

한국의 복지옴부즈만 운영실태와 개선방안*

Operation of Welfare Ombudsman and Quality Improvement of Welfare Service in Korea

구 철 회(Koo, Chul Hoi)**

ABSTRACT

This paper aims to analyse the current operation system of welfare ombudsman and seek the ways of quality improvement of welfare service in Korea. With respect to anti-corruption and civil rights, it is of salient importance to make concerted efforts for the establishment and development of welfare ombudsman in the central and local governments. Lessons from historical development process of the ombudsman system in Sweden also indicate that some elements such as independence from administrative and political authorities, ombudsman with welfare expertise, and human rights expert with accountability should also be taken as the most significant factors for the successful operation of welfare ombudsman in Korea. In addition, it could be argued that creating constructive ombudsman network between central and local governments shed light on the development of democratic responsiveness to the civil petitioner and enhancement of administrative procedure.

Key words: welfare ombudsman, anti-corruption, independence, welfare expertise, human rights

* 이 논문은 2015-2017년도 청주대학교가 지원하는 학술연구조성비(특별연구과제)에 의해 연구되었음.

** 청주대학교 행정학과 교수.

I. 서론

최근 어린이집과 노인복지시설 등에서 빈번하게 발생하고 있는 아동과 노인에 대한 학대 사건은 정부의 복지정책이 확대되고 있는 현실에서 관련 복지 영역에 대한 적절한 감시와 통제는 왜 존재하지 않는 것인가 하는 문제의식을 제기하고 있다. 현대 복지국가에서는 복지행정의 영역이 확대되고 행정권이 비대해짐에 따라 행정통제에 대한 관심이 증대되고 있다. 복지행정의 전문성이 높아지고 예산편성과 집행에 있어 재량권이 확대되어 행정권은 더욱 우월한 지위를 누리고 있는 반면, 통제받지 않는 행정권력이 가져올 폐해는 막대하기에 이에 대한 우려의 목소리도 역시 상존하고 있다. 이와 더불어 아직까지 우리 사회의 “정치문화의 후진성”은 통제되지 않은 권력의 위험성을 더욱 노정하고 있다 (박동서, 2012: 629).

단기간에 정부 주도의 경제정책으로 급속하게 발전한 우리나라는 행정권의 우월 현상이 지난 수십 년간 지속되어 왔으며, 이와 같은 행정환경 하에서 권력의 남용으로 인한 부패가 만연해 왔고 특히 사회소외계층의 인권이 억압받아 왔다. 따라서 오늘날 그 범위와 역할이 확대되고 있는 복지행정영역에 있어서 행정부패를 예방하고 시정하며, 사회복지시설 등에 수용되고 있는 사회적 약자의 인권을 보호하기 위한 제도적 장치로서의 복지옴부즈만 역할에 대한 관심이 증가하고 있다. 지금까지 우리나라에서는 일반행정, 세무, 주택, 건축, 국방, 병무, 경찰관련 분야 등에 관한 고충민원 처리와 부패방지에 관한 옴부즈만 제도가 도입 운영되어 과거의 행정체제에 비해 괄목할 만한 성과를 이루었다. 그런데 이제는 나날이 확대되어 가고 있는 복지행정 영역에 있어서 옴부즈만의 역할에 대해 더욱 관심을 가질 시점이 되었다.

그러므로 본 논문에서는 복지국가를 지향하는 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체의 복지옴부즈만 운영현황과 문제점을 고찰하고 국민의 실질적인 복지증진을 위한 복지옴부즈만의 역할과 발전방향을 논의하고자 한다. 아직까지는 많은 권력과 재원을 가진 행정부의 재량권이 스스로 제어되지 못하고 외부에 의한 통제도 제대로 되고 있지 않은 것이 사실이다. 따라서 행정의 부패방지, 시민에 대한 대응성 제고와 복지시설에 있어서의 인권보장 강화를 목적으로 외부적·공식적 통제방안의 하나로써의 복지옴부즈만제도를 효율적으로 발전시키기 위한 방안을 모색하고자 한다.

이를 위해 본 논문에서는 중앙정부와 지방정부의 옴부즈만 운영 현황을 관련 선행연구와 보고서를 중심으로 분석하고, 현행 제도하에서의 제약점 또는 문제점을 분석한 후 향후 발전방안에 대해 논의하고자 한다. 국민권익위원회를 제외하고는 중앙정부와 관련한 옴부즈만에 관한 연구는 빈약한 실정이므로 공개된 중앙정부 관련 자료나 내부보고서를 중심으로 옴부즈만 제도의 운영현황을 파악하고, 지방정부 관련 자료는 복지옴부즈만 또는 시민옴부즈만과 관련한 운영보고서 등을 분석하여 현재 시행되고 있는 옴부즈만 제도의 운영실태와

문제점을 분석한 후 그 개선방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 행정통제제도로서의 옴부즈만 제도

행정통제란 것은 “목표, 기획, 기준에 비추어 성과를 비교 평가하고 여기로부터 벗어나는 것은 시정조치를 취하는 것을 의미한다” (박동서, 2012: 627). 그런데 민주국가에서 행정평가의 기준이란 합법성, 능률성, 민주성, 효과성과 생산성을 포함하는 행정이념이 될 수 있는데 포괄적으로 말하면 책임성이라고 할 수 있다. 여기서 책임성이란 광범위한 도덕적 책임, 법적 책임 외에 민의에의 반응(responsiveness)까지 포함하는 개념이다 (김태룡, 2012; 박동서, 2012). 그런데 현대 국가는 복지국가를 지향하고 있으므로 사회복지시설 내 인권침해, 빈곤 및 사회양극화 등 각종 사회문제를 해결하고 사회권적 기본권을 보장하기 위해 국가의 적극적 개입이 요구되고 있다. 이러한 현대 복지국가의 적극적 기능은 바로 사회취약계층의 인권보장과 국민의 복지증진 요구에 대한 대응성의 제고이며 민의에 제대로 응답하는 행정의 높은 책임성을 의미한다. 이러한 행정의 높은 책임성의 기준에서 행정이 제대로 그 기능과 역할을 다하고 있는 지를 평가하고 그렇지 못할 경우 시정조치를 통해 바로 잡는 것이 행정통제이다.

행정책임성을 확보하기 위한 행정통제의 효율적 방안에 대한 학자들 간 관점은 차이가 있으나 대체로 외부통제방안과 내부통제방안으로 나누고 있다. 외부통제는 의회, 사법부, 옴부즈만, 국민투표 등에 의한 외부적·공식적 통제와 선거권 행사, 시민단체, 언론, 정당 등에 의한 외부적·비공식적 통제로 나눌 수 있으며, 내부통제는 행정수반, 중앙행정기관, 감사원에 의한 내부적·공식적 통제와 행정인의 자율적이고 전문직업집단의 표준에 의한 내부적·비공식적 통제로 나눌 수 있다 (김태룡, 2012). 그런데 서구에서 이미 오래 전부터 제도화되어 국민의 권리를 구제해 주고 갈등을 해결해 주는 옴부즈만 제도가 우리나라에도 도입되어 그 역할을 조금씩 확대해 가고 있다. 행정통제를 통한 부패방지과 국민의 고충처리가 주된 역할이지만 보다 적극적으로 행정의 변화를 도모하는 역할도 하고 있다.

역사적으로 보면 옴부즈만 (Ombudsman)은 스웨덴 1809년 헌법에 의회 소속기관으로서 옴부즈만의 설치를 규정해 “행정과 재판에 대한 의회통제의 한 방법”으로 제도화되었다 (김태룡, 2012: 484). 옴부즈만은 권리 침해시 “일반 재판 절차에 비해 관료적 형식주의를 타파하고 간결 신속하게 경제적으로 시민의 권리를 구제할 수 있는 유용한 수단”이기에 오늘날 많은 국가에서 제도를 도입하여 시행하고 있다 (김태룡, 2012: 485). 행정의 부정의와 잘못

된 행정에 대해 관련 공무원의 설명을 요구하고 필요한 사항을 조사해 민원인에게 결과를 알려주며 언론을 통해 공표하기도 한다. 옴부즈만은 법적으로 확립되고 기능적으로는 자율적이며 입법부와 행정부로부터 독립되어 있다. “독립적인 조사권 시찰권 소추권 등이 있으나 소추권은 인정하고 있지 않은 것”이 일반적이다 (이종수 윤영진 외, 2014: 205).

1) 옴부즈만제도의 특징

앞서 옴부즈만의 역사적 기원과 기능을 설명하였는데 오늘날 세계 각국에 도입된 이 제도의 특색을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 공정한 독립적 기관

어느 정당에도 소속됨이 없이 “입법부에서 강한 신분보장을 받고 임명된 행정전문인이 당파성 없이 공정하고 공평하게 시민의 불평을 처리한다고 하는 것이다”(Hill, 1974; Marx, 1968: 박동서, 2012: 642 재인용). 이러한 측면에서 “우리나라의 대통령실을 위시해서 각 부처에 설치된 민원상담실과는 질적으로 다르다. 즉 시민으로부터의 신뢰받는 독립된 기관이라는 점에서 또는 행정통제라고 하는 점에서 다르다”(Hill, 1974; Marx, 1968: 박동서, 2012: 642 재인용). 특히 스웨덴의 의회옴부즈만은 행정부로부터 완전히 독립된 기관으로서 과거에는 기소권까지 가지고 법에 위배된 행정권을 감시하고 통제하였다는 점에서 단순한 민원 처리와는 차원이 다른 것이다.

(2) 합법적이고 합목적성에 반하는 경우의 문제제기

옴부즈만이 다루는 시민의 불평의 내용은 “반드시 합법성에 한정하지 않고 합목적적인 것도 처리대상이 된다”(Hill, 1974; Marx, 1968: 박동서, 2012: 642 재인용). 사실 행정권이 비대해진 현대국가에서 일반시민은 전문성이 높지 않은 행정행위의 객체로서 일상생활을 하면서 불법 또는 불합리하다고 느끼는 것들이 많을 수 있다. 이런 점들에 대해 일반 시민들은 옴부즈만에게 불평을 토로하거나 문제해결을 요구하게 된다. 여기에는 행정기관의 기속행위가 일탈을 하는 경우뿐만 아니라 재량행위가 불합리한 점까지도 포함되어야 하는 것이다. 그런데 한편 사실상 근거도 없는 불평 제기에 대한 스크리닝이 필요하지 않느냐 하는 의견도 있지만, 시민이 불만이 있을 경우 이를 해소시킬 기관이 있어야 한다는 측면에서 모든 불만사항에 대해 민원을 제기할 수 있도록 하고 있다.¹⁾

1) 스웨덴의 통계를 보면 2015/2016 회계연도에 제기된 8,103건의 국민의 불평 건수 중에서 약 71%에 달하는 건수가 제기된 불평을 뒷받침하는 근거가 없어 처리되지 못하고 있다 (Sweden Riksdagen, 2017).

(3) 간결한 비공식적인 조사

옴부즈만에게 제기된 불평에 대한 “조사는 공개적으로 하나 공식적인 절차를 법원에서와 같이 취하지 않고 간결한 비공식적인 방법을 이용한다”(Hill, 1974; Marx, 1968: 박동서, 2012: 642 재인용). 이러한 점 때문에 신속한 조사와 처리를 할 수 있어 일반 국민의 입장에서 선호하게 되는 것이다. 만약 간단한 불평조차 복잡하고 시일이 오래 걸리는 법원의 판결을 구해야 한다면 기회비용을 치루기 싫어하는 일반 시민의 입장에서는 옴부즈만 제도에 대한 필요성을 덜 느끼게 될 것이다.

(4) 행정결정의 무효 또는 취소 권한 배제

옴부즈만제도는 잘못된 행정행위에 대한 감시와 비판이 목적이므로 “행정결정을 무효로 하거나 취소하는 권한을 갖지 않는다”(Hill, 1974; Marx, 1968: 박동서, 2012: 642 재인용). 행정부에 대한 통제를 통해 행정행위가 법에 의거하여 올바르게 행사될 수 있도록 하는 역할을 수행한다. 만약 이미 발생한 행정행위의 무효나 취소를 원한다면 행정법원에 소송을 제기하여 법원의 판단을 구하여야 할 것이다. 연혁적으로 살펴보면 스웨덴의 옴부즈만은 기소권까지 가지고 있었으므로 행정결정의 무효나 취소를 구하는 검사의 역할을 하였지만, 1975년에는 기소권이 폐지되고 자문 및 협의 기능을 확대하고 오류를 바로잡는 역할을 수행하고 있다(Sweden Riksdagen, 2017).

2) 옴부즈만 유형

옴부즈만을 역사적 발전과정에서 보면 국왕의 옴부즈만과 의회옴부즈만으로 나눌 수 있지만 사실상 각 나라는 저마다 상황과 조건에 따라 서로 다른 다양한 형태의 옴부즈만제도를 운영하고 있다. 그 유형을 살펴보면 기관설치유형에 따른 분류 외에도 업무관할이나 의사결정방식에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다.

(1) 소속·임명권자에 따른 분류 : 의회형, 행정부형, 독립적 헌법기구형

옴부즈만제도를 의회에 설치할 것인가 행정부에 설치할 것인가 아니면 독립적인 기구로 둘 것인가에 따라 의회형 옴부즈만, 행정부형 옴부즈만과 독립적 헌법기구형 옴부즈만으로 구별할 수 있다(홍완식, 2005: 135-136). 첫째로 의회형 옴부즈만은 대체로 의원내각제를 채택하고 있는 영국, 뉴질랜드, 캐나다, 독일, 스위스 등에서 채택하고 있다. 둘째, 행정부형 옴부즈만은 의원내각제를 채택하고 있는 호주와 대통령제 국가인 미국, 프랑스 등이 채택하고 있다. 셋째, 독립적 헌법기구형 옴부즈만은 의원내각제를 채택하고 있는 스웨덴, 노르웨

이, 핀란드 등 스칸디나비아국가와 네덜란드, 오스트리아 등의 나라와 대통령제 국가인 아르헨티나가 채택하고 있다. 그런데 옴부즈만제도를 운영함에 있어 가장 중요한 것은 의회형이나 행정부형이냐가 아니라 옴부즈만이 공정하고 독립적으로 활동할 수 있는 시스템을 잘 갖추었느냐하는 것이다.

(2) 의사결정의 방식에 따른 분류 : 독립형, 합의형

옴부즈만에게 제기된 고충을 조사하고 그 결과를 결정할 때 옴부즈만 개인별로 의사결정을 하는가, 아니면 옴부즈만 전체의 합의에 의하여 의사결정을 하는가에 따라 독립형 옴부즈만제도와 합의형 옴부즈만제도로 구분할 수 있다(홍재환, 2012). 독립형 옴부즈만은 대부분의 국가에서 채택하는 유형으로 1인의 옴부즈만이 단독으로 신속하게 처리하여 민주적 대응성을 향상시키는 측면이 강한 반면, 합의형 옴부즈만은 복수의 옴부즈만이 합의체 회의를 통해 보다 신중한 결정이 필요로 하는 경우 예를 들면, 기존에 처리했던 선례를 바꿀 필요가 있거나 옴부즈만의 운영과 관련된 사안을 결정하는 경우에 옴부즈만 회의를 통해 결정하도록 하고 있다(국민고충처리위원회, 2004). 우리나라 국민권익위원회의 경우에는 위원장 1인, 부위원장 3명과 상임위원 3명을 포함한 15명의 위원으로 구성되어 합의형 의사결정을 하도록 되어 있다.²⁾

(3) 업무관할 범위에 따른 분류 : 일반형, 특수형

옴부즈만의 업무관할 범위에 따라 일반형 옴부즈만과 특수형 옴부즈만으로 나눌 수 있다. 일반형 옴부즈만은 관할대상이 특정되지 않고 전체 행정기관의 행정전반을 관할대상으로 하는데 비해, 특수형 옴부즈만은 상대적으로 행정통제 보다는 행정구제에 중점을 두며 특정한 행정분야 또는 특정한 기관만을 관할 대상으로 한다(홍재환, 2012). 예를 들면, 독일은 군사옴부즈만과 정보보호옴부즈만을, 스웨덴은 언론옴부즈만, 소비자보호옴부즈만, 아동옴부즈만 등을 두고 있다(홍완식, 2005). 우리나라는 특수형 옴부즈만으로 경찰옴부즈만, 국방옴부즈만, 세무옴부즈만, 도시계획옴부즈만, 복지옴부즈만 등을 두고 있다.³⁾

2. 선행연구 검토

옴부즈만에 관한 국내의 선행연구를 살펴보면 초기에는 옴부즈만 제도 및 기능에 관한 연구가 주를 이루었고, 그 이후는 행정통제제도로서의 옴부즈만제도를 유형별로 조명하고

2) 국민권익위원회법 제13조 제1항 및 제19조 제1항.

3) 국민권익위원회법 시행령 제17조 제1항.

한국형 옴부즈만 제도의 도입과 개선방안과 관련한 연구가 주를 이루었다. 내용적으로는 크게 중앙정부의 옴부즈만에 관한 연구와 지방자치단체 옴부즈만에 관한 연구로 나눌 수 있고 기타 전문옴부즈만에 관한 연구로 나눌 수 있다.

초기 옴부즈만 제도 및 기능에 관한 연구를 보면, 백기완(1979)은 옴부즈만제도의 기본특징을 살펴보고 한국적 행정풍토에서 옴부즈만제도의 채택 가능성을 검토하면서 그 설치방향에 관한 연구하였다. 윤재풍(1979)은 한국의 옴부즈만 유사제도의 실태와 성격을 고찰하고 행정통제 내지 민원의 처리는 공식적으로 실질적인 권한을 가진 기관에 의하는 것이 적절하고 효과적이라고 주장하였다. 정동근(1979)은 행정지도의 통제 및 폐해구제를 위한 적절한 장치로서 옴부즈만을 설정하여 한국행정지도와 옴부즈만의 기능을 분석 검토하였다.

행정통제제도로서의 옴부즈만제도를 유형별로 조명한 연구를 보면, 홍완식(2005)은 옴부즈만제도를 의회에 설치할 것인가 행정부에 설치할 것인가 아니면 독립적인 기구로 둘 것인가에 따라 의회형 옴부즈만, 행정부형 옴부즈만과 독립적 헌법기구형 옴부즈만으로 구별하고, 또한 옴부즈만의 업무범위에 따라 일반옴부즈만과 특수옴부즈만으로 구별하고 있다. 이정은(2011)은 옴부즈만 활동유형에 따라 정통 옴부즈만, 법치 옴부즈만, 인권 옴부즈만, 부패방지 옴부즈만으로 구분하고, 소속을 기준으로 순수 의회형, 수정 의회형, 행정부형, 절충형, 감사원형으로 구분하였다. 홍재환(2012)은 대상기관에 따라 일반 옴부즈만과 특수 옴부즈만으로 구분하고, 의사결정방식에 따라 독입형과 합의형으로 구분하고 있다.

한국형 옴부즈만 제도의 도입 및 개선방안과 관련한 연구를 살펴보면, 이계수(2008)는 한국 옴부즈만 제도가 나아가야 할 방향성을 항쟁적·항의적 인권개념을 수용하면서 민주주의 전통을 재활성화 하는 정치기관으로서 옴부즈만 제도를 재구성해야 한다고 제시하였다. 박재창(2010)은 거버넌스의 관점에서 옴부즈만제도의 과제와 한계를 고찰하였는데 옴부즈만의 기능은 그의 역할 수행과정을 함께 구축하는 환경적 조건과의 상호작용을 통해 구체화되는 성질을 가진다고 주장하였다. 오필환(2007)은 반부패활동과 지방자치단체의 옴부즈만을 중심으로 옴부즈만 제도의 발전방안을 연구하였다.

중앙정부의 옴부즈만에 관한 연구를 살펴보면, 최진욱(2012)은 부패와 국민의 권익을 확보하기 위한 제도적인 대응방안에 대해 연구하였다. 노성민·이창길(2014)은 국민권익위원회의 민주적 책임성에 대해 연구하였다. 김택(2014)은 한국의 행정부패에 대응하기 위한 방안에 대해 국민권익위원회와 시민사회를 중심으로 고찰하였다.

지자체 옴부즈만에 관한 연구를 살펴보면, 이해영(2006)은 서울시 시민감사관 제도의 운영현황을 고찰한 후 그 개선방안을 연구하였다. 채원호 등(2011)은 부천시 옴부즈만제도의 운영실태와 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 제안하였다. 김광선(2000)은 안양시 시민고충처리위원회의 현황과 문제점을 조사하고 그 개선방안을 연구하였다.

기타 전문옴부즈만에 관한 연구를 살펴보면, 김태명(2007)은 국민고충처리위원회에 의한 경찰옴부즈만 제도의 시행에 따른 문제점을 고찰하고 경찰의 정치적 중립성과 민주성을 확

보하기 위한 방안을 모색하였다. 김헌진(2012)은 수사옴부즈만 도입을 위해 수사영역에서의 명확한 소관업무와 절차를 규정해야 국민권익위원회가 충분한 법적 근거를 갖고 효율적으로 그 소기의 목적을 달성할 수 있다고 주장했다. 김영식(2013)은 현행 권익위원회 경찰전문옴부즈만의 문제점을 조직 구성에 있어 전문성의 결여 측면과 수사관련 고충민원 처리에 있어 수사구조 현실을 제대로 반영하지 못한 측면에서 설명하고 그 개선방안을 제시하였다.

Ⅲ. 복지옴부즈만 운영실태 분석과 문제점

1. 복지옴부즈만 운영실태

옴부즈만과 유사한 제도를 역사적으로 살펴보면 우리나라에는 조선 태종 때 백성들의 억울한 일을 직접 해결하여 줄 목적으로 대궐 밖 문루 위에 달았던 북을 두드리는 신문고 제도가 있었다(두산백과, 2017). 정부 수립 이후에는 국민의 고충을 처리하는 어떤 특별한 기구의 설치 없이 각 행정기관별로 업무처리기준을 정해 이를 처리하였다. 그 후 1971년에 처음으로 국민의 민원을 처리하는 정부민원상담실⁴⁾이 생기고, 1980년에는 정부합동민원실⁵⁾로 발전했다. 특히 정부합동민원실에서 관장하는 민원은 행정업무에 관한 문의, 행정전반에 관한 의견·요망·진정 및 건의, 행정처분이나 행정청의 사실행위로 인한 권리·이익의 침해와 법령·규칙 등 제도상의 개선사항⁶⁾ 등이었는데 권위주의정권하에서 그 본래의 목적을 충분히 수행하기에는 제약점이 없지 않았다. 특히 고도의 정치적·기술적 판단을 요하는 사안이나 민원사안의 내용이 불합리한 사항은 원천적으로 민원사안에서 배제하였는데⁷⁾ 여기에서 내용이 불합리한 민원이라는 부분은 권위주의적인 정권하에서 자의적인 해석이 가능한 부분이며 기준이 모호한 측면이 있다.

여하튼 그 후 본격적으로 1994년에 중앙정부차원에서 한국형 옴부즈만이라고 할 수 있는 국민고충처리위원회가 국민총리소속하에 설립되었고⁸⁾, 1999년에 개별 중앙부처인 보건복지부에 옴부즈만 설치규정이 마련되었고 2003년에 보건복지옴부즈만이 설치되었다. 그리고 지방정부차원에서도 민주화와 더불어 옴부즈만을 설치하기 시작했는데 이하에서 그 운영실태를 중앙정부와 지방정부 차원에서 자세히 살펴보고 제도 및 운영상의 문제점을 분석하고자 한다.

4) 정부민원상담실직제 (대통령령 제6236호, 1972.6.9. 제정).

5) 정부합동민원실령 (대통령령 제10067호, 1980.11.14. 제정).

6) 정부합동민원실령 제2조 제2항.

7) 정부합동민원실령 제2조 제3항.

8) 행정규제및민원사무기본법 (법률 제4735호, 1994.1.7. 제정).

1) 중앙정부의 복지옴부즈만

(1) 국민권익위원회의 복지옴부즈만

국민권익위원회(이하 권익위원회)는 2008년에 제정된 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률』에 근거하여 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적인 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 설치하였다.⁹⁾ 앞서 이미 설명한 바와 같이 권익위원회는 부패방지과 국민의 권리보호 및 구제를 위하여 과거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회 등의 기능을 합쳐 이명박정부의 출범과 함께 2008년 2월 29일 새롭게 탄생한 기관이다. 3개의 위원회를 하나로 통합한 이유는 국민고충처리위원회의 국민 권리구제업무와 국가청렴위원회의 국가청렴도 향상을 위한 활동, 행정심판위원회의 행정과 관련한 쟁송업무 등 국민의 권익보호 관련 업무들을 한 기관에서 처리하도록 하여 국민의 권익구제 창구를 일원화하고 신속하고 충실한 원스톱 서비스 체제를 마련하기 위함이었다.¹⁰⁾

권익위원회는 과거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회가 해 왔던 기능들을 그대로 수행하고 있는데 위원회의 기능은 크게 다음 세 가지이다. 첫째, 고충민원의 처리와 이와 관련된 불합리한 행정제도 개선, 둘째, 공직사회 부패 예방·부패행위 규제를 통한 청렴한 공직 및 사회풍토 확립, 셋째, 행정쟁송을 통하여 행정청의 위법·부당한 처분으로부터 국민의 권리를 보호하는 것이다.¹¹⁾

권익위원회는 고충민원 처리에 관한 의안을 심의·의결하기 위하여 3인의 위원으로 구성되는 5개 소위원회를 운영한다.¹²⁾ 이 중에서 제1소위원회가 행정·교육·문화·복지·노동·교통 및 도로 등 일반 행정 및 사회관련 분야의 고충민원을 해결하는 옴부즈만이다. 각 소위원회별 직무는 <표 1> 과 같다.

9) 국민권익위원회법 제1조.

10) 국민권익위 홈페이지 자료 인용.

11) 권익위원회 기능은 국민권익위원회법 제12조에 21가지가 열거되어 있다.

12) 국민권익위원회법 제20조 제1항.

〈표 1〉 권익위원회 각 소위원회별 직무

1. 행정·교육·문화·복지·노동·교통 및 도로 등 일반 행정 및 사회관련 분야의 고충민원
2. 세무·농림·수산·환경 및 재정 등 경제관련 분야의 고충민원
3. 주택·건축 및 도시계획 등 건설관련 분야의 고충민원
4. 국방·병무·보훈관련분야의 고충민원(현역장병 및 군 관련 의무복무자 등이 제기하는 고충민원을 포함한다)
5. 경찰기관(해양경비안전기관을 포함한다)의 처분·수사 등 경찰관련 분야의 고충민원

* 출처: 국민권익위원회법 시행령 제17조 제1항.

제2 소위원회 소관인 보건복지부문 업무별 2016년도 고충처리 현황을 살펴보면 <표 2>에서 보는 바와 같이 사회복지가 389건으로 가장 많았고, 다음으로는 건강보험 283건, 의정 67건, 국민연금 62건, 보건 57건, 여성가족 48건, 식품 29건, 약정 13건 등 총 948건의 민원을 처리하였다. 특히 건강보험료 부과 이의, 건강보험료 체납에 따른 압류처분 취소 요구, 생계곤란으로 인한 기초생활수급자 선정 요구, 장애등급 재심사에 따른 장애등급 상향 요구 등과 같은 민원이 지속적으로 제기되었고, 국민연금 반환 지급 요구, 장애인복지시설 및 영유아 보육시설 등과 관련한 민원도 다소 제기되었다. 한편, <표 3>에서 보는 바와 같이 2016년도 민원을 처리 유형별로 현황을 살펴보면 안내회신이 572건으로 가장 많았고, 합의 해결은 206건, 심의안내 41건, 각하와 의견표명은 각각 10건, 시정권고는 6건 등으로 나타났다(국민권익위원회, 2017: 182-183).

〈표 2〉 보건복지 부문 내용별 처리현황

(단위: 건)

구분	계	사회 복지	보건	의정	약정	여성 가족	식품	건강 보험	국민 연금	기타
2016년	948	389	57	67	13	48	29	283	62	0
2015년	1,696	889	89	121	13	87	61	343	92	1
증감	△44%	△56%	△36%	△45%	-	△45%	△52%	△17%	△33%	△100%

* 출처: 국민권익위, 2017.

〈표 3〉 보건복지 부문 처리 유형별 현황

(단위: 건)

구분	계	시정권고	의견 표명	합의 해결	기각	각하	심의 안내	안내 회신	기타**
2016년	948	6	10	206	1	10	41	572	102
2015년	1,696	9	21	257	0	16	47	1,227	119
증감	△44%	△33%	△52%	△20%	1	△38%	△13%	△53%	△14%

* 출처: 국민권익위, 2017.

** 기타 : 이송·이첩, 취하종결 등

민주적 대응성을 높이기 위해 권익위원회는 고충민원을 접수하면 즉각 그 내용에 관하여 필요한 조사를 해야 한다. 권익위원회의 적절한 조사가 이루어지고 난 후에 고충민원에 대한 조사결과 처분 등이 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 적절한 시정을 권고하거나 의견표명을 할 수 있다.¹³⁾ 그리고 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.¹⁴⁾ 더불어 권익위원회는 권고 또는 의견의 이행실태까지도 확인·점검할 수 있다.¹⁵⁾ 또한, 고충민원의 조사·처리과정에서 관계 행정기관의 직원이 고의 또는 중대한 과실로 위법·부당하게 업무를 처리한 사실을 발견한 경우 위원회는 감사원에, 시민고충처리 위원회는 당해 지방자치단체에 감사를 의뢰할 수 있다.¹⁶⁾

그런데 권익위 차원에서 복지관련 민원처리는 여러 행정영역별 하나에 불과하고 전문적인 복지행정차원의 복지옴부즈만의 역할을 충분하게 하고 있다고 볼 수는 없다. 그러면 복지행정의 주무부처인 보건복지부에서는 복지옴부즈만의 운영실태가 어떠한 지를 아래에서 살펴보고자 한다.

(2) 보건복지부의 복지옴부즈만

① 보건복지옴부즈만

보건복지부의 복지옴부즈만 운영은 보건복지부행정감사규정(1999. 2.13 훈령 제 84 호) 개정에 의해 그 근거가 마련되었다.¹⁷⁾ 이러한 법적 근거에 따라 보건복지부는 2003년에 공직사회 부패추방을 위한 국민참여의 일환으로 ‘보건복지옴부즈만’을 위촉하였다. 위촉된 15명의 보건복지옴부즈만은 시민단체 등으로부터 참신성, 개혁성, 전문성을 가진 인사를 추천받아 구성하였으며, 이들은 보건복지 행정서비스 제공과 관련하여 발생하는 여러 가지 문제점과 개선되어야 할 점 및 부정비리요인 등을 국민의 입장에서 발굴하여 이를 바르게 해결하는 것을 목적으로 활동하였다(보건복지부, 2003).

보건복지옴부즈만은 행정 서비스의 질적 향상과 부패추방이 활동의 주목적이었다. 보건

13) 국민권익위원회법 제46조.

14) 국민권익위원회법 제47조.

15) 국민권익위원회법 제52조.

16) 국민권익위원회법 제51조.

17) 보건복지부행정감사규정(1999. 2.13. 훈령 제 84호).

제 5 조의2(감사정보 등의 수집·활용) ① 각종 비위·부정 및 민원불편요인의 발굴·해소와 감사의 효율적 수행을 위해 정보·자료 등을 수집, 제공하는 『복지옴부즈맨』을 15인이내로 위촉 운영한다.

② 제1항의 규정에 의한 『복지옴부즈맨』이 수집·제공한 정보, 자료 등에 대해서는 감사관이 직접 조사·처리한 후 그 결과를 『복지옴부즈맨』에게 통보하여야 한다.

③ 『복지옴부즈맨』에 대하여는 예산의 범위안에서 수당 및 여비 등을 지급할 수 있다.

복지옴부즈만의 기능을 살펴보면 다음과 같다(보건복지부, 2003). 첫째, 필요한 관련 정보 및 자료를 수집한다. 둘째, 보건복지 행정서비스 제공과 관련하여 부당한 압력·불친절·무사안일 등에 대한 감시와 시정요구, 국민에게 불편을 주는 제도·규정·절차·관행의 개선요구 등 부정비리 척결과 관련한 제도개선 건의 및 감사청구 등의 활동을 한다. 셋째, 관련된 행정기관의 위법·부당 사항이나 소극적인 행정행위 및 불합리한 행정제도로 인하여, 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편·부담을 주는 사항에 관한 고충민원을 발굴하고 건의한다. 이에 따라 ‘보건복지옴부즈만’이 부정비리와 관련된 사항, 위법·부당 사항 등을 건의하는 경우에 보건복지부는 우선 조사 또는 감사를 하도록 하고 있다.

② 장애인복지옴부즈만

위에서 보는 바와 같은 중앙부처 전반적인 업무에 대한 보건복지옴부즈만 활동 외에 2005년에는 장애인복지심의관실에서 장애인복지행정의 불편요인을 진단하여 문제를 신속히 해결하고 제도개선을 도모하기 위해 장애인복지옴부즈만을 구성하여 운영하였다. 장애인복지옴부즈만은 장애인복지관련 학계, 사회단체, 언론 등 각 분야에서 활동 중인 인사들 중에서 훌륭한 식견을 가진 자 10명 내외로 구성하며, 임기는 2년으로 활동하였다. 위원장은 위원중에서 호선하였다. 장애인복지 옴부즈만의 기능은 다음과 같다(보건복지부, 2005). 첫째, 장애인복지행정관련 민원을 수집하고 제보한다. 둘째, 국민에게 불편을 주는 장애인복지제도, 규정, 절차, 관행 등의 개선을 요구한다. 셋째, 장애인복지관련 비리·부정 등에 대해 감사를 청구한다. 장애인복지옴부즈만은 분기별 1회 정례회의를 개최하고 제기된 민원, 제도개선사항을 검토한 후 20일 이내 보건복지옴부즈만과 보건복지부 감사관실에 통보한다. 하지만 장애인복지옴부즈만의 활동은 아직까지는 그다지 활발하게 전개되지 못하고 제한적인 것이 현실태이다.

③ 아동권리옴부즈만

보건복지부는 아동권리옴부즈만을 2006년 처음 위촉하여 모니터링 활동을 시범운영하였다. 2010년에는 UN아동권리협약 이행 모니터링 및 아동권리 보호와 증진을 위한 활동을 수행할 아동권리옴부즈만을 위촉하여 시범운영하였다. 아동권리옴부즈만제도는 아동권리모니터링의 효과성을 높이고, 아동의 권리침해 요인을 사전에 제거하여 아동의 권리를 증진하는데 목적이 있었다. 아동권리옴부즈만은 교육계, 법조계, 의학계 및 현장 전문가 등으로 구성된 성인 10명과 아동총회에서 선발된 아동 및 장애·시설·다문화 가정 등에서 생활하고 있는 만 12~17세 아동 10명을 포함하여 총 20명으로 구성했다. 아동권리옴부즈만은 UN아동권리협약의 8개 클러스터별로 아동권리 모니터링을 실시하고, 아동의 권리를 침해하는 현행 법·정책 등에 대해 제도개선 등의 의견을 제시하고 자문기능을 수행하였다(보건복지부,

2017). 2012년에는 제3기 아동권리옴부즈만을 위촉하고 2014년까지 모니터링 30건 등 활동을 하였으나 이후 활동실적은 뚜렷하지 않다(보건복지부, 2017).

④ 노인복지옴부즈만

노인요양시설증가에 따른 시설내 학대사례가 증가하자 2013년에는 보건복지부가 주관하여 ‘시설옴부즈만제도’의 시범사업을 추진하였다(보건복지부, 2013). 노인복지옴부즈만의 역할을 하는 이들은 시설내 노인학대에 대한 사전감시 및 자율규제기능을 강화하기 위해 개별시설을 직접 점검할 수 있도록 하였다. 더불어 시설생활노인인권지침을 보완하고, 요양시설유형별 및 종사자·입소자용 학대예방 매뉴얼 개발·보급도 추진하였다. 아울러 65세이상 노인이 아동·노인요양시설 등에서 안전여부 모니터링 등을 하는 ‘돌봄시설안전지킴이’¹⁸⁾의 시범사업도 추진하였다(보건복지부, 2013). 하지만 여전히 시설내 노인학대 사건 등이 심심치 않게 보도되고 있는 것을 보면 실효성 있는 노인복지옴부즈만이 운영되고 있지 못한 것으로 판단된다.

⑤ 청렴옴부즈만

보건복지부의 옴부즈만제도는 2015년 보건복지부 청렴옴부즈만의 위촉 및 직무수행에 관한 규정 제정으로 새로운 변화가 마련되었다.¹⁹⁾ 2010년 처음으로 제1기 청렴옴부즈만을 최초로 위촉한 이래 2014년 10월 제2기 청렴옴부즈만의 임기까지도 특별한 활동이 없이 운영되어왔다(보건복지부, 2017). 이는 그 동안 청렴옴부즈만의 역할, 권한과 책임범위 등이 불명확한 데서 비롯된 것이었는데 청렴옴부즈만의 위촉 및 직무수행에 관한 규정의 제정으로 직무, 자료요청, 시정권고, 건의 또는 의견표명 등 옴부즈만의 권한과 역할이 명시됨으로써 이런 제약점이 없어지고 명확한 제도 운영이 가능하게 되었다.²⁰⁾

우선 청렴옴부즈만 직무수행규정에 따르면 청렴옴부즈만은 보건복지부 업무 및 정책에 대한 투명한 감시 및 평가를 통해 불합리한 사례·관행·절차·제도 등을 발굴하고, 그 개선을 건의하는 것을 목적으로 활동한다.²¹⁾ 청렴옴부즈만은 사회적 신망과 청렴성이 높고 보건복지에 관한 식견과 경험이 풍부한 자 중에서 5명 이내로 위촉하며 임기는 2년이다. 의사에 반하여 해촉되지 않도록 하고 직무를 독립적으로 수행하도록 보장하고 있다. 다만, 옴부즈만의 직무 중 옴부즈만 전원이 모여서 협의·결정할 필요가 있는 안건을 처리할 필요가 있을 때에는 옴부즈만회의에서 논의하고 처리하도록 하고 있다.

18) 학대사건처리의 공정성을 담보할 수 있도록 노인복지시설장(생활시설장)과 노인보호전문기관장의 겸직을 원칙적으로 금지토록 한다.

19) 보건복지부 청렴옴부즈만의 위촉 및 직무수행에 관한 규정 (보건복지부훈령 제71호, 2015.8.3. 제정).

20) 보건복지부 청렴옴부즈만의 위촉 및 직무수행에 관한 규정 제4조.

21) 보건복지부 청렴옴부즈만의 위촉 및 직무수행에 관한 규정 제1조.

⑥ 기타 옴부즈만과 부정비리공익신고센터

그 밖에 2007년 처음 시작한 ‘대학생금연서포터즈’는 ‘대학생대상금연장려활동’, ‘금연정책 및관련법홍보’, ‘담배회사바로알기프로젝트’, ‘여성청소년금연유도’ 등 과제를 수행하며 담배 회사를 대상으로 옴부즈만 활동을 하고 있다. 이외에 부정비리공익신고센터를 운영하여 노인장기요양기관 부당청구 신고포상금제를 시행하고 있고, 의약품유통부정비리와 공직자부조리를 신고하도록 제도화하고 있다(보건복지부, 2017).

2) 지방정부의 복지옴부즈만

현재 지방자치단체 차원에서는 시민고충처리위원회 혹은 지방옴부즈만이 운영되고 있다. 우리나라 지방자치단체에서는 처음으로 1997년 부천시가 『부천시 시민옴부즈만 운영에 관한 조례』에 의거하여 시민옴부즈만제도를 도입했다.²²⁾ 부천시 시민옴부즈만은 시민이 고충을 느끼는 민원에 대하여 조사를 실시하고 권고 또는 의견 표명을 하며, 불합리한 법령·제도 등의 개선을 요구하는 한편 집단민원에 대한 중재 및 조정 역할 등을 하고 있다.²³⁾ 지방자치단체가 옴부즈만을 도입한 것은 과거의 권위주의 정부가 물러가고 민주화된 사회 분위기 속에서 제도적으로는 지방자치제가 시행된 것과 밀접한 관련이 있다. 우리나라 각계에서 붓물처럼 터지는 각종 민원과 고충해결 제기에 중앙정부와 지방정부가 민주적이고 효율적으로 대응하려는 태도의 변화가 주요 원인으로 생각된다. 법적 제도적 변화를 보면 앞서 서술한 바와 같이 행정규제 및 민원사무기본법(1994)과 민원사무처리에 관한 법률(1997)이 제정되어 국무총리소속의 고충처리위원회를 설치토록 하고, 2005년에는 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률을 제정하여 국민고충처리위원회를 중앙정부 차원의 독립된 옴부즈만으로서의 위상을 강화하면서 지방자치단체에도 시민고충처리위원회를 설치할 수 있는 법률적 근거를 마련했다. 특히 시민고충처리위원회는 지방자치단체 및 그 소속 기관에 대한 고충민원의 처리와 이에 관련된 제도개선을 위해 설치된 일종의 시민옴부즈만으로서 그 주요 업무는 각주에서와 같다.²⁴⁾

22) 부천시 시민옴부즈만 운영에 관한 조례 제3조 제1항.

23) 부천시 시민옴부즈만 운영에 관한 조례 제7조 제1항.

24) 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조 (시민고충처리위원회의 주요 업무)

1. 지방자치단체 및 그 소속 기관에 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. 시민고충처리위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가
5. 민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원
6. 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 교육 및 홍보
7. 시민고충처리위원회의 활동과 관련된 국제기구 또는 외국의 권익구제기관 등과의 교류 및 협력
8. 시민고충처리위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원

〈표 4〉 지방정부의 옴부즈만 설치·운영 현황

- * 광역자치단체(4) : 서울특별시, 경기도, 강원도, 충청남도
- * 기초자치단체(21) : 안양시, 부천시, 시흥시, 화성시, 원주시, 제천시, 익산시, 성남시, 남양주시, 양산시, 상주시, 영동군, 서울특별시 강동구, 강북구, 관악구, 구로구, 마포구, 서대문구, 성동구, 은평구, 인천 남구

* 출처: 국민권익위원회, 2017.

* 지방옴부즈만 설치 현황 : ('97-'14년) 14개 → ('15년) 19개 → ('16년) 25개

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 부천시를 포함하여 총 25개 지방자치단체에서 옴부즈만을 설치하여 운영하고 있는데(국민권익위원회, 2017), 특히 대구광역시도 복지행정에 관한 고충처리, 불합리한 복지제도 개선 및 복지 부정비리 사안 조사 등을 하는 지방정부 특수옴부즈만 형태의 복지옴부즈만을 설치하여 운영하고 있다(대구광역시, 2017). 그 근거는 부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제32조에 의한 시민고충처리위원회이며, 2008년 12월 대구광역시 복지옴부즈만 설치·운영등에 관한 규정을 제정하여 2009년에 처음으로 복지옴부즈만 1명을 임명했다. 2011년 5월에 제정된 대구광역시 복지옴부즈만 설치·운영에 관한 조례에 따르면 복지옴부즈만은 그 권한에 속하는 직무를 독립적으로 수행하며 신분보장이 되며 직무범위는 다음의 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 복지옴부즈만의 직무

1. 시민이 제5조 각 호의 기관이나 개인이 수행한 복지분야 행위에 대하여 제출한 고충민원에 대한 조사 및 처리
2. 복지분야 고충민원과 관련된 시정권고 또는 의견표명과 그 내용의 공표
3. 복지분야 행정제도 및 제도 운영상 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명과 그 내용의 공표
4. 스스로의 발의에 의한 복지분야 사안의 채택조사
5. 복지분야의 반복적이고 고질적인 민원에 대한 조정·중재
6. 복지분야 집단민원의 조정·중재
7. 그 밖에 복지분야 민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원

* 출처: 대구광역시 복지옴부즈만 설치·운영에 관한 조례 제3조.

이상에서 살펴 본 바와 같이 우리나라에서 옴부즈만제도가 중앙정부나 지방정부에 도입된 것은 이제 20년 정도밖에 되지 않았으며 현재 지속적으로 점차 많은 지방자치단체에 설치되어 가는 과정에 있다.

2. 복지옴부즈만 제도 및 운영상 문제점

위에서 우리나라 중앙정부와 지방정부의 옴부즈만 운영실태를 살펴보았다. 지난 20여년간 국민고충을 처리하고 부패를 방지하여 행정개선을 이루고자 국민권익위원회를 중심으로 제도의 틀은 많은 발전을 하였으나 보건복지부나 지방자치단체에서 복지를 전문으로 담당하는 특수옴부즈만의 설치 확대 및 발전은 아직 많이 미흡한 것이 현실이다. 현재 복지옴부즈만 운영실태에서 드러나는 문제점을 분석해보면 다음과 같다.

1) 옴부즈만 활동의 독립성 보장 측면

스웨덴 등 옴부즈만제도 선진국에서의 역사적 발달과정에서 알 수 있듯이 성공적으로 옴부즈만제도를 운영하려면 제일 중요한 것이 옴부즈만 활동의 독립성을 보장하는 것이다. 하지만 위에서 살펴보았듯이 국민권익위의 정무직인 위원장과 부위원장 및 일반직 공무원인 상임위원들을 대통령이 임명하고, 또한 지방정부 옴부즈만의 경우 지방자치단체장이 위촉 또는 임명하고 있다는 사실은 의회형 옴부즈만에 비해 독립성이 훼손될 여지가 많다고 판단된다. 직무활동의 독립성 보장이 미흡하다면 옴부즈만의 직무활동시 제일 중요한 요소인 공정하고 공평한 업무처리를 담보하기가 어렵게 될 수도 있고 날로 비대해지고 있는 행정권을 독립적인 입장에서 견제하기가 힘들어진다.

2) 전문성 있는 복지옴부즈만의 설치 미흡

각 직무영역에서 옴부즈만이 실질적인 민원처리와 행정개선 업무를 다루려면 전문성을 갖추는 것이 매우 필요하다. 하지만 국민권익위의 제1 소위원회의 옴부즈만은 여러 업무중의 하나인 복지업무를 처리하기 때문에 복지 분야만을 전문적으로 다루는 복지옴부즈만은 아닌 것이다. 그리고 보건복지부의 경우 물론 장애인, 아동, 노인 분야의 복지 전문 옴부즈만이 있지만 현재 활발한 활동이 이루어지지 않고 있으며, 부패방지를 통한 청렴도 향상업무를 가장 우선순위에 두는 청렴옴부즈만 중심으로 직무활동이 이루어지고 있어 복지중심의 옴부즈만 활동을 확대시키는데 있어서 제약점이 있다. 또한, 지방정부 옴부즈만의 경우도 대구광역시를 제외하고는 복지만을 다루는 특수옴부즈만이 없고 대부분 다른 업무와 함께 복지분야를 다루는 일반형옴부즈만이다. 따라서 전문성을 가지고 민원을 처리하는 데는 한계가 있을 수밖에 없고 행정현실을 정확하게 파악하여 적실성 있는 행정개선을 이루어기에도 미흡한 실정이다. 더불어 지방정부 옴부즈만의 경우 1명인 경우가 많아 여러 분야를 맡아 업무를 처리해야하는 경우 직무활동이 부실해 지기가 쉽다.

3) 인권보호 복지옴부즈만의 부족

복지옴부즈만 활동의 궁극적 목적은 시민의 인권과 사회권적 기본권을 확실하게 보장하는 것이다. 하지만 우리사회에는 여전히 복지의 사각지대가 존재하고, 장애인, 아동과 노인 등을 수용하는 복지시설에서의 인권침해 사례가 심심치 않게 보도되고 있는 실정이다. 따라서 시설 등에 수용되어 있거나 이를 이용하는 취약계층의 보호를 위해 복지시설에서의 인권을 제도적으로 보장하는 인권보호 전문 복지옴부즈만에 대한 필요성이 점점 높아지고 있다. 하지만 복지의 일선현장을 담당하고 있는 지방정부는 물론 우리나라의 인권 및 복지정책을 담당하고 있는 중앙정부에서조차도 인권보호를 위한 전문가가 복지옴부즈만으로 설치되어 있지 않은 것이 현실이다.

4) 복지옴부즈만 네트워크 부재

현재 복지옴부즈만 운영 실태를 살펴보면 중앙과 지방정부 옴부즈만 사이에 서로 업무협조가 잘 이루어 질 때 더욱 효과적으로 해결될 수 있는 문제들이 많이 있다. 중앙정부의 복지정책이 일선복지현장의 클라이언트의 요구를 반영해 수립될 수 있도록 하려면 현장의 목소리가 중앙정부에 잘 전달되어야 한다. 이와는 반대로 중앙정부의 정책이 원래의 정책의도대로 일선복지현장에서 잘 집행될 수 있도록 하려면 중앙정부의 정책의도가 지방의 일선복지현장에 잘 전달되어야 한다. 또한 일선복지시설에서 인권침해 현상이 일어나지 않도록 지방정부의 복지옴부즈만이 복지시설을 수시로 점검하고 이 결과를 중앙정부의 복지옴부즈만과 공유하며 대책을 마련해 나가는 것이 필요하다.

하지만 현실은 이와는 많이 다르다. 중앙과 지방정부의 복지옴부즈만 상호간에 복지관련 민원 및 인권침해 방지와 관련한 의견교환이나 피드백이 이루어질 수 있는 효율적인 네트워크가 존재하고 있지 않다. 따라서 현재의 행정시스템에서는 중앙과 지방정부 간에 커뮤니케이션 시스템의 부재로 인해 정보교환이 이루어지지 않고 있으며, 복지관련 민원이나 인권침해 등에 대한 효율적인 대응이나 사전예방활동이 제약되고 있는 실정이다.

Ⅳ. 복지옴부즈만 제도 발전 방안

1. 옴부즈만 활동의 독립성 보장

스웨덴에서의 옴부즈만제도 발전과정을 보면, 처음에는 옴부즈만이 국왕의 대리인으로 출발하였으나 전제군주가 물러간 후에는 비대해진 행정권력을 견제하는 의회옴부즈만이 설치

되었다. 그들은 독립적인 지위를 가지고 공평무사하게 업무처리를 함으로써 그 존재 의의를 확대하였고 나아가서는 세계 각 나라에 옴부즈만제도를 확산하기에 이르렀다. 그러므로 우리나라에서 옴부즈만이 본래의 제도 목적을 달성하기 위해서는 역시 독립성을 가지고 공평무사한 업무처리를 할 수 있도록 제도적 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 복지옴부즈만이 단지 행정부의 전시행정적인 제도로서 존재하는 것이 아니라 진정으로 공평무사하게 민원 및 고충을 처리해야 한다. 중앙정부와 지방정부의 복지옴부즈만의 독립성을 제도적 측면에서 보장하기 위한 구체적인 방안을 살펴보면, 복지옴부즈만의 임명과 해임을 독립적인 합의제 인사기구나 의회를 통하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그리고 일단 임명된 후에는 특별한 사유가 없는 한 해임되지 않고 철저하게 신분보장을 받도록 해야 한다. 이와 같은 방법으로 복지옴부즈만의 직무활동의 독립성을 철저하게 보장해야 나날이 비대해지고 있는 현대복지국가에서의 행정권에 대한 올바른 통제가 가능해 질 것이다.

2. 전문성 있는 복지옴부즈만의 설치

앞서 살펴본 것처럼 중앙정부나 지방정부에서 복지의 각 영역에 특화된 전문적인 복지옴부즈만이 설치된 경우가 거의 없어서 날로 확대되어 가고 있는 복지행정 각 분야에서 전문적인 민원대응과 적실성 있는 행정개선방안을 강구하는데 어려움이 있는 것이 사실이다. 대구광역시도 복지옴부즈만이 1명 설치되어 있지만 수없이 제기되는 민원에 대해 심도 있는 검토를 하는 것이 쉽지 않고, 자문위원회를 운영하고 있지만 분기 1회 정도 개최하는 것만으로는 실질적인 역할을 수행하는데 어려움이 많을 것으로 판단된다.²⁵⁾ 따라서 우선은 복지의 일선기관인 지방정부에 복지옴부즈만이 많이 설치되어야 하고, 동시에 장애인, 아동, 노인 등 복지 전문분야별로 복지옴부즈만을 설치하여 전문적 체계적 대응이 될 수 있도록 해야 한다. 또한, 여러 복지분야에 걸친 민원이나 해결이 복잡한 민원이 제기된 경우에는 합의형 옴부즈만의 장점을 살려 복지옴부즈만위원회에서 처리방향을 결정하는 것도 필요하다.

그리고 옴부즈만을 구성함에 있어서는 구색맞추기식 명망가를 선택하지 말고 해당분야를 잘 알고 있는 현장전문가나 교수들을 중심으로 위원을 선택하는 것이 향후 복지정책과 행정의 개선방향을 강구하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 왜냐하면 실제 행정을 담당하고 있는 공무원들은 합법적인 정책집행을 중요시하고 한 치의 오차도 없이 업무를 추진해 나가려고 노력하는 성향이 있는 반면, 현장전문가나 교수 등은 합법성보다는 합목적적인 사고방식을 가지고 창의적으로 문제를 해결하려는 성향을 가지고 있기 때문이다. 따라서 전문가가 제안하는 해결 방안은 지금 당장은 행정현실을 고려하지 않는 엉뚱한 해결방안인 것처럼

25) 대구광역시 복지옴부즈만 설치·운영에 관한 조례 제9조.

보일지 몰라도 장기적으로는 행정환경의 변화까지도 고려한 적실성 있는 대책인 경우가 많다.

3. 인권보호 복지옴부즈만의 확대 설치

우리나라 중앙정부와 지방정부의 복지옴부즈만제도를 살펴보면 아직은 부패방지활동이나 제기된 고충민원의 처리에도 시간이 부족하기 때문에 실제 일선 복지현장에서의 인권침해를 사전에 예방하는 정도의 적극적인 인권보호 차원까지는 나아가고 있지 못한 것이 현실이다. 특히 복지수용시설이나 이용시설에서의 인권침해를 막고 복지서비스의 질적 향상을 위해서는 복지옴부즈만 중에서도 더욱 전문성을 지닌 인권보호 복지옴부즈만을 지역 및 시설종류별로 설치하는 것이 필요하다.

물론 부패방지활동도 중요하다. 부패의 원인이 되는 정실적인 행정행위를 없애고 재량행위를 엄격한 기준 하에 행사하도록 제한하여 행정환경을 개선할 필요가 있기 때문이다. 하지만 이것은 행정절차나 운영의 개선을 이루어가는 소극적인 차원에서 국가행정을 바라보는 것이고, 현대복지국가가 지향하는 적극적인 복지행정으로의 이행까지는 이르고 있지 못한 것이다. 후자의 경우를 강화하기 위해서는 인권보호 복지옴부즈만을 설치하고 이들에게 실질적인 감시와 처벌 심사의 권한을 부여하여 역할을 확대해 나가는 것이 필요하다.

4. 중앙과 지방 간의 복지옴부즈만 네트워크 구축

복지옴부즈만제도의 효과성 측면에서 고려해 본다면 중앙정부인 보건복지부와 지방정부의 옴부즈만 사이에 상시적인 네트워크를 구축하여 운영하는 것이 필요하다. 단순히 복지옴부즈만을 설치했다고 해서 옴부즈만이 지향하는 긍정적인 정책효과가 저절로 나타나는 것은 아니므로 중앙정부와 지방정부 간의 복지옴부즈만 네트워크는 민의에 즉각 대응하는 보다 효율적인 지원과 현장점검의 선순환적인 체계를 만들 것이다. 일선 복지현장에서 무슨 일이 일어나고 있는지와 중앙정부 차원의 복지정책 방향에 대해 서로 정보를 공유하고 향후 대책 방향에 대해 의논한다면 더욱 효과적인 복지환경을 만들어 나갈 수 있다.

예를 들어, 장애인시설, 아동시설, 노인시설 등에서 시설점검과 운영상태 점검은 주기적으로 적절하게 잘 이루어지고 있는지와 시설관련자들의 직무활동은 아무런 문제없이 올바르게 이루어지고 있는지 그리고 시설에 수용된 복지대상자들의 신체상태와 활동은 아무런 문제없이 건강한 상태를 유지하고 있는 지에 대해 일선 복지옴부즈만이 정기적 그리고 부정기적으로 점검하고 그 결과를 중앙정부의 복지옴부즈만과 공유하는 것이 필요하다. 이러한 정보에 기초하여 중앙정부와 지방자치단체에 바로 피드백이 이루어진다면 현재 발생하고 있는 상황에 대해 중앙과 지방정부차원의 조치가 즉각적으로 이루어질 수 있고 향후 정책

수립과 집행에 있어서도 적절성이 확보될 수 있을 것이다.

이러한 점은 우리나라 복지정책의 방향과도 일맥상통한다. 문제가 발생하고 난 이후에 사후약방문식으로 행정조치가 내려지는 지금까지의 관행을 타파하고 보다 적극적이고 선제적 차원에서 복지행정을 이끌어 나가려는 것이 최근 복지정책의 방향이다. 일선 복지현장에서의 불법적이거나 불합리한 측면이 발생하지 않도록 사전에 예방적 차원에서 점검하고 개선하는 역할까지도 복지옴부즈만이 담당한다면 역할 증대에 따른 위상제고가 이루어 질 수 있다. 그런데 이러한 선제적 예방 차원의 역할을 수행함에 있어 복지옴부즈만 혼자서 숙고하고 결정하는 것보다는 중앙과 지방의 복지옴부즈만들 사이에 네트워크를 형성하여 일을 처리하는 것이 더욱 효과적이다. 다른 지자체로 부터 배울 점은 벤치마킹하고 또한 혼자서 해결하기 어려운 사안은 여러 복지옴부즈만과의 논의를 통해 그 해결방안을 찾는다면 정책적 효과는 배가될 것이다. 결과적으로 이로 인해 민주적 대응성이 향상되고 더욱 효과적인 행정시스템을 형성해 갈 수 있을 것이다.

V. 결론

지금까지 행정통제와 행정시스템 개선제도의 하나로서 발전해온 옴부즈만제도가 우리나라에서 어떻게 정립되고 발전되어 왔는지를 고찰하였다. 부패방지과 인권보장을 위해 중앙 정부와 지방자치단체에 각각 설치되고 발전되어 온 옴부즈만제도는 현대복지국가에서 복지 클라이언트의 권익을 보호하고 관련된 행정제도를 개선하는 측면에서 그 중요성을 더하고 있다. 하지만 아직까지는 중앙과 지방의 각급 행정기관에 적절하게 설치가 되어 있지 않은 실정이기에 향후 제도 본래의 목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 하는 복지옴부즈만의 설치 확대방안의 강구가 필요하다.

따라서 본 논문에서는 이러한 현실적인 한계를 인식하고 복지옴부즈만제도의 정착과 역할의 확대를 위해 다음과 같은 개선방안을 제시하였다. 첫째, 복지옴부즈만의 독립성이 확보되어 담당 행정기관의 활동을 실질적으로 견제하고 감시할 수 있어야 한다. 복지옴부즈만의 조사권은 과거의 행정상담위원의 단순한 알선, 중개에 머무르는 것과는 본질적으로 차이가 있으며 국민의 사회권적 기본권을 보장하고 행정제도 개선을 하는 등 보다 고차원적인 측면에서 행사되어야 한다. 둘째, 복지의 최일선을 담당하고 있는 지방자치단체에 시민의 복지와 관련된 문제를 전문적으로 담당하는 복지옴부즈만이 반드시 설치되어야 하고, 동시에 장애인, 아동, 노인 등 복지 분야별로 복지옴부즈만을 설치하여 전문적이고 체계적인 대응이 되도록 해야 한다. 셋째, 복지수용시설이나 이용시설에서의 인권침해를 막고 복지서비스의 질적 향상을 위해서는 복지옴부즈만 중에서도 인권과 관련된 전문성을 지닌 인권보호

전문 복지옴부즈만을 지역 및 시설종류별로 설치하는 것이 필요하다. 넷째, 복지옴부즈만제도의 효과성 제고 측면에서 중앙정부인 보건복지부와 지방자치단체의 옴부즈만 사이에 상시적인 네트워크를 구축하는 것이 필요하다. 이는 민의에 신속하고 효율적으로 대응하여 결국 정책의 효과성을 제고하는 데 기여할 수 있다.

결론적으로 행정의 영역과 기능이 나날이 확대되고 있는 현대복지국가에서 중앙정부와 지방자치단체의 전문적인 복지옴부즈만의 설치 확대 및 네트워크 구축은 행정시스템의 건전성을 담보하는 부패방지의 역할을 위한 것뿐만 아니라 나아가서 복지 클라이언트의 인권 신장과 복지서비스의 질적 향상에 기여할 것이다. 즉, 복지옴부즈만은 행정통제와 민주적 대응성 측면에서 매우 효율적이고 효과적인 제도로 기능할 수 있을 것이다.

참고문헌

I. 국내문헌

- 국민고충처리위원회. (2004). 스웨덴옴부즈만 현황.
- 국민권익위원회. (2017). 「2016 국민권익백서」.
- 김광선. (2000). 시민고충처리제도에 관한 연구. 『중양법학』, 2: 101-121
- 김영식. (2013). 경찰전문옴부즈만의 문제점과 개선방안. 『한국부패학회보』, 18(4): 105-126.
- 김헌진. (2012). 경찰옴부즈만제도 개선방안에 대한 연구. 『법과 정책』, 18(2): 61-85.
- 김태명. (2007). 『경찰옴부즈만 제도의 도입방안』, 치안정책연구소.
- 김택. (2014). 한국행정부패 대응연구. 『한국부패학회보』, 19(1): 189-209.
- 김태룡. (2012). 『한국행정론』, 서울: 대영문화사.
- 노성민 · 이창길. (2014). 국민권익위원회의 민주적 책임성에 관한 연구. 『현대사회와 행정』, 24(1): 295-319.
- 대구광역시(2017), 2016 복지옴부즈만 운영보고서.
- 박동서. (2012). 『한국행정론』, 서울: 법문사.
- 이계수. (2008). 인권, 자유 민주주의와 옴부즈만. 『헌법학연구』, 14(2): 45-66.
- 이정은 (2001). 권한과 독립성에 따른 공공 옴부즈만의 효과성에 관한 연구 : 네덜란드, 영국, 남아공, 한국 옴부즈만을 중심으로. 석사학위논문. 이화여자대학교 대학원.
- 이종수 · 윤영진 외. (2012). 『새행정학』, 서울: 대영문화사.
- 이혜영. (2006). 주민의 권익구제를 위한 옴부즈만 활성화 방안 연구: 서울시 시민감사관제도의 문제점과 개선방안을 중심으로. 『외법논집』, 23: 263-287.
- 박재창. (2010). 거버넌스의 관점에서 본 옴부즈만: 과제와 한계. 『국가정책연구』, 24(3): 5-38.
- 백기완. (1979). 韓國行政에 있어서 옴부즈만 制度의 定着化 可能性. 『한국행정 학보』, 12(13): 199-216.
- 보건복지부. (2003). 보건복지 옴부즈맨 위촉 및 회의개최. 9월 1일 보도자료.
- _____. (2005). 장애인복지옴부즈만 회의 개최 내부문서.
- _____. (2013). 노인학대보고서 발간. 6월 12일 보도자료.
- _____. (2013). 노인학대보고서 발간. 6월 12일 보도자료.
- _____. (2017). 내부보고서.
- 오필환. (2007). 옴부즈만 제도의 발전방향 연구. 『한국부패학회보』, 12(2): 17-44.
- 윤재풍. (1979). 韓國의 옴부즈만 類似制度의 實態와 性格. 『한국행정 학보』, 12(13): 173-198.
- 정동근. (1998). 한국 행정지도와 옴부즈만의 기능. 『한국행정사학지』, 16(1): 277-293.
- 채원호 · 채경진. (2011). 한국 지자체의 옴부즈만 제도 발전 방안 연구: 부천시 사례를 중심으로. 한국 사회와 행정연구 22(2). 23-48.
- 최진욱. (2012). 부패방지를 통한 국민권익보호 강화. 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2012(12): 1-18.
- 홍완식. (2005). 의회형 옴부즈만제도의 도입에 관한 검토. 『의정연구』, 19(1): 129-162.
- 홍재환. (2012). 한국 옴부즈만 제도발전 및 운영 활성화 방안 연구. 한국행정연구원.

II. 외국문헌

- Hill, Larry B. Institutionalization (1974). The Ombudsman and Bureaucracy, *American Political Science Review*, 68(3): 1076-1077.
- Marx, F. M. (1968). *The Importation of Foreign Institutions*. in D. C. Rowat (ed.), *The Ombudsman*. London: Allen and Unwin. 255-264.
- Sweden Riksdagen. (2017), <http://www.riksdagen.se/en>

III. 기타

- 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(법률 제14831호, 2017.4.18)」
- 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령(대통령령 제27617호, 2016.11.29)」
- 「국민권익위원회와 그 소속기관 직제 시행규칙(총리령 제1375호, 2017.2.28)」
- 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(법률 제8878호, 2008.2.29)」
- 「보건복지부 행정감사규정(1999. 2.13 훈령 제 84 호)」
- 「보건복지부 청렴옴부즈만의 위촉 및 직무수행에 관한 규정, 보건복지부훈령 제71호, 2015.8.31.」
- 「정부민원상담실직제(대통령령 제6236호, 1972.6.9)」
- 「정부합동민원실령(대통령령 제10067호, 1980.11.14)」
- 「행정규제및민원사무기본법(법률 제4735호, 1994.1.7)」
- 「행정규제및민원사무기본법시행령(대통령령 제14200호, 1994.4.7)」
- 「부천시 시민옴부즈만 운영에 관한 조례(경기도부천시규칙 제1856호, 2016.8.16)」
- 「대구광역시 복지옴부즈만 설치·운영에 관한 조례(대구광역시조례 제4960호, 2017.5.10)」

<http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=050603> (국민권익위원회)

[www. bucheon.go.kr](http://www.bucheon.go.kr) (부천시청)

[www. daegu.go.kr](http://www.daegu.go.kr) (대구광역시청)

<https://www.jo.se/en/About-JO/Statistics> (스웨덴의회 옴부즈만 통계)

<http://www.riksdagen.se/en> (스웨덴의회)

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1118856&cid=40942&categoryId=31667> (두산백과)

투고일자 : 2017. 06. 21

수정일자 : 2017. 06. 29

게재일자 : 2017. 06. 30

<국문초록>

한국의 복지옴부즈만 운영실태와 개선방안

구 철 회

본 논문은 한국의 복지옴부즈만의 운영실태를 분석하고 복지서비스의 질적 향상 방안을 찾는 것을 목적으로 한다. 부패방지과 인권보호와 관련하여 중앙정부와 지방자치단체에서 복지옴부즈만 제도의 정착과 발전을 위해 합심된 노력을 기울이는 것이 매우 중요하다. 스웨덴에서의 역사적 발전경험은 우리에게 행정부와 정치권으로부터 독립성이 확보되고, 복지전문지식을 가진, 그리고 책임성 있는 인권전문가로서의 복지옴부즈만의 설치가 제도의 성공적인 운영을 위해 매우 중요하다는 점을 말해준다. 더불어 중앙정부와 지방정부 간에 건설적인 복지옴부즈만 네트워크가 만들어진다면 향후 고충을 제기한 시민에 대한 민주적인 대응성과 효과적인 행정절차의 향상을 위해 바람직한 정책효과를 가지고 올 것이다.

주제어: 복지옴부즈만, 부패방지, 독립성, 복지전문지식, 인권보호