

東京都 特別區의 財政調整制度

On Intergovernmental Transfer of Special District in Tokyo

金 基 玉

(韓國地方行政研究院 研究企劃室長)

<차 례>

- I. 序論
- II. 東京都特別區의 法的地位
- III. 都區財政調整制度
- IV. 都區財政調整의 實態
- V. 特別區制度의 改革

I. 序 論

우리 나라의 地方自治法 第7次改正(法律第4004號, 1988. 4. 6)에서 서울特別市와 直轄市의 區를 自治區로 변경하여 이를 基礎地方自治團體로 法人格을 부여하였다.

따라서 自治區는 모두 56개(서울 22, 부산 12, 대구 7, 인천 6, 광주 4, 대전 5)가 설치되었지만, 그 都市의 特性에 따라 일반 市·道와는 달리 그 機能配分과 財源調整에 있어서 特例¹⁾를 인정하고 있다.

서울특별시와 직할시는 지리적 특성이 동 일한 하나의 單一體²⁾로서 비록 區를 모두 독

립된 지방자치단체의 하나로 한다고 할지라도 전체적인 면에서 통일적인 행정의 수행과 균형적인 발전이 요구된다.

그러므로 區自治權의 범위는 法令이 정하는 바에 의하여 시군과 다르게 할 수 있음을 규정하고(법 §2:2), 地方交付稅에 의한 재원 조정과는 별도로 서울특별시장과 직할시장은 市稅 수입중의 일정액을 확보하여 自治區상호간의 재원을 조정하도록 하고 있다(법 §160:1). 즉, 종전의 서울特別市稅 또는 直轄市稅였던 免許稅·財產稅·綜合土地稅·事業所稅를 自治區稅로 이전하되(지방세법 §6), 區稅에는 차이가 있을 것이므로 그 균형을 유지시키기 위하여 재원을 조정하도록 한 것이다.

그 財源調整方法은 條例로 정하되(법 §160:2), 직할시는 內務部長官의 承認을, 서울特別市는 國務總理의 承認을 받도록 하였다.

우리나라의 自治區制는 法律上으로는 출범하였으나, 地方自治의 實情이 여러가지 사정으로 천연됨으로 인하여 區廳長이 임명직 공무원으로 충원될 뿐만 아니라 區議會조차 구성되어있지 않아 그 機能配分과 財源調整에 理論的, 實際的으로 많은 空間이 남겨져 있다.

- 1) 여기에서 特例라함은 일반 시군과 다른 규정을 의미할 뿐 법률상의 개념이 아니다.
- 2) 이러한 대도시의 특성에 근거하여 區自治制의 실시를 반대하는 의견도 있다.

따라서 본고에서는 우리나라 自治區制의 모델이 되었던 日本 東京都 特別區의 財政調整制度를 日本 地方自治法 및 관계규정을 중심으로 살펴 봄으로써 自治區의 운영에 理論的인 뒷받침을 하고자 한다.

II 東京都 特別區의 法的地位

「都의 區는 特別區라고 한다」(일본지방자치법 §281:1)고 하는 규정의 特別區는 特別地方公共團體이며(동법 §1의 2:3), 普通地方自治團體인 市町村(동법 §1의 2:2) 또는 指定都市(동법 §252의 19:1)의 行政區(동법 §252의 20)와는 다른 法的性格이 부여되어 있다. 따라서 特別區의 稅財政制度나 그 運用도 市町村의 그것에서 볼 수 없는 특징을 갖게 된다.

1. 特別區制度的 變遷

일본 自治行政制度의 역사에 있어서 都의 區는 다른 市의 區와는 상이한 특별한 위치가 부여되어왔다.

1889년 市制의 시행에 따라 종래의 15개區로 東京市가 탄생하였으나, 東京・京都・大阪 등 3개 시는 市制特例에 의해 自治權이 제한되었다가 1898년에 市制特例가 폐지되어 自治權이 부여 되었었다.

東京市에 있어서는 都市行政의 多樣化・大型化에 대응하여 區가 自治區로의 전환이 필요하게 되어 1911년 「勅令으로 지정하는 市의 區는 法人으로 한다」(市制改正法律 §6:1)는 규정에 의하여 自治區로서 法人格이 부여 되었었다.

그후 1932년의 市域擴張에 따라 東京市의 區는 35개 區가 되었으며, 1943년 都制의 시행에 따라 東京市가 폐지되었을 때에도 區는 法人格을 갖는 自治區的 性格을 갖는 단체로서 존속하였다.

1946년 지방자치제도의 대변혁이 있을 때 都의 區는 35개에서 23개로 통폐합되어 오늘에 이르고 있으며, 1947. 4. 統一地方選舉에 의하여 區長의 公選制가 처음으로 실시 되었었다.

이때 일본 地方自治法은 都의 區를 特別區라 칭하고 特別地方自治團體로 위치지웠지만, 區長의 公選을 비롯하여 원칙적으로 市와 같은 지위를 부여한 것이다. 그러나 事務, 財政, 人事등의 權限은 都에 留保하였었다.

1952년에는 大都市에 있어서의 行政簡素化와 能率的인 처리를 도모하기 위해 特別區의 區長公選制를 폐지하는등 都區간의 事務配分, 財源調整方法등이 개정되었었다. 이때 特別區는 東京都의 內部的部分團體로서의 성격이 갖게 되었고 都와 特別區와의 一體的 關係가 強化되었었다.

日本經濟의 高度成長은 1950년대 중반부터 東京等 大都市圈으로의 人口・産業의 集中을 가속화시켰으며, 특히 東京에로의 과도집중은 特別區制度的 改正을 촉진하게 되어 1964년 地方自治法의 改正에 따라 福祉事務의 이관등 特別區의 事務分擔의 擴大, 都區協議會의 設置, 特別區의 課稅權의 法定등이 실현되었었다. 都區間財政調整制度에 交付金基本額方式이 도입된 것도 이 때이다.

特別區의 自治權을 확충하려는 움직임은 1974. 地方自治法改正으로 구체화되어, 區長公選이 부활되고, 事務配分에 있어서는 特別

區는 法令의 정함에 따라 都가 처리하도록 된 것을 제외하고는 원칙적으로 市에 속하는 事務를 처리하며, 都所屬職員制度를 폐지함에 따라 人事權이 확립되었다.

特別區는 市에 비하여 制約이 가해진 自治團體이며, 지금도 계속하여 都區間의 役割分擔이나 事務配分, 稅財政制度에 관한 검토가 각종기관에서 행하여 지고 있다.

2. 特別區의 法的性格

特別區는 特別地方公共團體의 하나이며, 都에 포함된 公共團體로서 法人格이 인정되고 있다.

特別區는 東京都에만 인정된 제도이며, 基礎的 地方公共團體와 廣域的 地方公共團體라고 하는 二重構造가 보장되는 自治制度에 있어서 市에서 그 유를 찾을 수 있는 團體로서의 성격을 갖고 있다(동법 § 283)

그러나 東京에 있어서는 大都市 地域의 行政을 종합적·일체적이고도 광역적으로 처리할 필요가 있기 때문에 市와는 다른 제도와 권한이 인정되고 있다.

特別區가 존재하는 구역에 있어서 都는 市의 事務의 일부를 수행하며(동법 § 281:2, § 281:3), 본래 광역적 지방공공단체로서 市町村을 포괄하는 지위에 있는 都가 그 범위내에서 基礎的 地方自治團體로서 기능하게 된다.

特別區가 처리하는 事務에서, 法令 또는 政令에 따라 都가 처리하는 것으로 되어 있는 것(동법 § 281:2)은 제외된다.

일반적으로는 市長이 처리하는 사무라도, 特別區가 존재하는 구역에서는 都의 구역으

로 간주하여 市長에 관한 규정은 都知事에게 적용된다(동법 § 281의 3:2)는 규정에 의하여 特別區의 長이 가지는 權限은 제약을 받는다.

이러한 규정들은 特別區의 역사적 연혁이나 사회·경제의 실태에 입각한 제도로서 정해지는 것이며, 그 때문에 特別區는 보통지방 공공단체가 아니라 特別地方公共團體로서 위치취진 것이다.

都와 特別區의 관계에 있어서는 이와같은 事務配分을 전제로, 「都는 條例로 特別區의 事務에 관하여 特別區 상호간의 조정상 필요한 규정을 설치할 수 있다」(동법 § 282:1)고 규정하고 있으며, 都와 特別區 및 特別區 상호간의 재원의 균형을 도모하는 것등을 목적으로 하는 都區財政調整制度가 인정(동법 § 282:2)되는 등, 縣과 市에서는 볼 수 없는 특례가 부여되어 있다.

3. 特別區의 權能

가. 基礎的 地方自治團體로서의 權能

일본의 地方自治制度는 都道府縣과 市町村이라는 二層制를 취하고 있다(동법 § 1의 2:2)

市町村은 住民에게 가장 가까운 基礎的 地方公共團體이며 (동법 § 2:4), 都道府縣은 市町村을 포괄하는 廣域地方公共團體이다(동법 § 2:6).

市町村에 대하여 特別區는 特別地方公共團體로 되어 있지만(동법 § 1의 2:2,3), 현재는 特別區의 自立性은 크게 강화되어 市와 유사한 團體가 되어 있다.

따라서 都의 特別區가 존재하는 지역에서는 각각의 特別區가 基礎的 地方自治團體로

서의 기능을 수행하게 된다.

市와 特別區의 基礎的 地方自治團體로서의 權能을 비교해 보면 다음과 같다.

[1] 地方議會

特別區의 議員定數는 60인으로 규정(동법 § 281의 2)되어 있어, 市의원의 定數 100인(동법 § 91:1)에 미치지 못하고 있다.

[2] 區長

間選의 경우도 있었지만, 현재는 市長과 마찬가지로 住民의 直選에 의해 선출된다. 다만, 法令이 정하는 바에 따라 市長보다는 事務處理權限이 많이 制約받고 있다.

[3] 行政委員會

각종 委員會 및 委員은 市와 똑같이 구성되어 있다.

다만 구성형식이 다음과 같이 다를 뿐이다.

① 固定資產稅가 都稅로 되어 있으므로 固定資產評價委員會는 두고 있지 않는다.

② 人事委員會는 23개 特別區가 共同으로 설치하고 있다(地方公務員法 § 7:2)

③ 教育委員會의 事務 가운데 일부는 都教育委員會가 처리한다(地方教育行政의 組職 및 運營에 관한 法律 § 59)

[4] 特別區의 事務

特別區는 원칙적으로 市와 같은 事務를 처리하지만 法律 또는 政令에 따라 都가 처리하는 것으로 되어 있는 것은 제외된다(동법 § 281:2)

都에 留保되어 있는 事務로서는, ① 傳染病院 등의 事務(진염병예방법 § 28의 2), ② 特定地域·地區의 都市計劃決定(도시계획법 § 87:2), ③ 公共下水道 設置·管理의 事務(下水道法 § 42), ④ 일반 廢棄物의 蒐集·運搬등은 별도로 法律이 규정하는 날까지의 기간동안

처리(폐기물처리법 § 23:2), ⑤ 消防事務(소방조직법 § 16, § 17, 소방법 § 37) 및 教育職員임용이나 교과서의 취급등의 事務(지방교육행정의 조직과 운영에 관한 법률 § 59)등이 있다.

[5] 區長의 事務

區長은 政令으로 특별히 정한 것을 제외하고는 원칙적으로 市長과 같은 事務를 처리한다(동법 § 281의 3:1)

國家등의 機關委任事務 가운데 都知事에게 留保되어 있는 事務로서는, ① 食品衛生監視事務(도매시장령 § 8), ② 畜場법에 기초한 事務, ③ 廢棄物의 處理 및 清掃에 관한 法律에 기초한 事務등이 있다.

都知事の 權限에 속하는 事務의 特別區의 區長에 대한 委任에 있어서는 都와 特別區간의 事務配分原則을 다음과 같이 정하고 있다.

都의 事務로서는, ① 都전역에 걸친 計劃의 作成 및 事務의 調整(廣域의·基幹의 都市計劃의 決定등), ② 廣域에 걸쳐 一元적으로 처리해야 할 事務(廣域에 걸친 公害規制등), ③ 大規模의 事務(幹線道路, 交通·上下水道事業의 經營등), ④ 高度의 專門의 技術을 필요로 하는 事務(試驗研究機關등) 이며, 기타는 特別區의 事務로 되어 있다.

나. 機能配分의 特例

獨立된 地方自治體로서 존재하며 기능하는 23개 特別區의 종합적 일체적인 행정운영을 擔保하기 위한 제도로서 地方自治法이 규정하고 있는 特例規定은 다음과 같다.

[1] 調整條例

都는 條例로 特別區의 事務에 관하여 特別區 상호간의 조정상 필요한 規程을 制定할

수 있다(동법 § 282:1).

즉, 이것은 일반적으로 強制力을 동반하는 일이 없는 조정조치에 強制力을 부여하는 것이다.(동법 § 2:15,16) 현재까지는 이에 기초한 調整條例는 제정되어 있지 않다.

[2] 財源調整

都是 特別區에 속하는 事務 및 特別區의 執行機關에 속하는 事務의 처리 또는 관리·집행에 요하는 經費의 財源에 대하여 政令이 정하는 바에 따라 條例로 都와 特別區 및 特別區 상호간의 조정상 필요한 조치를 강구해야 한다(동법 § 282:2).

이에 관한 것으로 特別區財政調整交付金과 特別區財政調整納付金制度 등이 있다.

[3] 助言·勸告權

都知事は 特別區에 대하여 都와 特別區 및 特別區 상호간의 조정상 特別事務處理에 대하여 그 처리기준을 설정하는 등 필요한 助言 또는 勸告를 할 수 있다(동법 § 282:5)

[4] 都區協議會

都 및 特別區의 事務處理 또는 都知事 및 特別區의 區長의 權限에 속하는 事務의 管理 및 執行에 있어서 都와 特別區 및 特別區 상호간의 연락·조정을 도모하기 위하여 都 및 特別區를 구성원으로 하는 都區協議會를 설치한다(동법 § 282의 2:1)

都區協議會는 都와 特別區의 共同機關이며, 諮問機關의 性格을 갖는다.

다. 稅·財政制度의 特例

特別區의 稅·財政制度에는 事務配分の 特例등과 마찬가지로 市町村과는 다른 特例가 정해져 있다.

特別區의 區域에 있어서는 市町村稅 상당

의 일부를 都가 직접 課稅하며, 地方交付稅의 적용은 배제되는 등의 都區財政調整制度가 규정되어 있다.

[1] 課稅權

市町村稅의 상당부분이 都稅로 되는 것이 있으므로, 特別區의 課稅權은 市보다도 제한된다(지방세법 § 734, § 736)

特別區가 法定外普通稅를 新設·變更할 경우에는 都의 同意가 필요하다(동법 § 736:4)

반면에 都是 特別區의 區域에서 市의 입장에서 法定外普通稅를 신설할 수 있다(동법 § 734:5)

市町村稅등의 都區간 配分은 다음 <표 1>과 같다.

[2] 地方交付金

地方交付稅法은 特別區에는 적용되지 않는다(동법 § 2).

都에 대한 交付稅 算定에 있어서는, 그 区域을 道府縣으로, 特別區의 區域은 市町村으로 각각 간주하여 산정한 基準財政需要額의 합산액과 基準財政收入額의 합산액을 기준재정수요액 및 기준재정수입액으로 한다(동법 § 21:1)

[3] 地方債

特別區는 豫算이 정하는 바에 따라 地方債를 起債할 수 있다(지방자치법 § 283:1, § 230).

일반 市町村은 起債를 할 경우 都道府縣知事の 許可를 필요로 하지만, 特別區의 경우에는 指定都市와 마찬가지로 自治大臣의 許可가 필요하다(동법 § 250, 영 § 174).

또한 特別區가 地方債를 建設事業債의 재원으로 활용하려면 都가 그 地方債를 재원으로 할 수 있는 경우에 한정한다고 하는 特例

<표 1> 市町村稅 등의 都區간 配分

區分		稅 目	配 分	
			都	區
市 町 村 稅	普 通 稅	① 市町村稅 (特別區) ┌ 個人分 └ 法人分	●	○
		② 固定資產稅	●	
		③ 市町村담稅 (特別區)		○
		④ 電 氣 稅		○
		⑤ 가 스 稅		○
		⑥ 鑛 產 稅		○
		⑦ 特別土地保有稅	●	
		⑧ 法定外普通稅	○	○
	的 稅	⑨ 入 湯 稅	○	
		⑩ 事業所稅	○	
		⑪ 都市計劃稅	○	
		⑫ 水利地益稅		○
		⑬ 共同施設稅		○
		⑭ 宅地開發稅		○
		⑮ 國民健康保險稅		○ (보험료)
交 付 金 등	① 利子割交付金		○	
	② 골프場利用稅交付金	○		
	③ 自動車取得稅交付金		○	
	④ 交通安全對策特別交付金		○	
	⑤ 國有資產등所在市町村交付金	○		
地 方 讓 與 稅 등	① 消費讓與稅	○	○	
	② 地方道路讓與稅		○	
	③ 自動車重量讓與稅		○	
	④ 特別Ton讓與稅	○		
	⑤ 航空機燃料讓與稅	○		

<주> 1. ●는 조정세

2. 水利地益稅・公共施設稅・宅地開發稅는 課稅하지 않고 있다.

<출처> 東京都 總務局 行政部, 「都區財政調整에 관하여」(1989)

가 있다(동법 §5:2)

[4] 都區財政調整制度

이 제도는 地方交付稅制度和 유사하며, 特別區의 재정상 중요한 역할을 수행함으로써 特別區 財政의 특수성을 현저히 표출하고 있다고 지적된다. 章을 바꾸어서 상술한다.

Ⅲ. 都區財政調整制度

1. 都區財政調整의 機能

이 제도가 창설된 것은 1952년의 地方自治法改正에서 였다.

그때까지는 特別區制度的 발족과 더불어 特別區稅條例에 의한 不均一課稅나 特別區配付稅條例에 의한 都로 부터의 財源의 配付 또는 地方財政衡平交付金制度에 준한 都區財政調整이 행하여 지고 있었다.

1952년의 地方自治法改正에서는 都區財政調整에 法令상의 근거를 부여함과 동시에 特別區의 收入不足額을 보충하는데 필요하고 충분한 액수를 都의 豫算에 計上하는 것과 收入超過特別區의 納付金制度를 규정하였다.

그후 1964년의 地方自治法改正에 의해 特別區財政交付金の 기본액을 都가 과하는 特定稅 收入額중 일정 비율의 액수와 特別區財政調整納付金の 액수와 의 합산액으로 하는 등 현행 제도의 기초가 정하여 졌다.

그러나 각 特別區는 그 지리적 특성, 사회·경제발전의 지역적 불균형에 따라 그 財政力의 不均衡은 피할 수 없는 현실이 되었다.

반면에 大都市行政으로서의 綜合성과 행정 서비스 수준의 均一化라는 차원에서 特別區 상호간의 財政力의 均衡化가 요청되었다.

따라서 都와 特別區간에는 그 機能配分이나 稅制에 있어서 다른 自治團體와는 상이한 制度가 시행되고 있다.

都區간의 財源配分은 이러한 요청에 대응한 特別區의 財源을 보장하는 機能을 갖는다.

이와같이 都區財政調整에는 都區간의 財源配分과 特別區 상호간의 財源調整이라는 두 개의 機能이 있다.

2. 都區財政調整制度

都와 特別區 및 特別區 상호간의 財政調整에 관한 條例(이하 條例라 함)는 다음과 같은 목적을 갖는다(조례 §1).

① 都와 特別區 및 特別區 상호간의 財源의 均衡化.

② 特別區行政의 自主的·計劃的 運營.

③ 特別區에 속하는 事務 및 區長, 委員會, 委員의 權限에 속하는 事務의 處理·管理·執行에 요하는 財源 확보.

④ 都와 特別區 및 特別區 상호간의 調整상 필요한 措置講究 등.

이러한 條例에 근거하는 都區財政調整制度는 地方交付稅制度和 유사하지만, 納付金制度 또는 全額補填主義 등 地方交付稅制度에는 보이지 않는 特徵을 갖는다.

[1] 交付金の 基本額

地方稅法상의 特例에 따라 都가 課徵하는 市町村(特別區)民稅 法人分, 固定資產稅 및 特別土地保有稅의 收入豫想額에 條例에서 정하는 일정 비율을 곱한 액수와 納付金 액수와의 합산액이 交付金の 基本額이다(조례 §3:1).

[2] 交付金은 普通交付金과 特別交付金으

로 나누어 진다.

普通交付金は 條例가 정하는 바에 따라 都가 산정한 기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 特別區에 交付하는 것이다(조례 §4:1, 영 §210의 10).

特別交付金は 보통교부금의 산정기일후에 발생한 災害등 새로운 財政需要가 발생한 경우에 그 財源으로서 交付하는 것이다(조례 §4:1, 영 §210의 12).

[3] 納付金(特別區財政調整納付金)

收入額이 需要額을 초과하는 特別區는 納付金を 都에 納付하여야 한다(조례 §8).

[4] 基準財政收入額

算定의 方法에 대해서는 條例에 규정하고 있다.

대상이 되는 收入은,

①特別區 普通稅가운데 特別區民稅個人分, 輕自動車稅, 特別區담배稅, 鑛產稅, ②利子割交付金, 自動車取得稅交付金, 消費讓與稅, ③地方道路讓與稅, 自動車重量讓與稅, 交通安全對策特別交付金등이다.

算定에 있어서는,

① 위의 ①의 稅의 당해 年度 收入豫想額에 85%를 곱한 額數.

② 위의 ②의 경우에도 똑 같이 85%를 곱한 額數.

③ 위의 ③의 全額으로 하며, 이들의 合算額을 基準財政收入額으로 한다.

여기에서 사용되는 85%를 基準稅率이라고 하며, 나머지 15%는 自主財源率이다.

地方交付稅의 대상인 市町村의 基準稅率은 75%로서(지방교부세법 §14:2), 特別區와 비교하여 자주재원율이 높게 설정되어 있다. 그 때문에 特別區 상호간의 稅收실태나 재정

수요의 均衡을 배려하여 基準財政需要額의 算定項目에 「기타 行政費」 및 「調整費」가 설정되어 있으며, 각각 特別區稅등 앞에서 본 ① 및 ②의 5%상당의 액수를 각각의 費目的 需要額으로 하고, 人口를 測定單位로 하여 算定한다.

그 결과 特別區의 自主財源率은 총액이 25%로 되어있다고 할 수 있다.

[5] 基準財政需額

地方交付稅에 준한 算定方法이 적용되며, 대상이 되는 사무·사업은 特別區에 속하는 事務 및 特別區의 執行機關의 權限에 속하는 事務 이외에 機關委任事務도 포함된다.

이들 事務·事業가운데 특정 재원을 충당하는 것은 기준재정수요액으로부터 제외되지만, 道路費에 있어서는 道路의 목적재원인 自動車取得稅交付金, 自動車重量讓與稅, 地方道路讓與稅, 交通安全對策特別交付金이 基準財政收入額에 산입되어 있으므로, 需要額算定은 特別區의 行政經費를 그 목적과 종류에 따라 분류하고 그 분류마다 산정된 액수를 합산한다.

이 경우의 算定方式은, 「(측정단위의 수치 × 보정계수) × 단위비용」이 된다.

① 測定單位

측정단위는 特別區가 집행하는 행정의 종류마다 설정되어 그 양을 측정하는 단위로서, 매 년도의 기준재정수요액을 산정하는데 활용된다(조례 §2:5).

② 補正係數

각 特別區의 행정규모나 사회적 제조건에 의한 財政需要의 차이를 보다 적절히 반영하고, 행정경비의 목적에 맞는 산정을 하기 위해 측정단위의 수치를 補正하는 係數를 말한

다(조례 §12).

都區財政調整에서 사용되는 補正에는, 種別補正, 段階補正, 密度補正, 態用補正등이 있다.

③ 單位費用

特別區가 합리적이고도 타당한 수준에서 特別區의 행정을 행하는 경우등에 요하는 經費를 기준으로 하여 補助金등 特定財源과 自主財源으로 충당하는 부분을 제외한 일반재원으로 산정한 측정단위당 費用을 말한다(조례 §2:6).

즉, 표준적인 特別區(또는 施設)의 행정경비에 있어서 일반재원에 의해 거두어 지는 경비를 기초로 하여 정해지는 측정단위당의 비용이다.

[6] 普通交付金 財源의 年度간 調整

普通交付金の 基準額이 당해 年度의 각 特別區의 普通交付金 액수의 합산액(普通交付金 所要額)에 미달될 경우에는 그 부족액을 都의 一般會計로 부터 借入하여 普通交付金の 基準額에 加算한다(조례 §5:1). 全額補填主義를 채택하고 있다.

반면에 普通交付金の 기본액이 각 特別區의 普通交付金 액수의 합산액을 넘을 경우에는 그 초과액을 전년도까지의 借入金償還에 충당하거나, 다음 년도의 普通交付金の 기본액에 加算한다(조례 §5:2,3).

[7] 納付金の 充當

納付金이 納付되지 않을 경우의 擔保制度로서, 都는 당해 特別區에 배부해야 할 特別區담배세에 관계되는 徵收金を 당해 納付金에 충당할 수 있다(조례 §18).

地方交付稅制度는 地方自治團體의 財源보장기능과 地方自治團體 상호간의 財源의 均衡化와 행정서비스 수준의 유지기능을 수행한다.

그러나 特別區는 市町村과는 상이한 행정제도하에 있으므로 都區財政調整制度라는 특별한 제도에 의하여 財源보장과 財源均衡化가 도모되고 있다.

都區財政調整制度는 地方交付稅制度和 유사하지만 다음과 같은 특징이 있다.

[1] 納付金制度

도구재정조정제도에서는 기준재정수입액이 기준재정수요액을 넘을 경우에는 그 초과액이 納付金으로서 납부된다(영 §21의 10, 조례 §8). 이에 의하여 特別區의 財政力 均衡化는 한층 철저하게 된다.

[2] 算定方法의 特例

① 기준재정수입액의 산정에 적용되는 基準稅率은 100분의 85인데 비하여, 지방교부세제도의 基準稅率에 있어서는 市町村은 100분의 75, 道府縣은 100분의 80이다.

② 自主財源率을 총액에 확보하기 위하여, 기준재정수요액의 산정항목에 「기타 행정비」, 「조정비」를 설정하여 각각 特別區稅등의 收入額의 5% 상당의 액수로 하고, 人口를 측정단위로 하여 算定한다.

[3] 全額補填主義

普通交付金の 기본액이 각 特別區에 교부하는 액수에 부족될 경우에는 당해 부족액을 都의 일반회계로 부터 借入하여 그 전액을 보전한다(조례 §5:1).

地方交付稅制度는 비율에 따라 나누는 配分交付方式이며, 교부세 총액이 각 지방자치단체의 부족액의 총액에 부족될 경우에는 그

3. 地方交付稅制度와의 比較

범위내에서 調整率에 따라 배분감액한 액을
交付한다.

기타 상세한 비교는 다음 <표 2>를 참조
하기 바란다.

<표 2> 都區財政調整制度와 地方交付稅制度

비교기준	都區財政調整制度	地方交付稅制度
1. 근거	• 都와 特別區 및 特別區 상호간 財政調整에 관한 條例	地方交付稅法
2. 납부금	• 財政調整納付金の 納付(逆交付)	不交付(納付金制度가 없음)
3. 결정기한	• 普通交付金:매년 7. 15까지 各區에 통지	普通交付稅:매년 8. 31까지 결정
4. 교부금의 기본액	• 交付金の 基本額 ① 固定資産稅, 市町村民稅法人分 및 特別土地保有稅의 收入예상액의 100분의 44(조정기본액)와 納付金の 額 ② 交付金財源不足의 경우 普通交付金の 기본액이 各 特別區에 交付하는 額에 부족할 경우는 당해 不足額 상당액을 一般會計로부터 차입하여 전액보전한다.	• 交付稅의 總額 ① 所得稅, 法人稅 및 酒稅의 100분의 32 消費稅의 100분의 24 담배稅의 100분의 25 ② 交付稅財源不足의 경우 調整率에 따라 減額割當한다. $\text{調整率} = \frac{\text{재원부족액의 합산액} - \text{보통교부세총액}}{\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}}$ 을 넘는 지방자치단체의 기준재정수요액의 합산액
5. 종류	• 普通交付金:조정기본액의 100분의 95 상당액에 납부금을 가산한 액 • 特別交付金:조정기본액의 100분의 5	• 普通交付金:총액의 100분의 94 • 特別交付稅:총액의 100분의 6
6. 교부시기	• 普通交付金: 4~6월은 概算額(전년도 결정액의 80%의 12분의 1) • 7~3월은 결정액 • 特別交付金:3월	• 普通交付稅: 4월, 6월은 概算額 9월,11월은 決定額 • 特別交付稅:12월, 3월
7. 기준재정 수입액	• 기준세율:100분의 85 • 수입항목:市町村民稅, 輕自動車稅, 特別區 담배稅, 鑛產稅, 利子割交付金, 自動車取得稅交付金, 消費讓與稅 • 수입율:100분의 100 • 수입항목:地方道路讓與稅, 自動車重量讓與稅, 交通安全對策特別交付金	• 기준세율:100분의 75 • 수입항목:市町村民稅, 固定資産稅, 輕自動車稅, 市町村民담배稅, 鑛產稅, 特別土地保有稅, 골프場利用稅交付金, 輕油引取稅交付金, 市町村民交付金 및 市町村民納付金, 利子割交付金, 自動車取得稅交付金, 消費讓與稅

비교기준	都區財政調整制度	地方交付稅制度
		<ul style="list-style-type: none"> • 수입율:100분의 100 • 수입항목:自動車重量讓與稅, 特別Ton 讓與稅, 航空機燃料讓與稅, 地方道路讓與稅, 石油가스讓與稅, 交通安全對策特別交付金
8. 기준재정수요액	<ul style="list-style-type: none"> ① 단위비용에 의한 經常的經費 및 投資的經費산정(표준단체를 설정하여 보정한다.) ② 추정단위 <ul style="list-style-type: none"> • 경상적경비 37개항목 • 투자적경비 17개항목 ③ 보정계수 종별보정, 단계보정, 밀도보정, 태용보정 	<ul style="list-style-type: none"> ① 단위비용에 의한 經常的經費 및 投資的經費산정(표준단체를 설정하여 보정한다.) ② 추정단위 <ul style="list-style-type: none"> • 경상적경비 28항목 • 투자적경비 18항목 • 기타 경비 11항목 ③ 보정계수 종별보정, 단계보정, 밀도보정, 태용보정, 한랭보정, 수처급증보정, 수처급감보정
9. 재산정	<ul style="list-style-type: none"> • 기본액의 총액의 증가, 기타 특별한 사유가 있을 경우에 보통교부금 및 남부금의 액을 변경한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 교부세의 총액의 증가, 기타 사유가 있을 경우에 보통교부세의 액을 변경한다.
10. 정산	<ul style="list-style-type: none"> • 수입의 전항목에 대하여, 당해년도의 산정과소 또는 산정과대의 액을 다음년도의 기준재정수입액의 산정에 加算 또는 減額한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 시정촌민세의 법인세할에 있어서, 당해년도의 산정과소 또는 산정과대액을 다음년도 또는 다음다음년도의 기준재정수입액의 산정에 加算 또는 減額한다.
11. 결정과정	<ul style="list-style-type: none"> ① 교부금의 기본방침(2월) <ul style="list-style-type: none"> • 기준재정수입액 및 기준재정수요액의 예상액산출 • 區長會議에 교부금예상액을 제시 • 都區協議會에서 교부금총액을 결정 ② 당초예산에 교부금총액을 계상(3월) ③ 各區의 기준재정수입액 및 기준재정수요액을 계산한다. ④ 各區마다 交・納付金を 결정・통지(7월) 	<ul style="list-style-type: none"> ① 교부세율의 결정 ② 기준재정수입액 및 기준재정수요액산출(예상) ③ ②에 의해 조정율을 결정 ④ 교부결정(8월)

IV. 都區財政調整의 實態

1. 都區財政調整의 節次

각 년도의 都區財政調整은 都區協議會(법 § 282:2)의 意見을 청취하여 당해 년도의 都區財政調整方針 및 財政調整概要를 確定한다. 필요할 때는 「都와 特別區 및 特別區 상호간의 財政調整에 관한 條例」를 改正하기도 한다.

都區協議會는 都知事を 會長으로 하고, 都知事が 議員중에서 지명하는 委員 6人, 特別區의 長이 區長중에서 협의에 따라 지명하는 委員 7人을 합한 14人으로 構成된다(영 § 210의 18).

실질적으로는 都區協議會의 하부조직으로 설치되는 都區財政調整協議會(都의 部長 및 特別區의 助役으로 구성) 및 그 幹事會(都 및 特別區의 關係직원으로 구성)에서 사전에 協議를 행하고, 모든 特別區의 區長으로 구성되는 特別區長會에 報告·承認을 구하는 節次가 취해 진다.

2. 都區財政調整의 實例

1989(平成元年)의 都區財政調整은 消費稅 도입을 수반하는 稅制改革의 영향을 받아 都市基盤의 整備, 高齡社會對策등을 중심으로한 시책의 전개를 내용으로 하여 조정되었다.

特別區의 財政狀況에 관해서는 1987년도의 보통회계 決算을 보면, 特別區 전체의 歲入에 접하는 特別區財政調整交付金の 構成비는 28.4%(전년도 25.0%), 그중 普通交付金은 27.1%인데 이것은 동년도의 대도시를 제외

한 市町村의 歲入에 접하는 地方交付稅의 構成비 16.9%보다 높다.

이를 개별적으로 보면, 納付金の 納付區는 2개 區, 21개 交付區중에서 普通交付金の 40% 이상을 접하는 것은 4개 區, 30% 대는 6개 區, 10%미만은 2개 區이다.

이런 결과는 特別區稅의 收入이 60% 이상을 접하는 것이 4개 區, 20%대는 7개 區로 나타나는 稅源의 편재에 뒤따르는 현상이다.

이러한 決算의 예에서 볼 수 있듯이 都區財政調整의 필요성은 극히 현실적이다.

V. 特別區制度의 改革

1. 「特別」市の 構想

東京都의 特別區는 市에 준하는 地方自治團體이지만 特別地方公共團體로 성격지워져 있기 때문에 그 機能을 재검토하여 東京의 실태에 맞는 都區制度를 확립하려는 案이 계속 논의되어 오고 있다.

1971. 8. 28. 特別區長會의 자문기관인 「特別區政調査會」는,

① 特別區를 普通地方自治團體로서의 市로 위치를 설정하고,

② 일반의 市와는 다른 行 재정상의 「특례」를 둘것을 건의 하였으며,

1984. 6. 7. 都知事の 자문기관인 「都制度調査會」는 다음과 같은 내용의 보고서를 제출하였다.

① 巨大都市 東京의 사회·경제적인 실태에 적합한 二重構造에 의한 새로운 大都市制度를 중심으로 하는 「새로운 都制度」를 확립한다.

② 都는 새로운 區(狹域自治團體) 및 市町村을 포괄하는 廣域自治體로 하여, 普通地方公共團體로 위치 설정한다.

③ 새로운 狹域自治體는 大都市에 있어서의 基礎的인 自治體로 하고, 普通地方公共團體로 위치 설정한다.

2. 都區制度改革의 內容

都 및 特別區는 都制度 및 特別區制度의 여러가지 문제를 검토·협의하기 위하여, 都區協議會하에 「都區檢討委員會」를 설치하였는데, 거기에서의 검토결과가 1986. 2. 19. 都區協議會에서 승인되었다.

[1] 改革의 基本方向

① 特別區를 大都市 區域에 있어서의 基礎的 自治體로 하고, 普通地方公共團體로 위치 설정한다.

② 特別區가 지역의 특성에 적합한 시책을 적극적으로 추진할 수 있도록 都와 特別區의 役割分擔을 명확하게 한다. 특히 特別區의 機能을 더욱 확충함과 동시에 財政自主權을 강화한다.

③ 都가 府縣으로서의 機能을 충실하게 함과 동시에 廣域的인 大都市行政을 적극적으로 추진할 수 있도록 한다.

[2] 새로운 基礎的 自治體의 性格.

새로운 기초적 자치체는 事務權限, 稅·財政制度에 있어서 일반 市와는 다른 地方公共團體로 하고, 그 명칭은 주민의 의향을 물어서 그 성격에 적합한 것으로 한다.

[3] 役割分擔·事務配分

① 새로운 都는 기본적으로 府縣事務 및 大都市 地域에 있어서의 廣域自治體에 알맞

는 大都市 事務를 처리하는 權限을 갖고, 都市交通, 港灣, 上·下水道, 消防등의 사무를 처리한다.

② 새로운 基礎的 自治體의 事務權限은 현행 特別區가 갖는 事務權限을 포함하여 한층 擴充한다.

[4] 稅·財政制度

① 새로운 都와 基礎的 自治體의 財源配分은 명확하고도 안정적이어야 하며, 현행 都區 財政調整制度의 垂直調整은 폐지한다.

② 새로운 基礎的 自治體의 稅源의 기본은, 각각의 새로운 기초적 자치체가 부과 징수하는 固有稅와 새로운 都가 부과 징수하는 市町村稅의 일부인 調整稅로 한다.

③ 調整稅는 새로운 都가 부과 징수하는 固定資產稅, 市町村民稅法人分의 일정 부분을 기본으로 한다.

④ 새로운 基礎的 自治體간의 새로운 財政調整을 행한다.

이것은 새로운 都가 기초적 자치체와의 協의를 거쳐 행한다.

⑤ 균등한 조정을 담보하기 위해서는 納付金制度를 존치할 필요가 있다. 다만 가능한 納付金이 발생하지 않도록 한다.

⑥ 지방교부세제도는 새로운 都와 기초적 자치체간에 분리해서 적용한다. 이 지방교부세는 새로운 財政調整의 財源으로 한다.

⑦ 새로운 기초적 자치체의 起價의 許可權者는 市町村과 마찬가지로 都知事로 한다.

3. 地方制度調査會의 審議

1986. 5. 제21차 지방제도조사회가 발족하고, 內閣總理大臣이, 「최근의 사회·경제 정

세의 변화에 적응한 지방행정체제의 실체에 대하여」자문한 결과, 동 조사회는,

- ① 국가로부터 지방공공단체로의 權限移讓 등에 관하여,
- ② 소규모 町村의 실태에 관하여,
- ③ 都區制度 등 大都市制度의 실태에 관한 것등을 심의항목으로 검토하였다.

都區制度 등 대도시제도에 있어서는, 「東京 등의 대도시 지역은 인구나 산업의 집중에 수반하는 대도시 특유의 행정과제증가, 대도시 주민의 일상사회·생활권의 광역화 등에 따라 보다 적절한 행정 시스템의 정비등이 요청되고 있다.

東京都 및 特別區에 있어서는 特別區의 위치 설정 등 都區制度의 개정을 국가에 대해서 요망하고 있다」(1988. 5. 18 소위원회보고)고 하는 기본적 인식에 기초하여, 여러가지 논점을 정리하였지만 결론을 내리지 못하고 차기 회의로 미루었다.

1988. 9. 제22차 지방제도조사회가 발족, 「최근의 사회·경제 정세의 변화에 수반하는 지방행정체제의 실태에 관해서」 심의를 계속

하고 있는 실정이다.

<參考文獻>

- 鈞木正明(외) 「圖解 地方自治法」(東京: 良書普及會, 1987)
- 橫山桂次, 「地域政治と 自治體革新」(東京: 公人社, 1990)
- 日本行政學會, 「地方自治の 動向」(東京: ぎょうせい, 1989)
- 自治省, 「地方自治の 動向」(東京: 第一法規, 1988)
- 高寄昇三, 「地方自治の 活力」(東京: 學陽書房, 1988)
- N&L研究會, 「四全總と 地方自治」(東京: ぎょうせい, 1988)
- 園部逸夫, 「特別公共團體の 財務」(東京: ぎょうせい, 1989)
- 石原信雄, 「地方財政調整制度論」(東京: ぎょうせい, 1986)
- 東京都總務局行政部, 「都區財政調整について」(東京, 都出版部, 1988)