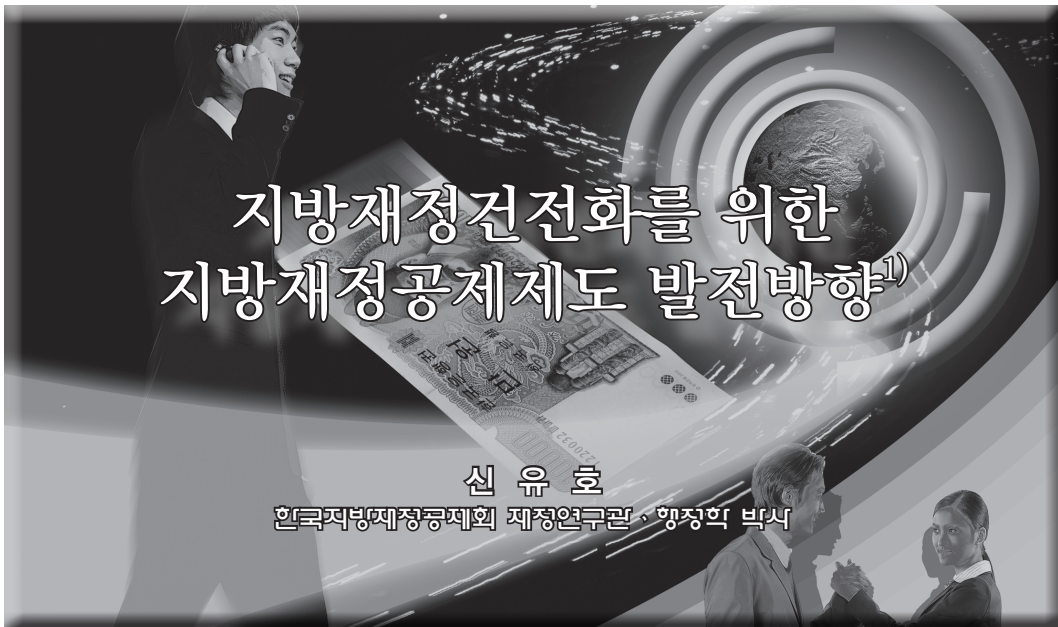




지방재정건전화를 위한 지방재정공제제도 발전방향¹⁾

신 유 호

한국지방재정공제회 제정연구관 · 행정학 박사

<요약>

이 연구는 재정건전성에 기여할 수 있는 바람직한 지방재정공제제도의 방향과 이를 모색하기 위한 향후 중 · 단기 과제를 도출하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 현행 지방재정공제제도의 개념정립과, 지방재정공제제도인 한국지방재정공제회법과 관련 규정, 추진주체인 한국지방재정공제회에 대한 내용적 분석을 시도하여 지방재정공제제도의 어제와 오늘, 그리고 바람직한 방향과 향후 과제를 모색하고자 하였다. 구체적으로 기본방향으로는 시대적 변화에 부응하는 회원만족의 지방재정공제제도의 확립 · 운용으로 설정하였다. 이러한 방향에 부합할 수 있도록 향후 과제로는 중 · 단기적으로 재해복구공제 현실화 노력 경주, 공무원 단체 배상책임 도입, 정책기조에 부합하는 청사정비지원에 대한 사후관리 강화와 이에 대한 제도적 기반을 형성하는 분위기 조성을 위한 이해관계 및 전문가집단과의 정책네트워크 지속 확대를 제시하였다.

□ 주제어 : 지방재정건전성, 지방재정공제제도, 한국지방재정공제회

1) 이 글은 한국지방재정학회 하계학술세미나 때 발표한 글을 수정 · 보완한 글이다. 이 글은 연구자의 개인적 주장을 논 의한 것으로 본인의 연구실적 및 한국지방재정공제회의 공식적인 의견과는 전혀 무관함을 밝힌다.



I. 서론

최근 지방재정 건전성에 대한 논의는 단연 뜨거운 감자라 할 수 있다. 지방재정을 연구하는 학계뿐만 아니라 연구기관 등 여러 분야의 전문가 집단에서 관련 논의²⁾를 지속하고 있다. 이러한 최근의 지방재정 건전성에 대한 논의는 2008년도 이후 전 세계적 금융위기의 여파로 인한 내수경제 침체에 따라 물가급등 → 금융자산 감소 → 실업을 증가에 따른 소비부진 → 소비부진에 따른 민간투자위축 → 일자리 창출 감소 등 경제 악순환(박성환, 2009)과 이를 극복하기 위한 정부의 감세와 재정지출 확대 기조에 기인하여 촉발하였다 볼 수 있다.

정부의 감세정책은 내국세수입을 감소시켜 내국세에 연동된 지방세(소득세·법인세할 주민세)와 교부세(부동산교부세교부세 포함)등 지방세입을 감소시키는 결과(양영철, 2010: 101)를 초래하였다. 또한, 동시에 조기집행에 대한 정책기조는 자연스럽게 자치단체로 하여금 지방채 발행 확대를 유도하였다. 이 과정에서 2010년도 기준 전년 대비 33.3%가 늘어난 지방채무 문제와 함께 공기업의 방만한 재정운영으로 인한 채무 증가를 포함한 국가채무에 대한 심각한 우려를 일부 언론 등에서 제시하고 있어 재정 건전성 회복은 시대적 화두가 되었다. 이에 따른 극복조치로 정부는 현재 지방채 한도액 초과 발행에 대한 심사기준 및 투·융자 심사 강화, 지방자치단체 재정 상시모니터링 및 사전 위기경보시스템, 과대 신축청사 억제제를 위한 표준면적 제시 등(조봉업, 2010) 성숙한 지방자치에 걸맞은 재정운용의 책임성과 건전성 강화 대책을 강구하고 있다. 하지만, 지방재정 건전성에 대한 우려와 이를 극복하기 위한 제도설계 및 대안모색은 비단 2000년대에 갑자기 화두가 된 논제는 아닐 것이다. 과거 외환위기 시절, 행정수요가 폭증하게 된 민선지방자치 부활시점인 1990년대 중반, 그리고 1960년대 이후 국가발전 위해 중앙에서 지방재정을 기획하여 운용하던 시절에도 그 주체가 다기한 지방자치단체의 재정난을 해소하기 위한 고민은 늘 있어 왔다.

물론 지방재정 건전성을 극복하기 위한 제도를 지방재정법 등에서 고려해 볼 수도 있으나, 과거 1960년대 후반 지방자치단체에 근원적인 재해복구 피해를 줄일 수 있는 상호부조의 정신에 입각한 제도인 지방재정공제제도에서 또한 간주될 수 있을 것이다. 현재 지방재정공제제도는 한국지방재정공

2) 한국지방재정학회 학술세미나 중 2009년 “경제위기시 지방재정의 역할”, 2010년 “민선5기 출범과 지방재정 건전성 제고,” 한국재정학회 2009년 학술세미나 “경제위기극복을 위한 재정정책과제: 재정확대와 건전재정의 조화,” 한국 지방행정연구회 주관 2010 지방자치발전 세미나 “지방자치단체의 건전성 제고,” 국회예산정책처 2010년 “지방자치단체 재정난의 원인과 대책” 등을 대표적인 토론의 장으로 볼 수 있다.

제회법(이하 ‘공제회법’이라 한다)으로 계승·발전되어 법1조에 지방자치단체의 건전한 재정운영과 지방재정 발전에 기여함을 목적으로 한국지방재정공제회(이하 ‘재정공제회’라 한다)를 설립하여 효율적인 공제제도를 확립·운영함을 밝히고 있다.

이 연구는 지방재정 건전화를 위해 지방재정공제제도가 어떠한 배경을 통해 확립되었으며, 현재의 모습과 바람직한 방향은 무엇인지를 모색해 보고자 한다. 이를 위해 지방자치단체를 회원으로 하여 설립된 한국지방재정공제회의 설립배경, 관련 법 규정과 제도운영 현황을 살펴보고, 그 발전방향과 향후 중·단기 과제는 과연 무엇이 있는지를 문헌검토를 통해 모색해 보고자 한다.

II. 지방재정공제 제도 및 현황에 대한 고찰

1. 지방재정공제(地方財政共濟)제도의 개념

공제(共濟)란 사전적 의미로 힘을 합하여 서로 돕는다는 의미로 공동의 목표에 따라 필요에 의해 조직된 구성원들이 상부상조함을 내포한다. 따라서 공제제도에 근거한 조직들은 구성원들이 공유하는 공동의 목적이 무엇인가에 따라 그 구성주체와 제도를 형성하여 운영되고 있다고 할 수 있다. 즉, 복지증진을 위한 효율적 재정운영을 위한 조직체 구성 측면에서 그 구성원 주체가 지방공무원일 경우 지방행정공제회, 군인일 경우 군인공제회, 경찰일 경우 경찰공제회 등을 설립하고 각 기관마다 법률적 형태에 근거하여 운영되고 있다.

한편 보험학적 측면에서 이를 살펴보면, 공제회(조합)들은 주로 같은 업종의 개인이나 기업들이 자체의 위험을 회원간에 분산하고 손실 발생을 보전하는 것으로 영리보험을 대체하는 위험재무기법(이원돈, 2002: 2)으로 보는 견해도 있다. 그러나, 공제제도는 불의의 사고에 대비하기 위한 사업수행을 한다는 점에서는 보험과 유사한 성격을 지니고 있으나, 공제제도는 회원의 공익을 우선시 한다는 면에서 보험과 큰 차이점을 두고 있다(한국지방재정공제회, 2005: 34).

이러한 측면에서 지방재정공제제도를 정의하면, 지방재정의 운영주체들인 244개 광역시·도와 기초자치단체인 시·군·구 등을 구성원으로 하여 하나의 공익적 목적을 위해서 서로 상부상조하기 위



해 조직된 법률, 그 법률에 근거한 하위 규정 등을 의미한다고 할 수 있다. 우리나라에서의 지방재정공제제도라 함은 지방자치단체 등에 대한 효율적인 공제제도를 확립·운영함으로써 지방자치단체의 건전한 재정운영과 지방재정 발전에 기여함을 공익적 목적으로 제1조에서 설립취지를 밝히고 있는 한국지방재정공제회의 한국지방재정공제회법을 의미한다고 볼 수 있다.

2. 한국지방재정공제회 설립배경³⁾

한국지방재정공제회의 설립은 1960년대 초반 당시 내부무에서 지방자치단체의 공유건물에 대한 재해대책 검토결과, 공유건물의 유지·보수·관리와 재해에 효율적으로 대비할 수 있는 제도적 장치의 필요성을 인식하게 되면서 논의가 시작되었다. 그 시기의 우리나라 지방자치단체의 공유건물에 대한 재해복구 대책은 일본 등 선진외국에 비하여 합리적으로 강구되지 않았다. 즉, 일부 지방자치단체가 개별적으로 화재보험에 가입하고 있었기 때문에 지방자치단체의 재해복구에 대해 총체적 차원에서 효율적으로 제도를 설계하여 지방예산을 절감하면서 지방재정 건전화에 일조하는 기관 설립이 필요하였던 것이다.

이에 대한 일환으로 1964년 9월 12일 민법 제32조의 규정에 의해 비영리 사단법인의 형태로 한국지방재정공제회의 전신인 지방공유건물 재해복구공제회가 설립·발족되었다. 재정공제회의 설립으로 인하여 그 동안 지방자치단체가 개별적으로 가입하고 있던 영리추구 목적의 화재보험으로 인한 재해보상이라는 보험제도와는 달리 전국 지방자치단체간 상호부조의 이념을 바탕으로 재해보상 뿐만 아니라 복구지원을 병행할 수 있는 기관이 탄생되었다.

이 후 여러 차례의 정관개정을 통해 공공청사정비지원, 지방관공선 재해복구, 지방자치단체배상책임, 지방공기업발전 등 회원인 지방자치단체의 재정 효율화와 건전성에 일조하는 공제사업의 외연적 확장을 통해 공제제도를 발전시켜 오다 2003년도에 공제사업에 대한 대외적인 공신력 제고, 사업적립금의 안정적 관리 등 체계적인 운영을 통하여 재정공제회가 건전한 지방재정 운영에 적극 기여할 수 있도록 재정공제회의 운영체계나 감독에 관한 법적 근거를 강화시키기 위하여 한국지방재정공제회법을 제정하기에 이르렀다. 한편, 2008년도에 새로운 정부출범에 따른 정부조직개편에 따른 공제회법 개

3) 한국지방재정공제회의 설립배경과 관련해서는 지방재정공제회 30년사(1994)를 토대로 작성되었음을 밝힌다.

정이 한 차례 더 이루어졌지만, 그 주요 내용의 골자는 2003년도 공제회법 제정이 근간을 이루고 있다.

한국지방재정공제회의 설립은 1960년대 초반 당시 내부무에서 지방자치단체의 공유건물에 대한 재해대책 검토결과, 공유건물의 유지·보수·관리와 재해에 효율적으로 대비할 수 있는 제도적 장치의 필요성을 인식하게 되면서 논의가 시작되었다. 그 시기의 우리나라 지방자치단체의 공유건물에 대한 재해복구 대책은 일본 등 선진외국에 비하여 합리적으로 강구되지 않았다. 즉, 일부 지방자치단체가 개별적으로 화재보험에 가입하고 있었기 때문에 지방자치단체의 재해복구에 대해 총체적 차원에서 효율적으로 제도를 설계하여 지방예산을 절감하면서 지방재정 건전화에 일조하는 기관 설립이 필요하였던 것이다.

이에 대한 일환으로 1964년 9월 12일 민법 제32조의 규정에 의해 비영리 사단법인의 형태로 한국지방재정공제회의 전신인 지방공유건물 재해복구공제회가 설립·발족되었다. 재정공제회의 설립으로 인하여 그 동안 지방자치단체가 개별적으로 가입하고 있던 영리추구 목적의 화재보험으로 인한 재해보상이라는 보험제도와는 달리 전국 지방자치단체간 상호부조의 이념을 바탕으로 재해보상 뿐만 아니라 복구지원을 병행할 수 있는 기관이 탄생되었다.

이 후 여러 차례의 정관개정을 통해 공공청사정비지원, 지방관공선 재해복구, 지방자치단체배상책임, 지방공기업발전 등 회원인 지방자치단체의 재정 효율화와 건전성에 일조하는 공제사업의 외연적 확장을 통해 공제제도를 발전시켜 오다 2003년도에 공제사업에 대한 대외적인 공신력 제고, 사업적립금의 안정적 관리 등 체계적인 운영을 통하여 재정공제회가 건전한 지방재정 운영에 적극 기여할 수 있도록 재정공제회의 운영체계나 감독에 관한 법적 근거를 강화시키기 위하여 한국지방재정공제회법을 제정하기에 이르렀다. 한편, 2008년도에 새로운 정부출범에 따른 정부조직개편에 따른 공제회법 개정이 한 차례 더 이루어졌지만, 그 주요 내용의 골자는 2003년도 공제회법 제정이 근간을 이루고 있다.

3. 지방재정 공제제도 및 공제사업 현황⁴⁾

가. 공제회법 개관

4) 지방재정 공제제도 및 공제사업 현황과 관련해서는 재정공제회 내부자료를 토대로 작성되었음을 밝힌다.



현행 공제회법은 법률 제8852호로 상기에서 언급하였듯 타법개정에 의하여 개정되었다. 전문 21조와 부칙으로 법체계가 구성되어 있으며, 그 개괄적인 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 공제회법 제1조는 지방자치단체 등에 대한 효율적인 공제제도를 확립·운영하기 위하여 한국지방재정공제회를 설립한다고 그 목적을 명시하고 있다.

다음으로, 제6조는 행정안전부, 특별시·광역시·도, 시·군·자치구, 지방자치법에 의하여 설립된 지방자치단체조합과 지방자치단체가 출연하거나 출자한 법인 등으로 회원이 구성됨을 밝히고 있다.

셋째, 법 제8조는 추진체계로 의결기관으로 총회와 운영위원회를 두고, 집행기관으로 이사장과 이사를 두며, 감사기관으로 감사를 둔다고 명시하고 있다.

넷째, 법 제16조는 공제회의 사업을 명시하고 있는바, 공제회의 목적 달성을 위하여 공유재산의 재해복구를 위한 공제사업, 영조물 또는 업무수행으로 인한 손해배상 공제사업, 회원의 공공청사의 정비, 지역개발사업 등을 위한 융자사업, 회원의 기금위탁관리사업, 회원의 지방재정발전을 위한 지원사업, 회원 위탁사업 등을 수행한다고 규정하고 있다.

다섯째, 재정공제회의 재정은 회원의 회비 및 출연금과 그 밖의 수입으로 충당함을 법 제18조에 명시하고 있다.

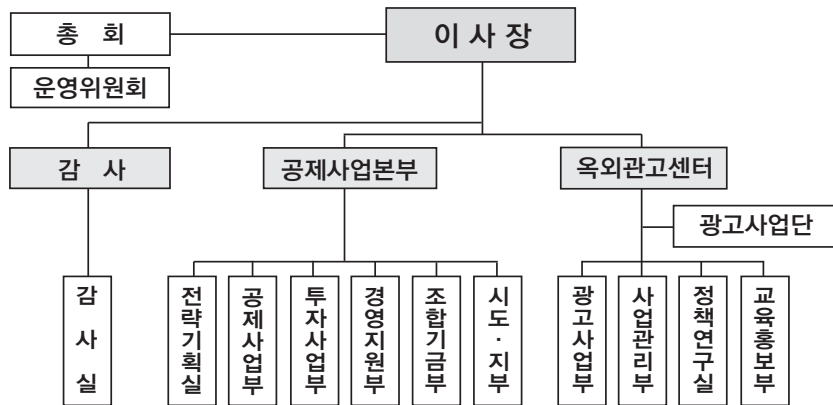
여섯째, 재정공제회의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지로 하고, 예산은 총회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 얻도록 하며, 결산은 총회의 승인을 거쳐 행정안전부장관에게 보고하도록 법 제19조에 규정하고 있다.

나. 회원 및 조직체계

재정공제회의 회원은 상기에서 언급한 공제회법 제6조에서 제7조에 걸쳐 그 자격, 권리 및 의무를 규정하고 있다. 이 규정 내용 중 제7조에 따르면 회원은 정관이 정하는 바에 의하여 재정공제회의 사업에 참가하고 모든 권익을 향유할 권리를 가진다고 명시하고 있다. 그리고 이러한 권리와 더불어 재정

공제회의 회원은 총회의 의결사항을 준수할 의무와 공제회비를 납부할 의무가 부여된다.

〈그림-1〉 재정공제회 조직체계



〈그림-1〉은 재정공제회의 조직체계도를 나타낸다. 재정공제회의 조직은 공제회법 제8조에 명시되어 있으며, 그 구체적인 내용은 정관 제24조에서 제26조에 걸쳐 명시되어 있다. 그 주요 내용으로는 재정공제회의 운영을 수행하기 위하여 사무기구를 구성하며, 업무수행을 위하여 필요하다고 인정 시 행정안전부 장관의 승인을 얻어 관계행정기관, 지방자치단체의 공무원 등의 파견을 요청할 수 있다. 또한, 16개 광역시도 지부를 설치하여 특별시의 경우 행정제1부시장·광역시의 행정부시장 및 도·특별자치도의 행정부지사를 지부장으로 두고 있다.

한편, 재정공제회의 조직 중 옥외광고센터는 2008년 5월 옥외광고물법 등 관리법 제11조의 4에 의거하여 옥외광고의 획기적 개선 및 관련 산업 육성·발전을 전문적으로 지원하기 위한 국제대회 자금조성용 옥외광고사업을 수행하기 위하여 재정공제회 소속으로 설치되었다. 다음으로 조합기금부는 서울, 인천, 경기 등 수도권 자치단체가 2010년부터 10년간 지방소비세액의 35%를 출연하여 조성된 재원(매년 3,000억원)인 지역상생발전기금⁵⁾을 지방자치단체 기금관리 기본법 제17조③항과 동법 시행령 제12조에 근거하여 지역상생발전기금조합의 업무를 포괄위탁하여 수행하는 부서이다. 이러한 한국

5) 지역상생발전기금은 수도권 자치단체 지방소비세액의 35%를 출연하여 조성된 재원(매년 3,000억원)을 통해 비수도권의 지역경제활성화를 위한 사업을 포괄보조하는 형태의 재정지원뿐만 아니라 지방이 자체적인 자금조달이 가능하도록 지방채 인수를 전담해 줄으로써 지역경제활성화를 유도하는 목적을 지향하고 있다(신유호, 2010: 13).

옥외광고센터와 조합기금부의 재정공제회 소속 설치는 46년 넘게 이루어진 재정공제회의 안정적이고 효율적인 자금 관리의 전문성을 바탕으로 지방자치단체를 위한 재정 건전화에 기여하고자 하는 재정 공제회 설립목적에 기인한 당위성이라 볼 수 있다.

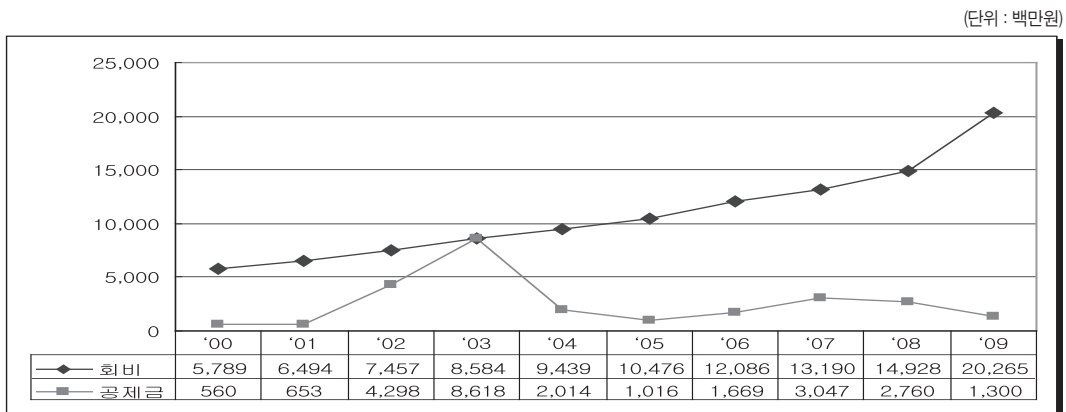
다. 재정공제회 공제사업 현황

공제회법 제16조에 의거한 사업으로는 공유재산의 재해복구, 손해배상, 공공청사정비, 기금위탁관리, 지방재정발전지원, 주관부처 위탁사업 등이 있다. 이 중 기금위탁관리 측면의 지역상생발전기금 위탁관리사업과 주관부처 위탁사업인 한국옥외광고사업은 상기에서 그 개괄적인 내용을 언급하였으므로, 이하에서는 그 나머지 사업에 대해서 서술 하고자 한다.

1) 재해복구공제사업

재해복구 공제사업은 1964년 재정공제회 설립과 함께 실시한 가장 주된 고유목적업무이다. 이 사업은 상호부조의 이념을 바탕으로 회원이 소유·사용·관리하는 건물과 그 시설물 일체 등 재산에 발생하는 화재(벼락을 포함), 풍수, 설해, 건물노후로 인한 자연도피 및 붕괴로 인한 손해, 테러행위로 인한 손해와 지방관공선에 발생할 수 있는 해상고유위험에 의한 침몰, 좌초, 풍파 등의 사고 또는 화재로 인하여 멸실·손상 등으로 인한 손해 등 불의의 재해가 발생할 경우 재해발생 이전의 상태로 복구지원 및 보상을 병행하여 주는 사업이다.

〈그림-2〉 연도별 건물·시설물 재해복구 공제사업 현황



※ 출처 : 한국지방재정공제회 내부자료

재해복구공제사업 중 특히 재정공제회의 고유목적 사업인 건물·시설물 재해복구공제사업의 현황을 도식화 하면 <그림-2>와 같다. 1964년 9월 재정공제회 창립과 더불어 시작된 건물·시설물 재해복구공제사업은 시행 첫째 가입 물건이 적은 관계로 공제금 지급건수는 7건에 불과하였다.

그러나 이후 회원들의 적극적인 공제가입과 매년 반복되는 태풍 및 폭설 등 대형재해가 발생하여 그 필요성이 증폭되고 있다. 특히, 2002년 매미, 2003년 루사, 2007년 나리 등 메머드급 태풍 등으로 인한 재해발생은 취약한 재정난을 겪고 있는 지방자치단체의 재정 압박요인 중 하나로 인식되고 있으며, 재정공제회는 위험요인에 대한 재해복구 및 보상의 필요성에 따른 회원의 공제가입을 통한 재해복구비 지급으로 재정난 해소에 일조하고 있다.

2) 손해배상공제사업

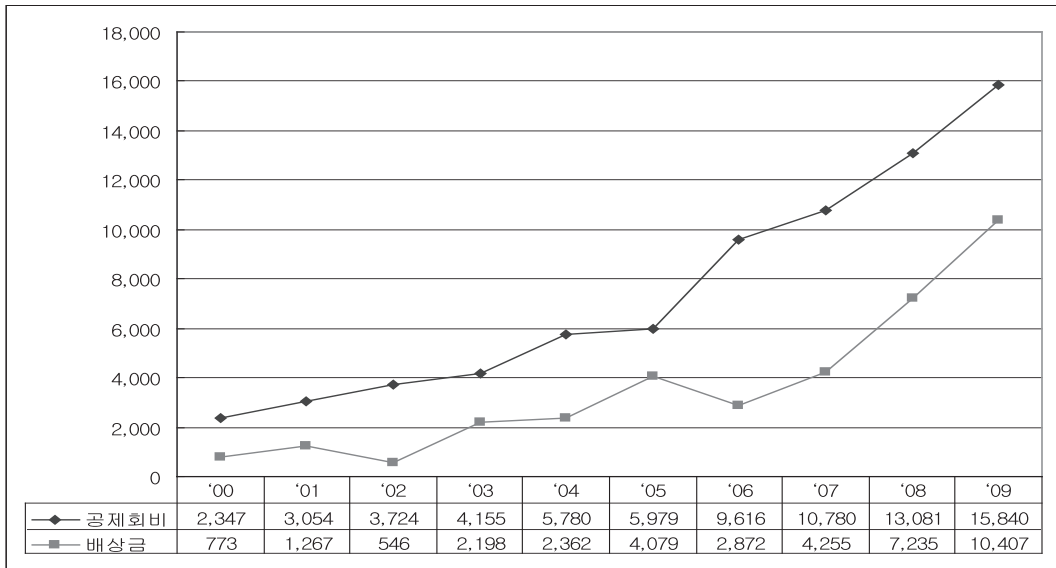
국가나 지방자치단체를 상대로 손해를 받은 국민은 헌법 제29조제1항, 국가배상법 제5조등에 의거하여 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에게 정당한 배상을 청구할 수 있다. 이러한 국가나 지방자치단체를 상대로 손해를 받은 국민들이 정당한 배상청구의 수요가 급증한 것은 1995년 민선지방자치시대 부활 이 후 시민의식 제고에 따른 복잡다양한 행정수요의 폭증과 1990년대 후반 인터넷 보급 확대에 따른 권리의식 공유 확산이 이루어지기 시작하면서 부터라 할 수 있다. 특히, 지역주민과 가장 밀접한 복잡한 행정서비스를 제공하는 지방자치단체를 상대로 한 지역주민의 손해배상 소송이 증가함에 따라 행정력 낭비, 재정압박, 행정 신뢰 실추를 극복하기 위한 종합적인 대책이 필요하게 이른다.

이에 따라 재정공제회에서는 1999년 이 후 지방자치단체가 소유·사용·관리하는 시설(영조물)의 설치·관리하자(영조물배상공제사업, 1999년 도입)와 주민등록 등 각종 민원서류 발급 과실에 따른 제3자에 대한 법률상 배상책임을 대신하여 신속한 배상금 지급으로 담당 공무원의 안정적인 근무환경을 조성하기 위하여 손해배상공제사업을 시행하였다.

재정공제회의 사업수행에 따라 이전에 개별 가입 물건별로 손해보험사 등에 가입하던 지방자치단체는 공제가입을 희망하는 개별 지방자치단체의 전체 공제등록시설을 취합하고, 지방자치단체를 대신하여 손해보험사와 일괄계약을 통해 사업을 수행함으로써 단체할인을 적용(시설물에 따라 약 18~41%)을 통해 지방자치단체의 예산절감 및 재정건전화에 기여하고 있다.

〈그림-3〉 연도별 손해배상 공제사업 현황

(단위 : 백만원)



※ 출처 : 한국지방재정공제회 내부자료를 토대로 구성하였으며, 연도별 공제회비는 영조물과 업무배상('03년부터 시행)회비를 합산한 데이터임

3) 공공청사정비지원 공제사업

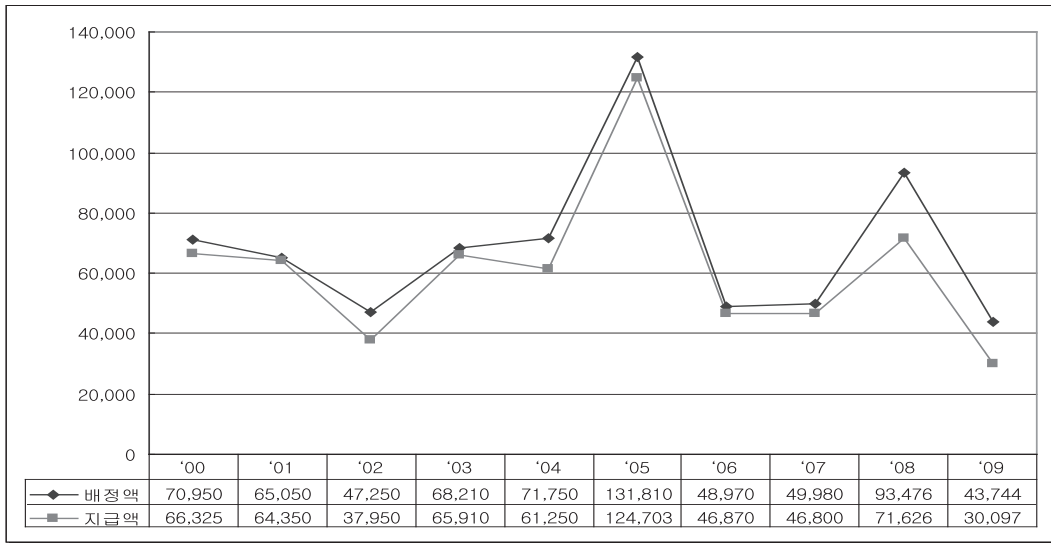
과거 도·농 통합 등 행정구역 개편, 노후청사 정비 및 행정기능의 확대에 인하여 지방청사 신·증축의 필요성이 증가하였으나, 자체재원을 통해 청사건축비를 충당하기 어려운 지방재정의 구조적 취약성으로 인하여 이에 대한 지원대책이 강구되었다.

따라서 재정공제회는 1983년부터 공제이념을 바탕으로 지방청사정비지원기금을 조성하여 일정한 조건을 갖춘 자치단체에 한하여 건축비의 일부를 장기 저리로 지원함으로써 지역주민의 민원행정서비스 개선 및 지방공무원의 쾌적한 근무여건을 조성하여 왔다.

한편, 2009년에는 정부의 저탄소 녹색성장 기조에 부응하고, 청사정비지원사업의 활성화를 위하여 자치단체 에너지 효율화 제고 및 그 대상사업 확대를 위하여 정관 30조의 일부를 개정하였다. 즉, 재정공제회는 기존에 공공청사의 신·증축 또는 매입 등에 소요되는 사업비로 한정되어 있는 지원사업을 청사에너지 절약사업 대상까지 확대하는 것을 주요 내용으로 하여 공공청사정비사업 대상을 확대하였다.

〈그림-4〉 연도별 손해배상 공제사업 현황

(단위 : 백만원)



※ 출처 : 한국지방재정공제회 내부자료

4) 지방재정발전 회원지원사업

재정공제회는 회원인 지방자치단체에게 효율적인 재정운용과 재정 건전화에 도움이 될 수 있도록 다양한 회원지원사업을 수행하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 지방재정 분야에 대한 “지방재정과 지방세” 지, 지방재정관련법령집에 대한 지방재정 전문 도서발간, 지방재정제도의 발전방안 모색과 대외적인 정책네트워크 확대를 위해 학계, 지방의회의원, 공무원간 연구·토론의 장을 마련하여 한국지방재정학회, 한국정부회계학회, 지방세 협회, 한국지방계약학회 등 지방재정 관련 학회 세미나의 공동개최 및 후원을 하고 있다. 또한, 2001년 도부터 지방공기업 분야의 사업영역 적정화 및 경영관리 전문화를 통해 지역특성에 맞는 지방공기업의 육성과 발전에 기여하고자 지방공기업발전지원사업운영 규정에 의거하여 이를 지원하고 있다.

4. 지방재정공제 제도 및 현황 고찰에 따른 시사점

지금까지 지방재정공제제도의 개념, 우리나라 지방재정공제제도의 근간인 한국지방재정공제회법과 한국지방재정공제회에 대한 현황 등을 살펴보았다. 이러한 내용들을 통해 지방재정 건전화를 위해



지방재정공제제도가 나아가야 할 바람직한 발전방향을 모색하기 위해 살펴본 제도 현황에서 도출할 수 있는 시사점들을 언급하면 다음과 같다.

첫째, 공제회법 제1조의 재정공제회 존립근거에 해당하는 미션(mission)은 재정공제회의 태생 자체가 공제제도라는 수단을 통해서 회원인 지방자치단체의 건전한 재정운영과 재정발전에 기여하기 위해 설립되었음을 명시하고 있다. 즉, 재정공제회는 이 불변의 미션을 수행하기 위한 장기목표로 지방재정의 건전성과 발전에 일조하는 대한민국 최고의 공제기관이 될 것이며, 이러한 장기목표를 달성하기 위해서 중·단기적인 전략과제 도출을 통해 회원인 지방자치단체와 함께 성장할 수 있도록 확립·운영하고 있는 공제제도를 지속적으로 발전시켜야 할 당위성이 있다고 할 수 있다.

둘째, 재정공제회의 회원 및 조직체계를 살펴본 결과, 재정공제회의 바람직한 발전방향을 모색하기 위해서는 원론적인 논리이지만 회원인 지방자치단체를 최우선으로 하고, 회원이 처한 대외적인 환경변화를 선도하고, 회원의 만족을 극대화하는 제도를 궁극적으로 확립·운영하여야 할 것이다.

셋째, 재정공제회의 공제제도를 형성하고 있는 사업들은 그 발전경로에 공통적으로 공제이념을 바탕으로 한 상호부조 정신을 총합하여 궁극적으로 사회적 후생을 극대화시키고, 이를 다시 회원에게 되돌려주는 재정 지원의 선순환구조를 형성하고 있다. 또한, 이러한 공공부조라는 이념을 바탕으로 확립된 공제제도를 근간으로 시행되고 있는 재정공제회의 사업들은 회원인 지방자치단체가 지속적이며 안정적인 행정을 수행할 수 있도록 회원에게 발생 가능한 손해를 총괄하여 사회안전망을 구축하는 역할을 지향하고, 회원이 납부하는 회비를 효율적으로 운영하여 결과적으로 지방재정 건전화에 기여함을 목적으로 운영되고 있다고 볼 수 있다.

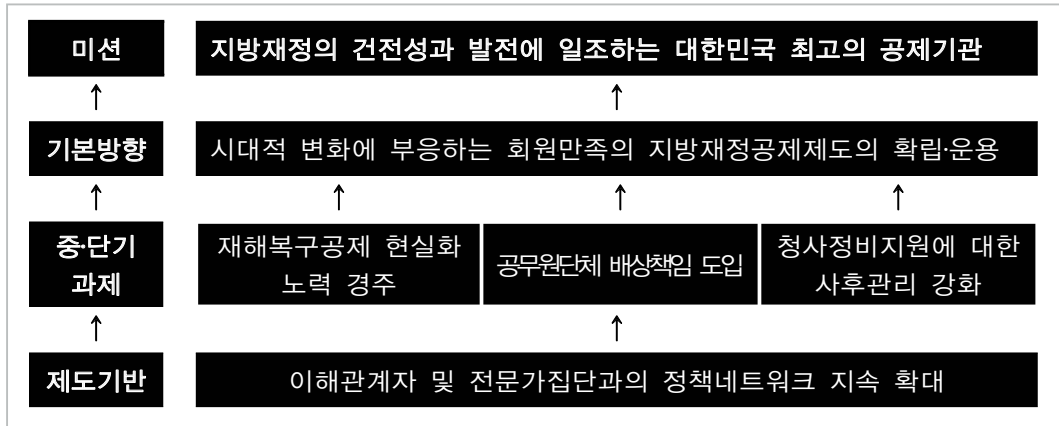
III. 지방재정 건전화를 위한 지방재정공제제도 발전방향과 향후 과제

1. 기본방향

지방재정공제제도의 바람직한 발전방향은 “회원인 지방자치단체의 건전한 재정운영과 재정발전에 일조하는 대한민국 최고의 공제기관이 되기 위해 시대적 변화에 부응하고 회원을 만족시킬 수 있는 공

제제도를 지속적으로 확립·운영·발전시키는 것”이라고 할 수 있다.

〈그림-4〉 지방재정 건전화를 위한 지방재정공제제도 방향



지방재정공제제도의 바람직한 발전방향의 맥락에서 향후 지방재정건전화를 위한 지방재정공제제도의 기본방향은 〈그림-4〉와 같이 논리를 설정할 수 있다.

우선, 공제회법 제1조에 근거하여 재정공제회는 지방재정의 건전성과 발전에 일조하는 대한민국 최고의 공제기관을 미션으로 삼을 수 있다. 이러한 미션을 수행하기 위한 수단인 지방재정공제제도는 시대적 변화를 파악하여 선도할 수 있고, 늘 회원의 정책 수요를 반영할 수 있는 제도를 확립·운영함을 기본방향으로 설정하여 나아가야 할 것이다.

다음으로, 기본방향을 달성하기 위한 향후 과제로써, 현재 성남시 모라토리움 선언을 전후하여 촉발된 지방재정의 위기 국면에서 회원인 지방자치단체의 재정 건전성에 일조할 수 있는 실현 가능한 대표적인 중·단기 전략과제를 사업별로 선정하여 관련된 규정을 개정하여 시행할 필요성이 있다.

또한, 회원인 지방자치단체의 의견수렴과 지방재정 관련 학계 및 전문가 집단, 유관 중앙부처, 의회, 일본 등 해외 유관기관 등과의 토론, 연구, 교류의 장에 대한 지속적인 개최 및 후원을 통해 공익을 추구하는 기관으로서의 대외 공신력을 강화시킬 수 있는 정책 네트워크를 확대하여야 할 필요성이 있다.



2. 재해복구공제 현실화 노력 경주

재해복구공제사업 규정은 재정공제회의 태생적 설립을 가능하게 하였던 고유목적사업의 의의를 가지고 있다. 하지만 시대의 변화에 따라 재해복구비, 특히 화재로 인한 재해복구비 규정에 대한 변화의 필요성이 요구되고 있는 실정이다.

그 대표적인 변화로 실화책임에 관한 법률 개정, 화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률 개정 등이 있으며, 재정공제회는 이에 따른 재해복구공제 현실화에 대한 지속적인 노력의 경주에 대한 시대적 요구에 직면하여 있다. 우선, 중대한 과실이 없는 실화자의 과도한 배상책임을 면제해 주기 위해 1961년에 제정된 실화법은 2009년도 개정 이전에는 실화자의 중대한 과실이 있을 때만 손해배상책임이 있다고 해석하여 왔으나, 2009년도 헌법불합치 판결에 따라 전부개정이 이루어져 향후 과실의 경중을 떠나 실화자에게 타인에 대한 손해배상의무가 발생하기에 이르렀다. 이에 따라 재정공제회 또한 지방자치단체의 재산인 공유건물의 화재로 인한 타인의 재산손해를 배상할 수 있어 지방재정 안정에 기여할 수 있도록 관련 제도를 보완하여야 할 것이다.

다음으로, 화재로인한재해보상과보험가입에관한법률(이하 ‘화보법’)이 2010년 일부개정되어 일정 규모 이상의 공유건물 및 도시철도법 제3조의 도시철도시설물이 특수건물로 포함되어 2011년 시행에 앞서 시행령 개정 중에 있다(화보법 제2조제3호).

이러한 화보법 개정은 지방자치단체의 약 50조원의 건물 및 시설물들이 재해복구공제에 가입되어 있는 현 상황에서 그 분류기준을 “공유건물에서 특수건물”로 변경하고, 특수건물은 시행규칙2조에 의해 시가로 가입하여야 한다. 이로 인해 현재 재해복구에 가입되어 있는 건물과 시설물들의 올바른 재산가액 평가가 필요하다. 현재 재정공제회 재해복구공제에 가입되어 있는 건물과 시설물을 한국감정원이 2008년도 발간한 신축단가표에 의해 특수건물로 가액 재평가를 한 결과 50%정도 증가되었다. 이는 현재 상태의 재해복구공제에 가입되어 있는 물건의 가액이 올바로 반영되어 있지 않다는 것을 의미한다. 따라서, 사고가 일어났을 때 공제가액에 따라 전액보상을 받지 못하고 일부만 보상받을 수 밖에 없는 구조적 한계를 나타내고 있다. 따라서 공제가입이 만일의 사고에 대비하여 재정적인 위협으로부터 벗어나는 것이라 생각했을 때, 이번 법 개정을 기회로 회원의 건물과 시설물의 가액을 지속적으로 현실화 시킬 수 있도록 노력을 경주하여야 할 것이다.

3. 공무원단체 배상책임 도입

2005년~2009년 최근 5년간 국가배상 금액이 1,240억원에 달하고 소송 제기 건수도 2005년 9,585건에서 2008년 11,626건으로 증가하였다.⁶⁾ 하지만 지방자치단체는 소송 관련 업무와 전문성의 한계로 행정력 낭비, 재정 압박, 신뢰 실추에 직면해 있으나 뾰족한 수가 없는 것이 현실이다.⁷⁾ 이와 같이 국민들의 권리의식 향상으로 공무원의 업무수행 중 배상책임 발생이 늘어나고 있으며, 이로 인하여 공무원의 업무수행에 대한 공제가입의 필요성이 날로 커지고 있다. 그러나 현재 개별적으로 손해보험사에 지방자치단체가 가입을 원할 경우 높은 보험료와 손해보험사의 인수제한으로 어려운 상황이다.

따라서 재정공제회는 향후 공무원의 직무수행에 기인한 손해배상청구 및 부당이득 반환청구에 모든 손해를 담보할 수 있도록 공무원배상책임공제 규정을 마련하여야 할 것이다. 여기서 공무원배상책임공제 규정이란 대한민국 내에서 공제가입기간 중에 공무원이 지방자치법 제9조 및 공무원의 업무 및 행동에 관해 규정하는 기타법률이나 시행령, 규칙, 조례 등에 의거한 사무 처리 중 과실로 인하여 타인에게 손해를 입혀 법률상 손해배상책임을 부담함으로써 입은 손해를 보상하는 제도라 할 수 있다. 즉, 지방자치단체를 개별단위로 하여 산하 공무원을 일괄적으로 공제가입하여 해당 지방자치단체가 계약자가 되고, 산하 일반공무원 전체가 피공제자가 되는 형태로 한 제도라 할 수 있다. 예컨대, 지방자치단체가 불우아동을 보호시설에 위탁하였으나, 아동이 이곳에서 입은 신체적·정신적 피해에 대하여 보호시설 위탁 결정을 내린 공무원을 대상으로 손해배상을 청구하는 경우 등을 생각해 볼 수 있다.

이러한 공무원배상책임공제의 도입을 통해 재정공제회는 지방자치단체 재물의 리스크를 담보하는 재해복구공제와 시설물의 소유·사용·관리 위험을 담보하는 영조물배상책임공제 그리고 공무원의 제반 업무수행으로 인한 배상책임을 담보하는 공무원배상공제를 통하여 회원인 지방자치단체의 종합적인 위험관리 서비스를 제공할 수 있게 될 것이다.

4. 정책기조에 부합하는 청사정비지원에 대한 사후관리 강화

재정공제회의 청사정비지원에 대한 필요성의 확대와 인식은 시대적 환경에 따라 변화하고 있다. 제

6) 국회 법제사법위원회 우윤근 민주당의원 2009년 10월 22일 공개 국정감사자료.

7) 국민일보 - 2002년 1월 2일, [지자체 소송붐물 "괴로워"].



도의 도입초기, 재정공제회는 재정난을 겪고 있는 지방자치단체라 하더라도 쾌적한 근무환경과 행정수요 급증에 따른 다양한 주민의 요구에 부합하는 복합 복지시설을 포함한 청사환경 등을 조성해 주고자 하는 취지에서 그 양적인 지원에 치중하였다 할 수 있다. 하지만, 최근 지방재정 건전화와 관련해서 일부 지방자치단체들이 무분별한 호화청사 건립을 경쟁적으로 시행하고 있어, 정부 차원에서 이에 대한 제재 조치 방안이 지방재정 건전화 대책의 일환으로 논의되고 있는 실정임을 감안하면 향후에는 양적인 지원에서 질적인 지원으로 패러다임을 모색할 필요가 있다.

한편, 성남시 등 일부 자치단체에서 재정의 여건을 경시한 채 추진된 과대청사 신축에 따른 지방자치단체 재정위기 우려는 정부로 하여금 과대청사 신축방지 등을 위한 청사면적 기준 마련 및 지방자치단체 청사 신축 억제에 위한 리모델링 확산대책을 추진하기 위해 2010년 공유재산법 시행령 개정을 마련한 바 있다.

이러한 정부정책의 기조에 보조하여, 현행 재정공제회 공공청사정비공제 규정 중 회원에게 지급된 청사정비지원금의 사용실태와 공사추진 상황 등을 매년 정기적으로 점검할 수 있으며 필요하다고 인정될 때 수시 점검하고, 타용도로 지원금이 사용되는 등 부당한 처사 시 지원금 전액을 일시에 환수할 수 있도록 규정한 제10조 사후관리 규정에 근거하여 재정지출의 책임성을 보다 적극적으로 살펴보고 확인할 필요성이 요구된다.⁸⁾

5. 이해관계 및 전문가 집단과의 정책네트워크 지속 확대

재정공제회는 공제회법에 명시하고 있는 회원인 지방자치단체와 유관부처인 행정안전부 등 다양한 이해관계집단 및 회원지원사업의 일환으로 학술 세미나 및 공청회, 각종 지방재정 전문서적 발간 등과 관련된 지방재정 관련 학회, 국책연구기관, 대학교 등 전문가 집단과 유기적으로 연계되어 있다.

재정공제회에서 1989년 이후부터 지방재정요람을 시작으로 하여 지방재정 전문도서 발간을 본격적으로 추진한 배경에는 궁극적으로 회원의 효율적이고 건전한 재정운영과 발전에 일조하기 위함이었

8) 일부에서는 정부의 청사면적 기준 마련 및 지방자치단체 청사 신축 억제를 위한 리모델링 확산대책 등에 대한 정책이 지방자치를 침해할 우려가 있음을 지적하기도 한다. 하지만, 지방재정 건전화를 제고시키기 위해 국가 전체적인 차원에서 건전화에 대한 표준안과 유도를 꾀하려는 정부의 정책기조는 지방재정 운영에 대한 최소한의 안전장치를 구축하고자 하는 정부의 노력으로서 그 정당성이 부여된다고 볼 수 있다.

다 할 수 있다.

향후에는 보다 적극적으로 이해관계 및 전문가 집단과 지속적인 정책네트워크의 확대를 통해 토론, 연구, 교류의 장에 대한 지속적인 개최 및 후원과 병행하여 지방재정 제도 개선 연구 등에 대한 더욱더 직접적인 참여가 이루어져야 할 것이다. 이를 통해 재정공제회는 지방재정 발전과 회원의 건전한 재정 운용에 일조하고자 하는 공익 추구성을 대외적으로 전파하여 대외 공신력 및 지방재정 관련 전문성을 강화시켜 지방재정 건전화에 일조하는 지방재정공제제도 수립에 대한 정책설계 시 한층 유기적인 협조를 이끌어 낼 필요성이 있을 것이다.

IV. 결론

이 연구는 재정건전성에 기여할 수 있는 바람직한 지방재정공제제도의 방향과 이를 모색하기 위한 향후 중·단기 과제를 도출하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 현행 지방재정공제제도의 개념 정립과, 지방재정공제제도인 한국지방재정공제회법과 관련 규정, 추진주체인 한국지방재정공제회에 대한 내용적 분석을 시도하여 지방재정공제제도의 바람직한 방향과 향후 과제를 도출하고자 하였다.

물론 지방재정 건전성과 관련해서는 자치단체가 처한 현실에 따른 진단과 관련하여 그 수준의 정도가 상이할 것이며, 이러한 수준에 따라 현행 지방재정공제제도가 어떠한 정도로 어떻게 기여하는지를 명확하게 밝혀야 할 것이다. 이 점은 이 연구의 자명한 한계로 향후 지방재정공제제도를 통한 재정 건전성 및 효율성 제고에 대한 효과 추정 등 실증적 연구를 수행하는 후속 연구에 기대해 본다.

그러나, 이 연구는 이러한 한계에도 불구하고 높아진 시민의식과 복잡다기한 행정수요에 부응하여야 하며, 지구 온난화 현상 등에 따른 예측할 수 없는 잠재위험에 직면해 있는 지방자치단체를 위하여 관련 공제제도를 통해 늘 든든한 재정적인 버팀목과 후원을 지속하여 왔던 재정공제회가 그 설립취지에 따라 어떠한 기여를 하고 있는지를 시론적인 차원에서 회원인 자치단체와 관련 학계에 소개하였다는 데 그 의의가 있을 것이다. ☺



< 참 고 문 헌 >

- 국회예산정책처(2010). 『지방자치단체 재정난의 원인과 대책』.
- 박성환(2009). 경제위기 극복을 위한 지방재정 조기집행 추진전략 및 성과.” 한국지방재정학회 하계 학술세미나발표논문.
- 신유호(2010). “지역상생발전기금사업 성과분석 방향.” 한국정책개발학회 하계 학술세미나발표 논문.
- 양영철(2010). “지방재정건전성제고를 위한 지역상생발전기금의 역할과 향후 발전방안.” 한국지방재정학회 하계 학술세미나발표논문.
- 이원돈(2005). “공제조합과 도덕적 위험.” 『보험학회지』, 67(4).
- 조봉업(2010). “민선 5기 이후 지방재정 건전성 제고 방향.” 『지방재정과 지방세』. 한국지방재정공제회.
- 한국지방재정공제회(2005). 『경영혁신을 위한 조직진단 및 변화관리 프로젝트』.
- _____ (1994). 『지방재정공제회 삼십년사』.
- 한국지방재정학회(2010). 『민선5기 출범과 지방재정 건전성 제고』. 하계학술세미나 자료집.
- _____ (2009). 『경제위기시 지방재정의 역할』. 하계학술세미나 자료집.
- 한국지방행정연구원(2010). 『지방자치발전 세미나 “지방자치단체의 건전성 제고』. 학술세미나 자료집.
- 한국재정학회(2009). 『경제위기극복을 위한 재정정책과제: 재정확대와 건전재정의 조화』. 세미나 자료집.

