

지방자치단체의 보상금 및 포상금 제도 개선방안

김 병 철 / 청주시 흥덕구청 주민자치과

I. 머 리 말

지방자치단체와 지방의회는 상위 법률에 근거하여 각 자치단체의 실정에 맞는 자치권 행사의 일환으로 관할구역 내에서 적용될 자치법규를 제정할 수 있는 권한으로 소관사무에 대하여 일정한 규정을 정립할 수 있는 기능이 부여되어 있다. 이러한 기능에 따라 조례와 규칙이 제정되고 제정된 자치법규에 따라 통상적인 행정의 형태가 성립되고 집행된다. 이러한 자치법규를 자치단체의 『자주법』이라고도 한다. 자주법은 지방자치단체의 자치권에 근거하여 정립되고 당해 지방자치단체의 구역 안에서만 유효하며 지방자치단체의 독자적인 법체계를 구성한다. 이러한 의미에서 자주법은 국가가 입법

권의 작용으로 정립하는 국가법과 구별된다(조창현,1997). 특히, 자치구역내 모든 주민들이 지방행정에 참여하고 행정을 감시·감독할 수 있도록 제도화된 것이 각종 보상금과 포상금 조례로 규정된다. 그러나 이러한 제도들은 두 가지 측면으로 나뉘어진다. 첫째, 공무원 조직 내부적 측면에서는 공무수행에 있어 현저한 공적이 있는 당해 공무원들에게 지급되는 인센티브 성격으로 나타나고 두 번째, 외부적 측면에서는 자치법규 위반 행위를 신고한 지역주민들에게 보상적 성격으로 제도적 결과가 나타나고 있다. 조례의 제정과정을 보면 대부분의 조례들은 행정자치부의 표준(안)에 의하여 조금씩 차별성을 갖고 있기는 하지만 전국지방자치단체에 거의 획일적으로 적용되어 제정되고

있어 지역적 특성을 완벽하게 반영하고 있다고는 할 수 없다.

본 연구에서는 이러한 제도들에 대한 이론적 측면을 문헌적 조사방법으로 알아보고 실태 분석에 있어 청주시 조례에 의거 2002년 한 해 동안 지급된 보상금 및 포상금의 실태를 분석하여 현행 조례의 문제점을 도출하여 그 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 보상금 및 포상금 제도의 이론적 논의

1. 보상금 및 포상금의 개념

보상금의 사전적 정의를 보면 남의 손해를 보상하여 주는 돈으로 정의된다. 그러나 지방자치단체의 예산서에 보상금이란 용어는 여러 곳에서 사용되고 있다. 본 연구에서 논하고자 하는 보상금은 예산의 세출과목 구조에 있어 목 번호 301.일반보상금 중에서 특히, 11 기타보상금에 한정하기로 한다. 이 규정에 의해 지급할 수 있는 경우는 법령 또는 조례에 민간인에게 반대급부적 경비를 지급하도록 규정되어 있는 경우의 보상금이다.

포상금은 칭찬하고 권장하기 위하여 상금을 주는 것으로 목 번호 303 포상금으로 법령 또는 조례에 의하여 반대급부 또는 채권 채무에 대한 원인행위가 없이 일반적으로 공무원에 대하여 급여하는 포상금을 말한다(행정자치부, 2003: 171-172).

2. 자치법규상의 존재 형식

1) 보상금

청주시 조례에는 보상금 관련 규정이 많이 있지만 세출과목 구조상 기타보상금 부분을 보면 경제과 소관부서의 조례 중 “청주시지방공무원직무발명보상조례”가 있다. 이 조례는 특허법 제17조 및 제18조의 규정에 의한 공무원(국가 공무원을 제외한다. 이하 같다.)의 직무발명에 관하여 규정함으로써 이를 보호·장려하여 연구의욕을 향상시키고 이로 인한 특허권을 합리적으로 관리 운용하여 지방자치단체의 산업발전에 기여하게 함을 목적으로 제정되었다. 이러한 보상금 관련 규정은 조례에는 없어도 상급 관청의 지침에 의해서도 존재하고 있다. 재무과 소관부서 훈령 “청주시세무행정착오민원여비보상제운영규정”과 식품의약품안전청의 식품안전관리지침에 의거 “부정·불량식품 등의 신고보상금제”가 또한 운영되고 있다. 이처럼 지방자치단체의 보상금 지급 근거는 법률의 형식으로, 상위법에 근거한 지방자치단체의 조례, 훈령, 상급관청의 지침 등 다양한 존재형식을 보여주고 있다.

2) 포상금

세출과목 구조상 청주시 조례의 포상금 관련 규정은 다음과 같다. 기획감사과 소관부서의 조례 중 “청주시소송수행자포상금지급조례”는 청주시 또는 청주시장(그 산하 기관장을 포함한다. 이하 같다.)을 당사자로 하는 소송의 수행에 있어서 현저한 공적이

있는 공무원에게 포상금을 지급하기 위하여 제정되었다. 청소과 소관부서 조례 중 “청주시폐기물관리예관한조례”는 폐기물관리법과 동법시행령 및 동법시행규칙에서 위임된 사항과 그 시행에 관한 필요한 사항을 규정하기 위한 조례이며 특히, 신고 포상금 관련 규정이 제6조 제6항에 규정되어 있다. 재무과 소관부서 조례 중 “청주시지방세입징수 포상금지급조례”는 세정발전과 세입증대에 이바지한 공무원에 대한 포상금 지급에 관한 필요한 사항을 규정하고 있다.

Ⅲ. 청주시 운영 실태 분석 및 문제점

청주시가 공무원과 주민들에게 보상금 및 포상금을 지급하기 위하여 제정된 각종 규정 중에서 보상금(2건) 및 포상금(2건)에 대한 운영실태를 사례별로 알아본다. 제시된 사례에 대한 실증분석을 통하여 제도적 측면과 운영적 측면의 문제점들을 도출하여 지방자치단체의 예산집행의 효율성과 제도적 개선방안을 찾아보고자 한다. 본 연구대상의 규정들은 전국의 지방자치단체들이 거의 동일한 유형을 보여주고 있어 연구의 대상을 2002년 보상금 및 포상금이 지급된 청주시 사례로 한정하였다.

1. 보상금 사례

1) 부정·불량식품 등의 신고보상금제

(1) 운영실태

청주시에서는 부정·불량식품과 식품접객업영업자의 퇴·변태 영업 행위를 신고한 불특정 다수의 사람들에게 신고보상금을 지급하고 있다. 부정·불량식품의 신고대상은 9개 부문 24개의 위반행위에 대하여 각 위반 행위별로 건당 최고 30만원에서 최저 1만원의 신고보상금을 지급하고 있다. 식품접객업영업자의 퇴·변태 영업 행위의 신고 대상은 5개의 위반행위로 최고 20만원에서 최저 3만원의 보상금을 지급하고 있다. 보상금 지급은 처분기관에서 지급함을 원칙으로 하며 보상금 지급을 위한 예산 확보는 일반회계 및 식품진흥기금 예산으로 편성함을 원칙으로 한다고 규정되어 있다.

〈표 1〉 2002년 신고 보상금 지급현황을 보면 115건에 2백8십9만원이 지급되었으며 특히 무신고 자동판매기가 89건(77.4%) 1백7십4만원(60%)으로 가장 많은 수치를 보이고 있다. 신고대상 29개 중 7개(24.1%) 종류에만 신고 현상을 보여주고 있다. 보상금 지급 예산도 전액 청주시 자체 예산으로 8백만원이 당초예산에 계상되어 있다.

(2) 문제점

부정·불량식품 등 신고보상금 지급은 지방자치단체 자체 예산으로 지급되고 있다. 더욱이 지급 근거가 식품의약품안전청에서 만든 식품안전관리지침에 의하여 신고보상

〈표 1〉 부정·불량식품 등 신고보상금 지급 현황

(2002.01.01-12.31)

위 반 내 용	지급건수(건)	지급금액(천원)	비고(천원)
계	115	2,890	
허위과대광고	3	90	건당 : 30
무신고 자동판매기	89	1,740	건당 : 20 후반기 변경(건당:10)
무신고 소분	5	400	건당 : 80
표시기준위반	4	120	건당 : 30
유통기준위반	8	80	건당 : 10
무신고 즉석판매제조가공	4	400	건당 : 100
유통기한경과제품판매	2	60	건당 : 30
(자료: 청주시, 2002)			

금제도가 시행되고 있는 실정이다. 문제는 지급예산이 식품진흥기금 예산에서 집행된다면 현재의 지침으로 지급하여도 무방하나 청주시 예산으로 지급하게 되어 있어 보다 실질적이고 지역실정에 맞는 조례를 만들어 그 조례에 근거하여 지급함이 타당하다고 하겠다.

2) 세무행정 착오 민원 여비 보상제

(1) 운영실태

청주시는 1996년 8월부터 세무행정 수행 중 행정착오로 인하여 불이익을 받은 민원인에게 신뢰받는 지방세정을 구현하고자 여비보상을 실시하고 있다. 지급대상은 지방세 과오납 환부대상자중 세무공무원의 과오, 법 적용 착오, 업무미숙 등으로 발생한 환부대상자들에게 여비보상으로 2,000원권 전화카

드 1매를 지급하고 있다. 지급현황을 보면 총 1,328매를 구입하여 2000년까지 496매(37.3%)를 지급하고 현재 832매(62.7%)가 남아 있다. 지급된 사유를 보면 이중부과, 세액산출착오, 과표적용착오, 전산입력실수, 자본금계산착오 등으로 나타난다.

(2) 문제점

과거에는 환급 사유가 발생하면 민원인이 구청을 방문하여 환급서류를 작성하였으나, 현재는 이미 납부한 세금을 환급받을 경우 전화나 인터넷으로 환급을 신청할 수 있어 민원인이 구청을 방문할 필요가 없다. 이런 행정환경의 변화로 환급대상자가 전화카드를 받으러 구청을 방문할 하등의 이유가 없어 세무행정착오민원여비보상제는 그 실효성이 없다고 하겠다. 또한 이동전화 보급률

이 높아 전화카드 사용 인구가 극히 적어 민원인들에게 보상적 개념으로 주는 행정서비스를 인식할 수 없는 현 실정이다.

2. 포상금 사례

1) 지방세입 징수 포상금 제도

(1) 운영실태

청주시에서는 과년도 미수액을 징수한 공무원, 버려진 세원과 숨은 세원을 포착하여 부과한 공무원 및 민간인, 세정운영에 대한 제안 채택자들에게 포상금을 지급해오고 있다. 지급기준은 다음과 같다. ① 직전년도 미수액을 징수한 자 : 징수액의 100분의1 ② 회계연도 말부터 1년이 경과한 과년도 미수액을 징수한 자 : 징수액의 100분의5 ③ 취득세 부과에 있어 미등기 재산취득을 포착 부과한 자(미등기 취득이라 함은 읍이 갑으로 부터 취득한 재산을 이전등기를 필하지 아니하고 병에게 매도하여 갑이 병으로 이전등기 절차를 필하였을 경우의 취득을 말한다) : 징수세액의 100분의10 ④ 납세의무 발생(등기일 포함)일로부터 1년이상 경과한 탈루된 취득세원을 포착 부과한 자 : 징수세액의 100분의5 ⑤ 도로, 하천, 공유수면 무단 점용을 적발 제보한 자 : 징수금액의 100분의5 ⑥ 우수제안 채택자 : 1건당 10만원이상 30만원이하(타부서에서 우수제안으로 채택된 제안은 제외) ⑦ 위의 규정에 의해 지급되는 포상금은 개인당 분기별 150만원, 1건당 30만원을 초과하지 못한다.

청주시 상당, 흥덕구청(일반구)에서는 징

수포상금을 지급하기 위하여 2002년도 예산에 각 구청별로 2천5백만원씩 예산을 세워 연말에 지급하였으며 민간인에게는 단 한건도 지급된 사례가 없으며 세무과 직원들에게 지급되었을 뿐이다.

(2) 문제점

징수포상금제도의 문제는 조례 제3조 제1항 제1호와 제2호의 규정이다. 각 구청 세무과에는 체납세금 징수를 위하여 징수1담당, 징수2담당 제도를 두고 39명(상당:18명, 흥덕:21명)의 직원들이 체납세금징수업무를 담당하고 있다. 개인별 담당업무가 체납세금 징수인데 제1호(직전년도 미수액을 징수한 자 : 징수액의 100분의1)와 제2호(회계연도 말부터 1년이 경과한 과년도 미수액을 징수한 자 : 징수액의 100분의5의 규정)의 규정에 의한 포상금을 지급한다는 것은 세무과 소속 다른 직원들과 비교할 경우 형평성 문제가 발생한다. 이러한 불만을 해소하기 위해 소속 직원들에게 균등지급 또는 차등지급방법으로 포상금을 지급하고 있다.

2) 폐기물관리 조례에 의한 신고 포상금 제도

(1) 운영실태

청주시폐기물관리예관한조례 제6조 제6항을 보면 “시장은 제1항¹⁾ 내지 제5항²⁾의 규

1) 청주시폐기물관리예관한조례 제6조 제1항 연탄재, 대형폐기물 및 재활용가능폐기물을 제외한 생활폐기물은 시장이 제작한 쓰레기봉투에 담아 묶은 후 일몰 후부터 일출 전까지 지정된 장소에 용기에 담아 이를

〈표 2〉 신고 포상금 지급 현황

(2002.01.01 - 12.31)

구 분	신고인수(명)	신고건수(건)	지급금액(천원)	비 고
계	54	1,382	23,500	
카파라치	6(11.1%)	1,108(80.2%)	21,881(93.1%)	담배꽁초871(63%) 타지역거주자
불특정다수	48(88.9%)	274(19.8%)	1,619(6.9%)	
자료: (청주시흥덕구, 2002)				

정에 위반하여 폐기물을 배출하는 자를 신고하였을 경우에는 예산의 범위 내에서 별표³⁾와 같이 포상금을 지급할 수 있다. 다만, 배출자가 확인되지 않거나 과태료부과 사유

배출하여야 한다. 다만, 음식물 쓰레기는 청주시음식물쓰레기수집·운반및재활용촉진을위한조례에서 정한 방법에 따라 배출하여야 한다.

2) 청주시폐기물관리예관한조례 제6조 제5항 시장은 제1항 내지 제4항의 규정에 의한 폐기물을 효율적으로 수집·운반·처리하기 위하여 각 종류별 수거일, 배출장소, 배출용기, 〈별표2〉에서 정한 대형폐기물 수수료의 납부방법·절차 및 〈별표3〉에서 정한 재활용가능 폐기물의 품목별 배출요령 등을 정할 수 있다.

3) 위반행위별 포상금 기준

- ① 별도 기구없이 담배꽁초, 휴지 등을 버리는 행위 : 25,000원
- ② 비닐봉지, 보자기 등을 이용하여 폐기물을 버리는 행위 : 50,000원
- ③ 생활쓰레기를 불법 소각하는 경우 : 50,000원
- ④ 휴식, 행락 중 발생한 쓰레기를 수거하지 아니하는 경우 : 50,000원
- ⑤ 차량 등 운반장비를 이용하여 폐기물을 버리는 행위 : 100,000원
- ⑥ 사업활동과정에서 발생하는 폐기물을 버리는 행위 : 250,000원

※포상금 지급시 소득세, 주민세 원천 공제 후 지급

에 해당되지 않을 경우에는 그러하지 아니하다” 라고 규정되어 있다. 이 규정에 의해서 2002년 1년 동안 신고 포상금 지급 현황을 〈표 2〉에서 보면 특이한 현상들을 발견할 수 있다. 총 신고인수 54명중 전문신고꾼(카파라치⁴⁾) 6명(11.1%) 불특정다수인이 48명(88.9%)으로 나타난다. 신고건수를 보면 총 1,382건 중 카파라치 1,108건(80.2%) 불특정다수인 274건(19.8%)으로 80% 이상이 카파라치에 의한 신고현상을 볼 수 있다. 신고 포상금 지급에서도 총예산의 93.1%가 카파라치들에게 지급되었다. 신고유형은 불법투기, 담배꽁초 버림, 불법소각으로 구분하였으며 카파라치들이 가장 많이 사용한 신고유형은 담배꽁초 버림이며 총 신고건수 대비 871건(63%)으로 나타나고 있다.

(2) 문제점

4) 카파라치(carparzzi)는 신고포상금 또는 신고보상금을 타기 위하여 각종 규정 위반자 모르게 숨어서 사진기 또는 비디오로 위반현장을 촬영하고 관련부서에 증거물을 제출하여 고액의 포상금을 노리는 전문 신고꾼들을 말한다.

청주시폐기물관리예관한조례에서 규정한 신고 포상금제는 무분별한 쓰레기 불법투기 현상을 근절하고 지역주민들로 하여금 위반 행위를 신고케하여 위반자에게 과태료를 부과함으로써 건전한 시민정신 함양에 그 기초를 두고 있다고 하겠다. 그러나 규정 어느 곳을 찾아보아도 카파라치들의 활동을 제한할 수 있는 제한규정이 없어 전문 신고꾼들을 양산하는 조례가 되고 말았다.

IV. 개선방안

조례는 자치입법권의 가장 중요한 형태로 헌법 제117조제1항 및 지방자치법 제15조에 규정된 바에 따라 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 지방의회의 의결로써 제정하는 자치법규이다(최창호, 1997). 이러한 법규의 형태로 존재하는 조례는 그 지역의 주민들에게는 과태료부과의 기준을 제시하고 주민과 공무원들에게는 포상금이나 보상금 지급근거를 제공하고 있다. 그러나 한번 제정된 조례는 절대적인 것이 아니라 시대와 사회의 보편적 기준에 적합하지 않을 경우 개정되거나 폐지되어야 한다. 위에서 제시된 사례들을 보면 조례가 가지고 있는 문제점이 발생함에도 불구하고 기존의 조례가 시행되고 있어 주민들로 하여금 행정의 신뢰를 떨어트리고 건전한 시민정신 함양에 역기능을 하고 있다 하겠다. 사례에서 나타난 문제점들을 해결하기 위하여 사례별로 제도적 측면의 개선방안을 다

음과 같이 제시하고자 한다.

〈부정·불량식품등의 신고 보상금제〉

부정·불량식품등의 신고 보상금 지급은 지방자치단체 예산으로 지급되고 있음에도 불구하고 자치단체 조례의 근거없이 지급되고 있는 모순을 갖고 있다. 식품안전관리지침을 자치단체의 지역실정에 적합한 조례로 제정하여야 한다.

〈세무행정착오민원여비보상제〉

신뢰받는 지방세징 구현을 위해 시행된 이 제도는 시대의 변화를 대처하지 못하고 있는 대표적인 것으로 제3조의 여비보상금액 관련 조항을 “여비보상금액을 건당 2만원 이상으로 하되 환부금액의 100분의 5 이내”로 개정한다.”로 개정하여 실질적 차원의 여비보상개념으로 바꾸어야 한다.

〈지방세입징수포상금제〉

세정발전과 세입증대에 이바지한 공무원에 대한 포상금제는 각 세무과에 징수담당 분야가 별도로 체납세금 징수 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 계속 시행되고 있는 것은 이 조례의 문제 조항인 제3조 제1항 1호와 제2호의 규정 때문이다. 직전년도 미수액은 고의 체납자를 제외하고는 의도적으로 납부하지 않은 체납자들은 대부분 아니다. 그러면 제1호를 삭제하고 제2호를 보완하는 방향으로 개정을 요한다. 즉 “건당 5

백만원(가산금 제외) 이상의 금액을 체납(과년도 분에 한한다)한 체납자의 미수액을 징수한 자 : 징수액의 100분의 5". 제3조 제3항의 포상금 지급 제한사항에 있어서 "분기별 300만원, 건당 50만원을 초과하지 못한다"로 개정하여 체납세금 징수 활성화를 위한 유인책을 제공할 수 있다. 체납세금징수 포상금 조례가 위와 같이 개정된다면 청주시청 재무과에 징수특별팀을 구성·운영할 수 있어 징수포상금 지급에 따른 직원들의 불만도 사라지고 실질적으로 고질적인 체납액을 일시에 해소하여 재정자립도를 높이고 조세형평을 이룩할 수 있는 방법이 될 것이다.

〈폐기물관리조례에 의한 신고포상금제〉

주민들에 의한 신고포상금제도는 계속적으로 권장해야 할 제도이다. 그러나 청주시 조례에서 나타난 동일신고자에 대한 제한규정이 없기 때문에 신고포상금을 노린 전문신고꾼이 활개를 치는 역기능이 건전한 시민사회 의식을 해치는 병폐를 가져왔으며 자치단체의 재정을 낭비하는 결과를 가져왔다. 문제의 조항인 제6조 제6항에 "동일신고자에 대한 연간 포상금은 30만원을 초과하여 지급할 수 없다"라는 규정을 추가로 신설해야 한다. 이러한 규정 보완은 전문신고꾼이 나타나지 않도록 사전에 예방하며, 지역주민들에 의한 순수한 시민고발정신을 통하여 지역사회를 개혁하고 지켜 나가는 민간운동으로 승화하는 계기가 될 것이다.

V. 맺는 말

조례는 3가지 측면에서 효력을 갖는다. 첫째, 공간적 범위는 당해 지방자치단체의 구역에 한정되고 구역 외에는 미치지 않는 동시에 구역 내에서는 원칙적으로 모든 사람에 대해서 효력을 갖는다. 둘째, 시간적 범위는 공포·시행되어서 실효 또는 폐지될 때까지 효력을 가지며 그 효력이 발생한 날부터 그 이후에 발생한 사실에 대하여만 효력이 미치는 것이 원칙이다. 소급효는 인정되지 않으나 주민에게 이익을 주는 것은 무방하다는 것이 통설이다(국가전문행정연수원, 2002). 셋째, 인적범위로는 당해 지방자치단체의 주민에 대하여만 효력이 미치는 것이다. 이러한 조례의 효력 범위를 보면 당해 지방자치단체에 있어서 조례는 매우 중요한 자치법규인 것이다. 지구상에 존재하는 모든 법규는 시대와 사회의 보편적 법 감정과 상식에 기초하는 것이다. 아무리 잘 만들어진 법규라도 시대의 변화에 따라 개정·폐지되어야 주민의 권리가 침해되지 않을 뿐 아니라 그 법규가 가지고 있는 순기능으로 좋은 세상 만드는데 기준을 제공하게 된다. 앞에서 논의한 청주시의 조례는 이미 개정되어 현실에 맞게 적용되어야 했다. 그러나 지금이라도 제안된 개선방안을 기초로 하여 주민을 위한 조례로 재정립되어야 하겠다. 합리적인 조례 개정은 지역 내 조세형평을 이

특하고 지역사회의 고유한 문화를 지키고 계승하는데 실익이 있다고 하겠다. 이제는 관련 부서 공무원들도 조례를 만들기에만 앞장서지 말고 그 조례를 개정하고 지키는 노력에 최선을 다하여 지역사회에 봉사하는 참 공무원상을 정립해 나가는 계기가 되기를 바란다.

참고문헌

- 국가전문행정연수원, 『자치법규』, 서울: 동양문화인쇄포럼, 2002.
- 식품의약품안전청, 『식품안전관리지침』, 2003.
- 조창현, 『지방자치론』, 서울: 박영사, 1997.
- 최창호, 『지방자치학』, 서울: 삼영사, 1997.
- 지방자치법(개정 2000.1.12, 법률 제6115호)
- 지방자치법시행령(개정 2000. 2. 14, 대통령령제16712호)
- 청주시자치법규집 I.Ⅱ.Ⅲ(2001.12.07)
- 청주시훈령예규집(2001. 10. 5)
- 행정자치부, 『지방자치단체예산편성기본지침』, 2003.
- 청주시, “부정·불량식품 등 신고보상금 지급 현황”, 2002.
- 청주시흥덕구. “쓰레기불법투기 신고 및 포상금 지급 현황”, 2002. 🍌

