

특별교부세제도의 개편방안

박 완 규

중앙대학교 교수

I. 서 론

지방교부세 총액의 1/11(9.1%)을 차지하는 특별교부세는 그 동안 규모와 집행의 투명성·객관성 측면 등에서 학계의 비판을 받아 온 것이 사실이다. 일반재원으로 분류되는 지방교부세는 사실상 보통교부세만 해당되고, 특별교부세는 용도가 지정된 특정재원이므로 보편적으로 인식되고 있는 지방교부세의 성격에는 맞지 않는다. 하지만 공식에 의한 보조금(formula grants)인 보통교부세로는 지역의 특수 사정이나 불가피한 소요(needs)가 제대로 반영될 수 없기에 특별교부세의 필요성은 제한적으로나마 인정된다고 할 수 있다.

지방교부세법 제9조에 의하면 특별교부세의 교부요건으로 다음과 같은 경우를 들고 있다.

첫째, 보통교부세의 기준재정수요액 산정

방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때

둘째, 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 또는 재정수입의 감소가 있을 때

셋째, 지방자치단체의 청사 또는 공공복지시설의 신설, 복구, 확장, 보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때 등이다.

2003년도 추경예산 기준으로 특별교부세의 규모는 1조2,239억원인데 이 가운데 30%가 시책사업수요, 20%가 재정보전수요, 10%가 재해대책수요, 20%가 지역개발수요, 20%가 특정현안수요로 배분되고 있다. 시책사업수요는 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 국가적 장려사업 등으로 인한 특별한 재정수요로서 위에서 열거한 것 중 첫째 경우에 해당되고 재해대책수요는 재해로 인한 응급·항구복구, 재해·재난 예방사업수요로서 자체재원으로 대응하기 어려운 자치단체에 지원하는 것으로 둘째 경

우에 해당된다. 재정보전수요는 기준재정수요액 산정방법으로서 포착할 수 없는 국가행사 또는 행정구역 개편 등으로 인한 특별한 재정수요로 첫째 경우와 연관된다고 볼 수 있으며, 지역개발수요는 기준재정수요액 산정방법의 확실성, 지역적 특수성으로 보통 교부세 산정에 반영되지 못하는 지역특별수요로 역시 첫째 경우와 연관된다. 특정현안수요는 지방공공시설의 신설·복구·확장 등으로 인한 특별한 재정수요로서 자치단체의 숙원사업 해결을 위해 사업추진의 시급성을 요하는 지역현안사업을 건의하는 경우 심사 후 지원하는 것으로 셋째 경우와 연관된다고 할 수 있다.

참여정부가 들어선 이래 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등으로 구성된 지방재정조정제도에 대한 전면적인 개편이 심도 있게 논의되고 있는 이 시점에 본고에서는 중요 이슈 가운데 하나로서 위에서 언급된 특별교부세의 개편방안에 대해 살펴보고자 한다. 2절에서는 현 특별교부세제도의 문제점이 검토되고, 3절에서는 개편방안이 모색되며, 마지막으로 결론이 도출된다.

II. 특별교부세제도의 문제점

1. 특별교부세의 규모

그 동안 학계에서는 특별교부세의 비중이 과다하다는 비판이 있어 왔다. 특별교부세는 말 그대로 특별한 용도로 쓰여야 할 자금인데 일반재원 성격으로 인식되어 있는 지방

교부세를 고려할 때 그 규모는 최소화시키는 것이 상식에 부합된다. 특별교부세의 규모는 나중에 검토할 특별교부세의 교부대상과도 직결된다. 지금 현재의 5개 교부대상수요는 너무 많다. 따라서 교부대상을 줄이고, 특별교부세의 규모도 줄이는 방향으로 개선할 필요가 있다. 참고로 일본의 경우는 6%, 영국의 경우는 5%로서 우리나라의 9.1%에 비해 낮은 실정이다.

2. 특별교부세의 교부대상

앞에서 언급된 5개 교부대상 및 대상별 재원배분 비중의 근거가 미약하다. 또한 이들 가운데 시책사업수요, 재정보전수요, 재해대책수요 등은 대부분 지방비 부담액의 일부를 기초로 하여 배분하는바, 이에 대한 구체적 비율이 명시되어 있지 않다. 교부대상별 산정항목도 매우 복잡하게 열거되어 있다. 시책사업수요의 경우 지역경제활성화시책, 지방 SOC 등 지역균형개발시책, 저소득층 주거환경 개선시책, 지역정보화 촉진시책, 주민생활안전시책, 월드컵대비시책, 지방행정강화시책 등 모두 7개로 구성되어 있으며,¹⁾ 재정보전수요도 크게는 국가적 행사관련 수요, 행정구역개편수요, 재정결함보전수요, 지방채무보전수요, 지방재정부담수요, 기

1) 단위시책사업별로는 더욱 세분화되어 있다(2003년도의 경우 모두 29개의 시책사업 존재). 또한 2001년도 이후 개정이 안 되어 월드컵대비시책과 같이 시기적으로 부적절한 사업이 아직도 포함되어 있다. 지방교부세법시행규칙 [별표 4] 참조.

타 주요정책사업수요로 구성되어 있으나 세부적으로는 15개 수요로 이루어져 있다. 재해대책수요의 경우도 자연재해대책수요, 농어업재해대책수요, 인위재해대책수요, 재해·재난예방대책수요 등으로 구성되어 있고, 특정현안수요의 경우 도로교량사업, 하천관리사업, 지방상수도사업, 지방하수도사업, 도시개발사업, 교통관리사업, 사회복지사업, 보건위생사업, 공해방지사업, 농업진흥사업, 수산진흥사업, 문화예술사업, 문화재보존사업, 공공체육사업, 컨테이너 수송으로 인한 도로정비사업 등 15개 사업으로 구성되어 있다.

이와 같이 교부대상사업을 세분화한 점은 그렇지 않은 경우에 비해 객관성 및 투명성을 제고하는 측면이 부분적으로 있다고 볼 수도 있지만 실제로 포함되어 있는 대상사업이 지방자치단체가 수행하는 사업들을 거의 망라하고 있다는 점에서 그 효과는 그리 크지 않을 것으로 생각된다.²⁾

3. 제도 운영의 객관성·투명성

특별교부세에 대한 일반인이나 전문가들의 공통적인 인식은 제도 운영면에서 객관성·투명성이 결여되어 있다는 것이다. 그동안 지방교부세제도 운영의 주무부처인 행정자치부에서는 이와 같은 비판을 수용하여 객관화·투명화를 위해 나름대로 노력해 온 것이 사실이다. 그리고 그 결과가 앞에서 언급한 세부적인 교부대상 사업과 교부기준

및 교부방법의 명시라 할 수 있다. 물론 이러한 내용이 전혀 공개되지 않는 경우에 비해 공개되는 경우 자의적 판단의 여지가 줄어드는 것은 사실이다. 그러나 교부대상을 검토해 보면 자치단체가 일상적으로 수행하는 사업들이 거의 망라되어 있어서 역설적으로 어느 사업에 대해서도 특별교부세 지원을 받을 수 있다는 논리가 성립한다. 또한 교부방법 중에는 ‘행정자치부장관이 정하는 지원율’이 상당 부분 포함되어 있어 자치단체 입장에서는 지방비 소요액의 어느 정도를 지원 받을 수 있는지 예측하기가 쉽지 않다.

III. 특별교부세제도의 개편방안

특별교부세의 규모를 축소하는 문제는 두 가지 방향으로 접근할 수 있다. 하나는 현재의 교부대상 중 보통교부세로 전환 가능한 대상을 모색하여 이를 보통교부세로 전환하는 것이며, 다른 하나는 지방교부세의 본질상 적절치 않은 교부대상을 아예 폐지하는 것이다.

지방교부세법 시행령 제7조의 기준재정수요액의 보정에 대한 내용 중 측정단위 수치 또는 재정수요 변동의 영향이 당해 연도에 그치지 않고 지속되는 성격을 가지고 있는 경우에는 당해 연도뿐만 아니라 계속적으로 수요액 보정이 가능하도록 제도화된다면 현행 특별교부세 교부대상 가운데 상당 부분이 기준재정수요액의 보정을 통해 보통교부세로 전환될 수 있는 여지가 있다(〈표 1〉)

2) 특히 특정현안수요 대상사업을 보면 그 포괄범위가 얼마나 광범위한지 이해할 수 있다.

〈표 1〉 기준재정수요액의 보정(지방교부세법 시행령 제7조 제2항)

1. 교부세 산정자료 작성기준일 이후의 측정단위수치가 급격히 증가되거나 감소되는 경우
2. 측정항목 및 측정단위의 결정 이후 새로이 추가되거나 제외되는 행정상 또는 재정상의 수요가 발생하는 경우
3. 국고보조의 중단으로 인하여 자치단체의 사업비 부담이 증가되는 경비와 국가적인 시책수행을 위한 필수적인 사업비가 추가 소요되는 경우
4. 자치단체가 부담하여야 할 재해복구비나 지방채무상환액 등을 별도로 보전할 필요가 있는 경우
5. 측정단위당 비용이 수치의 다소 및 밀도의 정도에 따라 체증 또는 체감하는 경우
6. 기타 지역간의 균형 있는 개발을 위하여 기준재정수요액의 합리적인 산정이 필요한 경우

및 〈표 2〉 참조).

특별교부세 교부대상 가운데 시책사업수요, 재정보전수요 등은 실천가능하고 구체적인 지방재정계획 수립 및 국가경제사회발전계획과 재원조달이나 단계별 추진일정 등에 있어서의 연계를 통해 보통교부세로의 통합이 가능할 것으로 생각된다.

1회 성이면서 규모가 큰 사업의 경우 보통교부세로 편입되면 전반적인 재정 형평화 기능을 저해할 수 있으나 지속적이면서 안정적 규모가 매년 소요되는 사업의 경우에는 보통교부세로의 전환이 적합할 것으로 생각된다.

이상의 논의를 종합할 때 특별교부세의 상당부분은 보통교부세로 전환되어야 하고

특별교부세는 예측하지 못한 재해 발생시 긴급지원을 위한 유동성 확보 등의 제한된 용도로 운영하는 것이 바람직하다. 재해대책수요의 내용을 보면 자연재해대책법상의 자연재해대책수요, 농어업재해대책법상의 농어업재해대책수요, 화재·가스폭발 등 각종 인위재해대책수요, 재해·재난예방대책수요 등인데 과거 성수대교 붕괴사고, 대구 지하철 화재사고, 태풍 「루사」 및 「매미」에 의한 피해 등에서 볼 수 있듯이 사고피해가 매우 크기 때문에 이를 수습하는 데 소요되는 비용도 엄청나다. 따라서 현행 특별교부세의 10%(지방교부세의 0.9%)로 정해져 있는 재해대책수요는 대폭 상향조정되어야 하고 이 같은 조정이 특별교부세의 기본취지와도 부

〈표 2〉 기준재정수요액 보정과 특별교부세의 연계

특별교부세	기준재정수요액의 보정 (지방교부세법 시행령)
재정보전수요 중 국가적 행사관련 수요	제7조 제2항 제3호
재정보전수요 중 재정결합보전수요	제7조 제2항 제1,2호
재정보전수요 중 지방채무보전수요	제7조 제2항 제4호
재해대책수요	제7조 제2항 제4호

합한다.

지역개발수요는 대상사업이 특정현안수요의 교부대상을 준용함으로써 지방자치단체가 수행하는 거의 모든 기능이나 사업을 망라하고 있으며, 보통교부세 배분을 보완하는 일반재원의 성격을 농후하게 가지고 있기 때문에 보통교부세로 전환시키는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 또한 특정현안수요의 경우 교부대상사업이 광범위하고, “자치단체의 숙원사업”, “사업추진의 시급성을 요하는...” 등 지방자치단체장의 주관적인 견해나 행정자치부의 자의적인 판단 가능성이 존재하여 그 동안 학계로부터 강한 비판을 받아온 것이 사실이다. 따라서 학계에서만 아니라 일반 국민들로부터도 그 집행과정에 대해 신뢰를 받지 못하는 특정현안수요는 그 재원을 보통교부세로 전환시키는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

현행 지방교부세제도 하에서의 인센티브 기능은 기준재정수요액이나 기준재정수입액에 대한 가감 조정을 통해 이루어지고 있기 때문에 연도별로 인센티브의 규모가 안정적이지 못하고, 자치단체 입장에서는 인센티브 항목별로 서로 상쇄되는 경향이 있어 최종적인 인센티브 규모에 대해 자치단체가 실제로 체감하는 효과는 그리 크지 않은 것으로 생각된다. 지방교부세제도와 인센티브 기능의 연계에 대해서는 학계의 견해가 일치되지 않고 있다. 인센티브 제도로 인해 지방교부세의 주 기능인 지역간 재정력 격차 완화 및 재원보장기능이 저해될 수 있으므로 가능한 한 인센티브 규모를 최소화해야 한다는 주장이 있는 것도 사실이지만 방만

한 재정운영에 따른 국민 혈세의 낭비를 생각할 때 효율적인 재정운영을 유도하는 이러한 제도는 지방자치제도의 건전한 발전을 위해 필수적이라고 생각된다.³⁾ 따라서 지방 재정운영의 효율성 및 건전성 제고를 위해서는 지금까지 보다 더욱 적극적으로 인센티브 제도의 활성화를 추진할 필요가 있고 이를 가시화 시키는 방안의 하나로 특별교부세의 일부를 명시적으로 인센티브 재원으로 할당하는 것을 고려해 볼 수 있다. 이렇게 되면 현행 제도에 대해 자치단체가 가질 수 있는 불만, 즉 일정한 재원을 유지하면서 인센티브 제도를 도입한 결과 도입되기 전에 비해 이득을 보는 단체도 생기지만, 이로 인해 오히려 전보다 손실이 발생하는 자치단체도 발생하는 데 따른 불만이 해소될 수 있다. 왜냐하면 인센티브 제도로 인해 보통교부세 재원 자체에는 영향을 미치지 않기 때문이다. 또한 이처럼 인센티브 재원을 독립적으로 운영하게 되면 현재와 같이 인센티브와 역인센티브 기능이 공존하지 않고, 오로지 인센티브 기능만으로도 운영될 수 있는 장점이 존재하게 된다. 인센티브 적용대상도 NIMBY 현상이 극심한 혐오시설의 유치, 공공시설의 공동 투자 및 활용 등 자치단체간 자원의 효율적 이용,

3) World Bank나 IMF의 권고사항은 “이전재원은 객관적이고 투명하게 배분되어야 하며, 강한 인센티브 구조가 확립되어야 한다”는 것이고, Bird & Smart(2002)도 “보조금의 증가가 지역 스스로의 자구노력과 병행되지 않는다면 분권화에 따른 효율성 제고는 실현될 수 없다”고 주장함으로써 인센티브 기능의 중요성을 강조하고 있다.

〈표 3〉 특별교부세 교부대상의 조정

현 행	개 편
특 정 현 안 수 요	보통교부세로 전환
지 역 개 발 수 요	
재 해 대 책 수 요	유지(확대)
재 정 보 전 수 요	유지(대상사업 재조정)
시 책 사 업 수 요	인센티브 수요로 전환

〈표 4〉 특별교부세 규모 조정안의 비교

(단위 : 억원)

구 분	규 모	비 율	현행과 비교
현 행	11,832	9.1%	-
I 안	7,809	6.0%	△4,023억원, 34%
II 안	7,158	5.5%	△4,674억원, 39.5%
III 안	6,508	5.0%	△5,324억원, 45%

자치단체간 갈등의 원만한 해결 등 지금보다 훨씬 광범위하게 적용될 수 있도록 하는 것이 활성화를 위해 바람직할 것으로 생각된다.

이상의 내용을 정리하면 〈표 3〉과 같다.

위 표에는 개편될 교부대상 수요의 규모에 대한 비중이 제시되고 있지 않다. 참고로 행정자치부의 개선안에 따르면 재해대책수요가 특별교부세에서 차지하는 비중이 30%, 재정보전수요 40%, 시책사업수요 30%로 제시되고 있다.⁴⁾

4) 이것은 개선안 가운데 하나이고 제2안은 재해대책수요 25%, 재정보전수요 45%, 시책사업수요 30%이며, 제3안은 재해대책수요 30%, 재정보전수요 45%, 시책사업수요 25% 등이다. 참고로 일본의 경우 수요별 구별은 하고 있지 않지만,

이상과 같이 교부대상수요에 대한 조정이 이루어지는 것과 함께 특별교부세 규모를 하향 조정할 필요가 있다. 일본의 경우 1950년부터 1951년까지는 특별교부세가 지방교부세에서 차지하는 비중이 10%이었다가 1952년부터 1958년까지는 8%로 인하하여 운영하였으며 1959년 이후 지금까지 6%를 유지하고 있다. 우리나라의 경우 특별교부세의 비중이 어느 정도가 되어야 적절한지에 대한 일치된 견해는 도출되기 어렵지만 현재보다 그 비중이 줄어들어야 한다는 점에 있어서는 학계나 관계 모두 합의가 이루어진 상태이다. 〈표 4〉에서는 특별교부세의 비중이 일본 수준인 6%, 영국 수준

지원 성격상 재정보전과 재해대책 중심으로 지원하고 있다.

인 5%로 조정되는 경우 등에 대해 2003년도 특별교부세 규모를 제시하고 있다.

위 표에 의하면 일본 수준을 따르는 경우 특별교부세는 현행보다 4,023억원 감소하는 것으로 나타나고, 영국 수준을 따르는 경우에는 5,324억원의 감소가 초래된다.

지금까지 논의된 특별교부세 교부대상수요의 조정, 특별교부세 규모의 축소 등도 중요하지만 이들 못지 않게 개선을 요하는 분야가 제도 운영 측면이다. 앞서서도 언급되었지만 시책사업수요, 재정보전수요, 재해대책수요 등은 대부분 지방비 부담액의 일부를 기초로 하여 배분되므로 사실상 국고보조금의 성격을 갖고 있으나 보조율이 명시되지 않고 있어서 동일한 사업(예를 들어, 농어촌주거환경개선사업)에 대해 자치단체별·교부시기별로 보조율이 상이하게 되는 등 불공평한 배분이 이루어질 수 있으므로 보조율을 제도적으로 명시할 필요가 있다. 또한 특별교부세 사업의 집행상황 점검, 사후평가 등을 조속히 실시하여 특별교부세 배분 및 운영의 투명성·객관성 제고를 기해야 할 것이다. 이와 관련하여 특별교부세 배분내역을 우선 관련 분야 학자들에게 공개함으로써 학술적 연구가 가능하게 되어 제도 개선에 도움이 될 수 있도록 전향적 자세를 취할 필요가 있다. 이를 통해 공개를 하지 않음으로 인해 받을 수 있었던 각종 오해를 미연에 방지할 수도 있을 것이다.

일본의 특별교부세제도를 우리나라와 비교해 봄으로써 정책적 시사점을 도출하는 것도 의미 있을 것으로 생각된다. 특별교부세의 목적이 보통교부세 산정상 기준통계

적용에 따른 획일성에 의한 자치단체별 실정의 차를 시정하거나 보통교부세 산정기일 후에 발생하는 재해 등 임시·특별재정수요에 대처하는 등 보통교부세의 기능을 보완한다는 점에서 우리와 일본은 그 맥을 같이 한다. 그러나 재원의 성격을 보면 우리나라의 경우 일반재원도 있으나 대부분 비도를 지정하여 교부하고, 집행결과에 대해 자치단체의 법적 정산·반납의무는 없지만 내부적으로 집행결과를 정산하는 데 반해 일본의 경우는 산정방식만 다를 뿐 재원의 성격, 재정부족액 보전을 위한 제도적 취지 등은 보통교부세와 똑같아 전액 일반재원으로 교부되어, 집행과 관련하여 일체의 비도나 조건이 부과되지 않는다는 점에서 차이가 있다. 교부대상수요의 경우 우리나라는 전술한 시책, 지역개발, 재정보전, 재해대책, 특정현안 등 5개 수요로 구분하여 운영하고 있으나 일본은 지역특수경비 등 기준재정수요액 미포함수요, 재해 등 교부세 산정기일 후 발생한 특별재정수요 또는 재정수입의 감소에 의한 수요, 기준재정수입액의 과다산정에 의한 부족재원 보전수요 등과 같이 재정부족액 보전수요로 운영하고 있고, 우리나라의 지역개발수요나 특정현안수요와 같은 운영형태는 없다. 또한 우리나라의 경우 보통교부세 산정기준상 재정초과액 발생여부에 관계없이 교부대상단체가 되는 데 반해 일본은 재정부족액 범위 내 단체가 교부대상이 된다.⁵⁾ 교부시기도 우리나라의 경우에는 시

5) 동경도(특별구 포함)는 특별규정에 의거, 특별교부세 산출액에서 당해 재정초과액을 공제하여 교부토록 되어 있으나 실제로는 재정초과액이

책사업수요(전년도 12월 말일까지), 지역개발수요(당년도 6월 말일까지)를 제외한 3개 수요가 수요 발생시에 수시로 교부되나 일본의 경우 12월과 3월 등 연2회로 나누어 정시교부하고 있다.⁶⁾ 산정 및 교부절차를 보면 우리나라의 경우 해당지원수요별로 자치단체로부터의 사업신청, 재정여건 등을 고려하여 시·도분, 또는 시·군·구분으로 교부 결정하여 통지하는 데 반해 일본에서는 각 자치단체별로 제출된 산정기초자료와 지역별 특수사정을 고려하여 산정, 교부하고 있으며 시·정·촌분은 총무대신이 최종 결정·통지하면 도·부·현에서 시·정·촌에 통지하도록 되어 있다. 배정내역에 대한 공개와 관련해서 우리나라는 지방교부세법령상의 공개관련 규정은 없으나 국회 등에서의 자료 요구시 제출·공개하고 있는 한편 일본의 경우는 자치단체별 교부액이 결정되면 자치단체에 통지하고 각의에 자치단체별 배분금액만을 보고하며 지방교부세법령상 공개관련 규정은 없다. 이와 관련하여 지방세입·세출, 재정대책 등 매년도 지방재정 전반의 운영상황을 책자화(연감)하여 통상 국회에 제출하나 지방교부세 사항은 보통교부세의 총괄개요만 포함되어 있고, 특별교부세 사항은 포함되어 있지 않다.

위에 기술된 내용으로부터 우리 제도에 비해 일본 제도가 대체적으로 자치단체의

자율적 재정운영에 좀더 기여하는 것으로 인식되고, 제도 운영상의 객관성이나 투명성 측면에서도 비교우위에 있는 것으로 판단된다. 특히 산정 및 교부절차 측면에서 중양부처의 자의적 판단이나 정치적 고려 여지가 상대적으로 적은 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.

IV. 결 론

보편적으로 특별교부세는 거의 자치단체장이나 국회의원의 로비에 의해 배분되는 것으로 인식되어 온 것이 사실이고, 이 같은 인식이 널리 확산된 데에는 국정감사 등 국회 기능과 관련한 매스컴의 역할이 컸다. 이러한 인식이 전적으로 옳은 것은 아니지만 주무부처인 행정자치부에서도 책임의식을 가지고 제도 개선을 위해 최선의 노력을 경주해야 할 시점이라고 생각된다. 특별교부세의 개편방안은 크게 세 가지로 접근할 수 있다. 첫째는 지방교부세제도의 본지에 가급적 충실할 수 있도록 교부대상수요를 조정하는 것이며 둘째는 과도한 것으로 널리 인식되어 온 특별교부세의 비중을 축소 조정하는 것이고, 셋째는 운영방법을 개선함으로써 투명성에 대한 일반 국민들의 의혹을 불식시키는 것이다.

본고에서는 교부대상수요의 경우 특정현안수요와 지역개발수요를 보통교부세로 전환하고, 재해대책수요는 현행보다 확대 배분하는 한편 재정보전수요는 유지하되 기존대상사업의 적정성 여부를 재검토하여 조정하

과다하여 특별교부세가 교부되지 않고 있다.

6) 12월에는 총액의 1/3 이내로서 재해경비 등 조기교부필요경비 및 12월 현재 기초수지에 의한 수요파악가능 경비를 교부하고, 3월에는 나머지 잔여분을 교부한다.

며 기존의 시책사업수요는 점차 폐지하면서 이를 인센티브 수요로 전환하는 방안이 제시되었다.⁷⁾ 특별교부세의 비중도 일본이나 영국의 수준인 5~6%를 유지하며 중장기적으로는 그 비중을 더욱 인하하여 재해대책 수요 위주로 운영하고 나머지는 모두 보통교부세로 전환하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 보통교부세 산정시 획일적인 공식의 적용으로 인해 미처 반영되지 못하는 특수 여건은 기준재정수요액 산정상 보정기능의 활성화를 통해 상당 부분 해결될 수 있을 것으로 생각된다. 제도의 투명한 운영을 위해서는 교부받을 수 있는 조건을 명시하여 중앙정부의 주관적 판단이 개입할 여지를 줄이는 것이 무엇보다 중요하다. 또한 특별교부세를 교부받는 자치단체의 효율적 재정운동을 돕기 위해서 재해대책수요와 같이 성격상 미리 예측할 수 없는 경우를 제외한 여타 교부대상수요에 대해서는 일본과 같이 정시교부를 제도화하는 노력이 필요하다.

본고에서는 특별교부세제도의 개선방안을 독립적으로 다루었지만 실제로는 여타 지방

재정조정제도와의 연계를 고려하면서 개선방안이 모색되어야 할 것이다. 특히 전술한 바와 같이 보통교부세 산정방식과 특별교부세의 개선방안이 밀접하게 연관되어 있기 때문에 이를 하나의 틀 속에서 유기적으로 고려해야만 실효를 거둘 수 있을 것으로 판단된다.

〈참고문헌〉

- 박완규, “경제구조조정기의 지방재정조정제도 개편,” 『지방재정개혁론』, 박영사, 1998.
- 행정자치부, 『특별교부세제도 운영-2003년도-』, 2003.
- _____, 『지방교부세산정해설』, 2003.
- Bird, R. M. and M. Smart, "Inter-governmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries," World Development, Vol. 30, No. 6, 2002.

7) 현재 시책사업수요 대상사업 가운데 다수가 기준재정수요액 산정에 반영되고 있는 「특수 및 낙후지역수요」에서 고려될 수 있다.