

옴부즈만 제도 활성화 방안 연구:

AHP 분석방법을 활용한 정책대안 우선순위의 도출*

최 유 진**

최 순 영***

홍 재 환****

〈目 次〉	
I. 서 론	IV. 연구의 분석방법론
II. 선행연구의 검토	V. AHP 분석의 결과
III. 우리나라 옴부즈만 제도의 현황 및 문제점	VI. 정책적 제언 및 결론

〈요 약〉

우리나라는 국민권익위원회를 설치하여 행정심판과 부패방지 기능뿐만 아니라 고충민원의 처리 기능을 하도록 하였다. 또한 국민권익위원회의 설치 근거가 되는 「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」은 지방자치단체에 시민고충처리위원회를 설치하도록 권고함으로써 고충민원의 처리가 지방정부에서도 가능하도록 하였다. 그러나 동 법률에서의 규정은 권고적 성격에 머무르고 있으며 중앙정부의 옴부즈만 제도로 할 수 있는 국민권익위원회의 옴부즈만 기능 역시 활성화되어 있지 못하다는 지적이 계속되어 왔다. 본 연구의 목적은 우리나라 옴부즈만 제도의 활성화를 위한 정책적 우선순위를 도출하는 것이다. 분석방법으로는 계층적 의사결정 방법(AHP)을 활용하였으며 효과적인 우선순위의 도출을 위해 전현직 옴부즈만을 대상으로 인식도 조사를 실시하였다.

【주제어: 옴부즈만, AHP 분석, 행정통제】

* 본 논문은 한국행정연구원에서 생산된 자료의 일부를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리 규칙에 의거 사용허가를 받았음. 또한 본 논문은 2012년도 한국행정연구원 연구보고서 「옴부즈만 제도발전 및 운영 활성화 방안 연구」의 일부 내용을 토대로 수정하여 보완한 것임을 밝힘

** 강남대학교 행정학과 교수(eugenechoi@kangnam.ac.kr)

*** 한국행정연구원 연구위원(csyoun@kipa.re.kr)

**** 교신저자, 한국행정연구원 연구위원(jwhjwh@kipa.re.kr)

논문접수일(2013.4.23), 수정일(2013.6.20), 게재확정일(2013.6.24)

I. 서론

한 체제의 권력을 구성하는 요소가 다양해지고 사회의 발전의 속도가 빨라질수록 행정영역의 확장은 불가피하다. 권력을 구성하는 요소의 다양화는 필연적으로 갈등을 야기한다. 그런데 갈등의 표출 자체는 그 만큼 우리사회의 민주주의가 성숙했음을 의미하는 지표로 볼 수 있기 때문에 보다 중요한 것은 갈등을 관리하는 거버넌스일 것이다. 사회의 발전 속도가 빨라지면 이 역시 명과 암이 존재하게 된다. 부유한 경제적 여건은 우리 삶의 질을 높여주기도 하지만 극심한 빈부의 격차가 문제되기도 하고 환경파괴로 인하여 오히려 우리 삶의 질이 떨어지기도 한다. 이 경우 역시 사회는 체제 내의 자원을 효율적으로 배분하는 시스템을 필요로 한다. 사회가 다변화되고 발전될수록 행정영역의 확장이 필요한 주요 이유일 것이다.

현대적 옴부즈만 제도는 이와 같은 행정영역의 확장에 영향을 받아 출현했다. 행정영역 확장의 부작용을 감시하기 위한 것이다(Gilligan, 2010). 1809년 스웨덴 헌법 96조에 의해 국민의 대표성을 지닌 국회가 행정부의 직무수행에 있어서 법령준수 여부를 감독하기 위해 국회의 대리인 성격을 지니는 1인의 옴부즈만을 임명하게 된 것을 최초의 옴부즈만 제도의 출현으로 보고 있다(Hill, 2002; 송창석, 2005). 의회에 의한 행정부의 감시기능인 것인데, 초창기에는 북유럽을 중심으로 제도가 확산되었고 세계 2차 대전 이후로는 민주국가 뿐 아니라 민주화가 성숙되지 못한 제 3세계 국가까지 동 제도를 채택하고 있다(송창석, 2005; Abedin, 2006, 2010; Szabó)¹⁾.

우리나라의 경우에는 노무현 정부의 국민고충처리위원회가 현대화된 의미에서 최초의 옴부즈만 제도라고 할 수 있다. 국민고충처리위원회의 주요 기능은 행정기관 등에 대한 고충민원의 처리와 이에 관련된 제도개선이 목적이었으며 국민고충처리위원회의 설치를 규정한 「국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」²⁾은 지방자치단체에는 시민고충처리위원회를 설치할 수 있도록 하였다. 하지만 옴부즈만 제도의 본질적 기능이 국민의 고충처리에 한정되는 것은 아니고, 행정심판과 부패방지의 기능 역시 옴부즈만의 역할이라는 주장이 설득력을 얻어 이명박 정부에서는 「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」을 제정하였다. 국민권익위원회는 2008년 기존의 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무

1) 옴부즈만 제도의 채택여부와는 별개로 Abedin(2010)은 옴부즈만 제도가 개발도상국가에서는 성공적으로 기능하고 있지 않다는 견해를 밝히고 있다. 그 이유로는 옴부즈만이 관료의 영향아래 놓이게 되고, 강력한 중앙집권적 정권의 견제 때문에 실효성 담보에 심각한 한계가 있다는 것이다.

2) 2005년 7월 30일 최초로 시행되었으며 『부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률』의 제정과 함께 폐지되었다.

총리 행정심판위원회의 기능을 통합하여 설치된 정부기구이다. 국민권익위원회는 국민고충의 처리 기능뿐만 아니라 행정심판 및 부패방지의 기능을 통합함으로써 행정의 투명성을 향상시키는 시너지 창출을 의도한 것이라 할 수 있다.

옴부즈만 역할을 담당하는 정부기구의 구성과 제도의 확립과는 별개로 여전히 우리나라 옴부즈만 제도는 활성화되어 있지 못하다는 주장이 존재한다. 이러한 주장은 단순히 실효성의 확보가 필요하다는 주장에 그치는 것이 아니라 제도의 확산과 국민적 인식의 제고가 필요하다는 주장과 함께 옴부즈만 거버넌스의 재구성이 요구된다는 주장 역시 포함하고 있다. 본 연구의 목적은 다양하게 쏟아져 나오고 있는 우리나라 옴부즈만 제도 활성화 방안의 우선순위를 도출하는 것이다. 연구목적의 달성을 위해 옴부즈만의 역할을 담당하고 있거나 담당하였던 전현직 옴부즈만에 대한 AHP 분석을 실시하였다. 분석의 결과를 토대로 정책적 우선순위를 도출한 후 이에 대한 함의를 논의한다.

II. 선행연구의 검토

먼저 최우용(2005)은 옴부즈만 제도의 기능 등에 관한 시론적 연구를 수행하였다. 최우용은 그의 연구논문에서 옴부즈만의 현대적 필요성, 특징과 기능, 우리나라 옴부즈만 제도의 도입 실태 등에 관해 문제점 진단과 발전방향을 모색하였다. 논문에서 최우용은 우리나라의 국민고충처리위원회가 국가차원의 옴부즈만으로서 행정형 옴부즈만임을 지적하였다. 최우용은 연구의 결과로 정책대안을 제시했는데 이를 요약하면 첫째, 국민고충처리위원회의 설치 및 운영에 관한 법률의 실효성 확보를 위한 개정이 필요하며 둘째, 옴부즈만 제도가 정착한 선진국에서 통치권자에 대한 보고와 언론에 대한 공표를 이용하여 집행력을 확보하고 있음을 들어 우리나라도 보다 강력한 법적 수단이 필요하고 셋째, 국민고충처리위원회 위원의 신분보장 및 전문성 확보가 필요하다는 것이다.

송창석(1995)은 우리나라 지방자치단체에서의 시민옴부즈만 제도 도입방안에 관한 시론적 연구를 진행하였다. 송창석은 한국형 옴부즈만 제도로서의 국민고충처리위원회에 관한 소개와 우리나라 지방정부의 시민옴부즈만 제도의 도입방안에 대해 논의하였다. 송창석은 옴부즈만이 활동하기 유리한 영역은 지방자치단체일수록 더욱 유리하다고 지적하면서 지방자치단체의 옴부즈만 제도 도입의 필요성을 설명하였다. 그는 마지막 정책대안에서 의회형보다 행정부형의 옴부즈만이 보다 우리나라 실정에 맞음을 지적하였고 시민옴부즈만의 자격에 대해서도 논의하였다. 즉, 시민옴부즈만은 법률 및 행정에 관하여 전문지식이 뛰어난 인격

자 중에서 선임하여야 한다는 것이다. 또한 그는 옴부즈만의 기능에 대해서도 정책대안을 제시하였는데, 옴부즈만은 명백한 불법행위뿐만 아니라 잘못된 조례와 규칙으로 인한 불편, 부정행위, 태만과 불응답 등의 부작위, 결정의 편파성 등과 같은 사소한 것까지 취급하여야 함을 지적하였다. 실효성에 관해서는 문서와 기록 등의 자료제출요구, 관계 공무원으로부터의 의견 청취, 외부 전문기관에 감정분석을 의뢰할 수 있어야 하고, 직권으로 조사할 수 있는 권한이 부여되어야 함을 제시하였다.

한편, 채원호·채경진(2011)은 부천시 사례를 위주로 우리나라 지방자치단체의 옴부즈만 제도 발전에 관한 연구를 수행하였다. 부천시의 옴부즈만 제도 발전을 위한 정책적 우선순위의 도출이 연구의 목적이었는데 부천시 옴부즈만의 자문위원을 설문대상으로 선정하여 AHP 분석을 실시하였다. 저자는 논문에서 “시민옴부즈만의 위상 강화”와 “사무국 운영 활성화”를 대분류로 분석을 실시하였으며 “시민옴부즈만의 위상 강화”의 소분류로는 “자체 조사권 및 권고의 실효성 담보”, “시장의 관심과 지지”, “시장 직속기구로 재편” 등을 “사무국 운영 활성화”의 소분류로는 “시민 옴부즈만에 대한 홍보”, “자문위원회 운영의 실효성 제고”, “사무국 인력 및 예산의 확충” 등을 선정하여 분석하였다. 분석의 결과, 실효성 담보가 가장 높은 순위를 차지하였으며 그 다음으로는 시장의 관심과 지지가 가장 우선 순위가 높은 정책적 제언으로 선정되었다. 한편, 국민고충처리위원회가 우리나라의 옴부즈만 역할을 담당하고 있을 무렵 지방정부 옴부즈만 제도의 활성화에 관한 연구가 진행된 적이 있다(송창석, 2005). 송창석의 연구는 시론적 연구의 성격이 강했다. 먼저 송창석은 옴부즈만 제도의 개념과 다양성, 유형 등에 대해 소개한 후 국민고충처리위원회에 대해 소개하였다. 그리고 우리나라 지방옴부즈만의 도입 방안에 대해 필요성, 현황, 도입 시 고려사항 등을 위주로 시론적 논의를 전개하였다.

정대연 외(1997)는 제주지역을 대상으로 옴부즈만의 필요성을 지속가능한 지역발전의 모색이라는 측면과 제도의 확산 및 수용성 측면에서 분석하였다. 비교적 과거의 연구임에도 불구하고 장원석 외의 연구는 옴부즈만 제도에 관한 연구 분야에서 매우 중요한 의의를 지닌다. 그 이유는 첫째, 이 연구는 설문조사를 통해 옴부즈만 제도에 대한 주민의 인식여부를 측정하였으며 둘째, 주민의 고충민원 제기 현황 역시 설문조사를 통해 측정하였고 셋째, 옴부즈만 제도를 지역발전 역량의 측면에서 논의하고자 한 것이다. 제주지역 사례를 통해 저자는 환경피해 등 갈등처리에 있어 주민이 공식적으로 민원제기를 하지 않는 사례가 더 많음을 설문을 통해 밝혔다. 저자는 이와 같은 이유는 주로 행정기관에 대한 불신과 능력감의 결여에 기인한 것으로 판단했다. 제기된 민원에 대한 수용도 역시 매우 낮았으며 갈등처리 과정에 대한 주민의 만족도가 매우 낮았다. 장원석 외는 이와 같은 결과가 옴부즈만 제도의 필요성을 부각시킨다고 주장했다. 한편 이 논문에서 재미있는 분석결과 중 하나는 옴

부즈만 제도에 대한 인식은 공무원이 가장 높았고 그 다음으로는 지방의회의원이었으며 주민이 가장 낮았으나 옴부즈만 제도의 도입 필요성에 관해서는 주민이 가장 원하고 있는 것으로 드러났다는 점이다. 현재까지도 우리나라 지방자치단체에서 옴부즈만 제도의 도입이 원활하지 않은 이유를 설명하고 있는 것이다. 공무원 및 지방의회가 옴부즈만 제도의 필요성에 공감하고 있지 않은 것이 그 주된 이유라 할 수 있다.

다음으로 박재창(2010)은 거버넌스 관점에서 옴부즈만 제도를 연구하였다. 시론적 논의인 박재창의 연구는 크게 옴부즈만 연구의 접근시각, 옴부즈만 기능의 결정요인, 옴부즈만의 기능과 한계 등으로 구분될 수 있다. 옴부즈만 연구의 접근시각으로는 시민중심의 접근시각, 행정중심의 접근시각, 국가중심의 접근시각 등으로 구분하여 설명하고 모두를 포괄하는 종합적 접근시각으로서 거버넌스의 관점을 도입할 것을 제안하였다. 또한 박재창은 이를 토대로 옴부즈만의 기능에 대해 설명하였는데 크게 대의적, 치유적, 징벌적 기능을 설명하였고 이런 기능을 유발하는 요인으로서 기관결정론과 환경결정론이 있음을 지적하고 각각의 접근시각이 내포하고 있는 한계를 극복하기 위해 두 결정론을 아우르는 동태적 접근시각이 필요하다고 주장하였다. 박재창의 동태적 접근시각은 옴부즈만이 다양한 활동을 통해 대의적, 치유적, 징벌적 기능을 수행하지만 이러한 기능이 입법부, 행정부, 사법부의 기능을 대체하는 것이 아니라 보완하는 것임을 의미한다. 이와 같은 설명은 실효성 담보를 위한 옴부즈만 제도의 필요성을 주장한 것이라 할 수 있다.

선행연구의 결과를 요약하면 우리나라 옴부즈만 제도의 발전을 위한 과제로는 크게 “옴부즈만의 정체성 확립”, “옴부즈만 제도의 확산”, “옴부즈만의 독립성 확보”, “옴부즈만의 실효성 확보” 등이 있다(<표 1>). 이상의 요인은 옴부즈만 제도의 발전 및 활성화를 위한 전제조건, 즉 주요 요인으로서 본 연구에서 분석의 틀을 제공한다.

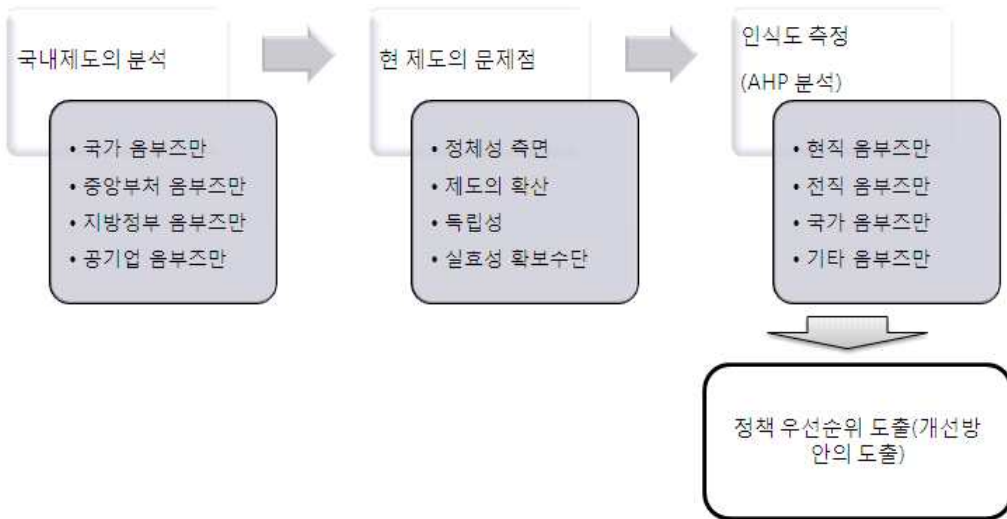
<표 1> 선행연구의 결과 요약

연구자	정체성 확립	제도의 확산	독립성 확보	실효성 확보
최우용(2005)	○			○
송창석(1995)	○	○		
송창석(2005)	○	○		
채원호·채경진(2011)	○		○	○
정대연(1997)		○		
박재창(2010)				○

2. 분석의 절차

다음의 <그림 1>은 본 연구의 분석절차를 요약한 것이다. 먼저 본 연구에서는 국내 제도의 현황을 분석하는데 국가 옴부즈만(국민권익위원회), 중앙부처 옴부즈만, 지방자치단체의 옴부즈만(시민고충처리위원회), 공기업 옴부즈만 등의 운영현황을 분석하여 현 제도의 문제점을 도출하고자 한다. 현 제도의 문제점은 우리나라 옴부즈만의 정체성 측면, 우리나라 옴부즈만의 제도적 수용성 측면(확산의 측면), 옴부즈만 기구의 독립성 측면, 실효성 확보의 수단 등으로 구분하여 도출한다. 도출된 문제점을 바탕으로 전현직 옴부즈만을 대상으로 정책 우선순위 도출을 위한 인식도를 측정한다. 측정 기법으로는 계층적 의사결정 방법(AHP)이 사용되었으며 전체 설문대상 옴부즈만의 측정결과뿐만 아니라 전직 옴부즈만과 현직 옴부즈만, 국가, 기타 옴부즈만 등의 그룹별 분석 결과가 비교된다. 이를 바탕으로 정책 우선순위를 도출한다.

<그림 1> 연구의 분석절차도



Ⅲ. 우리나라 옴부즈만 제도의 현황 및 문제점

1. 국가 및 중앙부처 옴부즈만

1) 국가 옴부즈만 제도로서의 국민권익위원회

우리나라의 국민권익위원회는 국가 전체를 아우르는 옴부즈만으로서의 역할을 담당하고

있다. 국민권익위원회는 2008년 기존의 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회의 기능을 통합하여 설치된 정부기구이며 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」을 준립 근거로 하고 있다. 주요 기능으로는 첫째 고충민원³⁾의 처리와 이와 관련된 불합리한 행정제도 개선, 둘째, 공직사회 부패 예방·부패 행위 규제를 통한 청렴한 공직 사회 및 풍토 확립, 셋째, 행정쟁송을 통하여 행정청의 위법·부당한 처분으로부터 국민의 권리를 보호하는 것⁴⁾ 등이다.

2) 중앙부처 옴부즈만

우리나라의 중앙부처가 설치한 옴부즈만을 살펴보면 크게 두 종류로 나눌 수 있는데 첫째는 시민에 의한 행정권력 감시라는 목적에 부합한 순수한 의미의 옴부즈만 제도이며 둘째는 행정부처의 계약 체결을 감시하고 감사하는 성격의 “청렴 옴부즈만”이다. 다음의 <표 2>는 우리나라 중앙부처 옴부즈만의 설치 현황을 보여주고 있다. 고충민원 해결과 민원인 권익구제를 위한 전통적 의미의 옴부즈만 제도는 16 정부 부처에서 운영 중이며 이 중 옴부즈만이라는 용어를 사용하고 있는 정부 부처는 총 8개 부처이고 나머지 기관은 유사 업무를 수행하나 감사관 등과 같은 용어를 사용하고 있다. 한편, 계약 체결을 감시·감독하는 청렴 옴부즈만은 총 14개의 정부부처에서 제도화하여 운영하고 있다.

<표 2> 중앙부처 옴부즈만 설치 현황

유형	설치 현황
옴부즈만 (유사 옴부즈만 포함)	경찰청 경찰위원회, 고용노동부 고용노동행정 옴부즈만, 국가보훈처 보훈심사위원회, 국토해양부 건설현장 옴부즈만, 국세청 국세행정위원회, 관세청 옴부즈만, 농림수산식품부 수산자원보호 옴부즈만, 대검찰청 검찰시민위원회, 병무청 병역판정 옴부즈만, 산림청 민원보호담당관, 법제처 국민법제관, 식품의약품안전청 옴부즈만, 행정중심복합도시건설청 옴부즈만, 해양경찰청 명예감찰관, 중소기업청 중소기업 옴부즈만, 환경부 시민환경감사관
청렴옴부즈만	방송통신위원회, 공정거래위원회, 교육과학기술부, 통일부, 법무부(교정청렴옴부즈만), 행정안전부, 지식경제부(KOLAS 청렴옴부즈만), 보건복지부, 여성가족부, 통계청, 기상청, 소방방재청, 특허청, 문화체육관광부

* 출처: 국민권익위원회, 2012년 12월 현재

3) “고충민원”이란 행정기관 등의 위법·부당하거나 소극적인 처분(사실행위 및 부작위를 포함) 및 불합리한 행정제도로 인하여 국민의 권리를 침해하였거나 국민에게 불편 또는 부담을 주는 사항에 관한 민원을 말함(「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 제2조 제5항」).

4) 국민권익위원회 홈페이지에서 발췌.

2. 지방자치단체 ombudsman 및 공기업 ombudsman

1) 지방자치단체 ombudsman 운영 현황

우리나라의 지방자치단체의 ombudsman 제도 운영의 근거는 국민권익위원회의 설치 근거이기도 한 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」이다. 동 법률에 의하면 지방자치단체 및 그 소속 기관에 관한 고충민원의 처리와 행정제도의 개선 등을 위하여 각 지방자치단체는 시민고충처리위원회를 둘 수 있도록 하고 있다.⁵⁾ 동 법률에서는 시민고충처리위원회의 위원은 대학 등의 부교수 이상인자, 판사·검사 또는 변호사, 4급 이상의 공무원, 건축사·세무사·공인회계사·기술사·변리사 등이나 사회적으로 신망이 높거나 시민단체의 추천을 받은 자로 규정하고 있다.

우리나라 지방자치단체 중 총 13개의 자치단체에서 시민고충처리위원회 혹은 유사한 ombudsman 제도를 제도화하여 운영하고 있는 중이다. 다음의 <표 3>은 우리나라 지방자치단체의 ombudsman 설치 현황을 요약한 것이다. 부천시 등 5개의 지방자치단체는 하나의 시민ombudsman을 위촉하여 제도를 운영하는 독립제를, 나머지 지방자치단체는 복수의 시민ombudsman을 위촉하여 제도를 운영하는 합의제를 채택하고 있음을 알 수 있다. 또한 원주시를 제외한 모든 지방자치단체에서는 비상임으로 운영하고 있는 반면 원주시는 1명의 상임위원과 6명의 비상임 ombudsman을 위촉하여 운영하고 있다.

<표 3> 지방자치단체 ombudsman 설치 현황

지방자치단체	운영(근거)	위원 수	명칭	비고
부천시	'97. 5.(조례)	1(비상임)	부천시 시민ombudsman	독립제
익산시	'08. 9.(조례)	5(비상임)	익산시 시민고충처리위원회	"
목포시	'08. 4.(조례)	5(비상임)	목포시 시민고충처리위원회	"
안양시	'09. 2.(조례)	1(비상임)	안양시 민원ombudsman	"
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 시민감사ombudsman	"
서울 강동구	'10. 9.(조례)	3(비상임)	강동구 구민ombudsman	독립제(분야지정)
제천시	'11.1.(조례)	10(비상임)	제천시 시민고충처리위원회	합의제
서울 구로구	'11.4.(조례)	3(비상임)	구로구 구민감사ombudsman	"
서울 서대문구	'11.5.(조례)	5(비상임)	서대문구 시민감사ombudsman	"
경기도 교육청	'07. 6.(훈령)	8(비상임)	경기도교육청 민원ombudsman	"
부산시 교육청	'09.10.(훈령)	8(비상임)	부산시교육청 고충민원ombudsman	"

* 출처: 국민권익위원회, 2012년 12월 현재

5) 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 제3장 이하 참조.

2) 공기업 옴부즈만 운영 현황

우리나라의 공기업 중 옴부즈만 제도를 운영하고 있는 곳은 도로공사 등 8개에 불과하며 이마저도 전통적 의미의 옴부즈만이 아닌 청렴 옴부즈만이다. 다음의 <표 4>는 우리나라의 공기업 중 옴부즈만 제도를 설치하여 운영하고 있는 공기업을 요약해 놓은 것이다.

<표 4> 공기업 옴부즈만 운영현황

기관명	명칭	운영(근거)	위원수	유형
도로공사	청렴옴부즈만	옴부즈만 운영매뉴얼	3	청렴 계약
한국전력공사	KEPCO 옴부즈만	KEPCO옴부즈만 운영에 관한 지침	5	민원
한국철도시설공단	청렴계약 옴부즈만	청렴계약옴부즈만의 설치 및 운영에 관한 지침	4	청렴 계약
대한무역투자진흥공사	청렴 옴부즈만	청렴옴부즈만 설치 및 운영지침	5	외국인투자
한국철도공사	코레일 옴부즈만	코레일 옴부즈만 운영 지침	5	청렴
경기도시공사	클린 옴부즈만	클린옴부즈만 설치 및 운영에 관한 지침	3	청렴 및 민원
한국광물자원공사	한국광물자원공사 청렴옴부즈만	청렴옴부즈만 운영 업무표준	3	민원
한국조폐공사	한국조폐공사 청렴옴부즈만	한국조폐공사 옴부즈만 운영기준	2	민원

* 출처: 국민권익위원회, 2012년 12월 현재

3. 우리나라 옴부즈만 제도의 문제점

이상의 옴부즈만 제도 현황을 바탕으로 우리나라 옴부즈만 제도의 운영상 문제점을 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 옴부즈만 설치의 법적인 근거가 미약하기 때문에 옴부즈만 제도의 확산이 어렵다는 것이다. 우리나라의 옴부즈만 법률이라고 할 수 있는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」은 국민권익위원회의 설치를 규정하고 있으나 지방자치단체 혹은 공기업 등의 옴부즈만 설치에는 권고 수준에 머무르고 있다. 옴부즈만

설치에 관한 법적인 장치가 존재하지 않기 때문에 지방자치단체와 공기업 역시 상당수의 고충민원이 발생함에도 불구하고 옴부즈만의 설치가 이루어지지 않고 있다. 지방자치단체의 경우에는 옴부즈만의 역할이 자치단체의 장 감시를 포함하고 있으므로 지방자치단체의 장은 이의 설치를 매우 꺼리고 있는 실정이다.

둘째, 국민권익위원회의 소속이 국무총리실 산하이기 때문에 국민 신뢰성 확보에 어려움이 있다는 것이다. 2008년 국민권익위원회의 출범과 함께 대통령 직속이었던 국민고충처리위원회의 소속을 국무총리실로 전환하였다. 국민권익 보호 업무는 국가기관의 업무에 대한 외부적 통제적 성격을 가지므로 다른 기관의 협력을 충분히 확보할 수 있는 권한과 권위를 확보하여야 하는데 국무 총괄권을 가지기는 하나 행정부의 수반인 대통령⁶⁾의 지시를 받는 지위에 있으며 그 자체가 중앙행정기관의 하나인 국무총리에 소속됨으로써 권익보호의 실효성을 확보하는 데 미흡하게 된 것이다.

셋째, 국민권익위원회는 과거 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회 등의 기능이 통합되어 있는 상태이나 화학적 결합을 이루지 못하여 국가의 대표적 옴부즈만 제도로서의 인식제도가 이루어지지 않고 있다는 것이다. 유사하나 상이한 위원회를 통합시킴으로써 위원회 내 부서 간 옴부즈만 관련 지원 역할이 분산되어 있어 옴부즈만 업무 추진 시 혼선 및 비효율이 초래되고 있다. 또한 국민 고충민원 처리의 관점에서 대표적인 옴부즈만 기구가 필요함에도 불구하고 이에 행정심판과 부패방지의 기능이 더해짐으로써 옴부즈만의 성격이 상대적으로 희석되고 정체성도 미흡하게 되었다.

넷째, 옴부즈만의 독립성 보장이 미흡하다는 것이다. 국민권익위원회와 시민고충처리위원회를 포함하여 우리나라의 옴부즈만은 대부분 의회의 동의 없이 대통령 혹은 지방자치단체의 장에 의해 임명되고 있다. 이와 같은 현상은 옴부즈만의 실효성에 의문을 품게 한다. 또한 대다수의 옴부즈만이 비상임위원의 형태로 임명됨으로써 강력한 의사결정 권한이 없는 자문위원 성격을 띠게 될 수밖에 없다. 비상임위원의 경우에는 약간의 활동비를 지급받으며 일주일에 2-3차례 옴부즈만 업무를 수행하게 되는데 이는 옴부즈만의 실효성을 저해하는 요인으로 작용할 수밖에 없다.

다섯째, 옴부즈만의 기능 및 권한에 관한 사회적 합의가 존재하지 않는다. 이와 같은 문제점은 옴부즈만의 역할을 규정하고 있는 옴부즈만 관련 기본법이 존재하지 않고 옴부즈만의 역할을 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 근거하여 해석하고

6) 청와대 홈페이지 등을 통하여 대통령실 역시 상당히 많은 민원이 접수되고 있다. 하지만 대통령실에서 제기되는 민원 중 고충민원의 성격을 가지고 있는 것은 국민권익위원회가 이관 받아 처리하고 있으나 대통령실의 민원을 국무총리실 산하에서 처리한다는 반감에 의하여 국민 신뢰도가 높지 않은 실정이다. 즉, 민원인의 인식에는 상급기관에 제기한 민원을 하급기관이 처리하고 있다는 것이다.

있기 때문에 발생하고 있다. 옴부즈만은 대체적으로 조사권(직권 조사권 포함), 언론보도권, 의회보고권, 시정요구권 등이 있는 것으로 보고 있지만 옴부즈만의 기능에 대한 사회적 합의가 존재하지 않기 때문에 실제 옴부즈만의 활동은 피민원인의 저항에 부딪힐 가능성이 크다. 또한 최근 사전적 권리 구제의 중요성이 부각되고 있는데 권리를 침해할 가능성이 큰 법률, 조례, 규칙 등에 대해 시정을 요구할 근거가 미약하다. 즉, 옴부즈만의 기능으로 중요 시되고 있는 정책기능이 활성화되어 있지 못하다.

IV. 연구의 분석방법론

1. 계층적 분석방법(AHP) 개요 및 활용

AHP 분석방법은 측정할 사항을 계층제적 구조로 배열하여 각 계층별로 배열된 비교 대상을 일정한 순서에 따라 1:1로 비교하면서 설문을 진행하는 의사결정 방법이다. 이 연구방법은 복잡한 의사결정 문제를 계층적으로 표현한다는 것이 큰 장점으로 정성적인 사회과학의 문제를 정량적인 연구방법으로 분석한다는 특징이 있다. 최근 행정학 관련 분야의 연구에서 AHP 분석방법을 활용한 연구가 증가하고 있는 추세인데 소수의 전문가 집단의 의사결정을 분석하기에 적합하기 때문이다. 즉, 다수의 표본이 존재하지 않지만 관련 분야의 이해와 지식이 풍부한 소수의 집단의 인식의 전반적 경향을 측정하고자 할 때 AHP 분석방법은 매우 적절한 분석방법이 될 수 있다. 특히 AHP 분석방법은 각 계층을 구성하는 요인의 가중치를 계산해주기 때문에 정책의 우선순위를 도출하고자 하는 연구방법에 적절하다.⁷⁾

본 연구의 목적은 전현직 옴부즈만의 인식에 기초해 옴부즈만 제도의 활성화를 위한 정책적 우선순위를 도출하는 것이다. 본 연구에서는 정책 우선순위의 도출이 주요 연구과제이며, 설문대상의 성격상 다수의 샘플을 구성하기 어렵기 때문에 AHP 분석방법 활용은 매우 적절하다고 할 수 있다.

2. 본 연구에 있어서의 AHP 분석방법

1) AHP 설문 응답자의 특징

다음의 <표 5>는 본 연구의 정책 우선순위 도출을 위한 구조화된 AHP 분석에 참여한 응

7) 최근 국내 행정학 분야의 활용 예로는 윤은기(2012)의 연구, 이민형·박주상(2012)의 연구, 서인석의 연구(2012), 양기근(2011), 최영출 외(2011)의 연구 등이 있다.

답자의 특징을 요약한 것이다. 본 연구에서는 옴부즈만 제도에 대한 이해가 높은 전현직 옴부즈만을 대상으로 AHP 설문을 진행하였다. 총 23인의 옴부즈만이 설문에 참여하였는데 국가옴부즈만 뿐만 아니라 공기업 옴부즈만, 시민고충처리위원회 옴부즈만 등 다양한 전현직 옴부즈만이 포함되었다. 응답자 중 총 여섯 명은 국민권익위원회 소속 옴부즈만이었고 직업적 특성으로는 공무원을 제외하면, 대학교수 출신의 옴부즈만⁸⁾이 5인으로 가장 많았다. 총 16인의 비상임 옴부즈만이 설문에 참여하였고 공무원으로서(혹은 퇴직 공무원) 상임위원은 7인이 참여하였다. 또한 전현직 옴부즈만으로 구분하면, 17인의 현직 옴부즈만과 6인의 전직 옴부즈만이 설문에 참여하였다.

〈표 5〉 설문 응답자의 소속 및 직업

응답자 식별번호	옴부즈만 소속	옴부즈만의 직업	상임여부	현직여부
1	제천시청	퇴직 공무원	상임	현직
2	원주시시민고충처리 위원회	무	상임	현직
3	안양시청	대학교수	비상임	현직
4	국민권익위원회	변호사	비상임	현직
5	국민권익위원회	변호사	비상임	전직
6	국민권익위원회	공무원	상임	전직
7	서대문구청	변호사	비상임	현직
8	국민권익위원회	공무원	상임	전직
9	국민권익위원회	공무원	상임	현직
10	서대문구청	시민단체	비상임	현직
11	국민권익위원회	대학교수	상임	전직
12	구로구청	대학교수	비상임	현직
13	한국전력공사	대학교수	비상임	현직
14	산림청	퇴직 공무원	상임	현직
15	경기도교육청	교원	비상임	전직
16	경기도교육청	공무원	비상임	현직
17	구로구청	시민운동가	비상임	현직
18	한국전력공사	사기업체 감사	비상임	현직
19	한국전력공사	개인회사 감사	비상임	현직
20	경기도 교육청	건축사	비상임	전직
21	조폐공사	회계사	비상임	현직
22	서울시청	건축사	비상임	현직
23	한국전력	대학교수	비상임	현직

8) 옴부즈만의 직업이 공무원이라는 의미는 상임위원으로서 옴부즈만의 역할을 담당한다는 의미이고 기타의 직업을 가지고 있는 옴부즈만은 비상임위원으로서 활동을 하고 있다는 의미이다.

2) AHP 분석방법의 설문구조

본 연구에서는 국내외의 연구논문 중 AHP 분석방법을 채택한 행정 및 정책학 분야 연구 논문을 참조하여 전형적인 AHP 분석을 실시하였다.⁹⁾ 다음의 <표 6>은 AHP 설문을 위해 본 연구에서 설정한 대분류와 소분류 항목과 이에 대한 설명을 보여주고 있다. 먼저 대분류 항목으로는 『옴부즈만의 정체성 확립』, 『옴부즈만제도의 확산』, 『옴부즈만 독립성 확보』, 『옴부즈만의 실효성 확보』 등 네 가지를 선정하여 각 항목별 가중치를 도출하기 위해 쌍대비교를 진행하였다.

한편 대분류 항목 중 『옴부즈만의 정체성 확립』을 구성하는 소분류로는 「옴부즈만의 정책기능 활성화」, 「옴부즈만 기구의 신설」, 「옴부즈만 인프라의 구축」 등을 선정하여 쌍대비교를 진행하였다. 「옴부즈만의 정책기능 활성화」은 옴부즈만의 사후적 구제뿐 아니라 불합리한 법률을 발굴하여 개선을 요청할 수 있는 사전구제의 기능을 강화한다는 것을 의미한다. 「옴부즈만 기구의 신설」은 현재 고충민원의 처리를 담당할 옴부즈만 기구를 국민권익위원회에서 독립시키는 것을 의미하며 「옴부즈만 인프라의 구축」은 학회, 협의회 등의 설치 및 국제 옴부즈만 기구 가입, 옴부즈만 학과의 설치 등을 통한 옴부즈만 인식의 확산을 정책적으로 노력해야 함을 의미한다.

또한 대분류 항목 중 『옴부즈만제도의 확산』을 구성하는 소분류로는 「지방자치단체 옴부즈만 의무설치」, 「중앙부처 옴부즈만 의무설치」, 「공기업 옴부즈만 의무설치」 등을 선정하여 쌍대비교를 진행하였으며 또 다른 대분류 항목인 『옴부즈만 독립성 확보』를 구성하는 소분류로는 「대통령 직속 기구로 운영」, 「의회 내 설치 운영」, 「옴부즈만의 공개채용」, 「옴부즈만의 의회 승인」 등을 선정하여 쌍대비교를 진행하였다. 그리고 마지막 대분류 항목인 『옴부즈만의 실효성 확보』를 구성하는 소분류로는 「옴부즈만의 조사권 확보」, 「옴부즈만의 면책특권 확보」, 「옴부즈만의 기소권 확보」, 「옴부즈만의 언론보도권 확보」, 「옴부즈만의 의회 보고권 확보」 등을 선정하여 쌍대비교를 진행하였다.

본 연구의 쌍대비교를 위한 척도는 9점 척도를 사용하였으며 1=같다, 3=조금 중요하다, 5=중요하다, 7=매우 중요하다, 9=절대적으로 중요하다'는 것을 의미한다.

9) 본 연구논문에서 AHP 설문지를 구성하기 위해 참고한 논문은 각주 8)에서 언급한 국내 연구논문 외에 Chen(2009), Chan(2006) 등이 있다. 자세한 AHP 분석방법의 이론적 논의는 지면 할애 상 본 연구에서는 생략한다.

<표 6> AHP 설문 수행을 위한 항목 및 소분류 설명

대분류 항목	소분류 항목	소분류 항목 설명
옴부즈만의 정채성 확립	옴부즈만의 정책기능 활성화	: 사후적 구제뿐만 아니라 불합리한 법률을 발굴하여 개선을 요청할 수 있는 사전구제 기능의 강화
	옴부즈만 기구의 신설	: 국민권익위원회에서 독립하여 고충민원을 전담하는 부처(위원회 혹은 청) 설치
	옴부즈만 인프라의 구축	: 학회, 협의회 등의 설치 및 국제 옴부즈만 기구 가입, 옴부즈만 학과의 설치 등을 통한 옴부즈만 인식의 확산
옴부즈만 제도의 확산	지방자치단체 옴부즈만의 의무설치	: 일정 수준(인구규모, 민원의 양) 이상의 지방자치단체에는 시민 옴부즈만(시고위) 설치 의무화
	중앙부처 옴부즈만의 의무설치	: 민원의 접수 양이 일정 규모 이상의 중앙부처에는 의무적으로 옴부즈만 설치
	공기업 옴부즈만의 의무설치	: 민원의 접수 양이 일정 규모 이상의 공기업(지방공기업 포함)에는 의무적으로 옴부즈만 설치
옴부즈만의 독립성 확보	대통령 직속기구로 운영	: 현재 총리실 산하에 있는 국민권익위원회(한국의 옴부즈만)를 대통령 직속으로 재편하여 독립성 강화
	의회 내 설치 운영	: 현재 총리실 산하에 있는 국민권익위원회(한국의 옴부즈만)를 의회 소속으로 재편하여 독립성 강화
	옴부즈만의 공개채용	: 옴부즈만의 공채를 통하여 옴부즈만 독립성 강화
	옴부즈만의 의회승인	: 옴부즈만의 최종 승인권은 의회가 가짐으로써 행정부에 대한 옴부즈만의 독립성 확보
옴부즈만의 실효성 확보	조사권	: 옴부즈만의 조사권 확보를 통한 업무의 실효성 확보
	면책특권	: 옴부즈만의 면책특권 확보를 통한 실효성 확보
	기소권	: 옴부즈만의 기소권 확보를 통한 실효성 확보
	언론보도권	: 옴부즈만의 언론보도권 확보를 통한 실효성 확보
	의회보고권	: 옴부즈만의 의회보고권 확보를 통한 실효성 확보

V. AHP 분석의 결과

1. 전체 설문응답자 AHP 분석의 결과

다음의 <표 7>은 옴부즈만 제도 활성화를 위한 정책대안의 우선순위를 AHP 분석을 활용하여 도출한 것이다. 전술한 바대로 AHP 설문에는 전현직 옴부즈만 23명이 참여하였으며 <표 7>는 설문참여자 전원의 응답 결과를 보여주고 있다. 우선 대분류 항목의 가중치가 도출되었으며 소분류 항목의 가중의 가중치 역시 도출되었다. 최종 가중치는 소분류 항목의 가중치와 소분류가 속한 해당 대분류 가중치의 곱한 값으로 계산된다. 예를 들어, 「옴부즈

만 기구의 신설」의 소분류 가중치는 0.232이고 해당 소분류 항목이 속한 대분류 항목은 『옴부즈만의 정체성 확립』이므로 0.232에 0.420을 곱한 0.098이 최종 가중치가 되는 것이다. 소분류의 최종 가중치가 높을수록 설문에 참여한 응답자는 해당 소분류의 항목이 옴부즈만 제도의 활성화를 위한 정책대안으로서 더 중요하게 인식하고 있음을 의미한다.

먼저 전체 설문응답자의 AHP 분석의 결과, 가장 중요한 대분류 항목으로는 『옴부즈만의 정체성 확립』이었으며 가중치는 0.420이었다. 그 다음으로는 『옴부즈만의 독립성 확보』의 가중치가 0.257로 높았으며 세 번째로 가중치가 높은 대분류 항목은 『옴부즈만 제도의 확산』이었다. 한편 『옴부즈만의 실효성 확보』의 가중치는 가장 낮았다. 이상의 결과에서 알 수 있듯이 설문에 참여한 전현직 옴부즈만은 옴부즈만 제도를 활성화시키기 위해서는 옴부즈만의 정체성 확립이 가장 중요하며 옴부즈만의 독립성 확보 역시 매우 중요하다고 인식하고 있었다.

소분류 항목의 가중치가 도출된 후 해당 가중치를 대분류 항목의 가중치와 곱한 최종 가중치가 산출되었다. 순위가 높을수록 해당 소분류 항목은 옴부즈만 제도의 활성화를 위해 중요한 의미를 지닌다고 해석할 수 있다. 가장 높은 순위의 항목은 「옴부즈만의 정책기능 활성화」이다. 이는 설문에 참여한 옴부즈만은 사후적 조치인 고충민원처리 뿐만 아니라 사전적 예방 성격의 정책기능이 옴부즈만 제도의 활성화를 위해 무엇보다도 중요하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

두 번째로 높은 순위의 항목은 「지방자치단체 옴부즈만의 의무설치」이다. 지방자치가 정착되고 지방분권이 실현될수록 지역 주민의 고충민원이 보다 접근성이 높은 지방자치단체에서 1차적으로 해결되는 것이 이상적이다. 그런데 우리나라 지방자치단체의 옴부즈만 제도 수용 비율은 매우 낮기 때문에 현시점에서 이를 기대하기 어렵다. 따라서 옴부즈만 제도의 확산과 국민이 보다 가까운 곳에서 고충민원을 해결할 수 있도록 인구 규모가 일정 수준 이상이거나 민원의 발생량이 일정 수준을 넘어가는 지방자치단체는 옴부즈만 제도의 운영을 의무화시켜야 한다는 것에 설문응답자가 크게 공감하고 있는 것이다.

세 번째로 높은 순위의 항목은 「대통령 직속기구로 운영」이다. 현재 우리나라의 국가옴부즈만이라고 할 수 있는 국민권익위원회는 국무총리실 소속이다. 권력이 대통령에게 집중되어 있는 권력 구조를 채택하고 있는 우리나라의 실정에서 국민권익위원회를 국무총리실 산하에 소속시킴으로써 옴부즈만 제도가 위축된 면이 있다. 또한 국무총리실 역시 행정부처 중 하나인데 시민에 의한 공권력의 남용 및 행정부 감시라는 옴부즈만의 역할을 고려할 때 적절치 못하다는 것에 설문응답자는 인식을 같이하고 있다.

네 번째로 높은 순위의 항목은 「옴부즈만 기구의 신설」이다. 우리나라는 이명박 정부의 출범과 함께 국민고충처리위원회와 국가청렴위원회, 국무총리 행정심판위원회의를 국민권익

위원회에 통합하였다. 국민의 권리 구제와 부패방지, 행정 심판 등의 기능을 통합함으로써 인하여 일정 부분 시너지 효과가 발생하였음을 부인할 수 없다. 하지만 대표 옴부즈만 기구로서의 정체성 역시 확립되지 못해 국민과 함께하는 국민고충처리 기구의 인식이 확대되지 못한 측면도 존재한다.

〈표 7〉 전체 설문참여 옴부즈만의 AHP 분석 결과

대분류 항목	대분류 가중치	소분류 항목	소분류 가중치	최종 가중치	순위
옴부즈만의 정체성 확립	0.420	옴부즈만의 정책기능 활성화	0.615	0.258	1
		옴부즈만 기구의 신설	0.232	0.098	4
		옴부즈만 인프라의 구축	0.152	0.064	5
옴부즈만 제도의 확산	0.210	지방자치단체 옴부즈만의 의무설치	0.623	0.131	2
		중앙부처 옴부즈만의 의무설치	0.233	0.049	8
		공기업 옴부즈만의 의무설치	0.144	0.030	11
옴부즈만의 독립성 확보	0.257	대통령 직속기구로 운영	0.485	0.125	3
		의회 내 설치 운영	0.176	0.045	9
		옴부즈만의 공개채용	0.214	0.055	6
		옴부즈만의 의회승인	0.125	0.032	10
옴부즈만의 실효성 확보	0.113	옴부즈만의 조사권 확보	0.456	0.051	7
		옴부즈만의 면책특권 확보	0.208	0.023	12
		옴부즈만의 기소권 확보	0.157	0.018	13
		옴부즈만의 언론보도권 확보	0.110	0.012	14
		옴부즈만의 의회보고권 확보	0.069	0.008	15

* 최종 가중치는 대분류 가중치와 소분류 가중치를 곱한 값이다.

2. 설문참여 옴부즈만의 성격별 분석결과

1) 전직 옴부즈만과 현직 옴부즈만의 분석결과

다음의 <표 8>은 전직 옴부즈만을 대상으로 실시된 AHP 설문 분석의 결과를 요약한 것이다. 전직 옴부즈만을 대상으로 한 AHP 분석의 결과 대분류 항목의 가중치는 『옴부즈만의 정체성 확립』이 0.496으로 가장 높았으며, 『옴부즈만의 독립성 확보』, 『옴부즈만 제도의 확산』, 『옴부즈만의 실효성 확보』의 순이었다. 소분류의 간 쌍대비교 값으로 도출된 가중치가 가장 높은 항목은 「지방자치단체 옴부즈만의 의무설치」였으며 그 뒤를 「옴부즈만의 정책기능 활성화」, 「대통령 직속기구로 운영」 등이 이었다.

한편, 대분류 가중치와 소분류 가중치의 곱한 값으로 도출된 최종 가중치가 가장 높은 소

분류 항목은 옴부즈만의 정책기능 활성화였으며 대통령 직속기구로 운영이 2순위를 차지하였고 3순위는 옴부즈만 기구의 신설, 4순위는 지방자치단체 옴부즈만의 의무설치, 5순위는 옴부즈만의 공개채용 등이 차지하였다.

<표 8> 전직 옴부즈만 AHP 분석 결과

대분류 항목	대분류 가중치	소분류 항목	소분류 가중치	최종 가중치	순위
옴부즈만의 정체성 확립	0.496	옴부즈만의 정책기능 활성화	0.662	0.329	1
		옴부즈만 기구의 신설	0.225	0.112	3
		옴부즈만 인프라의 구축	0.112	0.056	6
옴부즈만 제도의 확산	0.096	지방자치단체 옴부즈만의 의무설치	0.708	0.068	4
		중앙부처 옴부즈만의 의무설치	0.202	0.019	10
		공기업 옴부즈만의 의무설치	0.090	0.009	13
옴부즈만의 독립성 확보	0.316	대통령 직속기구로 운영	0.606	0.192	2
		의회 내 설치 운영	0.098	0.031	9
		옴부즈만의 공개채용	0.184	0.058	5
		옴부즈만의 의회승인	0.113	0.036	8
옴부즈만의 실효성 확보	0.092	옴부즈만의 조사권 확보	0.487	0.045	7
		옴부즈만의 면책특권 확보	0.197	0.018	11
		옴부즈만의 기소권 확보	0.178	0.016	12
		옴부즈만의 언론보도권 확보	0.078	0.007	14
		옴부즈만의 의회보고권 확보	0.060	0.006	15

* 최종 가중치는 대분류 가중치와 소분류 가중치를 곱한 값이다.

한편, 다음의 <표 9>는 현직 옴부즈만을 대상으로 실시된 AHP 설문 분석의 결과를 요약한 것이다. 대분류 가중치 계산의 결과 전직 옴부즈만과는 상이한 결과가 도출되었다. 전직 옴부즈만의 AHP 결과에서는 『옴부즈만 제도의 확산』이 매우 낮은 가중치를 나타냈으나 현직 옴부즈만의 AHP 결과에서는 『옴부즈만의 독립성 확보』 항목과 비슷한 중요도를 나타냈다. 소분류의 간 쌍대비교 값으로 도출된 가중치가 가장 높은 항목은 「옴부즈만의 정책기능 활성화」였으며 다음 순위로는 「지방자치단체 옴부즈만의 의무설치」였는데 두 소분류 항목 역시 전직 옴부즈만 AHP 결과와 비교해볼 때 순위가 뒤바뀌었다.

그러나 최종 가중치 계산의 결과는 여전히 「옴부즈만의 정책기능 활성화」가 1위였으며 「지방자치단체 옴부즈만의 의무설치」가 2위, 「대통령 직속기구로 운영」이 3위, 「옴부즈만 기구의 신설」이 4위, 「옴부즈만 인프라 구축」이 5위로 도출되었다.

〈표 9〉 현직 옴부즈만 AHP 분석 결과

대분류 항목	대분류 가중치	소분류 항목	소분류 가중치	최종 가중치	순위
옴부즈만의 정체성 확립	0.377	옴부즈만의 정책기능 활성화	0.596	0.225	1
		옴부즈만 기구의 신설	0.232	0.087	4
		옴부즈만 인프라의 구축	0.172	0.065	5
옴부즈만 제도의 확산	0.248	지방자치단체 옴부즈만의 의무설치	0.579	0.143	2
		중앙부처 옴부즈만의 의무설치	0.245	0.061	6
		공기업 옴부즈만의 의무설치	0.177	0.044	10
옴부즈만의 독립성 확보	0.254	대통령 직속기구로 운영	0.423	0.107	3
		의회 내 설치 운영	0.210	0.053	9
		옴부즈만의 공개채용	0.234	0.059	7
		옴부즈만의 의회승인	0.133	0.034	11
옴부즈만의 실효성 확보	0.122	옴부즈만의 조사권 확보	0.441	0.054	8
		옴부즈만의 면책특권 확보	0.209	0.025	12
		옴부즈만의 기소권 확보	0.150	0.018	13
		옴부즈만의 언론보도권 확보	0.127	0.015	14
		옴부즈만의 의회보고권 확보	0.073	0.009	15

* 최종 가중치는 대분류 가중치와 소분류 가중치를 곱한 값이다.

2. 국가옴부즈만과 기타 공공기관 옴부즈만의 AHP 분석 결과

다음의 <표 10>은 국민권익위원회 소속 옴부즈만을 대상으로 실시된 AHP 설문 분석의 결과를 요약한 것이다. 대분류 가중치 계산의 결과 『옴부즈만의 정체성 확립』, 『옴부즈만의 독립성 확보』, 『옴부즈만의 실효성 확보』, 『옴부즈만 제도의 확산』 순으로 가중치가 높은 것으로 드러났으며 상대적으로 『옴부즈만의 실효성 확보』와 『옴부즈만 제도의 확산』이 국가옴부즈만에게 중요도가 낮은 것으로 나타났다. 소분류의 간 쌍대비교로 도출된 가중치가 가장 높은 항목은 역시 「옴부즈만의 정책기능 활성화」였으며 다음으로는 「대통령 직속기구로 운영」, 「옴부즈만 기구의 신설」 등의 순이었다.

대분류의 가중치와 소분류 가중치의 곱한 값으로 산출되는 최종 가중치의 결과, 가장 높은 순위는 「옴부즈만의 정책기능 활성화」였으며 2위는 「대통령 직속기구로 운영」, 3위는 「옴부즈만 기구의 신설」, 4위는 「지방자치단체 옴부즈만 의무설치」, 5위는 「옴부즈만의 조사권 확보」 등의 순이었다.

<표 10> 국가옴부즈만(국민권익위원회 소속 옴부즈만) AHP 분석 결과

대분류 항목	대분류 가중치	소분류 항목	소분류 가중치	최종 가중치	순위
옴부즈만의 정체성 확립	0.455	옴부즈만의 정책기능 활성화	0.629	0.286	1
		옴부즈만 기구의 신설	0.267	0.121	3
		옴부즈만 인프라의 구축	0.104	0.047	7
옴부즈만 제도의 확산	0.117	지방자치단체 옴부즈만의 의무설치	0.671	0.079	4
		중앙부처 옴부즈만의 의무설치	0.241	0.028	10
		공기업 옴부즈만의 의무설치	0.088	0.010	14
옴부즈만의 독립성 확보	0.293	대통령 직속기구로 운영	0.567	0.166	2
		의회 내 설치 운영	0.130	0.038	8
		옴부즈만의 공개채용	0.215	0.063	6
		옴부즈만의 의회승인	0.088	0.026	11
옴부즈만의 실효성 확보	0.135	옴부즈만의 조사권 확보	0.513	0.069	5
		옴부즈만의 면책특권 확보	0.212	0.029	9
		옴부즈만의 기소권 확보	0.126	0.017	12
		옴부즈만의 언론보도권 확보	0.085	0.011	13
		옴부즈만의 의회보고권 확보	0.064	0.009	15

* 최종 가중치는 대분류 가중치와 소분류 가중치를 곱한 값이다.

한편, 다음의 <표 11>은 국민권익위원회를 제외한 지방자치단체와 공기업에 소속된 옴부즈만을 대상으로 실시된 AHP 설문 분석의 결과를 요약한 것이다. 대분류 가중치 계산의 결과, 가중치의 순서는 국가옴부즈만의 분석결과와 동일하였으나 상대적으로 옴부즈만 제도의 확산 항목의 가중치가 국가옴부즈만 보다 높았다. 이는 기타 공공기관에 상대적으로 옴부즈만 제도가 정착되지 못한 현실을 반영한 것으로 보인다. 소분류의 간 쌍대비교로 도출된 가중치가 가장 높은 항목은 역시 「옴부즈만의 정책기능 활성화」였으며 다음으로는 「대통령 직속기구로 운영」, 「옴부즈만 기구의 신설」 등의 순이었다. 순위는 국가옴부즈만과 동일하다.

대분류의 가중치와 소분류 가중치의 곱한 값으로 산출되는 최종 가중치의 결과, 가장 높은 순위는 「옴부즈만의 정책기능 활성화」였으며 2위는 「대통령 직속기구로 운영」, 3위는 「옴부즈만 기구의 신설」, 4위는 「옴부즈만 인프라 구축」, 5위는 「지방자치단체 옴부즈만 의무설치」 등의 순이었다.

〈표 11〉 기타공공기관 옴부즈만 AHP 분석 결과

대분류 항목	대분류 가중치	소분류 항목	소분류 가중치	최종 가중치	순위
옴부즈만의 정체성 확립	0.402	옴부즈만의 정책기능 활성화	0.607	0.276	1
		옴부즈만 기구의 신설	0.218	0.099	3
		옴부즈만 인프라의 구축	0.175	0.080	4
옴부즈만 제도의 확산	0.234	지방자치단체 옴부즈만의 의무설치	0.603	0.071	5
		중앙부처 옴부즈만의 의무설치	0.225	0.026	11
		공기업 옴부즈만의 의무설치	0.172	0.020	13
옴부즈만의 독립성 확보	0.252	대통령 직속기구로 운영	0.456	0.134	2
		의회 내 설치 운영	0.186	0.055	8
		옴부즈만의 공개채용	0.218	0.064	6
		옴부즈만의 의회승인	0.140	0.041	9
옴부즈만의 실효성 확보	0.113	옴부즈만의 조사권 확보	0.438	0.059	7
		옴부즈만의 면책특권 확보	0.204	0.028	10
		옴부즈만의 기소권 확보	0.167	0.023	12
		옴부즈만의 언론보도권 확보	0.120	0.016	14
		옴부즈만의 의회보고권 확보	0.070	0.009	15

* 최종 가중치는 대분류 가중치와 소분류 가중치를 곱한 값이다.

VI. 정책적 제언 및 결론

다음의 <표 12>는 AHP 분석의 결과 중 순위만을 추출하여 비교한 표이다. 표를 통해 전반적인 경향성을 파악함으로써 우리나라 옴부즈만 제도의 활성화를 위한 정책적 대안의 우선순위를 도출할 수 있다. 가장 중요성이 크게 부각되는 정책적 대안은 「옴부즈만 정책기능 활성화」였다. 전체 옴부즈만의 분석결과와 모든 그룹별 분석결과에서 1순위의 중요도로 도출되었다. 따라서 우리나라에서 옴부즈만의 역할을 수행하고 있거나 수행한 적 있는 응답자의 인식에서는 우리나라 옴부즈만 제도의 활성화를 위해 옴부즈만의 정책기능을 보다 활성화해야 한다는 것이다. 우리나라의 옴부즈만은 고충민원 해결의 성격이 강하다. 사회가 다변화되고 민주주의의 정착으로 인해 행정의 영역과 일반 시민의 영역에서 갈등이 많아진다면 고충민원의 양은 더욱 더 증가할 것으로 보인다. 따라서 고충민원을 해결하기 위한 근본적인 제도가 필요한데 본 연구의 응답자는 이를 정책기능의 활성화로 파악한 것이다. 즉 적극적인 연구 및 조사 등을 통하여 시민의 권리와 권한을 침해하는 행정 활동을 사전적으로

최소화하는 기능이 요구된다고 할 수 있다. 이를 위해서는 전문적인 인력의 확보와 인력의 질을 위해 직업적 안정성 등에 대한 정책적 배려가 필요하다. 「지방자치단체 옴부즈만의 의무설치」와 「대통령 직속기구로 운영」등이 비슷한 중요도를 나타내고 있다. 진술한 바대로 우리나라 기초 및 광역 지방자치단체의 옴부즈만 제도 채택 비율은 매우 낮은 형편이다. 지방자치 운영의 논리에 따라 민원인이 1차적으로 고충민원을 해결할 수 있는 창구가 지방자치단체가 되어야 한다면 보다 지방자치단체의 옴부즈만 제도 의무설치를 고려해볼 필요가 있다. 기본적으로 옴부즈만은 지방자치단체 집행기관(시장, 구청장 혹은 군수)의 활동을 감시하게 된다. 따라서 집행기관이 옴부즈만 제도를 자발적으로 설치하기란 쉬운 일이 아니다. 따라서 국가 법률의 차원에서 보다 강제적인 설치 조항을 신설할 필요가 있다. 현행 법률은 권고 사항에 그치고 있기 때문에 옴부즈만 제도의 확산 및 정착에 제한이 따른다. 인구 수 혹은 민원 발생의 양 등에 따라 차등적으로 설치한 후 인원이 적은 기초지방자치단체는 인근 혹은 광역 옴부즈만 제도를 활용할 수 있도록 하는 등의 제도를 마련할 필요가 있다. 옴부즈만을 대통령 직속기구로 전환하여 운영하는 것은 기존의 선행연구에서도 지적되고 있다. 옴부즈만은 기본적으로 행정부처에 독립성을 유지할 수 있어야 하며 실효성 확보를 위한 수단에 강한 힘이 있어야 한다. 그러나 현행 국민권익위원회는 국무총리실 산하에 위치함으로써 행정부처에 대한 강한 독립성을 지니기가 쉽지 않다. 의회 내 설치가 대안이 될 수 있지만 여야 간 대립이 극심한 우리나라의 성격상 시기상조일 수 있다. 따라서 새로운 정부는 행정의 투명성 강화, 시민의 감시기능 강화 등을 위해 국민권익위원회의 대통령실 소속으로의 전환을 고려할 필요가 있다. 그 다음으로 중요한 정책 대안은 「옴부즈만 기구의 신설」이다. 이는 옴부즈만을 대통령 직속기구로 운영하는 것과 연계해 정책적 대안을 생각해볼 수 있다. 즉, 옴부즈만의 기능을 좁은 의미로 해석해 고충민원 처리와 사전적 규제피해 구제 기능을 중심으로 하는 부처를 신설하여 대통령 직속으로 운영하는 것이다. 현재 우리의 국민권익위원회는 부패방지 기능과 행정심판 기능 그리고 고충민원 처리의 기능이 혼재함으로써 시너지 효과를 발휘하고 있지 못하며 오히려 옴부즈만의 기능이 약화되는 결과를 초래한 측면이 강하다. 따라서 새로운 정부에서는 옴부즈만 기능을 전담하는 기구를 신설할 필요성이 제기된다. 그 다음으로 중요성을 지니고 있는 정책 대안은 「옴부즈만 인프라의 구축」이다. 우리나라의 경우에는 옴부즈만에 대한 인식이 매우 열악할 뿐 아니라 이를 전문적으로 연구하는 연구 인력이 배출되지 않고 있다. 따라서 정부는 옴부즈만 인프라 구축을 위해 재정적 지원 등의 지원을 할 필요가 있다. 전문 학회의 개설, 행정전문 대학원 등의 학과 및 전공과정 신설, 관련 전문가 집단의 데이터베이스 구축 등은 정부의 지원 없이 해결되기 어렵다. 이상에서 언급한 정책적 대안이 옴부즈만의 인식에서는 가장 시급하게 해결되어야 할 우선순위이다.

〈표 12〉 전체 옴부즈만 및 각 그룹별 옴부즈만 AHP 분석결과의 비교

소분류 항목	전체	전직	현직	국가	기타
옴부즈만의 정책기능 활성화	1	1	1	1	1
옴부즈만 기구의 신설	4	3	4	3	3
옴부즈만 인프라의 구축	5	6	5	7	4
지방자치단체 옴부즈만의 의무설치	2	4	2	4	5
중앙부처 옴부즈만의 의무설치	8	10	6	10	11
공기업 옴부즈만의 의무설치	11	13	10	14	13
대통령 직속기구로 운영	3	2	3	2	2
의회 내 설치 운영	9	9	9	8	8
옴부즈만의 공개채용	6	5	7	6	6
옴부즈만의 의회승인	10	8	11	11	9
옴부즈만의 조사권 확보	7	7	8	5	7
옴부즈만의 면책특권 확보	12	11	12	9	10
옴부즈만의 기소권 확보	13	12	13	12	12
옴부즈만의 언론보도권 확보	14	14	14	13	14
옴부즈만의 의회보고권 확보	15	15	15	15	15

이 외에도 분석결과는 몇 가지 특징이 있다. 우선 옴부즈만 제도의 실효성 확보를 위한 수단은 정책적 우선순위에서 후순위에 위치하고 있다. 이는 옴부즈만 제도를 채택하고 있는 경우에는 이미 실효성을 담보하는 수단이 어느 정도 확보되어 있기 때문일 수도 있으며 우선순위의 정책대안이 실현되면 자연스럽게 해결될 것으로 판단되어 후순위에 위치하고 있을 가능성도 있다. 또한 중앙부처 옴부즈만의 의무설치나 공기업 옴부즈만의 의무설치 역시 정책적 우선순위로 인식되고 있지 않다. 이는 중앙부처나 공기업의 특성에 따라 옴부즈만의 의무설치가 불가능할 경우가 존재하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 특히 공기업의 경우에는 기업적 성격이 강하므로 행정을 통제하는 전통적 의미의 옴부즈만보다 청렴 옴부즈만에 대한 요구가 더 있을 가능성이 존재한다. 마지막으로 옴부즈만의 의회설치는 그렇게 높은 중요도를 나타내고 있지 못하다는 것이다. 옴부즈만의 의회설치는 가장 이상적일 수 있다. 그 이유는 국가 및 지방행정에 가장 독립적인 집단이 의회이며 국민에 대한 대표성 역시 가장 높기 때문이다. 그러나 우리나라 정치 현실에서 의회 내의 옴부즈만 설치는 정략적 제도로 변질될 우려가 있으며 특히 지방의회의 경우에는 전문성과 능력이 그리 크지 않다는 점에서 옴부즈만 제도의 악용 가능성이 존재하기 때문에 옴부즈만 제도의 의회설치에 대해서는 중요하게 인식하고 있지 않은 것으로 풀이된다. 이상의 분석결과와 더불어 옴부즈만의 하위 그룹별 특징적인 요소가 나타나는데 가장 두드러진 차이는 옴부즈만 인프라의 구축에

대한 국가 옴부즈만의 저평가라 할 수 있다. 기타 공공기관 옴부즈만에 비교해서 국민권의 위원회 소속 옴부즈만은 인프라 구축의 중요성을 낮게 판단했다. 국가기관에서는 보다 많은 인프라를 이미 구축하였으며 활용하고 있지만 지방자치단체나 공기업 등의 기타기관의 인프라 여건보다 열악하기 때문으로 풀이할 수 있다.

본 연구를 통해 우리나라 옴부즈만 제도의 활성화를 위한 정책적 대안의 우선순위를 도출하였다. 분석방법으로는 전현직 옴부즈만을 대상으로 AHP 분석방법이 채택되었으며 우리나라 제도의 분석을 통해 문제점을 도출한 후 이를 AHP 분석을 위한 설문으로 활용하였다. 제시된 정책적 대안 중 중요한 대안으로는 「옴부즈만의 정책기능 활성화」, 「옴부즈만 기구의 신설」, 「옴부즈만 인프라의 구축」, 「지방자치단체 옴부즈만의 의무설치」, 「대통령 직속기구로 운영」 등이 도출되었다. 정책적 대안의 도출보다 더 중요한 것은 실천의지이다. 기본적으로 행정에 대한 감시적 속성을 지닌 옴부즈만 제도는 행정부 자체적으로 채택이 어려운 구조이다.

참고문헌

- 박재창(2010). 거버넌스의 관점에서 본 옴부즈만: 과제와 한계. 국가정책연구 제24권 제3호: 5~38.
- 서인석(2012). AHP 분석을 활용한 한국과학창의사업 평가영역 및 평가항목별 가중치 분석. 국가정책연구 제26권 제1호: 57~77.
- 송창석(1995). 도시정부에서의 「시민옴부즈만제도」 도입방안. 한국도시행정학보 제8집: 37~63.
- 송창석(2005). 지방자치단체 시민옴부즈만 활성화 방안. 한국지방자치학회 2004년 동계학술대회 233-273.
- 양기근(2011). 재난피해지역의 공동체 회복 전략: AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로. 사회과학연구 제37권 제2호: 73~96.
- 윤은기(2012). AHP(Analytic Hierarchy Process) 기법을 이용한 삶의 질 평가요인들의 상대적 중요성 분석. 한국행정학보 제46권 제2호: 395~419.
- 이민형·박주상(2012). AHP 기법을 활용한 민간조사제도 도입을 위한 정책 우선순위 분석. 한국경찰학회보 제14권 제3호: 107~132.
- 정대연·김석준·장원석(1997). 옴부즈맨 제도의 도입·활용과 지속가능한 지역발전의 모색: 제주지역을 대상으로. 제주도연구 제14집: 225~269.
- 채원호·채경진(2011). 한국 지자체의 옴부즈만 제도 발전 방안 연구: 부천시 사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구 제22권 제2호: 23~48.
- 최영출·박수정·김민희·오세희(2011). 이해관계자 AHP 분석을 통한 교육감 선출제도의 대안 탐색. 지

방정부연구 제15권 제1호: 51~73.

최우용(2005). *옴부즈맨과 국민(시민)고충처리위원회*.

Abedin, Najmul (2006). The Ombudsman Institution and Conflict Resolution in the Contemporary Third World Societies. *Journal of Third World Studies* 23(1): 219~233.

Abedin, Najmul (2010). The Ombudsman in Developing Democracies: The Commonwealth Caribbean Experience. *International Journal of Public Sector* 23(3): 221~253.

Chen, Ching-ho, Wu, Ray-Shyan, Liu, Wei-Lin, Su, Wen-Ray & Yu-Min Chang(2009). *Environmental Management* 43: 166~188.

Chan, Yee-Ching Lilian (2006). An Analytic Hierarchy Framework for Evaluating Balanced Scorecards of Healthcare Organizations. *Canadian Journal of Administrative Science* 23(2): 85~104.

Gilligan, Emma (2010). The Human Rights Ombudsman in Russia: The Evolution of Horizontal Accountability. *Human Rights Quarterly* 32: 575~600.

Hill, Larry B. (2002). The Ombudsman Revisited: Thirty Years of Hawaiian Experience. *Public Administration Review* 62(1): 24~41.

Szabó, Máté (2012). Changes in the Institutional Context of the Ombudsman System in the Republic of Hungary in 2012 3: 111~119.

ABSTRACT

A Study of the Korean Ombudsman System: Finding Policy Alternatives using AHP

Eugene Choi, Soonyoung Choi, and jhea-whan Hong

The major roles of the Anti-Corruption & Civil Right Commission in Korea include not only that of an ombudsman but also anti-corruption and administrative appeals. Although the Korean government enacted the national law that established both provisions of the national ombudsman and the local ombudsman, many scholars and professionals have been pointed out several limitations of the ombudsman system in Korea. Such limitations include a lack of effectiveness, improper ombudsman governance, and non-diffusion in local governments. The purpose of this study is to find out the priorities of policy alternatives to vitalize the ombudsman system in Korea using the analytic hierarchy process (AHP) research method.

【Keywords: Ombudsman, AHP】