연구 2011-03

대구시 복지옴부즈만제도 운영 개선방안

이 재 필

대구경북연구원

목 차

‥대구시 복지옴부즈만제도 운영 개선방안‥

요 약 ····· i

제1장 연구 목적과 범위

1 연구의 목적 ····· 3

2 연구 방법 및 범위 ····· 5

제2장 옴부즈만제도에 관한 이론적 논의

1 옴부즈만제도의 개념 ····· 9

2 옴부즈만제도의 일반적 특성 ····· 13

3 옴부즈만제도 운영 사례 ····· 16

제3장 대구시 복지옴부즈만 운영 현황 및 문제점

1 대구시 복지옴부즈만 운영 현황 ····· 23

2 대구시 복지옴부즈만 운영 성과 ····· 25

3 대구시 복지옴부즈만의 문제점 ····· 27

제4장 대구시 복지옴부즈만 개선 방안

1 단기적 방안 ····· 31

2 중·장기적 방안 ····· 32

참고문헌

요 약

■ '부드러운 법률(soft law)' 옴부즈만(Ombudsman) 제도

○ 옴부즈만 제도는 시민과 행정 양자 간에 발생되는 문제를 효율적으로 해결하고 행정의 자기 시정 기회를 제공함으로써 시민과 행정 간 완충 역할 및 상호 신뢰를 제고하는데 유용한 장치

○ 또한 행정의 관성 법칙을 깨뜨려 적극성 제고와 공개성 확대에 일조하고, 기존의 소송제도와 같은 권리구제제도의 고비용·저효율 문제 및 동일 민원의 반복적 타기관 제출이 야기하는 행정낭비를 방지하는 역할 수행

■ 대구시, 전국 최초로 복지옴부즈만 도입 중

○ 대구시는 복지 예산의 확대 및 일부 복지시설의 인권침해·부정비리의 지속적 발생에 대응해 2년 임기의 복지옴부즈만을 2009년 3월 10일부터 시범 운용

○ 복지 분야 고충민원의 상담과 조사·처리, 위법부당한 복지행정 처분과 불합리한 복지관련 행정제도에 대한 개선권고와 의견표명·공표, 옴부즈만 스스로의 발의에 의한 복지분야 사안의 채택조사 등의 직무를 수행해 오고 있는 독임형 행정기관

○ 대구시 복지옴부즈만은 2009년 4월부터 2010년까지 82건의 고충민원을 접수·해결하는 창구 역할을 수행하였고, 복지시설의 투명한 운영을 위한 4건의 제도운영개선 의견표명을 하는 등 사회적 약자의 고충민원의 합리적 해소와 갈등의 사전예방 및 조정자로서 중간자 역할을 수행

■ **복지옴부즈만, 운영 성과에도 불구하고 한계점 내포**

○ 첫째, 조사결과의 일방적 공표로 새로운 민원을 야기시킴으로써 독임형 옴부즈만의 정확성과 신중성에 대한 우려 제기

○ 둘째, 독립적 전문조사인력의 부족 및 옴부즈만 소속 공무원의 불완전한 이중적 위치로 직원복무 관련 지도·감독권 소재가 불분명

○ 셋째, 복지 분야에 한정되어 있어 상호 연계되어 있는 고충민원에 신속하고 적극적인 대응이 불가. 국민권익위원회에서는 전 민원 분야로의 확대시행을 권고

■ **추가 시범 운용을 통해 노하우 축적 필요**

○ 대구시의 기초수급자·장애인·노인 등 사회적 약자가 전체 인구의 20%에 육박하고 있고, 대구시 총 투자액 중 사회복지 부문이 39%에 달하는 시점에서 복지옴부즈만의 지속적인 운영이 요구

○ 독임형 옴부즈만의 단점을 보완하기 위해 자문위원회를 운영위원회로 확대 개편하여 자문기능과 함께 직권조사 및 공표에 사전심의 의결기능을 부여하는 방안을 강구할 필요

- 운영위원회에는 언론과 시민단체, 학·연기관 등 다양한 전문가를 위원으로 참여시키는 것이 바람직

○ 옴부즈만의 중립성·전문성의 문제점을 보완하기 위해 감사관실 소속에서 시장 또는 부시장 직속 기구로 변경하고, 전문적인 상담·조사·해결을 위해 옴부즈만 자체의 전문조사인력을 지방계약직공무원으로 충원할 필요

■ 중·장기적으로는 시민옴부즈만 전면 도입, 특화 옴부즈만 운용

○ 상호 연계되어 있는 고충민원의 합리적 해결 및 새롭게 부각되는 도시주택, 기업경제 관련 민원의 효율적인 해결을 위해 시민옴부즈만을 시정 전 분야로 확대도입할 필요

- 이를 위해 대구광역시 시민옴부즈만 설치·운영에 관한 조례의 제정 및 옴부즈만의 시장 직속 기구화와 합의제형으로 법제 개편이 바람직

○ 시민옴부즈만에서는 가칭 시민소통위원회 또는 시민옴부즈만 네트워크 구성을 통해 시민참여활동의 매개체로 활용하고, 특히 기업 및 복지 분야 등 시대 상황과 시정 신뢰에 기여하는 특화 옴부즈만 운영에 중점을 둘 필요

○ 시민옴부즈만의 직무범위도 공직자행동강령 준수와 관련된 상담이나 제보 접수·처리 지원, 주민감사 청구 지원 및 주민청원·소환제도의 기회비용과 비효율성을 감소시킬 수 있는 효율적인 제도로 활용

제 1 장

서 론

1 연구의 목적

2 연구 방법 및 범위

제1장

서 론

1 연구의 목적

▌옴부즈만제도의 도입 확산

○ 행정권 강화와 행정기능의 확대로 인한 의도하지 않은 국민의 자유와 권리침해 사례 증가

○ 형식적인 법치주의에 대한 반성 및 행정통제기능의 적절한 수단의 부재

○ 통상적인 행정구제절차와 소송제도의 비효율성과 불충분성을 보완하기 위한 제도적 장치 필요성

▌다양한 형태의 옴부즈만제도 운영 중

○ 옴부즈만 제도는 스웨덴에서 도입한 이후 현재 세계적으로 84여개국이 설치·운영 중

– 초창기에는 중앙정부 차원에서 공무원의 잘못으로 인하여 국민이 입은 손해를 신속·간편하게 구제

– 점차 지방자치단체에 옴부즈만을 파견하여 그 지역주민의 피해를 해결

– 최근 각국에서는 지방정부 자체적으로 옴부즈만제도를 도입하여 운영하고 있는 추세

○ 세계 각국에서 정치·행정적 여건에 따라 특성있는 형태로 옴부즈만 제도 운영

– 중앙정부의 일반옴부즈만과 군사·기업 등 특수전문분야의 옴부즈만 도입과 더불어 지방정부 차원에서도 도입 확산

– 더우기 산업화와 도시화의 급격한 변화에 따라 중소기업이 밀집하게 되고 행정기능의 확대와 다양화 추세는 시민의 욕구증대와 부당한 행정행위에 대한 피해표출에 기존의 행정구제제도만으로는 대응이 불가능

○ 지방정부에서는 시민옴부즈만(시민고충처리위원회) 위주로 운영하고 있으며, 대구광역시는 전국 최초로 '복지' 분야에 특화된 전문옴부즈만 운용

– 현대행정은 시민에 대한 국가공권력 행사가 대부분 지방자치단체를 통해 행사된다는 점을 고려할 때 지방자치단체 수준의 옴부즈만 설치·운영이 확대될 필요

– 지방정부의 옴부즈만 활성화는 시민의 권리와 이익을 적극적으로 보호하고, 지역사회의 자율성을 신장시키는데 많은 기여

○ 본 연구는, 현재 도입하여 운영 중인 대구광역시 복지옴부즈만의 운영성과 및 문제점을 검토하고, 옴부즈만제도 도입목적과 취지에 맞는 합리적 운영방안 모색하는 것을 목적으로 함

2 연구 방법 및 범위

○ 연구 방법은 옴부즈만 제도의 해외 정책 사례와 국내 정책의 특성에 관한 기존 문헌을 검토

- 일본의 옴부즈만제도 운영 사례 분석
- 우리나라 국가옴부즈만제도와 각 지방정부의 옴부즈만 운영사례 검토

○ 연구 범위는 대구시 복지옴부즈만제도의 운영개선 방안에 대한 검토 및 대구시정 전 분야로 옴부즈만제도 확대 도입과 실행방안 모색에 한정

- 복지옴부즈만의 운영개선 방안 제시
- 대구시 시민옴부즈만제도로의 확대도입 필요성과 구체적 실행방안 제시

제 2 장

옴부즈만제도에 관한 이론적 논의

1 옴부즈만제도의 개념

2 옴부즈만제도의 일반적 특성

3 옴부즈만제도 운영 사례

제2장

옴부즈만제도에 관한 이론적 논의

1 옴부즈만제도의 개념

▌'부드러운 법률(soft law)'로 지칭

○ 알선·조정·중재 기능을 통한 시민권 신장 및 인간화 도모

– 암행어사제·신문고 등에서 유래, 타인의 대리인·호민관·민정관 등으로 해석

– 시민 고충, 권리 침해, 권력 남용, 불공정한 결정 등으로부터 국민을 보호

○ 정부의 자기 시정 기회 제공으로 행정의 효율성 제고

– 공직자의 책임성을 증진시키는 제도적 장치

– 행정의 관성 법칙을 깨뜨려 적극성 제고와 공개성 확대

– 사후적 참여관리의 대표적 기제

○ 자료의 요구 및 조사권, 언론과 선거를 통한 사회·정치적 영향력의 행사가 가장 중요한 권한

▌시민들의 행정서비스 리콜을 위한 제도적 장치로 활용

○ 행정권의 강화로 새로운 형식의 행정 작용에 대처

- 새로운 형식의 행정작용(행정지도·행정계획 등)의 등장 및 공해문제·소비자보호 등 분쟁사건으로 의도하지 않은 시민의 자유와 권리 침해 사례 증가
- 관료제의 병폐(재량권 확대로 행정과정의 자의성·불합리성·불공정성·차별성·오류·과실·실수의 빈발, 계서제를 통한 상급자의 통제와 법규중심주의, 문서중심주의, 절차중심주의)로 인한 폐해 증가
- 옴부즈만의 존재는 적극적 행정을 위한 단서의 제공과 알선·조정·중재등을 통한 시민과 행정과의 완충 역할, 상호 신뢰 제고의 일환

○ 입법부와 사법부에 의한 권리구제 기능의 문제점 보완

- 대의기구는 다수결의 원리에 의존하기 때문에 소수자의 의견이 소외될 가능성이 있으며, 사회 갈등 관리자로서의 기능은 반감
- 사법기구에 의한 소송제도는 많은 비용과 시간의 투입 및 합법성에 기초한 권리구제
- 기존의 권리구제제도의 과다한 시간 소요와 비용 지출로 소송제도의 고비용·저효율에 대응
- 동일 민원의 반복적 타 기관 제출이 야기하는 행정낭비를 방지
- 옴부즈만은, 합법성 여부만의 판단이 아닌 '정의'와 '공정성'을 함께 고려

▌다양한 유형의 옴부즈만 설치·운영 중

○ 가장 고전적인 옴부즈만의 분류 방법으로 옴부즈만의 소속에 따라 의회형과 행정부형로 구분

- 우리나라와 미국, 프랑스 등은 행정부형 채택
- 스웨덴 등 유럽 국가는 의회형 도입

○ 업무관할 범위에 따라 행정전반을 대상으로 하는 일반옴부즈만과 특수전문분야를 대상으로 하는 특수형옴부즈만으로 구분

- 우리나라의 국민권익위원회와 지방정부의 시민옴부즈만 등이 일반옴부즈만 유형
- 특수형옴부즈만은 대구시 복지옴부즈만, 스웨덴의 소비자옴부즈만, 영국의 의료옴부즈만, 미국의 대학옴부즈만 등이 해당
- 특수형옴부즈만은 행정통제보다는 행정구제에 중점을 두는 특징

○ 의사결정방식에 따라 독임형과 합의형으로 구분

- 독임형은 옴부즈만이 1인인 경우로서 단독으로 의사결정
- 합의형은 옴부즈만이 2인 이상의 경우로서 합의를 거쳐 의사결정을 하는 형태로서, 대부분 합의형 의사결정제도 채택

▼ 분야별 옴부즈만의 활동 범위

명 칭	주요 기능	해외 사례	한국 사례
의회형/행정부형 옴부즈만	중앙정부와 지방정부 감독	스웨덴, 독일, 영국, 프랑스 등	국민권익위원회 (행정부형)
소비자 옴부즈만	소비자의 건강과 안전 보호	스웨덴	소비자보호원
언론 옴부즈만	언론의 자기 통제	스웨덴	언론중재위원회
아동 옴부즈만	아동차별 및 학대 금지	스웨덴	아동학대보호소
군사 옴부즈만	군대에 의한 권력의 오용 가능성 방지	독일, 美 공병부대 계약담당옴부즈만	방위사업청 옴부즈만
경찰 옴부즈만	경찰의 조사를 감독	영국, 캐나다, 호주 등	국민권익위 경찰소위원회
의료행정 옴부즈만	의료의 부당한 행위, 과오 등에 관한 민원	영국	
장애인 옴부즈만	장애인의 권리와 이익보호	스웨덴	
대학 옴부즈만	학교생활의 고충과 문제 처리	미국	
금융 옴부즈만	은행, 투자, 보험 등에 관한 민원 처리	영국	
지방행정 옴부즈만	지방정부 민원 처리	영국, 일본	지방정부 시민옴부즈만

2 옴부즈만제도의 일반적 특성

▌권고성, 공정성, 독립성, 신속성, 접근성, 기밀성

○ 옴부즈만은 관료제의 운영 결과 나타나는 구조적 결함 또는 한계적 과제들을 비관료제 양식을 통해 보완하거나 해소하자는 것

– 기관 속성의 유지와 발양을 위해 유지되어야 하는 구조적 특성에는 권고성, 공정성, 독립성, 신속성, 접근성, 기밀성

○ 민원을 공정하고도 심도 깊게 조사하여 무엇이 진실인지를 밝혀내고, 그 결과를 공개하거나 공개할 것이라고 압박함으로서 민원 당사자들이 조정과 타협에 이를 수 있도록 하는 보충적 조치: 권고성

– 비권력 기관화시킴으로써 최종적으로 권력기관을 감시하는 '최후의 감시기관'

○ 옴부즈만은 비록 어떤 행정행위가 합법적으로 이뤄졌다고 하더라도 그것이 보다 넓은 의미의 정의에 부합되는지의 여부를 검토해야 하며, 이러한 의미의 공정성 유무를 평가하고 심사하는 거의 유일한 존재의 국가기관: 공정성

– 어느 누구의 이해관계를 지지하거나 지원하는 대변인과 같은 존재가 아니며, 선입견 없이 실체적 진실을 밝히고 이를 통해 중립적인 판단에 이르는 것

– 좋은 행정이나 좋은 정부를 구현해 보자는 것

○ 조사대상인 행정관료나 행정기관으로부터 독립이 가장 기본적인 구성요소: 독립성

– 행정기관으로부터 뿐만 아니라 민원인들로부터도 독립해야 하며, 시민을 위해 일하지만 결코 시민의 후견인이 되어서는 안되는 것

- 입법부 등 조사주도기관으로부터 독립 역시 옴부즈만의 본질적인 기관 속성이며, 사법적 제제로 부터 옴부즈만을 보호하는 일도 중요
- 조사대상 기관으로부터의 재정적 독립성 확보는 필수불가결한 요소이며, 지원인력에 대한 독자적인 인사권과 관리권 확보도 요청됨

○ 모든 민원은 중개인을 거치거나 수수료의 청구없이 직접 옴부즈만에게 제기되어야 하며, 민원 접수여부 결정 권한은 오로지 옴부즈만에게 부여: 신속성

- 민원이 관료제의 병리현상으로 인해 유발되고, 사법구제의 비효율성의 시정을 위해 도입된 만큼 즉각적이면서 신속하게 처리

○ 민원현장과의 접근성 유지: 접근성

- 옴부즈만의 관할대상에는 그것이 행정권의 행사와 가 ㅗㄴ련되는 한 제한이 없으며, 문서접근권, 증인출석요구권, 증언요구권, 증언강제권 등이 허용

○ 민원 제기 관련 정보를 비밀에 부치지 앟을 경우 민원 제기의 동기 자체를 크게 위축시킬 위험성: 기밀성

- 공적분야의 업무수행 성격상 최소한의 기록유지가 불가피한 경우일지라도 기록 범위를 최소한으로 규정하고 일정 기한이 지나면 자동폐기토록 하는 일몰법 도입이나, 문서에 대한 접근권을 담당 옴부즈만으로 한정하는 등 다양한 장치를 통해 기밀성을 유지할 필요

▌대의적 · 치유적 · 징벌적 기능 수행

○ 대의기능 수행자로서 옴부즈만은 단지 정부와 민원인 사이를 연결하는 의사소통의 통로 : 준입법적 기능

○ 개별적 민원에 대한 권고적 협의를 수행 : 준행정적 기능

– 옴부즈만이 새로운 양식의 권력기관화하면서 민원유발의 새로운 요인으로 작용 가능성 차단

○ 관련 정보의 조사나 공개를 통해 공분을 유도하거나 인식의 지평을 늘려 결과적으로 관련자들의 책임을 묻거나 도덕적·윤리적 기준을 개선하는 것 : 준입법적 기능

○ 입법부의 법률제정권, 행정부의 정책결정권, 사법부의 재결권과 충돌하거나 초월해서는 안되는 한계

▮ 옴부즈만의 업무내용 및 영역의 광대화

○ 행정통제, 고충처리, 갈등해결을 위한 중재기능, 각종 행정정보의 공개 기능, 문제제기를 통한 개혁 기능, 민주적·정치적 대변기능

– 행정부에 대한 강한 독립성과 접수된 민원에 대한 다양한 조사권

– 법적 강제력이 없는 권고권 및 의회보고와 언론공표권

– 고정된 형식절차에 구애받지 않고 신속성과 융통성 있는 처리

○ 거버넌스적 행정을 확대 실현시켜 주는 제도적 장치

– 시민들의 직접 참여가 어려운 분야에서 거버넌스적 행정을 이룰 수 있도록 하는 장치

– 사회적 신뢰 제고와 정보 공개, 고충 청취·해결로 사회적 네트워크 형성

3 옴부즈만제도 운영 사례

1) 일본 사례

▌가와사키시(川崎市) 시민옴부즈만

○ 조례에 의거, 1990년부터 시민옴부즈만 운영

– 비상근 특별직 지방공무원 신분인 3명의 복수 옴부즈만으로 구성(대표 옴부즈만 호선)

– 각 옴부즈만에게 배분된 구체적 사안은 개별 옴부즈만 책임으로 처리하고, 중요 사안은 복수 옴부즈만 합의로 결정

○ 시의회 동의를 거쳐 시장이 임명, 별도 청사 및 사무국 설치

– 사무국장과 보조직원 총 15명 정도

– 1명의 옴부즈만에 보조역할로 전문조사원 2명과 일반직 공무원(과장급) 1명 전속

○ 기타 30여개 일본 지방정부에서 일반옴부즈만 설치·운영 중

▌도쿄도(東京都) 나카노구(中野區) 복지옴부즈만

○ 복지부문에 한정된 전문옴부즈만

– 발언권이 약하거나 스스로 권리행사가 어려운 복지서비스 이용자의 행정고충 구제를 목적

○ 조례 제정, 구청장 소속의 4인 복수제 옴부즈만

– 각 옴부즈만은 독립적 직무 수행, 단, 제도개선 의견표명은 합의

○ 기타, 아동청소년(가외니시시, 기난쵸), 고령자(우지시), 케어(가츠시카구, 도요나카시) 등 40여개 지방정부에서 전문옴부즈만 운영 중

2) 우리나라 사례

▮ 중앙정부 옴부즈만 제도 : 국민권익위원회

○ 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(2005. 7.29 공표, 2005. 10.30 시행)에 의거 실시

- 1994년 '행정규제 및 민원사무기본법', '민원사무처리에 관한 법률' 등에 의거, 국무총리 소속의 '국민고충처리위원회' 설치
- 국민의 권익구제 및 민원 종결 기능 수행, 위법부당한 행정작용에 의한 피해 구제, 행정의 자기 시정과 비용부담 배제를 주요 목표

○ 부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(2008. 2.29공포 시행, 법률 제8878호)에 의거, 위원회 독립법 제정

- 대통령 소속으로 옴부즈만 위상 강화, 위원장의 상임화, 인사권 독립, 감사의뢰권, 자료제출 기피 등 조사방해시 제제(과태료)
- 합의권고 및 조정 강화(민법상 화해 효력)
- 시민고충처리위원회(지방자치단체) 설치 근거 마련
- 국가옴부즈만 통합(국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 행정심판위원회→국민권익위원회)

▌지방정부 옴부즈만 제도

○ 서울특별시, 시민감사옴부즈만 운영 및 주민감사청구 조례 개정(2010년)

- 기존의 '서울특별시 시민감사관 운영 및 주민감사청구에 관한 조례'와 '서울특별시 청렴계약옴부즈만 설치 및 운영규칙' 통합
- 종전 3인의 시민감사관을, 토목 및 건축분야 1인을 포함한 5인 이내의 시민감사옴부즈만으로 구성, 지방계약직 공무원의 신분 부여
- 옴부즈만 전원으로 운영위원회 구성, 옴부즈만의 감사 또는 조사에 관한 사항 등을 사전 심의
- 운영위 전원의 의결이 필요한 사항은 운영위의 종전 의결례를 변경할 필요가 있는 상황으로만 국한

○ 부천시, 전국 지방자치단체 최초로 옴부즈만 제도 도입

- 1997년 조례로 시민옴부즈만 도입
- 일반직 공무원 4급 10호봉 상당, 주 3일 근무
- 33명 이내의 자문위원회를 구성하여 전문적·기술적 사항의 자문
- 100명 이내 시민소통위원회를 설치, 정책사항 발생 시 협의

▼ 지방정부 옴부즈만 운영 현황

기 관	대구 광역시	서울 특별시	경기 부천시	경기 안양시	강원 원주시	전북 익산시	전북 정읍시	전남 목포시
명칭	복지 옴부즈만	시민감사 옴부즈만	시민 옴부즈만	민원 옴부즈만	시민고충 처리위원회	시민고충 처리위원회	시민고충 처리위원회	시민고충 처리위원회
설치 근거	훈령	조례	조례	조례	조례	조례	조례	조례
설치일	'08. 12	'08. 4	'97. 4	'08. 9	'08.12	'07. 5	'07.12	'07.10
운영 형태	독임 (1인)	합의 (5인)	독임 (1인)	합의 (10인)	합의 (7인)	합의 (7인)	합의 (7인)	합의 (5인)
지원 부서 (소속)	감사관	민원조사관 (시장)	감사실 (부시장)	생활안전과 (시장)	기획감사관	감사담당관	기획감사실	감사실
업무 영역	복지 부문	행정 전반	행정 전반	행정 전반	행정 전반	행정 전반	행정 전반	행정 전반
수행 분야	고충 민원	주민감사청구 및 단체장 요청사항	고충 민원	고충 민원	고충 민원	고충 민원	고충 민원	고충 민원
발의 사안 채택 조사	규정 ❍ (단독결정)	규정 ❍ (전원찬성 의결 및 시장협의)	규정 ❍	규정 ❍	규정 X	규정 X	규정 X	규정 X
조사 결과 공표	단독결정	5인운영위원회 의결 후 시장협의	시민소통위, 자문위원회 심의 의결	10인위원회 심의 의결	7인위원회 심의 의결	7인위원회 심의 의결	7인위원회 심의 의결	5인위원회 심의 의결

자료 : 각 지방자치단체 홈페이지 법무행정시스템 참조.

제 3 장

대구시 복지옴부즈만 운영 현황 및 문제점

1 대구시 복지옴부즈만 운영 현황

2 대구시 복지옴부즈만 운영 성과

3 대구시 복지옴부즈만의 문제점

제3장

대구시 복지옴부즈만 운영 현황 및 문제점

1 대구시 복지옴부즈만 운영 현황

▌대구시, 전국 최초로 복지옴부즈만 도입

○ 설치목적 및 추진경과

- 복잡다기한 복지 관련 민원의 합리적 해소와 갈등 사전예방 및 조정
- 복지행정에 관한 고충처리와 불합리한 제도를 공정하고 신속하게 해결하는 시민중심 행정 구현 및 애프터서비스 기능 강화
- 복지시정에 대한 시민참여의 제도적 보장으로 행정의 신뢰성과 투명성을 제고하여 사회적 갈등 최소화(2006년 12월, 민선4기 시장공약사항 확정)
- 2008년 12월, 대구광역시 복지옴부즈만 설치·운영 등에 관한 규정 제정, 2009년 3월 10일 제1대 복지옴부즈만 임용

○ 주요 직무와 권한

- 복지 분야 고충민원의 안내와 상담, 조사 및 처리
- 위법 부당한 복지행정 처분 및 불합리한 복지 관련 행정제도에 대한 시정권고 또는 의견표명, 공표

- 반복적이고 고질적인 복지 분야 민원에 대한 상담 및 조정, 중재
- 스스로의 발의에 의한 복지 분야 사안의 채택조사
- 자료제출 요구권, 조사권, 권고 및 의견표명권, 감사 의뢰권

▌감사관실 소속, 독임형 행정기관

○ 독임형 행정기관

- 계약직공무원 '가'급(주 20시간 근무), 2년 임기(1차 연임 가능)
- 별도 공인 사용, 홍보비·업무추진비 및 자문위원 참석수당 지급
- 분야별 외부 전문가로 자문위원회 구성(7명 이내)
- 사무기구 설치(복지옴부즈만의 활동 및 업무 보좌, 감사관실 소속 공무원 3명 배치)

○ 복지옴부즈만의 업무 관할

- 대구광역시와 그 소속 행정기관 및 자치구·군(시의 위임사무)
- 시의 출자 또는 출연으로 설립한 지방공기업 및 출연기관
- 시의 민간위탁기관(시의 위탁사무) 및 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 의해 시로부터 복지 분야 보조금을 지원받은 개인이나 법인, 단체

2 대구시 복지옴부즈만 운영 성과

▌복지 분야 옴부즈만으로서는 전국 최초

○ 전국 4번째 설치된 실질적 지방정부 옴부즈만

- 대구시 2010년 총 투자액 중 사회복지 부문이 전체의 38.6%
- 2011년 기초수급자・장애인・노인 등 46만3,538명으로 대구시 전체 인구의 18.6% 차지

○ 복지시설과 대구시의 가교 역할

- 일부 복지시설의 인권침해 및 부정비리 지속 발생에 대한 중재・개선권고로 투명한 사회복지시설 운영에 일조
- 사회적 약자의 고충 민원 합리적 해소와 갈등의 사전 예방 및 조정 역할 수행

▌복지 분야 고충민원 해결창구 역할 수행

○ 권고・의견표명, 조사 중 해결, 수용, 대안제시 및 안내 등 고충민원 82건 접수・처리

- 대구시 복지옴부즈만 시행 첫 해(2009. 4~) 38건, 2010년 44건

※전국 최초로 설치된 부천시 시민옴부즈만의 전 민원분야 접수・처리는 시행 첫해인 1997년 36건, 1998년 60건

▼ 대구시 복지옴부즈만 고충민원 처리 현황

(단위 : 건)

구 분	접수 건수	조사결과 처리현황							조사 진행중
		계	불가 통보	대안제시 및 안내	수용	조사중 해결	권고·의견표명		
							수용	수용불가	
계	82	78	19	28	5	13	6	7	4
2009년	38	38	8	16	2	3	4	5	0
2010년	44	40	11	12	3	10	2	2	4

자료 : 대구광역시 복지옴부즈만 운영보고서(2009, 2010).

○ 4건의 제도운영 개선 의견 표명

- 복지시설 결산보고 운영개선 : 재정문제에 관한 통제는 필요불가결
- 복지재단 주민감사 처분요구 이행조치 : 보건복지부 대상 전국 1호 주민감사청구
- 사회복지재단 및 시설 비리 사후 대응
- 보육시설 신규 인가 및 국공립보육시설 위탁체 선정

3 대구시 복지옴부즈만의 문제점

▌독임제로 인한 운영상 한계 노출

○ 조사 결과의 일방적 공표로 새로운 민원 야기

- 언론보도를 통한 다수인 관련 민원 유발
- 직권 조사의 실시 및 공표에 있어 정확성과 신중성에 대한 우려 제기

○ 자문위원회의 실질적 활용 미흡

- 자문위원회 구성 경로는 대부분 일종의 통과의례이자 행정편의주의적 일환
- 단순 자문으로 전문적·기술적 사항에 대한 합의기제 부족

▌불완전한 독립성·전문성·중립성

○ 객관적이고 전문적인 고충민원의 조사·처리 한계

- 깊은 전문성이 수반되지 못해 설득력 있는 시정 권고 제약
- 충분한 현장 조사와 의견 청취 및 갈등 조정에 필요한 전문조사인력 부족

○ 중립성 확보 미약

- 대부분의 지방정부 옴부즈만 설치는 조례로 제정
- 대구광역시는 행정명령인 훈령으로 제정, 공모에 의해 시장 임명, 감사관실 소속(서울특별시는 조례로 제정, 시장 직속 기구, 의회 동의로 임명)

○ 옴부즈만 소속 공무원의 이중적 위치

- 시정 운영 관련 사항 및 직원 복무 관련 지도·감독권 소재 문제의 대두
- 옴부즈만 사무기구로서 불완전한 독립성 여부 논란

▌복지 부문에 한정된 옴부즈만 제도

○ 2009년 대구시 고충민원 339건 중 보건복지 분야 17건(15%)

- 도시주택 84건(24.8%), 감사 73건(21.5%), 건설방재 40건(11.8%), 교통 27건(8%), 경제통상 27건(8%)
- 국민권익위원회에 제기된 대구시 관련 고충민원 143건(2008~2009) 중 46건 인용(32.3%)으로 전국 평균 상회

○ 모든 고충민원의 상호 연계로 폭넓은 문제를 다루는 기구로 확대 개편 필요성 대두

- 대구를 제외한 모든 지방정부가 시민옴부즈만(일반옴부즈만) 설치·운영
- 국민권익위원회는 전 민원분야로의 확대 시행 권고(2010년 8월)

제 4 장

대구시 복지옴부즈만 개선 방안

1 단기적 방안

2 중·장기적 방안

제4장

대구시 복지옴부즈만 개선 방안

1 단기적 방안

▌독임형의 단점 보완을 위한 규정 재정비

○ 일방적 조사 및 공표로 새로운 민원 야기를 방지하는 보완책 강구

– 독임형의 문제점을 보완할 수 있는 운영개선 장치 마련

– 「대구광역시 복지옴부즈만 설치·운영 등에 관한 규정」 제9조에서 규정하고 있는 7인 자문위원회를 10인 운영위원회로 확대 개편, 독임형의 단점 보완

○ 전문적·기술적 사항에 대한 운영위원회의 실질적 활용

– 직권 조사는 운영위원회 2/3의 찬성의결 거쳐 시장과 협의

– 의견표명 및 공표는 운영위원회 2/3의 찬성의결로 정확성과 신중성 제고

▌중립성·전문성 확보를 위한 제도 개편

○ 중립성·독립성 확보

– 현 감사관실 소속에서 시장 또는 부시장 직속기구로 변경

– 옴부즈만 소속 공무원의 시정운영 관련사항 및 직원복무 기능

은 부서장의 지도·감독(고유기능은 옴부즈만의 독립적 운영)으로 전환

- 운영위원회 구성에 있어 감사관과 옴부즈만의 동일 비율 추천으로 시장이 임용

○ 전문성 제고를 위한 운영 개선

- 지방계약직 공무원으로 전문조사인력 확보
- 운영위원회에는 언론, 시민단체, 학·연구기관 등 다양한 전문가 참여 시스템 구축

2 중·장기적 방안

▌시정 전 분야로 확대 개편

○ 복지옴부즈만 운영의 노하우를 전 민원분야 도입에 활용

- 복지옴부즈만의 2년간 운영 실적에도 불구, 문제점 보완 필요
- 옴부즈만 발상지 스웨덴이 제도 정착까지 180년 소요, 부천시도 몇 차례의 다양한 제도 개편 시행

○ 역할 재정비 : 시민옴부즈만의 직무범위 확대

- 공직자행동강령 준수와 관련된 상담이나 제보 접수·처리 지원
- 주민감사 청구 등의 절차적인 어려움을 시민옴부즈만의 권한을 활용하여 해결

※주민감사청구제도 : 행정의 공개성과 책임성을 높이고 주민참여를

확대한다는 정신에 따라 일정한 자격을 갖춘 단체 또는 주민 몇 인 이상의 연서를 받아 직접 행정감사를 청구하는 제도

– 주민청원제도나 소환제도 등의 기회비용과 비효율성의 감소 및 문제 해결을 가져올 수 있는 효율적인 제도로 활용

※주민청원제도 : 주민이 지방자치단체의 행정에 관한 희망사항이나 개선사항을 지방의회 의원의 소개를 받아 서면으로 그 해결을 요구하는 제도로서, 의안과 같이 본회의에 앞서 소관위원회에 회부되어 심사하며, 심사결과 채택된 것은 집행기관에 보내는 것이 적당하다고 인정되는 내용은 신속히 송부하고, 집행부는 이를 반드시 이행할 의무는 없지만 충분히 존중함

※주민소환제도 : 주민들이 지방정부의 행정처분·결정에 심각한 문제점이 있다고 판단할 경우, 단체장을 통제할 수 있는 제도로서, 일정한 절차를 거쳐 해당 지역의 단체장이나 지방의원을 불러 문제 사안에 대한 설명을 들은 뒤 투표를 통해 단체장을 제재하는 장치. 즉, 정치인에 대한 가장 확실하고 직접적인 통제수단으로 지방자치단체장들의 독단적인 행정운영과 비리 등 지방자치제도의 폐단을 막기 위한 것이 목적으로, 일정수 또는 일정 비율의 선거인이 청원하면 선출직 공직자에 대해 임기 전에 선거를 다시 실시하고 선거에 지면 공직을 떠나게 할 수 있는 제도

○ 위상 재정립 : 독립성·중립성·신속성 확보를 위한 시스템 정비

– 핵심 인력인 전문조사관 또는 민원상담전문인을 직접 계약직으로 임명하여 전문성과 독립성을 확보하는 것이 최대치

– 대구광역시 옴부즈만 설치·운영에 관한 조례 제정과 시의회 임명 동의, 시장(부시장)직속 기구화로 둠으로써 중립성 확보

▌시민참여 활동의 매개체로 옴부즈만 제도 활용

○ 시대 상황과 시정 신뢰에 기여하는 옴부즈만 운용

- 전 민원분야로 확대·운영하되 특화 옴부즈만(종합민원, 복지, 경제 등) 운영 필요
- 합의제형 옴부즈만 도입(3인)과 대표 옴부즈만 호선
- 대표 옴부즈만은 상근직으로 하고, 2인의 옴부즈만은 명예직으로 하는 방안도 검토 필요

○ 시민참여활동의 매개체로 옴부즈만 제도 구축

- 시민옴부즈만 설명회, 언론미디어 및 시민단체의 포털사이트 소개 등 옴부즈만 제도의 지속적인 홍보
- 가칭 시민소통위원회 또는 시민옴부즈만 네트워크 구성을 통해 단순한 법제 마련이 아닌 실질적인 참여민주주의 구축

참고문헌

각 지방자치단체 홈페이지 법무행정시스템.

국민권익위원회・대구광역시. (2010). 「고충민원 컨설팅 보고서」.

국민고충처리위원회. (2007). 「정책자료집 : 지방옴부즈만 '시민고충처리위원회'」.

국민고충처리위원회. (2006). 「정책자료집 : 국내외 옴부즈만 제도」.

국민고충처리위원회. (2003). 「선진옴부즈만제도 연구자료집 : 옴부즈만제도의 세계적 동향」.

김미경. (2004). 지방행정서비스 품질관리와 시민옴부즈만. 「지방행정연구」, 18(4): 21-44.

대구광역시. (2010). 「제3회 국민신문고대상 우수기관 선정을 위한 고충민원 처리실태 자체평가 결과보고서」.

대구광역시 복지옴부즈만. 「2009~2010년 복지옴부즈만 운영보고서」.

대구광역시의회. (2010). 「대구광역시 옴부즈만 발전방안 및 조례제정 공청회 자료집」.

박재창. (2010). 거버넌스 관점에서 본 옴부즈만: 과제와 한계. 「국가정책연구」, 24(3): 5-38.

송창석. (2005). 지역 시민옴부즈만 활동방향. 「한국행정학회・투명성포럼・국가청렴위원회 공동토론회 자료집」, 111-143.

송창석. (20004). 지방자치단체 시민옴부즈만 활성화 방안. 「한국지방자치학회 2004년도 동계학술대화 발표논문집」, 233-273.

송창석. (1995). 도시정부에서의 시민옴부즈만제도 도입방안. 「한국도시행정학보」, (8): 37-63.

오필환. (2007). 옴부즈만 제도의 발전방안 연구: 반부패활동과 지방자치단체의 옴부즈만을 중심으로. 「한국부패학회보」, 12(7): 17-44.

이종수. (1997). 지방행정 옴부즈만제도의 도입실태 분석과 발전방향의 모색. 「한국지방자치학회보」, 9(2): 21-41.

최우용. (2005). 옴부즈맨과 시민고충처리위원회. 「법과 정책연구」. 5(2): 1073-1100

·연구자 소개·

이 재 필

- 대구경북연구원 사회문화연구실 부연구위원
- 행정학 박사

대구시 복지옴부즈만제도 운영 개선방안

2011년 4월 15일 인쇄
2011년 4월 18일 발행

발행처 : 대구경북연구원
(706-713) 대구광역시 수성구 청수로 43(중동)
TEL. (053) 770-5100
FAX. (053) 770-5079
인 쇄 : 명인문화사 (☎ 422-5558)

<비매품>

이 보고서의 내용이 반드시 대구경북연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.