

한국지방재정공제회 창립 50주년 기념 세미나

- 일시 : 2014년 9월 3일(수) 15:10~16:40
- 장소 : 프레스센터 20F 국제회의장
- 주최 : 한국지방재정공제회

• 일 정 표 •

시 간	내 용	진행 · 연사
15:10~15:10	인사말	사회자 : 박병열 (한국지방재정공제회 고객협력부 부장)
15:10~15:40 (30')	기조연설 주제 : 독일 자치단체 공영보험의 성공사례	발표자 : Dr. Bernd Kathe (독일 KSA/OKV 회장)
15:40~16:40 (60')	발제 및 토론 주제 : 지방재정발전 50년과 한국지방재정공제회의 미래전략	사회자 : 우명동 (한국지방재정학회 회장) 발제자 : 남황우 (서울시립대학교 교수) 패널 : 곽채기 (동국대학교 교수) 이선우 (방송대학교 교수) 김민기 (숭실대학교 교수) 황성태 (경기도 기획조정실장) 진경호 (서울신문 논설위원)

독일 자치단체 공영보험의 성공사례

독일 KSA/OKV 회장
Dr. Bernd Kathe

Rede Seminar anlässlich 50jährigen Jubiläum LOFA

Sehr geehrte Damen,
sehr geehrte Herren,

zu Beginn möchte ich mich für die Einladung zum Seminar aus Anlass des 50jährigen Jubiläums von LOFA recht herzlich bedanken.

Ich freue mich, dass auch in Korea ein großes Interesse an der Kommunalversicherung in Deutschland besteht.

In Deutschland existieren Kommunalversicherungen schon seit 1910. Die Gründung von Kommunalversicherern in Deutschland hat im Wesentlichen seine Ursache in der Selbstverwaltung der Kommunen.

Das heißt, im Rahmen der demokratischen Verfassung Deutschlands – des Grundgesetzes – ist eine kommunale Selbstverwaltung garantiert. Diese Selbstverwaltung schöpfen die Kommunen auch aus.

Insbesondere haben die Kommunen in Deutschland im Rahmen der Selbstverwaltung die Aufgabe der Daseinsfürsorge. Darunter ist zu verstehen, die Herstellung und Unterhaltung von Infrastruktur (Straßen, Wege, öffentliche Plätze, Schulen, Kindergärten und andere Einrichtungen), die Erbringung von Ver- und Entsorgungsleistungen wie Wasser, Strom, Gas, Müll und Abwasser und auch die Daseinsfürsorge im Bereich des Gesundheitswesens.

Aus diesen vielfältigen Aufgaben der Kommunen entstand das Bedürfnis, auch eine rechtliche und finanzielle Absicherung für diese Tätigkeiten zu haben.

Denn auch bei sorgfältigster Arbeit passieren Fehler.

Private Versicherungskonzerne konnten und wollten dies zu vernünftigen Preisen und Prämien nicht leisten, sodass es zur Gründung von Kommunalversicherern gekommen ist.

Es gibt in Deutschland grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten der Rechtsform für einen Versicherer.

Eine Form ist die Aktiengesellschaft, d.h. Eigentümer mit Kapitalinteressen treffen auf Versicherungskunden (Bsp. sind z.B. die Allianz und die Munich Re).

Eine weitere Form ist der Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit. Da sind die Versicherungskunden auch die Eigentümer. Diese Form ist in Deutschland und anderen europäischen Ländern weit verbreitet. Ich werde darauf im Weiteren detailliert noch eingehen.

Eine weitere spezielle Form ist der Kommunale Schadenausgleich. Diese Rechtsform ist nur den Kommunen vorbehalten, andere, wie z.B. Bürger oder private Firmen, können diese nicht nutzen.

Ich möchte zunächst über die spezielle Form im Weiteren Ausführungen machen.

Diese Kommunalversicherer wurden von den Städten und Landkreisen in eigener Hoheit gegründet. Sie sind seit Anbeginn frei von jeglicher staatlicher Aufsicht.

Auch im Geschäftsgebiet des Kommunalen Schadenausgleichs der Länder Brandenburg, Mecklenburg–Vorpommern, Sachsen, Sachsen–Anhalt und Thüringen – abgekürzt KSA Berlin –, der im

Wesentlichen tätig ist auf dem Gebiet Ostdeutschlands bzw. der ehemaligen DDR wurden in den zwanziger Jahren des 20. Jahrhunderts auch Ausgleichs gegründet, und zwar 1924 in Cottbus und in Weimar für Thüringen bzw. für Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Nach dem 2. Weltkrieg und der Teilung Deutschlands wurden 1946 diese Kommunalversicherer aufgelöst, da im Osten Deutschland eine zentrale staatliche Verwaltung organisiert wurde und eigenständige Kommunen nicht mehr in dem Umfang tätig waren. Die Versicherungsbedürfnisse wurden in dieser Zeit durch den Staatshaushalt bzw. durch die staatliche Versicherung der DDR abgesichert.

Nach dem Fall der Berliner Mauer im November 1989 – in diesem Jahr begehen wir das 25jährige Jubiläum – wurde begonnen, die demokratische Selbstverwaltung der Kommunen wieder aufzubauen.

Dies begann bereits vor der Wiedervereinigung, die am 3. Oktober 1990 stattfand.

In diesem Zusammenhang gab es durch Rechtsvorschriften – dem Einigungsvertrag – nur noch eine kurze Übergangszeit bis zum 31. Dezember 1990 und dann hätten die Kommunen ohne Versicherungsschutz dagestanden. Deshalb erfolgte bereits am 11. Oktober 1990 von 57 Vertretern von Gemeinden und Landkreisen der sogenannten neuen Bundesländer die Gründung des Kommunalen Schadenausgleichs in Berlin.

Aus 57 einzelnen Kommunen sind innerhalb kürzester Zeit fast alle Kommunen und alle Landkreise Mitglied in dieser Selbsthilfeeinrichtung geworden.

Zum heutigen Zeitpunkt gehören dem KSA 5.132 Mitglieder an, davon

- 3.040 kreisangehörige Gemeinden und Städte sowie Ämter und Verwaltungsgemeinschaften
- 18 kreisfreie Städte
- 58 Landkreise
- 48 Sparkassen – dies sind im Prinzip Banken, die den Kommunen gehören
- 459 Versorgungsbetriebe und sonstige kommunale Unternehmen – dies sind z.B. Stadtwerke
- 286 Zweckverbände – dies sind häufig Einrichtungen zur Wasserversorgung und Entsorgung
- 68 Wasser- und Bodenverbände – diese sind für den Unterhalt der Flüsse und Bäche zuständig
- 33 kommunale Landes- und Fachverbände sowie
- 1.122 sonstige Mitglieder – z.B. Dienstleistungsgesellschaften, Fremdenverkehrsvereine, Stiftungen, sonstige Firmen.

Dem KSA ist es in seiner fast 25jährigen Tätigkeit gelungen flächendeckend fast alle Kommunen in Ostdeutschland zu versichern.

Er bearbeitet beginnend von 1991 an:

Jahr	Schadenfälle	Schadenaufwendungen	Anzahl Mitarb.
1991	25.816	6.717 TDM 3.435 TEUR	20
2000	55.726	60.600 TDM 30.984 TEUR	114
2013	37.733	65.537 TEUR	99

Die Kernaufgabe des KSA ist die Versicherung von Kommunen gegen Ansprüche aus der Allgemeinen Haftpflicht. Das sind im Wesentlichen Ansprüche, die durch ein fehlerhaftes Handeln der Kommune oder ihrer Mitarbeiter entstehen; dies können Fragen der sogenannten Verkehrssicherungspflicht von Straßen, Bürgersteigen, Plätzen sein, von Bäumen, Gebäuden und anderem, aber auch Ansprüche aus falschen Entscheidungen im Bereich des Baurechtes oder auch andere Dinge wie z.B. aus dem Bereich des Umweltrechtes.

Weiterhin versichert der KSA auch Ansprüche, die durch Fehler in der Krankenhausbehandlung bei Personen entstehen. Die teuersten Fälle dabei sind Fehler, die im Zusammenhang mit der Geburt von Kindern gemacht werden.

Für diese Fehler, die im Regelfall zu einer Sauerstoffunterversorgung des Gehirns und einer Schwerstschädigung des kindlichen Körpers führen, sind in Deutschland ca. 3 bis 6 Mio. EUR pro Einzelfall zu zahlen.

Ferner zählen dazu auch aus dem Bereich der Sparkassen – dies sind kommunale Banken – Fehler in der Anlageberatung von Bürgern oder auch Fehler in der Kreditvergabe.

Der KSA versichert weiterhin kommunale Fahrzeuge. Auch dafür findet sich im Regelfall kein Privatversicherer, weil diese Fahrzeuge ein spezielles Risikoprofil haben. Dies sind im Wesentlichen Feuerwehrfahrzeuge, Notarztwagen, Krankenwagen, Müllfahrzeuge und andere Sonderfahrzeuge, für die es in Deutschland im freien Versicherungsmarkt im Regelfall keine kostengünstigen Prämien gibt.

Neben der Kraftfahrtversicherung ist der KSA auch für die ergänzende Unfallfürsorge zuständig. Darunter ist im Wesentlichen zu verstehen die Unfallfürsorge für Schüler an öffentlichen Schulen

und Kindergärten in Deutschland. Neben dem Bereich der Schüler und Kinder gibt es aber einen zweiten großen Bereich in der Unfallfürsorge, nämlich die Unfallversicherung für Feuerwehrleute. Da die Berufsfeuerwehren und auch die Vielzahl der freiwilligen Feuerwehrleute einer sehr gefährlichen Tätigkeit nachgehen, ist im Regelfall auch dies nur über den KSA zu vernünftigen Bedingungen zu versichern.

Ein weiterer wesentlicher Grund für den Erfolg des KSA besteht darin, dass er im Unterschied zur privaten Versicherungswirtschaft ein spezielles Verfahren anwendet zur Sicherstellung der Zahlungen. Wie Sie vielleicht wissen, werden zumindest in Deutschland üblicherweise Versicherungsprämien zu Beginn des Versichertenzeitraumes gezahlt. D.h. Anfang des Jahres zahlt man eine im Voraus feststehende Prämie für ein feststehendes Risiko, welches dann der Versicherer übernimmt.

Beim KSA ist dies nicht so. Der KSA wendet ein Umlageverfahren an. Dieses ist so aufgebaut, dass erst nach Abschluss eines Versicherungsjahres alle Aufwendungen, die dem KSA entstanden sind – d.h. alle Aufwendungen für die Schadenfälle, für Rückversicherungen, aber auch allgemeine Kosten der Verwaltung – auf alle Mitglieder umgelegt werden.

Dieses Umlageverfahren hat den großen Vorteil, dass nur die Ausgaben umgelegt werden, die tatsächlich eingetreten sind. Die Mitglieder des KSA werden bei der Bewertung ihres Risikos nach Punkten bewertet und nicht nach Prämien. Dies ist in allen Sparten so einheitlich aufgebaut.

Am Ende des Jahres werden die Aufwendungen durch alle Punkte der Mitglieder geteilt, sodass ein Wert eines Punktes ermittelt wird

und dieser Punktwert wird dann mit der individuellen Punktzahl des Mitgliedes multipliziert.

So wird z.B. das Risiko der Kommunen beim KSA nach der Anzahl der Einwohner bewertet. Pro 100 Einwohner sind dies 50 Punkte. D.h. eine Stadt von 100.000 Einwohnern verkörpert ein 50.000–Punkte–Risiko; eine Stadt von 1 Mio. Einwohnern würde ein Risiko von 500.000 Punkten verkörpern.

In den letzten Jahren – um einen Vergleich zu geben – beträgt der Punktwert ca. 1 EUR. Also eine Stadt mit 1 Mio. Einwohnern würde beim KSA Berlin für das gesamte Risiko der Allgemeinen Haftpflicht ca. 500 TEUR Umlage pro Jahr bezahlen.

Zu Beginn des Geschäftsjahres wird ein Vorschuss bei den Mitgliedern eingesammelt. Die endgültige Abrechnung erfolgt – wie bereits geschildert – nach Ende des Jahres.

Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass keine Risiken einer Fehlkalkulation entstehen und alle Mitglieder gleich behandelt werden. Das Verfahren wird auch nur durch Schadenausgleiche angewandt, da auch dort nur eine Sicherheit für lange Zeit garantiert werden kann. Da man in Deutschland davon ausgeht, dass Kommunen nicht in Insolvenz (oder Konkurs) gehen können, ist eine dauerhafte Verpflichtung für die Zahlung von älteren Fällen möglich.

Dies ist bei privat rechtlich organisierten Firmen nicht möglich, da hier ein hohes Risiko einer Insolvenz besteht.

Um zu verdeutlichen, was ich meine:

Es ist so, dass teilweise Jahrzehnte zwischen dem Zeitpunkt, wann der Schaden eintritt und wann es zu einer Zahlung im konkreten

Schadenfall kommen kann, liegen können. Der KSA Berlin hat z.B. im Jahr 2014 jetzt aktuell eine Zahlung in einem Schadenfall von über 1,5 Mio. EUR geleistet, wobei der Schaden 1991 eingetreten ist. Diese Aufwendungen müssen dann natürlich die Mitglieder aus dem Jahr 1991 tragen.

Dieses Verfahren klingt auf dem ersten Blick sehr kompliziert, ist aber in der konkreten Praxis sehr einfach strukturiert und auch für die Mitglieder transparent und übersichtlich, und daher kann man auch nicht bekannte Risiken ohne Weiteres in diesem Verfahren versichern. Dies ist wichtig, da ja Kommunen häufig neue oder andere Aufgaben übernehmen und dabei unkompliziert Versicherungsschutz vorhanden sein muss.

Weiterhin ist das Umlageverfahren als einzige Methode geeignet, einen fairen Ausgleich bei sich langabwickelnden Schäden – insbesondere schwere Personenschäden – zu ermöglichen.

Gestatten Sie mir noch ein paar Worte zur Selbstverwaltungsstruktur des KSA.

Wie bereits erwähnt, unterliegt der KSA keiner unmittelbaren staatlichen Aufsicht. Höchstes Organ des KSA ist die Mitgliederversammlung, die aus Vertretern aller Mitglieder, d.h. der Kommunen und Landkreise sowie anderen Mitgliedsvertretern des KSA besteht. Diese finden jährlich statt und es sind immer weit über 1.000 Mitglieder vertreten.

Aus diesem Kreis wird alle fünf Jahre ein Verwaltungsrat bestehend aus 17 Personen gewählt. Dieser ist das Kontrollorgan für den Geschäftsführer.

Der Verwaltungsrat beruft den Geschäftsführer und kontrolliert und beaufsichtigt ihn.

Eine staatliche Aufsicht wie z.B. für die privaten Versicherungsunternehmen in Deutschland durch eine deutsche Finanzaufsicht und seit Neuestem auch einer europäischen – der EIOPA –, hat der KSA nicht, da man davon ausgeht, dass die Kommunen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung einer zusätzlich außerhalb der kommunalen Selbstverwaltung stehenden Aufsicht nicht bedürfen.

Neben dem KSA, der ja nur – wie ich bereits berichtete – diese drei Sparten Allgemeine Haftpflicht, Kraftfahrzeugversicherung und Unfallversicherung anbietet, gibt es natürlich noch eine Vielzahl von anderen Versicherungsinteressen der Kommunen, z.B. die Versicherung von Gebäuden gegen Feuer, Sturm, Einbruchdiebstahl, Überschwemmung, Schneedruck, Erdbeben, Vulkanausbrüchen und anderen; aber auch solche exotischen Versicherungen wie die Versicherung von Ausstellungen, die Kommunen durchführen oder die Musikinstrumentenversicherung. Auch kann man in Deutschland den Verlust von Schlüsseln versichern.

Diese Versicherungslösungen werden durch die OKV Ostdeutsche Kommunalversicherung auf Gegenseitigkeit angeboten.

Diese Gesellschaft wurde am 21. April 1991, nachdem die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland in Gesamtdeutschland galt, gegründet.

In Deutschland können Versicherungen nur in zwei aufsichtspflichtigen Rechtsformen betrieben werden – einerseits Aktiengesellschaften oder Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit – und diese Gesellschaften unterliegen der Versicherungsaufsicht, so auch die OKV.

Die OKV ist auch ein Kommunalversicherer, da Mitglieder und Kunden der OKV nur Kommunen oder Einrichtungen mit

kommunalen Beteiligungen sein können. Die OKV betreibt – wie schon erläutert – alle anderen Sparten, die der KSA nicht betreiben kann.

Sie ist eine sinnvolle Ergänzung für den KSA.

Die Entwicklung der OKV kurz in Zahlen:

Jahr	Vertragszahlen	Schadenaufwendungen	Anzahl Mitarb.
1992	2.292	1.639 TDM 838 TEUR	3
2000	77.839	4.286 TDM 2.191 TEUR	27
2013	240.673	11.358 TEUR	49

Die OKV ist als Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit ähnlich organisiert wie der KSA. Oberstes Organ ist die Mitgliederversammlung; diese wählt einen Aufsichtsrat und der Aufsichtsrat bestellt die Vorstände.

Die Gesellschaft wird auch beaufsichtigt durch die Aufsichtsbehörde BaFin – Bundesanstalt für Finanzdienstleistung – und durch die europäische Aufsicht EIOPA.

Wir befinden uns gerade in einem Prozess einer vereinheitlichten europäischen Aufsicht. Dies wird unter dem Begriff Solvency II durchgeführt. Dazu gibt es sehr detaillierte Regelungen für die Kapitalausstattung (Säule 1), es gibt sehr detaillierte Regelungen für die Unternehmensorganisation, dabei insbesondere strenge Vorgaben für die interne Revision, für die Versicherungsmathematik, für die Governance-Funktionen und für die Funktionen des Risikomanagements (Säule 2).

Weiterhin gibt es einheitliche europäische Vorgaben für die jährliche und Quartalsberichterstattung an die Aufsichtsbehörden, die sehr umfangreich sind (Säule 3).

Diese Regulierungsaufgaben kosten sehr viel Geld und sind mit einer starken Bürokratisierung der Prozessabläufe in den Unternehmen verbunden.

Die OKV muss diese ganzen Anforderungen erfüllen, während der KSA – wie gesagt – von diesen befreit ist.

Die OKV betreibt im Wesentlichen die Sachversicherung von kommunalen Gebäuden. D.h. von Rathäusern, Schulen, Kindergärten, Turnhallen, Feuerwehrgerätehäusern, aber auch von Burgen oder anderen außergewöhnlichen Gebäude, die sich in kommunaler Hand befinden.

Diese Gebäude werden im Regelfall gegen Feuer, Sturm, Leitungswasser, Einbruchdiebstahl und gegen sonstige Elementargefahren wie Überschwemmung, Schneedruck, Erdbeben und Vulkanausbruch versichert.

Weiterhin versichert die OKV im Rahmen der sogenannten Elektronikversicherung alle elektrischen oder elektronischen Geräte der Verwaltungen wie z.B. Computer, Geschwindigkeitsmeßanlagen (Blitzer), Parkuhren, Parkscheinautomaten und anderes. Aber auch Meß-, Steuer- und Regelungstechnik bei Stadtwerken und Wasserwerken werden versichert.

Als Besonderheit für die Kommunen betreibt die OKV die sogenannte Vermögenseigenschadenversicherung. Diese relativ unbekannte Sparte wird in Deutschland von fast allen Kommunen sehr geschätzt. Hier versichert man Fehler der Mitarbeiter, die das Vermögen der Kommunen schädigen.

Als Beispiel:

Die Bürger müssen z.B. irgend welche Abgaben an die Kommunen entrichten. Der Mitarbeiter berechnet die Abgaben falsch. Der Bürger zahlt dann zu wenig. Diesen Schaden ersetzt dann die OKV. Die OKV ersetzt auch Schäden, wenn ein kommunaler Mitarbeiter vorsätzlich kommunales Vermögen schädigt, d.h. wenn er Geld der Kommune verspielt oder stiehlt, wird auch dies durch die OKV ersetzt.

Diese Sparte ist überwiegend eine kommunale Sparte. Für Privatfirmen oder ähnliches wird sie zumindest in Deutschland nicht in größerem Umfang angeboten.

Zum Schluss noch ein paar Worte zum KSA und der OKV in der Gesamtheit.

Beide Firmen treten nach außen gemeinsam auf und haben eine gemeinsame technische Basis und arbeiten da auch sehr intensiv zusammen.

Wir haben für beide Einrichtungen bereits seit dem Jahr 2002 eine vollständige digitale Aktenhaltung, d.h., einzelne Schadenfällen oder anderen Unterlagen werden nur noch elektronisch vorgehalten. Unsere Mitglieder – die Kommunen – können diese über das Internet jederzeit einsehen und können die Regulierung von einzelnen Schadenfällen selbst vornehmen, wobei die Auszahlung dann über den KSA oder die OKV erfolgen.

Abschließend noch ein paar Worte zur Rückversicherungsstruktur der Gesellschaften.

Die OKV als klassischer Versicherer hat auch klassische Rückversicherungsstrukturen, d.h. die Gesellschaft arbeitet in den einzelnen Sparten mit namhaften Rückversicherern zusammen und gibt ein Großteil seiner Risiken an den Rückversicherungsmarkt weiter.

Beim KSA ist auch hier die Struktur eine besondere. Der KSA bildet gemeinsam mit den anderen Kommunalversicherern Deutschlands einen eigenständigen Rückversicherungspool. D.h. alle Kommunen Deutschlands sind in diesem Pool versichert und es erfolgt bei größeren Schäden ein Ausgleich zwischen den Poolmitgliedern. Erst ab sehr hohen Summen erfolgt eine traditionelle Rückversicherung unter Teilnahme der traditionellen Rückversicherer.

Diese Besonderheit führt auch noch einmal zu erheblichen Kosteneinsparungen bei den Kommunen.

Sehr geehrte Damen und Herren,
ich möchte mich nun noch einmal recht herzlich dafür bedanken, dass Sie mir die Möglichkeit eingeräumt haben, auf Ihrem Seminar anlässlich des 50jährigen Jubiläums von LOFA über die Kommunalversicherung in Deutschland zu referieren.

Auch herzlichen Dank für die freundliche Aufnahme hier in Ihrem Hause.

한국지방재정공제회 50주년 기념 세미나 연설문

존경하는 신사 숙녀 여러분,

우선 저를 한국지방재정공제회 50주년 기념 세미나에 초대해주셔서 진심으로 감사드립니다.

특히 한국이 독일 지방자치단체 보험(Kommunalversicherung)에 대한 높은 관심을 갖고 있다니 기쁩니다.

독일 지방자치단체 보험은 1910년부터 존재해왔습니다. 독일 지방자치단체 보험사(Kommunalversicherer)의 설립 근거는 자치행정원칙(Selbstverwaltung)에서 찾아볼 수 있습니다.

다시 말해 독일의 민주주의적 헌법인 기본법(Grundgesetz)이 자치행정을 보장하고 있는 것입니다. 또한 지방자치단체는 이러한 자치행정을 전면 시행하고 있습니다.

특히 독일 지방자치단체는 자치행정원칙에 따라 공공서비스 제공의 의무를 지닙니다.

도로·길·공공장소·학교·유치원·기타 시설 등의 공공시설 설치 및 유지관리, 물·전기·가스·쓰레기·폐기물 공급 및 처리, 그리고 공중위생 공공서비스가 이에 포함됩니다.

이처럼 지방자치단체의 업무는 다양하기 때문에 업무 수행을 위한 법률적, 재정적 안정장치에 대한 요구가 발생했습니다.

최대한 신중히 업무 수행을 하더라도 실수는 발생하기 마련입니다.

과거 대형 사보험 회사는 이에 대한 합리적인 가격과 배상금액을 제시할 수 없었고, 제시하려고도 하지 않았습니다. 이에 따라 지방자치단체 보험사들이 설립되기에 이른 것입니다.

기본적으로 독일 보험회사에는 다양한 회사형태가 있습니다.

그 중 하나가 지분 소유주가 보험고객을 발굴하는 주식회사(Aktiengesellschaft)입니다. 알리안츠(Allianz)와 뮌히 레(Munich Re)가 이에 해당합니다.

또 다른 형태는 상호보험회사(Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit)입니다.

상호보험회사에서는 보험고객도 소유주가 됩니다. 이는 독일과 기타 유럽 국가에서 널리 확산되어 있는 형태입니다. 자세한 부분에 대해서는 추후에 언급하도록 하겠습니다.

또 다른 특별한 형태가 바로 지방자치단체 보험사입니다. 이는 지방자치단체에만 존재하는 형태이며, 다른 도시민이나 사보험 회사는 이와 같은 보험을 이용할 수 없습니다.

먼저 지방자치단체 보험사에 대해서 상세히 설명하도록 하겠습니다.

지방자치단체 보험사는 시와 군(Landkreis)이 자체 최고 주권을 행사해 설립되었습니다. 이에 따라 지방자치단체 보험사는 설립 초기부터 국가적 감독으로부터 자유로웠습니다. 브란덴부르크(Brandenburg)·메클렌부르크-포어폼머른(Mecklenburg-Vorpommern)·작센(Sachsen)·작센-안할트(Sachsen-Anhalt)·튀링엔(Thüringen) 주 지방자치단체 보험사(약칭 KSA Berlin)는 동부 독일 지역 즉, 구 동독지역에서 주로 사업활동을 합니다. 해당 사업지역에는 과거 1920년대 즉, 1924년에 코트부스(Cottbus) 시와 바이마르(Weimar) 시에 브란덴부르크·작센·작센-안할트·튀링엔 주를 위한 지방자치단체 보험사가 설립된 바 있었습니다.

세계 2차 대전이 끝나고 독일이 분단된 후 해당 지방자치단체 보험사는 1946년 폐업을 하게 됩니다. 동독에 중앙정부가 들어서 해당지역에서 더 이상 독립적인 지방자치단체가 활동하지 않았기 때문입니다.

이 시기에는 보험수요를 동독 정부재정 즉, 국가보험을 통해 충족시켰습니다.

1989년 베를린 장벽이 무너진 후 민주주의적인 지방자치단체의 자치행정제도를 부활시키려는 작업이 시작되었습니다. 참고로 올해는 통독 25주년이기도 합니다.

이러한 작업은 1990년 10월 4일 독일 통일 이전에 이미 개시되었습니다.

이와 관련, 통일조약(Einigungsvertrag)상의 법령에 따라 1990년 12월 31일까지는 짧은 과도기가 있었습니다. 이 과도기가 없었더라면 지방자치단체는 지금 보험보호(Versicherungsschutz)가 없었을지도 모릅니다. 1990년 10월 11일에는 신연방주 내 지방자치단체·군의 57명의 대표들이 베를린에 지방자치단체 보험사를 설립하기에 이릅니다.

57개 지방자치단체 중 거의 모든 지방자치단체와 군이 단기간 안에 자립적인 지방자치단체 공제회의 회원이 되었습니다.

오늘날 지방자치단체 공제회는 아래와 같은 5,132개 회원으로 구성되어 있습니다.

- 3,040개 군 내
지방자치단체·시·관공서·행정공동체(Verwaltungsgemeinschaften)
- 18개 시
- 58개 군
- 48개 저축은행(Sparkasse, 근본적으로 지방자치단체 소유)

- 459 개 공익 사업 회사(Versorgungsbetrieb) 및 기타 지방자치단체 회사(예: 도시공사(Stadtwerke))
- 286 개 특수목적 조합(Zweckverband, 주로 물 공급 및 폐기물 처리업체)
- 68 개 수질·토양조합(강 및 시내 유지관리)
- 33 개 지방자치단체 지역조합(Landesverband) 및 전문가 조합(Fachverband)
- 1,122 개 기타 회원(서비스 조합, 관광안내소, 재단 및 기타 회사)

지방자치단체 공제회는 25 년 간의 사업을 통해 동부 지역 거의 모든 지방자치단체를 보험에 가입시키는데 성공했습니다.

다음은 1991 년 이후 사업내역입니다.

년도	피해사례	배상 지급액	직원 수
1991	25,816	6,717 천 마르크 3,435 천 유로	20
2000	55,726	60,600 천 마르크 30,984 천 유로	114
2013	37,733	65,537 천 유로	99

지방자치단체 공제회의 핵심업무는 책임보험(Allgemeine Haftpflicht) 권리에 관한 지방자치단체 보험입니다. 이는 지방자치단체 혹은 소속 직원의 과실로 발생하는 권리입니다. 먼저 도로, 보행로, 광장, 나무와 건물 등에 관한 교통안전의무(Verkehrssicherungspflicht), 또 건축법이나 환경법 등 기타 법률상 잘못된 결정에 따라 발생하는 권리가 이에 해당합니다.

또한 지방자치단체 공제회는 병원 의료과실에 따른 손해를 배상해줍니다. 이 중 최고 비용 사례는 아이의 출생과 관련된 과실입니다.

일반적으로 이런 뇌산소 공급부족과 아이의 신체상 심각한 문제로 이어지는 과실이 발생할 경우, 독일에서는 약 3 백만~6 백만 유로를 배상해야 합니다.

더 나아가 지방자치단체 저축은행의 지방자치단체 주민 투자상담 및 대출 업무상 과실에 따라 발생하는 권리도 있습니다.

지방자치단체 공제회에는 지방자치단체 등록 차량도 보험 등록이 됩니다. 보통 이런 경우 차량이 특수한 리스크 요소를 안고 있기 때문에 사보험 회사에는 이를 등록하지 않습니다.

일반적으로 소방차, 구급차, 환자 이송차, 쓰레기차 및 기타 특수 차량 등이 이에 해당합니다. 대게 독일 사보험시장에는 이와 같은 차량을 위한 합리적인 배상금액은 존재하지 않습니다.

차량 보험(Kraftfahrtversicherung) 외에 지방자치단체 공제회는 추가적으로 상해보험(Unfallfürsorge) 업무도 담당합니다. 독일 공립 학교 학생 및 유치원생 상해보험이 이에 해당합니다. 이외 두 번째로 큰 상해보험은 소방관 상해보험입니다. 직업 소방관과 많은 자원봉사 소방관들이 위험한 일을 하기 때문에 대게 지방자치단체 공제회를 통해서만 합리적인 조건으로 보험에 들 수 있습니다. 지방자치단체 공제회의 또 다른 근본 성공요인은 사보험업체와는 달리 배상 지급액 확보를 위한 특수한 방식을 적용하고 있다는 점에서 찾아볼 수 있습니다. 여러분들께서 아실지도 모르겠지만, 적어도 독일에서는 보통 초기에 보험 할증금액을 지불합니다. 즉, 연초에 추산된 리스크에 따른 추정 할증금액을 피보험자가 지불하고, 이 금액을 보험사가 위임 받습니다.

하지만 지방자치단체 공제회는 그렇지 않습니다. 지방자치단체 공제회는 부과방식(Umlageverfahren)을 적용하고 있습니다. 이는 지방자치단체 공제회에서 보험년도가 끝난 후 발생한 모든 비용 즉, 모든 배상 비용, 재보험 비용과 공제회 관리비용을 모든 회원에게 부과하는 방식입니다.

부과방식은 실제 지출된 비용만 부과된다는 큰 장점이 있습니다. 지방자치단체 공제회 회원은 회원 리스크 평가 시 할증금액이 아닌, 점수에 따라 평가됩니다. 평가는 모든 보험부문에 걸쳐 통일적으로 이루어집니다.

점수 1 점이 갖는 가치를 계산하고, 해당 값을 개별 회원 점수와 곱한 회원 총 점수에 따라 연말에 비용이 부과됩니다.

이와 같은 방식으로 지방자치단체 공제회는 거주자 수에 따라 지방자치단체가 갖는 리스크를 평가합니다. 거주자 100 명당 점수는 50 점입니다. 따라서 10 만 명이 거주하는 도시의 리스크는 5 만 점, 100 만 명이 거주하는 도시의 리스크는 50 만 점이 됩니다.

비교를 위해서 보자면, 지난 몇 년 동안 점수 1 점의 가치는 1 유로였습니다. 100 만 명이 거주하는 도시는 책임보험 범위 내 총 리스크에 따라 연간 약 50 만 유로의 부과금을 지불해야 합니다.

사업연도 초기에는 회원들로부터 선불금을 거둡니다. 최종 결산은 앞서 언급했듯이 연말에 이루어집니다.

이러한 방식은 리스크 측정상 실수가 발생하지 않고, 모든 회원을 동등하게 대우한다는 장점이 있습니다.

지방자치단체 공제회는 장기간 안전이 보장될 수 있기 때문에 이는 지방자치단체 공제회에만 시행되고 있습니다. 독일에서는 지방자치단체가 부도 (또는 파산)나지 않을 것이라고 전제하고 있기 때문에 과거 사례에 대한 장기적 배상책임이 유효할 수 있습니다.

반면 사법적으로 운영되는 사보험 회사는 높은 부도 리스크가 있기 때문에 사보험 회사에서 이 방식은 불가능합니다.

좀 더 구체적으로 말씀을 드리자면, 일부의 경우 피해 발생 시기와 구체적인 피해 배상 시기가 수십 년 차이가 나기도 합니다.

예를 들어, 베를린 지방자치단체 보험사는 2014 년 최근에 1991 년에 발생한 피해 사례에 대해 150 만 유로 이상의 배상금을 지불한 바 있습니다. 당연히 해당 비용은 1991 년 당시 회원들이 부담해야 했습니다.

처음에는 매우 복잡하게 들릴 수도 있겠지만, 이는 실제로 매우 간단한 구조를 띄고 있으며, 회원들도 투명하고 일목 묘연하다고 생각하는 방식입니다. 따라서 부과방식을 통해서는 예상하지 못 한 리스크에 대해서도 즉각적 보험 가입이 가능합니다. 이는 지방자치단체가 자주 새로운 혹은 다른 업무를 수행하여 간단한 보험보호 구조가 필요한 만큼 중요합니다.

또한 부과방식은 특히 심각한 인적 손실과 같은 장기적인 피해에 대한 공정한 배상을 가능하게 하기 위해서는 유일하게 적합한 방법입니다.

그럼 지방자치단체 공제회의 운영구조에 대해 몇 마디 말씀을 드리겠습니다.

앞서 말씀 드렸듯이 지방자치단체 공제회는 국가의 직접적인 감독을 받지 않습니다.

지방자치단체 공제회의 최상위 기구는 모든 회원들의 대표 즉,

지방자치단체·군·지방자치단체 보험사의 대표로 구성된

총회(Mitgliederversammlung)입니다. 총회는 연 1 회 열리며, 항상 1 천 명 이상의 회원이 자리합니다.

5 년 마다 총회 회원 중 17 명이 선출되어 운영위원회(Verwaltungsrat)가 구성됩니다.

운영위원회는 최고경영자에 대한 감독기구입니다.

또 운영위원회는 최고경영자를 선출·감독·관리합니다.

독일 사보험 회사에 대한 연방 금융감독청(BaFin) 등 국가적 차원의 감독, 최근 유럽보험연금감독청(EIOPA)의 감독은 지방자치단체 공제회에서는 실행되지 않습니다. 이는 지방자치단체의 자치행정 범위 외적인 추가 감독이 필요치 않다고 전제하고 있기 때문입니다.

앞서 알려드렸듯이 지방자치단체 공제회는 책임보험, 차량보험과 상해보험 등 세가지 보험부문에 대해서만 서비스를 제공합니다. 물론 지방자치단체에는 이외에도 다른 보험에 대한 관심이 높습니다. 건물 화재, 폭풍, 도난, 홍수, 지진, 설하중, 화산 폭발 등과 관련된 보험을 예로 들 수 있습니다. 또 지방자치단체가 운영하는 전시회나 악기 등을 대상의 이색적인 보험도 있습니다. 독일에서는 열쇠 분실 보험도 가입이 가능합니다.

바로 동독 상호보험회사(OKV)는 이와 같은 보험부문을 제공하고 있습니다.

동독 상호보험회사는 서독 법질서가 통일 독일에 통용된 후 1991년 4월 21일에 설립되었습니다.

독일 보험회사는 주식회사 또는 상호보험회사 등 두 가지 감독의무가 있는 회사형태로만 운영될 수 있습니다. 두 회사형태는 보험감독청(Versicherungsaufsicht)의 감독을 받습니다. 이는 동독 상호보험회사도 마찬가지입니다.

지방자치단체 혹은 지방자치단체 활동 기관만이 동독 상호보험회사의 회원이자 고객이 될 수 있기 때문에 동독 상호보험회사 또한 지방자치단체 보험사로 분류됩니다. 앞서 설명 드렸듯이 동독 상호보험회사는 지방자치단체 보험사가 운영할 수 없는 기타 모든 보험부문을 운영하고 있습니다.

동독 상호보험회사는 지방자치단체 보험사를 보완하는 중요한 기관입니다.

다음은 동독 상호보험회사의 발전을 보여주는 수치입니다.

년도	계약건수	배상 지급액	직원 수
1992	2,292	1,639 천 마르크 838 천 유로	3
2000	77,839	4,286 천 마르크 2,191 천 유로	27
2013	240,673	11,358 천 유로	49

동독 상호보험회사는 상호보험회사로서 지방자치단체 보험사와 유사한 구조를 갖고 있습니다. 최상위 기구는 총회이며, 총회는 감사기구를 선임하고, 감사기구는 경영진을 선출합니다.

동독 상호보험회사 또한 연방 금융감독청과 유럽보험연금감독청의 감독을 받습니다.

유럽은 현재 공동 감독 과정을 진행 중에 있습니다. 해당 감독은 유로존 보험업계 규제기준인 Solvency II 에 따라 실행되고 있습니다. Solvency II 에는 자본 측정을 위한 상세한 규정(제 1 항목), 회사구조와 관련된 상세한 규정, 특히 내부 통제, 보험수리, 지배구조와 리스크 관리를 위한 엄격한 규정이 포함되어 있습니다(제 2 항목).

아울러 유럽 공동의 연간 및 분기별 감독기관 보고를 위한 상세한 규정이 있습니다(제 3 항목).

이러한 규제 업무는 많은 비용이 소요되며, 기업 운영과정에서 발생하는 강한 관료주의와도 연관이 있습니다.

동독 상호보험회사는 이러한 모든 항목을 충족시켜야 합니다. 반면 이미 언급 드렸듯이 지방자치단체 보험사는 이런 모든 항목으로부터 자유롭습니다.

동독 상호보험회사는 기본적으로 지방자치단체 건물에 대한 재산보험을 운영하고 있습니다. 여기서 건물은 지방자치단체 소유의 시청, 학교, 유치원, 체육관, 소방시설뿐만 아니라, 성 및 기타 이색 건물을 의미합니다.

일반적으로 해당 건물은 화재, 폭풍, 상수도과 도난, 그리고 홍수, 설하중, 산사태와 화산 폭발 등 여타 기초적인 위험과 관련된 보험에 가입되어 있습니다.

아울러 동독 상호보험회사는 일명 전자보험(Elektronikversicherung)에 따라 컴퓨터, 속도측정시설(Blitzer), 공원 시계, 주차권 자동 발매기 등 당국의 모든 전자 및 전기 기기를 보험에 적용하고 있습니다. 도시공사와 수력공사의 계측·조정·제어기술 또한 보험 대상에 포함됩니다.

동독 상호보험회사는 지방자치단체를 위해 이른바 자기손해보험(Vermögensschadenversicherung)을 특별히 운영하고 있습니다. 대부분의 독일 지방자치단체는 상대적으로 알려지지 않은 자기손해보험을 높게 평가되고 있습니다. 해당 보험부문은 지방자치단체 재산에 피해를 입힌 직원의 과실에 따른 보험이 적용됩니다.

예를 들어보겠습니다. 주민이 어떤 종류의 세금을 지방자치단체에 지급해야 하는 상황입니다. 직원이 세금 계산을 잘 못 합니다. 주민이 세금을 적게 냅니다. 그럼 이 피해금액을 동독 상호보험회사가 배상하게 되는 것입니다.

지방자치단체 직원이 계획적으로 지방자치단체 재산에 피해를 끼칠 경우에도 동독 상호보험회사의 보험대상이 됩니다. 따라서 직원이 지방자치단체 재산을 도박에 쓰거나 훔칠 경우에는 동독 상호보험회사가 해당 피해금액을 배상합니다.

자기손해보험은 지방자치단체의 주된 보험부문입니다. 적어도 독일 사보험 회사 등에서는 더 광범위한 차원에서 해당 상품을 제공하고 있지 않습니다.

끝으로 지방자치단체 보험사와 동독 상호보험회사에 대해 전체적으로 몇 마디 더 말씀을 드리겠습니다.

두 회사는 대외적으로 공동 대응하고, 동일한 기술적 토대를 구축하고 있고, 또 이를 위해 매우 적극적인 공동 노력을 기울이고 있습니다.

독일은 두 회사를 위해 이미 2002년부터 전체 문서를 디지털로 보관하고 있습니다. 따라서 개별 피해 사례 또는 기타 관련 문서는 전산상으로만 등록되어 있습니다. 지방자치단체 회원은 인터넷을 통해 언제든지 문서를 열람할 수 있고, 개별 피해 사례에 대한 배상금을 직접 산출할 수 있습니다. 한편 배상금은 지방자치단체 보험사 또는 동독 상호보험회사가 지급합니다.

마지막으로 두 회사의 재보험 구조와 관련해 몇 마디 더 하겠습니다. 동독 상호보험회사는 전통적 보험회사로서 전통적 재보험 구조를 갖고 있습니다. 다시 말해 동독 상호보험회사는 개별 보험부문에서 유명 재보험회사와 공동으로 노력하며, 많은 위험 부분을 재보험 시장에 위임합니다.

지방자치단체 보험사의 경우에는 그 재보험 구조 또한 특별합니다. 지방자치단체 보험사는 다른 지방자치단체 보험사들과 함께 자체 재보험풀(Rückversicherungspool)을 구축합니다. 즉, 독일의 모든 지방자치단체가 재보험풀에 가입되어 있고, 큰 피해의 경우 재보험풀 회원 간에 보상이 이루어집니다. 매우 높은 금액일 경우에만 비로서 전통적인 재보험사가 참여해 전통적인 재보험이 적용되는 것입니다. 또한 이러한 특징은 지방자치단체의 현저한 비용 절감으로 이어집니다.

존경하는 신사 숙녀 여러분,
다시 한번 한국지방재정공제회 50주년 기념 세미나에서 독일 지방자치단체 보험에 대해 발표할 기회를 주셔서 감사합니다.

제게 친절한 환대를 베풀어주셔서 진심으로 감사 드립니다.

지방재정발전 50년과 한국지방재정공제회의 미래전략

서울시립대학교
남황우 교수

지방재정발전 50년과 한국지방재정공제회의 미래전략

서울시립대학교 남 황 우

목 차

-  **I 지방재정공제회의 기능**
-  **II 지방재정발전 50년사**
-  **III 지방재정공제회의 사업내용**
-  **IV 지방재정공제회의 미래전략**
-  **V 맺는말**

I. 공제회의 기능

■ 공제회란

- 공제회(共濟會)는 상부상조의 이념을 기초로 회원간의 상호부조를 통해 구성원의 복리증진을 목적으로 하는 자발적 조직
- 일반적으로 공제회는 회원이 직면하는 위험에 공동으로 대처하는 기능과 기금을 조성해 운영하는 기능을 하고 있음. 기금 운용 수익은 회원에게 환원하는 시스템으로 되어 있음
- 지방행정공제회, 교직원공제회, 군인공제회, 전기공사공제회, 버스공제조합 등에서 사례를 찾을 수 있음
- 지방재정공제회도 지방자치단체로부터 회비(보험료)를 징수해 특정한 위험을 회원 간에 분산·공유하면서, 잉여금 적립 등으로 조성된 기금의 운용과정과 각종 사업을 통해 회원에게 이익을 환원하고 있음

I. 공제회의 기능

■ 한국지방재정공제회의 역사

- 한국지방재정공제회는 1964년 9월 12일 민법 제32조의 규정에 근거해 비영리 사단법인 지방공유건물 재해복구공제회로 출범. 일부 도에서 시·군을 회원으로 유사한 공제제도를 운영하고 있던 것을 내무부가 전국의 지방자치단체를 대상으로 확대·통합함. 1994년 6월말 모든 지방자치단체가 회원으로 가입
- 1979년 7월 감독기능과 집행기능이 분리되어 공제사업은 공제회에서 전담(전문경영체제)
- 재해복구공제회는 지방자치의 부활을 앞둔 1988년 6월 한국지방재정공제회로 명칭변경. 2003년 5월에 제정된 한국지방재정공제회법에 근거해 운영되고 있음
- 그간 대상사업의 확대, 다각화, 일부 기능의 타 기관으로의 이전 등을 거치면서 지방재정지원 전문기관으로 발전함

I. 공제회의 기능

■ 발표의 목적

- 지방재정공제회의 발족 50년을 맞이하여 과거를 회고하고 이를 토대로 앞으로 변화하는 환경 속에서 어떤 역할을 통해 지방재정을 지원해야 할 것인가를 모색하는 시간임
- 발표는 미래전략 중 **성장기반확충 사업**에 관한 논의를 중심으로 정리하여 토론의 실마리를 제공
- 순서는 공제회의 기능, 지방재정발전50년사, 공제회의 사업내용, 거론 중인 신규사업 소개 및 공제회를 둘러싼 내외부 환경을 기술하고 제언으로 마무리

5

II. 지방재정발전 50년사

1. 5.16 군사정변과 지방재정제도 정비(1960년대)

■ 지방자치의 정지

- 의회해산, 단체장 임명
- 행정단위의 확대(시읍면 단위에서 시군 단위로)
- 지방교육청의 통합실패

■ 지방재정제도의 정비

- 제도상, 일제 강점기 · 전시체제 잔재의 약화
- 지방세법전부개정(1961년), 지방교부세법 제정(1961년), 지방재정법제정(1963년), 지방공기업법제정(1969년)
- 세원의 중앙집중과 재정수요를 증시한 배분체제 구축
- 국방과 경제발전

6

II. 지방재정발전 50년사

2. 고도경제성장과 민주화(1970~90년대)

■ 지방자치의 부활과 지방재정확충 논의

- 지방교부세 법정 교부율 유보(8.3조치)
- 지방자치제도의 정비
: 지방자치법(의회구성과 단체장 직선, 2층제 구조)
- 농촌의 상대적 박탈감
: 전매익금의 지방세화(담배소비세), 지방양여금제도
- 농업사회에서 공업·도시사회로의 전환에 따른 지출

II. 지방재정발전 50년사

3. 복지국가와 지방재정의 역할 (2000년대)

■ 공공부조의 확충

- 국민기초생활보장법, 의료급여법
- 기초(노령)연금제도
- 사회서비스

■ 지방자치단체의 역할강화

- 경제구조의 변화와 양극화
- 인구구조의 변화 : 저출산·고령화
- 사회구조의 변화 : 전통적 가족기능의 약화
출산률 세계최저(1.18)
자살률 최고(1만명당 2.9, 연 14,500명)
- 지방세출구조의 변화

Ⅲ. 지방재정공제회의 사업내용

1. 공제사업

➤ 재해복구공제사업

- 공제회의 존립근거가 되는 사업으로 보험의 원리가 준용됨. 공제 대상물건에 재해가 발생할 경우 신속하게 공제금을 지급하여 복구시기를 앞당김으로써 행정서비스의 원활한 제공을 도모함과 동시에 지방재정운영의 안정화에 기여함. 대상은 공유건물재해복구에서 시작해 기계설비 등 시설물, 지방관공선으로 확대해 왔음

① 건물·시설물재해복구

- 등록대상 : 건물(1964년)과 시설물(1989년)
- 보상범위 : 화재뿐만 아니라 자연재해, 테러 등에 의한 물적손해를 포함하여 광범위함

② 지방관공선재해복구 : 1994년 1월

- 등록대상 : 회원이 소유·사용·관리하는 선박, 승객 및 제3자
- 보상범위 : 화재, 침몰, 좌초, 충돌 등에 의한 사고와 풍파 등에 의한 자연재해

Ⅲ. 지방재정공제회의 사업내용

➤ 손해배상공제사업

- 지방자치의 부활과 민주화 등으로 시민의식이 향상됨에 따라 행정행위의 과실에 대한 민원과 법적 분쟁이 증가함. 이에 대한 대처방안으로 손해배상공제가 도입됨. 대상은 영조물, 업무, 행정종합으로 범위를 확대함. 회원이 소유, 사용, 관리하는 영조물의 설치·관리하자과 자치단체의 업무수행 과실에 따른 배상금을 신속하게 지급하여 구성원의 안정적인 근무환경 조성에 기여함

① 영조물배상 : 1999년 1월

- 회원이 소유, 사용, 관리하는 영조물의 설치 또는 관리하자로 인한 제3자에게 입힌 인적·물적 손해를 배상
- 등록대상 : 청사, 복지·문화·체육·공원시설 및 도로, 주차장 등

III. 지방재정공제회의 사업내용

➤ 손해배상공제사업

② 업무배상 : 2003년 2월

- 지방자치단체 소속 공무원이 민원증명발급업무를 수행함에 있어 업무상 부주의 또는 과실로 인하여 제3자에게 금전적 피해를 입힘으로써 발생한 법률상 손해를 배상
- 등록대상 : 인감, 주민등록 등 각종 민원서류 및 제증명 발급업무

③ 행정종합배상 : 2013년 1월

- 지방자치단체 소속 공무원이 업무상 과실로 인하여 제3자에게 피해를 입힘으로써 발생한 법률상 손해를 배상

➤ 단체상해 공제사업 : 2009년 9월

- 회원의 업무를 수행하거나 보조하는 자가 사고로 사망 및 상해로 인해 발생할 수 있는 피해를 보상해줌으로써 근무의욕 고취, 자치행정에 적극적 참여 기회 마련 및 손해보험사보다 저렴한 공제회비 부담으로 지방자치단체의 예산절감에 기여하는 것임
- 등록대상 : 전국 자치단체의 이·통장

11

III. 지방재정공제회의 사업내용

2. 지방채 인수

① 공공청사정비 : 1983년 1월

- 지방공제회가 지방채를 인수. 대상은 지방자치단체의 노후·불량청사 정비를 위한 신·재축비 및 리모델링비, 민원인에 대한 서비스 향상과 공무원의 근무환경 개선 등에 기여하고 있음

청사별 대상 및 지원한도액

(단위 : 억원)

구분	지원한도액 (건축)				지원한도액 (대수선·리모델링)	
	시·도		시·군·구		시·도	시·군·구
	신축	증축	신축	증축		
본 청(의회포함)	500	150	100	100	전액	전액
공무원교육원	50	20	-	-	전액	-
소방서(119안전센터)	50(10)	20(10)	-	-	전액	-
문화·복지·예술·체육 등 회관	80	30	80	30	전액	전액
주민자치센터	-	-	10	10	-	전액
기타 사업소	20	20	20	20	전액	전액

- 상환조건 : 2년 거치 10년 균분상환

12

III. 지방재정공제회의 사업내용

2. 지방채 인수

② 지역개발 : 2013년 1월

- 지방채인수대상사업의 확대. 지역사회 발전사업을 확대하고, 열악한 재정환경 개선 및 건전 재정운영에 이바지
- 지원대상 : 회원의 지역개발 계획에 의거 안전행정부의 지방재정지원 적립금(지방채 발행) 인수승인을 득한 사업
- 대상사업(지방재정법령상의 지방채 발행대상)
 - 공용·공공용시설의 설치
 - 당해 사업의 수익금으로 원리금상환이 가능한 사업
 - 재해예방 및 복구사업, 차환채

③ 지방관공선건조비 : 2014년 1월

- 지방자치단체가 신규 건조하는 지방관공선 조달가격 및 보유 관공선의 수선비를 지원하여 열악한 지방재정을 지원하고, 사고예방 및 유지보수 관리 강화를 위한 것임
- 지원내용 : 건조비(50억원 한도), 수선비(전액 지원)

13

III. 지방재정공제회의 사업내용

3. 회원지원사업

➤ 지방재정발전지원

- 지방재정 발전 연구, 지방재정관련 교양도서발행, 세미나 및 공청회 개최 등을 통하여 자치단체 공무원의 지방재정에 대한 제도개선에 기여함

➤ 교육비 지원

- 공유재산관리 담당자 교육비 지원을 통한 회원지원 강화 및 안정적인 공유재산 관리에 기여하고 있음

➤ 특별재난지역 재해복구 재정지원

- 특별재난지역으로 선포된 지역에 재정지원(1억원 한도)

➤ 지방관공선 의무검사비 지원

- 지방관공선재해복구 공제사업의 운영이익을 회원에게 환원. 지방관공선의 사고예방을 위한 안전관리에 기여함

14

III. 지방재정공제회의 사업내용

4. 옥외광고사업

- **옥외 광고문화 인식개선 및 산업진흥 전문지원**
 - 옥외광고 산업진흥 및 전문지원 역할 고도화
 - 바람직한 간판문화 확산 홍보 및 전문인력 역량 제고
 - 소통과 공유로 옥외광고 네트워크 활성화
- **쾌적한 생활환경 조성을 위한 간판개선사업**
 - 간판개선 사업 컨설팅 및 기술적 지원
 - 간판개선 시범사업 추진 및 관리
 - 불법광고를 개선기반 구축 및 우수 간판문화 정착 및 확산
- **국민공감형 기금조성사업**
 - 자연경관과 조화로운 광고물 설치와 철저한 안전관리
 - 기금조성용 옥외광고사업자 지원서비스
 - 광고물 정비사업 및 국제행사 자원 지원
 - 기금조성용 신규매체 발굴 및 시범사업 추진

15

III. 지방재정공제회의 사업내용

5. 기타

- **Incubating 역할**
 - 발간사업 → 지방재정요람, 지방재정연감, 세외수입연감 등
 - 정보화 → 한국지역정보개발원
 - 국제화 → 한국지방자치단체국제교류재단
 - 지방공영기업 평가 → 지방공기업 평가원
 - 발간사업 → 지방재정요람, 지방재정연감, 세외수입연감 등
- **공공부문의 보험영역 형성(특새시장)**
 - 손해배상공제
 - 단체상해공제

16

IV. 한국지방재정공제회의 미래전략

1. 미래전략

- 지방재정공제회는 지방재정 및 옥외광고 발전에 기여하는 전문지원기관으로 비전을 설정
- 비전을 달성하기 위한 미래전략은 ①지방재정공제 지원역량강화, ②투자임대사업수익창출 고도화, ③옥외광고사업 제고 및 제도개선, ④지속가능한 성장기반확충으로 정하고 있음
 - 여기서는 변화하는 환경 속에서 미래 50년을 위한 성장기반확충 전략을 중심으로 현재 거론되고 있는 사업을 소개하고 검토하고자 함

17

IV. 한국지방재정공제회의 미래전략

2. 성장기반확충사업

1) 공유재산관리 전문수탁기관

- 해방 후 일본인이 소유했던 재산(적산재산)의 국공유화란 역사적 유산을 갖고 있음. 궁핍한 경제 상황 하에서 국공유재산은 재정활동에 기여했음. 매각을 통한 자원조달뿐만 아니라 각종 공공용으로 사용
- 공유재산은 행정재산(공용재산, 공공용재산, 기업용재산, 보존용재산)과 일반재산으로 분류. 공유재산의 관리란 공유재산의 취득·운용과 유지·보존을 위한 모든 행위(공유재산 및 물품관리법제2조의 4)
- 공유재산의 관리가 체계적, 효율적으로 이루어지고 있지 않음

18

IV. 한국지방재정공제회의 미래전략

2. 성장기반확충사업

1) 공유재산관리 전문수탁기관

- 정보의 비대칭성을 극복하고 회비의 산정을 위해 공유재산의 객관적인 가치를 파악할 필요가 있음
- 관리대상과 현황이 불일치한 재산, 누락재산, 활용 가능한 유휴지, 공유재산의 무단점용, 대부자산의 적정사용여부를 조사해 데이터 베이스 구축
- 관리의 범위에는 공유재산 수탁관리, 위탁개발(신증축과 리모델링이 필요한 건물), 관리처분 등을 포함
- 공유재산 및 물품관리법 시행령에 지방재정공제회를 수탁전문기관으로의 명시가 요구됨

■ 세외수입 증대에 기여

- 일반재산을 보다 유용하게 활용해 수익을 증대
- 사용료·점용료의 적정화, 변상금의 철저한 부과
- 용도폐지된 행정재산을 일반재산으로 전환

19

IV. 한국지방재정공제회의 미래전략

2) 지방 조달시스템 구축사업

- 지방자치단체의 조달과 관련해 지방자치단체를 당사자로 하는 계약법과 그 시행령 제6조의 2에 따라 안전행정부 장관이 자치단체의 입찰 및 계약사무의 전자적 처리를 위한 정보처리장치를 지정하도록 되어 있음

- 지방자치단체의 조달은 2002년에 구축된 국가종합전자조달시스템(조달청, 나라장터)에 크게 의존하고 있음
- 학교급식은 EAT(농수산식품물유통공사), 학교입찰(소액)은 S2B(한국교직원공제회)로 지정고시하고 있음

- 지방 조달시스템 구축사업은 독자의 정보처리장치를 구축해 운영하자는 것임

- 조달에 있어 지방에 특화된 서비스를 제공함과 동시에 경쟁체제를 구축한다는 점에서는 바람직하지만 법적 근거의 미비, 중복투자라는 문제점을 극복
- 지방자치단체와 사업체 입장에서의 편의성 유무

20

IV. 한국지방재정공제회의 미래전략

3) 지방채 인수전담기관

- 지방자치의 부활을 계기로 증가하는 재정수요에 대처하기 위한 방안으로 지방공제회가 주관하는 것을 염두에 두고 지방채 전담금융기관 설치에 관한 논의가 계속됨
 - 지역개발기금금융기본법(1992), 지역개발금융공고(1998), 지방채 강제참가소화(도시철도·지역개발채권 등) 폐지(2002) 추진
 - 지방자치단체 기금관리기본법 제정(2004)으로 지역발전협력기금 설치 근거를 마련하고 조합설립을 의무화하였으나 각 지자체의 여유자금을 기금에 예치하기 위해서는 시중금리보다 높아야 하고 용자 시에는 시중금리보다 낮아야 협력기금이 원활하게 작동할 것임. 이 원리가 작동하지 않아 유명무실한 기금으로 전락

IV. 한국지방재정공제회의 미래전략

3) 지방채 인수전담기관

- 지역상생발전기금을 2010년도에 도입해 시행하고 있음
 - 수도권과 비수도권의 상생발전을 도모한다는 취지임
 - 지역상생발전기금 용도는 재정지원계정과 용자관리계정으로 구분되어 있으나 용자관리계정은 운영되고 있지 않음
 - 지방재정공제회에 사무위탁
- 지방재정공제회의 지방채소화 노하우
 - 용자관리계정을 활성화시키면서 기존의 지방채 인수기능을 확대해 지방재정공제회가 지방채인수전담기관으로서의 역할수행
 - 지방자치단체에 대한 신용평가

IV. 한국지방재정공제회의 미래전략

3. 지방재정공제회의 내외 환경

1) 기존사업의 지속가능성

■ 핵심사업은 ‘보험’과 지방채 소화임

- 보험사업은 보상범위가 광범위하고 회비가 상대적으로 40% 정도 저렴해 경쟁력이 있음. 2010년부터 2013년까지 평균 손해율(회비대비 보험금지급율, 사업비제외)을 보면 건물·시설물은 40.1%, 관공선은 4.7%, 손해배상의 경우 영조율은 52.8%, 업무배상은 41.2%, 단체상해는 82.3% 수준임.
- 지방재정공제회법에 의하면 지방자치단체 등은 회원의 필요조건에 지나지 않음. 현재 수의계약 형태로 공제사업 등에 참여하고 있고, 탈퇴 시 각종 회원지원사업의 수혜에서 제외하기 곤란한 측면이 있음

23

IV. 한국지방재정공제회의 미래전략

- 재해복구지원사업은 1960년대 재정규모가 적고, 자금의 부족상태에서 유용한 사업임. 즉, **저축의 부족으로 민간이 공공부문에 자금을 공급할 수 없던 시대의 산물로 볼 수 있음**. 경제성장과 자본시장 개방으로 자금의 공급초과상태로 변함. 민간은 자금을 적극적으로 운용해 이윤을 창출해야 할 상황에 처해 이제까지 소홀했던 부분에 관심이 높아질 것이며, 민간보험사의 ‘시장개방요구’가 더욱 강해질 것으로 예상됨
- 금융환경이 변한 상황에서 지방채인수전담기관설립은 민간과 이해관계가 상충할 우려가 있으며, 공제회 적립금을 초과하는 지방채는 별도의 자금조달을 통해 소화할 수밖에 없음. 지방재정공제회가 지방자치단체보다 낮은 금리로 자금을 조달하지 못하면 지방채인수전담기관은 존립할 수 없음
- 저금리시대에 매개의 역할을 하는 인수전문기관은 운신의 폭이 좁아짐. 민간에서 소화되지 않는 지방채는 신용력이 약한 지자체 또는 경제성이 낮은 사업일 가능성이 높음. 이를 전담기관이 인수할 경우 위험이 수반될 수 있음

24

IV. 한국지방재정공제회의 미래전략

3. 지방재정공제회의 내외 환경

2) 지방재정공제회의 역량

- 직원 80명, 자산 1조의 강소조직
- 수익계약으로 각종 공제계약을 체결
- 50년의 역사로 자산운용, 보험과 관련해 다양한 노하우가 축적
- 일반적으로 신용이라든가 대상 사업의 사업성을 평가해 지방채를 인수하는 것이 보통임
- 손해배상 등 공제사업은 손해보험사와 연계운영
- 타 산하기관과의 역할분담

3) 지방재정공제회의 지배구조

- 공제회는 회원의 회비(조세)와 그 잉여금을 적립해 운영됨
- 의사결정기관은 총회와 운영위원회
- 안전행정부와의 관계

25

V. 맺는말(제언)

- 공제회는 상부상조의 이념을 기초로 성립되며, 회원 간의 연대의식을 강화하는 것이 더욱 중요함. 회원이 선호하고 가시적인 지원사업을 확대 강화하는 것은 필수적임
- 금융환경에 변화에 따라 민간의 보험시장 개방압력은 강화될 것이며, 공공청사정비수요는 인구이동의 정체와 정보화 등으로 감소할 것으로 예측됨
 - 지방채 인수는 모든 지방자치단체가 안고 있는 현안과제를 해소하는데 도움이 되는 구체적 사업에 초점을 두는 것이 바람직함
 - 장기적 시점에서 볼 때, 기존의 중추적인 사업이 축소될 우려가 있는 환경 하에서 지속가능한 성장기반확충이 절실한 상황임
 - 자산규모, 자산운용경험 등 지방공제회의 역량 등을 고려할 때 지방채인수전담기구를 설치하는 것이 현실적인 대안으로 판단됨
 - 자금조달비용을 최소화할 수 있는 방안을 모색해야 하는 현실적인 과제가 남아있고, 공제회는 위험을 부담하는 입장에서 사업성 평가, 신용평가능력을 배양할 필요가 있음

26

V. 맺는말(제언)

■ 기존사업과 연계한 사업

- 공무원을 대상으로 한 생명상해보험사업에 진입
- 공유건물평가 전문화(시가표준액, 기준시가): 적정 공제회비의 산출과 정보의 비대칭성을 극복하기 위해 정확한 평가필요
- 간판개선사업 :
간판개선사업이 장소성, 도시미관과 보행의 편리성을 제고해 쾌적한 생활공간을 마련하는 것이 목적이라면 간판뿐만 아니라 거리 위의 시설물(street furniture)을 정비의 대상에 포함하는 것이 바람직함. 즉, 신호등, 우체통, 가로수, 전신주, 벤치, 소화전, 신문배포대, 쓰레기통, 버스정류소, 지하철 출입구 등을 종합적으로 고려해 정비

감사합니다!!
