

지방정부 파산제도 유용성에 관한 연구

인하대학교 행정학과
정창훈

jungcha@inha.ac.kr

정부회계학회 2014년 춘계학회 발표자료

목차

- I. 들어가는 말
- II. 지방정부 파산제도 목적 및 미국과 일본의 파산 (재정재건)제도 운용현황
- III. 우리나라 자치단체에서 파산제도 도입에 대한 쟁점 및 한계
- IV. 파산제도 대안
- V. 정책적 함의 및 결론

I. 들어가는 말

지방자치단체 파산제도 도입거론 배경

- 박근혜 정부가 들어서면서 공기업 부채감축 등을 포함한 공공 부문 정상화가 국정의 최우선 과제로 선정됨
- 2012년 말 지방정부 채무는 26조 원이고 지방공기업 부채는 76.5조원으로 지방정부 총 부채는 거의 100조 원대에 도달함
- 인천, 용인, 태백, 김해 등 일부 지자체에서 전시성, 선심성, 과시성 사업 진행으로 인한 지방채무 및 공기업 부채 급증
- 지방정부 채무 증가와 지방공기업의 막대한 부채로 인하여 2014년 집권당 대표가 “지방정부, 지방공기업 부채와 전쟁을 벌여야 한다”고 주장하며 지방정부에 파산제도의 도입검토를 주장한데 이어, 안전행정부 장관도 지방정부 파산제도를 올해 내 도입검토 발언으로 인하여 지방자치단체 파산제도 도입에 대한 논쟁에 불이 붙음

II. 지방정부 파산제도 목적 및 미국과 일본의 파산 (재정재건)제도 운용현황

지방정부 파산제도 개념 및 목적

- 파산 (bankruptcy)의 정의와 기준은 국가마다 상이하지만 일반적으로 경제주체가 만기가 된 부채를 적기에 갚지 못하는 경우 발생함
- 자치단체 파산제도가 실시되고 있는 미국과 재정재생조치를 취하고 있는 일본 등에서 자치단체 파산제도는 일반기업의 파산처럼 자산의 완전한 청산을 통한 채무의 공평한 변제가 아니고, 오히려 채무자인 자치단체가 파산법원 등의 감독아래 채권자와 협의하면서 채무의 단계적 상환 등을 통한 채무조정과 재건을 도모하는 일련의 과정을 통하여 자치단체의 기능을 계속 유지하는 것이 주 목적임
- 미국 연방파산법에 나오는 자치단체 파산제도는 자치권에 대한 제한을 초래하지 않으면서 재정재건을 도모하기 위한 목적임. 즉, 자치단체의 재정이 일부 채권자들에 의하여 좌우되지 않도록 해야 하며, 주 정부가 자치단체의 주권에 제약을 가해서는 않된다는 연방대법원의 판결취지에 따라 자치단체에게 재정위기를 극복할 수 있는 기회를 보장하는데 목적이 있음

미국 자치단체 파산제도 운용-1

- 미국은 지방정부들이 재정위기 (파산위기)에 처했을 경우 재정 재건 수단으로 주법과 자치단체 재정상황에 따라 크게 세가지 방법을 사용하고 있음
 - 연방파산법 제9장 (chapter 9)에 의하여 연방 파산법원이 파산 신청자치단체의 요청을 받아들여 파산을 선언 후 해당 자치단체가 주관이 되어 재정재건을 실시하는 방안
 - 주정부의 전면적인 재정금융원조에 의한 재정재건 방안
 - 주정부 파산관재인제도 (receivership)을 통한 재정재건
- 위의 세가지 재정재건 방법 중 주정부에 의한 전면적인 재정금융원조에 의한 방안은 자치권의 상실도 없이 가능하기에 자치단체들이 가장 선호함. 주정부 파견 파산관재인제도에 의한 방식은 주정부가 해당 자치단체의 자치권을 일시 정지시키고, 주정부가 파견한 파산관재인 중심으로 재정재건을 실시함. 연방정부가 파산신청의 경우에도 자치권의 정지 없이 자치단체 주관으로 재정재건을 실시함

미국 자치단체 파산제도 운용-2

- 모든 미국 주정부들은 해당 자치단체들이 재정위기에 처하였을 경우 연방정부 파산법에 따른 파산을 신청할 수 있게 허용하는 것이 아니고 26개 주에서만 명시적으로 허용하고 있음
- 파산을 신청하는 것을 허용하고 있지 않은 주에 속한 자치단체들은 재정재건을 위하여 주정부 재정지원이나 주정부파견 파산관재인에 의한 방식으로 재정재건을 수행함
- 연방파산법원에 파산을 신청하기 위한 조건
 - 신청자가 지방자치단체이어야 함
 - 해당 주법에서 소속 자치단체가 채무자로서의 자격이 됨을 인정해야 함
 - 해당 자치단체가 지급불능 (insolvent)이어야 함
 - 해당 자치단체가 채무정리의 계획을 실행할 의욕을 가지고 있어야 함
 - 파산 신청 이전에 채권자와 성실히 교섭을 행하여야 함

미국 자치단체 파산제도 운용-3

- 1934년 연방정부가 지방정부 파산법 (Municipal Bankruptcy Act)를 통과한 이후 현재까지 약 645건의 파산신청이 있었는데, 이들 대부분은 단일 기능을 수행하는 특별목적 자치단체 (special district)가 신청한 것이고 몇 가지 이상 기능을 수행하는 일반정부 (general government)가 신청한 파산건수는 그리 많지 않음
- 보통 불경기가 지속될 때 파산신청 건수가 상대적으로 많음
- 최근 일반정부에 의한 파산신청 건수의 대표적인 사례는 Detroit시 등임
- 파산신청이 법원에서 인정되면 자치단체는 세출구조조정, 공무원수 삭감, 연금삭감, 세금인상 등의 고통스런 조치를 취하는 것이 보통임
- 파산신청 후 재정재건이 어느 정도 이루어 지면 연방파산법원은 파산해제를 선언함
- 미국의 파산제도는 일반적으로 적용된다기 보다는 상당히 예외적이고, 자치단체의 재정위기가 발생시 일반적으로 주정부가 나서서 문제 해결을 위한 지원 및 위기 수습을 위한 기구설립을 통하여 해결함

일본의 재정재건제도 운용

- 일본은 유바리시의 파산을 계기로 “지방공공단체 재정의 건전화에 관한 법률”을 2007년 제정함
- 이 법률 및 시행령은 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율 및 장래부담비율을 기준으로 지방자치단체의 재정건전성을 판단하여 재정건전성에 문제가 있는 자치단체에 대하여 “조기건전화기준”과 “재정재생기준”으로 나눔
- 위의 4개 지표 가운데 장래부채비율을 제외한 3개의 판단지표 가운데 하나라도 재정재생기준치를 초과하면 재정재생단체로 지정될 수 있음
- 조기건전화단체에 해당되면, 조기건전화 계획을 총무대신 또는 도도부현 지사가 필요한 권고를 할 수 있고 이를 공표함. 권고를 받은 자치단체는 이를 의회에 보고하고 감사위원 등에 통지해야 함. 재정재생단체로 지정되면 자치단체장은 재정재생계획을 수립하고 총무대신 또는 도도부현 지사에게 승인을 받고, 자치단체는 재정재생계획에 입각하여 예산을 편성하며 총무대신 또는 도도부현 지사는 재정재생에 필요한 권고를 할 수 있음

III. 우리나라 자치단체 파산제도 도입에 대한 쟁점 및 한계

자치단체 파산제도 도입 찬성 논리

- 지방자치단체 재정위기는 무리한 재정투자 및 운영에서 비롯된 것이기에 파산제도를 도입하여 지방재정규율을 확립하여야 함
- 선거 때마다 늘어난 복지정책으로 지방재정위기가 가속화되기에 무리한 복지공약을 방지하기 위해서도 필요
- 현재 사전 및 사후 재정관리제도가 있지만 이들의 실효성은 한계가 있음. 하지만 파산제도를 도입하면 지방재정 건전화 유도가 더 쉬워지고 자체재정규율의 확립을 가져옴
- 지자체, 지방의회, 주민 스스로 최후의 내부 통제수단으로서 파산제도 필요

자치단체 파산제도 도입 반대 논리-1

- 파산제도를 도입하기 위하여는 자율과 책임 기조하의 재정분권의 토대가 갖추어 져야 하며, 지방채시장에서 시장기제가 작동되는 지방재정이 이루어져야 하지만, 현행 국세와 지방세가 8:2 구조하의 과도한 중앙의존적인 지방재정상황과 지방채 시장에서 시장기제가 작동되지 않는 현실에서 파산제도의 도입은 지방정부에 자율은 부여하지도 않고 우선 책임만 묻게 되는 무책임한 제도임
- 중앙-지방 정부간 재정분권이 이루어 지지 않고 (수직적 불균형) 수도권에 세원이 집중된 (수평적 불균형) 중앙의존적인 재정상황하에서는 파산선고로 미래의 재정건전성을 결코 담보 못함
- 파산선고에 대한 객관적, 합리적 기준이 존재치 않음
- 파산제도를 도입해도 국가위임사무는 물론 지방기능의 대부분도 국가가 책임져야 하는 형편이기에 파산제도의 도입의 지방정부의 재정문제를 근본적으로 해결할 수가 없음

자치단체 파산제도 도입반대 논리-2

○ 자치단체 파산제 도입의 법적 문제점

-지방자치의 헌법적 보장 위배: 국가와 자치단체는 대등한 독립된 행정주체이며 지방자치의 헌법적 보장을 통하여 국가는 지방자치제도에 대한 보호의무를 부담한다는 점에서 지방자치단체에 대한 국가의 일방적 파산선고 및 이를 통한 자치권의 박탈 및 제한은 독립된 행정주체로서 지방자치단체의 자치권에 대한 본질적인 침해의 소지가 있음

-주민주권의 침해 소지: 지방자치단체의 파산을 통한 자치권의 박탈 및 제한은 지방자치권력의 권력적 기초로서 주민주권 (재정보장청구권, 최소재정요구권)을 침해할 소지가 있음

-파산제도 도입의 전제요건으로서 자기책임성 보장의 미흡: 재정파탄에 대한 책임을 묻기 위하여는 그 책임의 전제로서 자주적 재정이 존재하여야 하며, 재정에 대한 자율적 운용, 관리의 보장이 전제되어야 함에도 불구하고 현행 중앙의존적 재정상황과 중앙정부의 복지부담 등을 지방에 전가한 상태에서는 재정위기 결과를 지방에만 물을 수 없음

-비례원칙상의 문제: 현행 법제도상으로도 이미 지방재정에 대한 국가의 사전적, 사후적 감독과 통제가 상당히 이루어지고 있으며, 실질적으로 파산제와 유사한 재정위기단체 지정 제도가 존재하고 있음에도 불구하고, 재정적 결과를 이유로 지방자치단체에 대해 자치권을 실질적으로 박탈하는 내용의 파산제를 적용하는 것은 법치주의 일반적 원리로서 비례원칙에 반하는 과도한 규제임

-지방재정위기와 국가책임과의 관계: 현행 법제도상 지방재정의 건전한 운영에 대하여 국가는 사전적, 사후적 감독과 통제를 할 수 있는 권한과 의무가 있음에도 불구하고 지방재정의 위기가 발생하였다면 지방재정에 대한 국가의 감독, 통제가 제대로 이루어지지 못한 결과이고, 따라서 재정적 자기책임성이 충분한 보장이 없음에도 불구하고 단지 사후적인 재정적 결과를 이유로 자치단체에 대해 자치권을 박탈하는 파산제의 적용은 국가의 책임을 자치단체에 전가하는 결과를 초래함

자치단체 파산제도 도입 고려 시 쟁점 이슈

1. 파산자치단체 지정요건

-채무상환 불이행, 과도한 채무누적 등 구체적인 지정요건 필요

2. 지정절차 (누가 파산을 선언할 것인가?): 정부 지정형 vs. 지자체 신청 및 정부 승인형

-정부지정형: 법령근거에 의하여 기준 초과시 심층 분석 후 통보 및 개입 (미국 Detroit 시 경우 주 검토 및 지자체, 지방의회에 통보하고 지정관리인이 파산신청)

-지자체 신청 및 정부 승인형: 지자체 지방의회 의결 및 중앙정부에 신청, 승인 (일본 유바리시 및 미국 Orange County)

3. 중앙 및 상급단체 감독방식

-중앙정부 감독 및 통제형 (일본식): 재정건전화 계획 승인 및 감독, 지방채 발행규제, 신규사업 규제, 수입증대 등

-지정관리인 임명 (미국의 주): 재정건전화계획 승인, 회계 및 주요 지출 지정관리인 승인

4. 재정회생 조치

-재정건전화계획 수립 시행 및 감독

-재정운영 제한 및 구조조정 (지방채 발행 제한, 주요 대규모 투자사업 제한, 행정기구, 인력감축 구조조정)

-재정지원 여부: 재정회생을 위한 중앙정부의 재정지원 방식 및 재정지원규모 결정

5. 입법방식

-지방재정법 개정: 지방재정법에 별도의 장을 신설하여 규정-현행 지방재정위기 사전경보시스템과 연계하는 장점이 있지만 지방공기업 부채 등은 포함할 수 없는 단점이 있음

-가칭 “지자체 재정회생 및 파산에 관한 법률“-지자체, 지방공기업 등 통합적인 관리가 용이하지만 특별법 형식으로 지방자치 훼손 가능성 존재

자치단체 파산제도 도입 한계

- 현행 법제도상 지방재정의 건전한 운영에 대하여 국가는 사전적, 사후적 감독과 통제를 할 수 있는 권한과 의무가 있고, 현재 지방재정 위기는 궁극적으로 중앙의존적인 재정집권화, 국가의 복지지출 등의 의무를 지방에 떠넘김, 일방적인 국세감면 등으로 인한 지방세수 축소 등으로 발생한바 극소수 지방정부에 의한 방만한 재정운영을 구실로 자치권에 제약을 가하는 파산제도의 도입은 취약한 지방재정 문제를 근원적으로 해결하는 수단이 못됨. 일례로 일부 자치단체들이 방만한 재정운영을 방지하기 위하여 구행안부는 투융자 심사를 강화하였어야 함에도 불구하고 그러지 못함. 지방공기업 부채도 마찬가지임.
- 파산제도의 도입을 위한 전제조건 (자주재정권 및 자기책임성 보장—즉, 자율과 책임에 근거한 재정분권, 시장기제가 작동되는 지방채, 시장 존재 등)을 갖추지 못한 상황에서 파산제도의 도입은 책임을 묻기 전 책임을 요구할 전제조건이 충족되지 않은 상황과 같음

IV. 자치단체 파산제도 도입을 위한 선행작업 및 파산제도 대안

자치단체 파산제도 도입을 위한 선행 작업

- 현행 8:2의 국세와 지방세 비중을 미국이나 일본처럼 6:4 수준으로 점진적인 재정분권 확립 필요. 또한 수도권과 비수도권 자치단체간 수평적 재정불균형도 시정을 해야함. 특히 과도한 국가보조금과 교부세를 줄여 지방에 보내 주어 지방이 알아서 사용할 수 있게 재정분권 촉진이 필요함
- 지방의 자주재정을 보장하기 위하여 현행 조세법정주의를 완화하여 지방에 일정 정도 세목과 세율의 결정권을 부여하여야 함 (임의세 종목 확장)
- 현행 시장기제가 작동되지 않은 지방채 시장에 향후 시장기제가 작동되도록 장기적으로 지방채시장을 육성하는 것이 필요함. 이를 위하여 미국에서처럼 지방정부 재정건전성 정도에 따라 지방정부가 발행하는 지방채에 상이한 이자율이 적용되도록 현행 강제첨가소화채권의 점진적 폐지와 중앙정부 특별회계 자금으로 지방채를 저리로 인수하는 관행을 최소화하여야 함
- Civil minimum에 해당하는 기초복지 지출에 대하여 중앙정부가 전적으로 부담하여야 하며, 중앙정부 주도의 추가적인 복지 지출은 중앙정부가 부담하여 지방정부에 추가적인 재정부담을 지우는 것을 금지하는 법안의 도입 필요

자치단체 파산제도 대안

- 현행 사전적 사후적 재정관리제도를 좀더 보완하고, 재정위기 수준에 도달한 자치단체에 대한 탄력세 강제 사용을 의무화하여 주민들이 지방재정이 어려울 경우 추가적인 세 부담이 있다는 것을 인식시켜 가격 기제가 작동되는 지방 재정 mechanism을 완비할 필요가 있음. 이를 위하여 현행 지방재정위기 사전경보시스템을 강화하여 지방재정상태를 실시간 monitoring하고 감독할 수 있는 시스템을 구축하여 지방재정위기를 사전에 예방하는 시스템의 구축이 필요함
- 지방재정법을 개정하여 중앙정부나 전북도처럼 재정사업자율평가제도를 도입하여 연례적으로 비효율적인 세출구조조정 작업이 필요함
- 지방재정의 자율성 확대를 위하여 지방자치단체 권한 확보 되어 함. 지방세입원 확충을 위하여 임의세 제도도 활용필요
- 중앙정부 주도하의 새로운 복지사업 신설 등으로 지방정부에 matching을 요구하여 지방정부에 재정부담이 될 경우는, 미국에서 처럼 중앙정부가 전액 재정부담을 하든가 아니면 국회에서 지방재정에 일정 정도 부담을 주는 법의 통과를 원천적으로 금지하는 법 (unfunded mandate act-상위정부의 재정지원 없이 하위정부에 재정부담을 지우는 법의 통과금지)을 제정하여, 지방에 추가적인 재정부담을 지우지 못하도록 해야 함
- 지방정부 채무, 지방공기업 부채, 출자출연기관, BTL등 민자 사업을 포함하는 모든 부채에 대하여 부채총량제를 도입하여 재정규율을 도입하여야 함

V. 정책적 함의 및 결론

정책적 함의 및 결론

- 미국이나 일본처럼 지방재정분권 토대가 확립되고 (재정자주권, 자기책임성 보장) 시장기제가 작동되는 지방채 시장이 형성되면 파산제도의 도입은 재정규율을 붙여넣고 자율과 책임에 근거한 지방재정을 운영하기 위하여 필요한 제도임
- 하지만 우리나라의 경우처럼 재정분권이 이루어 지지 않아 지방재정이 중앙에 예속되어 있고 (수직적 불균형) 수도권에 세원이 집중되어 자치단체간 세원불균형이 심화 (수평적 불균형) 된 상황하의 자율과 책임의 재정 기조가 정착되지 않는 형편에서 자치단체 파산제도 도입은 지방재정의 건전화를 결코 담보하지 못함
- 파산제도의 도입을 위하여 선행조건으로 자율과 책임의 기조가 작동되는 재정분권의 토대가 마련되어야 하며 지방세 가격기능이 작동되고 지방채 시장에서 시장기제가 어느 정도 작동되어야 함
- 수직적 및 수평적 재정불균형을 시정하고 시장가격기제가 작동되는 지방채 시장의 육성을 위하여 수년 또는 수십 년이 소요되기에, 현행 지방재정위기관리 제도를 더욱 발전시켜 잘 활용하여 지방재정규율을 확립하는 것이 우선적으로 추진해야 됨. 차후 재정분권이 이루어지고 지방재정에 가격기능이 작동되면 그때 파산제도의 도입을 고려하여야 함. 그 동안에는 지방재정사업자율평가제도, 지방재정위기단체들의 탄력세 제도 이용 의무화, 재정위기 단체를 지정하는 데 사용하는 지방공기업 부채비율 축소, 지방채, 지방공기업부채, 지방민자사업 등을 포함하는 모든 부채에 대하여 부채 총액한도제를 도입하여 지방재정 규율을 도입할 필요가 있음
- 결론적으로 자치단체 파산제도의 도입은 선행요건이 충족되지 않아 시기상조임

참고자료

조성규. 2013. 지방자치단체 파산제 도입의 법적 문제. 행정법연구 38호.

정창훈. 2011. 미국지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점-파산제도를 중심으로. 강원법학 32권.

서정섭. 2001. 미국 지방재정위의 발생과 관리제도에 대한 고찰. 한국지방재정논집 6권 1호.

유진식. 2010. 지방자치단체의 파산방지를 위한 법제정비방안-일본의 경험과 그 시사점을 중심으로. 지방계약연구 2호.