

현안분석 2006-

재정법제 □

지방자치단체의 파산제도

조 태 제

지방자치단체의 파산제도

Municipal Bankruptcy in Perspective

연구자 : 조태제 (한양대학교 법과대학 교수)

Cho, Tae-Je

2006. 10.

국문 요약

아직 지방자치단체가 파산하였다는 소식은 들리지 않는다. 그러나 지방자치단체 재정사정이 은 더욱 악화되고 있다. 지방교부세나 보조금에 의한 국가의 지방재정에의 커다란 관여가 지방자치단체의 비효율적인 재정운영을 조장하고, 이것이 지방재정의 위기를 초래하는 배경이 되고 있다.

지방자치단체의 재정위기를 해결하고 그 재정규율을 유지해 가기 위해서는 국가에 의한 통제가 아니고 시장에 의한 가버넌스를 높여 가는 것이 중요하다. 지방자치단체의 재정제도를 소프트한 예산제약으로부터 하드적인 예산제약으로 전환할 필요가 있다. 이것은 기본적으로 시장에 의한 가버넌스를 강조하는 것이다.

시장에 의한 가버넌스를 강조하는 경우 지방자치단체의 재정파탄도 당연히 일어날 수 있다. 이 경우 지방재정을 재건하는 방법으로는 미국식의 파산선고제도가 적절하다. 챗터나인도 일정한 조건 하에 지방자치단체를 보호하며 그 보호 하에 지방자치단체의 채무를 조정하는데 목적이 있다. 지방자치단체관 채무자회생법인 것이다.

이러한 시스템의 도입은 지방자치단체 재정의 채무조정을 위한 새로운 룰을 제공할 뿐만아니라 그 재정재건의 속도도 가속화할 것이다. 시장의 가버넌스에 의한 재정규율의 유지를 진행해 가려면 이러한 틀이 그 전제로서 어떻게든 필요하다.

키워드 : 지방자치단체의 파산제도, 챗터나인, 지방재정재건법, 재정 위기, 지방채

Abstract

It is not yet whispered that a municipal government entity is declared bankrupt. But municipal financial standing go from bad to worse. In Korea the central government is aggressively intervening in the municipal finance through various kinds of grant. It promotes inefficiency of the municipal finance and it is at the bottom of municipal financial crisis.

In order to solve the matter, it is necessary to emphasize a governance of the market in a municipal finance. If a governance of market carries out, a municipal bankruptcy will take place rightly. The best way to cope with difficulties is to adopt the model of Chapter 9. Through the introduction of this american legal system, it is possible to reconstruct a municipal finance.

**Kew Words : Municipal Bankruptcy, Chapter 9, Municipal Finance
Reconstruction Law, Financial Crisis, Municipal Debt**

목 차

국 문 요 약	3
Abstract	5
I. 서 론	11
II. 미국 지방자치단체의 파산제도	3· 1
1. 미국의 지방분권의 틀	13
1) 다수의 지방자치단체	13
2) 보조금에 의존하는 재정상황	16
2. 균형예산의 틀	17
1) 엄격한 재정제약	17
2) 정상수지에서의 균형요구	19
3. 미국의 지방채시장	21
1) 3가지의 지방채	21
2) 주정부에 의한 감시	23
4. 재정파탄 극복제도	24
1) 3가지 재정재건방안	24
2) 각 재정재건방안의 장단점	26
5. 챕터나인	28

1) 챗터나인의 위치	28
2) 챗터나인 도입의 배경	30
3) 1946년 및 1994년의 개정	32
4) 챗터나인의 신청요건 및 파산절차	33
5) 지방자치단체 파산의 사례	40
6. 소 결	46
III. 일본 지방자치단체의 재정재건제도	9· 4
1. 지방재정의 특징	49
2. 지방재정재건축진특별조치법	51
1) 지방재정재건법의 의의	51
2) 지방재정재건법의 내용	54
3) 준용재건단체	67
3. 소 결	71
IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도	3· 7
1. 파산제도 도입의 검토	73
2. 새로운 파산제도의 도입방안	76
1) 하드적인 예산제약에로의 전환	76
2) 파산제도의 경제학적 의의	80
3) 공법인의 파산능력	82
3. 지방자치단체 재정재건의 길	85

1) 국가의 새로운 제도정비에 대한 책임	85
2) 지방자치단체의 채무불이행의 가능성	87
3) 새로운 제도의 구체적 내용	89
4) 새로운 제도가 갖는 장점	93
5) 지방분권에의 길	95
 V. 결 론	 97
 참 고 문 헌	 103

I. 서론

지방자치단체의 파산제도가 본격적으로 논의가 된 것은 IMF체제 아래에서이다.¹⁾ 국가적 금융위기로부터 지방자치단체의 파산도 일어날 수 있다는 생각이 널리 확대된 것이다. 그러나 아직 지방자치단체가 파산산하였다라는 소식은 들리지 않고, 재정위기가 표출되어 화제가 된 경우도 아직 없다. 그러나 이러한 표면상 온화한 상황이 지방자치단체 재정이 개선되고 있음을 말하는 것은 결코 아니다.

일견 아무런 풍파가 없는 상황으로 보이지만, 지방자치단체 재정은 수면 아래에서는 확실히 악화하고 있음이 그 실태이다. 악화의 정도도 더욱 강해지고 있다고 말해도 좋을 것이다. 지방자치단체 재정이 파탄에 빠질 경우 구체적으로 어떠한 상황이 나타날 지는 이를 경험한 외국의 사례(예컨대 미국의 오렌지카운티, 일본 북강현 적지정 등)에 비추어 볼 때 명확해진다. 예컨대 각종 공공요금인상으로 인한 가계부담의 증가, 공공투자의 억제, 공공시설관리비삭감 등에 의한 지역 생활환경의 악화, 지방세의 증세라는 주민에의 직접적인 부담초래 등이 그것이다. 최근 일본 북해도 석장시의 파산에 관한 언론보도에 따르면 지방자치단체 파산에 따라 주민들은 전국 최저 수준의 삶이 요구되는 생고생을 하게 될 것이라고 한다.²⁾

지방자치단체의 재정이 악화일로를 걷고 있다면 지방자치단체의 재정파탄 또는 채무불이행이라는 사태를 상정하고 이를 극복하기 위한 제도를 준비하는 것이 마땅하다 할 것이다. 미국과 같이 시장에 의한 가버넌스가 철저하고 그러면서도 지방자치단체의 재정규율이 2중 내

1) 김범식/박원석/송영필, 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 삼성경제연구소, 1999.1. ; 문인수, 지자체 파산, 어떻게 막아야 하나, 지방자치, 1998.12. ; 이계탁/김선엽, 지방자치단체의 재정위기와 파산제도에 관한 연구, 지역개발연구, 1999.12. 등의 연구가 행해졌다.

2) 조선일보 2006년 11월 23일 보도 참조.

1. 서론

지 3중으로 되어 있는 상태에서도 지방자치단체의 디폴터가 일어나고 있는 것이 현상이다. 그러하다면 이러한 현상이 우리나라에서 일어나지 않는 것이 오히려 이상하다고 말할 수 있다. 그러나 우리나라는 미국식의 지방자치단체 파산제도나 일본식의 지방재정재건제도와 같은 비교적 정비된 내용의 지방자치단체의 재정위기 극복제도를 마련해 놓고 있지 못하다. 이와 관련해서는 지방재정법 제55조 이하에 재정분석·진단·공표제도만을 두고 있을 뿐이다.

지방자치단체의 파탄 내지 지불불능의 문제는 더 이상 이론상으로만 존재하는 문제가 아니다. 현재와 같은 지방자치단체의 재정압박이 계속된다면 재정파탄의 상황은 조기에 도래할 수 있기 때문이다. 상황이 이러하다면 지방자치단체가 자신이 안고 있는 지불의무를 더 이상 이행할 수 없는 경우에 그 지불불능상태를 어떻게 해소할 것인가 하는 문제는 지금 바로 검토되어야 할 문제이다.

이 연구는 이러한 현안적 문제에 대하여 먼저 현행 법령의 테두리 내에서 그 해답은 어떻게 되어 있는지를 찾아본다. 나아가 장기적 관점에서 볼 때 지방자치단체의 재정위기를 극복하기 위한 제도의 마련이 어떻게 되어야 하는지를 검토한다. 파산제도를 중심으로 한 지방자치단체의 재정파탄을 구제하기 위한 제도적 방안을 제시함으로써 향후 새로운 제도설계에 있어 하나의 지침을 제공하고자 한다. 이 경우에는 지방자치단체의 재정파탄에 대한 행정적 나아가 사법적 해결제도를 두고 있는 일본 및 미국의 제도 및 그 운영의 경험을 참조하면서 우리나라의 적합한 제도를 모색해 보고자 한다.

아울러 이 연구는 지방자치단체의 파산제도에 관한 법리적 논의를 공론화함으로써 이 분야에 관한 연구의 활성화의 계기를 마련하고, 특히 지방자치단체에는 재정건전화 및 그 효율화의 필요성에 대한 경각심을 높이고자 한다.

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

1. 미국의 지방분권의 틀

1) 다수의 지방자치단체

지방자치단체의 파산은 오늘날 선진국에서는 유일하게 미국에서만 인정되고 있다. 지방자치단체의 파산제도 그것이 특이한 것이지만 파산제도는 지방자치단체의 재정규율과도 크게 관련하고 있다. 우리나라의 지방자치단체의 재정규율의 유지라는 면에서 참고가 되는 점도 많이 있다고 생각한다. 재정규율의 유지하는 점에서는 미국의 균형재정법도 중요하다. 이러한 주요 테마 이전에 우선 미국의 지방자치단체의 상황에 대하여 언급한다. 우리나라와 비교할 때 지방자치의 제도도 다르기 때문에 필요한 정도에서 기초적인 개념을 정리한다.

미국의 지방자치단체의 수는 87000을 초과하며 우리나라와 비교할 때 꽤 많다. 미국의 인구를 감안하더라도 그 수는 대단히 많다. 우리나라와 제도가 다르기 때문에 같이 논하는 것은 가능하지 않지만, 미국의 경우 지방자치단체란 주정부(州政府) 하에 있는 조직체를 지칭한다. 여기서는 지방자치단체라는 말을 사용하지만, 지방자치단체란 구체적으로는 카운티, 마니시팔리티, 타운십, 학교구, 특별구를 말한다. 지방자치단체의 수와 그 내역을 보면 그 수는 전체로 87849(2002년 현재)개이고, 그 중 가장 많은 것이 특별구로서 35356개이다. 카운티가 3034개, 마니시팔리티가 19431개, 타운십이 16506개, 학교구가 13522개이다.³⁾

이들의 지방자치단체는 주정부에 의하여 권한이 부여된 조직으로 생각되고 있다. 미국은 주지하다시피 연방국가이다. 연방국가란 독립적

3) 상무성 센서스국 Census of Government 참조.

II. 미국 지방자치단체의 과산제도

주권을 갖는 주를 구성단위로 하고 있다. 현재 50개인 주정부가 있다. 연방정부는 헌법에서 위임된 권한만을 가지고 있으며, 위임되어 있지 않은 권한은 기본적으로는 각주 또는 인민에게 유보되어 있다. 헌법상 명시적으로 연방정부에 위임되고 있는 권한은 조세의 부과징수, 화폐의 주조, 전쟁의 선언 및 평화 등 합중국헌법 제1조 제8절에 기재되어 있는 것이다. 한편 주정부의 권한과 관련해서는 “합중국헌법에 의하여 위임되지 않거나 또는 각주에 대하여 금지되지 않은 권한은 각각 주 또는 인민에게 유보된다”고 규정하고 있다(합중국헌법수정 제10조). 이 중에는 지방자치단체의 설치, 학교의 설치운영, 주경찰제도의 설치운영 등이 포함된다.

따라서 주 내의 지방제도의 운영에 대하여는 각주에 권한이 있으며 각주가 결정하는 것으로 되어 있다. 지방자치단체의 조직이나 권한에 관해서는 각주의 헌법이나 법률 중에 규정되어 있다. 일반적으로 전술한 지방자치단체는 주가 창출한 것이라는 사고가 지배적이다. 지방자치단체의 권한에 관해서는 2가지의 사고가 있다. 하나는 지방자치단체는 주정부로부터 명시적으로 부여된 권한 밖에 갖고 있지 않다고 하는 사고이다. 이러한 사고는 딜론원칙이라 칭해진다. 이에 대하여 최근은 그 위에 하나의 특별한 사고가 유력해지고 있다. 홈룰의 개념이다.⁴⁾ 이것은 지방자치단체가 주정부 등으로부터의 통제를 최소한으로 하고, 스스로의 문제는 스스로의 힘으로 해결해 가는 것이 가능하다고 하는 사고이다. 홈룰이 적용되는 지방자치단체에서는 스스로의 자치현장을 제정하여 이것에 기초하여 조직·재정운영·권한행사 등을 결정하고 있다. 현재로는 딜론원칙을 채택하고 있는 것은 캔사스주 등 일부의 주에 한정되고 있으며, 홈룰의 사고를 채택하는 주가 지배적으로 되어 있다.

4) 이에 대한 상세는 http://www.nlc.org/about_cities/cities_101/153.cfm 및 C.Wirt, Dillon's Rule, Virginia Town & City. vol.24 no.8, 1989.8. pp.12-15. 참조.

전술한 지방자치단체의 각각의 성격에 대하여 약간 설명을 추가한다. 카운티는 원래는 주정부의 일선기관으로서의 성격을 갖고 있었다. 미국의 지방자치단체는 스스로가 조직하여 간다고 하는 성격이 강하기 때문에 지역에 따라서는 지방자치단체가 존재하지 않는 공백지역이 나타나는 곳도 있다. 이러한 곳에서도 경찰이나 소방 등의 행정서비스가 필요하기 때문에 그곳에는 카운티가 행하는 것으로 되어 있다. 카운티는 주민의 의사와는 직접적인 관계가 없는 주정부의 하부기관으로서의 성격이 강한 기관이라고 생각된다.

이에 대하여 마니시팔리티란 일정의 인구가 모여 행정수요가 발생하고 있는 지역에서 주민의 자발적인 요청이 있는 경우에 주헌법이나 법률에 기초하여 창설된 지방자치단체이다. 타운쉽은 주민의 의사와는 관계없이 주정부에 의하여 창설된 것이다. 그러나 기능으로서는 마니시탈리티와 동일한 기능을 가지고 있다. 다만 타운쉽의 경우에는 하나의 커다란 특징이 있다. 그것은 타운미팅이라고 칭하는 유권자의 회합이다. 타운미팅에는 모든 유권자가 참가하여 의사결정을 행하는 직접민주주의의 형태가 취해져 있다.

학교구는 공립학교를 운영하기 위하여 주법의 절차에 기초하여 설치되어 있는 행정구이다. 공립의 초등학교로부터 대학까지 그 대상이 되어 있다. 미국의 지방자치단체는 이러한 학교구가 많은 것이 하나의 특징이다. 특별구는 이것도 주법의 절차에 따라 어떠한 행정목적 을 달성하기 위하여 설치되는 행정조직이다. 예컨대 소방·상수도·하수도·공원·도서관의 관리운영 등을 위한 조직이다.

미국의 지방자치단체의 조직은 이상에서 보는 것처럼 꽤 다수의 조직이 복잡하게 혼재하고 있는 형태로 되어 있다. 우리나라와 같이 시가 학교시설의 운영이나 소방 등의 행정서비스를 함께 행한다고 하는 형태는 아니다. 시가 행하고 있는 일반적인 행정서비스의 수준으로는 만족할 수 없는 지역주민이 모여 특정한 목적을 위하여 질 높은 특별

II. 미국 지방자치단체의 과산제도

구를 설치하는 것이 허용되어 있다. 표준 이상의 서비스를 받으면서 당연히 그를 위한 비용은 그 특별구의 주민이 부담하는 것이 된다. 동일한 시 중에 학교구나 특별구가 중복하여 존재하고 있기 때문에 그곳에 거주하는 주민은 각각의 세금을 모두 지불하여야 하는 것이다. 카운티의 세금, 마니시팔리티의 세금 그리고 특별구의 세금을 내는 형편이 된다.

2) 보조금에 의존하는 재정상황

주정부도 포함하여 재정의 일반상황에 대하여 살펴본다. 주정부에서의 세입으로 가장 비중이 높은 것은 조세이다. 소비세, 개인소득세, 법인소득세로 38%를 점하고 있다. 특히 소비세의 비중이 높아지고 있다. 다음으로 정부간 세입이다. 이것은 연방정부로부터의 보조금이며 전체의 22%를 점하고 있다. 세출에 있어서는 정부간세출이 29%로 높은 비율로 되어 있지만, 이것은 지방자치단체(카운티, 마니시팔리티, 학교구 등)에의 보조금이다. 직접적인 지출로서는 교육관계, 고속도로, 병원관계의 지출이 높은 비율로 되어 있다. 특히 교육관계의 지출이 높지만 이것은 고등교육관계의 지출이 높기 때문이다.

카운티 이하의 지방자치단체의 재정상황에 대하여 보면 세입에서는 정부간세입의 비중이 가장 높고 전체의 34%를 점하고 있다. 연방정부나 주정부로부터의 보조금에 의존하고 있는 형태로 되어 있다. 조세로서는 전체에서 3할 정도로 되어 있지만, 특히 재산세의 비중이 높고 세입의 4분의 1을 점하고 있다. 이외 수수료수입에서는 병원, 하수도관계에서 높아지고 있다. 세출에서는 대부분이 직접지출이지만, 압도적으로 교육관계의 지출이 높은 것이 특징이다. 이것은 초등, 중등학교의 교육비의 지출이 높기 때문이다. 이외 병원, 경찰, 고속도로관계의 지출이 높은 비율을 점하고 있다. 미국의 지방자치단체에서는

교육관계의 지출이 높은 특징을 보이지만, 직원수에서 보아도 주립고등학교의 직원수는 전체 공무원수의 약 42%를 점하고 있으며, 지방자치단체로는 초등교육의 직원은 지방자치단체 전체의 약 53%를 점하고 있다. 또한 경찰행정도 우리나라와 달리 지방자치단체의 일로 되어 있다.

우리나라와의 비교라는 의미에서 지방자치단체의 장의 급료와 의원의 수에 있어서도 언급한다. 미국의 지방자치단체의 장의 급료는 우리나라에 비하여 높지 않다. 의회의원에 있어서도 우리나라와 비교할 때 의원의 수·급료는 적은 것이 현황이다. 예컨대 캘리포니아주에서는 마니시팔리티의원의 수는 법률로 5인으로 정해져 있다. 독자의 현장을 갖고 있는 바이라도 겨우 10-15인 정도이다. 또한 미국 전체를 보아도 뉴욕시, 시카고시, 내슈빌시 등 인구규모가 큰 곳에서도 50인 정도가 되어 있다. 이에 비하여 우리나라에서는 지방자치법으로 의회의원의 정수가 결정되고 있지만 그 수가 다수로 되어 있다. 급여도 샌프란시스코시의 경우 연봉 24000달러, 한화로 약 2400만원 정도이다. 의원은 전임이 아니라 겸임으로 되어 있고 볼런티어적 입장에서 일을 하고 있다. 통상의 근무를 마친 후 주로 야간에 업무를 수행하며 시로부터 의원에게 지불되는 것은 교통비 등의 실비만이다.⁵⁾

2. 균형예산의 틀

1) 엄격한 재정제약

미국의 지방자치단체의 재정규율을 유지해 감에 있어서 중요한 틀이 되고 있는 균형재정법과 그 운영의 실태를 살펴본다. 균형예산이란 문자 그대로 세입과 세출이 균형을 이루고 있는 예산을 말한다. 따라서 흑자로도 하지 않고 적자도 없는 요컨대 제로라는 것이지만,

5) 白川一郎, 自治体破産, 日本放送出版協會, 2005, 147면 이하 참조.

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

이것은 꽤 엄격한 요구인 것이다. 일반적으로 미국의 경우 주정부, 지방자치단체는 예산책정에 있어서 제도상 꽤 강한 제약을 받고 있다고 말해지고 있다. 다수의 경우 주정부나 지방자치단체는 그의 헌법상 또는 법률상 세금이나 세출에 관한 강한 제약을 받고 있다. 예컨대 증세를 행한다든가 어떠한 시설을 건설하기 위하여 채권을 발행하여 차입을 행하는 경우에는 주민투표로 그 시비를 묻지 않으면 아니 된다는 규정이 있는 곳도 있다. 그런데 주민투표는 3분의 2 이상의 찬성표가 얻어지지 않으면 실시로 이행할 수 없는 틀로 되어 있다.

나아가 다수의 주, 지방자치단체에서는 재정운영에 있어서 세입·세출에 관해서도 회계연도에서 어느 틀 가운데에서 행할 것이 요구되고 있다. 예컨대 세입·세출에 관하여 일정한 상한이 설정되어 있다. 그 한도는 개인소득이나 인구의 증가에 링크시키는 방법이 취해지고 있다. 예컨대 오레곤주에서는 세출 전체가 개인소득의 증가에 링크하여 결정되는 것으로 되어 있다. 또한 알래스카주에서는 인구의 증가와 인플레이션 양면을 감안하여 세출의 증가에 틀을 채우고 있다. 세입이 어느 한도를 초과한 경우 그 초과한 부분을 납세자에게 반환할 것이 요구되고 있는 곳도 있다.

이러한 일반적인 상황 중에 미국에서는 주정부·지방자치단체 함께 균형예산이 요구되고 있다. 현재 버몬트주를 제외한 모든 주에서 균형예산이 요구되고 있다. 다만 아직 균형예산의 구체적인 절차는 주에 따라 적지 않게 차이가 있다. 예컨대 어느 주에서는 “지사가 제안한 예산은 그것이 제출된 때에 균형으로 되어 있어야 한다.”고 하고, 또한 다른 주에서는 “실시된 예산은 균형으로 되지 않으면 아니 된다.”고 되어 있다. 또한 “예산은 회계연도가 종료한 때에 균형이지 않으면 아니 된다”고 한 것도 있어 각각 미묘한 차이가 있다. 처음의 유형이라면 균형예산은 예산제출시에는 균형이더라도 그 이후의 것은 반드시 명확한 규정이 없는 것이 될 수 있다.

균형재정법이 효과적으로 운영되기 위해서는 (i) 법률이 아닌 주의 헌법에 명기될 것, 이것을 수정하는 경우에는 주민의 3분의 2 이상의 찬성을 조건으로 한다. (ii) 회계연도 말에 재정이 균형이 될 것이 필요하다. 익년도에의 이월을 인정하지 않는다. (iii) 예산집행으로부터 독립한 사법에 의한 균형재정의 집행을 확보하는 것 등이 필요하다고 이해되고 있다. 보다 엄격한 운용을 행하지 않으면 제목만으로서 미완성이 되고 말 우려가 있다는 것이다.

2) 경상수지에서의 균형요구

주정부나 지방자치단체의 예산은 연방정부의 예산과는 근본적으로 다르다. 연방정부의 예산은 경상예산과 자본예산으로 나누어져 있지 않고 이 양자가 통일된 형태로 되어 있다. 이에 대하여 주정부·지방자치단체의 예산은 이 양자가 구별된다. 경상예산은 일반예산으로부터 자본예산을 제외한 것이다. 자본예산이라고 하는 것은 고속도로, 학교, 도로 등 투자를 위한 경비의 것이다. 균형예산의 룰이 적용되는 것은 경상예산에 있어서이며 자본예산에 있어서는 적용되지 않는다.

균형예산의 룰이 있기 때문에 미국의 지방재정의 규율이 유지되고 있다고도 생각되지만 이것은 미국의 지방자치단체의 전통이다. 또한 미국의 지방재정의 규율을 유지하고 있는 것은 시장에 의한 힘이라고 볼 수도 있다. 정부도 지방자치단체도 채권시장으로부터 자금을 조달하려고 한다면 재정의 건전성을 유지하는 노력을 하지 않으면 아니 된다. 방만한 재정은 지방자치단체의 자본시장에 접근할 수 있는 능력을 압살하기 때문이다.

균형예산원칙 때문인지 미국의 지방자치단체의 재정은 경제가 양호한 때에도 또한 악화된 때에도 그리 커다란 변화가 없다는 특징을 가지고 있다. 커다란 흑자로도 되지 않고 대폭적인 적자도 되지 않고

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

있다. 이러한 상태는 재정의 경제안정화효과가 기능하지 않는 것이 된다. 예컨대 일반적으로는 불황이 된다면 소득이 떨어져 세수가 줄어들고 소득세도 줄어들지만, 그것에 대하여 세율은 삭감되지 않기 때문에 재정은 적자가 된다. 이 적자가 떨어진 수요를 불러일으키는 효과를 갖는다는 것이 된다. 특히 불황에서 실업자가 증가하여 실업보험의 지출이 증가하게 되면 이것도 재정적자를 유발하게 되고 이것이 수요를 증가하게 하여 그 결과 경기가 더욱 악화하는 것을 예방하는 효과를 갖게 된다. 이러한 사고에 서게 된다면 미국의 지방재정에서 채택하고 있는 균형재정은 경제에 대하여 유연성을 잃은 시스템이라고 말할 수 있다.

미국의 균형재정은 불황의 시기에 위에서 살펴본 바와 같이 경제안정화효과가 작동하지 않기 때문에 주민에게 가혹한 제도이라는 비판이 있을 수 있다. 그러나 반드시 그렇다고 볼 수는 없다. 그 이유는 현실적으로 미국의 경우 경제정세가 양호한 시기에 장래 경제가 정체한다든가 재정곤란이 생기는 것을 상정한 조치를 취하고 있기 때문이다. 긴급시의 기금제도가 그것이다. 요컨대 장래의 재정곤궁시를 상정하여 기금을 적립하는 방법을 취하고 있다. 현재 45개의 주가 장래의 문제대처를 위한 안정화의 기금을 적립하고 있다. 이것은 법률에 의한 경우도 있고 경제정세에 상응하여 자동적으로 대응하는 방식도 있다. 후자의 방식은 예컨대 실질개인소득이 어느 일정한 증가를 상회하면 자동적으로 기금으로 적립하는 방법이다. 거꾸로 실질개인소득의 증가가 어느 비율을 하회하면 그 기금으로부터 돈을 인출하여 세출로 돌리게 된다.⁶⁾

6) 미국 지방재정에 대한 상세는 이원희, 미국 지방재정운영의 최근 동향과 시사, 지방재정, 한국지방재정공제회, 2005년 제3호 참조.

3. 미국의 지방채시장

1) 3가지의 지방채

미국의 지방재정의 규율을 유지하는 중요한 요인의 하나는 시장에 의한 통치가 작동하고 있다는 점이다. 이점은 지방자치단체에서 지방채를 발행하는 때에 재정규율 내지는 건전한 재정운영에 노력을 경주시키는 인센티브를 부여하고 있음과 동시에 압력도 되고 있다. 미국의 지방채시장은 우리나라와 달리 제도로서도 잘 정비되어 있어 우리나라의 이후의 지방채시장을 고려할 때에도 참고가 되는 점이 많다고 생각된다. 이하에서는 미국의 지방채시장의 틀에 대하여 살펴본다.⁷⁾

우선 지방채의 종류이지만 미국의 지방채는 그 상환의 약속방식에 따라 다음의 3가지로 분류된다. 첫째는 일반재원보증채이다. 이것은 발행한 지방자치단체가 전폭적인 신뢰·신용 하에서 그 채무의 지불을 약속한 것이다. 경우에 따라서는 증세라는 과세권을 행사하기까지 하여 지불한다고 하는 채권발행자의 강한 결의가 배경에 있다. 그러한 의미에서 극히 리스크가 적어 안심할 수 있는 채권이 된다. 둘째로는 레브뉴채이다. 이것은 채권발행에 의하여 건설되는 시설을 사용하는 자가 내는 사용료를 재원으로 하여 지불되는 채권이다. 그리고 셋째로는 특정세원채이다. 이것은 일반재원보증채와 레브뉴채 양자의 특징을 함께 가지고 있다. 특별한 시설건설의 자금을 조달하기 위하여 발행하지만 그 재원은 특별한 세원에 의하여 지불되는 것이다. 예컨대 어느 고속도로를 건설하기 위하여 발행한 채권의 지불을 가솔린 세로써 조달하는 사례가 이에 해당한다.

미국의 지방채는 차용인의 명확한 지불의도에 대응하는 형태로써 채권을 분류하고 있다. 나아가 채권을 발행하는 지방자치단체에 따라

7) 김규영, 미국의 지방채 시장 활성화와 지방자치제 발전에 관한 연구, 한국학술진흥재단, 1996. 참조.

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

그 재정상황이 다르고 그것에 따라 지불의 안전성도 변화하고 있다. 이러한 지방자치단체의 지불의 리스크를 평가하는 방법이 있는 것도 특징이다. 이것을 행하고 있는 것이 신용평가회사이며 무디스 등 3개사가 있다. 주정부, 지방자치단체에 대하여 앞서 서술한 채권의 신용평가를 행하고 있으며 이것을 보면 어느 지방자치단체의 채권의 안전성이 높은지가 일목요연하다. 신용평가에 따라 각 지방자치단체는 각각 다른 금리를 지불하지 않으면 아니 된다. 신용평가가 낮은 지방자치단체는 높은 금리를 요구받고 그만큼 자금비용이 높아지게 된다.

이것이 말하자면 시장에 의한 재정규율의 유지라는 것이 되지만, 신용평가회사가 지방자치단체를 평가하는 것이 가능하기 위해서는 각 지방자치단체의 재정실태가 공표될 것이 필수조건이다. 객관적인 재정지표에 액세스할 수 없다면 도저히 공정한 평가를 할 수 없기 때문이다. 그러한 의미에서 이러한 시장에 의한 재정규율이 기능하기 위해서는 우선 각 지방자치단체의 재정정보의 제공이 확실히 행해지는 것이 전제로 된다.

미국의 지방채에 대하여 지적해 두지 않으면 아니 되는 중요한 특징이 있다. 그것은 이자에 대한 감면제도이다. 납세자에게 지방채를 사는 인센티브를 주기 위하여 연방소득세가 면제되고 있다. 지방자치단체가 발행하는 지방채의 금리에 대해서는 세금을 부과하고 있지 않다. 그것만이 아니다. 납세자가 거주하고 있는 주의 세에 대해서도 면제되고 있다. 나아가 지방자치단체가 발행한 지방채에 대해서는 그 지방자치단체에서의 세도 면제되기 때문에 결과적으로 이중·삼중의 세금면제가 행해지고 있는 것이다. 미국의 지방채는 개인투자자에게 의한 소화의 비중이 높아 3할을 넘고 있는 것도 이러한 면세제도에 그 이유가 있다.

끝으로 지방채의 채무불이행의 상황에 대하여 본다. 최근의 연구에 의하면 1990년부터 1999년까지의 데이터에 의한 분석에서는 지방채시

장의 채무불이행율은 그렇게 높은 것은 아니다. 모두를 평균한 숫자로는 채무불이행율은 1.5% 이하로 되어 있다. 분야별로 보면 전통적인 일반채원보증채에서는 리스크는 낮아 채무불이행율은 0.01-0.4%이다. 그러나 발행된 주체별로 보면 꽤 차이가 있다. 예컨대 건강보호, 전력, 주택개발의 분야에서는 1-4%로 되어 있다. 특히 산업개발을 위한 지방채의 채무불이행율이 높아 누계로 15%에 달하고 있다. 또한 주정부발행의 일반채원보증채에 있어서는 1930년의 대공황 이래 아칸사스주의 한건을 제외하고는 채무불이행이 없다.⁸⁾

2) 주정부에 의한 감시

지방채의 채무불이행과의 관련에서는 지방자치단체가 그러한 사태에 빠지지 않도록 주정부가 재정면에서 통치를 행하고 있는 예가 몇 개 있다. 일본의 준용재건단체제도에 유사하지만, 그 내용에 있어서 꽤 차이가 있다. 그러한 예의 하나로서 여기서는 노스캐롤라이나주의 지방재정위원회에 대하여 살펴본다. 동 위원회는 60년에 걸치는 오랜 역사를 갖는 강력한 조직이다. 원래 1930년대의 대공황시 플로리다주에 이어 전 미국에서 제2위의 지방채의 채무불이행에 빠진 것이 이 조직이 설립된 계기이었다. 주정부의 조직으로서 노스캐롤라이나주 내의 지방자치단체에 관하여 지방채발행에 대한 인허가의 권한을 갖고 있을 뿐만 아니라 지방자치단체의 재정운영에 대해서도 감시의 역할을 갖고 있는 것이 특징이다.

주 내에서 발행되는 대부분의 지방자치단체의 지방채는 동 위원회의 허가가 없으면 발행할 수 없다. 동 위원회는 채권이 발행되더라도 변제가 적절히 행해질 수 있는가 하는 관점에서부터 판단한다. 그 때문에 지방자치단체에게는 발행허가를 위한 재정에 대한 두터운 보고서의 제출이 의무화되고 있다. 동 위원회의 9인의 위원만이 전문지식·

8) 白川一郎, 前掲書, 157면.

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

경험을 가지고 있는 것은 아니다. 공인회계사나 MBA를 갖고 있는 전문적인 스텝에 의하여 그 보고서가 심사된다. 동 위원회는 주 내의 지방자치단체의 재정운영에 대해서도 감독권한을 가지고 있다. 어느 지방자치단체가 채무불이행에 빠질 우려가 있는 경우에는 동 위원회로부터의 강력한 개입도 법률상 허용되고 있다. 직접 주가 그러한 지방자치단체를 대신하여 권한을 행사할 수 있는 것으로 되어 있다. 이러한 제도 때문에 미국 국내에서도 노스캐롤라이나주의 지방자치단체의 지방채의 신용평가는 통상의 케이스보다 높게 나타나고 있다.

미국의 주정부에 의한 지방자치단체재정의 감독은 일본에서의 준용재건단체제도에 유사한 면이 없다고는 말할 수 없다. 주정부를 국가로 본다면 재건단체에 빠지면 국가가 재건관리를 행하는 수법은 동 위원회의 방식에 유사하다. 또한 지방채발행의 허가제도 국가가 현재 장악하고 있어 이점도 형식적으로는 아주 유사하다. 그러나 그 내용을 상세히 보면 꽤 차이가 있다. 노스캐롤라이나주의 경우 동 위원회의 위원만으로도 9인이며 그것을 지원하는 사무국의 스텝도 다수이다. 이들 스텝 이외에도 태스크포스로서 지식·경험이 풍부한 전문가가 여러 사람 고용되고 있다. 나아가 법률상 강력한 권한이 동 위원회에 부여되어 있다고 서술하였지만, 이러한 권한의 강화는 60년간의 역사에서 양육되어 온 것이며 결코 하루아침에 생긴 것은 아니다. 요컨대 오랜 경험의 누적에서 완성한 조직이라는 점이 중요하다. 그 내용에서 일본의 준용재건제도와 커다란 차이가 있다고 말할 수 있다.

4. 재정파탄 극복제도

1) 3가지 재정재건방안

미국은 일반 기업과 마찬가지로 지방자치단체도 파산할 수 있다는 관념을 가지고 있다. 연방법은 특정한 상황에서만 지방정부가 파산을

신청하는 것을 허용하고 있지만, 지방자치의 파산은 드물게만 수행되고 있다. 전국적으로 500개 보다 적은 파산신청이 있었고, 대부분은 예를 들어 수도권구와 같은 작은 지방자치단체를 위한 것이었다. 최근에 두드러진 지방자치단체의 파산은 1994년에 캘리포니아 오렌지카운티에서 구제를 신청하였을 때 발생하였다.

지방자치단체의 파산제도는 지방자치단체가 분권화의 정도가 매우 높은 환경 속에서 지방재정을 운영하고 있는데 기인한다고 볼 수 있다. 미국의 지방자치단체는 주 헌법에 의해서 그 존재가 보장되고 있다. 각 주마다 주헌법에서 지방자치단체의 권한과 권리를 명시하고 있고, 지방자치단체는 그 명시된 범위 내에서 활동하고 있다. 지방재정의 수입은 지방세나 세외수입 등의 자체 수입과 연방정부나 주정부로부터의 이전되는 재정 그리고 지방채를 기반으로 하고 있다. 특히 지방세 세목에 대한 결정은 대부분 주법에 의해서 결정되거나 세율에 대한 결정권을 지방자치단체가 가지고 있어 지방자치단체에게 과세권이 주어져 있다고 볼 수 있다. 또한 미국의 지방자치단체는 자유롭게 지방채를 발행할 수 있다. 중요한 기채의 경우 지방자치단체는 주법과 주민투표에 의해 기채를 하며, 기채는 금융기관과 자본시장에서 직접 조달하고 있다. 그리고 재정형편이 원만하지 못한 자치단체들은 몇 개 자치단체들이 컨소시엄을 형성하여 기채를 하기도 한다.⁹⁾

이러한 기채자주권과 기채의 용이함은 재원 조달이라는 긍정적 효과를 가지기도 하지만, 지방경기가 악화될 경우 지방재정의 위기를 초래하는 요인으로 작용하기도 한다. 경기불황으로 인한 세수 감소 등으로 지방자치단체의 채무부담이 높아지게 되나 이를 해결할 적절한 방안을 찾지 못하게 되면 결국 기존 부채를 갚기 위한 새로운 기채를 하게 되고 이는 다시 재정압박요인으로 작용하여 재정위기를 초래하게 된다. 실제로 미국의 경우 1980년대와 1990년대에 연방정부,

9) 임성일, 주요 국가의 지방재정제도, 삼성경제연구소 세미나자료, 1998 참조.

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

주정부, 지방자치단체 모두 채무재정을 적극적으로 활용하였고 이 과정에서 일부 지방자치단체는 재정위기를 경험하기도 하였다. 이처럼 지방자치단체의 파산 가능성이 상존하는 상황 속에서 미국은 다양한 파산관련제도를 두고 있다. 첫째는 주의 전면적인 재정금융원조에 의해 재정재건이다. 둘째는 주 파산관재인제도에 의해 재정재건을 추진하는 경우이다. 셋째는 연방파산법 제9장(이하 챕터나인이라 한다)에 따라 재정재건을 도모하는 경우이다.

2) 각 재정재건방안의 장단점

주의 재정지원에 의한 재정재건 방식은 주가 재정위기에 직면한 지방자치단체에 재정지원을 하고 지방자치단체는 주의 감시와 통제 아래에서 재정재건을 도모하는 방안이다. 이러한 방식은 기본적으로 주의 재정이 지방자치단체의 재정위기를 극복할 수 있는 정도이어야 한다. 주는 지방자치단체에 심각한 재정위기가 발생하면 특별대책위원회나 재정감시기관을 주에 설치하여 지방재정상태를 심사하여 재정위기대책을 마련한다. 재정관리기관은 지방자치단체의 재정운영에 대하여 큰 영향력을 가지게 되나, 지방자치단체가 적극적으로 재정을 재건하려고 노력할 때는 지방자치단체가 스스로의 조직으로 재건노력을 할 수 있다는 점에 특징이 있다.

주의 전면적 재정금융원조에 의하여 재정재건이 어렵다고 판단되면 지방자치단체의 파산이 검토된다. 이 때 주의 보호 아래 발생하는 파산의 일종이 주 파산관재인에 의한 재정재건이라는 방식이다. 주 파산관재인제도는 지방자치단체의 재정상태가 주의 재정지원으로는 재건이 어려울 정도로 재정이 크게 악화되어 있고 지방자치를 일시적으로 중단하지 않으면 안 될 정도일 때 도입된다. 주 파산관재인제도는 미국 주의 일반법에 별도로 규정되어 있는 것은 아니고, 지방자치단

체가 재정위기를 맞이하였을 때 그 당시의 상황에 따라서 결정하게 된다. 즉 파산관재인 이 필요하다고 판단되면 주 의회의 의결을 거쳐 해당 지방자치단체의 재정위기에만 적용하는 특별법 제정으로 파산관재인을 두게 된다.

통상적으로 특별법은 파산관재인의 선임을 포함한 재정파산에 대응하는 여러 가지 조치를 담게 된다. 가령 켈시시에 적용된 특별법의 내용을 보면 시의회는 입법기능을 상실하고 자문기관으로 격하되었으며, 시의원은 조언의원이라는 형태로 남게 되었다. 동시에 시장은 해임되고 주지사가 임명한 파산관재인이 3년 내지 5년 동안 시정부를 맡게 되었다.¹⁰⁾ 결국 이 제도는 주의 재정지원방식과 비교할 때 지방자치를 일정기간 동안 정지시키는 단점이 있다. 반면에 주지사가 임명한 파산관재인은 공공서비스의 현 수준 유지나 공약 준수 등과 같은 시민에 대한 정치적 책임에서 자유로와 파산 극복에 전념할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

연방파산법 챗터나인에서의 지방자치단체의 파산은 일반 기업의 파산처럼 해산이나 자산의 완전한 청산을 통한 채무의 공평한 변제가 아니다. 오히려 채무자인 지방자치단체가 연방파산재판소의 감독 아래 채권자와 협의하면서 채무의 단계적 상환 등 채무조정과 재정재건을 도모하는 일련의 과정이며, 자치단체로서의 기능을 계속 유지하도록 하는 것이 주요 목적으로 하고 있다. 이에 따라 주 파산관재인 제도와는 달리 지방자치단체 장 및 지방의회 등 지방자치단체의 통치기구는 그대로 유지하면서 재정재건을 하게 된다. 챗터나인은 공사기업의 재건을 다루고 있는 제11장과 같이 재정적으로 압박을 받고 있는 지방자치단체를 그들의 채권자들로부터 보호하고 그 채무를 조정하기 위한 방안을 찾기 위하여 만들어졌다. 재건은 대체로 채무만기일의 연장, 원금과 이자의 절감 또는 신규 대출에 의한 채무상환을 하는

10) 켈시시의 사례에 대한 상세는 김범식/박원석/송영필, 전거서, 40면 이하 참조.

것이다. 이것의 의도는 채무를 깨끗이 상환하는 데에 있는 것이 아니다. 이것의 목표는 지방자치단체에게 기본적 수준에서의 서비스 제공을 계속적으로 할 수 있는 재원을 제공하면서도, 이러한 상황 아래서 채무자들을 최대한으로 만족시키는 것이다. 파산법은 지방자치단체의 자산의 청산과 그 자산수익의 분배를 규정하고 있지 않다.¹¹⁾

5. 챗터나인

1) 챗터나인의 위치

미국은 지방자치단체가 파산하는 것을 인정한다고 하는 특이한 제도를 채택하고 있다. 이 제도는 챗터나인이라고 불리고 있지만, 우리나라에서의 지방자치단체의 파산제도를 연구함에 있어서 참고가 될 유용한 제도라고 생각된다. 이 법률을 상세히 보면 지방자치단체의 재정파탄을 구제하기 위한 제도인 것이 분명하다.

챗터나인은 연방정부가 제정한 연방법 중에 위치하고 있는 법률의 조항이며 연방파산법의 일부를 형성하고 있는 것이다. 연방파산법은 미국 헌법 제1조 제8항의 연방의회에 부여한 법제정을 위한 특별권한에 따라 제정된 연방법으로 1898년에 제정되었으나 지방자치단체의 파산조항은 1934년에 포함되었다. 연방파산법은 제1장 총칙, 제3장 절차의 관리, 제5장 채권자, 채무자 및 재단, 제7장 청산, 제9장 지방자치단체의 채무조정, 제11장 기업구조개편, 제12장 정기적인 연간수입이 있는 농가가족의 채무조정, 제13장 정기수입이 있는 개인의 채무조정 등으로 구성되어 있다. 이 중 제1장, 제3장, 제5장의 조항들은 특별한 언급이 없는 한 파산법의 모든 장에 있는 절차에 대하여 적용되고, 챗터나인 지방자치단체의 채무조정은 지방자치단체의 채무조정을 위해 특별히 마련된 장이다. 이처럼 연방파산법이 미국 자치단체의 파

11) <http://www.bgr.org/MunicipalBankruptcy%204-5-06.pdf>.

산을 취급하게 된 것은 자연인과 법인처럼 자치단체에게도 채무자의 지위를 부여한다는 연방과산법 제109조에 기초하고 있으며, 지방자치단체의 자치권에 대한 제약없이 재정재건을 도모하기 위한 것이다. 즉 지방자치단체의 운명을 소수 채권자들의 손에 맡겨 둘 수 없다는 대전제를 기초로 재정위기에 처한 지방자치단체에게 새로운 출발의 기회를 보장하자는데 그 주안점이 있다.

연방과산법에서는 챗터세븐과 챗터일레븐이 유명하다. 이들은 민간기업의 파산에 대한 법률이다. 챗터세븐은 기업의 청산을 인정하는 법률이다. 기업의 청산이란 파산관재인이 채무자의 자산을 매각하여 현금화한 후에 그 현금을 채권자에게 지불하는 방법이 취해져 있다. 기업은 청산에 의하여 소멸하고 채무자도 채무가 면제된다. 이에 대하여 챗터일레븐은 기업재생을 위한 법률이다. 기업을 청산하는 것이 아니라 재생하여 그 이후에 채무의 지불을 행하는 것이다. 챗터세븐과 달리 이 경우 채무자는 스스로의 자산을 보유할 수 있으며 법원이 허가한 계획에 따라 채무가 지불되게 된다. 기업에 재생의 기회를 주는 규칙을 정하고 있는 법률이다.

이에 대하여 챗터나인은 연방과산법에서는 특이한 존재이다. 챗터나인은 법률상으로는 지방자치단체의 채무의 조정이라는 명칭이 붙어있는 것으로부터도 알 수 있는 것처럼 기본적으로는 재정적으로 파정한 지방자치단체를 구제하기 위한 법률이다. 챗터나인은 마니시팔리틴에만 인정되는 제도이다(법률에서는 마니시팔리틴이 그 대상이 되어 있지만, 이 법률의 대상이 되는 지방자치단체는 카운티 이하의 모든 지방자치단체가 대상이 된다).

이 법률은 기본적으로 재정파탄한 지방자치단체에 적용되는 법률이지만, 파산법에서 챗터나인이 적용되는 사례는 그다지 많지 않았다. 재정곤란에 직면한 지방자치단체가 법원에다 챗터나인의 신청을 행하고 그것이 신문지상에 취급되어 알려지는 정도에 불과한 것이 실태이

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

다. 그러한 때에 그러한 법률이 있었던가 하는 정도의 존재이며 보통은 거의 각광을 받지 않는 법률이다. 경제상태가 순조롭고 지방자치단체재정에도 문제가 없는 시기에는 거의 화제가 되지 않는 법률이다. 사실 미국의 문헌을 뒤져 챗터나인의 상세를 조사하여도 간단히 언급하고 있는 정도의 것이 많다.¹²⁾

2) 챗터나인 도입의 배경

미국에서 이러한 세계에서도 유사한 것을 보기 어려운 법률이 성립한 역사적 배경에 대하여 우선 본다. 챗터나인은 1934년에 성립한 법률이다. 지방자치단체에도 파산을 인정하는 법률이 성립한 배경에는 1929년에 발생한 세계대공황의 영향이 있었다. 대공황의 영향에 의하여 다수의 미국의 지방자치단체가 재정적으로 곤란한 상태에 빠졌기 때문이다. 이러한 다수의 지방자치단체의 재정적 곤궁을 구제하기 위한 긴급조치로서 챗터나인이 제정된 것이다.

1930년 당시의 미국에서는 다수의 지방자치단체가 재정면에서 곤란한 상태에 빠졌지만, 특히 플로리다주, 텍사스주, 캘리포니아주에서 재정적인 파장이 보였다. 이들의 주는 1920년대의 토지붐의 반동으로부터 지가의 하락이 심하여 지방채의 상환이 가능하지 않는 상황이 되었다. 주정부 뿐만아니라 농업을 주로 하는 전원단지에도 고정자산세의 지불이 지체되는 등 재정적으로 곤란한 지방자치단체가 증대하였다. 당초는 법원의 명령으로 지방자치단체가 저당물건을 차압하는 등의 조치를 취하였지만, 그것에 의하여 세수가 더욱 감소하는 등 지방자치단체 재정은 더욱 곤란을 겪는 결과가 되었다.

상원사법위원회에 의하면 1934년 당시 지방채의 상환과 관련하여 약 1000개의 지방자치단체가 채무불이행에 빠졌다. 또한 1929년부터

12) <http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0221.pdf> ; <http://w3.uchastings.edu/plri/fal95tex/muniban.html> ; <http://www.uscourts.gov/bankruptcycourts/bankruptcybasics/chapter9.html> 등이 있다.

37년까지 4700개의 지방자치단체가 파정상태에 이르게 되었다. 이러한 상태에 대하여 주정부는 지방자치단체의 재정적 문제의 구제에 완전히 무력하였다. 합중국헌법에서는 “주정부가 계약에 개입하여 일방의 이해를 손상하는” 것을 금지하고 있기 때문이었다. 주정부가 채권자와의 사이에 서서 지방자치단체의 재정부담을 경감한다든가 채무기간을 연장하여 준다는 것은 헌법상 불가능하였기 때문이다.

지방자치단체의 재정을 구제하기 위한 정책으로서 의회가 처음으로 취급한 방법은 기금을 만들어 그것을 통하여 금융면에서 지방자치단체를 지원하는 방법이었다. 재건금융기구라는 조직을 만들어 그것으로부터 지방자치단체가 필요한 자금을 대출하는 방법이다. 이 기구는 곤궁한 지방자치단체에게 다소의 도움은 되었지만, 근본적 해결에는 어느 정도 거리가 있는 것이었다. 그래서 의회는 1934년에 연방과산법에 새로운 챗터나인을 추가하는 입법조치를 취했던 것이다.

챗터나인의 당초의 명칭은 ‘지불불능이 된 공적채무자와 그 자산을 보호하기 위하여 그리고 그것과 관련하는 다른 목적을 위한 긴급하고 동시에 임시적인 구제를 위한 조치’라고 긴 타이틀로 되어 있었다. 의회가 지방자치단체가 놓인 상태를 긴급사태로서 인식하여 그것에 대하여 임시적으로 구제하는 것을 목적으로 하고 있는 것이 이 타이틀로부터도 읽을 수 있다. 의회가 이러한 입법화로 대응한 것은 이미 서술한 바와 같이 주정부에 지방자치단체가 직면하고 있는 재정문제에 효과적으로 대응할 수 있는 능력이 없다고 하는 실태가 있었기 때문이다.

이 법률은 원래 연방과산법 중에 있던 철도나 기업재건을 위한 조항을 모델로 한 것이다. 입법 당초로부터 의회의 사법위원회에는 주정부와 법원의 관계가 합중국헌법에 저촉하는 것이라는 우려가 있었지만, 이러한 우려는 즉시 현실의 것이 되었다. 이 법률의 성립 직후에 대법원으로부터 혹독한 판결이 내려졌기 때문이다. 그것은 “헌법에

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

보장되어 있는 주의 통치권을 침해한다”는 이유로 이 법률이 헌법위반이라는 입장을 대법원이 1936년의 판결에서 표명하였던 것이다.¹³⁾ 그런데 현실에서는 이 판결이 나오기까지 이미 몇 개의 지방자치단체에서 이 법률이 채무의 조정에 효과가 있었던 것이다. 1937년에는 의회는 이 판결에 굴복하지 않고 법률의 개정을 행하였다. 주된 개정사항은 주의 통치권의 보호에 관하여 이것을 다소 강화하는 방향으로 한 것이다. 이러한 상황을 반영하여 대법원도 1938년에는 이 법률을 지지하는 입장을 표명함에 이르렀다.¹⁴⁾ 대법원이 헌법과의 관련에서 합법이라는 판단을 한 것은 의회사법위원회가 별도 작성한 보고서중에 주정부의 통치권이 배려된 내용이 되었던 것도 영향이 있었다.

3) 1946년 및 1994년의 개정

이 법률은 유효기간이 있었지만 그 후 유효기간을 수회 연장하여 왔다. 1946년에 유효기간을 삭제하여 연방파산법의 일부로서 항구적으로 남게 되었다. 1946년부터 30년간은 개정도 없이 거의 사용될 기회도 없었다. 재차 각광을 보게 된 것은 대도시에서의 재정악화이었다. 그 전형적인 사례가 뉴욕시의 채무불이행이었다. 1975년 뉴욕시는 채무불이행을 야기하였지만, 실제로는 10년 가까이 걸쳐 뉴욕시는 재정악화의 실태를 은폐하고 있었던 것이다. 그러한 사태가 시장에 의하여 폭로되기에 이르렀다.

재정위기에 빠진 뉴욕시는 1975년 연방정부에 금융지원을 요청하였다. 그러나 포드대통령은 이러한 요청을 거부하였다. 그 대안으로서 연방정부의 지원이 없어도 뉴욕시의 재정위기를 회피할 수 있도록 챗터나인의 개정을 의회에 제출하였다. 그때까지는 뉴욕시와 같은 대도시가 챗터나인을 적용할 수 있도록 하는 데에는 법률은 작동하지 않

13) *Ashton v. Cameron County Water Improvement Dist. No. 1*, 298 U.S. 513, 532 (1936).

14) *United States v. Bekins*, 304 U.S. 27, 54 (1938).

고 있었던 것이다. 대도시가 이 법률의 보호를 구할 때의 최대의 문제점은 재건계획에 대하여 51%의 채권자의 동의가 없으면 법원에의 신청이 가능하지 않게 되어 있었던 점이다. 뉴욕시의 채권의 소지자는 미국 전체에 산재되어 있고 과반수의 동의를 얻는 것은 사실상 불가능하였기 때문이다. 1976년의 개정에 의하여 지방자치단체가 채무 조정의 신청을 행함에 있어서 사전에 51%의 채권자로부터의 동의를 얻지 않으면 아니 된다는 요건이 삭제되게 되었다.

본래 챗터나인은 특별구 등 소규모의 지방자치단체를 대상으로 한 법률이었다. 이것이 1976년의 개정에 의하여 뉴욕시와 같은 대도시에도 적용가능하게 되고 모든 지방자치단체에 적용가능하게 된 것이다. 이 개정은 그러한 의미에서 지방자치단체파산에 관하여 새로이 지평을 연 것이 된 것이다.

끝으로 1994년의 개정에서는 지방자치단체의 자격과 관련하여 하나의 개정이 행해졌다. 이 법률에 “파산을 신청할 수 있는 것은 지방자치단체만으로 한정된다”고 되어 있다. 이러한 지방자치단체의 자격에 있어서 그때까지는 ‘일반적으로 인정된’이라는 표현으로 되어 있었지만, 개정에 의하여 ‘특별히 인정된’이라는 표현으로 변경된 것이다. 이것에 의하여 파산 신청이 가능한 지방자치단체는 주정부에 의하여 특별히 인정된 조직에 한정되게 되어 사실상 지방자치단체가 챗터나인의 보호를 받을 수 있는가의 판단은 주정부의 손에 맡겨지게 되었다.

4) 챗터나인의 신청요건 및 파산절차

(1) 신청요건

챗터나인 하에서는 이미 서술한 바와 같이 지방자치단체만이 자발적으로 신청을 할 수 있는 것으로 되어 있다. 지방자치단체가 자발적 신청을 행함에 있어서는 다음의 5가지의 요건을 충족시켜야 한다.

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

첫째로 지방자치단체이어야 한다. 둘째로 챗터나인 하에서 채무자로 되는 것을 주법에서 인정하고 있어야 한다. 셋째로 지불불능이어야 한다. 넷째로 채무정리의 계획을 실행할 의욕을 가지고 있어야 한다. 다섯째로 신청 이전에 채무자와 성실히 교섭을 행하여야 한다. 네 번째와 다섯 번째의 요건을 고려할 때 지방자치단체는 진정으로 채무조정방안을 모색하는 것에 임하여야 한다. 그리고 채무자는 채권자와 신뢰에 기초하여 협상하여야 한다.¹⁵⁾

챗터나인에서는 지방자치단체만이 채무자로서의 구제를 신청할 수 있다. 신청을 하려고 하는 조직체는 지방자치단체이지 않으면 아니 되는 것으로 되어 있다. 지방자치단체는 이 법률에서는 ‘행정구획 또는 공적기관 또는 일선기관’이라고 정의하고 있다. 이 중에는 콜롬비아특별구 및 아메리카합중국의 준주(準州)는 포함되지 않는다.

챗터나인에서는 지방자치단체만이 채무자로서 보호를 신청할 수 있는 것으로 되어 있다. 법원에 신청을 할 수 있는 것은 지방자치단체만이다. 챗터나인에서는 자발적인 신청만이 인정되고 있고 챗터세븐이나 챗터일레븐에서 인정되고 있는 비자발적인 신청은 인정되지 않는다. 지방자치단체만이 챗터나인 하에서 채무자가 될 수 있으며 지방자치단체만이 심리를 개시할 수 있는 것이다. 이것은 어디까지나 챗터나인의 범위내의 것이며 파산법 외의 조항 하에서는 채무자로 되는 것은 인정되지 않는다.

이미 서술한 자격과의 관련해서는 주법과의 관계가 중요하다. 어느 조직이 챗터나인 하에서 채무자가 되는 것이 가능한가는 주법에서 그 조직이 “챗터나인 하에서 채무자가 되는 것이 인정된다”는 것이 필요하다. 이점은 이 법률의 개정과 관련하여 이미 설명한 바 있다.

1975년까지 ‘일반적으로 인정되는’으로 되어 있었던 것은 실은 상원과 하원에서 의견이 나누어져 있어 그 타협의 산물로서 이러한 표현

15) <http://www.bgr.org/MunicipalBankruptcy%204-5-06.pdf> 참조.

이 사용되고 있었던 것이다. 즉 하원은 주법에서 금지되고 있지 않으면 인정하여도 좋다는 사고이었다. 이에 대하여 상원은 “주법에서 명확히 인정되고 있는 경우에 한하여 채무자가 되는 것을 인정한다”는 것이었다. 이러한 애매한 표현은 그러나 다수의 지방자치단체를 불확실한 상황에 두게 되었다. 지방자치단체가 챗터나인 하에서 과연 채무자가 될 수 있는가 불확실하다는 불안이다.

현재 12개의 주만이 챗터나인 하에서 채무자가 되는 것을 정식으로 주법에서 인정하고 있다. 그 밖의 6개주는 신청하기 전에 주정부의 허가를 구하고 있다. 조지아주는 명확히 지방자치단체가 챗터나인의 신청을 하는 것을 거부하고 있다. 그 이외의 주는 그 입장을 명확히 하고 있지 않다. 이와 같이 주법과의 관계에서는 주정부가 정식으로 인정한다는 것이 중요하게 되지만, 지금까지의 판례에서도 이점이 판례상에서 쟁점이 되고 있다.

1991년 코네티컷주의 브릿지포트시가 챗터나인에 의한 파산신청을 하였을 때에 쟁점이 되었던 것은 이점이다. 브릿지포트시의 파산신청 후 코네티컷주는 즉시 “주법 하에서 브릿지포트시가 챗터나인에 의한 채무자가 되는 것은 인정되지 아니 한다”는 이유로 그 신청을 인정하지 않는 성명을 발표하였다. 이에 대하여 파산법원은 “브릿지포트시는 주법으로 재정, 자산, 차입, 공공서비스 등의 분야에서 그 권한을 위양받고 있고 파산을 신청할 권리가 일반적으로 인정되어 있다”고 하여¹⁶⁾ 코네티컷주의 견해를 거절하는 판단을 나타내었다. 이와 같이 주법에서의 명시적인 허가는 적었지만 일반적으로 법원의 판단은 특별한 주의 허가를 요건으로는 하고 있지 않다고 생각된다.

(2) 지불불능

지방자치단체가 법원에 파산신청을 할 수 있는 요건의 하나로 지방

16) In re City of Bridgeport, 128 B.R. 688, 688 (Bankr. Ct. D. Conn. 1991).

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

자치단체가 지불불능이지 않으면 안 된다는 점이 있다. 지불불능이란 일반적으로는 지방자치단체가 가지고 있는 채무를 지불하는 것에 충분한 자금이나 자산을 갖고 있지 않는 것을 말한다. 그러나 이러한 정의는 경우에 따라 다른 의미를 갖게 된다. 예컨대 기업회계에서는 통상 “밸런스시트를 계산하여 채무가 자산을 상회하고 있는 상태”의 것을 지칭한다. 소위 채무초과이다. 민간기업의 사례에서는 이러한 채무초과를 가지고 지불불능의 정의로 하고 있다.

그러나 공적 섹터에서는 다소 사정이 다르다. 미국에서도 공적 섹터에서 밸런스시트는 일반적이지 않음에 더하여 그가 소유하고 있는 자산이 특별한 의미를 갖고 있다는 것도 들 수 있다. 지방자치단체 등 공적 섹터는 법률에 의하여 주민서비스를 의무지고 있으며 주민이 존재하는 한 그 서비스의 제공을 계속하지 않으면 아니 된다. 챗터나인에서 자산의 청산이 인정되지 않은 이유도 그것에 있다. 지방자치단체가 보유하고 있는 자산은 특별한 목적을 위하여 만들어진 것임과 동시에 다수의 경우 그 시장가치는 불확실하며 거의 없는 케이스도 있다. 따라서 공적 섹터의 경우에는 밸런스시트에 의한 지불불능의 정의는 적합하지 않게 된다. 사실 하원의 보고서에서는 이 정의를 지방자치단체에 적용하는 경우 ‘그만둘 수 없는 자산을 제외한 자산’과 채무를 비교하면 대부분의 지방자치단체가 채무초과라는 결과로 되게 된다.

챗터나인에서의 지불불능의 정의는 법률상은 “지방자치단체가 기한이 된 채무를 지불할 수 없는” 상태라고 하는 것이다. 문제는 구체적으로 무엇을 가지고 “채무를 지불할 수 없다”고 정의하는가 하는 것이다. 이를 체크하는 방법으로서 2가지의 방법이 제시되고 있다. 하나는 캐시플로의 분석이다. 이것은 단순히 “지불기일이 온 채무를 지불할 충분한 현금이 있는가”를 체크하는 것이다. 지방자치단체의 자산은 압류와 매매가 불가능하기 때문에 지방자치단체의 파산상태는 현

재의 대차대조표만을 가지고는 단정 짓지 않는다.¹⁷⁾ 이것을 평가하는 데에 있어서는 제출된 예산이나 세출 그것에 과거의 지불관행 나아가서는 동일한 규모의 지방자치단체와의 비교분석 등에 의하여 행해진다. 다른 하나는 현금지불기일이 온 채무 뿐만 아니라 지금부터 예상되는 채무의 지불과의 관련에서 예측분석도 사용되고 있다. 문제는 장래의 채무가 어떠한 시점까지 허용되는가 하는 점이지만, 판례에서는 현재의 회계연도 또는 기껏해야 다음 회계연도까지의 지불에 한정된다고 한다. 법원에 챗터나인의 신청을 하는 지방자치단체가 지불불능에 있는가는 기일이 온 채무를 지불하기 위한 충분한 현금이 이용 가능한가 여부로 판단되는 것이며 재정상 세입결함의 상태에 있는가 하는 점은 판단의 기준으로는 되지 않는다.

(3) 파산절차의 실제

챗터나인 하에서 지방자치단체가 파산을 신청함에 있어서는 절차가 요청된다. 지방자치단체는 자신이 존재하는 지방의 파산법원에 대하여 챗터나인의 보호를 구할 수 있다. 요컨대 챗터나인 하에서의 파산을 인정하여 달라고 신청을 하게 된다. 이에 대하여 채권자는 이의신청을 행할 수 있는 권리를 가지고 있다. 다른 법률과 달리 채권자가 스스로 신청을 하는 것이 인정되지 않기 때문에 채권자의 이러한 권리는 중요하다. 지방자치단체의 신청에 대하여 이의가 있고 법원이 그것을 인정한 경우 혹은 이미 서술한 신청의 요건에 지방자치단체가 합치하고 있지 않는 경우에는 법원은 이 신청을 기각한다.

이 법률의 특이한 점은 파산의 신청이 인정되어 재판계쟁 중에도 지방자치단체가 독립한 조직체로서 활동할 수 있다는 점이다. 지방자치단체는 그대로 존재가 인정되며, 신청 이전과 동일한 권한을 가지고 행정서비스를 계속할 수 있게 된다. 챗터나인이 민간절차를 답습

17) <http://www.bgr.org/MunicipalBankruptcy%204-5-06.pdf> 참조.

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

하면서도 근본적으로 다른 것은 이점이다. 민간기업의 파산·재생을 다룬 챕터세븐이나 챕터일레븐의 절차와 이점이 근본적으로 다르다.

다음으로 신청이 인정되면 지방자치단체는 채무조정을 위한 계획을 작성하지 않으면 아니 된다. 이 법률의 목적은 어디까지나 재정적으로 파정한 지방자치단체의 채무의 조정을 위하는 데에 있으며 결코 지방자치단체가 이러한 채무를 소멸시키기 위한 것이 아님을 재확인해 두는 것이 중요하다. 따라서 “채무의 조정을 위한 계획을 작성하여 그 계획 하에서 채권자의 요구도 충족하는 것이 가능하도록 하는” 것이 이 법률의 본래의 취지이며 목적이 된다.

이 계획안은 지방자치단체만이 작성할 수 있게 되어 있다. 계획의 책정방법은 챕터일레븐을 답습한 것이며 기업의 채무변제계획과 거의 동일하다고 생각하여도 좋다. 계획안의 중심은 기업의 경우와 마찬가지로 채권자를 분류하는 것으로부터 시작된다. 채권의 분류는 같은 성질의 채권을 갖는 자를 같은 조로 나누는 형태로 행해진다. 이것은 회사재건의 경우와 동일한 방식이다. 하나의 조로 분류된 자는 동일한 취급을 받게 된다.

우선 채권자의 등급분류이지만, 이것은 계획안이 승인되기 위해서는 중요한 의미를 갖고 있다. 채권의 유형·금액 등으로 동일한 종류의 채권자를 동일한 등급으로 분류하지 않으면 계획안의 승낙에 난항하는 것이 예상된다. 만약 다양한 채권자가 하나의 등급으로 분류된다면 의견이 다르고 계획안의 동의를 얻는 것이 어렵게 되기 때문이다. 채권자의 등급분류를 행한 후 각 등급마다 그것이 갖고 있는 채권에 대한 처리방법이 결정된다.

계획안 중에는 어떠한 형태로 채무가 처리되는가 구체적으로 나타나 있다. 예컨대 자산의 매각, 채권의 변제기일의 연기, 금리의 변경, 이미 발행하고 있는 채권에 대한 조건의 변경, 새로운 채권의 발행, 어느 등급의 채권액의 삭감 등이 포함되어 있다. 그 외에 금액·금리

등이 삭감되지 않는 등급, 채권액이 삭감되는 등급 등에 대하여는 어느 등급인가 특정화되지 않으면 아니 된다. 각 등급은 그 등급 중에 공평하게 취급되게 된다. 또한 어떠한 수단으로 계획이 집행되는 것인가도 계획 중에 기록되고 있다.

계획은 지방자치단체가 책정하는 것이지만, 지방자치단체는 수시로 채권자나 채권자위원회와 대화를 가지며 계획안을 수정하는 것이 가능하다. 현실적으로 실행가능한 안이며 채권자를 만족시키지 않는다면 최종적으로 계획안이 승인되지 않기 때문에 이러한 채권자와 지방자치단체의 대화는 중요한 의미를 갖고 있다. 특히 채권자위원회는 중요하다. 채권자위원회는 7인의 무담보채권자에 의하여 구성된다. 채권자위원회는 독자적으로 변호사, 공인회계사, 투자전문가 등의 전문가를 고용할 수 있으며, 적극적인 역할로서 기대되고 있는 것은 ‘실제로 기능하는 계획안’을 지방자치단체에 만들게 하는 것이다. 한편으로 지방자치단체로도 최종적으로 채권자에게 승인되지 않으면 챗터나인 하에서의 재정재건이 가능하지 않기 때문에 채권자가 받아들일 수 있는 계획안을 책정할 인센티브는 크다. 또한 채권자위원회는 지방자치단체의 재정기록을 자유로이 열람할 수 있고 지방자치단체의 재정에 대하여도 자유로이 의견을 진술할 수 있다. 지방자치단체경영의 미숙함 때문에 재정적으로 막다른 경우에는 특히 이러한 외부로부터의 재정에 대한 의견은 중요한 의미를 갖는다고 생각된다. 나아가 계획안의 작성에 관해서도 지방자치단체와 협의하여 실제로 계획안의 입안에 참가할 수 있는 것도 이 위원회의 중요한 역할이다.

지방자치단체의 계획안이 완성되면 이 계획안은 채권자에 의하여 수락되는가 여부의 투표를 행하게 된다. 각 등급 채권액을 가지는 3분의 2 이상의 찬성, 그리고 각 등급에서 채권자의 과반수가 찬성하는 경우 계획안이 수락된다. 전자는 금액요건, 후자는 인적요건이다.

채권자에 의하여 계획안이 부결된다면 법원은 지방자치단체의 신청

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

을 각하하게 된다. 계획안이 채권자에 의하여 수락되면 법원은 다른 모든 요건에 합치하는가를 판단한 후에 이 계획안을 승인하게 된다. 챗터나인에서의 법원의 권한은 기본적으로는 지방자치단체가 책정한 계획안을 허가할 것인가 혹은 거부할 것인가에 있다. 법원의 권한은 부인권에 있는 것이 된다. 이미 서술한 바와 같이 주정부·지방자치단체는 챗터나인 하에서는 그 권한을 유지할 수 있게 되어 있다. 챗터나인 하에서는 법원은 지방자치단체에 대하여 행정관이나 선거로 선출된 자를 경질할 수 없다. 또한 지방자치단체의 행정운영이나 과세·자산매각에 관해서도 참견할 수 없게 되어 있다. 법원은 지방자치단체의 허락 없이는 지방자치단체의 정치적·통치상의 권리와 그의 재산과 수익에 관여할 수 없다. 그에 따라 법원은 소비절감, 세금인상 또는 자산매각에 대한 지시를 내릴 수 없다. 또한 지방자치단체는 현존하는 채권자들의 권리를 침해하지 않는 범위 안에서 평상시와 같이 법원의 허락 없이 차용 받을 수 있다. 법원과 채권자는 지방자치단체의 세금과 지출결정에 영향을 주는 방안을 사용함으로써 간접적으로 지방자치단체의 업무를 억제할 수 없다.¹⁸⁾

5) 지방자치단체 파산의 사례

(1) 파산건수의 추이¹⁹⁾

지금까지의 챗터나인에 의한 지방자치단체의 파산의 실태에 대하여 살펴본다. 1930년대, 지방자치단체 파산의 황금시대라고 칭해졌던 시대로부터 파산건수는 서서히 증가하고 있었다. 1940년대에 들면 지방자치단체에 의한 파산은 겨우 79건이었다. 1950년대까지 파산건수는 112건으로 증가하였다. 1960년대는 294건으로 크게 증가하였다. 그 후

18) <http://www.bgr.org/MunicipalBankruptcy%204-5-06.pdf> 참조.

19) 白川一郎, 前掲書, 174면 참조.

1972년부터 1981년까지는 121건이다. 이들 파산한 지방자치단체의 내력을 보면 그 75%는 공공투자의 관계에서 발행된 지방채의 과정에 의한 것이다. 하이웨이, 교량, 상하수도, 수영장, 항만 등의 건설을 위하여 기재된 채권의 채무불이행에 의한 것이다.

최근의 예를 보면 경제순환의 악화로부터 지방자치단체의 채무불이행의 수는 증가하고 있다. 일반적인 경제순환의 악화에 더하여 세수의 증가에 강한 제약이 있는 점, 나아가서는 행정서비스비용의 증가로부터 지방자치단체는 지금까지의 채무를 이행하는 것이 더욱 곤란한 상태로 되고 있다. 과세강화에 대한 주민층의 강한 반대로부터 지방자치단체 재정의 지방채시장에의 의존이 강해지는 것이 예상되지만, 그러한 중에 이후 챗터나인의 지방자치단체에 의한 신청은 더욱 증가하고 있다고 생각한다.

구체적 채무의 이행이 과거의 예에서 보아 어느 정도로 되었던 것인가에 대하여도 보자. 1937년부터 1972까지에 362건의 지방자치단체에 의한 파산이 있었다. 이들 362건의 공표된 채무총액은 약 21700만 달러이었다. 이 중 실제로 지불된 금액은 14000만 달러이었다. 따라서 이 사이의 채무자의 손실은 7700만 달러이었던 것이다. 약 35%의 채권자의 손실이 있었던 것이다.

아무튼 지방재정의 위기는 도시내적인 요인, 세계경제 및 국가경제 요인, 정부간 재정관계 등 다양한 원인으로 발생한다. 그러나 이는 어느 하나의 요인보다는 다양한 원인으로 발생한다. 그러나 이는 어느 하나의 요인보다는 다양한 요인이 복합적으로 작용하는 경우가 많다. 또한 수입측면(수입의 급격한 감소)과 지출측면(과도한 재정지출)의 요인도 복합적으로 작용하여 어느 하나의 이유로 재정위기가 발생하였다고 말하기 어려운 경우가 많다. 재정위기가 발생 한 후 이를 해결하는 방법도 다양하다. 앞서 살펴본 미국 지방자치단체의 파산관련 제도 중 챗터나인과 관련된 사례를 살펴본다.

(2) 지방자치단체의 파산사례

지금까지의 파산신청의 사례로서 2개의 구체적인 예를 소개한다. 하나는 브릿지포트시로서 실제로는 파산이 인정되지 않았던 경우이다. 또 다른 하나는 오렌지카운티의 파산이다.²⁰⁾

챗터나인에 의한 보호신청은 대부분이 특별구와 같은 인프라정비를 위한 투자에 의한 재정곤란이었다. 그런데 1991년 코네티컷주 브릿지포트시가 챗터나인에 의한 신청을 행하였다. 브릿지포트시는 인구 15만을 가지는 코네티컷주에서는 최대의 도시이었다. 또한 브릿지포트시가 발행하고 있는 장기채는 2억 달러에 달하고 있었기 때문에 시장관계자를 포함하여 이 파산신청은 전 미국에 충격을 주었다. 실은 브릿지포트시는 그 이전부터 재정곤란에 빠져 있고 코네티컷주정부의 지원 하에 재정재건을 도모하여 왔던 경위가 있었다. 코네티컷주가 특별법을 책정하여 재정적 지원을 줌과 동시에 브릿지포트시의 재정을 그 관리 하에 두어 왔던 것이다.

코네티컷주정부는 브릿지포트시의 신청에 대하여 그 신청이 무효임을 표명하였다. 그 이유로서 몇 가지 점을 지적하였지만 코네티컷주가 중시하였던 것은 “브릿지포트시는 챗터나인 하에 채무자가 되는 것이 주법에서 인정되지 않는다”는 점이었다. 이에 대하여 법원은 주법과의 관계에서는 브릿지포트시는 일반적으로 주법 중에도 채무자가 되는 것이 인정된다고 하여 코네티컷주의 주장을 받아들이지 않았다. 또한 특별법 하에서의 구제가 있는 것도 브릿지포트시가 채무자가 될 수 있는 것을 방해하는 것은 아니라고 하였다.

20) 이외의 뉴욕시, 첼시시, 워싱턴특별구의 재정위기 사례에 대한 상세는 서정섭, 미국 도시재정위기의 발생과 대응사례, 한국지방행정연구원, 1997 ; 황영배, 미국의 지방자치단체 파산관련 제도- Washington DC의 파산사례와 미국 국내 정치적 배경을 중심으로-, 자치단체 국제교류, 1996. 7-8월호 참조.

그러나 수회에 걸친 히어링의 결과에 입각하여 법원은 브릿지포트시가 “지불불능의 상태는 아니다”는 결론으로부터 최종적으로는 파산신청을 기각하였다. 브릿지포트시의 경우 신청을 한 날짜에 기한이 도래한 지방채의 원리금지불을 행하였다는 사실로부터 “지불불능은 아니다”고 한 것이다. 또한 가까운 장래에는 기한이 되는 지방채의 지불에 곤란을 당하는 것은 예상되지만, 브릿지포트시가 그것을 설득할 수 있을 만큼의 충분한 증거를 제출하지 않았다고 하여 그 판단을 회피하였다.²¹⁾

지방자치단체의 파산에 관한 사례로서 세계가 놀란 사건은 캘리포니아주 오렌지카운티의 파산이었다. 1994년 12월 6일 오렌지카운티는 챗터나인에 의한 파산신청을 하였다. 인구 248만으로서 미국에서 네 번째로 큰 카운티의 파산은 지금까지 유례가 없는 대사건이었다. 사람들을 놀라게 한 것은 오렌지카운티가 캘리포니아주 중에도 꽤 여유가 있는 지방자치단체로 이해되어 왔기 때문이다. 이하에서는 우선 그러한 미국에서도 굴지의 유복한 지방자치단체가 왜 재정위기에 빠져 파산신청에 의한 보호를 구하지 않으면 아니 되는 상황이 되었던 것인가에 대하여 살펴본다.

오렌지카운티의 파산은 지금까지의 예와 달리 그 원인이 특색이 있었다. 경기가 악화하여 세수가 떨어졌다든가 세출이 증가한 것이 파산의 이유가 아니고 카운티의 재무담당자가 투기에 실패하여 다양한 손실을 본 것이 그 원인이었기 때문이다. 당시 수입역이었던 시트론씨가 오렌지카운티투자폴의 책임자로서 근린의 지방자치단체도 포함하여 총액 76억 달러에 이르는 다액의 자금을 운용하고 있었다. 그 투자총액은 1994년까지 206억 달러까지 증가하였다. 그는 자금을 몇 배로 운용할 수 있는 파생금융상품에 자금을 굴리고 있었다. 1994년 봄 선거시에 경쟁상대방으로부터 “카운티의 투자폴이 거액의 손실을 나타내고

21) In re City of Bridgeport, 128 B.R. 688, 688 (Bankr. Ct. D. Conn. 1991).

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

단기차입금을 변제할 현금이 없다”는 경고되었다. 그러나 누구도 그것을 듣지 않아 그는 수입역에 당선되었다. 그리고 여름에 금리가 저하함에 따라 자금을 투입하였지만, 카운티의 간부는 누구도 그것에 정지시키려고 하지 않았다. 1994년 11월이 되어 처음으로 카운티의 공무원 한 사람이 그가 16.4억 달러의 손실을 나타내고 카운티의 금고에는 그것을 지불할 현금이 없다는 것을 발견하였다. 12월 초순 이것을 안 카운티의 간부는 패닉에 빠져 이 수입역에 사임을 압박하였다. 한편 이 수입역에 자금을 대부한 은행은 저당으로 되어 있던 카운티의 증권을 압수한다고 통고하였다. 최초의 은행이 카운티의 증권을 압수한 날(12월 6일)에 오렌지카운티정부는 카운티의 파산을 선고하였다.

오렌지카운티는 이때 챗터나인에 근거하여 2가지의 파산을 신청한 것이다. 하나는 오렌지카운티투자폴에 대한 것이고 또 다른 하나는 오렌지카운티에 대해서이다. 그러나 전자에 대해서는 그 신청이 거부되고 오렌지카운티에 대해서만 챗터나인 하에서의 파산이 인정되었다. 전자에 대해서는 챗터나인에 상정되어 있는 지방자치단체는 아니고 따라서 신청을 할 자격이 없다는 것이 그 이유이다. 오렌지카운티는 오렌지카운티투자폴은 “주의 정치적인 부분이 아닌가” 하고 주장하였지만, 법원은 “오렌지카운티투자폴은 통치권을 결하고 있으며 정치적인 부분이라고는 말할 수 없다”고 하여 이것을 거부하였다.²²⁾

한편 챗터나인 하에서의 파산을 인정한 오렌지카운티는 신속히 재정재건계획을 책정하고 재정재건에 몰두하였다. 오렌지카운티의 파산 선고와 동시에 오렌지카운티가 발행한 지방채는 시장에서 바로 정크채로 격하되었다. 투자회사는 갖고 있던 오렌지카운티의 지방채를 닦치는 대로 매각한 것이다. 이러한 중에 오렌지카운티가 어떠한 희생을 지불하고 또한 어느 정도의 기간에 걸쳐 재정재건에 이를 수 있었는가를 본다.

22) 이에 대한 상세는 서정섭, 전계서 참조.

우선 투자자금이지만 오렌지카운티 이외의 187개의 지방자치단체가 오렌지카운티투자권에 투자하고 있었지만, 86000만 달러의 손실을 입게 되었다. 또한 오렌지카운티는 36000만 달러의 손실을 입게 되었다. 나아가 연간 5000만 달러의 인프라용의 자금을 재정재건에 유용하게 되었다. 행정서비스와의 관련에서는 공무원 2000명의 삭감이 행해졌다. 사회복지서비스에 대해서도 그 지출은 대폭적으로 삭감되었다. 이 때문에 시영버스·복지시설·출장소의 폐지에 의하여 빈곤층이 꽤 타격을 입게 되었다. 사용요금에 대해서도 인상에 행해지게 되었다.

당초 카운티 당국은 증세조치의 도입을 제안하였지만 주민에 의하여 부결되었기 때문에 실시할 수 없었다. 캘리포니아주에서는 증세에 관하여 주민투표가 요청되고 있고 행정이 안이하게 행할 수 없는 틀로 되어 있다. 1995년 6월 소비세를 50센트 인상하는 주민투표가 행하여졌다. 카운티 당국은 소비세를 7.7%로부터 8.12%로 증세하는 안을 제출하였지만 찬성 39%, 반대 61%로 부결되었던 것이다.

오렌지카운티의 재정재건은 1996년 6월 12일에 종료하였다. 월가도 이것을 환영하여 신용평가회사는 오렌지카운티의 지방채를 격상하고 재정재건은 거의 종료하였다는 코멘트를 발표하였다. 파산에 의한 비용은 아직 정확하게는 파악하였다고는 말할 수 없지만, 1994년 12월의 파산신청 이래 1년반 정도의 기간에의 재정재건은 꽤 신속한 재건이었다고 평가할 수 있다. 오렌지카운티가 파산에 이르러 요인이지만 캘리포니아 특유의 배경도 있었다고 말해진다. 그것은 지방자치단체의 과세에 대한 주민의 강한 저항이다. 캘리포니아주에서는 프로포지션 13이라는 헌법으로 규정된 과세의 강한 제약이다. 증세의 때에는 주민투표에 걸지 않으면 증세할 수 없는 시스템이 되어 있다.

한편 도로나 학교시설 등의 인프라가 노후하여 인프라정비의 필요성도 높다. 그 때문에 세입면에서 세수의 확보를 고려한 지방자치단체는 다른 수단으로 세입증대를 도모하는 방법으로 나아가지 않을 수

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

없었던 것이다. 오렌지카운티의 세입추이를 보면 1990년은 고정자산세가 86%를 점하고 있다. 이에 대하여 1993년에는 고정자산세는 40%로 저하하는 한편, 금리수입이 60%를 점하는 데에 이르렀던 것이다. 캘리포니아주에서의 규제완화도 있고 카운티정부가 투자에 의한 금리수입을 세입에 들이는 것은 위법은 아니다. 시트론씨도 1994년까지는 투자의 감이 좋아 오렌지카운티의 세입증가에 공헌하고 있었던 것은 사실이다.

세수의 증가에 강한 압박을 받고 있고 인구증대 등 때문에 행정서비스에 대한 수요가 증대하고 있는 지역에서는 오렌지카운티와 동일한 재정적인 문제가 발생할 가능성은 충분하다. 세입을 증가시키기 위하여 리스크가 있는 투자에 의존하는 것은 오렌지카운티만에 그치지 않는다. 캘리포니아주에서는 1994년에 14개 카운티가 파생금융상품에 손을 대었으며 또한 캘리포니아주 이외에서도 리스크가 있는 투자에 자금을 투입한 지방자치단체가 꽤 있다는 것이 보고 되고 있으며 파생금융상품의 가격하락에 의하여 텍사스주와 같이 큰 것만이 아니라 메인주나 미네소타주의 소도시도 재정적 문제를 안고 있다는 지적이 있다. 과세의 제약 하에서는 오늘날 지방자치단체 재정은 지방채시장에의 의존도가 높을 수밖에 없다. 당연히 지방자치단체의 지방채시장에서의 채무불이행도 증가해 갈 것이 예상된다. 그러한 의미에서 보다 효과적이고 효율적인 챗터나인의 운용이 과제가 된다고 생각된다.

6. 소 결

챗터나인을 비롯한 미국에서 지방자치단체의 재정위기를 극복하기 제도의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

미국 지방자치단체의 파산관련 제도는 주의 재정지원에 의한 재정재건 방식, 주 파산관재인 제도에 의한 재정재건 방식 그리고 연방파산

법 제9장에 의한 재정재건 방식 등 3가지로 대별되고 있다. 먼저 주의 전면적 재정금융원조에 의한 재정재건 방식은 주의 재정형편이 좋아 지방자치단체에 보조가 가능하고 상대적으로 재정위기의 정도가 낮은 상태에서 적용될 수 있다. 동 제도는 비록 주가 설립한 재정관리기관이 지방자치단체의 재정운영에 대하여 영향력을 가지게 되지만, 지방자치단체의 조직과 기능을 그대로 유지하면서 재정재건을 도모한다는 점에서 파산에 따른 대내외적 영향이 적어 가장 많이 사용되고 있다.

주 파산관재인제도에 의한 재정재건 방식과 연방파산법 제9장에 의한 재정재건 방식은 주의 재정지원에 의한 방식보다는 지방자치에 미치는 영향이 크다. 주 파산관재인제도의 경우 주 파산관재인이 파견되면서 파산의 책임을 지고 지방자치단체의 장이 해임되고 지방의회 기능이 조연기능으로 전락하여 지방자치의 본질적 기능을 제약되는 측면이 강하다.

이와는 달리 연방파산법 제9장에 의한 재정재건의 방식은 파산관재인이 임명됨이 없이 지방자치단체 스스로 재정재건을 행하는 것이 주 파산관재인제도에 의한 재정재건방식과 다른 점이다. 파산절차가 시작되더라도 파산관재인은 임명되지 않고 채무자인 지방자치단체가 계속적으로 행정서비스를 제공하면서 법원의 감독 아래 지방자치단체는 채권자와 협의를 통해 채무조정절차를 밟아가게 된다. 챗터나인에 의하여 의무의 수정 또는 제한이라는 결과가 나타나게 된다. 지방자치단체의 파산은 연방파산법 제7장에 규정된 개인 또는 사업단체의 파산과는 달리 채무자에게 청산을 하도록 하지 않는다. 지방자치단체 파산제도는 도리어 지방자치단체가 자신의 채무를 재조정하는 동안 지방정부를 채권자들로부터 보호하는 역할을 한다. 결과는 빚지고 있는 원금과 이자의 감축, 원금과 이자의 납부일 연기에 의한 임시적 구제 또는 부담되는 계약으로부터의 구제일 수 있는 것이다.²³⁾

23) <http://www.bgr.org/MunicipalBankruptcy%204-5-06.pdf> 참조.

II. 미국 지방자치단체의 파산제도

미국의 경우 지방자치단체 재정위기의 역사가 오래된 만큼 법적 제도적 뒷받침이 잘 구비되어 있다. 이전에는 사건이 발생할 경우마다 주에서 특별법을 만들어 대처하였지만 지금은 상당수의 주에서 사전에 입법화시킴으로써 즉각 대응할 수 있는 장치를 마련하였다. 연방 파산법에도 지방자치단체의 파산에 대하여 별도의 장을 두어 이에 대한 대처를 하고 있다. 지방자치단체의 재정위기는 긴급한 상황으로 이것의 처리방향을 놓고 의견이 결집되지 않아 시간을 끌 경우 지역 주민에 대한 서비스가 중단되는 사태로까지 발전될 수 있다. 미국은 이러한 가능성을 미리 대비하는 입법적 조치를 취해 놓은 것이다.

미국의 경우 재정위기의 해결을 위해 자치권을 제약하는 경우까지 발생하였다. 주 파산관재인이 투입된 경우에는 전반적으로 자치권의 축소나 재정상의 자치권 통제가 행해졌다. 그러나 연방파산법상의 챕터나인에 의한 해결은 채권자와 채무자간의 채무조정차원에서 해결방안이 모색되므로 지방자치단체의 자치권에 대한 제약은 이뤄지지 않고 있다. 아울러 미국의 경우에는 재정위기의 해결에 있어서 명확한 재정재건계획의 제시가 요구되고 있다는 점도 특기할 만하다. 조정계획의 확정은 지방자치단체와 채권자의 절대적 신뢰에 기초한 합의에 기초를 두고 있다. 이 경우 수록되는 내용은 실질적이며 실현가능한 계획으로 이러한 계획이 확정되어야만 지원이 행해지고 그에 따른 재건절차가 실시되고 있다.

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

1. 지방재정의 특징

일본에서의 재정위기 개념은 미국처럼 주민의 조세부담 가중 측면은 존재하지 않고 오히려 수지불균형의 측면 즉 일정한 공공서비스 수준 하에서 수입과 지출간 불균형으로 인해 초래된 현금흐름의 지속적인 부족으로 인한 재정압박상태로 이해할 수 있다. 이에 따라 일본에서는 재정관련 법령집에 명시적으로 지방정부의 파산을 언급하고 있지 않고 재정압박상태로 인한 재정위기에 대한 조치를 담고 있다.

일본의 지방자치법과 지방재정법도 전반적으로 지방재정운영의 건전성 및 합리성을 강하게 요구하고 있다. 이점은 미국의 균형재정법과 마찬가지로이다. 그러나 일본의 지방자치단체는 그 규모나 성격 그리고 내용면에서 차이가 나는 3,300여개로 구성되어 있어 매우 다양하여 지역간 재정격차가 상당히 존재한다. 이러한 재정격차를 시정하려는 중앙정부의 이전재원이 지방재정의 상당한 비중을 차지하고 있다. 또한 보다 근본적으로는 자치단체장이 정하는 법정외세제도 등이 있으나 세율결정권이 거의 없을 정도로 과세자주권이 보장되어 있지 않아 일본의 지방분권은 재정적 측면에서 열악한 수준에 그치고 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체를 통하여 집행되는 세출규모는 중앙정부의 규모를 훨씬 상회하고 있다. 이러한 사정으로 말미암아 지방자치단체는 국가에 절대적으로 의존하고 있고, 국가는 국고지출금 등 각종 보조금제도 등을 통하여 지방재정에 대하여 직간접적으로 통제를 가하고 있다.

재정자주권의 제한은 지방자치단체가 방만한 운영을 통해 재정위기로 빠지는 것을 중앙정부가 적절하게 통제할 수 있는 수단이 될 수 있다. 재정자주권의 제한 때문에 일본의 지방자치단체들은 재정적자

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

가 누적되는 심각한 재정위기는 수차례 겪었지만 지방자치단체가 채무 불이행을 선언하는 재정과산으로까지는 비화되지 않았다고 볼 수 있다. 그러나 재정면에서의 지방자치단체의 국가에의 절대적 의존은 지방자치단체가 자신의 재정력을 고려하지 않고 지방재정을 방만하게 운영하는 현상을 초래하는 계기가 되고 있으며 또한 지나친 재정자주권의 제한으로 지방자치단체는 자체적으로 재정위기를 타개할 수 있는 수단조차 갖지 못하는 현상이 나타나고 있다.

일본에서 지방재정의 위기에 재정 재건하고자 할 때는 크게 2가지 방식이 사용된다. 하나는 1955년 말에 도입된 지방재정재건촉진특별조치법(이하 지방재정재건법이라 한다)을 준용하여 재정재건을 도모하는 것이고, 다른 하나는 지방재정재건법에 근거함이 없이 자력으로 적자를 해소해 재정을 재건하는 방법이다. 사실상 자치단체가 지방재정재건법을 준용하기 보다는 자력으로 재정위기를 극복할 수 있다면 지방자치의 발전을 위해서도 바람직하겠지만 이는 매우 어려운 일일 것이다. 자력으로 재정위기를 해소하려면 수입 증대와 지출삭감의 양 측면에서 접근하여야 되나 일본은 앞에서 살펴본 바와 같이 세율결정권이 거의 없고 지방채 발행도 허가제인 관계로 사실상 지출삭감에 초점이 맞추어질 수밖에 없다. 따라서 재정위기의 정도가 매우 심각하여 자력으로 재정위기를 극복할 수 없을 경우에는 비록 중앙정부의 간섭이 심하고 자율권이 일정 부분 침해 받더라도 지방재정재건법에 의존 할 수밖에 없을 것이다.

지방재정재건법이 도입된 배경은 1954년에 일본의 재정적자 단체가 급증한데 기인한다. 즉, 일본의 패전 후 지방은 6.3교육제의 실시, 식량증산정책 및 국토보존, 그리고 경제부흥과정에서 중앙부처의 일선기관으로서의 역할을 수행하여야 했다. 이 과정에서 지방재정은 팽창한 반면 지방수세는 한국전쟁 후의 경제불황으로 급감하게 되자 적자

단체가 급증하였다. 이러한 적자단체가 사회문제로 대두되어 1955년 말 특별조치법의 형식으로 동법이 제정되었던 것이다.

지방재정재건법은 지방자치단체가 현격한 재정위기 상황에 처하게 될 때 지방공공단체의 재건을 촉진하고 나아가 지방공공단체의 재정건전성을 확보하기 위하여 지방공공단체의 행재정에 관한 필요한 특별조치를 인정하는 임시법적인 성격을 가지고 제정되었다고 볼 수 있다. 동법의 적용은 두 가지 경우로 나누어 적용되었는데, 첫 번째는 입법 목적대로 1954년도에 적자가 발생한 단체들에 대해 재정재건을 적용하는 경우이고, 두 번째는 1954년 이후의 적자단체에 대하여 지방재정재건법을 준용하여 적용하는 경우로 볼 수 있다.

따라서 일본의 경우 지방재정과탄과 거의 동일한 의미로 준용재건단체라는 말이 사용되는 경우가 많다. 준용재건단체란 정확히는 지방재정재건법이라는 법률에 근거한 개념이다. 이 법률은 1955년에 제정된 법률이다. 이 법률은 당시 지방재정이 팽박하여 다수의 지방자치단체가 재정적으로 곤경에 빠져 있어 이를 구제할 목적으로 제정된 것으로서 1955년도에만 유효하였다. 그러나 조항 중에 1955년도 이후에도 재정이 적자에 빠진 지방자치단체에 대하여 재정재건의 신청이 가능하다는 규정이 있어 그 규정을 준용하는 바로부터 준용재건단체라고 불리고 있다.

2. 지방재정재건촉진특별조치법

1) 지방재정재건법의 의의

지방재정재건촉진특별조치법은 제2차 세계대전 후의 혼란기에서의 지방재정의 위기를 구제하여 그 재정을 재건할 목적으로 제정된 법률이다. 같은 지방재정의 위기라고 하더라도 당시와 현재에는 그 배경에 꽤 차이가 있다. 당시의 재정위기는 지방재정 제도면에서의 불비

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

에 의한 바도 크다고 생각된다. 세계대전의 종료에 따라 지방행정에는 커다란 변혁이 있었다. 가장 큰 것이 6.3제에 의한 의무교육제도의 변혁이었다. 나아가 경찰제도도 자치체경찰제도로 근본적인 개혁이 행해졌다. 그러나 이것에 더하여 전후의 부흥수요로 공공투자 등의 재정수요도 크게 팽창되었다. 공무원급여 지급이 지체되는 지방자치단체나 지방자치단체경찰을 반환하고 싶다는 움직임조차 보였을 정도이었다. 지방자치단체 재정은 붕괴직전의 상태에 있었던 것이다. 1953년의 결산에서는 도부현의 8할, 시의 7할, 정촌의 2할에 상당하는 1724개 지방자치단체가 적자결산을 기록하였고, 그 적자액은 649억 엔에 달하였다.

이러한 상황 중에 1955년에 지방재정재건촉진특별조치법이 성립하였다. 가급적 신속히 적자를 발생시키는 원인에 대하여 발본적 조치를 강구한다는 기본방침 아래 그 구제책의 하나로서 이미 발생한 적자의 해소정리에 중점을 두는 것으로 하여 지방제도조사회답신 및 제 16회 국회로부터 계속 심사된 지방재정재건정비법안의 구상에 따라 1955년 지방재정재건촉진특별조치법이 제안되어 동년 12월 29일 공포 시행되었다. 지방재정재건법의 취지는 1954년도의 적자단체에 대하여 재정재건계획을 책정하게 하여 이것을 성실히 실행할 것을 조건으로 세입결함을 보전하기 위한 지방채의 발행을 인정하고 그 일부에 대하여는 이자의 보충지급을 행한다는 것이다. 요컨대 기본적 사고는 세입결함에 빠져있는 적자 지방자치단체에게 적자지방채의 발행을 인정하여 그것을 장기로 변제하고 그 사이에 재정재건을 도모해 간다는 것이다. 발행 허가된 세입결함채(재정재건채)의 금액은 423억 엔이었다. 그 중 145억 엔이 정부자금, 278억 엔이 민간에 의한 자금이었다.

지방재정재건법의 적용을 받기 위해서는 당시 자치청장관의 승인을 얻어 재정재건단체가 되는 것이 요구되었다. 재정재건에는 3가지의 방법이 있었었다. 하나는 지방재정재건법을 적용하여 재정재건을 도모

하는 방법이다. 이것은 전부적용단체라고 불리고 있다. 이 단체는 허가가 행해지면 재정재건채의 발행이 허가되고 그를 위한 이자보충지급도 행해진다. 둘째는 자주재건단체이다. 이것은 지방재정재건법의 적용을 받지 아니하고 재정재건을 도모하는 것이다. 지방재정재건법의 적용을 받지 않기 때문에 이 단체에는 재정재건채의 발행이 인정되지 않으며 이자보충지급도 없다. 셋째는 준용재건단체이다. 준용재건단체에도 재정재건채의 발행이나 이자보충지급의 혜택은 없다. 또한 지방재정재건법에 상정되어 있는 재정재건기간은 원칙적으로 8년 이내로 되어 있으며, 가장 길어도 15년으로 되어 있다.

당시 재정재건단체로서 승인된 지방자치단체의 수는 588개에 이르고 있었다. 그 내역을 보면 도현 18개, 시 170개, 정촌 400개이다. 이들은 앞에서 서술한 전부적용단체의 수이다. 그 수를 볼 때 당시 지방자치단체 중 도도부현의 4할, 시의 3.5할, 정촌의 1할이 재정적 곤란에 빠져 있었다고 말할 수 있다. 얼마나 당시의 지방자치단체 재정이 곤궁에 달했는가를 말해주고 있다. 이러한 본재건의 방식에 의한 재건단체는 588단체(이중 재정재건채를 발행하여 행한 재건단체는 35단체)에 달했지만 1970년도까지 이미 재건을 완료하여 현재는 남아 있지 않다. 따라서 지방재정재건법에 제도로서 기능하고 있는 재건의 방식은 준용재건만이다. 이러한 준용재건의 방식에 의한 재건단체는 현재까지 299단체이었지만, 복강현적지정이 2000년도에 재건을 완료한 것을 최후로 이미 재건을 완료하였다.

그러나 현재 지방재정의 상황이 구조적으로 보아 극히 어려운 상황에 있다. 따라서 힘든 재정운형을 행하고 있는 단체도 많고 2000년도의 경상수지비율이 80% 이상의 도도부현은 42단체, 시정촌은 60.8%이다. 한편 지방재정재건법에 의한 디폴트 리스크에 대한 세이프티 넷워크의 구축은 지방채 등의 신용력 확보로 이어지며 어떠한 단체에서도 저리로 안정적으로 자금조달을 행할 수 있는 기초가 되어 있다.

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

이러한 현상을 감안한다면 현재에도 지방재정재건법의 의의는 크다고 생각된다.

2) 지방재정재건법의 내용

위에서 살펴본 바와 같이 지방재정재건법의 적용대상이 되는 것은 1954년도의 거액의 적자를 해소하기 위한 소위 본재건이다. 이것은 지방재정법 제5조 단서에 관계없이 기채할 수 있는 적자지방채인 재정재건채를 발행하여 행하는 재정재건과 재정재건채를 발행하지 않고 행하는 재정재건으로 나눌 수 있으며, 전자의 경우에만 재정재건채나 그것에 대한 이자보충지급, 국고보조부담율의 특례, 국가의 감독 등의 규정이 적용된다. 또한 1955년도 이후의 세입결함이 발생한 단체에 대해서도 당분간 재건의 신청을 행할 수 있는 것으로 하여 이 경우에 본재건 규정의 일부를 준용하는 소위 준용재건을 행할 수 있음과 동시에 일정한 것에 대해서는 준용재건을 행하는 경우이라면 지방채의 제한을 해제하고 있다. 나아가 1954년도의 적자단체 및 세입결함이 발생한 단체에 있어서는 당분간 다른 지방자치단체 또는 공공단체 등에 대한 기부금 등의 제한을 받는다.

한편 지방재정재건법은 지방재정의 현상을 감안하여 다음과 같은 특례조치를 강구하는 것으로 하고 있다. 첫째는 당분간 지방자치단체가 퇴직수당채를 기채할 수 있도록 하는 조치이고, 둘째는 당분간 지방자치단체가 국가 등에 대한 기부금 등의 지출을 금지하는 조치이다.

(1) 세입결함이 발생한 단체의 재건

가. 세입결함이 발생한 단체의 정의(지방재정재건법 제22조 제2항)

세입결함이 발생한 단체란 다음의 무엇인가의 조치를 행한 지방자치단체로 되어 있다.

- ① 세입이 세출에 부족하기 때문에 익년도의 세출을 이것에 충당하는 조치(조상충용)
- ② 실질상 세입이 세출에 부족하기 때문에 당해 년도에 지불하여야 할 채무의 지불을 익년도에 이월하는 조치(지불조연)
- ③ 실질상 세입이 세출에 부족하기 때문에 당해 년도에 집행하여야 할 사업을 익년도에 이월하는 조치(사업조월)

여기서 말하는 세입 또는 세출은 다음의 회계 이외의 회계에 관한 세입 또는 세출로서 이들의 회계 상호간의 중복액을 공제한 순계에 의하는 것으로 되어 있다.

- ① 지방공기업의 규정의 전부 또는 일부를 적용하는 기업에 관한 특별회계
- ② 위 ①의 기업 외 지방재정법 제6조에 규정하는 공영기업
- ③ 국민건강보험사업, 노인보건의료사업, 개호보험사업, 농업공제사업, 교통재해공제사업 및 공익질육사업

나. 지방채의 제한(지방재정재건법 제23조 제1항)

세입결함이 발생한 단체로 다음의 것은 준용재건의 방식으로 재정재건을 행하는 경우이라면 지방채를 가지고 지방재정법 제5조 제5호에 정한 경비의 재원으로 할 수 없다. 다만 직할사업부담금이나 재해관련사업, 특수긴급치산·사방사업, 긴급치산·사방사업 등에 요하는 경비의 재원이 되는 경우에는 제한으로부터 제외된다.

- ① 도부현에서 전년도의 적자액이 표준재정규모의 5% 이상인 단체
- ② 시정촌에서 전년도의 적자액이 표준재정규모의 20% 이상인 단체
- ③ 군의 전년도의 적자액이, 군이 특별구를 대신하여 수입하는 시정촌분의 기준재정수입액에 산입되어 있는 세 등의 수입예상액으로부터 특별구재정조정교부금의 재원이 되는 부분을 공제한 것

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

의 20%와 군을 도부현으로 간주하여 산정한 표준재정규모의 5%의 합산액 이상인 경우에서의 군

- ④ 특별구로서 전년도의 적자액이 특별구조정교부금 중 보통교부금과 그 산정에서의 표준적인 세 등의 수입예상액의 합산액의 20% 이상인 단체

이러한 제한이 행해진 것은 다액의 적자를 갖는 단체가 재정을 재건하는 전망도 없이 장래의 재정부담이 되는 지방채를 기채하는 것은 후년도의 공채비의 누증을 초래하여 적자의 해소, 재정구조의 건전화를 점점 곤란하게 하기 때문이다. 한편 이러한 제한에 의하여 지방채 전체의 신용력은 오히려 높아지고 있어 이 규정은 지방자치단체가 저리로 안정적인 자금조달을 행하기 위한 근거가 되기도 한다.²⁴⁾

다. 기부금 등의 제한(지방재정재건법 제23조 제2항)

세입결함이 발생한 단체는 당분간 다음의 자 및 이것에 유사한 단체 또는 개인에 대하여 기부금, 법령에 근거하지 않은 부담금, 기타 이것에 유사한 것(다만 대부금, 출자금 등은 제외한다)을 지출하려고 하는 경우 그 총액에 충당된 일반재원액을 전년도의 기준재정수요액에서 공제하고 얻은 비율이 도도부현 및 10만인 이상의 시에서는 1%, 5만인 이상 10만인 미만의 시에서는 2%, 5만인 미만의 시 및 정촌에서는 3%를 초과하는 때는 그 총액에 대하여 총무대신(지정도시 이외의 시정촌에 있어서 도도부현지사)에 협의하여 동의를 얻지 않으면 아니 된다.

- ① 다른 지방자치단체 또는 공공단체
- ② 지방자치단체 또는 그 의회, 장, 위원회, 위원 또는 직원을 구성원 또는 임원으로 하는 것

24) 村手聰, 地方財政再建制度, 籠野欣彌(編), 財務(1), ぎょうせい, 2003, 466면 이하.

- ③ 국가 또는 지방자치단체의 행정의 운영에 협력하는 것을 목적으로 하는 것
- ④ 교육, 학술, 문화, 산업, 경제, 사회복지 또는 교통운수에 관한 사업을 영위하거나 또는 이들 사업의 진흥을 도모하는 것을 목적으로 하는 것이고 국가 또는 지방자치단체의 행정의 운영에 관계를 갖는 것

나아가 다음의 경우는 이러한 제한의 대상으로부터 제외된다.

- ① 도도부현이 시정촌 기타의 공공단체에 지출하는 것
- ② 국고보조금을 받아 공공단체에 지출하는 것
- ③ 시정촌이 그 시설을 도도부현에 이관함으로써 도도부현과 당해 시정촌의 협의에 기하여 시정촌이 도도부현에 지출하는 것

라. 준용재건의 방식에 의한 재건(지방재정재건법 제22조)

가) 재정재건계획의 확정

a. 재정재건의 신청

세입결함이 발생한 단체로서 지방재정재건법에 의하여 재정 재건을 행하려고 하는 단체는 당분간 세입결함이 발생한 년도의 익년도 말일까지 재정 재건을 행할 것을 총무대신에게 신청할 수 있다.

재정재건법의 규정에 따라 재정재건계획을 책정하고 실행함에 있어서는 경비의 절감, 수입의 증수 등에 대하여 특례의 조치를 취하여 재정재건을 완수하기 위해서는 당해 단체의 확고한 결의와 부단의 노력을 필요로 한다는 것, 예산의 자주결정권이 제한된다는 것, 지방자치의 본질을 존중할 필요가 있는 것 등으로부터 신청제에 의한 것으로 되어 있다.

또한 같은 취지로부터 신청에 있어서는 의회의 의결을 거치지 않으면 아니 된다. 재정재건단체가 되는가의 여부는 당해 단체에 커다란

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

영향을 미치는 사항이고 주민의 대표인 의회에서 단체의 의사를 결정할 필요가 있기 때문이다.

의회가 재정의 신청에 관한 의안에 대하여 부결한 때 또는 당해 의안을 의결하지 않은 때는 단체장은 당해 의안을 재의 또는 재제출할 수 있다.

신청이 있다면 총무대신은 지정일을 지정한다. 이 지정일 현재로 재정재건계획을 정하는 것으로 되어 있고, 이 지정일이 속하는 년도가 재정재건기간의 초년도가 된다.

b. 재정 재건의 기간

재정 재건의 기간은 지정일이 속하는 년도 및 이것에 이은 7년도 이내이다.

c. 재정재건계획에 정하는 사항

- ① 재정재건의 기본방침
- ② 다음의 재정재건에 필요한 구체적 조치 및 이것에 수반하는 세입 또는 세출의 증감액
 - * 경비의 절감계획
 - * 수입의 징수성적을 통상 이상으로 높이기 위한 계획 및 그 실시의 요령
 - * 재정재건을 위하여 특히 필요한 경우는 보통세의 초과과세 또는 법정외보통세를 과하는 것에 의한 조세의 증수계획
- ③ 세입세출년차종합계획
- ④ 상기 외 재정재건에 필요한 사항

d. 재정재건계획의 책정절차

단체장이 미리 당해 단체에 집행기관으로서 놓여져 있는 위원회 및 위원 그리고 위원회의 관리에 속하는 기관(교육위원회사무국, 경찰본

부 등)의 의견을 들은 후 지정일 현재로부터 재정재건계획을 작성한다. 이들 위원회 등에 관계가 있는 부분에 대해서는 그 의견을 듣고 현실에 적합한 실효성이 있는 것으로 하기 위해서이다.

재정재건계획을 책정하기 위하여 필요가 있는 때는 총무대신 기타 관계 행정기관의 장에 대하여 조언 기타 필요한 원조를 구할 수 있다.

또한 재건신청과 마찬가지로 재정부재건계획에 대해서는 의회의 의결을 거치지 않으면 아니 된다. 이 경우 단체장은 의회가 당해 의안에 대하여 부결한 때 또는 당해 의안을 의결하지 아니한 때는 당해 의안을 재의 또는 재제출할 수 있다.

나) 재정재건계획의 동의, 공표

a. 총무대신의 동의

단체장이 책정하고 의회의 의결을 거친 재정재건계획은 총무대신과 협의하여 그 동의를 얻지 않으면 아니 된다.

재정부재건계획에 국고보조부담금을 지출하는 사업에 관한 부분이 포함되어 있는 때에는 총무대신은 미리 당해 국고보조부담금 등을 소관하는 관계 성청의 장과 협의하지 않으면 아니 된다.

또한 총무대신은 그 계획대로는 재정재건의 달성을 기대할 수 없다고 인정하는 때는 수정을 조건을 하여 동의할 수 있다. 이 경우 수정사항에 대해 의회의 의결을 거친 때에 동의의 효과가 생기게 된다.

재정부재건계획의 원활한 실시를 가능하게 하기 위하여 총무대신은 재정재건계획에 동의한 경우에는 그 중에 국고보조부담금 등이 포함되어 있는 때는 관계 성청의 장에게 통지하거나 또는 시정촌에 관한 계획인 경우에는 관계 도도부현지사에게 통지한다.

b. 주민에의 공표

총무대신의 동의가 있는 경우에는 재정재건계획의 실시에 의하여

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

영향을 받게 되는 주민에게 충분히 이해되는 것이 필요하기 때문에 재정재건계획의 요령을 주민에게 공표하지 않으면 아니 된다.

다) 재정재건계획의 수행

a. 예산의 조정

재정재건계획이 동의된 단체(이하 준용재건단체라 한다)의 예산의 자주결정권은 제한되고, 단체장은 재정재건계획에 기하여 예산을 조정하지 않으면 아니 된다.

b. 재정재건계획의 변경

준용재건단체가 수입지출의 상황 기타 사정의 변경에 의하여 재정재건계획에 대하여 변경을 가하려고 하는 때는 다음의 경미한 변경을 제외하고는 위에서 살펴본 재정재건계획의 책정에 준한 절차로 계획을 변경하고 재정재건계획의 동의, 공표에 준한 절차로 동의 등이 행해져야 한다. 경미한 변경을 행한 경우에는 바로 그 내용을 총무대신에게 보고한다(지재재건령 제3조 제2항).

- ① 경비의 절감계획의 변경이고 절감하여야 할 총액의 감소를 수반하지 않는 것
- ② 수입의 징수성적을 높이는 계획, 체납수입의 징수계획 또는 초과과세 등에 의한 조세의 증수계획(이하 증수계획이라 한다)의 변경으로서 증수 또는 증징하여야 할 총액의 감소를 수반하지 않는 것
- ③ 경비의 절감계획의 변경에 의한 절감액의 증감이 증수계획의 변경에 의한 수입의 증감에 대응하는 것이고 세입세출의 차액에 변경이 생기지 않는 것
- ④ 일반재원의 증감에 영향을 미치지 않는 범위 내에서의 세입세출의 증감

⑤ 재정재건계획의 수입예상을 넘어 수입된 일반재원 중 총무대신이 미리 정한 금액의 범위 내에서의 세출의 증가

재해 기타 긴급한 이유에 의하여 통상과 다른 내용의 지출을 요하게 되어 재정재건계획을 변경할 필요가 생겼지만, 미리 총무대신과 협의하여 그 동의를 얻을 수 없을 때는 사후 지체 없이 그 변경에 대하여 총무대신과 협의하여 그 동의를 얻을 필요가 있다.

재정재건계획의 변경은 재정의 재건을 촉진하고 재정구조의 건전화를 추진하는 것이 되지 않으면 안 된다. 그러나 재정재건의 목적을 달성하는 데에 지장이 없는 경우에는 계획을 상회하여 행정투자를 행하여 행정수준의 유지, 향상을 도모하는 것은 요망된다. 총무대신은 변경협약에 있어서는 변경계획이 재정의 합리적인 재정의 달성에 지장이 없다고 인정되는 한 그 행정에 대하여 합리적이고 타당한 수준이 유지되도록 배려하여야 한다.

c. 국가 기타 공공단체 등의 협력

국가, 타 지방자치단체 및 공공단체 등은 재정재건계획의 실시에 대하여 재정재건단체와 협력하지 않으면 아니 된다.

한편 준용재건단체는 계획을 실시하기 위하여 필요가 있는 때는 총무대신 기타 관계 행정기관의 장에 대하여 조언 기타 필요한 원조를 구할 수 있다.

토목사업, 토지개발사업 및 도시계획사업으로 준용재건단체에 부담금을 과하고 국가의 직할사업으로서 행하는 것에 대해서는 사업(수년도로 나누어 실시하는 경우는 각 년도마다의 사업)착수 전에 미리 당해 사업의 경비 총액 및 당해 단체의 부담액을 총무대신에게 통지하지 않으면 아니 된다(사업계획의 변경에 의하여 부담액이 현저히 변동하는 경우도 마찬가지로 되어 있다).

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

d. 단체장과 위원회 등의 관계

준용재건단체에 집행기관으로서 위치하고 있는 위원회 및 위원 그리고 위원회의 관리에 속하는 기관은 그 소관사항 중 다음의 것(조례 사항 또는 의회의결사항인 것을 제외한다)에 대해서는 단체장과 협의하지 않으면 아니 된다.

- ① 재정재건계획의 달성에 현저히 장애를 준다고 인정되는 예산의 집행
- ② 다음의 사항 중 단체장이 재정재건을 위하여 필요하다고 인정하여 미리 지정한 것
 - * 직원의 임면 및 급여의 취급에 관한 사항
 - * 위원회 등이 소관하는 기관이나 기구 또는 이들의 조직의 신설 또는 개폐 및 이들의 기관 또는 기구마다의 직원의 배치 정수의 기준에 관한 사항
 - * 위원회 등의 사무국, 국부 기타 사무부국(이하 사무국 등이라고 한다)의 부과, 출장소 기타 조직의 신설 또는 개폐 및 이들의 조직마다의 직원의 배치의 정수 기준에 관한 사항
 - * 중요한 재산의 취득, 처분, 용도의 변경 또는 대부 또는 영조물의 특별사용에 관한 사항
- ③ 중요한 계약 기타 단체장이 재정재건을 위하여 필요하다고 인정하여 미리 지정한 사항

또한 준용재건단체는 재정재건계획에서 정한 경우에는 지방자치법, 경찰법 등의 법령의 규정에 관계없이 조례, 규칙 기타의 규정으로 의회, 단체장 또는 위원회 등의 사무국 등의 부과의 수를 감할 수 있다.

나아가 재정재건계획에서 정한 경우에는 위원회 등의 신청과는 관계없이 단체장의 보조직원을 의회나 위원회 등의 사무에 종사하게 하거나 의회나 위원회 등의 직원과 겸무시킬 수 있다.

e. 단체장과 의회의 관계

① 재 의

세입결함이 발생한 단체의 의회가 재정재건의 신청에 관한 의안 또는 재정재건계획에 관한 의안을 부결한 때 또는 준용재건단체의 의회가 재정재건계획의 변경에 관한 의안을 부결한 때 또는 총무대신의 동의를 얻은 재정재건계획의 달성이 가능하지 않다는 의결을 한 때에는 당해 수입결함이 발생한 단체 또는 준용재건단체의 장은 각각 당해 의결이 있었던 날로부터 기산하여 10일 이내에 이유를 제시하고 재의에 붙일 수 있다.

② 재제출

세입결함이 발생한 단체의 의회가 재정재건의 신청에 관한 의안 또는 재정재건계획에 관한 의안에 대하여, 준용재건단체의 의회가 재정재건계획의 변경에 관한 의안 또는 총무대신의 동의를 얻은 재정재건계획의 달성에 빼놓을 수 없는 사항에 관한 의안에 대하여 각각의 의안의 제출일 이후 30일 이내에 의결하지 않은 경우 또는 회기 중에 의결하지 않은 경우에는 당해 세입결함이 발생한 단체 또는 준용재건단체의 장은 그 후 10일 이내에 당해 의안을 재제출할 수 있다. 이 경우 의회가 폐회 중인 때는 회기종료일 후 10일 이내에 의회를 소집하지 않으면 아니 된다.

③ 재의한 의안이 부결된 경우 또는 재제출된 의안이 의결되지 않은 경우

이 경우의 규정은 없지만, 재의 또는 재제출이 단체장과 의회의 관계에 있어서 재건계획의 달성을 위하여 정해진 특례조치인 것이기 때문에 재재의 또는 재제출은 가능하지 않다고 해석하여야 한다.²⁵⁾

25) 村手聰, 前掲論文, 473면.

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

또한 지방재정재건법의 정부원안에서는 이 경우에 불신임의 의결로 간주할 수 있다는 취지의 규정이 정해져 있었지만, 중의원의 수정으로 이 규정이 삭제된 점으로부터 볼 때에도 이 경우에 불신임의 의결로 간주할 수 있는 효과는 생기지 않는 것으로 해석된다.

f. 재정재건계획의 실시상황보고

준용재건단체는 매년 9월 30일까지 전년도에서의 결산과의 관계를 명확히 한 재정재건계획의 실시상황을 총무대신에게 보고함과 동시에 그 요지를 주민에게 공표한다.

g. 재정재건의 완료보고

준용재건단체는 재정재건계획에 의한 재정재건이 완료한 년도의 경과 후 4월 이내에 전년도에서의 결산과의 관계를 명확히 한 재정재건계획의 실시상황 및 재정재건이 완료한 취지를 총무대신에게 보고함과 동시에 그 요지를 주민에게 공표한다(지재재건령 제14조의4).

h. 재정조치

준용재건단체에 대한 재정조치로서는 지방채의 제한의 해제, 일시차입금에 대한 정부자금의 융자알선 및 일시차입금의 지불이자 및 행정정리에 수반하는 퇴직수당에 대한 특별교부세조치가 있다.

① 지방채의 제한의 해제

전술한 바와 같이 세입결함이 발생한 단체로 적자액이 일정 이상인 것은 원칙적으로 지방채를 가지고 지재법 제5조 제5호의 경비의 재원으로 할 수 없는 것이지만, 준용채권의 방식으로 재건을 행하는 경우에는 이 제한이 해제되어 재정재건계획에 따라 지방채를 기채할 수 있게 된다.

② 일시차입금의 알선

재정재건계획을 적실히 실행하는 준용재건단체에 대해서는 재정 운영상 필요한 일시차입금에 대하여 정부자금의 융자알선이 행해진다.

③ 특별교부세조치

재정재건채의 이자보충지급의 예에 준하여 일시차입금의 이자에 대하여 또는 재정운영의 개선을 위한 직원을 감소하는 경우의 퇴직수당의 일부에 대하여 그 부담의 경감을 도모하기 위하여 특별교부세조치가 강구된다.

(2) 기타의 재정건전화방책

가. 퇴직수당채(지방재정재건법 제24조 제1항)

지방자치단체는 당분간 직제나 정수의 개폐 또는 예산의 감소에 따라 직원을 퇴직시키는 경우에는 그 퇴직수당의 재원에 충당하기 위하여 지방채(소위 적자지방채)를 기채할 수 있다.

시정촌립학교직원에 대해서는 그 정수에 관한 도도부현의 조례의 개정 또는 예산의 감소에 따라 도도부현의 교육위원회가 도도부현지사와 협의하여 정한 시정촌립학교직원의 정리계획에 기하여 퇴직시키는 경우에 있어서 마찬가지로의 취급을 한다.

직원수가 순수하게 감소하는 것이 장래에 걸쳐 확보되지 않으면 아니 되지만, 그 자의 비위에 의한 것이 아니라 권장을 받아 퇴직한 자이고 근속기간이 25년 이상의 것에 대해서는 그 보충을 행하는 경우에도 당해 지방자치단체의 재정상황을 감안한 위에서 필요하다고 인정되는 한도에서 기채의 대상으로 하는 것이 가능하다. 또한 시정촌의 경우 그 존속기간이 25년 미만이어도 기채대상으로서 고려되는 경우도 있다.

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

나. 국가 등에 대한 기부금 등의 지출의 금지(지방재정재건법 제 24조 제2항)

지방자치단체는 당분간 국가, 지방재정재건법시행령 제12조의2에 규정하는 독립행정법인 또는 지방재정재건법 제24조 제2항에 규정하는 공사 등에 대하여 기부금, 법률 또는 정령의 규정에 기하지 않은 부담금, 기타 그것에 유사한 것(이하 기부금 등이라 한다)을 지출하지 말아야 한다. 이러한 기부금 등의 중에는 토지, 건물 등의 무상 또는 부적정한 대가에 의한 대부도 포함된다.

이것은 국가와 지방자치단체 사이에는 각각의 역할에 상응한 경비의 부담구분의 원칙이 법령, 예산에 의하여 정해지고 그 부담구분에 상응하여 적정한 세원배분이나 재원조정이 행해지는 것으로 되어 있고 이 부담구분을 넘어 지방이 국가 등에 대하여 부담을 행하는 것은 부담구분에 상응한 적정한 세재원배분이 행해지고 있는 취지를 몰각하고 국가와 지방자치단체 간의 재정질서를 교란하는 것이 되는 점, 또한 현실로 국가 등이 그 우월적 지위를 배경으로 하여 본래 자기가 부담하여야 할 경비에 대해 자발적 기여라는 명목으로 지방자치단체에 그 부담을 전가한다든가 지방자치단체가 국가 등의 기관이나 시설 등을 유치하기 위하여 국가 등이 부담하여야 할 경비를 자진하여 각출한다든가 하는 사례가 있는 점 등으로부터 지방자치단체의 자발적 기부 등에 대해서도 금지하는 것으로 하였다.

지방분권이 진행하고 있는 오늘날 지방자치단체의 자주성을 존중할 필요가 있지만, 다른 한편 국가재정의 악화에 수반하여 예산절약이 강조되고 있는 중에 국가 등이 그 우월적 지위를 배경으로 하여 본래 자기가 부담하여야 할 경비에 대해 자발적 기부라는 명목으로 지방자치단체에 그 부담을 전가하려는 우려는 아직 남아 있다. 또한 지방자치단체가 국가 등의 기관이나 시설 등을 유치하기 위하여 또는 폐지를 회피하기 위하여 국가 등이 부담하여야 할 경비를 자진하여 각출한다

든가 하는 사태도 예상되며 이러한 사태가 빈발하다면 국가와 지방자치단체 사이의 재정질서가 문란하고 수습이 어렵게 될 우려가 크다. 따라서 국가, 독립행정법인, 공사 등에 대한 지방자치단체의 기부금 등의 지출에 대한 제한규정은 오늘에도 의의가 있다고 생각된다.²⁶⁾

3) 준용재건단체

(1) 준용재건단체의 요건

현재에는 지방재정재건법의 규정을 준용하는 형태로 준용재건단체의 지정이 행해지고 있다. 구체적으로는 어떠한 경우에 준용재건단체가 되는지가 문제이다. 그 구체적 요건은 지방재정재건법에 직접 규정되어 있지 않다. 지방재정재건법 하위의 정령에 구체적인 절차가 기술되어 있다. 준용재건단체가 되는 기준은 실질수지라고 불리는 지방자치단체의 재정수지의 적자가 일정한 기준을 초과하는 때이다. 즉 실질수지의 적자비율이 도도부현의 경우는 5%, 시정촌의 경우는 20%를 넘는 경우에 준용재건단체의 적용을 신청할 수 있는 것이다.

지방자치단체의 재정수지에는 각종의 재정수지가 있다. 우선 통상 공표되고 있는 형식수지가 있다. 형식수지는 거의 균형인 형태로 공표되고 있다. 따라서 실질수지비율이라는 것은 표준재정규모에서 점하는 실질수지의 비율이다. 실질수지는 통상의 세입으로부터 세출을 제외한 금액(이것을 형식수지라고 부른다)에서 익년도로 이월할 재원이나 지출액을 제외한 금액이다. 표준재정규모라는 것은 엄밀히는 복잡한 계산식이 있지만 간략히 말하면 통상의 상태에서 그 지방자치단체에 들어왔다고 생각되는 경상적인 일반재원이다. 따라서 실질수지의 적자비율이란 실질수지 적자액의 표준재정규모에 대한 비율을 지칭하고 있다.

26) 村手聰, 前掲論文, 475면.

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

시에 해당하는 어느 지방자치단체의 실질수지의 적자비율이 20%를 넘는 경우 그 지방자치단체에는 2가지의 선택지가 있다. 하나는 준용재건단체가 됨이 없이 자주재건의 길을 선택하는 방법이다. 또 다른 하나는 준용재건단체가 되어 재정재건을 행하는 방법이다. 양자의 차이는 준용재건단체가 되지 않고 자주재건의 길을 선택한 경우에는 지방채 발행이 제한된다는 점이다. 후자의 선택을 한 경우에는 지방채 발행의 제한은 없다. 지방자치단체의 재정운영상 지방채는 중요한 재원이 되기 때문에 결국 지방자치단체는 후자를 선택하는 경우가 많을 것으로 생각된다.

그러나 준용재건단체가 된 경우에는 국가나 현의 감독 하에 놓여 엄격한 재정운영을 어쩔 수 없이 하게 된다. 현이 준용재건단체에 빠진 경우에는 국가(총무성)의 감독 하에 놓여진다. 또한 시정촌이 준용재건단체가 된 경우에는 현의 감독 하에 놓여지게 된다. 준용재건단체가 되면 국가나 현의 감독 하에 재정재건이 진행되며, 이 경우 재정재건계획서를 작성함과 동시에 예산에 대해서는 재정계획서와 동일하게 결정되고 있는가를 매년 엄격히 체크를 받지 않으면 안 된다. 그 때문에 예산의 우선순위를 결정하는 의회 등의 기능은 사실상 정지하게 된다고 말해도 과언이 아니다.

이러한 준용재건단체가 되는 것을 지방자치단체의 재정파탄과 동일한 의미로 사용하는 경우가 많다. 재정적자가 일정액을 초과하는 사태가 되었다는 것을 세간에 공표하는 것이기 때문이다. 그러나 지방재정재건법의 적용요건을 상세히 음미한다면 이해할 수 있는 것처럼 준용재건단체가 되는 것이 반드시 재정파탄과 동일한 의미는 아니다. 재정파탄과 관련해서 말하면 재정파탄의 전단계의 상태에 빠졌다는 정도가 올바른 지적일 것이다. 그리고 지방자치단체에서는 실질수지 비율의 적자가 일정한 한도를 넘으면 지방채의 기채제도가 관계한다는 것이 된다. 따라서 이 기준은 기채제한의 기준을 정한 것이라고

하는 것도 가능하다. 지방자치단체의 입장에서부터 말하면 기채를 제한하면 수입이 떨어지고 지금까지 상정하고 있던 행정서비스의 제공에 지장을 초래하게 된다.

(2) 준용재건단체의 사례

이미 서술한 바와 같이 지방재정재건축진특별조치법이 제정된 시대는 상당한 지방자치단체가 이 법률의 적용에 의하여 재정재건에 총력을 다 해 왔다. 그 후에도 일본경제의 에너지전환 등과의 관련에서 구주의 탄광지역에서는 준용재건단체에 빠진 지방자치단체가 다수 보였다. 1990년대 유일의 준용재건단체로서 주목을 모은 것은 북강현 적지정이다. 여기서 탄광의 폐쇄에 의하여 지역경제가 정체한 것이 준용재건단체로 전락한 하나의 배경이었다. 하지만 적지정의 경우를 보면 아주 흥미있는 사실이 있었다. 그것은 보통회계에서 재정적자를 나타냈다고 하는 것은 아닌 점이다.

준용재건단체로 지정된 적지정의 결산을 보면, 실질수지비율은 1991년도까지는 10% 대의 적자로 되어 있다. 그런데 1992년도가 되어 돌연 실질수지비율의 적자가 120%대로 급상승하고 있다.²⁷⁾ 이것은 그때까지 별도회계로 하고 있던 토지개발공사의 누적적자 22억 엔을 일반회계에 편입시켰기 때문이다. 표준재정규모가 20여억 엔인 지방자치단체에서 그것에 필적하는 적자는 결코 적은 것은 아니다. 지금까지 보통회계에 나타나지 않았던 적자를 기록함으로써 일거에 지방자치단체의 실질수지의 적자가 팽창하게 된 것이다. 적지정의 경우 토지개발공사의 적자에 더하여 직영 병원경영의 적자도 재정부담이 되었다. 시정촌의 경우 실질수지비율의 적자가 20%를 넘으면 준용재건단체의 신청이 가능하다. 적지정의 경우 준용재건단체의 길을 선택하였다. 10

27) 赤池町 町政資料 참조.

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

년간의 재정재건계획을 책정하여 후쿠오카현의 관리 하에 재정재건에 총력을 다 한 것이다.

적지정의 경우로부터 말할 수 있는 중요한 점은 준용재건단체가 되는 기준인 실질수지의 적자비율이라는 기준이 상당히 자의적인 것이라는 점이다. 요컨대 1992년도에 준용재건단체의 적용을 받을 수 있는 숫자를 나타낼 것인가, 별도법인이 되고 있는 토지개발공사의 적자를 보통회계에 편입시켜 청산할 것인가 등의 선택은 지방자치단체의 자의적인 선택에 맡겨져 있었다. 적지정에서는 지금까지의 토지개발공사가 공장용지를 위하여 취득하여 조성한 토지를 불량자산으로 보았다. 다액의 차임금의 이자를 부담하면서 견디어 왔던 것이 이 이상은 무리가 되었던 것이다. 토지개발공사의 불량자산을 청산하고 손실을 표로 나타내고자 하는 결정을 하였기 때문에 적자가 표면화한 것이다. 물론 누적적자를 표면에 나타내지 않는 선택도 있었을 것이다. 그 경우 사태는 더욱 악화하게 될 것이다. 적지정의 경우는 구주의 탄광마을에서 일어난 작은 사건이다. 그러나 일본 전국의 지방자치단체에 있어서는 시사적인 사건이었다고 말할 수 있다.

적지정 이외에도 최근의 예로서 준용재건단체의 기준을 충족하고 있는 지방자치단체가 하나 존재하고 있었다. 복도현 천기촌이다. 천기촌의 결산에 따르면 천기촌에서는 1999년까지 실질수지는 흑자를 계상하고 있었지만, 2000년부터 갑자기 적자로 전락하고 있다.²⁸⁾ 시청촌의 경우 실질수지의 적자가 20%를 초과하면 준용재건단체가 되는 기준을 충족하기 때문에 2000년도에 재정재건단체로 전락할 위기에 빠졌다. 그런데 천기촌의 경우 준용재건단체가 되는 것을 꺼려 자주재건의 길을 선택하였다. 따라서 천기촌의 경우는 기채제한이 관계되어 지방채의 발행이 제한된다. 그러나 현의 지도를 받지 않고 재정재건을 도모해 갈 수 있다. 천기촌의 이름은 그 결과 준용재건단체로서

28) 白川一郎, 前掲書, 73면 참조.

세간에 알려진 것은 아니다. 만약 준용재건단체로 지정되어 있다면 현재 일본에서 유일한 재정재건단체로서 일본 전국에 그 이름이 알려졌을 것이다.

천기촌의 경우도 실질수지가 적자로 떨어진 이유가 흥미롭다. 적지정과 마찬가지로 토지개발공사에서의 토지분양에 수반하는 적자가 크게 영향을 미치고 있다. 토지분양에 관하여 버벌붕괴에 의하여 다액의 채무를 떠맡은 결과가 되었지만, 당시의 촌장이 자기 혼자만의 판단으로 채무를 표에 나타냄이 없이 지방자치단체의 재정운동을 계속하여 왔던 것이다. 그 채무가 표면화되는 계기가 되었던 것은 토지의 분양을 직접 다룬 촌장이 사망하였기 때문이다.

적지정이나 천기촌의 사례에서 공통하는 점은 보통회계에서의 조정실패가 적자의 원인은 아니라고 하는 점이다. 토지에 관한 채무부담이 표면화함으로써 재정과탄이 있었다. 은폐되어 있는 적자의 실태가 중요하였던 것이다.²⁹⁾

3. 소 결

일본은 지방재정의 위기를 지방재정재건법상의 준용재건제도로써 극복하는 시스템을 갖추고 있다. 재정적자가 일정한 이상일 경우 준용재건단체로 조치하여 국가가 지방자치단체의 재정전반에 대해 간여하고 있는 것이다. 이로써 사실상 지방의회의 기능은 정지하고 만다. 이 점은 이 법률이 제정된 당시로부터의 하나의 문제점으로서 지적되어 왔던 점이다. 이것은 지방자치의 정신을 짓밟는 것이 아닌가 하는 비판이다.

지방재정재건법상의 재정재건제도가 갖는 문제점을 보다 구체적으로 지적하면 다음과 같다. 먼저 지방재정재건법의 운용기준이 되고 있는

29) 이외의 동경도, 풍천시, 신호시, 대판부의 사례에 대한 상세는 남황우, 전계논문 및 김범식/박원석/송영필, 전계서 등 참조.

Ⅲ. 일본 지방자치단체의 재정재건제도

실질수지비율이 문제가 된다. 실질수지비율은 이미 서술한 바와 같이 표준재정규모에 대한 실질수지의 비율로 정의되고 있다. 문제로 삼고 싶은 것은 분자에 해당하는 실질수지이다. 이것은 익년도에의 이월을 제외한 세입과 세출의 차액이지만, 이 세입 중에 지방채수입이 포함되어 있다. 그러나 이로 인하여 지방채를 기채하면 할수록 흑자가 되는 이상한 모습이 되고 만다.

다음으로 토지개발공사나 주택공급공사 등 명백히 지방자치단체 그것이라고도 말할 수 있는 조직의 재정수지가 반영되어 있지 않다는 점도 문제이다. 이 외에도 지방자치단체는 제3섹터 등에 다액의 출자금을 내고 있지만, 이러한 기업의 경영이 행해지면 그 적자가 지방자치단체로 비화하여 가게 된다. 이러한 상황이 실질수지에 나타나 있지 않다고 하는 문제점도 있다. 제3섹터에 대해서는 지방자치단체에 따라서는 손실보상을 하고 있는 경우도 있다. 이것 등은 제3섹터의 채무가 지방자치단체 재정에 영향을 끼친다는 점에서 상당한 문제점을 포함하고 있다. 기업회계로 말하면 연결베이스의 결산이 지방자치단체의 경우 준용재건단체가 되는 기준으로서 설정되어 있지 않다는 점이 오늘날의 지방자치단체의 재정상황의 실태와 비교할 때 치명적인 결함이라고 말할 수 있다.

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

1. 파산제도 도입의 검토

미국의 경우에는 다양한 재정위기의 개념이 정의되어 있고 파산의 법적절차가 구체적인데 반해 우리나라도 일본의 경우와 유사하게 파산선고제도가 존재하지 않은 관계로 재정파산에 대한 명확한 개념이나 절차가 명시적으로 구비되어 있지는 않다. 이는 우리나라의 경우 지방재정의 특징이 일본과 유사하게 지방교부세나 국고보조금 등의 존재원의 비중이 높아 아직도 중앙의존형인데다가 지방채발행 허가제 등 통제위주의 지방재정운영에 기인한다. 즉 지방자치단체가 스스로 재정자립하기가 어려웠고, 재정난이 오면 중앙 또는 상위자치단체에서 재정난을 해결해준다는 인식에 기여하고 있다.³⁰⁾

우리나라의 경우 특정한 지방자치단체가 자체적으로 회복불가능한 재정위기에 직면하더라도 미국과 같은 지방자치단체의 파산제도는 활용할 수 없다. 그러나 지방자치단체의 재정부실을 예방하기 위한 제도는 마련되어 있다. 지방재정법 제5장의 재정분석 및 공개제도가 그것이다. 재정진단이 중심이 되는 이 제도는 1994년 12월 22일 지방재정법 개정과정에서 도입되었다. 이 제도가 도입된 동기는 1995년 4대 지방선거로 지방자치가 본격화되면서 지방자치단체의 재정운영의 건전성과 효율성을 도모하면서 지방자치단체의 부실발생과 재정위기를 사전에 예방하고자 하는 데에 있다.³¹⁾

지방재정법상의 재정분석 및 공개제도는 다음과 같이 운영되고 있다. 먼저 재정운영에 관한 보고이다. 지방자치단체의 장은 재정보고서를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다(제54). 둘째로 재정분석 및 재

30) 김범식/박원석/송영필, 전거서, 21면.

31) http://glaw.scourt.go.kr/glis/legal_l/LawViewFrame.jsp 연혁, 관련자료, 제/개정이유 참조.

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

정진단이다. 행정자치부장관은 재정보고서의 내용을 분석하고, 그 결과 재정의 건전성과 효율성 등이 현저히 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 재정진단을 실시할 수 있다. 행정자치부장관은 재정진단결과를 토대로 해당 지방자치단체에 대하여 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 재정건전화를 위하여 필요한 사항을 지도할 수 있다. 행정자치부장관은 재정분석 및 재정진단결과를 공개할 수 있으며, 그 중요한 사항에 대하여는 국무회의에 보고하여야 한다(제55조). 지방자치단체가 세입예산 중 채무비율이 세입예산의 행정자치부장관이 정하는 비율을 초과하거나 채무 잔액이 과다한 경우, 결산상 세입실적이 예산액보다 현저히 감소하였거나 다음연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우, 인건비 등 경상비성격의 예산비율이 높아 재정운용의 건전성이 현저히 떨어지는 경우, 그 밖에 행정자치부장관이 재정보고서의 분석결과 재정의 건전성·효율성 등이 현저하게 떨어져 재정진단이 필요하다고 인정하는 경우에 해당하는 경우에는 재정진단을 실시할 수 있다(지방재정법시행령 제65조 제2항). 재정건전화계획은 조직개편, 채무상환, 세입의 증대 및 신규사업의 제한 등을 내용으로 한다(지방재정법시행령 제65조 제4항). 재정분석 및 재정진단 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 지방재정에 관한 전문가 등으로 구성되는 지방재정분석·진단위원회를 설치·운영한다(제56조). 셋째로 재정분석 또는 진단결과에 따른 조치 등이다. 행정자치부장관은 재정분석결과 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 위의 권고 및 지도사항의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대하여는 지방교부세법 제9조의 규정에 의한 특별교부세를 별도로 교부할 수 있다(제57조). 넷째로 재정운영상황의 보고 및 공시이다. 지방자치단체의 장은 회계연도마다 일반회계·특별회계 및 기금 등을 포함한 당해 지방자치단체의 재정운영상황을 통합적으로 분석한 통합재정정보를 행정자치부장관에게 제

출하여야 한다(제59조). 그리고 지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서, 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, 채권관리현황, 기금운용현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 통합재정정보 등을 주민에게 공시하여야 한다(제60조).

아울러 지방재정법은 지방재정에 대한 특별지원 등의 제도를 마련해 놓고 있다. 행정자치부장관은 현저하게 낙후된 지역의 개발이나 각종 재난으로 인하여 특별한 재정수요가 있다고 판단되는 지방자치단체 또는 전국에 걸쳐 시행하는 국가시책사업과 밀접한 이해관계가 있는 지방자치단체에 대하여 따로 재정지원계획을 수립하여 시행할 수 있는 것이다(제58조).

한편 우리나라에서도 지방자치단체에 대한 파산선고제도의 도입에 대한 논의가 없었던 것은 아니다. 구 내무부는 1995년 3월30일 발표한 한국형 지방자치모델에 관한 추진계획안을 보면 지방자치단체 파산선고제를 검토하였음을 알 수 있다. 당시 언론보도에 따르면³²⁾ 지방의회나 주민, 상급지방자치단체의 신청 또는 중앙부처의 재정운영평가에 따라 지방자치단체파산선고위원회의 심의를 거쳐 국가가 파산을 선고하도록 되어 있다. 파산이 선고된 지방자치단체는 한시적으로 국가가 직접 경영하거나 국가가 임명하는 파산관리인이 단체장의 직무권한을 대행하는 것으로 되어 있다.

중앙정부가 지방자치단체의 파산선고제 도입을 검토하게 된 배경은 지방자치단체의 재정여건이 매우 취약한 실정에서 지방자치 선거후 주민들의 욕구 분출과 민선단체장 또는 지방의회의원들의 과잉의욕으로 재정이 더욱 부실해질 우려가 있었기 때문인 것으로 파악된다. 그러나 파산선고제가 선거를 앞두고 정치쟁점화 될 가능성과 지방자치

32) 동아일보 1996년 3월 31일자 보도 참조.

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

의 실시와 더불어 중앙정부가 지방자치단체에 개입을 확대하는 방향으로 법개정을 시도하는 것은 선거전략에 도움이 되지 않는다는 판단으로 실시되지는 않았다.

2. 새로운 파산제도의 도입방안

지방자치단체의 재정실태와 그 문제점을 고려할 때 어떻게 하면 오늘날의 지방자치단체가 직면하는 재정문제를 해결할 수 있을 것인가. 1990년대를 통하여 악화한 지방자치단체 재정을 재정비하기 위해서는 근본적 개혁이 요청되고 있음은 말할 것도 없다. 기존의 제도를 전제로 한 지금까지의 연장선상의 개혁으로는 효과를 거두기 곤란하다. 왜냐하면 제도 중에 재정적자를 확대하는 요소가 있기 때문이다. 지방자치단체의 재정규율을 유지하는 인센티브가 작동하는 틀로 변해갈 필요가 있다. 그것을 위해서는 시장에 의한 가버넌스를 중시하는 지방행정제 전체의 개혁이 필요하다. 그러한 개혁의 일환으로서 이후 지방자치단체가 채무불이행을 야기하는 경우도 상정하는 새로운 제도 설계가 요청되고 있다. 지방자치단체의 채무를 조정하는 새로운 룰의 설정하여야 오늘날 지방자치단체가 직면하는 재정곤란도 극복할 수 있고, 재정재건이 신속히 행해지는 것도 기대할 수 있을 것이라고 생각한다.

1) 하드적인 예산제약에로의 전환

지방자치단체의 예산에 관한 규정은 지방자치법과 지방재정법에서 엄격히 그 운용의 방식이 정해져 있다. 재정규율이라는 관점에서 중요한 몇 가지를 본다. 먼저 건전재정의 운영이다. 지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다(지방자치

법 제113조 제1항 및 지방재정법 제3조). 다음으로 예산총계주의 원칙을 택하고 있다는 점이다. 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 하며, 원칙적으로 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다(지방재정법 제34조 참조). 예산총계주의의 취지는 모든 수입과 지출을 계상함으로써 의회나 주민의 재정상의 체크기능이 작동하기 쉽도록 하기 위한 것이다.

특히 주목되는 것은 지방채무 및 채권관리가 엄격히 행해지고 있다는 점이다. 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 지방자치단체의 장은 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다(지방재정법 제11조 제1항 및 제2항). 한편 일시차입금이 필요한 때에는 지방자치단체의 장은 그 한도액을 회계연도마다 회계별로 미리 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 일시차입금은 당해 회계연도의 수입으로 상환하여야 한다(지방재정법 제14조). 또한 지방자치단체의 장은 공익을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 미리 지방의회의 의결을 얻어 보증채무부담행위를 할 수 있다. 그리고 지방자치단체는 법령 또는 조례의 규정에 의하거나 지방의회의 의결을 얻지 아니하고는 채권에 관하여 채무를 면제하거나 그 효력을 변경할 수 없다(지방자치법 제115조 참조).

이와 같이 우리나라의 재정규정을 보면 미국의 주나 지방자치단체에 의하여 채택되어 있는 균형재정법에 아주 유사하다고 생각된다. 미국의 경우는 경상예산과 자본예산의 구별이 행해지고 있는 것이 차이점이다. 우리나라에서도 지방채의 발행을 사실상 공공투자에 한정하고 있는 것을 고려하면 그것을 제외한 예산을 경상예산이라고 칭할

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

것인가는 별론으로 하고, 사고는 우리나라의 제도와 유사한 형태로 되어 있다.

우리나라의 지방자치단체에 대한 재정규율의 방식은 지방재정관계법을 보는 한 미국과 마찬가지로 엄격한 규정으로 되어 있다. 그러나 재정운용은 그렇게 행해지지 않고 있다. 우리나라의 경우 국가가 세수면이나 보조금의 배포 등으로 지방자치단체에 대하여 커다란 지배권을 행하고 있음은 주지의 사실이다. 이것이 지방자치단체의 재정규율을 기능하지 못하게 하는 틀과 무관하지 않다. 그것은 국가의 권한이 너무나도 크기 때문에 지방자치단체는 국가에 대하여 항상 의존하는 체제가 되고 있기 때문이다. 이것이 나쁜가 하는 점은 별론으로 하고, 재정규율이라는 관점으로부터 보는 한 제도로서 재정규율을 크게 잠식하는 기능을 담당하여 왔던 것이다. 국가와 지방자치단체의 관계에서 국가가 돌봐준다고 한다는 기대가 상태화 하고 있는 사회에서는 지방자치단체의 예산제약은 소프트한 형태로 운영되게 된다. 그러하다면 하드적인 예산제약 아래에서 행해지는 지방자치단체의 합리적인 행동은 기대할 수 없게 된다.³³⁾ 요컨대 제도로서 비효율적인 재정운용을 발생시키는 틀이 된 것이다. 또한 최근 지방자치단체가 모럴 해저드를 야기하고 있다는 문제가 지적되고 있지만, 이것도 이상 서술한 것과 관련하고 있다.

이처럼 지방자치단체의 재정시스템은 소프트한 예산제약이라는 조건하에 있다. 지방교부세제도 하에서 지방자치단체는 국가로부터의 재정적 지원을 기대할 수 있기 때문에 엄격한 가격메카니즘이 작동하기 어려운 상황이 되어 있다. 가격메카니즘이 기능하지 않으면 지방자치단

33) 가령 어떤 소비자가 금전적으로 제약이 있지만 그 부모가 뒤에서 이를 보전해 준다는 기대를 가지고 있는 경우 이 소비자는 본래 소비할 수 없는 범위를 넘어 소비를 행하게 된다. 이 경우 예산제약은 상방향으로 움직이게 되며 애매한 예산제약이 된다. 이를 소프트한 예산제약이라고 부른다. 소프트한 예산제약 하에서는 가격메카니즘이 기능하지 않게 된다.

체는 무모한 것에 세금을 투입하고 그 결과 채무가 누적되어 가는 문제점을 야기한다. 따라서 지방자치단체 재정개혁에 있어서는 현재의 그러한 문제점을 해결하는 개혁이 필요하게 된다. 소프트한 예산제약이라는 현재의 지방자치단체가 놓여있는 기존의 틀을 개혁해 가기 위해서는 거꾸로 하드적인 예산제약으로 전환해 갈 것이 요청된다. 하드적인 예산제약으로 변화시킴으로써 지금까지와는 달리 가격메카니즘이 기능하는 것이 기대가능하기 때문이다. 지방자치단체가 그 예산을 느슨한 형태로 운영하는 것이 아니라 엄격한 형태로 집행하지 않을 수 없게 되는 것이다.

가격메카니즘을 엄격히 운용한다는 것은 극단적인 케이스이지만 파산을 인정하는 것으로 나간다. 요컨대 하드적인 예산제약은 가능한 효율성을 추구하지만, 거꾸로 그러한 노력이 가능하지 않은 경우 어떻게 할 것인가도 고려하여야 한다. 기업이라면 효율적인 경영이 가능하지 않는 경우 시장으로부터 철퇴되지 않을 수 없게 된다. 본 연구의 과제이기도 한 지방자치단체에도 파산제도를 인정한다는 주장은 그것 때문이다. 물론 지방자치단체는 기업과 달리 소멸시킬 수는 없기 때문에 재건형 내지 회생형의 파산이 되는 것은 말할 것도 없다.

지금까지의 지방자치단체의 재정상태의 실태를 감안할 때, 개별 지방자치단체의 이름을 들 것도 없이 상식적으로 생각할 때 이미 재정과탄상태에 있는 것도 몇 개가 된다고 말할 수 있다. 그것은 지방자치단체의 재정책임자만이 알고 있는 것은 아니고 어렵풋이나마 일반인도 알고 있는 사실이다. 그럼에도 불구하고 그러한 지방자치단체가 파산하지 않는 이유는 우리나라에는 지방자치단체 파산을 위한 제도가 없기 때문에 불과하다. 제도적인 틀이 가능하지 않기 때문에 파산할 수 없을 뿐인 것이다. 이것은 마치 1990년대 후반 일본의 금융기관의 몇 개가 채무초과에 빠져 시장으로부터 철퇴압력이 있었음에도 불구하고 파산하지 않고 얼마간 존재하던 상황에 유사하다. 그 후 금융기관의

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

파산률이 정비되자 파산 사례가 잇달았던 것은 주지하는 바와 같다. 오늘날 지방자치단체도 그것에 가까운 상황에 놓여 있는 것이다.

2) 파산제도의 경제학적 의의³⁴⁾

오늘날 지방자치단체의 채무불이행이 표면화하고 있지 않은 것은 지방자치단체에 돈이 흐르고 있기 때문이다. 돈이 흐르는 한 파산은 없다. 이것은 파산상태에 있는 민간기업이 좀비기업이라고 불리며 파산하지 않고 생명을 연장해 왔던 것을 연상시킨다. 그러한 의미에서 금융기관의 융자태도도 지방자치단체의 채무불이행의 표면화와 밀접히 관련하고 있다. 그러한 관점으로부터 파산제도의 존재가 금융기관을 중심으로 한 채권자에게 미치는 영향에 대하여 살펴본다.

파산이 있는 경우와 없는 경우에 신용제공을 행하는 금융기관의 태도에는 어떠한 차이가 있는가. 대출 측으로부터 본다면 파산이 있는 경우에는 소위 신용리스크가 있는 것이 된다. 스스로가 대부한 돈을 경우에 따라서는 돌려받을 수 없는 케이스도 고려되기 때문이다. 일반기업에 대한 융자에 관해서는 당연히 기업이 파산하는 사태가 상정되기 때문에 은행은 대출에 있어서는 신중한 태도로 대응하는 것이 보통이다. 일반적으로 그 기업의 신용조사를 한다든가 담보를 잡는 것이 보통이다.

그런데 파산이라는 것이 고려되지 않는 경우에는 사정이 다르다. 신용리스크가 없는 상태에서는 금융기관은 과잉으로 그 채무자에게 대출을 하게 된다. 그러한 의미에서 파산제도는 금융기관의 대출태도에 직접적인 영향을 미치고 있는 것이다. 이러한 점을 이론적으로 정리한 것이 파산이 금융이론에 미치는 역할의 중요성이다. 그것에 의하면 파산이나 채무불이행을 받아들이지 않는 금융이론은 덴마크왕자가

34) 白川一郎, 前掲書, 202면 이하.

없는 햄릿과 같다고 까지 말하고 있다. 새로운 금융이론을 제시하는 계기가 된 것은 1994년의 아시아위기에서 세계은행 등이 제안한 금융정책이 왜 실패로 끝났는가 하는 문제인식이다. 결론을 말하면 세계은행이 취한 금융정책은 파산이 금융기관의 용자태도에 미치는 영향을 무시하고 있었다는 점에서 비판을 받고 있는 것이다.

가령 기대수익율이 10%인 기업프로젝트가 있고 그 때의 금리가 5%라고 한다면, 금융기관은 그 프로젝트에 대부를 행하게 된다. 그러나 그 프로젝트에 대하여 무제한으로 대출을 행하는 것은 아니다. 그곳에 파산이라는 중요한 개념이 들어 있다. 파산의 리스크가 존재하는 기업은 무제한으로 대출하지는 않는다. 이것은 금융기관이 리스크를 회피하는 행동을 취하고 있기 때문이다. 이러한 행동을 취하는 배경에는 정보의 비대칭성이 있기 때문이다. 정보의 비대칭성이란 자금의 대부자인 금융기관과 빌리는 자인 기업 사이에 그 기업의 경영정보에 대한 정보격차가 존재한다는 것이다. 당연히 기업측이 스스로의 경영정보에 관해서는 높은 수준의 정보를 파악하고 있다. 이에 비하여 금융기관은 기업에 대하여 모든 정보를 갖고 있는 것은 아니다. 그곳에 무엇인가 금융기관이 알지 못하는 정보가 있어 파산의 리스크도 있을 수 있게 된다. 이러한 상태에서는 금융기관은 전력으로 기업정보를 파악하는 노력을 하고 리스크가 있는 기업에의 대출에는 신중한 태도로써 대응하게 되는 것이 일반적이다.

하지만 현재 지방자치단체를 둘러싼 환경에서는 이것과는 정반대의 것이 일어나고 있다. 무엇인가가 생긴다면 국가가 돌보아 준다는 암묵적인 전제에서 금융기관은 지방자치단체에 용자를 행하여 왔다고 생각된다. 요컨대 리스크가 없다는 전제에서 금융기관도 행동하여 왔던 것이다. 물론 지방자치단체 재정이 채무불이행을 야기하는 경우 국가가 돌봐 준다는 것은 어디에도 명문화되어 있지 않다. 그러나 투자자는 지방채에 관하여 그와 같이 이해하고 경향이 많은 것으로 생

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

각된다. 민간기업에 대하여는 대출에 신중한 금융기관이 지방자치단체에 관하여는 다액의 자금을 대부하고 있는 배경도 지방자치단체 파산의 제도가 없다는 것과 크게 관련이 있다고 생각된다.

3) 공법인의 파산능력

최근 정부는 종래의 파산법, 화의법, 회사정리법, 개인채무자회생법을 통합한 ‘채무자회생 및 파산에 관한 법률’을 새로이 제정하였다. 법률 중 채무자회생에 관한 부분은 미국의 챕터일레븐에 상당하다고 할 수 있다. 파산관계의 법률은 최근에 들수록 청산으로부터 재건에의 선택이 강해지고 있다. ‘채무자회생 및 파산에 관한 법률’의 시행으로 모든 법인·개인을 대상으로 경제적으로 곤궁한 채무자가 파산적인 청산을 예방하면서 그 사업을 유지하고 갹생을 도모하는 것이 보다 수월하게 되었다.³⁵⁾

우리나라의 파산법의 체계 중에는 지방자치단체의 파산은 위치지워져 있지 않다. 법률상 자연인과 법인의 파산능력은 인정되고 있다. 하지만 공법인에 대하여는 파산능력을 부정하는 견해가 일반적이다. 협의의 공법인 즉 국가나 지방자치단체에는 파산능력은 인정되지 않고 있다. 국가나 지방자치단체는 본원적인 통치단체이며 파산에 의하여 재산관리권을 박탈하는 것은 통치의 운영을 방해하기 때문이다. 다같이 공법인이고 하더라도 그 공공성에는 다양한 단계가 있다. 국가나 지방자치단체가 파산능력을 가지지 않는 것에 대해서는 납득할 수 있다고 하더라도 기타의 공법인에 대해서는 아직 검토할 여지가 있다는 등의 주장이 그것이다.³⁶⁾ 지방자치단체에 대하여는 통치능력이 관점으로부터 파산능력이 없다는 것이다.

35) 이 법률에 대한 상세는 법무부, 채무자 회생 및 파산에 관한 법률 해설, 2006.4. 참조

36) 이기우, 지방자치단체에 대한 파산선고제도, 지방행정, 자치행정연구소, 1995.5. ; 青山善充(他), 破産法概説, 有斐閣, 2001 참조.

그러나 이러한 견해에 대하여 공적법인의 파산능력에 대하여 약간 뉘앙스가 다른 견해도 보인다. 예컨대 일본의 경우 파산법개정에서 법제심의회에서의 논의가 그러하다. 여기에서는 오히려 파산 이후의 처리에 대한 논의가 없이 파산법에서 공법인의 파산능력만을 단순히 인정하는 것은 문제가 있다는 지적이 있었다. 의사록에서는 미국의 오렌지카운티의 파산케이스를 다루고 민사재생법적인 수단이 일본에서도 필요한 것을 지적하고 있어³⁷⁾ 명확히 이제까지의 통설과는 뉘앙스의 차이가 있는 것같이 생각된다.

처음에 소개한 바와 같이 공법인의 파산능력을 그 통치능력의 관점에서 부정하는 견해는 파산법이 청산형으로 공법인이 소멸하는 케이스를 상정하고 있는 것으로 생각된다. 이미 서술한 바와 같이 미국에서의 챕터나인은 파산을 신청한 지방자치단체의 재산청산을 인정하고 있지 않다. 소위 재생형 내지 회생형이다. 그렇다고 한다면 채무자회생적인 형태의 새로운 제도의 도입은 가능하다고도 생각된다.³⁸⁾

37) 法制審議會 倒産法部會 破産法分科會 第四回會議 議事錄, 2001.9. 참조.

38) 최근 일본의 경우 특정조정에 의한 채무조정이 화제가 되고 있다. 지방자치단체가 관계하는 법인에 있어서도 그러한 수요가 많이 될 것으로 생각한다. 특정조정이란 1999년에 성립한 ‘특정채무 등의 조정의 촉진을 위한 특정조정에 관한 법률’에 의한 채무자 재생의 방법이다. 특정조정법은 특정채무의 조정을 위한 법률이지만, 그 내용은 “지불불능에 빠질 우려가 있는 채무자의 경제적 재생에 이바지하기 위하여 이와 같은 채무자가 부담하고 있는 금전적 채무에 관한 이해관계의 조정을 촉진하는 것을 목적으로 하여 행해지는 조정”의 것이다. 법원에서의 민사조정절차의 하나이다. 개인의 다중채무자가 자기파산이 되는 것을 방지할 목적으로 활용하는 케이스가 많다. 그러나 특정조정의 신청은 개인만이 아니고 법인도 가능하다. 모든 채무자의 공평성을 중시하는 민사재생법과는 달리 특정조정의 특징은 채무자가 방기를 요구하는 대상채권을 선택할 수 있다고 하는 점에 있다. 따라서 구제를 받고 싶은 채무자는 전 채권자를 대상으로 할 필요는 없고 특정채권자하고만 협의를 할 수 있다. 다만 조정의 수락은 강제는 아니고 채권자의 합의가 전제로 된다. 조정대상이 되어 있는 채권자가 반대한다면 조정은 성립하지 않는다. 교섭이 성립하면 양자간에 채무면제 등을 정한 조정조항을 결부하고 수락되면 조정이 성립한다. 때로는 법원이 조정을 대신하는 결정을 내린 경우에도 조정이 성립한다. 조정조항은 체결한 시점에 채무자·채권자 쌍방에 이행의무가 발생한다. 또한 채권자에게는 특정조정에 의하여 방기한 채권에 대해서는 일정 조건을 충족시키면 세계상장점이 있다. 총무성은 지금까지 경영개선이 보이지 않는 제3섹터 등에는 회사개생

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

법이나 민사재생법 등에 의한 조기의 법적 정비를 촉구하여 왔지만, 최근 이들의 재생절차로서 특정조정을 중시하고 있다.

2003년 6월 북해도주택공급공사가 특정조정에 의한 금융기관에 대한 채무면제의 신청을 행하였고 이어 장기현주택공급공사가 2004년 1월에 그리고 천기현주택공급공사가 동년 2월에 각각 특정조정의 신청을 행하였다. 이 중 북해도주택공급회사에 대해서는 2004년 2월 27일 특정조정이 성립하였다. 그 내용은 15개의 금융기관에 대한 725억 엔의 채무 중 275억 엔을 일괄변제하지만, 나머지 450억 엔에 대해서는 채무가 면제되게 되었다(금융기관이 채권을 포기한 것이다).

금융기관에 있어서는 세무상 손실처리할 수 있다는 장점도 있지만, 주주대표소송에서 견뎌낼 수 있는 채무의 면제인가 여부가 중요한 포인트이다. 금융기관이 근거도 없이 이들의 채무면제에 순응하는 경우에는 거꾸로 주주소송에 의한 손실의 보상이 질문될 지도 모른다.

주택공급공사나 토지개발공사의 경우 지방자치단체와의 관계가 문제가 된다. 가령 지방자치단체가 주택공급공사나 토지개발공사의 채무에 대하여 채무보증하고 있는 경우이다. 이 경우 특정조정에서 채무가 대폭적으로 면제되게 되면 금융기관의 융자태도에 미치는 영향이 우려된다. 금융기관으로 본다면 지방자치단체의 채무보증이 있기 때문에 다액의 금전을 떼이게 된 것이다. 그것을 지방자치단체가 지불할 수 없다는 것은 지방자치단체에는 본래 채무보증을 할 만한 자격이 없다는 것을 널리 나타낸다. 이것으로부터 전국 각지에 특정조정에 의한 지방자치단체의 채무면제가 다수 행해질 것이 예상된다. 지방자치단체에 다액의 금전을 융자하고 있는 전국의 금융기관이 숨을 죽이고 그 행방을 지켜보고 있다고 한다. 채무보증하고 있음에도 불구하고 지방자치단체가 현실적으로는 채무이행을 하는 것이 곤란하다는 사실이 밝혀지면, 이후 금융기관이 융자에 응하지 않는 태도로 변화하는 것도 염려된다. 그렇게 된다면 금융기관으로부터의 차입에 의하여 과정을 견뎌내어 왔던 지방자치단체에 있어서 채무의 금융지원이 아주 곤란하게 될 것이다. 특정조정에 의한 채무의 면제는 현재의 지방자치단체 채무조정을 위한 제도가 불비하다는 모순을 노정하고 있음과 동시에 가까운 장래에 있어서 지방자치단체 재정파탄의 계기가 될 위험성도 숨기고 있다고 말해도 과언은 아니다.

다음으로 지방자치단체와 토지개발공사의 채무의 관계도 문제이다. 지방자치단체에 있어서 가장 염려되는 것은 토지개발공사가 안고 있는 다액의 채무이다. 다수의 지방자치단체가 버블시대에 구입한 토지를 그대로 가지고 있고 그 때문에 금융기관으로부터의 차입금리가 부담이 된다. 요컨대 아무것도 하지 않더라도 금융기관으로부터의 차입금의 금리부담은 누증하고 있는 것이다. 지금까지는 금리가 낮기 때문에 토지개발공사의 금리부담도 낮지만, 이후 가령 금리상승이 발생하면 이러한 지방자치단체에게 그 재정적인 영향은 상당한 것이 될 것이 염려된다.

토지개발공사가 금융기관으로 차입을 하여 토지를 구입한 경우 지방자치단체가 그 채무에 대하여 채무보증을 하는 것이 통상적이다. 채무보증이란 토지개발공사가 그 채무를 변제할 수 없는 사태가 생긴 경우 지방자치단체가 책임을 가지고 그 지불을 한다는 보증이다. 이러한 채무보증을 통하여 실은 기묘한 사태가 일어나고 있다. 즉 토지개발공사에 자금을 융자하고 있는 금융기관의 입장에서 본다면 지방자치단체의 채무보증이 있기 때문에 우려는 없다. 그래서 얼마라도 대부하는 것이 가

3. 지방자치단체 재정재건의 길

1) 국가의 새로운 제도정비에 대한 책임

지방자치단체재정의 과정을 재건하기 위해서 지방자치단체에도 파산을 인정하는 미국형의 새로운 법률을 만들자는 논의에는 반대가 있을 수 있다. 공법인의 문제해결에는 사법적 해결보다도 일본식의 행정적 수법의 편이 적합하다고 하는 사고도³⁹⁾ 이에 유사하다. 이러한 비판에는 우선 현재의 사법 특히 법원에 이것 이상의 업무를 행할만한 인재가 준비되어 있지 않다는 것이 배경이 되어 있다. 이러한 인재 문제와는 별도로, 오히려 사법적 해결보다도 행정적 해결의 편이 적합하다는 의견도 있다. 그러나 일본의 경우 지방재정재건법에 의한 행정적 수법이 기능하지 않기 때문에 새로운 틀을 고려하여야 한다는 주장이 있음을⁴⁰⁾ 염두에 두어야 한다.

능하고 지금까지의 대부에 대하여도 금리를 지불해 가는 한 우량채권으로서 위치 지워지고 있는 것이다.

이곳에 2가지의 문제가 생긴다고 생각된다. 하나는 지방자치단체가 토지개발공사에 대하여 채무보증을 하였기 때문에 금융기관이 본래 행해야 할 토지개발공사에 대한 신용조사를 태만하였다는 것이다. 본래 금융기관은 대출에 대해서는 그 대출처가 대부한 돈을 변제할 수 있는 것인가 충분한 신용조사를 하고 있는 것이다. 그것을 태만히 하고 있다는 것은 그곳에 금융기관의 모랄해저드가 생기는 것이다. 또 다른 하나는 금융기관이 지방자치단체의 채무보증에 신뢰를 두고 있는 근거에 관한 문제이다. 그 근거는 지방채의 신용평가에 있다고 생각된다. 현재 일본의 지방채에 대해서는 국가와 동일한 수준이며 신용리스크는 없다는 것이 일반적 사고이다. 그러나 이점에 대해서는 이미 일본과 미국의 지방채를 비교해 보면 일본의 지방채에 있어서는 시장의 가버넌스가 거의 기능하고 있지 않다는 것을 지적하였다. 요컨대 근거가 없는 신용평가가 금융기관의 지방자치단체에의 대출의 신용담보가 되고 있다고 말해도 좋다. 누군가가 돈을 주입하고 있는 한 현실로 도산이라는 것은 발생할 수 없다. 일본에서 다수의 지방자치단체가 그 재정실태가 심각한 상태에 빠져 있음에도 불구하고 과정보다도 걱정하지 않는 것도 국가나 금융기관이 돈을 주입하고 있기 때문이다. 그러나 문제는 그 사이에 누군가가 부담하여야 할 채무는 확실히 증가하고 있다는 사실이다. 아마 사실이 명확히 나타나는 시점에는 문제해결은 불가능한 상태로까지 악화될 가능성이 매우 크다고 할 것이다.

39) 김범식/박원석/송영필, 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 149면 이하 참조.

40) 이러한 현상을 ‘기능하지 않는 준용재건제도’라고 부르고 있다 : 白川一郎, 前掲

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

행정적 수법으로는 말할 것도 없이 일본의 준용재건제도를 들 수 있다. 1955년에 제정된 법률을 그대로 준용하는 것이지만, 전후 60년을 경과하여 내외의 정세가 변화한 것은 물론이며 지방자치단체 재정 그것의 성격도 당시와는 크게 다르다. 그러한 정세에도 불구하고 구 법률을 그대로 적용하는 것은 문제가 있을 수 있다. 당시는 국가의 예산조치도 있어 재정재건에 성공하는 것이 가능하였다. 그러나 오늘날에는 이것이 기능하지 못하고 있다. 따라서 행정적 수법 예컨대 준용재건제도에 기초하여 지방자치단체의 재정재건을 하려고 하기 보다는 결국 어떻게 할 것인가를 생각하는 편이 더 좋다. 재정파탄의 실태를 표면화시킴이 없이 점점 적자를 쌓아간다면 이를 느낄 때에는 돌이키기 어려운 적자를 안게 된다는 것이 지금까지 일어난 현상인 것이다. 최종적인 적자로 인해 국민이 비싼 대가의 지불을 해야 하는 것이 행정적 구제의 틀인 것이다.

결국 새로운 틀을 만들지 않을 경우 국민의 최종적 비용부담의 크기를 고려한다면 새로운 제도의 정비가 빠를수록 국민에게는 이익이 되는 것이다. 법원의 인재부족이라는 문제도 법률에 수반하는 예산조치에 의하여 처리가능한 문제이라고 생각된다. 만약 오늘날 새로운 틀을 준비하는 것이 가능하지 않다면 그것은 오로지 정치의 태만과 빈곤이라고 비판되어야 할 것이다.

새로운 법률은 채무자회생법의 지방자치단체판이라고 생각하면 이해하기 쉬울 것이다. 지방자치단체를 파정시켜 청산하는 것이 목적이 아니다. 그 목적은 지방자치단체의 채무를 조정하면서 한편으로 지방자치단체 재정재건을 도모하는 데에 있다. 이러한 틀은 지금까지 우리나라에는 없던 제도이다. 국가가 책임을 가지고 이러한 새로운 제도를 만들지 않으면 아니 되는 이유는 지금까지 이미 서술한 바 있지만 현재의 지방자치단체의 재정악화를 초래한 원인의 대부분이 국가

書, 66면.

에 있다고 하는 점도 배경에 있다. 지금까지의 지방행재정 시스템이 소프트한 예산제약으로부터 지방자치단체가 차입금을 누적해 가는 결과로 되었던 측면도 크다고 말할 수 있다.

2) 지방자치단체의 채무불이행의 가능성

새로운 법률은 기본적으로 지방자치단체에 채무불이행이 생기는 때의 대응을 위한 것이다. 그렇다면 현실로 지방자치단체에 채무불이행이 일어날 가능성이 있는 것일까. 우선 기본적 사고이지만, 지방자치단체의 재정을 지금까지 소프트한 예산제약으로부터 하드적인 예산제약으로 바꾸어야 한다는 것이 여기서의 주장이다. 전체로서의 지방재정제도를 중장기적으로 그러한 틀로 개혁해야 한다는 사고이다. 지방자치단체 과정을 위한 새로운 제도의 준비도 그러한 제도설계의 일환으로서 취급되어야 할 문제이다. 그렇다고 한다면 지방자치단체 중에는 이후 채무불이행이 나타나는 것은 일반론으로서도 피할 수 없다고 예상된다.

우리나라의 지방자치단체 제도를 전제로 하는 한 지방자치단체가 채무불이행을 야기하는 것은 있을 수 없다고 말할 수 있다. 그것은 자금이 부족하지 않는 틀이 가능하기 때문이다. 만약 가령 당해 회계연도 내의 수입으로 경비를 충당함에 있어서 부족이 생긴 때에는 다음 연도의 수입을 앞당기어 이에 충당·사용할 수 있다. 이 경우 앞당기어 충당·사용한 금액은 다음 연도의 세입세출예산에 편입하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 미리 지방의회의 의결을 얻어야 하며, 다음 연도의 수입을 앞당기어 충당·사용한 때에는 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게, 시·도에 있어서는 행정자치부장관에게 즉시 보고하여야 한다(지방재정법 제7조 제2항 및 제3항). 이것도 1-2년에 재정상태가 호전한다면 몰라도 매년 이러한 방식으로 자금조정을 하는 것은 불가능할 것이다.

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

지방자치단체가 채무불이행을 야기할 것인가는 기본적으로 수중에 결제를 하기 위한 현금이 있는가 여부에 달려있다. 기업에서도 그러하지만, 채무초과에 빠져 있어도 그 법인이 반드시 채무불이행을 야기하여 파산하는 것은 아니다. 채무불이행을 야기하는가 여부는 전적으로 자금태도에 달려있는 것이다. 기업의 경우 특히 그러하지만 금융기관이 융자하고 있는 한 그 기업이 채무초과에 빠져 있다고 하여도 도산하는 것은 아니다. 이것을 지방자치단체의 경우 적용하면 금융기관으로부터의 대부가 계속되고 국가로부터의 지방교부세조치에 의하여 자금이 지원되는 한 문제가 현재화하지 않는다고 생각된다.

그러나 지방자치단체를 둘러싼 환경은 이후 더욱 엄격하게 된다고 예상된다. 금리상승에 의한 지방채의 상환부담의 증가 또는 관계하는 공사의 파탄 등 이후 지방자치단체를 둘러싼 환경은 지금까지와는 다른 것을 얼마든지 예상할 수 있다. 지방재정의 개혁에 따라서는 지방교부세가 점점 줄어들 수 있다는 점도 중요하다.⁴¹⁾ 지방교부세가 감소할 경우 중앙으로부터의 지방교부세에 의존하고 있는 다수의 지방자치단체는 재정적으로 상당한 타격을 입을 것이 예상된다.

아울러 이러한 상황 중에 예상하지 않았던 돌발적인 사태가 발생하면 지방자치단체의 채무불이행이 발생하더라도 이상하지 않게 된다. 지방공기업 등의 경영파탄이 계기가 되어 지방자치단체가 채무불이행에 빠질 우려는 충분히 고려될 수 있다. 이미 서술한 바와 마찬가지로 금융기관의 융자태도가 지방자치단체에 대하여 장래 리스크 회피적으로 변화하는 것도 예상되지만, 그러한 금융기관의 태도의 변화도 지방자치단체의 재정파탄이 생길 가능성을 높이는 것으로 이어진다고 예상된다.

41) 일본에서의 이러한 동향에 대한 상세는 조태제, 일본의 중앙정부와 지방자치단체 간 재정분쟁해결의 실태와 시사점, 중앙정부와 지방자치단체간 재정분쟁조정의 방향, 한국법제연구원, 2006.7. 10면 이하 참조.

3) 새로운 제도의 구체적 내용

지방자치단체 재정의 과정에 대한 새로운 해결방안으로 이미 서술한 것과 같은 미국형의 챕터나인을 상정해 본다. 새로운 틀이 미국형 챕터나인이라면 지금까지 없던 지방자치단체에 재생의 기회를 부여하기 위한 새로운 법률의 제정으로부터 시작해야 할 것이다. 이 법률은 ‘지방자치단체의 채무의 조정과 재정재건을 위한 법률’이라고 명명하여도 된다. 법률제정의 취지는 2가지이다. 하나는 재정파탄에 빠진 지방자치단체의 채무의 조정을 행하는 것이다. 또 다른 하나는 그러한 지방자치단체의 재정재건을 도모하는 것이다. 오늘날 재정파탄에 빠진 다수 지방자치단체의 채무의 조정이 행해지지 않으면 지방자치단체가 재정재건을 달성하는 것은 사실상 불가능하다. 그 때문에 채무 조정의 틀을 명확히 하고 투명성이 있게 지방자치단체의 채무조정을 행하고 그것을 베이스로 과정에 빠져 있는 지방자치단체의 재건을 도모해 간다는 것이 이 법률의 목적이 된다. 이러한 의미에 있어서는 50년 전에 재정파탄에 빠진 지방자치단체를 구제할 목적으로 일본에서 제정된 지방재정재건축진특별조치법과 법률제정의 취지는 동일하다. 그러나 기본적 차이는 지금까지 일관하여 서술하여 왔던 것처럼 지방자치단체의 재정규율의 유지를 계속적으로 도모해 간다는 사고가 그 배경에 있다는 점이다.

이 법률이 대상으로 하고 있는 지방자치단체는 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구이다. 이러한 지방자치단체만이 이 법률의 대상으로서 재정재생을 위한 신청을 행할 수 있다. 신청의 요건 중 가장 중요한 요건은 지방자치단체가 채무불이행을 야기하고 있을 것이다. 그것 이외에도 성실히 채무자와 대화하여 채무의 이행에 노력한다는 등의 요건이 정해져야 할 것이다.

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

이러한 요건에 합치한다고 생각되는 지방자치단체는 그 지방자치단체가 소속하는 지방법원에 이 법률의 적용을 신청할 수 있다. 신청을 받은 법원은 즉시 법률적용을 위한 절차를 개시하게 된다. 절차 개시와 동시에 법원의 결정에 의하여 채권자로부터의 지방자치단체 재정에 대한 강제집행이나 차압 등을 행하는 것은 가능하지 않게 된다. 동시에 법원은 감독위원을 임명한다. 감독위원의 임무는 신청을 행한 지방자치단체가 소유하는 재산의 가격을 평가하는 것이다. 필요한 경우는 법원은 조사위원을 임명할 수 있다. 조사위원은 복잡한 안전에 대하여 특별한 조사가 필요한 경우에 임명되는 것이다.

나아가 법원이 평가한 채권을 원인으로 하여 법원은 채권자집회를 소집할 수 있다. 이 채권자집회에서는 채권자는 그 채권금액에 상응하여 의결권을 갖게 된다. 또한 이 채권자 중 수인에 의한 채권자위원회가 설치된다. 채권자위원회는 지방자치단체와 협의하여 재정재건 계획에 관여할 수 있다.

한편 신청을 행한 지방자치단체는 법원에 의한 채권자로부터의 지방자치단체 재산에 대한 강제집행 등이 배제되기 때문에 통상과 같이 주민에 대한 행정서비스를 행할 수 있다. 법원의 보호 하에 채무의 조정을 행하는 것이 가능하다고 하는 것이 된다. 통상의 파산과 달리 자산의 청산을 행하는 것이 아니기 때문에 통상과 같이 주민에 대한 행정서비스를 계속할 수 있다는 것이 이 법률의 하나의 특징이다. 요컨대 신청을 행한 지방자치단체가 법원의 보호 아래 채무조정을 진행하는 것이 가능하게 된다는 것이 이 법률의 지방자치단체에서의 장점이다. 지방자치단체의 장이나 의회도 계속하여 그 직무를 계속할 수 있는 것이 된다. 그러나 한편으로 회계·재무상의 엄격한 관리책임이 요구된다. 만약 위법한 지출이나 재무상의 관리책임을 다하고 있지 않는 경우 그들은 감독위원의 조사 아래 그 배상책임을 지게 된다.

신청을 행한 지방자치단체는 바로 재정재건계획을 책정하게 된다. 재정재건계획 중에는 채무의 구체적인 조정방법 및 이후 재정재건의 진행방법이 포함된다. 구체적인 채무처리의 방법은 개개의 지방자치단체가 놓여져 있는 상황에 따라 다르다.

기본적으로는 현재 충분하지 않는 자금을 어떻게 마련할 것인가 그리고 장래에도 계속하여 재정수지를 안정시킬 수 있는 방법을 고려하게 된다. 하나는 지방자치단체가 갖고 있는 재산을 처분하는 방법이다. 현금·예금 나아가 기금이 남아 있다면 그것을 사용하면 되지만, 채무불이행을 야기한 지방자치단체에 그러한 것이 남아 있을 것이라고 생각하기는 어렵다. 지방자치단체의 자산의 리스트 업이 필요하다. 지방자치단체의 장은 공유재산에 대하여 전년도 및 당해 회계연도간 증감보고서와 매년 12월 31일 현재를 기준으로 개정된 가격에 의한 현재액보고서를 작성하여 당해 지방의회에 보고하고 있다(공유재산 및 물품관리법 제47조). 다만 지방자치단체의 경우 민간기업과 같이 자유로 자산의 매각이 가능한 것은 아니다. 지방자치단체의 자산은 그 목적에 따라 행정재산 및 보존재산과 잡종재산으로 나누어진다. 공유재산의 경우 그 대부분이 직접 행정목적에 공용되고 있는 행정재산이라고 할 수 있다. 행정재산과 보존재산은 원칙적으로 이를 대부·매각·교환·양여·신탁 또는 대물변제하거나 출자의 목적으로 하지 못하며, 이에 사권을 설정하지 못한다. 이에 반하여 잡종재산은 대부·매각·교환·양여·신탁하거나 사권을 설정할 수 있으며, 법령이나 조례로 정하는 경우에는 현물출자 또는 대물변제를 할 수 있다(공유재산 및 물품관리법 제28조 제1항). 그러나 지방자치단체의 장은 행정재산 또는 보존재산으로 계속 존치할 필요가 없는 경우 당해 재산에 대하여 공유재산심의회의 심의를 거쳐 그 용도를 변경하거나 폐지할 수 있다(공유재산 및 물품관리법 제11조).

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

지방자치단체에 따라서는 시의 일등지에 시청사를 준비하고 있는 곳도 있다. 이것도 잡종재산으로 전환하여 매각하는 방법이 당연히 고려된다. 별도로 지방자치단체가 토지·건물을 소유하지 않아도 행정서비스에 지장은 없기 때문이다. 민간이 건축한 것을 빌려서 사용하면 되는 것이다. 이러한 방식은 뉴질랜드 등에서는 실시되고 있으며 일본의 중앙성청에서도 행해지고 있다. 철저한 자산리스트라에 의하여 박물관이나 기타 시설 등은 잡종재산에로의 전환으로 매각처분이 가능하다고 생각된다. 이러한 방법으로 자금을 마련하는 것이 가능하다.

다음으로 세출의 대폭적인 삭감도 피하기 어렵다. 다만 현행의 법률을 전제로 한다면 의무적 경비 중에서도 복지관계 세출의 대폭적인 삭감은 곤란할 것이다. 인건비의 삭감에 대해서는 노조와 교섭결과에 의할 것이지만, 구체적인 숫자는 차치하더라도 급여 등에서도 삭감될 것이고 급여 일부로 보이는 퇴직수당에 있어서도 삭감이 있을 것이다. 공무원 정원의 삭감에서도 조기퇴직 등의 형태로 대폭적인 삭감이 행해지게 된다. 의회와의 관계에서 급여관계 조례 그것이 이러한 방향으로 개정되는 것도 고려된다. 채무삭감의 비용부담은 이러한 형태로 지방자치단체의 직원도 부담하게 된다.

한편 세입면에서는 지방세에 있어서 주민세 등의 증세조치도 당연히 검토대상이 된다. 어느 재건기간을 구획하여 다른 지방자치단체 이상의 세율이 과해지게 된다. 현재의 표준세율을 상회하는 세율이 적용되게 되지만, 지역주민에게도 채무처리의 비용부담이 명확한 형태로 되는 것을 의미한다.

이상 어느 검토안도 당해 지방자치단체의 지방의회에 의한 심의·의결을 거쳐 결정되게 된다. 행정에 있어서도 지방자치단체의 장 이하 사무기구는 재건안의 책정이라는 곤란한 업무를 행하지 않으면 아니 된다. 구체안의 작성은 채권자와의 조정만을 고려하더라도 상당한 곤란을 수반할 것이다. 지방자치단체는 채권자가 수락할 수 있는 실현가

능한 채무조정안을 책정하지 않으면 아니 된다. 행정에 있어서는 지금까지 없던 엄격한 대응을 하는 것이 된다고 말해도 과언이 아니다. 또한 지방의회도 재건안의 책정을 향하여 적극적인 역할을 다할 것이 요구되고 있다. 재정재건제도에서는 지방의회가 전혀 기능 부전의 상태에 놓여져 있던 상황과 비교한다면 이점은 커다란 차이가 된다.

최종적으로 지방자치단체가 책정한 채무조정을 포함한 재정재건안은 지방의회의 의결을 거친 후 채권자집회의 의결에 회부된다. 의결권을 가지고 있는 채권자 과반수의 동의, 의결권 총액의 과반 이상의 의결권을 갖는 채권자의 동의가 있으면 재정재건안은 승인된다. 전자의 규정은 사람의 수를 기준으로 하는 요건이며 후자는 금액을 기준으로 한 요건이다. 이 2가지의 요건이 충족되는 때에 승인된다. 승인이 된 경우 이 계획안에 의한 채무의 변제계획에 기초하여 지방자치단체는 재정계획에 몰두할 수 있게 된다. 만약 재정재건안이 부정된다면 신청을 행하였던 지방자치단체는 사법적인 보호 아래에서의 재정재건을 행하는 것이 가능하지 않게 된다.

4) 새로운 제도가 갖는 장점

미국식 챕터나인제도는 일본식의 행정적 해결과 비교할 때 법원의 결정에 의하여 채권자의 권리·의무관계에 영향을 미친다는 점이 중요한 차이점이다. 재정재건계획이 법원에서 인가되면 그 중에 있는 채무조정은 법원의 판결과 동일한 효력을 갖게 되며 그것이 행정적 수법과 근본적으로 다른 점이다.

새로운 제도가 채무의 조정과의 관계에서 어떠한 효과와 장점을 갖고 있는가에 대하여 정리해 본다. 하나는 지방자치단체가 갖는 채무의 조정을 위한 새로운 룰이 제공될 수 있다고 하는 점이다. 지금까지는 지방자치단체가 파정한 경우 이를 해결할 수 있는 아무런 법적

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

인 근거가 존재하지 않았다. 그 때문에 지방자치단체가 선택할 수 있는 방안은 전무 하였다. 일본식의 행정적 해결에서는 지방자치단체가 개별의 형태로 채무 조정을 도모할 수밖에 없었다. 이미 살펴본 일본에서의 특정조정이라는 것이 그 하나이다. 특정한 채권자와 대화하여 해결하는 방법이지만 법원은 그것을 위한 장소를 제공하는 데에 불과하였던 것이다. 이것에 대하여 새로운 법률은 전체 채권자에 대하여 지방자치단체가 갖는 채권을 조정하는 수단이 준비된 것이 된다. 이것은 채권자에 있어서도 지금까지와 다른 투명성이 높은 채무조정을 하에서 해결해 가는 틀이 준비된다는 장점이 있다.

둘째는 지방자치단체의 재정재건과정에서의 투명성의 확보이다. 이 법률에는 채권자위원회가 지방자치단체의 재무면의 모든 것에 자유로 접근할 수 있음과 동시에 재건계획의 책정에 관여할 수 있는 것으로 되어 있다. 외부의 인간이 객관적으로 지방자치단체 재정에 관여할 수 있다고 하는 것은 지금까지는 없는 획기적인 것으로서 지방자치단체 재정의 투명성을 높이는 데에 공헌할 수 있는 것으로 생각된다. 이점은 일본에서의 준용재건단체가 국가의 관리 하에 재정재건을 행하는 것과 비교하면 그 차이는 선명해 진다. 준용재건제도에서는 사실상 지방의회의 기능이 정지했음과 같은 상태로 된다고 말해져 왔다. 이점은 이 법률이 제정된 당시로부터의 하나의 문제점으로서 지적되어 왔던 점이다. 별도의 논점이 되지만 지방자치의 정신을 짓밟는 것이 아닌가 하는 비판이다. 새로운 제도 하에서는 재정재건의 과정은 일반적으로 오픈됨과 동시에 재정재건 과정 그것은 지방자치단체에 있어서 엄격한 것이 될 것이다. 그러나 그 절차는 지방자치단체의 의사결정에 맡기고 있다는 것이 준용재건제도와는 근본적으로 다른 점이다.

셋째는 재정재건의 스피드가 빠르다는 점이다. 지금까지 발생한 채무불이행을 사법적 해결이 아니라 별도의 수단으로써 행하였던 일본

식의 행정적 해결의 경우와 비교할 때 그러하다. 지금까지 일본에서 보고된 지방자치단체의 채무불이행 사례로서는 북해도 유맹정(현 유맹시)의 경우가 있다. 유맹항의 확장공사를 위하여 지방채를 발행하고 제국생명 외 13개의 보험회사로부터 공동융자를 받은 사례이다. 현재의 버블불황과 사정은 아주 유사하며, 호황시에 계획한 사업자금의 채무가 불황에 의하여 변제가 가능하지 않게 되었던 것이다. 국가가 이를 떠맡기를 거부하였기 때문에 채무불이행에 빠졌던 것이다. 당시 채권자도 강제집행을 하지 않고 대화에 의한 해결을 시도하였지만 쉽사리 결정되지 않아 결국 북해도장관의 알선으로 화해하는 것이 결정되고, 당해 유맹정이 소유하는 토지를 현물변제하는 형태로 결착하였다. 그간 채무의 회수까지 14년 정도의 세월이 낭비되었던 사례가 보고되고 있다.⁴²⁾ 새로운 법률에 의한 사법해결에서는 물론 채무의 상태에도 의하지만, 불과 3-4년에 채무의 조정이 행해지는 것이 된다고 생각된다.

끝으로 지방자치의 관점으로부터의 평가이지만 새로운 법률에 근거하여 지방자치단체의 행정 뿐만 아니라 주민도 끌어들이는 형태로 재정재건이 진행되는 것은 주민에 대하여 지방행정재정에 강한 관심을 불러일으키지 않을 수 없는 것으로 이어진다고 생각된다. 경우에 따라서는 증세도 부득이 한 선택으로 되는 경우 지금까지와는 달리 지역 주민도 직접 그 비용의 부담이 강요되기 때문이다.

5) 지방분권에의 길

지방자치단체에서의 재정규율의 악화가 어떻게 하여 발생하여 왔는가를 추구해 가면 결국 국가가 지방자치단체에 대하여 모두 돌봐주는 시스템에 귀착하지 않을 수 없다. 정부수립 후 약 60여년에 걸쳐 전

42) 白川一郎, 前掲書, 224면.

IV. 우리나라에서의 지방자치단체 파산제도

국에 일률적으로 개인의 소득이나 사회자본스톡의 유지를 도모해 가는 정책이 취해져 왔다. 이러한 정책이 지금까지 지역사회의 생활수준향상에 공헌한 것을 부정하는 것은 아니다. 그러나 이미 고도성장의 과정을 거쳐 사회자본스톡도 그런대로 수준에 달한 현재 이러한 시스템이 지방자치단체의 자립심을 박탈하고 오히려 모럴헤저드조차 발생하고 있다는 부정적 측면이 드러나고 있다. 국가와 지방의 관계를 재검토하여 지방에 재정자치권을 과감히 이양해 가는 것이 필요한 시대가 되고 있다. 우리나라에서의 지방분권을 위한 개혁은 재정면에서도 발본적인 형태로 행해져야 할 것이다.

V. 결 론

지방자치단체의 재정위기가 본격적으로 논의가 된 것은 IMF체제 아래에서이다. 국가적 금융위기로부터 지방자치단체의 도산도 당연히 일어날 것이라는 생각이 널리 확대된 것이다. 그러나 아직 지방자치단체가 도산하였다는 소식은 들리지 않고, 재정위기가 표출되어 화제가 된 경우도 아직 없다. 그러나 이러한 표면상 온화한 상황이 지방자치단체 재정이 개선되고 있음을 말하는 것은 아니다. 일견 아무런 풍파가 없는 상황으로 보이지만, 지방자치단체 재정은 수면 아래에서는 확실히 악화하고 있음이 그 실태이다. 악화의 정도도 더욱 강해지고 있다고 말해도 좋을 것이다.

지방자치단체 재정이 파탄에 빠질 경우 개인의 생활에 어떠한 영향이 있는 것일까. 우선 가계의 부담에 영향이 있는 것은 피할 수 없다. 공영주택의 임차료, 수도요금 등이 인상될 것이다. 지방자치단체 행정의 상당한 부분이 법률에 근거하여 의무적 경비로 되어 있지만, 실제로는 지방자치단체 독자의 재원부담으로 행정서비스의 상승을 기할 수 없는 것이 현실이다. 지출삭감은 우선 이러한 지방자치단체 부담의 재검토로부터 들어가게 되기 때문이다. 모자가정이나 유치원아동에 대한 각종 혜택의 폐지도 가계에 직격탄이 될 것이다. 지방자치단체에 따라서는 교통사업을 행하고 있는 바도 있다. 그곳에서는 버스나 지하철운임의 상승도 행해질 것이다.

지역의 생활환경의 악화도 피할 수 없다 새로운 공공투자는 물론 그 유지의 비용도 삭감되면 도로의 보수도 뜻대로 되지 않게 된다. 또한 지역의 이벤트활동 등의 보조금도 폐지되게 되면 지역공동체로서의 지금까지와 같은 비중은 보이지 않게 될 것이다. 증세라고 하는 주민에의 직접적인 비용의 부담이 야기되는 이전에도 다양한 형태로 주민생활에의 영향을 미치게 될 것이다.

V. 결 론

그러면 왜 이 정도로 까지 지방자치단체의 재정은 악화한 것일까. 재정규율은 왜 실패된 것일까. 중앙정부에 의한 지방자치단체의 재정 통제가 이렇게까지 참혹한 결과로 된 것은 어떠한 연유로 인한 것인가. 이러한 기본적인 분석이 없이 이후의 지방자치단체 재정재건에의 해결책을 강구하는 것은 가능하지 않다. 지방자치단체 재정의 파탄을 해속하고 재정재건을 꾀하기 위해서는 지금까지와는 다른 새로운 제도설계가 필요하다. 왜냐하면 오늘날의 지방자치단체 재정의 악화를 초래한 요인이 국가와 지방을 통한 행재정제도의 틀 그것 중에 마련 되었다고 생각되기 때문이다. 제도개혁을 수반하지 않는 미봉책으로는 가령 일시적으로 성공했다고 하더라도 재차 동일한 것을 되풀이 하는 것이 될지도 모른다.

일견 엄격한 규율 하에 운영되어 왔던 것으로 보이지만, 중앙정부 주도의 지방자치단체 경영이라는 제도 그것이 지방자치단체의 재정규율을 붕괴시킨 요인이었다고 생각된다. 지방교부세제도나 보조금에 의한 국가의 지방재정에의 커다란 관여가 지방자치단체의 비효율적인 재정운동을 조장하고, 오늘날의 재정위기를 초래한 배경이 되어 있다. 나아가 지방자치법에는 고려되어 있지 않은 지방자치단체에 별도의 형태의 재량권을 허락한 것도 각종 지방공사나 지방공단 등의 보통회계 이외의 채무의 누계로 이어진다고 생각할 수 있다. 지방공사나 지방공단의 다액의 채무의 배경에 국가의 정책이 크게 관계하고 있다는 점도 간과할 수 없는 사실이다.

장기적으로 지방자치단체의 효율적 재정운용을 촉구하고 재정위기 또는 지급불능에 빠진 지방자치단체를 효과적으로 재건하기 위해서는 재정위기 관리제도를 도입할 필요가 있다. 재정위기에 당면한 지방자치단체의 재정을 재건하는 방법으로는 미국식의 파산선고제도와 일본식의 재정재건제도가 있다.

먼저 중앙정부가 주도하여 재정위기에 빠진 지방자치단체에게 자치권을 일정 부분 제약하는 대신 재정재건을 지원하는 이른바 재정위기 관리제도를 도입하는 방안을 생각할 수 있다. 재정위기관제도의 도입은 기존의 지방자치법과 지방재정법에 이를 명시하는 방법과 새로이 지방재정위기관리법을 제정하여 운영하는 방법이 있다. 재정위기관리제도를 도입할 경우 지방자치단체가 방만한 재정운영을 할 경우 자치권이 일정부분 제약받을 수 있다는 경각심을 불러일으킬 수 있고, 후속적인 재정재건 지원을 통해 자력으로는 재정위기를 극복할 수 없는 즉 사실상 파산상태에 빠진 지방자치단체의 재정을 재건할 수 있는 길을 터 줄 수 있다는 장점이 있다.

재정위기관리제도의 도입에 있어서 핵심적인 사안은 재정위기관리를 신청하는 주체의 문제와 재정위기관리 조치에 따라 자치권을 어느 정도 제약할 것인가 하는 문제라 할 수 있다. 우선 재정위기관리 신청 주체의 문제에 있어서는 신청범위를 지방자치단체로 한정할 것인지 아니면 중앙정부나 상위 지방자치단체에까지 신청권한을 줄 것인지의 문제이다.

재정위기관리 신청권을 중앙정부에까지 확대할 경우 객관적인 기준에 따라 재정 건전성이 일정 수준이하로 떨어진 지방자치단체에 대하여 재정위기관리 신청을 함으로 재정상황이 더 악화되기 전에 재정재건을 도모할 수 있는 이점이 있다. 그러나 중앙정부가 신청권을 남용할 경우 지방자치단체의 자치권을 제약할 수 있으며, 특히 지방자치단체장의 정치적인 성향에 따라 신청권이 왜곡되게 행사될 우려가 있다. 따라서 재정위기관리 신청권은 지방자치단체에게만 부여하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

재정위기관리에 들어간 지방자치단체에 대하여 자치권을 제약할 것인가의 문제도 있다. 자치권을 제약할 경우, 지방자치단체의 재정운영 실패에 대한 책임을 묻기 때문에 사전에 경각심을 주어 재정운영의 건

V. 결 론

전성을 유인할 수 있으며, 중앙정부의 개입으로 효율적인 재정지도가 가능하다는 장점이 있다. 그러나 자치권을 제약하는 것은 지방자치체의 이념에 배치되고, 또 재정위기의 모든 책임을 지방자치단체에 떠넘기기엔 전반적인 지방재정 구조상의 문제점이 상존한다. 또한 지방자치단체가 재정위기관리 신청을 꺼려하여 재정재건조치를 실기할 우려도 있다.

반면에 자치권을 제약하지 않을 경우 자율적인 해결을 유도할 수 있는 장점이 있지만, 중앙정부의 재정을 불건전한 재정운명을 한 지방자치단체에 지원함으로써 건전한 재정운명을 한 지방자치단체와 형평성 문제가 야기되고, 또한 지방자치단체의 도덕적 해이문제를 야기시킬 수 있다. 따라서 재정재건의 대가로 재정위기관리를 신청한 지방자치단체에 대하여는 재정운영의 사전적 효율성을 확보하는 차원에서 자치권의 일부를 제약하는 것이 필요하다고 판단된다. 자치권을 제약하는 조치로는 지방자치단체장 해임과 같은 극단적인 조치보다는 중앙정부가 주도하는 재정위기관리 위원회를 통하여 지방자치단체 재정운영과정에 개입하여 재정재건을 유도하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.⁴³⁾

오늘날 지방자치단체의 채무문제를 해결하고 지방자치단체의 재정규율을 유지해 가기 위해서는 중앙에 의한 통제가 아니고 시장에 의한 가버넌스를 높여 가는 것이 중요하다고 생각한다. 지방자치단체의 재정제도를 소프트한 예산제약으로부터 하드적인 예산제약으로 전환할 필요가 있다. 이것은 기본적으로는 시장에 의한 가버넌스를 강조한다는 것에 다르지 않다. 시장에 의한 가버넌스를 강조하는 경우 지방자치단체의 재정과탄도 당연히 일어날 수 있다는 것이 된다.

지방자치단체의 재정과탄을 구제하기 위해서는 새로운 제도설계가 오늘날 요구되고 있다. 그것은 장래 상정될 수 있는 지방자치단체의 재정과탄에 대하여 종래의 무방비 내지 일본식의 행정적 수법을 대신

43) 이러한 견해에 대해서는 김범식/박원석/송영필, 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 149면 이하 참조.

하여 사법적 해결에 의한 새로운 제도를 만드는 것이다. 지방자치단체에도 파산제도를 도입하는 것이다. 이러한 주장은 당혹감을 불러일으킬 수 있다. 그러나 실제로 이러한 제도를 운용하고 있는 국가가 있다. 미국 연방파산법 중의 지방자치단체파산을 규정하고 있는 챕터나인이 그것이다. 지방자치단체의 파산이라고 한다면 오해를 줄지도 모르지만, 지방자치단체는 행정을 계속할 의무가 있기 때문에 지방자치단체를 파산시켜 청산시켜 버리는 것으로는 가지 않는다.

연방파산법상의 챕터나인은 기본적으로 일정한 조건 하에 지방자치단체를 보호하며 그 보호 하에 지방자치단체가 안고 있는 채무의 조정을 도모하는 데에 그 목적이 있다. 말하자면 지방자치단체관 채무자회생법이라고 생각하면 이해하기 쉽다. 그러한 의미에서 이후 예상되는 지방자치단체의 재정과탄에 대하여 미국형의 채무조정을 위한 새로운 제도 즉 사법적 해결의 틀을 만드는 것은 오늘날 다수의 지방자치단체가 안고 있는 재정적 곤경을 극복하기 위한 유효한 제도라고 생각된다. 새로운 사법적 해결의 틀은 지방자치단체 재정의 채무조정을 위한 새로운 틀을 제공할 뿐만 아니라 그 이후 재정재건의 속도를 가속화한다는 관점으로부터도 중요한 의미를 갖고 있다.

미국에서 보이는 지방자치단체의 파산제도는 세계에서 유일하게 행해지고 있는 틀이다. 어떻게 하여 그러한 특이한 틀을 우리나라에서 모델로 하지 않으면 아니 되는 것인가 하는 의문이 생길지도 모른다. 그러나 시장의 가버넌스에 의한 재정규율의 유지를 진행해 간다면 이러한 틀이 그 전제로서 어떻게 하더라도 필요하게 된다. 파산제도가 존재하는 것에 의하여 지방자치단체의 재정규율이 유지된다고 하는 중요한 역할도 그 하나이다. 특히 파산제도가 가지는 금융기관의 융자태도에의 영향은 중요하다. 근년 파산이 갖는 금융정책에의 영향의 중요성이 지적되고 있다. 그러한 새로운 이론도 주목하면서 지방재정제도가 설계되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김동건, 지방재정진단제도의 체계 및 정책방향, 지방행정연구 제12권 제1호, 한국지방행정연구원, 1997.
- 김규영, 미국의 지방채 시장 활성화와 지방자치제 발전에 관한 연구, 한국학술진흥재단, 1996.
- 김범식/박원석/송영필, 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 삼성경제연구소, 1999.1.
- 김중순, 지방재정압박과 재정진단제도의 도입, 지방자치와 행정, 삼영사, 1995.
- , 미국의 재정위기와 재정진단, 지방행정연구 제12권 제1호, 한국지방행정연구원, 1997.
- 남황우, 일본의 지방재정위기와 재정진단, 지방행정연구 제12권 제1호, 한국지방행정연구원, 1997.
- 문인수, 지차체 파산, 어떻게 막아야 하나, 지방자치, 1998.12.
- 유규열, 파산을 향해 달리는 인천시 도시철도, 지방자치, 1997.4.
- 서정섭, 미국 도시재정위기의 발생과 대응사례, 한국지방행정연구원, 1997.
- 이계탁/김선엽, 지방자치단체의 재정위기와 파산제도에 관한 연구, 지역개발연구, 1999.12.
- 이기우, 지방자치단체에 대한 파산선고제도, 자치행정, 1995.5.

참고문헌

- 이상용 외, 지방자치단체의 재정위기관리제도의 도입방안, 한국지방행정연구원, 1997.
- 이상용, 지방재정진단제도의 효율적 운용방안, 한국지방행정연구원, 1996.
- 임성일, 주요 국가의 지방재정제도, 삼성경제연구소 세미나자료, 1998.
- 이원희, 미국 지방재정운영의 최근 동향과 시사, 지방재정, 한국지방재정공제회, 제3호, 2005.
- 이효, 양날의 칼 - 재정파산선고제, 지방자치, 1995.5.
- , 미국 지방정부의 파산선고제, 지방행정정보, 1995.6.
- 조태제, 일본의 중앙정부와 지방자치단체간 재정분쟁해결의 실태와 시사점, 중앙정부와 지방자치단체간 재정분쟁조정방향, 한국법제연구원, 2006.7.
- 황영배, 미국의 지방자치단체 파산관련 제도- Washington DC의 파산 사례와 미국 국내 정치적 배경을 중심으로-, 자치단체 국제교류, 1996. 7-8월호.
- 선진외국의 지방자치제도(II), 행정자치부 지방자치제도 연구자료, 2000.9.
- 加藤均, 自治体倒産の危機, 中央法規出版, 1983.
- 橋本光司, 地方財政と再建團體, 教育社, 1978.
- 村手聰, 地方財政再建制度, 籠野欣彌(編), 財務(1), ぎょうせい, 2003.
- 稻生信男, 自治体改革と地方債制度, 學陽書房, 2003.
- 小川功, 地方債のデフォルトと土地會社方式による解決, 彦根論叢(第293號), 1995.
- 白川一郎, 自治体破産, 日本放送出版協會, 2005.

- 橋本行史, 財政再建團體, 公人の友社, 2001.
- 青山善充(他), 破産法概説, 有斐閣, 2001.
- 松山幸弘, 自治体の解體と再生に関する一考察, 富士通總研研究レポート(第144號), 2002.
- 自治省(編), 地方財政再建の狀況(總括編), 1958.
- M.Baldassare, When Government Fails, University of California Press, 1998.
- F.Engelsing, Zahlungsunfähigkeit von Kommunen und anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, 1999.
- F.E.Gerald, Local Government Law, West Publishing Co., 1994.
- J.L.Mikesel, Fiscal Administration, 2002.
- C.Wirt, Dillon's Rule, Virginia Town & City. vol. 24 no. 8, 1989.8.
- Public Finance Special Report, Municipal Default Risk, Sept. 15 1999.