

# 소방재정 확충방안 -소방공동시설세를 중심으로-

## A Study on the Financial System for Public Fire Services

조길영\* · 민병익\*\*

Cho, Kil-Young · Min, Byoungik

### Abstract

Central government moves welfare, education, and public fire service that need a lot of budget to local governments. But, central government don't give a enough finance support to local governments to implement those services. Therefore, local government suffer from the financial pressure. Fire service is supplied by province government in Korea. Public facilities tax is an object tax for fire service in province government. But, since total revenue of public facilities tax is just about 30% of fire service budget, the financial pressure of local governments has been increasing and the fire services could not been improved comparing with the increasing demands for the services. The purpose of this article is to examine a stable tax system for fire service . To do so, this study analyzes the fire public service budget, finds out some problems, and compares with developed countries to solve these problems.

**Key words** : Public Facilities Tax, Financial System, Fire Service, A Object Tax, Financial pressure.

### 요 지

오늘날 행정 환경의 전반적인 변화에 따라 소방 서비스에 대한 국민들의 욕구는 점차 높아가고 있고, 그에 대응한 소방재정의 수요 역시 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 현재의 소방재원 마련을 위한 재정구조는 이러한 환경변화를 대응하기에는 많은 문제점과 한계를 가지고 있다. 우리나라 소방서비스는 기본적으로 광역행정체제에 의해 공급되고 있고, 그 대표적인 재원이 소방공동시설세이다. 그러나 소방공동시설세는 현재 소방재정의 30%정도에 불과한 실정이다. 또한 소방과 관련하여 지방교부세, 국고보조금 등 재정조정제도가 마련되어 있지만 이 역시 특별교부세의 축소로 인해 오히려 소방재정의 악화를 가져왔다. 또한 현행 소방공동시설세는 과세대상의 협소와 낮은 세율구조로 인해 재원 확충에는 한계를 가지고 있으며, 가장 직접적으로 소방서비스를 제공받고 있는 기초자치단체는 무임승차자가 되어 있는 실정이다. 이에 본 연구에서는 양질의 소방서비스를 제공하기 위해 필수적이라 할 수 있는 안정적인 소방재정의 확충을 위한 방안을 마련하는데 목적을 두고서 연구를 진행하였다. 이를 위해 현행 소방재정의 현황을 분석하여 그 문제점을 제시한 후 부족한 소방재정을 안정적으로 확보하기 위한 방안을 제시하였다. 구체적으로는 소방공동시설세의 확대개편을 통한 확충방안으로 과세대상과 부과방법의 개선 및 세율구조의 개편을 제시하였고, 지방세법의 개정을 통한 확충방안으로 보통세로의 보상세의 신설과 목적세로의 소방안전세의 신설, 그리고 소방공동시설세관리특별회계의 신설 등을 제시하였다.

**핵심용어** : 소방공동시설세, 목적세, 소방재정, 소방서비스, 세율

### 1. 서 론

최근 세계 여러 지역에서 발생한 지진, 태풍, 쓰나미 등의 자연재해와 테러 등에 의한 인위적 재난은 우리에게 큰 충격을 주고 있다. 우리나라에서도 이러한 재난이나 재해의 체계적인 예방·관리·대응·복구를 위하여 노무현 정부에서 소방방재청을 신설하여 직제를 개편하였다. 신설된 소방방재청과 함께 광역시·도의 재난관리조직은 조직의 문화와 특수성

에 따라 약간 다르게 발전해 왔다. 그러나 재난관리 조직에서 현장대응의 중심적인 역할을 수행하고 있는 소방행정 조직에 있어서 가장 근본적인 문제라 할 수 있는 소방재정의 문제에 대하여는 큰 진전이나 변화 없이 지금까지 계속되어 왔다. 또한 소방재정의 확충 방안에 대한 연구 역시 1999년부터 최근에 이르기까지 일정하게 이루어져 왔으나 현실적인 문제의 해결과정으로 이어지지는 못하였다.

1980년대 초반까지 우리나라의 소방행정 업무는 화재관련

\*정회원 · 경남소방본부 (E-mail: road4242@korea.kr)  
\*\*국립경상대학교 행정학과 조교수

업무만 담당했지만, 1980년대 중반 이후부터 구조·구급서비스를 동시에 수행하였고, 1995년 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 재난관리법이 제정되면서 재난과 재해에 대한 현장대응을 담당하는 업무를 수행하고 있다(조성완, 2001). 이와 같이 소방행정 수요는 크게 증가하였으나 소방재정은 그 수요를 따르지 못하는 실정이며, 유일한 세원이라 할 수 있는 소방공동시설세의 한계, 이른바 특정세원으로서 재산세의 부과적 성격과 세제의 경직성 등으로 인해 소방재정의 부족 현상은 매년 가중되고 있다.<sup>1)</sup> 또한, 소방재정의 확보 문제는 일차적으로 시·도 광역자치단체와 소방행정 조직의 문제이지만, 소방행정이 국민들의 생명을 비탕으로 한 국가의 안위와 직결된다고 한다면, 소방재정의 문제는 국가 전체의 자원배분의 합리화라는 측면에서 다루어져야 할 중요한 문제라 할 수 있다.

본 논문에서는 소방 재정과 관련된 이러한 제반의 인식 속에서 주요한 소방재정의 세원이라 할 수 있는 소방공동시설세를 중심으로 소방재정의 확보방안을 제시하고자 한다.

## 2. 우리나라 소방재정의 현황과 문제점

### 2.1 소방재정의 현황

현재 우리나라의 소방행정은 광역행정체제에 의해 운영되고 있다. 그러므로 소방재정을 논할 때는 지방재정과 함께 논의하여야 하며, 지방자치 행정의 법적, 제도적 틀 속에서 소방재정을 이해해야 한다. 일반적으로 소방재정으로는 소방공동시설세, 국고보조금, 과태료 등이 있으며 부족한 재정은 일반재정에서 보전된다.

소방재원을 구성하는 항목 중 가장 중요한 것은 지방세 중 목적세로서 광역자치단체세인 소방공동시설세이다. 재산과세에 속하는 소방공동시설세는 시·도가 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 필요한 비용에 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에 대하여 부과하는 지방세이다. 공동시설세의 과세대상은 건축물과 선박(소방선이 없는 시·군을 제외한다)이며, 과세표준인 건축물 또는 선박의 가액 또는 시가표준액을 과세표준액으로 하여 이를 6개의 등급으로 나누어 표준세율을 적용한다.

국가로부터의 이전재원으로는 국고보조금과 특별교부세가 있다. 국가는 소방장비의 구입 등 시·도의 소방업무에 필요한 경비의 일부를 보조하며(소방기본법 제9조 제1항), 국고보조 금액은 국고보조기준액의 1/3이상을 보조하도록 되어 있다(소방기본법 시행령 제2조). 재난관리와 관련하여서도 국가는 재난관리의 원활한 실시를 위하여 필요한 때에는 그 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있다(재난 및 안전관리 기본법 제66조 제1항). 소방재정 중 원인가 부담금<sup>2)</sup>적 성격

을 가진 재원으로서 과태료가 있다. 외국에서는 주로 화재보험금에 부과하여 징수하고 있지만, 우리나라에서는 수도, 전기, 가스 등의 공사를 하는 자에게만 부담시키는 반면 소방서비스와 관련해서는 비용부담제도가 구비되어 있지 않다. 다만, 소방 활동에 방해가 되는 행위에 대하여 벌금과 과태료를 부과하고 있는데, 이중 벌금은 국고수입이 되고, 과태료는 지방자치단체 수입이 된다.

2006년 현재 우리나라 소방예산을 부담하는 행정주체에 있어서 국가의 부담률은 2.9%인데 비해 나머지 97.1%는 지방자치단체에서 부담하고 있다. 그리고 그중 기초자치단체는 소방과 관련하여 의용소방대 운영과 소방용수 관리 등 일부에 대해서만 지원을 하고 있고, 대부분은 광역자치단체에 의해 예산행위가 이루어지고 있다. 한편, 광역자치단체의 예산에서 소방예산이 차지하는 비중은 자치단체에 따라 차이가 있으나 전국 평균은 3.3%정도이며, 공동시설세로 소방예산을 충당하는 비율은 2008년 현재 24.94%이다. 그리고 이전 재원인 국고부담금과 특별교부세가 소방예산에서 차지하는 비중은 2006년을 기준으로 1.8%에 불과하다.

한편, 외국의 소방재정 확보실태를 보게 되면 일본의 소방재정은 지방자치단체의 일반재원에 크게 의존하고, 국고지원은 매우 미미한 수준이다. 특히, 지방채를 통한 재원조달에 있어 광역단체인 도·도·부·현 0.3%, 기초단체인 시·정·촌이 5.3%로 큰 비중을 차지하고 있다(일본소방청, 2005). 독일의 소방재정은 화재보험 및 손해보험에 소방세를 부과하여 소방시설확충을 위한 목적세로 재원을 조달하고 있으며, 이는 소방예산 개념과 별도로 관리 집행(우리나라의 특별회계 방식)되고 있다(임광식, 2003)). 뉴질랜드 소방의 재정조달은 소방세에 의존하고 있다. 소방세는 소방법에 근거하여 화재보험에 과세하고 있는데, 이 소방세는 보험에 묶어서 징수하는 부가세이자 소방목적에만 사용하는 목적세의 성격을 가지고 있다(이영조, 2002).

### 2.2 소방재정의 문제점

#### 2.2.1 빈약한 재정구조

전체 국가예산에서 소방예산 비중은 아주 미미한 실정이다. 광역자치단체에서도 전체예산에서 소방예산의 규모가 5%를 넘는 경우는 찾아볼 수 없다. 또한 소방예산의 지출내용을 보면, 인건비 등 경상경비가 대부분을 차지하고 있어 인원확충이나 장비보강 등 조직발전을 위한 소방조직의 자율적인 정책집행은 원천적으로 봉쇄되어 있다고 할 수 있다. 이러한 지출구조 하에서는 인력 충원과 훈련, 소방시설의 확충과 정비, 새로운 기술과 장비의 도입, 서비스 개선을 위한 자본투자가 어려운 실정이다. 또한 특별교부세, 과태료의 비중이 극히 미미하여 대부분의 부족한 예산은 일반재정으로 보전하고 있어 광역자치단체의 재정에 부담을 주고 있다.

#### 2.2.2 소방관련 재정조정제도의 미흡

재정조정제도에는 지방교부세, 국고보조금 등이 있다. 지방교부세제도에는 보통교부세와 특별교부세가 있는데, 일반교부세의 경우 일반예산회계로 처리가 되는 부분이고, 특별교부세

<sup>1)</sup>이 외에도 소방공동시설세는 소방의 목적을 위한 재정으로 활용되는 것이 아니라 보통세와 유사하게 지출되고 있다.

<sup>2)</sup>원인가부담원칙(cost-occasioning principle)이란 일반적으로 특정한 행위에 의하여 공공시설을 정비할 필요가 있을 때 그 비용을 필요로 하게 된 원조자에게 원인가부담원칙에 따라 그 비용에 상응하는 부담금을 지불하도록 하는 것이다.

는 특별한 재정수요의 발생, 자치단체의 청사 또는 공공복지 시설의 신설·복구·확장·보수 등의 수요가 발생하는 때에 중앙정부가 해당 지방정부로 이전하는 재정조정방법이다. 지방양여금제도가 2005년 폐지되면서 지방교부세의 법정교부율이 15%에서 18.3%로 상향 조정된 가운데 지방교부세 중 보통교부세는 현행 교부세 총액의 10/11에서 96/100으로 확대된 반면, 특별교부세는 1/11에서 4/100로 축소되었다. 이러한 교부세 제도의 변화는 상대적으로 특별교부세에 대한 의존도가 높은 소방행정조직과 같은 일부 조직에는 오히려 불리하게 작용하고 있다. 국고보조금제도는 국가가 지방자치단체에 대하여 특정목적용 지정을 하여 교부하는 지출금으로, 일반재원과 구별되는 특정재원이고 경상재원이며 특정한 사무나 사업의 집행을 지정하는 조건이 있는 지원금의 일종으로서 소방관련 보조금의 지급 사업은 「119구조·구급대 장비(보조율 50)」 하나 뿐이다.

### 2.2.3 기초자치단체의 무임승차

기초자치단체는 1992년 이전까지 소방비용의 대부분을 부담하였으나 소방사무가 광역지방자치단체로 이관되면서 거의 부담을 지지 않는 무임승차자가 되었다. 현재의 법으로는 광역자치단체 소속으로 되어 있으나 대형재난이나 재해, 구조·구급, 안전 등의 업무외의 소방서비스의 많은 부분이 기초자치단체와 밀접하게 연관되어 있다. 또한 의용소방대의 운영관리의 경우, 의용소방대의 조직은 기초자치단체를 기준으로 선발하고 해당 기초자치단체 안에서만 운영되고 있으면서도 그 비용의 대부분은 광역자치단체의 예산을 사용하고 있다. 이와 더불어 기초자치단체의 의용소방대 지원비용도 미미할 뿐만 아니라 그나마 지원비용도 기초자치단체장에 따라 많은 차이를 보이고 있다.

소방청사·교육훈련장 등 시설물 설치에 대한 부지제공 및 건축비의 부담, 구조·구급장비의 구입비용 부담, 재난관리 대비 필요장비의 구입 부담, 의용소방대의 청사 및 운영에 관한 비용 부담 등 기초자치단체가 수혜를 입는 소방업무에 관하여는 기초자치단체에 대하여 일정부분을 부담케 하는 방안이 필요하다. 이것은 기초자치단체의 비용부담은 수혜자 부담원칙에도 부합될 뿐만 아니라 당연히 부담해야 하는 의무이지만, 기초자치단체에서는 제도적·법적인 내용을 이유로 거의 모든 비용을 광역자치단체에 부담시켜 무임승차의 혜택을 누리고 있다.

### 2.2.4 소방공동시설세의 한계

소방공동시설세는 시·도가 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 필요한 경비에 충당하기 위해 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에게 부과하는 세목이다. 또한 공동시설세는 그 시설종목을 표시하여 부과하여야 하는데, 현행 지방세법상에는 소방시설에 대한 공동시설세만 규정되어 있을 뿐 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 관한 공동시설세는 규정되어 있지 않다.

소방공동시설세는<sup>3)</sup> 건축물 또는 선박의 가액에 대하여 초과누진세율로 부과되지만 누진구조상 누진율은 급격하게 상

승하는 것은 아니다. 그리고 저유소, 주유소, 정유소, 백화점, 호텔, 유흥장, 극장, 4층 이상의 건축물 등 대통령령이 정하는 화재위험건축물에 대하여는 세율이 2배로 증가된다. 2001년 11월 법령개정에 의하면, 소방공동시설세의 세율은 표준세율로서 도지시는 조례가 정하는 바에 의하며 50%의 범위 내에서 가감 조정할 수 있도록 되어 있다. 현행 소방공동시설세는 과세대상이 협소하고 낮은 세율구조로 되어 있어 현행법 제도에서는 소방재원확충이 매우 제한적이며, 시·도간의 세수격차 역시 큰 편이다.

## 3. 소방재정의 미래예측 및 재정확충 방안

### 3.1 소방재정의 미래예측

#### 3.1.1 자료의 분석방법 및 자료의 특성

본 연구에서는 1996~2008년까지의 소방재정 자료를 기초로 시간을 변수로 고려한 추세연장법을 통해 2009~2016까지의 소방재정을 예측하였다. 소방재정 수요의 예측은 소방예산을 합산한 금액으로 하여 증감률의 평균을 산출하는 방식을 통해 이루어졌다. 그리고 소방재원확충 방안과 관련하여 소방공동시설세에 대한 재정 수요의 예측 역시 전체 소방예산에 예측하는 방식과 같이 추세연장법을 활용하였다. 또한 본 연구에서는 공동시설세를 통한 소방재정의 확보가 어느 정도 심각할 것인가를 예측하기 위해 전체 소방예산에서 공동시설세가 차지하는 비율의 변화와 전체 소방예산과 공동시설세의 차이를 구하였다.

1996년부터 2008년까지 소방예산 및 공동시설세의 변화를 살펴보면 <표 1>과 같다. 소방예산의 전체 평균 증가율은 9.68%인 가운데 1999년 소방예산이 1998년에 비해 2.73% 감소한 것을 볼 수 있는데 이는 IMF금융지원에 따른 긴축재정의 결과이다. 소방예산 증감률의 변화추이를 살펴보면 2000년과 2002년, 2003년의 증가폭이 상대적으로 두드러진다. 이는 1999년 화성 씨랜드 화재와 인천 라이브 호프집 화재, 2001년 서울 홍제동 화재와 경기도 광주시 예지학원 화재, 2002년 김해 중국민항기 추락 등 대형 인명 피해 사건이 영향을 미친 것으로 보인다. 이와 같이 소방예산은 다른 요인보다 대형화재 등 주요 사건의 발생에 많은 영향을 받는 것을 알 수 있다(박시영, 2003). 또한 소방예산에서 공공시설세가 차지하는 비율은 1997~2001년까지는 30%이상을 차지하였으나 그 이후로는 점점 하락하여 가장 최근인 2008년의 경우 거의 25%수준으로 낮아졌다. 이러한 추세를 두고 볼 때 향후 공동시설세가 소방예산에서 차지하는 비중은 점차 감소할 것이며, 이는 소방재정의 건전화에도 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

#### 3.1.2 미래의 소방재정 수요

본 연구에서는 소방예산 증감률에 기초하여 2009년부터 2016년까지 전국의 소방재정 규모를 추계하였으며, 그 결과는 <표 2>에 제시되어 있다. 전체적으로 소방 예산 증가율은

<sup>3)</sup> 소방공동세의 과세 기준일은 매년 5월 1일로 하고, 매년 6월 16일부터 6월 30일까지로 한다.

표 1. 소방예산의 변화

(단위: 백만원, %)

연도	소방예산(A)	공동시설세(B)	(B/A)*100	(A)증감률	(B)증감률
1996	748,294	223,753	29.90		
1997	839,569	254,150	30.27	12.19	13.59
1998	904,154	283,204	31.32	7.69	11.43
1999	879,474	300,361	34.15	△2.73	6.06
2000	977,882	342,608	35.04	11.18	14.07
2001	1,060,160	351,762	33.18	8.41	2.67
2002	1,251,370	362,457	28.96	18.03	3.04
2003	1,482,909	393,905	26.56	18.50	8.69
2004	1,609,357	437,711	27.19	8.53	11.12
2005	1,762,731	506,672	28.74	9.53	15.75
2006	1,936,128	502,229	25.94	9.83	△0.88
2007	2,103,680	535,255	25.44	8.65	6.58
2008	2,238,626	558,379	24.94	6.41	4.32
평균			29.24	9.68	8.11

자료: 소방방재청 소방정책국, 2009 소방대응행정자료 및 통계

표 2. 소방재정 수요 예측: 전국

(단위: 백만원, %)

연도	소방예산(A)	공동시설세(B)	B/A*100	부족액(B-A)
2009	2,281,330	586,365	25.70	△1,694,965
2010	2,411,692	614,611	25.48	△1,797,082
2011	2,542,054	642,856	25.29	△1,899,198
2012	2,672,417	671,101	25.11	△2,001,315
2013	2,802,779	699,347	24.95	△2,103,432
2014	2,933,141	727,592	24.81	△2,205,549
2015	3,063,506	755,838	24.67	△2,307,665
2016	3,193,865	784,083	24.55	△2,409,782

9.68%이고, 공동시설세의 증가율은 8.11%로서 공동시설세의 증가율이 전체 소방예산의 증가를 따라가지 못하는 것으로 나타났다. 또한 공동시설세의 경우 연도별 증감폭이 불규칙적 으로서 미래의 예산을 추정하는데 어려움이 있어 소방예산의 안정적인 확보에 어려움이 있을 것으로 보인다.

한편, 이와 같은 결과를 바탕으로 추세연장법을 통해 미래의 소방예산을 예상한 결과 전체 소방예산의 경우 R<sup>2</sup>값이 0.959로서 95.9%의 설명력을 가진 가운데 그 수식은 Y= 130,392X + 456260으로 나타났다. 한편, 공동시설세의 경우는 R<sup>2</sup>값이 0.982인 가운데 그 수식은 Y= 28245X + 190930이었다.

이와 같은 수식에 기초하여 미래의 소방재정 예측에서 향후 소방예산을 현재와 같이 공동시설세를 주된 세원만으로 충당한다고 가정할 때, 2011년에는 1,899,198백만원, 2015년에는 2,307,665백만원의 재정부족이 발생할 것으로 예상된다. 또한 공동시설세가 소방재정에서 차지하는 비중이 점차 감소함으로써 일반회계에 대한 부담을 가중시킬 것이다. 따라서 일반회계 예산운영의 유연성 확보와 소방재정의 안정적 확보를 위해서는 새로운 재원이 반드시 필요하다고 할 것이다.

#### 4. 소방재정 확충방안

소방재정확충을 위한 가장 쉬운 방법으로 소방공동시설세의 과세대상을 확대하고, 현재의 세율을 인상하는 것이라 할 수 있다. 그러나 소방공동시설세가 목적세임에도 불구하고 순수한 목적세의 기능으로 사용되지 않고 일반재원처럼 운영되고 있는 것이 현실이다. 즉 다른 보통세와 같이 세수입이 일반재정에 합산되어 통합·관리되고 있으며, 자원배분과정에서 소방은 하나의 행정사무로 분류되어 재정을 배분받고 있다. 그러므로 새로운 법규정 도입 없이 현재의 수준에서 소방공동시설세의 과세대상을 확대하여 재원이 확충된다할 지라도 늘어난 재정이 일반회계로 보전되어 소방재정확충에는 크게 도움이 되지 않을 것이다. 그러므로 특별회계가 도입되어야만 실질적이고 근본적인 소방재정확충이 이루어 질 수 있다.

##### 4.1 소방공동시설세의 확대개편을 통한 소방재정 확충방안

4.1.1 소방공동시설세 과세대상 확대 및 부과방법의 개선  
소방재정확충을 위한 가장 쉬운 방법으로 소방공동시설세

의 과세대상을 확대하고, 현재의 세율을 인상하는 것이다. 현재 지방세법에 규정된 소방공동시설세는 광역자치단체의 세목이며, 과세대상은 건축물과 선박이다. 소방공동시설세의 납세 고지는 재산세의 납세고지서에 병기하여 고지하고, 부과징수도 재산세의 부과 징수의 예에 의한다(고덕근, 2000). 그러므로 소방공동시설세의 과세대상을 재산적 성격을 띤 재화로 확대할 필요가 있을 것이다. 이러한 측면에서 재산세 부과대상인 현재의 건축물과 선박에 항공기, 그리고 재산적 성격을 띄고 있는 차량을 포함시킬 필요가 있다.

첫째, 항공기는 국민들의 소득증가에 따른 높은 문화수준과 생활여건의 변화로 인해 그 이용객이 급격히 증가하고 있고, 그 보유대수와 운항 횟수는 현저히 늘어나고 있다. 오늘날 항공기 사고는 운항증가와 기상악화 등의 인위적이고 자연적 요인으로 인하여 급격하게 늘어나고 있으며, 목포와 김해의 항공기 추락사고와 같은 항공기 사고가 발생하면 많은 인력과 장비, 그리고 예산이 요구된다. 그러므로 항공기는 화재, 구조·구급의 잠재적인 수혜자가 될 것이다. 이러한 측면을 고려하여 항공기를 소방공동시설세 과세대상에 포함시켜야 하는 것은 일정한 타당성을 지닌다 할 것이다. 한편, 부과방법은 항공기와 헬기의 경우 과세기준을 정하고 법제화 하여 적정세율을 부담시킬 필요가 있다. 의무부담자는 헬기나 항공기의 이용자가 될 것이며, 징수권자는 항공기나 헬기를 보유한 개인이나 회사로 하면 될 것이다.

둘째, 선박의 경우에 소재지를 관할하는 시·군의 소방선이 없는 경우 과세대상에서 제외하고 있으나, 항구나 부두에 계류중인 선박의 경우 소방대상물로 소방법 적용을 받으며, 소방업무는 광역자치단체 업무로서 시·도의 관할구역 안에서는 가장 가까운 소방관서에서 출동하게 된다(김태정, 1999). 관할경계구역에 관계없이 태풍 등의 자연재해와 화재, 구조·구급 등의 재난사고가 발생하면, 상호응원협정 체결에 의하여 인근의 소방력이 초기대응체계가 구축되어 언제 어디든지 소방선의 유무에 관계없이 수해를 받을 수 있다. 그러므로 소방법 적용을 받는 모든 선박에 대해서는 소방공동시설세를 부과하는 것이 타당하다. 선박의 경우는 과세표준이 되는 선박의 가격을 적정하게 책정하는 것이 어렵다. 더욱이 선박의 93% 정도를 차지하고 있는 어선은 조업의 어려움 등 경제사정을 감안하여 과세표준을 낮게 책정<sup>4)</sup>하고 있어 전체 어선의 91% 정도는 과세가 되지 않는 것이 현실이다. 그러므로 이후에도 선박에 대한 과세표준의 현실화는 쉽지 않을 것이다. 하지만 선박에 대한 과세표준도 현실화 되어야 할 것이며, 여객선, 화물선, 유조선, 기타 레저용 선박을 먼저 과세하도록 추진하고, 과세는 현행법을 적용하되 낮게 책정된 과세표준을 먼저 현실화해야 할 것이다(경기도, 1999).

셋째, 차량에서 발생하는 화재가 2005년 기준으로 화재발생 장소별 구분에서 주택·아파트에 이어 2위를 차지하였으며, 교통사고로 인한 구조·구급업무가 급격히 증가함으로써 소방업무에서 차지하는 비중이 높은 실정<sup>5)</sup>이므로 과세대상에 포함시킬 필요가 있다. 차량은 재산적 성격에 의하여 부과하는 것이 원칙이나 부과방법이나 부과시기 등이 재산세와 다르고 과세 주체도 기초지방자치단체이므로 별도의 세목인 자

표 3. 항공기, 선박, 차량등록 대수에 따른 예상세수

(단위 : 대, 백만원)

구분	계	항공기 등록대수	선박 등록대수	차량 등록대수
전국	15,676,772	293	98,606	15,577,873
예상세수	179,363		173	179,190

주 : 2004년 기준

자료 : 건설교통부, 해양수산부, 통영시청 인터넷 홈페이지, 2006.

동차세에 의하여 부과하면 된다. 그리고 그 부과방법으로는 자동차 보험금에서 1/1000에서 2/1000의 범위를 정하여 탄력적으로 운용하는 것이 타당할 것이다.

<표 3>은 전국적으로 선박, 항공기, 그리고 차량의 등록대수와 이들에 대해 소방공동시설세를 부과할 경우 예상되는 세수를 나타낸 것이다.

#### 4.1.2 소방공동시설세의 세율구조 개편

과세대상의 확대와 함께, 현재의 세율에 대한 상향조정을 고려해 볼 수 있다. 지방세법상 소방공동시설세의 세율은 일반세율로서 1000분의 0.6에서 1000분의 1.6까지 누진세율을 적용하고 있으며, 중과세율은 일반세율의 2배를 정하고 있다. 같은 목적제인 도시계획세의 경우 표준세율을 1000분의 2로 하지만, 최고한도세율을 1000분의 3을 넘지 않는 범위에서 조례가 정하는 바에 의하여 확대 과세할 수 있도록 되어있다. 이와 같이 소방공동시설세를 단일세율로 전환하여 세율을 상향조정하거나, 현행 누진세율을 상향조정하는 방법이 있을 수 있다. 현재 정부에서 추진하고 있는 세계개편에서 조세체계를 간소화하는 것에 부합되도록 체치누진세율제도를 폐지하고 단일세율제도를 도입하되 적정세율을 조정해야 할 것이다.

#### 4.2 지방세법의 개정을 통한 소방재정 확충방안

현행 지방세법에서 규정하고 있는 지방세는 11종의 보통세와 5종의 목적세<sup>5)</sup>가 있다. 이 중에서 소방재정과 직접적인 관련이 있는 것으로는 소방공동시설세가 있는데, 전술한 바와 같이 소방공동시설세는 지방세의 세목 중에서 그 비중이나 세액이 매우 적어, 소방행정 조직의 중요한 재원으로서는 그 비중이 줄어들고 있는 실정이다.

지방세법의 개정을 통하여 소방재정 확충을 위한 방법으로 주민세나 도축세처럼 보통세로서의 새로운 세목(소방세)을 추가·신설하는 방법, 목적제인 공동시설세를 폐지하고, 세목의 명칭에서 소방 및 안전에 관한 세원임을 알 수 있는 소방세 내지는 소방안전세를 새로운 명칭으로 하는 목적세를 신설하는 방법, 소방공동시설세를 근간으로 하는 소방공동시설세관리특별회계를 신설·운영하는 방법이 있다.

<sup>4)</sup>91%이상의 어선이 5000천만원이하로 과세 대상에서 제외되어 있다.

<sup>5)</sup>보통세는 취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 담배소비세, 도축세가 있고, 목적제는 도시계획세, 공동시설세, 사업소득세, 지역개발세, 지방교육세가 있다.

#### 4.2.1 보통세로서 소방세의 신설

보통세로서 소방세<sup>6)</sup>를 신설하는 방법은 소방서비스(화재진압, 구조·구급 등)를 제공하고 이에 대한 보상의 차원에서 부과한다는 의미에서도 타당성은 있다. 소방서비스의 잠재적 수혜자인 주민과 법인을 과세대상으로 하되, 주민의 경우 정액과세를 하고 법인은 자본금 또는 종업원 수 등을 기준으로 차등과세를 하면 될 것이다. 이와 같은 소방세의 신설은 세원의 다변화와 내실화를 기하고, 과세의 형평성과 효율성을 제고하며, 항구적인 소방재정을 확보할 수 있고, 지방자치단체의 재정부담을 덜어주는 효과가 있을 것이다. 그러나 세법의 개정에는 국민들의 조세저항, 국회에서의 정치적인 과정, 그리고 관련 부처간 이해관계의 대립 등 해결해야 할 복잡한 문제들이 매우 많다. 그러므로 무엇보다 설득과 이해를 통해 문제를 조율할 수 있는 정책추진자의 리더십과 인성이 요구된다.

#### 4.2.2 목적세로서 소방안전세의 신설

소방안전세(가칭)의 신설은 소방행정의 개선 및 발전을 위하여 과세하는 것을 목적으로 함으로 보통세의 형태가 아닌 현행 지방교육세와 같은 부가세 형태의 목적세를 신설하는 방법을 고려할 필요가 있다. 보통세로서의 소방세(가칭)나 새로운 목적세인 소방안전세의 납세의무자는 부가세목의 납세의무자가 된다. 소방세나 소방안전세를 부과하는 세목을 정하는 기준은 소방서비스의 수혜를 받을 가능성으로 한정하면 될 것이다. 즉 화재, 구조·구급 등 소방서비스의 잠재적 수혜대상인 수혜자부담원칙으로 주민 및 법인을 대상으로 하며, 주민세와 취득세, 자동차세에 부과하는 방법과 전기, 유류, 고압가스(LPG, 도시가스, 부탄 등), 담배 등에 부과하는 것이다.

첫째, 전기 소비의 경우 부과세율을 5/1000 또는 10/1000로 정한다고 가정하여 예상세수를 계산해 보면 <표 4>와 같다. 아래 표에서와 같이 5/1000의 부과세율을 적용할 경우는 연간 1,238억원의 세수입이 발생하는 것을 확인할 수 있을 것이다.

둘째, 고압가스의 경우 폭발성, 연속성, 확대성으로 인해 많은 인명피해와 재산피해를 발생시킨다. 따라서 고압가스의 화재예방과 진압, 구조·구급 등에는 많은 소방력을 필요로 한다. 그러므로 고압가스에 대한 소방세나 부담금을 부과하는 것은 타당하다고 할 수 있다. 납세의무자는 고압가스의 사용자로 하고, 특별 징수 의무자는 고압가스안전관리법에 의해서 판매하는 징수권자로 정하면 될 것이다. 부과기준은 고압가스 1kg 또는 1m<sup>3</sup>당 기준으로 가격을 정하고, 50/100 범위 내에서 시·도지사 탄력적으로 적용하면 될 것이다.

셋째, 유류로 인한 주택, 공장, 자동차 등의 화재발생과 자동차 사고발생 등으로 소방서비스의 수혜자가 될 가능성은 매우 높다. 특히 유류의 경우 그 특수성으로 인하여 방화사건의 주된 원인이 되고 있다. 따라서 원인자부담원칙과 수혜자부담원칙이 적용되어 과세하여도 의미가 있으며, 부과하는

표 4. 전기사용에 따른 예상 세수액

구분	부과세율	
	5/1000	10/1000
판매량(mwh)	332,412,828	332,412,828
판매단가(원/mwh)	74,460	74,460
판매액(억원)	247,515	247,515
세수액(억원)	1,238	2,475

세율은 1000분의 5에서 1000분의 10으로 정하고, 지방자치단체 간 세수금액의 차이를 조정하기 위하여 시·도지사는 서울의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정 할 수 있도록 하면 될 것이다.

소방안전세(가칭)는 소방서비스의 잠재적 수혜자에 대하여 부과하는 것을 원칙으로 하고, 징수세입은 고가의 소방장비의 구입, 소방청사의 신축 등 특정사업 내지 목적에 사용하도록 제도화할 필요가 있다. 목적세로서의 소방안전세의 신설은 보통세보다 소방행정의 직접적인 재원으로 활용하기가 용이하고, 특별회계로 관리할 수 있는 장점이 있다. 즉 항구적인 재원확보로 현재의 소방행정의 개선 가능성뿐만 아니라 장기적인 소방행정의 발전계획을 실행하는데 강한 추진력을 제공할 수 있다. 그러나 현재 자동차, 유류 등에 각종 많은 조세 부담에다 신설조세로 인한 부담 및 주민세와 같은 직접세에 대한 새로운 조세부과 등으로 국민들의 엄청난 조세저항이 발생할 가능성이 있고, 국회에서의 입법과정에서 심각한 어려움에 직면할 수 있다.

#### 4.2.3 소방공동시설세관리특별회계 신설

현행 소방공동시설세는 지방목적세에 해당하는데 일반재원처럼 운영되어 목적세로서의 의미를 살리지 못하고 있다. 이에 소방공동시설세를 소방공동시설세관리특별회계로 전환함으로써 목적세에서 특별회계로 관리 방식을 변경하는 방법이 있을 수 있다. 소방공동시설세관리특별회계의 재원은 소방청사의 신설, 고가의 장비 구입 등과 같은 시설투자를 위한 재원으로 별도 관리하는 방안을 강구할 필요가 있다.

소방공동시설세관리특별회계를 설치할 경우는 다음과 같은 원칙에서 세입을 관리하여야 할 것이다. 먼저, 세입은 소방공동시설세를 근간으로 하여야 한다. 만약 소방세 등 소방을 위한 특별세를 신설한다면 이 세제를 근간으로 하는 특별회계를 운영하면 될 것이다. 그리고 특별회계는 소방청사의 신설이나 고가의 장비 구입 등과 같이 장기적인 재정수요에 충당하기 위한 자금으로 활용하는 것이다. 따라서 일정금액을 적립하여 운영하도록 해야 한다. 이에 기타 재원으로는 이월금과 이자수입이 예상된다. 또한 필요한 경우 일반회계로부터 전입금을 포함하면 될 것이다.

한편, 세출의 경우 지출의 대상은 우선적으로 시설투자비 및 장비구입비가 되어야 하고, 인건비를 제외한 경상장비에서 장비의 유지관리를 위한 경비로 지출할 수 있어야 할 것이다. 또한 미래의 수요에 신속적으로 대응하기 위한 안정적인 재원확보라는 측면이 있기 때문에 일정 금액을 적립하여 운영

<sup>6)</sup>소방세 제도를 가지고 있는 나라는 독일, 뉴질랜드 등이 있다. 독일은 화재 및 손해보험에 부과하고, 뉴질랜드는 소방법에 근거하여 화재보험에 부과한다.

하는 전략적인 운영이 필요하다.

그러나 현실적으로 특별회계제도 운영비용으로 현재의 소방공동시설세의 전체세입을 활용한다고 해도 매년 일반재정에서 인건비 등 많은 예산을 지원 받아야 하므로 이 제도는 소방재정확충에 그렇게 좋은 대안이 되지 못한다.

## 5. 결 론

중앙정부는 지방자치 시대에 부합하는 행정을 구현하기 위해 막대한 예산이 소요되는 복지, 교육, 소방 등의 사업을 지방자치단체에 이양하고 있다. 그러나 이에 걸맞는 재정지원 없이 해당 사업을 지방정부로 이양함에 따라 지방정부는 상당한 재정압박에 시달리고 있다. 우리나라의 소방서비스는 기본적으로 광역행정체제에 의해 공급되고 있고, 그 대표적인 재원으로 소방공동시설세를 들 수 있다. 그러나 소방공동시설세는 현재 소방재정의 30%정도 밖에 충당하지 못함으로써 국민들의 안전에 대한 소망과 증가하는 소방수요에 능동적으로 대처하기에는 턱없이 부족하다.

이에 본 연구에서는 양질의 소방서비스를 제공하기 위해 필수적이라 할 수 있는 안정적인 소방재정의 확충을 위한 방안을 마련하는데 목적을 두고서 연구를 진행하였다. 이를 위해 현행 소방재정의 현황을 분석하여 그 문제점을 제시한 후 소방재정 확충 방안으로 소방공동시설세를 확대 개편하는 방안을 살펴보았다. 구체적으로는 소방공동시설세의 과세대상을 확대하고, 현재의 세율을 인상 할 필요가 있을 것이다. 과세대상으로는 현재 건축물과 선박에 대해서만 공동시설세가 부과되고 있는데 이를 재산적 성격을 띠고 있는 차량과 항공기로 확대할 필요가 있을 것이다. 세율을 인상하는 방안으로는 단일세율로 전환하는 방안과 누진세율을 상향조정하는 방안을 강구할 수 있을 것이다.

또한 지방세법 개정을 통하여는 기존의 목적세를 폐지하고, 보통세목으로 하는 소방세(가칭)를 신설하여 개인과 법인에게도 과세하고, 또한 새로운 부가세 형태의 목적세로 소방

안전세(가칭)를 신설하여 부과항목을 전기, 유류, 고압가스 등에도 부과하는 방안과 현재의 일반재원과 같이 사용되는 소방공동시설세를 소방공동시설특별회계제도로 운영하는 방안을 검토하였다. 소방세와 소방안전세의 신설의 경우 타당한 논리적 근거를 제시할 수 있지만 입법화 과정에서 이해당사자들간의 상당한 마찰이 존재할 수 있고, 국민들의 조세 저항이 발생할 수 있는 문제점이 있다. 그러므로 소방재정을 안정적으로 확보하고, 전술한 대부분의 방안들이 현실화되기 위해서는 국민들의 동의에 기반한 국회의 입법화 과정이 요구된다.

## 참고문헌

고덕근 (2000) **소방공동시설세 확충방안에 관한 연구**. 경희대학교 산업대학원 석사학위논문.

경기도 (1999) **소방재원 확충방안**. 경기도.

김태정 (1999) **지방자치단체의 소방역량 제고방안**. 서울대학교 행정대학원 국가정책과정 논문.

박시영 (2003) **소방예산 결정요인에 관한 연구**. 경상대학교 행정대학원 석사학위논문.

법제처 (2006) 지방세법.

변상호 (2006) **소방대응행정자료 및 통계**. 서울: 소방방재청.

소방관계법규집편찬위원회 (2004) **소방관계법규집**. 서울: 높은 흐름.

소방방재청 (2004) **화재통계연보**. 서울: 태일기업.

이영조 (2002) **소방지주재정 확충방안**. 시정연구, 제22호. 대구광역시.

임광식 (2003) **소방재원 확충방안에 관한 연구**. 한양대산업경영대학원 석사학위논문.

조성완 (2001) **행정수요증가에 따른 소방재정 확보방안**. 고려대학교 행정대학원 석사학위논문.

일본소방청 편 (2005) **소방백서**.

통영시청 홈페이지 (2006) 해양수산부.

◎ 논문접수일 : 09년 10월 26일  
 ◎ 심사의뢰일 : 09년 10월 29일  
 ◎ 심사완료일 : 09년 12월 14일