않는 경향이 있다.

초대옴부즈맨인 도이는 특히 신속한 불만처리를 강조하고 이를 위해 여러가지 방안을 강구하였는데 가령 전화를 최대한으로 활용하는 불만의 접수와 조사처리, 결과통지 등은 일상적인 사안의 즉각적인 해결에 매우 도움이 되었다. 도이는 최초의 연례보고서에서 스칸디나비아의 방식을 채택한다고 천명했는데 이는 조사업무의 상당부분 - 자료의 검토와 민원인에 대한 해명 - 을 해당부서에 위임하는 방식을 의미하며 옴부즈맨의 부담을 대폭 경감시켜 주었다.<sup>11)</sup> 접수된 사안이 옴부즈맨의 관할범위에 해당되는지 여부가 대개의 경우 당일로 결정되며 1주일에서 한달사이에 불만의 3분의 2가 처리된다. 가령 실업수당의 수령이 지체되고 있다는 불만을 접수했다고 하자. 참모들이 사실을 확인한 후 관계법령을 검토하고 옴부즈맨에게 적절한 제언을 한다. 옴부즈맨은 이를 검토한 후 당일 해당부서에 전화를 걸어 문제를 지적하고 필요한 조언을 한다. 해당부서는 다음날 시정조치가 이루어졌음을 전화로 통보하며 불만접수자는 만족해한다. 그러나 옴부즈맨은 제도자체의 결함을 다시 지적하고 이의 개선을 요구하며 일주일 후 해당부서는 제도상의 보완조치를 통보한다.

하와이옴부즈맨은 '조용한 업무수행'을 지향하고 있으며 불필요한 행정부와의 마찰을 최소화하기 위해 중립성을 강조하고 신중한 처신을 행하고 있는 것으로 관측되고 있다.<sup>12)</sup> 옴부즈맨에 대한 행정부의 견해는 긍정적이며 제3자적 업무평가의 기회를 제공하는 것으로 인식하고 있다.

## 2. 가와사끼市

1980년 일본은 록키드사건을 계기로 행정관리청(현재의 총무청)에 '옴부즈맨제도연구회'를 설치하고 제도의 타당성여부를 검토한 바 있다. 연구회는 1986년에 공정하고 민주적인 행정의 구현을 위해서 옴부즈맨제도의 도입을 추진할 필요가 있다는 보고서를 제출하였다. 그러나 정부는 아직까지 구체적인 움직임을 보이고 있지 않다.

11) Gerald E. Caiden(ed.), *International Handbook of The Ombudsman: Evoluton and Present Function* (Westport, Conn. : Green Wood Press, 1983), pp.83.

12) Gerald E. Caiden(ed.), *International Handbook of The Ombudsman : Country Survey* p.247.

리쿠르트주식사건의 진원지였던 가와사키시는 1989년 시장선거에서 실추된 市政의 신뢰회복이 선거의 쟁점이 되었고 시민옴부즈맨제도의 도입을 공약한 다카하시 부시장 이 시장으로 당선됨으로써 일본에서의 옴부즈맨제도 논의는 커다란 전환점을 맞게되었다. 시장취임 1개월 후인 12월 주민대표 15인으로 구성된 '옴부즈맨제도연구위원회'가 발족되었고 동위원회는 5개월의 연구검토끝에 1990년 5월 '옴부즈맨제도 도입을 위한 제언'을 시장에게 제출하였다. 연구위원회는 특히 21세기의 정보화, 고령화, 국제화사회에 지방자치단체가 효과적으로 대처하기 위해서도 옴부즈맨제도의 도입필요성이 절실함을 역설하였다. 연구위원회는 이와 관련하여 기존의 유사기구가 시민의 권리보호 기제로서 충분히 제기능을 다하지 못하고 있음을 지적하였다. 즉 행정불복심사나 행정사건소송은 요건이 엄격하며 절차가 복잡하고, 감사위원회는 재무감사가 본래적인 임무이기 때문에 지방공공단체의 행정사무전반을 포괄하지 못하며, 직접청구제도는 대상이 특정화되어 있고, 시민상담제도는 조사권 등 법적 권한이 명확하지 않기 때문에 확실한 문제처리가 곤란하다는 것이다.<sup>13)</sup> 연구위원회는 옴부즈맨제도의 도입에 있어서 특히 유의해야 할 사항으로써 옴부즈맨의 독립성 보장, 고충처리대상의 극대화, 유사제도와 명백한 기능분담, 시직원 및 시민의 의식개혁 등을 지적하였다.

한편 가와사키 시의회에는 이미 2년전 부터 옴부즈맨제도의 도입을 요구하는 시민의 진정이 있었고 시의회는 이 문제를 계속 심의중이었다. 시의회도 옴부즈맨제도의 도입에 전월일치로 찬성하였다. 1990년 6월 옴부즈맨제도에 관한 조례안이 시의회에 제출되었다. 그러나 시장선거에서 패배한 자민당은 국가적인 법률조치가 뒷받침되지 않는 상황에서 옴부즈맨제도의 도입은 시기상조라고 주장하고 제도의 실효성에 의문을 제기하였다. 또한 제도연구위원회의 제안이 현실적인 여건을 이유로 조례안에서 수정변경된 것도 문제가 되었다. 본래 연구위원회는 지방자치법상의 제약을 고려하여 행정부형 옴부즈맨제도를 건의하였다. 연구위원회에 의하면 현행 일본의 지방자치법하에서 옴부즈맨제도를 수용하기 위해서는 새로이 위원회를 설치하는 방법, 부속기관의 하나로 설치하는 방법, 현행의 시민상담실 등 유사제도를 강화시키는 방법, 전문위원으로 설치하는 방법 등 네가지를 생각할 수 있다. 그러나 첫번째 방법은 지방자치법과 충돌할

13) 前川清治,〔市民オソブズマン制度〕(自治體研究社, 1991), p. 58. 이하 가와사키옴부즈맨제도에 대한 설명은 이책의 요약이다.

가능성이 있고 세번째와 네번째 방법은 옴부즈맨 직권행사의 한계가 예상된다.<sup>14)</sup> 연구회는 두번째 방법을 택하여 집행기관의 부속기관으로서 옴부즈맨을 설치하되 제도의 운영에 실질적인 독립성을 존중하는 것이 가장 현실성있는 대안이라고 판단하였다. 따라서 연구위원회는 옴부즈맨의 위촉과 해촉을 시장의 권한으로 규정하면서도 옴부즈맨의 독립성을 강화시키기 위해서 시의회 출석의원 3분의 2 이상의 동의를 얻도록 하였다. 옴부즈맨의 임기는 6년 단임으로 제안되었는데 이는 재임을 가능하게 할 경우 정치적 중립성이 훼손될 우려가 있다는 판단에서였다. 그러나 상정된 조례안은 옴부즈맨 임명에 시의회 출석의원 과반수 이상의 동의를 얻도록 하였고 임기는 3년이며 1회에 한해 재임가능하도록 하였다. 연구회가 제안하고 있는 특별다수의 의회동의를 조례에서 과반수로 수정한 것은 지방자치법이 조례의 규정에 특별다수를 요구하고 있지 않기 때문이었다. 임기를 3년으로 한 것은 옴부즈맨의 업무수행에 대한 시의회의 평가기회를 부여하여 행정권으로부터의 독립을 유지하도록 의도한 것이다. 1990년 7월 5일 가와사키시 의회는 최종적으로 옴부즈맨제도에 관한 조례안을 전원일치로 가결시켰다. 가와사키시는 시민의 권익보호와 시민의 대표라는 의미를 강조하기 위해서 특별히 시민옴부즈맨의 명칭을 사용하였으며 시민주권의 이념을 표방하였다.<sup>15)</sup>

가와사키 시민옴부즈맨의 자격요건은 인격이 고결하고 사회적 신망이 두터우며 지방행정에 대해 뛰어난 식견을 가진 사람을 선출하도록 하고 있으며 정치단체나 시와 이해관계를 갖는 기업역원의 겸직을 금하고 있다. 복잡 다기한 현대행정을 감안하여 3인 정수의 복수제 옴부즈맨제도를 택하고 있으며 호선에 의해 대표시민옴부즈맨을 선출하도록 하고 있다. 일인제가 아닌 복수제 옴부즈맨의 운영으로 다양한 인재를 동원할 수 있으며 시민과 옴부즈맨의 접촉기회가 증대될 것을 기대하고 있다.

시민옴부즈맨의 관할범위는 시의 기관의 업무집행에 관한 사항과 당해업무에 관한 직원의 행위 모든 것을 포함한다. 특기할만한 것은 시장 자신의 활동도 조사의 대상이 된다는 점이다. 기관위임사무의 경우 자치사무와 달리 주무장관의 지도와 감독을 받게 되므로 고충처리의 대상으로 적절치 않다는 견해가 있으나 업무의 구별이 상대적인 점을 감안하여 유연하게 대처한다. 확정된 권리관계에 관여할 수 없으며 개인정보에

14) *Ibid.*, p. 60.

15) *Ibid.*, p. 48.

관한 고충처리는 개인정보보호위원의 전관사항이므로 이관하도록 한다.

고충의 신고는 가와사끼시의 주민에 한하지 않으며 외국인과 법인을 포함한다. 고충의 내용은 신고자 자신의 이해와 관계있는 경우에 국한한다. 그 이유는 그렇지 않을 경우 옴부즈맨의 업무가 과중하게 될 우려가 있고, 법률이 인정하고 있는 여타권리구제의 기제가 형식화될 위험이 있기 때문이다. 물론 이해관계의 유무는 재판과 달리 법률상의 이해에 국한하지 않으며 사실상의 이해를 포함하는 유연한 개념이다. 고충의 접수는 서면에 의한 것을 원칙으로 하며 대리인에 의한 신고가 가능하다. 접수창구는 시민옴부즈맨사무국을 원칙으로 하지만 각 구청에 고충신고서를 비치하여 활용하고 있다. 고충의 신고는 당해고충에 관한 사실이 발생한 날부터 1년이내로 한다. 단 이기간이 경과해도 불이익상태가 계속되거나 정당한 이유가 있을 때는 신고 가능하다. 시민옴부즈맨은 고충사실에 대한 조사를 위하여 필요한 자료와 문서를 열람하고 제출을 요구할 수 있으며 필요에 따라서 관계자로부터 의견청취나 전문기관에 대한 조사의뢰를 행할 수 있다. 옴부즈맨은 신고유무와 관계없이 직권으로 사안을 조사할 수 있다. 옴부즈맨과 전문조사원은 조사를 행할 때 신분을 표시하는 증명서를 제시한다. 옴부즈맨은 직무수행을 위해서 필요한 범위내에서 시정부가 보유하고 있는 정보를 청취하고 관련문서를 열람할 수 있다. 그러나 이 경우 타인의 프라이버시가 예견될 수 있다. 따라서 개인의 명예나 신용 등에 관한 정보취급은 신중을 기해야 할 것이다. 시의 직원은 조사에 대해 적극적인 협력의 의무가 있으며 법률에 의해서 증언거부권이 인정되는 의사, 변호사 등 자격을 가진 직원은 개인정보의 제공을 거부할 수 있다. 옴부즈맨은 조사결과 이유가 없다고 인정된 불만에 대해 신속하게 결과를 통지하며 행정상의 하자가 발견된 경우에는 해당기관에 대해 시정조치를 권고하고 혹은 제도의 개선을 요구하는 의견을 표명한다. 옴부즈맨의 시정권고가 실효성을 갖게하기 위해서 해당기관에게 60일 이내에 결과처리를 보고할 의무가 부여된다. 모든 결과는 고충신고인에게 신속하게 통지된다. 옴부즈맨은 연간 활동실적을 연차보고서로 작성하여 시장과 의회에 공표하며 일반에게 공표한다. 공표에 즈음하여 옴부즈맨은 개인의 프라이버시 보호에 최선을 다한다. 사무국직원은 일반직원으로 충원되나 인사에 옴부즈맨의 의사가 존중되어야 하며 사무국직원은 옴부즈맨의 지휘하에 복무하도록 한다.

일본에서 최초로 탄생한 가와사키의 시민옴부즈맨에는 전동경고등재판관으로서 변호사인 스키야마씨, 교육학전공인 중앙대학 문학부교수 스가노씨, 변호사로서 요코하마 가정재판소 가와사끼지구 조정위원인 오오니시씨의 세사람이다. 특히 여성을 옴부즈맨에 포함시켜 좋은 평가를 받았으며 대표시민옴부즈맨에는 스키야마씨가 호선되었다. 옴부즈맨은 비상근 촉탁으로 주 3일 교대근무한다. 옴부즈맨을 보좌하기 위해서 6인의 전문조사위원이 시장에 의해 선임되며 이들은 3인의 옴부즈맨에게 각각 2인씩 배치되었다. 옴부즈맨사무국은 독립성을 강조하기 위해 시청청사에서 떨어진 민간빌딩속에 설치되었다. 옴부즈맨제도의 생명은 옴부즈맨의 독립성을 확보하는데 있다. 그러나 가와사끼시의 시민옴부즈맨제도는 지방자치법의 규정으로 인하여 하와이와는 달리 옴부즈맨의 운신이 크게 제약을 받고 있다. 시민옴부즈맨이 운영하는 조직자체가 시정부 部局의 하나로 위상이 정립되어 있으며 사무국직원 역시 일반시청공무원이 인사배치된다. 옴부즈맨을 보조하기 위한 전문조사요원도 지방자치법의 규정에 따라 시장이 선임한다. 전문요원은 시민옴부즈맨과 상하관계에 있지 않으며 동등한 관계의 법적 지위를 갖는다. 따라서 가와사끼시의 시민옴부즈맨제도가 성공을 거두기 위해서는 전문조사요원이나 조사국직원의 선임과 인사에 시민옴부즈맨의 의사를 최대한 존중하는 운용의 묘가 요청된다고 말할 수 있다.<sup>16)</sup> 시민과 공무원을 대상으로 수차례의 옴부즈맨설명회와 각종 홍보행사를 개최한 후 1990년 11월 1일 가와사끼시의 옴부즈맨제도는 공식 출범하였다.

시민옴부즈맨의 최초의 권고는 교사체벌사건을 적절히 처리하지 못한 시교육위원회에 대해서 행해졌다. 시립소학교에서 발생한 교사의 체벌행위에 대해 학부모가 학교당국에 항의하였으나 시정조치가 이루어지지 않았고 학교로부터 시교육위원회에 제출한 사후보고서 역시 매우 부실하다는 사실이 인정됨으로써 시민옴부즈맨은 시교육위원회에 학생지도방법개선과 체벌발생시 조치강구에 대해서 권고를 행하였다.

## IV. 맺 는 말

오늘날 옴부즈맨제도는 전통적인 호민관의 이념을 넘어서 행정쇄신과 개혁의 효과적인

16) *Ibid.*, p. 64.

인 제도장치로서 인식되고 있으며 지방화시대를 맞이한 각급 지방자치단체는 경쟁력강화방안의 일환으로 독자적인 지방옴부즈맨제도의 도입을 모색하고 있다. 중앙정부의 옴부즈맨이 지방행정의 문제를 일괄적으로 처리하는데는 물리적 한계가 있을 뿐 아니라 지방의 문화적 차이와 특수성을 고려할 필요가 있기 때문이다.

옴부즈맨제도의 생명은 독립성의 확보에 있으나 지방의 경우 정치권력외에도 각종 연고와 이해로 문제가 좀 더 복잡해진다. 따라서 지방옴부즈맨제도의 성공적인 운영을 위해서 옴부즈맨의 독립성과 중립성을 강화시키는 다각도의 노력이 요구된다. 지방옴부즈맨의 경우 대체적으로 의회형이나 절충형이 선호되고 있는데 이 문제와 관련하여 특히 옴부즈맨의 임면에 시민의 참여를 허용하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

앞에서 필자는 연방제 여부를 염두에 두며 하와이와 가와사끼의 경우를 지방옴부즈맨제도의 구체적 사례로서 살펴보았다. 그러나 중앙정부에 옴부즈맨제도가 존재하는지 여부를 추가로 문제삼는다면 두개의 또 다른 모델이 검토되어야 할 것이다. 즉 연방제 국가로서 중앙정부에 옴부즈맨제도를 갖고 있는 경우와 단방제 국가로서 중앙정부에 옴부즈맨제도를 갖고 있는 경우이다. 전자의 예로서 호주의 지방옴부즈맨을 들 수 있으며 후자의 예로서 영국의 지방옴부즈맨을 들 수 있다. 이 경우는 중앙옴부즈맨과 지방옴부즈맨의 상호관계와 역할 분담이 특히 문제가 된다. 호주는 중앙옴부즈맨에게 연방과 수도의 업무에 관한 고충처리만을 전담하도록 하고 있으나 일부 지역의 경우 지방옴부즈맨은 중앙정부 옴부즈맨의 지역사무소로서 역할을 한다. 영국은 지역에 따라서 지방옴부즈맨이 중앙정부의 옴부즈맨과 위원회를 구성하고 고충처리의 협의를 하도록 하고 있다.

옴부즈맨제도의 도입과 관련하여 시대적 역설이 존재한다. 복지국가의 퇴조와 작은 정부의 등장은 옴부즈맨의 역할을 희석시킨다. 옴부즈맨의 존재자체가 오늘의 정부가 추구하는 규모축소(downsizing)의 논리와 충돌할 수도 있다. 그러나 탈규제와 시장화의 세계적 추세에도 불구하고 公的서비스의 질적 보장을 위해서는 최소한의 감시와 규제가 불가피하다. 옴부즈맨제도는 사회적 변화에 유연하게 대처할 시점이며 전통적인 모델에 지나치게 집착할 필요가 없다. 새로운 사회적 요구에 부응하기 위해서 옴부

즈맨의 불만처리는 전통적인 공사관계의 이분법을 뛰어넘어야 하며 경우에 따라서는 사적 분야까지 확대될 필요가 있다.<sup>17)</sup> 이 경우 소비자조직이나 시민단체와의 연대가 중요해진다. 이미 일부 국가에서 옴부즈맨은 정부의 사적거래까지 개입하고 있으며 의료나 법률관계같은 사적문제가 고충처리의 대상으로 거론되고 있는 상황이다. 이는 공법체계의 전반적인 재조정문제와도 관련이 있다 할 것이다.

---

17) Stephen Owen, "The Expanding Role of the Ombudsman in the Administrative State," *University of Toronto Law Journal*, Vol. XL (1990), pp. 680-681; Norman Lewis, "World Ombudsman Community: Aspects and Prospects," *The Indian Journal of Public Administration*, Vol. 34, No. 2 (April-June, 1993), pp. 670-671.