

아시아지역 옴부즈만 기관 비교연구

- 최종 보고서 -

2011. 9. 1.

연세대학교 산학협력단

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 대상 및 범위	2
제3절 연구의 방법 및 내용	3
제2장 ombudsman 제도에 관한 고찰	5
제1절 ombudsman 제도 개관	5
I. ombudsman 개념의 발전과 현대적 정의	6
II. ombudsman의 일반적 특징과 기능	8
1. ombudsman의 기능	8
2. ombudsman 제도의 특징	10
3. ombudsman 제도의 최근 동향	11
III. ombudsman 제도의 유형	12
1. 의회형 ombudsman과 행정부형 ombudsman	12
2. 일반 ombudsman과 특수 ombudsman	13
3. 독립형 ombudsman과 합의형 ombudsman	14
제2절 ombudsman 제도가 가지는 효용성	14
I. 행정국가의 특성과 문제점	14
II. 고전적 통제제도의 한계	15
1. 입법적 통제의 의의와 한계	15
2. 사법부에 의한 행정통제의 한계	16
III. 민주적 통제제도로서의 ombudsman 제도	16

제3장 아시아 옴부즈만 제도 개관 17

제1절 아시아지역의 옴부즈만 제도 도입 17

- I. 아시아지역의 옴부즈만 도입 배경 17
- II. 아시아지역에서의 옴부즈만 제도의 활성화 19
 - 1. AOA 설립배경 19
 - 2. AOA 설립목적 및 활동양상 20

제2절 아시아지역 옴부즈만 제도 개관 21

- I. 아시아지역 옴부즈만 제도의 특징 21
 - 1. 아시아지역의 다양성 21
 - 2. 아시아지역 옴부즈만 제도의 중요요소 22

제4장 아시아지역 각국의 옴부즈만 기관 법제분석 26

제1절 아시아 지역 각 국의 기관 분석

- 1. 아제르바이잔(인권위원회) 26
- 2. 중국(감찰부) 32
- 3. 홍콩(옴부즈만) 36
- 4. 인도네시아(옴부즈만) 41
- 5. 이란(감찰원) 46
- 6. 일본(행정평가국) 50
- 7. 카자흐스탄(인권위원회=국가인권옴부즈만) 62
- 8. 키르기즈스탄(옴부즈만) 72
- 9. 마카오(부패방지위원회) 86
- 10. 말레이시아(공공민원국) 103
- 11. 파키스탄(연방옴부즈만) 109
- 12. 필리핀(옴부즈만) 123
- 13. 대한민국(국민권익위원회) 129
- 14. 싱가포르(부패조사국) 147

15. 태국(옴부즈만)	154
16. 우즈베키스탄(의회인권옴부즈만)	161
17. 베트남(감찰국)	178
제2절 아시아지역 옴부즈만 기관에 대한 비교분석	
1. 개요(Contextual Overview)	181
2. 법적 구조(Legal Framework)	181
3. 기능 및 임무(Mandates)	182
4. 권한(Powers)과 관할권(Jurisdiction)	183
5. 모범적 운영상황 (Best Practices and Innovative Measures)	185
제5장 결론 : 국민권의위원회의 업무효율 증대와 국제협력 강화 ...	190
참고문헌	199
부록. 설문지	203

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

오늘날의 현대국가에서는 행정권이 확대·강화되어 입법권에 대한 행정권의 우위 현상이 일어나는 행정국가 현상이 심화되고 있다. 이로 인해 행정이 국민의 생활에 미치는 영향은 커진 반면에 행정기능의 다양화·복잡화·전문화로 행정통제는 더욱 어려워지게 되었다. 이에 따라, 행정의 남용이나 오용으로 인한 국민의 자유와 권리가 침해되는 사례 역시 증가하고 있다. 기존의 사법적·행정적 구제수단이 있긴 하지만, 시간과 비용 면에서 일반국민이 쉽게 접근하기는 어렵다. 따라서 국민의 권익 보호를 위해 보다 신속하고 효율적인 대안이 필요하게 되었다. 이러한 필요성에서 등장한 것이 바로 옴부즈만(Ombudsman) 제도이고, 이는 독립적이고 중립적인 입장에서 신속·간편하게 국민의 민원을 해결하고 권익을 보호해주는 데 목적이 있다(1).

옴부즈만 제도는 1809년 스웨덴에서 의회의 행정권에 대한 견제라는 목적으로 처음 설치된 이래, 특히 지난 30년 간 전 세계적으로 약 120여개 국가가 도입·운영 중이다. 이러한 옴부즈만 제도는 바른 국정운영(good governance)과 국민의 권익보호라는 유사한 목적을 가지고 있지만, 그 소속 권한, 구성 등은 나라마다 다양한 양태를 보이고 있다(2).

동시에 다양한 국제적/지역적 차원의 옴부즈만 기구 및 각 국가별 옴부즈만 기관들이 계속해서 설치되어 활동하고 있으며, 특히 아시아에서는 지역 차원의 기구로서 “아시아옴부즈만협회(Asian Ombudsman Association, 이하 AOA)”가 1996년에 독립적/비정치적/민주적/전문적 옴부즈만 기구로 창설되어 활동하고 있다(3).

그러나 이와 같이 옴부즈만에 대한 세계적 관심과 수요가 증가하고 있는 반면, 정작 옴부즈만이 무엇인가에 대해서는 충분한 정보가 제공되어 있지 않다는 문제점이 존재하며, 이는 국내/외를 막론하고 비슷한 현상이라 할 수 있다(4). 이러한 문제의식에 따른 배경 하에, 본 연구보고서에는 스웨덴에서 태동하여 어느덧 200여년이라는 역사를 가지게 된 옴부즈만 제도가 아시아지역에 어떻게 유입되어 정착하게 되었는지, 그리고 아시아지역의 각 국가들의 여러 옴부즈만 기관들의 특성들을 비

1) 이가을, “한국 옴부즈만 제도의 발전방안에 관한 연구.”(석사학위논문, 연세대학교, 2003), p.1.

2) CCAC, Macao, "Future path for Macao's Ombudsman Systems-A Comparative Study of Ombudsman Systems in Asia", *AOA Members Studies*(2009), at "foreword".

3) *Ibid.*

4) 박재창, “거버넌스의 관점에서 본 옴부즈만: 과제와 한계”, *국가정책연구* 제24권 제3호(2010), p.5.

교/분석함으로써 아시아지역 전반에서 옴부즈만 제도가 실제로 어떻게 기능하고 있는지에 대하여 고찰해 나가고자 한다.

본 연구는 옴부즈만이라는 제도가 아시아라는 지역적 차원에서 어떻게 자리 잡고 기능하고 있는지에 관하여 평면적 관점에서 조망하는 것이 그 목적이다. 그러기 위해서 연구의 중점은 아시아 각 개별 국가들의 옴부즈만 제도 혹은 기관들의 특성에 대한 법제 중심의 비교/분석에 맞추어지게 될 것이다.

아울러, 아시아지역 내 주요 국가들의 옴부즈만 기관들이 가지고 있는 헌법적 배경·법제·기능·권한·운영상황 등에 대하여 종합적으로 비교/분석하여, 아시아 지역 차원에서 옴부즈만 제도가 가지는 특성 및 정체성, 그리고 개선이 요구되는 사항들을 도출하고, 우리의 권익위원회가 보다 독립적이고 효율적인 기능 수행을 위하여 보완하여야 할 내용들과, 아시아 지역 내에서 지역적 내지 국제적인 협력을 활성화할 수 있는 정책적 방향과 방안들에 대하여 제언하는 것을 목표로 한다.

제2절 연구의 대상 및 범위

본 연구의 대상에 있어 먼저, 지역적(Geographical) 기준으로는 “아시아지역 내 주요국들이 설치/운영하고 있는 옴부즈만 기관”이다. 이를 위해, 우선 세계옴부즈만 협회(International Ombudsman Institute, 이하 IOI) 및 AOA 가입국을 중심으로 연구대상 기관을 선정하였다. 그리고 아시아 전반에 걸친 전반적인 조망이라는 취지에 부합하기 위하여 1개의 AOA 미가입국(싱가폴) 기관과, 유럽적 특징을 일부 가지고 있는 구 소련 연방으로부터 독립하여 지역적 범주에 있어 아시아에 속해 있는 일부 국가(카자흐스탄, 우즈베키스탄)의 기관들도 조사의 대상에 포함시켰다.

그 다음, 내용적(Contextual) 기준으로 의회에 대한 책임을 지는 전통적 기준의 옴부즈만의 정의에 부합하는 기관을 중심으로 조사하고자 하였다. 그리고 반드시 옴부즈만이라는 명칭을 사용하지는 않더라도, 그 실질에 있어서 국민권익을 보호한 다라는 옴부즈만의 기능을 수행하고 있는 기관들도 포함하였다. 이외에 아시아지역 특성 상, 옴부즈만의 여타 요건(독립성 등)을 충족하는 기관들도 필요시 포함하고자 하였다.

이러한 과정에서 기본적으로 국가 또는 연방 차원의 옴부즈만 기관들에 대하여 집중적으로 비교/분석하였으며, 필요시 조사 대상국이 운영하고 있는 지방 및 특별 옴부즈만 기관에 대한 간략한 현황을 추가하여 소개하는 방식을 택하였다. 실제로 국가 차원의 옴부즈만 기관 이외에 각 국의 상황에 따라 다양한 지방 또는 특별 옴부즈만 기관들이 설치되어 운영되고 있으나, 본 연구는 아시아 지역의 옴부즈

만 제도에 관한 최초의 지역적 차원의 조망이라는 취지를 달성하고자 필요 이상의 연구범위의 확대는 시도치 않았으며, 이러한 부분은 본 연구의 결과를 토대로 추후 보다 구체적이고 심도 있는 방향으로 연구가 이루어질 수 있으리라 기대된다.

결과적으로 본 연구는 아시아 17개국(아제르바이잔/중국/홍콩/인도네시아/이란/일본/카자흐스탄/키르기스스탄/마카오/말레이시아/파키스탄/필리핀/한국/싱가폴/태국/우즈베키스탄/베트남)의 국가 혹은 연방 차원의 옴부즈만 기관들로 그 범위를 한정하여 진행되었다.

제3절 연구의 방법 및 내용

본 연구는 아시아지역 옴부즈만 기관 비교연구라는 제목 하에, 지역 차원의 옴부즈만 제도의 특성 분석이라는 연구목적을 달성하고자 아래와 같은 내용 구성과 방법으로 연구를 수행하였다.

연구 방법으로는 기본적으로 옴부즈만 제도와 관련된 문헌조사에 중점을 두었다. 특히, 2008년 발간된 유럽지역 옴부즈만 기관에 대한 비교연구 결과물(European Ombudsman Institutions, 2008)을 기준자료로 삼아 각종 비교항목들을 설정하였다. 그리고 옴부즈만 제도와 관련하여 다양한 자료를 보유하고 있는 IOI와 AOA의 주요 연구보고서를 참고하여 옴부즈만 제도의 현대적 동향에 대하여 파악하고자 노력을 기울였다. 또한 아시아지역 옴부즈만 기관에 대한 비교연구를 위해서 보다 객관적인 연구를 수행하고자 각 국별 옴부즈만 설치 법령(헌법 및 법률, 대통령령 등) 및 기관백서, 정기보고서 등을 중심으로 검토하였다.

이러한 기본적인 문헌조사방법 외에 각국의 옴부즈만 기관 및 정부 홈페이지 상에서 제공되고 있는 정보 및 자료들을 취사 선택하여 활용하였으며, 보다 정확한 조사를 위하여 각 조사대상국 기관에 대한 설문조사도 실시하였으나, 상황적 요인에 의해 일부 국가들의 답변서만 활용된 부분이 없지 않아 존재한다. 향후 AOA 차원에서 보다 업데이트된 정보 수집을 위하여 일괄적인 조사가 필요할 것으로 판단된다.

이러한 연구방법을 통하여, 먼저 제2장에서는 옴부즈만 제도에 대한 기본적인 이해를 위하여 옴부즈만의 역사/의의/유형/특징 및 기능 등의 일반적 고찰을 수행하였다. 이를 통해, 옴부즈만이라는 제도가 가지고 있는 기본적인 특성에 대한 이해도를 증진시키고, 나아가 옴부즈만 제도의 기본적인 특성들이 어떻게 아시아지역에 투영되어 있는지를 확인해 보고자 한다.

제3장에서는 옴부즈만 제도가 아시아 지역적 차원에서 어떻게 기능하고 역할을

수행하고 있는가에 관하여 종합적인 관점에서 분석하였다. 아시아 지역에서 옴부즈만이라는 개념이 어떻게 도입되게 되었으며, 특히 공행정의 질 향상 및 국민 권익 보호라는 임무 달성을 위해 옴부즈만 기관들에 부여되어 있는 기능과 역할, 권한, 운영상황 등에 대하여 포괄적으로 비교/분석을 시도하고자 하였다. 그리고 개별 조사대상국 기관들에 관한 법제비교를 통해 획득한 주요 정보들을 비교해 봄으로써 궁극적으로 옴부즈만 제도가 지역적 차원에서 가지는 의의와 특성들을 도출해 내고자 하였다.

제4장에서는 제3장의 전반적인 비교/분석의 토대가 되는 17개의 개별 조사대상국 기관들의 특성에 대하여, 그 설립근거가 되는 법제를 중심으로 검토한 결과를 구체적으로 적시하고자 한다. 이를 통해, 아시아 주요국의 옴부즈만 기관들의 설립배경, 기능 및 역할, 관할권, 권한, 운영방식 등에 관하여 보다 구체적인 이해를 이끌어 내고자 한다.

마지막으로 결론부인 제5장에서는 상기의 비교/분석된 자료들을 토대로, 아시아 지역의 옴부즈만 제도가 나아가 할 바람직한 방향성과 기관들에게 요구되는 개선사항이나 당면한 과제들을 찾아내고, 권익위원회의 향후 발전방안에 대하여 모색하여 봄으로써 연구를 갈음하는 방향으로 논의를 진행해 나가하고자 한다.

제2장 옴부즈만 제도에 관한 이론적 고찰

제1절 옴부즈만 제도 개관

I. 옴부즈만 개념의 발전과 현대적 정의

옴부즈만이 시민의 권리구제를 위한 제도로 도입된 지 200여년이 지나가지만, 용어에 대한 일반적 정의는 체계적으로 정립되어 있지 않다. 그 이유는 옴부즈만의 개념이 시대에 따라 다양하게 변화하고, 제도의 도입국가의 사회적 특수성에 따라 다양한 형태로 변형되어 온 점에서 그 원인을 찾을 수 있다.

통치자의 자의적 행위에 대항하여 일반시민들이 고충을 제기할 수 있어야 한다는 사상은 이미 수천 년 전부터 제기되어 왔다.⁵⁾ 그러나 행정 관료에 대한 시민들의 불만사항을 조사하려는 목적으로 의회 내에 제도를 설치한 것은 19세기 초반의 일이었다. 1809년 "Justitie ombudsman"이라는 기구가 스웨덴에서 설치되고,⁶⁾ 관료와 법관들의 부당한 행위를 감시하고자 하였다. 본래 '국민의 대표' 혹은 '국민의 대리인'이라는 의미의 옴부즈만은 관료와 법관의 법규준수 및 임무수행을 감독하고자 고안된 것이었다.⁷⁾

"국제변호사협회옴부즈만위원회(Ombudsman Committee of the International Bar Association)"는 옴부즈만의 정의와 관련하여 "옴부즈만은 헌법 또는 법률에 그 근거를 두고 있으며, 의회에 책임을 지는 독립된 높은 수준의 공무원으로 행정기관 또는 공무원에 의하여 고통 받는 국민으로부터 민원을 받거나 또는 직권으로 민원을 조사하고 권고를 행사하며 보고서를 내는 기관"으로 규정하였다.⁸⁾ 물론 이러한 정의가 보편적으로 통용되는 개념이라고 볼 수는 없으나, 옴부즈만 제도에 대한 대강의 개념이 포함되어 있다고 할 수 있을 것이다.⁹⁾

세계옴부즈만협회(International Ombudsman Institute)에 의하면, "옴부즈만은 행정부의 결정이나 작위(commission) 또는 부작위(omission)로 인한 국민 고충을 처리하는 사람으로서 행정청의 권력남용, 불공정한 권한행사 혹은 잘못된 행정(maladministration)에 대항하여, 국민을 보호하고, 행정부의 업무가 국민에게 보다

5) Bell and Vaughn, "The Building Societies Ombudsman: a customers champion?", *Solicitors Journal* Vol.132(1988), p.1478.

6) Seneviratne, *Ombudsman in the Public Sector*(Buckingham: Open University Press, 1994), p.2.

7) 이종수, *지방정부이론*(서울: 박영사, 2002), p.235.

8) Ombudsman Committee, International Bar Association, 1974, International Bar Association Resolution. Vancouver.

9) 최창행, "옴부즈만의 한국적 모형개발에 관한 연구." (박사학위논문, 단국대학교, 1998), p.14.

개방되게 하며, 정부와 공무원들의 국민에 대한 책임성을 강화시키는 역할을 담당하는 제도"로 정의한다.¹⁰⁾

이상의 개념에 의하면, 옴부즈만은 행정부나 국회 등의 소속 여부와 관계없이 국회에 책임을 지는¹¹⁾ 헌법 또는 법적 근거가 있는 제도로서, 국민의 민원을 조사하고 처리할 공무원으로서의 의무와 권한이 있으며, 법적 강제력이 아닌 중재나 설득의 성격인 권고(recommendation)¹²⁾를 수단으로 민원을 해결하는 제도로 정의된다.

현대적 의미의 옴부즈만(Ombudsman)제도의 기원은 스웨덴 의회가 옴부즈만(Justite Ombudsman)을 창설한 1809년으로 거슬러 올라간다. 그 후 1세기가 지난 1919년 핀란드가 스웨덴에 이어 두 번째로 옴부즈만을 도입하고, 1955년 덴마크가 헌법에 근거하여 옴부즈만법을 제정하였고, 제2차 세계대전 이후부터 약40여 년 동안 선진 민주국가뿐만 아니라 아프리카, 중남미 등을 포함하여 범세계적으로 급속히 확산 되었으며, 현대의 옴부즈만 제도는 중앙정부 차원의 일반옴부즈만 뿐만 아니라, 인권/군사/복지/경찰/아동 등 특수 전문분야의 전문옴부즈만과 지방자치단체의 지방옴부즈만의 형태로 그 도입이 확산되고 있다.

스웨덴에 설치된 옴부즈만은 의회와 정부가 대립관계에 있는 가운데 주로 의회의 기능을 보완하는 역할을 수행해 왔으나, 시간이 지남에 따라 스웨덴의 옴부즈만은 차츰 의회로부터 독립하여 왔다. 옴부즈만의 임명권자는 의회이지만 옴부즈만이 의회의 하부기관으로서가 아닌 의회 및 행정부로부터 독립하여 제3자적 입장에서 국민의 고충민원을 조사하고 해결하는 기관으로 자리를 잡아갔다.¹³⁾

오늘날 각국에서 일반적으로 도입되고 있는 옴부즈만 제도는 제2차 세계대전 후 1955년에 도입된 덴마크 옴부즈만 제도를 모델로 하고 있다. 덴마크는 영국과 유사한 법체제와 의원내각제 정부형태를 채택하고 있었는데, 옴부즈만 제도가 덴마크에서 뿌리를 내려 성공적으로 작동하고 있는 것을 본 다른 서구제국에서는 이 제도의 이식 가능성을 확신하게 되었고, 1962년 뉴질랜드가 덴마크 옴부즈만 제도의 많은 영향을 받아 영어권 국가 가운데 최초로 옴부즈만을 도입하였다. 이후 뉴질랜드 옴부즈만 제도는 세계 여러 나라들의 모델이 되어 영국, 캐나다, 미국 및 호주 등이 옴부즈만 제도를 채택하는데 커다란 영향을 미쳤다. 1960년대에는 노르웨이, 탄자니아, 영국 등 8개국에서 총 11개의 옴부즈만 제도(국가, 주 및 도시 포함)가 설치되었

10) IOI, "A Discussion of key Issues in International Perspective", IOI Conference 2000.

11) 국회에 책임을 진다는 의미는 옴부즈만이 의회 소속인 국가의 경우 옴부즈만의 임명과 해임이 국회의 권한이라는 의미를 내포하고 있고, 행정부에 속하는 경우에도 옴부즈만의 업무를 의회에 보고하는 경우가 일반적이다. 오연경, "지방행정 옴부즈만 제도의 활성화 방안 연구."(석사학위논문, 연세대학교, 2008), p.6.

12) 옴부즈만 제도는 강제적 권력에 의존하지 않고 조정과 협력을 통해 시민권을 신장시키고 민주성을 도모한다는 의미에서 '부드러운 법률(softlaw)'로 지칭된다("물지 못하는 개"로 불리기도 함. 상계논문, p.6. 각주 4에서 재인용.

13) 국민고충처리위원회, *국내외 지방옴부즈만 제도*(서울: 국민고충처리위원회, 2006), p.21.

고, 1970년대는 18개국에서 총 62개의 옴부즈만 제도가 운영되었고¹⁴⁾, 2003년 현재 총112개국에서 옴부즈만 제도를 채택하고 있으며, 옴부즈만의 수는 총 240명인 것으로 나타나고 있다.¹⁵⁾

1809년 스웨덴에서 시작된 옴부즈만 제도는 이제 아프리카 아시아, 태평양 지역의 국가 뿐만 아니라, 아르헨티나, 코스타리카, 콜롬비아, 과테말라, 페루, 남아프리카, 폴란드, 헝가리, 리투아니아 등의 국가에도 도입 되었으며, 유럽연합(EU)은 마스트리히트 조약에 따라 유럽옴부즈만(European Ombudsman)을 창설하는 등 계속 확산되어 왔고, 이제 현대국가에 있어서 행정의 통제나 국민의 권리구제를 위해 없어서는 안 될 필수적인 제도로 자리잡아가고 있다.¹⁶⁾

한편 아시아 옴부즈만 협회 (AOA)는 2010년 지역회의를 통하여 옴부즈만이 중시하여야 할 기본적인 핵심원칙들로서 1) 임무의 명확성, 2) 독립성, 3) 책임성, 4) 접근가능성, 5) 효과성 등을 제시하고, AOA가 이러한 핵심원칙들을 고양시키는 플랫폼이 될 것을 선언한 바가 있다.¹⁷⁾

현재 활동하고 있는 옴부즈만은 1) 의회에 임명되고 의회에 대하여 책임을 지며 시정권고의 방식으로 행정부를 통제하고 시민의 권익을 대변하는 정통옴부즈만 (Traditional Ombudsman)과, 2) 사법의 해석 및 집행에 직접 관여하는 형태의 법치 옴부즈만 (Rule of Law Ombudsman), 3) 인권보호 기능을 주로 하거나 동 기능이 부가된 형태의 인권 옴부즈만 (Human Rights Ombudsman), 4) 부패방지 옴부즈만 으로 대별하여 볼 수 있다.

정통 옴부즈만의 경우, 의회에 의하여 임명되고, 비강제적인 권한 행사-권고 및 제안 등-를 통하여 행정부를 통제하고 국민의 권익을 옹호하는 역할을 수행한다. 이에 비하여 법치 옴부즈만의 경우는 법치주의 확보를 위하여 직접적으로 일정한 사법기능을 행사하는 경우를 의미한다. 공무원에 대한 기소권, 위헌법률심사제청권, 재판에의 참여 및 상소권 등을 행사하게 된다. 인권옴부즈만은 원칙적으로 옴부즈만의 전통적 기능 속에 국민의 권익보호가 주된 내용을 이루고 있는 것이기는 하나, 명시적으로 헌법이나 법률에 근거를 두고 인권보호권한과 기능을 행사하고 있는 경우를 의미한다. 범위의 차이는 있으나, 인권관련 헌법소원, 위헌법률심사제청권, 헌법재판소에 대한 유권해석 신청권, 기타 인권 관련 자문, 홍보, 교육, 국제교류에 관한 권한 등을 행사하고 있다.

14) 국민고충처리위원회, 선진 옴부즈만 제도 연구자료집-옴부즈만 제도의 세계적동향서울: 국민고충처리위원회, 2003), pp.20~22.

15) 상계서, p.21.

16) 오연경, 전계논문, pp.7~8.

17) *Adopted* by Asian Ombudsman Association (AOA) members during the AOA Regional Conference held on 24 - 25 August 2010 in ADB headquarters in Manila.

부패방지 ombudsman은 정통적인 ombudsman의 기능에 더하여 부패방지 및 내부 고발자 보호 등의 추가적 기능을 담당하는 경우를 의미한다. 상대적으로 부패취약도가 높은 개발도상국들을 중심으로 활동하고 있으며, 필리핀, 마카오 등의 기관들은 경우에 따라 부패관련 기소권과, 조사권, 탄핵소추권 등의 폭넓은 권한을 행사한다. 아시아 지역의 특징은 기존의 감찰 기관에 ombudsman 기능이 추가적으로 부여되거나 결합된 형태가 다수를 이루고 있다는 점이다. 부패방지 기능과 관련하여서 적절한 강제력이 부여되어야 만 실질적인 부패방지기능 수행이 가능하다는 관점과, 정통ombudsman의 시각에서 부패방지 기능은 본질적으로 행정부의 기능으로써 ombudsman의 원칙적 기능인 권익보호와 고충처리의 의의가 몰각될 수 있으며, ombudsman의 독립성이 해쳐질 수 있다는 상충적인 시각이 존재한다.

II. ombudsman의 일반적 기능과 특징

지금까지 식별된 ombudsman의 일반적 기능으로는, 행정청 혹은 행정행위의 위법·부당성을 시정하는 행정통제기능, 정부에 의한 국민의 권익침해를 신속·간편하게 해결하는 행정구제 기능, 정부와 행정 간의 갈등해결 기능, 잘못된 제도와 행정운영의 개선 기능, 행정정보의 공개기능, 민주적/정치적 대변기능 등을 들 수 있다.

1. ombudsman의 기능

가. 행정통제와 권익구제 기능

ombudsman은 행정처분에 대한 법적 해석을 통하여 행정처분의 적정성을 판단한다는 점에서 행정통제기능을 수행한다. 나아가 행정해석(유권해석)을 통한 분쟁해결을 통하여 행정의 자의적 재량행위를 시정하고 방지하는 점도 통제기능의 일환이다.¹⁸⁾

ombudsman 제도는 위법·부당한 행정처분 등으로 인하여 국민의 권리와 이익이 침해되는 경우 이를 시정하기 위한 권익구제기능을 수행한다. ombudsman 제도가 이러한 행정구제기능을 갖는 것은 기존의 행정구제제도의 불충분성을 보완하기 위한 것이다.

일반적으로 ombudsman의 결정 또는 권고 등에는 강제적인 집행력은 없으나, 시정권고한 내용에 대한 조치결과통보요구권, 언론공표권, 국회와 대통령 등에 대한 보고권 행사 등을 통하여 사실상의 효력을 보장받는다.¹⁹⁾

18) 최창행, 전계논문, p.21.

나. 갈등해결 기능

옴부즈만 제도는 행정과 국민사이에 중간자적 입장에서 중재·조정 역할을 수행하는데, 이는 국가의 행정기능 실패에 대한 대응이라기보다 오히려 사법적 구제제도의 한계에서 오는 대응이라고 보아야 할 것이다.²⁰⁾

법은 사회 질서를 세우는 최소한의 규칙이므로 이러한 법이 사회의 모든 문제를 규율할 수는 있는 것은 아니다. 아무리 훌륭한 법이라 해도 규율할 수 없는 사각지대가 있게 마련이고, 법의 부재 또는 불완전성은 법과 현실사이에서 발생하는 모든 분쟁을 해결할 수는 없는 것이다.

옴부즈만 제도의 이러한 조정·중재 기능은 법적·행정적 소송절차를 피하는 것과 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다. 법정에 의한 갈등 해결을 회피하는 것이 더 바람직하다는 현실적 인식은 여러 국가들에게 중재자로서의 기능을 수행하는 특별 옴부즈만을 창설하는 이유가 되어 왔다. 옴부즈만은 적은 비용으로 행정에 대한 적법성 또는 공정성 여부를 국민들이 확인할 수 있는 기회를 제공해 주는 기능을 한다.²¹⁾

다. 정보 공개 기능

옴부즈만 제도는 정보 공개에 있어 폐쇄적인 행정기관에 대하여 보다 많은 정보를 공개하도록 하고, 국민의 알권리를 충족시키는 기능을 한다.

국민의 알권리는 이미 대부분의 국가가 보장하는 기본권으로, 행정이 복잡화, 거대화 될수록 정보공개에 대한 필요성이 증가하나, 실제로는 그 권리를 제대로 충족시켜 주지 못하는 것이 현실이다. 특히 관료의 권위주의적 태도와 밀실행정의 관습은 국민의 알권리를 저해하는 주된 요인이 되고 있다. 오늘날 몇몇 국가에서는 정보공개 옴부즈만이라는 특수 옴부즈만 제도를 운영하는 사례도 있다.²²⁾

옴부즈만은 행정기관으로부터 관련 자료를 제출받아 조사하고, 행정기관은 이에 응해야 한다. 옴부즈만은 민원을 처리하며 정책결정과정에서 관련 자료와 각종 행정 자료를 받아 볼 수 있으며, 특별히 법이 제한하지 않는 한, 관련 정보를 민원신청인에게 알려줄 수 있다.²³⁾

19) 오연경, 전계논문, p.8.

20) 상계논문, p.9.

21) 김종민, “한국 지방행정 옴부즈만 제도의 발전 방안에 관한 연구.”(박사학위논문, 조선대학교, 2006), p.24; 이승희, “의회제도 옴부즈만의 바람직한 실현을 위한 입법공청회 자료집”, p.13.

22) 최종백, “현대 행정옴부즈만의 역할”, 제2회 아시아옴부즈만대회 발표 논문(1997), p.117~120.

23) 오연경, 전계논문, p.10.

라. 행정 개혁 기능

옴부즈만 제도는 행정개혁의 역할도 수행하는데, 행정의 속성상 정책이 한 번 결정되면 그 결정 내용을 선례로 삼아 이를 계속 지속하려는 관성을 갖고 있는 경우가 많기 때문에 행정기관 스스로 이를 개선하기가 쉽지 않다.

옴부즈만은 이러한 관성을 깨뜨려 잘못된 행정관행의 개선이 이루어지도록 자극을 줄 수 있어, 행정개혁의 성과를 높이는데 옴부즈만 제도를 활용하는 것은 매우 유용한 수단이라고 하겠다.

옴부즈만은 민원을 처리하는 과정에서 기존의 법령 및 기타 제도, 정책 등의 개선이 필요하고 인정되는 경우에는 이를 합리적으로 개선할 것을 권고하거나 조치를 변경토록 하여 행정의 변화를 도모하는 역할을 수행한다.²⁴⁾

마. 민주적·정치적 대변(代辯)기능

민주주의 사회에서는 계층·부문·지역 간 이해관계에 따라 구성원들은 다양한 입장과 견해를 가질 수 있고, 이해가 상충될 경우 행정기관은 대체로 힘 있는 다수를 대표하는 결정을 하게 된다. 이렇게 되면 힘없는 소수집단은 행정기관의 결정에 의해 권익을 침해당할 가능성이 높아지므로 사회적 약자의 정당한 권익이 침해당하지 않도록 옴부즈만은 이들을 대변하는 기능을 요구받는다.²⁵⁾

2. 옴부즈만 제도의 특징

옴부즈만 제도는 도입한 국가의 국가체계, 사회문화적 특성 등에 따라 다양한 형태로 운영되고 있으나, 일반적인 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.

옴부즈만 제도의 중요한 특징 중 하나는 행정부에 대한 강한 독립성이다. 많은 국가의 경우 옴부즈만은 헌법 또는 독립적인 근거법에 의해 설치되어 행정조직상의 기관의 하나가 아니라, 독립적 국가기관으로 인정되며, 행정부로부터의 간섭방지 및 직무상 독립성을 보장하기 위해 독립적 인사권, 규칙제정권 및 예산권을 갖는 경우가 많고, 선출·임명된 옴부즈만은 임기 내 강한 신분상의 지위를 보장받는다.

옴부즈만 제도의 또 다른 특징으로는 법적 강제력이 없는 권고권을 갖는다는 점이다. 옴부즈만은 행정처분의 위법·부당함이 밝혀진다 하여도 그 처분을 직접 취

24) 오연경, 전개논문, p.10.

25) 김광일, “국민고충처리위원회의 운영성과 발전방안”, 국민고충처리위원회 창립 1주년 기념토론회 자료집 (1995), p.12.

소하거나 변경할 권한은 없고 다만 이에 대한 권고(recommendation)만을 발할 수 있을 뿐이고, 이러한 비강제성은 제도의 한계로 지적되기도 하나 중요한 특징 중의 하나이기도 하다.

또 다른 특징으로는 옴부즈만의 의회보고권과 언론공표권을 들 수 있다. 옴부즈만은 의원내각제 또는 대통령중심제 여하에 관계없이 의회에 대해 운영상황을 보고할 수 있는 권한이 있다. 옴부즈만의 보고권과 공표권은 행정기관이 옴부즈만의 권고를 무시할 수 없도록 정치적 부담을 갖도록 한다. 이러한 보고권과 언론 공표권은 실제 옴부즈만의 권고에 대한 실효성을 높이는 데 기여한다.

이외에 옴부즈만 제도의 형식적 특징으로 제도를 도입한 대부분의 나라들은 '헌법 또는 법률'에 근거를 두고 있다는 점, 의회에 책임을 진다는 점, 민원을 처리하는 기관으로 조사권이 있으며 간이한 절차에 따라 신속하게 민원을 처리한다는 점 등을 들 수 있다.²⁶⁾

3. 옴부즈만 제도의 최근 동향

최근 들어 국가작용에 있어 '신개념 공공관리(New Public Management, NPM)'와 '공공거버넌스(Governance)'라는 개념이 중요하게 부각되고 있다. 이러한 개념들이 중시되게 된 배경에는 오늘날 일상적인 현상으로 자리 잡은 정부기능의 실패를 들 수 있다. 정보사회로 들어서면서 사회구조가 급변하고 그 결과 산업사회의 사회관계에 기초한 근대 행정국가의 구성원리가 더 이상은 적실성이나 소구력을 갖지 못하게 된 것이다. 이러한 정부의 실패에 따른 고충과 부도덕, 불편과 불합리가 방치되면서 국가에 대한 시민사회의 불신이 커지고 그 결과 양자 간의 간극이 점점 증폭하고 있다. 이런 환경 속에서 옴부즈만이 발흥한다는 사실은 세계적으로 자연스러운 현상일 것이다.

새로운 개념의 공공관리나 거버넌스의 관점에서 바라볼 때, 국가작용에 있어 핵심적 가치는 '책임성(accountability)'이다. 훌륭한 거버넌스 혹은 올바른 국정운영이라는 가치를 달성하기 위해서는, 불공정한 국가행위, 특히 정부행위 또는 정부의 무능(incompetence)으로 피해를 입은 개인들이 침해당한 자신들의 권리를 절차적으로 신속하고 용이하게 구제받을 수 있는 국가 차원의 길이 마련되어 있어야 함은 필수적이라 할 수 있다.²⁷⁾ 잘못된 행정(maladministration)이나 부당행위 등에 대한 정부기관 또는 공무원의 책임성 강화야말로 국민생활에 필수적인 기본적인 재화와 용역

26) 오연경, 전계논문, p.12.

27) Asian Development Bank, "Elements of Governance—Good Governance Practices"(2004), http://www.adb.org/Governance/gov_elements.asp(10/8/2011).

의 공급과 그에 따른 개인의 권리 보호를 위한 실효적인 장치라고 할 수 있다.²⁸⁾ 이러한 측면에서 개인의 권익보호와 고충민원해결을 위한 옴부즈만의 기능과 역할이 점점 더 강조되고 있는 것이다.

오늘날, 국가의 행정기능이 확대되어 감과 동시에 그로 인한 폐해도 병행적으로 늘어 감에 따라, 국가 행정기능의 책임성 강화를 위하여 옴부즈만 기관을 설치하여 정부기능에 대한 감독과 통제를 강화해 나가고 있다. 일반적으로 대부분의 국가들의 옴부즈만 기관은 국가작용에 의해 피해를 입은 개인의 고충민원을 식별, 조사 및 구제하는 역할이 부여되어 있으나, 일부 국가들의 옴부즈만 기관들은 부패방지, 환경보호, 인권문제 등과 같은 부가적인 역할이 부여되어 운영되고 있다.²⁹⁾ 옴부즈만에게 통상적으로 부여되어 있는 정부책임성 강화 및 국민권익보호의 기능이 효과적으로 발동됨에 따라, 점차 그 통제의 영역이 인권, 환경, 반부패활동 등으로 확장되어 가고 있는 추세이다.

옴부즈만의 활동이 세계적으로 확대되어감에 따라 각 국 옴부즈만 기관간의 정보 교류와 협력 강화를 위하여 1978년에 세계옴부즈만협회(International Ombudsman Institute, IOI)가 설립되었으며, 2008년 현재 회원으로 가입한 기관의 수는 175개에 달한다.³⁰⁾ 이외에도 여러 지역적 차원의 옴부즈만 기구들이 설립되어 활발히 활동하고 있다.

Ⅲ. 옴부즈만 제도의 유형

1. 의회형 옴부즈만과 행정부형 옴부즈만

옴부즈만 제도의 유형을 구분할 때 가장 고전적인 방법은 의회형과 행정부형으로 구분하는 것이다.

의회형 옴부즈만은 전적으로 의회에 대해 책임을 지는 순수 의회형 옴부즈만(스웨덴, 스칸디나비아 반도)과, 의회에 책임을 지되 행정부 수반에 대하여도 다소 책임을 지는 행정형 옴부즈만(미국의 일부 주), 그리고 행정수반과 의회에 대등하게 책임을 지는 절충형 옴부즈만(프랑스), 감사원에 병합된 감사원형 옴부즈만(이스라엘)등으로 분류할 수 있다.³¹⁾

의회형 옴부즈만의 시초는 1809년 스웨덴 헌법에 기초한 스웨덴 옴부즈만이라 할

28) AOA, "Assessing the Capacity Development Needs of the Asian Ombudsman Association and its Members", TA 6565 REG-ADB(Unpublished, 2009), p.8.

29) Asian Development Bank, *op. cit.*

30) *Ibid.*

31) 김남진, "옴부즈만과 민원처리", *교시개*(2004), p.85.

수 있으며, 당초 의회의 대리인으로서 행정을 감시하는 행정통제 기능을 하였으나, 다른 나라에 도입되는 과정에서 국민의 대리인으로서의 성격을 갖게 되었고, 행정부에 대한 의회의 지위 저하를 방지하는 것도 하나의 주된 기능이다.³²⁾

전통적으로 의회형 옴부즈만을 채택하고 있는 대표적인 국가들은 스웨덴과 덴마크 등이다. 옴부즈만이 행정부에 대한 의회의 통제강화를 위해 생겨난 제도이고, 발상지인 스웨덴이 의회형 옴부즈만을 채택하고 있는 이유로 스웨덴을 모델로 하는 의회형 옴부즈만이 전통적·고전적 모델로 이해될 수 있으나, 행정부형 옴부즈만 제도를 채택하는 나라도 많이 있다.

행정형 옴부즈만 제도는 행정통제로부터 피해구제에 중점을 두고 있으며, 행정형 옴부즈만 제도의 보다 완화된 형태로 내부고충처리위원회를 들 수 있다(일본의 행정상담제도, 말레이시아의 공공민원국 등). 그러나 내부적 고충처리기관형의 경우는 독립성과 권한 정도를 달리하기 때문에 옴부즈만이라는 명칭을 사용하는 것이 적당인가에 대한 비판적 시각도 있다.³³⁾

프랑스는 행정부형 옴부즈만 제도를 국가 차원에서 도입하고 있는 대표적인 국가이고, 한국의 국민권익위원회 역시 이러한 유형에 속한다고 볼 수 있다.³⁴⁾

2. 일반 옴부즈만과 특수 옴부즈만

일반 옴부즈만과 특수 옴부즈만의 구분은 옴부즈만이 관할하는 대상에 따라 나누는 방식으로, 일반 옴부즈만은 일반적인 행정 전반을 관할 대상으로 하고, 특수 옴부즈만은 특정한 행정 분야 또는 특정 기관만을 관할 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다.

특수 옴부즈만의 시초는 1915년 스웨덴에서 설치된 군사 옴부즈만(Military Ombudsman)으로, 스웨덴에 이어 독일(1959)과 이스라엘(1972), 호주(1975)가 각각 군사 옴부즈만을 설치하였다.³⁵⁾

스웨덴에서는 군사 옴부즈만 외에도 공정거래 옴부즈만(1954), 소비자 옴부즈만(1961) 등 여러 특수 옴부즈만을 설치·운영하고 있으며, 독일과 영국 등의 국가들도 정보보호 옴부즈만(1978, 독일), 의료행정 옴부즈만(1973, 영국), 공용어 옴부즈만, 프라이버시 옴부즈만(1969/1977, 캐나다) 등을 각각 설치하여 운영하고 있으며, 미국도 교육, 통상 분야 등에 있어서 기관별로 다양한 특수 옴부즈만 제도를 갖고 있

32) 신은식, “옴부즈만 제도에 관한 연구.”(박사학위논문, 인하대학교, 1998), p.9.

33) Robertson, John, “The New Zealand Ombudsman”, International Symposium on Ombudsman(Tokyo, 1994), p.45.

34) 오연경, 전계논문, p.13.

35) 국민고충처리위원회, *특수 옴부즈만 제도의 현황과 동향*(서울: 국민고충처리위원회, 1995), pp.3~5.

다. 특수(전문)옴부즈만 제도는 1970년대 이후 발생하는 새로운 분쟁에 적극 대처하기 위한 것으로, 환경문제를 비롯하여 소수민족, 경찰, 교도소, 프라이버시 등 공권력의 발동과 관련된 모든 영역에서의 설치가 확대되는 추세를 보인다.³⁶⁾

한편 특수 옴부즈만의 확대로 일반 옴부즈만의 효과적인 활동이 제약을 받는 경향이 있다는 지적이 있으나, 반대로 일반 옴부즈만이 설치되면서 그 속에서 해소할 수 있는 분야를 통합하여 처리하는 경향도 보인다.

유럽 각국의 군사 옴부즈만이 일반 옴부즈만에 흡수되었고, 영국의 의회 옴부즈만은 의료행정 옴부즈만을 겸하고 있으며, 스웨덴 의회 옴부즈만의 경우 군사, 경찰, 의료, 환경 옴부즈만을 함께 수행하고 있는 것이 그 예라고 할 수 있다.³⁷⁾

3. 독립형 옴부즈만과 합의형 옴부즈만

이러한 구분은 옴부즈만의 기능이나 영역에 따른 구분이 아니라, 의사결정방식에 따른 것이다. 대부분의 국가들은 1인의 독립형 옴부즈만 제도를 채택하고 있으나, 스웨덴은 4인, 오스트리아는 3인, 뉴질랜드는 2인 등 복수의 옴부즈만을 임명하여 운영하고 있으며, 우리나라의 경우 국민권익위원회는 위원장 1인과 부위원장 3인을 포함한 15명의 위원으로 구성·운영되고 있다.

독립형 옴부즈만을 채택하는 경우에도 중요한 사안이 아닌 경우에는 옴부즈만 1인이 단독으로 결정하는 방식으로 운영되는데, 이는 옴부즈만의 결정이 행정심판과 달리 법적 구속력이 없고, 다루는 사건도 개별 민원과 관련된 경우가 대부분이므로 단독적으로 처리함으로써 간이·신속성을 확보하기 위한 것으로 파악된다.³⁸⁾

제2절 옴부즈만 제도가 가지는 효용성

I. 행정국가의 특성과 문제점

오늘날 국가가 수행하는 행정기능을 둘러싼 환경은 민주주의의 발전, 기술의 발달, 세계화와 지방자치화 추세 등으로 커다란 변화를 맞이하고 있고, 행정의 적극적 기능은 복지증진에 대한 사회적 요구의 증대, 사회의 다양화/복잡화/전문화의 가속으로 행정부의 기능과 권한이 크게 확대되는 소위 '행정국가화' 현상이 강화되고 있

36) 오연경, 전계논문, p.14.

37) 국민고충처리위원회, *외국 전문 옴부즈만 제도 연구*(서울: 국민고충처리위원회, 2004), p.13.

38) 오연경, 전계논문, p.15.

다. 이로 인해 행정은 국민생활의 거의 모든 분야에 걸쳐 심대한 영향을 미치며 국민의 권익 증진 및 발전의 주도적 기능을 수행할 수 있게 된 반면, 행정권의 남용에 따른 국민의 권익 침해의 가능성도 한층 높아지게 되었다.

기존의 통제제도는 폐쇄적인 관료제의 병리현상으로 규제만능주의와 무소신, 무사안일, 재량권의 남용 등의 문제를 유발하는 비대해진 관료집단을 효율적으로 통제하지 못하고, 통제제도 이외의 위법·부당한 행정처분에 대한 대표적인 권리구제 수단이라고 할 수 있는 소송제도 또한 과도하게 소요되는 시간과 비용문제 등으로 침해된 국민의 권익을 신속·간이하게 구제하지 못한다는 한계가 있기 때문에,³⁹⁾ 제도적 측면에서 행정을 통제하고 국민의 권리를 구제하기 위한 새로운 제도의 필요성이 요구되는 것이며, 바로 이러한 부분에서 옴부즈만의 효용가치가 부각되게 되는 것이다.

II. 고전적 통제 제도의 한계

민주국가에서의 행정이란 주권자인 국민에 대하여 책임을 져야함은 물론, 궁극적으로 국민에 의하여 통제되어야 함을 원칙으로 한다.

이 중 행정통제는 정부 관료제의 책임을 확보하기 위한 수단으로서 정책과정상 정부 관료제의 일탈행위를 억제하는 여러 조치를 말한다. 정부 관료제에 대한 통제에는 아래로부터의 시장통제와 위로부터의 계층적 통제가 가능하지만 어느 것도 완벽히 효과적이지는 못하다.

행정권의 오남용을 방지하기 위한 고전적인 장치로는 입법부에 의한 행정통제기능과 사법부에 의한 권리구제 기능이 제도화되어 있으나, 대의구조와 사법적 심사의 무력화 현상은 이미 여러 곳에서 나타나고 있다.⁴⁰⁾

1. 입법적 통제의 의의와 한계

입법적 통제(legislative control)란 입법부인 의회에 의한 행정통제를 의미한다. 의회가 행정에 대하여 통제기능을 갖는다는 것은 의회의 입법에 관한 권한과 더불어 역사적이고도 본질적인 기능과 권한이었다.

일반적으로 입법부는 입법 활동과 함께, 예산 및 재정권, 일반 국정에 관한 감독

39) 이와 같은 움직임은 공익적 시민단체 등에 의한 신사회운동의 일환으로 활발히 전개되어 선진민주국가에서 옴부즈만법, 정보공개법, 행정절차법, 내부고발자보호법, 부패방지법 등이 입법되는 이유가 되었다고 볼 수 있다. 오연경, 전개논문, p.17.

40) 상계논문, pp.17~18.

권을 행사함으로써 행정부를 통제하는데, 이러한 통제는 상당한 실효성을 확보하기도 하지만 한계도 병존한다. 오늘날 기술 발달과 정보화, 사회의 다원화 등으로 행정의 복잡성과 전문성이 더해 가는데, 선거를 통해 교체될 수 있는 국회의원들의 전문성은 한 분야에서 장기적으로 근무하는 전문 관료에 비해 부족한 현실이다.

대의기구인 의회가 민의 반영에 예민하다고는 해도 다수결의 원리에 의존하는 한 소수자의 의사가 외면되는 일은 불가피하고, 소수자의 의사가 대의과정에서 소외되는 일도 불가피해 진다. 따라서 개인의 자유와 사회공동체가 추구하는 이해관계 사이에서 갈등적 관계가 발생할 가능성은 얼마든지 있을 수 있다.⁴¹⁾

2. 사법부에 의한 행정통제와 한계

사법부는 민주주의를 제도적으로 보장하기 위하여 마련된 독립적인 기관으로, 국민의 권리와 이익을 침해하는 행정부의 위법·부당한 결정이나 집행을 저지·구제하는 통제 방법이다.⁴²⁾

그러나 이러한 사법부에 의한 통제방법은 행정부의 판단이 내려진 후에 이루어지는 사후적 구제 제도라는 점, 권익을 침해받은 시민이 많은 비용과 시간을 부담해야 한다는 점, 행정의 비능률성 문제에 대하여는 통제력이 미치지 못한다는 근본적인 한계를 가지고 있다.⁴³⁾

Ⅲ. 민주적 통제제도로서의 ombudsman 제도

옴부즈만 제도는 입법부와 사법부에 의한 행정통제 방식의 한계를 보완할 수 있는 기능과 특성을 가지고 있으며, 관료제적인 접근전략의 본질적 오류를 인식하는 데에서부터 출발한다.

옴부즈만 제도는 관료제가 지향하는 공식적인 절차나 법규에 매립되기 보다는 협의와 화해를 통한 유연한 조정을 선호하고, 전문가적인 식견이 몰입하기 쉬운 할거주의적 관점의 위험성을 경고하면서 보다 객관적이면서도 종합적이고 총체적인 관점에서 문제를 재인식하려는 특성을 갖는다.⁴⁴⁾

일반적으로 옴부즈만은 국민의 권익증진을 지향하는 제도로 행정통제와 행정구제의 기능을 수행하고, 행정 감찰을 통해 행정책임을 확보할 뿐만 아니라, 국민의 직

41) 국민고충처리위원회, *옴부즈만 제도 연구자료집-외국 전문 옴부즈만 운영사례연구*(서울: 중앙인쇄사, 2004), p.27.

42) 이광중, *행정책임론*(서울: 대영문화사, 2005), p.261.

43) 오연경, *전계논문*, p.19.

44) 박재창, *전계논문*(주 35), p.13.

접 참여에 의한 요구를 반영함으로써 민주화에 기여할 수 있는 제도도 이해된다. 그리고 옴부즈만 역시 기능과 권한적인 면에서 나름의 제도적 한계가 있는 것도 사실이다.

그렇지만 옴부즈만 제도는 1809년 스웨덴이 처음으로 도입한 이래, 우리나라를 포함하여 2008년 현재 약 170여 개국에 다양한 형태로 설치 운영되고 있다. 그러나 주목할 만한 내용은 설치된 옴부즈만 제도가 폐지된 경우가 거의 없으며, 오히려 시간이 지날수록 확대되어 가고 있다는 점으로, 이제 옴부즈만 제도는 민주사회에 있어서 매우 중요하고 유용한 부분으로 받아들여 지고 있다고 해도 과언이 아니라는⁴⁵⁾ 점을 유념할 필요가 있을 것이다.

45) 최창행, 전계논문, p.11.

제3장 아시아 옴부즈만 제도 개관

제1절 아시아지역의 옴부즈만 제도 개관

I. 아시아지역의 옴부즈만 도입 배경

아시아 지역에 있어서 옴부즈만 제도가 상대적으로 늦게 정착한 이유는 다수의 아시아 국가들은 과거로부터 절대군주 중심의 봉건주의 사회였고, 이후 서구 열강들에 의해 식민지로 전락했었던 역사적 배경에서 찾을 수 있다. 1940~50년대 접어들어 서구의 식민지배로부터 해방되어 자유와 독립을 쟁취하는 국가들이 서서히 늘어나기 시작하였고, 이후 1970~80년대에 접어들어 이른 바 ‘제3의 물결(the third wave of democratization)’ 속에서 급속한 민주화와 산업화의 과정을 거치게 된다.⁴⁶⁾ 이러한 민주화와 산업화의 과정을 거치게 되면서 비로소 개인의 권리와 자유의 보호문제가 점차 비중을 가지게 되면서 중요한 가치로 부각되게 된 것이다.

한편, 아시아지역은 그 광활한 크기만큼이나 다양한 역사/문화/종교/정치적 특색을 보유하고 있다. 비록 식민지배의 역사와 전제군주 중심의 사회였다는 공통점을 보유하고는 있으나, 그러한 요소들이 아시아 국가들의 정치적 발전과정에 있어 반드시 동일하게 작용한 것은 아니었다. 그러나 근대화의 과정에서 소위 ‘현대국가(modern state)’를 건설하고자 하는 현실적인 차원의 목표는 아시아 국가 전반에 걸쳐 공통된 관심사였다.⁴⁷⁾

20세기 후반으로 접어들면서 이러한 근대화의 과정을 거치게 된 아시아지역은 현대국가의 여러 시스템 중 하나로서 옴부즈만 제도를 도입하고 발전시키게 된다. 이는 민주화된 현대국가의 핵심적 요소로서 입헌주의, 법치주의(rule of law), 권력분립 등의 원칙에 기반하고 있다고 할 수 있다. 결국 아시아 국가들이 근대 민주국가로 변모하는 과정에서 시민사회의 역할 제고, 행정책임성 및 문민통제의 강화 등의 현상을 거치면서 자연스럽게 옴부즈만이라는 제도가 정착하게 된 것이다.⁴⁸⁾

다만, 아시아에서 옴부즈만 제도의 출발이 상대적으로 늦었다고는 하나, 아시아의 고대 문명 속에서 초기적인 형태들을 발견할 수 있기도 하다.⁴⁹⁾ 과거 이슬람국가들

46) Pang Jiaying and Lai Io Cheong, "Comparative Study of Ombudsman Systems of Asia-Review of Systems in Macao, Korea and India", *AOA Members Studies*(2009), p.9.

47) *Ibid.*

48) Pang Jiaying and Lai Io Cheong, *op. cit.*, p.9.

49) L.C. Reif. *The Ombudsman, Good Governance and International Human Rights System.* (Leiden and Boston: Martin Nijhoff, 2004) 참조.

에서 모타시브 (mohtasibs)는 일종의 옴부즈만으로서 도시와 마을들을 순회하면서 공무원들의 업무처리의 정확성과 정당성을 감독하였고, 부당한 행정에 대한 교정권 한을 가지고 있었다. 15세기경 한국에서는 조선시대의 군왕인 태종이 신문고를 통하여 국민들의 고충을 해결하는 수단을 제공하기도 하였다.

II. 아시아지역에서의 옴부즈만 제도 활성화

전반적인 아시아지역의 정치/사회/문화/경제적 특성이 서구사회에 비해 낙후되어 있었다는 역사적 배경으로 인하여, 민주주의 정치제도의 정착과 그에 따른 개인의 권리보호문제와 관련된 옴부즈만 제도 역시 그 경험과 노하우에 있어 상대적으로 부족한 점이 적지 않은 점도 부인할 수 없는 사실이다. 이러한 상대적 열세를 극복하기 위한 노력의 일환으로 아시아지역에서는 옴부즈만 활동 및 제도의 운영과 관계된 정보교류, 협력 및 유대강화 등의 목적을 위해 지역적 차원에서 옴부즈만 기구가 설립되게 되었는데, 이것이 바로 ‘아시아옴부즈만협회(Asian Ombudsman Association, AOA)’이다. 이하에서는 아시아지역 옴부즈만 제도의 정착과 활성화에 크게 기여하고 있는 AOA의 설립배경과 목적, 주요 활동상을 살펴봄으로써, 아시아지역 내에서 옴부즈만 제도가 점차 활성화되어 가는 양상을 찾아보고자 한다.

1. AOA의 설립배경

AOA를 창설하고자 하는 움직임은 1995년 세계옴부즈만협회(IOI) 이사회에 의해 시작되었다. IOI의 유럽, 호주 및 태평양 지역, 북아메리카, 라틴아메리카, 아프리카 등의 각 지역 대표들은 아시아에만 지역을 대표하는 옴부즈만 기구가 없다는 문제를 지적하였고, 이에 IOI는 옴부즈만 제도의 전 세계적 차원의 정착과 발전을 위해 아시아지역에 지역적 차원의 옴부즈만 기구를 창설할 것을 제안하게 되었다.⁵⁰⁾

그리하여 이듬해인 1996년 4월 16일 지역 내 옴부즈만 기관 간 정보교류 및 유대/협력강화, 개별기관 역량강화 지원 등을 목적으로 한 AOA가 창설되게 되었다. 2011년 현재 AOA에는 17개국 31개의 기관이 회원으로 가입되어 있으며, 그 현황은 <표-1>에서 보는 바와 같다.⁵¹⁾

50) AOA, "Assessing the Capacity Development Needs of the Asian Ombudsman Association and its Members", TA 6565 REG-ADB(Unpublished, 2009), p.9.

51) George V. Carmona, "Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia", in Asian Development Bank, *Strengthening the Ombudsman Institution in Asia - Improving Accountability in Public Service Delivery through the Ombudsman*(Manila, Philippines : Asian Development Bank, 2011), p.1.

<표-1> AOA 회원국 현황

<p>▶ 창립회원(12개국 13개 기관) 일본(행정평가국), 마카오(부패방지위원회), 대한민국(국민권익위원회), 파키스탄(연방옴부즈만), 파키스탄(신드지방 옴부즈만), 아자드 자무 카시미르(옴부즈만), 예멘(중앙통제 감사원), 홍콩(옴부즈만), 필리핀(옴부즈만), 스리랑카(의회행정위원회), 말레이시아(공공 민원국), 이란(감사원), 중국(감찰부)</p> <p>▶ 정회원(6개국 11개 기관) 인도네시아(옴부즈만), 태국(옴부즈만), 파키스탄(편잡 지방옴부즈만), 파키스탄 (연방조세옴부즈만), 파키스탄(발로키스탄 지방옴부즈만), 파키스탄 (연방보험 옴부즈만), 파키스탄 (은행 옴부즈만), 우즈베키스탄(인권위원회), 베트남(감찰국), 인도(마디아 프라데시주 옴부즈만), 인도(어타르 프라데시주 옴부즈만)</p> <p>▶ 준회원(3개국 3개 기관) 아제르바이잔(인권위원회), 키르기스스탄(옴부즈만), 타타르스탄(인권위원회)</p>
--

AOA는 그 사무국이 파키스탄의 수도인 이슬라마바드에 소재하고 있으며, 파키스탄 현지법에 의거, 사회복지기관(Voluntary Social Welfare Agency)으로서의 법인격을 갖추고 있다. AOA는 9개국 기관으로 구성되는 이사회를 보유하고 있다. AOA의 설립과 활동에 있어 파키스탄 연방옴부즈만(*Wafaqi Mohtasib*)이 주도적인 역할을 하였으며, 현재 아시아 사무국의 역할도 겸하고 있다.⁵²⁾

2. AOA의 설립목적 및 활동양상

AOA는 다음과 같은 목적을 가지고 활동하고 있다.⁵³⁾

- 1) 아시아지역에서의 옴부즈만 개념의 정착 및 발전
- 2) 옴부즈만의 기능 및 역할 수행에 있어 전문성 확보
- 3) 옴부즈만 제도 관련 아시아 각 국 또는 기관의 연구 및 조사 지원 및 장려
- 4) 지역 내 기관들을 위한 옴부즈만 관련 교육 및 훈련 프로그램 운영
- 5) 옴부즈만 제도 관련 개인 차원의 연구활동에 대한 재정적 지원
- 6) 지역 내 기관들 간 옴부즈만 제도 관련 각종 연구결과물 및 정보교류, 활동 노하우 공유 장려
- 7) 옴부즈만 제도 관련 지역 차원의 각종 컨퍼런스 개최
- 8) 지역 내 옴부즈만 기관들의 역량강화를 위한 기타 다양한 활동 전개 등

AOA는 각 회원국 기관들이 내는 소정의 회비에 의해 운영되고 있으나, 회원들로부터 나오는 기구운영금은 AOA의 원활한 활동과 그 목적 달성을 위해서는 부족한 실정이다. 따라서 AOA의 모든 회원기관들의 역량강화를 위한 주도적 지원활동에는

52) AOA, *op. cit.*, p.9.

53) *Ibid.*, p.10.

어디까지나 한계가 있으며, 이러한 부분은 각종 정기/비정기적인 컨퍼런스 등을 개최하거나, 아니면 기관 간 직접적인 상호교류를 유도함으로써 재정적인 한계에서 오는 부족한 부분을 보충해 나가고 있다.⁵⁴⁾

특히, 상대적으로 설립한 지가 얼마 되지 않거나 옴부즈만 활동 역량이 부족한 회원국기관을 위하여 이미 옴부즈만 제도가 모범적으로 정착하여 기능하고 있는 기관의 제도운영 및 노하우 등에 대해 경험할 수 있는 기회를 마련해 주고 있다. 이외에도 회원국기관들의 역량강화를 위해 필요한 다양한 차원의 활동들을 마련하여 실시하고 있다.⁵⁵⁾

제2절 아시아지역 옴부즈만 제도 개관

지금까지 아시아지역 옴부즈만 제도의 전반적인 배경에 대하여 개략적으로 개관하여 보았다. 이하에서는 아시아 옴부즈만 제도에 대한 종합적 고찰의 차원에서 아시아 각국의 옴부즈만 기관들의 주요한 특징(법적근거/기능/관할권/권한/운영상황/개선상황 등)들에 대하여 AOA 회원국 중심으로 살펴보도록 하겠다.

I. 아시아지역 옴부즈만 제도의 특징

1. 아시아 지역의 다양성

아시아지역은 앞서도 설명하였다시피, 다양성(varieties)과 격동(variations)으로 설명될 수 있는 지역이다. 문명의 2대 발상지(인더스/황하문명)가 공존하고 있으므로 역사 및 문화적 측면에서의 다양성을 보유하고 있다. 그리고 민주화, 근대화 그리고 문화적 발달과정에 있어서도 중국, 인도, 중동지방, 중앙아시아, 동남아시아, 동아시아 등 각자 독특한 특성을 보유하고 있는 그야말로 복잡한 지역이라 할 수 있다.

국가통치체제 및 정부형태에 있어서도 아시아 각국은 다당제, 일당제, 군부독재국가, 군주제국가, 입헌군주국가, 대통령중심제국가, 내각책임제국가, 연방제국가, 1국가 2체제 국가, 이슬람 정신에 입각한 국가 등 어느 한 가지 형태가 지역의 보편적 체제라고 정의내리기 어려울 만큼 다양한 체제가 공존하고 있다.

또한 경제적 측면에 있어서도 중국, 일본, 대한민국, 싱가포르 등 이미 선진국 내지 준 선진국의 반열에 접어든 국가들이 존재하는 한편, 동남아시아와 중앙아시아 지

54) *Ibid.*

55) *Ibid.*, p.11.

역은 여전히 개발도상국 내지 후진국의 면모를 벗어나지 못하고 있는 실정이다.⁵⁶⁾

그러므로 아시아지역의 정치적 발전 정도, 특히 민주주의 정치체제의 정착 및 발전 정도와 정부시스템의 발전 정도가 각 국가별로 다양한 것은 당연한 모습이라 할 수 있으며, 결국 이러한 복합적 요소들이 옴부즈만 제도에도 그대로 투영되어 국가별로 상이한 옴부즈만 제도가 도입되고 운영되기에 이르렀다고 할 수 있다.

2. 아시아 지역의 옴부즈만 제도의 중요 요소

아시아지역 각 국가들이 옴부즈만 제도를 운영함에 있어서 특히 옴부즈만의 활동과 관련하여 일반적으로 중시되고 있는 요소들에 대하여 살펴보도록 하겠다.

가. 잘못된 행정(maladministration)

아시아지역은 역사적으로 서구제국에 의한 식민지배의 경험을 겪은 국가가 많이 존재하고 있다. 이러한 식민지의 유산으로부터 아시아 지역의 시민들은 통치주체의 행정작용으로부터 위법/부당한 처우를 많이 받아 왔기 때문에, 잘못된 행정(maladministration)을 교정하고 그에 따른 개인의 피해를 구제해주는 것이 옴부즈만 제도의 중요한 요소가 되게 되었다.

식민지배 하에 있거나, 지금은 이미 독립하여 주권을 회복한 국가라고 하더라도 과거부터 지속되어 오던 통치주체 및 정부기능에 대한 시민들의 일반적인 정서는 대개 불만족스러운 수준이었으며, 특히 여러 가지 측면에서 역량이 부족한 지방정부와의 관계에 있어서는 종종 절망감과 무력감을 느낄 정도로 회의적인 태도가 다반사였다. 이는 급기야 정부가 시민인 자신들을 돌보는 의무를 이행하지 않은 채, 자신들은 방치한다는 생각을 가질 정도로 이르게 되었다. 이렇다보니 사회는 불안정해질 수 밖에 없었고, 무정부상태(anomies), 혼란(disorder), 분열(disruption)과 같은 각종 사회반작용들이 팽배하게 되었다.⁵⁷⁾

이러한 국가들에게 있어 옴부즈만의 주요한 임무로서 잘못된 행정을 바로 잡는 것은 매우 중요한 요소가 아닐 수 없었다. 따라서 대부분의 아시아 국가의 옴부즈만 설치근거법령은 부당한 행정처분과 같은 잘못된 행정 및 위법한 조치 등에서 유발되는 개인의 고충민원을 해결하는 것을 옴부즈만의 임무와 기능에 있어 중요한 개념적 요소로 명시적⁵⁸⁾ 또는 묵시적⁵⁹⁾으로 규정하고 있다.⁶⁰⁾

56) Rajani Ranjan Jha, "Concept and Role of the Ombudsman Institution in Asia in Improving and Maintaining Public Service Delivery", *AOA RETA Studies*, p.11.

57) Rajani Ranjan Jha, *op. cit.*, p.12.

나. 부정부패행위(Corruption)

국가 및 정부관료의 부정부패활동을 척결하는 문제 역시 아시아지역 옴부즈만 제도의 중요한 기능적 요소이다. 옴부즈만에 이러한 부패방지임무가 부여되어 있는 국가들로는 대한민국, 마카오, 인도, 필리핀, 예멘, 베트남 등이 있다.

잘못된 행정과 함께 부정부패 및 공직자의 비위 역시 개인의 삶과 관련된 공행정의 질과 공공서비스 조달에 있어 큰 영향력을 가진다. 이러한 부패요소들은 국가경제 및 사회적 안녕에 부정적 영향을 끼치게 되며, 결국은 국가발전의 저해요소로 작용하게 된다. 많은 아시아 국가들, 특히 사회적 약자 및 소외계층에 대한 사회복지정책을 중점적으로 추진하고 있는 아시아 국가들에게 있어 부패척결은 필수적으로 요구되어지고 있다.

이러한 부패요소는 물론 처음에 언급한 잘못된 행정과 유기적 관계를 가지고 있다. 각종 부정부패, 특히 정부관료의 소소한 부패활동은 잘못된 행정에서 초래되는 경우가 다반사이고, 이러한 부패가 결국 또 다시 잘못된 행정으로 귀결되는 악순환을 반복하고 있는 구조이다. 그러므로 옴부즈만의 부패방지활동 역시 공공서비스 조달과 공행정의 질 향상 문제에 있어 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 극히 예외적이긴 하나 '국가투명성평가기구(Transparency International)'의 한 조사결과에 의하면, 인도의 경우 서민들이 일상생활에서 요구되는 행정서비스를 얻고자 수천만 루피의 돈을 공공기관에 뇌물로 바치는 행태도 찾아볼 수 있다.⁶¹⁾

부정부패로 인한 잘못된 행정의 결과 초래되는 위법하고 부당한 상황을 타개하고 바로 잡는 기능을 수행함에 있어 아시아지역 옴부즈만 기관들은 부패의 근본원인을 제거할 뿐만 아니라, 서민들이 보다 쉽게 공공서비스를 이용할 수 있게 하며, 이러한 공공서비스의 조달에 있어 정부 및 공공기관의 책임성을 강화하기 위해 노력하고 있다.⁶²⁾

다. 개인의 인권과 자유의 보호

아시아 지역에서 옴부즈만 제도는 잘못된 행정과 부패방지의 측면에서 상당히 중

58) 명시적으로 규정하고 있는 국가들은 홍콩, 말레이시아, 파키스탄, 인도, 태국, 대한민국, 인도네시아, 일본, 중국 등이다.

59) 스리랑카가 이에 해당한다.

60) Rajani Ranjan Jha, *op. cit.*, p.13.

61) Rajani Ranjan Jha, *op. cit.*, p.13.

62) *Ibid.*

요시되고 있으나, 이외에도 인권 및 자유의 수호자로서 옴부즈만의 기능과 역할이 부각되고 있다. 특히, 구 소련 연방에서 독립한 중앙아시아 국가들의 옴부즈만 제도에서 두드러지게 나타나고 있는데, 이는 중부 유럽대륙의 국가들이 인권보호문제를 옴부즈만의 중요한 기능 및 역할로서 중시하고 있는 것으로부터 영향을 받은 것으로 보인다.⁶³⁾ 과거 사회주의 국가체제에 의해 개인의 인권과 자유가 보장되지 못하였던 역사적 배경에서 동구권 국가 및 구 소련에서 분리/독립한 중앙아시아의 여러 국가들은 정치/사회/경제 등 국가체제의 전반적인 성장과정에 있어 자연스럽게 개인의 인권과 자유보호문제가 강조되게 된 것이다.

개인의 인권과 자유, 기본권 보장, 인간다운 생활을 할 권리 및 사회적 약자와 소외계층에 대한 보호 등과 관련된 옴부즈만의 기능과 역할이 중시되고 있는 국가군에는 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기즈 공화국 등이 있다. 이러한 국가들은 신생 독립국으로서 국가건설의 초기 단계부터 지속적으로 인권과 자유의 보호와 관련된 옴부즈만의 역할이 중시되어 왔다. 중앙아시아 국가군의 옴부즈만 기관들은 국가기관 또는 공무원의 행위에 의해 침해된 개인의 인권과 자유를 보호하고 피해 입은 권리를 구제해 주는 것을 옴부즈만의 주요한 기능으로 명시하고 있다.⁶⁴⁾

라. 각종 제도개선과 관련된 옴부즈만의 역할

세계적으로 옴부즈만의 중요한 역할로 새롭게 부각되고 있는 분야로서 제도개선 기능을 들 수 있다. 특히 국민들이 제기하는 고충민원의 유발요소로 반복적으로 지적되는 문제들에 대하여 국가시스템 차원의 개선을 위하여 옴부즈만 기관은 각종 법/제도 등에 대한 개선안 또는 권고안을 제시하고 있으며, 이러한 양태는 아시아 지역에서도 쉽게 발견할 수 있다.

옴부즈만이 제기된 민원에 대한 조사과정에서 특정 법률이 내포하고 있는 문제 때문에 개인에게 위법/부당한 결과가 초래된다고 판단 시에는 언제라도 해당 법률의 개정을 촉구할 수 있다. 이러한 법제개선과 관련된 옴부즈만의 역할은 대개 전통적 의회 옴부즈만 기관(스웨덴, 덴마크, 노르웨이 등)들에서 발견되고 있다. 아시아지역에서 법제개선과 관련된 기능들이 옴부즈만에게 부여되어 있는 국가들로는 홍콩, 대한민국, 태국, 일본, 인도네시아, 인도, 우즈베키스탄, 말레이시아 등을 들 수 있다.⁶⁵⁾

63) *Ibid.*, p.14

64) AOA Factsheet, "*Oily Majlis of Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman)*", p.2.

65) Rajani Ranjan Jha, *op. cit.*, p.14.

마. 중재자로서의 옴부즈만의 역할

옴부즈만의 또 다른 중요한 역할은 개인과 국가기관/공무원 사이에 분쟁이 발생하였을 시 이른 바, 중재자(Mediator)로서의 역할이다. 옴부즈만의 기능과 역할은 단지 잘못(Fault)의 발견에만 그치지 아니하고, 이러한 국가기관이나 공무원의 잘못에서 기인한 결과를 제거함으로써 개인에게 만족감을 제공해 주는 것 까지 포함된다. 이러한 옴부즈만의 역할은 대개 비강제적인 방법인 시정권고(Corrective recommendations)를 통하여 이루어지게 된다. 물론 옴부즈만의 권고기능이 명시적으로 규정되어 있지 않은 국가들도 존재하지만, 오늘날 옴부즈만의 기능과 역할에 있어 피해 입은 개인과 국가기관 사이에 발생한 분쟁의 원만한 해결책 모색이 중요한 요소로 부각되고 있음은 주지의 사실이다.⁶⁶⁾

따라서 옴부즈만은 개인이 제기한 민원을 법적 관점에서 좁게 바라보기도 하며, 필요시 민원을 제기한 개인의 관점에서 보다 유연하게 문제에 접근하기도 하면서 궁극적으로 분쟁해결에 대한 실마리와 개인의 권리구제방법을 모색해 나간다. 아시아 지역의 옴부즈만 기관 또는 제도에서 이러한 중재자 혹은 조정자로서의 옴부즈만의 역할이 강조되는 국가에는 일본, 대한민국, 인도네시아 등이 있다. 특히 대한민국의 국민권익위원회는 기관의 주요 기능에 행정심판기능을 둬으로써 중재자로서의 옴부즈만의 역할이 잘 나타나고 있음을 알 수 있다.

아시아 지역에 있어 옴부즈만의 개념과 역할은 민주주의의 강화와 훌륭한 거버넌스와 밀접하게 관련되어 있다. 정부와 개인 사이에 발생한 분쟁의 해결과정에서 중재자로서 활동함으로써, 옴부즈만은 정부의 책임성 강화에 이바지하게 되며, 이를 통해 궁극적으로 민주주의의 발전과 국가작용의 투명성, 객관성, 공정성 등을 향상시키게 되는 것이다.⁶⁷⁾

66) Walter Gellhorn, *Ombudsmen and Others: Citizen's Protectors in Nine Countries*(Cambridge: Harvard Univ. Press, 1967), p.433.

67) Rajani Ranjan Jha, *op. cit.*, p.15.

제4장 아시아지역 각국의 옴부즈만 기관 법제분석

이하에서는 아시아 각국에서 현재 활동하고 있는 옴부즈만들에 대하여 개별적인 분석과 검토를 진행하기로 한다.

제1절 아시아 지역 각국의 기관분석

1. 아제르바이잔 - 인권위원장(옴부즈만) (Commissioner for Human Rights, Ombudsman)

A. 헌법적 배경

2001년 12월 28일에 채택된 인권위원장에 관한 헌법(Constitutional Law on the Commissioner for Human Rights(Ombudsman); 이하 옴부즈만법) 제17에 따라, 인권위원장에게 법률적, 조직적, 조사-분석적, 물질적, 기술적, 재정적 및 정보와 관련된 지원을 제공할 사무국이 설치되었다.⁶⁸⁾

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 개관

아제르바이잔의 첫 옴부즈만은 2002년 7월 2일에 선출되었기 때문에 비교적 신생 기관이라고 할 수 있다. 그렇지만 활발한 활동과 함께 제도 정착을 위해 교육의 제공, 타 정부부처와의 협력 등 많은 노력을 기울이고 있다.

아제르바이잔의 옴부즈만은 헌법 및 국제조약이 보장하는 인권과 자유를 지방 정부 및 관료들의 위반으로부터 보호하고 보장하기 위해 설립된 기관이다.⁶⁹⁾

구체적으로, 옴부즈만은 안전할 권리, 명예와 긍지를 보호받을 권리, 표현과 발언의 권리 등 시민권과 정치적 권리를 보호하며,⁷⁰⁾ 다양한 인권을 보장하고,⁷¹⁾ 부패방지를 위한 활동을 한다.⁷²⁾

68) Official website <<http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=12>>

69) AOA Factsheet - Azerbaijan, 2010, p. 1.

70) Annual Report on Provision and Protection of Human Rights and Freedoms in the Republic of Azerbaijan (2010), pp. 6-13.

71) Annual Report on Provision and Protection of Human Rights and Freedoms in the Republic of Azerbaijan (2010), p. 24.

72) Annual Report on Provision and Protection of Human Rights and Freedoms in the Republic of

C. 인권위원장(옴부즈만), Commissioner for Human Rights(Ombudsman)

I. 역사 및 법적 근거⁷³⁾

옴부즈만에 대한 최초의 구상은 1998년 2월 22일에 대통령령인 “인권 및 자유 조항에 관한 활동”에 담겼었고, 인권의 보장을 국가적 책무로 인식하였다. 같은 해 6월 18일 공포된 대통령령 “인권 보호를 위한 국가 기획”은 여기에서 나아가 인권위원회의 설립에 대한 내용을 담았다.

2001년 12월 28일 아제르바이잔의 의회인 Milli Majlis는 옴부즈만법을 채택하였다. 옴부즈만법은 옴부즈만 기관의 활동을 위한 물질적 법적 기반을 마련해주었고, 이듬해인 2002년에는 대통령령 제671호가 공포되어 옴부즈만법을 보조하게 되었다. 마지막으로, 2006년에 제정된 “인권위원장(옴부즈만)에 관한 헌법에 대한 부록과 수정(이하 부록과 수정)”은 옴부즈만 지역 센터의 활동에 관한 사항을 담고 있다.

II. 조직

옴부즈만법 제17조에 따라 옴부즈만에게 법적, 물질적, 기술적, 재정적, 행정적 지원 및 조사-연구, 정보 수집 등의 서비스를 제공하는 기관이 설립된다. 또한 옴부즈만은 지역 센터를 설치할 수 있으며, 지역 센터의 구성, 인원, 예산 등은 옴부즈만이 정한다.⁷⁴⁾

지역 센터들에는 각종 장비와 가구가 제공되며 전산화 시설도 갖춰진다. 또한, 지역 센터와 중앙 옴부즈만 기관 간의 연락은 인터넷을 통해 이루어진다. 옴부즈만 기관의 조직도에 지역 센터들이 포함되지 않기 때문에 지역 센터들의 구성과 업무는 유엔공보국(United Nations Department of Public Information)의 틀에 따라 정해진다.⁷⁵⁾

지역 센터들이 설치되면서 민원 제기 절차가 간소화되었고, 시민들과 중앙 옴부즈만 기관과의 거리적 장애가 해소되었으며, 우편 및 이동에 드는 비용도 경감되었다.⁷⁶⁾ 다른 한편, 지역 센터의 설치로 인해 민원을 검토하는 시간, 필요한 서류를 갖추는 데 드는 시간, 관련 기관들에 대한 옴부즈만의 질문이 답변을 받는 데 드는 시간이 단축되었고, 나아가 효율적인 조사가 가능해지고 시민들에 대한 법률 교

Azerbaijan (2010), p. 30.

73) Official website <<http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=12>>

74) Official Website <<http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=14>>

75) Official Website <<http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=14>>

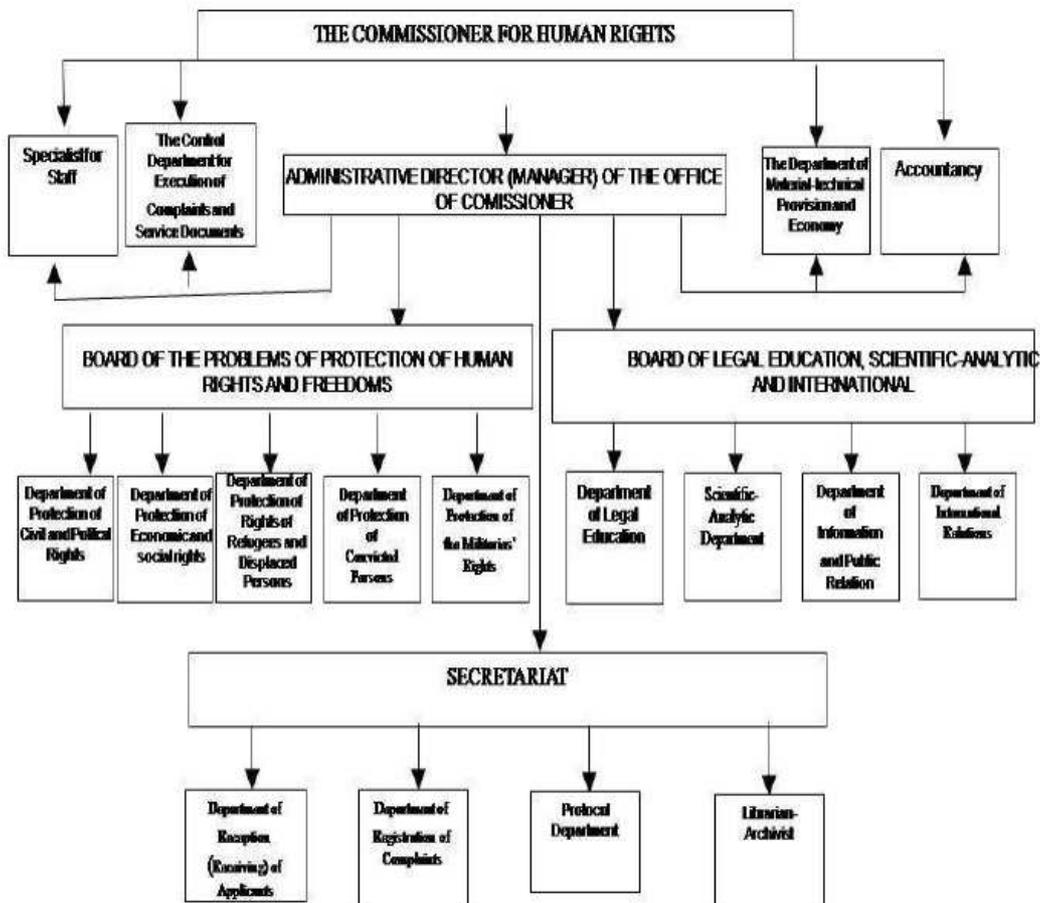
76) Official Website <<http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=14>>

육이 원활해졌다.⁷⁷⁾

지역 센터들의 활동은 부록과 수정이 정하며, 지역 센터들은 옴부즈만 기관에 소속되어 국가 예산의 지원을 받는다.⁷⁸⁾

아제르바이잔 옴부즈만 조직도

THE STRUCTURE OF THE OFFICE OF COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OMBUDSMAN) OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN



출처: AOA Factsheet - Azerbaijan

III. 법적 지위

옴부즈만은 독립적인 지위를 누리며 아제르바이잔의 헌법과 법률만을 따르고(옴부즈만법 제5.1조), 정부 또는 지역 정부의 어떠한 활동으로부터도 간섭을 받지 않는다(옴부즈만법 제5.2.3조). 또한, 설령 국가 비상 상황이나 계엄령이 선포된다 하더라도

77) Official Website <<http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=14>>

78) Official Website <<http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=14>>

라도 옴부즈만의 활동은 중단되거나 제한되지 않는다(옴부즈만법 제5.3조).

아제르바이잔의 30세 이상 시민으로서 높은 수준의 도덕성을 갖추었으며 인권 보호 분야에서 교육을 받았고 활동한 경험이 있는 자라면 옴부즈만으로 선출될 자격이 있다(옴부즈만법 제3.1조). 옴부즈만 후보는 대통령이 지명하며 의회의 투표로 선출되는데, 83표 이상의 과반수 득표가 있어야 한다(옴부즈만법 제2.1조). 이렇게 해서 선출된 옴부즈만의 임기는 7년이며 한 회에 한해서 재임할 수 있다.

옴부즈만은 또한 일정 수준의 면책특권을 누린다(옴부즈만법 제6.2조). 임기 중의 옴부즈만은 형사 혹은 행정 소송의 대상이 되지 않으며, 수색이나 검사를 받지 않고, 체포되거나 구금되지 않지만, 현행범으로 체포된 경우는 제외한다. 만약 옴부즈만이 현행범으로 체포된다면, 체포의 주체가 되는 기관은 그러한 사실을 24시간 이내에 의회와 검찰총장에게 알려야 한다.

IV. 조사개시

옴부즈만법 제8조는 조사 개시의 절차에 관해 다음과 같이 정한다: (1) 옴부즈만은 아제르바이잔의 시민, 외국인, 국적이 없는 자, 법인이 인권 침해에 관해 제기한 민원을 검토한다; (2) 민원은 인권의 침해를 주장하는 자의 동의하에 제3자 혹은 비정부기관(non governmental organization)에 의해 제기될 수 있다. 피해를 주장하는 자의 사망, 실종 또는 법적 능력 상실 등의 이유로 인해 동의를 구하는 것이 불가능하다면 동의가 없어도 된다; (3) 정부 기관은 민원을 제기할 수 없다; (4) 주장되는 피해가 발생한 날 혹은 피해를 주장하는 자가 피해의 사실을 안 날로부터 1년 이내에 민원이 제기될 수 있다; (5) 교도소 혹은 구금시설에 수감된 자가 제기하는 민원은 어떠한 종류의 검열도 없이 24시간 이내에 옴부즈만에게 전달되어야 한다.

V. 통제의 범위

옴부즈만법 제1조는 옴부즈만이 “정부 및 지역 정부과 공직자들”이 위반한 인권과 자유를 회복하는 역할을 담당한다고 밝히며, 이에 따라 아제르바이잔의 공공분야 전반이 통제의 범위에 드는 것으로 이해할 수 있다. 다만, 대통령, 의회의 의원, 재판관은 통제의 범위에 들지 않는다(옴부즈만법 제1.3조).

VI. 판단기준

옴부즈만법 제8.1조는 옴부즈만이 “인권의 침해”를 조사한다고 명시한다. 이때 인권의 침해는 아제르바이잔의 헌법과 법률, 그리고 아제르바이잔이 당사국인 국제조약에 담겨있는 인권 및 자유조항에 대한 침해를 말한다(옴부즈만법 제1.1조). 또한, 인권의 침해가 불필요한 요식, 재판 과정에서 문서의 분실이나 제출 지연, 재판 결과의 이행 지연 등으로 인해 야기된 경우, 이 또한 판단의 기준으로 삼을 수 있다(옴부즈만법 제1.6조).

VII. 권한

옴부즈만법 제1.4조 내지 제1.6조는 옴부즈만의 권한을 다음과 같이 정한다: (1) 옴부즈만은 사면, 국적, 정치적 망명의 제공에 관한 요청서를 대통령에게 제출할 수 있다; (2) 옴부즈만은 인권과 자유의 보장을 위해 법의 개정 혹은 채택 요청서를 의회에 제출할 수 있다; (3) 옴부즈만은 사면의 부여에 관한 요청서를 의회에 제출할 수 있다; (4) 옴부즈만은 인권의 침해가 불필요한 요식, 재판 과정에서 문서의 분실이나 제출 지연, 재판 결과의 이행 지연 등으로 인해 야기된 경우, 이와 관련된 민원을 조사할 수 있다.

VIII. 운영상황

아제르바이잔 옴부즈만의 2010년 연차보고서에 따르면, 2010년 한 해 동안 옴부즈만이 접수한 민원은 2009년에 비해 32.5% 증가하여 유의미한 성적을 거둔 것으로 보인다.⁷⁹⁾ 2010년에 접수된 민원들 중 84.2%는 불만사항에 대한 신고였고, 15.7%는 신청서였으며, 0.1%는 제안서였다.⁸⁰⁾ 또한, 접수된 민원 중 48.8%는 반려되었으며 51.2%만 검토되었고, 검토된 민원들 중 52.6%가 해결되었다.⁸¹⁾

IX. 관련 정보

공식 웹사이트

<http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=0>

79) Annual Report on Provision and Protection of Human Rights and Freedoms in the Republic of Azerbaijan (2010), pp. 4-5.

80) Annual Report on Provision and Protection of Human Rights and Freedoms in the Republic of Azerbaijan (2010), p 5.

81) Annual Report on Provision and Protection of Human Rights and Freedoms in the Republic of Azerbaijan (2010), p 5.

아제르바이잔 음부즈만법

<http://www.commission-anticorruption.gov.az/upload/file/Law%20Ombudsman.pdf>

연차보고서

<http://www.ombudsman.gov.az/view.php?lang=en&menu=73>

2. 중국 - 감찰부(Ministry of Supervision)

A. 헌법적 배경

중국의 감찰부는 행정감독법(Law of the People's Republic of China on Administrative Supervision)에 따라 활동 근거와 권한 등이 정해진다.

B. 국내 내 존재하는 음부즈만 기관

행정 감독과 감사를 담당하는 특별 기관으로서 감찰부는 법령의 이행을 보장하고, 행정 기강을 유지하고, 정직하며 깨끗한 정부의 수립을 촉진하고, 공공행정 및 행정적 효율성을 증진하며, 공직자의 준법정신을 고양하는 역할을 담당한다.

C. 감찰부(Ministry of Supervision)

I. 역사 및 법적 근거

1949년 중화인민공화국의 설립과 함께 중앙 정부 아래에 인민감독위원회(People's Supervisory Commission)가 설치되었고, 1954년 9월에 감찰부로 이름이 변경되었다. 하지만 행정 재편으로 인해 1959년 4월부터 1987년 7월까지 감찰부는 일시적으로 폐지되었으며, 제6차 인민총회의상임위원회에 의해 다시 부활되었고, 모든 지방 정부들도 곧이어 감독기구를 설치했다. 1997년 5월 9일, 행정감독법이 공포되고 발표됨에 따라 감찰부는 활동의 근거를 마련하게 되었다.

II. 조직

감찰부는 장관 한 명과 차관 네 명으로 구성된다. 감찰부는 국무원(State Council)의 산하 기구로서 감찰부의 장관은 국무원 총리(Premier)의 추천을 받아 상임위원회의 위원장(Chairman)에 의해 임명되며, 인민총회의상임위원회의 승인을 받는다. 감찰부 장관은 5년의 임기를 지내며 임기가 종료된 후 재임할 수 있지만 1회에 한하여 재임할 수 있다.

감찰부는 21개의 부서로 구성되는데, (1) 국무원 산하의 다른 부처들 및 국영 기

업들을 감독하는 부서가 넷; (2) 지방 정부의 감독 업무를 담당하는 부서가 넷; (3) 나머지는 종합적인 업무를 담당하는 부서들로서 총무, 사건 검토, 교육, 법규, 법집행, 인사, 국제관계 등을 담당하는 부서들이 있다. 감찰부의 총 직원은 800명 이상이다.

행정감독법과 국무원의 결정에 따라 감찰부는 국무원 산하의 부처, 위원회, 기관들에 사무소를 파견해두고 있는데, 파견 사무소는 해당 부처의 업무를 감독하고 감사하는 역할을 한다. 지방 정부의 감독기구들은 상위 감독기관의 감독을 받아 해당 행정관할 내에서 감독업무를 수행하며, 업무에 대한 보고를 상위의 감독기관에게 한다(행정감독법 제7조).

III. 법적 지위

행정감독법 제3조는 감찰부의 독립성을 보장한다. 구체적으로, 본 조항은 “감찰기관은 법에 따라 기능을 수행하고 권한을 행사하며, 어떠한 행정부처, 공공기관 또는 개인의 개입을 받지 아니한다”라고 한다.

IV. 조사개시

우선, 감찰부는 국가의 법, 국가기관의 정책과 결정 등을 정기적 혹은 부정기적으로 감독할 수 있다. 이러한 감독은 다음의 방식으로 진행된다: (1) 정부의 경제 정책이나 주요 개혁 방안이 어떻게 진행되고 있는지에 대한 법집행 감독을 통해 정부 법령이나 결정의 원활한 적용을 보장; (2) 공공에 큰 우려를 야기한 문제들에 대한 표적 감독을 통해 행정 실책을 교정; (3) 심각한 사고들에 대한 조사.

또한 감찰부는 공중의 민원을 받아 감독을 하기도 한다. 공중은 정부 부처와 직원들에 대한 민원을 제기할 수 있고, 감찰부는 예비 조사를 마친 후 정식으로 조사에 들어갈 수 있다(행정감독법 제18조).

V. 통제의 범위

감찰부의 통제 범위는 실질적으로 행정의 전 영역에 미치는데, 행정감독법 제6조에 따르면 “모든 시민은 어떠한 국가 행정기관 또는 공무원, 국가 행정기관에 의해 임명된 사람의 불법 혹은 임무 방기에 대해서도 고발하거나 폭로할 수 있다.”

VI. 판단기준

행정감독법 제18조에 따르면 감찰부는 조사 또는 감독을 함에 있어 법규의 위반 혹은 행정기강의 위반을 심사한다고 한다.

VII. 권한

감찰부의 권한은 크게 감사 권한, 조사 권한, 조언 권한 및 징계 권한으로 분류될 수 있다:

1. 감사 권한: 행정기관 및 직원들이 국가의 법규, 정책, 행정규율을 준수하고 있는지 감사를 할 수 있다.

2. 조사 권한: 법규, 정책, 행정규율에 대한 행정기관 및 직원들의 위반 여부를 조사할 수 있다.

3. 조언 권한: 법규나 정책을 위반하는 경우에 어떻게 대처해야 하는지, 관련 기관에게 조언을 할 수 있으며, 행정 효율성 제고를 위한 방안도 제안할 수 있다. 또한, 법규 및 정책을 이행하는 데에 모범이 되었거나 행정 규율을 잘 지키는 직원 또는 기관, 또는 법규와 규율의 위반을 방지하는 데에 공로를 세운 직원 혹은 기관에게 포상을 내리도록 제안할 수 있다.

4. 징계 권한: 감찰부는 감사 및 조사 결과에 따라 관련 부처에게 법규 및 정책 위반의 시정을 요구하거나 행정 규율을 위반한 자를 징계할 것을 요청할 수 있다. 또한 감찰부는 행정 경고, 벌점 부여, 강등, 직위 해제, 파면 등 직접적인 징계를 내릴 수도 있다.

VIII. 관련 정보

공식 웹사이트(중국어)

<http://www.mos.gov.cn/mos/cms/html/3/index.html>

감찰부 소개(영어)

http://www.gov.cn/english/2005-10/03/content_74320.htm

중국 행정감독법

<http://www.nbc.gov.cn/article/English/LawsRegulations/200903/20090300002057.shtml>

3. 홍콩 - 옴부즈만(Ombudsman)

A. 헌법적 배경

홍콩의 옴부즈만은 법적으로 독립성이 보장된 기관으로서 1989년의 옴부즈만 조례(The Ombudsman Ordinance)에 의해 설립되어 행정 행위 또는 부작위, 결정 및 권고로부터 비롯된 민원을 조사하고 보고하는 역할을 맡아오고 있다.

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 개관

옴부즈만은 홍콩의 행정 수반에 직속된 기관으로서 옴부즈만 조례가 정하는 바에 따라 정부 부처와 공공 단체를 감독한다.

옴부즈만의 역할은 구체적으로 다음과 같다: (1) 관료에 의해 행정의 공정성이 침해받지 않도록 한다; (2) 공공이 항상 공직자에게 접근할 수 있도록 한다; (3) 권력의 남용을 방지한다; (4) 잘못된 것을 바로잡는다; (5) 공직자가 부당하게 고발당했을 경우 사실관계를 확인한다; (6) 인권을 보호한다; (7) 공공분야의 품질, 투명성 및 효율성이 계속적으로 신장된다.

C. 홍콩 옴부즈만(Ombudsman)

I. 역사 및 법적 근거

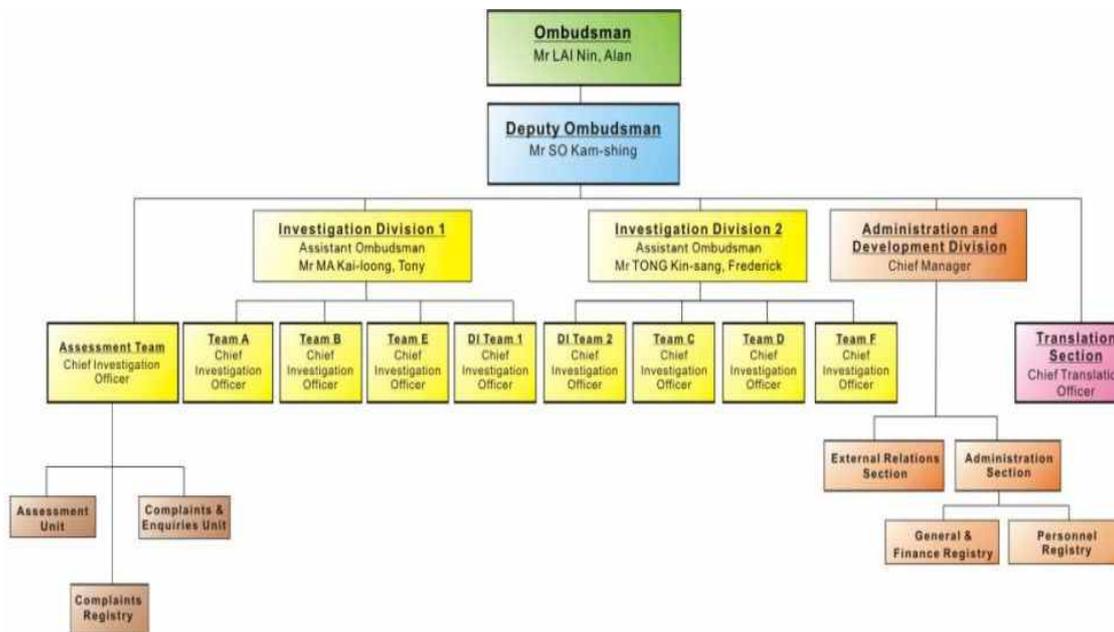
1989년에 설립된 홍콩 옴부즈만은 애초에 행정민원위원회라고 명명되었다. 2001년 12월 19일에 (수정된) 옴부즈만 조례가 발효함에 따라 공식적으로 독립하게 된 옴부즈만은 홍콩 특별행정지역의 행정수반의 직접 임명을 받게 되었다. 옴부즈만의 가장 직접적인 근거가 되는 법은 옴부즈만 조례인데, 본 법에 따라 단독법인의 형태를 갖추게 되었고, 기존의 행정체계와 절연할 수 있었다. 또한 자체적으로 직원을 채용하고 참모진을 꾸렸으며 보상체계를 마련하는 한편, 썩완(Sheung Wan) 지역에 건물을 구입하여 사용하고 있다.⁸²⁾

82) The 23rd Annual Report of The Ombudsman (April 2010 ~ March 2011), pp. 1~4.

II. 조직

옴부즈만에 임명된 자의 임기는 5년이며 재임이 가능하다(옴부즈만 조례 Section 3(3A)). 옴부즈만은 그의 기능을 수행하는 데에 필요하다고 여기는 자를 채용할 수 있고(옴부즈만 조례 Section 6(1)), 또한 필요할 때마다 기술적 혹은 전문적 자문을 선임하여 도움을 받을 수 있다(옴부즈만 조례 Section 6A).

[표] 홍콩 옴부즈만 조직도



출처: 홍콩 옴부즈만 공식 웹사이트

III. 법적 지위

옴부즈만은 정부의 직원이나 대리인이 아니며 정부 직원의 직위, 면책, 특권 등을 누리지 않는다(옴부즈만 조례 Section 6B(1)). 다만, 뇌물방지법(Prevention of Bribery Ordinance)의 적용을 받는 한에서는 뇌물방지법 Section 2의 의미에 따라 공무원인 것으로 간주한다(옴부즈만 조례 Section 6B(2)). 또한, 공공재정법(Public Finance Ordinance)의 적용을 받는 한에 있어서도 옴부즈만은 공무원인 것으로 간주되며 공공재정법 Section 12에 따라 옴부즈만 기관의 예산을 책정하고 준수하는 감독관의 역할을 맡는다(옴부즈만 조례 Section 6B(3)).

IV. 조사개시

옴부즈만은 민원의 접수, 혹은 접수된 민원이 없더라도 “행정 실책에 따라 부정 의한 대우를 받은 사인이 있다는 의견”에 따라 직권으로 조사를 시작할 수 있다(옴부즈만 조례 Section 7(1)).

그러나 옴부즈만이 어떠한 방식으로 조사를 개시했던 간에, 그의 조사는 옴부즈만 조례 Section 10에 따라 일정한 제약을 받는다. 옴부즈만 조사에 대한 제약은 구체적으로 다음과 같다: (1) 민원인이 민원의 대상이 되는 행정행위에 대해 24개월 전부터 알고 있었을 경우에는 조사에 제한이 있다. 다만 옴부즈만의 판단에 따라 해당 민원에 대한 조사를 진행하는 것이 적절할 때는 예외로 한다; (2) 옴부즈만은, 모든 상황을 종합해서 고려했을 때, 민원 내용에 대한 조사를 했음에도 불구하고 행정 실책이 발견되지 않거나, 내용이 사소하거나, 민원이 불성실/경솔하거나, 그릇된 의도로 민원이 제출된 것이라면 조사를 중단할 수 있다.

V. 통제의 범위

옴부즈만의 통제의 범위는 공공분야에 집중되어 있으며, 옴부즈만 조례의 부록 1(Schedule 1)은 옴부즈만의 통제를 받는 기관들을 나열한다. 그에 따르면 홍콩의 거의 모든 정부 부처와 기관들이 옴부즈만의 감독을 받는 것으로 되어있다.

VI. 판단기준

옴부즈만 조례 Section 7(1)이 명시하듯이, 민원이 검토되기 위해서는 “행정 실책의 결과로서의 손해”가 존재함을 보여야 한다. 여기서 행정 실책이란 비효율적이거나 나쁜, 혹은 부적절한 행정을 말하며 다음을 포함한다: (1) 연기, 무례한 행동, 사력의 부족 등 비합리적인 행위; (2) 권략, 재량, 또는 권한의 남용; (3) 비합리적이거나 불공정한, 또는 억압적이거나 부적절하게 차별적인 절차들(옴부즈만 조례 Section 2(1)).

VII. 권한

옴부즈만은 그의 기능을 수행하는 데에 필요하거나, 부수적이거나, 도움이 되는 모든 것을 할 수 있다(옴부즈만 조례 Section 7(1A)). 구체적으로 옴부즈만은 다음의

권한을 가진다: (1) 필요하다고 판단되는 경우 어떠한 재산이든 압류하고 보관할 수 있다; (2) ombudsman 조례가 ombudsman에게 부여하는 권한은 ombudsman 조례의 조항에 따라 행사되어야 하지만, 다른 법률의 조항과는 무관하게 행사된다. 즉, ombudsman의 결정은 그 자체로 확정적이며 항소가 불가능하고, ombudsman의 결정의 대상이 되는 기관의 소송이나 결정에 따라 ombudsman의 결정이 도전 받거나 의문시되거나 검토내지 취소의 대상이 되지 않는다.

VIII. 운영상황

제23회 ombudsman 연차보고서에 따르면 홍콩 ombudsman은 2010년 4월부터 2011년 3월까지 총 12,227건의 문의와 5,339건의 민원을 접수했다. 가장 많이 사용된 수단은 전자우편이었으며, 개인이 직접 민원을 제기하거나 문의를 하는 횟수가 지속적으로 증가하여 해당 기간에는 634건을 기록하였다.⁸³⁾

그 결과 ombudsman은 총 155건의 사건을 종결지었으며 그 중 48건(31%)이 민원이 옳은 것으로 입증되거나, 부분적으로 입증되거나, 혹은 민원의 내용과 사실이 다른 것으로 판명되었다.⁸⁴⁾

Year	Enquiries	Complaints
2006/07	15,626	5,606
2007/08	12,169	4,987
2008/09	14,005	5,386
2009/10	13,789	4,803
2010/11	12,227	5,339

출처: The 23rd Annual Report of The Ombudsman

83) Summary of The 23rd Annual Report of The Ombudsman (April 2010 ~ March 2011).

84) Summary of The 23rd Annual Report of The Ombudsman (April 2010 ~ March 2011).

Mode	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
In Person	412	251	370	413	634
In Writing					
by complaint form	586	486	1,300	863	544
by letter through post	1,002	1,829	936	870	882
by fax	836	753	890	764	766
by e-mail	2,461	1,380	1,515	1,362	1,954
By telephone	309	288	375	531	559
Total	5,606	4,987	5,386	4,803	5,339

출처: The 23rd Annual Report of The Ombudsman

IX. 관련 정보

공식 웹사이트

<http://www.ombudsman.gov.hk/index.shtml>

옴부즈만 조례

http://www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/WebView?OpenAgent&vwpg=CurAllEngDoc*397*0*397.1#397.1

연차보고서

<http://www.yearbook.gov.hk/2009/en/index.html>

4. 인도네시아 - 옴부즈만(Ombudsman)

A. 헌법적 배경

인도네시아 헌법(Constitution of the Republic of Indonesia, 이하 Const)은, 인도네시아가 일본으로부터 독립하기 직전 최초로 1945년 제정되었다. 그 후 1949년 연방헌법(Federal Constitution)에 의해 대체되었다가 1959년에 다시 발효되었다. 이는 1955년부터 궁극적인(definitive)헌법을 마련하기 위해 진행되던 국회 논의가 극단적으로 분열되는 상황에 환멸을 느낀 Sukarno가 국회를 해산하고 포고로써 1945년 헌법으로 복귀시킨 것이다. 1945년 헌법은 Sukarno에 이은 2대 대통령인 Suharto의 집권(1968~1998)동안 계속 유지되었다가, 1998년 Suharto의 하야 이후 국회에 의해 4차례에 걸쳐 개정(1999, 2000, 2001, 2002년 각 개정)되었다. 그럼에도, 현재 인도네시아 헌법은 1945년 헌법을 그 모태로 하고 있다. 인도네시아 헌법에 따르면, 인도네시아는 단일국가(unitary state)이며, 민주공화국(republic)이다.(Const. 1장)

인도네시아 국회(People's Consultative Assembly)는 매 5년마다 선출되는 국민대표와 지역대표로 구성된다. 국민대표는 입법권과 예산권, 감독권한을 가지고 있으며, 지역대표들은 지역 자치(autonomy)와 관련된 법안을 제출하고 논의한다(Const. 7장). 국회는 헌법과 법률을 개정할 수 있으며, 국민투표로 선출된 대통령을 임명하며, 탄핵소추할 권한을 가진다.(Const. 2장 2~3조)

인도네시아 대통령은 부통령과 함께 쌍(pair)으로 국민 투표로 선출되며, 5년 임기로 1회에 한해 재임이 가능하다. 대통령은 각부의 장관을 임명하는 등 행정부를 통할한다.(Const 2장)

사법부는 독립적이며, 최고법원(Supreme Court)과 헌법재판소(constitutional Court)에 의해 사법부의 권한이 관장된다. 최고법원은 최종심법원으로서 사건을 파기(cassation)할 권한과 위헌법령심사권을 가진다. 헌법재판소는 위헌법률심사에 관한 최종적인 권한을 가지며, 탄핵소추된 대통령의 헌법위반 여부에 대한 판단을 내릴 권한을 가진다.(Const. 24조)

인도네시아 헌법은 독립적인 장으로서, 핵심적인 인권 보호를 다루고 있다.(Const. 10장)

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 개관

인도네시아 옴부즈만(Ombudsman of Republic of Indonesia)은 인도네시아 국가 옴부즈만 기관으로서, 다른 국가기관에 대해 독립적인 지위를 가진다(Law on

Ombudsman of Republic of Indonesia 2장 2조, 이하 LO). 인도네시아에 국가 옴부즈만 이외의 다른 옴부즈만 기관에 대한 자료는 찾아볼 수 없다. 특히, 인도네시아 옴부즈만법(2008) 발효이후 2년 이내에 타 기관, 법인, 개인 등이 사용하고 있던 '옴부즈만' 명칭은 다른 이름으로 개정하도록 하여, 인도네시아 옴부즈만이 유일한 국가 옴부즈만임을 명시하고 있다(LO 46조).

C. 인도네시아 옴부즈만(Ombudsman of Republic of Indonesia)

I. 역사 및 법적 근거

인도네시아 옴부즈만은 2000년 대통령령 제 44호에 의해 처음 인도네시아에 설립되었다. 이는 인도네시아 2대 대통령인 Suharto의 하야(1968~1998)와 인도네시아 헌법 개정(1999년, 2000년)과 관련이 있다. 인도네시아 옴부즈만은 2008년의 대통령령 제 44호와 인도네시아 옴부즈만법(제37호 2008)의 제정을 통하여 설립되었다.

II. 조직

인도네시아 옴부즈만은 다수 옴부즈만으로 구성(collegial body)되어 있다. 인도네시아 옴부즈만은 선임(Chief) 옴부즈만 1인, 부선임(Deputy Chief) 옴부즈만 1인과 7명의 옴부즈만으로 구성되며, 대통령의 후보추천과 국회(국민대표, House of Representatives)의 투표에 의해 선출된다. 대통령은 옴부즈만후보 추천위원회(selection committee of members of Ombudsman candidates)를 구성하여 18명의 후보를 국회에 제출한다. 국회는 18명의 후보 중에서 9명을 선출하고, 그 중 1명의 선임옴부즈만, 1명의 부선임 옴부즈만을 선출한다(LO 14~16조). 모든 옴부즈만은 5년의 임기로, 1회에 한해 재임이 가능하다(LO 17조). 일반 옴부즈만과 선임옴부즈만과의 관계는 LO(인도네시아 옴부즈만법)에 명확하게 규정되어있지는 않으나, 선임옴부즈만은 인도네시아 옴부즈만기관을 대표하며, 궤위(impediment)시에는 부선임 옴부즈만이 선임옴부즈만의 임기까지 권한을 대행한다(LO 11조).

옴부즈만은 사무처(secretariat)의 행정적인 지원을 받으며, 사무처장(Secretary General)은 대통령이 임명하고 해임한다(LO 13조).

인도네시아 옴부즈만은 필요시 지방이나 지역에 대표사무실(representative office)을 설립할 수 있다. 대표사무실은 옴부즈만 소속으로 운영되며, 대표사무실의 수석(chief)을 둘 수 있다. 대표사무실의 권한과 기능은 인도네시아 옴부즈만의 권한과

기능을 준용한다(LO 43조).

현재, 인도네시아 옴부즈만은 9명의 옴부즈만 중 6명만 충원되어 있으며, 총 65명의 직원을 고용하고 있다. 옴부즈만은 지방에 5개의 대표사무실을 설립하여 운영하고 있다 : DI-Yogyakarta(2004), Kupang-Nuns Tenggara Timur(2006), Medan-North Sumatra(2008), Manado-North Sulawesi(2008), Bandung-West Java(2010)

옴부즈만의 예산운용과 사무처 조직(인력)규모에 관련한 법규정은 찾아볼 수 없었다.

III. 법적지위

9명의 옴부즈만은 배수(18명)로 대통령이 국회에 추천하며, 국회에서 최종적으로 선임 옴부즈만 1인과 부선임 옴부즈만 1인을 포함한 총 9명을 선출한다(LO 16조). 옴부즈만의 자격조건으로는, 인도네시아 국민, 하나님에 대한 신실성(devoutness), 정신·육체적인 건강, 법률관련 학사 이상이거나 그와 동등한 자격으로서 법집행과 관련한 15년 이상의 경력, 40~60세 사이의 나이, 좋은 평판, 옴부즈만에 대한 지식, 형사사건으로 5년 이상의 형을 선고받지 않아야 하며, 어떠한 정치적 집단의 직위를 보유하지 않아야 한다는 것을 충족해야 한다(LO 19조). 옴부즈만은 정부관료나 기업가, 공무원, 정당의 직위 등을 겸직할 수 없다(LO 20조). 옴부즈만은 본인의 원으로 사퇴할 수 있으며, 금지된 직위를 겸직하거나 자격조건을 충족하지 않는 경우, 옴부즈만 직을 수행할 수 없는 경우 등에 직위가 대통령에 의해 해제된다(LO 22조).

옴부즈만은 재임기간 중 구속, 수사, 기소받지 않을 면책특권이 있으며(LO 10조), 독립적인 국가기관으로서 다른 국가기관이나 행정기관과의 계층적·유기적 관계(organic relation)를 가지지 아니한다. 특히, 직무를 수행함에 있어서는 다른 공공기관의 간섭을 받지 아니한다(LO 2조). 옴부즈만의 보수와 대우, 기타 권리는 정부 규정의 내용에 준한다(LO 18조).

IV. 조사개시

모든 인도네시아 국민은 옴부즈만에게 민원을 제출할 수 있으나, 행정조치가 있은 후 2년이 지나지 않아야 한다(LO 23,24조). 또한 인도네시아 옴부즈만법은 옴부즈만에게 직권으로 조사할 권한을 부여하고 있다(LO 7조).

옴부즈만법에는, 옴부즈만의 관할권내에 있지 않은 민원인 경우, 거부(reject)를 할

수 있도록 규정하고 있으나, 민원의 이첩에 대한 규정은 명시되어 있지 않다(LO 36 조). 민원 조사결과 옴부즈만이 기각을 하게 되면 14일 이내에 민원인에게 통지하여야 하며, 시정권고를 하는 경우 14일 이내에 민원인과 관계기관의 장에게 통지하여야 한다(LO 36, 37조).

V. 통제의 범위

옴부즈만은 정부와 공공기관에 의한 공공행정을 감시하는 기능을 가지며, 여기에는 국가나 지방정부에 의해 운영되는 법인, 공공서비스를 제공하는 민간기업까지 포함된다(LO 6조).

사법부의 재판중인 민원은 옴부즈만의 관할이 아니나, 법원 행정과정에서의 잘못은 옴부즈만의 관할 범위이다.

옴부즈만은 입법부(국민대표 및 지역대표) 및 지방정부의 장에게 오행정을 예방하기 위해, 법률(조례)개정안을 제안할 수 있다.

VI. 판단기준

옴부즈만의 민원 판단기준은, 잘못된 행정 ‘maladministration’이며 잘못된 행정에 대한 구체적인 분류 기준은 명시되어 있지 않다(LO 36조). 인도네시아 옴부즈만의 잘못된 행정은 법률 및 법령 위반을 의미하는 것으로 보인다.

VII. 권한

옴부즈만은 민원과 관련된 자료 제출 및 설명을 관계기관에 요청할 수 있으며, 이해관계자 및 증인, 관계자를 소환(summon)할 수 있다(LO 28조). 소환된 자가 3번 연속으로 정당한 사유없이 불응할 경우, 옴부즈만은 인도네시아 경찰청의 도움을 받아, 강제로 소환할 수 있다(LO 31조). 옴부즈만은, 관계자나 증인이 증언을 하거나 의무를 이행하기 전에, ‘신 앞에서 진실을 말할 것’을 맹세하도록 할 수 있다(LO 32조).

옴부즈만은 조사를 위한 현장 방문 또는 물건(object) 조사시, 사전에 관련 기관에 고지하지 않고 조사를 실시할 수 있다(LO 34조). 옴부즈만의 현장 방문조사 및 물건조사시, 이를 방해(obstruct)하는 자는 최고 2년의 징역형 및 최고 10억 루피의 벌금이 부과된다(LO 44조).

옴부즈만은 민원 조사결과 관계기관에 시정권고를 할 수 있으며, 관계기관은 이를 수용해야 한다(LO 38조).

옴부즈만은 행정부에 대한 시정권고 권한 외에도, 대통령과 지방정부의 장 및 고위공무원에게 제도의 개선과 공공서비스의 절차를 개선하도록 권고할 수 있으며, 입법부에 대해서는 법률 개정안 제안권을 가진다.

VIII. 개선사항

'08년 인니 옴부즈만법 제정에 따라 옴부즈만 정원은 9명으로 확대되었으나, 2011년에 현재의 6명에서 9명으로 충원 예정이다. 현재 지방사무소가 5개 가량 존재하지만, 계속해서 인도네시아 전 지역으로 지방 사무소를 확장해 나갈 계획이다.

X. 관련 정보

헌법 : http://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_Indonesia

법률 : http://www.ombudsman.go.id/file-uploads/2009/11/29/law372008_20091129153214_288_0.pdf

백서 : www.indonesia.go.id/Website/index/en

웹사이트 : <http://www.ombudsman.go.id/Website/index/en>

5. 이란 - 감찰원(General Inspection Organization)

A. 헌법적 배경

이란의 헌법 제174는 이란 감찰원(General Inspection Organization; 이하 GIO)의 근거를 마련한다. 본 조항에 따르면 사법당국은 행정기관의 적절한 행정과 준법을 감독할 권한이 있으며, 이러한 권한을 실현하기 위한 기관인 GIO가 사법부 감독 하에 설치될 수 있다. 하지만 헌법 조항은 GIO의 설립 근거만을 제공할 뿐, GIO의 임무와 권한 등 구체적인 사항은 개별법에서 정하도록 되어있다.

B. 국가 내 존재하는 음부즈만 개관

GIO는 이란의 중앙 감찰기관으로서 모든 행정부서, 사법부, 군대 등 정부 기관 전반에 대한 일반적인 통제 및 감독을 담당한다. 또한 GIO는 중앙기관으로서 지방감찰부(Provincial General Directorate)들을 감독하는 중요한 역할을 맡기도 한다.

C. 감찰원(General Inspection Organization)

I. 역사 및 법적 근거

1978년 이란 혁명이 승리하면서 새로이 태어난 이슬람공화국인 이란은 행정 체계 전반에 대한 감독의 필요성을 절감했다. 1년 후인 1979년에 제정된 새 헌법은 제174조를 통해 행정체계 감독에 대한 의지를 선포했고, 이에 따라 GIO가 신설되었다.

다만 새 헌법은 GIO의 설립에 대한 근거만을 제공했고, 이에 따라 개별 법규인 감찰원 설립에 관한 법률(General Inspection Organization Establishing Law; 이하 설립법)과 감찰원 운영, 행정, 채용에 관한 규정(General Inspection Organization Executive, Administrative and employment Regulations; 이하 운영규정)을 추가로 제정하여 GIO의 권한과 임무 등을 정하게 되었다. 이 둘은 GIO의 근거부터 세부적인 운영까지 폭 넓은 영역을 관장하는 주요 법규들이다.

II. 조직

GIO의 원장은 율법재판관들 또는 서열 10/11위인 재판관들 중에서 임명되며, 임명권자는 사법부의 장이다. GIO 원장은 유능한 재판관을 부원장(vice president)으로 임명할 수 있으며 필요한 만큼의 원장대행(deputy)을 임명할 수 있다(설립법 제4조). 현재 5명의 원장대행이 있으며 이들은 다음과 같다: (1) 기획 및 자원 관리 대행; (2) 경제 및 기간시설 관련 사건 감독/감찰 대행; (3) 생산 및 농업 관련 사건 감독/감찰 대행; (4) 정치 및 사법부 관련 사건 감독/감찰 대행; (5) 문화 및 사회 관련 사건 감독/감찰 대행.

GIO는 설립법 제3조에 따라 재판관 혹은 타 행정부서의 유능한 전문가들을 채용할 수 있으며, 이때 임시직과 영구직을 가리지 않는다. 또한 필요한 행정인력을 충원할 때에도 국가 공무원을 전출시키거나 배정하는 방식을 택할 수 있으며, 이러한 방식이 여의치 않을 때에는 직접 채용할 수도 있다.

이 외에도 중요한 것이 지방감찰부의 존재인데, 이들은 GIO의 감독 하에 지역 감찰 업무를 수행한다. 현재 이란의 각 지역마다 모두 지방감찰부를 두고 있으며, 이들은 해당 지역의 사건들을 맡아 감사한다.

III. 법적 지위

GIO는 다른 국가들의 옴부즈만 기관들만큼 독립성이 강한 것으로 보이지는 않는다. 우선 GIO는 사법부의 감독을 받으며, 나아가 행정 및 채용 규정들 또한 사법부에 의해 마련되고 추가적으로 의회의 비준을 받아야 하기 때문이다. 또한 GIO의 예산은 국가 예산 계획의 사법부 예산 내의 항목으로 자리 잡고 있기 때문에 재정적으로도 독립성이 어느 정도 제약되는 것으로 보인다(설립법 제13조).

IV. 조사개시

조사는 개별 조사관 또는 조사단(inspection corps)에 의해 이뤄진다. 이때 조사단의 단장은 유능한 재판관 혹은 저명하고 신뢰 있는 전문가 중에서 선택된다(설립법 제5조). GIO의 조사 형식으로는 (1) 정기 조사, (2) 특별 조사, (3) 민원의 수리 혹은 불만 표시(proclamation)의 심사가 있다(운영규정 제1조).

정기 조사는 GIO 원장의 지시에 따라 연중 최소 1회 이상 실시되고(운영규정 제2조), 특별 조사는 GIO 원장 혹은 사법부의 필요에 따라 수시로 실시된다(운영규정 제

7조). 사인이 행정 기관 혹은 단체를 상대로 민원을 제기하였고, 그러한 민원이나 불만족의 표시가 정당할 경우, GIO 원장은 조사관 혹은 조사단으로 하여금 조사를 시작하도록 할 수 있다(운영규정 제9조 내지 제10조).

민원과 불만 표시는 서면으로 제출되어야 하며 구두로 전달될 경우 조사관은 이를 녹취하여 민원인의 서명을 받아야 한다(운영규정 제11조). 그리고 GIO의 관할에 속하지 않는 사안이기 때문에 조사되지 않는 경우에는 민원인에게 그러한 사실이 통보되어야 한다(운영규정 제12조).

조사가 종료되면 조사보고서가 작성되어 피조사기관의 장 혹은 실무진에게 전달되며, 조사보고서에는 개선사항 권고 등이 삽입된다. 피조사기관의 장이나 실무진은 이 보고서를 전달받는대로 10일 이내에 권고에 따른 조치를 취할 의무가 있다.

V. 통제의 범위

GIO의 통제 범위는 기본적으로 행정 기관과 정부에 미친다. 구체적으로, GIO는 모든 행정부서/기관, 군대, 법집행기관, 국영 기관 및 기업, 지방자치단체 및 그에 소속된 기관, 공공시설, 혁명 기관, 기타 정부 재원으로 운영되거나 정부가 전적으로/부분적으로 소유하는 기관들을 감독한다(설립법 제2조).

VI. 판단기준

헌법이 명시하는 대로 GIO는 적절한 행정을 보장하는 책임을 진다. 다만 ‘적절’이라는 용어가 추상적이고 광범위하여 그 뜻을 추측하기 어려운 점이 있는데, 이에 개별 조항들이 추가적인 설명을 제공함으로써 명확화를 돕는다.

운영규정 제6조는 GIO의 조사 지침과 관련하여 “정확한 법의 지배”, “계획의 이행”, “공공의 필요를 정면으로 다룰 것” 등이 고려되어야 한다고 한다. 이와 유사하게, 행정기관의 구성원에 대한 조사는 “윤리, 신앙, 사기, 전문지식, 업무의 특성, 행위의 정확성, 능력, 신중함과 용기”가 고려되어야 한다고 한다.

사법기관과 관련하여서는 별도의 조사 기준이 제시된다. 사법기관의 행정 및 방만한 재정 운영 등을 조사하는 경우, (1) 임무의 적절한 수행과 행위의 적절함, 공공의 필요를 다루는 능력, 시민이 사법부에 대해 가지는 기대에의 부응, (2) 해당 부서가 어떻게 문서를 분류하고 관리하는지, 사건 조사에 시간을 어떻게 할당하는지, (3) 부서의 운영 수준을 파악하기 위해 근무 태도, 임무 완수, 시간 엄수, 기강, 정확도, 유능함, 용기, 친절도, 사회성, 양질의 정보 획득, 전문지식 보유 등을 조사할 것을 정한

다(운영규정 제46조). 사법기관에 대한 이러한 조사는 사법부의 장에게 보고된다(설립법 제2조).

VII. 권한

GIO의 통제 범위에 속하는 모든 부서 및 기관의 관료들은 조사관 혹은 조사단이 필요로 하는 모든 정보와 문서를 지체 없이 제공할 의무가 있으며, 그들의 조사에 협조해야 한다(설립법 제8조). 정보 제공 및 협조 의무를 위반할 경우 3~6개월 동안 구금될 수도 있다.

조사관 혹은 조사단이 “적절한 행위”라는 목적을 위해 한 명 혹은 그 이상의 관료의 정직처분을 요청할 경우 이러한 요청은 정당한 방법을 거쳐 즉각적으로 피조사기관의 장에게 전달되어야 한다(설립법 제9조). 이때 피조사기관의 장은 조사단의 요청을 실행할 의무가 있으며, 만약 의무를 이행하지 않을 경우 그는 책임을 지게 된다.

또한 GIO는 GIO가 제출한 보고서에 대한 사법부의 결정을 심사할 수도 있는데, 그러한 결정이 법이나 율법에 위배된다면, 결정을 내린 법원에게 이러한 사실을 통보할 수 있다(운영규정 제37조). 법원은 관련 사건기록과 함께 의견서를 법무장관에게 제출하여야 한다.

마지막으로 GIO는 국가 차원에서 중요한 사건들에 대한 조사 요청을 받아 조사를 진행할 수 있으며, 문제의 원인을 파악하여 사법부의 장에 보고할 수 있다(운영규정 제31조).

VIII. 관련 정보

공식 웹사이트

<http://www.ccac.org.mo/en/>

이란 부패방지 캠페인

www.gio.ir/do.php?na=magh%2F1259491048

6. 일본 - 행정평가국(Administrative Evaluation Bureau)

A. 헌법적 배경⁸⁵⁾

일본국 헌법은 일본의 기본법으로서의 헌법을 의미한다. 일본국 헌법은 내각책임제 정치체제 등의 국가 조직 체계를 규정하고 있으며, 개인의 기본적인 기본권을 보장하고 있다. 제2차 세계 대전에서 일본제국이 패한 뒤, 일본제국 헌법(메이지 헌법)을 개정하여 1946년 11월 3일에 공포되고, 1947년 5월 3일에 시행되었다.

천황을 ‘국가의 상징이자 국민 통합의 상징’로 규정하고 있으며, 천황은 국사행위 등의 일부 권한만 인정되는 상징천황제를 채택하였으며, 개인의 기본적인 인권의 존중을 기하기 위한 국회·내각·재판소 등의 국가 조직과 기본적 질서를 규정하고 있다. 또한 제9조에서는 “전쟁의 포기, 군사전력의 미보유, 교전권의 부인” 등을 명시하고 있어, 일명 ‘평화헌법’으로 불리기도 한다.

일본국 헌법의 기본 원리로는, 제국헌법에서의 천황주권론에서 이른바 상징천황으로 일컬어지는 천황의 상징화와 함께 두각된 민주주의와 함께 헌법 제9조로 대표되는 평화주의가 대표적이다. 일본국 헌법에서의 민주주의의 요소로는 국민주권주의와 권력분립, 그리고 국민의 기본적 인권의 존중 및 보장을 꼽을 수 있다.

민주주의원칙 역시 일본국 헌법의 기본 원리이다. 그리고 헌법 및 정치 제도에서 민주주의는 국민주권과 권력분립이라는 양대 요소로 나타나며, 여기에서 파생되는 국민의 기본적인 인권을 존중하여 국가의 지배에 국민의 의사를 바탕으로 하도록 규정하고 있다.

주권은 일반적으로 국가권력의 속성으로서 독립성 또는 최고성의 의미를 갖거나, 주권이 미치는 범위로서 영토권과 영토고권의 동의어로 사용된다. 전자의 의미로는 일본이 대외적으로는 다른 국가에 종속되지 않고 독립한다는 의미와 함께, 대내적으로 여러 단체에 대하여 국가 이상의 상위단체가 없음을 의미한다. 후자의 의미로는 일본의 영토, 즉 포츠담 선언에서의 “일본국의 주권은 혼슈, 홋카이도, 규슈 및 시코쿠와 함께 우리가 결정하는 여러 작은 섬에 국한된다”라고 정하고 있는 범위에서 일본이 영토권을 갖는다는 의미이다.

뿐만 아니라 이러한 주권은 천황이나 기타의 제도에서 파생되는 것이 아니라, 국민을 궁극적인 연원으로 삼고 있다. 이러한 내용은 국민에 의하여 선출되는 국회(참의원과 중의원)라는 제도로 대표된다.

85) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Japan(25/7/2011).

이외에 일본국 헌법의 기본원리로서 기본적인 인권의 존중, 권력분립 및 평화주의를 들 수 있다. 특히, 평화주의와 관련하여 일본국헌법은 제2차 세계대전의 비참함과 죄책감에 바탕하여 이루어진 것으로서, 인류의 고귀한 '평화'와 '국민주권'이라는 양대 원리에 바탕하여 다양한 내용이 구체화되었지만, 일본국헌법이 이른바 '평화헌법'으로 불리는 원동력이자 일본의 비무장에 확고한 논리적 근거를 이루는 근거는 평화가 구체화된 일본국헌법 제9조라고 할 수 있으며, 그 내용은 다음과 같다.

- 제9조 ① 일본 국민은 정의와 질서를 기조로 하는 국제 평화를 성실히 희구하며, 국권의 발동인 전쟁과 무력에 의한 위협 또는 무력의 행사는 국제 분쟁을 해결하는 수단으로서는 영구히 이를 방기(放棄)한다.
- ② 전항의 목적을 달성하기 위해 육, 해, 공군 기타의 전력을 보지(保持)하지 아니한다. 국가의 교전권은 인정하지 아니한다.

헌법 제9에서 먼저 "일본 국민은 정의와 질서를 기조로 하는 국제 평화를 성실히 희구하며"라고 표현함으로써 그 전쟁 방기의 동기를 일반적으로 표명하고 있다. 또한 "국권의 발동인 전쟁", "무력에 의한 위협" 및 "무력의 행사"를 "국제 분쟁을 해결하는 수단"으로 영구히 이를 포기하고 있음을 확인할 수 있다.

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 개관

일본은 전통적 방식의 의회옴부즈만 제도를 도입하지 않고 있다. 그 대신, 일본은 행정행위에 대하여 총무성(Ministry of Internal Affairs and Communications)을 중심으로 한 3개의 조직적 축을 중심으로 기본적인 통제시스템을 구축하고 있는데, 이는 행정평가국(Administrative Evaluation Bureau), 행정민원해결증진위원회(Administrative Grievance Resolution Promotion Councils) 및 총무성 장관이 임명하는 약 5,000명의 행정상담위원(Administrative counselors)이다. 이러한 3개의 조직적 특성을 기반으로 한 일본의 행정통제제도는 행정상담제(Administrative Counseling System)라는 하나의 제도적 틀내에서 기능하게 되는데, 바로 행정상담제가 다른 국가에서 일반적으로 활동하고 있는 옴부즈만 기관들의 기능과 역할을 상당부분 담당하고 있다.⁸⁶⁾

총무성은 일본 국민들의 삶의 전반적인 부문에 걸친 행정작용에 대한 포괄적인 책임을 지고 있는 정부기관이다. 즉, 총무성은 국민들의 사회·경제적 활동을 포함한 전반적인 삶과 관련되는 국가의 기본적인 시스템을 관리 및 통제하는 임무를 수

86) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, p.1,
<http://asianombudsman.com/ORC/MembersReports/Japan%20Annualreport%202009.pdf>(25/7/2011).

행하는 기관이다. 따라서 총무성의 소관업무에는 공공기관의 일반행정업무, 지방(자치)행정 및 재정, 선거제도, 국가비상사태시의 행정서비스, 우편 및 통신 관련 업무 등이 해당된다.

일본의 민원처리제도로서 총무성 본청의 하부조직인 행정평가국은, 정부기관 및 각 부처들에 행해지는 행정기능의 효율성과 효과성을 담보하는 책임을 지고 있다. 그리고 정책/행정평가 및 감찰기능 등이 복합적으로 부여되어 있는 일본의 행정상담제는 공정하고 민주적인 공공행정의 시행을 보장하는 중요한 제도적 수단으로 운영되고 있다.⁸⁷⁾

일본에는 행정상담제의 중심적인 민원처리기관인 행정평가국 이외에도, 지방적 차원의 일반적 또는 특별 관할권을 가진 다양한 옴부즈만 기관들이 설치되어 운영되고 있다. 2006년 3월 현재, 28개의 지방자치단체 차원의 일반옴부즈만 기관들과 37개의 특수옴부즈만이 설치 및 운영되고 있다.⁸⁸⁾

C. 행정상담제 및 행정평가국

I. 역사 및 법적근거

일본의 옴부즈만 제도를 설명하는 중심축은 앞서 언급한 바와 같이 ‘행정상담제’이다. 개인의 권리 또는 이익이 행정행위에 의해 침해된 일본의 국민들은 지방옴부즈만, 국가 또는 지방정부 차원의 민원처리시스템, 행정심판을 포함한 사법제도 상의 쟁송절차 등의 다양한 형태의 권리구제수단을 활용할 수 있다. 이러한 다양한 절차들 중에서, 행정상담제는 제도 수립 이후 빠른 속도로 정착되어 왔으며, 민원해결시스템의 불가결한 요소로 자리 잡게 되었다. 이렇게 행정상담제가 그 정착 및 국민에 의한 수락의 정도에서 현저한 발전을 보인 데는, 민원해결제도로서의 높은 신뢰성과 신속성, 간편성 등이 작용하여 결과적으로 효과적인 민원처리기관이라는 사회적 공감대가 형성되었기 때문이다.⁸⁹⁾

일본의 행정상담제와 옴부즈만 제도의 법적근거는 국가행정작용과 관련된 민원에 대한 중개와 관련된 기능을 포함하고 있는 ‘총무성설치법’이다. 총무성 내에 조직된 행정평가국이 이러한 민원과 관련된 업무들을 관장하여 처리하는 책임을 지고 있다. 그리고 1966년 제정된 ‘행정상담위원법’은 행정상담위원에 관련된 제반 요소들

87) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, p.1.

88) The Ombudsman of Korea, *Ombudsman Institutions in Korea and Oversea*(Seoul: The Ombudsman of Korea, 2006), pp.63~66.

89) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, pp.1~2.

을 규정하고 있다.⁹⁰⁾

행정상담제의 배경은 일본의 국민성과 관련이 깊다. 일본 사람들은 행정기관과 관련된 문제를 공개적으로 직접적으로 해결하는 것을 선호하지 않고, 가급적 비공식적으로 서로 협의하고 조정하여 원만히 문제를 해결하려는 경향을 지니고 있다.⁹¹⁾

전통적으로 행정행위와 관련된 민원이나 심판의 청구는 그러한 행정행위를 직접적으로 행한 기관에 의해 처리되었다. 이론적으로는 이러한 직접적인 민원처리방식이 피해를 입은 사람에 대한 신속한 구제방식으로 작용할 수 있었다. 그렇지만, 이러한 행정기관들 자체가 민원을 야기하는 문제의 원인이 됨으로써, 사람들은 민원과 직접 관련성이 있는 기관에 문제를 맡기는데 거부감을 가지게 되었고, 심지어는 두려워하게 되기도 하였다.⁹²⁾ 국민들은 대다수의 경우에 민원과 직접 관련 있는 기관에 의한 처리결과에 만족하지 못하게 되었고, 따라서 보다 중립적이고 객관성이 있는 제3자적 절차에 자신들의 민원을 맡기고자 하였다. 이러한 중립적이고 객관적인 민원처리에 대한 요구는, 어느 특정방식의 행정적 작용을 담당하지 않으며 기능함으로써 전반적으로 공정성과 효율성이 담보되도록 국가정책을 조율할 수 있는 독립적이고 공정한 정부기구로서의 총무성의 활동과 기능에 의해 충족되게 되었다. 이렇게 독특한 조직적 특성을 바탕으로 하여, 총무성은 보다 신속하고 간편한 민원처리기관으로서의 기능과 역할이 기대되어지게 된 것이다.⁹³⁾

공정하고 중립적인 제3자적 민원처리방식으로서 행정상담제에 대한 국민의 신뢰는 행정상담위원들의 활동과 더불어, 저명인사들의 고견이 활용 가능한 행정민원처리증진위원회의 다양한 활동에 의해서서 강화되고 있다.⁹⁴⁾

II. 조직

위에서 설명한 바와 같이, 일본의 행정상담제는 3개의 제도적 축으로 구성되어 있는데, 총무성 행정평가국과 행정민원처리증진위원회, 행정상담위원이 그것이다. 이 3개의 제도적 축은 상호 밀접한 협력관계를 유지함으로써, 국민들의 삶에 영향을 미치는 여러 가지 행정행위들과 관련된 다양한 고충민원들을 체계적이고 효율적으로 처리하고 있다.⁹⁵⁾

90) AOA Factsheet, "Administrative Evaluation Bureau, Japan", p.1.

91) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, p.2.

92) *Ibid.*

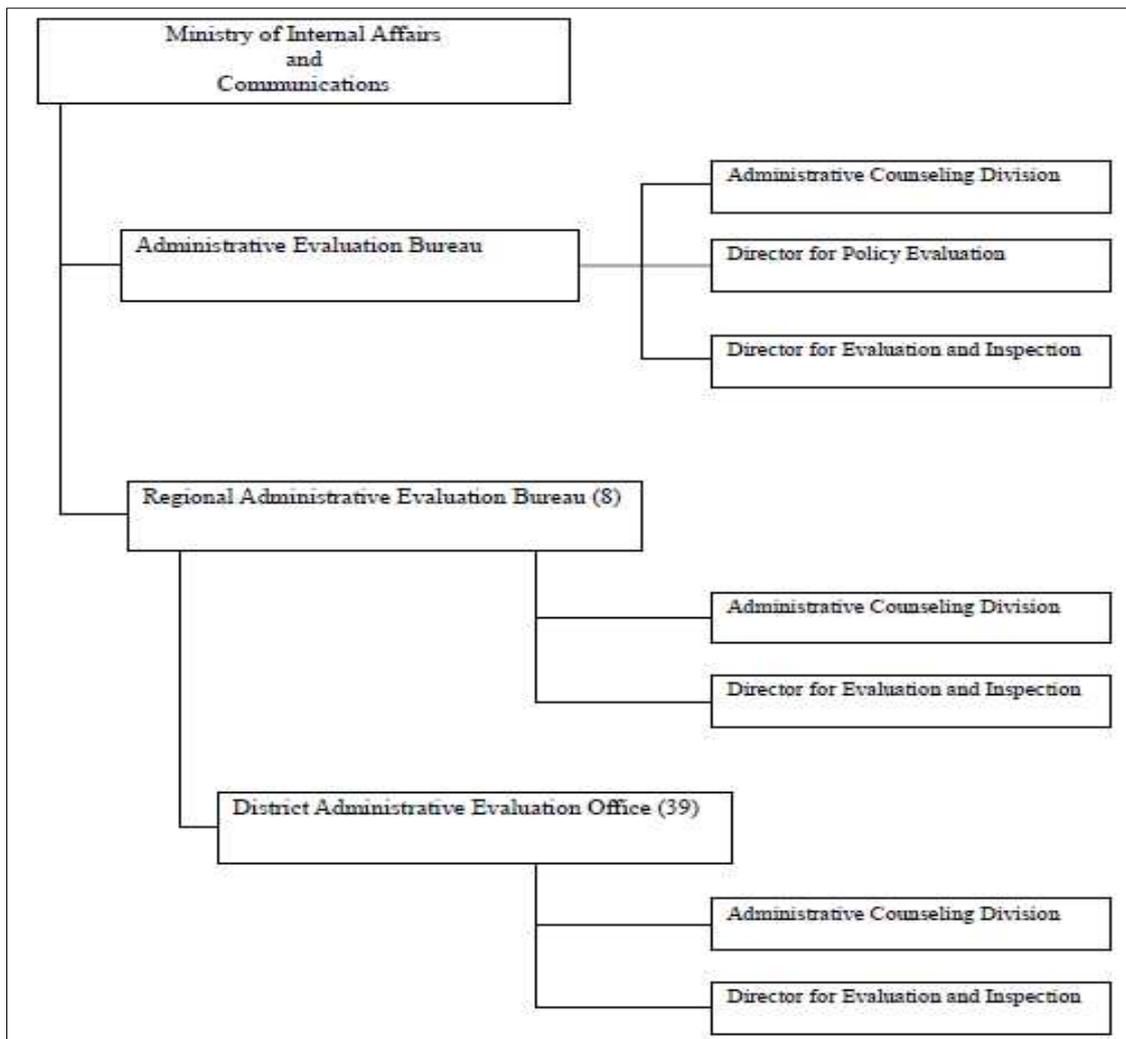
93) *Ibid.*

94) *Ibid.*

95) AOA Factsheet, "Administrative Evaluation Bureau, Japan", p.2.

II.1. 행정평가국

행정평가국의 본부는 도쿄에 소재하고 있으며, 8개의 지역행정평가국과 42개의 지역행정평가사무소 등 총 50개의 지역사무소를 운영하고 있다. 약 1,100명의 직원이 본부에서 근무하고 있으며, 약 200여명의⁹⁶⁾ 인원이 지역사무소들의 행정상담부서에서 근무하고 있다.⁹⁷⁾ 행정평가국 내에 행정상담 관련 업무를 관장하는 행정상담과가 별도로 설치되어 있다. 행정평가국의 전체적인 조직도는 아래와 같다:⁹⁸⁾



II.2. 행정상담위원

96) AOA Factsheet, "Administrative Evaluation Bureau, Japan", p.2.

97) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, p.3.

98) *Ibid.*, p.16.

행정상담제는 보다 편리한 행정상담서비스를 대중에게 제공하고 행정평가국 내부의 상담창구 이외에 별도의 보다 많은 창구들을 개설해 줌으로써 국민들이 민원을 제기하는데 보다 수월하도록 하기 위한 목적으로 1961년 마련되었다. 행정상담제는 최초에 비공식적인 행정적 보조수단으로 수립되었으나, 민원처리를 위한 효과적이고 효율성 있는 수단으로서 국민들의 신뢰도가 향상됨으로써, 1966년 법적근거를 가지는 제도로 변모하게 되었다.⁹⁹⁾

현재 전국적으로 약 5,000여명의 행정상담위원이 활동 중에 있으며, 거의 매 자치 지역별로 최소 1인 이상의 위원이 배치되어 있다.¹⁰⁰⁾

II.3. 행정민원처리증진위원회

행정민원처리증진위원회를 설치/운영하게 된 이유는 사회경제적 환경이 갈수록 복잡해지고 행정과 관련된 민원이 증가함에 따라 법이나 규정의 개선, 예산의 편성에 대한 요구가 점차 증가하게 되었기 때문이다.¹⁰¹⁾

1987년 이러한 문제들을 다루기 위하여 동 위원회가 행정감찰국에 설치되게 되었고, 이후 1990년에 현 총무성의 자문기구로 자리 잡게 되었다.¹⁰²⁾ 동 위원회의 구성은 교수, 변호사, 언론인 등 사회 가계의 저명한 인사로 구성되어 있으며, 위원들은 위원회에 회부된 문제들을 검토하고 그들의 의견을 개진한다. 위원회에서 개진된 의견을 참고하여 행정평가국은 관련 행정기관과 민원조정 등의 과정을 전개시켜 나간다.¹⁰³⁾

III. 법적 지위

III.1. 행정평가국

행정평가국은 효과적이고 효율적인 시민 중심의 행정을 구현하기 위한 총무성 산하의 행정기관이다. 행정평가국은 지역행정평가국 및 지역행정평가사무소 등 전국에 걸친 네트워크를 활용하여 (1) 정책평가, (2) 독립행정법인 평가, (3) 행정평가 및 감찰, (4) 행정상담 등의 업무를 수행한다.¹⁰⁴⁾

99) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, p.4.

100) AOA Factsheet, "Administrative Evaluation Bureau, Japan", p.2.

101) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, p.6.

102) *Ibid.*

103) AOA Factsheet, "Administrative Evaluation Bureau, Japan", pp.2~3.

104) <http://www.soumu.go.jp/english/index.html>(25/7/2011).

행정평가국은 총무성 산하의 정부기관이므로, 소속된 직원들은 일반적인 공무원의 지위를 누리게 되며, 별도의 특별한 법적지위는 향유하지 않는다. 행정평가국 소속 공무원들은 특히, 공정하고 적법한 행정행위에 대한 엄격한 감시/감독 기능을 원활히 수행하도록 교육되며, 전반적인 국가 행정작용 및 행정평가/감사에 관련된 전문적인 지식을 보유할 것이 요구되어 진다¹⁰⁵⁾

III.2. 행정상담위원

행정상담위원은 행정상담위원법에 따르면 공무원이 아닌 사회 각계의 저명한 민간인이다. 행정상담위원은 총무성 장관의 위촉에 의해 임명되며, 행정과 관련된 민원을 접수하고, 적절한 자문을 제공하며, 정부의 관련 기관에 문제를 이첩하는 등의 다양한 활동을 수행한다. 행정상담위원의 임기는 2년이고 80세 이전에는 연장이 가능하다.¹⁰⁶⁾ 행정상담위원은 그 직무의 특성상 행정에 관한 해박한 지식과 경험을 보유하는 것이 좋기 때문에 적절한 수준에서 연임이 요구된다고 할 수 있다. 행정상담위원은 당해 지역에서 존경받는 인사들 및 행정상담에 대한 열정과 헌신을 보이는 사람들 중에서 선발된다. 이러한 열정과 헌신의 덕목 이외에도 행정상담위원은 지역주민과 정부와의 교량 또는 중개자 역할을 수행해야 하므로, 기본적으로 해당 지역사회와 깊은 유대관계를 지닌 자여야만 하며, 따라서 지역주민들의 정서에 부합하고 접근이 용이한 인물일 것이 강하게 요구된다.¹⁰⁷⁾

행정상담위원의 해임은 총무성 장관이 결정하며, 그 사유로는 정신적/육체적 결함에 의해 직무를 적절히 또는 전혀 수행할 수 없게 되었을 때; 그 직무를 태만히 하거나 행정상담위원법의 관련 규정들을 위반했을 때; 위법행위 등으로 위원직의 결격사유가 발생했을 때 등이다(행정상담위원법 제 6조). 행정상담위원은 그 직무를 수행함에 있어 총무성 장관의 통제를 받는다(행정상담위원법 제 7조).

행정상담위원은 무보수의 자원봉사자들로서 그 직무 수행에 대하여 어떠한 보수도 받지 않는다. 다만, 직무 수행 과정에서 사용된 비용에 대해서는 정부로부터 실비변상 차원에서 제공받는다.¹⁰⁸⁾

행정상담위원은 전국행정상담위원협회에 소속되며, 동 협회는 위원들에게 업무지침, 교육/훈련 및 관련 제반 서비스를 제공한다.¹⁰⁹⁾

105) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, p.3.

106) AOA Factsheet, "Administrative Evaluation Bureau, Japan", p.2.

107) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, pp.4~5.

108) AOA Factsheet, "Administrative Evaluation Bureau, Japan", p.2.

109) *Ibid.*

IV. 조사개시

국민들은 다양한 방법을 통해 그들의 민원을 별도 비용 없이 제기할 수 있는데, 그 방법들로는 행정평가국 민원상담창구 방문, 우편, 전화/팩스/인터넷 등의 유·무선 방식 등이다. 제기한 민원과 관련한 개인정보는 철저히 보호된다.¹¹⁰⁾

민원이 행정상담부서에 제기된 이후에는 아래의 과정으로 조사가 실시된다:¹¹¹⁾

- 행정상담부서 공무원은 민원자에게 민원 관련 상세 자료들을 요청한다. 우편으로 민원이 제기된 경우, 민원을 접수한 공무원은 관련 상황에 대한 정확한 파악을 위하여 민원자의 출석을 요청할 수 있다.
- 민원 관련 상황파악이 필요한 경우, 담당공무원은 민원자에게 관련된 자료의 제출을 요청한다.
- 제기된 민원에 대한 1차적인 검토를 실시한 결과 민원의 타당성이 입증되면, 당해 민원과 관련된 행정기관과 접촉하여 당해 문제와 상황에 대한 설명을 요청한다. 필요한 경우, 관련된 자료를 해당 기관에 요구할 수 있다.

매 민원에 대하여 행정평가국의 민원접수부서는 민원의 배경과 관련 법규 및 당해 민원의 처리 방법에 대하여 검토한다. 만약 제기된 민원의 수리가능성이 인정되지 않는 경우라면, 관련 기관과 구두 또는 서면 중개(알선)과정을 통해 다른 대안적 해결방안을 모색한다. 대개의 경우, 단순히 민원을 적절한 관계기관에 이첩시킴으로써 만족할만한 해결책에 이르게 된다. 하지만 경우에 따라 그러한 중개과정에서 특히, 민원의 해결방법과 관련하여 총무성의 직접적인 통제가 수반되기도 한다.¹¹²⁾

V. 통제의 범위

총무성설치법에 따라 행정상담과 관련된 행정평가국의 관할권과 기능의 범위는 다음과 같다:¹¹³⁾

- 중앙정부의 행정조직의 운영에 관한 사항
- 독립행정법인 및 공기업 등의 운영에 관한 사항
- 중앙정부의 위임을 받아 행하는 지방정부의 운영에 관한 사항(법적 위임사항)
- 중앙정부가 위탁하거나 보조하는 조직 등의 운영에 관한 사항

행정상담의 관할범위는 국민의 법적 권리나 이익을 침해하는 행정행위에 대한 민

110) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, p.8.

111) AOA Factsheet, "Administrative Evaluation Bureau, Japan", p.3.

112) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, p.4.

113) *Ibid.*, p.7.

원뿐만 아니라, 행정절차의 개선이나 공무원의 태도 개선을 요구하는 것도 포함된다. 그러나 경찰수사 중에 있거나 형사절차에 계류 중인 사건(뇌물수뢰 사건 등), 이미 판결이나 조정, 화해 등이 이루어진 사건, 행정심판에 계류 중인 사건이나 기 결정된 사건, 고도의 정치적 행위나 특별한 기술적 판단이 요구되는 사건 등은 관할 범위에서 제외된다.¹¹⁴⁾

VI. 판단기준

일본 행정상담제에서 국민들의 민원을 처리하는 주된 판단기준은 '잘못된 행정'으로서, 위법·부당하고 불공정한 행정기관의 관행이 민원의 대상이 된다.

VII. 권한

VII.1. 행정기관에 대한 권한

총무성설치법과 관련 법규들에 따르면 행정평가국은 행정기관에 대하여 다음의 권한을 보유하며 행사할 수 있다:¹¹⁵⁾

- 국민들로부터 직접적인 민원 접수 또는 행정상담위원을 통한 민원의 접수
- 민원인으로부터의 민원과 관련된 상황에 대한 상세한 설명 청취
- 제기된 민원의 타당성(유효성) 결정권한 및 대안적 해결방안 제시 권한
- 관련 기관에 대한 자료제출요구권 등을 포함한 민원조사권, 필요시 관계기관 방문조사권
- 문제 해결을 위한 행정기관 간 민원중개권
- 동일한 문제가 반복해서 민원으로 제기되는 등 제도 또는 법률/규 등에 대한 개선이 필요한 경우 행정평가 및 감사를 수행할 권한

VII.2. 사법기관에 대한 권한

원칙적으로 행정평가국은 행정부의 기관이므로 사법기관에 대한 관할권은 보유하지 않고 있다. 그러므로 법원의 최종판결 및 소송계류 사건은 행정상담의 대상에서 제외된다.

114) AOA Factsheet, "Administrative Evaluation Bureau, Japan", p.1.

115) *Ibid.*

Ⅶ.3. 입법기관에 대한 권한

행정평가국 및 행정상담제와 입법기관과의 어떤 특별한 관계는 찾아보기 어렵다.

Ⅶ.4. 정책평가 관련 특별 기능¹¹⁶⁾

행정평가국의 정책평가시스템은 중앙정부개혁의 기반으로 국민에 대한 책임을 완벽히 이행하고 효율적이고 고품질의 국가행정작용을 구현하고자 도입된 제도이다. 이러한 정책평가제도의 취지는 각 행정기관 스스로가 자신의 정책에 대하여 평가하고, 해당 정책의 효율성, 효과성 및 필요성을 검토하도록 촉진하기 위함이다. 이를 통해 정책에 대한 점진적인 검토와 개선사항을 도출해 낼 수 있게 되었다.

행정평가국은 이러한 정책평가제도의 운영에 있어 핵심적 역할을 수행하고 있다. 총무성은 각 행정기관들의 정책이 일관성과 통일성을 가지고 시행되는지에 대하여 평가를 수행하며, 개별 행정기관에 의한 정책자가진단 결과를 객관성, 엄격성 및 적절성의 측면에서 보다 세부적으로 검토한다.

Ⅶ.5. 독립행정법인(Incorporated Administrative Agencies, IAAs) 관련 특별 기능¹¹⁷⁾

독립행정법인제도는 민간영역에 의해 수행될 수 없으나, 정부가 직접 나서 행하기도 어려운 공공부문과 관련된 계획들을 이행하기 위하여 마련된 제도으로써, 결과적으로 정부가 공공의 요구에 부합하는 효율적인 행정서비스를 제공할 수 있도록 고안된 시스템이다(2008년 10월 기준, 100개의 독립행정법인 설치/운영 중).

독립행정법인들에 의하여 행해지는 기능들은 그 효율성의 보장을 위하여 전반적인 검토가 필요하며, 아울러 상대적으로 덜 중요한 계획의 재고 또는 배제를 위해 서도 주기적이고 엄격한 사후적 평가가 요구된다.

총무성은 그러한 독립행정법인의 기능과 작용에 대한 평가에 있어 중요한 역할을 담당하고 있으며, 독립행정법인 정책평가위원회가 총무성에 설치되어 독립행정법인과 관련된 권고나 개선사항을 제안하는 기능을 수행하고 있다.

Ⅶ.6. 행정평가 및 감찰 관련 특별기능¹¹⁸⁾

116) "Administrative Evaluation Bureau(AEB)", On the MIC Website, <http://www.soumu.go.jp/english/aeb/index.html>(25/7/2011).

117) *Ibid.*

118) *Ibid.*

전국적으로 배치되어 있는 네트워크(지역행정평가국 등)를 활용하여 총무성은 행정수행 및 제도를 조사/평가하여 행정의 능률을 향상시키기 위한 목적을 가지고 있다. 행정상담제는 총무성의 행정평가국의 소관업무로 행정평가국의 행정상담부서가 행정상담제의 실질적인 운영을 담당하고, 행정평가 및 감찰부서가 이를 뒷받침하고 있다. 행정평가와 감찰기능은 비록 총무성 소속의 하나의 행정기관 내부부서이나, 기능적으로 엄격히 독립되어 있다. 행정평가국 행정평가/감사부서는 특수한 독립적 조직으로서, 행정기관의 중요한 시책이나 계획이 적절하게 운영되고 있는지를 조사/평가하며, 그 과정에서 식별된 문제에 대하여 권고사항을 제시하기도 한다.

행정평가 및 감사의 대상이 되는 문제들은 국민의 안전과 평안의 보장과 관련된 사안, 행정개혁과 관련된 사안 및 국민들의 관심이 집중된 문제로서 신속한 처리가 요구되는 사안 등 중요한 행정적 문제들이 그 주된 대상이 된다.

VIII. 운영상황

행정상담위원들은 지방정부기관 및 여타 공공기관들과의 협력을 통하여 지역 차원의 정기적인 행정상담회의를 가지고 있다. 이러한 행정상담제의 효과적인 활약상은 2007년 총무성에 의해 처리된 175,306건의 민원 중 거의 60%에 해당하는 103,793건의 민원이 최초 행정상담위원에 의해 접수되었다는 사실에서 잘 확인될 수 있다.¹¹⁹⁾

행정상담위원에게 접수된 민원의 상당수는 접수한 상담위원에 의해 1차적으로 검토가 이루어진 후, 해결책 도출을 위해 그 검토결과가 관련 기관에게 전달되는 형식을 따른다. 그러나 민원의 원인이 법률이나 법규에서 기인하고, 여러 행정기관과 관련이 되어 있으며, 특별히 심도 있는 조사나 검토과정이 요구되어질 때에는 상담위원은 당해 문제의 처리를 행정평가국으로 이관한다.¹²⁰⁾

행정상담위원들의 활동과정에서 주목할 만한 한 가지 특징은 국민과 정부 간의 중요한 연결고리로서 이러한 무보수의 자원자들의 열정과 헌신적인 자세이다.¹²¹⁾

2007년의 총 175,306건의 민원 중에서 18,656건(10.6%)은 행정운영 및 제도의 개선을 요구하는 민원이었다. 그리고 42,639건(24.3%)은 행정작용과 관련된 법률, 제도 및 여타의 절차 등에 대한 정보와 설명을 요구하는 민원이었다. 53,935건(30.8%)의 민원은 지방당국의 관할사항에 해당하는 문제들이었고, 민사사건과 관련된 민원도 60,076건(34.3%)이 제기된 바 있다.¹²²⁾

119) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, p.6.

120) *Ibid.*

121) *Ibid.*

IX. 개선사항

현재 가용한 자료의 수준에서 행정평가국이 계획하고 있는 개선사항에 대하여 찾아보기는 어렵다. 그러나 한 가지 개선이 필요해 보이는 부분이 존재한다. 행정상담제는 정부 내부적의 민원처리기관에 불과한 행정평가국과, 조사권이 없이 민원을 관련 기관에 이첩하여 답변을 전달하는 역할을 하는 민간인으로 구성된 행정상담위원제를 근간으로 한다는 점에서, 행정부로부터의 강력한 조사권을 가진 제3의 기관이 신속하고 공정하게 민원을 해결하고 행정부의 준법을 감시하는 전통적인 옴부즈만 제도와는 근본적으로 다르고, 이런 기능을 수행하는 데 있어서 한계를 가질 수밖에 없다고 판단된다.

X. 관련 정보

일본국 헌법(영문):

http://www.kantei.go.jp/foreign/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html.

총무성 설치법(일어):

http://world.moleg.go.kr/content/law/list.do?contCd=DT002&th_cd=LW003&content_id=5490&nt_cd=NT002.

총무성 설치법 (영문 발췌):

<http://www.theioi.org/downloads-ioi/3ge1o/03%20Act%20for%20Establishment%20of%20MIC.pdf>.

행정상담위원법(영문):

<http://www.asianlii.org/jp/legis/laws/taca1966an99o1966399/>.

총무성 행정평가국 홈페이지:

<http://www.soumu.go.jp/english/index.html>.

2009 연차보고서(영문):

<http://asianombudsman.com/ORC/MembersReports/Japan%20annualreport%202009.pdf>.

122) 2009 Annual Report of Japan's Administrative Counseling System, p.9.

7. 카자흐스탄 - 인권위원회(국가인권옴부즈만)

(Commissioner for Human Rights, National Human Rights Ombudsman)

A. 헌법적 배경

1995년 헌법-1995년 8월 30일 제정, 1998년 10월 7일 개정-에 따르면, 카자흐스탄은 법치민주주의공화국이다(헌법 제1/2조). 카자흐스탄의 대통령은 국민에 의해 직접 선출되며, 임기는 7년이다. 헌법상 대통령직 연임은 불가하나(헌법 제42조 4항), 현 대통령은 16년간의 재임 이후, 2005년 대통령으로 재 선출(3선)되어 오늘에 이르고 있다.

카자흐스탄 의회는 양원제이다. 하원(Majilis)은 77명이며, 매 5년마다 국민에 의해 선출된다. 상원(Senate)은 39명으로, 지방정부기구 대표자들에 의해 매 3년 간격의 보궐선거 형식으로 선출된다. 대통령은 7명의 상원의원을 임명할 권한을 가지며, 헌법과 법률이 정하는 바에 따라 의회를 해산할 권한을 보유하고 있다. 또한, 대통령은 대통령령 형태의 일반법규를 제정/시행할 광범위한 권한을 보유하고 있다.

정부각료는 대통령에 의해 임면(任免)된다. 지방 행정기관의 장 역시 대통령에 의해 임명된다.

카자흐스탄 사법기관으로 44명의 재판관으로 구성된 대법원(Supreme Court)과 7명의 위원으로 구성된 헌법위원회(Constitutional Council)가 있다. 헌법위원회 위원은 대통령이 3명, 상·하원에서 각 2명씩 지정되며, 대통령/국무총리/상·하원의장/상·하원의원 1/5이상의 소집요청/하급법원의 제청 등에 의해 소집된다. 헌법위원회는 선거의 합헌성, 위헌법률심사, 국회 비준 이전 국제조약의 합헌성 등에 대하여 결정하고, 헌법의 해석문제에 대한 책임을 가진다. 이 밖에 2003년에 대통령령에 의거 행정법원이 설립되었다.

카자흐스탄 헌법은 다양한 유보조항이 따르기는 하지만, 국민의 기본적 권리와 자유에 관한 많은 조항들을 규정하고 있다. 의회에 의해 비준된 국제조약은 국내법(법률)과의 충돌 시 우선하는 효력을 가진다(헌법 제4조 3항). 카자흐스탄은 유럽평의회(Council of Europe)의 회원국은 아니다.¹²³⁾

123) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*(Wien:SpringerWienNewYork, 2008), p.257.

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 기관

카자흐스탄 인권위원회(Commissioner for Human Rights)는 포괄적 권한을 보유한 국가 차원의 옴부즈만 기관이다. 인권위원회 이외의 지역적/지방적 차원의 다른 옴부즈만기관은 존재하지 않는다.¹²⁴⁾

C. 인권위원회(Commissioner for Human Rights) -

* 별칭 : 국가인권옴부즈만(National Human Rights Ombudsman)

I. 역사 및 법적근거

1995년 헌법 제정 이후, 옴부즈만 기관을 창설하기 위한 계획이 진행되었다. 그러한 계획은 국가공공기관들 사이에서 다대한 반대에 직면하게 되었다. 유럽안보협력기구(OSCE)와 유엔개발계획(UNDP)의 지원 하에 마련된 옴부즈만 관련 법률안 심의는 의회에서 무산되었다. 결국 Nazarbaev 대통령은 일반법규를 발할 대통령의 권한을 행사하여 2002년 9월 19일 인권위원회를 대통령령 제947호(이하 '령')로 창설하였다. Nazarbaev 대통령의 초대 위원장 임명 직후인, 2002년 12월 초대 위원장이 취임하였으며, 이후 2004년에 Nazarbaev 대통령은 인권위원장(옴부즈만)의 법원(courts of law) 및 의회에 대한 권한을 확대 및 강화하였다(령 제15조 2항의 1~4 참조). 현재 개정된 인권위원회령(영문본)¹²⁵⁾은 확인 가능하나, 정확한 개정일자와 2006년 추가적으로 개정된 부분에 대해서는 확인이 어려운 상태이다. 인권위원회는 협법 및 의회제정법 어디에도 그 설립의 근거가 명시되어 있지 않다.¹²⁶⁾

II. 조직

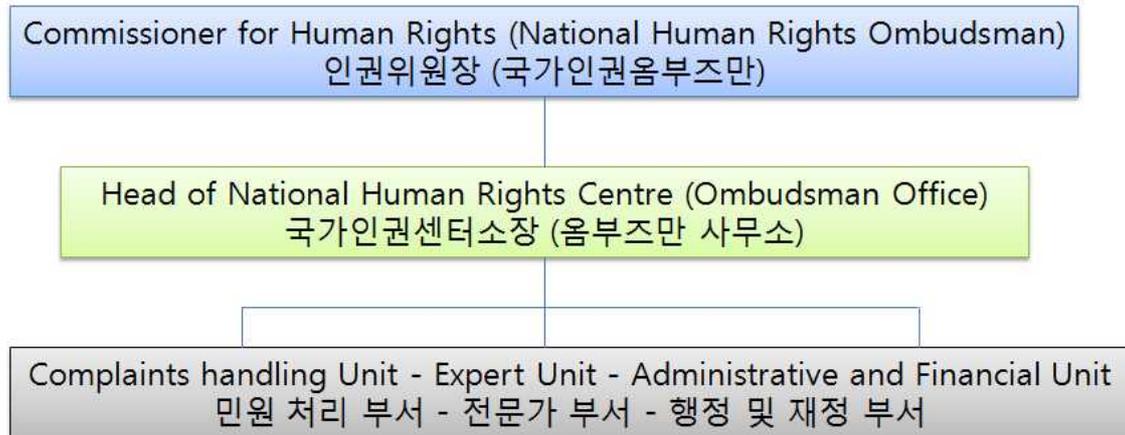
인권위원회는 위원장 중심의 중앙집권적 기관(독임형 옴부즈만)으로 위원장 아래에 별도의 부위원장은 존재하지 않는다. 인권위원장의 임무는 인권위원회의 유일한 기관인 국가인권센터(*National Center for Human Rights*)에 의해 수행되며, 국가인권센터의 장은 인권위원장이 임명하도록 되어 있다(령 제30/31조). 국가인권센터는 총 13명의 인원으로 구성되어 있으며,¹²⁷⁾ 전체적인 조직도는 다음과 같다:

124) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.257.

125) [http://www.venice.coe.int/docs/2007/cdl\(2007\)054-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/cdl(2007)054-e.asp)(2/6/2011).

126) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.258.

127) <http://www.ombudsman.kz/en/about/list.php>(2/6/2011).



III. 법적 지위

인권위원회 위원장은 대통령이 임명한다. 인권위원장의 임명을 위해 대통령은 후보자 리스트를 선정하여 의회의 관련 위원회와의 협의를 통해, 최종적으로 대상자를 결정/임명한다(령 제8조). 인권위원장으로 임명된 후, 위원장은 상·하원 국회의 의장의 배석 하에 대통령 앞에서 직무선서를 하게 된다(령 제12조).

인권위원장의 자격요건으로는, 카자흐스탄 국적자로서 대학에서 법학 또는 인도적 문제 분야의 전공자여야 하며, 법조계 또는 개인과 시민의 권리 및 자유 보호와 관련된 분야에서 최소 3년의 활동경력이 필요하다(령 제7조). 인권위원장의 재임기간은 5년이며(령 제10조), 동일인으로서 2회 이상 연임할 수 없다(령 제11조).

인권위원장은 직무수행에 있어 독립성이 보장된다(령 제4조).

인권위원회 국가인권센터의 인원들은 정당활동 또는 여타 공공기관의 업무/활동 등을 하지 않아야 할 겸직금지의무를 지고 있다. 특히, 인권위원장은 보다 포괄적 범위의 정치활동금지의무를 지고 있다(령 제5조 2/3항). 이러한 인권위원장의 겸직금지의무에는 여타의 전문적 활동들 또한 해당되는 것으로 간주된다.

대통령은 몇몇의 상황 하에 인권위원장을 조기 해임할 수 있다. 위원장의 조기해임사유로는 첫째, 건강상의 이유로 위원장 직무수행에 문제가 발생하고 이러한 건강상 문제로 인해 직무수행이 제한되거나 불가능하게 되었다는 사실이 의료기관 또는 법원에 의해 확인이 되었을 때, 둘째, 법원의 유죄판결, 셋째, 카자흐스탄 국적 상실 또는 영구적인 해외이주 등을 들 수 있다. 인권위원장의 조기해임사유로 상대적으로 덜 객관적인 기준들로는 위원장의 직무태만, 위원장 직무에 대한 법률상 제한사항 위반, 권한의 과대한 남용행위, 비리행위 및 국가의 권위를 실추시키는 행위 등이 있다. 이밖에 위원장이 임명 또는 선거를 통해 다른 공직에 종사하게 된 경우

자연적으로 해임절차를 거치게 된다(령 제14조). 대통령은 위에서 언급한 해임사유들 중 어떤 기준이 적용되어야 할지에 관하여 결정할 권한을 가지며, 최종적으로 인권위원장의 해임여부를 결정한다(령 제8조 2항).

인권위원장은 검찰의 공소권으로부터 면제되지 아니한다. 위원장의 보수와 보수의 결정방법에 관한 관련규정은 찾아볼 수 없다.¹²⁸⁾

IV. 조사개시

인권위원회는 카자흐스탄 국민, 카자흐스탄 거주 외국인 또는 무국적자 등의 민원제기에 의하여 활동한다(령 제17조). 또한 위원회는 언론 또는 신뢰성 있는 공적매체 등을 통하여 개인 및 시민의 권리 또는 자유가 침해된 사실을 인지했을 때 직권으로 조사를 개시할 수 있다(령 제16조).¹²⁹⁾

제소자의 민원제기권은 명백히 보충적 권리이지는 않으나, 위원회는 제소자의 자유 및 권리보호를 위한 이용 가능한 다른 구제수단을 제시하거나, 해당문제에 대한 보다 적절한 기관으로의 민원의 이첩을 통해 민원수리를 거절할 수 있다(령 제29조 2항). 인권위원회에 대한 민원제기비용은 무료이다.¹³⁰⁾

IV.1. 민원제기방법¹³¹⁾

민원은 정해진 양식에 따라 서면(카자흐스탄어 또는 러시아어)으로 작성되어 인권위원회에 제출되어야 한다.

민원은 다음의 사항들을 포함해야 한다:

- 민원자가 자신의 권리를 침해한 것으로 판단하는 공무원 또는 국가기관의 이름
- 정확한 권리침해(작위 또는 부작위)의 형태(령 제28조)
- 민원제기이유(령 제28조) : 공무원 또는 기관의 작위/부작위를 권리침해로 판단하는 이유
- 해당민원이 이전에 법원 또는 기타 권한 있는 국가기관에서 다루어졌는지 여부 및 다루어졌을 경우 관련자료 첨부

민원은 신청자가 직접 제출하거나 우편으로 제출할 수 있다. 인권위원회는 민원 접수 후 한 달 이내에 신청자에게 민원처리경과 또는 민원수리여부에 대하여 통보

128) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, pp.258~259.

129) *Ibid.*, p.259.

130) *Ibid.*, p.260.

131) "How to complain to ombudsman?", <http://www.ombudsman.kz/en/sityzens/poryadok.php>(3/6/2011).

해야 한다.

IV.2. 민원제기의 대상이 되는 사항들¹³²⁾

민원신청자는 다음의 문제들에 대해 민원을 제기할 수 있다:

- 법정 (최저)생계비 요구(청구)의 거절
- 직무공약상의 의무 불이행(정보제공, 협의 등)
- 불합리한 결정 또는 처분
- 개인의 헌법상 권리를 침해하는 공무원/공공기관의 작위(부작위) 및 결정

그렇지만 다음의 경우 민원의 수리가 거부될 수 있다:

- 신청자의 성명, 주소/거주지, 직장 또는 학교명, 서명 등이 누락된 경우(령 제 28조)
- 관련 필수 입증자료가 누락된 경우
- 신청자가 자신의 권리침해사실을 발견한 후 1년이 경과하여 제기된 경우
- 민원이 제기된 사항들에 대한 처리문제가 법률(민법/형법/행정법 등)에 의해 규정 되고 있는 경우
- 당해문제가 다른 권한 있는 기관에 의해 조사되고 있는 경우
- 민원의 내용과 관련하여 법원의 판결이 있는 경우
- 예전에 위원회에 의해 검토 및 조사가 이루어졌었고, 이후 신청자가 조사결과에 대하여 새로운 주장 또는 청구를 제기하지 않았던 경우
- 법인간, 법인 및 자연인간의 경제적 분쟁과 관련된 경우

2008년 인권위원회백서에 따르면, 민원은 다음과 같은 방식으로 처리되었다:¹³³⁾

- 오직 첨부된 관련문서들에 의거 검토;
- 민원의 포괄적 해결을 위해 신청자에게 추가자료 요청;
- 관련 기관에 민원에 대한 검토 및 조회 요청, 해당기관들의 답변서를 제출;
- 필요시 다른 적절한 기관으로의 민원의 이첩

V. 통제의 범위

인권위원회의 권한은 개인과 시민의 자유와 권리의 보호를 감독하며, 법률이 정하는 권한 내에서 침해된 개인과 시민의 자유와 권리를 회복시키는 데 필요한 조치를 취하는 것이다(령 제1조).

132) “How to complain to ombudsman?”, <http://www.ombudsman.kz/en/sityzens/poryadok.php>(3/6/2011).

133) 2008 Report on the Activities of the Commissioner for Human Rights(Ombudsman) in the Republic of Kazakhstan, p.7.

위원회의 통제대상은 공무원과 공공기관의 행위 및 결정으로 여기에는 국가기관 및 조직, 그러한 기관들의 직원이 해당된다(령 제17조, 제22조 3항).

대통령의 행위, 국회와 국회의원의 행위, 정부행위, 헌법위원회결정, 검찰총장, 중앙선거관리위원회 및 법원의 판결 등은 위원회의 통제대상에서 배제된다(령 제18조).¹³⁴⁾

따라서, 민원제기자는 본인의 생각에 자신 또는 타인의 권리를 침해했다고 판단되는 국가기관(구)/조직 및 공무원의 결정과 행위(작위/부작위)에 대하여 민원을 제기할 수 있다.

카자흐스탄 인권위원회에 따르면 국가기관 및 조직이란:

- 중앙 및 지방의 국가기관과 지방자치단체
- 법 집행기관(law enforcement organs)
- 예산 관련 기관
- 상사 기관(commercial organizations)¹³⁵⁾

국가 공무원이란:

- 국가기관의 임무수행에 관한 특별한 권한이 부여된 상설 또는 임시대표자;
- 조직-분배 및 행정-경제(재무) 기능을 담당하는 인원;
- 군대 및 군 조직상 인원;¹³⁶⁾

VI. 판단기준

인권위원회의 민원 판단기준은 헌법, 법률 및 카자흐스탄이 체결한 조약에 의해 보장되는 개인의 자유와 권리이다(령 제17조). 그리고 시민의 적법한 이익 또는 이해관계 또한 보호되는 가치이다. 그러므로 인권위원회는 잘못된 행정으로 문제가 제기되는 경우 역시 조사를 할 수 있다(령 제22조 2/3항).¹³⁷⁾

VII. 권한

VII.1. 행정기관에 대한 권한

인권위원장은 통제대상에 해당되는 어떠한 기관에 대하여도 민원과 관련된 정보

134) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.259.

135) "How to complain to ombudsman?", <http://www.ombudsman.kz/en/sityzens/poryadok.php>(8/6/2011).

136) *Ibid.*

137) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.259.

사항들을 요청할 수 있으며(령 제15조 1항), 인권위원장은 필요에 따라 관련 국가기관의 장이나 예하 다른 공무원을 만날 권한을 가지고 있다(령 제15조 2항). 인권위원장은 국가영토 내에 위치한 통제대상 기관의 건물-수감 및 군사시설 포함-에 들어가거나 머무를 수 있으며, 해당기관의 내부인원 및 수감된 사람과 직접 접촉할 수도 있다(령 제15조 5항). 해당기관의 공무원들은 보안상의 이유로 정보제공을 거부해서는 안 된다(령 제22조 4항).

인권위원장은 개인의 자유와 권리에 대한 침해가 발생했다고 판단된 경우, 침해에 대한 구제조치와 관련된 공무원에게 (시정)권고(명령)를 조치할 수 있다(령 제25조). 권고(명령)를 받은 공무원은 그에 대한 검토 및 조치결과를 인권위원장에게 통보하여야 한다. 권고(명령)에 대한 거부는 명확한 근거에 기하여야만 한다(령 제26조). 권고(명령)의 사본은 민원제기자에게도 송달된다(령 제27조).

인권위원장은 개인의 자유와 권리를 침해한 공무원과 관련하여 시정(훈육) 및 형사/행정절차를 개시하도록 권한 있는 국가기관에게 요청할 권한을 가진다. 인권위원장은 관련 기관에게 피침해자에 대한 물질적/정신적 피해배상조치를 취하도록 권고할 수 있으며(령 제15조 6항), 민원에 대한 조사결과를 언론매체를 통하여 전파할 권한을 가진다.¹³⁸⁾

Ⅶ.2. 사법기관에 대한 권한

법원을 중심으로 한 사법기관들은 일반적으로 인권위원장의 관할권으로부터 배제된다(령 제18조). 그럼에도 불구하고, 인권위원장은 침해된 권리의 보호와 관련된 재판과정에 참여할 수 있으며(령 제15조 2항), 법원의 판결, (배심원단)평결 및 (증거)문서에 대한 검토(조사)를 법원 또는 검사에게 요청할 수 있다(령 제15조 2-2항). 이러한 권한은 법률의 요건에 따라야 행사가 가능하며, 이와 관련된 보다 구체적인 정보는 획득할 수 없었다.¹³⁹⁾

Ⅶ.3. 입법기관에 대한 권한

2004년 이후, 인권위원장은 개인의 자유와 권리침해 문제와 관련하여 국회청문절차를 개최할 것을 의회에 요구할 수 있게 되었다(령 제15조 2-4항). 국회는 청문절차 실시여부에 대하여 재량권을 가지고 있다.

138) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.260.

139) *Ibid.*

인권위원장은 연간 활동보고서(백서)를 국회가 아닌 대통령에게 제출한다. 다만, 공적 중요성이 지대한 문제의 경우 위원장은 직접적으로 대통령과 행정부 뿐만 아니라, 국회와도 의견을 교환할 권리(의무가 아님)를 가진다(령 제21조).

인권위원회는 인권과 자유의 보호와 관련된 국내입법의 개선/발전과 그러한 입법이 보편적으로 승인된 국제법의 규범과 원칙들에 부합하도록 기여(기능)할 의무를 지닌 하나(령 제19조), 그러한 의무와 연계된 특별한 권한은 명시되어 있지 않다.¹⁴⁰⁾

VII.4. 인권 관련 특별기능

인권위원장은 비정부간 국제인권기구의 활동에 참가할 권한을 가진다. 그리고 위원장은 자유와 인권분야에 대한 법적 교육을 장려하고 인권 관련 국제조약들과 국내법 규정들에 대한 국민들의 지각의 수준을 향상시킬 의무를 지닌다(령 제20조).

위원장의 인권 분야에 대한 전문성을 향상시키기 위하여, 위원장은 개인의 자유와 권리 보호와 관련된 문제들의 해결을 도울 전문가 및 전문기구를 채용할 수 있다(령 제15조 3항). 인권위원회는 '국가기관의 지위에 관한 파리원칙'에 의거하여 운영된다.¹⁴¹⁾ 하지만, 인권위원회는 현재 국가기관에 관한 국제조정위원회(International Coordinating Committee)로부터 국가인권기관(NHRI)으로 인정받지 못하고 있다.¹⁴²⁾

VIII. 운영상황

인권위원회는 새로 창설된 국가 옴부즈만 기관으로 기관의 효율성과 효과는 운영상의 결과에 따라 그 평가가 달라지게 될 것이기 때문에, 위원회의 기능과 역할은 향후 많은 측면에서 지속적으로 주시해야 할 것이다. 즉, 현재로서 인권위원회는 인권보호를 위한 효과적인 공적기관으로서의 입지를 공고히 다져야 할 과제를 안고 있는 것이다.¹⁴³⁾

2010년 인권위원회 활동보고서(백서)에 따르면, 위원회의 주요 활동은 자유와 권리에 대한 침해에서 제기되는 시민들의 민원/고충사항을 검토하고 처리하는 것이었

140) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.261.

141) Paris Principles defined at the first International Workshop on National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights in Paris 7-9 October 1991, adopted by Human Rights Commission Resolution 1992/54, 1992 and General Assembly Resolution 48/134, 1993.

142) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.261.

143) Commissioner for Human Rights of Kazakhstan, "Activity", <http://www.ombudsman.kz/en/about/action.php> (15/6/2011).

다. 2010년 민원처리현황을 구체적으로 살펴보면, 총 1,378건의 민원이 접수되었고-전년 대비 30건 증가-이 중 1,100건의 민원은 서면-이메일 접수 125건 포함-으로 접수되었다. 위원장을 포함한 옴부즈만센터 직원들은 278명의 신청인들과 민원처리와 관련하여 직접적인 접촉을 가졌다.¹⁴⁴⁾

어린이, 여성, 장애인, 피수감인/피보호감호인 등의 사회적 취약계층의 권리보호 문제가 2010년에도 지속적으로 위원회의 주된 활동목적이었다. 이러한 취약계층들을 위해, “어린이 권리신장 문제와 실태에 관한” 특별보고서 발행 등의 활동들을 수행하였다.¹⁴⁵⁾

IX. 개선사항

인권위원회의 주된 문제로는 인적/재정적 문제를 들 수 있다. 그리고 유럽의회는 위원회의 국가기관의 지위에 관한 파리원칙 준수 문제를 보다 일반적으로 지적하고 있다. 카자흐스탄의 국가옴부즈만으로서 인권위원회는 단지 대통령령에 의해 창설되었다는 우려가 존재해 왔고, 따라서 국회제정법률에 의하여 그 존립기반을 보다 공고히 할 필요가 있으며, 그에 따른 권한의 확대도 요구되어 진다.¹⁴⁶⁾ 인권위원회는 유럽평의회(Council of Europe) 베니스위원회에 인권위원회 설치에 관한 2002년 법령(대통령령)의 개정방향에 대하여 요청한 상태이다.¹⁴⁷⁾

최근 들어 허무주의 움직임의 조짐이 만연할 가능성이 높은 지방 시골지역의 시민들을 위한 지방 행정기구들의 활동의 정도에 대해 보다 많은 주의가 요구되고 있다. 이러한 점에서, 옴부즈만센터는 사회의 다양한 계층에 대해 서비스와 법적 도움을 제공하기 위하여 그 활동역량을 보다 강화해왔다. 그럼에도 불구하고, 지방 옴부즈만사무소의 부재로 인해 사회 각계각층에 대한 위원회의 전 방위적 접근가능성은 여전히 부족하다는 인식이 존재할 수 있다.¹⁴⁸⁾

144) Commissioner for Human Rights, *2010 ACTIVITY REPORT of the Commissioner for Human Right in the Republic of Kazakhstan*, p.1.

145) *Ibid.*, p.78.

146) European Parliament Resolution on Kazakhstan OJ C 43 E/368 of 19/2/2004.

147) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.262.

148) Commissioner for Human Rights, *2010 ACTIVITY REPORT of the Commissioner for Human Right in the Republic of Kazakhstan*, p.78.

X. 관련 정보

헌법 : <http://www.parlam.kz/en/constitution>

음부즈만 설치법령 : [http://www.venice.coe.int/docs/2007/cdl\(2007\)054-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/cdl(2007)054-e.asp)

인권위원회 연간 활동보고서

http://ombudsman.kz/publish/docs/files/REPORT_2010.pdf(2010)

http://ombudsman.kz/publish/docs/files/REPORT_2009.pdf(2009)

http://www.ombudsman.kz/publish/docs/files/itog_2008.doc(2008)

홈페이지 : <http://www.ombudsman.kz/en/>

8. 키르기즈스탄 (키르기즈 공화국) - 음부즈만(*Akyakatchy*)

A. 헌법적 배경

키르기즈 공화국 헌법은 국가의 최고법이다(헌법 제6조). 키르기즈 공화국의 헌법은 구소련 연방에서 독립한 지 1년 6개월이 지난 1993년 5월 최초로 제정된 헌법에 기반하고 있다. 이후 1993년 헌법은 1996년 2월에 처음으로 개정되었고, 이후 2003년 2월, 2005년 3월 튜립혁명(*Tulip Revolution*)¹⁴⁹⁾ 이후에 2006년 11월과 2007년 1월에 연속해서 두 차례의 개정작업을 거치는 등 여러 차례의 개정과정을 거쳤다. 2007년 1월 개정 이후 수도 Bishkek에서의 장기간에 걸친 민중봉기에 의해 두 차례의 추가적인 개정이 있었으나, 이는 추후 2007년 9월 헌법재판소의 결정에 의해 무효가 됨과 동시에 기존 2003년 헌법이 적법한 헌법으로 인정되게 되었다. 2007년 10월 헌법개정을 위한 국민투표가 실시되기도 하였다.¹⁵⁰⁾

현행 헌법은 2010년 6월 27일 실시된 국민투표에 의해 개정되어 2007년 10월 헌법을 대체함으로써 효력을 발하고 있다. 키르기즈 공화국은 독립주권을 가진 하나의 단일한 복지국가이자 민주주의 공화국이다(헌법 제1조 1항). 인권과 자유는 모든 국민의 태생에서부터 부여되는 양도할 수 없는 권리이다. 인권과 자유는 키르기즈 공화국 헌법의 최고의 가치이며, 이에 따라 국가의 입법, 행정작용 등의 국가기능의 의미와 내용이 규정된다(헌법 제16조 1항).

키르기즈헌법은 역사적으로 강력했던 대통령의 권한을 대폭 축소하는 한편, 상대적으로 의회의 권한을 강화하였다. 따라서 전통적인 대통령 중심제의 통치구조에서 탈피하여 의회 중심의 국가구조를 설계하였다. 과거 강력한 권한을 보유한 대통령 중심제 체제 하에서의 마지막 두 명의 대통령이었던 Askar Akayev와 Kurmanbek Bakiyev 대통령은 결국 혁명에 의해 하야하게 되었다.¹⁵¹⁾

2010년 새로운 헌법질서 하에서, 대통령은 6년 임기의 단임제로 선출되었다. 비록 과거 강력한 권한의 대통령에 비해 상대적으로 그 권한이 축소되기는 하였으나, 여

149) "The Tulip Revolution or First Kyrgyz Revolution refers to the overthrow of President Askar Akayev and his government in the Central Asian republic of Kyrgyzstan after the parliamentary elections of February 27 and of March 13, 2005. The revolution sought the end of rule by Akayev and by his family and associates, who in popular opinion had become increasingly corrupt and authoritarian. Following the revolution, Akayev fled to Kazakhstan and then Russia. On April 4 he signed his resignation statement in the presence of a Kyrgyz parliamentary delegation in his country's embassy in Moscow, and on April 11 the Kyrgyz Parliament ratified his resignation", http://en.wikipedia.org/wiki/Tulip_Revolution(22/6/2011).

150) http://en.wikipedia.org/wiki/1993%E2%80%932010_Constitution_of_Kyrgyzstan#cite_ref-0(22/6/2011).

151) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Kyrgyzstan(22/6/2011).

타의 의회 중심의 국가들과는 달리 대통령은 명목상의 수장에 머무르는 지위는 아니다. 대통령은 거부권을 보유하며, 국가기관의 장을 임명할 권한을 보유한다.¹⁵²⁾

헌법은 엄격한 권력분립을 지향함으로써 권력의 집중을 제한하기 위한 방편으로 120석의 의석 중 어느 특정 정당이 65석 이상을 점유하는 것을 제한하고 있다. 게다가, 인종 또는 종교적 신념에 기초한 정당의 창설은 금지되며, 경찰/군대/사법부는 정당활동이 금지된다.

위에서 설명한 바와 같이, 키르기즈 공화국 헌법은 인권 분야에 상당한 중요성을 부여하고 있는데, 이와 관련 특히 남녀평등과 인종차별금지 원칙이 강조된다(헌법 제 16조). 그리고 죄수(범죄자)의 인권 보호와 관련하여 사형과 고문이 금지된다(헌법 제 20조 1항).¹⁵³⁾

헌법은 총 9개 장, 114개의 조문으로 구성되며, 각 장의 구성은 다음과 같다.

1. 헌법의 기본원칙 / 2. 국민의 권리(기본권)와 자유 / 3. 대통령
4. 입법부(의회) / 5. 행정부 / 6. 사법부 / 7. 기타 정부조직
8. 지방자치정부 / 9. 헌법개정절차

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 개관

키르기즈스탄 ‘옴부즈만(*Akyakatchy*)’은 유일한 국가적 차원의 옴부즈만 기관으로 의회옴부즈만 기관이다. 지역적 차원에서 이와 유사한 기능을 수행하는 옴부즈만 기관은 별도로 설치되어 있지 않다.

C. 옴부즈만(*Akyakatchy*)

I. 역사 및 법적근거

현 키르기즈스탄 옴부즈만의 전신은 1998년 대통령령에 의해 설치된 “인권위원회”였다. 인권위원회의 구성원은 고위공직자, 정치인, 비정부기구대표, 법률가 및 언론인 등이었다.¹⁵⁴⁾

인권과 자유에 관하여 국제사회에서 보편적으로 인정되는 기준 및 원칙들과 2002년부터 2010년의 기간 동안 진행된 국내적 인권강화의 맥락에서 키르기즈스탄 의회

152) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Kyrgyzstan(22/6/2011).

153) *Ibid.*

154) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*(Wien:SpringerWienNewYork, 2008), p.263.

는 2002년 6월 25일 “키르기스스탄 옴부즈만에 관한 법률(이하 ‘법’)”을 제정하였다. 그리고 이후 2002년 11월 25일 의회는 최초의 옴부즈만을 선출하였다.¹⁵⁵⁾

키르기스스탄 헌법에 의해 옴부즈만은 국민의 권리와 자유 보장에 관한 의회에서 위임된 감시/감독 권한을 행사한다(헌법 제108조). 따라서 2002년 옴부즈만법은 헌법률적 특성을 갖추게 되었고, 국내/외 거주 국민의 인권과 자유 보장이라는 옴부즈만의 활동에 대하여 전반적으로 규율하는 법으로 제정되었다.

II. 조직

키르기스스탄 옴부즈만기관은 옴부즈만에게 권한이 집중된 독립형 기구로서, 옴부즈만은 기관의 운영과 활동 전반에 관한 규정을 정할 수 있다(법 제14조 1항). 옴부즈만은 3명 이하의 부옴부즈만을 둘 수 있으며, 부옴부즈만은 옴부즈만의 추천에 의해 의회가 임명한다(법 제14조 15항).

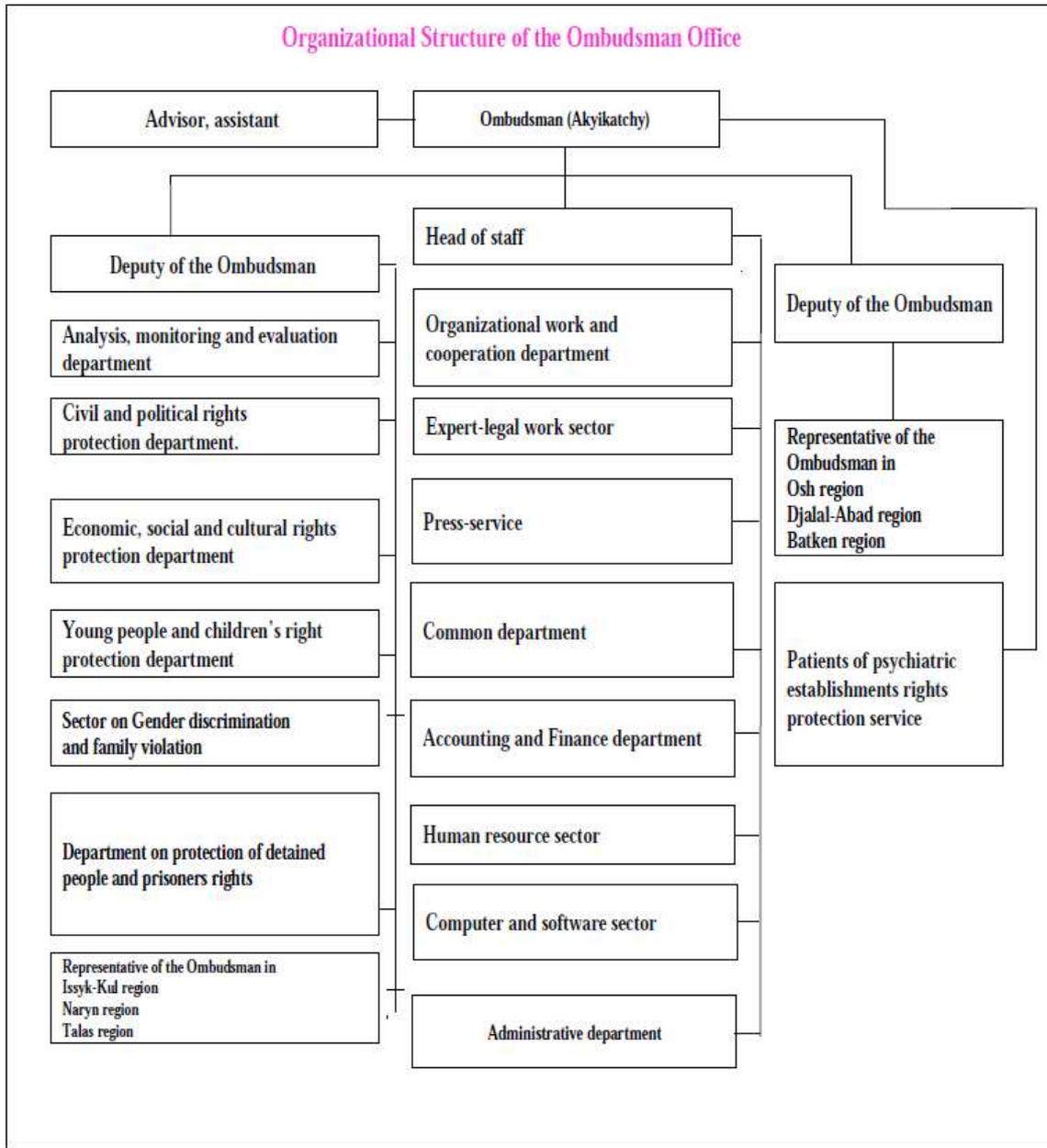
원칙적으로 옴부즈만 및 기관의 활동에 소요되는 재정은 국가예산에서 충당된다(법 제16조 1항). 옴부즈만과 그 직원들의 활동은 국가예산 이외에도 키르기스스탄 또는 옴부즈만이 당사자인 조약의 규정에 의거하여 국제기구 및 타국으로부터 재정을 지원받을 수도 있다. 그리고 국내법 규정과 상충되지 않는 한 다른 요소로부터도 재정적 지원을 받을 수 있다(법 제16조 4항).

옴부즈만 조직의 구조는 옴부즈만에 의해 결정되며(법 제14조 2항), 그 현황은 다음 그림에서 보는 바와 같다:¹⁵⁶⁾

155) Report of Ombudsman(*AKYIKATCHY*) of the Kyrgyz Republic 2005, p.1.

156) AOA-Online Resource Center, Fact Sheets of the Kyrgyz Ombudsman, p.2.

<http://asianombudsman.com/ORC/factsheets/KyrgyzFactsheet.pdf>(22/6/2011).



III. 법적 지위

앞서 설명한 바와 같이, 옴부즈만은 키르기즈 공화국의 중심적인 국가기관으로 그 지위가 헌법에 의해 개별적으로 보장되고 있다.

옴부즈만은 의회에 의해 5년 임기로 선출된다(법 제4조 4/13항). 동일인이 옴부즈만으로 2회 이상 재임할 수 없다(법 제4조 14항). 키르기즈 공화국 국민이라면 누구나 옴부즈만으로 선출될 수 있다(법 제4조 1항). 그러나 범죄를 저질러 재판상 유죄

판결을 받은 자는 옴부즈만직에 오를 수 없다(법 제4조 2항). 옴부즈만 후보자는 대통령, 의회 각 분과위원회, 특정 분과위원회에 소속되지 않는 7인 이상의 의원그룹, 정당 및 시민단체에 의해 의회에 추천된다(법 제4조 3항). 인권위원회는 각 추천자에 대한 인사검증을 실시한다(법 제4조 3항).

옴부즈만은 어떠한 정부기관 또는 공무원으로부터도 독립적인 지위를 보유한다. 옴부즈만의 활동에 대한 어떠한 형태의 개입 또는 영향력 행사는 금지되며, 그러한 행위 시에는 법적 책임이 수반된다(법 제 6조 1항). 국가긴급사태 또는 계엄령 선포 상황 등 비상상황에 한하여 옴부즈만의 직무는 중지, 제한, 또는 종료될 수 있다(법 제6조 2항).

옴부즈만은 그 재임기간 중, 그리고 퇴임 후 24개월의 기간 동안 면제를 향유한다. 따라서 옴부즈만은 직무상 행한 행위 또는 직무상 발한 의견 등을 이유로 하여 처벌 및 체포되거나, 기소 또는 재판회부 등의 법적절차에 회부되지 아니한다(법 제 6조 3항).

옴부즈만에게는 광범위한 검직금지의무가 부과되는데, 옴부즈만의 검직이 금지되는 활동으로는 국회의원, 정당활동, 행정기관의 직책, 정치적 활동, 전문가 단체의 활동, 어떤 종류의 전문/영리/노동 활동 등이다(법 제6조 7항).

옴부즈만의 조기 해임사유로는 사임, 유죄판결, 직무선서에 대한 위반, 검직금지의무 위반 및 불성실하고 불공정한 직무수행 등이 해당한다. 옴부즈만에 대한 조기 해임은 의회 재적의원 3/4의 찬성에 의해 결정된다(법 제7조).

옴부즈만의 보수는 국회의장의 보수와 동일한 수준으로 지급된다(법 제15조).

IV. 조사개시

국민들의 고충민원은 옴부즈만에게 직접적으로 전달되거나 옴부즈만 기관의 특정 부서를 통해 접수된다. 접수된 민원은 우선 조사담당부서로 보내어진다. 이후 접수된 민원에 대해 후속조치를 취할지 여부에 대한 결정은 민원인에게 통보된다.¹⁵⁷⁾ 민원수리를 거부하기로 결정한 경우, 옴부즈만은 그에 합당한 사유를 민원인에게 설명해야만 한다(법 제10조 13/18항).

옴부즈만에게 민원을 제기할 수 있는 주체는 다음과 같다: 키르기즈 공화국 국민, 국내에 거주하는 외국인, 무국적자 또는 그들의 대리인, 비정부기구. 국가기관은 자신의 권한 범위 내의 사안과 관련된 문제들을 옴부즈만에게 민원의 형식으로 제기하지 못한다(법 제10조 5항).

157) AOA-Online Resource Center, Fact Sheets of the Kyrgyz Ombudsman, p.2.

옴부즈만에게 민원을 제기할 수 있는 기한은 인권 및 자유에 대한 침해 사실을 인지한 날로부터 1년 이내에 서면으로 제기하여야 한다. 하지만 특별한 예외적 사정이 존재하는 경우에 한하여 이러한 민원제기기한은 옴부즈만에 의해 연장될 수 있으나 그렇더라도 최장 2년은 넘지 못한다(법 제10조 9항).

국민들의 고충민원에 대한 조사의 근거로 “키르기즈 공화국 시민의 고충민원의 조사절차에 관한 법률”이 있다. 이 법에 따르면 시민들이 제기한 모든 민원은 제기자가 그 처리를 신청한 기관에 의하여 접수되고 조사되어야 한다고 규정하고 있다.¹⁵⁸⁾

접수된 민원에 대한 조사기한은 30일이다. 30일의 조사기한 내에 민원에 대한 조사결과가 민원인에게 통보되어야 한다. 민원에 포함되어야 할 사항으로는 민원제기인의 이름, 주소, 전화번호, 서명, 제기일자 등이 명기되어야 한다. 이상과 같은 사항들이 누락되어 제기된 민원은 후속조사를 위해 수리되지 않는다.¹⁵⁹⁾

민원이 접수되어 검토가 이루어진 후, 옴부즈만은 제기된 민원과 관련되어 있는 국가기관이나 공무원 또는 법적 실체(법인)에게 그들과 관련되어 민원이 제기되었음을 통보하고, 15일 이내에 서면답변서를 제출할 것을 요청한다(법 제10조 16항).

V. 통제의 범위

옴부즈만의 주된 기능과 역할은 인권과 자유의 침해를 사전에 예방하고, 만약 그러한 침해행위가 발생했을 경우, 침해된 인권이나 자유를 회복시킴으로써 정의를 구현하는 것이다.¹⁶⁰⁾

옴부즈만이 그 직무를 수행함에 있어 관할권의 행사가 가능한 통제의 대상은 모든 국가기관 및 공무원으로서 중앙 및 지방정부기구와 거기서 근무하는 공무원들이다(법 제2조). 그리고 이러한 국가기관 및 공무원 뿐만 아니라, 비공적기구 및 기관, 단체, 기업 등과 그 직원 등에도 옴부즈만의 관할권은 미친다(법 제10조 1항).

옴부즈만은 정부기관 및 당국 또는 법원에 의해 내려지고 그 효력을 발휘한 결정/판결 등에 대하여 민원인의 의문을 제기한 경우와 관련해서도 조사할 수 있다(법 제10조 2항).

옴부즈만은 이전에 이미 자신에게 회부되어 결정을 내린 바가 있는 동일한 사안이 재차 민원으로 제기되어 온 경우, 해당 민원을 받아들일 만한 새로운 특별한 상황이 존재하지 않는 한, 민원의 접수 및 조사를 거부할 수 있다(법 제10조 3항). 그

158) AOA-Online Resource Center, Fact Sheets of the Kyrgyz Ombudsman, p.3.

159) *Ibid.*, p.4.

160) *Ibid.*, p.1.

리고 신청인이 법원에 제소하여 재판에 회부되어 이미 판결이 난 문제가 민원으로 다시 제기된 경우, ombudsman은 해당 민원의 수리를 거부할 수 있다. 그러나 어떠한 경우에도 ombudsman은 민원과 관련된 정부기관이 제기된 민원을 일정기간 내에 적절히 고려하고 검토하도록 확실히 조치한다(법 제10조 4항).

상기의 민원 수리가 거부되는 사유들 이외에는 ombudsman의 통제대상에서 배제되는 다른 특별한 사항들은 ombudsman법 상에서 발견되지 않는다.

교도소나 구치소에 수감된 자 및 기타 신체의 자유가 제한되는 곳에 있는 사람에 의해 제기된 고충민원 및 편지 등은 비밀이 보장되는 한편, 그에 대한 검열이 금지된다. 이러한 형태의 메시지는 ombudsman에게 직접적으로 전달되어야 한다. ombudsman 또는 그 직원들과 이상의 수감자 등과의 접촉 및 만남, 대화 등은 감시되지 않으며, 어떠한 간섭도 받지 않는다(법 제10조 7/8항).

ombudsman에 대한 민원의 제기에는 비용이 요구되지 않는다.

VI. 판단기준

ombudsman의 민원에 대한 핵심적인 기준은 인권과 자유의 보호라고 판단된다. 인권 및 시민의 자유와 권리의 수호자로서의 ombudsman의 기능과 역할은 헌법에 의해 보장되고 규율되며, ombudsman법을 포함한 기타 다른 국내법 규정과 키르기스스탄이 체결한 국제조약/협약 및 보편적으로 수락된 국제법 원칙들이 민원의 처리에 있어 판단기준으로 적용된다(법 제1조).

VII. 권한

VII.1. 행정기관에 대한 권한

민원의 조사과정에서 ombudsman은 수감시설 및 군사시설 등을 포함한 국가기관의 건물에 대한 방문조사권과 필요한 정보 및 자료요청권을 행사할 수 있다(법 제8조 5/6/7항). 또한 관련 공무원을 심문할 수 있으며, 조사과정에 전문가의 참여 및 의견을 요청할 수 있다(법 제8조 8항, 제17조). 그러한 권한 행사과정에서 어떠한 장애요소가 발생한 경우, ombudsman의 정기보고서 또는 특별보고서 등을 활용하여 시정을 요구할 수 있다. 그리고 검찰총장에게 권한행사 과정의 장애요소를 제거해 줄 적절한 조치를 취해줄 것을 요청할 수 있다.

국민의 권리나 자유에 대한 어떠한 침해행위를 식별했을 경우, ombudsman은 관련

기관에 대하여 적절한 대응조치를 행할 수 있다(법 제8조 14항).

옴부즈만은 언제든지 각종 정부회의 및 검찰위원회에 참석할 수 있으며(법 제8조 2항), 이러한 회의 및 위원회의 구성원들은 옴부즈만이 당해 회의에 부당한 지연 없이 참석할 수 있도록 협조할 의무를 진다(법 제8조 1항).

VII.2. 사법기관에 대한 권한

옴부즈만은 헌법재판소와 대법원 및 최고중재법원의 재판과정에 참여할 수 있는 권한이 있다(법 제8조 2/11항). 또한 옴부즈만은 인권과 국민의 권리와 관련 헌법재판소에 대하여 법률, 법규, 대통령령 및 정부시행령 등의 적법성 문제에 대하여 판단하여 줄 것을 요청할 수 있다(법 제8조 3항).

그리고 옴부즈만은 더 나아가, 건강상의 문제 또는 다른 이유로 자신의 권리보호 문제를 사법기관에 부탁하지 못하고, 법정대리인을 이용하거나 혹은 직접적으로 재판과정에 참여하지 못하는 사람들을 대신하여 법원에 그들의 권리보호와 관련된 문제를 부탁할 수 있다(법 제8조 12항).

그렇지만 이러한 사법기관에 대한 옴부즈만의 권한은 그 범위와 정도에 있어 다소 모호한 면이 없지 않아 존재한다.¹⁶¹⁾

VII.3. 입법기관에 대한 권한

옴부즈만은 언제라도 의회의 회기를 포함한 각종 의정활동에 참여할 수 있는 권한을 보유하며(법 제8조 2항), 국회에 대하여 헌법이나 기타 법률에 대한 공식적인 유권해석을 요청할 수도 있다(법 제8조 4항).

매년 4월 1일 이전에, 옴부즈만은 국민의 인권과 권리, 자유 보장과 관련된 내용을 포함하는 정기보고서를 의회에 보고한다(법 제11조 1항). 이러한 옴부즈만의 정기활동보고서에는 접수된 고충민원의 현황, 거부된 민원의 종류와 사유 및 민원처리현황 등의 정보가 수록된다. 이러한 민원의 일반적인 현황정보와 함께, 정기보고서에는 옴부즈만이 특별히 공익과 밀접한 관련이 있다고 판단하는 개별민원의 검토 및 처리과정에 대한 설명과 함께, 국민의 자유와 권리를 보호하는 옴부즈만의 활동과정에서 식별한 각종 입법/행정관행 상의 장애요소들을 적시하기도 한다. 또한 옴부즈만은 필요한 경우 상기의 공익적 문제 및 장애요소들을 포함하는 국민의 인권과 권리, 자유 보호와 관련된 특별한 문제들에 대하여 관련정보 및 특별보고서를

161) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op.cit.*, p.266.

의회에 제출 및 제공할 수도 있다(법 제11조 2/7/8항).¹⁶²⁾

VII.4. 인권 관련 특별기능

무엇보다 인권의 보장 문제가 옴부즈만의 가장 중요한 직무상의 목표이기 때문에, 앞서 설명한 모든 부분의 권한들이 궁극적으로 인권문제와 결부된다. 그리고 옴부즈만의 또 다른 중요한 임무 중의 하나는 인권의 보장과 관련된 국내입법을 헌법 및 국제적 기준에 부합하도록 조율하는 기능이다(법 제3조 4항). 또한 옴부즈만에게는 인권의 보장 영역에 있어 국제적 협력을 보다 발전시키고 향상시켜야 하는 역할이 동시에 요구되고 있다(법 제3조 5항). 이렇듯 국내의 인권상황을 개선시켜야 하는 옴부즈만은 국민들에게 인권 관련 다양한 법적 정보들이 원활히 제공되도록 촉진하며, 개인정보 등의 비밀이 보호될 수 있도록 노력할 또 다른 특별한 임무가 부여된다(법 제3조 7항). 그럼에도 불구하고, 키르기스 공화국 옴부즈만은 파리원칙에 따른 국가인권기구로 아직 승인되지 못하고 있는 실정이다.¹⁶³⁾

인권침해문제가 발생한 경우, 옴부즈만은 그에 대하여 조사를 실시하며, 옴부즈만의 결정은 즉시 이행되도록 되어 있다.¹⁶⁴⁾

VIII. 운영상황

옴부즈만의 설치 시부터 2005년까지의 활동상을 되짚어 보건데, 옴부즈만의 2중적 특성-정부기관성 및 비정부조직성-에 기인한 다소 모호한 정체성에도 불구하고, 실제로는 국민의 인권과 자유 보호라는 가장 중요한 사명을 수행하는 데 있어 옴부즈만은 그 능력과 존재의 필요성을 입증하여 왔다.

옴부즈만의 태동 이후 3년이라는 기간 동안 약 92,000명의 사람이 옴부즈만에게 자신들의 고충민원을 해결해 줄 것을 부탁하였다는 사실로부터 국가적으로 옴부즈만의 설치 및 운영의 필요성과 중요성이 잘 나타나고 있다.¹⁶⁵⁾

2005년 초 옴부즈만은 키르기스 공화국이 혁명에 의해 국가위기상황의 정도까지 내몰렸을 때, 사회 내에서 발생하고 있던 정치적 충돌과 소요사태를 해결하기 위하여 갖은 노력을 기울인 바 있다. 옴부즈만은 TV 연설을 통해 국민들에게 평정심을 유지해 줄 것을 당부하였을 뿐만 아니라, 의회 내에서도 소요사태의 확산을 방지하

162) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op.cit.*, p.266.

163) *Ibid.* p.267.

164) AOA-Online Resource Center, Fact Sheets of the Kyrgyz Ombudsman, p.1.

165) Report of Ombudsman(AKYIKATCHY) of the Kyrgyz Republic 2005, p.1.

기 위한 적극적인 활동을 하였다. 그러한 국가 재건 기간 중 옴부즈만은 변화된 국가조직의 적절한 구성을 위하여 활동하기도 하였다.¹⁶⁶⁾

2005년 직무 수행 중 옴부즈만은 사형폐지에 관한 세계적인 추세에 근거하여 범죄자에 대한 형 집행문제에 있어 인도적 개선에 힘쓴 결과 소기의 목적을 이루어냈다. 옴부즈만의 제안을 적극 반영하여 대통령은 범죄자의 보호감호제도와 형 집행 등의 문제에 있어 인도적 개선을 시사하는 의지를 표명한 바가 있다. 인도적 형 집행 등에 관한 의회 차원의 입법적 개선안을 마련하고자 워킹그룹이 구성되었다. 한편, 대통령은 범죄자의 보호감호체제의 개선책 마련과 관련된 권한을 총리에게 위임하여 추진하도록 조치하였다. 이러한 과정에서 옴부즈만은 형법의 형 집행 관련 규정들을 보다 인도적이고 완화된 차원으로 개정되도록 촉진하는 한편, 궁극적으로 사형제가 폐지되도록 신속하게 노력하였다. 결국, 대통령은 2006년 1월 1일부로 완전한 사형제 폐지가 법적으로 도입될 때까지 무기한 사형집행을 유예하는 대통령령을 2005년 12월 29일 발하게 되었다.¹⁶⁷⁾

2005년 옴부즈만 활동의 또 다른 특징적인 부분은 대통령선거/국회의원선거/지방자치선거 등의 각종 선거와 관련된 부분이었다. 옴부즈만이 공정한 선거제도 운영을 위한 활동 중에 수집한 정보에 따르면, 중앙선거관리위원회를 포함한 각종 선거관련 단체 및 조직들이 2중적 기준을 적용하여 선거입후보자들을 검증하는 양태를 발견할 수 있었다.¹⁶⁸⁾ 따라서 옴부즈만은 이러한 선거과정에서 발견된 부당하고 비민주적인 선거관행을 바로잡고자 노력하기도 했다.

2005년 한해 동안 옴부즈만에게 총 62,012건의 고충민원 구도 또는 서면으로 접수되었으며, 이는 전년의 15,740건 대비 크게 증가한 수치였다. 대부분의 민원은 서면으로 제출되었으며(55,275건), 이 역시 전년의 서면건수 11,467건에 비해 현저한 증가추세를 나타내었음을 알 수 있다. 수치적으로는 전년에 비해 약 4.8배 많은 민원이 옴부즈만에 접수되었으며, 기관 차원에서 전년 대비 거의 70% 정도의 업무증가현상을 겪기도 하였다. 제기된 민원 중 26.8% 상당의 민원은 제기자가 원하는 방향으로 해결되었다.

하지만, 26.8%에 해당하지 않는 나머지 민원들에 대하여 아무런 조치가 취해지지 않은 것은 아니었다. 이렇게 처리가 원활하게 진행되지 않은 민원들은 특정 기간을 정해 처리할 수 있도록 이월되거나, 지방옴부즈만 사무소로 이첩되기도 하였다. 원활한 처리가 이루어지지 않는 대개의 이유는 민원 조사와 관련된 정보나 자료가 제대로 취합되지 않았거나, 지방사무소의 열악한 민원조사역량에서 기인하기도 하였

166) Report of Ombudsman(AKYIKATCHY) of the Kyrgyz Republic 2005, p.3.

167) *Ibid.*, pp.3~4.

168) *Ibid.*, p.4.

다. 차기년도로 이월되는 민원들은 주로 연말에 접수된 민원이나, 법원 및 기타 기관에서 해당문제에 대한 조사 또는 검토 과정이 진행되고 있는 등 옴부즈만의 관할권이 완벽하게 성립되지 않는 민원들이 해당되었다. 아무래도 민원에 대한 원활한 조사 및 처리가 이루어지고, 제기된 민원과 관련하여 정부와 국민 간의 명확한 법적 관계가 정립되기 위해서는 서면 형식의 민원제기가 효과적임이 판명되었다.¹⁶⁹⁾

전반적으로 옴부즈만의 그 활동을 통하여 사회정의를 구현하고 법의 지배원칙을 확고히 하며, 국가기능을 강화하는 한편, 인권의 보호와 회복을 위한 효과적이고 실질적인 제도적 차원의 기관의 지위에 도달하게 되었다.¹⁷⁰⁾

그러나 옴부즈만의 여러 긍정적인 활동상 이면에는 여전히 부족한 부분도 존재하였다. 옴부즈만은 국민의 인권과 자유 신장과 관련된 분야에서 어디까지나 국내입법을 헌법적 질서와 국제적 기준에 부합하도록 촉진하는 보조적 기구의 지위를 보유하고 있다. 이는 옴부즈만에게 입법권이 부여되어 있지 않기 때문이다. 옴부즈만이 의회나 정부에 제출하는 각종 제안은 단지 권고적 성격만을 지니고 있다. 즉, 다시 말해 옴부즈만의 권고적 성격의 제안들은 국가 차원에서 반드시 수락하여야 할 의무적 구속력은 지니고 있지 않다고 할 것이다.

그럼에도 불구하고 옴부즈만의 활동은 여러 가지 긍정적인 결과를 창출하고 있는데, 특히 형법 및 형사정책과 관련된 문제, 국민 정년 및 은퇴와 관련된 문제, 아동의 권리보호문제 및 외국인 부모에게서 출생한 아동의 키르기즈 공화국 국적 부여 문제 등을 들 수 있다.¹⁷¹⁾

2005년 옴부즈만의 활동에 대한 주요현황은 다음과 같다:

- Comparative data of appeals received by the Ombudsman in 2003, 2004 and 2005¹⁷²⁾

Type	2003	2004	2005
written appeals	2,717	4,064	4,051
oral appeals	2,952	4,273	6,737
Number of appeals	5,669	8,337	10,788
Number of applicants	14,214	15,740	62,012

169) Report of Ombudsman(AKYIKATCHY) of the Kyrgyz Republic 2005, pp.4~5.

170) *Ibid.*, p.6.

171) *Ibid.*, p.83.

172) *Ibid.*, p.85.

• Classification of appeals received by the Ombudsman on subject-matter in 2005¹⁷³⁾

Subject of appeals		Written appeals	Applicants	Oral appeals
Criminal, criminal processing and criminal executive laws appeals	Number	1,576	10,460	1,794
	%	38.9	18.9	26.6
Prisoners appeals	Number	665	1,312	637
	%	42.2	12.5	35.5
Death-sentenced prisoners' appeals	Number	111	20	22
	%	7.0	0.2	1.2
House rights appeals	Number	278	1,457	530
	%	6.9	2.6	7.9
Land rights appeals	Number	239	1,561	500
	%	5.9	2.8	7.4
Estate rights and economic legal relations	Number	400	1,925	471
	%	9.9	3.5	7.0
Administrative rights appeals	Number	140	555	576
	%	3.5	1.0	8.5
Legal relations appeals	Number	227	690	574
	%	5.6	1.2	8.5
Family right appeals	Number	67	332	235
	%	1.7	0.6	3.5
Handicapped persons rights, pensions rights, social payments appeals	Number	246	950	440
	%	6.1	1.7	6.5
Health care and health protection appeals	Number	146	1,442	357
	%	3.6	2.6	5.3
Consumer rights appeals	Number	39	114	72
	%	1.0	0.2	1.1
Education and culture issues appeals	Number	133	1,119	256
	%	3.3	2.0	3.8
Foreigner rights and stateless persons rights' appeals	Number	35	36	48
	%	0.9	0.1	0.7
Servicemen and their family members' protection appeals	Number	47	229	96
	%	1.2	0.4	1.4
Citizenship granting and ID granting appeals	Number	202	265	261
	%	5.0	0.5	3.9
Citizens political rights protection's appeals	Number	106	26,420	143
	%	2.6	47.8	2.1
Non resided Kyrgyzstan nationals' appeals	Number	52	92	83
	%	1.0	0.01	1.0
Religion and creed freedoms' appeals	Number	49	7,506	110
	%	1.2	13.6	1.6
National minorities protection appeals	Number	6	45	21
	%	0.1	0.1	0.3
Number of appeal - rejected persons	Number	44	77	44
	%	1.1	0.1	0.7
Other rights	Number	19	0	126

	%	0.47	0	1.87
Total	Number	4,051	55,275	6,737
Total %	%	100	100	100

IX. 개선사항

국가조직 상 신생 국가기구라는 명분과 그에 걸맞게 이어지는 고충민원에 대한 처리 역할과 함께, 지금까지의 옴부즈만의 중요한 과업은 광범위한 계층과 사회에 대하여 신생기구로서 자신의 존재가치 등에 관한 정보를 전파하는데 집중되었었다. 그러나 이제 옴부즈만은 자신의 활동과 역량을 보다 강화하고 긍정적으로 발전시키는데 주력해야 할 시기에 이르고 있다.¹⁷⁴⁾

현재 옴부즈만의 운영상황은 입법의 불완전성 등의 많은 문제를 내포하고 있다. 우선 옴부즈만법에 대한 현명한 개정작업이 요구되고 있다. 무엇보다도 인권침해와 관련된 공무원이나 국가기관의 작위/부작위 문제 등에 대한 옴부즈만의 영향력 및 권한이 현재 수준보다 확대될 것이 요구된다. 지금까지 옴부즈만의 활동은 인권문제와 관련하여 선언적이고 현시적인 수준에 머물러 왔다. 국민의 인권과 자유의 침해와 결부된 문제에 대해서는 보다 적극적이고 강화된 노력이 요구되는 시점이다.¹⁷⁵⁾

옴부즈만은 대중과 정부 사이의 교량 역할을 수행해야만 한다. 그러므로 헌법에 의해 보장되고 있는 옴부즈만의 지위와 도덕적 명성에 대하여 허무주의에 입각한 맹목적인 무시나 경시는 바람직한 현상이 아니다. 이러한 점에서 옴부즈만의 정당한 요구를 무시하고 옴부즈만에 대한 불합리한 재정적/정치적 영향력을 행사하는 등의 관행은 하루빨리 없어질 필요가 있다.

모든 국가기관 및 언론매체들은 국민 권리의 수호자로서 통제력을 행사하는 권위 있는 기관으로서 옴부즈만의 중요한 지위와 역할에 대하여 인식의 개선이 필요하다.¹⁷⁶⁾

이상에서 언급한 사항들 외에 키르기즈 공화국 옴부즈만의 개선과 관련된 추가적인 정보들은 현재 찾아보기가 어렵다.

X. 관련 정보

173) Report of Ombudsman(AKYIKATCHY) of the Kyrgyz Republic 2005, p.87.

174) *Ibid.*, p.3.

175) *Ibid.*, p.83.

176) *Ibid.*

헌법(영문): <http://www.mediafire.com/?20nm4kygtejyigl>.

옴부즈만법:

http://www.anticorruption.bg/ombudsman/eng/readnews.php?id=5757&lang=en&t_style=tex&l_style=default.

2005년 옴부즈만백서(영문):

<http://asianombudsman.com/ORC/MembersReports/1Reportofthe2005.pdf>.

옴부즈만 공식 웹사이트: <http://www.ombudsman.kg/en.html>

9. 말레이시아 - 공공민원국(Public Complaints Bureau)

A. 헌법적 배경

말라야(Malaya) 연방헌법은 1957년 8월 31일 제정되었다. Sabah와 Sarawak 지역이 말라야로 편입된 1963년 말라야 연방헌법은 일부 개정되게 되었고, 이후 국명이 현재의 말레이시아로 바뀌게 되었다.¹⁷⁷⁾

말레이시아의 국가체제는 의회민주주의를 중심으로 하는 입헌군주국가로서 ‘양디페르투안 아공(Yang di-Pertuan Agong, 약칭 ‘아공’)’으로 호칭되는 국왕이 명목상의 국가 최고지도자이다. 말레이시아 연방헌법은 의회민주주의의 정치체제를 국가의 기본체제로 표방하며, 입법/행정/사법의 3권 분립체제를 규정하고 있다. 이러한 권력분립의 원칙은 연방과 각 주 차원에서 시행된다.¹⁷⁸⁾

즉, 말레이시아 연방헌법은 국가의 최고 상위법으로서 의회민주주의 하에 권력분립원칙을 헌법적 기본원리로 규명하고 있는 것이다. 헌법의 개정에는 의회 재적의원 2/3 이상의 찬성이 요구된다.¹⁷⁹⁾

국왕(아공)은 헌법 상 국가의 최고통치자로서 내각과 내각의 수장인 총리의 권고에 따라 그 직무를 수행한다. 말레이시아의 최고통치자로서 국왕은 군대에 대한 통수권도 보유한다. 국왕은 각 주의 통치자인 9명의 술탄 중 5년마다 호선된다.¹⁸⁰⁾

연방헌법상 행정부의 수반은 국왕이나(헌법 제39조), 실질적인 행정권은 의회를 책임지고 있는 내각에 있으며, 내각의 수장은 총리이다. 말레이시아 내각은 국왕에 대하여 직접적인 책임을 지고 있다. 내각의 모든 행정행위는 국왕에게 보고되도록 되어 있다. 그렇지만 민주주의의 원칙에 입각하여 국왕은 군림은 하나 실질적인 통치권을 행사하지 않으며, 총리가 실질적인 행정부 수장의 기능과 역할을 수행한다.¹⁸¹⁾

말레이시아 의회는 가장 중요한 국가기구이며, 민주주의 정치체제를 구현하는 조직이다. 연방의회는 국왕과 상·하원의 양원으로 구성된다(헌법 제44조).

177)

<http://www.malaysia.gov.my/EN/Main/MsianGov/GovConstitution/HistoryConstitution/Pages/HistoryofConstitution.aspx>(13/7/2011).

178) <http://www.malaysia.gov.my/EN/Main/MsianGov/Pages/AboutMsianGov.aspx>(13/7/2011).

179) <http://www.malaysia.gov.my/EN/Main/MsianGov/GovConstitution/Pages/Constitution.aspx>(13/7/2011).

180)

<http://www.malaysia.gov.my/EN/Main/MsianGov/YangDiPertuanAgong/Pages/YangdiPertuanAgong.aspx>(13/7/2011).

181)

<http://www.malaysia.gov.my/EN/Main/MsianGov/GovGovernance/GovExecutiveAuthority/Pages/GovExecutiveAuthority.aspx>(13/7/2011).

연방헌법 제55조에 의하면, 오직 국왕만이 의회의 소집을 명할 수 있다. 또한 국왕은 의회의 해산 또는 회기의 종료를 명할 권한을 보유한다. 국왕은 마지막 회기가 종료한 지 6개월 이내에 의회에 대하여 소집하여 의정활동을 재개할 것을 요구할 수 있다.¹⁸²⁾

말레이시아 연방의회는 또한 최고사법기구로서의 지위도 보유한다. 의회는 해산되지 아니하는 한, 제1차 회기의 개정일로부터 5년 동안 의정활동을 진행한다.¹⁸³⁾

5년의 기간이 만료되면 의회는 자동적으로 해산하고, 해산일로부터 60일 이내에 하원의원을 선출하기 위한 총선거가 실시되며, 해산일로부터 120일 내에 다시 소집되게 된다.¹⁸⁴⁾

말레이시아 상원은 70명의 의원으로 구성되는데, 이 중 26명은 13개 주 의회에서 각 2명씩 선출된다. 44명의 의원은 총리의 추천에 의해 국왕이 임명한다(헌법 제45조). 상원의원이 되기 위한 자격요건으로는, 30세 이상의 건전한 사고방식을 가진 말레이시아 국민이어야 하며, 채무불이행으로 인한 파산자와 형사처벌 기록자는 국회의원으로 선출될 수 없다(헌법 제47/48조). 연방 및 주 상원의원의 임기는 3년이며, 최대 2회까지 재선될 수 있다. 상원의원의 지위는 정기적인 의회의 해산과는 무관하게 보장된다(헌법 제45조 3항). 상원의원은 공공부문에서 뛰어난 역량을 발휘하는 자, 전문직 종사자, 상업, 산업, 농업, 문화활동 또는 사회서비스 등의 부문에서 두각을 나타내는 자 또는 소수인종을 대표하거나 원주민의 이익을 대변할 수 있는 자들 중에서 선별하여 선출한다.¹⁸⁵⁾

말레이시아 하원은 매 5년마다 치러지는 총선에서 국민에 의해 직접 선출된 222명의 의원으로 구성된다. 하원의 다수당이 총리를 지명할 수 있으며, 총리를 중심으로 한 내각을 구성한다.¹⁸⁶⁾ 통상적으로 법안은 하원에서 발의된다. 하원에서 통과된 법안은 상원으로 보내어져 국왕의 재가를 얻기 위한 심의과정을 거치게 된다.¹⁸⁷⁾

말레이시아 사법부는 몇 개의 상급심법원(연방법원, 특별법원, 항소법원, Malaya 고등법원, Sabah/Sarawak 고등법원)들과 연방법률의 규정에 따른 하급심법원들로 구성되어 있다(헌법 제121조~131조).¹⁸⁸⁾ 사법부의 수장은 연방법원장이다. 말레이시아 연방법원은 주 또는 연방의회에서 제정한 어떠한 법률들에 대해서도 그 적법성

182) <http://www.parlimen.gov.my/pages.php?view=123&uweb=yg>(13/7/2011).

183) *Ibid.*

184) *Ibid.*

185) <http://www.parlimen.gov.my/pages.php?view=31&uweb=dn>(13/7/2011).

186) <http://www.parlimen.gov.my/pages.php?view=106&uweb=dr>(13/7/2011).

187) *Ibid.*

188)

<http://www.malaysia.gov.my/EN/Main/MsianGov/GovGovernance/GovJudicialAuthority/Pages/GovJudicialAuthority.aspx>(13/7/2011).

을 심사할 수 있는 관할권을 보유한다.¹⁸⁹⁾

말레이시아 연방헌법에 인권의 보장과 관련된 내용은 부분적으로 반영되어 있다. 대표적으로 생존권, 이동의 자유, 연설의 자유, 집회 및 단체활동의 자유, 종교의 자유, 교육을 받을 권리 등이 그것들이다.¹⁹⁰⁾ 교육과 인권의 옹호와 관련된 대표적인 국가기관으로서 '인권위원회(Human Rights Commission of Malaysia)'가 1999년 의회에 의해 설치되어 운영되고 있다.¹⁹¹⁾

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 개관

말레이시아 공공민원국(Public Complaints Bureau, PCB)은 옴부즈만 기능을 수행하는 총리처 산하의 정부기관이다. 공공민원국은 각 주에 10개의 지방사무소를 운영하고 있다.

옴부즈만 기능을 수행하는 중심적 정부기관으로서 공공민원국은 민원과 관련하여 거의 모든 계층을(개인, 공공/민간부문, 각종 단체 및 조직, 비정부기구, 정치인 등) 대상으로 업무를 수행하고 있다.

공공민원국이 옴부즈만 기능을 수행하는 중심적인 정부기관이지만, 이와 유사하게 부분적으로 옴부즈만 기능을 수행하는 몇몇 기관들이 존재한다. 인권위원회, 감사원, 부패방지위원회, 소비자고발센터, 기업활동촉진전담반 등이 그러한 부분적인 옴부즈만 기능을 행사하는 기관들에 해당한다.¹⁹²⁾¹⁹³⁾

C. 공공민원국(The Public Complaints Bureau)

I. 역사 및 법적근거

공공민원국은 1971년 7월 23일 공식적으로 창설되었다. 공공민원국은 최초에 사회경제연구기획국(처)(Division of Social Economic Research and General Planning)

189) *Ibid.*

190)

http://www.malaysia.gov.my/EN/Main/MsianGov/GovConstitution/GovHumanRights/Pages/Human_Rights.aspx(13/7/2011).

191) *Ibid.*

192) AOA Fact Sheets, Public Complaints Bureau of Malaysia, pp.5~6,

<http://asianombudsman.com/ORC/factsheets/MalaysiaFactsheet.pdf>(14/7/2011).

193)

http://www.asianombudsman.com/index.php?option=com_content&view=article&id=227:asian-regional-ombudsman-organizations-asia&catid=125:links&Itemid=189(14/7/2011).

에 소속되었고, 1971년 8월 2일 실질적인 업무를 개시하였다.¹⁹⁴⁾

공공민원국의 효율적이고 공정한 행정의 집행을 감시하기 위한 목적을 가지고 설치되었다. 이와 아울러, 정부와 대중 간의 소통창구 역할과 정부기관에 대한 국민들의 고충민원의 처리수단으로 설치되게 되었다.¹⁹⁵⁾

‘개발행정지침 1992-4호(Development Administration Circular(DAC) No. 4 of 1992)’의 시행에 따라 공공민원국의 입지와 기능, 책임은 더욱 강화되게 되었다. 이 지침의 시행목적은, 국민들의 고충민원을 보다 신속하게 효과적이고 효율적으로 해결하기 위하여, 공공민원관리제도를 마련하고 확립하기 위해서였다.¹⁹⁶⁾

1992년 개발행정지침 시행 이후, 말레이시아 정부는 변화하는 국민요구에 발맞추어 지속적으로 공공기관 및 공공민원국의 역할과 책임을 강화해 나갔다. 이러한 맥락에서 말레이시아 정부는 1992년 지침을 수정/보완하여 이를 대신하게 될 이른바, 공공민원처리절차개선안을 담고 있는 ‘개발행정지침 2009-1호(DAC No.1 of 2009)’를 시행하는 등의 조치를 취하였다.¹⁹⁷⁾

II. 조직

공공민원국은 총리처 예하의 정부기관으로 공공민원국장(Director-General)에 의해 운영된다. 공공민원국장은 2명의 부국장을 둘 수 있는데, 각각 관리부국장 및 민원부국장으로서 업무를 수행한다. 공공민원국은 3개 부서, 10개의 분과로 구성되며, 10개의 지방사무소를 설치/운영하며, 그 조직도는 다음과 같다.¹⁹⁸⁾

194) "Brocher" on the PCB Website, [http://www.pcb.gov.my/Brochure/BROCHURE%20BPA%20\(BI\)1.pdf](http://www.pcb.gov.my/Brochure/BROCHURE%20BPA%20(BI)1.pdf) (14/7/2011).

195) "Brocher" on the PCB Website, [http://www.pcb.gov.my/Brochure/BROCHURE%20BPA%20\(BI\)1.pdf](http://www.pcb.gov.my/Brochure/BROCHURE%20BPA%20(BI)1.pdf) (14/7/2011).

196) AOA Fact Sheets, Public Complaints Bureau of Malaysia, p.1.

197) PCB Annual Report of 2009, p.30.

198) "Staff Directory" on the PCB Website, http://www.pcb.gov.my/direktori_bpa/direktor_kakitangan.php?lang=E(15/7/2011).



공공민원국에는 정규조직 이외에 2개의 특별지원부서로서 공공민원상임위원회 (Permanent Committee On Public Complaints, PCPC)와 자문단을 두고 있다.

공공민원상임위의 역할과 책임은 아래와 같다:

- 공공민원관리제도 관련 정책 구상
- 공공민원국이 제출한 보고서 및 문제에 대한 검토 및 결정
- 관계부서장에 대한 출석 및 설명 요청
- 관계부서장에 대한 시정조치 지시

공공민원상임위원회는 그 기능과 역할을 수행하는 과정에서 관계된 공무원에 대한 설명요구권, 자료조사권 및 정보요구권 등의 권한을 행사한다.

공공민원상임위원회의 위원구성은 다음과 같다:

- 의장: 관방장관(=총리처 총무국장)(Chief Secretary to the Government)
- 간사: 공공민원국장
- 위원
 - 공공서비스국장(Director General, Public Service Malaysia)
 - 행정개발기획처장(Director General, Malaysia Administrative Modernization & Management Planning Unit)
 - 부패방지위원장(Chief Commissioner, Malaysia Anti-Corruption Commission)
 - 총리처 총무부국장
(Senior Deputy Secretary General, Prime Minister's Department)
 - 재정경제처장(Secretary General of Treasury Ministry of Finance)¹⁹⁹⁾

공공민원국 자문단은 공공민원국의 다음과 같은 활동을 지원하고자 설치되었다:

- 고충민원 처리에 대한 관리/감독
- 공공기관의 이미지에 영향을 줄 수 있는 사안에 대한 감시
- 정부정책 및 시책에 대한 여론 동향 파악
- 여러가지 공공민원국의 시책 및 계획의 시행

이에 따른 자문단의 역할은 다음과 같다:

- 공공민원국이 효과적으로 민원의 관리/조율/감시 활동을 수행하도록 권고
- 공공민원국의 기획 및 시책 수립/시행 보좌
- 민원처리와 관련 공공민원국과 다른 공공기관과의 협력 증진 촉진
- 시행된 민원 관련 시책 등에 대한 평가²⁰⁰⁾

자문단은 정부기관, 민간부문, 언론 및 비정부기구 등의 대표로 구성된 총 10명의 인원으로 운영되며 그 세부구성은 다음과 같다: 정부기관대표 1명, 비정부기구 또는 학계인사 4명, 언론사 대표 1명 및 상임위원 4명.²⁰¹⁾

III. 법적 지위

공공민원국은 단지 총리처 예하의 하나의 정부기관의 지위 이외의 개별적인 어떤 특별한 법적지위는 보유하지 않고 있다.

그럼에도 불구하고, 공공민원국이 공공서비스를 제공하고 공공의 문제를 해결하

199) "Permanent Committee On Public Complaints" on the PCB Website,

<http://www.pcb.gov.my/bpaweb.php?lang=E>(15/7/2011).

200) "Advisory Board" on the PCB Website, , <http://www.pcb.gov.my/bpaweb.php?lang=E>(15/7/2011).

201) "Brocher" on the PCB Website, [http://www.pcb.gov.my/Brochure/BROCHURE%20BPA%20\(BI\)1.pdf](http://www.pcb.gov.my/Brochure/BROCHURE%20BPA%20(BI)1.pdf)
(14/7/2011).

는 기능을 수행하는 여타의 정부기관이나 비정부기구와 구별되는 특징이 한 가지 존재한다. 그것은 공공민원국은 어떠한 문제와 관련된 민원도 처리하는 기능을 수행하는 비영리 정부기관이라는 점이다. 즉, 공공민원국은 국민의 고충민원의 처리에 있어 객관적이고 중립적인 해결기관인 것이다.²⁰²⁾

IV. 조사개시

앞서도 설명하였듯이, 말레이시아 공공민원국은 국민들의 모든 종류의 고충민원을 신속하고 효과적으로 해결하고, 공공민원관리체계가 원활히 작동할 수 있도록 모든 정부기관의 완전한 협력을 이끌어 내기 위하여 조직된 기관이다.²⁰³⁾

말레이시아 비국적인을 포함한 모든 개인은 공공서비스의 취약성 및 잘못된 행정과 관련한 민원을 공공민원국에 제기할 수 있다. 공공민원국은 개인의 고충민원이 제기되었을 경우, 민원인의 이름, 성별 및 인종 등의 요소에 구애됨이 없이 오직 해당민원이 담고 있는 문제들에 대해서만 집중적으로 검토하고 처리한다.²⁰⁴⁾

공공민원국에 대한 민원제기자격요건을 갖춘 사람이라면 타인을 대표/대리하여 민원을 제기할 수 있다. 그러나 그러한 대표자 혹은 대리인은 그가 피대리인과의 관계를 공공민원국에 통보해야만 하며, 피대리인으로부터 민원의 대리제기에 관한 동의를 구하여야만 한다.²⁰⁵⁾

잘못된 관행에 대한 내부고발과 같은 특별한 사정이 있는 경우, 공공민원국은 익명의 제보 또는 민원도 접수 및 처리한다. 하지만 공공민원국이 익명의 민원에 대하여 조사를 착수할 만한 충분한 관련정보가 민원에 포함되어 있지 않거나, 익명민원이 담고 있는 문제가 매우 중요한 문제가 아닌 경우에는 통상적으로 익명민원에 대한 조사는 이루어지지 아니한다.²⁰⁶⁾

공공민원국 민원시스템에 일단 민원의 접수가 이루어지면, 담당 실무자는 민원인에게 민원접수장을 발송한다. 이와 함께 해당민원과 관련된 기관에게도 민원조사에 필요한 관련 자료 및 설명 등에 대한 요청장이 동시에 발송된다. 이러한 자료/설명 요청장을 받은 기관은 정해진 기간 내에 답변서를 공공민원국에 제출해야만 하며, 정해진 기한 내에 답변서를 제출하지 않을 경우, 공공민원국은 해당기관과 보다 정확한 민원조사를 위한 접촉 및 회의 등을 실시한다.²⁰⁷⁾

202) FAQ on the PCB, p.11, <http://www.pcb.gov.my/soalan%20lazim/FAQ.pdf>(15/7/2011).

203) AOA Fact Sheets, Public Complaints Bureau of Malaysia, p.3.

204) FAQ on the PCB, p.9.

205) *Ibid.*, p.1.

206) *Ibid.*

207) AOA Fact Sheets, Public Complaints Bureau of Malaysia, p.3.

만약 당해민원의 해결이 기관 차원에서 원활히 이루어지지 않을 경우, 공공민원국은 해당민원을 공공민원상임위원회(PCPC)에 회부한다. 민원과 관련된 상임위의 모든 결정은 관련기관에 대하여 구속력을 가지며, 상임위의 결정을 통보 받은 관련기관은 그 후속처리경과를 상임위에 보다 자주 통보하여야 한다.²⁰⁸⁾ 한편, 민원을 접수한 담당자는 민원제기인에게 당해민원의 처리경과에 대하여 지속적으로 통보해 주어야 한다.²⁰⁹⁾

공공민원국에 대한 민원제기에는 비용이 소요되지 않는다.²¹⁰⁾

V. 통제의 범위

공공민원국의 관할범위에 해당되는 공공민원이란, 정부기관의 위법/부당한 행정행위, 권한남용, 잘못된 행정 등에 대하여 국민이 제기하는 일련의 불만족 표시이다. 이러한 행정행위의 범주에는 민영화된 정부기관의 행위, 독·과점 기관 및 공공위락시설을 운영하는 기관 등도 포함된다.

모든 종류의 국가 행정작용에 대한 민원이 공공민원국의 통제대상에 포함될 수 있으나, 다음과 같은 경우들은 공공민원국의 통제범위에서 예외적으로 배제된다:²¹¹⁾

- 예산결산위원회(Public Accounts Committee), 부패방지위원회 및 법률구조원 (Legal Aid Bureau) 및 사법기관의 권한 내의 행위 및 정책
 - 친족 간 분쟁 및 개인적 문제
 - 개인과 기업과 연관된 민사상 분쟁
 - 정부와 관련성이 없는 기관/기구/조직 또는 민간기업에 대한 민원
- 공공민원의 처리에 있어서 공공민원국의 기능과 책임은 다음과 같다:²¹²⁾
- 국가 행정행위에 대한 불만족에서 기인한 민원접수
 - 접수된 모든 민원에 대한 조사
 - 특별히 공익 관련 중요한 민원의 경우, 공공민원상임위원회(PCPC) 회부
 - 관련 정부기관에게 공공민원상임위의 결정 통보
 - 공공민원상임위 결정에 대한 관련기관의 후속조치 감독

공공민원국에 민원의 형식으로 제기될 수 있는 정부기관의 행위들을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다:²¹³⁾

208) *Ibid.*

209) *Ibid.*

210) FAQ on the PCB, p.1.

211) “Definition of Complaints” on the PCB Website, <http://www.pcb.gov.my/bpaweb.php?lang=E> (17/7/2011).

212) AOA Fact Sheets, Public Complaints Bureau of Malaysia, pp.1~2.

1. 부당한 지연 및 무작위(Delays/No Action)
2. 불공정 행위(Unfair Action)
3. 공공시설물 결여(Lack of Public Amenities)
4. 법과 정책시행의 부적절성(Inadequacies of Policy Implementation And Law)
5. 권한남용(Abuses of Power)
6. 공무원의 비행(Misconduct of Civil Servants)
7. 규정된 절차의 무시(Failure to Adhere to Set Procedures)
8. 불만족스런 공공서비스(Unsatisfactory Quality of Service Provided)
9. 법률 및 법규의 미집행(Failure to Enforce Regulations/Laws)
10. 기타 제반 민원(Miscellaneous Complaint)

VI. 판단기준

공공민원국이 민원의 접수 및 해결과정에서 적용하는 판단기준은 ‘잘못된 행정(maladministration)’이다.

효과적이고 효율적인 공공민원관리체계 구축을 위해 공공민원국은 다음과 같은 기준들에 입각하여 기능하고 있다:

- 민원처리의 효율성, 효과성, 공정성 및 신속성
- 선입견 없는 공정한 민원처리 및 민원제기인의 개인정보 보호
- 침해된 권리 등에 대하여 공정하고 객관적이며 투명한 구제조치 시행²¹⁴⁾

VII. 권한

공공민원국은 정부기관의 하나이므로 정부기관으로서의 일반적인 행정권한 외에는 어떠한 특별한 법적권한도 지니고 있지 아니하다. 따라서 공공민원국은 민원의 조사 및 해결과정에서 요구되는 정보나 자료 등을 획득하기 위한 관련 정부부처 및 기관에 대한 제반 요청/요구권 등의 일반적인 행정적 권한만 보유하며 행사한다.²¹⁵⁾

VIII. 운영상황

213) "Type of Complaint" on the PCB Website, <http://www.pcb.gov.my/bpaweb.php?lang=E>(15/7/2011).

214) AOA Fact Sheets, Public Complaints Bureau of Malaysia, p.2.

215) *Ibid.*, pp.5~6.

공공민원국업무강령(PCB Client's Charter)에 따르면, 공공민원국의 활동의 목표는 제기된 민원에 대한 효율적이고 효과적이며 공정한 해결이다. 이러한 활동목표들을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다:

- 접수된 민원의 처리율 향상
- 민원을 제기할 수 있는 다양한 창구 마련
- 반복되는 민원유발요소 감소
- 제기된 민원에 근거하여 행정 개선책 및 개혁안 마련
- 효과적인 공공민원관리체계 구축을 위해 공공기관에 대한 자문 제공
- 민원을 유발할 수 있는 문제요소 조기 식별
- 정부발전프로그램(Governments' development programmes)의 성공적 시행을 위한 여론 수렴²¹⁶⁾

공공민원국은 공공민원의 해결이라는 활동과정에서 우수한 공공서비스의 제공 및 공행정의 질 향상에 기여할 수 있는 핵심적 기관으로 발돋움 하고자 하는 비전을 가지고 있다.²¹⁷⁾ 이러한 비전의 실현을 위하여 공공민원국은 다음과 같은 조직임무를 설정하여 그에 부합하도록 활동하고 있다. 공공민원국의 주요 임무는 제기된 민원에 대하여 친절하고 세심한 배려를 기울여 신속하고 공정하게 해결하는 것 뿐만 아니라, 이러한 과정 속에서 국가정책 및 정부시책에 대한 대중의 인식 및 여론의 동향을 파악하고, 이를 바탕으로 나아가 말레이시아 국가 차원에서 전체적인 국민의 삶의 질을 향상시키고자 하는 임무목표를 설정하여 활동하고 있다.²¹⁸⁾

이러한 공공민원국의 임무와 비전 등을 달성하기 위해 공공민원국은 직원들이 준수해야 할 윤리강령(PCB Code of Ethics)을 두고 있는데, 동 강령이 추구하고 있는 가치로서 신뢰성, 공정성, 투명성, 전문성 등이 있다.²¹⁹⁾

전반적으로 지금까지 공공민원국은 자신에게 부여된 책임과 역할을 수행함에 있어 효과적으로 활동하여 왔다고 할 수 있다. 효과적인 공공민원국의 임무수행은 2005년부터 2008년까지 공공민원국이 수행해 온 각종 민원의 처리현황을 통해 알 수 있는데 세부적인 현황은 아래의 표에서 보는 바와 같다.²²⁰⁾

216) "PCB Objectives" on the PCB Website, <http://www.pcb.gov.my/bpaweb.php?lang=E>(14/7/2011).

217) "Vision, Mission, Quality Statement" on the PCB Website, <http://www.pcb.gov.my/bpaweb.php?lang=E> (14/7/2011).

218) *Ibid.*

219) PCB Annual Report of 2009, p.36.

220) FAQ on the PCB, pp.7~8.

TOTAL NUMBER OF COMPLAINTS AGAINST MINISTRIES AND STATE ADMINISTRATIONS AND SUCCESSFULLY RESOLVED BY PCB				
NO.	YEAR	RECEIVED	RESOLVED	RESOLUTION RATE
1	2005	2707	2247	83
2	2006	4640	3294	71
3	2007	5347	4762	89.1
4	2008	8066	7308	90.6
5.	2009	12,683	12,376	97.6

공공민원국은 민원에 대한 사전적(proactive) 접근의 일환으로 몇 가지 프로그램을 운영하기도 하였는데, 대표적인 예로는 이동민원센터(Mobile Complaints Counter, MCC), 통합이동민원센터(Integrated Mobile Complaints Counter, IMCC) 및 사람중심민원관리시스템(Mesra Rakyat, MESRA-People-friendly-briefing and complaints monitoring system) 등을 구축하여 운영해 오고 있다. 이러한 민원에 대한 사전적 접근법을 통하여, 공공민원국은 단지 부탁되어 오는 민원에 대한 수동적인 대응에서 벗어나 보다 신속하고 적극적인 민원의 해결기관으로서의 자신의 기능과 역할을 확대시켜 나갔다.

공공민원국은 매월 민원관리보고서(Monthly Complaints Management Report)를 고위급 내각회의에 정기적으로 보고하고 있다.²²¹⁾

공공민원국 '사무처리규정(Standard Operating Procedures, SOP)'에 따르면, 모든 민원은 15일의 기한 내에 처리가 이루어지도록 규정되어 있다. 민원의 해결에 소요되는 기한은 해당민원의 특성에 따라 결정되는데, 단순민원의 경우 즉각적으로 해결되거나 3일의 기한 내에 해결되도록 규정되어 있으며, 그보다 해결과정이 다소 복잡한 민원의 경우 그 구체적인 특성에 따라 5일에서 최장 15일의 기한 내에 처리되도록 규정하고 있다.²²²⁾

공공민원국에는 각계각층의 다양한 국민들로부터 많은 종류의 민원이 제기되고 있는데, 공공민원국은 이러한 다양한 종류의 민원들에 대한 효과적인 처리를 위하여 제기된 민원들을 10개의 범주로 구분하여 다루고 있으며, 그 현황은 아래 표에서 보는 바와 같다.²²³⁾

221) FAQ on the PCB, pp.7~8.

222) *Ibid.*, p.3.

223) "PCB Statistics by Year" on the PCB Website,

<http://www.pcb.gov.my/STATISTIK/2011/Jun/Laman%20Web%20Statistik%20Aduan%20Jun%202011%20BI.pdf>(15/7/2011).

Category of Complaints
(Ministries & State Government Agencies)
From 1 January – 30 June 2011

No.	Category	Total Complaints					
		Ministry	%	State	%	Received	%
1.	Delay/No Action	1,724	40.2	1,456	54.5	3,180	45.7
2.	Unsatisfactory Quality of Service	916	21.4	332	12.4	1,248	17.9
3.	Unfair Action	661	15.4	204	7.6	865	12.4
4.	Failure of Enforcement	331	7.7	265	9.9	596	8.6
5.	Lack of Public Amenities	200	4.7	244	9.1	444	6.4
6.	Miscellaneous Complaints	148	3.5	92	3.4	240	3.5
7.	Failure to Adhere to Set Procedures	115	2.7	40	1.5	155	2.2
8.	Misconduct of Civil Servant	95	2.2	15	0.6	110	1.6
9.	Abuse of Power/ Misappropriation	82	1.9	15	0.6	97	1.4
10.	Inadequacies of Policy Implementation and Law	18	0.4	10	0.4	28	0.4
Total		4,290	100	2,673	100	6,963	100

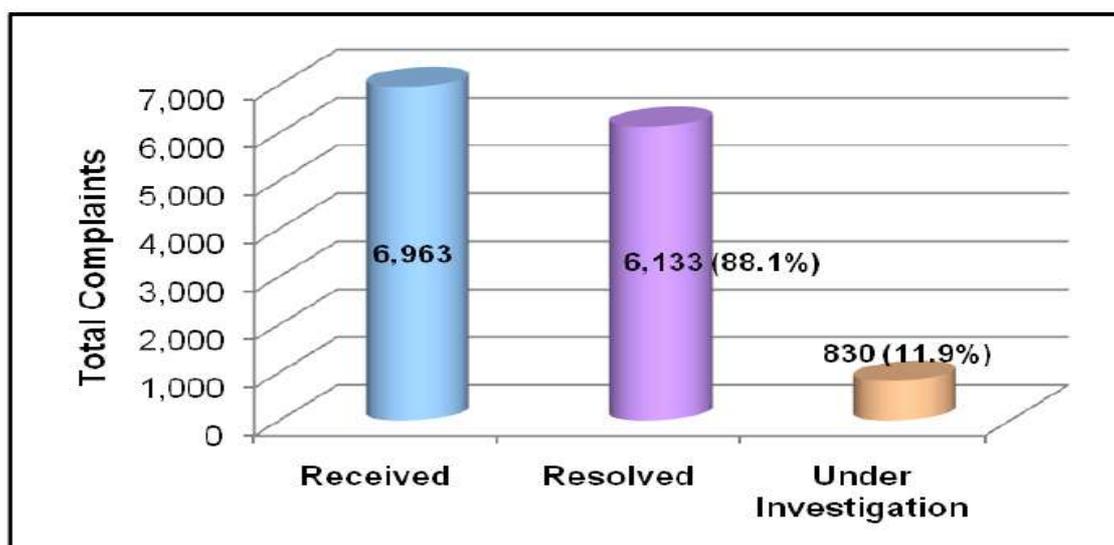
제기된 민원의 종류에 대한 현황 이외에, 2011년 주요 민원 관련 통계자료는 이하에서 보는 바와 같다.²²⁴⁾

224) "PCB Statistics by Year" on the PCB Website,
<http://www.pcb.gov.my/STATISTIK/2011/Jun/Laman%20Web%20Statistik%20Aduan%20Jun%202011%20BI.pdf>(15/7/2011).

Complaints Resolution Outcome
From 1 January – 30 June 2011

No.	Outcome	Total Complaints					
		Ministry	%	State	%	Total	%
1.	Reasonable Explanation Given	2,438	63.9	1,158	49.9	3,596	58.6
2.	Instantly Resolved	1,209	31.7	1,110	47.8	2,319	37.8
3.	Agency Offers Apology	62	1.6	9	0.4	71	1.2
4.	Error Admitted	42	1.1	8	0.3	50	0.8
5.	Change in Norm/Procedure	19	0.5	23	1.0	42	0.7
6.	Change Of Decision	21	0.6	12	0.5	33	0.5
7.	Compensation/Monetary Remedy	17	0.5	0	0	17	0.3
8.	Amendment of Law/Policy	5	0.1	0	0	5	0.1
Total		3,813	100	2,320	100	6,133	100

Status of Complaints
From 1 January – 30 June 2011



**Rate of Resolving Complaints
From 1 January – 30 June 2011**

Rate of Resolving (Day(s))	Total		Cumulative Total	
	Total	%	Total	%
1	464	7.6	464	7.6
2-5	784	12.8	1,248	20.3
6-10	1,348	22.0	2,596	42.3
11-15	1,133	18.5	3,729	60.8
16-30	1,508	24.6	5,237	85.4
31-60	688	11.2	5,925	96.6
>60	208	3.4	6,133	100
Total	6,133	100	-	-

IX. 개선사항

공공민원국의 민원처리와 관련된 가장 최근의 개선사항을 바로 ‘개발행정지침 2009-1호(Development Administration Circular No.1/2009)’의 시행이다. 지침 2009-1호는 2009년 2월 24일부로 시행되게 되었는데, 이 지침은 모든 정부부처 및 기관에게 공공민원관리체계의 전반적인 개선방향에 대하여 주지시키기 위한 목적으로 시행되었다. 지침 2009-1호는 이전의 지침 1992-4호를 대체하여, 새롭게 개선된 공공민원관리체계에 관한 여러 정보 등을 포함하고 있었다.²²⁵⁾

공공서비스체계의 효율성을 매우 높은 수준으로 향상시키고자 하는 정부의 의지를 유념하여, 공공민원국은 민원처리기한을 기존의 41일에서 15일로 획기적으로 줄인바 있다.²²⁶⁾

지침 2009-1호에 따라, 모든 정부부처 및 기관에게는 다음과 같은 사항들이 요구되어지게 되었다:²²⁷⁾

- 적절한 주의/관심을 기울인 민원의 처리 및 본 지침에 의거한 민원사무운영
- 언론에서 제기되는 문제들에 대한 적절한 주의/관심 및 공공민원국의 민원사무
- 모든 정부기관의 주요정책회의 과정에 있어 “공공민원(Public Complaints)”을

225) FAQ on the PCB, p.15.

226) *Ibid.*

227) PCB Annual Report of 2009, p.31.

향구적 아젠다로 설정

- 민원과 관련된 업무를 담당할 부국장급 이상의 고위공무원 지정
- 공공민원국과 상시 연락업무를 담당할 인원 지정

치침 2009-1호의 시행 이후, 공공민원국은 지속적으로 공공서비스의 질 향상을 위한 여러 활동들을 마련하고 시행하였다. 그러한 활동들 중, 특히 주목할 만한 것들에 대하여 이하에서 보다 자세히 설명하겠다.²²⁸⁾

1. 민원사전예방 프로그램(Proactive Approach Program)

공공민원국은 민원의 사전적 예방시스템 구축의 일환으로 “민원으로 부각되기 이전 단계에서의 민원처리 프로그램(The Handling Of Complaints Before They Become Actual Complaints Programme, MASJA)”을 도입했다. 이 프로그램은 공공민원국의 모든 공무원 및 직원들이 일상근무 중 민원 유발의 개연성이 많은 문제들에 대하여 보다 세심한 관심과 주의를 기울여 사전에 민원의 발생소지를 차단하고 예방하기 위한 프로그램이다. 즉, 공공민원국의 모든 직원에 대하여 민원관리자로서의 역할 뿐만 아니라, 항시 자신이 민원제기인이라는 인식의 2중적 역할을 수행할 것을 권장하는 시책인 것이다. 모든 공공민원국의 직원은 민원발생의 소지가 있는 문제들을 사전에 식별하는 눈과 귀가 되어 업무를 수행할 것이 요구된다. 이 프로그램에 의한 공공민원국의 민원사전예방 노력은 매월 정기적으로 공공민원국장에게 보고되어 그 운영상황에 대해 평가받는다.

2. 포괄적/유기적 민원처리(Holistic Approach to Complaints Re-selection)

공공민원국은 포괄적이고 전방위적인 접근법을 통하여 민원의 효과적인 해결을 도모하게 되었다. 특히, 계속해서 재발하는 민원을 효과적으로 해결하기 위하여 모든 관계기관이 유기적으로 협조하여 빈번히 제기되는 민원의 발생사유를 정확히 식별하여 제거할 수 있도록 대응책을 강구할 수 있도록 포괄적 민원처리체제를 구축하였다.

3. 조절기능(Regulatory Function)

공공민원국은 민원에 대한 접수/처리/감시 기능을 행사하는 이른 바 민원해결에 있어서 감독기관으로서의 책임도 지고 있다. 따라서 공공민원국은 민원처리과정에 이용될 시스템 및 매개수단 등을 제공한다. 그러나, 모든 정부기관마다 자신만의 독특한 업무처리방식을 보유하고 있으므로, 민원의 처리방식에 있어서도 각 기관별로

228) FAQ on the PCB, pp.13~17.

차이점을 나타낼 수밖에 없는 문제점이 존재한다. 그럼에도 불구하고, 모든 정부부처 및 기관들은 항상 민원이 담고 있는 본질적 문제를 해결할 수 있도록 노력해야 한다는 점에서 공공민원국은 이러한 기관별로 상이한 민원처리과정에 대하여 중간에서 적절히 조절하고 통제하는 기능을 수행한다.

4. 시정 및 예방조치(Corrective and Preventive Measures)

공공민원국은 모든 민원을 언제나 확실하게 처리하고자 노력한다. 그러기 위해서 공공민원국은 어떠한 문제를 해결하는데 있어 시정 및 예방적 접근법을 구사한다. 시정조치(corrective approach)는 특정 민원을 해결하기 위해서 즉각적인 조치가 요구되는 현재 존재하는 문제들에 대하여 취해진다. 반면, 예방조치(preventive approach)는 동일한 문제가 재차 민원으로 제기되는 상황을 미연에 방지하고자 취해지는 조치이다. 따라서 민원을 처리과정에 있어서 공공민원국의 모든 공무원들은 적절한 시정 및 예방조치를 강구할 것이 요구된다.

5. 가능한 모든 민원의 해결(No Wrong Door Policy)

공공민원국은 소위 'No Wrong Door'라는 모토를 가지고 민원의 신속한 해결을 추구한다. 공공민원국은 제기된 어떠한 민원에 대하여도 그 수리를 거부하지 않으며, 절차적 요건에 따라 가능한 모든 방법을 동원하여 민원의 해결을 위해 최대한의 지원을 제공한다. 이러한 적극적이고 능동적인 민원처리의 관행은 '하나의 말레이시아(1 Malaysia, etc.)'라는 개념과 궤를 같이하는 정책적 모토이다.

6. 민원처리교육시스템 구축(Complaints Management Training Module)

공공민원국은 새로운 민원처리교육시스템(Complaints Management Training Module)을 구축함으로써 자신의 역할을 확대시켜 나가고 있다. 민원처리교육시스템은 각 공공기관들에게 민원처리와 관련된 경험과 지식을 보다 풍부하게 제공해 주기 위해 마련된 시스템이다. 이러한 교육시스템을 마련하여 시행함으로써 공공민원국은 자신의 전문적인 민원처리와 관련된 경험과 지식, 역량 등을 여러 공공기관과 공유할 수 있게 되었다.

X. 관련 정보

헌법(영문):

http://world.moleg.go.kr/content/law/list.do?contCd=DI005&th_cd=LW001&content_id=6517&nt_cd=NI028.

개발행정지침(말레이시아어):

http://www.pcb.gov.my/Annual/PKPA_Bil_1_2009.pdf(No. 1/2009).

<http://www.pcb.gov.my/Annual/pkpa041992.pdf>(No. 4/1992).

공공민원국 웹사이트: www.pcb.gov.my.

2009년 공공민원국 백서:

[http://www.pcb.gov.my/Annual/Final%20LT%202009%20\(Revised%208%20october%202010\).pdf](http://www.pcb.gov.my/Annual/Final%20LT%202009%20(Revised%208%20october%202010).pdf).

공공민원국 주요 통계자료:

<http://www.pcb.gov.my/bpaweb.php?lang=E>.

10. 마카오 - 부패방지위원회(Commission Against Corruption)

A. 법적 배경

마카오의 부패방지위원회(Commission Against Corruption; CCAC)의 설립 근거는 부패방지위원회의 구성과 작동에 관한 규칙(Organisation and Operation of the Service of the Commission against Corruption(Administrative Bylaw No. 3/2009); 이하 CCAC 규칙)로서, 본 규칙은 마카오 특별자치지역 기본법(Basic Law of the Macao Special Administrative Region) 제50조 및 제59조, 그리고 마카오 특별자치지역 부패방지위원회법(Commission Against Corruption of the Macao Special Administrative Region(Law no. 10/2000); 이하 CCAC 법) 제42조 제1항이다.

CCAC는 산하에 옴부즈만국(Ombudsman Bureau)을 둬으로써 옴부즈만 기능을 수행하며, CCAC 규칙 제4조(조직 구성), 제17조(부패방지국과 옴부즈만국의 협조), 제25조(세부 검토 위원회) 및 제22조(옴부즈만국)을 통해 옴부즈만국의 책임, 구성, 임기 등을 구체적으로 정한다.

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 개관

마카오의 옴부즈만 기관은 CCAC의 옴부즈만국이다. 옴부즈만국은 부패방지국(Anti-Corruption Bureau)과 더불어 (1) 부패 혹은 사기행위의 방지; (2) 공무원의 부패 혹은 사기행위에 의한 범죄에 대한 조사; (3) 선거인 등록 및 마카오의 행정기관 인사 선출에 있어서의 부패 및 사기 혐의 조사; (4) 개인의 인권, 자유 및 정당한 이익을 보호하고 공공기관의 공정성, 적법성, 효율성의 유지와 같은 활동을 수행한다.²²⁹⁾

C. 마카오 반부패위원회

I. 역사 및 법적 근거²³⁰⁾

마카오 CCAC의 역사는 CCAC의 전신인 부패 및 공직자 불법행위 방지 위원회

229) CCAC 공식 웹사이트 <<http://www.ccac.org.mo/>>.

230) CCAC 공식 웹사이트 <<http://www.ccac.org.mo/>>.

(High Commission Against Corruption and Administrative Illegality; ACCCIA)로 거슬러 올라간다. ACCCIA의 설립은 순탄하지만은 않았는데, 설립을 위한 투쟁이 17년 동안이나 계속되었다. 결국 1992년 3월 ACCCIA의 설립을 위한 법이 제정되었고, ACCCIA는 공식적으로 인원을 채용하고 작동하기 시작했다. 하지만 1999년 12월 20일 마카오가 특별자치지역으로 정해지면서 새로이 설립된 CCAC가 ACCCIA의 역할을 대신하게 되었다.

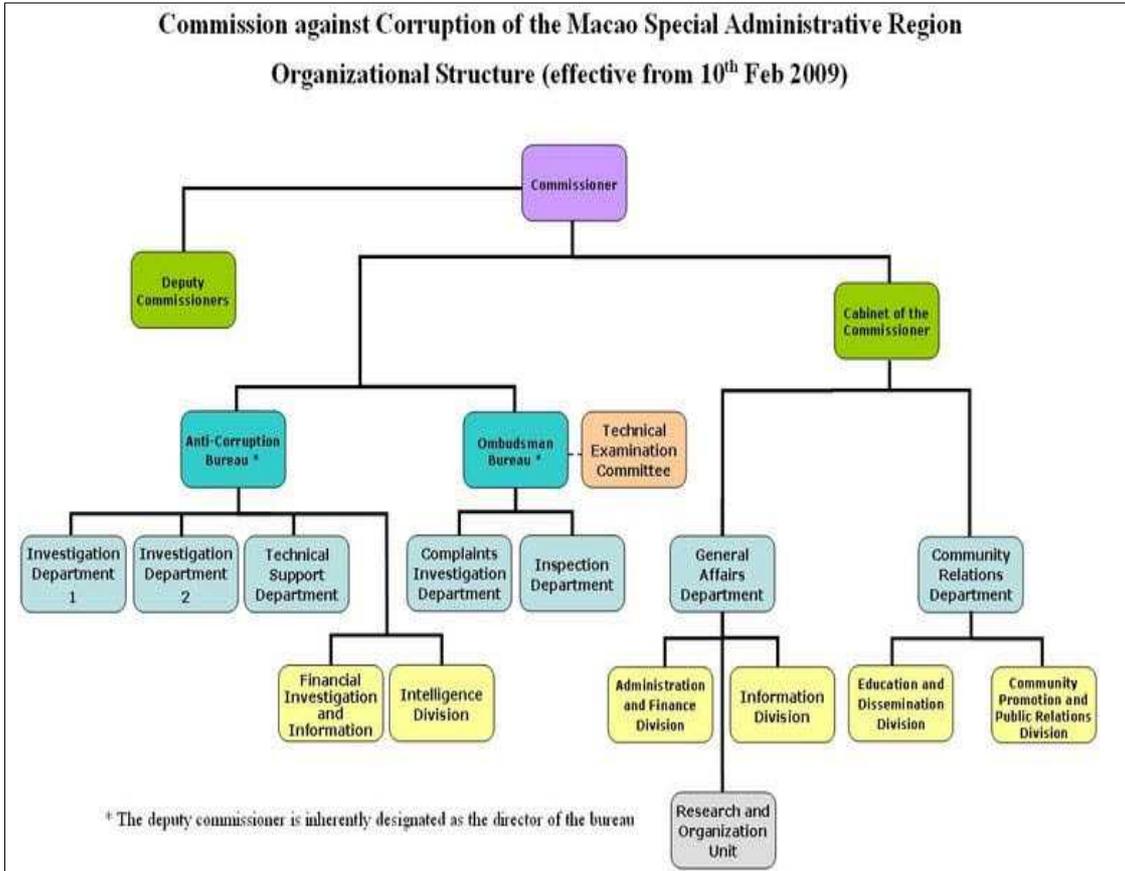
II. 조직

CCAC는 부패방지과 옴부즈만을 겸하는 이중체제로 구성되며, 조직은 부패방지위원회 규칙 제3조 내지 제25조가 정한다. CCAC의 조직은 위원회 내각(Cabinet), 부패방지국, 옴부즈만국으로 구성된다(제4조). 그리고 이 중 위원회 내각은 위원장의 제반 활동을 지원하는 단위로서, 행정부장(Chief of Cabinet), 자문역(Advisers), 개인 비서 및 사무보조원으로 구성되며, 하위 기관으로 일반 사무부(General Affairs Department)와 지역사회 관계부(Community Relations Department)를 둔다(제5조).

일반 사무부는 예하에 재무부문, 정보부문, 연구 및 조직 단위를 두며(제9조), 지역사회 관계부는 교육 및 정보 제공 부문, 지역사회 진흥 부문, 그리고 홍보 부문으로 구성된다(제14조).

CCAC의 주요 활동 중 하나인 부패방지를 담당하는 부패방지국은 1수사부, 2수사부, 기술지원부로 구성되며, 이에 더해 금융수사부와 정부보가 부패방지국장 직속으로 편성되어있다(제17조). 옴부즈만 기관인 옴부즈만국은 행정 민원 조사부, 감찰부, 세부 검토 위원회로 구성된다(제22조).

CCAC 조직도



출처: CCAC 공식 웹사이트 <<http://www.ccac.org.mo/>>

III. 법적 지위

CCAC 법은 CCAC의 성격을 “현행법 하에서의 규칙에 따라 활동하는 공공기관”으로 정의한다(제1조). 뒤이어 제2조에서 CCAC의 독립성을 규정하는 한편 CCAC 위원장은 행정수반에게 보고를 한다고 정한다. 독립성이 보장된 공공기관으로서 CCAC의 지위를 보다 구체적으로 보충하는 내용은 CCAC 규칙에 담겨있다.

CCAC 규칙 제1조 제2항에 따르면 CCAC는 그의 기능, 운영, 예산과 관련하여 자치를 누리며 예외적인 경우에 한해서 공공 또는 민간 단체와 계약을 체결하여 교육을 하거나 전문적인 연구 용역을 위탁할 수 있다. 또한 CCAC는 (1) 다른 기관에서 진행 중인 형사처벌 및 징계절차를 감독할 수 있고; (2) 예방 목적을 위해 필요하다고 여겨지는 형사처벌 및 징계절차를 CCAC 위원장의 권한으로 공표할 수 있으며; (3) CCAC의 임무를 수행하는 데에 필요한 정보를 공개할 수 있다.

IV. 조사개시

CCAC 법 제9조에 따르면 CCAC는 불공정하거나 위법한 행위에 대해 인지하는 시점부터 적극적인 활동을 시작할 수 있으며, 이 때 인지의 방법에는 제한이 없다.²³¹⁾ 따라서 어떠한 개인이 CCAC에 신고를 접수하지 않았다 하더라도 CCAC는 불공정하거나 위법한 행위에 대한 정보만 있으면 조사를 개시할 수 있고, 이러한 조사 권한은 CCAC가 옴부즈만의 역할을 수행하는 데에 중추적인 것으로 보인다.²³²⁾

V. 통제의 범위

CCAC의 통제 범위는 모든 공공기관과 공직자에 미치며, 여기에는 선출된 공직자도 포함된다(CCAC 법 제3조).

VI. 판단 기준

CCAC 규칙 제22조에 따르면 옴부즈만국은 공무원의 행정행위의 불법성, 횡령, 사기 등을 조사하는 역할을 맡는다. 또한, 연차보고서에 따르면 옴부즈만국은 행정절차의 합법성과 합리성을 감독한다고도 한다.²³³⁾

VII. 권한

CCAC는 그의 활동에 필요한 조사, 정보수집, 협조 요청의 일환으로 (1) 어떠한 공공기관이라도 사전 예고 없이 방문하여 문서를 열람하고 관련 공무원으로부터 보고를 받을 수 있으며 필요한 정보와 문서를 요청할 수 있다; (2) 공공기관이 사인에게 한 행동의 적법성을 검토하기 위한 심리를 진행하거나 진행을 요청할 수 있으며, 그 외에도 필요하다고 여겨지는 모든 수단을 동원하여 조사를 진행할 수 있다; (3) 소유권 귀속과 관련한 행정행위의 정당성과 적법성을 검토할 수 있다; (4) 조사 종료 후, 조사 과정에서 밝혀진 불법 행위를 징계처분 당국에 보고할 수 있다; (5) 법률 조항에 흠결이 있어 사인의 권리, 자유, 정당한 이익 등을 해치는 경우, 이러한 조항의 해석, 개정, 폐기를 권고하거나 제안할 수 있다; (6) 공공기관의 업무수행능력을 개선하고

231) Pang Jiaying and Lai Io Cheong, *Comparative Study of Ombudsman Systems of Asia - Review of Systems in Macao, Korea and India*, 2008, p. 73.

232) Pang Jiaying and Lai Io Cheong, *Comparative Study of Ombudsman Systems of Asia - Review of Systems in Macao, Korea and India*, 2008, p. 73.

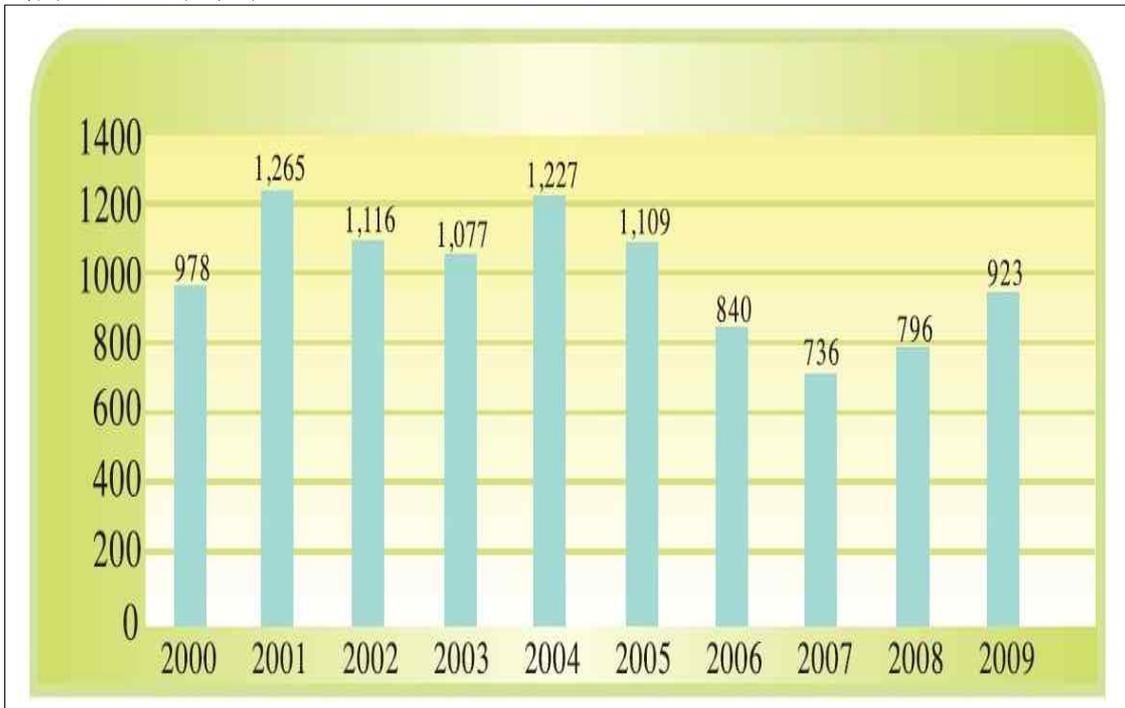
233) Annual Report 2009, p. 23.

행정부의 신뢰를 회복하는 데에 도움이 되는 규칙의 제정이나 행정조치의 실행을 마카오 행정수반에게 제안할 수 있다; (7) 불법적이거나 불공정한 행정 조치를 바로잡기 위해 관련 기관에게 직접 권고를 할 수 있다.²³⁴⁾

VIII. 운영상황

2009년에 CCAC가 접수한 민원은 총 923건이었다. 이중 768건은 형사 사건이었고 155건은 행정 민원이었다. 민원 접수는 이전 3년부터 완만한 상승세를 보이지만, 행정민원은 2008년에 비해 약간 감소하였고, 이는 행정 절차의 투명성이 제고된 것으로 해석될 수 있다.²³⁵⁾

접수된 민원의 추이

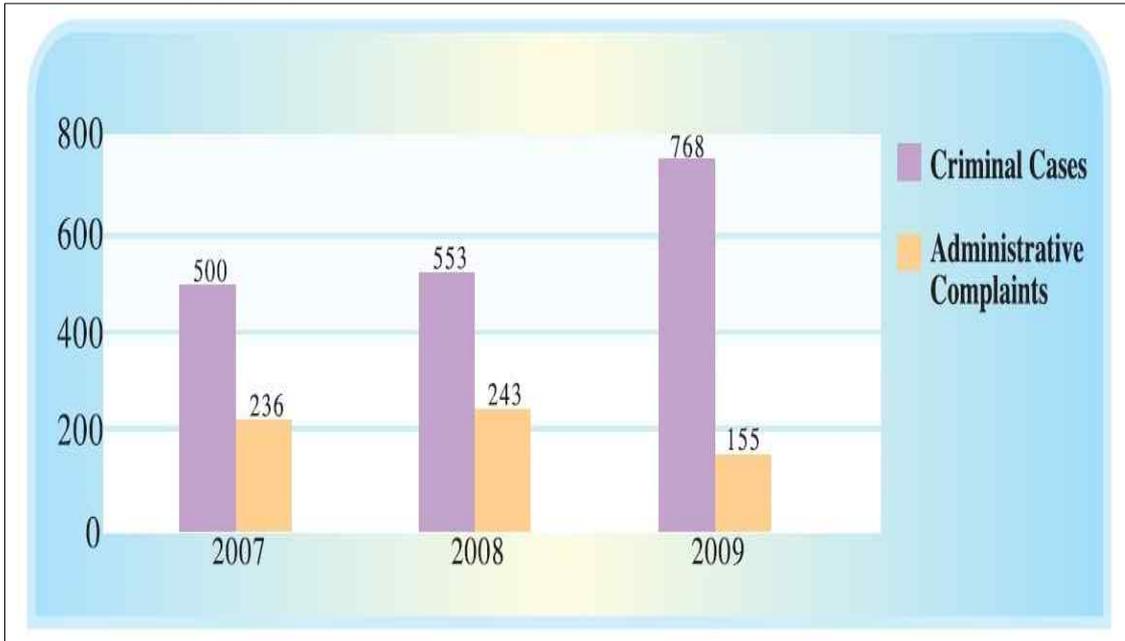


출처: CCAC Annual Report(2009)

234) AOA Factsheet - Macao, p. 2.

235) CCAC Annual Report (2009), p. 7.

접수된 민원의 구성 비교



출처: CCAC Annual Report(2009)

IX. 관련 자료

공식 웹사이트

<http://www.ccac.org.mo/en/>

11. 파키스탄 - 연방옴부즈만(Federal Ombudsman)

A. 헌법적 배경

파키스탄 헌법은 국가의 최고법으로, 1956년 최초로 제정되어 1962년 및 1973년의 개정을 통해 현재에 이르고 있다.

파키스탄은 대통령이 국가의 수장인 의회제도와 국민의 선거에 의해 선출된 총리가 정부의 수장인 연방공화국체제를 헌법에 따라 구축하고 있다. 파키스탄 의회는 상원의회와 하원(국회)의 양원제로 구성된다. 대통령과 함께 상원과 국회는 고문평의회(Council of Advisors)를 동시에 구성하여야 한다.²³⁶⁾ 파키스탄 의회는 최근(2010년 4월) 대통령의 권한을 축소시키고 연방의회제도를 보다 공고히 하는 방향의 제18차 헌법 개정안을 통과시킨 바 있다.²³⁷⁾

파키스탄 헌법은 다음의 3가지 문제에 대하여 절충안을 제시하고 있는데, 국가체제 내에서 이슬람교의 비중, 연방정부와 지방정부 사이의 권력분립 및 대통령과 총리의 책임 분담이 그것이다. 특히 대통령과 총리의 역할 및 책임 분할의 문제에 있어서 상대적으로 총리에게 많은 권한이 부여되어 있다.²³⁸⁾

파키스탄은 연방제를 채택하고 있다. 중앙정부에 국가권력이 집중되는 것에 대한 각 지방의 우려를 불식시키고자, 파키스탄 헌법은 양원제를 중심으로 한 연방의회제도 중심의 정치체제를 창설하였는데, 이에 따라 상원의회는 각 지방의회에서 동일한 비율의 대표자들로 구성되며, 하원인 국회는 인구비례에 따라 각 지역별·계층별(회교도/여성/소수종교인 등) 의석수가 할당되는 구조이다.²³⁹⁾ 상원은 전국 4개 주에서 선발된 의원과 소수종족 지역, 이슬라마바드 특별지역에서 선출된 의원들로 구성된다. 상원의원의 임기는 6년으로 3년마다 50명을 개편한다.²⁴⁰⁾ 상원 의장은 대통령 다음의 권한을 가지고 있으며 대통령 공석 시 그 임무를 한다. 하원인 국회는 18세 이상의 선거권자에 의해 선출되며, 의석수는 4개의 지방과 소수종족지역, 이슬라마바드 특별지역 등에 인구수에 따라 배분된다. 하원의 임기는 5년이며 의석수의 5%는 기독교, 힌두교, 시크교도에게 배정되며 여성 의원들을 위해 50개의 의석이 별도로 배정된다.²⁴¹⁾

236) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Pakistan#cite_note-0(28/7/2011).

237) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Pakistan#18th_Amendment(28/7/2011).

238) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Pakistan#Provisions(28/7/2011).

239) *Ibid.*

240)

http://world.moleg.go.kr/submain.do?nt_cd=NT036&qArea=qArea1&divId=AR007scroll&divScrollTop=141
(28/7/2011).

파키스탄의 국교는 이슬람교이다. 이슬람교가 파키스탄에서 차지하는 비중은 ‘파키스탄이슬람공화국(the Islamic Republic of Pakistan)’이라는 국가의 공식명칭에서도 알 수 있다. 오직 무슬림만이 파키스탄의 대통령과 총리직에 오를 수 있다. 이슬람문화에 반하는 어떠한 법률도 파키스탄에서는 시행될 수 없다.²⁴²⁾

대통령은 반드시 무슬림이어야 하며, 45세 이상의 국민 중 상원과 하원, 지방의회 의원들로 구성된 선거단에 의해 5년마다 선출된다. 대통령은 의회 재적의원 2/3 이상의 찬성에 의해 탄핵될 수 있다. 대통령은 의회가 개정 중이 아닌 경우 대통령령(ordinances)을 발할 수 있다. 대통령은 사면권을 행사할 수 있으며, 국내·외의 모든 국가정책과 관련된 문제들에 관하여 총리로부터 보고를 받을 권한을 보유한다.²⁴³⁾

앞서도 언급하였듯이, 파키스탄 정치체제는 의회제도 중심의 공화제이다. 헌법에 따라 행정부의 수반은 총리가 된다. 총리와 내각은 하원인 국회에 대하여 책임을 지게 된다. 국회에서 다수의 표를 획득한 자가 총리로 선출되게 된다.²⁴⁴⁾

파키스탄 헌법이 추구하고 있는 주요한 원칙들로서, 이슬람 중심의 삶의 방식, 지방정부기관의 활성화, 삶 전반에 있어 여성의 완전한 참여, 소수자 보호, 국민의 사회경제적 삶의 질 향상 및 이슬람 사회의 결속 강화, 국제평화에의 이바지 등을 들 수 있다.²⁴⁵⁾

그리고 파키스탄 헌법은 여러 가지 기본권 관련 조항을 포함하고 있다. 국민의 안전, 신체의 자유, 노예제도 및 강제적인 노동 착취 금지, 이동의 자유, 집회/모임의 자유, 표현의 자유, 종교의 자유, 공공시설/장소에 대한 출입의 자유, 언어 및 전통문화 보전과 관련된 문제 등이 국민의 기본권 보장의 차원에서 헌법에서 규정하고 있다.²⁴⁶⁾

파키스탄 사법부는 다른 국가기관 및 조직들에 대하여 완전한 우위를 점하고 있다. 파키스탄 사법부는 대법원, 각 지방의 고등법원 및 하급심 법원 및 민·형사 관할권을 행사하는 일반치안법원(Civil and Magistrate courts)으로 구성되어 있다. 이외에도 연방 및 지방 차원의 몇몇 특별법원 또는 재판소들이 설치되어 운영되고 있다.²⁴⁷⁾

241) <http://100.naver.com/100.nhn?docid=713791>(28/7/2011).

242) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Pakistan#Provisions(28/7/2011).

243) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_Pakistan#Provisions(28/7/2011).

244) *Ibid.*

245) *Ibid.*

246) *Ibid.*

247) http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Pakistan#Judicial_branch(28/7/2011).

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 개관

파키스탄에는 헌법에 따라 국가 차원의 연방옴부즈만(*Wafaqi Mohtasib*) 기관이 존재하다. 이슬람권 국가들에는 오래 전부터 국가에 의해 국민들에게 일체의 위법행위가 가해지는 것을 방지하기 위하여 옴부즈만이 설치되어 운영되어 왔다. 파키스탄 옴부즈만 제도는 연방정부 혹은 연방공무원의 ‘잘못된 행정(maladministration)’에 의해 개인에게 위법/부당하게 가해진 권리침해의 효과를 조사하고 교정함으로써, 국가작용에 있어 정부의 책임성을 강화하기 위한 목적으로 운영되고 있다.²⁴⁸⁾

파키스탄에는 국가 차원의 연방옴부즈만 외에, 여러 종류의 지방/특수옴부즈만이 설치되어 운영되고 있는데, 대표적인 예는 아래와 같다:

- 편잡지방옴부즈만(Provincial Ombudsman Punjab)
- 발로키스탄지방옴부즈만(Provincial Ombudsman Balochistan)
- 신드지방옴부즈만(Provincial Ombudsman Sindh)
- 아자드잠무카슈미르옴부즈만(Azad Jammu and Kashmir Ombudsman)
- 은행옴부즈만(Banking Ombudsman)
- 연방보험옴부즈만(Federal Insurance Ombudsman)
- 연방조세옴부즈만(Federal Tax Ombudsman)

C. 연방옴부즈만(*Wafaqi Mohtasib*, Federal Ombudsman)

I. 역사 및 법적근거

파키스탄 연방옴부즈만은 1983년 ‘옴부즈만 설치에 관한 대통령령 제1호(President’s Order No. 1 of 1983, 이하 ‘령’)에 의거하여 설치되었다.²⁴⁹⁾ 파키스탄에서 옴부즈만 기관의 창설은 여러 요소들에 의해 지지되었으나, 1972년 (잠정)헌법 제276조에서 최초로 연방옴부즈만과 지방옴부즈만의 임명에 관하여 규정함으로써 그 헌법상의 지위와 근거가 보장되게 되었다. 이후 1973년의 헌법 제4차 개정회의에서 연방입법목록(Federal Legislative List)에 연방옴부즈만이 포함되게 되었다. 그렇지만 앞서도 언급했듯이, 실제로 파키스탄 연방옴부즈만이 설치되어 운영되게 된 법적근거는 ‘1983년 옴부즈만 설치에 관한 대통령령(Establishment of the Office of *Wafaqi Mohtasib*(Ombudsman) Order, 1983)’이다. 파키스탄 연방옴부즈만은 현행 헌

248) http://en.wikipedia.org/wiki/Politics_of_Pakistan#Ombudsman.2FMohtasib(28/7/2011).

249) <http://www.ombudsmanpunjab.gov.pk/?q=introduction>(29/7/2011).

법 제270-A조에 의거하여 그 헌법적 지위가 보장되고 있으며, 1983년 8월 8일 부로 그 기능과 활동을 시작하였다.²⁵⁰⁾

연방옴부즈만은 잘못된 행정에서 기인하는 문제들에 대한 관할권을 행사함으로써 행정책임성을 보장하는 역할을 수행할 것이 기대되고 있다. 연방옴부즈만의 그 기능과 역할 등에 있어서 전통적 옴부즈만의 효시인 스웨덴의 모델을 따르고 있다. 최초 연방옴부즈만은 국가 및 정부당국의 행정/사법작용에 대한 지속적인 감시와 면밀한 조사를 수행하는 의회로부터 그 권한을 위임받은 기관으로 활동하도록 구상되었다. 그렇지만 현재 옴부즈만 기능과 활동의 범위에 있어서, 세계적 추세와 비슷하게 파키스탄의 연방옴부즈만도 사법적 기능을 제외한 공행정 분야에 한정된 기능을 수행하고 있다.²⁵¹⁾

그 결과, 파키스탄 연방옴부즈만은 “잘못된 행정을 통해 개인에게 가해진 어떠한 종류의 위법한 행위를 식별/조사하고, 교정하며, 그로 인한 피해를 구제한다”라는 임무가 부여되게 되었다.²⁵²⁾

II. 조직

파키스탄 연방옴부즈만은 수도인 이슬라마바드에 그 본부가 소재하며, 파키스탄의 4개의 행정구역에 총 8개의 지역사무소를 운영하고 있다. 각 지역사무소가 설치되어 운영되는 곳은 Karachi, Sukkur(Sindh Province); Quetta(Balochistan province); Lahore, Faisalabad, Multan(Punjab province); Peshawar, D.I Khan(Khyber Pakhtoonkhwa Province)이다.²⁵³⁾

연방옴부즈만의 조직도는 다음의 표에서 보는 바와 같다:²⁵⁴⁾

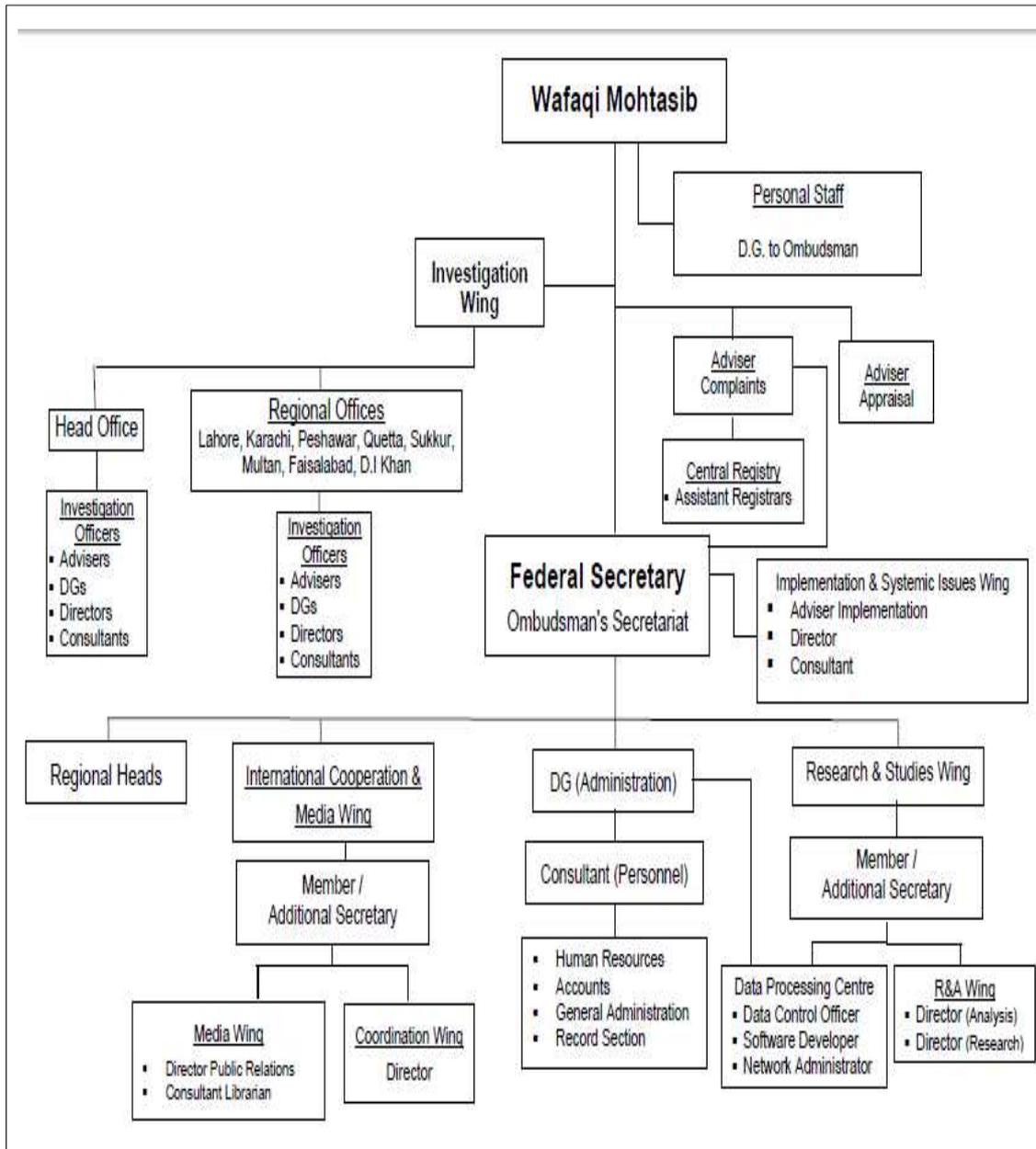
250) <http://en.wikipedia.org/wiki/Ombudsman#Pakistan>(29/7/2011).

251) *Ibid.*

252) AOA Factsheet, "Wafaqi Mohtasib(Ombudsman), Pakistan", p.1.

253) "Regional Offices", On the *Wafaqi Mohtasib* Website, <http://www.mohtasib.gov.pk/site/about-us/regional-offices.php>(26/7/2011).

254) <http://www.mohtasib.gov.pk/site/Organization/organogram.pdf>(26/7/2011).



III. 법적 지위

파키스탄 연방옴부즈만은 대통령에 의해 임명된다. 옴부즈만은 모든 문제들에 대하여 자신의 기능과 권한을 공정하고 정직하며, 성실하고 독립적이게 수행하고 행사한다. 그리고 모든 행정당국은 옴부즈만의 활동에 협조적으로 응해야 할 의무가 부여되어 있다(령 제3조).

옴부즈만의 임기는 4년이며, 어떠한 상황에서도 재임 또는 임기의 연장은 허용되지 아니한다(령 제4조).

옴부즈만에게는 엄격한 겸직금지의무가 부과되어 있는데, 재임 중 어떠한 영리활동에 종사할 수 없으며, 근무에 대한 대가성 보수를 받는 옴부즈만 이외의 어떠한 다른 직위도 겸할 수 없다. 뿐만 아니라, 옴부즈만은 그 임기의 종료 후 2년의 기간이 지나기 전까지 영리를 목적으로 한 어떠한 종류의 직종에도 종사할 수 없다. 이와 아울러, 재임기간은 물론 퇴임 후 2년이 경과 시까지 국회의원 및 지방의회의원 등의 선거에 출마할 수 없으며, 어떠한 형태의 정치적 활동에도 참여할 수 없다(령 제5조).

옴부즈만은 대통령이 정하는 바에 따라 보수 및 각종 수당을 지급받으며, 면책특권을 향유한다. 이러한 옴부즈만의 권리와 특권에 관계되는 사항은 그 재임기간동안 일정하게 유지되며, 임의로 변동될 수 없다. 대통령은 옴부즈만을 해임할 수 있는데, 해임사유로는 옴부즈만의 신체적·정신적 장애에 따른 직무수행 불가의 사유 발생 또는 비행, 위법행위 등에 따른 사후적 결격사유의 발생 등이 있다. 위법행위 등의 비행을 저질러 해임된 옴부즈만은 이후 파키스탄의 공공부문과 관련된 직위에 오를 수 없으며, 국회 및 지방의회의원으로도 선출되지 못한다(령 제6조).

옴부즈만과 그 직원들은 공무원의 지위를 보유한다(령 제27조). 그리고 옴부즈만 본인 및 연방옴부즈만 기관에서 근무하는 인원들은 일정범위의 면제를 누리게 되는데, 이러한 인원들은 성실히 행한 직무상 행위 또는 향후 행해질 행위에 관하여 소송 또는 기소 등의 일체의 법적절차에 회부되지 아니한다(령 제30조).

IV. 조사개시

연방정부의 각 부처, 위원회 및 공기업 또는 연방정부에 의해 설립되었거나 통제되는 기관의 행위 및 그 직원, 공무원 등에 의해 권리가 침해된 사람이라면 누구나 연방옴부즈만에 민원을 제기할 수 있다. 민원제기의 대상이 되는 행위는 정부기관 등의 일련의 결정, 처분, 권고 및 작위/부작위 등이며, 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다:²⁵⁵⁾

- 법률, 법규 또는 규칙/명령 등에 위반되거나 수립된 관행 또는 절차에서 벗어나는 타당성이 결여되거나 신의성실원칙에 위배되는 행위
- 일련의 정도를 벗어난 과도한 조치, 자의적이거나 불합리한 조치, 부당하거나 편향된 행위, 강제적인 조치, 차별적 조치 등
- 행위/조치 등에 대한 정당한 근거가 결여된 경우
- 적절한 권한행사가 필요하거나 권한행사의 자제가 필요한 경우, 각종 부정/부

255) <http://www.mohtasib.gov.pk/site/make-complaint/complaints-handling.php>(26/7/2011).

패행위, 뇌물수수, 학연/지연/혈연에 치우친 행정행위, 권한남용 등의 행위

- 공무원 또는 행정기관의 태만, 부주의, 지연, 부적격 행위 및 비효율적이고 부적절한 행위 등

옴부즈만에 대한 민원의 제기는 민원의 사유가 발생한 지 3개월 이내에 제기되어야 한다. 정당한 사유가 있는 경우에 한하여 예외적으로 민원을 제기해야하는 기한은 연장될 수 있으나, 이는 어디까지나 예외적인 경우에 해당한다.²⁵⁶⁾

일단 민원이 제기되어 옴부즈만에 의해 정당한 민원의 제기로 승인받게 되면, 해당민원에 대한 조사과정이 개시되며, 다음과 같은 조치들이 이루어진다.²⁵⁷⁾

- 민원과 관련된 기관에게 민원의 제기사실 통보 및 서면답변서 요청 및 필요시 청문회 등의 개최
- 민원제기인에게 관련기관답변서에 대한 답변 및 직·간접적으로 청문회 등에 참석할 기회 제공
- 은밀한 조사 진행
- 민원과 관련된 정보/자료/증거 등에 대한 조사
- 특별히 공익과 관련된 중요한 문제에 대한 직권조사 실시

연방옴부즈만에 대한 민원의 제기는 무료이다. 제기된 민원에 대한 해결기간은 각 사안별로 상이하나, 옴부즈만은 통상 3~6개월 이내에 접수된 민원을 해결하도록 목표를 설정해 두고 있다.²⁵⁸⁾

V. 통제의 범위

옴부즈만은 피해를 입은 사람이 제기한 민원, 대통령/국회/대법원/고등법원의 요청 또는 자신의 직권에 의해 기관 및 그 직원들이 행한 잘못된 행정에 대하여 조사를 실시할 수 있다. 여기서 옴부즈만의 통제대상이 되는 “기관(Agency)”이라 함은 연방정부부처, 각종위원회 등의 일련의 연방정부조직 또는 연방정부에 의해 설립되거나 운영되는 각종 법인 혹은 기관들을 포괄적으로 의미한다.²⁵⁹⁾

그러나 옴부즈만은 재판에 회부되어 심리중인 사안, 공무원이 자기가 속한 기관에 대해 제기하는 기관내부적인 고충 또는 국외문제 등과 관련되어 제기된 민원에 대하여는 조사를 할 권한을 보유하지 않고 있다. 그리고 국방 및 군과 관련된 사안

256) "Complaint FAQs", On the *Wafaqi Mohtasib Website*, <http://www.mohtasib.gov.pk/site/make-complaint/complaint-faqs.php#q2>(26/7/2011).

257) AOA Factsheet, "Wafaqi Mohtasib(Ombudsman), Pakistan", p.4.

258) "Complaint FAQs", On the *Wafaqi Mohtasib Website*, <http://www.mohtasib.gov.pk/site/make-complaint/complaint-faqs.php#q2>(26/7/2011).

259) AOA Factsheet, "Wafaqi Mohtasib(Ombudsman), Pakistan", p.1.

과 연방공공서비스위원회(Federal Public Service Commission)의 활동과 관련된 문제도 옴부즈만의 관할권에서 배제된다.²⁶⁰⁾

VI. 판단기준

파키스탄 연방옴부즈만이 민원을 판단하는 기준은 ‘행정행위의 적법성(legality of administrative actions)’과 ‘잘못된 행정(maladministration)’이다.

1983년 옴부즈만설치령에 의해, 옴부즈만에게는 공공기관의 잘못된 행정을 통해 개인에게 가해진 어떠한 형태의 위법성에 대해 이를 식별하고 조사하며, 피해를 구제하고 나아가 그러한 위법한 행정행위를 교정하는 임무가 부여되었다.

옴부즈만설치령 제2조 2항에 따르면, ‘잘못된 행정’이란 다음과 같이 정의되는 데:²⁶¹⁾

- 다음과 같은 공공기관의 작위/부작위, 권고, 조치, 결정 등
 - 법률, 법규 또는 규칙/명령 등에 위반되거나 수립된 관행 또는 절차에서 벗어나는 타당성이 결여되거나 신의성실원칙에 위배되는 행위
 - 합리적 정도를 벗어난 과도한 조치, 자의적이거나 불합리한 조치, 부당하거나 편향된 행위, 강제적인 조치, 차별적 조치 등
 - 행위/조치 등에 대한 정당한 근거가 결여된 경우
 - 적절한 권한행사가 필요하거나 권한행사의 자제가 필요한 경우, 각종 부정/부패행위, 뇌물수수, 학연/지연/혈연에 치우친 행정행위, 권한남용 등의 행위
- 공무원 또는 행정기관의 태만, 부주의, 지연, 부적격 행위 및 비효율적이고 부적절한 행위 등

옴부즈만 내부의 중요한 가치체계로서 전체 기관 차원에서 하나의 통일된 비전을 수립하여 공유한다는 것을 들 수 있다. 통일된 옴부즈만의 조직비전은 옴부즈만 활동에 대한 전략적 가이드라인 형성의 바탕이 되고, 활동 전반을 아우르는 중심적 기준으로 작용하며, 조직원칙/업무윤리/조직문화 등을 선도하는 기반으로 작용한다. 이러한 옴부즈만의 비전은 국가 행정작용에 있어 정의를 구현함으로써 국정운영(governance) 과정에서 따라야 할 기준을 제시하고, 공공기관의 효율성과 책임성을 강화하는 것이다. 그러한 비전에 따른 옴부즈만의 임무는 공공의 민원을 공정하고 신속하며, 투명한 방법으로 처리하는 것이다. 요컨대, 옴부즈만의 핵심가치는 “공정성(Fairness), 고결성(Integrity), 지속적인 개선추구(Continuous Improvement),

260) AOA Factsheet, "Wafaqi Mohtasib(Ombudsman), Pakistan", p.1.

261) "Charter of the Ombudsman", On the *Wafaqi Mohtasib* Website, <http://www.mohtasib.gov.pk/site/about-us/charter.php>(26/7/2011).

투명성(Transparency), 독립성(Independence), 신속성(Promptness), 개인정보보호(Confidentiality), 접근용이성(Accessibility), 정보성(Informality), 고객친화성(Client friendliness)" 등이다.²⁶²⁾

Ⅶ. 권한

파키스탄 연방옴부즈만은 이하와 같은 권한들이 부여되어 있다.

Ⅶ.1. 행정기관에 대한 권한²⁶³⁾

- 공익 관련 잘못된 행정행위에 대한 직권조사권
- 옴부즈만의 지위/기능/임무 등에 대한 모독에 대한 처벌부과권
(법정보독죄와 유사)
- 권고 무시 또는 미 이행시 대통령에게 사건을 이첩하거나 보고할 권한
- 조사과정에 필요한 사람에 대한 출석요구권
- 관련자료 등의 제출요청권
- 증거수집권 및 증인심문권
- 민원조사에 필요한 기관 등에 대한 방문/출입조사권
- 비공식적인 방법에 의해 분쟁을 해결할 수 있는 권한
- 책임 있는 관련 공무원에 대한 징계권고권 또는 형사소송절차 개시권고권
- 잘못된 행정으로 판명된 경우, 그에 따른 피해배상금 지급결정권
- 위와 반대의 경우(적법한 행정행위로 규명된 경우), 해당 관련기관에 대한 피해 배상금 지급결정권

Ⅶ.2. 사법기관에 대한 권한

원칙적으로 사법기관은 옴부즈만의 관할범위에서 벗어난다. 따라서 법원의 최종 판결 및 법원에 계류 중인 사건 등에 대해서는 옴부즈만은 그 권한을 행사하지 못한다.

Ⅶ.3. 입법기관에 대한 권한

262) "The Ombudsman's Value System", On the *Wafaqi Mohtasib* Website., <http://www.mohtasib.gov.pk/site/values-system.php>(26/7/2011).

263) AOA Factsheet, "Wafaqi Mohtasib(Ombudsman), Pakistan", pp.1~2.

연방평의회(Federal Council) 또는 국회에 옴부즈만의 활동과 관련된 보고서와 기타 자료들이 정기적으로 제출되는 것 이외에는 옴부즈만과 입법기관과의 특별한 관계는 존재하지 아니한다(령 제28조 5항).

VIII. 운영상황

2008년(23,332건)에 비하여, 2009년(29,700건) 옴부즈만에 접수된 민원의 수는 현격하게 증가(약 37% 증가)한 바 있다. 이러한 증가는 국민의 옴부즈만에 대한 신뢰도 증가를 나타낸다고 할 수 있다.

< Complaints Received>²⁶⁴⁾

	2005	2006	2007	2008	2009
Number of Complaints Received	15,136	11,887	23,290	23,332	29,700

2008년, 옴부즈만 기관활동의 생산성을 제고시키기 위한 일환으로 업무처리과정에 있어서의 특정한 기준들이 마련되었다. 가장 중요한 기준 중 하나로 1인당 매월 40건의 민원을 처리한다는 업무기준을 들 수 있다. 이러한 민원처리건수에 관한 기준 수치의 설정 근거로, 개별 민원조사관들은 대략 150건 안팎의 민원처리 부탁건수까지는 무난하게 업무를 수행할 수 있다는 판단 하에서였다. 그러나 실제로 2008년 옴부즈만에 부탁된 민원의 수가 현저하게 증가하게 되었고, 그에 따라 민원조사관들에게 부과되는 업무하중 역시 증가하게 되었다. 게다가 대법원이 그 동안 정부 각 부처 및 기관에 파견되어 근무하고 있는 사법공무원(judicial officers)들을 원 소속기관으로 복귀시키는 결정을 내림으로써, 결과적으로 연방옴부즈만에서 민원조사관으로 활동하던 5명의 사법공무원이 복귀하게 되었으며, 그에 따라 남아 있는 민원조사관들에게 보다 과중한 업무량이 부과되게 되었다. 이렇게 원 소속으로 복귀된 사법공무원 때문에 결원으로 된 자리는 단기간 내에 쉽사리 충원될 수 없었다. 결과적으로 개별 민원조사관의 민원처리건수에 관한 합리적인 기준 설정에 따라, 2009년 개별조사관에 의해 실질적으로 처리된 민원의 비율은 증가하게 되었다.²⁶⁵⁾

2005~2009년 사이 옴부즈만에 제기된 민원의 처리결과와 관련된 주요 현황은 아래의 표와 같다:²⁶⁶⁾

264) 2009 Annual Report of *Wafaqi Mohtasib* of Pakistan, p.18.

265) *Ibid.*

266) 2009 Annual Report of *Wafaqi Mohtasib* of Pakistan, p.19.

Description	2005	2006	2007	2008	2009
Total Findings Signed	10,713	1,734	13,388	21,368	20,809
Relief Recommended after Investigation	-	-	-	4,105	3,285
Percentage of Relief Recommended	-	-	-	19%	16%
Closed with Relief	-	-	-	9,263	10,756
Percentage of Closed with Relief	-	-	-	43%	52%
Total Relief Cases	8,934	1,507	11,657	13,368	14,041
Percentage of Relief Cases	83%	87%	87%	63%	68%
Closed without Relief	-	-	-	5,287	4,470
Percentage of Closed without Relief	-	-	-	25%	21%
Rejected	1,779	227	1,731	2,713	2,298
Percentage of Rejected Cases	17%	13%	13%	37%	11%

2009년에는 제기된 민원의 처리기간에 있어서도 연방옴부즈만의 진일보한 면모를 찾아볼 수 있다. 아래의 표에서 알 수 있듯이, 전년에 비해 3개월 이내에 민원이 처리된 비율이 현격하게 증가하였고, 제기된 민원의 거의 절반 수준이 목표한 기한 내에 처리되었음을 확인할 수 있다.²⁶⁷⁾

요컨대, 옴부즈만이 이전부터 수행해온 여러 활동들의 결실들과 함께 2009년 보다 개선된 활동의 결과들을 지속적으로 유지하고자, 연방옴부즈만은 그 노력의 정도를 점점 더 강화해 나가고 있다. 이를 위해 기관 차원에서 국민들의 고충민원을 보다 효율적이고 신속하게 처리하기 위한 유능한 인적자원의 확보에 계속해서 공을 들일 예정이다. 관련하여 원활한 인적자원 확보를 위해 합리적인 기관 업무규칙 및 직원의 복지와 관련된 내규들의 구축을 시행한 바 있으며, 그로 인한 소기의 결실도 달성하였다. 그리고 일관되고 통일된 상담시스템 구축과 교육 프로그램 등의 활성화를 통하여 기관 업무능력 배양에 힘쓴바 있다. 또한 고객 중심의 업무처리방식의 도입과 시민사회단체 및 관련 기관들과의 유기적인 협조를 통해 옴부즈만 활동에 대한 사회의 인식을 제고시키는데 중점을 두고 활동하였다. 3개월 내에 민원을 처리한다는 기준목표도 가능한 엄격하게 적용되고 이행되었다. 그 결과 앞서 설명한 바와 같이, 3개월 기한 내에 처리된 민원의 비율이 2008년도 28%에 비해, 2009

267) *Ibid.*, p.21.

년 48%로 현저하게 증가한 바 있다. 그리고 1인당 월 40건의 민원처리 기준을 적용한 결과, 평균적으로 43건의 민원이 개별조사관에 의해 처리되었다. 한편, 제기된 민원에 대한 후속조치가 이루어진 비율도 2008년 75%에 비하여, 2009년 88%로 증가하였다.²⁶⁸⁾

IX. 개선사항

연방옴부즈만 2009년 정기보고서에 의하면, 2010년 기관 차원의 주요한 활동계획은 다음과 같다.

1. 인사관리시스템 보강(Strengthening Human Resources)²⁶⁹⁾

2009년 마련된 기관근무수칙(service rules for the employees)의 개정을 위한 임시위원회가 2010년 구성되어 근무여건 등과 관련된 모호한 규정들이 수정/보완되게 될 것이며, 그에 따라 연방옴부즈만 직원들의 인사관리체계를 정비해 나갈 예정이다.

그리고 평상시에는 별도로 활동하지 않는 '민원조사관조합(permanent cadre of investigation officers)'을 창설하기 위한 계획을 추진할 예정이다. 이 조합은 민원조사관들이 보다 오랜 기간 동안 연방옴부즈만에서 근무할 수 있는 기반을 구축하고, 그들이 충분한 역량을 발휘할 수 있도록 지원하는 역할을 수행할 예정이다.

초임 민원조사관들의 업무역량 강화를 위하여 효과적인 교육훈련체계를 구축할 예정이다. 이를 통해, 초임 조사관들에게 연방옴부즈만의 기능 및 역할, 관할권 등과 관련된 제반 법규들에 대한 기초지식을 배양시켜 원활하게 직무를 수행할 수 있도록 지원하게 될 것이다.

점차적으로 늘어나고 있는 민원의 추세를 고려하여, 실무자들의 업무부담을 경감시키고 민원해결적채현상을 해소하고자, 2010년 적정 수준의 인원 보충이 이루어질 예정이다.

2. 옴부즈만 기관 활동에 대한 인식제고(Enhancing Awareness and Outreach)²⁷⁰⁾

과거 대비 민원을 제기하는 사람의 수가 현격히 증가하고 있다는 것이 연방옴부즈만의 판단이다. 이렇게 계속된 민원의 증가 원인에는 옴부즈만 활동에 관한 충분한 홍보가 부족한 부분도 있다. 옴부즈만 활동에 대한 사회의 인식 제고를 가로 막는 가장 큰 요인은 바로 예산의 부족이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 2008년

268) 2009 Annual Report of *Wafaqi Mohtasib* of Pakistan, p.1.

269) *Ibid.*, p.109.

270) *Ibid.*, p.110.

대비 2009년에는 제기된 민원의 수에 있어 37%의 증가율을 보였다. 이는 민원처리 기한에 있어 3개월이라는 목표를 설정하여 제기된 민원의 약 절반가량을 목표기한 내에 처리함으로써 옴부즈만 활동의 높아진 효율성을 입증하였기 때문이다. 이러한 추세 속에서 2010년에는 연방옴부즈만에 부탁되는 민원의 수가 더욱 증가할 것이라고 예상되어진다.

당장의 예산 확충이 불가능한 상황에서, 옴부즈만의 기능 및 역할에 대한 사회의 인식제고라는 목표를 달성하기 위하여 각종 시민사회단체들과의 연계 노력 등이 요구되며, 특히 옴부즈만 서비스를 적절히 이용하기 어려운 소외계층 및 격오지 등의 국민들에게 옴부즈만이 활동하고 있음을 알림으로써 인식을 제고할 필요성이 있다.

3. 민원관리시스템 개발(Strengthening Systems)²⁷¹⁾

제기된 민원들과 관련된 각종 정보사항들을 데이터베이스화하여 효과적으로 관리할 수 있도록 '민원전자관리체계(e-management)'가 2010년 중반까지 구축될 예정이다.

4. 고객 중심의 민원처리(Making Services More Complainant Friendly)²⁷²⁾

2009년 연방옴부즈만은 민원제기인에게 보다 편리한 서비스를 제공하고자 많은 노력을 기울여왔다. 민원을 제기하기 위해 기관을 방문한 사람을 안내하기 위한 '민원인데스크(customer relations front desk)'를 설치하기도 하였다. 그리고 연방옴부즈만의 활동 내역과 옴부즈만에 고충민원 등을 제기할 수 있는 사안과 민원제기 이후의 절차 등에 대한 상세한 내용을 담은 '분기별 회보(quarterly newsletter)'를 발행해 오고 있다. 이와 함께, 연방옴부즈만 공식 웹사이트를 Urdu어와 영어, 2개국 언어를 이용해 운영하고 있다.

아울러 2010년에도 보다 고객 친화적인 기관으로 나아가기 위한 여러 활동들이 추진될 예정이다. 문자메시지 서비스를 통하여 업무시간 이후에도 민원의 처리현황을 파악할 수 있는 시스템을 2010년 중반기까지 구축할 예정이다. 또한 현재에는 민원제기인에 대한 통신문은 영어로 취해지고 있으나, 민원인의 사정에 따라 보다 원활한 의사소통을 가능토록 하기 위하여, 2010년에는 필요시 Urdu로 번역된 통신문도 같이 발송할 예정이다.

5. 청소년 권리신장 노력(Focus on Children's Complaints)²⁷³⁾

271) 2009 Annual Report of *Wafaqi Mohtasib* of Pakistan, p.110.

272) *Ibid.*

273) 2009 Annual Report of *Wafaqi Mohtasib* of Pakistan. p.111.

2009년, 인구의 50% 이상을 차지하는 18세 이하의 청소년 및 아동의 권리 보호와 관련하여 제기되는 민원들을 처리하기 위하여 UNICEF의 원조 아래 '청소년민원전담반(Children's Complaint Office)'이 설치되어 운영되기 시작하였다. 2010년 청소년민원전담반의 주요 활동계획으로, 우선 청소년 권리신장 문제에 관한 대중의 인식 제고를 위해 연방옴부즈만이 제공하는 청소년 권리 관련 서비스에 관한 정보를 대중에게 널리 전파하고, 시민사회단체들과의 지속적인 교류/협력을 통하여 청소년 권리 보호와 관련된 각종 활동들을 추진해 나갈 예정이다.

X. 관련 정보

파키스탄 연방헌법(영문):

<http://www.mofa.gov.pk/Publications/constitution.pdf>.

1983년 파키스탄 옴부즈만 설치명령(영문):

<http://www.mohtasib.gov.pk/site/publications/presidential-order-1983.pdf>.

2003년 옴부즈만의 민원조사 및 처리와 관련된 규칙(영문):

<http://www.mohtasib.gov.pk/site/publications/idcr2003.pdf>.

파키스탄 연방옴부즈만 웹사이트:

<http://www.mohtasib.gov.pk/index.php>.

2009년 백서(영문):

<http://www.mohtasib.gov.pk/site/publications/Annual-Report-2009.pdf>.

12. 필리핀 - 옴부즈만(Ombudsman)

A. 헌법적 배경

필리핀 옴부즈만(Ombudsman of the Philippines; 이하 OMB)은 1987년의 공화국 헌법에 의해 설립되었으며 헌법에 의해 “정부의 책임을 묻는 헌법적 기관”으로 규정된다. OMB의 권한과 기능, 임무 등은 헌법 제11조의 Section 13 및 1989년의 공화국 법령 제6770호(Republic Act No. 1989; 이하 옴부즈만법)가 정한다.

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 개관

주요 정부기관인 OMB는 공공 분야의 부패를 방지하고 시민들을 불의, 행정 실책 등으로부터 구하며 그들에게 보다 책임감 있고 나은 공공 서비스가 제공될 수 있도록 한다.²⁷⁴⁾ 또한 OMB는 지도적인 부패방지 기관으로서 각종 전략, 접근 방식 및 계획을 수립해왔으며, 한 예로 ‘집행 - 부패의 방지 및 교육 - 홍보’라는 세 갈래 접근 전략을 고안해낸 바 있다.²⁷⁵⁾

C. 필리핀 옴부즈만(Ombudsman)

I. 역사 및 법적 근거

1973년의 헌법 제13조의 Section5와 Section6은 Sandiganbyan이라는 특별 법원과 Tanodbyan이라는 옴부즈만 기관의 설립을 위한 근거를 제공했고, 1978년 6월 11일, 대통령령 제1486호와 1487호가 각각 특별 법원과 옴부즈만을 설립했다. 두 대통령령은 계속해서 수정을 거쳤고, 1987년 7월 24일의 대통령 행정명령 제243호는 옴부즈만 기관 설립의 효력을 선포하는 한편 기관의 구성, 권한, 기능 등을 개정하여 천명하였다. 이후 옴부즈만과 부옴부즈만의 선임과 함께 1988년 5월 12일 OMB는 활동을 시작했다.

다음해인 1989년 11월 17일, 의회는 공화국 법령 제6770호(옴부즈만법)를 OMB의 운영을 위한 제반 사항과 조직구성을 정하는 한편 권한과 기능, 임무를 정했다.

274) 공식 웹사이트 <<http://www.ombudsman.gov.ph/index.php?opt=1&about=4>>

275) The 2009 Annual Report of the Office of the Ombudsman, pp. 7-8.

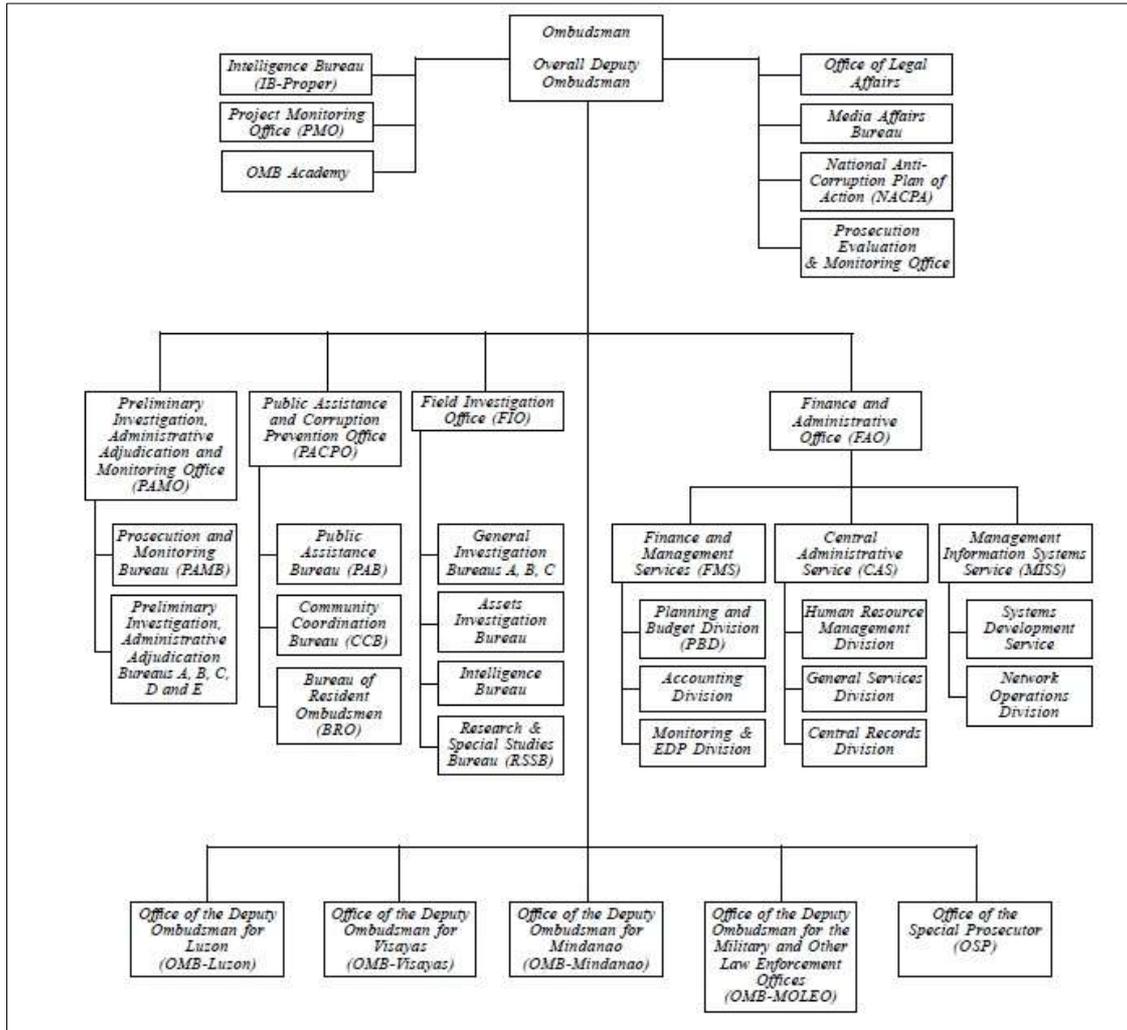
II. 조직²⁷⁶⁾

2009년 12월 31일을 기점으로 필리핀 전국에 OMB 직원은 1,073명이고, 그 중 320명(약 30%)은 변호사이며 753명(약 70%)은 조사, 법률 조사, 회계, IT, 행정 지원 인력 등으로 구성되어있다. 이들 중 거의 절반인 48%의 인력은 OMB 본부에서 근무한다.

OMB는 Luzon, Visayas, Mindanao 3 개의 지역에서 지역 사무소도 운영하는데, 각 지역 사무소는 부속부들만들이 담당한다. 다만 지역 사무소의 운영 본부는 OMB 본부 건물에 있고, 별도로 각 지역에 사무소를 운영하는 방식을 취한다. Luzon 지역 사무소는 Luzon 지역의 관할 내에서 예비조사를 수행하고 행정 판결을 내리며, Visayas 지역 사무소는 Luzon 지역 사무소와 비슷하지만 추가로 기소국(Prosecution Bureau)을 두어 Visayas 지역 내의 일반 법원에 계류 중인 사건을 기소한다. Mindanao 지역 사무소도 Visayas와 유사하게 특별기소국(Special Prosecution Office)을 두어 지역 일반 법원에 사건을 기소하며, 부정이득 조사 및 기소를 담당하는 부서(Graft Investigation and Prosecution Unit)를 둔다.

276) The 2009 Annual Report of the Office of the Ombudsman, pp. 21-27.

OMB 조직도



출처: The 2009 Annual Report of the Office of the Ombudsman

III. 법적 지위

OMB의 옴부즈만과 부옴부즈만은 독립적인 역할 및 기능 수행을 위해 1987년 헌법으로부터 헌법적 위원회의 위원장 및 위원들이라는 높은 수준의 지위를 보장받는다. 이에 따라 OMB는 정치적 외압이나 개입으로부터 보호되는 것은 물론이고 재정 자율, 고정 임기 등의 보호 수단의 적용도 받는다. 몇 가지 예를 들자면: (1) 옴부즈만과 부옴부즈만들의 선임은 의회의 비준을 요하지 않으며 헌법적 위원회의 위원장과 위원들이라는 지위를 부여받고; (2) 고정된 임기 중에는 보수를 줄일 수 없으며; (3) 옴부즈만은 오로지 탄핵을 통해서만 해임될 수 있고; (4) OMB는 재정적 자율권을 누린다.²⁷⁷⁾

IV. 조사개시

OMB의 민원 접수 및 조사 착수에 관한 사항을 정하는 옴부즈만법 Section22(2)는, OMB는 민원을 접수함에 있어 민원 제기의 방식을 가리지 않으며 접수되는 즉시 조사에 착수해야 하고, 접수된 민원이 전적으로 근거 없음이 밝혀진다면 반려한 뒤 민원을 제기한 자에게 반려된 사실과 함께 반려 이유를 통보해야 한다고 정한다. 조사를 계속할 근거가 발견된 경우라면, 문제되는 공직자 혹은 관료에게 민원의 요약본을 전달하고 72시간 이내에 답변서를 제출하도록 하고, 답변의 내용이 정당하다면 조사를 종료한다.

V. 통제의 범위

OMB의 통제 범위는 상당히 넓으며 “자발적으로 혹은 민원의 접수에 따라 조사에 착수하고 기소할 수 있으며, 공직자 및 관료의 어떠한 행위 혹은 부작위든 그것이 불법, 부적절, 불공평, 비효율적일 경우 조사를 시작할 수 있고 조사의 대상은 행정부서와 행정기관을 가리지 않는다(Section 15(1), 옴부즈만법). 또한 OMB는 특별법원인 Sandiganbayan이 재판권을 지니는 사건에 대해서는 우선 관할을 가지며, 우선 관할을 가지는 사건을 다른 정부 조사 기관이 조사중일 경우, 언제라도 인계 받을 수 있다.

OMB의 관할은 다음에 미친다: (1) 정부 혹은 정부 부서, 기관, 대행기관의 관료 혹은 직원, 내각, 지방 정부의 관료, 정부가 소유하며 운영하는 기업의 직원들; (2) 앞의 관료 혹은 직원들과 공모한 사인.

VI. 판단기준

옴부즈만법 Section 19에 따르면 OMB 다음의 사항과 관련된 모든 민원을 조사해야 하지만 다음의 사항에 국한되는 것은 아니며, 행위와 부작위를 가리지 않는다: (1) 법과 규정에 위배되는 사항; (2) 부적절하거나 불공평하거나 억압적이거나 차별적인 행위와 관련된 사항; (3) 해당 행정기관의 일반적인 업무 수행과 동떨어진 행위와 관련된 사항; (4) 법의 잘못된 적용 또는 잘못된 사실 판단에 근거해서 발생한 상황; (5) 부적절한 목적을 위해 사용된 재량; (6) 기타 비정상적이거나 부도덕하거나 정당화될 수 없는 행위.

277) The 2009 Annual Report of the Office of the Ombudsman, p. 20.

VII. 권한

옴부즈만법 Section 15는 OMB에게 다음과 같은 다양한 권한을 수여한다: (1) 고위직 및 하위직 관료들의 기소; (2) 소환장 발부; (3) 모독죄 처벌; (4) 조사중인 사람의 은행계좌 조사; (5) 선출 혹은 임명된 공직자를 행정적으로 처벌(탄핵이 불가능한 공직자, 의회의 의원, 사법부는 제외); (6) 양형 거래(plea bargain); (7) 중요한 증인에 대한 형사상 면책권 수여.

VIII. 운영상황²⁷⁸⁾

2009년 1월부터 12월까지의 기간 동안 OMB는 전국적으로 12,736건의 민원을 접수했으며, 업무일 하루에 평균 48건의 민원을 접수한 셈이다. 그 중 절반이 현재 사실 조사 단계에 있으며, 2009년 1년 동안 OMB는 최소한 2000건 이상의 사실 조사를 완료했다. 또한 접수된 민원 중 약 3,700건이 형사 사건이었으며 약 3,500건은 행정 사건이었다. 이들은 현재 예비 조사 단계에 있거나 행정 판결을 내리는 단계에 있다.

또한 OMB는 최소한 80명의 정부 관료 및 직원에게 예방적 정직(preventive suspension) 처분을 내렸다. 예방적 정직 처분은 피고인이 본인의 직위를 사용하여 증인에게 영향력을 행사하거나 증거를 인멸할 우려가 있을 경우 이를 예방하기 위한 차원에서 내려지는 정직 처분이다. 예방적 정직 처분을 받은 이들 중에는 조달청 직원 7명, 육군의 장교들(차관보, 감독관, 경리부장, 준장 등이 포함)이 있으며, 이들은 전투화의 변칙 구매 때문에 예방적 정직 처분을 받았다.

상당한 근거가 발견된다면 OMB는 공직자가 연루된 형사 사건을 해당 법원에 기소한다. 2009년에 OMB는 총 189건을 Sandiganbayan에 기소했으며, 이 사건들 중에는 전직 국회의원, 시장 및 지방자치단체의 단체장, 차관보 및 국립대학 총장 등이 연루된 사건들이 있었다. 그리고 OMB가 기소한 사건들 중 33.6%가 유죄 판결을 받았으며, 이는 2001년부터 2007년까지의 유죄 판결을 보다 높은 것이다.

278) The 2009 Annual Report of the Office of the Ombudsman, pp. 8-11.

IX. 관련 정보

필리핀 옴부즈만 공식 사이트

<http://www.ombudsman.gov.ph/index.php>

필리핀 옴부즈만법

http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra1989/ra_6770_1989.html

필리핀 헌법 제XI조

<http://www.ldb.org/philcon/artacc.htm>

13. 대한민국 - 국민권익위원회 (Anti-Corruption & Civil Rights Commission)

A. 헌법적 배경

대한민국 헌법(大韓民國憲法)은 대한민국의 최고 기본법으로, 1948년 7월 17일 제정되어 총 9차례의 개정을 거쳤으며, 1987년 마지막으로 개정되어 현재에 이르고 있다. 대한민국 헌법의 적용범위로서 인적으로는 대한민국의 국민에게 적용되고, 장소적으로는 대한민국의 영역 내에서 적용된다.²⁷⁹⁾

전문(前文)과 본문 130개조, 부칙 6개조로 구성되어 있는 헌법은 대통령이 그 수반을 맡으며, 그 아래 국무총리를 두어 운영되는 행정부와, 입법부로서 단원제의 국회, 그리고 헌법재판소와 대법원 및 일반법원으로 구성되는 사법부의 3권 분립의 국가체제를 규정하고 있다.²⁸⁰⁾

대한민국의 대통령은 국민의 직접선거에 의해 5년 단임제의 임기로 선출된다. 국무총리는 국회의 동의하에 대통령에 의해 임명된다.²⁸¹⁾

대한민국 국회는 200명 이상의 의원(2011년 7월 현재 297명)²⁸²⁾으로 구성되며, 임기는 4년이다.

사법부의 수장인 대법원장은 국회 동의하에 대통령이 임명한다. 13명의 대법관은 대법원장의 추천에 따라 국회 동의하에 대통령이 임명한다. 대법원장을 포함한 이들 대법관의 임기는 6년이다.²⁸³⁾

대한민국 헌법은 그 기본원리로서 “대한민국은 민주주의공화국이며, 그 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 명시하고 있다. 그리고 “대한민국은 자유민주주의원칙에 입각하여 한반도의 평화통일을 지향한다”라고 규정하고 있다.²⁸⁴⁾

대한민국 헌법은 제2장에서 제10조부터 제37조까지 인간의 존엄과 가치의 선언 및 평등의 원리, 자유권, 참정권, 사회권 등을 규정하고 있다. 특히, 대한민국 헌법은 기본권의 존중과 관련하여 제10조에서 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 가진다’라고 함으로써 기본권 존중주의를 규

279) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_Korea(20/7/2011).

280) *Ibid.*

281) *Ibid.*

282) http://www.assembly.go.kr/renew10/mem/mem/mem_search.jsp(20/7/2011).

283) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_Korea(20/7/2011).

284) *Ibid.*

정하고 있다. 이것은 근대적 헌법의 핵심이며, 헌법이 민주주의를 기본원리로 하고 민주주의가 ‘인간의 존엄과 가치’를 기본적인 가치 내용으로 하는 한 기본권 존중주의는 민주적 헌법질서 자체를 의미한다. 이와 같은 기본권 존중주의는 헌법 제2장의 각 조항에서 구현되고 있다. 헌법이 보장하는 기본적 인권의 내용은 자유적 기본권만이 아니라 사회정의의 원칙에 입각한 사회적 기본권을 제한하는 경우에도 법률로써 하되 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한정하고 있을 뿐 아니라 자유와 권리의 본질적 내용은 침해할 수 없게 하고 있다(37조). 헌법은 또 이와 같은 기본권 존중주의의 선언에만 그치지 아니하고 나아가 자유와 권리가 현실적으로 침해된 경우에 그 회복과 구제를 위한 상세한 절차까지 규정하고 있다. 청원권(26조), 재판청구권(27조), 형사보상청구권(28조), 국가배상청구권(29조) 등의 보상이 바로 그것이다. 그 밖에도 헌법은 기본권존중의 보루로서 제111조 1항에서 헌법재판소에 의한 위헌심사제를 채택하고 있다(제6장).²⁸⁵⁾

또한 대한민국 헌법은 사회국가 건설을 하나의 지향점으로 내세우고 있는데, 모든 국민은 근로의 권리와 의무를 보유하며, 근로환경과 최저임금이 보장된다. 근로자의 단체교섭권, 단체행동권 및 단결권이 헌법상 인정되고 있다.

1987년 제9차 개정에 따라 헌법재판소가 1988년 설립되었다. 헌법재판소는 유럽의 모델에서 착안하여 설립된 특별법원으로서 위헌법률심사, 국가기관간의 권한쟁의심판, 국민에 의한 헌법소원심판, 정당해산심판 및 탄핵심판권을 행사한다. 초창기의 헌법에서는 다양한 형태의 사법심사의 가능성을 규정하고 있었으나, 헌법재판소의 재판관들은 실질적인 독립성을 향유하지 못했었다는 문제점도 있었다. 현재 9명의 헌법재판관은 6년의 임기로 직무에 임하고 있으며 재임이 가능하다.²⁸⁶⁾

B. 국가 내 존재하는 ombudsman 기관

국민권익위원회(이하 ‘권익위’)는 국무총리실 산하의 국가옴부즈만 기관으로서, 국민고충해결, 부패방지 및 행정심판에 관한 기능을 행사하고 있다.

권익위는 국민의 고충을 해결하고 국민들의 권리를 보호하며, 부정/부패를 척결하는데 그 목적을 두고 활동하고 있다. 권익위는 이러한 자신의 임무 및 목표를 완수하는데 있어서 무엇보다 국민의 권리와 이익을 보호하는데 가장 큰 주안점을 두고 있다.²⁸⁷⁾

285)

http://ko.wikipedia.org/wiki/%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD_%ED%97%8C%EB%B2%95#.EA.B8.B0.EB.B3.B8.EA.B6.8C.EC.9D.98_EC.A1.B4.EC.A4.91.EC.A3.BC.EC.9D.98(20/7/2011).

286) http://en.wikipedia.org/wiki/Constitution_of_the_Republic_of_Korea#Constitutional_Court(20/7/2011).

권익위를 제외하고는 국민의 고충 해결 등에 관한 포괄적 관할권을 지닌 국가적 차원의 다른 옴부즈만기관은 존재하지 않고 있다. 하지만, 국가인권위원회가 국민의 인권의 보장을 위한 특별옴부즈만으로 창설되어 국가적 차원에서 별도로 활동하고 있다.

국가옴부즈만으로서 권익위 이외에 각 지방자치단체별로 지역적 차원의 옴부즈만 기관들을 설치하여 운영하고 있는데, 2011년 5월 현재 지역적 차원의 옴부즈만기관들의 운영현황은 다음과 같다:

<지방옴부즈만 운영현황(12곳)>288)

지방자치단체	운영 (근거)	위원 수	명칭	비고
부천시	'97. 5. (조례)	1 (비상임)	부천시 시민옴부즈만	독임제
익산시	'08. 9. (조례)	5 (비상임)	익산시 시민고충처리위원회	"
목포시	'08. 4. (조례)	5 (비상임)	목포시 시민고충처리위원회	"
안양시	'09. 2. (조례)	1 (비상임)	안양시 민원옴부즈만	독임제
정읍시	'09. 4. (조례)	7 (비상임)	정읍시 시민고충처리위원회	합의제
원주시	'09. 7. (조례)	7 (상임1, 비상임6)	원주시 시민고충처리위원회	"
서울시	'00. 5. (조례)	5 (비상임)	서울시 시민감사옴부즈만	"
서울 강동구	'10. 9. (조례)	3 (비상임)	강동구 구민옴부즈만	독임제 (분야지정)
제천시	'11.1. (조례)	10 (비상임)	제천시 시민고충처리위원회	합의제
서울 구로구	'11.4. (조례)	3 (비상임)	구로구 구민감사옴부즈만	합의제
경기도 교육청	'07. 6. (훈령)	8 (비상임)	경기도교육청 민원옴부즈만	합의제
부산시 교육청	'09.10. (훈령)	8 (비상임)	부산시교육청 고충민원옴부즈만	"

287) ACRC Website, "Message from the Chairperson", http://www.acrc.go.kr/eng_index.html(20/7/2011).

288) http://www.acrc.go.kr/acrc/board.do?command=searchDetail&menuId=05060101&method=searchDetailViewInc&boardNum=16191&currPageNo=1&confId=47&conConfId=47&conTabId=0&conSearchCol=BOARD_TITLE(21/7/2011).

C. 국민권익위원회(Anti-Corruption & Civil Rights Commission, ACRC)

I. 역사 및 법적근거

국민권익위원회는 대한민국의 국가옴부즈만 기관으로 부패방지과 국민의 권리보호 및 구제를 위하여 과거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회 등의 기능을 합쳐 2008년 2월 29일 새롭게 탄생한 기관이다.²⁸⁹⁾ 국민권익위 설치의 법적근거는 2008년 채택된 “부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률(이하 ‘법’)”이며, 이 법을 토대로 국민권익위원회는 과거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회가 해 왔던 기능들을 그대로 승계하여 수행하게 되었다.

과거 3개의 기관에 의해 수행되어 오던 기능들을 하나로 통합한 이유는 국민고충처리위원회의 국민 권리구제업무와 국가청렴위원회의 국가청렴도 향상을 위한 활동, 행정심판위원회의 행정과 관련한 쟁송업무 등 국민의 권익보호 관련 업무들을 하나의 통합된 기관에서 처리하기 위함이었다. 이러한 기능들이 여러 기관으로 나뉘어져 있어 국민에게 혼란과 불편을 초래함에 따라 고충민원처리, 부패방지 및 행정심판 기능을 통합함으로써 국민의 권익 구제 창구를 일원화 하고 신속하고 충실한 윈스톱 서비스 체제를 마련하게 된 것이다.²⁹⁰⁾

권익위는 국민의 권리가 완전하게 존중되고 법치주의가 살아 숨 쉬는 사회를 건설하기 위한 일념 하에, 국민들에게 보다 편리하고 효율적인 서비스를 제공하고 국민의 고충을 가능한 빨리 처리하며, 국가청렴성의 제고를 위한 각종 활동에 지속적으로 노력해오고 있다.²⁹¹⁾

II. 조직

권익위는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성되고, 위원장을 제외한 부위원장 및 상임위원은 각각 3명으로 한다. 위원장과 부위원장 3명은 정무직(장관급 1, 차관급 3) 공무원으로 보하고, 상임위원 3명은 고위공무원단에 속하는 별정직공무원으로 보한다.

행정심판 기능은 준사법 작용에 해당되므로 권익위 내부에 전담위원회를 별도로 설치하였다. 중앙행정심판위원회의 위원장은 국민권익위원회의 부위원장 중 1명이

289) ACRC Website, "Background", http://www.acrc.go.kr/eng_index.html(20/7/2011).

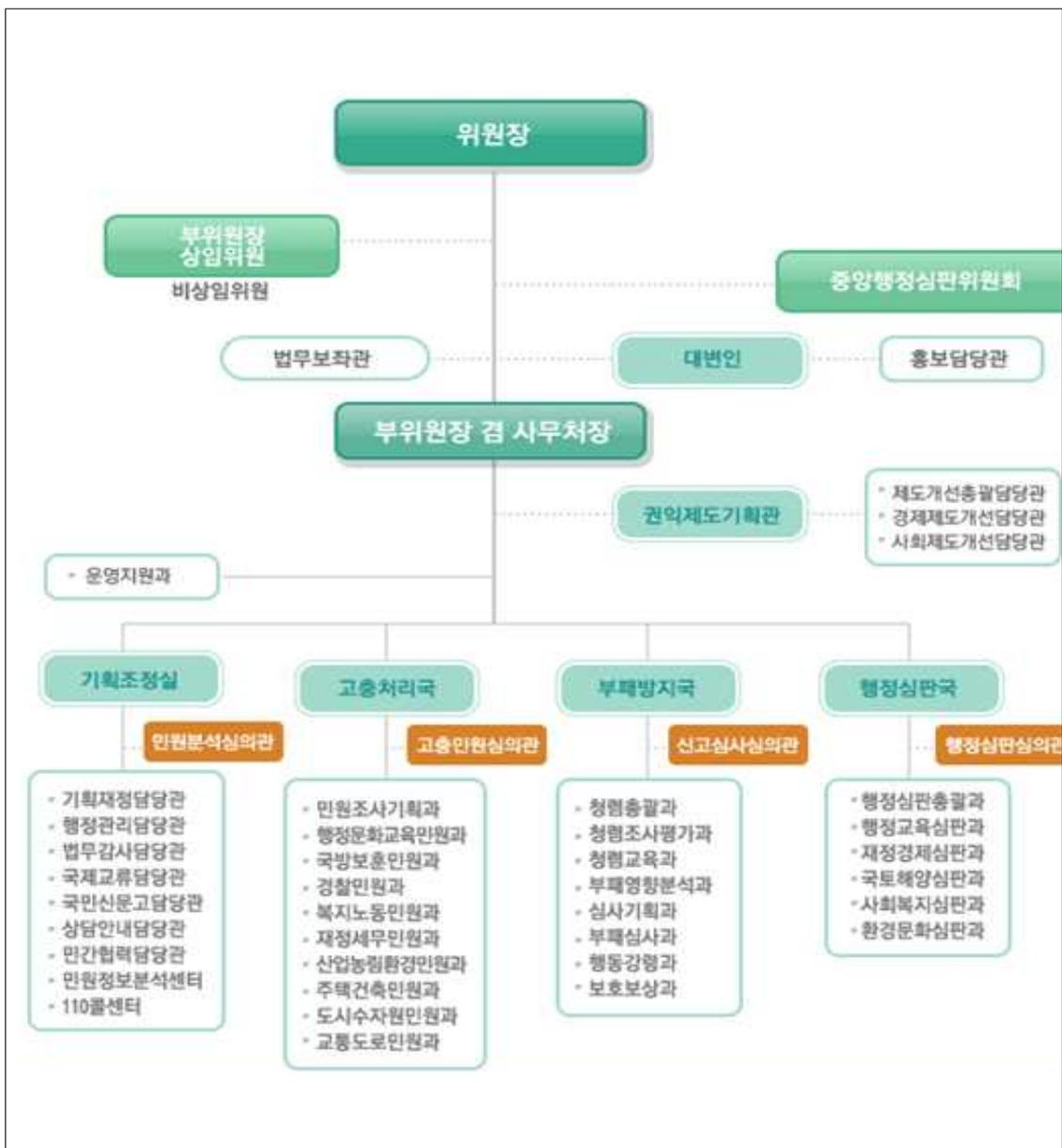
290) 2010 ACRC Annual Report(Eng.), p.6.

291) *Ibid.*

겸직한다. 위원은 위원장을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성한다.

권익위의 각종 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둔다. 사무처에 사무처장 1명을 두되, 사무처장은 위원장이 지명한 부위원장이 겸직하고, 위원장의 지휘를 받아 위원회의 소관 사무를 관장하며 소속 직원을 지휘·감독한다. 사무처의 보조기관으로 기획조정실/고충처리국/부패방지국/행정심판국/운영지원과를 둔다. 위원회의 기구는 1실 3국, 1대변인, 5관 36과 2센터이며, 정원은 469명이다.²⁹²⁾ 권익위의 모든 위원의 지위와 독립성은 법률에 의하여 보장된다.²⁹³⁾

국민권익위원회의 조직도는 아래와 같다.



292) 2010 ACRC Annual Report(Eng.), p.6.

293) *Ibid.*, "Organization", http://www.acrc.go.kr/eng_index.html(20/7/2011).

Ⅲ. 법적 지위

국민권익위원회는 고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제하도록 하기 위하여 국무총리실 소속으로 설치되어 운영된다(법 제11조).

앞서 조직부분에서 설명하였듯이, 권익위는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원(부위원장 3명과 상임위원 3명 포함)으로 구성된다. 이 경우 부위원장은 각각 고충민원, 부패방지 업무 및 중앙행정심판위원회의 운영업무로 분장하여 위원장을 보좌한다(법 제13조 1항).

권익위원장, 부위원장과 각 위원은 고충민원과 부패방지에 관한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자로서 다음의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 임명 또는 위촉된다(법 제13조 2항):

1. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 8년 이상 있거나 있었던 자
2. 판·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 자
3. 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 공무원의 직에 있거나 있었던 자
4. 건축사·세무사·공인회계사·기술사·변리사의 자격을 소지하고 해당 직종에서 10년 이상 있거나 있었던 자
5. 시민고충처리위원회 위원으로 위촉되어 그 직에 4년 이상 있었던 자
6. 그 밖에 사회적 신망이 높고 행정에 관한 식견과 경험이 있는 자로서 시민사회단체로부터 추천을 받은 자

권익위원장 및 부위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 상임위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하며, 상임이 아닌 위원은 대통령이 임명 또는 위촉한다. 이 경우 상임이 아닌 위원 중 1명은 국회의, 1명은 대법원장이 각각 추천하는 자를 임명 또는 위촉한다(법 제13조 3항). 위원장과 부위원장은 각각 정무직으로 보하고, 상임위원은 고위공무원단에 속하는 별정직 국가공무원으로 보한다(법 제13조 4항).

위원장은 권익위원회를 대표하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 지명한 부위원장이 그 직무를 대행한다(법 제14조).

위원의 결격사유로 대한민국 국민이 아닌 자; 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자; 특정정당의 당원; 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자로 등록한 자는 권익위의 위원으로 직무를 수행할 수 없다(법 제15조 1항).

권익위의 모든 위원은 그 직무상 독립과 신분이 법률에 의해 보장된다. 권익위는

그 권한에 속하는 업무를 독립적으로 수행하고(법 제16조 1항), 위원장과 위원의 임기는 각각 3년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있으며(법 제16조 2항), 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직 또는 해촉되지 아니한다(법 제16조 3항).

1. 동법 제15조 제1항 각 호(결격사유)의 어느 하나에 해당하는 때
2. 심신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 된 때
3. 동법 제17조에 따른 겸직금지의무에 위반한 경우

위원이 건강상의 이유로 그 직무수행이 현저히 어렵게 된 경우, 전체 위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결을 거쳐 위원장의 제청으로 대통령 또는 국무총리가 당해 위원을 면직 또는 해촉한다(법 제16조 4항).

권익위의 위원에게는 겸직금지의무가 부과되는데, 위원은 재직 기간 중 국회의원 또는 지방의회의원 및 행정기관등과 대통령령으로 정하는 특별한 이해관계가 있는 개인이나 법인 또는 단체의 임·직원의 직을 겸임할 수 없다(법 제17조).

IV. 조사개시

고충민원의 신청 및 접수는 누구든지(국내 거주 외국인 포함) 국민권익위원회에 신청할 수 있다(법 제39조 1항). 권익위원회에 고충민원을 신청하고자 하는 자는 문서(전자문서 포함)로 이를 신청하며, 다만 문서에 의할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 신청할 수 있다(법 제39조 2항). 신청인은 법정대리인 등의 대리인을 통하여 민원을 신청할 수 있다(법 제39조 3항). 권익위에 제기되는 민원의 대상은 행정기관의 위법하고 불공정한 행위, 부당하게 침해된 개인의 권리 및 적절한 제도나 정책의 결여에 의한 국민의 고충 등이다.²⁹⁴⁾

권익위원회는 일단 고충민원의 신청이 있는 경우에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는, 해당 민원의 접수 여부를 보류하거나 거부할 수 없으며, 접수된 고충민원서류를 부당하게 되돌려 보낼 수 없다. 다만, 권익위가 고충민원서류를 보류·거부 또는 반려하는 경우에는 지체 없이 그 사유를 신청인에게 통보하여야 한다(법 제39조 4항).

권익위는 접수된 고충민원이 다른 관련 행정기관 등에서 처리하는 것이 보다 타당하다고 판단되는 사항은 이를 해당 관련 행정기관 등에 이첩할 수 있다. 이러한 경우 민원을 이첩 받은 기관 등의 장은 권익위의 요청이 있는 때에는 그 처리결과

294) ACRC Website, "Investigation & Handling Civil Complaints", http://www.acrc.go.kr/eng_index.html (22/7/2011).

를 권익위에 통보하도록 되어 있다(법 제40조 1항). 그 반면에, 권익위는 관계 행정 기관 등의 장이 위원회에서 처리하는 것이 타당하다고 인정하여 권익위원회에 이첩한 고충민원을 처리할 수 있는데, 이 경우 이첩 받은 고충민원은 이첩된 때에 위원회에 접수된 것으로 간주된다(법 제40조 2항). 권익위는 자신에게 접수된 고충민원을 타 기관에 이첩한 경우에는 지체 없이 그 사유를 명시하여 해당 신청인에게 통보하여야 하며, 이 경우 위원회가 필요하다고 인정하는 때에는 신청인에게 자신의 권리 구제에 필요한 절차와 조치에 관하여 안내할 수 있다(법 제40조 3항).

권익위는 고충민원을 접수한 경우에는 지체 없이 그 내용에 관하여 필요한 조사를 개시하여야 하나, 다음의 경우 조사를 수행하지 않을 수도 있다(법 제41조 1항).

1. 권익위의 관할범위를 넘어서는 문제(법 제43조 1항에 의거)
2. 고충민원의 내용이 거짓이거나 정당한 사유가 없다고 인정되는 사항
3. 그 밖에 고충민원에 해당하지 아니하는 경우 등 위원회가 조사하는 것이 적절하지 못하다고 인정되는 사항

V. 통제의 범위

권익위원회는 위원회설치법 제12조에 의거하여 다음과 같은 기능과 역할을 수행한다:

1. 국민의 권리보호·권익구제 및 부패방지를 위한 정책의 수립 및 시행
2. 고충민원의 조사와 처리 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명
3. 고충민원을 유발하는 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명
4. 위원회에 의한 고충민원처리결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가
5. 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사
6. 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가
7. 부패방지 및 권익구제 교육·홍보 계획의 수립·시행
8. 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원 등 위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원
9. 위원회의 활동과 관련된 국제협력
10. 부패행위 신고 안내·상담 및 접수 등
11. 신고자의 보호 및 보상
12. 법령 등에 대한 부패유발요인 검토

13. 부패방지 및 권익구제와 관련된 자료의 수집·관리 및 분석
 14. 공직자 행동강령의 시행·운영 및 그 위반행위에 대한 신고의 접수·처리 및 신고자의 보호
 15. 민원사항에 관한 안내·상담 및 민원사항 처리실태 확인·지도
 16. 온라인 국민참여포털의 통합 운영과 정부민원안내콜센터의 설치·운영
 17. 위원회 내의 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 협력·지원 및 교육
 18. 다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재·조정 및 기업애로 해소를 위한 기업고충민원의 조사·처리
 19. 「행정심판법」에 따른 중앙행정심판위원회의 운영에 관한 사항
 20. 다른 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항
 21. 그 밖에 국민권익 향상을 위하여 국무총리가 위원회에 부여하는 사항
- 이상과 같이 광범위한 권익위의 관할범위에 해당하는 통제의 대상문제들에도 불구하고, 위원회가 관할권을 행사함이 금지되는 다음과 같은 문제들도 존재한다(법 제29조 2항):

1. 국가기밀에 관한 사항
2. 수사·재판 및 형 집행(보안처분/보안관찰처분/보호처분/보호관찰처분/보호감호처분/치료감호처분/사회봉사명령 등을 포함)의 당부에 관한 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항
3. 행정심판·소송, 헌법재판소의 심판, 헌법소원이나 감사원의 심사청구 그 밖의 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항
4. 법령에 따라 화해/알선/조정/중재 등 당사자 간의 이해조정을 목적으로 행하는 절차가 진행 중인 사항
5. 판결/결정/재결/화해/조정/중재 등에 따라 확정된 사항 또는 「감사원법」에 따른 감사위원회의에서 의결된 사항

또한, 권익위는 자신에게 접수된 고충민원이 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 고충민원을 각하하거나 관계 기관에 이송할 수 있는데(법 제43조 1항), 그 내용은 대체적으로 위에서 열거한 관할이외의 사항과 유사하다.

1. 고도의 정치적 판단을 요하거나 국가기밀 또는 공무상 비밀에 관한 사항
2. 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회·감사원·지방의회에 관한 사항
3. 수사 및 형 집행에 관한 사항으로서 그 소관기관에서 처리하는 것이 적당하다고 판단되는 사항 또는 감사원의 감사가 착수된 사항
4. 행정심판, 행정소송, 헌법재판소의 심판이나 감사원의 심사청구 그 밖에 다른 법률에 따른 불복구제절차가 진행 중인 사항

5. 법령에 따라 화해/알선/조정/중재 등 당사자 간 이해조정을 목적으로 행해지는 별도의 절차가 진행 중인 사항
6. 판결/결정/재결/화해/조정/중재 등에 따라 확정된 권리관계에 관한 사항 또는 감사원이 처분을 요구한 사항
7. 사인간의 권리관계 또는 개인의 사생활에 관한 사항
8. 행정기관 등의 직원에 관한 인사행정상의 행위에 관한 사항

VI. 판단기준

권익위의 국민 고충민원의 처리에 대한 주된 판단기준은 '잘못된 행정'으로 이는 국가기관의 위법·부당·불공정한 행위를 의미한다. 그리고 적절한 국가정책의 미시행이나 행정기관의 부작위 등에 의해 침해된 국민의 권리 및 고충 역시 판단의 기준으로 작용한다.

VII. 권한

권익위는 자신의 기능과 역할을 수행함에 있어 국민의 고충민원에 대한 효과적인 해결을 위하여 각종 자료요구권, 감사청구권, 국회 및 대통령에 대한 보고권, 공표권 등 다양한 형태의 권한을 보유하며 행사한다.

VII.1. 행정기관에 대한 권한

1. 제도개선 관련 시정권고 및 의견표명/제출권

권익위는 필요한 경우 공공기관의 장에게 부패방지를 위한 제도의 개선을 권고할 수 있다. 권익위로부터 제도개선의 권고를 받은 공공기관의 장은 이를 제도개선에 반영하여 그 조치결과를 위원회에 통보하여야 하며, 위원회는 이에 대한 이행실태를 확인·점검할 수 있다(법 제27조).

아울러, 권익위는 고충민원을 조사·처리하는 과정에서 법령 및 그 밖의 제도나 정책 등의 개선이 필요하다고 판단되는 경우 관계 행정기관 등의 장에게 이에 대한 합리적인 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다(법 제47조).

2. 법령 등에 대한 부패유발요인 검토 권한

위원회는 법률/대통령령/총리령/부령 및 그 위임에 따른 각종 훈령/예규/고시/

공고와 조례/규칙의 부패유발요인을 분석 및 검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다(법 제28조).

3. 자료요구 및 출석요청권

권익위는 부패방지관련 기능을 수행함에 있어서 필요한 경우 다음의 조치를 할 수 있다(법 제29조).

- 1) 공공기관에 대한 설명 또는 자료·서류 등의 제출요구 및 실태조사
- 2) 이해관계인·참고인 또는 관계 공직자의 출석 및 의견진술 요구

4. 고충민원 조사수행 관련 권한

권익위는 고충민원에 대한 조사를 함에 있어서 필요한 경우, 다음의 조치들을 할 수 있다(법 제42조 1항).

- 1) 관계 행정기관 등에 대한 설명요구 또는 관련 자료·서류 등의 제출요구
- 2) 관계 행정기관 등의 직원·신청인·이해관계인이나 참고인의 출석 및 의견진술 등의 요구
- 3) 조사사항과 관련 있다고 판단되는 장소·시설 등에 대한 실지조사
- 4) 감정의 의뢰

5. 고충민원에 대한 조정권

위원회는 다수인이 관련되거나 사회적 파급효과가 크다고 판단되는 고충민원의 신속하고 공정한 해결을 위하여 필요한 경우, 당사자의 신청 또는 직권에 의하여 당해 민원에 대한 조정을 할 수 있다. 조정은 당사자들이 합의한 사항을 조정서에 기재한 후 당사자가 기명날인하고 권익위가 이를 확인함으로써 성립한다. 이러한 조정은 「민법」상의 화해와 같은 효력이 있다(법 제45조).

6. 위법·부당한 행정처분에 대한 시정권고 및 의견표명권

권익위는 고충민원에 대한 조사결과 처분 등이 위법·부당하다고 인정될 만한 상당한 이유가 있는 경우 관계 행정기관 등의 장에게 이에 대한 적절한 시정을 권고할 수 있다. 또한 위원회는 고충민원에 대한 조사결과 신청인의 주장이 상당한 이유가 있다고 인정되는 사안에 대하여는 관계 행정기관 등의 장에게 의견을 표명할 수 있다(법 제46조).

7. 감사의뢰권

고충민원의 조사·처리과정에서 관계 행정기관 등의 직원이 고의 또는 중대한 과실로 위법·부당하게 업무를 처리한 사실을 발견한 경우 위원회는 감사원에, 시민고충처리위원회는 당해 지방자치단체에 감사를 의뢰할 수 있다(법 제51조).

8. 공표권

다른 법률의 규정에 따라 공표가 제한되거나 개인 사생활의 비밀이 침해될 우려가 없는 한 위원회는 자신이 행한 권고 또는 의견표명의 내용과 권고 또는 의견표명을 받은 관계 행정기관의 처리결과 및 관계 행정기관 등이 권고내용을 이행하지 않는 사유를 공표할 수 있다(법 제53조).

VII.2. 사법기관에 대한 권한

원칙적으로 대한민국의 사법기관의 활동은 권익위원회의 통제관할의 대상이 아니다. 따라서, 각 법원들의 판결 및 법원 또는 감사원에 계류 중인 사안에 대해서는 위원회의 권한이 미치지 못한다.

VII.3. 입법기관에 대한 권한

위원회는 매년 고충민원의 처리 및 그 활동과 관련하여 위원회의 운영상황을 대통령과 국회에 보고하고 이를 공표하도록 되어 있다. 그리고 위원회는 이러한 정기적인 보고 이외에도 필요하다고 판단되는 경우 대통령과 국회에 대하여 특별보고를 할 수 있다(법 제26조).

위원회는 고충민원의 처리과정에서 불합리한 제도를 발견하거나 그 밖에 개선이 필요하다고 인정되는 사항이 있는 경우에는 대통령 또는 국회에 그에 대한 의견을 제출할 수 있다. 또한, 위원회 또는 시민고충처리위원회는 고충민원의 처리과정에서 관련 법률 또는 조례가 현저히 불합리하다고 판단되는 경우에는 해당 법률 또는 조례의 개정 또는 폐지 등에 관한 의견을 국회 또는 지방의회에 제출할 수 있다(법 제77조).

VII.4. 부패방지 관련 특별 기능²⁹⁵⁾

295) ACRC Web-site, "Coordinating National Anti-Corruption Policies", http://www.acrc.go.kr/eng_index.html(22/7/2011).

권익위는 정부 차원에서 시행되어질 국가 반부패정책을 수립하는 기능을 수행한다. 또한 장/단기적 차원에서 사전부패예방을 위해 수립된 다양한 시책들을 조율하고 검토한다.

이와 더불어, 권익위는 매년 공공부문에서 직접적으로 활동한 경험이 있는 사람들에 대한 조사 및 정기적인 공공기관의 반부패활동을 평가하는 기능을 수행하고 있다. 이러한 조사 및 평가활동의 근본적인 목적은 공공기관들의 자발적인 부패방지 노력을 촉구하기 위함이다.

위원회는 정부기관들이 불분명하고 부패가능성이 있는 법/제도들을 개선하는 도움을 주기 위해 다양한 형태의 권고/제도활동을 수행하고 있으며, 정기적으로 이러한 활동들에 대한 이행상태를 점검하는 기능을 수행하고 있다.

이러한 권익위의 부패방지활동의 일환으로 '부패영향평가(Corruption Impact Assessment)'라는 분석방법이 시행되고 있는데, 이는 사전에 각종 법규들이 내포하고 있는 부패유발요인을 식별하고 제거하기 위한 제도적 도구이다. 이 '부패영향평가' 시스템에 의해 현행 법규뿐만 아니라, 제안된 여러 제/개정 법안의 모든 부패유발 가능요소들이 검토되어 진다.

VII.5. 행정심판 관련 특별 기능²⁹⁶⁾

행정심판제도는 행정청의 위법·부당한 처분 그밖에 공권력의 행사·불행사 등으로 권리나 이익을 침해받은 국민이 행정기관에 제기하는 권리구제절차이다. 행정심판은 법원의 행정소송에 비하여 비용이 무료이고, 절차가 간편하며, 신속하게 처리된다는 장점이 있다.

일반 국민들은 행정청의 위법·부당한 처분이나 부작위로 인하여 피해를 입은 경우 권익위원회에 행정심판을 제기할 수 있다. 행정심판의 대상으로서,

- 1) 처분이란, 행정청의 공법상 행위로서 법규에 의하여 국민에게 특정한 권리를 설정하여 주거나 의무의 부담을 명하는 것과 같이 국민의 권리의무에 직접적으로 관계되는 행정행위를 의미한다.
- 2) 부작위란, 행정청이 당사자의 신청에 대하여 상당한 기간 내에 일정한 처분을 해야 할 법률상 의무가 있음에도 불구하고 이를 행하지 않는 것을 의미한다.

VIII. 운영상황

296) ACRC Website, "Administrative Appeals System", http://www.acrc.go.kr/eng_index.html(22/7/2011).

위원회에 대한 국민의 기대심리가 높아져 위원회에 접수되는 민원이 급증하고 있고 민원의 내용도 다양화 되고 있다. 이는 위원회에 대한 국민의 인지도가 상승한 것도 원인이라 할 것이나, 정부정책의 애프터서비스센터, 즉 최종적인 민원처리기관으로서 국민의 작은 목소리도 크게 듣고 국민의 입장에서 민원을 처리하고자 노력해 온 결과라 할 것이다.

< 최근 고충민원 처리현황 >²⁹⁷⁾

구 분	2007	2008	2009	2010
처리건수	23,573	27,509	28,163	34,510
접수건수	25,437	29,433	31,621	36,034

권익위는 2010년 한 해 동안 36,034건(이월접수 포함)의 고충민원을 접수하여 34,510건을 처리하였고, 이는 전년과 대비하여 접수민원은 약 14.0% 처리민원은 22.5% 증가한 것이며, 조사관 1인당 처리건수는 31.6% 증가한 것에 해당한다.²⁹⁸⁾

이와 같이 민원처리량이 대폭 증가 하였음에도 불구하고 민원처리에 대한 국민 만족도는 2009년 72.0점에서 79.3점으로 7.3점, 즉 10.1% 상승하였다. 처리기간 또한 2009년 22.5일에서 2010년 21.0일로 1.5일 약 6.7% 단축하였고, 시정권고 누적 수용율도 2009년 92.0%에서 2010년 92.8%로 0.8%p 증가하였다.²⁹⁹⁾

위원회에 접수되는 고충민원은 지방자치단체 등 일선 행정기관에 먼저 민원을 제기하였음에도 민원이 해결되지 않아 위원회에 다시 고충민원을 제기하는 경우가 대부분이다. 따라서 위원회에서는 일선 행정기관의 민원처리 역량을 제고하여 고충민원이 발생되지 않도록 하는 것이 국민의 권익을 보다 더 적극적으로 보호하는 것이라는 인식하에 고충민원 사전예방 정책을 추진하고 있다.³⁰⁰⁾

위원회는 2009년 행정기관 등을 대상으로 고충민원 컨설팅을 본격적으로 실시하여 민원처리의 노하우를 일선 행정기관 등에 전수함으로써 자발적인 민원해소역량을 강화하도록 하였다. 고충민원 컨설팅은 2009년 4개 기관을 대상으로 시범 실시하였으나 2010년에는 10개 기관을 대상으로 실시한 바 있다. 다만, 고충민원 컨설팅 실시기관 수가 여전히 적어 향후 실시기관 수를 확대할 필요성이 있다.³⁰¹⁾

297) 2010 ACRC Annual Report(Eng.), p.26.

298) Ibid.

299) 2010 ACRC Annual Report(Eng.), p.26.

300) Ibid.

301) 2010 ACRC Annual Report(Eng.), p.27.

위에서 설명한 고충민원 사전예방활동과 더불어 위원회는 ‘현장중심’의 민원처리를 원칙으로 삼고, 현장을 직접 확인하고 민원인 및 이해관계자의 목소리를 충분히 들으면서 민원인의 입장에서 해결방안을 찾고자 노력하여 왔다. 예컨대, 위원회는 고충민원현장답사를 통하여 자신의 움부즈만 활동의 폭과 역량을 강화해오고 있다. 게다가, 위원회는 취약계층에 대한 보다 나은 서비스를 제공하기 위하여 지속적으로 제도적 개선방안을 강구해 나가고 있다.³⁰²⁾

한편, 권익위원회는 고충민원의 통합처리를 위하여 ‘온라인국민신문고(e-People System)’ 제도를 설치하여 운영하고 있다. 국민신문고제도는 정부기관과 국민들 간의 효율적인 소통창구의 역할을 수행하고 있으며, 여러 개별 정부기관에 제기된 유사한 시책에 의한 고충민원을 통합하여 효율적으로 해결하기 위해 고안된 제도이다.³⁰³⁾

국민신문고 제도의 설치배경으로, 오늘날 행정절차는 갈수록 복잡하고 다양화되어 가는 경향을 띠고 있으므로, 일반 국민이 자신의 고충민원을 제기할 적절한 행정기관을 찾는 데 어려움을 겪고 있기 때문이다. 따라서 국민신문고 제도는 일반국민들의 보다 수월한 공공행정기관에의 이용가능성을 제공하기 위하여 범정부적 차원에서 마련된 온라인 시스템을 이용한 효율적인 고충민원해결 제도이다.³⁰⁴⁾

위원회는 2005년 8월부터 7개 중앙행정기관 시범운영과 함께 통합 사업을 시작하여, 2006년 7월 모든 중앙행정기관을 통합하였고, 2008년 2월 지자체와 주요 공공기관을 연계하여 국민들에게 원스톱(One-Stop) 서비스를 제공할 수 있는 기반을 마련하였다. 국민신문고 통합 확대를 통하여 국민이 민원 신청을 위해 해당기관을 일일이 찾아가거나 문의해야하는 번거로움이 사라졌다. 어느 기관에 민원을 신청해야 하는지 몰라도 국민신문고에 민원을 신청 하면 자동분류시스템에 의해 대한민국 전 행정기관 중에서 민원이나 제안을 가장 잘 처리할 수 있는 기관으로 실시간으로 민원을 분류해 준다. 이 과정에서 자동분류 시스템에 의해 보다 심도있는 조사가 요구되는 2차 민원으로 식별되면 권익위로 분류되어 심도 있게 조사 처리하도록 하고 있다. 그리고 국민신문고시스템은 일반국민이 국가시책에 대하여 제안할 수 있는 기회를 제공해주고, 정책결정과정에 참여할 수 있도록 기회를 보장하여 보다 창의적인 행정기능수행에 기여하고 있다.³⁰⁵⁾

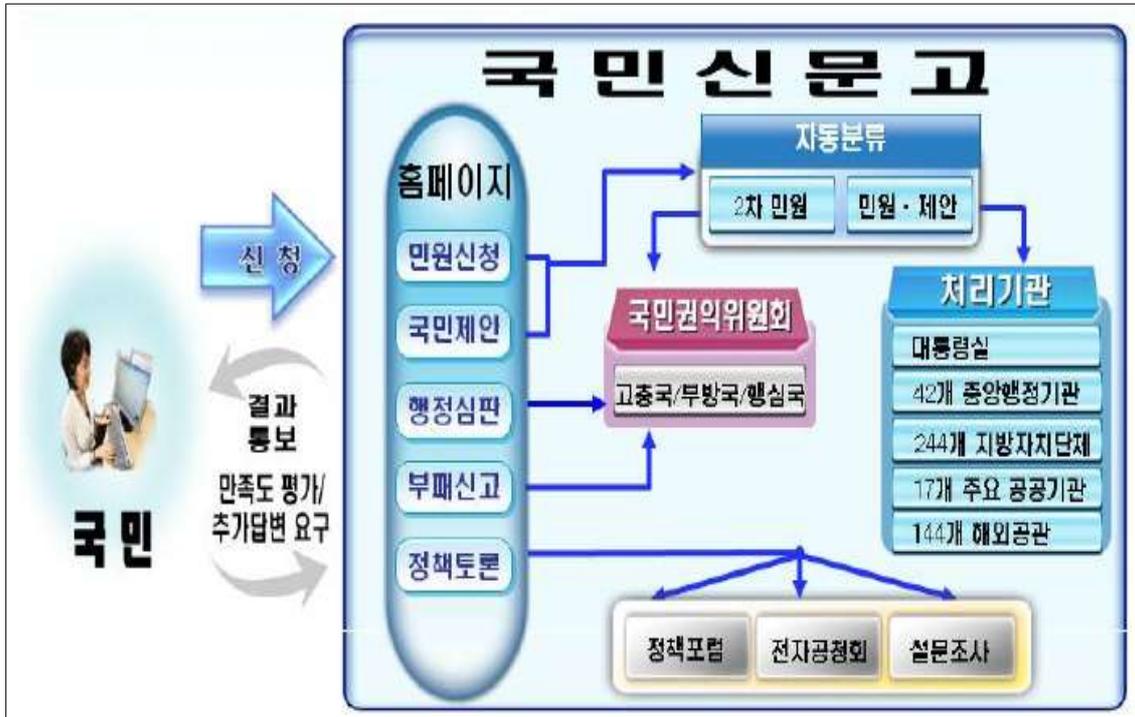
<국민신문고 개념도>³⁰⁶⁾

302) *Ibid.*, p.27.

303) *Ibid.*, p.29.

304) ACRC Website, "Online Citizen Participation Plaza(e-People)", http://www.acrc.go.kr/eng_index.html (22/7/2011).

305) ACRC Website, "Online Citizen Participation Plaza(e-People)", http://www.acrc.go.kr/eng_index.html (22/7/2011).



IX. 개선사항

IX.1. 신속하고 충실한 국민고충해결³⁰⁷⁾

국민고충해결의 최후의 보루로서 우수 민원처리 기법을 공유하고, 표준화·정보화 및 지속적인 조사관 교육 등을 통해 조사역량을 강화함으로써 신속하고 충실하게 고충민원이 처리되도록 하여 고객인 국민에게 만족과 감동을 주는 서비스를 제공하는 정책을 추진할 계획이다.

구체적으로 고충민원의 특성, 발생원인 등을 분석하여 초기에 검토방향을 명확히 함으로써 시행착오 방지 및 해결 가능성을 확대하기 위한 내부검토제를 도입하고, 민원과 소관 분야별 최신 법령 및 판례를 검토하여 축적·활용하며, 민원사례를 각 기관에 전달하여 법령의 미비점 보완에 활용하도록 하는 기관 상호간 협력 체제를 구축할 예정이다.

이외에도 주요 민원 접수 동향보고와 언론 모니터링을 통해 다수인 민원, 사회적 이슈 민원 등 주요 고충민원을 조기 파악해 초기대응을 강화하고 처리 과정의 관리 체계를 내실화하며, 위원회 시정권고·의견표명 사안 및 조정·합의사안이 최종 이행

306) 2010 국민권익백서, p.140.

307) 2010 ACRC Annual Report(Eng.), p.27.

될 수 있도록 수용 및 이행 독려를 강화할 계획이다.

IX.2. 현장중심의 고충민원해결 확대³⁰⁸⁾

위원회는 다양한 이해관계가 대립되는 사안 등에 대해 국민생활 속으로 찾아가 생활현장을 국민의 눈으로 보고 생생한 국민의 목소리를 듣고 국민의 입장에서 국민의 억울함을 해결하는 현지조사 및 현장조정을 강화하여 시행할 계획을 구상하고 있다.

그러한 노력의 일환으로 우선, 국민고충 해소를 위한 이동신문고를 확대 및 다양화할 계획이다. 대상지역은 희망지역을 우선 선정하여 운영하되, 고충민원 빈발 수준 등 지역여건을 고려하여 전국 권역별로 골고루 운영되도록 확대할 예정이다.

또한 조사심의 요구사안은 현지조사를 실시함을 원칙으로 하되, 특히 다수인 관련 사안·기업민원·이슈민원 등에 대한 현지조사를 강화하고, 민원처리 초기 단계의 사전 내부검토 과정에서 현지조사 필요성 여부도 함께 검토하여 현지 조사를 적극적으로 실시하고, 사전 민원취지 및 쟁점사항, 관계법령·지침 등에 대해 정밀 분석하여 충분한 증빙자료 수집을 위한 체계적인 현지조사를 실시할 예정이다.

IX.3. 서민·사회적 약자·중소기업 권익보호³⁰⁹⁾

국가의 특별한 관심과 배려가 필요한 서민생활 분야의 권익증진을 위해 전반적인 실태조사를 실시하여 개선하고, 영세상공인·중소기업의 애로사항 해소를 위한 기업 고충민원에 대한 조사·처리를 확대할 예정이다.

먼저 기획조사로 상징적 취약계층 밀집지역에 대한 실태조사를 실시하여 종합적인 개선안을 마련하고 관계부처와 협력을 토대로 취약계층 권익보호를 증진해 나갈 이와 더불어 기업하기 좋은 환경조성에 기여하기 위해 수요자 관점의 기업체감형 민원해결 서비스를 제공해 기업 고충의 내실있고 신속한 해결을 추진할 예정이다. 이를 위해 기업옴부즈만을 지정하고, 기업민원 특별관리 체계를 구축하며, 특히 영세상공인·중소기업 등 사회적 약자의 기업활동 과정에서의 애로사항을 중점적으로 해소해 나가고자 한다.

IX.4. 고충민원 사전예방정책 강화³¹⁰⁾

308) 2010 ACRC Annual Report(Eng.), p.28.

309) Ibid.

310) 2010 ACRC Annual Report(Eng.), p.28.

위원회는 일선 행정기관의 자발적 민원해소 역량 강화 및 공정·신속한 국민권익 구제를 유도·지원함으로써 국민고충의 선제적 해결을 추진하고자 한다.

먼저 위원회의 고충민원 처리경험과 기법을 일선 행정기관에 전수하여 행정기관의 민원예방과 해소역량 강화를 지원하고 권익보호 협력 체계를 강화하는 행정기관 대상 고충민원 컨설팅을 확대할 예정이다.

이와 더불어, 각 기관의 고충민원 예방과 해소를 위한 노력과 성과에 대한 실태를 조사·공표하여 민원처리의 공정성과 책임성을 강화하고자 한다. 즉, 지난해에 개발한 측정모형을 적용하여 당해 년에는 시범조사를 실시함으로써 지표의 타당성 검증 및 최종 모델을 완성하고, 기관 유형별로 차별화된 지표를 적용하여 기관의 특성을 반영하면서 기관별 고충민원 환경도 분석하여 2012년부터 완성된 모델로 매년 처리실태를 측정·평가함으로써 행정기관 등의 자발적 민원 예방 및 해소 역량을 제고할 계획이다.

X. 관련 정보

대한민국 헌법(영문본):

http://english.court.go.kr/home/att_file/download/Constitution_of_the_Republic_of_Korea.pdf.

부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률:

http://www.acrc.go.kr/eng_index.html.

국민권익위원회 홈페이지(영문): http://www.acrc.go.kr/eng_index.html.

국민신문고 홈페이지(e-People):

<http://epeople.go.kr/jsp/user/on/eng/FrnPcCvreqForm.jsp>.

2010년 국민권익백서(영문본):

http://www.acrc.go.kr/eng_index.html.

14. 싱가포르 - 부패조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau)³¹¹⁾

A. 헌법적 배경

싱가폴 공직비리조사국(The Corrupt Practices Investigation Bureau; 이하 CPIB)는 독립적인 기구로서 싱가포르의 공적 및 사적 분야에서의 부패를 조사하고 방지하는 역할을 한다.³¹²⁾ 1952년에 설립된 CPIB는 부패방지법(Prevention of Corruption Act)의 Chapter 241로부터 설립 및 활동 근거를 부여받는다. 부패방지법은 1960년 6월, 부패방지를 위한 효과적인 수단을 마련하기 위해 제정되었고, 부패방지법은 제정 이후로 몇 차례 개정을 통해 부패 활동에 대한 처벌을 강화하는 한편 CPIB의 조사관들에게는 더 많은 권한을 부여하였다.

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 개관

CPIB는 정부의 부패방지 노력을 수행하는 주요 기관으로서 조사와 부패 방지 활동 외에도 부패 활동에 가담한 자를 체포하는 권한을 가진다. CPIB는 업무의 질을 높이기 위해 부단한 노력을 기울인 것으로 유명한데, 90년대 중반에는 독자적인 훈련 프로그램과 역량을 개발하여 경찰에의 의존을 없앨 수 있었고, 1997년에는 조사 절차와 관련하여 ISO 인증을 받을 수도 있었다. 이어서 1998년에는 싱가포르 품질 인증(Singapore Quality Class)을 받았다. 그 결과 2000년과 2002년에 부총리로부터 우수기관상(Organizational Excellence Award)까지 받을 수 있었다.³¹³⁾

C. 부패조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau)

I. 역사 및 법적 근거³¹⁴⁾

311) 싱가포르의 경우 AOA 회원기관이 아니며 옴부즈만으로서의 정의에 합치하는 조직인지의 여부에 대하여서는 명확하지 않으나, 아시아 지역 각 국의 기관들을 분속한다는 연구의 편의상 분석대상 기관에 포함되도록 하였다.

312) 공식 웹사이트 <http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=61>

313) 공식 웹사이트 <http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=159>

314) 공식 웹사이트 <http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=121>

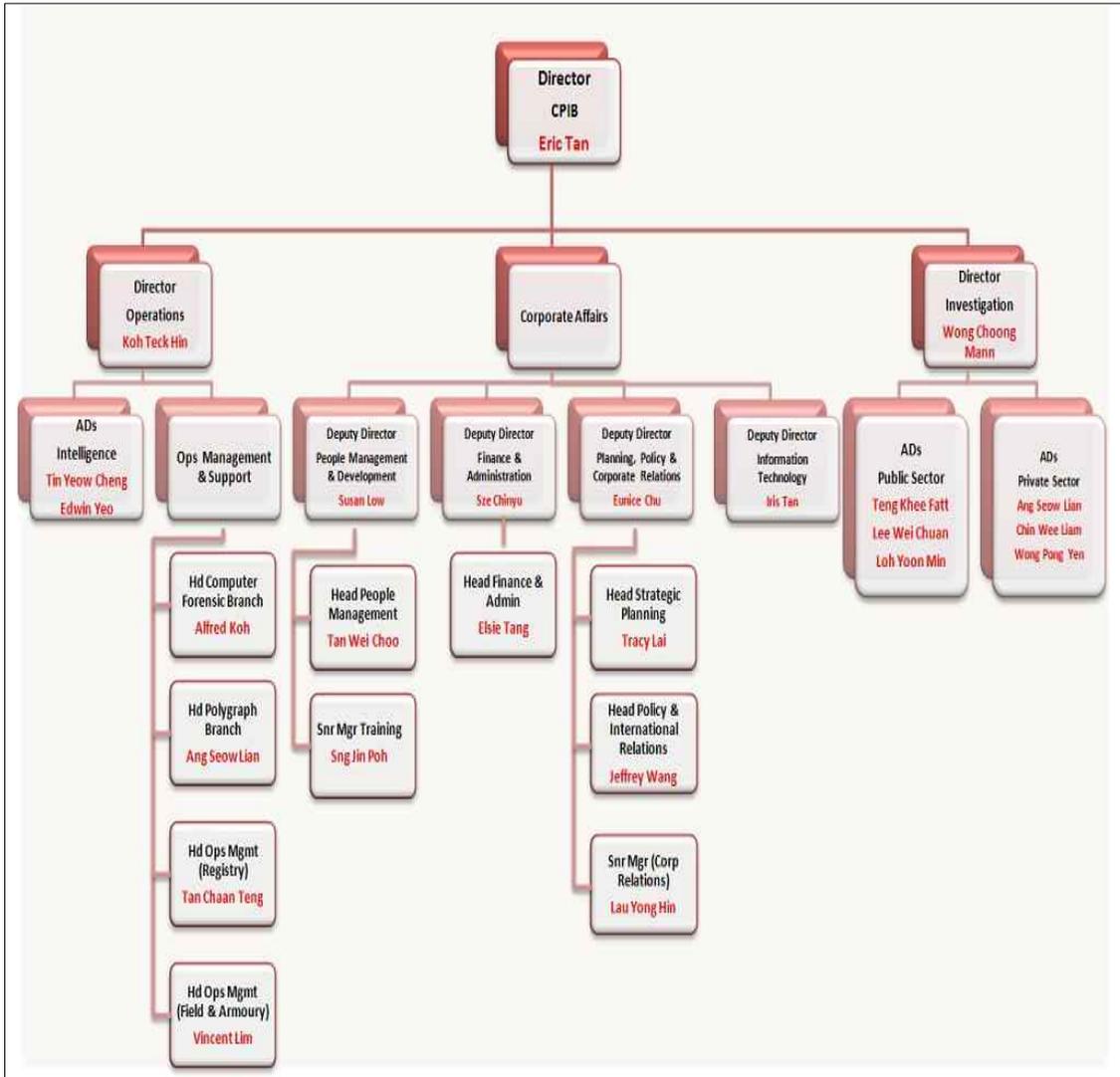
CPIB는 경찰조직과 별개의 기구로서 모든 부패 사건을 조사하기 위해 1952년 9월에 설립되었다. CPIB 활동 초기에는 법의 미비에 의해 많은 어려움이 있었으며 활동에도 제약이 있었다. CPIB는 처음에 법무부 장관 직속이었으나 1959년에 내무부 소속으로 옮겼고, 1963부터 1965년 사이에는 총리실에 소속되어 있었다. 이후에 1965년부터 1968년까지 다시 법무부 장관 직속으로 옮겼다가 최종적으로는 총리실 소속으로 돌아와 현재까지 계속되고 있다.

II. 조직³¹⁵⁾

CPIB는 세 개의 주요 부서로 구성된다. 작전부(Operations Department)는 정보를 수집하는 한편 조사부를 위한 각종 지원을 제공한다. 관리부(Corporate Affairs Department)는 인사, 관리, 전략 기획, IT 지원 등의 업무를 담당하여 CPIB의 전반적인 운영을 지원한다. 마지막으로 조사부(Investigation Department)는 CPIB의 주요 활동인 조사를 담당한다.

315) 공식 웹사이트 <http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=123>

CPIB 조직도



출처: 공식 웹사이트 <http://app.cpi.gov.sg/cpi_new/user/default.aspx?pgID=123>

III. 법적 지위

CPIB의 국장은 대통령에 의해 임명된다(부패방지법 제3조). CPIB는 기본적으로 독립적인 기관이며 국장 및 부국장, 그리고 助국장과 특별 조사관들 모두 공무원의 신분인 것으로 간주된다(부패방지법 제4조).

IV. 조사 개시

CPIB는 음부즈만 기관보다는 수사기관의 성질이 강하고, CPIB의 조사절차 및 권한

은 법집행기관의 그것과 유사한 면이 있다. CPIB의 특별 조사관들에게는 영장과 비슷한 임명증서(certificate of appointment)가 발급되는데, 이 증서를 지닌 특별 조사관 또는 CPIB 국장은 부패방지법이 정하는 위반 행위에 관련된 사건에 있어서 검찰의 지시 없이도 모든 조사 및 수사 활동을 할 수 있다. 이때 CPIB의 조사 및 수사의 권한은 형사 절차상 경찰이 지니는 권한과 같은 수준이다.

V. 통제의 범위

부패방지법은 CPIB의 통제 범위가 공공분야에만 미친다고 하지 않는다. 오히려 ‘어떠한’ 자라도 부패행위에 연루된 이상 책임을 물을 수 있다고 한다(부패방지법 제5조). 또한 부패행위는 공공분야에서의 행위에 국한되지 않는다(부패방지법 제5조).

VI. 판단기준

부패방지법에 따르면 부패행위는 개인 혹은 개인이 다른 개인과 공모하여 다음의 행위를 한 때에 발생한다: (1) 부정한 대가를 유도하거나, 받거나, 받기로 약속한 경우; (2) 부정한 대가를 주거나, 주기로 약속하거나, 보상 혹은 유인책으로 어떠한 만족이던지 제공하는 경우. 여기서 만족(gratification)은 금전, 대출, 비용, 보상, 커미션, 증권, 기타 동산 및 부동산 등을 포함하는 것은 물론이고, 계약이나 직위, 고용도 포함하며, 나아가 부채의 탕감, 면책, 지불 등도 모두 포함하는 개념이며, 서비스, 부탁, 특혜 등 무형의 만족도 포함한다(부패방지법 제2조).

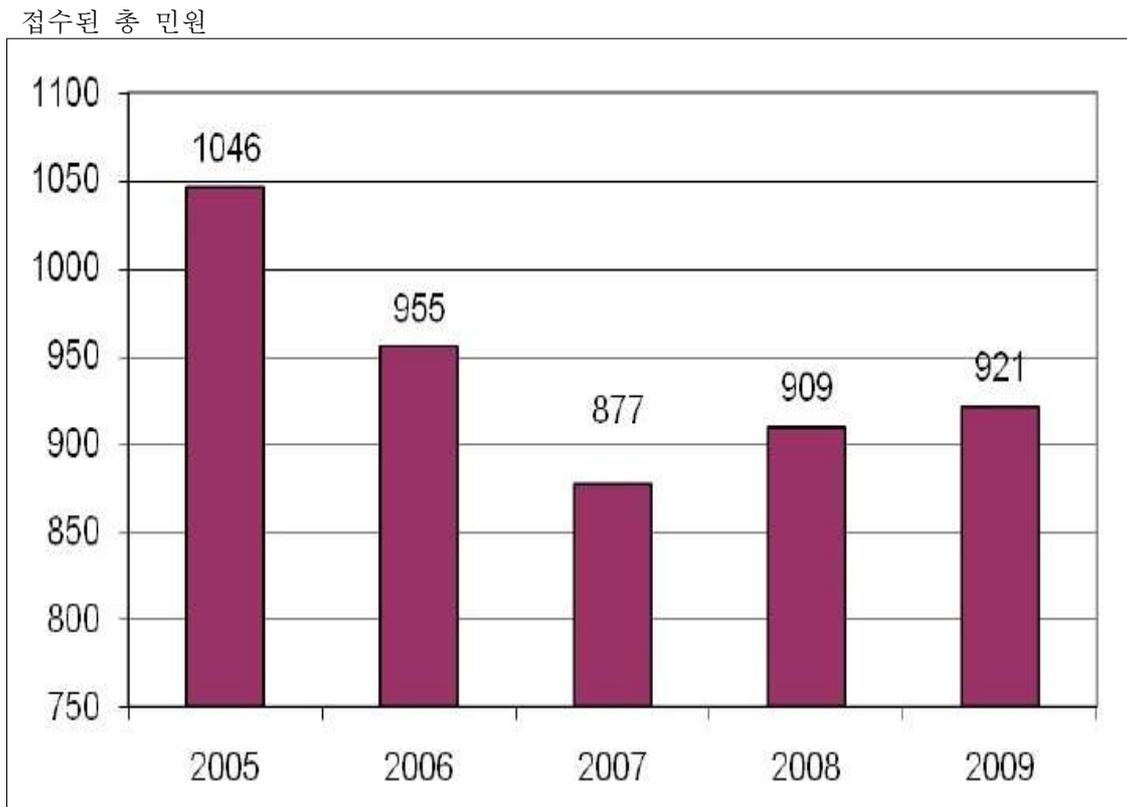
VII. 권한

CPIB의 권한은 다음과 같다: (1) 조사관 혹은 국장은 부패방지법이 정하는 사항을 위반한 자를 영장 없이 체포하고 수색할 수 있다(부패방지법 제15조); (2) 조사관 혹은 국장은 영장 없이 어떠한 곳이든 출입할 수 있고, 필요할 경우 강제력을 행사할 수 있으며 부패 행위 또는 부패행위의 시도와 관련된 모든 문서, 기록물 또는 물건을 압류하여 보관할 수 있다(부패방지법 제22조).

VIII. 운영상황

2009년에 CPIB는 총 921건의 민원을 접수했다. 이는 2008년에 비해 약간 늘어난 양

이지만 이전 4년간 계속된 감세추세에 어긋나는 것은 아니다. 921건의 민원 중 611(61%)건은 부패와 관련된 민원이었다.³¹⁶⁾



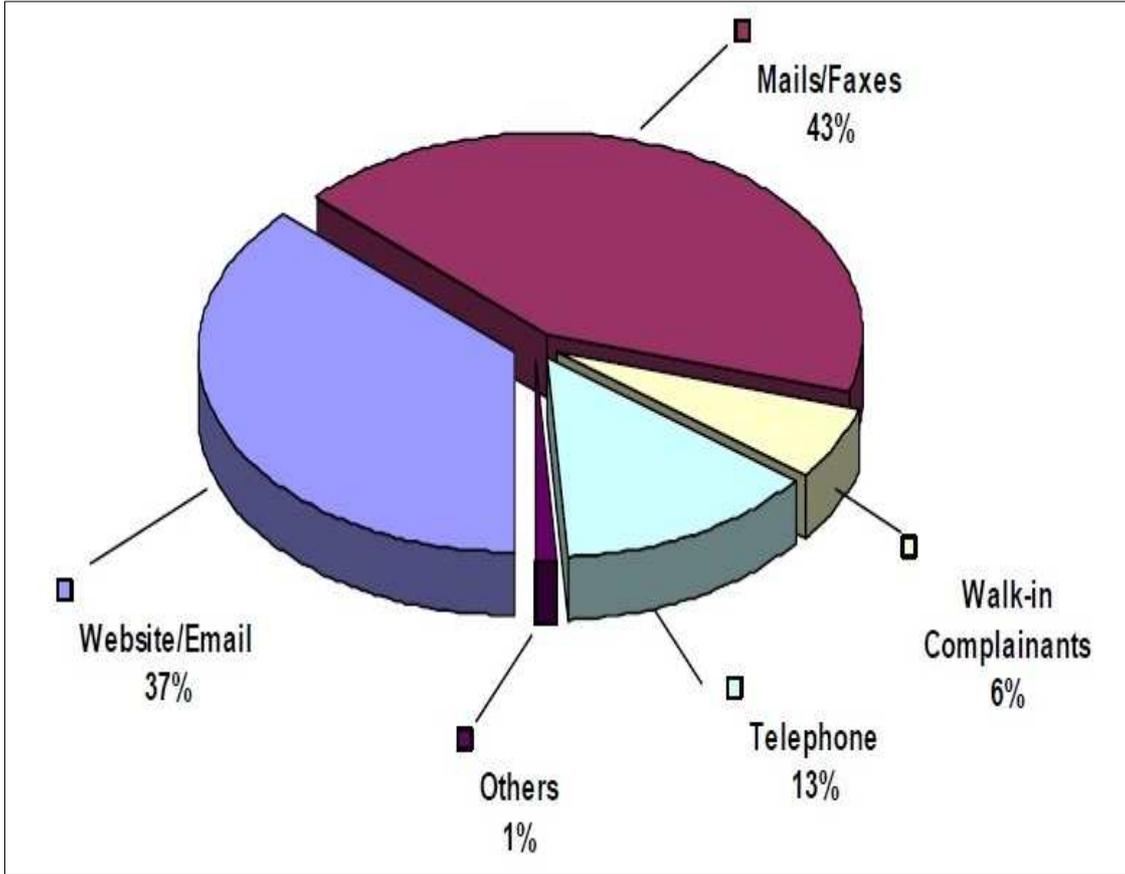
출처: CPIB Report 2009/2010

민원은 이메일, 팩스, 24시간 수신자부담 전화, 개인 방문, CPIB 웹사이트를 통해 접수되었으며, 가장 많이 사용된 방법은 이메일과 팩스였다(43%).³¹⁷⁾

316) CPIB Report, 2009/2010, p. 5.

317) CPIB Report, 2009/2010, p. 6.

민원 접수 방법

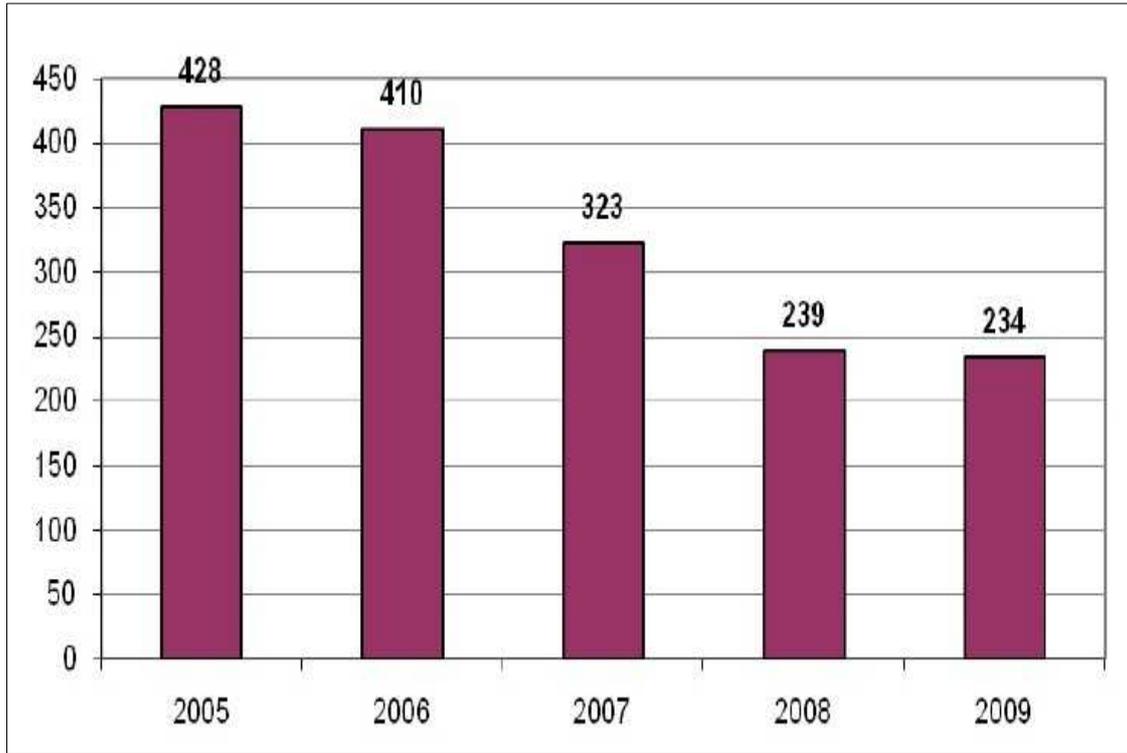


출처: CPIB Report 2009/2010

2009년에 접수된 921건의 민원 중 234건이 조사를 위해 등록되었으며, 조사 등록된 민원의 수는 2005년부터 계속적으로 감소하고 있다.³¹⁸⁾

318) CPIB Report, 2009/2010, p. 7.

조사에 착수한 사건



CPIB Report 2009/2010

IX. 관련 정보

공식 웹사이트

http://app.cpi.gov.sg/cpi_new/user/default.aspx?pgID=21

부패방지법(영문)

http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_getdata.pl?actno=1960-REVED-241&doctype=PREVENTION%20OF%20CORRUPTION%20ACT%0A&date=latest&method=part&sl=1&segid=1043901458-000001#1043901458-000001

15. 태국 - 옴부즈만(Ombudsman)

A. 헌법적 배경

태국의 옴부즈만은 헌법(B.E.2540(1997))에 의해 공무원 또는 정부 기관, 국가 기관, 국영 기업 및 지방 정부의 직원의 부당하거나 불법적인 행위 혹은 행정 실책을 검토하고 조사할 권한을 갖게 되었다.³¹⁹⁾ 10년 뒤인 2007년에 새로이 선포된 헌법(Permanent Constitution)은 옴부즈만의 권한과 책임을 확대했으며, 제138조를 통해 옴부즈만 기본법(B.E.2552(2009), Organic Act on Ombudsman; 이하 옴부즈만법)을 제정하여 옴부즈만의 활동을 지원하였다.³²⁰⁾

B. 국내 내 존재하는 옴부즈만 개관³²¹⁾

태국 옴부즈만은 1997년에 처음 설립되었으며 2007년의 헌법을 통해 이름이 태국 옴부즈만에서 옴부즈만으로 줄여졌다. 옴부즈만 기관의 단초는 1974년 헌법에 이미 담겨 있었지만, 1997년이 되어서야 실현될 수 있었다. 현재 3명의 옴부즈만이 있으며 모두 태국 상원의 추천을 받아 국왕에 의해 임명되었다. 3명의 옴부즈만은 공직자 및 공적 기관에 대한 국민의 불만을 조사하며, 가소 또는 고발의 권한은 갖지만 집행의 권한은 가지지 못한다.

C. 옴부즈만(Ombudsman)

I. 역사 및 법적 근거³²²⁾

앞서 언급한대로, 옴부즈만 기관의 설립은 1997년이 되어서야 가능했다. 1997년 헌법의 Section 196, 197, 198 및 329가 옴부즈만의 권한을 열거했고, 헌법의 선포일로부터 2년 이내에 옴부즈만 기본법이 제정될 것을 주문했다. 이에 따라 제정된 첫 번째 옴부즈만 기본법은 1999년 9월 14일에 공포되었으며, 다음 해인 2000년 4월 태국의 국왕은 첫 옴부즈만인 Pichet Soontornpipit을 임명하였다.

319) AOA Factsheet - Thailand, p. 1.

320) AOA Factsheet - Thailand, p. 1.

321) Official website <http://www.ombudsman.go.th/10/eng/2_1.html>

322) Official website <http://www.ombudsman.go.th/10/eng/2_1.html>

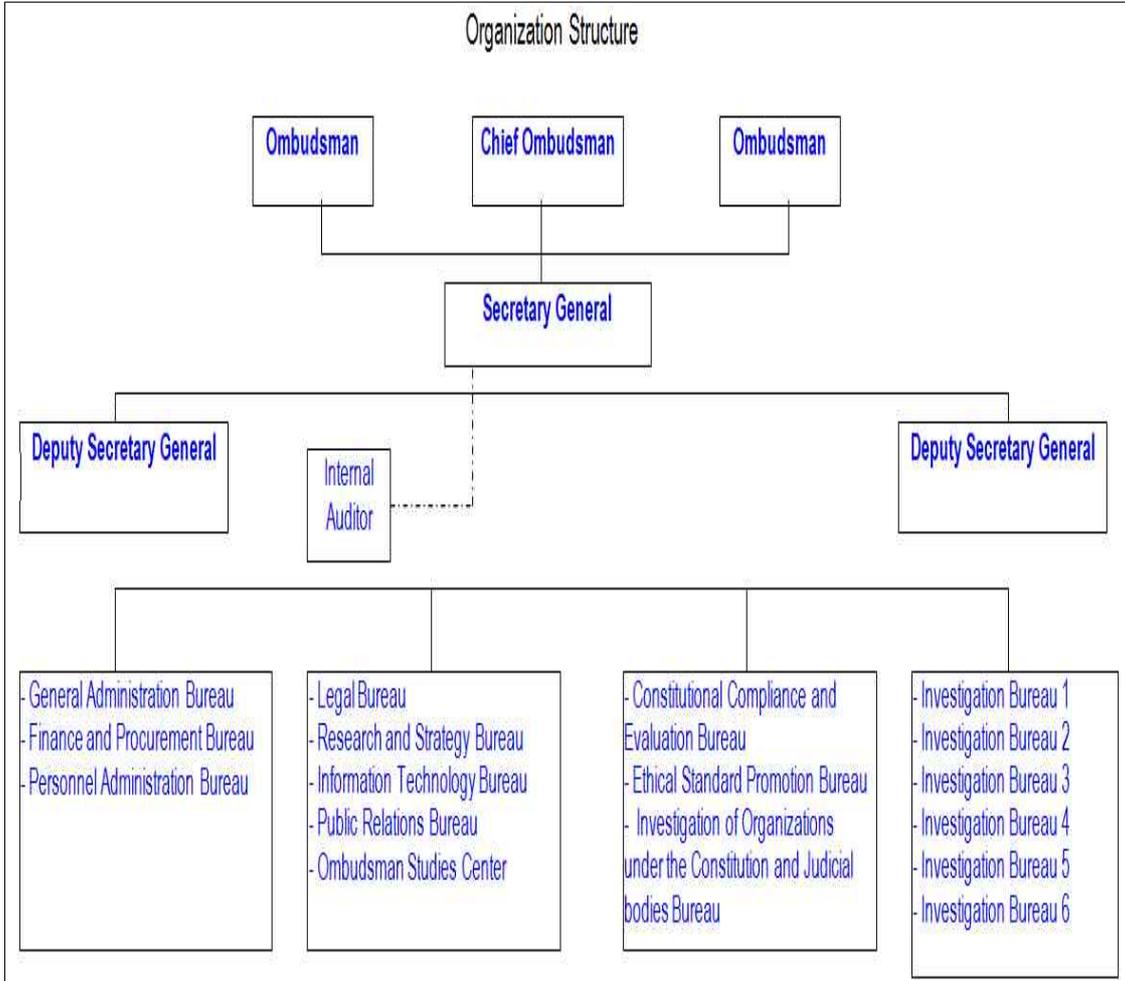
2006년의 쿠데타 이후 새로이 선포된 헌법은 옴부즈만의 역할을 크게 확대하여 정치인, 정부 또는 국가 관료의 활동들의 윤리성을 감독하도록 했고, 나아가 윤리헌장을 제정하여 모든 기관들로 하여금 따르도록 했다. 새 헌법에 의해 옴부즈만이 담당하게 된 또 하나의 중요한 역할은 헌법의 준수를 담보하기 위한 조언의 제공과 준수 상황의 확인이며, 옴부즈만은 나아가 한편 헌법 개정을 위한 검토 역할도 담당한다.

II. 조직

옴부즈만은 헌법이 정하는 바에 따라 기관이 구성되고 옴부즈만이 선출되고 승인되며, 재임 기간 또한 헌법에서 정하는 바를 따른다(옴부즈만법 Section 6). 옴부즈만은 명망이 있고 신뢰를 받는 자이어야 하며, 지식과 행정 경험을 갖춰야 한다(옴부즈만법 Section 7).

옴부즈만법의 Section 8은 옴부즈만의 다양한 자격요건을 정하며 다음과 같은 요건들이 있다: (1) 태국 국적자로서 태국 출생일 것; (2) 옴부즈만직 지원일 기준으로 45살 이상일 것; (3) 학사학위 또는 그에 준하는 학위 이상 소지자일 것; (4) 하원, 상원, 정치 관료, 지역 행정관 또는 지역 의회에 소속되지 않을 것; (5) 옴부즈만직 지원일로부터 3년 이내에 정당에 소속되거나 정당의 어떠한 직무도 수행한 적이 없을 것.

조직도



출처: 공식 웹사이트 <http://www.ombudsman.go.th/10/eng/4_2.html>

III. 법적 지위

태국의 옴부즈만은 독립된 기관으로서 기관의 구성과 운영은 헌법이 정하는 바에 따른다(옴부즈만법 Section 6). 3 명의 옴부즈만은 국왕에 의해 임명되며 임기는 6년 이고 재임은 불가능하다(헌법 Section 196).

IV. 조사개시

옴부즈만의 조사는 민원의 제기가 있을 때 개시된다. 이때, 해당 민원에서 문제되는 행위가 공공에게 해를 끼칠 우려가 있거나 공익 보호의 필요가 있어야 하며, 특히 공익 보호의 필요가 있는 경우에는 민원의 제기가 없이도 옴부즈만이 자발적으로 조사

를 개시할 수 있다(음부즈만법 Section 13). 또한, 하원 위원회나 상원은 특정 사건의 성질이 음부즈만의 권한과 임무에 부합한다고 간주할 경우, 그러한 사건을 음부즈만에게 제출할 수 있다(음부즈만법 Section 26). 이때 음부즈만은 일단 예비 보고서를 작성하여 제출해야 하며, 그 이후에 조사 진행 여부를 결정할 수 있다(음부즈만법 Section 27).

누구나 민원을 제기할 수 있으며 민원의 제기는 서면, 구두, 기타 형식을 가리지 않는다(음부즈만법 Section 24). 음부즈만은 접수된 민원을 검토한 후 조사를 진행할 것인지 반려할 것인지 결정할 수 있다(음부즈만법 Section 28).

V. 통제의 범위

음부즈만은 정부 관료, 정부기관의 관료 혹은 직원, 국가 기관 및 국영 기업의 관료 혹은 직원, 그리고 지역 정부 및 지역 정부 기관의 관료 혹은 직원의 작위 또는 부작위를 조사하고 통제할 수 있다(음부즈만법 Section 15). 다만 법원의 재판과 행정재판은 통제의 범위에서 제외된다(음부즈만법 Section 13).

또한 음부즈만은 법조문 및 규정들의 위헌 여부를 조사할 권한도 일정 정도 보유하고 있다. 헌법의 Section 198에 따르면 음부즈만은 법조문 또는 규정이 헌법에 위배될 경우 헌법재판소 또는 행정재판소에서 제소할 수 있다.

VI. 판단 기준

음부즈만은 법의 준수 여부, 법이 허용하는 권한을 벗어난 행위 여부, 행위 또는 부작위에 의해 민원 제기자 혹은 공공에게 피해를 끼쳤는지를 조사한다(헌법 Section 197).

VII. 권한

음부즈만은 앞서 열거한 조사 권한 외에도 조사중인 민원과 관련된 모든 사람 및 기관들로부터 서면 진술서를 요청할 수 있으며(음부즈만법 Section 15(1) 및 15(2)), 법원으로부터는 문서와 증거 등을 요청할 수 있다(음부즈만법 Section 15(3)). 또한 조사를 위해 모든 장소와 공간을 검사할 수 있다(음부즈만법 Section 15(4)).

만약 문제되는 행위가 기존의 법이나 규정에 위배되지는 않지만 법이나 규정 자체가 불공정 혹은 불공평한 상황을 야기하는 것이라면, 음부즈만은 이러한 사실을 관련

기관에게 알리고 개정 혹은 시정을 요청할 수 있다(옴부즈만법 Section 32).

옴부즈만법은 옴부즈만 활동의 원활하고 효과적인 진행을 위해 벌칙 조항을 두고 있다(옴부즈만법 Section 45, 46, 47): (1) 옴부즈만법 Section 15(2)를 어길 경우 6개월 이하의 징역 혹은 10,000바트 이하의 벌금, 또는 징역과 벌금이 동시에 적용될 수 있다; (2) 옴부즈만법 Section 15(4)의 이행을 방해하거나 다투는 자는 1년 이하의 징역에 처해지거나 20,000바트 이하의 벌금, 또는 징역과 벌금을 동시에 적용받을 수 있다; (3) 옴부즈만법 Section 21을 따르지 않는 자는 6개월 이하의 징역 혹은 10,000바트 이하의 벌금, 또는 징역과 벌금이 동시에 적용될 수 있다.

옴부즈만은 또한 일정 수준의 면책 특권을 누리는데, 옴부즈만법 Section 18에 따르면 “옴부즈만이 법이 정하는 활동을 선량한 의도로 행했다면 그는 민사상 및 형사상 책임을 지지 아니한다.”

VIII. 운영상황³²³⁾

2000년부터 2011년 3월 31일 사이에 옴부즈만은 총 24,064건의 민원을 접수했으며 이 중 22,678건(94.24%)이 처리되었다. 처리된 22,678건 중 21,937건(91.16%)은 옴부즈만의 관할 내에서 처리되었고, 583건(2.42%)은 민원인이 민원을 취소했으며, 158건(0.66%)은 옴부즈만의 관할 밖이었다.

2004년부터 2011년까지 연도별로 보았을 때, 제기된 민원들 중 옴부즈만의 관할 내에 속하는 사건들의 수는 연평균 2,000건 전후로 고르게 분포되어있으나, 2006년 한 해에만 5,202건이 접수되었다는 것이 특기할 만하다.

323) 태국 옴부즈만으로부터 제공받은 통계 자료를 근거로 정리된 내용임.

분류	2004		2005		2006	
	수	백분율	수	백분율	수	백분율
접수된 민원 중 옴부즈만 관할에 속하는 민원	2,259		2,702		5,202	
전년으로부터 이월되어 조사중인 민원	1,822		1,022		1,386	
접수된 총 민원	4,081	100	3,724	100	6,588	100
처리된 민원	3,059	74.96	2,337	62.76	3,627	55.05
현재 진행 중인 민원	1,022	25.04	1,387	37.24	2,961	44.95

분류	2007		2008		2009	
	수	백분율	수	백분율	수	백분율
접수된 민원 중 옴부즈만 관할에 속하는 민원	2,194		1,885		2,018	
전년으로부터 이월되어 조사중인 민원	2,961		1,883		965	
접수된 총 민원	5,155	100	3,768	100	2,983	100
처리된 민원	3,272	63.47	2,803	74.39	1,850	62.02
현재 진행 중인 민원	1,883	36.53	965	25.61	1,133	37.98

분류	2010		2011	
	수	백분율	수	백분율
접수된 민원 중 옴부즈만 관할에 속하는 민원	2,138		1,135	
전년으로부터 이월되어 조사중인 민원	1,133		1,410	
접수된 총 민원	3,271	100	2,545	100
처리된 민원	1,861	56.89	1,159	45.54
현재 진행 중인 민원	1,410	43.11	1,386	54.46

IX. 관련 정보

헌법(2007)

<http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/1.html#C12>

옴부즈만 기본법

<http://www.ombudsman.go.th/10/eng/document/law/OrganicActOnOmbudsman2009.pdf>

옴부즈만 공식 웹사이트

<http://www.ombudsman.go.th/10/eng/index1.html>

16. 우즈베키스탄 - 의회인권음부즈만 (The Authorized Person of *Oliy Majlis* for Human Rights)

A. 헌법적 배경

우즈베키스탄 헌법은 1992년 12월 8일 제20차 최고회의의 11회기에서 제정/채택되었다. 제정 이후 1993년, 2003년, 2007년 세 차례의 개정이 이루어져 현재에 이르고 있다.³²⁴⁾

우즈베키스탄 헌법은 UN의 관련조약/문서, 세계인권선언 및 국제법의 일반원칙들에 입각하여 제정되었다. 헌법은 전문을 포함하여 6장, 26절의 총 128개 조문으로 구성되어 있으며, 각 장의 제목은 다음과 같다. 제1장 기본원칙, 제2장 국민의 자유와 기본적 권리/의무, 제3장 경제/사회질서, 제4장 행정구역, 제5장 정부구조 및 기능, 제6장 개정절차이다. 총 128개의 조문 중 60개의 조문이 국민의 법적지위와 관련된 규정들임에 주목할 필요성이 있다. 이는 인간의 존엄(인권)이 가장 중요한 헌법적 가치로서 국가의 존립기반에 자리 잡고 있음을 잘 나타내주고 있다.³²⁵⁾

헌법에 따르면, 우즈베키스탄은 민주공화국이며(헌법 제1조), 12개의 주와 1개의 자치공화국(Republic of Karakalpakstan), 1개의 특별시로 구성된다(헌법 제68조).³²⁶⁾

우즈베키스탄 국민을 대표하는 최고 국가기구는 입법기관인 의회(*Oliy Majlis*)이다. 의회는 상·하원의 양원으로 구성되며(헌법 제76조), 상·하원 의원의 임기는 공히 5년이다.³²⁷⁾ 상원은 지역대표제에 기반하여 선출되는 100명의 의원으로 구성되는데, 84명은 각 지역의회의에 의해 선출되며, 16명은 대통령이 임명한다(헌법 제77/117조).³²⁸⁾ 하원은 복수정당제에 입각하여 각 지역구에서 국민에 의해 직접 선출되는 120명의 의원으로 구성된다.³²⁹⁾

우즈베키스탄의 대통령은 국가의 최고지도자이며 행정부의 수반이다(헌법 제89조). 대통령은 우즈베키스탄 국민의 직접선거에 의해 선출되며 임기는 7년으로 2회 이상의 연임은 금지되고 있다(헌법 제90조). 하지만 이러한 연임금지규정에도 불구하고

324) <http://www.pravo.uz/english/resources/doc/constitution.php3#5>(1/7/2011).

325) Embassy of Uzbekistan to the United States, "About Uzbekistan - Political Structure: Constitution and Government", <http://www.uzbekistan.org/uzbekistan/political/#constitution>(1/7/2011).

326) <http://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9A%B0%EC%A6%88%EB%B2%A0%ED%82%A4%EC%8A%A4%ED%83%84>(7/7/2011).

327) The Governmental Portal of the Republic of Uzbekistan, "Oily Majlis - General Information", http://www.gov.uz/en/oliy_majlis/(1/7/2011).

328) The Senate of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan, "The Senate - an upper chamber of the parliament of Uzbekistan", <http://www.senat.gov.uz/en/senate/index.html>(1/7/2011).

329) The Governmental Portal of the Republic of Uzbekistan, "The Legislative Chamber of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan", http://www.gov.uz/en/oliy_majlis/1259(1/7/2011).

하고 1990년 3월 이후 현 카리모프 대통령은 계속해서 대통령직에 재임하고 있으며 2007년 12월 또다시 새로운 임기를 맞이하여 현재에 이르고 있다.³³⁰⁾

우즈베키스탄 사법부는 입법부, 행정부, 각 정당 및 여타 공공기관들로부터 독립하여 기능한다. 사법부의 활동은 2000년 12월 개정된 “법원에 관한 법률”에 의하여 규율된다. 우즈베키스탄의 주요 사법기관은 다음과 같다(헌법 제107조): 헌법재판소/대법원/고등경제법원/카라칼팍스탄(민·형사) 대법원/각 지방법원/군사법원.

우즈베키스탄 대법원은 최고의 민·형사 및 행정소송에 관한 최상위의 사법기관이다(헌법 제110조). 헌법재판소는 입법/행정기관이 제정한 제반 법령의 합헌성 문제를 다루는 기관이다. 헌법재판소의 재판관은 법학자 및 정치학자들에서 선출되며, 재판소장/부소장 및 재판관으로 구성된다(헌법 제108조). 우즈베키스탄의 사법기관은 회부되는 사건의 특성에 근거하여 특성화되며, 특별 또는 비상법원 등의 별도의 특수한 법원의 설립은 헌법상 인정되지 않고 있다.³³¹⁾

B. 국가 내 존재하는 옴부즈만 개관

우즈베키스탄 인권옴부즈만은 국가옴부즈만으로 의회형옴부즈만이다. 인권옴부즈만은 각 지역에 지방사무소를 두고 있다. 인권옴부즈만 이외에 별도의 지역 차원의 옴부즈만 기관은 존재하지 않는다.³³²⁾

C. 의회인권옴부즈만(The Authorized Person of *Oliy Majlis* for Human Rights)

I. 역사 및 법적근거

우즈베키스탄의 의회옴부즈만 제도는 카리모프 대통령의 제안에 의해 1995년 2월 의회의 제1회기에서 창설되었다. 옴부즈만의 정식명칭은 “인권분야에 관한 의회전권위원(the Authorized Person of the *Oliy Majlis* for human rights, 이하 ‘인권옴부즈만’)”이다. 인권옴부즈만의 효과적인 활동수행을 위하여 의회 산하에 “헌법적 인권과 자유 보장에 관한 위원회(Commission for Observance of Constitutional Human Rights and Freedoms, 이하 ‘인권위원회’)”가 1995년 5월 의회결의에 의해

330) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*(Wien:SpringerWienNewYork, 2008), p.443.

331) The Governmental Portal of the Republic of Uzbekistan, "Judicial authority - General Information", [http://www.gov.uz/en/courts_and_prosecution/?PHPSESSID=c1421f51a4e83fb8963ee117d678d99c\(1/7/2011\)](http://www.gov.uz/en/courts_and_prosecution/?PHPSESSID=c1421f51a4e83fb8963ee117d678d99c(1/7/2011)).

332) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.443.

설립되었다. 인권옴부즈만과 의회인권위원회의 활동은 1995년 8월 29일 의회 상임 이사회에 *Kengash*(Council)³³³⁾ 의해 제정된 규칙에 의해 규율되었다. 우즈베키스탄 의회 인권옴부즈만은 당시 독립국가연합 CIS(Commonwealth of Independent States) 국가들 중 최초의 옴부즈만 기관이었다.³³⁴⁾

이후 1996년, 국회의원들과 국·내외의 법학자/법률가 그룹이 옴부즈만법 제정을 위한 활동을 시작하였다. 옴부즈만법 제정 과정에서 여러 외국 옴부즈만기관들의 경험과 유수의 전문가들의 견해가 고려되었다. 1997년 4월 24일 의회 제8차 총회에서 “인권분야에 관한 의회전권위원(옴부즈만)에 관한 법률(이하 옴부즈만법 또는 법)”이 채택되었다. 이 최초의 옴부즈만법은 단원제 상황 하에서 인권옴부즈만의 법적지위를 규율하였다. 우즈베키스탄은 옴부즈만법을 도입한 최초의 독립국가연합 국가였으며, 이후 다른 독립국가연합 국가들이 우즈베키스탄의 옴부즈만제도를 모델삼아 자신들의 옴부즈만제도를 설립해 나갔다는 점에 주목할 필요성이 있다.³³⁵⁾

우즈베키스탄 옴부즈만제도의 배경은 당시의 인권보호제도의 미비성에서 찾을 수 있다.³³⁶⁾ 인권보호를 위한 새로운 제도 또는 기구의 창설 필요성은 여러 가지 요소들에 의해 조율되었는데, 시민사회의 성립, 민주개혁의 확산, 효과적인 국민권리보호제도의 시행, 관련 국제관행의 축적 및 국제인권기구 가입을 위한 요건 등이 여기에 해당된다. 이러한 배경 속에서 우즈베키스탄 인권옴부즈만 제도는 자신에게 주어진 권한과 능력을 활용하여 국가조직 내에서 자신의 입지를 마련해 나가는 과정을 거치게 되었다.³³⁷⁾

이후 옴부즈만 제도는 몇 가지 변화를 맞이하게 된다. 우선, 인권옴부즈만의 설립 근거가 헌법상 명시되게 되었다. 2003년 4월, 우즈베키스탄 의회는 “헌법 개정에 관한 법률”을 채택하였고, 이에 따라 헌법 제78조 16항에서 의회에 의한 인권옴부즈만의 임명이 규정되게 되었다. 이로써 인권옴부즈만에게 헌법적 지위가 부여되게

333) A special body of the Senate called *Kengash*(Council) is established with a view to effectively supervising the work of the Senate way, to coordinating the activity of its committees and most importantly it is in charge of preparing Senate plenary sessions. The *Kengash* consists of the Senate's Chairperson, his/her deputies and chairpersons of committees. It is chaired by the Senate's Chairperson who manages its meetings and signs resolutions. Unlike the *Kengash* of the Legislative chamber it does not include leaders of political fractions which is explained by non-participation and non-representation of political parties in the Senate. The *Kengash* has the power to consider certain urgent issues, which ordinarily would have been considered during a plenary session, during the period between plenary sessions for example, the revocation of senatorial immunity, <http://senat.uz/en/structure/council.html>(4/7/2011).

334) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman), "Main Information-Establishment of the Institute of the Authorized Person", <http://ombudsman.uz/establishment-of-the-institute-of-the-authorized-person>(4/7/2011).

335) *Ibid.*

336) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.444.

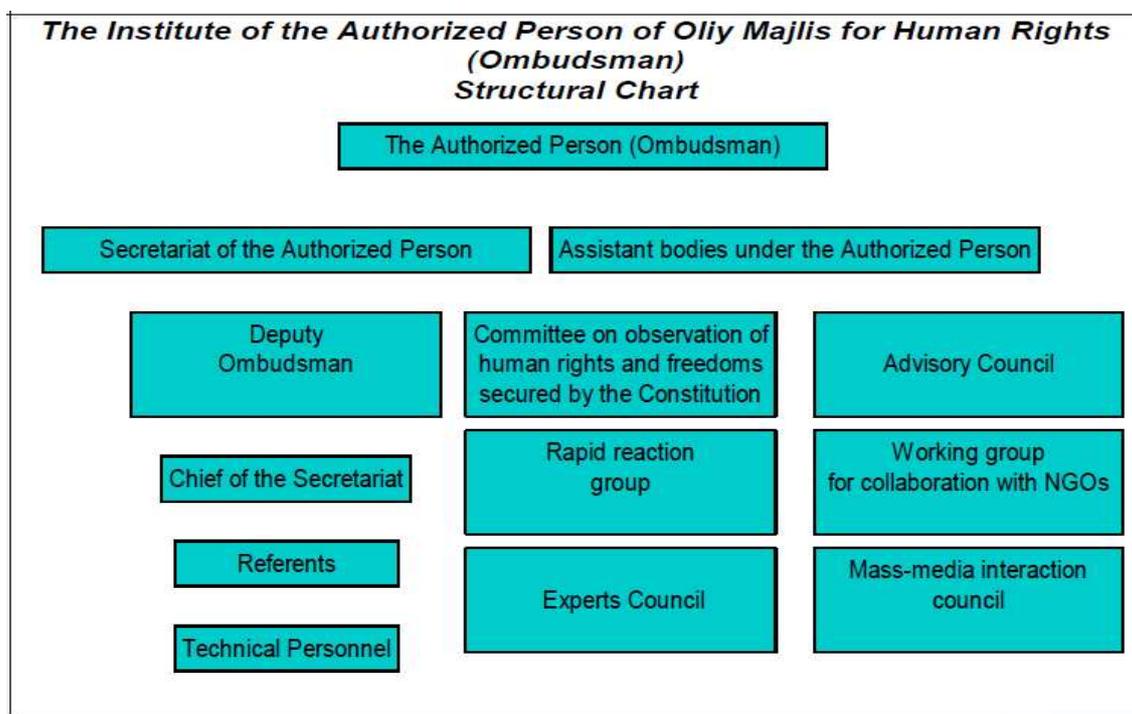
337) *Ibid.*

된 것이다.³³⁸⁾

2004년 8월 27일 의회 제15차 회기에서 옴부즈만법이 개정되어 현재에 이르고 있다. 이 개정에서는 특히 국회의 양원제로의 변화와 관련된 사항 및 국민 삶의 보다 향상된 민주화/자유화 과정들이 반영되었다. 신 옴부즈만법은 이후 2005년 1월 발효되었으며, 의회 양원의 지위, 옴부즈만 기관의 운영상황, 인권분야에서의 국제관습 및 옴부즈만의 법적지위에 관한 국제관행 등이 주된 고려사항으로 작용하였다.³³⁹⁾

II. 조직

우즈베키스탄 인권옴부즈만은 독립형 기관이다. 옴부즈만(전권위원)의 제청에 의거하여 의회가 부옴부즈만(부전권위원)을 임명한다(법 제5조). 옴부즈만의 활동을 지원하기 위하여 “헌법적 인권과 자유 보장에 관한 위원회(이하 인권위원회)”가 설치되어 있다(법 제20조). 현재 인권위원회에는 9명의 정규 인원이 근무하고 있다.³⁴⁰⁾ 옴부즈만의 조직은 아래 그림과 같다.³⁴¹⁾



● 사무국³⁴²⁾

338) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman), "Main Information-Establishment of the Institute of the Authorized Person", <http://ombudsman.uz/establishment-of-the-institute-of-the-authorized-person>(4/7/2011).

339) *Ibid.*

340) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.444.

341) AOA Factsheet, "*Oliy Majlis* of Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman)", p.3.

사무국의 기능은 옴부즈만의 활동과 관련된 현행 조직업무를 지원하는 부서이다. 사무국은 옴부즈만, 인권위원회 및 지역사무소의 효과적 활동과 기능의 수행을 위한 제반 법률적/조직적/정보적/분석적 지원을 제공한다. 옴부즈만 사무국은 법인격을 보유하고 있으며, 국가예산에 의해 재정적 지원을 제공받는다.

사무국은 옴부즈만(전권위원)에 의해 직접적으로 관리되며, 다음의 인원들로 구성된다: 사무국장; 각 부서장; 기술조사팀. 옴부즈만 사무국 직원들의 권리/의무는 우즈베키스탄 노동법 및 제반 관련법률에 의해 규율된다.

• 헌법적 인권과 자유의 보장에 관한 위원회(인권위원회)³⁴³⁾

이미 살펴본 바와 같이, 옴부즈만의 활동을 지원하기 위하여 1995년 5월 의회 결의에 의하여 “헌법적 인권과 자유의 보장에 관한 위원회(인권위원회)”가 설립되었다.

우즈베키스탄의 국가 상황을 고려했을 때 인권위원회의 설립은 시급한 문제였으며, 아울러 우즈베키스탄 인권상황개선을 위한 하나의 방편이었다. 인권위원회는 국민들의 민원/고충 등에 대한 잠정적인 결정 뿐만 아니라, 인권옴부즈만의 인권 관련 법규범에 대한 조사 및 검토 활동, 옴부즈만과 법집행 및 사법당국/비정부기구/언론매체 등과의 협력문제 등의 매우 중요한 이슈들에 대하여 검토하는 임무를 수행하는 기관으로 창설되었다.

인권위원회의 주요한 업무는 옴부즈만에 접수된 민원의 분석 및 검토/인권 관련 법규해석 및 법제시행 장려/국내법 및 국제인권조약의 이행 감시/인권보호와 관련한 국제협력 증진 등이다.

인권위원회는 앞서도 언급하였듯이, 의회의 관련 상임이사회(*Kengash*)에 의해 설치되었으며, 옴부즈만(인권전권위원)이 위원장직을 수행하며 위원회의 기능과 활동은 상임위원회가 제정한 “인권위원회 절차규정”에 의해 규율된다.

• 옴부즈만 지역 사무소³⁴⁴⁾

옴부즈만법 제20조에 따라, 인권전권위원(인권위원장)은 인권위원회의 각 지역사

342) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Structure-Ombudsman's Secretariat", <http://ombudsman.uz/secretarial-office-of-ombudsman> (4/7/2011).

343) AOA Factsheet, "*Oliy Majlis* of Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman)", pp.4~5.

344) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Structure-Ombudsman's Regional Representatives", <http://ombudsman.uz/ombudsmans-regional-representatives> (4/7/2011).

무소의 장을 임명할 권한을 가진다. 의회 상임이사회 결의에 의하여 인권위원회 지역사무소의 설치에 관한 요건이 마련되었다.

우즈베키스탄의 모든 지방(주)에 옴부즈만 지역사무소가 설치되어 있다. 옴부즈만 지역사무소 설치의 주된 목적은 국민의 고충 처리를 위한 지역적 차원의 서비스를 제공하기 위함이다. 각 지역사무소는 자신의 임무를 수행함에 있어 오직 옴부즈만에 의해서만 감독을 받으며 책임을 부과 받게 된다. 각 지역사무소는 해당 특정지역의 지방의회 회기 동안 인권보호와 관련된 각종 정보사항을 제공한다.

• 전문가 패널³⁴⁵⁾

옴부즈만의 활동에 대한 자문 및 협력을 제공하기 위한 목적으로 인권옴부즈만 조직 내에 전문가 패널이 설치되어 있다. 전문가 패널은 인권과 자유수호에 대한 관련 지식을 보유한 법률가 및 각종 공공부문의 저명한 인사들로 구성되는데, 여기에는 정부부처/비정부기구/교육 및 연구기관/언론사 등의 대표자들이 포함된다. 전문가 패널의 활동은 침해된 국민의 권리 구제와 관련된 복잡한 문제들의 해결과 인권 관련 입법의 발전 및 국민의 법적인식 증대에 그 목적을 두고 있다.

III. 법적 지위

옴부즈만의 권리/의무 및 업무 등의 법적지위는 1997년 제정되고 2004년 8월 새롭게 개정된 “인권분야에 관한 의회전권위원회에 관한 법률(옴부즈만법)”에 의해 규율되고 있다. 이 옴부즈만법은 옴부즈만의 활동과 관련된 제반 원칙 및 관할권의 범위를 규정하고 있으며, 아울러 옴부즈만의 임명과 해임절차, 국민의 고충 및 민원의 처리 과정에 있어서의 권한 등 옴부즈만 활동과 결부된 제반 영역에 대하여 포괄적으로 규정하고 있다.³⁴⁶⁾

옴부즈만의 법적지위는 옴부즈만법과 함께 헌법 제78조, 상·하원 설치에 관한 헌법률/법률 및 의회활동에 관한 시행규칙 등에서 그 근거를 두고 있다.³⁴⁷⁾

옴부즈만은 자신의 권한을 행사함에 있어서 국가기구로부터 독립적 지위를 보유하고 있으며, 오직 우즈베키스탄 의회에 대하여만 책임을 지고 있다(법 제2조). 옴부

345) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Structure-Public Expert Panel at the Institute of Ombudsman", <http://ombudsman.uz/public-expert-panel-at-the-institute-of-ombudsman>(4/7/2011).

346) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Legal Status of ombudsman", <http://ombudsman.uz/legal-status-of-ombudsman>(30/6/2011).

347) AOA Factsheet, "*Oliy Majlis* of Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman)", p.1.

즈만(인권전권위원)은 대통령의 추천에 따라 의회에 의해 선출되며, 직무기간은 5년이다. 옴부즈만의 임기가 만료된 경우, 신입 옴부즈만이 임명될 때까지 구임 옴부즈만은 자신의 임무를 계속해서 수행해야 한다(법 제3조). 옴부즈만의 자격요건은 우즈베키스탄에 5년 이상의 항구적인 거주지를 지닌 우즈베크 국적을 보유한 사람으로서, 25세 이상이어야 한다(법 제4조).

옴부즈만(인권전권위원)은 국가최고기관인 의회 산하의 국가공무원의 지위이다. 옴부즈만은 국민의 인권과 자유 보호 및 행정활동(법 집행활동)에 대한 독립적인 의회 감독기관이라는 그 직무상의 특성 때문에, 정당가입 등의 제반 정치적 활동에 참여할 수 없다. 이는 옴부즈만이 특정 정당에게 이롭게 활동하는 등의 권한남용의 가능성을 차단하기 위함이다. 따라서 옴부즈만은 그 임기 중 자신의 정당활동을 위시한 모든 정치적 활동과 관련된 직책들을 중지해야만 한다. 정치적 활동의 금지와 더불어 교육 및 과학적 활동을 제외한 제반 기업활동 또는 영리활동도 포괄적으로 제한된다(법 제8조). 이러한 옴부즈만의 겸직금지 의무는 국제관습과 일맥상통하는 조치로써, 옴부즈만의 효과적 임무수행을 보장함으로써 독립적이고 편향적이지 않은 인권의 수호자로 기능 및 역할을 수행하도록 하기 위함이다.³⁴⁸⁾

옴부즈만의 법적지위에서 중요한 점 중 하나는 면제를 향유한다는 점이다. 옴부즈만은 의회의 동의 없이는 법원에 의하여 형사책임을 지거나 체포/구류될 수 없으며, 어떠한 형식의 과태료나 벌금을 부과받지 아니할 면책특권을 향유한다. 옴부즈만에 대한 형사소송절차는 오직 검찰총장에 의해서만 제기될 수 있다. 게다가 옴부즈만의 사무실 또는 집, 차량, 휴대폰 및 수화물, 개인재산 등에 대한 조사, 수색, 압류, 또는 구류 등은 금지된다(법 제18조).³⁴⁹⁾

옴부즈만의 해임에 관한 사항 역시 의회의 권한사항으로 옴부즈만은 의회에 의하여 해임될 수 있다. 옴부즈만의 조기해임사유로는 지속적인 건강악화의 판명, 법원에 의한 유죄판결, 옴부즈만법에 따라 겸직이 금지되는 직위에의 선출 또는 임명 등이다(법 제9조).

IV. 조사개시

옴부즈만은 국민의 민원제기에 의하거나 또는 자신의 직권에 의하여 조사를 개시할 수 있다.³⁵⁰⁾ 일반적으로 국민의 민원을 접수하고 처리하는 것이 옴부즈만의 주된

348) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Designation procedure", <http://ombudsman.uz/designation-procedure>(4/7/2011).

349) *Ibid.*

350) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.445.

활동이다. 옴부즈만에게 민원을 제기할 수 있는 권리는 우즈벡 국민, 우즈벡에 소재하고 있는 무국적자 및 외국인에게 있다. 국가기관 및 공무원의 행위(작위/부작위) 또는 업무태만(직무유기)의 결과 시민의 권리가 침해당한 경우 민원은 제기된다(법 제10조). 국가기관의 업무태만은 법에 의해 규정된 행위의 불이행 등의 기관 및 공무원은 소극적 행위로서, 결과적으로 인권에 대한 침해를 구성하는 행위이다.³⁵¹⁾

민원은 국가기관 및 공무원의 행위로부터 직접적으로 권리를 침해당한 사람 뿐만 아니라 그러한 사람을 원조하고 인권의 보호를 위해 힘쓰는 제3자에 의해서도 제기될 수 있다(법 제10조). 권리가 침해당한 자의 동의하에 다야한 형태의 시민단체들이 그러한 제3자의 지위에서 활동할 수 있다.³⁵²⁾

옴부즈만에 대한 민원의 제기는 민원제기자가 자신의 권리나 자유, 법적이익이 침해당했다는 사실을 인지한 날로부터 1년 이내에 가능하다. 또한 신청인이 자신의 권리와 자유 보호를 위해 옴부즈만 이외의 구제절차에 호소하였던 경우에는, 해당 절차의 결정-해당 결정에 대한 불만족-이 있는 지 1년 이내에 옴부즈만에게 민원을 제기할 수 있다(법 제11조).

하지만 인권과 자유에 대한 중대한 침해 사건이나, 특별히 공적인 중요성을 지닌 사건, 침해된 권리에 대한 적절한 법적 구제절차를 이용할만한 상황에 놓여 있지 못한 사람들의 이익을 대변할 필요성이 있는 경우 또는 인권보호를 위해 즉시적인 조치를 취하여야 할 필요가 있는 경우 등의 예외적인 경우에 한하여, 옴부즈만은 상기의 요건들을 충족하지 못한 민원들을 처리할 수 있는 권한을 가진다.³⁵³⁾

민원을 제기할 때에는 소정의 양식을 구비하여야 하며, 여기에는 인적사항, 해당 사건에 대한 간략한 설명 및 관련 증빙자료들을 첨부해야만 한다. 옴부즈만에 대한 어떠한 형태의 민원제기도 별도의 비용을 요구하지 않는다(법 제12조).

옴부즈만의 민원처리절차는 다음의 3단계로 구성된다: 민원접수 및 관할권 성립 여부 검토; 민원에 대한 조사; 심층조사 및 결정. 민원에 대한 검토 및 심층조사를 실시한 이후, 옴부즈만은 다음의 3가지에 대하여 판단을 내릴 수 있다: a) 제기된 민원에 대한 타당성(적절성); b) 민원의 부적합성; c) 적절한 관련기관으로의 민원의 이첩.³⁵⁴⁾

민원에 대한 검토를 통하여 제기된 민원의 타당성이 입증된 경우, 옴부즈만은 시

351) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Main Areas of Activity-Receiving and handling citizens' complaints", <http://ombudsman.uz/receiving-and-handling-citizens-complaints>(4/7/2011).

352) *Ibid.*

353) *Ibid.*

354) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Main Areas of Activity-Receiving and handling citizens' complaints", <http://ombudsman.uz/receiving-and-handling-citizens-complaints>(4/7/2011).

민의 권리와 자유를 침해한 해당 국가기관이나 공무원의 행위 또는 과실이 위법함을 규명한다. 그리고 옴부즈만은 해당 민원인에게 그러한 사실에 관한 정보를 문서로써 전달하고 관련된 기관 및 공무원에게는 침해된 권리의 구제와 관련된 권고사항을 포함한 옴부즈만의 결정을 통보한다.³⁵⁵⁾

옴부즈만이 국가기관이나 공무원의 행위 또는 결정이 민원인의 권리나 자유를 침해하지 않았으며, 따라서 적법한 행위였다고 판단한 경우, 옴부즈만은 제기된 민원의 처리를 거부할 수 있으며, 민원제기자에게 문서로써 그러한 결정을 전달한다. 이렇게 민원의 거절을 행하는 경우, 옴부즈만은 민원인에게 거절의 구체적인 사유와 그러한 결정의 근거가 되는 관련 법규에 대하여 설명을 제공하고, 필요한 경우 민원인의 문제를 해결할 수 있는 대안적 방법을 제공해 준다.³⁵⁶⁾

V. 통제의 범위

우즈베키스탄 인권전권위원회(옴부즈만)은 다양한 국가기관 및 공무원에 의한 개인의 권리 침해행위가 발생한 경우 의회에 의하여 이러한 인권과 자유의 보호사명을 부여받은 국가공무원이다(법 제1조). 이러한 옴부즈만은 개인의 인권과 자유를 보호하는 기존의 제도 및 기관이나 구제방법들에 대한 보충적 지위를 유지하고 있다(법 제1조). 우즈베키스탄의 옴부즈만은 국가와 개인의 이해관계에 대한 다툼을 해결하는 임무가 부여되어 있으며, 이 때문에 검찰이나 사법당국 및 여타 국가기관들과는 달리, 국가 및 시민사회에 비슷한 정도로 관련되어 있다는 점에서 독특한 제도라 할 수 있다. 옴부즈만은 다양한 국가기관들이 시민사회에 대한 자신들의 의무와 책임을 충실히 이행하도록 독려함으로써, 개인들에게 도움을 제공하는 기관/제도이다.³⁵⁷⁾

옴부즈만이 통제력을 발휘할 수 있는 범위는 다음의 기구 및 기관들에 달한다: 국가기관; 시민자치기구; 기업, 각종 기관 및 조직; 비정부/비상업 단체; 그리고 국가공무원 집단이다(법 제1조).³⁵⁸⁾ 여기서 한 가지 주목해야 하는 점은, 옴부즈만은 단지 위에서 언급한 통제범위내의 실체들의 인권 관련 법규범의 준수와 이행에 대해

355) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Receiving and handling citizens' complaints", <http://ombudsman.uz/receiving-and-handling-citizens-complaints> (4/7/2011).

356) *Ibid.*

357) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Main Information-Who is Ombudsman?", <http://ombudsman.uz/who-is-ombudsman>(4/7/2011).

358) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Ombudsman's powers and authorities", <http://ombudsman.uz/ombudsman-powers-and-authorities> (4/7/2011).

서만 감시/감독을 행하며, 그러한 실체들의 활동에 대해서는 어떠한 형태의 통제도 행하지 않는다는 점이다. 통제대상 실체들의 활동 및 업무수행행위에 대한 통제는 적절한 관련 당국에 의해 행하여지기 때문이다.³⁵⁹⁾

옴부즈만의 주요 활동은 다음과 같다:³⁶⁰⁾

- 1) 인권 및 권리 침해와 관련 민원의 처리, 침해된 권리의 구제를 위한 조치 시행;
- 2) 국제법 원칙에 부합하도록 인권 관련 법제의 개선;
- 3) 인권과 자유와 관련된 문제 및 그 보호에 관한 대중의 인식 개선;
- 4) 의회에 대한 연간 활동보고서 제출;
- 5) 직권 및 관할사안에 대한 적절한 조치 시행;
- 6) 인권 보호를 위하여 통제대상 실체들의 활동에 대한 감시/감독 및 인권과 자유의 보장 개선을 위한 권고와 제안;
- 7) 인권 관련 국제적 협력 강화

그렇지만 옴부즈만은 민·형사사건, 행정/경제소송 등 어떠한 형식으로도 국가 내의 유일하고 적법한 사법판단 주체인 법원의 관할사항에 해당하는 문제에 대하여는 판단하지 않는다(법 제10조).

VI. 판단기준

옴부즈만의 활동에 대한 기준은 헌법, 법률, 기타 법령, 우즈베키스탄이 체결한 조약 및 인권 관련 보편적으로 승인된 국제법 원칙들이다(법 제2조). 이러한 기준들과 함께, 옴부즈만의 활동을 규율하는 중요한 기준들로는 합법성, 정의, 민주주의, 인도주의, 투명성 및 모든 개인에 대한 개방성 등을 들 수 있다(법 제6조).

VII. 권한

VII.1. 행정기관에 대한 권한

옴부즈만은 민원의 처리 및 직권에 의해 독립적으로 개인의 권리, 자유와 적법한 이해관계에 대한 침해행위에 대한 조사를 실시하는 과정에서 행정기관에 대하여 다음과 같은 권한을 가진다(법 제 14조):

359) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Ombudsman's powers and authorities", <http://ombudsman.uz/ombudsman-powers-and-authorities> (4/7/2011).

360) *Ibid.*, "Main areas of activity", <http://ombudsman.uz/main-areas-of-activity>(4/7/2011).

- 조사를 수행함에 있어 특정상황에 대한 명확화를 위하여 국가기관 및 공무원에게 협조를 구할 권한;
- 관련 국가기관의 장 또는 관련 공무원을 조사를 위해 호출할 권한(해당문제와 직접적으로 관련된 기관이나 공무원에게 당해사안의 처리를 위임할 수 없음);
- 관련 기관이나 공무원에 대한 방문조사권;
- 관련 기관 및 공무원에 대한 자료제출요구권;
- 관련 공무원에 대한 설명(소명)요구권;
- 전문가 그룹 및 자문기관에 대한 의견요청권;
- 개인의 권리, 자유 및 적법한 이해관계에 관한 문제와 관련하여 국가기관 및 공무원의 조사 및 검토과정에 참여할 수 있는 권한;
- 피구금자나 수형자와의 대화 및 접견권³⁶¹⁾

옴부즈만으로부터 관련된 자료나 정보의 제공을 요청 받은 기관이나 공무원은 해당 자료를 옴부즈만에게 제출해야 할 의무가 부과된다. 그 직무수행과 관련된 어떠한 문제에 대해서도, 옴부즈만은 관련 기관이나 단체, 기업, 조직의 장이나 직원으로부터 긴급히 원조를 받거나 협조를 구할 권한을 보유한다(법 제15조).³⁶²⁾ 옴부즈만의 직무수행이나 활동을 방해하거나 그 결정에 영향을 끼칠 목적의 행위, 그리고 옴부즈만에게 협조하도록 법률에서 정하는 바에 따른 공무원의 의무 불이행 등은 법에 따라 그 책임이 부과되도록 규정되어 있다(법 제15조).³⁶³⁾

민원에 대한 조사결과 옴부즈만은 침해된 권리나 자유의 회복을 위한 권고사항을 포함한 결정을 해당 기관이나 공무원에게 내릴 수 있으며(법 제16조), 기관이나 공무원에게 내려진 이러한 옴부즈만의 결정은 특히, 인권 침해에 대한 경우 해당문제에 대한 중요한 구제수단이 될 수 있다. 옴부즈만의 결정이나 권고를 받은 기관 및 공무원은 1개월 내에 해당 결정이나 권고를 검토하여야 하며, 그에 따른 조치사항들을 옴부즈만에게 통보해야만 한다(법 제16조). 옴부즈만의 결정이나 권고의 법적 지위는 여러 국제관행에서와 같이 권고적 성격을 띤다.³⁶⁴⁾

제기된 민원과 관련하여 내려진 옴부즈만의 결정에 포함된 권고사항들은 궁극적으로 국가기관이나 공무원에 의해 행해진 잘못된 행정을 시정하고 계도하는 데 그 목적을 두고 있으며, 아울러 국가적으로 인권과 자유의 보장이라는 긍정적인 추세

361) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Main Areas of Activity-Receiving and handling citizens' complaints", <http://ombudsman.uz/receiving-and-handling-citizens-complaints>(4/7/2011).

362) *Ibid.*

363) *Ibid.*, "Ombudsman's powers and authorities", <http://ombudsman.uz/ombudsman-powers-and-authorities> (4/7/2011).

364) *Ibid.*, "Main Areas of Activity-Receiving and handling citizens' complaints", <http://ombudsman.uz/receiving-and-handling-citizens-complaints>(4/7/2011).

를 형성함에 그 목적을 두고 있다. 옴부즈만은 그 결정에서 문제된 기관에게 인권 침해 행위의 예방 또는 감소를 권고하고, 침해 발생의 개연성이 있는 절차나 관행의 변화를 촉구하며, 잘못된 결정이나 처분에 대한 재고나 취소를 요구하는 한편, 그러한 기관이나 공무원의 위법한 행위에 의해 야기된 손해에 대한 배상의 가능성을 고려한다(법 제17조).³⁶⁵⁾

Ⅶ.2. 사법기관에 대한 권한

비록 옴부즈만은 법원에 계류 중인 사건에 대한 관할권은 보유하고 있지 않으나(법 제10조), 참관자로서 민원과 관련된 소송절차에 참가할 수 있다.³⁶⁶⁾

Ⅶ.3. 입법기관에 대한 권한

옴부즈만은 현행 법률에 대한 개정을 권고할 권한을 가진다.³⁶⁷⁾ 그리고 옴부즈만은 연간활동보고서를 의회에 제출하여 정해진 절차에 의거하여 출판 및 공개할 수 있는 권한이 있다(법 제7조).

Ⅶ.4. 인권 관련 특별기능

지금까지 계속해서 설명한 바와 같이, 인권의 보호는 옴부즈만의 핵심적 과업이다. 따라서 인권옴부즈만은 인권 관련 입법활동의 개선 및 향상이라는 임무를 부여받고 있으며, 아울러 이러한 입법활동이 국제법과 양립하는 방향으로 추진되도록 하는 역할이 부여되고 있다. 또한, 옴부즈만은 인권 개선과 관련된 국제적 협력을 강화하는(법 제1조) 한편, 연차활동보고서에 인권과 자유에 관한 국제조약의 이행과 관련된 사항들을 포함하여 다룰 수 있다(법 제7조).

그러나 현재까지도 옴부즈만 사무국은 자신에게 법인격을 부여하는 옴부즈만법 제21조의 규정에도 불구하고,³⁶⁸⁾ UN 파리원칙에 따른 국가인권기관으로 인정받지 못하고 있다는 점은 주목할 만한 부분이다.³⁶⁹⁾ UN 파리원칙은 국가인권기관의 요건으로

365) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Main Areas of Activity—Receiving and handling citizens' complaints", <http://ombudsman.uz/receiving-and-handling-citizens-complaints>(4/7/2011).

366) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.446.

367) *Ibid.*

368) Report on the Activities of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman) in 2007, p.8, <http://ombudsman.uz/files/2007-eng.pdf>(5/7/2011).

369) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.446.

적정예산 및 다른 정부 기구로부터의 독립성을 보장할 만한 수준의 기관건물과 직원의 보유 등의 기반구조를 요구하고 있다. 즉, 다시 말해 국가인권기관은 기관의 독립성의 보장할 수 있는 정도의 법인격을 보유해야만 하는데, 우즈베키스탄 인권옴부즈만의 경우 아직 그러한 단계에는 미치지 못하는 것으로 판단되고 있는 것이다.³⁷⁰⁾

VIII. 운영상황

우즈베키스탄 옴부즈만 제도는 그 창설 이래 현재까지는, 특별히 제도의 창설과 정착에서 그 의의를 찾을 수 있다. 즉, 옴부즈만 제도가 창설되어 정착 단계에 이르고 있으며, 그 기능과 임무를 수행하는 메커니즘이 점차적으로 자리를 잡아가고 있는 단계이다. 옴부즈만의 지역사무소들이 개소하여 활동하고 있으며, 개인의 침해된 권리와 자유의 복구 및 관련 입법의 개선, 대중의 인식 증대, 국제적 협력활동 강화 등의 여러 가지 실무적 차원의 업무가 원활히 수행되어 오고 있다. 이러한 초창기 활동들을 통하여 우즈베키스탄 옴부즈만 제도는 인권 신장을 위한 메커니즘으로서 자신의 효과 및 존재가치를 점차 입증해 나가고 있다.³⁷¹⁾

옴부즈만 지역사무소의 활동이 점점 증가하고 있음에 주목할 필요성이 있다. 이러한 지역사무소들의 주요 활동영역 중 하나는 바로 시민들의 고충과 민원을 가까이서 처리하고 해결해 주는 역할로써, 각 지역사무소에 부탁되는 민원의 수가 꾸준히 증가하고 있는 추세이다. 2000년 약 250건의 민원이 지역사무소에 부탁되었던 반면, 2007년에 와서는 약 1,400건의 민원이 지역사무소에 의해 처리된 바 있다. 그리고 재판과정에서의 참관자로서의 참가, 민원제기인과의 직접적인 접촉, 특정 사건의 조사를 위한 수감시설에 대한 방문조사 등의 새로운 형태의 다양한 활동들을 지역사무소가 직접 수행하고 있다. 2002년 이후로는 지역사무소들은 인권 보장에 대한 감시/감독활동을 본격적으로 수행하고 있는 실정이다. 이렇게 각 지역사무소에 의해 이뤄진 활동의 결과는 각 지방 행정당국에게 전달되고 있으며, 특히 각 지방의 회에 매년 정례적으로 보고됨으로써 인권보장과 관련된 여러 가지 정보를 제공하고 있다.³⁷²⁾

점차 우즈베키스탄 옴부즈만은 자신에게 부여된 권한과 책임을 바탕으로, 그 활

370) Report on the Activities of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman) in 2007, p.8, <http://ombudsman.uz/files/2007-eng.pdf>(5/7/2011).

371) The Official Site of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights, "Main Information-Establishment of the Institute of the Authorized Person", <http://ombudsman.uz/establishment-of-the-institute-of-the-authorized-person>(4/7/2011).

372) *Ibid.*, "Ombudsman's Regional Representatives", <http://ombudsman.uz/ombudsmans-regional-representatives> (4/7/2011).

동에 대하여 민주적 절차의 강화, 광범위한 차원의 국가개혁과 현대화 및 시민사회의 기반 구축 등의 새로운 접근법이 요구되고 있다. 시민들의 권리를 보호하기 위한 수단과 체계에 대한 지속적인 개선 노력과 이러한 옴부즈만의 활동에 대한 의회와 국가기관의 지원이 뒷받침되고 있다. 이러한 추세 속에 옴부즈만은 자신의 직무를 수행함에 있어 국가인권기관에 적합한 국제적인 기준들을 따르고 있으며, 개인의 사회경제적 그리고 문화적 권리와 시민적/정치적 자유의 신장을 위한 노력을 지속적으로 해나가고 있다.³⁷³⁾

새롭게 등장하고 있는 소유계층들과 사유농장의 발전 등 국가적 차원에서 진행 중인 변화의 과정에서, 국민의 삶의 질 향상, 국가기관 및 다양한 비정부 기구 간 연계된 시민의 사회경제적 권리 보호 운동 등이 옴부즈만의 새로운 활동영역으로 포섭되고 있다. 특히, 옴부즈만은 농업인의 권리 보호와 관련된 문제를 정부기관의 법 집행 관행과 사회적 구성요소에 중점을 두고 처리해 왔다.³⁷⁴⁾

2007년 다양한 정부기관들과 8,611명의 시민들은 자신들에게 부여되어 있는 헌법상의 권리를 이용하여 그들의 고충과 민원을 옴부즈만에게 제출했는데, 이 중 1,244건은 지역사무소에, 7,367건의 옴부즈만 본청에 제기하였다. 그리고 5,372건의 민원이 국내에서 제기되었는데, 이 중 19건은 보호감호시설로부터 제기되었으며, 재차 제기된 1,250건의 민원도 있었다. 옴부즈만은 715건의 민원에 대하여 전용 핫라인을 통하여 법적 자문과 상담을 제공하였다. 옴부즈만 본청에 제기된 민원 중 2,053건에 대해서는 후속절차가 진행되었다. 후속절차가 개시된 2,053건의 민원 중 1,499건은 이전에 제기되어 검토된 바 있는 사안이었으며, 이 중 360건이 해결되었다. 반면, 나머지 554건에 대해서는 2007년 연간보고서가 출간될 당시 계속해서 조사가 이루어지고 있는 상태였다. 2007년 옴부즈만에 접수된 민원현황은 아래와 같다:³⁷⁵⁾

Complaints received by		Number
Headquarter	From regions	5,324
	Repeated complaints	1,250
	From foreign nationals	42
	From penitentiary institutions	19
	Via hotline	715
	Sent without return address	17
Regional representatives		1,244
Total		8,611

373) Report on the Activities of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman) in 2007, p.3, <http://ombudsman.uz/files/2007-eng.pdf>(5/7/2011).

374) *Ibid.*

375) Report on the Activities of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman) in 2007, pp.14~15; See *ibid.* for more detailed information on the

옴부즈만은 236명의 민원인들과 14차례의 직접적인 만남을 가졌고, 이 중 100건의 민원에 대해서는 후속조치가 이루어졌으며, 82건에 대해서는 상담과 설명이 제공되었다. 의회의 상·하원 의원들을 통해 8건의 유권자들의 개별 민원이 옴부즈만에 전달되기도 하였다. 다양한 정부기관, 공공기관, 법률가 및 언론 등을 통하여 제출된 민원의 수 역시 증가하였다.³⁷⁶⁾

옴부즈만에 제기되는 민원 중 개인의 사회경제적 권리와 관련된 민원이 2,082건(38.8%)으로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 개인의 자유와 사생활, 인격의 존중과 인간적 대우 문제가 1,210건(22.5%)으로 그 뒤를 잇고 있으며, 공정한 재판을 받을 권리의 이행 문제가 1,164건(21.7%)을 차지하고 있다.³⁷⁷⁾

2007년 현재, 상당수의 민원이 개인의 권리문제와 관련되어 있으며, 그중에서도 공정한 재판을 받을 권리, 자유와 사생활의 보장에 관한 문제들이 주를 이루고 있다. 제기된 민원에 대한 검토 및 조사과정에서는 비단 제출된 자료들에 대한 조사뿐만 아니라, 관련된 재판기록에 대한 검토도 요구되고 있다. 때때로 법원들은 판결이 효력을 발한 이후 관련 절차법규에 의해 규정되고 있지 않음을 이유로 들어 옴부즈만이 법원의 재판기록에 접근할 권한을 거부하기도 하였다. 이러한 장벽은 몇몇 사건에서 민원에 대한 옴부즈만의 포괄적 감찰 기능을 저해하는 요소로 작용하기도 하였다.³⁷⁸⁾

한편, 2007년 인권 신장과 관련된 옴부즈만의 국제적 협력강화 활동은 우즈베키스탄의 민주적 개혁과정에 대한 국제사회의 인식을 제고시키고, 우즈베키스탄 옴부즈만과 해외의 다른 옴부즈만 기관 및 인권 관련 기구와의 양자/다자간 유대관계를 강화시키는데 그 초점을 맞추고 이루어졌다.

2007년 연차보고서에 따르면, 인권 관련 옴부즈만의 국제협력강화 활동의 우선순위로써 다음의 활동들이 열거되고 있다:³⁷⁹⁾

- 국제조직, 국제옴부즈만협회 및 국제인권기구와의 협력 강화;
- 외국 옴부즈만 기관과의 양자 간 협력의 확대 및 발전;
- 우즈베키스탄의 인권 관련 국제법 원칙의 대한 준수 감독;
- 해외 거주 국민의 권리와 적법한 이익의 증진;
- 국내 거주 외국인의 침해된 인권과 자유의 구제를 위한 해외 옴부즈만 기관 및 국제인권기구의 요구사항 검토;

state of petitions received in 2007.

376) *Ibid.*, p.17.

377) *Ibid.*, p.18.

378) *Ibid.*, p.9.

379) Report on the Activities of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman) in 2007, p.67, <http://ombudsman.uz/files/2007-eng.pdf>(5/7/2011).

- 국제사회를 향한 우즈베키스탄의 인권신장 활동에 관한 정보 전파

IX. 개선사항

옴부즈만의 설립 이래 2007년까지 옴부즈만이 활동하는데 있어 가장 큰 걸림돌은 통제대상범위에 드는 관련당국들과의 원활한 협조의 결여였다. 특히, 민원의 조사에 필요한 관련 자료들의 제공이 번번이 지연되기 일췌였고, 게다가 옴부즈만이 발한 권고명령에 대하여 관련기관의 묵묵부답의 행태도 때때로 발생한 바 있었다. 최근 옴부즈만 사무소는 진행 중인 행정소송 및 일반재판과 관련하여 옴부즈만의 권한을 확장하려는 계획을 구상하였으나,³⁸⁰⁾ 2007년 이후의 연차보고서에 대한 접근이 불가하여 이러한 진전에 대한 정확한 확인은 어려운 상태이다.

2007년 한 해 동안 발생한 다양한 종류의 국민의 삶의 변화와 계속해서 진행 중인 옴부즈만과 행정/사법 당국과의 관계에 대한 개혁은 옴부즈만 활동의 중요한 기념비적 이정표가 되었다. 이러한 점 등에 착안하여 보다 개선된 제도로의 발전을 위하여 우즈베키스탄 의회인권옴부즈만 기관은 다음과 같은 사항들을 핵심 개선사항으로 제시하고 있다:³⁸¹⁾

- 개인의 권리와 적법한 이익 보호와 관련 국가 민주화와 자유화를 위한 국내입법의 개선 촉진;
- 인권 상황 개선을 위한 정부기관 및 시민사회와의 협력 강화, 특히 청소년 관련 제도 개선에 주력;
- 국제적으로 승인된 기준에 따른 옴부즈만 기관활동의 효율성 제고 및 법적지위 강화, 통합민원데이터베이스 구축;
- 옴부즈만제도 창설 200주년 및 세계인권선언 수립 60주년을 맞아 국제적 협력과 공조의 강화

대통령과 의회로부터의 정책적 지원을 통하여 옴부즈만은 정부기관, 시민사회단체, 언론매체 및 인권 관련 국제기구 등과의 효과적인 협력활동을 수행할 수 있었다. 향후 옴부즈만 활동의 주요 목표는 법의 지배원칙에 기반한 민주주의 정치체제 구축의 강화와 함께 인권의 보장을 증진하는 국가정책의 추진을 적극적으로 장려하는 데 두고 있다.³⁸²⁾

이러한 문제들과 함께, 2009년 4월 10일 우즈베키스탄 의회는 옴부즈만의 기능과

380) Gabriele Kucsko-Stadlmayer(ed.), *op. cit.*, p.447.

381) Report on the Activities of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman) in 2007, p.73, [http://ombudsman.uz/files/2007-eng.pdf\(5/7/2011\)](http://ombudsman.uz/files/2007-eng.pdf(5/7/2011)).

382) Report on the Activities of the Authorized Person of the *Oliy Majlis* of the Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman) in 2007, pp.73~74, [http://ombudsman.uz/files/2007-eng.pdf\(5/7/2011\)](http://ombudsman.uz/files/2007-eng.pdf(5/7/2011)).

역할 개선을 위한 몇몇 법규의 개정과 관련된 법률을 채택하였다. 이러한 개정에는 특히, 수감자와의 접촉과 면담의 요건 완화 및 옴부즈만의 면제와 관련된 형사절차법, 수감자와 옴부즈만 간의 접촉에 대한 사전검열 제한과 특별허가 없이 수형자를 방문할 수 있도록 규정한 형사집행법의 개정이 대표적이다. 그리고 인권 수호를 위한 헌법상의 독립적 기관으로서 옴부즈만의 원활한 직무수행을 보장하는 기타 다양한 법률들에 대한 개정작업도 이루어진 바가 있다.³⁸³⁾

X. 관련 정보

우즈베키스탄 헌법:

<http://www.pravo.uz/english/resources/doc/constitution.php3#5>.

우즈베키스탄 의회인권전권위원(옴부즈만)에 관한 법률(옴부즈만법):

http://ombudsman.uz/files/Zakon_ob_ombudsmane_en.pdf.

2007년 연차보고서(백서):

<http://ombudsman.uz/files/2007-eng.pdf>.

383) AOA Factsheet, "*Oily Majlis* of Republic of Uzbekistan for Human Rights(Ombudsman)", pp.1~2,

17. 베트남 - 감찰국(Government Inspectorate of Vietnam)

A. 헌법적 배경

베트남의 감사 체계는 1945년 11월 23일에 공포된 호치민 대통령의 시행령 Order No. 64/SL을 기점으로 수립되었다. 이 때 설립된 것이 특별 감사 위원회인데, 현재의 베트남 감찰국(Government Inspectorate of Vietnam; 이하 GIV)의 전신이기도 하다.³⁸⁴⁾

B. 국가 내 존재하는 음부즈만 개관

GIV는 감사 및 민원 처리 업무와 부패방지 활동을 담당하며, GIV 사무국(General Office)는 GIV의 활동에 필요한 정보를 수집하고 분석하는 등 보조 역할을 한다.³⁸⁵⁾

C. 감찰국(Government Inspectorate of Vietnam)

I. 역사 및 법적 근거

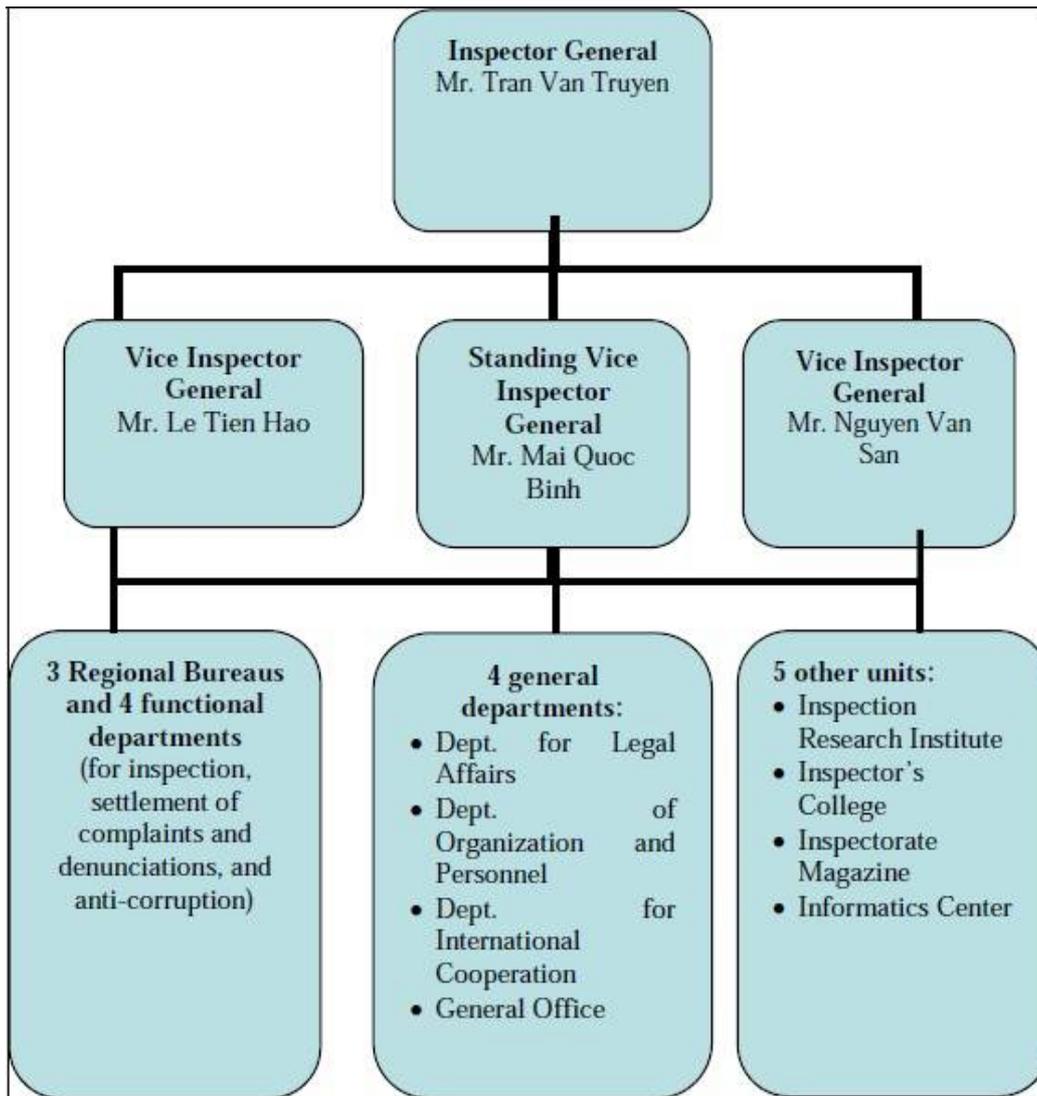
GIV 활동의 법적 근거로는 감사법(Law on Inspection(2004)), 시민의 민원 및 탄핵의 해결을 위한 법(Law on Settling Citizens' Complaints and Denunciations(1998)), 부패 방지 및 척결에 관한 법(Law on Preventing and Combating Corruption(2006)), 정부 감사국의 기능, 임무, 권한 및 조직에 관한 법령(Government Decree No. 55(2005))가 있다.

II. 조직

384) AOA Factsheet - Vietnam, p. 1.

385) AOA Factsheet - Vietnam, p. 1.

감찰국 사무국 조직도



출처: AOA Factsheet - Vietnam

III. 법적 지위

GIV는 장관 대우를 받으며, GIV 사무국은 중앙부처 수준의 기관이다.³⁸⁶⁾

IV. 통제의 범위

386) AOA Factsheet - Vietnam, p. 1.

GIV는 베트남 정부의 감사, 민원 및 탄핵 해결, 부패 방지의 활동을 관리·감독하는 역할을 수행하는 것 외에, 직접 그러한 활동을 수행하기도 한다.³⁸⁷⁾

V. 권한

베트남의 현행법에 따라 GIV는 다음과 같은 권한을 가진다: (1) 베트남 정부와 총리에게 감사, 민원 및 탄핵 해결, 부패 방지와 관련된 입법안을 제안할 수 있다; (2) 감사, 민원 및 탄핵 해결, 부패 방지에 관한 전략, 프로그램, 장기 계획 등을 베트남 정부와 총리에게 제출할 수 있다; (3) 감사, 민원 및 탄핵 해결, 부패 방지에 관한 GIV의 결정, 방침, 규칙을 공표할 수 있다; (4) 감사, 민원 및 탄핵 해결, 부패 방지 활동의 관리·감독을 지시, 안내, 검토하거나 승인된 문서, 전략, 프로그램, 계획에 따른 실행방안을 수립할 수 있다; (5) 기관과 개인에게 감사, 민원 및 탄핵 해결, 부패 방지에 관한 정보 제공, 선전, 교육 활동을 할 수 있다; (6) 정부 운영의 일환으로 감사 업무를 감독할 수 있다; (7) 정부 부처, 정부 부처에 준하는 기관, 정부 부처에 속한 기관, 지역 인민위원회, 중앙 정부의 프로그램이나 계획에 직접적으로 속한 도시들의 감사를 안내하고 지시할 수 있다; (8) 정부 부처, 정부 기관 및 지역 인민위원회의 정책, 법규, 책임의 이행을 감사할 수 있다; (9) 총리의 지시에 따라 감사 업무를 수행할 수 있다; (10) GIV가 발포한 감사 및 규제에 관한 법규와 대치되는 정부 부처 규정들의 폐지나 실행 금지를 총리에게 권고할 수 있다.³⁸⁸⁾

VI. 관련 정보

공식 웹사이트(베트남어)

<http://www.thanhtra.gov.vn/>

387) AOA Factsheet - Vietnam, p. 1.

388) AOA Factsheet - Vietnam, pp. 1~4.

제2절 아시아 지역 옴부즈만에 대한 비교분석

1. 개요(Contextual Overview)

아시아 지역에서 옴부즈만의 성장과 확산은 문화, 역사적 경험, 경제적 지위나 정치적 발전 정도에 따라 다양한 형태로 나타나고 있으며, 대부분의 기관들이 지난 25년의 기간 동안 설치되었고, 일부 AOA 국가들은 2000년도에 이르러서야 비로소 옴부즈만 기관을 설치하기도 하였다-예를 들어 아제르바이젠 (2001), 키르기즈 공화국 (2002), 베트남 (2004)-.

대부분의 국가들은 국가 내지 연방 차원의 단일한 옴부즈만을 두고 있으나, 개별 주 (인도)나 지방 (파키스탄), 또는 산업 내지 특수 영역(은행, 보험, 조세-파키스탄)을 근거로 하는 복수의 옴부즈만을 운영하는 국가들도 있다. 파키스탄의 경우, 연방 옴부즈만 (Wafaqi Mohtasib)은 연방기관의 공무원들과 고용인들을 대상으로 하는 고충들만을 처리하고 있으며, 지방공무원들에 대한 신청은 해당 옴부즈만들에게 이관하도록 하고 있다.

동시에 최근 인권보호 관련 법령들의 효과적인 이행을 위하여 설치된 옴부즈만들도 있다-예를 들어, 키르기즈 공화국, 아제르바이젠, 우즈베키스탄 등-. 이들 국가들의 옴부즈만들은 인권보호 업무만을 담당하고 있으며, 마카오의 경우는 부패방지, 인권보호, 개인의 자유와 정당한 이익의 보호 등의 업무를 모두 관장하고 있기도 하다.

2. 법적 구조(Legal Framework)

옴부즈만의 설치를 위한 근거법령과 수권법률에 의한 권한과 기능의 범위는 절대적으로 옴부즈만의 효율적인 기능행사가 가능할 것인지의 여부를 결정짓게 된다. 근거법령의 형태는 다양할 수 있으나, 내용상 적어도 독립성, 임무의 명확성, 강력한 조사 권한, 접근가능성, 신뢰성, 업무수행을 위한 기관으로서의 능력들이 명시되어야 효율적인 기능의 행사가 가능할 것이다.

독립성의 면에서는 특히 정부와 의회 등으로부터 독립을 유지할 수 있도록 하는 것이 효과적인 업무수행을 위하여 필요하다고 할 수 있다. 옴부즈만의 업무가 입법부에 의한 부당행위를 방지하고 교정하는 것을 포함하는 한, 기관으로서나 개인으로서, 동시에 기능적인 독립성을 가지는 것이 필수적이다. 동시에 원칙적으로 옴부즈만이 조사기능을 행사하는 대상인 정부에 의하여 임명되는 것이 아니어야 기관적

인 독립성을 유지할 수 있다.

1994년 행정지침에 의하여 설립된 말레이시아 PCB의 경우를 제외하고 대부분의 옴부즈만들은 입법부에 의하여 제정된 법률에 근거를 두고 있다. 일부 기관들은 법률의 지위를 가지는 대통령령에 의하여 설립되기도 하였다-예를 들어, 파키스탄의 대통령령 1호와 인도네시아의 대통령령 44호 (2000)-. 법률에 근거를 두고 있는 옴부즈만들은 아제르바이젠 (2001), 중국 (1997), 홍콩 (1989), 인도네시아 (대통령령 2000과 후속 법률 2008), 일본 (1966), 한국 (1996, 2008), 키르기스 공화국 (2002), 마카오 (1992), 파키스탄 (1992, 1996, 2000, 2001), 필리핀 (헌법과 법률 1987), 태국 (헌법과 법률 1999), 베트남 (1998, 2006)등의 국가들을 포함한다.

법률뿐만 아니라 헌법에 설립에 관한 일정한 규정을 두고 있는 경우도 있다-예를 들어 마카오, 필리핀, 태국 등-. 특히 필리핀의 경우는 헌법에 옴부즈만의 기본 조직, 권한의 내용, 기능, 의무 등을 비교적 상세히 규정하고 있으며, 후속 법률에 의하여 보다 구체적인 내용들을 정하고 있다.

3. 기능 및 임무(Mandate)

아시아의 옴부즈만 기구들은 일반적으로 1) 개별민원에 대한 구제의 제공, 2) 행정 개선을 위한 구조적인 문제들의 교정, 3) 정부의 책임성의 강화 등을 주된 임무로 활동하고 있다. 일부 옴부즈만들의 경우는 부패방지 (한국, 마카오, 중국, 필리핀, 베트남 등의 경우), 인권보호, 규제준수의 확보 등의 부가적인 임무를 수행하는 경우도 있다.

한국, 마카오, 필리핀, 베트남의 옴부즈만의 경우는 부패방지 기능을 행사하고 있으며, 특히 한국의 옴부즈만은 부패방지를 위한 정책을 입안하고, 조사기능을 행사하며, 공공기관들에 대하여 부패방지 조치를 권고하고, NGO들의 부패방지 캠페인 활동을 지원하며, 내부고발자를 보호하고 보상하는 기능을 행사하고 있다.

이에 비해 필리핀의 경우는 더욱 강력한 권한을 행사하고 있는 바, 조사, 기소, 행정제재의 권한을 가지고 있으며, 조사대상자의 은행계좌를 검사할 수 있고, 예방적으로 6개월 징직처분을 부과할 수 있다. 마카오의 CAC의 경우는 부패와 사기행위에 대하여 예방적 조치를 취할 수 있으며, 공무원들에 의하여 행해지는 모든 부패범죄를 조사할 권한을 가지고 있다. 한 연구에 의하면 부패방지 기능과 관련하여 한국의 경우가 가장 효과적인 것으로 보고되고 있다.³⁸⁹⁾ 말레이시아, 홍콩, 인도네시

389) D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi. 2009. Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996--2008. *World Bank Policy Research Working Paper* 4978. Washington, DC: World Bank, George V. Carmona, *op. cit.*, p. 11 재인용.

아, 파키스탄 등은 부패방지 기능을 행사하고 기존의 기관들이 있는 이유로 옴부즈만은 동 기능을 행사하고 있지 않은 경우이다.

동시에 거의 대부분의 옴부즈만들은 법률에 의하여 대중을 대상으로 옴부즈만의 기능 향상을 위하여 인식제고를 위한 캠페인 활동을 진행하도록 하고 있다.

아시아의 옴부즈만들은 일반적으로 “국제변호사협회옴부즈만위원회(Ombudsman Committee of the International Bar Association)”의 옴부즈만에 관한 정의와 같이 “옴부즈만은 헌법 또는 법률에 그 근거를 두고 있으며, 의회에 책임을 지는 독립된 높은 수준의 공무원으로 행정기관 또는 공무원에 의하여 고통 받는 국민으로부터 민원을 받거나 또는 직권으로 민원을 조사하고 권고를 행사하며 보고서를 내는 기관”으로 전통적인 의미의 옴부즈만으로 기능하고 있다. 행사하는 기능의 성격상 정부공무원과 고용인들을 상대로 하여 신속하고 저렴한 형태의 분쟁해결수단을 제공한다는 의미에서 “가난한 자들의 법원들 (poor man’s courts)”로 통칭되고 있기도 하다.³⁹⁰⁾

그러나 아시아의 옴부즈만들은 단순히 국민의 고충처리 기능에 더하여, 공공 행정의 질적 수준을 향상시키는 보다 광범위한 기능을 수행하고 있다. 구체적으로 공공 행정상의 절차, 관행, 규정들에 있어서 문제점들을 발견하고 교정하기 위한 조사기능을 수행하는 기능들을 근거법령들에 의하여 수권받고 있다.

이러한 점에서 아시아의 옴부즈만들은 공공 재화와 서비스의 제공의 수준을 제고하고 일종의 “보다 나은 가버넌스의 창출자 (architects of better governance)”의 역할을 수행할 수 있는 훌륭한 위치를 점하고 있다고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 옴부즈만들이 “문제점들의 원인단계에서 가버넌스상의 오류를 감지하고, 전반적인 가버넌스 기재들이 적절하게 교정될 수 있는 절차를 개시하는 것을 도울 수 있는 능력 (“the capacity to detect governance flaws at the origin of these mishaps, and to help launch the process that will ensure that the governance apparatus is appropriately repaired.”)을 가짐으로써 정부의 효율성을 제고할 수 있는 중심적인 기관으로 인식되어야 하는 것이 중요하다.³⁹¹⁾

4. 권한(Powers)과 관할권 (Jurisdiction)

옴부즈만이 효과적으로 기능을 수행할 수 있도록 하기 위하여 적절한 권한이 부여하는 것이 필수적이다. 개별적인 권한들은 근거법률과 법령 등에 명시되어야 한다.

390) George V. Carmona, *op. cit.*, p. 7.

391) George V. Carmona, *op. cit.*, p. 8.

일반적으로 옴부즈만의 조사권에는 관련 서류들을 확보하고, 증인들의 출석과 증언을 요구하고 강제할 수 있어야 하며, 정부 건물들에 대한 조사권한이 포함되어야 한다. 필요할 경우, 직권조사 기능도 인정되어야 한다.

아시아의 옴부즈만들은 일반적으로 조사, 교정조치 권고, 보고서 간행 등의 권한들을 가지고 있다. 대부분의 경우, 영장을 발부하고, 위증의 책임을 부담하는 증언을 얻을 수 있으며, 조사대상 기관을 출입할 권한을 가진다.

고층 민원의 접수에 있어서 필리핀, 태국, 파키스탄 등의 경우들은 즉시 접수할 수 있으나, 다른 옴부즈만들의 경우, 여타의 구제경로를 모두 완료한 경우에 한하여 접수가 가능하기도 하였다. 파키스탄과 인도네시아의 경우는 직권에 의한 조사개시가 가능하다.

필리핀, 파키스탄, 홍콩, 인도네시아, 한국의 경우, 옴부즈만들은 중재, 조정, 중재 등을 포함하는 대체적인 분쟁해결수단들을 활용할 수 있는 명시적인 권한을 보유하고 있다.

복합적인 옴부즈만 (hybrid ombudsman)으로 불리우는 특정의 옴부즈만들은 조사권 뿐만 아니라 기소권과 일정한 재판권을 행사하는 경우도 있다. 중국의 감찰국 (Ministry of Ombudsman)은 조사권한에 부가하여 행정적인 제재를 직접적으로 부과할 수 있다. 대상이 되는 공무원의 범위도 중앙정부와 지방정부, 하위 조직들을 모두 포함한다. 필리핀의 옴부즈만 역시 조사권한 이외에 예방적 권한과 처벌적 권한을 행사하고 있다.

조사 대상 역시 각료들을 포함하여 상하위 공무원들 모두를 대상으로 하며, 기소권한을 행사함과 동시에 조사대상자에 대하여 조사기간 동안 정직처분을 부과할 수 있다. 법원 이외에 조사대상자의 은행계좌를 조사할 것을 명령할 수 있는 유일한 기관이기도 하다. 베트남의 경우는 은행계좌를 동결시킬 수 있는 권한을 행사한다.

한국의 경우, 과실행위에 대하여 벌금을 부과하는 권한을 행사하고 있다. 반대로 파키스탄 옴부즈만들의 경우는, 제기된 민원이 사실이 아니거나, 남용에 해당하거나 성가시게 할 목적으로 이루어진 것이 밝혀진 경우, 연방공무원에 대하여 보상을 제공할 권한을 가지고 있다.

또 다른 중요한 요소중의 하나는 옴부즈만이 대상으로 하는 기관의 범위에 대한 관할권의 문제이다. 대부분의 아시아 옴부즈만들의 관할권은 전통적으로 행정부와 공무원들에 대한 것으로 제한되며, 입법부나 사법부, 군대 등을 제외하는 것으로 되어 있다. 일본과 파키스탄의 경우는 군대에 대한 관할권이 배제되어 있다.

필리핀의 경우는 반대로 군대와 다른 사법집행기관을 대상으로 하는 부 옴부즈만 (deputy ombudsman)이 활동하고 있다. 파키스탄의 경우, 연방옴부즈만은 모든 연

방기관을 대상으로 조사권한을 행사하고, 서류제출과 관련자 출석을 강제할 수 있으며, 모든 기관 건물에 대한 조사를 진행할 수 있고, 법정모독죄의 형태에 유사한 제재권한을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고, 더 이상의 처벌적 권한은 없으며, 권고를 넘어서는 권한을 행사하지 못하고, 오히려 해당기관은 옴부즈만의 발견사항에 대하여 대통령에게 이의를 제기할 권한을 가지고 있다. 조세 부문, 보험, 은행산업 등의 경우는 연방옴부즈만의 관할권 밖에 있음은 상술한 바와 같다.

5. 모범적 운영상황(Best Practices and Innovative Measures)

아시아의 옴부즈만들은 다양한 형태로 모범적이고 혁신적인 프로그램을 통하여 옴부즈만의 원활하고 효과적인 업무의 수행을 도모하고 있다.

가. 민원처리에 대한 종합적 접근

홍콩의 옴부즈만은 관계기관의 장에게 발견된 사항과 필요한 교정조치에 대한 권고를 제시할 수 있으며, 권고안이 실행될 수 있는 적절한 시간적인 틀을 특정할 수 있다. 권고가 구속력을 가지는 것은 아니나, 권고로 인하여 해당기관의 장은 입법부에 대하여 특정기간 내에 보고서를 제출하도록 요구받을 수 있다.

홍콩 옴부즈만은 문의 (inquiry)에 대하여 전화나 방문을 통한 경우는 즉시 응답하고, 복잡한 내용일 경우 30분 내에 응답하도록 하며, 서면문의의 경우는 5일내에, 복잡한 내용일 경우 6-10 작업일 내에 응답하도록 하는 것을 원칙으로 하는 기준을 준수할 것을 공개적으로 약속하고 있다. 동시에 민원에 대하여서는 원칙적으로 5일 이내에, 복잡한 내용의 경우 6-10 작업일 이내에 접수를 확인하고, 기본적으로 3개월 이내에, 최장 3-6개월 이내에 사건을 종료할 것이라는 서약을 제시하고 있다.³⁹²⁾

나. 정보통신 기술의 활용을 통한 신속한 고충 처리

한국의 옴부즈만은 "온라인 시민 참여 광장 (e-People): Online Citizen Participation Plaza"을 통하여 56개 정부기관과 시민들이 직접 연결될 수 있도록 원스톱 고충처리서비스를 제공하고 있다. 과거에 일반인들의 입장에서는 정확한 해당기관을 찾기 어렵고, 고충처리나 정책제안의 제출에 있어 과도한 시간과 불편이 있었던 반면에, 온라인 광장의 개시 이후 시스템 자체의 자동지능 고충 처리 기능을

392) Office of The Ombudsman of Hong Kong, China.
http://www.ombudsman.gov.hk/performance_pledges.shtml.

통해 민원내용들이 자동적으로 해당 부처로 전송되어 고충처리 절차의 혁신적인 개선을 경험하게 되었다.

예를 들어, 기존의 동일사태에 해당하는 민원의 경우 자동적으로 배제되고, 복수의 기관이 관여된 내용일 경우, 가장 관련이 깊은 기관으로 이관되며, 복수의 기관이 관여되어 반복적으로 제기된 민원의 경우, 옴부즈만이 직접 사건을 관장하여 관계되는 정부기관 모두에 대하여 종합적인 조사를 개시하게 된다.

동시에 온라인 광장은 정부의 정책입안자들과 시민들 간의 의사소통의 주요한 통로가 되고 있으며 정부는 시민들의 다양한 의견과 여론을 포탈을 통하여 온라인으로 획득하게 된다.

말레이시아의 경우도 전자통신기술을 적용하여 현재 16% 이상의 민원을 전자적인 방식으로 접수하고 있다. 전자시스템을 통하여 민원인들은 민원을 제출하고, 처리상황을 확인하며, 관계 옴부즈만 직원과 직접 접촉하게 되고, 동시에 옴부즈만 직원은 정해진 시간 범위내에 적절하게 응답하지 않거나 구제를 제공하지 않는 관계부처 공무원에 대하여 즉각적인 조치를 취할 수 있도록 하고 있다.

태국의 경우, 수신자부담 전화, 콜 센터, 전자처리시스템들을 운영하고 있다. 파키스탄 역시 유사한 형태의 전자처리 시스템을 도입하여 운영하고 있다.

다. 시민 보고 카드제

시민보고 카드제는 공공서비스의 제공의 질을 향상시키기 위하여 활용되는 제도이다. 이 제도는 간단한 설문을 통하여 지역사회들에서 수집되는 행정서비스에 대한 시민들의 평가들이 지방정부와 지역사회가 보다 나은 행정서비스의 창출을 위한 대화와 파트너십을 가능하게 한다는 전제에서 시행되고 있다.

필리핀의 시민단체들과 지역사회들은 카드제를 통하여 행정서비스와 프로젝트들의 시행과 성과를 모니터하는 수단으로 활용하고 있으며, 경우에 따라 자신들이 선정한 지표에 의거하여 정책영향평가 등을 행하기도 한다. 예를 들어, 2002년 광역 마닐라 시 지역 9개 도시의 쓰레기 수거, 교통통제, 지역치안유지, 대중 시장 운영, 인허가제의 운영 등에 관하여 카드제를 통하여 질적 평가를 시행하고 공공매체에 순위를 발표하기도 하였다.³⁹³⁾

시민보고 카드제를 통해 도출되는 결과와 동 제도의 실천 경험은 일반 시민들의 입장에서 특정한 단체나 조직에 속하거나, 여론조사를 할 수 있는 특단의 기술이 없다하여도 행정서비스에 대한 자신들의 의견을 전달할 수 있는 효과적인 수단을

393) ADB. 2002. *Development Action Plan: Report Card Survey on Specific Services of Nine Cities in the National Capital Region*. Manila. George V. Carmona, *op. cit.*, p. 19 재인용.

연계 되는 것을 의미한다. 동제도의 실천적인 장점은 이와 같이 공공 서비스의 질에 대한 고객중심의 피드백을 제공한다는 것과 결과적으로 정부의 변화를 촉구하는 기능을 행사하게 된다는 점이다.

라. 행정상담제

일본의 행정평가국의 특징 중 하나는 비공무원으로 구성된 5,000 여명의 행정상담위원들이 직접 민원접수 및 일정한 고충처리 기능을 담당하고 있다는 점이다. 행정상담위원은 공무원이 아닌 사회 각계의 저명한 민간인으로 총무성 장관의 위촉에 의해 임명되며, 행정과 관련된 민원을 접수하고, 적절한 자문을 제공하며, 정부의 관련 기관에 문제를 이첩하는 등의 다양한 활동을 수행한다.

행정상담위원의 임기는 2년이나 직무의 특성상 행정에 관한 해박한 지식과 경험을 보유하는 것이 좋기 때문에 적절한 수준에서 연임이 요구된다고 할 수 있다. 행정상담위원은 당해 지역에서 존경받는 인사들 및 행정상담에 대한 열정과 헌신을 보이는 사람들 중에서 선발된다. 이러한 열정과 헌신의 덕목 이외에도 행정상담위원은 지역주민과 정부와의 교량 또는 중개자 역할을 수행해야 하므로, 기본적으로 해당 지역사회와 깊은 유대관계를 지닌 자여야만 하며, 따라서 지역주민들의 정서에 부합하고 접근이 용이한 인물일 것이 요구된다.

행정상담위원들의 활동과정에서 주목할 만한 한 가지 특징은 국민과 정부 간의 중요한 연결고리로서 이러한 무보수의 자원자들의 열정과 헌신적인 자세이다. 행정상담위원은 무보수의 자원봉사자로서 직무 수행 과정에서 사용된 비용에 대해서는 정부로부터 실비변상 차원에서 제공받는 이외에는 어떠한 보수도 받지 않는다.

마. 부패 취약도 및 저항도 평가 (Corruption Vulnerability and Resistance Assessments)

2004년 필리핀에서 정부를 대상으로 시작되었던 도덕성개발심사제 (integrity development reviews)를 내용으로 하는 도덕성 행동 계획 (Integrity Development Action Program)은 현재 80여개의 행정기관으로 확대되어 실시되고 있다. 필리핀 옴부즈만은 재정경영부 (the Department of Budget and Management)와 함께 16개 정부 기관에 대하여 프로그램을 시행하고 있다. 동 프로그램은 부패방지조치로서 부패사태가 발생하기 전에 미연에 방지할 수 있는 기관 내부의 토대를 확립하는 것을 목표로 하고 있다. 동시에 기관 내부의 부패에 대한 저항 메카니즘과 부패취약도를 체계적으로 진단하고, 취약도 및 저항도를 심사하는 것을 내용으로 한다.

바. 품질경영체제 (Quality Management Systems)

말레이시아 PCB는 서비스 제공절차를 향상시키기 위하여 전반적인 품질경영을 선언하고, 표준적인 운영절차, 가이드라인, 지침 등에 관한 상세한 내용을 제시하였다. 함께 공표된 소비자 현장에는 1) PCB로부터 소비자들이 기대할 수 있는 서비스의 기준과 고충처리에 관한 기관의 의무와 헌신의 내용, 2) 이러한 기준에 미치지 못할 경우 시민들이 가지는 권리에 대하여 소개하고 있다. 예를 들어 현장은 일반적으로 3개월 이내에 민원을 처리하여야 한다는 구체적인 시간적 기준을 제시하고 있다.

홍콩 역시 민원에 대한 확인과 초기절차에 소요되는 시간을, 접수 후 5일내에 80%, 10일 내에 20%를 처리할 수 있도록 하고 있으며, 파키스탄의 연방 옴부즈만 (Wafaqi Mohtasib) 역시 1개월 당 40건에 대하여 90일 기간 내에 종국적으로 처리하는 것을 목표로 제시하고 있다.

사. 네트워킹과 시민사회의 참여

옴부즈만은 결국 하나의 기관에 불과하며 효과적인 업무수행을 위하여서는 당연히 이해관계자 집단들- 유사기능의 다른 정부책임기관, 피조사기관, 시민사회 전반, 대중-과의 밀접한 의사소통을 통해 협업을 도모하여야 한다.

최근 주요 이해관계자집단들과의 네트워킹의 중요성에 대한 인식이 제고되고 있는 가운데, 태국은 상대적으로 소규모의 옴부즈만 기구를 운영하고 있는 반면에, 대국민 서비스의 양과 질을 높이기 위하여 협업이 가능한 영역과 대량의 민원이 발생하는 기관들을 선정하여 협업에 관한 합의서들을 채택하고 협력을 강화하고 있다. 동시에 NGO들과 시민단체들, 자원봉사단체들과도 동일한 형태의 관계를 설정하여 협력의 범위를 확대하고 있다.

말레이시아의 경우 흥미로운 것은 옴부즈만이 권고를 제시할 경우, 해당 기관을 대상으로 하지 않고 말레이시아 수상이 좌장으로 있는 강력한 상설공적민원위원회 (the Permanent Committee on Public Complaints)에 직접 제출한다는 것이다. 이러한 연계는 옴부즈만이 권고를 제시하기 어려운 직접적인 법률적 수권이 없는 영역에 있어서 중요한 지원을 얻어내는 수단으로서 기능하고 있다. 동시에 말레이시아 PCB는 공사의 영역에서 광범위한 경험을 가지고 있는 중요 인사들을 자문위원으로 위촉하여 또 다른 외부적 지원의 제공처로 삼고 있기도 하다.

상기한 일본의 경우는 시민사회와의 연대를 통하여, 반복적이고 일상적인 민원들에 과도한 시간과 자원을 사용하는 대신에, 정책변경과 구조 개혁과 같은 주요한 업무에 집중할 수 있는 방안을 활용하고 있다. 대체로 70%의 민원들이 행정삼담요원들을 통하여 처리되고 있고, 나머지 30% 이내의 민원들에 대하여 중앙기관이 업

무처리를 하고 있는 것으로 보고되고 있다.

필리핀과 파키스탄의 경우들도 시민사회 단체들과의 연계를 통하여 부패를 방지하고 정부기관의 책임성을 제고하는 성과를 나타내고 있다. 필리핀의 경우, “좋은 정부를 위한 아부라 시민들 (the Concerned Citizens of Abra for Good Government)”라는 시민단체와의 연계활동 프로젝트를 통해 아브라 지방에서의 정부 프로젝트들을 장기간 감시하고 책임사항들이 발견된 공무원들에 대하여 제재가 부과되는 결과를 가져오기도 하였다.

이러한 시민단체들을 비롯한 이해관계집단들과의 활발한 교류와 협력을 통하여 옴부즈만들은 일상적이고 소모적인 업무들에서 벗어나, 반복적 민원의 발생을 줄일 수 있는 행정시스템상의 취약성 해소와 같은 중장기적인 정책과제에 집중할 수 있게 되었다.

이러한 접근법은 상대적으로 취약한 행정시스템을 가지고 있는 개발도상국가들에 있어서 매우 효과적인 것으로 나타나고 있으며, 이와 같은 제도적 및 기능적 보완이 마련되지 않을 경우, 다수의 개발도상국 옴부즈만들은 오행정의 근본적인 원인들을 발견하고 교정하는 다면적인 과제를 수행할 수 있는 현실적인 기회들을 상실하게 된다.

제5장 결론: 국민권익위원회의 업무효율 증대와 국제협력 강화

권익위원회는 향후에 있어서 당연히 아시아 지역의 옴부즈만 기관의 일원으로서, 동시에 지도적 기관으로 인정받는 일종의 지역적 책임을 이행한다는 의미에서도 다양한 형태의 지역적 내지 국제적 협력을 통하여 아시아 지역의 옴부즈만 문화의 확산을 도모하여야 할 책무를 부담하고 있다고 할 수 있다.

현재 아시아 지역의 많은 옴부즈만 기관들과 잠재적 후보 기관들은 1) 일반적인 행정과 총체적인 가버넌스, 2) 리더십과 운영, 3) 고충처리, 조사기술, 중개와 중재와 같은 특정한 기술들, 4) 공공정책 수립, 재정 운영, 운영감독, 인사기획 등과 같은 여타 기능 전반에 관한 교육의 필요성을 호소하고 있다. 따라서 1차적으로는 AOA를 통하여 기술적 지원과 교육 등의 수요를 가지고 있는 현 AOA 회원 기관들과 잠재적 회원기관들에 대하여 우리의 참여로 능력제고 프로그램을 수행하도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

지난 2008년에서 2010년 사이 AOA는 옴부즈만 연합기관들중 가장 활발하게 회원기관들에 대하여 능력제고 활동 (capacity-building activities)을 벌여왔고, 옴부즈만십에 관한 주된 원칙들을 채택하였으며, 옴부즈만의 활동능력을 향상시킬수 있는 지식 창출물 (knowledge products)에 관한 회의를 비롯하여 다수의 국제회의를 개최하였다.

동시에 회원 기관들은 기관들 상호간에 진행되는 동료간 학습프로그램 (peer-to-peer learning programs)을 통하여 우수동료기관들로부터 교육프로그램의 혜택을 입어 능력제고에 도움을 얻기도 하였다. 그러나 회원 기관들이 조사능력, 정책권고능력 등에 관한 훈련프로그램을 통하여 기관의 능력제고에 관한 기본 및 심화 조직개발수단들에 대한 교육기회를 얻도록 하는 것이 바람직함에도 불구하고, AOA는 재원과 시간의 부족으로 인하여 필요로 하는 훈련을 실시하지 못하였다.³⁹⁴⁾

이러한 기관 간 교육프로그램 분야에서 권익위원회는 독특한 형태의 기여를 할 수 있는 위치에 있으며, 구체적인 교육의 시행에 있어서는 ADB, WORLD BANK, 국제연합과 같은 국제적, 지역적 기구들과의 재정적, 실무적 연계작업을 통하여 진행할 수도 있을 것이다.

AOA가 직면한 또 하나의 과제중 하나는 혁신적인 방안을 도출하여 과도한 비용지출을 필요로 하지 않는 효과적인 훈련프로그램을 개발하는 것이다. 회원기관들의

394) George V. Carmona, *op. cit.*, p. 32.

조사관들을 위하여 훈련프로그램 작업서 (a training workbook)를 개발하는 것도 이중 한 방법으로 고려되고 있다. AOA가 작업서와 훈련프로그램을 개발하고 연례적으로 조사관들에 대한 교육을 실시한다면 회원기관들의 능력제고에 중요한 기여를 하게 될 것이다. 동시에 AOA는 각 회원기관들로부터 경험에서 비롯된 우수사례들을 제출하도록 하여 이러한 협력활동의 촉매 역할을 할 수 있을 것이다.

이러한 부분에 있어서 권익위원회는 풍부한 경험과 전문성, 정보통신기술을 바탕으로 효과적인 교육프로그램을 제작하여, 저렴한 비용으로 접근 가능한 훈련시스템을 구축하는 데 있어서 역시 독특한 기여를 할 수 있는 지위에 있다고 할 수 있다. 구체적인 프로그램 제작 과정은 역시 지역적 및 국제적 기구들과의 협력과, 범위를 넓혀 한국의 관련 산업계와의 연계작업을 통하여서 진행할 수도 있을 것이다.

이러한 활동을 통하여 아직도 AOA의 회원기관이 되지 못하고 있는 아시아 지역의 많은 유관기관들에 대하여 회원자격을 획득하도록 독려하고, 실질적인 능력을 갖출 수 있도록 지원하는 효과를 발생시킬 수 있다. 동시에 후보 기관군들 중 일부를 선정하여 가칭 "Friends of Korea" 에의 가입을 유도하고, 특별히 한국으로부터의 지원을 통해 옴부즈만 기관을 설립하는 동료국가들이 나타날 수 있도록 지역 지원사업을 적극적으로 전개하여 나갈 필요성이 있는 것으로 판단된다.

동시에 협력의 범위를 확대하여, 옴부즈만 관련업무에 종사하였거나 현재 종사하고 있는 경험있는 개인들과, 옴부즈만에 대한 관심을 가지고 있는 개인들, 대학과 연구소들에 개인 및 단체들에 대하여 협력사업을 확대하고, 이들의 참여를 확보함으로써 아시아에서의 옴부즈만의 개념과 역할에 대한 인식의 효과적인 제고를 꾀할 수 있다.

해당 국가의 이해관계자 집단-대학, 시민단체, NGO, 연구기관-을 포함하는 네트워킹을 심도있게 지속적으로 구축하는 것이 필요하다. 이를 위하여 일정 시기의 최대 현안들과, 장기적인 관점에서 중요성을 가지는 주제들로 나누어 지속적으로 국제적인 회의 내지 모임들을 구성하고, 우리의 권익위원회가 상시적으로 중심 매개체 (hub) 역할을 수행할 수 있는 방안들을 도출하여야 한다. 예를 들어, AOA 회원기관들, 비회원기관들이 필요로 하는 특정한 부문의 수요에 대하여 일종의 포탈 기능을 수행할 수 있는 정보교류 매카니즘을 구성하는 방안을 고려할 수도 있다.

구체적으로 국제지원 및 협력을 위한 전담팀을 구성하여 대상 옴부즈만 내지 유사 기관들에 대하여 한국내로 초청하거나, 현지 지원을 통하여 일정한 장단기 교육 및 지원 프로그램을 실시할 수 있다. 2009년 AOA의 한 보고서는 필리핀, 말레이시아, 홍콩 등이 훈련프로그램을 운영하고 있는 것으로 표현하고 있다.³⁹⁵⁾

395) AOA, "Assessing the Capacity Development Needs of the Asian Ombudsman Association and Its

이러한 지역적 내지 국제적 협력을 위한 정책개발과 아울러 근본적으로 권익위원회의 독립적이고 효율적인 업무수행을 가능하게 하기 위한 제도적 개혁들이 선행되어야 한다.

상대적으로 취약하다고는 하나, 아시아 지역의 많은 옴부즈만들은 지위나 독립성과 권한 및 특권 내지 면제의 부분에 있어서 일정한 성과를 보이고 있는 경우들을 발견할 수 있었다. 이러한 내용을 종합하여 보면 아래와 같다.

옴부즈만의 선임방식에 있어서 최대한 독립성이 보장될 수 있도록 하여야 한다. 동시에 대부분의 국가들이 임기 중 일정한 실체적 절차적 권리의 측면에서 면책특권을 보장하고 있다.

인도네시아 옴부즈만은 정부관료나 기업가, 공무원, 정당의 직위 등을 겸직할 수 없지만, 재임기간 중 구속, 수사, 기소받지 않을 면책특권이 있으며, 독립적인 국가기관으로서 다른 국가기관이나 행정기관과의 계층적·유기적 관계(organic relation)를 가지지 아니한다.

키르기즈 공화국의 경우, 옴부즈만은 어떠한 정부기관 또는 공무원으로부터도 독립적인 지위를 보유한다. 옴부즈만의 활동에 대한 어떠한 형태의 개입 또는 영향력 행사는 금지되며, 그러한 행위 시에는 법적 책임이 수반된다. 국가긴급사태 또는 계엄령 선포 상황 등 비상상황에 한하여 옴부즈만의 직무는 중지, 제한, 또는 종료될 수 있다. 키르기즈 공화국 옴부즈만은 그 재임기간 중, 그리고 퇴임 후 24개월의 기간 동안 면제를 향유한다. 따라서 옴부즈만은 직무상 행한 행위 또는 직무상 발한 의견 등을 이유로 하여 처벌 및 체포되거나, 기소 또는 재판회부 등의 법적절차에 회부되지 아니한다.

파키스탄 연방옴부즈만의 경우, 옴부즈만의 임기는 4년이며, 어떠한 상황에서라도 재임 또는 임기의 연장은 허용되지 아니한다. 파키스탄 연방 옴부즈만에게는 엄격한 겸직금지 의무가 부과되어 있는데, 재임 중 어떠한 영리활동에 종사할 수 없으며, 근무에 대한 대가성 보수를 받는 옴부즈만 이외의 어떠한 다른 직위도 겸할 수 없다. 뿐만 아니라, 옴부즈만은 그 임기의 종료 후 2년의 기간이 지나기 전까지 영리를 목적으로 한 어떠한 종류의 직종에도 종사할 수 없다. 이와 아울러, 재임기간은 물론 퇴임 후 2년이 경과 시까지 국회의원 및 지방의회의원 등의 선거에 출마할 수 없으며, 어떠한 형태의 정치적 활동에도 참여할 수 없다.

이러한 제한과 함께, 파키스탄 연방 옴부즈만은 대통령이 정하는 바에 따라 보수 및 각종 수당을 지급받으며, 면책특권을 향유한다. 이러한 옴부즈만의 권리와 특권에 관계되는 사항은 그 재임기간동안 일정하게 유지되며, 임의로 변동될 수 없다.

Members" Oct. 2009, p. 36.

대통령은 옴부즈만을 해임할 수 있는데, 해임사유로는 옴부즈만의 신체적·정신적 장애에 따른 직무수행 불가의 사유 발생 또는 비행, 위법행위 등에 따른 사후적 결격사유의 발생 등이 있다.

파키스탄 연방 옴부즈만과 그 직원들은 공무원의 지위를 보유한다(령 제27조). 그리고 옴부즈만 본인 및 연방옴부즈만 기관에서 근무하는 인원들은 일정범위의 면제를 누리게 되는데, 이러한 인원들은 성실히 행한 직무상 행위 또는 향후 행해질 행위에 관하여 소송 또는 기소 등의 일체의 법적절차에 회부되지 아니한다(령 제30조).

필리핀 옴부즈만의 경우, 옴부즈만과 부I옴부즈만은 독립적인 역할 및 기능 수행을 위해 1987년 헌법으로부터 헌법적 위원회의 위원장 및 위원들이라는 높은 수준의 지위를 보장받는다. 이에 따라 필리핀 OMB는 정치적 외압이나 개입으로부터 보호되는 것은 물론이고 재정 자율, 고정 임기 등의 보호 수단의 적용도 받는다.

몇 가지 예를 들자면: (1) 옴부즈만과 부I옴부즈만들의 선임은 의회의 비준을 요하지 않으며 헌법적 위원회의 위원장과 위원들이라는 지위를 부여받고; (2) 고정된 임기 중에는 보수를 줄일 수 없으며; (3) 옴부즈만은 오로지 탄핵을 통해서만 해임될 수 있고; (4) OMB는 재정적 자율권을 누린다.

우즈베키스탄의 경우, 옴부즈만은 자신의 권한을 행사함에 있어서 국가기구로부터 독립적 지위를 보유하고 있으며, 오직 우즈베키스탄 의회에 대하여만 책임을 지고 있다(법 제2조). 옴부즈만(인권전권위원)은 대통령의 추천에 따라 의회에 의해 선출되며, 직무기간은 5년이다.

우즈베키스탄 옴부즈만은 의회의 동의 없이는 법원에 의하여 형사책임을 지거나 체포/구류될 수 없으며, 어떠한 형식의 과태료나 벌금을 부과받지 아니할 면책특권을 향유한다. 옴부즈만에 대한 형사소송절차는 오직 검찰총장에 의해서만 제기될 수 있다. 게다가 옴부즈만의 사무실 또는 집, 차량, 휴대폰 및 수화물, 개인재산 등에 대한 조사, 수색, 압류, 또는 구류 등은 금지된다. 옴부즈만의 해임에 관한 사항 역시 의회의 권한사항으로 옴부즈만은 의회에 의하여 해임될 수 있다.

독립성과 함께 중요한 것은 업무수행을 효율적으로 수행할 수 있는 적절한 권한이 부여되는 것이다.

직권조사의 중요성은 정책입안 기관으로서 국정 전반에 관한 감독기관으로서 옴부즈만의 역할 수행에 있어서 필수적인 요소이다. 다수의 국가들이 이를 인정하고 있다.

대통령, 의회 의원, 판사는 통제의 범위에서 제외하는 경우가 있었으나 (아제르바이잔 인권형 옴부즈만), 아제르바이잔 옴부즈만은 사면, 국적취득, 정치적 망명의 제

공 등에 관한 요청서를 대통령에게 제출할 수 있는 권한을 가지고 있다,

중국 감찰부는 감사 및 조사 결과에 따라 관련 부처에게 법규 및 정책 위반의 시정을 요구하거나 행정 규율을 위반한 자를 징계할 것을 요청할 수 있다. 또한 감찰부는 행정 경고, 벌점 부여, 강등, 직위 해제, 파면 등 직접적인 징계를 내릴 수도 있다.

홍콩 옴부즈만은 그의 기능을 수행하는 데에 필요하거나, 부수적이거나, 도움이 되는 모든 것을 할 수 있다. 구체적으로 옴부즈만은 다음의 권한을 가진다: (1) 필요하다고 판단되는 경우 어떠한 재산이든 압류하고 보관할 수 있다; (2) 옴부즈만 조례가 옴부즈만에게 부여하는 권한은 옴부즈만 조례의 조항에 따라 행사되어야 하지만, 다른 법률의 조항과는 무관하게 행사된다. 즉, 옴부즈만의 결정은 그 자체로 확정적이며 항소가 불가능하고, 옴부즈만의 결정의 대상이 되는 기관의 소송이나 결정에 따라 옴부즈만의 결정이 도전 받거나 의문시되거나 검토되거나 취소되지 않는다.

인도네시아 옴부즈만은 정부와 공공기관에 의한 공공행정을 감시하는 기능을 가지며, 여기에는 국가나 지방정부에 의해 운영되는 법인, 공공서비스를 제공하는 민간기업까지 포함된다 .

사법부의 재판중인 민원은 옴부즈만의 관할이 아니나, 법원 행정과정에서의 잘못은 옴부즈만의 관할 범위이다. 인도네시아 옴부즈만은 입법부(국민대표 및 지역대표) 및 지방정부의 장에게 오행정을 예방하기 위해, 법률(조례)개정안을 제안할 수 있다.

인도네시아 옴부즈만은 민원과 관련된 자료 제출 및 설명을 관계기관에 요청할 수 있으며, 이해관계자 및 증인, 관계자를 소환(summon)할 수 있다 . 소환된 자가 3번 연속으로 정당한 사유 없이 불응할 경우, 옴부즈만은 인도네시아 경찰청의 도움을 받아, 강제로 소환할 수 있다. 동시에 관계자나 증인이 증언을 하거나 의무를 이행하기 전에, '신 앞에서 진실을 말할 것'을 서약하도록 할 수 있다 .

인도네시아 옴부즈만은 조사를 위한 현장 방문 또는 물건(object) 조사시, 사전에 관련 기관에 고지하지 않고 조사를 실시할 수 있다 . 옴부즈만의 현장 방문조사 및 물건조사시, 이를 방해(obstruct)하는 자는 최고 2년의 징역형 및 최고 10억 루피의 벌금이 부과된다 . 민원 조사결과 관계기관에 시정권고를 할 수 있으며, 관계기관은 이를 수용해야 한다 .

이란의 감찰원 (GIO)는 사법기관에 대하여서도 권한을 행사하며 별도의 조사 기준을 가지고 있다. 사법기관의 행정 및 방만한 재정 운영 등을 조사하는 경우, (1) 임무의 적절한 수행과 행위의 적절함, 공공의 필요를 다루는 능력, 시민이 사법부에 대해

가지는 기대에의 부응, (2) 해당 부서가 어떻게 문서를 분류하고 관리하는지, 사건 조사에 시간을 어떻게 할당하는지, (3) 부서의 운영 수준을 파악하기 위해 근무 태도, 임무 완수, 시간 엄수, 기강, 정확도, 유능함, 용기, 친절도, 사회성, 양질의 정보 획득, 전문지식 보유 등을 조사할 것을 정한다(운영규정 제46조). 사법기관에 대한 이러한 조사는 사법부의 장에게 보고된다(설립법 제2조).

GIO의 통제 범위에 속하는 모든 부서 및 기관의 관료들은 조사관 혹은 조사단이 필요로 하는 모든 정보와 문서를 지체 없이 제공할 의무가 있으며, 그들의 조사에 협조해야 한다. 정보 제공 및 협조 의무를 위반할 경우 3~6개월 동안 구금될 수도 있다.

조사관 혹은 조사단이 “적절한 행위”라는 목적을 위해 한 명 혹은 그 이상의 관료의 정직처분을 요청할 경우 이러한 요청은 정당한 방법을 거쳐 즉각적으로 피조사기관의 장에게 전달되어야 한다. 이때 피조사기관의 장은 조사단의 요청을 실행할 의무가 있으며, 만약 의무를 이행하지 않을 경우 기관장은 책임을 지게 된다.

키르기즈 공화국 옴부즈만은 정부기관 및 당국 또는 법원에 의해 내려지고 그 효력을 발휘한 결정/판결 등에 대하여 민원인의 의문을 제기한 경우와 관련해서도 조사할 수 있다.

필리핀 옴부즈만법 Section 15는 필리핀 OMB에게 다음과 같은 다양한 권한을 수여한다: (1) 고위직 및 하위직 관료들의 기소; (2) 소환장 발부; (3) 모독죄 처벌; (4) 조사 중인 사람의 은행계좌 조사; (5) 선출 혹은 임명된 공직자를 행정적으로 처벌 (탄핵이 불가능한 공직자, 의회의 의원, 사법부는 제외); (6) 양형 거래(plea bargain); (7) 중요한 증인에 대한 형사상 면책권 수여.

상당한 근거가 발견된다면 OMB는 공직자가 연루된 형사 사건을 해당 법원에 기소한다. 2009년에 OMB는 총 189건을 Sandiganbayan에 기소했으며, 이 사건들 중에는 전직 국회의원, 시장 및 지방자치단체의 단체장, 차관보 및 국립대학 총장 등이 연루된 사건들이 있었다. 그리고 OMB가 기소한 사건들 중 33.6%가 유죄 판결을 받았으며, 이는 2001년부터 2007년까지의 유죄 판결율보다 높은 것이다.

태국의 옴부즈만은 법조문 및 규정들의 위헌 여부를 조사할 권한도 일정 정도 보유한다. 헌법의 Section 198에 따르면 옴부즈만은 법조문 또는 규정이 헌법에 위배될 경우 헌법재판소 또는 행정재판소에서 제소할 수 있다. 다소 모호한 면이 있지만, 태국의 옴부즈만은 또한 일정 수준의 면책 특권을 누리는데, 옴부즈만법 Section 18에 따르면 “옴부즈만이 법이 정하는 활동을 선량한 의도로 행했다면 그는 민사상 및 형사상 책임을 지지 아니한다.”

실제 운영사례에 있어서도 의미있는 관행들을 발견할 수 있었다.

일본의 경우 행정상담위원들은 지방정부기관 및 여타 공공기관들과의 협력을 통하여 지역 차원의 정기적인 행정상담회의를 가지고 있다. 이러한 행정상담제의 효과적인 활약상은 2007년 총무성에 의해 처리된 175,306건의 민원 중 거의 60%에 해당하는 103,793건의 민원이 최초 행정상담위원회에 의해 접수되었다는 사실에서 잘 인될 수 있다.

상기한 바와 같이 행정상담위원들의 활동과정에서 주목할 만한 한 가지 특징은 국민과 정부 간의 중요한 연결고리로서 이러한 무보수의 자원자들의 열정과 헌신적인 자세이다.³⁹⁶⁾

말레이시아 PCB는 민원사전 예방 프로그램, 시정 및 예방조치, 가능한 모든 민원 처리, 민원처리시스템 구축 등 다수의 자체적인 개선 프로그램들을 진행하고 있다.

2008년, 파키스탄 연방 옴부즈만은 기관활동의 생산성을 제고시키기 위한 일환으로 업무처리과정에 있어서의 특정한 기준들을 마련되었다. 가장 중요한 기준 중 하나로 1인당 매월 40건의 민원을 처리한다는 업무기준을 들 수 있다. 3개월 내에 민원을 처리한다는 기준목표도 가능한 엄격하게 적용되고 이행되었다. 그 결과 앞서 설명한 바와 같이, 3개월 기한 내에 처리된 민원의 비율이 2008년도 28%에 비해, 2009년 48%로 현저하게 증가한 바 있다. 제기된 민원에 대한 후속조치가 이루어진 비율도 2008년 75%에 비하여, 2009년 88%로 증가하였다.

우리의 권익위원회는 자체적인 수월성 확보와 아울러 대외적인 역할을 담당하여야 하는 다면적인 도전들을 감당할 것을 요구받고 있다. 위상의 면에 있어서 권익위원회는 부패방지 옴부즈만으로서, 동시에 독립적인 행정심판 기능을 수행하는 법치 옴부즈만으로 파악되는 독특한 형태를 가진 것으로 이해되고 있다. 이러한 복합적인 기능은 한편으로는 정통적인 옴부즈만과 부패방지 기능의 유기적인 결합을 통하여 국민권익보호와 함께 부패방지의 시너지 효과를 거두면서 기능의 연계를 강화하는 융합적인 가치를 추구하여야 할 책무를 의미하지만, 다른 한편으로는 상이한 기능의 결합으로 각 기능의 독자적이고 자연스러운 발전과 확대가 어려워지는 결과를 초래할 수 있다. 특히 행정심판 기능은 무엇보다도 옴부즈만 기능의 자연스러운 확대와 발전과 연계되어 이루어져야 하며, 각 기능들이 분리된 형태로 지속되는 것은 바람직한 발전의 양상은 아닌 것으로 판단된다.

일반적으로 법치 옴부즈만의 경우는 법치주의 확보를 위하여 직접적으로 일정한 사법기능을 행사하는 경우를 의미한다. 공무원에 대한 기소권, 위헌법률심사제청권,

396) *Ibid.*

재판에의 참여 및 상소권 등을 행사하게 된다. 현재 권익위원회가 행사하고 있는 행정심판 기능은 준사법적 작용으로서 법치기능의 일부라고 할 수 있으나, 민원처리에 관한 사법기능과의 유기적인 연결고리가 부재하다는 점에서 일관성을 가지는 법치기능을 보충하여야 할 필요가 있다.

이러한 다기능을 수행하면서도 융합적인 시너지 효과를 거두기 위하여서는 각 기능이 효율적으로 수행될 수 있는 여건과 기반을 조성하는 것이 필수적이다. 특히 부패방지 기능을 실효적으로 수행하기 위하여서는 실질적인 조사권이 확보되어야 한다. 상기한 아시아 지역의 많은 기관들은 실체적, 절차적 권한의 측면에서 우리의 경우보다 강력한 권한들을 가지고 직무수행에 임하고 있다.

동시에 고충처리 과정에서 인권보호 기능을 강화하여야 할 필요성이 대두되고 있다. 인권과 권리 중심으로 사고하는 소위 권리중심 접근 (Right-based Approach)가 현대 민주주의 발전의 주요한 추세임을 감안할 때, 옴부즈만이 인권보호의 중심기관이 되어야 한다는 것은 이론적으로도 자명하며, 지역적 및 국제적 추세와도 일치한다고 할 수 있다. 이러한 권한의 행사를 위하여서 법률적 근거를 명확히 하는 것이 필요하며, 아시아의 많은 기관들은 이미 이러한 근거들을 가지고 활동하고 있다. 권익이라는 개념 자체의 포괄성도 있지만, 권익위원회가 옴부즈만이 정통적으로 시민의 어려움과 고충을 처리하고 정부를 감시한다는 의미에서도 인권보호의 이념이 반영되는 것은 타당하다.

또 하나 바람직한 방향은 위원회가 국가경영자들과 시민들의 정치적 결단의 산물이라는 점을 표현하고, 동시에 독립성을 유지할 수 있도록 하기 위하여 대통령 직속기관으로 격상하는 한편, 독립성을 보유할 수 있도록 임면, 특권과 면제, 권한의 부분에 있어서 독립적인 지위를 확보하도록 하는 절차적 근거를 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

다른 한편으로 국민들의 접근성을 높이고 지역사무소들을 확장하며, 통상적인 권한 이외에 자료작성, 소환, 심문, 청문회 개최, 조사 방해 처벌에 관한 권한, 민원제출자와 증인에 대한 보호, 고소 및 고발, 감사청구, 징계권한 등의 실질적인 부여와 이행에 대하여 충분한 고려가 있어야 한다.

옴부즈만은 공공 재화와 서비스의 제공의 수준을 제고하고 일종의 “보다 나은 가버넌스의 창출자 (architects of better governance)”의 역할을 수행할 수 있는 훌륭한 위치를 점하고 있다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 권익위원회가 “문제점들의 원인단계에서 가버넌스상의 오류를 감지하고, 전반적인 가버넌스 기체들이 적절하게 교정될 수 있는 절차를 개시하는 것을 도울 수 있는 능력 (“the capacity to detect governance flaws at the origin of these mishaps, and to help launch the

process that will ensure that the governance apparatus is appropriately repaired.”)을 가짐으로써 정부의 효율성을 제고할 수 있는 중심적인 기관으로 인식되어야 하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

- 참고문헌 -

1. 국내문헌

(1) 단행본

- 국민고충처리위원회. *외국 전문 옴부즈만 제도 연구*, 2004.
_____. *옴부즈만 제도의 세계적 동향, 선진 옴부즈만제도 연구 자료집*, 2003.
- 국민권익위원회. *국민권익백서*, 2010.
- 박영기. *효율적인 민원행정체제 확립방안*, 서울:한국행정연구원, 2004.
- 법제처. *각국의 옴부즈만 제도*, 서울:법제처, 1977.
- 이광중. *행정책임론*, 서울:대영문화사, 2005.
- 이종수. *지방정부이론*, 서울:박영사, 2002.
- 정순교. *우리나라 옴부즈만 제도 개선 방안*, 서울:국민고충처리위원회, 2005.
- 홍재환. *민원행정서비스 고객만족도 조사·분석*, 서울:한국행정연구원, 2005.
- 홍정선. *행정법원론*, 서울:박영사, 2011.

(2) 논문 및 발표문

- 박재창. “옴부즈만의 시대적 배경과 구조적 특징”, *국민고충처리위원회 정책자료집*, 2006.
- , “거버넌스의 관점에서 본 옴부즈만: 과제와 한계”, *국가정책연구* 제24권 제3호, 2010.
- 배일권. “국민고충처리위원회의 발전방안에 관한 연구.”, 석사학위논문, 서울대, 2003.
- 신은식. “옴부즈만제도에 관한 연구.”, 박사학위논문, 인하대, 1998.
- 오연경. “지방행정 옴부즈만 제도의 활성화 방안 연구.”, 석사학위논문, 연세대, 2008.
- 이가을. “한국형 옴부즈만제도의 발전방안에 관한 연구.”, 석사학위논문, 연세대, 2003.

이기우. "국가행정옴부즈만의 의미와 기능", *옴부즈만 관련 법안에 대한 공청회 자료집*, 국회정무위원회(편), 2005.

최창행. "옴부즈만의 한국적 모형개발에 관한 연구.", 박사학위논문, 단국대, 1998.

하동원. "한국적 옴부즈만제도에 관한 연구: 국민고충처리위원회의 운영현황과 그 개선 방안을 중심으로." 박사학위논문, 서울시립대, 2002.

2. 외국 문헌

(1) Books

G. K. Stadlmayer(ed.). *European Ombudsman Institutions*, Wien:SpringerWienNewYork, 2008.

A.O.A. *AOA Annual Report 2008-2009*.

The International Ombudsman Institute. *I.O.I. Directory*, 2011.3.

(2) Articles and Reports

Jacob Söderman. "How To Be A Good Ombudsman", *I.O.I Occasional Paper Series* No.80, 2004.

Frank Fowlie. "A Practitioner's Guide to Evaluating Ombudsman Offices", *I.O.I Occasional Paper Series* No.83, 2008.

Clare Lewis. "The Role of Collaboration of the Ombudsman With the Courts and Judiciary in the Protection of Human Rights: A Canadian Perspective", *I.O.I Occasional Paper Series* No.79, 2003.

Pang Jiaying and Lai Io Cheong. "Comparative Study of Ombudsman Systems of Asia-Review of Systems in Macao, Korea and India", *AOA Members Studies*, 2009.

Farrukh Moriani. "Role of Civil Society in the Work of Ombudsman", *AOA Members Studies*, 2009.

Ardeshir Amirarjmand. "Role of Ombudsman in Protection of Civil Rights, General Inspection Organization", *AOA Members Studies*, 2008.

Rajani Ranjan Jha. "Concept and Role of the Ombudsman Institution in Asia in

- Improving and Maintaining Public Service Delivery", *AOA RETA Studies*.
- Alex Brillantes.** "Role of Ombudsman in Improving and Maintaining Public Service Delivery With focus on Decentralization, Public Private Partnership and Outsourcing", *AOA RETA Studies*.
- Mohammad Waseem.** "Independence of Ombudsman", *AOA RETA Studies*.
- André Marin and Gareth Jones.** "Measuring Ombudsman Performance: Setting Performance Standards and Indicators", *AOA RETA Studies*.
- Carlos Wing Hung Lo, Henry Wai Hang Yee, Nicole Ning Liu, and Honying Li.** "Ombudsman and Stakeholder Engagement for Improved Service Delivery", *AOA RETA Studies*.
- Asian Development Bank.** "Strengthening the Asian Ombudsman Association", *Regional Technical Assistance Report*, 2008.
- George V. Carmona,** "Strengthening the Asian Ombudsman Association and the Ombudsman Institutions of Asia", in Asian Development Bank, *Strengthening the Ombudsman Institution in Asia - Improving Accountability in Public Service Delivery through the Ombudsman*(Manila, Philippines : Asian Development Bank, 2011)
- AOA,** "Assessing the Capacity Development Needs of the Asian Ombudsman Association and its Members", TA 6565 REG-ADB(Unpublished, 2009)

3. 기타자료

- The International Ombudsman Institute, <http://www.theioi.com/>.
- I.O.I., The Stockholm 2009 Conference Papers,
<http://www.theioi.com/publications/the-stockholm-2009-conference-papers>.
- I.O.I., Occasional Paper Series Archives,
<http://www.theioi.com/publications/occasional-paper-series-archives>.
- The Asian Ombudsman Association, <http://www.asianombudsman.com/>.
- Ombudsman Information Network,
http://www.anticorruption.bg/ombudsman/index_eng.htm.
- Council of Europe-Venice Commission,
<http://www.venice.coe.int/Default.asp?L=E&MenuL=E>.
- Asian Development Bank, <http://www.adb.org/default.asp>.

Asian Human Rights Commission, <http://www.humanrights.asia/>.

Appendix : Questionnaires

Nationality and Name of Institution :

Date of Reply :

- Explanatory Notes -

1. Please add short explanation to your answer and always, if possible, the citations of the legal basis.
2. Multiple answers are possible, if necessary.
3. The legal basis of the institution, its task and competences should be attached, if possible. A English-translated version would be welcomed.
4. For any questions to this data sheet, please contact via email:

<Questionnaire I >

I . General Information

1. Entity of the Ombudsman Institution
 - National or Federal Institution
 - Regional Institution
 - Specialized Institution
2. Classification of the Ombudsman Institution?
 - Traditional(Parliamentary) Rule of Law
 - Human Rights Anti-Corruption
3. What are the purposes of the Ombudsman Institution?
 - Ensuring a good and citizen-based administration
 - Improving service of state bodies(agencies)
 - Guarantee the rule of law and legality
 - Protection of human rights

- Development of the civil society
- Others:

4. Legal basis of the Ombudsman Institution

- Constitution / Constitutional Law
 - * Title and Article of the Law
 - * Indication English web-source
- Simple Act of Parliament
 - * Title and Article of the Law
 - * Indication English web-source
- Decree or Regulation
 - * Title and Article of the Law
 - * Indication of English web-source

5. Besides the national Ombudsman, how many regional/specialized Ombudsmen exist in your country?

- No
- If exist, write down the number and name of those institutions

6. If the Ombudsman is a regional or specialized one, what are the reasons against establishing a national Ombudsman?

7. Is there a specialized Constitutional court?

- Yes
- No

II. Establishment of the Institution

1. Date of establishment?

2. Date of opening of the office?

3. What were the reasons or incentives to establish the Ombudsman Institution?

- Complete revision of the Constitution
- Strengthening of the legal protection system
- Needs for the protection of human rights

Others:

4. In case of existence of Administrative and/or Constitutional Courts –

Date of establishment?

Administrative Court:

Constitutional Court:

III. Organization and Legal Status of the Ombudsman

1. Which state power do the Ombudsman belong to?

Legislative power

Executive power

Judiciary

No association - Independent

2. Number of incumbents(the Ombudsman)?

One Several(Number):

3. Are Deputy Ombudsman elected or appointed?

Yes No

3-1. If yes, how many?

3-2. Do the Deputies have sole competence or responsibilities?

Yes No

4. How many persons does the Ombudsman Institution employ?

National Institution:

Regional(Local) Institution:

Specialized Institution:

5. What is the appointing or electing authority of the Ombudsman?

Parliament

Head of State(President or Monarch)

Prime Minister(Government)

Others:

6. Qualifications for the Ombudsman?

- Law degree
- Outstanding knowledge and high reputation for the legal system
- Others:
- No special qualifications required

7. What are the reasons for the requirements of special qualifications or for non-requirement?

- Inherent of the tasks and functions of the Ombudsman
- The Ombudsman should act with personal authority

8. Are the incumbents bound by any state authorities-e.g. Government-otherwise completely independent?

- Yes
- No

9. The office of Ombudsman is incompatible with?

- Membership in a political party
- Membership in a particular union
- Functions in a political party or particular union
- State offices or agencies
- All kind of other professional activities
- Others:

10. Term of office of the Ombudsman? () Years

11. May the Ombudsman be (early) removed or dismissed?

- Yes
- No

11-1. If yes, which authority has the right to remove the Ombudsman?

- Head of State(President or Monarch)
- Parliament
- Judicial organ
- Not possible
- Others:

11-2. For what reason is the dismissal of the Ombudsman admissible?

- No specific reason – Loss of confidence
- Loss of eligibility
- Incapability - Health
- Incapability – Other than health
- Criminal conviction
- Misconduct
- Loss of citizenship
- Bankruptcy
- Others

12. Do(es) the Ombudsman(Ombudsmen) possess jurisdictional immunity?

- Yes
- No

13. Can the term of office the Ombudsman be renewed?

- Reelection not possible
- Reelection possible only once
- Unlimited possibility of reelection

IV. Initiation of Investigation and Accessibility

1. What's the initiative of an investigation?

- By a lodged complaint
- On own initiative(*ex officio*)
- Both

2. Who is entitled to submit a complaint?

- Citizen
- Everybody including foreigner and stateless persons
- Natural persons only
- Legal persons under public laws
- Others:

3. What matters can be submitted in a complaint?

- Maladministration
- Violations of individual rights

- Violations of human rights guaranteed by the Constitution
- Others:

4. Does the complaint have to be submitted in written form?

- Yes
- No

5. Time limits for a complaint?

- Yes
- No
- If yes, duration of the time limit?

6. May a complaint be submitted only so far as the complainant cannot recourse to legal remedy?

- Yes
- No

7. Which legal remedies have to be exhausted?

8. Are there any fees or expenses for the complainant?

- Yes
- No

V. Objects and Standards of Control

1. What can be subject to an investigation?(Indicate all pertinent items)

- Public administration
- General administrative acts
- Individual administrative acts
- Any administration action
- Public private sector(activities of the public entities as a holder of private rights)
- Judiciary
- Legislation
- Public undertakings
- Others:

2. What are the restrictions or exemptions of the jurisdiction of the

Ombudsman?

- Head of State(President, Monarch)
- Intelligence Service
- Police
- Military
- Jurisdiction
- Correctional System(Prisons)
- Matters of refugees or asylum seekers
- Others:

3. Are courts subject to the Ombudsman's control?

- Yes, basically unrestricted
- Yes, with respect to the administration of justice
- Yes, concerning *resjudicatae*
- No

3-1. If yes to the above 3, to what extent is the administration of justice subject to the Ombudsman's control?

- In general
- Proceedings
- Misconduct of judges
- Delays in Executions

4. Control Criteria?

- "Maladministration" – Grievances in general
- The entire legal system including administrative rules
- All individual rights in general
- Civil rights and human rights guaranteed by the Constitution
- Others:

4-1. Are human rights an explicit standard of the Ombudsman's control?

- Yes
- No

4-2. Does the Ombudsman's activities report include a separate part on human rights?

- No

- Human rights are the key issue of the report
- Human rights are examined in a separate section
- Human rights are indirectly concerned in the report

VI. Powers

1. Coercive competences?

- Yes
- No

2. Which of the following powers does the Ombudsman have?

2-1. *ExPost*

- (Informal) Recommendations to state authorities
- Official findings of violations of law
- Right to appeal:
 - Against laws, at:
 - Against regulations, at:
 - File a motion for an authentic interpretation of law, at:
 - Legal remedies against individual decisions
 - Of a court
 - Of administrative authorities
 - Others:
- Intervention in court proceedings
- Institute criminal proceedings against officials
- Coercive competences for taking evidence(e.g. subpoena of witnesses)
- Others:

2-2. *ExAnte*

- Intervene in impending violation of law
- Public relations – reports, consultation days *etal.*
- Others:

3. Are authorities obliged to support the Ombudsman?

- Yes
- No
- If yes, which authorities?:

4. How are authorities obliged to support the Ombudsman?

- Production of the files, inspection of the files
- Information and statements
- Others:

5. Are there any coercive competences to get the support requested by the Ombudsman?

- Yes
- No

5-1. What kind of coercive measures can be taken to get the support from state organs?

- Infliction of penalties/fines
- Report to Parliament
- Disciplinary prosecution
- Report to superior authority
- Compulsory interrogation
- Not possible

5-2. Can the Ombudsman initiate criminal Proceeding?

- Initiate criminal proceedings by himself
- Recommend criminal proceedings(Explicitly provided by law)
- Recommend criminal proceedings(Not explicitly provided by law)

5-3. Can the Ombudsman initiate disciplinary proceedings?

- Initiate disciplinary proceedings by himself
- Recommend disciplinary proceedings(Explicitly provided by law)
- Recommend disciplinary proceedings (Not explicitly provided by law)

6. The relation to the Parliament (Legislation)

6-1. Are the Ombudsman, Deputies or staff of the Ombudsman office entitled to participate in the course of the Parliament and/or its Committees?

- Yes
- No
- If yes, to what extent?

6-2. Is the Ombudsman empowered to submit legislation proposals?

- Explicit power to submit legislation proposals
- Explicit power to submit legislation proposals including Improvement of laws
- No explicit power – Proposals can be made anyway
- No explicit power – No proposals can be made

6-3. Which power with respect to legislation exist?

- Recommend new laws and changes to laws
- Challenges laws and regulations before the Constitutional court

6-4. Does an annual activity report have to be submitted to Parliament?

- Yes
- No

6-5. Are there any other special relations to the legislative power?

- No
- Yes, such as:

7. The relation to the Executive power

7-1. In any way, is the Ombudsman subordinated to the executive power?

- Yes
- No

7-2. Are the authorities obliged to offer information by request of the Ombudsman?

- No
- General information
- Information regarding investigations only
- Others:

7-3. Can the Ombudsman inspect records of the authorities related to complaints?

- Yes
- No

7-4. To support the Ombudsman's activities, what kind of any other obligations

do the authorities have?

8. The relation to the Judiciary

8-1. May the Ombudsman influence judicial decisions?

- Yes
- No

8-2. Can the Ombudsman be entitled to file an action before courts?

- Yes
- No

8-3. Can the Ombudsman intervene in the proceedings?

- Yes
- No

8-4. Does the Ombudsman have powers to appeal before the Constitutional court?

- Contestation of general norms
- Contestation of individual acts
- Authentic interpretation
- Contestation of inactivity
- Others:

8-5. Which standards apply to the contestation of general provisions before the Constitutional court?

- Constitution
- Laws
- Executive orders
- International treaties
- Human rights
- Others:

8-6. In case of controversial legal points of view, may the Ombudsman present a motion for an authentic interpretation by a court of high level (e.g. Supreme Court)?

- No

- Yes
- If yes, which court has the jurisdiction for the matter?

8-7. Is there any other correlation to the judicial power?

- No
- Yes, such as:

VII. Practices

1. Main spheres of investigations

- Social matters – pensions, benefits, social welfare
- Court proceedings(delay)
- Traffic and transport system
- Others

2. Main spheres permanently monitored by the Ombudsman on his/her own initiative (*ex officio*)?

- None
- Prisons
- Refugee camps
- Children's home
- Psychiatric hospitals
- Others:

3. Are the activities of the Ombudsman a "public topic"?

- In the newspaper
- On television
- In political discussion
- Rarely a topic

4. The most important instruments for the public relations?

- Reports to the Parliament
- Publishing of reports
- Consultation days
- Medias – TV or Radio
- Website
- Others

5. Best practices in the preventive function of the Ombudsman, especially in the sphere of human rights?

- Reference of pending violations of human rights by the authorities
- Reference of pending violations law by public enterprises, privatized enterprises, or self-governing bodies
- Reference of violations of law by private persons(e.g. private firm)
- Activities in education system
- Others:

6. If the Ombudsman has a preventive function in the field of human rights, is it highly accepted among the citizens?

- Yes
- No

VIII. Reform

1. Recently, what improvements have been carried out in your Ombudsman system?

- None
- If yes, such as:

2. What areas of your Ombudsman system need to be reformed in the future?

- General
- Legal Status
- Scope of Control(Jurisdiction)
- Powers
- Others:

3. What are the most frequent practical problems and obstacles concerning the control activity of the Ombudsman in relation to administration?

4. How could these problems and obstacles be overcome best?

5. In what way could or should the powers of the Ombudsman be extended or improved?