

스웨덴 의회옴부즈만과 행정감시의 관계*

The Relationship between the Swedish Parliamentary Ombudsman and Supervision of Administration

심 재 승(Shim, Jaeseung)**

ABSTRACT

This article explores the relationship between the Swedish parliamentary ombudsman and the supervision of administration by considering the characteristics of the administrative system in Sweden. By exploring historical process in the introduction of the ombudsman system in Sweden, this article examines substantial and realistic measures to avoid business duplication among the related public institutions. For this, some aspects such as independence from administrative and political authorities, the power to investigate and its duty created by the authority, right of advice to the civil petitioner and accountability to the parliament are explained. In addition, some unique aspects of the Swedish parliamentary ombudsman such as independence from political influences, compulsory access rights to documents, the power to investigate the civil petitioner and right of accusation are emphasised.

Key words: Swedish parliamentary ombudsman, supervision of administration, trust in government, ombudsman

I. 들어가는 말

오늘날 세계적으로 정부에 대한 신뢰가 낮아지고 있는 추세이다. OECD(2000; 2005b)는 신뢰구축과 관련된 보고서에서 공무원, 정치가에 대한 신뢰의 저하가 선진국, 개발도상국을 불문하고 모든 국가들에게 공통의 관심사가 되고 있음을 지적한 후 정부 행정에 대한 국민의 신뢰확보문제를 해결해야 할 시급한 과제로 삼아 2007년 6월에는 “정부의 신뢰구축(Building Trust in Government)”을 주제로 오스트리아에서 대규모의 국제회의도 개최했다. 신뢰성의 확보가 중요한 행정에서는 향후, 투명성의 확립, 설명책임의 보증, 참여의 확대, 공공성의 유지 등의 요건을 염두에 둔 업무수행이 무엇보다도 필요해 지고 있다. 행정의 신뢰성확보는 긴요하고 가장 중요한 과제의 영역으로 되고 있다. 이것은 우리나라뿐만 아니라 선진국에서도 거의 공통되는 내용이다.¹⁾

* 본 논문은 2013년 한국행정학회 하계공동학술대회 발표를 통해 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

** 청주대학교 행정학과 교수

1) OECD, "Main Issues for Discussion, Annex: Data on trust in the Public Sector," 2005.

지금까지 우리나라는 정부·행정의 신뢰성을 확보하기 위해 공무원의 윤리기준강화, 행정절차제도, 정보공개제도, 정책 및 행정평가제도, 개인정보보호제도 등의 다양한 정책들을 도입해서 운영하고 있고 행정감시도 그러한 정책 중의 하나이다.

행정감시를 통한 부패방지 및 행정의 적정성과 관련해서 보면 옴부즈만²⁾의 역할도 중요시되고 있다. 일반적으로 의회(국회)가 행정감시기관으로서의 역할을 충실히 수행해 왔지만 행정영역의 확대에 따라 의회의 행정감시기능에 대한 보완적 역할자의 중요성이 대두되었다. 행정감시에 대한 보완적 역할자로서 설치된 것이 옴부즈만이고 스웨덴의 의회옴부즈만은 의회가 임명하는 외부감시기관으로 세계에서 가장 오래된 역사를 가진다.³⁾

본 논문은 스웨덴의 행정제도의 특징을 염두에 두면서 스웨덴의 의회옴부즈만과 행정감시의 관계를 고찰한 후 우리나라에 대한 시사점을 발견하고자 한다. 또한 제도도입의 역사적 변천과정을 고찰하면서 유관행정감시기관 간의 업무중첩문제를 둘러싼 현실적 타개법을 검토한다. 특정국가의 시스템의 체계와 운영에 대한 고찰은 각국의 다양한 역사발전과 시스템의 구축과정에 따라 다르다 할지라도 스웨덴 의회옴부즈만시스템의 운영과정에서 발견되는 장단점은 유사한 시스템을 운영하고 있는 우리나라에도 시사하는 바가 클 것이라 생각된다.

II. 옴부즈만과 행정감시

1. 의회와 옴부즈만의 관계

행정낭비, 부패를 방지하고 정부신뢰를 확보하고자 하는 점에서 감시기관의 역할이 더욱더 높아지고 있는 한편 부패방지 및 행정의 적정성의 확보와 관련해서는 옴부즈만의 역할도 중요시되고 있다. 옴부즈만과 행정감시기관의 공통점은 행정에서 독립해서 전문적 견지에서 행정의 과오나 부정을 지적하고 시정을 요구한다는 점이다. 많은 선진국에서 의회의 행정감시를 보완하는 역할을 하는 옴부즈만은 헌법 혹은 법률상으로 명시되어있는 것은 물론 의회에 대한 정기적인 보고가 의무화되어있다.

옴부즈만은 영미법(common law)과 대륙법(행정법)의 전통과는 달리(The European

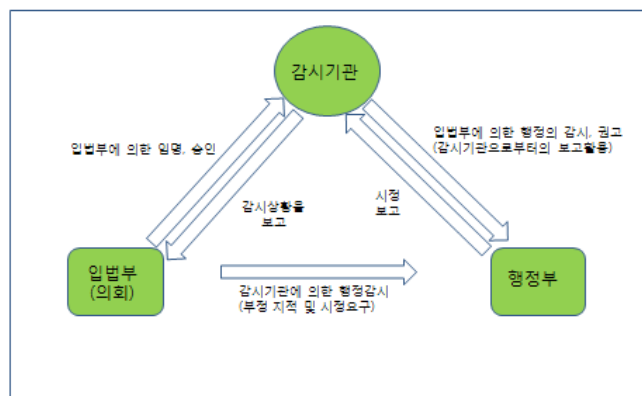
www.oecd.org/dataoecd/25/52/41951220.pdf.

- 2) Caiden(1983)은 옴부즈만을 “헌법에 규정되어 있는 독립적 및 정치적 중립의 위치에서 행정을 감시하는 조직”으로 정의하고 행정의 부정 또는 부적정에 관한 국민의 구체적 고충을 처리하는 행정기관이라고 설명한다.
- 3) 행정감시기관은 통상 행정부관할 하에 있는 정부조직이 담당하는 내부감시기관과 국회, 옴부즈만, 감사원 등이 담당하는 외부감시기관으로 구분된다. 다만, 옴부즈만과 감사원 등의 정부기관이 의회 산하가 아닌 행정부 산하로 있을 경우에는 내부감시기관으로 보는 것이 타당하다.

Ombudsman, 2005), 권력의 견제와 균형의 새로운 측면을 초래한 것이고 헌법개정 또는 제도개혁에 수반해서 도입되는 경우가 많다.⁴⁾ 옴부즈만은 의회의 목적으로 되어 있는 행정에 대한 행정감시기능과 동일한 목적을 가지는 관계로 그 도입 시에 민원과 관련하여 의회권한의 일부를 상실한다는 주장이 설득력을 얻고 도입을 반대하는 분위기가 형성되어왔다(The European Ombudsman, 2005). 이 반대압박을 피하는 하나의 타개책이 업무중복이 상정되는 기관간의 명확한 역할분담이라고 볼 수 있다. 따라서 행정감시에 대한 의회와 옴부즈만의 역할분담은 동일 또는 유사한 역할을 수행하는 기관간의 업무중복에서 파생되는 각종 불협화음을 극복하고 동시에 행정에 대한 견제역할을 강화하기 위한 효율적 협력네트워크의 구축을 용이하게 한다.

옴부즈만은 통상 헌법, 법률에 의해 의회에 정기보고를 하도록 하고 연차보고서의 작성을 의무화하고 있다. 이 보고서를 매개로 의회와 옴부즈만의 상호작용에 관해 의회 및 옴부즈만이 가지는 각각의 장단점을 논의하여 효율적 행정감시를 수행한다. 의회에 의한 행정감시의 대부분은 의회내의 상임위원회가 실시하고 있다. 의회의 상임위원회는 독립적인 감시기관이 전문적 및 중립적 견지에서 작성한 성과물의 활용을 통해 행정감시를 보다 효율적으로 실시할 수 있다. Newman(2005:150)은 이 경우 옴부즈만은 정치적으로 독립적지만 연차보고서를 바탕으로 의회의 상위위원회가 작성하는 보고서는 정치적 내용을 포함할 수 있다고 주장한다.

<그림1> 입법부의 감시기관과 행정감시



<그림1>은 의회와 감시기관간의 관계를 통한 행정부에 대한 행정감시관계를 설명하고 있다. 옴부즈만은 행정부를 감시하는 과정에서 얻은 객관적인 정보를 의회에 보고한다. 의회는 이 정보를 바탕으로 고충, 분쟁사안에 관해 행정부와 논의하고 또한 입법

4) 옴부즈만을 행정전체를 대상으로 생각하는 경우 그 활동목적은 국가마다 다소차이는 있지만 크게 나누면 “인권보호”와 “행정의 부적정의 시정”의 두 가지로 구분할 수 있다. 특히 1960년대 세계적으로 인권법의 추진이 본격화되는 가운데 옴부즈만제도가 세계로 확산되면서 “인권옹호”를 옴부즈만제도의 주요 목적으로 삼고 있는 국가도 많다.

등의 조치를 요하는 제도상의 현안을 보다 용이하게 파악하여 효율적인 행정감시를 수행한다. Perry(2005)에 의하면 최근의 옴부즈만은 고충, 분쟁에 대한 직접적인 해결은 물론 행정개선을 요구하는 개별적 민원에서 발견되는 문제점을 바탕으로 행정제도의 개혁을 제안하는 경향이 높아지고 있다. 이점은 옴부즈만이 권리의 “구제자”이면서 행정의 “시정자”라는 양면성을 반영한다고 볼 수 있다.

또한 옴부즈만은 스웨덴이나 핀란드처럼 일부국가를 제외하고는 행정기관이나 공무원원을 단죄하는 경우는 없다(大迫, 2011). 즉 대부분의 옴부즈만은 스스로의 권고에 대해 실현을 담보하는 강제력이 없기 때문에 행정개선의 실현은 의회가 관련 현안을 확대재 생산하여 행정에 대한 심리적 압박을 가하는 것에 의해 문제해결을 도모하는 경우가 많다. 이런 관점에서 The European Ombudsman(2005)은 옴부즈만이 수행한 개별사안의 최종판단에 대한 정당성 부여 및 분쟁해결책의 실현을 위해서도 의회의 관여는 중요하다고 지적한다.

2. 옴부즈만의 특징

1) 독립성의 확보

萩原(2003)은 독립성을 “어떠한 공공기관, 의회 및 지방자치단체의 의결기관도, 개인 또는 지자체에 대한 공권력의 행사, 또는 법의 적용에 관한 특정의 안전에 있어서 행정집행기관의 결정권한에 어떠한 영향도 미칠 수 없다”라고 정의한다. 따라서 옴부즈만의 활동영역에서 가장 중요한 것은 독립성의 보장이라고 할 수 있다. 즉, 옴부즈만은 임명권자(의회와 행정부의 장)로부터 독립적 지위를 확보하고, 직무상의 직무태만 또는 위반, 옴부즈만에 어울리지 않는 비행 등을 제외하고는 강제해직이 불허되고 또 정치권, 행정권으로부터의 어떠한 영향에서도 그 신분의 보장이 담보되어야 한다는 것이다. 독립성은 민원의 처리 및 조사안건의 선별 등에서 전문성에 기초한 옴부즈만의 자율적 결정을 도모하여 정파적 판단을 사전에 차단하는 효과가 있을 수 있다. 이런 관점에서 옴부즈만의 임기, 업무의 자율성 및 신분보장은 독립성 확보의 중요한 요소로 작용할 수 있다.

2) 조사권의 확보와 의무

옴부즈만의 원활한 직무수행을 위해 중요한 것은 충분한 예산 배정과 강력한 조사권한 및 그 실행을 보장하는 것이다. 또 공개되어 있는 정보만으로 문제해결이 불가능한 경우 옴부즈만은 공적기관이 보유하는 모든 정보를 언제든지 열람할 수 있는 권한은 물론 현지조사를 하고 결정프로세스를 독립적으로 내릴 수 있는 권한을 가지도록 하는

것이다. 또한 옴부즈만의 요청 또는 권고에 순응하지 않는 공무원에 처벌의 대상이 되도록 하여 옴부즈만의 권위를 확보한다. 이는 옴부즈만의 고도의 전문성과 중립성이 배경에 있다는 것을 의미한다. 반대로 옴부즈만은 권한행사과정에서 획득한 모든 정보는 직을 떠난 후에도 비밀누설을 금해야 하는 비밀준수의무가 요구된다. 옴부즈만의 비밀준수의무는 국가기밀누설의 문제와는 별도로 옴부즈만과 민원인 간의 상호신뢰를 높이는 데 기여하며 업무수행에 있어서 옴부즈만의 신뢰성확보라는 관점에서도 중요한 역할을 한다고 할 수 있다.

3) 권고권과 의회에 대한 설명책임성

옴부즈만은 조사결과를 명확히 하고 고충에 대한 민원을 인정할 때에는 개별적 견해를 표명하고 필요시에 고충민원신청인의 구제조치 등과 관련하여 행정기관에 권고를 한다. Perry(2005)는 옴부즈만의 권고는 소극적인 의미가 아니라 적극적 권고로 빠른 시일안에 관련 현안에 대한 행정측의 적극적인 대처를 포함한다고 지적한다. 또한 합법성과 공정성 여부도 심사하고, 필요한 경우는 공정성이 실현될 수 있도록 한다. 따라서 행정의 감시만이 아니라 현행제도를 개선하도록 권고하는 것도 필수적인 역할로 간주한다. 게다가 고충에 따르는 불만이 단순히 해결되기만을 기다리는 것이 아니라 직권으로 조사에 착수할 수 있도록 하는 점도 중요하다. 萩原(2003)는 옴부즈만이 법에 근거해서 시민의 권리를 지키는 것만이 아니라 법의 개정까지도 요구하는 권한을 갖게 함으로써 옴부즈만에 의한 행정감시가 보다 효율적이 될 수 있다는 점을 강조한다. 또 그 활동은 매년 연차보고서의 형태로 의회에 보고하도록 하여 설명책임성을 강조한다. 여기에는 구체적인 고충, 분쟁에서 제도개혁과 같은 보다 포괄적인 영역까지를 포함한다. 이러한 점들은 몇 가지 측면에서 중요한 의의를 가진다고 할 수 있다. 먼저, 옴부즈만의 권고가 최종적임을 명확하게 함으로써 문제해결의 신속성과 권위를 확보한다. 또한 의회가 연차보고서를 통해 관련법안마련 및 행정감시에 유용하게 활용할 수 있도록 하며 동시에 옴부즈만이 업무태만, 직무유기 혹은 정치적 편향성을 가지지 않도록 의회가 옴부즈만을 견제하는 역할도 한다.

III. 스웨덴의 옴부즈만과 독립행정감시기관 간의 관계

1. 옴부즈만의 기원

스웨덴옴부즈만은 “왕의 옴부즈만”이라는 직책으로 거슬러 올라간다. 국왕 Charles XII(재위 1697-1718)는 발트해 지배권을 놓고 벌인 러시아와의 북방전쟁(1700-1721)중

Poltava전투에서 대패하고 Turkey에 비호를 요청했다. 그는 도망친 Turkey에서 본국을 원격통치하는 가운데 본국의 공무원 및 재판관의 직무태도를 감시하기 위한 역할을 “왕의 고문관”으로 선임하고 그 직책을 맡은 자를 “왕의 최고대리인(왕의 옴부즈만)”으로 명했다. 이것이 옴부즈만의 기원으로 되어있다.⁵⁾ 그 후 국왕의 최고대리인은 “정의의 고문관(JK, Justitiekanslern)”⁶⁾ 즉 대법관으로 바뀌고 이를 견제하는 국민의 대표인 의회의 대리인을 “의회옴부즈만(JO: Jutitieombudsmannen)”⁷⁾으로 칭했다(岡沢, 2009). 당시 국왕은 절대권력을 가지고 있었지만 개혁에 의해서 국회가 보다 강한 권한을 가지게 되었다. 그렇지만 스웨덴은 의회에 의한 행정의 통제수단인 국정조사권이 존재하지 않았고 또 공무원이 강한 신분상의 독립성을 확보하고 있었기 때문에 그 행위를 감독하는 수단이 불충분했다.⁸⁾ 이를 이유로 의회는 옴부즈만을 설치하여 의회를 대신해서 중앙정부와 지자체기관을 감시하는 역할을 하도록 했다. 이는 의회가 국왕의 권력과 균형을 유지할 목적으로 의회옴부즈만을 설치하여 공무원의 행정과오를 법적절차로 추궁하는 것을 의미한다. 당시 옴부즈만은 검찰관으로서의 역할도 담당하고 있었기 때문에 권한을 적법하게 행사하고 있지 않은 기관이나 공무원을 기소하는 역할도 수행했다(岡沢, 2009). 大迫(2011)에 의하면 옴부즈만의 검찰관으로서의 역할은 오늘날도 남아있기는 하지만 그 역할은 점점 축소되고 있다. 그러나 옴부즈만의 기소권이 점점 형식적으로 되고 있다 할지라도 기소권의 존재 그 자체만으로도 충분한 권위를 확보할 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

2. 스웨덴옴부즈만제도의 특징

위에서 설명한 것처럼 스웨덴의 특수한 환경에서 나온 행정제도를 배경으로 1809년에 탄생한 제도⁹⁾가 옴부즈만제도로 개인의 권리가 사회에 존재하는 모든 종류의 권위

5) 스웨덴의회옴부즈만 홈페이지 “history”를 참고로 정리했음.

6) 영어로는 Chancellor of Justice(대법관)로 표현한다. 한편 JO의 용어는 “의회옴부즈만의 직책”과 “개별 의회옴부즈만”이라는 두 가지의 의미를 내포한다.

7) 영어로는 Parliamentary Ombudsman로 표현한다.

8) 스웨덴의회옴부즈만 홈페이지의 “history”부문의 참조 요망.

9) 스웨덴의 의회옴부즈만제도를 근간으로 1919년에 핀란드에서 유사한 제도를 만들었다. 1950년 이후 덴마크(1955), 뉴질랜드(1962), 노르웨이(1963), 미국(1965), 영국(1967) 등 북유럽에서 영연방국가로 급속히 보급되었다. 이 시기에 옴부즈만은 의회의 대리인에서 국민의 대리인으로 성격이 전환되었다. 우리나라는 1949년 대통령령에 의해 인허가 및 고충처리에 관한 업무처리기준이 정해지고 그 후 정부민원상담실(1971), 정부합동민원실(1980)로 발전했다. 이들 제도는 그 기능과 권한에 관해서 법적 기반의 약화 등의 이유로 그 효과를 충분히 발휘하지 못했다. 그 때문에 행정의 공정성과 투명성의 향상, 국민의 권리보호를 목적으로 하고, 대통령령에 의한 행정개혁의 일환으로서 국민총리 하에 행정형옴부즈만의 형태로 국민고충처리위원회(1994년)가 설치되었다. 그 후 국민고충처리위원회의 국민권리구제업무와 국가청렴위원회의 국가청렴도 향상을 위한 활동, 행정심판위원회의 행정과 관련한 재송업무 등의 기능들이 여러 기관으로 분산되어 있어 국민에게 혼란과 불편을 초래해 왔다는 관점에서 고충민원처리, 부패방지 및 행정심판기능을 통합함으로써 국민의 권익구제창구를 일원화하고 신속하고 충실한 원스톱서비스를 체제를 마련하기 위하여 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총

로부터 침해되었을 때 그것을 지키는 것으로 스웨덴민주주의의 기본으로 되어있다. 이 의미에서 스웨덴옴부즈만제도는 사회적 권위에 의한 개인에 대한 억압과 사법부나 정부에 대해 개인의 권리를 보장하는 수단이라고 볼 수 있다.

<표1>: 스웨덴의 옴부즈만 제도

명칭	• 옴부즈만
소속	• 의회
설치연도	• 1809년
형태	• 의회 옴부즈만
임명	• 의회의 행정통제기능을 보완하기 위해 의회가 임명함
인원/임기	• 4명/4년
설치배경	• 국정조사권의 부재 • 내각과 행정청(집행부)의 분리에 동반하는 장관책임의 부재(행정청의 독립성 높음) • 재판관 수준의 공무원의 직무독립성
임무	• 법령준수상황의 감독
관할	• 중앙(재판소, 군대 포함)/지방관공청, 이들 기관의 공무원 및 그 밖의 피고용자, 공권력의 행사를 수반하는 직 또는 임무를 부여받은 자, 국영공기업의 직원
권한	• 조사, 의견표명/권고, 공무원의 소추 등
고충접수	• 직접접수제도: 국민으로부터의 고충신청은 옴부즈만에게 직접함
조사착수	• 고충신청에 의한 착수 • 직권에 의한 착수
직원 수	• 옴부즈만사무소(약60명)
취급건수	• 약 8천건/1년
국가기구상의 특징	• 정책의 결정기관인 내각부(부처포함) 및 집행기관으로 되는 합의제인 행정청이 명확히 분리되어 장관은 행정청의 집행에 대해 책임을 지지 않음 • 공무원은 직무집행에 관해서 법과 양심에만 따른다는 신분상의 독립성을 유지

자료: <http://www.jo.se>를 근거로 작성.

<표1>은 스웨덴옴부즈만제도의 주요 특징을 설명한다. 원래 의회옴부즈만은 의회가 행정통제기능을 보완하기 위해 의회를 대신하여 모든 중앙정부 및 지방자치단체의 조직과 그 직원, 판사, 군인 등의 법률준수사항을 감독하기 위해 설립된 제도이다.¹⁰⁾ 따라서 의회가 옴부즈만을 선임하고 옴부즈만의 판단의 결과가 공정성을 높여 사법부를 포함한 그 밖의 행정당국의 활동에 대해 일반주민이 높은 신뢰를 가질 수 있도록 지원하는 역할을 한다. 스웨덴은 현재 의회옴부즈만제도를 더 발전시켜 기업과 소비자, 고용

리행정심판위원회 등의 기능을 통합한 국민권익위원회(2008)가 출범하여 현재에 이르고 있다.

- 10) 옴부즈만은 의회형옴부즈만과 행정형옴부즈만으로 구분되며 전자는 의회에 소속되고 의회에서 임명되지만 행정과 의회로부터 독립된 지위를 확보하고 일종의 사법적 지위를 가지며 ‘고전적 옴부즈만’이라고도 한다. 이론적으로는 당파성에 치우치지 않고 행정감시기능을 공정하게 작동시킨다는 장점이 있지만 현실적으로는 의회옴부즈만의 임명시에 당파성을 초월한 중립성의 확보 및 유지라는 점에서 어려움을 내포한다. 후자는 행정부소속으로 수상 또는 대통령이 임명하며 행정내부를 용이하게 조사가능하고 사안의 처리가 신속하고 저비용이라는 장점이 있지만 현재의 권력으로부터 자유롭지 못하다는 측면이 존재한다.

주와 노동자, 다수자와 소수민족 등 보다 특정된 영역에서의 권리충돌장면에서 기능하는 9종류¹¹⁾의 옴부즈만제도가 존재하고 있다.

의회는 전통적으로 최고재판관으로서의 경험을 가진 자를 옴부즈만으로 임명한다. 옴부즈만은 법조인 자격을 가져야만 한다는 형식상의 요건은 없지만 실제로는 거의 대부분의 옴부즈만이 법률적 소양을 가지고 있다. 역사적 흐름에서 남성을 옴부즈만으로 임명해 왔지만 1941년 의회옴부즈만은 남성만을 임명할 수 있다는 조항을 폐지한 후 여성을 의회옴부즈만으로 임명했다.¹²⁾ 현재는 4명의 의회옴부즈만 중 2명은 남성, 2명은 여성이다. 의회옴부즈만은 4명¹³⁾이 각각 개별로 선임되며 임기는 4년으로 재임가능하며 이 중 1명이 수석의회옴부즈만(Chief Parliamentary Ombudsman) 혹은 장관으로 임명된다. 수석옴부즈만(장관)의 역할은 개별안건의 담당을 둘러싸고 옴부즈만 간에 이의가 발생된 경우 그 안건에 대한 담당자를 결정하는 것이다. 통상 2-3회 연임한 후 부(副)의회옴부즈만의 역할을 수행하는 형태이다. 의회옴부즈만의 선임시 ‘무당파, 무정치’의 논리가 적용되는 환경이 마련되어 있어 정치문제로 비화되는 경우는 없고 따라서 여야의원의 의견일치로 선출된다. 의회옴부즈만은 사무국의 사무집행상황 및 그 주요활동의 결정에 관해서 책임을 가지고 있다. 4명의 의회옴부즈만은 각각 독립된 감시와 감독 영역을 가지고 있다.¹⁴⁾

11) 여기에는 의회옴부즈만, 소비자옴부즈만, 보도옴부즈만, 평등옴부즈만, 소수민족차별반대옴부즈만, 아동옴부즈만, 동성애차별반대옴부즈만, 고령자 옴부즈만, 장애인옴부즈만이 있다. 이 중에서도 고령자옴부즈만과 장애인옴부즈만을 좀더 구체적으로 살펴보면, 고령자 옴부즈만은 스톡홀름코문 및 국가의 지방사무소인 랜부에 설치되어 있다. 특히하게 코문에서 고령자옴부즈만을 설치하고 있는 것은 현재로는 스톡홀름코문 뿐이지만 랜의 고령자옴부즈만은 스웨덴 전국의 랜에 설치되어 있다. 랜의 고령자옴부즈만의 역할은 주로 관내의 란스팅과 코문이 실시하고 있는 고령자에 대한 공적 서비스에 대해 다양한 고충을 접수하고 필요한 조사와 개선 조치 등을 하는 것이다. 장애인 옴부즈만은 장애인 그 밖의 사람과 동등한 기회를 가질 수 있도록 보장한다는 국제연합기본규정(Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities: 국제연합총회에서 1993년에 비준된 규정으로 이하 국제연합기본규정이라 함)을 비준한 스웨덴은 이 규정을 준수하기 위해 “1994년 장애인옴부즈만법”에 입각하여 장애인옴부즈만을 설치했다. 장애인옴부즈만의 임무는 장애인옴부즈만법, “1994년 장애인옴부즈만지령법령(Disability Ombudsman Instructions Ordinance),” “1999년 장애자의 직장에서의 차별금지법(Prohibition of Discrimination in Working Life of People with Disability Act)” 등의 법령에 의해 정해져 있다. 장애인옴부즈만은 독립기관으로 그 감시업무는 국회와 정부를 포함한 사회전체에 미친다고 규정하고 있다. 이 옴부즈만은 기능장애자가 다른 주민과 비교해서 사회에서 평등한 지위를 확보할 수 있는가 등에 관해서 감시를 하고 있다. 이 옴부즈만은 감시는 물론 조언과 정보제공도 하고 있고 국가, 코문, 기타 관련단체 등과의 협의에 의해 기능장애자의 사회참가를 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 장애인옴부즈만은 국제연합기준에 스웨덴의 수준을 높이기 위하여 어떤 조치가 채택되어야 할 것인가에 관한검토도 하고 있다. 더욱이 법제도의 불비와 부족을 지적하거나, 정부에 대한 요청을 하고 법률의 개정 등을 촉구하고 있다. 장애인옴부즈만은 기능장애를 가지는 사람에 대한 차별적 대우를 금지하는 법률이 준수되고 있는지를 감시하는 한편, 개인에게는 법적 조언도 제공하고 있다.

12) 폐지이후 지금까지 5명의 여성옴부즈만이 탄생했다.

13) 1975년부터 4명으로 증가한 후 현재에 이르고 있다. 인원 수의 변동과정에 대한 구체적인 정보는 스웨덴의회옴부즈만 홈페이지 참조바람.

14) 4명의 옴부즈만은 다음과 같이 단순화 및 민원인의 편의를 도모할 목적으로 4개 분야로 나

의회는 의회옴부즈만의 질병 또는 장기출장에 대비해서 2인의 부의회옴부즈만을 임명한다(萩原, 2003). 전직의회옴부즈만이 계속해서 임명되는 경우가 통례로 임기는 2년이다. 부옴부즈만은 의회옴부즈만으로서 직무를 수행한다. 헌법상임위원회의 요청에 입각하여 의회는 의회의 신임을 잃은 의회옴부즈만 및 부옴부즈만을 해임할 수 있지만(의회법 제8장 제11조 제4항) 지금까지 해임된 사례는 없다.¹⁵⁾

의회옴부즈만의 사무국에는 4명의 의회옴부즈만 이외에 2명의 부옴부즈만을 포함해서 약60명의 직원이 직무를 수행하고 있고 연간 약8천여건의 고충민원을 처리한다.¹⁶⁾ 각각의 의회옴부즈만 하에 2명의 선임조사관 및 5-7명의 조사관이 있으며 법조인이 상당수를 차지한다. 조사관은 판사가 6년간의 임기로 맡고 있는 경우가 많고 임기만료후는 대부분 다시 판사로 복귀한다(萩原, 2003: 10).

의회옴부즈만의 사무국은 그 직무의 특성에서 의회에서도 완전히 독립된 자치권을 가지고 있지만 의회의 상임위원회는 의회옴부즈만이 매년 그들의 활동을 정리한 연차보고서¹⁷⁾를 심사한다. 이는 의회옴부즈만의 권한의 크기에 따른 설명책임성의 의무로 의회는 의회심의의 대상으로 되어 있는 연차보고서를 통해 의회옴부즈만을 견제하면서 동시에 옴부즈만의 연간활동내용을 바탕으로 행정에 대한 감시를 강화한다.

흥미로운 점은 의회옴부즈만이 정보공개 대상에 포함되어 있다는 것이다. 신문이나 방송 같은 대중매체는 의회옴부즈만이 다루고 있는 민원신청을 조사하고 의회옴부즈만이 내리는 결정을 일반 국민에게 공개한다.¹⁸⁾ 이는 의회옴부즈만에 대한 국민의 관심도를 반영하는 것으로 의회옴부즈만의 업무충실도와 공정성을 높이는 역할을 하는 측면이

누어 사안을 처리한다: 1) 제1분야(황색부서: Yellow Department): ① 법원관련사안(노동법원, 임대차법원, 행정법원 등), ② 범죄조사 및 세무에 관련된 사안(검찰, 경제범죄 등), ③ 경찰관련 사안(외국인관련사안 제외), ④ 기타 의회옴부즈만의 관할범위관련사안 및 불특정 민원 등과 관련된 사안; 2) 제2분야(백색부서: White Department): ① 군대, 비전투병 및 기타 국방부 관련 사안 및 그 집행기구와 관련된 사안, ② 교도소와 감호에 관련된 사안, ③ 소득세, 부가가치세, 회계조정사안(범죄수사에 참여하는 세무관서의 회계조정사안은 제외), ④ 물가조정비용, 도로세, 서비스비용, 세관, 금융감독원, 국가등기소 등과 관련한 사안 및 기타 다른 분야에 속하지 않는 재무성 소관 사안 등; 3) 제3분야(청색부서: Blue Department): ① 사회보장법 및 청소년보호법 등과 관련된 사안, ② 의료 및 의약품 등과 관련된 건강 및 보건분야 사안, ③ 복지분야관련사안(국가보험 및 사회보험 관련 사안 및 음식, 주류판매허가 관련 사안은 제외), ④ 교육시스템 등 교육성 관련 사안 등; 4) 제4분야(적색부서: Red Department): ① 행정법원 관련 사안, ② 법률구조, 형사피해자 등

15) 보다 구체적인 내용은 스웨덴의 의회옴부즈만 홈페이지를 참조바람.

16) 8천건의 고충민원신청 중 조사로 이어지지 않거나 혹은 간단한 조사로 종결되는 민원이 75%를 차지한다.

17) 연차보고서는 스웨덴 의회의 공식 간행물로 제일 먼저 의회의 헌법상임위원회에 제출되고 그 후 헌법상임위원회의 보고서와 함께 의회에 제출된다. 연차보고서는 매년 늦어도 11월 15일까지는 전년도 7월1일부터 당해 연도의 6월30일까지의 기간의 직무집행에 관해서 작성한다. 연차보고서에는 의회옴부즈만의 활동에 관한 통계적인 자료를 포함해서 연간 100-125건 정도의 중요한 결정사항에 관한 코멘트가 첨부되어있다. 이 가운데에는 입법에 관한 의견과 정계권자에 대한 판단의 통지 등의 조치, 그 밖에 의회옴부즈만이 내리는 중요한 결정이 포함된다. 헌법상임위원회가 이들을 검토한 후에 의회에 대해서 의견을 개진한다.

18) 스웨덴에는 150의 일간신문이 있지만 의회옴부즈만의 결정에 관한 기사가 매일 약 10건은 실린다.

있다고 볼 수 있다.

3. 의회옴부즈만의 행정감시역할

의회옴부즈만의 역할은 기본법인 통치조직법¹⁹⁾에 명시되어 있는 것처럼 “재판소, 행정기관 및 공무원에 의한 법령준수 및 의무수행상황의 감독, 의회의 헌법상임위원회에 연차보고서 제출”을 임무(통치조직법 제12장 6조)로 각 기관이나 공무원이 적용하는 법률의 통일성의 여부와 공권력의 올바른 행사여부가 중요한 감시업무이다. 의회옴부즈만은 중앙정부와 지방자치단체, 행정청, 재판소, 교도소, 경찰, 군대 등의 권력이나 권위를 감시대상으로 하며 판단의 객관성과 정확성을 높이기 위해 장기적인 추적조사도 실시한다. 그렇지만 의회옴부즈만은 내각의 장관이나 국회의원, 대법관, 직선의 지방자치단체의 직원²⁰⁾은 감시할 수 없고²¹⁾ 이들에 대한 감시는 의회의 헌법상임위원회가 담당한다. 또한 신문, 라디오 및 TV 방송, 노동조합, 은행, 보험회사, 개인개업의 의사, 변호사 등도 의회옴부즈만의 감시대상이 아니다. 이들 분야에는 보도평의회, 금융감시위원회, 국가위생복지위원회 및 스웨덴 법조협회와 같이 다른 감시기관이 그 역할을 담당한다. 특히 장관이 감사대상이 아닌 것은 스웨덴행정법상 독특한 “내각과 행정의 책임 역할” 제도에 때문이다. 장관의 임무는 국회에 대한 정책입안, 법안발의, 예산작성이고 성립한 법의 집행은 ‘부처’(departmentet)와는 독립된 별개의 기관인 ‘행정청(Board)’의 관료들이 담당하고 이들이 집행에 대한 책임을 진다(심재승, 2013). 즉 장관에게는 “행정집행 책임”이 없기 때문에 의회옴부즈만의 감시대상에서 벗어난다.

의회옴부즈만은 독립기관이고 정부나 의회로부터 어떠한 명령이나 지침을 받지 않는다. 중요한 것은 스웨덴의 정부기관의 독립성은 비단 의회옴부즈만에 한정되지 않으며, 행정기관의 독립적 결정에 대해 기본법에 명시하여 공적기관의 독립성을 강조하고 있다(통치조직법 제12장 제2조). 따라서 국회의원과 내각의 장관은 물론 수상도 의회옴부즈만에 대해서 조사지침을 내리거나 조사방법에 대해서 지시를 할 수 없다. 그리고 각 기관 및 공무원의 감시에 대한 객관성과 정확성을 높이기 위해 문서에 대한 자료열람권²²⁾을 가진다. 특히, 옴부즈만은 재판의 참관 또는 행정기관의 회의에 출석할 수 있고

19) 스웨덴의 기본법(헌법)은 “통치조직법” 외에 “출판의 자유에 관한 법”, “표현의 자유에 관한 법”, “왕위계승법”의 4개의 법으로 구성된다(통치조직법 제1장 제3조). 또한, 이 논문에서 사용하고 있는 헌법관련 자료들은 스웨덴 헌법관련홈페이지(참고문헌)를 참조하고 있다.

20) 우리나라의 지방자치단체장에 해당하는 직책이 스웨덴에는 존재하지 않는다. 의회의원 중 집행위원회의 위원장이 대외적으로 그 지방자치단체를 대표하는 역할을 한다. 또한 지방의회의 약10-20%정도가 풀타임 전문 의원으로 지자체의 직원이란 이들을 지칭한다. 나머지 80-90%는 자원봉사자, 샬러리맨 등으로 구성되며 무급봉사자이지만 의회개최일에는 회의참석비, 교통비 등을 실비로 산정하여 지급한다.

21) 스웨덴 의회옴부즈만의 홈페이지 참조.

22) ‘access right’는 보통 특정 지역, 공간, 영역, 자료, 문서 및 파일 등에 대한 ‘접근권’을 지칭하지만 자료, 문서 및 파일 등에 한정하는 경우 이들에 대한 접근은 열람하여 확인하고 조사한다는 의미를 내포한다는 관점에서 본 논문에서는 ‘열람권’으로 해석한다.

이들 재판소 또는 기관의 회의록 그 밖의 문서를 열람할 수 있다. 모든 재판소, 행정기관 및 국가 또는 지자체의 공무원은 의회옵부즈만이 요구하는 각종 정보를 제출해야만 한다. 이 의무는 옵부즈만의 감시권한 하에 있는 모든 자에게 공통으로 적용된다. 옵부즈만이 요청하는 경우 검찰관이라도 요구에 응해 협력해야 한다(통치조직법 제12장 6조 2항).

의회옵부즈만은 민원처리는 신청에 대해 예비심사를 하고 대부분의 사안은 별도의 심사없이 기각된다. 2년을 초과한 민원신청의 경우 특별한 이유가 없는 한 조사대상에서 제외된다. 민원처리는 다음의 세 가지의 방법에 의한다.²³⁾ 첫째, 민원인이 직접 의회옵부즈만으로 가져오는 불복신청으로 매년 8천여건에 달한다. 모든 국민은 민원신청의 권한을 가지며 당사자가 아니어도 상관없다. 민원인은 스웨덴 국적이나 언어 등에 대한 아무런 조건이 없기 때문에 한국어로도 신청을 할 수 있다. 둘째, 의회옵부즈만이 직접 지방으로 출타해서 지방을 감찰하는 방법으로 통상 1년에 한 달 정도는 지방으로 출장 감시를 한다. 교도국, 군사관련기관, 세관, 세무관련기관으로 출타해서 문서를 열람하고 현황을 조사한다. 또 교도소를 방문해서 문서를 조사하거나 수형자와 직접 만나 그곳에서의 의료, 작업, 교육의 진행방법 등을 조사하고 그들로부터 직접 불만이나 고충을 청취한다. 셋째, 의회옵부즈만의 직권에 의한 조사이다. TV, 라디오, 신문 등의 매스미디어의 보도 등을 계기로 얻은 정보를 바탕으로 옵부즈만 스스로가 조사의 의의가 있다고 판단되는 경우 조사권을 발동하는 방법이다.

의회옵부즈만에 대한 민원은 공공기관 또는 공무원 등의 행위가 법률 그 밖의 법규에 대한 위반성 혹은 부당성여부 등을 조사한 후 최종결정을 내리고 사안을 종료한다. 이때에 법의 통일적이고 적절한 적용을 촉구하기 위한 의견을 진술하는 경우도 있다. 의회옵부즈만은 법령의 불비를 보완하는 역할을 담당하고 있기 때문에 공공기관을 감시하는 과정에서 입법 그 밖의 국가의 조치를 시정할 필요가 있다고 생각되는 이유가 생긴 경우에는 의회옵부즈만은 수석의회옵부즈만과 협의한 다음, 의회 또는 정부에 대해서 의견을 표명할 수가 있다.

의회옵부즈만은 공적기관의 의무불이행에 대해 법적 구속력을 가지지는 않지만 권고를 하며 공무원 등이 의회옵부즈만의 권고에 반하여 행동하는 경우는 거의 없다. 의회옵부즈만의 결정은 최종적인 것으로 민원인은 이에 불복하여 재판소에 소송을 제기할 수 없다. 만약 공무원이 의회옵부즈만의 권고에 불복하는 경우 의회옵부즈만은 특별검찰관으로서 행동하고²⁴⁾ 해당공무원을 불법행위 또는 위법행위로 소추할 수가 있다. 오늘날에 있어서 의회옵부즈만은 소추권을 발동하는 경우는 거의 없지만 소추권의 존재만으로도 의회옵부즈만의 권위확보의 수단이 된다고 볼 수 있다. 또 의회옵부즈만은 불법행위를 저지른 공무원에 대해 징계절차를 밟는 권한도 가지고 있다.²⁵⁾ 실제 행정기관

23) 보다 구체적인 정보는 스웨덴 의회옵부즈만 홈페이지를 참조바람.

24) 검찰관으로 행동할 경우 의회옵부즈만은 검찰과 동일한 권한 및 역할을 가지므로 검찰관의 역할에 관한 규칙이 그대로 적용된다.

에 대해서 징계처분을 내리는 경우는 드물지만²⁵⁾ 의회옴부즈만은 심문, 소송절차와 징계 등을 최우선으로 해야 할 권리를 가지고 있다. 또 의회옴부즈만의 감시감독의 활동을 통해서 기존의 법률체계의 모순이나 결함에 관해서 의회나 정부에게 주의를 환기하며 연간 많지는 않지만 법률이나 법령개정으로 연결되는 경우도 있다. 이는 의회옴부즈만이 수행하는 역할의 중요성과 의회옴부즈만이 가지는 공적권한의 크기를 알 수 있는 부분이다.

4. 스웨덴의 의회옴부즈만과 독립행정감시기관 간의 관계

스웨덴의 독립행정감시기관은 의회옴부즈만(Parliamentary Ombudsman), 헌법상임위원회((Standing Committee on the Constitution), 법무감찰장관(Chancellor of Justice), 감사원(National Audit Office) 등이 있고 각 기관의 주요 업무는 상이하지만 중복되는 업무도 존재한다. 이하에서는 각 기관의 의회옴부즈만의 역할과 관련하여 중복되는 업무에 관한 협력네트워크를 고찰하고자 한다.

大迫(2011)에 의하면 의회옴부즈만은 사법과 행정기관에 한정되지 않고 그들 기관의 공무원, 그리고 직무상 공권력의 행사를 할 수 있는 모든 사람이 법률과 법체계를 준수하고 그 밖의 모든 의무를 완수하는 것을 확실히 하기 위하여 의회에 의해서 임명되는 개인이다. 의회옴부즈만과 중복되는 소관업무로는 장관의 직무수행상황의 감시(통치조직법 제12장 1조), 상기 감시내용을 의회에게 통보(통치조직법 제12장 2조), 장관의 직무수행과정에서 발생한 범죄에 대한 탄핵결정(통치조직법 제12장 3조) 등이다(大迫, 2011).

헌법상임위원회²⁷⁾는 의회에 설치된 상임위원회로 스웨덴의 기본법²⁸⁾과 의회법에 관한 사항전반을 소관한다. 따라서 이들 법의 개정 시에는 소관위원회인 헌법상임위원회에서 법안을 심의한다. 헌법상임위원회는 일반적인 법률해석권한이나 법률안의 헌법적 법성의 심사권한은 가지지 않는다. 다만, 의회의원에 의한 장관에 대한 질의 및 질문, 의원의 동의에 관련하여 이러한 내용들이 스웨덴기본법에 저촉되는 지에 관한 심사권을 가진다(의회법 2장 9조). 헌법상임위원회는 의회의 사항 및 의회에 설치된 기관(예: 의회옴부즈만)에 관해서도 소관업무를 가진다. 또한 내각과 장관을 감시하고, 그 결과를 국회에 보고하며 장관을 소추하는 권한도 가지고 있다.

25) 보다 구체적인 내용은 스웨덴의회옴부즈만 홈페이지를 참조하기 바람(<http://www.jo.se>).

26) 그렇지만 옴부즈만에 의한 기소건수는 연간 20건 미만이다. 여기에는 옴부즈만에 의한 벌금 부과도 포함된다.

27) 스웨덴에는 16개의 상임위원회가 있고 헌법위원회는 그 중의 하나이다. 의회의 위원회는 15인이상의 홀수의 위원(의회의원)으로 구성되고, 의회의원의 임기(4년)마다 의회가 임명한다. 또 구체적인 인원 수는 의회의 지명위원회의 제안에 입각하여 의회가 결정한다(의회법 제4장 2조 및 3조). 통상, 위원장1인, 부위원장 1인, 위원15인, 전체 17인으로 구성되는 경우가 일반적이다.

28) 각주 19를 참조하기 바람.

법무감찰장관은 정부가 임명하는 내부감시기관이고 원칙적으로 대법원의 최고선임판사급²⁹⁾이 임명되며 정년이 없고 본인이 원하는 경우 67세까지 재임가능하다(The Chancellor of Justice in Sweden: a brief presentation, 2011). 일단 임명된 후에는 정권 교체와 상관없이 임기가 보장되고 독립적 임무수행이 보장된다. 국가 및 지자체의 공적 기관, 공무원 등이 법률 그 밖의 규칙이나 의무의 준수여부를 감시하는 것이 주요 임무이다. 공문서에 대한 자유열람권을 가지며 또한 감시대상으로부터 정보제공을 받을 권한을 가진다. 감시대상에게 내린 결정을 변경하는 권한은 가지지 않지만 의견표명과 최종판단에 대한 통지를 하는 한편, 공무원에 대한 소송도 가능하다.

감사원은 통치조직법에 정해진 독립기관으로서 조직도 상으로는 의회 산하로 되어있지만 법률에 의해서 독립성이 보장되어 있고 정부나 의회의 지도나 지침을 받지 않으며 자율적으로 감사대상을 설정하고 자유로운 결론을 도출한다. 스웨덴감사원이 하는 실적조사에서는 정부 및 중앙부처로 구성되는 내각부(Cabinet Office)의 활동을 감사하는 권한이 부여되어 있다. 예를 들면, 의회의 결정사항을 정부가 수행하는 수단, 방법에 대해서 감사를 실시하는 것이다. 한편, 감사원은 내각이 업무를 수행하는 수단, 방법 그 자체에 관해서는 감사를 하지 않으며 정부의 업무집행에 대한 수단이나 방법에 대한 감사는 의회의 헌법상임위원회(Standing Committee on the Constitution)의 역할이다. 따라서 의회의 헌법상임위원회가 주로 정부의 법적의무와 운영면에서의 감사를 수행하는 것에 비해, 감사원은 재무회계면에 초점을 맞춘다. 지방자치단체와 관련된 감사원의 감시역할은 기본적으로 지방자치단체는 감사대상이 아니며 중앙정부의 보조금이 지방자치단체로 이전된 경우 그 보조금에 대해서만 가능하다. 따라서 대단히 한정적이라고 할 수 있다.

법무감찰장관과 의회옴부즈만은 거의 동일한 기능을 가지며 다른 행정감시기관에 비해 업무의 중복이 많다. 그러므로 중복업무에 의한 비효율성이나 동일한 사안에 관해서 조사가 중복으로 진행되고 동시에 상이한 결론이 나오기도 하는 경우에는 혼란이 발생할 수도 있다. 이와 같은 모순된 사태를 피하기 위하여 의회옴부즈만은 모든 안전을 법무감찰장관에 회부하고 그곳에서 특정 조치가 취해지지 않은 것에 한해서만 의회옴부즈만이 그 건에 대해서 조사할 수 있도록 하는 등 양자의 기능을 구분하는 논의가 진행되어왔지만 현실화되지는 않았다(大迫, 2011). Wieslander(1999:21)은 스웨덴의회옴부즈만의 운영적 설명에서 업무중복에 따른 애매함이 있는 것은 사실이지만 이제까지 업무중복에 따른 마찰이나 권한을 둘러싼 알력 등의 문제가 발생한 적은 없다고 지적한다.

이와 관련하여 大迫(2011)은 법률상의 근거는 없지만 현실로는 법무감찰장관과 의회옴부즈만은 감사의 장소, 시간, 조사 등에 관해서 상호 연락을 취하고 있다는 점을 강조한다. 또 양자는 중복민원 혹은 중요한 사안에 대하여 민원처리의 효율성에 근거하여

29) 1974년말에 폐지된 구통치조직법 제27조에 의하면 법무감찰장관은 유능하고, 법률에 정통하고 재판관으로서의 경험을 가져야 한다고 명시했지만 현행 통치조직법에는 이와 같은 규정은 폐지되었다.

사전 경험의 유무 혹은 조사 및 평가의 적절성을 논의한 후 보다 비교우위를 가지는 쪽이 담당한다. 특히 옴부즈만권한법 제18조에는 상호 안전을 송부할 경우에는 사전합의가 필요하다는 것을 명시하여 중복에 의한 행정기관간의 불협화음을 차단한다.³⁰⁾ 동시에 양자는 상호감시가 허용되지 않기 때문에 법무감찰장관이 내린 판단에 대해서 의회옴부즈만이 이의신청을 한다거나 혹은 그 반대로 의회옴부즈만이 내린 판단에 대해서 법무감찰장관이 이의신청을 할 수 없다(大迫, 2011). 또한 민원신청의 건수는 시민의 대리인으로서 인식이 강한 의회옴부즈만이 정부의 대리인인 법무감찰장관보다도 훨씬 많다(大迫, 2011).

실제로 업무권한을 둘러싼 부처이기주의가 발생할 수 있다고 생각할 수 있지만 모든 공무원은 상호협력적으로 업무수행을 해야 한다는 원칙이 개별법에 명시되어 있고 이 원칙에서 벗어난 경우 자신도 감사대상이 되며 최악의 경우에는 언제든지 퇴출될 수 있는 환경이기 때문에 부처이기주의에 의한 각종 행정폐해는 의외로 적은 편이라고 할 수 있다.

IV. 결론 및 시사점

행정낭비, 부패를 방지하고 정부신뢰의 확보라는 점에서 감시기관의 역할이 더욱더 높아지고, 부패방지 및 행정의 적정성의 확보라는 점에서는 옴부즈만의 역할도 중요시 되는 가운데 본 논문에서는 세계에서 가장 오래된 스웨덴의 의회옴부즈만과 행정감시의 관계를 고찰했다. 옴부즈만과 행정감시기관의 공통점은 행정으로부터 독립해서 전문적 견지에서 행정의 과오나 부정을 지적하고 시정을 요구한다는 점으로 옴부즈만의 원활한 기능을 담보하는 세 가지 조건을 설명했다.

먼저 독립성의 확보로서 옴부즈만의 임기, 업무의 자율성 및 신분보장은 독립성 확보의 중요한 요소이며, 둘째, 조사권의 확보와 의무로서 강력한 조사권한은 옴부즈만의 권위를 확보하며 동시에 비밀준수의무는 옴부즈만의 신뢰성을 높이고, 셋째, 권고권과 의회에 대한 설명책임성으로서 전자는 문제해결의 신속성과 권위를 확보하며 후자는 행정감시의 유용성을 높이고 동시에 옴부즈만의 업무태만, 직무유기 혹은 정치적 편향성을 차단하여 옴부즈만에 대한 의회의 견제역할로도 작동한다는 점을 강조했다.

세부적으로는 스웨덴의 의회옴부즈만은 중앙정부와 지방자치단체, 행정청, 재판소, 교도소, 경찰, 군대 등의 권력이나 권위를 감시대상으로 하며 판단의 객관성과 정확성을 높이기 위해 장기적인 추적조사도 실시한다. 또한 별도의 독립된 기관으로 정부나 의회로부터 명령이나 지침을 받지 않으며 행정감시에 대한 객관성과 정확성을 높이기 위해 문서에 대한 자료열람권을 가진다. 스웨덴의 의회옴부즈만은 공적기관의 의무불이

30) 보다 구체적인 내용을 위해서는 스웨덴 의회옴부즈만 홈페이지를 참조하기 바람.

행에 대해 법적 구속력을 가지지는 않지만 권고를 하며 의회옴부즈만의 결정은 최종적인 것으로 민원인은 이에 불복하여 재판소에 소송을 제기할 수 없다. 권고에 불복하는 경우 의회옴부즈만은 특별검찰관으로서 소추권을 발동하여 의회옴부즈만의 권위를 확보한다. 또한 의회옴부즈만의 감시감독의 활동을 통해서 기존의 법률체계의 모순이나 결함에 관해서 의회나 정부에게 주의를 환기한다.

또한 복수로 설치되어있는 독립행정기관 간의 중복업무로 인한 행정기관 간의 충돌 방지를 위해 법률상의 근거는 없지만 각 행정감시기관들이 감사의 장소, 시간, 조사 등에 관해 긴밀한 상호연락을 취해 비효율성을 차단하고 부처이기주의를 극복한다. 또 각 기관들은 중복민원 혹은 중요한 사안에 대하여 민원처리의 효율성에 근거하여 사전 경험의 유무 혹은 조사 및 평가의 적절성을 논의한 후 보다 비교우위를 가지는 쪽이 담당한다. 특히 옴부즈만과 법무감찰장과의 관계에서는 양자 간에 안전을 송부할 경우에는 사전합의의 필요성을 옴부즈만권한법에 명시하여 중복에 의한 행정기관간의 불협화음을 차단하고 업무권한을 둘러싼 부처이기주의의 발생을 최소화한다.

한편 우리나라도 행정의 공정성과 투명성의 향상, 국민의 권리보호를 목적으로 한 대통령령에 의한 행정개혁의 일환으로서 국민총리 산하에 행정부형 옴부즈만의 형태로 국민고충처리위원회(1994년)가 설치된 후 국민의 권익구제창구를 일원화하고 신속하고 충실한 원스톱서비스체제를 마련하기 위하여 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총리행정심판위원회 등의 기능을 통합한 국민권익위원회(2008)가 출범하여 현재에 이르고 있다. 그러나 우리나라는 스웨덴의 의회옴부즈만과 행정감시의 관계에서 고찰한 바와 같이 옴부즈만의 독립성, 조사권, 권고권, 소추권이 충분히 보장되지 않거나 존재하지 않아 옴부즈만에 의한 행정감시기능이 제대로 작동되고 있다고 보기 힘들다. 특정 국가에서 원활하게 기능하고 있는 제도나 운영체계를 개별국가로 이식한다고 해서 이식된 국가에서도 그대로 작동한다고 간주하기는 힘들다. 제도나 그 제도의 운영은 개별 국가의 규모와 문화, 전통 등에 의해 이식성과 적응성이 다를 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 스웨덴의 의회옴부즈만제도의 운영과정에서 나타나는 일련의 원칙과 관계는 우리나라 옴부즈만제도의 효율적인 운영과 기능을 위해 일정 부분 참고로 할 수 있을 것으로 본다.

참 고 문 헌

- 국민고충처리위원회. (2004). “옴부즈만제도 연구자료집: 외국 전문옴부즈만 운영 사례연구”, 한국고충처리위원회.
- 국민고충처리위원회. (2006). “국내외 옴부즈만 제도”, 정책자료집, 12.
- 문성호. (2002). “경찰부패와 경찰옴부즈만: 각국 사례를 중심으로”, 한국부패학회, 한국부패학회보, 제6호, pp. 143-174.
- 심재승. (2011). “정부·행정에 대한 시민신뢰를 둘러싼 논점 및 향후 연구의 방향성 탐색”, 한국정책과학학회보, 제15권 제4호, pp. 155-176.
- 심재승. (2013). “스웨덴지방자치의 특징과 시사점, 2013 지방정부학회하계학술대회 발표논문집, 별쇄본.
- 오필환. (2007). “옴부즈만제도의 발전방안 연구”, 한국부패학회, 한국부패학회보, 제12권 제2호, pp. 17-43.
- 조재현. (2007). “헌법상의 청원권과 옴부즈만제도에 관한 고찰”, 한국부패학회, 한국부패학회보, 제12권 제2호, pp. 77-96.
- 萩原金美 (2003). スウェーデンの国会オンブズマン, 行政苦情救済 & オンブズマン, Vol. 8. p.12.
- 大迫丈志 (2011). スウェーデン及びフィンランドの行政監視機関: 法務監察長官と議会オンブズマン, レファレンス, pp. 71-92.
- 植月献二 (2013). 欧州議会による行政監視: 臨時調査委員会及び欧州オンブズマン, 外国の立法 255, pp. 23-41.
- 岡沢 憲芙 (2009). スウェーデンの政治: 実験国家の合意形成型政治, 東京大学出版会
- Caiden, G. E. (1983). “International Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function,” (ed.), Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Drewry, Gavin. (1998). “The Parliamentary Ombudsman,” in World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, CQ Press.
- European Ombudsman. (2005). “The European Ombudsman: Origins, Establishments, Evolution,” Commemorative volume published on the occasion of the 10th anniversary of the institution, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Newman, E. (2005). “The Policy-Relationship between the European Ombudsman and the European Parliament' s Committee on Petitions,” *The European Ombudsman*.
- OECD. (2000). *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*(OECD Public Management Policy Brief). Paris: OECD
- _____. (2005a). *Modernising Government The Way Forward*. Paris: OECD
- _____. (2005b). “Main Issues for Discussion, Annex: Data on trust in the Public

- Sector," www.oecd.org/dataoecd/25/52/41951220.pdf.
- Perry, Roy (2005). "Special Reports Submitted by the European Ombudsman to the European Parliament," *The European Ombudsman*.
- SALAR. "Swedish Local Government Traditions and Reforms," The Swedish Association of local Authorities.
- _____. (2005). "Local Government Financial Equalization in Sweden", Swedish Association of Local Authorities and Regions.
- _____. (2006). "Levels of Local Democracy in Sweden," Swedish Association of Local Authorities and Regions.
- _____. (2009). "The Economy Report, On Swedish Municipal and County Council Finance," May 2009, Swedish Association of Local Authorities and Regions.
- Wieslander, B. (1999). *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, 2nd(ed.), The Bank of Sweden Tercentenary Foundation & Gidlunds Bokforlag.
- Ministry of Justice (2009). Public Access to Information and Secretary Act, www.sweden.gov.se/sb/d/11929/a/131397
- Regeringskansliet. (2013). Facts & Figures: Swedish Government Offices Yearbook 2010, 2011, p.30. (<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2013/a/171706>)

스웨덴 통계청 홈페이지(<http://www.scb.se>)

스웨덴 의회옴부즈만 홈페이지(<http://www.jo.se>)

유럽연합옴부즈만 홈페이지(<http://www.ombudsman.europa.eu>)

투고일자 : 2013. 08. 10

수정일자 : 2013. 09. 26

게재일자 : 2013. 09. 29

국문초록

스웨덴 의회옴부즈만과 행정감시의 관계

심재승(청주대)

본 논문은 스웨덴의 행정제도의 특징을 염두에 두면서 스웨덴의 의회옴부즈만과 행정감시의 관계를 설명한다. 또한 제도도입의 역사적 변천과정의 고찰을 통해 유관행정감시기관 간의 업무중첩문제를 둘러싼 현실적 타개법을 검토한다. 이를 위해 독립성의 확보, 조사권의 확보와 의무, 권고권과 의회에 대한 설명책임성의 관점에서 설명한다. 스웨덴의 의회옴부즈만의 특징으로는 독립된 기관으로 강력한 조사권과 문서에 대한 자료열람권을 가지며, 공적기관의 의무불이행에 대해 권고권과 권고에 불복하는 경우 특별검찰관으로서 소추권을 발동한다. 한편 복수로 설치되어있는 독립행정기관 간의 중복업무로 인한 행정기관 간의 충돌방지를 위해 각 행정감시기관들은 긴밀한 상호연락을 취해 비교우위의 관점에서 민원을 처리하여 비효율성을 차단한다. 결론적으로 의회옴부즈만의 원활한 행정감시기능을 위해서는 독립성, 조사권, 권고권, 소추권 등의 확보가 주요한 요소임을 강조한다.

주제어: 스웨덴 의회옴부즈만, 행정감시, 정부신뢰, 옴부즈만