

미국 지방자치단체의 재정위기관리 절차에 관한 연구*

: 디트로이트 시 파산 사례를 중심으로

A Study on Financial Crisis Management Proceedings for Local
Government in the U.S.
: A Case of Detroit Bankruptcy

이 희 재**
Lee, Hee-Jae

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 미국의 지방자치단체 재정위기관리제도 개요
- III. 미국 연방정부의 지방자치단체 재정위기관리제도: 연방파산법
- IV. 미국 주정부의 지방자치단체 재정위기관리제도: 미시간 주법
- V. 절차 적용의 실재: 디트로이트 시 파산사례
- VI. 요약 및 한국에의 적용 가능성

지방자치단체의 재정위기관리를 다룬 기존 연구들은 거의 서정섭(1997)에서 다룬 사례와 동일한 사례들을 다루고 있으며, 파산의 원인 파악과 간략한 사례 소개에 그치고 있다. 진행 경과와 해결 절차를 자세히 다룬 선행연구는 거의 전무한 실정이다. 본 논문에서는 최근(2013년) 연방정부에 파산을 신청하여 미국 정부와 시민들에게 큰 충격을 안겼으며, 2014년 말 현재 여전히 해결 절차가 진행 중인 미시간 주 디트로이트 시 파산 사례를 중심으로 미국 지방자치단체의 재정위기관리 절차에 관해 살펴보았다. 미시간 주는 위기 상태를 판별할 수 있는 다양한 조건들을 규정하고 있으며, 심각한 재정위기가 발생하기 전에

* 본 연구는 2014년 한국지방재정학회 춘계학술대회에서 발표한 “지방자치단체의 재정위기 관리 절차에 관한 연구: 미국 미시간 주와 디트로이트시(파산사례) 관계를 중심으로”를 보완한 논문임

** 한국지방행정연구원 수석연구원

논문 접수일: 2014. 11. 24, 심사기간(1차): 2014. 11. 24 ~ 2014. 12. 9, 게재확정일: 2014. 12. 9

주의 대응을 허가하고 긴급관리인이 지방자치단체가 파산되지 않도록 다양한 조치를 할 수 있도록 하고 있다. 파산을 해야만 하는 부득이한 상황이 되는 경우, 연방파산법을 적용하도록 하는 사후적 조치까지도 주법에 규정하고 있다. 미국 주정부의 강력한 대응 방식 및 정교한 대응 절차와 각종 소송에 대비한 검토 조항들은 한국식의 재정위기관리제도를 보다 강력하게 개선하고자 할 때, 큰 도움과 시사점을 줄 수 있을 것이다.

□ 주제어: 지방자치단체의 재정위기관리절차, 연방파산법 제9장, 디트로이트 파산

Previous studies about financial crisis management for local government focused on the reason of the bankruptcy and short descriptions of their cases which are almost the same as Seo (1997) dealt with. There is almost no previous study on financial crisis management proceedings for local government. This study deals with the case of Detroit bankruptcy in 2013, which gave the U.S. government and citizen a big shock and still goes on now. This study focuses on financial crisis management proceedings for local government in the U.S. federal and state government. State of Michigan has enacted various conditions to decide financial crisis in its local governments. Before serious financial crisis stage, Michigan is aggressively intervening in its local government; dispatching emergency manager with great powers in order not to go to the bankruptcy stage for its local governments. Notwithstanding many efforts, if the local government goes to bankrupt owing to unavoidable circumstances, Michigan state law has the procedure for applying for U.S. code Title 11, Chapter 9, Municipality bankruptcy. Powerful intervention of state government in local governments, the delicate proceedings and provisions for lawsuit in this case may have important implications when Korea wishes to improve its financial crisis management system for local government.

□ Keywords: Financial Crisis Management Proceedings for Local Government, US Code Title 11 Chapter 9, Detroit Bankruptcy

I. 서론

한국에서 지방재정의 위기 문제는 학계에서나 실무 차원에서 지속적으로 제기되고 있다. 국세와 지방세의 비중은 8대 2로 고착화 되어 있고, 자치단체에 따른 차이가 있지만 지방재

정은 그 재원의 상당부분을 지방교부세 및 국고보조금제도를 통해 중앙정부로부터 보전 받아 운영하고 있다. 그러나 2013년 약 8조원 이상 국가 세입 결손이 예상되는 등 경기 둔화로 인해 국가 재정도 어려움을 겪게 되면서 지방재정도 그 영향을 받아 함께 어려워지는 상황이다. 지방의 무분별한 민자 사업으로 인해 연 1조원의 할부금을 내야한다거나(조선일보, 2013년 6월 4일자), 지방공기업부채 증가로 지방의 부채가 100조원에 육박한다(내일신문, 2013년 11월 6일자)는 등 지방재정에 대한 비판적 언론보도가 계속되고 있으며, 이에 따라 지방재정위기에 대한 국민 우려도 지속되고 있다. 정치권에서는 1995년에 검토하다가 보류되었던 지방자치단체 파산제도의 재검토에 관한 내용이 공공연히 이슈화되고 있다.

그동안 학계에서도 지방자치단체의 파산제도와 관련한 다양한 논의가 이루어져 왔으며, 해외 사례 분석을 통해 한국에의 적용가능성을 타진해보는 노력들이 이루어져 왔다(서정섭, 1997; 권순만, 1997; 서정섭, 2001; 조태제, 2006; 남황우, 2007; 강형기, 2008; 정창훈, 2011; 이상경, 2012; 김재훈, 2013). 그러나 미국 관련 연구는 서정섭(1997)에서 다루기 시작한 뉴욕주 뉴욕시, 플로리다주 마이애미시, 캘리포니아주 오렌지 카운티, 매사추세츠주 첼시시 이외의 다른 사례에 대한 연구를 찾아보기 어려우며, 일본 관련 연구는 2007년도에 발생한 홋카이도 유바리(夕張)시의 파산 사례에 거의 집중되어 있는 실정이다. 또한 기존 연구들은 왜 파산이 이루어졌는지의 원인 파악과 간략한 사례의 소개에 치중하고 있으며, 진행 경과와 해결 절차를 자세히 다룬 연구는 거의 전무한 실정이다. 이에 본 논문에서는 최근(2013년) 연방정부에 파산을 신청하여 미국 정부와 시민들에게 큰 충격을 안겼으며, 2014년 말 현재 여전히 해결 절차가 진행 중인 미시간 주 디트로이트 시 파산 사례를 중심으로 미국 지방자치단체의 재정위기관리 절차에 관해 살펴보고자 한다.

2장에서는 이후의 원활한 논의 전개를 위해 용어의 정의 및 한국과 다른 미국의 지방재정 시스템을 소개한다. 미국의 지방재정위기관리 제도는 연방정부 차원의 제도와 주정부 차원의 제도로 나누어서 살펴볼 수 있는데, 연방정부 차원의 제도는 사법부의 관할 영역으로 볼 수 있고, 주정부 차원의 제도는 행정부의 관할 영역으로 볼 수 있다. 3장에서는 연방파산법 제9장을 중심으로 한 연방정부 차원의 재정위기관리제도를 살펴보고, 4장에서는 미시간 주법을 중심으로 한 주정부 차원의 위기관리제도를 살펴볼 것이다. 이상의 이해를 바탕으로 5장에서는 실제 디트로이트 시 파산 사례가 어떻게 발생하였으며, 미시간 주법은 본 사례에 어떻게 적용되었고, 연방파산법으로 어떻게 이어졌는지 진행 경과를 살펴본다. 마지막으로 6장에서 본 사례의 한국에의 시사점을 간단히 살펴보고자 한다.

II. 미국의 지방자치단체 재정위기관리제도 개요

1. 용어의 정의

지방자치단체의 재정위기는 해당 단체의 재정지출수요가 해당 단체의 재정공급능력을 오랫동안 초과할 때 발생한다(Inman, 1995; 임성일, 2012). 서정섭(2001:226)에 따르면, 미국의 재정위기(fiscal crisis)는 재정압박(fiscal distress), 재정비상¹⁾(fiscal emergency), 재정파산(fiscal bankruptcy)의 세 가지 범주로 구분되어 설명된다. 재정압박상태는 지방자치단체의 예산이 단기적으로 수지균형을 이루지 못할 때, 혹은 현재의 조세부담 수준보다 낮은 서비스를 공급하거나 일정한 서비스 수준을 유지하기 위해서 보다 높은 조세를 부담해야 하는 상태이다. 재정비상상태는 지방자치단체가 공무원의 임금지불이나 채무의 상환, 계약의 이행 등 재정책임을 이행할 수 없는 상태이다. 마지막으로 재정파산은 지불불능선언 등을 포함한 채무상환의 불이행 상태로 자력으로 회복 불가능한 상태를 말한다(서정섭, 2001).

Honadle(2003: 1433)은 이와 조금 다른 접근을 하고 있다. 재정압박(fiscal stress)을 재정위기(fiscal crisis)에 포함된 것이 아니라 이를 구분하여 “재정압박은 재정위기로 이어지는 전 단계(precursor)”로 표현한다. Honadle(2003: 1433)의 재정위기관 “도시가 빌린 돈을 갚지 못하거나 도시의 다른 재정적 의무를 이행하는 것을 지속하기 어려운 상황”을 의미한다. 재정위기는 진정한 긴급 상황(emergency situation)으로 지방자치단체가 임금 지불이나 대금 상환이 불가능한 상태이며, 반면에 재정압박은 지방세를 바탕으로 할 때 상대적으로 큰 압박을 받고 있는 상태에 불과하다는 것이다. 그에 따르면 재정압박 상태는 재정위기와는 구분되어야 한다.

미국 내에서도 각 주의 규정이나 각 도시의 상황에 따라 용어의 적용이 다를 수 있겠지만, 본 논문에서 중심으로 다루는 미시간 주의 재정위기관리 시스템에서는 Honadle(2003)의 구분을 따르는 것으로 보인다. 사전심사(preliminary review)를 통해서 재정위기(fiscal crisis)가 존재한다는 주지사의 확인을 받기 전에는 재정압박(fiscal stress)으로만 판단하고 주정부에서 모니터링만 할 뿐 다른 조치를 취하지 않는다. 그러나 일단 주지사가 재정위기(fiscal crisis) 상태라는 선언을 내린 이후에는 주법에 규정하고 있는 옵션 선택을 거쳐, 연방파산법(US Code Title 11)으로 이어지는 단계적 제재 구조가 이루어지게 된다.

1) 서정섭(2001)은 원문에서 fiscal crisis를 “넓은 의미의 재정위기”로 fiscal emergency를 “재정위기”로 구분하고 있으나 재정위기라는 용어가 중복으로 사용되고 있으므로 본 연구에서는 양자의 명확한 구분을 위해 후자를 “재정비상”상태로 바꾸어 서술하였음. 이에 따라 emergency manager의 경우에도 “비서관리인”으로 번역하여 서술하였음.

2. 미국의 주-지방자치단체의 관계

미국은 연방이라는 특이한 정치제도를 운영 중인 나라이므로 90,107개(2012년 기준)의 지방자치단체- 50개의 주정부- 연방정부로 이어지는 3단계의 정부체계로 구성된다. 9만여 개의 지방자치단체는 카운티나 시와 같은 일반목적 자치단체와 교육특구와 같은 특별목적 자치단체로 나뉜다. 본문에서 논의의 대상이 되는 디트로이트 시를 중심으로 살펴본다면, 시정부 - 주정부 - 연방정부의 3개 층으로 나누어 살펴볼 수 있다. 한국과 같이 기초자치단체- 광역자치단체- 중앙정부의 3개 층으로 나누어져 있으나, 한국에서 주권(sovereignty)을 가진 주체가 최상위 정부인 중앙정부인 것과 달리, 미국에서는 주권을 연방정부가 아니라 중간 위치인 주(state) 정부가 가지고 있다는 차이가 있다. 즉 미국은 주권을 가진 주 정부들이 모여서 연방을 구성하였으므로 각 주 정부들이 주민에게서 위임받은 주권을 가지고 있다. 연방 정부는 각 주들의 위임을 받아 국방, 외교와 같은 연방의 고유한 영역을 운영하고 각 주 간 관계를 조율한다. 주정부는 주 방위군, 재난 구호 등의 주의 고유한 영역을 제외한 나머지 영역에 대해서는 시정부가 자율적으로 운영할 수 있도록 위임하고 있다.

재정권한도 마찬가지이며, 대부분의 주들이 재산세(property tax), 판매세(retail sales tax), 소득세(local income tax)와 같은 자주세원의 세목과 세율을 시정부가 자율적으로 정할 수 있도록 하고 있다. 시정부의 예산은 운영예산(operating budget)과 자본예산(capital budget)으로 나눌 수 있는데, 이 중에서 자본예산은 공채(municipal bond)를 발행하여 충당하는 경우가 많다. 한국의 지방재정지원제도(지방교부세제도, 국고보조금제도 등)와 같은 역할을 하는 정부 간 지원금 제도 (intergovernmental grant)가 있기는 하지만, 그 금액이나 시 정부의 재정에서 차지하는 비율이 한국만큼 크지는 않다(Rosen, 1992). 따라서 시 재정에서 공채가 차지하는 비중이 높으며, 공채 시장이 잘 구축되어 있다. 공채는 주민투표를 거쳐서 발행해야 하는 일반 의무 공채(general obligation bond)와 지방자치단체 산하단체들을 통해 주민투표 없이 발행이 가능한 수익 공채(revenue bond)로 나눌 수 있으며, 절차가 간단하고 통제가 약한 수익 공채의 비중이 높다(Rosen, 1992).

시 정부의 재정건전성은 공채 발행 비용과 직접적으로 연결되는 중요한 요소이다. 시 정부의 신용도가 높으면 낮은 금리로 공채를 발행하는 것이 가능하며, 시 정부의 신용도가 낮으면 금리가 높아지기 때문이다. 시 정부의 신용도는 무디스(Moody's), 스탠다드 앤 푸어스(Standard & Poor's), 피치(Pitch Investors Service)의 3개 민간 신용조사기관에서 조사하여 매년 발표하고 있다. (Mikesell, 2002) 만약 재정위기의 징후가 보이면 공채 조달 비용이 높아지므로 각 시 정부들이 건전 재정을 운영할 수밖에 없는 유인 구조를 갖고 있다(정창훈, 2011).

3. 미국 정부 간 관계와 미국 재정위기관리시스템의 관계

전술한 바와 같이 미국은 각 주 정부들이 주권을 가지고 있는 나라이므로, 각 주들의 권한이 강하다. 이 정부 간 관계는 미국 정부의 지방재정위기관리시스템에도 그대로 반영되어 있는 것으로 보인다. 지방자치단체의 재정위기와 관련하여 연방정부는 그 하위 자치단체라고 할 수 있는 워싱턴 D.C를 제외하고는 큰 힘을 발휘할 수 없다. 비록 최상위 재정위기관리시스템에 해당하는 파산법(US Code Title 11)이 연방파산법으로 규정되어 있지만, 그 실행 권한은 행정부가 아니라 사법부가 가지고 있으므로 엄밀히 말하면 연방정부의 재정위기관리시스템은 (행정부의) 재정위기관리시스템이라기 보다는 (사법부의) "법적인 분쟁조정절차"라고 볼 수 있다.

상기 배경에 따라서 미국은 각 주들이 지방자치단체의 재정위기관리시스템을 주도하고 있다. 즉 산하 자치단체(시정부)가 재정위기관리시스템의 최종 절차에 해당하는 연방파산법 제9장 자치단체 파산법의 적용을 받을 수 있는지 없는지를 결정하는 것도 각 주의 고유 권한이며, 이에 따라 아래 표에서 보이는 연방파산법 제9장의 적용 방식에 대해 각 주별로 차이가 나타나는 것으로 판단된다.

<표 1> 연방파산법 제9장에 대응하는 정책유형

유형	연방파산법에의 대응	해당 주
파산 인정형	무조건 허용형	• 무조건 신청가능 14개 주(California, Florida 등)
	조건부 허용형	• 조건부로 신청가능 6개 주(Connecticut, Ohio 등)
	주법 대체형	• 주법으로 연방파산법에 해당하는 제도를 규정 • 연방파산법 신청도 가능 6개 주(Michigan, NewYork 등)
파산금지형	• 자치단체 채무정리를 방지하는 엄중한 규제 • 연방파산법 신청 금지 3개 주(Massachusetts 등)	
무규정형	• 연방파산법 신청에 대한 특별한 규정이 없음 21개 주(Indiana, Virginia 등)	

*표 출처: Sutherland, Price & Joumard (2005) 참조 후 재정리하여 작성

ICMA 2013년 자료를 보면, 현재 파산을 인정하고 있는 주는 26개 주이며, 3개 주가 산하 지방자치단체의 연방파산법의 적용을 금지하고 있고, 21개 주는 특별한 규정이 없다. 파산을 인정하고 있는 26개 주 중에서도 14개 주는 산하 지방자치단체가 무조건 연방 파산 신청이 가능하며, 6개 주는 신청은 허용하더라도 상환불능의 요건과 기준, 채무정리 계획의 실

현가능성과 실행의지, 채권자의 동의요건 등 조건을 규정하고 있다(ICMA, 2013). 나머지 6개 주는 주 법으로 연방파산법에 해당하는 제도를 규정하고, 이 제도 속에 연방파산법을 포함하고 있다. 본 논문의 중점 사례가 되는 미시간 주가 여기에 포함된다. 즉 4장에서 주로 다룰 미시간 주법의 정식 명칭은 “지방 재정 안정성과 선택을 위한 법”(Local Financial Stability and Choice Act)이며, 선택(Choice)의 옵션 중에는 연방파산법의 적용을 받는 옵션이 포함되어 있다. 첼시 시가 주에서 특별법을 제정하여 강력한 조치를 통해 희생한 사례를 보고 특별법 형이라고 구분하고 연구하는 학자들도 있으나 이는 첼시 시가 특별해서가 아니라 주권(sovcreignty)을 가지고 있는 매사추세츠 주가 파산금지형을 택하고 있기 때문에 연방파산법을 적용하는 대신에 주(state)가 특별법을 제정하여 해결할 수밖에 없었던 것으로 보는 것이 타당하다. 이처럼 사례 연구에 있어 한국과 차이가 있는 미국 주와 연방정부의 관계, 미국 주와 지방자치단체 간 관계 맥락을 이해하는 것이 중요하다.

III. 미국 연방정부의 지방자치단체 재정위기관리제도: 연방파산법

1. 의의

미국에서 지급불능상태의 지방자치단체는 두 가지 시스템을 통해 관리된다. 하나는 연방파산법(US Code Title 11) 제9장(Chapter 9)의 사법적 조치이며, 나머지 하나는 주 수준의 재정 위기 제도(financial emergency procedure)이다. (Mikesell, 2002) 연방정부 수준의 지방자치단체 재정위기관리제도는 지방자치단체의 파산조항(bankruptcy code)이다. 파산법의 적용대상이 되는 지방자치단체란 도시(city) 및 시(town), 마을(village), 카운티(counties), 세금 납부 구역(tax district), 도시정부 상하수도(municipal utilities), 교육특구(school district)를 의미한다. 지방자치단체의 파산조항은 민간단체와 같이 파산단체의 해산에 의한 채무해소를 의미하는 것이 아니다. 연방정부의 지방자치단체 파산법은 채무의 조정과 재정재건의 절차에 관하여 규정한 것으로서 채무자인 지방자치단체가 연방파산법원의 감독 하에 채권자와 협의하면서 재정재건을 하는 일련의 과정을 의미한다(서정섭, 1997). 지방자치단체는 채권자의 채무를 변제함과 동시에 일정수준의 행정기능을 유지해야만 한다. 연방파산법의 첫 번째 목적이 지방자치단체가 채무의 조정과 변제를 하는 동안 계속해서 지방자치단체로서 기능할 수 있도록 하는 것이기 때문이다. 이는 지방자치단체의 운명을 소수 채권자들의 손에 맡겨둘 수 없다는 대전제를 기초로 재정위기에 처한 지방자치단체에 새로운 출발

의 기회를 보장하자는데 그 주안점이 있다(조태제, 2006: 29). 연방파산법의 적용을 받는 경우, 지방자치단체의 통치기구(시장, 의회 등)는 그대로 존속시키고 스스로 재정재건을 이룩하도록 하며 법원은 채무 조정을 도와준다. 60년 이상의 기간 동안 500개 미만의 지자체가 신청하였으며, 실제 파산의 적용 사례는 1980년에서 1997년까지 141건에 불과하다. (Mikesell, 2002) 연방파산법 제9장의 의미나 의의에 관해 소개한 기존 연구들(서정섭, 1997; 서정섭, 2001; 조태제, 2006; 정창훈, 2011; 이상경, 2012; 김재훈, 2013)이 많이 존재하고 있으므로 본 논문에서는 그 절차를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

2. 연방파산법 제9장의 절차

1) 파산신청, 공고, 채권자의 이의신청

재정위기에 빠진 지방자치단체가 그 해결책으로 파산을 선택할 경우 각 지역별로 연방파산법원에 파산신청을 한다. 지방자치단체 파산의 경우 연방파산법원은 파산신청이 신청자격을 갖춘 것인가를 심의하여 부적절하다고 판단하였을 경우에는 파산신청을 기각한다. 반드시 다음 3가지 요건을 갖추어야만 한다.

① 지방자치단체의 자발적인 신청일 것

지방자치단체의 파산신청은 해당 지방자치단체의 자발적인 신청이어야 한다. 지방자치단체는 '행정구획 또는 공적기관 또는 일선기관'으로 정의되어 있으며, 도시(city) 및 시(town), 마을(village), 카운티(counties), 세금 납부 구역(tax district), 도시정부 상하수도(municipal utilities), 교육 특구(school district)를 의미한다. 타 파산법 즉 제7장이나 제11장에서는 채권자로부터의 비자발적 신청도 인정되지만, 제9장에서는 반드시 채무자 스스로의 자발적인 신청이어야 한다. 즉, 채권자들이 파산신청 하는 것이 불가능하고, 지방자치단체만이 채무자로서 심리를 개시할 수 있다는 것이다.

② 해당 주법에서 연방파산법에 의한 파산신청을 인정하고 있을 것

앞서 II장에서 논의한 바와 같이 해당 자치단체가 속한 주법에서 파산 신청을 허용하고 있는 경우에만 연방파산법의 적용을 받을 수 있다.

③ 파산신청한 지방자치단체가 지불불능(default) 상태에 있을 것

지불불능이란 지방자치단체가 “기본적인 행정서비스를 제공하면서 채권자에게 계약대로 채무를 상환할 수 없는 상태”를 말한다. 지방자치단체가 단순히 재정위기의 상태에 있는 것만으로는 불충분하며 자금흐름(cash flow)의 면에서 당해연도나 혹은 차년도에 예산으로 변제하지 않으면 안되는 채무를 이행할 수 없는 상태여야 한다. 재정적자를 메우기 위한 충분한 현금이나 저축이 있다면, 설사 지방자치단체가 그것을 다른 목적으로 사용할 것이라고 주장해도 지불 불능이라고 인정하지 않는다. 그것으로 채무변제가 가능하다고 간주되기 때문이다.

파산신청이 이루어지면 지방자치단체의 파산신청사실 및 이에 대한 채권자의 이의신청기간이 공고된다. 이 공고는 적어도 1주일에 1회, 연속 3주간에 걸쳐서 채권보유자나 거래자가 일반적으로 열람할 수 있고, 또한 파산법원이 적당하다고 인정한 신문(최소 1개지)에 의해 공고해야 한다(서정섭, 2007: 35).

2) 구제명령 및 재건절차의 개시

지방자치단체의 파산신청이 적절하다고 인정되면 법원의 구제명령에 따라 채무조정 및 재정재건절차가 시작된다. 파산재판을 담당하는 파산재판관이 결정되고 채권자를 대표하여 지방자치단체의 재정재건계획 작성에 참가할 채권자 위원회(Creditors' committee)가 구성된다.

채권자위원은 7명으로 파산법원에 의해서 거액의 채권자 중에서 임명된다. 연방파산법 제7장이나 제11장의 경우 파산 신청이 이루어지면, 채무자의 활동이 중지되지만, 연방파산법 제9장에서는 파산 신청이 이루어지더라도 채무자인 지방자치단체가 재산을 점유하고, 행정서비스를 제공하면서 파산법원의 감독 하에 채권자와의 협의를 통하여 채무조정절차를 밟게 된다. 연방파산법에 의한 파산은 지방자치단체가 스스로 재정재건을 하게 된다. 물론 예외도 있으며 본 논문의 디트로이트 시 파산 사례에서는 비상관리인이 여전히 영향력을 행사하고 있다.

파산법원에 의해 구제명령이 떨어지면 채권자는 일정 기간 내에 지불청구증명(proof of claim)을 제출한다. 이 청구를 토대로 채무명세의 개시(disclosure statement)가 행해지고, 채무명세에 관한 심의가 이루어져 채무조정계획의 대상으로 삼을 것인가를 결정하게 된다.

3) 채무조정계획(plan of readjustment)의 수립

채무자인 지방자치단체는 채무조정계획을 반드시 작성해야 한다. “채무의 조정을 위한 계

획안을 작성하여 그 계획 하에서 채권자의 요구도 충족하는 것이 가능하도록 해야 한다.”고 규정되어 있기 때문이다. 채무조정계획에는 채권자를 등급으로 분류하고 각 등급마다 채권을 어떤 형태로 처리할 것인가를 구체적으로 나타내어야 한다. 채무조정계획의 주된 내용은 채무변제기간, 채무변제액의 변경으로 지방자치단체의 재정상황에 따른 지출수요와 수입예상을 감안하여 작성된다. 공채 변제에 관하여도 변제기간의 연장, 변제금액의 감액 등이 이루어진다. 채무조정계획은 실행 가능해야 하며, 동시에 연방파산법, 주법, 채권자의 승인에 입각해야 한다. 채권자를 만족시키지 않는다면 최종적으로 채무조정계획은 승인되지 않는다. 연방파산법 제9장에 규정된 채무조정계획승인을 위한 구체적 조건은 다음과 같다.

- ① 채무조정계획이 연방파산법 제9장의 규정에 반하지 않을 것
- ② 채무조정계획이 연방파산법 제9장에 적용되고 있는 다른 장의 규정에 반하지 않을 것
- ③ 지방자치단체(채무자)가 채권자에게 지불할 비용총액이 명확히 개시되어 있고 또한 적절하다고 인정될 것
- ④ 채무조정계획을 실행하기 위한 지방자치단체의 조치가 법률에 의해서 금지되어 있지 않을 것
- ⑤ 여러 채권자가 채권금액과 동등한 가치가 있는 자산을 책임지고 떠맡을 것을 계획이 규정하고 있을 것. 다만, 채권자가 채권의 지불연장이나 감액에 동의했을 경우는 제외
- ⑥ 현실 가능한 범위 내에서 채권자에게 유리한 채무반환율이 설정되어 있을 것

이 조건들이 충족되어 있지 않을 경우, 채권자는 채무조정계획에 대하여 이의를 제기할 수 있다. 또한 채무조정계획이 채권자들에게 수용되기 위해서는 동의한 채권자들이 각 등급 채권액 2/3 이상을 소유해야 하며, 각 등급별로 반 이상의 채권자가 동의해야 한다.

4) 계획의 시행, 달성

기간 내에 채무조정계획이 작성되지 않으면 연방파산법원은 지방자치단체 파산신청을 각하시킨다. 채권자들의 동의를 통해 채무조정계획이 작성된다면, 연방파산법원은 다른 모든 조건을 고려하여 채무조정계획의 승인여부를 판단한다. 채무조정계획이 승인된 시점에서는 파산절차와 관련한 파산법원의 역할은 거의 끝나게 되나, 계획 실행 시 필요할 경우에는 언제라도 파산법원이 관여할 수 있다. 단, 연방파산법원은 지방자치단체의 관리나 선거로 당선된 단체장을 경질할 수 없으며, 지방자치단체의 허락 없이 세출 축소, 세금 인상 혹은 자치단체의 재산 매각 지시를 내릴 수 없다. 채무조정이 계획대로 수행된 시점에서 모든 파산 절차는 종결된다.

IV. 미국 주정부의 지방자치단체 재정위기관리제도: 미시간 주법

1. 미시간 주 재정위기관리법의 변천

II장에서 서술한 바와 같이 미국은 주 정부 별로 재정위기관리제도가 다르다. 연방파산법의 적용과 관련하여 미시간 주는 파산 신청을 허용은 하되, 주법으로 재정위기관리제도를 규정하고 반드시 그 재정위기관리제도와 연계하여 파산 신청을 적용하도록 하는 6개 주 중의 하나이다.

미시간 주에서 지방자치단체의 재정위기관리제도를 규정한 법은 1990년에 제정된 “지방자치단체 재정책임법”(Local Government Fiscal Responsibility Act)이다. 미시간 주는 주 정부가 하위 자치단체의 재정위기에 적극적으로 대응해야 한다고 결정을 내렸다. 1990년에 미시간 주 입법부는 도시나 교육특구가 예산 문제를 해결할 수 있는 계획이 없고 이에 따라 시민들에게 서비스를 제공하지 못하게 되는 심각한 상황에 처해 있는 경우, 주정부의 비상관리인이 파견되어 이를 바로잡도록 법을 구성하였다. 이 법에 따라 1990년부터 2010년까지 20년 동안 7개의 도시에 비상관리인이 파견되었다. (State of Michigan, Department of Treasury, 2011a) 2000년에서 2010년 사이에 미시간 주의 실업률은 3%에서 14%로 증가하였으며, 이는 미국 전체 실업률 10%를 상회하였다. 이에 따라 이 법은 2011년도에 보다 강화되어 “지방자치단체와 교육특구의 재정책임법”(Local Government and School District Fiscal Accountability Act)으로 바뀌었다.

개정된 법은 재정적으로 압박을 받고 있는 지방자치단체들에 대한 미시간 주의 대응을 강화하였다. 기존 법(1990)이 재정위기의 사후 조치법이라면, 개정된 법(2011)은 재정위기가 일어나기 전에 주의 대응을 허가하였다. 또한, 연방파산법 제9장의 적용을 받지 않도록 비상관리인의 권한을 크게 강화시켰다. 즉, 단체장과 의원들의 보수를 정지시킬 수 있고, 이미 합의된 매각 협정을 수정하거나 파기할 수 있는 권한을 주었다. (State of Michigan, 2011) 무엇보다 중요한 것은 비상관리인이 주지사에게 해당 지방자치단체가 연방파산법 제9장의 적용을 받거나 자치단체를 아예 해산할 것을 건의할 수 있다는 것이다. 새로운 법은 연방파산법 제9장의 적용을 받으려면 반드시 비상관리인이 주지사에게 건의해야만 하도록 규정하였다. 또한 급증하는 인건비를 조정하기 위해서 노동조합의 계약을 파기시키는 권한까지 부여하였다²⁾ (미시간 주 홈페이지, Reinventing Detroit).

²⁾ http://www.michigan.gov/snyder/0,4668,7-277-57577_57657-291716--,00.html

비상관리인이 갖는 너무나 강력한 권한으로 인해 특히 노조가 강한 디트로이트를 비롯한 하위 지방자치단체들의 반발로 이 개정법안은 1년 만에 주민투표로 폐지(2012년)되었다. 그러나 여전히 디트로이트 시의 재정위기는 진행 중이었으므로, 디트로이트 사례에 적용하기 위해 미시간 주는 주민투표로 폐지된 “지방자치단체와 교육특구의 재정책임법(2011)”을 대신하여 개정 이전 법인 “지방자치단체 재정책임법(1990)”을 적용하였다. 하지만 이 역시 변호사들을 포함한 많은 시민단체가 이미 폐지된 법을 적용한다고 비판하였으므로 미시간 주에서는 새롭게 재정위기관리제도의 근거법(2012년)을 만들었다. 이것이 “지방재정 안정성과 선택을 위한 법”(Local Financial Stability and Choice Act)이다.

이 법(2012년 법)은 주 재무성(State Financial Authority)에 19개의 법정 조건 중에서 하나가 발생하였을 때 지방자치단체 단위의 재정 상태를 사전 심사(preliminary review) 하는 권한을 부여한다. 또한 지정된 재정 검토 팀(Financial Review Team)이 지방자치단체를 완전히 조사하고 주지사에게 재정 위기가 존재하는지 아닌지 보고하는 권한을 부여하였다. 법에 명시된 적법절차를 지방 관료에게 부여한 후에, 만약 주지사가 재정 위기가 있다고 확인한다면, 지방자치단체는 재정위기를 해결하기 위해 반드시 법에 명시된 4개의 옵션(미시간 주 정부와의 동의계약, 비상관리인의 파견, 재생계획을 협상하기 위한 채무자와의 중재 절차, 연방과산법 제9장을 적용하기 위한 주지사의 허가 요청) 중 하나를 골라야 한다. 이 법은 현재 미시간 주법 중에서 미시간 주 내 자치단체들이 연방과산법으로 진행할 수 있는 자격을 부여하는 유일한 법이다(State of Michigan, 2012).

2. 미시간 주법의 절차

현행 미시간 주법(Local Financial Stability and Choice Act, 2012)에 규정된 재정 위기관리제도는 다음의 절차를 따른다.

1) 재정 압박의 존재

미시간 주에서는 재정압박이 존재한다고 의심되는 경우, 주 재무성이 해당 자치단체에 예비조사를 시행하겠다는 서면 통지를 하고, 예비검토를 수행하도록 정하고 있다. 미시간 주에서 재정압박이 존재한다고 의심되는 경우는 지방자치단체의 자금 압박을 나타내는 19가지 조건 중에서 한 가지 이상이 발생한 경우이다. 첫째, 시 의회나 시장이 사전 상태 심사를 요청한 경우이다. 심사요청은 반드시 문서로 하여야 하며 현재 및 예상되는 재정 상황이나 재정 위기를 불러일으킬 만한 사건에 대해 명시해야 한다. 둘째, 주 재정담당부서가 반박의 여

지가 없는 불평을 가진 채권자로부터 문서로 된 요청서를 받았을 경우이다. 이때, 반박의 여지가 없는 불평이란 지방자치단체가 일만달러(한화 일천이백만원) 이상 혹은 자치단체의 연간 일반 기금 예산(general fund budget)의 1% 이상의 금액을 지불하지 않은 경우, 지급 마감일로부터 6개월이 지난 때를 말한다. 또한 채권자는 최소한 요청서를 보내기 30일 전에 지방자치단체에 그 사실을 알려주어야 한다. 셋째, 주 재정담당부서가 지방 정부의 특정 혐의(allegation)를 포함한 탄원을 받은 경우이다. 탄원은 지방자치단체 권역 내에 거주하는 유권자들의 서명이 필요하다. 탄원에 서명한 유권자의 수는 최근 주지사 선거의 투표자 수에서 적어도 5% 이상이어야 한다. 단, 탄원은 지방 선거 전 60일 이내에는 받아들여지지 않는다. 이는 재정 상태에 관한 예비검토가 다음 선거에 영향을 미칠 수 있기 때문에 규정된 조항으로 보인다. 넷째, 주 재정담당부서에 지방자치단체가 법정 연금 기금의 최소 기여금(minimum obligation payment)을 제때 입금하지 않았다는 문서로 된 통지가 도착한 경우이다. 이외에도 15가지 추가 조건들이 주법에 상세히 규정되어 있다.

2) 잠정적 위기의 결정

미시간 주 재무성은 상기 징후들이 보이는 경우, 예비검토를 시행한다. 예비검토를 시작하고서 20일 이내에 재무성은 해당 자치단체와 주에서 해당 자치단체를 대표하는 상원의원과 하원의원에게 중간 보고서를 제공해야 한다. 해당 정부는 중간 보고서를 받고서 5일 안에 소명할 기회가 주어진다. 예비검토는 중간보고서에 대한 자치단체의 소명이 끝난 날로부터 30일 이내에 완료되어 최종보고서가 나와야 한다. 최종 보고서는 미시간 주 긴급재정구조위원회(ELB: Emergency Financial Assistance Loan Board)로 이송되며, 긴급재정구조위원회에서는 이를 검토하여 20일 이내에 잠정적 재정위기 여부를 결정해야 한다.

3) 정식검토 팀(Review Team)의 임명

미시간 주 긴급재정구조위원회에서 재정압박이 있다고 판단하는 경우, 주지사는 20일 이내에 정식으로 검토 팀을 구성한다. 검토 팀에는 재무성 장관 또는 장관이 지명한 자, 기술, 관리, 예산부서장 또는 부서장이 지명한 자, 주 상원 원내 총무가 지명한 자, 주 하원의장이 지명한 자가 반드시 포함되어야 하며, 주지사가 재량으로 전문가를 추가할 수 있다. 재무성은 검토 팀을 지원하기 위한 직원들을 파견한다.

4) 검토 및 결정

검토 팀은 해당 자치단체에서 정보를 취합하며, 반드시 1회 이상 공청회를 통해 지역 주민의 의견을 들어야만 한다. 60일 이내에 검토를 마치고 검토 결과를 주지사에게 보고해야 하고, 주지사는 30일의 추가 기간을 줄 수 있다. 검토 결과에는 검토 내용과 더불어 재정위기가 존재한다/ 아니다 둘 중 하나의 결론이 명시되어 있어야 한다. 검토 보고서는 관련 주정부 담당자와 주 상하원 의원들에게도 배포하고, 주지사에게 제출된 지 7일 안에 재무성 웹사이트에 공지해야 한다. 주지사는 검토 팀의 결과를 받고 10일 이내에 재정 위기 여부를 결정해야 한다.

5) 지방자치단체 청문회

주지사는 재정 위기가 존재한다고 결정을 내리기 전에, 해당 자치단체가 서면으로 해명할 기회를 주어야 한다. 주지사가 재정위기가 존재한다고 결정을 내린 경우, 청문회를 개최하고 지방자치단체 최고행정책임자에게 서면 통지한다.

6) 재정위기의 확정

청문회 후 주지사는 재정 위기 결정을 확정하거나 취소한다. 여기서 해당 자치단체는 10일 이내에 주지사의 결정에 대해 이의를 제기 할 수 있다. 이의제기는 미시간 항소법원에 하게 되며, 해당 자치단체의 민선 관선 대표자의 2/3가 찬성해야 할 수 있다.

7) 선택

재정위기가 확정된 이후 7일 이내에, 지방자치단체는 다음 4가지 옵션 중의 하나를 선택해야 한다. 첫째, 동의계약(consent agreement) 옵션이다. 이는 주 정부와의 협의를 통해 주정부 권고사항 등을 이행하는 것이다. 둘째, 비상관리인(emergency manager) 옵션이다. 주가 비상관리인을 파견하고 해당 자치단체는 비상관리인의 요청이나 재생 계획에 따라야 한다. 셋째, 중립적인 평가 프로세스(neutral evaluation process) 옵션이다. 이는 중립적 평가 기구를 설치하여 이해 당사자들과 협의하여 재생계획을 협상하는 것이다. 마지막으로 연방파산법 제9장 옵션이다. 이는 앞서 III 장에서 다루었던 연방파산법의 적용을 신청하고 파산법원의 관리를 받는 것이다.

V. 절차 적용의 실재: 디트로이트 시 파산사례

III장과 IV장에서 미시간 주의 지방재정위기관리절차와 연방의 지방재정위기관리절차를 살펴보았다. 전술한 바와 같이 미시간 주의 재정위기관리법이 몇 차례 바뀌어왔기 때문에, 최근 개정된 법(2012)을 중심으로 절차를 진술하였다. 디트로이트 시의 재정위기는 다루는 매체³⁾에 따라 길게는 60년, 짧게는 5년(2008년 경제위기 이후) 정도로 보기도 한다. 본 논문에서는 디트로이트가 변동이자율을 선택한 2005년을 재정위기의 시작으로 보고, 이때부터 디트로이트 파산 사례를 개괄하며 위에서 다루었던 지방재정위기관리절차가 실제로 어떻게 적용되어 오고 있는지 살펴보기로 한다.

1. 디트로이트 시 개관

디트로이트 시는 미시간 주의 가장 큰 도시로서 미시간 주의 남동부 웨인(Wayne) 카운티 내부에 위치하고 있다. 2012년 현재 70만 명이 살고 있으며, 대략 140 평방 마일 정도의 크기이며 웨인 카운티 인구의 절반 정도가 거주하고 있다. 디트로이트 시는 GM 본사가 위치하고 있으며, 자동차 제조와 판매로 세계적으로 명성이 높은 도시이다(Foos, 2012). 하지만 2012년 현재 디트로이트는 쇠락한 학군, 인종 갈등, 백인들의 거주지 이전, 범죄율의 급증 등으로 어려운 상황이다. 버려진 집들이 늘어나고 있으며, 창문이 깨지거나 없는 집들도 상당히 많다. 미국 자동차 산업의 전성기였던 1951년에 약 29,000 명의 노동자가 디트로이트에서 일하고 있었으나 2012년 현재 약 10,500 명의 노동자가 일을 하고 있으며, 대부분의 노동자들이 임금이나 복지혜택의 축소를 감수하고 있다. 은퇴자들의 숫자는 노동자의 숫자를 초과하였다. 줄어든 재산세와 소득세에다 연금부담이 겹치고, 설상가상으로 미국 경제위기로 인한 주정부 보조금마저 감소하자 디트로이트는 장기적인 불황으로 빠져들게 된다(City of Detroit, 2012; City of Detroit, 2013).

3) 아직 진행 중인 사안이므로 현재 이 사례를 다룬 학술적 논문은 없는 상황이다. 다만, 신문이나 인터넷 매체에 나온 분석 기사들을 보면, 일본 자동차 산업의 성장과 미국 자동차 산업의 쇠퇴에서부터 디트로이트 시의 파산이 예고되었다는 기사들이 있는가 하면, 최근 프레디맥 사건에서 촉발된 미국 경제위기(2009)로 인한 디트로이트 시의 현금 유동성 부족에서부터 파산으로 진행되었다는 분석, 디트로이트 전임시장의 부정부패 및 스캔들이 직접적인 원인이라는 분석 등 다양한 시점을 원인으로 지목하고 있는 상황이다.

2. 디트로이트 시 재정위기의 진행(2005 - 2013)

1) 재정위기 발생과정(2005-2010)

디트로이트 시는 점점 지급이 어려워지고 있는 두 개의 퇴직 연금 시스템의 재정 문제를 해결하기 위해 30년 상환 협약(30-year repayment schedule)을 맺고, 연금채무증서(Pension Obligation Certificates of Participation: COPS)의 형태로 14억 4천만 달러의 부채를 발행하였다. 또한 COPS에 투자자를 끌어오기 위해, 고정 이자율을 변동 이자율로 변환하는 것에 대해 동의하였다. 시중 금리(market rates)가 오르면 시가 이득을 보고, 시중 금리가 떨어지면 시에서 더 많은 비용을 지불해야 하는 구조가 된 것이다. 이후 디트로이트 시는 시의 예산 운용을 위해 2억 5천만 달러의 부채를 추가로 발행했다. 이때부터 시는 7년 동안 최소한 1억 5천만 달러씩 적자 운영을 시작한다. 2005년부터 2011년까지의 적자액을 누적으로 계산해보면 13억 8천만 달러에 이른다. 미시간 주 재무성의 디트로이트 시 예비검토에 따르면, “디트로이트 시는 2005년 이래로 일반 회계 적자가 1억 달러를 초과하고 있다. 이러한 적자는 1억 5천 5백만 달러에서 3억 달러 사이에서 변동을 보였다. 시는 이러한 적자를 낮추기 위해 더 많은 부채를 발행하여 이에 대응했다.”(State of Michigan, Department of Treasury, 2011b) 재원 부족을 채권 판매로 메꾸는 디트로이트의 이러한 선택은 어리석은 것이었다. 전임 디트로이트 시 감사관인 Joseph Harris 씨는 다음과 같이 경고하였다. “재정 적자를 메우기 위해 차입을 하는 것은 세입과 세출의 격차 발생이 경기 순환 때문에 일어나는 상황에서는 적절한 선택이다. 그러나 도시의 적자가 구조적인 문제인 경우에는 차입한 부분이 절대 저절로 사라지지 않을 것이다.”(The Pew Charitable Trusts, 2013: 46)

게다가 2008년에서 2009년 사이에 미국 전체의 재정 환경이 악화되었다. 2008년 11월부터 2009년 3월까지 미국 연방준비이사회는 미국 전체의 재정위기를 해소하기 위해 양적 완화정책을 시작했다. 2009년 3월까지 은행부채, 모기지 담보 증권, 재무 증서로 1.75조 달러를 유지했다. 양적 완화정책으로 단기이자율은 거의 0%가 되었고 경기침체는 계속되었으며 이자율은 급락하기 시작한다. 2005년도 디트로이트의 COPS 변동이자율 선택은 최악의 수가 되어버렸다.

2009년 1월에는 미국 국가적 경기침체의 여파로 이자율이 급락하였으며, 이로 인해 디트로이트 시는 11억 4천 달러의 이자를 추가로 지불해야 하고 COPS 협정의 한 부분인 “파생상품 헤징(hedging)”에 따른 비용도 지불해야 했다. 6월 15일에 COPS에 대한 채무불이행을 막고, 4억 달러에 육박하는 총량 청산 지불(lump-sum termination payment)을 위해서 디트

로이트 시는 담보물 계약(Collateral Agreement)을 맺었다. 후불 보장을 위해 카지노 도박세의 수입을 담보로 잡힌 것이다. 이 계약에 따라서 디트로이트 시는 매달 1,100만 달러로 추정되는 카지노 도박세 수입을 자율적으로 사용하지 못하게 되었다. 이것은 디트로이트 시의 현금유동성을 악화시키고 어음 변제 능력에 대한 추가적인 위험을 가져왔다(State of Michigan, Department of Treasury, 2011b). 2010년에도 디트로이트 시의 심각한 현금유동성 부족은 계속되었다. 이를 해결하기 위해서 디트로이트 시는 재정안정증권(fiscal stabilization bonds) 2억 5천만 달러를 받았으며, 웨인 카운티로부터 연체되었던 재산세 5천 5백만 달러를 받았다. 그럼에도 불구하고 디트로이트 시는 여전히 현금 유동성에서 적자를 보였다(State of Michigan, Department of Treasury, 2011b). 연금 적자를 감소시키지 못한 채, 디트로이트 시의 적자는 계속되었으며, 기금 간 대출(interfund loan)로 4억 4천 7백만 달러를 빌림으로써 적자는 더욱 늘어났다. 특정 예산항목부터 다른 기금에 이르기까지 디트로이트는 모두 “빌렸다.” 이것은 회계장부 상으로는 예산 잉여금을 “늘여서 만든 것으로” 기록되지만, 실제 예산에서는 여전히 적자인 회계 조작이다(State of Michigan, Department of Treasury, 2011b). 디트로이트 시의 연금 제도 회계보고서는 의심스러운 잔고를 보여주고 있다(State of Michigan, Department of Treasury, 2011b).

2) 주법의 적용 과정(2011-2013)

디트로이트 시의 상황이 위와 같이 악화됨에 따라 주법에 따른 예비검토 팀이 파견되었고, 2011년 12월 21일에 예비검토가 완료되었다. 예비검토에서는 정식검토 팀(Review team)을 구성할 것을 다음과 같이 권고하였다. “기금 적자가 계속되고 있고, 반복되는 누적 적자로 인해 기금 간 이동이 계속되고 있다. 외부 대출에 대한 의존이 심하고, 이로 인해서 심각한 현금 유동성 부족이 예상된다. 시의 은퇴자 연금 지급을 위한 기금이 부족하다. 점점 증가하는 부채에 대처하는 디트로이트 시의 무능함이 예비검토의 곳곳에서 보인다. 이상의 정보에 따라, 우리는 디트로이트 시에 상당한 재정압박이 있는 것으로 결론지었으며, 정식검토 팀을 선임할 것을 권고한다.”(State of Michigan, Department of Treasury, 2011b) 당시 1990년 법보다 강화된 “지방자치단체와 교육특구의 재정책임법”(Local Government and School District Fiscal Accountability Act)에 따르면, 정식검토 팀이 선임된다는 것은 이후 비상관리인이 선임되는 전제 조건 단계이다.

2012년 1월에 주지사 Snyder는 디트로이트 정식검토 팀을 선임하였다. 3월 26일에 정식검토 팀은 “심각한 재정 위기(severe financial distress)”가 있다고 판단하였다. 하지만 주지사의 재정위기 선언은 바로 이루어지지 않았다. 대신, 2012년 4월 4일 디트로이트 시는

미시간 주와 동의계약(Consent agreement)을 체결하였다.

주지사의 재정위기 선언을 막기 위해서 디트로이트 시는 시가 시행해야하는 개혁과 예산의 변경을 주요 골자로 하는 미시간 주의 재정안정계약(Financial Stability Agreement, 동의계약)을 받아들였기 때문이다. 주지사 Snyder, 시장 Dave Bing, 부시장 Kirk Lewis가 이 계약을 승인하였다. 동의 계약은 디트로이트 시가 다음 사항을 이행할 것을 요구했다. 첫째, 3년 동안의 예상 수입과 지출 계획을 만들 것, 둘째, 21개의 특정 운영개혁안을 만들 것, 셋째, 예상 수입과 예산 승인 일정을 만들 것, 넷째, 실질적으로 시의 재정 상황(fiscal realities)을 보여줄 수 있는 새로운 단체 교섭 수행을 시작할 것 등(Financial Stability agreement)⁴⁾

2012년 11월 13일, 미시간 주에서 만든 현금 안정증권을 얻기 위해서 디트로이트 시는 구체적인 단계와 특정 요구사항을 명시한 양해각서(Memorandum of understanding: MOU)에 동의한다. “디트로이트 개혁 프로그램(Detroit Reform Program)”으로 알려진 이것은 주 회계담당자 Andy Dillon, 시 재정 관리자 Chery Johnson, 프로그램 관리자 Kriss Andrew와 최고 재무책임자 Jack Martin에 의해 승인되었다. 디트로이트 시 의회는 만장일치로 양해각서를 승인하였다. 양해각서는 다음 사항들을 요구하였다.

- ① 시 프로그램 관리소에 자문할 회생전문회사(Restructuring firm)을 고용할 것
- ② 시의 각 부서 운영을 향상시키고 검토할 컨설팅 회사를 선택할 것
- ③ 저축, 효율성, 업무현장의 안정성에 대한 조언할 근로자 보상(Worker Compensation) 회사를 보유할 것
- ④ 시 구매(City Purchasing)와 계약절차를 개선할 것
- ⑤ 개혁프로그램을 뒷받침할 외부 변호인으로서 Detroit-based Miller Canfield 를 고용할 것
- ⑥ 새롭고, 민영화된 급여 절차계약을 2012년 11월 30일 까지 수행할 것
- ⑦ 버려지고, 파괴된 건물을 없애기 위한 절차를 간소화할 것
- ⑧ 시의 경찰, 소방서, 조세 징수, 재정, 허가, 권한 부여, 버스 부서를 정비하고 개편할 것 (MOU Detroit Reform Program)⁵⁾

4) 미시간 주와 디트로이트 시 사이의 재정안정계약에 대해서는 다음 웹페이지에서 전문 참조바람
<http://www.circleofblue.org/waternews/wp-content/uploads/2013/03/Detroit-Consent-Agreement.pdf>

5) 미시간 주와 디트로이트 시 사이의 양해각서에 대해서는 다음 웹페이지에서 전문 참조바람
<http://www.detroitmi.gov/Portals/0/docs/mayor/Financial%20Update/Milestone%20Agreement.pdf>

동의계약을 통한 개혁과 양해각서를 통해 얻은 현금 안정증권에도 불구하고 디트로이트 시는 여전히 재정위기를 벗어나지 못하였고, 그 사이에 주민투표에 의해 미시간 주의 2011년도 재정위기관리법이 폐지되었다. 미시간 주 재무성에서는 폐지된 법 대신 1990년 법에 근거하여 다시 예비검토를 지시했다. 2012년 12월에 나온 예비검토 2는 역시 “심각한 재정문제”가 있다고 판단하고, 비상관리인을 지명하기 위한 전 단계로서 정식검토 팀의 선임을 권고했다.

2013년 2월 19일에 정식검토 팀 보고서는 디트로이트 시가 “재정위기”라고 명시하였다. 3월 1일에 미시간 주지사 Snyder는 정식검토 팀 보고서를 검토하고 디트로이트 시장과 시의회에 다음을 알렸다. “심각한 재정위기가 존재하고 시는 이 문제를 해결할 적절한 계획을 가지고 있지 않다.” 미시간 주지사는 위기의 성질과 과거의 관행 등 구체적이고 많은 사실들을 보고 받았으며, 그것이 디트로이트 시의 재정 위기를 가져왔다고 확인하였다.

2013년 3월 25일에 미시간 주에서 디트로이트 시로 비상관리인이 선임되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 2011년 법이 주민투표로 폐지된 이후 1990년 법을 준용하여 디트로이트 시에 적용하고 있었으므로 비상관리인은 법적 근거가 약했다. 이에 따라 4가지 선택의 기회를 주는 새로운 법(2012년 말)이 제정되었으며, 2013년에 시행예고 되었다. 이 새로운 법을 통해서 3일 후인 2013년 3월 28일에 비상관리인이 정식으로 재선임되었다. 새 법에 따라 5월 12일 비상관리인이 비상운영계획(Emergency and Operating Plan)을 제출하였으며, 6월 10일에는 이 비상운영계획에 대한 공청회도 열렸다.

3) 연방파산법의 적용(2013)

하지만 이런 노력에도 불구하고 결국 2013년 7월 18일 디트로이트 시는 파산을 선택했다. 엄청난 부채, 증가하는 소송, 약 48개 교섭단위의 실행이 불가능한 협상, 53명의 지방 부채 채권자, 1만여 명의 개인 채권자를 이유로 비상관리인은 주지사에게 연방파산법 제9장에 명시된 파산보호를 건의하였고, 디트로이트 시는 연방파산법에 따른 파산 절차로 이행되게 되었다.

4) 종합: 사례와 미시간 주법의 변화

사례와 법 적용의 변화만을 정리해보면, 본 사례에는 2005년부터 2011년까지는 1990년도에 제정된 미시간 재정위기관리법 (Local Government Fiscal Responsibility Act)이 적용되었으며, 2011년부터 2012년까지는 2011년도에 제정된 미시간 재정위기관리법 (Local Government and School District Fiscal Accountability Act)이 적용되었다.

2012년 주민투표로 인해 2011년도 법이 폐지된 이후, 한시적으로 1990년도 법 (Local Government Fiscal Responsibility Act)이 재적용되었다가, 마침내 2013년 3월부터 2012년도에 제정된 미시간재정위기관리법 (Local Financial Stability and Choice Act)이 적용되었다. 이에 따라 본 디트로이트 사례에서는 IV장에서 살펴본 2012년 법 진행 절차 즉, “재정 압박의 존재 → 잠정적 위기의 결정 → 정식검토 팀의 임명 → 검토 및 결정 → 지방자치단체 청문회 → 재정위기의 확정 → 4가지 옵션 중 선택”의 경로를 그대로 따라가지는 않았다. 재정위기의 확정까지는 1990년도 법에 따라 이루어졌으며, 이후에는 2012년도 법의 마지막 4가지 옵션 중에서 두 가지(비서관리인의 파견, 연방파산법의 적용)가 동시에 적용하고 있는 상황으로 볼 수 있다.

VI. 요약 및 한국에의 적용 가능성

이상에서 미국의 연방파산법과 미시간 주의 재정위기관리법을 살펴보고 실제 디트로이트시의 파산 사례를 통해 미시간 주의 재정위기관리제도가 연방파산법으로 어떻게 이어졌는지 살펴보았다. 미시간 주에서는 지방자치단체의 재정위기 상태를 판별할 수 있는 다양한 조건들을 규정하고 있으며, 심각한 재정위기가 발생하기 전에 주의 대응을 허가하고 긴급관리인이 지방자치단체가 파산되지 않도록 다양한 조치를 할 수 있도록 하고 있다. 파산을 해야만 하는 부득이한 상황이 되는 경우, 연방파산법을 적용하도록 하는 사후적 조치까지도 주법에 규정하고 있다.

한국과 미국은 중앙-지방의 관계에서 다양한 제도적 맥락적 차이가 존재하기 때문에 한국에서 미국식의 재정위기관리제도가 그대로 적용되기는 어려워 보인다. 특히 연방파산법 제9장에 해당하는 자치단체 파산제도 그 자체가 한국에서 적용되는 것은 거의 불가능해 보인다. 김재훈(2013)에서 잘 정리되어 있는 바와 같이, 연방파산법 자체가 다른 국가에서 찾기 힘든 미국의 독특한 제도이며, 중앙 재정의 대응이 많은 우리나라에서 민간 부문에서처럼 시장에 의존하는 방식의 사법적 파산제도는 그대로 도입되기 힘들다. 하지만 사법적 파산으로 가기 이전에 주정부에서 행정적으로 강력하게 관리하는 방식의 지방재정위기관리제도는 충분히 도입을 검토할 수 있다고 생각된다.

현행 한국의 지방재정위기관리제도는 “지방재정위기 사전경보시스템”이다. 2009년 미국에서 시작된 경제위기의 여파로 2010년 세계 곳곳에서 국가나 자치단체들이 재정위기를 맞이하였으며, 이에 대한 대응으로 한국에서도 2011년 3월 지방재정법이 개정되어 재정위기단

체의 지정 및 해제(제55조의 2), 재정위기단체의 의무(제55조의 3), 재정위기단체의 지방채 발행제한(제55조의 4), 재정건전화이행부진단체에 대한 불이익부여(제55조의 5)가 신설되었다. 이에 따라 2011년 9월 지방재정법 시행령이 개정되어 재정위기단체의 지정기준 및 절차 등(제65조의 2), 재정건전화계획의 제출시기 등(제65조의 3), 재정투자사업 예산편성 제한(제65조의 4)의 규정이 신설되었고, 이에 근거하여 사전경보시스템이 2012년부터 운영되었다. 사전경보시스템은 중앙정부가 전국 243개(2014년 현재) 지방자치단체에 대하여 재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 공기업의 5개 관점에 대해 7개 지표를 활용하여 모니터링을 하는 것이다. 만약 ① 통합재정수지 적자비율이 30%를 초과하거나, ② 예산대비 채무비율이 40%를 초과하거나, ③ 채무상환비율이 17%를 초과하거나, ④ 분기별 지방세 누적징수액이 0%미만 값이거나, ⑤ 분기별 금고의 총 잔액이 최근 3년 분기별 평균 금고 총 잔액의 10% 미만이 되거나, ⑥ 지방공기업 부채비율 600% 초과하거나, 이 중 어느 하나에 해당할 경우 지방재정위기관리위원회의 심의를 거쳐 안전행정부장관이 재정위기단체 “심각”단계로 지정할 수 있도록 하였다. 재정위기단체로 지정될 경우에는 해당 자치단체장이 재정건전화계획을 수립하여 안전행정부장관의 승인과 지방의회 의결을 받도록 하였으며, 시도의 경우 총사업비 40억원 이상, 시군구의 경우 총사업비 20억원 이상의 신규투자사업의 예산편성을 제한할 수 있도록 하고 있다.(서정섭 외, 2014) 20년이 걸리던 30년이 걸리던 지방자치단체가 스스로의 힘으로 이행계획을 세워서 재건하는 일본식의 지방재정위기관리제도와 유사하다고 볼 수 있다.

그러나 현행 제도는 재정위기 심각 단계를 초과한 상태가 지속되는 경우에는 아무런 대책이 없다. 해당 지방자치단체가 스스로 회복할 때까지 지켜봐야만 한다. 해당 자치단체의 오랜 기간 동안의 자력회생 노력은 형식적인 지방자치라는 측면에서는 바람직할지 모르나, 그로 인해 겪게 되는 주민 불편이 지속되게 된다면 실질적인 지방자치에는 오히려 역행하게 될 것이다. 맹자(孟子)의 무항산무항심(無恒産無恒心)⁶⁾이라는 고사까지 가져오지 않더라도, 경제적 여유가 없는데 자치라는 가치를 생각하는 것은 불가능하다. 궁극적으로는 실질적인 지방자치회복을 위해서, 중앙 정부의 강력한 지도 및 지원을 통해 재정위기 “심각” 이전 상태로 급속히 회생시킨 후, 다시 자치권을 부여해 주는 방식도 고려할 필요가 있을 것이다. 최근 몇몇 지방자치단체들에서 볼 수 있는 국제대회의 유치나 공기업 채무보증 승계, 경기침체로 인한 세입감소, 복지지출 급증 등으로 인해 지방자치단체의 재정상황이 급격히 악화되는 경

6) 맹자는 등문공(滕文公) 장에서 항산자(恒産者)는 유향심(有恒心)이요 무항산자(無恒産者)는 무항심(無恒心)이라 하여 항상 할 일이 있는 사람은 늘 향상된 마음을 지니게되어 안정적으로 살아갈 수 있지만 항상 할 일이 없는 사람은 향상된 마음을 갖지 못한다고 하였다. 이 고사는 먹고살만해야 마음가짐도 생긴다는 것으로 경제력의 중요성을 일깨워주는 고사로 흔히 사용된다.

우, 지방자치단체가 자력으로 재정회생을 하는 것이 장기간 힘들어지는 경우가 실제 발생할 가능성도 없지 않다.

미국의 연방파산법은 1934년 경제대공황을 계기로 정립되었으며, 1975년 뉴욕시가 실제 파산하기 전까지만 하더라도 대도시에 적용될 거라는 생각은 하지 못했다가 1976년에 대도시도 적용 가능하도록 조항이 개정되었다. 미시간 주의 재정위기관리법은 1990년에 제정되어 2010년 경제위기가 심화됨에 따라 2011년 및 2012년에 강화되는 변천을 겪고 있다. 한국에서 2012년에 사전모니터링시스템이 도입된 것 역시 2010년 세계경제위기의 여파와 무관하지 않다. 2014년 현재, 한국의 지방재정은 물론이고 중앙재정의 상황까지 점점 더 어려워지고 있다. 세수는 점점 줄어들고, 지출할 곳은 점점 늘어나고 있다. 지방자치단체에서 위에서 열거한 예외적인 상황이 발생할 가능성은 여전히 상존한다. 본 논문의 IV장과 V장에서 본 미국 주정부의 강력한 대응 방식 및 정교한 대응 절차와 각종 소송에 대비한 검토 조항들은 한국식의 재정위기관리제도를 보다 강력하게 개선하고자 할 때, 큰 도움과 시사점을 줄 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강형기. (2008). 일본의 중앙지방관계의 변화와 지방재정의 자기책임성: 유바리시의 재정파탄과 한국지방자치단체에의 교훈. 『한국지방자치학회보』, 20(2): 23-47 .
- 김재훈. (2013). 지방자치단체의 파산제도 도입가능성 검토에 관한 연구, 지방재정위기극복을 위한 개선방안. 45-88, 한국지방재정학회 한국조세연구원 공동 정책 세미나 발표자료.
- 남황우. (2007). 유바리시 재정파산에 관한 연구. 『도시행정학보』, 20(3): 183-209.
- 서정섭. (1997). 미국도시 재정위기의 발생과 대응사례. 한국지방행정연구원 연구자료집.
- 서정섭. (2001). 미국지방재정위기의 발생과 관리제도에 대한 고찰. 『한국지방재정논집』, 6(1): 223-244.
- 서정섭, 신두섭, 이희재, 배정아. (2014). 지방재정위기관리제도 개선방안: (가칭) 긴급재정관리제도 도입방안. 한국지방행정연구원 정책연구 2014-10.
- 이상경. (2012). 지방자치단체 파산제도의 도입가능성에 관한 비교법적 일고: 미국 지방자치단체 파산법(미국 연방파산법 제9장)의 시사점. 『공법학연구』, 13(3): 155-175.
- 임성일. (2012). 외국 지방정부의 재정위기 사례와 대응전략: 우리나라의 교훈과 시사, 한국지방정부의 재정위기와 극복방안. 한국도시행정학회 2012 특별기획세미나 자료집.
- 정창훈. (2011). 미국 지방자치단체의 지방재정위기관리제도와 시사점: 파산제도를 중심으로. 『강원법학』, 32: 47-88.
- 조태제. (2006). 지방자치단체의 파산제도. 한국법제연구원 현안분석.
- Bradbury, K. L. (1982). "Fiscal Distress in Large U.S. Cities." *New England Economic Review*.
- City of Detroit. (2012). *Comprehensive Annual Financial Report 2012*. Michigan.
- City of Detroit. (2013). *The Financial Operating Plan 2013*, Michigan.
- Council of Europe. (2002). *Recovery of Local and Regional Authorities in Financial Difficulties*.
- Foos, E. (2012). "City of Detroit, Michigan." Morningstar Municipal Credit Research
- Honadle, B. W. (2003). "The States' Role in the U.S. Local Government Fiscal Crises: A Theoretical Model and Results of a National Survey." *International Journal of Public Administration*, 26:13, 1431-1472.
- ICMA. (2013). "Fact You Should Know: State and Local Bankruptcy." *2013 Fact Sheet*.
- Inman, R. P. (1995). "How to Have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia." *American Economic Review, Papers and Proceedings*. 85(2). 378-383.

- Mikesell, J. L.. (2002) "Subnational Government Bankruptcy, Default and Fiscal Crisis in the United States, International Studies Program." Working Paper 02-21. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Rosen, H., (1992). *Public Finance*. 3rd ed., Homewood: Irwin.
- State of Michigan. (1990). *Local Government Fiscal Responsibility Act*.
- State of Michigan. (2011). *Local Government and School District Fiscal Accountability Act*.
- State of Michigan. (2012). *Local Financial Stability and Choice Act*.
- State of Michigan, Department of Treasury. (2011a). *Frequently Asked Questions Regarding Public Act 4 of 2011, the Local Government and School District Fiscal Accountability Act, March 2011*.
- State of Michigan, Department of Treasury. (2011b). *City's Exhibit 21, Preliminary Review of the City of Detroit*.
- Sutherland, D., Price, R. and Joumard, I. (2005). "Fiscal Rules for Sub- central Governments," OECD Working Paper.
- The Pew Charitable Trusts. (2013). *The State Role in Local Government Financial Distress: As cities confront financial challenges, states weigh whether to help them pull through*.
- United States Code, *Title 11 Bankruptcy, Chapter 7 LIQUIDATION* (§§ 701 - 784)(<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/11>)
- United States Code, *Title 11 Bankruptcy, Chapter 9 ADJUSTMENT OF DEBTS OF A MUNICIPALITY* (§§ 901 - 946) (<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/11>)
- United States Code, *Title 11 Bankruptcy, Chapter 11 REORGANIZATION* (§§ 1101 - 1174) (<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/11>)

이 회 제: 미국 플로리다 주립대(Florida State Univ.)에서 2012년 Policy Decision-making for Transportation Infrastructure: The Cases of High Speed Rails in the U.S. 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였다. 현재 한국지방행정연구원 지방재정분석센터소장으로 재직 중이다. 미국 FSU CEFA에서 법안영향평가 업무 등을 수행하였고, 한국지방행정연구원에서는 지방재정분석, 투자사업 타당성 조사 업무 등을 수행하고 있다. 관심분야는 지방재정, 정책학, 조직이론 등이다. 지방자치의 쟁점, 지방 3.0의 이해와 적용 등을 공저하였다(zodiac7897@krila.re.kr).