

◆ 국외 출장 결과보고서

'19. 10. 28. ~ 11. 1. (스위스, 독일)

**‘지방 · 국방옴부즈만
확대 · 강화’ 를 위한 정책방안 모색**
- 스위스 · 독일 지방 · 국방옴부즈만 운영
현황 및 시사점 -

2019. 11.



국민권익위원회

Ⅱ 목 차 Ⅱ

I. 출장 개요	1
① 출장 목적	1
② 출장 일정	2
II. 기관 방문 주요 내용	3
① 스위스 빈터투어시 옴부즈만	3
② 스위스 취리히주 옴부즈만	12
③ 독일 군사옴부즈만	20
III. 정책적 시사점 및 제언	30
① 지방 옴부즈만 도입 확대 방안	30
② 국방 옴부즈만 역할 강화 방안	32

◆ 핵심 내용 ◆

□ 스위스 지방옴부즈만 시사점 및 정책제언(지방옴부즈만 확대 방안)

- 민주적 절차를 통한 제도 도입으로 옴부즈만에 대한 시민 인식 높음 ⇒ 지방옴부즈만 도입 시 시민 의견 수렴 절차 이행 권장
- 옴부즈만 의회 선출, 매년 의회 결과 보고 등 행정부 감시·견제 기능 강화 ⇒ 독립적 사무기구 형성, 상근직 운영으로 독립성 제고
- 모든 문서에 대한 접근권 등 강한 조사권 및 조사 절차·방법에 포괄적 재량이 있음 ⇒ 조사 권한 강화 및 예산·인력 등 지원 확대 필요

□ 독일 군사옴부즈만 시사점 및 정책제언(국방옴부즈만 역할 강화 방안)

- 부대방문 권한 등 강한 조사권으로 필요 사안에 대한 사전·예방적 정책 개선 ⇒ 국방옴부즈만 권한 강화로 군인권보호관 역할 추가
- 군사, 군사 가족, 지휘관 등 누구든지 내용에 제한 없이 청원 가능 ⇒ 청원 대상·범위 확대를 위한 조직 확대 및 옴부즈만 위상 강화
- 옴부즈만 역할·존재·청원 방법 등 상세 안내 및 군사 인식 강화로 민주적 군대 형성에 기여 ⇒ 국방옴부즈만에 대한 교육·홍보 강화

I 출장 개요

1 출장 목적

- ☐ 출장 국가(도시) : 스위스(빈터투어, 취리히), 독일(베를린)
- ☐ 출장 기간 : 2019. 10. 28.(월) ~ 11. 3.(일), 5박 7일
- ☐ 출 장 자 : 총 3명(심의관 1명, 사무관 2명)
- ☐ 출장 목적
 - 지방옴부즈만 활성화를 통한 지방 분권 강화를 위해 50여년의 역사와 선진 시스템을 갖춘 스위스 지방옴부즈만 조사·연구
 - 민주적 국방시스템 발전에 국방옴부즈만의 역할을 강화하고자 강한 조사권으로 군 권익보호에 주된 역할을 하는 독일 군사옴부즈만 연구
- ☐ 방문기관 및 사유

순번	방문기관	면담자	방문 사유
1	스위스 빈터투어시 옴부즈만 (Winterthur City Ombudsman)	Dr.Viviane Sobotich (빈터투어시 옴부즈만)	· 1991년 도입, 주 단위 옴부즈만과 협력 관계 형성·운영 · 우리나라 지방분권의 다차원적 확대를 위한 역할분담체계 등 연구
2	취리히주 옴부즈만 (Zurich Canton Ombudsman)	Juerg Trachsel (취리히주 옴부즈만)	· 스위스 최초 옴부즈만으로서 1978년부터 지방 행정 감시에 주요 역할 · 운영체계·기법 등 비교연구를 통해 국내 지방옴부즈만 확대 방안에 도입
3	독일 연방의회 군사 옴부즈만 (Parliamentary Commissioner for the armed forces)	Dr.Hans-peter Bartels (연방의회 하원의원, 군사위원회 위원장)	· 1956년 도입하여, 강한 조사권으로 군인 권익 보호에 주요 역할 · 우리나라 국방옴부즈만과 비교 연구를 통한 벤치마킹 검토

2

출장 일정

일자	출발지	도착지	방문기관	업무수행내용
10.28.(월)	인천	취리히	-	출국 (경유대기 2h 포함 총 15h 40m)
10.29.(화)	빈터투어		빈터투어시 옴부즈만 (Winterthur City Ombudsman)	▶ 권익보호, 행정감시 관련 기능·역할, 운영기법 연구 ▶ 옴부즈만간 역할분담체계, 권한 범위 등 연구
10.30.(수)	취리히		취리히주 옴부즈만 (Zurich Canton Ombudsman)	▶ 권익보호, 행정감시 관련 기능·역할, 운영기법 연구 ▶ 제도개선, 부패방지 관련 기능 및 적극행정 사례 연구
10.31.(목)	취리히	베를린	-	이동(취리히 → 베를린, 1h 30m) ▶ 자료정리 및 기관방문 준비
11.1.(금)	베를린		독일 연방의회 군사 옴부즈만 (Parliamentary Commissioner for the armed forces)	▶ 군인 권익보호 관련 조사권한, 기능, 역할 등 연구 ▶ 국방행정 발전 및 민주화에 기여하는 옴부즈만의 역할 연구
11.2.(토)	베를린	프라하	-	귀국 (베를린 귀국 항공편 없어 인근 도시로 열차 이동 후 비행기 탑승)
	프라하	-		
11.3.(일)	-	인천	-	도착 (총 10h 10m)

II 기관 방문 주요 내용

1 스위스 빈터투어시 옴부즈만(Winterthur City Ombudswoman)

1. 방문 개요

- 일 시 : '19. 10. 29.(화) 09:00 ~ 11:00
- 장 소 : 빈터투어시 옴부즈만 사무실 내 회의실
- 면담 대상 : Dr.Viviane Sobotich(Ombudswoman) 외 1명

2. 빈터투어시 옴부즈만 개요

□ 제도 개요

- 1991년 도입, 의회에서 투표로 선출하며, 임기는 4년, 재선 가능함
- 독립제로, 상급 공무원에 준하는 대우와 보수를 받고, 1~2명의 직원과 함께 업무를 처리함

□ 운영 현황

- (대상) 빈터투어시 행정기관(시정부 및 공공기관)에 대한 불만 및 의회나 법원에서 다루지 않는 사항을 조사함
- (방법) 접수된 민원 중 직접 처리가 필요한 사항을 조사, 조사 종료 후 신청인과 행정기관에 결과를 알림
- (결과) 매년 조사 현황을 보고서로 작성하여 의회에 제출함

3. 빈터투어시 옴부즈만 주요 내용

□ 주요 원칙 및 비전

- 법에 근거하여 공정하게 행정부를 감시·견제하며, 존경받는 거버넌스 형성을 위한 협치에 기여하고자 함
- 시민과 행정부 간 소통을 향상시키는데 기여하고자 함

□ 연간 처리 건수 및 조사 기간

- 2018년 159건을 접수하고, 단순상담을 포함하여 229건을 처리함
 - 접수 민원 중 행정부 내부에서 발생한 민원이 59건, 행정부 외부에서 발생한 민원이 100건을 차지함

연도 \ 구분	접수	처리	
		단순 상담	직접 조사
2007	170	189	171
2008	154	202	168
2009	174	118	184
2010	198	141	195
2011	181	128	193
2012	153	146	152
2013	170	135	174
2014	161	96	160
2015	190	82	184
2016	191	81	197
2017	168	61	162
2018	159	67	162
2019/9	135	62	126

[연도별 접수 및 처리건수]

연도	구분	접수 건수	행정부 내부*	행정부 외부**	제외 사항
2007		170	41	123	6
2008		154	38	112	4
2009		174	36	138	0
2010		198	43	153	2
2011		181	38	142	1
2012		153	38	115	
2013		170	47	122	1
2014		161	41	119	1
2015		190	75	112	3
2016		191	72	119	
2017		168	60	106	2
2018		159	59	100	
2019/9		135	35	100	

* 행정부 직원이 인사문제, 상사와의 갈등 등으로 민원 제기한 건수

** 시민이 행정부 정책 결정·집행에 대하여 민원 제기한 건수

[행정부 내·외부 민원 접수 건수]

- 법적으로 정해진 조사 기간은 없고, 접수된 민원 대부분을 1년 이내 처리하나, 특정 사건의 경우 깊이 조사함
- 2019년 평균 처리 기간은 행정부 외부 민원의 경우, 14일(최장 104일), 행정부 내부 민원의 경우, 9일(최장 39일)이 소요됨

□ 조사 권한

- 옴부즈만은 민원 사건에 대하여 법적인 조언을 하는 역할을 함
- 조사를 위해 행정부에 의견 및 자료를 요구하고, 필요 시 행정부와 해결 가능한 절차·방법 등을 논의함
- 부정부패 관련 사항도 종종 처리하나, 회계 감사 관련 민원은 감사기관으로 이첩함

□ 조사 결과의 효과

- 옴부즈만의 조사 결과에 따라 정책 폐지, 개정, 형성 등이 이루어지는 것은 아니나, 의회에서 조례 개정을 제안할 수 있음
- 옴부즈만의 가장 효과적 수단은 민원 사건을 이슈화하는 것임
 - 다만, 이는 행정부 최고 관리자와 논의 후 행정행위가 위법·부당함이 확실해졌을 때 가능함
- 또한 옴부즈만은 연간 보고서를 통해 조사 결과를 대중에게 공개함

□ 다른 기관과 협력

- 스위스 각 지방옴부즈만 간 1년에 3-4번 정기 모임을 가짐
- 산업부문과 네트워크 형성을 위해 매년 오찬을 가짐
- 국제적 차원에서 EOI(European Ombudsman Institute)와 협력함

□ 향후 발전 방향

- 행정부 활동 내용, 정보 등이 소실되기 전에 조사할 수 있도록 옴부즈만이 민원 초기 단계에서 개입함이 중요함
 - 특히, 사회적 약자 관련 민원에서 초기 단계 개입이 더욱 필요함
- 이를 위해, 누구든지 옴부즈만에게 쉽게 민원을 제기할 수 있도록 접근성을 높이기 위해 계속 노력하겠음

◆ 주요 질의 응답 ◆

- 스위스 **전체 지방옴부즈만 체계**는 어떠한가?
 - 연방옴부즈만은 없고, 주·시·동·군 등 **독립적 자치 행정단위**에서 각 법령에 따라 지방옴부즈만을 형성·운영함
- 빈터투어시 옴부즈만 **어떻게 선출하고 운영**하는가?
 - **의회에서 선출**하며, 예산으로 사무직원 2명을 채용하여 운영함
- 옴부즈만은 **어떠한 역할**을 하는가?
 - 행정이 적법하게 이루어졌는지를 **감시하고 견제하는 역할**을 함
- 주로 **어떤 내용의 민원**이 제기되는가?
 - **복지 행정** 관련 민원이 가장 많이 제기되고, 다음으로 **경찰 행정, 교육 행정, 학교 주변 소음 문제, 노인 복지시설 재정문제, 공무원들의 근로조건·인사 관련 불만 등** 순으로 많이 제기됨
- 옴부즈만은 **어느 정도의 조사 권한**을 갖고 있는가?
 - 옴부즈만은 **모든 자료에 대한 접근 권한**이 있고, 행정부는 옴부즈만이 요구할 시, 관련 자료 모두를 제공하여야 함
 - 단, 계약 체결, 법원 판결 관련 내용, 회계 감사 관련 문제, 에너지 회사 관련 문제는 조사하지 않음
- 조사 **결과의 실효성**을 담보하는 방식은 무엇인가?

- 행정부에 서면으로 조사 결과를 권고하는 경우, **행정부는 60일 내 의견을 답하여야 하고, 불수용할 시 그 이유를 제시하여야 함**
- **의회**에 조사 결과 보고서를 매년 제출하고, 필요 시 **언론에 보도**하는데, 이는 **행정부에 부담으로 작용함**

※ **(최근 사례)** 일부 장학사가 근무를 태만히 하고, 교사에게 부당한 지시를 하여 옴부즈만이 수차례 권고하였으나 시정되지 않아 언론 보도를 하고, 해당 장학사는 다음 선거에서 선출되지 못 하였음

○ **민원 접수 방식**은 어떻게 되는가?

- **전화, 전자우편** 등으로 접수받고, 전화로 접수 받는 경우, 조사할 만한 내용인지 여부를 상담함

○ **조사 방식**은 어떠한가?

- 상담은 옴부즈만의 역할을 설명한 후, **20분 정도 신청 내용을 듣고, 법률적 측면에서 해결 방안을 제안함**
- 신청인이 본인의 문제를 객관적으로 생각하고, 건설적 표현을 할 수 있도록 **신청 양식을 작성하도록 함**
- 사무실 내 **세 방면으로 시계를 설치**하여 상담 받는 사람이 본인이 소요하고 있는 시간을 인식할 수 있게 함

○ **평균적으로 조사 기간**은 얼마나 소요되는가?

- 사안마다 의미 있는 해결을 위해 필요한 시간이 다르므로 법적으로 정해진 기한은 없음
- 조사 방법·절차 등을 법령으로 규율하지 않고, **옴부즈만에게 전적으로 재량을 부여함**

○ **혼자서 모든 영역의 민원을 해결하는데 어려움은 없는가?**

- 본인은 법률가이고, 행정부에 근무한 경험도 있어 큰 어려움은 없음
- 또한 세금·노동·건축 등 필요한 정보를 항상 업데이트 하고, 전문가 자문을 받기도 함

○ **한국에서 지방옴부즈만을 확대하기 위해 어떠한 노력이 필요하다고 보는가?**

- 옴부즈만 간 네트워크 촉진·확대가 필요함
- 또한 지방 정부에서 옴부즈만 제도의 필요성을 인식하고, 옴부즈만을 존중하는 자세가 중요함
- 즉, 옴부즈만 제도는 소송으로 가기 전 민원을 해결할 수 있어 예산을 절약하고, 효율적인 해결책이라는 점에 대해 공무원과 옴부즈만 간 신뢰가 형성되어야 함
- 더불어, 주민들이 옴부즈만을 의미 있는 기관으로 인식하여야 함

○ **스위스는 지방옴부즈만이 발달된 국가고 알려져 있는데, 왜 일부 지자체에서만 도입하고 있는가?**

- 모든 지자체에서 도입하지 않은 이유는 재정 문제 때문임
- 또한 민원을 법적으로 해결하면 된다고 생각하는 정치인이 많은 경우, 도입하기 어려움
- 스위스는 직접 민주주의가 고도로 발달되어 있고, 시장이 이웃인 경우도 많음. 많은 시민들이 불만이 있는 경우 직접 말할 수 있다고 여겨 옴부즈만이 반드시 필요하다고 생각하지 않음

- 그러나, 이처럼 사적인 관계가 공적인 업무에 쉽게 영향을 미칠 수 있는 경우 **부정부패가 발생할 수 있으므로 옴부즈만이 더욱 필요함**
- 현재 이러한 옴부즈만 필요성에 대해 **시민 인식이 확대되고 있음**

○ 옴부즈만의 **성과를 홍보**하기도 하는가?

- 시민에게 행정에 대해 부정적 견해를 갖게 할 수 있어 자체 홍보는 **금지되어 있음**
- 다만, 옴부즈만 제도에 대한 시민 이해를 높이하고자 **옴부즈만이 시민에게 도움을 주는 기관이라는 점을 홍보함**
- 옴부즈만이 행정부를 통제하는 기관이라는 점을 강조하기보다는 **행정부와 협력하는 기관임을 알리는 것이 중요함**
- 주로 트램, 버스 등 대중교통에 옴부즈만의 역할, 신청 방법 등을 홍보함
- 성공 사례를 **간혹 언론에 보도**하는데, 한 시민은 5년 전 보도한 내용을 보관하고 있다가 유사 고충이 발생하여 방문하기도 함

○ 민원 **상담을 진행하는 요령**이 있는가?

- **사전 질문지를 작성하도록 하여**, 민원인이 본인의 문제를 객관적으로 고찰할 수 있는 기회를 줌
- 문제란 그리스어로 '질의'를 뜻함, 옴부즈만은 민원인이 문제 속에 갇혀 매몰되지 않도록 **다른 방향에서 문제를 접근하고 바라볼 수 있도록 노력하여야 함**



[빈터투어시 옴부즈만과 면담]

1. 방문 개요

- 일 시 : '19. 10. 30.(수) 10:30-12:30
- 장 소 : 취리히주 옴부즈만 사무실 내 회의실
- 면담대상 : Juerg Trachsel(Ombudsman)

2. 취리히주 옴부즈만 개요

□ 제도 개요

- 1977년 도입, 의회에서 투표로 선출, 임기는 4년, 재선 가능함
- 독립제로, 상급 공무원에 준하는 대우와 보수를 받고, 4~5명의 직원과 함께 업무를 처리함

□ 운영 현황

- (대상) 취리히주 주은행, 발전소, 법원 판결 관련 내용을 제외하고 행정부에서 하는 일의 적법·공정 여부를 조사함
- (방법) 현재 사건 및 완료된 사건에 대하여도 조사하고, 관련 기관은 옴부즈만에게 자료를 제출할 의무가 있음
- (결과) 조사 후, 민원인에게 해결 방법을 조언하고, 당해 관청에 서면 권고문을 발행하여 주의 조치함

3. 취리히주 옴부즈만 주요 내용

□ 주요 원칙 및 비전

- 옴부즈만은 전담사무조직, 독립성, 신뢰성을 갖고 시민 불만 처리, 행정 통제, 중재 등을 하는 조직임
- 독립적이고 공정한 관점에서 주민을 사랑하는 마음, 인내심을 바탕으로 일관성 있게 문제를 해결하여 신뢰를 형성하고자 함
- 옴부즈만은 행정부와 시민 간 중간자 역할을 통해 행정부에 대한 대중 신뢰 향상과 평화로운 사회 건설에 기여함

□ 연간 처리 건수 및 조사 기간

- 2018년 551건의 민원이 접수되었고, 옴부즈만은 단순상담을 포함하여 총 909건을 처리함
- 처리 완료 민원 중 91건은 행정기관, 신청인이 수용하여 성공적으로 완료되었고, 118건은 일부 수용됨

연도	접수	처리			
		완료	단순상담	미결	합계
2014	542	554	161	56	771
2015	555	560	192	51	803
2016	567	560	212	58	830
2017	574	548	278	84	910
2018	551	564	274	71	909

[연도별 접수 및 처리건수]

구분	고충			고충&조정			조정			정보 제공	종결	합계
	수용	일부 수용	불수용	수용	일부 수용	불수용	성공	일부 성공	실패			
건수 (%)	19 (4)	30 (5)	40 (7)	51 (9)	75 (13)	34 (6)	21 (4)	13 (2)	1 (0)	241 (43)	39 (7)	564 (100)

[처리한 민원 유형 및 해결 정도]

- 법적으로 정해진 조사 기간은 없으며, 접수 건 대부분을 1년 내 처리하나, 특정 사건의 경우 깊이 조사함

처리기간	~ 10	11 ~ 30	31 ~ 60	61 ~ 90	91 ~ 180	181 ~	합계
건수(%)	20(3)	141(25)	222(39)	95(17)	76(14)	10(2)	564(100)

[처리 기간별 처리 건수]

□ 조사 권한

- 취리히 주 헌법 87조-94a 및 행정법(Administrative Law Act)에 취리히 주 옴부즈만의 조사 권한을 규정하고 있고, 많은 재량을 부여함
- 주의 모든 구역에 대해 책임이 있고, 주와 관련된 기관이 야기한 문제 및 주 공무원의 내부 고발 문제 등을 다룸
- 옴부즈만은 모든 문서에 접근할 수 있는 권한이 있으므로 관련 기관에 자료를 제출받아 조사함

□ 조사 결과의 효과

- 옴부즈만은 조사 결과에 대해 행정부에 서면으로 권고하고, 행정부와 토의를 통해 해결책을 제안함
- 매년 의회에 조사 결과를 보고하고, 중요 사건에 대해 부정기적으로 언론에 보도하고, 종종 강의를 통해 내용을 알림

□ 다른 기관과 협력

- 스위스 각 지방옴부즈만 간 1년에 3-4번 정기 모임을 가짐
- 외국 대표단 방문 시 국제적 네트워크를 형성하고, 옴부즈만 업무에 대해 다른 관점에서 개선점을 발견하는 기회를 가짐

□ 향후 발전 방향

- 취리히주 옴부즈만 이용을 위한 분담금 납부 제도를 개선하여 소외되는 시민이 없도록 옴부즈만 이용의 접근성을 높이겠음
- 큰 권력일수록 크게 부패하는 바, 연방 정부를 감시하는 연방 옴부즈만 도입을 위해 계속 노력하겠음

◆ 주요 질의 응답 ◆

- 취리히주 옴부즈만 **설립 계기**는 무엇인가?
 - 취리히주 옴부즈은 취리히 대학 마터할러 교수(현재 옴부즈만의 은사)가 **행정부 감시·견제 기구 설립을 위해** 노력하여 도입됨
 - 마터할러 교수는 정부와 시민 간 양립할 수 없는 이해관계, 가치, 목적 등의 충돌로 발생하는 **갈등의 원만한 해결**을 위해 옴부즈만이 필요하다고 생각함
- 스위스는 지방옴부즈만이 발달된 국가로 알려져 있는데, **왜 일부 지자체에서만** 도입하고 있는가?
 - 옴부즈만은 **강한 정부를 견제하여 민주주의를 강화하기 위함**이므로 **인구 40,000명 이상의 큰 도시**에서 주로 도입함
 - 취리히 주 내 도시 중 옴부즈만이 설치되지 않은 도시의 경우, **세금으로 분담금을 납부하고 취리히 주 옴부즈만을 활용**함
- 옴부즈만에 당선된 후 **의원직을 그만둔 이유**는 무엇인가?
 - 취리히주 정치가로 오랜 기간 일했고, 지역 정당 대표를 역임함
 - 옴부즈만이 된 후, **민원 처리의 공정성, 독립성을 위해** 지도자로서의 직위는 모두 사퇴함
- 옴부즈만이 되기 위한 **자격 요건**이 있는가?
 - 자격 요건이 정해져 있지 않으나 **대개 법률가가 함**

- 행정 경험이 많은 행정가가 다양한 유형의 민원 처리에 유리하다고 볼 수도 있는데, **대개 법률가가 옴부즈만이 되는 이유는 무엇인가?**
 - 행정가가 다양한 민원 처리에 유리하다는 의견에 동의함
 - 인구가 일정 수준 이상인 지역은 **다양한 분야의 법률 전문가와 함께 옴부즈만 업무를 처리함**. 이곳 역시 세금, 고용, 노동관계, 공공기관, 건축법 등 분야의 법률전문가로 구성되어 있음
 - 다만, 행정부가 옴부즈만 기관의 증대를 원하지 않아 더 많은 전문가 고용에 어려움이 있음
- 취리히주 내 시 중 옴부즈만이 없고, **분담금을 납부하지 않은 시의 시민은 취리히주 옴부즈만에게 민원을 제기할 수 없는가? 그 경우 소외받는 시민이 발생할 수 있지 않은가?**
 - 분담금을 납부하지 않은 시의 경우, 해당 지역 시민이 비용을 지불하고 주 옴부즈만을 이용하는 것에 반대하였다고 볼 수 있으므로 **주 옴부즈만이 해당 지역 시민의 민원을 다루지 않는 것이 민주주의에 부합함**
 - 또한 주 옴부즈만이 분담금을 납부하지 않은 시의 일에 개입하지 않음이 **시의 자치성·독립성을 존중하는 태도임**
 - 더불어, 주 옴부즈만은 민원 신청인의 주거 지역이 아닌 **민원 신청인의 고충을 야기한 기관 소재지를 기준으로 민원 대상을 판단함**
 - 즉, 고충을 야기한 기관이 취리히 주 경찰, 주 행정기관, 종합병원, 주립대학 등과 관련된 경우, 누구든지 민원을 제기할 수 있음

- 현재는 대부분 시에서 주 옴부즈만을 이용하고 있으나, **소외받는 시민이 발생하지 않도록 의회에 분담금 제도 폐지를 건의하겠음**

○ **고충민원 해결 중 불합리한 제도를 개선한 사례가 있는가?**

- 지난 해, 관광객이 취리히에 주말에 도착하여 주말 추가 요금을 지불하여야 함을 알지 못하고 대중교통을 이용하여 과태료를 부과 받음
- 관광객은 홈페이지 안내를 보고 취리히주 옴부즈만을 찾아와 민원을 제기하였고, 해당 제도의 불합리함을 건의하여 개선함

○ **행정부 내부 직원의 고충도 다루는가? 그 경우 신고자가 불이익을 받지 않도록 보호하는 제도가 있는가?**

- 내부 직원이 익명으로 민원을 제기할 시 상담함
- 옴부즈만은 모든 자료 접근할 수 있으므로 **자료를 제출받아 조사함**
- 신청인에 대한 보호 문제는 검토 중에 있음

○ **조사 결과에 대한 홍보는 어떻게 하는가?**

- 매년 **의회에 결과보고를 하고, 중요한 내용에 대해 부정기적으로 언론에 보도함**



[취리히주 옴부즈만과 면담]

1. 방문 개요

- 일 시 : '19. 11. 1.(금) 10:00-12:00
- 장 소 : 군사옴부즈만 사무실 내 회의실
- 면담대상 : Dr.Hans-peter Bartels(Parliamentary Commissioner for the armed forces) 외 1명

2. 독일 군사옴부즈만 개요

- 1956년, 독일 연방헌법 45조b에 근거하여 창설됨
 - ※ 헌법 45조b(군사 옴부즈만): 군사 옴부즈만은 기본 권익을 보호하고, 국회의 감시 권한을 돕기 위해 임명된다. 자세한 사항은 연방법률에 의한다.
- 국방위원회가 후보를 선정하고, 의회에서 비밀투표로 심의 없이 선출함
 - 특별히 군 관련 자격 요건이 필요하지 않고, 35세 이상 독일 시민은 누구나 선출될 수 있음
 - ※ 1995년 여성이 군사옴부즈만에 선출됨
- 독립성 보장을 위해 의원 임기보다 1년 긴 5년을 임기로 함
 - 1번 이상 재선 가능, 국회의 해임, 임기 만료, 사망 등의 경우에만 임기 전 퇴직함
- 재임 중 급료를 받는 직위를 가질 수 없고, 정치적 책무를 맡을 수 없음

3. 독일 군사옴부즈만 주요 내용

□ 주요 원칙

- 헌법에 따라 군인 기본권 보호 및 군에 대한 의회 감시를 지원함
- 민주적 군대를 민주적 제도 안에 규합시키고 민주적 제도 보전에 기여하도록 하고자 함
- 군인은 유니폼을 입은 시민으로서 내적 지도원칙이 군대 내 확고한 문화로 자리 잡는데 기여하고자 함

[내적 지도 원칙]

- * 병사가 양심과 가치판단에 따라 권한과 책임을 함께 가지는 원칙
- * 개인으로서 자유·권리 및 군인으로서 복종 의무 간 충돌, 갈등 상황을 지혜롭게 해결하여 민주적 군대를 형성하기 위함

[군인의 기본 권리]

- * 인간으로서 존경과 위엄을 잃지 않을 권리, 힘든 훈련에서도 굴욕을 느끼지 않을 권리
- * 자유롭게 의견을 표현할 권리
- * 당국으로부터 침해되는 권리에 대해 보호를 요구할 권리

□ 역할과 임무

- 군인 기본권 침해 환경이 조성된다고 판단될 때, 특정한 문제에 대하여 재량적 판단에 따라 조사함
- 의회를 지원하여, 의회 보고 의무, 의회 및 국방위원회 요구 시 논의에 참여할 의무, 국방위원회가 이의 제기 시 수렴할 의무 등 있음
- 군사 및 군사 가족이 청원하는 내용에 대해 조사할 의무

□ 권한

- 동의 없이 형사 상 징계절차에 참여할 수 있고, 국방부 및 모든 하급기관의 기록에 접근할 수 있음
- 모든 군부대에 사전 고지 없이 방문할 수 있음
 - 이를 통해 군사들의 일상 업무에 대한 어려움을 보다 잘 인식할 수 있음
 - 조치가 필요한 사안에 대해 사전적 조치를 요구하고, 중요 발견 사항들에 대해 국방부에 관련 정보 및 조사를 요구함
 - 훈련관에게 보고서를 요구하거나, 필요 시 읍저버로 소송에 참여함
- 과거 및 현재 사건, 미래 발생 가능한 사건 등에 대해 국방부와 관련 기관을 감시·조사함
 - 필요 시 정책 개선에 대하여 적극적으로 제안할 수 있음
 - 해당 기관이 같은 실수, 나쁜 태도를 반복하지 않도록 해결책을 제시하고, 내적지도 원칙 발전에 능동적 참여를 도모함
- 지위가 높은 지휘관, 국방부 관계자 등 모든 관련자를 소환 가능

□ 군사 청원

- 모든 군인 및 군인의 군 복무로 어려움을 겪는 가족은 누구나 군사음부즈만에게 청원할 수 있음
- 공식 채널을 통하지 않고도 어떤 문제든 말할 수 있고, 부정확·불공정한 대우에 대하여 시간 한계 없이 이의를 제기할 수 있음

- 상급자의 리더십, 일상생활, 경력 경로, 이직, 전보, 건강, 복지, 수당 등 모든 문제에 대하여 이의 제기 가능

- 군인은 기본 훈련 시작 시, 부대에 배치 받을 시, 군사옴부즈만의 역할·존재·청원 방법 등을 안내 받음

구분 연도	기록된 사건 총수(건)	활동중인 군인(명)	군인 100명당 사건 비율
2008	5,474	247,619	22.1
2009	5,779	249,900	23.1
2010	4,993	245,823	20.3
2011	4,936	206,091	23.9
2012	4,309	197,880	21.8
2013	5,095	184,012	27.7
2014	4,645	182,703	25.4
2015	4,344	179,633	24.2
2016	4,560	177,800	25.6
2017	4,173	178,881	23.3
2018	3,939	179,791	21.9

[연도별 군사 청원 건수]

□ 조사 방법 · 절차

- 군사옴부즈만이 직접 조사를 하지 않고, 민원 발생 부대, 국방부 등에 조사를 지시함
- 관계 기관이 제출한 조사 결과에 대해 조사 수행의 적절성, 증거의 타당성, 평가의 정당성 등을 검토하고 리뷰를 발행함
- 상당수의 사건이 근본적인 정책과 관련되어 삼권 분립 원리에 따라 행정부 조사에 개입하지 않으나, 정책 개선이 필요한 경우 의회에 이슈를 제기함

일자	지역	장소
1. 15.	Bonn	Cyber and Information Domain Command
1. 23.	Frankenberg	932 Electronics Warfare Battalion
2. 5.	Dresden	Bundeswehr Museum of Military History
2. 7.	Wilhelmshaven	Flotilla 2 / Naval Base
2. 15.	Leer	Rapid Medical Response Forces Command "Ostfriesland"
3. 8.	Neustadt am Rubenberge	33 Armoured Infantry Battalion
3. 26~27	Rukla(Lithuania)	German NATO Enhanced FORWARD PRESENCE Mission Contingent
4. 5.	Dresden	Army Officer School
4. 9.~10.	Kiev(Ukraine)	OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine
5. 3.	Pfullendorf	Special Operations Training Center
5. 8.	Cologne-Wahn	Air Force Barracks
5. 23.	Munster	9 Armour Demonstration Brigade
5. 28.~29.	Izmir(Turkey)	NATO Rapid Deployable Corps Turkey
6. 4.	Nerburg	74 Tactical Air Force Wing
6. 25.	Munich	Bundeswehr Medical Academy
7. 2.	Niederstetten	30 Transport Helicopter Regiment
8. 8.	Berlin	Bundeswehr Office for Defence Planning
8. 9.	Hagenow	401 Armoured Infantry Battalion
8. 14.	Berlin	Bundeswehr Museum of Military History
8.21.~22	Pristina(Kosovo)	German KFOR Mission Contingent
8.28.~30.	Beirut(Lebanon)	German UNIFIL Mission Contingent
9. 3.	Gao(Mali)	German EUTM Mission Contingent
9. 18.	Aachen	Land Systems Technology Training Center
10. 1.	Delitzsch	Army Non-Commissioned Officer School
10. 23.	Eindhoven(Netherlands)	European Air Transport Command
11.5.~6.	Oslo(Norway)	NATO Trident Juncture Exercise
11. 15.	Kiel	Naval Base
11. 26.	Niamey(Niger)	German MINUSMA Mission Contingent
12. 5.~6.	Mazar-i-Sharif (Afghanistan)	German Resolute Support Mission Contingent
12. 11.	Ulm	Multinational Joint Headquarters

[2019년 음부즈만 현장 조사]

□ 조사 결과

- 익년 1월 말 의회에서 연례보고서를 대통령에게 제출하고 발표함
 - 국방부는 이에 대한 입장을 발표하고, 국방위원회는 관련 내용을 논의하며, 많은 대중과 의회의 관심이 집중됨

□ 협력 관계

- 군인은 의회 내 민원위원회(the petitions committee)에도 청원할 수 있고, 두 위원회는 호혜적·협력적 관계를 유지함

◆ 주요 질의 응답 ◆

○ 독일 군사옴부즈만을 설립하게 된 배경은 무엇인가?

- 서독 연방군 창설 시 **나치즘을 되풀이하지 않기 위해 창설됨**
- 민주적 군대는 ①**내적 지도 원칙** 및 ②**의회의 군대**라는 점을 주요 개념으로 함
- 먼저, 외적 지도 원칙이 상관에 복종하고, 명령 불복종 시 사형 등 처벌을 받고, 지휘관이 최종 책임을 지는 것인 반면, **내적 지도 원칙이란 병사가 양심과 가치판단에 따라 권한과 책임을 함께 가짐을 말함**
- 즉, 군사는 **시민권을 가진 군인**으로서 피선거권, 노조 설립권, 의회 청원권 등 시민과 동등한 권리를 가짐
- 다음으로 **의회의 군대**라는 개념은 독일은 의원내각제로 **의회가 동의 하거나 법령에 근거하지 않는 한** 정부가 독단적으로 병사를 전쟁에 투입하거나 활용할 수 없음
- 참고로 의회 통제는 ①예산에 대한 통제, ②국방위원회에 의한 통제, ③특별조사위원회에 의한 통제 3단계로 구성되는데, ③특별조사위원회가 헌법 45b조 제2항에 따라 설립된 군사옴부즈만임

○ 군사옴부즈만으로서 **요즘 관심을 갖고 있는 이슈는 무엇인가?**

- 1990년 통일 전 군사 책무는 동서국경을 방어하고 제3차 세계대전을 방지하는 것이었으나, **통일 후 동서 대립이 해소되고 당면 과제가 없어짐**
- 현재는 장비낙후 등 **인프라 부족 문제**, **군사의 일과 가정의 양립 보장 문제**, **해외 파병**(발칸반도 분쟁에 대한 참여, EU의 동맹에 대한 공동

방어) 문제가 이슈가 됨

- 예를 들어, 크림반도 병합 시 파병 군사들은 인프라에 대하여 많은 불만을 제기함
- 또한 모병제 전환 후, **병력 부족에 따라 군사의 업무조건, 근로조건 등이 악화될 우려가 있음**

○ **군과 민간인 간 발생하는 갈등 문제를 해결하는 역할도 하는가?**
역할하지 않는 경우, 그러한 역할은 어떤 기관에서 하는가?

- 그러한 역할은 행정부에서 하며, 독일군사옴부즈만은 **정치적 역할을 하므로 행정적 기능은 없음**

○ **의회 내 인권 보호 관련 위원회가 또 있는가?**

- 군사옴부즈만이 군사 인권 침해 문제를 다루는 유일한 기관은 아님
- 군사옴부즈만은 **정치적 프로세스를 통해 군 인권 보호를 위한 선제적 제도 개선에 주요 역할을 함**

○ **수사가 진행 중인 사안에 대해서도 군사옴부즈만이 조사할 수 있는가?**

- **어떠한 상황에서도 군사옴부즈만 기능은 유지되나, 소송 진행 중인 상황인 경우, 실효적 해결책을 찾기 어렵다고 봄**
- 해당 기관에서 처리하지 못 하는 경우, 기존 시스템을 보완하는 역할을 하기도 함
- 군사는 기본적으로 하급자인 경우에도 상급자에게 불만을 제기할 수 있고, **변호사를 선임할 권리도 있음**

○ 그렇다면 직접 조사를 하지 않는가?

- 직접 조사를 자주 하지는 않음. 대부분 민원을 야기한 부대, 기관 등에 조사를 하도록 요구하고, 조사하지 않으면 다시 요구함
- ombudsman은 개별 사건에 대하여 조사하고 강제력을 통해 해결하는 역할이 아니라, 군사의 고충을 파악하고 정치적 아젠다로 형성하는 역할을 함

○ 상급자에 대한 불만 민원의 경우, 조사 진행 시 상급자가 하급자에게 불이익을 제공하여 문제되는 경우는 없는가?

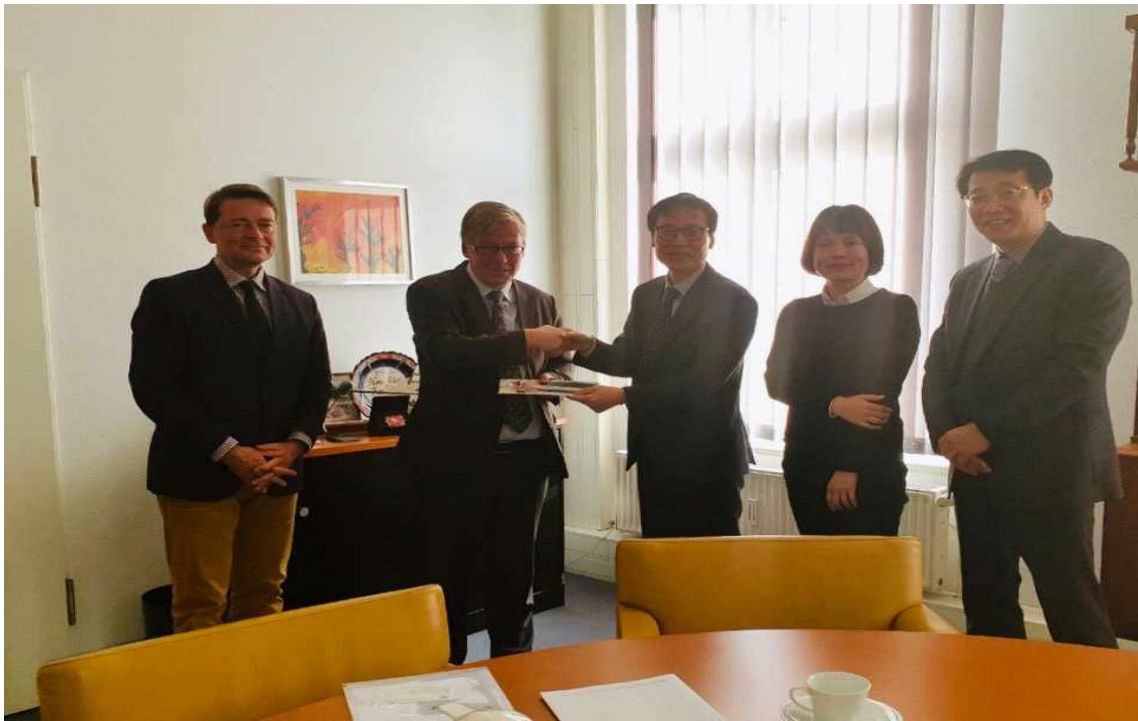
- 상급자가 조사 결과에 대하여 불만을 다시 제기하기도 함
- 예를 들어 장군이 불합리한 불만 신고의 정당한 피해자라고 다시 민원을 접수함
- 이러한 경우 사건 전반을 다루고자 개별 사건으로 접수함

○ 한국에는 양심적 병역 거부자에 대한 대체복무제 도입 방안이 논의되고 있는데, 독일에도 유사 문제가 있는가?

- 모병제 도입 전, 양심·가치판단에 따라 자유롭게 병역을 거부할 수 있었음
- 모병제 도입 후, 전투 참여 거부자가 있고, 해당 군사는 불이익, 불명예 없이 군사로서 직업을 그만둘 수 있음

○ 활동에 대한 홍보는 어떻게 이루어지는가?

- 연간 보고서 외 부정기적으로 보고서를 의회에 제출하고, 현안이 있는 경우, 국회 출입 기자에게 연락하여 입장을 표명함



[독일 군사음부즈만과 면담]

Ⅲ 정책적 시사점 및 제언

1 지방옴부즈만 도입 확대 방안

1. 스위스 지방옴부즈만 운영 특징

- 시민 의견을 수렴하는 민주적 절차를 통해 제도를 도입하여 옴부즈만의 필요성, 역할 등에 대한 시민 인식 높음
- 의회에서 옴부즈만을 선출하고, 옴부즈만은 행정부 및 의회 어느 곳에도 소속되지 않은 기관으로 운영되어 독립성이 강함
- 옴부즈만은 행정부 내·외부에서 발생하는 모든 민원에 대한 자료를 요구할 수 있고, 조사 절차·방법에 포괄적 재량이 있음
- 조사 결과 매년 의회 보고, 중요 사안 언론 보도, 의회에 정책 개선 방안 제안 등을 통해 행정부에 대한 감시·견제 기능 강함
- 행정부와 시민 간 중간자 역할을 통해 행정부에 대한 대중 신뢰 향상에 기여한다는 점에 대해 행정부와 옴부즈만이 상호 신뢰함

2. 우리나라 지방옴부즈만 도입 확대를 위한 시사점

[우리나라 지방옴부즈만 도입 현황 및 문제점]

- 전국 243개 지자체 중 37개(15.2%) 지자체에서 도입·운영 중
※ 근거: 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제32조 ~ 제38조
- 행정부에 소속되어 있어 독립성이 부족함

- 상당수가 의회 동의 절차 없이 **지방자치단체장에 의해 임명됨**
- 행정부 감사관실 내 설치하고, **감사업무와 병행**하는 경우 많음
- **비상근 형태로 운영**되는 경우(67.4%)가 많아 다른 직업과 겸임함에 따른 이해충돌 위험 있음

○ 불충분한 권한 및 자원 부여

- 설치된 지방자치단체 중 73%가 행정정보시스템 접근 권한을 부여하지 않아 **조사권이 취약함**
- 인격, 식견이 높은 인물이 채용되기에는 사회적 지위, 급여, 임기, **지원 인력 등이 부족함**
- 홍보 부족으로 **주민 인지도가 낮아** 유사 제도와 혼재되어 운영됨

※ 출처: 지방옴부즈만의 역할 강화 방안 연구(한국행정학회, '19.7.)

- 옴부즈만의 중요성, 역할 등에 대한 시민 인식을 높이기 위해 **홍보를 강화**하고, 도입 시 **시민 의견 수렴 절차** 이행을 권장
- 옴부즈만의 독립성·공정성을 높이기 위해 **독립적 사무기구**를 형성하고, **상근직으로 운영**하여 다른 직업과 겸임을 제한함
- 옴부즈만의 행정부 감시·견제 기능 강화를 위해 정보 접근권, 자료 요구권 등 **조사 권한 및 예산·인력 등 지원 확대 필요**
- 지방정부 및 의회가 옴부즈만이 행정 신뢰 향상에 도움을 주는 기관임을 인식할 수 있도록 **옴부즈만 역할에 대한 교육 강화**

1. 독일 군사옴부즈만 운영 특징

- 군인은 유니폼을 입은 시민으로서 내적 지도원칙*이 군대 내 확고한 문화로 자리 잡아 민주적 군대 형성에 기여하고자 함
 - * 내적 지도 원칙이란, 병사가 양심과 가치판단에 따라 권한과 책임을 함께 가짐을 말함
- 모든 군부대에 사전 고지 없이 방문할 수 있는 권한을 통해 군사들의 일상생활의 어려움을 인식하고, 필요 사안 사전적 조치
- 군사, 군사의 가족, 지위가 높은 지휘관 등 누구든지 업무조건, 근로조건, 경력 경로, 복지 등 내용에 제한 없이 청원 가능
- 직접 조사를 통해 개별 민원을 해결하기 보다는 관련 기관의 조사를 검토하고, 개선이 필요한 사항을 정치적 의제로 형성함

2. 우리나라 국방옴부즈만 역할 강화를 위한 시사점

[국방옴부즈만 현황 및 군인권보호관 역할 도입 필요성]

○ 국방옴부즈만 운영 현황

- '06. 12. '군사소위원회' 설치로 시작, '제4소위원회'로 운영 중
- 군사((장병사고, 병영내 고충) 국방(수용, 환매, 국방계약 등), 보훈(국가유공자 지원), 방산 등 군 관련 종합적 고충처리 기능 수행
 - ※ 연평균 2,000여건 처리, 인용률 20%이상, 수용률 95% 유지
- 군 관련 고충민원 발생의 근원 해결을 위한 제도개선 권고

○ **군인권보호관제도 도입 논의 현황**

- 2014년 국민권익위원회 내 설치(안) 논의
- 2015년 국가인권위원회 내 설치(안)에 대하여 국방부 부동의
- 2017년 「군인의 지위 및 복무에 관한 기본법(군인복무기본법)」 시행으로 **군인권보호관 설치 의무 규정 제정**
- 20대 국회 관련 입법안 제출
 - ※ 김학용의원 발의안(국방부 소속), 안규백의원 발의안(국회사무처 소속)

○ **국민권익위원회에 군인권보호관제도 도입 필요성**

- **(효율성)** 별도 신설 조직 없이 추가 권한 부여로 기능 수행 가능
- **(효과성)** 타 기관에 비해 권익구제율이 높고, 국방부와 협조도 높음
 - ※ 인권위의 경우, 연간 100여건 처리, 보호 성과 미흡, 1년 내 발생사건에 집중
- **(전문성)** 전문 인력의 오랜 경험과 뛰어난 역량 활용 가능
 - ※ 출처: 군인권보호관제도에 관한 사전적 입법 평가(한국법제연구원, '17.11.)

⇒ **국방옴부즈만 역할 강화로 국민권익위원회에 군인권보호관제도 도입**

- **(권한 강화)** 부대방문권 등 직권조사권을 부여하여 군인 애로사항 사전·예방적 발굴 및 제도개선 권고로 군 기본권 보호 강화
- **(조직 확대)** 병사, 지휘관 등 누구든지 내용에 제한 없이 청원할 수 있도록 조직을 확대함으로써 국방옴부즈만 위상 강화
- **(홍보 강화)** 군사 훈련 시작 시, 부대 배치 시 등 옴부즈만의 역할·존재·청원 방법 등 홍보를 강화하여 군인의 제도 인식 확대