

www.lofa.or.kr

한국지방재정공제회 50주년 기념 학회간 통합세미나

일시_ 2014. 7. 3(목) ~ 7. 4(금)

장소_ 강원도 평창 그린피아콘도

주관_ 한국지방재정공제회

참여학회_ 한국지방재정학회 · 한국정부회계학회 · 한국지방계약학회

한국지방세학회 · 한국광고PR실학회



행/사/일/정

-7월 3일(목)-

【개회식 및 기조연설】		
13:40~13:55	5'	개회식(국기에 대한 경례 등)
	10'	기조연설 김홍갑(한국지방재정공제회 이사장)
〈제1주제〉		
14:00~15:00	60'	공유재산관리기능 전문기관 위탁 방안 3 사회: 권선국(경북대 교수, 정부회계학회장) 발표: 강인재(재정공학연구소장) 토론: 심재영(한국방송통신대 교수), 정성호(강원대 교수), 정창훈(인하대 교수), 김영철(안전행정부 공기업과장), 안철호(공제사업부장)
15:00~15:10	10'	휴식
〈제2주제〉		
15:10~16:10	60'	지방조달기능 합리화 방안 23 사회: 신종렬(한국방송통신대 교수, 전 지방계약학회장) 발표: 윤성철(법무법인 정진 대표) 토론: 박희정(부산대 교수), 최철호(청주대 교수), 천정아(법무법인 소현), 최두선(안전행정부 재정관리과장), 안병화(자산운용부 과장)
16:10~16:20	10'	휴식
〈제3주제〉		
16:20~17:20	60'	지방세 체납 징수대행 민간위탁 방안 39 사회: 옥무석(이화여대 교수, 지방세학회장) 발표: 유태현(남서울대 교수) 토론: 김정인(수원대 교수), 성승제(법제연구원), 김찬동(서울연구원), 김웅희(한국세무사회), 최대진(기획조정실 차장)
17:20~17:30		
〈제4주제〉		
17:30~18:30	60'	창조경제와 옥외광고 진흥방안 69 사회: 김민기(충실대 교수) 발표: 차유철(우석대 교수) 토론: 이경렬(한양대 교수), 이희복(상지대 교수), 지원배(한라대 교수), 홍문기(한세대 교수), 엄창호(기획개발부장)
18:00~		첫째날 폐회

행/사/일/정

-7월 4일(금)-

〈제5주제〉		지방재정발전 50년과 공제회의 역할 101	
09:00~10:00	60'	사회: 우명동(성신여대 교수, 지방재정학회장) 발표: 서정섭(지방행정연구원 재정연구실장) 토론: 배인명(서울여대 교수), 주만수(한양대 교수), 이재원(부경대 교수), 서승우(안전행정부 재정정책과장), 신유호(기획조정실 과장)	
〈라운드테이블〉		공제회 50년 성과진단 및 미래 발전방향	
10:00~11:00	60'	사회: 최재경(공제사업본부장) 토론: 민신기(시니어), 김종수(1급), 이광흔(2급), 이종원(3급), 윤미정(4급), 남동우(5급), 김영대(6급), 김봉효(시도지부)	
11:00~11:30	30'	"고객감동 실천 다짐대회" 개최(이사장님 주관)	
11:30~ 폐회			

기/조/연/설

- 안녕하십니까? 한국지방재정공제회 이사장 김홍갑입니다.
- 오늘 우리 지방재정공제회가 지방재정학회, 정부회계학회, 지방계약학회, 지방세학회, 광고PR실학회와 공동으로 “공제회 50주년 기념 학회간 통합세미나”를 개최하게 되었습니다.
- 우선 금번 세미나를 위해 수고를 아끼지 않으신 학회 관계자 여러분께 감사드립니다. 특히 우명동 한국지방재정학회 회장님, 권선국 한국정부회계학회 회장님, 신종렬 전 한국지방계약학회 회장님, 옥무석 한국지방세학회 회장님, 이희복 한국광고PR실학회 회장님 이하 발표와 토론을 맡아 주신 전문가 여러분께 깊은 감사를 드립니다.
- 이번 세미나는 지난해 말 공제회 주요사업을 주제로 개최한 세미나와 연계하여 지난 50년 성과를 진단하고 공유재산관리 등 장래 사업영역 다각화 방안에 대해 구체적으로 논의하는 자리입니다. 이와 관련하여 중앙부처 주무 과장이신 서승우 재정정책과장님, 최두선 재정관리과장님, 김영철 공기업과장님도 참석하셔서 보다 적실성 있는 조언을 해주시리라 기대합니다.
- 1964년에 설립된 우리 공제회는 올해로 창립 50주년을 맞이하게 되었습니다. 그간 상호부조의 이념에 입각해서 재해복구공제, 손해배상공제, 공공청사정비 등의 공제사업을 시행하여 회원인 지방자치단체를 재정적으로 지원하는 한편, 공기업평가원, 자치단체복권기금협의회, 자치단체국제화재단의 설립을 지원하는 인큐베이팅 기능을 수행하였고, 각종 지방재정관련 세미나 개최, 전문도서 발간 등으로 지방재정 제도발전을 지원하여 왔습니다.
- 최근 재해보상 업무 등을 담당하고 있는 우리 공제회와 민간보험회사의 업무 영역이나 효율성을 대비하는 경우가 있는데, 우리 공제회가 민간보험회사에 비하여 상대적으로 차별성과 경쟁력을 갖는 주된 이유는 보상범위는 상대적으로 넓으면서도 회비 부담 수준은 민간 보험료에 비해 상당히 낮기 때문이라고 생각합니다.
- 독일의 경우 우리 공제회와 유사한 기능을 수행하는 자치단체 보험사가 민간보험회사인 알리안쓰 다음으로 높은 시장점유율을 차지하는 등 성공적으로 운영되고 있는데, 금년 7월 중 독일 자치단체 보험사와 MOU를 체결하여 글로벌 네트워크도 구축하고 선진사례도 벤치마킹 할 계획입니다.

- 아울러 2008년에는 옥외광고센터를 신설하고 공유재산관리 업무 등을 신규사업으로 검토하는 등 사업영역의 다각화를 추구하고 있는데, 이는 임직원 80여명에 불과한 작은 규모의 소위 “강소 조직”이지만 자산규모 1조원 이상을 효율적으로 운영하는 우리 기관의 잠재역량에 기초한 것으로서 지방재정의 발전을 위해서도 바람직하다고 하겠습니다.
- 우리 공제회는 지난 50년의 성과를 진단하고 앞으로 다가올 100년을 준비하면서, 공제 사업을 근간으로 하되 지방재정관련 사업다각화로 범위의 경제(economy of scope)를 이루고 시너지를 창출하여 회원인 지방자치단체의 미래가치를 극대화할 수 있도록 최선의 지원을 다하겠습니다.
- 물론 우리의 의지와 역량만으로 향후 100년 동안 우리기관의 원대한 비전을 현실에서 구현해 나가는 것은 쉬운 일이 아니라고 생각합니다. 이를 위해서는 국가와 지방자치 단체, 학계·산업계 등 정책네트워크 안에서 우리 역할에 대한 충분한 공감대 형성과 전폭적인 지원이 전제되어야 할 것입니다.
- 앞으로도 지속적으로 우리 공제회는 사업수행 과정에서 도덕적·윤리적 가치를 중요시하면서 지역사회에 대한 배려, 나눔의 이념 철학을 실천해 궁극적으로 지방자치단체에게 감동과 신뢰를 주는 ‘감동조직’으로 발전해 나감으로써, 우리기관의 존재 가치와 역할에 대한 국가와 지방, 학계·산업계의 공감대 형성과 전폭적인 지원을 이끌어 내도록 노력하겠습니다.
- 끝으로 세미나 준비를 위해 노고를 아끼지 않은 관계자 여러분과 각계 전문가 여러분, 그리고 세미나장을 가득 메워주신 우리 지방재정공제회 임직원 여러분들께 다시 한번 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다. 끝.

2014. 7. 3

한국지방재정공제회 이사장 김홍갑

[제1주제]

공유재산관리기능 전문기관 위탁 방안



사 회: 권선국(경북대 교수, 정부회계학회장)



발 표: 강인재(재정공학연구소장) 3



토 론: 심재영(한국방송통신대 교수)

정성호(강원대 교수)

정창훈(인하대 교수)

김영철(안전행정부 공기업과장)

안철호(공제사업부장)

공유재산관리의 민간위탁방안

강인재(재정공학연구소)

I . 서 - 공유재산 관리에 대한 인식의 변화

- 지방자치단체 공유재산은 꾸준히 증가하여 2013년 1월 재산가액은 489조원이며, 2013년도 결산을 마치게 되면 약 500조원을 초과하게 되어 지방자치단체 재정운영의 중요한 물적 기반임. 이 중 대부분은 토지로 해당 자치단체에서 직접 관리하고 일부는 타자치단체 또는 민간에 위임·위탁하여 관리하고 있으나, 다양한 종류의 재산을 열악한 조직과 부족한 인력으로 제대로 관리하는데는 한계가 있음.
- 아울러 담당공무원의 전문성 부족과 데이터의 제약, 공유재산의 위탁개발제도 활용이 미흡하여 재정확충을 위한 세입 증대와도 연결되지 않고 있는 실정임
- 공유재산은 공공의 이익과 사용을 목적으로 할 뿐만 아니라 경제적 이익수단으로 활용되기 때문에 이의 체계적인 관리의 중요성은 날로 증대되고 있음. 지방재정의 건전성 제고가 새로운 화두로 떠오르면서 지방자치단체의 방대한 규모의 공유재산을 체계적으로 관리함으로써 부족한 세입 증대에 노력할 필요가 있음
- 공유재산은 ① 국고수입증대, ② 미래 재산가치의 증대와 함께 주민에 대한 서비스 제공이라는 목표를 추구해야 할 것임. 공유재산이 주민에 대한 서비스를 제공하는데 있어 효율적으로 활용되어 주민들 입장에서 편리하게 서비스를 제공받는 기제로 작용하여야 한다는 것은 관련 정보의 획득, 거래비용의 감소라는 순응비용(compliance cost)을 최소화시키는 것을 의미함.
- 공유재산의 관리는 궁극적으로 지역의 브랜드 가치를 높이는 방향에서 추진되어야 할 것임.

- 일본 지방자치단체가 저명한 건축가를 초빙하여 건립한 미술관, 박물관은 쇠락하는 지역을 부흥시키는 기제가 되고 있음.¹⁾

- 빌바오, 옛 도시의 이야기

이베리아 반도의 북쪽 끝 대서양에 면한 항구 도시 빌바오(Bilbao)는 산업 혁명 시절 철광석 광산의 발견으로 스페인 북부의 산업을 주도하는 도시로 발전하였다. 빌바오의 항구는 유럽 각지에서 철광석과 그 산물을 실어가기 위해 찾아든 배들로 늘 북적였고, 도시는 새로운 일자리와 돈줄을 찾아 이곳저곳으로부터 흘러든 이들로 빨 디딜 틈이 없었다. 산티아고 순례자들의 기착지에 불과했던 작은 도시 빌바오는 전례 없는 융성의 길을 걸었으나 빌바오를 먹여 살리던 철강 산업이 1980년 이후 거품이 꺼지며 급격한 쇠락의 길로 접어들기 시작했다. 빈 제철소와 항구는 폐허가 되어 흉물처럼 도시에 남았는데 1990년대 후반, 더 이상 도시의 피폐함을 두고 볼 수 없는 시민들 사이에서 도시를 재건하기 위한 작은 움직임들이 시작되었다.

무엇보다 시민들의 열과 성으로 구겐하임²⁾의 세 번째 미술관을 이 도시에 유치한 것은 절대적인 성과였다. 폐허의 도시에 새로 자리 잡은 전세계 대표 미술관 브랜드 '구겐하임.' 그 이름 하나만으로도 빌바오는 다시 세계의 주목을 받기 시작했다.

빌바오의 옛 도심을 굽이쳐 대서양으로 흘러드는 네르비온 강,, 수년 전까지도 폐항구가 있던 그 강 기슭에 거대한 티타늄 성채가 우뚝 들어섰다. 미국의 '스타' 건축가 프랭크 게리 (Frank O. Gehry)가 설계한 빌바오 구겐하임 미술관이 바로 그것. 미술관은 파격 그 자체였다. 이 작은 도시에 구겐하임의 새 미술관은 - 잔뜩 일그러진 형태, 티타늄 조각을 이어 붙인 외피 - 엄청난 충격과 함께 전세계의 이목이 이 도시에 집중되기 시작했다.

건축가는 선박을 설계하는 컴퓨터 프로그램으로 이 기이한 미술관을 디자인한 것으로 유명한데 그 독특한 미술관과 그 방대한 컬렉션뿐 아니라 미술관 자체를 보기 위해서라도, 수많은 사람들이 빌바오로 몰려들기 시작했다. 폐허의 도시가 예술의 도시로 변모하는 순간이었다.

1) 프리츠커 건축상(The Pritzker Architecture Prize)은 흔히 건축의 노벨상이라고 불리는데 미국의 호텔 체인 하이얏의 오너인 프리츠커 家門에서 운영하는 하이얏 재단이 세계 건축가들을 대상으로 매년 시상하는 상이다. 1979년부터 2013년까지 36명의 수상자가 나왔는데 미국인이 8명으로 가장 많고, 두번째가 일본으로 5명인데 2013년 수상자인 이토도요(伊東豊雄)는 마쓰모토 시립미술관, 센다이 미디어텍을 2010년 수상자인 일본 건축가 세지마 가즈오와 니시자와 류에인네 니시자와는 세토나이가이의 데시마 섬에 물방울을 닮은 미술관을 설계했다.

2) 구겐하임미술관((Solomon R. Guggenheim Museum)'은 철강 사업가인 솔로몬 R. 구겐하임이 자신이 수집한 현대 미술품을 전시하기 위해 뉴욕에 세운 것으로 미국 건축계의 아버지라 칭송받는 라이트(Flank Lloyd Wright)가 설계를 맡았다. 계단이 없는 나선 구조의 전시장으로, 마치 건물 전체가 거대한 달팽이 모양의 추상 조각 같이 보인다.

- 공유재산제도는 1963.11.11 제정된 「지방재정법」의 한 부분에서 시작되어 초기에는 부족한 재정수입 충당과 경제개발계획에 따른 재원조달을 위한 매각 위주로 추진됨. 그러나 매각 위주의 정책은 지방자치단체의 기본재산인 공유재산의 감소라는 문제점을 야기하였고, 경제발전에 따라 조세수입으로도 재정조달이 가능하게 되어 1975년도에 이르러 공유재산관리 계획 제도를 도입하면서 기존의 매각위주 정책은 유지·보존정책으로 수정됨. 1990년대에 들어오면서부터 공유재산의 보존뿐만 아니라 활용을 통한 수익창출도 중요하다는 인식하에 공유재산에 대한 신탁개발 및 대물변제 제도의 도입, 도시재개발 사업구역 내 공유재산의 대부·매각에 대한 특례 허용 등 정책적인 변화가 야기됨. 이 과정에서 「지방재정법」에 포함되어 있던 공유재산제도는 수차례 결쳐 개선·보완되며 발전되어오다가 2005년, 「공유재산 및 물품 관리법」으로 「지방재정법」에서 분리·제정됨.
- 신규로 제정된 법령에는 기존 지방재정법에 규정되어 있던 조문 외에도 새롭게 도입된 내용, 기존 시행령에 규정되어 있다가 법으로 조정된 내용 들이 포함되어 많은 부분의 개선이 이루어졌음.
- 공유재산의 취득·관리부터 처분 및 활용까지 통제위주의 소극적인 운용에서 벗어나 지방재정의 건전화는 물론 지역의 가치 창출에 기여하는 창의적인 재정운용이 가능하기 위해서는 자치분권, 조달, 감사 등 다양한 측면에서 과감한 변화가 있어야 하나 여기에서는 공유재산의 민간위탁에 중점을 두어 개선책을 제시하고자 함.³⁾

II. 공유재산의 개념과 효율적 관리의 조건

1. 공유재산의 개념

지방자치단체가 소유하고 있는 재산인 공유재산은 ‘공유재산 및 물품관리법’에서 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 물품을 제외한 일체의 재산이라고 규정하고 있음

3) 현정부에서 추진중인 정부3.0은 국민에게 공공정보를 적극적으로 개방하고 공유하며 부처간의 칸막이를 없애 소통과 협력이 원활히 이루어지도록 함으로써 국민 개개인에게 맞춤형 행정서비스를 제공하는 동시에 일자리 창출을 통해 지역경제활성화에 기여하도록 진화한 유능한 지방자치단체의 정부운영방식을 추구한다는 점에서 공유재산의 관리에도 적용된다고 하겠다.

○ 동법 제4조 1항에서는 공유재산의 범위를 아래와 같이 규정하고 있음

- 부동산과 그 종물 : 토지·건물·공작물(제방·도로구축물·방송중계탑 등) 등
- 선박·부잔교·부선거 및 항공기와 그 종물 : 병원선·소방헬기 등
- 공영사업·공영시설 사용 중요 기계·기구 : 기관차·전차 등
- 지상권·지역권·전세권·광업권과 등 : 어업권·전세권 등 용익물권
- 저작권·특허권·디자인권·상표권·실용신안권 등 : 무체재산
- 유가증권 : 콘도이용권·골프회원권 등
- 부동산 신탁 수익권·건설 중인 재산 등

○ 동법 5조 공유재산의 구분과 종류에서는 공유재산을 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분되는데, ‘행정재산’은 공용재산·공공용재산·기업용재산·보존용재산으로 구분되어 아래와 같이 분류되며, ‘일반재산’이란 행정재산 외의 모든 공유재산을 말함.

- 공용재산: 지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
- 공공용재산: 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
- 기업용재산: 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산
- 보존용재산: 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산

2. 공유재산의 관리와 유형

1) 공유재산의 관리

○ 공유재산의 관리라 함은 공유재산 및 물품의 취득·운용과 유지·보존을 위한 모든 행위(공유재산 및 물품관리법 제2조의 4)를 의미하는데, 지방자치단체가 행위주체로서 공유재산을 공공재(public goods)로 보아 공공성·수익성을 실현하기 위해 적극 관리하고, 한편으로는 지방자치단체가 사경제의 주체가 되어 수익재로서 경제적 수익성을 도모하는데 의의가 있음⁴⁾

4) 제3조의2(공유재산 및 물품 관리 · 처분의 기본원칙)는 “지방자치단체가 공유재산을 관리·처분하는 경우에는 다음 각 호의 원칙을 지켜야 한다”고 규정하고 있어 관리의 효율성보다는 공공성과 합법성을 강조하고 있다. 즉, 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞도록 할 것, 취득과 처분이 규

- 안전행정부는 공유재산 관리방안으로 매년 지방자치단체 '공유재산 관리계획 수립기준'을 발표하고 있는데, 공유재산의 취득·처분으로 중요 재산에 해당하는 경우 공유재산 관리계획을 수립하고, 지방의회의 의결을 받아야 한다.

공유재산의 관리와 위탁에 관한 주요한 규정은 다음과 같다.

- 제14조(공유재산의 관리와 사무의 위임) ① 지방자치단체의 장은 소관 공유재산을 관리·처분하되, 소속 공무원에게 위임하여 공유재산을 관리·처분하게 할 수 있고, 특별시장·광역시장 또는 도지사는 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 위임하여 그 재산을 관리·처분하게 할 수 있다.
- 제27조(행정재산의 관리위탁) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 외의 자에게 그 재산의 관리를 위탁(이하 "관리위탁"이라 한다)할 수 있다.
- 제43조의2(일반재산의 위탁) ① 지방자치단체의 장은 일반재산의 효율적인 관리·처분을 위하여 특별법에 따라 설립된 법인으로서 대통령령으로 정하는 자에게 해당 재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁할 수 있다.
- 제43조의3(위탁재산의 개발) ① 수탁기관은 위탁받은 일반재산을 지방자치단체의 장의 승인을 받아 개발[「건축법」 제2조에 따른 건축, 대수선(大修繕), 리모델링 등을 말한다. 이하 이 절에서 같다]하고, 발생하는 수익을 지방자치단체에 낼 수 있다.
- 공유재산 및 물품법 시행령 제48조의2(일반재산의 수탁기관) ① 법 제43조의2제1항에 서 "대통령령으로 정하는 자"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
 1. 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따라 설립된 한국자산관리공사
 2. 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사
 3. 「지방공기업법」 제49조에 따라 설립된 지방공사로서 같은 법 제2조제1항제7호 및 제8호의 사업을 목적으로 설립된 지방공사

형을 이룰 것, 공공가치와 활용가치를 고려할 것, 투명하고 효율적인 절차를 따를 것이다.

2) 공유재산 관리의 유형

○ 재산관리의 유형은 크게 자신이 직접 관리하는 자가(또는 직접)관리, 타인에게 위탁하여 간접적으로 관리하는 위탁관리, 자가관리와 위탁관리를 병행하는 혼합관리유형으로 구분하고 있음

- 자가관리는 건물이나 부동산 및 기타시설물 등을 자기가 직접관리하기 때문에 경비가 절감되고, 하자발생을 미연에 방지할 수 있지만 복합적인 재산인 경우에는 비효율성이 발생하는 단점이 있음
- 위탁관리는 타인에게 위임하는 행위로서 위임관리·외주관리·간접관리라고도 불리며, 재산관리의 전문가 또는 기술자가 관리하기 때문에 복합적 재산의 경우 관리의 효율성을 높일 수 있고, 관리업무의 매너리즘을 방지할 수 있지만, 상당한 관리비가 지출될 수 있는 단점이 있음
- 혼합관리는 일부 측면은 소유자가 전문적·기술적 측면은 제3자에게 위탁하는 방식으로 90년대 이후 나타난 지방자치단체의 3섹터 부문으로 관리업무의 지도력을 확보하고 전문성 및 기술력을 보완하여 수익성 및 효율성을 제고하지만 책임소재의 불분명으로 위탁관리의 단점을 증가시킨다는 단점이 있음.

3. 효율적 공유재산관리의 조건⁵⁾

우리나라의 경우 공유재산관리에 관한 선행연구에서는 관리 소홀로 인한 무단점유를 방지하기 위한 실태조사와 체계적인 시스템 개발, 담당 직원의 전문성 제고, 공유재산전담체제의 개편과 토지의 집중화, 공유재산관리특별회계 설치, 일반재산의 위탁개발 활성화, 공유재산관리 법령 등의 개선, 공공재산 개발 및 기부채납시 공공성 확보, 공공재산 관리에 대한 정책협력 구축 등이 제안되고 있다(남황우, 2010; 강경민외, 2011; 조임곤, 2013; 곽태연, 2013).

New Zealand, Australia, Canada 등 국가에서의 재산중 부동산 개혁의 공통점은 아래와 같음.

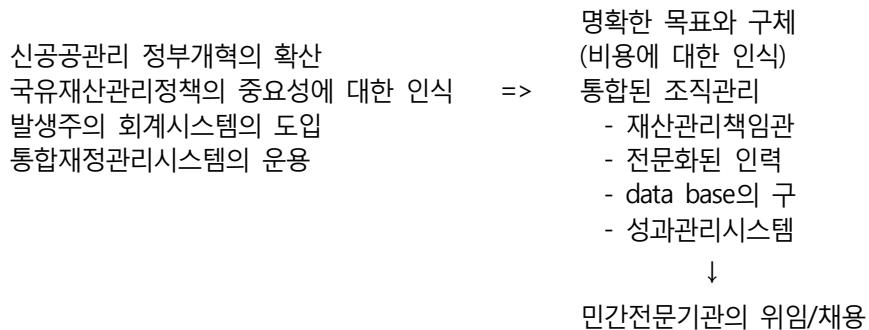
- 부동산 관리 개혁은 재정개혁과 같이 고위 정책 결정자들이 정부부문의 전반적인 개혁 차원에서 주도함.

5) 배득종외, 2006. 국유재산 위임·위탁기관 인센티브 평가시스템 확충을 통한 국유재산관리 효율화 방안연구. 한국행정학회 용역보고서, 11-12쪽

- 개혁 추진시 정부보유 부동산은 더 이상 자유재(free goods)로 인식되지 않고 보유시에 비용이 따르며 정부기관에서 정부보유 부동산을 사용하는 경우 비용을 지불해야한다는 인식이 확산됨(예를 들어 Canada 등에서는 정부보유 부동산을 정부 부처가 사용할 때에도 부동산 담당부서에 일정의 임대료 등을 지불해야함). 물론 이러한 비용과 부동산의 개발. 관리. 처분으로 인해 발생한 수익은 예산 수립과 회계 기록 시스템에 기록됨
- 정부 보유 부동산에 대한 재정(수입·지출 등) 및 비재정(형질, 잠재적 사용 등) 정보의 구비.
- 책임을 물을 수 있는 제도적 장치의 존재와 부동산 관리 담당부서의 업무 성과를 측정 할 수 있는 평가 시스템(performance benchmarks)이 존재함. 하지만 직원들이나 담당부서의 업무 성과 측정 기준치가 국가별로 다양함.
- 부동산 관리 중앙청(총괄청)이 부동산 관리 책임을 정부 관련기관이나 지방자치단체에게 분권화시키는 대신에 관리에 대한 주도적인 지도력은 계속 보유함. 이러한 분권화 방식을 성공적으로 정착시키기 위해서는 각 기관 부동산 관리 총책임자(및 각 담당자)에 대한 적절 한 인센티브 시스템의 개발 등을 통하여 기관별 경쟁을 촉진시키는 방법의 적용이 중요함.
- 정부가 필요치 않은 여유 부동산(surplus property)에 대해서는 민간부문에 관리 및 처분 등을 위탁하여 정부 비용의 절약시도
- 현금회계주의에서 발생회계주의로 전환 시 부동산 관리 책임자의 의사결정 종류 및 결정 내용도 변화가 필요함
부동산 선진 개혁국가에서는 전반적으로 위와 같은 방향에서 개혁이 추진되고 있으나 New Zealand의 경우 관리책임이 여러 작은 기관으로 분권화가 됨에 따라 부동산 관리 전문 지식의 획득이 힘들고 각 관리기관은 부동산 관리 임무에 우선순위를 두지 않아 효율적인 관리가 오히려 불가능해지고 있다고 경고함. 다소간의 차이점은 있지만 선진국들의 공통적인 개혁 방향은 민간부분의 부동산 관리 전문 기법과 경영 방식을 정부부문에 적극 도입하고 이 과정상에 가장 중요한 것은 부동산 관리 전문가를 고용하는 것이 핵심사항이라는 것임

이를 정리하면 아래와 <도 1>과 같음.

〈도 1〉 효율적 재산관리의 배경과 조건



III. 우리나라 공유재산관리의 운영 실태

1. 공유재산 현황

지방자치단체의 공유재산을 금액으로 보면 토지가 324조 693억원으로 전체 공유재산 금액의 72%를 차지하고 있으며, 건물이 12%인 53조 1,742억원을 차지하고 있다.⁶⁾ 공유재산 건수 증가 추세를 보면 용익물권, 무체재산, 공작물, 유가증권, 입목죽, 건물의 연평균 증가율이 높은 것으로 나타났다.

〈표 1〉 2012년 공유재산 현황

종류	건 수	면 적	금액(억원)	증가율(%)
계			4,489,506	12.5
토지(필지,천m ²)	4,385,189	8,586,539	3,240,693	10.9
건물(동, 천m ²)	125,219	86,852	531,742	16.7
공작물(점)	79,909,460		336,528	20.8
입목죽(주)	118,647,323		20,087	19.8
선박(척)	483		1,806	6.0
항공기(대)	25		1,293	10.0
기계기구(점)	16,810		5,522	4.9
유가증권(주)	994,595,577		340,790	20.3
무체재산(건)	15,580,919		5,060	22.4
용익물권(건)	5,018	1,659,925	5,985	64.5

자료: 안전행정부 (2013)

6) 공유재산 현황자료는 2012년과 2013년이 동일한데, 시의적절하며 정확한 자료이 요구되고 있다.

2. 공유재산과 재무회계에 의한 자산과의 괴리

지방자치단체의 경우 2007년부터 발생주의·복식부기회계가 도입되어 재정성과, 사업원가, 자산관리와 부채분야에 상당한 변화를 가져올 것으로 기대되고 있는데 재산과 자산은 다음과 같은 차이가 있다. 재산이란 개인, 단체, 나라에서 가지고 있는 경제적 가치를 지닌 모든 것이며, 자산이란 현금, 상품, 건물, 비품, 무형자산, 부채 등과 같이 경영활동에 사용할 목적으로 기업이 소유하고 있는 재화와 채권 즉 경제적 자원으로서 취득시에 객관적으로 화폐가 치에 의해 측정할 수 있는 것이다. 따라서 재산은 일반적인 법적인 개념이고 자산은 부기나 회계학에서 사용하는 용어로서 경영활동이 수반된 개념이다(이경섭, 2007).

예산회계에 의한 재산은 국고금, 채권, 물품, 공유재산으로 구분되며, 이에 대응한 자산은 <표 2>에 나타나 있다. 자산은 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설, 기타비유동자산으로 분류한다(지방자치단체 회계기준에 관한 규칙, 제15조-20조).⁷⁾

<표 2> 예산회계와 재무회계의 분류

예산회계	재무회계
국고금	현금 및 예금
채권	미수금, 용자금 등
물품	재고자산, 저장품, 공기구, 비품, 차량 운반구, 설비, 장비 등
공유재산	유가증권, 투자자산, 토지, 건물, 구축물, 선박, 항공기, 무형고정자산, 유산자산, 자연자산

공공서비스 제공을 위한 공원, 주차장 등 주민편의시설 및 도로 등 사회기반시설이 차지하는 비중이 크고 그 성격의 다양성 및 자료관리의 미비 등으로 인해 2007년에 전자치단체에 대한 자산실사 및 평가가 이루어졌는데 <표 3>과 같이 이들간의 차이가 크게 나타나고 있다.

7) 제15조(유동자산) 유동자산은 회계연도 종료 후 1년 내에 현금화가 가능하거나 실현될 것으로 예상되는 자산으로서 현금 및 현금성 자산, 단기금융상품, 미수세금, 미수세외수입금 등을 말한다. 제16조(투자자산) 투자자산은 회계실체가 투자하거나 권리행사 등의 목적으로 보유하고 있는 비유동자산으로서 장기금융상품, 장기용자금, 장기투자증권 등을 말한다. 제17조(일반유형자산) 일반유형자산은 공공서비스의 제공을 위하여 1년 이상 반복적 또는 계속적으로 사용되는 자산으로서 토지, 건물, 입목 등을 말한다. 제18조(주민편의시설) 주민편의시설은 주민의 편의를 위하여 1년 이상 반복적 또는 계속적으로 사용되는 자산으로서 도서관, 주차장, 공원, 박물관 및 미술관 등을 말한다. 제19조(사회기반시설) 사회기반시설은 초기에 대규모 투자가 필요하고 과급효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 지역사회의 기반적인 자산으로서 도로, 도시철도, 상수도시설, 수질정화 시설, 하천부속시설 등을 말한다. 제20조(기타비유동자산) 기타비유동자산은 유동자산, 투자자산, 일반유형자산, 주민편의시설, 사회기반시설에 속하지 아니하는 자산으로서 보증금, 무형자산 등을 말한다.

〈표 3〉 유형자산과 공유재산·물품과의 비교

구분	발생주의회계: 유형자산(A)				현금주의회계: 공유재산·물품(B)			
	토지	시설물 (건축물)	비품, 차량 등	계	토지	건축물	물품 등	계
광역A	41,722	33,812	932	76,466	47,585	14,369	2,311	64,265
기초B	3,713	1,080	161	4,954	7,716	506	71	8,294
기초C	2,018	8,698	168	10,884	1,250	429	100	1,780

자료: 김현·전중렬, 10쪽.

공유재산이 토지 및 건축물을 중심으로 하고 있어 주민편의시설 및 사회기반시설(예: 도로 건설가액, 공원조성가액)을 충분히 반영하지 못하고 있고 물품은 정수물품을 중심으로 관리하고 있어 회계상 자산개념과 상충되고 있는데 공유재산 및 물품관리법 및 지방재정법상의 재산과 지방회계기준에 의해 2007년 재정상태보고서를 작성하기 위한 기초자산의 실사평가에 있어 다음과 같은 점이 두드러진다(김현·전중렬, 2007).

첫째, 자산은 재산에서 포함하지 않는 발생주의의 기간계산에 따른 자산(예: 선급비용, 미수수익), 주민편의시설 및 사회기반시설, 리스자산, 건설중인자산 등을 포함한다. 각 부서의 현황자료(예: 공원은 공원녹지과의 공원대장, 도로는 도로과의 지방도 및 국고지원지방도 포장현황)를 참고하여 실사하고 있으므로, 주민편의시설과 사회기반시설의 시설물에 대한 현황 파악에 큰 어려움이 있다. 즉, 현황을 파악하기 위해서는 공유재산과 물품의 현황뿐만 아니라 각 실과소에서 관리하고 있는 기초자료를 모두 조사하는 것이 필요하다. 이에 반해 리스자산 등의 발생주의 자산은 상대적으로 실사평가에 어려움이 덜한 편이다.

둘째, 자산의 취득원가는 구입가격 뿐 아니라 취득에 있어 소요된 부대비용을 포함한 자산 가액으로 결정한다. 그러나, 기초자산 가액결정에 있어서는 이러한 원칙의 적용이 사실상 곤란하다. 예컨대, 토지의 대체평가방법으로 개별공시지가를 업무처리 매뉴얼에서 규정하고 있는데, 보상에 의한 토지의 경우에는 개별공시지가가 취득원가에 상당히 못 미치게 된다. 비품의 경우도 조달수수료 등 취득부대비용의 반영이 사실상 곤란하다.

셋째, 인식시점에 있어 재산은 공부상 등재시점을 기준으로 하나 자산은 검사(검수)시점을 원칙으로 하되 추가적으로 소유권이전등기 또는 잔금청산기준을 함께 고려하여야 한다. 기초자산 실사에 있어서는 양자 간의 사실상 차이는 없을 것으로 생각된다. 다만 건설중인자산은 검사를 기준으로 자산에 계상하므로 실사기준일 현재 검사가 완료된 공사는 회계상의 자산으로 반영하는 절차가 필요하다.

현재 물품, 공유재산은 각각의 관리대장에서 처리되며 새올시스템에 의해 관리되고 있으

며, 자산은 이호조에 의해 관리되나 구체적인 데이터는 새울시스템에 저장되어 연계되고 있다. 앞으로 사업원가를 산정하는데 필수적인 재무회계에서 산출된 자산정보가 활용되는 기제가 마련되어 공유재산관리의 효율적인 운용에 도움이 되어야 할 것인데 다음은 영국에서 자산정보가 활용된 사례이다.

국가자산등록(The National Asset Register)

영국은 1997년 모든 부처 및 국가기구의 유형자산을 대상으로 실사하여 국가자산등록(National Asset Register (NAR))을 실시하였다. 따라서 영국 정부와 국민은 최초로 국가자산의 완전한 목록을 가지게 되었다. 국가자산등록은 이후 자원예산회계((RAB)의 요구에 의해 수정·유지되며 자산은 매년 재평가대상이 된다. 수정된 국가자산등록은 각 부처가 보유하고 있는 자산을 최선으로 활용하게 하고 자산의 계속보유가 필요한지 여부를 판단하는 근거가 된다. 국가자산등록은 정부가 자산의 보유, 취득 및 처분에 대해 개선된 정보에 의한 의사결정을 가능하게 함으로써 정부부문의 효율성을 제고하는 중요한 수단으로 간주되고 있다. 또한 국가자산등록은 자원예산회계의 중요한 기초가 되는바 이 제도에 따라 각 부처가 다른 원가와 마찬가지로 유형자산의 보유에 따른 원가를 기록하고 관리하게 되어있기 때문이다(한국정부회계학회, 2010).

지방정부기구의 자산관리계획(Asset Management Plan)

1999년 지방정부감사위원회는 검토보고서에서 지방정부의 자산관리 효율성 개선을 촉구하였다. 이에 따라 1990년 11월 지방교육청들은 교육훈련부(Department for Education and Skill)에 해당 지역 학교들에 대한 근거 및 상황 자료를 포함한 자산관리계획서(Asset Management Plan policy statements: AMP)를 제출하도록 요구받았다. 이후 각 교육청의 시설예산 요구는 자산관리계획서에 나타난 우선순위에 근거하여 배정받게 되었다. 관련 예산을 담당하는 부총리실은 예산배정제도를 개편하면서 전체 시설예산 요구의 5%는 각 교육청이 자산관리계획서를 통해 제시하는 자산활용의 효율성에 따라 배정하기로 하였다. 자산관리 계획서의 주목적은 교육청으로 하여금 보유 자산에 투자된 자원 및 유지비용(기회비용 포함)에 대한 인식을 고취하려는 것이다. 향후 실시된 베스트밸류(Best Value) 제도는 각 기구가 제공하는 서비스를 근본적으로 평가하게 하고 또한 유형자산의 이용을 포함한 서비스제공방법에 대해서도 평가하게끔 요구함으로써 자산관리계획서 제도를 지원하고 있다. 베스트밸류 지표의 산정방법에서는 표준화된 서비스코스트의 정의를 내리고 있는데 부동산원가는 감가상각과 자본비용을 포함하여 계산하고 서비스원가에 가산하도록 규정되어 있다(한국정부회계학회, 2010).

3. 공유재산의 운영실태와 문제점

1) 공유재산관련 조직

안전행정부 공기업과: 공유재산관리(2-3명)

경기도 회계과

- 복식부기업무총괄(재무회계팀장, 총 5명)

- 재무&원가회계결산 및 업무계획 수립, 결산기초자료 조사 및 정리, 통합 재무제표 등 재무보고서 작성 및 보고, 공인회계사 자문검토 계획수립 및 시행, 복식부기 재정통계
- 복식부기 회계 전산운영, 건설중인자산 대장 관리, 자산부채 실사 자료 전산 입력, 회계장부 및 기초자료 대사, 재무보고서 공시 및 제작
- 물품재산 e-호조시스템 입력·관리 및 자산변동회계처리, 행사·축제관련 사업원가 정보공개자료 작성 및 공시, 경기도 고문공인회계사조례 운영
- 복식부기분개검증

- 재산관리팀 업무 총괄(재산관리팀장, 총 7명)

- 도유재산관리계획 및 변경계획 수립, 도유재산 실태조사 등
- 공유재산 협의
- 공유재산 매각, 공익사업 편입 도유지 손실보상 협의
- 공유재산관리 특별회계 운용, 국유재산관리(기재부, 안행부), 지방재정공제회 보험가입 및 지원, 관공선 관리
- 도유재산 사용 대부
- 도유재산 전산입력 관리, 도유재산 증감 이동사항 전산관리

2) 공유재산관리의 문제점

첫째 공유재산에 대한 주민의 인식·관심 부족으로 아직 무단점유가 많이 발생하여 재산상 손해를 끼치고 있으며, 둘째 공유재산심의회의 기능이 미흡하여 공유재산의 활용·개발에 대한 심도있는 심의·의결이 이루어지지 못하고 있고, 셋째 공유재산에 대한 실태조사 및 전산관리 체계 미흡으로 공유재산의 효율적인 활용을 위한 기초자료 제공이 어렵고, 넷째 공유재산 세입의 일반재원화로 향후 공유재산의 계획적 관리를 위한 재원 마련에 어려움이 있으며, 다섯째 공유재산 신탁제도 활용의 미흡으로 공유재산의 관리가 다양한 방법으로 이루어지지 않고 있음

- 정책결정자의 인식

공유재산관리의 중요성에 대한 인식 부족과 주민과의 갈등을 우려 적극적인 사업집행에 제약이 있음⁸⁾

- 실태 파악이 미비

- 지자체의 경우에도 관리 인력이 부족하여 재산의 실태파악 및 활용도 제고는 엄두도 내기 어려운 현실이다. 연 1회 실태조사를 실시하여 대장을 정비토록 하고 있으나, 인력부족으로 전체에 대한 실태조사를 하기에는 한계가 있어 신규 및 갱신 대부계약 시 조사하는 수준을 벗어나기 힘든 실정에 있다.

- 공무원의 전문성

- 공유재산 관리업무는 각종 법률과 회계 및 세법 지식 등이 관련되어 업무가 매우 복잡하므로 공무원들이 한직으로 생각하고, 인원도 부족하고 업무도 과다하다. 또한 대민업무 어려움, 전문성 부족 등으로 인해 공무원들이 꺼리는 직무이다.
- 공유재산의 기본적인 관리를 위해서는 등기업무, 등기부상의 소유권 변동이나 권리분석, 지적도면의 해독, 각종 소송업무의 수행 등에 대한 전문지식이 필요할 뿐만 아니라, 또한 재산을 효율적으로 활용하기 위해서는 부동산 시장분석, 감정평가, 도시계획 등 각종 법규제한의 검토, 부동산금융 등에 관한 자산운용 및 공간계획 능력 등이 요구되고 있다. 최소한 전산직 1명과 지적직 1명은 필수적이라 할 수 있다.
- 공유재산관리 업무는 잊은 인사이동으로 인해 전문성 제고와 경험축적을 위한 여건이 형

8) 미국의 경우에도 시정부등의 공공기관은 관리의 효율과 형평적인 자원의 분배에 있다고 응답함. 약 67%의 시정부 관리인들은 부동산 관리와 처분에 있어서 social return(사회적인 이익)도 고려한다고 답함. 공공기관의 부동산 관리에서의 또 하나 특징적인 것은 부동산 관련 핵심적인 결정을 내리는 시장, 시의원들등 선거직 공무원들은 부동산 관리상 중요결정시 재선을 의식하지 않을 수 없다고 답함. 핵심적인 결정 권한을 정치인이 아닌 부동산 담당 관련국장등이 행사할 경우도 관련 국장들은 그들을 임명하고 과면할 수 있는 권한을 가진 시장이나 시의원들의 재선 등을 무시할 수 없다고 대답함. 일례로 일반인들이 무단 점유하고 있는 시유지등을 선거직전에 재산 관련 담당 공무원들이 강제로 철거시킬 경우 무단 점유하고 있는 이들이 재선에 나가는 정치인들을 협박하거나 표에 부정적인 영향을 미칠 행동을 할 가능성이 있을 경우 정치인들은 적극적이고 효율적인 부동산 관리를 선거후나 다음정권에 넘기는 경우가 종종 발생하여 공공기관의 부동산 관리는 종종 단견적인 관리를 유인함. 아울러 대부분 미국의 지방정부들은 법률적으로 적자예산을 허용치 않아 균형예산을 유지해야 하기에 적자예산이 발생할 가능성이 있거나 적자예산으로 인해 고통을 받고 있는 경우는 장기적인 관점에서 유류 부동산을 처분·관리·유지·투자를 하는 것이 아니고 우선 균형예산을 유지키 위하여 관리비를 줄일 목적으로 부동산등을 처분하는 경유가 있어 부동산의 장기적이고 효율적인 관리가 힘든 경우도 있다고 응답함(배득종외, 18).

성되어 있지 못하여 소극적인 공유재산관리가 이루어지고 있는데, 공유재산 담당자의 업무역량을 강화하고 공유재산 실태조사를 위하여, 공유재산 실태조사 시스템운영 전반에 관해 교육을 통하여, 재산검색 방법, 취득재산 인증방법, 대부사용허가 실태조사 등록방법, 각종 지적공부와 위성사진 등을 활용한 기초조사, 공유재산, 대장과의 불일치재산과 누락재산, 유휴재산 등의 확인, 공유재산의 무단점유 및 사용여부, 사실상 용도폐지 되어 일반재산으로 전환할 필요성 여부 확인 등 실무중심의 교육을 통하여, 공유재산 실무자들이 재산관리 요령을 숙지하고 업무이해도를 높여 더 효율적이고 체계적인 시유재산 관리능력을 갖추도록 해야 한다. 또한 공유재산 관련법령 및 정책변화 방향을 전파하여 공유재산 관리 담당공무원의 직무능력 향상을 위한 업무연찬의 기회를 제공하여야 하고, 공유재산의 효율적 관리와 재정확충 등 우수사례를 공유하여야 한다.

예를 들면, 울산시는 공유재산의 효율적인 관리를 위해 공유지 전용 위치정보 시스템을 탑재한 태블릿 PC를 구입해 GPS를 이용한 공유재산의 정확한 위치 확인에서부터 사진 촬영, 면적 측정 및 이용현황 등의 정보 입력을 가능하게 하였다. 이러한 공유재산 전용 위치정보 시스템을 탑재한 태블릿 PC 사용으로 위치의 정확도가 높아지고 이에 근거한 데이터베이스를 구축하게 되면 공유재산관리의 효율을 기할 수 있을 것이다.

3. 위탁개발의 현황

○ 관리위탁은 행정재산을 민간 또는 법인에게 지방자치단체를 대신하여 그 재산의 사용과 관리를 맡기는 것(법 제27조)이며, 위탁관리는 일반재산의 관리·처분에 대한 사무를 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」제48조의 2에 따른 수탁기관이 관리하는 것이며, 위탁개발은 일반재산을 자치단체의 승인을 받아 「건축법」상 신축, 증축, 리모델링 등을 하는 것을 말한다(법 제43조의3).

○ 국유재산의 경우 구남대문세무서에 대해 2006년 11월 착공한 후 2009년 9월 준공하여 재산가치가 267억원에서 928억원으로 증가한 성공 사례(강경민외, 2011)외에 9건을 완료하여 개발전 대비 임대수입을 27배 늘린 바 있으며, 현재 세종시내 복합청사(2,778억원) 등 3 건을 진행중이다. 공유재산의 경우 대구광역시 시민회관 리노베이션(2011. 3- 2013. 8), 광주광역시 남구 종합청사 리모델링(2012. 2- 2012. 2- 2013. 2), 동대문구청 글로벌타워(2013. 2- 2015. 6) 개발중이다.

IV. 공유재산관리의 민간위탁방안

1. 자치단체와 외부 전문기관과의 역할 분담

자치단체: 실태조사의 철저와 이를 위한 데이터베이스 구축이 선결조건이다. 실태조사에서는 현재 일부 지방자치단체가 하고 있는 것과 같이, 지적도와 토지이용계획확인원, 위치도, 위성사진 등을 이용해 공부와의 일치 여부를 조사, 관리대장과 현황이 불일치한 재산과 누락재산, 활용 가능한 유휴지 등을 적극 발굴, 공유재산의 무단점용과 대부재산의 적정 사용여부, 행정재산 중 사실상 용도가 폐지돼 일반재산으로 전환할 필요성있는 재산 등을 집중 조사하여야 한다(조임곤, 2013).⁹⁾

문제는 앞에서 지적된 문제들이 쉽사리 해결될 수 있는 사항이 아니라는 점이다. 공무원의 전문성 제고, 공유재산에 대한 비용 인식, 정책결정자의 인식 전환, 주민의 협조는 사회문화적 환경변화가 수반되어야 하며, 담당기관의 확충, 체계적인 시스템의 보완, 법제 개편도 일관성 정책의지가 있어야 개선될 문제이다. 외부전문기관의 위탁개발은 이러한 문제들을 보완 할 수 있는 대안으로 작용할 수 있을 것이다.

2. 외부전문기관의 활용

1) 일반재산의 수탁기관

공유재산 및 물품법 시행령

제48조의2(일반재산의 수탁기관) ① 법 제43조의2제1항에서 "대통령령으로 정하는 자"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. <개정 2009.9.21., 2014.3.24.>

1. 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따라

9) 부여군은 공유재산의 특성에 맞는 관리방안 및 세외수입 증대를 위해 6월부터 11월까지 6개월간 2014년 공유재산 실태조사를 실시한다고 밝혔다. 이번 실태조사는 군 실·과·소 및 읍·면 재산관리관이 참여해 조사가 이뤄지며, 도유재산 3644필지와 군유재산 건물 517동, 토지 1만7911필지 1212만444m²에 대해 3차원 공간정보시스템을 활용해 전수조사를 하고, 용도폐지대상, 불법점유 등의 토지에 대해서는 현지조사를 실시할 계획이다. 주요 조사 내용은 각종 지적공부와 위성사진 등을 활용한 공유재산의 이용실태 등 기초조사, 공유재산대장과의 불일치재산·누락재산, 유휴재산 등의 확인, 공유재산의 무단 점·사용 여부, 사용·대부재산의 적정사용과 불법사용 여부, 사실상 용도폐지 돼 일반재산으로 전환할 필요성이 있는지 등이다. 군은 조사결과를 토대로 변경사항에 대한 관련 대장 정비, 누락재산 권리보전 이행조치, 무단점유자에 대한 변상금 부과조치, 보존 부적합 재산에 대한 매각추진 등 공유재산의 적정관리를 도모할 방침이다. 군 관계자는 “이번 공유재산 실태조사를 통해 정확한 재산현황을 파악해 군 재정운영에 도움이 되도록 할 것이며 재산관리의 적정성을 확보해 효율적으로 재산을 관리할 계획”이라고 말했다(충청일보. 2014. 6. 18일자).

설립된 한국자산관리공사

2. 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사
 3. 「지방공기업법」 제49조에 따라 설립된 지방공사로서 같은 법 제2조제1항제7호 및 제8호의 사업을 목적으로 설립된 지방공사
- 과거에는 지방자치단체는 공유재산 이외에도 국유재산을 관리하고 있었는데, 2013년 6월 30일부터는 한국자산관리공사가 국유 일반재산을 위탁받아 관리. 처분하게 되어, 그동안 지방자치단체가 관리하던 국유 일반재산 중 6만4,000필지가 한국자산관리공사(캠코)로 이관되었다. 이에 따라 그동안 지방자치단체가 관리하던 매각 및 대부료징수 등의 업무가 종료되었다.
 - 서울시도 2012년 7월1일부터 국내 최초로 일반재산 1,600필지 ($285,645\text{ m}^2$)를 한국자산관리공사에 위탁관리를 실시하여 자산관리공사가 공유재산관리에 사업영역을 확장하고 있다. 그러나 한국자산관리공사(캠코)가 그동안 기획재정부로부터 위탁받은 국유 일반재산을 관리하는데 상당한 문제가 야기되는 것으로 나타났다. 국유재산 무단점유의 방치, 매각대금 체납자에게 또 다른 토지의 추가 매각, 위탁재산을 인수시 지목에 대한 관리 소홀, 변상금 징수율이 저조, 국유재산 명도집행시 승소 이후 처리기간의 지연, 매각대금 체납에 대한 관리 소홀, 수의계약의 높은 비율과 물납주식 관리의 소홀 등이 발견되었다(기획재정부, 2013).
 - 앞으로는 지방자치단체 공유재산에 대한 효율적인 관리를 위해서는 중앙정부, 민간 단체 및 개인 간의 협력적인 공유재산 거버넌스를 구축하여야 한다. 아울러 자치단체에서도 각 관리기관의 관리능력을 비교·평가하는 기준을 만들고, 관리능력이 우수한 기관에 공유재산의 위임·위탁을 보다 집중시킴으로써 공유재산 관리조직을 효율화해 나갈 필요가 있다.
 - 아울러 행정재산에 대한 관리위탁도 확대할 필요가 있다.

2) 한국지방재정공제회의 역할

- 1964년 9월 민법 제32조의 규정에 의해 비영리 사단법인의 형태로 지방공유건물 재해복구공제회가 설립
- 이후 여러 차례의 정관 개정을 통해 공공청사정비지원, 지방관공선 재해복구, 지방자치단체배상책임, 지방공기업 발전 등 회원인 지방자치단체의 재정효율화와 재정건전성에 일조

(신유호, 2011)

○ 2003년 한국지방재정공제회법 제정, 이후 2008년 한국옥외광고센터 개소 등으로 지방자치단체 공유재산 재해복구공제사업은 물론 영조물의 관리하자에 대한 손해배상공제사업에 노하우를 축적함.

○ 공유재산 위탁관리를 위한 전문기관으로서의 역할

자치단체의 노후·불량청사 정비를 위한 신·재축비 및 리모델링비를 지원하여 주민에 대한 서비스 향상과 자치단체 공무원의 근무환경 개선에 기여할 경험을 바탕으로 지방자치단체 행정재산의 관리위탁 및 일반재산의 위탁을 특화할 수 있는 역량 개발이 필요

- 행정재산의 관리위탁과 일반재산의 위탁에 대비하여 기획, 건축, 지적, 회계, 법률 등에 관한 전문적 싱크탱크 역할을 하여야 할 것임.

* 공유재산 및 물품관리법과 시행령의 개정을 한국지방재정공제회가 일반재산의 수탁기관이 되어야 하며, 절차와 통제를 규율하는 공유재산 관리체계는 물론 효율적인 운영을 위한 내용이 추가되어야 할 것임.

V. 결 론

○ 공유재산은 재정건정성을 위한 국고수입증대라는 목표외에도 미래 재산가치의 증대와 함께 주민에 대한 서비스 제공이라는 목표를 고려해야 할 것임. 공유지의 상당부분은 미래의 개발을 위하여 유보된 보류지로서의 가치를 가지고 있다. 따라서 현재의 이익과 함께 미래의 필요를 고려하여 비축하는 보류지로서의 역할이 요구된다(남창우, 2010).

○ 공무원들의 행태, 내 손으로 안하고 문제가 없으면 된다는 소위 便宜性으로 사실상 재정운영의 효율성, 재원 조달 등을 별 관심이 없음.

공유재산- 이권과 관련, (악성)민원을 야기, 투시나 감사와 관련
공무원의 업무 추진 방식에서의 복지부동

- 일을 추진하는데 별 의욕이 없는 것
- 중요하지도 않은데 문제는 많고 감사의 대상이 되기 쉽다
- 일을 하는 것이 복잡하고 전문적인 소양이 요구된다

○ 공유재산관리의 수준을 한 단계 높이기 위해서는 자치단체 내부의 역량을 강화하는 것도 중요하지만 외부 전문기관, 중앙정부와의 협조 체제를 구축하는 것이 필요하며, 이 과정에서 한국지방재정공제회의 역할이 중요함. 공유재산관리의 전문적인 싱크탱크로서의 기능을 수행하여야 할 것임.

참고문헌

- 강경민·김상명·황경수. 2011. 위탁개발에 의한 지방자치단체 공유재산의 효율적인 관리방안. 재정정책 논집. 13(2).
- 곽태열. 2013. 경상남도 공유재산의 효율적 관리방안. 경남발전연구원. 정책포커스 24호.
- 기획재정부. 2013. 한국자산관리공사(국유재산분야)에 대한 감사결과.
- 김현·전종렬. 2007. 지방정부 자산실사의 성과와 과제 - 유형자산과 공유재산·물품의 차이분석을 중심으로 -. 한국정부회계학회 발표논문.
- 남창우. 2010. 국유재산의 관리체계실태와 효율적 관리방안. 도시행정학보 제23집. 제4호.
- 배득종외, 2006. 국유재산 위임·위탁기관 인센티브 평가시스템 확충을 통한 국유재산관리 효율화 방안 연구. 한국행정학회 용역보고서.
- 신유호. 2011. 지방재정전문화를 위한 지방재정공제제도 발전방향. 한국지방자치법학회. 지방자치법연구 제11권 제1호.
- 안전행정부. 2014. 공유재산 업무편람.
- 이경섭. 2007. 발생주의 정부회계. 서울: (주)영화조세통람.
- 조임곤. 2013. 공유재산 관리 방안. 한국지방재정공제회. 지방재정세미나 논문집.
- 충청일보. 2014. 6. 18일자.
- 한국자산관리공사. 2014. 지방자치단체 공유재산 위탁개발 제도 소개.
- 한국정부회계학회. 2010. 지방자치단체 재무회계 활용성 제고방안. 행정안전부 용역보고서.

[제2주제]

지방조달기능 합리화 방안



사 회: 신종렬(한국방송통신대 교수, 전 지방계약학회장)



발 표: 윤성철(법무법인 정진 대표) 23



토 론: 박희정(부산대 교수)

최철호(청주대 교수)

천정아(법무법인 소현)

최두선(안전행정부 재정관리과장)

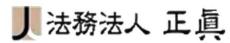
안병화(자산운용부 과장)

지방조달기능 합리화 방안

-한국지방재정 공제회 위탁방안에 대한 법률적 검토를 중심으로-

발표자: 윤성철

법학박사 · 법무법인정진 대표변호사



목 차

제1장 문제의 제기

- 지방자치단체의 ‘공유재산 관리’의 측면 및 ‘지방조달계약’의 위임 위탁의 방향 모색

제2장 지방조달론

1. 지방 계약의 개념 및 의의
2. 현행 법령상 지방조달계약의 위임·위탁 근거

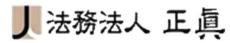
제3장 한국지방재정공제회

1. 법적 근거
2. 한국지방재정공제회법의 주요내용
3. 한국지방재정공제회 활동 현황
4. 한국지방재정공제회의 지방계약의 수탁기관성 여부 검토

제4장 지방조달기능의 위임위탁

1. 행정권한의 위임위탁-법리, 근거 및 형식
2. 지방재정공제회에 대한 위임의 가부
3. 결론-입법론

제5장 보론-지방계약의 공제회에 대한 위임의 범위 및 제도적 장치



제1장 문제의 제기

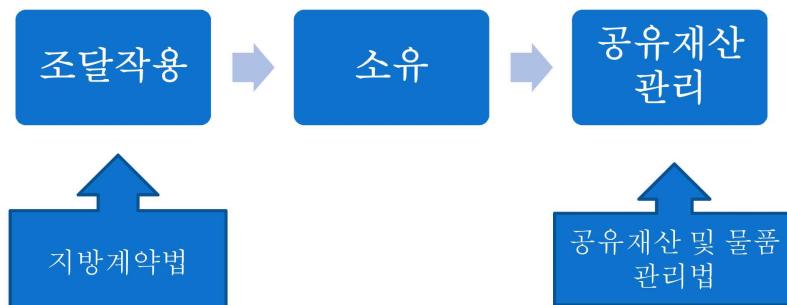
1. 서론

지방자치단체의 **재정 효율**이라는 관점에서 두가지 측면이 존재함

①매입작용으로서의 조달작용

②기 소유한 공유재산(Public Properties)에 대한 관리

☞ 지방자치단체가 보유한 지방자치단체의 재산의 재정확충 차원의 활용과 조달
행정으로서 구입거래는 지방재정의 stock과 flow의 관점에서 중요



J 法務法人 正眞

제1장 문제의 제기

2. 지방자치단체의 **공유재산** 관리의 측면

- 의의 : 지방자치단체의 재정 효율이라는 관점에서 지방자치단체가 기 축득하여 소유하고 있는 공유재산(Public Properties in Local Governments)의 관리가 중요함
- 근거법령: 공유재산 및 물품관리법

[시행 2006.1.1] [법률 제7665호, 2005.8.4, 제정], [시행 2014.7.8.] [법률 제12201호, 2014.1.7., 일부개정]

- 공유재산의 종류(용도)**

: 행정재산(공용, 공공용, 기업용, 보존용 재산)과 일반재산

- 공유재산의 관리**

- 단체장(주체), 소속공무원(재산관리관)에 위임,
- 행정재산(대부 매각등 금지 원칙)과 무허가사용수익자에 대한 변상금부과처분
- 행정재산 사용수익허가(강학상 특허, 판례 97누1106 판결 등)

J 法務法人 正眞

제1장 문제의 제기

2. 지방자치단체의 공유재산 관리의 측면 -(계속)-

- 공유재산 관리 제도

-공유재산의 [관리계획제도](#) 도입(1975년)(제10조)

: 지자체 장이 매년 공유재산 취득처분계획수립 및 지방의회 의결

-일반(잡종)재산의 [신탁제도](#)(제42조)나 [대출변제제도](#)(제28조) 도입(1999년)

: 일반재산(토지와 그 정착물로 한정)은 부동산신탁을 취급하는 신탁업자에게 신탁할 수 있다.

-일반(잡종)재산 [위탁개발제도](#) 도입(2008년) (제43조의 2)

: 지방자치단체의 장은 일반재산의 효율적인 관리·처분을 위하여 특별법에 따라 설립된 법인으로서 대통령령으로 정하는 자(1. 「금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따라 설립된 한국자산관리공사, 2. 「한국토지주택공사법」에 따라 설립된 한국토지주택공사, 3. 「지방공기업법」 제49조에 따라 설립된 지방공사로서 같은 법 제2조제1항제7호 및 제8호의 사업을 목적으로 설립된 지방공사)에게 해당 재산의 관리·처분에 관한 사무를 위탁할 수 있다.

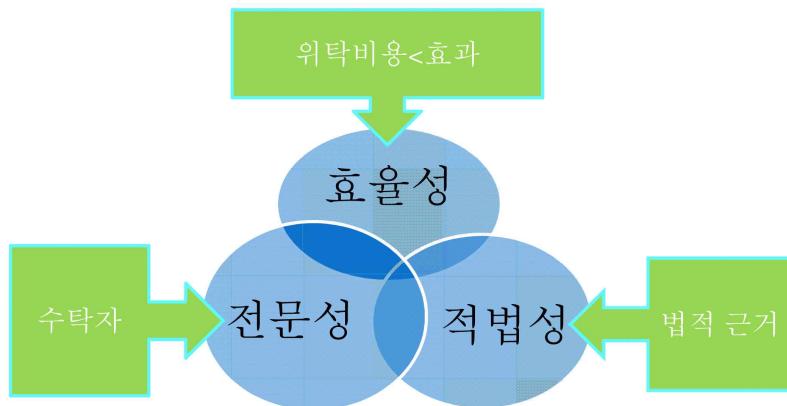
*참고-국유재산은 2013.6.19.부터 한국자산관리공사(CAMCO)에서 위탁관리

☞ 방향: 지방자치단체의 ‘공유 재산에 대한 효율적 재정건전성’을 위한 위임위탁 관리 모색

 法務法人 正眞

제1장 문제의 제기

3. 지방자치단체의 공유재산 관리 및 지방조달의 위임 위탁의 방향 모색



→ 지방조달기능의 전문성과 효율성의 증대를 위한 민간위탁 활용방안으로서 “지방조달기능의 한국지방재정공제회에 위임·위탁”을 법률적인 측면을 중심으로 검토하고자함

 法務法人 正眞

제2장 지방조달론

1. 지방조달의 개념

- 정의

지방자치단체가 계약의 형식을 통하여 자신이 필요한 행정수요를 충족하기 위하여 물품·공사 및 용역을 구매하는 행정작용

- 근거법령

‘지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률’ 및 위임법령

(현) 지방계약법 [시행 2014.5.23.] [법률 제11794호, 2013.5.22., 타법개정]

- 연혁

1988. 4.6. 지방재정법 제46조(법률 제4006호)에 의하여 구 ‘예산회계법’ 제6장의 규정을

준용=> 1995.1.5. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(국가계약법)의 제정 후 준용

=> 2005.8.4. 법률 제7672호 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제정

- 법적 성격

지방자치단체가 필요로 하는 행정수요를 충족시키는 목적에서 사경제주체로서 체결하는
사법(私法)상 계약(판례)



제3장 한국지방재정공제회

1. 법적 근거

한국지방재정공제회법 [시행 2013.3.23] [법률 제11690호, 2013.3.23, 타법개정]

2. 한국지방재정공제회법의 주요내용

- **제정:** [시행 2003.5.15] [법률 제6872호, 2003.5.15, 제정]
- **개정:** [시행 2011.11.5] [법률 제10994호, 2011.8.4, 일부개정]
- **구성:** 목적, 법인 설립등기, 정관, 회원, 조직(총회, 운영위원회, 이사장, 이사, 감사)
사업(16조), 재정(18조), 민법 사단법인 준용(22조)
- **관련부처:** 안전행정부(소관- 재정정책과)
- **목적(1조):** 지방자치단체 등에 대한 효율적인 공제제도를 확립·운영
=> 지방자치단체의 건전한 재정 운영과 지방재정 발전에 이바지



제3장 한국지방재정공제회

2. 한국지방재정공제회법의 주요 내용

- **법적 형식** : 법인(설립등기로서 법인격 부여)(2조), 사단법인 (1964년 민법 제32조에 의한 설립), 2003년 한국지방재정공제회법 제정으로 특별법상 법인화
- **구성**: 목적, 법인 설립등기, 정관, 회원, 조직(총회, 운영위원회, 이사장, 이사, 감사) 사업(16조), 재정(18조), 민법 사단법인 준용(22조)
- **목적(1조)**: 지방자치단체 등에 대한 효율적인 공제제도를 확립·운영
=> 지방자치단체의 건전한 재정 운영과 지방재정 발전에 이바지
- **정관(5조)**
- **회원의 자격(6조)**
- **사업(16조)**: 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 사업수행

 法務法人 正眞

제3장 한국지방재정공제회

2. 한국지방재정공제회법의 주요내용 -

-정관(5조)-

- 제5조(정관) ① 공제회의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 목적 2. 명칭 3. 주된 사무소와 지부에 관한 사항 4. 회원의 자격과 가입 및 탈퇴에 관한 사항 5. 회원의 권리와 의무에 관한 사항 6. 자산과 회원의 부담금에 관한 사항 7. 총회 및 운영위원회에 관한 사항
 8. 조직 및 기구에 관한 사항
 9. 임원 및 직원에 관한 사항
 10. 사업 및 업무집행에 관한 사항
 11. 예산 및 결산과 회계에 관한 사항
 12. 그 밖에 공제회의 운영에 필요한 사항

② 정관의 변경은 운영위원회와 총회의 의결을 거쳐 안전행정부장관의 인가를 받아야 한다.
<개정 2013.3.23>
[전문개정 2011.8.4]

 法務法人 正眞

제3장 한국지방재정공제회

2. 한국지방재정공제회법의 주요내용 -

*회원의 자격(법6조)

제6조(회원의 자격) 공제회의 회원이 될 수 있는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다.

1. 특별시·광역시·도·특별자치도와 특별자치시·시·군·자치구
2. 「지방자치법」에 따라 설립된 지방자치단체조합과 지방자치단체가 출연(出捐)하거나 출자한 법인
3. 그 밖에 정관으로 정하는 자 [전문개정 2011.8.4]

* 한국지방재정공제회 정관

제4조(회원의 자격)

공제회의 회원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자로 한다(2012. 2. 10 개정)

1. 안전행정부(2008. 4. 1, 2013. 10. 22 개정)
2. 특별시·광역시·도·특별자치시·특별자치도와 시·군·자치구(2008. 2. 27, 2012. 2. 10 개정)
3. 지방자치법에 의하여 설립된 지방자치단체조합과 지방자치단체가 출연하거나 출자한 법인

Cf. [회원현황] : 2014. 7. 2. 자 현재 363개 회원[지방자치단체 243개(=광역17, 기초226개), 시설관리공단 등 출연기관 119개, 안전행정부]이 가입되어 있음



제3장 한국지방재정공제회

2. 한국지방재정공제회법의 주요내용 -

-사업(제16조)- 공제회 목적 달성을 위하여 정관에 의하여 사업수행

제16조(사업) ① 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업을 한다.

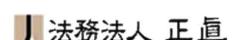
1. 공유재산의 재해복구를 위한 공제사업
2. 영조물(營造物) 또는 업무수행으로 인한 손해배상 공제사업
3. 회원의 공공청사의 정비, 지역개발사업 등을 위한 융자사업
4. 회원의 기금 위탁관리사업
5. 회원의 지방재정 발전을 위한 지원사업
6. 주무관청 또는 회원으로부터 위탁받은 사업

② 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위에서 수익사업을 할 수 있다.
[전문개정 2011.8.4]

공제사업

지원사업

수익사업



제3장 한국지방재정공제회

3. 한국지방재정공제회 활동 현황-법 제16조(사업) 및 정관

-[공제사업] 과 [수익사업]-

[공제사업]

- 건물·시설물 등 공유재산의 **재해복구** 공제사업-주된 고유목적 사업
=> 지자체 소유·사용·관리하는 공유재산 중 '공제등록물건'에 재해발생시 복구 사업수행
: 회원 공제회비로 지원하고, 남는 잔여재원은 지불준비금으로 적립
☞ 근거: 건물시설물재해복구공제규칙, 재해복구비심의위원회규칙
- 회원의 **지방재정지원** 사업 - **근거: 지방재정지원공제규정**
=> 공공청사정비공제(지방재정지원적립금 가용재원 범위 내), 지역개발공제(지방재정법령상의 지방채발행 대상사업에 소요되는 사업비 지원)
- 지방관공선(船) **재해복구** 공제사업 - **근거: 지방관공선재해복구공제규정**
=> 지방관공선 관리, 유지의 효율성
- 영조물(營造物) 또는 업무수행으로 인한 **손해배상** 공제사업
☞ 근거: 영조물배상공제약관, 업무배상공제약관, 행정종합배상공제약관, 단체상해공제규정
=> 영조물배상공제, 지자체공무원의 문서발급 등(업무배상공제) 또는 업무상 과실(행정종합배상공제)로 인한 제3자 손해배상, 단체상해공제사업
- 회원의 **기금 위탁관리** 사업
- 회원의 **지원** 사업
=> 지방재정발전연구지원, 교육비지원, 특별재난지역재정지원, 지방관공선의무검사비지원
- 주무관청 또는 회원으로부터 **위탁받은 사업**

J 法務法人 正眞

제3장 한국지방재정공제회

3. 한국지방재정공제회 활동 현황-법 제16조(사업) 및 정관

[수익사업] 옥외광고

:광고사업, 간판개선사업, 전문지원사업, 사안프론티어, 웹진, 사이버캠퍼스 등

• **광고사업**

공제회 내 옥외광고센터가 안행부장관승인 하에 사업계획서 작성하여 사업자 선정수행
: 사업자 선정은 국가계약법의 "공개경쟁입찰 최고가격낙찰방식"으로 선정

**☞ 근거: 옥외광고물 등 관리법 제6조 제4항, 제11조의 4 제4항, 시행령 제30조 제2항,
옥외광고정책위원회 · 심의위원회**

• **간판개선사업**

간판개선사업, 간판개선컨설팅, 간판개선기반구축

• **전문지원사업**

옥외광고 산업진흥 지원 (옥외광고 사이버 교육과정 개발 및 운영)
바람직한 캠페인 전개('사인프론티어'-옥외광고 모니터단 운영)
옥외광고 정보공유(웹진 제작, E-book 서비스 등)

J 法務法人 正眞

제4장 지방계약의 위임위탁

1. 문제제기

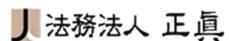
-한국지방재정공제회의 지방계약의 수탁기관성 여부 검토-

첫째, 한국지방재정공제회법 제16조의 위임·위탁의 근거 가부,

둘째, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에 의한 위임 가부,

셋째, 지방계약법 제7조 및 동법 시행령 제6조 해석에 의한 위임 가부,

넷째, 바람직한 입법방향



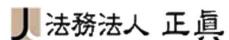
제4장 지방계약의 위임위탁

1. -한국지방재정공제회의 지방계약의 수탁기관성 여부 검토-

첫째, 한국지방재정공제회법 제16조의 위임·위탁의 근거 가부

현행 한국지방재정공제회법 제16조 (사업)는 ‘6. 주무관청 또는 회원으로부터 위탁받은 사업’을 규정하고 있는바, 지방자치단체가 별다른 규정 없이도 동 규정에 의하여 위탁할 수 있는가? 즉 동규정이 지방자치단체의 고유업무인 지방조달계약 업무를 한국지방재정공제회에 위임할 수 있는 법령의 근거로 볼 수 있는지 여부가 문제된다.

☞ [판단] 검토컨데, 동규정은 한국지방재정공제회가 위탁받은 업무를 수행할 수 있는 근거규정으로 보이고, 지방자치단체가 지방조달계약 업무를 한국지방재정공제회에 위임할 수 있는 근거규정으로 단정하기는 어려움.



제4장 지방계약의 위임위탁

1. -한국지방재정공제회의 지방계약의 수탁기관성 여부 검토-

둘째, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정{[시행 2014.2.18.] [대통령령 제25187호,

2014.2.18., 일부개정]}에 의하여 한국지방재정공제회가 지방조달계약의 수탁기관이 될 수 있는지 검토

☞ **[판단]** 검토컨데, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정([시행 2014.2.18.] [대통령령 제25187호, 2014.2.18., 일부개정])은 정부조직법 제6조 제1항 등 법령에 따라 법률에 규정된 행정기관의 권한을 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장에게 위임하거나 다른 행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 위임 또는 위탁할 권한을 정하고, 법률에 규정된 행정기관의 소관 사무 중 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하고 있음

그런데, 지방자치단체는 지방행정기관이 아니고, 또한 지방조달계약이 국가의 권한으로서 지방자치단체의 장에게 위임된 사무도 아님. 즉 지방조달계약은 지방자치단체의 고유의 활동으로서 이와 같은 행위는 법령의 범위 내에서 조례에 따라서 행위를 하는 것임.

다만, 위해석에 의하여 현행법령상 지방계약을 위임할 수 있는 개별 법령의 근거가 지방계약법 제7조 및 동법시행령 제6조가 존재하므로, 지방재정공제회가 동규정들에 속하는 수탁기관인지 여부가 검토되어야 할 것이다.

J 法務法人 正眞

제4장 지방계약의 위임위탁

둘째, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정{[시행 2014.2.18.] [대통령령 제25187호,

2014.2.18., 일부개정]}에 의하여 한국지방재정공제회가 지방조달계약의 수탁기관이 될 수 있는지 검토 -(계속)-

☞ **[판단]** 다만, 동법이 위임위탁의 근거가 될 수 없다고 하더라도 국가의 권한위탁과 지자체의 권한위임위탁은 그 성격이나 본질이 동일하다는 차원에서 계약업무가 위임위탁의 대상이 되는 것이 적절한지에 대한 검토에 있어 동법에 대한 내용을 살펴볼 필요 있음.

[동 규정의 실질적 기능적 판단] 동법은 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무를 민간위탁할 수 있다고 규정함[제11조 등 참조].

결국 지방자치단체의 계약업무는 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무에 속하는 경우가 많다는 점을 감안하면 위임위탁업무의 성격에 부합함.

☞ 즉 국가의 계약업무나 지자체의 계약업무는 성격에 차이가 없다는 점에서 지방계약업무의 위임위탁은 기능적으로 가능하다고 해석됨

J 法務法人 正眞

제4장 지방계약의 위임위탁

2. 현행 법령상 지방조달계약의 위임·위탁 근거 (법제7조 및 시행령 제6조)

-셋째, 지방계약법 제7조 및 동법 시행령 제6조 해석에 의한 위임 가부 -

- 계약담당자 (시행규칙 제2조)

"계약담당자"란 수입과 지출의 원인이 되는 계약에 관한 사무를 지방자치단체의 장으로부터 위임받은 「지방재정법」(92조, 93조)에 따른 회계관계공무원(대리자, 분임자, 대리분임자를 포함), 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조제1항에 따라 계약사무의 전부 또는 일부를 위탁받은 중앙행정기관, 다른 지방자치단체, 전문기관의 계약사무를 담당하는 자 및 그 밖에 법령에 따라 세입세출 외의 자금 또는 기금의 출납의 원인이 되는 계약을 담당하는 공무원

 法務法人 正眞

제4장 지방계약의 위임위탁

2. 현행 법령상 지방조달계약의 위임 위탁 (법제7조 및 시행령 제6조) -(계속)-

- 지방계약법 제7조 (계약사무의 위임위탁)

제7조(계약사무의 위임 · 위탁) ① 지방자치단체의 장은 다른 법령에서 정한 경우 외에는 그 소관 계약사무를 처리하기 위하여 필요하다고 인정되면 그 사무의 전부 또는 일부를 「지방재정법」에 따른 회계관계공무원, 중앙행정기관의 장, 다른 지방자치단체의 장 또는 대통령령으로 정하는 전문기관에 위임하거나 위탁하여 처리하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 계약사무를 위임 또는 위탁받는 기관의 계약담당자는 다른 법률에 특별한 규정이 없으면 이 법에서 정하는 바에 따라 계약사무를 처리하여야 한다. 다만, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」의 적용을 받는 중앙행정기관의 장 또는 전문기관에 위임 또는 위탁하는 경우에는 이 법에서 정하는 바에 따라 계약사무를 처리하여야 한다.

③ 제1항에 따른 계약사무의 위탁·위탁 절차와 위탁 수수료, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2009.2.6.]

 法務法人 正眞

제4장 지방계약의 위임위탁

2. 현행 법령상 지방조달계약의 위임 위탁 (법제7조 및 시행령 제6조) -(계속)-

- 지방계약법 시행령 제6조(계약사무의 위임 및 위탁 절차 등)

① **지방자치단체의 장은** 법 제7조제1항에 따라 그 소관 계약사무의 전부 또는 일부를 「**지방재정법**」 제91조 및 제92조에 따른 회계관계공무원에게 위임할 수 있다. 이 경우 계약사무의 위임을 받은 회계관계공무원은 계약사무의 특성을 고려하여 계약사무의 일부를 그 지방자치단체 소속 공무원을 지정하여 처리하게 할 수 있다.

② 법 제7조제1항에서 "대통령령으로 정하는 전문기관"(이하 이 조에서 "전문기관"이라 한다)이란 계약이나 회계 등 관련 분야에 전문성을 갖춘 다음 각 호의 기관을 말한다. 다만, 원가계산의 적정성에 대한 검토(이하 "원가검토"라 한다)를 위한 계약사무의 위탁은 제4호 각 목의 기관으로서 원가검토 대상 계약목적물에 대한 원가계산서를 작성하지 아니한 기관에 하여야 한다. <개정 2013.3.23>

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업과 준정부기관
2. 「지방공기업법」에 따른 지방공사와 지방공단
3. 공익목적을 위하여 관련 법률에 따라 설립된 비영리법인으로서 「감사원법」 제22조 및 제23조에 따라 감사원의 회계검사를 받는 기관 또는 법인
4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 안전행정부장관이 정하는 요건을 갖춘 기관 또는 법인
 - 가. 국가·지방자치단체 및 그 투자기관이 자산의 100분의 50 이상을 출자하거나 출연한 연구기관
 - 나. 「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교의 연구소
 - 다. 「공인회계사법」 제23조에 따라 설립된 회계법인
 - 라. 「민법」이나 그 밖의 다른 법령에 따라 주무관청의 허가 등을 받아 설립된 법인

 法務法人 正眞

제4장 지방계약의 위임위탁

2. 현행 법령상 지방조달계약의 위임 위탁 (법제7조 및 시행령 제6조) -(계속)-

- 지방계약법 시행령 제6조(계약사무의 위임 및 위탁 절차 등)

③ 지방자치단체의 장은 법 제7조제1항에 따라 그 소관에 속하는 계약사무를 전문기관에 위탁하여 처리하려는 경우 제2항 각 호의 전문기관 중에서 해당 사무의 수행에 가장 적정하다고 판단되는 전문기관을 지정하여 그 전문기관과 위탁 수수료 및 그 밖에 위탁에 필요한 사항을 정한 계약을 체결하여야 한다.

④ 지방자치단체의 장은 제3항에 따른 계약을 체결할 때에는 해당 전문기관이 위탁받은 계약사무를 수행하면서 이 영이나 그 밖의 다른 법령을 위반하거나 위탁받은 계약사무를 부당하게 처리하는 경우에는 계약을 해제·해지할 수 있고 손해배상 등 법적 책임을 전문기관에 물을 수 있다는 것을 계약의 내용에 포함시켜야 한다.

⑤ 지방자치단체의 장은 전문기관에 계약사무를 위탁한 경우 그 사무에 대하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있다.

⑥ 제3항에 따른 **위탁 수수료**는 위탁사무의 수행에 필요한 직접경비, 그 사무관리에 필요한 경비 및 일반관리비 등의 범위에서 지방자치단체와 전문기관이 협의하여 결정한다.

⑦ 사무의 위탁에 따른 **이행보증**에 관하여는 제51조를 준용하여 보증하게 할 수 있다. [전문개정 2010.7.26]

 法務法人 正眞

제4장 지방계약의 위임위탁

3. 한국지방재정공제회의 지방계약의 수탁기관성 여부 검토

첫째, 지방계약법 제7조 및 동법 시행령 제6조 해석 관련-

① **지방자치단체의 장은 그 소관 계약사무의 전부 또는 일부를 「지방재정법」 제91조 및 제92조에 따른 회계관계공무원 또는 "대통령령으로 정하는 전문기관"(계약이나 회계 등 관련 분야에 전문성을 갖춘 다음 각 호의 기관)에게 위임할 수 있다.**

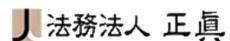
② 항 <전문기관>

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업과 준정부기관

☞ 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 ②항 기획재정부장관 지정금지 기관

1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관

☞ [판단] 한국지방재정공제회는 지방자치단체 상호간의 복리증진 및 설립기관으로서 동법 률에 의한 공공기관에 해당하지 않는 것으로 해석됨



제4장 지방계약의 위임위탁

3. 한국지방재정공제회의 지방계약 수탁기관성 여부 검토 -(계속)-

-지방계약법 제7조 및 동법 시행령 제6조 해석 관련-

시행령 제6조 제② 항 <전문기관>

3. 공익목적을 위하여 관련 법률에 따라 설립된 **비영리법인**으로서 「감사원법」 제22조 및 제23조에 따라 **감사원의 회계검사를 받는 기관 또는 법인**

☞ (검토) 감사원법 제22조 (필요적 검사사항) 및 제23조 (선택적 검사사항)

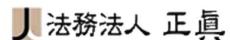
22조1. 국가의 회계

2. 지방자치단체의 회계
3. 한국은행의 회계와 국가 또는 지방자치단체가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인의 회계
4. 다른 법률에 따라 감사원의 회계검사를 받도록 규정된 단체 등의 회계

23조

2. 국가 또는 지방자치단체가 직접 또는 간접으로 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 교부(交付)하거나 대부금 등 재정 원조를 제공한자의 회계

☞ [판단] 한국지방재정공제회는 지방자치단체가 출연하는 회비로서 운영되고 독립법률에 의하여 설립된 법인인바, 외형적으로는 감사원법 제23조의 선택적 검사사항에 해당하여 감사원의 감사를 받을 수도 있는 법인으로 볼 여지가 있으나, 현재 감사원 감사를 받지 않고 있고 또한 공제회법상의 목적 규정 및 활동상황에 비추어 현재는 지방계약 전문기관으로 수권을 받기에는 조직과 인력이 더 요구된다고 보임



제4장 지방계약의 위임위탁

3. 한국지방재정공제회의 지방계약 수탁기관성 여부 검토 -(계속)-

-지방계약법 제7조 및 동법 시행령 제6조 해석 관련-

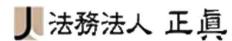
시행령 제6조 제② 항 <전문기관>

4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자로서 **안전행정부장관이 정하는 요건**을 갖춘 기관 또는 법인

가. 국가·**지방자치단체** 및 그 투자기관이 자산의 **100분의 50 이상을 출자하거나 출연한 연구기관**
라. 「민법」이나 그 밖의 **다른 법령**에 따라 **주무관청의 허가 등을 받아 설립된 법인**

☞ [판단] 한국지방재정공제회는 (가) 지방자치단체가 출연하는 회비로서 운영된다고 하더라도 이를 ‘연구기관’으로 보기는 어렵다고 보이고, 또한 (라) 2003년 제정된 공제회법이 독립 법률에 의하여 규율되고 있는 면과 종전 1964년 민법에 의하여 주무관청의 허가를 받아서 설립된 비영리법인의 면이 수탁기관으로 충돌하는 면이 있음

☞ [종합판단] 한국지방재정공제회의 지방계약의 수탁기관성에 대한 현행법령 해석상, 첫째 한국지방재정 공제회법 제16조 (사업) 제1항 6호 “6. 주무관청 또는 회원으로부터 위탁받은 사업” 조항 뿐만 아니라 지방계약법의 해석상 한국지방재정공제회가 수탁기관으로서 긍정되어야만 할 것인데 위에서 살펴본 것처럼 현행 “지방계약법”의 해석상 지방자치단체장이 지방계약을 위탁할 수 있는 수탁기관으로서의 명시적으로 예정되어 있다고 보기는 어려운 면이 있음



제4장 지방계약의 위임위탁

4. 결론 – 한국지방재정공제회의 지방계약 수탁기관 지정입법화(입법론)

(방안1.) 지방계약법 시행령 제6조 제② 항 <대통령령이 정하는 전문기관>에 **5.호 신설**
5. 한국지방재정공제회

(방안2.) 한국지방재정공제회법 제16조 제① 항 <공제회 사업 규정>에 **7.호 신설**
7. 지방자치단체가 위탁하는 지방계약에 관한 사업

☞ [종합판단] 한국지방재정공제회의 지방계약의 수탁기관성에 대한 현행법령 해석상 다툼의 여지가 있을 수 있으나 각 법령의 문리해석에 충실하고 입법취지에 비추어 볼 때, 현행 법령하에서는 한국지방재정공제회를 지방계약의 수탁기관으로 상정하고 있지는 않는 것으로 보임.

따라서 지방계약법시행령에 대통령령으로 정하는 전문기관에 한국지방재정공제회를 신설하거나 아니면 한국지방재정공제회가 특별법에 의하여 성립되는 법인이므로 동법 제16조 (사업) 규정 제1항 제7.호를 신설하여 “회원이 위탁하는 지방계약에 관한 사업”라고 규정하는 방안이 있다(입법론)

단, 양자를 비교 할때 전자의 시행령 보다는 공제회법에 명시하는 것이 바람직하다. (참고로 공제회법에만 명시하더라도 지방계약법이 일반법이므로 공제회법에 특별위임규정이 있다면 특별법우선원칙에 의하여 가능하다고 판단)



제5장 보론-지방계약의 위임의 범위 및 제도적 장치

1. 결론

- (기능적인 면) 단순계약업무는 위임위탁업무의 성격에 부합, 이를 통해 지방재정의 효율적 관리 가능
- (법형식면) 위임위탁할 수 있는 대상기관을 법률에서 전부 특정할 필요가 있는지 의문이나, 현행 지방계약법의 형식에 비추어보면 법개정을 통하여 명시적으로 공제회의 지방계약수탁자를 명시하는 것이 확실
- 다만, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 법률에서 보듯이 수탁기관을 법률에서 특정하는 것보다 사안 내지 계약의 내용에 따라서 전문성 있는 기관을 선정하는 것이 실천적인 방법이 될 것으로 판단됨

2. 추후 연구과제 검토

- 만일 한국지방재정공제회가 회원인 지방자치단체로부터 지방계약을 위임받아서 행하는 경우에 모든 지방계약을 전부 수탁받는 것이 적법성의 문제가 확보된다고 하더라고 경제성과 전문성, 효율성의 관점에서 합당한지 여부가 추후 논의되어야 할 문제로 보임
- 일정 구체적인 위임의 범위 내지 절차(내부통제) 등에 대하여 추후 논의 필요
예) 계약금액을 기준으로 위임범위를 정하는 방안, 금액과 상관없이 또는 금액과 중첩적으로 일정한 심의위원회 등을 만들어 검토하는 방안, 공제회에서 제안권을 부여할 것인지 여부등 검토
- 지방재정공제회 내부 조직에서도 지방계약에 관한 전문성과 효율성을 담보 할 수 있는 조직의 구성과 전문가 확보를 통해 선(先) 수탁기관의 전문성 제고 후 수탁시스템으로 제도정비가 필요할 것으로 보임

J 法務法人 正眞

질의 및 답변 (Q&A)

감사합니다

J 法務法人 正眞

[제3주제]

지방세 체납 징수대행 민간위탁 방안



사 회: 옥무석(이화여대 교수, 지방세학회장)



발 표: 유태현(남서울대 교수) 39



토 론: 김정인(수원대 교수)

성승제(법제연구원)

김찬동(서울연구원)

김웅희(한국세무사회)

최대진(기획조정실 차장)

지방세 체납 징수대행 전문기관 위탁방안

유태현(남서울대학교)

I. 시작하는 글

2012년 결산기준 지방세 부과액은 58조 4,744억원이고, 징수액은 53조 9,381억원으로 징수율은 92.2%이다. 한편 2012년 결산기준 지방세 체납액은 3조 5,373억원에 이른다. 이는 11개 지방세 세목 가운데 취득세(13조 8,024억원), 지방소득세(10조 2,603억원), 재산세(8조 492억원), 자동차세(6조 5,925억원), 지방교육세(5조 814억원)를 제외한 세목의 징수액보다 큰 규모이다.¹⁾

국세는 물론 지방세 체납의 부정적 영향에 대한 우려가 확산되면서 그 축소를 위한 다각적인 대안이 모색되고 있다. 반면 무리한 방식으로 체납을 줄이려 할 경우 오히려 더욱 큰 부작용을 수반할 수 있음을 간과해서는 안 된다.

지방세 체납세 징수는 납세자의 권리와 의무에 관계되는 침해적 행정행위에 해당하기 때문에 그 운용에 신중함이 요구된다.²⁾ 침해적 행정행위는 행정 객체(국민)에 대하여 불이익을 주는 행정행위(부담적 행위·침익적 행위)를 말하며, 체납세 징수 등을 포함한 침해적 행정행위의 시행은 반드시 법령에 근거하여 이루어져야 한다. 이런 까닭에 지방세 체납세 징수는 그 성격상 법적 근거 및 절차에 따라 하자 없이 추진되어야 할 사무이며, 본질적으로 민간위탁 금지대상 사무라고 할 수 있다.

최근 지방세 체납징수를 위한 법적 근거인 조세범처벌법의 관련 규정이 완화되었고 효율적 징수 수단인 관허사업 제한의 요건도 완화됨으로써 체납세 징수에 어려움이 가중되고 있

1) 안전행정부, 「2013 지방세통계연감」, 2013.11, p.5, p.11.

2) 행정행위는 법률 또는 명령에 근거하여 행정권이 공권력을 행사하는 것으로서 그 상대방에 대하여 구체적인 법률관계를 규제하는 법적 행위(법률행위 및 준법률행위)를 말한다. 이는 일반적으로 법령상 (행정)처분과 같은 의미로 사용되고 있다. 행정행위는 그 기준에 따라 여러 가지로 구분된다. ①법률효과를 기준으로 수익적 행정행위, 침해적 행정행위, 복효적 행정행위로 나눌 수 있다. ②행정행위의 내용이 의사표시를 요소로 하느냐 또는 의사표시 이외의 정신작용의 발현을 요소로 하느냐에 따라 법률행위적 행정행위와 준법률행위적 행정행위로 나누어진다. ③행정행위의 성립에 상대방의 협력을 요하느냐의 여부에 따라 상대방의 협력을 요하는 행정행위와 협력을 요하지 않는 행정행위로 구분된다. ④법의 구속의 정도에 따라 기속행위·재량행위로 나누어진다. 광의의 재량행위는 다시 기속재량행위·자유재량행위로 세분화된다(<http://blog.daum.net/yjh0969/17161342>).

다. 이에 따라 채권추심 관련 민간회사나 협회 등에서 체납징수의 민간위탁을 지속적으로 요구하는 움직임도 나타나고 있다. 하지만 지방세 과세의 공정성 확보, 납세자 과세정보 보호 및 납세자 권리 보호를 위해 민간위탁의 허용여부에 대한 결정은 신중한 접근이 요구된다.

본고에서는 지방세 과세의 공정성 확보, 납세자 과세정보 및 권리보호 등을 도모하면서 지방세 체납 징수의 효율성 확보를 위해 체납징수의 민간위탁을 포함한 다른 기관 위탁 가능성 을 검토하고, 그 실행방안에 대해 알아보고자 한다.

이런 목적에 따라 이하의 각장은 다음과 같이 구성하였다. 먼저 제2장에서는 체납처분의 의의와 법적근거, 체납세 징수절차, 지방세 체납징수 민간위탁의 쟁점 등에 대해 살펴보았다. 제3장에서는 지방세 체납의 실태를 분석하였고, 그에 근거하여 개선과제를 도출하였다. 제4장에서는 주요국 체납징수 민간위탁의 사례와 시사점을 알아보았고, 아울러 지방세 체납 징수업무 전문기관 위탁 방안을 제시하였다. 마지막으로 제5장에서는 앞에서 언급한 내용에 근거하여 결론을 맺었다.³⁾

II. 체납처분의 의의와 지방세 체납세 징수의 민간위탁

1. 체납처분의 의의와 법적 근거

1) 체납처분의 의의

체납처분이란 조세가 체납된 경우 체납자 소유의 재산을 압류, 매각, 청산 등 일련의 절차에 따라 체납처분비, 가산금, 체납국세 등의 순위로 확보하여 충당함으로써 조세채권의 내용을 강제적으로 실현하는 행정처분을 말한다(국세징수법 제24조, 제61조, 제80조, 제4조).⁴⁾

체납처분은 다른 기관의 힘에 의존하지 않고 과세관청이 직접적으로 진행하는 자력집행이기 때문에 당해 과세관청의 담당자가 직접 당해 체납처분 조치를 진행할 수 있다. 또한 체납처분은 조세징수관계법⁵⁾에 의거한 압류의 요건이 충족되었는지의 여부만을 확인하는 것으로 집행될 수 있으며, 민사채권의 강제집행에서 요구하는 별도의 집행권원 또는 집행명의(執行名義)를 구비할 필요는 없다.

3) 본고는 유태현 외5인, 「지방세 체납 관련 세무행정의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2009.3의 일부 내용을 발췌하여 수정 보완하는 방식으로 작성하였음을 밝힌다.

4) 송쌍종·김태호, 「지방세 체납 관련 세무행정의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2009.3, p.17.

5) 이는 조세 징수와 관련된 일련의 법을 말하며, 국세징수법, 국세기본법 등이 그에 해당한다.

2) 지방세 체납처분에 대한 법적 근거

지방세 체납처분은 지방세기본법 제91조, 제98조, 제147조에 근거하고 있다(<표 1> 참조).

이러한 체납처분 규정은 ①압류처분 및 ②국세징수법의 준용에 관한 근거에 해당한다.

<표 1> 지방세 체납처분에 관한 지방세기본법 근거규정

규정내용	근거법조	지방세기본법의 규정	비고
체납처분 중 압류 원칙	지방세기본법 91 ①	제91조(압류의 요건) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 세무공무원은 납세자의 재산을 압류한다. 1. 납세자가 독촉장(납부최고서 포함, 이하 같음)을 받고 지정된 기한까지 지방자치단체의 징수금을 완납하지 아니할 때 2. 제73조제1항(납기 전 징수사유)에 따라 납세자가 납부기한 전에 지방자치단체의 징수금의 납부 고지를 받고 지정된 기한까지 이를 완납하지 아니할 때	국 세 징 수 법 제24조 제 1 항 과 동일
납기 전 징수 시 납세담보 제공 요구 및 확정전 보전 압류	지방세기본법 91 ②	② 지방자치단체의 장은 납세자에게 제73조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유(납기 전 징수사유)가 있어 납세자에게 부과를 하는 경우로서 그 지방세를 징수할 수 없다고 인정하면 납세자에게 납세담보의 제공을 요구할 수 있다. 이 경우 납세자가 이에 따르지 아니할 때에는 납세의무가 확정되리라고 추정되는 금액을 한도로 하여 납세자의 재산을 압류할 수 있다.	국 세 징 수 법 제24조 제 2 항 은 확정전 보전 압 류 만 규정
고지·독촉 이후 도피우려에 따른 납세 담보요구 및 압류	지방세기본법 91 ③	③ 납세의 고지 또는 독촉을 받고 납세자가 도피할 우려가 있어 그 납부기한까지 기다려서는 고지한 지방세나 그 체납액을 징수할 수 없다고 인정되는 경우에는 제2항을 준용한다.	국 세 징 수 법에는 이러한 규정이 없음
체납처분에 관한 국세징수법 준용근거	지방세기본법 98	제98조(체납처분에 관한 「국세징수법」의 준용) 지방자치단체의 징수금의 체납처분에 관하여는 이 법 또는 지방세관계법에서 규정하고 있는 사항을 제외하고는 <u>국세 체납처분의 예를 준용한다.</u>	
국세징수법 준용근거	지방세기본법 147	제147조('국세기본법' 등의 준용) 지방세의 부과·징수에 관하여 이 법 또는 지방세관계법에서 규정한 것을 제외하고는 「국세기본법」과 「국세징수법」을 준용한다.	

자료 : 지방세기본법, 국세기본법, 국세징수법, 2014.7월 기준

2. 지방세 체납세 징수절차

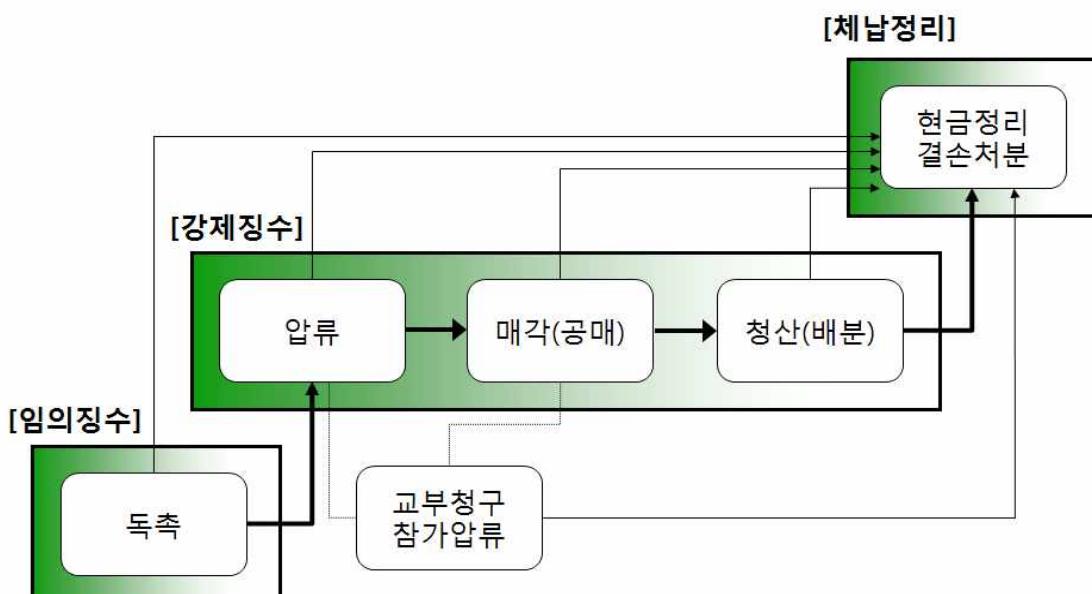
국세 및 지방세 체납분은 모두 동일한 절차를 통해 징수된다(<그림 1> 참조). 징수절차는 임의징수(독촉), 강제징수(압류, 매각, 청산)로 구성되어 있다. 임의징수에 속하는 독촉은 지방세를 납부기한까지 완납하지 않을 경우 체납된 세액의 납부를 촉구하는 처분을 말한다.

지방세를 납부기한까지 완납하지 않을 때에는 그 납부기한이 지난날부터 체납된 지방세의 3%에 상당하는 가산금을 징수하도록 되어 있다(지방세기본법 제59조). 다만 국가와 지방자

치단체(지방자치단체조합 포함)에 대해서는 가산금을 징수하지 않는다. 가산금 3%는 2006.1.1일부터 발생되는 체납 지방세부터 적용되고 있다. 체납된 지방세를 납부하지 않은 경우에는 납부기한이 지난날부터 1개월이 지날 때마다 체납된 지방세의 1.2%에 상당하는 가산금(증가산금)을 가산금에 더하여 징수하도록 규정되어 있다(동 법 제60조 제1항).

강제징수에 해당하는 체납처분은 지방자치단체징수금의 납부 또는 납입의무가 있는 납세자에 대하여 독촉 또는 최고를 하였음에도 불구하고 그 독촉 또는 최고기한까지 당해 지방자치단체의 징수금을 납부 또는 납입하지 않을 경우에 그 체납자의 재산을 압류 또는 교부 청부하고, 이후 공매처분에 의하여 환가된 금액을 체납된 지방자치단체징수금에 충당하고 잔여금액을 각 채권자와 소유자에 배당하는 일련의 강제징수절차를 의미한다. 따라서 체납처분은 압류, 매각, 청산의 3단계 절차에 의거하여 운영되는 강제징수절차의 일종으로 볼 수 있다.⁶⁾

〈그림 1〉 체납세 징수절차



주: 김진수·한상국, 「체납징수업무의 효율화 방안」, 한국조세연구원, 2009.2, p.15의 [그림 II-1]을 수정·보완한 것임

3 지방세 체납세 징수의 민가위탁 관련 잭점⁷⁾

1) 미가워탁의 개념

국세뿐만 아니라 지방세 모두 매년 큰 규모의 체납세가 발생하고 있다. 이런 문제점의 개

⑥ 압류, 매각, 청산의 구체적인 절차 등을 지방세기본법의 관련 규정을 살펴보기 바란다.

7) 이삼주, 「체납지방세 징수의 민간위탁 방안」, 연구보고서(97-6), 한국지방행정연구원, 1997.10, pp.4-26을 참조하였다.

선을 위해 국세 분야는 체납국세 징수 관련 일부 업무를 국세청에서 분리하여 공기업인 한국자산관리공사(KAMCO·캠코)에 위탁하여 시행하고 있다.⁸⁾

늘어나는 재정수요에 대응하는 중세가 쉽지 않은 현실을 고려할 때 체납국세 징수의 효율화를 위해 공신력 있는 공기업과 협력하는 방식은 의미 있는 대안으로 평가되고 있다. 공기업인 한국자산관리공사에 국세 체납징수 업무를 위탁하는 이유는 순수한 민간위탁에 따른 부작용을 최소화하고자 하는 취지를 담고 있다.

국세 체납 축소를 위한 이와 같은 움직임은 향후 지방세 체납에도 적지 않은 영향을 미칠 수밖에 없다. 지방세 분야 역시 체납축소를 위해 관련된 일부 업무를 민간부문에 위탁하는 방안을 포함한 종합적인 대책의 수립이 필요한 시점이다.

민간위탁이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다 (행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 제3항). 이러한 민간위탁은 민영화 유형 가운데 하나로서 행정사무를 민간에 이관하고자 할 때 당해 사무의 법률효과 귀속문제, 지휘감독권 행사 여부 등을 기준으로 규정된다.⁹⁾

위탁은 행정기관장의 권한 중 일부를 다른 행정기관장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것을 의미하는 반면, 위임은 행정기관장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급 행정기관장이나 지방자치단체장에게 맡겨 그의 권한과 책임하게 행사하도록 하는 것을 의미한다. 이는 위탁과 위임의 차이가 행정기관 간의 관계가 수직적인지 수평적인지의 여부에 있음을 의미한다(위탁과 위임).

위탁된 사무는 수탁자 명의와 책임 하에 처리되며, 그 처리의 법률효과도 수탁자에게 귀속되는 특징이 있는 반면, 대행은 법적 효과가 행정관청에 귀속되어 대행기관은 단순 업무처리를 대신하는 지위에 지나지 않는 특징이 있다. 이는 위탁과 대행간의 차이가 업무수행의 법률효과 귀속문제에 달려있다는 것이다(위탁과 대행).

위탁과 이양 간의 관계는 위탁기관이 수탁기관에 대한 지휘·감독권을 행사할 수 있는지의 여부를 기준으로 판정된다. 위탁은 사무 처리의 권한을 실질적으로 수탁기관에 이전하되 법

8) 한국자산관리공사(캠코·KAMCO)는 국세청이 담당하고 있는 고액 국세 체납자에 대한 징수 업무를 대신하고 있다. 캠코는 지난 2013년 3월과 5월 두 차례에 걸쳐 국세청으로부터 1억원 이상 고액 체납자의 국세 체납액 5,398억원(3,299건)에 대한 징수 업무를 넘겨받아 대신 시행하였다. 캠코는 1998년 이후 부실 채권 관리 업무를 해 오면서 은닉 자산 빌굴 분야에서 전문성을 보유하고 있다.

9) 통상 민간위탁과 민영화가 혼용되어 사용되고 있다. 민영화는 일반적으로 공공서비스를 보다 경제적으로 제공하여 효율적 자원배분을 달성하기 위한 노력의 일환으로 공공서비스 공급 및 생산에 민간부문의 참여를 중대시키는 활동을 가리킨다. 이와 같이 민영화는 공공서비스의 생산 또는 배분에 민간이 참여하게 되는 경우를 지칭하므로 현행법의 민간위탁 정의와 같이 당해 사무의 법률효과 귀속문제 또는 지휘감독권의 행사여부 등에 대한 구분은 포함되어 있지 않다.

적으로는 위탁자가 여전히 수탁자의 사무 처리에 관하여 지휘·감독권을 행사하게 된다.¹⁰⁾ 반면 이양은 지휘·감독을 행사할 수 없어 법적으로 완전한 이관효과를 갖는다(위탁과 이양).

정리하면 민간위탁은 위탁기관과 수탁기관의 관계가 수평적 계층구조를 형성하는 업무이관의 경우에 한하여 가능하고, 민간위탁에 따라 이관된 사무 처리의 법률효과는 수탁기관에 귀속되며, 위탁기관은 수탁기관에 대한 지휘·감독권을 행사할 수 있다는 것이다. 다만, 민간위탁은 수탁기관이 행정기관이 아닌 법인, 단체 또는 그 기관이나 개인 등 민간부문이 된다는 점에서 위임과 차이를 나타낸다.

2) 지방세 체납세 징수의 민간위탁

「정부조직법」 제6조 제3항과 「지방자치법」 제104조 제3항은 민간위탁의 대상사무를 조사·검사·검정·관리업무 등 국민(주민)의 권리·의무와 직접 관련되지 않는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있도록 규정하고 있다.¹¹⁾ 민간위탁 관련 규정의 핵심 특징으로 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 열거주의를 채택하고 있기 때문에 그 이외의 사무에 대해서는 민간위탁이 불가능하도록 엄격히 통제하고 있다. 둘째, 대체로 ‘특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무’에 대해 민간위탁을 허용하고 있다. 이는 일반 행정사무와 관련된 지식만으로는 한계가 있거나 관련 환경의 변화가 극심한 분야에 있어서는 공공분야보다 민간부문의 경험을 활용하는 보완이 필요하다는 인식을 반영한 것으로 볼 수 있다.

지방세 부과 및 징수와 관련해서는 자치단체 간 위임사항에 대한 규정만 있을 뿐 민간위탁에 관한 규정은 없다.¹²⁾

한편 지방세 체납세의 징수를 민간에 위탁할 경우 우선적으로 검토해야 할 점은 체납세의 민간위탁이 현행 법체계에 저촉되는지의 여부이다. 즉 현행 민간위탁 관련법의 규정 가운데

10) 위임 및 위탁기관은 수임 및 수탁기관의 수임 및 수탁사무 처리에 대하여 지휘·감독하고, 그 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있고(행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제6조), 수임 및 수탁사무의 처리에 관한 책임은 수임 및 수탁기관에 있으며, 위임 및 위탁기관의 장은 그에 대한 감독책임을 지며(동 규정 제8조 제1항), 위임 및 위탁기관은 위임 및 위탁사무 처리의 적정성을 확보하기 위하여 필요한 경우에는 수임 및 수탁기관의 수임 및 수탁사무 처리 상황을 수시로 감사할 수 있도록 규정되어 있다(동 규정 제9조).

11) 한편 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」은 민간위탁 사무의 선정기준(제11조), 민간위탁 대상기관의 선정기준(제12조), 민간수탁기관에 지휘·감독(제14조), 사무편람의 작성 및 비치(제15조), 민간위탁사무의 처리 결과에 대한 감사(제16조) 등에 관한 규정을 둘으로써 민간위탁사무에 대한 사전적 통제장치를 구비하고 있다.

12) 지방세 징수와 관련한 업무 중 민간부문에서 담당하는 분야는 한국자산관리공사가 압류재산의 공매를 대행하는 업무 외에는 없으며, 자치단체 간에 분담하여 처리하는 업무가 일부 존재할 뿐이다. 자치단체 간 업무를 분담하는 방식은 업무의 위임을 통해 이루어지고 있다. 예를 들면 시·도세는 시·군·구로 위임하고, 다시 시·군·구는 구청장 또는 읍·면·동장에 당해 사무의 일부를 재위임하고 있으며, 시·군세도 읍·면·동에 위임하여 지방세 관련 업무를 처리하고 있다.

민간위탁의 기준 및 범위에 지방세 체납 징수의 민간위탁이 적합한지에 대한 판단이 요구된다. 민간위탁의 모법에 해당하는 정부조직법 제6조 제3항은 행정기관의 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 않은 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있도록 규정하고 있다. 더욱이 지방자치법 제104조 제3항은 지방자치단체의 장으로 하여금 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 않은 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있도록 명시하고 있다.

이상의 법규에 근거할 때 민간위탁은 ‘국민(주민)의 권리·의무’와 직접 관련되지 않아야 가능하다. [행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정]에 따르면 민간위탁의 대상 업무 범위를 ① 단순 사설행위인 행정작용, ②공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, ③특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, ④그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무 등으로 분류하고 있다. 이와 같이 [행정기관의 위임 및 위탁에 관한 규정]은 민간위탁의 기준을 구체적으로 열거하고 있으나, 그 전제는 정부조직법과 마찬가지로 ‘국민의 권리·의무’와 직접 관계되지 않아야 한다. 따라서 체납 지방세 징수업무의 민간위탁 여부는 동 업무가 국민(주민)의 권리·의무와 직결되는지의 여부에 달려 있다.

한편 ‘주민의 권리·의무’와 직결되는지의 여부를 판별하는 기준은 분명하지 않다. 국세와 지방세를 막론하고 조세의 부과처분을 납세의무의 성립을 가져오는 행정처분으로 보는 입장에서는 조세의 징수업무도 당연히 국민(주민)의 권리·의무와 관계가 있는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 기준에 입각할 때 체납세 징수업무는 민간위탁 대상사무의 범주에서 제외되어야 한다. 하지만 급속한 사회·경제적 환경의 변화에 대응하고 공공행정체계의 효율화를 도모하기 위한 방안의 일환으로 이러한 민간위탁의 기준에 대한 새로운 해석이 시도되어 왔다. 또한 현실적으로 법적인 민간위탁 범주를 벗어나 민간위탁을 실시하는 사례가 빈번히 발생하고 있다. 예컨대 불법 주·정차 단속업무의 민간위탁을 들 수 있다. 아울러 지방세 징수와 관련한 업무 중 압류재산의 공매는 한국자산관리공사가 대행하고 있다.

그럼에도 불구하고 채무자에 대한 소재파악, 재산조사, 채권변제 요구, 채무자로부터 변제 수령 등을 얻기 위한 일체의 행위(체납징수를 위한 추심행위)는 국민의 권리와 의무에 직접 관계되는 사무라는 점에서 민간위탁 대상사무 범주에서 제외된다고 볼 수 있다.

체납 지방세의 징수를民間에 위탁할 경우 체납세 징수과정에서 민간부문의 권력행위가 발생할 수 있다. 이는 체납세의 범위 그리고 징수의 범위 등과 관련하여 나타날 수 있는 문제이며, 체납업무 중 공권력이 요구되는 부분에 한정된다. 따라서 전체 체납 지방세 업무를民間 위탁할 수 있는지의 여부와는 별개의 문제로도 볼 수 있다.

체납세의 범위를 납부기한을 기준으로 할 것인지 또는 독촉·최고를 기준으로 할 것인지에 따라 주소 및 재산의 추적과 같은 질문검사권 등의 공권력이 발생할 수도 있고 그러지 않을

수도 있다. 민간위탁 대상사무의 범위가 정부조직법에 극히 제한적으로 열거되어 있고, 조세 징수업무 중 질문검사권, 강제징수권 등 전형적인 권력적 작용은 민간에서 수행해서는 안 된다는 것이 일반적 견해이다.

그러나 이에 대해 다음과 같은 몇 가지 반론이 제기되고 있다. 첫째, 현행 법체계 내에서도 공권력을 민간이 행사하는 예가 있다. <표 2>에 정리되어 있듯이, 토지수용이나 경찰업무 등은 국가공권력의 일부에 해당되나 현행법에서는 국가공권력의 민간행사를 부분적으로 인정하고 있다.

〈표 2〉 민간 수행 국가공권력의 사례

관련 법규	규정 내용
공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제19조 제1항	사업시행자는 공익사업의 수행을 위하여 필요하면 이 법에서 정하는 바에 따라 토지 등을 수용하거나 사용할 수 있다.
별정우체국법 제6조	별정우체국은 우체국의 사무와 같은 사무를 관장한다. ※별정우체국이란 지식경제부장관의 지정을 받아 자기의 부담으로 청사(廳舍)와 그 밖의 시설을 갖추고 국가로부터 위임받은 체신(遞信) 업무를 수행하는 우체국을 말함
청원경찰법 제3조	청원경찰은 청원경찰의 배치 결정(제4조제2항)을 받은 자(청원주)와 배치된 기관·시설 또는 사업장 등의 구역을 관할하는 경찰서장의 감독을 받아 그 경비구역만의 경비를 목적으로 필요한 범위에서 「경찰 관직무집행법」에 따른 경찰관의 직무를 수행한다.

둘째, 권력적 작용에 해당하는 권한의 민간수행 불가 논리는 정부조직법 상의 민간위탁 형식에 한정되며, 법적효과가 행정관청에 귀속되는 민간대행의 경우에는 권력적 작용까지도 그 대상으로 포함할 수 있다는 견해도 있다. 민간대행은 1983년 국세체납 압류대행제도의 형태로 처음 도입되었으나 법령에 따라 여러 형태로 나타난다는 점에서 통일적인 법률관계를 구성하기 쉽지 않아 이에 대한 이론은 아직 확립되어 있지 않다. 다만 민간대행의 공통점은 공공부문이 행사하여야 할 권한을 민간으로 하여금 대신하도록 한다는 것이다. 특히 민간위탁 대상사무가 엄격히 제한되어 있기 때문에 민간위탁을 활용하기 어려운 사무의 경우 개별법령에서 처음부터 민간의 권한으로 규정하고자 하는 시도나 또는 위탁의 형태를 빌리지 않고 정부기능을 민간이 대행하도록 하는 시도 등이 자주 발생하고 있다. 만약 체납세 징수업무를 민간위탁방식으로 전환하기 위해서는 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제27조를 개정하는 절차가 요구되는 반면 이를 민간대행의 방식으로 처리하고자 할 경우에는 지방세기본법 또는 국세징수법의 개정이 필요할 것이다.

셋째, 지방세기본법 제91조에서 규정하고 있는 체납처분의 요건에 해당하는 경우 민간에 위탁하는 것은 별도의 법적인 절차를 필요로 하는 강제집행과는 별개의 것으로 인식될 필요

가 있다. 체납처분은 공권력에 의한 조세채권의 강제실현 절차이고 강제집행은 민법상 채권의 강제실현 절차라는 점에서 공통점을 갖고 있으나, 체납처분은 조세채권의 자력집행력에 의하여 세무공무원이 집행하는 것인 반면 강제집행은 법원의 채무명의와 그 집행권의 부여에 의하여 법원 등이 집행하는 점에서 그 집행기관의 차이가 있다. 다시 말해 지방세의 체납업무를 민간에 위탁하는 것은 자치단체가 집행해야 하는 행정권한을 민간에 위탁하는 것이고, 이에 따라 지방자치단체가 갖고 있던 체납처분 관련 권한 중 징수와 관련된 업무의 일부도 동시에 위탁이 되는 것으로 보아야 한다. 이와 같은 체납처분의 경우 체납자의 모든 재산에 대하여 압류처분의 절차 하나 만으로도 모든 효력이 발생한다는 점에서 납세의무자에게 부과되는 강제성이 매우 크다는 점이 특징이다.

III. 지방세 체납의 실태와 개선과제

1. 지방세 체납의 원인

지방세 체납은 일반적으로 납세의무자의 담세력 부족으로 인하여 발생하거나 행방불명·국외이주·사망 등을 원인으로 발생한다. 그 밖에 조세불복, 과세착오 및 책임 회피적 과세행위로 인한 체납과 더불어, 납세기피·면탈을 목적으로 하는 의도적 체납이 있다.¹³⁾

지방세 체납세의 일반적인 원인으로 담세력 부족(법인 또는 사업자의 영업부진으로 인한 체납 포함), 행방불명·국외이주, 사망 등을 지적할 수 있다. 행방불명·국외이주 등에 해당하는 경우로는 납세자의 행방불명(주민등록말소)으로 인한 체납, 국외이주·해외장기체류 등으로 인한 체납을 들 수 있다. 사망의 경우는 납세자의 사망으로 인한 체납, 상속 등 승계확인이 곤란한 경우로 한정하고 있다. 조세불복에 따른 체납은 이의신청, 심사청구, 행정소송 등으로 그 내용이 확정시까지 체납이 발생하는 경우를 말한다. 과세착오 및 책임 회피적 과세에 해당하는 항목으로는 과세착오로 인한 체납, 비과세·감면대상을 과세하는 경우, 책임회피적 과세로 인한 체납, 징수할 수 없다고 판단되는 경우 고지유예, 부과철회(6월 이상 행불) 등의 처분을 할 수 있음에도 불구하고 무조건 과세하는 경우가 있다. 납세기피·면탈(免脫)에는 차명·명의 도용을 통한 체납(소위 “바지”체납), 폐업·임의해산 등 의도적인 체납, 체납 전에 재산명의변경 또는 선(先) 저당 등 합법을 가장(假裝)한 체납(재산은닉 등), 장기간 체납을 통한 결손 유도가 해당한다.

13) 서울특별시, 「체납징수공무원 직무능력 향상을 위한 지방세 체납 실무 교육교재」, 서울특별시 세무과, 2010.12, p.1을 참조하였다.

2. 지방세 체납세의 규모

지방세 체납 규모는 2012년 결산기준으로 3조 5,373억원이며, 이는 지방세부과액 58조 4,744억원의 6.0%에 해당한다. 지방세 체납액¹⁴⁾은 등록면허세(1조 2,460억원), 담배소비세(2조 8,812억원), 지방소비세(3조 335억원)보다 규모가 커서 체납 지방세의 효율적 징수가 시급한 상황이다.¹⁵⁾

지방세 가운데 체납율이 높은 세목으로는 지방교육세, 지방소득세(이전 주민세 소득할), 자동차세 등을 들 수 있다. 지방교육세는 체납액보다 그 건수가 가장 많은데¹⁶⁾, 이는 동 세목이 취득세(차량취득세 제외), 등록면허세(자동차 등록면허세 제외), 레저세, 담배소비세, 주민세 균등분, 재산세, 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세(비영업용 기타 승용자동차 포함) 세액의 일정비율을 세수로 하는 부가세(sur-tax) 형태를 따르기 때문이다. 다시 말해 지방교육세 관련 세목의 체납이 고스란히 지방교육세 체납으로 이어지기 때문에 동 세목의 체납 건수가 가장 많이 발생하고 있다. 지방소득세의 체납액 규모가 큰 이유는 동 세목이 국세인 소득세와 법인세의 부가세(sur-tax) 형태이기 때문에 이 두 세목의 체납이 동 세목의 체납으로 나타나는 구조적 특성에 기인한 것이다.¹⁷⁾ 자동차세의 체납율이 두드러지게 높은 이유는 자동차 등록대수(자동차세 과세대상자)가 1,950만 대를 상회¹⁸⁾할 정도로 많으며, 경기침체가 만성화되고 있는 현실이 반영된 결과로 추측된다. 등록면허세는 그 전체 세수 규모는 작지만 과세 대상이 되는 세부 항목이 많고 매우 복잡할 뿐만 아니라 소액의 세금이 부과되기 때문에 오히려 납세 인식을 약화시킴으로써 체납율이 높게 나타나고 있는 것으로 추정된다.

지방세 체납과 관련하여 특별히 주목해야 할 점은 일부 세목을 중심으로 체납이 집중되어 발생하고 있다는 것이다. 2012년의 지방세 전체 체납액은 3조 5,373억이며, 이 가운데 지방소득세(7,902억원), 자동차세(7,388억원), 취득세(5,406억원), 재산세(5,234억원)에서 발생하는 체납액(2조 5,930억원)이 차지하는 비중은 73.3%에 이른다. 이는 지방세 체납을 축소시키는 방안을 모색하되 세목별 특징을 고려한 대책이 강구되어야 함을 시사한다.

14) 지방세 체납액은 주로 결산기준으로 작성된다. 이에 따라 당해 연도 지방세 체납액은 그 해 미 정리 체납액을 의미하며, 이는 다음 해의 이월 체납액으로 간주된다. 다시 말해 여기서 말하는 지방세 체납액은 미정리 체납액을 의미한다.

15) 안전행정부, 「2013 지방세통계연감」, 2013.11, p.5, p.11, p.612.

16) 2012년 결산기준 지방세의 총체납 건수는 40,604,401이고, 지방교육세의 그것은 17,004,696건이다.

17) 2014년 이후 지방소득세가 독립세로 전환되었기 때문에 지방소득세 체납은 이전보다 크게 축소 될 것으로 전망된다.

18) 이데일리 뉴스(2014.4.15.일자) 자세한 내용은 <http://www.edaily.co.kr/news>를 참조하기 바란다.

3. 지방세 체납세의 징수실태와 지방세 체납의 관리

1) 지방세 체납세의 징수실태

2012년 결산기준 지방세 체납액은 3조 5,373억원이며, 그 건수는 4,060만건이다. 따라서 건당 체납액은 8,700원 수준이다. 한편 2012년 말 기준 기능직을 포함한 4급까지 지방세무직 공무원의 수는 10,784명이기 때문에 지방세무직공무원 1인당 평균 지방세 체납 담당 건수는 3,765건이고, 그 금액은 3억 2,801천만원에 이른다.¹⁹⁾

전국적으로 지방세무직공무원 가운데 지방세 체납세 징수조직 인원은 500명 안팎이고, 이 가운데 체납정리 전담조직 인원은 150명 정도로 알려져 있다. 대표적인 체납정리전담조직으로 서울시의 38세금징수과, 경기도 세원관리과 소속 체납관리팀 및 광역체납기동팀 등을 들 수 있다.²⁰⁾

한편 500만원 이상 고액체납의 경우 고액체납자수와 관련 체납금액은 서울(26,327명, 6,788억원), 경기(24,964명, 6,531억원), 인천(4,282명, 1,292억원) 등 수도권에 대거 편중되어 있다.²¹⁾ 그럼에도 불구하고 수도권의 체납정리전담조직 인원은 크게 부족하여 효율적인 체납업무 운영이 쉽지 않은 상황이다.

이런 현실을 감안할 때 지방세 체납징수의 효율적인 운영을 위해서는 민간 채권추심전문 요원을 공무원으로 채용하거나 민간부문의 우수 채권추심 사례를 벤치마킹하는 방안을 적극 강구해 볼 필요가 있다. 더불어 전문기관을 선정하여 지방세 체납세 징수를 위탁하는 방안에 대해서도 신중한 검토가 요구된다.

2) 지방세 체납의 관리

지방자치단체는 지방세 체납정리를 위해 다음과 같은 조치를 시행하고 있다. 첫째, 지방세 체납 일제 정리기간을 설정·운영(연 2회)하고 있다. 각 지방자치단체

19) 각 지방자치단체는 지방세 체납을 관리함에 있어 일부 인원을 전담 인력으로 배치하고 있지만 엄밀히 말하면 지방세부서 담당공무원 모두가 관여하는 방식으로 체납업무를 수행하고 있다고 보아야 할 것이다.

20) 서울특별시 38세금징수과는 서울시 지방세 체납 총괄관리 및 고의로 세금납부를 회피하는 상습·고액 시세 체납자를 직접 추적·조사하여 세금을 징수함으로써 조세정의 실현 및 성실한 납세풍토 기반을 마련하기 위해 2001년 8월 설치되었다. 경기도 광역체납기동팀은 시·군별로 진행되던 세금 징수 업무를 광역으로 나눠 보다 전문적이고 체계적으로 운영하기 위해 만든 특별 조직이다. 광역체납기동팀의 팀원들은 자기 권역에 있는 지방세 상습 체납자를 상대로 숨겨진 재산을 찾아내거나 체납차량 견인, 가택수색, 대여금고 봉인 등을 통해 체납액을 받아내는 임무를 수행하고 있다. 또한 광역적인 세금징수 업무를 위해 권역별 체납 및 과세자료를 데이터베이스로 구축하고 있다.

21) 행정안전부, 「체납징수 민간위탁- 지방세기본법개정안 주요쟁점」, 2011.5, p.30.

별로 「지방세 체납 정리단」을 구성하여 상반기(6.1~6.30)와 하반기(11.1~12.31) 두 차례에 걸쳐 체납액 일제 정리를 시행하고 있으며, 체납 담당 세무공무원의 개인 목표관리제 등을 병행하고 있다.

둘째, 지방세 체납자에 대해 행정제재 조치를 하고 있다. 구체적으로 ①체납발생일로부터 1년 경과, 3천만원 이상 고액·상습 체납자 명단공개(12월)²²⁾, ②체납자 출국금지 조치(연2회)²³⁾, ③관허사업 제한²⁴⁾, ④신용정보기관에 대한 체납자료 제공(분기별 1회)²⁵⁾ 등이 이루어지고 있다.

셋째, 시·도가 시·군·구의 위임을 받아 시·도 간 협약체결을 통해 연중으로 자치단체 간 체납 자동차세 징수촉탁이 시행되고 있다.

넷째, 체납징수 실적 공개제도를 시행하고 있다. 지방세 체납액 징수 목표 대비 실적을 연 2회 공개하고 있다. 시·도는 안전행정부에 그 실적을 알리고 있으며, 시·군·구의 실적은 해당 시·도에 알리도록 되어 있다.

다섯째, 민간채권 추심 전문요원의 공무원 채용을 권고하고 있다. 이는 민간의 전문성을 활용하여 체납세 징수의 효율을 높이기 위한 것이다.

여섯째, 생계형·자활가능 체납자에 대한 체납정리를 지원하고 있다. ①체납자를 대상으로 한 금융기관 담보 대출알선 및 체납징수, ②신용불량 등록 일시 해제를 통한 체납징수

일곱째, 우수 체납정리기법을 개발·보급하고 있다. ①고액체납자의 대여금고에 대한 압류, ②체납자 부가가치세 환급금의 압류, ③무체재산권(특허권 등) 조회를 통한 압류, ④국외 이주자 외국인 등록번호 등을 이용한 체납정리

여덟째, 체납정리 우수 사례발표 대회 개최 및 유공자 포상을 시행하고 있다. 우수사례 및 유공 공무원을 선정하여 장관 표창을 하고 있다.

4. 지방세와 국세 체납의 비교

국세는 납세자의 신고납부를 원칙으로 납부 세액이 결정되지만 지방세는 대장(臺帳)에 근거하여 납부 세액이 확정되는 특징을 갖기 때문에 양자의 체납은 그 규모, 체납율 등에 있어

22) 명단 공개대상자는 3~5월 중에 선정하여 사전에 안내하고, 6개월간 소명기회와 더불어 납부를 촉구하고 있다. 명단 공개는 관보, 공보, 자치단체정보통신망 및 언론기관 등을 통해 이루어지고 있다.

23) 체납자 출국금지 조치는 광역단체장이 법무부장관에게 요청하여 이루어지며, 그 대상은 3천만 원 이상 체납자와 재산 해외도피 우려자이다.

24) 정당한 사유 없이 3회 이상 지방세를 체납하고, 체납액이 30만원 이상인 체납자의 관허사업에 대해 정지·취소 등의 제재를 하고 있다.

25) 체납 발생일로부터 1년경과, 체납액 및 결손처분액이 5백만원 이상인 자의 체납자료가 신용정보기관에 제공되고 있다.

서로 다른 양상을 나타낼 수밖에 없다. 이런 현실을 간과한 채 국세와 지방세에 대해 똑같은 방식으로 체납 대책을 수립하여 시행하면 의도한 만큼의 성과를 거두기 어려울 수 있다.

국세와 지방세 체납에 대한 법적 근거를 보면 국세 체납은 국세기본법, 국세징수법 등을 범률적 기반으로 하고 있으며, 지방세 체납은 원칙적으로 지방세기본법에 근거를 두고 있다 (법적 근거). 지방세 체납은 지방세기본법의 관련 조항에 근거하여 관리하는 것을 원칙으로 하며, 그 밖에 지방세 관련법에 별도의 규정이 있으면 그것을 따르도록 되어 있다. 한편 지방세기본법과 그 밖의 지방세 관련법에 없는 사항은 국세기본법, 국세징수법을 준용하도록 되어 있다. 이에 따라 국세와 지방세의 성격이 다른 점이 제대로 고려되지 못한 채 지방세 체납 관리가 이뤄짐으로써 불형평성 또는 비효율성 발생의 소지가 크다.

지방세 체납은 국세의 경우와 마찬가지로 납세의무자의 담세력 부족, 행방불명·국외이주·사망 등으로 인해 발생하고 있다(체납발생의 원인). 또한 조세불복, 과세착오 및 책임회피적 과세행위로 인한 체납, 납세기피·면탈을 목적으로 하는 의도적 체납 등에 의해 초래되고 있다. 이는 국세와 지방세 모두 조세이기 때문에 그 체납 발생의 원인은 기본적으로 유사할 수 밖에 없음을 의미한다.

국세와 지방세 체납은 (미정리)체납액의 절대규모는 유사한 크기를 나타내고 있으나, 미정리체납율 수준은 지방세가 국세보다 높은 양상을 나타내고 있다. 국세의 체납은 부가가치세, 소득세, 법인세 등 사업성 관련 체납(예: 부도 등)이 많으며, 그 건별 체납금액이 크다. 지방세는 소유재산에 대한 체납, 자동차세 체납 등이 주류를 이루고 있으며, 그 건별 체납금액이 소액이다. 이에 따라 지방세보다 국세의 건별 체납금액이 상대적으로 크기 때문에 국세 체납 담당 공무원이 그 정리에 보다 적극적일 수밖에 없다. 반면 지방세 체납 정리를 위해서는 납세자 소유재산의 소재 파악, 생계와 연계된 자동차의 압류조치 등이 요구되지만, 이를 집행하려 할 경우 거둘 수 있는 체납세액보다 그 소요비용이 크거나 커다란 민원을 야기하는 부작용이 수반될 수 있다. 이와 같은 국세와 지방세 운용의 상이성으로 말미암아 국세의 결손처리율이 지방세의 그것보다 높으며, 이는 국세보다 지방세 체납율을 높게 만드는 원인이 되고 있다(미정리 체납액 규모 및 체납율²⁶⁾). 이런 점을 고려한 대책을 마련해야 지방세 미정리체납율 또는 지방세 체납율을 실질적으로 줄일 수 있을 것이다. 또한 지방세 체납의 효율적 관리를 위해 국세법에 해당하는 국세기본법, 국세징수법으로부터 벗어나 지방세 체납의 특징을 반영한 독립적인 지방세 체납 운용 틀의 구축이 요구되며, 그것을 뒷받침할 수 있도록 현재 보다 확고한 법적 기반을 마련해야 한다. 이는 지방세 체납징수율의 제고와 합리적 관리를

26) 국세와 지방세 체납율 수준은 향후 국세와 지방세의 운용 방향을 설정함에 있어 유용한 지침의 역할을 하게 되며, 체납율의 변화는 세제 및 재정의 안정성 등과 밀접하게 연결된다. 또한 국세 이든 지방세이든 그것의 높은 체납율은 세수결손에 따른 세입감소, 납세자 간(성실납세자와 비성실납세자) 불형평성 심화, 건전한 납세도의 저해, 안정적 재정운용 기반 침해 등 많은 부작용을 발생시키게 된다.

위해서는 지방세 징수 관련 사항을 총괄적으로 규율하는 지방세징수법의 제정이 시급함을 의미한다.

국세와 지방세 체납과 관련하여 해당 개별 세목이 미치는 영향은 서로 다르게 나타나고 있기 때문에 그런 점을 고려한 체납 대책을 강구해야 한다(개별 세목별 체납 실태). 국세 체납은 법인세, 소득세, 부가가치세에서 크게 발생하고 있는데, 이들은 국세 세수의 대종(大宗)을 이루는 세목이다. 지방세 체납은 주민세(현행 지방소득세), 자동차세, 취득세에 집중하여 발생되고 있다.²⁷⁾ 이는 체납대책을 수립함에 있어 국세와 지방세 모두 체납을 크게 유발하는 개별 세목을 대상으로 그 운용체계와 문제점을 정확하게 파악하여 대책을 수립해야 체납감소의 실질적 효과를 기대할 수 있음을 시사한다.

5. 지방세 체납세 관리의 개선과제

1) 체납세 징수 중요성의 간과

의도적이고 악의적인 체납의 확산은 경제활동의 위축과 더불어 납세자 간 위화감 조성, 조세도의 약화 등의 문제를 발생시키는 원인으로 작용할 수 있다. 체납의 확대는 성실납세자에게 상대적 박탈감을 안겨주게 되며, 체납자와 성실납세자 간 세부담의 불형평(불공평)을 초래하게 된다.

체납이 늘어나게 되면 성실납세자로 하여금 그간 당연하게 여겼던 납세의무의 성실한 이행에 대해 회의를 느끼게 함으로써 경제활동의 활력을 저해하는 문제를 야기하게 된다. 아울러 부유층에 의한 의도적 체납은 소득계층 간 위화감을 초래함으로써 사회통합을 저해할 뿐만 아니라 성실한 납세풍토를 훼손시키게 된다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 체납세의 발생을 사전에 차단하기 위한 장치의 마련과 더불어 체납세 징수를 효율적으로 수행하기 위한 기반을 강화해야 한다. 체납세의 발생을 사전에 차단하기 위해서는 홍보의 내실화, 납세편의의 증진, 건전한 납세풍토의 조성 등을 추진해야 할 것이다. 한편 체납세를 효율적으로 징수할 수 있기 위해서는 체납행위에 대한 엄격한 법 집행, 체납자의 납세유도를 위한 실효성 있는 유인책 마련 등이 요구된다.

2) 지방세입의 위축

지방세 체납은 지방세 세수 감소를 가져옴으로써 열악한 지방재정 여건을 더욱 위축시킬 수밖에 없다. 2012년 결산기준 지방세 체납액은 3조 5,373억원이며, 이는 지방소비세 규모(3

²⁷⁾ 2011년 이후 부동산을 근간 세원(과세대상)으로 삼는 기존의 취득세와 등록세가 하나로 통합되어 새로운 취득세로 조정되었다. 이에 따라 향후 신탁재산 취득 관련 부문을 제외한 나머지 취득세 과세대상에 대한 체납은 크게 줄어들 것으로 예상된다.

조 335억원)를 상회하는 적지 않은 수준이다. 따라서 지방세 체납액의 축소는 지방세입의 증대를 통해 지방재정력 확충에 기여하게 될 것이다.

매년 3조원 이상 발생하고 있는 지방세 체납세를 축소할 수 있다면 이는 새로운 지방세 세목을 신설하지 않고도 지방세입을 증진시킬 수 있는 실질적인 방안의 역할을 하게 될 것이다.

한편 지방자치단체가 마땅히 징수해야 할 세수임에도 거두지 못한 것이 체납세임을 감안하면 그것의 존재는 지방자치단체의 과세자주권 구현이 방해받고 있음을 보여주는 사례에 해당한다. 따라서 지방세 체납의 축소는 지방세입의 확충과 더불어 지방세 과세자주권의 확립을 위해서도 필요한 개선과제가 아닐 수 없다.

지방세 체납 운용의 개선을 위해서는 국세의 사례를 면밀히 검토하여 지방세 결손처리를 보다 현실화함으로써 지방세 미정리체납율을 줄이고, 그밖에 지방세 체납을 축소할 수 있는 실효성 있는 대책을 지속적으로 강구해야 할 것이다.

3) 체계적인 지방세 체납징수 시스템의 결여

지방세 체납을 줄일 수 있기 위해서는 체납자가 체납세를 납부할 수 있는 여력이 있는가와 밀접한 관련이 있는 재산권의 보유 실태를 정확하게 파악할 수 있는 장치의 마련이 요구된다. 그간 체납자의 납세능력을 파악함에 있어 숨겨진 부동산의 소재를 밝히는 데 초점을 맞추었다고 할 수 있다. 경제 환경의 변화 등을 감안할 때 체납자의 납세능력을 파악함에 있어 부동산(건물, 토지 등)과 더불어 금융자산(유가증권, 각종 채권 등)에도 관심을 기울여야 한다. 지방세 체납의 축소를 위해서는 숨겨진 부동산의 소재를 밝히는 노력과 더불어 체납자의 금융자산 보유실태를 파악할 수 있는 제도가 구축되어야 한다.

지방세 체납 관리를 담당하는 조직과 인력은 크게 미흡하다는 평가를 받고 있다. 특히 체납 업무를 담당하는 지방세공무원의 관련 업무경력이 짧으며, 전문적 지식이 부족하다는 지적을 받고 있다. 예를 들면 체납처분에 적용할 수 있는 압류기법이 대략 60개 안팎인 것으로 알려져 있는데, 지방세 체납담당공무원은 10개 정도의 기법을 활용하고 있을 뿐이다. 따라서 지방세의 체계적인 압류 등을 위해 관련 교육의 강화가 요구된다.

한편 지방세 체납의 정리를 위해 지방자치단체가 후순위자로 한국자산관리공사에 공매를 의뢰할 경우 그와 관련하여 소요되는 비용(송달료, 수수료 등)을 현년도에 징수한 지방세 체납액에서 지불하고 있다. 이에 따라 공매를 통해 체납액의 징수를 보장받을 수 없는 상황에서 선불리 공매방식으로 체납정리를 추진하기 쉽지 않은 현실적 어려움이 있다. 왜냐하면 공매처분을 통해 확보할 수 있는 대금이 작아 지방세 체납세 명목으로 지급되는 금액이 없을 수 있으며, 이럴 경우 관련 비용만 낭비하는 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 이는 별도의

대책(예산편성 등)을 마련하지 않은 채 공매 관련 비용을 현년도 체납세로 지불하는 방식을 고수할 경우 매년 지방세 체납세 징수액이 줄어드는 문제점이 반복될 수밖에 없다는 것이다.²⁸⁾

4) 지방세 체납을 규율하는 법적 기반의 미비

지방세 부과징수(체납처분 포함)에 관한 기본적인 사항은 지방세기본법을 따르되 동법에 규정이 없는 사항에 대해서는 국세징수법을 준용하도록 되어 있다. 문제는 지방세 징수와 체납절차를 집행함에 있어 그 개별 사항의 처리를 위해 준용하도록 되어 있는 국세징수법이 국세법이므로 지방세의 고유한 특성을 반영하지 못하고 있기 때문에 지방세 운용의 독립성을 침해할 뿐만 현실과 거리가 있는 결정을 이끄는 사례가 나타나고 있다는 것이다.

국세기본법 제81조의13(비밀 유지) 1항에는 지방자치단체 등이 법률에서 정하는 조세의 부과·징수 등을 위하여 사용할 목적으로 과세정보를 요구하는 경우에는 그 사용 목적에 맞는 범위에서 납세자의 과세정보를 제공할 수 있다고 규정되어 있다.²⁹⁾ 이 조항에 따르면 지방자치단체는 법률에서 정하는 조세의 부과·징수 등을 위하여 납세정보를 관련 분야에 요청할 수 있는데, 문제는 그 법률이 무엇인가에 대한 규정이 아직까지는 존재하지 않기 때문에 실효성

28) 한편 국세와 비교할 때 지방세의 체납율이 더욱 높은 이유로 지방세 체납 관련 회계처리 방식의 불합리성을 지적할 수 있다. 가산금은 그 성격상 세외수입에 해당한다. 따라서 국세의 경우 가산금을 회계상 세외수입으로 계리(計利)하고 있다. 반면 지방세의 경우 가산금을 체납세에 포함시켜 집계함으로써 지방세 체납의 규모를 실제보다 과대하게 평가하는 문제점을 드러내고 있다. 나아가 국세의 경우 전년도(과년도)에 발생한 감액 및 환부(과오납의 환부)를 처리함에 있어 현년도에 그와 관련한 별도의 예산을 편성하여 정리하고 있지만 지방세는 현년도에 징수한 체납세로 전년도에 발생한 과오납을 환부하는 불합리한 운용을 하고 있다. 지방세의 경우 현년도 체납세 징수액에서 전년도(과년도)에 발생한 과오납을 환부하고 있기 때문에 현도년의 실제 체납세 징수액이 줄어드는 문제점을 드러내고 있다.

29) 국세기본법 제81조의13(비밀 유지) ① 세무공무원은 납세자가 세법에서 정한 납세의무를 이행하기 위하여 제출한 자료나 국세의 부과·징수를 위하여 업무상 취득한 자료 등(이하 "과세정보"라 한다)을 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외의 용도로 사용해서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사용 목적에 맞는 범위에서 납세자의 과세정보를 제공할 수 있다. 1. 지방자치단체 등이 법률에서 정하는 조세의 부과·징수 등을 위하여 사용할 목적으로 과세정보를 요구하는 경우 2. 국가기관이 조세쟁송이나 조세범 소추(訴追)를 위하여 과세정보를 요구하는 경우 3. 법원의 제출명령 또는 법관이 발부한 영장에 의하여 과세정보를 요구하는 경우 4. 세무공무원 간에 국세의 부과·징수 또는 질문·검사에 필요한 과세정보를 요구하는 경우 5. 통계청장이 국가통계작성 목적으로 과세정보를 요구하는 경우 6. 다른 법률의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우 ② 제1항제1호·제2호·제5호 및 제6호에 따라 과세정보의 제공을 요구하는 자는 문서로 해당 세무관서의 장에게 요구하여야 한다. ③ 세무공무원은 제1항 및 제2항을 위반하여 과세정보의 제공을 요구받으면 그 요구를 거부하여야 한다. ④ 제1항에 따라 과세정보를 알게 된 사람은 이를 타인에게 제공 또는 누설하거나 그 목적 외의 용도로 사용해서는 아니 된다. ⑤ 이 조에 따라 과세정보를 제공받아 알게 된 사람 중 공무원이 아닌 사람은 「형법」이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

을 담보하기 어려운 상황이다. 다시 말해 지방세 부과징수에 대한 사항을 규율하고 있는 지방세기본법의 어느 조항에도 그와 관련한 내용은 규정되어 있지 않다. 이는 국세기본법에 근거하여 지방자치단체가 지방세의 부과와 징수(체납처분 포함)를 위해 해당 부문에 자료를 요청할 수 있도록 되어 있지만 어떻게 관련 자료를 요청해야 하는가에 대한 구체적인 방법 등을 규정하는 법 조항이 존재하지 않음을 의미한다. 예를 들어 지방세 체납세의 징수를 위해 체납자의 재산소유 및 소득 현황을 알려주는 자료를 관련 부처 등에 요청할 경우 그에 대한 법적 근거가 마련되어 있지 않기 때문에 거부되는 경우가 빈발하고 있다.³⁰⁾

등기부의 기재는 납세자의 재산정보를 알려주는 공신력 있는 자료에 해당하지만 현재의 공시방법은 등기의 성격을 잘 드러내지 못하는 문제점을 안고 있다. 등기부 등재(기재)는 관련 물건에 대한 공시효과를 나타낸다. 등기부상 기재만으로는 가동기담보권자의 등기가 순위보전을 위한 가동기인지 아니면 담보가동기인지 구별이 쉽지 않다. 따라서 이런 문제의 해결을 위해 별도의 법령을 제정하거나 개정하지 않고 대법원등기예규를 제정하여 시행하는 방안을 검토할 필요가 있다.

이상을 정리하면 지방세 징수와 체납절차를 체계적으로 관리는 틀로서 지방세징수법의 제정이 시급하다고 하겠다.³¹⁾

30) 지방세 체납정리를 목적으로 지방자치단체가 체납자의 재산소유 및 소득 현황 자료를 요청한 것에 대하여 관련 부처가 나타낸 비협조적 반응 사례로 대구광역시가 국세청에 이자소득 및 배당소득 지급명세서 제공 가능 여부에 대한 질의[대구광역시 세정담당관-9078호(2011.8.10.)] 등을 들 수 있다. 동 질의에 대해 국세청은 다음과 같이 회신하였다. 이자소득 및 배당소득 지급명세서는 국세기본법 제85조의2(지급명세서 자료의 이용) 및 국세징수법 제7조의3(지급명세서 등의 체납처분 활용)에 규정된 경우에 한하여 이를 이용 또는 활용할 수 있는 것으로서, 지방자치단체의 징수금의 체납처분을 위해서는 이를 제공할 수 없음을 회신합니다. 참고로 지방세기본법 제98조(체납처분에 관한 국세징수법의 준용)의 지방자치단체의 징수금의 체납처분에 관하여 국세 체납처분의 예를 준용한다는 규정은 국세징수법의 모든 조문을 준용하는 것이 아니라 국세징수법 제3장(체납처분)의 조문만을 준용한다는 의미로 해석됨을 알려드립니다(대법원 1990.3.9. 선고 89다카17898 참조). 이런 현상은 근저당 가압류 거래처 등의 자료(대법원), 상가임대차 보증금 관련 자료(국세청), 이자 및 배당소득 자료(국세청), 주택임대차보증금 자료(국토해양부) 등을 관련 부처에 요청한 경우에도 그대로 나타나고 있다.

31) 이와 같은 개선과제에 비추어 볼 때 지방세 체납세 징수 효율화를 위해서는 다음과 같은 방향에서 대책을 마련해야 할 것이다. 첫째, 지방세 납세의무자가 받아들일 수 있고, 현실적 여건을 고려한 대안이 모색되어야 한다(납세자 입장 반영). 둘째, 지방세는 자동차세, 지방소득세, 취득세 등의 세목에 집중하여 체납이 발생하고 있고, 건당 금액도 소액이기 때문에 지방세 체납을 줄이기 위해서는 이러한 특성을 반영한 체납 대책의 수립이 요구된다(지방세의 특성을 고려한 대책 마련). 셋째, 지방세 체납 업무를 담당하는 조직과 인력을 보강하고, 전문교육을 확대하는 조치가 요구된다. 또한 지방세징수법을 제정하여 지방세 체납을 독립적으로 규율하는 법률 체계를 갖추어야 한다(체계적인 체납징수 시스템 구축). 넷째, 체납 발생 원인별 대응 방안을 마련해야 한다. 납세기피, 면탈을 목적으로 한 납세의무자의 의도적 체납에 대해서는 제재 규정을 보다 강화하는 조치가 이루어져야 한다(체납 발생 원인별 대응). 다섯째, 경제 환경변화를 반영하여 체납관리가 이루어져야 한다. 금융자산의 비중 증가 등을 감안하여 체납자 금융거래 내역 조회의 제한 완화 등이 요구된다. 또한 다양한 체납세 징수 개선을 위해 지방세공무원의 전문

IV. 지방세 체납 징수업무 전문기관 위탁 방안

1. 주요국 체납세 징수 민간위탁 사례와 시사점

1) 미국

미국은 1996년 연방소득세 체납징수 업무를 민간법률회사나 민간추심회사에 위탁하는 시범프로그램을 운영함으로써 징수업무의 효율화를 달성할 수 있는지를 시험하였다. 하지만 동 프로그램은 납세자 정보 및 비밀유지와 납세자 권리 보호상의 문제점을 비롯하여 징수효율성도 낮아 시행 1년 만에 폐지되었다.

미 의회는 2004년 고용창출법(American Jobs Creation Act of 2004)에 근거하여 국세청(IRS, Internal Revenue Service)이 민간추심회사와 계약을 체결하여 연방소득세 체납세액을 위탁 징수할 수 있도록 하였다.³²⁾ 미 재무부는 총체납세액 급증으로 인해 납세자들의 납세순응도가 낮아질 것을 우려하여 체납세액 민간위탁징수제도를 의회에 제안하였다. 동 제도는 미 내국세법(IRC, Internal Revenue Code) 제6306조 QUALIFIED TAX COLLECTION CONTRACTS에 규정되었다. 2006년 3월 미 국세청은 3개 민간추심회사와 위탁계약을 체결하여 같은 해 9월부터 연방소득세 체납세액을 위탁징수하기 시작하였다.

하지만 체납징수 업무 민간위탁제도는 시행 이후 납세자 조세정보에 관한 프라이버시 권리의 침해하고, 징수효율성 측면에서도 민간추심회사가 국세청보다 오히려 나은 성과를 거두지 못하고 있다는 지적이 제기되었다. 이에 따라 미 의회 제110회기(會期)(2007-2008)시 연방소득세 체납액 민간위탁징수제도 폐지를 포함하는 ‘2008년 납세자지원 및 간편화 법’(Taxpayer Assistance and Simplification Act of 2008)이 제출되었으나 하원만 통과한 채 의회 회기가 종료되자 채택되지는 않았다.³³⁾ 이후 미 의회 제111회기(會期)(2009-2010)시 하원 민주당 Joe Baca 의원 외 28명이 동 제도 폐지법안(H.R. 796³⁴⁾)을 하원 세입위원회에 제출하였으나 다른 사안에 밀려 채택되지 않았다.

연방소득세 체납세 민간위탁징수제 운영이 여러 문제를 드러내고, 정치권에서도 일관되게

성 제고를 이끌 교육 훈련의 강화가 필요하다(경제 환경변화를 감안한 대안 모색). 여섯째, 지방세 체납 처벌 규정의 내실화가 요구된다. 구체적으로 관허사업 제한 제도 실효성 확보, 출국금지 기준의 강화, 고액·상습체납자 명단공개 대상의 확대, 자동차세 징수촉탁제의 개선 등이 추진되어야 한다(지방세 체납 처벌 규정의 내실화).

32) <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h108-4520>

33) <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h110-5719>

34) H. R. 796: To amend the Internal Revenue Code of 1986 to repeal the authority of the Secretary of the Treasury to enter into private debt collection contracts. 동 법안은 2009년 2월 3일 하원에 상정되었다.(<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-796>)

동 제도의 폐지 법안을 지속적으로 제출하자 2009년 3월 미 국세청은 체납세 민간위탁징수 계약의 연장을 중단하였다. 2009년 2월 4일 미 국세청은 두 민간위탁징수회사인 Pioneer Credit Recovery, CBE Group에 30일 이내 계약연장 여부를 결정하겠다고 사전에 통지하였고(다른 1개 사와의 계약은 이미 중단), 조세정보 비밀유지나 징세효율성 문제를 검토한 이후 3월 6일 계약연장 중지를 발표하였다. 이에 따라 사실상 미국의 체납세 민간위탁징수제도는 폐지된 상황이다.³⁵⁾

한편 미국의 대부분 주정부는 지방세 체납징수의 민간위탁을 시행하고 있다. 마찬가지로 미국의 수천 개의 지방정부는 체납된 지방세와 공과금의 회수업무를 민간채권추심회사에 위탁하고 있다. 지방정부는 카운티(county) 및 시(municipality) 정부를 통칭한다.³⁶⁾ 하지만 그 실상을 보면 국세의 경우와 마찬가지로 주정부와 지방정부의 체납징수를 보조하는 수준에 불과하다.³⁷⁾

2) 일본

일본의 경우 체납징수를 민간기관에 위탁하지는 않고 있다. 체납징수 업무를 민간부문에 위탁하지 않는 것은 동 업무가 과세권자인 국가 및 지방자치단체 고유 권한이라는 인식을 배경으로 하고 있다.

일본은 우리나라처럼 민간채권추심회사 전문요원을 공무원으로 특별 채용하여 활용하고 있을 뿐이며, 체납징수는 과세기관(징세기관)이 직접 담당하고 있다. 따라서 민간추심회사에 지방세 체납을 위탁 징수하고 있는 자치단체는 아직 없다.

일본의 체납세 징수관련 외부위탁 현황을 요약하면 <표 3>과 같다.³⁸⁾ 동 표에 제시되어 있는 업무 이외에도 각종 문서발송, 시스템 정보입력 등 공권력 행사를 수반하지 않는 부수적·보조적 업무에 대해서는 비정규직을 고용하여 수행하도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

35) 미국 국세청은 국세 체납징수 업무의 민간위탁을 ①민간위탁 업무추진의 본원적 한계, ②개인 사생활의 침해, ③권위기관의 체납징수 민간위탁에 따른 문제점 지적 및 제도폐지 권고, ④미국 국세청 자체평가에 근거하여 중단한 것으로 알려져 있다.

36) 미국 주정부와 지방정부의 체납세 민간위탁에 관한 세부내용은 안종석 외(2010)을 참조하기 바란다.

37) 이상을 종합하면 체납징수의 민간위탁에 관한 근거법령은 존재하고 있는 상황에서 실질적 시행이 안 되고 있기 때문에 미국은 체납징수의 민간위탁(제도)이 이루어지고 있다는 견해와 그렇지 않다는 입장으로 나뉠 수 있다.

38) 김진수·한상국(2009: 64-66)을 참조하였다.

〈표 3〉 일본의 체납세 징수관련 외부위탁 현황

단위 : 백만엔

업무	상세 업무	절차	예산
차압재산의 운송·보관업무	차압동산(자동차·미술품 등) 전문업자에게 운송·보관 의뢰	각 국세국특별정리부문 및 각 세무서에서 필요시 수시의뢰	4
차압재산의 감정·평가업무	공매대상이 되는 미술품 등의 견적가액산출을 위한 감정·평가업무로 부동산에 대해서는 부동산 감정사, 미술품 등에 대해서는 전문업자에게 감정 의뢰	각 국세국특별정리부문 및 각 세무서에서 필요시 수시의뢰	357
부동산의 공매정보업무	부동산의 공매정보를 인쇄 주택정보지, 주택정보업자의 홈페이지 등을 활용한 공고 인터넷의 배너광고를 활용한 공고	각(일부) 국세국특별정리부문에서 매년 실시	75
경매(인터넷옥션)	민간 경매 사이트 운영자에게 매수신청 접수업무 등 위탁	2007.6월 제1회 실시 후 연간 4회 실시예정	4

주 : 김진수·한상국(2009: 64)에서 인용

일본 재무성은 국세징수 전반 업무의 외부위탁에 대해 다음과 같은 입장이다. 국세징수업무는 재산의 차압 등 국민의 권리의무에 직접적으로 영향을 미치는 국가고유의 공권력 행사 를 수반하므로 이와 관련한 징수업무는 민간위탁이 곤란하다. 반면 수납사무 등 공권력 행사 를 수반하지 않는 부수적·보조적 업무는 민간위탁의 여지가 있다.

일본 오사카 부[大阪府] 산하의 사카이市는 효율적인 체납징수체계를 구축하기 위해 전화 를 통한 자율납부, 납부최고서 작성·발송 등 비권력적 징수지원 업무를 그에 대한 노하우를 갖춘 민간에 위탁하고, 이에 응하지 않는 체납자는 세무공무원이 적극적·집중적으로 체납정 리활동을 강화하도록 하였다.

일본 지방세법은 체납징수 등 공권력 행사는 자자체장이 임명한 세무공무원이 하도록 규정하고 있다. 따라서 민간위탁회사 과견 직원에 의한 전화 체납안내는 단순한 안내일 뿐 징수업무에 해당하지 않는 것으로 해석되고 있다. 민간인에 의한 체납액 전화 안내 시 안내단계를 넘어 납부독려 수준에 이르지 않도록 주의하고 있다. 또한 호별방문에 의한 체납액 안내제도 도입도 일부 지자체에 한정되어 있다.

3) 시사점

이상의 미국과 일본 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 미국, 일본의 경우 체납 관련 사항은 과세권자의 고유 권한으로 인식되고 있기 때문에 민간기관에 위탁하지 않거나(일본) 위탁하더라도 과세권자가 결정된 업무(사무)를 보조하는 정도에 한정하여 역할을 부여하고 있다.

둘째, 체납징수의 민간기관 위탁은 효과(성과)의 미흡, 개인 사생활의 침해, 추가적인 비용

발생 등 의도와 다르게 부작용을 크게 초래할 수 있다.

셋째, 체납징수의 효율화를 위해 민간의 전문성 등을 활용하고자 할 경우 신중한 접근이 요구되며, 그 역할을 엄격하게 설정함으로써 예상치 못한 혼란의 발생을 최소화하는 사전적 장치를 마련해야 할 것이다.

2. 지방세 체납 징수업무 전문기관 위탁

1) 체납징수 업무의 민간위탁 가능성

체납징수는 과세행위와 마찬가지로 과세권자의 고유 권한에 속하기 때문에 민간부문에 의한 업무 수행은 허용될 수 없다는 것이 원칙이다. 체납처분은 크게 압류, 매각, 청산의 세 단계로 진행되며, 각 단계는 다른 기관에 의존하지 않고 과세관청이 직접 진행하도록 되어 있는 자력집행의 성격을 띠고 있다.

자력집행의 속성 때문에 체납처분은 당해 과세관청의 담당자가 직접 그 업무를 담당하도록 되어 있다. 다만 원활한 집행을 위해 필요한 경우 다른 기관에 지원을 요청할 수 있으며, 이때 그 범위 등은 과세관청의 고유권한을 침해하지 않아야 하고 체납처분의 본질적 성격을 벗어나지 말아야 한다. 이는 체납처분의 대상, 방식 등 본질적인 사항에 대한 결정을 다른 기관에 위탁하는 것은 허용되지 않지만 다른 기관으로부터 협조를 받아 과세관청이 수행해야 할 구체적인 업무를 효율적으로 시행하는 것은 가능함을 의미한다. 따라서 체납징수의 민간 위탁을 검토할 경우 그 범위와 한계를 설정하는 것은 매우 주요한 과제가 아닐 수 없다.

국세 분야의 경우 「국세징수법」(법률 제11125호, 2011. 12. 31. 공포, 2012. 1. 1. 시행) 및 같은 법 시행령(대통령령 제23593호, 2012. 2. 2. 공포·시행) 개정을 통해 2012년부터 체납세금 징수업무의 효율성을 높이고 체납자에 대한 관리를 강화하기 위하여 체납액 징수업무의 일부를 한국자산관리공사에 위탁하고 있다.³⁹⁾ 국세 체납액 징수업무의 위탁 규정에 따르

39) 동 개정안과 관련하여 국회예산정책처는 경제적 측면과 징수행정 측면에서 다음과 같은 검토 의견을 제시한 바 있다(국회예산정책처, 2011, pp.179-183, pp.180-181). 첫째, 세법개정안의 체납 징수업무위탁의 범위는 국세청이 독촉장을 발부하고 강제징수(압류/공매)하기 이전까지의 업무로 볼 수 있는데, 재산조사 업무의 위탁은 체납절차로 이어지는 전단계의 업무로서 국민의 재산권과 직접적으로 관계된 사무로 볼 수 있으므로 이러한 위탁업무는 국민의 권리와 의무에 직접 관계된 국가 고유의 업무로 보아야 한다(국가 고유업무로서의 체납징수권). 둘째, 국세청의 체납세액 100원당 징세비는 3.2원인 반면 위탁징수비는 이보다 3배~5배 많은 10원~20원으로 높게 나타나고 있어 징세비 효율성이 낮다. 체납징세비용 추정절차는 다음과 같다. 2009년 기준 국세체납총액은 20조 6,685억원이고, 체납징수 업무를 통한 현금정리 금액은 8조 226억원인 상황에서, 국세공무원이 체납징수업무에 20% 정도 할애한다는 가정 아래 2009년 징세비 1조 3,007억원에 20%를 적용하여 2,601억원의 체납징세비를 추정한다. 따라서 체납세액 100원당 징세비는 현금정리금액 대비 체납징세비 추정액으로서 3.2원으로 계산된다. 한편 민간 신용정보 회사 등의 채권추심비용이 20%~25%인 점과 미국의 체납징수 민간위탁 사례에서 위탁수수료가

면 국세청(세무서장)은 독촉과 최고에도 불구하고 납부되지 않은 체납액을 징수하기 위하여 한국자산관리공사에 ①체납자의 주소 또는 거소 확인, ②체납자의 재산 조사, ③체납액의 납부를 촉구하는 안내문 발송과 전화 또는 방문 상담, ④앞의 ①~③규정에 준하는 단순 사실행위에 해당하는 업무로서 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 위탁할 수 있도록 되어 있다.⁴⁰⁾

체납징수의 성격, 현실적 여건 등을 고려할 때 체납징수의 민간위탁을 통한 효율화의 도모는 수준 민간기업(기관)에 해당하는 신용정보회사 또는 채권추심회사에 맡기는 방안은 다음과 같은 이유 때문에 적절하지 않다. 첫째, 사익을 추구하는 민간기업(기관)에 대해 공공성의 엄격한 준수를 요구하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 둘째, 현행 지방자치법 제104조 제3항에 따르면 주민의 권리·의무에 직접 영향을 미치는 법정사무는 민간위탁을 엄격히 금지도록 규정되어 있다.⁴¹⁾ 체납징수의 본질에 비추어 볼 때 그 업무의 민간위탁은 지방자치법 제104조 제3항의 규정을 위배할 소지가 크다. 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제11조 제1항에서 국민의 권리와 의무에 직접 관계되지 않는 단순 사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무, 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무를 민간위탁의 기준으로 제시하고 있다. 지방세 체납징수를 위한 추심행위는 국민의 권리와 의무에 직접 관계되는 법정사무에 해당되기 때문에 민간위탁 대상에서 제외되어야 한다. 따라서 현행법상으로 체납징수업무의 민간위탁은 적격성이 없다.⁴²⁾ 셋째, 「공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률」 제1조에 따라 공공기관은 국민의 권리와 이익을 보호해야 함에도 불구하고, 법정사무인 체납징수를 위한 추심행위를 민간기관에 위탁할 경우 무리한 추진으로 말미암아 납세자의 기본권이 과도하게 침해될 여지가 있다(개인정보 보호 및 기본권 보장).⁴³⁾ 과세기관이 지방세 부과징수 과정에서 취득한 개인 신상정보는 그 비밀

21%~25%인 점, 그리고 준행정부기관으로 볼 수 있는 한국자산관리공사가 민간보다는 수수료율이 5%~10% 낮을 것으로 가정하면 한국자산관리공사의 위탁징수비는 6.8원~16.8원 정도가 될 것으로 추정된다(징세비의 비효율성). 셋째, 적극적 체납업무 수행권한(수색, 압류처분 등)이 부여되어 있지 않은 위탁업무 담당자가 체납자의 교묘한 재산은닉과 도피 등에 대하여 적절히 대처하는데 한계가 있다는 점, 국민정서상 위탁업무 담당자의 재산조사 및 체납액 납부 요청에 대해 체납자가 적극 협조하지 않을 개연성이 크다는 점, 그리고 체납업무 수행에 따른 민원 발생시 그 책임소재가 불분명할 수 있다는 점에서 체납징수업무의 민간위탁 방안은 정책실효성이 낮을 수 있다(낮은 정책실효성).

- 40) 국세청은 현재 ‘숨진재산 무한추적팀’을 중심으로 고액체납자의 은닉재산을 추적하는 동시에 1억원 이상이거나 징수가 곤란한 체납세금 징수업무의 일부를 한국자산관리공사(캠코)에 위탁하고 있다. 하지만 점진적으로 위탁 범위를 확대해 체납징수 업무에 소요되는 시간과 비용을 줄이고 효율성을 높여야 한다는 의견이 개진되고 있다.
- 41) 지방자치법 제104조(사무의 위임 등) ③ 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.
- 42) 이런 이유 때문에 지방세 분야는 국민의 권리와 의무에 직접 관계되지 않은 압류재산 공매업무에 한정하여 '87.5.1부터 한국자산관리공사에 위탁·대행시키고 있을 뿐이다.

이 유지(지방세기본법 제114조 제1항)되어야 하지만 체납정보 등 개인사생활과 관련한 정보를 추심회사가 관리할 경우 유출 가능성성이 크다.⁴⁴⁾ 넷째, 실증결과에 따르면 과세기관 징수 때보다 민간위탁의 징세비용이 더욱 증가함으로써 민간추심회사에 징세비용 지급 후 사용액이 크게 감소하는 비효율이 발생하고 있다.⁴⁵⁾

이러한 점들을 종합적으로 고려할 때 지방세 체납징수 업무를 민간에 위탁하는 방안을 검토할 경우 수익창출을 우선하는 순수 민간기업에 맡기는 것은 적절하지 않다고 하겠다. 민간부문의 전문성을 활용하면서 공공성을 준수할 수 있는 공기업 또는 공공기관에 맡기는 방안이 현실적인 대안일 것이다.

2) 지방세 체납징수 업무의 민간위탁 방식

지방세 체납징수 업무의 민간위탁을 추진함에 있어서는 다음과 같은 점이 깊이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 지방세 체납징수 업무를 민간부문을 포함한 기타 기관에 위탁하고자 할 경우 그 목적이 무엇인가를 분명히 하여야 한다. 체납징수 업무의 민간부문 위탁은 현재보다 체납징수율을 높여 체납액을 줄임으로써 세수(세입)를 확충하고, 납세자 간 세부담의 불형평을 개선함으로써 납세도의를 증진하기 위한 것이다. 체납징수 업무의 다른 기관 위탁이 사익추구나 특정 분야 지원을 위한 것이어서는 안 된다. 이는 체납징수 업무의 다른 기관 위탁은 체납징수의 효율화를 궁극적인 목적으로 설정해야 함을 의미한다(체납징수 업무 민간위탁 목적의 명확화).

둘째, 체납징수 업무는 과세권자(징세권자)의 고유 권한이기 때문에 그에 대한 결정과 집행은 과세권자가 확정해야 하며, 관련 업무의 수행을 위탁받은 기관은 과세권자가 확정한 사항의 순조로운 시행을 보조하는 협력자(조력자)의 역할을 맡아야 한다. 일각에서 제기되고 있

43) 현재 공기업인 한국자산관리공사는 국세 및 지방세 체납징수와 관련하여 공매를 대행하는 역할을 부여받고 있다(국세징수법 제61조 제1항, 제6항). 한국자산관리공사에 의한 공매 대행은 암류한 재산의 공매에 전문 지식이 필요하거나 그 밖에 특수한 사정이 있어 직접 공매하기에 적당하지 않다고 인정할 때에만 허용된다. 이는 체납징수를 위한 공매는 원칙적으로 징세기관(지방자치단체장)이 결정한 것이며, 한국자산관리공사는 그 결정이 원활하게 실행될 수 있도록 심부름을 하는 역할을 하게 됨을 의미한다.

44) 체납징수의 민간기관 위탁을 옹호하는 논자들은 엄격한 통제와 도덕성 요구를 통해 그런 현상은 발생하지 않을 것이라고 한다. 하지만 SK커뮤니케이션즈가 운용하는 네이트와 싸이월드 회원 3,500만명의 개인정보 유출사건(2011년 7월 27일)은 그런 주장이 얼마나 비현실적인지를 단적으로 증명하고 있다.

45) 미국 국세청의 자체 평가에 따르면 체납세 1인당 징세비용은 민간위탁시 0.24\$이었고, 민간위탁을 하지 않는 경우는 0.07\$로 민간위탁의 경우가 3배 이상 더 많은 비용을 소요하는 것으로 분석되었다.

는 민간의 채권추심업체가 체납액을 받아낼 수 있도록 권한을 부여해야 한다는 견해는 과세권의 침해와 체납자의 생존권 위협 등 부작용을 수반할 수 있다는 점이 간과되어서는 안 된다. 이는 과세행위와 징수행위(체납처분행위 포함)가 다른 부문에 양도할 수 없는 과세권자의 고유 권한이기 때문이다(민간위탁 기관의 위상 및 역할).

셋째, 민간기관에 체납업무를 위탁할 경우 그 기관이 수행해야 할 업무의 범위를 설정함으로써 담당 업무의 모호성에 따른 혼란을 사전에 차단해야 한다. 체납처분 행위는 그 성격상 공공성이 강하기 때문에 민간기관이 사익추구 목적으로 관련 업무를 수행할 경우 공익을 저해함은 물론 납세자의 개인정보 유출에 따른 사생활 침해를 초래할 수 있다. 체납은 납세의무자의 담세력 부족, 행방불명·국외이주·사망 등으로 인해 발생하며, 크게 불가항력적(不可抗力的) 체납과 가항력적(可抗力的) 체납(의도적이고 악의적인 체납)으로 구분할 수 있다. 민간기관에 체납 관련 업무를 일임할 경우 그 범위는 과세권자(징세권자)의 결정을 심부름하는 수준에서 설정되어야 한다. 이는 체납처분에 대한 결정과 집행 권한은 전적으로 과세권자에게 부여되어야 하며, 민간기관은 그 집행의 원활화를 돋는 정도에서 업무를 일임 받아 수행해야 함을 의미한다. 민간기관은 불가항력적 체납을 제외한 의도적이고 악의적인 체납에 한정하여 그 체납액을 줄이는데 협력하는 방식으로 업무를 수행해야 할 것이다(민간기관 위탁 업무의 범위 설정).

이와 같은 법률의 제약과 현실적 여건을 감안할 때 지방세 체납업무의 민간부문 위탁은 한국지방재정공제회 등 지방재정 관련 공공기관이 국세 체납징수 위탁의 경우와 상응한 수준에서 맡는 방안이 적절할 것이다.

3. 전문기관 위탁을 통한 지방세 체납 징수효율화

지방세 체납징수 및 추심행위는 지방세징수금을 직접 강제수단에 의하여 받아내는 조치로서 체납처분의 일환이며, 납세자의 권리와 의무에 영향을 미치는 법률행위(행정행위)인 동시에 행정법상 급부의무 실현을 위한 직접 강제에 해당한다.⁴⁶⁾ 이는 지방세 체납징수와 그 추심행위는 성격상 국민의 재산권에 대한 침해적 처분행위에 속함을 의미한다. 지방세 체납징수의 다른 기관 위탁은 국세의 경우와 마찬가지로 공공성의 실현, 사생활 보호 등을 감안할 때 순수 민간기관(기업)에 맡기는 방식은 배제되어야 한다.⁴⁷⁾

46) 추심행위는 채무자에 대한 소재 파악 및 재산조사, 채권변제 요구, 채무자로부터 변제수령 등을 얻기 위한 일체의 행위(채권의 공정한 추심에 관한 법률 제2조제4호)를 말한다.

47) 체납징수를 민간에 위탁할 경우 발생할 수 있는 문제점(다른 채권자에게 납세자 재산 보유 현황이 유출된 경우)의 사례로 다음을 지적할 수 있다. 토지 5건 1000평, 5층 상가건축물, 벤츠자동차, 상가입주권 및 골프회원권 2개를 소유하고 있는 체납자 A가 토지 200평을 취득한 후 취득세 100만원 체납했다면 과세기관은 그 토지를 압류하게 된다. 이때 ①과세기관은 체납액 100

순수 민간기관에 의한 지방세 체납업무 대행은 다음과 같은 측면에서 보면 득보다 실이 클 수밖에 없다. 첫째, 아무리 철저하게 사전교육을 이수한 직원을 선발하여 관련 업무를 맡긴다고 해도 개인의 사생활과 관련한 정보가 유출될 수밖에 없는 많은 사례가 발견되고 있다. 둘째, 민간기관은 그 본질상 사익추구를 목적으로 하기 때문에 지방세 업무가 갖는 공익성을 담보하기 어려운 한계를 드러낼 수밖에 없다. 따라서 지방세 체납징수 효율성의 제고를 모색 하되 민간부문이 수행할 때 발생하는 문제점을 보완하면서 기존의 방식을 개선할 수 있는 절 충 대안으로 공공기관과 지방자치단체가 협력⁴⁸⁾하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

공공기관에 지방세 체납징수 업무를 위탁하고자 할 경우 그 방안으로 다음을 검토할 수 있을 것이다. 첫째, 국세 체납징수의 경우처럼 일부 업무를 지방재정 관련 전문기관에 위탁한다 (단기대안). 둘째, 전문가 양성, 체계적인 프로그램의 개발 등 충분한 준비과정을 거쳐 지방세 체납징수를 전담하는 공공기관(예: (가칭)지방세 체납정리센타)을 설치한다(중장기대안).⁴⁹⁾

지방세 체납의 일부 업무를 지방재정 관련 전문기관에 위탁하는 단기대안을 모색하고자 할 경우 그 대상 기관으로는 한국지방재정공제회, 한국지방세연구원, 한국지방행정연구원 등이 검토될 수 있을 것이다. 그 가운데 한국지방세연구원, 한국지방행정연구원은 전문 연구기관임을 감안하면 한국지방재정공제회를 활용하는 방안이 실효성 있는 대안이 될 수 있을 것이다.⁵⁰⁾

만원을 징수하기 위하여 200평 토지만 압류해도 충분하기 때문에 200평 토지만 압류할 것이다. 하지만 민간채권추심회사(신용정보회사)에 민간위탁하여 징수하는 경우 다른 재산까지 과도하게 압류하거나 추심할 소지가 발생되어 국세징수법 제33조의2의 규정에 위반될 여지가 있다. 국세징수법 제33조의2(초과압류의 금지)에 따르면 세무서장은 국세를 징수하기 위하여 필요한 재산 이외의 재산을 압류할 수 없다. ②체납징수를 위탁받은 신용정보회사가 재산을 조회하여 얻은 체납자 정보를 체납자의 여타 민간 채권자에게 유출하게 되면 체납자의 사생활정보가 유출되어 과도한 채권추심에 시달릴 경우 체납자의 사생활보호권과 기본권 자체에 대한 침해여지가 크다. 이는 지방세법 제69조의 비밀유지 규정 및 공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률에 위배되는 문제를 발생시킨다. 그렇지만 신용정보회사 또는 과세기관 중 어느 곳에서 책임을 져야 하는지가 불분명해진다. 신용정보회사에서 개인정보유출 책임을 진다고 하더라도 납세자는 민사소송을 제기하여 피해 등에 대한 구제를 받을 수밖에 없고, 소송기간의 장기화에 따라 권익구제가 소홀해질 수 있다.

- 48) 공공기관과 지방자치단체의 유기적인 협조를 통한 고액 지방세 체납세 조기 징수의 사례는 최근 전라북도에서 찾아 볼 수 있다. 이 사례는 법원 경매를 통해 법원에서 배분된 배당액은 수령하고 남은 체납세는 결손 처분하는 기존 방식을 따랐을 경우 상당한 금액을 결손처분하지 않을 수 없었던 고액체납세를 공매대행기관인 한국자산관리공사(KAMCO)와의 유기적인 협조를 통해 적극적이고 신속한 공매를 추진하여 추가 징수한 경우다. 자세한 내용은 전라북도, 「꺼진불도 다시한번 : 낙찰된 경매부동산도 공격적인 공매추진으로 체납세 징수」(전라북도 내부자료), 2011)를 참조하기 바란다.
- 49) 이 방안이 실행될 수 있기 위해서는 인적 구성, 재원조달, 기관의 성격 및 위상 등 많은 사항에 대해 지방자치단체를 비롯한 관련 기관의 동의와 협조가 필요할 것이다.
- 50) 한국지방재정공제회법 제1조(목적)에 따르면 한국지방재정공제회는 지방자치단체 등에 대한 효율적인 공제제도를 확립·운영함으로써 지방자치단체의 건전한 재정 운영과 지방재정 발전에

국세 체납의 경우 국세징수법 제23조의2에 근거를 두고 한국자산관리공사에 그 업무의 일부를 위탁하고 있다.⁵¹⁾ 따라서 민간위탁 방식(전문기관 위탁방식)으로 한국지방재정공제회에 지방세 체납징수의 일부 업무를 맡긴다면, 국세의 경우처럼 업무범위를 체납자의 주소 또는 거소 확인, 체납자의 재산조사, 체납액의 납부를 촉구하는 안내문 발송과 전화 또는 방문 상담 등으로 제한해야 할 것이다. 물론 이런 개편이 실행될 수 있기 위해서는 사전에 한국지방재정공제회가 지방세 체납 징수 관련 업무를 위탁받을 수 있는 여건(조직 및 인력 확보 등)을 구축해야 할 것이다.

V. 맺는 글

지방세의 징수 과정에서 납세자의 사망, 부도, 이주 등 예상치 못한 상황이 빚어질 수 있음을 감안할 때 어느 정도 수준의 체납 발생은 불가피한 측면이 있다. 하지만 체납의 만연은 그간 묵묵히 납세 의무를 성의껏 수행했던 납세자들로 하여금 성실한 납부 이행에 대해 회의를 느끼게 함으로써 경제활동의 활력을 떨어뜨리는 문제를 발생시키게 된다.

부유층의 의도적 체납은 소득계층 간 위화감을 초래함으로써 사회통합을 저해할 뿐만 아니라 성실한 납세풍토를 약화시키게 된다. 체납은 국세와 지방세의 세수를 줄임으로써 세입 결손을 발생시키게 되며, 이는 취약한 재정을 더욱 압박하는 부작용을 초래하게 된다. 따라서 체납을 축소시키기 위한 합리적인 대책의 수립과 추진은 재정여건의 개선, 납세도의의 증진, 납세자 간 세부담의 형평성 제고 등을 위해 필요한 조치에 해당한다.

본 연구에서는 지방세 분야를 대상으로 체납의 원인과 문제점을 파악하였고, 그 결과에 근거하여 지방세 체납징수 업무를 다른 기관에 위탁하여 수행시키는 방안을 추진할 경우 그 법리적 타당성, 위탁의 범주, 시행에 따른 법제도의 보완장치 등을 알아봄으로써 구체적인 실행

이바지함을 목적으로 한다. 특별법인인 한국지방재정공제회는 1964년 출범 이래 전국의 지방자치단체 상호간에 재정상의 어려움을 해결하고자 공제이념을 바탕으로 상호지원 하는 재해복구 사업, 공공청사정비사업, 지방관공선사업, 손해배상공제사업 및 회원지원사업을 보다 효율적으로 추진하여 왔으며, 지방재정 발전에 크게 기여하고 있다.

51) 국세징수법 제23조의2(체납액 징수업무의 위탁)의 내용은 다음과 같다. 제1항 세무서장은 제23조에 따른 독촉과 최고에도 불구하고 납부되지 아니한 체납액을 징수하기 위하여 「금융회사부 실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률」에 따라 설립된 한국자산관리공사(이하 “한국자산관리공사”라 한다)에 다음 각 호의 업무를 위탁할 수 있다. 이 경우 한국자산관리공사는 위탁받은 업무를 제3자에게 다시 위탁할 수 없다. 1. 체납자의 주소 또는 거소 확인 2. 체납자의 재산 조사 3. 체납액의 납부를 촉구하는 안내문 발송과 전화 또는 방문 상담 4. 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 단순 사실행위에 해당하는 업무로서 대통령령으로 정하는 사항 제2항 제1항에서 정한 사항 외에 위탁 방법, 위탁 대상 체납액의 범위, 위탁 수수료 등 체납액 징수업무의 위탁에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

대안을 제시하였다.

지방세 체납징수 업무를 다른 기관에 위탁하여 추진할 경우 다음을 고려해야 한다. 첫째, 지방세 체납징수 업무를 민간부문을 포함한 기타 기관에 위탁하고자 할 경우 그 목적이 무엇인가를 분명히 하여야 한다. 둘째, 체납징수 업무는 과세권자(정세권자)의 고유 권한이기 때문에 그에 대한 결정과 집행은 과세권자가 확정해야 하며, 관련 업무의 수행을 위탁받은 기관은 과세권자가 확정한 사항의 순조로운 시행을 보조하는 협력자(조력자)의 역할을 맡아야 한다. 셋째, 다른 기관에 체납업무를 위탁할 경우 그 기관이 수행해야 할 업무의 범위를 설정함으로써 담당 업무의 모호성에 따른 혼란을 사전에 차단해야 한다.

이런 제약을 고려할 때 지방세 체납징수 업무의 다른 기관 위탁은 단기적으로 국세의 사례에 준하여 공공기관의 성격을 가진 한국지방재정공제회에 맡기되 업무범위도 체납자의 주소 또는 거소 확인, 체납자의 재산조사, 체납액의 납부를 촉구하는 안내문 발송과 전화 또는 방문 상담 등으로 제한할 필요가 있을 것이다.⁵²⁾

참고문헌

디지털예산회계시스템(<http://www.digitalbrain.go.kr/>)
미의회 홈페이지(www.govtrack.us/congress)

김진수·한상국, 「체납징수업무의 효율화 방안」, 한국조세연구원, 2009.2.
서울특별시, 「지방세 체납금 더 이상 그냥 둘 수 없습니다」, 서울특별시 재무국 38세금징수과, 2009.11.
서울특별시, 「체납징수공무원 직무능력 향상을 위한 지방세 체납 실무 교육교재」, 서울특별시 세무과, 2010.12.
송쌍종·김태호, 「지방세 체납 관련 세무행정의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2009.3.

52) 그 밖에 지방세 체납율의 축소를 위해서는 지방세 체납을 정리함에 있어 결손처리 요건을 완화하거나 현실화해야 한다. 이럴 경우 지방세 체납액을 (가칭)지방세 체납채권의 명목으로 발행하여 공공기관에 매각하는 방식을 검토할 필요가 있다. (가칭)지방세 체납채권의 공공기관 매각을 통한 지방세 체납율 축소방안은 지방세 체납이 갖는 공공성을 준수하면서 현재보다 체납율을 줄이기 위한 대책에 해당한다. 예를 들어 1억원의 지방세 체납 건에 대해 (가칭)지방세 체납채권을 발행하여 공공기관에 매각하되 그 채권금액은 지방자치단체와 공공기관이 서로 그 채권의 성격 등을 감안하여 협의하여 결정하도록 한다. 그 채권에 대해 지방자치단체와 공공기관이 서로 협의하여 7천만원에 매각 금액을 결정했다면 해당 지방자치단체는 7천만원의 체납세 징수를 거두게 되며, 공공기관은 체납세 1억원 가운데 징수한 금액에서 지방자치단체에 지불해야 할 7천만원을 제외한 나머지 금액(최대 3천만원)을 수입으로 얻게 된다. 이때 지방자치단체의 지방세 체납액 1억원 가운데 채권금액 7천만원을 제외한 나머지 3천만원은 지방세 체납 결손금액으로 처리된다. 지방세 체납채권 발행과 관련하여 일단 1억원 이상의 지방세 체납 건을 대상으로 하되 점차 그 범위를 확대하는 방안이 적절할 것이다.

- 송쌍종·이승문, 「국세징수법론」, 나라, 2009.
- 안전행정부, 「2013 지방세통계연감」, 2013.11.
- 안전행정부, 「2014년도 지방자치단체 통합재정 개요(상)」, 2014.4.
- 안종석 외, 「지방세 체납징수 업무의 민간위탁에 대한 연구」, 한국조세연구원, 2010.9.
- 유태현 외5인, 「지방세 체납 관련 세무행정의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 2009.3.
- 이삼주, 「체납지방세 징수의 민간위탁 방안」, 연구보고서(97-6), 한국지방행정연구원, 1997.10.
- 인천광역시, 「건설공제조합 출자증권 압류 및 공매를 통한 체납액 징수」, 지방자치단체 예산효율화 우수사례 발표대회 참가신청서, 2011.10.
- 전라북도, 「꺼진불도 다시 한번 : 낙찰된 경매부동산도 공격적인 공매추진으로 체납세 징수」, 전라북도 내부자료, 2011.
- 전라북도, 「은행대출을 통한 고액체납세 징수사례」, 전라북도 내부자료, 2011.
- 행정안전부, 「체납징수 민간위탁-지방세기본법개정안 주요쟁점」, 2011.5.
- IRS, National Taxpayer Advocate 2008, *Annual Report to Congress*, Vol. One, 2008.12.31.

[제4주제]

창조경제와 옥외광고 진흥방안



사 회: 김민기(숭실대 교수)



발 표: 차유철(우석대 교수) 69



토 론: 이경렬(한양대 교수)

이희복(상지대 교수)

지원배(한라대 교수)

홍문기(한세대 교수)

엄창호(기획개발부장)

창조경제와 옥외광고 진흥방안



2014. 7. 3

우석대학교 광고이벤트학과
차유철



“창조경제가 뜨면
광고산업이 뛴다!”



창조경제가 뭐길래....

1990년 노무라연구소 보고서 : '창조사회'

1997년 영국 미래전략산업으로 창조산업 지정

2000년 피터 코이(Peter Coy) <비즈니스위크> : 개인의

창의성과 아이디어가 핵심이 되는 새로운 경제체제 출현

2001년 존 호킨스(John Hokins) : <창조경제> 출판

1998년 영국 '크리에이티브 브리튼'

2000년 미국 '크리에이티브 아메리카'

2005년 중국 '문화창의산업'



창조산업 시장

- 세계 창조산업 시장 규모

2000년 8,310억 달러

2005년 1조 3천억 달러(전세계 GDP의 7%)

- UN 예측

2004년 세계 GDP 7%

향후 매년 10%씩 증가 예상

- 영국 창조산업 시장 규모

기업 : 106,700여 개

일자리 : 150만 명(5.1%)

산업생산 : 360억 파운드(한화 약 61조 2천억 원)



무엇이 창조산업인가?

- “사이버 보안산업은 창조경제의 핵심 영역”
(이투뉴스, 2014. 4. 28)
 - “친환경농산물유통도 창조경제 영역”
(안기영, 한국환경공단 이사, 2014. 3. 4)
 - “건설분야 창조경제 ‘머리 맞대’”
(중도일보, 2014. 6. 18)
- “최문기 장관, 무역업계와 창조경제 구현 방안 논의”
(News 1, 2013. 8. 20)



<The Creative Economy Report>

(UNCTAD, 2010)

- 예술과 비즈니스, 기술이 교차하는 지식기반 활동을 영위하는 산업
1. 최초의 투입으로서의 창조성과 지적 자본을 사용한 상품과 서비스를 창조, 생산, 분배
 2. 일련의 지식기반 활동으로 구성되며, 잠재적으로 유통과 지적재산권으로부터 수입을 창출
 3. 창의적 콘텐츠, 경제적 가치와 시장성을 가진 유형의 상품과 무형의 지적 혹은 예술적 서비스로 구성
 4. 장인, 서비스, 산업적 부문의 교차 지점
 5. 세계 무역에 새롭고 역동적인 영역을 구성

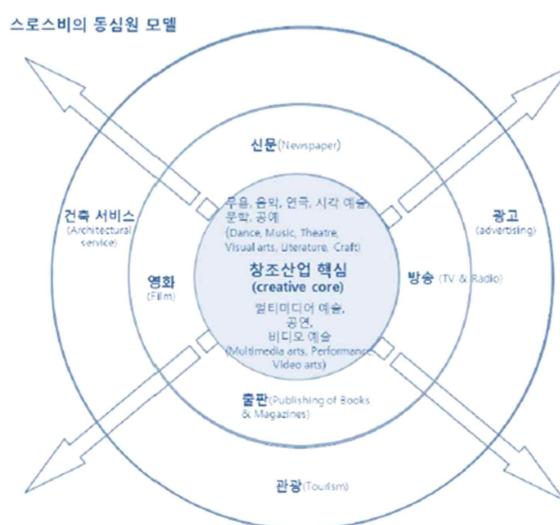


Creative Industries Mapping Document

(영국 Department for Culture, Media, and Sport, 2006)

- 광고(Advertising)
- 건축(Architecture)
- 예술과 골동품(Art & Antiques)
- 공예품(Crafts)
- 디자인(Design)
- 디자이너 패션(Designer Fashion)
- 영화, 영상, 사진(Film, Video & Photography)
- 소프트웨어, 컴퓨터 게임, 전자출판(Software, Computer Games & Electronic Publishing)
- 음악/ 영상/ 공연예술(Music & the Visual and Performing Arts)
- 출판(Publishing)
- TV
- 라디오(Radio)

*2001년 13개 영역에서 2006년 12개 영역으로 정리



<스로스비(Throsby, 2001) 동심원 모델로 설명한 창조산업 범위>



창조산업으로서의 광고

- UN & UNCTAD의 분류상, 기능적 창조 중 창조서비스 영역에 해당

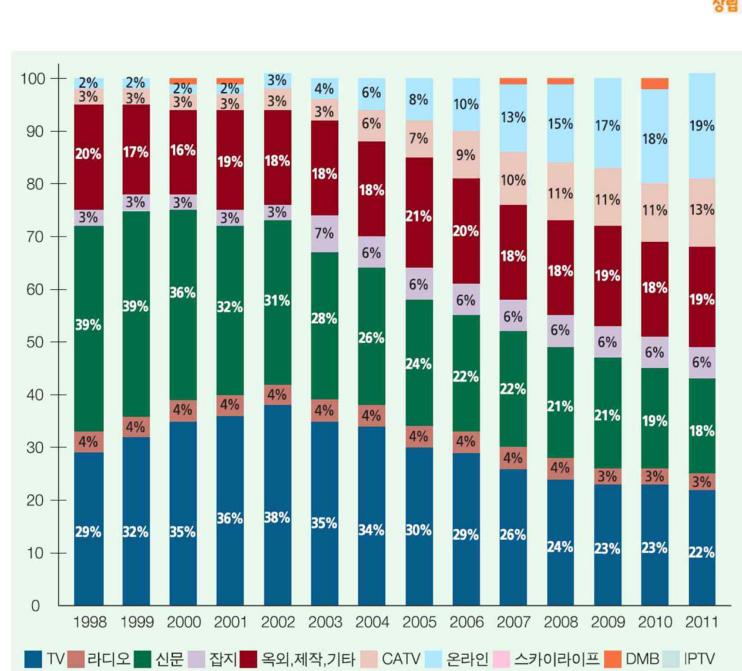
유형	내용
유산	①문화적 장소(고대유적, 도서관, 전시회) ②전통문화(공연, 축제)
예술	③시각예술(그림, 조각, 사진) ④공연예술(라이브 음악, 연극, 오페라, 춤, 서커스)
미디어	⑤출판, 인쇄매체(책, 신문) ⑥오디오, 비주얼(영화, TV, 라디오 방송)
기능적 창조	⑦디자인(인테리어, 그래픽, 패션, 보석, 장난감) ⑧창조 서비스(건축, 광고, 창조 R&D, 문화, 레크리에이션) ⑨새로운 미디어(소프트웨어, 비디오게임, 디지털콘텐츠)





옥외광고산업은 태생적 창조산업

- 그런데 광고산업 중에서도 주류에 서 본 적이 없다!
- 4년제 대학 광고관련 학과 중 커리큘럼에 옥외광고가 포함된 학교는 1개교뿐



<매체별 광고비 비중>



<매체별 광고비 및 구성비>

구분	매체	광고비(억원)			성장률(%)		구성비(%)	
		'12년	'13년	'14년(F)	'13년	'14년(F)	'13년	'14년(F)
방송	지상파TV	19,307	18,273	18,700	-5.4	2.3	19.1	18.8
	라디오	2,358	2,246	2,200	-4.8	-2.1	2.3	2.2
	케이블/ 종편	13,218	13,825	13,800	4.6	-0.2	14.4	13.9
	IPTV	235	380	450	61.7	18.4	0.4	0.5
	위성TV	130	151	150	16.2	-0.7	0.2	0.2
	DMB	168	124	110	-26.3	-11.1	0.1	0.1
인쇄	SO	655	712	720	8.7	1.1	0.7	0.7
	방송 계	36,071	35,712	36,130	-1.0	1.2	37.2	36.3
인터넷	신문	16,543	15,447	14,900	-6.6	-3.5	16.1	15.0
	잡지	5,076	4,650	4,450	-8.4	-4.3	4.8	4.5
OOH	인쇄 계	21,620	20,097	19,350	-7.0	-3.7	21.0	19.4
	검색	12,950	13,210	13,600	2.0	3.0	13.8	13.7
	노출형	6,590	6,820	7,130	3.5	4.5	7.1	7.2
제작	인터넷 계	19,540	20,030	20,730	2.5	3.5	20.9	20.8
	모바일	2,100	4,600	7,750	119.0	68.5	4.8	7.8
	옥외	3,463	3,549	3,600	2.5	1.4	3.7	3.6
	극장	1,540	1,708	1,750	10.9	2.5	1.8	1.8
총 계	교통	4,102	4,388	4,400	7.0	0.3	4.6	4.4
	OOH 계	9,105	9,645	9,750	5.9	1.1	10.1	9.8
제작		5,418	5,810	5,862	7.2	0.9	6.1	5.9
총 계		93,854	95,893	99,572	2.2	3.8		

**각광받는 창조산업, 위기의 광고매체들**

- 신문 : 2010년 연중 4회 이상 신문광고 활성화 세미나 개최
- TV : 지상파 TV 광고매출액 및 비중 감소로 방송사 적자 확대



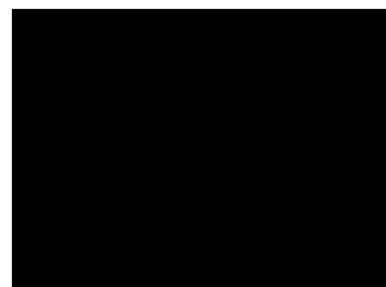
옥외광고는 다를까?

- 디지털 사이니지 등의 신기술이 도입된 옥외광고는 성장 분야일까?
- 대개 10% 안팎의 비중 유지 : 광고매출액은 소폭 증가하나 비중은 일관된 성장세가 아니며, 전체적으로는 오히려 감소
-> 타 매체의 전철을 밟을 가능성

OOH		2012	2013	2014	전년대비	성장률	전체대비	비중
	옥외	3,463	3,549	3,600	2.5	1.4	3.7	3.6
	극장	1,540	1,708	1,750	10.9	2.5	1.8	1.8
	교통	4,102	4,388	4,400	7.0	0.3	4.6	4.4
	OOH 계	9,105	9,645	9,750	5.9	1.1	10.1	9.8
	총 계	93,854	95,893	99,572	2.2	3.8		



- “현재 모바일 광고산업이 활성화되면서 옥외광고업계가 많이 어려운 상황”(정태옥 지역발전 정책관, 2014. 2. 5, 옥외 광고 산업발전을 위한 산학관 간담회)
- > 모바일 광고산업의 활성화보다 무서운 것은 모바일 이용 확산 자체



- 모두 고개 숙이고 사는 시대 : 옥외광고 오디언스의 감소는 어느 매체보다 빠를 것



옥외광고산업이 창조산업으로 발전하려면

- 옥외광고 산업발전을 위한 산•학•관 간담회
(2014. 2. 5 한국프레스센터에서 개최)
 - 주요 논의 사항
 - 법률 개정안
 - 옥외광고산업 위축 우려
 - 옥외광고 발전 방향에 대한 논의 필요
 - 산학관 협의 필요성



사례 : 광고산업 진흥을 위한 노력들

- 광고산업진흥협의회
 - 한국광고협회
- 한국방송광고진흥공사
 - 한국언론진흥재단
 - 광고산업협회
 - 광고관련 학회



<광고산업진흥협의회 제안> (2002)

- 1. 광고위상 재정립을 위한 개선 방안으로 광고진흥제도(법, 기구) 신설**
- 2. 방송광고관련 법규 개선**
 - 1) 중간광고 허용
 - 2) 광고총량제 도입
 - 3) 미디어렙 경쟁체제 도입
 - 4) 가상광고 허용
- 3. 광고 심의제도 개선**
 - 1) 방송광고 사전심의제도 개선
 - 2) 방송광고 심의규정 및 운영 개선
 - 3) 광고 자율심의 활성화
- 4. 광고발전 저해요인 개선**
 - 1) 불공정 거래관행 개선
 - 2) 정부광고 독점대행 개선



<한국광고단체연합회의 건의문> (2003)

1. 중간광고 및 방송광고 총량제의 조속한 도입
2. 법적인 방송광고 사전심의제도 개선
3. 방송광고판매제도의 조속한 개선
4. 방송광고 대행 수수료를 국제관행인 15%로 상향 조정
5. 광고산업만을 전담하는 독립된 정부 부서의 설치 필요
6. 광고문화회관이 건립 취지에 맞는 광고인들의 요람이 될 수 있도록 관심과 지원 필요
7. 방송위원회에서 조성·운용하고 있는 방송발전기금의 명칭을 방송·광고발전기금으로 변경 및 광고산업 진흥을 위한 지원 수준 대폭 확대
8. 광고 발전과 언론 발전을 위해 ABC제도가 활성화될 수 있도록 지속적인 지원
9. 광고제작 기자재 구입 시 세제 혜택 확대
10. 광고영상제작업계와 광고사진업계의 표준소득률 재분류
11. 옥외광고관련 기금제도의 개선



광고산업 진흥 필요성의 근거

- 경제적 기여
- 국가 브랜드 이미지 제고
 - 문화 콘텐츠
 - 교육 콘텐츠
- 국격과 광고산업 연관성



경제활성화 원동력으로서의 광고산업

- 직간접적 생산파급효과 : 전체 산업 중 가장 높음
 - 부가가치유발효과 : 높은 수준
 - 광고산업에서 생산이 1원 증가하면 타 산업에서는 1.5201원의 생산을 유발하고, 국민경제 전체로는 2.5201원의 생산을 유발
 - 광고산업에서 10억 원이 생산되면 자체적으로는 3.9097명, 타 산업에서는 12.4537명의 취업을 유발하여 국민경제 전체적으로 16.3634명의 일자리를 창출
- >광고산업이 진흥될수록 광고의 생산유발효과로 인해 경제가 활성화되고, 높은 취업유발효과는 더 많은 일자리를 창출함으로써 실업문제 해결은 물론 선순환의 중요한 고리



국가 브랜드 이미지 제고 수단으로서의 광고

- 국가 브랜드의 가치는 다양한 경로를 통해 축적되지만 광고의 영향력은 결코 간과할 수 없는 크기
- *덴마크 사례(2008 덴마크 국가브랜드 관리 계획서)
 - 전세계를 대상으로는 동일한 메시지, 이미지, 이야기를 전송하는 통합 커뮤니케이션 플랫폼(a joint communication platform)을 활용
 - 세부적인 목표 그룹에게는 통합 커뮤니케이션 플랫폼의 범위 내에서 목표에 적합한 메시지를 다루는 전략
->광고에서 말하는 통합 마케팅 커뮤니케이션(IMC) 전략



문화콘텐츠로서의 광고

- 사회의 거울(Stephen Fox)/20세기 동굴예술/가장 위대한 예술(Marshal McLuhan) 등은 광고의 문화 콘텐츠로서의 가치를 표현
- 기획·제작·생산·소비와 유통이 다른 문화 콘텐츠와 유사한 형태로 진행
- 현재 광고에 관심을 갖고 있는 제한된 시장에서 주로 소비되고 있지만, 문화 콘텐츠로서의 가능성은 여타 콘텐츠에 비해 넓음 : 모든 미디어를 통해 유통
- 거의 대부분 무료이고, 쉽게 접촉할 수 있고, 획득도 용이하다는 점에서 매우 매력적



k o c c a
KOREA
CREATIVE CONTENT
AGENCY



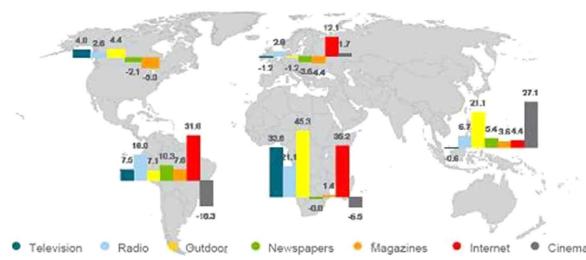
교육 콘텐츠로서의 광고

- 교육기본법 1장 9조 3항 : '학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성의 함양을 포함한 전인적 교육을 중시하여 이루어져야 한다.'
- 광고는 예술적인 측면(미술, 음악, 영화 등), 문학적인 측면, 과학적인 측면의 창의력을 포함하는 창의력 계발의 종합 선물세트
- 거의 모든 교과에 적용할 가능성 : 거의 전 산업분야와 사회의 거의 모든 조직이 광고 활동



국격과 광고산업의 연관성

- 자본주의가 발달한 나라일수록 광고의 위상이 높고,
- 기본적인 기능은 제품의 판매이면서,
- 미디어를 살아 움직이게 하는 심장과 같은 기능을 하며,
- 사회상을 반영하는 거울로서 고대의 동굴예술처럼 오늘날의 문화를 보여주는 기록물의 역할
- 형태적으로는 모든 예술분야를 망라하는 위대한 예술이고,
- 속성상 각종 규제로 인해 뉴스보다도 더욱 정직한데,
- 표현하는 방식은 보는 사람들이 공감할 수 있도록 잘 포장
- 광고가 발전한 나라는 선진국





광고진흥에 관한 현재 상황

- 2006년 광고진흥법 발의(손봉숙 의원) : 광고진흥재단 설립 등의 내용
- 2009년 광고진흥사업 감축 : 광고정보 폐간, 대학생 대상 광고교육 폐지 등
- 공익자금 -> 2003년 방송발전기금(방송위 운영)
-> 2011년 방송통신발전기금으로 전환(방통위 운영)
- 2012년 한국방공광고공사 -> 한국방송광고진흥공사 (무자본 특수법인에서 유자본 법인) : 광고진흥예산 감소
- 전체 광고비 규모 증가 : 전통적 광고매체 비중 감소
-> 기존 광고업계 위축
- 광고관련 학과 감소 : ex) 호남지역 2005년 7개교
-> 2014년 1개교
- 광고관련 학과 입결 하락

* 광고산업진흥이 실현되고 있다고 생각할 수 있을까?



광고산업 진흥은 왜 지지부진할까?

전차복칠 후차지계(前車覆轍 後車之戒)

- 규제를 위한 법은 있어도 진흥을 위한 법은 없다
- 광고진흥의 주체가 광고계 외부에 있다
- 광고진흥에 사용할 재원이 없다
- 업계는 불만은 있어도 진흥의 인식이 부족하다
- 산·학·관의 연계가 고편적이다
- 전체적으로 진흥의 모멘텀이 부족하다



다행히...

옥외광고산업 진흥의 가능성 :

- 미디어테크놀로지의 발달 : 디지털 기술의 도입
- 광고환경의 변화 : 광고효과 중심
- 옥외광고의 확장성 : 미디어 크리에이티브
- 창조경제의 강조 : 옥외광고물 등 관리법 전부 개정 법
률안 입법 예고
- 명확한 관련 조직 :
 - 한국옥외광고센터 : 공기업이 아닌 안행부 산하기관
 - 한국옥외광고협회, 한국옥외광고미디어협회, 한국전광
방송광고협회 등 업종 대표 조직



미디어 테크놀로지 : 디지털화



비행기 운항시간 연동 디지털 광고 :

<http://www.youtube.com/watch?v=uXq5R-QXaOg>

LG 디지털 사이니지 홍보영상 :

<http://www.youtube.com/watch?v=QhjeAs8zWo8>



매체별 광고효과

속성	지상파TV		라디오		신문		잡지		인터넷		케이블/유선TV		스카이라이프		DMB	
	평균	(Top3)	평균	(Top3)	평균	(Top3)	평균	(Top3)	평균	(Top3)	평균	(Top3)	평균	(Top3)	평균	(Top3)
제품 정보를 충분히 전달한다	3.79	(62.9)	2.62	(23.8)	2.86	(32.2)	2.63	(26.4)	3.20	(43.6)	3.33	(47.3)	2.37	(18.8)	2.24	(15.1)
기업, 제품, 상표를 오래 기억하게 한다	3.89	(67.2)	2.70	(27.1)	2.84	(32.0)	2.61	(25.9)	3.17	(41.9)	3.35	(48.5)	2.38	(19.6)	2.26	(16.4)
기업, 제품에 대해 좋은 이미지를 갖게 한다	3.87	(66.5)	2.70	(27.5)	2.87	(31.9)	2.59	(24.7)	3.14	(41.1)	3.31	(47.1)	2.39	(19.3)	2.24	(15.3)
광고 때문에 제품을 산 적이 있다	3.76	(62.7)	2.58	(23.7)	2.74	(28.8)	2.52	(22.7)	3.07	(39.4)	3.21	(44.1)	2.29	(17.1)	2.17	(13.3)
광고 때문에 주로 이용하던 상표를 바꾼 적이 있다	3.61	(57.7)	2.58	(23.1)	2.71	(27.4)	2.50	(21.4)	3.03	(37.6)	3.17	(43.7)	2.33	(16.8)	2.22	(14.0)
광고 때문에 반복 구매하는 상표가 있다	3.67	(58.6)	2.60	(23.9)	2.79	(29.9)	2.54	(22.8)	3.10	(39.7)	3.24	(43.3)	2.32	(18.0)	2.23	(15.6)
광고가 많아 매체이용에 방해가 된다	3.83	(63.8)	2.75	(29.4)	2.83	(32.1)	2.62	(25.5)	3.26	(44.7)	3.44	(50.7)	2.49	(23.1)	2.30	(17.6)

Types of Advertising that Have the Most Impact on the Buying Decisions of Internet Users in Select Countries, September-October 2008 (% of respondents)



	Brazil	Germany	Japan	UK	US
TV	75%	73%	90%	84%	88%
Magazine	57%	50%	47%	54%	49%
Online	45%	57%	61%	45%	48%
Newspaper	30%	49%	54%	44%	42%
Radio	30%	49%	54%	44%	27%
Billboards or outdoor	14%	21%	6%	14%	10%
Social networking site	8%	2%	6%	6%	8%
In-theater	8%	6%	4%	11%	7%
DVD	9%	4%	3%	8%	7%
Blog	6%	2%	13%	4%	6%
Video game	9%	3%	2%	6%	4%
Mobile phone	19%	3%	7%	5%	3%
Virtual world	7%	1%	0%	1%	1%

Note: n=8,824; respondents were asked for their top three
Source: Deloitte, "State of the Media Democracy Third Edition," provided to eMarketer, January 12, 2009



미디어 크리에이티브

태국 소다 광고 :
<http://www.youtube.com/watch?v=Y9EwmIf-lg4>







옥외광고물의 관리 및 산업진흥에 관한 법률

<주요 개정내용>

① 법령 체계 개편

- 이해하기 쉽도록 법령을 5개의 장으로 재분류 : 총칙, 옥외광고물의 관리, 옥외광고산업 진흥, 옥외광고 사업자 관리, 위반조치 및 벌칙
- 기존 법령 용어를 변경(간판→광고물), 용어 정의 구체화

② 산업진흥을 위한 기반 마련

- 광고물이 지역의 명물이 되는 '옥외광고물 자유표시구역' 및 한시적 기간 동안 상업광고를 허용하는 '한시적 옥외광고물 자유표시구역' 추진
- 디지털 기술을 접목한 옥외광고물에 대한 규제완화 기반 마련

③ 불법 광고물 단속 강화

- 광역자치단체의 불법광고물 지도, 단속 권한을 강화하고 유동광고물에 대한 수거보상금제 근거 마련
- 단속 공무원에 대한 특별사법경찰권 부여 추진 등

④ 옥외광고발전기금 설립

- 시도조례를 통해 설치할 수 있도록 규정



옥외광고산업 진흥의 핵심 문제

- 옥외광고산업 진흥은 누가 주도해야 하는가
- 옥외광고산업 진흥의 재원은 어떻게 마련해야 하는가
 - 옥외광고산업 진흥은 어떤 방향과 내용으로 진행되어야 하는가



옥외광고산업 진흥은 누가 주도해야 하는가

광고산업 전반의 진흥은 누가 주도했는가?

- **한국방송광고진흥공사** : 실질적인 주도. 그러나 미디어렙, 방송광고 중심, 공기업
- **한국광고협회** : 민간조직, 다양한 광고관련 조직 연합. 그러나 재원 및 인력 부족

-> 주체의 자격 :

- 전문성을 가진 전담 조직
- 진흥을 추진할 법적 권한을 가진 조직
- 진흥을 추진할 재원을 가진 조직
- 산업전반을 대표하는 조직
- 비기업적 조직
- 산학관 협력을 이끌 조직



옥외광고 현황

관련 조직

한국옥외광고협회, 한국옥외광고미디어협회, 전광방송협회, 한국옥외광고센터, 한국OOH광고학회, 한국광고협회

옥외광고업계

- 한국옥외광고미디어협회 회원사 : 44개사
- 한국전광방송광고협회 회원사 : 74개사
- 광고산업통계집(한국방송광고진흥공사, 2013) :
 - 총 옥외광고업체 : 839개사 - 평균취급액 15억5천5백만 원
 - 총취급액 1조3천4십억(15.6%)
 - 옥외광고대행/매체대행 : 55개사 - 평균취급액 94억2천만 원
 - 총취급액 5천1백8십1억(9.9%)
- 옥외광고센터 옥외광고통계 : 2011년 1,572개사 신규진입
2012년 4,106개사 신규진입
- 한국옥외광고협회 이대인 부회장 : "4만 소상공인"



옥외광고 진흥을 위한 새로운 조직이 필요한가?

한국옥외광고센터 설립 목적(11조의 4)

“옥외광고의 획기적 개선 및 관련 산업의 육성·발전을 전문적으로 지원하기 위하여 「한국지방재정공제회법」에 따라 설립된 한국지방재정공제회에 한국옥외광고센터를 둔다.”

주요 사업

1. 옥외광고산업의 육성·발전을 위한 정책의 수립 및 개발 지원
2. 신소재·신매체 기술의 개발·보급·지원 및 외국 기술의 도입
3. 광고물에 대한 경관·교통·안전 관련 영향평가에 관한 사업
4. 옥외광고산업 전문인력의 양성 및 교육 지원
5. 옥외광고 관련 정보의 수집·공유·활용에 관한 사업
6. 옥외광고에 관한 홍보 등에 관한 사업
7. 제6조제4항에 따른 옥외광고사업의 운영
8. 연구 용역 등 국가나 지방자치단체가 위탁하는 사업
9. 광고물등의 안전점검 기준에 관한 연구 및 지원
10. 제12조에 따른 옥외광고업에 종사하는 자에 대한 교육과정 개발 및 교육지원
11. 그 밖에 센터의 설립목적을 달성하는 데에 필요한 사업으로서 안전행정부장관이 지정하거나 승인하는 사업
12. 제1호부터 제11호까지의 사업에 딸린 사업



주도를 위한 보완 필요

- 아직까지 한국방송광고진흥공사나 한국광고협회 수준의 진흥 활동 성과는 미흡
- 실질적 진흥 활동을 위한 재원 확보 : 옥외광고진흥 분야(광고, 정책, 교육홍보사업비) 2011년 4.2억, 2012년 8.5억
- 진흥업무를 위한 조직의 정비 및 명칭 변경 : 관련 법률 명칭 및 목적 개정 내용의 반영
-> 지방재정공제회 내의 한국옥외광고진흥센터 또는 독립 조직



옥외광고산업 진흥의 재원은 어떻게 마련해야 하는가

현재 :

- 2009-2012년 기금조성 수의 중 13.2%만 센터 배분
- 옥외광고 진흥사업 분야 2011년 4.2억, 2012년 8.5억 지출

향후 :

- 옥외광고 발전기금의 설치 (안 제19조) :
시·도 및 시·군·구에 '옥외광고 발전기금'을 설치·운영해 옥외광고의 질적 향상과 산업진흥을 위한 용도로 사용 토록 한다.



재원을 가진 조직이 진흥의 주체

센터의 추가적 재원 증대방안 검토

- 조성 기금의 분배율 조정을 통한 센터 수익 증대
- 새로운 옥외광고물 판매권 부여를 통한 추가 수익 확보
- 지자체 발전기금의 통합 운영 : 간판 정비 등의 지자체 직접 관여 사업 이외의 진흥사업은 센터가 주도



옥외광고산업 진흥은 어떤 방향과 내용으로 진행되어야 하는가

- 인식 개선(위상 제고, AIE, 크리에이티브에 대한 정당한 대가, 대국민 인식 개선 사업)
 - 업계 결속
 - 인재 확보
- 교육(전문인, 예비인, 일반인)
- 조사, DB 구축(산업통계, 효과 측정 시스템 등)
 - 표준화
 - 재정 지원
- 학술적 토대 구축
 - 정부 관련 부서
 - 산학관 협력체계 구축
- 자체 정비(불법, 기만 광고 등)
- 공용 인프라(고가 첨단 제작시설, 교육시설 등)



KOBACO의 광고진흥사업 내용

구분	Brainware	Software	Hardware
추진방향	광고전문인력양성 및 연구기능 강화	지식콘텐츠 생산, 유통	광고산업인프라 제공
추진내용	광고인 재교육 예비광고인 교육 소비자교육(사회교육) 연구사업 광고인 장학사업 등	방송광고 표준화 KOBAnet 공익광고 우수광고 시사회 광고음악대전 미디어포럼/심포지엄 학술단체 지원 등	KODEX 광고도서관 광고문화회관 KOBACO 연수원 애드갤러리 전시사업 광고박물관 등



<이시훈, 2012, 광고산업 진흥의 활성화 방안>

*파란색 : 공공성이 높은 중장기적 사업으로, 센터 주도적 사업 영역

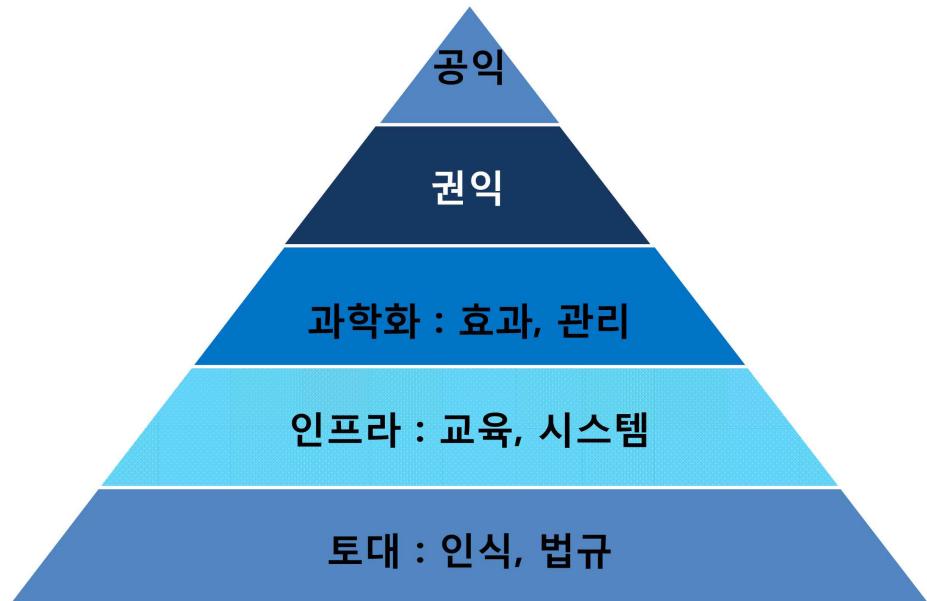
*녹색 : 민간참여 가능성이 낮지만, 공동으로 추진할 사업 영역

*분홍색 : 민간 참여 가능성이 높지만, 독점의 폐해를 고려해야 할 영역

*빨간색 : 이미 민간 참여가 활발한 사업으로, 센터 참여가 불필요한 영역



새로운 옥외광고 진흥의 틀

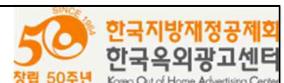


옥외광고산업 진흥의 방향

진흥의 이유와 목적은 업계의 이익 실현과 함께
사회적 이익이 추구되어야 함

- 진흥의 출발점은 업계 내외의 인식 변화
- 법규의 보완으로 정당성 및 재원 확보
- 옥외광고산업을 실질적으로 진흥시킬 인력 확보와 시설
인프라 구축
- 옥외광고의 효과를 검증할 수 있는 과학적인 측정 방법과
지속적인 관리 시스템 구축을 통한 활성화
- 옥외광고산업 성장의 결과를 업계 구성원들이 공유
- 사회 전반에 걸쳐 경제적 가치 이상의 의미 제공

단계	개념	대상	주요 내용
토대	인식개선	종사자	업의 본질 인식, 자부심 제고
		대학생	주요 진로 인식
		공직자	진흥대상 인식
		일반인	창조산업 인식
	법규정비	법률, 조례	규제 -> 진흥
		판매제도	기금조성용 및 일반적 거래제도 개선
인프라	교육	종사자	전문성 제고
		예비광고인	정규 교과목 편성
	시스템	관리시스템	거래, 게재 등의 전산관리
		디지털시설	디지털 광고시설 및 제작 시스템 구축
과학화	효과제고	DB 구축	옥외광고물 및 통계 DB
		효과 측정	정교한 효과 측정 도구 개발
		표준화	분류체계 등의 표준화
		오디언스	소비자 행태 및 미디어 이용조사
권익	종사자 권리제고	사업자	결속, 정당한 보상
		종사자	일자리, 적절한 수입
공익	사회적 기여	사회 전반	문화 및 교육 콘텐츠, 국가 이미지 제고



토대 사업

인식개선 :

- 업계 내부의 진흥 필요성 인식이 가장 중요하나
- 업계의 질적 수준을 높일 수 있는 대학생들의 관심 획득과
- 법규 및 재원 지원에 관여할 공직자들의 인식 전환과
- 일반인들이 옥외광고산업을 아이디어 산업으로 인식할 필요

법규정비 :

- 규제 중심에서 진흥과 규제의 균형을 잡는 법규로 개편하고
- 기금조성용 광고물을 효과대비 비용 기준으로 가격을 결정하고
- 새로운 기금조성용 광고물을 개발하며
- 주된 목적을 옥외광고산업진흥과 지자체 지원으로 전환



인프라 구축

교육 :

- 교육의 대상은 1차적으로는 옥외광고업 종사자이지만
- 우수 인재 유입을 위해 대학에서 옥외광고 교과를 개설하거나
- 별도의 옥외광고 전문교육기관을 개설하거나 위탁교육 실시

시스템 :

- 옥외광고물의 거래와 게시를 공정하고 효율적으로 할 수 있는 전산관리 시스템의 구축과
- 초기 비용이 많이 들어 중소업체에서 시도하기 어려운 디지털 사이니지 시설에 투자하며
- 제작에 필요한 장비와 기술을 제공하여 업무수준 향상



과학화

효과 제고 :

- 광고주의 주 관심사는 마케팅 비용 대비 효과이므로
- 신뢰할 수 있는 통계 DB를 구축하고 있어야 하며
- 광고 목적에 따른 옥외 매체 분류체계를 수립하고
- 옥외 매체별 효과 측정 도구를 제시하는 한편
- 이를 뒷받침하는 소비자의 행태 등과 관련된 지속적인 자료를 확보할 필요



권익

사업자 권리 :

- 사업자들간의 결속을 통해 정당한 보상기준을 설정하고
- 과도한 투자와 경쟁을 자제

종사자 권리 :

- 옥외광고산업의 성장에 의한 일자리 창출하고
- 적절한 대우를 보장함으로써 우수한 인재를 영입하여 산업진흥의 결실을 공유



공익

사회적 기여 :

- 기술적인 발전을 통해 관련 분야를 활성화하고
- 미디어 크리에이티브를 비롯한 콘텐츠의 수준 향상으로 유용한 문화 콘텐츠를 양산하고
- 창의력 교육을 비롯한 다양한 용도의 교육 콘텐츠를 제공하며
- 수준 높은 옥외광고산업으로 국가 브랜드 이미지 제고에 기여



옥외광고산업진흥이란

- 산업으로서의 체계를 갖추고
- 존재의 가치를 스스로 입증하여
 - 업계의 권익을 증진시키고,
 - 사회에 기여하는 것

한국옥외광고센터가 할 일은 이들을 실현하는 것

진흥의 결과는

- 옥외광고산업의 봄업,
- 인재의 자연스러운 유입,
- 구성원들의 자부심,
- 산업의 지속적인 성장으로 판단하게 될 것

감사합니다.

[제5주제]

지방재정발전 50년과 공제회의 역할



사 회: 우명동(성신여대 교수, 지방재정학회장)



발 표: 서정섭(지방행정연구원 재정연구실장) 101



토 론: 배인명(서울여대 교수)

주만수(한양대 교수)

이재원(부경대 교수)

서승우(안전행정부 재정정책과장)

신유호(기획조정실 과장)

지방재정발전 50년과 공제회의 역할

서정섭(한국지방행정연구원)

I. 서 론

- 지방재정법이 1963년 11월에 제정되어 이듬해부터 시행되었으며, 한국지방재정공제회는 그 전신인 지방공유건물재해복구공제회로 1964년 9월에 설립되었음
 - 지방재정법이 제정된 후 시행령, 재무회계규칙 등의 법령체계가 정비되어 현재의 지방재정법의 기본이 되고 있음. 지방재정발전의 50년과 공제회의 역할을 돌아보면 공제회는 지방재정발전의 지원자로서의 역할을 수행하여 왔음
- 지방재정발전 과정에서 공제회는 회원 상호간의 상부상조의 이념으로 기금을 조성하여 필요로 하는 회원(지자체)에 적기에 지원하여 지방행정의 효율, 재정운영의 안정, 공유건물 관리의 안정 및 계획적 관리 등 지방재정발전에 지대한 공헌을 하였음
 - 또한 발간사업 및 학술활동, 지방재정 관련 incubating 기능 수행, 재정정보화 추진 등으로 지방재정제도발전에도 기여하였음
- 공제회는 지난 50여 년 동안 지방재정발전과 동행하였으며, 다양한 사업을 추진하였음. 지난 50여 년의 성과를 살펴보고 부족한 점, 아직 시행하지 않은 점 등을 점검하여 향후 재도약의 기회와 성장 동력을 찾아보는 것은 매우 중요한 일이라고 봄
 - 50여 년 동안 추진한 사업과 자산 1조원의 달성을 평가하고 향후 지방재정발전을 위한 새로운 사업을 발굴해야 함
- 여기서는 그동안의 공제회 역사와 사업을 점검하고 기존사업의 역량강화와 미래 성장 동력으로 작용할 수 있는 새로운 사업을 제시해보고자 함

II. 지방재정발전 50년

1. 관리와 통제 강조시기(1963 ~ 1987)

- 지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 통일적인 법률을 제정함으로써 당시 문란한 재정 질서를 바로잡아 지방자치의 건전한 발전을 기하려고 1963. 11. 11 지방재정법을 제정하고 지방재정법시행령과 시행령에 관한 세칙으로 재무회계규칙이 제정되고, 이러한 법령이 지방자치단체에 전달되면서 지방재정에 관한 일련의 법체계가 정립됨
 - 1948년 지방자치법이 공포되면서 지방재정에 관한 사항이 규정되었으나 1963년 지방 재정법이 제정되어 오늘날 지방재정의 기본법이 되고 있음
- 이 당시는 지방재정이 빈약하고 지방자치실시 이전으로 지방자치단체의 재정운영에 대한 중앙의 관리와 통제가 강조되었던 시기임
 - 지방재정을 국가재정과 대비하면 1963년 26.3%, 1970년 29.3%, 1987년 31.4%로 실질적인 지방재정이라 보기 어려운 시대로 지방재정 운영을 위해서는 국가에 의존해야 하는 상황이었음

2. 지방자치의 부활과 재정확충 강조, 연구 집중 시기(1988 ~ 2004)

- 1991년 지방의회가 구성됨에 따라 지방자치가 부활되었음. 지방자치의 부활을 대비하여 담배소비세 및 종합토지세 도입, 공영개발 확대 추진, 보조금 기준보조율제 및 지방 양여금 도입, 자치복권 발행 등이 이루어졌음
 - 지방자치 부활 이후에도 민관공동출자 사업추진원리 도입, 경영수익사업 추진 및 다각화, 지역개발세, 주행세 및 지방교육세 도입, 지방교부세율 인상 등이 도입되어 현재의 지방세입 체계를 갖추게 됨
- 지방세입 확충을 위한 연구, 지방재정 관련 각종 제도 연구, 해외 재정관련 제도 연구, 지방재정 분석 및 평가 관련 연구 및 시행, 재정정보화 추진을 위한 전산망 구축사업 등이 추진됨
 - 지방재정 관련 전문기관 설립 및 학술활동 등이 집중됨

3. 분권적 재정혁신과 재정관리의 강조시기(2005 ~ 2012)

- 참여정부는 주민밀착형 사무의 지방이양과 재원이양, 재정자율성 제고와 지방주체의 사업추진을 위한 지방재정조정제도의 재구조화, 중앙정부 재정통제 해소의 분권적 재정혁신을 추진함과 동시에 재정책임성 강화를 강조하였음
 - 재정관리강화를 위해 재정분석진단제도 강화, 재정공시제도 및 복식부기회계제도 도입
- 또한 MB정부는 재정분권 확대를 위해 지방재정 확충, 지역간 세원불균형 완화와 상생 협력에 중점을 두고 지방소비세 도입 및 지역상생발전기금을 신설하였음
 - 지방자치단체의 책임성 강화를 위해 투자사업의 타당성 검토 의무화, 재정위기단체의 지정 및 투자사업과 지방채 발행 제한의 재정위기관리제도를 도입
- 이 시기는 지방자치단체의 재정자주성 및 자율성 강화를 위한 재정분권, 재원확충 정책을 추진하여 재정자율성을 제고하는 한편 그에 상응하는 재정책임성 제고를 요구하였음. 또한 지역간 상생협력의 재정시스템을 신설함

4. 세입약화에 따른 재정건전성과 책임성 강조시기(2013 ~ 현재)

- 경제위기의 지속으로 중앙세입뿐만 아니라 지방세입이 충분히 들어오지 않는 반면 사회복지수요 팽창 등으로 재정압박이 증가되고 있으며, 부채증가 및 개발투자사업의 적자 증가 등으로 재정이 악화되어 재정건전성이 강조되고 있음
 - 최근에는 과거의 타당성 검증 부실로 인해 재정손실이 발생하고 있거나 발생할 우려가 있는 지방자치단체가 나타나고 있음
- 지방자치단체에 따라서는 세입 감소 등으로 필수경비를 예산편성하지 않는 경우도 발생하고 있음. 지방자치단체 스스로 재원확충을 하고 세출효율화를 해야 하는 책임도 있지만 세출수요의 감축은 용이하지 않음
 - 주민서비스를 위한 필수적 재원을 충당할 수 있는 자체세입 확충 노력 등이 필요하며 투자사업의 타당성에 대한 충분한 검증 후 추진하는 단체장의 재정책임성이 강조되는 시기임

III. 시대별 한국지방재정공제회의 역할

1. 태동기(1964 ~ 1987)

가. “지방공유건물재해복구공제회”로 출발

- 현재의 한국지방재정공제회는 1964년 9월 12일 민법 제32조의 규정에 의해 비영리 사단법인인 “지방공유건물재해복구공제회”로 설립·발족되었음
 - 당시 우리나라 지자체의 공유건물에 대한 재해복구 대책은 선진외국에 비해 체계적이고 합리적인 대책이 강구되지 않고,
 - 일부 지자체가 개별적으로 가입하고 있었으나, 이는 지자체의 재산관리 측면에서 비효율적 운영이며
 - 일부 광역단체(경기, 충북, 경북 등)에서는 관할 구역 내의 시군구 및 읍면동 청사에 대한 재해복구 공제회를 각각 설립·운영하여 공유건물에 대한 재해보상과 노후건물 보수에 성과를 거두고 있었으며, 이미 문교부에서는 1950년부터 학교교사에 대한 재해복구 대책으로 재해복구공제회를 설립하여 운영하고 있었음
- 이러한 상황에서 당시 내무부에서 지자체 공유건물의 재해 대책에 대한 검토 결과 공유 건물에 대한 유지 보수관리 및 재해에 효율적으로 대비할 수 있는 제도적 장치의 필요성을 인식하고 공제회 설립을 위한 구체적인 작업을 1964년 1월부터 시작하였음
 - 전국 지자체 상호간의 상호부조의 이념을 바탕으로 재해보상뿐만 아니라 복구지원을 병행할 수 있는 공제회의 조직을 구상하고 그 설립에 착수함
 - 공제회의 기본조직은 명예회원과 통상회원으로 구분하고 명예회원은 당시 내부무차관과 지방 및 재정부서의 국·과장으로, 통상회원은 시도 및 시군구로 하였으며, 의결기구로 총회와 이사회를 두었고, 전국 시도에 지부를 설치해 운영하는 공제회설립 기본계획을 수립하여 전국 지자체를 회원으로 하는 총회에 공제회 설립에 관한 동의 요구(1964.6.10) 및 공제회 조직 완료(1964.7.17), “지방공유건물 재해복구공제회” 설립의 내무부장관 허가(1964.9.3) 및 등기 완료(1964.9.12)로 공제회 창설이 이루어지게 됨

나. 건물 재해복구 및 개축비 지원사업

- 지자체의 공유건물에 재해가 발생한 경우 신속하게 공제금을 지급하여 공유재산 관리의 안정성을 도모하는 사업으로 1964년 공제회 설립목적의 중심 사업임
 - 지자체가 소유하고 있는 지방공유건물에 재해가 발생했을 때를 대비해서 지자체간 상

부상조의 정신에 입각하여, 당시 지방재정법 제15조¹⁾에 근거하여 전국 지자체(회원)가 일정금액을 출연하고 이를 기금으로 조성·운영하여 재해피해 지자체에 피해보상과 복구지원을 1964년부터 시행함

- 또한 1972~1983년 동안에는 지방청사 등의 노후로 인한 유지보수에 따른 개축비지원 사업을 추가하여 시행함

○ 공제회 설립 초기에는 공제사업의 추진이 부진하였으며, 재정의 취약성이 가장 큰 난제이었으나, 가입홍보 및 공제혜택의 확대 등으로 공신력을 높여 1994년 6월 30일을 기해 전 지자체가 가입했음²⁾

- 초기에는 가입회원(지자체)이 179개(시도 10개, 시군구 169개)로 50%도 미치지 못했으나 1994년 6월 30일을 기해 당시 275개(시도 15개, 시군구 260개) 전 지자체가 회원으로 가입
- 전 지자체가 회원으로 가입하는데 30여 년이 경과되었으며, 민선 단체장 출범 직전에 전 지자체가 회원으로 가입함

○ 기존의 건물재해복구지원사업은 현재 건물시설물재해복구지원사업으로 확대되었으며, 등록대상과 보상범위는 건물시설물재해복구규정에서 정하고 있으며, 공제회비와 공제금(재해복구비) 등은 지자체가 등록한 공제등록물건에 따라 산정함

〈표 1〉 건물시설물재해복구지원사업의 등록대상 및 보상범위

등록대상	<ul style="list-style-type: none"> - 건물 : 회원이 소유·사용·관리하는 건물 - 시설물 : 사무기기, 기계설비, 기구, 집기비품 등
보상범위	<ul style="list-style-type: none"> - 화재, 풍·수·설해 및 건물의 자연붕괴로 인한 물적 손해 - 국내폭발, 테러행위로 인한 물적 손해 - 전기위험, 스프링클러, 소요·노동쟁의, 기계위험 - 화재로 인한 제3자 신체손해배상

다. 공공청사정비사업

○ 지자체의 노후청사 정비 및 행정기능의 확대로 인한 청사 신·증축에 필요한 재원 충당

- 1) 지방재정법 제15조(공공사무에 의한 경비) 지방자치단체의 공공사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 금액을 부담한다.
- 2) 화재보험보다 회원의 부담을 경감하고, 화재 이외 풍수해 등 재해피해에 대한 보상과 노후건물에 대한 보수비도 지급하여 시혜혜택의 확대를 가져옴. 도 단위 공제회보다 회부부담의 경감과 보상액의 증가, 보상액의 신속한 지급과 회원간 자율적 상부상조의 정신에 의한 지자체간 협동 정신 함양의 계기를 마련함

을 위해 1983년부터 상부상조의 공제이념을 바탕으로 기금을 조성하여 청사건축비의 일부를 효율적이며 체계적으로 사용하여 지방청사를 정비하기 위한 사업임

- 공제회에서는 건물재해복구지원사업의 일환으로 1972~1983년 동안 노후 지방청사 등의 개축비지원사업을 시행하였으나 1980년대부터 노후·불량청사정비에 개축비지원으로 한계가 있었음
- 당시 노후·불량청사 수의 과다와 정비 시 소요되는 막대한 재원을 지방재정의 빈약으로 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 상황에서 지방청사정비는 어려운 실정으로, 지방청사의 계획적·체계적 정비를 위하여 보조형식의 지원을 자금 대여방식으로 전환하고자 지방청사정비기금을 조성·운영함
- 전국 지자체가 상부상조하는 공제이념을 바탕으로 참여하여 기금을 조성하고 이를 활용하여 1983~1993년 동안 제1차 청사정비계획을 추진하였으며, 1994~1998년 동안 제2차 정비계획을 추진하였음
- 지방청사정비기금은 지방청사정비사업에 장기저리의 지방채자금으로 조달되어 빈약한 지방재원을 안정적으로 충당하는 역할을 수행하고 있으며, 초기에는 청사 위주이었으나 그 대상을 공공용 건축물 전체로 확대되었으며, 대수선 및 리모델링까지 확대되었음
- 지방청사정비대상사업은 지자체 본청(의회 포함), 직속기관(농촌진흥기구, 교육연구기관, 소방서, 보건소, 읍면동청사), 사업소 및 출장소, 문화·체육·예술·복지회관 등임
- 청사 및 건축물 유형별로 신·중축 및 대수선(리모델링 포함)별로 지원 한도액이 다르게 설정되어 있음. 신·중축의 경우 건축비의 50%이내, 대수선 및 리모델링은 전액, 그리고 에너지 절약시설 설치시 최대 50억원까지 지원함
- 공제회는 지방재정의 빈약함을 고려하여 청사정비사업 추진으로 재정압력을 받지 않고 안정적으로 재정운영을 할 수 있도록 장기·저리로 대부하고 있음
- 청사정비기금의 사용은 지방채 발행 승인사업이며, 상환조건은 2년 거치 10년 범위 내임. 상환이율은 지원금 지원시점의 한국은행기준금리에 0.5%포인트 가산한 금리임

2. 성장기(1988 ~ 2002)

가. “한국지방재정공제회”전환 및 사업영역 확대

- 공제회는 설립 후 25년 동안 주기능이 재해건물의 복구지원과 지방청사정비업무에 한정되어 있었음. 하지만 사회·경제발전과 지방행·재정의 환경변화에 적절히 대응하면서 회원인 지방자치단체의 재정발전에 보다 기여하고자 사업영역을 확대하였음

- 지방재정발전연구지원사업 : 1989년부터 지방재정발전연구지원사업으로 지방재정요람, 지방재정지, 지방재정 관련 제도 해설집 등의 도서발간사업을 하였으며, 정보화시대에 부응하여 1990년도부터 온라인 전산망 체계를 구축하여 재정통계 발간, 공제회 고유업무인 재해복구업무의 전산시스템 이용에 활용하였음
 - 지방재정기관의 incubating 기능 수행 : 1990년 대 초(1993~1995) 지방재정 예·결산 전산시스템 개발로 지방재정 통계 및 정보를 생산하여 지방자치단체에 공급하는 사업을 시작하여 지방자치정보조합(현, 지역정보개발원)의 설립의 계기를 마련하였음. 더 나아가 현재의 지방재정정보시스템인 e-호조 시스템 구축의 초석 역할 하였음. 공제회에서 지방공영개발사업의 평가 사업을 추진하여 자치경영협회(현, 지방공기업평가원) 설립의 계기를 마련하는 오늘날 지방재정의 정보시스템, 지방공기업 평가 및 관리 전문기관 성장의 incubating 역할을 수행함
 - 지방관공선재해복구공제사업 : 1994년도부터 지방자치단체가 소유·관리하는 지방관공선³⁾의 재해발생대책의 일환으로 지방관공선재해복구공제사업을 시행하였으며, 시중 해상보험 대비 저렴한 비용부담과 복구비 확대지급 등 지방관공선 관리, 유지의 저비용·고효율화를 통해 지방재정의 건전운영에 기여함
 - 영조물배상공제사업 : 1999년도부터 지방자치단체가 소유·사용·관리하는 시설물(영조물)⁴⁾의 관리 하자로 인하여 타인의 신체나 재물을 훼손시켜 배상책임이 발생하는 경우 손해보험사가 전담하여 신속하게 처리하게 하는 사업을 추진하여 지방행정의 효율성과 지방재정의 안전성을 도모함. 이는 공제회가 손해보험사와 보험계약을 체결하여 처리 함
 - 업무배상공제사업 : 2003년부터 지방자치단체 소속 공무원이 인감, 주민등록, 여권, 차량등록업무 등 각종 민원서류 및 제증명 발급 업무상 부주의 또는 과실로 인한 제3자 배상책임을 공제회가 공제를 통하여 보상하는 사업으로, 영조물배상공제사업과 같은 방식으로 공제회가 손해보험사와 계약을 체결하여 처리함
- 공제회는 1990년대 이전인 공유건물재해복구공제회 시기에는 재해건물 복구지원과 청사정비사업의 한정된 사업에서 한국지방재정공제회로 전환된 1990년대에 지방재정 발전을 위한 도서발간 및 전산사업, 지방관공선으로의 공제사업 대상 확대, 영조물 및 업무의 하자 및 과실로 인한 제3자의 인적·물적 피해에 대한 배상사업, 지방재정 기관의

3) 지방관공선은 도서지역의 도서민을 위한 행정지원업무, 어업인을 위한 어업지도 업무, 도서지역의 자연보호업무, 도서지역의 의료지원업무 및 소방업무 등을 수행하는 지방자치단체가 소유·관리·운영하는 선박임

4) 국가 또는 공공단체에 의해 공공의 목적에 공용(供用)되는 인적·물적 시설을 통칭함

incubating까지 영역을 확대하거나 역할을 수행하여 지방행정의 효율화와 지방재정의 안정적 운영 및 발전에 상당한 기능을 수행함

나. 지방재정발전연구지원사업의 현황과 성과

- 1989년부터 지방재정발전연구지원사업으로 시행한 발간사업과 세미나 공동개최는 전문 연구기관에 못지않게 지방재정 발전에 상당한 기여를 함으로써 연구기관의 역할도 수행하고 있음
 - 1989년 발간사업 최초인 「지방재정요람」(일종의 재정분석)은 지자체, 학계 및 일반인의 큰 호응을 받았음
 - 1990년의 「지방세지」창간, 1992년부터의 「지방재정지」발간은 학계 및 지자체 현장의 내용을 수록하여 지방재정 발전에 기여하고 있으며
 - 지방교부세제도 해설 등 발간사업으로 지방자치단체 실무지침서를 제공하였고, 1991년 도부터는 지방재정연감, 세외수입연감 등도 전산화사업의 일환으로 추진하였음
- 1996년도부터는 지방재정 관련 전문학술단체와 공동으로 당시 이슈 주제를 선전하여 지방재정발전에 대한 세미나를 매년 시행함으로 지방재정제도 개선, 지방재정 확충, 정부회계 및 지방계약제도 발전을 위한 대안을 모색하고 있음

1996	지방자치시대의 지방재정발전방향
1997	지방재정의 건전성과 효율성제고방안
1998	IMF체계에서의 지방재정운영방향
1999	21세기 지방화시대의 지방재정발전방안
:	
2010	민선5기출범과 지방재정의 건전성제고방안
2010	사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선
2012	미래지향적 지방재정체계 구축방향 모색 등
2013	지방자치시대의 바람직한 지방재정의 역할

- 또한 2013년도부터는 지역 현안을 주제로 다루는 “찾아가는 세미나”를 학술단체와 공동으로 현장에서 실시하여 지방재정 관련 지역 현안의 이슈를 제기하고 대안을 모색하는 계기를 마련하고 있음

2013. 12. 12 (성북구) 자치구의 재정현황과 복지재원 확보방안
 2013. 12. 13 (경상남도) 경상남도 부채현황 및 관리개선방안
 2013. 12. 18 (서산시) 지역경제활성화와 지방재정의 연계
 2014. 02. 20 (충청남도, 보령시) 지방중심 시대를 열어가는 새로운 분권, 내일의 자치재정
 2014. 04. 25 (대구광역시) 대구광역시 재정건전화 노력의 성과와 시사점
 2014. 06. 24 (나주시) 나주시 재정사업의 효율적 관리방안

3. 도약기(2003 ~ 2011)

가. 「한국지방재정공제회법」제정과 옥외광고센터 개소 등 사업지속 확장

- 공제회는 2003년 5월 「한국지방재정공제회법」을 제정하여 공제회의 법적 근거를 마련함. 한국지방재정공제회법을 제정함으로써 공제사업에 대한 대외적인 공신력 제고, 사업적립금의 안정적 관리 등 체계적인 운영을 통하여 한국지방재정공제회가 건전한 지방재정 운영에 적극 기여할 수 있도록 하려는 것임
 - 옥외광고센터 개소 : 옥외광고센터는 2008. 5월 옥외광고의 획기적 개선 및 관련 산업의 육성·발전을 전문적으로 지원하기 위하여 『옥외광고물 등 관리법』에 따라 공식적으로 한국지방재정공제회 내 출범되었으며, 당해 연도 말부터 기금조성용 옥외광고사업을 시작하였음
 - 단체상해공제사업 : 2009.9월부터 회원의 업무를 수행하거나 보조하는 자가 사망 및 상해로 인해 발생할 수 있는 피해보상을 공제회가 손해보험사와 단체 상해보험을 체결하여 보상하는 사업을 추진함
 - 지역상생발전기금조합의 사무수탁 수행 : 2010년부터 지역상생발전기금이 시설됨에 따라 지역상생발전기금조합의 기금관리, 기금배분, 지금사업평가 등을 수행하고 있음. 이는 공제업무 등 기금관리의 전문성을 고려하여 기금관리 등 행정의 제반 업무를 수탁 받아 수행하고 있음
 - 간판개선시범사업 : 2011.12월부터 옥외광고센터의 기금을 활용하여 지방자치단체 간판개선시범사업에 기금재원 50%, 지방비 50%의 매칭으로 재정을 지원하며, 컨설팅 및 기술지원, 아름다운 간판 및 우수사례의 DB화 작업을 하고 있음
- 한국지방재정공제회법 제정 이후 옥외광고사업, 간판개선시범사업의 재정지원으로 지방자치단체의 광고 및 간판의 체계적 관리와 이미지 개선에 기여함. 공제사업 확대는 물론 지방재원의 관리업무까지 사업을 확대하여 한국지방재정공제가 지방자치단체 인적·물적 피해 및 재해에 행·재정지원, 기금관리, 이미지 개선 업무 등 지방자치단체 지원의 도약기를 맞이함

4. 선진화 및 내재화기(2012 ~ 현재)

가. 한국지방재정공제회 “새 CI 선포”와 재도약

- 한국지방재정공제회(이사장 김홍갑)는 2012. 9. 11일 창립 제48주년을 맞아 새 기업 이미지(CI)선포식을 개최하였음. 새 CI‘로파(LOFA; Local Finance Association)의 오렌지 날개’는 ‘두 팔을 벌려 힘껏 뛰어오르는 사람 즉 하늘을 향해 힘껏 자라는 열매를 품에 안은 꽃’을 형상화 한 것으로 고객을 감싸고 안으며 비상하겠다는 큰 의미를 담고 있다고 함. 이러한 새 CI 선포식에 부응하여 2013년도부터 새로운 사업으로 행정종합 배상공제사업, 지역개발지원공제사업, 제2차 옥외광고사업 등을 추진함

이사장님은 선포식에서 “변화에 빠르게 대처하는 열린 구조의 공제회로서 고객과 함께 성장하길 바란다”며 “이번 새 CI를 통해 제2 도약의 발판을 마련할 것”이라고 말했다.



- 행정종합배상공제사업 : 2013년부터 지방자치단체 소속 공무원의 업무상 과실로 발생한 제3자 배상책임을 손해보험사와 계약을 체결하여 추진함. 한국지방재정공제회는 2003년부터 지방자치단체의 민원업무(인감증명, 주민등록등본 등)에 국한하여 공제사업을 운영해 왔지만, 지방자치단체의 책임행정을 구현하는 취지에 맞게 일반사무로 확대한 '행정종합배상공제사업'을 신규로 공제사업을 개발, 시행함으로써 지방자치단체가 당면할 수 있는 모든 위험을 공제로 담보할 수 있게 되었음
- 지역개발지원공제사업 : 2013년도부터 지방자치단체의 열악한 재정환경 개선 및 건전 재정운영에 기여하고자 지방재정법상의 지방채발행 대상사업에 소요되는 사업비를 2년 거치 10년 범위 내의 상환 조건으로 대부해 주는 사업임
- 제2차 옥외광고사업 : 2013년도부터 기금조성용 제2차 옥외광고사업을 추진하고 있음
- 이외 공유재산관리 담당자 대한 교육비 지원사업, 특별재난지역으로 선포된 회원(지자체)에 대하여 연가 1억원 이내의 특별재난지역 지원금 지급의 재정지원 사업(2012년부터), 지방관공선 의무검사비 지원 등의 사업을 추진하고 있음

나. 경영효율화 노력 및 자산 1조원 이상 규모로 성장

- 2011년도에는 자체적으로 경영평가를 실시하였으며, 2012년부터 경영효율화를 추진하고 있음

- 경영효율화를 위해 분기별 등으로 사업성과 보고회 개최, 공제회 전략체계 및 핵심 가치 공유, 노사문화 조성 등의 경영전략행사를 추진하고 있음
- 공제회는 자산이 그동안 지속적으로 증가하였으며 2014년 4월에 자산규모 1조원이 달 성되었으며, 5월 현재 자산규모는 1조 275억원이며 부채는 63억으로 재무구조가 상당히 건전함

〈그림 1〉 공제회 자산규모 증가추이



IV. 한국지방재정공제회 50년의 성과와 반성

1. 각 사업 측면

가. 재해복구공제사업

- 한국지방재정공제회의 전신인 지방공유건물재해복구공제회 벌족의 사업으로, 공제회사업의 중심사업으로 합리적인 재해복구 대책으로 자리매김였고, 지방자치단체 공유재산 및 시설물, 관공선 등 주요 공유재산 재산관리의 효율화를 달성함
- 뿐만 아니라 지방자치단체 재정의 취약점을 회원(지자체) 상호간의 상부상조의 이념으로 보완하여 안정적 재정운영에 기여하였으며, 지자체 및 공무원에 대한 종합지원사업의 기틀을 마련하는데 공헌함

- 재해복구공제사업의 회비 및 등록물건수의 증가는 공제사업의 효과가 높기 때문임
- 다만, 2013년의 경우 복구지급액이 회비의 20% 남짓으로 복구비 지급기준을 검토해 볼 필요가 있음

〈표 2〉 재해복구공제사업

(단위: 백만원, 건)

구분	건물·시설물				관공선			
	회비 수입	등록 물건	복구 지급액	복구 지급수	회비 수입	등록 선박	복구 지급액	복구 지급수
2010	25,116	74,523	4,591	211	3,263	410	243	4
2011	32,906	77,041	9,281	286	3,429	417	182	8
2012	35,569	81,071	8,804	1,243	3,700	446	152	3
2013	38,486	86,263	8,685	566	3,719	468	90	5
2014	41,549	86,188	480	30	3,793	510	24	1

나. 손해배상공제사업

- 손해배상공제사업은 1999년 영조물 관리 하자로 인해 발생한 제3자의 인적·물적 피해 보상사업에서 출발하여, 공무원의 인감 등 주요 업무 과실로 발생한 피해 보상으로 확대된 후 2013년도부터는 공무원의 모든 업무 과실로 인한 피해보상으로 확대되됨. 또한 회원의 업무를 수행하거나 보조하는자의 사망 및 상해 등에 대한 보험사업까지 확대되었음
- 지방자치단체의 영조물이나 공무원의 업무과실, 지자체 업무 수행 및 보조자의 사망·상해 등에 대해 피해가 발생할 경우 보상금 지급 및 보험금 지급의 공제사업을 추진함으로 지방행정의 효율화, 지방재정의 안정적 운영, 공무원 등 회원의 업무 수행자에 대한 피해 발생 구제로 공무의 안정성을 도모함
 - 손해배상공제사업, 단체상해공제사업의 회비 및 등록건수의 증가는 손해배상공제사업의 효과가 높기 때문임
 - 2013년의 경우 배상액이 회비의 30%~40% 이상으로 배상비율이 높아 공제사업을 효율적으로 하고 있음을 볼 수 있음

〈표 3〉 손해배상공제사업

(단위: 백만원, 동)

구분	영조물				업무배상			
	회비 수입	등록 물건	배상 지급액	배상 지급수	회비 수입	등록 인원	배상 지급액	배상 지급수
2010	16,513	105,6351	10,315	6,772	2,143	14,893	971	34
2011	21,392	27,068	10,872	6,373	2,375	14,936	1,223	26
2012	25,408	148,711	12,906	6,451	2,869	15,678	1,538	42
2013	28,554	162,738	14,014	8,379	2,956	16,745	1,035	39
2014	31,321	73,714	2,343	1,527	3,035	16,439	921	14

〈표 4〉 단체상해공제사업

(단위: 백만원, 동)

구분	회비수입	등록건수	지급액	지급수
2010	667	13,561	860	487
2011	1,868	24,175	1,844	929
2012	2,310	30,697	2,516	1,239
2013	3,772	37,926	2,074	1,220
2014	1,630	42,890	532	492

다. 지방재정지원사업

- 지방재정지원사업은 공공청사지원사업과 2013년도부터 시행하는 지역개발지원사업이 있음. 이들 2개의 지원사업은 지방채 발행 대상사업에 대하여 2년 거치 10년 범위 내 상환조건이 부여되는 사업으로 지방자치단체에 부족한 재원을 충당하도록 자금을 대부하는 사업임
- 이들 사업은 지방자치단체가 관련 사업에 필요한 재원을 적기에 장기저리로 양질의 지방채 재원을 공급받음으로 빈약한 재원조달의 문제를 해소하고 관련 사업을 추진할 수 있도록 하였음. 노후·불량 지방청사를 개선하고 필요한 공공건물을 신축할 수 있도록 하였음. 또한 2013년도부터는 지역개발사업을 대상으로 하기 때문에 지역개발에도 공헌할 것이며, 만약 이것이 확대되면 지방자치단체 은행의 역할도 할 수 있을 것으로 판단함
 - 최근 청사정비기금의 지원액이 감소하여 청사 신·증축의 수요가 감소하고 있어 기금의 사용을 일반 공용건물 신축 등으로 확대하고, 일반적인 지역개발사업으로도 확대하고 있음
 - 기금이 확대되고 일반 지역개발 사업 등으로 확대될 경우 그동안 논의되고 연구해 온 지방자치단체 은행(금융공고)으로 확대해도 바람직함

〈표 5〉 지방재정지원사업

(단위: 백만원, 동)

구분	공공청사정비지원사업				지역개발지원사업			
	승인액	승인 동수	지원액	지원수	승인액	승인건 수	지원액	지원수
2010	88,100	23	78,000	18	-	-	-	-
2011	27,493	16	25,493	15	-	-	-	-
2012	92,950	25	45,450	18	-	-	-	-
2013	40,617	16	15,064	2	49,360	3	48,000	1
2014	32,700	10	6,000	2	50,000	6	-	-

라. 회원지원사업

- 회원지원사업으로 공유재산담당자 교육비지원, 특별재난지역 지원사업, 지방관공선의무 검사비지원사업 등을 2012년도부터 시행하고 있음. 이는 회원에 대한 재정지원으로 지역사회발전을 위한 실질적인 회원지원강화와 공제사업 이익환원의 일환임
- 이들 사업은 아직 초창기로 지원규모가 적으며 증가하지 않는 점이 있음. 향후 이들 사업에 대한 지원규모 증가 및 사업 확대가 필요한 부분임

〈표 6〉 회원지원사업

(단위: 백만원, 동)

구분	특별재난지역지원사업		공유재산담당자 교육비지원사업	
	지원액	지원단체수	지원액	지원인원
2012	1,335	45	91	422
2013	206	7	51	244
2014	110	2	8	34

마. 발간·전산·학술세미나사업

- 발간사업, 전산사업, 학술세미나 사업은 회원인 지방자치단체 지원 및 지방재정관련 학계의 지원사업으로 볼 수 있음
- 발간사업은 비정기적, 정기적 발간 2가지 유형으로 진행되고 있음. 과거에 지방재정요람, 지방재정연감 및 세외수입연감 등을 발간하였으며, 지방재정관련 제도해설집, 외국지방재정관련 제도 관련 번역 소개 등을 하고 있으며, 지방재정지를 정기적으로 발행하고 있음
 - 지방재정요람은 현재 지방재정분석의 시도로 평가되며, 전산사업의 추진에 힘입어 통계연감 등을 발행하였으며, 제도해설집 및 외국제도 소개는 현장의 실무지침서로 활용되었음. 지방재정지는 지방재정관련 이슈의 논의, 다양한 제도의 소개 및 지방현장의

실태를 전달하여 상호 학습하는 지방재정발전의 장으로 활용되고 있음

- 학술세미나사업은 지방재정 관련 학회와 공동으로 추진되는 사업으로 1996년부터 매년 시행되고 있음. 이는 당시 지방재정 관련 주요 쟁점이나 이슈를 중심으로 시행하기 때문에 학계 및 회원(지자체) 담당공무원들의 관심이 높고, 지방재정제도발전에 기여를 하였음
- 이와는 별도로 2013년도부터는 “찾아가는”, “맞춤형”, “현장”을 중시하여 공급자 중심에서 회원 중심으로 전환하여 회원들에게 발생하는 재정문제나 이슈를 테마로 하여 문제해결 중심으로 찾아가는 세미나를 현장에서 공제회, 학회, 해당단체가 함께 개최하여 높은 호응을 받고 있음

바. 옥외광고·간판개선시범사업

- 국제행사, 지방자치단체 광고물 정비재원을 마련하기 위해 옥외광고센터를 설치하여 옥외광고사업을 2008년도부터 추진하고 있으며, 그 수입금의 일부를 활용하여 2011년부터 간판개선시범사업에 지원하고 있음
- 옥외광고사업으로 기금을 마련하여 지방자치단체 배분함으로 지방자치단체의 광고물 정비, 간판개선시범사업에의 재원지원으로 지자체 및 지역의 이미지를 향상시키고 있음

바. 재정관련 전문기관 incubating 및 수탁업무 기능 수행

- 1990년 초 예·결산 전산망 운영사업 추진, 공영개발사업 평가 사업 등으로 현재의 지역 정보개발원 설립 및 e-호조 재정정보시스템 구축, 지방공기업평가원 설립 등의 계기를 마련하였음
- 2010년도부터는 지역상생발전기금조합으로부터 기금관리 및 운영에 대한 업무를 수탁 받아 수행하고 있음

2. 사업종합 및 자산 측면

가. 사업의 지속적 확대

- 한국지방재정공제회는,
 - ① 지방공유건물재해복구사업에서 출발하여 건물·시설물·관공선·인적 피해 보상 등의 공제회 중심사업인 공제사업의 지속적인 확대로 행정 효율, 재정 안정, 공무원의 재정적 구제, 공유재산의 안정적 관리에 기여
 - ② 지방자치단체의 필요한 사업수요 대비 빈약한 재정환경을 고려하여 장기저리 양질의

자금을 지방자치단체에 대부하는 사업 추진 및 확대로 지방청사 정비 및 지역개발 사업의 재원조달 원활

- ③ 발간 및 학술사업은 재정제도 해설 등의 부정기적 발간에서 출발하여 지방재정지의 정기적으로 발간함. 지방재정제도 발전을 위한 학회와의 공동세미나는 현장 중심의 지역 맞춤형 문제해결 방식의 세미나 추진으로 지방재정제도 발전 및 현장의 재정문제 해결에 기여
 - ④ 1990년대 초 재정 전산망 사업 및 공영개발사업 평가로 재정관련 전문기관 설립의 incubating 기능 수행
 - ⑤ 옥외광고센터 설치 및 옥외광고사업으로 기금을 조성하여 지방자치단체 광고물 정비 재원으로 지원하는 한편 간판개선시범사업에 기금을 지원하여 지역이미지 제고
 - ⑥ 교육비 지원, 특별재난지역재정지원, 지방관공선의무검사비 지원 등을 추진하여 회원 지원강화 및 공제사업 이익의 회원에의 환원
- 종합하면, 이러한 다양한 사업을 확대 추진한 결과 핵심성과는 지방재정제도발전을 조력자로써 때로는 선구자로서 역할을 하였음

나. 공제회 자산의 지속적 증가

- 한국지방재정공제회는 1964년 설립되어 설립 초기 공제사업 추진의 부진으로 재정이 취약했으며 공제회 설립 30년이 지난 1994년에 전 지차제가 회원으로 가입함
- 1990년대 이후 공제사업 확대, 옥외광고센터 개소 등으로 자산규모가 꾸준히 증가하여 2014년 4월 자산규모 1조원이 달성되었음
- 굳이 한국지방재정공제회 50년을 희고하여 반성한다면 50년 동안에 지방재정제도발전의 조력자로서 역할을 하였지만, 자산규모 1조원으로 성장하는 동안 공제사업 추진과 회원 지원사업 추진 등에 불균형이 없지 않았나 살펴볼 필요는 있음

V. 향후 100년 지향해야 할 공제회 발전방향

1. 비전 및 중장기 전략 검토

- 한국지방재정공제회의 비전은 ‘지방재정 및 옥외광고 발전에 기여하는 전문 지원기관’으로 설정하고 있음

- ‘지방재정발전 기여’란 공제이념에 근거한 공제사업 및 다양한 회원지원 서비스를 제공함으로써 지방자치단체의 재정건전성 제고와 주민생활 향상에 기여하는 것임. ‘전문’은 전문성을 지향하고 지속적으로 경쟁력을 강화하는 기관을 말하며, ‘지원기관’이란 고객(회원)이 원하는 서비스를 선제적으로 개발·제공하는 고객지향의 기관이라는 이미지임
- 공제회의 발전전략 방향은 ① 지방재정공제 지원역량 강화, ② 투자임대사업수익창출 고도화, ③ 옥외광고사업 제고 및 제도 개선, ④ 지속가능 성장 기반 구축으로, 이 중 회원을 위한 핵심전략 방향은 “①”이 해당하며,
- 전략과제는 핵심역량사업 효율적·안정적 운영, 공제사업 신규 지속적 발굴, 지방재정지원서비스 확대·강화임

〈그림 2〉 공제회 중장기 비전과 전략



2. 단기 추진사업

가. 핵심역량사업 효율적·안정적 운영

- 공제회의 핵심역량사업은 설립의 중심인 공제사업, 지방자치단체에 대한 대부사업, 옥외광고센터의 기금조성 옥외광고사업, 지방재정 발전을 위한 학술활동지원사업, 공제사업 이익 환원의 회원지원사업으로 정리할 수 있음
 - 이들 5개의 핵심역량 사업은 효율적·안정적으로 추진해 나가야 함

나. 공제분야 신규사업 개발

- 공제사업은 지자체의 건물·시설물 및 관공선의 재해 피해, 영조물 및 업무상 과실 등으로 인한 제3자 피해보상, 업무수행자 등의 사망·상해 등을 피해 등 모든 분야를 포함하고 있어 신규사업 개발이 용이하지 않음
 - 현재 공제등록에서 제외되는 것을 검토하여 포함할 필요가 있으며, 예를 들면 교량, 댐, 저수조 등의 구축물, 119차량 및 소방헬기 등
 - 지방공사, 공단의 회원 자격 부여

다. 대부사업 및 규모 확대

- 대부사업은 공공청사정비지원사업과 지역개발지원사업이 있으나 전자의 지원액은 감소하고 있으며, 후자는 지원규모와 지원건수가 적음
 - 공공청사정비지원사업의 수요가 향후 감소할 수 있으며 지역개발지원사업은 한두개 사업으로 한정될 수 있는 재원규모로 양자를 통합운영하는 방안을 검토하거나,
 - 지역개발지원적리금 규모를 확대하여 회원 지원서비스를 확대할 필요가 있음

라. 지방재정 관련 발간·학술활동 지원사업 확대

- 지방재정제도의 발전을 위해서는 적극적인 발간사업과 학술활동이 필요함. 그동안 공제회는 해설서, 외국제도, 지방재정지 등의 발간사업을 추진하여 회원 현장의 지침서로, 학술활동 지원으로 학계의 연구활동을 지원하였음
 - 발간사업으로 5년 주기 혹은 정권별 주기로 재정제도의 생성, 소멸의 변천과 주요 내용을 포함하는 평가서나 역사서를 발간하여 배부하고, 회원들이 필요로 하는 재정관리 기법들을 연구하여 배부함이 바람직함
 - 회원들에게 서비스해야 할 재정분야 사업을 연구기관과 공동연구 추진을 해야 함. 예

를 들면 지방자치단체 신용평가제도 연구와 사업화 방안에 대한 다년도 연구로 연구와 사업화를 동시에 추진해야 함

- 지방재정 관련 학회, 지방자치단체와의 네트워크 강화를 위한 학술 세미나 지원 확대가 필요함. 2013년부터 시행한 찾아가는 세미나의 호응도가 높은 점을 고려하여 재정 지원 규모의 확대가 필요함

마. 공제사업 이익 환원의 회원지원사업 확대 및 지원규모 증가

- o 2012년도부터 시행한 이익 환원의 회원지원사업으로 교육비지원, 특별재난지역 지원은 회원지원 강화 차원이나 이익 환원의 차원에서 향후 관련 사업과 지원규모를 증가시킬 필요가 있음
- 특별재난지역지원 사업은 2013년의 경우 206백만원에 7개 단체를 지원하여 단체당 3,000만원 정도이며, 교육비 지원은 총 5,000만원으로 지원인력은 244명 단체당 1명 정도임. 향후 재원 규모를 확대하여 회원지원서비스를 강화하여 고객지향뿐만 아니라 공제회의 신뢰성과 흥보효과도 제고해야 함
- 사업확대의 예로 향후 재정위기단체의 지정이 있을 경우 이들 단체에도 재정지원서비스를 검토해야 함. 이러한 지원이 공제회 상부상조의 이념을 실현하는 것으로 볼 수 있음

3. 중장기 사업기반 마련

가. 공유재산 위탁관리 기반 마련

- o 한국지방재정공제회정관 및 한국지방재정공제회법을 보면 주무관청 또는 회원으로부터 위탁받은 사업을 할 수 있도록 되어 있으나, 아직 이 사업이 개발되지 않고 있음
- o 지방자치단체의 공유재산관리에 민간의 전문성이 활용되어야 한다는 이슈가 제기되고 있으며, 안전행정부에서도 공유재산 위탁기준 등을 마련하고 있음
 - 지방의 공유재산 위탁관리는 지방의 이해, 재정 및 재산관리의 전문성이 있는 기관이 관리하는 것이 바람직하다고 함
- o 한국지방재정공제회는 그 출발이 지방고유건물재해복구이며, 현재에도 공유재산 담당공무원의 교육비지원사업 수행을 고려하여, 공유재산위탁관리 기반을 마련하여 향후 이에 대응, 지방의 공유재산관리의 효율화를 도모할 필요가 있음

나. 지방채발행인수전담기구 설치 추진

- o 현재 공제회는 청사정비기금과 지역개발지원적립금 등으로 지방자치단체의 지방채 사

업에 대하여 지방채를 인수하는 대부사업을 수행하고 있음. 이를 발전시켜 지방채발행 인수전담기구(지방자치단체은행)로 확대하는 사업을 추진해야 함

- 공제회는 지방채발행전담기구의 설치를 숙원사업으로 진행하였으나 추진하지 못하였음
- 지방자치단체를 대상으로 자금을 대부한 경우는 일본 지방자치단체은행(구 지방자치단체금융공고) 등이 있음
- o 공제회는 자산규모가 1조원을 넘어서고 있어 지방자치단체의 지방채를 일정부분 인수 할 수 있는 금융자산도 보유하고 있음
 - 현재 정부의 공적자금 금리가 경우에 따라서는 5%넘고, 농협의 금리도 4%를 넘고 있으며, 그나마 지역개발기금은 2.5% 정도 수준임. 지방채발행인수전담기구의 대부금리는 공적자금이나 민간자금의 금리보다 낮은 3%대의 금리를 책정할 경우 손실발생을 방지할 수 있음
- o 지방채발행인수전담기구의 기능은 지방자치단체에 대한 대부사업과 향후 재정위기단체가 발생할 경우 특례지방채발행의 기능도 함께 수행할 필요가 있음
 - 지방채발행인수전담기구는 지방채 인수기능과 함께 지방자치단체의 신용평가도 함께 수행하여 신용평가기관으로 역할도 동시에 수행하는 것이 바람직함
- o 한국지방재정공제회는 오랜 숙원사업인 지방채발행인수전담기구 설치를 추진함과 동시에 지방채신용평가도 동시에 수행하여 신용평가기관의 역할을 수행하는 것을 중장기적으로 추진해야 함

다. 회원에 대한 다양한 정보서비스 제공을 위한 시스템 구축

- o 지방자치단체는 향후 재정전반, 지방세, 세외수입, 공유재산, 공제사업 등 다양한 정보 지원서비스를 요구할 수 있음. 또한 현재 찾아가는 세미나 개최와 동일하게 찾아서 정보를 제공하는 사업도 추진해야 함
- o 기존의 전산화시스템을 확장하여 재정관련 통계 데이터베이스를 구축하고, 통계정보 제공 및 지방재정관련 주요 정보서비스를 제공하여 회원지원사업도 확장하고, 이를 통하여 새로운 사업을 발굴하여 처리하는 장치로 활용할 필요가 있음

라. 지방재정 관련 연구기능 수행

- o 공제회가 지방재정발전의 획기적 기능수행을 위해서는 연구기능의 추가가 필요함
- o 회원에 대한 다양한 지원 및 서비스를 선제적으로 개발하여 수행하기 위해서도 연구기능이 필요하다고 봄

[라운드테이블]

공제회 50년 성과진단 및 미래 발전방향



사 회: 최재경(공제사업본부장)



토 론: 민신기(시니어)

김종수(1급)

이광흔(2급)

이종원(3급)

윤미정(4급)

남동우(5급)

김영대(6급)

김봉효(지도자부)