

연구논문

옴부즈만의 필요성과 새로운 역할 강화 방안: 전통적 행정통제 기제의 한계와 대안 기제를 중심으로*

김 대 전**

- I. 서론
- II. 이론과 실제: 전통적 행정통제의 기제와 작동의 효과성
- III. 국가 및 지방 옴부즈만의 새로운 역할 강화 방안
- IV. 결론

〈요약〉

본 논문은 첫째, 전통적 행정통제의 기제가 잘 작동하지 못하는 근본적인 원인을 사회심리학이나 조직심리학에서 다루어진 이론적 내용과 실험 및 실제 사례를 살펴보고, 행정의 전통적 내부통제와 행정부에 대한 입법부, 사법부, 시민사회에 의한 통제가 효과적으로 작동하지 않는 이유와 그 한계를 논의하였다. 둘째, 입법부, 사법부, 시민사회에 의한 행정부 통제가 한계가 있다면 현실적인 행정통제의 대안기제는 무엇일까? 에 대해 논의하였다. 셋째, 우리나라는 전통적 행정통제 기제의 한계를 극복하기 위하여 옴부즈만을 도입하고 있지만 이것 또한 효과성에 대한 의문이 제기되고 있는바, 현재 국가 옴부즈만으로서 작동하고 있는 옴부즈만의 제도적 상황과 한계를 논의하고, 국가 옴부즈만뿐만 아니라 지방 옴부즈만을 포함한 새로운 옴부즈만의 역할 강화 방안을 논의하였다. 구체적인 내용으로는 현재의 국가 옴부즈만 제도로서의 국민권익위원회의 역할에 대해 고찰하고, 국가 옴부즈만의 새로운 역할 강화를 관할 범위, 소속과 임명권자의 관점, 권한의 관점에서 논의하였다. 그리고 국가 옴부즈만과 유기적으로 작동되어야 할 지방자치단체 옴부즈만의 관할 범위, 지방 옴부즈만의 역할과 기능, 지방 옴부즈만의 효과적인 작동 요인에 대해 논의하였다.

[주제어: 옴부즈만, 행정책임성, 행정통제, 외부통제, 내부통제]

* 본 연구는 2017년도 강원대학교 대학회계 학술연구조성비로 연구하였음(관리번호-520170341).
This study was supported by 2017 Research Grant from Kangwon National University(No. 520170341).

** 강원대학교 행정학과 교수(daegeonkim@kangwon.ac.kr)

I. 서론

일반적으로 행정에 대한 통제 방법은 행정기관의 외부에서 통제하는 외부통제와 행정기관 내부에서 이루어지는 내부통제 방법으로 크게 나뉜다. 내부통제는 행정부 자체, 즉 행정관료 자신들이 스스로 통제를 가하는 것을 의미하는데, 주요 내부통제 방법으로는 “행정수반에 의한 통제, 감찰통제, 정책과 기획통제, 사업계획과 같은 운영통제, 공무원의 자질 통제, 예산통제, 인력의 정원 통제, 사무통제 등 중앙기관의 통제와 중앙 및 지방행정기관 자체에서 이루지고 있는 통제, 즉 기관장에 의한 통제, 기획관리 담당부서와 감사 담당부서 및 기타 사무담당부서에 의한 통제가 있다.”(정우일 외, 2013: 9). 그리고 “가장 중요한 통제의 방법으로 행정인 스스로가 공무원으로서의 직업윤리에 입각하여 스스로를 자발적으로 통제하는 일이다.”(김향규 외, 2007: 384).

반면 외부통제는 전통적으로 입법부와 사법부에 의한 통제, 감사원에 의한 통제, 정치적 압력의 형태인 일반시민의 간접적 통제, 오늘날 점점 비중이 높아져 가고 있는 시민참여를 통한 일반시민의 직접적 통제가 있다. 또한 우리나라에서 아직 활발하지 않은 제도이지만 옴부즈만에 의한 외부통제도 있다. 이외에 선거, 여론, 이익집단, 정당, 국민권익위원회의 활동, 국민신문고, 각 지방자치단체의 민원실과 고충민원처리 위원회 등을 통해 이익을 제기할 수 있는 민원행정제도, 국회의 청원제도, 지방자치단체장과 지방의원들에 대한 주민소환제 등도 넓은 범위에서는 외부통제에 해당되는 것이다.

위에서 언급한 다양한 내부 및 외부 통제 중에서 행정권 행사에 대한 바람직한 통제방법은 무엇인가에 대한 논의는 지금도 다양한 관점과 시각에서 이루어지고 있다. 특히 관료들의 권력 남용을 통제하는데 효과적인 통제 방법이 대표적 논의이다. 이 논의는 Friedrich(1940)의 내부통제이론과 Finer(1941)의 외부통제이론이다, “Friedrich는 관료의 권한을 제한하기 위한 유일한 방법을 관료 내부의 자율통제로 보는 반면, Finer는 민주주의의 발달을 위해선 견제와 균형의 중요성을 주장하고 관료제를 통제하기 위해 대통령, 입법부 그리고 사법부 등에 의한 외부통제의 중요성을 강조하고 있다.”(정우일 외, 2013: 9). Finer(1941)는 특히 선거(투표)로 권한을 위임받은 선출직 공무원인 국회의원(지방자치단체의 경우엔 지방의회의원)에 의한 통제가 가장 핵심적 통제 방법이라고 하였다. 이는 “Finer(1941)와 다른 학자들은 관료의 자율 규제적 통제를 불신하고, 관료제가 민주주의 국가를 위한 적절한 통치제도인지에 대해 깊은 회

의”(정우일 외, 2013: 9)를 가졌기 때문이다. 이러한 Friedrich(1940)와 Finer(1941)의 논쟁은 1940년대를 거쳐 60년대까지의 이어졌다. 하지만 그 이후에는 행정 국가화 현상, 즉 행정기능의 확대와 현대 행정에서의 공무원의 전문성이 크게 강조되어 왔고, 행정 관료들의 전문성을 기반으로 한 행정기술과 지식, 정보 및 경험에 기초한 전문적 행정재량권이 확대·강화되어 왔기 때문에 관료들의 자율적인 내부통제가 더 중요하다는 것이 지배적인 인식이었다.

그렇다면 우리나라의 경우 행정기능의 확대와 행정의 전문성 및 행정재량권이 확대·강화되어온 현대행정의 특성이 고려된다하더라도, 현재 전통적인 관료의 자율적 내부 통제가 효과적으로 작동하고 있는가와 입법부에 의한 통제보다는 전통적인 내부 통제 - 특히 관료들의 자율적인 내부통제- 가 더 효과적인가? 라는 질문을 던져볼 수 있다. 다른 한편으로는 우리나라의 경우 Finer(1941)의 주장처럼 선출직 공무원인 국회 또는 지방의회 의원의 대(對) 행정부(또는 집행부)에 통제가 효과적으로 작동하고 있는가? 라는 질문도 던질 수 있다. 물론 최근 일련의 판사 검증과 관련된 이른바 법원 블랙리스트라는 파동에서 보듯이 사법부에 의한 행정부 통제도 효과적으로 작동하고 있는가라는 질문을 던질 수 있다.

이런 맥락에서 본 논문은 첫째, 위의 질문 중에서 전통적 행정통제의 기제가 잘 작동되어 왔는가를 논의해 보고자 한다. 최근의 행정 관료의 권한 남용과 오용을 빚대는 용어, 예를 들면 모피아, 검피아, 해피아, 농피아 등이 회자되는 것을 보면, 내부통제가 효과적으로 작동되지 못하고 있음을 보여준다. 왜 그럴까? 이러한 의문을 해소하기 위해 전통적 행정통제의 기제가 잘 작동하지 못하는 근본적인 원인을 사회심리학이나 조직심리학에서 다루어진 이론적 내용과 실험·사례를 논의해 보고자 한다.

둘째, 행정부의 자율적 내부통제와 행정부에 대한 입법부와 사법부에 의한 외부통제가 효과적이지 않다면 그 이외 통제기제는 무엇이 있을까? 에 대한 논의하고자 한다. 시민사회가 발전하면서 시민에 의한 행정부 통제가 다양하게 이루어지고 있지만 이 또한 한계가 있다. 이를 극복하기 위해 우리나라는 옴부즈만 제도를 도입하였고, 제도적인 차원에서 국가 옴부즈만인 국민권위원회 신설되었고, 현재 국가 옴부즈만이외 다양한 형태의 옴부즈만이 시행 중에 있다. 그러나 이 또한 효과성에 대한 의문이 제기되고 있다. 현재의 국가 옴부즈만 제도로서의 국민권익위원회의 역할을 고찰해 보고, 새로운 역할 강화는 어떻게 되어야 하는지에 대한 논의가 필요하다. 국가 옴부즈만 제도로서의 국민권익위원회의 관할 범위·소속과 임명권자·옴부즈만의 권한

은 적절한지? 그리고 국민권익위원회의 조직운영은 적절한지를 살펴본다. 또한 지방분권화 시대에 지방 읍부즈만의 도입의 필요성과 장애요인 등이 무엇이며, 그 역할 강화 방안을 논의해 보고자 한다.

II. 이론과 실제: 전통적 행정통제의 기제와 작동의 효과성

1. 관료의 자율적 내부통제의 효과성

행정기능의 확대, 행정기술·정보·지식·경험을 가진 관료의 전문성의 증가, 행정재량권이 확대·강화에 따라 자율적 내부통제가 효과적이라는 주장은 과연 타당한가? 혹은 역으로 무엇이 정부조직 또는 관료 조직 내부의 자율적 내부통제가 작동되지 못하도록 만들고 있는가에 대한 근본적인 물음을 해 보아야 한다. 이 두 질문은 질문의 방향은 다르나 같은 질문이다. 이 두 질문에 대한 답은 ‘최근의 일련의 사태를 보면 관료의 자율적 행정 내부통제는 잘 작동되지 않았다’라고 해야 할 것이다. 그 이유는 무엇일까? 왜 그럴까? 이 의문에 대해 사회심리학 및 조직심리학은 조직의 억압적 권위 기제와 그 생성 원인의 과정과 그 결과를 이해하여야 한다고 주장한다. 조직의 억압적 권위에 의해 생성된 행정 권력은 점점 시민과 괴리되어 가고, 법과 규정에 기초한 행정권 행사라고 하지만 형행화된 행정권의 오·남용은 점점 커져간다.

Laurent Bègue(2011)는 그의 저서를 통해 우리에게 도발적인 질문을 던진다. ‘도덕적 인간은 왜 나쁜 사회를 만드는가?’(Bègue, 2011; 이세진 역, 2013)이다. 그리고 Philip Zimbardo(2007) 또한 다음과 같은 질문을 던진다. ‘선량한 사람을 악하게 만드는 것은 무엇인가?’ 그의 저서 ‘루시퍼 이펙트: 무엇이 선량한 사람을 악하게 만드는가’(Zimbardo, 2007; 이충호 & 임지원 역, 2015)에서 시스템적인 악의 생성 원인을 제시한 바 있다. 유사한 의문을 던진 Bègue(2011)도 실천적으로 참여하지 않으면 시스템에 의해 생성되는 조직적인 억압적 권위에 도덕적 인간이라고 자처하는 개인이 동조자가 되고 결국은 더 나쁜 사회를 만들게 된다는 것을 강조한다.

이와 같은 도발적 질문은 현재 우리나라의 정부조직의 내부통제가 효과적으로 작동되지 못한 이유를 설명하는데 단초를 제공할 수 있을까? Bègue(2011)와 Zimbardo(2007)가 저서에서 공히 핵심적으로 소개하고 있는 스텐포트 감옥 실험과 Milgram(1974)의 실험

험 사례와 분석(김대건, 2014; 김대건 외, 2016) 및 실제 사례를 통하여 관료의 자율적 내부통제 기제의 효과성을 살펴본다.

1) 실험 사례

(1) 시스템적 행정 악의 생성 구조에 대한 실험

우리는 흔히 비도덕적인 인간 또는 불성실한 인격의 인간들이 나쁜 사회를 만든다고 생각한다. 그렇다면 도덕적인 인간 또는 성실한 인격을 가진 인간들은 좋은 사회를 만드는가?, 선량한 자아가 악을 저지를 수 있을까? 또는 선량하고 도덕적이라고 스스로 생각하는 개인이 나쁜 조직을 만드는데 동참하거나 일조하는 이유는 무엇일까?, 왜 사람들은 비윤리적인 지시에 복종하는가? 라는 질문에 답하기 위해 Milgram(1974)은 다음과 같은 권위에 대한 복종 실험을 한 바 있다.

20~50대 사이의 평범한 사람들을 선발(물론 실험 참가자들은 실험에 협조하는 대가로 몇 달러 상당의 사례를 받는다)하여 한 쌍씩 묶는다. 그리고 실험 감독자에 의해 연출된 제비뽑기를 하여 한 사람은 교사역할, 한사람은 학생 역할을 하도록 정한다. 그러나 학생 역할을 할 사람은 실험을 위해 사전에 모의한 실험공모자이고, 교사역할을 할 사람이 실제 실험참가자이다. 실제 실험에서 교사에게 학생이 오답을 말할 때 전기충격을 가하도록 하고, 오답을 말할 때 마다 단계적으로 올려 최대 450볼트의 전기 충격을 가할 수 있게 했다. 교사는 실험 이전에 45볼트 상당의 전기 충격을 직접 경험하여 전기충격의 고통을 알게 하였다. 실험에서는 학생이 전기 충격을 받지 않게 설계되었지만, 전기충격 버튼을 누르면 정말 아픈 것처럼 비명을 지르거나 울부짖는 연기를 하게 했다. 그리고 실험 감독자는 학생이 아무리 고통을 받는 연기를 하더라도 교사에게 미리 정해놓은 대로 실험을 계속해 달라는 말을 되풀이하였다. 과연 교사역할을 한 실험참가자는 몇 볼트까지 전기 충격을 가했을까? 교사역할을 한 실험참가자들은 심한 스트레스 상태에서 평균 285볼트까지 전기충격을 가했고, 그 중 65퍼센트는 최대 강도에 해당하는 450볼트 버튼을 눌렀다. 이는 1~2%만이 최대강도의 450볼트를 누를 것이라라는 가설을 너무나도 크게 웃도는 충격적인 결과였다.

보편적인 생각은 비도덕적인 인간은 나쁜 사회를 만드는데 일조하고, 도덕적인 인간은 좋은 사회를 만드는데 일조한다고 생각한다. 그러나 조직 내에서 또는 일상생활

에서 도덕적 인간 또는 성실한 인격의 소유자라고 생각하는 사람도 역설적으로 더 나쁜 조직과 사회를 만들 수 있다는 것은 ‘도덕적이고 윤리적인 사람이면서도 잘못된 권위에 복종하는 인간의 양면성’과 ‘성실한 인격의 소유자라도 부당한 명령을 내리는 권위에 저항하지 않기’ 때문이라는 것이다.

우리는 Milgram의 실험(1974)과 같은 결과, 즉 이데올로기 주술에의 맹목적인 복종과 잘못된 힘을 행사하고 있는 것을 알면서도 현실적 권세와 힘을 가진 집단을 우리 스스로의 준거집단으로 삼고자 하는 복종의식과 같은 것을 인간의 역사와 현실 속에서 무수히 많은 사례를 찾을 수 있다.

(2) 억압적 권위와 복종의 생성 구조

시스템에 의해 인간의 행동과 인식은 어떻게 지배당하는지에 대한 Zimbardo의 실험(2007) 사례도 있다. 그는 이 실험을 통하여 썩은 상자는 상자 속의 사과를 썩게 만든다는 것을 강조하였다. Zimbardo는 인간 자체보다는 시스템에 의해 사람의 인식이 달라지는 것을 보여주었다. 즉 ‘선량한 자아가 악을 저지를 수 있을까?’ 또는 ‘나쁜 일인 줄 알면서도 죄의식 없이 동참하는 까닭은 무엇일까?’에 대한 답을 제시하고 있다.

1971년에 필립 짐바르도 스텐포드 대학교 교수는 가히 충격적인 사회심리학적인 실험을 하였는데, 이 실험은 시스템에 의해 선량한 사람들조차도 사악하게 돌변할 수 있다는 사실을 보여주었다. 그는 지극히 평범하고, 과거에 반사회적 행동, 범죄, 폭력을 저지른 기록이 없는 정상적이고, 평균적이며, 건강하며, 또래 집단에 비해 평균이상의 교육을 받은 학생들을 선발하여 무작위로 ‘수감자’와 ‘교도관’으로 나눈 후 모의감옥 실험을 하였다. 일주일도 안 되어 평범했던 학생들은 각각 ‘가학적인 교도관’ 혹은 ‘정신 쇠약 증세를 보이는 죄수’로 변해갔고, 급기야 실험은 중단되었다. 교도관 역할을 한 학생은 교도소의 시스템 속에서 사유하는 능력을 잃어버린 채 아무런 죄의식 없이 비윤리적인 행동과 악을 저지르게 되고, 수감자 역할을 한 학생들은 병적으로 수동적이고 피동적인 희생자 모습으로 변해갔다. 이 실험의 가장 중요한 교훈은 인간은 시스템에 의해 누구나 자신의 의지와 달리 순식간에 쉽게 악의 나락으로 빠질 수 있음을 보여준 것이다. 또한 이 실험은 진정한 휴머니즘이란 없다는 것, 그리고 누구나 누구를 억압하고 학대할 수 있는 상황에 처해진다면 누구든 악인이 될 수 있다는 점을 보여주었다.

이 실험은 인간이 시스템을 설계하고 작동시켰지만, 바로 그 시스템이 작동하면서 시스템 스스로 인간을 지배하는 순간이 있다는 것을 보여주는 것이다. 이 실험의 실제 사례는 현재의 우리 사회 그리고 행정부와 권력 기관에서 찾을 수 있다.

2) 실제 사례

다음의 실제 사례들은 지극히 평범하고 정상적인 인간이 시스템 안에서 역할, 규칙, 기준, 익명성, 비인간화 절차, 동조화 압력, 집단 정체성 등의 복합적인 시스템적 요인에 의해 인간이 아무런 죄의식 없이 믿기 힘든 비인륜적이고 비도덕적인 행동을 스스럼없이 할 수 있다는 것을 보여준 것들이다.

(1) 이라크 아부그라이브 교도소와 아우슈비츠 수용소

믿기 어렵지만 21세기에 Zimbardo의 실험이 실제 사건으로 재현된 사례가 2004년 이라크 아부그라이브 교도소의 포로학대 사건이다. 그 당시 교도소 내에서는 미군들이 아부그라이브 교도소 수감들의 목에 개처럼 줄을 걸거나 나체의 포로들을 피라미드 모양으로 쌓아놓고 가혹행위를 하며 웃고 있는 모습이 언론에 폭로된 바 있다. 이 사건을 저지른 군인들은 인권을 유린한 대가로 형사적 처벌을 받았다. 그러나 놀라운 것은 그들이 개인적으로 지극히 평범하고 도덕적 인식을 갖추었다고 하는 사람들이었다는 것이다.

더 거슬러 올라가면 이라크 아부그라이브 교도소와 유사한 사례가 아우슈비츠 수용소 사례이다. 즉 나치 전위대들이 수없는 많은 사람을 살해한 반인륜적인 사건이다. 이 실제 사례들은 시스템에 의해 행해지는 인간 본성의 어두운 측면과 악의 근원을 보여주고 있다.

(2) 공익제보자의 피해

공익을 위한 내부고발자¹⁾가 부당하게 피해를 본 사례는 무수히 많다. 공익제보자

1) 안민석 더불어민주당 의원은 내부 고발자 보호 강화를 골자로 한 공익신고자 보호법 개정안을 2017년 8월 22일에 대표 발의한 바 있다. 공익신고는 사정기관 감사·감찰과 더불어 민간·공공분야에서 공익 침해를 밝혀내는 한 축을 담당하고 있으며, 공익신고를 장려하고 신고자를 보호하기 위해 관련법이 제정돼 시행 중이다. 그러나 공익신고자들이 배신자로 낙인찍혀 직장을 잃고 법정 소송에 시달리며 경제적 어려움을 겪거나 폭행·협박 등으로 심신의 피해

가 조직 내부에서 배신자로 몰려 해고를 당하는 경우도 많다. 심지어 살해 위협을 당하고 있는 경우도 있다. 공익신고를 장려하고 신고자를 보호하기 위해 관련법이 제정되어 시행 중이지만, 언론, 경찰조직, 군대 조직, 검찰조직, 공무원 조직뿐만 아니라 민간조직까지 공익제보자가 조직 내에서 배신자로 낙인찍히는 사례를 많이 볼 수 있다. 이러한 비정상적인 실제 현상은 공익제보자가 나올 수 있는 여지를 더욱 줄이게 되고, 어느 조직을 막론하고 조직의 내부통제가 비효과적으로 작동할 수 있는 여지를 만들 수 있는 것이다.

반면, 내부고발자를 보호해야 할 이유는 실험 사례에서도 확인할 수 있다. 앞에서 언급한 Milgram 실험의 반전 부분을 눈여겨 볼 필요가 있다.

450볼트까지 누르지 않은 35%에 주목할 필요가 있다. 실험 도중에 실험 참가자 한 명이 이런 실험은 도저히 할 수 없다고 하면서 실험 감독자의 권위에 도전하였고, 또한 실험을 마칠 경우에 자신에게 돌아오는 경제적 이익까지 과감히 포기한 것이다. 이를 본 그 다음 실험참가자들은 이러한 행동에 공감하면서 실험참가를 거부하게 된 것이다. 실험 신청은 하고 현장에 있었으나 실험에는 최종적으로 참가하지 않겠다고 하거나 450볼트까지 누르지 않은 비율인 35%는 바로 억압적이고 비윤리적인 권위에 저항하고 자신의 이익을 포기한 그 실험참가자 한 사람에서부터 시작한 것이었다.

Milgram의 실험은 억압적 권위와 경제적 이익이 결합된 것에 인간의 도덕성이 얼마나 허무하게 무너질 수 있는가를 보여주는 충격적인 실험이기도 하지만, 역설적이게도 내부고발자와 같은 적극적인 도덕적·윤리적 행위자와 자기결정의 능력을 갖춘 존재자²⁾가 있어야 한다는 것을 보여주는 실험이기도 하다.

를 입는 사례가 많다. 이에 안 의원은 ▲공익신고자가 본인이 시행한 공익신고로 인해 민·형사소송에 휘말린 경우 국민권익위원회에 의견 제출을 요구하면 권익위원회가 이에 응하도록 하고 ▲공익신고자 보호법 상 폭행 규정에 관한 형벌을 형법 상 폭행 규정을 준용해 현행 1년에서 2년으로 상향 조정하는 내용 등을 개정안에 담았다. 공익신고자지원기금을 신설, 벌금 수납액과 출연금 등을 통해 재원을 모금한 후 공익신고자 지원·보호에 사용할 수 있도록 하는 내용도 포함됐다. 안 의원은 “조속한 개정안 통과로 양심에 따라 정의로운 행보를 결정한 내부 고발자들이 더 이상 고통받지 않기를 바란다”고 덧붙였다(아이뉴스 24, 2017. 8. 22).

- 2) 영혼없는 공무원과 대비될 수 있다. 문재인 대통령은 2017년 8월 23일 과기정통부와 방통위 업무보고 때, ‘정권 뜻에 맞는 영혼없는 공직자 대선 안된다’ 또한 ‘국정농단 사태를 겪으며 국민들은 새로운 공직자상을 요구하게 됐다. 공직자는 국민과 함께 깨어있는 존재가 되어야

(3) 마피아와 혼합어 난무 현상

인사혁신처는 2015년에 발표한 '공직자윤리법 시행령' 개정안³⁾을 발표한 바 있다. 하지만 시행령이 발표된 이후에도 모피아, 검피아, 해피아에 이어 농피아라는 신조어가 생겨난 것이 현실이다. 살충제 계란 사태때 생겨난 농피아의 신조와 관련된 최근의 실제 사례이다. 그 사태를 수습하는 과정에서 국무총리는 다음과 같이 언급한 바 있다.

“전문성이라는 미명 아래 유착까지 용납해선 안 된다”며 “(이는) 국민 건강을 볼모로 한 매우 위험한 범죄”라고 지적했다...이처럼 친환경 인증이 제대로 관리되지 못하고 있는 배경에는 정부에서 친환경 농산물 인증 업무를 담당하다 퇴직한 뒤 민간업체에 재취업한 농피아가 있다는 지적이 나온다. 농식품부 등에 따르면 정부로부터 친환경 농산물 인증기관으로 지정된 민간업체 64곳 중 5곳이 국립농산물품질관리원 출신 퇴직자가 대표를 맡고 있다. 대표가 아닌 임직원으로 일하는 농피아도 수십명에 이른다.

이번 전수조사 과정에선 농관원 출신이 운영하는 2개 업체가 인증한 친환경 농장 6곳에서 살충제 성분이 검출된 것으로 알려졌다. 김영록 농식품부 장관도 전날 브리핑에서 “농관원을 퇴직한 전직 직원 중 일부가 친환경 농산물 인증업체에서 근무하고 있는 것은 사실”이라고 시인했다.....이제는 그런 전례답습을 끊어야 한다”고 밝혔다(이데일리, 2017. 8.19).

위의 국무총리의 언급은 현재 우리나라 관료 내부의 자율적 통제가 이루어지지 않

한다'고 하였다.

- 3) 인사혁신처가 2015년 3월 24일에 발표한 내용이다. 핵심내용은 첫째, 취업이 제한되는 공직 유관단체 범위는 국민의 생명·신체와 관련된 위험을 예방하는 안전관리·지도·단속업무, 인·허가 규제 및 조달과 관련해 정부와 지자체로부터 위탁받거나 대행하는 업무, 조달 업무 등으로 구체화했다. 둘째, 취업심사대상이 되는 직원 범위도 구체적으로 명시했다. 특정분야 대상자는 고검 부장, 지검 차장검사 및 차장검사를 두는 지청의 지청장, 소장 이상의 장관급 장교, 소방감 이상의 소방감 등으로 정했다. 공직유관단체 직원은 한국은행 등 일부 공직유관단체의 1급 이상 직원, 원자력 분야 한수원 등의 1급 직원 등으로 정했다. 셋째, 취업심사를 받는 기관 업무 범위는 본부·본청에 근무하는 고위공직자는 본부의 전체업무와 그 소속 기관의 업무로, 소속기관에 근무하는 고위공직자는 해당기관과 그 하급기관의 업무로 확대했다. 넷째, 취업심사결과의 공개항목과 취업이력의 공시항목도 정했다. 심사결과와 공개항목은 퇴직 전 소속기관명과 직위, 취업예정기관명과 직위, 심사결과 등이며, 취업이력 공시항목은 퇴직공직자 성명, 퇴직 후 취업한 기관명, 직위, 일자 등이다. 또 취업심사를 받지 않는 교원의 예외 범위는 총장, 학장 등이 아닌 교수, 부교수, 조교수, 겸임교원, 명예교수, 시간강사 등으로 정했다.

는 현상을 지나치게 보여주는 사례이다.

(4) 시행령을 통한 행정권력의 남용과 악용

상위법령이나 상위법의 목적을 왜곡하고 그 범위를 넘는 시행령을 통하여 행정 관료들의 권력 확대가 남용으로 이어진 사례는 무수히 찾을 수 있다(김대건 외, 2016). 이 또한 관료 내부의 자율통제가 전혀 작동되지 않기 때문에 생기는 것이다.

시행령이란 어떤 법률을 실제로 시행하는 데 필요한 상세한 세부 규정을 담은 것이다. 법령에는 모든 상황을 규정할 수 없기 때문에 시행령을 통해 자세한 실천 방식을 규정한다. 즉 법률로서는 실제로 시행할 수 있는 자세한 실천 방식이 없기 때문에 시행령이 만들어지는데, 그 시행령을 만드는 주체가 바로 관료들이다. 법령의 구체적인 실천방식이 관료들에 의해 세부적으로 만들어지면서 상위법령의 법 취지를 무시하거나 왜곡되게 하는 시행령이 만들어지는 것이다. 이는 곧 구체적인 법 시행을 위한 시행령을 만드는 과정에서 관료들의 권력을 막강하게 만드는 요인이 되기도 하고, 법령에서 규정한 것을 넘어 법령의 취지를 왜곡하거나 본질을 호도하기도 한다. 법령의 본래 취지가 행정관료에 의해 목표와 수단이 전치되는 목표-수단의 전치현상이 발생하게 되는 것이다(김대건, 2016).

이러한 실제 사례는 위에서 언급한 살충제 계란 사건뿐만 아니라 세월호 시행령을 제정하는 과정에서 보여준 관료들의 행태를 보면 관료 내부의 자율적 통제 시스템이 얼마나 쉽게 허물어지는지를 볼 수 있다. 살충제 계란 사건을 통해 만들어진 ‘농피아’는 퇴직한 관료들이 로비를 통하여 시행령을 만드는 현직 관료들을 움직일 수 있고, 관료 내부의 자율적 통제가 이루어지지 않는 것을 보여주는 것이다.

2. 행정부에 대한 외부통제의 효과성

1) 입법부 통제의 효과성

정부관료제에 대한 입법부의 통제는 의회지배접근법(congressional-dominance approach)의 관점에서 논의할 수 있다. 즉 의회지배접근법은 의회가 정부관료제를 통제하고 있다는 입장으로 사전적 통제와 사후적 통제 수단을 행사하는 것으로 본다(김근세, 2008). 공공행정은 관리적 접근법뿐 만 아니라 행정의 입법기능과 법 집행의 민

주성과 투명성, 책무성을 가지는데, 이는 민의의 대표 기관인 의회에 의해 통제되어야 한다는 것이다. 하지만 현실에서는 입법부가 행정부를 효과적으로 잘 통제해 왔는가?에 대해서는 의문이 있을 수밖에 없다.

그 이유는 여러 가지이다. 첫째, 우리나라는 전통적으로 국가주의 전통이 강하고, 급속한 정부주도의 산업화과정에서 군관료제 중심의 엘리트주의가 제도화되었다. 둘째, 전통적으로 관료는 우월적인 대상이었고, 특히 발전국가 전략에서 정부관료의 엘리트주의적 성격이 강하였다. 셋째, 법률 체계뿐만 아니라 경제성장과정에서 공공행정의 통일성과 효율성에 치중해왔으며, 이 과정에서 입법부의 역할은 크게 위축되었다(김근세, 2008).

또한 국회의원이 여론에 민감한 선출직이라는 점, 여당과 야당의 의석 비율에 따라 통제의 세기와 엄격함과 감시의 정도가 달라지는 것, 그리고 행정부에 비해 정책관련 고급 정보 부족, 즉 행정정보의 비대칭성에 의해 행정부에 대한 입법부 통제가 효과적으로 작동하지 않을 수 있다. 그리고 정당의 억압적 권위와 당론에 따라야 한다는 의원들의 강박 및 그것을 강요하는 문화에 의해 의원들이 소신을 막아버리는 것도 입법통제의 비효과적인 원인이 된다.

2) 사법통제의 효과성

사법통제는 국민이 행정에 의하여 위법하거나 부당하게 권익을 침해당했을 경우 구제하기 위한 것과 행정명령의 위헌·위법 여부를 심사함으로써 사법부가 행정을 통제하는 것을 말한다. 이러한 사법통제의 다양한 방법이 있다.

하지만 사법통제의 효과성을 제약하는 많은 요인들이 있다. 첫째, 행정이 이미 이루어진 후의 사후 조치라는 점, 둘째, 권익 구제와 위헌·위법 여부를 심사에 들어가는 시간과 비용이 많이 필요하다는 점, 셋째, 행정재량권의 범위를 해석하는 어려움 등에 의하여 행정의 책임성을 확립하는데 상당한 제약이 따른다. 넷째 입법부의 동의절차가 있지만 사법부 수장을 임명하는 등 사법부보다 행정부가 힘의 우위에 있는 현실적인 환경도 사법통제의 한계점을 내포하고 있다. 다섯째, 사후조치라는 것을 극복하기 위하여 행정절차법 등이 있지만, 절차적 과정을 중시하면서도 실제로는 형식적인 조치라는 비판도 많이 이 또한 한계점을 가지고 있다.

3) 시민통제의 효과성

시민에 의한 간접적 통제, 즉 선거권의 행사, 이익단체의 구성, 시민단체 활동, 여론의 조성과 압박, 서명운동, 행정절차법에서 보장된 간접적 참여 등이 간접적·비공식적 시민통제의 유형에 속한다. 이러한 다양한 통제방법은 실제 행정 효력이 발생하는 것이 아니기 때문에 행정부의 정책 결정에 신속하게 반영되지 않는다. 설령 반영된다 하더라도 시간이 많이 걸리며 즉시성은 미약하다.

또한 시민의 직접적 참여가 많은 제도적·현실적 제약을 가지고 있다. 여러 사례들을 보면 시민의 직접적 참여는 정책이 의제화되는 단계에서부터 정책평가단계에 이르는 정책의 전(全)과정에 공식적·비공식적 형태로 이루어지고 있다(강인성 2008)고 볼 수 있다. 그러나 다음의 주장과 실제 사례를 보면 시민참여가 얼마나 왜곡되어 있는지 그리고 시민통제의 효과성이 있는지에 대한 의문이 들 수 있다.

어느 나라건 비슷하겠지만, 한국 민주주의의 딜레마는 '참여의 양극화'다. 직접적 이해관계를 추구하려는 사람들의 정치참여는 과잉인 반면, 민주시민으로서의 책임과 의무를 다하기 위한 정치참여는 거의 사망상태다. 사망상태를 딛고 일어난 '참여 바람'이 불기는 했는데, 이 경우는 또 '마니아 참여'여서 참여의 불균형 문제를 초래하고 말았다., 왜 실패했을까? 여러 가지 이유가 있겠지만, 우선 참여의 전단계라 할 '소통'에서부터 실패했다. 자기편만 참여시키려는 '참여의 왜곡'도 또 다른 주요 이유였다(강준만, 2008: 149-150).

위와 같은 강준만(2008)의 주장은 실제 시민들의 참여 양상을 구체적으로 세밀히 분석해 보면 실제 현상으로 나타나고 있다. 김대건(2009)에 의해 시민들의 참여 형태를 분석한 내용을 보면 다음과 같다.⁴⁾ 정책과정과 참여유형들을 중심으로 세로축에는 정책과정을 4단계(강인성, 2008)로 구분하고 가로축에는 참여유형을 일곱 가지로 구분하고, A광역시 지방정부의 참여의 유형들을 교차시켜 보면 <표 1>과 같이 나타낼 수 있다.⁵⁾

4) <표 1>의 내용은 발표된 김대건(2009)의 논문 내용을 발췌한 것이다.

5) 16개 광역시도중의 하나이며, 지역 이름을 밝히지 않는다.

〈표 1〉 정책과정과 참여유형에 따른 시민들의 참여 형태

----- 정부 통제 시민 통제 -----							
	수동적 참여	정보제시 참여	협약적 참여	인센티브 참여	기능적 참여	상호작용적 참여	자율적 참여
의제 설정		- 재외00000 홈페이지 운영 - 인터넷카페 - 인터넷민원실	- 주민참여 예산제도 - 사이버 정책토론폰방 - 정책설문조사(행정구역 조정) 00발전협의체(산·학·연 협력시스템)				00제안공모
정책 형성	- 투·융자사업 심사제도 - 용역사업 심의제도 - 용역보고회 (실무급 회의)	- 찾아가는 00 설명회 및 간담회 개최 - 지역주민의견수렴 (주민설명회, 00 주최 토론회 등)	00투자유치 자문관 00정책평가 자문단 - 각종 위원회 (사회협약위원회 회 포함) 00발전협의체(산·학·연 협력시스템)	주민참여개발사업 지원기금조례		- 민원배심원제 - 공청회, 시민 주최 토론회	
정책 집행		000세 종합상담센터 설치운영 - 예산낭비신고센터	00정책평가 자문단의 운영위원회				
정책 평가	- 제도개선 - 감사위원회	- 사회단체보조금 지원사업 평가 - 설문조사	00정책평가 자문단의 평가단(위원회)				

위의 〈표 1〉에서 보는 바와 같이, 거의 대부분이 정부의 통제가 강한 참여형 제도가 제시되어 있는 것을 볼 수 있다. 시민의 통제가 강한 시민 참여형 제도들 중에서 민원배심원제가 상호작용적 또는 자율적 시민 참여 유형의 특이한 제도일 뿐, 적극적인 시민통제 중심의 상호보완적 또는 자율적 시민 참여 유형은 거의 시행되지 않는 것으로 볼 수 있다. 이러한 상황은 중앙정부, 광역 및 기초자치단체에서 참여의 명칭만 다를 뿐 유형은 거의 대동소이하다. 적극적이고 자율적인 시민참여유형의 제도화 및 시행은 아주 낮은 수준에 머물러 있다고 볼 수 있다.

소수의 정책결정자들을 중심으로 하는 정책이 결정·집행·평가되는 시민참여유형과 소수의 정책결정자들에 의한 결정이 반대여론에 부딪쳐 있을 때 주로 사용하는 토론회나 설명회등과 같은 시민참여유형, 통과 의례적 공청회 등을 개최하는 시민참여

유형들이 대부분을 차지하고 있어 정책의 정당성에 대해 사전에 시민들의 동의나 협력을 구하거나 정부와 시민 및 관련 집단들 간의 의사소통적 합리성에 기반 한 소통과 민관 협력의 제도적 틀 안에서 이루어지고 있다고 평가하기는 힘들다.

정책과정에 참여하는 참여자를 분석해 보면, 정책 관련 전문가들이 주로 참여하고 있는 것을 알 수 있어 적극적인 시민참여유형 조차도 일반시민의 참여는 저조하다는 것을 알 수 있다. 시민 참여가 이루어지고 있다고 하지만 실제 참여자의 양극화 또는 불균형이 발생하고 있음을 알 수 있다.

Ⅲ. 국가 및 지방 옴부즈만의 새로운 역할 강화 방안

II장에서 전통적인 행정통제 기제가 왜 효과적으로 작동하지 않는가에 대한 것을 사회심리학 및 조직심리학에서 다루어진 이론적 내용과 실험 및 실제 사례를 살펴보고 다양한 제도적 제약 요인을 검토하였다. 실험 및 실제사례는 시스템적 행정 악과 억압적 권위와 복종의 생성구조에 의해 관료의 내부적 자율적 통제는 쉽게 무력화될 수 있다는 것을 보여주었고, 행정부에 대한 입법부와 사법부의 외부통제, 시민에 의한 행정부의 시민통제는 그 자체의 한계점을 가지고 있고, 그로 인해 현실적 효과성이 미흡하다는 것을 논의하였다.

그렇다면 대안적 기제는 무엇일까? 전통적 행정통제 기제의 실제와 한계 극복을 위한 대안 기제로 국가 및 지방 옴부즈만의 필요성과 새로운 역할 강화 방안을 제시해 본다.

1. 국가 옴부즈만

1) 현재의 역할과 기능

옴부즈만은 업무관할 범위에 따른 분류 - 일반 옴부즈만, 특수 옴부즈만 -, 소속과 임명권자에 따른 분류 - 의회형(순수 의회형, 수정 의회형), 행정부형, 절충형-, 그리고 의사결정의 방식에 따른 분류 - 독임형, 합의형- 등에 따라 다양하다. 일반 옴부즈만은 행정통제를 중심으로 일반적인 행정전반을 관할 대상으로 하지만 특수 옴부즈만은

행정통제보다는 행정구제 중점을 두기 때문에 특정한 행정분야나 특정한 기관만을 관찰 대상으로 하는 것이 특징이다. 소속과 임명권자에 따른 분류는 일반적으로 의원내각제 형에서는 의회형이, 대통령제 국가에서는 행정부형이 대부분이지만, 각 나라의 역사적 배경이나 통치구조, 법과 제도 등의 다양한 요인을 고려하여 운영하고 있다. 의회형은 행정부로부터 독립성을 확보하고 있기 때문에 행정 감시 기능을 공정하게 수행할 수 있는 장점이 있고, 행정부형은 행정부 내부의 사정을 파악하고 접근하는데 용이하여 신속하게 처리할 수 있는 장점이 있다. 독립형은 신속성을 확보하는데 장점이 있으며, 합의형은 신속성보다는 신중한 결정을 할 수 있는 장점이 있다.

우리나라의 경우, 국가 옴부즈만의 기능을 수행하는 국민권익위원회는 행정부형과 합의형 형태라 할 수 있다. 한편 업무관할 범위는 중앙부처 및 지자체를 포함하고 있기 때문에 일반 옴부즈만 형이지만, 국민권익위원회에 소위원회로 국방 옴부즈만(제4 소위원회)을 두고 있기 때문에 특수 옴부즈만 형의 성격도 지니고 있다. 경찰 옴부즈만도 특수 옴부즈만 유형에 속하지만 현재는 고충처리국 경찰민원과의 형태로 운영되고 있다. 그리고 스웨덴의 경우처럼 옴부즈만의 감시 범위가 사법부도 포함되지만, 우리나라의 경우는 사법부는 제외되어 있다. 이것은 옴부즈만의 대표적인 기능인 행정권력의 견제와 감시와 민원조사권과 시정권고권이 있기 때문에 행정의 행위가 위법하거나 부당한 행정처분의 적법성을 검토뿐만 아니라 행정구제에 초점을 둔 것으로 볼 수 있다.

옴부즈만 제도로서의 국민권익위원회의 제도적인 요인은, 첫째 설치근거는 독립법(권익위법)에 있고, 설치년도는 2008년이다. 소속은 행정부에 있기 때문에 행정부형 옴부즈만의 형태이며, 임명권자는 대통령이다. 옴부즈만의 수는 15인으로 의사결정 방식은 합의제이다. 옴부즈만의 근무형태는 상근이고 임기는 3년이다. 현재의 국가 옴부즈만의 관할범위는 중앙부처, 지방자치단체, 군·경을 포함하고 있고 사법부는 제외되어 있다. 옴부즈만의 권한은 민원조사권과 시정권고권 및 대통령 보고권을 가지고 있다.⁶⁾

현재 기능은 국민권익위원회의 법률에 근거하고 있다. 국민의 권리보호와 권익구제 및 부패방지를 위한 정책의 수립과 시행, 고충민원의 조사와 처리 및 이와 관련된 시정권고 또는 의견표명, 고충민원을 유발하는 관련 행정제도 및 그 제도의 운영에 개선이 필요하다고 판단되는 경우 이에 대한 권고 또는 의견표명 등이다.⁷⁾ 이러한 기능

6) 국민권익위원회 홈페이지와 자료를 참고하여 요약하였다.

을 볼 때 옴부즈만의 기본적인 기능 - 행정권력의 감시와 견제, 행정구제, 갈등해결, 정보공개, 행정개혁, 의사표현의 대변자 또는 언론 기능 -은 가지고 있다고 할 수 있다.

구체적으로 보면, 시책 및 제도 개선, 공공기관의 실태 조사 등은 행정권력의 견제와 감시 기능에 해당되고, 민원 사항에 관한 안내 및 상담 그리고 민원사항 처리 실태 확인 및 지도 등은 행정구제의 기능이다. 그리고 다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재 및 조정 등은 갈등조정기능이다. 이는 일반 시민이 느끼는 매우 불편한 행정심판이나 사법적 소송 이전에 갈등 당사자 간의 이해 조정을 통하여 행정적 소송 절차를 피하고 사전에 중재하는 기능을 수행하기 위한 것이다. 이것은 또한 사회적 갈등을 줄이고 해소함으로써 사회적 자본의 축적을 돕는 기능이다. 온라인 국민참여포털의 통합운영과 정부민원 안내 콜센터 설치 운영은 옴부즈만의 정보공개 기능이라 할 수 있다. 부패를 방지하기 위한 다양한 기능은 바로 옴부즈만의 행정 개혁 기능이라 할 수 있다. 마지막으로 시정권고와 의견 표명의 기능은 옴부즈만의 가치는 다양한 생각을 가지고 있는 시민들의 대신하여 표현해 주는 의사표현의 기능이라 할 수 있다.

2) 새로운 역할 강화 방안

(1) 관할 범위의 관점에서

현재 국민권익위원회의 관할 범위는 중앙부처와 지방자치단체 그리고 군과 경찰이다. 현역 장병 및 군 관련 의무복무자, 일반국민이 제기하는 국방·군사·보훈을 위해서는 국방 옴부즈만을 소위원회 형태로 두고 있다. 그리고 고충처리국에 국방보훈민

7) 본문에는 생략하였지만, 다음과 같은 기능을 수행하고 있다. 위원회가 처리한 고충민원의 결과 및 행정제도의 개선에 관한 실태조사와 평가, 공공기관의 부패방지를 위한 시책 및 제도 개선 사항의 수립·권고와 이를 위한 공공기관에 대한 실태조사, 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가, 부패방지 및 권익구제 교육·홍보 계획의 수립·시행, 비영리 민간단체의 부패방지활동 지원 등 위원회의 활동과 관련된 개인·법인 또는 단체와의 협력 및 지원, 위원회의 활동과 관련된 국제협력, 부패행위 신고 안내·상담 및 접수 등 신고자의 보호 및 보상, 법령 등에 대한 부패유발요인 검토, 부패방지 및 권익구제와 관련된 자료의 수집·관리 및 분석, 공직자 행동강령의 시행·운영 및 그 위반행위에 대한 신고의 접수·처리 및 신고자의 보호, 민원사항에 관한 안내·상담 및 민원사항 처리 실태 확인·지도, 온라인 국민참여포털의 통합운영과 정부민원안내 콜센터의 설치·운영, 시민고충처리위원회의 활동과 관련한 협력·지원 및 교육, 다수인 관련 갈등 사항에 대한 중재·조정 및 기업으로 해소를 위한 기업고충민원의 조사·처리, 행정심판법에 따른 중앙행정심판위원회의 운영에 관한 사항, 다른 법령에 따라 위원회의 소관으로 규정된 사항, 그 밖에 국민권익 향상을 위하여 국무총리가 위원회에 부의하는 사항 등이다.

원과를 두고 있다. 경찰 옴부즈만으로는 경찰민원과를 두고 있다.

하지만 관할 범위의 문제점이 있다. 경찰 옴부즈만의 경우엔 국민권익위원회의 고충처리와 중첩되는 문제점이 있다. 또 다른 문제는 국가 기구 중 억압기구이면서 4대 권력형 기관 중 -경찰청, 검찰청, 국세청, 국가정보원-에서 시민의 인권보호와 (간접적이 아닌) 직접적 관련이 있는 검찰의 경우 검찰 옴부즈만의 도입을 검토해야 할 시점이다.⁸⁾⁹⁾ 검찰 개혁과 동시에 검찰의 인권침해와 권력 남용을 감시하고 견제할 수 있는 장치가 필요하기 때문이다.

그동안 검찰의 권한과 기능이 비대해졌고, 독립성을 보장받아야 한다는 성격 때문에 견제를 받지 않는 기관이 된지 오래 되어 검찰개혁에 대한 여론이 비등하다.¹⁰⁾ 검찰은 현재 국가 기구 중 가장 강력한 억압기구이면서 그 자체로 권력기관되어 있기 때문에 검찰 개혁과 동시에 검찰의 권익침해와 권력 남용을 감시하고 견제할 수 있는 장치가 필요하다.

국민권익위원회의 기자간담회 언론보도(경향신문, 2017. 7.27)에 따르면 검찰 옴부즈만은 검찰 수사 과정의 폭언이나 욕설, 사전통지의무 위반, 고지불이행, 고의적 수사지연, 적법절차 준수 여부 등 수사행태 및 수사 절차에 대한 고충민원을 처리하고, 기소여부나 증거채택 등 검찰의 독립성 침해 논란이 될 수 있는 수사의 본질적 사항에 대한 민원은 검찰로 이송하여 검찰의 독립성을 존중한다고 하였다. 아울러 부패

8) 검찰은 검찰 업무의 수행에 대한 내부통제를 강화하겠다는 의견을 많이 언급한 바 있다. 그러나 이는 잘 지켜지지 않았고, 현재와 같은 검찰개혁의 목소리가 비등하게 만들었다. 실제 검찰 옴부즈만과 관련하여 서울, 인천, 울산, 대구 등에서 검찰 내부 자체의 의견에 따라 검찰의 '국민소통 옴부즈만'을 운영한 바 있다. 때로는 '검찰시민 옴부즈만'을 도입하자는 내부 의견도 있었다. 이는 외부인의 시각에서 검찰의 반청렴, 부패이미지 발골을 연구하여 청렴이미지로 전환할 수 있는 계기를 마련하고자 한 것이다. 하지만 검찰 옴부즈만의 이용실적은 저조했다. 이는 검찰 자체에서 형식적으로 만든 옴부즈만이고, 민원의 대부분은 전화 또는 이메일 상담에 그치는 경우가 많아 민원을 제기하는 수준에만 머물고, 실제 인권 보호와 구제 그리고 검찰 행태의 변화를 가져오지 못하였다는 비판이 있다.

9) 4대 권력기관 중 국가정보원은 해외정보업무에 집중할 것이라는 것이 보도되고 있기 때문에 논의에서 제외하였다. 국세청도 직접적으로 인권 등에 관련된 것이 아니라 논의에서 제외하였다. 다만 국세청의 업무도 시민의 권익에 크게 작용하는 기관이기 때문에 논의가 필요한 부분도 있다. 그리고 본 발제에서는 대선 기관 중 논란이 있었던 성격이 다소 다른 고위공무원비리수사처의 논의와는 연계시키지 않았다.

10) 과거 유원일 의원이 발의하여 고충민원의 대상에 수사기관의 처분·수사 관련 분야를 추가하는 권익위법 개정안이 발의되었으나, 사법부 및 수사기관의 독립성을 침해한다는 법무부와 감사원 등 관계기관의 이견으로 무산된 바 있다.

방지권익위법에 고충민원을 '행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하거나 국민에게 불편을 주는 사항에 관한 민원'이라고 정의하여 원칙적으로 모든 행정기관을 대상으로 고충민원을 처리할 수 있고, 그 범위에는 경찰, 검찰도 포함이 된다고 하였다..

그러나 현재의 시행령에는 경찰분야의 고충민원을 처리하기 위한 소위원회 구성·운영에 관한 규정(제17조)은 있으나, 검찰 분야에 대해서는 규정이 없어 수사와 관련한 고충민원의 처리는 대부분 경찰분야에 국한되었던 것이 현실이다. 이에 검찰의 위법·부당한 수사절차, 수사행태에 관련한 고충민원을 처리하여 국민의 권익구제를 확대하기 위해 부패방지권익위법 시행령에 검찰 옴부즈만의 설치·운영에 관한 규정을 마련하여 현행 군·경찰 옴부즈만과 같이 실시하되, 향후 신속성과 독립성이 더 확대될 수 있는 방향으로 운영되어야 한다. 검찰 수사의 본질적인 부분 등 독립성을 인정하면서 수사절차 및 수사행태 등에 대한 고충민원을 해결하는 검찰 옴부즈만 도입은 현 정부에서 기대하는 국민이 체감하는 검찰 개혁 구현에 기여할 수 있고 검찰로서도 권익위 권고를 자기 시정의 기회로 활용하여 국민의 신뢰를 받을 수 있는 계기가 될 수 있다.

한편, 현재 국방 옴부즈만과 경찰 옴부즈만이 시행되고 있다. 국방옴부즈만의 경우, 군사·국방·보훈·방산 등 국방 전반에 대한 고충민원처리 제도를 도입할 필요성에 따라 국방 옴부즈만 개념의 제도를 추가하여 도입하였다. 현재 고충처리국 국방보훈민원과의 지원을 받아 권익위 내의 제4소위원회가 국방 옴부즈만의 업무를 전담 처리하고 있다. 경찰 옴부즈만의 경우도 경찰분야의 민원을 접수받아 조사하고 경찰행정기관 자체의 시정역할을 수행하고 있다. 이 또한 고충처리국 경찰민원과의 두어 경찰 옴부즈만(제5소위원회)의 업무를 지원하고 있다.

하지만 국방 및 경찰 옴부즈만과 관련된 소위원회가 있지만, 관련 업무를 지원하는 부서가 고충처리국의 국방보훈민원과의 경찰민원과의 편제되어 있어, 다른 부서(국민권익위내 다른 국 및 과)와의 긴밀한 협조에 다소 한계가 있는 기능부서의 성격을 가지고 있으면서, 의사결정의 측면에서 볼 때, 계층적 하위성을 지니고 있다고 볼 수 있다. 이러한 업무환경은 국방 및 경찰 옴부즈만으로서의 고유의 업무를 수행하는데 필요한 신속성과 특히 독립성의 측면에서 적절한지 그 실태와 한계를 검토해 볼 부분이라 판단된다. 검찰 옴부즈만도 현행의 국방 및 경찰 옴부즈만의 직제와 편제와 같이 설계할 경우에 신속성과 독립성의 측면에서 세밀한 검토가 필요하다.

(2) 소속과 임명권자의 관점에서

현행 국민권익위원회는 소속이 행정부이다. 그리고 국민권익위원장과 위원은 대통령이 임명한다. 그리고 소속이 행정부이지만 대통령 직속 기구가 아니고 국무총리 소속이다, 이는 대통령에게 권력이 집중되어 있는 것을 감안하여 국무총리 산하에 소속시킨 것으로 보지만, 국무총리 산하의 국민권익위원회가 과연 행정부를 감시하고 견제하는데 효과적일 수 있을까 하는 의문이 남는다.

다시 말하면, 국민권익위원회도 위에서 설명한 두 가지 실험 - 스텐리 밀 그램과 필립 짐바르도의 실험 - 에서 본 것과 같이 억압적 권위와 복종의 생성 구조를 가진 조직의 속성을 내포하지 않을까? 그리고 과연 국민권익위원회가 적극적인 도덕적 윤리적 행위자와 자기 결정의 능력을 갖춘 조직으로서 효과적으로 기능할 수 있을까? 또한 국민권익위원회가 이해관계자들과 연계되어 있는 것을 끊을 수 있는가? 행정부 소속으로 과연 시민참여가 활발하게 이루어질 수 있을까? 하는 의문이 든다. 정부관료제는 계급제를 기초로 하는 공무원 조직이기 때문에 언제든지 억압적 권위가 작동될 시에 복종과 순응의 행태가 나타날 수 있는 개연성이 크다. 반면, 스웨덴, 뉴질랜드, 영국, 독일 등의 경우처럼 의회형으로 한다면 우리나라의 의회의 능력과 수준에서 잘 작동될 수 있을까?

이러한 것을 해결하기 위한 대안으로 현재 우리나라의 권력구조와 행정문화, 의회의 수준 등을 차치하더라도 옴부즈만 제도로서의 국민권익위원회가 제대로 작동하기 위해서는 첫째, 소속은 프랑스와 같이 행정부, 입법부, 사법부도 아닌 독립기관으로 하고, 임영과정에서 상호 견제가 이루어질 수 있도록 의회의 추천을 통하여 대통령이 임명하되, 임기를 철저히 보장하여 독립성과 전문성을 확보하여야 한다. 둘째, 첫째 대안과 달리 소속은 현행처럼 행정부로 두되, 국무총리실 소속 부서가 아닌 대통령 직속 기구로 하고, 독립적 기구로서의 권한을 부여한다. 둘째 대안은 헌법 개정 시 감사원의 소속이 국회로 바뀔 경우엔 더 심도 있게 검토되어야 한다.

(3) 권한의 관점에서

현재 국민권익위원회의 권한은 민원조사권, 시정권고권, 대통령 보고권을 가지고 있다. 그 중에서 국민권익위원회의 대통령 보고권의 경우, 소속과 임명권자의 관점 즉 현재와 같이 대통령이 임명하고, 유형은 행정부형이며 소속은 국무총리실 산하 행정부 조직이므로 현재의 제도상 대통령에게 보고하는 것은 타당하다고 볼 수 있다. 이는

대통령에게 국민권익위원회의 민원 조사와 시정권고 등 그리고 운영상황에 대한 내용을 보고한다는 의미이기 때문이다. 그러나 현재의 시점에서 실현가능성이 낮고 많은 논란이 있겠으나 위에서 언급한 대안과 같이 독립기관으로 될 경우엔 의회에 보고하는 보고권을 가지는 것이 타당할 것으로 본다. 왜냐하면 옴부즈만의 고유 기능은 행정부에 대한 견제와 감시 및 통제가 기본이기 때문이다.

물론 현행 국민권익위법 제26조(운영상황의 보고 및 공표 등) 제①항(위원회는 매년 고충민원과 관련하여 위원회의 운영상황을 대통령과 국회에 보고하고 이를 공표하여야 한다)과 제②항(위원회는 제1항에 따른 보고 외에 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령과 국회에 특별보고를 할 수 있다)과 같이 위원회 운영상황을 대통령과 국회에 보고하는 규정이 있고, 국회 상임위에 업무현황을 수시로 보고하는 것으로 되어 있으나, 이는 행정부의 대(對)의회 업무 상황 보고와 관련된 책무성에 관련된 것이므로, 국민권익위원회의 대통령 보고권이라는 것과 국회 운영위에 국민권익위원회의 운영상황을 보고하는 것과는 구분할 필요가 있다.

그리고 현재 국민권익위원회의 권한인 민원조사권, 시정권고권, 대통령 보고권 이외에 국민권익위원회가 옴부즈만으로서의 기능을 수행하기 위해서는 감사요구권, 직권조사권, 면책특권, 그리고 징계소추권 등에 대한 권한도 검토되어야 한다.

2. 지방 옴부즈만

1) 현재의 역할과 기능

‘부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률’에 의하면 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 지방자치단체는 ‘시민고충처리위원회의 조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다’라고 명시하고 있다.

1997년 5월에 설치한 부천시를 포함하여 2008년 이후에 광역자치단체와 기초자치단체가 시민고충처리위원회 및 옴부즈만 제도를 시행 운영하고 있는 곳이 2016년 현재 25곳이다(채원호, 2017). 부천시는 독임제를 채택하고 있지만 대부분 합의제 형식을 취하고 있다. 소속부서는 시장 직속 또는 부시장 직속 그리고 감사실, 감사관, 감사담당관 등 다양하다. 임기는 2년 또는 4년을 채택하고 있고 회의 개최수도 연 2회, 월

2회, 연 18회 등 다양하다.

2) 새로운 역할 강화 방안

(1) 관할 범위 확대와 권한의 강화

지방분권화 시대의 흐름에 따라 지방 옴부즈만은 지역의 특성에 따라 다양하게 설치되고 있으나, 국가 옴부즈만에서 고려되어야 하는 것과 마찬가지로 그 관할범위와 권한을 제고하여야 한다. 즉 지방 옴부즈만의 소속은 지방의회와 광역 및 기초자치단체로부터 독립된 독립기관이 되어야 하며, 임명도 지방의회의 추천과 기관장의 임명으로 이루어져야 하고 임기는 철저히 보장되어야 한다.

권한도 민원조사권과 시정권고권, 직권조사권과 면책특권, 징계소추권 등을 갖게 하여야 하며, 보고권도 기관장 보고권이 아니라 의회보고권이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 관할 범위는 자치경찰제가 도입되면 자치 경찰 옴부즈만뿐만 아니라 지방 검찰 옴부즈만도 포함되어야 하며, 자치단체 집행부와 집행부 소속기관까지 포함하여야 할 것이다.

(2) 지방 옴부즈만 거버넌스 구축

각 지역은 지역의 특성을 반영하여 시민 옴부즈만과 시민고충처리위원회 등과 같은 지방 옴부즈만을 두고 있다. 하지만 향후 지방 옴부즈만은 지역의 특성에 따라 다양하게 설치하되, 중앙과 지방의 수직적 관계는 지양되어야 한다.¹¹⁾ 즉 지방 옴부즈만도 계급제적 계층제에서 탈피되도록 하도록 하여야 한다.

분권의 원리에 맞추어 국가와 지방 옴부즈만의 관계는 종속적·수직적 관계나 명령과 통일의 원리에 따른 계층제적 구조와 형태가 아니라 독립적·수평적 관계, 분업의 원리와 함께 상호 연계의 네트워크 원리를 따르는 효과적인 네트워크 유형과 구조¹²⁾

11) 현재의 국민권익위원회와 지방 옴부즈만으로서의 시민고충처리위원회는 기능부서와 계층제적 계급제로 구조화되어 있다. 기능부서와 계층제적으로 설계된 조직은 위원회 형에 적합하지 않을 뿐만 아니라 관리 운영상의 측면에서도 상당한 비효율을 발생시킨다. 국가 및 지방 옴부즈만의 업무 성격과 일을 처리하는 과정이 기능형단적이고 업무의 결과는 완결적이어야 하므로 수평평 부서화나 매트릭스 형의 조직화가 효과적이다. 이에 대한 논의는 별도의 논의가 필요하다.

12) 네트워크 유형과 구조는 다양하다. 다양한 네트워크 유형과 구조 중에서 국가 및 지방 옴부즈만의 네트워크 형태는 아래의 네트워크 유형 중 바퀴형과 상호연결형의 혼합 네트워크가

를 가진 지방 옴부즈만 거버넌스가 구축되어야 한다.

(3) 지방의 특수성 해소

현재 지방 옴부즈만은 활성화되어 있지 않다. 지방자치단체의 고충민원처리와 관련된 평가를 통하여 지방 옴부즈만 제도를 유인하거나 정착시키려고 노력하고 있으나 여러 가지 제도적 요인과 장애물로 인하여 활성화하는데 어려움이 있기 때문이다. 지방 옴부즈만이 효과적으로 작동하기 위해서는 국가 옴부즈만의 기능과 역할에서 고려하여야 할 점 이외에 지방의 특수성에서 비롯되는 요인들을 해소하여야 한다. 그것이 바로 지역의 시민사회의 역량 미흡, 폐쇄적 공동체의 원인이 되는 견고한 지역의 삼각 지배구조, 그리고 의사소통(노력)의 능력의 부족이다.

우선, 지방 옴부즈만이 효과적으로 작동하기 위해서는 미흡한 지역시민사회의 역량이 더 축적되어야 한다. 현재 지역의 시민사회는 지역시민들과 밀접하게 관련된 생활정치의 차원에서 접근하려고 노력하고 있으나, 여전히 저항적 시민운동의 차원에 머물러 있거나 어젠다 설정과 정책에 대한 제안 제시가 부족하다. 로컬 거버넌스는 시민참여를 통하여 공동선을 개발하기 위한 과정을 제공하면서 동시에 지역사회 집단 및 이해관계자 간의 협력적인 의사결정을 위한 메커니즘을 만드는 것이다. 지역사회가 성숙한 로컬 거버넌스 특성을 갖고 있어야만 지방 옴부즈만의 효과적인 작동이 이루어질 것이다.

한편 폐쇄적 공동체의 원인이 되는 견고한 지역 삼각 지배구조가 해소되어야 한다. 지역은 폐쇄적 공동체 의식이 여전히 강한데, 이는 연줄에 의한 이익집단, 지역정치권(지방의회), 지역정부 관료들의 삼각 지배구조가 지속되기 때문이다. 이러한 견고한 삼각 지배구조는 지방 옴부즈만 작동을 방해하는 요인이 된다. 또한 지역의 의사소통(노력)의 부족을 어떻게 해결하는가이다. 지역시민과 관련된 행정정보가 공개될 수 있도록 제도적으로 보완되었지만, 정책에 대한 지역시민의 참여와 의사소통능력은 여전히 부족하다. 지역시민과의 소통을 통한 다양한 기제가 작동하여야만 지방 옴부즈만이 효과적으로 작동될 수 있을 것이다.

적합하다. 바퀴형은 중심역할자에게 권한이 집중될 수 있고, 중심역할자가 없으면 연결이 되지 않는 단점이 있다. 반면 상호연결형은 모든 주체가 연결되지만 어느 주체가 연결의 중심역할을 주체적으로 하는가에 대한 뚜렷하지 않다. 그러므로 상호연결형과 바퀴형의 혼합형은 각 주체들을 모두 연결시키면서 촉진자와 연결자 역할을 하는 주체적 역할자를 둘 수 있는 장점이 있다.

IV. 결 론

본 논문은 전통적 행정통제의 기제가 잘 작동되어 왔는가에 대한 의문과 최근의 우리나라 행정부의 행정권의 오·남용의 실제 사례가 빈번하게 발생하는 원인을 사회심리학이나 조직심리학에서 다루어진 이론적 내용과 실험·사례를 논의해 보고자 하였다. 또한 행정부 자율적 내부통제와 행정부에 대한 입법부와 사법부의 외부통제, 시민에 의한 행정부의 시민통제가 효과적이지 않다면 그 이외 통제기제는 무엇이 있을까? 라는 질문을 던지면서 현재 도입된 옴부즈만 제도를 활성화하고 강화하는 방안에 대해 논의하였다.

이론과 실제에서는 시스템적 행정 악의 생성구조와 억압적 권위와 복종의 생성구조를 실험사례를 제시하여 관료의 내부적 자율적 통제가 얼마나 심리적·구조적으로 허약한지를 논의하였다. 실험사례는 실험의 상황에서만이 아니라 실제에서도 일어나고 있음을 보여주기 위해 실제 사례도 소개하였다. 그 대표적인 사례가 이라크 아부그라이브 교도소와 아우슈비츠 수용소, 공익제보자들의 실제 피해, 마피아 용여와 혼합된 용어 등이 난무하고 있는 실제 현상, 시행령을 통한 행정관료들의 행정권력 남용과 악용 등을 제시하였다. 이러한 실제사례들은 실험사례에서 언급된 시스템적 행정 악의 생성구조와 억압적 권위와 복종의 생성구조를 그대로 반영하는 것을 논의하였다.

국가 및 지방 옴부즈만의 활성화와 새로운 역할 강화 방안은 국가 옴부즈만 제도로서의 국민권익위원회의 관할 범위·소속과 임명권자·권한 확대 관점에서 논의하였고, 지방 옴부즈만의 경우 지방 옴부즈만의 도입의 필요성, 지방 옴부즈만의 역할 강화, 지방 옴부즈만의 거버넌스 구축과 장애요인 및 해소 방안 등을 논의하였다.

구체적으로는 국가 옴부즈만의 관할 범위는 국가 기구 중 억압기구이면서 4대 권력형 기관 인 경찰청, 검찰청, 국세청, 국가정보원에 대한 옴부즈만 도입을 검토할 시점을 제시하였다. 소속과 임명권자의 관점에서는, 소속은 프랑스와 같이 행정부, 입법부, 사법부도 아닌 독립기관으로 하고, 임영과정에서 상호 견제가 이루어질 수 있도록 의회의 추천을 통하여 대통령이 임명하되, 임기를 철저히 보장하여 독립성과 전문성을 확보하여야 함을 강조하였다. 만약 현행처럼 한다면, 국무총리실 소속 부서가 아닌 대통령 직속 기구로 하고, 독립적 기구로서의 권한을 부여해야 함을 강조하였다. 다만, 향후 헌법 개정 시 감사원의 소속이 국회로 바뀔 경우엔 더 심도 있게 검토될 수 대안으로 볼 수 있는 것을 논의하였다. 권한의 관점에서는 의회에 보고하는 보고권과

현재 국민권익위원회의 권한인 민원조사권, 시정권고권, 대통령 보고권 이외에 감사 요구권, 직권조사권, 면책특권, 그리고 징계소추권 등에 대한 권한도 검토되어야 함을 강조하였다.

지방 옴부즈만의 경우도 지방 옴부즈만의 소속은 지방의회와 광역 및 기초자치단체로부터 독립된 독립기관이 되어야 하며, 임명도 지방의회의 추천과 기관장의 임명으로 이루어져야 하고 임기의 철저히 보장과 민원조사권과 시정권고권, 직권조사권과 면책특권, 징계소추권 등의 권한이 주어져야 하며, 보고권도 기관장 보고권이 아니라 의회보고권이 우선적으로 고려되어야 함을 강조하였다. 지방 옴부즈만의 관할 범위는 자치경찰제가 도입되면 자치 경찰옴부즈만뿐만 아니라 지방검찰옴부즈만도 포함되어야 하며, 자치단체 집행부와 집행부 소속기관까지 포함되는 것을 검토하여야 함을 제시하였다. 지방 옴부즈만은 지역의 특성에 따라 다양하게 설치하되, 중앙과 지방의 수직적 관계는 지양되어야 하고, 지방 옴부즈만의 활성화를 위해서는 지역 시민사회의 역량제고와 폐쇄적 공동체의 원인이 되는 견고한 지역 삼각 지배구조의 타파, 그리고 의사소통(노력) 능력의 함양을 제시하였다.

하지만 본 연구에서 논의한 옴부즈만 제도는 행정부를 견제하거나 통제하는 만능 기제가 아니다. 이는 내부통제, 입법통제, 사법통제의 한계점을 보완하면서 행정권력을 감시하고 견제하는 대안 중의 하나이다. 또한 행정구제의 다양한 제도와 연계시키면 시민의 권리구제를 위한 보완제이기도 하다. 제도로서의 옴부즈만의 정착과 활성화가 필요하지만, 역설적으로 옴부즈만을 운영하는 중앙 및 지방의 일선 공무원의 행태 변화가 동시에 이루어져야 한다.

참고문헌

- 강인성. (2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역 자치단체를 중심으로. 한국행정학보, 12(3): 215-238.
- 강준만(2008). 「지방은 식민지다」. 개마고원.
- 경향신문. 2017년 7월 27일.
- 국민권익위원회. www.acrc.go.kr
- 김근세(2008). 집행부중심의 한국행정: 입법부중심행정의 탐색, 한국행정학회 2008년 하계학술대회 발표 논문.

- 김대건. (2009). 참여의 양극화 극복을 위한 협력적 거버넌스: 공동체주의 시각에서. 국정관리연구, 4(1).
- 김대건. (2014). 도덕적 인간이 나쁜 사회를 만든다. 강원도민일보. 2014. 8. 29.
- 김대건 외. (2016). 「세월호가 남긴 절망과 희망: 그날, 그리고 그 이후」. 한올아카데미.
- 김항규 외. (2007). 「알기 쉬운 행정학」. 도서출판 대경.
- 아시아경제 2015년 4월 2일
- 아이뉴스 24. 2017년 8월 22일.
- 이데일리. 2017년 8월 19일.
- 이세진 역. (2013). 「도덕적 인간은 왜 나쁜 사회를 만드는가: 철학이 묻고 심리학이 답하는 인간 본성에 대한 진실」. 부키.
- 이충호·임지원 역. (2015). 「루시퍼 이펙트: 무엇이 선량한 사람을 악하게 만드는가?」 웅진지식하우스
- 정우일 외. (2013). 정부 통제론. 박영사.
- 채원호. (2017). 옴부즈만 제도의 지자체 적용 사례와 한계. 2017 평창 글로벌 옴부즈만 컨퍼런스.
- 최유진. (2017). 옴부즈만 제도의 활성화에 관한 연구. 2017 평창 글로벌 옴부즈만 컨퍼런스.
- Bègue, L. (2011). Psychologies Du Bien Et Du Mal. Les Editions Odle Jacob, Paris.
- Finer, H. (1941). Administrative Responsibility in Democratic Government. Public Administration Review 1: 33-350.
- Friedrich, C. J. (1940). Public Policy and The Nature of Administrative Responsibility. Public Policy 1: 1-24.
- Milgram, S. (1974). Obedience to Authority: An Experimental View. New York: Harper & Row.
- Zimbardo, Philip G. (2007). The Lucifer Effect: Understanding How Good People Turn Evil. Random House.