

옴부즈만 제도의 발전방안 연구

- 반부패활동과 지방자치단체의 옴부즈만을 중심으로 -

A Study of Ombudsman System in Local Government

오필환(Oh, Phil Hwan)*

ABSTRACT

This paper is a study about role of Ombudsman in local governments for developing a transparent society. The necessities of Ombudsman in local government in modern society are as follows: to implement effective anti-corruption policy in Korea; to prevent moral hazard of social elite group; to actualize human rights which could be damaged by globalization; to complement government failure through big government; to provoke social confidence and conform social capital; to prevent illegal and irrational activities which could be induced by unwholesome networking. This paper recommends specialized Ombudsman to fulfill the necessities in local government. To install an union of Ombudsman is recommended for developing character and ability of Ombudsman.

Key Words: 옴부즈만(ombudsman), 도덕적해이(moral hazard), 지방자치의 투명성(transparency of local government)

1. 서언

본 논문은 지방자치 단체에 옴부즈만의 제도를 도입하여 시민들의 고충과 민원을 해결하며 기존의 전통적 옴부즈만의 기능인 고충처리에 더하여 부조리와 부패를 방지하고 시정하는 역할을 담당하게 하여 투명한 지역사회를 만들어 가도록 하는 역할을 하는데 필요한 사항을 연구한 논문이다.

옴부즈만은 일반시민들로부터 받은 민원을 독립적으로 조사하고 시정사항을 권고하는 제도로서 불합리한 행정을 시정하고 인권의 침해로부터 보호하는 기능을 한다. 이때 인권이란, 권력기관으로부터 남용된 권력의 피해로부터의 보호와, 개인적인 환경과 경제적 상황도 고려하며, 평등의 근거가 되는 개인의 프라이버시를 보호하는 것이다. 따라서 공공기관과 개인의 관계, 시민그룹간의 관계에 개입하여 민주주의의 과정의 기본인 인권을 보호하려는 제도이다.¹⁾ 그러나 대부분의 연구는 옴부즈만의 역할 중에 불

* 백석대학교 교수

1) Milan Ambroz, "The Mediating role of the Ombudsman in the Protection of Human Rights", International Journal of Social Welfare, 2005:14, pp.145-153

합리한 행정과 인권에 관련된 부패와 비리의 문제를 소홀히 다루고 있다. 옴부즈만에 대한 연구나 보고서는 법적인 지위와 권한에 관한 것은 많으나, 옴부즈만의 효율적인 운영을 위한 조건이나, 옴부즈만의 역할 중 국가의 투명성과 청렴성에 관한 연구는 매우 희박한 것이다. 이는 선진국들의 부패인식도가 높으며, 반부패의 제도적 장치가 보완하고 있기 때문이다. 그러나 선진국의 경향도 최근에는 비리와 부패의 가능성이 상존하는 계약관계와 구매, 건설관련 분야는 옴부즈만을 통해 부패를 감시하는 제도가 만들어지고 있는 것이다. 더욱이 부패인식지수가 낮고, 국민들의 청렴의식이 부족한 개발도상국과 중진국은 옴부즈만 제도를 통하여 보다 적극적인 부패방지 역할을 수행할 수 있도록 하여야 한다.

'06년 10월에 국제투명성기구(TI)가 발표한 '2006 부패인식지수 (CPI)'에 따르면 우리나라는 조사대상 153개국 가운데 43위를 차지하고 점수는 5.1점(10점 만점)으로 부패인식지수를 발표한 이래(1995년) 최고점수를 받았다. 그동안 우리나라는 4점대에서 5점대로 머무르고 있었다. 1996년도에 9점대의 국가는 Finland, Iceland, New Zealand, Denmark, Singapore, Sweden, Switzerland, 등 7개국이며 8점대의 국가는 Norway, Australia, Netherland, Austria, Luxembourg, UK, Canada, Hong Kong, Germany 등 9개국이다. 이들 국가는 거의 매년 이 수준을 유지하고 있다. 조사 대상국 163개국 중 5점대 이하의 국가가 120개이며 이중에 부패가 팽배한 상태라고 할 수 있는 3점 이하를 기록한 국가도 73개국이나 되었다. 그러나 선진국과 발전적인 국가들인 42개 국가들은 모두 부패인식지수가 우리나라보다 우수하다.

한국은 경제적으로 선진국의 대열에 들어가기 위해 도약하는 노력을 경주하고 있지만, 선진국이 되기 위해서는 경제력이나 국민소득 수준 외에 국가의 투명성과 청렴성이 보장되어야 참다운 선진국의 모습을 가질 것이다. 국가의 투명성과 청렴성은 국가의 경쟁력과 미래에 대한 지속발전가능성을 보장한다. 따라서 우리나라의 선진화를 위해서는 국가의 청렴도 증진이 선행되어야 한다. 중진국에서 선진국으로 도약하려는 국가들 중에서 정치적인 부패와 무능, 불투명하고 선진화하려는 의지가 약한 국민들은 결국 중진국 수준이하로 전락한 역사적 사례가 무수히 많이 있다. 아르헨티나, 브라질, 체코, 필리핀, 포르투갈 등 수많은 국가들이 과거 역사 속에서 선진국 진입에 실패하고 좌절한 사례들이다. 이들의 실패에는 여러 가지 원인이 있겠지만, 국가가 불투명하고 청렴하지 못하여 정치와 경제 등 사회전반에 부패가 만연된 것이 중요한 원인이다. 부패한 국가는 사회적 비용이 많이 소요 될 뿐 아니라 국제간의 신뢰도가 하락하여 경쟁력이 떨어지며, 시장의 작동이 왜곡되어 효율성을 상실하게 된다. 우리나라의 현주소가 어디이며 무엇이 중요한 과제인가를 올바르게 인식하지 못하면 우리의 노력은 선진국 문턱에서 좌절 될 수도 있음을 기억해야 한다고 본다.

우리나라는 그동안 어느 정권이나 부패 척결과 투명성제고를 국가의 시책으로 내걸고 있었지만 획기적인 개선을 이루지 못하고 있으며 권력형 비리와 부패로부터 자유로운 정권이 없었다. 이런 차원에서 부패를 보다 적극적으로 차단하기 위해서는 옴부즈만

제도가 반드시 활용되어야 하며, 민주주의의 실현이 이루어지고 있는 지방자치의 현장에 시민 옴부즈만의 도입을 통한 부패방지에 대한 노력을 통해 투명하고 청렴한 사회의 조성이 가능하다고 본다.

따라서 본 논문에서는 현재 국내외 옴부즈만 제도를 살펴보고, 우리의 현실에서 시민 옴부즈만의 필요성과 발전방안을 모색해 보고자 한다.

II. 옴부즈만의 개념과 제도

1. 개념

서구에서의 옴부즈만은 정부에 의해 위촉되거나 기관에 의해 위촉되어 개인적인 시민의 고충을 듣고 조사하며 공익을 위해 일하는 대표자 또는 대리인 이라는 의미를 지니다. 현대적 의미에서의 의회형 옴부즈만은 1809년 스웨덴에서 시작되어 행정부를 통제하는 기구로서 사용되고 있다. 옴부즈만(ombudsman)은 남성을 의미하는 것이 아니라 성 중립적인 용어로 사용되며 이 단어의 기원은 고대 노르웨이어(혹은 스칸디나비아어)의 대표자(representative)라는 의미의 Ombuds man 이란 용어에서부터 시작되었으며 여러 가지의 스칸디나비아어로 사용되었다.²⁾

그러나 미국의 옴부즈만 협회의 발표에 의하면 옴부즈만은 1713년 스웨덴에서 시작되었지만³⁾ 실질적인 관심은 2차 대전 이후에야 세계적으로 확산되었으며 특히 1960년대 이후에 모든 대륙에 전파되어 급속히 정착되었다고 분석하고 있다. 기원은 매우 모호해서 여러 가지로 해석할 수 있지만, 오랜 역사 속에서 정착되어온 제도임을 알 수 있다. 우리나라의 경우 1402년 조선태종시절에 용어는 다르지만 백성들의 고충을 들어 해결해 주기위해 '신문고'라는 북을 성곽 문루에 달아서 고충이 있는 사람이 그 북을 울리면 관리가 나가서 해결하도록 하는 제도를 시행하였다.⁴⁾

2) The Newsletter of the British and Irish Ombudsman Association, The Ombudsman, November 2005, Issue 27, p.2

3) US Ombudsman Association, Public Sector Ombudsman, Dayton: Ohio, 1995, p.1

1713년에 스웨덴의 왕은 왕정에 대한 불만을 듣기 위해 정의대신(Chancellor of Justice)를 임명하였으며, 1985에 의회에서 정부에 대한 불만과 민원을 듣기 위해 옴부즈만을 임명하였다.

4) 조선 초기에 상소·고발하는 제도는 법제화되어 있었으나, 최후의 항고(抗告)·직접고발 시설의 하나로 신문고를 설치하여, 임금의 직속인 의금부당직청(義禁府當直廳)에서 이를 주관, 북이 울리는 소리를 임금이 직접 듣고 북을 친 자의 억울한 사연을 접수 처리하도록 하였다. 즉, 억울함을 호소하려는 자는 서울에서는 주장관(主掌官), 지방에서는 관찰사에게 신고하여 사헌부(司憲府)에서 이를 해결하도록 하였는데, 이 기관에서 해결이 안 되는 경우에는 신문고를 직접 울리게 하였다. 이 제도는 조선에서 민의상달(民意上達)의 대표적인 것이었다. 그러나 신문고를 울려 상소하는 데에는 제한이 있어서 이서(吏胥)·복레(僕隸)가 그의 상관이나 주인을 고발한다거나, 품관(品官)·향리(鄉吏)·백성 등이 관찰사나 수령을 고발하는 경우, 또는 타인을 매수·사주(使囑)하여 고발하게 하는 자는 벌을 주었으며, 오직 종사(宗社)에 관계된 억울한 사정이나 목숨에 관계되는 범죄·누명 및 자기에게 관계된 억울함을 고발하는 자

또 한편에서는 옴부즈만(Om-buds-man)이란 용어를 중세 독일 부족 중에서 범법자의 가족들에게서 벌금을 걷어 들여서 그 범죄의 희생이 된 가족들에게 나누어주는 업무를 수행하는 제3의 기관에서 나온 것으로 분석하고 있다.⁵⁾

2차대전 이후의 시대에는 옴부즈만은 갈등과 불만을 해결하는 기관으로서의 역할을 주로 담당하였다. 전통적인 스웨덴식의 옴부즈만 제도는 옴부즈만이 입법부의 일원처럼 행동하거나 정부관료의 직권남용으로 인해 피해를 본 개인의 권리를 보호하기 위한 의회의 대리인으로 역할을 담당하였다. 그러나 옴부즈만은 의회의 입법요원이 아니며, 단지 관료들의 민권침해로부터 개인의 권리와 자유를 보호하기 위해 일하는 책임을 지는 것이다. 또한 행정행위나 결정에 대한 불만이나 불평을 해소하고 개인과 공공기관과의 갈등을 해소하여 '좋은 거버넌스(good governance)의 구현과 행정의 투명성을 높이고자 하는 역할을 담당하는 것이다. 따라서 옴부즈만은 의회의 적극적인 지원이 있을 때 입법행위와 행정부의 통제적 기능의 수행이 성공적인 업무 수행이 가능하다고 보고 있다.

US옴부즈만 협회는 옴부즈만에 대한 정의를 "공공기관의 남용으로부터 개인의 보호하고 정부기관의 행정행위에 관한 시민들의 불만을 수렴하고 조사하는 의회에 의해 위촉되고 의회에 대해 책임을 행사하는 공공관리이다"라고 하고 있다.

즉, 옴부즈만의 핵심적 역할은 관료들의 잘못된 행위로부터 시민을 보호하고 그들의 민원을 수렴하여 해결하는 것이다. 따라서 시민의 옹호자, 개인의 자유와 권리 보호자, 법 안내자등으로 불린다. 그러나 옴부즈만의 역할 수행의 형태는 각 국가마다 다소 차이가 있다.

Donald C. Rowat⁶⁾는 초창기의 옴부즈만의 세 가지 특성에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 옴부즈만은 행정을 관찰하는 헌법에 보장된 독립되어 있으면서 정당에 속하지 않는 공무원이다. 둘째는, 행정의 정의롭지 못한 면과 잘못된 행정에 대해

에 한해 상소 내용을 접수 해결하여 주었다.

그러나 이와 같은 제한조건에도 불구하고, 신문고에 의한 사건해결의 신속성을 얻기 위하여 사소한 사건에도 신문고를 이용하는 무질서한 현상을 초래하였는데, 이는 조선 초기에 관리들의 권력 남용으로 인한 일반 백성들의 고통을 단적으로 표시하는 것이었다..

그 후 신문고는 사용 제한을 한층 엄격히 하였는데 《속대전(續大典)》에 의하면, 자기 자신에게 관한 일, 부자지간에 관한 일, 적첩(嫡妾)에 관한 일, 양친(良賤)에 관한 일 등 4건사(四件事)와, 자손이 조상을 위하는 일, 아내가 남편을 위하는 일, 아우가 형을 위하는 일, 노비가 주인을 위하는 일 및 기타 지극히 원통한 내용에 대해서만 신문고를 사용하도록 하였다.

그러나 실제에 있어서 신문고의 이용은 주로 서울의 관리들에게만 사용되었으며, 신문고 제도의 본래 취지와는 달리, 일반 상인(常人)이나 노비, 또 지방에 거주하는 관민(官民)은 사용빈도가 거의 없었고 효용도 없게 되었다. 그 후 연산군대(燕山君代)에 이르러 오랫동안 이 제도가 폐지되었다가 1771년(영조 47) 11월에 부활되었으며 병조(兵曹)에서 주관하였다. 신문고 제도는 본래 중국 송(宋)나라의 제도를 모방한 것이었다.(출처: naver 백과사전)

5) Kirchheimer HH, The Ideological Foundation of the Ombudsman Institution, In: Caiden, GE ed. International Handbook of the Ombudsman, LOnon: Greenwood Press

6) Donald C. Rowat,(ed.), *The Ombudsman: Citizen's Defender*, London: Goerge Allen & Unwin, 1968, p.58

민원을 수렴하고 다룬다. 셋째는, 옴부즈만은 조사하고 비판하며, 공개하는 권한을 가졌지만, 행정행위를 직접 조정하거나 변경하지는 않는다.

즉, 옴부즈만은 행정행위를 하는 관리가 아니라, 제 3 자적 입장에서 행정의 잘못된 행위를 시정하도록 조사하고 권고하는 기관인 것이다. 옴부즈만은 신속하고도, 저렴하면서 비공식적인 조사활동을 통해 문제를 해결하려 하며 접근성이 용이한 장점을 가지고 있다고 본다.

옴부즈만의 기능은 국민을 대신하여 행정부를 통제하며, 국민과 행정기관과의 분쟁을 조정, 중재하여 국민의 권리를 구제하며, 법규의 잘못된 해석과 적용을 하는 행정기관에게 시정권고 하고, 행정정보의 공개를 확대하며, 행정개혁을 촉진하여 법이 규제하지 못하는 사각지대의 갈등을 해소하는 역할을 담당한다고 일반적으로 인식되고 있다.

그러나 옴부즈만을 "공익을 해치며 개인의 권리와 자유를 침해하는 모든 공공기관과 사기업"을 포함한 사기관의 위법행위나 불합리한 행위, 부조리와 도덕적 해이 등을 사전에 예방하거나 사후에 조사 시정권면하는 국민의 대리인"이라고 정의 한다면, 옴부즈만은 반드시 공공기관에만 존재하거나 고충민원만 처리하는 것이 아니라, 공익과 개인의 권리를 위한 모든 분야에 관여할 수 있는 국가의 경쟁력을 높이는데 반드시 필요한 제도이다.

2. 세계 옴부즈만 제도

1) 옴부즈만의 유형

옴부즈만의 유형은 각국에 옴부즈만이 정착되면서 국가의 여건에 따라 다양하게 운용되고 있다. 옴부즈만을 의회에서 임명할 것인지 아니면 행정부처의 일환으로 운영할 것인지 하는 구분과, 관할 대상이 일반적으로 모든 행정기관을 대상으로 하는 일반옴부즈만과 특정한 기관과 기능만을 대상으로 하는 특수(전문) 옴부즈만이 있다. 이에 대해 세계의 옴부즈만의 유형을 몇 가지로 구분하면 다음 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

① 의회형 옴부즈만과 행정부형 옴부즈만

행정부부를 통제하는 입장을 강조하는 스웨덴을 비롯한 많은 국가가 의회형 옴부즈만 제도를 채택하고 있다. 의회형의 옴부즈만은 의회에 대해 책무성(accountability)을 가지며 행정부형은 행정책임 대통령이나 내각수반에 대해 책무성을 지닌다. 그러나 행정의 기능과 역할이 확대되어가는 행정국가형의 현대 사회에서는 기본적으로 의회에 대해 책무를 지니며 행정부에 대해서도 책무를 가지는 혼합형이 시행되고 있다. 우리나라와 프랑스는 순수한 행정부형의 옴부즈만을 채택하고 있다.

<표 1> 해외 사례를 통해 본 분야별 ombudsman의 활동범위⁷⁾

명칭	주요기능	해외사례	한국 유사사례
의회/행정형 ombudsman	중앙정부와 지방정부감독	스웨덴, 독일, 영국, 프랑스, 오스트리아, 뉴질랜드, UN, 유럽연합(EU)	국민고충처리위원회
소비자 ombudsman	소비자의 건강과 안전보호	스웨덴	소비자 보호원
언론 ombudsman	언론의 자기통제	스웨덴	언론중재위원회
장애인 ombudsman	장애인의 권리와 이익보호	스웨덴	
기회균등 ombudsman	남여평등권보장	스웨덴	
민족차별금지 ombudsman	근로현장에서 민족차별 분쟁해결	스웨덴	
성적성향에 따른 차별금지 ombudsman	동성애자들의 보호	스웨덴	
아동 ombudsman	아동차별, 학대 금지	스웨덴	아동학대보호소
군사 ombudsman	군대에 의한 권력의 오용 가능성 방지	독일, 미국공병부대 계약담당 ombudsman	방위사업청의 ombudsman
의료행정 ombudsman	의료의 부당한 행위, 과오 등에 관한 민원	영국	
경찰 ombudsman	경찰의 조사를 감독	영국, 캐나다, 호주	
지방행정 ombudsman	지방행정 민원 처리	영국, 일본	시민 ombudsman/ 서울시 청렴계약ombudsman/ 부천시 ombudsman/ 시민고충처리위원회
Privacy ombudsman	정보화로 인한 권리침해에 대한 보호	캐나다	
대학 ombudsman	학교생활의 고충과 문제 처리	미국	
국립과학재단의 구매 ombudsman,	국립과학재단 구매 불평 처리	미국	
해외지원 ombudsman	외국지원과 물자구매관련 민원처리	미국	
여권민원 ombudsman	여권발급 관련 민원	캐나다	
교육훈련 ombudsman	직업교육훈련과 채용	호주	
에너지와 수도관련 ombudsman	에너지와 수도관련 민원 처리	호주	
전신전화 ombudsman	전화 인터넷등 관련 민원	호주	
금융 ombudsman	은행, 투자, 보험등에 관한 민원	영국	

7) 국민고충처리위원회(2006), 정책자료집“국내외 ombudsman제도”에서 재구성

② 일반 옴부즈만과 전문 옴부즈만

일반 옴부즈만은 행정기관 전반을 대상으로 하며, 특수 전문 옴부즈만은 일정 분야를 대상으로 한다. 전문 옴부즈만의 시작은 1915년 스웨덴의 군사 옴부즈만을 독일, 이스라엘, 호주 등의 국가가 설치하였다.⁸⁾ <표 1>에서 보는 바와 같이 여러 종류의 전문 옴부즈만이 운영되고 있으며, 이들은 의회가 직접 위촉하는 경우와 행정수반이나 장관이 위촉하거나, 일반 기관의 장이 위촉한다. 때로 전문 옴부즈만은 법률상 조정의 효력을 갖는 경우도 있다.

③ 운영의 형태

옴부즈만이 1인인 경우에는 혼자 의사결정을 하는 독립형의 방식을 따르고 2인 이상인 경우에는 합의를 거쳐서 의사결정을 하는 합의형의 운영방식을 채택하고 있다. 그러나 여러 명의 옴부즈만이 있어도 자신이 맡은 사안은 단독으로 처리하는 독립형의 의사결정을 하는 경우가 많이 있다. 우리나라는 합의형의 의사결정 체도를 채택하고 있다.

2) 옴부즈만 제도의 발전경향

옴부즈만제도는 1955년도에 도입된 덴마크의 모델과 1962년도의 뉴질랜드의 모형을 기초로 하여 1970년대에는 18개국에서 총 62개 옴부즈만이 도입되고, 현재는 총 112개국에서 240개의 옴부즈만 제도가 운영되고 있다.

이러한 옴부즈만 제도의 발전에 따라서 일반 옴부즈만에서 보다 (표 1)에서 보는 바와 같이 전문화되고 세분화된 특수 전문 옴부즈만 제도가 더 다양해지고 더 활발히 결성되어 역할을 수행하고 있는 추세이다.

각국의 옴부즈만들의 역할을 활성화하고 조직적인 관리와 교육 등의 기능을 수행하고자 각국은 옴부즈만 연합회를 결성하고 있다. 미국은 옴부즈만 연합회를 결성하여 매년 컨퍼런스를 개최하고 옴부즈만 활동에 대한 아이디어를 공유하며, 캐나다는 옴부즈만 포럼을 결성하여 교육훈련, 세미나, 정보교류 등의 역할을 수행하고 있다.

국제적인 기구로는 세계옴부즈만협회(IOI)가 결성되어 19개 이사국에 각 지역별 옴부즈만 협회가 별도로 구성되어 운영 중에 있다.

또한 미국의 공병부대 계약 담당 옴부즈만(Cotract Ombudsman, US Army Corps of Engineers)제도가 생겨 미국 공병부대의 건설이나 물자계약에 관련한 각종 입찰에 관한 민원과 부조리를 해결하고 있으며 미국 국립과학재단의 구매 옴부즈만(National Science Foundation Acquisition Ombudsman)도 국립과학재단의 구매과정에서의 불평

8) 국민고충처리위원회, *국내외 옴부즈만제도*, 2006, pp. 15-17

과 불합리한 사항을 시정하고 있다. 이러한 변화는 옴부즈만의 역할이 과거 단순한 민원이나 불평사항의 처리에서부터 부패의 감시기능을 더하여 수행되고 있는 것이다.

종래의 옴부즈만은 정부의 소속된 기구로서 독립성을 보장받고 활동하지만, 최근에는 준정부적 형태인 NGO의 형태를 가진 옴부즈만 제도가 많이 등장하여 민간부분에서 직접적이고 자발적으로 옴부즈만의 역할을 하고 있는 추세를 보이고 있다.

3. 한국의 옴부즈만 제도

한국의 옴부즈만은 역사적으로 볼 때 명칭은 다르지만 조선 태종 때의 '신문고'로부터 시작되었다고 볼 수 있는데, 그동안 실용화 되지 못하고 있다가 1993년 제 165차 국회에서 법률 제 4735호인 '행정규제 및 민원사무 기본법'을 제정 공포하여 한국형 옴부즈만 제도인 '국민고충 처리위원회'가 1994년에 발족하였다.

독립적인 옴부즈만의 기능을 수행하는 기구로는 국민고충처리 위원회 이외에도, 부패방지법에 근거를 둔 대통령의 직속기구인 국가청렴위원회가 있어서 부패와 국가 청렴도 증진을 위한 고충과 민원을 수렴하고 제도의 개선과 교육 홍보 등의 반부패운동을 전개하고 있다.

국가인권위원회는 인권의 침해, 차별행위 등의 조사 구제, 제도개선 권고의 기능을 수행하고 있다. 소비자 보호원은 소비과정에서 일어나는 불합리한 피해를 줄이기 위한 역할을 수행한다. 이뿐 아니라 중앙 행정기구의 보조 기관으로서의 형태로서 여성부 남녀 차별개선위원회, 노동부 고용 평등국 등이 옴부즈만의 역할을 수행하고 있다.

최근에 공기업투명사회 실천 협의회와 국가 청렴위원회에서 추진한 공기업 옴부즈만 제도는 윤리경영과 투명사회 건설을 위한 적극적인 노력으로서 국가 기구가 아닌 공기업에 처음 도입된 세계 최초의 시도 이다. 아직 한국철도공사 이외에는 시행되고 있지 않지만, 공기업과 사기업 등 모든 분야로 확산 될 수 있는 실험이 되고 있다. 특히 공기업 옴부즈만은 고충 민원 뿐 아니라 각종 계약과 건설 분야에 있어서의 부패가능성을 사전에 발굴하고 시정시키는 역할을 담당하고 있다는 특징을 지닌다.

지방자치단체는 2005년 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제 7650호 제 21조에 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 설치할 수 있도록 규정하고 있어서, 그 이전에 지방조례에 의해 설치된 서울시, 서울 강동구, 서울 양천구, 경기도 안양시, 충북 청주시, 경기도 부천시, 전북 정읍시, 부산시 등의 자치단체에 이어 많은 지방에 옴부즈만제도가 정착될 전망이다. 서울시는 청렴계약 옴부즈만제도를 통하여 각종 건설 관련 비리를 시정하기 위한 노력을 하고 있어서 전통적인 옴부즈만의 개념을 확장한 좋은 사례이다.

Ⅲ. 현대사회와 옴부즈만의 필요성

1. 우리나라 부패의 특징과 옴부즈만의 기능

왜 우리는 이토록 오랜 시간동안 반부패 정책이 효과를 발휘하지 못하고 있는가? 나름대로의 원인과 대책을 몇 가지로 생각해 본다.

먼저, 국가의 반부패 정책의 전면적 재검토가 필요하다. 2006년도 국제 투명성기구가 발표한 GCB(Global Corruption Barometer)는 일반대중이 부패에 대하여 어떤 생각을 갖고 있는가 하는 것을 측정한 지표인데, 이 중에서 정부가 부패척결을 위한 노력이 효과적으로 이루어지고 있다고 생각하는가 하는 질문에 세계 국가의 평균이 응답자의 25% 정도만이 다소 효과적이라고 생각한다고 답하고 있다. 오히려 17%정도는 정부가 부패를 조장하고 있다고 답하고 있다. 특히 한국을 포함한 아시아-태평양 국가의 평균은 매우 효과적이다가 7%, 다소 효과적이다가 18% 이고 정책이 비효과적 이라고 75% 가량이 답하고 있다. 부패인식지수가 높은 유럽의 평균도 대동소이 하다고 볼 수 있지만, 국가가 부패척결의 의지가 전혀 없거나 부패를 조장한다는 관점은 유럽은 28%, 아시아 지역은 42%로 매우 높은 것으로 나타난다. 이것은 아시아 지역의 국가에서는 정부에 대한 일반적 신뢰 상실을 의미하며, 특별히 정부의 혁신적 부패척결 노력이 필요함을 말하고 있다. 우리나라는 국가 청렴위원회가 만들어지고 특별히 부패척결을 위한 많은 노력을 경주하고 있다. 그러나 전시성 행정이나, 실적물을 만들기에 급급한 이벤트를 하는 것이 아니라, 보다 더 조직 내부에 깊이 접근하여 우리의 부패 문화를 근본적으로 바꿀 수 있는 대안이 개발 되어야 한다.

이러한 점에서 옴부즈만 제도는 내부 고발자들이 피해를 적게 보면서 비밀이 보장되어 적극적으로 대처 할 수 있으며 사전 예방적 기능을 수행하여 부패의 문화를 바꾸어나갈 수 있는 장점을 지닌다.

둘째는, 한국의 부패는 국가 전 계층과 전 분야에 총체적으로 만연되어 있는 현상이다. 그러나 부패의 연결고리를 잡아 당겨보면, 대형 부패는 국가의 지도계층이 독점하고 있다. 우리의 부패는 체감 적으로 많이 줄었으며, 열심히 성실히 살아가는 서민들의 입장에서는 온 국민이 부패한 것 같이 여겨지는 것이 억울하다. 부패인식지수는 국내에 있는 국내외 전문가들에게 설문한 것으로, 서민들은 맑아져도 우리나라의 지도계층에 있는 전 분야의 엘리트들이 저지르는 굵직 굵직한 부패행위가 부패인식지수로 표현되며, 이는 온 국민을 먹칠하고 있다. 우리나라의 지도계층이 먼저 솔선하고 반성하여야 한다. 또한 부패가 전 분야에 걸쳐 만연되어 있어서 부패 문제는 일부 분야에 국한된 정책으로는 해결 되기 어렵다. 2006년도 TI의 GCB 발표에 의하면 세계 많은 나라들이 정당, 의회, 기업/사부문, 경찰, 법조계, 언론, 조세부문, 의료부문, 교육계, 군대, 공익사업, 등록 및 허가 서비스 부문, NGO, 종교 단체 등의 순으로 부패한 정도가 심함을 나타내고 있다. 우리나라도 이러한 부문 전체가 부패한 현상을 보이고 있어서 우리의 반

부패 정책은 전방위적으로 일어나야 한다.⁹⁾ 정치자금에서 자유롭지 못한 정치인, 뇌물과 개인의 이익을 추구하는 권력형 비리와, 권력과 결탁하여 이익을 높이려는 사기업들의 비리, 특히 경영의 불투명성과 건설 비리의 다양함에 경악함을 금치 못한다. 경찰의 공권력을 이용한 비리와 뇌물로 치부하는 모습을 보면서 우리 사회가 이렇게까지 타락했음을 실감한다. 법조인이나 언론의 뇌물과 결탁의 비리, 공무원과 기업이 결탁된 탈세, 의료행위의 도덕적 해이와 비리, 교육을 빙자한 치부와 탈법한 비자금조성과 만연한 뇌물, 군대의 예산 남용과 뇌물, 공익사업의 방만함과 비전문성, 허가 및 등록사업의 뇌물, 허울만 가진 NGO의 정부예산 축내기과 등치기, 종교기관 운영의 불투명성과 사유화, 예술계의 뇌물로 상받기 등 우리사회는 총체적으로 멍들어 있다. 이 모두가 우리 사회의 도덕적 해이를 자행하는 엘리트들의 병든 모습이다. 따라서, 우리 사회 모든 분야에 지식인들은 목소리 내어서 각자의 분야에서 발생하고 있는 비리와 부패한 현상을 고발하고 호각을 불어야 한다. 모두가 동참하지 않으면 문제의 해결은 겉돌 수밖에 없다. 건설비리는 건설전문가가 나서야 하며, 교육비리는 교육전문가가, 종교비리는 종교인들이 나서야 한다. 부패학의 연구는 행정학자나 공법학자들만의 일이 아니라, 건축, 산업, 예술, 교육, 종교 등 전 학문분야와 사회의 모든 분야에서 동참해야 하는 과제이다.

이런 전방위적 부패 방지의 노력은 행정부의 제도보완이나 입법부의 노력만으로 되는 것이 아니라 모든 사회 분야에 관찰자(watchdog)가 필요하며, 이런 관점에서 옴부

9) 국제투명성기구(TI)가 12월 9일 유엔이 정한 세계 반부패의 날을 맞아 발표한 '2004 세계부패척도(Global Corruption Barometer)'에 따르면 전 세계적으로 사회기관 가운데 정당이 가장 부패한 곳으로 인식되고 있는 것으로 나타났다

동 조사에 참여한 국가들 가운데 36개국의 국민들은 정당을 가장 부패한 기관으로 평가하였으며, 특히 에콰도르, 아르헨티나, 인도, 페루에서 정당을 가장 부패한 기관으로 인식하고 있었다. 응답자들은 정당 다음으로 국회, 경찰, 사법부, 조세당국, 기업, 세관, 언론, 의료기관, 교육기관, 인허가기관, 공익사업기관, 군대, 시민단체, 종교단체의 순으로 부패가 심각하다고 답하였다.

그러나 한국, 대만, 아르헨티나, 인도네시아 등의 경우는 국회가 가장 부패한 기관으로 인식되고 있는 것으로 드러났다. 한국의 경우 국회 (4.5), 정당(4.4), 경찰(3.8), 세관(3.7)의 순이었다. 케냐, 말레이시아, 멕시코, 러시아, 필리핀 등에서는 경찰이 가장 부패한 기관으로 꼽혔고, 아프가니스탄, 크로아티아, 베네수엘라 등의 국민들은 사법부가 가장 부패한 기관이라고 응답하였다.

후진국에서는 권력기관들이 부패의 정도가 심한 것으로 나타나고 있다.

전 세계 응답자의 45%가 향후 3년간 부패가 상당히 증가할 것으로 전망한 반면 부패가 감소할 것으로 생각하는 응답자는 17%였다. 코스타리카와 에콰도르가 가장 비관적인 견해를 보여 3/4이 부패의 증가를 예상한 반면 가장 낙관적인 예상을 한 국가는 인도네시아로 응답자의 2/3가 향후 부패가 감소할 것이라고 응답했다¹⁾. 세계적으로 부패의 정도가 개선되어 갈 것이라는 긍정적 기대가 매우 부족함을 알 수 있다. 이것은 세계의 많은 나라들이 부패의 문제를 해결하고 싶어하는 욕구는 강하지만 몇몇 국가를 제외하고는 실효성 있는 반부패정책이 수행되고 있지 못함을 보여주고 있다.

어느 정부 치고 부패 척결을 국정과제로 삼지 않은 적은 없다. 노무현대통령과 참여정부도 부패인식지수 20위 이내의 청렴국가 건설을 주창한 바 있다. 그러나 정부의 고위관료들과 정치인들이 먼저 몇몇하고 투명성 확보를 통해 수범을 보여야 한다. 기업에 손 내밀고 거짓말을 일삼는 비서관이나 집사들을 감싸주거나 몇몇치 못한 돈 받은 정치인을 여당이라 하여 눈감아줘서는 부패청산은 먼 나라의 이야기가 될 수밖에 없다.

즈만 제도는 정부기관 뿐 아니라 사회 전 분야에서 만들어지고 활용되어야 하는 것이다.

셋째, 우리사회의 부패는 특히 공직과 관련된 비리가 주종을 이루고 있다. 즉 구조적으로 규제와 권력의 남용이 비리의 온상이 된다. 공직에서 물러난 사람들의 자리를 만들어 새로운 조직을 형성하거나, 유관 기업을 만들어 공공기관의 사업을 독점하는 것이 일반화 되어 있다. 이들 기관에 독점권을 확보해 주기 위해 규정과 공문을 만들고 있으며, 국민의 혈세를 낭비하고 있다. 저개발국가에서는 공직은 곧 부이고 영구직장으로 여겨져 오고 있는데 우리는 아직 이 수준을 탈피하고 있지 못하다. 전 공직관련 분야의 자리와 연결고리를 재점검하여야 한다.

또한, 우리경제와 사회전반에 걸쳐서 만연된 규제가 부패와 비리의 온상이 된다. 자유시장경제를 더욱 활성화하여 자동적 모니터링 시스템이 작동 되도록 하여야 한다. 정부의 규제는 시장경제와 경쟁이 보장되도록 보완 하는 수준에서 더욱 합리적인 것으로 변화되어야 한다. 우리의 규제는 불명확하여 재량권이 너무 많으며, 합목적적이지 못하고 규제를 위한 규제로 동조과잉이 심화되어 있다. 정부의 전분야에 걸친 규제정책에 대한 전문가들의 심도 있는 검토와 영향 분석이 있어야 한다.

한편, 우리나라는 예산의 집행과 조세의 수입에 대해 모니터링하는 시민 단체의 활동이 미흡하다. 조세의 결정과 징수과정 등에 대하여 깊이 있는 연구가 부족하며, 정부 예산의 남용과 중복투자 등 거시적인 도덕적 해이가 만연되어 있다. 의회의 감사기능과 감사원의 역할이 미흡하다. 이러한 모니터링 기능을 수행하는 기구를 보강하며, 독립적인 기능을 수행하도록 제도적인 보장이 필요하다. 이를 위해 사회 많은 분야에서 옴부즈만 제도를 도입하고 역할을 하도록 분야별 기능별 전문 옴부즈만 제도를 일반화 하여야 한다. 투명한 사회가 되기 위해서는 정보의 공개와 언론의 올바른 역할이 필요하다. 폐쇄된 사회나 조직은 엔트로피가 높아져 스스로 파멸하며 비리와 부패의 온상이 된다. 따라서 언론을 제약하거나, 언론이 제 기능을 하지 못하면 우리 사회는 썩어간다. 또한, 내부고발자를 보호하는 제도적 장치가 아직 전혀 마련되어 있지 못하며, 내부 고발자는 우리사회에서 아직 천대받고 불리한 결과를 감수해야 하는 정서이다. 내부 비리는 내부 사람이 가장 잘 알고 있다. 용기 있는 내부 고발자가 우리사회에서 존경받는 풍토를 조성해야 한다.

넷째, 우리사회의 문화적 변화와 발전이 필요하다. 문화적 풍토가 반부패적이고 청렴한 사회가 되어야 한다. 우리의 금전위주의 가치관과 경제력을 지상목표로 삼고 있는 우리 삶의 태도와 권력과 금력을 가져야 출세한 것이라는 성공위주의 신념 등은 우리 사회를 병들게 하고 있다. 경제력은 우리의 삶에서 매우 중요하고 필요한 것이지만, 인생의 목표와 가치를 거기에 걸도록 강요하는 우리 부모들이 미래의 우리 사회에 대한 무책임한 행위임을 인식해야 한다. 더 이상 우리사회를 무도덕하고 오염된 바다에 표류하게 하면 안 된다. 건전한 가치관과 삶이 우리 사회에 자리 잡을 수 있도록 하여야 지속 발전가능한 살만한 가치가 있는 사회가 될 수 있다. 언론이나 정치문화, 공직자, 교

육계, 연구 분야 등 모든 분야의 엘리트들이 출현해서 시대의 모델로 등장해야 한다. 옴부즈만 제도는 각 조직의 부패 문화를 바꾸기 위해 적극적으로 교육하고 경고하며, 새로운 제도를 정착시키고, 부패한 곳을 스스로 찾아 나서 사전에 시정할 수 있는 제도적 장치이다.

이상에서 우리나라의 부패의 특성으로 볼 때 옴부즈만 제도를 활용한 부패 방지의 노력은 매우 효과적인 제도가 될 수 있다.

2. 도덕적 해이와 옴부즈만의 역할

일반적으로 부패란 일정한 조직 및 국가를 중심으로 부패의 주체(공무원 등)와 객체(기업인, 시민 등)의 상호작용에 의하여, 체제의 미비와 환경의 유인효과에 의해 유발된 행정현상이고 사회적 기대가능성을 위반한 불법적이고 도덕적인 비난가능성을 포괄한 일탈행위(deviant behavior)라고 할 수 있다¹⁰⁾.

부패의 개념에 관한 다양한 정의에도 불구하고 일반적으로는 부패가 사적 이익을 위해 공적 권위를 오용하는 것을 포함하는 행위라는 합의가 존재한다. 이러한 부패의 정의는 이 사회의 불합리하고 총체적인 국가적 위기를 설명하기에 충분하지 않으며, 더 포괄적이고 총체적인 의미의 "부패"의 개념이 필요하다고 본다. 공직자의 책임성이나 윤리적 행위 등에 관한 넓은 의미의 부패개념이 포함되어야 한다고 본다.

부패는 공익을 해치는 행위이고 국민이 맡긴 권한을 이용하여 공무원들에게 놓인 도덕적인 행위기준 또는 법률적인 의무로부터 이탈된 행위를 말한다.¹¹⁾ 또한 부패는 개인의 주관적인 가치나 기준보다는 사회적 가치(society values)에 위반할 때 부패라고 볼 수 있다. 이러한 시각 외에도 부패를 주인-대리인 모형(principal-agent model)으로 이해하는 시각이 있다. 부패란 주인(국가나 시민)의 선호나(preferences)혹은 이익(interests)에 위반하는 대리인의 계약위반(contract violation) 이라는 것이다. 이점에서 Alam(1989: 442)은 부패를 모든 주인-대리인관계의 속성에 비추어, 부패는 행정기관의 주된 이익을 희생하는 것으로 또는 행정기관의 행태를 규정하는 규범을 위반하는 것으로 정의한다. 이러한 행위가 도덕적 해이라고 지칭할 수 있다.

부패가 보다 가시적이고 사후적이며 법과 규범적인 것이라면 도덕적 해이는 사전적이고 비가시적이며, 법으로는 처벌할 수 없지만 사회에 해악을 미칠 수 있는 가능성을 가진 모든 행위라고 볼 수 있다.¹²⁾

10) 부정방지대책위원회, 연구보고서 1998

11) 공무원의 부정 (misconduct)은 비정상적이고 규범외적인 방법으로 공무수행에 있어서 사적인 이익을 추구하는 것을 말하고, 부패(corruption)는 부정의 행위가 행정에 미치는 악영향, 즉 행정기능의 악화 또는 비능률과 공익의 손실을 의미한다(김해동, 1972:171-172). 즉 부정은 규범이나 법규에 위반되는 행위 그 자체에 초점을 두고, 부패는 그 행위가 미치는 악영향을 더 강조한다. 하지만, 뚜렷한 구별의 실익이 없는 이상 공무원의 부패는 두 가지 의미를 포함하는 것으로 이해되고 있다(전수일, 2001:22-23)

도덕적 해이는 자신의 독점적인 우월한 지위를 이용하여 사적인 이익을 피함을 말한다. 정부관청이나 공기업 그리고 주식회사 등에서 많이 발생하고 있다. 특히 주식회사의 주주로서 투자자들은 자신이 출자한 회사의 영업 등에 깊은 관심을 표하기 보다는 자신이 보유한 주식가격의 상승이나 배당 등에 대해서만 관심을 갖고 있다. 따라서 대주주로서 소수 주주나 전문경영인에 의해 저질러진 사적인 이익추구 행위는 꾸준히 증가를 하고 있다.

내부정보를 이용하여 주식시장을 교란시키는 행위, 회사의 어려움에도 자신의 급여 수준인 연봉의 대폭 인상, 회사의 영업을 위해 지출될 비용을 자신의 사적인 관광이나 골프놀이 등에 지출하고 있는 행태 등 전부 나열할 수 없는 많은 사례들이 도덕적인 해이(Morale Hazard)에 해당된다.

돈과 관련되어 부정이 개재될 소지에 대해서는 회사의 내부통제제도나 외부감사로서 어느 정도 통제가 가능하다. 그러나, 도덕적 해이는 그 수법들이 갈수록 정교화 되어가고 있다. 당사자 자신의 윤리적인 엄격성이 내재화 되지 않고는 그 예방책이 쉽지는 않다. 제도정비로서 모든 도덕적 해이를 전부 막아낼 수는 없다. 의사결정을 할 수 있는 직위에 임명되는 자들에 대해 사전에 이들의 품성 등을 검증하여 사적인 이익에 관여 될 인사들의 철저한 배제를 인사제도를 통해 걸러내야 한다.¹³⁾

결국 대리인 이론의 관점에서 보면 사후적인 부패의 처리 보다는 사전적으로 역선택과 도덕적 해이의 가능성을 줄일 수 있는 방안을 마련하는 것이 더 중요하다고 본다.

이러한 사전적 예방활동과 내부 문제에 대한 접근의 용이성은 조직과 친밀하게 접근이 가능한 움부즈만 제도 같은 제도가 효과적으로 사용될 수 있다.

대리인 이론은 책임성 이론(accountability theory)으로 불리기도 하는데 감사의 의미를 기본적으로 「주인(principal)-대리인(agent)간 정보의 비대칭성(information asymmetry)을 최소화하기 위한 독립적 제3자의 비판적 검증 · 보고활동」이라고 보고 있다.¹⁴⁾

Moe¹⁵⁾는 이러한 대리인 모형을 공공 부문에 적용하여 분석하였다. 일반적으로 계약 관계에서 발생하는 문제는 계약당사자(대리인과 의뢰인)간의 정보가 불일치한 상황과 계층적인 조직관계에서 항상 생겨나며 대표적인 문제가 역선택과 도덕적 해이 현상이다. 역선택은 공공 부문에 적용해 보면 국민이 대리인을 선정하는 과정에서 정보가 충분치 못해서 적임자를 선정하지 못하고 차선의 인물을 선정하는 현상으로 나타난다. 도

12) 오필환(2005), 예산과정에서의 도덕적해이에 관한 연구, 한국부패학회보, 2005년 12월

13) 시민의 신문; 도덕적 해이는 범죄: 이무성 2005

14) 조익순, 한미일 정부회계 및 감사제도의 문화적 조명, 1996; 박재완, 공공부문 생산성과 공공 감사의 합리화 방안, 「공공부문 생산성 제고를 위한 연구 II」, 1997; Normanton, The Accountability and Audit of Governments, Manchester, Manchester University, 1996; Antle R, An Agency Model of Auditing, Journal of Accounting Research, Vol. 20., 1982; Mascarenhas and Turley, Spicer's Practical Auditing, London, Butterworths, 1990

15) Terry M. Moe, The Economies of Organization, American Journal of Political Science, (84) 28-4, 1984

덕적 해이는 계약이 체결된 이후에 대리인의 실제 행위를 파악하기 어렵기 때문에 발생하게 된다. 따라서 조직에서 정보의 불균형상태에서 발생하는 역선택과 도덕적 해이를 막기 위해서 여러 가지 감시와 통제 수단이 동원 된다: 분권화; 분업과 전문화; 공식적인 규칙; 조직구조의 개혁; 의사소통의 개선; 소유자와 관리자의 관계설정 등이 그 사례이다.

공공관료가 존재하는 이유는 경제학적 관점에서 보면, 시장의 실패를 보완하기 위한 것인데 이에 대한 대안으로는 해당 분야의 관료가 조직되거나, 시장과 계약을 하여 정부가 원하는 공공의 이익을 위한 공공재를 공급하는 것이다. 이때 공공관료조직의 형성이나 계약의 시행과정에서 다 역선택과 도덕적 해이가 존재 한다고 볼 수 있다. 따라서 시장의 실패는 도덕적 해이의 가능성을 더욱 높인다고 본다.

공공부문에서 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높은 다른 이유는 시장에서 작용하고 있는 ‘보이지 않는 손’이 존재하지 않는 다는 것이다. 따라서 효율성을 선택하는 자동장치가 작동하지 않으며 이는 역선택과 도덕적 해이를 초래 하게 할 수 있다.

사경제 부문에서는 발생한 잉여 이익(잔여라고도 부름:residual)을 봉급이나 이윤 등으로 나누워 줄 수 있는 시스템이 있지만 공공부문에서는 예산의 확대나 여유(slack), 정책결정, 승진의 기회 등으로 동기부여가 이루어져서 효과적인 통제 수단이 없게 되고 여기에 도덕적 해이의 가능성이 존재하게 된다. 즉 제도적으로 경제적인 보장이 미흡한 상태에서는 항상 부패의 유혹이 있다는 것이다.

민주주의에는 두 가지 형태의 책무성이 있다. 하나는 국민이 선출한 사람들이 국민의 요구에 부응하는 수직적 책무성이 있고, 공직자가 다른 감시자에게 지는 책무성이 있다. 그러나 이 책무성이 여러 가지 이유에서 실패하고 있다. 수직적 책무성이 실패하는 이유는 다음과 같다: 국민들이 공직자의 행위에 대한 적절한 정보를 가지고 있지 못하며, 어떤 권력의 남용이 있었는지 국민들이 세밀히 조사할 수 있는 권한이 없고, 선거의 과정은 일정기간이 지난 후에 시행되므로 특정한 권력남용에 대한 책임을 물을 기회가 없으며, 재임기간 중 총체적인 평가에 의해 희석될 가능성이 높다. 수평적 책무성은 절대적 권력을 가지고 절대적인 부패의 가능성을 거부하게 한다. 수평적 책무성은 다른 조직이나 개인이 타 조직이나 타인을 지배하지 못하도록 하는 장치이다. 반부패는 검찰만이 담당하도록 해서는 안되며 부패의 연결고리를 차단할 수 있도록 여러 감독기관과 감독인이 존재해야 한다.

대리인 이론의 관점에서 보면 대리인을 감독해야 할 의뢰인은 수직적인 관계 뿐 아니라 수평적인 관계에서도 지속적인 관찰과 감독이 이루어져야 도덕적인 해이를 줄일 수 있다. 조직 내에서는 상하계층간의 감시감독 뿐 아니라 동료 간이나 내부고발자등의 수평적 감독이 필요하며, 조직외적으로도 견제와 균형을 추구하는 행정감독기관 외에도 시민단체나 선거인등의 감독이 이루어져야 수직적이고 수평적인 책무성이 이루어지고 이는 부패와 도덕적 해이를 방지할 수 있는 방안이 된다.

이러한 수직적이고 수평적인 감시 감독이 가능한 제도로서 음부즈만제도가 활용될

수 있다. 내부 감사기구도 전문성이 부족하며, 내부조직의 순환성 때문에 소신있는 감사가 어려우며, 외부감사나 제3섹터의 감시는 내부의 고질적인 문제를 접근하기 어려운 것이다. 그러나 옴부즈만은 외부의 전문성이 높은 사람이 내부의 조직에 접근하기 용이하며 상시 관찰이 가능하여 어떤 제도나 기구보다 효율성이 높게 부패문제를 접근할 수 있다.

3. 세계화의 변화와 옴부즈만의 역할

세계화의 시대에 국제적으로 빈곤과 경제적 불평등에 대한 도덕적인 문제가 인권과 관련하여 경제적 정의에 대한 논의가 중요해지고 있다. 또한 세계화 과정에서 생겨난 사회적 현상은 국가의 문화와 경제, 지역적 경계가 무너지고 있으며 기술의 진보에 의해 국제간의 상호 의존성이 증대되고 있다. 이에따라 우리 사회는 상처받기 쉬우며 불안정한 사회인 위기의 사회가 되어가고 있다. 우리 사회는 광범위한 부문에서의 위협과 위협을 경험하고 있으며 이에 따라서 우리는 서로 신뢰할 수 없는 사회가 되고 있다.

기술적 진보는 전자화와 정보의 집중을 가져와서 노동자들의 몫이 줄어들며, 노동자의 일자리가 줄어들어 노동자의 수요가 줄고 있다. 또한 정보화 시대에 고도의 기술을 가진 노동력이 필요하여 일반 노동자가 일자리를 잃고 사회에 소외계층으로 존재하므로 이들의 갈등과 불만이 해소될 수 있는 기회가 주어져야 한다.

기업이 세계화 되어가면서 생산성의 차이가 특권을 누리는 소수 기업이 독과점하는 현상은 다수의 소외된 시민들의 인권과 인간다운 삶이 외면당할 수 있는 여건이 된다. 따라서 세계화는 자칫하면 소수의 부를 형성하는데 국한되고 다수의 다른 사람들은 빈곤과 극한적인 삶을 살게 된다.

사람들은 같은 여건환경도 각각의 처지에 따라 다르게 영향을 받는다. 따라서 세계화의 결과도 가진 사람과, 노동자 계층, 남녀노소, 난민들, 장애인등 여러 계층의 사람들에게 주어지는 의미와 결과가 다르게 나타난다. 세계화의 부정적인 결과는 약자 그룹의 상황을 악화시켜서 불평등을 증대시키며, 재정적인 위기를 초래하고, 문화적 정체성을 재구성하며, 지역사회와 가정을 파괴하고, 국제적인 범죄를 증대시키고 있다.¹⁶⁾

경제력의 집중과정에 항상 부각되는 것이 기업인들과 정치인과의 정경유착의 고리와 부패의 연결고리이다. 결국 경제의 세계화는 소외된 계층의 고충을 양산 할 뿐 아니라, 부패의 소지가 항존 하고 있다. 이러한 현상은 옴부즈만이 국가적으로 인권을 보호하고 소외된 계층의 고충을 해결해야 하며, 더욱이 부패의 연결고리를 단절 시킬 수 있는 기구와 제도로서의 중요성을 증대시키고 있다.

16) ibid. pp146

4. 정부의 실패와 옴부즈만

시장이 실패¹⁷⁾하여 정부가 개입하여 왔으며 이는 행정국가의 형태로 발전하여 정부의 개입과 역할이 확대되었고 이는 또 다른 정부의 실패를 야기하고 있다.

민주주의의 확대를 통하여 개인과 이익집단의 요구가 다양화 되어가고 있으며, 이에 부응하고자 행정의 권한과 영역이 확대되고 있다. 이러한 현상은 행정의 확대에 편의성이 증대하였지만 자의적인 행정과 정치과정의 불완전성 등으로 인하여 수혜자간의 갈등이 커지고 있으며, 권력의 집중과 남용으로 부패와 비리의 가능성이 증대되고 있어 정부의 실패를 가져왔다. 잘못된 정책도 결국 정부가 스스로 문제인식과 의제설정이 이루어질 때 까지 시민들의 고충을 토로할 경로가 없기 때문에 시민들의 불신이 증폭될 수밖에 없다. 또한 제도권하의 감사제도나 행정관청의 민원담당은 접근이 용이하지 않고 비공식적인 조사활동이나 비법률적인 문제에 접근이 어렵다. 따라서 이러한 문제에 접근이 가능한 옴부즈만과 같은 제3의 기구가 필요한 것이다.

시장경제구조의 실현은 민주주의 사회의 발전을 위한 전제 조건이 되고 있다. 시장경제의 실현은 효율적인 자원의 이용과 성장을 통한 분배의 정의 실현에 기초가 된다. 건전한 자본주의와 경쟁시장의 보장은 항상 기회를 개방하고 있으며 부패의 가능성이 적어진다. 그러나 시장구조의 특성이 왜곡되면 자본가와 정책결정자의 결탁과 비리의 연결고리를 통해 특혜와 독점의 형성이라는 부패의 소지가 상존하고 있어서 이러한 부패의 고리를 감시할 수 있는 제 3의 기구가 필요하다. 이에 공공기관의 각 부문 뿐 아니라 민간 기업에도 포획되지 않는 옴부즈만과 같은 제도가 정착되어야 시장경제도 활성화 될 수 있으며, 이는 민주주의적 제도의 확산에 기여하게 될 것이다.

또한 정부의 실패를 보완하고자 하는 거버넌스적 행정이 주창되고 있지만 시민들이 직접 정책결정이나 민의를 반영할 수 있는 제도적 장치가 부족하여 실효성을 거두기 어려운 실정이다.

옴부즈만 제도는 시민들의 대리인으로서 직접 참여가 어려운 분야에서 거버넌스적 행정을 이룰 수 있도록 하는 장치가 될 수 있다. 민주주의의 행정이념을 책임성, 경쟁과 균형, 대표성, 대응성, 형평성, 효율성과 효과성이라고 한다면 옴부즈만의 역할은 이러한 행정이념을 확대 실현 시켜주는 제도적 장치이다.

5. 사회적 자본(Social Capital)과 옴부즈만

Putnam¹⁸⁾에 의하면 사회적 자본이란 사회조직의 특징들인 연계망(network), 신뢰, 규범을 의미하고 이들 각각은 상호 이익을 위해 조정과 협력을 촉진시키는 네트워크,

17) 시장의 실패는 일반적으로 외부성의 존재와 비배타적이고 비경합적인 공공재의 성격, 정보의 불완전성, 시장의 불완전성 등으로 인하여 발생한다고 보고 있다.

18) Putnam, Robert, (1993) Making Democracy Work, Princeton: Princeton University Press

호혜주의, 사회신뢰와 같은 것으로서 형성된 것이다.¹⁹⁾

사회의 신뢰가 형성되고, 법과 가치가 지켜지며, 개인간의 정보가 공유되어 있을 때 사회적 자본이 형성되고 이는 사회의 결속력을 높이고 사회적 효율성을 증진한다. 사회적 자본은 여러가지 경로로 형성되는데 옴부즈만이 사회적 신뢰를 높이고 정보를 공개하며, 고충을 듣고 해결하여 사회적 네트워크를 형성할 수 있게 된다.

옴부즈만에 의해 형성된 사회적 자본(social capital)은 권력의 불균형과 상호 의사소통의 경로가 원활하지 못한 경우에 더욱 그 중요성이 커진다.

그러나, 한편으로 사회적 연결망을 통해 형성된 사회적 자본이 많이 축적된 사회에서는 비도덕성을 생성하는 위법적 행동이 강화될 수 있는 여건이 마련될 수 있다.²⁰⁾ 특히 동창이나 인척등 연고관계가 강한 사회와 권위적 수직적 질서가 강한 사회에서는 공식적인 규칙을 위반하고 특혜와 비리의 연결고리가 강하게 형성될 수 있다. 이런 경우에도 사회의 연결망에 밀접하게 접근할 수 있는 옴부즈만 제도가 위법한 행위를 방지하는 역할을 효과적으로 담당할 수 있다.

IV. 옴부즈만 제도의 발전방안

본 장에서는 일반적인 옴부즈만 제도의 발전 방안을 부패방지의 차원에서 검토하고 특히 지방자치 단체의 옴부즈만 제도의 정착을 위한 발전방안을 검토 하겠다.

1. 국가차원의 옴부즈만의 역할

1) 국가 차원의 전방위적 반부패 활동을 위해서는 지금의 정부 기구만으로는 한계가 있어서 사회의 전 분야에 부패방지 활동을 하는 옴부즈만의 확대가 필요하다. 이를 위해서는 지금의 옴부즈만의 역할이 시민들의 고충을 처리하는 수준을 넘어 보다 적극적으로 부조리와 부패를 다루는 역할의 확대가 필요하다. 옴부즈만제도는 국민의 고충처리에 효과적일 뿐 아니라 부패문제에 직접 깊이 접근이 가능하기 때문에 옴부즈만의 역할을 확대해야 한다. 부패문제는 현재의 제도적 장치만으로는 내부문제에 접근이 어려워 보다 적극적이고 예방적 차원의 옴부즈만이 적극 추천된다.

2) 사회 각분야의 고충과 부패의 문제를 직접 해결하기 위해서는 각 분야의 전문 옴부즈만제도의 도입이 사회의 각 분야에 자발적으로 형성되어야 한다.

일차적으로 확대 가능한 분야는 공공성이 높은 분야와 법적인 보호가 필요한 분야를

19) Tocquevill, Bourdieu Fukuyama 등도 사회적 신뢰나 구성원 상호간의 연결망 등으로 표현하고 있다.

20) 김우식(2006), "연결망, 불평등, 위법행동", 한국사회학, 제40집 5호, pp.29-60

중심으로 전개되는 것이 바람직하다. 외국의 사례를 중심으로 우리의 현실에 비추어 볼 때 추천되는 분야와 주요역할은 다음과 같다.

- 공기업 옴부즈만(일부만 기설치): 공공성이 높은 각종 공기업의 사업계약과 건설 업무, 고충민원처리 등
- 금융 옴부즈만: 금융부조리, 불합리한 금융제도개선, 금융관련 민원 등
- 학교 옴부즈만: 학교적응능력향상, 학교 운영의 부조리, 학생생활상담, 등
- 청소년 옴부즈만: 청소년 사회문제, 구제, 기회의 부여 등
- 군사 옴부즈만(고충위원회에 기설치): 군사관련 사항, 군 계약관련사업 감시(방위사업청 옴부즈만 기설치) 등
- 사회차별 옴부즈만: 남녀 차별, 약자의 차별 문제, 등
- 경찰 옴부즈만(고충위원회에 기설치): 경찰관련 시민 불편사항, 경찰관련 사업계약관련 등
- 공공기관 옴부즈만: 각 정부 부처별 전문 옴부즈만
- 의료 행정옴부즈만: 병원 옴부즈만, 의료보험관련 옴부즈만 등
- 기타, 국가 인권위원회, 소비자 보호원 등 기존의 기구와 기능을 확대 운영

3) 전문분야의 확산을 위해 옴부즈만 전국연합의 결성을 하여 다음과 같은 주요 사업을 시행한다. 미국 옴부즈만 연합회(United States Ombudsman Association), 캐나다 옴부즈만 포럼(Forum of Canadian Ombudsman), 영국 옴부즈만 연합회(The British and Irish Ombudsman Association) 등 각국의 옴부즈만은 연합체를 구성하여 옴부즈만의 활동 및 전문성을 제고하고 있다.

- 검증된 옴부즈만의 pool 구성
- 옴부즈만 교육 및 운영에 관한 네트워크 조성
- 옴부즈만의 권익 보호와 활동정보 교류

4) 세계화가 진행되면서 생겨나는 국제적인 국민 고충과 문제를 국제 옴부즈만과 연계하여 처리하는 국제 기구와의 역할을 담당하는 기능을 첨가하여야 한다.

5) 옴부즈만의 도덕성 및 전문성 제고

옴부즈만의 도덕성 검증의 절차 필요하며 다수의 옴부즈만을 필요로 하는 경우에 옴부즈만의 pool 구성 시 검증된 인재의 사전 확보가 필요하다. 이를 위해서 다음 몇 가지 방안을 제안한다.

- 옴부즈만 윤리강령 수립
- 옴부즈만 행동지침 등 핸드북 개발 필요
- 상근 전문 옴부즈만제도의 도입으로 전문성 제고

- 옴부즈만의 제척, 기피, 회피 제도의 엄격한 시행
- 옴부즈만 교육 전문 기구의 설립하여, 전문 교육을 이수한 인재를 위촉하고 수시 교육으로 전문성 제고
- 옴부즈만 추천 및 선임에 있어 공기업 내·외부에서 존경을 받을 수 있는 청렴성·전문성 검증장치 확보
- 위촉하기 전에 사전 검증 절차의 수립

6) 고충처리와 부패문제 등에 관련된 국가의 기능이 통합되어 운영되어야 보다 협조적이고 효율적인 제도의 발전을 가져올 수 있다. 현재는 부패문제는 국가청렴위원회가 담당하고 일반 고충민원은 국민고충처리위원회가 담당하며, 인권문제는 인권위원회가, 소비자 관련 민원은 소비자보호원이 담당한다. 그러나 지방자치단체의 기관은 이렇게 분리하기가 곤란하며, 중앙의 통제관련 부서가 나누어져 있어서 관리체계가 매우 혼란을 야기 할 수 있다. 또한 위 기관들의 업무는 완전히 분리된 업무성격을 갖지 않고 상호 연관되어 있어서 협조관계가 잘 이루어져야 함에도 불구하고 상호 견제하는 성향을 띠고 있어서 매우 비협조적이고 배타적이며 중첩된 업무로 비효율적인 결과를 초래할 수 있다.

2. 전문 옴부즈만과 제도의 발전방향

1) 전문 옴부즈만의 법적 기반 수립

국민고충처리 위원회 이외의 옴부즈만 관련 법적인 설치근거 미약하며 각종 전문 옴부즈만의 설치 근거 법령도 마련되어 있지 않다. 이에 따라, 모든 공익 분야에 옴부즈만을 설치 운영할 수 있도록 법적근거 마련하여야 한다. 또한 옴부즈만의 위촉/해촉 절차를 보완하고 국민고충처리 위원회와 네트워크를 형성하여 상호 협조하는 경로를 수립한다.

2) 전문 옴부즈만의 지위 보장

각종 전문 옴부즈만의 법적지위와 권한 보장을 위하여 몇 가지 제도적 보완이 필요하다. 독립성 보장을 위하여 감사나 행정기구상의 모든 직책으로부터 독립적인 업무 수행을 보장하여야 한다. 각 분야의 업무처리과정에 대한 감시권을 보장하도록 자료 요구 권한과 필요한 행정처리 절차에 참여하고 관찰할 수 있는 권한을 보장하여야 한다. 부패나 비리에 관한 사전예방 권고기능 보장하고 불합리한 제도·관행·업무처리 등의 발굴 및 제도개선 권고 기능 보장하여야 한다. 이를 효과적으로 수행하기 위해서는 제도개선 내지는 시정권고권에서 처벌요구권까지 발전하여 법적구속력을 확보하여야 한다.

3) 전문 옴부즈만 제도 발전을 위한 전제요건

현재는 부패의 문제를 다루는 옴부즈만에 대한 수용 정서가 부정적인 실정이다. 이는 새로운 제도 도입에 대한 두려움과 옥상옥의 행정상의 부담만 늘어난다고 보고 있으며, 운영의 효율성에 대한 회의도 매우 크게 작용하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 각 분야의 전문 옴부즈만의 필요성에 대한 공감대 형성을 위해 국민 고충처리위원회와 국가청렴위원회가 적극적인 관심을 보여야 한다. 또한 각 분야의 CEO들의 지속적이고 적극적인 관심 필요하다.

4) 각 분야의 기존 조직의 기능과는 차별화된 업무를 수행해야 한다.

이를 위해서 부패와 비리에 대한 예방적 차원의 업무를 개발하고 각종 민원업무 처리의 전문화를 이루며 수시로 내부 민원에 관한 사항도 CEO에게 직접 전달하고 시정을 권고할 수 있도록 한다.

5) 전문 옴부즈만과 국가 옴부즈만 등 국가기관과의 관계

국민 고충처리위원회, 국가 청렴위원회, 국가 인권위원회 등 관련 기관과의 연계관계 불명확하여 지방자치 단체나 전문 옴부즈만이 활동하게 될 때 중앙기구와의 협조관계가 모호해질 수 있다. 뿐만 아니라 상호 연계관계가 설정이 되어 있지 않아 업무상의 체계가 중첩될 가능성이 높다. 따라서 전문 옴부즈만을 국가가 공인하며 전문 옴부즈만의 역할 수행 상 중앙부서의 협조가 필요한 부문에 대한 통로가 마련되어야 한다.

6) 옴부즈만과 법무기관/평등한 법적지위확립

옴부즈만은 중립적 기관으로서 인권을 보호하고 부패와 비리를 방지하는 역할을 하는데 있어서 사법기관의 대체적이거나 수평적 관계가 아니기 때문에 사법기관과 독립적으로 활동할 수 있어야 한다. 또한 상호간의 협조적인 관계가 이루어져야 효과적으로 임무를 수행할 수 있다. 사법기관에 대한 모니터링의 기능을 수행하는 기구나 제도적 장치가 없는 상황에서 옴부즈만의 역할은 사법기관의 전횡을 견제하는 기능을 수행할 수 있어야 한다.

3. 지방자치단체의 시민 옴부즈만 제도의 발전방향

지방자치 단체의 시민 옴부즈만 제도는 2005년 7월 29일 제정된 법률 제7650호인 국민고충처리 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조에 시민고충처리 위원회를 둘 수 있도록 규정함으로써 시작되었다. 물론 (표 2)에서 보는 바와 같이 2007년 4월 현재 우리나라 지방자치 단체의 시민 옴부즈만 제도는 아직 시작 단계에 그치고 있다. 현재

조례 입법이 완료된 지자체는 6개이며 입법 예고 중인 곳은 4곳이고 조례 입법을 검토 중인 곳이 17개가 된다. 전체 지자체에 비해 매우 빈약한 정도로 시작하고 있지만 아직 지자체에 필요성이나 개념에 대한 이해 조차 부족한 실정이다.

지방자치 단체는 민주주의의 산실이고 시민들의 공공재에 대한 수요와 공급이 직접 일어나는 현장이기 때문에 국가의 발전에 매우 중요한 것이다. 이런 관점에서 지방자치 단체에서 여러 가지 형태의 읍부즈만 제도가 정착되는 것이 시민들의 참여와 거버넌스 적 행정을 가능하게 한다.

<표 2> 시민고충처리위원회 세부추진현황(2007. 4.18. 현재:내부자료)

구 분	지방자치단체	추진현황	비 고
조례 제정 (6)	나 주	조례제정(06. 1월)	- 위원회 및 사무기구 미구성
	대전대덕구	조례제정('06. 5.16)	- 위원회 및 사무기구 미구성 - 감사실조직개편에 따라 추진미흡
	통 영	조례제정('06. 8.20)	- 3월2일 위원회 구성방안 결재 - 위원회 7인구성예정(의회추천2인,집행부추천5인) - 의회와 협의 예정이나 위원회 구성에 대한 전문인력확보와 별도사무국설치문제가 있음
	청 주	조례제정('07.1.5)	- 상반기중에 위원회 구성예정 - 별도의 사무국설치는 보류
	인천중구청	조례제정(06.12)	- 자문위원회 형태로 조례제정
	완도군	조례공포(06.10.5)	- 위원회 미구성, 조례안 수정필요(명칭등)
조례 입법중 (4)	익 산	'06.8월 입법예고를 거쳐 의회조례상정준비중	- 의회상정(4.23~27) - 위원회구성 및 사무기구설치계획(5월)
	포 향	조례입법예고(8.28)	- 의회상정준비중이며 시민단체와의 협의를 거쳐 진행. - 사무국 구성 등도 동의.
	구 미	조 례 입 법 예 고 ('06.10.16)	- 시민단체와 협약에 의해 협의 진행중이며 - 조례를 의회에 4~5월 상정예정임
	상주시	조례시의회 계류중 ('06.7.)	- 위원회구성 7인예정

기타 공약 및 추진 검토 중인 지방 자치 단체	광역시 (6)	광 주	선거에 단체장이 동의.	- 시민단체를 중심으로 추진운동본부구성. - 공무원,시의회는 부정적이나 시민단체에서 의회 설득예정
		강 원	공약이행계획포함	- 아직 구체적인 추진계획이 없음
		부 산	공약이행계획포함	- 담당부서의 추진이 미온적임
		전 북	청렴협약	- 청렴협약한 시민단체의 추진력이 미흡
		경 기	선거시 정책동의	- 추진계획 없음. 시민단체의 추진력도 미흡
		충 남	계획수립단계에서미추진	- 계획검토시 예산, 인력의 미충원으로 추진보류
	기초 (11)	하 남	청렴협약	- 구체적 이행계획이 없음 - 청렴협약에 따라 이행검토중임
		원 주	공약이행계획포함	- 현재 구체적인 추진계획을 수립중에 있음 - 담당공무원 고충위 및 부천시 방문 계획 수립
		정 읍	시민고충처리관은 의회에서 폐지	- 시의회에서 시고위 조례추진예정(4~5월) - 그러나 시장과 시의회간의 갈등해소를 위한 정치적합의가 필요함.
		안 산	공약이행계획포함	- 공약사항으로 추진계획검토시 다른 지자체의 추진현황에 따라 향후 추진검토
		안 양	시민고충처리위원회 운영(96년)	- 자문위원회로서 실적이 없으며, 현재 법령에 따른 개정을 계획하고 있지 않음.
		전 주	청렴협약	- 추진계획 없음
		순 천	선거시 정책동의	- 시민고충처리위원회 설치 긍정적이나 구체적 계획없음.
		여 수	선거시 동의	- 시민단체에서 시의원 발의로 추진검토
		성 남	5.31지방선거시 단체장 동의	- 담당부서의 부정적 시각으로 추진미정
		양 주		- '03.1 고충처리위원회 설치 시행(시장공약사항) - 자문위원회 형태로 운영
		광진구		- 민원조정위원회도 설치되어 있지 않으며, 직소민원실 설치되어 있음 - 민원조정위원회나 시민고충처리위원회 설치 검토 중

이러한 지방자치단체의 옴부즈만제도의 정착을 위해서 몇 가지 방안을 제안한다.

1) 부패방지를 위한 옴부즈만의 활동 영역 확대

전방위적인 부패 방지 노력과 현장의 문제를 직접 해결하기 위해서는 지방자치 단체에 옴부즈만을 두고 고충민원의 해결과 반부패 활동을 하도록 하여야 한다. 현재 국민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제21조에 근거한 시민고충처리 위원회는 기존의 제도권의 조직과의 중복 문제 등으로 지방자치단체의 적극적인 호응을 받기에 애로가 있다. 이를 해소하기 위해서는 모든 민원이 상호 연계되어 있으므로 폭넓은 문제를 다루는 기구로 확대할 필요가 있다. 위원회 형태의 구조 속에도 옴부즈만을 두어 독립된 옴부즈만이 주로 활동 할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다.

2) 지역별로 다양한 특수 전문 옴부즈만을 활성화

각 지방별로 특성을 가지고 지역사회의 정치, 경제, 사회를 발전 시켜나가고 있는데, 이러한 정책에 필요한 옴부즈만 제도를 확대할 필요가 있다. 예를 들면 충북은 기업유치를 중심으로 지역경제 살리기를 하고 있어서 '기업 옴부즈만(Business Ombudsman)' 제도를 2007년도에 도입하였다. 지역 혁신과 관련된 옴부즈만의 활동은 주민들의 욕구를 반영할 수 있는 거버넌스적 제도적 장치이다.

3) 옴부즈만의 직능 수행 효과성 보장

옴부즈만의 법적제재 권한의 한계가 있기 때문에 실효성 있는 고충의 처리나 부패방지 활동에 애로가 있다. 따라서 옴부즈만은 지방자치 단체장에게 직접 정기 보고를 하며 옴부즈만은 연간 활동보고서를 작성하여 활동내용을 공개하도록 한다. 옴부즈만의 자체 조사권을 보장하고, 권고사항에 대한 조치 결과에 대해 통보해 줄 것을 요구하는 권한을 보장한다. 옴부즈만의 공표권을 보장하여 옴부즈만의 개선 권고의 실효성을 보장한다.

특히, 공사·감리·구매계약에 있어 옴부즈만의 감시폭을 최대한 보장하며, 부조리의 시정·감사 요구에 대한 적극적 대응 및 협조가 기존의 조직에서 보장되어야 한다. 전 공무원과 시민에 대해 옴부즈만 활동과 관련한 윤리교육기회 확대하고, 민원제기의 창구를 다변화하고 다각화하기 위해 사이버 홈 페이지를 개설하고 Help-line등을 설치 운영한다.

4) 시민들의 옴부즈만의 역할 인식제고

현재는 일반시민들의 옴부즈만의 역할에 대한 인식이 부족하여 민원을 적절히 제기하지 못하고 있으며, 접근이 용이하지 못하다. 각 지방자치 단체의 홈페이지에 옴부즈만과 연결하는 네트워크를 구성하고 홍보를 적극적으로 실시하여 옴부즈만이 활용되도록

록 한다. 옴부즈만은 현장을 방문하여 현황을 파악하며, 실무진의 의견을 청취하고 시민들이나 공무원들과 직접 면담하도록 대화의 창구가 열려져 있어야 한다.

옴부즈만 제도가 원활하게 작동하기 위해서는 시민들과 관료들 사이에 협조적인 분위기가 필요하며 다음과 같은 조건이 충족될 때 성공적으로 역할을 수행할 수 있다.²¹⁾ 부패가 적으며 시민을 위해 봉사하려는 관료가 존재하는 분위기에서는 옴부즈만 제도가 민주주의의 발전을 촉진시키는 역할을 한다고 본다. 민주주의가 발전된 선진국에서는 더 잘 작동되지만, 개발도상국에서 이러한 제도의 도입은 매우 중요한 민주주의 발전을 가져올 수 있다.

5) 옴부즈만의 직책 수행을 위한 자질

옴부즈만의 전문성이 있어야 한다. 지역사회와 국가, 세계의 변화가 어떻게 일어나고 있으며, 관련된 법률과 제도의 변화에 대해서도 완전한 이해를 하는 전문성이 있어야 복잡하고 빠르게 변하고 있는 문제에 대한 해답을 찾을 수 있게 된다. 옴부즈만은 시정 명령을 하거나 강제할 수 있는 것이 아니라 권고하고 협조하여 간접적인 시정이 일어나도록 하는 것이기 때문에 더욱 더 깊은 전문성이 있어야 설득력 있는 시정권고를 할 수 있게된다. 협상능력과 설득력이 필요

또한, 접근성이 보장되어야 효율적으로 불합리한 행정을 수정시킬 수 있게 된다. 옴부즈만의 장점은 무료 봉사이며, 서비스의 접근이 단순하고 투명해야 하며 옴부즈만의 역할에 대한 시민들의 이해가 이루어져야 한다. 따라서 옴부즈만의 역할이 일반 대중들에게 알려 지도록 홍보하고 지속적인 서비스 확대가 필요하다.

비밀보장이 되어야 한다. 옴부즈만이 조사한 내용이나 민원인이 제기한 내용 등은 비밀로 보장되어야 한다.

6) 지방의회와 감사실과의 관계

옴부즈만은 강제 집행권이나 감사권을 가지고 있지 않은 기관으로서 지방의회의 견제와 감사기능과 감사실의 감사기능을 보완하는 역할을 수행하게 된다. 그러나 옴부즈만은 필요시 감사실에 감사를 요청할 수 있어야 하며, 감사실은 이에 응해야 한다. 또한 지방의회나 지방자치단체장에게 정기적인 보고를 통하여 문제를 제기하고 시정책을 권고 할 수 있는 기능을 수행하는 특별참모적 제도이다. 따라서 직무상 독립적으로 간접적이면서도 강력하게 고충처리와 부패방지의 역할을 수행해야 한다. 또한 주민 청원 제도나 소환제도 등의 주민 참여제도와는 상호 보완적 관계에서 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 즉, 청원이나 소환제도의 기회비용과 비효율성을 감소 시키고 사전에 비용 발생을 막고 문제의 해결을 가져 올 수 있는 매우 효율적인 제도이다. 또한 주민의 청원내용을 강력하게 실현하게하는 보완장치로서 역할도 수행 할 수 있다.

21) John C. Adams, "In Quest of Ombudsman in the Medditerean Area" in The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol.377, pp.102-103

V. 결론

세계의 변화와 국내의 환경변화가 각 부문별 옴부즈만 제도의 필요성을 부각 시키고 있다. 옴부즈만은 고충처리 이외에도 국가의 청렴도를 높이는 데 기여할 수 있는 매우 효과적인 제도이다. 우리나라는 최근에 국민고충처리위원회와 국가 청렴위원회 등이 지방의 시민 고충처리와 청렴도 증진을 위한 노력을 많이 기울이고 있는데 옴부즈만 제도를 정착시키므로써 이런 목적의 달성에 기여할 수 있다.

옴부즈만이 제대로 활동하기 위해서는 독립성이 보장되어야 하며, 옴부즈만의 신뢰성과 전문성 확보되어야 한다. 옴부즈만의 역할 확대와 직권조사권한의 부여, 옴부즈만의 권고와 결정 실효성 확보, 지역주민들과 함께 하는 열린 제도로 정착하도록 노력해야 한다.

<참고문헌>

- 국민고충처리위원회,정부혁신지방분권위원회. (2004). “「옴부즈만의 설치 및 운영에 관한 법률(안)」 제정을 위한 공청회 자료집
- 국민고충처리위원회. (1999). “21세기의 한국옴부즈만: 회고와 전망”, 세미나자료집
- 국민고충처리위원회. (2004). “옴부즈만 제도 연구자료집 -외국 전문옴부즈만 운영 사례연구-”
- 국민고충처리위원회. (2006). “국내외 옴부즈만 제도”, 정책자료집, 2006.12
- 국민고충처리위원회. (2006). “군사·경찰 옴부즈만의 제도화 방향연구, 2006.12
- 국민고충처리위원회. (2007). “2006년도 운영상황보고서”, 2007.5
- 김명수. (1999). “부정부패의 원인”, 문정인·모종린 편 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」, 오름
- 김성호, 정병일, 제희중 (2004). “지방정치 부패해소를 위한 제도개선 방안”, 「한국지방자치학회」 '04 부패방지위원회 연구보고서
- 김영중. (1993). “腐敗文化의 改革政策” 「한국행정연구」 봄호, 2권1호.
- 김준기. (1999). “부정부패 척결전략”, 문정인·모종린 편 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」, 오름
- 김택. (2000). “지방관료부패와 대민행정: 원인과 개선방안을 중심으로”
- 김택권. (1999). “부정부패의 경제적 폐해”, 문정인·모종린 편 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」, 오름
- 문정인·모종린(1999). 「한국의 부정부패: 그 비용과 실태」 오름.
- 문호승. (2002). “공공책임성(Accountability)과 감사원의 역할

- 박재완. (1997). "공공부문 생산성과 공공감사의 합리화 방안", 「공공부문 생산성 제고를 위한 연구 II」, 한국조세연구원
- 박재완. (2001). "반부패의 거시적 전략" 「한국부패학회보」 5, 129-144
- 박홍식. (1990). "내부고발(whistle-blowing) : 이론, 실제, 그리고 함축적 의미", 「한국행정학보」 25(3).769-782p.
- 부패방지위원회. (2003). "외국 반부패 당국 · 국제기구 연락처-조직 · 기구현황 및 연락처"
- 이상환. (2002). "국제적 부패 관련 경험적 연구의 한계와 개선방안: 부패지수를 중심으로", 세계지역연구논총 제22집 1호
- 이서행. (1993). "한국사회의 부정부패", 고영복 편, 「현대사회문제」 사회문화연구소
- 전수일. (1999). "공무원의 윤리규범과 행동기준에 관한 연구: 선물, 접대 및 이익 수수의 한도를 중심으로" 「한국부패학회보」 제4호.
- 한태천. (1998). "관료부패의 원인과 속성". 「한국행정논집」, 10(4), 813-835.
- Adams John C. "In Quest of Ombudsman in the Medditerean Area" in The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 377, pp.102-103
- Alam, M. Shahid. (October 1989). "Anatomy of Corruption : An Approach to the Political Economy of Underdevelopment," Journal of Economics and Sociology, 48(4), 441-456.
- Arvis, Jean-Francois, and Ronald E. Berenbeim, (2003). Fighting Corruption in East Asia: Solutions form the Private Sector, Washington, D.C: The World Bank.
- Caiden, Gerald E. (2001). "Corruption and Governance", in Gerald E. Caiden, O.P. Dwivedi, and Joseph Jabbra, des., Where Corruption Lives, 15-37, Bloomfield, Comm.: Kumarian press, Inc.
- Donald C. Rowat,(ed.). (1968). The Ombudsman: Citizen's Defender, London: Goerge Allen & Unwin, p.58
- Gillespie, K., and G. Okruhlik.(1991). "The political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis". Comparative Politics, Vol.24 No.1
- Hodgkinson. Peter. (1997). "The Sociology of Corruption: Some themes and issues". Sociology. 31(1). 18-29.
- Milan Ambroz, (2005), "The Mediating role of the Ombudsman in the Protection of Human Rights", International Journal of Social Welfare(14), pp.145-153
- Moe, Terry M. (1984). "The New Economics of Organization" 「American Journal of Political science(84) 28(4)」
- Najmul Abedin, "The Ombudsman Institution and Conflict Resolution in the Contemporary Third World Societies", Journal of Third World Studies, Vol. XXIII, No. 1, 2006
- Normanton, E. L. (1996). 「The Accountability and Audit of Governments」, Manchester, Manchester University.
- Nye. J. S. (1967). "Corruption and political Development : A Cost Benefit Analysis",

- American Political Science Review. Vol.LXI:2, pp.417-427
- Rose-Ackerman. S. (1999). Corruption and Government: Causes. Consequences and Reform. New York: Academic Press
- Tamesis, Pauline F. (2001), "The UNDP Integrity Improvement Intiaives", in Gerald E. Caiden, O.P. Dwivedi, and Joseph Jabbra, eds., Where Corruption Lives, 207-215, Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, Inc.
- The Newsletter of the British and Irish Ombudsman Association, The Ombudsman, November, Issue 2005, 27, p.2
- US Ombusman Association, Public Sector Ombudsman, Dayton: Ohio, 1995, p.1
- Watt. David. Rachel Flanary, and Robin Theobald. 1999. November. "Democratisation or the Democratisation of Corruption: The Case of Uganda." Commonwealth and Comparative Politics 37, no.3:37-63.

저자약력 : 저자 오필환은 서울대학교 경제학과를 거쳐 미국 남가주대학과 미네소타 웰턴 대학교에서 행정학과 재정정책을 연구하여 학위를 취득하였고, 공군사관학교 교수를 거쳐 현재 백석대학교에 근무하고 있다. 학문적 관심분야는 부패이론, 정책이론, 재정정책 등이다.