

지방자치단체 고충대응제도의 운영비교

- 대구광역시와 동경도 오토타쿠의 지자체복지옴부즈만을 중심으로 -

A Comparison of the Welfare Ombudsman System in the Local Governments between Korea and Japan

- Focusing on the Daegu and the Otaku Welfare Ombudsman Systems -

심재승(Shim, Jae Seung)* · 김현진(Kim, Hun Jin)**

ABSTRACT

This article compares the operation of the welfare ombudsman system in the local governments between Korea and Japan. In particular, the comparison of its operational characteristics between the Daegu welfare ombudsman and the Otaku welfare ombudsman has been focused. The system's differences and similarities in the two welfare ombudsman systems in the local governments such as ombudsman's independence from influences of administration, structure of the system, subject matters and way of dealing, judgement and investigation procedure for the claims, eligibility and professionalism of the ombudsman are explored. Knowing this, we attempt to find out some lessons for the Daegu welfare ombudsman system in the specific activities and in the manner of their operation.

Key words: consultation of civil complaint, ombudsman, welfare ombudsman in local governments

* 청주대학교 행정학과 교수, 주저자.

** 청주대학교 사회복지학과 교수, 교신저자.

I. 서론

현재 우리나라에서의 지방자치단체(이하 지자체)의 복지서비스에 관한 고충대응시스템은 만족스럽지 못하다. 복지서비스의 제공과 관련된 많은 부정부패, 인권침해, 불상사들의 발생이 이를 반증한다. 반면 일본은 일찍부터 지자체의 복지옴부즈만을 운영한 결과 인권옹호와 같은 질적인 측면에서의 지자체복지시스템의 선진성을 구축해 왔다.

한편 우리나라에서 지자체의 옴부즈만의 운영을 분석한 논문들은 많지 않다. 옴부즈만에 관한 연구 자체도 많지 않지만 옴부즈만을 다루는 영역들도 주로 중앙정부기관 범위 수준으로서의 옴부즈만연구, 특수(전문)옴부즈만, 금융옴부즈만 등 옴부즈만의 국가 간 비교 관련 논문들이 주를 이룬다(국민권익위원회, 2012; 김영식, 2013; 심재승, 2013). 이러한 연구들은 다른 국가의 제도 비교에 의한 다양한 정책적 교훈을 제시하고는 있지만 제도의 설립 경위의 역동성과 그 운영과정에서의 여러 현안들의 심층적 설명은 충분하지 않다. 즉 해당 국가의 환경적 특성에서의 제도형성과정과 그 운영과정에서 발생하는 복잡한 실태의 이해를 위한 정교함과 구체성의 부족을 극복하지 못하고 있다.

본 논문은 한국과 일본의 지자체 복지옴부즈만제도의 운영적 특징을 검토하면서 일반적인 단순비교방법을 보완하기 위해 제도도입의 역사적 경위와 고충처리의 제도적 흐름의 파악을 통한 두 제도 간의 일반성과 독자성의 비교분석을 기본 시점으로 한다. 특히 우리나라보다도 먼저 복지옴부즈만을 운영해 온 일본(동경) 오오타쿠(大田區)의 지자체 복지옴부즈만의 운영상의 제반내용들을 통해 대구광역시복지옴부즈만과의 유사점과 차이점을 확인한 후 우리나라 지자체의 복지옴부즈만제도의 운영과 관련된 시사점을 도출하고자 한다. 이를 위한 본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 이론적 설명에서는 복지옴부즈만을 둘러싼 기존 논의의 전개와 본 연구에서 활용하는 사례도시의 선정이유 및 분석방법을 소개한다. 또한 양국 지자체복지옴부즈만의 설치과정의 설명을 통해 역사적 환경적 흐름을 인식한 다음, 대구광역시와 동경도 오오타쿠(大田區)의 복지옴부즈만을 제도 및 운영면에서 비교 분석한다. 마지막으로 두 지자체의 제도운영의 비교 분석을 근거로 우리나라의 지자체복지옴부즈만제도의 질적 향상을 위한 시사점을 제시한다.

II. 복지옴부즈만의 이해와 비교분석의 시각

1. 옴부즈만의 이해

오늘날 정부나 지자체 등의 행정기관에 대한 시민의 고충을 처리하기 위하여 정부, 지자

체, 혹은 의회가 설치한 “행정감찰관”의 의미로 사용되고 있는 옴부즈만은 스웨덴어로 “권한을 부여받은 대리인”을 뜻하지만 그 어원은 중세 게르만민족사회에서 “불법행위에 의한 피해자를 대신해서 피해금액을 징수해서 보상해 주기 위해 임명된 자”를 옴부즈만으로 부르던 것에서 유래한다.¹⁾

옴부즈만제도 역시 스웨덴에서 최초로 설치되었다. 이것은 의회가 행정감시를 위해 국회의 대리인인 “국회옴부즈만”을 임명하고, 강력한 행정 조사권과 공무원 소추권을 부여해서 “공무서비스의 집행상황”을 감시하도록 한 것으로, 그 직책은 헌법상으로 보장되어 있었다. 당시 옴부즈만의 임무는 행정감독이 중심이고, 국민의 고충처리는 부수적인 역할이었다.

1955년 덴마크가 옴부즈만제도를 도입한 후 북유럽국가로 보급되었고, 1962년에 뉴질랜드가 “의회커미셔너법”으로서 “의회형 옴부즈만”의 창설을 계기로, 영국, 캐나다, 미국 등 여러 외국으로 급속히 파급되었다. 초기 도입의 국가들에서는 의(국)회옴부즈만이 주류이고 또한 보급의 과정에서 행정 감시적 역할에서 행정구제, 고충처리기관으로서의 성격이 강하게 되어 왔지만 그 제도설계는 국가와 지자체에 따라 그 형태는 다양하다.

본 논문에서 사용하는 지자체복지옴부즈만은 타의 제도와 비교해서 지근거리에서 공정하고 중립적인 입장에서 상담에 임하고, 고충신청을 받으며, 실제로 옴부즈만이 조사를 해서 사실 관계를 파악한 후, 필요한 경우 고충의 대상으로 된 행정기관이나 복지시설 등에 권고 등을 해 주고, 그 일련의 경위에 관련해서 신청인에게 보고해 주는 것에 의해 복지서비스에 대한 주민의 신뢰를 높이고, 복지의 향상을 도모하는 것이 기대되어 운영되고 있는 행정기관이다.

2. 옴부즈만의 형태 분류

옴부즈만은 기능적 관점에서 의회형 옴부즈만과 행정형 옴부즈만으로 분류할 수 있고, 우리나라와 일본의 지자체옴부즈만제도는 고충민원처리도 포함하는 행정형 옴부즈만이다.

고충처리의 대상에 의한 분류로서는 지자체행정의 전반에 관한 고충을 대상으로 하는 일반 행정형 옴부즈만과 특정 분야에 관한 고충만을 대상으로 하는 전문 행정형 옴부즈만으로 구분된다. 일반 혹은 전문 행정형 옴부즈만제도의 본질은 시민의 고충신청에 의해 옴부즈만에 부여된 권한으로서 조사하고 그것에 따른 권고 등에 의거하여 행정이나 사업자의 개선을 요구하는 것에 있다. 전문 행정형 옴부즈만의 경우는 복지, 의료, 경찰, 공정거래, 소비자, 군사, 교육, 정보공개 등 다양하지만 본 논문에서는 우리나라와 일본의 지자체에서의 전문 행정형 옴부즈만의 성격을 가지는 복지옴부즈만의 제도적 운영을 비교한다.

행정형 옴부즈만제도와 혼동하기 쉬운 것으로서 시민옴부즈만 혹은 유사명칭을 가지는 사회적 활동기관을 들 수 있다. 이것은 시민의 입장, 눈높이에서 공공 지출이나 행정의 집

1) 보다 구체적인 내용은 北海道 홈페이지의 종합정책부 총무과의 “8가지 옴부즈만제도”의 해설 및 국민 권익위원회(2012), 김영식(2013), 심재승(2013)을 참조.

행에 대한 감시, 사회복지시설운영의 점검, 환경문제나 사회문제에 대한 권리의식의 환기 등을 중심으로 활동하는 것으로 민주주의의 다양성을 보여주는 가치 있는 활동을 영위하고 있지만 이들 단체(혹은 기관)들은 어디까지나 정보공개를 활용한 일종의 시민운동으로 시민 활동을 통해 행정에 참가하는 주민참여의 한 형태이다. 이와는 달리 본 논문에서 다루는 행정형 복지옴부즈만은 지자체가 설치해서 운영하는 공적기관(제도)으로서 시민 단체 혹은 시민 주도의 기관에 의해 운영되는 민간형 복지옴부즈만과는 본질적으로 다르다(표1참조). 특히 민간형 복지옴부즈만의 대부분은 자원봉사의 성격인 민간조직에 의해 운영되는 것에서, 자금이나 인재확보 등 사업의 계속성을 담보로 할 수 없다.

〈표1〉 행정형 복지옴부즈만과 민간형 복지옴부즈만의 구분

	행정형 복지옴부즈만	민간형 복지옴부즈만
성립근거	• 조례 또는 요강 ²⁾	• 시민에 의한 자원봉사정신 혹은 사회복지에 대한 열의
권한	• 조례 혹은 요강에 의해 규정됨	• 옴부즈만을 받아들이고 있는 시설(기관) 혹은 법인과의 상호 조정에 의해 정해짐
임명자	• 시장 혹은 구청장 등의 지자체단체장	• 각 법인 혹은 시설장 혹은 옴부즈만조직의 대표자
해촉규정	• 조례 혹은 요강 내에 규정	• 옴부즈만조직에서 독자적으로 규정(정관이나 내규에 의함)
역할	• 복지서비스에 대한 고충상담(접수조사, 의견진술, 제언, 권고 등을 포함) • 주민의 권익옹호 • 복지서비스에 대한 주민의 신뢰향상 • 시정 개선 추진 등	• 복지서비스이용자의 권리와 이익의 옹호 • 복지서비스질의 향상 • 지역에 열린 복지시설의 운영 등
대상자와의 관계	• 조례 혹은 요강에 규정되어 있는 지자체 내에 거주하는 주민	• 기본적으로는 옴부즈만조직을 도입하고 있는 시설 혹은 법인을 이용하는 복지서비스이용자가 중심. 그러나 조직에 따라서는 특별히 구속되지 않을 수도 있음.
보수	• 보수에 관한 조례규정(관계법령)이 있는 경우가 많음	• 옴부즈만조직이 독자적으로 규정(정관이나 내규에 의함)
자격요건	• 보건, 복지, 의료, 법률 등 특정의 전문분야에 정통하고 있는 자(상당수는 변호사, 교수 등)	• 일반시민대상이 됨. 사회복지와 보건, 의료, 법률의 전문가도 많음.
인원 수	• 1명-15명 정도	• 복수조직, 구체명시 없음.

자료: 島田 肇(2007), 高山由美子(2007), 大田區福祉オンブズマン條例 등을 참고로 정리.

- 2) 조례와 요강의 제도상의 큰 차이는 옴부즈만을 선임할 때에 의회의 승인과 관련되어 있다. 조례의 설치에 의회의 승인을 필요로 하지만 요강은 행정내부의 사무처리기준으로 가능하다. 조례에 의한 옴부즈만은 직무상 혹은 신분상의 독립성, 중립성을 확보할 수 있고, 모든 사람으로부터 신뢰받을 수 있는 존재로 될 수 있다. 또한 조례는 의회의 의결사항이기 때문에 그 자체의 권위성을 높일 수가 있다. 반면, 요강은 제정절차의 관점에서 신속한 도입이 가능하고, 또한 현실의 요구에 대한 체제의 변화에 신속하게 반응하여 제도를 비교적 간편하게 개선할 수 있다는 점이다. 조례와 동일한 내용의 제도로 하는 것도 가능하고, 이 경우 실효성의 측면에서도 아무런 차이도 존재하지 않는다. 그러나 요강은 어디까지나 행정내부에서의 사무처리기준이고, 보통은 외부에 대해 법적으로 강제력을 가지지 않는 것으로

주의할 점은 우리나라의 경우는 전체 13개 지자체 읍부즈만 중에서 10개 지자체가 행정형 복지읍부즈만이지만 “시(구)민”이라는 용어를 사용하고 있다. 여기서의 시민은 “시민”의 고충을 해결하는 구제의 의미는 물론 시민에 의한 전문성을 가진 “시민대표”의 의미도 포함하는 것으로, 공적 권한을 가진 주체라는 점에서 일본에서의 “시민”이라는 표현과는 다르다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 물론 우리나라에서도 순수 시민단체적 성격의 민간형 읍부즈만으로서 “시민”이라는 용어를 사용하는 경우도 있지만 우리나라의 지자체가 사용하는 “시민” 읍부즈만은 공적 읍부즈만이며 자칫하면 “시민단체”가 운영하는 사적 혹은 민간형 읍부즈만과 혼동될 수도 있다. 반면 일본에서의 시민읍부즈만은 공적 읍부즈만에 대립되는 개념으로 정치적 성향이 배제된 중립적이고 순수 시민의 입장에서 행정이나 기업 등의 감시의 목적으로 만들어진 자발적 시민단체를 말하며, 일본 최초의 시민읍부즈만은 1980년 12월 14일에 오오사카(大阪)에서 결성된 “시민읍부즈만”이다.³⁾

3. 비교연구대상 도시의 선정

본 논문에서는 동경도의 오오타쿠(大田區)와 대구광역시 복지읍부즈만제도를 비교한다. 동경도의 경우 사회복지법에 근거하여 도 전체를 총괄하는 “복지서비스운영적정화위원회”⁴⁾에서 고충대응의 해결을 시도해 왔다. 그러나 복지서비스의 확대에 따라 고충민원도 양적, 질적으로 증가하고 동경도 전역을 소관하는 광역대응기관으로서의 한계에 직면했다. 특히 복지관련 민원은 서비스의 이용자가 계속해서 관련서비스를 제공받는 것이 전제로 되는 것에서 이용자 등은 행정 혹은 사업자로부터 불이익 혹은 부당한 대우를 받는 것에 대한 두려움에서 고충을 감내하거나 혹은 신청하는 것에 대한 불안이나 저항을 느끼는 사람이 있을 수 있다. 동경도는 앙케이트조사에 의한 복지서비스수급자의 현황파악을 통해 이들의 심리적 물리적 부담을 줄이는 목적에서 서비스공급의 가장 지근거리의 구(區)단위에 고충대응기관의 설치의 필요성을 인식했다. 물론, 이용자 중에는 고충대응기관에 의한 상담의 불만족 혹은 개인 신상관련 문제 등에서 근거리 지역이 아닌 일정 거리를 둔, 광역적인 기관에서의 상담을 선호할 수도 있다는 점을 반영하여 동경도가 “운영적정화위원회”에 직접 고충을 상담하는 것도 가능하도록 하여, 이용자에게는 복수의 상담기관을 준비하여 선택의 폭의 확대를 통한 고충대응의 주민만족도를 향상시키고자 했다. 즉 동경도는 구(區)가 제공하는

로 되어 있다. 이로 인해 읍부즈만의 제언이나 의견표명의 정통성이 퇴색될 위험성이 있다. 행정의 정통성의 관점에서 보면 일반적으로는 조례의 설치가 실효성이 강하다고 볼 수 있지만, 행정상의 불확실성의 회피의 측면에 중점을 두는 경우에는 요강의 설치도 하나의 선택지가 될 수 있다. 이에 비해 우리나라의 지자체 읍부즈만은 모두 조례에 설치근거를 두고 있다.

3) wikipedia, 2015년 11월 5일 검색.

4) 2001년도 개정의 사회복지법에 근거하여 전국의 도·도·부·현은 사회복지협의회에 운영적정화위원회의 설치가 의무화되고 제3자적인 입장에서 고충을 대응하고 해결하는 시스템을 구축하도록 했다.

“주민 밀착형”과 동경도 전체가 제공하는 “광역형”의 두 형태의 고충대응기관의 설치에 의해 복지서비스를 보다 효과적으로 제공하려는 제도적 장치를 마련했다.

그에 비해 우리나라는 1997년에 지방자치단체로서는 처음으로 부천시⁵⁾가 일반 행정형 읍부즈만을 도입한 후 평택시(2004년), 서울특별시(2008년)가 뒤를 이었고 2015년 6월말 기준으로 13개 지자체로 확대되어 있다. 서울특별시도 일부 구(區)지역⁵⁾에서는 종합 및 감사 관련 읍부즈만을 설치한 곳도 있지만 아직까지 복지만을 전문으로 하는 전문 행정형 복지읍부즈만을 설치하고 있는 구는 없다. 사실, 인구와 지역크기 등 비교의 관점에서 보면 서울시와 동경도의 제도 간의 비교를 통한 분석이 보다 적절할 수도 있지만 위에서 언급한 것처럼 서울시는 아직 구(區) 단위의 전문형 복지읍부즈만이 존재하지 않는 관계로 비교분석의 대상 밖에 있다.

반면 대구광역시⁵⁾는 2008년 12월에 전문 행정형 읍부즈만의 형태로 복지읍부즈만을 설치하여 운영해 오고 있다. 우리나라에서 2015년 기준으로 복지읍부즈만을 운영해 오고 있는 지자체는 대구광역시⁵⁾가 유일하다. 앞서 설명한 것처럼 복지서비스의 증가는 서비스에 대한 불만, 각종 비리, 인권문제 등의 다양한 고충들을 수반할 수 있다. 그렇지만 대구광역시⁵⁾는 전체시민을 총괄하는 고충대응기관만을 가지고 있을 뿐 동경처럼 자치구에 의한 지근거리에서 서비스를 제공하는 주민밀착형 고충대응기관은 설치하고 있지 않다. 대구광역시와 같은 대도시는 지방자치에 따르는 복지서비스의 충실성의 제고에서 광역형”과 “근거리형”의 병렬적 시점으로서의 전환이 요구되고 있다. 특히 동경도의 오오타쿠(大田區)는 다른 구(區)보다 늦게 출발했지만 제도 운영의 효율성 및 적극성은 대단히 높다는 평가를 받고 있다(清水, 2013). 이러한 관점에서 양국가의 두 지자체의 제도적 운영에서의 유사점과 차이점의 비교를 통한 분석은 후발주자인 대구광역시⁵⁾는 물론 우리나라의 지자체에게도 적절한 고충대응을 위한 제도적 기관설치의 필요성에 대한 대비 및 변화하는 사회 환경에 대해 보다 효율적인 선제적 제도 마련에 도움이 될 수 있다.

따라서 본 논문은 대구광역시와 동경도 오오타쿠(大田區)의 지자체복지읍부즈만의 제도적 운영의 비교를 통해 선발주자인 일본의 지자체복지읍부즈만의 운영실태를 고찰하여 우리나라에서의 지자체복지읍부즈만의 확대를 위한 고충민원의 선진적 대응 및 제도적 운영의 질적 담보를 위한 운영적 시사점을 도출하고자 하는 탐색적 관점이 본 논문의 저변에 깔려 있다.

5) 강동구, 구로구, 서대문구가 여기에 해당된다. 보다 구체적인 정보를 위해서는 본 논문의 <표1>을 참조.

4. 분석의 시각

비교에 있어서 무엇이 그 상황을 가장 명확하게 나타내며, 제도 운영의 비교를 위해 무엇이 가장 본질적인 것일까. 이러한 비교가치의 유용성에 대해 Higgins(1986)는 국가정책에서의 일반성과 독자성의 구별에 중점을 두고 있고, Wilensky(1985)는 비교연구 없이는 일반성과 독자성의 구분은 불가능하다고 주장하며 개별국가에만 존재하는 고유의 특질은 비교연구를 통해서만 명확해질 수 있음을 강조한다. 또한 Rose(2005)는 정책학습을 통한 실무적 장벽의 해결책으로서의 정책비교의 관점을 중시한다.

사실 비교에 있어서 유의할 점은 비교국가에서 제도의 운영방법이 다를 경우 비교의 근거 마련에 곤란을 겪을 수 있다는 것이다. 그러나 본 논문에서 다루는 한국과 일본의 경우는 정치·행정에서의 운영체제가 유사하며 많은 동질적 요소를 가지고 있다. 즉 한국과 일본은 오랜 상호교류 속에서 많은 역사적 동형화가 진행되어 온 관계로 두 국가의 제도운영의 비교에서 유사점과 차이점을 부각시킬 수 있는 좋은 환경적 터전을 제공한다.

어떤 사물을 비교할 때 하나의 판단자료를 사용한 경우와 둘 이상을 사용한 경우 각각의 판단에 의한 결과에는 뭔가 차이가 나올 가능성이 있다. 그 차이의 우열은 차치하더라도 하나 보다는 둘 이상의 자료를 근거로 판단을 하는 경우 보다 많은 가능성을 내포하는 것은 당연한 것으로, 비교가 없으면 정책개발이나 추진 방향성의 조타역할이 충분치 않아 구심점을 상실하는 경우도 있을 수 있다. 본고는 이러한 비교론적 시각을 배후에 두면서 제도 간의 분석을 시도한다. 사실 한국과 일본의 복지옴부즈만의 비교는 질과 양의 다방면에 걸쳐서의 검토가 필요하지만 여기서는 제도(구조), 고충대응, 옴부즈만의 발의권, 옴부즈만의 독립성, 복지옴부즈만의 전문성, 자질, 선출방법 등에 한정해서 비교하기로 한다. 이는 앞서 언급한 것처럼 제도운영의 비교에서 유사점과 차이점을 비교할 수 있는 가장 명확한 영역이라고 판단하기 때문이다.

Ⅲ. 지자체 복지옴부즈만의 설치과정

1. 한국

우리나라는 1949년 대통령령에 의해 인허가 및 고충처리에 관한 업무처리기준이 정해진 후, 정부민원상담실(1971), 정부합동민원실(1980)로 발전했지만 법적 기반의 약화 등에 의해 제도설립의 효과를 충분히 달성하지 못하고 있었다. 그러나 행정권확대 및 강화추세에 비례하여 행정에 대한 국민의 민원이 증가하여 뜻하지 않는 민원처리 지연 등으로 인해 행정불

신을 초래할 우려가 있는 상황에서 보완적 행정구제제도의 하나로 각광을 받고 있는 옴부즈만제도의 전 세계적 확산 흐름에 능동적으로 대처하기 위하여 행정규제 및 민원사무기본법(1994), 민원사무처리에 관한 법률(1997)에 근거하여 국무총리소속으로 고충처리위원회를 출범시켰고 1996년 안전행정부의 “10대 민원행정 세부지침”으로 지방옴부즈만제도를 권장했다. 나아가 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(2005)을 제정하여 국민고충처리위원회를 대통령소속으로 하여 독립된 옴부즈만으로서의 위상을 강화하면서 지방자치단체에도 시민고충처리위원회의 법률근거를 마련하여 일종의 지자체옴부즈만(시민옴부즈만)을 설치할 수 있게 되었다.

〈표1〉 우리나라 지자체의 옴부즈만제도의 운영단체(2015년)

기관명	명칭	설치근거	설치일	위원수
부천시	시민옴부즈만	시민옴부즈만운영에 관한 조례	97/5	1
평택시	기업애로해소옴부즈만	평택시 기업애로해소 옴부즈만운영조례	04/6	1
서울특별시	시민감사옴부즈만	시민감사옴부즈만운영 및 주민감사청구에 관한 조례	08/4	5
목포시	시민고충처리위원회	시민고충처리위원회 설치 및 운영조례	08/4	5
익산시	시민고충처리위원회	시민고충처리위원회 조직 및 운영에 관한 조례	08/9	5
대구광역시	복지옴부즈만	대구광역시 복지옴부즈만 설치·운영에 관한 조례	08/12	1
안양시	민원옴부즈만	민원옴부즈만운영에 관한 조례	09/2	1
정읍시	시민고충처리위원회	시민고충처리위원회 설치 및 운영조례	09/4	7
원주시	시민고충처리위원회	시민고충처리위원회 설치 및 운영조례	09/7	7
서울강동구	구민옴부즈만	서울특별시 강동구 구민옴부즈만 구성과 운영에 관한 조례	10/9	3
제천시	시민고충처리위원회	제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례	11/1	10
서울구로구	구민감사옴부즈만	서울특별시 구로구 구민감사옴부즈만 구성 및 운영에 관한 조례	11/4	3
서울서대문구	시민감사옴부즈만	서울특별시 서대문구 시민감사옴부즈만 운영에 관한 조례	11/4	5

자료: 대구광역시(2015), “2014복지옴부즈만 운영보고서”, p.52.

중앙정부에 의한 옴부즈만제도설치의 권고 하에 1996년의 안전행정부의 세부지침을 근거로 부천시가 처음으로 1997년 일반형 시민옴부즈만제도를 도입한 이후, 2015년 기준으로 13개 지자체가 옴부즈만제도를 도입했다. 우리나라의 지자체옴부즈만은 시민고충의 관점에서 종합영역을 다루는 일반 행정형 옴부즈만이며 전문영역을 다루는 옴부즈만은 많지 않다. 이는 지자체공무원의 저항과 행정상담제도, 행정불복심사제도, 청문제도, 편지나 이메일 등의 유사제도의 존재 때문일 수도 있다. 이들 제도는 일부 중복성을 가지지만 복지옴부즈만제도의 운영에 의해 신속성, 접근성, 공정성, 중립성, 효율성(높은 구제율) 등의 효과를 기대할 수 있다. 중요한 것은 잘 정비된 내용을 가지는 전문 옴부즈만제도는 그 장점을 최대한으로

살리는 것에 의해서 유사제도의 존재유무와는 상관없이 우리나라 행정서비스의 질적 수준을 제고할 수 있다는 점이다.

2. 일본

일본에서는 1950년대에 옴부즈만과 유사한 제도로서 행정상담제도가 존재하고 있었지만 공정성과 중립성 등의 문제가 제기되면서 옴부즈만의 도입과 관련된 연구가 진행되었다(久保:2004; 島田:2007). 특히 1970년대 초의 Lockhead사건의 발생 이후 부패방지를 목적으로 정부주도의 “옴부즈만제도연구회”가 설치되었지만 오늘날까지 국가수준의 옴부즈만제도는 설치되지 않고 있다. 그렇지만 지자체가 옴부즈만제도에 적극적인 관심을 보이면서 나가노 쿠(中野區)가 1990년에 “복지서비스고충조정위원”제도를 조례로 정해 공공영역에서의 복지 서비스에 특화한 일본 최초의 지자체복지옴부즈만제도를 설치했다.⁶⁾

일본 지자체에서의 복지옴부즈만의 설치에 표2에서 알 수 있는 바와 같이 1990년대 이후부터 활발한 움직임을 보였다. 清水(2013)에 의하면 복지옴부즈만의 활발한 확산의 배경에는 서비스이용자의 권리침해의 실상이 명확히 되고, 이용자의 권리옹호에 대한 관심이 높아진 것을 지적한다. 동시에 일련의 사회복지기초구조개혁의 동향도 복지옴부즈만의 확산에 큰 영향을 미쳤다. 1998년 6월에 중간보고의 형태로 발표된 “사회복지기초구조개혁에 관해서(중간보고)”에서는 서비스이용자의 권리옹호를 향해서 제3자 기관에 의한 서비스의 평가, 고충접수, 정보개시 등 복지옴부즈만의 확산을 촉구하는 내용이 제시되었다(島田:2007). 그 후, 시설과 시민조직이 시도하는 형태로서 다양한 복지옴부즈만이 전개되고 있다.

〈표2〉 일본 지자체의 옴부즈만제도의 운영단체

기관명	명칭(일본)	설치근거	설치일	위원수
카나가와현 카나가와시	카와사키시 시민옴부즈만	조례	90/11	3
니이가타현 니이가타시	니이가타시 행정평가위원회	요강	93/02	3
사이타마현 카모스시	카모스시 옴부즈만	조례	93/10	2
오кина와현	오кина와현 행정옴부즈만	요강	95/04	2
아이치현 니시오시	니시오시 행정평가위원회	요강	95/04	3
카나가와현 후지사와의	후지사와의 옴부즈만	조례	96/10	2
미야자와현	미야자와현 행정옴부즈만	요강	96/11	2
사이타마현 카와코시시	카와코시시 옴부즈만	요강	97/08	3
사이타마현 니이자와시	니이자와시 옴부즈만	조례	98/04	2
야마나시현	야마나시현 행정고충심의원	조례	99/04	2
아키타	아키타현 현민행정상담원	요강	99/05	2

6) 이에 대해 古川孝順(1992:300)은 “1980년대의 복지개혁은 공급자측면의 복지개혁”인 것에 대해, 나가노구의 옴부즈만제도는 “이용자측의 사회복지 실현”을 위한 수요자측면의 개혁으로 파악했다.

홋카이도오	홋카이도오 고충심사위원	조례	99/06	2
시즈오카현 고텐바시	고텐바시 옴부즈만퍼어선	조례	99/07	3
사이타마현 카미오시	카미오시 시정상담위원	요강	99/07	2
동경도 신주쿠	신주쿠 구민의 소리 위원회	조례	99/11	3
동경도 후추-시	후추우시 옴부즈퍼어선	조례	00/10	2
동경도 나가노쿠	나가노쿠 복지서비스 고충조정위원	조례	90/10	3
카나가와현 요코하마시	요코하마시 복지조정위원회	요강	95/07	9
동경도 세타가야시	세타가야구 보건복지서비스 고충심사원	조례	96/10	5
동경도 미타카시	미타카시 종합옴부즈만 ⁷⁾	조례	97/10	2
동경도오오타쿠	오오타쿠 복지 옴부즈만	조례	00/04	3
동경도 초-후시	초후시 복지옴부즈만	규칙	00/04	2
오오사카시 마키카타시	마키카타시 보건복지서비스 고충조정위원	조례	00/04	2
오오사카시 후키다시	후키다시 보건복지서비스 고충조사위원	조례	00/07	2
동경도 코가네이시	오카나이 개호서비스 고충조정위원	조례	00/10	2
사이타마현 토다시	토다시 개호복지옴부즈만	조례	00/10	3
동경도 타마시	타마시 복지 옴부즈만	조례	00/10	2
동경도 히노시	히노시 복지옴부즈만 퍼어선	조례	01/01	2
홋카이도 삿쵸르시	삿쵸르시 옴부즈만	조례	01/03	3
홋카이도 하코다테시	하코다테시 복지서비스고충처리위원	조례	01/	2
동경도 이이다바시쿠	이이다바시 보건복지 옴부즈만	조례	01/	5
츠쿠바시	츠쿠바시 옴부즈만	조례	02/	2
동경도 메구로쿠	메구로쿠 보건복지서비스 고충조정위원회	조례	02/	3
동경도 치요다쿠	치요다쿠 보건복지 옴부즈퍼-선	요강	03/	3
동경도 카츠시카쿠	카츠시카쿠 복지서비스 고충조정위원	조례	03/	3
동경도 코가네이시	코가네이시 복지서비스 고충조정위원	조례	03/	2
동경도 네리마쿠	네리마쿠 보건복지서비스 고충조정위원	조례	03/	3
홋카이도 치토세시	치토세시 보건복지옴부즈만	조례	06/	2
후쿠오카현 키타큐우슈우시	키타큐우슈우시 보건복지옴부즈퍼-선	요강	08/	5

자료: 清水浩一.(2013), pp. 44 및 각 지자체 웹사이트.

표2에서도 알 수 있는 바와 같이 일본에서의 행정형 옴부즈만제도는 국가수준의 옴부즈만은 아직 도입되지 않고 있지만 1990년대 이후 다수의 지방자치단체에서 도입되고 난 이후, 2000대초기에 빠른 증가추세를 보이다가 최근 그 성장이 답보상태를 보이고 있다.⁸⁾

제도설치의 계기에 관해서도 초기 단계에 많이 보이는 것처럼 지자체의 의혹과 불상사에 기인한 시민에 의한 행정감시제도로써 출발한 것, 복지옴부즈만처럼 사회적 약자의 옹호 등을 목적으로 한 것 등 다양한 형태를 가지지만 어느 쪽이든 시민에게 보다 간단, 신속, 저렴하고 지근의 고충처리 내지는 행정구제수단의 일환으로서의 역할을 수행하고 있다.

7) 작년 까지는 복지옴부즈만으로 칭했음.

8) 2014년도 말 현재 33개의 지자체(현4, 자치구·시 29)가 도입하고 있다.

IV. 대구광역시 복지옴부즈만제도와 동경도 오오타쿠(大田区)복지옴부즈만제도의 운영비교

1. 제도 및 운영의 비교

대구광역시와 일본의 동경도 오오타쿠(大田區)의 지자체복지옴부즈만의 비교는 질과 양의 다방면에 걸쳐서의 검토가 필요하지만 여기서는 제도의 구조, 고충대응방법, 옴부즈만의 발의권, 옴부즈만의 독립성, 복지옴부즈만의 전문성, 자질, 선출방법, 지자체복지옴부즈만의 네트워크에 한정해서 비교하기로 한다. 표1은 한국과 일본의 두 지자체의 복지옴부즈만제도와 운영에 관련된 주요 내용을 정리한 것이다.

〈표1〉 복지옴부즈만제도의 주요 내용 비교

명칭	오오타쿠(大田區)복지옴부즈만	대구복지옴부즈만
설립시기	• 2000년 4월	• 2008년 12월 운영규정 발령
설립근거	• 오오타쿠 복지옴부즈만 조례	• 대구광역시 복지옴부즈만 설치운영에 관한 조례
소속	• 구청장의 부속기관(조례 제1조)	• 시청 산하 (조례 2조)
목적	• 시가 실시하고, 또는 관여하는 복지서비스(개호보험제도에 관련하는 서비스포함)에 관한 구민의 고충 등을 공정하고 중립적인 입장에서 신속하게 처리하는 것에 의거 복지서비스에 대한 구민의 신뢰를 높여 복지의 향상을 도모하기 위해(조례 제1조)	• 대구광역시 복지행정에 관한 고충민원의 처리와 복지행정의 불합리한 제도를 개선하기 위하여 (조례 2조)
인원수	• 4인(조례 제6조)	• 1인 (조례 2조)
임명자	• 구청장	• 시장
신분보장	• 규정 없음	• 규정 있음 (조례 제7조)
해촉 등	• 해촉규정있음(조례 제8조)	• 해촉규정은 따로 없음
임기	• 3년(조례 제6조)	• 2년 (조례 2조)
보수	• 월액(오오타쿠 비상근직원의 보수 및 비용변상에 대한 조례(1976년 조례 제12호) 제2조 제2항에서 정하는 보수금액을 넘지 않는 범위에서 규칙으로 정한 금액)	• 규정 없음
담당영역	• 시가 실시하고 또는 관여하는 복지서비스(개호보험제도에 관련하는 서비스를 포함)에 관한 구민의 고충 등	• 대구광역시 복지행정
직무내용	<ul style="list-style-type: none"> • 복지서비스에 관한 고충의 신청서(진술서)를 접수하고, 조사하고, 및 사실을 신속하게 처리할 것 • 자기 발의에 입각하여, 사안을 취급해서 조사할 것 • 신청서(진술서)에 관련하는 고충 또는 자기의 발의에 입각하여 다루는 사안에 관해서, 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민이 제5조 각 호의 기관이나 개인이 수행한 복지분야 행위에 대하여 제출한 고충민원에 대한 조사 및 처리 • 복지분야 고충민원과 관련된 시정권고 또는 의견표명과 그 내용의 공표 • 복지분야 행정제도 및 제도 운영상 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는

	<p>위법 또는 부당한 행위가 있다고 인정되는 때에는 필요에 응해서 구의 기관에 대해서 그 시정 또는 개선의 조치를 강구하도록 권고하는 것</p> <ul style="list-style-type: none"> • 고충 등에 관해서 필요로 인정될 때에는 관계기관이 시정 등의 조치를 강구하도록 시의 기관에 대해 요청할 것 • 고충 등의 원인이 제도에 기인하고 그것이 현저하게 불합리해서 개선할 필요가 있다고 인정될 때에는 그 취지의 의견을 표명할 것 (조례 제5조) 	<p>의견표명과 그 내용의 공표</p> <ul style="list-style-type: none"> • 스스로의 발의에 의한 복지분야 사안의 채택 조사 • 복지분야의 반복적이고 고질적인 민원에 대한 조정·중재 • 복지분야 집단민원의 조정·중재 • 그 밖에 복지분야 민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원
권한	<ul style="list-style-type: none"> • 관계종류 그 밖의 기록의 열람 혹은 그 제출청구, 질문이나 사정청중, 실시조사에 대한 협력청구, 사안의 조사, 권고, 의견표명, 시정의 요청(조례 제11조, 제14조, 제16조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 좌동 (조례 14조, 15조, 16조, 17조, 18조, 19조)
타기관의 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 읍부즈만은 시의 기관과 연계를 도모하고 상호 직무의 원활한 수행에 노력해야 한다 (조례 제2조 제2항) • 구의 기관은 읍부즈만의 직무의 수행에 관해서 그 독립성을 존중하고 적극적으로 협력해야 한다(조례 제3조) • 복지서비스를 제공하는 사업자, 그 밖의 관계기관 및 조사대상사안의 관계인은 그 조례의 취지를 존중하고 읍부즈만의 직무에 협력하도록 노력하는 자로 한다(조례 제4조) 	<ul style="list-style-type: none"> • 관계 행정기관의 장은 제1항에 따른 읍부즈만의 요구나 조사에 성실하게 응하고 이에 협조하여야 한다. (조례 제14조 2항)
비고	<ul style="list-style-type: none"> • 오오타쿠 복지읍부즈만 조례시행규칙 	<ul style="list-style-type: none"> • 운영규정

자료: 대구광역시 복지읍부즈만 설치·운영에 관한 조례; 大田區福祉オンブズマン條例.

1) 제도의 구조

(1) 대구광역시

대구광역시의 복지읍부즈만 제도는 대구광역시 복지읍부즈만 설치·운영에 관한 조례에 근거한다. 상기 조례에 의하면 대구광역시장장은 복지행정에 관한 고충민원과 제도의 불합리성을 개선하기 위하여 대구광역시 복지읍부즈만을 설치·운영하게끔 규정하고 있다. 임기 2년의 읍부즈만 1명을 임명하도록 규정하고 있으며, 이는 지방계약직 연봉제 공무원⁹⁾으로서 일회에 한해서 연임할 수 있다(조례 제2조).

복지읍부즈만의 사무기구 편제는 감사관실 소속이며, 직원은 3명(행정 5급, 행정 6급, 기능 8급 각 1명)을 두고 있다. 한편 복지읍부즈만의 공정한 직무수행과 전문적이며 기술적인 지원을 받도록 하기 위하여 자문위원회를 구성하고 있다. 위원장을 포함한 위원의 총 수는

9) 시간제 계약직으로 신분이 보장되어 있다(대구광역시복지읍부즈만, 2014).

9명으로 위원장은 복지옴부즈만이 맡도록 하고 있다. 위원장을 제외한 위원들은 추천을 받아 위촉되는데, 옴부즈만이 2명 그리고 시장과 시의회 의장이 각 3명씩 추천한 자를 시장이 위촉하는 구조이다(대구광역시복지옴부즈만, 2014).

(2) 오오타쿠(大田區)

동경도 오오타쿠의 복지옴부즈만제도는 오오타쿠복지옴부즈만 조례에 근거한다. 이 조례에 의하면 오오타쿠가 관여하는 복지서비스에 관한 구(도)민의 고충 등을 공정하고 중립적인 입장에서 신속하게 처리하는 것에 의해 복지서비스에 대한 구(도)민의 신뢰를 높이고 복지의 질적 향상을 도모하기 위하여 복지옴부즈만을 두는 것으로 규정한다.

오오타쿠의 복지옴부즈만의 사무기구편제는 구청장의 부속기관으로 되어 있고(지방자치법 제138조 4조3항), 4명의 복지옴부즈만을 두며 임기는 3년으로 1회에 한해 재임이 가능하다. 근무형태는 주1회(화요일)로 교대로 오전9시부터 밤12시까지 근무한다. 보수는 월액이며 비상근직원의 보수 및 비용 등에 관한 조례에 정해진 금액을 넘지 않는 범위에서 규칙에 의거 정해진다.

중요한 특징은 중앙정부가 복지옴부즈만제도를 운영하고 있는 지자체 간을 연결하는 “가교”역할을 하고 있다는 점이다. 특히 중앙정부는 총무성 주최로 ‘연락회’를 열어 타지자체와의 적극적인 정보교환을 통한 지자체복지옴부즈만제도의 효율적 운영을 시도하고 있다. 이에 오오타쿠도 적극적으로 참여하여 지자체 간 네트워크의 유지에 의한 복지옴부즈만제도의 질적 향상에 기여하고 있다.

2) 고충신청(절차)의 방법

(1) 대구광역시

민원인 본인이나 대리인을 통해 민원신청이 가능하다. 신청방법으로는 우편을 통한 서면신청이나 대구시청 홈페이지를 통한 인터넷 신청 그리고 전화나 팩스를 이용한 신청도 가능하다. 민원접수 후 7일 이내에 조사개시를 민원인에게 통보하여야 하지만, 관할 제외 사항이거나 민원내용이 거짓인 경우, 정당한 사유가 없는 사항이나 조사가 부적절한 경우는 조사를 개시하지 않을 수 있다.

민원에 대한 조사방법으로 옴부즈만은 민원 관련 행정기관에 의견제출 그리고 관련 서류나 자료 등을 요구할 수 있으며, 관련 행정기관의 직원, 민원 신청인, 이해관계인, 참고인 등의 출석 및 의견진술 등도 요구할 수 있다. 더불어 조사가 필요할 경우, 관련 장소나 시설에 대해서도 실지조사가 가능하다(대구광역시 복지옴부즈만, 2010; 2014).

(2) 오오타쿠(大田區)

오오타쿠 복지옴부즈만의 경우, 본인 및 대리인에 의한 직접 방문은 물론 민원신청인의 의사나 신체상황 등에 의거 옴부즈만을 방문해서 면전에서 민원을 신청하기 곤란한 경우를 반영하여 우편, FAX, 이메일 등에 의한 민원신청도 인정하고 있다. 또한 원거리 등의 지리적 조건에서 신청을 주저하는 민원인을 상정하여 순회옴부즈만제도¹⁰⁾를 운용하고 있다. 특히 이 제도는 소극적 행정에서 적극적 행정으로의 전환이며 민원신청방법도 다양화하여 민원인의 접근수단에 대한 선택지를 제시하고 있다. 순회옴부즈만과 같은 제도운용은 옴부즈만의 인원과 근무형태를 전제로 한 다음, 대구광역시도 검토할 여지가 있다고 생각된다.

접수일시에 관해서는 신청자체는 수시로 사무국의 직원이 접수하는 구조로 되어 있다. 옴부즈만은 비상근 계약직으로 주1일 시간근무제로 되어 있고 근무일에는 직접 신청을 받고 그 밖의 시간에는 사무국이 접수하고 있다. 시민의 입장에서 보면 대구광역시와 같이 “옴부즈만이 항상 대기된 상태로 있는” 구조가 보다 주민밀착의 제도인 점에서 효율적일 것으로 상정된다.

고충신청인의 범위에 관해서는 연령, 국적 등에 의거 제한되는 경우는 없고 포괄적으로 고충을 가지는 자를 신청인으로 하고 있다. 본인 이외의 자의 신청에 관해서는 대리인에 의한 신청을 인정하는 규정과 본인이외로 신청할 수 있는 자를 정하고 있는 규정¹¹⁾이 있다. 신청가능한 인적범위를 구체적으로 나타내는 것에 의해 시민에 있어서 보다 이용하기 쉬운 제도를 운영한다고 볼 수 있다.

3) 고충처리의 방법

(1) 대구광역시

민원인의 고충을 처리하는 과정은 크게 민원 신청내용이 정당한 경우와 그렇지 않은 경우로 나눈다. 민원신청이 정당하지 않은 경우는 옴부즈만이 불가통보를 민원인에게 전달한다. 반면 민원인의 신청내용이 정당한 경우, 옴부즈만은 이에 합당한 조치를 취해야 한다. 민원인이 받은 처분 등이 위법이거나 부당한 경우라면 관계기관의 장에게 시정을 권고할 수 있으며, 제도개선의 민원을 제기한 신청인의 민원이 합당하면 옴부즈만은 해당 제도개선의 의견표명을 할 수 있다.

한편 옴부즈만으로부터 권고나 의견표명을 받은 행정기관은 15일 이내에 처리결과를 복지옴부즈만에게 통보하고, 옴부즈만은 신청인에게 조사결과를 통보해야 한다. 만약에 민원

10) 이 밖에도 카와사키시와 요코하마시가 월1회 기준으로 정기적으로 실시하고 있다.

11) 복지옴부즈만의 근거규정에 많이 보이는 방법이고 배우자, 친족, 성년후계자, 동거친족, 민생위원 그 밖의 자 등, 본인을 대신해서 신청할 수 있는 자를 열거하고 있다.

과 관련한 조사결과 행정기관의 직원 등이 고의 또는 중대한 과실 또는 부당 행위가 발견 될 경우, 옴부즈만은 이에 대하여 시에 감사를 의뢰할 수도 있다(대구광역시복지옴부즈만, 2010).

(2) 오오타쿠(大田區)

옴부즈만의 직무 내지 권한으로서 정식으로 고충신청을 접수하면 신청인이 자진 취하한 경우를 제외하고는 옴부즈만은 민원신청인에게 문서로 결과통지를 한다. 이 중, “관할 외 등의 이유에 의거 조사하지 않는 것”을 제외하면 행정의 과오를 인정하고 민원신청의 취지에 맞는 것과 행정의 과오가 없는 것으로 구분한다.

먼저 조사가 필요한 고충민원은 관련 기관에 설명을 요구하고, 관계자 및 관련서류를 검토한 후 실지조사를 한다. 조사결과 일반적인 경우는 행정당국에 대해서 시정 등의 조치를 강구하도록 하는 권고수준에 머무르지만, 그 원인이 제도에 기인하고, 또한 불합리한 점이 인정되는 경우 복지옴부즈만의 전원일치에 의해 현행제도의 개선을 요구하는 의견표명을 할 수 있다.

4) 운영상황의 공개 및 홍보

(1) 대구광역시

대구광역시 복지옴부즈만의 경우, 가장 일반적으로 사용하는 홍보 방법은 매년 발간하는 운영보고서이다. 매년 일련의 활동을 보고서를 통해 정리하고 이것을 광역단체장이나 광역 의회에 보고한다. 물론 운영보고서는 대구복지옴부즈만 인터넷 홈페이지를 통해 일반인들에게 공개되고 있다. 운영보고서에 포함되는 내용은 일본의 사례와 매우 유사하다. 즉 “고충 처리상황의 분석(건수, 민원내용)”, “처리결과” 그리고 “근거법령이나 고충처리절차” 등의 내용을 첨부하고 있다.

그 밖에도 대구복지옴부즈만은 간담회를 개최하고(방송 및 신문 기자, 사회시민단체대표, 지자체 사회복지담당공무원 등을 대상), 사회복지현장 및 정당사회단체를 방문하는 등 지역 사회의 복지 관련 오피니언 인력을 대상으로 홍보 활동을 수행한다 한편 對시민 홍보 전략으로서 지역 신문에 홍보사설을 기고하고 지역 방송사의 라디오 인터뷰를 통해 제도 홍보를 한다. 더불어 리플렛을 제작뿐만 아니라 반상회를 통한 홍보 그리고 대구나눔복지대축제 등에 직접 참여하여 홍보부스를 운영하는 등 대구시민에게 현장에서 직접 접근하는 방법을 강구하기도 한다. 특히 사회복지 관련 전문가 집단을 대상으로 하는 홍보 전략으로서 관련 학회에 참여하여 복지옴부즈만의 사례 및 경험을 발표하고, 대구사회복지사협회 웹진을 통해 복지옴부즈만 제도를 소개하는 동시에 대구사회복지사협회 주관의 보수교육에서 사회복지

지사를 대상으로 하는 강의도 수행함으로써 관련 전문가들을 상대로 하는 홍보도 수행한다.¹²⁾

(2) 오오타쿠(大田區)

오오타구는 팜플렛이나 고충신청서를 시 안의 공적시설에 배치하는 외에, 시의 홍보지나 홈페이지에서 제도의 존재와 개요를 적극적으로 홍보하고 있다. 또 FM방송이나 케이블TV를 활용하고 있고¹³⁾ 순회옴부즈만도 동일한 발상 하에서 운용하고 있다.

이 밖에 운영보고서, 활동상황보고서 등의 명칭으로 매년 보고서를 정리해서 구청장과 의회에 보고하는 한편, 일반에게도 공개하고 있다. 보고서의 내용은 “개요”, “고충처리상황의 분석(건수, 소요일수, 내용별)”, “구체적 처리사례”로 되어 있다.

5) 옴부즈만의 발의권

(1) 대구광역시

대구광역시 복지옴부즈만 설치·운용에 관한 조례 제3조에 따르면 복지옴부즈만의 주요 직무로서, 첫째 복지분야 고충민원과 관련된 시정권고 또는 의견표명과 그 내용의 공표, 둘째 복지분야 행정제도 및 제도 운영상 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명과 그 내용의 공표, 셋째 스스로의 발의에 의한 복지분야 사안의 채택조사를 할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 동 조례 제10조 “자문위원회의 기능”을 통하여 복지옴부즈만의 발의에 의한 복지분야 사안의 채택조사, 시정권고 및 의견표명, 그 내용의 공표에 관한 사항 등을 자문위원회가 심의하도록 함으로써 복지옴부즈만의 발의권을 보장하고 있다.

(2) 오오타쿠(大田區)

동 조례 제5조에서 신청서(진술서)에 관련하는 고충 또는 자기의 발의에 입각하여 다루는 사안에 관해서, 위법 또는 부당한 행위가 있다고 인정될 때에는 필요에 응해서 구의 관련 기관에 대해서 그 시정 또는 개선의 조치를 강구하도록 권고할 것을 명시하여 발의권을 인정하고 있다.

12) 대구복지옴부즈만 운영보고서(2010-2014년도).

13) 이 외에도 카와사키시, 후지사와시, 초오후시, 타마시 등에서 하고 있다.

6) 옴부즈만의 독립성의 비교

(1) 대구광역시

대구광역시 복지옴부즈만 설치·운영에 관한 조례 제3조(옴부즈만의 직무) 2항에는 “옴부즈만은 그 권한에 속하는 직무를 독립적으로 수행한다”라고 규정함으로써 직무수행 시 복지옴부즈만 신분의 독립성을 보장하고 있다. 또한 동 조례 제7조를¹⁴⁾ 통해 옴부즈만의 신분을 보장해 줌으로써 독립적인 직무수행의 기반을 마련해 주고 있으며, 겸직금지 조항(제8조)을¹⁵⁾ 통해 복지옴부즈만이 본분의 직무에 집중할 수 있도록 한다.

(2) 오오타쿠(大田區)

오오타쿠조례(제3조)에는 옴부즈만의 직무 수행에 관해서 그 독립성을 존중하고 또한 구의 기관이 권고, 의견표명, 요청 등을 받은 경우에는 관련 권고 등을 존중하여 적극적으로 협력해야 한다고 명시하여 옴부즈만의 독립성을 보장하고 있다.

7) 복지옴부즈만의 전문성, 자질, 선출방법의 비교

(1) 대구광역시

대구광역시는 복지옴부즈만의 선출을 공개모집을 통해 시장이 임용하는 방식을 채택하고 있다. 복지옴부즈만의 자격조건은 사회복지 관련 학위 소지자로서 관련분야에서의 유경험자나 공무원, 변호사 그리고 시민단체 경력자 등도 지원이 가능하다. 한편 대구광역시 복지옴부즈만 설치·운영에 관한 조례 제6조(옴부즈만의 자격 요건 등)¹⁶⁾를 통해 복지옴부즈만의

14) 조례 제7조의 내용은 아래와 다음과 같다: 옴부즈만은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다. 1. 업무를 태만히 하거나 업무수행 능력이 부족한 경우, 2. 신체·정신상의 이상으로 계약기간 동안 소관업무를 수행하기 곤란한 경우, 3. 복무상 의무를 위반한 경우, 4. 형사사건으로 기소된 경우 다만, 약식명령이 청구되는 경우는 제외, 5. 제8조를 위반하여 옴부즈만 이외의 직을 겸하는 경우, 6. 그 밖에 직무수행을 계속할 수 없는 사유가 발생하는 경우

15) 조례 제8조에는 “옴부즈만의 겸직금지” 조항을 두고 있으며, 그 내용은 다음과 같다: ① 옴부즈만은 국회의원, 지방의회의원, 정당과 관련된 직위를 겸직할 수 없다. ② 옴부즈만은 「사회복지사업법」 제2조에 따른 사업을 목적으로 하는 법인 또는 단체의 임·직원을 겸직할 수 없다. ③ 옴부즈만은 「사회복지사업법」 제2조에 따른 각종 복지사업을 영위할 수 없다.

16) 조례 제6조의 주요 내용은 아래와 같다. 사회복지사업과 관련된 분야의 박사학위를 취득한 후 3년 이상 해당분야 경력이 있는 자, 사회복지사업과 관련된 분야의 석사학위를 취득한 후 5년 이상 해당분야 경력이 있는 자, 사회복지사업과 관련된 분야의 학사학위를 취득한 후 7년 이상 해당분야 경력이 있는 자, 비전공 학사학위 취득 후 9년 이상 사회복지사업과 관련된 분야의 경력이 있는 자, 12년 이상 사회복지사업과 관련된 분야의 경력이 있는 자, 4급 이상 공무원으로 재직된 자로서 해당분야

자격요건을 규정함으로써 전문적 자질을 확보하도록 노력하고 있다.

(2) 오오타쿠(大田區)

동 조례 제6조에 의해 옴부즈만은 인격이 고결하고 복지에 관한 탁월한 식견을 가진 자 중에서 구청장이 위촉하도록 되어 있는 것에서 전문성, 자질 등에 대해 특정직업인을 대상으로 하고 있지는 않지만 교수와 변호사 등의 전문직 종사자가 암묵적으로 상정되어 있다. 현재 4명의 복지옴부즈만 중 사회복지전공의 대학교수 2명, 변호사 2명으로 구성되어 있다. 단, 복지옴부즈만은 국회의원, 지방자치단체의 의원이나 장, 정당 및 그 밖의 정치단체의 임원으로는 겸직할 수 없다. 또한 구와 특별한 이해관계에 있는 기업이나 단체의 임원으로도 겸직할 수 없다.

2. 비교평가의 종합

지방분권의 진전에 동반하여 향후 지방자치에 지자체옴부즈만이 설치되는 정세는 계속될 것으로 생각된다. 주민과 실제로 관련하는 것이 많고 그 결과 행정에 의한 권리침해와 행정의 비효율이 보다 가까이 존재할 지자체에서의 설치는 보다 유효한 것이라고 할 수 있다. 그러나 제도의 과제는 도입하는 것보다도 도입한 후의 운영이 보다 어려운 점에 있다.

이러한 관점에서 나름의 기대를 안고 운영되어 온 두 국가의 지자체복지옴부즈만제도에 관해 비교에 기초해서 종합적으로 평가해 보면, 먼저 대구광역시와 오오타쿠는 도입초기부터 조례에 근거하여 복지옴부즈만을 설치하고 있다. 조례는 의회의 의결사항인 까닭에 그 자체의 권위성이 인정되며, 직무상 및 신분상으로도 복지옴부즈만의 독립성 및 중립성의 확보가 가능하고 모든 사람으로부터 신뢰받을 수 있는 존재로 될 수 있다.

근무형태와 관련해서는 대구광역시는 복지옴부즈만 1인이 상근 계약직으로 해서 항시적 고충대응시스템을 갖추고 있는 반면, 오오타쿠는 4인의 옴부즈만이 교대로 주1회 근무하는 형태로 운영되고 있다. 다만, 근무시간은 오전 9시부터 오후12시까지로 하여 민원인의 퇴근 시간을 고려한 형태로 되어 있다.

책임성에 관해서는 대구광역시의 경우 단독 옴부즈만제도로 고충민원에 대해 개인으로서 책임을 지는 독립성을 가지고 있는 제도이다. 반면 오오타쿠는 4인의 옴부즈만이 개개의 고충민원에 관해서 개인적 책임을 지는 독립성을 채용하면서도 월1회 반드시 4인의 옴부즈만

에서 3년 이상 근무한 경력이 있는 자, 대학 또는 대학교에서 사회복지사업과 관련된 분야의 부교수 이상 직에 있거나 있었던 자 중 사회복지관련 석사학위 이상 소지자, 변호사 자격을 소지한 자로서 5년 이상 경력이 있는 자, 사회복지사업과 관련된 분야의 학사 학위를 취득한 후 시민사회단체에서 7년 이상 근무한 경력이 있는 자로서 『비영리민간단체지원법』에 따라 행정기관에 등록된 단체의 추천을 받은 자이다.

과 사무국으로 구성되는 옴부즈만회의를 개최해서 담당하고 있는 고충민원의 개요나 향후의 추이에 대한 상호 보고 및 의견교환을 한다는 점에서 독립성과 합의제의 중간적인 성격을 가진다고 할 수 있다.

선출, 자격 등에 관해서는 대구광역시의 경우는 옴부즈만의 선출과정이 투명하고 민주적 절차를 거쳐 임명되지만 오오타쿠의 경우 옴부즈만의 인사와 관련하여 구청장의 위촉으로 임명되는 것에서 인선과정이 주민에게 열린 형태로 되어 있지 않다. 대구광역시처럼 자격, 경력 등에 조건을 붙여 공모하고, 옴부즈만이 가져야 할 자질, 전문성, 옴부즈만의 선출방법, 업무의 지침과 타당성의 검증 등에 관해서 주민이나 의원대표가 참가해서 구체적 검토를 거쳐 임명되는 것이 바람직하다.

발의권에 관해서는 대구광역시와 오오타쿠는 고충의 유무에 상관없이 옴부즈만이 문제를 느꼈을 때 직권을 가지고 조사하고 필요에 응해서 조례의 개정을 요구하는 권한을 행사할 수 있도록 하여 행정의 단순자문기관이 아닌 복지전문기관으로서의 기능을 하도록 하고 있다. 특히, 복지옴부즈만의 권고나 의견표명의 적극성은 고충의 표명조차도 억제되기 쉬운 약자의 의사를 옴부즈만이 대변하고 그 권리옹호를 추진하는 역할을 수행하는 의식의 현재 화로서 평가할 수 있다. 이런 점에서 두 지자체가 복지옴부즈만에게 부여하고 있는 발의권은 주민 및 복지관계자에 대해서 복지옴부즈만이 단순히 소극적인 “대기(기다림)”의 옴부즈만이 아니라 적극적으로 “활동하는” 옴부즈만으로서의 성격을 가진다고 볼 수 있다.

독립성에 관련해서는 옴부즈만의 해직 제한과 사무실의 설치 위치, 정보검색권한, 조례의 개정, 발의권 등이 평가의 중요한 잣대로 활용될 수 있다. 이와 관련해서는 대구광역시의 복지옴부즈만은 선출에 의한 임명, 임기보장, 발의권, 의견 개진 등에서 일정한 독립성을 확보했다고 판단되지만, 사무실이 본청 안에 설치되어 행정기관에 대한 외부통제기관으로서의 역할은 충분하지 않다고 볼 수 있다. 반면 오오타쿠의 경우는 행정의 부속기관으로 되어 있고 임기는 보장되어 있지만, 임명이 아닌 위촉으로 되어 있고 또한 옴부즈만 자체는 외부 전문가이지만 사무 관련은 지자체의 직원으로 구성되어 있는 관계로 인하여 대구광역시에 비해 독립성의 문제가 제기될 수 있다고 볼 수 있다.

V. 결 론

이상에서 우리는 비교 논점에 서서 일본 동경도 오오타쿠와 대구광역시의 복지옴부즈만 제도의 다양한 측면을 검토해 왔다. 대구광역시의 경우 복지옴부즈만제도의 운영의 역사는 길지 않지만 오늘날 대구광역시 복지서비스의 질적 향상에 미치고 있는 영향은 결코 작지 않을 것이다. 한편, 약 20년간 운영해 온 오오타쿠의 지자체복지옴부즈만은 오늘날 오오타

쿠 복지행정의 중요한 축을 구성하고 있다. 상기 두 지자체 복지옴부즈만제도연구에서 발견된 중요한 쟁점은 조례를 근거규정으로 설치된 두 지자체의 복지옴부즈만이 지방자치단체장에 의해서 위촉되고 혹은 임명된다는 ‘권위’만으로 설명할 수 없는 복지행정서비스에 대한 일종의 신뢰관계의 형성에 기여했다는 점이다. 특히 오오타쿠는 일본의 많은 지자체 중에서 가장 성공적으로 지자체를 운영하고 있다는 평가를 받아 왔다(清水, 2013). 이는 오오타쿠가 제도 및 운영에서 축적되어 온 노하우가 있다는 것을 의미하며, 그 축적된 노하우로부터 대구광역시를 비롯한 우리나라의 지자체들이 인권옹호 및 보호를 위한 진전된 시스템의 구축에 도움이 되는 시사점을 발견할 수 있다는 것이다. 물론 행정기관의 설치, 선출방법, 임명제도 등을 포함한 운영의 측면에서 대구광역시는 후발주자의 이익을 향유해 온 관계로 오히려 오오타쿠보다 선진적이라고 할 수 있다. 다만 더 진전된 복지옴부즈만제도의 정착과 운영을 위한 시사점의 도출은 가능하며 본 논문은 이러한 시도의 일부이다.

먼저, 복지옴부즈만과 복지과장을 포함한 복지담당책임자와의 간담회를 정기적으로 개최하는 것이다. 이는 단순히 권고내용 등의 실적의 검증만이 아니라 행정적 차원의 지원과 행정과 함께하는 복지옴부즈만제도의 활성화의 측면에서도 중요하다. 둘째, 고충신청이 가능한 사람의 범위를 넘은 중요한 문제를 시민으로부터 제기된 경우에 대해 발의조사를 실시하는 복지옴부즈만의 발의권을 적극적으로 활용하여 복지행정서비스의 질적 향상을 도모하는 것이다. 셋째, 중앙정부가 복지옴부즈만제도를 운영하고 있는 지자체 간을 연결하는 “가교”역할을 하고 있다는 점이다. 특히 총무성 주최로 ‘연락회’를 열어 타지자체와의 적극적인 정보교환을 매개로 지자체복지옴부즈만제도의 지역적 확산에 일조해 왔다. 이 점을 활용해서 우리나라의 경우 관련부처(행자부 혹은 보건복지부)가 중앙정부차원에서 분과회의 설치를 고려해 볼 필요가 있다. 넷째, 복지옴부즈만의 잘못된 판단을 최소화하기 위한 자문회의의 질적 정례화이다. 대구광역시는 복지옴부즈만의 발의에 의한 복지분야 사안의 채택조사, 시정권고 및 의견표명, 그 내용의 공표에 관한 사항 등을 자문위원회가 심의하도록 자문위원회를 두고 운영하고 있다. 아쉬운 점은 대구광역시의 복지담당책임자(복지과장)의 참석과 의견교환이다. 그런 점에서 자문위원회의 구성원에 복지과장을 참석시켜 자문위원회의 회의를 정례화하는 것이 중요하다. 그것에는 현재 안고 있는 신청사례에 관해서 정보 교환 및 논의, 옴부즈만의 대응방법의 균형을 통해 복지옴부즈만제도의 운영적 고차원화가 가능하다고 볼 수 있다. 다섯 번째, 복지옴부즈만의 자질향상을 위한 연수제도이다. 물론 좋은 연수내용을 포함해야 한다는 것은 말할 나위도 없다. 적어도 일년에 1-2회 정도의 연수기회를 부여하여 자질의 향상은 물론 지자체 옴부즈만 간의 정보교환을 통해 실무에서의 대응능력의 향상에 기여하도록 해야 한다.

참고문헌

- 국민권익위원회. (2012). *국가인권위원회 연간보고서*.
- 국민권익위원회. (2013). “따뜻한 사회, 깨끗한 나라를 향한 국민권익보호”, *국민권익위원회 정책자료집*.
- 김영식. (2013). “경찰전문옴부즈만의 문제점과 개선방안”, *한국부패학회보*, 제18권 제4호, pp. 105-126.
- 심재승. (2013). “스웨덴의회옴부즈만과 행정감시의 관계”, *한국부패학회보*, 제18권 제3호, pp. 77-94.
- 대구광역시. (2010). “2009년도 복지옴부즈만 운영보고서”, 대구광역시 복지옴부즈만.
- 대구광역시. (2011). “2010년도 복지옴부즈만 운영보고서”, 대구광역시 복지옴부즈만.
- 대구광역시. (2012). “2011년도 복지옴부즈만 운영보고서”, 대구광역시 복지옴부즈만.
- 대구광역시. (2013). “2012년도 복지옴부즈만 운영보고서”, 대구광역시 복지옴부즈만.
- 대구광역시. (2014). “2013년도 복지옴부즈만 운영보고서”, 대구광역시 복지옴부즈만.
- 대구광역시. (2015). “2014년도 복지옴부즈만 운영보고서”, 대구광역시 복지옴부즈만.
- 대구광역시. (2011). 대구광역시 복지옴부즈만 설치·운영에 관한 조례 (제정) 2011-05-30 조례 제 4254호
- 久保康彦. (2004). “自治体オンブズマン制度の現状と課題”. *地域政策研究*, 2004年3月, 第6巻 第4号, p. 146.
- 島田 肇. (2007). “わが国における福祉オンブズマンの様相-1990年代の社会福祉と福祉オンブズマンの展開”, *東海學園大學研究紀要* 第12号, p. 29-60.
- 島田 肇. (2011). “福祉オンブズパーソンの研究”, 福村出版, pp. 341-343.
- 高山直樹. (2000). “福祉オンブズマン”, 福祉オンブズマン研究會編, 中央法規, 2000(10), p264.
- 高山由美子. (2007). “自治体における福祉オンブズマン制度の機能と課題 - 規定上の相違に着目して”, *ルーテル學院研究紀要*, 2007, No.41.
- 古川孝順. (1992). “利用者の權利救済-オンブズマン制度素描”, *社会福祉供給システムのパラダイム轉換*, 古川孝順編, 誠信書房.
- 清水浩一. (2013). “自治体福祉オンブズマンの現状と展望-大田區福祉オンブズマンとしての経験から”, *明治學院大學社會學, 社会福祉學研究*, pp. 33-70.
- 福祉オンブズマン研究會編. (2000). “福祉オンブズマン”, 中央法規出版, 2000(10).
- 大田區. (2014). “福祉オンブズマン制度 2013年度運營狀況報告書”, 大田區.
- 大田區. (2015). “福祉オンブズマン制度 2014年度運營狀況報告書”, 大田區.
- 大田區福祉オンブズマン條例
- 大田區福祉オンブズマン條例施行規則
- 北海道. (Undated), “8 オンブズマン制度”, 綜合政策部 總務課.
- Caiden, G. E. (1983). “International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function”, (ed.), Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Higgins, J. (1986). Comparative Social Policy, *The Quarterly Journal of Social Affairs*, Vol. 2 No.3.

- Wilensky, H. (1985). *Comparative Social Policy: Theories, Methods, Findings*, University of California, Berkeley.
- Rose, R. (2005). *Learning from Comparative Public Policy: A Practical Guide*, London: Abingdon, Oxon: New York: Routledge.
- 대구광역시 복지옴부즈만 웹사이트(www.daegu.go.kr/Ombudsman/)
- 동경도 오오타쿠(大田區) 웹사이트(www.city.ota.tokyo.jp)
- wikipedia, 2015년 11월 5일 검색

투고일자 : 2015. 11. 30

수정일자 : 2015. 12. 29

게재일자 : 2015. 12. 31

<국문초록>

지방자치단체 고충대응제도의 운영비교

- 대구광역시와 동경도 오오타쿠의 지자체복지옴부즈만을 중심으로 -

심재승 · 김현진

본 논문은 한국과 일본의 지자체 복지옴부즈만의 운영을 검토하면서 유사점과 차이점의 비교분석을 기본적 시점으로 하고 있다. 양국 지자체의 복지옴부즈만의 조직, 제도, 활동사례의 검토 및 구체적인 고충처리의 상황을 비교분석하면서 우리나라보다도 앞서 복지옴부즈만을 운영해 온 일본(동경) 오오타쿠(大田區)의 지자체 복지옴부즈만의 운영상의 제반내용들을 통해서 대구광역시복지옴부즈만과의 유사점과 차이점을 도출한 후 두 지자체의 제도운영의 비교 분석을 근거로 우리나라의 지자체복지옴부즈만제도의 질적 향상을 위한 다음과 같은 시사점을 제시한다. 먼저, 복지옴부즈만과 복지과장을 포함한 복지담당책임자와의 간담회의 정기적 개최, 둘째 옴부즈만의 발의권의 적극적 활용, 셋째 지자체옴부즈만의 활성화를 위한 중앙정부차원의 가교적 역할, 넷째 복지옴부즈만의 잘못된 판단을 최소화하기 위한 자문회의의 질적 정례화, 다섯 번째 복지옴부즈만의 자질향상을 위한 연수제도의 운영이다.

주제어: 고충대응, 옴부즈만, 지자체 복지옴부즈만