

서울특별시의회 연구용역보고서

인권행정구현을 위한  
서울시의회 의회신문고제도와  
서울시 인권위원회제도 개선방안

2014. 10.



서울특별시의회  
SEOUL METROPOLITAN COUNCIL



# 제 출 문

## 서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「인권행정구현을 위한 서울시의회 의회신문고제도와 서울시 인권위원회제도 개선방안」 과제의 최종보고서로 제출합니다.

2014. 10.

- 연구 기관 : 사단법인 인권정책연구소
- 책임연구원 : 이 경 희
- 연구 원 : 박 근 덕, 김 은 희, 이 연 흥
- 보 조 원 : 강 미 선
  
- 자문위원
  - 당연직 : 지영림(서울시의회 입법담당관)
  - 원권식(서울특별시 시민봉사담당관)
  - 이문성(서울시의회 행정자치위원회 입법조사관)
  - 위촉직 : 김성배(국민대학교 법과대학 교수)
  - 김찬동(서울연구원 연구위원)
  - 이선우(한국통신대학교 행정학과 교수)
  - 이준일(고려대학교 법과대학 교수)
  - 이찬진(제일합동법률사무소 변호사)

■ 도움을 주신 분들

전문가 워크숍

문경란(서울시인권위원회 위원장)

이형석(전 서울특별시 의원)

김형완(서울시인권위원회 인권위원)

홍성수(숙명여자대학교 법학부 교수)

토 론 회

박찬운(한양대학교 법학전문대학원 국제인권법 교수)

김형완(서울시인권위원회 인권위원)

홍성수(숙명여자대학교 법학부 교수)

이문성(서울시의회 행정자치위원회 입법조사관)

김형욱(경기도교육청 학생인권옹호관)

(요약문)

## 인권행정구현을 위한 서울시의회 의회신문고제도와 서울시 인권위원회제도 개선방안

### 요 약

시민의 생활 속에서 인권의 가치를 확산시키기 위해서는 글로컬리즘(globalism)으로 표상되는 시대변화의 추세를 감안, 인권주류화의 거점을 국가에서부터 지방 정부까지 확산시킬 필요가 있다. 한편 법의 특징인 권력적·일률적 규율과 법집행기관의 속성인 관료화 및 수동적 성격은 다원화되고 복잡한 시민들의 현실적 욕구를 충족시킬 수 없다. 또한 법에 의한 권리 보호는 궁극적으로 사법기구에 의한 권리구제로 귀착되는데, 이는 시간과 비용 면에서 소모적일뿐만 아니라, 사후적 권리구제에 그칠 뿐이다. 즉 인권 문제의 예방적, 근본적 해결이 불가능하다는 한계가 있다.

이러한 한계를 극복하기 위한 개념으로 나타난 것이 시민의 참여를 통한 인권거버넌스 개념과 연성적 권리구제기구로서의 옴부즈맨 또는 인권기구이다. 이 두 가지 기구는 모두 개인의 권리 보호를 목적으로 하고, 그 결정에 강제력이 없다는 점에서 공통점을 가진다. 반면 기능상 여러 차이점도 있어 일부 국가나 지방 정부는 이 두 가지 기구를 선택적 또는 중복적으로 설립, 운영하고 있기도 하며, 최근에는 양자의 기능을 결합하여 운영하는 경향도 많이 나타나고 있다.

서울시의 경우 관련 조례에 따라 시민감사옴부즈맨 제도를 운영하고 있으나, 주로 회계감찰이나 계약의 적절성 감시기구로 운영되고 있어 일반적인 옴부즈맨으로 보기는 어렵다. 또한 서울시의회의 경우 시민과의 소통을 활성화하고 시민의 고충을 의회의 입장에서 해결하고자 서울시의회 의회신문고제도를 운영 중이나, 조직이나 운영 면에서 의회와 독립된 기구로 보기 어려워 옴부즈맨의 역할을 한다고 볼 수 없다. 결과적으로 서울시에는 고전적이고 일반적인 의미의 옴부즈맨이 존재한다고 볼 수는 없다.

서울시의회 신문고는 대의기구로서의 의회 기능을 강화하고, 민원 제도 운영을 통해 인권행정을 실현하고자 하는 취지로 마련되었으나, 현재 그 제도의 취지를 제대로 구현되고 있지 못하다. 「서울시의회 민원사무처리규정」에는 접수된 민원은 위원회에서 심의하여 처리하고

록 되어 있음에도 실제 위원회에 회부되어 정식안건으로 심의 처리된 바는 없고, 대부분 전문위원실에서 처리되고 있다. 또한 70%가 넘는 민원에 대해 의회가 아닌 서울시청이나 교육청 등 타 기관에서 답변하고 있으며 그 처리기간 또한 상당히 길다.

이런 분석결과를 종합해 의회신문고제도를 개선할 수 있는 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 민원행정의 중요성에 대한 의회의 인식전환이 이루어져야 한다. 제도의 취지에 맞게 의원이나 위원회가 실제로 민원을 접할 수 있도록 운영되어야 한다. 만일 의회의 현실상 현 규정과 같이 상임위원회에서 민원을 처리할 수 없다면 적합한 다른 대안을 마련하고 규정도 그에 맞도록 개정하는 것이 필요하다.

둘째, 의회의 대의기능을 확대하고 상시적인 행정감시 기능을 활성화하기 위해서는 궁극적으로 의회신문고제도를 의회형 옴부즈맨으로 발전시키는 방안이 있으나 이는 지방자치법의 개정을 필요로 한다. 따라서 관련법 개정 전 단계로 **각 상임위원회 내 민원심사소위원회를 신설하거나, 독일식의 청원위원회를 상임위원회로 설치하여 민원처리의 전문성 및 시민과의 소통면을 확대하게 하는 방안을 제안한다.** 특히 민원심사소위원회는 서울시 민원사무처리규정이나, 서울특별시 기본조례의 개정만으로도 가능하다는 점에서 도입이 간편하다.

한편 서울시는 시행정 전반의 인권주류화를 목적으로 2012년 인권위원회와 시민인권보호관을 양대 축으로 하는 서울특별시 인권기본조례를 제정하여 시행하고 있다. 그러나 인권조례의 제정을 서두르다보니 각 기구의 설치 목적과 그 목적을 수행하기 위한 적절한 권한과 체제를 갖추지 못함으로 인한 문제가 나타나고 있다. 서울시 인권위원회는 조례상 서울시 행정 전반에 대한 인권적 심의·자문기구라는 포괄적 권한과 이에 필요한 정책권고기능을 부여받고 있음에도 이를 뒷받침 할 수 있는 실무기구가 설치되어 있지 않다. 시민인권보호관의 경우 짧은 임기나 불명확한 해임사유 등 조례 자체에서의 독립성 저해요소 외에도 시의 정식 직제에 포함되어 있지 않는 등 신분의 불안정성이 잠재되어 있었다.

이러한 문제점을 개선하기 위한 방안은 서울시 인권위원회-시민인권보호관-인권센터 각각의 기능이 유기적으로 결합되어 운영될 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 조례의 개정을 통해 인권위원회에서 인권침해에 대한 구제기능을 함께 수행하도록 하고, 인권센터를 인권담당관으로부터 독립시켜 인권위원회의 보조기구의 역할을 수행하게 하는 등 전체적 틀을 합의제형 인권위원회로 개편하는 것이 필요하다. 우리사회의 의사결정 문화, 위원 구성의 다양성을 통한 독립성 확보 및 결정의 신뢰성 강화라는 점을 두루 고려한다면 이러한 합의제형 의사결정기구로의 개편이 서울시 인권기구의 안정적 역할을 수행에 더 적합할 것으로 보인다.

## 〈차 례〉

I. 연구의 필요성 .....	1
1. 연구의 배경과 필요성 .....	1
가. 연구의 배경 .....	1
1) 세계적 추세 ‘인권중심’ , ‘인권도시’ .....	1
2) 서울시민 인권보장체제 강화 필요성 대두 .....	1
나. 연구의 필요성 .....	2
2. 연구의 주요 내용과 방법 .....	3
가. 연구의 주요 내용 .....	3
1) 인권행정과 그 구현 방법 고찰 .....	3
2) 옴부즈맨 제도의 고찰 .....	3
3) 인권보장 기구 분석 .....	3
4) 서울시 인권행정 개선 방안 제시 .....	3
나. 연구 방법 .....	4
1) 문헌 연구 .....	4
2) 실태 조사 .....	4
3) 전문가 워크숍 .....	5
4) 보고회 .....	5
II. 지방자치단체의 인권행정을 위한 일반 이론 .....	6
1. 국가에 의한 인권보호의 한계 - 지자체와 인권 .....	6
가. 시민권의 딜레마 .....	6
나. 지역인권제도의 필요성 및 장점 .....	7
2. 법에 의한 인권보호의 한계 .....	8
가. 법에 의한 인권보호와 시민의 인권 주체성의 충돌 .....	9
나. 다원화 사회에서 법에 의한 인권보호의 한계 .....	10
다. 사법적 권리구제의 한계와 대안 .....	11

1) 사법적 권리구제의 한계 .....	11
2) 연성적 권리구제 제도들 - ombudsman과 인권위원회 .....	11
3. 인권행정 구현과 민원 .....	13
가. 인권행정 .....	13
나. 민원의 개념과 기능 .....	14
1) 민원의 개념 .....	14
2) 민원의 기능 .....	15
3) 민원은 인권행정 구현의 한 형태 .....	16
다. 지방의회의 특성과 민원 .....	16
III. ombudsman 제도의 고찰 .....	19
1. ombudsman의 유래와 발전 .....	19
가. ombudsman의 의의 .....	19
나. ombudsman 이념의 사상적 기원 .....	20
다. 근대 정치철학 사상에서의 발전 .....	21
2. ombudsman 제도의 발전과정 .....	22
가. 스웨덴에서의 발생 .....	22
나. 핀란드로의 도입 .....	23
다. 스칸디나비아반도로의 확산 .....	24
라. 영국과 프랑스 등 유럽으로의 발전 .....	25
마. 아시아 국가의 ombudsman 제도의 도입 .....	27
3. 우리나라의 ombudsman의 역사 .....	28
가. 국가ombudsman 제도의 연혁 .....	28
나. 의회형 ombudsman 제도의 도입논의 .....	29
다. 중앙부처 ombudsman .....	30
4. ombudsman 제도의 개념적 요소 .....	31
5. 기능적 고찰 .....	32
가. 행정통제 및 행정구제제도의 보완기능 .....	33
나. 부수적 기능 .....	34
1) 인간화된 행정 .....	34



2) 국민의 행정에 대한 신뢰확보기능 .....	34
3) 사법작용과 행정작용에 대한 부담경감기능 .....	35
4) 민원처리의 알선·조정·중재기능 .....	35
5) 행정개혁의 촉매제 .....	36
6) 행정의 민주화와 공개 .....	36
다. 옴부즈맨의 잠재적 가치 .....	36
6. 옴부즈맨 제도의 유형 .....	37
가. 의회형 옴부즈맨과 행정부형 옴부즈맨 .....	37
1) 의회형 .....	37
2) 행정부형 옴부즈맨 제도 .....	42
3) 의회형과 행정부형의 장단점 비교 .....	47
나. 하이브리드형 옴부즈맨(인권제도와의 결합) .....	48
1) 포르투갈·스페인의 혼합형 옴부즈맨 .....	48
2) 라틴아메리카의 혼합형 옴부즈맨 .....	50
다. 일반옴부즈맨과 특수옴부즈맨 .....	51
라. 독립형 옴부즈맨과 합의형 옴부즈맨 .....	52
마. 옴부즈맨의 새로운 분류 .....	53
7. 지방자치와 지방옴부즈맨 제도 .....	54
가. 우리나라 지방자치의 흐름 .....	54
나. 지방자치의 성숙과 지방옴부즈맨 .....	55
다. 우리나라 지방옴부즈맨의 현황 .....	56
1) 지방옴부즈맨의 연혁 .....	56
2) 현행 지방옴부즈맨의 운영상황 .....	57
라. 우리나라 지방옴부즈맨의 문제점 .....	70
1) 미약한 설치근거 .....	70
2) 지방옴부즈맨 제도의 운영 미흡 .....	70
3) 옴부즈맨 독립성 및 감시권 보장의 저해 .....	71
4) 비상임 자문기구 형식의 운영 .....	72
5) 지원시스템 미흡 .....	72
6) 옴부즈맨 제도에 대한 사회적 인식 부족 .....	73
마. 외국의 지방옴부즈맨 시행 사례 .....	73

1) 영국의 지방옴부즈맨 .....	73
2) 스페인 카탈로니아의 옴부즈맨 제도 .....	78
3) 일본 가와사키 시의 지방옴부즈맨 .....	80
4) 캐나다 앨버타 주의 옴부즈맨 .....	84
5) 독일 라인란트팔츠 주의 옴부즈맨 .....	86
바. 한국형 지방옴부즈맨의 모델 연구 .....	92
1) 필수기구로 설치해야 하는지 .....	93
2) 다양한 형태의 옴부즈맨의 가능성 .....	93
3) 세부적 제안 .....	96

#### IV. 인권기구의 제도적 고찰 .....101

1. 인권기구의 탄생 .....	101
가. 인권기구창설의 배경 .....	101
나. 국가인권기구의 창설 .....	102
다. 국가인권기구의 변화 발전 .....	103
라. 국가인권기구의 핵심지침 .....	103
마. 국가인권기구의 위상과 역할, 권한 .....	104
바. 국가인권기구에 대한 도전, 한계 그리고 새로운 모색 .....	104
2. 지방인권기구의 필요성 .....	105
3. 지방인권기구의 현황 .....	106
가. 인권조례 제정현황 .....	106
나. 인권조례의 이행실태 .....	106
1) 인권증진기본계획의 수립 .....	106
2) 인권교육의 실시 .....	107
3) 인권전담 사무조직 .....	108
4) 인권위원회의 설치 .....	108
다. 주요 지방자치단체별 인권 보장기구 .....	109
1) 광주시 .....	109
2) 서울시 성북구 .....	118

V. 의회 신문고 및 인권기구의 평가 .....	125
1. 서울시의회 신문고제도의 분석 및 평가 .....	125
가. 제도의 취지 .....	125
나. 법적 근거 및 담당조직 .....	126
1) 법적 근거 .....	126
2) 담당조직 .....	126
다. 처리절차 .....	127
1) 접수 .....	127
2) 회부 .....	128
3) 처리 .....	129
4) 통지 등 .....	131
5) 타기관의 민원처리 시스템과의 비교 .....	131
라. 처리 실적 .....	133
1) 전체 접수 건수 .....	133
2) 접수유형 .....	134
3) 상임위원회별 민원 수 .....	135
4) 처리기관별 민원처리 수 .....	144
5) 민원유형별 접수 현황 .....	151
6) 처리기간 .....	152
마. 의회신문고제도의 미활성화 원인 분석 .....	157
1) 민원에 대한 위상 재고 필요 .....	157
2) 의회의 현 민원처리 과정의 문제점 .....	158
3) 민원의 의안화 시스템 미비 .....	158
4) 기타 - 민원실 및 홍보 등 .....	159
2. 서울시 인권기구의 분석 및 평가 .....	159
가. 제도 일반 .....	159
1) 설치근거(서울특별시 인권기본조례) .....	159
2) 서울시인권위원회 .....	160
3) 시민인권보호관 .....	162
4) 인권센터 .....	165

5) 인권증진업무 및 관계기관과의 협력 .....	165
나. 서울시인권위원회 운영 현황 .....	166
1) 회의 개최 현황 .....	166
2) 심의 안건 .....	167
3) 제도개선권고 .....	170
다. 인권보호관의 운영 현황 .....	170
1) 상담 신청 접수 유형 .....	171
2) 조사결과 .....	171
3) 시정권고 및 이행현황 .....	172
라. 서울시인권기구의 문제점 .....	175
1) 인권위원회 .....	176
2) 인권보호관 .....	177
3) 인권센터의 독립 및 실질적 운영 .....	180
VI. 서울시 인권행정 개선방안 .....	182
1. 서울시 의회 신문고 활성화 방안 .....	182
가. 개선 방향 .....	182
1) 시민 중심 .....	182
2) 의회 기능 중심 .....	182
3) IT 기능 결합 .....	183
나. 개선 방안 .....	183
1) 1단계 : 현 신문고제도의 운영 개선 방안 .....	184
2) 2단계: 시 민원 시스템과의 통합 및 협력 .....	188
3) 장기적 개선과제 .....	191
2. 서울시 인권기구 개선방안 .....	198
가. 개편의 방향 .....	199
나. 단계별 개선 방안 .....	199
1) 1단계 : 현 체제 내에서의 개선방안 .....	199
2) 2단계 : 기구체계의 변화를 통한 안정화 방안 .....	207
3. 후속사업 제안 .....	209

가. 이번 연구의 한계와 가치 .....	209
나. 민원운영표준 매뉴얼 마련 .....	210
다. 서울시 민원 정보에 대한 접근권 확보 .....	210
라. 지방정부 인권거버넌스 구축을 위한 지방자치법 개정안 마련 필요 .....	210
〈참고문헌〉 .....	211
〈부록 1〉 서울특별시의회 민원처리에 관한 규정 .....	216
〈부록 2〉 서울특별시 인권기본조례 .....	218
〈부록 3〉 서울특별시 인권기본조례 시행규칙 .....	223
〈부록 4〉 독일 Rheinland-Pfalz 주의 옴부즈맨에 관련한 법률 .....	227
〈부록 5〉 가와사키 시 시민옴부즈맨 조례 .....	239
〈부록 6〉 가와사키 시 인권옴부즈퍼슨 조례 .....	249
〈부록 7〉 서울시장 산하 의사소통 및 조정기구 .....	263
〈부록 8〉 지방옴부즈맨 세부 설치 현황 .....	270

## 〈표 차례〉

표 1 스칸디나비아 반도의 옴부즈맨 제도 .....	25
표 2 유럽 나머지 국가의 옴부즈맨 제도 .....	26
표 3 중앙부처 옴부즈맨 설치 현황 .....	30
표 4 Assistant succession rights defenders .....	45
표 5 지방자치단체 옴부즈맨 설치 현황 .....	58
표 6 부천시 옴부즈만 조례와 강원도 고충처리위원회 조례의 비교표 .....	63
표 7 영국 지방옴부즈맨의 비교 .....	78
표 8 옴부즈맨 설치 등과 관련된 판례 .....	94
표 9 옴부즈맨의 위촉에 지방의회의 동의를 얻도록 한 조례의 무효여부 .....	96
표 10 광주시 상담 및 접수현황(2013.6.- 2014.7.21.) .....	114
표 11 2013년 6월 이후 전체 처리현황 (2014. 7. 21. 현재) .....	114

표 12	서울시 인권보호 조례와 광주시 인권보호 조례의 비교표	116
표 13	성북구회의 개최실적	121
표 14	인권위원회의 정책개선 권고결정 현황	121
표 15	서울특별시의회 민원처리에 관한 규정 제3조	127
표 16	서울시의회 민원처리에 관한 규정 제4조	128
표 17	서울시의회 민원처리에 관한 규정 제5조	129
표 19	서울시의회 민원처리에 관한 규정 제7조	131
표 20	년도별 전체 민원 접수 건수(온라인 및 오프라인 합계)	133
표 21	서울시의회 민원접수현황 - 접수유형별	134
표 22	각 상임위원회별 민원 분포(2010)	135
표 23	각 상임위원회별 민원 분포(2011)	135
표 24	각 상임위원회별 민원 분포(2012)	135
표 25	각 상임위원회별 민원 분포(2013)	136
표 26	각 상임위원회별 민원 분포(2014~)	136
표 27	상임위원회별 민원 추이 (2010~)	136
표 28	서울시 민원분야별 접수비율	143
표 29	서울시의회 민원처리현황 - 처리기관별	144
표 30	U-신문고 민원접수현황-유형별(2013, 2014)	151
표 31	서울시 민원유형별 접수비율	151
표 32	민원처리기간-담당상임위별	152
표 33	민원유형별 평균처리기간	153
표 34	처리기간-민원유형 및 상임위별 교차분석	154
표 35	서울시 인권위원회 회의 개최실적	161
표 36	시민인권보호관 운영현황	165
표 37	서울시 인권위원회 회의 개최 실적	167
표 38	서울시 인권위원회 심의안건 현황	167
표 39	위원회 업무와 논의안건 비교 분석	169
표 40	인권침해사건 상담 접수 통계 (2013.1. - 2014.7.16.)	171
표 41	인권침해사건 조사결과 통계 (2013.1. _ 2014.7.16.)	172
표 42	인권침해 시정권고 및 이행현황(2013~2014.7)	172
표 43	상임위원회별 민원처리기간	185

표 44 정책 요구의 발전 단계 .....	194
표 45 타 옴부즈맨 기구의 해임사유 .....	202

## 〈그림 차례〉

그림 1 옴부즈맨 제도의 확산(유럽) .....	23
그림 2 일본 가와사키시 지방옴부즈맨 .....	83
그림 3. 서울특별시의회 신문고제도 개관 .....	125
그림 4. 신문고제도 민원처리 절차 규정(실선)과 실제 처리과정(점선) 비교 .....	127
그림 5 시의회 홈페이지상 민원처리도 .....	130
그림 6 서울특별시 응답소 민원처리절차도-서울시청 응답소 홈페이지 .....	132
그림 7 국회 인터넷민원 처리 절차도 - 국회 홈페이지 .....	132
그림 8 국회 민원 처리 절차도 - 국회 홈페이지 .....	132
그림 9 국민신문고 민원처리 흐름도-국민신문고 홈페이지 .....	133
그림 10 연도별 민원접수추이 .....	133
그림 11 서울시의회에 설치되어 있는 U-신문고 키오스크 .....	134
그림 12 상임위원회별 민원 분포 (2010, 2011) .....	137
그림 13 상임위원회별 민원 분포 (2012, 2013, 2014) .....	138
그림 14 기획경제위원회 민원 추이 .....	139
그림 15 환경수자원위원회 민원 추이 .....	140
그림 16 문화체육위원회 민원 추이 .....	140
그림 17 교통위원회 민원 추이 .....	141
그림 18 보건복지위원회 민원 추이 .....	141
그림 19 도시계획위원회 민원 추이 .....	142
그림 20 도시안전건설위원회 민원 추이 .....	142
그림 21 건설위원회 민원 추이 .....	142
그림 22 교육위원회 민원 추이 .....	142
그림 23. 상임위원회별 민원건수와 민원처리소요기간 비교 .....	153
그림 24 민원유형별 평균처리기간 .....	153
그림 25 교육위원회 민원처리 기간 .....	154

그림 26	교통위원회 민원처리 기간	154
그림 27	기획경제위원회 민원처리 기간	154
그림 28	도시계획관리위원회 민원처리 기간	154
그림 29	도시관리위원회 민원처리 기간	155
그림 30	도시안전건설위원회 민원처리 기간	155
그림 31	문화체육위원회 민원처리 기간	155
그림 32	보건복지위원회 민원처리 기간	155
그림 33	시의회 민원처리 기간	155
그림 34	운영위원회 민원처리 기간	155
그림 35	행자위원회 민원처리 기간	155
그림 36	환경수자원위원회 민원처리 기간	155
그림 37	기타 민원처리 기간	156
그림 38.	처리기관별 민원처리소요기간	156
그림 39.	서울시 인권기구관계도	160
그림 40	인권침해사항 접수 처리 흐름도	164
그림 41	시민이의신청 처리 흐름도	165
그림 42	신문고제도 개선 방향	182
그림 43	정책수립과정에서의 빅데이터의 역할(출처: 한국정보화진흥원)	193



# I. 연구의 필요성

## 1. 연구의 배경과 필요성

### 가. 연구의 배경

#### 1) 세계적 추세 ‘인권중심’ , ‘인권도시’

최근 인권보호와 증진에 있어 지방 정부의 중요성이 주목받고 있는 것이 세계적 추세이다. 24차 UN인권이사회(2013)가 대한민국 정부가 상정한 '지방정부와 인권'에 대한 결의안을 채택한 것 역시 이러한 흐름을 보여준다. 또한 27차 UN인권이사회(2014)에서는 24차 결의안에 대한 중간보고서를 채택할 예정이며, 서울시도 이에 참여하고 있다.

이는 시민과의 관계에서 지방 정부가 더 직접적이고 광범한 접촉면을 가진다는 점에서 인권과 관련하여도 보다 효과적이고 실질적이고 혁신적인 정책 수립 및 입법이 가능하기 때문이다.

실제 지방 정부가 인권보호와 증진에 있어 최전방에 있음을 보여주는 사례들이 쌓이고 있다는 사실도 이를 뒷받침해 준다.

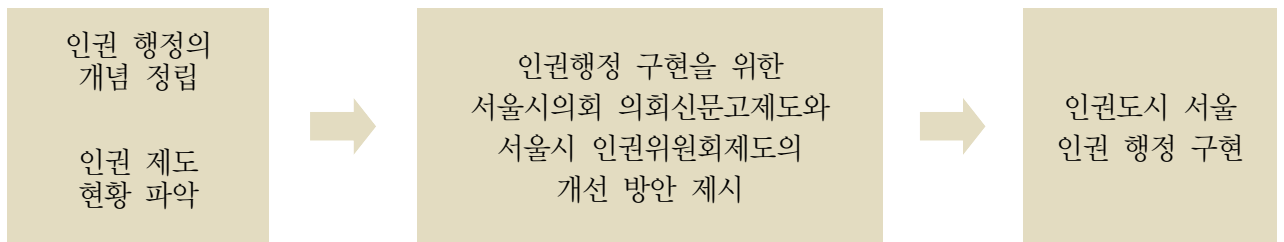
서울시 역시 이러한 추세에 맞게 '서울시 인권기본조례'를 제정하고, 이를 근거로 서울시 인권행정을 위한 다양한 활동을 전개하고 있다.

#### 2) 서울시민 인권보장체제 강화 필요성 대두

서울시는 하나의 도시를 넘어 우리나라 수도로서 우리사회의 사회·문화적 상징이자 기준으로 기능하고 있다. 또한 세계 도시로서의 서울시는 이미 다양한 문화적인 배경을 가진 구성원들로 이루어져 있으며, 서울 시민들이 요구하는 지방행정 서비스는 이미 세계도시로서의 수준을 넘어섰다.

서울시에서 현재 제공하고 있는 사회·문화적 서비스의 수준이 높은 만큼이나 시민들의 '인권' 서비스에 대한 구체적인 욕구 또한 높게 나타나고 있는 반면, 행정 환경의 변화에 따라 행정권이 비대화되고 있어 시민의 인권에 대한 위협으로 작용하지 않을지에 대한 우려 또한 제기되고 있는 실정이다.

## 나. 연구의 필요성



앞서 언급한 바와 같이 시민인권 강화에 대한 사회적 욕구 증대에 따라 서울시에서는 다양한 인권 제도들이 운영되고 있다. 반면 서울시의회의 경우 시민들의 인권요구에 대한 특별한 대응구조가 거의 없고, 시민과의 소통창구인 의회신문고제도가 서울시의회의 유일한 대(對) 시민 인권 창구이지만 현재 그 기능이 활발하게 수행되고 있지 않다. 한편 서울시의회는 지방자치단위에서의 정부기구라는 강점과 시민들의 대표들로 구성된 대의기구라는 특성을 가지고 있다. 따라서 현재의 의회신문고제도를 이러한 강점과 특성에 맞추어 인권행정 구현을 위한 장치로 활용할 수 있는 방안을 연구하여 제시할 필요가 있다.

또한 집행부인 서울시의 경우 인권위원회(시민위원회), 시민인권보호관(옴부즈맨), 인권담당관이라는 체제를 구성하고 있으며 크게는 대 시민 창구로서 민원담당과 감사관 등이 있다. 현재 이러한 기구의 역할과 그 체계가 초기 단계라 서로 역할 분담 및 협력 등이 미진하다. 지금 현재의 활동과 성과는 체계에 기초했다기보다는 시장의 의지와 현 구성원들의 인적 역량에 의존한 것이라는 한계를 가지므로, 서울시 인권레짐의 지속성을 확보할 수 있는 개선안의 연구와 제시가 필요하다.

나아가 집행기관과 의회가 견제와 협력이라는 본래의 모습을 가지고 인권행정 구현을 위한 노력을 한다면 시민들의 인권보장에 더 없이 좋은 모델이 될 수 있을 것임에도 현재 이에 대한 적극적 고민과 연구가 부족하다. 이에 집행부와 서울시의회가 견제와 협력을 통하여 그 시너지를 발휘하는 궁극의 인권행정의 모델에 대한 연구가 필요하다.

또한 오늘날 행정권의 비대화에 대한 유연한 대응구조로 현재 약 120여 개국에서 옴부즈맨 제도를 운영하고 있는데, 우리의 인권행정 구현에 이러한 옴부즈맨 제도를 적용하는 것이 필요하고 적합지에 대한 연구가 필요하다.

## 2. 연구의 주요 내용과 방법

### 가. 연구의 주요 내용

#### 1) 인권행정과 그 구현 방법 고찰

먼저 인권행정의 진정한 의미에 대한 진단이 있어야 하겠다. 이 연구의 목적이 인권행정의 구현인 만큼 인권 행정의 의미를 정확히 설정할 필요가 있다. 이에 지방정부 시대에 있어 집행기관과 지방의회의 특성을 분석, 접목하여 인권행정 구현의 방법론을 연구, 제시한다.

#### 2) 옴부즈맨 제도의 고찰

유럽 및 우리나라의 다른 지방정부 등 옴부즈맨 제도의 운용을 통해 인권 행정 구현의 경험을 가진 사례 및 한국형 옴부즈맨 제도에 대한 분석을 통해 서울시라는 지방정부에 이를 접목할 수 있는 방안을 연구한다.

#### 3) 인권보장 기구 분석

우리나라 중앙 정부와 지방정부 단위에서 운용되고 있는 여러 인권보장 기구에 대한 분석을 통해 인권도시 서울에 필요한 인권보장 시스템은 무엇일지에 대한 연구를 진행한다.

#### 4) 서울시 인권행정 개선 방안 제시

이에 본 연구에서는 인권행정의 확산을 위해 단계적 접근 방식을 제시한다. 첫 번째 단계로서는 현재 체제에서의 개선을 다룬다. 이는 새로운 기구의 마련보다 기존 기구 등이 그 역할을 제대로 해낼 수 있기 위한 방법은 무엇인지를 각 기구의 역할과 그에 맞는 시스템에 대한 연구를 주요 내용으로 하여 서울시와 서울시의회에서의 즉시적인 실행방안이 될 수 있게 한다. 두 번째 단계로 서울시의회 의회신문고제도와 서울시 인권시스템의 제도적 개선을 통한 인권행정 구현의 모델을 제시하고자 한다. 마지막으로 서울시 의회와 서울시 집행기관과의 유기적 협력방안에 대한 제안을 통해 진정한 의미에서의 인권행정 구현의 방법들을 제안한다.

## 나. 연구 방법

### 1) 문헌 연구

세계 각국 및 우리나라의 중앙옴부즈맨, 지방옴부즈맨의 조직과 역할 등과 관련한 문헌 및 국내외의 인권제도와 이를 뒷받침하고 있는 헌법이나 법률, 조례 등 규정들의 내용을 검토하여 서울시에 적합한 제도와 규정의 정비 방향 제시를 위한 참고자료로 활용한다.

### 2) 실태 조사

인권행정 구현을 위한 제도와 조직구성 및 운영, 현황, 성과 및 한계를 파악하기 위하여 서울시 인권관련 제도 및 서울시의회 의회신문고 민원 생산 자료 조사를 분석한다. 또한 시의회 의회신문고 담당자, 시 시민인권보호관, 시 인권위원회 위원, 각 지방 정부의 인권옴부즈맨 담당자 등에 대한 다음과 같은 심층면접조사를 진행한다.

- 서울시 인권행정 담당자 및 관계자들 그룹별 심층 면접 조사
- 소그룹(1~4명)별 1~2시간 진행
- 연구진행 중 일부대상자 반복 심화 면접 조사 진행

### 3) 전문가 워크숍

민원 전문가, 인권위원회 담당자, 인권 거버넌스 전문가 등으로 구성된 전문가 워크숍을 통해 각 분야별 전문 의견을 듣고 연구의 방향에 참고한다.

#### 4) 보고회

연구진 및 전문가들을 초대한 착수보고회를 통하여 연구방향을 설정, 연구진 및 전문가, 인권행정 관계자 대상으로 한 중간보고회를 통해 연구보고서의 중간 검토를 진행한다. 또한 각 분야 인권행정 관련자, 학계 관련자, 민원 전문가 등을 초대하여 토론회를 열고 각 계의 의견을 들어 참고한다.

## II. 지방자치단체의 인권행정을 위한 일반 이론

### 1. 국가에 의한 인권보호의 한계 - 지자체와 인권

#### 가. 시민권의 딜레마

근대는 국민국가의 출현과 함께 했다. 국민국가는 새로이 ‘시민’을 주권자의 자리에 앉히는 동시에 전통적인 ‘사회’를 해체시키기 시작했다. 국가의 관심은 통치와 동원에 있기 때문에 기본적으로 반(시민)사회적이다. 이것이 그대로 반영되어 시민권의 딜레마를 형성한다. 시민권은 인간 존엄성 실현을 위한 도정에 진보성과 반동성을 동시에 갖고 있다. 신분사회를 타파하고 자유, 평등, 박애를 외친 점에서 분명 진보적이었지만, 여전히 ‘일정한 자격을 구비한 사람’에 한해서 권리주체로 인정되었다는 점에서 반동적이다. 인권이 시민권에 머무는 한, ‘모든 사람’에서의 ‘모든’이라는 형용은 사실 현실에서는 찾아 볼 수 없는 가공의 것에 불과하다. 게다가 그 이중적인 시민권도 형식적 민주주의조차 불안한 이 땅에선 위태롭다. 인권보장을 위한 국가의 책무는 종종 방기되며, 정작 시민보다 국가(권력) 스스로의 존엄성 실현에 집중한다. 자유의 이름 아래 사회는 무장 해제되어 권리주체는 왜소한 개인으로 전락된다. 그래서 국가는 인권침해의 가장 강력한 장본인이자 인권보호자라는 역설적인 운명을 갖는다.

인권(시민권)은 국가(권력)에 대한 시민적 통제(협의로는 법치주의, 광의로는 인민주권주의=대의민주주의)의 필요성이 제기되면서 창설되었다. 인권의 보편성은 인권의 세 가지 특성, 즉 불가분성, 상호의존성, 상호연관성 등으로 일체화가 될 때 구현됨에도 불구하고 시민권에서 자유-평등-박애는 유기적으로 일체화 되지 못했다. ‘자유’는 곧 ‘선택과 기회의 평등’으로, ‘평등’은 곧 자유로운 주체들의 다원성으로 성취되는 것인데, 자유는 평등과 유리된 채 그나마 형식적으로만 확립되었다.

결국 인권은 국민국가의 울타리를 넘지 못한 채 시민권 안에 갇혀 더 이상의 발걸음을 내딛지 못하게 되었다. 소속된 사람에 한하여 ‘국민’의 자격이 주어지고, ‘국민’에 한하여 기본권 수임주체로 인증 받게 된 것이다. 국가가 중대한 인권침해의 장본인임에도

불구하고 바로 그 국가에 의해 인증되어야만 권리의 주체성이 인정되는 이 딜레마! 이것이 오늘날 시민권의 딜레마이다.

이 딜레마를 해결하기 위해 논의되는 개념이 지방(local)에서의 인권, 도시에서의 인권논의이다.

전통적으로 인권은 ‘국가’의 책무였고, 이것은 중앙정부의 몫이었다. 그러나 지방자치단체(이하 “지자체”라 한다)는 인권의 주체와 직접 접촉할 수 있는 물리적으로 유리한 조건을 가지고 있다.<sup>1)</sup> 중앙집권적 민주주의에 비해 주권자와 밀착된 민주주의는 아래로부터의 인권이라는 이념에 더 가깝고, 보다 책임성 있는 정치를 가능하게 해준다. 그래서 지자체도 중앙정부와 마찬가지로, 모든 자치행정이 인권의 보호·증진에 부합하도록 할 책무가 있다. 일반적으로 모든 행정이 인권에 기반을 두어야 하고, 인권을 지향해야 한다는 뜻의 “인권의 주류화”(mainstreaming human rights) 또는 “인권통합행정”(integration of human rights into administration)의 과제가 지자체에도 적용된다.<sup>2)</sup>

인권도시의 논의는 지자체 단계의 인권의 논의를 도시라는 공간적 특성에 주목한 것이다. 르페브르는 인권도시를 통해 인권이 시민권의 울타리를 뚫고 나가는 급진적 상상을 한 것이다. 도시에서의 인권이란 공간을 전유한 거주민 모두에게 그 주체성을 인정하는 것이다. 생활공간을 공유하는 모든 이들에게 권리주체성을 확인하는 것이다. 사회관계, 요컨대 계급패러다임에 의해서 오히려 인권이 제약되는 현실을 공간개념을 기준으로 출구를 모색한 것이다. 누구에게나, 어디서나, 언제나 자신의 삶의 주인으로서 존엄성을 보장받으며 삶을 영위할 수 있는 경로를 인권도시 개념으로 타진해본 것이다.

## 나. 지역인권제도의 필요성 및 장점

국가인권기구는 광범위한 시민적 인권역량에 근거하여 존립, 비로소 역동화할 수 있지만, 동시에 국가기구로서 존재하는 한 중앙정치체형의 변화에 따른 유동성이 크다. 일관되고, 안정적이며, 주민생활에 근거한 ‘밑바닥 인권체제’를 구축하기 위해서는 국가가 아닌 지자체에서의 인권보장체제가 구축될 필요가 있다.

---

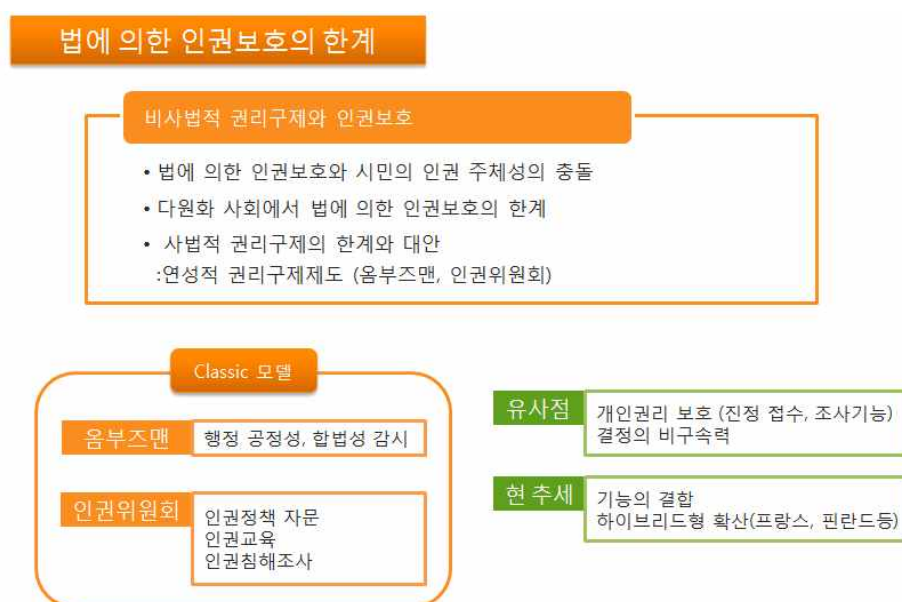
1) International Council on Human Rights Policy (ICHRP), Local Government and Human Rights: Doing Good Service, 2005. 홍성수, ‘지방자치단체의 인권조례에 대한 연구’, 『민주주의와 인권』, 제12권제3호, 2012, 308면.

2) 앞의 글, 309면.

또한 지자체의 주 업무가 주민복지 사무와 재산관리인만큼 지자체는 **인권증진의 주 동력**이 될 수 있다. 주민복리는 주택(거주), 보건, 위생, 보육, 육아 등등의 업무로 구성된다. 지자체는 지역에서 주민참여를 통한 주민자치공동체의 자력화를 도모하되, 그 핵심역할은 촉진자로서 지원과 협력의 책무를 맡는 것이다.

인권보호가 사후적인 권리구제에 중심하여 주로 자유권을 보장하는데 반해, 인권증진은 국가의 적극적 책무로서 예방적 권리구제의 효과가 있으며 이는 사회권 실현의 중요한 전제이다. 사회권에서의 인권침해는 아마티아 센이나 마사 너스바움의 주장처럼, 곧 인권 주체로서의 역량결핍(또는 상실)을 의미한다. 자존감과 자력화가 인간존엄성을 구성하는 필수적인 요소인데, 이의 실현을 위해서는 인간자원/사회자원/물질자원의 결합이 균형 있게 이뤄져야 하고, 그 제공의 책무를 우선적으로 국가에게 묻는 것이 인권증진의 핵심내용이라는 것이다. 결핍의 해소는 주체의 역량을 강화한다. 이를 위해 1차적으로 국가(=정부, 책무성), 다음으로 사회(연대성), 마지막으로 개인(도덕성) 차원의 책무가 각각의 층위에서 요구된다. 주민의 생활상의 문제들에 일상적으로 관여하는 업무 특성상 인권증진을 위한 정책들을 적극적으로 추진할 수 있는 여건을 갖고 있다. 또한 사회권실현을 위한 여러 정책들은 물론, 주민참여에 기반한 거버넌스(협치)의 활성화와 자력화를 도모하는 인권에 관한 교육과 홍보사업을 용이하게 펼칠 수 있다.

## 2. 법에 의한 인권보호의 한계





## 가. 법에 의한 인권보호와 시민의 인권 주체성의 충돌

시민혁명의 경험 이후 근대 국가로 넘어오면서 시민의 권리보장은 국가의 기본적 이념이 되었고, 우리 헌법 역시 제10조를 비롯한 대부분의 국가의 헌법에서는 이러한 국가의 기본권 보장 의무를 규정하고 있다. 이렇듯 근대국가에서 법은 시민들이 국가에 맞서 자신들의 권리를 약속받는 문서로, 권력을 집행하는 수단이 아니라 권력의 집중과 남용을 막고 시민의 권리를 보호하는 도구가 되었다. 국가의 모든 통치 질서는 직간접적으로 기본권의 보장을 지향하는 것이며 모든 국가권력은 이에 기속된다는 헌법상 법치주의 원리는 이로부터 비롯된다.<sup>3)</sup>

그러나 현대 사회의 다양화, 복잡화의 흐름 속에서 현대사회복지국가의 법에 의한 규율은 한편으로 한계를 가질 수밖에 없다. 시민의 실질적 권리를 보장하기 위한 사회복지국가의 법적 개입은 다른 측면에서는 시민의 자유를 박탈하는 양면적 속성을 가지고 있기 때문이다.<sup>4)</sup>

법에 의한 규율은 상호이해를 통해 조정되고 의사소통행위를 통해 지속성을 지켜갈 수 있는 부분 사회의 체계를 무너뜨려 수혜자 개인의 자율성을 훼손할 수 있다. 이렇게 될 경우 시민들의 구체적인 삶의 형식이 국가와 법의 권력적, 일방적, 일률적 규율 아래 놓이게 된다. 입법 및 집행과정에 발생하는 관료적 개입으로 시민들이 자유롭고 평등하게 공론영역에 참여할 수 있는 권리를 잃어가고, 시민들은 국가로부터 수동적으로 정해진 권리를 부여받는 후견적 존재로 된다.<sup>5)</sup> 그리고 이는 특히 사회적 약자를 보호하기 위한 법제, 예를 들어 복지, 가족, 교육, 여성 관련법의 영역에서 특히 더 두드러진다.<sup>6)</sup>

더구나 관료 중심 행정은 시민의 참여를 포함한 절차를 설정할 경우 이를 행정의 비효율로만 받아들이는 경향이 강한데, 이는 주객이 전도된 것이다. 즉 이는 첫째로 절차와 과정의 측면에서 당사자인 시민을 주체가 아닌 객체, 대상으로 받아들이고 있어 매우 반인권적이며, 둘째로 시민을 객체 또는 대상으로 받아들이고 있는 마인드에서는 진정한 의미에서 당사자인 시민의 관점이 반영된 인권적 행정의 결과물 또한 기대하기 어렵다.

3) 홍성수, '법에 의한 인권 보호의 한계와 국가인권기구의 존립근거', 「고려법학」, 제58호, 2010.9, 156-157면.

4) 앞의 글, 157면.

5) 앞의 글, 157-158면.

6) 앞의 글, 158면.

## 나. 다원화 사회에서 법에 의한 인권보호의 한계

현대의 다원화 사회에서 국가는 모든 사회 영역에 대한 충분한 정보와 지식을 가지고 있지 못할 수밖에 없다. 더욱이 법이라는 형식에 의한 규율은 다양한 영역에서의 복잡성에 유연하게 대처하지 못한다.<sup>7)</sup> 이런 측면에서 국가가 법을 통해 인권을 보호하려고 하는 시도 역시 한계를 가진다.

특히 자유권에 비해 상대적으로 그 기준이 모호한 사회권의 경우 이를 법제화하게 될 경우 더 여러 가지 문제가 발생한다. 사회권의 경우 사회보장의 법적 기준을 사전에 정해야 하는데, 그 결정에 이르는 과정에서 관료주의적인 절차가 중심을 이루게 되고 주권자인 시민들의 참여는 도외시된다. 그럼에도 그 법적 기준이 너무 세부적으로 정해지면 기준에 정확하게 부합하지 않는 당사자들의 개별적이고 구체적인 사정에 대한 탄력적 적용이 불가능하고, 반대로 그 법적 기준이 너무 일반적일 경우 집행과정에서 행정 관료의 재량이 지나치게 커질 위험이 있다.<sup>8)</sup>

이렇게 시민들의 생활 현실에서의 다원적이고 복잡한 요구들을 국가가 법으로 그것을 담아내는 것은 적합하지 않다. 따라서 기능적으로 분화된 사회에서 각 사회 부분체계는 자신 고유의 논리에 따라 문제를 독립적으로 판단하고 대처하며, 국가도 국가 고유의 업무를 처리하는 하나의 부분체계로서 거기에 맞는 기능을 수행할 뿐이어야 한다.<sup>9)</sup>

인권 보장 시스템에서도 현대 사회의 모습에 맞게 다양한 사회적 행위자들을 참여시키고, 국가의 인권 보장 목적에 맞게 그들의 자율성을 존중하는 프로세스를 진행해야 한다. 즉 인권보호 프로세스에 NGO, 집단조직, 각종 위원회, 전문가조직, 회사, 공동체, 평가기구, 계약당사자 등 다양한 사회적 행위자들이 참여하도록 유인하고 이들 사이의 적극적인 상호작용의 결과물로서 인권 보호 시스템을 구성해야 한다.

이를 위해서는 당연히 사회적 행위자들의 자율성을 존중해야 한다. 국가가 모든 인권 문제에 권위적으로 개입하는 대신 사회적 행위자들 스스로의 자율성에 기반하여 인권거버넌스를 발전시켜나갈 수 있게 지원하는 것이다. 즉 국가는 복잡한 사회문제를 직접 조종하는 대신, 당사자들이 스스로 문제를 해결해나갈 수 있는 메커니즘만을 간접적으로 규율

7) 앞의 글, 159면.

8) 앞의 글, 160면.

9) 앞의 글, 158면.

해야 한다.<sup>10)</sup> 이와 동시에 좀 더 간접적이고 유연한 다양한 방법들이 활용되어야 할 것인데, 이와 관련하여 이미 국내외적으로 많이 도입 운영되고 있는 인권옴부즈맨의 여러 형태를 연구하여 참고할 필요가 있다.

결국 현대 사회에서 인권 행정 구현을 위한 가장 중요한 키워드는 인권거버넌스의 구축과 그 지속성 확보일 것이다. 이를 위해 인권거버넌스의 가장 중요한 축인 시민들이 인권 행정 구현의 과정에서 참여할 수 있는 여러 가지 틀이 필요하고, 이러한 의미에서 인권도시 서울의 다양한 시민 소통 창구들은 인권행정 구현에 있어 매우 중요한 역할을 한다.

## 다. 사법적 권리구제의 한계와 대안

### 1) 사법적 권리구제의 한계

현대 사회의 법을 통한 인권보호는 또한 이것이 주로 ‘사법적 구제’에 의존한다는 점에서도 한계가 발생한다. 즉 사법적 권리구제는 일반적으로 시간과 비용의 소모, 판단기관의 보수성, 대립적 구조를 중심으로 한 프로세스, 사후적 구제조치의 한계 등의 문제점이 지적되어 오고 있는데, 이것은 인권 문제의 해결에 있어서 더 두드러질 수밖에 없다.<sup>11)</sup>

특히 인권의 문제에 있어 자율성의 존중은 가장 중요한 가치인데, 위와 같은 문제점들은 안고 있는 사법적 판단이 개입하는 순간 이 자율성은 해쳐져 인권 보장의 근본 조건 자체가 부정된다는 점이 가장 심각한 한계점이다. 또한 사법절차는 사전에 마련된 기준에 따라 판단하는 것이라는 점에서 당시의 구체적 상황 등을 고려함에 있어 한계를 가질 수밖에 없는 문제도 있다.<sup>12)</sup>

### 2) 연성적 권리구제 제도들 - 옴부즈맨과 인권위원회

이에 사회의 자율성을 존중하면서 인권문제들을 해결할 수 있는 여러 가지 연성적 권리구제기구들이 시도되거나 운용되고 있고, 현재 이와 관련된 대표적 제도로는 “옴부즈

10) 앞의 글, 163-164면.

11) 앞의 글, 161면.

12) 위의 글, 162면.

맨” 과 “인권위원회” 정도를 들 수 있다.

옴부즈맨은 한 사람으로 구성되는 경우가 많지만 다수로 구성되는 경우도 있다. 헌법 및 특별법에 의해 의회가 임명하며 아프리카와 영연방 국가에서는 국가수반이 임명권을 갖기도 한다. 나라에 따라 옹호자, 중재자로 표현되기도 하는데 일차적인 책무는 공공행정의 공정성과 합법성을 감시하는 것이다. 즉 행정기관의 부당한 행위로 인하여 피해를 입었다고 생각하는 개인들의 권리를 구제하는 것을 목적으로 설치된다.<sup>13)</sup>

오랜 역사를 지닌 해외의 옴부즈맨은 공공행정의 공정성과 합법성을 감시하는 것을 주된 임무로 하기 때문에 인권문제에 직접적으로 개입하지 않았다. 그러나 최근 설치된 옴부즈맨 기구는 인권보호, 특히 국가의 헌법과 법률에 규정된 인권의 보호에 관한 책무를 부여받는 경우가 있다.<sup>14)</sup>

인권위원회는 인권의 증진과 보호의 업무를 수행한다. 이를 수행하기 위해 가지는 기능은 주로 3가지이다. 1)정부로부터 독립하여 인권관련 법률과 정부정책에 대해 조언하는 기능, 2)일반 대중을 대상으로 한 교육기능, 3)기존 국가체제에서는 보호받을 수 없는 인권 침해에 대하여 특별히 조사하고 구제할 수 있는 조사기능이다.<sup>15)</sup> 여러 인권위원회들 상호간의 차이점은 주로 이 특정 기능별 비중이 다르다는 것과 관계가 있다. 즉 기능별 중점을 어디에 두는지에 따라 서로 다르게 자리를 잡는다. 또한 종합형 권리구제 형태로 광범위한 영역에 걸쳐 전반적인 관여를 할 수도 있고, 대상별, 영역별로 세분화되어 사회적 약자나 소수자 등 특정 취약집단 보호에 중점을 주어 활동을 한정하는 경우 특별인권기구로 설치될 수 있다.

인권위원들은 다양한 배경을 가진 전문가들로 구성되며, 위원 선정에 특별한 요건 및 제한규정을 두어 전문성과 다양성을 갖춘 위원구성을 꾀한다.

여러 가지 측면에서 옴부즈맨의 권한과 인권위원회의 권한은 진정을 접수받고 조사할 수 있다는 점에서 유사한 면이 있다. 두 기구 모두 개인의 권리를 보호하며, 원칙적으로 구속력 있는 결정을 할 수 없다. 그러나 이 두기구의 기능에는 일부 차이가 있으며 일부 국가들은 이런 이유로 두 가지 기구를 모두 설립, 운영하고 있기도 하다. 즉 옴부즈맨은 공공행정의 합법성과 공정성을 확보하는 데 중점을 둔다. 반면 인권위원회는 인권침해 특

13) 유엔인권고등판무관실, 「국가인권기구 : 인권증진 및 보호를 위한 국가기구 설치와 강화 관련 안내서」, 국가인권위원회(역), 2004, 38면.

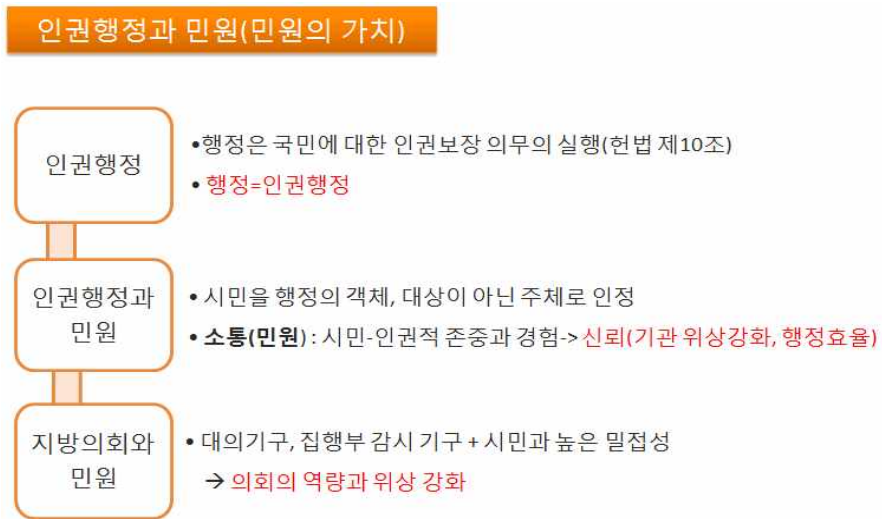
14) 앞의 책, 34면.

15) 앞의 책, 34면.

히 차별행위를 다루는 경우가 많아 공공부분 뿐 아니라 민간단체 및 개인들의 행위에도 관여하고 있다.<sup>16)</sup>

그러나 옴부즈맨과 인권위원회는 각 기구의 명칭에서 암시하는 기능들만 수행하고 있는 것이 아니기 때문에 양자를 명칭에 의해 구별하기는 어렵다. 예를 들어 옴부즈맨 기구가 일반적으로 인권위원회의 특성으로 인식되는 광범위한 범주의 인권증진 및 보호활동을 수행하기도 하며, 인권위원회라고 명명된 기구가 전통적인 옴부즈맨의 역할인 행정에 대한 감시역할에 국한된 활동을 하기도 한다.<sup>17)</sup> 이렇게 양자는 인권이라는 가치 아래 인권의 증진과 보호에 관한 광범위한 활동을 하는 것이 오늘날의 추세이므로 양자의 구별은 점점 모호해지고 있으며,<sup>18)</sup> 기능을 결합하여 운영하는 경향(하이브리드형 인권위원회)도 점차 많이 나타나고 있다.

### 3. 인권행정 구현과 민원



#### 가. 인권행정

행정의 궁극적인 과제는 ‘국정 목표의 실현’이다. 즉 행정의 1차적 임무는 국가 목적을 실현하기 위해서 사람이나 물자를 효율적으로 관리하고 운용하는 것이다.<sup>19)</sup> 또한 행정의

16) 앞의 책, 40면.

17) 앞의 책, 34면.

18) 앞의 책, 40면.

19) 국가인권위원회, 「공무원 인권교육 교재 시리즈4 ‘행정과 인권’」, 2003, 64면.

의미를 좀 더 넓게 포괄한다면 대의기능이나 사법기능을 수행하는 기관의 경우 역시 구체적 발현 형태는 다를지언정 집행부와 마찬가지로 국정 목표의 실현을 위하여 그 권한과 기능을 부여받아 행사하고 있는 것이다.

그렇다면 우리나라의 국정 목표, 국가 목적은 무엇인가? 우리 헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다” 고 규정하고 있다. 이는 우리나라의 주요 국정 목표가 인권 보호와 발전을 실제 생활에서 집행하는 것, 곧 ‘인권실행’ (implementation of human rights)에 있음을 보여준다.<sup>20)</sup>

여기서 진정한 의미의 ‘행정’의 개념에는 이미 ‘인권’이 내포되어 있음을 알 수 있다. 즉 인권보호와 실행은 현대 국가의 기본적인데 중심적인 임무이자 과제이며, 국정 목표를 달성하는 기구인 정부 조직체는 이러한 인권 보호와 실행의 도구가 되어야 하는 것이다.<sup>21)</sup>

그럼에도 우리사회는 그간 경제성장 우선주의의 사고와 권위주의 정부 시절의 관행과 타성에 젖어 인권의 가치를 도외시하였던 경험이 없지 않다. 이러한 관행과 타성 등으로부터 벗어나 본래 행정의 의미대로 인권중심의 행정을 펼치기 위하여 다양한 제도적 마련 등이 이어지고 있으며, 민원제도 개선 노력도 그 일환의 하나이다.<sup>22)</sup>

## 나. 민원의 개념과 기능

### 1) 민원의 개념

민원이라 함은 민간인 또는 단체가 문제되는 사안을 정부기관에 문의하거나 도움을 받아 해결하고자 하는 행위라고 하겠다.<sup>23)</sup> 한편 현행 「민원사무 처리에 관한 법률」은 민원의 개념을 정리하고 있으나 집행부를 전제로 한 규정으로 보여 대의기관인 국회나 지방의회에 바로 접목시킬 수는 없다.

다만 이를 참조로 우리가 논의하고자 하는 대의기관인 지방의회에 있어서의 민원, 민원사무를 정의한다면 「민원사무 처리에 관한 법률 시행령」 제2조 제2항 3호~7호에서 규정

20) 앞의 책, 63면.

21) 앞의 책, 65면.

22) 앞의 책, 65면.

23) (사)한국의정연구회, 「국회민원서비스 개선방안 연구」, 2012.9, 6면.

하고 있는 내용 정도가 이에 해당할 것이다.

「민원사무 처리에 관한 법률 시행령」 제2조(정의) ② 법 제2조제2호에 따른 "민원사무"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 사무를 말한다.

1. 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·추천·시험·검사·검정 등의 신청
2. 장부·대장 등에의 등록·등재의 신청 또는 신고
3. 특정한 사실 또는 법률관계에 관한 확인 또는 증명의 신청
4. 법령·제도·절차 등 행정업무에 관한 질의 또는 상담형식을 통한 설명이나 해석의 요구
5. 정부시책이나 행정제도 및 운영의 개선에 관한 건의
6. 행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분[사실행위 및 부작위(不作爲)를 포함한다] 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항의 해결 요구(이하 "고충민원"이라 한다)
7. 그 밖에 행정기관에 대하여 특정한 행위를 요구하는 사항

[전문개정 2012.12.20.]

국회나 지방의회의 경우 국회법 및 지방자치법상<sup>24)</sup> 청원을 일반민원과 구분하고 있다. 물론 청원의 경우 의원의 소개라는 형식적 조건만을 제외하면 내용상으로는 민원의 범위에 포함될 것이나, 이 연구는 서울시의회의 의회신문고제도를 중심으로 검토하므로 청원 제도는 본격적 검토의 대상에서 제외한다.

「서울특별시의회 민원사무처리 규정」 제2조(정의) 이 규정에서 "민원"이라 함은 진정서, 건의서, 탄원서, 호소문 등을 말한다.

「국회 진정처리에 관한 규정」 제2조(정의) 이 규정에서 "진정"이라 함은 국회의장, 상임위원회 위원장, 국회의원 및 국회사무총장에게 제출된 민원을 말한다.

## 2) 민원의 기능

인권행정을 위한 다양한 제도가 운용되고 있는 가운데, 현대 국가에서 민원은 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 즉 민원은 정부와 국민이 만나는 대민행정의 최일선의 접점에 있으며, 국민들의 생활과 밀접하게 관련되어 있어 삶의 질적 차원에서 매우 중요하기 때

24) 「지방자치법」 제73조(청원서의 제출) ① 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.

문이다.<sup>25)</sup>

더욱이 근래 공공부문의 서비스 질을 제고하기 위한 정부차원의 노력의 일환으로 민원제도 개선에 대한 논의가 상당히 진행되어 왔다. 이는 국가가 존재하는 1차적인 목적이 납세자인 국민을 위해서라는 점, 민원행정은 이러한 요건을 충족시키는 중요한 기능을 수행하고 있어 중앙정부와 지방정부 모두에 있어 매우 중요한 의의를 가진다는 점 때문이다.<sup>26)</sup>

이러한 이유에서 민원제도의 개선은 국민들이 불합리하다고 판단하는 정부의 행위들을 국민의 입장에서 국민의 편의위주로 개선하는 것<sup>27)</sup>이라 하겠다. 이는 국민과 시민에 대하여 당사자의 주체성을 인정하고 주체의 관점에서 판단한다는 점에서 그 접근방법에 인권적 시각이 그대로 접목된 것이기도 하다.

### 3) 민원은 인권행정 구현의 한 형태

또한 중앙정부기관 및 지자체의 장은 최근 수년간 콜센터 설치, 민원실 개선, 옴부즈맨 설치 등 민원제도 개선을 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 민원은 정부기관과 국민 또는 시민 간의 중요한 소통의 창구이며, 그 소통이 원활할수록 신뢰를 통하여 그 기관의 위상이 높아지고 권한 강화에 도움이 된다는 것을 경험을 통해 알게 되었기 때문이다. 즉 민주주의 사회에서 국민 또는 시민의 이야기를 듣고 그들에게 이야기할 수 있는 인권 행정이야말로 진정한 의미에서의 행정이고 효율적 행정인 것이다.

민원의 처리는 단순한 요구사항에 대한 처리에 그치는 것이 아니다. 예를 들어 민원의 신청 및 접수 단계의 경우 그 과정에서 상담, 안내, 접수의 과정을 통한 개인이나 집단의 욕구 표출 및 취합<sup>28)</sup>이라는 일련의 소통의 과정이 이루어진다. 즉 이러한 민원처리 과정을 통해 이루어지는 소통과 신뢰 구축의 측면은 민원인으로 하여금 자신과 자신의 민원이 존중받는 인권적 경험을 하게 한다는 점에서 매우 중요함을 간과하여서는 안 될 것이다.

## 다. 지방의회의 특성과 민원

25) (사)한국의정연구회, 「국회민원서비스 개선방안 연구」, 2012.9, 2면.

26) 앞의 연구보고서, 2면.

27) 앞의 연구보고서, 2면.

28) 앞의 연구보고서, 12면.



앞에서 살펴 본 바와 같이 지방도시 단위에서의 인권보장 제도의 의미가 커지고 있다. 이는 시민들의 실생활과 직접 닿아 있는 단위에서의 실질적인 보장에 대한 욕구가 증대하고 있다는 것인데, 이는 집행부와는 관계에서 뿐만 아니라 입법기능을 담당하는 지방의회에 있어서도 마찬가지이다.<sup>29)</sup>

지방의회 역시 시민들의 사회적 또는 개인적 욕구를 충족시키기 위하여 존재하는 행정기관이다. 따라서 이러한 **시민의 욕구를 충족**시키기 위해 지방의회의 민원 기능이 반드시 필요한 것이다.<sup>30)</sup> 또한 민주적 정당성이라는 것은 다만 그 직의 선출과정에서만 필요한 것이 아닐진데, 의회의 기능 수행과정에서 시민의 뜻을 담아 의회의 입으로 전달하는 프로세스를 염두에 둔다면 의회에서의 민원 기능의 중요함은 더 설명할 필요가 없을 것이다.

특히, 지방의회의 경우 시민의 대표들로 구성된 시민들의 대의기관이라는 점에서 민원인들과의 생활적, 실질적 접촉면이 강할 수 있다. 즉 이는 중앙행정기관과 비교해 지방의회가 가질 수 있는 강점이기도 하다.

지방의회는 자치단위의 자치입법에 대한 권한을 가질 뿐만 아니라 집행부인 지방자치단체와의 관계에서 견제와 감독의 역할을 수행하는 시민들의 대의기관이다. 따라서 일차적으로는 입법기능을 통하여 관련 제도의 불합리성을 극복하고 보다 인권적인 제도가 될 수 있도록 역할을 해야 한다. 즉 지방의회의 경우 민원을 통하여 시민들의 욕구에 대한 시그널을 잡아 이를 정책으로 승화시킬 수 있는 충분한 권한과 역할이 부여되어 있다.

또한 민원은 지방의회가 집행부인 시와의 관계에 있어 견제와 감독의 기능을 수행함에 있어 시민들의 목소리를 담아 이를 근거로 자신의 역할을 수행할 수 있도록 하는 매우 중요한 기능을 한다. 즉 의회는 이를 통해 집행부의 행정업무의 인권 보장성 담보, 다시 말해 인권행정 구현을 위한 견제와 감독의 기능을 수행해야 한다. 그럼에도 불구하고 현재 많은 지방의회의 경우 민원 기능이 적극적으로 활성화되지 못하여 대의기관이 그 책무를 수행함에 있어 필요한 중요한 추진원을 제대로 확보하지 못하고 있다.

현재 지방의회 민원처리시스템의 경우 그 기능이 정체되어 그 기능을 다하고 있지 못한 것이 현실이다. 이에 민원서비스의 대응성을 제고하여 의회의 역량강화와 시민에 대한 책무성 확보의 효과를 기대할 수 있도록 그 제도를 개선하는 방안에 대한 연구가 필요하다. 그리고 이는 결국 현재 지방자치단위에서 집행부와 의회 간의 권력 불균형의 문제를

29) 앞의 연구보고서, 2면.

30) 앞의 연구보고서, 47면.



### III. 옴부즈맨 제도의 고찰

#### 1. 옴부즈맨의 유래와 발전

##### 가. 옴부즈맨의 의의

옴부즈맨 제도는 그 기원을 유럽에서 찾을 수 있다. 옴부즈맨(Ombudsman)이라는 용어는 대리자 또는 대리인을 의미하는 ‘Ombud’에서 유래한 말이다.

옴부즈맨 제도는 1809년 스웨덴헌법 제96조에 처음 규정되었고, 의회가 행정부와 사법부의 직무수행에 있어서의 법령준수를 감독하기 위해 1810년 3월 1일 의회의 대리인으로서 1인의 옴부즈맨을 임명함으로써 역사상 처음으로 창설되었다.<sup>31)</sup> 그 이후 핀란드가 1919년에 제정된 헌법 제49조에 옴부즈맨에 관한 기본규정을 두었고, 덴마크 역시 1953년 헌법 제55조의 옴부즈맨에 관한 규정에 기초하여 옴부즈맨법을 제정하고 1955년에 의회옴부즈맨을 선임하였다. 노르웨이도 1952년 군사옴부즈맨 제도를 채택한 후 1962년 입법화를 통하여 행정에 대한 의회옴부즈맨을 두게 되었다. 독일은 1956년 기본법을 개정하여 제45조 b.를 추가함으로써 국방행정에 한정된 옴부즈맨 제도를 도입하기 위한 근거를 마련하였고, 1957년 연방의회국방대리인법을 제정하여 군사옴부즈맨을 설치했다. 1962년에는 뉴질랜드가 의회위원회법, 1967년에는 영국이 의회위원회법을 제정함으로써 옴부즈맨으로서 의회위원을 임명했다. 미국은 연방차원은 아니지만 각 주별로 옴부즈맨 제도를 채택하고 있으며, 프랑스는 프랑스형 옴부즈맨인 중재자에 관한 법률을 1973년에 제정함으로써 옴부즈맨 제도를 도입했다.<sup>32)</sup>

옴부즈맨이라는 개념은 다양한 호칭에서 볼 수 있듯이 일률적으로 정의하기 힘들지만 각국에서 공통적으로 발견되는 옴부즈맨 제도의 속성을 토대로 구자용 교수가 조사 분석한 옴부즈맨에 대한 개념적 정의를 살펴보면 다음과 같다.<sup>33)</sup>

31) 김이열, ‘옴부즈만의 연구’, 『법률행정논집』, 제16집, 고려대학교 법률행정연구소, 1978, 53면.

32) 조재현, ‘헌법상의 청원권과 옴부즈만 제도에 관한 고찰’, 『한국부패학회보』, 제12권 제2호, 2007.6, 80면.

33) 구자용, 『행정통제의 이해』, 전예원, 1995, 90-91면.

우선 국내에서는 김호진 교수가 옴부즈맨을 ‘공무원의 직권남용이나 불량행정의 횡포로부터 국민을 보호하기 위해 국회나 정부가 임명한 일종의 사법관(Law officer)’ 이라는 개념규정을 하고 있으며<sup>34)</sup>, 유훈 교수 역시 ‘관료들의 횡포와 남용으로부터 국민을 보호하려는데 주안점을 두고 있는 제도’ 라고 설명하고 있다.<sup>35)</sup> 또한 김규정 교수는 ‘행정감찰관의 성격을 띤 고위직 인사로 공무원의 위법부당한 행위로 말미암아 권리의 침해 받은 시민이 제기하는 민원·불평을 조사하여 시정을 권고하는 사람’ 으로 개념정의를 하고 있다.<sup>36)</sup>

국외에서의 개념정의를 살펴보면 옴부즈맨 제도의 연구에 큰 업적을 남긴 것으로 평가받고 있는 D. Rowat는 ‘의회가 임명한 직원으로 정부관료에 대한 민원을 조사하여 정당한 이유가 있다고 인정될 경우 이를 구제하는 사람’ 이라는 정의를 내리고 있고<sup>37)</sup>, N. Andren은 ‘공공기관의 활동을 감시하기 위해 의회가 임명한 일종의 사법관’ 이라고 기술하고 있다.<sup>38)</sup> 세계 옴부즈맨협회(International Ombudsman Institute)에서는 옴부즈맨을 “권리의 침해, 권력의 남용, 과실, 태만, 불공정한 결정 그리고 악정으로부터 국민을 보호하여 공공행정을 개선하고 정부의 행태를 보다 공개적으로 만들며, 또한 정부와 공직자들이 국민들에 대해 더욱 책임성 있게 만드는 것” 이라 정의한다.<sup>39)</sup>

옴부즈맨 제도는 각국이 자국의 실정에 맞게 변형, 발전시켜 왔기에 단적으로 그 개념을 규정하기는 어렵다. 다만 고전적 의미의 ‘옴부즈맨은 의회에 의해 임명되고 의회로부터 직무상의 독립을 가지는 기관으로서 국정을 통제하고 국민의 권리구제를 위하여 조사하고 권고할 수 있는 권리를 가지지만 결정권을 가지지 아니하는 의회대리인을 의미한다’ 라고 볼 수 있다.<sup>40)</sup>

## 나. 옴부즈맨 이념의 사상적 기원

일부 학자들은 옴부즈맨 제도의 사상적 기원을 스웨덴이 아닌 모든 시기에 존재했던 국

34) 김호진, ‘각국 옴부즈만 제도의 비교분석’, 『한국행정학보』 13호, 1979, 163면.

35) 유훈, 『행정학 원론』, 법문사, 2000, 956면.

36) 김규정, 『행정학 개론』, 법문사, 2000, 442면.

37) Donald C. Rowat, 『The Ombudsman Plan』 (Lanham, Maryland, USA: University Press, 1985), 7면.

38) A. Rosenthal, 『The Ombudsman: Swedish Grievanceman』, 『PAR』, Vol. 24, No. 4, 1964, 226-233면.

39) 채원호·채경진(공저), 『한국 지자체의 옴부즈만 제도 발전 방안 연구 : 부천시 사례를 중심으로』, 『한국사회와 행정연구』, 제22권제2호, 서울행정학회, 2011, 26면.

40) 변재욱, 『행정법강의(Ⅰ)』, 박영사, 1992, 703면.

가 권력에 대한 감찰제도로부터 찾기도 한다.

예컨대 고대 그리스의 폴리스에서는 출납관리를 주 업무로 하되 부분적으로 공무원의 행동을 검증하던 특별한 대리인이 임명되었다. 아테네에서는 500인 평의회에 의해서 선정된 10인의 교정관들(Euthynoi)이 있었다. 또 기원전 8세기 스파르타에서는 시민이 정부의 모든 활동, 왕의 직무시행과 법률준수 감시를 위임받은 감독관(Ephorat)이 있었다.

또 다른 옴부즈맨 이념의 선구는 고도로 발전된 로마제국의 공무원에 대한 감독구조이다. 로마제국에는 약 기원전 494년 초 성립된 호민관이 있었다. 로마의 호민관(護民官)은 평민의 이익을 대변하는 고대 로마의 관직을 말한다. 호민관 제도는 로마가 왕정에서 공화정으로 바뀌고 15년 후인 기원전 494년 처음 도입되었으며, 오직 평민계급에서만 선출될 수 있었다. 호민관의 임무는 모든 평민들의 생명과 재산을 보호하는 것으로 원로원을 소집하고 청원할 권리가 있었고, 집정관이나 정무관의 결정 등이 평민의 권익에 배치될 경우에는 거부권을 행사할 수 있었다.

4세기 초에는 지방 기관과 국가 기관에 의한 압박으로부터 가난한 시민을 보호하기 위한 대리인으로 도시 수호자(Defensor Civitatis)가 임명되었는데 이 또한 사상적 기원으로 볼 수 있다. 이 밖에도 중국의 감찰위원(Zensorat), 프랑크 왕국의 메로빙거 왕조와 카롤링거 왕조의 순찰사 제도(Missi Dominici), 아라곤 왕국의 정의관(Iustitia), 베네치아 공화국의 10인 위원 또는 북아메리카의 감찰관(Council of Censors)과 같은 국가 감독기구가 감찰조직의 고대 모형으로서 옴부즈맨 제도의 선구자라고 볼 수 있다.

또한 19세기 초 프로이센의 회계 감사원에 의한 행정감찰 등도 옴부즈맨의 성립에 영향을 주었다고 볼 수 있다. 회계 감사원은 입법 목적달성을 위해 회계적 기준 뿐만 아니라 법률에 합당하고 경제적으로 문제가 없는지에 따라 행정업무를 검증하는 역할을 하였다.

## 다. 근대 정치철학 사상에서의 발견

옴부즈맨의 영감은 근대 초기 국가관과 관련한 문헌에서도 발견된다. 요하네스 알스지우스(Johannes Althusius)는 1600년 초 발행된 저서 "체계적 정치학"(Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata)에서 민중의 권리를 위한 특별 감독관으로서 "감독관" 또는 "대표자"의 개념도입을 언급했다.

“.....국가권력이 자신의 임무 범위 내에서 유지되도록 해야 하며, 국가권력의 이기주의,

편견, 행위중단, 행위거절에 따라 발생할 수 있는 손해를 예방해야 한다.”

150년 후 장 자크 루소(Jean-Jaques Rousseau)는 스파르타의 감독관, 로마의 호민관과 베네치아의 10인 위원회를 결합한 감독기구를 설계했다. 이 감독기구는 "법의 수호자"(conservateur des lois)로서 국가 권력의 비합법적인 행동에 대항하는 포괄적 거부권을 가져야 한다고 생각했다.

국가권력에 대한 감독기구를 필수요소라고 주장했던 요한 고틀리이프 피히테( Johann Gottlieb Fichte) 역시 감독관직 사상을 발전시켰다. 국가행위 담당자의 의무만으로는 행정상 권력남용에 대한 충분한 안전성이 보장될 수 없으므로 "시민"이 국가권력에 대항하는 대리인을 가져야 한다고 보았다. 또한 국가권력 행사의 합법성이 의문스러울 때에는 항상 국가권력을 저지하는 권한을 이 대리인에게 위임해야 한다고 하였다. 이 감독관은 행정기관에 대해 지속적으로 감찰을 할 수 있으며, 행정기관으로부터 완전히 독립적이다. 감독관의 “금지 권한”은 “모든 법률절차를 중지하게 하는 것으로, 감독관이 오류 가능성을 포함해서 토론을 하고 위법적 행위를 자발적으로 포기하도록 시도를 한 후, 위 기도가 성과가 없는 경우 최후의 수단으로서만 발동할 수 있다.

## 2. 옴부즈맨 제도의 발전과정

### 가. 스웨덴에서의 발생

대 북방전쟁(the Great Northern War)<sup>41)</sup>에 마음을 빼앗긴 칼 12세(Charles XII)는 장기간의 북방전쟁으로 대부분의 시간을 전쟁터에서 보내야 했고, 국정을 다룰 수 있는 경황이 없었기 때문에 1713년에 왕을 대신하여 업무를 처리할 사람을 임명하여 국내 통치 체계를 확립하기를 원하였다. 이에 따라 왕을 대신하여 행정이 법령과 칙령에 부합하도록 감독권을 행사하는 “the King's highest representative(최고의 대리인)”이 임명되었고, 1714년 10월 23일부터 직무를 시작하였다.

41) 대북방 전쟁(1700-1721)은 러시아와 스웨덴이 발트해의 주도권을 장악하기 위해 벌인 전쟁으로 스웨덴 국왕칼(King Charles)12세는 1709년 폴타바 전투에서 러시아 군에게 대패한 후 러시아의 팽창을 두려워한 오스만제국(터키)의 도움을 얻기 위해 오스만 제국으로 도망가 5년간을 지냈다. 칼은 그 이후 오스만 제국으로부터 돌아와 전쟁을 위한 통솔권을 회복하고, 전쟁을 다시 시작하였으나 1718년 그가 죽을 때 까지 큰 전과를 이루어내지 못했다. 옴부즈맨의 원형은 오스만 제국으로부터 돌아온 시기에 전쟁으로 인해 국내 통치를 제대로 할 수 없는 상황에서 대리자를 두어 사법, 행정 전반에 걸쳐 관장을 하도록 만든 것이 옴부즈맨의 기원이라 할 수 있다.

이후 1720년 신헌법의 제정으로 국왕의 권한이 축소되었고 의회주의적 통치형태가 채택됨에 따라 옴부즈맨은 권한 확대와 더불어 의회에 그 임명권이 이관되었는데, 이 때부터 현대적 성격의 의회형 옴부즈맨의 골격이 갖추어졌다고 볼 수 있다.

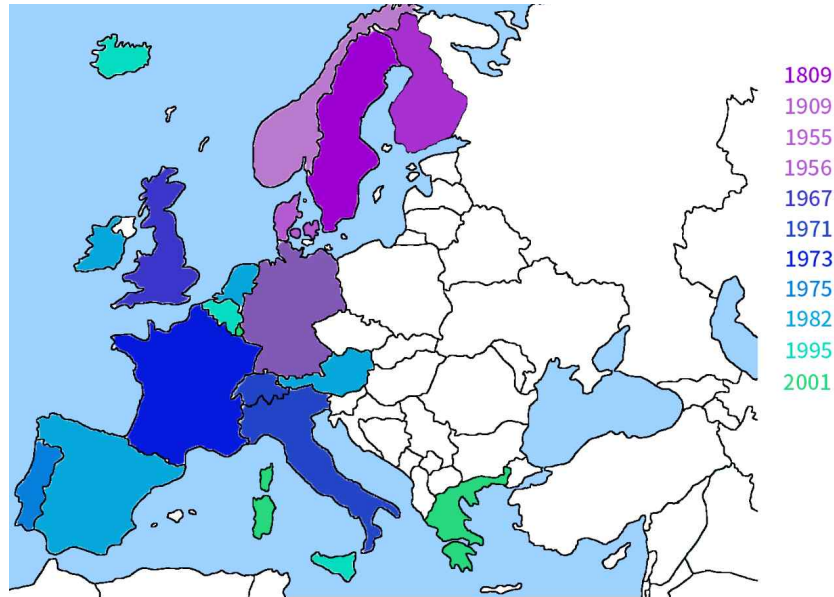


그림 1 옴부즈맨 제도의 확산(유럽)

이후 1772년 절대왕정이 복귀되면서 옴부즈맨은 다시 그 임명과 소속이 왕에게 환원되었으나, 1809년 무혈혁명으로 왕정이 무너지면서 새로운 헌법이 나오게 되었고 동 헌법(1809년 스웨덴 헌법 제27조)에 옴부즈맨이 명문화 되었다.

스웨덴 옴부즈맨은 행정부와 사법부의 행위를 감시하기 위하여 의회로부터 임명되었으며, 공무원에 대한 기소뿐만 아니라 조사 및 권고 권한까지 보유하고 있었다. 스웨덴 옴부즈맨의 특징으로는 행정부뿐만 아니라 사법부까지 조사하고 필요시 기소할 수 있는 권한을 가지고 있다는 것과, 소속이 의회에 있지만 직무상으로는 독립적으로 운영된다는 점이 있다.<sup>42)</sup>

## 나. 핀란드로의 도입

옴부즈맨 제도가 지닌 이상(idea)의 확산은 스웨덴과 공통의 역사를 가지고 있던 핀란드에서 시작되었다. 핀란드는 스웨덴 영토에 편입되어 있다가 1809년 스웨덴으로부터 분리되

42) 국민권익위원회, 「시민의 권익보호를 위한 지방옴부즈만 운영 가이드라인」, 2013, 11-12면.

면서 100년 이상 러시아 제국의 통치를 받게 되었으나<sup>43)</sup>, 1919년 독립하여 공화국가로 선포하면서 새로운 헌법에 옴부즈맨 제도를 규정하게 되었다.

핀란드 옴부즈맨은 공무원의 조치에 대한 법적 정당성 여부, 공무원의 위법·부당한 행정, 방임 등을 감시하는 기능을 하였고, 오늘날에도 여전히 이러한 기능을 하고 있다. 옴부즈맨은 감옥, 경찰서, 군대, 아동복지시설, 정신장애 시설, 정신병원 등에 대한 감찰을 수행하는 등 광범위한 관할범위를 가지고 있으며, 대상은 주와 시의 공무원, 경찰, 군대, 판사, 장관까지도 조사할 수 있는 폭 넓은 권한을 가지고 있다.

최근 수십 년간 핀란드의 옴부즈맨 역할은 인권 분야에서 더 큰 영향을 행사했다. 1970년대부터 많은 국제 인권협약에 가입함과 동시에 「인권법」을 개정하는 국가적 과정에 착수하기 시작하여 1995년 옴부즈맨의 역할로 인권의 실행을 감시하는 책무를 「헌법」 개정 시 포함시킨 것이다.<sup>44)</sup>

#### 다. 스칸디나비아반도로의 확산

2차 세계대전 이후인 1945년 경제적 재건기 동안 유럽 각국은 공공행정의 영역이 크게 확산되고 국가가 시민(the citizen)을 위한 새로운 책임을 안게 되면서 법적 체계가 점점 복잡해지고 불명확해지기 시작하였다. 많은 국가에서 시민들이 사회적, 재정적, 심리적 장벽으로 법원에 접근하는 것이 어렵게 됨에 따라 법적 보호를 받지 못하는 것에 대한 불만이 높아지자 대안을 모색하기 시작하였다.

이러한 문제에 대한 해결책으로 정치가들은 존경받고, 독립적이며 민주적으로 선출한 인물이 기관을 운영하고, 시민들은 법원과는 달리 장벽 없이 신청을 할 수 있고, 문제에 대해 창의적이고 예방적 해결을 제시할 수 있는 스웨덴 옴부즈맨을 고려하게 되었다. 민주적 통제의 새로운 치료제로서의 옴부즈맨의 비전은 덴마크(1954년)에서 처음으로 실현되어 곧 급격하게 다른 나라(특히 영연방 국가와 서유럽)로 전파되었다.

43) 1523년 스웨덴 왕 구스타브 1세 바사는 스웨덴을 안정된 독립왕국으로 만들면서 핀란드를 편입하였고, 스웨덴 왕 구스타브 2세 아돌프(재위 1617년-1632년)는 군사 개혁을 단행하여 스웨덴의 군대를 유럽 최고수준으로 훈련시키고 핀란드를 동방 전초기지로 활용하였다. 이후 스웨덴 왕 칼 12세의 무리한 군사 정책으로 시작된 대북방 전쟁(1700-1721)에서 핀란드의 국토는 러시아의 대대적 침공으로 타격을 입었으며, 나폴레옹 전쟁중에 핀란드는 1808년 러시아 알렉산드르 1세의 군대에 의해 점령당했고, 1917년 까지 핀란드는 제정 러시아의 자치 대공국이 되었다.

44) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 13면.



20세기 후반기에 옴부즈맨 기구가 덴마크에서 다른 나라로 퍼져 나갈 당시 공공행정 분야가 급격히 증가하면서 옴부즈맨의 기능도 행정적 절차에 대한 적절성을 평가하는 방향으로 강조되었다. 특히 행정의 영역이 확장되고 있었으나 행정절차가 정립되지 않았던 1970년대와 80년대 시기에 옴부즈맨에 의해 채택된 견해는 모범적인 공공행정을 실현하기 위한 수요와 일치하여 발전하게 되었다. 이에 따라 사법부에 대한 기소권한과 관할권을 가지고 있는 스웨덴과 핀란드 두 국가와 달리 덴마크 옴부즈맨은 두 가지 기능을 모두 가지고 있지 않았다.

덴마크 옴부즈맨의 경우 위법·부당한 행정(maladministration)에 대한 통제의 범위는 확대되었지만, 권한은 다소 축소되어 조사, 권고, 의회에 보고할 수 있는 권한만 부여받았으며, 사법부는 옴부즈맨의 통제범위에서 벗어나도록 규정되었다. 이러한 영향으로 덴마크 이후의 옴부즈맨 설치 국가는 스웨덴과 핀란드가 가지고 있었던 법원 등을 포함한 다양한 기관을 대상으로 하는 기소자로(prosecutor)서의 역할을 더 이상 가지지 않는 곳이 많게 되었다.<sup>45)</sup>

국가	명칭	형태	설립연도
덴마크	Ombudsman	국가 및 특별	1953
핀란드	Eduskunnan Oikeusiamies	국가	1919
노르웨이	Ombudsman	국가 및 특별	1955-1962
스웨덴	Ombudsmän	국가 및 특별	1809

표 1 스칸디나비아 반도의 옴부즈맨 제도

〈출처: 스칸디나비아의 옴부즈맨 제도, Enrique Mugica Herzog, "THE BOOK OF THE OMBUDSMAN"〉

## 라. 영국과 프랑스 등 유럽으로의 발전

영국은 1967년에 옴부즈맨 제도의 한 유형인 의회커미셔너(Parliamentary Commissioner for Administration)제도를 도입했는데, 이는 기존 옴부즈맨에 비해 조사권한이 매우 제한적인 형태였다. 범죄수사, 여권 혹은 국가안보 사건, 정부의 사법상의 계약 및 구매행위 등에 대해서는 조사할 수 없었고, 조사 제외 대상도 공기업, 경찰, 지방자치단체, 군대 등 범위가 넓은 편이었다.

45) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 14면.

영국은 의회주권주의가 강하게 작용하여 법원에서 정상적으로 권리구제가 이루어지고 있다는 것을 전제로, 법원의 권한에 속하지 않는 민원을 구제하기 위한 보충적이고 보완적인 제도로 옴부즈맨 제도를 구상하였다는 점에서 영국 옴부즈맨의 특징을 찾을 수 있다.

영국은 이후 1974년 「지방자치법」을 개정하여 지방정부의 행정 과오와 불의에 대한 민원처리를 목적으로 지방행정옴부즈맨 제도를 도입하였고, 1985년에는 잉글랜드와 웨일스에서 경찰옴부즈맨을 북아일랜드에서는 1996년 북아일랜드 의회옴부즈맨을 설립하는 등 지방옴부즈맨 및 특수옴부즈맨 제도가 시행되었다.

프랑스 역시 옴부즈맨 제도의 한 유형으로 시민들과 행정청의 관계를 개선하려는 목적을 가진 독립행정청을 1973년에 설립하고 권리중재자 제도를 운영하였다. 특별독립행정청으로 설립된 권리중재자는 스웨덴의 옴부즈맨과 영국의 의회조사원(le commissaire parlementaire anglais)에서 착안한 것으로 행정의 결점을 밝히는 것을 주 임무로 하였다. 특이한 점은 국가중재자의 경우 개인이 직접 민원을 제기하는 것이 아니라 의회를 통해서만 할 수 있도록 했다는 점이다.<sup>46)</sup>

국가	명칭	형태	설립연도
독일	Wehrbeauftragter des Bundestages	특별(군)	1956
안도라	Raonador del Ciutadà	국가	1998
오스트리아	Volksanwaltschaft	국가	1982
벨기에	Le Médiateur fédéral	지방	1991
시프러스	Commissioner for Administration	국가	1991
스페인	Defensor del Pueblo	국가 및 지방	1981
프랑스	Médiateur de la République	국가	1973

46) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 16면.

그리스	Sinigoros Tou Politi	국가	1997
그린랜드	Lanstingets Ombudsman	국가	1994
아일랜드	Ombudsman	국가	1980
이태리	Difensore Cívico	지방	1971
룩셈부르크	Commission des Pétitions	국가	2001
말타	Parliamentary Ombudsman	국가	1995
네덜란드	Nationale Ombudsman	국가 및 지방	1981
포르투갈	Provedor de Justiça	국가	1975
영국	Parliamentary Ombudsman	국가 및 지방	1967
스위스	Ombudsman	지방	1971

표 2 유럽 나머지 국가의 옴부즈맨 제도

〈출처: 스칸디나비아 외 유럽 옴부즈맨 제도, Enriquer Mugica Herzog, "THE BOOK OF THE OMBUDSMAN"〉

## 마. 아시아 국가의 옴부즈맨 제도의 도입

아시아 지역은 다양성과 변수를 가진 대륙으로 정치체계가 나라마다 상이하고, 경제적 수준 또한 지역마다 큰 차이가 나기 때문에 옴부즈맨 제도 역시 각 국의 정치체제 뿐만 아니라 시민사회의 단계와 특성, 시민참여의 수준, 정치적 리더십, 민주적 문화, 민주적·경제적 발전 등에 따라 매우 큰 차이가 있다.

파키스탄은 1972년 임시헌법에서 처음으로 지방옴부즈맨뿐 아니라 연방 옴부즈맨 임명을 위한 논의를 하였으나 실현하지는 못하였고, 태국도 1974년 옴부즈맨 도입을 위한 노력을 하였으나 1991년에 와서야 공식적으로 헌법에 채택되었다.

아시아 지역에서 연방 또는 국가 옴부즈맨이 나타나기 시작한 것은 1980년대이며, 파키스탄은 연방 수준에서 고전적 옴부즈맨 모델을 채택한 첫 국가로 1983년에 Wafaqi Mohtasib(연방 옴부즈맨) 기구를 설치하였다. 이후 필리핀(1987), 홍콩(1989), 대한민국(1994), 태국(1999), 인도네시아(2000) 등이 옴부즈맨 기구를 설치하였다.<sup>47)</sup>

### 3. 우리나라의 옴부즈맨의 역사

#### 가. 국가옴부즈맨 제도의 연혁

국가차원의 옴부즈맨 제도는 1970년대부터 행정학회와 공법학회 등에서 줄기차게 공개행정, 책임행정을 담보해 낼 수 있는 민주적 행정통제 메커니즘으로 옴부즈맨 제도를 도입해야 한다는 주장이 계속되었으나, 채택되지 못하다가 문민정부(1993년 ~ 1997년)인 김영삼 정부가 출범한 직후 대통령 자문기구인 행정쇄신위원회에서 옴부즈맨 제도의 도입을 기획과제로 선정하여 정부입법으로 「행정규제 및 민원사무기본법」을 제정·공포함에 따라 한국형 옴부즈맨 제도인 「국민고충처리위원회」가 1994년 4월 8일 발족하게 되었다.

우리나라의 옴부즈맨 제도는 1993년 김영삼 정부가 출범한 후 「행정규제 및 민원사무기본법」에 근거해 국무총리 산하 “국민고충처리위원회”가 출범한 것이 그 시작이다. 국민고충처리위원회는 외국의 옴부즈맨 제도와는 달리 행정부 소속으로 출발했으며, 「행정규제 및 민원사무 기본법」이 폐지된 후 1997년 제정된 「민원사무처리에 관한 법률」에 의해 운영되었다. 이후 2005년 7월 국민고충처리위원회와 시민고충처리위원회를 설치하여 고충 민원의 처리와 불합리한 행정제도를 개선하여 국민의 기본적 권익을 보호함을 목적으로 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 새로이 제정됨으로써 우리나라에도 독립 법령에 기초한 옴부즈맨 제도가 비로소 시작되었다. 이후 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회와 국무총리 행정심판위원회의 기능을 통합해 2008년 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 근거로 현재의 국민권익위원회로 개편·운영되고 있다.

국민권익위원회는 첫째, 고충민원의 처리와 이와 관련된 불합리한 행정제도 개선, 둘째, 공직사회 부패 예방·부패 행위 규제를 통한 청렴한 공직 사회 및 풍토 확립, 셋째, 행정쟁송을 통하여 행정청의 위법·부당한 처분으로부터 국민의 권리를 보호하는 것을 목적으로 하고 있다.<sup>48)</sup>

47) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 23면.

48) 최유진·최순영·홍재환(공저), ‘옴부즈만 제도 활성화 방안 연구 : AHP 분석방법을 활용한 정책 대안 우선순위의 도출’, 「행정논총」, 제51권제2호, 2013.6, 101면.

## 나. 의회형 옴부즈맨 제도의 도입논의

우리나라의 국가옴부즈맨은 원래 옴부즈맨의 원형인 스칸디나비아나 유럽 각국의 제도와는 달리 의회가 아닌 행정부에 설치되어 있다. 그러나 설치과정에서 의회형 옴부즈맨의 도입을 고려하지 않은 것은 아니었다.

1996년 11월 국회의원 129인의 동의로 제출되었던 국회법 개정안에는 호민위원이라는 제도의 도입에 관한 내용이 포함되어 있었다. 이 법안에는 “현대국가의 성격이 복지국가화, 행정 국가화 됨에 따라 행정부의 기능이 증대되고 비대화되면서 행정권의 남용을 통제하기 위한 국회의 국정감사, 비판기능이 더욱 중요시 되고 있다는 점”을 중시하여 호민위원제도의 도입을 주장했다. 즉, 국민의 기본권 보호와 국회의 국정감사활동을 보조하기 위하여 국회에 3인의 호민위원을 두고, 직무관할은 국가 및 지방자치단체 및 공공기관, 법원, 경찰, 군사 등의 행정업무에 관한 행위를 그 대상으로 하며 국민의 기본권 침해사항과 국가 또는 지방자치단체, 기타 공공단체의 위법, 부당한 행정업무에 관한 직권 또는 국민 및 국회의원의 신청에 의하여 조사하거나 시정요구 할 수 있도록 하는 내용을 담고 있었다. 그러나 이 법안은 제15대 국회의 임기만료로 폐기되었다.

이후 2005년 옴부즈맨 제도와 관련된 3개의 법률안이 다시 제출되었다. 이들 법률안은 유기준 의원 등 19인이 2005년 3월 22일에 발의한 「옴부즈만의 설치 및 운영에 관한 법률안」, 이승희 의원 등 11인이 2005년 2월 16일에 발의한 「국민고충처리에 관한 법률안」, 정부가 2005년 2월 5일에 제출한 「옴부즈만의 설치 및 운영에 관한 법률안」이다.

위 법률안 중 정부안은 당시 국무총리 소속으로 되어 있는 국민고충처리위원회(현 국민권익위원회도 국무총리 소속임)를 대통령 소속으로 하자는 의견이었다.

의원안 2건은 옴부즈맨을 국회소속으로 하자는 것이었다. 국회나 행정부에도 속하지 않는 독립적인 기관으로 하자는 의견이나 법률안도 있을 수 있으나 이러한 독립기관 형태는 업무처리 후의 처리결과의 보장이 미흡하고 조사업무수행 등에 애로가 있을 것이라는 이유로 고려되지 않았던 것으로 보인다.

의원들이 제시한 옴부즈맨의 소속을 국회에 두는 의회형 옴부즈맨은 특히 국정감사 및 조사와 관련하여 옴부즈맨이 국회의 감독 하에서 상시적으로 행정기관의 비능률, 불량행정, 권한남용 및 오용을 감시할 수 있도록 하여 복잡한 요건을 충족한 후에 발동이 가능

한 국정조사권을 보충하는 기능을 할 수 있으며, 대정부 통제를 위한 자료와 정보를 지속적으로 수집할 수 있다는 장점이 있다.

또한 현대국가의 비대한 행정권에 대하여 개인의 자유와 기본권을 보장하는 기능을 수행하는 가운데 국회가 국회소속 ombudsman을 통하여 직접 민원을 청취함으로써 보다 국민이 원하는 방향으로 국정을 주도할 수 있는 계기가 될 수 있다는 점이 강조되었다.

요컨대 행정권의 불법 및 부당한 행사로부터 국민의 기본권을 충실히 보호한다는 측면과 현재 국회에서 행하고 있는 민원처리제도인 진정과 청원제도의 문제점을 해소하고 국정감사 및 국정조사제도의 실효성을 제고하며 이를 통하여 대정부통제기능을 적정하게 행사하기 위하여<sup>49)</sup> 의회형 ombudsman 제도의 도입이 주장되었다.

### 다. 중앙부처 ombudsman

우리나라 중앙부처가 설치한 ombudsman을 살펴보면 크게 두 종류로 나눌 수 있는데 첫째는 시민에 의한, 행정권력을 감시하는 목적에 부합한 순수한 의미의 ombudsman 제도이고, 둘째는 행정부처의 계약 체결을 감시하고 감사하는 성격의 “청렴 ombudsman”이다.

고충민원 해결과 민원인 권익구제를 위한 전통적 의미의 ombudsman 제도는 16 정부 부처에서 운영 중이며 이 중 ombudsman이라는 용어를 사용하고 있는 정부 부처는 총 8개 부처이고 나머지 기관은 유사 업무를 수행하나 감사관 등과 같은 용어를 사용하고 있다. 한편 계약 체결을 감시·감독하는 청렴 ombudsman은 총 14개의 정부부처에서 제도화하여 운영 중이다.

유 형	설치 현황 <sup>50)</sup>
ombudsman (유사 ombudsman 포함)	경찰청 경찰위원회, 고용노동부 고용노동행정 ombudsman, 국가보훈처 보훈심사위원회, 국토해양부 건설현장 ombudsman, 국세청 국세행정위원회, 관세청 ombudsman, 해양수산부 수산자원보호 ombudsman, 대검찰청 검찰시민위원회, 병무청 병역판정 ombudsman, 산림청 민원보호담당관, 법제처 국민법제관, 식품의약품안전처 ombudsman, 행정중심복합도시건설청 ombudsman, 해양경찰청 명예감찰관, 중소기업청 중소기업 ombudsman, 환경부 시민환경감사관

49) 전원배, ‘의회형 ombudsman의 도입필요성’, 「현안분석」, 제168호, 국회도서관 입법조사분석실, 1998, 34면.

50) 국민권익위원회, 2012년 12월 현황.

청렴 옴부즈맨	방송통신위원회, 공정거래위원회, 교육부, 통일부, 법무부(교정청렴옴부즈맨), 안전행정부, 산업통상자원부, 보건복지부, 여성가족부, 통계청, 기상청, 소방방재청, 특허청, 문화체육관광부
------------	--

표 3 중앙부처 옴부즈맨 설치 현황

#### 4. 옴부즈맨 제도의 개념적 요소

옴부즈맨 제도에 관한 개념이나 기능으로부터 옴부즈맨 제도의 개념적 요소를 유추해 볼 수 있는데, 다음과 같은 것들을 들 수 있다.<sup>51)</sup>

첫째, 옴부즈맨은 “법률 또는 조례”에 근거를 두고 있어야 한다. 법적 및 운영의 독립성과 안정성을 확보하기 위해서이다. 오늘날은 실질은 옴부즈맨이 아니면서 옴부즈맨의 명칭을 무분별하게 사용하는 경향이 있다. 그러나 옴부즈맨은 그 취지만을 강조하여 임의로 사용하는 막연한 제도가 아니라 헌법 또는 법률에 근거를 두고 있는 공적제도로 보아야 할 것이다. 따라서 법적 근거 없는 옴부즈맨 제도는 인정하기 어렵고 나아가 옴부즈맨이라는 용어의 무분별한 사용은 옴부즈맨의 권위를 손상하는 요인이 될 수 있다. 이러한 점을 우려하여 뉴질랜드와 같은 나라에서는 옴부즈맨의 승인 없이는 옴부즈맨의 명칭을 함부로 사용하지 못하도록 제한하고 있는 경우도 있다.<sup>52)</sup>

둘째, 옴부즈맨은 의회에 대해 책임을 진다는 점이다. 옴부즈맨 제도는 스웨덴에서 도입될 당시부터 의회에 의한 행정부의 통제라는 의미가 있었다. 옴부즈맨 제도는 정부형태가 의원내각제인 국가에서 주로 발달하였는데 의원내각제는 의회에 대한 행정부의 책임이 대통령중심제보다 강한 특징을 갖는다. 옴부즈맨이 의회에 대하여 책임을 진다는 것은 옴부즈맨의 임명과 해임이 의회에 의하여 이루어진다는 것을 의미한다. 그러나 옴부즈맨이 행정부수반에 의하여 임면되고 옴부즈맨이 행정부에 소속되어 있는 경우에도 옴부즈맨의 업무를 의회에 보고하는 경우가 일반적이다. 또한 영국과 프랑스와 같이 옴부즈맨이 직접 민원을 접수하지 않고 국회의원의 소개를 통하여 간접적으로 접수하는 나라에 있어서는 의회와 보다 긴밀한 관계를 맺고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 옴부즈맨은 민원을 처리하는 기관이라는 점이다. 옴부즈맨의 주요 업무는 민원을 처리하는 기능이어야 하고 다른 업무가 주된 기능이면서 보조적으로 민원을 처리하는 기관은 옴부즈맨이라고 보기 어렵다. 이러한 점에서 회계감찰 또는 직무감찰을 주된 기능으

51) 최창행, 「옴부즈만의 한국적 모형개발에 관한 연구」, 단국대학교 대학원 박사학위논문, 1997, 15면.

52) John F. Robertson, 'The Ombudsman World Trends', 「옴부즈맨·행정상담·행정수속」(동경:총무청, 1994), 49면.

로 수행하면서 민원을 부수적으로 처리하는 감사원은 옴부즈맨으로 보기 힘들다. 또한 여기서 민원이라 함은 행정기관에 의하여 발생하는 민원만을 의미한다는 점에서 소비자보호원과 같이 사인간의 관계에서 발생하는 분쟁을 주로 다루는 기관은 전통적 의미의 옴부즈맨이라고 보기 어렵다.

넷째, 옴부즈맨은 스스로의 직권에 의해 민원을 조사할 수 있는 권한을 갖고 있다는 점이다. 옴부즈맨은 접수된 민원만을 수동적으로 처리하는데 그치지 않고 스스로 판단하여 사회적 파급효과가 크거나 법령의 개정 등을 요하는 민원사안에 대해서도 직권으로 조사할 수 있는 권한을 갖고 있다. 옴부즈맨의 이러한 직권조사권은 고통 받는 국민의 고통을 적극적으로 해결하여 국민의 권리를 보호한다는 옴부즈맨의 정신에서 유래된 권한으로 볼 수 있다. 종래의 사법구제제도나 행정심판제도의 경우 민원인의 민원을 접수받아 주장된 내용의 범위 내에서만 소극적·수동적으로 심사하는 기능을 수행하고 있다는 점에서 옴부즈맨 제도와 구별된다고 할 수 있다.

다섯째, 옴부즈맨은 민원해결의 수단으로 ‘권고권(recommendation)’을 행사한다는 점이다. 권고는 법적 구속력이 없으며 중재나 설득의 성격이 강하다. 법적 강제력을 행사하는 사법구제절차의 경우와 비교하여 옴부즈맨 제도는 권고라는 권리구제 방식을 채택하고 있다. 권고라는 권리구제방식으로 인해 구속력이 약하다는 비난도 받지만 법적 강제력을 통한 권리구제절차의 한계를 극복하기 위하여 도입된 수단이라는 점에서 권고권은 옴부즈맨 제도가 갖는 독특한 특징이라고 볼 수 있다.

여섯째, 옴부즈맨은 국회 또는 행정수반에게 민원처리 결과에 관한 ‘정례보고와 특별보고’를 행한다. 옴부즈맨은 보통 임명권자에게 매년 운영상황 보고서를 제출하게 되는데 이러한 옴부즈맨의 보고는 임명권자가 행정부 수반이라 하더라도 의회에 대해서도 동시에 이루어지는 경우가 일반적이다. 이러한 옴부즈맨의 보고는 의무적인 측면도 있지만 동시에 권한으로도 볼 수 있으며 옴부즈맨 권고의 이행을 담보하는 강력한 무기인 것이다. 다시 말하면 의회보고와 언론공표를 통하여 법적 구속력이 없는 옴부즈맨의 권고가 실질적으로 이행될 수 있도록 간접압박을 가하는 것이다.<sup>53)</sup>

## 5. 기능적 고찰

53) , ‘옴부즈만 제도의 이해와 발전방안’, 「옴부즈만 제도의 발전방안을 위한 토론회」, 부천시, 2008, 11면



스웨덴에서 처음 도입된 옴부즈맨 제도는 의회가 일종의 사법관인 옴부즈맨을 임명하고 옴부즈맨으로 하여금 공공기관의 활동을 감시·감독하게 함으로써 국민의 자유와 권리를 보호하는 제도라고 할 수 있다. 하지만 세계 각국이 옴부즈맨 제도를 도입하면서 자국의 실정에 맞추어 이 제도를 채택하므로, 옴부즈맨 제도의 기능 또한 달라질 수 있기에 기본적인 기능과 그 이외의 부수적인 기능으로 나누어 살펴보도록 한다.<sup>54)</sup>

## 가. 행정통제 및 행정구제제도의 보완기능

현대행정국가에서는 일반적으로 행정기능이 확대·강화되고, 그 결과 행정부로의 권한집중은 행정권의 남용 및 오용가능성을 높일 뿐만 아니라 국민의 자유와 권리를 침해하는 사례도 증대시킨다. 한편 행정의 다양화, 복잡화, 대량화, 기술화, 전문화의 가속으로 기존의 행정통제수단은 행정통제의 효율성을 상실하고 행정의 책임성을 확보하기가 점차 어려워진다. 이러한 이유로 오늘날의 많은 국가들은 행정의 본래 목적을 달성하고 국민의 권익침해구제를 도모하기 위해 옴부즈맨 제도를 도입함으로써 이것을 기존의 행정통제 및 행정구제제도를 보완하는 제도적 장치로서 이용하고 있다.

옴부즈맨은 행정처분에 문제가 있다는 민원인의 주장에 대해 이를 심사하여 위법 부당한 처분이라고 판단되는 경우 해당 행정기관에 적절한 시정조치를 권고함으로써 행정을 감시하고 통제한다. 옴부즈맨의 행정통제는 고충민원에 책임이 있는 자를 비난하고 처벌하려는 것이 아니라 고충민원이 더 이상 발생하지 않도록 행정의 절차, 규칙, 법률 등을 시정하는데 있다. 옴부즈맨 제도는 행정에 대한 통제기능을 통해 행정이 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 행정집행 및 절차에 관한 법령의 내용을 명확히 하고 행정에 대한 책임소재를 분명히 하여 주는 역할을 담당하고 있다. 행정에 있어 이러한 옴부즈맨 제도의 존재로 인하여 법의 지배의 원리가 더욱 공고해지고 공무원은 옴부즈맨의 평가를 의식하여 행정처분을 보다 신중하게 행하게 되는 것이다.<sup>55)56)</sup>

이러한 측면에서 기본적으로 행정 법령의 적법·타당한 집행을 담보하고 국민의 권리·이익을 보호·구제하는 의의를 지닌 것을 옴부즈맨 제도라고 본다면, 옴부즈맨 제도의 기본적

54) 류제열, '옴부즈맨 제도로서의 국민고충처리위원회와 행정심판제결 사안의 고충민원처리에 관한 고찰', 「토지보상법연구」, 제1집, 2001년, 448-450면.

55) Gerald E. Caiden, 'The Institution of Ombudsman', 「International Handbook of the Ombudsman」 (Westport, Connecticut, USA: Greenwood Press, 1983), 6-7면.

56) 황성돈, '외국의 공무원통제제도', 「신문로 포럼」, 1995.1, 6-7면.

인 기능은 첫째, 행정에 대한 민원의 조사와 처리를 통하여 적정한 행정제도와 합리적인 행정작용의 운영에 대한 기능을 보완하고 장래에 더욱 바람직한 행정작용이 되도록 하는 것, 둘째, 기존의 제도에 의한 행정구제기능을 보완함으로써 기존의 제도가 충분히 대처할 수 없었던 국민의 권리나 이익을 보호함에 있어서도 만전을 기하는 것이라고 할 수 있다.

## 나. 부수적 기능

옴부즈맨 제도의 부수적 기능은 각 나라의 특수한 사정에 따라 판단하거나 혹은 논자에 따라 달라질 수 있을 것이다. 그러나 행정통제 및 행정구제제도들과 비교할 때 옴부즈맨 제도는 다음과 같은 부수적인 기능을 갖는다고 볼 수 있다.

### 1) 인간화된 행정

합법성·합리성 외에 인간적인 배려가 있는 대응을 받고 싶다는 바람이 옴부즈맨 제도에 대한 기대로 나타난다. 즉 행정기능이 확대되는 가운데에서도 행정작용은 그럭저럭 합리화되고 획일화되는 경향이 있지만, 이러한 과정에서 발생하는 여러 사람의 우려나 불만을 옴부즈맨에게 호소함으로써 옴부즈맨 제도가 인간성을 옹호하는 기능을 담당하게 된다.

행정이 일반국민들의 일상생활 속에 깊이 파고들어 행정과 무관한 것이 없다 해도 과언이 아닐 정도이지만 일반국민들의 행정에 대한 접근이 용이하지 않고 접근이 된다하더라도 대등한 관계에서 이루어지지 못하는 것이 현실이며 왜소한 개인과 거대한 정부라는 일방적인 관계가 형성되는 것이 보통이다. 옴부즈맨은 일반국민의 입장에서 보면 이러한 양자 간의 불평등한 관계를 축소 완화하고 접근하기 어려운 관계를 풀어줌으로써 일반국민이 행정과의 입장에서 보다 대등성 있는 행정을 도모하게 하고 행정을 보다 인간화하는 기능을 수행하도록 한다.<sup>57)</sup>

### 2) 국민의 행정에 대한 신뢰확보기능

국민과의 관계에 있어서 옴부즈맨은 직무의 집행을 통하여 행정과 국민과의 관계개선에 기여함으로써 국민의 행정에 대한 신뢰를 확보하는데 기여할 수 있다.

57) Wafaqi Mohtasib, 「1996 Annual Report」 (Islamabad: Ombudsman of Pakistan, 1997), 5면, 강진석, 앞의 글, 2008, 6면에서 재인용.

옴부즈맨은 민원을 처리해 나가는 과정에서 축적한 지식과 경험을 통해 행정행위의 적정성과 건전성에 대한 바람직한 기준에 관하여 관련행정기관에 대해 유익한 조언을 해줄 수 있다. 옴부즈맨은 민원처리의 노하우를 활용, 행정기관에서 이해관계가 첨예하게 대립된 현안문제의 해결방안 수립과 관련하여 이해관계자인 국민의 의견을 어느 정도 어떻게 들어야 하는지에 관해 어느 누구보다도 정확한 도움말을 줄 수 있다.<sup>58)</sup>

또한 옴부즈맨 제도는 지극히 저렴한 비용으로 과오행정에 대한 조사 해결이 가능하기 때문에 우리사회에서 소외된 계층에 대한 사회 안전장치로서의 기능을 수행하는 측면도 있다. 이러한 점들이 국민의 신뢰를 확보할 수 있도록 도와준다.

### 3) 사법작용과 행정작용에 대한 부담경감기능

일반적으로 사법부의 처리가 적합하지 않은 것은 사법부에서 각하되겠지만 옴부즈맨이 일차적으로 처리함으로써 간접적으로 법원의 부담을 경감시킬 수 있다. 또한 옴부즈맨의 존재로 인하여 행정담당자가 옴부즈맨에 의한 지적이나 시정권고를 받지 않고자 평소 적정한 직무집행을 하도록 노력할 것이고, 옴부즈맨이 상습적인 민원인으로부터의 민원이나 이유 없는 고충민원을 선별함으로써 이러한 민원신청으로 인한 행정기관의 직무부담을 예방하는 효과도 거둘 수 있게 된다.

### 4) 민원처리의 알선·조정·중재기능

사법적 구제제도의 한계는 법의 한계성에서 초래되고 있는데 법은 사회를 질서지우는 최소한의 규칙이라는 점에서 근본적인 한계를 갖기 마련이며 아무리 훌륭한 법이라 할지라도 현실에 있어 법이 규율할 수 없는 사각지대가 생겨나기 마련이다. 행정과 국민간의 관계는 이러한 법을 매개로 형성되고 있으나 법의 생래적 한계로 인하여 양자간 스스로 해결할 수 없는 분쟁과 갈등이 조성될 수 있다.

이러한 법의 부재 또는 불완전성의 경우 제3의 중재적 기관에 의한 조정을 필요로 하는 경우가 많으며 옴부즈맨 제도는 행정과 국민간의 중간적 입장에서 훌륭한 중재 조정역할을 수행하고 있는 것이다.<sup>59)</sup>

58) John F. Robertson, 앞의 책, 1994, 43면.

59) 강진석, 앞의 글, 2008, 9면.

## 5) 행정개혁의 촉매제

행정의 속성상 한번 결정되면 그 결정내용을 선례로 삼아 계속 지속하려는 관성의 법칙을 갖는 경우가 많기 때문에 행정기관이 스스로 이를 개선하기가 어려운 것이 보통이다. 옴부즈맨 제도는 이러한 관성을 깨트려 잘못된 행정관행의 개선이 이루어지도록 자극을 줄 수 있다. 오늘날 선·후진국을 막론하고 뿌리 깊은 관료행정에 대한 개혁을 최대의 국가적 과제로 설정하고 ‘관료와의 끝없는 전쟁’을 치르고 있는 경우가 많다. 이러한 행정개혁의 성과를 높이기 위해서 오랫동안 민원처리를 통해 축적한 옴부즈맨의 실전경험을 활용하는 것이야말로 매우 유용한 수단이라고 하겠다.<sup>60)</sup>

## 6) 행정의 민주화와 공개

오늘날 행정공개는 민주행정으로 나아가는 기본으로 행정공개의 방향으로 나아가고 있으나 아직도 이에 대한 관료적 권위주의의 벽은 높다. 옴부즈맨이 제기된 민원을 조사하는 과정을 통해 해당행정기관은 문제의 행정처분과 관련된 보다 많은 정보를 공개하게 된다. 옴부즈맨은 정보 폐쇄적인 행정기관에 대하여 민원관련 정보를 보다 많이 공개토록 하고 국민의 알권리를 충족시키는 기능을 수행하고 있는 것이다.<sup>61)</sup>

### 다. 옴부즈맨의 잠재적 가치

옴부즈맨의 주 목적은 시민의 권리와 이익의 보호에 있다. 따라서 옴부즈맨의 주요 업무로는 시민의 권리구제와 행정통제 기능을 효과적으로 수행하기 위해 민원에 대한 사실조사 실시, 불합리한 제도의 개선요구, 민원의 조정·중재 등이 있다. 실제로 옴부즈맨의 민원은 다양하며 역할수행 등에서 파급되는 잠재적 가치 또한 매우 크다.<sup>62)</sup>

예를 들면, 옴부즈맨의 직무 중의 하나는 민원상담이다. 옴부즈맨을 방문하는 민원인은 대체적으로 행정기관에 불신을 가지고 있다고 볼 수 있다. 민원인이 가지고 있는 불신에 대하여 시민의 입장에서 믿음과 신뢰감을 가질 수 있도록 중개자적 역할을 하는 것이 옴

60) 앞의 글, 9면.

61) Robert Hazell, 'Freedom of Information : The Implications for The Ombudsman', Public Administration (Vol. 73 Summer, 1995), 263-270면.

62) 이강진, '옴부즈맨의 잠재적 가치와 필요성', 「옴부즈맨 제도의 발전방안을 위한 토론회」, 부천시, 2008, 18면.

부즈맨이다. 행정처분을 한 부서에서 처음 한 번쯤은 전화 상담이든 개인 면담이든 해 줄 수 있으나 두 번 이상 상담하는 것은 현실적으로 어렵기 때문에 옴부즈맨은 더 이상 상담 등을 할 수 없는 시민의 답답함을 지속적으로 들어주고 풀어줄 수 있는 유일한 곳이기도 하다.

옴부즈맨의 직무 중 다른 하나는 불합리한 제도에 대하여 개선을 요구하는 것이다. 고충 민원을 처리하다보면 행정기관이 미처 생각하지 못하고 있는 불합리한 제도를 발견할 수 있고 시민의 입장에서 새로운 제도의 필요성을 발견할 수도 있다. 옴부즈맨의 경우 이를 단순히 필요하다는 생각만으로 넘기지 않고 실제로 제도 개선을 요구하기 위한 의견표명을 할 수 있는 권한을 가지고 있어 시민이 요구하기 전에 해결할 수 있다는 장점이 있다.

옴부즈맨은 민원에 대한 중재·조정권과 시정을 감시하고 비위의 시정 등의 조치를 강구하도록 권고하는 권한을 가지고 있다. 이러한 권한으로 옴부즈맨은 시민과 의회, 시의 문제를 해결해 주고 덜어줄 수 있는 힘을 가지고 있으므로 옴부즈맨의 가치역량은 매우 크다고 볼 수 있다. 옴부즈맨은 급변하는 사회에 법과 제도가 따라가지 못함으로 인해 발생하는 여러 고충 민원들을 해결함으로써 시민의 불만을 해결하고 시민 중심의 행정서비스 문화를 형성하는 큰 역할을 담당할 수 있는 가치를 지니고 있다.

## 6. 옴부즈맨 제도의 유형

옴부즈맨의 유형은 크게 의회형, 행정부형, 감사원형, 절충형 등으로 분류되기도 하고, 활동분야별 내지는 운영의 형태에 따라 일반옴부즈맨과 특수옴부즈맨으로 다양하게 분류되기도 한다.<sup>63)</sup>

### 가. 의회형 옴부즈맨과 행정부형 옴부즈맨

#### 1) 의회형

옴부즈맨 제도를 입법부에 설치할 것인가 행정부에 설치할 것인가에 따라 의회형 옴부즈맨과 행정부형 옴부즈맨으로 구별할 수 있다. 의회형 옴부즈맨 제도는 옴부즈맨이 의회에

63) 조재현, '헌법상의 청원권과 옴부즈만 제도에 관한 고찰', 「한국부패학회보」, 제12권제2호, 2007.6, 80면.

의해 임명되는 것으로 스웨덴과 덴마크의 옴부즈맨 제도가 대표적인 예이다. 의회형 옴부즈맨은 의회에서 선출되고 의회에 소속되어 있으나, 의회의 간섭을 받지 않고 고도의 정치적 독립성을 유지한다.

## 가) 스웨덴의 옴부즈맨 제도<sup>64)</sup>

### ① 법적 근거 및 독립성

스웨덴의 옴부즈맨 제도는 헌법 및 독립 법률(의회옴부즈맨 설치법, 국회법, 형법)에 설치 근거를 두고 있으며, 인가권 및 예산권 확보를 통한 직무상 독립성을 갖는다. 옴부즈맨은 정치적으로 독립적이며 의회에 대해서도 조사활동과 관련하여 독립성이 보장된다. 옴부즈맨의 조사가 일단 시작되면 임명권자인 의회도 이에 대하여 관여하지 않는다.

### ② 소속 및 임명권자

스웨덴의 옴부즈맨은 의회가 임명하고 소속도 의회에 두는 의회공무원으로 의회에 대한 업무보고의무를 진다.

옴부즈맨의 임명방법은 헌법에 규정되어 있다. 헌법위원회(위원 15인)에서 선출된 사법행정옴부즈맨 소위원회(위원 6인)가 옴부즈맨 선임안을 작성하고, 옴부즈맨 선임안을 기초로 의회의 본회의에서 비밀 무기명투표로 수석옴부즈맨과 3인의 옴부즈맨을 각각 개별 선출한다. 옴부즈맨은 의회의 전원일치로 임명된다는 암묵적인 동의가 있다.

### ③ 옴부즈맨의 구성

스웨덴의 옴부즈맨은 상임공무원으로 4인이다. 옴부즈맨의 임기는 4년이고 재임할 수 있다. 국회의 임기는 3년으로 임명권자인 국회의 임기보다 1년이 더 길다. 이는 임명권자의 임기보다 옴부즈맨의 임기를 길게 함으로써 직무상 독립성을 보장하기 위함이다.

### ④ 옴부즈맨의 관할

옴부즈맨은 중앙 및 지방자치단체(법원 포함), 각 행정기관의 공무원 및 직원, 공권력의

64) 국민고충처리위원회, 「주요국가의 옴부즈만 제도 분석」, 2004, 3-8면.

행사 및 그 활동에 관련되는 자를 관찰한다. 군대의 구성원에 대해서는 하사관 이상의 자를 감찰하고, 자치단체 기관의 감찰은 각 자치단체의 자치형태를 고려해 이루어진다.

옴부즈맨은 모든 정부기관을 관찰하고, 법원, 경찰에 대한 민원을 조사할 뿐만 아니라 외무성 및 보안당국의 모든 활동에 대하여 조사할 수 있다. 또한 전체적 및 부분적으로 국가 소유라 하더라도 사기업으로 운영되는 산업에 대한 조사권은 없으나, 국유화 산업의 민원에 대해서는 조사할 수 있다.

옴부즈맨은 법원에 대해서도 감찰할 수 있는데, 법관은 옴부즈맨에 의해 언제라도 자기가 통할하는 법원보다 상위의 법원에 소추될 수 있다. 옴부즈맨은 명백히 법률에 위반하였거나, 소송사건의 공판을 지연시키거나 판사가 관계당사자 또는 증인에 대해 부당하게 행위하는 경우에 한하여 옴부즈맨이 관여한다.

옴부즈맨의 관찰범위에서 제외되는 대상은 국회의원, 국회 관리위원회, 국회 선거위원회, 국회소관위원회의 구성원 및 국회 사무총장, 스웨덴 중앙은행 이사회, 총재 및 부총재, 국채국의 이사 및 회계감사관, 장관, 검찰총장, 지방의회의원 등이다.

### ⑤ 옴부즈맨의 조사권한

첫째, 스웨덴의 옴부즈맨은 정보제공·자료제출 요구권, 문서열람권 등 조사권, 권고권 및 공표권을 갖는다. 옴부즈맨은 기밀여부와 상관없이 정부기관에 대하여 사건에 필요한 문서를 요구할 수 있고, 각 기관은 이것을 거부할 수 없다. 권고권에는 의견표명 및 법령 개정에 관한 제안권이 포함되고, 직권조사권을 통해 민원의 적극적·예방적 처리기능을 갖는다.

둘째, 옴부즈맨은 판사가 법률을 시행 및 준수하는 상태를 감찰하고 불법행위를 하거나 그 직무를 해태하는 경우 소추할 수 있는 권한을 갖는다. 그러나 옴부즈맨은 법원이나 공무원의 결정을 변경시킬 권한은 없다.

셋째, 옴부즈맨은 법원, 행정기관, 병원, 형무소, 군대 등에 대한 순회사찰권한이 있다. 또한 각 분야별 행정실무에 관한 특별조사를 실시할 수 있으며, 조사의 결과는 전 공무원에게 알려줌으로써 어떠한 근무태도가 가장 바람직한 것인가를 스스로 판단할 수 있도록 한다.

## ⑥ 민원처리절차의 특징

스웨덴의 경우 복수의 옴부즈맨을 두고 있으나, 위원회형태가 아닌 독립형 의사결정방식을 취하고 있다. 4인의 옴부즈맨은 각자의 분야에 따라 독자적으로 민원을 처리하며, 운영방식 및 선례번복을 결정하는 외에 독자적으로 조사·결정한다. 간이·신속한 민원처리가 요구된다는 점에서 독립형태가 일반적이다.

스웨덴 옴부즈맨의 민원처리방식은 법원과 달리 직접성·비공식성·신속성·저렴한 비용의 특성을 갖는다. 민원신청은 서면으로 제출하는 것이 원칙이나 직접 옴부즈맨이나 그 보좌관을 찾아가서 고충사항을 구두로 신청할 수 있다.

## 나) 덴마크의 옴부즈맨 제도

### ① 법적 근거 및 독립성

덴마크의 옴부즈맨 제도는 헌법 및 1954년 옴부즈맨법에 설치근거를 두고 있으며, 옴부즈맨의 예산은 의회예산으로 편성되고 의회의 신뢰를 받지 못하면 법에 따라 해임될 수 있으므로 의회로부터 완전한 독립성을 갖지는 못한다.

### ② 소속 및 임명권자

덴마크의 옴부즈맨도 스웨덴과 같이 의회가 임명하고 소속도 의회에 두는 의회공무원으로 의회에 대한 업무보고의무를 진다. 스웨덴은 의회의 국정조사권이 인정되지 않기 때문에 행정에 대한 통제의 의미가 강했으나, 덴마크의 경우 국정조사권이 인정되는 환경에서도 도입함에 따라 의회의 대리인이라기보다 국민의 대리인이라는 성격이 강하게 나타난다.

### ③ 옴부즈맨의 구성

덴마크의 옴부즈맨은 상임공무원으로 1인이 임명되며 국회의원신분이 아니어야 하고, 법과대학 졸업자라는 자격제한을 두고 있다. 임기는 4년이고 재임될 수 있다. 4년 임기는 총선을 통하여 새로 구성된 의회의 신임에 따라 옴부즈맨도 새로 임명되도록 배려했던 것이다.



#### ④ 옴부즈맨의 관할

덴마크 옴부즈맨은 중앙·지방을 불문하고 모든 정부기관을 관할할 뿐만 아니라 중앙정부로부터 보조금을 지원받지 않는 자치단체의 고유사무에 대해서도 직권조사가 가능하며 지방의회활동에 대해서도 직권조사를 할 수 있다. 다만, 상급행정기관에 이의신청 후 민원을 제출할 수 있다는 제한과 행정재량사항에 대해 상당한 정도의 제약을 두고 있다.

덴마크의 경우 삼권분립정신에 따라 법원은 관할에서 배제하고 있고 사인과 사적 단체 등에 관련된 민원도 관할에서 제외된다.

#### ⑤ 옴부즈맨의 조사권한

첫째, 덴마크의 옴부즈맨은 조사권, 권고권 및 공표권을 갖는다. 그러나 관계행정기관의 내부 자료는 요구할 수 없고, 행정기관의 재량행위에 대해서는 제한적으로 조사한다.

둘째, 옴부즈맨은 기소명령권 및 징계요구권이 있다. 옴부즈맨은 검사에게 공무원의 비행에 대해 예비조사를 지시하거나 기소하게 할 수 있다. 또한 관계 중앙행정기관에게 징계절차를 밟도록 지시할 수 있고, 지방자치단체 조례가 징계절차를 규정하고 있는 경우 관계 지방행정기관에 징계절차를 밟도록 지시할 수 있다는 점에서 우리나라 감사원의 징계요구권과 유사하다.

셋째, 옴부즈맨은 공무원의 형사책임을 물을 수 있다. 비록 경미한 위반이라 하더라도 공무원은 형사처벌을 과하는 절차를 이행하게 되고, 벌금이 부과되며 이는 옴부즈맨의 직권조사에 의해서도 가능하다.

#### ⑥ 민원처리절차의 특징

덴마크의 옴부즈맨 제도는 독임형 의사결정방식을 취하고 있으나 이는 1인의 옴부즈맨을 두고 있는 점에서 기인한다고 할 수 있다. 덴마크의 민원처리 절차 중 특이한 요소는 상급감독기관을 통하여 이의신청을 제기한 뒤 옴부즈맨에게 민원을 제기하도록 제한을 두고 있다는 점이다. 이는 사소한 민원처리 때문에 옴부즈맨의 처리능력이 제약받는 것을 방지한다는 의미가 있다고 할 수 있다.

## 2) 행정부형 옴부즈맨 제도

행정부형 옴부즈맨 제도는 옴부즈맨이 행정부의 수장에 의해 임명되고 행정조직 속에 포함되는 것으로 행정기관 스스로 행정활동의 당부를 조사 판단한다. 행정부형 옴부즈맨 제도를 채택하는 대표적인 국가로 프랑스가 있다. 행정부형 옴부즈맨 제도는 의회에 의한 행정통제가 이루어지는 형태는 아니며, 국민의 고충을 듣고 해당 행정기관을 조사하여 미비된 행정행위에 대하여는 해당 행정기관에 시정권고, 알선, 설득하는 행정구제에 중점을 두는 유형이다. 그 때문에 행정부형 옴부즈맨은 국민의 고충을 검토하고 분석하여 행정제도의 개선에 능동적으로 대처하는 행정절차의 일환으로 내부적 행정구제제도로서 기능한다.<sup>65)</sup>

### 가) 프랑스의 옴부즈맨 제도

#### ① 2008년 헌법 개정 전

##### ㄱ. 법적 근거 및 독립성

프랑스의 옴부즈맨 제도는 헌법이 아닌 법률(메디에테츠설치에 관한 법률)에 그 설치근거를 두고 있다. 옴부즈맨의 예산은 수상실의 예산에 포함되고, 직원의 80%가 관계부처로부터 파견 나온 공무원이라는 점에서 독립성이 완전히 보장된다고 보기 어렵다. 그러나 옴부즈맨의 임명권자는 대통령이나 탄핵재판 외에 해임방법이 없다는 점, 대통령이나 국회로부터 명령이나 지시를 받지 않는다는 점 등을 고려해 볼 때 직무상 독립성은 강화되어 있다.

##### ㄴ. 소속 및 임명권자

프랑스의 옴부즈맨은 대통령이 임명하고 소속은 행정부에 두고 있다. 옴부즈맨은 그의 활동에 관한 보고서를 대통령 및 국회에 매년 제출해야 할 의무가 있고, 이 보고서는 일반에 공표된다.

##### ㄷ. 옴부즈맨의 구성

65) 조재현, '헌법상의 청원권과 옴부즈만 제도에 관한 고찰', 「한국부패학회보」, 제12권제2호, 2007.6, 81면.

프랑스의 옴부즈맨은 상임공무원으로 1인이 임명되며 재임은 금지되어 있다. 옴부즈맨의 임기가 6년 단임인 것은 임명권자인 대통령의 임기 7년과 비슷하고 대통령 단임제와도 일치한다.

프랑스의 옴부즈맨은 법률적 지식이 크게 고려되지 않고, 국회의원의 경력을 가진 정치인이 많이 임용되었다. 이는 국회의원을 통해서 민원을 제출할 수 있으므로 법률가보다는 오히려 국회의원 출신을 옴부즈맨으로 임명하는 것이 보다 적절하다고 보는 듯하다.

#### ㄹ. 옴부즈맨의 관할

중앙·지방을 불문하고 국가행정기관, 지방자치단체, 공공법인, 공공서비스의 제공을 위탁받은 민간기관의 운영에 대한 고충민원도 조사할 수 있다. 그러나 국가행정기관 및 지방자치단체와 그 직원 간에 일어나는 분쟁은 옴부즈맨의 관할 대상에서 제외된다.

또한 재판 전후나 재판 중에도 개입이 가능하며, 옴부즈맨의 중재로 민원이 해결되면 재판이 취소되기도 한다. 그러나 법원에서 진행되고 있는 재판절차에는 개입할 수 없고 법원판결의 정당성 여부에 대해서도 문제 삼을 수 없다.

#### ㄴ. 옴부즈맨의 조사권한

첫째, 프랑스 옴부즈맨은 자료요구, 문서열람, 소환 등 조사권, 처리결과통보권, 권고권, 징계요구권 및 공표권을 갖는다. 관계행정기관은 옴부즈맨의 자료 및 정보요구에 대하여 대외비라는 사유로 거절할 수 없다.

둘째, 민원처리결과에 따라 시정조치권고권, 감사요구권, 징계요구권, 제도개선권고권 및 의견표명권을 갖는다. 옴부즈맨의 결정에 대한 적절한 조치가 이루어지지 않을 경우 옴부즈맨은 관련 공무원을 징계하도록 요구하거나 감사당국에 감사를 요구할 수 있다. 또한 관계행정기관 책임자에 대한 징계절차를 취하고 이것을 법적 절차에 따라 소추하는 것도 가능하다.

#### ㄷ. 민원처리절차의 특징

프랑스 옴부즈맨 제도의 가장 큰 특징은 일반 국민들로부터 직접 민원을 받지 못하고 국회의원을 거쳐 민원을 접수하는 제도를 채택하고 있다는 점이다. 민원신청은 하원의원 또는 상원의원에게 해야 하고, 신청을 받은 의원이 신청민원이 옴부즈맨의 권한범위에 속하

고 그가 개입 처리할만한 가치가 있다고 판단하는 경우에만 이를 옴부즈맨에게 송부해 처리한다.

또한 프랑스 옴부즈맨은 관계행정기관에 대한 구제절차를 먼저 거친 후가 아니면 옴부즈맨에게 고충민원을 신청할 수 없다.

## ② 2008년 헌법 개정 후 - Défenseur des droits

### ㄱ. 법적 근거 및 독립성

2007년 기구 현대화와 통합에 대한 토론 및 제안 위원회에서는 과거의 메디에테즈(옴부즈맨)을 대체하는 Défenseur des droits를 제안하였다. 이 제도는 스페인의 옴부즈맨 제도에 의해 영향을 받은 것으로 2008년 7월 23일 헌법을 개정하여 옴부즈맨을 헌법상 기구로 하고, 위 개정헌법 조항에 근거하여 2011년 3월 29일 조직법을 제정하여 옴부즈맨 기구를 운영하고 있다. 옴부즈맨은 정부에 대하여 시민의 권리를 옹호할 뿐만 아니라, 아동의 권리 증진, 차별 철폐, 안보활동에서의 윤리에 관한 특별 권한을 가진다.

옴부즈맨은 대통령에 의해 지명되며,<sup>66)</sup> 의회의 승인을 거쳐 대통령이 임명한다. 임기는 6년이고 재임은 불가능하며, 사임요청이나 궐위 시에만 면직될 수 있다. 옴부즈맨은 정부 공무원, 헌법위원회, 선출직 공무원, 회사의 임직원을 겸직할 수 없다. 옴부즈맨은 정보자유국가위원회(CNIL)와 행정정보 접근위원회(CADA)의 구성원이며 자문을 할 수 있다.

옴부즈맨은 국가의 분류 등급에서 최상위에 해당하는 직위의 급여를 받으며, 부령에 의해 추가적인 근무수당을 받는다.

### ㄴ. 조직 구성

옴부즈맨은 그의 추천에 따라 총리에 의해 임명된 3인의 부옴부즈맨(deputy)을 둘 수 있다. 각각의 부옴부즈맨은 각 college(이하 “위원회” 라 함)의 부대표이다.

‘보안 윤리위원회’ 는 부대표외에 상원의장에 의해 임명된 3인의 전문가, 하원의장에 의

66) 옴부즈맨을 지원하는 실무기관은 독립적 행정 기구의 형태를 가지고 있다. 대통령이 임명하기 때문에 독립성이 우려된다는 비판이 있었으나, 행정조직권한을 의회와 함께 행사하고 겸임이 허용되지 않은 상임 형태의 직이 되면서 오히려 독립성이 강화된 측면이 있다. 초대 옴부즈맨 도미니크 바우디스(Dominique Baudis) 사망 후(2014년 4월 10일), 자크 투번(Jacques Toubon)이 현재 옴부즈맨이다. <http://www.africultures.com/php/?nav=article&no=1>

해 임명된 3인의 전문가, 내각의 부대표에 의해 임명된 전 행정법원 구성원, 대법원장과 법무장관에 의해 공동으로 임명된 전 대법관으로 구성된다.

‘아동의 권리 보호와 증진을 위한 위원회’는 부대표 외에 상원의장에 의해 임명된 2인의 전문가, 하원의장에 의해 임명된 2인의 전문가, 경제사회환경 위원회의 장에 의해 지명된 1인의 전문가, 대법원장과 법무장관에 의해 공동으로 임명된 전 대법관으로 구성된다.

‘차별철폐와 평등증진 위원회’는 상원의장에 의해 임명된 3인의 전문가, 하원의장에 의해 임명된 3인의 전문가, 내각의 부대표에 의해 지명된 1인의 전문가, 대법원장과 법무장관에 의해 공동으로 임명된 전 대법관으로 구성된다.

부옴부즈맨과 위원회의 구성원들의 권한은 옴부즈맨의 권한을 부여받는다. 부옴부즈맨은 재임할 수 없다. 위원구성 시에는 젠더평등을 고려해야 한다.

옴부즈맨		
부옴부즈맨 아동의 권리 보호와 증진 위원회 부대표	부옴부즈맨 보안 윤리 위원회 부대표	부옴부즈맨 차별 철폐와 평등 증진 위원회 부대표

표 4 Assistant succession rights defenders

옴부즈맨은 상임위원장(Chief Executive Director), 사무총장(General Secretary)과 다른 직원들을 임명한다. 또한 옴부즈맨은 프랑스와 프랑스 밖에 살고 있는 프랑스인을 위해 그의 권한 아래 그 지역에서 불만사항을 조사하고, 문제를 해결하고 행동하도록 대표단을 임명한다.

옴부즈맨의 재정은 2014년 16,094,814유로의 인건비와 13,341,682유로의 운영비가 책정되었다. 옴부즈맨 본청은 250명의 직원이 근무하고 있고 전국적으로는 400명의 대표단이 임명되어 있다.

#### ㄷ. 옴부즈맨의 관할

헌법 제71조 1항에서 “옴부즈맨은 국가 행정 기관, 지방 자치 단체, 공공기관 뿐만 아니라 공공서비스를 맡고 있는 모든 조직에서의 권리와 자유를 보장하도록 할 권한을 부여

받았다.” 고 규정하고 있다.

조직법 No. 2011-333은 옴부즈맨에게 다음 세 가지 추가적인 권한을 부여하고 있다.

- a. 프랑스에서 비준하거나 승인된 국제 규약이나 법률에 의해 보장되는 아동의 최선의 이익과 권리를 지킨다.
- b. 프랑스에서 비준하거나 승인된 국제 협약이나 법률에 근거하여 직간접적인 차별을 철폐하고 평등을 증진시킨다.
- c. 공화국 영역에서 보안업무에 종사하는 이들의 윤리 준수를 보장한다.

옴부즈맨은 독립적이기 때문에 어떤 지시도 받지 않는다. 다만, 대통령과 의회에 대한 보고의무는 있다.

#### ㄹ. 민원 신청절차, 조사 방법 및 권한

과거 옴부즈맨은 국회의원의 소개를 통해서만 민원을 제출할 수 있었으나, 법 개정 이후에는 국회의원의 소개절차가 폐지되어 자유로이 민원을 신청할 수 있다.

옴부즈맨은 국가 안보 기밀, 국가 안전이나 외교정책의 경우를 제외하고는 필요한 조사를 할 수 있다. 또한 옴부즈맨은 행정 구역이나 피고에 대해 현장조사를 할 수 있으며, 공공적 교통수단, 사업 시설 내에 대한 현장조사를 수행한다. 조사 진행 중 옴부즈맨은 모든 사람으로부터 정보를 제공받을 수 있다.

옴부즈맨의 요청이 있을 경우, 장관은 관할 하의 기구에 어떠한 조사나 수사를 수행할 것을 지시한다. 지시를 받은 자들은 요청사항의 진행사항과 결과를 보고해야한다.

#### ㅁ. 권고 권한 등

옴부즈맨은 피해자의 권리와 자유를 보장하고 문제해결 및 재발을 방지하는 내용의 권고를 한다. 또한 옴부즈맨은 조정을 통해 분쟁을 해결할 수도 있다. 차별을 당한 개인의 신청이나 아동의 권리 보호 신청이 있는 경우 옴부즈맨은 국제적인 절차도 고려하여 구제수단을 강구한다.

차별이 인정되면 개인의 경우에는 3,000유로 이하의 벌금, 기업에게는 15,000유로 이하의 벌금을 가해자에게 부과할 수 있다.

옴부즈맨은 유용하다고 여겨지는 입법적, 규제적인 변화를 권고할 수도 있다. 이때는 그 관할에 해당하는 모든 법안에 대해 수상에게 자문할 수 있다. 한편 수상의 요청으로 옴부즈맨은 자신의 관할과 관련된 국제적인 협상에서 프랑스의 입장에 대한 대처와 결정을 돕는 자문역할도 수행한다.

#### ㄴ. 옴부즈맨의 활동 실적

2013년 옴부즈맨은 77,338건의 불만사항을 처리했는데 구체적으로 사회보호와 연대(23%), 아동 보호(16%), 공법적 사안(11%), 건강(11%) 등에 관한 내용이었다. 또한 정부에 대하여 29건의 법률개정 권고가 있었다.

### 3) 의회형과 행정부형의 장단점 비교

의회형 옴부즈맨과 행정부형 옴부즈맨을 비교해 볼 때 다음과 같은 차이가 있다.

의회형 옴부즈맨은 행정과정의 적정성 보장에 목적을 두고 독립성, 공정성을 유지하면서 사안의 철저한 조사, 민원의 원천적인 제거를 통해 결국 관료주의를 시정하고 행정부를 적절히 통제하는데 초점을 맞춘다. 의회형 옴부즈맨은 행정부로부터 독립된 의회가 의회 고유의 본원적 기능인 대정부통제권한 행사의 일환으로서 행정부의 위법·부당한 행위를 조사하고 개선할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 대량의 민원에 대하여 신속하게 대응하기 어렵고 강제력이 미약하다는 단점이 있다.

이에 비해 행정부형 옴부즈맨은 행정부 수반인 대통령의 법률적 권한과 실질적 권력에 기초하여 행정기관을 조사하고 이를 실효적이고 신속하게 처리할 수 있다는 장점이 강조될 수 있다. 따라서 신속한 처리를 필요로 하는 대량의 사안을 신속·간이·비공개·경제적으로 해결하고 설치가 용이하다.

반면 옴부즈맨의 그 주요활동이 행정부 감시 및 견제임에도 결국 행정부의 수장에게 그 역할을 담당하도록 하는 것이므로 독립성과 중립성 확보에 어려운 점이 있다. 이로 인하여 민원의 원인에 대한 철저한 조사나 행정에 대한 개혁이 어렵다는 단점이 있다.

옴부즈맨 제도를 의회 형으로 할 것인가 행정부 형으로 할 것인가의 문제는 원론적으로 그 나라의 통치구조와 법제도 및 옴부즈맨을 필요로 하게 된 역사적 배경 등을 종합적으로 감안하여 결정될 수밖에 없다.<sup>67)</sup>

## 나. 하이브리드형 옴부즈맨(인권제도와의 결합)

혼합형 옴부즈맨으로 분류되는 유형은 옴부즈맨의 전통적 기능인 위법·부당한 행정(maladministration)에 대한 시정 기능 이외에 인권 보호, 부패 방지, 선출직 공무원의 윤리적 행위 확보 등을 할 수 있는 광범위한 권한을 가지는 점을 특징으로 한다.

1970년대와 1980년대에는 남유럽, 라틴아메리카, 중앙 및 동유럽 국가 등의 권위주의 및 비민주 정권에 대항한 민주화 운동이 시작되었다. 특히 남유럽의 “제3의 물결”은 새로이 탄생한 민주주의 국가들(특히 라틴 아메리카, 중앙 및 동유럽)의 정치적 상황과 맞물려 인권, 반부패와 관련한 광범위한 권한을 가진 혼합형 옴부즈맨(hybrid ombudsman)기구가 설립되었다.

아시아-태평양 및 아프리카 국가[바누아투, 파푸아뉴기니, 필리핀, 마카오(중국), 대만, 인도네시아, 동티모르, 남아프리카, 남비아, 우간다, 르완다 등]에서도 옴부즈맨 기구에 반부패 또는 공무원의 윤리성 확보를 위한 권한을 부여하였고 남비아 등과 같은 일부 국가는 옴부즈맨 기구에 인권 보호, 반부패, 환경보호 등의 다양한 권한을 부여하고 있다. 혼합형 옴부즈맨은 그 나라의 역사적 정치적 요인 등에 따라 매우 다양한 형태로 운영되고 있다.<sup>68)</sup>

### 1) 포르투갈·스페인의 혼합형 옴부즈맨

유럽에서 새로운 민주주의에 대한 추동력을 더욱 촉발시킨 것은 포르투갈<sup>69)</sup>과 스페인<sup>70)</sup>

67) 홍완식, ‘의회형 옴부즈만 제도의 도입에 관한 검토-국회에 제출된 옴부즈만 관련 3개 법률안에 대한 비교-검토’, 「의정연구」, 제11권 제1호 통권 제19호, 2005.6, 137면.

68) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 35면.

69) 포르투갈의 근대화 역사는 세 가지 시기로 나누어 볼 수 있는데 첫 번째 시기는 1910년 공화국을 수립한 후 1926년 군사혁명으로 제1공화국이 붕괴될 때까지이며, 두 번째 시기는 1926년 군사혁명 정부에서부터 1933년 살라자르에 의해 만들어진 ‘신 국가(Estado)’ 정치체제가 1974년 카네이션 혁명(카네이션 혁명이라 불리게 된 것은 혁명군을 환영하는 시민들이 혁명 당시 길가에 피었던 카네이션을 혁명군에게 주어 총에 꽃자 모든 혁명군들이 총에 이 꽃을 꽃았다는데서 유래함)에 의해 신국가 정치체제가 붕괴할 때 까지, 세 번째 시기는 1974년 카네이션 혁명 이후 현재까지로 구분한다. 살라자르에 의해 세워져 40여 년간 지속되었던 신 국가 정치체제는 스페인의 프랑코 정부와 함께 이베리아 반도에서 독재자가 거의 동시대에 비슷한 기간 통치하였다. 1976년 새로운 헌법이 공포되면서 제3공화국이 수립되어 현재에 이르고 있으며, 카네이션 혁명 후 10여 년간은 군부의 독재정치 후유증에 따른 정치적으로 혼란기를 거치다가 민주주의가 뿌리를 내리기 시작하여 정치적 안정을 가져오게 되었다. 그 후 포르투갈은 정치적 안정을 바탕으로 1986년 EU(European Union)에 가입하여 유럽 정치 문화권에 들어가게 되었다.

70) 스페인의 경우 1975년 11월 20일 프랑코 총통이 사망하자 그의 유언에 따라 즉위한 후안 카를로스 국



에서 일어난 전체주의(totalitarian) 체계의 붕괴였다. 민주주의를 촉진시키기 위하여 두 국가는 유럽평의회(the Council of Europe)<sup>71)</sup>에 가입하였고 유럽인권조약(the European convention on Human Rights)을 비준하였다.

이들 두 국가는 인권을 보호하기 위해 현대적 개념의 헌법재판소<sup>72)</sup>를 설립하고, 옴부즈맨이 헌법재판소에 상고(appeal)하는 것을 포함한 광범위한 관할권을 가진 옴부즈맨 기구를 포르투갈은 1976년에, 스페인은 1981년에 각각 설립하였다.

이렇게 다양한 인권 보호기구를 설립하게 된 배경은 다양한 기관이 함께 노력하면 개인에 대한 법적 보호가 보다 효율적으로 실현될 수 있다는 이념적 기반 때문이었다. 이러한 이념은 이들 기구의 명칭에서도 잘 드러나는데, 포르투갈은 “Provedor de Justicia(정의의 제공자)”, 스페인은 “El Defensor del Pueblo(시민의 보호자)”라는 용어를 사용하고 있다. 포르투갈과 스페인의 이러한 발전은 옴부즈맨을 인권의 보호자로서의 개념으로 확립하는 데 중요한 기반을 제공하였다.

포르투갈 옴부즈맨의 주요 권한으로는 ① 공공행정 기관의 불법적이고 불평등한 조치를 바로잡고, 서비스를 발전시키기 위한 권고, ② 입법의 결함을 지적하고, 새로운 입법을 제정하고자 할 경우 법률 초안의 해석, 수정, 취소, 제안 등의 권고, ③ 의회의 요청에 따라 의회의 활동과 관련한 사안에 대한 의견 제시, ④ 공공단체가 관련되는 사안에 있어서 언제든지 적용 가능한 법률과 일치하도록 하는 개입 등이 있다.<sup>73)</sup>

---

왕은 기존 프랑코 군사정부의 기초를 계승하여 독재체제를 유지할 것이라는 예상을 뒤엎고, 민주화 운동을 주도하였다. 후안 카를로스 국왕은 1976년 후안 곤살레스 수상의 지도하에 양원제를 수립했으며, 1977년에 41년 만에 총선거를 실시하여 국민들이 상·하원 의원들을 선출하도록 했다. 1978년에는 신(新)헌법을 승인시켜 입헌군주제를 확립하였다.

71) 유럽평의회는 1949년 1월 브뤼셀 조약기구(현재의 서유럽 연합) 외무장관 회의에서 채택되어 같은 해에 서유럽 10개국에 ‘유럽회의의 현장’에 서명함으로써 발족되었다. 유럽의 경제·사회적 발전을 촉진하기 위해 가맹국의 긴밀한 협조에 의한 공동의 이상과 원칙을 옹호함으로써 유럽의 점진적 통합을 목적으로 하며 군사문제는 다루지 않았다. 산하에 회원국 외무장관으로 구성되는 각료위원회, 자문위원회, 유럽협의회, 유럽인권위원회, 유럽인권재판소, 사무국 등의 기구를 두고 있으며, 사무국은 프랑스 스트라스부르에 있다. 가입국은 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 룩셈부르크, 벨기에, 스웨덴, 아일랜드, 영국, 프랑스 등이며, 현재 47개국으로 구성되어 있다.

72) 포르투갈은 1976년 4월 2일 헌법을 제정하여 헌법재판소(The Constitutional Court)를 설립하였고, 구성은 헌법재판소장, 부소장 1인을 포함한 13인의 재판관으로 구성하였다. 포르투갈 헌법재판소의 권한은 규범 통제기능(사전적 규범통제, 추상적 규범통제, 구체적 규범통제)과 대통령과 관련된 권한, 국회의원과 지방의원의 의원직 상실에 관한 심판, 선거소송, 정당관련 권한이 있으며 이중 옴부즈맨과 관련된 사항은 규범통제 중 법률과 법규명령 및 지방자치단체의 조례와 규칙의 위헌·위법 여부에 의문이 있는 경우 옴부즈맨이 청구할 수 있는 권한을 가지고 있다(청구자는 대통령, 국회의장, 옴부즈맨, 법무부장관, 국회의원 1/10 이상이 청구해야 함).

73) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 19면.

## 2) 라틴아메리카의 혼합형 옴부즈맨

라틴아메리카 국가의 공통적인 특징은 독재정권, 부패, 국가기관에 의한 광범위하고 조직적인 인권 침해, 불안한 민주화 과정, 내부갈등을 경험했다는 점이다. 이러한 경험은 행정의 책임성을 높이고 인권을 보호하고자 고전적(classical) 의미의 옴부즈맨의 역할에 더하여 기구의 핵심에 인권보호의 역할을 부여하고 있다.

라틴아메리카에서 최초로 옴부즈맨을 설치한 국가는 과테말라(1985)<sup>74)</sup>이다. 옴부즈맨은 헌법에 근거를 두고 있으며, 인권보호의 임무를 부여하는 한편, 옴부즈맨과 더불어 의회 인권위원회(Parliamentary Commission of Human Rights)도 설립하였다.

엘살바도르(1991)도 평화협정(Peace Agreement; 엘살바도르 정부와 국민자유를 위한 Farabundo 전선과의 협정)을 체결한 후 헌법을 개정하여 내전을 종식시키고 국가 내 모든 부문과의 공존을 위해 옴부즈맨 기구를 설치하였다.

라틴아메리카 옴부즈맨의 주요 특징으로는 ① 정치적 정파로부터의 자율성, ② 의회에 연례보고서 제출, ③ 헌법에 근거, ④ 공공행정에 대한 감시, ⑤ 인권 존중을 위한 감시, ⑥ 조사·보고·권고는 하지만 결정은 취소할 수는 없는 능력의 제한, ⑦ 정치적, 행정적, 예산에 대한 독립성 부여 등을 꼽을 수 있다.

Thomas Pegram은 전통적 옴부즈맨 형태와 인권기능이 결합된 라틴아메리카 옴부즈맨의 유형을 아래와 같이 세 가지로 나누어 분석하고 있다.<sup>75)</sup>

첫째, **혼합형 옴부즈맨(hybrid ombudsman)**이다. ① 옴부즈맨은 행정의 공정성과 적법성을

74) 라틴아메리카 역사는 대부분 식민지, 내전 등의 역사로 점철되었는데, 과테말라의 경우도 예외는 아니어서 마야 문명의 의문 속 멸망 후 스페인에 정복되어 300년간 스페인의 식민통치를 겪다가 1821년 스페인에서 독립하고, 1938년 연방해체로 과테말라 공화국이 되었다. 1956년 단행한 특권층 위주의 농지개혁은 현재까지도 정부의 근원적인 현안 문제가 되고 있으며 게릴라 문제의 원인을 잉태하는 사안이 되었다. 특히 1967년부터 1973년 사이에 좌우익간의 극심한 대립으로 사회혼란이 가중되었으며 이 시기에 반정부 세력의 군사집단화 및 게릴라 활동이 표명화 되었고, 1980년대 초 게릴라의 파괴활동이 증가하면서 군부의 민간인에 대한 인권유린 사태가 악화되었다. 1985년 11월 대통령 선거를 거쳐 Vencio Cerezo Arevalo이 1986년 1월 민간정부를 출범시킴으로서 약 50년간에 걸친 군부집권이 종료됨에 따라 헌법을 제정(1985년)하고 옴부즈맨 기구를 설치하게 되었다. 과테말라는 이후에도 불안한 민주주의를 지속해 오다가 1996년 12월 말 과테말라 정부와 반군 단체 간에 평화협정이 체결되어 안정을 찾기 시작하였다.

75) Thomas Pegram, 'The Human rights Ombudsman and Democracy in Latin America', 「Doctoral Research Seminar」, 2008, 17-18면.

모니터링 하는 것 외에도 행정에 대한 불만, 인권, 부패, 등을 조사할 수 있는 권한 보유, ② 부처, 기관, 국영기업 등에 걸친 광범위한 관할권을 가지고 있으며, ③ 흔한 사례는 아니지만 옴부즈맨이 사적 부분에서 일어난 인권 침해 사건까지도 처리할 수 있는 권한이 주어진다. 아르헨티나, 코스타리카, 페루, 베네주엘라 등이 혼합형 옴부즈맨을 채택했다고 보았다.

둘째, **인권-혼합형 옴부즈맨(human rights-hybrid ombudsman)**이다. 이는 인권보호를 위한 광범위한 권한 및 조사권을 가지고 있으며, 종종 법원에 제소(recourse)하는 등의 법적 조치도 취할 수 있는 권한도 가지고 있다. 인권-혼합형 옴부즈맨을 채택한 국가로는 볼리비아, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 파나마 등이 있다. 고전적 의미의 옴부즈맨으로서의 권한을 기본으로 하지만 인권 보호를 위한 보조적 기능도 수행하는 것이 인권-혼합형 옴부즈맨이다.

셋째, **인권옴부즈맨(human rights ombudsman)**은 국가인권위원회(National Human Rights)와 대부분 일치하는 모델로 인권 관련 권한을 독점적으로 보유하고 있으며 높은 수준의 폭력, 독재정권, 정치적 불안정을 겪고 있는 나라들이 주로 채택하고 있다. 즉, 콜롬비아, 에콰도르, 멕시코, 니카라과, 파라과이 등이 인권옴부즈맨 제도를 채택하고 있다.<sup>76)</sup>

## 다. 일반옴부즈맨과 특수옴부즈맨

옴부즈맨의 업무관할의 범위에 따른 분류방식이다. 일반옴부즈맨은 관할대상이 특정된 것이 아니고 전체 행정기관의 행정전반을 관할대상으로 하는데 반해, 특수옴부즈맨 제도는 특정한 행정 분야 또는 특정한 행정기관만을 관할대상으로 한다.

특수옴부즈맨의 시초는 1915년 스웨덴에서 설치된 군사옴부즈맨(Military Ombudsman)으로 1968년 일반옴부즈맨과 합병될 때까지 존재 하였다. 이어서 독일은 1959년, 이스라엘은 1972년, 호주는 1975년 각각 군사옴부즈맨을 설치하였다. 스웨덴에서는 이러한 군사옴부즈맨 외에 1954년 공정거래옴부즈맨, 1961년 소비자옴부즈맨, 1969년 신문옴부즈맨, 1973년 아동보호옴부즈맨 등 여러 특수옴부즈맨을 설치 운영하고 있다. 이러한 스웨덴의 특수옴부즈맨 제도의 설치에 영향을 받아 독일은 1978년 정보보호옴부즈맨, 영국은 1973년 의료행정옴부즈맨, 캐나다는 1969년 공용어옴부즈맨, 1973년 교정보호옴부즈맨, 1977년 프라이버시옴부즈맨을 각각 설치 운영하고 있으며 미국에서도 교육, 농정, 통상 분야 등에 있

76) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 29-31면.

어서 각 기관별로 다양한 특수옴부즈맨 제도를 설치 운영하고 있다.<sup>77)</sup>

특수옴부즈맨은 각국에서 기존의 시스템으로 잘 해결되지 않는 새로운 분쟁에 적극 대처하고 새로운 정책을 채택하는데 따르는 국민의 반발을 완화하기 위해 특정분야의 민원을 전문적으로 다루기 위한 목적으로 많이 설치되었다.

환경문제를 비롯하여 원주민, 소수민족, 경찰, 교도소, 입국관리, 교육, 징세, 프라이버시(privacy), 정보공개 등 공권력의 발동과 관련된 모든 활동영역에서 특수옴부즈맨 제도의 설치가 확대되고 있다. 특수옴부즈맨 제도는 스웨덴의 소비자옴부즈맨, 영국의 의료옴부즈맨과 경찰고충처리위원회, 독일의 군사옴부즈맨 등에서 보는 바와 같이 행정통제보다는 행정구제에 보다 중점을 두는 특징을 보여주고 있다.

특수옴부즈맨 중에는 옴부즈맨 본래의 특색을 갖추고 있는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 예를 들어 옴부즈맨의 임명방법에 있어서 의회가 직접 임명하거나 의회의 승인을 요하는 경우도 있고, 의회가 전혀 관여하지 않고 행정부 수반이 임명하거나 관계부처의 장관이 임명하는 경우도 있다. 또한 특수옴부즈맨은 심사기관의 성격을 띠고 있어 단순한 권고기관의 범위를 넘어서 종종 법원에 준하는 결정권을 부여받고 있는 경우도 있다.<sup>78)</sup> 우리나라의 경우도 사적옴부즈맨의 성격을 띠고 있는 한국소비자보호원의 분쟁조정위원회 결정은 법률상 『조정』의 효력을 가지도록 되어 있다.

일반옴부즈맨과 특수옴부즈맨간의 관계를 살펴보면 특정분야의 민원처리를 위한 특수옴부즈맨이 계속해서 생겨남에 따라 기존 일반옴부즈맨 제도는 인기 없는 사안만 취급하는 낡아빠진 기관이 될지 모른다는 우려가 제기되고 있다. 오스트리아나 캐나다의 경우 계속해서 특수옴부즈맨이 신설됨으로써 기존 일반옴부즈맨 제도의 업무영역이 축소되고 영향력도 약화되어 일반옴부즈맨의 활동이 보다 제약을 받는 경향이 있다는 지적도 있다.<sup>79)</sup>

## 라. 독임형 옴부즈맨과 합의형 옴부즈맨

이는 옴부즈맨의 기능이나 영역에 따른 구분이 아니고 복수의 옴부즈맨 개인이 독자적으로 의사결정을 하는가, 아니면 옴부즈맨 전체의 합의체에서 의사결정을 하는가 하는 의사결정의 방식에 따른 구분이다.<sup>80)</sup>

77) 국민고충처리위원회, 「특수옴부즈맨 제도의 현상과 동향」, 1995, 3-4면.

78) John F. Robertson, 앞의 책, 1994, 45면.

79) 앞의 책, 46면.

대부분의 국가에서는 옴부즈맨의 수가 1인으로서 독립형 옴부즈맨 제도를 채택하고 있다. 그러나 복수의 옴부즈맨을 갖고 있다고 해서 반드시 합의형 옴부즈맨 제도는 아니라는 점이다. 여기서 독립형 합의형을 구분하는 기준은 의사결정에 있어 한사람이 독립으로 결정 하는가 또는 전체의 합의에 의하여 결정하는가 하는 것이다.

옴부즈맨 제도에 있어 의사결정은 주로 고충민원 사건의 처리를 두고 이루어지기 때문에 조사사건에 대한 의사결정을 옴부즈맨 단독으로 하는가 아니면 복수의 옴부즈맨이 서로 합의형태로 하는가를 보아야 한다. 복수의 옴부즈맨 제도를 갖고 있는 스웨덴 및 오스트리아의 경우 각 옴부즈맨은 자신의 담당 사건분야가 정해져 있어 자신이 맡은 사건에 대해서는 옴부즈맨 한사람이 단독으로 결정하며, 단지 선례를 반복하거나 옴부즈맨의 운영과 관련된 사안을 결정하는 경우에만 옴부즈맨 간 서로 합의를 통하여 결정하도록 하고 있다.

독립형 의사결정 방식을 채택하는 이유로는 옴부즈맨의 결정이 법적 구속력을 갖고 있지 않으며 옴부즈맨이 다루는 사건의 내용도 정책 사안이 아니라 개별 민원사안인 경우가 대부분인 관계로 단독으로 처리하도록 함으로써 간이·신속성을 우선적으로 확보하고자 하기 때문인 것으로 생각된다.

그러나 우리나라 옴부즈맨의 경우 위원회제도의 특성상 독립형이 아닌 합의형태의 의사결정을 하도록 하고 있다. 행정기관에 대한 시정권고 등의 결정에 있어 한사람이 단독으로 판단하기 보다는 여러 사람의 중지를 모아 보다 신중하게 판단하도록 한 것이다.

## 마. 옴부즈맨의 새로운 분류

옴부즈맨 제도에 대하여 위와 같은 분류 이외에 기본모델(또는 고전적 모델), 법규(rule of law)모델, 인권모델로 구분하는 의견이 있다.<sup>81)</sup>

첫째, 기본모델(또는 고전적 모델)은 광범위한 조사권한, 일반국민에 대한 자유로운 공표권한을 가지나, 강제권한이 없는 것을 특징으로 하는데, 덴마크, 노르웨이, 영국, 유럽연합의 옴부즈맨이 이에 속한다.

80) 최창형, 앞의 책, 1997, 26-27면.

81) Gabriele Kucsko-Stadlmayer, 'The Spread of the Ombudsman Idea in Europe', 「Stockholm 2009 - Conference Papers」, 2009, 10-12면; <http://www.theioi.org/publications/stockholm-2009-conference-papers>

둘째, 법규모델은 전통적인 “부드러운(soft)” 권력 이외에 통제적 권한을 가지는 형태로, 법률의 흠결을 보완하고 행정의 적법성을 보호(일반 또는 행정법원에 대한 제소권, 헌법재판소에 대한 법률과 규칙의 적법성을 구하는 권한)하고자 한다.

- ① 옴부즈맨이 관료의 부정에 대한 기소권(징계권)을 보유하고 있는 국가로는 스웨덴, 핀란드, 보스니아, 프랑스, 에스토니아, 리투아니아 등이 있다.
- ② 위헌법률(법령)심사제청권을 가지도록 한 국가로는 스페인, 포르투갈, 폴란드, 크로아티아, 에스토니아, 라트비아, 마케도니아, 루마니아 등이 있다.
- ③ 옴부즈맨에게 재판에 참여권을 부여한 국가도 있다. 폴란드, 카자흐스탄, 보스니아 등이다.
- ④ 재판상소권을 부여한 국가는 폴란드, 라트비아, 리투아니아, 몰도바, 루마니아, 보스니아 등이 있다.

셋째, 인권모델은 옴부즈맨에게 기본모델의 부드러운 권력을 초과하는 권한이 주어지는데, 주로 인권과 자유의 준수를 위해 헌법재판소에 이를 다룰 수 있는 권한과 NGO와의 협력·조사·교육·계몽 등의 다양한 활동을 실시할 수 있는 방대한 권한이 주어지는 옴부즈맨 제도이다.

## 7. 지방자치와 지방옴부즈맨 제도

### 가. 우리나라 지방자치의 흐름

각국의 분권화 경향은 어느 한 가지 유형으로만 규정할 수는 없으며, 우리나라의 분권화 또한 정치적 민주화 및 경제적 효율성을 추구하려는 욕구가 세계화·정보화라는 시대적 요구와 결합하여 나타났다.<sup>82)</sup> 우리나라의 지방자치는 기존의 중앙집권에 의해 초래된 수도권 집중, 지방 불균형 발전, 국가경쟁력 약화 등의 폐해를 치유할 목적으로 지방분권정책을 추진하면서 시작되었다.

90년대에 들어 분권화, 지방자치가 본격화 되면서 지방정부는 지역주민의 다양한 행정수

82) 이정인, 「지방분권정착을 위한 지방분권운동 활성화 방안」, 대구경북개발연구원, 2003.

요에 대응하고 지역복지 수준을 높이기 위한 정책에 더 많은 중요성을 두게 되었고, 정부 주도적 국가관리라는 경직된 운영 형태에서 벗어나 지역주민의 요구를 충족시키기 위한 효율적인 서비스 공급 체계를 구축해야 하는 담당주체로서 지방정부가 지향해야 할 역할이 많아졌다.<sup>83)</sup>

1991년 지방자치제도의 시행과 1995년 6·27 지방선거를 통해 주민이 직접 선출한 민선단체장이 등장함에 따라 외형상 완성된 지자체의 모습을 갖추게 되었다. 지방자치제도의 시행으로 풀뿌리 민주주의 근간을 이루는 주민참여의 확대 그리고 과거 중앙집권 체제에서 기대하기 어려웠던 지역사회와 주민을 위한 행정이 이루어지고 있다는 점에서 이는 큰 성과라고 할 수 있다.

지방자치로 인해 지방자치단체가 주민들의 생활에 미치는 영향이 점차 증대되고 있으며, 이에 따라 모든 행정서비스를 지방자치단체를 통해 공급받고, 중앙정부의 각종 정책은 지방자치단체를 통해 집행되어 지방자치단체가 주민들의 복리와 삶의 질에 미치는 영향은 점차 확대되고 있다.<sup>84)</sup>

## 나. 지방자치의 성숙과 지방옴부즈맨

지방자치의 궁극적인 목표는 주민자치에 있고, 행정이 추구하는 행정목표도 주민들을 규제하고 가르치는 것이 아니라 보다 편안하고 안전한 삶을 영위할 수 있는 방향으로 전환되고 있다. 따라서 주민들이 문화와 복지서비스를 효과적으로 향유할 수 있도록 여건을 마련하는 것이 자치행정의 주된 역할이라 할 수 있다.<sup>85)</sup>

1995년대 이후 선출직 지방자치단체장의 행정권한과 자율성이 과거에 비해 크게 신장되었고, 임명직 때 보다 폭넓은 권한을 행사할 수 있게 되었다. 그러나 자치단체장이 직권 또는 재량권을 위법·부당하게 행사할 경우 책임성 확보를 위한 효과적인 통제가 어렵다는 문제가 발생했다. 지방자치제도 시행 이후 지속적으로 제기된 문제점은 지방자치단체장의 선심성 사업추진과 예산 낭비, 지역관료의 행정 편의주의적인 업무처리 방식, 부패 등이 있다. 고충민원의 처리, 부패 예방 및 인권보호 등 국민의 권익을 보호하기 위해 독립적 이면서 공정한 기구인 옴부즈맨의 필요성이 그 어느 때보다 요구되고 있는 실정이다.

83) 안용식 외 2인, 「지방행정론」, 대영문화사, 2006.

84) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 106면.

85) 육동일, 「지방자치와 지방분권 20년의 성과와 발전방향」, 지방자치단체의 사회안전망과 문화마케팅 선진화 방안에 관한 국제세미나 및 하계학술대회, 2009.

특히 최근 들어 행정의 작위(commission) 또는 부작위(omission)로 인한 행정의 권력남용, 불공정한 권한행사 등에 대해 책임성을 제고시키는 전통적 옴부즈맨 기능 이외에 공공재화와 서비스의 수준을 높이기 위해 민·관을 연결하는 지역 거버넌스 창출자로서의 옴부즈맨 역할을 담당해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 지역 주민의 참여와 이해 및 지지와 동의를 얻지 못할 경우 지방자치는 진정한 의미의 지방자치라고 할 수 없을 것이다.<sup>86)</sup>

## 다. 우리나라 지방옴부즈맨의 현황

### 1) 지방옴부즈맨의 연혁

우리나라는 1987년부터 지방분권을 추진하기 시작하였고, 참여정부(2003년 ~ 2007년) 시절 국정 핵심과제로 지방분권을 설정한 후, 그 조치 중 하나로 2005년 「국민고충처리위원회 설치와 운영에 관한 법률」을 제정하여 지방옴부즈맨에 대한 법적 근거를 마련하게 되었다.

이전의 지방행정옴부즈맨은 내무부에서 1996. 12. 31 “10대 민원행정 세부지침”을 마련하였는데, 그 내용은 명칭을 옴부즈맨 또는 고충처리위원회로 하고 합의제 위원회 형태의 지방옴부즈맨 제도를 권장하는 것이었고 일부 지자체는 내부 규정에 근거하여 옴부즈맨을 설치 운영하였다.

그러나 주로 시의원이나 시의 간부 공무원을 위원으로 위촉하여 시와 시 의회로부터 독립성과 정치적 중립을 확보하기가 어려웠으며, 처리업무도 시민의 불편사항이나 생활 민원해소가 주된 업무였다. 또한 별도의 사무처 조직이나 상근자가 없고, 월 1회 정도 회의를 개최함으로써 고충민원의 신속한 접수 및 처리가 이루어지지 않는 등 운영상 문제점이 있었다.

지방옴부즈맨 제도에 있어서 법적 기초를 조례에 두고 옴부즈맨 임명에 지방의회의 임명동의 절차를 두어 옴부즈맨의 독립성과 권위를 부여한 지자체는 부천시가 최초이다.<sup>87)</sup>

86) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 107면

87) 부천시는 산업화·도시화의 급격한 변화에 따라 대단위 아파트 단지가 형성되고, 중소기업이 밀집하게 되면서 행정에 대한 수요가 확대되고, 다양해져 온 반면, 도시 기반 시설과 주민 편의 시설은 상대적으로 미약하여 주민의 삶의 질 향상에 대한 욕구가 높아지고, 행정에 의한 주민 권익 침해가 기존의 행정구제 제도만으로 해결되지 못한다는 공감대가 형성되면서 1997년 옴부즈맨 제도가 도입되었고, 이후 여러 지방자치단체에서 조례를 제정하였다.



이후 2005. 7. 29. 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정(국무총리 소속 → 대통령 소속)되면서 지방옴부즈맨으로서 시민고충처리위원회 제도에 대한 법적 체계를 정립하게 되었다. 국민고충처리위원회의 산하기구나 지방 특별행정기관이 아닌 별도의 조직으로 시민고충처리위원회를 도입하고, 구체적 내용은 자치단체가 조례로 정하도록 하였다.<sup>88)</sup>

## 2) 현행 지방옴부즈맨의 운영상황

현재 우리나라의 지방자치단체 옴부즈맨 제도 운영의 근거는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제3장 시민고충처리위원회에 관한 규정이다.

각 지방자치단체는 지방자치단체 및 그 소속기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위해 시민고충처리위원회를 둘 수 있다(「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제32조제1항).

시민고충처리위원회가 수행하는 업무는 다음과 같다(동법 제32조제2항).

- 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

88) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 109면.

⑨ 그 밖에 다른 법령에 따라 시민고충처리위원회에 위탁된 사항과 관련된 업무

설치 · 운영 (14)	부천(97.5), 서울특별시(97.7), 안양(09.2), 대구(09.3), 원주(09.7), 서울 강동구(10.10), 충북 제천시(11.10), 서울 구로구(10.12), 충북 영동군(11.1), 서울 서대문구(11.4), 강원도(12.9), 서울 관악구(12.10), 경기도 시흥시(13.4), 서울 강북구(13.4)
조례제정. 기구 미설치 (9)	경남 통영시(06.8), 인천 중구(06.12), 전남 목포시(08.4), 전북 익산시(08.9), 전북 정읍시(09.4), 전남 담양군(10.9), 충북 영동군(11.1), 경북 김천시(11.5), 전남 화순군(11.12), 경기도(13.10) <sup>89)</sup>

표 5 지방자치단체 ombudsman 설치 현황

위의 표를 통해 알 수 있듯이 우리나라 지방자치단체 중 총 15개의 자치단체에서 시민고충처리위원회 혹은 유사한 ombudsman 제도를 제도화 하여 운영하고 있다. ombudsman이 상임인 곳은 3곳(원주, 서울, 강원도)에 불과하며, ombudsman 명칭은 시민고충처리위원회가 가장 많고, 의사결정방식은 합의제(5곳)와 독임제(5곳)가 혼재한 상태이며, 대부분 비상임 형태로 운영 중이다.<sup>90)</sup>

## 가) 부천시 시민ombudsman의 운영상황

### ① 도입배경

부천시는 1973년 시로 승격된 이래 산업화·도시화로 인해 행정에 대한 수요가 급격하게 확대되었으나 기존의 행정구제 제도만으로는 이를 해결할 수 없어 도시기반 시설이나 주민 편의시설의 부족으로 인한 주민의 삶의 질 저하, 행정에 의한 주민 권익침해 현상이 심화되어 이의 해결을 위한 목소리가 높았다. 이에 부천시는 1997년 5월 1일 전국 지방자치단체 중 최초로 시민ombudsman 제도를 도입하게 되었다.

### ② 법적 근거 및 임명권자

부천시의 시민ombudsman 제도는 1997. 4. 제정된 「부천시 시민 ombudsman 운영에 관한 조례」에 의해 시행되고 있다.

89) 국민권익위원회, 「2013년 백서」, 2014, 151면.

90) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 112면.

부천시의 시민 ombudsman은 「지방공무원법」 제31조의 결격사유가 없는 자로서 인격과 덕망을 겸비하고 사회적 신망이 두터우며 지방행정과 법률에 관하여 뛰어난 식견을 가진 사람 중에서 의회의 동의를 얻어 시장이 위촉한다(「부천시 시민ombudsman 운영에 관한 조례」 제3조제2항).

### ③ 시민ombudsman의 구성

부천시의 시민 ombudsman은 1명이고, 직무수행과 관련하여 공평을 기하고 전문적·기술적 사항에 대하여 자문을 구하기 위하여 자문위원회를 구성하여 운영한다(「부천시 시민 ombudsman 운영에 관한 조례」 제3조제1항 및 제3항).

ombudsman의 임기는 2년으로 하고, 한차례에 한정하여 연임할 수 있다(「부천시 시민 ombudsman 운영에 관한 조례」 제6조제1항).

### ④ 시민ombudsman의 관할

부천시의 시민 ombudsman은 시민이 시와 소속기관, 시로부터 권한을 위임받은 법인·단체·기관이 행한 행위로 민원을 제출한 사항에 대해 조사 및 처리를 해야 한다(「부천시 시민 ombudsman 운영에 관한 조례」 제7조제1항제1호).

또한 시민 ombudsman은 ① 시 및 그 소속행정기관, ② 시가 출자 또는 출연하여 설립한 공기업 및 출연기관, ③ 시의 사무 위탁기관을 조사할 수 있다(「부천시 시민 ombudsman 운영에 관한 조례」 제8조).

### ⑤ 시민ombudsman의 권한

첫째, 시 및 그 소속기관, 시로부터 권한을 위임받은 법인·단체·기관 등에 관한 고충민원의 조사권을 갖는다(「부천시 시민 ombudsman 운영에 관한 조례」 제7조제1항제1호).

ombudsman은 7일 이내에 조사에 착수해야 하고(「부천시 시민 ombudsman 운영에 관한 조례」 제14조제1항), 고충민원 처리기간이 1개월 이상 소요될 경우에는 그 취지와 이유를 붙여 고충민원 신청인에게 조속히 통보하여야 한다(「부천시 시민 ombudsman 운영에 관한 조례」 제14조제3항).

둘째, 고충민원과 관련된 시정권고권 또는 의견표명권과 권고, 의견표명 등에 대한 내용의 공표권을 갖는다(「부천시 시민 옴부즈만 운영에 관한 조례」 제7조제1항제3호, 제4호 및 제5호).

옴부즈만은 고충민원 등의 조사결과에 대해 시에 시정 등의 조치를 권고하거나, 시에 제도의 개선을 요구하기 위한 의견을 표명할 수 있는 권리를 갖는다(「부천시 시민 옴부즈만 운영에 관한 조례」 제17조).

시는 옴부즈만의 권고 또는 의견표명을 받은 경우 해당 권고 또는 의견표명을 존중하여야 한다(「부천시 시민 옴부즈만 운영에 관한 조례」 제18조).

셋째, 옴부즈만은 스스로의 발의에 따른 사안의 채택조사 및 집단민원 중재·조정권, 반복적이고 고질적인 민원에 대한 조정·중재권을 갖는다(「부천시 시민 옴부즈만 운영에 관한 조례」 제7조제1항제2호 및 제6호).

## ⑥ 시민옴부즈만의 독립성

시민옴부즈만의 임명에 있어 의회의 동의를 얻도록 한 점은 행정부형 옴부즈만제도에서 최소한의 독립성 유지를 위한 것이라고 볼 수 있다.

그러나 시민 옴부즈만의 사무기구에서 일하는 인력은 공무원이고, 감사과에 소속되어 있으며, 필요한 인력 및 예산을 지원하는 것도 시장이므로(「부천시 시민 옴부즈만 운영에 관한 조례」 제21조제1항 및 제22조), 행정으로부터 완벽한 독립을 이루기는 힘들다.

그러나 매년 운영상황을 의회에 보고하도록 한 점(「부천시 시민 옴부즈만 운영에 관한 조례」 제23조), 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행하며, 시로 하여금 옴부즈만의 직무수행과 관련하여 적극적인 협조를 하도록 조례에 명문화 한 점(「부천시 시민 옴부즈만 운영에 관한 조례」 제5조) 등을 보면 최대한 독립성을 갖도록 배려한 것을 알 수 있다.

## 나) 강원도 고충처리위원회의 운영상황

### ① 도입배경

강원도는 체육 및 관광시설 조성에 따른 토지수용, 환경피해 등이 발생하고, 동계올림픽

과 관련한 지역 간 반목이 심화됨에 따라 이에 대한 갈등 및 분쟁사례가 빈번히 발생하였다. 또한 주민 인식 수준 향상, 정보화 사회 진입에 따른 민원제기의 편이성 등으로 인해 수년간 잠재해 있던 행정에 대한 불만이 표출되었고, 공무원의 민원처리 역량의 부족으로 일반민원이 고충민원으로 장기화, 집단화되는 사례가 발생됨은 물론 시대에 동떨어진 행정제도에 대한 근본적인 개선을 요구하는 목소리가 높아졌다.

## ② 법적 근거 및 임명권자

이러한 도민들의 의견을 수용하기 위해 「부패방지 및 국민권익위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제32조 규정에 의거 ① 2012년 7월 5일 「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」를 발의하여, ② 같은 해 8월 3일 조례가 제정 공포되었다.

강원도 고충처리위원회의 위원은 강원도의회 의 동의를 거쳐 강원도지사가 임명한다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제4조제2항).

## ③ 강원도 고충처리위원회의 구성

위원회의 위원은 위원장 1명을 포함하여 10명 이내의 위원(현 9명 임명)으로 구성되는데, 강원도지사가 강원도의회 의 동의를 거쳐 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제4조제1항 및 제2항).

위원의 임기는 4년으로 하되, 연임할 수 없다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제4조제3항).

## ④ 강원도 고충처리위원회의 관할

강원도 및 그 소속기관(법령에 따라 강원도나 그 소속기관의 권한을 위임 또는 위탁 받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인 포함)에 대한 고충민원의 처리와 이에 관련된 행정제도의 개선 등을 관할로 한다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제2조).

특히 ① 법령·시책 등 불합리한 행정제도로 인한 권리·이익의 침해와 갈등으로 발생하는 장기·고질민원, 집단민원 등으로 강원도 고충처리위원회에 접수된 민원, ② 국민권익위원회 및 다른 지방자치단체의 시민고충처리위원회로부터 협의 또는 지원을 요청받은 민원, ③ 그 밖에 도민의 권익보호를 위하여 위원회의 처리가 필요하다고 도지사가 지정하는

민원을 그 업무범위로 한다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례 시행규칙」 제3조).

### ⑤ 강원도 고충처리위원회의 권한

첫째, 도 및 그 소속기관에 관한 고충민원의 조사권, 민원사항에 관한 안내·상담 및 민원처리 지원권, 위원회의 활동과 관련한 교육 및 홍보권을 갖는다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제3조제1호, 제5호 및 제6호). 위원회는 60일 이내에 조사를 마쳐야 하고(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례 시행규칙」 제10조제1항), 민원의 조사를 위하여 관계행정기관에 의견 및 관련 자료의 제출을 요구하거나 현장조사를 실시하며, 정확한 민원의 심의를 위해 감정을 의뢰하거나, 정례회에 관련 직원·신청인·이해관계인·참고인의 출석 및 의견 진술을 받을 수 있다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례 시행규칙」 제11조제1항).

둘째, 고충민원과 관련된 시정권고권 또는 의견표명권과 고충민원의 처리과정에서 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명권을 갖는다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제3조제2호 및 제3호).

셋째, 위원회는 조사 중이거나 조사를 마친 고충민원의 해결을 위해 당사자간 합의권고권과 조정권을 갖는다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례 시행규칙」 제14조 및 제15조).

넷째, 위원회가 처리한 고충민원의 결과를 확인하고 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가권을 갖는다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제3조제4호).

다섯째, 위원회의 활동과 관련된 국제기구 또는 외국의 권익구제기관 등과의 교류 및 협력권 및 관련 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원권을 갖는다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제3조제7호 및 제8호).

### ⑥ 강원도 고충처리위원회의 독립성

위원회의 위원은 도지사에 의해 위촉되고(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제4조제2항), 위원회의 활동과 사무국 운영 등에 필요한 경비도 도지사의 예산범위에서 지원받으며(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제12조), 위원회 업무를 보좌하는 직원도 공무원을 도지사가 파견하므로(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제11조제3항), 집행기관으로부터 완전한 독립을 이루기는 힘들다.

다만, 위원회의 운영상황을 매년 도지사뿐만 아니라 도의회에 보고하고(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제10조제1항), 위원회의 사무국을 집행기관이나 의회 소속이 아닌 위원회에 두고 있으며(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례」 제11조제1항), 위원회의 권한에 속하는 사무 중 일부를 전결 처리할 수 있도록 하여 최대한 독립성을 보장하고 있다(「강원도 고충처리위원회 설치 및 운영조례 시행규칙」 제35조).

	경기 부천시	강원도
조례명	부천시 시민 옴부즈만 운영에 관한 조례	강원도 고충처리위원회 설치 및 운영 조례
조례	1997. 01월	2008. 12월
운영	1997. 05월	2009. 07월
명칭	시민 옴부즈만	고충처리위원회
체제	1인 독임제	9인 이내 합의제(위원장 1인, 10인 이내)
위원의 자격	「지방공무원법」 제31조의 결격사유가 없는 자로서 인격과 덕망을 겸비하고 사회적 신망이 두터우며, 지방행정과 법률에 식견을 가진 사람	① 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 사람 ② 판사·검사 또는 변호사의 직에 있거나 있었던 사람 ③ 4급 이상 공무원의 직에 있거나 있었던 사람 ④ 건축사·세무사·공인회계사·기술사·변리사의 자격을 소지하고 해당 직종에서 5년 이상 있거나 있었던 사람 ⑤ 사회적 신망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 있는 사람으로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 사람
임명	의회의 동의를 얻어 시장이 위촉 (옴부즈만의 추천을 위해 옴부즈만추천위원회를 설치·운영)	의회의 동의를 얻어 도지사가 위촉
임기	2년, 1회 연임 가능	4년 단임제
직무 권한	1. 시민이 시와 소속기관, 시로부터 권한을 위임받은 법인·단체·기관이 행한 행위로 민원을 제출한 사항에 대한 조사 및 처리 2. 스스로의 발의에 따른 사안의 채택조사 및 집단 민원 중재·조정 3. 시정에 대한 감시 및 비위의 시정 등에 대한 조	1. 도 및 그 소속기관에 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. 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개

	<p>강구하도록 권고</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>제도의 개선을 요구하기 위한 의견표명</li> <li>권고·의견표명 등에 대한 내용의 공포</li> <li>반복적이고 고질적인 민원에 대한 조정·중재</li> <li>시민소통위원회의 제도·정책사항 총괄</li> </ol>	<p>선에 관한 실태조사와 평가</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원</li> <li>위원회의 활동과 관련한 교육 및 홍보</li> <li>위원회의 활동과 관련된 국제기구 또는 외국의 권익구제기관 등과의 교류 및 협력</li> <li>위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원</li> <li>그 밖에 다른 법령에 따라 위원회에 위탁된 사항</li> </ol>
직무권한의 예외	<ol style="list-style-type: none"> <li>시의회에 관한 사항</li> <li>「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따라 공개할 수 없는 정보에 관한 사항</li> <li>옴부즈만에 관한 업무를 담당하는 사무기구 직원의 근무내용에 관한 사항</li> <li>옴부즈만의 행위에 관한 사항</li> <li>판결, 재결 등에 따라 확정된 권리관계에 관한 사항</li> <li>도 및 중앙부처에 민원을 제출하여 이미 결정된 사항</li> <li>행정심판, 재판 등 다른 법률에 따른 구제 절차가 진행 중인 사항</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>고도의 정치적 판단을 요하거나 국가기밀 또는 공무상 비밀에 관한 사항</li> <li>국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·감사원·지방의회에 관한 사항</li> <li>수사 및 형집행에 관한 사항으로서 그 해당기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항</li> <li>행정심판, 행정소송, 헌법재판소의 심판이나 감사원의 심사청구 그 밖에 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항</li> <li>법령에 따라 화해·알선·조정·중재 등 당사자 간의 이해 조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항</li> <li>판결·결정·재결·화해·조정·중재 등에 따라 확정된 권리관계에 관한 사항 또는 감사원이 처분을 요구한 사항</li> <li>사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항</li> <li>행정기관 등의 인사행정에 관한 사항</li> </ol>
고충처리 후 통보	조치결과를 요구받은 경우 시는 15일 이내에 조치결과를 통보	조치를 받은 관련부서의 장은 의견을 받은 날로부터 30일 내에 처리결과 통보
보고	매년 운영상황을 시에 통보하고 의회에 보고	매년 운영상황을 도지사과 도의회에 보고
예산 지원	시장	도지사
사무국	옴부즈만팀 구성 (공무원 4, 전문조사원 1)	사무국장 : 위원회 위원(상임) 공무원 2인 파견
해촉 사유	1. 본인이 사임을 원했을 경우	1. 대한민국 국민이 아닌 자 2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당



	2. 정신상의 이상으로 직무를 수행할 수 없을 경우 3. 금고이상의 형을 선고 받았을 경우 4. 그 밖에 사회적 물의를 일으키거나, 직무를 소홀히 한 경우	하는 자 3. 정당의 당원 4. 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록된 자 5. 겸직금지 의무를 위반한 경우 6. 심신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 된 때 7. 품위손상 등으로 위원의 직무를 수행하는데 부적절하다고 인정될 때
--	--	---

표 6 부천시 읍부즈만 조례와 강원도 고충처리위원회 조례의 비교표

## 다) 원주시 시민고충처리위원회의 운영상황

### ① 법적 근거 및 임명권자

원주시의 시민고충처리위원회는 「부패방지 및 국민권익위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제32조 규정에 의거 2008년 12월 31일 「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」를 제정·시행하였다.

원주시 시민고충처리위원회의 위원은 시장이 추천하며, 시의회의 동의를 받아 시장이 위촉한다(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제4조제2항).

### ② 원주시 시민고충처리위원회의 구성

원주시 시민고충처리위원회는 위원장을 포함한 7명 이내의 위원으로 구성되며, 위원 중 1명은 상근위원으로 선임된다(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제4조제1항). 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선하는데, 위원장은 위원회를 대표하며 회의소집·위원회의 업무 총괄 등의 대표권을 가진다(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제5조).

위원회의 회의는 월 1회 개최를 원칙으로 하되, 필요한 경우에는 위원장이 임시회의를 소집할 수 있으며, 회의형태는 합의제를 채택하고 있다(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제7조).

원주시 조례는 시민고충처리위원회의 위원 임기를 별도로 규정하지 않고 있으나, 권익위

법에 따라 4년의 임기가 적용된다.

### ③ 원주시 상임위원의 직무범위 및 대우

1인의 상근위원은 ① 고충민원의 접수, 안내 및 조사 업무처리, ② 위원회의 회의록 작성·보존 및 위원회 결정사항의 시행, ③ 고충민원과 관련된 시정권고나 의견표명에 관한 처리, ④ 처리진행상황 통지 및 처리결과 등의 사후관리, ⑤ 고충민원 신청에 필요한 편람 비치, ⑥ 민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원, ⑦ 그 밖에 위원회 운영에 필요한 사무 관리를 그 직무범위로 한다.

상근위원의 복무에 관한 사항은 「원주시 지방공무원 복무조례」를 준용하고 보수는 일반직공무원 4급 1호봉에 상당하는 금액을 지급한다(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제6조제2항).

### ④ 원주시 시민고충처리위원회의 권한

첫째, 시 및 그 소속기관에 관한 고충민원의 조사권 및 자료제출 요청권, 민원사항에 관한 안내·상담 및 민원처리 지원권을 갖는다(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제4조 및 제7조제1항). 자료제출 등을 요구받은 시 소속 관계 부서는 특별한 사정이 없는 한 이에 협조해야 하고, 고충처리위원회가 조사통보서를 보낸 날로부터 14일 이내에 해당 자료를 서면으로 제출하여야 한다(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제7조제2항 및 제3항).

둘째, 공무원 및 이해관계인에 대한 출석요구권을 갖는다(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제11조). 시민고충처리위원회의 위원장은 심의를 위하여 필요한 경우 관계 전문가, 공무원 및 이해관계인으로 하여금 위원회의 회의에 출석하게 하여 의견을 청취할 수 있다.

셋째, 고충민원과 관련된 시정권고권 또는 의견표명권 갖는다(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제14조).

넷째, 위원회가 처리한 고충민원의 결과를 확인하고 사후관리를 할 수 있는 권한을 갖는다(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제4조제4호).

## ⑤ 원주시 시민고충처리위원회의 독립성

위원회의 위원은 시장에 의해 추천되어 시장이 위촉하고(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제4조제2항), 위원회의 업무를 처리하는 데 필요한 경비를 시장으로부터 지원받으며(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제6조제1항), 위원회 직무 수행을 위한 조사 및 업무 보조를 위한 직원도 공무원이 담당하므로(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제8조제2항), 원주시 시민고충처리위원회도 집행기관으로부터 완전한 독립을 이루기는 힘들다.

그러나, 위원회의 위원 임명 시 시의회의 동의를 받아야 하고(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제4조제2항), 위원회는 원주시 소속 행정기관과 독립하여 직무를 수행하고, 시장과 의회는 위원회의 독립성을 존중해야 한다는 조례상의 명문 규정을 두고 있다(「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제3조제1항 및 제8조제1항), (「원주시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제9조).

또한 위원회의 직무 수행을 위한 조사 및 업무보조를 위하여 전담공무원을 두고, 위 전담공무원은 「원주시 지방공무원 정원규칙」으로 정하여 정원내 공무원으로 두고 있다(제8조제2항). 또한 업무전담공무원의 전문성 및 연속성 확보를 위하여 직원의 근무기간을 2년으로 정하고 있으며(제12조제2항), 위원회의 업무를 전담하는 직원에 대하여는 경력평정시 우대할 수 있도록 하고 있다(제12조제1항).

## 라) 제천시 시민고충처리위원회의 운영상황

### ① 법적 근거 및 임명권자

제천시의 시민고충처리위원회는 「부패방지 및 국민권익위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제32조 규정에 의거 2010년 11월 19일 「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」를 제정·시행하였다.

제천시 시민고충처리위원회의 위원은 시의회의 동의를 받아 시장이 위촉한다. 시민고충처리위원회의 위원이 될 수 있는 사람은 ① 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있거나 있었던 자, ② 판사·검사 또는 변호사의 직에 있거나 있었던 자,

③ 4급 이상 공무원의 직에 있거나 있었던 자, ④ 건축사, 세무사, 공인회계사, 기술사, 변리사의 자격을 소지하고 해당 직종에서 5년 이상 있거나 있었던 자, ⑤ 사회적 신망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 있는 자로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 자와 같은 자격을 갖춘 사람이다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제6조제1항).

## ② 제천시 시민고충처리위원회의 구성

제천시 시민고충처리위원회는 위원장을 포함한 10명 이내의 위원으로 구성되며(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제5조제1항), 임기는 4년으로 하되, 연임할 수 없다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제6조제2항).

위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 직무를 총괄하며, 위원 중에서 호선한다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제7조제1항 및 제2항).

위원회의 월 1회 개최함을 원칙으로 하되, 상정 안건이 없을 시 개최 하지 않을 수 있고, 필요한 경우에는 위원장이 임시회의를 소집할 수 있으며, 회의형태는 합의제를 채택하고 있다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제9조).

## ③ 제천시 시민고충처리위원회의 관할

제천시 시민고충처리위원회는 제천시 및 그 소속기관(법령에 의하여 제천시나 그 소속 기관의 권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 포함한다. 이하 “관계 행정기관 등”이라 한다)에 대한 고충민원의 처리와 이와 관련된 행정제도의 개선을 그 관할로 한다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제2조).

특히 ① 제천시청 및 소속 기관에 관한 고충민원의 조사·처리, ② 시민고충처리위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가, ③ 민원사항에 관한 안내, 상담 및 민원처리 지원, ④ 위원회 활동과 관련한 교육 및 홍보 등, ⑤ 위원회 활동과 관련된 국제기구 또는 외국의 권익구제기관 등과의 교류 및 협력, ⑥ 위원회 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원, ⑦ 그 밖에 다른 법령에 따라 시민고충처리위원회에 위탁한 사항을 그 업무 범위로 한다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제4조).

## ④ 제천시 시민고충처리위원회의 권한

첫째, 시 및 그 소속기관에 관한 고충민원의 조사권 및 자료제출 요청권, 민원사항에 관한 안내·상담 및 민원처리 지원권을 갖는다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제4조). 자료제출 등을 요구받은 시 소속 관계 부서는 특별한 사정이 없는 한 이에 협조해야 하고, 협조요청을 받은 관계부서에서는 7일 이내에 해당 자료를 서면으로 제출하여야 한다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제6조).

둘째, 위원회는 회의 시 필요한 경우 신청인과 공무원 등에 대한 출석요구권 및 실지조사권을 갖는다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제11조 및 제17조제1항). 위원회의 위원 또는 소속직원은 실지조사를 함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 ① 관계부서 직원 또는 신청인 등의 진술 청취, ② 관계부서 또는 신청인 등이 소지하는 문서·장부 그 밖의 자료의 제출 요구, ③ 필요한 물건·사람·장소 그 밖의 상황의 확인의 방법으로 실지조사를 할 수 있고, 이 때 관련 전문가를 동반할 수 있다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제17조제2항).

셋째, 고충민원과 관련된 시정권고권 또는 의견표명권과 관계부서와 신청인과의 합의 및 조정 주선권을 갖는다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제14조 및 제15조). 위원회는 고충민원에 대하여 위법·부당하다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 관계 행정기관 등의 장에게 적절한 시정 요구와 제도개선 권고 및 의견 표명을 할 수 있다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제10조). 또한 위원회는 관계부서와 신청인과의 조정을 위해 조정회의를 개최할 수 있고, 조정회의의 원활한 진행을 위하여 고충민원의 신청인과 시장, 관계 부서 등의 직원에게 출석을 요구할 수 있다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 시행규칙」 제15조제2항 및 제4항).

넷째, 위원회는 처리한 고충민원에 대한 결정을 통보한 후 그 사후관리를 할 수 있는 권한을 갖는다. 위원회는 고충민원의 결정내용을 지체 없이 신청인 및 시장에게 통지해야 한다. 시정, 권고 및 의견을 받은 관계 행정기관 등의 장은 시정, 권고 및 의견을 받은 날부터 20일 이내에 그 처리결과를 위원회에 통보해야 하고, 그 시정, 권고 내용을 이행하지 않는 경우 관계 행정기관 등의 장은 그 이유를 위원회에 통보하여야 한다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제11조 및 제12조).

## ⑤ 제천시 시민고충처리위원회의 독립성

위원회의 위원은 시장이 위촉하고(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제6조제1항), 위원회의 업무를 처리하는 데 필요한 경비도 시장으로부터 지원을 받고 있어(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제21조제1항), 제천시 시민고충처리위원회 또한 집행기관으로부터 완전한 독립을 이루기는 힘들다.

그러나, 위원회의 위원 임명 시 시의회의 동의를 받아야 하고(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제6조제1항), 위원회는 매년 운영상황을 시장과 의회에 보고하고 이를 공표해야 할 뿐만 아니라 필요하다고 인정하는 경우에는 시장과 의회에 특별보고를 할 수 있도록 하여 독립성을 보장하고자 노력하고 있다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제17조).

제천시 시민고충처리위원회의 특이사항은 조례로 사무국에 2~3명의 사무직원을 둘 수 있도록 하고, 그 중 1명을 사무국장으로 선임하며 사무직원은 위원장의 지휘를 받아 위원회의 활동 및 그에 관한 업무를 보좌토록 하고 있다는 것이다(「제천시 시민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 조례」 제14조).

## 라. 우리나라 지방옴부즈맨의 문제점

### 1) 미약한 설치근거

우리나라의 옴부즈맨 법률이라고 할 수 있는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」은 국민권익위원회의 설치를 의무화하고 있으나 지방자치단체의 옴부즈맨 설치에 권고 수준에 머무르고 있다. 지방자치단체의 옴부즈맨 설치가 강제되지 않으므로 자치단체의 장은 자신에 대한 감시를 포함하고 있는 옴부즈맨의 설치를 꺼릴 수밖에 없다.

### 2) 지방옴부즈맨 제도의 운영 미흡

지방자치단체장, 지방의회 의원의 옴부즈맨에 대한 이해 부족 등 여러 요인으로 실제 옴

부즈맨을 운영 하는 곳은 많지 않은 상황이다. 이는 지방옴부즈맨 제도의 도입이 지방자치단체장에 대한 간섭 내지 통제적 기능을 하는 것으로 인식하여 설치에 소극적인 태도를 보이고, 지방의회 의원들도 지방옴부즈맨이 자신의 권한을 침해하는 것으로 오해하는 데서 기인한다.

광역지자체 단위에서 옴부즈맨(일반형)을 운영하고 있는 곳은 서울특별시, 강원도에 불과하며, 그나마도 서울시는 고충처리가 아닌 감사위주로 운영 중이다. 또한, 옴부즈맨 제도를 단순히 지방행정조직의 민원처리나 부패감시를 도와주는 보조적 수단으로 인식하는 경향도 옴부즈맨 설치·확대에 장애 요인으로 작용하고 있다.

부산광역시 기업 옴부즈맨은 건의, 규제파악, 여론수렴, 제언 등의 기능을 수행하고 있어 옴부즈맨의 본질적 기능과 거리가 있으며, 대구광역시는 복지 분야에 한정된 특수 옴부즈맨 형태로 운영 중이다.

지방자치단체별로 운영에 약간씩 차이가 있지만 민원조정위원회, 시민명예감사관제, 암행어사제도 등을 옴부즈맨과 유사한 제도로 이해하고 있는 실정이어서 일부 기관을 제외하고는 지자체 단위에서 운영하고 있는 지방옴부즈맨은 운영 및 실적이 저조한 상태이다.<sup>91)</sup>

### 3) 옴부즈맨 독립성 및 감시권 보장의 저해

국민권익위원회 뿐만 아니라 시민고충처리위원회에 있어서도 우리나라의 옴부즈맨은 대부분 의회의 동의 없이 대통령 혹은 지방자치단체의 장이 임명하고 있다. 이와 같은 현상은 옴부즈맨의 실효성에 의문을 품게 하고 비상임위원으로 임명되는 옴부즈맨은 강력한 의사결정 권한이 없기에 제대로 된 감시기능을 담당할 수 없다.

또한 의회의 동의를 받는다 하더라도 옴부즈맨을 지자체 내부에서 선발 및 의회의 동의를 얻는 경우가 많아 독립성이 매우 약하다. 광역지자체 중 서울시의 경우에는 의회의 동의를 받지 않고 있으며, 기초지자체는 대부분 임명·운영 등에 있어서 강한 독립성을 보장받지 못하고 자문기구 형태로 운영 중이다.

대부분 국가에서는 옴부즈맨의 독립성을 보장하기 위하여 옴부즈맨 임명 시 지방의회의 동의를 받도록 하고 있고, 특별한 경우를 제외하고는 임의로 시장이 해임할 수 없도록 하고 있으나 우리나라는 그렇지 않아 독립성에 문제가 있다고 할 수 있다.

91) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 113면.

또한 우리나라의 지방옴부즈맨은 사무국을 구성(예산편성, 인력 선발 등)하는 데 있어서 권한이 없고, 대부분 감사실에서 지원하는 형태로 운영되고 있어 옴부즈맨의 독자적 권한 행사 및 자원(resources) 활용에 제약이 있다.<sup>92)</sup>

#### 4) 비상임 자문기구 형식의 운영

지자체별 인구규모에 따라 일부 운영의 차이가 있을 수 있겠지만 우리나라 지방옴부즈맨은 상임형태로 운영 중인 곳이 거의 없고 대부분 비상임 형태의 자문기구로 운영하고 있어 조직적 측면에서 볼 때 활성화에 한계가 있다.

경기도 부천시의 경우 비상임으로 옴부즈맨이 주3일 근무하고 있고, 특수 옴부즈맨인 대구광역시는 주 20시간 근무하는 시간제 근무형태로 운영 중이다. 비상임 형태로 운영 중인 지자체의 경우는 심의·의결적 형태가 아닌 자문 기구적 성격을 띠고 있어 옴부즈맨의 결정에 대한 권위의 약화, 결정의 부실 등을 초래하여 기구의 지속가능성에 대한 우려가 제기된다.

또한 옴부즈맨의 신분 자체가 계약직 공무원(서울, 원주, 부천)이거나 대부분 자문위원형태이고, 비상임 옴부즈맨의 운영도 월 1회(정기회의)에 그치고 있어 효과적인 운영을 기대하기 힘든 상황이다.<sup>93)</sup>

#### 5) 지원시스템 미흡

옴부즈맨의 심의·결정이 권위를 가지기 위해서는 그 결정 자체가 민주적 측면에서 지방자치단체에 새로운 방향을 제시해 줄 수 있는 의미를 함의(含意)하고 있거나, 결정시 법·제도의 일치여부 뿐만 아니라 취지, 합목적성 등을 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 전문 인력, 공무원 등 조사관의 조력이 필수적 요소이나 이를 뒷받침 할 수 있는 시스템의 미흡으로 활성화에 한계가 있다.

지자체의 대부분이 총액 인건비제로 인하여 위원회에 별도의 사무국이나 조사인력을 두기를 꺼려하고 별도정원으로 파견하는 시스템을 가지고 있다. 이러한 면에서 원주시의 사

92) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 114면.

93) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 115면.



례는 조사지원 인력을 공무원정원에 포함시킬 뿐 아니라, 근무기간을 정하여 근무의 연속성을 보장하고 있고 경력 평정시 우대조건까지 규정하고 있어 훌륭한 조사인력 확보 및 신분상이나 경력에 대한 우려 없이 공정한 조사가 가능한 조건을 갖추고 있다는 점에서 타시도의 모범사례가 될 만하다. 또한 제천시는 전문조사 인력을 공무원이 아닌 민간 전문가를 채용하고 있는데 공정하고 독립적인 조사라는 면에서 검토해 볼 필요가 있다.<sup>94)</sup>

## 6) 옴부즈맨 제도에 대한 사회적 인식 부족

옴부즈맨 제도가 제대로 자리를 잡기 위해서는 옴부즈맨의 기능에 대한 사회적 합의가 있어야 한다. 옴부즈맨이 제대로 업무를 담당하기 위해서는 막강한 권한을 가질 수밖에 없고 이 권한을 토대로 여러 사회적인 결과가 도출되어 사회에 큰 파장을 불러올 수 있다. 그런데 이러한 부분에 대한 사회적 합의가 도출되지 않는다면 옴부즈맨의 기능은 유명무실해질 수밖에 없다.

아직 우리나라의 지방옴부즈맨 제도는 여러 문제를 내포하고 있다. 따라서, 선진 각국의 지방자치단체 차원에서 뿌리를 내리고 성공을 거두고 있는 사례를 적극 원용하여 국내에 적용하는 방안을 모색하는 작업이 필요해 보인다. 특히 옴부즈맨의 독립성, 공정성, 전문성, 행정과 시민·단체 간의 가교역할을 수행하는 거버넌스 실현 등을 위해 지금과는 다른 새로운 형태의 지방옴부즈맨 제도를 정착시킬 필요가 있다고 판단된다.

### 마. 외국의 지방옴부즈맨 시행 사례

#### 1) 영국의 지방옴부즈맨

영국의 경우 1997년 블레어 노동당 정권에 의한 「헌법」 개혁 프로그램의 일환으로 권한 이양(devolution)을 본격적으로 추진하여 1998년 권력이양의 법적 기초를 마련하고, 이후에 주법에 근거하여 옴부즈맨을 도입하여 활발히 운영되고 있다.

#### 가) 잉글랜드의 지방옴부즈맨

94) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 115면.

### ① 법적 근거 및 독립성

영국의 잉글랜드 지방행정 옴부즈맨은 1974년 제정된 「지방행정 옴부즈맨법(Local Government Act 1974)」에 의거하여 설치되었다.<sup>95)</sup>

### ② 소속·임명권자 및 구성

잉글랜드 지방을 관할하는 지방옴부즈맨은 행정부 소속이며, 임명은 수상의 제청으로 여왕이 임명한다.

잉글랜드 지방을 관할하는 지방행정 옴부즈맨은 권역(런던, 코벤트리, 요크)별로 3인의 옴부즈맨을 두고 있다. 3인의 옴부즈맨의 권한은 동일하나, 다른 옴부즈맨의 업무에 관여하지 못한다.

옴부즈맨의 임기는 정년인 65세까지이며, 무능력이나 비위를 이유로 여왕에 의해 파면되지 않는 한 정년이 보장된다. 임명에 특별한 자격 제한 또한 없다.

### ③ 지방행정 옴부즈맨의 관할

옴부즈맨의 관할에서 재량행위는 직무범위에서 제외하고 ‘행정과오’만을 다루며, 행정 심판청이나 법원에 계류 중인 사안, 범죄예방과 수사에 관한 사안, 정책내용, 공무원 인사, 민사상 계약, 취업·임금·해고, 학교규칙, 해당지역의 전부 또는 대부분의 주민에게 영향을 미치는 지방정부의 행정행위 등도 지방자치법 부칙에 의해 관할에서 제외하고 있다.

경찰에 관한 사항은 경찰옴부즈맨이 따로 존재하기 때문에 도로·자동차에 대한 규제, 사무관리 상의 문제만을 지방행정 옴부즈맨이 처리한다.<sup>96)</sup>

### ④ 지방행정 옴부즈맨의 조사권한

중앙옴부즈맨인 의회 커미셔너는 민원에 있어서 국회의원을 통한 간접 접수방식을 택하고 있으나, 지방행정 옴부즈맨은 민원을 지방의원에게 낼 수도 있고, 직접 제출

95) 국민고충처리위원회, 「옴부즈만 관련 지자체현황조사 및 시민고충처리위원회 설치에 대한 지역모델개발 연구」, 2007.11, 63-67면.

96) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 54면.

할 수도 있다.

민원신청 기간은 부당행정이 있음을 안 날로부터 12개월 내에 서면으로 신청을 하도록 하고 있고, 직권조사권은 없으나 신청된 민원에 대해서는 고등법원 판사와 동일한 권한으로 심층 조사를 할 수 있다.

민원처리결과 처분청의 부당행위나 불공정행위에 대한 시정조치 또는 제도 개선을 권고할 수 있다.<sup>97)</sup>

### ⑤ 민원처리절차의 특징

지방행정 옴부즈맨은 중앙옴부즈맨(의회 커미셔너)과 달리 하원의 특별위원회의 간섭을 받지 않는다. 지방행정 옴부즈맨은 중앙옴부즈맨(의회 커미셔너), 잉글랜드 지방행정위원회와 함께 중앙과 지방의 공통사안을 처리하는데 이는 각 옴부즈맨 간의 조사방법의 통일성, 결정일관성을 유지하기 위한 것이다. 중앙옴부즈맨(의회 커미셔너)과 지방행정 옴부즈맨에 중복 신청된 고충민원에 대해서는 관할지역 옴부즈맨이 우선 처리하되, 양 옴부즈맨에 공통된 민원은 함께 논의해 처리하도록 되어 있다.

## 나) 스코틀랜드의 지방옴부즈맨

### ① 법적 근거 및 독립성

영국의 스코틀랜드 지방행정 옴부즈맨은 「공공서비스 옴부즈맨법 (Scottish Public Services Ombudsman 2002)」에 근거해 통합기구(one-stop-shop)로 설립되었다. 이에 따라 기존의 스코틀랜드 의회 및 건강서비스 옴부즈맨(the Scottish Parliamentary and Health Service Ombudsman), 지역 옴부즈맨(the Local government Ombudsman), 주택 옴부즈맨(the Housing Association Ombudsman)이 통합되어 운영되고 있다.<sup>98)</sup>

### ② 소속 · 임명권자 및 구성

옴부즈맨은 스코틀랜드 의회의 추천으로 여왕이 임명한다.

97) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 55면.

98) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 56면.

1인의 옴부즈맨은 최대 3명까지 부 옴부즈맨(three deputies)을 둘 수 있고, 임기는 5년이다. 만약 지역주민(the public interest)이 세 번째로 임기를 수행하는 것을 원하지 않으면 2회 이상 연임할 수 없다.

### ③ 지방행정 옴부즈맨의 관할

스코틀랜드 공공서비스 옴부즈맨은 지방정부의 업무와 지방정부가 제공하는 다양한 서비스 및 의사와 약사, 주택조합, 기업 네트워크, 스코틀랜드 의회 법인을 포괄하는 보건서비스에 관한 민원을 처리한다.<sup>99)</sup>

### ④ 지방행정 옴부즈맨의 조사권한

옴부즈맨의 결정에 대해 법적 강제성은 없으나 다른 옴부즈맨과 마찬가지로 의회에 특별 보고서를 제출할 의무와 권한이 있으며, 특별보고서는 권고를 수용하지 않은 민원에 관하여 제출할 수 있다.

옴부즈맨은 의회 보고, 공표 등 비강제적 수단을 활용하여 옴부즈맨의 결정을 대외에 알리며, 지방정부는 옴부즈맨의 결정에 잘 따르는 편이다.

### ⑤ 민원처리절차의 특징

스코틀랜드 옴부즈맨은 정부와는 독립적으로 운영하며 공평무사하게 업무를 처리한다. ‘행정과오(maladministration)’<sup>100)</sup> 또는 서비스 실패의 결과로써 부당함(injust), 어려움(hardship)을 겪는 사람이 민원을 제기할 수 있으며, 공식적인 절차를 거친 후 마지막 수단(last resort)으로 옴부즈맨에게 고충을 제기할 수 있다.

스코틀랜드 옴부즈맨의 목적은 개개인의 고충 해결만이 아니라 스코틀랜드 공공서비스 영역 전반에 걸쳐 서비스 전달 체계를 개선한 결과에 따른 성과를 공유하는데 있다.

## 다) 웨일스의 지방옴부즈맨

99) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 56면.

100) ‘행정과오’는 행정의 실패(administrative failure), 형평없는 서비스(poor service), 서비스 제공의 실패(failure to provide a service)와 관련된 것이다.

### ① 법적 근거 및 독립성

영국의 웨일스 지방행정 옴부즈맨도 스코틀랜드 옴부즈맨법과 같이 「공공서비스 옴부즈맨법 「The Public Services Ombudsman Act 2005)」 근거해 통합기구(one-stop-shop)로 설립하였다. 이에 따라 기존의 4개의 옴부즈맨 서비스인 웨일스 행정 옴부즈맨(the Welsh Administration Ombudsman), 웨일스 지방옴부즈맨(the Local Government Ombudsman for Wales), 건강서비스 옴부즈맨(the Health Service Ombudsman for Wales), 사회 주택 옴부즈맨(the Social Housing Ombudsman)이 통합되었다.<sup>101)</sup>

### ② 소속 · 임명권자 및 구성

옴부즈맨은 왕(the Crown)을 대신하여 업무를 수행하나 공무원은 아니고, 여왕이 임명한다. 옴부즈맨은 7년 단임제이다. 의학적으로 기능을 수행할 수 없는 상태가 되거나 불미스러운 행동을 근거로 해임할 수 있다.

### ③ 지방행정 옴부즈맨의 관할

옴부즈맨의 조사대상은 지방행정기관, 경찰서, 소방서, 지방정부와 관련된 공공기관 등이다. 웨일스 옴부즈맨은 법상 이중적 역할을 부여하고 있는데, 첫째, ‘행정과오’를 다루고 둘째, 지방정부에게 모범적 행정의 원리가 담긴 윤리적 기준을 준수하도록 하게 한다는 점에서 타 지역 옴부즈맨과 크게 다르다.<sup>102)</sup>

### ④ 지방행정 옴부즈맨의 조사권한

옴부즈맨은 지방정부가 행동강령(code of conduct)을 준수하도록 강제할 수 있다(이 법안은 2006년에 시행). 옴부즈맨은 모범적 행정의 원리(Principles of Good Administration)로 알려진 의무적 가이드라인을 내놓고, 각 지방정부는 이러한 원리에 근거한 행동강령을 채택해야 하며, 종사자의 행동이 이러한 기준에 미달한다는 주장이 있을 경우에는 옴부즈맨의 감독 하에 지방정부는 이 기준 하에서 민원을 처리해야만 한다.

101) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 58면.

102) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 58면.

만약 영장이 청구될만한 증거가 있을 경우 옴부즈맨은 행정기관의 규범위원회(the authority's standards committee) 또는 웨일스 심판위원회(the Adjudication Panel)에 공식적 보고서를 보낼 수 있다.

만약 행동강령을 어겼다면 구성원에게 패널티가 부과되며, 최대 패널티를 받게 되는 경우에는 5년간 공직으로부터 직무집행 정지를 당할 수 있다.

### ⑤ 민원처리절차의 특징

옴부즈맨은 고충이 접수되면 3주 후에 조사여부를 결정하게 된다. 또한 고충 처리기간에 대한 모니터링을 통해 서비스의 질을 강화하고 있다.

	지방행정 대리인	스코틀랜드 공공서비스 옴부즈맨	웨일스 공공서비스 옴부즈맨
근거	Local Government Act 1974	Scottish Public Services Ombudsman Act 2002	Local Government Act 1974, 2004년 지방옴부즈맨 설치
구 성	옴부즈맨 3명 권역(런던, 코벤트리, 요크)	옴부즈맨 1명 부옴부즈맨3명(의료, 주택, 행정)	옴부즈맨 1명 부옴부즈맨 2명
임 명	수상의 제청으로 여왕이 임명	의회 추천, 여왕 임명	주 국무장관 추천, 여왕 임명
임 기	65세 정년까지	5년 재임가능	7년 단임제
직 원	총 202명, 계약직 공개채용(pool제운영)	38명(조사원 21명)	37명(조사원 22명)
민원 처리방법	민원신청 - 간접방식(지방의원), 직접접수방식  조사권 - 고등법원 판사와 동일한 권한, 법원에 제소할 권한	신청 - 민원처리 우선, 직접 신청  권고 - 불수용시 감사대상	신청 - 간접방식에서 직접방식으로  조사 착수 - 3주 이내 90%, 6주 이내 100%

표 7 영국 지방옴부즈맨의 비교

## 2) 스페인 카탈로니아의 옴부즈맨 제도

### 가) 법적 근거 및 독립성

스페인 카탈로니아<sup>103)</sup> 지역의 옴부즈맨 제도는 「카탈로니아 지방자치법(The Statute of

103) 카탈로니아는 스페인의 자치적 커뮤니티로 카탈로니아 내 Provinces에는 Barcelona, Girona, Lleida, Tarragona가 있음.

Autonomy of Catalonia of 1979)」에 의해 제정된 「카탈로니아 옴부즈맨 법(Law on Sindic de Greuges de Catalunya)」에 의해 설치되었다.<sup>104)</sup>

옴부즈맨은 사임, 기간 만료, 사망, 카탈로니아인으로서의 정치적 신분 상실, 사법적 결정에 의한 정치적 권리 행사의 불능, 사기성 범죄에 의한 유죄선고, 직무 해태와 태만 등의 경우를 제외하고는 해당 직위를 유지하도록 규정하여 독립성을 강화하였다.

## 나) 소속 및 임명권자

옴부즈맨은 카탈로니아 의회 3/5이상의 찬성에 의하여 선출되고, 의회 의장에 의해 임명된다. 옴부즈맨의 운영에 필요한 예산은 의회 예산에 포함되어 운영되고, 선임도 의회에 의하여 되지만 직무에 있어서는 독립성이 보장된다.

## 다) 옴부즈맨의 임기 및 자격

옴부즈맨의 임기는 9년이다.<sup>105)</sup> 옴부즈맨으로 임명되기 위한 특별한 자격조건은 없으나, 카탈로니아인으로서의 정치적 신분과 법적으로 충분한 시민적, 정치적인 권리를 행사할 수 있는 연령이어야 한다는 최소한의 조건은 존재한다.

옴부즈맨 운영의 효율성을 위해 부(Deputy)옴부즈맨을 둘 수 있으며, 현재 부옴부즈맨은 아동 부옴부즈맨(the Deputy of Children)으로 옴부즈맨이 제청하고 의회가 승인하여 선임하는 형태이다.

## 라) 옴부즈맨의 관할

옴부즈맨은 헌법에 규정된 권리와 자유를 보호하기 위한 기능을 수행하며, 이를 위해 행정 활동 및 이와 관련된 공공분야, 사적 분야까지 독점적으로(exclusively) 감시할 수 있다.

카탈로니아 옴부즈맨은 스페인의 중앙 옴부즈맨과 유사하게 옴부즈맨이 위법·부당한 행정적 문제뿐만 아니라 권리보장 및 인권보호도 그 관할 범위에 포함하고 있다. 따라서 소비자 문제(Consumer affairs), 이민(immigration), 시민참여(Citizen participation), 공공안전

104) 국민권익위원회, 앞의 책, 2013, 62면.

105) 2012년 법률이 개정되어 5년에서 9년으로 연장되었다.

및 정의(Public safety and Justice) 등의 주제까지도 옴부즈맨의 관할로서 다룬다.

카탈로니아의 지방옴부즈맨은 국가옴부즈맨인 스페인 옴부즈맨(Defensor del Pueblo)과 협력하여 기능을 수행해야 한다.

### 마) 지방옴부즈맨의 조사권한

옴부즈맨은 지방의회에 의해 선출되기는 하지만 지방의회 의원과 동일한 수준의 권한과 위상을 확보하고 있다. 옴부즈맨은 조사결과 경고(warnings), 권고(recommendation), 법적 책무 환기(remainders of legal obligations), 새로운 대처방안 제안(suggestions for adopting new measures) 등의 조치를 취할 수 있다.

옴부즈맨이 결정한 것은 거의 대부분 해당 관청에 의해 수용(2011년의 경우 92%)되고 있어 다른 국가에 비해 수용률이 굉장히 높은 편이다.

### 바) 민원처리절차의 특징

카탈로니아의 옴부즈맨에게 고충을 제기하는데 있어서 국적, 거주 장소, 성별, 법적 무능력(수감자도 포함) 등의 제한은 없다.

매년 옴부즈맨은 직무 성과에 대하여 의회에 보고서를 제출해야 하고, 보고서 제출 시 개인정보를 보호해야 하나, 부득이 필요한 경우에는 예외적으로 관련된 사람의 이름을 포함시킬 수 있다.

## 3) 일본 가와사키 시의 지방옴부즈맨

### 가) 법적 근거 및 독립성

일본 가와사키 시의 옴부즈맨 제도는 1990년 제정된 「가와사키 시의 시민옴부즈맨 조례」에 의거하여 설치되었는데, 이는 일본 지방자치단체 중 최초로 옴부즈맨 제도를 도입한 사례이다.<sup>106)</sup>

106) 국민고충처리위원회, 「옴부즈만 관련 지자체현황조사 및 시민고충처리위원회 설치에 대한 지역모델개



시민옴부즈맨의 임명과 해임은 시장이 하나, 의회에서 출석위원 3분의 2 이상의 찬성을 요하는 특별결의를 통한 동의를 얻어야만 가능하다. 이는 시장도 옴부즈맨의 감시, 조사의 대상이 되므로 옴부즈맨의 직무상 독립성과 중립성을 보호하기 위한 장치이다.

## 나) 소속 및 임명권자

가와사키 시의 시민옴부즈맨은 가와사키 현 집행국 소속 기관으로, 의회의 동의를 얻어서 지방자치단체 집행부의 수장이 임명한다. 소속을 어디에 둘 것인가에 대해 의회소속으로 하자는 견해도 있었으나, 일본 지방자치법은 의회의 사무기구로서 의회사무국 설치(자치법 제138조)만 인정하고 있고, 의회의 조사권(자치법 제98조 ~ 제100조)을 옴부즈맨을 비롯한 특정의 직위나 기관에 위임하는 것이 허용되지 않기 때문에 현행법상에서는 옴부즈맨을 시의 집행부국에 설치하는 편이 법률상 난점이 적다고 판단하여, 행정의 장(시장)이 임명하는 행정부형의 옴부즈맨으로 설치됐다.<sup>107)</sup>

## 다) 시민옴부즈맨의 구성 및 자격

가와사키 시의 시민옴부즈맨은 2명이고 그 중 1인을 대표 시민옴부즈맨으로 한다. 임기는 3년이며 1회의 재임이 가능하다. 옴부즈맨의 임기 만료 전에는 그 의사에 반하여 해임될 수 없다.

자격요건으로 시민옴부즈맨은 인격이 고결하고 사회적 신망이 두터우며 지방 행정에 관해 뛰어난 식견을 가지는 사람일 것을 요구하고 있다.

※ 옴부즈맨(2014년 현재)

- 미나미 토시 후미, 전 도쿄 고등재판소 부총괄판사 (대표옴부즈맨)
- 가바야 료이치, 전 요코스카 시장

## 라) 시민옴부즈맨의 권한

---

발연구」, 2007.11, 70-71면.  
107) 강진석, 앞의 글, 2008, 21면.

가와사키 시의 시민옴부즈맨은 시정 또는 시 직원의 행위에 대한 고충처리, 제도의 개선을 위한 의견 표명, 시정 감시 및 비위사실에 대한 권고, 자신의 발의에 기초한 사안에 대한 상정과 조사(직권조사권), 권고 또는 의견표명 등의 공표 등을 할 수 있는 권한을 가진다.

### 마) 권고 및 의견표명의 실효성 확보

권고 또는 의견 표명을 받은 시의 기관은 당해 권고 또는 의견 표명을 존중해야 한다.

시민옴부즈맨은 시정권고를 한 경우 시의 기관에 대해 시정 등의 조치에 대한 보고를 요구하고, 요구를 받은 기관은 요구 받은 날로부터 60 일 이내에 시민옴부즈맨에게 시정 등의 조치를 보고하여야 한다. 옴부즈맨은 신청인에게 권고 또는 의견을 표명했을 때, 그리고 시정 조치의 보고가 있는 때에도 그 취지를 신청인에게 통지하여야 한다.(제19조)

또한 시민옴부즈맨은 권고 또는 의견표명, 시 기관의 시정조치보고의 내용을 공표한다(제20조).

### 바) 민원처리절차의 특징

가와사키 시의 시민옴부즈맨 제도는 복수제이나, 독립형 의사결정방식을 취하고 있다. 고충처리의 통일적인 처리 절차 또는 기준을 설정하는 경우, 시정의 근간에 관계되는 중요한 사안을 처리하는 경우, 제도의 개정 등에 관하여 의견을 진술하는 등의 중요한 사항에 대해서는 합의하여 결정한다.

가와사키 시의 시민옴부즈맨은 지역을 순회하면서 의견 및 고충민원을 접수하는 “순회 옴부즈맨” 제도를 운영하고 있다. 시민옴부즈맨은 사무국 외에 구청을 돌면서 시정에 관한 고충처리를 신청받기도 한다. 고충처리에 대한 신청은 각 구청, 출장소, 도서관, 시민센터 등에서 할 수 있으며 이메일로도 가능하다. 이와 같이 순회하는 제도는 옴부즈맨 제도에 대한 지역 주민들의 인지도를 높이고 보다 적극적인 민원 처리를 유도한다는 장점을 가지고 있다.

### 사) 인권옴부즈맨과의 협력

시민옴부즈맨은 시정 권고 또는 제도개선을 요청하는 의견표명을 할 경우 필요가 있다고

인정할 때는, 인권옴부즈맨에 대해 공동으로 실시하도록 요청할 수 있다(17조제3항).

### 아) 사무국

시민옴부즈맨에 관한 사무를 처리하기 위하여 사무국을 둔다. 사무국은 시장의 보조기관으로 직원은 시의 공무원이며, 직원 수는 5인이다.

시민옴부즈맨의 직무에 관한 사항을 조사하는 전문 조사원을 둔다.

지방자치법 제174조에 규정하는 『전문위원』으로 비상근 특별직의 직원이며, 인원은 4인이고, 임기는 1년이고 2회에 한해 경신할 수 있다. 법학계의 대학원의 석사과정 또는 박사과정 이상에 해당하는 졸업생을 채용하고 있다.

#### ※ 가와사키 시 옴부즈맨

가와사키 시에서는 2000.12. 가와사키 시 어린이 권리에 관한 조례, 2001.6. 남녀평등 가와사키 조례가 제정되었다. 2001.6. 어린이의 권리침해나 남녀차별행위 구제를 위해 가와사키 시 인권옴부즈맨 조례가 제정되었고 2002.5.부터 상담 구제 등의 제도가 운영되기 시작하였다. 인권옴부즈맨은 2명이다.

인권옴부즈맨은 인권침해 사안에 대해 시민으로부터 상담이나 구제의 신청을 받아 조사나 조정을 실시한다. 전문조사원은 옴부즈맨의 지휘와 감독 하에 전화 또는 상담을 하며, 조사를 실시한다.

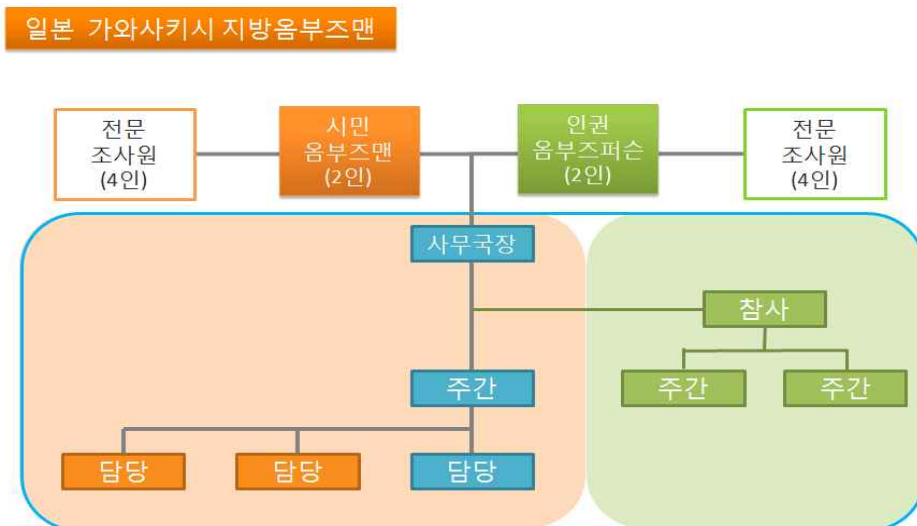


그림 2 일본 가와사키시 지방옴부즈맨

#### 4) 캐나다 앨버타 주의 옴부즈맨

##### 가) 법적 근거 및 독립성

캐나다 앨버타 주의 옴부즈맨 제도는 1967년 제정된 「Alberta Ombudsman Act」에 의거하여 설치되었는데, 이는 북미 지방자치단체 중 최초로 옴부즈맨 제도를 도입한 사례이다.

앨버타 주의 옴부즈맨은 주 의회에 운영상황을 매년 보고하며, 언론에 공표할 수 있도록 하여 독립성을 지키기 위한 노력을 하고 있다.

##### 나) 소속 및 임명권자

앨버타 주의 옴부즈맨은 주 의회 내 상임위원회(Standing Committee on Legislative Offices)에 소속되어 있고, 의회 공무원으로서 의회의 추천으로 주총독(Lieutenant)이 임명한다.

##### 다) 옴부즈맨의 구성

앨버타 주의 옴부즈맨은 1인이다. 원칙적으로 다른 직업을 가지지 못하며 캐나다 시민이어야 한다. 임기는 5년이며 무능, 업무소홀, 파산 등의 이유로 의회의 신청으로 주 총독이 정직 또는 해임할 수 있다.

보수는 앨버타 주 의회(Legislative Assembly of Alberta)에서 정하며 차관에 해당하는 대우를 받는다.

##### 라) 옴부즈맨의 관할

앨버타 주의 옴부즈맨은 앨버타 정부부처, 위원회(board), 기관(agency), 위원회(commission)의 행정 행위, 규정, 부작위, 권고 등에 의하여 부당한 대우를 받은 경우를 그 관할로 하여 조사를 할 수 있다.

그러나 법원이 심리 중인 사안이나, 제기기한이 지나지 않은 결정, 검사(solicitor for the

Crown)의 결정 등에 대해서는 조사를 할 수 없다. 관할에 대해 다툼이 있는 경우에는 법원(court of Queen's Bench)에 요구하여 결정을 받을 수 있다.

### 마) 옴부즈맨의 조사권한

첫째, 옴부즈맨은 정부부처, 기관 등에 대한 조사와 직권 조사권을 가진다. 조사를 개시할 경우 옴부즈맨은 조사대상 기관의 차관(deputy minister)이나 기관의 장(administrative head of the agency)에게 통지를 하고, 옴부즈맨의 재량으로 기관의 장과 협의를 진행할 수 있다. 또한 옴부즈맨은 조사 후 또는 마지막 의견을 정리하기 전(before forming a final opinion) 기관장의 요청으로 협의를 진행할 수 있다. 옴부즈맨에 의한 모든 조사는 은밀히(in private) 행해져야 하고, 어떤 사람으로부터도 정보를 듣거나 수집할 수 있다.

그러나 옴부즈맨은 적합한 다른 구제수단이 있거나, 조사가 불필요한 경우, 12개월이 지난 경우, 사소하거나 악의가 있는 경우, 개인적으로 충분한 이익이 없을 경우 조사를 거부할 수 있다.

둘째, 옴부즈맨은 증거제출 요구권을 가진다. 옴부즈맨은 증거의 제출, 문서를 요구할 수 있고, 증인을 소환하거나 선서를 시킬 수 있다.

그러나 집행위원회(Executive Council)의 심의자료, 집행위원회 또는 위원회의 회의록중 비밀과 관련된 사항이 공개 시 공공의 이익에 반한다고 인정되는 경우에는 요구할 수 없을 뿐만 아니라 기관이나 그 구성원에 대한 부정적인 의견이나 내용이 보고서 등에 수록될 경우에는 보고하거나 공표하기 전에 그 기관이나 구성원에게 이를 알리고 답변할 기회를 주어야 하는 제한이 있다.

셋째, 옴부즈맨은 시의 처분에 대한 시정조치권고권과 의견표명권을 갖는다. 옴부즈맨은 조사 중 또는 조사 후에 의무를 위반한 증거 또는 종사자의 불법행위가 있을 경우에는 차관 또는 기관의 장에게 이와 관련된 사실을 통보(refer)한 후 권고 등을 할 수 있다.

### 바) 옴부즈맨 활동의 면책

옴부즈맨의 보고서나 권고, 이를 위한 조사 등은 다른 법에 의한 조사, 청문의 대상이 되지 않지만 예외적으로 의회에 설치된 위원회 등에 의한 경우는 청문의 대상이 될 수 있다.

옴부즈맨의 절차나 결정은 관할 위반을 제외하고는 법원에서 재조사 되지 않으며, 증거제출을 강요받지도 않고, 옴부즈맨의 보고서, 신문이나 방송에 대한 공정하고 정확한 발표는 명예훼손에 해당하지 않는다.

## 사) 민원처리절차의 특징

구술에 의한 민원 접수는 인정하지 않으며 서면으로만 할 수 있다. 구금시설에 있거나 정신건강법(the Mental Health Act)에 따른 환자의 편지(letter)는 개봉되지 않은 상태에서 옴부즈맨에게 이송되어야 한다.

옴부즈맨의 조사에 대하여 다음과 같은 행위를 한 사람에 대해서는 1,000달러 이하의 벌금에 처하고, 벌금을 납부하지 않을 경우에는 3개월 이하의 구금(imprisonment)에 처할 수 있다.

- ① 법적으로 정당한 이유 없이 불순한 의도로 옴부즈맨의 조사를 방해·휘방·거부
- ② 고충민원을 제기하는 자 또는 민원을 제기하는데 있어서 도움을 준 자, 조사과정에 협력하거나 증거를 제출해 준 자에 대하여 협박·정직 또는 재정적으로 부담을 주거나 벌칙을 부과하거나 차별하는 경우
- ③ 옴부즈맨의 정당한 요구에 대하여 거부하거나 의도적으로 조사에 응하지 않는 경우
- ④ 불순한 의도로 거짓 진술, 잘못된 방향으로 유도하거나 시도하는 경우 등

## 5) 독일 라인란트팔츠 주의 옴부즈맨(Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz)

이하 독일 연방의 청원위원회 제도에 간략하게 살펴본 후 라인란트팔츠 주의 옴부즈맨 제도를 소개한다. 독일에서는 옴부즈맨 제도에 대한 회의론이 많아 연방차원에서는 군사 옴부즈맨이나 정보옴부즈맨을 제외하고는 일반옴부즈맨이 설치되어 있지 않다.

독일에서도 1960년대와 1970년대를 거쳐 옴부즈맨이 세계적으로 광범위하게 확대될 무렵, 연방차원의 옴부즈맨을 설치하려는 시도가 있었다. 그러나 옴부즈맨 대신에 의회청원위원회와 청원절차를 개혁하자는 견해가 더 우세하였다. 옴부즈맨 설치반대의 주요논거는 행정법의 일반조항을 통해 그리고 현존하는 사법제도 및 특별 조사제도에 의해서도 권리구제가 충분하다는 것이었다. 또 옴부즈맨의 설치는 관료제의 확대에 다름 아니며, 설치에

혜택보다 비용이 더 많이 든다는 견해, 청원위원회와 옴부즈맨의 역할이 중복된다는 견해, 연방옴부즈맨은 3권 분립체제에 대한 위협이 될 수 있으며, 연방구조와도 양립이 불가능하다는 견해도 있었다.<sup>108)</sup>

결국 옴부즈맨 제도를 도입하려는 시도는 1975년 청원제도의 개혁이 이루어지는 것으로 일단락되면서 좌절되었다. 독일에는 현재 중앙차원의 연방옴부즈맨은 설치되어 있지 않다. 따라서 독일에서 옴부즈맨의 기능을 대체할 수 있다고 보는 청원위원회제도를 살펴보는 것은 옴부즈맨 도입이 어려운 지방자치단체에서 의회 내 위원회 제도를 통해 청원이나 민원을 처리할 수 있다는 점에서 제3의 대안이라고 보아 아래에서 간략히 소개한다. 다른 대안을 제시할 수 있다는 점에서 한다는 점에서 소개한다.

## 가) 연방청원위원회 제도

### 독일 연방청원위원회

#### 옴부즈맨 제도 도입 부정적=>청원위원회 확대 개편

- 현존 사법제도와와의 충돌, 관료제 확대, 3권분립 원칙과의 배치
- 기존의 청원위원회를 확대 개편 운영하는 것으로 해결

#### 청원위원회

- 상임위원회
- 사무국 설치 : 폭넓은 조사권, 조정 제안, 종국적 사건처리 제안
- 청원과 민원 : 개념은 구별, 처리는 동일
- 전자청원 도입
- 공개청원 (연명지지: 4주내 5만명 지지 > 공개공청회)
- 처리결과 연방의회 보고

### ㄱ. 법적 근거

청원권(Petitionsrecht)은 독일 헌법(Grundgesetz)에 명시된 기본권으로, 이에 따라 누구든지 혼자 또는 다른 사람과 함께 문서로 청원 또는 고충민원을 의회에 제기할 수 있고(기본법 제17조, 청원 및 고충처리에 관한 청원위원회 규정<sup>109)</sup> 제1조제1항), 의회는 청원 및

108) Julia Haas, 「Der Ombudsmann als Institution des Europäischen Verwaltungsrechts」, Mohr Siebeck, 2012, 158-159면.

109) Grundsätze des petitionsausschusses über die Behandlung von bitten und beschwerden 이하 “청원위원회 규정” 이라 한다.

고충민원을 처리하는 청원위원회를 설치해야 한다(기본법 제45조c). 청원위원회는 외교위원회, 국방위원회와 더불어 3번째로 설치된 연방의회의 상설위원회이다<sup>110)</sup>

#### ㄴ. 구성 조직

연방의회 산하 청원위원회는 1949년 독일연방의 건국과 동시에 설립되어 현재까지 이어 오고 있으며, 의회의 의석수에 따라 각 정당의 국회의원들이 위원으로 참여하고 있다.<sup>111)</sup>

#### ㄷ. 청원의 정의 및 유형

청원은 특정 사안에 대해 제3자를 위하여 또는 공익을 위하여 청원(Bitten) 또는 고충민원(Beschwerden)을 제출하는 것이다. (청원위원회 규정 제2조제1항제1호). 청원(Bitten)은 국가기관, 당국자 또는 기타 공적 업무를 위임·위탁 받은 기관의 행위 또는 부작위에 대한 요구 또는 제안이며, 입법관련 제안도 포함된다(제2조제1항제2호). 고충민원(Beschwerden)은 국가기관, 당국자 또는 기타 공적 업무를 위임 위탁받은 기관의 행위 또는 부작위에 대한 이의이다(제2조제1항제3호). 단순한 통지와 같은 안내요청, 교훈 비난 칭찬, 또는 기타 특별한 요구가 없는 의견표현은 청원이 아니다(제2조제3항).

청원은 형식에 따라 다중청원, 집합청원, 집단청원, 공개청원으로 나뉜다. 다중청원(Mehrfachpetitionen)은 동일사안에 대해 여러 명이 개별적으로 제출한 청원이며, 집합청원(Sammelpetitionen)은 동일한 사안에 대하여 연명으로 한 청원이다. 집단청원(Massenpetitionen)은 여러 명이 개별적으로 제출한 청원이지만 그 본문이 전부 또는 주된 점에서 동일한 문제가 많이 있는 청원이며, 공개청원(Öffentliche Petitionen)은 독일 연방의회에 제출된 일반관심사에 대한 청원 또는 고충민원을 말한다(제2조제2항).

한편, 공개청원의 경우 청원 신청자의 성명 및 청원 사안이 인터넷에 공개되면 다른 사람들은 이 청원의 정당성에 대해 연서를 통해 지지할 수 있으며, 포럼에서 이 청원에 대해 토론할 수 있다. 공개청원은 집합청원으로 처리된다(제7조제1항제4호). 청원문은 6주 동안 온라인에 게재되며, 지지자들이 많은 청원일수록 중요하게 다루어진다. 공개 후 4주 내에 5만 명 이상의 지지서명을 받으면(제8조제2항제1호) 청원은 위원회의 공청회를 거치게 되며, 청원인들은 공개된 위원회에서 발언할 수 있다. 공청회는 국회TV와 연방의회 홈페이지를 통해 중계된다.<sup>112)</sup>

110) 앞의 책, 160면.

111) 정원섭 외 2인, 국회 민원서비스 개선방안 연구, 2012, 63면.

112) 앞의 글, 65면.



### ㄹ. 청원방법

청원은 문서로 제출되어야 하고, 문서에는 서명만 있으면 된다. 2005년 9월 1일부터는 인터넷을 이용한 전자청원(Elektronisch übermittelte Petitionen)이 시행되고 있다. 인터넷 청원은 작성자와 작성자의 주소가 명확하고, 인터넷의 전자 청원 양식을 사용하는 경우 성립하며(제4조제1항), 일반 청원들과 하등의 차이 없이 법률적 효력을 발휘한다. 그 방법에 있어 일정한 형식을 갖춘 서식으로 작성된 전자메일은 개별 전자청원으로 다루어진다.<sup>113)</sup> 청원이 아닌 단순 의뢰는 제출인에게 알려 특별히 조언 또는 정보를 안내하여 해결한다. 그 이외의 청원은 철하여 보관한다(제7조제2항).

### ㅁ. 사무국에 의한 처리 절차

청원위원회에 설치된 청원실은 사무국으로서 청원을 조사하여 보고서를 위원회에 제출한다. 모든 청원은 개별적으로 관리 및 처리하며, 다중청원의 경우 청원 중 하나를 대표청원으로 삼고, 집단청원은 처리 목적상 하나의 청원(주도청원)으로 취급한다(제7조제1호). 보고서에는 ①사건에 대한 보다 확실한 규명을 위한 연방정부 대표의 회의 소환, 문서제출요구, 청원인·증인·전문가의견 청취, 기술사항 조사(제7조제13항 제1호), 임시조정제안(제7조제13항 제2호) 또는 종국적 사건 처리를 위한 제안(제7조제14항)이 포함된다.

※종국적인 해결을 위한 제안의 예(제7조제14항제1호부터 5호까지)

- a) 재고를 위한 연방정부로의 이첩 : 신청인의 신청이 이유 있고 도움이 필요한 경우 (제7조제14항제1호)
- b) 숙려를 위한 이첩 : 청원서가 연방정부로 하여금 그 문제를 재검토하여 해결방안을 찾도록 함이 정당하다고 보이는 경우(같은 항 제2호)
- c) 자료로서의 이첩 : 연방정부가 법률안 규정 또는 기타 제안 또는 연구의 준비에 포함시킬 경우 (같은 항 제3호)
- d) 단순이첩 : 연방의회의 결정 이유를 환기시키기 위하여나 신청인의 신청에 대하여 특별히 주의를 환기시키기 위한 경우 (같은 항 제4호)
- e) 정당에의 통보 : 신청서를 정당에 통보하는 것, 예컨대 의회발안을 위한 적절한 주의 환기로 보이는 경우 (같은 항 제5호)

113) 앞의 글, 65면.

f) 유럽의회에의 안내 : 유럽의회의 관할과 관련이 있는 경우 (같은 항 제6호)

ㄴ. 위원회에 의한 청원의 처리

보고자는 사무국의 제안을 검토하여 위원회에 제안을 상정한다. 보고자의 제안과 위원회의 제안이 일치하는 청원은 목록을 작성하고 위원회 표결에 회부한다(제8조제2항제3호). 정당에게 통보하거나, 유럽의회에 안내하기 위한 제안, 보고자의 제안과 위원회의 제안이 일치하지 않는 경우에는 개별 표결에 붙인다(제8조제2항제1호).

위원회는 위원회에서 처리한 신청사건의 권고결정을 총목록 형식으로 연방의회에 보고한다.(제8조제6항제1호) 교섭단체에 의하여 권고결정에 대한 별도의 의견이 있거나, 변경제안이 있으면 그 권고결정은 별도로 인쇄한다. 위원회는 위원중 담당위원이 위원회에 는 사무국에서 제출된 제안을 3주일 이내에 검토하여 결정한다.

나) 라인란트팔츠 주의 시민옴부즈맨(Der burgerbeauftragte des landes rheinland pfaltz)

지방 주 차원에서 지방옴부즈맨이 설치된 곳은 16개의 주 중 라인란트팔츠 주가 최초이다(1974년 설치). 이후 맥클렌부르크포어포르메른(1995년 설치) 튀링엔(2000년 설치)에도 라인란트팔츠 주와 유사한 시민옴부즈맨이 설치되었다.<sup>114)</sup>

독일 라인란트팔츠주 옴부즈맨

의회 청원위원회 소속 상설 옴부즈맨

- 청원위원회 권한 범위내 활동
- 조사권 제한
  - : 출석요구권 없음, 서면조사 위주
  - : 조사거부시 청원위원회 보고
- 조정 우선
  - : 조정실패시 청원위원회 보고

① 법적 근거 및 소속

114) 앞의 책, 162면.

라인란트팔츠 주의 시민옴부즈맨 설치 근거법은 시민옴부즈맨에 대한 주법(Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei)<sup>115)</sup>이다. 이 법은 3권 분립의 측면에서 옴부즈맨이 제4의 기구가 되지 않도록 의회에 소속시켰다. 그리고 옴부즈맨은 청원위원회의 상임 옴부즈맨으로 활동한다(제4조제1항).

옴부즈맨은 주 의회의 의회조사권 범위 내에서 관청과 협의시 시민의 지위를 강화할 책무가 있다(제1조제1항).

주 의회 또는 청원위원회에의 청원을 통해서 또는 기타 방법으로, 주 의회의 감독 하에 있는 집행부의 업무가 불법 또는 부적당하다는 충분한 근거가 제시된 경우, 옴부즈맨은 직권조사권을 발동해 활동 할 수 있다(제1조제2항).

## ② 선출 및 해임

옴부즈맨은 원내의 교섭단체의 제안에 의해 주 의회의 과반수 동의로 선출된다. 임기는 8년이며, 재임이 가능하다(제9조)

자격요건은 독일 연방의회의 피선거권을 가지고 있어야 하며, 35세 이상이어야 한다.

시민옴부즈맨은 옴부즈맨 이외의 다른 수당을 받는 공무, 직업을 가져서는 안 되며, 기업의 운영이나 감독, 행정자문위원회에 속해서도 안 된다.

옴부즈맨의 해임은 주 의회 의원 1/3의 발의와 전체 의원 2/3의 동의가 있을 때 가능하다.

## ③ 옴부즈맨의 구성 및 지원

옴부즈맨은 1인이며 독립제로 운영된다(제13조). 옴부즈맨의 업무수행을 위해 필요한 인력이 지원될 수 있으며 시민옴부즈맨의 추천에 따라 주 의회의 의장에 의해 임명된다. 옴부즈맨에 대한 예산은 의회 예산에서 책정된다(제12조제3항).

## ④ 옴부즈맨의 권한 및 민원 처리절차

시민은 누구나 옴부즈맨에게 민원신청을 할 수 있고, 청원위원회에 제출된 민원도 옴부즈

115) 1974년 법 제정 시에는 일반옴부즈맨에 대한 규정만 있었으나, 2008년 경찰 옴부즈맨 제도가 창설되면서 제2장은 이에 대하여 규정을 신설하여 운영하여 오고 있음(부록의 관련 법 참조).

맨에게 보내져야 한다. 옴부즈맨은 청원처리위원회의 상설옴부즈맨으로서 주 의회의 감독 권한내에 있는 주정부, 주에 소속된 기관 및 단체, 공법인, 주의 사무를 위탁받은 사인에 대한 조사권을 가진다. 조사방법은 조사관청에 a) 구술 및 서면 통보, b) 파일 및 문서 검열, c) 위 조사대상기관이 관리하는 시설에 대한 접근요청을 할 수 있다(제4조).

시민옴부즈맨은 위 3가지 방법에 의한 조사만 가능하며 청원위원회에서 가지는 출석 요구권, 청원인·증인·전문가의견 청취, 기술사항 조사와 같은 것은 사용할 수 없다는 한계가 있다.<sup>116)</sup> 옴부즈맨의 조사협조 요청을 조사대상기관이 거부한 경우 청원위원회에 보고하고 청원위원회는 헌법 제90조a에 따른 권한을 사용할 것인지를 결정한다(제4조).

옴부즈맨은 해당 민원에 대해 조정을 통한 우호적 해결이 되도록 관할 관청에게 우선적으로 직접 사안을 해결할 기회를 제공해야 한다. 이러한 해결 방안 마련을 위해 옴부즈맨은 합리적 조정안을 제안할 수 있다(제5조제1항). 관할 관청은 적절한 기간 내에 옴부즈맨에게 관련된 조치결과나 진행상황을 보고해야 한다(제5조제2항).

만일 우호적 해결에 이르지 못하면, 옴부즈맨은 청원위원회에 보고해야 하고 이에 대한 조치를 제안한다. 청원위원회는 최종 결정을 내기 전, 옴부즈맨에게 추가조사를 위임할 수 있다(제5조제3항).

## ⑤ 주 의회의 출석과 보고

주 의회와 청원위원회는 언제든지 옴부즈맨의 출석을 요청할 수 있다(제7조제1항). 옴부즈맨은 청원위원회의 모든 회의에 참석할 수 있으며, 요청이 있을 경우에는 반드시 참석해야 한다(제7조제2항). 옴부즈맨은 매년 3월 31일까지 주 의회에 지난해의 업무 전체에 대하여 문서로 보고해야 한다. 옴부즈맨은 이 연간 보고서에 대해 주 의회와 위원회에서 열리는 관련 보고회에 출석해야 하며, 요청시 설명할 의무가 있다(제7조제3항).

옴부즈맨은 청원위원회, 원내 교섭단체 또는 주회의 위원의 1/5이 요청할 때, 개별 보고서를 제출해야 한다(제7조제4항).

## 바. 한국형 지방옴부즈맨의 모델 연구

116) 앞의 책, 162면.

## 1) 필수기구로 설치해야 하는지

권익위원회법 제21조제1항은 “지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 둘 수 있다” 라고 규정하고 있다. 이 규정을 제정함에 있어서 시민고충처리위원회의 설치를 의무규정으로 할 것인지 필요기관으로 할 것인지에 대한 논란이 있었다.

필수기관으로 설치해야한다는 입장에서는 시민고충처리위원회가 지방자치단체장에 대한 통제기능을 수행하기 때문에 단체장으로서의 설치를 하지 않을 것이므로 법률로 그 설치 의무를 부과해야 된다고 주장했다. 지방자치단체장이 선거공약으로 ombudsman의 설치를 약속해 놓고도 설치하지 않거나 유명무실한 ombudsman을 설치해온 사례가 적지 않았음에 비추어 그 설치를 법률로 강제하는 것이 바람직하다는 입장이었다.

이에 대해서 지방자치단체가 시민고충처리위원회를 설치할 수 있는 법률적인 근거는 마련해 두되 설치여부는 당해 지방자치단체의 선택에 맡겨두는 것이 지방분권의 취지에 보다 부합한다는 입장이 있었다. 이는 시민고충처리위원회의 의무적인 설치를 반대하였다. 지방자치단체마다 고충민원의 수준과 양이 같지 않고, 지역마다 다양한 민원해결 메커니즘을 형성해 나가는 것이 바람직하다는 것이 근거이다. 또한 시민고충처리위원회가 활동 역량을 갖기 위해서는 지역의 주민단체가 시민고충처리위원회의 설치를 주장하고 지방자치단체장이 이를 수용해서 활동할 수 있는 기반이 형성된 다음에 설치하도록 하는 것이 제도의 원활한 운용을 위해 바람직하다고 주장하였다.

논쟁결과 지방분권적인 취지에 맞추어 설치여부는 지방자치단체의 선택에 맡기되 그 법률적인 근거를 마련하여 설치가능성을 열어주는 것이 바람직하다는 주장이 우세하여 임의규정으로 입법하게 되었다.

## 2) 다양한 형태의 ombudsman의 가능성

### 가) 권익위원회법의 규정

ombudsman 제도는 원래 의회형으로 발생해 왔다. 의회가 임명하는 의회형의 ombudsman은 행

정부로부터 독립해서 행정 감시 기능을 공정하게 실시하는 일이 가능하다는 장점이 있지만 한편, 행정의 장이 임명하는 행정부형의 옴부즈맨은 수장의 권위에 의하여 행정내부를 용이하게 조사할 수 있고 사안을 신속하게 처리할 수 있다는 장점이 있다.

부패방지 및 국민권익위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제32조제1항은 “지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 둘 수 있다” 고 규정하고 있다. 따라서 법률상으로는 지방자치단체의 기관인 의회나 집행기관 어디에도 속하지 않는 독립된 기관으로도 설치할 수 있는 곳으로 보인다.

현재 우리나라 옴부즈맨의 대부분은 집행기관인 시장 소속으로 되어 있다. 의회형으로 설치된 곳은 없다. 의회도 집행기관에도 속하지 않는 독립기관으로 설치된 곳은 강원도고충처리위원회가 있다.

## 나) 의회형 옴부즈맨의 가능성

현행 지방자치법에 따르면 의회에는 부속기관으로 의회사무국의 설치만 가능하다. 또한 지방의회는 조사권을 가지나, 이 조사권을 옴부즈맨 등 특정의 직무나 기관에 위임할 수 있는 규정은 없다.

따라서 현 지방자치법 내에서 의회사무처 내 별도의 독립된 기관으로 옴부즈맨을 설치할 수는 없다. 의회 내 설치가 가능하도록 하는 방안으로서는 다음을 생각할 수 있다.

- a. 의회 사무처 내 민원센터나 홍보(소통)담당관 등의 유사제도를 강화하는 형태로 설치하는 방안
- b. 의회 내 옴부즈맨의 역할을 하는 상설위원회를 설치하는 방안. 의회 내 위원회의 설치 조례로 가능하므로(지방자치법 제56조제1항), 의회 내 옴부즈맨의 역할을 하는 위원회를 별도로 둘 수 있을 것으로 보인다.
- c. 지방자치법 제59조에 따른 위원회 내 전문위원을 옴부즈맨으로 활동하게 하는 방안.

---

117) 지방자치법 제116조.

※ 옴부즈맨 설치 등과 관련된 판례 <대법원 1994.4.26, 선고, 93추175>

전라북도행정불만처리조례안에 규정된 행정불만처리조정위원회는 그 설치근거가 분명하지는 않으나 합의제 행정기관의 설치를 규정한 지방자치법 제107조<sup>117</sup>)와 같은법 시행령 제41조 또는 자문기관의 설치를 규정한 같은법 시행령 제42조에서 그 설치 근거를 찾을 수 있을 것으로 보여지는 바, 위 조항 소정의 기관들은 독립하여 사무를 수행한다 할지라도 이는 어디까지나 지방자치단체의 사무 일부의 집행을 위한 기관으로서 결국은 집행기관에 속하는 기관이라고 볼 것이지 의결기관에 소속된 기관이라거나 집행기관이나 의결기관의 어디에도 속하지 않는 독립된 제3의 기관을 의미하는 것은 아니라고 할 것이다.

<대법원 1997.04.11. 선고 96추138 판결>

합의제 행정기관인 옴부즈맨(Ombudsman)을 집행기관의 장인 도지사 소속으로 설치하는 데 있어서는 지방자치법 제107조 제1항의 규정에 따라 당해 지방자치단체의 조례로 정하면 되는 것인지 헌법이나 다른 법령상으로 별도의 설치근거가 있어야 되는 것은 아니다.

지방자치단체의 집행기관 중 독립성을 갖는 옴부즈맨이라는 합의제 행정기관으로 하여금 지방실정에 맞게 신속하고 효율적으로 주민고충을 처리하고 지방행정에 대한 감시·통제기능을 수행하도록 하는 지방자치단체의 옴부즈맨제도는, 중앙정부 차원에서 전국적인 행정 감시·통제기능을 수행하는 기관·제도 또는 독립성이 약한 기관에 의한 자체 행정 감시·통제제도와는 다른 기능과 효율성을 가지며, 나아가 그 옴부즈맨제도가 위와 같은 다른 감시·통제제도의 이용을 배제하거나 그 전치조건으로 옴부즈맨에 의한 고충처리를 받도록 규정하고 있지 아니하고 오히려 행정심판, 소송, 헌법재판소의 심판, 헌법소원, 감사원의 심사청구 기타 다른 법령에 의한 불복·규제절차가 진행 중인 사항을 옴부즈맨의 관할에서 배제하고 있다면 이는 주민으로 하여금 그와 같은 다른 불복·규제제도와 동시에 또는 선택적으로 지방행정에 대한 불복·규제제도를 추가로 이용할 수 있도록 한 것으로서 독자적인 기능과 효율성을 가진다.

※ 지방의회가 합의제 행정기구를 설치하는 조례를 발의할 수 있는지 <대법원 2009.9.24, 선고, 2009추53>

- 제주특별자치도의회가 발의하여 의결 및 재의결한 ‘제주특별자치도 연구위원회 설치 및 운영에 관한 조례안의 무효여부

지방자치법 제116조에 그 설치의 근거가 마련된 합의제 행정기관은 지방자치단체의 장이 통할하여 관리·집행하는 지방자치단체의 사무를 일부 분담하여 수행하는 기관으로서 그 사무를 독립하여 수행한다 할지라도 이는 어디까지나 집행기관에 속하는 것인지 지방의회에 속한다거나 집행기관이나 지방의회 어디에도 속하지 않는 독립된 제3의 기관에 해당하지 않는 점, 행정기구규정 제3조 제1항의 규정에 비추어 지방자치단체의 장은 집행기관에 속하는 행정기관 전반에 대하여 조직편성권을 가진다고 해석되는 점을 종합해 보면, 지방자치단체의 장은 합의제 행정기관을 설치할 고유의 권한을 가지며 이러한 고유 권한에는 그 설치를 위한 조례안의 제안권이 포함된다고 봄이 상당하므로, 지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결, 재의결하는 것은 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 위 관련 법령에 위반되어 허용되지 아니한다.

위와 같은 법리와 앞서 본 사실관계에 비추어 보면, 피고가 지방자치법 제116조에 근거하여 원고 소속의 합의제 행정기관으로 이 사건 연구위원회를 설치하는 내용의 이 사건 조례안을 발의하여 의결하고 그에 대한 원고의 재의 요구에도 이를 그대로 재의결한 것은 원고의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 사전에 적극적으로 개입하여 이를 침해한 것이므로 법령에 위반된다.

표 8 옴부즈맨 설치 등과 관련된 판례

### 3) 세부적 제안

#### 가) 임명의 절차

옴부즈맨이 집행기구의 하부기관으로 될 경우 시장이 임명하게 된다. 그러나 시장 자신도 집행기관으로써 옴부즈맨에 의한 감시와 조사의 대상이 되므로 시장에 대해서 옴부즈맨의 신분상의 독립성과 중립성을 확보하는 구조가 필요하다. 이를 위해서 시장에 의한 임명에 있어서 의회의 동의를 얻을 것을 요건으로 하는 것이 시장에 의한 자의적 임용을 방지하는 방안이 될 수 있다.

또한 의회의 동의와 관련해 옴부즈맨의 독립성을 보장해 그 높은 권위를 뒷받침하는 의미로 단순다수의결만이 아니라 출석의원 3분의 2이상의 찬성을 요하는 등 의결정족수를 높이는 방안도 적당하다.

권익위원회법상의 시민고충처리위원회의 위원은 지방자치단체의 장이 지방의회의 동의를 거쳐 위촉하도록 규정하고 있다(제33조제1항). 조례에 근거한 옴부즈맨(예컨대 독임형 옴부즈맨)의 경우에도 지방의회의 동의를 거쳐 위촉하도록 하는 것이 옴부즈맨의 독립성을 보장하는 방편이라고 본다.

※ 옴부즈맨의 위촉에 지방의회의 동의를 얻도록 한 조례의 무효여부

〈대법원 1997.04.11. 선고 96추138 판결〉

집행기관의 구성원의 전부 또는 일부를 지방의회가 임명하도록 하는 것은 지방의회가 집행기관의 인사권에 사전에 적극적으로 개입하는 것이어서 원칙적으로 허용되지 않지만, 지방자치단체의 집행기관의 구성



원을 집행기관의 장이 임면하되 다만 그 임면에 지방의회의 동의를 얻도록 하는 것은 지방의회가 집행기관의 인사권에 소극적으로 개입하는 것으로서 지방자치법이 정하고 있는 지방의회의 집행기관에 대한 견제권의 범위 안에 드는 적법한 것이므로, 지방의회가 조례로써 읍부즈맨의 위촉(임명)·해촉시에 지방의회의 동의를 얻도록 정하였다고 해서 집행기관의 인사권을 침해한 것이라 할 수 없다

표 9 읍부즈맨의 위촉에 지방의회의 동의를 얻도록 한 조례의 무효여부

## 나) 임기

읍부즈맨은 그 임무의 특성상 안정적이고 전문적인 업무수행을 위해 최소한의 일정기간 이상의 임기를 보장받아야 한다. 외국의 경우 6년 이상 또는 정년 내의 종신 등 비교적 장기의 임기를 정하고 있다.

읍부즈맨의 임기에 대해서는 3년 또는 4년으로 단기의 임기를 가지면서 재임을 가능하게 하는 방법도 있지만 단기의 임기는 읍부즈맨의 안정된 직권행사를 확보하는 차원에서 볼 때 타당하지 않다. 또한 재임용제를 채택하면 읍부즈맨이 임기종료 시에 재임을 목표로 정치적 활동을 할 가능성이 커지므로 정치적 중립성이 훼손될 우려가 있다.

현재 권익위법상에는 4년의 임기로 연임이 가능하도록 하고 있다. 국가읍부즈맨인 국민권익위원회의 위원의 임기가 3년인 것에 비하면 장기로 규정되어 있다.

한편 독임제일 경우 위원회보다 임명권자인 집행기관의 장의 간섭 등 독립성의 면에서 취약할 수 있으므로 집행기관의 장의 임기 4년보다 긴 5년 이상의 장기로 하는 등의 임기 차등제를 마련하여 시장과의 기능적 견제를 통한 독립성 확보가 필요하다.

## 다) 구성 - 단수제와 복수제

읍부즈맨은 시의 행정조직내부에 있으나 독립된 제3자적인 입장에서 직무를 수행한다. 이를 위해 읍부즈맨은 개성을 갖지 않는 공무원으로서가 아니라 개인으로서의 인격과 식견, 신념에 기초하여 업무를 수행하여야 한다. 외국에서는 읍부즈맨을 1인제로 하여 그 인격성과 개성을 강조하는 예가 많다.

그러나 인구, 지방자치단체의 크기나 면적, 고충민원신청건수 등을 고려해볼 때 광역지방자치단체에서는 단지 한 명의 읍부즈맨으로는 다수의 고충민원을 진지하게 고려하여 처

리하기에 부족할 수 있다. 또한 민원건수가 많은 경우에 단수의 옴부즈맨으로는 업무처리를 감당할 수 없어 실질적으로는 사무처의 직원이 모든 사안을 처리하게 되어 옴부즈맨은 상징적 존재가 될 수밖에 없는 단점이 있다.

복수제를 취할 경우에는 1인제의 경우와 비교해서 다양한 인재를 등용하는 것이 가능해 지므로 처리의 전문성이나 다양한 시각을 통한 문제해결이 가능하다.

복수의 옴부즈맨의 또 다른 장점은 옴부즈맨과 시민과의 접촉의 기회가 증가할 수 있고 이로 인해 시민과의 소통 및 인격적 행정이라는 옴부즈맨의 특성이 발휘될 수 있는 점이다.

부천시의 경우 3인의 복수제 옴부즈맨으로 출발하였으나 민원건수 등을 고려하여 1인으로 줄였다. 강원도는 9인, 원주는 7인, 제천은 10인의 복수제 옴부즈맨제도를 운영하고 있다.

광역자치단체의 경우 고충민원신청건수, 상담건수, 민원내용의 복잡성 등을 고려해 볼 때 복수의 옴부즈맨을 두고 사건을 처리하되, 순회상담을 하는 등 시민과의 접촉면을 높이는 것이 적절해 보인다. 복수라고 하더라도 5인 이상의 위원을 두고 대부분을 비상임화 한다면 이는 명목상의 옴부즈맨이 되기 쉽다. 3인-5인의 복수의 옴부즈맨을 두되 1-2인 이상의 상임옴부즈맨을 두는 것이 필요하다.

기초자치단체의 경우에는 단수의 옴부즈맨을 두고 상임기구로 운영하거나, 광역자치단체에 조사권을 위탁하는 방식의 운영도 고려해볼 수 있다.

## 라) 독립제와 합의제의 장단점

복수제로 할 경우에도 옴부즈맨은 그 처리를 협의체(위원회)로 할 것인지 단독으로 업무를 처리할지가 결정되어야 한다.

합의제로 할 경우 구성원들의 협의과정을 거치고, 다양한 의견이 반영될 수 있으므로 결정의 권위가 높아질 수 있는 장점이 있다.

독립제로 할 경우에는 일반적이고 간단한 사건의 경우 신속한 처리가 가능하며, 결정에 있어서도 옴부즈맨의 인격이 전방에 드러나므로 책임 있는 결정이 가능해진다.

우리나라의 경우 지방자치단체의 고충민원의 난이도가 높지 않고 신속한 처리를 원하는 경우가 많으므로 원칙적으로 단독으로 처리하되 ① 고충처리의 통일적인 처리절차나 기

준을 설정하는 경우 ② 이해관계인이 많고 중요한 사안인 경우, ③ 제도의 개정과 관련한 의견표명을 하는 경우에는 복수의 옴부즈맨이 합의로 정하는 것이 적당하다.

### 마) 자격요건과 겸직금지

옴부즈맨은 어느 나라의 제도라도 인격이 높고 식견이 있는 인물을 임명하도록 하고 있다. 옴부즈맨의 직무는 행정의 적법·위법의 문제만이 아니고 어떠한 고충에 대해서도 최선의 해결을 지향하므로 고도의 식견을 갖추는 것이 필요하다. 옴부즈맨에 의한 권고 등의 조치는 법적강제력을 갖는 것이 아니므로 그 실효성은 옴부즈맨의 높은 권위와 인격에 대한 시민의 두터운 신뢰가 바탕이 되어야 한다. 따라서 사회적 신망이 있는 인물을 옴부즈맨으로 선임하지 않으면 안 된다.

지방옴부즈맨은 지방자치단체 공무원 또는 국가공무원 중 고위공무원으로 퇴직한 자에 대한 예우차원의 임명이 아니라 사회적 신망과 지방행정일반에 대한 우수한 식견을 가진 자가 임명되어야 한다.

옴부즈맨 직무의 중립성을 보장하고 직무의 공정한 집행을 확보하기 위해서는 일정직업과 겸직을 금지할 필요가 있다. 특히 ① 국회의원, 지방정부 의회의 의원 또는 장, ② 정당 그 밖의 정치단체의 임원, ③ 시의 공무원, ④ 시와 이해관계를 가진 기업의 임원 등과 겸직을 금지하는 것이 타당하다.

### 바) 대우

옴부즈맨은 법률상의 위법 적법이 아닌 미래지향적이고 인류보편적인 수준으로 지자체의 행정수준을 견인해 내어야 한다. 비강제적인 권고이기에 현실에서 실현되기 다소 어려운 수준에까지 제도개선방향을 제시할 수 있고, 또한 구제의 규범적 근거는 현행 법령과 판례의 수준이 아니라, 보편적인 인권의 수준이나, 해외의 사례까지도 제시할 수 있어야 한다.

이러한 진보적 능력과 더불어 독자적으로 의제를 발굴하고 제안하거나, 지방자치행정에서의 여러 가지 문제를 적극적으로 비판해야 하는 것은 상당한 신념과 노력을 요하는 일이다. 이런 직에 사회적 신망이 높고 행정상 식견이 높은 사람을 4년이 넘는 장기간 동안 외부에서 초빙할 때에는 그에 상응하는 처우가 있어야 한다.

현재 우리나라의 옴부즈맨은 상임의 경우에도 4급 상당으로 대우하고 있으며, 비상임위원의 수당 또한 매우 적다. 현행 보수는 턱없이 적으며, 외국의 사례(카탈로니아 주는 차관에 상당하는 보수)와 같이 상당한 수준의 보수지급 및 처우가 이루어져야 한다.

## 사) 운영상 독립성 보장

옴부즈맨이 그 사명을 확실하게 달성하기 위해서는 권한행사 및 신분상의 지위에 관한 독립성을 보장해야만 한다.

첫째, 옴부즈맨은 직무수행에 대해 어떠한 기관으로부터도 지시를 받아서는 안 되며 업무처리 중에 국회나 시장에게 보고할 것을 요구받아서도 안 된다.

둘째, 해임사유가 엄격하게 근거법에 명시되어 있어야 한다. 그 사유 역시 엄격히 규정하여 중대한 심신장애로 업무를 수행할 수 없는 경우, 옴부즈맨에 어울리지 않는 형사처벌을 받은 경우로 한정하여야 한다. 또한 해임의 절차는 임명과 같이 특별다수결에 의한 의회의 동의를 얻어야 할 것이다.

## 아) 사무국

옴부즈맨이 고충민원을 공정하게 처리하기 위해서는 지원조직이 필요하다. 공정한 업무처리를 위해서는 지원조직은 공무원 아닌 자로 이루어지는 것이 적절하나, 시와의 연락이나 일상적인 행정업무를 위해서 일부(약 25%)는 지자체공무원으로 이루어지는 것도 가능하다.

그러나 옴부즈맨을 보좌하는 직무의 성격상 옴부즈맨 사무국 직원은 옴부즈맨의 지휘감독을 받아야 한다. 파견형식으로 근무하여 근무평정이나 인사관리를 파견부서의 장이 하는 것은 옴부즈맨 사무국직원의 독립성에 악영향을 미치므로 지양되어야 한다. 인사이동에 대해서도 옴부즈맨의 의향이 존중되어야 하며, 옴부즈맨 사무국의 일을 했다고 하여 인사상의 불이익이 있어서는 안 된다. 오히려 유능한 조사 직원을 확보하기 위해서는 인사상 우대조치가 규정되어 있어야 한다(원주시 조례 참조).

유능한 전문조사원의 도움 없이는 옴부즈맨은 제대로 기능을 발휘할 수 없다. 이 전문조사원도 시장이 임명하겠지만 임명에 관해서는 옴부즈맨의 추천을 기본으로 하는 것이 필요하다.

## IV. 인권기구의 제도적 고찰

### 1. 인권기구의 탄생

#### 가. 인권기구창설의 배경

양차대전을 겪은 국제사회는 다시는 인류의 참극을 되풀이 하지 않기 위해 인권의 국제화와 국제법의 인권화를 모색하였다. 나치와 군국주의의 경험은 인권문제에 대한 국제사회의 관심을 촉발시켰고, 이는 유엔을 통한 국제평화와 인권보호 제도를 도입하자는 합의에 이르렀다. 이러한 정신은 유엔헌장 곳곳에 반영되었다. 유엔헌장에는 “전쟁의 불행에서 다음 세대를 구하고, 기본적 인권, 인간의 존엄과 가치, 남녀...의 평등권에 대한 신념을 재확인하며, ...더 많은 자유 속에서 사회적 진보와 생활수준의 향상을 촉진할 것을 결의” (전문)하며, 국가 간의 우호관계와 세계평화는 “사람들의 평등권 및 자결의 원칙의 존중에 기초” 해야(제1조 제1항) 하고, “...인종, 성별, 언어 또는 종교에 따른 차별 없이 모든 사람의 인권 및 기본적 자유에 대한 존중을 촉진하고 장려함에 있어 국제적 협력을 달성” (제1조 제3항)하며, “보다 높은 생활수준, 완전고용 그리고 경제적 사회적 진보와 발전의 조건” 과 “인종, 종교, 성별, 언어 또는 종교에 관한 차별이 없는 모든 사람을 위한 인권 및 기본적 자유의 보편적 존중과 준수” 를 촉진(제55조)하며, “경제사회이사회와 그 산하의 인권위원회가 업무를 수행(제62조)” 하도록 규정하고 있다.

이에 따라 유엔헌장에 기초하여 인권기구의 창설이 모색되었다. 유엔은 경제사회이사회 산하에 인권위원회를 두어 국제인권장전(International Bill of Rights)을 기초하고, 시민적 자유와 여성의 지위, 정보의 자유와 같은 문제에 대한 국제 선언이나 조약의 권고안을 기초하도록 하였고, 소수자 보호, 인종, 성, 언어 또는 종교를 이유로 한 차별 예방과 기타 인권에 관한 문제들을 다루는 기능을 부여하였다. 또한 이와 별도로 국제노동기구와 UNDP, WHO, FAO와 같은 유엔 전문기관을 설치하였다.

이와 같은 기구의 창설과 그 활동에 힘입어 오늘의 국제인권규범이 마련되는 기반을 확보하였다. 국제인권법은 인류의 인권보장을 위해 국가의 의무를 강조한다. 즉, 인권이 애

매하고 추상적인 도덕규범 또는 개인윤리 수준에서 다루어지지 않도록 인권기준을 명확하게 설정하여 인권의 실제적인 내용을 규정하고 구체적인 상황에서 인권침해여부와 국가 또는 국가 관련자의 책임과 의무를 규명하도록 하였고, 이에 따라 인권기준을 실현하고 침해를 예방하거나 중지하기 위한 기구와 절차를 마련하여 발전시킬 것과, 나아가 채택된 인권기준을 홍보, 교육하고 각 나라가 받아들이도록 하는 활동을 포함하도록 하였다.

## 나. 국가인권기구의 창설

유엔인권위원회와 총회의 논의와 결의를 통하여 국제인권법이 보장하는 실제적인 인권의 내용을 실현하는 국가인권기구 창설의 필요성이 제기되었다. 유엔은 먼저 국가인권기구에 관한 국제적 기준을 설정하고 채택된 기준을 널리 확산시키고 각 나라가 받아들이도록 하는 활동을 전개하기로 정책 목표를 설정하였다. 이 기준은 오늘날 각 나라에서 인권기구를 설립, 운영하는 과정에서 인권기구가 이 기준에 부합하는지를 감시하는 움직임으로 발전하였다.

국가인권기구라 함은, 국제적 지역적 차원에서 시행되어 왔던 인권보호체제를 국내적 차원으로 옮겨서 운영함으로써, 각 나라의 인권상황의 특수성을 반영하여 국내적 차원에서 효과적인 인권보호 및 인권보장을 꾀하는 인권전담 국가기구를 말한다. 이 인권전담 국가기구는 국제기구나 지역기구에 비하여 개인들에게 실제로 용이한 인권보호제도를 제공하며, 동시에 국제인권법의 효과적인 국내적 적용을 확보하는 것을 목적으로 설립된 것이다. 따라서 국가인권기구는 형식상으로는 국내법상의 기구이지만, 그 모체는 국제인권법이며 활동의 기본방향과 내용은 국제인권규범에서 찾는 이중적이고 특수한 기구이기도 하다.

국가인권기구의 모체로는 옴부즈맨을 들 수 있다. 옴부즈맨은 19세기 초 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아 국가에서 출현한 권리구제기관이다. 입법, 사법, 행정이라는 삼권분립 체계에 따라 상호견제와 감시의 기능으로 운영되는 기존의 국가권력구조 밖에 설치하여 어디에도 속하지 않으면서 독립하여 국가권력의 오남용을 감시하고 시정하는 기관이 필요하다는 인식이 확산되고, 또한 삼권분립이론에 따라서는 더 이상 민주주의의 발전이 한계에 이르렀다는 문제의식에 따라 기존의 국가체제의 한계를 보완하는 대안으로 강구된 것이 바로 옴부즈맨이다. 물론 제2차 세계대전 이후 유엔이 세계인권선언을 채택하는 과정에서 보편적인 인권원칙을 확산시키는 수단으로 국가인권기구의 개념을 만들어내고 각국에 도입을 권고한 것이 옴부즈맨 창설의 주요한 배경이 되었다. 옴부즈맨과 별개로 이후 1970

년대 들어 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 국가에서 국가인권기구를 설치하고 운영하기 시작했다. 1980년대 이후부터는 제3세계를 중심으로 민주화의 물결이 일기 시작하면서 이들 나라에 인권의 가치를 확산시키고 민주주의 뿌리내리게 하는 원동력의 하나로 국가인권기구를 속속 설치하기 시작하였다.

## 다. 국가인권기구의 변화 발전

국가인권기구에 대한 유엔의 초기논의는 매우 포괄적이어서, 외관상 각 나라의 국내수준에서 인권보장과 향상에 직접이든, 간접이든 영향을 미치는 기관들을 모두 국가인권기구 개념에 포함시켰다. 그러나 이후 발전과정에서 인권교육과 향상 기능, 인권문제에 관한 자문기능의 중요성이 부각되었고, 아울러 공적 부문 혹은 사인에 의해 저질러지는 인권침해에 대한 조사와 해결기능을 수행하는 실체(기구)들이 민주주의의 발전과 심화과정에서 나타나게 됨에 따라 보다 구체화되기 시작하였다. 예컨대 1957년 시민권법(Civil Rights Act of 1957, 71 Stat. 634)에 의해 설립되어 시민, 정치, 경제, 사회, 문화적 권리의 모든 면에서 행해지는 흑인에 대한 차별대우를 시정하는 것을 목표로 삼고 출발한 미국의 ‘시민위원회(Commission on Civil Rights)’ 나 고용관계에서 벌어지는 각종 차별을 시정할 목적으로 설립된 ‘평등고용기회위원회(Equal Employment Opportunity Commission)’는 명백히 그 시기에 벌어진 시민권운동의 성과라고 할 수 있다.

## 라. 국가인권기구의 핵심지침

국가인권기구의 구조와 기능에 관한 지침 가운데 매우 중요한 것으로 ‘국가인권기구 지위에 관한 원칙(Principles Relating to the Status of National Institutions)’을 들 수 있다. 이 원칙은 1991년 파리에서 열린 제1차 인권증진을 위한 국가인권기구 국제워크숍(the first International Workshop on National Institutions for the Promotion of Human Rights)에서 제정된 것으로, 1992년 유엔 인권위원회를 거쳐 1993년 12월 유엔총회에서 채택되어 1993년 6월 비엔나에서 열린 세계인권회의와 유엔총회에서 재차 확인되면서 승인되었다. 이후 이 원칙은 국제사회에서 국가인권기구 설립에 관한 보편적인 기본준칙이 되었다. 1993년 세계인권회의(World Conference on Human Rights)에서 오늘날 유엔인권최고대표부라고 불리는 유엔인권고등판무관(High Commissioner for Human Rights)이 신설되었다. 이를 통해 유엔인권기구와 활동의 통합, 조정 및 국가인권기구설립과 강화를 위한 활동을

전담하는 유엔부서가 마련되었다.

## 마. 국가인권기구의 위상과 역할, 권한

국가인권기구는 형식상 각국의 헌법이나 법률에 근거를 두고 설립되어 인권의 보호와 향상을 위하여 특정한 전문적 역할과 기능을 수행하는 기구로 자리매김 되었으며, 현대적 의미에서 국가인권기구가 가져야 할 지위와 기능에 관하여 구체적인 기준을 제시한 것은 ‘파리원칙(Paris Principles)’이다. 파리원칙에 의하면 국가인권기구는 입법적(lawmaking)인 것도, 사법적(judicial)인 것도 아니라는 의미에서 행정적인 성격을 가지나 정책결정권과 집행권을 갖지 않는다는 점에서 일반적인 행정기관과도 구별된다. 따라서 기존의 입법부, 사법부, 행정부로 이루어진 삼권분립 이론만으로는 파악할 수도 없고, 설명할 수도 없는 전혀 ‘새로운 개념’의 국가기구라고 할 수 있다.

국가인권기구는 인권에 관한 법제도와 정부의 정책에 관한 자문기능과 일반대중을 상대로 한 교육기능, 그리고 인권침해에 대한 조사기능을 그 주요한 역할로 삼는다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 정부와 국민을 위한 인권관련 정보원 기능, 인권에 대한 인식과 존중을 위한 여론형성 지원, 정부가 의뢰한 국내 특정인권상황에 관한 조사 및 권고, 정부가 의뢰한 인권관련 문제에 관한 자문, 인권증진을 위한 입법, 사법, 행정작용에 대한 조사와 감시 및 당국에 대한 정기보고, 국제인권협약의 의무이행과 관련하여 정부에 대한 조력 등의 활동이 되겠다.

이러한 역할을 제대로 수행하기 위해서는 우선 인권기구가, 인권관련 의사결정을 하는 절차에 가능한 한 많은 국민들이 참여할 수 있도록 구조를 개방하여야 한다. 또한 인권기구가 헌법 및 법률에 따라 조직되어야 하며, 자율적이고 공정하며 법률상의 기관으로 설립되어야 할 것이다. 아울러 사회의 각계각층을 반영하도록 위원회를 구성하여야 하며, 면책특권이나 탄핵요건을 엄격히 하는 등 인권위원의 신분상 안전을 보장하여야 하고, 주어진 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 충분한 조직을 갖추는 뿐만 아니라 국민적 접근성은 물론, 다른 공공기관에 대한 접근성도 필수적으로 확보해야 할 것이다.

## 바. 국가인권기구에 대한 도전, 한계 그리고 새로운 모색

인권기구가 실효적으로 활동하기 위한 대전제로 독립성을 강조하고 있기 때문에 기존 국



가기구와의 마찰과 갈등은 불가피하다. 이와 관련하여 폴란드의 초대 인권옴부즈맨이었던 에바 레토브스카(Ewa Letowska)는 “인권기구는 체제가 도저히 환영할 수 없는 뜻밖의 것임이 판명되었다. 인권기구의 본질로 인하여 어떤 권력에게든지 제대로 임무를 수행하는 인권기구는 불편한 존재가 될 수밖에 없다” 고 하였으며, 뉴질랜드 인권위가 2000년도에 발간한 ‘Consistency 2000’ 의 표지에 “이 보고서는 정부가 원하지 않는 것이다” 라고 밝혔다. 호주는 보수당으로 정권교체가 되자 인권위원회 예산이 40% 삭감되기도 하였으며, 덴마크 정부는 덴마크 인권기구(Danish Center for Human Rights)의 폐지를 시도하기도 하였다. 한국의 국가인권위원회도 이명박 정부에서 독립기구를 대통령직속기구로 편입, 시도하였으며 약 30%에 달하는 인력과 조직을 감축 당하였다.

국내 정치환경의 변화에 따른 유동성이 국가인권기구의 안정성과 독립성을 훼손할 수 있다는 경험은 중앙정부 중심적인 인권적 개입의 한계를 명확하게 드러내주었다. 또한 광범위한 시민적 참여에 기반한 사회의 인권역량이 제도기구로서의 국가인권기구의 핵심적인 토대임을 일깨워주었다. 중앙정부 못지않게 지방정부에 대한 인권적 개입을 제도화하는 것이 인권의 주류화에 매우 중요한 일이라는 점이 각성되었다. 최근 우리 사회에서는 지역 또는 도시를 기반으로 한 인권체제는 어떻게 가능할지, 또 지방자치단체의 인권제도와 정책은 어떠한 방향으로 설정되는 것이 바람직한지에 대해 활발한 논의가 전개되고 있다.

## 2. 지방인권기구의 필요성

국가인권기구는 광범위한 시민적 인권역량에 근거하여 존립, 비로소 역동화할 수 있지만, 동시에 국가기구로서 존재하는 한 중앙정치체제의 변화에 따른 유동성이 크다. 또한 국가기구로 존재하는 이상 인권적 권리구제의 수단으로 권력작용에 의존하는 경향성(=연성 권력기구, 준사법기구)이 나타난다. 그러나 권력작용은 본질적으로 인권적 권리구제의 방법이 아니다. 인권의 실현은 심판이 아니라 충족이다. 이것을 우리는 ‘탄압패러다임의 웰빙패러다임으로의 전환’ 이라고 한다. 그러므로 지역에서 인권의 패러다임(이원론적인 진영론이나 정의론의 극복, “새는 좌우의 날개로 나는 것이 아니라 온 몸으로 난다”)에 걸맞으며, 일관되고, 안정적이며, 주민생활에 근거한 ‘밑바닥 인권체제’ 를 구축할 필요가 있다.

그런데 지역에서의 인권체제가 ‘주민복지’ 의 틀 안에서 해석될 경우 소위 ‘생활밀착형 인권’ 이라는 다의적 용어 사용에 주의를 요한다. ‘생활 속의 인권’ 이란, 인권을 오

로지 사적 층위로만 잡아넣어 소소한 일상 속에서 개인들 간의 이익쟁투를 인권의제로 둔갑시킨다는 의미에서가 아니라, 본디 공공적 성격을 가질 수밖에 없는 인권이슈가 사적 공간을 포함한 일상생활에 어떻게 영향을 미치며, 동시에 이를 어떻게 문제화할 것인가가 핵심적인 과제가 된다는 의미로 해석되어야 마땅하다. 이는 궁극적으로 지역에서 주체의 자력화를 통한 시민성의 회복, 나아가 사회적 연대와 도덕성에 기반한 인권중심의 가치공동체 실현을 의미한다.

그런데 국민국가는 사회적 연대와는 병존할 수 없고, 전술한 바와 같이, 국가는 자신의 필요에 따라 시민을 ‘국민’이라는 집단으로 재구성하여 동원체제를 구축하고, 시장은 시민을 ‘개인’으로 해체하여 사회적 연대의 기반을 파괴하므로, 지역에서 인권중심의 가치 공동체를 구현하는 것은 국민과 개인으로 왜곡된 ‘시민’을 회복하는 것이기도 하다. 동시에 이것은 곧 사회(코뮌)의 복원이다. 중앙차원에서 안정화되기 어려운(접근성, 실효성, 효과성 등의 측면에서) 인권의 공백을 메우는 지역차원의 인권보장체제를 구축하는 것으로 이는 역진불가능한 인권의 요새를 만드는 것이기도 하다. 동시에 인권침해의 장본인인 국가로부터 인권보호와 증진의 책임을 맡기는 딜레마를 극복하고 완화하는 우회로이기도 하다. 인권도시에 대한 구상은 주민참여구조(기획, 입안, 시행, 점검, 평가 등) 지자체 업무의 전과정에 걸친)에 기반한, 지역에서의 인권가버넌스 창출을 통해 도시와 도시가 수평적으로 네트워크 되는 비전속에서 해석되어야 한다.

### 3. 지방인권기구의 현황

#### 가. 인권조례 제정현황

인권조례가 제정된 광역시·도는 14곳이며, 서울시 자치구는 9곳, 지방 자치구·군은 43곳이다. 자세한 내용은 부록을 참조하는 것으로 한다.

#### 나. 인권조례의 이행실태

##### 1) 인권증진기본계획의 수립

각 지자체는 인권보호 및 증진 정책을 체계적으로 추진하기 위해 인권증진 기본방향, 분야별 인권증진 과제 현황과 전략, 인권정책·사업 평가 방안 등을 포함하는 인권증진기본계획 수립을 의무화하고 있다. 그러나 지자체에 따라 이를 의무규정이 아닌 단체장의 의지에 좌우되는 임의규정으로 정하는 경우도 있어 실제 기본계획의 정립과 시행에는 한계가 있다.<sup>118)</sup> 인권조례를 제정한 광역 자치단체와 기초 자치단체 중 인권기본계획을 수립한 곳은 서울시, 광주시, 부산시, 울산 동구, 울산 북구, 부산 해운대구, 경기 광명시 등으로 조례 제정 자치단체의 수와 비교했을 때 상대적으로 적게 나타난다.

인권증진기본계획은 보편적 인권원칙을 기반으로 하되 지역적 특수성에 대한 진단에 기반해야 하기 때문에 특히 지역 시민단체, 지역 주민과의 공조가 중요하다. 인권증진기본계획 수립 과정 내 공청회나 간담회 등의 절차를 통해 이를 보장하고 있지만 단기간 내에 제대로 된 의견공유와 합의가 이루어지기가 현실적으로 어려워 이는 단순보고의 자리가 되는 경우가 많다.<sup>119)</sup> 시가 인권 보호와 증진을 위해 국제적 규약이나 권고사항을 제대로 수행했는가를 평가할 수 있는 인권지표나 지수를 개발 완료한 곳은 광주광역시 한 곳 뿐이었으며, 서울 성북구 정도만이 인권지표개발을 예정하고 있다

## 2) 인권교육의 실시

지자체 인권조례는 인권의식의 정립과 인권문화의 확산을 위한 인권교육의 실시를 명시하고 있다. 일부 조례에서는 그 대상을 지자체 소속 공무원, 국가나 지자체 지원을 받고 있는 단체 구성원 등으로 규정하고 있다. 서울시는 소속 공무원 및 직원의 연 1회 이상의 인권교육이수를 의무화했고, 광주시는 소속 공무원과 복지시설 종사인력을 대상으로 연 2회 이상의 인권교육을 보장하는 등 구체적인 인권교육 이수 조항을 인권조례 내에 포함하고 있다.

기타 광역 자치단체와 기초 자치단체 역시 이를 보장하고 있음에도 불구하고 실제 지난 해 공무원 대상 인권교육을 실시한 광역자치단체는 서울과 광주 두 곳에 불과하여 인권교육 조항이 형식적인 수준에 머물러 있다. 기초 자치단체 수준에서는 서울 성북구, 광주 광산구, 울산 북구, 동구를 제외한 기초 자치단체의 교육 실적이 저조하여 실효성을 높이기

118) 조상균·허창영(공저), ‘국내 인권기본조례의 현황과 내용’, 「인권법평론」, 제8호, 2012, 204면.

119) 박영철, ‘지방자치단체 인권증진기본계획 쟁점’, 「지방자치단체 인권제도 방향모색 워크숍 자료집」, 국가인권위원회, 2013.10.23, 44-45면.

위한 방안이 필요하다고 생각된다.<sup>120)</sup> 서울 성북구에서는 소속 공무원과 복지시설 종사자 외에도 성북구 주민을 대상으로 한 인권 축제와 인권캠페인, 학생과 교사를 위한 인권캠프가 개최되는 등 활발한 인권교육이 이루어지고 있다.

### 3) 인권전담 사무조직

인권조례에 명시되어 있는 업무를 수행하기 위해 이를 전담하는 사무조직의 필요성이 제기된다. 인권담당관 제도를 마련해놓고 있는 곳은 서울시, 광주시, 서울 성북구와 광주 동구 등이며 서울시 대부분의 자치구에서는 감사담당관이 인권업무를 맡고 있다. 광주 인권담당관실, 전남 행정과 행정팀, 경기 광명시 자치행정과 총무팀과 시민인권센터, 서울 전북 행정지원관실 자치협력 담당 등 각 지자체 별 인권을 담당하는 부서가 다르게 존재하고 있다.<sup>121)</sup>

또한 서울시 성동구, 성북구, 서대문구, 영등포구, 관악구, 동작구(인권조사팀)의 6개 자치구에서는 별도의 인권팀을 구성하여 인권 업무를 담당하게 하고 있다. 그러나 성동구, 성북구, 도봉구 등 8개 구를 제외한 나머지 구에는 2014년 인권예산조차 편성되지 않는 등 인권 업무를 위한 충분한 지원이 부족한 상황이다.

경기 광명시 같이 인권증진정책 수립을 담당하고 총괄하는 인권센터를 만들어 인권 전담 업무를 수행하도록 하는 곳도 있다. 인권센터의 도입여부 및 그 위상에 관해서는 지자체 내 설치인지, 민간에 위탁하여 운영할 것인지에 대해 여전히 논란이 있다. 서울시와 광주시는 이에 별도로 각각 시민인권보호관, 인권옴부즈맨이라는 옴부즈맨 제도를 설치하여 운영하고 있다.

### 4) 인권위원회의 설치

인권조례는 자치단체의 인권 증진 정책의 심의와 자문을 위한 인권위원회 설치를 명시하고 있다. 인권위원회는 인권증진기본계획 수립을 심의하고 자문하는 등의 역할을 수행하며 자치단체에 따라 추가적인 업무를 맡는다. 서울시, 부산시, 광주시, 울산시, 대전시, 충청남도의 광역 자치단체와 서울 성북구, 부산 해운대구, 경기 광명시, 광주 광산구 등

120) 전준형, '지방자치 인권제도 평가', 「지방자치단체 인권제도 방향 모색 워크숍 자료집」, 국가인권위원회, 2013.10.23, 60면.

121) 홍성수, '지방자치단체의 인권조례에 대한 연구', 「민주주의와 인권」, 제12권제3호, 2012, 326면.

의 기초 자치단체에서 위원회를 설치하였으나 실제 3회 이상의 활발한 회의가 이루어진 곳은 서울시, 광주시, 충청남도 등 8곳에 불과하였다.<sup>122)</sup>

각 지자체의 조례에서는 위원회의 독립성과 전문성을 보장하고 시민의 참여를 활성화하기 위한 방안이 마련되어 있다. 위원의 총인원, 위원장 임명 방식, 위원의 자격 요건, 시민의 참여 보장 여부에 관한 개별사항들은 지자체마다 차이를 보이고 있다. 위원 내 호선으로 위원장을 선출하는 타 지자체에 반해 광주시, 부산 남구, 수영구, 해운대구는 위원장을 부시장이나 부구청장이 맡도록 하고 있어 인권위원회의 적극적, 독립적 활동이 저조할 것이라는 우려가 있다. 또한 전북과 울산 북구 외의 지자체는 위원 일부에만 인권 전문성을 전제하고 있어 독립성과 전문성 확보 방안을 모색해야 한다.<sup>123)</sup>

## 다. 주요 지방자치단체별 인권 보장기구

### 1) 광주시

#### 가) 법적근거(광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례) 및 연혁

광주광역시 조례에 인권명칭이 들어간 것은 2007. 5. “광주광역시 민주 인권평화도시 육성조례”가 의원발의로 제정된 것이 처음이다. 이 조례에는 기본계획수립(6조), 국제협력사업(9조), 인권평화센터 등 조성(11조), 광주광역시평화도시시민위원회 설치(14) 등이 규정되어 있었다.

이후 인권기본조례로서의 성격을 강화하고자 위 조례를 2009년 전부개정하여 조례의 명칭을 “광주광역시 인권증진 및 민주 인권 평화도시 육성 조례”로 변경하고, 인권의 개념정의(인권이란 세계인권선언 및 국가인권위원회법 제2조제1호에 따른 인권을 말한다) 및 시장의 책무(제3조), 인권증진활동의 지원(제10조)등을 규정하였다. 위 조례는 조례명에 인권이 명시되고, 그 내용에 인권의 개념, 시장의 인권보호 및 증진 책무 등이 포함된 전국 최초의 조례로 볼 수 있다. 위 조례에 따라 민주인권평화시민위원회가 설치되었는데 위원장은 행정부시장이었으며, 2009.12.부터 2011.12.까지 5차례 회의를 개최하였다.

122) 정영선, ‘지방자치단체의 인권제도 발전 방향과 과제’, 「법학논집」, 제18권제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2014, 103면.

123) 조상균·허창영(공저), ‘국내 인권기본조례의 현황과 내용’, 「인권법평론」, 제8호, 2012, 207면.

2010.8.에는 광주광역시에 인권담당관실이 행정부시장 직속으로 설치되어 업무를 시작하였다.

2011.4.에는 위 인권조례의 개정작업이 시작되어 2011. 10. 위 조례의 전부개정안이 의회에 제출되었으며, “광주광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례”로 전부개정되어 2012.1.1.부터 시행되고 있다.

또한 2012. 6부터는 인권증진시민위원회에서 중립적 인권감시기구 도입의 필요성이 제기되어 시민공청회등을 거쳐 2013.4.1. 인권옴부즈맨을 신설하는 내용의 조례가 개정되었다. 같은 해 5월 상임인권옴부즈맨이 임명되었고, 인권증진시민위원회의 추천에 따라 인권분야별 전문가 6명이 비상임인권옴부즈맨으로 위촉되어 활동하고 있다.

## 나) 인권증진시민위원회

### ① 권한(제24조)

시민의 인권증진과 인권도시 육성에 관한 사항을 심의자문하는 기구이다. 위원회는 인권증진기본계획 및 수립에 관한 사항, 인권도시 육성계획에 관한 사항, 인권영향평가에 관한 사항, 기본계획에 따른 시책의 추진에 관한 사항 그 밖에 공동위원장이 필요하다고 인정하여 심의하는 사항을 심의 자문한다.

또 위원회는 시장이 제정 입안하려는 조례 정책등이 시민의 인권증진 등에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 시장에게 인권영향평가를 요구할 수 있고, 시장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다(제30조).

### ② 위원의 구성 및 임기

위원회는 공동위원장 2명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성한다. 위원장은 시장과 민간인대표를 공동위원장으로 한다. 민간인대표는 위원 중에서 호선한다.

위원이 될 수 있는 자격은 특별히 없고, 시장이 시의회(4인)나 단체(8인), 국가기관(4인)의 추천을 받거나 그 밖에 인권증진에 관한 학식과 경험이 있는 사람(4인) 중에서 위촉한다.

위원의 임기는 2년이며, 연임할 수 있다.

위원의 해촉사유는 1. 위원이 임기 중에 사망하였을 때 2. 위원이 장기치료를 요하는 사유 등으로 임무를 감당하기 어려운 때 3. 위원이 인권에 어긋나는 활동으로 위원회의 품위에 손상을 입혔다고 위원회가 의결한 경우에 한해 시장이 해촉할 수 있다(제28조제2항).

현재 외부인권단체추천 4, 시민사회단체추천 4, 국가인권위 광주사무국 추천 3, 시장, 국장 등 20명으로 구성되어 있다. 성별 비율로 보면 여성이 6명 남성이 14명이다.

위원장은 시장과 위원중에서 호선된 1인 공동위원장체제이다.

시민위원회의 독립성 유지와 인권영향평가의 공정한 실시를 위해서는 민간인 위원장이 필요하다, 인권증진을 위한 실천력 제고와 민관 협치 차원에서 공무원이 참여하는 공동위원장제를 채택하였다고 한다.<sup>124)</sup>

### ③ 운영

위원회는 정기회와 임시회로 구분된다. 정기회는 연 4회, 임시회는 시장의 요청이 있거나 민간인 공동위원장이 필요하다고 인정할 때, 위원 3분의 1이상의 요구가 있을 때 개최한다.

회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만 위원을 해촉하고자 할 때에는 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다(제27조).

2012. 5. 15. 조례개정 후 공동위원장 체제하에서 1차 회의가 개최된 이래 2013.12.까지 정기회는 6회가 개최되었다. 또한 소위원회가 구성되어 인권옴부즈맨도입과 관련하여 6회의 회의가 개최되었다.

### ④ 위원의 독립성 보장 및 해촉 사유

위원은 위원회 활동에 영향을 미치는 부당한 간섭을 받지 아니한다(제28조제1항).

시장은 1. 위원이 임기 중에 사망하였을 때, 2. 위원이 장기치료를 요하는 사유 등으로 임무를 감당하기 어려운 때, 3. 위원이 인권에 어긋나는 활동으로 위원회의 품위에 손상을 입혔다고 위원회가 의결한 경우에 해촉할 수 있다(제28조제2항).

124) 광주광역시 인권담당관실, 「2010-2013 광주광역시 인권백서」, 광주광역시, 2014, 19면.

## 다) 인권옴부즈맨

### ① 옴부즈맨의 설치 및 권한

시장 소속으로 인권옴부즈맨을 설치한다. 인권옴부즈맨은 7명 이내의 합의제로 운영되며(제32조제2항), 현재 인권옴부즈맨은 7명이다.

인권옴부즈맨은 1. 시 및 그 소속행정기관, 2. 자치구(시의 위임사무에 한한다), 3. 시가 출자 또는 출연하여 설립한 공기업 및 출연기관, 4. 시의 민간위탁기관(시의 위탁사무에 한함), 5. 시의 보조금을 지원받는 복지시설에서 발생한 인권침해나 차별행위를 상담 조사하여 개선을 권고하는 권한을 가진다.

### ② 옴부즈맨의 자격

옴부즈맨은 상임옴부즈맨 1인과 비상임 옴부즈맨으로 구성된다. 상임옴부즈맨은 지방계약 직공무원 규정에 의하여 임용된다. 현재 4급 상당 지방공무원으로 임용되어 있다.

비상임 옴부즈맨은 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 근무경험이 있는 사람, 인권관련 단체로부터 추천을 받은 사람, 국가기관 또는 지방자치단체에서 4급 상당 이상 공무원으로 재직할 사람 중 인권 관련 업무 경험이 있는 사람 중에 시장이 위촉한다.

비상임위원의 위촉시 성을 균형있게 고려해야 하며, 위원회의 추천이 필수적이다.

현재 상임 1명과 비상임 6명으로 7명의 옴부즈맨이 있다. 비상임 위원 중 여성과 남성의 비율은 3:3이다. 위원 구성비율은 노인-장애인, 여성-아동, 다문화, 노동, 학계, 인권일반(인권활동가)으로 6가지 영역에서 관련 인권증진시민위원들로부터 추천을 받아 선정되었다.

### ③ 옴부즈맨의 임기 및 신분보장

옴부즈맨의 임기는 2년이고, 연임할 수 있다.

옴부즈맨은 형사사건으로 유죄판결을 받거나, 복무 위반 등으로 직무를 계속 수행할 수 없게 된 경우를 제외하고는 본인의 의사에 반하여 면직되지 아니한다(제33조제2항).



#### ④ 인권침해의 조사 및 결정

인권침해 및 차별조사는 상임옴부즈맨의 책임으로 수행한다. 조사에 필요할 때에는 비상임옴부즈맨이나 외부 전문가 등을 조사에 참여시킬 수 있다(시행규칙 제9조제1항).

조사대상은 1. 시 및 그 소속행정기관, 2. 자치구(시의 위임사무에 한한다), 3. 시가 출자 또는 출연하여 설립한 공기업 및 출연기관, 4. 시의 민간위탁기관(시의 위탁사무에 한함), 5. 시의 보조금을 지원받는 복지시설이다.

조사 대상에서 제외되는 경우는 1. 시 의회에 관한 사항, 2. 법원 또는 헌법재판소의 재판이나 수사기관의 수사 또는 조사가 진행 중이거나 종결된 사항, 3. 다른 법률에 의한 구제절차가 진행 중이거나 종결된 사항, 4. 피해자가 조사를 원하지 아니한 사항, 5. 그 밖에 신청이 인권보장과 관련이 없는 경우이다.

조사는 1. 시민이나 단체의 신청, 2. 시장 또는 위원회의 의뢰가 있을 때 개시되며, 3. 인권침해와 관련된 상당한 증거가 있을 때는 옴부즈맨의 직권 조사도 가능하다.

조사 후 옴부즈맨회의에서는 인권침해나 차별 여부에 대한 결정을 한다. 회의는 재적 옴부즈맨 3분의 2이상의 출석으로 개의하고 출석 옴부즈맨 과반수의 찬성으로 의결한다.

신청내용이 조사대상에 해당되지 않는 경우, 신청의 원인이 된 사실이 발생한 날로부터 3년이 경과된 경우 등에는 각하한다.

신청 내용에 대한 조사결과가 신청한 사실과 다르거나 인권침해로 볼 수 없는 경우에는 기각한다. 인권침해나 차별로 인정될 경우에는 시장에게 권고를 하며, 조사 중 합의로 끝나는 경우도 있다.

#### ⑤ 결정 후 조치

옴부즈맨은 조사가 완료되면 그 결과 및 권고사항을 시장에게 통지하고 시장은 신청인과 조사대상기관에 통지한다. 통지를 받은 조사대상기관은 통지받은 날로부터 2주 이내에 조치계획을 2개월 이내에 조치결과를 시장에게 통보한다.

기각결정에 대해서는 신청인은 통지를 받은 날로부터 14일 이내에 이의신청을 할 수 있고, 이의신청을 접수한 옴부즈맨은 30일 이내에 사실관계 확인 및 조사를 하여 이의신청

인에게 통보하여야 한다.

구 분	상답	접수
합 계	81	20
인권침해	38	18
2013	23	11
2014	15	7
차별행위	5	2
2013	1	1
2014	4	1
기 타	38	

표 10 광주시 상담 및 접수현황(2013.6.- 2014.7.21.)

### ⑥ 음부즈맨 회의 운영 및 주요결정사항

음부즈맨 회의는 매달 1회 개최하는 것을 원칙으로 하며, 2013. 6. 17.부터 총 11회가 개최되었다. 이중 인용된 안건이 3건이다.

구 분	접수	종 결			
		계	조사 중 종결	인용	미인용
합 계	20	12	3	3	6
인권침해	18	11	3	3	5
2013	11	7	2	1	4
2014	7	4	1	2	1
차별행위	2	1			1

2013	1	1			1
2014	1				

표 11 2013년 6월 이후 전체 처리현황 (2014. 7. 21. 현재)

### ⑦ 음부즈맨의 주요권고사항

#### ㄱ. 청내 청소용역 노동자 고용승계에 관한 의견표명(2013.8.)

첫째, 고용이 승계된 근로자들의 기존 근로조건(임금, 근로시간, 정년 등) 등은 특별한 사정이 없는 한 업체가 변경된 후에도 그대로 유지된다.

둘째, 고용승계로 인한 갈등을 예방할 수 있도록, 공고·계약체결 과정에서 고용승계에 관한 사항을 명시해야 한다.

셋째, 『광주인권헌장』 제4조 등에 따라 외주를 직영으로 전환할 방법을 모색해야 한다.

#### ㄴ. 공동주택 단수조치 관련 제도개선 권고 (2013.12.)

첫째, 수도물 공급은 인간에게 필수적인 재화로 경제적인 이유로 급수를 중단해서는 아니므로, 체납시 수도물 급수를 정지할 수 있다고 규정하고 있는 '광주광역시 수도급수 조례' 제49조제1항제1호를 삭제할 것,

둘째, 체납수도요금 징수는 「수도법」 규정에 따라 지방세체납처분의 예에 의하도록 할 것,

셋째, 공동주택의 관리주체가 연체된 관리비의 징수수단으로 단수조치를 할 수 없도록 각 공동주택의 관리규약에 두고 있는 단수조치 규정의 삭제를 위한 행정지도·감독을 강화할 것을 권고한다.

#### ㄷ. 공무원노동조합 단결권 침해 관련 권고(2014.1.)

광주광역시공무원노동조합이 2014년 1월 16일부터 동년 1월 20일까지 진행 예정인 조합원 총투표 행위 등은 『헌법』 제33조 및 『공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률』, 『노동조합 및 노동관계조정법』 상의 정당한 노동조합 활동에 해당하므로 광주광역시장은 광주광역시공무원노동조합의 정당한 조합 활동(조합원 투표총회 등)을 방해하

는 일체의 행위를 하지 말 것을 권고한다.

## 라) 인권센터

시장은 인권증진을 위한 정책 개발과 집행, 교육 등을 안정적이며 효율적으로 추진하기 위하여 ‘인권지원센터’ (이하 “센터” 라 한다)를 둔다. 센터는

1. 인권증진을 위한 정책 연구, 프로그램 개발, 교육, 홍보에 관한 사항
2. 인권상황 실태조사에 관한 사항
3. 인권지표(수) 개발 및 평가에 관한 사항
4. 인권영향평가에 관한 사항

등의 업무를 한다. 현재 인권센터는 설치되어 있지 않다.

## 마) 인권증진업무 및 관계기관과의 협력

소속공무원이나 국가나 시의 출연과 재정보조를 받는 복지시설 종사자들을 대상으로 연2회 이상 인권교육을 실시한다.

또한 인권증진 사업추진을 위해 필요한 경우 시의회, 시교육청, 국가인권위원회를 비롯한 국가 및 지방자치단체의 기관과 협력하여야 한다.(관계기관과의 협력 제13조) 또 인권증진활동 단체에 대한 지원을 할 수 있다.

한편 시장은 인권도시조성을 위하여 국제협력사업을 추진하고 국제기구 또는 관련 단체에 가입하거나 창설을 주도할 수 있으며, 국제화 추진 기구를 별도로 설립할 수 있도록 하고 있다(제20조).

## 바) 인권옴부즈맨 조사 보조기구

2013.1.11. 인권담당관내 인권옴부즈맨팀이 신설되었다. 옴부즈맨을 보조하기 위한 기구로 정원은 3명이다.

	서울시	광주시
조례명	서울특별시 인권기본조례	광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례
시행	2012. 9	2007. 5.
위원회	서울특별시 인권위원회	인권증진시민위원회
구성	위원장 1인 포함 15인 이내 당연직위원(1인, 국장), 서울시의회추천 2명 (현 15인)	공동위원장 2명 포함 20명 이내 당연직위원(2인 시장, 사회복지국장) 시의회추천 2인, 시민단체 4인 추천, 인권단체 추천 4인, 국가인권위 광주사무국 3인 (현 20인)
임기	3년(연임가능) 1기 인권위원	2년(연임가능) 2기 인권위원
관한	1. 기본계획 수립에 대한 심의 자문 2. 시민의 인권에 영향을 미치는 법규 정책에 대한 자문 3. 정책권고	1. 인권증진기본계획 및 수립에 관한 사항 2. 인권영향평가에 관한 사항
회의	정기회 년 4회, 임시회, 소위원회 ( : 정기 8회, 임시 10회, 소위 14회, 워크숍 3회)	정기회 4회, 임시회, 소위원회 (실적: 정기 9회, 소위 7회)
예산	90,000,000(2014년)	
옴부즈맨 명칭	인권보호관	인권옴부즈맨
설치	2013.1	2013.4.
체계	3인, 독임제	7인 합의제 (상임 1, 비상임 6)
조직 및 구성	독립적 조직(직제 규정 없음) 지방공무원 5급 상당의 보수 시간선택제 가급 주 35시간 공개채용 / 겸직금지	독립적 조직(직제 규정 없음) 상임옴부즈맨 1인 • 지방공무원 4급 상당 보수 • 시간선택제 : 주 35시간 • 공개채용 비상임 : 인권증진시민위원의 추천
임기	2년(연임 가능)	2년(연임 가능)
직권조사권	없음	있음
권고결정 효력	조사대상기관의 장의 존중의무(제21조제2항)	규정 없음
권고결정 후 조치	2달 이내 조치결과 통보	20일 이내 조치계획, 2달 이내 조치결과 통보
조사 보조	인권센터(인권보호팀 3인)	인권지원팀 3인
인권 센터	미설치(인권담당관실이 겸)	민간위탁가능 미설치
기구 간 관계	인권위원회가 인권옴부즈맨에게 조사의뢰(14조3항) 인권옴부즈맨 인권위원회에 정책개선 건의(20조5항) 인권위원회는 인권센터 운영에 대한 자문	인권위원회가 인권옴부즈맨 위촉시 추천(32조제2항)

표 12 서울시 인권보호 조례와 광주시 인권보호 조례의 비교표

## 2) 서울시 성북구

### 가) 법적근거(서울특별시 성북구 인권증진 기본조례)

2011. 6. 민선 5기 출범 1주년을 맞아 성북구에서 본격적인 인권도시 구상을 수립할 당시 광주광역시, 경상남도, 전라북도 등 7개 지자체에서 인권 조례를 제정하였다. 이를 기회로 구청장은 2011. 5. 기획경영과에 인권기본조례(안) 마련을 지시하였고 이에 인권도시 성북 추진 전담기구를 설치하기 위한 준비 기구로서 인권 TF팀이 2011. 9. 설치되었다.

2011. 10. 30. 외부전문가 및 시민사회운동가 13명으로 구성된 “인권도시 성북 추진위원회”가 구성되어 성북구 인권조례 초안 마련 및 인권정책에 대하여 자문활동을 시작하게 되었다.

성북구에는 「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 이전에도 외국인, 노인, 여성, 장애인 등 총 17여 분야의 개별 인권조례가 시행되고 있었는데, 민선 5기 출범을 계기로 개별적으로 존재하는 부문별 인권조례를 포괄하는 「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」를 2012. 7. 19. 공포·시행하게 되었다. 성북구는 인권조례는 전국 지자체 중 15번째 제정이고, 서울특별시 지자체 중에서는 최초로 제정한 것이다.

인권위원회는 인권조례 시행일(2012. 7. 19.)부터 2개월 이내에 구성하도록 하는 규정에 따라 위원회의 위원을 모집하는 절차를 거쳐(모집의뢰 및 공고 2012. 7. 25. ~ 8. 31.) 2012. 9. 18. 구청장에 의하여 임명된 8명의 위원으로 구성된 제1기 인권위원회가 출범하였다.

「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」에서 “인권”이란 「헌법」 및 법률에서 보장하거나 「세계인권선언」 및 국제인권조약에서 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리이고, “주민”이란 서울특별시 성북구에 주소를 둔 사람과 거주를 목적으로 체류하고 있는 사람 또는 성북구에 소재하는 사업에 종사하거나 사업장에서 일하는 사람이라고 정의되었다.

### 나) 인권위원회

#### ① 권한(제16조 및 제21조)

성북구의 인권위원회는 주민의 인권 보장·증진에 관한 사항을 심의·자문하기 위하여 설립되었다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제16조제1항).

인권위원회는 ① 인권증진기본계획 수립 심의 및 추진 결과에 대한 평가, ② 연도별 시행 계획 수립에 대한 자문 및 추진 결과에 대한 개선 권고, ③ 인권영향평가 요구 및 개선 등의 권고, ④ 주민의 인권 보장·증진을 위하여 필요하다고 인정되는 정책과 관행의 개선 권고 및 의견 표명, ⑤ 인권침해 진정사건에 대한 권고 및 의견표명, ⑥ 인권지표 개발에 관한 사항, ⑦ 기본계획 및 연도별 시행 계획에 따른 시책의 추진에 관한 사항, ⑧ 인권지원센터의 활동에 관한 자문과 평가, ⑨ 실태조사, 인권교육에 관한 자문, ⑩ 그 밖에 구청장, 위원장 및 재적 위원 1/3 이상이 필요하다고 인정하여 심의에 부치는 사항에 대해 심의·자문을 한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제16조제2항).

인권위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하면, 구청장에게 필요한 자료 등의 제출이나 사실 조회 및 관계 공무원의 출석을 요구할 수 있고(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제21조제1항), 요구를 받은 구청장은 지체 없이 협조하여야 한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제21조제2항).

위원회는 구청장이 제정·입안·추진하는 조례, 정책, 사업 및 사업의 인·허가가 주민의 인권 보장에 중대한 영향을 미친다고 판단할 때에는 구청장에게 인권영향평가 실시와 평가서 제출을 요구할 수 있다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제26조제1항).

위원회는 구청장이 특별한 사유 없이 평가서를 제출하지 않거나 평가서 검토 결과 주민의 인권보장에 반한다고 인정되는 경우, 구청장에게 추진 중인 조례·정책·사업 및 사업의 인·허가의 개선, 중단 등의 조치를 권고할 수 있다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제26조제2항).

인권영향평가에 관한 권고를 포함하여 위원회의 권고를 받은 구청장은 특별한 사유가 없는 한 그 권고 사항에 따라야 하고, 권고를 받은 날로부터 30일 이내에 권고사항의 이행 계획을 위원회에 제출하여야 한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제27조제1항 및 제2항).

## ② 위원의 구성 및 임기

위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 20명 이내의 위원으로 구성하고, 위원회의

위원장 및 부위원장은 위촉 위원 중에서 호선한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제17조제1항).

위원회의 위원은 인권에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고, 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 다음의 사람 중에서 구청장이 위촉한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제17조제2항).

첫째, 서울특별시 성북구의회(이하 "구의회"라 한다)가 추천하는 사람 2명

둘째, 교육, 법률, 인권, 주민자치 관련 활동가 또는 전문가로서 관련 인권단체, 시민사회 단체의 추천을 받은 사람 6명

셋째, 성북구 조례에 의하여 설립된 위원회 중에서 여성위원회, 사회복지생활보장위원회, 어린이 친화도시 추진위원회, 장애인 자립생활 지원센터 운영위원회 등 인권 시책 수립과 관련된 위원회가 추천하는 사람 4명

넷째, 성북구 주민으로서 인권 문제에 대한 관심과 참여의지를 소명하여 공개모집에 지원한 사람(인권에 관한 전문적인 지식과 경험 대신 관심과 참여 의지를 기준으로 함)

위원회의 인권업무를 담당하는 부서의 장은 당연직위원이 된다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제17조제2항).

위원회의 위원은 특정 성별이 3분의 2를 넘어서는 안 된다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제17조제3항).

위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있으며, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제17조제4항).

현재 위원은 17인이며, 여성이 9인이다. 1기 위원이 2012. 9. 18명의 위원이 위촉되어 활동하였으나 중도에 1인은 탈퇴하였다.

### ③ 운영

위원회의 회의는 정기회와 임시회로 구분되는데, 정기회는 매월 1회 소집하고, 임시회는 구청장의 요청이 있거나 위원장이 필요하다고 인정할 때 또는 위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제20조제1항 및 제2항).



위원회 회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수일 경우에는 위원장이 결정한다. 다만 위원회의 의결 사항이 구청장에 대한 권고와 관련된 경우에는 당연직 위원은 의결권을 갖지 않는다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제20조제3항).

위원회 심의사항의 전문적인 검토 등 위원회 운영의 효율성을 도모하기 위해 분야별 소위원회를 둘 수 있다.(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제20조제4항 ).

#### ④ 운영현황(2012. 9. 26. ~ 13. 12. 30.)

	정기회	임사회	워크숍
2012	4	0	1
2013	11	3	3
합 계	15	3	4

표 13 성북구회의 개최실적

인권위원회는 15차례의 정기회와 3차례의 임사회를 개최하고 총 37건의 심의·의결 안건을 처리하였다. 이 과정에서 총 7차례의 권고를 성북구청장에게 하였고, 성북구청장은 권고안을 모두 수용하였다.

권 고 문	주 요 내 용	비 고
지원대책 (12. 12. 12.)	성북구 내 노숙인의 임시 주거 지원대책 마련을 위해서 전수에 대한 상담조사 권고	수용
청소행정 개선권고 (13. 3. 13.)	독립채산제 폐지 및 환경미화원 후생복지 개선 권고	수용
주민참여예산조례 개선권고 (13. 5. 22.)	위원회 구성 시 다양한 사회적 약자가 참여할 수 있도록 일정 수의 위원들을 할당 위촉 권고	수용
세입징수포상금조례 개선권고 (13. 9. 9.)	포상금의 지급이 무자격자가 최소한의 의식주를 영위하기 위해 불가피하게 무단사용한 경우에 대한 부과를 과도하게 장려하지 않도록 입법 권고	수용
통반장 설치조례 개선권고 (13. 10. 21.)	25세 이상의 사람 조항을 “19세 이상의 사람” 으로 변경 권고	일부수용
아동복지시설 운영조례 개선권고 (13. 10. 21.)	“맞벌이 부부의 아동을 우선한다” 를 “사회적 돌봄이 필요한 아동을 우선한다” 로 변경 권고	수용

주민인권선언 관련 권고 (13. 12. 24.)	성북 주민인권선언의 반대이견을 인식하고 향후 충분한 대화와 광범위한 의견수렴을 통해 이견을 해소하기 위한 노력 권고	수용
-------------------------------	--	----

표 14 인권위원회의 정책개선 권고결정 현황

## 다) 인권센터

구청장은 인권증진을 위한 정책 개발과 집행, 교육 등을 안정적이고 효율적으로 추진하기 위하여 서울특별시 성북구 인권센터(이하 “인권센터” 라 한다)를 두어야 한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제11조제1항).

인권센터는 ㉠ 주민의 인권증진을 위한 법령·제도·정책·관행 등의 조사·연구 및 그 개선, ㉡ 성북구 소속 공무원과 주민을 대상으로 하는 인권 교육 및 프로그램 개발·홍보, ㉢ 인권증진 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립에 관한 사항, ㉣ 인권지표 개발 및 평가에 관한 사항, ㉤ 인권영향평가의 방법 등 평가의 실시에 필요한 사항, ㉥ 인권상황 실태조사에 관한 사항, ㉦ 성북구가 추진하는 사업 또는 정책으로 인하여 인권 침해 를 받았거나 그 우려가 있다고 인정되는 경우에 대한 상담·조사, ㉧ 성북구 소속 공무원에 의한 인권침해에 대한 상담·조사, ㉨ 구청장이 지도 감독하는 복지시설 등에서의 인권침해에 대한 상담·조사, ㉩ 그 밖에 구청장, 성북구 인권위원회가 인권침해 개선을 위해 필요하다고 인정하는 사안에 대한 상담·조사 ㉪ 성북구 인권위원회의 효율적 운영을 위해 필요한 사항으로서 위원장이 요청하는 사항, ㉫ 인권의 보장·증진을 위하여 활동하는 단체 및 개인과의 협력, ㉬ 인권백서 발간에 관한 사항, ㉭ 그 밖에 인권증진을 위하여 필요한 사항과 관련한 업무를 담당한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제11조제2항).

구청장은 인권센터의 운영과 활동에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제11조제3항).

## 라) 시민위원

### ① 시민위원의 위촉

구청장은 인권 정책의 수립·시행에 주민의 참여를 활성화하고, 그 의견을 듣기 위하여 소정의 인권교육을 수료하거나, 인권활동 경력이 있는 주민 중에서 인권센터 시민위원을 위촉할 수 있다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제12조제1항).

## ② 시민위원의 역할

인권센터 시민위원은 ㉠ 구청장의 인권정책에 대한 의견 제시, ㉡ 인권증진기본계획 및 연도별 시행계획에 관한 의견 제시, ㉢ 인권실태조사에 관한 의견 제시, ㉣ 이 조례의 개정 에 관한 의견 제시, ㉤ 인권정책 수립·추진 과정에서 주민참여 활성화를 위해 필요한 사항에 관한 의견 제시, ㉥ 인권 교육 등 주민 인권 증진에 관한 사항에 관한 의견 제시, ㉦ 인권센터의 운영에 관한 의견 제시, ㉧ 성북구 소속 공무원 및 구청장이 지도 감독하는 복지시설 등에서의 인권침해 감시 및 진정, ㉨ 그 밖에 구청장이 주민의 인권 증진을 위하여 시민위원의 의견 수렴이 필요하다고 인정하는 사항에 대한 의견 제시를 하는 역할을 담당한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제12조제2항).

## 마) 인권증진업무

### ① 인권교육

구청장은 ① 성북구 소속 공무원을 포함한 모든 직원, ② 국가나 성북구의 출연과 재정 보조를 받는 복지시설에 종사하는 사람에게 연 2회 이상 인권교육을 실시하여야 한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제10조제1항).

구청장은 인권교육의 체계를 마련하기 위하여 ① 인권교육 교재 개발 및 인권교육 강사 양성·지원 조치, ② 인권교육의 효율적 실시를 위한 관계자 협의회 구성을 하는 등의 조치를 할 수 있다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제10조제2항).

### ② 인권단체와의 협력 및 지원

구청장은 효율적인 인권증진 시책 추진을 위해 관련 사업을 추진하는 기관 또는 단체에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제13조제1항).

구청장은 인권증진 사업 추진에 필요한 사항이 있는 경우에는 국가인권위원회를 비롯한 인권 관련 기관 및 단체와 협력하여야 한다(「서울특별시 성북구 인권증진 기본조례」 제28조).

#### 바) 기타 지방자치단체와의 차별점

성북구는 인권영향평가(제4장) 및 인권백서 발간(제15조) 등에 대한 규정을 별도로 마련하여 구청장이 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 인권에 미치는 영향을 최소화하고자 하고, 문제가 있을 경우 인권위원회의 권고를 받도록 하고 있다.

## V. 의회 신문고 및 인권기구의 평가

### 1. 서울시의회 신문고제도의 분석 및 평가

#### 가. 제도의 취지

시의회는 시민의 대의기관으로서 시민을 대표해 시의 입법 활동인 조례 제정과 집행기관인 서울시 업무 감독에 대한 권한을 가지고 있다. 따라서 시민들은 자신들의 대의기구인 시의회에 이와 관련한 여러 가지 요구와 의견을 제시할 권리가 있다.

서울시의회는 이와 같은 취지에서 일하는 의회, 섬기는 의회, 서울을 바꾸는 의회가 되기 위해 서울시민과의 소통을 강화하고, 서울시민들이 서울시정에 관한 다양한 의견을 편리하게 제출할 수 있도록 하기 위해 의회신문고제도를 운영하고 있다.<sup>125)</sup>

연혁적으로는 2007년부터 운영되어 온 ‘의회에 바란다’ 의회 민원 창구를 2010.10.19. 서울시의회 의회신문고제도로 전환하여 현재 홈페이지상의 U-신문고제도로 통합하여 운영하고 있다.



그림 3. 서울특별시의회 신문고제도 개관

서울특별시의회 민원처리에 관한 규정 제2조에 의하면 민원이란 ‘진정서, 건의서, 탄원서, 호소문 등’ 을 말하는 것으로 의원을 통하여 의회에 제기되는 청원과 구별하고 있다.

125) 서울특별시의회 의회신문고 홈페이지 <http://www.smc.seoul.kr/program/board/sinmungo.jsp?menuID=001005001001>

청원제도<sup>126)</sup> 외에 이러한 민원제도를 따로 둔 것은 의회에 대한 청원의 경우 의원 소개가 있어야 하는 등 그 요건이 까다로워<sup>127)</sup> 일반시민들이 이용하기 어려운 측면이 있기 때문이다.

현재 서울시의회의 경우 국회와 마찬가지로 청원과 민원을 위와 같이 구별하고 있으며, 그 처리 절차도 다르게 규율하고 있다.

## 나. 법적 근거 및 담당조직

### 1) 법적 근거

현재 서울시의회에 제출되는 민원은 ‘서울특별시의회 민원처리에 관한 규정’에 의하여 그 접수와 처리 등이 진행되고 있으며, 이에 대하여 그간 관련 조례의 제정을 통하여 처리 절차 등을 명확히 하려는 시도가 없지 않았으나<sup>128)</sup> 현재까지 구체적으로 진행된 사항은 없다.

### 2) 담당조직

「서울특별시의회사무기구 및 사무분장규칙」 제6조에서는 입법담당관이 민원처리 총괄에 관한 사항을 담당하는 것으로 규정하고 있다. 현재 입법담당관실의 의정조사팀에서 그 직접적인 실무를 관할하고 있으며, 민원 업무 담당 실무자는 1인이 배정되어 있을 뿐이다.

126) <헌법> 제26조 ① 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다.

② 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다.

<청원법> 제3조 (청원대상기관) 이 법에 의하여 청원을 제출할 수 있는 기관은 다음 각 호와 같다.

1. 국가기관

2. 지방자치단체와 그 소속기관

3. 법령에 의하여 행정권한을 가지고 있거나 행정권한을 위임 또는 위탁받은 법인·단체 또는 그 기관이나 개인

제4조 (청원사항) 청원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 할 수 있다.

1. 피해의 구제

2. 공무원의 위법·부당한 행위에 대한 시정이나 징계의 요구

3. 법률·명령·조례·규칙 등의 제정·개정 또는 폐지

4. 공공의 제도 또는 시설의 운영

5. 그 밖에 국가기관 등의 권한에 속하는 사항

127) <지방자치법> 제73조(청원서의 제출) ① 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.

128) 서울시의회사무처(입법담당관), “U-신문고 구축 개선 방안” (의장방침서), 2012.8.

위 실무자는 민원의 접수 및 분류(민원 유형 및 민원 내용에 따른 해당 상임위원회 배정)와 통지 정도의 업무를 담당하고, 실제 민원 내용에 대한 대응은 각 상임위원회의 입법조사관이나 전문위원 등이 담당하고 있다.

## 다. 처리절차

시민들은 누구라도 서울특별시의회 홈페이지 ‘의회신문고’, 스마트폰 앱(application) ‘의회신문고’, 모바일 웹(mobile web) ‘의회신문고’를 통해 자유롭게 민원을 제기하고 의견을 제시할 수 있다. 이렇게 서울시의회에 제시된 민원의 처리절차는 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

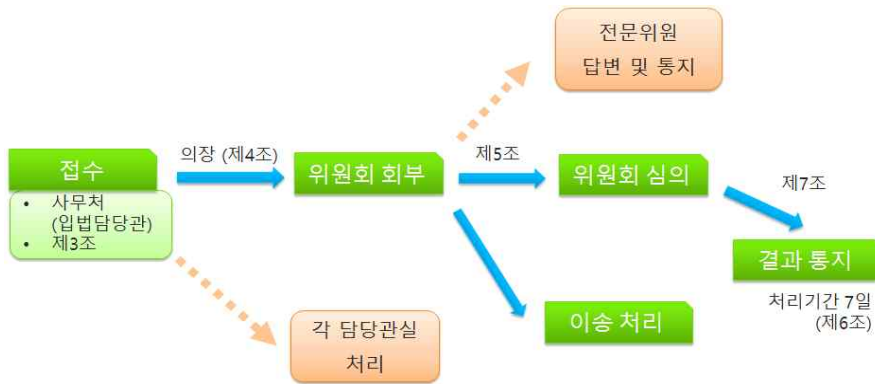


그림 4. 신문고제도 민원처리 절차 규정(실선)과 실제 처리과정(점선) 비교

### 1) 접수

접수 (서울특별시의회 민원처리에 관한 규정 제3조)
① 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)에 제출되는 민원은 의회사무처장(이하 "사무처장"이라 한다)이 접수한다.
② 의회사무처와 각 상임위원회(이하 "위원회"라 한다)에서는 민원처리부를 비치하고, 민원처리상황을 기록·관리한다.

표 15 서울특별시의회 민원처리에 관한 규정 제3조

서울시의회에 제출되는 민원에 대한 접수는 규정상 의회사무처장의 권한으로 되어 있고, 이에 따라 민원 접수 후 민원인에게 배부되는 접수증은 의회사무처장의 명의로 발부된다.

또한 규정상 의회사무처와 각 상임위원회는 민원처리부를 비치하도록 하고 있는데, 현재는 홈페이지상의 의회신문고제도인 U-신문고 시스템을 통하여 모든 민원이 통합 관리되고 있어 민원처리부가 시스템에서 자동적으로 작성, 관리되고 있다. 일부 우편이나 방문 등의 오프라인으로 제출되는 민원의 경우에도 접수 후 위 U-신문고 시스템에 등재하여 통합관리하고 있다.

## 2) 회부

회부 (서울특별시의회 민원처리에 관한 규정 제4조)
① 서울특별시의회의장(이하"의장"이라 한다)은 접수된 민원을 위원회에 회부한다.
② 민원내용의 처리위원회가 불분명하거나 2이상의 위원회에 관련되는 경우 의장이 위원회를 지정한다.

표 16 서울시의회 민원처리에 관한 규정 제4조

서울특별시의회 민원처리에 관한 규정 제4조에 의하면 접수된 민원에 대하여는 의장이 이를 각 상임위원회에 회부하는 권한을 가지기 때문에 해당 위원회가 불분명하거나 2이상의 위원회가 관련되는 복합민원의 경우 의장이 위원회를 지정하도록 규정하고 있다.

실무적으로는 의회 내부적으로 민원의 내용에 따른 민원분류 기준이 있어 입법담당관실의 민원담당자가 이에 따라 해당상임위원회를 정한 후 의장의 결재를 득해 위원회로 민원을 배부하는 구조이다.

한편, 같은 규정 제4조제1항에서는 의장이 민원을 위원회에 ‘회부’ 한다는 표현을 쓰고 있는데, 이와 관련하여는 입법자의 의도가 민원을 정식으로 위원회의 안건으로 회부하여 심의절차를 진행하도록 한다는 의미였는지, 아니면 단순한 사무 분담의 의미였는지에 따라 이후 민원처리의 프로세스가 달라지는 문제가 있다.

그런데 같은 규정 제5조제2항에서 이송을 규정하면서 ‘위원회 회의에 회부하지 않고’ 이송한다고 명문으로 규정하고 있어, 규정의 체계적 해석에 의하여 동 규정은 본래 의장이 민원을 위원회 회의에 회부한다는 의미인 것을 알 수 있다.

그럼에도 뒷부분의 통계에서 알 수 있듯이 실제로 서울시의회에 접수된 민원이 위원회에 안건으로 회부되어 처리된 예는 전무하고 모두 담당관실이나 전문위원실 선에서 처리되고 있음은 규정과 실제 제도 운영상의 괴리를 보여주는 것인바 그 원인과 그로 인한 문



제점 등에 대한 분석이 필요하다.

### 3) 처리

처리 (서울특별시의회 민원처리에 관한 규정 제5조)
① 위원회 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 민원을 처리함에 있어 중요하다고 판단되는 사안에 대하여 현장답사 또는 해당지역출신 의원 의견 및 주민의견 청취 등의 절차를 거친 후 위원회에서의 심의결과에 따라 처리한다.
② 위원장은 민원의 내용에 따라 위원회 회의에 회부하지 않고 서울특별시 또는 타기관에 직접 이송하여 처리하게 할 수 있다.

표 17 서울시의회 민원처리에 관한 규정 제5조

#### 가) 위원회에서의 처리

같은 규정 제5조제1항에서는 “민원을 처리함에 있어 중요하다고 판단되는 사안에 대하여 현장답사 또는 해당지역출신 의원 의견 및 주민의견 청취 등의 절차를 거친 후 위원회에서의 심의결과에 따라 처리한다” 고 규정하고 있다.

이와 관련하여 중요민원의 경우 추가되는 절차가 “현장답사 또는 해당지역출신 의원 의견 및 주민의견 청취 등의 절차” 까지인지 아니면 “위원회에서의 심의결과에 따라” 를 포함하는 것인지가 다소 불분명할 수 있다. 즉 모든 민원은 원칙적으로 위원회의 심의를 거쳐 처리하는 것인데 중요민원의 경우에는 전자의 절차를 추가한다는 것인지, 아니면 민원은 원칙적으로 위원회의 심의를 거치지 않고 처리하는 것인데 중요 민원의 경우 두 가지 종류의 절차를 추가한다는 것인지가 불분명할 수 있다는 것이다.

그러나 같은 규정 제5조제2항의 규정과의 관계에서 보건데 첫 번째의 의미로 해석되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 실제 위원회에서 민원을 안건으로 심의하여 처리한 사안은 전무하다는 점을 염두에 둔다면, 서울시의회에서는 후자의 의미로 파악하고 있다고 보여진다.

#### 나) 이송

같은 규정 제5조제2항은 “민원의 내용에 따라 위원회 회의에 회부하지 않고 서울특별시

또는 타기관에 직접 이송하여 처리하게 할 수 있다” 고 되어 있으나, 실제로는 해당 민원을 직접 이송하여 그 기관에서 최종 처리하게 하는 경우는 없다.

즉 민원이 서울시나 타기관에 이송된 경우 원칙적으로 시의회에서는 민원이 이송되었음을 통지함으로써 절차를 종료하고, 이후에는 이송받은 기관의 민원으로 취급되어 해당 기관에서 직접 민원을 처리 및 결과 통지의 업무를 진행하고 시의회에서는 민원이 이송되었음을 통지하면 된다.

그러나 현재 시의회민원의 경우 타기관 등으로 이송된 경우에도 이송받은 기관에서 답변을 보내오면 다시 해당 상임위나 입법담당관실에서 민원처리결과를 시스템에 탑재하고 민원인에게 결과를 통지하는 절차를 밟고 있다.

의회 홈페이지상에도 민원처리의 흐름도를 설명하면서 “시의회에서 직접 처리할 수 있는 경우에는 바로 처리해 드리고, 나머지 경우에는 아래와 같이 소관기관 등으로부터 의견을 받아 처리해 드립니다” 라고 하고 있다.

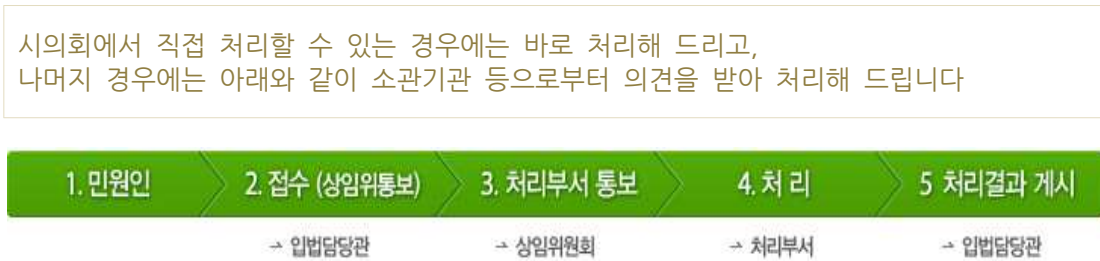


그림 5 시의회 홈페이지상 민원처리도

그럼에도 불구하고 서울시의회에 민원을 제기한 민원인의 의도는 시의회의 입장에서의 답변을 원한다는 점이 중요하기 때문에 민원을 이송하기 보다는 의회에서 직접 답변을 주는 것이 바람직할 것이다. 그렇다면 의회는 지금처럼 관련 타부서의 답변을 받아 그대로 탑재하기 보다는 타부서의 답변은 의회에서 받아 의회의 입장에서 답변할 필요가 있다. 물론 접수단계에서 민원인의 의사를 확인하여 관련부서에서의 직접적 처리를 원하는 경우에는 종국적인 이송처리를 하면 된다.

## 다) 처리기간

특별한 사유가 없는 한 7일 이내에 처리하여 그 결과를 통보하고, 충실한 답변이 7일 이

내에 처리가 곤란할 경우 그 진행상황에 대해 민원인에게 통보하여야 한다(서울시의회 민원처리에 관한 규정 제6조).

#### 4) 통지 등

<b>통지</b> (서울특별시의회 민원처리에 관한 규정 제7조)
의장은 민원처리결과를 민원인에게 통지하고, 중요한 민원에 대하여는 그 처리상황을 관련위원회 및 의원에 통보하여 의정활동에 적극 참조·활용하도록 한다.

표 19 서울시의회 민원처리에 관한 규정 제7조

사무처장 명의로 접수된 민원은 의장의 권한으로 각 위원회에 보내진 후(동 규정 제4조) 다시 의장의 명의로 민원인에게 그 처리결과가 통지된다.

현재 민원인에게 통보되는 오프라인 민원처리결과 통지문을 보면 먼저 의회에서 직접 처리한 경우, 담당관 또는 전문위원의 전결로 서울시의회 의장 명의로 민원 회신문이 발송된다. 한편 타부서에 이송한 민원의 경우 타부서장 명의로 민원 회신문을 받아 처리하고 있다.

한편 온라인 민원의 경우에는 관련 부서에서 온 답변을 U-신문고에 그대로 탑재하고 이메일이나 SNS로 통지하는 것으로 절차가 끝나며 그 답변과정에서 다른 결재시스템 등이 작동되지는 않는다.

재판에 간섭하는 사항, 타인을 비방하거나 중상모략으로 명예를 손상시키는 내용, 음란물의 게재 등 공공질서와 미풍양속에 위반되는 내용, 범죄적 행위와 관련되는 내용, 타인의 저작권이나 기타 권리를 침해하는 내용, 홍보, 선전, 광고 등 상업적인 내용, 유언비어, 기타 선동적인 내용, 유사동일한 내용의 반복적인 게시, 기타 법규에 저촉하는 내용의 글은 처리하지 않는다(서울시의회 민원처리에 관한 규정 제8조).

#### 5) 타기관의 민원처리 시스템과의 비교

##### 가) 서울특별시청

서울특별시 응답소의 경우 단순 민원은 민원전담부서에서 처리하고 있으며 그 비율이 적

지 않다. 그리고 민원이 진행되는 상황에 대하여 민원인에게 지속적으로 소통하고 있어 그 과정에서 민원인이 자신과 자신의 민원이 존중되고 있다는 느낌을 받을 수 있다.



그림 6 서울특별시 응답소 민원처리절차도-서울시청 응답소 홈페이지

## 나) 국회

국회 민원처리 흐름도는 크게 둘로 나뉘고 있는데, 민원 자체를 소관 위원회에 회부하는 절차와 입법에 참고할 자료로 활용하는 두 가지의 시스템으로 운영되고 있다. 온라인 민원접수의 경우 민원인이 유사사례를 검색하여 참조할 수 있는 시스템을 제공하고 있는 점이 참조할 만 하다.

유사민원사례 검색	-민원검색에서 키워드 검색을 통해 이미 처리된 유사한 사례 검색
실명확인	-민원인 본인확인을 위해 실명인증을 실시 -국회의정참여포탈에 로그인한 상태라면 실명인증 없이 민원신청가능
민원신청	-민원제목과 내용 작성 -공개로 신청된 민원은 민원검색에서 다른 사람이 열람가능
민원접수	-국회사무처의 의정종합지원센터에서 접수하여 민원내용에 따라 소관상임위원회로 회부
민원처리	-회부된 민원을 소관 위원회에서 처리
만족도 체크	-전정민원으로 처리 완료된 신청결과조회에 대하여 만족도를 체크
결과 확인	-처리 완료된 민원의 답변 확인

그림 7 국회 인터넷민원 처리 절차도 - 국회 홈페이지



그림 8 국회 민원 처리 절차도 - 국회 홈페이지

## 다) 국민신문고

국민신문고의 경우 민원신청서를 작성하여 접수하면 민원실에서 유사한 처리사례를 제공하여 주고 있는 점, 1, 2차에 걸친 만족도 조사를 하고 있는 점이 특색이다.



그림 9 국민신문고 민원처리 흐름도-국민신문고 홈페이지

## 라. 처리 실적

### 1) 전체 접수 건수

총 계	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년(~7)
1,601	484	542	575	458	160

표 20 년도별 전체 민원 접수 건수(온라인 및 오프라인 합계)



그림 10 연도별 민원접수추이

접수되는 민원 양의 추이를 보면 2010년부터 2012년까지 꾸준한 증가세를 보이다 2013년은 전년보다 117건이 감소한 458건에 그쳤다. 이는 전년 대비 17%정도 감소한 것이다.

## 2) 접수유형

접수유형별	2011년	2012년	2013년	2014년(~7)
	542	575	458	160
오프라인계	165	183	104	31
	30.4%	31.8%	22.7%	19%
방문.우편	165	183	84	
키오스크	0	0	2	
온라인계	377	392	354	129
	69.6%	68.2%	77.3%	81%
인터넷	360	354	372	
스마트폰	20	33	4	

표 21 서울시의회 민원접수현황 - 접수유형별

온라인을 통한 민원 접수가 점차 비중이 높아지고 있는 가운데, 2014년 7월까지의 통계의 경우 특히 온라인 접수률이 81%에 육박하는 현상을 보이고 있다.

한편 2012년 의회신문고의 활성화와 민원인의 접근성 제고의 한 방편으로 키오스크를 설치하여 민원창구의 다양화를 시도하였으나 현재 시행 3년차를 맞아 아직까지 이의 활용도가 매우 미미(2건)하여 이에 대한 대책이 필요한 상황이다.

증가추세이던 민원건수가 17% 감소한 2013년의 경우는 온라인상의 민원은 유지되는 반면, 오프라인 민원이 대폭 감소하였다는 점을 유의해야 한다. 또한, 현재 스마트폰 사용자수가 증가하고 있음에도 불구하고, 스마트폰을 통한 민원접수는 4건에 불과하다. 스마트폰이나 키오스크 방식에 의한 민원 시스템 접근성, 편의성의 측면에서의 점검이 필요하다.

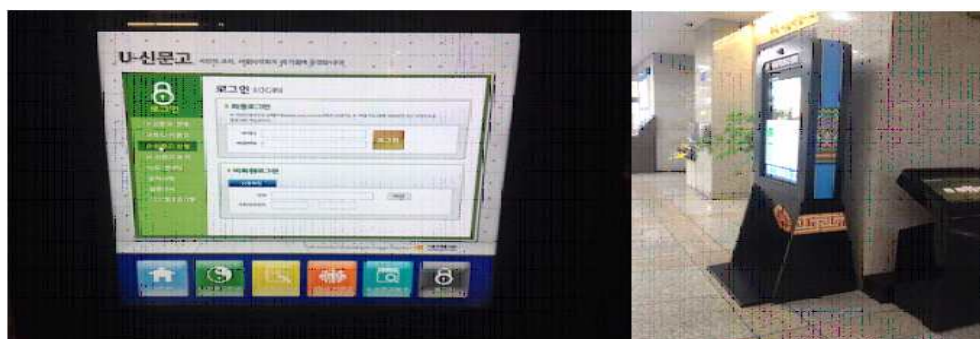


그림 11 서울시의회에 설치되어 있는 U-신문고 키오스크

### 3) 상임위원회별 민원 수

현재 민원 관리 시스템상 민원 내용이 분야별로 분류되는 것이 아니므로 접수 후 어느 상임위원회의 민원으로 분류되었는지에 대한 기준으로 서울시의회에 제기되는 민원의 내용별 분류를 살펴보고자 한다.

민원 내용에 대한 분류를 통해 서울시민들이 의회에 바라는 지점은 무엇인지, 서울시의회는 의회에 제기되는 민원을 통하여 어떠한 지점을 읽어내고 의회가 이에 맞는 역할을 수행하기 위하여 필요한 요소는 무엇인지에 대한 연구에 활용한다.

#### 가) 4년간 각 상임위원회별 민원 분포

2010		해당 위원회										
		운영	행정 자치	재정 경제	환경 수원	문화 체육	보건 복지	건설	도시 관리	교통	교육	기타
총계	484	3 0.6%	45 9.3%	6 1.2%	18 3.7%	15 3.1%	20 4.1%	36 7.4%	187 38.6%	69 14.3%	23 4.8%	62 12.8%
	우편 방문 156 32.2%	1	6	4	7	3	8	11	69	32	11	4
온라인	328 67.8%	2	39	2	11	12	12	25	118	37	12	58

표 22 각 상임위원회별 민원 분포(2010)

2011	접수	해당 위원회										
		운영	행정 자치	재정 경제	환경 수원	문화 체육	보건 복지	건설	도시 관리	교통	교육	기타
총계	542	7 1.3%	16 3.0%	71 13.1%	37 6.8%	35 6.5%	24 4.4%	76 14.0%	155 28.6%	51 9.4%	32 5.9%	38 7.0%
	우편 방문 165 30.4%	0	3	7	12	12	9	12	74	25	6	5
온라인	377 69.6%	7	13	64	25	23	15	64	81	26	26	33

표 23 각 상임위원회별 민원 분포(2011)

2012	접수	해당 위원회												
		운영	행정 자치	재정 경제	환경 수원	문화 체육	보건 복지	건설	도시 계획	교통	도시 안전	도시 관리	교육	기타
총계	575	11 1.9%	10 1.7%	66 11.5%	36 6.3%	23 4.0%	49 8.5%	37 6.4%	44 7.7%	66 11.5%	6 1.0%	57 9.9%	99 17.2%	71 12.3%
	우편 방문 183 31.8%	1	3	6	9	5	13	10	30	27	1	9	62	7
온라인	392 68.2%	10	7	60	27	18	36	27	14	39	5	48	37	64

표 24 각 상임위원회별 민원 분포(2012)

2013		해 당 위 원 회											
		운영	행정 자치	재정 경제	환경 수원	문화 체육	보건 복지	건설	도시 계획	교통	도시 안전	교육	기타
총계	458	0	11	14	37	8	24	27	138	53	7	87	52
		0	2.4%	3.1%	8.1%	1.7%	5.2%	5.9%	30.1%	11.6%	1.5%	19.0%	11.4%
오프라인	104	0	2	1	5	2	6	10	58	12	1	0	7
	22.7%												
온라인	354	0	9	13	32	6	18	17	80	41	6	87	45
	77.3%												

표 25 각 상임위원회별 민원 분포(2013)

2014 (~7)	접수	해 당 위 원 회											
		운영	행정 자치	기획 경제	환경 수원	문화 체육	보건 복지	도시 계획	교통	도시 안전 건설	교육	기타	
총계	160	0	6	5	12	8	11	28	18	12	29	31	
		0	3.8%	3.1%	7.5%	5.0%	6.9%	17.5%	11.3%	7.5%	18.1%	19.4%	
오프라인	31	0	2	1	0	3	3	8	2	4	5	3	
	19.4%												
온라인	129	0	4	4	12	5	8	20	16	8	24	28	
	80.6%												

표 26 각 상임위원회별 민원 분포(2014~)

전체적으로 매년 도시 안전, 도시 계획, 도시 관리 등과 관련된 민원이 양이 가장 많은 것을 볼 수 있으며, 교통이나 건설과 관련하여는 매년 일정 수준의 민원이 제기되는 것을 알 수 있다.

참고로 2010년과 2011년에는 현재의 도시계획위원회와 도시안전위원회가 따로 없어 도시 관리위원회가 관련한 민원을 모두 담당하는 구조였으며, 이것이 2012년 도시안전, 도시 계획, 도시관리 세 개의 위원회로 나뉘었다. 이러한 위원회 구조는 2013년 다시 도시관 리위원회가 없어졌으며, 2014년에는 건설위원회와 도시안전위원회가 합쳐져 도시안전건 설위원회가 출범했다.

따라서 민원 내용의 추이를 내용에 따라 살필 수 있도록 위원회별 분류를 약간 수정하여 다음과 같이 정리하여 보았다.

	접수	해 당 위 원 회												
		운영	행정 자치	기획 경제	환경 수원	문화 체육	보건 복지	교통	도시 계획	도시 안전 건설	건설	교육	기타	
2010	총계	484	3	45	6	18	15	20	69		187	36	23	62
			0.6%	9.3%	1.2%	3.7%	3.1%	4.1%	14.3%		38.6%	7.4%	4.8%	12.8%
	오프 라인	156	1	6	4	7	3	8	32		80	11	11	4
	32.2%													
온라인	328	2	39	2	11	12	12	37		143	25	12	58	
			67.8%											

129) 2010년과 2011년에는 도시계획위원회는 따로 설치되어 있지 않았다.

130) 2012년에는 도시안전위원회, 도시관리위원회가 각각 있었으나, 통계비교의 편의를 위하여 도시안전위



2011 129)		542	7	16	71	37	35	24	51		155	76	32	38
			1.3%	3.0%	13.1%	6.8%	6.5%	4.4%	9.4%		28.6	14.0%	5.9%	7.0%
	오프라인	165 30.4%	0	3	7	12	12	9	25		86	12	6	5
	온라인	377 69.6%	7	13	64	25	23	15	26		145	64	26	33
2012 130)	총계	575	11	10	66	36	23	49	66	44	63	37	99	71
			1.9%	1.7%	11.5%	6.3%	4.0%	8.5%	11.5%	7.7%	10.9%	6.4%	17.2%	
	오프라인	183 31.8%	1	3	6	9	5	13	27	30	20	10	62	7
	온라인	392 68.2%	10	7	60	27	18	36	39	14	80	27	37	64
2013	총계	458	0	11	14	37	8	24	53	138	7	27	87	52
			0	2.4%	3.1%	8.1%	1.7%	5.2%	11.6	30.1%	1.5%	5.9%	19.0%	11.3%
	오프라인	104 22.7%	0	2	1	5	2	6	22	58	1	10	0	7
	온라인	354 77.3%	0	9	13	32	6	18	58	80	6	17	87	45
2014 131) (~7)	총계	160	0	6	5	12	8	11	18	28	12		29	31
			0	3.8%	3.1%	7.5%	5.0%	6.9%	11.3%	17.5%	7.5%		18.1%	19.4%
	오프라인	31 19.4%	0	2	1	0	3	3	2	8	4		5	3
	온라인	129 80.6%	0	4	4	12	5	8	16	20	8		24	28

표 27 상임위원회별 민원 추이 (2010~)

## 나) 연도별 상임위원회별 민원 분포

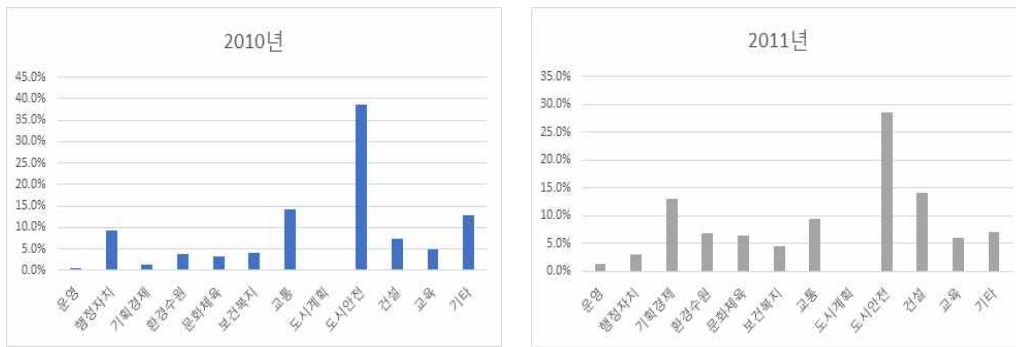


그림 12 상임위원회별 민원 분포 (2010, 2011)

2010년에는 도시안전위원회 해당 민원이 전체 484건 중 187건(38.6%)으로 가장 많은 비중을 차지하였으며, 그 다음으로는 교통위원회가 69건(14.2%)을 차지하였다. 2011년에도 도시안전위원회 민원이 155건(28.5%)으로 가장 큰 비중을 차지하는 가운데 건설위원회, 기획경제위원회 해당 민원이 전년 대비 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있다.

위원회로 합산하여 표시함.

131) 건설위원회가 2014년 폐지되었다.

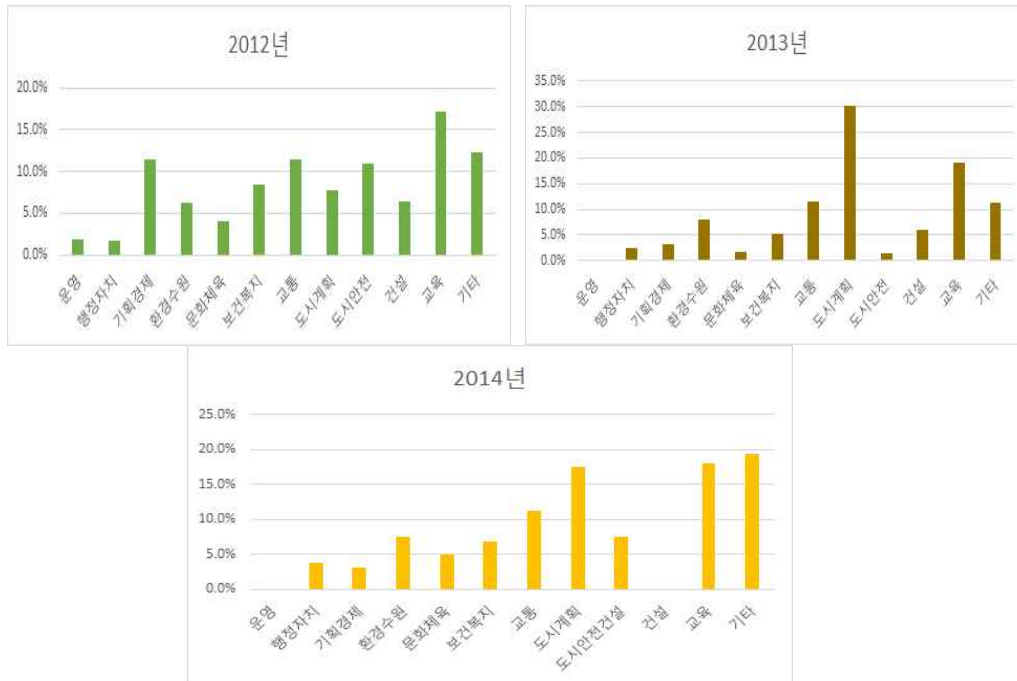


그림 13 상임위원회별 민원 분포 (2012, 2013, 2014)

2012년에는 가장 많은 민원이 접수되었던 해로, 민원이 전체적으로 위원회별 고르게 분포 되는 것으로 나타나고 있다. 이는 2011년에 비해 교육위원회 민원이 3배 정도 늘어나면서 가장 많은 비중을 차지한 가운데, 도시안전위원회 해당 민원이 전년대비 30%정도 줄면서 도시계획위원회의 설치로 민원이 두 위원회로 분산되었기 때문으로 보인다. 또한 정치적으로는 대선이 있는 해였다는 점에서 각계 각층의 시민들의 정치권에 대한 의견과 요구가 분출된 시기였다는 점이 작용한 것으로 추정할 수 있다.

한편 2013년에는 전년 대비 전체적인 민원의 양이 감소한 가운데 교육위원회의 민원은 일정 수준을 유지하고 있는 반면, 도시계획위원회 해당 민원이 폭주하였던 것으로 나타난다.

2014년 7월까지 의회에 접수된 민원의 전체적인 분포를 보면 2013년 대비 다시 약간 평균화되는 것으로 보이는데, 이는 전년에 도시계획위원회에 폭주하였던 민원이 줄어들었기 때문으로 보인다.

#### 다) 각 상임위원회별 민원 추이 분석

이 추이 분석은 해당 위원회별 민원수와 그 흐름 분석을 통하여 의회에 제기되는 민원내용의 추세를 살펴보기 위한 것이다.

## ① 기획경제위원회

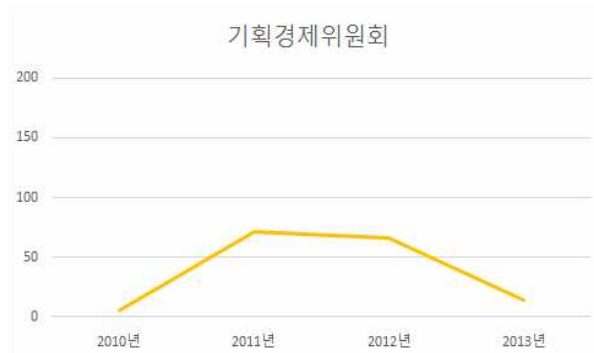


그림 14 기획경제위원회 민원 추이

2010년의 경우 10월에 민원이 처음 신청되었기 때문에 그 수가 매우 적다. 2011년엔 상반기에 하이서울 장학금 폐지에 반대하는 민원이 많은 수를 이루었고, 하반기엔 학교보안관을 교장 직영으로 하는 학교보안관 변경제도에 관해 우려의 목소리를 내는 민원의 수가 40여 개에 이르렀다. 이외에도 서울시 장학금, 보편적 무상급식, 내수경기 등 경제와 관련된 다양한 민원들이 신청되었으나, 하이서울 장학금 폐지나 학교보안관 변경제도와 같이 집중적으로 많은 수의 민원을 이루는 것은 없었다.

2012년에는 2011년 하반기에 이어 학교보안관 변경제도에 관해 우려의 목소리를 내는 민원의 수가 상반기에 집중되었다. 하지만 이후 특정 사안에 대해 집중적으로 민원을 제기하는 경우는 없었으며, 퇴직금개선방향, 서울특별시 고등학교 졸업자 고용촉진 조례안 건의, 체납차량 주민신고포상제에 관한 제안 등 2011년의 경우보다 더 다양한 경제 관련 민원들이 신청되었다.

2013년에는 집중된 민원은 존재하지 않았으며, 대형마트 강제휴무, 대학생들 정당한 임금 보장, 청년 창업에 대한 불만 등 다양한 민원이 신청되었으나, 2012년에 비해 그 양이 줄었다. 2014년엔 현재까지 서울시립대 반값등록금에 대한 문의, 대형마트 강제휴무에 대한 민원신청만 제기된 상태이다.

## ② 환경수자원위원회

환경수자원위원회는 에너지, 폐자원활용, 조경, 공원 및 옥상녹화사업등과 관련된 민원 및 의견들이 꾸준히 제기되고 있다.



그림 15 환경수자원위원회 민원 추이

2011년부터 2013년까지 에너지 및 환경관련 문의와 다양한 의견등이 이어지고 있으며, U-신문고 접근 불편과 신청민원에 대한 답변이 늦어 반복 신청된 사례도 찾아 볼 수 있었다. 그 외에도 공원 내 추가시설 요청, 주택가 소음 및 쓰레기 수거 문제 등이 지속적으로 신청되고 있다.

### ③ 문화체육위원회



그림 16 문화체육위원회 민원 추이

문화체육위원회는 창경궁 이용 불편사항, 서울문화재단 지원사업, 세종문화회관 및 서울시립미술관 이용 문의 등 문화시설 전반에 대해 문의가 주를 이루고 있다. 2011년에 가장 많은 민원이 접수되었으며 그 내용으로는 비정규직 처우개선, 문화사업 관련 제안 등이었다. 그러나 2012년 하반기부터 2013년까지 큰 폭으로 민원 신청이 감소하고 있어 이런 변화의 주요 원인은 별도의 분석이 필요하다.

### ④ 교통위원회



그림 17 교통위원회 민원 추이

교통위원회는 버스정류장 이용에 있어서의 불편, 무인 버스카드 충전기 요청, 지하철 역 엘리베이터 설치, 급행 지하철 선내 안전 문제 등 2010년부터 2014년까지 버스와 지하철의 편의 개선과 관련된 민원이 주를 이루고 있다. 이외에도 많지는 않지만 주차 단속, 자전거 사용에 관한 민원도 4년 내내 꾸준히 제기되고 있는 실정이다.

### ⑤ 보건복지위원회

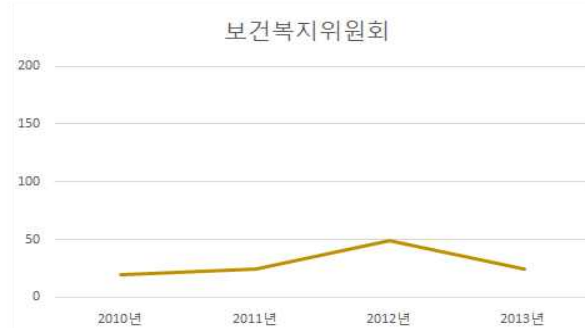


그림 18 보건복지위원회 민원 추이

보건복지위원회는 흡연, 간접흡연 등과 같이 건강과 관련된 민원과 영아, 청소년, 노인, 장애인 등의 복지에 대한 제안 및 문의가 매해 꾸준히 제기되고 있는 실정이다.

2011년에 비해 2012년에 그 수가 크게 늘어난 것으로 보이나 수화통역센터장 유급화 제도와 관련된 민원이 7차례나 제기되었고, 동일인이 특정 사안에 대해 반복적으로 제기한 경우, 민원에 대한 답변이 늦어 동일인이 반복 질문하는 경우, 답변이 만족스럽지 않아 의문점에 대해 재차 질문하는 경우를 합산해 고려하면 전년도에 비해 그 증가 폭은 실제로 크지 않다.

## ⑥ 도시계획위원회, 도시안전건설위원회, 건설위원회



그림 19 도시계획위원회 민원 추이



그림 20 도시안전건설위원회 민원 추이

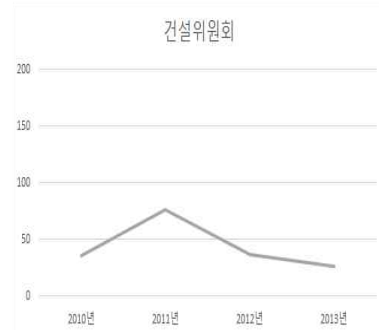


그림 21 건설위원회 민원 추이

도시계획위원회는 건축, 재건축, 도시 개발 및 정비에 대한 민원이 3년 내내 주를 이루고 있다. 이외에도 많지는 않지만 법령에 대한 개정 제안 및 문의도 꾸준히 제기되고 있는 실정이다.

그래프 상으로는 2012년에 비해 2013년에 민원 신청이 급등한 것으로 보이나 2012년의 경우 7월부터 민원을 받기 시작했고, 2013년엔 특징인이 중개수수료와 관련하여 동일 내용의 민원을 20여 차례 반복했던 사정을 감안했을 때, 실질적으로 그 증가 폭은 크지 않다. 2013년엔 2012년과 달리 임대 아파트, 부동산 중개 수수료, 토지 규제에 대한 문의가 종종 보인다.

※도시계획위원회, 도시안전건설위원회, 건설위원회는 위원회별 업무 분장이 계속 변동되나 관련성이 있어 함께 묶어 제시함.

## ⑦ 교육위원회



그림 22 교육위원회 민원 추이

교육위원회는 2010년 하반기부터 시작되어 그 민원수가 5건으로 매우 적었다. 2011년의

민원으로는 서울시 소재 초·중학교 체육시설 대관 및 위탁 운영 등에 관한 민원과 유치원 운영관리, 학교보안관 학교 직영 반대, 신도시 초등학교 설립취소에 따른 부지확충 요청, 노후 학교시설 보수 등 다양한 민원들이 신청되었으며, 하반기의 주요 민원으로는 학생인권조례제정에 관한 민원이 집중 제기되었다.

2012년에는 2011년에 이어 학교체육시설 사용 대상별 의견(학생, 지역주민, 동호회등), 생활체육조례 개정으로 인한 내용 및 적용시점 문의, 학생인권조례중 별점제도, 학교비정규직 처우개선 민원이 10여건, 신도시 병설유치원, 초·중·고등학교 추가 설립 요청이 20건으로 주를 이루었다.

2013년은 사립초등학교 예산삭감 관련된 내용이 10건, 영어회화 강사 예산삭감 민원이 30여건으로 급증하였다. 학교폭력 관련 민원, 학교 비정규직 처우개선(상담교사, 영양사, 스포츠 강사), 사립학교의 학생부담 비용 절감 요청, 예술학교 진학의 사교육비 관련 민원 등이 있었으며, 지속적으로 제기되는 민원으로는 신도시 유치원, 초·중·고등학교 신설 요청 등이 있었다.

2014년에는 유치원 수업시간 연장지침에 관한 민원, 교사임용합격자의 대기 문제, 초등학교 돌봄교실 저녁비용 예산 증액 요청, 학생인권조례 중 차별금지 개정안 요구, 서울시의 회 예산부족에 따른 2014 하반기 학력평가 실시 횟수 축소에 대한 민원제기 등이 있었다.

### 라) 서울시 민원과 비교

구 분	계	주택 건축	도로 교통	일반 행정	환경 공원	보건 복지	도시 계획	산업 문화	분야
2012년	4,881	1,870	1,092	597	367	286	169	271	229
		38.3%	22.4%	12.2%	7.5%	5.9%	3.5%	5.6%	4.7%
2011년	5,797	2,152	1,530	706	495	264	205	222	223
		37.1%	26.4%	12.2%	8.5%	4.6%	3.5%	3.8%	3.8%
2010년	4,231	1,515	982	582	361	268	204	166	153
		35.8%	23.2%	13.8%	8.5%	6.3%	4.8%	3.9%	3.6%

표 28 서울시 민원분야별 접수비율

〈출처 : 시민봉사담당관 서울시 민원유형 추세분석 2010~2012〉

서울시에 제기되는 민원의 경우 의회의 경우와 달리 년도별 민원내용의 추이가 크게 다

르지 않고 일정하게 유지되는 것을 볼 수 있다. 즉 시기별 이슈와 정치적 상황과 연동되기 쉬운 의회와 달리 서울시의 경우 시민들의 생활과 밀접한 부분의 민원은 꾸준한 비율로 제기되는 것으로 추정된다.

한편, 시의회에서 거의 매년 가장 많은 비중을 차지하는 도시계획, 도시관리, 건설 등에 대한 민원이 서울시의 주택·건축 카테고리의 민원에 해당한다고 볼 수 있으므로 유사한 경향성을 가진다고 볼 수 있다.

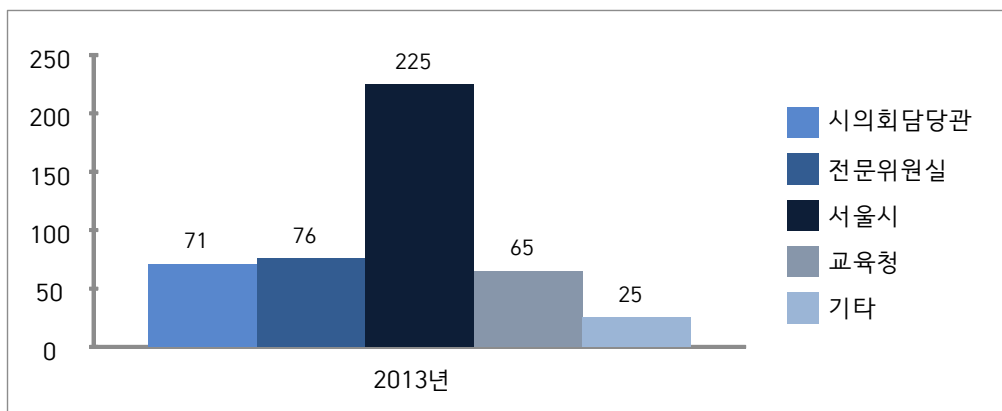
또한 교통에 대한 민원도 양쪽에서 모두 일정 수준으로 유지된다는 점이 유사하나 아무래도 도로교통에 대한 직접적 처분과 관련한 것은 서울시의 밀접도가 의회보다는 높을 수밖에 없어 전체 민원에서 차지하는 비중으로 본다면 서울시의 경우가 훨씬 높은 민원율을 보이고 있다.

#### 4) 처리기관별 민원처리 수

##### 가) 처리기관에 대한 통계분석

	계	시의회담당관	전문위원실	서울시	교육청	기타(구청 등)
2013년	510	73(14.3%)	59(11.6%)	225(48.7%)	65(14.1%)	25(5.4%)
2012년	452	80(17.7%)	83(18.4%)			
2011년	523	12(2.3%)	61(11.7%)			

표 29 서울시의회 민원처리현황 - 처리기관별





서울시의회에 접수된 민원의 처리현황을 처리기관별로 살펴보면 위 표에서 보여지듯이 매해 70~80%의 민원이 서울시·교육청·구청으로 이첩되어 처리되고 있음을 알 수 있다.

한편 시의회 담당관실(공보실, 의정담당관, 의사담당관, 입법담당관)에서 답변한 경우도 소수 있었으며, 전문위원실에서 직접 답변을 한 경우도 일부 있었다. 이렇게 타부서 등의 이첩 처리율이 높은 것에 대하여 의회에서는 인·허가, 규제, 지원 등의 주체가 되는 것이 주로 집행부이기 때문이라는 분석을 내놓고 있다. 그러나 이와 관련하여 제기되는 민원의 내용 및 서울시의회에 민원을 제기하는 민원인의 의사, 그리고 의회의 처리내용 등에 대한 검토를 통하여 그 분석의 적절성을 재고해 볼 필요가 있다.

## 나) 처리부서별 민원 내용 및 처리과정 분석

### ① 시의회담당관실 처리 민원

온라인		학교내 금연구역	보건복지위원회	입법담당관실	1일
민원	서울시 시정 내용에 길거리 금연 구역 확대를 봤습니다. 물론 학교 인근 도로도 모두 금연 구역인 것으로 압니다만, 정작 학교 내 흡연하는 분들이 있다고 합니다. 학교 내도 금연 장소로 지정해주십시오				
처리부서	입법담당관실				
답변	국민건강증진법 제9조(금연을 위한 조치)에 따라 초,중,고등학교 및 대학교 내 모든 시설 전체가 금연구역으로 지정되어 있음을 안내해 드립니다.				
분석	- 간단한 민원의 경우 직접 민원담당부서인 입법담당관실에서 처리하고 있다. - 민원처리부서에게 직접 답변한 것으로 익일 바로 답변이 나감				

온라인	시정요구	일방통행길 조정 요청	교통위원회	입법담당관실	1일
민원	동네 한 구역의 일방통행 방향이 합리적인지 않아 사고발생 등의 위험이 높은바 방향을 조정해 달라.				
처리부서	입법담당관실				
답변	알아보니 말씀하신 일방통행 조정과 관련하여, 00구청 교통행정과에 알아보니 일방통행 처				

	<p>분권한은 관할 경찰서에 있다는 답변을 받았습니다.</p> <p>경찰사무는 국가사무로서 지방자치단체의 권한 외이므로, 말씀하신 내용에 대해서 지방자치단체인 도봉구는 조정할 권한이 없습니다.</p> <p>000 님이 원하시는 내용대로 처리해드리지 못함을 안타깝게 생각하오며, 해당내용은 권한 있는 관할 관청인 00경찰서에 민원을 접수하셔야 함을 안내해드립니다.</p>
분석	- 민원인에게 안내 후 이송할 수는 없는지 의문

## ② 전문위원실 처리 민원

온라인	제안건의	쓰레기통을 더 늘려주세요	환경수자원위원회	환경수자원전문위원실	17일
민원	쓰레기통이 부족해서 쓰레기를 들고 다니기 때문에 상대적으로 쓰레기를 길바닥에 버리게 되는 것 같아요. 쓰레기통을 좀 늘려주세요				
처리부서	환경수자원전문위원실				
답변	<p>안녕하세요, 가로 환경 개선에 대하여 좋은 의견 주신 점 감사하게 생각합니다. 현재 가로 상 쓰레기통 설치 등의 가로 환경 관리는 자치구 위임 사무로 자치구 실정에 맞게 자율적으로 관리하고 있습니다. 저희 서울시의회에서는 귀하께서 거주하시는 00구에 관련 내용을 이첩하여 보다 깨끗한 거리를 조성할 수 있도록 하겠습니다.</p> <p>다시 한 번 좋은 의견 주신 점 감사하게 생각합니다.</p> <p>담당부서 : 시의회사무처 환경수자원전문위원실</p>				
분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 위 사례는 해당 자치구로 내용을 이첩한다고 답변하였으므로 전형적으로 민원을 이송한 사례임에도 통계상 위원회 전문위원실 답변으로 분류되고 있다.</li> <li>- 또한 거리에 쓰레기통 설치에 대하여 서울시 전체적으로 검토할 필요는 없는지, 민원인의 취지가 자신의 주거지역에 국한한 문제라고 민원 내용을 자의적으로 축소해석한 것은 아닌지의 문제가 있다.</li> </ul>				

온라인	시정요구	도시가스 안전불감증	환경수자원위원회	환경수자원전문위원실	27일
민원	도시가스 폐관 방치 관행으로 인한 대형사고 발생의 위험이 있으니 사고 이전에 예방하여 줄 것을 요청함				
처리부서	환경수자원전문위원실				
답변	안녕하세요, 도시가스관 폐관 처리에 대하여 좋은 의견 주신 점 감사하게 생각합니다. 저희 서울시의회에서는 제안해 주신 의견을 적극 검토하여 도시가스 공급규정에 관하여 재검토				

	<p>하도록 하겠습니다.</p> <p>시민의 안전을 위하여 좋은 의견 주신 점 감사하게 생각합니다.</p> <p>담당부서 : 시의회사무처 환경수자원전문위원실</p>
분석	공급규정상 무엇과 관련되고 어떠한 지점의 개정이 필요한지에 대한 자세한 설명이 없으며, 이후 의회에서 검토할 경우 그 결과를 통지한다든가 하는 안내가 필요

온라인	시정요구	서울 3억 넘는 전세 수수료에 관한 건	도시계획관리 전문위원회	도시계획관리전문 위원실	6일
민원	최근 전세값 폭등으로 서울시내 중소아파트의 전세값이 3억이 넘고 있어 전셋값과 중개수수료의 이중고를 겪고 있음.				
처리부서	도시계획관리전문위원실				
답변	<p>- 000께서 우리시 의회 U-신문고에 제출하신 서울 3억 이상 주택의 전세 중개수수료 인하에 대해 빠른 시일내 수정하고 보완하여 줄 것을 요청하는 민원 내용에 대해 검토한 바, 주택 중개수수료를 규정하고 있는 「서울특별시 주택 중개수수료등에 관한 조례」에 대한 개정안은 2013년 11월 당시 정식 의안으로 발의되지 않아 조례 개정이 추진되지 않았다는 것을 우선 알려드립니다.</p> <p>- 향후 전세 중개수수료 관련 조례 개정안이 정식 의안으로 채택될 경우 전세 세입자의 어려움 등 이해관계인의 다양한 의견을 모아 심도 있는 검토와 토론을 거쳐 관련 조례 개정을 합리적으로 검토하겠다는 것을 약속드리니 널리 양해하여 주시기 바랍니다.</p> <p>담당부서 : 시의회 도시계획관리전문위원실</p>				
분석	- 답변 내용 및 향후 진행에 대한 안내까지 적절하게 이루어짐				

### ③ 이송

온라인	시정요구	편의점 외부 간의 테이블의 소음때문에 잠을 못잡니다.	환경수자원 위원회	00구 녹색환경과	5일
민원	<p>낮에도 이 편의점 외부 간의 테이블 때문에 시끄럽지만 밤에 시끄러워서 새벽에 잠을 못 이룰 때가 많습니다. 덕분에 공릉동 지구대 경찰분들이 자주 출동하셔서 해산을 시키시는데 이것도 한두번이지 출동 내역 보시면 일년에 거의 오십에서 백건사이일 것입니다. 확실하게 테이블을 치우거나 아니면 저녁 열시이후에 절대로 테이블을 필수 없게 되었으면 좋겠습니다. 이런 비양심적인 편의점 점주 때문에 주변 빌라에 거주하고 계시는 주민분들의 고충이 심하고 잠 못 이루고 나오셔서 편의점 고객들과 언쟁을 하는 경우도 종종 있습니다. 꼭 개선이 되었으면 하는 바램입니다.</p>				
처리부서	00구 녹색환경과				

답변	<p>우리시 행정에 대한 관심과 적극 참여하여 주심에 깊은 감사를 드립니다.</p> <p>귀하께서 신청하신 00동 00번지 GS25시 편의점 소음에 대하여 다음과 같이 답변 드립니다.</p> <p>사람이 육성으로 말하는 소음은 생활소음 규제기준이 없어 소음진동관리법으로 규제가 어려우나 귀하의 불편사항을 해소해 드리고자 GS25시 편의점 점주에게 민원사항을 안내하고 밤 10시 이후에는 의자를 사용하지 못하게 조치하여 소음발생을 사전에 예방하도록 협조요청 하였습니다.</p> <p>위 답변사항에 대하여 더 궁금하신 사항이 있으시면 녹색환경과(전화000-0000, 담당 000)로 연락주시기 바랍니다</p>
분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민원의 요구 자체가 즉시적인 행정조치의 필요가 담긴 것으로 해당 자치구의 관련부서에서 조치한 것은 적절하다.</li> <li>- 다만 이러한 경우 이송으로 종결처리해도 무방한 사안이라는 점, 이송 처리할 것이 아니라면, 처리결과를 받아 의회 신문고에서 전달하는 방식이어야 한다는 점 등의 문제가 있다.</li> <li>- 제도적 문제로 인한 민원상황의 발생이라는 부분이 있으므로 장기적으로는 위원회에서 제도의 문제점에 대하여 안건으로 상정해 검토해 볼 수 있는 사안이다.</li> </ul>

온라인	시정요구	집에 가는 길이 너무 무서워요	기타	동작구청 도로관리과	25일
민원	저희 집은 00시장 옆쪽인데요. 거리에 가로등이 너무 적어서 집에 오는 길이 무서워요. 요새 무서운 뉴스가 많아서 더더욱 그런 거 같아요. 구석 골목골목에도 가로등을 더 달아주고 경찰관분들도 순찰해 주시면 좋겠어요				
처리부서	동작구청 도로관리과				
답변	<p>1. 우리 구 구정운영에 관심을 가지고 참여하여 주신 민원인님께 감사드립니다.</p> <p>2. 민원인님께서 신고하신 00동 00시장에서 00로00길00호 사이의 길이 너무 어두워 보안등 추가 신설 요청하신 사항에 대해 현장을 확인한 바, 야간 통행의 불편 해소를 위해 추가 설치가 필요하여 우리 구 유지보수업체에 2014년 3월 10일까지 설치토록 작업지시 하였음을 알려드립니다.</p> <p>3. 기타(가로등, 보안등) 문의사항은 우리 구 도로관리과(000-0000, 담당 000)로 연락주시면 자세히 안내해 드리겠습니다. 앞으로도 우리 구 발전을 위하여 지속적인 관심을 가져 주실 것을 부탁드립니다. 민원인님 가정에 행복과 평안이 함께 하시길 기원합니다. 끝.</p> <p>담당부서 : 00구청 도로관리과, 담당자 : 000 주무관(000-0000)</p>				
분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 구청에 이송해 답변을 받은 사안인데, 최종적으로 이송처리하지 않고 답변을 받아 탑재하였다.</li> <li>- 해당구청으로 최종 이송처리하고 답변처리 상황을 보고받은 것인지. 만일 그렇다면 민원 처리과정 및 그 결과를 확인하기 위한 것인지 검토 필요.</li> <li>- 의회의 입장에서 해당 구나 서울시 전체적으로 골목길 가로등 설치를 비롯한 안전문제와 관련한 서울시 정책의 진척 상황이나 향후 계획 등을 설명하는 것이 필요</li> </ul>				

온라인	제안건의	서울특별시 주택중개수수료 등에 관한 조례 개정 건의	도시계획관리위원회	도시계획국 토지관리과	9일
민원	서울특별시 주택중개수수료에 관한 조례를 개정해 달라				
처리부서	서울시 토지관리과				
답변	<p>부동산 중개수수료는 「공인중개사법」 제32조(중개보수 등)에 주택의 중개에 대한 보수는 국토교통부령이 정하는 범위 안에서 특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 조례로 정하고, 주택 외의 중개대상물의 중개에 대한 보수는 국토교통부령으로 정하도록 규정하고 있습니다. 현행 서울시 주택 중개수수료 체계는 2000년도 중앙부처(현 국토교통부)에서 특별시·광역시·도 조례로 정하도록 위임하면서 당시 고가주택 기준(매매·교환 6억원, 임대차 3억원)으로 표준안을 시달하여 전국이 동일하게 적용하고 있으며, 임대차에 대한 중개수수료는 임대차 기간에 관계없이 거래금액별로만 규정하고 있습니다.</p> <p>이에 서울시에서는 국토교통부에 시도별로 지역여건에 따라 요율을 다르게 조례를 운영할 경우 국민들의 혼란이 가중될 수 있으므로 전국이 동일하게 적용할 수 있는 개정 표준(안)을 시달해 줄 것과, 3억원 임대차 중개수수료가 매매보다 더 높은 수수료를 지불할 수 있는 경우와 주거용 오피스텔의 중개수수료 체계 등에 대하여 관련규정을 지속적으로 개정 건의한 바 있습니다.</p> <p>현재 국토교통부에서는 부동산 중개수수료 현실화를 위한 연구용역을 추진중에 있으며, 관계기관 의견 수렴시 000님의 의견도 검토될 수 있도록 노력하겠습니다.</p> <p>아울러 중개수수료 개정문제는 상당히 민감한 부분으로 지역시민과 시민단체, 공인중개사협회, 학계, 전문가 등의 종합적으로 수렴의견과 공청회 등을 통하여 신중하게 추진해야 할 사항임을 이해하여 주시기 바랍니다.</p> <p>답변내용에 대하여 더 궁금하신 사항이 있으시면 서울시 토지관리과(담당 000 ☎ 02-0000-0000)로 연락주시면 친절하게 안내 드리겠습니다. 시정발전을 위해 좋은 의견 주신 000님께 다시 한 번 감사의 말씀을 드리며, 가정에 건강과 행운이 늘 함께하시길 기원합니다.</p> <p>담당부서 : 도시계획국 토지관리과 담당자 000(전화 0000-0000)</p>				
분석	- 전형적인 제도 개선, 특히 조례 개정에 대한 민원임에도 위원회에서 처리하지 않고 이송시킨 사안으로, 물론 담당부서에서 답변할 수 있는 내용인지는 하나 민원인이 의회에 문의한 사안이고 조례와 관련한 답변이 필요한 사항이므로 의회의 입장을 담아 답변하는 것이 바람직하다고 본다.				

온라인	시정요구	임산부 관련 정책 건의	교통위원회	주차계획과	14일
민원	임산부들은 대중교통을 이용하기 쉽지 않아 실질적으로 자동차를 사용하는 경우가 많습니다. 시에서 운영하는 공영주차장에 대하여 임산부에 대한 할인이나 지정한 주차장에 대해서 무료로 이용할 수 있는 등 주차요금에 대한 혜택이 있다면 큰 부담을 덜 수 있을 것 같습니다.				
처리부서	서울시 주차관리계획과				

<p>답변</p>	<p>공영주차장은 『주차장법』 및 『서울특별시 주차장 설치 및 관리조례』에 의거하여 운영하고 있으나, 임산부에 대한 할인이나 무료이용에 대한 혜택은 규정되어 있지 않습니다. 다만, 시 주차장 조례 제7조 제1항 8호에 근거하여 『다둥이 행복카드』 소지자에 대하여 두 자녀는 100분의 30, 세 자녀 이상은 100분의 50을 주차요금 감면적용하고 있으며, 같은 조례 제25조의2 제1항에 따라 주차대수 규모가 30대 이상인 주차장에는 총 주차대수의 10% 이상을 여성이 우선하여 사용하는 주차구획을 설치하여 운영하고 있습니다.</p> <p>비록 임산부에 대한 규정이 조례에는 없지만 내부방침에 의거하여 공영주차장 이용 시 추첨제나 선착순이 아닌 현장에서 월 정기권을 우선발급 받을 수 있도록 혜택을 부여하고 있습니다. 님의 고충을 모르는 것은 아니나, 임산부에 대한 주차요금 할인 및 무료이용은 조례에 근거한 주차요금 감면적용 대상과의 형평성 문제가 있어 시행하기가 어려울 것으로 판단됩니다.</p>
<p>분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임산부의 교통편의 등(특히 주차)과 관련한 제도 개선 건의</li> <li>- 시청 주차계획과의 답변을 탑재하여 처리 : 현행제도에 대한 설명</li> <li>- 민원의 카테고리를 시정요구로 한 것은 맞는지, 제안건의로 볼 수 없는지 의문</li> <li>- 현 제도에 대한 설명으로 민원인의 요구가 충족될 수 있는 사안이라며 관련부서에서 답변하도록 할 수 있겠으나, 이 민원의 경우 내용상 제도 개선의 필요성을 이야기하고 있는 것이므로 위원회에 안전으로 회부하여 심의할 필요가 있는 경우이다.</li> </ul> <p>즉 임산부의 경우 조례상 할인 및 무료이용의 적용이 없는 것으로 인한 한계가 있다는 것이므로 위원회 차원에서 조례의 제개정의 필요성을 검토하는 것이 굳이 시의회에 민원을 제기한 민원인의 의도에 부합하는 절차일 것이다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현 제도의 설명으로 민원의 해결이 가능한 경우에도 이를 관련부서에서 답변할 것이 아니라 관련부서에 문의한 내용을 바탕으로 위원회에서 답변하는 것이 바람직하다. 다만 방치된 쓰레기 제거 등과 같이 즉각적인 행정조치로 해결이 가능한 민원의 성격상 본래 집행부로 접수되었어야 할 민원의 경우에는 중국적인 처리절차인 ‘이송’으로 민원을 처리할 수 있을 것이다. 그렇게 해야 위원회가 같은 부류의 민원이 축적되는지의 여부를 살펴 향후 제도적 개선을 통하여 장기적으로 대응할 부분은 없는지 고민할 수 있을 것이다.</li> <li>- 또한 관련부서로 배정하다 보니 직접 세부업무 관련부서인 주차계획과로 보내져 단순히 주차계획과 관련한 문제에 국한되어 다루어진 점도 아쉬운 점이다. 만일 교통위원회 차원에서 안전으로 다룬다면 다만 주차의 문제 뿐만 아니라 임산부의 이동권의 차원에서 다양한 교통정책적 개선이 논의될 수 있었을 것이라는 점에서, 정책적 논의의 확장성이 차단된 사례이기도 하다.</li> </ul>

## 다) 소결

현재 대부분의 민원이 의회 내에서 처리되기 보다는 서울시 등 관련부서의 답변에 의하여 처리되고 있다. 이외의 경우에도 전문위원실에서 처리하는 것일 뿐 위원회에 안전으로 상정되어 처리되는 경우는 거의 없는 것으로 나타나는데, 다른 민원창구가 아닌 의회신문

고를 선택한 민원인의 의도와 의회신문고라는 특성에 맞지 않는 절차의 진행이다.

특히 서울특별시의회 민원처리에 관한 규정 제7조에서는 의장은 중요한 민원에 대하여는 그 처리상황을 관련위원회 및 의원에게 통보하여 의정활동에 적극 참조·활용하도록 하고 있음에도 실제로 이렇게 의정활동으로 이어지는 경우가 거의 없는 것으로 나타났다.

## 5) 민원유형별 접수 현황

### 가) 민원 유형별 접수현황

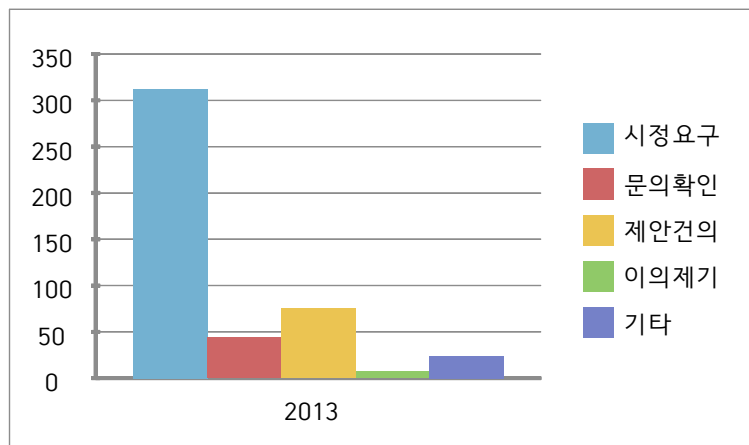
구 분	계	시정요구	문의확인	제안건의	이의제기	( , ㅅ ㄹ ㄷ )
2014년(~7)	165	139(84.2%)	11(6.6%)	14(8.5%)		1(0.6%)
2013년	462	312(67.6%)	44(9.5%)	75(16.2%)	7(1.5%)	24(5.2%)

표 30 U-신문고 민원접수현황-유형별(2013, 2014)

구 분	계	시정요구	문의확인	제안건의	이의제기	기타(하소연, 감사 등)
2012년	4,881	3,517 (72.1%)	233 (4.8%)	237 (4.9%)	421 (8.6%)	473 (9.7%)
2011년	5,797	5,040 (86.9%)	150 (2.6%)	167 (2.9%)	303 (5.2%)	137 (2.4%)
2010년	4,231	3,514 (83.1%)	121 (2.9%)	174 (4.1%)	244 (5.8%)	178 (4.2%)

표 31 서울시 민원유형별 접수비율

〈출처 : 시민봉사담당관 서울시 민원유형 추세분석 2010~2012〉



의견유형별로 시정요구가 70%에 육박하며 뒤이어 제안건의, 문의확인, 이의제기 순으로

나타난다. 제안건의가 16.2%를 차지하여 집행부의 경우(대략 5%)보다 높는데, 이는 조례를 제정하는 입법부의 특성에 기인한 것으로 보인다.<sup>132)</sup>

그런데 현재 의회신문고 시스템상 민원의 카테고리를 민원인이 선택하도록 하고 있기는 하나, 접수 단계에서 담당자가 민원의 유형을 다시 분류하고 있으며<sup>133)</sup> 위 통계도 그에 따른 것이다. 접수과정에서 접수 담당자가 민원의 성격을 확인하고 민원인과 협의하여 분류를 바로잡는 과정을 거치는 것이 필요하다.

## 6) 처리기간

### 가) 상임위원회별 민원처리기간

	위원회													전체
	교육위	교통위	기타	기획경제위	도시계획	도시관리	도시건설	문체	보건복지	시의회	운영위	행자위	환경위	
평균처리기간	16.6	52.5	59.9	37.2	20.7	26.9	51.3	105.2	212.3	21.8	134.9	259.0	67.5	51.0
처리건수	182	113	71	120	175	102	118	43	81	73	8	33	79	1198

표 32 민원처리기간-담당상임위별

시의회에서 처리한 전체 민원의 평균처리기간은 51일로 나타났다. 이를 상임위원회별로 보면 행정자치위원회가 평균처리기간이 259일이 넘어 민원처리에 있어 가장 오랜 기간이 소요되는 것으로 나타났고, 보건복지위원회도 200일이 넘고 문화체육관광위원회도 100일 이상의 기간이 소요되는 것으로 나타났다.

한편 가장 신속한 처리율을 보이는 위원회는 교육위원회로 나타났으며, 매년 가장 많은 비중의 민원을 처리하는 것으로 확인된 도시건설, 도시관리, 도시계획 등의 경우 그 처리기간이 전체 평균처리기간인 50일 이내인 것으로 나타났다.

이는 해당 위원회의 역량의 문제라기보다는 각 상임위원회에서 맡은 민원의 내용들에 따른 차이로 보인다. 즉 민원의 내용상 정책적으로 접근해야 할 필요성이 높을 수 있고 즉

132) 서울특별시의회 입법담당관(입법담당관-146), 「2013 서울시 의회 접수민원 현황분석」, 2014.1.

133) 이러한 민원분류의 활용지점은 통계용이며, 민원처리 프로세스에 있어 참조되고 있지는 않다고 한다.



답처리가 쉬운 민원이 있을 수 있는데, 각 위원회별로 민원 내용에 따른 경향성이 있는 것으로 보인다.

년도	상임위	운영	행정 자치	기획 경제	환경 수자원	문화 체육	보건 복지	교통	도시 계획	도시 안전 건설	건설	교육	기타
2010	484	3	45	6	18	15	20	69	-	187 38.6%	36	23 4.8%	62
2011	542	7	16	71	37	35	24	51	-	155 28.6%	76	32	38
2012	575	11	10	66	36	23	49	66	44	63	37	99 17.2%	71
2013	458	0	11	14	37	8	24	53	138 30.1%	7	27	87	52
2014 (-7)	160	0	6	5	12	8	11	18	28	12	29 18.1%	31	
평균처리 기간 (일)	51.6	134.9	60.8	37.2	67.5	105.2	212.3	52.5	20.7	51.3	-	16.6	59.9

그림 23. 상임위원회별 민원건수와 민원처리소요기간 비교

\* 민원처리소요기간이 지체되는 위원회의 경우, 민원접수건수가 줄어드는 경향이 있음.

## 나) 민원유형별 처리기간

전체	무	기타	문의확인	시정요구	이의제기	제안건의
51.0	73.5	62.1	43.6	34.7	72.6	37.0

표 33 민원유형별 평균처리기간

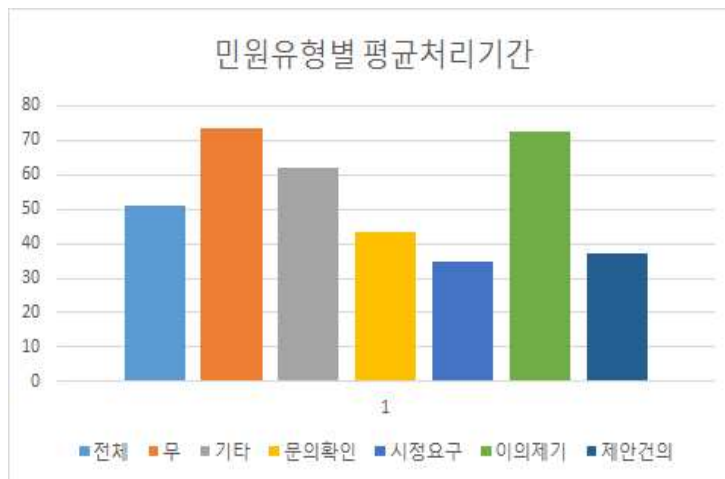


그림 24 민원유형별 평균처리기간

민원유형	전체	위원회													
		교육위	교통위	기타	기획 경제위	도시 계획	도시 관리	도시 건설	문체	보건 복지	시의회	운영위	행자위	환경위	
전체	51.0	16.6	52.5	59.9	37.2	20.7	26.9	51.3	105.2	212.3	21.8	134.9	259.0	67.5	
무	73.5	34.0	79.0	78.4	31.2	53.3	26.9	58.7	142.3	296.2	36.0	134.9	79.1	87.4	
기타	62.1	13.7		203.9		132.8					8.9				
문의확인	43.6	9.0	116.6		101.5	39.0		18.9		110.6	12.8		10.6	74.2	
시정요구	34.7	13.5	40.4	10.0	37.3	49.1		28.8	13.3	72.7	4.7		6.0	47.3	
이의제기	72.6	10.0	43.3		45.9	146.6									
제안건의	37.0	10.1	54.4	4.2		35.0		23.9	12.8	116.0	5.6		66.2	39.2	

표 34 처리기간-민원유형 및 상임위별 교차분석

### 다) 해당위원회별 민원처리 기간 분석

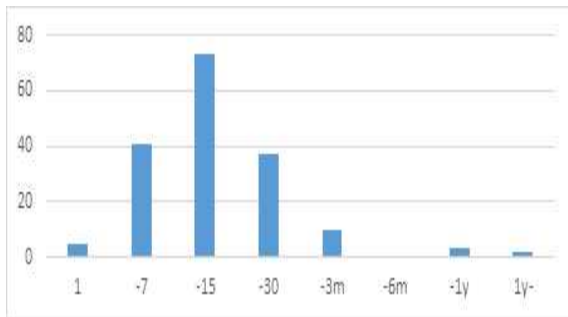


그림 25 교육위원회 민원처리 기간

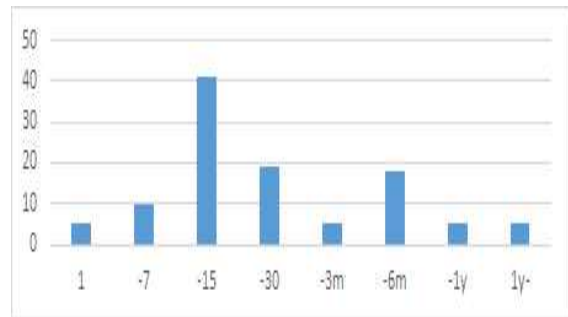


그림 26 교통위원회 민원처리 기간

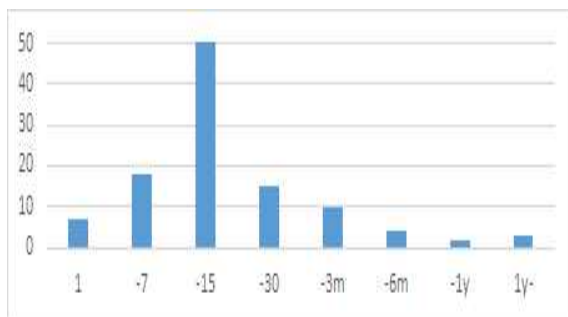


그림 27 기획경제위원회 민원처리 기간

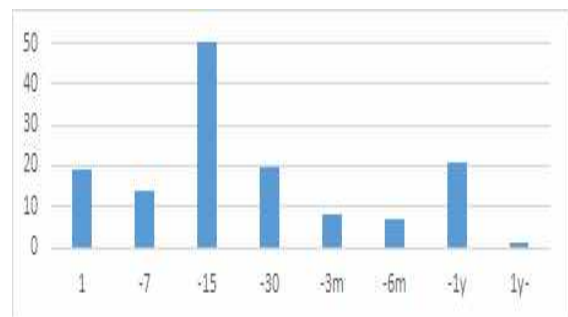


그림 28 도시계획관리위원회 민원처리 기간

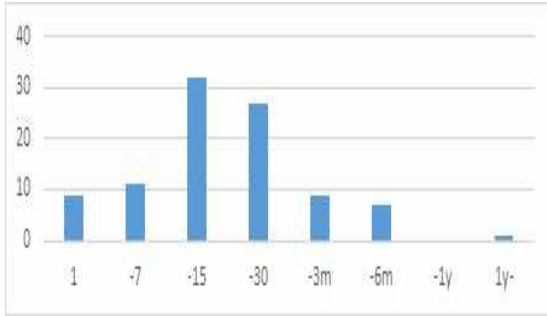


그림 29 도시관리위원회 민원처리 기간

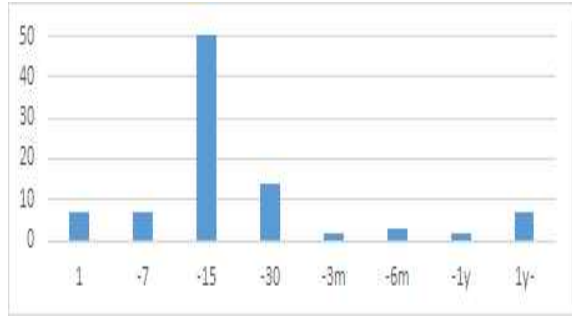


그림 30 도시안전건설위원회 민원처리 기간

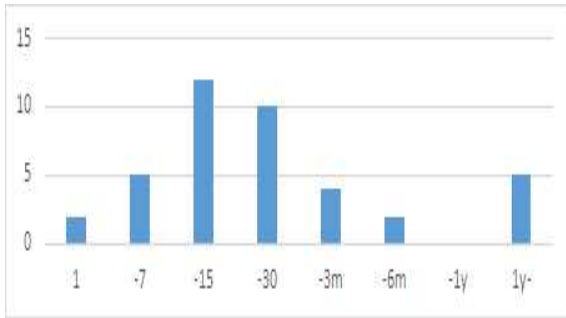


그림 31 문화체육위원회 민원처리 기간

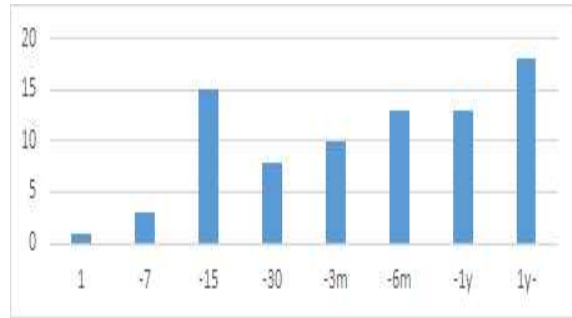


그림 32 보건복지위원회 민원처리 기간

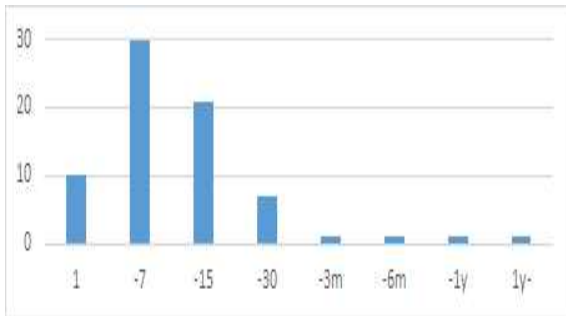


그림 33 시의회 민원처리 기간

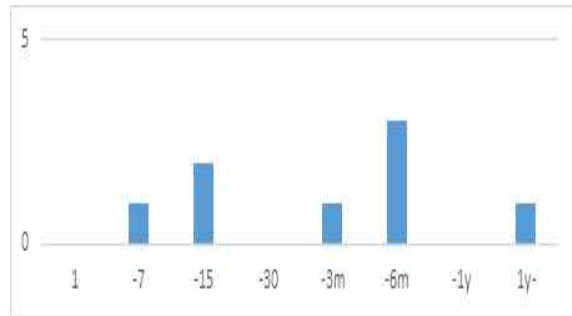


그림 34 운영위원회 민원처리 기간

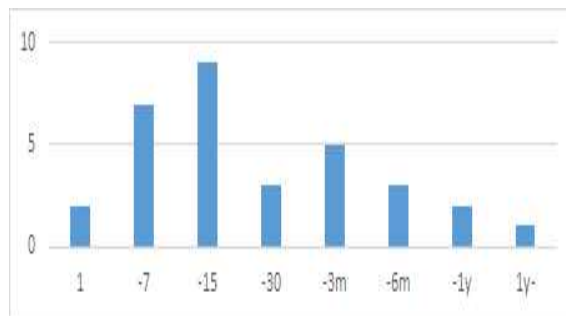


그림 35 행자위원회 민원처리 기간

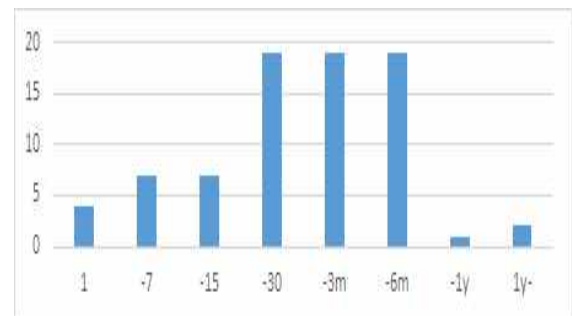


그림 36 환경수자원위원회 민원처리 기간

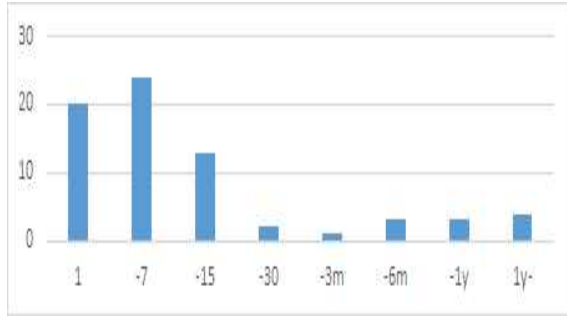


그림 37 기타 민원처리 기간

위 그래프 상에서 보여지듯이 보건복지위원회와 환경수자원위원회 해당 민원의 처리기간의 분포도가 뒤쪽으로 쏠려 있다. 반면 교통위원회나 교육위원회 해당 민원의 경우에는 15일 이내 처리율이 높은 편으로 나타난다. 이는 민원 내용별로 필요한 처리기간이 다르다는 의미로 볼 수 있는바 구체적인 민원의 내용과 그 처리내용 및 그 기간의 적절성을 따로 살펴 검토할 필요가 있다.

### 라) 처리기관별 처리기간

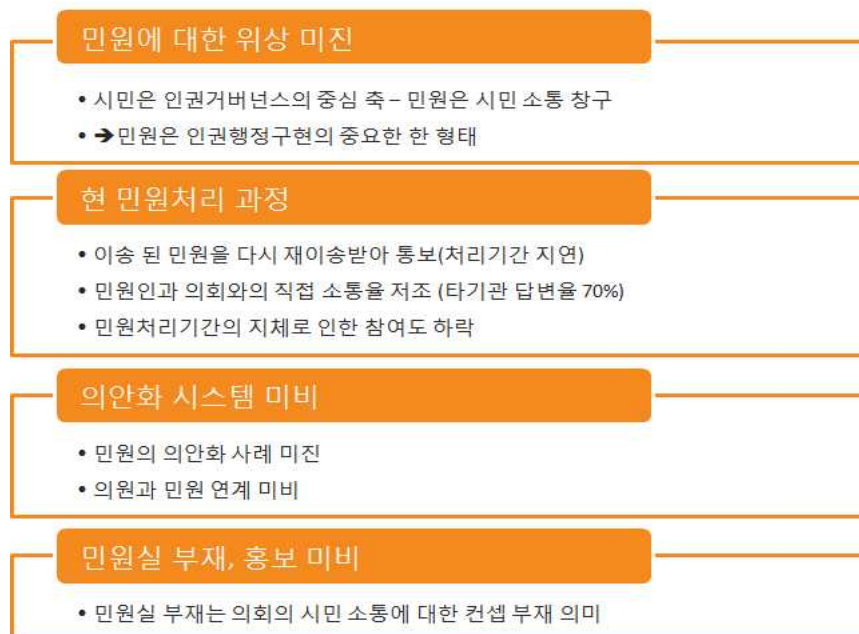
답변기관	계	1d	-7d	-15d	-30d	-3m	-6m	-1y	1y-
계	1,202	91	178	480	181	114	52	55	51
미분류	141	8	11	77	10	16	5	4	10
기초지자체	54	1	15	22	6	3	2	2	3
중앙부처등	3	2	0	0	0	0	1	0	0
시 산하기관	76	1	5	31	16	6	6	6	5
본청	423	18	31	172	78	46	26	27	25
교육청	148	1	31	70	32	9	0	3	2
시의회	357	60	85	108	39	34	12	13	6
전문위원실	214	17	37	77	32	28	8	11	4
담당관실	143	43	48	31	7	6	4	2	2

그림 38. 처리기관별 민원처리소요기간

민원 중에 단순질의에 해당하는 건은 주로 담당관에서 처리되어, 소요기간이 짧게 나타나고 있다. 이러한 중복질이나 단순질의에 해당하는 민원은 초기 처리함으로서 전체 민원의 부담을 줄일 수 있음을 보여준다. 상당수의 민원이 의회에서 답변되기 보다는, 서울시 본청 및 교육청, 시 산하기관에서 답변되고 있으며 의회에서 답변처리 되는 비율은 30%에 못 미치고 있다.

기관별로 보면, 민원처리소요기간이 전문위원실, 담당관실, 시의회 쪽에서 답변한 경우 규정상의 기간인 7일 이내에 처리되는 비율이 다른 기관에서 처리한 경우보다는 높게 나타나 이는 민원의 내용이 단순질의 등인 경우가 많은 원인의 작용이 크므로 처리부서별 처리한 민원의 태양을 비교하여 분석해 볼 필요가 있다.

## 마. 의회신문고제도의 미활성화 원인 분석



### 1) 민원에 대한 위상 재고 필요

현재 민원처리규정에 의하여 시의회민원에 대한 업무 총괄을 입법담당관실에서 담당하도록 하고 있다. 이는 입법담당관실이 입법 및 정책 관련 업무를 담당하는 부서라는 점에서 민원을 통한 입법 및 정책 추출을 예정한 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 민원을 통한 입법 및 정책 결과물 산출의 성과가 거의 없는데, 이는 의회 차원에서 민원이 시민과의 중요한 소통방법이며, 이 소통의 내용을 의회의 의정에 담아내는 것이 의회의 중요한 기능의 하나임에 대한 인식이 부족한 데에서 기인하는 측면이 적지 않다. 이 보고서의 앞부분에 제시한 바와 같이 지방자치 흐름의 현대사회 인권행정에 있어서 민원의 의미를 되새겨볼 필요가 있다. 더 이상 민원을 시민에게 제공하

는 부차적인 서비스 정도로만 인식해서는 안 될 것이며, 이러한 차원에서 민원에 대한 인식을 재고하기 위한 노력이 필요하다.

## 2) 의회의 현 민원처리 과정의 문제점

현재 민원처리 현황상 의회에서 직접 처리하지 않고 이송하는 경우가 상당수(70% 내외)임에도 이송받은 기관에서 직접 민원을 처리하는 것이 아니고, 그 답변을 받아 다시 의회에서 시스템에 입력하는 방식이다. 이는 업무 효율성에서도 문제이지만 처리기간이 지연될 수밖에 없는 구조이다.

그럼에도 시의회에서 자신의 민원 내용을 고민하여 주기를 바라는 민원인의 니즈(needs)가 바로 의회신문고제도의 존재이유라는 점에서 본다면, 민원을 시의회에서 처리하지 않고 타 기관 등에 이송하는 것은 바람직하지 않다. 따라서 민원인의 민원 내용 자체가 직접적으로 다른 기관의 답변을 요구하는 것이 아닌 이상 최종적으로 타 기관 이송 처리되어서는 안 될 것이다.

현재 의회신문고제도에서 의회는 해당부서의 답변을 받아 탑재하는 역할에 그치고 있는데 홈페이지상의 설명과 같이 시의회에서 직접 처리할 수 있는 경우에는 바로 처리하고, 나머지 경우에는 소관기관 등으로부터 의견을 받아 의회에서 처리하는 형식과 내용이 되어야 할 것이다.

따라서 서울시의회의 감독권이 미치는 경우에는 해당부서 등에 문의한 내용을 참고로 하여 의회에서 답변하는 것이 바람직하다고 보며, 실제로 현재의 민원처리 절차가 이러한 방식으로 운영되기 위하여 필요한 조직과 권한, 업무처리 시스템의 정비가 필요하다.<sup>134)</sup>

## 3) 민원의 의안화 시스템 미비

앞에서 살펴본 바와 같이 현재의 운영체제는 실제 관련 규정에서 상정하고 있는 체계와 맞지 않는 측면이 있다. 관련 규정이 내규라는 점에서 비록 대외적인 구속력은 없으나, 규정의 본래의 취지에 맞도록 운영할 필요가 있다. 국회가 민원에 대한 의안화 가능성을 염두에 두고 관련 규정을 정비하고 있는 것도 같은 취지인 점을 참고할 필요가 있겠다.

134) 이에 대한 자세한 제안은 이 보고서 마지막 VI. 서울시 인권행정 개선방안에서 다룬다.

〈참조〉 국회 ‘진정처리에 관한 규정’ 제5조(진정내용의 활용)

입법사항을 내용으로 하는 진정의 내용이 상당한 타당성이 있을 때에는 소관위원회는 그 내용을 입법활동에 적극 참조·활용하도록 한다.

또한 현재 의원들이 민원을 직접 접하는 구조가 확보되지 않고 있는데, 연간 각 상임위원회에 배정되는 민원량을 감안한다면 민원처리에 관한 조례 제정을 통해 각 상임위원회에 배정된 민원에 대하여는 소속 위원회에서 안건으로 회부해 처리하는 방법을 강구할 필요가 있어 보인다. 보고안건, 심의안건으로 분류하여 위원회에 안건으로 상정해 처리되 보고안건은 일괄처리 방식으로, 중요안건은 심의하여 결정한 후 통보하는 절차 정도로 구상해 볼 수 있다.

#### 4) 기타 - 민원실 및 홍보 등

현재 서울시의회는 의회신문고 운영 등 민원제도를 운영하고 있음에도 별도의 민원실이 마련되어 있지 않다. 이는 결국 의회 청사에 시민과의 소통의 컨셉 자체가 없다는 것으로 이는 민원제도의 비활성화 현실과 결코 무관하지 않아 보인다.

현재 의회 1층 로비에 마련되어 있는 키오스크와 관련하여는 키오스크 기계 자체가 민원인의 눈에 잘 띄지 않을 뿐만 아니라 입력사항도 인터넷 온라인 민원과 다르지 않아 시스템상 접근 편의에서 차별성이 없다. 오히려 터치스크린 방식이라 많은 내용을 입력하기 어렵고, 민원인이 민원실에 서서 수직으로 세워진 화면에 내용을 입력하는 것은 쉽지 않은 일이다. 더불어 키오스크 설치와 운영에 대한 홍보가 없어 활용도가 더 떨어지고 있다는 점도 개선사항이다.

## 2. 서울시 인권기구의 분석 및 평가

### 가. 제도 일반

#### 1) 설치근거(서울특별시 인권기본조례)

2012. 서울시 시장후보였던 박원순 후보는 2011. 10. 19. 시민의 존엄성과 행복추구를

위한 기본생활권리를 담은 서울시민 권리선언을 발표하면서, 인권조례와 인권헌장제정, 인권위원회 설치, 인권옴부즈맨 임명, 인권정책기본계획 수립 등을 공약하였다.

당선 후 서울시에는 인권팀이 신설되어 공약 이행에 착수하였다. 또한 서울시 의회도 인권조례 제정을 위한 인권특별위원회를 구성한 후 2013. 4.경부터 김희전 의원을 위원장으로 선출하여 인권기본조례 제정을 추진하였다. 서울시조례안은 2012. 5. 10. 입법예고를 거쳐, 9.10. 본회의에서 의결되었고, 9. 28. 공포 및 시행되었다.

이 조례에 근거 2012. 10. 서울시에 인권센터가 설치되었고, 2012. 11. 27. 15인의 서울시 인권위원이 위촉되어 인권위원회의 활동이 시작되었다. 또한 2013. 1. 공개모집 및 선발 과정을 통해 3명의 서울시 시민인권보호관이 시장에 의해 임명되어 현재 활동하고 있다.

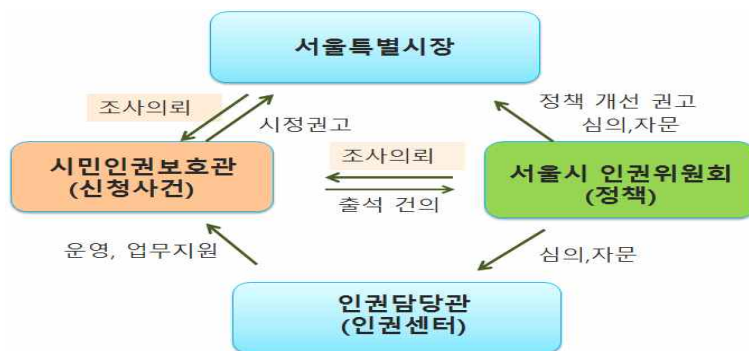


그림 39. 서울시 인권기구관계도

서울특별시인권기본조례(이하 “서울시인권조례”라 한다)에서는 인권을 “헌법과 법률이 규정하고 있거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법이 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.”고 규정되어 있다. 또한 시민은 “시에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람, 시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람”으로 정의하고 있다.

## 2) 서울시인권위원회

### 가) 권한

서울시민의 인권보호 및 증진을 위한 주요 시책에 대한 심의 자문기구이다. 위원회는 인권기본계획 수립, 기본계획의 연도별 시행계획에 대한 심의 자문, 시민의 인권에 영향을



미치는 법규, 정책에 대한 자문, 인권센터 운영에 대한 자문, 그 밖에 시장, 위원장, 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의 자문을 한다(서울시인권조례 제14조제2항).

위원회는 시의 자치법규, 정책 등이 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 시장에게 개선을 권고할 수 있다(같은 조례 제17조제1항).

## 나) 위원의 구성 및 임기

위원회는 위원 15인 이내로 구성되며, 위원 중에서 1인의 위원장과 1인의 부위원장을 호선한다(같은 조례 제15조).

위원자격은 인권분야에 대한 전문지식이 있거나, 학계에서 인권관련 연구경험이 있는 사람, 인권분야 정부기관이나 비영리 민간단체 등에서 근무한 자로서 인권의 전문가이면 되고 특별한 자격은 필요 없다(같은 조례 제15조제2항).

위원 중 2인은 서울시의회의장이 추천하는 자 중에서 위촉하고, 1인은 당연직 위원으로서 시민인권업무 담당부서의 국장이 담당하며, 나머지는 서울시장의 자유롭게 위촉한다. 위원의 임기는 3년이며 연임할 수 있다(같은 조례 제15조제3항). 현재 위원은 15인이며, 여성이 5인이다. 1기 위원이 2012.10. 위촉되어 활동하고 있다.

## 다) 운영

위원회의 회의는 정기회와 임시회로 구분되며, 정기회는 연 4회, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 위원장이 소집한다(같은 조례 제16조제2항).

### 라) 운영현황(2012.11.27. ~ 14.6.30.)

	정기회	임시회	소위원회	워크숍
2012	1	1		
2013	4	6	5	2
2014	2	3	9	1
계	7	10	14	3

표 35 서울시 인권위원회 회의 개최실적

※ 소위원회 구성 : 그 동안 시민인권현장 소위, 인권교육 및 모니터링 소위, 탈시설 소위, 이동권 소위, 인권정책기본계획 소위, 유엔 인권이사회 인권도시보고서 소위 등 6개의 소위원회가 구성되어 활동한 바 있다.

※ 예산 : 2012년 4,000,000, 2013년 39,180,000, 2014년 90,000,000

### 3) 시민인권보호관

#### 가) 시민인권보호관의 설치 및 권한

인권센터에 상담 신청 등이 접수되었거나 시장 또는 위원회가 의뢰한 다음 각 호의 기관의 업무수행과 관련하여 발생한 인권침해 사항을 조사하기 위하여 시민인권보호관을 둔다(같은 조례 제20조).

시민인권보호관은 5인 이내의 지방계약직 공무원으로 구성된다.

시민인권보호관은 1. 시 및 그 소속행정기관 2. 자치구(시의 위임사무에 한한다)3. 시가 출자 또는 출연하여 설립한 공기업 및 출연기관 4. 시의 민간위탁기관(시의 위탁사무에 한한다) 5. 시의 보조금을 지원받는 복지시설에서 발생한 인권침해나 차별행위를 상담 및 조사하여 개선권고하는 권한을 가진다.

시민인권보호관은 인권관련 시 정책의 개선이 필요한 사항을 위원회에 출석하여 건의할 수 있다.

현재(2014) 시민인권보호관은 3인으로, 2인의 남성과 1인의 여성 시민인권보호관이 임명되어 있다.

#### 나) 시민인권보호관의 자격

시민인권보호관은 1.국가기관 또는 지방자치단체에서 4급 상당 이상 공무원으로 재직인 사람 중 인권 관련 업무 경험이 있는 사람 2. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 대학에

서 재직할 자격이 있는 사람 3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람 중 공개모집에 의해 시장이 임명한다(같은 조례 제18조제2항).

#### 다) 시민인권보호관의 임기 및 신분보장

보호관의 임기는 2년이며 연임할 수 있다(같은 조례 제19조제1항).

보호관은 독립하여 임무를 수행한다(같은 조 제2항). 보호관은 1. 복무상 의무를 위반한 경우, 2. 형사사건으로 유죄판결을 받은 경우 3. 그 밖에 보호관의 직무를 계속 수행할 수 없는 사유가 발생한 경우 외에는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다(같은 조 제3항).

#### 라) 시민인권보호관의 인권침해 조사 및 결과

인권침해에 대한 조사개시는 1. 인권침해를 당한 시민 2. 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체에 의해 상담 신청 등이 접수되었거나 3. 시장 또는 위원회가 의뢰한 경우 개시된다(같은 조례 제20조제1항). 직권조사권은 없다.

조사와 관련된 결정으로는 각하, 기각, 권고, 조사 중 해결이 있다.

각하사유로는 1. 인권침해를 당한 사람 이외의 제3자가 한 조사신청에 대하여 본인이 조사를 원하지 않는 것이 명백한 경우 2. 조사신청의 원인이 된 사실에 관하여 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법령에 따른 권리구제절차나 조정절차가 진행 중이거나 종결된 경우 3. 그 밖에 조사신청이 현저하게 이유가 없거나 허위의 사실에 의거하고 있거나 인권보호 이외의 다른 목적을 위하여 이루어졌음이 명백한 경우에 해당되어 보호관이 조사를 하는 것이 적절하지 않다고 인정하는 경우(같은 조례 제20조제2항) 4. 조사대상기관에 해당되지 않는 경우 5. 동일한 사안에 대하여 이미 기각결정이 있는 경우에는 조사하지 않고 각하할 수 있다(시행규칙 제7조 제1항).

조사를 위해 시민인권보호관은 기관을 대상으로 현장조사 문서열람, 자료제출요구, 출석진술요구 등을 할 수 있다(같은 조례 제20조제3항). 그리고 필요한 경우에는 비영리민간단체 임직원, 전문가 등을 조사인력으로 참여시킬 수 있다(같은 조 제4항).

서울시 시민인권보호관은 독립제 기관으로 사실조사와 이에 근거한 인권침해여부에 대한

결정을 단독으로 한다. 조사결과 인권침해사실이 인정될 경우 보호관은 서울시장(규칙상 센터장)에게 문서로 통보하고 센터장이 신청인과 기관장에게 조사결과를 통지하는 방식으로 업무를 수행한다.

조사결과통지서에는 서울시장이 조치할 사항과, 인권침해재발장지를 위한 법령, 제도 정책, 관행의 시정 및 개폐에 관한 사항 등이 포함될 수 있다(시행규칙 제11조제1항).

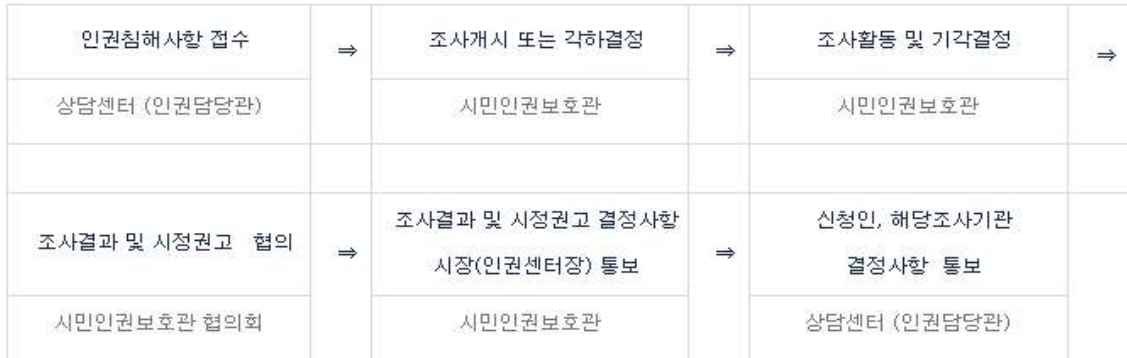


그림 40 인권침해사할 접수 처리 흐름도

### 마) 결정 후 조치

시정권고 통지를 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 내용을 존중하여 조치해야 하고 통지받은 날로부터 2월 이내에 조치결과를 시장에게 통보해야 한다(서울시인권조례 제21조제2항).

시정권고 통지에 이의가 있는 기관장은 통지를 받은 날로부터 30일 이내에 이의신청을 할 수 있다(시행규칙 제12조제1항).

각하 또는 기각이 된 경우에는 신청인에게 이의신청의 방법과 기한을 통지하여야 하며 신청인은 통지를 받은 날로부터 30일 이내에 이의신청서를 센터장에게 제출할 수 있다(시행규칙 제12조제1항).

이의신청이 접수된 경우 센터장은 30일 이내에 원사건 담당자가 아닌 보호관이 사실관계를 확인 또는 조사한 이의신청 결과를 이의신청인에게 통지하여야 한다(같은 조제3항).

각하 또는 기각 통지	⇒	이의 신청서 제출 (30일 이내)	⇒	이의신청 접수	⇒
인권센터		신청인 또는 기관장		인권센터	
사실관계 확인 또는 조사	⇒	조사결과 인권센터장 통 보	⇒	이의신청결정통지서 통 보	
시민인권보호관		시민인권보호관		인권센터	

그림 41 시민이의신청 처리 흐름도

## 바) 운영현황

	상담	조사접수	인용	조사중해결
2013	172	68	15	1
2014(2014.1._7.)	145	75	1	1

표 36 시민인권보호관 운영현황

## 4) 인권센터

시장은 1. 시민인권보호관 운영 및 업무지원 2. 인권 관련 실태조사 3. 인권침해사항에 대한 접수 및 상담 4. 인권증진을 위한 프로그램 개발 및 교육, 홍보 5. 인권 보호와 증진을 위한 정책연구 6. 인권지수 연구 및 개발 관련 사항 등과 관련된 업무를 하기 위해 인권센터를 설치할 수 있다(서울시인권조례 제11조).

현재 인권센터는 별도로 설치되어 있지 않고, 인권담당과에서 인권센터의 업무를 담당하고 있다.

## 5) 인권증진업무 및 관계기관과의 협력

### 가) 인권교육

서울시장은 소속 공무원 및 기관에 대해 연 1회 이상 인권교육을 받도록 해야 하며(같은 조 제10조제1항), 인권교육체계 마련, 인권교육 교재 개발, 인권교육 강사 양성 등을 지원 할 수 있다(같은 조 제2항).

## 나) 인권단체와의 협력 및 지원

서울시 인권기본조례에 인권단체, 국가인권기구 국제협력기구와의 협력과 관련된 조항은 없다. 시장은 인권 보호 및 증진을 위해 관련 사업을 추진하는 기관 또는 단체에 행정적, 재정적 지원을 할 수 있다.

### 나. 서울시인권위원회 운영 현황



#### 1) 회의 개최 현황

서울시 인권위원회는 2012. 11. 27. 제1회 정기회를 개최한 이래 정기회 7회, 임시회 10회가 개최되었다.

소위원회로는 현재 인권현장제정 소위, 인권교육 및 모니터링 소위, 탈시설 소위 등 3개의 소위원회가 활동 중이며, 이외에도 인권정책기본계획 소위, UN인권이사회 인권도시 보고서 소위, 이동권 소위 등의 활동이 있었다.

	정기회	임시회	소위원회	워크숍
2012	1	1		
2013	4	6	5	2
2014	2	3	9	1
계	7	10	14	3

표 37 서울시 인권위원회 회의 개최 실적

## 2) 심의 안건

### 가) 심의안건현황

2012	1차 정기회	2012.11. 27	- 위원장 및 부위원장 호선 - 인권정책 기본계획
	제1차 임시회	2012.12. 11	- 2013년도 인권담당관 예산 증액 현황보고 - 넝마공동체 인권침해사항 관련 조사 진행사항 보고 - 인권정책 기본계획(안) 심의 관련 논의
2013	제1차 임시회	2013.1. 4	- 인권정책 기본계획 수정방안 - 시민인권보호관 운영 개선방안 - 넝마공동체 인권침해사항 조사결과 - 인권정책 기본계획(안) 심의 관련 논의
	제2차 임시회	2013.1. 24	- 인권교육 및 인권보호 및 증진활동 지원사업 추진계획 - 아르바이트 등 취약 근로환경 실태조사 관련 보고 - 인권정책 기본계획(안) 심의 관련 논의
	제1차 정기회	2013. 2. 28	- 인권보호 및 증진활동 지원사업 - 행정대집행 인권매뉴얼 - 인권정책 기본계획(안) 심의 관련 논의
	제3차 임시회	2013. 3. 28	- 인권담당관 업무보고(행정대집행 인권매뉴얼 공청회 결과, 인권교육) - 인권정책 기본계획 논의

	4차 임시회	2013. 4. 5	- 인권교육 논의 - 서울시 인권위원회 운영방향 논의 - 인권정책 기본계획 논의
	제2차 정기회	2013. 5. 30	- 공무원 인권행정 강령, 행정대집행 인권매뉴얼, 인권교육 및 공모사업 - 인권정책 기본계획 논의, 현장제정, 시행규칙
	제5차 임시회	2013. 6. 21	- 인권정책 기본계획, 인권기본조례 시행규칙, 서울시민 인권현장, 인권교육
	제6차 임시회	2013. 7. 19	- 제2차 공모사업 결과, 인권교육기관 선정결과, 서울시민 인권현장 추진방안 - 인권기본조례 시행규칙, 인권침해사항 접수 및 조사현황
	제3차 정기회	2013. 8. 21	- 서울시민 인권실태조사 계획, 인권교육 선정결과 및 연찬회 추진계획 - 인권기본조례 시행규칙, 인권침해사항 접수 및 조사현황
	제7차 임시회	2013. 9. 26	- 인권교육 모니터링 계획, 시민인권보호관 권고이행률 확보방안 - 홍보계획, 실태조사 추진계획, 남산유스호스텔 세계인권선언문 설치 - 인권관련 시정 심의자문 방안, 인권정책 기본계획 모니터링 방안
	제8차 임시회	2013. 10. 23	- '14년도 예산계획, 시민인권보호관 권고이행률 확보방안 - 인권위원회 시정 전반 심의 자문 방안, 인권정책 기본계획 모니터링 방안
2014	제1차 임시회	2014. 1. 28	- 인권정책 기본계획 핵심사업 업무보고 관련(보행권) - 인권담당관 업무보고 관련(인권현장, 인권교육, 인권공모사업 현안) - 다산콜센터 인권 개선 권고 관련
	제1차 정기회	2014. 3. 6	- 인권정책 기본계획 핵심사업 업무보고 관련(이주민, 장애인 탈시설) - 인권담당관 업무보고 관련(이주이동 인권실태조사, 인권교육 위탁업체 선정 계획, 인권공모사업 현안) - 다산콜센터 인권 개선 권고 관련 추진계획 보고

표 38 서울시 인권위원회 심의안건 현황

## 나) 분석결과

인권기본조례에서 규정하고 있는 위원회의 업무와 실제 정기회 및 임시회에서 논의된 안건을 분석한 결과는 다음과 같다.



제14조	논의 안건	비고
1. 대한 자문	기본계획수립 및 모니터링	
2. 연도별 시행계획에 대한 자문	핵심사업 업무보고 - 보행권 - 장애인 탈시설, 이주민	
3. 시민의 인권에 영향을 미치는 법규, 정책에 대한 자문	조례시행규칙 개정안 인권현장 제정	
4. 인권센터 운영에 대한 자문	인권담당관 업무보고	
5. 시장, 위원장 또는 위원회위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의 자문	인권위원회 홍보방안 시민인권보호관 - 운영개선방안 - 권고 이행률 확보방안 - 인권침해사항 조사현황 인권교육 / 인권실태조사 사회복지법인 인강원 관련 세계인권선언기념 인권문화행사	시장이나 인권담당관의 부서가 자문 의뢰한 사항 없음
정책개선 권고(제17조)	다산콜센터 개선권고	

표 39 위원회 업무와 논의안건 비교 분석

인권위원회가 설립된 지 2년밖에 되지 않아 제도의 안정화, 제도의 구체화를 위한 안건이 많았고, 인권담당관의 업무인 인권실태조사, 인권교육, 인권현장제정과 인권센터의 운영과 관련된 안건이 가장 많이 논의되었다.

인권담당관을 제외한 서울시 각과에서 정책을 추진하면서 인권과 관련된 자문을 요청하여 심의한 경우는 없었다. 주로 인권담당관이 보고하는 안건을 심의하거나 위원장이나 위원이 요청한 안건에 대하여 심의하고 있다. 이는 서울시 인권위원회가 아직 서울시 인권행정전반에 대한 심의자문기구로 활동하기 보다는 인권담당관의 자문기구로만 활동하고 있다는 점을 반증하는 자료이다.

서울시 인권위원회는 비상설위원회임에도 불구하고 연간 30여회가 넘는 회의 개최를 기록하는 등 위원회 구성원들의 전적인 헌신과 사명감에 의존하는 방식으로 운영되고 있다. 이는 서울시 인권행정이 제도적으로 안정화되지 못했고, 이로 인해 발생하는 공백은 인적

역량에 의해 채워지고 있음을 반증한다. 이러한 상황은 위원회 구성원의 변화에 상당히 취약할 수밖에 없어 서울시 인권행정의 지속가능성을 근본적으로 위협하는 요소라 할 수 있다.

### 3) 제도개선권고

#### 가) 운영

서울시 인권위원회의 권한 중 다른 지자체 인권위원회와 가장 크게 구별되는 것이 정책 등의 개선권고 권한이다. 이는 인권위원회가 가지는 본래의 기본계획이나 정책에 대한 심의자문기구로서의 성격에서 벗어난 이례적인 권한으로 볼 수도 있다.

정책개선권고를 할 수 있는 권한은 인권옴부즈맨도 가지고 있다. 조례시행규칙 제11조에 따르면 “보호관은 인권침해재발방지를 위한 법령 제도 정책 관행의 시정 및 개폐에 관한 사항 등을 포함할 수 있다” 고 규정하고 있다.

양자의 차이점은 인권옴부즈맨은 진정사건을 중심으로 인권침해사실이 발생한 경우 재발방지를 위한 정책권고이며, 인권위원회는 인권침해 사실 여부 및 신청과 관련 없이 정책 권고를 할 수 있다는 점이다.

#### 나) 결정사안

서울시 인권위원회는 2013년 “다산콜센터 상담사 인권보호 대책 마련” 을 권고하였다. 상담사들이 극심한 감정노동으로 우울증과 자살충동 등 정신적·신체적 위협이 심각하고, 건강권, 인격권, 노동권, 휴식권 침해 등 인권상황이 열악하다는 이유 때문이었다. 전문가 자문, 공개토론회, 현장자문 등을 거쳐 전국 최초로 콜센터 상담사들의 열악한 인권상황을 다각도로 파악하고, 감정노동·노동환경 등 6개 부문에 대해 종합적이고 근본적인 개선방안을 권고한 사안이다.

이에 대하여 서울시장은 현재 인권위원회의 권고를 수용, 단계별로 그 내용을 이행하겠다는 입장이다.

### 다. 인권보호관의 운영 현황

## 1) 상담 신청 접수 유형

구 분	상담 건수							
	계	방문/전화/우편			전자(응답소, 이메일, fax )			
		소계	사건 접수	상담 종결	소계	사건 접수	상담 종결	타기관 이첩
2013 (1~12)	172	83	27	56	89	30	28	31
2014 (1~7.16)	145	83	15	68	62	58	2	2

표 40 인권침해사건 상담 접수 통계 (2013.1. - 2014.7.16.)

전자접수는 응답소, 이메일, 팩스, 공문 형식으로 접수된 것을 말한다. 전자 접수 외의 유형으로는 방문, 전화 우편접수가 있는데 전화접수 건수가 제일 많고 우편과 방문건수는 비슷하다고 한다(접수 담당자 통화).

2013년 총 접수건수가 172건이었던 것에 비해 2014년 7월까지의 접수건수는 145건으로 동 기간 대비 약 300% 정도가 늘어났다.

원인은 ① 2014년 서울시 전자민원의 접수체계가 응답소로 통합되기 전에는 서울시 홈페이지를 통해 접수되는 민원 중 인권침해사건을 1차적으로 분류하여 인권보호팀으로 보냈으나, 응답소 시스템으로 개편되면서 신청인이 스스로 인권침해에 해당된다고 판단하여 인권침해란에 체크를 하면 내용여하를 불문하고 일단 인권센터로 접수되는 방식으로 달라졌다는 점, ② 인권보호관 제도가 2년차에 들어서면서 시민의 시민인권보호관에 대한 인식정도가 높아진 것도 그 원인의 하나로 보인다.

접수과정에서 조사대상에 해당되지 않는 사건(서울시에 대한 민원이 아니거나, 사인간의 분쟁 등)은 인권센터에서 상담 종결을 하고 있으나, 민원인이 시민인권보호관이 조사해줄기를 강력히 원하는 경우 인권침해사건으로 접수한 후 시민인권보호관이 각하하는 형식으로 처리하여 접수단계에서 신청인의 의사를 존중하고 있다.

## 2) 조사결과

구분	조사 건수								
	계	조사중	완료					조사중해결	시정권고
			계	각하	기각	취하			
2013	57	11	46	13	9	9	·	15	
2014 (1.1.~ 7.16.)	11('13이월)	2	9	2	3	2	1	1	
	75	28	47	29	5	12	1	0	

표 41 인권침해사건 조사결과 통계 (2013.1. \_ 2014.7.16.)

2013년 접수된 안건 중 조사를 시행한 건은 68건이다. 이 중 각하가 15건, 기각이 12건, 취하가 11건, 조사중 해결이 1건, 시정권고 된 건은 16건이다.

반면 2014년 상반기 접수되어 사실상 조사가 시작된 75건 중에는 각하 및 취하가 41건으로 약 56%를 차지하는 바 이는 접수 건수가 늘었고, 접수 단계에서 인권침해가 아니거나 조사대상이 아닌 사건 또한 인권침해사건으로 인권센터에서 접수한 사안의 수에서 기인한 것으로 보인다.

### 3) 시정권고 및 이행현황

	결정사건 목록	조치결과 통지 (이의신청일)	대상기관	수용 여부	수용(권고조치) 내용
1	전과를 이유로 한 공무원 임용 차별	'13. 2.28		조건부 수용	· '신원조회 규정' 개정건의
			인사과	수용	· '사회통념' 관련 전부서 공문시행
			사업소	수용	· '사과', '체불임금정산'
2	서울시 위탁업체 내 직원 간 성폭력	'13. 6. 7 (13.8.7,이의기각)	시민봉사 담당관	수용	· '위수탁협약의무위반 엄중경고', '직원관리만전'
			위탁업체	수용	· 관리자 교육 실시 · 가해자 및 2차 가해자 교육 실시
3	65세 이상 화교 영주권자에 대한 지하철 복지혜택 등 차별 (단체)	'13. 6.28	교통정책과	조건부 불수용	· '시의 정책적 결정', 타기관과 협의
			서울메트로	"	"
			도시철도공사	"	"
4	서울지하철 객실 내 CCTV 에 의한 인권침해(단체)	'13. 7. 3	교통정책과	수용	· CCTV설치예산 미편성
			서울메트로	수용	· '인권교육실시', '입의조작방지마련' · '전동차내 안내방송실시' · '수사자료 제공 기준마련'

				수용	”
5	산하사업소의 공무직에 대한 보안서약서 강요 등 인권침해	'13.9.30	사업소	수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>보안서약서 개선 준수</li> <li>공무직 대기실 및 샤워시설 '14년 본예산 반영에 노력</li> </ul>
			총무과	수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>보안서약서 보안업무 연관성을 고려하지 않고 모든 공무직, 임시직 등에게 받고 있는 보안서약서 제도를 사무업무(문서수발, 연구, 조사 등)와 실제 사무실을 상시 출입하는 업무 수행자에 한해서만 서약서를 받는 근거 규정 마련(2014, 총무과)</li> <li>서울특별시 보안업무 처리규칙 [서울특별시규칙 제3951호, 2014.1.23., 전부개정]</li> <li>동 처리규칙 별지4호 서약서 문구 수정</li> </ul>
6	비인가 대안교육기관에 대한 급식 및 교육비 지원 차별	'13.11.4	아동청소년 담당관	수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>2014년도 비인가 대안교육기관 재학생 대상 급식비(380백만원) 및 교육비(교사인건비 등 1,217백만원)에 대해 예산편성을 하였고, 지원계획 수립 후 시행할 계획임</li> </ul>
			조직담당관	수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정기구 설치조례 시행규칙 제6조7항(아동청소년담당관)에 비인가대안학교운영·지원 [제3964호, 2014.5.14., 일부개정]</li> </ul>
7	서울지방공사의 상사에 의한 욕설 및 폭언 등 인권침해	'13.11.19	공사	수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체인권교육 실시 (2013.12.6.)</li> </ul>
8	사업소 대표의 노사협의 과정에서 언어폭력	'13.12.3	사업소	수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>자체인권교육 실시, 재발 방지 대책 마련 (2013.12.20)</li> </ul>
9	서울지방공사의 비인가 대안교육기관 취학자녀를 둔 직원에 대한 학자금 지급 차별	'13.12.10 ( '14.2.7,이의기 각)	공사	조건부 수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울시 지침개정시 반영</li> </ul>
			출연기관	수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>보수규정개정(2014.1.9.)</li> </ul>
			인사과	조건부 수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전행정부 지방공무원과에 자녀학비보조수당 지급대상기관 확대 건의(2014.2.8.)</li> </ul>
			재정담당관	조건부 수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전행정부 공기업과에 지방공기업예산편성기준 개정 건의(2014. 2. 6.)</li> </ul>
10	심리상담 대상자 명단 공개로 인한 인권침해	'13.12.24	공사	수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>'서울시 인권센터 추천 강사의 인권교육 실시 (2014. 1.)</li> </ul>
11	서울시의 민간단체 활동가에 대한 강사료 지급 차별	'14.3.17	출연기관	수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>강사료 지급기준 시정권고를 반영하여 강사료 관련 내규 개정</li> <li>강사정보는 강사들이 기재하여 제출하는 내용만 수집</li> </ul>
			재정담당관	수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>2014년 강사료지급기준 준용 및 불필요한</li> </ul>

					자제 요청 · 12개 출연기관 협조 공문발송 · 2014년 강사로 지급기준표 개정 (2014. 5. 16.)
			인재개발원	수용	

표 42 인권침해 시정권고 및 이행현황(2013~2014.7)

## 가) 시정권고 분석

2014.7.까지 시정권고 결정은 11건이 있었다(접수된 신청건수로는 16건이다. 양자의 차이는 동일사안이나 유사사안이 신청된 경우 병합하여 사건을 처리하였기 때문이다).

인권침해 여부에 대한 조사신청은 인권침해를 당한 시민뿐만 아니라 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체도 할 수 있다(인권기본조례 제6조). 2013년 접수되어 시정권고가 된 11건의 사안 중 단체가 접수한 안건은 2건이다(사례 3, 4).

서울시 산하 사업소나 공사의 직원이 소속기관 간부의 인권침해사실(언어폭력, 보안서약서 강요, 명단 공개, 성폭력 등)을 이유로 한 권고가 5건에 이른다. 설립 첫째 산하기관의 노조 등을 대상으로 한 홍보에 영향을 받은 바도 있지만, 사업소 내부의 권위적이고 비인권적인 관행을 인권침해로 인식하고 이를 시정하겠다는 조직 내부 목소리의 분출로 보인다.

내용으로는 차별로 인한 평등권 침해 사안이 5건으로 가장 많고, 언어폭력과 관련된 권고가 2건, 프라이버시권 침해로 인한 권고가 2건이다.

주문의 유형은 매우 다양하다.

1. ....는 고용차별로서 평등권을 침해한 인권침해로 결정한다.
  - 000은 신청인에게 **사과**하고, 불합격처분을 취소할 것을 권고한다.
2. 000은 사회적 신분을 이유로 계약직 임용에서 000를 부당하게 제외시킨 사실에 대해 사과하고 신청인의 무기계약직 임용불합격처분을 취소할 것을 권고한다.
3. 헌법에서 규정한 사생활의 비밀과 자유를 침해한 것으로 인정되므로 다음과 같이 개선 조치를 취할 것을 권고합니다.
  - 개인정보를 취급하는 업무부서와 담당자들에 대해 관리감독을 철저히 할 것을 권고합니다.

- 재발방지를 위해 OO에게 서울시 인권센터에서 추천한 강사에게 인권교육을 받을 것을 권고합니다.

## 나) 이의신청 및 불수용

### ① 불수용

불수용된 건은 1건이다. 65세 이상 화교 영주권자에 대한 지하철 복지 혜택 등 차별을 시정할 것을 권고한 것으로 영주권자도 인권조례상 시민의 범위에 포함되므로 지하철과 관련하여 차별하지 말 것을 권고한 것이다.

그러나 교통정책과, 서울 메트로, 도시철도공사는 현재 지하철이 적자라는 이유 및 시의 정책적 결정이라는 이유로 불수용하였다.

### ② 조건부수용

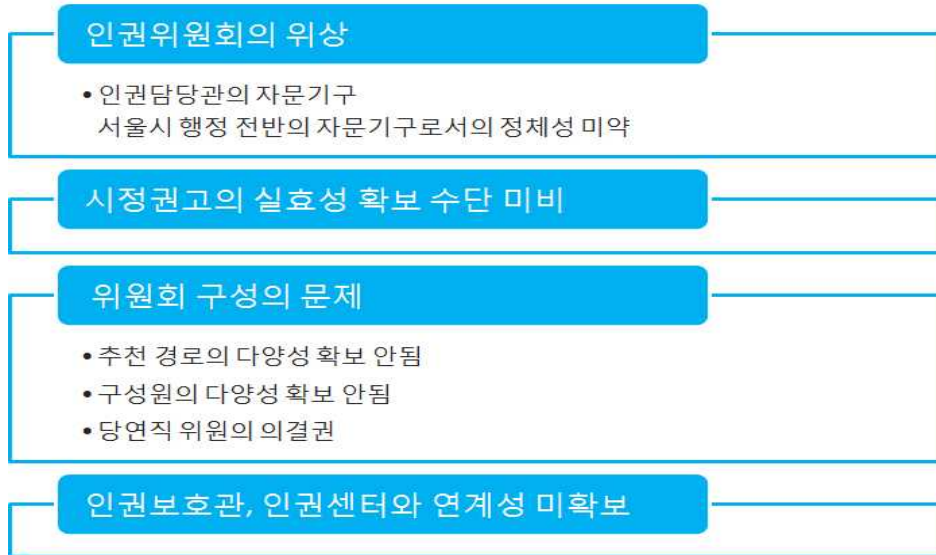
조건부 수용된 건은 2건이다. 이는 공사나 출연기관의 경우 서울시의 지침의 개정을 전제로 하는 경우가 있고, 서울시의 경우에도 안전행정부의 지침의 개정을 전제로 하는 사안이 있기 때문이다. 후자의 경우 담당과에서는 안전행정부에 지침이나 예산편성기준의 개정을 건의하고, 이를 조건부 수용으로 처리하고 있다(사례 9번). 서울시 안전행정부의 지침이 변화되었는지에 대한 추적 조사가 필요하다.

### ③ 이의신청

시정권고 결정에 대해 이의신청이 된 건은 모두 2건이고(사례 2번, 9번) 모두 기각되었다. 이의신청에 대한 처리절차는 일반조사와 동일하다. 인권센터에 이의신청이 접수되면 시민인권보호관이 사실관계 확인 및 조사를 거쳐 조사결과를 인권센터에 통보하고, 인권센터가 이를 당사자에게 통보한다.

## 라. 서울시인권기구의 문제점

## 1) 인권위원회



### 가) 서울시 전체의 인권자문기구로서의 정체성 미약

안건 중에는 인권담당관을 제외한 각 담당과에서 정책을 추진하면서 인권과 관련된 자문을 요청하여 심의한 경우는 없었다. 이는 서울시 인권위원회가 서울시 전체의 인권보장을 위한 심의자문기구로 자리매김하지 못하고 있다는 반증이다.

국가인권위원회의 경우 관계 국가행정기관 또는 지방자치단체의장은 인권의 보호와 향상에 영향을 미치는 내용을 포함하고 있는 법령을 제정하거나 개정하려는 경우 미리 위원회에 통지하도록 하여 그 내용의 적절성에 대하여 인권위원회에서 검토하고 있다(국가인권위원회법 제20조제1항).

서울시의 경우도 인권과 관련한 조례 규칙 훈령 예규 제개정시 의무적으로 인권위원회의 심의자문을 거치게 하는 것이 필요하다.

### 나) 제도개선권고의 체계적합성 및 실효성

#### ① 체계상 적합성 여부



정책권고권을 심의 자문기구인 위원회에 부여하는 것이 체계상 적합한 것인지에 대한 검토가 필요하다. 정책 권고를 위해서는 연구 조사를 해야 하고, 이를 정리하여 보고서를 작성하는 보조 인력이 필요하다. 인권위원회는 비상임위원들로 이루어진 기구로서 위원회 운영을 위한 간사 1인 외에는 보조 인력이 없다. 이런 상태에서 정책 권고를 위한 조사 및 권고문 작성 등은 한계가 있을 수밖에 없다.

## ② 권고에 대한 이행력 확보수단 미흡

인권기본조례 제17조제2항에 따르면 시장은 개선권고를 받은 경우 그 권고사항을 이행하기 위하여 노력하여야 한다고 되어 있다. 이 규정 외 권고사항과 관련된 조치사항 보고나, 권고사항을 이행할 수 없는 경우의 위원회와 시장 간의 의견조정 과정 등은 규정되어 있지 않다.

국가인권위원회법 제25조제3항부터 제5항까지의 규정의 내용과 같이 정책권고 후 시장의 이행계획 통지, 이행할 수 없을 경우 이유의 통지, 이에 대한 위원회의 거부이유의 공표 등이 정책권고의 이행력을 확보하는 방안으로서 규정되어야 한다.

## 2) 인권보호관

불안한 시스템 - 시장 의지에 의존, 지속가능성/독립성의 문제

신분의 불안정성 (시간선택제, 해임사유 불명확)

짧은 임기 (2년)

권고실효성 (독임제/5급 상당): 약한 권위

전문가 참여의 한계 (예산 부족)

조사인력 등 행정지원 부족

### 가) 권고내용의 문제

피신청인에게 사과할 것을 권고하는 예들이 있는데, 인권적 관점에서 이것이 또 다른 인권침해의 문제를 낳을 수 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

## 나) 권고의 실효성 확보 문제

시정권고를 받은 조사대상기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 내용을 존중하여 조치하여야 하고, 통지받은 날로부터 2월 이내에 조치결과를 시장에게 통보하도록 하고 있다(같은 조례 제21조제2항). 그러나 2월 이내에 통지하지 않거나 불수용할 경우 어떻게 대응할 것인가에 대한 규정이 없다.

이러한 이유에서 시민인권보호관제도가 도입된 초기 시민인권보호관의 시정권고에 대해 서울시 내부에서는 다양한 반응을 보였다.<sup>135)</sup>

### ① 언론홍보 불가

전과를 이유로 한 공무원 임용차별에 대해 시정권고를 내린 바 있다. 이 권고는 시민인권보호관 도입 후 첫 결정이어서 시민인권보호관은 언론담당관에게 보도 자료를 보냈다. 그러나 언론과에서는 “서울시의 나쁜 기사를 막고 좋은 기사를 내보내는 것이 임무인데 내는 것이 맞는지에 대한 고민이 필요하다”며 며칠간의 실랑이 후 보도가 나오게 되었고 거의 언론홍보가 안되었다.

65세 이상 영주권자에 대한 지하철 이용 혜택에 대한 권고도 언론과에서 보호관에게 해당부서와의 협의를 요구했는데 이미 부서와 협의가 되지 않아 권고까지 된 시점에 권고기관과 피권고기관과 협의를 요구하는 것은 시민인권보호관제도의 몰이해에서 비롯된 것으로 보인다.

### ② 담당과의 소극적 대응

전과를 이유로 한 공무원 임용차별에 대한 권고 중 신원조사와 관련된 규정을 개정할 것을 서울시장에게 권고하였으나 관련 부서는 서로 담당 부서가 아니라며 조치를 회피하였다.

### ③ 인권이 아닌 정책문제

특히 이러한 지적은 사회권적 기본권에 대한 권고와 관련하여 나타난다. 사회권적 기본권

135) 13.9.26. 인권위원회 7차 임시회의록.

은 많은 예산이 수반되고, 각 부처와 협의를 통해 세부사항이 결정되어야 하는데, 보호관이 구체적이고 자세한 수준의 권고를 하는 것은 정책적 사안에 관여하는 것으로서 곤란하다는 입장이다.

이에 대해 서울시 인권위원회에서는 권고 전 충분한 협의나 설득 과정, 토론회, 모든 결정문의 공개 및 대중의 접근성 강화, 시장에게 보고하여 시장이 직접 이행률 점검, 조례 개정을 통한 시민인권보호관의 공표위원회에서 시장에게 권고를 하나는 안 등이 논의되었다. 현재는 시장에게 직접 대면 보고하여 시장이 이행율을 챙기게 하는 방안으로 결정되었다고 한다.

그러나 시정권고의 이행확보를 최종적인 권고이행 당사자인 시장의 힘이나 권위에 의존하여 실현시키고자 하는 것은 옴부즈맨이 지향하는 문제해결 방식이 아니고, 인권적 방법의 해결도 아니다.

옴부즈맨은 기본적으로 관련자들의 협력적 상호작용으로 분쟁을 해결하고자 하는 제도이다. 따라서 권고의 이행 역시 이러한 과정을 통해 해결되는 것이 필요하다. 예컨대 국가인권위원회법 제25조제4항에 따르면 권고의 내용을 이행하지 아니할 경우 그 이유를 위원회에 통지하여야 하고, 위원회는 필요하다고 인정하면 동조 제1항에 따른 위원회의 권고와 의견표명 및 권고를 받은 관계기관 등의 장이 통지한 내용을 공표할 수 있도록 하고 있다. 또한 같은 법 제50조에서는 진정의 조사 및 조정의 내용과 처리 결과, 관계기관 등에 대한 권고와 관계기관 등이 한 조치 등을 공표할 수 있다고 되어 있다.

이처럼 권고 ⇒ 피권고기관의 불이행에 대한 설명 ⇒ 재권고로 이어지는 일련의 과정을 통해 관련기관은 인권의 가치에 대해 재고하게 되고, 공개적으로 토론되는 과정에서 인권의 문제가 점진적으로 피권고기관에 의해 이해 및 설득될 수 있다.<sup>136)</sup>

국가인권위원회법 제25조제3항에서 규정된 불이행에 대한 이유 설명과 불수용 이유에 대한 언론공개와 같은 설득적 절차가 규정되는 것이 인권조례에도 도입되는 것이 필요하다.

## 다) 불충분한 지원인력

서울시 시민인권보호관을 지원하는 인력은 인권보호팀 3명이다. 이 숫자는 광주시 인권옴

136) 홍성수, 「법에 의한 인권보호의 한계와 국가인권기구의 존립 근거」, 『고려법학』, 제8호, 고려대학교 법학연구원, 2010.9, 168면.

부즈맨을 보조하는 인력과 같다. 광주시의 1년간(2013.6.-2014.7) 상담건수 81건과 비교해 볼 때, 서울시의 경우 2013년 상담건수는 172건, 2014년 7월까지의 상담건수는 145건으로 2배 정도의 차이가 있다.

인권보호팀은 상담 외 인권옴부즈맨의 조사를 지원하는 업무, 시민인권보호관에 대한 안건 배분, 권고이행 독려까지 담당하고 있다. 광주시와 단순비교해 볼 때에도 서울시 인권보호팀의 업무부담이 상당할 것으로 보인다. 또한 인권보호팀에게 조사지원을 하게 할 경우 공무원들은 같은 시 공무원을 대상으로 하는 조사를 불편하게 생각하고, 업무시간이 빠앗기는 무익한 일이라고 하여 조사에 참여하는 것을 꺼려하거나, 성의 있는 조사를 하지 않을 수도 있다.

인권옴부즈맨이 충분하고 효율적인 조사를 하기 위해서는 전문조사인력의 안정적 확보가 필수적이다. 독임제의 경우에는 다른 옴부즈맨들의 다양한 의견을 들을 수 없고 결정에 중립성을 보장할 수 없으므로 조사자와 결정자를 나누는 내부에서의 견제장치가 반드시 필요하다. 따라서 인권보호팀에게 인권옴부즈맨의 조사지원을 하게 하는 것이 아닌 전문조사인력의 확보가 반드시 필요하다.

### 3) 인권센터의 독립 및 실질적 운영

서울시 인권센터의 주요업무는 시민인권보호관 운영 및 지원(같은 조례 제11조제2항제3호에서 규정하고 있는 인권침해사항에 대한 접수 및 상담도 여기에 포함된다)과, 인권보호와 증진을 위한 정책연구, 개발 교육 홍보이다(같은 조례 제11조제2항 참조).

그런데 현재 서울시 인권센터는 서울시 인권담당관이 겸임하고 있다. 명목상으로만 인권센터가 설치된 셈이다. 이렇다 보니 인권기구의 중요한 사명이자, 전제조건인 독립적 업무수행, 즉 지자체에 대한 watch dog의 역할, 또는 지방행정기관의 자기성찰기구로서의 역할 수행에 심각한 하자가 발생하고 있다. 가령 서울시장 또는 서울시 고위간부를 피진정인으로 지목된 진정사건이 접수되면 상담과 접수창구인 인권담당관(인권센터)는 물론이거니와 심지어 보호관조차도 예비검토포고서를 센터장에게 제출하여야 하므로(인권기본조례 시행규칙 제10조제1항), 결국은 이를 통해 곧장 시의 피진정 당사자 또는 이해관계자에게 알려지게 됨으로 인해 진정인의 진정행위가 드러나거나 방해받을 소지가 있다.

인권센터의 또 하나의 업무인 인권증진업무와 관련해서도 인권담당관이 이를 수행하는

것은 전문성이나 업무의 연속성면에서 적절하지 않다.

따라서 지금과 같은 인권담당관실에서 인권센터를 운영하는 상황은 조속히 시정되어 인권센터를 독립시켜 실질화시킬 필요가 있다.

## VI. 서울시 인권행정 개선방안

### 1. 서울시 의회 신문고 활성화 방안

#### 가. 개선 방향

##### 1) 시민 중심

신문고제도를 시민의 시각에서 재구성한다. 신문고제도는 현재 두 개의 기능을 가지고 있는데, 1) 자신이 겪고 있는 문제를 해결하기 위한 고충 민원 창구로서의 기능과 함께, 2) 서울시 행정 등에 대한 자신의 의견이나 아이디어 제공을 통한 시정 참여 기능으로 나누어 볼 수 있다.

이러한 측면에서 서울시의회 의 신문고제도와 함께 서울시의 응답소(다산콜 포함) 등도 시민의 입장에서 유사한 기능을 제공하는 서비스로 다가간다. 그러므로 시민의 입장에서 보다 의미 있는 서비스를 제공하여 의회신문고제도를 활성화시키기 위해서는, 우선 시민이 굳이 서울시 민원 창구가 아닌 서울시의회 의회신문고를 선택하는 이유에 주목하고, 그에 따라 양서비스의 차별성을 뚜렷이 할 필요가 있다.

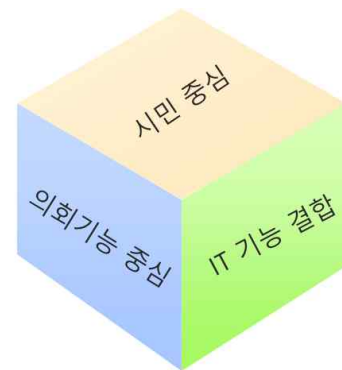


그림 42 신문고제도 개선 방향

##### 2) 의회 기능 중심

유사한 민원서비스로 보임에도 불구하고, 서울시의회 의 신문고제도가 가지는 차별성을 명확히 드러내어야만 시민에게 유사, 중복 서비스가 아닌, 보다 긴밀한 소통 창구로서 자리매김 할 수 있다.

차별적 소통 창구가 되기 위해서는, 원칙적으로 입법/정책기능과 시 행정 감시 기능이라

는 시의회 본연의 기능에 충실해야 한다.

### 3) IT 기능 결합

대부분의 민원은 온라인으로 접수되며 처리과정 역시 전적으로 온라인으로 처리되도록 한다. 그리고 접수된 민원 중에 단순 질의나 기 답변된 내용과 유사한 질의인 경우 “단순한 민원 선(先)처리 기능”을 통하여 보다 의미 있는 내용을 추출하여 집중할 수 있다. 상관분석 등을 통해 추출된 통계는 앞서 제시한 의회 기능을 보완하는데 활용할 수 있다.

이를 위해서는 민원시스템의 표준화와 SQL(structured query language, 표준질의어)기반의 관계형 DB를 구성이 필요하다. 또한 빅데이터 시스템의 도입을 통해 민원과 SNS상의 시민의 의견을 의회의 정책 자료로 활용할 수 있도록 한다.

## 나. 개선 방안

신문고제도의 개선 방안은 몇 가지 단계로 나누어 제안해 볼 수 있다. 각 단계가 순차적일 필요는 없으나, 각 단계별로 핵심으로 보는 시각이 다르며, 제안된 개선 방안의 적용에 있어 해당 지자체의 현실 상황에 비추어 진행을 조정할 수 있겠다.

1단계는 현재 의회신문고제도를 개선하는 것으로, 내부적 시스템 보완이 중심이 된다. 1단계의 실행은 추가 부담을 최소화하면서도 내부 역량 강화를 통한 개선방안을 제시한다.



2단계는 중기 과제로 서울시와의 유기적 협력 방안이 중심이 된다. 서울시의 시스템을 적극적으로 활용하고, 상호 협력을 통해 보다 시의회 본연의 기능에 집중할 수 있다.

3단계는 장기 과제로 의회신문고제도의 핵심 가치인 ‘시민 참여와 소통’ 기능 강화를 위한 새로운 제도 신설과 이를 뒷받침할 수 있는 법령 및 조례의 제·개정 등이 포함된

다.

## 1) 1단계 : 현 신문고제도의 운영 개선 방안

시민의 의견을 듣는 민원시스템에 접수되는 민원사항은 시의회의 활동에 중요한 정보(신호, Signal)와 기타 정보(잡음, Noise)가 섞여 있다. 따라서 그 민원시스템이 의미 있게 작동되고 있는지를 보는 데에는 S/N비(잡음대비 신호비)의 비율이 중요한 척도가 된다.

이 비율의 향상을 위해서는 먼저 내부적으로는 접수된 민원의 의미를 제대로 찾아 처리할 수 있는 체계를 갖추어야 한다. 그리고 중요한 정보가 담긴 민원이 의회신문고를 찾기 쉽도록<sup>137)</sup> 환경을 정비하여, 시민들이 시의회에 민원을 접수할 때 느낄 수 있는 불편함을 최소화하여야 한다.

### 현 신문고 시스템 개선

#### ↑ 접수단계 개선

- 회원가입 - 민원신청기능 분리
- 상임위 직접 선택 등

#### ↑ 처리기간 단축 방안

- 이송민원, 직접처리 민원 구별
- 장기민원 특별관리
- 지연사유 통지

#### ↑ 상임위원회를 통한 처리

- 위원회 민원처리 목록 보고
- 세분화된 안건 상정
- 이송 민원 중 사후관리

#### ↑ 민원 처리 매뉴얼 민원평가 제도화



## 가) 접수 단계의 개선 방안

첫째, 민원 제기시 회원가입을 필수적으로 유도하지 않는다. 민원처리와 관련 없는 민원인의 정보를 요청하여 회원에 가입하게 하는 것은 민원인을 심리적으로나 실질적으로 불편하게 한다. 실명확인 절차와 민원만족도 조사를 위한 최소한의 정보만을 가지고 민원을 제기할 수 있도록 하여 접근성을 완화하는 것이 필요하다.

137) 이론적으로 민원 건수의 제공된 비율만큼 신호가 증가한다. 한편 개별 민원 건수가 S/N비의 증가로 가기 위해서는 민원사례에 대한 적절한 분석이 필요하다. 이처럼 민원 수집단계에서 중요한 요소는 민원 수의 증가(이는 시민과 의회와의 접촉면 확대를 통한 소통 증대 의미)와 민원분석이다.



둘째, 처음 민원을 제기할 때, 민원인이 참고할 수 있도록 ‘민원 사례’ 나 ‘FAQ’ 를 제공하는 것이 필요하다. 시민들은 자기가 제기하고자 하는 민원 정보와 기타 정보를 제대로 구별 및 표현하지 못하거나 놓치는 경우가 빈번하다. 시민의 입장에서 자기가 주장하거나 건의하고자 하는 바를 보다 더 정확히 표현할 수 있도록 도움을 주는 시스템이 필요한데, 이러한 방법으로 가장 일반적인 것이 ‘민원 사례’ 나 ‘FAQ’ 를 홈페이지에 게시하는 것이다. 이러한 정보제공은 민원처리 시스템에서 가장 기본적인 기능이므로 이에 대한 보완이 필요하다.

셋째, 시민이 해당 상임위를 선택하여 민원을 제기하도록 한다. 직접 위원회를 선택하게 하는 것은 시의원과 시민이 연결되는 접점을 강화하는 효과가 있다. 물론, 제기된 민원이 지정한 상임위와 관계가 무관한 내용일 수도 있고, 여러 상임위에 걸친 내용일 수도 있다. 그 경우 시스템에 상임위 변경여부 항목을 제공하거나 접수시 민원인에게 확인을 받는 절차를 통해 보완할 수 있다.

## 나) 처리 기간의 단축을 위한 방안

현 신문고의 평균 민원처리기간은 51일이다. 서울시의회 민원처리에 관한 규정 제6조에서는 민원 처리기간을 7일로 규정하고 있다. 비록 이 규정이 훈시규정에 불과하다고 하더라도 51일과 7일은 차이가 크며, 이러한 간격은 민원처리에 대한 의회의 신뢰도에 부정적인 영향을 미치므로 기간단축은 반드시 필요하다.

또한 다음의 표에서 추정되듯이 민원처리기간의 지연은 의회신문고에 접수되는 민원건수가 감소하는 것과는 연관성이 있다.

년도	상임위	운영	행정 자치	기획 경제	환경 수자원	문화 체육	보건 복지	교통	도시 계획	도시 안전 건설	건설	교육	기타
2010	484	3	45	6	18	15	20	69	-	187	36	23 (4.8%)	62
2011	542	7	16	71	37	35	24	51	-	155	76	32	38
2012	575	11	10	66	36	23	49	66	44	63	37	99 (17.2%)	71

2013	458	0	11	14	37	8	24	53	138	7	27	87	52
2014 (~7)	160	0	6	5	12	8	11	18	28	12		29 (18.1%)	31
평균처리 기간 (일)	51.6	134.9	60.8	37.2	67.5	105.2	212.3	52.5	20.7	51.3	-	16.6	59.9

표 43 상임위원회별 민원처리기간

위 표에서 볼 수 있듯 처리기간이 상대적으로 장기간 소요되는 위원회인 보건복지위(212.3일), 운영위(134.9일), 문화체육위(60.8일)를 보면 총 접수건수 대비 접수비율이 점점 줄어들고 있는 경향이 있다. 반면 처리기간이 가장 짧은 교육위원회의 경우 타 위원회 대비 접수건수가 점차 늘어나고 있다. 이러한 처리기간과 접수건수 간의 상관관계를 볼 때 민원처리기간을 단축하는 것이 의회신문고 활성화를 위한 첫 단계로 보인다.

민원처리 기간 단축을 위한 방안은 다음과 같다.

첫째, 이송하여 처리할 민원과 직접 처리할 민원을 접수단계에서 분류하여 이송처리가 적절하다고 보는 민원은 지체없이 이송하여 관할 행정청에서 처리하도록 하고, 이를 재이송받아 처리하지 않는다. 이러한 처리방식이 민원처리 규정에 따른 적법한 방법이며, 민원처리기간을 조금이나마 줄일 수 있다.

둘째, 민원처리 부서인 입법담당관이 상임위원회의 처리기간을 주기적으로 모니터링하여 장기 민원에 대해서는 특별 관리를 하는 것이 필요하다. 모니터링 결과 상당한 이유 없이 규정상의 민원처리기간을 넘긴 장기민원에 대해서는 각 상임위원장이나 사무처장에 보고를 하여 직접 체크할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 민원처리 기간이 길어질 경우 민원인에게 지연사유 및 예정 처리기한에 대한 안내 등을 통하여, 민원인으로 하여금 의회가 지속적으로 자신과 자신의 민원을 존중하고 있다는 신호를 줄 필요가 있다. 민원인에게 민원접수 후 아무런 설명 없이 상당한 기간을 마냥 기다릴 것을 요구하는 것은 의회의 민원처리에 대한 신뢰도 및 만족도를 떨어뜨리는 가장 큰 요인이라고 볼 수 있다. 따라서 민원처리 지연시 자동으로 SNS나 메일을 통해 지연통지를 하도록 시스템을 개선하는 것도 필요하다.

넷째, 즉답 처리가 가능한 민원은 접수단계에서 즉답처리를 한다. 민원의 상당수는 단순 질의나 중복 질의이다. 그러므로 접수시 이에 대해 답변을 실시간으로 제공하여 시민과의

소통을 강화하는 한편, 시간단축효과도 가져올 수 있다 이러한 즉답이 가능하기 위해서는 민원처리에 관한 표준사례집 제작 및 표준지침을 도입하여 업무수행의 전문성과 연속성을 마련하는 것이 필요하다.

## 다) 상임위원회를 통한 처리 활성화

민원처리규정은 접수된 민원을 위원회에 회부하여 처리하는 것을 원칙으로 하고 있다(제4조제1항). 그러나 현재 민원처리과정을 보면 상임위원회에 소속된 전문위원이 민원을 처리하고 있을 뿐 민원이 상임위원회 의결을 통해 처리된 것은 한 건도 없다. 지방의회에서 처리되는 민원은 시민과의 관계에서의 대의민주주의 기능 정상화를 위해 필요할 뿐 아니라, 의회의 입법기능이나 감독기능을 위한 기본 자료로 사용될 수 있다는 점에서 소홀히 취급해서는 안 된다. 특히 지방자치단체의 집행부에서 민원처리에 관심을 가지고 민원처리개선방향에 관심을 집중하는 이유는 민원인이 바로 유권자이며, 민원처리가 바로 표로 이어진다는 생각에 기인한다. 지방의회 의원들도 민원을 보고받고 이를 처리하면서 민원인과 접촉면을 확대하는 것이 반드시 필요하다.

앞에서 살펴본 독일의 청원위원회가 민원을 처리하고 있는 방식을 모델삼아 서울시의회 상임위원회 역시 민원을 직접 처리하는 방안을 모색하는 것이 필요하며 그 예시는 다음과 같다.

첫째, 단순질이나 접수단계에서 이송된 민원의 경우 일괄하여 목록형식으로 위원회에 보고하여 처리한다.

둘째, 전문위원은 민원에 대한 검토 후 위원회에 상정하여 처리하여야 하는 민원에 대해서는 민원처리 방향에 대한 보고서를 작성하여 위원회에 상정한다. 예시로는 a. 심층조사가 필요한 민원, b. 각 정당에 이첩하여 의안의 참고자료로 사용하게 할 민원, c. 우선 집행부 재량으로 처리하도록 이송하지만 처리내용에 대한 사후 보고가 필요한 민원, d. 민원인의 주장이 일리가 있어 의회의 권고가 필요한 민원 e. 지역구 의원에게 정보를 제공할 필요가 있는 민원 등으로 분류할 수 있다.

상정된 민원처리 방향에 대하여 이견이 없는 경우에는 일괄처리하고, 이견이 있는 경우 표결에 붙여 그 결과에 따라 처리한다.

셋째, 집행부 재량으로 처리하도록 이송하였으나 사후보고가 필요한 민원의 경우 상임위

원회에서 해당 부서의 국장으로 하여금 처리결과를 보고하게 하고 처리의 적정성 여부를 감독한다.

넷째, 민원사무처리규정에 위원회의 민원사무처리방식을 구체화 세분화하여 명문화한다.

## 라) 민원 메뉴얼과 평가의 제도화

현재까지 의회에 접수된 민원과 그 처리과정에 대한 분석을 통하여 기초적인 민원 메뉴얼을 마련할 필요가 있다. 지금까지 완료된 민원들의 처리 프로세스를 들여다보면 대부분의 경우 의회 민원 창구의 특성에 맞는 접근이 시도되지 못했다. 따라서 그간의 민원에 대하여 의회의 특성에 맞는 접근이 무엇인지에 대한 분석과 연구를 통하여 콘텐츠 측면에서의 메뉴얼을 마련하는 작업이 시급하다.

또한 의회신문고 운영과 관련한 민원처리과정 및 결과에 대한 평가가 필요하다. 제도화된 평가시스템이 없으면, 민원처리의 질을 높일 수도 없으며, 민원에 대한 신뢰도도 확인할 수 없다.<sup>138)</sup>

민원의 평가는 a. 의회 내부의 주기적인 자체 평가 b. 민원인을 대상으로 한 민원만족도 조사로 이루어져야 한다. 특히 외부평가제도의 부재는 민원담당자의 민원업무 개선 유인의 부족으로 이어지게 되므로 민원인을 대상으로 한 외부평가제도의 도입이 반드시 필요하다.

한편 민원과 관련한 업무는 의회에서 부수적 업무로 인식되고 있다. 직원의 성과관리지표에 민원 접수 건수, 답변율, 민원처리기간, 민원 만족도 등과 같은 기본적 수치에 더해 시의회의 본연의 기능에 대한 기여를 가치 평가할 수 있도록 하는 지표의 개선이 필요하다.

이러한 성과지표의 예를 들면, 사전시민의견조사 건수, 신문고제도를 통한 정책 보완 건수, 시 행정 감시/적발 건수, 입법/정책 제안요소 건수 등이다.

## 2) 2단계: 시 민원 시스템과의 통합 및 협력

서울시 응답소의 통합 DB 시스템을 통합하여 활용하는 방안이다. 시 민원 서비스와의 시스템적 통합 및 시민 창구의 추가는 소통공간의 확보와 더불어 ‘선택과 집중’이라는 전략적 목표를 실현하는데 더 효과적이다. 즉 기본 인프라에 대한 부담을 줄이고, 대신

138) 한국의정연구회, 국회민원서비스 개선방안 연구, 2012, 82면.

민원 분석에 따른 시의회의 본 기능을 보조하는 역할을 강화하여 시민과의 소통을 질적으로 확대할 기회가 될 것이다.

### 서울시 민원시스템과의 협력

#### ↑ 장점

- 다양한 창구를 통한 시민 접촉면 확대
- 전문적 DB 관리시스템 활용
- 서울시 민원통계 접근



#### ● 현실성에 대한 의문과 극복

- 정보공유의 당위, 현실 추세
- 비용절감, 운영의 효율성

## 가) 장점

이런 구성은 다음과 같은 세 가지의 장점을 확보할 수 있다.

첫째, 다양한 창구의 제공을 통한 시민 접촉면의 확대이다.

둘째, 서울시의 통합 시스템을 활용하여 시스템의 기본적 운영과 관련된 부담을 줄일 뿐 아니라 추가 비용 없이 전문적인 DB 관리 시스템의 기능을 활용할 수 있다.

셋째, 서울시와의 협력 관계 구성에 따라, 서울시 민원통계에 접근할 수 있으며, 이를 활용하여 보다 풍부한 민원을 바탕으로 한 입법/정책 관련 사안을 추출할 수 있게 된다.

## 나) 현실성에 대한 의문과 극복

여러 장점이 있음에도 이 개선안의 경우 서울시 업무의 감시기관인 의회와 자료를 과연 공유하고자 할 것인가에 대한 현실적 의문이 생길 수 있다.

그러나 현재 세계적 추세는 데이터의 개방과 공유이다. 효과적인 공공정보 개방을 위한 데이터 플랫폼 구축방향 (한국정보화진흥원(NIA)보고서 제9호, 2012)에 따르면, 공공정보를 기초한 양질의 데이터를 통한 정책 활동이나 선제적 현안 대응 등이 사회적 비용의 절감과 합리적 국정운영의 기초가 되고 있다. UN을 비롯하여 미국이나 영국 등 주요 선진국에서는 신뢰도가 높고 다양하고 풍부한 공공정보의 데이터 자체의 개방과 정보접근

권을 보장하는 개방 플랫폼을 개발, 제공하고 있다고 보고하고 있다.

이미 서울시는 시정활동의 전반에 대해 최대한 공개하여 시민의 참여를 유도하고 있으므로 서울시 집행기관의 입장에서는 민원시스템을 의회와 공유하지 않을 명분을 찾기 힘들다. 시민에게 개방하고 있는 정보를 시민의 대의기구인 의회에 공개하지 않을 근거가 없기 때문이다.

서울시 집행기관과 서울시의회 모두 형식적 권력분립에 집착하기 보다는 상호 협력을 통해 서울시민의 목소리를 효율적으로 듣되, 세금으로 운영되는 운영비용은 가장 최소화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 비용의 효율성 외에도 대의기관인 의회는 소극적인 감시·감독기능을 넘어서 시시각각 변하는 시민의 요구에 대해 신속하게 대응해 진정한 거버넌스 주체로 활동할 수 있다는 점에서 시스템의 통합 및 이를 통한 정보공유의 당위가 도출된다.

이러한 공유제도는 서울시 집행기관의 입장에서 도움이 된다. 현재 시민들이 응답소에 입법개선이 전제되어야 하는 민원을 신청한 경우 시 응답소에서는 ‘관련법/규정미비’라고 답변한 후 종결하고 있다. 만일 이런 민원을 시 응답소와 의회에서 공유하여 시의회가 이러한 자료를 조례 제정 과정에서 활용할 수 있게 된다면, 서울시 입장에서 해결이 불가하여 종결 처리될 민원이 서울시의회를 통해 조례에 반영될 수 있게 함으로써 종국적으로 시민의 만족도를 높일 수 있게 되는 것이다.

다만 서울시의회의 경우 감시감독기관이므로 서울시의회를 특정하여 제기되는 민원에 대해서는 서울시 내 타 부서의 접근이 제한되도록 시스템을 설계한다면 시스템 통합에 따른 독립성도 확보할 수 있다. 예컨대 서울시의 인권옴부즈맨인 시민인권보호관의 경우 응답소를 통해 인권구제신청을 할 수 있으나, 서울시 내 타 부서의 접근이 제한되며 서울시 시민인권보호관이 해당 민원의 전체 과정을 직접 처리할 수 있도록 권한이 설정되어 있다.

## 다) 구체적 실행 방안

### ① 표준화

신문고 서비스의 DB구조 및 처리 프로세스를 응답소 표준모델에 따른 표준화 작업이 필요하다. 현재의 서비스와 항목을 비교해볼 때, 응답소의 표준 모델에 따라 신문고 서비스

를 재구성하면 된다. 신문고 서비스에서의 몇 가지 단계의 작업이 필요하다.

## ② 공식적 협력 관계 구성

앞서 제시된 통합된 서비스를 통한 신문고제도의 활성화를 위해서는 서울시(시민소통기획관)와의 협력 관계를 명문화하여 안정적 협력관계를 구성하여야 한다. 상호협력관계를 규정하는 양해각서(MOU)를 체결하는 것이 필요하다.

## 3) 장기적 개선과제

신문고제도의 시민의 참여와 소통이라는 핵심 가치는 시의회의 핵심가치이기도 하다. 즉, 민원 제기라는 시민의 참여를 시의회의 핵심 기능으로 어떻게 연결할 것인가 하는 고민을 해야 한다.

이에 대해서는 앞서 제시한 입법담당관의 조직을 확대 개편하여 실제적인 민원처리 담당 기구의 역할을 담당하게 하거나, 유럽식 의회옴부즈맨 제도의 도입과 같은 독립된 처리 기구의 설립을 고려할 수 있다.

### 장기적 개선과제

- 민원실 운영
  - 접수단계의 개선 및 시스템화
- IT관련 기술 보완 및 개선
  - 의회신문고 시스템 기능추가 (제안, 토론, 온라인 투표 등)
  - 빅데이터 활용
- 청원위원회 도입

### 가) 접수단계의 개선 방안(민원실 설치)

지방자치단체에서 민원관련 행정개선의 첫 단계는 대부분 민원실의 개선이나 접수단계에서의 개선이 두드러진다. 기관에 대한 첫인상이 만들어지는 곳이 민원실이며 접수단계는 모든 서비스의 출발점이자, 이후의 방향을 결정하는 중요한 요소이기 때문이다.

서울시의회도 민원을 통해 시민과 소통하고자 한다면 의회 내 민원실(또는 소통실) 설치가 장기적으로 반드시 필요하다. 의회 내 민원실의 설치에 방문을 통한 민원접수를 수월하게 하여 민원인의 접근성을 높일 뿐만 아니라 접수단계를 다양화할 수 있고, 시민과 소통하고자 하는 의회의 의지를 보여준다는 점에서 중요하다.

현재와 같이 민원실이 없어 입법담당관실 내 민원담당자의 책상에서 이루어지는 민원상담은 민원인을 심적으로 불편하게 만들고, 서울시의회의 민원처리에 대한 신뢰도를 높일 수 없다. 독립된 공간에서 전문직원이 민원접수, 상담, 처리, 평가를 담당하도록 하는 것이 민원처리과정의 효율성과 신뢰도를 높이는 방안이라고 본다.

## 나) 처리 단계의 개선방안

### ① 의회신문고 시스템의 기능 추가

현재 신문고의 기능을 주로 고충민원과 제안 외에 새로운 기능을 추가하여 보다 적극적인 시민 소통 기구로서의 자리 매김이 필요하다. 진행 중인 입법안(조례나 규칙 등)에 대한 온라인 의견 수집이나 찬반 토론, 현재 진행 중인 민원처리 진행상황에 대한 추적 기능, 민원 만족도 조사, 정책 제안의 반영 및 관련한 최종적 피드백 기능 등이 필요하다. 신문고에서의 접근 편리성과 투명성, 그리고 적절한 피드백은 소통을 촉진하는 중요한 요소이다.

### ② IT 관련 기술 보완 및 개선

#### ㄱ. 표준 분석 프로세스 구성

민원 상담에 대한 데이터 관리 시스템은 관계형 DB로 구성되어 있다. 관계형 DB는 구성 요소간의 상관관계나 특정 요소별 분석을 용이하게 해준다. 민원자료에 대한 정기적인 통계분석(접수건수, 답변도달율, 답변소요기간 등) 뿐만 아니라, 특성 사안 등에 대한 분석도 용이하다. 이벤트성 분석의 경우라도, 특정 주제나 조례, 위원회, 사람 등을 명기하여 바로 분석할 수 있기 때문이다.

이러한 분석을 용이하게 하기 위해서, 기존의 민원관련 자료 요청된 사례를 정리하여, 표



준 분석 프로세스를 구성해 둘 필요가 있다. 이러한 프로세스를 통해 비전문가도 전문적인 분석 활동을 수행할 수 있도록 해야 한다.

## ㄴ. 빅데이터 활용

신문고의 기능이 시민과의 소통창구라는 가치로 자리매김하면, 다음 두 가지 측면에서 빅데이터라는 기술을 활용할 수 있도록 준비해야 한다.

첫째, 신문고에 접수된 민원 중 시민들의 목소리에 해당하는 민원 내용은 통계처리나 상관 분석 등이 어려운 구조를 가지고 있어 대부분의 분석에서 제외된다. 그러므로 민원 내용(첨부된 파일 등을 포함하여)을 통계처리하고 분석할 방법이 필요하다.

둘째, 신문고가 시민들의 목소리를 창구에서 기다려 듣는 것이라고 한다면, 시민들의 목소리가 가장 많은 곳을 적극적으로 찾아가 들을 필요가 있다. 페이스북이나 트위터 등의 사회관계망(SNS)에서의 시민들의 목소리가 여기에 해당한다. 정보가 양적으로 급속히 증가하고 있으며 목소리의 다양성도 급격히 높아지고 있다.

그런데 이러한 공간에서의 목소리는 ‘대용량’ 과 ‘비정형’ 이라는 특성이 있다. 빅데이터 기술은 이러한 두 가지 제한 요소를 바탕으로, 통계적 접근 및 상관관계 추적을 용이하게 도와준다.

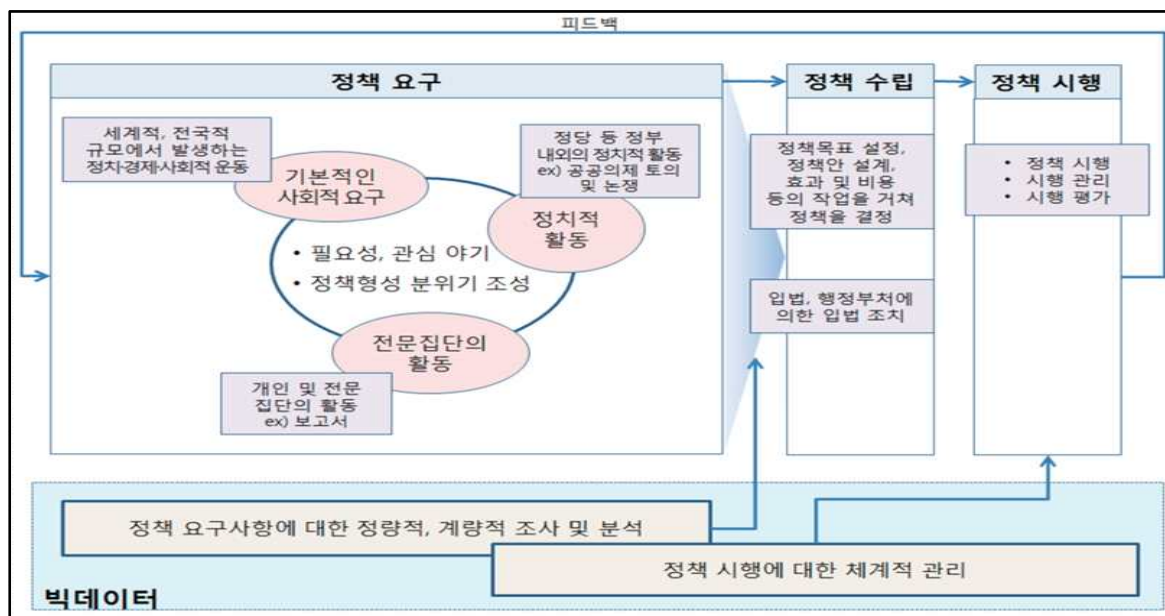


그림 43 정책수립과정에서의 빅데이터의 역할(출처: 한국정보화진흥원)

## ㄷ. 빅데이터 활용의 효과

캠벨이 분석한 정책요구 발전 단계에서 보면, 입법/정책(정치적) 활동 이전에 시민들의 요구나 관련 전문가들의 활동이 진행된다.

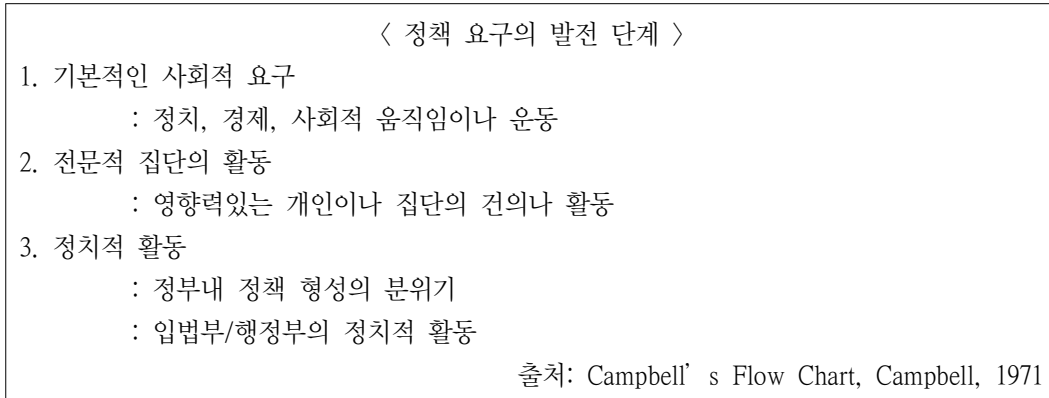


표 44 정책 요구의 발전 단계

빅데이터를 통해 시민들의 목소리를 통계적으로 추적하는 것은 정책요구의 1단계(2단계 포함)에서 선제적 대비를 가능하게 할 뿐만 아니라, 정책 시행에 따른 체계적 관리(모니터링 및 피드백)를 할 수 있게 한다.

## 다) 청원위원회의 도입

장기적으로 의회와 시민의 소통이라는 개념으로 청원과 민원을 구별하지 않고 통합하여, 하나의 민원의 영역으로 묶고 이를 처리할 청원위원회를 도입하는 것이다.

### 청원위원회 도입

- 민원과 청원 -> 구별 폐지(청원의 의원소개), 통합처리
- 민원심사소위원회 운영
- 청원위원회 산하 옴부즈맨 설치
  - 상임위원회로서 청원위원회,
  - 위원회 전문위원1인을 옴부즈맨으로 임명
  - 상시적 민원조사, 지방자치법상 위원회 권한 내의 활동
  - 위원회는 옴부즈맨의 의견 존중처리

### 장점

- 의회조사권 발동 한계 극복
- 법개정 없이 조례개정으로 설치 가능

## ① 청원과 민원의 구별 폐지

현행 지방의회에 대한 청원제도는 지방자치법 제73조<sup>139)</sup>에 그 근거를 두고 있다. 형식적으로 지방의회 의원의 소개를 받아 제기한다는 점만이 다를 뿐, 그 요구 내용면에 있어서 구별 실익이 없어 보인다. 무분별한 청원을 방지하기 위하여 의원의 소개가 필요하다고 보았나, 이는 시민의 인권보장의 보루로서 의회에 대한 시민의 접근성을 떨어뜨리며, 현대 민원행정이 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환되고 있는 점을 간과한 구시대의 제도로 보인다. 프랑스는 옴부즈맨의 경우 국회의원 소개절차를 폐지하였고, 영국은 지방 옴부즈맨 경우 의원의 소개를 필요로 하지 않고 있다.

장기적으로는 현행 지방자치법상 청원 제도를 개선하여 접근단계에서 의원의 소개와 같은 조건을 폐지하고 내부처리 과정에서 집단청원, 일반청원, 제안 등으로 일정한 여과장치를 두는 것이 적절하다. 즉 의원의 소개여부에 따른 청원과 일반민원의 구별을 폐지하고 의회에 대한 모든 민원제기를 청원의 범위에 포함시키는 것이다. 지방의회에 대한 청원권이 지방자치법상 시민의 권리에 기반을 두고 있으므로 의회는 청원처리를 의무로 생각하여 처리할 것이며 호혜적 입장으로 접근하지 않을 것이다. 이러한 제도 개선을 위해서는 지방자치법 제73조 이하의 청원 관련 규정을 개정하는 것이 필요하다.

## ② 민원심사 소위원회 운영

의회신문고를 통해 접수된 민원 중 위원회에서 논의되어야 할 사안을 선택할 수 있는 스크린 장치가 필요하다. 각 위원회 내에 민원과 청원을 심사할 수 있는 소위원회(가칭 민원심사소위원회)를 구성한다. 소위원회에서는 해당상임위로 분류된 민원을 검토하여 a. 위원회의 조사필요 b. 이송필요 c. 이송하나 사후 보고 필요 d. 의원정보제공 e 입법안으로 활용 f. 기타 등으로 분류하는 역할을 맡는다.

이 소위원회 신설 안은 a. 조례의 개정 없이 민원처리규정의 개정만으로 설치가 가능하여 지금의 제도 안에서도 실현할 수 있다. b. 소위원회가 gate keeper로 활동할 경우 민원처리에 있어 선택과 집중이 가능하며, 민원처리의 신속성을 높일 수 있다. c. 해당 상임위원회의 위원들이 직접 민원을 분류함으로써 의원이 직접 민원내용을 접할 수 있는 기회

139) 지방자치법 제73조(청원서의 제출) ①지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.

를 높여 의회에서 민원처리를 하는 본래의 취지를 살릴 수 있는 등의 장점이 있다.

현 제도 안에서의 실현 가능성 등 위와 같은 여러 장점에도 불구하고 그 역할을 다하기에 소위원회로는 충분하지 못한 측면이 있다. 또한 소위원회의 활동을 사후에 평가할 수 있는 주체가 없어 다시 형식적인 민원처리로 흐를 우려가 있다.

### ③ 옴부즈맨 보조형 청원위원회

#### ㄱ. 의회형 옴부즈맨 설치의 어려움

역사상 옴부즈맨은 의회 내에 설치되어 행정부를 감시하는 역할을 담당해 왔다.

분리형이면서 집행부 우위형인 지방자치체제에서 옴부즈맨이 의회 내에 설치될 경우 옴부즈맨은 집행부 통제와 감시를 위한 자료와 정보를 지속적으로 수집할 수 있으며, 의회가 민원을 직접 청취하고 해결함으로써 의회의 감시기능, 대의기능에 보다 적극적인 역할을 담당할 수 있을 것으로 보인다.

사회적으로 신망 받는 명망가를 장기의 임기를 가진 옴부즈맨으로 임명할 경우, 서울시의회의 시민과의 소통의 양과 질의 확장을 가져 올 것이다. 즉 이는 시민들의 서울시의회에 대한 신뢰를 증폭시키고 결국 의회의 위상이 강화되는 계기가 될 것이다.

그러나 지방자치법에서 지방의회에는 사무처만 둘 수 있도록 되어 있고, 권익위원회법에서도 위원회형의 고충처리위원회가 규정되어 있어 독임제형의 옴부즈맨은 예정되어 있지 않다는 것이 현행법의 한계이다.

지방자치의 발전정도, 지방의회의 역량 정도에 비추어 옴부즈맨을 의회 내 설치할 수 있도록 지방자치법이나 권익위원회 법의 개정이 필요하다.

#### ㄴ. 청원위원회 설치 가능성

청원위원회를 설치한 후 청원이나 민원을 모두 청원위원회에서 처리하게 하는 방안이다. 이는 의회 내 독립기구를 설치하지 않으면서 의회 내에 독립적으로 민원을 처리할 수 있는 기구를 둔다는 점에서 독일식 의회 청원위원회와 유사하다.

청원위원회의 역할과 장점은 다음과 같다.

a. 청원위원회로 하여금 상시적으로 행정기관의 비능률, 불량행정, 권한남용 및 오용을

감시할 수 있도록 하고, 의원 정수 1/3의 연서에 의한 발의와 본회의 의결 등 복잡한 요건을 충족하여야 발동이 가능한 의회조사권<sup>140)</sup>의 한계를 보충하게 한다.

b. 위원회의 전문위원 중 1인을 옴부즈맨으로 임명하고, 옴부즈맨으로 하여금 청원위원회를 보좌하여 민원의 분류, 처리 방향을 검토하게 하고, 청원위원회는 옴부즈맨의 의견을 최대한 존중하여 민원을 처리한다. 만일 청원위원회의 의견이 옴부즈맨과 다른 경우에는 표결로서 위원회에서 결정을 한다.

c. 옴부즈맨은 청원위원회의 보조기구이므로 지방자치법상 위원회의 권한 내에서만 활동이 가능하다. 따라서 위원회가 가지는 서류제출 요청권(지방자치법 제40조)<sup>141)</sup>, 관계공무원의 의회 출석 및 보고 요구권(같은 법 제42조)<sup>142)</sup>은 행사할 수 있으나, 이 외에 증인이나 참고인의 출석요구, 현지 확인(법 제41조제3항)은 의회조사권 발동을 통해서만 가능하다는 한계를 가진다.

---

140) 제41조(행정사무 감사권 및 조사권) ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.

② 제1항의 조사를 발의할 때에는 이유를 밝힌 서면으로 하여야 하며, 재적의원 3분의 1 이상의 연서가 있어야 한다.

141) 제40조(서류제출요구) ① 본회의나 위원회는 그 의결로 안전의 심의와 직접 관련된 서류의 제출을 해당 지방자치단체의 장에게 요구할 수 있다.

② 위원회가 제1항의 요구를 할 때에는 의장에게 이를 보고하여야 한다. <개정 2011.7.14.>

③ 제1항에도 불구하고 폐회 중에 의원으로부터 서류제출요구가 있을 때에는 의장은 이를 요구할 수 있다. <신설 2011.7.14.>

④ 제1항에 따른 서류제출은 서면, 전자문서 또는 컴퓨터의 자기테이프·자기디스크, 그 밖에 이와 유사한 매체에 기록된 상태나 전산망에 입력된 상태로 제출할 것을 요구할 수 있다.

142) 제42조(행정사무처리상황의 보고와 질문응답) ① 지방자치단체의 장이나 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회에 출석하여 행정사무의 처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다.

② 지방자치단체의 장이나 관계 공무원은 지방의회나 그 위원회가 요구하면 출석·답변하여야 한다. 다만, 특별한 이유가 있으면 지방자치단체의 장은 관계 공무원에게 출석·답변하게 할 수 있다.

③ 제1항이나 제2항에 따라 지방의회나 그 위원회에 출석하여 답변할 수 있는 관계 공무원은 조례로 정한다

제41조(행정사무 감사권 및 조사권) ① 지방의회는 매년 1회 그 지방자치단체의 사무에 대하여 시·도에서는 14일의 범위에서, 시·군 및 자치구에서는 9일의 범위에서 감사를 실시하고, 지방자치단체의 사무 중 특정 사안에 관하여 본회의 의결로 본회의나 위원회에서 조사하게 할 수 있다.

② 제1항의 조사를 발의할 때에는 이유를 밝힌 서면으로 하여야 하며, 재적의원 3분의 1 이상의 연서가 있어야 한다.

④ 제1항의 감사 또는 조사와 제3항의 감사를 위하여 필요하면 현지확인을 하거나 서류제출을 요구할 수 있으며, 지방자치단체의 장 또는 관계 공무원이나 그 사무에 관계되는 자를 출석하게 하여 증인으로서 선서한 후 증언하게 하거나 참고인으로서 의견을 진술하도록 요구할 수 있다.

⑤ 제4항에 따른 증언에서 거짓증언을 한 자는 고발할 수 있으며, 제4항에 따라 서류제출을 요구받은 자가 정당한 사유 없이 서류를 정하여진 기한까지 제출하지 아니한 경우, 같은 항에 따라 출석요구를 받은 증인이 정당한 사유 없이 출석하지 아니하거나 선서 또는 증언을 거부한 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다. <개정 2011.7.14.>

d. 이 안은 청원위원회의 설치는 조례로 가능하며, 청원위원회 내에 설치되는 옴부즈맨은 청원위원회의 보조기구이므로 역시 조례로 설치가 가능하여 지방자치법의 개정 없이도 옴부즈맨의 설치가 가능하다는 장점이 있다.

e. 다만 옴부즈맨 업무의 실질적 독립성 확보를 위하여 의원의 임기와 중복되지 않는 장기의 임기를 보장하고, 의회의 2/3 이상의 찬성으로 임명하며, 해임사유를 명확히 규정하는 등 옴부즈맨의 독립성 보장을 위한 제도적 필수조건은 갖추어야 한다.

## 2. 서울시 인권기구 개선방안

현재 서울시 인권제도는 서울시인권위원회-시민인권보호관-인권센터 간의 유기적 연계가 결여되어 서울시민에 대한 인권보장이 효과적으로 실현되지 못하고 있다. 서울시인권위원회는 서울시인권기본조례에 의해 시민의 인권보호 및 증진을 위한 주요시책에 대한 심의, 자문기구로 설치되었다. 서울시인권위원회는 조례에 의해 인권정책기본계획 수립 및 연도별 시행계획에 대한 심의, 자문과 시민의 인권에 영향을 미치는 법규, 정책에 대한 자문과 인권센터 운영에 대한 자문 등을 업무로 하고 있다. 아울러 서울시인권위원회는 시의 자치법규 및 정책 등이 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 시장에게 권고할 수 있는 권한을 갖고 있다.

그러나 서울시인권위원회는 조례가 정하고 있는 업무를 충실히 이행할 수 있는 실무적 뒷받침을 전혀 받지 못하고 있다. 우선 인권센터가 제대로 가동이 되어야만 인권위원회도 그 업무를 수행할 수 있는데 현재 인권센터는 서울시 혁신기획관 산하 인권담당관이 겸임하고 있다. 이는 사실상 인권센터가 설치되지 않았다는 의미이다. 시민인권보호관 역시 시의 공식 직제에 포함되지 않은 채 시간제지방계약직공무원으로 임용되어 그 신분의 불안정성이 잠재되어 있다.

더구나 서울시인권기본조례에는 서울시인권위원회와 시민인권보호관, 인권센터 간의 유기적 연계가 매우 미흡하여 서울시 인권제도를 구성하고 있는 각 구성요소간의 결합도를 제고시켜 효과성 및 실효성을 확보해야 할 필요가 있다. 이에 다음과 같은 방향으로 그 개선의 대안을 모색해 볼 수 있다.

## 가. 개편의 방향

서울시 인권제도의 개선방안을 모색하려면 무엇보다도 지자체에서 왜 인권제도를 운영하려는지, 그리고 그 제도운영을 통해 어떤 목적을 실현하고자 하는지에 대한 보다 본질적인 질문으로부터 다시 되짚어 볼 필요가 있다. 요컨대 글로벌리즘으로 표상되는 시대 변화의 추세를 감안하고 시민의 생활 속에서 인권의 가치를 보다 확산시키기 위한 보다 안정적인 전략으로서 인권주류화의 거점을 국가, 또는 중앙정부뿐만 아니라 지역, 또는 지방정부로까지 확산시키고자 한다면 지자체에서의 인권제도의 안정화는 매우 중요한 의미를 가진다.

인권제도의 안정화는 크게 세 가지 방향으로 이뤄져야 한다고 본다.

첫째 독립성의 강화이다. 지방행정의 자기성찰기구로서 제 기능을 수행하려면 적어도 시장이나 행정체계의 계선으로부터 영향을 받지 않도록 독립적인 위상을 확보해야 할 것이다.

둘째 시민에 대한 책무성 강화이다. 이를 위해 다양한 이해관계자의 참여를 유인하고, 정례보고서의 발간은 물론 시의회에 정기적인 보고가 이뤄져야 한다.

셋째 권고의 실효성 담보를 위한 방안이 강구되어야 한다. 권고를 수용하지 않을 시 언론에의 공표라든가, 권고 이후 일정 시일 내 이행여부, 이행계획에 대한 응답을 받을 수 있어야 한다.

## 나. 단계별 개선 방안

### 1) 1단계 : 현 체제 내에서의 개선방안

인권기구의 양 체제인 인권위원회와 시민인권보호관의 독립적인 구조를 변경하지 않으면서 각 제도가 가지는 문제점을 개선하는 방안이다. 서울시 인권기구의 2년간의 운영과정에서 나타난 문제점을 부분적으로나마 개선하고자 하는 것이다.

## 현 체제에서의 제도 보완

### 독립성 강화

- 임명시 의회동의
- 시민추천위원회 구성
- 당연직 국장 의결권 제한
- 인권보호관 임기 연장
- 인권보호관해임사유, 절차 명확화

### 효율성 강화

- 위원회(인권보호관) 권고 후 후속절차
- 피권고기관 불수용 이유 설명
- 권고및 불수용 이유 언론공개

### 책임성 강화

- 시장, 의회 특별보고, 정례보고서 제출
- 평가의 제도화

## 가) 독립성 강화방안

### ① 임명절차의 독립성 강화방안(인권위원회, 시민인권보호관)

인권기구의 독립성은 그 구성원의 독립성 수준에 따라 결정된다. 조직법상 인권위와 시민인권보호관은 집행부인 시장소속으로서 시장에 의해 임명되고 있다. 시민인권보호관은 공개모집절차에 의해 임명되고 있으나, 인권위원회 위원은 시장이 임의로 위촉하고 있을 뿐이다.

인권기구의 구성원은 의회와 같은 대의기구에서 임명을 하는 방안이 가장 적절하나, 현재 인권기본조례상 인권위원회와 시민인권보호관은 시장소속이므로 의회에서 임명할 수는 없으며, 의회의 사전 동의를 얻어 시장이 임명하는 방안이 적절하다.

개선방안으로는 다음 3가지 방식을 생각할 수 있다.

#### 〈1〉 인권위원회와 시민인권보호관 모두 의회의 동의를 얻어 임명하는 방안

이 안은 두 가지 기구 모두가 인권기구로서 권고권을 가지고, 인권기구로서의 각각의 역할을 하고 있다는 점에서 최대한의 독립성을 위해 모두 의회의 동의를 얻도록 하는 것이다.

#### 〈2〉 인권위원회 위원은 의회의 동의를 얻고 시민인권보호관은 인권위원회의 추천을 통해 시장이 임명하도록 하는 방안

인권기구를 인권위원회 중심으로 운영하면서 인권위원회 위원은 의회의 동의를 얻고, 시



민인권보호관은 인권위원회의 추천을 받은 자들 중에 시장이 임명하도록 하여 시민인권 보호관의 임명에 있어 독립성을 유지하도록 하는 방안이다.

### 〈3〉 인권보호관만 의회의 동의를 얻도록 하는 방안

인권위원회는 인권정책에 대한 자문기구로 운영하고 시민인권보호관을 서울시 인권기구의 중심축으로 운영하고자 할 때의 방안이다. 시민인권보호관은 인권침해의 조사와 구제 역할을 하고 있어 조사의 공정성을 위해서라도 의회의 임명에 있어 견제가 필요하다는 점, 인권위원회는 복수의 위원들로 구성되어 회의나 다양한 인적구성을 통한 최소한의 독립성 유지가 가능하나, 시민인권보호관은 독립제로 운영되어 외압의 영향을 받기 쉬우므로 최소한 시민인권보호관은 의회의 동의를 얻어 임명하려는 방안이다.

## ② 인권보호관의 해임사유의 명확화

인권조례에서 규정하는 시민인권보호관의 해임 사유는 다음과 같다.(조례 제19조제3항)

1. 복무상 의무를 위반한 경우
2. 형사사건으로 유죄판결을 받은 경우
3. 그 밖에 보호관의 직무를 계속 수행할 수 없는 사유가 발생한 경우

이 해임사유는 시민인권보호관이 지방 계약직공무원이므로 「지방계약직 공무원규정」 제7조<sup>143)</sup>의 계약 해지사유를 참고하여 규정된 것으로 보인다.

그러나 위 3가지 사유는 시민인권보호관이 고도의 독립성을 필요로 하는 업무의 성격을 간과하여 규정된 것으로 그 해임 사유가 너무 완화되어 있고, 자의적 해석이 가능하여 신분의 불안정성에 대한 위협이 되고 있다. 독립성이 강조되는 시민고충처리위원회 규정

---

143) 〈지방계약직 공무원규정〉 제7조(채용계약의 해지) ① 지방자치단체의 장은 지방계약직공무원에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 채용계약을 해지할 수 있다. 다만, 제2호 또는 제5호부터 제7호까지의 규정에 해당하는 사유가 있는 경우에는 채용계약을 해지하여야 한다.

1. 업무를 게을리하거나 업무수행능력이 부족한 경우
2. 사업을 계속하거나 해당 직위를 존속시킬 필요가 없어진 경우
3. 복무상 의무를 위반한 경우
4. 형사사건으로 기소된 경우. 다만, 약식명령이 청구된 경우는 제외한다.
5. 직무를 수행하는 데 필요한 자격증의 효력이 상실되거나 면허가 취소되어 담당 직무를 수행할 수 없게 된 경우
6. 시간제계약직공무원이 시간제계약직공무원 외의 공무원 신분을 보유하게 된 경우
7. 그 밖에 채용계약상의 해지조건에 해당하는 경우

이나 서울시 학생인권옹호관 규정(아래 표 참조)과 비교하면 이는 확실하게 드러난다. 시민인권보호관의 해임 사유를 업무와 관련한 중대한 과실이나 건강상의 이유로 업무수행이 불가능한 경우에 한정하여, 조례에 명확하게 규정하여 임명권자에 의한 자의적 해임을 방지할 필요가 있다.

해임권자와 절차 규정을 신설하는 것도 필요하다. 의회가 해임의결을 하도록 하거나, 인권위원회의 해임발의가 있을 경우에만 시장이 해임할 수 있도록 해임권자와 해임절차를 규정하는 것이 필요하다.

	시민고충처리위원회 (부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제35조, 제16조제3항, 제15조제1항)	서울시 학생인권옹호관 (서울시 학생인권기본조례 제38조제4항)
해임 사유	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대한민국 국민이 아닌 자</li> <li>2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자</li> <li>3. 정당의 당원</li> <li>4. 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 자</li> <li>5. 심신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 된 때</li> <li>6. 제17조에 따른 겸직금지의무에 위반한 경우</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 학생인권옹호관이 학생인권 및 다른 사람의 인권을 중대하게 침해하여 더 이상 학생인권옹호관으로서의 직무를 수행하는 것이 적절하지 않음이 명백하게 된 경우</li> <li>2. 학생인권옹호관이 <u>급고이상의</u> 형을 받았을 경우</li> </ol>
해임 절차	1.-4.의 사유는 당연 퇴직(자격요건)	1호의 경우 청문 및 위원회의 동의를 얻어 해촉

표 45 타 읍부즈맨 기구의 해임사유

### ③ 인권기구 구성의 다양성 확보방안

인권기구의 구성 또한 행정기관으로부터 독립성을 보장하는 수단이다. 국가인권기구의 지위에 관한 파리원칙은 국가인권기구의 구성에 대하여 다원주의의 중요성을 강조하고 있다. 구체적으로 파리원칙은 국가인권기구가 모든 적절한 사회적 집단, 특히 비정부 단체, 노조, 전문가 집단, 철학 및 종교적 사조를 대표하는 구성원들로 기구를 구성하는 절차를

개발해야 한다고 권고하고 있다.<sup>144)</sup>

파리원칙을 구체화한 국가인권기구 국제조정위원회(ICC)의 인권기구 등급기준<sup>145)</sup>(이하 “ICC 등급기준”이라 한다) 역시 인권기구의 다양성을 매우 중요한 평가요소로 고려하고 있다. ICC 등급기준은 인권기구의 최고 의사결정 기구의 구성원을 사회의 여러 부분을 대표할 수 있는 구성원으로 구성하고, 구성원에 여성참여를 통한 젠더 밸런스를 확보하도록 하고 있다. 특히 구성원 임명절차가 투명해야 하며, 이해관계자 집단과의 광범위한 협의절차나 다양한 사회집단으로부터의 추천을 받아 후보자를 확보하는 것을 요구하고 있다.<sup>146)</sup> 구성원의 다양성과 관련하여 가장 중요한 것으로는 젠더 밸런스이다. 특정성으로만 구성될 경우 사회의 다양성을 반영하기 어렵고, 진정한 대표성을 가진다고 할 수 없기 때문이다.<sup>147)</sup>

파리원칙이나, ICC 등급기준이 국가인권기구 구성과 관련된 기준이라고 하더라도 독립성과 관련된 원칙이나 기준은 지방자치단체의 인권기구의 독립성을 평가하는 데에서도 적용될 수 있다.

현재 인권위원회의 구성은 젠더 밸런스와 다양한 이해관계집단을 대표할 수 있는 자들로 구성되어 있다. 그러나 이러한 위원 다양성 확보방안이 설립 조례에 명문으로 규정되어 있어야 독립성 확보가 지속적으로 가능할 수 있으므로 다음과 같은 내용의 조례개정이 필요하다.

#### ㄱ. 시민추천위원회 구성 규정의 신설

인권위원을 추천하기 위한 시민추천위원회를 구성하고 이 추천위원회에서 인권위원을 추천할 수 있는 규정을 신설한다. 이 추천위원회에서는 위원장과 위원을 각각 시장에게 추천하며, 시장은 추천받은 자 중에서 의회의 동의를 얻어 위원을 위촉한다.

#### ㄴ. 다양한 이해관계자의 위원 참여 보장

144) 국가인권기구의 지위에 관한 원칙(파리원칙), 구성과 독립성 및 다원성의 보장 제1조

145) 국가인권기구 국제조정위원회(ICC)의 소위원회 등급기준(International Coordinating Committee of National Institutions in United Nations, SCA General Observations)은 ICC가 그 회원인 각 국가의 인권기구에 대하여 파리원칙을 제대로 준수하고 있는가를 점검하고 그에 맞는 지위를 부여하는 기준이다. ICC 등급기준 및 제도와 관련해서는 다음 논문을 참조.

박찬운, ‘스웨덴 인권기구와 파리원칙’, 「법조」 통권 680호, 2013.5.

146) 앞의 글, 174면, 2012년 개정된 ICC 등급기준 1.8.

147) 유엔인권고등판무관실, 「국가인권기구 :인권증진 및 보호를 위한 국가기구 설치와 강화 관련 안내서」, 국가인권위원회(역), 2004. 48면

〈 조례 예시〉

제○조(옴부즈맨추천위원회 설치·운영) ① 인권위원의 추천을 위하여 인권위원추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 둔다.

② 추천위원회는 위원장을 포함한 9명 이내로 구성하고 다음 각 호에 해당하는 자를 시장이 위촉하며, 추천이 끝난 후 추천위원회는 자동으로 해산된 것으로 본다.

(※ 각 호에 서울시 거버넌스의 주요 이해관계자 그룹을 명시하면서 사회적 소수자를 중요 그룹으로 명시)

현재 조례 제15조제2항의 위원 자격요건<sup>148)</sup>은 인권분야의 전문가(전문지식이 있거나, 인권 분야기구에서 근무경험이 있는 자) 위주로 구성되어 있을 뿐 다양한 이해관계자의 참여를 전제하고 있지 않다. 인권의 전문지식과 관련 없이 사회의 다원성 확보를 위해서는 비정부 단체, 노조, 철학 및 종교적 사조를 대표하는 자들도 위원회의 구성원이 될 수 있어야 한다. 이를 위해 이해관계 집단의 구성 비율의 할당제를 추진하는 방안도 고려해 보아야 한다.

#### ㄷ. 다양성 확보를 위한 성비(젠더 비율) 상한 규정

인권위원 구성과 관련하여 특정성이 일정비율(보통 2/3)이상을 넘을 수 없다는 규정을 신설한다. 진정한 대표성 확보를 위해서는 다원성 뿐 아니라 다양성도 존중되어야 하기 때문이다.

#### ㄹ. 당연직 국장위원의 문제

ICC는 “인권기구의 독립적 운영을 위해서는 정부공무원의 참여가 제한적이어야 하며, 특히 정부대표가 조직에 참여할 수는 있지만, 의사결정에 참여해서는 안된다” 는 평가기준을 제시하고 있다.<sup>149)</sup>

서울시 인권기본조례 제15조제2항4호는 시 인권 업무 담당 부서의 국장을 당연직 위원으로 하고 있으며, 위원회에서의 의결권 관련 제한규정도 없다.

인권업무 담당 부서의 국장이라고 하더라도 서울시 소속 공무원이므로 서울시에 대한 인권관련정책의 논의과정이나 의결시 인권위원으로서 중립적 입장을 취할 것을 기대하기

148) 1. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 학계에서 인권 관련 연구경험이 있는 사람

2. 인권분야 정부기관, 비영리 민간단체·법인, 국제기구 등에서 근무경험이 있는 사람

3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로 부터 추천을 받은 사람

4. 시 인권 업무 담당 부서의 국장(당연직으로 한다)

149) ICC 등급기준 1.9.

어렵다. 따라서 당연직 인권위원으로서 국장위원제도는 폐지하거나, 위원자격은 유지하더라도 위원회에서의 의결권은 부여하지 않는 방안이 필요하다.

#### ㄴ. 인권보호관 임기의 문제

ICC 일반기준은 인권프로그램과 서비스의 지속성을 확보하고, 인권기구 구성원의 독립성을 증진시키기 위해서는 적절한 임기의 보장을 중요한 요소로 보고 있다. 이런 목적을 달성하는데 최소한 3년 이상의 기간이 장려되고 있으며, 실증적으로 ICC 일반기준은 한번의 재임이 가능한 3년에서 7년의 기간을 장려하고 있다<sup>150)</sup>.

이러한 기준에서 볼 때 현재 시민인권보호관의 임기가 2년이고 연임이 가능하도록 한 것은 문제가 있다. 임기를 2년으로 한 것은 지방계약직 공무원이라는 한계에 따른 것이라고 하나, 「지방계약직 공무원 규정」 제10조는 “지방계약직공무원의 채용기간은 5년의 범위에서 해당 사업을 수행하는 데 필요한 기간으로 한다” 라고 규정되어 있으므로 현행법령상 임기연장이 불가능한 것도 아니다.

그렇다면 현행 2년의 임기규정은 3년 이상 5년 이내의 기간으로 개정하고, 연임규정도 무제한 연임이 가능하도록 하는 방식이 아닌 1회에 한하여 재임이 가능하도록 하는 방안을 제안한다.

### 나) 책임성 강화를 위한 개선방안

#### “의회 및 시장에 대한 보고규정 신설”

보통 인권기구는 설립근거법령에 정부나 의회에 대해 책임을 지도록 규정되어 있는 경우가 많고, 이러한 책임은 보통 의회에 대한 보고 의무의 형태로 이행된다.<sup>151)</sup> 즉 인권기구는 적어도 1년에 한 번 자신의 활동에 대해 상세한 보고서를 의회나 정부에 제출할 의무가 있다. 또한 이러한 보고서는 공개되어 그 성과나 활동에 대해 대중으로부터 검증과 평가를 받아야 한다.

그런데 서울시인권기본조례에는 인권위원회든 시민인권보호관이든 그 활동에 대하여 시장이나 의회에 보고하도록 하는 규정이 없다. 인권위원회의 경우 심의자문 기구로 설계되었

150) ICC 등급기준 2.2

151) 유엔인권고등판무관실, 앞의 책, 2004, 66면.

기 때문에 의회에 대한 보고의무가 없다는 형식 논리를 주장할 수도 있겠으나, 대의민주주의 관점에서 그 기구의 형태를 떠나 필요하다면 시민의 대의기구인 의회에 대하여 그 활동에 대한 보고 의무를 지게 할 수 있을 것이다. 또한 시민인권보호관의 경우에는 해외 여러 옴부즈맨 제도에서와 같이 의회와 임명권자인 시장에 대한 정기적 보고 절차를 규정하고, 궁극적으로 이를 통하여 시민들에게 자신들의 성과와 활동을 알리고 평가받을 수 있도록 할 필요가 있다.

조례 예시

- 제29조(보고서 작성 등) ① 시민인권보호관은 해마다 전년도 활동 내용에 관한 보고서를 작성하여 의회와 시장에게 보고하여야 한다.
- ② 시민인권보호관은 제1항에 따른 보고 외에도 필요하다고 인정하면 의회와 시장에 대해 특별보고를 할 수 있다.
- ③ 시민인권보호관은 제1항 및 제2항에 따른 보고서를 공개하여야 한다.

### 다) 실효성 강화를 위한 개선방안

인권위원회는 정책권고 후 후속절차에 대한 규정이 필요하다. 조례 제17조는 “시장이 권고사항을 이행하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정되어 있을 뿐 이행계획의 통보절차나, 불수용할 경우의 절차에 대해서는 아무런 규정이 없다. 국가인권위원회법 제25조와 같은 불이행이유에 대한 설명과 불수용 이유에 대한 언론공개와 같은 설득적 절차규정이 조례에 도입되어야 한다.

예시

- 제17조(정책 등의 개선 권고) ① 위원회는 시의 자치법규, 정책 등이 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 시장에게 개선을 권고할 수 있다.
- ② 시장은 제1항의 규정에 의한 위원회의 권고를 받은 경우 그 권고사항을 이행하기 위하여 노력하여야 하고, 권고를 받은 날부터 90일 이내에 그 권고사항의 이행계획을 위원회에 통지하여야 한다.
- ③ 시장이 1항에 따른 권고의 권고의 내용을 이행하지 아니할 경우에는 그 이유를 위원회에 통지하여야 한다.
- ④ 위원회는 필요하다고 인정하면 제1항에 따른 위원회의 권고와 의견 표명 및 제4항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장이 통지한 내용을 공표할 수 있다.

## 2) 2단계 : 기구체계의 변화를 통한 안정화 방안

### 기구 체계의 변화를 통한 안정화



직접민주주의든, 참여민주주의든, 주민참여 구조(학습과 참여의 선순환 구조) 창출이 반드시 필요하다는 전제 아래 지역에서의 인권레짐이 설계되어야 한다. 현재 인권조례로 서울시 인권기구의 설치 근거가 확보되어 있으나, 이왕이면 조속히 인권기본법이 제정되어 법률에 근거하여 지방인권기구가 설립 운영되는 것이 바람직하다고 본다.

현재 서울시 인권기구는 인권위원회, 시민인권보호관의 양대 축으로 구성되어 있으나, 양자 간에 유기적인 협력관계가 있거나, 상호 견제·책임지는 구조가 아닌 전혀 별개의 분리된 조직으로 이루어져 있다.

조례 설계의 핵심은 지방자치단체를 독립적 지위에서 감시할 수 있는 인권기구를 창설하는 것이다. 또한 지역에서의 인권기구는 (예방적)권리구제의 사명을 맡는다.

인권기구는 합의제 위원회이거나 대표를 중심으로 한 기구일 수 있다. 합의제 인권위원회의 경우는 지방정부(행정부)와 지방의회(입법부)라는 지자체의 대칭적 구조 밖에 두어 독립성을 강화하는 방식으로 설치하는 것이 바람직하다. 대표를 중심으로 한 기구의 경우 원칙적으로 의회 소속으로 설치하고 기구 조직을 대표(혹은 ombudsman)가 구성하도록 하여 운영에 대한 책임을 부여할 필요가 있다.

현재 민주주의 발전 정도에 따른 지방정부에 대한 신뢰, 그에 상응하는 권위의 수준을

감안할 때, 서울시에서의 인권기구의 형태는 합의제 인권위원회가 바람직하다. 아래에 이에 기반한 인권위원회 구성에 대해 간략히 설명한다.

## 가) 합의제형 인권위원회

서울시 인권기구를 총괄하는 조직으로 합의제형 인권위원회를 둔다. 이 인권위원회는 인권옴부즈맨을 겸임하며, 인권침해사안 등에 대한 조사와 직권조사권을 보다 광범위하게 활용할 수 있도록 그 산하에 조사팀을 둔다. 조사결과를 바탕으로 합의제에서 결정을 하고, 이를 서울시장에게 권고한다. 또한 정책 연구의 실효성을 담보하기 위해 인권적 기술 지원 목적의 방문조사, 정기적인 실태조사를 실시한다.

의사결정 문화, 정치적 안정성 및 다양성의 확보 등을 두루 고려한다면 이러한 합의제형 의사결정 구조가 우리 사회의 인권 수준에 걸 맞는 형태로 보인다. 또한 앞서 제기한 바와 같이 결정에 일정 정도의 무게를 줄 수 있다.

## 나) 위원회의 구성

위원 총수는 홀수로 하되 위원장 포함 9인 내지 11인이 바람직하다. 위원장은 상임, 위원은 비상임으로 하며 임기는 5년(또는 6년) 단임제로 한다.

위원장의 직급은 실국장회의 참석(인권적 정책기획 및 개입이 가능하도록)이 가능해야 하므로 실국장 급으로 한다.

위원은 시민추천위원회에서 추천하고, 의회의 동의를 받아 시장이 위촉한다. 위원장 역시 시민추천위원회에서 복수로 추천하여 시장이 의회의 승인을 받아 임명하도록 한다.

## 다) 위원회 보좌기구로서 인권센터

인권센터를 위원회를 보좌하는 사무국으로 실질화시킬 필요가 있다.

이를 위해서는 서울시 설치 위원회에는 사무기구를 둘 수 없도록 한 「서울시 소속 위원회의 설치·운영에 관한 조례」(이하 “위원회 조례”라 함) 제10조<sup>152)</sup>의 개정이 필요하다.

152) <서울시 소속 위원회의 설치·운영에 관한 조례> 제10조(사무기구 등) 위원회에는 사무기구를 설치하



같은 조례 제10조 단서에 인권위원회를 추가하여 예외적 사무기구 설치를 허용하는 내용으로 조례를 개정하는 방식 또는 인권조례에 “인권센터는 위원회 조례 제10조의 사무기구로 보지 아니한다”는 규정을 두는 방식을 생각해 볼 수 있다.

인권센터는 크게 인권보호팀과 인권증진팀으로 구성하고 현재의 시민인권보호관을 조사관(또는 팀장)으로 배치한다. 과도적으로 인권센터를 민간위탁사업으로 운영할 수 있는 방안도 고려할 수 있다.

인권보호팀은 인권침해조사를, 인권증진팀은 정책과 교육 홍보를 담당한다. 필수 인력은 전문성을 갖춘 민간 인력으로 충원(과도적으로 정원 외 인력으로 충원)하며 적절한 수의 서울시 공무원을 파견 받아 운영한다.

인권센터장은 인권위원장이 추천하여 시장이 임명한다. 민간에 위탁할 경우에는 인권위원장이 센터장을 추천하도록 하여 인권위원회와 인권센터 간의 긴밀한 협조관계 및 정보공유를 가능하게 한다.

### 3. 후속사업 제안

#### 가. 이번 연구의 한계와 가치

서울시 의회의 제안 요청으로 진행된 본 연구를 수행하면서 몇 가지 애로사항에 접하게 되었다.

첫째, 서울시 의회 신문고제도와 서울시 인권기구와의 관계 설정이 어려웠다. 의회 신문고는 ombudsman으로 자리매김되지 않았으므로 두 제도간의 업무상 관계를 포함한 유기적 관계가 거의 없었으며, 개념상으로 공통적으로 인권행정(거버넌스)에 연결될 뿐이었다. 이에 따라 이 연구의 축을 [지방정부의 인권행정]으로 두고 각 제도를 살펴보았다.

둘째, 국내외를 통해 이와 유사한 연구결과물이 드물었다. 아마도 국내에서는 지방정부의 인권행정을 하나의 구조로 연구한 첫 연구물이라고 볼 수 있다. 최초의 연구라는 점은 이 연구의 한계이자 이 연구 결과의 성과이기도 하다. 그런 점에도 연구진은 보다 엄밀

---

거나 상근인 전문위원 등의 직원을 둘 수 없다. 다만, 다른 법령의 규정에 따라 설치하거나 둘 수 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

하고 다양한 국내외 사례를 분석하고 정리하는데 노력했으며, 이후 관련 연구에 도움이 되고자 하였다.

## 나. 민원운영표준 매뉴얼 마련

의회로부터 기본적 민원 통계를 제공 받아 이를 바탕으로 민원처리 실태를 파악하였다. 이를 토대로 규정과 실제 운영간의 간극이 매우 크며, 이는 의회신문고 제도의 미활성화와 적지 않은 관련성이 있다고 판단하였다. 이에 민원 시스템이 활발하게 움직이고 있는 다른 민원 창구들의 강점을 연구하여 이를 서울시의회의 특성에 맞게 적용, 제안으로 제시하였다. 그런데 규정과 실제 운영간의 간극을 줄이기 위해서는 민원관련 규정의 개정도 필요하지만, 현재의 규정내에서 민원의 신속하고 체계적인 운영을 위한 민원운영표준 매뉴얼이 필요하다. 민원운영표준 매뉴얼 마련을 위해서는 기존의 의회 민원 사례에 대한 심층 분석, 민원인을 통한 직접적인 만족도 평가 등이 선행되어야 한다.

## 다. 서울시 민원 정보에 대한 접근권 확보

서울시 민원담당자와 인터뷰를 하는 과정에서 서울시 민원중의 상당수가 ‘관련 법/규정 없음’ 이라는 분류로 종결처리된다는 점을 발견했다. 지방의회가 대의기구이자, 조례제정 기구라는 점에서 서울시 민원통계에 대한 접근을 전제로 한 서울시 전반의 민원관련 후속연구가 필요하다.

## 라. 지방정부 인권거버넌스 구축을 위한 지방자치법 개정안 마련 필요

지방정부의 특성상 시민 참여가 그 핵심인 인권거버넌스가 제대로 구현되기 위해서는 현실적으로 지방자치법’ 등 이를 뒷받침해 줄 수 있는 법적 장치의 정비가 시급하다. 관련 법률에서는 꼭 필요한 최소한의 틀만을 제공하고 구체적인 사항은 지방정부의 자율규범인 조례에 의하여 구현해 나갈 수 있도록 하는 것이 지방정부 시대에 맞는 바람직한 방향이다. 중앙정부의 간섭을 최소화하고 지방자치단체의 자율성을 최대화할 수 있도록 관련 법령이나 행정기구, 조직, 예산 등에 대한 개정안 연구가 필요하다.

## 〈참고 문헌〉

- 강진석, '옴부즈맨 제도의 이해와 발전방안', <옴부즈맨 제도의 발전방안을 위한 토론회>, 부천시, 2008.
- 광주광역시, 「2010-2013 광주광역시 인권백서」, 2014. 6.
- 구자용, 「행정통제의 이해」, 전예원, 1995.
- 국가인권위원회, 「공무원 인권교육 교재 시리즈4 '행정과 인권」, 2003.
- 국가인권위원회, '인권 기본조례 제·개정 권고', 2012. 4.
- 국가인권위원회, 「지방자치단체 인권제도 워크숍」, 2013. 4.
- 국가인권위원회 광주인권사무소, '인권조례 실효적 이행방안 모색 : 패러다임의 집중', <2012 인권조례정책워크숍>, 2012.11.
- 국민고충처리위원회, 「주요국가의 옴부즈만 제도 분석」, 2004.
- 국민고충처리위원회, 「옴부즈만 관련 지자체현황조사 및 시민고충처리위원회 설치에 대한 지역모델개발연구」, 2007.11.
- 국민고충처리위원회, 「특수옴부즈만 제도의 현상과 동향」, 1995.
- 국민권익위원회, 「시민의 권익보호를 위한 지방옴부즈만 운영 가이드라인」, 2013.
- 김규정, 「행정학 개론」, 법문사, 2000.
- 김남진, 김연태 공저, 「행정법 2」, 법문사, 2014.
- 김이열, '옴부즈만의 연구', 「법률행정논집」, 제16집, 고려대학교 법률행정연구소, 1978.
- 김호진, '각국 옴부즈만 제도의 비교분석', 「한국행정학보」 13호, 김근은 외, '알기 쉬운 빅데이터 분석·활용 가이드 v1.2', 한국정보화진흥원, 2014.
- 김배현 외, '빅데이터 활용 단계별 업무절차 및 기술 활용 매뉴얼(Version 1.0)', 한국정보화진흥원, 2014.



- 유엔인권고등판무관실, 「국가인권기구 :인권증진 및 보호를 위한 국가기구 설치와 강화 관련 안내서」, 국가인권위원회(역), 2004. 48면
- 유훈, 「행정학 원론」, 법문사, 2000.
- 육동일, ‘지방자치와 지방분권 20년의 성과와 발전방향’, 지방자치단체의 사회안전망과 문화마케팅 선진화 방안에 관한 국제세미나 및 하계학술대회, 2009.
- 이강진, ‘옴부즈만의 잠재적 가치와 필요성’, 〈옴부즈만 제도의 발전방안을 위한 토론회〉, 부천시, 2008, 18면.
- 이기우, 하승수(공저), 「지방자치법」, 대영문화사, 2007
- 이성보, ‘집단갈등에 대한 옴부즈만의 대응 역량 강화방안’, 〈2014 옴부즈만 글로벌 컨퍼런스〉 국민권익위원회, 2014.
- 이정인, 「지방분권정착을 위한 지방분권운동 활성화 방안」, 대구경북개발연구원, 2003.
- 이종수, ‘지방자치형 분권헌법 개정’, 「기억과 전망」, 통권28호, 2013.
- 이혜영, ‘주민의 권익구제를 위한 지방옴부즈만제도 활성화 방안’, 「외법 논집」 제23집, 2006
- 정성훈 「도시 인간 인권」, 라움, 2013
- 전남대학교 공익인권법센터, 「포괄적 기본인권조례 표준안 개발 연구용역」, 국가인권위원회, 2011.11.
- 전원배, ‘의회형 옴부즈만의 도입필요성’, 「현안분석」, 제168호, 국회도서관 입법조사분석실, 1998.
- 전준형, ‘지방자치 인권제도 평가’, 〈지방자치단체 인권제도 방향 모색 워크숍 자료집〉, 국가인권위원회, 2013.10.23.
- 정영선, ‘지방자치단체의 인권제도 발전 방향과 과제’, 「법학논집」, 제18권제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2014.
- 정원섭 외 2인, 「국회민원서비스 개선방안 연구」, 국회사무처, 2012. 9.

- 조상균·허창영(공저), '국내 인권기본조례의 현황과 내용', 「인권법평론」, 제8호, 2012.
- 조재현, '헌법상의 청원권과 ombudsman 제도에 관한 고찰', 「한국부패학회보」, 제12권 제2호, 2007.6.
- 채원호·채경진(공저), '한국 지자체의 ombudsman 제도 발전 방안 연구 : 부천시 사례를 중심으로', 「한국사회와 행정연구」, 제22권제2호, 서울행정학회, 2011.
- 최영권, 「외국 ombudsman 법령 : 입법자료」, 국민고충처리위원회, 2005.
- 최유진·최순영·홍재환(공저), 'ombudsman 제도 활성화 방안 연구 : AHP 분석방법을 활용한 정책대안 우선순위의 도출', 행정논총, 제51권제2호, 2013.6.
- 최창행, 「ombudsman의 한국적 모형개발에 관한 연구」, 단국대학교 대학원 박사학위논문, 1997.
- 홍성수, '국가인권위원회 조사·구제 기능에 대한 평가와 과제 : 출범 이후 10년간의 통계를 중심으로', 「전북대학교 법학연구」, 통권 제34집, 2011.12.
- 홍성수, '법에 의한 인권 보호의 한계와 국가인권기구의 존립근거', 「고려법학」, 제58호, 2010.9.
- 홍성수, '지방자치단체의 인권조례에 대한 연구', 「민주주의와 인권」, 제12권제3호, 2012.
- 홍완식, '의회형 ombudsman 제도의 도입에 관한 검토-국회에 제출된 ombudsman 관련 3개 법률안에 대한 비교·검토', 「의정연구」, 제11권 제1호 통권 제19호, 2005.6.
- 홍정선, 「(신)지방자치법」, 박영사, 2013
- 황성돈, '외국의 공무원통제제도', 「신문로 포럼」, 1995.1.
- Abrabam Ann, "The ombudsman and 'paths to justice' : a just alternative or just an alternative?", *Public Law*, 2008.
- A. Rosenthal, 'The Ombudsman: Swedish Grievanceman', *PAR*, Vol. 24, No. 4, 1964.
- Alvarez de Miranda y Torres, Fernando, 'Human Rights and Their Function in the Institutional Strengthening of the Ombudsman', *The International Ombudsman Yearbook 2*, 1998.

- Debus Anne, Thüringer Gesetz über den Bürgerbeauftragten Thüringer Bürgerbeauftragtengesetz ThürBüBG Kommentar, (Wiesbaden, 2006.)
- Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan* (Lanham, Maryland, USA, University Press, 1985).
- Gabriele Kucsko-Stadlmayer, 'The Spread of the Ombudsman Idea in Europe' , *Stockholm 2009 Conference Papers*, 2009.
- Gerald E. Caiden, 'The Institution of Ombudsman' , *International Handbook of the Ombudsman* (Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1983).
- International Council on Human Rights Policy (ICHRP), Local Government and Human Rights: Doing Good Service, 2005.
- John F. Robertson, 'The Ombudsman World Trends' . *International Conference on the Ombudsman Concep*, vol.1995.
- Julia Haas, *Der ombudsmann als institution des europaischen verwaltungsrechts*, (Tübingen, Mohr siebeck, 2012)
- Robert Hazell, 'Freedom of Information: The Implications for The Ombudsman' , *Public Administration* Vol. 73 Summer, 1995.
- Reif, Linda C. *The ombudsman, good governance, and the international human rights system*. (Martinus Nijhoff Publishers, 2004.)
- Thomas Pegram, 'The Human rights Ombudsman and Democracy in Latin America' , *Doctoral Research Seminar*, 2008.
- Arjola-Sarja, Terhi, The ombudsman as an advocate for good administration, Parliamentary Ombudsman of Finland(Hrsg.), *Parliamentary Ombudsman 90 years* (Helsinki, 2010.)
- ICC SCA General Observations (2013)

## 〈부록 1〉 서울특별시의회 민원처리에 관한 규정

### 서울특별시의회 민원처리에 관한 규정

제정 1996. 5.17 의회예규 제24호

개정 2010. 6.30 의회예규 제73호

**제1조(목적)** 이 규정은 서울특별시의회에 제출되는 민원을 신속·정확히 처리함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 규정에서 "민원"이라 함은 진정서, 건의서, 탄원서, 호소문 등을 말한다.

**제3조(접수)** ① 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)에 제출되는 민원은 의회사무처장(이하 "사무처장"이라 한다)이 접수한다.

② 의회사무처와 각 상임위원회(이하 "위원회"라 한다)에서는 민원처리부를 비치하고, 민원처리상황을 기록·관리한다.

**제4조(회부)** ① 서울특별시의회의장(이하 "의장"이라 한다)은 접수된 민원을 위원회에 회부한다.

② 민원내용의 처리위원회가 불분명하거나 2이상의 위원회에 관련되는 경우 의장이 위원회를 지정한다.

**제5조(처리)** ① 위원회 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 민원을 처리함에 있어 중요하다고 판단되는 사안에 대하여 현장답사 또는 해당지역출신 의원의견 및 주민의견 청취 등의 절차를 거친 후 위원회에서 심의결과에 따라 처리한다.

② 위원장은 민원의 내용에 따라 위원회 회의에 회부하지 않고 서울특별시 또는 타기관에 직접 이송하여 처리하게 할 수 있다.

**제6조(처리기간)** ① 민원은 접수한 날부터 7일 이내에 처리하여야 한다.

② 위원장은 민원내용상 처리할 수 없는 사유가 있거나, 답변을 충실히 하기 위하여 부득이 기간 내에 처리하지 못할 것이 예상되는 경우에는 민원인에게 처리진행 상황을 통지하여야 한다.

**제7조(처리결과 통지)** 의장은 민원처리결과를 민원인에게 통지하고, 중요한 민원에 대하여는 그 처리상황을 관련위원회 및 의원에게 통보하여 의정활동에 적극 참조·활용하도록 한다.

**제8조(불수리사항)** ① 민원의 내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 이를 수리하지 아니한다.

1. 재판에 간섭하는 사항
2. 의장 또는 의원을 모독하는 사항



3. 동일인이 동일한 내용의 민원을 2건 이상 제출하였을 때, 나중에 제출한 민원
  4. 민원인(다수인일 경우에는 그 대표자)의 주소, 성명 및 민원의 내용이 분명하지 아니한 것
- ②사무처장은 제1항제1호부터 제3호까지 해당하는 민원에 대하여는 그 취지를 민원인에게 통지하며, 제1항제4호의 경우에는 이를 폐기한다.

#### **부칙**

이 규정은 1996년 5월 17일부터 시행한다.

#### **부칙(2010.6.30)**

이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

## 〈부록 2〉 서울특별시 인권기본조례

### 인권기본조례

[ 2012.9.28] [서울특별시조례 제5367호, 2012.9.28, 제정]

#### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 조례는 서울특별시(이하 "시"라 한다) 시민의 인권을 보호하고 증진하기 위한 정책을 수립·집행하도록 함으로써, 모든 시민이 인간으로서의 존엄과 가치를 실현하여 행복한 삶의 권리를 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "인권"이라 함은 헌법과 법률이 규정하고 있거나 대한민국이 가입·비준한 국제인권조약 및 국제관습법이 인정하는 인간으로서의 존엄과 가치 및 자유와 권리를 말한다.
2. "시민"이라 함은 시에 주소 또는 거소를 둔 사람, 체류하고 있는 사람, 시에 소재하는 사업장에서 근로하는 사람을 말한다.
3. "인권도시"라 함은 모든 시민의 인권이 생활 속에서 실현되며 행복한 도시공동체를 구현해 나가는 도시를 말한다.

**제3조(다른 조례와의 관계)** ① 시민의 인권과 관련한 다른 조례를 제정 또는 개정하는 경우에는 이 조례의 내용에 부합되도록 하여야 한다.

② 시민의 인권 보호 및 증진에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

**제4조(시장의 의무)** ① 서울특별시시장(이하 "시장"이라 한다)은 시민의 인권 보호와 증진을 위하여 노력하여야 하며, 관련 시책을 적극 추진하여야 한다.

② 시장은 인권정책 수립에 있어 시민의 참여를 최대한 보장하여야 한다.

③ 시장은 시민에 대한 인권침해가 발생한 경우 인권침해의 시정을 위해 노력하여야 한다.

④ 시장은 필요한 경우 국가인권위원회를 비롯한 국가기관 및 지방자치단체 등과 협력할 수 있다.

**제5조(시민의 참여)** 시민은 스스로가 인권이 존중되는 지역사회를 실현하는 주체라는 점을 인식하여 인권의식의 향상에 노력하고, 시의 인권시책에 참여한다.

**제6조(인권존중 및 차별금지)** ① 모든 시민은 인권을 존중받으며, 헌법과 국가인권위원회 법 등 관계 법령에서 금지하는 차별을 받지 아니한다.

② 제20조 제1항의 인권침해를 당한 시민 또는 그 사실을 알고 있는 사람이나 단체는 서울시 인권센터에 그에 관하여 상담 등을 신청 할 수 있다.

#### 제2장 인권도시 정책

**제7조(인권정책 기본계획)** ① 시장은 시민의 인권 보호 및 증진을 위한 인권정책 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립하여 시행하여야 한다.

② 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 인권정책 기본 방향
2. 분야별 핵심 정책과제, 추진목표 및 실행계획
3. 기본계획의 실행을 위한 소요재원
4. 인권 관련 조사·연구 및 인권교육 실시
5. 인권 보호와 증진을 위한 국가 및 타 지방자치단체와의 협력
6. 그 밖에 인권도시 추진에 관한 주요 사항

③ 시장은 기본계획을 수립할 경우 공청회, 토론회 등을 통하여 시민 등의 의견을 수렴하여야 한다.

④ 시장은 인권 관련 실태조사를 실시하고, 그 결과를 인권정책 기본계획 수립에 반영하여야 한다.

⑤ 시장은 기본계획 기간이 만료된 후 6개월 이내에 그 추진사항을 평가하여 서울특별시 인권위원회에 보고하여야 한다.

**8조(연도별 시행계획)** 시장은 기본계획을 기초로 하여 매년 연도별 인권정책 시행계획을 수립하여 시행하여야 한다.

**제9조(인권보고서 발간)** 시장은 2년 주기로 서울시민 인권보고서를 발간하여야 한다.

**제10조(인권교육)** ① 시장 및 시가 출자 또는 출연한 기관, 시의 사무위탁기관 및 시의 지원을 받는 각종 복지시설의 장은 소속 공무원 및 직원이 연 1회 이상 인권교육을 받도록 하여야 하며, 사업장 및 민간단체 등에 대하여 인권교육이 시행될 수 있도록 권장하여야 한다.

② 시장은 인권교육체계 마련과 효과적 시행을 위하여 인권교육 교재 개발, 인권교육 강사 양성 등을 지원 할 수 있다.

**제11조(인권센터)** ① 시장은 시민의 인권 보호 및 증진에 관한 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 인권센터를 설치할 수 있다.

② 인권센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 시민인권보호관 운영 및 업무지원
2. 인권 관련 실태조사
3. 인권침해사항에 대한 접수 및 상담
4. 인권증진을 위한 프로그램 개발 및 교육, 홍보
5. 인권 보호와 증진을 위한 정책연구
6. 인권지수 연구 및 개발 관련 사항
7. 그 밖에 시민의 인권 보호와 증진을 위하여 필요한 사항

**제12조(서울시민 인권현장)** 시장은 인권을 존중하는 가치를 구현하고 지속 가능한 인권도시를 만들기 위해 서울시민 인권현장을 제정하여 선포한다.

**제13조(인권 보호 및 증진 활동 지원 등)** ① 시장은 인권 보호 및 증진을 위해 관련 사업을 추진하는 기관 또는 단체에 행정적, 재정적 지원을 할 수 있다.

② 제1항의 재정적 지원에 관한 구체적인 사항은 「서울특별시 보조금 관리조례」 및 「서울특별

사회단체보조금 지원조례」에 따른다.

### 제3장 서울특별시 인권위원회

**14조(설치)** ① 시민의 인권 보호 및 증진을 위한 주요 시책에 대한 심의·자문을 하기 위하여 서울특별시 인권위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다.

② 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 기본계획 수립에 대한 심의·자문
  2. 기본계획의 연도별 시행계획에 대한 심의·자문
  3. 시민의 인권에 영향을 미치는 법규, 정책에 대한 자문
  4. 인권센터 운영에 대한 자문
  5. 그 밖에 시장, 위원장 또는 위원회 위원 3명 이상이 제안한 사안에 대한 심의·자문
- ③ 위원회는 제2항의 업무를 수행함에 있어 시에 자료의 제출을 요구하거나 관계 공무원으로 하여금 회의에 출석할 것을 요구할 수 있으며, 제18조 시민인권보호관에 인권침해 사항에 대한 조사를 의뢰하고, 시 인권정책에 대한 의견을 들을 수 있다.

**제15조(구성)** ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 사람 중에서 시장이 위촉한다. 다만 서울특별시의 회 의원 1명을 포함한 2명은 시의회 의장이 추천하는 사람을 위촉한다.

1. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 학계에서 인권 관련 연구경험이 있는 사람
2. 인권분야 정부기관, 비영리 민간단체·법인, 국제기구 등에서 근무경험이 있는 사람
3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람
4. 시 인권 업무 담당 부서의 국장(당연직으로 한다)

③ 위원의 임기는 3년으로 하고 연임할 수 있다.

④ 보궐위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.

⑤ 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당위원을 해촉할 수 있다.

1. 위원이 일신상의 사고 등의 사유로 직무를 수행하기 어려운 경우
2. 위원이 직무상 알게 된 비밀을 누설한 경우
3. 위원이 위원회의 회의에 자주 불참하거나 위원으로서 품위를 현저히 손상하는 등 위원의 직무를 수행하는데 부적당하다고 판단되는 경우

**제16조(운영)** ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 직무를 총괄한다.

② 회의는 정기회와 임시회로 구분하며, 정기회는 연4회 개최하고, 임시회는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 위원장이 소집한다.

③ 회의는 재적 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 단, 가부동수일 경우에는 위원장이 결정한다.

④ 위원회에는 필요시 소위원회를 둘 수 있다. 소위원회의 위원은 위원회의 위원 중 위원회의 심의를 거쳐 위원장이 위촉한다.

⑤ 위원회의 모든 회의는 공개하며, 회의록을 작성하여 누구나 열람할 수 있도록 비치하여야 한

. 다만, 사안의 성격상 공개하는 것이 적절하지 않거나 관련된 사람들의 인권을 보호할 필요가 있는 경우에는 위원회의 의결로써 회의를 비공개로 하거나 회의록의 열람을 제한할 수 있다.

⑥ 위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

⑦ 위원회에 간사를 두며, 간사는 인권업무를 담당하는 과장이 된다.

**17조(정책 등의 개선 권고)** ① 위원회는 시의 자치법규, 정책 등이 시민의 인권에 중대한 영향을 미친다고 판단될 때에는 시장에게 개선을 권고할 수 있다.

② 시장은 제1항의 규정에 의한 위원회의 권고를 받은 경우 그 권고사항을 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

#### 제4장 시민인권보호관

**제18조(설치)** ① 시장은 시민의 인권보호 및 증진을 위하여 시민인권보호관(이하 "보호관"이라고 한다)을 둔다.

② 보호관은 5인 이내의 지방계약직 공무원으로 구성하며, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 공개모집에 의해 시장이 임명한다.

1. 국가기관 또는 지방자치단체에서 4급 상당 이상 공무원으로 재직할 사람 중 인권 관련 업무 경험이 있는 사람
2. 인권분야에 대한 전문지식이 있고 대학에서 재직할 경력이 있는 사람
3. 인권분야에 대한 전문지식이 있거나 인권분야 근무경험이 있고 인권관련 비영리 민간단체·법인으로부터 추천을 받은 사람

**제19조(임기 및 직무의 독립성)** ① 보호관의 임기는 2년으로 하며, 연임할 수 있다.

② 보호관은 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.

③ 보호관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

1. 복무상 의무를 위반한 경우
2. 형사사건으로 유죄판결을 받은 경우
3. 그 밖에 보호관의 직무를 계속 수행할 수 없는 사유가 발생한 경우

④ 보호관은 그 직무를 수행하는데 지장이 없다고 시장이 인정하여 승인하는 경우 외에는 보호관 이외의 직을 겸할 수 없다.

**제20조(직무)** ① 보호관은 인권센터에 상담 신청 등이 접수되었거나 시장 또는 위원회가 의뢰한 다음 각 호의 기관의 업무수행과 관련하여 발생한 인권침해 사항에 대해 조사할 수 있다.

1. 시 및 그 소속 행정기관
2. 자치구(시의 위임사무에 한한다)
3. 시가 출자 또는 출연하여 설립한 기관
4. 시의 사무위탁기관(시의 위탁사무에 한한다)
5. 시의 지원을 받는 각종 복지 시설

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 어느 하나에 해당되어 보호관이 조사를 하는 것이 적절하지 아니하다고 인정하는 경우에는 직무로 하지 않을 수 있다.

1. 당한 사람 이외의 제3자가 한 조사신청에 대하여 본인이 조사를 원하지 않는 것이 명백한 경우
2. 조사신청의 원인이 된 사실에 관하여 법원의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법령에 따른 권리구제절차나 조정절차가 진행 중이거나 종결된 경우
3. 그 밖에 조사신청이 현저하게 이유가 없거나 허위의 사실에 의거하고 있거나 인권보호 이외의 다른 목적을 위하여 이루어졌음이 명백한 경우
  - ③ 보호관은 직무를 수행하는 데 필요한 업무지원을 인권센터에 요청할 수 있으며, 정보나 자료를 수집하기 위하여 제1항 각 호의 기관에 대한 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고·자료제출 및 출석·진술을 요구할 수 있다.
  - ④ 보호관은 직무에 속하는 사항에 대한 조사를 진행함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우 비영리 민간단체·법인 임·직원, 전문가 등을 조사인력으로 참여시킬 수 있으며, 조사에 참여하는 자에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당 등을 지급할 수 있다.
  - ⑤ 보호관은 인권 관련 시 정책의 개선이 필요한 사항을 위원회에 출석하여 건의할 수 있다.

**21조(조사 결과 통지 및 회보)** ① 보호관은 조사가 완료되면 그 결과 및 시정권고 사항을 지체 없이 시장에게 문서로 통지하고, 시장은 상담 신청인이나 위원회 및 조사대상기관의 장에게 문서로 통지한다.

② 제1항의 시정권고 통지를 받은 조사대상기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 그 내용을 존중하여 조치해야 하고, 통지받은 날로부터 2월 이내에 조치결과를 시장에게 통보하여야 한다.

**제22조(시행규칙)** 이 조례 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

**부칙** 〈제5367호, 2012.9.28〉

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

### 〈부록 3〉 서울특별시 인권기본조례 시행규칙

#### 인권기본조례 시행규칙

[ 2014.1.23.] [서울특별시규칙 제3945호, 2014.1.23., 일부개정]

**제1조(목적)** 이 규칙은 「서울특별시 인권기본조례」의 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 규칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "신청인"이란 자신 또는 제3자가 「서울특별시 인권기본조례」(이하 "조례"라 한다) 제2조제1호에서 규정한 인권을 침해받거나 조례 제6조제1항에서 금지하고 있는 차별을 받았다는 사유로 인권센터에 상담 등을 신청한 사람을 말한다.
2. "피신청인"이란 신청인 자신 또는 제3자에게 인권침해를 하였다고 신청인에 의하여 특정된 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 및 그 소속 공무원과 직원을 말한다.
  - 가. 서울특별시(이하 "시"라 한다) 및 그 소속 행정기관
  - 나. 자치구(시의 위임사무에 한한다)
  - 다. 시가 출자 또는 출연하여 설립한 기관
  - 라. 시의 사무위탁기관(시의 위탁사무에 한한다)
  - 마. 시의 지원을 받는 각종 복지 시설
3. "조사대상기관의 장"(이하 "기관장"이라 한다)이란 피신청인이 속한 제2호 각 목에 해당하는 기관의 장을 말한다.

**제3조(신청)** ① 제2조제2호 각 목에 해당하는 기관에서 인권침해를 받거나 이러한 사실을 인지한 사람 또는 단체는 문서(우편, 팩시밀리, 전자우편 및 홈페이지에 접수된 것을 포함한다. 이하 같다), 구술, 전화 등의 방법으로 이에 대한 상담 및 조사를 인권센터의 장에게(이하 "센터장"이라 한다) 신청할 수 있다.

- ② 신청인이 문서로 신청할 경우에는 별지 제1호서식에 따른 신청서를 작성하여 제출하여야 한다.
- ③ 신청인이 구술로 신청할 경우에는 접수담당자가 신청인의 구술 내용을 별지 제1호서식에 따라 작성한 후 신청인에게 내용을 확인하고 서명 또는 날인하도록 하여야 한다.
- ④ 신청인이 전화로 신청할 경우에는 접수담당자가 별지 제1호서식에 따라 신청인으로부터 확인한 내용을 기재하여 접수하여야 한다. 이 경우 신청인의 동의를 받아 접수내용을 녹취할 수 있다.
- ⑤ 조례 제20조 제1항에 따라 민원관련 부서는 접수된 민원이 인권침해사항에 해당하고 민원인이 원하는 경우 시민인권보호관(이하 "보호관"이라 한다)에게 이에 대한 조사를 의뢰할 수 있다.<신설 2014.1.23>

[제목개정 2014.1.23]

**제4조(대리인 선임 등)** ① 신청인은 대리인을 선임할 수 있다. 이 경우 대리인은 신청인의 대리인임을 증명하는 문서를 제출하여야 한다.

- ② 단체가 신청할 때에는 대표자를 선정하여 대표자의 명의로 하여야 한다.

③ 신청인이 동일한 피신청인을 대상으로 동일한 내용의 신청을 하는 경우 신청인은 별지 제2호서식에 따라 대표자를 선정할 수 있다. 이 경우 신청인이 대표자를 선정하지 않는 경우 센터장은 대표자 선정을 권고할 수 있다.

**5조(접수증명원 등의 송달)** ① 센터장은 신청을 접수한 때에는 별지 제3호서식에 따른 신청서 접수증명원을 신청인에게 즉시 교부하고, 교부가 곤란한 경우에는 우편 등의 방법으로 송달할 수 있다.

② 접수담당자는 신청서에 접수인을 날인하고, 별지 제4호서식의 신청서 접수대장에 신청사항을 기재한 후 별지 제5호서식의 조사기록표지를 작성하여 붙여야 한다.

**제6조(접수내용의 보완 및 종결처리)** ① 센터장은 접수내용이 특정되어 있지 아니하여 신청의 요지를 알 수 없을 때에는 신청인에게 별지 제6호서식에 따라 접수 후 10일 이내에 보완요구를 하여야 한다. 이 경우 신청인이 특별한 사유 없이 보완요구서를 받은 후 15일 이내에 이를 보완하지 아니할 경우에는 다시 보완을 요구할 수 있다.

② 신청인이 제1항에 따른 보완요구에 응하지 않을 경우, 센터장은 해당 신청을 접수하지 아니하고 종결처리 할 수 있다.

**제7조(신청의 각하·기각 및 조사중 해결)** ① 보호관은 접수한 신청 내용이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 경우 그 신청을 조사하지 아니하고 각하할 수 있다.

1. 신청 내용이 조례 제20조제1항에 해당되지 않는 경우
2. 신청 내용이 조례 제20조제2항에 해당하는 경우
3. 동일한 사안에 대하여 이미 기각 결정이 있는 경우. 다만, 신청인이 종전의 신청에서 제출하지 아니한 중대한 소명자료를 갖춘 경우에는 그러하지 아니한다.

② 보호관은 신청 내용에 대한 조사결과가 신청한 사실과 다르거나 인권침해로 볼 수 없는 경우 기각할 수 있다.

③ 보호관은 신청을 각하 또는 기각할 경우 지체없이 그 사유를 명기하여 센터장에게 통지하고, 센터장은 별지 제7호서식에 따라 신청인에게 이를 통지하여야 한다.

④ 보호관은 신청사건을 조사하는 과정에서 신청인 또는 피해자의 신청 내용에 대한 조사의 목적이 해결되고 신청인이 동의하는 경우 조사결과에 이를 명시한 후 사건을 종결할 수 있다.<신설 2014.1.23>

[제목개정 2014.1.23]

**제8조(신청의 취하)** ① 신청인은 보호관이 조사결과를 센터장에게 통보하기 전까지 서면으로 자신의 신청을 취하할 수 있다. 다만, 신청인이 부득이한 사정으로 구술로 신청의 취하 의사를 표시하는 경우에는 접수담당자 또는 보호관이 대신 작성하여 서명 또는 날인을 받을 수 있고, 신청인이 서면 취하서를 제출함이 없이 구두 또는 전화·모사전송·컴퓨터통신 등의 방법으로 신청 취하의사를 밝힌 경우 그 취지를 기재한 보고서를 취하서로 대신할 수 있다.<개정 2014.1.23>

② 신청인이 제1항에 따라 신청을 취하하는 경우에는 별지 제8호서식에 의한다.

**제9조(처리기한)** 신청은 이를 접수한 날로부터 3개월 이내에 처리하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 부득이한 사정으로 그 기한을 연장할 경우에는 문서로 신청인에게 그 사유를 통보하여야 한다.



**10조(사건의 조사 등) ①** 신청 접수된 인권침해사항에 대해 별지 제9호서식에 따른 예비 검토보고서를 작성하여 센터장에게 통보한 후 사건조사를 진행한다.

② 보호관은 예비검토한 사건 중 내용이 동일하거나 유사한 경우 이를 병합하여 처리하거나, 하나의 사건을 여러 개로 나눌 필요가 있는 경우 분리하여 처리할 수 있다.

③ 보호관이 제2조제2호 각 목에 해당하는 기관에 대한 현장조사·문서열람·시료채취 등을 위해 정보나 자료를 요구할 경우 별지 제10호서식에 따라 요구하고, 조사대상자에게 보고·자료제출 및 출석·진술을 요구할 경우 각각 별지 제10호서식 및 별지 제11호서식에 따라 요구한다.

④ 보호관은 인권침해사항과 관련하여 신청인(신청인이 제3자의 경우에는 신청인과 피해자)과 피신청인, 참고인 등(이하 "신청인 등"이라 한다)으로부터 진술을 듣거나 서면 질의할 수 있다. 이 경우 별지 제12호 서식과 별지 제13호서식에 따르고, 진술 청취를 녹음·녹화할 경우에는 별지 제19호 서식에 의한 동의를 받아 행한다. 다만, 긴급한 사정이 있거나 간단한 정보·자료 또는 사실 확인을 요구할 경우에는 구두 또는 전화·모사전송·컴퓨터통신 등의 방법으로 할 수 있고, 이 때 자료를 요구한 사실과 내용은 문서 또는 전산망 등에 기록으로 남겨야 한다.<개정 2014.1.23>

⑤ 보호관은 조사를 마친 경우 다음 각 호의 사항을 포함한 조사결과를 작성하여야 한다.

1. 접수번호 및 신청인
2. 신청의 개요
3. 조사의 방법과 경과
4. 조사의 구체적 내용과 결과
5. 조치사항

⑥ 신청 내용에 대한 조사기록은 각 건마다 별지 제5호서식의 조사기록표지와 별지 제14호서식의 조사기록목록을 붙여 별책으로 작성하여 보존 관리하여야 하며, 별지 제15호서식의 조사기록관리 대장에 그 내용을 기재하여야 한다. 다만, 신청인 등이 제출한 서류 중 반환을 요구하는 자료가 있을 경우 종결된 사건에 한하여 이를 복사한 후 반환하여야 한다.

⑦ 보호관 및 조사에 참여하는 인권센터 직원, 조례 제20조제4항의 조사인력(이하 "보호관 등"이라 한다)은 그 직무수행 중 알게 된 비밀을 지키고 신청인 등의 인권을 존중하여야 한다. <신설 2014.1.23>

⑧ 보호관 등은 사건을 접수한 때부터 종결할 때까지 신청인 등에게 사건의 처리과정 및 결과 등을 친절하게 안내·설명하여 신청인 등이 이해·납득할 수 있도록 성실하게 노력하여야 한다.<신설 2014.1.23>

**제11조(조사결과의 통지) ①** 보호관은 조사결과를 센터장에게 지체 없이 문서로 통보하여야 한다. 이 경우 서울특별시장이 조치할 사항을 문서에 기재하고, 인권침해 재발 방지를 위한 법령·제도·정책·관행의 시정 및 개폐에 관한 사항 등을 포함할 수 있다.

② 제1항에 따라 통보받은 센터장은 별지 제7호서식에 따라 신청인과 기관장에게 조사결과를 통지하여야 한다. 이 경우, 이의신청의 방법과 기한을 명시하여야 한다.

**제12조(이의신청) ①** 센터장은 제7조제1항 및 제2항에 따라 각하 또는 기각하는 경우 신청인에게 이의신청의 방법과 기한을 통지하여야 한다.

② 신청인이 각하 또는 기각 결정을 통지 받았거나, 신청인 또는 기관장이 조사결과에 이의가 있

경우에는 그 내용을 통지 받은 날로부터 30일 이내에 별지 제16호서식의 이의신청서를 작성하여 센터장에게 제출하여야 한다.

③ 이의신청을 접수한 센터장은 별지 제17호서식의 이의신청서 접수대장에 신청내용을 등재한 후 30일 이내에 원사건 담당자가 아닌 보호관이 사실관계를 확인 또는 조사한 이의신청 결과를 별지 제18호서식에 따라 이의신청인에게 통지하여야 한다. <개정 2014.1.23>

**13조(보호관 협의회)** ① 보호관의 원활한 업무추진을 위하여 보호관 전원으로 구성된 시민인권보호관협의회(이하 "협의회"라 한다)를 운영할 수 있다.

② 협의회의 대표는 보호관 중에서 호선한다.

③ 대표가 궐위 되었거나 대표가 직무를 수행할 수 없는 경우에는 연장자 순으로 대표의 업무를 대행한다.

④ 협의회는 협의회 운영, 보호관의 직무, 조사결과 및 시정권고, 이의신청 등에 관해 필요한 사항을 협의할 수 있다.<개정 2014.1.23>

**부칙** 〈제3945호, 2014.1.23〉

이 규칙은 공포한 날부터 시행한다.

#### 〈부록 4〉 독일 Rheinland-Pfalz 주의 음부즈맨에 관련한 법률

### Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz und den Beauftragten für die Landespolizei

Vom 3. Mai 1974 \*)

Stand: letzte berücksichtigte Änderung: mehrfach geändert durch Gesetz vom  
08.07.2014 (GVBl. S.116)

#### Teil 1

#### Bürgerbeauftragter

#### § 1 Aufgaben

(1) Der Bürgerbeauftragter hat die Aufgabe, im Rahmen des parlamentarischen Kontrollrechts des Landtags die Stellung des Bürgers im Verkehr mit den Behörden zu stärken. Der Bürgerbeauftragte ist zugleich Beauftragter für die Landespolizei.

(2) Der Bürgerbeauftragte wird seinem Auftrag gemäß tätig, wenn er durch Eingaben an den Landtag oder an den Petitionsausschuss oder in sonstiger Weise hinreichende Anhaltspunkte dafür erhält, dass Stellen, die der parlamentarischen Kontrolle des Landtags unterliegen, Angelegenheiten von Bürgern rechtswidrig oder unzumutbar erledigen oder erledigt haben.

(3) Eingaben an den Landtag oder an den Petitionsausschuss sind dem Bürgerbeauftragten zuzuleiten.

#### § 2 Eingaberecht

(1) Jeder hat das Recht, sich unmittelbar schriftlich oder mündlich an den Bürgerbeauftragten zu wenden, der diese Eingaben für den Landtag entgegennimmt.

(2) Bei Freiheitsentzug oder -beschränkung ist die Eingabe ohne Kontrolle und verschlossen dem Bürgerbeauftragten zuzuleiten.

#### § 3 Grenzen des Prüfungsrechts

(1) Der Bürgerbeauftragte sieht von einer sachlichen Prüfung der Eingabe ab, wenn

a) eine Zuständigkeit oder rechtliche Einwirkungsmöglichkeit einer Landesbehörde nicht gegeben ist;

b) ihre Behandlung einen Eingriff in ein schwebendes gerichtliches Verfahren oder die Nachprüfung einer richterlichen Entscheidung bedeuten würde; das Recht des Bürgerbeauftragten, sich mit dem Verhalten der in § 1 Abs. 2 genannten Stellen als Beteiligte in einem schwebenden Verfahren oder nach rechtskräftigem Abschluss eines Verfahrens zu befassen, bleibt unberührt;

c) es sich um ein rechtskräftig abgeschlossenes gerichtliches Verfahren handelt und das Vorbringen eine Wiederaufnahme des Verfahrens oder eine Abänderung der getroffenen richterlichen Entscheidung bezweckt;

d) es sich um eine Angelegenheit handelt, die Gegenstand eines staatsanwaltschaftlichen

Ermittlungsverfahrens ist; die sachliche Prüfung ist jedoch zulässig, soweit sich die Eingabe gegen die verzögernde Behandlung des Ermittlungsverfahrens richtet;

e) der Vorgang Gegenstand eines Untersuchungsverfahrens nach Artikel 91 der Landesverfassung ist oder war.

(2) Der Bürgerbeauftragte kann von einer sachlichen Prüfung der Eingabe absehen, wenn

a) sie nicht mit dem Namen oder der vollständigen Anschrift des Petenten versehen oder unleserlich ist,

b) sie ein konkretes Anliegen oder einen erkennbaren Sinnzusammenhang nicht enthält,

c) sie nach Form oder Inhalt eine Straftat darstellt,

d) sie gegenüber einer bereits beschiedenen Eingabe kein neues Sachvorbringen enthält.

(3) Sieht der Bürgerbeauftragte von einer sachlichen Prüfung der Eingabe ab, so teilt er dies dem Bürger unter Angabe von Gründen mit und unterrichtet davon den Petitionsausschuss; im Falle des Absatzes 1 Buchst. a kann er die Eingabe an die zuständige Stelle weiterleiten.

#### **§ 4 Befugnisse**

Der Bürgerbeauftragte kann als ständiger Beauftragter des Petitionsausschusses die Landesregierung, alle Behörden des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie der Aufsicht des Landes unterstehen, um

a) mündliche und schriftliche Auskünfte,

b) Einsicht in Akten und Unterlagen,

c) Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen

ersuchen. Die gleichen Befugnisse bestehen gegenüber juristischen Personen des Privatrechts, nichtrechtsfähigen Vereinigungen und natürlichen Personen, soweit sie unter der Aufsicht des Landes öffentlich-rechtliche Tätigkeit ausüben. Wird dem Ersuchen nicht stattgegeben, so entscheidet der Petitionsausschuss, ob er von seinen verfassungsmäßigen Rechten nach Artikel 90a der Landesverfassung Gebrauch machen will.

#### **§ 5 Erledigung der Aufgaben**

(1) Der Bürgerbeauftragte hat der sachlich zuständigen Stelle Gelegenheit zur Regelung einer Angelegenheit zu geben. Er hat auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinzuwirken. Zu diesem Zwecke kann er eine mit Gründen versehene Empfehlung geben; sie ist auch dem zuständigen Minister zuzuleiten. Über die einvernehmlich erledigten Angelegenheiten unterrichtet der Bürgerbeauftragte den Petitionsausschuss in dessen nächster Sitzung.

(2) Die zuständige Stelle soll dem Bürgerbeauftragten innerhalb angemessener Frist oder auf Anfrage über die von ihr veranlassten Maßnahmen, den Fortgang oder das Ergebnis des Verfahrens berichten.

(3) Kommt eine einvernehmliche Regelung nicht zustande, so hat der Bürgerbeauftragte die Angelegenheit dem Petitionsausschuss vorzutragen und dabei die Art der Erledigung vorzuschlagen. Vor seiner abschließenden Entscheidung kann der Petitionsausschuss den Bürgerbeauftragten auch

beauftragen, die Ermittlungen zu ergänzen.

(4) Der Bürgerbeauftragte kann von Maßnahmen nach Absatz 1 absehen, wenn die Sach- oder Rechtslage eine gerichtliche Entscheidung angezeigt erscheinen lässt; § 3 Abs. 3 gilt entsprechend.

(5) Der Bürgerbeauftragte teilt dem Bürger schriftlich mit, welche Erledigung die Angelegenheit gefunden hat.

### **§ 6 Amtshilfe**

Die Landesregierung, alle Behörden des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, haben dem Bürgerbeauftragten bei der Durchführung der erforderlichen Erhebungen Amtshilfe zu leisten.

### **§ 7 Anwesenheit und Berichtspflicht**

(1) Der Landtag und der Petitionsausschuss können jederzeit die Anwesenheit des Bürgerbeauftragten verlangen.

(2) Der Bürgerbeauftragte kann an allen Sitzungen des Petitionsausschusses teilnehmen. Auf Verlangen muss er gehört werden.

(3) Der Bürgerbeauftragte erstattet dem Landtag bis zum 31. März eines jeden Jahres einen schriftlichen Gesamtbericht über seine Tätigkeit im vorangegangenen Jahr. Er ist verpflichtet, bei der Aussprache über den Jahresbericht im Landtag und in den Ausschüssen anwesend zu sein und auf Verlangen sich zu äußern.

(4) Der Bürgerbeauftragte hat auf Verlangen des Petitionsausschusses, einer Fraktion oder eines Fünftels der Mitglieder des Landtags dem Petitionsausschuss jederzeit über Einzelfälle zu berichten.

### **§ 8 Verschwiegenheitspflicht**

(1) Der Bürgerbeauftragte ist auch nach Beendigung seines Amtsverhältnisses verpflichtet, über die ihm amtlich bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen.

(2) Der Bürgerbeauftragte darf, auch wenn er nicht mehr im Amt ist, über Angelegenheiten, die der Verschwiegenheitspflicht unterliegen, ohne Genehmigung weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgeben. Die Genehmigung erteilt der Präsident des Landtags nach Anhörung des betroffenen Bürgers und des für die Angelegenheit zuständigen Mitglieds der Landesregierung.

(3) Unberührt bleibt die gesetzlich begründete Pflicht, Straftaten anzuzeigen und bei Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung für deren Erhaltung einzutreten.

### **§ 9 Wahl und Amtszeit**

(1) Der Landtag wählt den Bürgerbeauftragten in geheimer Wahl mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Eine Aussprache findet nicht statt.

(2) Von der Wahl ist ausgeschlossen, wer nicht in den Deutschen Bundestag wählbar ist und nicht

das 35. Lebensjahr vollendet hat.

(3) Die Amtszeit des Bürgerbeauftragten beträgt acht Jahre. Die Wiederwahl ist zulässig.

### **§ 10 Amtsverhältnis**

(1) Der Bürgerbeauftragte steht nach Maßgabe dieses Gesetzes in einem öffentlichrechtlichen Amtsverhältnis zum Land Rheinland-Pfalz.

(2) Das Amtsverhältnis beginnt mit der Aushändigung der Urkunde über die Bestellung durch den Präsidenten des Landtags. Der Bürgerbeauftragte wird vor dem Landtag auf sein Amt verpflichtet.

(3) Das Amtsverhältnis endet

a) mit Verlust der Wählbarkeit,

b) mit Ablauf der Amtszeit,

c) durch Tod,

d) durch Abberufung (§ 11 Abs. 1),

e) mit der Entlassung auf Verlangen (§ 11 Abs. 2),

f) im Falle einer Verhinderung mit der Bestellung eines Nachfolgers (§ 13 Abs. 2).

(4) Der Bürgerbeauftragte darf weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch einer kommunalen Vertretungskörperschaft angehören. Er darf neben seinem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch dem Aufsichts- oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören.

### **§ 11 Abberufung und Entlassung**

(1) Der Landtag kann auf Antrag einer Fraktion oder eines Drittels der Mitglieder des Landtags den Bürgerbeauftragten mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder abberufen. Die Abstimmung über den Antrag auf Abberufung hat frühestens zwei Wochen und spätestens vier Wochen nach Eingang des Antrags beim Präsidenten des Landtags zu erfolgen.

(2) Der Bürgerbeauftragte kann jederzeit seine Entlassung verlangen. Der Präsident des Landtags spricht die Entlassung aus.

### **§ 12 Dienstsitz**

(1) Der Bürgerbeauftragte hat seinen Dienstsitz beim Landtag.

(2) Dem Bürgerbeauftragten ist das für die Erfüllung seiner Aufgaben notwendige Personal zur Verfügung zu stellen. Es untersteht der Dienstaufsicht des Bürgerbeauftragten. Die Beamten werden auf seinen Vorschlag vom Präsidenten des Landtags ernannt und entlassen.

(3) Der Haushalt des Bürgerbeauftragten wird beim Haushalt des Landtags veranschlagt.

### **§ 13 Verhinderung**

(1) Ist der Bürgerbeauftragte verhindert, sein Amt auszuüben, so nimmt für die Dauer der Verhinderung der dienstälteste Beamte des höheren Dienstes als Vertreter die Geschäfte wahr.

(2) Dauert die Verhinderung des Bürgerbeauftragten länger als sechs Monate, so kann der Landtag einen neuen Bürgerbeauftragten wählen.

### **§ 14 Bezüge**

(1) Der Bürgerbeauftragte erhält Bezüge nach der Besoldungsgruppe B 9 einschließlich zum Grundgehalt allgemein gewährter Zulagen und Zuwendungen sowie eine monatliche Aufwandsentschädigung nach Maßgabe des Haushaltsplans. Daneben werden Ortszuschlag und Kinderzuschläge sowie Trennungsgeld, Reisekostenvergütung, Umzugskostenvergütung und Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen in sinngemäßer Anwendung der für Beamte geltenden Vorschriften gewährt.

(2) Der Bürgerbeauftragte hat auch Anspruch auf eine jährliche Sonderzuwendung in sinngemäßer Anwendung des Landesgesetzes über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung (Sonderzuwendungsgesetz- SZG -) vom 19. November 1970 (GVBl. S. 407), zuletzt geändert durch Landesgesetz vom 15. Dezember 1972 (GVBl. S. 373), BS 2032-16, in der jeweils geltenden Fassung.

(3) Im Übrigen finden die §§ 10 bis 18 des Landesgesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Rheinland-Pfalz (Ministergesetz) vom 17. Juli 1954 (GVBl. S. 91), zuletzt geändert durch Landesgesetz vom 24. Februar 1971 (GVBl. S. 58), BS 1103-1, entsprechende Anwendung mit der Maßgabe, dass an die Stelle der vierjährigen Amtszeit (§ 12 des Ministergesetzes) eine achtjährige Amtszeit tritt.

## **§ 15**

(Änderungsbestimmung)

### **Teil 2 Beauftragter für die Landespolizei**

#### **§ 16 Aufgabe und Stellung des Beauftragten für die Landespolizei**

(1) Der Beauftragte für die Landespolizei hat die Aufgabe, das partnerschaftliche Verhältnis zwischen Bürger und Polizei zu stärken. Er unterstützt die Bürger im Dialog mit der Polizei und wirkt darauf hin, dass begründeten Beschwerden (§ 19) abgeholfen wird. Ihm obliegt auch die Befassung mit Vorgängen aus dem innerpolizeilichen Bereich, die an ihn im Rahmen einer Eingabe (§ 20) herangetragen werden.

(2) Der Beauftragte für die Landespolizei nimmt seine Aufgabe als Hilfsorgan des Landtags bei der Ausübung parlamentarischer Kontrolle wahr. In der Ausübung dieses Amtes ist er unabhängig, weisungsfrei und nur dem Gesetz unterworfen.

#### **§ 17 Geltung der Vorschriften über den Bürgerbeauftragten**

Soweit in diesem Teil des Gesetzes nichts Besonderes bestimmt ist, sind die Vorschriften über den Bürgerbeauftragten sinngemäß anzuwenden.

#### **§ 18 Anwendungsbereich, Konkurrenzen**

(1) Nachfolgende Bestimmungen finden Anwendung auf Polizeibeamte des Landes Rheinland-Pfalz. Für Polizeibeamte anderer Länder oder des Bundes gelten die Bestimmungen nur in den Fällen des § 86 Abs. 1 Satz 1 des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes.

(2) Ist gegen einen Polizeibeamten wegen seines dienstlichen Verhaltens ein strafrechtliches

Ermittlungsverfahren eingeleitet oder öffentliche Klage im strafgerichtlichen Verfahren erhoben, ein gerichtliches Bußgeldverfahren anhängig, ein behördliches Disziplinarverfahren eingeleitet oder ein gerichtliches Disziplinarverfahren anhängig, soll der Beauftragte für die Landespolizei nicht tätig werden. Laufende Beschwerden und Eingaben werden in diesen Fällen vorläufig eingestellt. Über die Tatsache der vorläufigen Einstellung wird der Einbringer der Beschwerde oder Eingabe unterrichtet. Gleiches gilt im Fall der Wiederaufnahme des Verfahrens durch den Beauftragten für die Landespolizei.

(3) Petitionsrecht sowie das besondere Beschwerde- und Eingaberecht nach diesem Teil des Gesetzes bestehen nebeneinander. Zweifel, von welchem Recht im konkreten Fall Gebrauch gemacht wird, sind im Einvernehmen mit dem Betroffenen auszuräumen.

### **§ 19 Beschwerden**

Mit einer Beschwerde an den Beauftragten für die Landespolizei kann sich jeder wenden, der ein persönliches Fehlverhalten einzelner Polizeibeamter oder die Rechtswidrigkeit einer polizeilichen Maßnahme behauptet.

### **§ 20 Eingaben von Polizeibeamten**

Jeder Polizeibeamte des Landes Rheinland-Pfalz kann sich mit einer Eingabe ohne Einhaltung des Dienstwegs unmittelbar an den Beauftragten für die Landespolizei wenden. Wegen der Tatsache der Anrufung des Beauftragten für die Landespolizei darf er weder dienstlich gemäß regelt werden noch sonst Nachteile erleiden.

### **§ 21 Form und Frist**

(1) Beschwerden und Eingaben nimmt der Beauftragte für die Landespolizei entgegen. Sie müssen Namen und Anschrift des Einbringers sowie den der Beschwerde oder Eingabe zugrunde liegenden Sachverhalt enthalten. Vertrauliche Beschwerden und Eingaben, bei denen der Betroffene ausdrücklich um Geheimhaltung seiner Person ersucht, sind zulässig. In diesem Fall soll der Beauftragte für die Landespolizei von der Bekanntgabe des Namens des Einbringers absehen, sofern keine Rechtspflichten entgegenstehen.

(2) Beschwerden und Eingaben, deren Urheber nicht erkennbar sind, leitet der Beauftragte für die Landespolizei ohne sachliche Prüfung an die zuständige Stelle weiter.

(3) Die Beschwerde muss binnen dreier Monate nach Beendigung der polizeilichen Maßnahme eingereicht sein. Entsprechendes gilt für die Eingabe im Hinblick auf den mit ihr beanstandeten Sachverhalt.

### **§ 22 Befugnisse des Beauftragten für die Landespolizei**

(1) Der Beauftragte für die Landespolizei prüft, ob auf der Grundlage der Beschwerde oder Eingabe hinreichender Anlass zur Sachverhaltsaufklärung besteht. Hiervon ist in der Regel auszugehen, wenn bei verständiger Würdigung des Vorbringens eine nicht unerhebliche Rechtsverletzung des Betroffenen oder ein nicht unerhebliches innerdienstliches Fehlverhalten zumindest möglich erscheint. Besteht kein hinreichender Anlass zur Sachverhaltsaufklärung, teilt der Beauftragte für die Landespolizei dies dem Betroffenen unter Angabe der maßgeblichen



Gründe mit. Die Entscheidung des Beauftragten für die Landespolizei ist nicht anfechtbar. Auch unabhängig von einer Beschwerde oder Eingabe kann der Beauftragte für die Landespolizei tätig werden, soweit er in sonstiger Weise Kenntnis von einem Sachverhalt erhält, der ein Einschreiten entsprechend § 19 oder § 20 zulassen würde.

(2) Zur sachlichen Prüfung kann der Beauftragte für die Landespolizei von dem fachlich zuständigen Minister Auskunft verlangen. Die Auskunft ist unverzüglich zu erteilen. Dem von einer Beschwerde oder Eingabe betroffenen Polizeibeamten sowie dem Leiter der betroffenen Polizeibehörde oder -einrichtung ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

(3) Die nach Absatz 2 Satz 1 zu erteilende Auskunft darf nur verweigert werden, wenn 1. der betroffene Polizeibeamte mit der Auskunft sich selbst oder einen der in § 52 Abs. 1 der Strafprozessordnung genannten Angehörigen dem Verdacht eines Dienstvergehens oder einer Straftat aussetzen würde,

2. für den um Auskunft angehaltenen Polizeibeamten ein Zeugnisverweigerungsrecht nach § 52 Abs. 1 der Strafprozessordnung besteht oder

3. zwingende Geheimhaltungsgründe ihrer Erteilung entgegenstehen.

Die Berufung auf ein Auskunftsverweigerungsrecht erfolgt gegenüber dem unmittelbaren Dienstvorgesetzten. Im Fall der Auskunftsverweigerung nach Satz 1 Nummer 3 liegt ein zwingender Geheimhaltungsgrund nur vor, wenn die durch das Bekanntwerden seines Inhalts eintretenden Nachteile das Interesse an der Sachverhaltsaufklärung offensichtlich überwiegen. Die Entscheidung hierüber trifft der fachlich zuständige Minister.

(4) Liegen konkrete Anhaltspunkte vor, die den Verdacht eines Dienstvergehens oder einer Straftat rechtfertigen, ist der betroffene Polizeibeamte darauf hinzuweisen, dass es ihm freistehe, sich mündlich oder schriftlich zu äußern oder sich nicht zur Sache einzulassen und er sich jederzeit eines Bevollmächtigten oder Beistands bedienen könne. Verantwortlich für die Erteilung des Hinweises ist der unmittelbare Dienstvorgesetzte.

### **§ 23 Abschluss des Verfahrens**

(1) Der Beauftragte für die Landespolizei hat auf eine einvernehmliche Erledigung der Angelegenheit hinzuwirken. Hierzu kann er Empfehlungen aussprechen oder der zuständigen Stelle Gelegenheit zur Abhilfe geben.

(2) Ist der Beauftragte für die Landespolizei der Ansicht, dass die polizeiliche Maßnahme rechtswidrig ist und der Beschwerdeführer dadurch in seinen Rechten verletzt ist, oder dass ein innerdienstliches Fehlverhalten vorliege, teilt er dies in bedeutenden Fällen dem fachlich zuständigen Minister mit und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme.

(3) In begründet erscheinenden Fällen kann der Vorgang mit Einwilligung des Einbringers der Beschwerde oder Eingabe der für die Einleitung eines Straf- oder Disziplinarverfahrens zuständigen Stelle unter Mitteilung der gewonnenen Erkenntnisse zugeleitet werden.

(4) Die Art der Erledigung ist dem Einbringer der Beschwerde oder Eingabe und dem fachlich zuständigen Ministerium unter Angabe der maßgeblichen Gründe mitzuteilen.

#### § 24 Bericht

Der Beauftragte für die Landespolizei erstattet dem Landtag jährlich Bericht über seine Tätigkeit. Über besondere Vorgänge unterrichtet der Beauftragte für die Landespolizei unverzüglich den Innenausschuss des Landtags.

#### § 25 Evaluation

Auf der Grundlage einer vom Beauftragten für die Landespolizei mit Ablauf des Jahres 2016 vorzulegenden Statistik überprüft der Landtag Anwendung und Auswirkung der Vorschriften des zweiten Teils dieses Gesetzes.

#### § 26 Stellenplan

Der Minister der Finanzen wird ermächtigt, mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags für das Haushaltsjahr 1974 die zum Vollzug dieses Gesetzes erforderlichen Planstellen zuschaffen. Über den weiteren Verbleib dieser Planstellen ist in dem nächsten Haushaltsplan zu bestimmen.

#### § 27 \*) Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

#### **Fußnoten**

\*) Verkündet am 13. 5. 1974

# Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz

1974년 제정, 2008년 경찰옴부즈맨 부분(제2장)이 추가됨.

현행법은 2014.8.7.까지 몇 차례의 법 개정을 거쳤음.

※ 본 연구에 직접적으로 필요한 제1장 부분만 연구기관인 (사)인권정책연구소에서 번역하였음.

## 제1장 옴부즈맨

### 제1조 임무

- (1) 옴부즈맨은 관청과 협의시 주의회의 의회가 가지는 감독권 내에서 시민의 지위를 옹호할 책무가 있다.
- (2) 주의회나 청원위원회에의 청원 등을 통하여, 시민의 입장에서 주의회(Landtag)<sup>153)</sup>의 감독 하에 있는 기관의 활동이 불법적이거나 부적당하다는 충분한 근거가 획득된 경우, 옴부즈맨은 자신의 권한의 범위 내에서 조사권을 발동한다.
- (3) 주의회 또는 청원위원회에 제출된 청원은 옴부즈맨에게 전달된다.

### 제2 조 청원권

- (1) 모든 시민은 옴부즈맨에게 직접 문서 또는 구술로 청원을 제기할 권리를 가지며, 옴부즈맨은 주의회에 제출된 이러한 청원을 접수한다.
- (2) 금고형 또는 자유가 제한된 상황에 처해진 상황에서 제기된 청원의 경우<sup>154)</sup>, 그 청원서는 무조건 비공개적으로 옴부즈맨에게 전달되어야 한다.

### 제3조 조사의 한계

- (1) 옴부즈맨은 다음과 같은 내용의 청원에 대하여는 조사를 진행할 수 없다.<sup>155)</sup>
  - a) 주 관청의 관할구역이 아닐 때 또는 관청의 법률적인 효력이 미치는 사안이 아닐 때
  - b) 진행중인 재판에 대한 개입 또는 재판 결과와 관련한 사안; 그러나 그 재판 등의 절차의 진행과정과 관련한 불법 또는 부적당한 처리와 관련한 것은 여전히 조사대상
  - c) 법률적 효력을 갖도록 결정된 법률상의 소송을 처리하고 소송 재심의 건의 또는 해당하는 재판 결정의 수정을 목적으로 할 때;
  - d) 검찰청의 수사절차 대상의 업무를 처리할 때; 그러나 실질적으로 검사의 수사절차의 지연처리에 대한 청원일 경우 허용된다.
  - e) 헌법 90조에 따른 심리절차의 대상이거나 대상이었을 때.

153) Landtag : 독일어권역에서 사용되는 용어, 연방주를 관여하는 입법 권한과 영역권을 가지는 주의회를 일컫는다(독일이나 오스트리아의 경우, 자치의 개념이 내재되어 있으며, 지역내 연방 부문이 아닌 영역에 대한 관할권도 가지고 있다).

154) 구금·보호시설에 수용되어 있는 시민의 청원을 의미하는 것으로 보임(역자 주).

155) 조사대상에 해당하지 않아 각하해야 한다는 취지임.

(2) 다음과 같은 경우 옴부즈맨은 청원서의 실질적인 조사를 포기할 수 있다.

- a) 청원인의 이름 또는 주소가 없거나 읽을 수 없을 때
- b) 청원의 내용이 불명확할 때
- c) 형식 또는 내용에 따른 위반이 있을 때
- d) 이미 설명된 청원과 비교해서 새로운 제안이 없을 때

(3) 옴부즈맨이 청원서의 실질적인 조사를 포기할 때 옴부즈맨은 시민들에게 그에 대한 이유를 포함하여 조사포기를 알리고 이에 대해 청원 처리 위원회에 보고한다; 1항 a의 경우에 옴부즈맨은 결정권한이 있는 자에게 청원을 이송할 수 있다.

#### 제4조 권한

옴부즈맨은 주 정부 청원위원회의 상임위원으로 활동하며, 주의 모든 관청뿐만 아니라 공법에 근거한 사업체, 기관 및 재단 등에 대하여 다음과 같은 권한을 가진다.

- a) 구술 및 서면을 통한 진술 조사
- b) 파일 및 문서 제출요청 및 조사
- c) 청원 관련 시설에 대한 접근

주정부의 공적 서비스 활동의 감독 실행 영역에 해당하는 사법상의 법인, 임의 단체와 자연인에 대해서도 동일한 권한을 가진다. 위 조사와 관련한 요청이 받아들여지지 않을 경우, 청원위원회는 주헌법 제90조a항에 규정한 헌법적 권리를 행사할지를 결정한다.

#### 제5조 문제의 해결(우호적 해결)

(1) 옴부즈맨은 해당 기관에 스스로 사안을 해결할 기회를 제공하여야 한다. 이를 위해 옴부즈맨은 해당 사항에 대해 **우호적 해결**<sup>156)</sup>에 도달할 수 있도록, 합리적 권고안을 만들어 기관의 책임자(장)에게 제안한다. 이러한 과정을 거쳐 우호적으로 사안이 해결된 경우, 옴부즈맨은 사안에서 상호 합의된 사항을 다음 청원위원회에서 보고해야 한다.

(2) 기관의 책임자는 합당한 기간 내에 합의된 요청 사항의 이행에 대하여 그 진행 경과 및 결과 등을 옴부즈맨에게 보고해야 한다.

(3) 우호적 해결에 이르지 못한 경우, 옴부즈맨은 청원위원회에 이를 보고해야 하고 이에 대한 조치를 제안한다. 청원위원회는 최종 결정을 내기 전, 옴부즈맨에게 추가조사를 위임할 수 있다.

(4) 사실적 또는 법률적 상황으로 보아 법원의 적절한 결정이 가능할 경우, 옴부즈맨은 1항에 따른 절차를 중지할 수 있고 이 경우 제3조 제3항이 적용된다.

(5) 옴부즈맨은 청원에 대한 처리 내용을 시민에게 문서로 알린다.

#### 제6조 공무협조

주의 관할에 있는 주정부, 주의 모든 관청 및 단체, 기관 그리고 공법인은 옴부즈맨의 조사에 협조해야 한다.

#### 제7조 출석과 보고

156) 화해 등 대안적 분쟁해결 시스템을 지칭(역자 주).

- (1) 주의회와 청원위원회는 언제든지 옴부즈맨의 출석을 요청할 수 있다.
- (2) 옴부즈맨은 청원위원회의 모든 회의에 참여할 수 있고, 요청이 있을 경우에는 반드시 참여해야 한다.
- (3) 옴부즈맨은 매년 3월 31일까지 주의회에 지난 해 업무 전체에 대한 연간보고서를 작성해 제출해야 한다. 옴부즈맨은 주의회와 위원회들에게 이 연간보고서를 보고하는 회의에 출석해야 하며 요청시 설명할 의무가 있다.
- (4) 옴부즈맨은 청원위원회, 원내 교섭단체 또는 주회의 위원의 1/5이 요청이 있을 경우에는 그 사안에 대하여 보고하여야 한다.

### 제8조 비밀유지의무

- (1) 옴부즈맨은 직무 종료 후에는 직무수행에서 알게 된 사항에 대한 비밀유지의무를 갖는다. 따라서 직무상 교섭과정에서의 전달 및 공지의 사실 또는 기밀의 가치가 없는 사실에 대해서는 비밀유지의무가 적용되지 않는다.
- (2) 옴부즈맨은 퇴직 후에도 계속하여 이 비밀유지의무를 진다. 따라서 허가 없이 재판뿐만 아니라 재판 외 절차에서 이에 대한 진술 또는 설명을 해서는 안 된다. 주의회 의장은 해당 시민과 업무관련 결정권한이 있는 주정부 의원의 의견을 들어 허가 여부를 결정한다.
- (3) 법률에 근거하여, 범법행위를 공표하거나 및 자유민주주의의 기본 질서를 그 위협으로부터 지키기 위한 경우에는 그러하지 아니하다.<sup>157)</sup>

### 제9조 선거와 재직기간

- (1) 선거는 토론 없이 비밀투표로 진행되며 주의회 의원의 과반수 찬성으로 옴부즈맨은 선출한다.
- (2) 독일 연방의회 의원 선출자격이 없는 사람과 만 35세 미만인 사람은 옴부즈맨으로 선출될 수 없다.
- (3) 옴부즈맨의 임기는 8년이며, 연임할 수 있다.

### 제10조 신분 보장

- (1) 옴부즈맨은 이 법률에 근거하여 Rheinland-Pfalz 주에서 법률적 지위가 부여된다.
- (2) 주의회 의장의 임명서 교부로 직무는 시작된다. 옴부즈맨은 주의회에 대하여 직무상 의무를 진다.
- (3) 다음 각 호의 경우 옴부즈맨은 그 직을 상실한다.
  - a) 피선거권의 상실
  - b) 임기의 만료
  - c) 사망
  - d) 해임(제11조제1항)
  - e) 의원 면직(11조 2절)
  - f) 사고나 질병으로 인한 후임 선임(제13조제2항)
- (4) 옴부즈맨은 정부기관, 연방이나 주의 입법기관, 자치단체 소속 단체에 속하지 않아야 한다. 옴부즈맨은 자신의 직무와 겹쳐서 급료가 지급되는 다른 직무, 영업 그리고 직업을 가져서는 안 되며, 영리기업의 감찰 또는 운영과 관련한 임원 등의 직을 겸할 수 없다.

157) 이 두 가지의 예외 사유는 이 조항 자체에서 모두 법률적 근거를 가지는 경우로 제한하고 있다.

### 제11조 해임 등

- (1) 주의회는 원내 교섭단체 또는 주의회 의원의 1/3 해임안 발의와 의원의 2/3 의결로 옴부즈맨을 해임할 수 있다. 해임안에 대한 결정은 주의회 의장에게 발의서가 제출된 후 빠르면 2주, 늦어도 4주 후에 이루어져야 한다.
- (2) 옴부즈맨은 자신의 직무를 사직할 수 있다. 이때 주의회 의장은 면직을 선포한다.

### 제12조 업무상 지위 등

- (1) 옴부즈맨은 주의회에 출석할 권한을 갖는다.
- (2) 옴부즈맨은 원활한 업무 수행을 위하여 필요한 인력을 지원받을 수 있다. 이 지원인력은 옴부즈맨의 직무 지휘를 받으며, 옴부즈맨의 제청에 의하여 주의회 의장이 임명하거나 해임한다.
- (3) 옴부즈맨의 예산은 주의회 예산에서 책정된다.

### 제13조 쉼 등

- (1) 옴부즈맨이 쉼이나 부득이한 사유로 자신의 직무를 집행할 수 없는 상황이 발생할 경우, 더 높은 직위 중에서 가장 근무연수가 오래된 공무원이 그 업무를 대행한다.
- (2) 옴부즈맨의 위 공석 기간이 6개월 이상 지속될 때 주의회는 새로운 옴부즈맨을 선출할 수 있다.

### 제14조 급여 및 수당 등

- (1) 옴부즈맨은 기본급과 예산 범위 내의 매월 수당을 포함한 호봉 B9의 급여를 지급받는다. 그 밖에 주거 지원비, 육아 수당 및 별거수당, 여비, 이주비용지원금과 입원, 출산 및 사망 등에 대한 보조금이 공무원 규정에 맞게 지급된다.
- (2) 옴부즈맨은 또한 주 연간 특별 수당법(SZG, 1970. 11. 19. 제정되어(GVBI. S. 407), 마지막으로 1972. 12. 15. 개정(GVBI. S. 373)되어 현재까지 유효한 주법)의 적용에 의한 연간 특별 수당을 요구할 수 있다.
- (3) 그 외에 4년의 임기를 8년으로 변경한 라인란트팔츠 주 지방정부 위원 등의 법적 지위에 관한 법령(장관령, BS 1103-1(1954. 7. 17. 제정(GVBI. S. 91), 1971. 2. 24. 마지막으로 개정(GVBI. S. 58)된) 제10조~제18조를 그 비율에 따라 준용한다.<sup>158)</sup>

※ <제2장 경찰옴부즈맨> 부분은 번역 생략

### 제26조(구법 제16조) 고용계획

재정부 장관은 1974년 회계연도를 위한 주 의회의 예산위원회와 재무 위원회의 동의를 얻어 이 법의 집행에 필요한 정규직을 창설할 수 있다. 이 직의 유지는 다음 예산계획에서 결정된다.<sup>159)</sup>

158) 이는 기존의 재임기간을 4년 : 8년의 비율로 환산하여 나머지 잔임기간을 계산하는 의미로 보임(역자 주).

159) 매해 그 직의 유지에 대한 예산 관련 결정이 따른다는 의미임(역자 주).

## 〈부록 5〉 가와사키 시 시민옴부즈맨 조례

### 川崎市市民オンブズマン条例

平成2年7月11日

条例第22号

#### 目次

第1章 総則（第1条～第3条）

第2章 責務（第4条～第6条）

第3章 市民オンブズマンの組織等（第7条～第10条）

第4章 苦情の処理等（第11条～第20条）

第5章 補則（第21条～第23条）

附則

#### 第1章 総則

##### （目的及び設置）

第1条 市民主権の理念に基づき、市民の市政に関する苦情を簡易迅速に処理し、市政を監視し非違の是正等の措置を講ずるよう勧告するとともに、制度の改善を求めるための意見を表明することにより、市民の権利利益の保護を図り、もって開かれた市政の一層の進展と市政に対する市民の信頼の確保に資することを目的として、本市に川崎市市民オンブズマン（以下「市民オンブズマン」という。）を置く。

##### （管轄）

第2条 市民オンブズマンの管轄は、市の機関の業務の執行に関する事項及び当該業務に関する職員の行為とする。ただし、次の各号に掲げる事項については、市民オンブズマンの管轄としない。

- (1) 判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項
- (2) 議会に関する事項
- (3) 川崎市個人情報保護条例（昭和60年川崎市条例第26号）第36条に規定する個人情報保護委員の職務に関する事項
- (4) 川崎市人権オンブズパーソン（以下「人権オンブズパーソン」という。）に救済を申し立てた事項
- (5) 職員の自己の勤務内容に関する事項
- (6) 市民オンブズマン又は人権オンブズパーソンの行為に関する事項

##### （市民オンブズマンの職務）

第3条 市民オンブズマンは、次の職務を行う。

- (1) 市民の市政に関する苦情を調査し、簡易迅速に処理すること。
- (2) 自己の発意に基づき、事案を取り上げ調査すること。
- (3) 市政を監視し非違の是正等の措置（以下「是正等の措置」という。）を講ずるよう勧告すること。
- (4) 制度の改善を求めるための意見を表明すること。
- (5) 勧告，意見表明の内容を公表すること。

## 第2章 責務

（市民オンブズマンの責務）

第4条 市民オンブズマンは、市民の権利利益の擁護者として、公平かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

2 市民オンブズマンは、その職務の遂行に当たっては、人権オンブズパーソンその他市の機関と有機的な連携を図り、相互の職務の円滑な遂行に努めなければならない。

3 市民オンブズマンは、その地位を政党又は政治的目的のために利用してはならない。

（市の機関の責務）

第5条 市の機関は、市民オンブズマンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重しなければならない。

2 市の機関は、市民オンブズマンの職務の遂行に関し、積極的な協力援助に努めなければならない。

（市民の責務）

第6条 市民は、この条例の目的を達成するため、この制度の適正かつ円滑な運営に努めなければならない。

## 第3章 市民オンブズマンの組織等

（市民オンブズマンの組織等）

第7条 市民オンブズマンの定数は2人とし、そのうち1人を代表市民オンブズマンとする。

2 市民オンブズマンは、人格が高潔で社会的信望が厚く、地方行政に関し優れた識見を有する者のうちから、市長が議会の同意を得て委嘱する。

3 市民オンブズマンは、任期を3年とし、1期に限り再任されることができる。

4 市民オンブズマンは、別に定めるところにより、相当額の報酬を受ける。

（祕密を守る義務）



第8条 市民オンブズマンは、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。

(解嘱)

第9条 市長は、市民オンブズマンが心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認める場合又は職務上の義務違反その他市民オンブズマンたるにふさわしくない非行があると認める場合は、議会の同意を得て解嘱することができる。

(兼職等の禁止)

第10条 市民オンブズマンは、衆議院議員若しくは参議院議員、地方公共団体の議会の議員若しくは長又は政党その他の政治団体の役員と兼ねることができない。

2 市民オンブズマンは、本市と特別な利害関係にある企業その他の団体の役員と兼ねることができない。

#### 第4章 苦情の処理等

(苦情の申立て)

第11条 何人も、市民オンブズマンに対し、市の機関の業務の執行に関する事項及び当該業務に関する職員の行為について苦情を申し立てることができる。

(苦情の申立手続)

第12条 苦情を申し立てようとする者は、市民オンブズマンに対し、次の各号に掲げる事項を記載した書面により行わなければならない。ただし、書面によることができない場合は、口頭により申し立てることができる。

(1) 苦情を申し立てようとする者の氏名及び住所（法人その他の団体にあつては、名称、事務所又は事業所の所在地及び代表者の氏名）

(2) 苦情の申立ての趣旨及び理由並びに苦情の申立ての原因となった事実のあった年月日

(3) その他規則で定める事項

2 苦情の申立ては、代理人により行うことができる。

(苦情の調査等)

第13条 市民オンブズマンは、苦情の申立てが次の各号のいずれかに該当すると認める場合は、当該苦情を調査しない。

(1) 第2条ただし書の規定に該当するとき。

(2) 苦情を申し立てた者（以下「苦情申立人」という。）が苦情の申立ての原因となった事実について苦情申立人自身の利害を有しないとき。

(3) 苦情の内容が、当該苦情に係る事実のあった日から1年を経過しているとき。ただし、正当な

理由があるときは、この限りでない。

(4) 虚偽その他正当な理由がないと認められるとき。

(5) その他調査することが相当でないとして認められるとき。

2 市民オンブズマンは、前項の規定により苦情を調査しない場合は、その旨を理由を付して苦情申立人に速やかに通知しなければならない。

#### (関係する市の機関への通知等)

第14条 市民オンブズマンは、申立てに係る苦情又は自己の発意に基づき取り上げた事案（以下「苦情等」という。）を調査する場合は、関係する市の機関に対し、その旨を通知するものとする。

2 市民オンブズマンは、苦情等の調査を開始した後においても、その必要がないと認めるときは、調査を中止し、又は打ち切ることができる。

3 市民オンブズマンは、申立てに係る苦情の調査を中止し、又は打ち切ったときは、その旨を理由を付して苦情申立人に速やかに通知しなければならない。

#### (調査の方法)

第15条 市民オンブズマンは、苦情等の調査のため必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し説明を求め、その保有する帳簿、書類その他の記録を閲覧し、若しくはその提出を要求し、又は実地調査をすることができる。

2 市民オンブズマンは、苦情等の調査のため必要があると認めるときは、関係人又は関係機関に対し質問し、事情を聴取し、又は実地調査をすることについて協力を求めることができる。

3 市民オンブズマンは、必要があると認めるときは、専門的技術的事項について、専門的機関に対し、調査、鑑定、分析等の依頼をすることができる。

#### (苦情申立人への通知)

第16条 市民オンブズマンは、申立てに係る苦情の調査の結果について、苦情申立人に速やかに通知するものとする。ただし、第19条第3項の規定により通知する場合は、この限りでない。

#### (勧告及び意見表明)

第17条 市民オンブズマンは、苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し是正等の措置を講ずるよう勧告することができる。

2 市民オンブズマンは、苦情等の調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し制度の改善を求めるための意見を表明することができる。

3 市民オンブズマンは、第1項の規定による勧告又は前項の規定による意見表明を行う場合において、必要があると認めるときは、人権オンブズパーソンに対し、共同で行うよう求めることができる。

#### (勧告又は意見表明の尊重)

第18条 前条の規定による勧告又は意見表明を受けた市の機関は、当該勧告又は意見表明を尊重しな

なければならない。

(報告等)

第19条 市民オンブズマンは、第17条第1項の規定により勧告したときは、市の機関に対し是正等の措置について報告を求めるものとする。

2 前項の規定により報告を求められた市の機関は、当該報告を求められた日から60日以内に、市民オンブズマンに対し是正等の措置について報告するものとする。

3 市民オンブズマンは、申立てに係る苦情について第17条の規定により勧告し、若しくは意見を表明したとき、又は前項の規定による報告があったときは、その旨を苦情申立人に速やかに通知しなければならない。

(公表)

第20条 市民オンブズマンは、第17条の規定による勧告若しくは意見表明又は前条第2項の規定による報告の内容を公表する。

2 市民オンブズマンは、前項の規定による勧告、意見表明及び報告の内容を公表するに当たっては、個人情報等の保護について最大限の配慮をしなければならない。

## 第5章 補則

(事務局)

第21条 市民オンブズマンに関する事務を処理するため、事務局を置く。

2 市民オンブズマンの職務に関する事項を調査する専門調査員を置くものとする。

(運営状況の報告等)

第22条 市民オンブズマンは、毎年、この条例の運営状況について市長及び議会に報告するとともに、これを公表する。

(委任)

第23条 この条例の施行について必要な事項は、市長が定める。

## 附則

(施行期日)

1 この条例の施行期日は、市長が定める。

(平成2年10月16日規則第76号で平成2年11月1日から施行)

(経過措置)

2 この条例は、この条例の施行の日(以下「施行日」という。)の1年前の日から施行日までの間にあった事実に係る苦情についても適用し、当該1年前の日前にあった事実に係る苦情については、適用しない。

附則(平成13年6月29日条例第19号)抄

(施行期日)

1 この条例の施行期日は、市長が定める。

(平成14年3月29日規則第44号で平成14年4月1日から施行。ただし、第17条に1項を加える改正規定は同年5月1日から施行)

附則(平成14年10月8日条例第38号)

この条例は、平成14年11月1日から施行する。

附則(平成16年12月22日条例第53号)抄

(施行期日)

1 この条例は、平成17年4月1日から施行する。

## 가와사키 시 시민옴부즈맨 조례

(2010년 7월 기준 기록)

1990년 7월 11일

조례 제22호

※ (사)인권정책연구소 번역

### 제 1 장 총칙

**제 1 조(목적 및 설치)** 시민 주권의 이념을 기본으로 시민의 시정에 대한 불만을 편리하고 신속하게 처리하고, 시정을 감시하고 비위에 대한 시정 조치를 강구하도록 권고하고, 제도 개선에 대한 의견을 요청함으로써 시민의 권익 보호를 도모하고, 열린 시정과 시정에 대한 시민에 신뢰 확보에 이바지하는 것을 목적으로 본 시에 가와사키 시 시민옴부즈맨(이하 "시민옴부즈맨"이라 한다)을 둔다.

**제 2 조(관할)** 시민 시민옴부즈맨의 관할은 시의 기관의 업무 집행에 관한 사항 및 해당 업무에 대한 직원의 행위로 한다. 다만, 다음 각 호의 사항에 대해서는 시민옴부즈맨의 관할에서 제외한다.

- (1) 판결, 재결 등에 의해 확정된 권리 관계에 관한 사항
- (2) 의회에 관한 사항
- (3) 가와사키 시 개인정보 보호 조례 (쇼와 60년 가와사키 시 조례 제26호) 제36조에 규정하는 개인정보 보호위원회의 직무에 관한 사항
- (4) 가와사키 시 인권옴부즈맨 (이하 "인권옴부즈맨"이라 한다)에 구제를 신청한 사항
- (5) 직원의 자기의 근무 내용에 관한 사항
- (6) 시민옴부즈맨 또는 인권옴부즈맨 활동에 관한 사항

**제 3 조(시민옴부즈맨의 직무)** 시민옴부즈맨은 다음의 직무를 행한다.

- (1) 시민의 시정에 대한 불만을 조사하고, 편리하고 신속하게 처리한다.
- (2) 자기의 발의를 기초로 사안을 채택하여 조사한다.
- (3) 시정을 감시하고 비위의 시정 등의 조치 (이하 "시정 등의 조치"라 한다)를 강구하도록 권고한다.
- (4) 제도 개선을 요청하는 의견을 표명한다.
- (5) 권고, 의견 표명의 내용을 공표한다.

### 제 2 장 책임

**제 4 조(시민옴부즈맨의 책무)** ① 시민옴부즈맨은 시민의 권리 이익의 옹호자로서 공평하고 적절하게 그 직무를 수행하여야 한다.

② 시민옴부즈맨은 그 직무 수행에 있어서는 인권옴부즈맨 그 밖의 시의 기관과 유기적인 연

계를 도모하고, 상호 업무의 원활한 수행을 위하여 노력하여야 한다.

③ 시민옴부즈맨은 그 지위를 정당 또는 정치적 목적에 이용해서는 안 된다.

**제 5 조(도시 기관의 책무)** ① 시의 기관은 시민옴부즈맨의 직무 수행에 관하여 그 독립성을 존중해야 한다.

② 시의 기관은 시민옴부즈맨의 직무 수행과 관련하여 적극적으로 협력해야 한다.

**제 6 조(시민의 책무)** 이 조례의 목적을 달성하기 위해 시민은 이 제도의 적정하고 원활한 운영을 위해 노력하여야 한다.

### 제 3 장 시민 옴부즈맨 조직 등

**제 7 조(시민옴부즈맨 조직 등)** ① 시민옴부즈맨의 정수는 2명으로 그중 1인을 대표 시민옴부즈맨으로 한다.

② 시민옴부즈맨은 인격이 고결하고 사회적 신망이 두터우며 지방 행정에 관해 뛰어난 식견을 가진 사람 중에서 시장이 의회의 동의를 얻어 위촉한다.

③ 시민옴부즈맨은 임기를 3년으로 하되, 1회에 한해 재임할 수 있다.

④ 시민옴부즈맨은 별도로 정하는 바에 따라 상당액의 보수를 받는다.

**제 8 조(비밀 보장 의무)** 시민옴부즈맨은 직무 상 알게 된 비밀을 누설 하여서는 아니 된다. 그 일자리를 물러 난 후에도 또한 같다.

**제 9 조(해촉)** 시장은 시민옴부즈맨이 심신의 문제로 인해 직무 수행이 불가능하다고 인정되는 경우 또는 직무상의 의무 위반 및 기타 시민옴부즈맨으로서 합당하지 않은 비행이 있다고 인정되는 경우에는 국회의 동의를 얻어 해촉할 수 있다.

**제 10 조(겸직 등의 금지)** ① 시민옴부즈맨은 중의회 의원 또는 참의회 의원, 지방 공공 단체의 의회 의원이나 장 또는 정당 그 밖의 정치 단체의 임원과 겸할 수 없다.

② 시민옴부즈맨은 본 시와 특별한 이해관계에 있는 회사 그 밖의 단체의 임원과 겸할 수 없다.

### 제 4 장 불만 처리 등

**제 11 조(불만 제기)** 누구든지 시민옴부즈맨에게 도시 기관의 업무 집행에 관한 사항 및 해당 업무에 대한 직원의 행위에 대해 불만을 제기할 수 있다.

**제 12 조(불만 제기 절차)** ① 불만을 제기하려고 하는 사람은 시민옴부즈맨에게 다음 각 호의 사항을 포함하여 서면으로 제출해야 한다. 그러나 서면을 제출할 수 없는 경우에는 구두로 제기할 수 있다.

(1) 불만을 제기하려는 사람의 성명 및 주소 (법인 및 단체에 있어서는 단체명, 사무소 또는 사업소의 소재지 및 대표자의 성명)

(2) 불만 신청의 취지 및 이유 및 불만 제기의 원인이 발생한 연도

(3) 기타 규칙으로 정하는 사항

② 불만 신청은 대리인에 의하여 할 수 있다.

**제 13 조(불만의 조사 등)** ① 시민옴부즈맨은 민원 신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다

고 인정되는 경우에는 해당 불만 사항을 조사하지 않는다.

(1) 제 2 조 단서의 규정에 해당하는 때.

(2) 불만을 제기 한 자 (이하 "불만 신청인"이라한다)가 불만 제기의 원인이 된 사실이 불만 신청인 자신의 이해와 관계없을 때.

(3) 불만의 내용이 해당 불만에 관한 사실이 있던 날부터 1년을 경과 한 때. 다만, 정당한 이유가 있는 때에는 그러하지 아니하다.

(4) 허위 및 정당한 이유가 없다고 인정될 때.

(5) 그 밖에 조사하는 것이 적절하지 않다고 인정될 때.

② 시민옴부즈맨은 전항의 규정에 따라 불만 사항을 조사하지 않을 경우 그 취지를 이유를 붙여 불만 신청인에게 즉시 통지하여야한다.

**제 14 조(관계 되는 시의 기관에 통지 등)** ① 시민옴부즈맨은 신청에 의하거나 직권으로 채택한 사안 (이하 "불만 등"이라한다)을 조사하는 경우에는 관계되는 시의 기관에 그 취지를 통지하여야 한다.

② 시민옴부즈맨은 민원 등의 조사를 시작한 후라도 그 필요가 없다고 인정하는 때에는 조사를 중지하거나 중단할 수 있다.

③ 시민옴부즈맨은 신청에 관한 불만의 조사를 중지하거나 중단한 때에는 그 취지를 이유와 함께 불만 신청인에게 즉시 통지하여야 한다.

**제 15 조(조사의 방법)** ① 시민옴부즈맨은 민원 등의 조사를 위해 필요하다고 인정되는 경우, 시의 관계 기관에 대하여 설명을 요구할 수 있고, 소유하는 장부 및 서류 등의 기록을 열람하고 제출을 요구하거나 현장 조사를 할 수 있다.

② 시민옴부즈맨은 민원 등의 조사를 위해 필요하다고 인정되는 경우 관계인 또는 관계 기관에 대하여 질문하고 사정을 청취하거나 실지 조사를 하는 데 협력을 요청할 수 있다.

③ 시민옴부즈맨은 필요하다고 인정되는 경우 전문 기술 사항에 대하여 전문 기관에 조사, 감정, 분석 등을 의뢰할 수 있다.

**제 16 조(불만 신청인에게 통지)** 시민옴부즈맨은 신청이 접수된 불만에 관한 조사 결과를 불만 신청인에게 즉시 통지하여야 한다. 다만, 제19조 제3항의 규정에 의하여 통지하는 경우는 제외한다.

**제 17 조(권고 및 의견 표명)** ① 시민옴부즈맨은 민원 등의 조사 결과 필요하다고 인정되는 경우 시의 관계기관에 대해 시정 등의 조치를 강구하도록 권고할 수 있다.

② 시민옴부즈맨은 민원 등의 조사 결과 필요하다고 인정되는 경우 시의 관계기관에 제도 개선을 요청하는 의견을 표명 할 수 있다.

③ 시민옴부즈맨은 제1항의 규정에 의한 권고 또는 제2항의 규정에 의한 의견 진술을 할 경우, 필요가 있다고 인정되는 경우 인권옴부즈맨과 함께 공동으로 진행하도록 요청할 수 있다.

**제 18 조(권고 또는 의견 표명의 존중)** 전조의 규정에 의한 권고 또는 의견 표명을 받은 시의 기관은 당해 권고 또는 의견 표명을 존중해야 한다.

**제 19 조(보고 등)** ① 시민옴부즈맨은 제17조 제1항의 규정에 의하여 권고를 하는 경우 시의 기관에 대해 시정 등의 조치에 대한 보고를 요구한다.

② 제 1 항의 규정에 의하여 보고를 요구 받은 도시의 기관은 당해보고를 요구 받은 날로부터

60일 이내에 시민옴부즈맨에게 시정 등의 조치를 보고하여야 한다.

③ 시민옴부즈맨은 신청과 관계되는 불만에 대해 제17조의 규정에 의하여 권고, 또는 의견을 표명했을 때, 또는 제2항의 규정에 의한 보고가 있는 때에는 그 취지를 불만 신청인에게 즉시 통지하여야 한다.

**제 20 조(공표)** ① 시민옴부즈맨은 제17조의 규정에 의한 권고 또는 의견 표명 또는 전조 제2항의 규정에 의한 보고의 내용을 공표한다.

② 시민옴부즈맨은 전항의 규정에 의한 권고, 의견 표명 및 보고 내용을 공표함에 있어서 개인정보 등의 보호에 최대한의 배려를 해야 한다.

## 제 5 장 보칙

**제 21 조(사무국)** ① 시민옴부즈맨에 관한 사무를 처리하기 위하여 사무국을 둔다.

② 시민옴부즈맨의 직무에 관한 사항을 조사하는 전문 조사원을 두는 것으로 한다.

**제 22 조(운영 상황의 보고 등)** 시민옴부즈맨은 매년 이 조례의 운영 상황에 대해 시장 및 의회에 보고하고 이를 공표한다.

**제 23 조(위임)** 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 시장이 정한다.

## 부칙

(시행 기일)

① 이 조례의 시행 기일은 시장이 정한다.

(1990년 10월 16일 규칙 제76호 1990년 11월 1일부터 시행)

(경과 조치)

② 이 조례는 이 조례의 시행의 날 (이하 「시행일」 이라고 한다.)의 1년 전일부터 시행일까지의 사이에 있었던 사실에 관한 불만에 대해서도 적용하고 당해 1년 전 일 전에 있었던 사실에 관한 불만 사항은 적용하지 않는다.

부칙 ( 平成 13년 6월 29일 조례 제1 호)

(시행 기일)

① 이 조례의 시행 기일은 시장이 정한다.

(2002년 3월 29일 규칙 제44호에서 2002년 4월 1일부터 시행하되, 제17조 제1항을 추가 개정 규정은 같은 해 5월 1일부터 시행)

부칙 (平成 14년 10월 8일 조례 제38호)

이 조례는 平成 14년 11월 1일부터 시행한다.

부칙 (平成 16년 12월 22일 조례 제53호)

(시행 기일)

① 이 조례는 平成 17년 4월 1일부터 시행한다.



## 〈부록 6〉 가와사키 시 인권옴부즈퍼슨 조례

### 川崎市人権オンブズパーソン条例

平成13年6月29日

条例 第19号

#### 目次

第1章 総則 (第1条 ~ 第3条)

第2章 責務 (第4条 ~ 第7条)

第3章 人権オンブズパーソンの組織等 (第8条 ~ 第11条)

第4章 相談及び救済

第1節 相談 (第12条)

第2節 救済の申立て (第13条・第14条)

第3節 調査の実施等 (第15条 ~ 第17条)

第4節 市の機関に対する調査等 (第18条 ~ 第20条)

第5節 市の機関以外のものに対する調査等 (第21条・第22条)

第6節 個人情報等の保護 (第23条)

第7節 人権に関する課題についての意見公表 (第24条)

第5章 補則 (第25条 ~ 第27条)

附 則

#### 第1章 総則

##### (目的及び設置)

第1条 市民が人権の侵害に関する相談及び救済の申立てを簡易に、かつ、安心して行うことができるよう必要な体制を整備し、市民の理解と相互の協調の下に迅速かつ柔軟に人権の侵害からの救済を図り、もって人権が尊重される地域社会づくりに資することを目的として、本市に川崎市人権オンブズパーソン (以下「人権オンブズパーソン」という。) を置く。

##### (管轄)

第2条 人権オンブズパーソンの管轄は、次に掲げる人権の侵害 (以下「人権侵害」という。) に関する事項とする。

(1) 子ども (川崎市子どもの権利に関する条例 (平成12年川崎市条例第72号) 第2条第1号に規定する子どもをいう。) の権利の侵害

(2) 男女平等にかかわる人権の侵害 (男女平等かわさき条例 (平成13年川崎市条例第14号) 第6条

に規定する男女平等にかかわる人権の侵害をいう。)

2 前項の規定にかかわらず、次に掲げる事項については、人権オンブズパーソンの管轄としない。

- (1) 判決、裁決等により確定した権利関係に関する事項
- (2) 議会に請願又は陳情を行っている事項
- (3) 川崎市市民オンブズマン（以下「市民オンブズマン」という。）に苦情を申し立てた事項
- (4) 人権オンブズパーソン又は市民オンブズマンの行為に関する事項

(人権オンブズパーソンの職務)

第3条 人権オンブズパーソンは、次の職務を行う。

- (1) 人権侵害に関する相談に応じ、必要な助言及び支援を行うこと。
- (2) 人権侵害に関する救済の申立て又は自己の発意に基づき、調査、調整、勧告、是正要請等を行うこと。
- (3) 制度の改善を求めるための意見を表明すること。
- (4) 勧告、意見表明等の内容を公表すること。
- (5) 人権に関する課題について意見を公表すること。

## 第2章 責務

(人権オンブズパーソンの責務)

第4条 人権オンブズパーソンは、市民の人権の擁護者として、公平かつ適切にその職務を遂行しなければならない。

2 人権オンブズパーソンは、その職務の遂行に当たっては、市民オンブズマンその他市の機関、関係機関、関係団体等と有機的な連携を図り、相互の職務の円滑な遂行に努めなければならない。

3 人権オンブズパーソンは、相談又は救済の申立てを行った者に不利益が生じないように、当該相談又は救済の申立てに係る事案の特性を踏まえ、その職務を遂行しなければならない。

4 人権オンブズパーソンは、その地位を政党又は政治的目的のために利用してはならない。

(市の機関の責務)

第5条 市の機関は、人権オンブズパーソンの職務の遂行に関し、その独立性を尊重しなければならない。

2 市の機関は、人権オンブズパーソンの職務の遂行に関し、積極的な協力援助に努めなければならない。

(市民の責務)

第6条 市民は、この条例の目的を達成するため、人権オンブズパーソンの職務の遂行に協力するよう努めなければならない。

(事業者の責務)

第7条 事業者は、その事業活動において、この条例の目的を達成するため、人権オンブズパーソンの職務の遂行に協力するよう努めなければならない。

### 第3章 人権オンブズパーソンの組織等

(人権オンブズパーソンの組織等)

第8条 人権オンブズパーソンの定数は2人とし、そのうち1人を代表人権オンブズパーソンとする。

2 人権オンブズパーソンは、人格が高潔で社会的信望が厚く、人権問題に関し優れた識見を有する者のうちから、第2条第1項に規定する人権オンブズパーソンの管轄を踏まえて、市長が議会の同意を得て委嘱する。

3 人権オンブズパーソンは、任期を3年とし、1期に限り再任されることができる。

4 人権オンブズパーソンは、別に定めるところにより、相当額の報酬を受ける。

(祕密を守る義務)

第9条 人権オンブズパーソンは、職務上知ることができた祕密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

(解嘱)

第10条 市長は、人権オンブズパーソンが心身の故障のため職務の遂行に堪えないと認める場合又は職務上の義務違反その他人権オンブズパーソンたるにふさわしくない非行があると認める場合は、議会の同意を得て解嘱することができる。

(兼職等の禁止)

第11条 人権オンブズパーソンは、衆議院議員若しくは参議院議員、地方公共団体の議会の議員若しくは長又は政党その他の政治団体の役員と兼ねることができない。

2 人権オンブズパーソンは、本市と特別な利害関係にある企業その他の団体の役員と兼ねることができない。

3 人権オンブズパーソンは、前2項に定めるもののほか、公平な職務の遂行に支障が生ずるおそれがある職と兼ねることができない。

### 第4章 相談及び救済

#### 第1節 相談

(相談)

第12条 何人も、市民等（市の区域内に住所を有する者、在勤する者又は在学する者その他市に関係ある者として規則で定める者をいう。以下同じ。）の人権侵害に関する事項について、人権オンブズパーソンに相談することができる。

2 人権オンブズパーソンは、前項の規定により相談を受けた場合は、必要な助言及び支援を行う。

## 第2節 救済の申立て

（救済の申立て）

第13条 市民等は、自らが人権侵害を受けたと思うときは、人権オンブズパーソンに対し、救済の申立て（以下「申立て」という。）を行うことができる。

2 申立ては、次に掲げる事項を記載した書面により行わなければならない。ただし、書面によることができない場合は、口頭により申立てを行うことができる。

- (1) 申立てを行おうとする者の氏名及び住所
- (2) 申立ての原因となった事実及びその事実のあった年月日
- (3) その他規則で定める事項

（本人以外の者の申立て）

第14条 何人も、市民等が人権侵害を受けたと思うときは、当該市民等に代わって人権オンブズパーソンに対し、申立てを行うことができる。

2 申立ては、次に掲げる事項を記載した書面により行わなければならない。ただし、書面によることができない場合は、口頭により申立てを行うことができる。

(1) 申立てを行おうとする者の氏名及び住所（法人その他の団体にあつては、名称、事務所又は事業所の所在地及び代表者の氏名）

- (2) 人権侵害を受けたと思われる市民等の氏名及び住所
- (3) 申立ての原因となった事実及びその事実のあった年月日
- (4) その他規則で定める事項

## 第3節 調査の実施等

（申立てに係る調査等）

第15条 人権オンブズパーソンは、申立てがあつた場合は、当該申立てに係る事実について、調査を行う。

2 前項の場合において、申立てが前条第1項の規定によるものであるときは、同条第2項第2号の市民等の同意を得なければならない。

3 第1項の規定にかかわらず、申立てが次の各号のいずれかに該当すると認められる場合は、調査を行わない。

- (1) 第2条第2項の規定に該当するとき。

(2) 申立ての原因となった事実のあった日から3年を経過しているとき。ただし、正当な理由があるときを除く。

(3) 虚偽その他正当な理由がないと認められるとき。

(4) 申立ての原因となった事実が市の区域外で生じたものであるとき。ただし、人権オンブズパーソンが特に調査の必要があると認めるときを除く。

(5) 前項の同意が得られないとき。ただし、人権オンブズパーソンが特に調査の必要があると認めるときを除く。

4人権オンブズパーソンは、前項の規定により調査を行わない場合は、その旨を理由を付して申立てを行った者（以下「申立人」という。）に速やかに通知しなければならない。

#### (発意の調査)

第16条 人権オンブズパーソンは、市民等が人権侵害を受けていると認めるときは、自己の発意に基づき、調査を行うことができる。

2 前項の規定による調査を行う場合においては、人権侵害を受けていると認められる市民等の同意を得なければならない。ただし、人権オンブズパーソンが特に調査の必要があると認めるときは、この限りでない。

#### (調査の中止等)

第17条 人権オンブズパーソンは、調査を開始した後においても、その必要がないと認めるときは、調査を中止し、又は打ち切ることができる。

2 人権オンブズパーソンは、調査を中止し、又は打ち切ったときは、その旨を理由を付して、申立人又は第15条第2項若しくは前条第2項の同意を得た者（以下「申立人等」という。）に速やかに通知しなければならない。

### 第4節 市の機関に対する調査等

#### (市の機関に対する調査)

第18条 人権オンブズパーソンは、市の機関に対し調査を行う場合は、関係する市の機関に対し、その旨を通知するものとする。

2 人権オンブズパーソンは、調査のため必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し説明を求め、その保有する帳簿、書類その他の記録を閲覧し、若しくはその提出を要求し、又は実地調査をすることができる。

3 人権オンブズパーソンは、必要があると認めるときは、専門的機関に対し、専門的調査を依頼することができる。

4 人権オンブズパーソンは、調査の結果について、申立人等に速やかに通知するものとする。ただし、次条第6項の規定により通知する場合は、この限りでない。

#### (市の機関に対する勧告等)

第19条 人権オンブズパーソンは、調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、是正等の措置を講ずるよう勧告することができる。

2 人権オンブズパーソンは、調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、制度の改善を求めるための意見を表明することができる。

3 第1項の規定による勧告又は前項の規定による意見表明を受けた市の機関は、当該勧告又は意見表明を尊重しなければならない。

4 人権オンブズパーソンは、第1項の規定により勧告したときは、市の機関に対し、是正等の措置について報告を求めるものとする。

5 前項の規定により報告を求められた市の機関は、当該報告を求められた日から60日以内に、人権オンブズパーソンに対し、是正等の措置について報告するものとする。

6 人権オンブズパーソンは、第1項の規定により勧告したとき、第2項の規定により意見表明をしたとき、又は前項の規定による報告があったときは、その旨を申立人等に速やかに通知しなければならない。

7 人権オンブズパーソンは、第2項の規定による意見表明の内容を公表する。第1項の規定による勧告又は第5項の規定による報告の内容で必要があると認めるものについても同様とする。

(市民オンブズマンとの共同の勧告等)

第20条 人権オンブズパーソンは、前条第1項の規定による勧告又は同条第2項の規定による意見表明を行う場合において、必要があると認めるときは市民オンブズマンに対し、共同で行うよう求めることができる。

## 第5節 市の機関以外のものに対する調査等

(市の機関以外のものに対する調査等)

第21条 人権オンブズパーソンは、調査のため必要があると認めるときは、関係者（市の機関以外のものに限る。以下同じ。）に対し質問し、事情を聴取し、又は実地調査をすることについて協力を求めることができる。

2 第18条第3項の規定は、関係者に対する調査の場合に準用する。

3 人権オンブズパーソンは、調査の結果、必要があると認めるときは、人権侵害の是正のためのあっせんその他の調整（以下「調整」という。）を行うものとする。

4 人権オンブズパーソンは、調査又は調整の結果について、申立人等に速やかに通知するものとする。

(事業者に対する要請等)

第22条 人権オンブズパーソンは、調査又は調整の結果、事業活動において頻繁な又は重大な人権侵害が行われたにもかかわらず事業者が改善の取組を行っていないと認めるときは、当該事業者に対し、是正その他必要な措置を講ずるよう要請することができる。

2 人権オンブズパーソンは、前項の規定による要請を行ったにもかかわらず当該事業者が正当な理

由がなく要請に応じない場合は、市長に対し、その旨を公表することを求めることができる。

3 市長は、前項の規定により公表を求められた場合は、その内容を公表することができる。この場合において、市長は、人権オンブズパーソンを尊重しなければならない。

4 市長は、前項の規定により公表しようとする場合には、あらかじめ当該公表に係る事業者に意見を述べる機会を与えるものとする。

## 第6節 個人情報等の保護

(個人情報等の保護)

第23条 第19条第7項及び前条第3項の規定による公表を行う場合は、個人情報等の保護について最大限の配慮をしなければならない。

## 第7節 人権に関する課題についての意見公表

(人権に関する課題についての意見公表)

第24条 人権オンブズパーソンは、その職務の遂行を通じて明らかになった人権に関する社会構造上の課題について、地域における解決に向けた取組に資するため、意見を公表することができる。

## 第5章 補則

(事務局)

第25条 人権オンブズパーソンに関する事務については、川崎市市民オンブズマン条例（平成2年川崎市条例第22号）第21条に規定する事務局において処理する。

2 人権オンブズパーソンを調査する専門調査員を置くものとする。

(運営状況の報告等)

第26条 人権オンブズパーソンは、毎年、この条例の運営状況について市長及び議会に報告するとともに、これを公表する。

(委任)

第27条 この条例に定めるもののほか、この条例の実施のため必要な事項は、市長が定める。

## 附則 (抄)

(施行期日)

1 この条例の施行期日は、市長が定める。ただし、第8条第2項中議会の同意を得ることに関する部

分は、公布の日から施行する。

(平成14年3月29日規則第44号で平成14年4月1日から施行。ただし、第4章の規定は、平成14年5月1日から施行)

(経過措置)

2 この条例は、この条例の施行の日(以下「施行日」という。)の3年前の日から施行日までの間にあった事実に係る申立てについても適用し、当該3年前の日前にあった事実に係る申立てについては、適用しない。

(検討)

3 市は、この条例の施行後適当な時期において、この条例の施行状況、人権に関する国の施策の動向及び社会情勢の変化等を勘案し、必要があると認めるときは、人権が尊重される地域社会づくりの観点から、この条例に規定する人権オンブズパーソンの管轄等について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。



## 가와사키 시 인권옴부즈맨 조례

2001 년 6 월 29 일

조례 제 19 호

※ (사)인권정책연구소 번역

### 제 1 장 총칙

**제 1 조(목적 및 설치)** 시민의 인권 침해에 관한 상담 및 구제 신청을 단순화하며 안심하고 할 수 있도록 필요한 체제를 정비하고 시민의 이해와 상호 협조 아래 빠르고 유연하게 인권 침해의 구제를 도모하고, 인권이 존중되는 지역 사회 만들기에 이바지하는 것을 목적으로 본시에 가와사키 시 인권옴부즈맨 (이하 "인권옴부즈맨"라 한다)을 둔다.

**제 2 조(관할)** ① 인권옴부즈맨의 관할은 다음의 인권 침해 (이하 "인권 침해"이라한다)에 관한 사항으로 한다.

(1) 어린이 (가와사키 시 아동의 권리에 관한 조례 (平成 12년 가와사키 시 조례 제72호) 제 2조 제1호에 규정하는 아동을 말한다)의 권리의 침해

(2) 남녀 평등을 위협하는 인권 침해 (남녀평등 가와사키 조례 (平成 13 년 가와사키 시 조례 제14호) 제6조에 규정 된 남녀평등을 위협하는 인권 침해를 말한다)

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 사항은 인권옴부즈맨의 관할에서 제외한다.

(1) 판결, 재결 등에 의해 확정 된 권리 관계에 관한 사항

(2) 의회에 청원 또는 진정을 하고 있는 사항

(3) 가와사키 시 시민옴부즈맨 (이하 "시민옴부즈맨"이라한다)에 불만을 제기 한 사항

(4) 인권옴부즈맨 또는 시민 고충 처리 행위에 관한 사항

**제 3 조(인권옴부즈맨의 직무)** 인권옴부즈맨은 다음의 직무를 행한다.

(1) 인권 침해에 관한 상담에 따라 필요한 조언과 지원을 할 것.

(2) 인권 침해에 대한 구제 신청 또는 직권에 의한 조사, 조정, 권고, 시정 요청 등을 실시한다.

(3) 제도 개선을 요청하는 의견을 표명한다.

(4) 권고, 의견 표명 등의 내용을 공표한다.

(5) 인권 과제에 대해 의견을 발표한다.

### 제 2 장 책임

**제 4 조(인권옴부즈맨의 책무)** ① 인권옴부즈맨은 시민의 인권의 옹호자로서 공평하고 적절하게 그 직무를 수행하여야한다.

② 인권옴부즈맨은 그 직무 수행에 있어서는 시민옴부즈맨, 기타 시의 기관, 관계 기관, 관계 단체 등과 유기적인 연계를 도모하고, 상호 업무의 원활한 수행을 위하여 노력하여야 한다.

③ 인권옴부즈맨은 상담 또는 구제 신청을 한 자에게 불이익이 생기지 않도록 해당 상담 또는

구제의 신청에 관한 사안의 특성을 근거로 그 직무를 수행하여야 한다.

④ 인권옴부즈맨은 그 지위를 정당 또는 정치적 목적에 이용해서는 안 된다.

**5 조(도시 기관의 책무)** ① 시의 기관은 인권옴부즈맨의 직무 수행에 관하여 그 독립성을 존중해야 한다.

② 시의 기관은 인권옴부즈맨의 직무 수행과 관련하여 적극적인 협력 원조에 노력하여야 한다.

**제 6 조(시민의 책무)** 시민은 이 조례의 목적을 달성하기 위해 인권옴부즈맨의 직무 수행에 협력하도록 노력하여야 한다.

**제 7 조(사업자의 책무)** 사업자는 그 사업 활동에 있어서 이 조례의 목적을 달성하기 위해 인권옴부즈맨의 직무 수행에 협력하도록 노력하여야 한다.

### 제 3 장 인권옴부즈맨 조직 등

**제 8 조(인권옴부즈맨 조직 등)** ① 인권옴부즈맨의 정수는 2명으로 그중 1인을 대표 인권옴부즈맨으로 한다.

② 인권옴부즈맨은 인격이 고결하고 사회적 신망이 두터우며 인권 문제에 관해 뛰어난 식견을 가지는 사람 중에서 제2조 제1항에 규정하는 인권옴부즈맨의 관할을 감안하여 시장이 의회의 동의를 얻어 위촉한다.

③ 인권옴부즈맨은 임기를 3년으로 하되, 1회에 한해 재임할 수 있다.

④ 인권옴부즈맨은 별도로 정하는 바에 따라 상당액의 보수를 받는다.

**제 9 조(비밀 보장 의무)** 인권옴부즈맨은 직무 상 알 수 있는 비밀을 누설하여서는 아니 된다. 퇴직한 후도 같다.

**제 10 조(해촉)** 시장은 인권옴부즈맨이 심신의 문제로 인해 직무 수행이 불가능하다고 인정되는 경우 또는 직무상의 의무 위반 및 기타 인권옴부즈맨으로서 합당하지 않은 비행이 있다고 인정되는 경우에는 의회의 동의를 얻어 해촉할 수 있다.

**제 11 조(겸직 등의 금지)** ① 인권옴부즈맨은 중의회 의원 또는 참의회 의원, 지방 공공 단체의 의회 의원이나 장 또는 정당 및 정치 단체의 임원과 겸할 수 없다.

② 인권옴부즈맨은 본 시와 특별한 이해관계에 있는 회사 및 단체의 임원과 겸할 수 없다.

③ 인권옴부즈맨은 전2항에 정하는 것 외, 공정한 직무 수행에 지장을 초래할 수 있는 직을 겸할 수 없다.

### 제 4 장 상담 및 구제

#### 제 1 절 상담

**제 12 조(상담)** ① 모든 시민(도시 구역 내에 주소를 두고 있는 자, 재직하는 자 또는 재학하는 자, 기타 시에 관계있는 자로서 규칙으로 정하는 자를 말한다. 이하 같다)은 본인의 인권 침해 관한 사항에 대하여 인권옴부즈맨에게 상담할 수 있다.

② 인권옴부즈맨은 전항의 규정에 따라 상담을 받은 경우 필요한 조언 및 지원을 한다.

## 제 2 절 구제 신청

**제 13 조(구제 신청)** ① 모든 시민은 스스로가 인권 침해를 받았다고 생각하면, 인권옴부즈맨에 대해 구제 신청 (이하 "신청"이라한다)을 할 수 있다.

② 신청은 다음의 사항을 기재한 서면으로 하여야 한다. 그러나 서면으로 신청할 수 없는 경우에는 구두로 신청할 수 있다.

- (1) 신청을 하고자 하는 자의 성명 및 주소
- (2) 신청의 원인이 된 사실과 발생연도
- (3) 기타 규칙으로 정하는 사항

**제 14 조(본인 이외의 사람의 신청)** ① 어느 누구라도 시민 등이 인권 침해를 받았다고 생각 때에는 당해 시민 등을 대신하여 인권옴부즈맨에게 청원을 할 수 있다.

② 신청은 다음의 사항을 기재 한 서면으로 하여야 한다. 그러나 서면으로 할 수 없는 경우에는 구두에 의해 신청을 할 수 있다.

- (1) 신청을 하고자 하는 자의 성명 및 주소 (법인 기타 단체에 있어서는, 단체명, 사무소 또는 사업소의 소재지 및 대표자의 성명)
- (2) 인권 침해를 받았다고 생각되는 시민 등의 성명 및 주소
- (3) 신청의 원인이 된 사실과 발생연도
- (4) 기타 규칙으로 정하는 사항

## 제 3 절 조사의 실시 등

**제 15 조(신청에 따른 조사 등)** ① 인권옴부즈맨은 신청이 있는 경우에 당해 신청에 관한 사실에 대한 조사를 실시한다.

② 제1항의 경우에 신청이 전조 제1항의 규정에 의한 것인 때에는 동조 제2항 2호의 시민 등의 동의를 얻어야한다.

③ 제1항의 규정에 불구하고 신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당한다고 인정되는 경우에는 조사를 하지 않는다.

- (1) 제2조 제2항의 규정에 해당하는 때.
- (2) 신청의 원인이 된 사실 있는 날부터 3년을 경과한 때. 다만, 정당한 이유가 있을 때를 제외한다.
- (3) 허위 기타 정당한 이유가 없다고 인정될 때.
- (4) 신청의 원인이 된 사실이 도시 지역 밖에서 발생했을 때. 그러나 인권옴부즈맨이 특히 조사의 필요가 있다고 인정할 때는 제외한다.
- (5) 전항의 동의를 얻지 못할 때. 그러나 인권옴부즈맨이 특히 조사의 필요가 있다고 인정할 때는 제외한다.

④ 인권옴부즈맨은 전항의 규정에 의하여 조사를 실시하지 않는 경우는 그 취지를 이유를 붙여 신청을 한 자 (이하 "신청인"이라한다)에게 즉시 통지하여야 한다.

**제 16 조(발의 조사)** ① 인권옴부즈맨은 시민 등이 인권 침해를 받고 있다고 인정할 때에는 직권으로 조사를 할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 조사를 할 경우에는 인권 침해를 받고 있다고 인정되는 시민 등의 동의를 얻어야 한다. 그러나 인권옴부즈맨이 특히 조사의 필요가 있다고 인정하는 경우는 제외한다.

**제 17 조(조사의 중지 등)** ① 인권옴부즈맨은 조사를 시작한 후에서도 그 필요가 없다고 인정하는 때에는 조사를 중지하거나 중단할 수 있다.

② 인권옴부즈맨이 조사를 중지하거나 중단할 때에는 그 취지를 이유를 붙여 신청인 또는 제15 조 제2항 또는 전조 제2항의 동의를 얻은 자 (이하 "신청인 등"이라한다)에게 즉시 통지하여야 한다.

#### 제 4 절 시의 기관에 대한 조사 등

**제 18 조(도시 기관에 대한 조사)** ① 인권옴부즈맨은 시의 기관에 대해 조사를 할 경우에는 해당 관계 기관에 대하여 그 취지를 통지한다.

② 인권옴부즈맨은 조사를 위해 필요하다고 인정하는 때에는 관련 시의 기관에 대하여 설명을 요구할 수 있고, 장부나 서류 등의 기록을 열람하거나 또는 그 제출을 요구하거나 현장 조사를 할 수 있다.

③ 인권옴부즈맨은 필요하다고 인정할 때에는 전문 기관에 전문적인 조사를 의뢰 할 수 있다.

④ 인권옴부즈맨은 조사 결과에 대해 신청인 등에게 즉시 통지하여야 한다. 그러나 다음 조 제 6 항의 규정에 의하여 통지하는 경우는 제외한다.

**19 조(도시 기관에 대한 권고 등)** ① 인권옴부즈맨은 조사 결과 필요하다고 인정하는 때에는 해당 관계 기관에 대하여 시정 등의 조치를 강구하도록 권고할 수 있다.

② 인권옴부즈맨은 조사 결과 필요하다고 인정하는 때에는 해당 관계 기관에 제도 개선을 요청하는 의견을 표명 할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 의한 권고 또는 제2항의 규정에 의한 의견 표명을 받은 해당 기관은 당해 권고 또는 의견 표명을 존중해야 한다.

④ 인권옴부즈맨은 제1항의 규정에 의하여 권고한 때에는 해당 기관에 대하여 시정 등의 조치에 대한 보고를 요구하여야 한다.

⑤ 제4항의 규정에 의하여 보고를 요청 받은 해당 기관은 당해 보고를 요구 한 날로부터 60일 이내에, 인권옴부즈맨에게 시정 등의 조치를 보고하여야 한다.

⑥ 인권옴부즈맨은 제1항의 규정에 의하여 권고했을 때, 제2항의 규정에 의하여 의견 표명했을 때, 또는 전2항의 규정에 의한 보고가 있는 때에는 그 취지를 신청인 등에게 즉시 통지해야 한다.

⑦ 인권옴부즈맨은 제2항의 규정에 의한 의견 표명의 내용을 공표한다. 제1항의 규정에 의한 권고 또는 제5항의 규정에 의한 보고의 내용에 필요가 있다고 인정하는 것에 대해서도 같다.

**제 20 조(시민옴부즈맨과의 공동의 권고 등)** 인권옴부즈맨은 전조 제1항의 규정에 의한 권고 또는 동조 제2항의 규정에 의한 의견 진술을 할 경우에 필요하다고 인정할 때에는 시민옴부즈맨에 대해 공동으로 실시하도록 요청할 수 있다.

#### 제 5 절 시의 기관 이외의 것에 대한 조사 등

**제 21 조(도시 기관 이외의 것에 대한 조사 등)** ① 인권옴부즈맨은 조사를 위해 필요하다고 인정할

때에는 관계자 (시의 기관 이외의 것에 한 한다. 이하 같다)에 대해 질문하고, 사정을 청취하거나 실제 조사를 하는 데 협력을 요청할 수 있다.

② 제18조 제3항의 규정은 관계자를 조사하는 경우에 준용한다.

③ 인권옴부즈맨은 조사 결과 필요하다고 인정하는 때에는 인권 침해의 시정을 위한 알선 및 조정 (이하 "조정"이라한다)을 실시하는 것으로 한다.

④ 인권옴부즈맨은 조사 또는 조정의 결과에 대해 신청인 등에게 즉시 통지하여야한다.

**제 22 조(사업자에 대한 요청 등)** ① 인권옴부즈맨은 조사 또는 조정의 결과, 사업 활동에 있어서 빈번한 또는 중대한 인권 침해가 발생 했음에도 불구하고 사업자가 개선의 노력을 하고 있지 않다고 판단될 때에는 당해 사업자에 대하여 시정 기타 필요한 조치를 강구하도록 요청할 수 있다.

② 인권옴부즈맨은 전항의 규정에 의한 요청을 했음에도 불구하고 당해 사업자가 정당한 이유 없이 요청에 응하지 않을 경우 시장에게 그 취지를 공표할 것을 요청할 수 있다.

③ 시장은, 전항의 규정에 의하여 공표를 요청 받은 경우에는 그 내용을 공표할 수 있다. 이 경우 시장은 인권옴부즈맨의 의사를 존중해야 한다.

④ 시장은, 전항의 규정에 따라 공표하고자 하는 경우에는 미리 당해 공표에 관한 사업자에게 의견을 진술할 기회를 제공한다.

## 제 6 절 개인 정보 등의 보호

**제 23 조(개인 정보 등의 보호)** 제19조 제7항 및 제3항의 규정에 의해 공표를 하는 경우에는 개인 정보 보호 등의 최대한의 배려를 해야 한다.

## 제 7 절 인권 과제에 대한 의견 공표

**제 24 조(인권 과제에 대한 의견 공표)** 인권옴부즈맨은 그 직무 수행을 통해 밝혀진 사회 구조적인 인권 과제에 대해 지역의 해결을 위한 노력에 이바지하기 위해 의견을 공표할 수 있다.

## 제 5 장 보칙

**제 25 조(사무국)** ① 인권옴부즈맨에 관한 사무는 가와사키 시 시민옴부즈맨 조례 (1990년 가와사키 시 조례 제22호) 제21조에 규정하는 사무국에서 처리한다.

② 인권옴부즈맨의 직무에 관한 사항을 조사하는 전문 조사원을 두는 것으로 한다.

**제 26 조(운영 상황의보고 등)** 인권옴부즈맨은 매년 이 조례의 운영 상황에 대해 시장 및 의회에 보고하고 이를 공표한다.

**제 27 조(위임)** 이 조례에서 규정하는 것의 외, 이 조례의 시행을 위하여 필요한 사항은 시장이 정한다.

## 부칙 (발칙)

(시행 기일)

① 이 조례의 시행일은 시장이 정한다. 다만, 제8조 제2항 중 국회의 동의에 관한 부분은 공포한 날부터 시행한다.

(2002년 3월 29일 규칙 제44호에서 2002년 4월 1일부터 시행하되, 제4장의 규정은 2002년 5월 1일부터 시행)

(경과 조치)

② 이 조례는 이 조례의 시행일 (이하 「시행일」 이라고 한다)의 3년 전부터 시행일까지의 사이에 있었던 사실에 관한 신청에 적용하며 당해 3년 전 이전에 있었던 사실에 관한 신청에 대해서는 적용하지 않는다.

(검토)

③ 시는 이 조례의 시행 후 적당한 시기에 이 조례의 시행 상황, 인권에 관한 국가 시책의 동향 및 사회 정세의 변화 등을 감안하여 필요하다고 인정할 때에는 인권이 존중되는 지역 사회 만들기의 관점에서, 이 조례에 규정된 인권옴부즈맨의 관할 등에 대해 검토를 더해 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구하여야 한다.

## 〈부록 7〉 서울시장 산하 의사소통 및 조정기구

### 1. 일반민원, 고충민원 접수 및 처리<sup>160)</sup>

서울시는 모든 민원과 제안을 통합, 관리하는 온라인 시스템으로서 ‘응답소’ 를 운영하고 있다. 응답소는 인터넷, 모바일, SNS, 전화로 신청한 모든 민원과 제안을 업무분야와 상관없이 접수해 처리한 후 처리결과를 시민에게 알려준다. 시민이 신청한 민원제안 중 응답소에서 처리할 수 있는 단순한 사항은 즉시 처리 후 그 결과를 알려주고, 심층적인 검토가 필요한 내용은 해당기관 부서에서 처리 후 그 결과를 알려준다. 처리결과에 만족하지 못했을 경우 ‘만족도 평가하기(결과 확인 화면)’ 에서 추가답변을 요청할 수 있다.

운영시간은 평일 9시~18시이며 운영시간 외(주말, 공휴일 포함) 신청한 민원과 제안은 평일 운영시간에 접수한다. 담당부서는 시민봉사담당관이다.



응답소 민원 처리 절차 : 서울시 홈페이지

### 2. 시민감사옴부즈만, 시민참여옴부즈만

#### 가. 시민감사옴부즈만<sup>161)</sup>

시민감사옴부즈만은 토목분야와 건축분야 각1명을 포함하여 7명 이내의 지방계약직 공무원으로 구성되며, 공개모집에 의해 시장이 임용한다.

시민감사옴부즈만은 1. 주민감사 청구사항에 대한 감사, 2. 시민의 감사청구사항에 대한 감사, 3. 시장 및 시의회가 옴부즈만에게 의뢰하는 사안에 대한 감사 또는 조사, 4. 자치구청장이 요청한 사안에 대한 감사 또는 조사, 5. 옴부즈만의 발의에 의한 특정한 사안의 감사 또는 조사, 6. 50인 이상이 신청한 고충민원의 조사·처리, 7. 청렴계약 대상사업에 대한 감시·평가 등의 직무에 대해 권한을 갖는다.<sup>162)</sup>

160) [http://eungdapso.seoul.go.kr/guide/Response\\_Intro.jsp](http://eungdapso.seoul.go.kr/guide/Response_Intro.jsp)

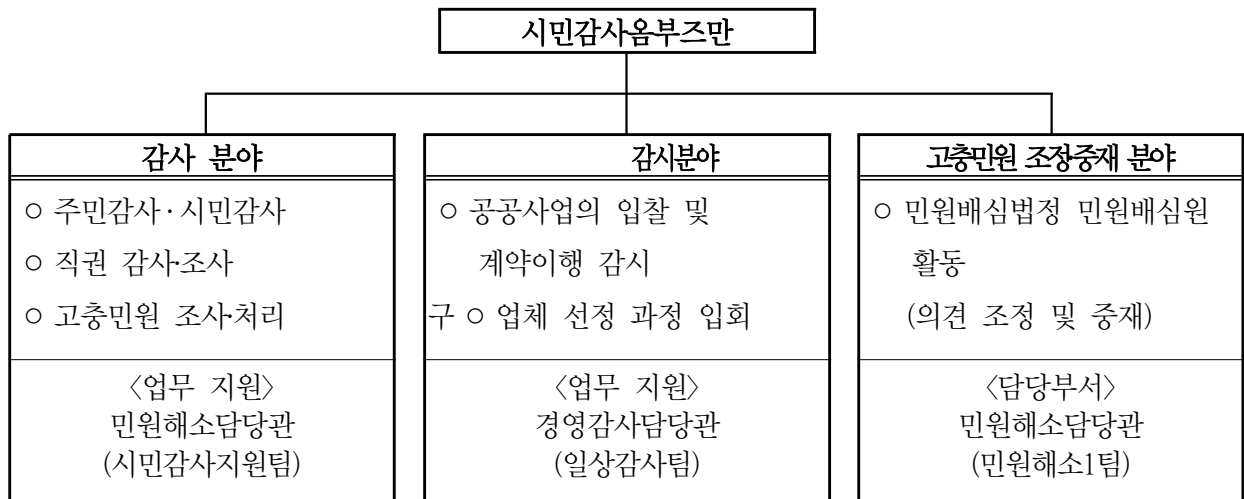
161) 「서울특별시 시민감사옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」

162) 「서울특별시 시민감사옴부즈만 운영 및 주민감사청구에 관한 조례」

시민감사청구는 시 및 그 소속행정기관, 자치구(시의 위임사무에 한함), 시 출자·출연 기관, 시의 사무위탁기관(시의 위탁사무에 한함) 및 그 소속직원이 처리한 위법·부당한 사무를 대상으로 한다. 청구자격은 19세 이상의 시민 50인 이상의 연서를 받은 대표자 혹은 비영리민간단체지원법에 의거 행정기관에 등록된 시민단체의 대표자로서 제한이 있다.

절차는 서면으로 시민감사청구를 하면 감사청구심의회에서 시민감사 청구사항에 대하여 감사실시 여부를 심의·의결한다. 감사청구심의회에서 감사를 실시하기로 결정하면 시민감사옴부즈만이 감사를 실시한다. 이때 시민감사옴부즈만은 60일 이내에 감사를 완료하고 감사결과보고서를 작성하여 시민감사옴부즈만운영위원회에 보고한다.

시민감사옴부즈만 운영위원회는 감사사항이나 신청된 고충민원 사항에 대하여 심의 의결한 후 공표한다. 감사가 끝나면 감사결과를 청구인에게 알리고, 서울시 홈페이지에도 공개한다. 감사를 받은 부서 등은 감사결과 조치사항을 이행하고, 이행결과를 시민옴부즈만에 보고한다.<sup>163)</sup>



시민감사청구 : 서울시 홈페이지

#### 나. 시민참여옴부즈만

시민감사옴부즈만의 전문분야 감사 조사 감시기능을 강화하기 위하여 여성복지, 도시안전 등 각 계각층의 전문가로 시민참여옴부즈만을 구성한다. 현재 23명의 전문가로 구성되어 활동 중이다.

### 3. 주민참여 예산제

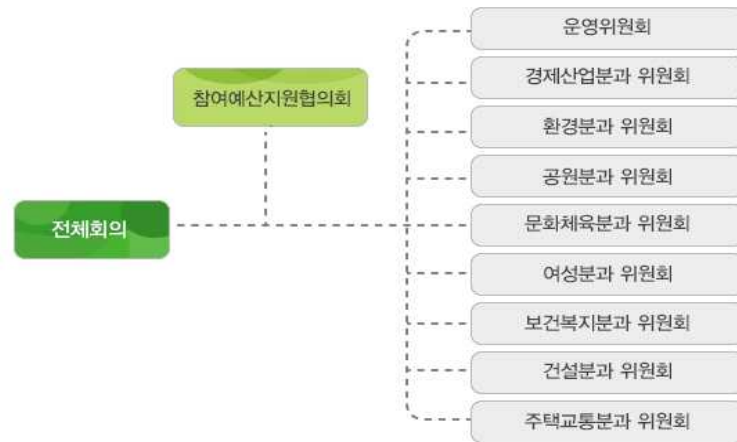
주민참여 예산제도는 주민이 예산편성 과정, 내용 등에 직접 참여하여 재정운영의 투명성 그리고 재원분배의 공정성을 제고하기 위한 제도이다. 즉, 집행부의 예산편성 권한을 주민과 공유하여 주민의 공공서비스 수요와 선호, 그리고 각종 행정활동에 대한 의사와 의견을 예산에 반영하는 것으로 주민자치의 이념을 재정분야에서 구현하는 지방 거버넌스의 한 형태이다.

163) [http://spp.seoul.go.kr/main/minwon/simin\\_05.jsp](http://spp.seoul.go.kr/main/minwon/simin_05.jsp)



서울시는 2012년 5월 「서울시 주민참여 예산제 운영조례」를 제정·공포하였다. 주민의 의견을 적극 반영하여 「시-시민단체 단일 조례안」에 합의하였고 시의회는 이를 바탕으로 조례안을 발의, 재경위(상임위)를 거쳐 서울시 참여예산조례를 제정·공포하였다.<sup>164)</sup>

서울시 주민참여 예산제는 250명 전원으로 구성된 총회와, 시정 분야별로 8개 분과 위원회 및 운영위원회로 구성되어 있다. 이를 지원하기 위한 기구로 참여예산지원협의회가 설치되어 있다. 주민참여예산위원회 총회는 공모위원 200명, 추천위원 50명 등 총 250명의 위원으로 구성하는데, 위원 중에서 호선을 통해 위원장과 부위원장을 2명씩 선출하여 공동위원장, 공동부위원장제로 운영하며, 간사 1명은 서울시 예산 담당관이 담당한다. 모든 위원은 총 8개의 분과 위원회 중 1개의 분과에 속하며, 각 분과위원회에는 공무원 간사를 별도로 두는데 서울시 소관부서의 주무과장으로 한다.



주민참여 예산제 기구도

주민참여예산위원회(총회)는 주민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 공청회, 토론회 등의 개최를 하고, 지역회의 및 시민이 제안한 주민제안사업을 분과위원회에 부의 하며, 주민 및 지역회의, 분과위원회의 의견을 심의·조정·결정한다. 또한 예산편성에 대한 의견을 제출하고, 예산편성안에 대한 조정의견을 제시하며, 중장기 예산편성 및 대규모투자사업에 대한 의견 제출 등 관련 업무를 수행하기도 한다.

분과위원회는 시정 분야를 고려하여 총 8개의 분과위원회로 구성되는데, 예산편성에 관한 주민의견 수렴, 예산위원회가 부의하는 주민제안사업의 심사 및 투표를 통해 사업 우선순위를 정하고, 분과별 실링범위 내에서 총회 상정사업을 정하게 되며 주민제안사업의 효율적 심의를 위해 서울시내 사전검토 요청을 할 수 있다.

운영위원회는 예산위원회와 분과위원회의 업무를 조정하고 분과별 참여예산 심의결정사항 등을 정리하며 타 분과위원회에 속하지 않는 사항을 담당한다.

164) <http://yesan.seoul.go.kr/pb/pbsi.do?menuId=10101> 참고.

주민참여예산지원협의회는 주민참여예산 운영조례 및 규칙 제·개정에 대한 의견 제시, 예산 참여 예산제 홍보, 예산관련 토론회·공청회·워크 개최, 참여예산 교육을 위한 예산학교 운영, 지역회의 주민참여예산위원회 개최 등 참여예산제 운영 지원, 기타 지원협의회에서 추진하기로 결정된 사업 추진 등의 기능을 수행한다. 총 인원은 15명 이내이며 예산관련 전문가 4명(서울시 및 서울시 참여예산 네트워크 각 2명씩 추천), 시민단체 5명(서울시 참여예산 네트워크 추천자), 서울시 의원 1명(서울시 의회 추천 의원), 서울시 공무원 2명(예산담당관 및 담당팀장), 참여예산위원회 1명(참여예산위원회 추천자)로 구성된다.<sup>165)</sup>

2014년 참여예산사업의 경우 2013.7.26(금)~7.27(토) 참여예산위원 전원과 일반시민이 참여하는 「참여예산 한마당」 과 총회를 개최하여, 총 223개 사업(503억원)을 2014 참여예산사업으로 최종 선정하였고, 시의회는 서울시 2014년 예산안을 심사하여 2013.12.20. 참여예산사업으로 202개 사업 408억원을 확정하였고, 서울시는 현재 2014년도 예산사업으로 시행하고 있다.<sup>166)</sup>

#### 4. 정책토론회<sup>167)</sup>

정책토론회는 시민의 의견을 듣고 정책에 반영하는 토론회이다. 2011년 11월부터 2014년 1월까지 총 64회가 열렸고, 8,417명이 참여했다. 토론회에서 나온 의견을 바탕으로 학교담장설치·강북구내 CCTV 추가 설치 등의 결실을 맺기도 했다. 실제로 정책토론회는 접수건수 1,196건 중 856건 (71%)이 정책에 반영될 정도로 소통창구로서의 역할을 톡톡히 해내고 있다.

#### 5. 현장시장실<sup>168)</sup>

현장시장실은 자치구 주요 현안이나 시책과 관련해 직접 현장을 살펴보고, 주민·단체와 소통하며 함께 해법을 모색하고자 추진하는 새로운 방식의 현장행정이다.

현장시장실은 현안 관련 방문지마다 시민들과 관련 단체의 목소리를 듣는 ‘현장에 귀기울입니다’, 주요 현안에 대한 정책방향 등을 발표하는 ‘서울시가 노력하겠습니다’ 로 구성되어 있다. 현장시장실 공식 홈페이지(<http://www.seoul.go.kr/runningmayor>)와 모바일 매체(라이브서울)를 통해 생중계 영상 및 다시보기 서비스를 지원하고 있다.

미분양 아파트가 많았던 은평뉴타운에 2012년 11월 현장시장실이 차려졌고, 토론회와 현장답사 및 주민과의 대화를 통해 교통, 생활환경 등 누적된 문제의 직접적인 해법을 찾았으며, 그 결과 미분양 608가구 물량이 모두 해소되는 성과가 있었다.

#### 6. 서울천만인소<sup>169)</sup>

온라인으로 운영되는 청원 창구이다. 서울시정과 관련한 정책건의, 불합리한 점 등의 개선 요구

165) <http://yesan.seoul.go.kr/pb/pbsi.do?menuId=10102>

166) <http://yesan.seoul.go.kr/pb/pbsi.do?menuId=10104>

167) [http://gov.seoul.go.kr/bigear2-page#2\\_4](http://gov.seoul.go.kr/bigear2-page#2_4)

168) <http://www.seoul.go.kr/runningmayor/>

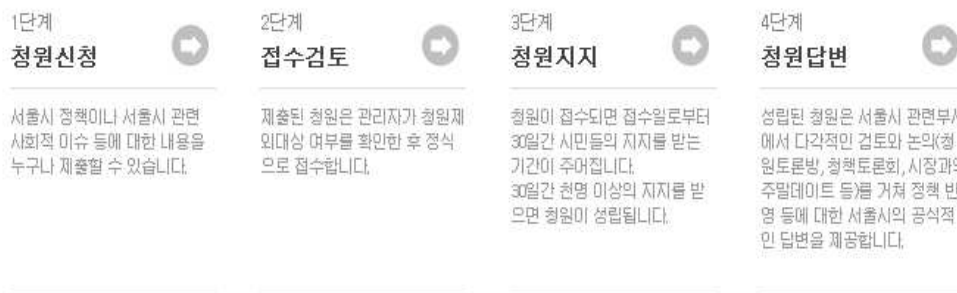
169) [http://petition.seoul.go.kr/main/info\\_intro.web](http://petition.seoul.go.kr/main/info_intro.web)

등 서울시정에 대한 아이디어를 제출하여 일정 수 이상의 지지를 얻으면 청원으로 수리되어 정책에 반영시킨다.

서울천만인소는 기존의 청원법에 의한 문서청원이나 서울특별시의회의 청원제도를 대신하는 것이 아니라, 그와는 별개로 추가적으로 운영되는 온라인 청원창구이다.

제출된 청원은 등록된 후 먼저 30일간 천명 이상 시민의 지지와 의견수렴을 거쳐 시민사회의 진지한 논의가 이루어진 이후 서울시에서 정책 등의 반응을 적극적으로 검토하고, 답변한다.

### 처리절차



서울천만인소 처리절차 : 서울천만인소 홈페이지

## 7. 시민제안(천만상상오아시스)170)

시민이 직접 정책을 제안하고 발전시키고 평가할 수 있는 시민제안 사이트이다. 서울시에 관심이 있는 누구나, 형식 없이, 자유롭게 제안할 수 있으며, 서울시에 관한 것이라면 무엇이든 제안할 수 있는 ‘자유제안’ 과 정해진 주제에 대해 정해진 기간에만 제안할 수 있는 ‘테마제안’ 이 있다. 나의 SNS로 제안을 가져와 많은 사람들과 공유할 수 있으며, 제안등록 후 10일간 새로운 제안을 덧붙여 더 좋은 제안을 만들 수 있고, 이 기간 동안 투표가 이루어진다. 10표 이상을 받은 제안은 담당부서에서 바로 제안을 검토하고, 검토결과는 천만상상 오아시스 홈페이지를 통해 확인할 수 있다.

‘좋은 제안 선정회의’ 에서 분기별로 시민, 전문가, 공무원이 모여 시민 제안의 채택여부를 결정하며, ‘좋은 제안 콘테스트’ 에서 좋은 제안 선정회의에서 선정된 우수제안 중 5~7건을 시민과 실행 공무원이 짝꿍이 되어 발표하고 TOP 3를 시민과 함께 뽑는다.

## 8. 공공언어 개선제안

어려운 한자어와 외래어 등 권위적이고 인권비하적인 행정용어를 쉬운 우리말 표현으로 순화하고 쉬운 공문서를 통하여 시민과의 소통을 하기 위한 행정용어 순화사업으로, 서울시는 2008년부터 서울시 ‘공공언어 개선제안’ 페이지를 통해 시민들의 의견을 받아 공공언어 개선에 나서고 있다. 담당부서는 시민소통담당관이다.

170) <http://oasis.seoul.go.kr/oasis/introduce.jsp#guide>

## 9. 예산낭비신고센터

예산낭비신고는 납세자의 권리이며, 생활주변의 예산집행 현장에서 한 푼의 세금도 허투루 쓰이지 않도록 시민이 직접 감시하면서, 예산의 오남용 사례에 대하여 시정조치를 요구하는 수단이다.

예산낭비신고내용은 곧바로 예산낭비신고센터에 접수가 되고, 접수 후 30일 이내 신고내용에 대한 사실확인 및 조사를 거쳐 타당한 신고의 경우 소관부서에 시정토록 조치하고, 신고자에게 그 조치결과를 통보하게 된다.<sup>171)</sup>

다만, 신고내용을 처리하는 데 장기간 소요되는 경우에는 추진계획을 수립하고, 지속적으로 추진 현황을 모니터링하여 시민들의 의견이 시정에 반영될 수 있도록 한다. 아울러, 예산낭비신고 내용이 타당하여 예산절약이나 수입증대효과가 발생하였을 경우에는 분기별 실시(1월, 4월, 7월, 10월) 하는 예산성과금 심사위원회 심사를 거쳐 예산절감 규모에 따라 최대 1건당 1억원, 1인당 최고 2천만원 범위 내(예산절약효과가 현저한 경우 30% 가산 지급) 예산성과금을 지급한다. 또한, 신고내용이 예산절감과는 직결되지 않더라도 향후 市 정책수립이나, 예산집행과정에 참고할 여지가 있는 경우에도 신고사례금 1만원 상당의 온누리 상품권을 지급한다.



예산낭비신고 흐름도

## 10. 민원배심법정<sup>172)</sup>

반복적으로 제기해도 해결되지 않아 답답했던 민원사항을 객관적, 중립적입장의 배심원들이 조정, 중재하여 푸는 제도를 말한다. 서울시나 산하투자, 출연기관, 자치구 등의 처리에 1회 이상 불복한 민원을 다룬다. 시민감사옴부즈만과 외부전문가 3~5명으로 배심원이 구성되고 배심원들이 이

171) <http://yesan.seoul.go.kr/bw/bwrs.do?menuId=20202>

172) [http://www.seoul.go.kr/v2012/citizen/juror\\_01.html](http://www.seoul.go.kr/v2012/citizen/juror_01.html)

민원을 조정 중재한다.

서울시청 민원해소담당관에 신청하면 되며, 정해진 양식에 의거 방문, 팩스, 이메일 등으로 접수하면 된다. 민원인의 주장이 받아들여지면 처리부서에 개선, 시정 권고하게 된다.

#### 11. 불합리 규제 신고센터<sup>173)</sup>

국가나 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정규제가 불합리한 경우 이에 대한 시민들의 의견을 수렴하여 개선하고자 만든 센터이다. 서울시 홈페이지 ‘불합리 규제 신고센터’ 페이지를 통해 신고를 할 수 있다.

---

173) <https://www2.seoul.go.kr/proposal/>

〈부록 8〉 지방옴부즈맨 세부 설치 현황

지자체	운영(근거)	위원 수	명칭	비고
부천시	'97.5.(조례)	1(비상임)	부천시 시민옴부즈맨	독임제
익산시	'08.9.(조례)	5(비상임)	익산시 시민고충처리위원회	"
목포시	'08. 4.(조례)	5(비상임)	목포시 시민고충처리위원회	"
안양시	'09. 2.(조례)	1(비상임)	안양시 민원옴부즈맨	"
정읍시	'09. 4.(조례)	7(비상임)	정읍시 시민고충처리위원회	합의제
원주시	'09. 7.(조례)	7(상임1, 비상임6)	원주시 시민고충처리위원회	"
서울특별시	'00. 5.(조례)	5(비상임)	서울시 시민감사옴부즈맨	"
서울강동구	'10. 9.(조례)	3(비상임)	강동구 구민옴부즈맨	독임제 (분야지정)
제천시	'11.1.(조례)	10(비상임)	제천시 시민고충처리위원회	합의제
서울 구로구	'11.4.(조례)	3(비상임)	구로구 구민감사옴부즈맨	"
서울 서대문구	'11.5.(조례)	5(비상임)	서대문구 시민감사옴부즈맨	"
강원도	'12.8.(조례)	9(상임1,비상임8 )	강원도 고충처리위원회	"
서울 관악구	'11.5.(조례)	5(비상임)	서대문구 시민감사옴부즈맨	"
경기도 교육청	'07. 6.(훈령)	8(비상임)	경기도교육청 민원옴부즈맨	"
부산시 교육청	'09.10.(훈령)	8(비상임)	부산시교육청 고충민원옴부즈맨	"

〈부록 4〉 지방자치단체의 인권조례제정 현황

<p><b>광역 시도 인권조례 제정 현황</b> (14곳)</p>	<p>광주광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2007, 2012) 경상남도 인권 보장 조례(2010, 2013) 전라북도 인권 증진에 관한 조례(2010) 서울특별시 인권기본조례(2012) 부산광역시 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2012) 충청남도 도민 인권증진에 관한 조례(2012) 전라남도 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2012) 울산광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012) 강원도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013) 대전광역시 인권보장 및 증진조례(2012, 2013) 경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013) 경상북도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013) 충청북도 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013) 대구광역시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014)</p>
<p><b>서울시 자치구 단위</b> (9곳)</p>	<p>서울특별시 성북구 인권증진 기본조례(2012) 서울특별시 영등포구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013) 서울특별시 서초구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013) 서울특별시 동작구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013) 서울특별시 서대문구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013) 서울특별시 도봉구 인권기본조례(2013) 서울특별시 성동구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014) 서울특별시 노원구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014) 서울특별시 구로구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2014)</p>
<p><b>지방 자치구 단위</b> (43곳)</p>	<p>부산광역시 수영구 인권조례(2010) 부산광역시 해운대구 인권증진조례(2010, 2014) 경기도 광명시 시민인권조례(2011) 부산광역시 남구 인권 증진 조례(2011) 울산광역시 동구 인권증진에 관한 조례(2011) 울산광역시 북구 인권증진에 관한 조례(2011, 2012) 경상남도 고성군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012) 경상남도 진주시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012) 경상북도 문경시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012)</p>

	<p>광주광역시 남구 인권 증진 기본 조례(2012)</p> <p>부산광역시 북구 인권 증진 조례(2012, 2013)</p> <p>전라남도 목포시 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2012)</p> <p>광주광역시 서구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012)</p> <p>전라남도 완도군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012)</p> <p>경상남도 함양군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012)</p> <p>경기도 수원시 인권 기본 조례(2013)</p> <p>울산광역시 중구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>대전광역시 대덕구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>경기도 성남시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>대구광역시 달서구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012, 2013)</p> <p>충청남도 부여군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>부산광역시 사상구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>경기도 김포시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>충청남도 천안시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>전라북도 군산시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>전라남도 고흥군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2012)</p> <p>울산광역시 남구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>전라남도 보성군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>강원도 원주시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>광주광역시 광산구 인권보장 및 증진에 관한 기본조례(2013)</p> <p>부산광역시 부산진구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>경상북도 고령군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>충청남도 서산시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>대전광역시 서구 주민 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>강원도 영월군 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>광주광역시 동구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>울산광역시 울주군 인권 보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>광주광역시 북구 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>경상남도 사천시 인권증진에 관한 조례(2013)</p> <p>경기도 화성시 인권보장 및 증진에 관한 조례(2013)</p> <p>경기도 고양시 인권증진에 관한 조례(2013)</p> <p>경기도 의정부시 인권증진에 관한 조례(2013)</p> <p>부산광역시 중구 인권 보장 및 증진 조례(2014)</p>
--	---



## 인권행정구현을 위한 서울시의회 의회신문고제도와 서울시 인권위원회제도 개선방안

---

발행일 : 2014년 10월

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 한문철

발행처 : 서울특별시의회 사무처

주관부서 : 서울특별시의회 입법담당관

담당자 : 입법조사관 이병진

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 세종대로 125(태평로1가 60-1)  
전화) 02.3702-1555, FAX) 02.3702-1560

연구기관 : 사단법인 인권정책연구소

책임연구 : 사단법인 인권정책연구소 객원연구원 이 경 희

연락처 : 서울특별시 영등포구 국회대로55길 6 여성미래센터 402호  
전화) 02.2633.0336, FAX) 02.2633.0336

---

발간등록번호: 51-6110100-000039-01

- ※ 본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있으며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.
- ※ 입법담당관실에는 중요 조례안 관련 공청회 예산과 전문가활용 예산이 편성되어 있으며, 의원입법활동지원 연구용역 예산도 편성되어 있습니다. 서울시의회 의원들의 입법활동을 위해 적극 활용하시기 바랍니다.