

碩士學位論文

地方自治團體의  
消防財源 擴充方案에 관한 研究



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

李 龍 滿

地方自治團體의  
消防財源 擴充方案에 관한 研究

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻



이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 제출함

指導教授 閔 基

2004 年 12 月

# 李龍滿의 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 \_\_\_\_\_

委 員 \_\_\_\_\_  
委 員 \_\_\_\_\_



제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

濟州大學校 行政大學院

2004 年 12 月

## <국문요약>

### 地方自治團體의 消防財源 擴充方案에 관한 研究

본 연구는 지방자치시대에 부응하는 주민의 소방수요에 안정적으로 대처할 수 있는 소방재원의 확보방안을 강구하는데 그 목적이 있다. 이러한 연구목적을 위해 본 연구에서는 현행 제도의 현황을 분석하여 문제점을 제시한 후 공동시설체제의 개편, 소방관련 지방재정조정 제도의 개편, 기초자치단체 분담 그리고 특별회계제도의 도입 등을 방안으로 제시하고 있다. 이와 함께 외국의 소방서비스 공급체계와 재원의 구조도 같이 분석하였다.

소방서비스는 크게 화재진압업무, 예방업무, 인명구조업무·구급업무로 구별되며 이중 구조·구급업무가 매년 증가 추세에 있다. 이러한 소방서비스에 소요되는 재원조달 수단은 일반재원, 중앙정부의 이전재원 목적재원 등 여러 가지 있지만 우리나라의 경우 지방세 중 공동시설세, 중앙정부의 이전재원 중 국고보조금과 특별교부세 등이 있다.

이러한 현행 소방서비스의 제공에 소요되는 재원을 2010년까지 시계열로 분석한 결과 전국의 경우 공동시설세가 소방비에서 차지하는 비중은 2000년 31.8%, 2005년에 30.8%, 2010년 30.2%로 점차 감소하는 것으로 나타났다. 그리고 제주도는 2000년에 17.8%, 2005년에 12.3%, 2010년에는 16.1%로 감소할 것으로 나타났다.

이러한 예측결과와 현행 소방서비스의 시설 및 재원을 기초로 할 때 다음과 같은 문제점이 발견된다.

첫째 소방서비스의 자체재원이 부족하다. 1992년도부터 소방행정이 시·군체제에서 광역(시·도)체제로 시행되고 있고, 공동시설세는 전액을

소방시설재원으로 사용하고 있으나 소방재원의 확충이라는 본래의 목적을 달성하기에는 미흡한 실정이다. 뿐만 아니라 시계열로 예측한 결과에서도 전국적으로는 2000년에 6,613억 96백만원, 2005년에 9,262억51백만원, 2010년에는 1조 1,911억 6백만원의 재원부족이 발생할 것으로 예측되며, 제주도의 경우도 2000년에 146억14백만원, 2005년에 378억22백만원, 2010년에는 592억93백만원의 재원부족이 발생할 것으로 예측된다. 이와 같은 불비한 재정여건은 인구증가와 함께 지역사회규모가 커질수록 공공소방안전을 위한 소방비용의 부족을 가속화시켜 결국 지역의 재해방지 기능의 수행을 제약할 것이고, 소방관서별로는 재정의 한계상 소방기능의 유지가 어렵게 되어 재산과 인명이 화재를 비롯한 각종 재난사고 위험에 노출되는 사례를 가져올 수 있다. 둘째는 소방예산이 지출구조에서 인건비 등 경상비의 비중이 80% 수준에 이르고 있어 소방예산의 경직성이 대단히 높다는 점이며, 셋째는 재원조달수단의 제약되어있다는 점이다. 외국의 경우와 비교해 보면 미국, 일본 등 선진국의 경우 일반재원(재산세 등) 외에 화재보험세, 보조금, 공채, 기금 등 소방재원 조달을 위한 다양한 제도적 수단을 갖추고 있지만, 우리나라는 시·도의 목적세로서 공동시설세를 두고 있으며, 부족한 재원은 일반재원으로 충당하고 있다. 따라서 소방재원을 마련하는 세원의 다양화가 필요하다. 넷째 현행 공동시설세는 과세대상과 세율구조 면에서 추가적인 소방재원 확충이 매우 제한적이다. 특히 서울·광역시에 비해 도의 공동시설세가 매우 빈약하고 시·도간 세수격차가 크므로 이를 조정할 수 있는 제도적 보완장치가 필요하다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 공동시설세의 개편, 소방관련 재정조정제도의 개편 그리고 특별회계의 도입 등을 본 연구에서는 제시하고 있다.

# 목 차

제1장 서 론 .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구방법 및 범위 .....	3
제2장 이론적 고찰 .....	4
제1절 소방재정에 관한 이론적 고찰 .....	4
1. 소방재정의 개념 .....	4
2. 소방재정의 제도적 성격 .....	5
3. 소방재정의 한계 .....	8
제2절 소방서비스의 특성과 유형 .....	10
1. 소방서비스의 특성과 유형 .....	10
2. 소방재원의 유형 .....	13
3. 소방재정의 분석 및 예측 .....	18
제3절 소방 관련 선행 연구 검토 .....	41
제3장 소방재정 실태분석 .....	44
제1절 소방재정의 구성 상황 .....	44
1. 소방재정의 현 상황과 역할 .....	44
2. 소방재정의 구성상태 .....	45
3. 소방재정의 과목별 실태 .....	46
4. 조사대상 시·도의 세출예산과 소방재정 .....	51

<b>제2절 공동시설세</b> .....	<b>54</b>
1. 공동시설세의 성격 .....	54
2. 공동시설세 기능 .....	59
3. 공동시설세의 비중과 신장률 .....	63
4. 조사대상 시·도의 공동시설세 .....	64
5. 기타 : 국비지원실태 .....	67
<b>제3절 소방재정의 문제점</b> .....	<b>67</b>
1. 소방재원의 빈약성 .....	67
2. 소방재원의 확보 곤란 .....	69
3. 지방재정조정제도상의 문제점 : 국고보조금의 저조 .....	71
4. 소방투자사업 미흡 .....	73
5. 재원조달수단의 제약 .....	74
<b>제4절 외국의 소방재원 정책</b> .....	<b>75</b>
1. 일    본 .....	75
2. 미    국 .....	80
3. 독    일 .....	88
4. 외국제도의 시사점 .....	92
<b>제4장 소방재정의 확충방안</b> .....	<b>94</b>
<b>제1절 소방재정관련 제도 개선방안</b> .....	<b>94</b>
1. 공동시설세의 현실화 및 운용개선 .....	94
2. 소방부담금 부과제도의 신설 .....	95
3. 재정지원 확대를 위한 노력 .....	97
4. 세출예산의 절감 .....	98
5. 중·장기적 검토 방안 .....	99

<b>제2절 소방자원 확충방안</b> .....	<b>100</b>
1. 기본방향 .....	100
2. 공동시설세제 개편 .....	103
3. 소방관련 재정조정제도 개편 .....	105
4. 기초자치단체 분담 .....	106
5. 특별회계의 도입 .....	108
<b>제5장 결    론</b> .....	<b>111</b>
참 고 문 헌 .....	119
부    록 .....	123
ABSTRACT .....	125



## 표 목 차

<표 2-1> 소방서비스의 종류 .....	12
<표 2-2> 주요국의 소방재원 .....	12
<표 2-3> 공동시설세의 세율구조 .....	14
<표 2-4> 공동시설세의 규모와 비중(전국) .....	16
<표 2-5> 종목별 공동시설세 부과실적 .....	17
<표 2-6> 소방재정규모(2002) .....	18
<표 2-7> 자치단체 계층별 소방비 분포 .....	19
<표 2-8> 시·도별 소방재정 .....	21
<표 2-9> 소방비의 신장추세 : 전국(일반회계) .....	22
<표 2-10> 소방비의 지출구조(2004) .....	23
<표 2-11> 소방서비스 공급 현황 .....	24
<표 2-12> 제주도 소방수요 인자별 분석(1970년~2000년) .....	26
<표 2-13> 제주도 소방활동 상황(1970년~2000년) .....	27
<표 2-14> 소방재정규모 전망(전국) .....	28
<표 2-15> 소방재원의 부족(제주도) .....	29
<표 2-16> 소방력 보강기준 .....	31
<표 2-17> 소방관서 보강계획 및 소요예산(제주도) .....	32
<표 2-18> 소방인력 보강계획 및 소요예산(제주도) .....	33
<표 2-19> 소방장비 보강계획 및 소요예산(제주도) .....	33
<표 2-20> 소방공급 증가에 따른 소방재정 추이(제주도) .....	34
<표 2-21> 일본과 우리나라 경제 및 소방력 지표 .....	36
<표 2-22> 소방인원 보강에 따른 소방재정의 전망(제주도) .....	38
<표 2-23> 일본의 소방장비 및 한국의 소방장비 비교 .....	39

<표 2-24> 제주도 소방장비 사용년수별 현황 .....	39
<표 2-25> 소방장비 보강에 따른 소방재정의 전망(제주도) .....	40
<표 3-26> 일본 소방력 수준을 위한 소방재정 추이(제주도) .....	41
<표 3-1> 소방재정의 구성(지방비) .....	46
<표 3-2> 조사대상 시의 소방재정 과목별 실태 .....	50
<표 3-3> 조사대상 시·도의 세출예산과 소방재정 .....	53
<표 3-4> 연도별 소방대상물 현황(1993~2003) .....	61
<표 3-5> 연도별 화재발생 현황(1993~2003) .....	62
<표 3-6> 제주도 연도별 소방대상물 현황(1993~2003) .....	62
<표 3-7> 제주도 연도별 화재발생 현황(1993~2003) .....	63
<표 3-8> 전국공동시설세의 비중과 신장률 .....	64
<표 3-9> 조사대상 시·도의 공동시설세 .....	66
<표 3-10> 전국 소방예산 지원금의 규모 및 내역 .....	67
<표 3-11> 연도별 지방세와 공동시설세의 비교(전국) .....	68
<표 3-12> 연도별 지방세와 공동시설세의 비교(제주도) .....	69
<표 3-13> 제주도 국고지원금 현황 .....	72
<표 3-14> 제주도 소방의 국고보조금 실태 .....	72
<표 3-15> 일본의 소방재정 규모 .....	76
<표 3-16> 일본 소방비의 재원 내역 .....	77
<표 3-17> 일본 소방비의 성질별 내역 .....	79
<표 3-18> 캘리포니아의 화재 진압에 따른 재원 분담 .....	83
<표 3-19> 샌디에고의 소방재정 .....	84
<표 3-20> 직접 수입재원의 항목 구성 .....	84
<표 3-21> 지출의 항목 구성 .....	85
<표 3-22> 지방정부의 다양한 재원 .....	86
<표 3-23> 주정부의 재원 .....	87

<표 3-24> 연방정부의 재원 .....	88
<표 3-25> Hessen주 방화보호를 위한 소방세 집행내역('95) .....	92
<표 4-1> 2002 장소별 화재발생 현황 .....	95
<표 4-2> 차량 화재 발생추세 .....	95
<표 4-3> 유류에 대한 소방세부과의 재원확충 효과 .....	103
<표 4-4> 전기사용에 대한 공동시설세 부과에 재원확충효과 .....	104
<표 4-5> 소방재원 확충방안의 재정확충효과 .....	110
<표 5-1> 각 대안별 시행시기의 구분 .....	114



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 목적

우리나라의 소방체제는 정부수립이후부터 1970년도까지는 국가소방체제로 운영하여 오다가 1971년부터 국가와 지방(시·군)자치체제로 이원화되는 과도기를 거쳐서 지난 1992년부터 시·도 광역자치 소방체제로 일원화 하였다. 1992년 이후의 소방재정은 각 지역의 재정자립도, 단제장의 관심, 주민의 이해관계 정도에 따라 각 시·도별로 큰 격차를 보이고 있다. 1998년 외환위기 이후 경제적 불황과 실업의 증가로 지방세수가 감소되어 지방재정의 악화가 가중되므로써, 소방재정의 건전성<sup>1)</sup> 또한 취약해진 것이다. 특히, 우리나라 소방의 여건은 지역간의 재정 불균형 및 재정의 취약성으로 인해 발전 속도가 매우 미약하기 때문에 새로운 지방세목을 설치하거나 국고보조금에만 의존하여 새로운 소방수요를 효율적으로 대응하는 데에 한계점을 노출하고 있다.

소득 수준 10,000달러 시대의 우리나라 국민들에게 소방서비스는 필수적인 수요에서 선택적인 수요로 전환되고 있다. 따라서 자치소방도 기업가의 기업경영 자세를 익히고 과감하게 공공개발자로 나서서 수익을 창출하며 소방행정 수요를 충족시켜 나가야 할 것이다. 또한 잇따른 대형재난과 사고는 필연적으로 일사불란한 소방방재조직이 요구되고 있으며, 국민여론도 소방조직을 그 책임자로 지적하게 되었다. 또한 처음으로 중앙정부 차원의 통합적인 재난관리를 전담하는 기구인 “소방방재청”이 2004.6.1자로 출범하므로써 국가재난관리의 토대는 마련되었으나, 효과적

1) 지방재정의 건전성은 재정자립도, 재정력 지수, 경상수지비율, 세입세출 충당비율, 지방채상환비율 등을 나타내는 말임.

인 재난의 방지와 수습을 위해서는 일선 소방관서의 통일되고 집약된 조직과 정예화된 인력을 비롯한 최첨단 장비가 필요하게 되었다. 그러나 재정적 지원이 필수적임에도 불구하고 자치소방재정의 현실은 선진국의 소방재정에 비할 때 많은 부분이 낙후되어 있고 제반여건 또한 열악한 실정이다.

결과적으로 소방서비스에 소요되는 재원을 광역자치단체에서만 부담하고 있기 때문에 가뜩이나 열악한 지방재정을 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 소방업무의 수행에 필요한 조달재원으로 광역자치단체의 목적세로 공동시설세가 있지만, 그 재원은 보통세와 유사하게 운용되고 있다. 또한 공동시설세는 2002년 기준 3,509억원으로 전체 시·도 소방예산의 35.2%에 불과한 실정이다. 이러한 상황에서 소방서비스 공급에 소요되는 예산은 최근 5년 동안 평균 11.2%씩 증가하고 있어 향후 소방수요에 대처하기 위한 소방서비스의 현대화가 곤란해질 수 밖에 없고 또 지방재정의 어려움을 더욱 가중시키는 요인으로 작용하게 될 것이다.

그러므로 양질의 소방서비스를 제공하기 위해서는 소방재원의 안정적 확보가 무엇보다도 필요한 상황에 있다. 이러한 인식 하에서 본 연구의 목적은 현행 제도 내에서 공동시설세의 개선을 통한 재원확보, 그리고 중앙정부와 기초자치단체의 기여가능성을 분석하는데 있다. 특히, 소방서비스와 관련한 원인자부담내지 수익자부담의 원칙을 적용할 수 있는 방안으로 화재보험금 및 유류 등에 세금을 부과하는 방안 등을 중심으로 본 연구를 진행하고자 한다.

## 제2절 연구방법 및 범위

본 연구는 앞으로의 자치소방은 경영임을 인식함으로써 자치소방의 재정문제를 능동적으로 접근할 수 있도록 행정(재정)한계론에 대하여 살펴본 후, 행자부와 일부 시·도의 자치소방재정에 관한 통계자료를 기초로 하여 소방기본법, 지방자치법, 지방세법, 지방교부세법 등과 국내·외 문헌들을 연구·검토하여 현재의 자치소방체제에서의 소방재정의 실태를 확인하였다. 이러한 분석을 통해 지방자치시대에 부응하는 주민의 소방수요에 안정적으로 대처할 수 있는 소방재원을 확보하기 위하여 공동시설세의 개선을 통한 지원확보방안, 소방관련 지방재정조정제도의 개편을 통한 중앙정부로부터의 지원방안, 소방서비스의 직접적 수요자인 기초자치단체에서의 비용 부담방안의 범위 내에서 소방재정확보 방안을 모색하고자 한다.



본 연구를 위해 제1장은 연구의 목적, 연구방법 및 범위를 기술하였다. 제2장은 소방재정에 관한 이론적 고찰과 소방서비스의 특성과 유형 및 소방과 관련한 선행 연구를 검토하였다. 제3장은 우리나라 소방재정의 구성 상황과 공동시설세를 살펴본 뒤, 소방재정의 문제점을 제시하였다. 그리고 외국의 소방재원 정책을 제시하고 그의 시사점을 도출하였다. 제4장에서는 소방재정 관련제도 개선방안과 소방재원 확충방안을 제시하였다. 마지막 결론 부분인 제5장에서는 연구결과를 정리·요약하였고, 정책적 함의와 향후 연구의 방향을 제시하였다.

## 제2장 이론적 고찰

### 제1절 소방재정에 관한 이론적 고찰

#### 1. 소방재정의 개념

소방재정은 소방서비스의 공급에 소요되는 생산자원의 총량적 의미를 지닌다. 소방서비스는 주로 광역행정체제에 의해 제공되므로, 소방재정은 시·도 재정운용의 제도적 틀 속에서 확보·관리·사용되는 공경제인 것이다. 시·도의 예산에는 소방서비스를 적절히 공급하는데 필요한 소방장비와 인력을 확보하기 위해 상당한 재정적 자원이 소방비로 계상된다. 그러므로 지방자치단체의 차원에서 소방재정의 개념은 재원확보 방안으로서의 지방세와 중앙정부의 이전재원 등과 관련되고, 예산운용과정에서 소방행정부서가 관료제 내부의 다른 부서와 경쟁하는 가운데 충분한 예산을 확보하기 위해 벌이게 되는 관료정치(bureaucracy)를 포함하며, 소방업무의 효과적 수행을 위해 우선순위가 높은 투자사업을 효율적으로 수행하는 등의 집행활동을 포함한다.

중앙정부차원에서 소방방재청 소방관련부서는 전국적인 소방업무의 발전을 위한 방안을 기획하고, 지방의 소방서비스업무를 지원보조하며, 소방의 전문인력을 양성하기 위한 교육과 훈련을 담당함과 동시에 중앙119구조대를 운영함으로써 구조와 구급업무를 담당하고 있다. 그러므로 이점에서 소방재정의 내포적 범위는 확장된다. 중앙정부의 소방재정에는 세입의 문제보다는 지출에 소요되는 자원의 확보와 배분이 주된 내용이 된다고 볼 수 있다. 중앙정부에 소속된 소방관련 조직의 유지와 운영에 필요한

경비, 그리고 중앙소방학교의 훈련과 교육활동에 관련된 경비, 지방자치단체의 소방업무를 지원하고 보조하는데 필요한 경비 등의 확보와 배분이 소방재정의 대상이 된다. 또한 중앙정부가 직접 소방서비스를 제공하는 것과 관련하여, 중앙119구조대가 수행하는 업무로는 구조대의 편성 및 재난현장에서의 구조와 구난 활동의 전개, 첨단장비를 이용한 인명탐색 지원, 재난유형별 구조구급기술의 보급, 구조구급훈련의 지도와 지원 등이 있는데, 이러한 항목들에 대한 지출금액의 확보와 배분이 소방재정의 범위에 포함되게 된다.

## 2. 소방재정의 제도적 성격

### 가. 지방재정제도 내에서의 소방재정

소방서비스는 주로 광역행정체제에 의해 공급되므로 시·도의 소방비가 소방재정의 핵심적 내용이라고 할 수 있다. 소방재정이 시·도 소방비를 중심으로 한다는 것은 지방재정과의 관련성 속에서 소방재정을 논의하여야 함을 말해준다. 부연하면 지방자치행정의 제도적 틀 속에서 소방재정의 비중과 성격, 효율적 관리방안을 검토해야 하는 것이다.

소방재정은 광역자치의 소방체제가 확립된 1992년 이후 재정의 자립도, 단체장의 관심도, 주민의 이해의 정도에 따라 각 시·도별로 큰 격차를 보이고 있다. 최근의 경제적 불황과 실업의 증가로 지방세수가 감소되어 지방재정의 여건이 악화된다면, 소방재정도 더불어 어려워 질 것이다. 여기서 소방재정의 건전성과 안정성을 높이기 위해서는 지방재정으로부터 소방재원을 충분히 확보하는 제도적 방안, 목적세로서의 공동시설세를 확대하고 개편하는 방안, 중앙정부로부터의 이전재원을 확대하여 보장 받을 수 있는 방안의 강구가 요망되는 것이다.

지방재정 전체에서 소방재정이 점하고 있는 비중은 시·도 예산의 3% 정도에 머물고 있다. 소방비는 아직도 절대 액수가 적기 때문에 시·도 재정에서 차지하는 비중 또한 미세한 것이다. 이러한 재정적 비중의 미세가 소방서비스 자체의 중요성을 결코 낮추는 것은 아니다. 갈수록 지역주민들은 전통적인 화재예방과 방호서비스 외에도 구조구급 서비스에 대한 요구를 확대하고 있는 것이다. 앞으로 소방서비스의 확대요인의 발생으로 얼마든지 소방재정도 확대되고 지위도 높아질 가능성은 상존하고 있는 것이다.

#### 나. 시·도 예산과정의 관료정치적 제약

시·도예산에서 소방비의 확장여부는 관료제 내부의 예산운용과정에서 흔히 나타나는 관료정치(bureaucracy)의 결과에 따라 좌우된다. 자원배분을 결정하는 예산과정은 서로의 주장을 관철시키기 위한 투쟁의 장으로서, 다른 행정부서와 한정된 자원을 놓고 보다 많은 몫을 배정받기 위해 경쟁, 타협, 조정의 정치를 벌이는 곳이다. 이러한 제도적 지형은 예산결정의 참여자들 즉 예산관련 결정권자들, 지방의회 의원들, 관련 시민사회단체 등의 언론·여론 등과 상호작용하면서 만들어 내게 된다. 이러한 제도적 환경속에서 그리고 중앙정부의 전반적 정책방향에 의해 조성된 예산결정의 환경속에서, 소방행정부서는 성공적인 예산확보 전략을 구사하여 소방서비스의 공급비용을 충분히 확보하여야 한다. 예산과정의 참여자들을 상대로 하는 홍보와 설득, 소방서비스의 중요성을 알리는 논리의 개발과 전파 등이 소방비 확보 전략의 내용이 될 수 있다.

여러 차례의 도시가스 폭발사고, 각종 화재사고 등으로 인해 지역주민들은 소방업무의 확대와 강화의 필요성을 충분히 인식하고 있는 것으로

보인다. 소방인력과 소방장비를 강화하면, 가정이나 각종 사업소의 화재를 미연에 방지함은 물론 발생한 화재로부터의 재해를 최소한도로 줄일 수 있고 또 구조와 구급서비스를 적절히 받게 된다는 것을 적극 홍보해 나가야 한다. 그러면 소방서비스의 비용을 결국 주민들이 부담하는 상황에서, 주민들이 소방서비스확대에 소요되는 비용을 기꺼이 부담할 용의를 갖도록 만들 수 있을 것이다.

지금까지 타 행정분야에 비해 소방분야의 예산액이 적고 또 노후화된 소방장비와 적은 인원을 보유할 수밖에 없는 것은 여러 가지 원인에 기인한 것이다. 시·도지사를 포함한 집행부의 인식 부족, 주민의 이해부족, 지방자치단체에 따라 낮은 재정자립도, 중앙정부로부터의 재원이 부족, 담당 소방부서의 노력 부족 등 그 원인이 다양할 것이다. 그런 가운데서도 예상치 못한 재해가 발생하여 주민과 여론의 호된 비판을 받은 후에는, 관련규정을 강화하고 소방장비와 인력을 보강하기 위한 보조금의 확보를 추진하는 사례가 빈번하였다. 소방재원의 부족을 야기하는 여러 가지 요인이 여전히 상존함에도, 사회적 관심을 끌만한 대형의 재해가 발생해서야 비로소 소방재원이 조달되는 경우가 많다. 재해가 발생하기 이전이라도, 여러 가지 과거의 재해사례를 활용하고 미래에 닥칠 가상적 재해의 치명적 상황을 활용하여 홍보함으로써, 소방재정의 확보에 나서야 할 것이다.

#### **다. 중앙정부의 정책적 지원**

소방재정에는 시·도의 일반재원으로 편성된 소방비, 중앙정부의 소방업무관련 예산과 지방정부에 이전하는 소방관련 재원을 포함한다. 중앙정부의 입장에서 소방은 전국적으로 표준화해서 제공해야 할 중요한 서비스의 하나로서 전국적 차원에서 종합적으로 소방정책을 기획하여 시행해야

함은 물론 지방자치단체에 따라 부족한 소방재원을 보완해주어야 하는 것이다.

중앙정부가 취하는 소방비의 재정조치로서는 지방교부세 형식의 기준재정수요액의 산입에 의한 일반재원 조치 이외에도 국고보조금이 있다. 교부세는 일반재원으로 편입되어 소방비의 용도로 지정된 것이 아니므로, 일반적인 예산배분과정을 통하여 소방비의 액수가 결정된다. 반면에 국가는 소방재원으로서 국고보조금을 지원하고 있다. 국가는 시·도의 소방업무에 필요한 경비의 일부를 보조하도록 규정되어 있는 것이다(소방기본법 제9조). 중앙정부의 이전재원의 규모와 관련하여 볼 때, 지방교부세 산정에서의 기준재정수요액의 산정기초가 확장됨에 따라 교부세액이 확대될 수 있고, 소방력의 기준이나 소방수리의 기준을 현실화함으로써 국고보조금을 확장할 수 있을 것이다.



### 3. 소방재정의 한계

현 소방행정의 실정에 대해 정부책임의 한계라는 명분을 내세워서 경직된 거부반응을 보일 것이 아니라, 오히려 진지한 비판을 받아들여 정책적인 검토를 해야 한다. 확실히 행정한계론의 지적은 지방행정(재정)의 실태에 비추어 보면 설득력을 지니는 것은 사실이지만 이 또한 한계가 있다.

첫째, 행정능력에 한계가 있는 것은 분명하지만 이러한 인식은 공공서비스의 팽창은 물론 안이한 개발관련사업에 대한 재원투입에도 동일하게 적용되어야 한다. 이와 같은 원인에 의하여 지방행정·재정제도의 왜곡이 소방재정능력을 현저하게 약화시키고 있는 것도 간과해서는 안 된다.

둘째, 개인의 사회적 책임이 강조되기 전에 그에 앞서 국가소방이나 지방자치소방의 책임이나 기업의 사회적 책임을 명확히 하는 노력을 게을리

해서는 안 된다. 책임관계가 불분명한 채로 개인책임을 추구하는 것은 이른바 멸사봉공으로만 치닫게 되기 때문이다.

셋째, 무임승차자(Free rider)의 사회적 책임을 명확히 하지 않으면 사회적 자원의 낭비를 가져오기 마련이다. 이에 소방서비스에만 한정해서 대응하기 보다는 지역서비스와 비용부담의 사회적·공평이라고 하는 지역경제메커니즘 전체에 걸쳐 대응해 나가지 않으면 안 된다. 이를테면 자동차보유자는 소방서비스 비용을 충분히 부담하고 있지 않다. 만일 마이카사회에 대한 대책을 게을리 하게 되면, 보다 큰 사회적 불공평을 방치하고 대중 과세적 부담만 가중시키는 길을 걷게 될 것이다.

넷째, 자치소방의 재원확보는 확실히 비능률적이지만 시장메커니즘도 주민참가메커니즘도 작동할 수 없는 분야까지 사적 섹터에다 분담시키는 것은 지방재정의 사경제화 즉, 수익화를 심화시키게 되어 자치소방을 몰시민성으로 전락시키는 데 불과하게 될 우려가 있다.

소방은 90년대에 들어와서야 광역자치소방체계를 구성한 형편이어서 소방서비스 기준이나 예방소방에 대한 올바른 인식조차 자리를 잡지 못하고 있는 실정임에 주목해야 하겠다. 광역자치소방시대를 맞아 지금까지 국가에 대해서만 소방행정책임을 지던 자치소방은 주민과의 신탁관계에 기초한 책임을 명시적으로 소방정책화는 물론, 이러한 소방정책결정에 주민도 참가해서 그 실현에 협력하는 새로운 소방책임론을 정착시키는 것이 급선무이기도 하다. 그러나 동시에 수행할 수밖에 없었던 소방경영시대에도 대응해서 자치선진국에서 제기된 행정(재정)한계론의 의미를 깊이 음미하지 않을 수가 없다고 생각한다. 언급한 바 있지만, 행정(재정)한계론은 위기에 처한 자치소방재정이 재건축의 일환으로 소방서비스의 선별, 수익자 부담원칙의 철저한 적용, 민간위탁의 촉진 등 이른바 감축운영에 초점이

놓여져 있다. 그러나 자치소방의 경영화가 효율적인 소방서비스 공급방식 형성에 기여함이 없이 감축경영의 방편으로만 이용되어서는 결코 자치소방 성숙에 공헌할 수 없다는 것을 깊이 인식해야만 할 것이다.

## **제2절 소방서비스의 특성과 유형**

### **1. 소방서비스의 특성과 유형**

소방서비스는 공공재로서 비배제성(non-exclusion)과 비경합성(non-rivalry)의 특성을 갖는 지역공공재이다(이준구, 1995). 따라서 어느 주민이 소방서비스의 혜택에 대해 대가를 지불하지 않았다고 해서 그 혜택으로부터 배제시키기 어려우며, 또한 주민의 수가 증가한다고 해도 기존 주민이 향유하던 소방서비스의 수준은 크게 감소하지 않는다. 특히 소방서비스는 비경합성의 성격이 강하기 때문에 거의 혼잡현상을 야기하지 않는다. 이러한 소방서비스의 특성 때문에 소방재원을 부담하는 주민이 증가하면 소방재원이 증가하게 되어 기존 주민들에게 향유하는 소방서비스 수준이 향상되는 효과를 기대할 수 있다.

이러한 전제에서 소방서비스의 특성을 정리하면 다음과 같다.

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 배제는 가능할 수 있다. 즉 이론적으로 소방서비스는 비경합성은 강하나 비배제성은 다소 약한 공공재이다. 둘째, 안전과 관련한 가장 기초적이고 필수적인 서비스이다. 주체가 누가되든지 반드시 공급되어야 한다. 셋째, 소방수요가 증

가하고 고도화되어감에 따라 행정서비스가 전문화되어야 한다. 넷째, 고가의 장비가 소요되고 재난이 대형화됨에 따라 신속하게 대응할 수 있는 행정응원체제를 구축해야 한다. 다섯째, 소방행정은 예방과 진압의 기능이 구분된다. 예방과 관련해서는 수익자 부담원칙을 적용할 수 있다. 반면 진압과 관련해서는 원인자부담의 원칙을 적용할 수 없다. 이와 같은 특성을 중심으로 소방서비스의 유형을 분석해 보면 다음과 같다.

### 가. 소방서비스의 종류

소방서비스란 주민의 생명과 재산을 보호하는 보호적 서비스로서 이는 소방부서가 제공하는 모든 공공서비스를 의미한다. 이러한 소방서비스는 크게 방호업무, 예방업무, 구조·구급업무로 대별된다. 이 중 방호업무와 예방업무는 양자간에 깊은 상관관계가 있다(손희준, 1991). 그 이유는 예방업무는 바람직하지 않은 사건이 발생할 위험을 줄이는 사전적 기능이며 방호업무는 발생한 사건으로부터 피해를 줄이는 사후적 기능이라는 점에서 전자의 기능이 성공하는 정도에 따라 후자의 역할이 증대 또는 감소하는 결과가 나타나게 되기 때문에 <표2-1>과 같이 소방서비스를 크게 3가지로 나눌 수 있다.

또 최근에는 구조·구급업무가 기하급수적으로 증가하는 추세에 있다. 그러므로 소방업무를 단순히 화재진압에 국한되어 있는 것으로 보는 인식은 불식되어야 한다.

<표 2-1> 소방서비스의 종류

업무유형 업무내용	방호업무	예방업무	구조·구급 업무
서비스 유발요인	화재발생	소방검사	구조·구급
세부업무	화재진압 화재 경계근무 자위소방대 육성 의용소방대 유지	건축물 검사 위험물 검사 화재예방 홍보 소방안전교육	응급환자 이송 인명구조 구조, 구급대 및 항공대 유지

자료 : 백규형, 소방행정법개론(2002)

#### 나. 소방서비스 재원의 유형

소방서비스에 소요되는 재원의 조달은 국가별로 다양한 수단에 의해 이뤄지고 있다. 아래의 <표 2-2>에서 보듯이, 일반재원, 중앙정부의 이전재원, 화재보험에 부과하는 소세 등 각종의 재원동원 수단들이 활용되고 있다.

<표 2-2> 주요국의 소방재원

구분	일본	미국	뉴질랜드	독일	한국
주요 재원	· 일반재원 · 국고지출금 · 공채, 기금	· 재산세 · 화재보험	· 보험세(98%) · 일반재원	· 일반재원 · 보조금 · 소방세	· 일반재원 · 공동시설세 · 과태료 · 중앙정부 이전재원
소방사무	기초단체	기초단체	국가	광역단체	광역단체

자료 : 김광수, 소방행정의 발전을 위한 재원확충방안, 1998

이처럼 소방서비스 공급비용의 조달은 국가별로 다양한 수단에 의해 이뤄지지만, 몇 가지 공통적 특징을 갖는다. 첫째, 소방업무는 일차적으로 공공부문에서 담당하며, 다소의 편차는 있으나 대부분 중앙정부와 지방정

부에서 공동으로 재원을 분담하고 있다는 점이다. 중앙정부는 지방정부에 재원을 이전하고, 지방정부는 지방세를 중심으로 소방재정을 마련하고 있는 것이다. 둘째, 소방서비스의 원인제공자에게도 일부 비용을 부담시킨다는 점이다. 소방서비스의 유발요인은 다양하겠지만 대부분의 국가는 화재보험에 서비스공급에 필요한 경비를 부과하여, 비용을 부담시키고 있다. 화재가 발생하면 보험금을 수령하게 되고 동시에 방호서비스가 제공되므로 양자간 강한 상관관계가 있다고 보는 것이다.

광역행정체제로 제공되는 소방과 관련된 재원에는 일반재원(지방세, 지방교부세 등)이 있고, 특정재원으로서의 공동시설세 수입과 국고보조금 등이 있는데 이에 대해서는 다음 항에서 살펴보려고 한다.

## 2. 소방재원의 유형



제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

### 가. 공동시설세

#### (1) 연혁 및 개요

광역서비스로 제공되는 소방과 관련된 재원으로서 특정재원으로는 공동시설세, 국고보조금, 특별교부세, 과태료 등이 있으며 부족한 재원은 일반재원으로 보전된다. 소방재원을 구성하는 다양한 항목 중 가장 중요한 것은 지방세 중 목적세로서 광역자치단체세인 공동시설세가 있다. 공동시설세는 도시계획세와 같이 1961년 12월 2일 법률 제827호에 근거하여 신설되어 1962년부터 시행되어 온 세제로서 시·군의 목적세로 존치되어 오다가 1991년 12월 14일 특별·직할시 및 도의 목적세로 전환되었다. 세율은 1973년도에 현행 세율체제로 개정되었으며, 1976년도에 화재위험 건축물에 중과세제도가 도입되었다.

소방시설에 요하는 공동시설세의 과세대상은 건축물과 선박(소방선이 없는 시·군을 제외한다)이며, 과세표준인 건축물의 가액은 재산세의 과세표준인 시가표준액과 동일하다(지방세법 제111조)

공동시설세의 세율 구조는 <표 2-3>과 같다. 공동시설세는 건축물 또는 선박의 가액에 대하여 초과누진세율로 부과한다.

<표 2-3> 공동시설세의 세율구조

과 세 표 준	세 율
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 건축물 또는 선박의 가액</li> </ul>	500만원이하 0.6/1000 1,000만원이하 0.8/1000 2,000만원이하 0.8/1000 3,000만원이하 1.0/1000 5,000만원이하 1.4/1000 5,000만원초과 1.6/1000
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 저유장·주유소·공장·영업용창고와 그 부속시설</li> <li>◦ 가연성가스의 제조·저장·판매용 건축물과 옥외 가스 충전시설</li> <li>◦ 소방시설설치유지및안전관리에관한법률시행령 별표2의 판매시설</li> <li>◦ 호텔 및 여관, 극장·영화관</li> <li>◦ 식품위생법 규정에 의한 유흥주점 영업용 건축물 (33㎡이하 제외)</li> </ul>	상기 세율의 200/100

자료 : 지방세법(일부개정 2004. 1. 20. 법률 제07070호)

그리고 저유장·주유소·정유소·백화점·호텔·유흥장·극장 4층 이상의 건축물 등 대통령령이 정하는 화재위험 건축물에 대하여 <표 2-3>의 세율의 100분의 200으로 한다(지방세법 제240조)

공동시설세의 과세기준일은 매년 6월 1일로 하고, 납기는 매년 7월 16일부터 7월 31일까지로 한다.(지방세법 제189조).

공동시설세에서 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위한 공동시설세의 경우 표준세율을 0.03%로 하고 이를 시·도지사가 조례에 의하여 0.1% 이내에서 상향조정할 수 있도록 하여

탄력세율을 적용할 수 있게 되어 있다. 그러나 공동시설세의 경우는 탄력세율이 인정되지 않으므로 시·도에서 자율적으로 공동시설세율을 인상하여 소방재원을 확충할 여지는 없다.

## (2) 세수규모

2002년도 결산기준으로 전국의 지방세 수입은 31조5,257억원이다. <표 2-4>와 같이 등록세가 23.8%로 가장 높은 비중을 점하고 그 다음으로는 취득세 16.74%, 지방교육세 12.55%, 주민세 12.36%, 담배소비세 7.1%, 자동차세 5.6%의 순으로 나타나고 있다. 이 중 공동시설세의 규모는 374,932백만원으로 지방세수입의 1.19%를 점하고 있다.



<표 2-4> 공동시설세의 규모와 비중(전국)

(단위 : 백만원)

구 분	금 액	비 중(%)
합 계	31,525,744	100
공동시설세	374,932	1.19
취 득 세	5,278,226	16.74
등 록 세	7,504,456	23.80
면 허 세	63,303	0.21
레 저 세	1,077,663	3.42
지역개발세	95,145	0.30
지방교육세	3,956,508	12.55
주 민 세	3,897,536	12.36
재 산 세	817,549	2.60
자동차세	1,750,720	5.55
농업소득세	2,708	0.01
도 축 세	48,524	0.15
담배소비세	2,237,806	7.10
종합토지세	1,405,680	4.46
주 행 세	1,063,386	3.37
도시계획세	893,751	2.83
사업소세	473,094	1.51
과년도수입	584,757	1.85

주 : 2002년 세입결산 징수액 기준

자료 : 행정자치부, 지방세정연감(2003)

### (3) 종목별 공동시설세 부과실적

<표2-5>에 나타난 바와 같이 공동시설세의 종목별 부과실적을 보면, 전국기준으로 총부과액은 3,888억원인데, 이 중 건축이 99.88%를 차지하고 선박분이 0.12% 정도를 점하고 있다.

<표 2-5> 종목별 공동시설세 부과실적

(단위 : 백만원)

구 분	합 계	건축물	선 박
전 국	388,893 (100%)	388,411 (99.88%)	482 (0.12%)

주 : 2002년도 부과실적 기준

자료: 행정자치부, 지방세정연감(2003)

#### (4) 공동시설세 징수교부율 조정

공동시설세는 시·군에서 징수하여 시·도에 납부하면 그 징수처리비로 징수액의 일정분(인구 50만 이상 시는 50%, 일반 시·군은 30%, 자치구는 3%)을 시·군에 징수교부금으로 교부하던 것을 1997년 지방세법 개정을 통해 도의 경우 공동시설세에 대한 징수교부율을 "시·군, 인구 50만 이상 시" 구분 없이 30%~50%에서 3%로 조정하였다. 이는 최근 다양화, 대형화되어 가는 화재에 능동적으로 대처할 수 있는 소방시설, 장비확보에 필요한 재원확충을 위해서이다.

#### 나. 국고보조금 등

소방재원으로서 국가로부터의 국고보조금이 있다. 국가는 시·도의 소방업무에 필요한 경비의 일부를 보조한다(소방기본법 제9조). 이러한 국고보조기준에 대하여 대통령령으로 정하고 있는데 국고보조대상은 소방자동차, 소방헬리콥터 및 소방정, 소방전용 통시설비 및 전산설비와 같은 소방활동장비 및 설비와 소방관서용 청사에 소요되는 비용이다. 그리고 소방활동장비 및 설비의 규격과 종류별 국고보조기준액은 행정자치부령으로 정하고 있다. 국고보조는 예산의 범위 안에서 국고보조기준액의 1/3 이상을 보조하도록 되어 있다(소방기본법 시행령 제2조).

재난관리와 관련하여서도 국가 및 지방자치단체는 재난의 예방과 발생한 재난의 신속한 수습·복구업무에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 국고에서 보조할 수 있도록 하고 있다(재난및안전관리기본법 제66조).

#### 다. 세외수입(과태료)

소방활동에 방해되는 행위에 대하여 벌금과 과태료를 부과하고 있는데, 이중 벌금은 국고수입이 되지만 과태료는 소방재원이 된다. 과태료에 대하여는 소방기본법 제56조에 규정되어 있다. 과태료는 관할 시·도지사, 소방본부장, 소방서장이 부과·징수하도록 하고 있다.

### 3. 소방재정의 분석 및 예측

#### 가. 소방재정규모

소방재원으로서 시·도의 목적세인 공동시설세, 중앙정부의 이전재원, 세원수입 등 기타재원을 두고 있으며 부족한 재원은 일반재원으로 충당하고 있다. 아래 <표 2-6>은 2002년도 일반회계 세출결산기준으로 소방재정규모는 전국 1조 3,282억원이고, 이는 세출결산액(일반회계)의 1.65%수준이다. 소방재원의 유일한 세원인 공동시설세는 3,749억원으로 소방관리비의 부족분을 공동시설세로 충당하고 있다. 구체적으로 소방재정에 대해 자치단체별, 시·도별, 지출구조별로 분석하고자 한다.

<표 2-6> 소방재정규모(2002년 결산기준)

(단위 : 백만원, %)

구 분	재정규모 (A)	소방비 (B)	공동시설세 (C)	B/A×100	C/B×100
전 국	80,315,176	1,328,280	374,932	1.65	28.23

주 : 재정규모는 2002년 일반회계 세출결산(특별시, 광역시, 도, 시, 군을 포함) 기준  
 자료 : 행정자치부 지방재정연감(2003)

(1) 자치단체 계층별 현황

<표2-7> 소방비를 자치단체 계층별로 보면 전체 소방비 1조 3,282억원 중에서 도가 52.73%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고 그 다음은 서울특별시 23.14%, 광역시 23.07%이다. 그 외에 시 0.18%, 군 0.88%이며, 자치구는 소방비가 전무하다. 재정규모에 대한 소방비 비중은 전국평균이 1.65%이고 도 2.84%, 서울특별시 3.77%, 군 0.1%, 시 0.01%로 도의 비중이 가장 높게 나타나고 있다.

<표 2-7> 자치단체 계층별 소방비 분포

(단위: 백만원, %)

구 분	재정규모(A)	소방비(B)	B/A × 100
전국	80,315,176(100)	1,328,280(100)	1.65
서울	8,156,828(10.16)	307,351(23.14)	3.77
광역시	9,395,826(11.70)	306,444(23.07)	3.26
도	24,700,950(30.76)	700,447(52.73)	2.84
시	18,552,869(23.10)	2,371(0.18)	0.01
군	12,050,292(15.00)	11,668(0.88)	0.10
자치구	7,458,411(9.29)	-	-

주 : 2002년 일반회계 세출결산(특별·광역시, 도, 시, 군, 구를 포함) 기준  
 자료 : 행정자치부, 지방재정연감(2003)

(2) 시·도별 소방재정

소방재정의 현황을 시·도 본청에 기초하여 살펴보고자 한다. <표 2-8>에서 보는 바와 같이 소방재정은 2002년 세출결산기준으로 전국 1조 3,282억원이고 이는 일반회계 세출결산액(시·도 본청 기준)의 3.14% 정도를 점하고 있다. 또한 시·도별로 1.99%~4.10%(최고 충북 4.10%, 최저 강원 1.99%)로 시·도간 편차가 크며, 구체적으로 충북(4.10%), 서울(3.77%), 충남(3.66%), 울산(3.43%), 대구(3.40%), 인천(3.29%) 순으로 대

개 서울 및 광역시는 소방비 비중이 높는데 반해, 도지역은 특별·광역시보다 낮은 비중을 보이고 있다.

그리고 공동시설세로 소방비를 충당하는 정도를 보면, 전국평균이 28.23%이고, 서울 31.81%, 광역시 32%, 도의 평균은 25.07%로 대도시와 도간에 현저한 차이를 나타내고 있다. 시·도별로는 12.61%~40.39%로 시·도간 편차가 크다. 특히 도의 경우 경기(37.11%)를 제외하면 나머지는 12.61%~28.29%로 공동시설세의 소방비 충당률이 대체로 낮은 실정이다. 구체적으로 울산이 40.39%로 가장 높은 충당률을 보이고 있고, 그 다음으로 경기(37.11%), 인천(33.93%), 대전(32.50%), 서울(31.81%)의 순으로 충당 정도가 높는데 반해, 제주(12.61%), 강원(14.32%), 전남(16.66%), 전북(19.08%)은 20%를 밑돌고 있는 실정이다.

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

<표 2-8> 시·도별 소방재정

(단위 : 백만원, %)

구분	재정규모(A)	소방비(B)	공동시설세(C)	B/A × 100	C/B × 100
합계	42,253,604	1,328,280	374,932	3.14	28.23
서울	8,156,828	307,351	97,783	3.77	31.81
광역시계	17,552,654	306,444	98,056	1.75	32.00
부산	2,879,247	91,143	27,400	3.17	30.06
대구	1,731,282	58,942	18,263	3.40	30.98
인천	1,736,164	57,177	19,401	3.29	33.93
광주	1,123,660	35,116	9,878	3.13	28.13
대전	1,078,179	35,031	11,386	3.25	32.50
울산	847,293	29,035	11,728	3.43	40.39
도계	24,700,950	714,484	179,093	2.89	25.07
경기	6,675,024	205,320	76,195	3.08	37.11
강원	3,271,625	65,132	9,325	1.99	14.32
충북	1,318,487	54,122	10,418	4.10	19.25
충남	1,702,793	61,927	13,376	3.64	21.60
전북	1,917,160	58,340	11,132	3.04	19.08
전남	2,793,804	74,349	12,384	2.66	16.66
경북	2,819,146	85,836	19,469	3.04	22.68
경남	3,362,422	82,854	23,439	2.46	28.29
제주	840,486	26,604	3,355	3.17	12.61

주 : 2002년 시·도 분청 일반회계 세출결산 기준

자료 : 행정자치부, 지방재정연감(2003)

### (3) 소방비의 신장 추세

전국기준으로 소방비는 1998년에 8,656억원에서 2002년에는 1조 3,282억원으로 1.53배 증가하였다. <표2-9>에서와 같이 일반회계 세출결산의 증가추이가 1.56배이고, 공동시설세는 1.2배로 신장추이가 비슷하다. 그리고 소방비가 세출결산에서 점하는 비중은 2002년에 1.65%이고 연도별로는 1.58%~1.68% 수준으로 세출대비 소방지출은 거의 비슷한 수치를 보이고 있다. 한편, 소방비 중 공동시설세가 점하는 비중은 2002년에 28.23%이고 연도별로는 34.81%에서 28.23% 수준으로 계속 감소하고 있는 추세다. 실제 1992년 공동시설세 대 소방비 비율을 보면 40.62%, 1993년에는 43.30%인데 반해 2002년도는 매우 낮은 수치를 보이고 있다.

<표 2-9> 소방비의 신장추세 : 전국(일반회계)

(단위 : 백만원)

구분	재정규모	(A)	소방비 (B)		공동시설세 (C)		B/A (%)	C/B (%)
		신장	신장	신장	신장			
1998	51,520,538	100	865,673	100	301,356	100	1.68	34.81
1999	54,496,739	105	862,340	99	76,041	25	1.58	8.82
2000	57,814,561	112	948,794	110	341,382	113	1.64	35.98
2001	70,100,497	136	1,136,950	131	350,866	116	1.62	30.86
2002	80,315,176	156	1,328,280	153	374,932	124	1.65	28.23

주 : 일반회계 세출계산 기준, 신장지수는 1998 기준  
 자료 : 행정자치부, 지방재정연감(2003). 지방세정연감(2003)

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.

#### (4) 지출구조

2004년 세출예산기준에서 소방비의 세출내역을 보면 <표2-10>과 같이, 전국기준에서 총 1조 6,079억원 중 인건비가 52.57%로 가장 높은 비중을 점하고 경상비 28.04%, 사업비 19.39%로 구성된다. 즉, 소방시설이나 장비 확보 보다는 인건비·물건비 등 경상경비 지출이 소방경비의 80% 정도를 점하고 있는 실정이다.

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

<표 2-10> 소방비의 지출구조(2004)

(단위 : 백만원)

구 분	지 출 액
합 계	1,607,949(100%)
인 건 비	845,229(52.57%)
경 상 비	450,924(28.04%)
사 업 비	311,796(19.39%)

주 : 2004년 소방비 예산자료 기준

자료 : 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(2004)

## 나. 소방재정의 예측

### (1) 소방서비스의 공급 실태

<표 2-11>과 같이 제주도 소방공무원 1인당 주민 수는 1,238명으로 전국의 0.85배, 일본(2000년 기준)의 1.5배이며, 소방파출소 1개당 주민 수는 23,013명으로 전국의 0.53배, 일본의 0.59배, 소방장비 1대당 주민 수는 4,565명으로 전국의 0.66배, 일본의 3.68배, 소방용수시설 1개소당 주민 수는 458명으로 전국 1.32배이다. 또한 이들 관리 운영에 소요되는 주민 1인당 소방예산은 46,202원으로 전국의 1.7배이나, 일본의 1.46퍼센트 수준에 불과한 실정이다. 전체적으로 제주도는 인구 비율 대 소방공급 현황이 전국 기준에 비해 상당히 양호한 상황이나 선진국인 일본에 비하면 매우 열악한 상황에 있다고 할 수 있다.



<표 2-11> 소방서비스 공급 현황

(단위 : 명)

구 분		소방공무원 1인당 인구수	소방파출소 1개 소당 인구수	소방장비 1대당 인구수	소방용수 1개 소당 인구수	인구 1인당 소방예산 (백만원)
국내 (2002)	제주도	1,238	23,013	4,565	458	46,202
	전국	1,454	43,470	6,915	347	26,852
외국	일본 (2000)	825	39,197	1,239	68	15,315엔 (1,837,800)

자료 : 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(2002)

## (2) 소방서비스 수요 현황 및 예측

지방행정 수요의 증가를 가져오는 원인으로서는 크게 양적, 질적 요인으로 구분할 수 있다. 양적 요인이라 함은 인구의 증가, 인구의 고령화와 핵가족화 현상, 자동차의 증가, 산업화와 도시의 과밀화, 과대화를 들 수 있으며, 질적 요인으로는 개인소득 및 생활수준의 향상에 따른 주민안전 욕구의 다양화와 여가의 증대, 교육수준의 계속적 향상, 복지국가 건설의 본격화 등을 들 수 있다. 우리나라의 경우 수출주도형 공업화 전략에 의한 경제개발이 농촌인구의 대도시 유입을 촉진시켜 2만명이상을 도시기준으로 한 도시화율이 1970년 50.1%, 1980년 71.2%, 1990년 81.9%, 1999년에는 86.7%이다<sup>2)</sup>. 제주도의 경우도 2002년 현재 제주도 인구의 53%인 29만 명이 제주시에 집중돼 있으며 인구 증가율에서는 1980년 12월 기준 46만 명에서 2002년 현재 52만명으로 1.2배 증가하는 등 도시팽창의 현상을 보이고 있다. 이와 같은 도시화 현상이 소방수요의 양적, 질적 수요를 팽창시키고 있다.

실제 소방서비스 수요를 창출하고 있는 인구와 도시산업시설 및 화재를 유발하는 인자를 분석해 보면 <표 2-12>와 같다. 실제 1990년부터 연평균 인구, 자동차수, 화재유발인자 등이 폭발적으로 증가하는 것을 알 수 있다.

---

2) 한국도시연감, 2000.

<표 2-12> 제주도 소방수요 인자별 분석(1970년 ~ 2000년)

구분		연도별		1970년		1980년		1990년		2000년	
				(기준년도)							
수용 인원	인구 (천명)	365		462		514		552			
	관광객 (천명)	245		669		2,992		4,516			
시 설 물	소방대상물 (개소)	573		903		2,954		8,581			
	위험물 (개소)	40		340		759		10,353			
	5층이상 건물 (개소)	3		10		9		660			
	다중이용시설 (개소)	875		1,804		2,114		3,824			
에 너 지	전력사용량 (Gwh)	20		136		545		2,174			
차량등록(천대)								191			
건축허가(동)		1,250		2,959		3,821		20,451			

참고 : 제주도소방방재본부, 일선소방활동경영분석(1999)

이와 같은 소방수요의 직접적 표출 격인 화재, 교통사고, 천재지변 등 각종 재난발생은 소방활동상황을 보면 <표 2-13>와 같이 제주도는 최근 10년간 연평균 소방행정수요는 폭증하고 있으나 그에 따른 인력과 장비는 아직도 미비한 부분이 많아 양질의 소방서비스 제공에 많은 어려움을 겪고 있다. 또한 일본과 같은 선진 소방에 비해 부족한 점이 많은 실정이다. 그렇기에 현시점에서 소방력이 보강되지 못하면 재난의 예방과 수습기능 유지가 어려워질 것으로 예상된다.

<표 2-13> 제주도 소방활동 상황(1970년 ~ 2000년)

연도별 구분	1970년	1980년	1990년	2000년
화재(건) (피해액 : 백만원)	72 (28)	76 (108)	214 (668)	449 (2,166)
구조·구급(건)	-	231	1,043	19,180
교통사고(건)	286	1,220	3,341	3,752

참고 : 제주도소방방재본부, 일선소방활동경영분석(1999)  
 자료 : 제주도소방방재본부

### (3) 소방예산에 따른 소방재정의 전망

본 연구에서는 1998년~2004년까지의 데이터를 기초로 매년 경제성장과 인플레이션에 따라 소방예산과 세입액은 증가추세에 있다고 가정하고 추계식을 이용해 2005년부터 2010년까지의 소방예산을 추계했다. 아울러 소방재원의 확충대안의 구상과 관련하여 공동시설제도 동시에 추계하여 소방비와의 차이를 추계한다.

선정된 예측모형에 기초하여 전국의 소방재정규모를 추계하면, 공동시설제가 소방비에서 차지하는 비중은 2000년 35.44%, 2005년에 24.25%, 2010년 18.15%로 점차 감소하는 것으로 나타난다. 따라서 전국적 차원에서 일반회계 예산운영의 유연성을 확보하기 위해서는 추가적인 소방재원 수단의 개발이 필요하다.

<표 2-14> 소방재정규모의 전망(전국)

(단위 : 백만원, %)

연 도	소방비(A)	공동시설세(B)	B/A × 100	부족액 (A-B)
2001	1,043,676	329,309	31.6	714,367
2002	1,117,362	350,024	31.3	767,338
2003	1,191,048	370,739	31.1	820,309
2004	1,264,734	391,454	31.0	873,280
2005	1,338,419	412,168	30.8	926,251
2006	1,412,105	432,883	30.7	979,222
2007	1,485,791	453,598	30.5	1,032,193
2008	1,559,477	474,313	30.4	1,085,164
2009	1,633,163	495,027	30.3	1,138,136
2010	1,706,848	515,742	30.2	1,191,106

자료 : 한국지방행정연구원, 소방재원확충방안(1999), p.61.

소방비의 예측에서 향후 소방비를 공동시설세수입을 주축으로 한 소방 자체재원으로 충당하고자 하는 경우, 어느 정도의 재원부족이 발생하는가를 살펴보면, <표 2-14>에서와 같이 2005년에 9,262억원, 2010년에는 1조 1,191억원이 발생할 것으로 나타난다.

한편 동일한 방법으로 제주도를 분석하면 <표 2-15>와 같다. 우선 소방비와 공동시설세를 비교하면 소방비는 2005년에 43,122백만원, 2010년에는 70,649백만원으로 예상되며, 공동시설세는 2005년에 5,300백만원, 2010년에 11,356백만원으로 추계된다. 이에 따라 공동시설세로 소방비를 충당하고자 하는 경우 2005년에는 37,822백만원, 2010년에는 59,293백만원의 부족액이 발생할 것으로 보여진다.

<표 2-15> 소방재원의 부족(제주도)

(단위 : 백만원, %)

년 도	소방비(A)	공동시설세(B)	B/A×100	부족액 (A-B)
1998	15,106	2,824	18.7	12,282
1999	15,971	2,861	17.9	13,110
2000	17,771	3,157	17.8	14,614
2001	23,100	3,111	13.5	19,989
2002	26,604	3,355	12.6	23,249
2003	32,110	3,907	12.2	28,203
2004	37,616	4,551	12.1	33,065
2005	43,122	5,300	12.3	37,822
2006	48,628	6,172	12.7	42,456
2007	54,134	7,189	13.3	46,945
2008	59,640	8,372	14.0	51,268
2009	65,146	9,750	15.0	55,396
2010	70,649	11,356	16.1	59,293

참고 : 한국지방행정연구원, 소방재원확충방안(1999)  
지방세정연감(1999~2003)

#### (4) 소방력 공급 변화에 따른 소방재정의 전망

##### 4-1) “소방력기준에관한규칙”에 준한 소방력 보강에 따른 소방재정의 전망(제주도)

소방력이라 함은 소방수요에 대비한 화재예방과 진압, 구조·구급업무를 수행할 수 있는 소방관서로서 소방인력과 소방장비를 구성으로 하고, 소화를 위한 소방용수시설을 포함한다. 행정자치부령 “소방력기준에관한규칙”에 따르면 소방력은 <표 2-16>과 같이 각 시·도별에 맞는 소방력이 공급돼야 한다고 명시되어 있다. 그러나 2002년 기준에서 소방력은 소방수요에 적절하게 공급되지 못했으며<sup>3)</sup> 현 소방예산 추세로는 증가하는 소방수요에 적절한 소방력을 공급하기에는 역부족일 것으로 보인다. 그러므로 여기서는 향후 소방력 공급에 필요한 소방예산과 재정전망에 따른 소방예산과의 과부족 여부를 비교 분석해보고자 한다. 그러나 소방수요에 따른 소방력을 전국규모로 파악하는 것은 매우 난해한 작업이기에 본 연구에서는 제주도를 기준으로 그 변화를 논하도록 한다. 또한 소방력에 해당하는 모든 요인을 조사에 포함시킬 수 없으므로 소방관서, 소방공무원, 소방장비 총 3개의 소방력에 대한 증감만을 우선적으로 분석, 그 과부족 액을 파악하고자 한다.

3) 2001년 1월 기준 우리나라의 소방공무원수는 23,153명으로 소방력기준에관한규칙(행정자치부령)상의 기준인력 32,133명의 72.1%, 일본 및 영국의 1/2 미국 및 프랑스의 1/10 수준에 불과한 열악한 실정이다.

<표 2-16> 소방력 보강기준

(단위 : 백만원)

구 분	설치 및 배치기준										
소방서	○ 시·군·자치구 단위 ○ 파출소의 수가 5개소를 초과하는 경우 5개소 이하마다 1개서 추가 설치 ○ 석유화학단지·공업단지·주택단지·관광단지의 개발 등 특별소방대책이 필요한 경우									1개서	
파출소	구 분	대도시	중도시				소도시		소도읍		
	관할면적	5km <sup>2</sup>	10km <sup>2</sup>				15km <sup>2</sup>		20km <sup>2</sup>		
	관할인구	· 서울:7만명 · 부산:3만명 · 대구, 인천, 광주, 대전 :2만명	· 인구 50만 이상의 시 :3만명 · 인구 10만 이상 50만미만의 시 : 2만명				1만5천명		1만명		
소방차	관서	장비 지역	계	펌프차	물탱크차	사다리소방차	화학소방차	지휘차	순찰차	구급차	
	직할파출소		대 도시	12	3	2	2	1	1	1	2
		중 도시	11	2	2	2	1	1	1	2	
		소 도시 소 도읍	10	2	2	1	1	1	1	2	
일반파출소		4	2	1	-	-	-	-	1		
소방인원	소방서	대도시		37명							
		중도시		31명							
		소도시 및 소도읍		26명							
	파출소	직할파출소	대도시		19명						
			중도시 소도시 소도읍		15명						
		일반파출소	전지역		11명						
	운전 및 조작요원	장 비 별		장비 1대당 기준인력							
		소방펌프차	대형·중형		4명						
			소형		2명						
		물 탱 크 차		2명							
		사다리소방차(고가, 굴절)		4명							
		화 학 차		4명							
		지 휘 차		2명							
순 찰 차		2명									
조명차·배연차·진단차 등		2명									
구 급 차		6명									
구 조 차		대 도시		15명							
		중 도시		13명							
		소도시·소도읍		11명							
소 방 정		18명									
소 방 항 공기		4명									

자료 : 소방력기준에 관한규칙, 행정자치부령(1995 개정)

소방방재청 주관으로 진행되고 있는 소방력 보강 5개년 계획의 일환으로 2003년에 변경, 발표된 제주도소방방재본부의 제7차 소방력보강계획은 <표 2-17>에서와 같이 제주도의 경우 소방관서의 과부족이 소방서 2서(서부소방서 - 현재 개서, 동부소방서), 파출소 3소(제주노형, 서귀효돈, 제주추자 파출소), 2개 구조대(서부구조대, 동부구조대) 부족으로 파악됐으며 그 필요 예산은 6,217백만원으로 예상된다.

<표 2-17> 소방관서 보강계획 및 소요예산(제주도)

(단위 : 백만원)

관서별	구분	'03. 1. 현황	계	연도별 보강계획				
				'03	'04	'05	'06	'07
소방서	대상명	2	2	서부 소방서	-	동부 소방서	-	-
	소요예산	-	4,300	1,112	-	3,188	-	-
파출소	대상명	19	3	제주노형 서귀효돈	제주노형 서귀효돈	제주추자	-	-
	소요예산	-	1,917	-	899 580	438	-	-
구조대	대상명	2	2	서부 구조대	-	동부 구조대	-	-

주 : 행정자치부 소방력기준에 관한규칙에 의거

자료: 제주도소방방재본부, 제7차 소방력보강 5개년 계획(2003)

또한 소방공무원수의 과부족을 조사한 결과 2003년 1월 기준 소방력기준 인력은 698명인데 반해 현 정원은 550명으로 148명이 부족한 것으로 파악됐다. 만약 현 2부제 근무체제를 유지할 경우 119명의 인력보강이 필요하며 이를 충원하면 약 8,914백만원의 인건비가 추가 소요될 것으로 조사됐다. 또한 전부서가 3부제를 실시할 경우 511명의 추가 증원에 약 39,040백만원이 지속적으로 소요될 것으로 <표2-18>과 같이 분석됐다.

<표 2-18> 소방인력 보강계획 및 소요예산(제주도)

(단위 : 명, 백만원)

구 분	소방력 기준 인력	현 정원	구분	계	연도별 증원계획				
					'03	'04	'05	'06	'07
계	698	550		723	156	153	153	125	136
2부 제 부 족 인 력	소 계			212	56	53	53	25	25
	홍제동 잔여인력			93	37	28	28		
	잔 여 부족인력		정원	119	19	25	25	25	25
			예산	8,914	490	1,137	1,783	2,429	3,075
전부서 3부제 추가소요 인력			정원	511	100	100	100	100	111
			예산	39,040	2,584	5,167	7,751	10,335	13,203
관서신설 추가소요 인력	2부제		정원	182	37	66	79		
			예산	8,319	956	2,661	4,702		
	전부서 3부제		정원	61	8	32	21		
			예산	2,816	207	1,033	1,576		

주 : 행정자치부 소방력기준에관한규칙에 의거  
 잔여부족인력(소방력기준인력 - 현 정원 - 홍제동 잔여인력 - 의무소방원)  
 소방력기준인력 : 의무소방원을 제외한 인력으로 산출  
 1인당 인건비 소요액 : 25,837천원(2002년 제주도 인건비 기준/제주도 소방공무원 정원)  
 인건비는 증원계획에 따라 누계되어 증가됨(지속적 소요).  
 자료: 제주도소방방재본부, 제7차 소방력보강 5개년 계획

한편 제주도 소방장비는 총 126대가 증차 및 교체될 것으로 조사됐다.

여기에는 <표 2-19>과 같이 27,357백만원이 소요될 것으로 예상된다.

<표 2-19> 소방장비 보강계획 및 소요예산(제주도)

(단위 : 대, 백만원)

구 분	계	연도별 보강계획				
		'03	'04	'05	'06	'07
신 규	62	15	23	7	16	1
소요예산	20,816	1,922	14,485	1,020	2,689	700
대 체	64	11	16	17	9	11
소요예산	6,541	1,085	1,829	1,840	915	872
소요예산 합계	<b>27,357</b>	3,007	16,314	2,860	3,604	1,572

주 : 행정자치부 소방력기준에관한규칙에 의거  
 자료: 제주도소방방재본부, 제7차 소방력 보강 5개년 계획

이와 같이 다른 기준을 배제하고 소방관서, 소방공무원, 소방장비 3개의 소방력에서 요구되는 재정만을 2007년까지 분석한 결과 <표 2-20>와 같았다. 소방력 증가에 따른 예상 소요예산은 시계열로 분석된 소방재정증가분 5,506백만원을 상회하거나 그와 거의 비슷한 수치를 보이고 있다. 이는 현 소방재정의 증가추이만으로는 향후 요구되는 소방력을 보장할 수 없으며, 결국 주민들이 요구하는 소방서비스를 제공할 수 없음을 의미한다. 한편 이와 같은 소방력의 열세는 소방공무원들의 부상과도 직결되는 등 단순한 공급 부족 이상의 의미를 내포한다. 따라서 예산 혹은 공동시설세의 증가, 다른 소방수입 재원의 확대가 필요함을 여실히 보여준다 할 수 있다.

<표 2-20> 소방공급 증가에 따른 소방재정 추이(제주도)



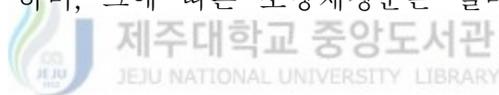
(단위 : 백만원)

구 분	소방재정 증감분	소방력 소요예산(증감)		소방관서 소요예산	소방공무원 소요예산		장 비 소요예산
		2부제	3부제		2부제	3부제	
2003	5,506	4,609	6,703	1,112	490	2,584	3,007
2004	5,506	18,930	22,960	1,479	1,137	5,167	16,314
2005	5,506	8,269	14,237	3,626	1,783	7,751	2,860
2006	5,506	6,033	13,939		2,429	10,335	3,604
2007	5,506	4,647	14,775		3,075	13,203	1,572

자료: 제주도소방방제본부, 제7차 소방력보강 5개년 계획(2003)

#### 4-2) 일본 소방력 기준에 따른 소방재정의 전망(제주도)

행정자치부령 소방력기준에관한규칙에 소방수요의 전망이라 할지라도 우리나라 기준에서 산출된 규칙이기에 이는 소위 소방 선진국이라 할만한 타 국가에 비해서는 그리 만족할 만한 수준은 아니라는 것이 일반적인 평가다. 또한 경제성장이 이뤄질수록 소방대상물, 에너지사용량 등 소방수요만 증가하는 것이 아니라 국민들의 의식 수준 또한 현재 보다 월등히 높아질 것이기 때문에 소방수요 기준에만 발맞춰 소방서비스를 추론하는 것은 사실상 무리가 있다. 더욱이 우리나라 국민 의식 수준과 소방서비스와의 상관관계를 산술적으로 분석하는 것이 불가능하기에 본 연구에서는 선진소방의 모델인 일본 소방력과의 비교를 통해 향후 현재 일본 수준에 맞는 소방력 확보를 위해서는 소방관서, 소방인원, 소방장비 등이 얼마만큼 추가 확보되어야 하며, 그에 따른 소방재정분은 얼마인지를 분석하고자 한다.



분석 과정은 먼저 현 일본의 1인당 GDP와 소방예산, 소방력 기준 등 경제 및 소방력과 관련된 지표들을 분석한 후 향후 우리나라가 일본의 현 수준에 오르기까지 필요한 소방재정 추가분을 분석한다.

##### ① 일본의 경제 및 소방력 지표

일본의 경제지표<sup>4)</sup> 및 소방력에 관한 기준을 조사한 결과 <표2-12>과 같이 일본의 1인당 GDP는 33,720달러로 이는 우리나라 GDP인 12,646달러의 2.7배에 해당하는 것으로 나타났으며, 일본 소방공무원 1인당 인구

4) 일본의 경제지표는 2003년 기준(재정경제부), 일본의 소방력 지표는 2000년 기준. 또한 일본의 2000년 1인당 GDP는 37,436달러로 2003년과 거의 비슷한 수치를 보이고 있어 일본의 소방력 지표 2000년을 활용해도 큰 문제가 없는 것으로 가정한다.

수는 825명인데 이는 우리나라 1,454명의 0.56배 제주도 1,238명의 0.66배이다. 또한 일본의 소방과출소 1개소 당 인구수는 39,197명, 소방장비 1개 당 인구수는 1,239명으로 나타났다.

<표 2-21> 일본과 우리나라 경제 및 소방력 지표

구분	1인당 GDP (달러)	소방공무원 1인 당 인구수	소방과출소 1개소 당 인구수	소방장비 1대 당 인구수	소방용수 1개소 당 인구수	인구 1인 당 소방예산 (백만원)
국내	12,646\$	제주도	1,238	23,013	4,565	46,202
		전국	1,454	43,470	6,915	26,852
외국	33,720\$	825	39,197	1,239	68	15,315엔 (1,837,800)

주 : 국내 1인당 GDP와 일본의 GDP는 2003년 자료, 일본의 소방력 지표 2000년 기준  
 자료 : 재정경제부 주요경제지표(2004년 10월)



2003, 2004년 현재 우리나라는 5%의 GDP 성장률을 예측하고 있으며 향후 이와 같은 안정적인 성장률이 지속되고 원화 가치가 지금보다 큰 폭으로 상승한다면 GDP 또한 어느 정도 상승할 것으로 예상된다. 그러나 1인당 GDP가 그 나라의 경제력 수준을 반드시 대변하는 것은 아니므로 제주도의 소방력(2004년 기준)이 일본의 소방력(2000년 기준)보다 10년 정도 뒤쳐진다고 가정하고 제주도 소방력을 2010년까지 일본의 2000년 수준까지 끌어올리는데 필요한 재정분을 추정해보기로 한다. 즉 이는 향후 7년 안에 우리나라가 현재의 일본과 동등한 소방서비스를 공급하기 위해 부족 소방력을 확보해야 한다는 것을 의미한다.

## ② 소방관서의 확보

일본의 국민 1인당 소방관서 수는 39,197개서로 오히려 제주도 인구비율을 대 소방관서 비율이 양호한 상황이므로 여기서는 제주도 제7차 5개년 계획에 따른 소방관서 예상분만을 고려기로 한다.

## ③ 소방인력의 확보

일본 소방공무원 1인당 인구수는 825명인데 반해 제주도 소방공무원 1인당 인구수는 현재 1,238명으로 나타났다. 인구증가분을 독립<sup>5)</sup>으로 두고 현재 제주도 인구 기준(552,310명)에서 소방공무원 1인당 인구수가 825명이 되기 위해서는 총 678명의 소방공무원이 필요하며, 현재 486명에 비해 총 192명의 추가 인원이 필요하다. 또한 2교대 근무 기준이며 공무원 수 증가에 따른 청사 확대, 그 외 부대비용 또한 독립으로 두도록 한다. 이를 정리하면 <표 2-22>과 같이 연도별로 다음과 같은 정원과 재정 소요가 예상될 전망이다. 재정금액의 산출은 현재(2004년 기준) 1인당 소방공무원 인건비인 26백만원을 기준으로 각 인원 보강 인원수를 곱해 산출했다. 단, 현재 인원이 유지되고 이에 따른 보강분만을 고려한 것이므로 퇴직자는 없는 것으로 가정했으며 인원 보강에 따른 인건비는 1년 비용으로 끝나는 것이 아니라 지속되는 성질의 것이므로 누가적으로 증가한다고 판단해 소요예산액 증가분을 누가시켜 산출했다. 그 결과 총 192명의 부족 인력을 2010년까지 보강한다고 가정했을 때 11,518백만원의 추가 예산이 필요할 것으로 보여 진다.

---

5) 인구증가분을 고려하는 경우 현재의 인구추이는 증가추세 있으므로 필요 소방공무원은 더욱 늘어나게 되나 인구변화에 대한 정확한 예측이 불가능하므로 여기서는 이를 독립으로 둔다.

<표 2-22> 소방인원 보강에 따른 소방재정의 전망(제주도)

(단위 : 명, 백만원)

구 분	일본기준 인력	현정원	계	년도별 보강계획					
				2005	2006	2007	2008	2009	2010
정원	678	550	128	21	21	21	21	21	23
예산	-	-	11,518	546	1,092	1,638	2,184	2,730	3,328

주 : 1인당 소방필요 예산(26백만원), 예산액은 누가적으로 증가

#### ④ 소방장비의 확보

현재 일본기준 소방장비 1대당 인구수인 1,239명을 2010년까지 확보하기 위해서는 총 448대의 소방장비가 확보되어야 할 것으로 분석됐으며 이는 2004년 제주도 장비 보유현황인 135대의 3.3배 수치다. 여기서 소방장비는 단순히 산술적으로 몇 대 확보하면 현재의 일본 수준을 접할 수 있다는 사고보다는 보다 구체적인 방법에서 접근할 필요가 있다. 왜냐하면 인건비와는 달리 장비라는 것은 소방의 자산적 개념이긴 하나 기계이기에 반드시 노후화로 인한 감가상각 처리 기준을 계산해야 하며, 현재 일본과 우리나라에서 쓰는 장비의 질적 비교 또한 고려해야 하기 때문이다. 그러므로 산술적 증가 부분 외에 일본의 소방장비 평균 대체년도, 소방차·구급차·구조차 기준 비교 2개 인자를 추가로 두어 이와 동시에 비교, 분석이 이뤄져야 할 것이다. <표2-23>은 소방장비의 한·일간 비교를 나타낸 것이다.

<표 2-23> 일본의 소방장비 및 한국의 소방장비 비교

구 분	일 본		한 국	
	차 종	단 가	차 종	단 가
소방차량 단가	소방차	3억 5천	소방차	1억 2천
	구급차	1억 2천	구급차	5천 5백
	구조차	4억 2천	구조차	1억 5천
소방장비 대체년도 (실질대체년도)	소방차량	6년 (6년)	소방차량	6년 (11년)

주 : 한국장비단가 - 남영자동차, (주)오텍 단가 기준(2004년)  
 일본장비단가 - 일본소방백서(일본소방청, 2003년)

이와 같이 소방장비 증가분, 소방차량 단가, 소방장비대체년도 3가지 기준에서 제주도의 소방장비 증가액을 분석하기로 한다. 2003년 현재 제주도의 소방장비 사용연수별 현황은 <표 2-24>과 같다.

<표 2-24> 제주도 소방장비 사용연수별 현황

총 계	1년	2년	3년	4년	5년	6년	7년	8년	9년	10년	11년	12년	13년	17년	21년
135대	29	23	17	7	7	8	4	10	15	8	3	2	-	1	1

자료: 제주도소방방재본부, 통계자료(2004)

총 135대의 소방장비 중 11년 이상인 차량이 7대, 6년에서 10년 사이의 차량이 45대, 그 이하의 차량이 83대이다. 여기서는 일본 소방장비 대체연수인 6년 이상인 차량은 모두 대체한다고 가정하고 2010년까지 일본 수준의 소방장비를 확보하기 위해서는 <표 2-25>과 같이 소방장비 확보가 필요한 것으로 판단됐다. 또한 신규 대체하는 차량도 현 일본 소방에서 사용하는 차량으로 모두 대체한다고 가정해 단가를 계산토록 한다. 그 결과

2010년까지 소요되는 소방장비의 증가 예상분은 1,299억 2천만원으로 연평균 216억 5천만원이 소요될 것으로 예상됐다.

<표 2-25> 소방장비 보강에 따른 소방재정의 전망(제주도)

(단위 : 명, 백만원)

구 분	계	년도별 보강계획					
		2005	2006	2007	2008	2009	2010
계	448	104	59	59	69	75	82
신규	313	52	52	52	52	52	53
대체	135	52	7	7	17	23	29
단가	·	180	180	180	180	180	180
소요예산	80,640	18,720	10,620	10,620	12,420	13,500	14,760

주 : 단가(1억8천) = (1억2천+5천5백+1억5천)/3

일본 소방력에 상응하는 소방관서, 소방공무원, 소방장비를 확보하기 위해 필요한 예산은 <표 2-26>과 같이 시계열 추정에 따른 소방예산 증가분의 4~5배에 해당하는 것으로 나타났다. 이는 행정자치부령 소방력기준에 관한규칙에 따른 소방재정 예상분을 크게 상회하는 값이다. 이는 우리나라의 소방력이 2010년까지 일본 운영에 걸맞는 소방력을 확보하기 위해서는 지금과는 다른 소방예산의 확보안이 마련돼야 한다는 것을 의미한다. 특히 일본 소방공무원 확보에 따른 예산 증가분보다 소방장비 확보에 따른 필요 예산이 훨씬 높았는데 이는 아직도 제주도를 포함한 우리나라의 소방장비 수준이 선진국에 비해 크게 부족함을 보여주는 실례다.

<표 2-26> 일본 소방력 수준을 위한 소방재정 추이(제주도)

(단위 : 백만원)

구 분	소방재정 증감분	소요예산 (계)	소방관서 신설에 따른 소요예산	소방공무원 증원에 따른 소요예산	장 비 증강에 따른 소요예산
2005	5,506	22,892	3,626 (동부소방서)	546	18,720
2006	5,506	11,712	-	1,092	10,620
2007	5,506	12,258	-	1,638	10,620
2008	5,506	14,604	-	2,184	12,420
2009	5,506	16,230	-	2,730	13,500
2010	5,506	18,088	-	3,328	14,760

주 : 소방재정 증가분 = 소방비 증가분 + 공동시설세 증가분

자료: 제주도소방방재본부, 제7차 소방력보강 5개년 계획

다음 절에서는 소방행정이나 재정과 관련한 선행연구를 분석하고, 본 연구의 목적과 비교하고자 한다.

### 제3절 소방관련 선행연구검토

소방행정이나 재정과 관련한 연구는 거의 없는 편이며, 현재까지 이루어진 소방에 대한 연구는 소방조직이나 재난관리 분야에 국한되어 있는 것으로 나타났다. 남궁근(1995)은 미국과 우리나라의 재해관리행정체제를 비교하였다. 미국은 우리나라와 달리 연방정부 차원에서 재해관리의 주도 기관으로 독립기관인 연방위기관리청(FEMA)를 창설하여 효율적으로 대처하고 있으며, 재해의 피해를 최소화하기 위해 사후 구호활동보다 사전 예방활동을 더욱 중요시하고 있다고 보고 있다. 심재현(1999)은 각국의 방

재체제를 논의하면서 미국의 FEMA를 중심으로 소개하였다. 그 연구에 따르면 FEMA 조직은 통합과 조정이 뛰어난 조직으로 효과적인 재난대응이 가능하며, 충분한 예산과 인력을 가지고 있는 것으로 나타났다.

이재정 등(1999)은 미국의 FEMA는 일본의 소방청과 비교가 안될 정도로 권한이 대통령에게 집중되어, 최고결정권자 직속으로 설치되어 있으며, 위기관리방식도 상의하달식(Top-down)방식으로 이루어지는 형태가 기본이라고 했다. 국회사무처 법제연구실(1999)에서는 미국의 FEMA 산하에 설치된 미국소방청은 연방정부 차원에서 전국의 소방자료의 관리 및 분석을 실시하는 기능을 담당하고 있다. 그러나 미국소방청은 FEMA와 협조·지원체계를 유지하고 있지만, 사실상은 완전히 독립된 기관이라고 보고 있다. 김태운(2000)은 미국의 재해재난관리체계는 미국이라는 국가 특유의 정치, 사회, 경제적 여건하에서 재해재난이라는 정책대상의 여러 가지 특성에 미국사회가 대응해온 오랜 과정의 산물로 보고 있다. 따라서 우리나라 재해재난관리체계 확립을 위해서 미국의 FEMA라는 제도 모방을 통한 접근방법이 아니라 미국 재해재난관리체계의 당위적인 구조적, 기능적 특성을 미국의 제도가 어떻게 실현하였는가 하는 간접적인 학습이 이루어지는 접근방법이 이루어져야 한다고 주장한다. 이창원 등(2003)은 산업사회 재해재난의 특징을 누적성, 불확실성, 복잡성 등으로 보고 이에 효과적으로 대처하기 위해 가외적 기능성, 협력성, 통합성, 학습성 등의 기능이 상호 연관된 국가 재해재난 관리 조직 설계를 제안하였다. 이종열 등(2003)은 미국과 일본의 소방행정체계를 비교분석한 결과 양국가의 소방행정체계는 모두 능률성보다는 민주성에 더 많은 관심을 두고 있다고 했다. 이는 획일화된 소방행정이 아니라 Fire governance-system 구축을 통해 소방행정에 유연성과 고도의 전문성을 보완하여 위기관리조직을 중심으로

한 소방행정이라고 하였다. 강성권 등(2003)은 지방정부 소방조직을 분석하고 통합소방조직체제 형성을 위한 정책방향을 제시하고자 부산광역시 소방행정 조직을 중심으로 연구하였다. 그 결과 현재 있는 소방행정조직은 분절적이고 중복적인 재난관리의 비효율성 때문에 국가 재난관리기능이 제대로 수행하지 못하고 있다는 것을 발견하였다. 이러한 한계점을 극복하기 위해서 부산광역시 통합재난관리체계를 구축하여야 한다는 점을 제시하였다. 통합화가 이루어지면 나타날 수 있는 기대효과로 첫째, 재난·재해의 준비, 대응, 복구단계별 업무의 총체적 관리를 가능하게 하며 둘째, 유사기능 및 중복으로 인한 낭비요인을 제거하여 각종 안전과 관련된 상황에 신속히 대응할 수 있는 기능을 강화하게 되어 예방적 도시방재 체계를 확립할 수 있다고 했다. 이와 같은 기대효과를 달성하기 위해서는 거시적으로는 방재에 대한 인식이 제고되고, 정치적 지원과 중앙정부의 행·재정적 지원이 강화되어야 하며 지역주민과 민간단체의 지원과 역할이 강화되어야 한다는 점을 지적하였다.

이상의 선행연구들과 본 연구의 유사점은 소방조직과 관련된 점이라는 것이나, 본 연구의 초점은 소방재원확보를 위한 공동시설세 개선, 중앙정부와 기초자치단체의 소방재정 기여가능성에 맞추었기 때문에 기존 연구들과 중요한 점에 있어서 차이가 발생하고 있다. 다음 장에서는 소방재정의 구성상황을 살펴보고 소방재정의 문제점을 지적해본다.

## 제3장 소방재정 실태분석

### 제1절 소방재정의 구성 상황

#### 1. 소방재정의 현 상황과 역할

지방자치시대인 지금 소방재정은 자치재정의 일부로서 지방자치단체가 자주적으로 소방재정 운영의 책임을 가지고 그 지역사회가 부담하는 것이 바람직하다. 그러나 현실적으로 지역소방 재정 규모가 영세하기 때문에 문제가 있다. 우리나라의 경제력은 대도시와 산업도시에 편재해 있고 주민의 조세부담능력에도 커다란 차이를 보이고 있으며 재원이 중앙에 편중되어 있어서 지방자치단체가 스스로의 재원을 조달할 능력이 약하다. 여기서 지방재정에 대한 소방재정의 비중이 어느 정도가 적절한가 하는 것을 일률적으로 결정하기 어려우며, 지방재정이 강한 경우에는 소방재정의 효율적인 운영을 기대하기 쉽고 소방행정의 수행능력도 신장시킬 수 있다. 이것은 소방행정이 스스로의 지방재원이 있어야 지역적인 특정소방수요를 중심으로 대처해 나갈 수 있기 때문이다.

지난 1998년부터 2002년까지 지방세출예산<sup>6)</sup>은 175% 증가하였고 소방재정은 166%의 신장률을 나타내 소방재정<sup>7)</sup>의 신장률이 지방세출예산의 신장률 보다 다소 낮다는 것을 알 수 있다. 그리고 같은 기간 지방세출예산에 대한 소방재정의 비중도 1999년 1.7% 2003년 1.6%에 불과하여 지방세출예산에 대한 소방재정의 규모가 매우 미약함을 알 수 있다.

6) 지방세출예산은 행정자치부, 지방재정연감의 일반회계 세출예산 기준

7) 소방재정은 행정자치부, 소방행정자료 및 통계에 나온 각 연초별 소방예산 기준. 지방재정연감의 세출결산 기준으로 산출된 각 시도별 소방재정(소방관리비)과의 편차가 존재함을 밝혀둔다.

## 2. 소방재정의 구성상태

### 가. 소방재정의 구성

소방재정은 인건비, 경상비, 사업비로 분류할 수 있다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 1998년에서 2002년까지의 소방재정 중에서 이들이 차지하는 평균비중은 인건비 50.3%, 경상비 32.5%, 사업비 17.2%로서 소방재정의 구성은 인건비가 중심으로 되어 있다.

우리나라의 소방재정 중에서 신장률이 가장 높은 것은 경상비이고 사업비는 가장 낮은 신장률을 보였다.

### 나. 소방재정의 과목별 구성비

<표 3-1>에서 나타난 바와 같이 지난 5년간(1998~2002) 경상비와 사업비는 큰 변동 없이 유지되고 있는 것으로 나타났으며, 다만 인건비의 비중이 다소 증가하는 추세로 1998년 47.4%, 2000년 49.7%, 2002년 54.1%를 나타냈으며 반면 경상비와 사업비는 다소 감소 추세에 있는 것으로 나타났다. 이는 아직까지 소방재정의 대부분이 인건비에 편중되어 있는 실정을 여실히 보여주는 자료이며 상대적으로 소방공무원의 복지와 소방수요 증가에 따른 소방관서의 신·증축에는 다소 소홀한 관심을 기울였던 것으로 판단된다. 그러므로 장기적인 안목에서 경상비와 사업비 부분을 확대해 소방공무원의 후생복지와 장비의 현대화에 좀 더 비중 있는 투자를 할 필요가 있다.

<표 3-1> 소방재정의 구성(지방비)

(단위 : 백만원)

구분 년도	합계(A)	인건비(B)			경상비(C)			사업비(D)		
		금액	신장률	B/A	금액	신장률	C/A	금액	신장률	D/A
1998	904,154	428,202	100	47.4	320,611	100	35.5	155,341	100	17.2
1999	867,449	419,670	98	48.4	293,340	91	33.8	154,439	99	17.8
2000	963,175	478,486	112	49.7	307,671	96	31.9	177,018	114	18.4
2001	1,017,719	528,715	123	52.0	310,645	97	30.5	178,359	115	17.5
2002	1,223,876	661,888	155	54.1	376,200	117	30.7	185,788	120	15.2

주 : 소방재정은 각 시도별 년초 소방예산 자료  
 자료: 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(1998~2002)

### 3. 소방재정의 과목별 실태

#### 가. 소방재정의 과목별 실태

##### (1) 인건비

언급한 바와 같이 소방재정은 그 2분의 1정도를 인건비가 차지하고 있다. <표 3-1>에 의하면 지방재정의 소방비 중에서 인건비의 규모는 1998년 4,282억원에서 2002년 6,619억원으로 155%의 신장률을 나타냈으며 비중은 1998년 47.4%, 2000년 49.7%, 2002년 54.1%를 보여 다소 증가하는 추세를 보이고 있다. 한편 5년간(1998~2002)의 평균구성비는 50.3%로서 절반이상을 차지하였다.

그리고 인건비 중에서는 급여, 상여금, 정액수당이 절대다수를 차지하여 75%~80%를 나타냈으며, 나머지 20%~25%는 피복비, 급량비 등이 차지하고 있었다. 그리고 5년간의 인건비가 증가한 것으로 분석된 것은 상대적으로 경상비나 사업비의 감소를 나타내므로 이는 장비의 현대화, 후생복지 등의 사업에 투자가 이뤄지지 않았다는 증거로 이에 대한 개선이 필요하다 하겠다.

## (2) 경상비 등

소방재정 중에서 경상비 등은 1998년 3,206억원에서 2002년 3,762억원으로 117%의 신장률을 보였으며, 경상비 등이 차지하는 비중은 35.5%에서 30.7%로 지난 5년간 지속적인 감소 추세를 보였다. 이는 소방 장비의 보수, 시설유지에 상대적으로 소홀한 투자가 이뤄졌다는 것을 의미하며 이에 대한 개선을 시사하는 부분이라 하겠다. 한편 경상비 등에서는 장비 및 시설유지비와 공공요금 등 공과금이 50% 이상을 차지하였고 다음으로 여비와 수용비 등의 순이었다. 또한 경상비 등은 대도시의 소방시설치지역에서는 수용비 공공요금 및 공과금보다 액수가 많아서 장비 및 시설유지비 다음으로 많은 비중을 차지하였다.

## (3) 사업비

소방재정 중의 사업비를 크게 나누면 관서·신·증축, 소방용수 보강 장비구입 등으로 1998년부터 2002년까지의 5년간의 확보된 예산액의 신장률을 보면 1998년 1,553억원에서 2002년 1,857억원으로 120%의 신장률을 보여 같은 기간 동안 소방재정 중 가장 높은 증가율을 나타냈다. 사업비가 차지하는 비중은 1998 17.2%, 2000년 18.4%, 2002년 15.2%로 다소 탄력적인 면을 보이고 있었다. 특히 사업비는 급증하는 소방수요에 적극적으로 대처하기 위하여 소방관서의 신·증축이나 인원·장비에 필요한 예산이므로 대도시와 중소도시 및 군지역과는 상당한 차이를 보이고 있다. 즉 소방대상물이 많은 지역은 소방재정 중에서 차지하는 사업비의 비중이 그만큼 증가하고 농업지역 등 소방대상물이 적은 지역은 그 비중이 낮아졌기 때문이다.

## 나. 조사대상 시·도의 소방재정 과목별 실태

### (1) 인천광역시의 실태

<표 3-2>에서 보는 바와 같이 인천광역시 소방재정의 규모는 1998년 403억 7천만원에서 2002년 518억 2천만원으로 128%의 신장률을 보였으며, 그 중에서 인건비가 차지하는 비중은 1998년 50.5%(203억원 6천만원)에서 2002년 54.6%(283억원)로 약간의 증가는 있었으나 규모면에서는 약 1.4배 증가한 액수였다. 그리고 경상비 및 물건비는 같은 기간 134억원에서 166억 5천만원으로 1.2배 이상 증가하였고, 비중은 33.2%에서 32.1%로 거의 비슷한 수치를 보였다. 한편 사업비는 1998년 소방재정의 16.4%인 66억원에서 2002년에는 13.2%인 68억 5천만원으로 그 비중도 감소하였고 규모면에 있어서도 거의 비슷한 수치인 104% 증감을 보여 소방사업인 파출소 신설, 장비보강, 소방시설 증설 등에 투자가 적었음을 시사했다. 한편 인천광역시는 1998년 27,087개소였던 소방대상물이 2002년에는 33,670개소로 1.24배의 증가를 보였으며, 5년간 화재에 의한 인명피해는 평균 153명(사망, 부상 포함), 재산피해는 총 353억원 6천만원으로 매년 평균 70억 7천만원의 피해를 나타냈다.

### (2) 경기도의 실태

경기도의 소방재정은 1998년 1,373억 9천만원에서 2002년 1,716억 3천만원으로 342억 4천만원 증가하여 125%의 신장률을 보였고, 그중에서 인건비는 같은 기간 615억원에서 786억 6천만원으로 1.3배 증가를 나타냈으며, 인건비가 소방재정중에서 차지하는 비중은 1998년 44.8%, 2000년 43.0%, 2002년 45.8%의 신장률을 보였다. 한편 경상비 및 물건비는 462억 6천만원에서 619억원으로 1.3배 증가했으며 소방재정 중에서 차지하는 비중은

1998년 33.7%에서 2000년 36.2%, 2002년 36.1%로 증가하는 추세를 보였다. 그리고 사업비는 같은 기간 동안 296억원에서 310억 7천만원으로 거의 비슷한 규모를 보였으나 그 비중은 1998년 21.6%에서 2002년 18.1%로 다소 감소했다. 즉 경기도의 소방재정의 특징은 소방재정중 경상비에 대한 투자에 다소 비중을 두고 진행되는 것으로 분석된다. 한편 소방대상물은 136%, 화재에 의한 재산피해는 특별한 증감추세를 보이지 않았다.

### (3) 경상남도의 실태

경상남도의 소방재정은 1998년 592억 2천만원에서 2002년 812억 6천만원으로 137%의 증가율을 보였으며, 인건비는 같은 기간 295억 7천만원에서 435억 2천만원으로 147%의 신장률을 보였다. 그리고 인건비가 소방재정 중에서 차지하는 비중은 1998년 49.9%, 2000년 53.2%, 2002년 53.6%로 증가하는 추세를 보였다. 경상비 및 물건비는 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 연도별로 커다란 차이를 보이고 있어서 필요에 따라 그때 그때 증감되었다. 한편 사업비도 매년 차이를 보여 1998년 90억 2천만원, 2000년 47억 2천만원, 2002년 112억 5천만원으로 경상비와 마찬가지로 경향을 보였다. 경상남도 재정의 경우 인건비의 비중이 경상비, 사업비에 비해 상대적으로 높은 비중을 보이고 있어 소방사업에 관한 투자가 다소 부진했던 것으로 나타났다.

### (4) 제주도의 실태

제주도의 소방재정은 1998년 156억 2천만원에서 2002년 255억 2천만원으로 163%의 신장률을 보였고 그 중에서 인건비는 같은 기간 91억 2천만원에서 128억 2천만원으로 140%의 신장률을 보였다. 즉 인건비의 증가비

율이 소방재정의 증가비율을 쫓아가지 못함에 따라 당연히 인건비가 재정에서 차지하는 비중은 1998년 58.5%에서 2002년에는 50.2%로 감소했다. 또한 경상비는 같은 기간 57억 3천만원에서 88억 8천만원으로 154%의 신장률을 나타냈으며, 사업비는 같은 기간 7억 5천만원에서 38억 3천만원으로 무려 508.6%의 매우 높은 신장률을 보였다. 이같이 사업비가 높은 신장률을 보인 이유에 있어서는 1998년 4.8%밖에 사업비에 투자되지 않은 것에 반해 2000년에는 8.9%, 2002년에는 15.0%로 소방사업에 본격적인 투자를 보이고 있는 것으로 보여진다. 이는 제주도가 국제관광도시로서 그 동안 많은 발전을 거듭하면서 이에 대한 소방대책에 대한 사업 투자가 절실했던 것으로 파악된다. 실제로 제주도는 소방대상물도 1998년에 6,783개소에서 2002년 8,276개소로 증가하였으며 화재발생 건수도 같은 기간 391건에서 444건으로 증가를 보여 향후 더 많은 소방투자가 이뤄져야 할 것으로 분석된다.



<표 3-2> 조사대상 시의 소방재정 과목별 실태(일반회계)

(단위 : 백만원, %)

	인천광역시								경기도							
	계(A)	인건비(B)		경상비(C)		사업비(D)		계(A)	인건비(B)		경상비(C)		사업비(D)			
		B/A	C/A	D/A	B/A	C/A	D/A		B/A	C/A	D/A					
1998	40,373	20,369	50.5	13,400	33.2	6,604	16.4	137,391	61,513	44.8	46,265	33.7	29,613	21.6		
1999	35,034	19,179	54.7	10,074	28.8	5,781	16.5	130,120	62,661	48.2	46,698	35.9	20,761	16.0		
2000	45,275	19,914	44.0	12,525	27.7	12,836	28.4	148,807	63,916	43.0	53,807	36.2	31,084	20.9		
2001	43,119	23,297	54.0	14,355	33.3	5,467	12.7	152,887	66,135	43.3	60,218	39.4	26,534	17.4		
2002	51,818	28,310	54.6	16,654	32.1	6,854	13.2	171,630	78,663	45.8	61,901	36.1	31,066	18.1		

	경 상 남 도							제 주 도						
	계(A)	인건비(B)		경상비(C)		사업비(D)		계(A)	인건비(B)		경상비(C)		사업비(D)	
			B/A		C/A		D/A			B/A		C/A		D/A
1998	59,227	29,571	49.9	20,631	34.8	9,025	15.2	15,616	9,129	58.5	5,735	36.7	752	4.8
1999	48,682	27,995	57.5	17,933	36.8	2,754	5.7	15,013	9,160	61.0	4,909	32.7	944	6.3
2000	53,652	28,531	53.2	20,419	38.1	4,702	8.8	16,665	9,127	54.8	6,047	36.3	1,491	8.9
2001	67,166	36,136	53.8	22,714	33.8	8,316	12.4	17,850	9,839	55.1	6,874	38.5	1,137	6.4
2002	81,260	43,522	53.6	26,485	32.6	11,253	13.8	25,518	12,815	50.2	8,878	34.8	3,825	15.0

주 : 소방재정은 각 시·도별 년 초 소방예산 자료  
 자료: 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(1998~2002)

#### 4. 조사대상 시·도의 세출예산과 소방재정

##### 가. 인천광역시의 세출예산과 소방재정

<표 3-3>에서 보는 바와 같이 인천광역시의 세출예산은 1998년 1조 136억 9천만원에서 2002년 1조 8,565억 5천만원으로 183%의 신장률을 보인 반면 소방재정은 403억 7천만원에서 518억 2천만원으로 128%의 신장률을 보여 소방재정의 신장률이 세출예산의 신장률에 못 미치는 것으로 나타났다. 또한 세출예산 중 소방재정이 차지하는 비중도 1998년 4.0%, 2000년 3.3%, 2002년 2.8%로 점차 감소하는 추세에 있어 이는 그 동안 인천광역시의 소방력이 날로 증가하는 소방수요에 적극적으로 대처하지 못하고 있는 것으로 해석된다.

##### 나. 경기도의 세출예산과 소방재정

경기도의 세출예산은 1998년 3조 2,071억 6천만원에서 2002년 7조 39억 9천만원으로 218%의 높은 신장률을 보였으나, 소방재정은 1,373억 9천만

원에서 1,716억 3천만원으로 125%의 신장률을 보여 소방재정의 신장률이 세출예산의 신장률의 1/2 수준에 머물렀으며, 세출예산 중에서 소방재정이 차지하는 비중은 1998년 4.3%, 2000년 3.8%, 2002년 2.5%로 계속 큰 폭으로 감소하는 추세에 있다. 반면 경기도의 경우 신도시 건설, 수도권 인구의 유입 등 다른 시·도보다 소방수요가 폭증하고 있어 이를 대처할 만한 새로운 소방재정 확보 방안이 마련되어야 할 것으로 보여진다.

#### 다. 경상남도의 세출예산과 소방재정

경상남도의 소방재정은 1998년 592억 3천만원에서 2002년 812억 6천만원으로 137%의 신장률을 나타냈으나, 세출예산은 같은 기간 1조 4,434억 6천만원에서 3조 7,224억 9천만원으로 258%의 신장률을 보여 소방재정 신장률의 2배 가까이 되었다. 한편 세출예산 중 소방재정이 차지하는 비중은 1998년 4.1% 2000년 3.0%, 2002년 2.2%로 점차 감소하고 있어, 증가하는 소방수요에 보다 적극적인 투자가 뒤따라야 할 것 같다.

#### 라. 제주도 세출예산과 소방재정

<표 3-3>에서 보는 바와 같이 제주도의 세출예산은 1998년 4,011억 7천만원에서 2002년 8,582억 3천만원으로 214%의 신장률을 보였으나, 소방재정은 같은 기간 156억 2천만원에서 255억 2천만원으로 163%의 신장률을 나타내 제주도도 다른 조사대상 시·도와 마찬가지로 소방재정이 세출예산의 증가율을 따라가지 못하는 것으로 분석됐다. 또한 세출예산에 대한 소방재정의 비중도 1998년 3.9%에서 2002년에는 3.0%로 다소 감소하는 추세였다. 특히 제주도는 국제자유도시추진에 따라 내·외국인 관광객의 꾸준한 증가, 관광설비 투자 확대, 제주시의 급격한 도시화가 진행돼 소방

수요 또한 계속 증대되고 있다. 결국 국제적 수준에 맞는 소방서비스를 제공하는 데 있어 소방재정이 걸림돌이 되지 않기 위해서는 새로운 재정 확보 노력이 전개돼야 할 것으로 판단된다.

<표 3-3> 조사대상 시·도의 세출예산과 소방재정

(단위 : 백만원, %)

	인 천 광 역 시					경 기 도				
	세출예산		소방재정		구성비	세출예산		소방재정		구성비
	액수	신장률	액수	신장률		액수	신장률	액수	신장률	
1998	1,013,688	100	40,373	100	4.0	3,207,162	100	137,391	100	4.3
1999	1,280,345	126	35,034	87	2.7	3,920,742	122	130,120	95	3.3
2000	1,368,087	135	45,275	112	3.3	3,934,211	128	148,807	108	3.8
2001	1,707,167	168	43,119	107	2.5	5,460,223	170	152,887	111	2.8
2002	1,856,552	183	51,818	128	2.8	7,003,993	218	171,630	125	2.5

	경 상 남 도					제 주 도				
	세출예산		소방재정		구성비	세출예산		소방재정		구성비
	액수	신장률	액수	신장률		액수	신장률	액수	신장률	
1998	1,443,467	100	59,227	100	4.1	401,165	100	15,616	100	3.9
1999	1,630,572	113	48,682	82	3.0	468,267	117	15,013	96	3.2
2000	1,815,301	126	53,652	91	3.0	558,635	139	16,665	107	3.0
2001	2,200,575	152	67,166	113	3.1	723,794	180	17,850	114	2.5
2002	3,722,491	258	81,260	137	2.2	858,229	214	25,518	163	3.0

주 : 세출예산은 각 시·도 분청 기준 일반회계 세출예산 기준

소방재정은 각 시·도 년초 소방예산 자료

자료: 행정자치부, 지방재정연감(1999~2003)

소방행정자료 및 통계(1998~2002)

## 제2절 공동시설세

### 1. 공동시설세의 성격

#### 가. 지방세의 성격과 특색

지방자치단체가 그 추구하는 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 인적·물적 자원 및 기타 여러 자원을 필요로 한다. 특히 공동조직이나 그 밖의 어느 조직체든지 그들의 목표를 효과적으로 달성케 하는 원천은, 바로 물적 자원인 재정인 것이다. 재정이란 함은, 일반적으로 국가, 지방자치단체 기타 공공기관의 공공정책을 수행하기 위한, 공공적 경제활동의 체제를 말한다. 즉 재정은, 국가 또는 지방자치단체를 행정면에서 대표하는 정부가 의회의 의결을 거쳐서 확정된 공공수요를 충족시키기 위하여, 자원을 획득하고 관리, 처분하는 활동, 즉 정부의 경제활동이라고 할 수 있다(유한성, 1983).

여기서, 재정은 국가재정과 지방재정의 두 부문을 총괄하는 것을 말하며, 재정의 주체는 국가, 지방자치단체 기타 소방관서를 비롯한 공공기관을 말한다. 그리고 국가재정은 중앙정부로서 국가재정을 의미하며, 지방재정은 지방자치단체가 관할하는 재정을 말한다. 지방재정은 바로 지방정부의 재정을 말하는 것인데, 보다 명확한 정의를 알아보기 위해 몇몇 학자들의 정의를 살펴보면 다음과 같다.

지방재정은 지방자치단체의 제 기능을 수행하는 데 필요한 경비를 충당하기 위하여 조달되는 재화이며, 지방자치단체의 경제이다(이종익, 1983). 즉, 지방정부가 그의 기능을 수행하기 위해 재화를 조달하고 지출하며, 관리하는 질서적이고 지속적인 활동의 총체가 지방재정이다(심정근, 1981). 또한 지방자치단체의 종합적인 활동을 의미하는 것으로 환언하면 지방자

치단체가 행하는 자치행정 활동을 그 경제적인 측면에서 파악했으며, 지방재정은 구체적으로 지방자치단체의 존립목적을 달성하기 위하여 재화를 강제적 또는 비강제적으로 획득하고, 이를 관리 사용하는 일련의 연속적 활동이라고 정의하고 있다. 기타 여러 학자들이 지방재정에 대한 정의를 하고 있으나, 이들은 모두 대동소이하며 이들의 공통점을 정리하여 보면 다음과 같다.

지방재정의 주체는 지방자치단체이다. 즉, 지방재정은 국가의 종속물이 아닌 독자의 법인격을 가지고 있는 지방자치단체의 주체로서 독립적인 경제주체인 것이다. 그리고 내용은 지방자치단체의 공공욕구를 충족시키기 위해, 재화의 조달과 배분에 관한 것이다. 한마디로 지방재정은 지방자치단체의 독자적인 경제활동으로서 지방자치단체의 제 기능을 수행하기 위해 재화를 조달하고 배분하며, 또 이를 관리하는 일련의 계속적인 활동의 과정을 의미한다. 이와 같은 지방재정은 수입경제이므로 수입과 지출의 양면성을 띠고 있다.

지방재정의 수입원은 지방주민들로부터 직접 거두어들이는 지방세로 지방자치법 제126조를 근거하여, 지방세법 제5조 특별시세 및 광역시세와 제6조의 시·군세로서 지방자치단체가 그 사무를 관리해 나가는 기능에 재정적인 뒷받침이 바로 지방세의 역할이다.

우리나라의 경우 세원이 중앙에 집중되어 있고, 그간 산업화 과정을 거치면서 지역간 심한 경제적 격차에 따른 재정적 불균형으로 대다수 지방자치단체가 자체수입으로는 경상비 충당도 제대로 못하고 있는 실정이다. 자체수입이 부족한 지방자치단체가 최소한의 행정수준을 유지하는데 필요한 재원을 보장하고, 지역간 재정력 격차를 완화하기 위해서는 지방세의 비중과 신장률을 높여야 한다. 그러나 현행 지방세제는 1961년에 “국세와

지방세의조정에관한법률”에 의하여 제정된 이후 국세중심의 조세체계로 인한 지방세원의 빈약과 지방경제의 낙후로 인하여, 지방세수입이 매우 미미한 상태를 벗어나지 못하고 있다. 특히 지역간의 세원분포의 불균등성이 지방자치단체의 재정격차를 심화시켜 국가의 지방재정조정작용을 강화시킴으로써, 지방재정의 중앙의존을 더욱더 조장시키는 가장 큰 원인이 되어왔다. 그러므로 이러한 지방재정을 보완하는 지방재정으로는, 지방자치단체의 세입을 구성하는 지방세, 세외수입, 지방교부세, 보조금 등으로 되어있다.

현행 지방세의 원칙 또는 특색으로는 ① 수입의 보편성, ② 안정성, ③ 신장성, ④ 신축성, ⑤ 부담분임성, ⑥ 징수의 간편 최소비용의 원칙 등을 들고 있으나 이는 규범적인 원칙이고, 실제로 우리나라의 지방세제가 지니고 있는 특색을 다음과 같이 몇 가지로 나누어서 생각할 수 있겠다. 여기서 한 가지 첨언할 것은, 이와 같은 특색은 우리나라에 특유한 것이라기보다는 대부분의 국가의 지방재정에서 공통적으로 찾아볼 수 있다는 것이다.

#### 나. 목적세의 개념

목적세는 지방자치단체의 특정 공공수요를 충족시키기 위한 것이다. 이러한 목적세의 세출로 인해 특정 주민이 이익을 얻게 될 경우, 수익자부담의 원칙에 입각하여 과세될 수 있다. 이와 관련하여 소방재정에서도 지역적인 특정행정수요를 충족하기 위해 특수소방대상에 소요되는 소방시설, 오물처리시설, 기타 공공시설에 필요한 비용을 그 시설로 인하여 이익을 받은 사람들에게 공동시설세를 부과할 수 있을 것이다.

(1) 공동시설세의 과세표준 및 세율

공동시설세 과세표준과 세율은 다음의 각 항과 같다.

㉠ 소방시설에 요하는 공동시설세는 건축물 또는 선박(소방선이 없는 시·군을 제외한다)의 가액을 과세표준액으로 하여, 이를 다음의 각급으로 구분한 세율을 차등 적용하여 산출한 금액의 합계액을 그 세액으로 한다.

㉡ 저유장, 주유소, 정유소, 백화점, 호텔, 유흥장, 극장, 4층 이상의 건축물 등 다음 각호에 해당하는 화재위험건축물에 대해서는 ㉠항의 세율의 100분의 200으로 한다.

- 1 : 저유장, 주유소, 공장 영업용, 창고와 그 부속시설.
- 2 : 가연성가스의 제조, 저장 판매용 건축물 옥외 충전시설.
- 3 : 소방시설설치유지및안전관리에관한법률시행령 별표2의 규정에 의한 시장용 건축물.
- 4 : 호텔 및 여관.
- 5 : 식품위생법의 규정에 의한 유흥음식점 및 전문음식점, 영업용 건축물.
- 6 : 극장, 영화관.
- 7 : 4층 이상의 건축물(주거용 건축물을 제외한다)의 경우 지하층과 옥탑층은 층으로 보지 아니한다.

㉢ 1구 또는 1동의 건축물이 ㉡항 1호 내지 6호의 규정에 의한 용도와 기타의 용도에 겸용이 되거나 구분 사용되는 경우의 과세표준과 세액산정 방법은, 기타의 용도로 사용되는 부분을 제외한 부분만을 화재위험건축물로 보아 ㉡항의 세율을 적용한다.

㉣ 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 요하는 공공시설세는, 토지 및 건축물의 전부 또는 일부에 대한 가액을 과세표준으로 하여 부과되, 그 세율은 토지 또는 건축물 가액의 1/1000을 초과할 수 없다.

㉓ ㉔항의 토지, 건축물 및 선박은 지방세법 제180조 제2호 및 제4호의 규정에 의한 건축물 및 제234조의 8의 규정에 의한 과세시가표준액으로 한다.

㉔ 시장·군수가 당해 연도분의 공동시설세의 세율을 ㉓항의 표준세율과 다르게 정하는 경우에는 미리 도지사를 거쳐 행정자치부장관 승인을 얻어야 한다.

(2) 공동시설세 과세세액 산정

제1항의 규정에 의한 건축물 공동시설세 과세세액 산정 방법.

○ 공동시설세액 = X + Y

○ X = (1구 또는 1동의 건축물의 가액) x (제1항 ㉔항의 규정에 의한 세율)

화재위험건축물의 과세표준액

○ Y = X x  $\frac{\text{화재위험건축물의 과세표준액}}{\text{1구 또는 1동의 건축물의 과세표준액}}$

(3) 과세대상 건축물

행자부령으로 정하는 건축물로는 전망대(화재의 위험이 있는 경우에 한함)와 옥외 주유시설이며, 과세대상에서 제외할 건축물로는 구내목욕실 및 탈의실 구내이발소, 탄약고가 있다.

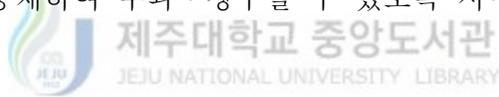
ㄷ. 과세대상지역 범위 기준

- ㉔ 정부가 지정한 공업단지가 있는 읍·면지역
- ㉓ 공장, 광산, 관광시설 등이 있는 읍·면지역

## 다. 공동시설세 징수방법

공동시설세의 납세고지는 매년 6월 재산세납세고지에 병립하여 고지하고, 부과징수는 재산세의 부과징수의 예에 의하며 고지서는 우편 또는 동사무소에서 교부하는 보통징수의 방법에 의하여 징수한다.

공동시설세를 징수하고자 할 때에는, 해당 과세표준액과 그 합계 세액을 기재하여 늦어도 납기개시 5일전까지 발부하도록 시·군 자치규정에 규정하고 있으며, 납세의무자는 시중은행에 납부하고 있다. 또한 납세의무자가 공동시설세의 과세대상물건(토지·건축물·광구·선박·다만 광구가 타시·군에 걸친 경우에는 시내주소 면적에 한하며, 선박에 있어서는 시내에 전적항 또는 정변항을 둔 것에 한한다.)을 취득하였음에도 이를 신고하지 않을 경우, 또는 과세대상의 정황이 변경되었음에도 이를 이행하지 않을 경우에는, 직권 등재하여 부과·징수할 수 있도록 시·군 조례에서 정하고 있다.



## 2. 공동시설세 기능

### 가. 지역주민의 안전 및 복지시설

인구의 급격한 증가와 산업시설, 그리고 건축물 등의 밀집화에 따른 소방대상물의 급증으로 인하여 지역주민 생활에 돌발적인 사고나 화재로부터 안전하게 할 수 없는 상황이 현대사회에서는 수시로 일어나고 있다. 그래서 도시계획을 설정하거나 신도시를 건설할 때는, 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 도로의 확보와 소방용수를 설치하고, 소방관서에서는 그 지역특성에 맞는 장비를 확보하는 것이 필수적이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 지역주민들로부터 걷는 지방세가 목적세인 공동시설세이다.

공동시설세제도는 도시나 산업시설 등으로부터, 화재 등 인위재해에 대한 일정한 수준의 소방력을 보장하기 위한, 재원의 보장이라는 기능도 갖고 있다. 공동시설세는 소방관서에서 필요로 하는 소화전, 급수탑, 저수조와 같은 소방용수시설설치, 소방차량증차, 소방관서 및 의용소방대 청사 신·증축, 출동수당, 피복비, 차량비(차량유류·정비·유지비)등에 사용되며, 소방수요 증가에 대한 세수입을 조달하는 기능으로서 공공서비스의 공급비용이기도 하다. 또한, 주민생활에 안전을 도모하고 도시화에 따른 복지행정의 일환으로, 지역주민에게 직접 서비스하는 소방구급 및 구조활동을 통한 복지행정의 기능을 겸하고 있다.

#### 나. 지역내 소방력 보장

우리나라는 1970년대 이후 고도경제성장과 더불어 도시화, 산업화의 급격한 진전으로, 도시건물과 산업시설이 대형화, 고층화, 밀집화되고 있으며, 시민생활 수준의 향상으로 에너지원도 화재발생 위험이 많은 유류·전기·가스 등으로 그 사용량이 급격히 증가하고 있다. 이와 같은 소방대상물은 <표 3-4> 2003년 현재 특수소방대상물이 644,965개소이고, 위험물 제조소 및 취급소 등이 72,230개소로 합계 717,195개소로서, 최근 10년간 연평균 증가율은 5.98%에 달하고 있다. 특히 11층 이상의 고층건물, 지하시설, 공단 등의 산업시설의 증가로 인한 소방대상물의 양적 증가와 질적 변화는 계속될 것으로 전망되어, 획기적인 소방력의 증강이 요청될 것은 필연적이다. 소방행정의 비중이 진압소방행정에서 예방소방행정으로 전환되고 있다 하더라도, 우리의 생활터전에서 발생하고 있는 화재에 대한 신속한 진압 및 인명구조 활동은 중요한 소방행정의 한 분야이다.

화재발생상황을 <표 3-5>에서 보면, 1993년에는 18,747건이던 것이 2003년에는 31,372건으로 화재발생은 갈수록 증가하고 있다. 이와 같은 화재의 양상도 다양화됨에 따라, 전기화재, 유류화재, 화공약품화재, 고압가스 등 폭발화재, 고층화재, 지하층화재 등 갖가지 화재가 발생하고 있으며 이의 90%이상은 부주의로 인한 것이다. 그러나 최근에는 보험금을 노리거나 원한관계, 증거인멸 등 고의적인 방화사건이 점점 증가하고 있다는 사실에도 주목해야 한다. 제주도의 경우는 <표 3-6>과 <표 3-7>에서 나타난 바와 같다.

<표 3-4> 연도별 소방대상물 현황(1993 ~ 2003)

(단위 : 개소, %)

구분 \ 연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
계 (증가율)	432,979	469,286 (△8.4)	502,936 (△7.2)	514,923 (△2.4)	535,566 (△4.0)	571,003 (△6.6)	577,185 (△1.1)	645,863 (△16.6)	674,692 (△4.4)	683,700 (△4.2)	717,195 (△4.9)
건축물 (증가율)	363,684	392,913 (△8.0)	413,570 (△5.6)	424,409 (△2.6)	443,045 (△4.4)	473,676 (△6.9)	476,169 (△1.0)	585,145 (△22.9)	584,693 (▼0.1)	613,028 (△4.8)	644,965 (△5.2)
위험물 (증가율)	69,295	76,373 (△10.2)	89,366 (△17.0)	90,514 (△1.3)	92,521 (△2.2)	94,327 (△2.0)	98,016 (△3.9)	87,718 (▼10.5)	89,999 (△2.6)	70,672 (▼21.5)	72,230 (△2.2)

자료: 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(1993~2003)

<표 3-5> 연도별 화재발생현황(1993 ~ 2003)

(단위 : 개소, %)

구분 \ 년도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
	건수	18,747	22,043	26,071	28,665	29,472	32,664	33,856	34,844	36,169	32,966	31,372
인명 피해	계	1,822	1,879	2,219	2,223	2,195	2,284	2,370	2,384	2,376	2,228	2,573
	사망	623	555	571	589	564	505	545	531	516	484	484
	부상	1,199	1,324	1,648	1,634	1,631	1,779	1,825	1,853	1,860	1,744	2,089
재산 피해 (백만원)	51,890	217,677	100,745	113,147	121,711	159,721	166,425	151,972	169,750	143,446	151,590	

자료: 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(1993~2003)

<표 3-6> 제주도 연도별 소방대상물 현황(1993 ~ 2003)

(단위 : 개소, %)

구분 \ 년도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	계 (증가율)	5,068	5,354	5,910	6,340	7,935	8,153 (△2.7)	8,530 (△4.6)	8,971 (△5.2)	9,702 (△8.1)	10,038 (△3.5)
건축물 (증가율)	5,068	5,354 (△5.6)	5,910 (△10.4)	6,340 (△7.3)	6,616 (△4.4)	6,783 (△2.5)	7,106 (△4.8)	7,365 (△3.6)	7,980 (△8.4)	8,276 (△3.7)	8,581 (△3.7)
위험물 (증가율)	-	-	-	-	1,319	1,370 (△3.8)	1,424 (△3.9)	1,606 (△12.9)	1,722 (△7.2)	1,762 (△2.3)	1,735 (▼1.5)

자료 : 제주도소방방재본부 도의회 자료 참조

※ 1993~1996년 자료가 없는 이유

서귀포소방서 위험물 자료가 93- 96년도 파악이 되지 못함.

※ 2003년도 위험물 시설이 감소한 이유

이동판매 취급소가 없어지고, 주유취급소 또는 저장취급소의 부속시설로 포함됨.

<표 3-7> 제주도 연도별 화재발생현황(1993 ~ 2003)

년도		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
구분	건수	273	303	347	363	361	391	438	449	500	443	515
인명피해(명)	계	23	43	20	30	27	24	34	30	24	39	36
	사망	6	9	3	8	10	8	5	5	8	8	11
	부상	17	34	17	22	17	16	29	25	16	31	25
재산피해(백만원)		598	60,903	1,719	1,309	2,081	1,535	1,535	2,165	3,184	2,198	1,594

자료: 행정자치부, 화재통계연보(2003)

1970년대에는 서울대연각호텔화재, 시민회관 화재, 대왕코너 화재 등, 1980년대에는 부산 대아호텔, 국제고무공장, 대구 초원의 집, 서울 뉴남산 호텔 등, 2000년대에는 대구지하철화재, 화성씨랜드 화재 등 재산피해와, 인명피해를 동반한 화재가 대량 발생하였다. 특히 대개의 화재는 불에 의해서 사상자가 생기는 것이 아니라 열과 연기에 의한 것으로 이에 따른 적절한 화재진압 능력의 배양과 장비의 기능을 확보할 필요가 있다. 이를 위해서는 소방관서의 재정이 필요한데, 현행 소방재원인 공동시설세로는 소방력 보강에 필요한 재원활용이 어렵고, 화재는 계속적으로 늘고 인명피해는 계속 증가하는데, 이에 대한 특별한 재정적인 조치 없이는 주민에 대한 안전이 확보하기가 점점 어려워지고 있는 실정이다.

### 3. 공동시설세의 비중과 신장률

<표 3-8>에서 보는 바와 같이 전국 지방세 중에서 공동시설세는 비중과 신장률의 추세는 다음과 같다. 1998년을 기준년도로 하였을 때 지방재정의

지방세 징수액은 17조 1,497억원에서 2002년 31조 5,257억원으로 184%, 공동시설세는 1998년 3,013억원에서 2002년 3,749억원으로 124%의 신장률을 보여, 지난 5년간 공동시설세가 높아졌음을 알 수 있으나, 지방세 중에서 차지하는 공동시설의 비중은 해마다 줄어들어 1998년 1.8%에서 2002년 1.2%로 나타나, 5년간 상대적으로 0.6%가 감소하는 결과를 보였다.

<표 3-8> 전국공동시설세의 비중과 신장률

(단위 : 백만원)

구분 년도	지방세 (A)		공동시설세 (B)		B/A (%)
	액 수	신장률	액 수	신장률	
1998	17,149,712	100	301,356	100	1.8
1999	18,586,101	108	76,041	25	0.4
2000	20,600,603	120	341,383	113	1.7
2001	26,664,879	155	350,866	116	1.3
2002	31,525,744	184	374,932	124	1.2

주 : 일반회계 세입결산 징수총계 규모  
자료 : 행정자치부, 지방세정연감(2003)

#### 4. 조사대상 시·도의 공동시설세

##### 가. 인천광역시의 공동시설세

<표 3-9>에서 보는 바와 같이, 인천광역시의 지방세 중에서 공동시설세가 차지하는 비중과 신장률을 다음과 같다. 먼저 지방세의 신장률은 1998년 8,672억 9천만원에서 2002년 15,302억 6천만원으로 176%의 신장률을 보였으며, 공동시설세는 152억 3천만원에서 194억으로 127%의 신장률을

을 보여, 공동시설세의 신장률이 지방세의 신장률에 훨씬 못 미친다는 것을 알 수 있으며, 지방세 중 공동시설세가 차지하는 비중도 매년 줄어들고 있는 추세로 나타났다.

#### 나. 경기도의 공동시설세

경기도의 공동시설세의 신장률은, 1998년 559억 3천만원에서 2002년 761억 9천만원으로 136%의 신장률을 보이고 있었으나, 지방세의 신장률 228%에 비해 1/2 수준에 지나지 않았으며, 지방세 중에 공동시설세가 차지하는 비중은 1998년 1.6%, 2000년 1.4%, 2002년 0.9%로 점차 감소하는 추세였다.

#### 다. 경상남도의 공동시설세

경상남도의 공동시설세 신장률 1998년 190억에서 2002년 234억 4천만원으로 123% 증가하였으며, 이것은 지방세의 신장률(170%)에 비해 낮은 상태였고, 지방세 중의 공동시설세의 비중은 1998년 2.0% 2002년 2.0%, 2002년 1.4%로 다소 감소하는 추세였다. 한편 경상남도의 공동시설세의 신장률(175%)은, 같은 기간 조사대상 4개시의 평균신장률(126%)과 거의 비슷했다.

#### 라. 제주도의 공동시설세

제주도의 공동시설세의 비중과 신장률은 <표 3-9>에서 보는 바와 같이, 지방세는 1998년 2,009억원에서 2002년 3,759억원으로 178%, 공동시설세는 28억 2,400만원에서 33억 5,500만원으로 117%의 신장률을 보여 지방세 신장률의 2/3에 머물렀다. 그리고 지방세 중 공동시설세가 차지하는 비중은 1998년 1.4%에서 2002년 0.9%로 나타나 지속적인 감소 추세를 나

타내고 있었다. 즉 조사대상 시·도별을 살펴보면 지방세의 신장율을 공동시설세가 따라가지 못하고 있으며 이는 자연스럽게 지방세중 공동시설세의 비중이 줄어들고 있음을 의미한다. 더구나 공동시설세가 소방을 위한 목적세로 100% 사용되지 않고 있음을 감안하면 소방재정의 재원 수단으로서의 공동시설세는 이미 그 의미가 퇴색되어 가고 있는 추세다.

<표 3-9> 조사대상 시·도의 공동시설세

(단위 : 백만원, %)

	인 천 광 역 시					경 기 도				
	지방세		공동시설세		구성비	지방세		공동시설세		구성비
	액수	신장률	액수	신장률		액수	신장률	액수	신장률	
1998	867,295	100	15,230	100	1.8	3,520,307	100	55,934	100	1.6
1999	888,640	102	16,309	107	1.8	3,927,530	112	56,568	101	1.4
2000	1,015,232	117	17,874	117	1.7	4,568,691	130	64,700	116	1.4
2001	1,298,962	150	18,466	121	1.4	6,443,095	183	67,934	121	1.1
2002	1,530,259	176	19,401	127	1.3	8,016,993	228	76,195	136	0.9

	경 상 남 도					제 주 도				
	지방세		공동시설세		구성비	지방세		공동시설세		구성비
	액수	신장률	액수	신장률		액수	신장률	액수	신장률	
1998	963,432	100	19,007	100	2.0	200,949	100	2,824	100	1.4
1999	971,730	101	20,058	106	2.1	211,125	100	2,861	100	1.4
2000	1,060,249	110	21,367	112	2.0	234,896	111	3,157	110	1.3
2001	1,362,762	141	21,882	115	1.6	327,544	155	3,111	109	0.9
2002	1,636,180	170	23,439	123	1.4	375,952	178	3,355	117	0.9

주 : 일반회계 세입결산 정수총계 규모  
 자료 : 행정자치부, 지방세정연감(1999~2003)

## 5. 기타 : 국비 지원실태

우리나라 소방지원금의 규모 및 내역은 <표 3-10>에서 보는 바와 같이 1998년 160억원에서 2002년 274억원으로 171%의 신장률을 보여, 소방재정의 신장률(153%)과 비슷한 증가율을 보였으며, 소방행정 중 지원금이 차지하는 비중을 보면, 1998년 1.9%, 2000년 1.6%, 2002년 2.1% 로서 매우 미약한 실정임을 보여주었다.

<표 3-10> 전국 소방예산 지원금의 규모 및 내역

	소방재정		시도별 국비 지원금의 합		구성비
	액수	신장률	액수	신장률	
1998	865,673	100	16,033	100	1.9
1999	862,340	99	11,025	69	1.3
2000	948,794	110	14,707	92	1.6
2001	1,136,950	131	22,292	139	2.0
2002	1,328,280	153	27,494	171	2.1

자료 : 행정자치부, 소방행정 자료 및 통계(1998~2002)

### 제3절 소방 재정의 문제점

#### 1. 소방재원의 빈약성

1992년도부터 소방행정이 기초(시·군)체제에서 광역(시·도)체제로 시행되고 있고, 공동시설제는 전액을 소방시설재원으로 사용하고 있으나, 소방재원의 확충이라는 본래의 목적을 달성하기에는 미흡한 실정이다.

이와 같은 불비한 재정여건은 인구증가와 함께 지역사회규모가 커질수록 소방서비스 공급에 필요한 소방재원의 부족을 가속화시켜 결국 지역사회의 재해방지기능의 수행을 제약할 것이다. 또한 소방관서별로는 재정의

한계상 공설소방기능의 유지가 어렵게 되어 재산과 인명이 화재위험에 노출되는 사태를 가져올 것이다. 특히 소방비의 신장률이 일반예산이나 공동시설세의 신장률을 상회하고 있어 향후 소방재정수요를 감안하면 재정 부족 현상은 더욱 심화될 것이다.

<표 3-11>을 살펴보면 소방예산의 규모는 매년 점진적으로 증가하고 있으나, 실질적인 내용에 있어서는 약간의 증가를 가져왔다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 현상은 소방재원이 그간 형식적인 규모면에서는 보강을 하였으나, 내용면에서는 소방행정에 충실하지 못했다는 증거이다.

특히, <표 3-11>과 <표 3-12>를 살펴보면 제주도의 공동시설세가 소방 예산에서 차지하는 비중이 전국의 1/5 수준이라는 것을 알 수 있다. 또한 전국의 소방 예산과 제주도의 소방예산에 투자되는 공동시설세의 비중이 20%에도 못 미치는 것을 볼 때에 공동시설세가 목적세라는 사실을 의심하지 않을 수 없게 된다. 따라서 급증하는 소방재원 수요에 능동적으로 대처하고, 복지사회를 안전하게 이끌어 나가기 위해서는, 빈약한 소방 재원을 확충하고 소방행정의 건실한 수행을 위해 국가와 지방자치단체로부터 적절한 지원책이 뒤따라야 할 것이다.

<표 3-11> 연도별 지방세와 공동시설세의 비교(전국)

(단위 : 백만원)

구 분		1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
지방세(A)		17,149,712	18,586,100	20,600,603	26,664,879	31,583,550
공동시설세(B)		301,356	76,041	341,382	350,866	374,932
소방예산(C)		865,673	862,340	948,794	1,136,950	1,328,280
비중(%)	B/A	1.8	0.4	1.7	1.3	1.2
	B/C	34.8	8.8	36.0	30.9	28.2

자료: 행정자치부, 지방세정연감(2003)

<표 3-12> 연도별 지방세와 공동시설세의 비교(제주도)

(단위 : 백만원)

구 분		1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
지방세(A)		200,949	211,125	234,896	327,544	375,952
공동시설세(B)		2,824	2,861	3,157	3,111	3,355
소방예산(C)		15,106	15,971	17,771	23,100	26,604
비중(%)	B/A	1.4	1.4	1.3	0.9	0.9
	B/C	18.7	17.9	17.8	13.5	12.6

자료: 행정자치부, 지방세정연감(2003)

또한 지방재정이 충분하더라도 소방재원보다 더 시급한 시민 민생목적에 우선 투자순위를 두고 있어, 도시행정 중 재해를 예방하여 안전한 시민생활 보장을 위한 소방행정 실시에 어려움이 있으므로, 소방재원을 구체적으로 확보할 수 있도록 소방행정당국 차원에서 끊임없는 연구, 검토가 있어야 하겠다.

## 2. 소방재원의 확보 곤란

### 가. 공동시설세의 건축물 중심 부과

지방세 중 공동시설세 수입이 낮은 이유를 살펴보면, 세원이 단일 항목으로 되어 있어서 건축물 중심으로 부과하도록 되어있다는 것이다. 경제적으로 규모가 커지고 사회의 모든 분야가 발전되면서 화재의 원인이 다양성과 피해액이 커짐에도 건축물이나 저유장 등에만 공동시설세를 부과하고 있다.

## 나. 공동시설세의 전용

소방사업비의 재원은 유일한 공동시설세로서 소방시설 등 필요한 비용에 충당하기 위한 목적세로만 투자되고 사용되어야 함에도 불구하고 공동시설세의 소방사업비 투자율이 높지 않아 소방행정발전을 위한 사업추진에 커다란 장애 요인이 되고 있다. 실제 광역 시·도의 공동시설세는 소방목적으로 분리돼 소방예산으로 책정되는 것이 아니라 우선 광역 시·도의 예산으로 귀속되기 때문에 공동시설세의 몇 퍼센트가 소방예산에 쓰여 지는지를 현실적으로 판단하는 것은 불가능하다. 특히 소방예산에서 공동시설세가 차지하는 비중이 더욱 감소하는 것을 감안하면 이러한 타용도 사용액이 모두 소방사업비에 투자될 때 소방력의 부족현상을 어느 정도 보완할 수 있을 것이라고 생각된다. 따라서 공동시설세의 타용도 전용 금지를 위한 제도적 장치가 강구되어야 하며 예산조치의 획기적 지원 없이는 소방력 확충이나 소방행정발전은 도저히 불가능한 숙원사업에 불과할 것이다.

## 다. 공동시설세의 지방별 구성비 저조

현재 지방세 중 공동시설세의 구성비가 극히 저조한 실정이다. 앞부분의 <표 3-12>를 보면, 제주도 지방세 총액 중 공동시설세가 차지하는 비율은 0.9%로 극히 낮다. 그런데 지방세 중 공동시설세의 구성비가 낮음에도 불구하고 표준액을 인상, 조정하지 못하는 한계 또한 갖고 있다. 따라서 현대는 급변하는 산업화, 도시화 속에서 일반국민 모두가 소방안전의 이익을 받고 있으므로, 공동시설세를 개정하여 세원 확보에 주력하는 노력이 필요할 것이다.

## 라. 공동시설세의 지역적 편차

공동시설세의 증대와 관련하여 가장 큰 문제점의 하나로 제기되는 것은, 공동시설세의 편차현상이라고 하겠다. 경제 발전에서 볼 때 지역간의 격차는 불가피한 현상이고, 이에 따른 각 지방자치단체에 공동시설세 수입의 격차가 당연히 발생하게 마련이다. 특히 우리나라와 같이 수도권을 포함한 대도시에 있어서의 과도한 인구 및 시설의 집중에 따른 지나친 공동시설세의 편차는 소방관서 재정 대책상 어려운 문제로 지적되고 있다. 공동시설세의 세원이 지나치게 편차되어 있는 경우에는, 소방재원이 풍부한 자치단체에서는 더욱 세원을 증가시켜 주는 반면, 재원이 빈약한 지방자치단체에서는 현상유지에도 어려운 실정이어서 결과적으로 소방재원의 격차가 더 커지는 결과를 초래하게 된다.

### 3. 지방재정조정제도상의 문제점 : 국고보조금의 저조

국고보조금의 특정사업 지원에 있어서 지역특성에 맞는 합리적인 내부조정이 필요하다. 재정규모 투자가 많은 지역은 상대 비교가 고려되어 배분되어야 하며 이에 따른 소방관서설치, 장비 및 소방안전 예방 대책 등이 사전에 고려되어야 할 것이다. 그리고 천재지변, 재난 등 기타 발생된 가공할만한 재산적 손실과 인명피해에 대한 것은 실제 현장업무를 수행하는 소방관서의 소방공무원의 전적인 임무로 볼 수 있다. 사고발생 이전에 지역적 환경(산악, 해상, 화학 등)을 고려하여 소방에 국고보조금이 절실하다고 본다. 화재, 구조, 구급에 따른 지역 주민의 안전과 재산, 생명보호 욕구를 충족시켜주는 일을 담당하는 것으로도 소방관서에 국고보조금 투자가 확대되어야 함에도 현실은 일부에 국한되는 실정이다. 또한 소방기본법상의 설비문제도 전공무원 업무가 전산망 구축체제로 전환되었듯이,

소방설비에서 전산통신망(지역, 전국), 전산관련 기기 등에도 국고보조가 요하는 사항이며, 소방활동 장비 및 기구대상에서는 소방헬기의 시·도별 배치로 지역협조 동원체제를 갖춰 대형사고 발생에 따른 피해를 경감시킬 수 있는 방안의 하나이므로 소방관서의 국고보조를 요하는 사항이다. <표3-13>은 제주도 국고지원금 현황과 <3-14>는 제주도 소방의 국고보조금 실태를 나타내고 있는 것이다.

<표 3-13> 제주도 국고지원금 현황

(단위 : 백만원)

구 분		계	보 조 금	교 부 세	양 여 금
2001	전국	25,528,732	8,690,642	12,209,985	4,628,105
	제주	777,775	295,189	358,794	123,792
	비율(%)	3.0	3.4	2.9	2.7
2002	전국	29,814,575	13,742,185	12,050,563	4,021,827
	제주	829,693	352,395	323,452	153,846
	비율(%)	2.8	2.6	2.7	3.8

자료: 행정자치부, 지방재정연감(2002, 2003)

<표 3-14> 제주도 소방의 국고보조금 실태

(단위 : 백만원)

구 분	제주도 국고보조금	소방 국고보조금	비 율
2001	295,189	3,352	1.1
2002	352,395	11,720	3.3

자료: 행정자치부, 지방재정연감(2002, 2003), 제주도소방방재본부 통계자료(2001, 2002)

#### 4. 소방투자사업 미흡

##### 가. 화재예방 재정 빈약

우리나라 근대화가 공업정책 위주로 시행되는 과정에서 사회 전반적인 상황은 화재를 사전에 방지하지 못하면 경제적 손실이 기하급수적으로 발생하고 인명피해도 상당수에 이르러 화재예방이 절대적인 과제가 되었다. 모든 행정체제를 화재예방에 노력하고 있으나 실제적인 면에서는 구호와 정책만 화재예방에 힘쓰고 있을 뿐 재정 면에서는 소방서, 파출소를 신축하고 인원, 장비를 일부 보강하는 데만 그쳐 화재예방을 위한 재정적 투자는 거의 없는 실정이다. 뿐만 아니라 사업투자비도 소방파출소 등 신축비가 줄고 차량, 장비보강 일부에만 기울여 온 것이 사실이다.

물론, 제도적으로 재정에 관한 권한이 도지사, 시장, 군수에게 주어져 있어 수동적인 소방관서의 입장에서는 어쩔 수 없다고 하지만 화재예방을 위한 모든 자료와 기술적인 문제에 대한 재정투자는 생각도 못하고 있고 재정 부처에서의 예산확보도 불가능한 상황이다. 그 결과, 소방검사나 위험물제조소 등의 확인 시에 필요한 검사기구나 장비가 부족하고 자료가 통일적이고 체계적으로 이루어 질 수 없어 실무자의 일시적 판단에 의해 화재예방을 해 온 것이다. 이는 시·도지사와 지역 주민들이 소방력의 필요성을 인정 하면서도, 재정적인 부담이 큰 관계로 선뜻 투자를 하지 않고 있다. 당장 투자를 하지 않아도 화재만 나지 않으면 된다는 생각으로 우선순위에서 밀려나 있는 실정이다. 화재를 사전에 막기 위한 의욕적인 재정투자의 의지가 없는 한 소방력 보강에 대한 재정적 빈약은 언제까지나 계속될 것이다.

## 나. 소방력 보강에 따른 재정빈약

소방력 보강은 소방수요가 급증하는 도시화가 진행되어 인구가 늘고 있거나, 인구밀집화가 이루어지는 지역에 우선적으로 보강되고 있다. 또한 신도시 건설과 대소단위 공업단지 조성으로 화학물질 사용이 폭발적으로 늘고 있는 지역에 소방안전이 크게 문제가 되고 있기 때문에 매년 행정자치부는 시·도별 소방력 보강 5개년 계획을 수립, 소방관서의 장비, 인구 등을 각 지역의 재정사정에 맞추어 연차적으로 보강하고 있다. 그러나 지방재정만으로는 부족하므로 세비보조나 지방교부세 중 일부를 재원으로 충당하고 있다. 그러나 제주도의 소방력 보강은 인원, 장비, 소방용수 시설 등에 균형 있게 투자가 되어야 하는데 지금까지는 소방차 등 장비 보강에만 힘을 썼고, 소방용수시설 등에는 전혀 지원된 바가 없는 것으로 나타났다. 또 장비가 보강되면, 이를 운영하는 인원이 더욱 절실한 실정인데도 대부분의 소방서가 인원이 부족하며, 더구나 인원이 부족한 소방관서에 지방사무라는 이유로 국고지원이나 시비지원도 없고 소방용수와 같은 소방진압 작전상 절대적으로 필요한 시설에도 투자가 없는 실정이다.

## 5. 재원조달수단의 제약

우리나라의 경우 소방재원으로서 시·도의 목적세로서 공동시설세를 두고 있으며, 부족한 재원은 일반재원으로 충당하고 있다. 그러나 외국의 경우 일반재원(재산세 등) 외에 화재보험세, 보조금, 공채, 기금 등 소방재원 조달을 위한 다양한 제도적 수단을 갖추고 있다. 따라서 소방재원을 마련하는 통로를 다양화할 필요성이 제기된다. 특히 수익자부담원칙을 적용하여 소방서비스의 수혜자에게 그 비용을 분담시키는 재원확보체제를 마련하는 것이 바람직할 것이다.

## 제4절 외국의 소방재원 정책

### 1. 일 본

#### 가. 소방재정의 책임

소방조직법 제6조는 “시정촌은 당해 시정촌구역에 있어서 소방을 충실히 수행할 책임을 진다”고 규정하여 기초자치단체의 소방책임을 명시하고 있다. 또한 소방조직법 제8조는 “시정촌의 소방에 요하는 비용은 당해 시정촌이 이를 부담하여야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 기초자치단체인 시정촌이 소방시설과 인력에 대하여 그 재정책임을 져야한다.

그러나 소방조직법 제25조에서 “시정촌의 소방에 필요한 비용에 대한 보조금에 관하여는 법률로 정한다”고 하여 시정촌에 대한 보조 규정을 두고 있다. 동법 제25조의 규정에 따라 별도로 소방시설강화촉진법(1953년)이 제정되어 시정촌에 대한 국고보조가 이루어지고 있고, 동법에 적용되지 않는 소방시설에 대하여도 예산보조라는 형태로 보조금이 교부되고 있다. 또한 대부분의 도도부현이 시정촌에 대하여 소방관련 보조금을 지급하고 있는 실정이다.

#### 나. 소방재정규모

소방행정은 화재, 풍수해, 지진 등의 재해로부터 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하고 재해의 방지와 피해를 경감시키는 역할을 수행한다. 일본의 지방자치단체 세출을 목적별로 보면, 1994년 기준으로 토목비(23.1%), 교육비(19.8%), 민생비(11.8%), 총무비(9.8%), 공채비(8.6%)의 순으로 되어 있다.

<표3-15>에 나타난 바와 같이 자치단체 계층별로는 광역단체인 도도부

현의 경우 소방비가 세출액의 0.50%를 차지하고 있는데 반해 기초자치단체인 시정촌은 3.11%로, 도도부현에 비해 소방비의 비중이 매우 높게 나타났다.

<표 3-15> 일본의 소방재정 규모

(단위 : 백만엔)

구 분	합 계	도도부현	시정촌
소방비(A)	1,713,707	250,615	1,527,914
세출액(B)	93,817,836	50,144,684	49,187,612
A/B(%)	1.83	0.50	3.11

주 : 1994년 순계결산 기준.  
 자료 : 자치성, 지방재정백서(1996)

#### 다. 소방비의 세입구조

##### (1) 대원의 구성

소방재원의 구성을 보면, 1994년 기준으로 총 세입액은 1조 7,137억엔이고, 이중 일반재원 등(지방세, 지방교부세, 지방양여세 등 비도가 특정되지 않은 재원)이 87.11%로 대부분을 차지하고 있으며, 그 외 지방채는 9.55%, 기타특정재원(사용료, 수수료 등)은 2.33%를 점하고 있으며, 국고지출금은 1.01%에 불과한 실정이다.

소방재원내역(표3-16)을 자치단체 계층별로 보면, 광역자치단체인 도도부현의 경우 일반재원 등이 66.21%로 가장 큰 비중을 점하고, 그 다음으로는 지방채 17.37%, 기타특정재원 16.07%이고, 국고지출금은 0.35%를 점하고 있다. 이에 비해 시정촌의 경우 일반재원 등이 86.50%, 지방채 8.00%, 기타특정재원 4.42%이고, 국고지출금은 1.08%를 차지하고 있다.

따라서 일본의 소방재원은 지방자치단체의 일반재원에 주로 의존하고 있고 국고지원은 매우 미미한 수준임을 알 수 있다. 특히 지방채를 통한 재원조달에 있어 도도부현이 17.37%, 시정촌이 8.00%로 큰 비중을 차지하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

<표 3-16> 일본 소방비의 재원 내역

(단위 : 백만엔, %)

구 분	계	도도부현	시정촌
계	1,713,707(100.00)	250,615(100.00)	1,527,914(100.00)
국고지출금	17,338( 1.01)	889	16,449( 1.08)
지방채	163,744( 9.55)	43,525	122,186( 8.00)
기타특정재원	39,888( 2.33)	40,268	67,563( 4.42)
일반재원 등	1,492,737(87.11)	165,933	1,321,716(86.50)

주 : 1994년 순계결산 기준, ( )내는 구성비임.

자료 : 자치성, 지방재정백서(1996)



## (2) 시정촌 소방비의 재원

### (가) 지방교부세

소방비의 기준재정수요액은 시정촌 소방비의 실정을 감안하여 산정하고 있는데 매년 증가추세를 나타내고 있다. 소방비의 기준재정수요액 증가는 소방력의 충실·확보를 위한 소방인력의 보강, 구급업무의 고도화를 위한 비품구입, 소방단의 활성화를 위한 소방단원의 보수액 인상 등에 기인하고 있다. 94년의 경우 소방비의 단위비용은 9,330엔이고 기준재정수요액은 1조 5,591억 35백만엔이다.

(나) 국고보조금

시정촌의 소방방재시설 등 정비에 대한 보조금으로는 국고보조금과 도도부현보조금이 있다. 국가는 소방시설강화촉진법에 의한 보조 및 예산보조에 의해 시정촌 등(일부 도도부현 포함)의 소방방재시설 등의 정비에 대하여 보조기준액의 1/3 이내로 보조하고 있다. 주요 보조대상으로는 소방펌프자동차나 방화수조의 정비, 화학소방펌프자동차, 인명구조를 위한 구조공작차 등의 정비 등이다.

(다) 지방채

보조금이나 일반재원 외에 중요한 소방재원으로서 지방채를 들 수 있다. 1986년부터 지역특성에 따른 소방방재기반의 정비를 추진하기 위하여 방재마을만들기 사업을 실시하고 있다. 방재마을만들기사업에 필요한 경비에 대하여는 지역종합정비사업채의 발행이 인정되고 있고, 특별분의 원리금상환에 대하여는 지방교부세 조치가 강구된다.

주요한 대상사업으로 방재센터, 지역사회소방센터, 방재기자재지역 비축시설, 방화수조, 소형동력펌프, 방재무선시설, 소방긴급정보시스템, 지역방재무선정비, 공공시설의 내진화 등이 있다.

(라) 기 타

이외에도 입당세, 항공기연료양여세, 교통안전대책특별교부금, 전원입지촉진대책교부금, 석유저장시설입지대책교부금, 고속자동차국도구급업무실시시정촌지변금, 방위시설주변정비조성보조금 등이 있다.

### (3) 도도부현의 소방방재비

도도부현의 소방방재비의 내용은 위험물·고압가스·화재예방 등에 대한 사무비, 소방학교비, 방재기자재·방재시설의 건설·관리운영비 등이다. 시정촌에 대한 도도부현의 재정지원으로서는 보조금과 대부금이 있다.

보조대상, 부조율에 대하여는 각 도도부현에 따라 동일하지는 않으나, 각 지역의 실정에 따라 소형동력펌프, 소방무선, 방화수조, 과학소방시설 등을 대상으로 국고보조에 준하여 정율 또는 정액으로 보조하고 있다.

### 라. 소방비의 세출구조

소방비의 세출구조는 <표3-17>에 나타난 바와 같이, 1994년 기준으로 총 1조 7,137억 7백만엔 중 소방관계직원의 인건비가 71.22%로 가장 큰 비중을 점하고, 그다음으로는 소방시설의 정비, 소방자동차의 구입 등 보통건설사업비가 16.21%, 물건비 8.42%, 기타 4.15%의 순이다.

자치단체 계층별로는 도도부현의 경우 인건비 71.24%, 보통건설사업비가 19.04%, 물건비 6.05%, 기타 3.67%순이다. 그리고 시정촌은 인건비 68.20%, 보통건설사업비 15.23%, 물건비 8.45%, 기타 8.13% 순으로 나타나 다소 상이한 구조를 보이고 있다.

<표 3-17> 일본 소방비의 성질별 내역

(단위 : 백만엔, %)

구 분	계	도도부현	시정촌
계	1,713,707(100.00)	250,615(100.00)	1,527,914(100.00)
인 건 비	1,220,521(71.22)	178,538(71.24)	1,041,983(68.20)
물 건 비	144,226( 8.42)	15,163( 6.05)	129,064( 8.45)
보통건설사업비	277,765(16.21)	47,706(19.04)	232,671(15.23)
기 타	71,195( 4.15)	9,208( 3.67)	124,196( 8.13)

주 : 1994년 순계결산 기준, ( )내는 구성비임.

자료 : 자치성, 지방재정백서(1996)

## 2. 미 국

### 가. 소방행정체제

#### (1) 개 요

미국의 소방행정체제는 기본적으로 연방정부의 기능이 미약하며 전국을 규제할 수 있는 연방법이 따로 없으며, 소방제도·조직·실체법에 있어서도 주정부의 자치권에 따라 정하고 있으며 각 지방자치단체는 이를 중심으로 조례를 정하여 운영하고 있다.

연방정부는 연방정부에 속하는 시설에 대한 예방과 경보차원에 한하며, 대부분의 권한은 주단위로 이루어지고 있다. 그리고 주의 경우도 각주마다 특색이 있어 통일된 조직체제 및 운영을 하지 않는 다양한 형태의 소방행정체제를 가지고 있다. 그리고 기본적으로 카운티정부와 시정부를 중심으로 한 분권화된 체제를 가지고 있다.

#### (2) 연방정부의 소방

미국에서 소방의 기능은 재난관리의 기능과 함께 발달하고 있다. 미국은 1974년 재난구호법(Disaster Relief Act)에 근거한 1979년 연방위기관리청(FEMA : Federal Emergency Management Agency)의 창설이후 연방정부는 즉각적이고 단기적인 대응이 필요할 때는 비상상태(Emergency)를 선포하고, 한편 연방정부에서 지원해야 할 정도로 규모가 크고 피해가 큰 자연 또는 인위재난 발생시에는 주요 재난사태(Major Disaster)를 선포하는 등 적극적인 대응체제를 갖추고 있다.<sup>8)</sup> 이러한 연방위기관리청 산하에 소방국(U.S. Fire Administration)이 있으며, 소방국에는 주로 화재나

8) 연방위기관리청(FEMA : Federal Emergency Management Agency)이 창설되기 전까지는 각종 재난관리기관에서 재난의 종류와 강도에 따라 개별적으로 관리계획을 세우는 지엽적이고 소극적 재난관리방식을 채택하였다.

재난과 관련한 전문인력을 훈련시키는 소방대학(National Fire Academy), 전국적인 화재관련 자료를 수집하는 소방자료센터(National Fire Data Center)와 소방정보협의회(National Fire Information Council)를 두고 있다. 그리고 화재로부터 국민의 인명과 재산을 보호하기 위한 공공교육에 역점을 두고 있다.

미국은 주 자체가 하나의 국가와 같은 기능을 수행하고 있기 때문에 연방정부가 수행하는 소방은 어디까지나 연방정부에 속하는 시설에 대한 예방과 진압을 담당한다. 이에 연방법에서 규정한 주요 사항은 주로 운송기관 즉 전국의 도로나 철도망을 이용한 위험시설의 운송에 대한 통제와 항공기 및 선박에 대한 방화규정의 제정과 수행 등이다.

### (3) 주정부의 행정제도와 소방

주는 주 내의 소방문제를 조사하고 소방에 관련되는 법령의 제정 등 업무를 수행하며 소방행정을 수행할 수 없는 시읍면의 화재예방행정을 수행하고 있다.

### (4) 시·군의 행정제도와 소방

미국은 소방기능을 기초자치단체인 시·군의 기능으로 분류하고 있다. 이들 단위에서 소방장비를 보유하고, 직접 진압작전에 출동한다. 다만 미국은 워낙 많은 자체단체가 있고, 이들이 지역의 특성에 따라 다양하게 운영되고 있기 때문에 형태는 매우 다양하다. 특이한 것은 미국의 경우 공적인 기관에 의한 재난관리 못지않게 기술자협회(Corps of Engineers), 토양보전기구(Soil Conservation Services) 등 자발적인 민간단체나 협회를 통해 재난관리 기능을 수행하고 있다. 그리고 최근에는 소방업무를 민영

화하여 기업에서 소방과 구급업무를 주력상품으로 개발하고 있다. 즉 지방정부와 위탁계약을 체결하여 지역주민에게 소방서비스를 공급하는 방식이 확산되고 있다.

## 나. 소방재정의 현황

정부에 따라 다양하게 나타나고 있어 일률적으로 설명하기가 어렵다. 여기서는 연방정부, 주정부, 지방정부에 따른 개관을 살펴보기로 한다.

### (1) 연방정부

연방정부는 연방위기관리청(FEMA)을 통해 교량, 건물, 시설의 복구비에 대해서 75%의 자금을 지원한다. 따라서 주정부의 지원이 없는 경우 지방정부가 나머지의 25%를 책임지도록 하고 있다. 이때 연방위기관리청은 교체비용만 부담하지 기능의 제고를 위한 투자비까지 부담하지는 않는 것을 원칙으로 하고 있다.

한편 연방위기관리청 이외에 기술자 협회(Corps of Engineers), 토양보전기구(Soil Conservation Services), 연방고속도로관리청(Federal Highway Administration)등의 기관이 공적인 자금 지원을 하고 있다. 특히 이들 기관은 가계나 기업에 대해 복구를 위한 용자사업을 한다.

### (2) 주정부

1950년대 이후로 각 주정부들은 ‘주간 민방위 및 재난협정(Interstate Civil Defense and Disaster Compact)’를 체결하여 대형 재난에 대해서는 특별재난을 선포하여 연방정부의 협조를 받고 특히 인근 지역과의 협력관계를 구축하고 있다.

그리고 주정부 내에서는 상호협력체계를 구축하고 있다. 예컨대 <표 3-18>과 같이 캘리포니아주에서는 ‘캘리포니아 재난 및 민방위 관리를 위한 상호협정(California Disaster and Civil Defense Master Mutual Aid Agreement)’을 가지고 있는데, 이에 근거하여 인근 지역간 협력체계를 구축하고 있다. 특이한 것은 별도 규정이 없는 한 재난구호에 대한 행정협력에 대한 사후적인 비용의 보상이 이루어지지 않는다는 점이다. 캘리포니아의 경우, 화재진압에 따른 주체별 재원분담내역을 보면 <표 3-18>와 같다.

<표 3-18> 캘리포니아의 화재 진압에 따른 재원 분담

(단위 : million \$)

구 분	초기 진압	주요 화재	재난 구호	보 상	총 계
연방	132	85	92	235	544
주	208	45	13	54	320
지방	170	1	1	164	336
민간	66	0	0	14	80
총계	576	131	106	467	1,280

자료 : <http://fire.co.la.ca.us>

#### 다. 지방정부

미국은 소방이 기초자치단체의 기능이기 때문에 가장 중요한 주체이면서 동시에 지역별로 매우 상이하다. 여기서는 하나의 사례로서 샌디에고(San Diego)의 소방재정을 분석하면 <표3-19>와 같다.

<표 3-19> 샌디에고의 소방재정

(단위 : \$)

세 입		세 출	
· 일반재원	91,588,473 4,282,285	· 긴급서비스	66,816,315
· 긴급의료서비스 세입자금 (Emergency Medical Service Revenue Fund)		· 지원서비스	9,006,319
		· 인명구조서비스	7,524,706
		· 화재 및 위험방지	3,963,303
		· 긴급의료서비스	4,282,265
		· 건강 및 인적자원	1,640,955
		· 교육훈련	1,589,388
		· 재정 및 정보 서비스	832,977
		· 관리	214,510

주 : 1999년 예산기준

자료 : City of San Diego, Final FY, 1999 Budget(1999)

연방위기관리청으로부터 긴급의료서비스 세입자금(Emergency Medical Service Revenue Fund)은 별도로 지원받고 있다. 여기서 일반재원 중 일반회계로부터의 전입금 이외에 소방국(Fire and Life Safety Services)에서 직접 수입한 재원을 좀더 구체화 하면 <표 3-20>과 같다.

<표 3-20> 직접 수입 재원의 항목 구성

(단위 : \$)

구 분	1997년	1998년	1999년
서비스에 대한 부과금	4,751,076(97.84)	4,335,822(97.99)	4,363,786(96.98)
재산으로부터의 수입	31,303( 0.64)	50,000( 1.13)	30,000( 0.67)
기타기관으로	49,454( 1.02)	14,000( 0.32)	18,000( 0.40)
인허가	10,866( 0.22)	13,975( 0.32)	10,075( 0.22)
기타 수입	13,023( 0.27)	11,000( 0.25)	78,000( 1.73)
합 계	4,855,722(100.0)	4,424,791(100.0)	4,499,861(100.0)

자료 : City of Diego, Final FY, 1999 Budget(1999)

<표 3-20>에 의하면, 일반재원의 경우 서비스에 대한 부과금(charges for current service)의 비중이 96.98%로 가장 높다. 그 다음으로 기타 수입이 1.73%이고, 재산으로부터의 수입(revenue from money and property)이 0.67%, 기타 기관으로부터의 수입(revenue from other agencies)가 0.40%, 그리고 인허가(licence and permits) 0.22%의 순을 이루고 있다.

<표 3-21> 지출의 항목 구성

(단위 : \$)

구 분	1997년	1998년	1999년
인건비	77,029,334(88.08)	78,641,128(89.62)	82,535,834(90.12)
비인건비	10,423,471(11.92)	9,104,631(10.38)	9,052,639( 9.88)
합계	4,855,722(100.0)	4,424,791(100.0)	4,499,861(100.0)

자료 : City of San Diego, Final FY, 1999 Budget(1999)

한편 <표 3-21>에서와 같이 세출의 경우에는 비교적 어느 정도 장비를 구축하고 있기 때문에 인건비의 비중이 높게 나타난다. 특히 샌디에고의 경우 이러한 회계제도를 통해 성과측정의 지표로까지 개발하여 부서별로 성과를 측정하는 노력을 하고 있다.

#### 라. 다양한 소방재원

미국은 소방에 관하여 조직도 지역별로 다양하고, 재정도 지역별로 다양하다. 따라 일률적인 정리가 어렵다. 여기서는 연방위기관리청의 소방국에서 1995년에 편찬한 내용을 중심으로 다양한 소방재원을 정부계층별로 정리하면 <표3-22>와 같다.

(1) 지방정부의 재원

지방정부의 경우 주정부나 연방정부와 달리 특정 세수입을 활용하기도 한다. 특히 다양한 수수료나 부담금 등을 적극적으로 활용하고 있다.

<표 3-22> 지방정부의 다양한 재원

(단위 : \$)

분 류	종 류	주 요 특 징
조 세	지방재산세	
	지방소비세	
	부동산양도세	
	특별세	
편익 평가(Benefit assessment)	화재이전세(Fire Flow Tax)	인근 지역에 화재를 유발할 수 있는 시설에 대한 조세 부과
	화재예방에 따른 잠재적 편익을 재산소유자에게 징수	
용 자	공채	
	참여보증서(Certificates of Participation)	소방국은 공채 발행권이 없기 때문에 주택금융(mortgage)과 같은 형태의 증서를 발행
예 방 관 련 수수료	검사료	
	계획 검토 수수료 및 허가료	건축설계도면이 위법사항이 없는 가를 검토하고, 수수료를 장수함
진 압 관 련 수수료	화재 진압 및 구제 수수료	화재발생시 위법사항이 있으면, 벌금부과
	대기 및 화재 경호 수수료	대형 행사시 소방차의 대기에 따른 비용부과
	위험물 수수료	
	특별서비스	예컨대 축구경기장에 물을 공급하는 업무 등
	훈련비	타정부 소속의 소방대원에게 특수 훈련 실시
기부금	긴급의료서비스 수수료	
	화재예방 기부금	기부금(subscription)은 일종의 보험제도로서 특이하게 발달
긴급구조 기부금		
개발부담금(development impact fees)		건축개발시에 새로운 소방 부담에 대한 수수료
벌 금	소환장(citations)	
	법규위반 벌금	
	경보음에 따른 벌금	
비용공유(cost sharing)		인근 지역간 시설의 공동 사용
서비스의 위탁(contracting out)		소방업무의 민간위탁
합병(consolidation)		소방서의 합병을 통해 공동 운영
자산 이나 서비스의 판매	중고용품 판매	시설물의 판매
	서비스의 판매	
	체납세(delinquent tax)	뉴욕 Chautauqua 카운티에서 유일하게 사용
	확인의 판매	
기타	시설 임대	
	911 전화사용에 대한 부담	
	민영화	
	리스	
		압류재산(seized asset)

## (2) 주정부의 재원

소방과 관련한 기능자체가 미약하다. 따라서 재원도 <표3-23>에 나타난 바와 같이 용자나 각종 보조금에 의존하며, 특히 재난과 관련하여 예방이나 사후관리를 위한 지출에 충당한다.

<표 3-23> 주 정부의 재원

종 류	주 요 특 징
저금리 용자	
보험 부담금	화재로 인한 보험금 수령시 부과금 징수
운전 관련 수수료 및 벌과금	재난이 운전과 관련하여 발생하기 때문에 차량 등록시 수수료 부과
시설사용 (Surplus Vehicles and Equipment)	주 정부가 가지고 있는 시설사용에 따른 비용 부담
특별 목적의 보조금	
위기관리 관련 주정부 기금	
화재 관련 주정부 기금	

## (3) 연방정부의 재원

연방정부의 재원은 <표3-24>에 나타난 것처럼, 대형 재난에 관해 사후복구를 위한 재원에 충당하기 위한 자금이다. 따라서 연방위기관리청이 사후복구를 위한 용자활동이 중요하며, 기타 부처별로 별도 재원(fund)을 가지고 운영한다.

<표 3-24> 연방 정부의 재원

종 류	주요 특징
지방의 화재 보호	특히 산림보호를 위한 연방정부의 지원
연방의 초과재산 활용프로그램 (Federal Excess Property Program)	연방정부가 가지고 있는 시설의 활용
지역개발 포괄보조금	
군기지 및 연방주둔 프로그램	
환경보호국 기금	
위해물질안전법(운수부)	
위기관련 기금(운수부)	
연방의 비용상환협정 (Federal Property Reimbursement Agreement)	연방정부 내 어떤 부서가 재난관리에 참여했을 때 비용을 보전해 줌
농업관련 용자(농림부)	
연방정부의 기술지원	
범죄관련 보조금	화재관련 범죄자의조사에 대한 보조금

### 3. 독일

#### 가. 소방재정의 구성

독일 소방재정의 특징은 화재보험에 소방세를 부과하여 소방시설확충을 위한 목적세로 재원을 사용하고 있으며 이는 소방예산 개념과 별도로 관리 집행되고 있다. 이 소방세는 화재보험 등에 부과하는 것으로서 특이한 형태를 보이는데, 선진 여러 나라에서도 화재보험에 세금을 부과하고는 있으나 독일처럼 세금의 명칭을 소방세로 하여 부과하는 경우는 없다. 이처럼 독일의 경우 소방시설 투자를 위한 재정확보에 매우 적극적임을 알 수 있다.

## 나. 소방재정의 법적 근거

독일연방방화보호구조법 제43조에 근거하여 과세하며, 소방보호세의 세수는 소방안전관리와 방화보호의 목적에 사용하고 있다. 재원관장은 방화보호를 담당하는 부처가 관장하여 집행하므로 소방시설 투자에 엄격하게 제한된다.

## 다. 소방세의 부과기준

### (1) 과세대상

소방세는 피보험물이 보험금의 수령시 본 법률(소방세법)<sup>9)</sup>의 적용구역에 존재할 때 다음의 보험에 대한 보험금 지급에 적용된다.

#### 1) 화재 및 영업중단 보험을 포함한 화재보험

2) 보험료의 일부가 화재보험의 대상이 될 수 있는 위험에 대한 묶인 건물보험과 가구 손해보험에 대하여 지급하는 보험금, 이는 보험금이 피보험자에게 일시불로 부과되거나 혹은 분할금으로 부과되거나에 관계없이 적용된다.

### (2) 보험금

이 법률에서 말하는 보험금이란 보험관계를 보험자측에 증명하고 이행하는데 쓰이는 모든 부담을 말한다. 특히 프리미엄, 보험료, 선납보험료, 선지급금, 후지급금, 가입비, 보험증권 작성요금 및 기타 잡비가 여기에 속한다. 보충증명서의 발급을 위한 수수료나 경고비용과 같이 보험자의 특별업무에 대한 대가로 지불되는 비용이나 피보험자의 각 개인적 사정 때문에 지불되는 비용은 보험금에 속하지 않는다. 프리미엄에 이익배당금이

9) 독일의 소방세법은 1979년 12월 21일에 시행되었으며, 1992년 2월 25일 조세개정법 1992에 의해 최종적으로 개정됨(연방법률공보 제1권 p.297, 연방법률공보 제111권 pp.611-18).

계산되어 프리미엄과 이익배당금의 차액만이 보험자에게 보험금으로 지불되는 경우에는 이 차액이 보험금이다. 특히 프리미엄과 이익배당금간의 계산이 불가능하고 이익배당금에 대한 채권증서가 프리미엄 계산과 함께 피보험자에게 제시되어지는 경우에도 마찬가지로 적용된다.

### (3) 과세표준

1) 과세표준은 화재보험의 경우(소방세법 제1조) 보험금 전액이고, 보험금의 일부가 화재보험의 대상이 될 수 있는 위험에 대한 몫인 건물보험의 경우(동법 제1조) 화재보험 몫으로서 총 보험금의 25%의 금액과 보험금의 일부가 화재보험의 대상이 될 수 있는 위험에 대한 몫인 가구손해보험의 경우 화재보험 몫으로서 총 보험금의 20%의 금액이다.

2) 세무당국은 납세자의 신청에 따라 과세액을 실제수입에 따라서가 아니고 신고기간 중 요구되었던 보험금과 화재보험 몫에 따라 계산할 것을 허가할 수 있다.

3) 과세산정에 기초가 되는 보상료는 재보험으로 지불되는 보험금을 빼줄 수 없다.

4) 외국화폐로 표시되는 보험금은 부가가치세의 관련 규정을 따른다.

### (4) 세율

세율은 공법적 보험회사의 경우 보험관계가 법률상의 의무나 보험독점에 근거하여 성립한다면 8%이다. 보험회사가 보험세를 보험료에 산입한 것이라면 보험료율이 10%인 경우 보험세율은 8%대신 7.273%가 되고 건물보험을 포함하여 보험료율이 13.75%인 경우 보험세율은 8%대신 7.033%가 된다.

#### (5) 납세의무자

납세의무자는 보험회사이다. 보험회사가 유럽공동체 국가 중 어느 곳에도 영업본부를 소재지나 주소 혹은 사업장을 가지고 있지 않으나 본법의 적용구역 내에 보험료 수령에 대한 대리인이 정하여져 있다면 이자가 납세의무자이다. 보험료 수령대리인이 정하여 있지 않으면 피보험자가 납세의무자이다.

#### (6) 재보험

보험자가 재보험을 들고 있다면 재보험자에게 지불해야 할 보험금을 세금에 상응하는 비율만큼 낮출 권한이 있다. 이것은 그 쪽에서 또 재보험을 들고 있는 재보험회사에게도 마찬가지로 적용된다.

#### (7) 과세액의 발생



과세액은 보험금이 수령(제3조), 청구(제3조) 또는 지불(제5조, 제8조)되는 달이 끝나는 것과 함께 발생한다.

#### (8) 관할

지역적인 관할 관청은 보험회사가 업무집행을 하고 소재지와 주소 혹은 사업장 다수의 사업장의 경우에는 경제적으로 비중이 가장 큰 사업장을 갖고 있는 지역의 세무서이다. 보험회사가 본 법의 적용구역 내에서 영업본부를 두지 않고, 소재지나 주소 혹은 사업장을 갖고 있지 않다면 연방 재무부가 재정행정부 제5조, 제7조에 의거하여 관할세무서를 정한다.

## 라. Hessen주 소방세 집행내역

독일의 소방재정은 1995년도 기준으로 전국 약 24억마르크로 지방비 총 예산 4,950억마르크의 약 0.5%(시 별로는 약 1%: 목적세 회계가 별도로 있음)이고, 참고로 <표3-25> Hessen주의 소방세 집행내용을 보면 1990년도 4천만마르크, 1992년도 5천4백만마르크, 1995년도에는 6천6백만마르크를 집행하였다.

<표 3-25> Hessen주 방화보호를 위한 소방세 집행내역(1995)

(단위 : 만 마르크)

집 행 내 역	집 행 액
계	6,600
소방서 청사 건축비 등	1,900
소방차, 소방장비 구입 등	1,900
특수재해 소방차 및 압력분사식 관창 등	400
주정부 소방학교(Kassel) 건립	2,400

주 : 1995년도 당시 환율(1마르크 = 약 550원)

자료 : 최성용, 해외연수보고서, 전남 소방본부(1996)

## 4. 외국제도의 시사점

지금까지 일본, 독일, 미국 등 외국의 소방재정에 대하여 살펴보았다. 그리고 이들 외국의 사례를 통해 다음과 같은 점을 파악할 수 있었다.

첫째, 다양한 재원조달 통로가 마련되어 있다. 외국의 경우 소방서비스 공급에 소요되는 재원마련을 위해 다양한 재원확보수단을 활용하고 있다. 예컨대 소방관련 세금, 화재보험에 대한 부과 등에 대한 사용자부담금 그

리고 지방채, 각종 사용료, 수수료 등을 통해 소방재원을 확보하고 있다.

둘째, 수익자부담 및 응익과세 원칙에 대한 자원조달 방식에 주로 기초하고 있다. 서비스의 성격에 비추어 볼 때, 소방서비스는 편익과 비용부담 관계에 있어 개별적 보상관계가 성립하는 공공서비스이다. 이러한 점에서 외국의 경우 화재보험에 대한 부과, 각종 인허가, 서비스 부과금, 사용료·수수료 등을 통해 소방재원을 조달하고 있다.

셋째, 소방시설에 소요되는 투자재원 확보에 적극적으로 노력하고 있다. 이는 소방서비스가 주민생활에 직결되는 기능으로서 주민의 안전 및 보호라는 책임성에 보다 적극적으로 대응하여야 함을 시사하고 있다.

넷째, 재원의 확충방안으로만 접근하는 것이 아니라, 보다 효율적인 서비스 공급체계와 관련하여 접근하고 있다. 이에 재정위기를 맞이하여 소방서비스의 전달방법을 전면적으로 재검토하여 인근 지역간 통합운영방안, 비용의 공동부담제도 등을 모색하고 있다. 특히 자주 활용되지 않는 장비라면 굳이 구입할 것이 아니라, 리스(lease) 또는 공동 활용하는 방안을 적극적으로 활용하고 있다.

다음 제4장에서는 제3장 소방재정의 실태분석을 기초로 하여 소방재정의 확충방안을 검토해 본다.

## 제4장 소방재정의 확충방안

산업의 발달과 국민생활수준의 향상에 따른 에너지원의 사용증가로 화재로 인한 피해가 늘고 있지만 소방재정의 주요세입원인 공동시설세의 부과대상 확대나 세율인상에 대하여는 거론조차 되지 않고 있어 소방재원의 부족현상은 점점 심화되고 있는 실정이며, 앞으로 국민의 안전을 확보하고 삶의 질 향상을 위하여 소방재정을 확충하기 위하여 앞 장에서 제시한 문제점 외에도 또 다른 여러 가지 현안사항이 산재해 있다. 이러한 재정 문제를 해결하기 위하여 몇 가지 방안을 제시해 보고자 한다.

### 제1절 소방재정관련 제도개선방안

#### 1. 공동시설세의 현실화 및 운용개선

현재 공동시설세의 세율이 건축물과 선박에 한정되어 있다. 그러나 화재발생 추세에서 살펴보면 소방 활동 대상이 많은 변화를 보이고 있어 효과적인 소방안전을 확보하기 위해서는 과세 대상의 확대가 시급하며, '76년 이후 고정된 세율을 화재위험도에 따라 단계별로 상향조정하는 조치가 있어야 한다.

예시로 <표4-1>과 <표4-2>와 같이 차량화재의 경우 아래의 현황에서 보듯이 2002년도에 5,431건이 발생하여 전체의 17.6%를 점유하고 있고 1999년 대비 5.6%나 증가하고 있다. 그러나 자동차는 과세대상에 포함되어 있지 않음 등 과세대상 선정에 대한 불합리성이 지적된다.

<표 4-1> 2002 장소별 화재발생 현황

계	주택	차량	공장	점포	음식점	사업장	창고	공공 건물	기타
32,966	8,877	5,794	3,539	1,504	2,010	535	823	59	9,825
비율(%)	26.9	17.6	10.7	4.6	6.1	1.6	2.5	0.2	29.8

자료: 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(2003)

<표 4-2> 차량화재 발생 추세

구분 년도	화재발생 (건)	인명피해(명)			차량화재
		계	사망	부상	
2002	32,966	2,235	491	1,744	5,794
1999	33,856	2,370	545	1,825	5,487
증감(%)	-2.6	-5.7	-9.9	-4.4	5.6

자료: 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(2000, 2003)

## 2. 소방부담금 부과제도의 신설

### 가. 소방유발부담금 부과

지방자치법 제129조에 의하면 그 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받는 경우에는 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위 한에서 부담금을 징수할 수 있다 라고 규정되어 있다.

이에 대하여 소방분야에서 채택할 수 있는 방안으로 첫째, 화재예방 및 진압활동으로 인명 및 재산피해가 상대적으로 줄어들어 반사적 이익을 받게 되는 화재보험분야에 대하여 계약보험금의 일정률(5 ~ 10%)을 소방유발부담금으로 징수할 수 있도록 개선한다. 이로써 수혜자의 측면에서도 소방장비 등의 보강·첨단화로 화재피해가 점점 줄어들어 이익을 받을 수 있고, 소방측면에서도 지속적으로 재원이 확보되기 때문에 일석이조의 효과가 있을 것으로 기대된다.

둘째, 소방관서에서 대국민 봉사차원에서 시행중인 119구조·구급 활동으로 응급환자에 대하여 신속한 처치나 병원이송으로, 병세를 호전시켜 치료비의 지출을 경감시켜 주거나, 위험에 처한 인명을 신속·적절하게 구조함으로써 발생하는 의료비 절감 등의 효과에 대하여 의료보험금 등에서 일정액을 부담토록 하는 것도 소방재원을 확보할 수 있는 좋은 방안으로 제시될 수 있다.

#### 나. 사용자 부담방법(user charges)

세금을 줄이고 효율적인 서비스를 공급하는 방법은 세금징수를 하는 대신 사용자에게 비용을 부담시키는 것이다. 이 방법은 상당한 수의 납세자에게 세금을 절약시키고 있을 뿐만 아니라 서비스 자체도 능률적으로 공급할 수가 있을 것으로 보여 진다.

경제학자인 폴락(William pollack)의 연구에 의하면 주택 소유자가 각 가정마다 스프링클러설비를 갖춘 소방시설을 하는데 필요한 비용은 실제로 불이 나고 난 다음에 진화작업에 소요되는 경비보다 훨씬 적다는 것이다. 정부가 무료로 소방서비스를 제공하고 있기 때문에 진화장비에 많은 예산을 투입하고 그 결과 각 시민들은 자기 집에 화재방지조치에 투자를 하지 않게 된다. 그래서 마치 “소 잃고 외양간 고치는 격”이 되고 있다. 이와 같은 사태를 미연에 방지하고자 하는 제도로서 소방서비스에 대한 사용자부담제도는 각자 재산이 안고 있는 화재위험에 대한 부담이기 때문에 각 재산소유자들이 자기들의 재산에 화재가 나지 않도록 각종 화재 예방조치를 취하게 된다. 이처럼 사용자부담제도는 경제적 인센티브가 있을 뿐 아니라 사회, 정치적으로도 장점을 안고 있다.

### 3. 재정지원 확대를 위한 노력

광역지방자치제하에서 소방에 필요한 비용은 원칙적으로 시·도가 부담해야 하는 것이 원칙이다. 그러나 시·군의 비용부담이나 국고보조금의 교부까지 정지하는 것은 아니다. 국고보조금의 대상이 소방에만 한정되어 있는 것은 아니지만 일정수준의 국고보조의 확대는 반드시 필요하다. 국고보조금에 대한 규정으로는 기본법으로 “보조금의예산및관리에관한법률”이 있으며, 특별한 경우 개별법으로 정하고 있다. 소방에 있어서는 “보조금의예산및관리에관한법률”의 보조금지급대상사업의 범위에는 119구조·구급장비에 한해서 지원 대상이며 그 이외는 포함되어 있지 않고, 소방기본법 제9조의 규정으로 국가가 시·도에 일부 소방장비·시설의 보강경비를 보조할 수 있도록 하고 있어 재원확보에 상당히 제약을 받고 있다(현재까지 총 344.8억원 - '95 : 34.6억, '96 : 130.2억, '97 : 180억).

따라서 소방력 보강을 위하여 우선 “보조금의예산및관리에관한법률”상 지급대상사업에 소방사업비를 포함시켜 정책적으로 원활한 지원이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 그렇지 못할 경우 “소방기본법”상 보조대상을 확대하여 실제 소방업무와 연계되어 지원될 수 있도록 해야 한다. 또한, 소방업무 중 시·군자치단체와 직접적으로 관련된 부분이 많이 있으므로 이러한 사항을 시·군 의회나 자치단체장에게 이해시켜 지속적으로 지원이 될 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다('97년도 지원금액 : 약 122억원).

#### 4. 세출예산의 절감

세출예산의 절감은 재정책중과 관련하여 앞으로 지방자치단체가 보다 큰 관심을 기울일 수밖에 없는 부분이다. 조세법률주의에 의해 자주조세권이 제약되어 있는데다, 설령 그러한 권한이 있다하더라도 지역정서상 지방세수를 쉽게 늘릴 수는 없는 입장이고 지방자치가 심화될수록 주민들이 세출예산의 절감을 요구할 것은 자명한 사실이다. 이러한 이유에서 세출예산의 절감이라는 부분 또한 묵과할 수만은 없다.

##### 가. 인건비의 절감

산업의 발달로 소방수요가 증가함에 따라 소방관서의 증설 등으로 소방인력이 확대되고 이에 따라 인건비의 지출이 상승하는 것은 당연한 사실이다. 그러나 이제는 효율적인 소방인력 배치나 병역의무 복무자 등을 활용하여 인건비를 절감할 수 있도록 검토를 하여야 한다. 예를 들면 미국 캘리포니아주의 몇몇 시에서는 유급예비요원을 활용하는데 이 예비요원들은 정기적으로 기초훈련을 받고 진화작업에 출동하여 근무한 시간 만큼에 한하여 일정액의 급료를 지급받고 있으며, 경우에 따라서 일정액의 정근수당을 받기도 한다.(약 20~30% 예산절감효과)

##### 나. 사업비의 효율적 운용

2003년도 소방예산 세출예산 중 인건비의 비율이 50.8%를 차지하고 있으나 사업비의 비율은 22.3%로 매우 낮게 구성되어 있다. 따라서 사업비의 비율을 높여 자본지출을 늘릴 수 있도록 검토 될 수도 있으나, 효율적으로 사업비를 운영하여 효과를 높인다면 사업비를 높인 만큼의 재정확보 효과를 가져 올 수 있을 것이다. 미국의 몇몇 대도시에서는 컴퓨터에 의

해 최적정 규모의 소방시설과 위치 등을 결정하는 경우가 있다. 컴퓨터 회사에서 개발한 프로그램에 의해 도로망, 과거 화재보고건수, 출동시간 등을 고려하여 최소적정규모의 소방시설과 소방서의 위치를 결정하는 방법이다. 이 방법은 최소적정규모의 소방시설을 산출해서 과다한 시설투자비나 운영비를 절감하는데 그 의의가 있다고 할 것이다.

## 5. 중·장기적 검토방안

### 가. 지방채 활용

현재 우리나라의 경우 국가나 시·도에서 지방채로서 소방재정을 충당하는 방안에 대하여 전혀 의식을 하지 못하고 있다. 그러나 지방자치제의 본격 실시에 따라 지방채는 소방비의 특정재원으로서 국고보조금과 병행하여 중요한 재원의 역할을 할 수 있으므로 많은 재정이 소요되는 사업비 등에는 이를 활용할 수 있도록 연구할 필요가 있다.

### 나. 제3섹터의 도입활용

소방행정에 공사혼합기업 또는 민관공동출자기업 형태의 제3섹터를 개발하여 활용하는 방안도 장기적 관점에서 볼 때 재원확충방안의 한 형태라고 할 수 있다. 우선 현실적으로 가능한 사업을 보면 “지방공기업법” 제2조에 규정되어 있는 의료사업이나 소방정비창 등을 들 수 있다.

### 다. 기타

이웃 일본의 경우와 같이 소방업무와 다소 관련이 있는 분야에서 재원을 지원할 수 있는 방안도 앞으로 검토할 수 있는 과제라고 할 수 있겠다.

- 방위시설 주변 정비사업보조금(1996년)
- 온천관광지의 소방비를 위한 입당세(1997년)
- 교통안전대책 특별교부금(1967년)
- 항공기 연료양여세(1972년)
- 발전소입지 촉진 대책 교부금(1974년)
- 석유저장시설 입지대책 교부금(1978년)

## 제2절 소방재원 확충방안

### 1. 기본방향



향후 급격한 수요증대가 예상되는 소방서비스의 원활한 공급을 위해서는 소방재원 확충이 필요하다. 소방재원 확충을 위해서는 다양한 방안이 검토되어야 되겠지만 다음과 같은 전제를 충족시켜야 한다.

첫째, 새로운 소방재원 확충방안이 주어진 지방재정력을 약화시키는 제로섬게임(zero-sum game)이 되어서는 안 된다. 따라서 소방재원 확충방안은 전체적인 지방재정의 확충방안과 연계하여 고려되어야 한다. 이에 따라 주어진 행정수요에 대응하고 합목적성을 갖춘 확충방안이어야 한다.

둘째, 가장 기본적인 행정수요를 충족하는 재원이 확보되어야 한다. Maslow의 욕구5계층이론에 의하면 안전에 대한 욕구는 두 번째 단계에 위치한 기초적 욕구로 재난으로부터 안전을 확보한다는 소방 기능은 국민의 필수적인 행정수요이다. 따라서 소방은 기본적이고 필수적인 행정수요

로 어느 지역에서나 제공받을 수 있게 지역간 격차가 발생해서는 안 되는 기능이다.

셋째, 소방의 기능상 특성과 연계되어야 한다. 재원은 기능과 연계되어서 결정되어야 한다. 누가 소방서비스의 공급을 담당할 것인가와 관련하여 재원의 부담 주체가 결정되어야 한다. 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체, 민간부문 중 누가 부담할 것인가를 결정할 때, 이는 기능의 배분과 연계하여 결정되어야 한다. 이때 소방의 경우 생산(production)과 공급(provision)을 구분할 필요가 있다. 즉 재난발생에 대한 진압이라는 공공서비스의 생산 자체는 일선공무원을 통해 발생하지만, 그 공급의 주체는 광역자치단체이어야 한다. 소방과 관련한 몇 가지 장비는 고가이면서 자주 활용되지 못하는 것이다. 그럼에도 필수적으로 구비해야 할 장비일 경우가 많다. 이러한 중복투자를 막고 장비의 공동활용, 그리고 대형화되어 가는 현대의 재난에 효율적으로 관리하기 위한 기능의 배분과 관련하여 재원부담의 주체를 결정해야 한다.

그러나 본 연구에서는 최근의 소방서비스 공급주체와 관련한 논란에도 불구하고 광역자치단체를 소방서비스 공급주체로 인정하기로 한다. 그 이유는 현재 소방서비스 공급주체는 광역자치단체로 되어 있으며 서비스 공급주체에 대한 논의가 있었지만 기초서비스로의 이전은 가까운 장래에는 이루어지지 않을 것이기 때문이다.

넷째, 원인자부담의 원칙을 적용해야 한다. 소방에 대한 재원의 확보는 보험의 성격이 강하다. 예측할 수 없는 미래에 발생하는 재난에 대한 재원이기 때문에 위험에 대한 풀링화(pooling)의 의미가 내포된다. 그러나 한편 자연발생과 달리 인위재난의 경우 원인자부담의 원칙을 적용할 필요가 있다. 물론 재난의 경우 원인이자 피해자이기 때문에 조심스럽게 접근

할 필요가 있긴 하지만 원인자에 대한 적절한 비용부담을 통해 제재를 가할 필요가 있다.

다섯째, 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 한다.

이러한 전제하에서 소방재원확충방안은 다음과 같다.

첫째, 자율성과 탄력성을 확보해야 한다. 재난은 점차 대형화되고, 이를 진압하기 위한 투자비도 급속한 기술개발에 따라 규모가 커지고 있어 급변하는 환경변화에 신속히 대응하기 위해 재원의 사용에 대해 자율성과 탄력성을 부여할 필요가 있다. 이를 통해 임기응변식 재원충당방안이 아니라, 안정적인 재원확충이 이루어 질 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

둘째, 다양성을 확보해야 한다. 재원은 세수입 이외에 다양한 방안이 가능하다. 재난의 특성을 고려하여 원인자부담이라든지 기능과 세출목적에 따라 다원화된 재원확충방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, 형평성을 확보해야 한다. 소방기능은 전국민에 대해 필수적인 행정수요이다. 서비스의 공급에 있어서 지역간 편차가 발생해서는 곤란하다. 따라서 지역간 형평성 있는 기능의 배분을 위해서 재원의 형평성을 유지할 필요가 있다.

## 2. 공동시설세제 개편

### 가. 유류소비

화재위험과 관련하여 유류판매에 공동시설세를 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 유류에 대해서는 현재 국세인 교통세 등이 부과되고 있어 이중과세의 우려가 있고 차량소유자에 대한 조세부담 증대가 우려된다. 그러나 현재 화재발생 원인 중 자동차화재가 건수기준으로 18.95%에 해당될 정도로 상당히 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서 원인자부담원칙으로 볼 때 유류에 대한 공동시설세 과세는 의미가 있다고 본다. 유류소비에 대해 공동시설세를 부과한다면, 과세대상은 유류 중 휘발유, 등유, 경유로 하고 과세표준과 세율을 유류판매금액의 1/100로 한다. 2002년 기준으로 휘발유등의 총 소비량은 260,587천bbℓ 이고 판매금액은 332,036억원이다. 따라서 판매금액의 1/100을 소방세로 부과하면 연간 3,320억원의 소방재원을 확보할 수 있을 것이다.

<표 4-3> 유류에 대한 소방세부과의 재원확충효과

구 분	계	휘발유	등 유	경 유
소비량 (천bbℓ)	260,587	64,078	58,464	138,045
단위가격 (원/ℓ)	-	1296.1	553.5	677.6
판매금액 (억원)	332,036	131,974	51,422	148,640
부과율(%)	-	1/100	1/100	1/100
세수액(억원)	3,320.3	1,319.7	514.2	1,486.4

자료: 에너지경제연구원(2004)

## 나. 전기사용

전기로 인한 화재발생을 고려하여 전기사용에 대해 공동시설세를 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 이 경우 납세의무자는 전기사용자이며 한국전력공사를 특별징수의무자로 한다. 과세표준 및 세율은 전력 요금의 1/100로 한다.

<표4-4>와 같이 전기사용에 대한 공동시설세 부과에 따른 세수확충효과를 1995~1997년의 전력판매수입을 기준으로 평가하면 연간 995억원~1,310억원의 소방재원 확보가 가능할 것이다. 이러한 세수확충규모는 현 공동시설세수의 37.17%~48.94%에 해당되는 규모이다.

<표 4-4> 전기사용에 대한 공동시설세부과의 재원확충효과

구 분	1995	1996	1997
판매 전력 량(백만KWh)	163,270	182,470	200,784
전력 판매수입(억 원) (과세표준)	99,498	114,938	131,038
세율	1/100	1/100	1/100
세수액(억원)	995	1,149	1,310

자료: <http://www.kepco.co.kr:8000/dbl/kt>

화재보험금, 유류사용, 전기사용 외에 공동시설세의 과세대상으로 고려해 볼 수 있는 것으로 고압가스(LPG, LNG, 도시가스)사용이 있을 수 있다. 고압가스화재는 일단 발생하면 폭발성과 연속성, 확대성이라는 고압가스의 특성으로 대형화재로 되어 많은 인명피해와 재산피해를 발생시킨다. 따라서 고압가스화재의 예방과 화재발생시 진압력의 증강을 위해 고압가스 판매거래에 대해 공동시설세 부과를 검토할 수 있다.

### 3. 소방관련 재정조정제도 개편

지방자치단체에 대한 소방의 국고보조는 1995년에 34억 60백만원, 1996년에 130억 20백만원, 1997년에 180억원에 불과하였다. 그리고 경기도에 대한 소방의 국고보조는 1997년에 10억 55백만원, 98년에 10억 22백만원, 1999년에 13억 88백만원으로 소방예산의 0.1%정도에 불과하다. 따라서 소방관서, 소방차, 소방 헬기 등 주요 시설 및 투자 사업비에 대한 국고보조금의 확대가 필요하다.

현재 국고보조금에 대한 규정으로는 기본법으로 "보조금의예산및관리에 관한법률"이 있으며, 특별한 경우 개별법으로 정하고 있다. 소방의 경우는 "보조금의예산및관리에관한법률"의 보조금 지급대상사업의 범위에 119구조구급장비만 포함될 뿐 그 외의 소방시설과 설비는 보조금 지급대상사무에 포함되어 있지 않다. 그리고 소방기본법 제9조의 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, 특수재정 수요에의 대응, 파급효과(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<sup>10)</sup>.

따라서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있고 그 원활한 운영을 위해 국가에서 부담해야 할 경비를 국가가 부담한다(지방재정법 제18조)는 원칙을 반영한다고 할 때, "보조금의예산및관리에관한법률"의 보조금 지급대상사업의 범위를 현재 119구조구급장비에서 소방 시설·장비로

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

확대하여야 하며, 소방기본법에 규정된 1/3수준의 보조율도 상향 조정되어야 한다. 이러한 부담금으로서 유사한 성격을 지니고 있는 복지관련 보조금 중에서 보건소, 보건지소, 보건연구소의 신축 및 장비구입 지원을 위해 2/3를 보조하고 있는 예에서도 확인되듯이 보조율을 최소한 지금의 1/3수준에서 적어도 1/2이상으로 상향조정되어야 한다.

#### 4. 기초자치단체 분담

소방서비스의 향유자는 개개의 지역주민일 수도 있으며, 한편으로는 소방서비스의 편익이 파급되는 지역의 전체 지역주민일 수도 있다는 점에서 비용부담의 주체를 설정하기 곤란한 문제가 제기될 수 있다. 다시 말해 소방서비스를 화재발생시 진화에 국한해 본다면 소방서비스의 편익자는 화재발생과 직접적으로 관련이 있는 주민이 되겠지만 소방서비스는 화재발생에 따른 인명 및 재산보호 외에도 예방, 구급 구조 등 다양하게 구성되어 있다는 점에서 서비스 수혜자는 파급효과가 미치는 지역 주민 전체가 될 수도 있다. 그러므로 소방서비스의 수요자와 비용부담자를 직접적으로 연계하는 개별적 보상관계의 설정이 곤란해진다.

공공시설의 공급으로 인하여 발생하는 편익은 직접편익과 간접편익으로 구별할 수 있다. 이중 직접편익은 공공시설을 직접적으로 이용함으로써 얻게 되는 효용이며 간접편익은 공공시설의 이용시 접근성이나 편리성의 향상 등에 의하여 나타나게 된다. 이러한 편익 중 간접편익은 해당 지역의 지가에 자본화 즉 주변지가의 상승으로 나타나게 된다. 왜냐하면 공공시설의 공급으로 인하여 주변지역의 접근성, 쾌적성, 편리성 등이 향상되면 해당지역에 소재하는 토지의 이용가치가 증대하기 때문이다. 토지의 이용가치 증대는 임대료 등을 통하여 토지의 수익성 향상으로 나타나며,

이는 토지에 대한 장래수익의 흐름에 변화를 가져와 토지의 현재 가치인 지가의 상승을 가져오게 된다.

한편 우리나라의 지방세 체계는 재산과세 위주로 형성되어 있기 때문에 지가의 상승은 바로 지방세수의 증대로 연결되어 지방자치단체의 재원 향상에 기여하게 된다. 결과적으로 공공서비스 공급은 지방세수의 증대로 연계되는 바 소방서비스의 공급에 의해서도 이와 같은 현상이 발생하고 있다고 할 수 있다. 따라서 비록 소방서비스의 공급주체는 광역자치단체이지만 이로 인한 편익은 기초자치단체에서도 향유할 수 있다는 점에서 기초자치단체도 소방서비스 공급비용의 일부를 부담하는데 정당성을 찾을 수 있다. 따라서 기초자치단체의 현장에서 발생하고 있는 화재나 구조·구급 활동에 대해 기초자치단체도 일정부분 부담이 필요하다. 과거 소방이 기초자치단체의 기능으로 있다가 광역의 기능으로 전환된 후, 기초자치단체의 부담이 너무 미흡하다. 기능의 효율적인 수행을 위해 광역체제를 유지하고 있지만, 기초자치단체도 수혜자라는 측면에서 비용의 부담이 필요하다. 기초자치단체가 소방서비스 공급비용과 일부를 부담할 경우 그 방법은 다음과 같다.

첫째, 소방관서 신설과 관련한 부지 제공의 노력이 필요하다. 1999년 4월 30일자로 지방재정법 시행령 제85조가 개정되어 재산양여에 대한 근거가 마련되었다. 이는 소방관서에 대한 자치단체의 의무적 관리를 시사하고 있다.

둘째, 소방서비스를 광역자치단체의 기능으로 수행하면서 시장·군수는 필요한 재정지원에 응해야 할 것이다. 소방서비스공급과 관련하여 이렇게 기초자치단체의 부담을 강조하는 이유는 소방서비스 공급주체가 광역자치단체이지만 기초자치단체주민에게 혜택이 주어지기 때문이다.

## 5. 특별회계의 도입

소방재원의 확충방안으로 공동시설세 과세대상확대, 공동시설세 세율구조개편, 지방재정조정제도 개선, 기초자치단체 분담 등 방안을 제시하였다. 그러나 이러한 방안이 시행되어 소방재원확충이 이루어진다고 하더라도 현행 지방제도 하에서는 실질적인 소방재정확충이 이루어지지 않을 수 있다. 소방회계의 중심인 공동시설세는 목적세임에도 불구하고 일반재원처럼 운영되기 때문에 확충된 소방재원만큼 일반회계예산으로부터의 보전이 감소된다면 소방서비스 공급수준은 향상되지 않는다. 따라서 소방재원확충이 인건비를 제외한 경상비와 사업비 수준에 이를 경우에는 특별회계의 도입을 고려해야 한다. 특별회계가 도입되어야만 실질적인 소방재원확충을 이룰 수 있다.

현재 공동시설세는 지방 목적세에 해당된다. 그러나 이 재원은 목적세로서의 의미를 살리지 못하고 있다. 이에 공동시설세를 공동시설세관리특별회계(가칭)로 운영하여 목적세로서의 의미를 본격화할 필요가 있다. 목적세가 일반 재원처럼 운영되고 있어 특정 세출에 대한 지원이라는 목적세의 취지에 맞지 않다. 따라서 공동시설세가 명실상부한 목적세로서 역할을 수행하도록 하려면 중앙정부의 목적세인 교육세, 농어촌특별세, 교통세 등이 전부 특별회계로 운영되고 있듯이 공동시설세도 특별회계로 운영할 필요가 있다.

공동시설세 재원은 소방서 신설, 고가의 장비 구입 등과 같은 시설투자를 위한 재원으로 별도 관리하도록 해야 할 것이다. 이에 공동시설세관리특별회계(가칭)를 설치하여 세입을 별도 관리하고, 장기적인 소방서비스 수요증대에 대처하도록 한다. 공동시설세관리특별회계(가칭)를 설치할 때 다음과 같은 원칙하에서 세입을 관리한다.

첫째, 동 특별회계의 세입은 공동시설세를 근간으로 한다.

둘째, 동 특별회계는 소방서 신설이나 고가의 장비 구입 등과 같이 장기적인 재정수요에 충당하기 위한 자금으로 활용하는 것이다. 따라서 일정금액을 적립하여 운영하도록 해야 한다. 이에 기타 재원으로 이월금과 이자수입이 예상된다.

셋째, 필요한 경우 일반회계로부터의 전입금을 포함한다.

또한 공동시설세관리특별회계(가칭)는 다음과 같은 세출원칙을 유지해야 한다.

첫째, 특별회계를 설치한 목적은 소방서 신설이나 고가의 장비 구입 등과 같이 장기적인 재정수요에 충당하기 위한 자금으로 활용하는 것이다. 따라서 지출의 대상은 우선적으로 시설투자비 및 장비구입비가 된다.

둘째, 인건비를 제외한 경상경비 증장비의 유지관리를 위한 경비로 지출할 수 있다.



셋째, 특히 동 특별회계는 미래의 수요에 신축적으로 대응하기 위한 안정적인 재원확보라는 측면이 있기 때문에 일정 금액을 적립하여 운영하도록 해야 한다. 이에 기타 재원의 전략적 관리가 중요하다. 동 특별회계는 발생주의와 복식부기의 방식을 도입하여 소방활동에 대한 성과를 평가할 수 있는 회계정보를 제공하도록 한다.

동 특별 회계의 관리주체는 지역의 소방책임자인 시·도지사가 된다. 본 장에서 검토한 이러한 대안들이 채택될 경우 소방재원확충효과를 살펴보면, <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 소방재원확충 방안의 재정책확충효과

대안의 유형	구체적 내용		효 과
공동 시설세 확충	특별회계로 운영		별도재원 관리, 성과 측정
	과세대상 확대 (원인자, 수익자부담 원칙의 적용)	유류 소비에 부과	2,400억 증가
		전기 사용에 부과	995억 ~ 1,300억 증가
		고압가스, (LPG, LNG, 도시가스 사용에 부과)	-
재정책정 제도 개편	보조금제도 개선	보조범위의 확대 보조율 인상	-
기초자치 단체 분담	청사부지의 제공		-

## 제5장 결 론

지방자치단체에서는 지역개발 및 복지증진에 대한 주민의 기대욕구 증대에 따른 재정수요의 급증으로 재정책보 및 절감에 많은 노력을 기울이고 있다. 또한 지방자치제가 정착된 선진국에서도 재정의 비효율적 운용으로 자치단체가 재정파산을 한 사례가 종종 소개되고 있어 그 어느 때보다 재정에 대한 관심과 이해가 필요한 시점이라고 생각된다.

우리 소방분야도 재정구조를 살펴보면 지방재정이 96% 이상을 차지하고 있어 지방재정에 대한 연구가 그 어느 때보다 요청되고 있다. '96. 6. 29 삼풍백화점 붕괴사고 이후 구조·구급에 대한 국민의 관심과 정책적인 배려로 소방조직과 장비가 급속하게 확대된 것은 고무적인 사실이나, 앞으로 이에 따른 재정수요의 확보가 커다란 과제로 남게 되었다. 또한 소방은 국민의 생명과 재산을 보호하고, 삶의 질 향상을 추구하는 안전서비스 분야이므로 국민복지의 향상을 위해서는 앞으로 지속적으로 업무의 개발을 추진하여야 한다. 이와 같은 기본목적을 달성하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 재정책보가 커다란 관점으로 대두될 수 있다.

본 연구는 양질의 소방서비스를 제공하기 위해서는 소방재원의 안정적 확보가 필요하다는 인식 하에서 지방자치시대에 부응하는 주민의 소방수요에 안정적으로 대처할 수 있는 소방재원의 확보방안을 강구하고자 하는 목적을 갖고 이루어졌다. 먼저 현행 제도의 현황을 분석하여 문제점을 제시한 후 공동시설제도의 개편, 소방관련 지방재정조정 제도의 개편, 기초자치단체 분담 그리고 특별회계제도의 도입 등을 방안으로 제시하고 있다. 또한 벤치마킹을 위해 소방서비스 공급관련 외국의 소방서비스 공급체계와 재원의 구조도 같이 분석하였다.

소방서비스는 비배제성과 비경합성의 특징을 갖는 지역공공재이지만 순수공공재와는 다르게 배제가 가능하다는 특성도 함께 보유하고 있다. 이러한 소방서비스는 크게 방호업무, 예방업무, 구조·구급업무로 대별되며 특히 구조·구급업무가 기하급수적으로 증대하는 추세에 있다. 이러한 소방서비스에 소요되는 재원조달 수단은 지방세 중 공동시설세, 중앙정부의 이전재원 중 국고보조금과 원인자부담에 기초한 재원으로 과태료 등이 구비되어 있다.

이러한 현행 소방서비스의 제공에 소요되는 재원을 2010년까지 시계열로 분석한 결과 전국의 경우 공동시설세가 소방비에서 차지하는 비중은 2000년 31.8%, 2005년에 30.8%, 2010년 30.2%로 점차 감소하는 것으로 나타났다. 그리고 제주도는 2000년에 17.8%, 2005년에 12.3%, 2010년에는 16.1%로 감소할 것으로 나타났다. 이러한 예측결과와 현행 소방서비스의 시설 및 재원을 기초로 할 때 다음과 같은 문제점이 발견된다.

첫째 소방서비스의 자체재원이 부족하다. 다시 말해 1992년도부터 소행행정이 시군체제에서 광역(시·도)체제로 시행되고 있고, 공동시설세는 전액을 소방시설재원으로 사용하고 있으나, 소방재원의 확충이라는 본래의 목적을 달성하기에는 미흡한 실정이다. 뿐만 아니라 시계열로 예측한 결과에서도 전국적으로는 2000년에 6,613억 96백만원, 2005년에 9,262억 51백만원, 2010년에는 1조 1,911억원의 재원부족이 발생할 것으로 예측되며, 제주도의 경우도 2000년에 146억 14백만원, 2005년에 378억 22백만원, 2010년에는 592억 93백만원의 재원부족이 발생할 것으로 예측된다. 이와 같은 불비한 재정여건은 인구증가와 함께 지역사회규모가 커질수록 공공소방안전을 위한 소방비용의 부족을 가속화시켜 결국 지역사회의 재해방지기능의 수행을 제약할 것이고, 소방관서별로는 재정의 한계 상 공설소방기능의 유지가 어

럽게 되어 재산과 인명이 화재위험에 노출되는 사례를 가져올 수 있다.

둘째는 소방경비의 지출구조에서 인건비 등 경상비의 비중이 80% 수준에 이르고 있어 소방예산의 경직성이 대단히 높으며, 셋째는 재원조달수단의 제약되어있다는 점이다. 다시 말해 외국의 경우 일반재원(재산세 등) 외에 화재보험세, 보조금, 공채, 기금 등 소방재원 조달을 위한 다양한 제도적 수단을 갖추고 있지만 우리나라는 시도의 목적세로서 공동시설세를 두고 있으며, 부족한 재원은 일반재원으로 충당하고 있다. 따라서 소방재원을 마련하는 통로를 다양화할 필요성이 제기된다. 넷째, 현행 공동시설세는 과세대상과 세율구조 면에서 추가적인 소방재원 확충이 매우 제한적이다. 특히 서울·광역시에 비해 도의 공동시설세가 매우 빈약하고 시·도간 세수격차가 크므로 이를 조정할 수 있는 제도적 보완장치가 필요하다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 본 연구는 공동시설세의 개편, 소방관련 재정조정제도의 개편 그리고 특별회계의 도입 등을 제시하고 있다.

소방서비스는 지역주민에 대한 필수적인 공공서비스중의 하나이지만 이를 제공하는데 소요되는 재원은 현실적으로 많은 문제점을 내포하고 있다. 그러므로 소방재원의 안정화, 다양화를 위한 방안이 모색되어야 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.

본 연구에서는 소방재원의 안정화를 위한 방안이 다양하게 제시되고 있지만 그 시행 시기는 <표5-1>과 같이 단계별로 조정할 필요가 있다. 이와 같이 시기를 중심을 대안을 검토해 보면 다음과 같이 여섯 개의 방안을 중심으로 검토할 수 있다.

<표 5-1> 각 대안별 시행시기의 구분

시기별	단기적 대안	중기적 대안	장기적 대안
대안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국고보조대상확대 및 보조율 인상</li> <li>· 공동시설세 과세대상확대 (화재보험금 등)</li> <li>· 기초자치단체분담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공동시설세 과세대상확대 : 유류, 전기, 가스 등</li> <li>· 공동시설세 단일세율 도입</li> <li>· 공동시설세에 탄력세율 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특별회계의 도입</li> </ul>

① 국고보조대상 확대 및 보조율 인상

지방자치단체에 대한 소방의 국고보조는 소방기본법 제96조 제1항의 규정으로 시·도에 일부 소방장비·시설의 경비를 보조할 수 있도록 하고 있고 현재 장비구입의 1/3을 보조하고 있다. 국고보조금의 성격이 특정행정에 대한 일정수준의 확보, 국가의 종합적인 계획 내지 시책의 실시, 신규사업의 보급 장려, 특수재정수요에의 대응, 파급효과(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. 그러나 실제로 국고보조금은 119 구조·구급 장비에 한하여 50%로 국고보조금을 지급하도록 되어 있어 보조금지급대상사무의 범위를 소방기본법과 같이 소방장비·시설로 확대할 필요가 있다(보조금의예산및관리에관한법률시행령 제4조). 또한 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있고 그 원활한 운영을 위해 국가에서 부담해야 할 경비를 국가가 부담한다(지방재정법 제18조 제1항)는 원칙을 반영한다고 할 때, 1/3 보조율 수준은 1/2수준으로 상향 조정되어야 한다.

## ② 기초자치단체 분담

기초자치단체의 현장에서 발생하고 있는 화재나 구조·구급 활동에 대해 기초자치단체도 일정부분 분담이 필요하다. 기능의 효율적인 수행을 위해 광역체제를 유지하고 있지만, 기초자치단체도 수혜자라는 측면에서 비용의 분담이 필요하다. 기초자치단체가 소방비의 일부를 부담할 경우 그 방법은 다음과 같다.

첫째, 소방관서 신설과 관련한 부지 제공의 노력이 필요하다. 1999년 4월 30일자로 지방재정법 시행령 85조가 개정됨에 따라 소방관서의 양여가 가능하게 되었다. 이는 소방관서에 대한 기초자치단체의 의무적 관리를 시사하고 있다.

둘째, 재난및안전관리기본법 제29조에서 “국가 및 지방자치단체는 긴급구조에 필요한 인력·장비·시설의 확충, 통신망의 설치·정비 기타 국가 및 기초자치단체의 긴급구조 능력을 보장하기 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.

## ③ 공동시설세의 과세대상확대

공동시설세의 과세대상이 건축물과 선박으로 협소하여 세수확충에 한계가 있다. 따라서 공동시설세의 과세대상을 확대할 필요가 있다. 공동시설세의 과세대상으로 우선적으로 화재보험금 및 손해보험금(화재보험 몫)을 고려해 볼 수 있다. 화재보험금과 손해보험금에 대한 과세는 공공서비스 공급에 대한 수혜자부담 원칙에서 볼 때, 과세의 타당성을 가질 수 있다. 외국의 경우에도 화재보험금에 소방세를 부과하는 사례가 발견된다. 또한

화재위험과 관련하여 유류판매에 공동시설세를 부과하는 방안을 고려할 있다. 유류에 대해서는 현재 국세인 교통세 등이 부과되고 있어 이중과세의 우려가 있고 차량소유자에 대한 조세부담 증대가 우려된다. 그러나 현재 화재발생 원인 중 자동차화재가 건수기준으로 18.95%에 해당될 정도로 상당히 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서 원인자부담원칙으로 볼 때 유류에 대한 공동시설세 과세는 의미가 있다고 본다. 유류소비에 대해 공동시설세를 부과한다고 할 때, 과세대상은 유류 중 휘발유, 등유, 경유로 하고 과세표준과 세율을 유류판매금액의 1/100로 한다.

셋째는 전기로 인한 화재발생을 고려하여 전기사용에 대해 공동시설세를 부과하는 방안을 고려할 수 있다. 이 경우 납세의무자는 전기사용자이며 한국전력공사를 특별징수의무자로 한다. 과세표준 및 세율은 전력요금의 1/100로 한다.

#### ④ 공동시설세제에 적정세율 적용

정부에서 추진하고 있는 세제개편 방향과 부합하도록 세차누진세율 제도를 폐지하고, 도시계획세와 같이 단일세율제도로 전환하여 실질적인 세율의 인상효과를 거두고자 한다.

현행 세법상 공동시설세의 세율은 일반세율과 화재위험건축물의 중과세율을 적용하고 있으며 일반세율은 1,000분의 0.6~1,000분의 1.6까지 세차누진세율을 적용하여 과세하고 중과세율은 100분의 200으로 정하고 있다. 같은 목적세인 도시계획세는 표준세율이 1,000분의 2이지만 제한세율을 1,000분의 3으로 정하여 각 시·군에서 제한세율 범위 내에서 조례로 확대 시행할 수 있도록 하고 있다. 이것을 참고로 하여 공동시설세도 정부시책에 따라 단일세율로 전환하되 세율은 1,000분의 1.5에서 1,000분의 2까지 사이에서 적정세율을 도입하는 방안을 제시하고자 한다.

#### ⑤ 공동시설세제에 탄력세율 적용

현행 공동시설세는 과세대상과 세율구조 면에서 추가적인 소방재원 확충이 매우 제한적인 문제점을 개선하기 위해서는 탄력세율의 적용이 필요하다. 다시 말해 지방세의 15개 세목 중 11개 세목에 탄력세율이 적용되고 있으며 특히 목적세의 경우는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세 등 전세목에 적용되고 있다. 그러나 공동시설세는 오물처리시설·수리시설 기타 공동시설에 요하는 공동시설세에 대하여만 탄력세율을 인정하고 공동시설세에는 탄력세율적용을 인정하지 않고 있다. 따라서 자치단체가 자율적으로 탄력세율을 적용하여 공동시설세수를 확충할 수 있는 여지는 없다. 향후 소방서비스수요의 급격한 증대로 목적세로서 세수확충의 필요성이 큰 공동시설세를 탄력세율적용대상 세목에서 제외시킨 것은 문제가 있다. 그러므로 공동시설세에 탄력세율을 적용한다고 할 때, 이러한 예에 따라 공동시설세도 시·도지사가 표준세율의 50%까지 가감 조정할 수 있도록 탄력세율적용을 허용하는 것이 바람직하다.

#### ⑥ 특별회계로 운영

현재 공동시설세는 지방 목적세이지만 이 재원은 목적세로서의 의미를 살리지 못하고 있다. 이에 공동시설세를 공동시설세관리특별회계(가칭)로 운영하여 목적세로서의 의미를 본격화할 필요가 있다.

공동시설세 재원은 소방서 신설, 고가의 장비 구입 등과 같은 시설투자비를 위찬 재원으로 별도 관리하도록 해야 할 것이다. 이에 공동시설세관리특별회계(가칭)를 설치하여 세입을 별도 관리하고, 장기적인 소방서비스 수요증대에 대처하도록 하며 다음과 같은 원칙하에서 세입을 관리한다.

첫째, 세입은 공동시설세를 근간으로 하여, 일반회계 전입금 및 이월과  
이자수입으로 한다.

둘째, 세출은 우선적으로 시설투자비 및 장비구입비, 인건비를 제외한  
경상경비중 장비의 유지관리를 위한 경비로 한다.

셋째, 동 특별회계는 발생주의와 복식부기의 방식을 도입하여 소방활동  
에 대한 성과를 평가할 수 있는 회계정보를 제공하도록 한다. 또한 동 특  
별회계의 관리주체는 지역의 소방책임자인 시·도지사가 된다.

본 연구에서는 소방재원 확보를 위해 다양한 방안들을 제시하였다. 그  
러나 소방재원의 확충은 국민부담으로 귀착되기 때문에 국민들의 조세부  
담능력에 대한 예측이 선행되어야 함에도 불구하고, 이에 대한 분석이 부  
족한 점이 있다. 이와 함께 소방재정 확충으로 인해 다른 용도로 사용되  
어야 할 재원의 감소가 발생하는 것에 대하여 소방재정 확충을 위한 정치  
적 지지의 확보 방안들이 향후 연구에서 제시되었으면 한다.

# 참 고 문 헌

## 1. 단행본

- 강길봉, 「행정학」, 육서당, 1993.
- 김철·신해룡 공저, 「지방재정학」, 영지사, 1992.
- 김학로, 「지방행정의 이론과 실제」, 박영사, 1994.
- 김종표, 「신지방행정론」, 법문사, 1992.
- 박용치, 「현대행정학」, 고려원, 1989. p.771.
- 백규형, 「소방행정법개론」, 신아출판사, 2002
- 심정근, 「지방재정 제도론」, 박영사, 1981.
- 양승규, 「보험법」, 삼지원, 1993.
- 유한성, 「재정학」, 박영사, 1983. p.1.
- 이목훈, 「소방재정론」, 덕유, 2004
- 이상규, 「행정법」, 법문사, 1992.
- 이종익, 「재무행정론」, 박영사, 1983. p.15.
- 이준구, 「재정학」, 다산출판사, 1995.
- 장경수, 「지방행정론」, 행정고시연구회, 1993.
- 하종근, 「지방자치 단체의 경영」, 형설출판사, 1993.
- 한문철, 「행정법」, 서울고시각, 1994.
- 한원택, 「지방행정론」, 법문사, 1995.

## 2. 연구논문

- 강성권·홍미영·김형빈, “지방정부 소방조직의 통합적 체제구축에 관한 연구”, 지방정부연구, 2003.
- 강형기, “제 3섹터란 무엇인가?”, 지방자치통권 53호. 1993.
- 경기도, “소방공동시설 운용방안에 대한 보고서”, 1991. p.1.
- 국회사무처 법제예산실, “재난관리의 일원화를 위한 법제적 검토: 소방청 신설을 중심으로”, 법제현안 제99-9호(통권 제94호), 1999.
- 권태혁, “지방재정조정제도의 개선방안에 관한 연구”, 인하대학교 교육대학원, 석사학위논문, 1993.
- 김진호, “지방재원 배분체계의 개선에 관한 연구”, 부산대학교 행정대학원, 석사논문, 1993.
- 김광수, “소방행정의 발전을 위한 재원확충방안”, 서울대학교 행정대학원 국가정책과정 수료논문, 1998.
- 김용훈, “재난관리를 둘러싼 행정부서간 경쟁”, 「한국사회와 행정연구」, 제9권 제2호, 1999.
- 김태윤, “국가재해재난관리체계 구축방안”, 한국행정연구원 연구보고서, 2000.
- 김태정, “지방자치단체의 소방역량 제고방안”, 서울대학교 행정대학원 국가정책과정 논문, 1996.
- 남궁근, “재해관리행정체계의 국가간 비교연구 : 미국과 한국의 사례를 중심으로”, 한국행정학보, 29(3) : 957-981, 1995.
- 내무부소방학교, “제8기 간부후보생 졸업논문집”, 1994.
- 박규하, “우리나라 지방재정 확충방안에 관한 연구”, 인하대학교 행정대학원, 석사학위 논문, 1992.

- 박덕선, “지방세의 목적세에 대한 실무해설”, 「월간조세」, 조세통람사, 1994.
- 배두홍, “지방세제의 실태와 그 운용개선에 관한 연구”, 부산대학교 행정대학원 석사논문, 1976. p.27.
- 서성수, “지방자치에 따른 지방재원의 확충방안”, 성균관대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995.
- 서진완, “소방행정체제에 대한 평가 및 발전방향”, 한국행정연구원, 1997.
- 손희준, “한국 도시공공서비스의 민영화 성과측정연구”, 성균관대학교 박사학위논문, 1991.
- 손희준 외, “대구광역시 재정수요전망과 세수확충방안”, 한국지방행정연구원, 1995.
- 심재현, “선진국의 재난관리를 통해 본 우리나라의 재난관리 개선방안”, 위험관리지 가을호, 1999.
- 이재정 · 남중구, “재난 · 재해대책과 구호를 위한 제도적 문제점 및 감사방안”, ‘98 부정방지대책위원회 연구보고서, 1999.
- 이종열 · 박광국 · 주호진 · 김옥일, “소방행정조직체계의 비교분석”, 한국정책과학학회, 2003.
- 이영희 · 이상룡, “광역과 기초자치단체간의 재원확충방안”, 한국지방행정연구원, 1994.
- 이창원, 강제상, 이원희, “국가 재해재난 관리 조직의 개편 방안에 관한 연구”, 한국행정학회 특별기획세미나 발표논문, 2003.
- 이종철, “지방자치단체 예산의 편성과 심의에 관한 연구”, 부산대학교 행정대학원, 석사학위 논문, 1993.
- 이혜정, “제3섹터의 정치부분에의 도입방안에 관한 연구”, 이화여자대학교 대학원 석사학위 연구논문, 1992.

한국지방재정연구회, “지방재정과 제3섹터”, 지방재정 제13권2호, 1994.  
한국지방행정연구원, 「소방재원 확충방안」, 연구용역 보고서, 1999.  
한국지방행정연구원, 「제3섹터의 활성화 방안」, 1993.  
한국지방행정연구원, 「공공시설의 공동설치 관리방안」, 1996.

### 3. 기타자료

日本自治省, 「日本地方白書」, 평성 8년, 12년판.  
日本消防廳, 「消防白書」, 평성 12년, 15년판.  
내무부, 「지방재정연감」, 1992~1998.  
내무부, 「행정 주요통계」, 1999.  
소방 2000년지, “광역자치 실시에 따른 소방행정 발전방안”, 1998.  
최성용, 「해외연수보고서」, 전남소방본부, 1996.  
행정자치부, 「소방행정자료 및 통계」, 1998~2003.  
행정자치부, 「지방재정연감」, 1999~2003.  
행정자치부, 「지방세정연감」, 1999~2003.  
행정자치부, 「한국도시연감」, 2000.  
행정자치부, 「화재통계연보」, 2003.  
재정경제부, 「주요경제지표」, 2004. 10월.  
제주도소방방재본부, 「일선소방활동경영분석」, 1999.  
City of SanDiego, 「Final FY, 1999 Budget」, 1999.

<부록 1> 소방재원 관련 법률개정(안)

<표 1> 지방세법개정(안)

구분	법령	현행	변경
공동시설세	지방세법	<p>제240조(과세표준 및 세율) ①공동시설세의 과세표준과 세율은 다음 각호의 정하는 바에 의한다.</p> <p>1. 소방시설에 요하는 공동시설세는 건축물 또는 선박(소방선이 없는 시·군을 제외한다)의 가액을 과세표준액으로 하여 이를 다음의 각급으로 구분한 세율을 체차로 적용하여 산출한 금액의 합계액을 그 세액으로 한다.</p> <p>500만원이하의 가액 1,000분의 0.6                      1천만원이하의 가액 1,000분의 0.8                      2천만원이하의 가액 1,000분의 1.0                      3천만원이하의 가액 1,000분의 1.2                      5천만원이하의 가액 1,000분의 1.4                      5천만원을 초과하는 가액 1000분의 1.6</p>	<p>① (좌동)</p> <p>1. 소방시설에 요하는 공동시설세는 건축물 또는 선박(소방선이 없는 시·군을 제외한다)의 가액, 화재보험금 및 손해보험금을 과세표준으로 하여 다음의 세율을 적용하여 산출한 금액을 그 세액으로 한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 건축물 또는 선박 가액의 1,000분의 1.6 (또는 2)</li> <li>· 화재보험금 전액 및 손해보험금의 20%에 해당하는 금액의 10%</li> </ul>
		<p>③도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의공동시설세의 세율을 제1항 제3호의 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이 경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 1을 초과할 수 없다.</p>	<p>③도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 당해연도분의 공동시설세의 세율을 제1항 제1호 및 제3호의 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이때 제1항 제1호의 경우 표준세율의 100분의 50 범위안에서 가감조정할 수 있다. 그리고 제3호의 세율은 그 가액의 1,000분의 1을 초과할 수 없다.</p>

<부록 2> 보조금 지급대상사업의 범위와 기준보조율

<표 2> 보조금의예산및관리에관한범률 시행령 개정(안)

현행		변경	
사업	기준보조율(%)	사업	기준보조율(%)
3. 119구조·구급대장비	50	3. 소방사업	
		- 119구조·구급대장비	50
		- 소방시설 및 장비보강	50



## ABSTRACT

A Study on the Ways of Revenue Increase for Fire-fighting  
Services in Local Government.

Lee, Yong-man Major in Public Administration  
The Graduate School of Public Administration  
Jeju National University.

This study was carried out in the purpose of contriving a way to secure fire-fighting revenue resources, to stably manage the citizens demand of fire-fighting (satisfying this local-governing period) under the perception that there is a need of secured fire-fighting resource in order to provide a good quality fire-fighting service. This study first presents the faults of present systems by analyzing them, then, offers reorganization of public facility tax system, reorganization of the local-fire-fighting finance system, partial charging of the fundamental self-government body and introduction of special accounting system as solutions to these problems. Also, it analyzed the supply system and resources of the fire-fighting services abroad for benchmarking.

Fire-fighting service is a non-excluding, non-competing local public resource, but it possesses a possibility of exclusion unlike pure-public resources, simultaneously. Such fire-fighting services are classified into protection, prevention and rescue duties, and the rescue sector is recently growing geometrically due to the promotion of the sector through mass communication. There are means of funding for the fire-fighting services such as 1. general revenue resources, 2. the moving revenue resources by the government and 3. purpose resource but in the case of our nation there are 1. public fire-fighting taxes (part of local taxes), 2. government subsidy & special bounty (part of moving resources by the government) and 3. fine for default (funding on causer-charging).

Through analyzing the demand of revenue resources required for providing present fire-fighting services up to year 2010 periodically, nationally, the fire-fighting fee takes up 31.8% of year 2000s public facility taxes, 30.8% in year 2005, and 30.2% in 2010 showing a continual decrease. The Kyung-gi region showed a possible decreasing pattern of 35.9% in year 2000, 34.3% in 2005, 33.4% in 2010, and the public facility taxes (including working and business expenses) showed a possible decrease of 63.7% in the by year 2000, 61.1% in 2005, and 59.6

in 2010.

The following questions arise in consequence of having present fire service facilities and funds as a basis.

First of all, there is a shortage of financial resources in the fire service itself. In other words, it leaves much to be desired to achieve the primary aims of expanding the funds even though the fire service administration has been enforced as an urban system to a provincial system since 1992, and though the total amount of public fire service tax is being used as the fund for the fire service resources. Moreover, it is predicted to have a lack in funds of 661billion won, 962 billion won in 2005, 1,191billion won in 2010 nationwide, according to the analysis on cities. In case of Kyung-Gi-Do, the shortage of funds is estimated to the amount of 99 billion won in 2000, 146 billion won in 2005, and 192 billion won in 2010 is predicted.

Besides, there will be an outbreak of fund shortage of 31billion won in 2000, 48 billion won in 2005, and 65 billion won in 2010 if it were to replenish the ordinary budget and the working expenses with the fire service funds, mainly from public facility tax income, as its primary principal while it still preserves its labor costs in general account.

These defective financial conditions will accelerate the shortage

of fire service funds for the publicly safe fire service as the population and the size of the local communities increase. In result, it will limit the performance of Disaster prevention function in the local community while every fire station will have difficulty in maintaining its public fire service functions due to their limited funds. Therefore, these conditions will cause properties and lives exposed to the danger of conflagration.

Secondly, operating expenses such as labor cost takes up 80% of fire expenses [in expenditure structure, causing high rigidity in fire service budget. Thirdly, there is a limit in fund raising means. In foreign countries, besides the general financial source, conflagration insurance costs, subvention, public loan, and endowment act as sources for the fire service funds. However our country owns a public equipment tax in every city and province, supplying the shortage with the general public fund. Therefore, it is necessary to diversify the fund raising path with the following proposal.

Fourthly, current public facility tax, in aspect of target of taxation and tariff structure is very limited in expansion of additional fire service financial resources. Compared to Seoul City, public facility taxes of provinces are especially insufficient, and the differences of tax revenues between cities and provinces

are considerable, so that a complementary supporting system is required to adjust this system.

To settle these problems, this research suggests the reorganization of public fire service taxation system, reformation of the fire service related financial adjustment system, and the introduction of a specialized accounting system.

