

소방재원 확충방안의 대안 모색

이 원희 (환경대학교 행정학과)

광역자치단체의 기능으로 수행되고 있는 소방은 기능의 전문화 및 서비스 수요의 고도화에 따라 많은 재원의 소요가 예상되고 있음에도 재원은 한정되어 있다. 현재 소방의 재원은 공동시설세 하나에만 경직적으로 의존하고 있기 때문이다. 이에 각 주체별로 재원분담의 논리에 따라 다양한 재원확충방안을 모색하였다. 중앙정부는 전국적 수요의 충당이라는 측면에서 보조금확대, 양여금 사업의 대상으로 확대할 필요가 있다. 공동시설에의 확충을 위해서는 체차누진세율을 단일세율로 하면서 인상하고, 과표대상을 원인자부담에 따라 확대할 필요가 있다. 그리고 수혜자인 기초자치단체의 부담도 확대해야 한다. 다만 이러한 과정에서의 저항을 고려하여 장단기 전략을 별도로 수립해야 한다.

I. 서 론

소방서비스는 주민과 재산을 보호하며 공공의 질서를 유지하는 보호적 서비스로 현재 광역시·도가 공급의 주체가 되는 광역소방체제를 유지하고 있다. 이러한 소방서비스는 대표적인 지방공공자로서 비배제성과 비경합성을 특징으로 하고 있기 때문에 지역주민 누구나 차별없이 서비스를 향유하고자 하지만 그 혜택에 대한 비용지불의사를 현시하지 않는 무임승차의 문제를 발생시키고 있다. 그러므로 우리나라의 광역자치단체에서는 소방서비스의 편익을 기초로 하는 별도의 재원을 정수하지 않고 세금과 같은 집합적 공여(collective contribution)를 통해 운영하고 있다.

이러한 소방서비스를 제공하는 데 필요한 예산은 1998년을 기준으로 할 때, 총 9,042억원이며, 이중 중앙정부에서는 2.99%인 270억원을 지원하는 데 불과하고 대부분의 재원을 광역자치단체의 일반회계에서 충당하고 있다¹⁾.

뿐만 아니라 소방업무의 수행에 필요한 조달재원으로 광역자치단체세 중 독적세로 공동시설세가 있지만, 그 재원의 운용은 보통세와 동일하게 지출되고 있다. 이러한 이유로 공동시설세 중 소방시설에 투여되는 재원은 98년 기준 2,832억원으로 전체 시·도 소방예산의 31.1%에 불과한 실정이다.

이러한 상황에서 소방수요에 필요한 예산은 최근 5년 동안 평균 18.3%씩 증가하고 있어 향후 소방수요에 대처하기 위한 서비스의 현대화가 곤란할 수밖에 없고 또 지방재정의 어려움

1) 소방서비스에 소요되는 재원을 광역자치단체에서 부담하고 있기 때문에 가족이나 열악한 지방재정을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 이러한 이유로 일부 시·도에서는 과다한 소방예산 부담을 이유로 광역소방체제를 기초소방체제로 전환해야 한다는 주장도 제기되고 있다.

을 더욱 가중시키는 요인으로 작용하게 될 것이라는 예상은 어렵지 않게 할 수 있다. 그러므로 양질의 소방서비스를 제공하기 위해서는 소방재원의 안정적 확보가 무엇보다도 필요한 상황에 있다.

그러나 소방이라는 주제하에 재원확보 방안에 관한 연구는 부족하였다. 일반적인 소방행정 체제의 문제점을 분석하면서 부수적으로 재원문제를 언급하는 정도이었다(서진환, 1997). 이에 본 연구는 지방자치시대에 부응하는 주민의 소방수요에 안정적으로 대처할 수 있는 소방재원의 확보방안을 자치단체의 자구적인 노력이라고 할 수 있는 공동시설체의 개선을 통한 재원 확보방안, 소방관련 지방재정조정제도의 개편을 통한 중앙정부의 지원 방안, 소방서비스를 향유하고 있는 기초자치단체에서의 비용 부담 등으로 구분하여 그 는리적 근거와 대안을 설계하여 보고자 한다. 무엇보다도 어떠한 근거에서 재원의 부담주체가 되는 가에 대한 는리적 근거를 바탕으로 대안을 설계하고자 한다.

II. 소방행정의 특징과 유형

1. 소방서비스의 특징

소방서비스는 비배제성(Non-excludability)과 비경합성(Non-rivalry)의 특징을 갖는 지역 공공재이다(이준구, 1995: 101~127). 따라서 어느 주민도 소방서비스의 혜택에 대해 대가를 지불하지 않았다고 해서 그 혜택으로부터 배제시키기 어려우며, 또한 주민의 수가 증가한다고 해도 기존 주민이 향유하던 소방서비스의 수준이 크게 감소하지 않는다.

소방서비스는 비경합성의 특징이 강하기 때문에 거의 혼잡현상을 야기하지 않는다. 이러한 소방서비스의 특징 때문에 소방재원을 부담하는 주민이 증가하여 소방재원이 증가하게 되면 기존 주민들에게 향유하는 소방서비스수준이 향상되는 효과를 기대할 수 있다.

다만 소방서비스는 공공재적 특성을 갖고 있으면서 순수공공재와는 다르게 배제가 가능하다는 특성도 함께 보유하고 있다. 그러므로 그 편익의 파급범위가 공간적으로 어느 정도 제한되며 이로 인해 편익의 향유자를 부분적으로 식별할 수 있다. 소방서비스가 이러한 특징을 갖고 있기 때문에 비용과 수익과의 대응이 부분적으로나마 가능하게 되고 그렇게 함으로써 형평성을 충족시킬 수 있다. 다시 말해 비용·수익의 대응원칙을 바탕으로 하여 지방정부가 제공하는 서비스와 재원의 부담을 연계시킬 때 부담의 형평성과 지방정부에 의한 지출과 수입의 효율성을 동시에 달성할 수 있다.

결국 소방의 경우에는 비용·수익의 대응원칙을 바탕으로 하여 지방정부가 제공하는 서비스와 재원의 부담을 연계시킬 때 부담의 형평성과 지방정부에 의한 지출과 수입의 효율성을 동시에 도모할 수 있는 것이다.

재원부담과 관련한 소방행정의 특성은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 소방서비스는 비경합성의 성격으로 인해 소방서비스의 수준이 향상되면 거의 모든 주민이 향상된 수준의 소방서비스의 혜택을 받을 수 있게 된다. 다만 수익자나 원인자가 구분될 수 있기 때문에 비배제성은 가능할 수 있다. 즉 이론적으로 소방서비스는 비경합성을 강하나 비배제성은 다소 약한 공공재이다²⁾. 둘째, 안전과 관련한 가장 기초적이고 필수적인 수요이-

2) 따라서 소방은 민간위탁이 가능한 서비스이다. 최근 미국의 일부 주에서는 소방업무를 민영화하여 기업에

다. 누가 주체가 되던 반드시 공급되어야 한다. 셋째, 소방수요가 대형화되고 그로화되어감에 따라 행정서비스가 전문화되어야 한다. 넷째, 고가의 장비가 소요되고 재난이 대형화됨에 따라 행정응원체계를 구축하여 신속하게 대응할 수 있는 체계를 구축해야 한다. 다섯째, 소방행정은 예방과 진압의 기능이 구분된다. 예방과 관련해서는 수익자 부담원칙을 적용할 수 있다. 반면 진압과 관련해서는 원인자부담의 원칙을 적용할 수 있다.

2. 소방서비스의 유형

소방서비스란 소방재원의 지출이 필요한 모든 소방서비스로서 이는 소방부서가 제공하는 모든 공공서비스를 의미한다. 이러한 소방서비스는 크게 방호업무, 예방업무, 구조·구급업무로 대별된다. 이중 방호업무와 예방업무는 양자간에 깊은 상관관계가 있다(손희준, 1991: 18). 그 이유는 예방적 기능은 바람직하지 않은 사건이 발생할 위험을 줄이는 사전적 기능이며 방호업무는 이런 사건으로부터 피해를 줄이는 사후적 기능이라는 점에서 전자의 기능이 성공하는 정도에 따라 후자의 역할이 중대 또는 감소하는 결과가 나타나게 된다.

〈표 1〉 소방서비스의 종류

구 분	방 호 업 두	예방업무	구조·구급업무
서비스 유발요인	화재 발생	소방점사	구조·구급
세 부 업 두	화재 진압 인명구조 및 구급 화재 경계근무 화재 홍보 의용소방대 유지	전 축물 및 위험물 검사	119소방대 및 항공대 유지

최근에는 대중매체의 홍보에 편승하여 구조·구급업무가 기하급수적으로 증대하는 추세에 있다. 그러므로 소방업무가 단순히 화재진압에 국한되어 있는 것처럼 인식되고 있는 사고는 풀식되어져야 할 필요가 있다.

III. 현행 소방의 재정력 분석

1. 소방재정규모

우리 나라의 소방행정은 1992년부터 기초(시·군)단위에서 광역(시·도)단위로 전환되어 수행되고 있다. 소방재원으로서 시도의 목적세인 (소방)공동사설세를 두고 있으며, 특수한 재원은 일반재원으로 충당하고 있다. 이에 대해 경비지를 주체별, 지출구조별로 분석하고자 한다.

서 소방과 구급업무를 주력상품으로 취급하고 있다. 아칸소주에 소재한 한 기업체(루털마트르사)에서는 현재 17개 주에 진출하여 요금 뿐만 아니라 회계현장에 도착하는 시간 등 서비스 내용을 평화하게 알려주는 등 다양한 서비스를 개선하여 제공하여 활발하게 성장하고 있다(조선일보, 1996. 10. 29일자).

1) 전국 자치단체 계층별 현황

소방비를 자치단체 계층별로 보면, 전체 소방비 836,952 백만원중 도가 53.7%로 가장 높은 비중을 차지하고 그 다음은 서울특별시(22.9%), 광역시(21.6%)이다. 그외에 시 0.2%, 군 1.5%, 시 0.2%이며, 자치구는 소방비가 전무하다. 재정규모에 대한 소방비 비중은 전국평균이 1.7%이고 도 3.9%, 서울특별시 3.3%, 광역시 2.8%, 군 0.1%, 시 0.01%로 도의 비중이 가장 높게 나타난다. 재정여건을 감안하면 현실적으로 도의 소방재원 확충이 필요한 시점이라 고 볼 수 있다.

〈표 2〉 자치단체 계층별 소방비 분포

(단위 : 백만원, %)

구 분	재정 규모(A)	소방비(B)	B/A * 100
전국	50,532,088(100)	836,952(100)	1.7
서울	5,833,284(11.5)	192,011(22.9)	3.3
광역시	6,491,494(12.8)	181,000(21.6)	2.8
도	11,678,915(23.1)	449,807(53.7)	3.9
시	12,213,708(24.2)	1,816(0.2)	0.01
군	8,714,424(17.2)	12,318(1.5)	0.1
자치구	5,600,263(11.1)	-	-

주 : 1997년 일반회계 세출결산 기준

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 1998.

2) 시도별 규모

위에서는 기초자치단체를 포함하여 분석하였으나, 이제 소방재정의 현황을 시도 본청에 기초하여 살펴보자 한다. 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 시도 본청 재정규모에서 소방비가 차지하는 비중은 전국평균이 3.4%이고, 시도별로는 2.6%~4.5%(단, 울산은 1.1%)로 시도간 편차가 크다. 구체적으로는 경북이 4.5%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음으로는 경기(4.4%), 경남(4.1%), 강원(3.7%), 제주(3.7%)의 순으로 소방비 비중이 높은데 반해, 대구와 광주는 각각 2.6%, 부산과 전남은 각각 3.0%로 타시도에 비해 낮은 비중을 보이고 있다.

〈표 3〉 시도별 소방재정

구분	재정규모(A)	소방비(B)	공동시설세(C)	B/A*100	C/B*100
합계	23,999,693	822,818	275,842	3.4	33.5
소계	12,324,778	373,011	149,738	3.0	40.1
서울	5,883,284	192,011	77,393	3.3	40.3
부산	1,845,240	55,124	21,215	3.0	38.5
대구	1,517,620	39,400	13,641	2.6	34.6
인천	1,054,326	36,888	13,939	3.5	37.8
광주	859,463	21,975	6,864	2.6	31.2
대전	706,089	22,138	8,174	3.1	36.9
울산	508,756	5,580	8,512	1.1	153.9
소계	11,674,915	449,807	126,104	3.9	28.0
경기	2,957,361	131,155	48,568	4.4	37.0
강원	1,078,096	40,119	6,913	3.7	17.2
충북	799,545	27,764	5,979	3.5	21.5
충남	1,148,283	36,642	8,510	3.2	23.2
전북	1,151,024	39,796	7,903	3.5	19.9
전남	1,484,680	42,417	8,379	3.0	19.8
경북	1,320,019	59,696	12,439	4.5	20.8
경남	1,413,813	58,354	24,932	4.1	42.7
제주	372,644	13,864	2,481	3.7	17.9

주 : 1997년 시도본청 일반회계 세출결산 기준

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 1998.

그리고 공동시설세로 소방비를 충당하는 정도를 보면, 전국평균이 33.5%이고, 서울 및 광역시의 평균은 40.1%, 도의 평균은 28.0%로 대도시와 도간에 현저한 차이를 나타내고 있다. 시도별로는 17.2%~42.7%(단, 울산은 153.9%)로 시도간 편차가 크다. 특히 도의 경우 경남(42.7%)과 경기(37.0)을 제외하면 나머지 도는 17.2%~23.2%로 공동시설세의 소방비 충당률이 대체로 낮은 설정이다. 구체적으로는 경남이 42.7%로 가장 높은 충당률을 보이고 있고, 그 다음으로는 서울(40.3), 부산(38.5), 인천(37.8), 경기(37.0), 대전(36.9)의 순으로 충당 정도가 높은데 반해, 강원(17.2), 제주(17.9), 전남(19.8), 전북(19.9)은 20%를 밟들고 있는 실정이다.

따라서 소방재원의 확충과 관련하여 도의 소방재원 확보방안이 현실적으로 중요한 과제로 등장하고 있고, 소방서비스의 형평성을 확보하는 차원에서 시도간 격차를 완화하는 접근이 필요할 것이다.

3) 경비지출 주체

경비지출 주체에 기초하여 소방비의 재원구분을 보면, 총소방경비 836,952 백만원 가운데 시도지출이 98.3%(자체지출 97.7%, 시군구 교부 0.6%)이고 시군 및 자치구 지출이 1.7%이다.

〈표 4〉 소방관리비의 재원구분 : 전국

(단위: 백만원, %)

구 分	재 원 구 分			
	시 · 도		시 · 군 · 자치구	
	자체지출	시군구 교부	자체지출	시도에 대한 부담금
836,952	817,780	5,038	14,134	-
100%	97.7%	0.6%	1.7%	-

주 : 1997년 결산기준

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 1998.

물론 이와 같은 현상은 현재 소방행정이 광역체제로 이루어지고 있다는 점에서 당연하다고 볼 수 있다. 그러나, 소방서비스의 수혜자는 결국 주민이라는 점에서 보면, 소방재원의 확보는 정부간 공동부담의 체계를 마련하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

4) 소방비의 증가추세

이러한 소방재정규모가 어떻게 증가하여 왔는지를 1992년을 기준으로 살펴보면, 소방비는 1992년에 324,349백만원에서 1997년에 836,952 백만원으로 2.58배 증가하였다. 따라서, 일반회계 세출결산의 증가추이 2.29배, 공동시설세 2.03배의 신장추이에 비해 그 증가추세가 크다. 그리고 소방비가 세출결산에서 점하는 비중은 1997년에 1.65%이고 연도별로는 1.35~1.74% 수준으로 세출대비 소방지출은 점증하고 있다. 한편, 소방비증 공동시설세가 점하는 비중은 1997년에 32.06%이고 연도별로는 32.06~44.49% 수준으로 그 비중이 감소추세를 나타내고 있다.

〈표 5〉 소방비의 신장추이

(단위: 백만원)

구 分	재정규모(A)	소방비(B)		공동시설세(C)	B/A(%)	C/B(%)
		신장	신장			
1992	22,040,756	100	324,349	100	131,757	100
1993	24,220,446	110	356,491	110	154,346	117
1994	30,340,463	138	409,319	126	182,091	138
1995	35,791,848	162	577,147	178	204,272	155
1996	42,934,606	195	747,492	230	289,666	182
1997	50,532,088	229	836,952	258	267,704	203

주 : 일반회계 세출결산 기준, 신장지수는 1992년=100 기준.

자료: 행정자치부, 지방재정연감, 1998.

이러한 현상은 결국 새로운 소방재원의 확보가 이루어지지 않으면, 향후 소방재정수요를 감안하는 경우 일반재원으로부터의 재정보전이 증가할 것이기 때문에 예산운영의 탄력성을 그만큼 제약하는 요인으로 작용할 것이다. 따라서 소방재원의 확충을 위한 대안적 접근이 필요하다고 볼 수 있다.

5) 지출구조

소방비가 지출되고 있는 내역에 대해 그 경직성 정도를 살펴보기 위해 총 소방비를 경상비와 자본지출로 구분하여 그 정도를 분석하고자 한다. 이 경우 경상비가 높을수록 재정지출의 경직성 정도가 높은 것으로 평가할 수 있다. 다만 경상비중 인건비를 별도로 구분하여 살펴보자 하는데 그 이유는 인건비가 경상비중 경직성이 가장 높은 비용항목이기 때문이다.

1997년 결산기준에서 소방비의 세출내역을 보면, 전국기준에서는 총 836,952 백만원중 인건비가 46.4%로 가장 높은 비중을 차지하고 물건비 29.3%, 자본지출 21%, 이전경비 3.3%로 구성된다. 즉, 소방시설이나 장비확보보다는 인건비·물건비 등 경상경비 지출이 소방경비의 79%를 차지하고 있는 실정이다.

따라서 이와 같은 지출구조 하에서는 소방시설의 확충·정비, 새로운 장비와 기술의 도입 등 소방서비스의 개선을 위한 자본투자가 불가능하고 이는 결국 질이 낮은 소방서비스의 품질으로 이어질 것이다. 따라서 중장기적인 소방계획을 통해 소방비 지출의 효율성을 제고하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

(표 6) 소방비의 지출구조(1997)

(단위 : 백만원, %)

구 분	전 칼
합 계	836,952(100)
인 건 비	388,568(46.4)
경 상 비	273,024(32.6)
자본지출	175,360(21.0)

2. 소방재원의 유형

1) 소방공동시설세

가. 연혁 및 개요

광역서비스로 제공되는 소방과 관련된 재원으로서 특정재원으로는 소방공동시설세, 국고보조금, 과태료 등이 있으며 부족한 재원은 일반재원으로 보전된다. 소방재원을 구성하는 다양한 항목중 가장 중요한 것은 지방세종 목적세로서 광역자치단체제인 소방공동시설세가 있다. 소방공동시설세는 도시계획세와 같이 1961년 12월 2일 법률 제 827호에 균거하여 신설되어 1962년부터 시행되어 온 세제로서 시·군의 목적세로 존치되어 오다가 1991년 12월 14일 법률·직할시 및 도의 목적세로 전환되었다. 세율은 1973년도 현행 세율체계로 개정되었으며, 1976년도에 화재위험 건축물에 중과세제도가 도입되었다.

소방시설에 요하는 공동시설세의 과세대상은 건축물과 선박(소방선)이 없는 시·군을 제외한 다)이며, 과세표준인 건축물의 가액은 재산세의 과세표준인 시가표준액과 동일하다.(법 제111조 제2항 제2호).

소방공동시설세의 세율구조는 우리 세법상 특이하게 건축물 또는 선박의 가액에 대하여 초과누진세율로 부과한다. 그리고 저유장·주유소·정유소·백화점·호텔·유흥장·극장·4층 이상의 건축물 등 대통령령이 정하는 화재위험건축물에 대하여는 기본세율의 200으로 하는 증과세를 부과한다(법 제240조 제2항).

한편 공동시설세에서 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위한 공동시설세의 경우 표준세율을 0.03%로 하고 이를 시도지사가 조례에 의하여 0.1%이내에서 상향조정할 수 있도록 하여 탄력세율을 적용할 수 있게 되어 있다. 그러나 소방공동시설세의 경우는 탄력세율이 인정되지 않으므로 시도에서 자율적으로 소방공동시설세율을 인상하여 소방재원 확충을 도모할 여지는 없다.

나. 세수규모

97년도 결산기준으로 전국의 지방세수입은 18조 4,056억원이다. 이 가운데 등록세가 23.1%로 가장 높은 비중을 절하고 그 다음으로는 취득세 18.0%, 주민세 12.3%, 담배소비세 12.2%, 자동차세 11.2%의 순으로 나타나고 있다. 이 중 공동시설세의 규모는 267,703 백만원으로 지방세수입의 1.45%를 차지하고 있어 세수면에서 면허세보다 조금 많다.

〈표 7〉 공동시설세의 규모와 비중 : 전국

(단위: 백만원, %)

구 분	금 액	비 중
합 계	18,405,672	100.00
공동시설세	267,703	1.45
취 득 세	3,319,483	18.04
등 록 세	4,257,327	23.13
면 허 세	224,944	1.22
경주마권세	360,647	1.96
지역개발세	70,771	0.38
주 민 세	2,259,330	12.28
재 산 세	577,067	3.14
자 등 차세	2,054,012	11.16
농 지 세	2,797	0.02
도 축 세	47,203	0.26
담배소비세	2,236,489	12.15
종합토지세	1,279,424	6.95
도시계획세	731,470	3.97
사 업 소세	377,306	2.05
과년도수입	339,699	1.85

주: 1997년 결산기준

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1998.

다. 종목별 공동시설세 부과실적

공동시설세의 종목별 부과실적을 보면, 전국기준으로 총부과세액은 277,764 백만원인데, 이중 건축물이 99.4%를 차지하고 선박이 0.6% 정도를 차지하고 있다.

특히 공동시설세는 시군에서 징수하여 시도에 납부하면 그 징수처리비로 징수액의 일정분(인구50만 이상 시는 50%, 일반 시군은 30%, 자치구는 3%)을 시군에 징수교부금으로 교부하면 것을 1997년 지방세법 개정을 통해 도의 경우 공동시설세에 대한 징수교부율을 "시군,

인구50만 이상 시” 구분없이 3%로 조정하였다.

〈표 8〉 종목별 공동시설세 부과실적

(단위 : 백만원, %)

구 분	합계	건축물	선탁	토지
전 국(A)	277,764 (100)	276,119 (99.41)	1,645 (0.59)	-

주 : 1997년도 부과실적 기준

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 1998.

2) 중앙정부의 이전재원

소방서비스에 조달되는 중앙정부의 이전재원은 국고보조금과 특별교부세로 구성되어 있으나 전체 소방예산의 3%정도(1998년 기준)로 극히 적은 비중을 점하고 있다.

1998년 현재 소방예산중 국고보조금은 16,033백만원이며, 특별교부세는 12,000백만원으로 국고보조금의 비중이 조금 높은 편이지만, 국고보조금의 비중은 매년 조금씩 낮아지고 있는 반면에 특별교부세의 비중은 연도간에 별다른 변화의 폭을 나타내고 있지는 않다.

〈표 9〉 중앙정부 이전재원 규모

(단위: 백만원, %)

년도	소방예산(A)	국고보조금(B)	특별교부세(C)	B/A × 100	C/A × 100	(B+C)/A × 100
1992	315,940	18,090	5,700	5.73	1.80	7.53
1993	402,076	20,435	5,630	5.08	1.40	6.48
1994	461,596	22,552	6,100	4.89	1.32	6.21
1995	540,836	3,814	7,000	0.71	1.29	2.00
1996	748,294	11,070	10,000	1.48	1.34	2.82
1997	839,569	18,916	6,075	2.25	0.72	2.98
1998	904,154	16,033	12,000	1.77	1.33	3.10

자료: 행정자치부, 소방행정자료 및 통계, 1998.

국가는 시도의 소방업무에 필요한 경비의 일부를 보조한다(소방법 제96조 제1항). 이러한 국고보조기준에 대하여 대통령령으로 정하고 있는데 국고보조대상은 소방자동차, 소방헬리콥터 및 소방정, 소방전용 통사설비 및 전산설비와 같은 소방활동장비 및 설비와 소방관서용 청사에 소요되는 비용이다. 그리고 소방활동장비 및 설비의 규격과 종류별 국고보조기준액은 행정자치부령으로 정하고 있다. 국고보조는 예산의 범위안에서 국고보조기준액의 1/3이상을 보조하도록 되어 있다(소방법 시행령 제52조).

재난관리와 관련하여서도 국가 및 지방자치단체는 재난의 예방과 발생한 재난의 신속한 수습·복구업무에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 국고에서 보조할 수 있도록 하고 있다(재난관리법 제5조 제2항). 재난관리와 관련하여 국가가 지방자치단체에 보조할 수 있는 경비의 범위는 긴급구조활동에 소요되는 경비, 부상자의 치료비, 재난수습기간중의 이재민 구조비용, 피해시설의 복구업무에 소요되는 경비로 한정하고 있다(재난관리법 시행령 제4조 제1항).

한편 특별교부세가 지원되는 항목을 살펴보면, 1998년 현재 총 특별교부세액 12,000백만 원중 82%가 장비구입에 사용되고 나머지는 통신시설을 유지하는데 이용되고 있다.

그러나 1994년까지는 관서유지비에도 특별교부세가 교부되고 있었으며, 1992년까지는 소방학교에도 일부 교부된 바 있다. 이러한 현상으로 미루어 중앙정부에서는 장비구입이나 통신시설을 유지하는 사업의 일부는 중앙정부 사업으로 간주하고 있으나 나머지 사업은 완전히 지방자치단체의 고유사무로 인정하고 있는 상황이라고 할 수 있다.

결과적으로 소방예산에 소요되는 중앙정부의 이전재원은 대단히 작고 그나마도 매년 그 비중이 줄어들고 있다는 점에서 소방예산의 대부분을 지방자치단체의 예산으로 조달해야만 한다.

3) 과태료

소방활동에 방해되는 행위에 대하여 벌금과 과태료를 부과하고 있는 데, 이중 벌금은 국고 수입이 되지만 과태료는 소방재원이 된다. 과태료에 대하여는 소방법 제119조에 규정되어 있다. 소방법 제119조에 의하면 특수장소의 관계인으로서 소방교육을 받지 않은 자등 7개의 사항에 해당되는 경우에 50만원이하의 과태료에 처하도록 하고 있다. 과태료는 관할 시도지사, 소방본부장, 소방서장이 부과·징수하도록 하고 있다.

IV. 현행 소방 재정력의 문제점

1. 소방자체재원의 부족

1992년도부터 소방행정이 시군체제에서 광역(시도)체제로 시행되고 있고, 공동시설세는 전액을 소방시설재원으로 사용하고 있으나, 소방재원의 확충이라는 본래의 목적을 달성하기에는 미흡한 실정이다.

이와 같은 불비한 재정여건은 인구증가와 함께 지역사회규모가 커질수록 공공소방안전을 위한 소방비용의 부족을 가속화시켜 결국 지역사회의 재해방지기능의 수행을 제약할 것이고, 소방관서별로는 재정의 한계상 공설소방기능의 유지가 어렵게 되어 재산과 인명이 화재의 흔이 노출되는 사례를 가져올 것이다. 특히 소방비의 신장을이 일반예산이나 공동시설세의 신장을 상회하고 있어 향후 소방재정수요를 감안하면 재정부족 현상은 더욱 심화될 것이다.

2. 소방예산의 경직성

소방경비의 지출구조에서 인건비 등 경상비의 비중이 79%에 이르고 있다. 특히 공동시설세의 재원조달이 제한적인 점을 고려하면, 소방재원의 종래는 일반재정 운영에 상당한 경직성을 초래하는 요인으로 작용할 것이다. 특히 현대적인 시설과 장비, 기술의 도입에 대한 자본투자 지출의 감소는 소방서비스의 질적 수준에 심각한 영향을 미칠 것이다.

3. 재원조달수단의 제약

우리 나라의 경우 소방재원으로서 시도의 목적세로서 공동시설세를 두고 있으며, 부족한 재원은 일반재원으로 충당하고 있다. 그러나 외국의 경우 일반재원(재산세등) 외에 화재보험세,

보조금, 공채, 기금, 서비스 부과금, 사용료·수수료 등 소방재원 조달을 위한 다양한 제도적 수단을 갖추고 있다³⁾.

〈표 10〉 주요국의 소방재원

구분	일본	미국	뉴질랜드	독일	한국
주요재원	• 일반재원 • 국고지출금 • 자방교부세 • 공채, 기금	• 재산세 • 화재 보험	• 보험세 (98%) • 일반재원	• 일반재원 • 보조금 • 소방세	• 일반재원 • 공동시설세
소방사무	기초단체	기초단체	국가	광역단체	광역단체

자료 : 김광수(1998 :19).

4. 공동시설세의 한계

공동시설세는 1961년 12월 8일 도시계획세와 같이 시군의 특별세로 신설되었으나, 1991년 말 지방세법 개정시 소방행정이 시군에서 시도로 광역행정으로 변경됨에 따라 이와 균형을 유지하기 위하여 시도 특별세로 전환하였다. 이러한 공동시설세는 그 성격상 ① 공동시설에 필요한 비용에 충당하기 위하여 그 시설로 인해 이익을 받는 자에게 부과한다는 점에서 응익세에 속하고, ② 과세대상이 건축물, 선박 등이기 때문에 토유재산과세의 성격을 띠고 재산세의 부가세적 성격을 내포하고 있다.⁴⁾

현행 공동시설세는 과세대상과 세율구조 면에서 추가적인 소방재원 확충이 매우 제한적이다. 특히 서울·광역시에 비해 도의 공동시설세가 매우 빈약하고 시도간 세수격차가 크므로 이를 조정할 수 있는 제도적 보완장치가 필요하다.

V. 소방재원 확충 방안의 고색

1. 확충방향 전제조건

향후 급격한 수요증대가 예상되는 소방서비스의 공급을 원활하게 하기 위해서는 소방재원의 확충이 필요하다. 소방재정의 확충을 위해서는 다양한 방안이 걸쳐되어야 되겠지만, 다음과 같은 전제를 충족시켜야 한다.

첫째, zero-sum game이 되어서는 않된다. 주어진 지방재정체에서 재정을 편린화(偏鎭化; fragmented)시키는 zero-sum game이 되어서는 않된다. 따라서 전체적인 지방재정의 확충 방안과 연계하여 고려되어야 한다. 이에 따라 주어진 행정수요에 대응하고 할당적성을 갖춘 확충방안이어야 한다.

둘째, 가장 기본적인 행정수요를 충당하는 재원이 확보되어야 한다. 지난으로부터 안전을 확

3) 특히 외국의 경우 수익자부담 및 응익과세 원칙에 대한 재원조달 방식에 주로 기초하고 있다. 즉 편익과 비용부담 관계에 있어 개별적 보상관계가 성립하는 공공서비스로 평가하고 있다. 특이한 것은 미국의 경우 9·11전화 사용에 대해 별도 이용료를 부과하고 있다.

4) 박혁선, "지방세의 특별세에 대한 실무해설," 「월간조세」(조세통권사, 1994. 5), p.159.

보한다는 소방 기능은 국민의 필수적인 행정수요이다. Maslow의 이론에 의하면 가장 기초적 인 인간의 욕구이기도 하다. 따라서 지역간 격차가 발생해서는 곤란하다. 필수적인 행정수요이며, 지역간 격차가 발생해서는 않되는 기능이다.

셋째, 소방의 기능상 특성과 연계되어야 한다. 재원은 기능과 연계되어서 결정되어야 한다. 누가 방재의 기능을 수행하는 것과 관련하여 재원의 부담 주체가 결정되어야 한다. 중앙정부, 기초자치단체, 광역자치단체, 개인 중 누가 부담할 것인가를 결정할 때, 이는 기능의 배분과 연계하여 결정되어야 한다. 본 연구에서는 최근의 소방서비스 공급주체와 관련한 논란에도 불구하고 현행의 광역자치단체를 소방서비스 공급주체로 인정하고 진행한다.

넷째, 원인자부담의 원칙을 적용해야 한다. 소방에 대한 재원의 확보는 보험의 성격이 강하다. 예측할 수 없는 미래에 발생하는 재난에 대한 재원이기 때문에 위험에 대한 pooling화의 의미가 내포된다. 그러나 한편 자연발생과 달리 인위재난의 경우 원인자부담의 원칙을 적용할 필요가 있다. 물론 재난의 경우 원인자가 피해자이기 때문에 조심스럽게 접근할 필요가 있긴 하지만, 원인자에 대한 적절한 penalty의 확보를 통해 제재를 가하는 의미가 부여되어야 한다.

다섯째, 재원 확충방안이 갖는 함축적 의미를 고려해야 한다. 조세와의 관련성, 장기적인 영향, 법적 제약, 국민의 저항 등 다양한 측면을 고려해서 결정해야 한다.

여섯째, 세출과 연계한 재원확충방안이 마련되어야 한다. 재원은 한정되어 있기 때문에, 이의 확충을 위한 노력이란 결국 무엇을 위한 세출인가와 관련하여 결정되어야 한다. 이에 소방과 관련한 세출을 인건비를 포함한 관리비용, 재해복구비용, 신규 시설이나 장비의 구입 등과 같은 시설투자비로 구분하여 재원확충방안이 마련되어야 한다⁵⁾.

이러한 전제하에서 소방재원확충방향은 다음과 같다.

첫째, 자율성과 탄력성을 확보한다. 재난은 점차 대형화되고, 이를 진압하기 위한 투자비도 급속한 기술개발에 따라 규모가 커지고 있다. 따라서 급변하는 환경변화에 신속히 대응하기 위해 재원의 사용에 대해 자율성과 탄력성을 부여할 필요가 있다. 이를 통해 임기응변식 재원충당 방안이 아니라, 일정한 fund를 마련하여 안정적인 재원 충당이 되도록 해야 한다.

둘째, 다양성을 확보한다. 재원은 세수입 이외에 다양한 방안이 가능하다. 재난의 특성을 고려하여 원인자 부담이라든지 기능과 세출목적에 따라 다원화된 재원확충방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 형평성을 확보한다. 소방기능은 전국민에 대해 필수적인 행정수요이다. 따라서 서비스의 공급에 있어서 지역간 편차가 발생해서는 곤란하다. 따라서 지역간 형평성 있는 기능의 배분을 위해서 재원의 형평성을 유지할 필요가 있다. 즉 광역정부의 조정제도가 필요하다.

5) 즉 재원확충은 효율적인 서비스 공급체계와 관련하여 접근해야 한다. 이에 재정위기를 맞이하여 소방서비스의 전달방법을 전면적으로 재검토하여 인근 지역간 통합운영방안, 비용의 공동부담제도 등을 모색해야 한다. 특히 자주 활용되지 않는 장비라면 굳이 구입할 것이 아니라, 리스를 하든지, 공동활용하는 방안을 적극적으로 활용해야 한다.

2. 소방공동시설세제 개편

1) 세율구조 개편

가). 탄력세율 적용

지방세의 15개 세목중 현행 지방세법에서 탄력세율의 적용이 보장된 세목으로는 보통세 종취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 도축세의 7개 세목이 있고, 목적세는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세의 전세목이 해당된다. 그러나 공동시설세는 오물처리시설·수탁시설 기타 공동시설에 요하는 공동시설세에만 탄력세율을 인정하고 소방공동시설세에는 탄력세율적용을 인정하지 않고 있다. 따라서 자치단체가 자율적으로 탄력세율을 적용하여 소방공동시설세수를 확충할 수 있는 여지는 없다.

향후 소방서비스수요의 급격한 증대로 목적세로서 세수확증의 필요성이 큰 소방공동시설세를 탄력세율 적용대상 세목에서 제외시킨 것은 문제가 있다. 소방공동시설세에 탄력세율을 적용한다고 할 때, 이러한 예에 따라 소방공동시설세도 도지사가 표준세율의 50%까지 가질 조정할 수 있도록 탄력세율적용을 허용하는 것이 바람직하다.

소방공동시설세에 탄력세율을 적용했을 때 세수증대효과를 살펴보면 〈표 11〉와 같다.

〈표 11〉 탄력세율적용의 소방공동시설세수 증대효과

(단위:백만원)

구 분	지 방 세	현 행	소 방 공 동 시 설 세			
			증 세 액	합 계		
			30%	50%	30%	50%
전 국	18,405,681	267,704	80,311	133,852	348,015	401,556

자료: 이원희, 1999; 22-25

나. 단일세율제도 도입

소방공동시설세의 세율구조도 현재 정부에서 추진하고 있는 세제개편 방향인 조세체계간소화와 복합하도록 체차누진세율제도를 폐지하고 단일세율제도를 도입하되 적정세율을 채택함으로써 실질적인 세율의 인상효과를 거둘 수 있다.

현행 세법상 공동시설세의 세율은 일반세율과 화재위험건축물의 증과세율을 적용하고 있으며 일반세율은 1,000분의 0.6~1,000분의 1.6까지 체차 누진세율을 적용하여 과세하고 증과세율은 100분의 200으로 정하고 있다. 같은 목적세인 도시계획세는 표준세율이 1,000분의 2지만 제한세율을 1,000분의 3으로 정하여 각 시·군에서 제한세율 범위 내에서 조례로 확대 시행 할 수 있도록 하고 있는 것을 참고로 하여 소방공동시설세도 정부시책에 따라 단일세율로 전환하되 세율은 1,000분의 1.5에서 1,000분의 2까지 사이에서 적정세율을 도입하는 방안을 제시하고자 한다.

소방공동시설세의 체차누진세율을 폐지하고, 단일세율제도를 도입할 경우 1997년도를 기준으로 세율을 1,000분의 1.5로 할 경우에는 1,090억원의 세수증가가 예상되며, 세율을 1,000분의 2로 할 경우에는 2,346억원의 세수증가가 예상된다.

2) 소방공동시설세 과세대상확대

소방공동시설세는 과세대상이 건축물과 선박으로 국한되어 있어 과세기반이 협소하여 세수 확충에는 한계가 있다. 따라서 소방공동시설세의 과세대상을 확대할 필요가 있다. 소방공동시설세의 과세대상의 확대는 원인자부담원칙과 수혜자부담원칙을 중심으로 접근된다.

가. 화재보험료 및 손해보험료

보험금은 이미 사고로 인해 손실부분 만큼의 원상복구 비용의 보험금을 지급하는 것이므로 현 손해보험은 소득이 없어 부과하는 세금도 없다. 그러나 공공서비스 공급에 대한 수혜자부담 원칙으로 과세하는 것이 원인자부담보다도 더 현실적이고, 외국의 경우에도 화재보험에 소방세를 부과하는 사례가 발견된다.

과세대상은 손해보험금(화재보험, 기타손해보험의 119구조구급 화재분), 화재보험 및 기타 손해보험 8개(해상보험, 자동차보험, 기술보험, 책임보험, 상해보험, 종합보험, 특종보험, 장기 보험)로 하고, 납세의무자는 보험회사가 된다.

과세표준 및 세율은 화재보험의 경우 화재보험금의 10%, 기타손해보험에 대하여는 보험금의 20%(119구조구급 및 화재분)의 10%로 한다.

이때 손해보험에 대한 소방재원의 확보액은 1997년 기준으로 화재보험 관련재원이 18,884.7 백만원이고 기타손해보험은 179,407.3 백만원으로 총예상세수확보액은 198,292 백만원이다.⁶⁾

〈표 12〉 외국의 화재보험세 현황

국가	내용
미국	<ul style="list-style-type: none"> 재산세를 일반재원으로 하여 경찰과 소방예산으로 운영하고, 화재보험세트 보조 위성토주의 경우 보험금 400달러 이상의 과세표준에 2.0%의 세율로 소방세를 부과하고, 그 재원은 자원봉사대원구제 및 연금기금에 40%, 상설소방국이 있는 시에 45%, 그리고 주정부 일반기금에 15% 배분
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> 보험세를 통해 소방예산의 98% 정도 충당 보험세는 재산가액 100달러당 5센트 부과
독일	<ul style="list-style-type: none"> 일반재원으로 소방예산을 편성하고 있으나, 화재보험에 소방세를 부과하여 이를 목적재원으로 운용 화재보험에 대한 소방세 부과 <ul style="list-style-type: none"> -과세대상 : 화재보험료 관련 모든 부담 -과세표준 : 화재보험료의 전액, 일반보험의 화재보험분의 25%, 손해보험료의 화재보험분의 20% -세의무자 : 보험회사 및 기타피보험자

6) 화재보험=보험금*10% = 1,888.847*0.1 = 18,884 백만원

기타손해보험=보험금의 20%*10% = 8,970,364*0.2*0.1 = 179,407백만원

화재보험금의 자료는 http://kidlib.kidi.co.kr/service/data03_right/ht에서 참조

나. 기타

기타 원인자부담을 적용하는 방안으로 유류소비나 전기사용, 고압가스(LPG, LNG, 도시가스) 사용에 대한 소방공동시설세 징수가 가능하다.

첫째, 화재위험과 관련하여 유류판매에 소방세를 부과하는 방안을 고려할 수 있다⁷⁾. 과세대상을 유류 중 휘발유, 등유, 경유로 하고 과세표준과 세율을 유류판매금액의 1/100로 하는 경우, 1997년 기준으로 총소비량은 316,824천bbl이고 판매금액은 241,650억원이다. 따라서 판매금액의 1/100을 소방세로 부과하면 연간 2,400억원의 소방재원을 확보할 수 있을 것이다.

둘째, 전기로 인한 화재발생이 30% 이상을 차지하고 있는 현실을 고려하여 전기세에 소방세를 포함시키는 방안을 고려할 수 있다. 이 경우 납세의무자는 한국전력공사로 하고, 과세표준 및 세율은 전력요금의 1/100로 한다. 이 경우 1995~1997년의 전력판매수입을 기준으로 연간 995억원~1,300억원의 소방재원 확보가 가능할 것이다.⁸⁾

셋째, 고압가스의 특성상 일단 화재시에는 폭발성과 연속성, 확대성의 특성으로 대형화재로 되어 빠른 인명과 재산피해를 발생시킨다. 따라서 고압가스화재의 예방과 화재발생시 진압력의 증강을 위해 고압가스 판매거래에 따른 소방세 부과를 검토할 수 있다. 이 경우 과세표준은 고압가스(LPG, LNG, 도시가스) 세액의 1/10로 하고 세율은 과세표준의 1/10로 부과할 수 있을 것이다.

3) 특별회계로 운영

현재 소방세는 지방 특적세에 해당된다. 그러나 이 재원이 특적세로서 별도 회계장부를 구비하지 못하고 있기 때문에, 특적세로서의 의미를 살리지 못하고 있다.

특적세가 일반 재원처럼 운영되고 있어 특정 세율에 대한 지원이라는 특적세의 취지에 맞지 않는다. 중앙정부의 특적세인 교육세, 농어촌특별세, 교통세 등이 전부 특별회계로 운영되고 있듯이 소방공동시설세도 특별회계로 운영할 필요가 있다. 특히 이러한 재원은 소방서 신설 등과 같은 시설투자비, 고가의 장비 구입을 위한 재원으로 별도 관리하도록 해야 할 것이다.⁹⁾

이에 '(가칭)소방공동시설세판단특별회계'를 설치하여 세입을 별도 관리하고, 장기적인 재정 수요에 대처하도록 한다. 이때, 동 특별회계는 발생주의와 특식부기 방식을 도입하여 소방활동에 대한 성과를 평가할 수 있는 회계정보를 제공하도록 한다.

3. 소방관련 재정조정제도 개편

1) 소방의 지방양여금사업화

지방양여금의 대상 사업은 제도의 변화과정에서 불합리하고 부적합한 사업들이 추가되고 있

7) 유류에 대해서는 현재 국세인 교통세등이 부과되고 있어 이중파세의 우려가 있고 차량소유자에 대한 조세 부담 증대가 우려된다. 그러나 현재 화재발생 원인중 자동차화재가 전수기준으로 18.95%에 해당될 정도로 상당히 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서 원인자부담원칙으로 볼때 유류에 대한 소방공동시설세 과세는 의미가 있다고 본다.

8) 1997년 경우 유류 등의 판매 금액이 241,650억원이었음. 따라서 판매금액의 1/100을 소방세로 부과하면, 2,461억원의 소방재원을 확보함. 자료는 <http://her.kee.re.kr:3081/cgi-bin>에서 참고함.

9) 장기적으로는 최근에 지방정부에서 확대되고 있는 재난관리기금을 통폐합하여 '재난관리특별회계'로 확대할 수 있다.

다. 그 결과 양여금 대상사업의 성격, 기능 면에서 일관된 특성조차 발견하기 어려운 측면이 있다.

지방양여금의 목적이 주민의 필수행정수요로서 전국적인 공통수요를 충족시킬 재원을 공급하여 지역의 균형발전을 도모한다는 점을 고려할 때, 소방을 지방양여금의 대상으로 하는 것은 제도의 본래 취지에 비추어 논리적으로 합당하다. 이에 다음과 같은 대안이 가능하다.

첫째 제도 본래의 취지에 적합하지 않은 청소년육성사업을 양여금 대상 사업에서 제외한다. 현재 양여금 특정사업비의 10/1000을 청소년육성사업에 지출하고 있는데, 전액을 소방재원화 한다. 이럴 경우 182억원의 증액이 예상된다.

둘째, 주체의 200/1000을 재원으로 하여 지출하고 있는 지역개발사업의 경우에도 주체의 10/1000은 소방재원으로 전환하고, 190/1000은 지역개발사업의 재원으로 활용한다. 이럴 경우 174억원의 증액이 예상된다¹⁰⁾.

이러한 소방재원은 소방서 신설 등 시설투자나 장비구입비로만 활용하도록 한다.

그러나 이러한 대안은 토지초과이득세가 1999년중에 폐지되고, 농어촌특별세가 2000년주에 몬세로 통합되고, 전화세와 주제도 향후 정책기조에 따라 가변적이기 때문에 안정적이지 못하다.

결국 논리적으로 볼 때, 양여금의 대상 사업으로 소방은 적합하다. 다만 양여금 자체가 불확실하기 때문에 이에 전적으로 의존하기에는 한계가 있다. 양여금 제도의 발전과 더불어 검토되어야 할 것이다.

2) 보조금 등의 제도 개선

지방자치단체에 대한 소방의 국고보조는 1995년에 34억 60백만원, 1996년에 130억 20백만원, 1997년에 180억원에 불과하였다. 이에 소방관서, 소방차, 소방 헬기 등 주요 시설 및 투자 사업비에 대한 국고보조금의 확대가 필요하다.

소방의 경우 “보조금의 예산및관리에관한법률”의 보조금 지급대상사업의 범위에서 119구조구급장비만 포함하고 있을 뿐, 그외의 소방시설과 설비는 보조금 지급대상사무에 포함되어 있지 않다. 그리고 소방법 제96조 제1항의 규정으로 시·도에 일부 소방장비·시설의 보강경비를 보조할 수 있도록 하고 있다(김태정, 1999). 이에 근거하여 현재 장비구입의 1/3을 보조하고 있다.

그러나 국고보조금의 성격이 특정행정에 대한 일정수준의 확보, 국가의 종합적인 계획 내지 시책의 실시, 신규사업의 보급 장려, 특수재정수요에의 대응, 과급효과(Spill-over effect)의 치유 등이라는 점을 고려할 때, 소방서비스 공급에 대한 국고보조금의 지원은 당연한 것이다. 특히 지방교부세를 통한 소방지원이 명확하지 않은 상태에서 보조금의 확대가 필요하다.¹¹⁾

따라서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있고 그 원활한 운영을 위해 국가에서 부담해야 할 경비를 국가가 부담한다(지방재정법 제18조 제1항)는 원칙을 반영한다고 할 때, “보조금의 예산및관리에관한법률”的 보조금 지급대상사업의 범위를 현재 119구조구급장비에서 소방시설·설비로 확대하여야하며, 소방법에 규정된 1/3수준의 보조율도 상향 조정되어야 한다. 이러한 부담금으로서 유사한 성격을 지니고 있는 복지관련 보조금 중에서 보건소, 보건지

10) 1998년의 경우 주체가 1조7,445억원이었음.

11) 국고보조사업에 대한 보조비율이 100%에서 80%, 70%, 2/3, 50% 등 다양하다.

소, 보건연구소의 신축 및 장비구입 지원을 위해 2/3를 보조하고 있는 예에서도 확인되듯이 보조율을 최소한 지금의 1/3수준에서 2/3로 상향조정되어야 한다.

한편 국가가 지방정부에 대한 지방재정조정제도로서 현재 지방교부세제도를 통해 지원하고 있는 부분이 있다. 이중 보통교부세 산정방식에서 기준재정수요액 측정항목에서 '소방비'를 설정하여 경상적 경비와 투자적 경비에 대해 각각 인구수를 측정항목으로 포함시키고 있다. 즉 지방의 재정수요 중 소방에 대한 국가의 역할을 확인하고 있는 것이다.

다만 지방교부세는 일반재원화 되어 있어 소방관련 인건비 보조로서의 의리는 있지만, 본격적인 투자재원의 확충으로 활용하기에는 한계가 있다.

4. 기초자치단체 분담 방안

소방서비스를 화재발생시 진화에 국한해 본다면 소방서비스의 편익자는 화재발생과 직결적으로 관련이 있는 주민이 되겠지만 소방서비스는 화재발생에 따른 인명 및 재산보호 외에도 예방, 구급 구조 등 다양하게 구성되어 있다는 점에서 서비스 수혜자는 파급효과가 미치는 지역주민 전체가 될 수도 있다.

결국 소방서비스의 제공에 의해 기초자치단체에 거주하는 지역주민이 그 편익을 향유하고 있다는 점인 바, 이러한 문제에 대해 경찰, 소방 등과 같은 일반서비스는 일차적으로 당해지역의 자치단체가 재원을 부담하는 것이 재원배분의 효율성을 도모할 수 있다는 주장이 제기되고 있다(지대식 외, 1995: 18). 그러므로 소방서비스에 소요되는 비용 중 일부를 당해 자치단체가 부담하는 것은 자원배분의 효율성 측면에서 정당화될 수 있다. 기초자치단체도 수혜자는 축면에서 다음의 소방비 부담은 필요하다¹²⁾.

첫째, 소방관서 신설과 관련하여 부지 제공의 노력이 필요하다. 1999년 4월 30일자로 지방재정법이 시행령 85조가 개정되어 과거에 잡종재산으로 분류되던 소방관서를 행정재산으로 분류하였다. 이는 소방관서에 대한 지방정부의 의무를 시사하고 있다. 나아가 소방관서를 시·도에 양여하는 방안도 필요하다.

둘째, 재난관리법 29조에서 '국가 및 지방자치단체는 긴급구조에 필요한 인력·장비·시설의 확충, 통신망의 설치·정비 기타 국가 및 기초자치단체의 긴급구조 능력을 보강하기 위해 필요한 재정상의 조치를 강구하도록' 하고 있다. 따라서 소방서비스를 광역자치단체의 기능으로 수행하면서 지역적 현안에 대하여 필요한 재정분담을 하고, 시장·군수는 필요한 행정응원·협조에 응해야 할 것이다. 소방서비스공급과 관련하여 이렇게 기초자치단체의 분담을 강조하는 이유는 소방서비스 공급주체가 광역자치단체이지만 기초자치단체주민에게 혜택이 주어지는 때문이다.

VI. 논의의 요약 및 결론

화재나 재난은 한번 발생하면 엄청난 피해를 초래한다. 특히 단 한 명의 인명을 구제하기

12) 의용소방대의 경비는 그 대원의 일면권자인 시장·군수가 이를 부담하도록 되어 있어 기초자치단체로부터 보조를 받는다(소방법 제90조). 그러나 현재 시의 경우는 광역자치단체에서 지원하며 군의 경우는 기초자치단체에서 지원하고 있다. 이러한 국가와 지방자치단체로부터의 보조금이 소방재원에서 차지하는 비중은 상당히 낮다.

위해서라도 고가의 장비를 구비해야하는 경우가 있다. 절차 고도화되어 가는 현대사회의 재난에 신속히, 적절히 대처하기 위해서는 재난관리체계의 개편, 유능한 인력의 확보와 더불어 이를 지원하기 위한 안정적인 재원의 확보가 중요하다.

본고에서는 예상 가능한 다양한 방안을 제시하였다. 이를 종합하면 <표 13>과 같이 요약된다. 다만 이의 실천적 노력을 위해서는 제반 여건의 성숙과 더불어 고찰해야 하며, 특히 재원증대는 국민의 부담으로 귀착되기 때문에 정치적 지지의 확보노력과 더불어 협력비용을 고려해서 결정하여야 할 것이다.

<표 13> 소방재원확충을 위한 대안의 요약표

대안의 유형	구체적 내용		효과
	특별회계로 운영	별도재원 관리, 성과 측정	
소방공동 시설세 확충	세율구조 개편	탄력세율 적용	30% 또는 50% 적용
		단일세율제 도입: 체차누진세율 폐지	1.5% 단일세율: 1,090억 증가 2.0% 단일세율: 2,346억 증가
	과세대상 확대 (원인자, 수익자부담 원칙의 적용)	화재보험금 및 손해보험금에 부과	조세저항을 고려해야 할 조세정책의 방향과 연계할
		유류 소비에 부과	
		전기 사용에 부과	
		고압가스, LPG, LNG, 도시가스 사용에 부과	
재정조정제도 개편	지방양여금 대상사업화	청소년 사업비, 지역개발사업 일부 전환	양여금제도의 변화 가능성과 연계
	보조금제도 개선	보조범위의 확대	국가적 이익, 지방의 재정력 보완
기초자치단체 분담	청사부지의 제공, 시설유지나 장비에 대한 분담	수익자부담의 원칙 적용	

소방서비스는 지역주민에 대한 필수적인 공공서비스종의 하나이지만 이를 제공하는데 소요되는 재원은 현실적으로 많은 문제점을 내포하고 있다. 그러므로 소방재원의 안정화, 다양화를 위한 방안이 모색되어져야 한다는 필요성은 인정된다. 그러나 많은 방안들이 동시에 이루어지게 될 경우 제도상의 혼란, 조세저항, 부처간의 갈등 등 시행의 어려움이 가중될 수 있다. 따라서 정책목표의 효율화를 위해서 시행의 용이성, 현실성 등을 감안하여 시기별로 구별할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 김광수. (1998). 「소방행정의 발전을 위한 재원확충방안」. 서울대학교 행정대학원 국가정책 과정 수료논문
- 김용훈. (1999). 재난관리를 둘러싼 행정부서간 경쟁. 「한국사회와 행정연구」. 제9권 제2호: 15-28
- 김태정. (1996). 지방자치단체의 소방역량 제고방안. 서울대학교 행정대학원 국가정책과정 논문
- 박덕선. (1994). 지방세의 목적세에 대한 실무해설, 「월간조세」, 조세통찰사
- 서진완. (1997). 「소방행정체제에 대한 평가 및 발전방향」. 한국행정연구원
- 손희준. (1991). 「한국 도시공공서비스의 민영화 성과측정연구」. 성균관 대학교 박사학위 논문
- 손희준 외. (1995). 「대구광역시 재정수요전망과 세수확충방안」. 한국지방행정연구원
- 이원희. (1999). 「소방행정수요 증가에 대비한 소방재원의 확충방안」. 한국지방행정연구원 발표논문
- 이준구. (1995). 「재정학」. 다산출판사
- 지대식 외. (1995). 「공공시설부담금제의 도입에 관한 연구」, 국토개발연구원
- 최성용. (1996). 「해외연수보고서」. 전남소방본부.
- 행정자치부, 「소방행정자료 및 통계」. 1998.
 , 「지방재정연감」, 1991~1998.
 , 「지방세정연감」, 1991~1998.
- 日本消防防災制度研究會 편집, 「消防・防災 ハンドブック」, 東京法令出版, 1993.
- 日本消防廳 편, 「消防白書」, 1994.
- 日本直治省, 「地方財政白書」, 1996.
- City of San Diego Final FY 1999 Budget
- Federal Emergency Management Agency. FIRE in the US 1985-1994
 _____ (1995). A Guide to Funding Alternatives for Fire and Emergency Medical Service Department. FEMA
- Settle, A.K. 1985. Financing disaster mitigation, preparedness, response, and recovery. *Public Administration Review* Vol. 45. Special Issue: Emergency Management
- <http://fire.ca.la.us>

이원희: 동일한대학교 행정학과 : 서울대학교에서 '한국의 복지관련 재정지출결정과정의 특징에 관한 연구'로 행정학 학사학위(1995년)를 획득함. 주로 재무행정, 정책분석, 공기업론에 관심을 가지고 있을. 저서로는 「행정학(공저)」, 「한국정부론(공저)」, 「예산과정의 규범과 이상」, 「재정민주주의 관점에서」, 등이 있고. 논문으로는 「재정민주주의 이념에서 평가한 국회의 국방예산통제(1997)」, 「전략적 재정운영으로서 세의수입 확충방안(1996)」, 「종별 유형화에 따른 우편요금체계의 개편에 관한 연구(1997)」 등이 있음. 주요 경력으로는 국회일법조사연구원, 세계화추진위원회 전문위원, 경실련 예산감시 시민운동 정책연구위원 등을 역임.