

안전문화정착을 위한 소방재원 확충방안 The Plan of Funds Expansion for Fire Services to Fix Safe Environment

최 낙 순[†]

Nag-Soon Choi[†]

전북대학교 회계학과

(2006. 2. 8. 접수/2006. 3. 20. 채택)

요 약

본 연구는 양질의 소방서비스를 제공하기 위해서는 소방재원의 안정적 확보가 필수적이라는 인식 하에서 지방자치시대에 부응하는 주민의 소방수요에 안정적으로 대처할 수 있는 소방재원의 확충방안을 제시하는데 본 연구의 목적이 있다. 이를 위해 소방공동세율을 상향 조정하고, 소방병원과 소방정비고를 신설하여 지방 공기업으로서 자체 재원을 확보한다. 또한 소방공동시설세의 세목을 규정하여 재정의 재분배 기능을 확대 개편하고 기초자치단체에도 재원을 분담시키며, 유류소비에 소방안전세, 전기사용에 공동시설세를 부과하여 부족한 소방재원을 확보하여 안전문화를 정착시켜야 할 것이다.

ABSTRACT

Recently, it is imperatively necessary to expand fire services funds for providing high quality of fire services. This study is to propose the plan of funds expansion for fire services to cope with a hefty increase of fire services demands in a local autonomous entity era. As alternatives of funds expansion, the study suggests the increase of fire public facilities tax rate and extracting new funds by establishing local government firms such as fire hospitals and fire repair firms. In addition, the study also proposes establishing a new common fire facilities tax, imposing fire services tax on gas tax, imposing public facilities tax on electricity tax, and transferring fire services expense to a local autonomous entity.

Keywords : Fire services funds, Public facilities tax, Fire service

1. 서 론

소방이란 화재를 예방·경계하거나 또는 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 사회의 복리증진에 이바지함을 목적으로 한다. 이러한 소방의 정의에는 국민의 생명과 재산이 손상될 우려가 있는 각종 재난·재해로부터 그 피해를 최소화하기 위한 총체적인 국가 활동이라 할 수 있다.

최근 세계 전역에서 산발적으로 발생하고 있는 대형 재난 및 재해와 더불어 우리나라에서도 경제의 고도성장으로 인한 도시의 거대화화 및 밀집화, 건물의 고층화와 화재양상의 다양화, 피해규모의 대형화 등에 따른

재난·재해 예방 및 안전서비스에 대한 수요가 급증하고 있다. 특히 119구조·구급서비스 등에 대한 유용성과 확대 필요성이 사회 전반에서 인식되어 지면서 소방수요가 폭발적으로 증가하고 있다. 이러한 수요증가와 더불어 소방서비스에 대한 질적 개선 또한 요구되어지고 있다.

소방서비스가 국민들의 안전에 관한 질적 욕구를 충족시켜주기 위해서는 그에 상응하는 재난관련 조직구조와 기능수행을 위한 인력, 장비 및 재원의 확보가 선행되어야 하는데 현행의 소방재원지원시스템에는 여러 가지 제약 요건이 존재하고 있다. 특히 소방서비스의 질적·양적 강화를 위해서는 안정적인 소방재원의 확보가 절실하다 할 것이나 현행의 세율 구조로는 재원 확보가 어려운 실정이다.

소방재원이란 소방관서가 그 지역의 화재예방과 진압 등에 필요한 수단을 조달하고 관리·운영하는 경

[†]E-mail: nagsoon@hanmail.net

제활동을 하는데 필요한 재원을 의미한다. 현행 우리나라의 소방행정시스템은 정부수립이후부터 1970년도까지는 국가소방체제로 운영하여 오다가 1971년부터 국가와 지방(시·군)자치체제로 이원화되는 과도기를 거쳤다. 그리고 지난 1992년 4월 1일부터 시·도 광역자치소방행정체제로 일원화되어 현재에 이르고 있다.

본격적인 지방자치제의 실시를 맞이하여 급증하는 지역주민의 행·재정수요에 부응하기 위한 각 지방자치단체의 자주적인 재원확보방안이 매우 시급하다. 하지만 지방재정은 중앙재정과 달리 다양한 세입원을 가지고 있으나 그 규모와 구조적인 면에서는 매우 열악한 실정이다. 특히 1998년 외환위기를 거치면서 경기침체와 실업의 증가로 지방세수가 감소되어 지방재정의 악화가 가중되었고 소방재정의 건전성 또한 매우 취약해 졌다. 특히, 우리나라 소방의 여건은 지역 간의 재정 불균형 및 재정의 취약성으로 인해 개선 속도가 매우 미약하기 때문에 새로운 지방세목을 설치하거나 국고보조금에만 의존하여 급증하는 새로운 소방수요에 효율적으로 대응하는 데에 한계점을 노출하고 있다. 또한 연이은 대형재난과 사고는 필연적으로 일사불란한 소방방재조직을 요구하고 있다. 이에 정부는 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 등 “국민이 편안하고 안전한 한국”을 실현하기 위한 국가중추조직으로서 “소방방재청”을 2004년 6월 1일 출범하르로서 중앙정부 차원에서의 통합적인 재난관리를 할 수 있는 토대는 마련되었으나, 효율적인 재난의 예방과 대응 및 수습을 위해서는 일선 소방관서의 통일되고 집약된 조직과 정예화된 인력을 비롯한 최첨단 장비가 필요하게 되었다. 이러한 사유로 재정적 지원이 필수적임에도 불구하고 자치소방재정의 현실은 선진국의 소방재원에 비할 때 많은 부분이 낙후되어 있고 제반 여건 또한 열악한 실정이다.

이러한 인식하에서 본 연구에서는 먼저 우리나라 소방재원의 실태를 파악해보고 여기에서 도출되는 구체적인 문제점을 고찰할 것이다. 이를 통해, 증가하고 있는 소방수요 욕구를 충족시키는데 안정적으로 대처할 수 있는 소방재원의 확충방안을 제시하는데 본 연구의 목적이 있다.

2. 우리나라 소방재정의 현황과 문제점

2.1 우리나라 소방재정 현황

2.1.1 소방재정의 현 상황

지방자치시대를 맞이하여 소방재정은 자치재정의 일

부로서 지방자치단체가 자주적으로 소방재정을 책임지고 그 지역사회에서 전적으로 부담하는 것이 바람직할 것이다. 하지만 우리나라의 현실은 지방자치단체별로 재정규모가 편차가 심하여 소방재정의 자립도 역시 지역별로 많은 차이가 있다. 우리나라의 경제력은 대도시와 산업도시에 편재해 있고 주민의 조세부담능력에도 커다란 차이를 보이고 있으며 재원이 중앙에 편중되어 있어서 지방자치단체가 스스로의 재원을 조달할 능력이 미약하다. 여기서 지방재정에 대한 소방재정의 비중이 어느 정도가 적절한가 하는 것을 일률적으로 결정하기 어렵지만, 지방재정의 자립도가 높은 경우에는 소방재정의 효율적인 운영이 가능하며 소방행정의 수행능력도 신장시킬 수 있다.

2001년 16조 2,260억원, 2002년 19조 4,735억원, 2003년 21조 6,676억원이던 지방세출예산은 2004년 22조 1,863억으로 2001년 대비 136% 증가하였으며,¹⁾ 지방소방예산총액은 2001년 1조 0,378억원, 2002년 1조 2,238억원, 2003년 1조 4,284억원, 2004년 1조 6,191억 원으로 2001년대비 156%의 신장률을 나타내 소방재정의 신장률이 지방세출예산의 신장률 보다 다소 높아졌음을 알 수 있다.²⁾ 그러나 같은 기간 지방세출예산은 2001년 16조 2,260억원인데 비해 소방재정은 1조 0,378 억원으로 6.3%에 불과하며 2004년의 지방세출예산이 22조 1,863억원인데 반해 소방재정은 1조 6,191억 원으로 7.2%에 불과하여 지방세출예산에 대한 소방재정의 규모가 안전문화 정착을 위해서는 매우 저조함을 알 수 있다.

2.1.2 소방재정의 구성 상태

소방재정은 인건비, 경상비, 사업비로 구성된다. Table 1에서 보는 바와 같이 2000년에서 2005년까지의 소방재정 중에서 이들이 차지하는 평균비중은 인건비가 54.5%, 경상비 27.3%, 사업비 18.2%로서 소방재정의 구성은 인건비가 전체의 절반이상의 높은 비중을 차지하고 있다.

지난 6년간(2000~2005) 경상비의 비중은 점차 감소하였으며 2005년의 경우 2004년에 비하여 8.9%인 1,217 억원이 감소한 것으로 나타났다. 하지만 인건비의 비중은 큰 폭으로 증가하고 있다. 특히 인건비의 경우 2000년에 비해 2005년에 2배 이상 증가하여 소방재정의 대부분이 인건비에 편중되어 있음을 알 수 있었다. 이는 상대적으로 소방공무원의 복지와 소방수요 증가에 따른 소방관서의 신·증축에는 다소 소홀한 관심을 기울였던 것으로 판단된다. 그러므로 장기적인 안목에서 경상비와 사업비 부분을 확대해 소방공무원의

Table 1. 소방재정의 구성(지방비)

(단위 백만원)

연도	구분	합계(A)	인건비(B)			경상비(C)			사업비(D)		
			금액	신장률*	B/A	금액	신장률	C/A	금액	신장률	D/A
2000		963,175	478,468	100	49.7	307,671	100	31.9	177,018	100	18.4
2001		1,017,919	528,715	110	52.0	310,645	101	30.5	178,359	101	17.5
2002		1,223,876	661,888	138	54.1	376,200	122	30.7	185,788	105	15.2
2003		1,428,439	753,875	157	52.8	401,723	131	28.1	272,841	154	19.1
2004		1,607,949	845,229	176	52.6	450,924	147	28.0	311,796	176	19.4
2005		1,724,831	1,074,392	224	62.3	329,184	107	19.1	321,255	181	18.6
6년평균		1,327,698	723,761	150	54.5	362,725	118	27.3	241,212	136	18.2

주: 소방재정은 각 시도별 년 초 소방예산 자료
 자료: 행정자치부 및 소방방재청 소방행정자료 및 통계(2000~2005)

후생복지와 장비의 현대화에 좀 더 비중 있는 투자를 할 필요가 있다. 즉, 소방예산에서 차지하는 비용 중 소방공무원의 인건비 및 후생복지 등이 차지하는 예산은 점차 증가하는 추세이나 그에 따른 청사 신축 및 장비의 현대화는 예산 반영의 증가 현상이 거의 이루어지지 않고 있는 상황이어서 화재 및 구급·구조 출동에 제약이 따르고 있다.

2.1.3 소방재정의 과목별 실태

지방재정의 소방비 중에서 인건비의 규모는 2000년 4,784억원에서 2001년 5,287억원, 2002년 6,618억원, 2003년 7,538억원, 2004년 8,452억원, 2005년에는 1조 743억원으로 2000년을 기준 110%, 138%, 157%, 176%, 와 224%의 신장률을 나타냈으며, 소방비 중에서 인건비가 차지하는 비중은 2000년 49.7%, 2001년 52.0% 2002년 54.1%, 2003년 52.8%, 2004년 52.6% 2005년 62.3%를 나타내어 다소 증가하는 추세를 보이고 있다.

경상비는 2000년의 3,076억, 2001년의 3,106억원, 2002년의 3,762억, 2003년 4,017억원, 2004년의 4,509억과 2005년 3,291억원으로 각각 2000년 대비 101%, 122%, 131%, 147%, 107%의 신장률을 보였으며, 경상비의 지출 내역은 장비 및 시설유지비와 공공요금 등 공공급이 50% 이상을 차지하였고, 다음으로 여비와 수용비 등의 순이었다. 또한 경상비 등은 대도시의 소방서 설치지역에서는 수용비 공공요금 및 공공급보다 액수가 많아서 장비 및 시설유지비 다음으로 많은 비중을 차지하였다.

사업비는 관서 신·증축, 소방용수 보강 장비구입 등

으로 사용되었으며, 2000년부터 2005년까지의 6년간의 확보된 예산액의 신장률을 살펴보면 2000년 1,770억원에서 2003년 2,728억원, 2005년 3,212억원으로 각각 154%와 181%의 신장률을 보였고, 소방비 중에서 사업비가 차지하는 비중은 2000년 18.4%, 2003년 19.1%, 2005년 18.6%로 다소 탄력적인 면을 보이고 있었다.

2.1.4 공동시설세 현황

(1) 공동시설세 기능

인구의 급격한 증가와 산업시설, 그리고 건축물 등의 밀집화에 따른 소방대상물의 급증으로 인하여 지역 주민 생활이 돌발적인 사고나 화재로부터 안전한 삶을 영위할 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.

공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 기타 공공시설에 필요한 비용에 충당하기 위하여 그 이익을 받은 자에게 부과할 수 있다. 또한 공동시설세는 그 시설종목을 표시하는 세목을 정하여 부과하여야 하는 바 현재는 소방시설에 대한 공동시설세만 시행하고 있으며 이는 소방시설의 수혜대상자로부터 징수하는 목적세이다. 따라서 대상지역은 소방혜택을 받은 지역 중에서 당해 자치단체의 조례로 정하여야 하며 대상건물은 토지, 건축물, 선박(소방선이 없는 시·군을 제외)

*신장률의 기준연도는 2000년임.

이 이에 해당한다.

공동시설세 제도는 도시나 산업시설 등으로부터 화재 등 인위재해에 대한 일정한 수준의 소방력을 보장하기 위한 재원의 보장이라는 기능도 갖고 있다. 소방수요 증가에 대한 세수입을 조달하는 기능으로서 공공서비스의 공급비용이며, 주민생활에 안전을 도모하고 도시화에 따른 복지행정의 일환으로 지역주민에게 직접 서비스하는 소방구급 및 구조 활동을 통한 복지행정의 기능을 겸하고 있다.

(2) 소방공동시설세의 비중과 증가율

소방공동시설세는 2005년 기준 506,672백만원으로 전체 시·도 소방예산 중 29.38%에 불과한 실정이다. 이러한 상황에서 소방서비스 공급에 소요되는 예산은 최근 5년 동안 평균 12.8%씩 증가하고 있어 향후 소방수요에 대처하기 위한 소방서비스의 현대화가 현저히 약화될 수밖에 없고 또 지방재정의 어려움은 더욱 가중시키는 요인으로 작용하게 될 것이다. 그러므로 양질의 소방서비스를 제공하기 위해서는 소방재원의 안정적 확보가 무엇보다도 필요한 상황에 있다.

Table 2에서 보는 바와 같이 전국 지방세 중에서 소방공동시설세의 비중과 증가율 추세는 다음과 같다.

2000년을 기준년도로 하였을 때 지방재정의 지방세 징수액은 20조 6,006억원에서 2004년 34조 2,017억원으로 166%로 증가하였고, 공동시설세는 2000년 3,413억원에서 2004년 4,674억원으로 136%의 신장률을 보이고 있다. 지난 5년간 공동시설세가 증가하였으나, 지방세의 신장률과 대비한 공동시설세의 신장률은 현저하게 떨어져 있다. 또한 지방세 중에서 차지하는 공동시설세의 비중은 해마다 줄어들어 2000년 1.65%에서 2004년 1.35%로 나타나 안전문화 소방서비스를 제공하기에는 자체 재원의 확보가 미약한 실정이다.

2.1.5 국비(국고보조금) 지원 실태

우리나라 소방예산 지원금(국고보조금)의 규모는 Table 3에서 보는 바와 같이 2000년 147억원에서 2003년 390억원, 2005년 14억원으로 줄어들었다. Table 3에서 보는 바와 같이 소방예산 지원금(국고보조금)이 차지하는 비중을 보면 매우 미약한 실정이다. 2004년 2005년 갑자기 국비 지원이 줄어든 상황은 소방재정의 국고보조금은 고정되어 있는 것이 아니다 라는 소방방재청 재정기획팀 질의회신 결과 국가에서 대형사건 사고가 발생할 시에는 국가에서 예비비를 300억 정도 책

Table 2. 전국공동시설세의 비중과 신장률

(단위: 백만원)

연도	구분	지방세(A)		공동시설세(B)		B/A (%)
		액수	신장률	액수	신장률	
2000		20,600,603	100	341,383	100	1.65
2001		26,664,879	129	350,866	102	1.31
2002		31,525,744	153	374,392	109	1.18
2003		33,132,943	160	410,914	120	1.24
2004		34,201,705	166	464,795	136	1.35

주: 일반회계 세입결산 정수총계 규모
 자료: 행정자치부, 지방세정연감(2000~2004)

Table 3. 전국 소방예산 지원금(국고보조금)의 규모

(단위: 백만원 %)

	소방재정		국비 지원금의 합		구성비
	액수	증가율	액수	증가율	
2000	977,882	100	14,707	100	1.5
2001	1,060,160	108	22,292	151	2.1
2002	1,251,370	135	27,494	186	2.2
2003	1,482,909	151	39,070	265	2.6
2004	1,609,357	164	1,373	-90.6	0.09
2005	1,762,731	180	1,408	-90.4	0.07

정해 놓았다가 사고 경위에 따라 100억원에서 300억 원을 긴급지원을 해주는데 “(예: 2001년 3월 4일 새벽 3시 48분경 홍제1동 2층 주택화재, 2003년 2월28일 오전 10시경 대구 지하철 1호선 중앙로역 대형 사고)” 2004년과 2005년에는 대형사건 사고가 발생하지 않은 관계로 지원이 이루어지지 않아 국비 지원이 줄었다.

2.2 한국 소방재원 문제점

2.2.1 소방재원의 빈약성

현행 시·도 자치소방행정체제 하에서는 소방공동시설세를 소방시설재원으로 사용하고 있으나, 소방재원의 확충이라는 본래의 목적을 달성하기에는 매우 미흡한 실정이다. 이와 같은 열악한 재정여건은 인구증가와 함께 지역사회규모가 커질수록 소방서비스 공급에 필요한 소방재원의 부족을 가속화시켜 결국 지역사회의 재해방지기능의 수행을 약화시키는 요인이 될 것이다. 또한 재정상의 어려움은 결국 공설소방기능의 유지를 어렵게 만들어 국민의 인명과 재산이 재난에 노출될 위험도가 높아지는 결과를 초래할 수 있다.

Table 4를 살펴보면 소방예산의 규모는 매년 점진적으로 증가하고 있으나, 실질적인 내용에 있어서는 증가가 매우 미약하다. 이와 같은 현상은 소방재원이 그간 형식적인 규모면에서는 보강을 하였으나, 내용면에서는 충실하지 못했다는 증거이다. 특히, 공동시설세가 소방예산에서 차지하는 비중이 전국대비 23.9% 수준이라는 것을 알 수 있다. 또한 전국의 공동시설세가 지방세에서 차지하는 비중을 보면 그 비중이 1.18% 정도에 미치는 것을 볼 때에 공동시설세가 목적세라는 사실을 의심하지 않을 수 없게 된다.

2.2.2 소방재원의 확보 곤란

소방재원의 확보가 어려운 이유는 다음과 같다. 첫

째 공동시설세의 과세객체는 건축물과 선박이며 그것도 4층 이상의 건축물과 위험물저장 및 처리시설 및 선박위주로 공동시설세를 부과하고 있으며 주택 등은 제외되어 있다는 점이다. 구조물이 복잡다양화 됨에도 불구하고 4층 이상의 건축물 중심으로 공동시설세를 부과하므로 소방수요를 많이 유발하고 있는 차량, 음식점 및 유흥업소 등에*는 소방공동시설세를 부과하지 못하고 있는 것이 현실이다.

둘째, 소방사업비의 재원으로 유일한 공동시설세는 소방시설 등 필요한 비용에 충당하기 위한 목적세로만 투자되고 사용되어야 함에도 불구하고 공동시설세의 소방사업비 투자율이 높지 않아 소방행정발전을 위한 사업추진에 커다란 장애 요인이 되고 있다는 점이다.

셋째, 공동시설세의 지방별 구성비가 저조하다는 점이다. 그런데 지방세 중 공동시설세의 구성비가 낮음에도 불구하고 표준액을 인상·조정하지 못하는 한계 또한 갖고 있다.

넷째, 공동시설세의 증대와 관련하여 가장 큰 문제점의 하나로 제기되는 것은 공동시설세의 지역적 편중현상이라고 하겠다. 경제가 발전하는 상황에서 지역 간의 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 편중은 소방관서 재정 대책상 어려운 문제로 지적되고 있다. 공동시설세의 세원이 지나치게 편중되어 있는 경우에는, 소방재원이 풍부한 자치단체에서는 더욱 세원을 증가시켜 주는 반면, 재원이 빈약한 지방자치단체에서는 현상유지에도 어려운 실정이어서 결과적으로 소방재원의 지역적 격차가 더 커지는 결과를 초래하게 된다.

Table 4. 연도별 지방세징수액과 공동시설세의 비교(전국)

(단위: 백만원)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	평균	
지방세(A)	18,586,100	20,600,603	26,664,879	31,525,744	33,132,943	34,201,705	27,451,995	
공동시설세(B)	76,041	341,382	350,866	374,932	410,914	464,795	336,488	
소방예산(C)	990,641	1,033,256	1,278,134	1,503,234	1,662,393	1,768,494	1,372,692	
비중 (%)	B/A	0.40	1.65	1.31	1.18	1.24	1.35	1.18
	B/C	7.6	33.0	27.4	24.9	24.7	26.2	23.9

자료: 행정자치부, 지방세징수연감(2000~2005)

*2005년도 전체화재 32,340건 중 차량에서 5,883건(18.2%), 음식점 및 유흥업소에서 2,152건(6.7%)이 발생.

2.2.3 국고보조금의 저조

국고보조금의 특정사업 지원에 있어서 지역특성에 맞는 합리적인 내부조정이 필요하다. 재정규모 투자가 많은 지역은 상대 비교가 고려되어 배분되어야 하며 이에 따른 소방관서 설치, 장비 및 소방안전 예방 대책 등이 사전에 고려되어야 할 것이다. 그리고 천재지변, 재난 등 기타 발생된 가공할만한 재산적 손실과 인명피해에 대한 대응업무는 실제 현장활동을 수행하는 소방공무원의 전적인 임무로 볼 수 있다. 사고발생 이전에 지역적 환경(산악, 해상, 화학 등)을 고려하여 소방분야에 대한 국고보조금이 절실하다고 본다. 화재, 구조·구급에 따른 지역 주민의 안전과 재산, 생명보호 욕구를 충족시켜주는 일을 담당하는 것으로도 소방분야에 대한 국고보조금의 지원이 확대되어야 할 것이다.

2.2.4 소방투자사업 미흡

(1) 화재예방 재정 빈약

우리나라 근대화가 안전을 무시한 성장정책 위주로 시행되는 과정에서 그에 따른 부작용으로 많은 대형사고의 발생으로* 화재를 사전에 방지하지 못하면 사회경제적 손실이 기하급수적으로 증가하고 인명피해도 상당수에 이르러 화재예방은 이제 중요한 국가적인 과제가 되었다.

이는 소방력의 필요성을 인정하면서도, 재정적인 부담이 큰 관계로 선뜻 투자를 하지 않고 있다. 당장 투자를 하지 않아도 화재만 나지 않으면 된다는 생각으로 우선순위에 밀려나 있는 실정이다. 화재를 사전에 막기 위한 적극적인 재정투자의 의지가 없는 한 소방력 보강에 대한 재정적 빈약은 지속될 것이다.

(2) 소방력 보강에 따른 재정 빈약

소방력 보강은 도시화 진행에 따른 인구가 증가하고 있거나, 인구밀집화가 이루어져 소방수요가 급증하는 지역에 우선적으로 보강되고 있다. 또한 신도시 건설과 대·소단위 공업단지 조성으로 화학물질 사용이 폭발적으로 늘고 있는 지역에 소방안전이 크게 문제가 되고 있기 때문에 매년 소방방재청은 시·도별 소방력 보강 5개년 계획을 수립, 소방관서의 장비, 인구 등을 각 지역의 재정사정에 맞추어 연차적으로 보강하고 있다. 또 장비가 보강되면, 이를 운영하는 인원이 더욱 절실한 실정인데도 대부분의 소방서가 인원이 부족한 실정이며, 더구나 인원이 부족한 소방관서에 광역지방

사무라는 이유로 국고지원이나 기초자치단체인 시·군·구의 지원도 미비하여 소방용수시설과 같은 화재진압 작전상 절대적으로 필요한 시설에도 투자가 턱없이 부족한 실정이다.

2.2.5 재원조달수단의 제약

우리나라의 경우 소방재원으로 시·도의 목적세로서 공동시설세를 두고 있으며, 부족한 재원은 일반재원으로 충당하고 있다. 그러나 외국의 경우 일반재원(재산세 등) 외에 화재보험세, 보조금, 공채, 기금 등 소방재원조달을 위한 다양한 제도적 수단을 갖추고 있다. 따라서 소방재원을 마련하는 통로를 다양화할 필요성이 제기된다.

3. 외국의 소방재원 사례

3.1 일본

일본 시정촌의 소방비 결산액의 재원은 2003년 기준으로 총 결산액은 1조 8,200억엔이고, 이중 일반재원 등(지방세, 지방교부세, 지방양여세 등 사용용도가 특정되지 않은 재원)이 91.4%인 1조 6,631억엔으로 대부분을 차지하고 있으며, 그 외의 특정재원으로는 지방채는 4.9%, 기타특정재원(사용료, 수수료 등)은 0.2%를 점하고 있으며, 국고지출금은 1.3%에 불과한 실정이다.³⁾ 따라서 일본 시정촌의 소방재원은 지방자치단체의 일반재원에 주로 의존하고 있으며 국고지원은 매우 미미한 수준임을 알 수 있다. 큰 비중은 아니지만 지방채를 통한 재원조달이 4.9%를 차지하고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.

시정촌의 소방방재시설 등 정비에 대한 보조금으로는 국고보조금과 도도부현 보조금이 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, 화학소방펌프 자동차, 인명구조를 위한 구조공작차 등의 정비 등이다. 기타 특정재원에는 소방재원 보전수단으로 입탕세가 있다. 이 입탕세는 광천원의 보호관리시설, 소방시설 등의 정비 및 관광의 진흥에 소요되는 비용에 충당하기 위하여 부과하는 시정촌의 목적세이다.

*대연각 호텔화재(71. 12.25, 재난피해 약 8억4천만원, 인명피해 226명, 부산 대야호텔화재(84.1.14, 재산피해 2억원, 인명피해 106명), 인천 히트노래방 화재(99.10.30, 재산피해 약 6천4백만원, 인명피해 137명), 대구 중앙로역 지하철 전동차 화재(03.2.18, 재산피해 약 47억6천만원, 인명피해 340명).

Table 5. 일본 시정촌 소방비결산액의 재원 내역

(단위 억엔, %)

구 분	2000년		2001년		2002년		2003년	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
결산액	18,758	100.0	18,625	100.0	18,593	100.0	18,200	100.0
일반재원 등	16,892	90.1	17,001	91.3	16,911	91.0	16,631	91.4
특정재원								
국고지출금	228	1.2	224	1.2	229	1.2	231	1.3
지방채	1,220	6.5	989	5.3	1,034	5.6	883	4.9
사용료·수수료	28	0.1	29	0.2	28	0.2	31	0.2
기타	389	2.1	382	2.1	391	2.1	424	2.3
계	1,866	9.1	1,624	8.7	1,682	9.0	1,569	8.6

자료: 소방청, 소방백서(2005), <http://www.fdma.go.jp/>

3.2 독일

독일의 소방재정은 '95년도 기준으로 전국 약 24억 마르크로 지방비 총예산 4,950억마르크의 약 0.5%(시별로는 약 1%)이다. 독일 소방재정의 특징은 화재보험 및 손해보험에 소방세*를 부과하여 소방시설확충을 위한 목적세로 재원을 사용하고 있으며, 이는 소방예산 개념과 별도로 관리 집행(우리나라의 특별회계 방식)되고 있다. 이 소방세는 화재보험 등에 부과하는 것으로서 특이한 형태를 보이는데, 선진 여러 나라에서도 화재보험에 세금을 부과하고는 있으나 독일은 뉴질랜드와 같이 세금의 명칭을 소방세로 하여 부과하고 있다. 소방세의 세수는 소방안전관리와 방화보호의 목적에 사용하고 있으며 재원관장은 방화보호를 담당하는 부처(소방관련부서)가 관장하여 집행하므로 소방시설 투자에 엄격한 목적기속으로 집행하고 있다. 이처럼 독일의 경우 소방시설 투자를 위한 재정확보에 매우 적극적임을 알 수 있다.

독일의 소방세는 「독일연방방화보호구조법」 제43조에 근거하여 화재보험금(화재보험 및 손해보험을 포함)에 과세하며, 세율은 8%이다. 납세의무자는 보험회사 또는 기타 피보험자가 되며, 과세액의 발생은 보험금이 수령, 청구 또는 지불되는 달이 끝나는 것과 함께 발생한다.

3.3 미국

미국에서 소방기능은 재난관리 기능**과 함께 발달하고 있다. 소방행정체제는 기본적으로 연방정부의 기능이 미약하여 전국을 규제할 수 있는 연방법이 따로 없고, 소방제도·조직·실체법에 있어서도 주정부의 자치권에 따라 정하고 있으며 각 지방자치단체는 이를 중심으로 조례를 정하여 운영하고 있다.4)

위싱턴주의 경우 소방재원은 일반재원인 재산세***와 소방기관 운영 보조를 위해 보험세를 주요재원으로 하고 있다. 이 중 화재보험세****와 911전화세를 집중검

*독일의 소방세법은 1979년 12월 21에 시행되었으며, 1997년 12월 17일 전면개정됨 (연방법률공보 제1권 3039쪽).
 **1974년 재난구조법(Disaster Relief Act)에 근거한 1979년 연방위기관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)을 창설하였고, 산하에 소방국(U.S. Fire Administration)이 있음.
 ***위싱턴주의 재산세도 우리나라의 재산세제와 유사하게 부가세적 성격을 가지고 있으며, EMS에 추가적으로 부과되는 재산세에 1,000달러의 재산가액당 50센트까지 징수하여 일반재원으로 하고 있는데 '95년 기준으로 총 재산세액 2,658.4백만달러 중 5.9%인 156.8백만달러를 소방재원으로 사용하고, 인건비, 훈련, 장비, 공급, 차량, 건물재산에 사용함.
 ****위싱턴주의 화재보험세(Fire Insurance Surcharges)는 화재와 EMS(구급) 서비스 프로그램에 지불하는 편익부과금(Benefit Assessments) 형태로 징수하는 것으로 철저한 응의과세를 하고 있다. 징수방법의 대강을 보면, 화재위험지역(fire protection district)을 10등급으로 나누어 위험중요도의 비용편익분석결과에 따라 화재보험에 부가세적 성격으로 차등(92년도의 경우 이 시스템으로 각 주거지역마다 적게는 13.8달러, 많게는 111.09달러의 차이가 발생함.) 징수하고 있다. 이것을 보험편익요소라고 하는 것으로 100,000달러 가치의 주택이 10등급에서 보험금(674달러)과 2등급에서의 보험금(364달러)을 지불하였다면, 그 차액인 310달러가 편익으로 간주하여 이에 대해 관련 보험금의 2.0%를 charge하는 제도이다. 참고로 위싱턴주에서는 출동(허위신고시에도 포함)시마다 출동에 대한 부담금을 징수하고 있다. 「Funding Alternatives for Fire and Emergency Services, 1998.」

Table 6. 911 구급전화 재원(the Enhanced 911 tax)

세 목	납 세 자	세 율	통신기반
주 911세	유선가입자	매월당 0.2달러	교환경유 접속선
카운티 911세	유선가입자	매월당 0.5달러 (킹카운티는 0.35달러)	교환경유 접속선
	무선가입자	매월당 0.25달러	무선접속

주: 교환경유접속선이란 가입자의 주 전화기 또는 그와 동일한 주전화선을 지역교환회사에 연결하는 서비스를 말한다.
자료: 워싱턴주 개정법(Chapter 82.1413 Revised Code of Washington).

토해 보면, 보험세는 보험세 중 화재보험과 보건행정 기관이 징수한 보험세를 소방재원으로 하고 있고, 기타 보험세는 주정부 일반기금으로 운영하고 있다. 보험세의 세율은 2.0%이며, 400달러 이상 보험금을 지급한 보험업자가 납부세액을 4회로 나누어 주정부 보험 담당관에게 신고 납부하면, 이를 시 등에 배분*한다. 또한 911 구급전화 재원(the Enhanced 911 tax)으로 전화세를** Table 6과 같이 두고 있고, 기타 주정부의 소방재원으로 보조금, 위기관리관련 연방기금, 그리고 각종 수수료 등이 있다.

3.4 뉴질랜드

뉴질랜드의 소방재원은 소방세(Fire Service Levy)로서 화재보험**에 과세하고 있다.⁵⁾ 이 소방세는 보험에 묶어서 징수하게 되는 결합세이자 소방목적에만 쓰이는 목적세와 유사한 것이다. 세율은 화재에 대해 보험에 가입된 재산의 100달러당 7.3센트, 자동차는 3.5톤 미만의 경우는 자동차당 5달러 84센트, 3.5톤 이상의 경우에는 그 자동차 보험가입 가격 100달러당 7.3센트를 부과하고 있다.

3.5 외국제도의 시사점

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

첫째, 다양한 재원조달 통로가 마련되어 있다. 외국의 경우도 소방비의 재원을 기본적으로는 일반재원으로 하고 있으나 소방서비스 공급에 소요되는 재원마련을 위해 다양한 재원확보수단을 활용하고 있다. 예컨대 소방세, 재산세, 화재보험세, 서비스부담금, 지방채,

보조금, 각종기금, 수수료 등을 통해 소방재원을 확보하고 있다.

둘째, 과세는 주로 수익자부담 및 응익과세 원칙에 대한 재원조달 방식에 기초하고 있다. 서비스의 성격에 비추어 볼 때, 소방서비스는 편익과 비용부담 관계에 있어 개별적 보상관계가 성립하는 공공서비스이다. 이러한 점에서 외국의 경우 대표적인 예로 보면 화재보험, 입당세 등 수익자부담금, 전화세 등 시설부담금, 그리고 각종 수수료 등 사용자 부담을 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.

4. 소방재원 수요예측

4.1 자료 및 분석방법

최근에 증가되고 있는 소방행정의 행·재정적 수요에 맞추어 안정적인 재정계획과 재정운동을 위해서는 미래의 세수추계가 선행적으로 예측되어야 한다. 예산운영과정에서 예상치 않은 재정적자나 예산잉여 등이 발생하면 주민들의 조세부담과 지방자치단체의 재정압박이 가중될 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 소방재정의 수요예측은 예산제약 하에서 재원과 지출을 연결하여 향후 소방행정에 필요한 재원을 어디서 어느 정도 확보하여야 하는가와 관련하여 그 중요성과 필요성이 인식될 수 있다. 본 연구에서는 소방재정의 수요를 시계열분석(time series analysis)을 이용하여 예측하였다. 시계열분석에 의한 세수예측은 사용이 비교

*화재보험세의 세수배분 : 자원봉사소방대원 구제 및 연금기금 40%, 상실소방국이 있는 시 45%, 주정부 일반기금 15%.

**과세방법은 전화회사가 911전화세를 원천징수하여 주의 911신탁기금에 예치하게 되며, 전화회사의 징수부과 수수료는 전화부과금의 1.5%이다.

***화재보험은 소방법에 근거하여 과세하며, 보험에 부가세 성격을 가지고 있다. 1992년 이전에는, 소방세가 EQC재해보험의 경우에서처럼 보상액에다 소방세를 부과하고 있었으나 1992년 EQC와 소방세가 분리되면서 보상가액에 대해서 더 면밀한 조사가 있었다. 1992년과 1993년에 소방법(Fire Service Act)이 개정되어 자동차에도 부과되고 있다.

Table 7. 소방재정관련 전국 소방예산 시계열자료

(단위: 백만원)

연도	소방비	인건비	경상비	사업비	공동시설세
1996	748,294	361,627	216,284	170,383	223,753
1997	858,769	396,520	279,793	179,456	254,150
1998	918,931	432,662	323,686	162,583	283,204
1999	889,477	424,762	295,445	169,270	300,361
2000	990,641	484,736	310,060	195,845	260,919
2001	1,033,256	535,769	312,410	185,077	351,762
2002	1,278,134	670,031	379,105	228,998	362,427
2003	1,503,234	763,802	404,874	334,558	393,905
2004	1,662,393	855,674	454,142	352,577	437,711
2005	1,724,831	1,074,392	329,184	321,255	506,672

적 간편하고 재정수입의 특성상 변화폭이 작고 시간적인 변화에 따라 일정한 경향을 가져 정확성이 높아 많이 사용되고 있다.⁶⁾ 소방예산을 구성하고 있는 인건비, 경상비, 사업비의 과거의 추세를 분석하고 이러한 추세가 미래까지 계속될 것으로 가정하여 소방재정수요를 추정하였다.

본 연구에서는 1996년에서 2005년까지의 10년간의 시계열데이터를 기초로 시간변수를 설명변수로 하는 시계열분석에 의해 2006년에서 2010년까지의 소방재정수요를 예측하였다. Table 7은 본 연구에서 사용한 1996년에서 2005년까지의 10년간의 전국의 소방재정관련 소방예산 시계열 자료이다.

4.2 예측모형

4.2.1 변수의 선정

소방재정수요의 예측에서는 소방비(세출액), 인건비, 경상비, 사업비를 목적변수로 하고, 시간을 설명변수로 하여 재정수요를 추계한다. 그리고 소방재정수요와 재정수입의 차이(gap)를 파악하기 위해 시간을 설명변수로 하여 소방재원 가운데 공동시설세를 추계한다.

4.2.2 예측모형

예측모형은 단순시계열방법인 최소자승법을 이용하였고 이중 선형모형과 2차모형 그리고 지수모형의 세 가지 방법을 이용하여 2010년까지 추계한 후 각 모형의 추계결과를 도출하여 이에 따라 평가하였다.

(1) 선형함수모형

선형함수모형이란 과거의 변동이나 경향을 토대로 미래의 장기적인 경향과 추세를 전망하는 예측방법으로 예측모형은 $y = b_0 + b_1x$ 이다.

(2) 2차함수모형

2차함수모형이란 변화의 방향이 일정치 않고 증가경향의 부분과 감소경향의 부분이 포함될 경우에 사용하는 예측기법으로서 예측모형은 $y = b_0 + b_1x + b_2x^2$ 이다.

(3) 지수함수모형

지수함수모형은 변동율이 거의 일정한 경우에 사용하는 예측기법으로서 예측모형은 $y = b_0 \exp(b_1x)$ 이다.

4.3 추계식

앞에서 제시한 소방재정관련 시계열데이터 Table 7에 기초하여 전국의 소방비와 공동시설세에 대한 예측모형별 추계식을 도출하면 다음의 Table 8과 같다.

4.4 분석결과의 검증

시계열모형의 평가에서는 실제치와 예측치의 차이를 드러내주는 오차율에 의한 평가방법이 널리 이용되고 있다. 따라서 여기서는 평균자승오차율(RMS: root mean square percent error)에 의해 각 모형의 함수를 판정하고자 한다. 판정기준은 RMS의 값이 적을수록 추계식의 예측력이 높다.

RMS값에 의하여 판정할 경우 Table 9에서 처럼 전국의 소방비, 인건비, 경상비, 공동시설세는 모두 2차함수에 의해 예측한 값이 가장 오차율이 낮다. 지수함수도 오차율이 비교적 낮은 수준을 보이고 있다.

4.5 예측모형의 선정

예측모형의 선정은 앞에서 평균자승근오차율의 분석에서 각 모형에 대해 RMS의 값이 가장 작은 추계식을 선정하였다. 사업비와 경상비를 제외한 소방비와 인건비 그리고 공동시설세는 매년 증가추세를 보이고 있

Table 8. 예측모형별 추계식

추계식	선형모형	2차함수모형	지수함수모형
소방비	$Y = 749487+181348(T)$	$Y = 856142+89929(T)+15236(T)^2$	$Y = 830149\exp(0.141023(T))$
인건비	$Y = 371029+96990(T)$	$Y = 391623+79339(T)+2941(T)^2$	$Y = 413895\exp(0.149118(T))$
경상비	$Y = 257929+38062(T)$	$Y = 284384+ 15387(T)+3779(T)^2$	$Y = 270808\exp(0.102255(T))$
사업비	$Y = 120527+46294(T)$	$Y = 180134-4796(T)+8515(T)^2$	$Y = 147171\exp(0.176793(T))$
공동시설세	$Y = 242626+39572(T)$	$Y = 205996+ 70970(T)-5232(T)^2$	$Y = 252440\exp(0.114785(T))$

Table 9. 모형별 평균자승오차율

구 분	선형함수모형	2차함수모형	지수함수모형
소방비	0.0977	0.0526	0.0674
인건비	0.1378	0.0429	0.0763
경상비	0.1175	0.1038	0.1225
사업비	0.1650	0.1003	0.1351
공동시설세	0.0887	0.0689	0.0732

Table 10. 전국기준 선정된 예측모형

구분	추계모형	추계식
소방비	2차함수	$Y = 856142+89929(T)+15236(T)^2$
인건비	2차함수	$Y = 391623+79339(T)+2941(T)^2$
경상비	비율분석	“사업비/경상비”의 평균비율인 28.47%
사업비	비율분석	“사업비/소방비”의 평균비율인 19.81%
공동시설세	2차함수	$Y = 205996+ 70970(T)-5232(T)^2$

다. 따라서 지금까지의 시계열 추세를 반영하여 RMS의 값이 가장 작은 추계식을 선정하면 된다. 하지만 사업비와 경상비의 경우 자본투자에 해당하는 지출로서

지출의 성격상 인건비를 우선적으로 충당한 후 예산범위 내에서 지출되어 일정한 추이를 발견하기가 어렵고 연도 간 변동이 심하다. 또한 평균자승오차율에서도 가장오차율이 작은 2차함수모형에서도 10%를 넘어 본 연구에서는 1996년에서 2005년의 10개년 동안의 소방비 평균금액에서 사업비 및 경상비의 평균금액이 차지하는 비율인 19.81%와 28.47%를 적용하여 예측하였다*.

4.6 재정수요예측

선정된 예측모형에 기초하여 전국의 소방재정규모를 추계하면 Table 10과 같다. 선정된 예측된 결과에 기초하여 인건비, 경상비, 공동시설세는 2차함수모형에 의하여 예측된 수치이고 경상비와 사업비는 소방비 예측치에 각각 28.47%와 19.81%를 곱한 값이다. 또한 소방비는 인건비와 경상비 그리고 사업비를 합한 값으로 계산하였다. 표에서처럼 공동시설세가 소방비에서 차지하는 비중은 2006년 24.98%, 2008년에 23.57%, 2010년 22.47%로 점차 감소하는 것으로 나타난다. 따라서 전국적 차원에서 일반회계 예산운영의 유연성을 확보하기 위해서는 추가적인 소방재원확보 방안의 개발이 필요하다고 말할 수 있다.

소방비의 예측에서 향후 소방비를 공동시설세수입을

Table 11. 전국의 소방재정규모의 전망 및 재원부족분 추정

(단위: 백만원, %)

연도	소방비(A)	인건비	경상비	사업비	공동시설세(B)	B/A×100	부족액(A-B)
2006	2,189,477	1,215,518	574,329	399,630	547,051	24.98	1,642,426
2007	2,495,929	1,404,934	643,344	447,651	604,853	24.23	1,891,076
2008	2,832,221	1,613,727	718,528	499,966	667,579	23.57	2,164,642
2009	3,198,352	1,841,897	799,882	556,573	735,231	22.98	2,463,121
2010	3,594,321	2,089,442	887,405	617,474	807,807	22.47	2,786,514

*본 연구의 재원수요예측은 소방행정과 관련한 법적, 제도적 변동 등의 환경변화요인을 고려하지 않고 단순히 시계열 모형을 이용하여 1996년에서 2005년의 소방예산을 바탕으로 2006년에서 2010년까지의 5년 동안의 단기적 예측을 실시한 것이며, 그 의미는 현행 공동시설세에 의한 안정적인 재원확보가 어렵다는 것을 강조하는 것이다. 따라서 환경변화 등의 요인에 의하여 예측치에 차이가 발생할 수 있음을 밝혀둔다.

주축으로 한 소방자체재원으로 충당하고자 하는 경우, 어느 정도의 재원부족이 발생하는가를 살펴보면, 2006년에 1조 6,424억 26백만원, 2008년에 2조 1,646억 42백만원, 2010년에는 2조 7,865억 14백만원의 재원부족이 발생할 것으로 나타난다.

황에서 보듯이 2004년도에 6,938건, 2003년 6,699건이 발생하여 전체의 20.7%를 점유하고 있다. 그러나 주택은 과세대상에 포함되어 있지 않으나 과세대상 선정에 대한 불합리성이 지적된 지 오래이나 아직까지 시정되지 않고 있다.

5. 소방재원 확충방안

산업의 발달과 국민생활수준의 향상에 따른 에너지원의 사용증가에 따른 화재로 인한 피해가 늘고 있지만 소방재정의 주요세입원인 공동시설세의 부과대상 확대나 세율인상에 대하여는 2001년도에 「지방세법」과 「동법 시행령」에서 일부 개정된* 이후 거론조차 되지 않고 있어 소방재원의 부족현상은 점점 심화되고 있는 실정이며, 앞으로 국민의 안전을 확보하고 삶의 질 향상을 위한 소방재정을 확충하기 위하여 앞 장에서 제시한 문제점 외에도 또 다른 여러 가지 현안사항이 산재해 있다. 이러한 재정문제를 해결하기 위하여 몇 가지 방안을 제시해 보고자 한다.

5.1 소방재정관련 제도 개선방안

5.1.1 공동시설세의 현실화 및 운용개선

현재 공동시설세의 세율이 건축물과 선박에 한정되어 있다. 그러나 소방 활동 대상이 많은 변화를 보이고 있으며, 효과적인 소방안전을 확보하기 위해서는 과세 대상의 확대가 시급하며, 30년 전인 1976년 시행된 소방공동시설세가 지금까지 적용되고 있다는 것은 국가 정책당국 입안자의 그릇된 생각과 국민안전의식 불감증의 소산이 지금까지 고정된 세율을 유지하게 된 원인이며, 고층건물과 위험물저장취급시설 등이 계속적으로 증가하는 추세에서 하루 빨리 그에 합당한 상향 조정 조치가 있어야 한다.

예시로 Table 12와 같이 주택화재의 경우 아래의 현

5.1.2 소방부담금 부과제도의 신설

「지방자치법」 제 129조에 의하면 “그 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받는 경우에는 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위 안에서 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 일정률을 소방유발부담금으로 징수할 수 있도록 개선한다. 이로써 수혜자의 측면에서도 소방장비 등의 보강 및 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 활동을 통한 응급환자의 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.

셋째, 사용자 부담방법이다. 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 보인다. 경제학자 폴락(Willam pollack)의 연구에 의하

Table 12. 장소별 화재발생 현황

구분	계	주택	아파트	차량	공장	점포	음식점	사업장	창고	공공건물	기타
2004	32,737	6,938	1,748	6,012	3,450	1,674	2,181	467	766	87	9,414
2003	32,966	6,699	1,775	6,049	3,416	1,698	2,056	457	675	106	10,035
합계	65,703	13,637	3,523	12,061	6,866	3,372	4,237	924	1,441	193	19,449
비중(%)	100.0	20.7	5.4	18.3	10.5	5.1	6.4	1.4	2.2	0.3	29.6

자료 : 소방방재청, 소방행정자료 및 통계(2004, 2005), 화재통계연보(2003, 2004)

* 「지방세법」 제240조 개정(2001. 12. 29 법률 제6549호)으로 소방공동시설세에 단력세율 적용, 「지방세법 시행령」 제199조의2 개정(2001. 12. 31 대통령령 제17447호)으로 공동시설세 적용범위 확대.

면 소방서비스에 대한 사용자부담제도는 각자 재산이 안고 있는 화재위험에 대한 부담이기 때문에 각 재산 소유자들이 자기들의 재산에 화재가 나지 않도록 각종 화재예방조치를 취하게 된다. 이처럼 사용자부담제도는 경제적 인센티브가 있을 뿐 아니라 사회, 정치적으로도 장점을 안고 있다.

5.1.3 재정지원 확대를 위한 노력

광역지방자치제하에서 소방에 필요한 비용은 원칙적으로 시·도가 부담해야 한다. 그러나 시·군의 비용 부담이나 국고보조금의 교부까지 정지하는 것은 아니다. 국고보조금의 대상이 소방에만 한정되어있는 것은 아니지만 일정수준의 국고보조의 확대는 반드시 필요하다. 소방에 관한 국고보조금 규정은 「보조금의 예산 및 관리에 관한법률」의 보조금지급대상사업 범위에서 규정하고 있다. 119구조·구급장비에 한해서 지원 대상이며 그 이외는 포함되어 있지 않고, 「소방기본법」 제9조에서 국가가 시·도에 일부 소방장비·시설의 보강경비를 보조할 수 있도록 규정하고 있어 재원확보에 상당한 제약을 받고 있다. 따라서 소방력 보강을 위하여 우선 「보조금의 예산 및 관리에 관한법률」상 지급대상사업에 소방사업비를 포함시켜 정책적으로 원활한 지원이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

5.1.4 세출예산의 절감

세출예산의 절감은 재정확충과 관련하여 앞으로 지방자치단체가 보다 큰 관심을 기울일 수밖에 없는 부분이다. 조세법률주의에 의해 자주조세권에 제약이 있으며 지역정서상 지방세수를 쉽게 늘릴 수는 없는 입장이고 지방자치가 심화될수록 주민들이 세출예산의 절감을 요구할 것은 자명한 사실이다.

세출예산을 절감하는 첫 번째 방안이 인건비의 절감이다. 산업의 발달로 소방수요가 증가함에 따라 소방관서의 증설 등으로 소방인력이 확대되고 이에 따른 인건비 지출이 증대하는 것은 당연한 사실이다. 그러나 이제는 무분별한 소방인력의 확충을 지양하고 보다 효율적인 소방인력 배치나 병역의무 복무자(의무소방대) 등을 활용하여 인건비를 절감할 수 있는 방안을 검토하여야 한다.

둘째는 사업비의 효율적인 운용이다. 2005년도 소방예산 세출예산 중 인건비의 비율이 65.8%를 차지하고 있으나 사업비의 비율은 22.3%로 매우 낮게 구성되어

있다. 따라서 사업비의 비율을 높여 자본지출을 늘릴 수 있도록 검토될 수도 있으나, 효율적으로 사업비를 운영하여 효과를 높인다면 사업비를 높인 만큼의 재정 확보 효과를 가져 올 수 있을 것이다.

5.1.5 지방채의 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.

5.2 소방재원 확충방안

5.2.1 삶의 질 향상을 위한 소방병원 설립

소방병원의 설립은 불의의 사고나 질병 발생 시 신속한 응급처치 및 병원진료를 통해 응급환자의 신체나 생명에 대한 중대한 위협을 예방 또는 감소시킬 수 있도록 하기 위한 필수 조건이며 응급환자의 병원 전 처치체계, 신속한 이송체계, 병원진료체계와 각 체계를 연결시키는 통신체계의 주기적인 연결체계를 확립하기 위한 것이 주요한 목적이다. 대상재해를 화재, 자연재해, 해일, 태풍, 우박, 집중호우 등 모든 재해로 확대하고, 이러한 재해로 사상자가 발생하거나, 화재진압, 구조·구급 시 부상당한 시민과 소방관에게 신속한 응급조치와 치료를 받게 하기 위한 소방병원의 설립도 고려할 수 있을 것이다. 이렇게 함으로써 안전하게 소방 활동을 할 수 있는 여건이 마련해짐과 아울러 수익자 부담원칙에 의하여 치료비를 확보 한다면 장기적으로 자체 소방재원을 확보하는 토대가 마련될 수도 있다. 설립의 주체는 광역자치단체가 되어야 한다. 화재 및 재해로 인한 부상을 입었을 시 소방병원으로 신속히 이송하여 전문적인 치료를 안전하게 받을 수 있는 토대를 만드는 것이 우리가 앞으로 추진해야 할 과제이다. 정부에서는 관련예산을 계상하고 토지는 기초자치단체 또는 시·도로부터 국·공유지를 부여 받고 소방병원은 BTL*사업을 통해 설립하는 것이다. 행정자치부장관을 위원장으로 소방방재청장이 단장이 되어 시행하며 토지는 시·도로부터 무상양여를 받아, BTL사업을 통해 건물을 완공·운영 한다면 이를 통해 소방공무원에게는 안전한 근무환경을, 시민들에게는 믿을 수 있는 소방병원이 우리 앞에 다가오는 것이다. 지혜

*BTL은 “Build Transfer Lease”의 약자로 민간이 공공시설을 짓고 이를 임대해서 쓰는 민간투자방식을 말한다.

있는 선각자들의 의지만 있다면 소방병원의 설립은 가능한 일이라 생각한다.

5.2.2 소방정비고 신설

2005년 1월 1일 현재 전국의 소방관서에서 보유하고 있는 소방차량은 6,705대이다. 소방차량의 특성상 차량 종류에 따라 정비에 많은 시간과 예산이 소비되는 경우도 있다. 따라서 정비를 신설하고 자체 정비사를 확보하여 소방차량을 수리함으로써 세출예산을 절약하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 소방정비고를 신설하여, 보유하고 있는 소방차를 적재적소에 수리하여 정비시간의 지연에 따른 소방서비스의 불완전 욕구를 해소시키고, 차량 수리비용을 절약한다면 자체재원을 확보에 도움이 될 것이다. 따라서 단기적인 관점에서는 정비고 신설과 예산확보에 어려움이 있을 수 있으나 장기적인 관점에서는 소방정비의 전문화와 효율성에 의한 예산절감효과를 예측할 수 있을 것이다.

5.2.3 공동시설세제 개편

(1) 국고보조대상 확대 및 보조율 인상

지방자치단체에 대한 소방분야의 국고보조에 대하여는 「소방기본법」 제9조 제1항에서 소방장비의 구입 등 시·도의 소방업무에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있도록 규정하고 있고 현재 소방활동 장비 및 설비에 대하여는 산정된 금액의 1/3 이상을 소방관서용 청사의 경우에는 소요비용의 1/3 이상을 보조하고 있다. 국고보조금의 성격이 특정행정에 대한 일정수준의 확보, 국가의 종합적인 계획 내지 시책의 실시, 신규사업의 보급 장려, 특수재정수요에의 대응, 파급효과 등의 치유 등이라는 점을 고려할 때, 소방서비스 공급에 대한 국고보조금의 대상범위를 확대할 필요성이 있다 할 것이다. 그러나 현행 국고보조금은 「보조금의 예산 및 관리에 관한법률」에 의하여 119 구조·구급대 장비에 한하여 50%로 국고보조금을 지급하도록 되어 있어 보조금 지급대상 사무의 범위를 「소방기본법」과 같이 소방장비·시설로 까지 확대할 필요가 있다. 또한 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있고 그 원활한 운영을 위해 국가에서 부담해야 할 경비를 국가가 부담한다(「지방재정법」 제18조 제1항)는 원칙을 반영한다고 할 때, 보조율 수준을 현행의 1/3에서 1/2 수준으로 상향 조정되어야 한다.

(2) 소방공동시설세의 과세대상확대

소방공동시설세의 과세대상이 건축물과 선박으로 협소하여 세수확충에 한계가 있다. 따라서 소방공동시설세의 과세대상을 확대할 필요가 있다. 소방공동시설에

의 과세대상으로 우선적으로 화재보험금 및 손해보험금을 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.

5.2.4 기초자치단체(시·군·구) 분담

소방서비스는 화재발생의 예방과 진압에 따른 인명 및 재산보호 외에도 예방·구급·구조 등 다양하게 구성되어 있다는 점에서 서비스 수혜자는 파급효과가 미치는 지역 주민 전체가 될 수도 있다. 공공시설의 공급으로 인하여 발생하는 편익은 직접편익과 간접편익으로 구별할 수 있다. 이중 직접편익은 공공시설을 직접적으로 이용함으로써 얻게 되는 효과이며 간접편익은 공공시설의 이용 시 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.

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 향유하고 있다는 점에서 기초자치단체도 소방서비스 공급비용의 일부를 분담하여야 하는 논리적 근거와 타당성을 가지고 있다. 따라서 기초자치단체의 현장에서 수행하고 있는 화재진압 및 구조·구급 등 소방활동에 대한 비용의 일정부분을 기초자치단체에서 분담할 필요가 있다. 과거 소방이 기초자치단체의 기능으로 있다가 광역자치단체의 기능으로 전환된 후, 기초자치단체의 부담이 너무 미흡한 것이 사실이다. 기능의 효율적인 수행을 위해 광역체제를 유지하고 있지만, 기초자치단체도 수혜자라는 측면에서 일정부분의 비용분담은 반드시 필요하다 할 것이다.

5.2.5 유류판매에 소방안전세 부과

화재위험과 관련하여 유류판매에 공동시설세를 부과

하는 방안을 고려 할 수 있다.⁷⁾ 유류에 대해서는 현재 국세인 교통세 등이 부과되고 있어 이중과세의 우려가 있고 차량 소유자에 대한 조세부담 증대가 우려된다. 그러나 현재 화재발생 원인 중 자동차화재가 2004년 건수기준으로 18.36%에 해당 될 정도로 상당히 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서 원인자 부담원칙으로 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. 2004년 기준으로 휘발유등의 총 소비량은 245,040천bb이고 판매금액은 385,677억원이다. 따라서 판매금액의 1/100을 소방안전세로 부과하면 연간 3,856.7억원의 소방재원을 확보할 수 있을 것이다.

5.2.6 전기 사용에 공동시설세 부과

전기로 인한 화재발생^{*}을 고려하여 전기사용에 대해 공동시설세를 부과하는 방안을 고려할 수 있다.⁷⁾ 이 경우 납세의무자는 전기사용자이며 한국전력공사를 특별징수의무자로 한다. 과세표준 및 세율은 전력 요금의 1/100로 한다. Table 14와 같이 전기사용에 대한 공동시설세 부과에 세수확충효과를 2001~2004년의 전력판매수입을 기준으로 평가하면 연간 1,982.05억원에서

2,239.74억원의 소방재원 확보가 가능할 것이다.

유류사용, 전기사용, 화재보험금 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 효율적인 진압을 위한 소방력 확보를 위해 고압가스 판매거래에 대해 공동시설세 부과를 검토할 수 있다.

6. 결 론

소방은 국민의 생명과 재산을 보호하고, 삶의 질 향상을 추구하는 안전서비스 분야이므로 국민복지의 향상을 위해서는 앞으로 지속적으로 소방서비스가 강화되어야 할 것이다. 이와 같은 소방목적 달성을 위해 해서는 이를 뒷받침할 수 있는 소방재원을 확보할 수 있는 방안을 지속적으로 발굴하고 추진하여야 할 것이다.

본 연구는 소방환경 변화에 따른 양질의 소방서비스를 제공하기 위해서는 소방재원의 안정적 확보가 필수적이라는 인식 하에서 지방자치시대에 부응하는 주민의 소방수요에 안정적으로 대처할 수 있는 소방재원의

Table 13. 유류에 대한 소방안전세 부과에 따른 재원확충 효과

구 분	계	휘발류	등 유	경 유
소비량(천bb)	245,040	58,151	43,090	143,799
단위가격(원/l)	-	1,365.3	757.5	907.9
판매금액(억원)	385,677	126,223	51,893	207,561
부과율(%)	-	1/100	1/100	1/100
세수액(억원)	3,856.7	1,262.2	518.9	2,075.6

자료 : 에너지 경제 연구원(2004)

Table 14. 전기사용에 대한 공동시설세 부과에 따른 재원확충 효과

구 분	2001	2002	2003	2004
판매전력량(백만KWh)	257,731	278,451	293,599	312,095
전력판매수입(억원) (과세표준)	198,205	210,478	223,974	178,431
세 율	1/100	1/100	1/100	1/100
세수액(억원)	1,982.05	2,104.78	2,239.74	1,784.31

자료 : <http://www.kepco.co.kr>

*2005년도 전체화재 32,340건 중 전기로 인한 화재는 9,971건(30.8%)으로 1위를 차지.

확충방안을 강구하고자 하는 목적을 갖고 이루어졌다.

소방관서의 자체재원 확보방안으로 공동시설세가 소방재원으로 사용하고 있으나 목적세로서의 소방재원 확보가 어려운 실정이고 소방재원으로서 상당히 빈약한 실정이므로 소방공동세율을 전제한 내용처럼 상황 조정하고, 소방병원과 소방정비고를 신설하여 정부 기업으로서 자체재원을 확보함과 아울러 별도로 소방공동시설세의 세목을 규정하여 재정의 재분배 기능을 확대 개편하고, 기초자치단체에도 재원의 일부를 분담시키며, 유통소비에 소방안전세, 전기사용에 공동시설세를 일정 비율로 부과하여 부족한 소방재원을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한 소방재정을 위한 세원 확보가 어려운 중·소도시에 대하여는 지방교부세 제도와 같은 소방교부세를 신설·운영하여 다른 지역의 소방행정과 균형을 이룰 수 있도록 하여 소방안전에 장기적인 대책을 마련하여야 한다. 소방관서의 실질적인 위상 확립 및 전문성을 가질 수 있으려면 소방재정의 확보 없이는 불가능한 일이기 때문에 지방자치단체와 소방관서의 기능배분에 입각한 재원배분은 수직적·수평적인 배분이 이루어져야 한다. 장기적으로 볼 때 현행 소방재정 구조로는 향후의 소방서비스 수요 증대에 대처하기 어렵다는 결론이 통계적 분석을 이용한 소방재정수요 예측을 통해 도출되었다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 새로운 재원발굴에 더욱 매진을 해야 할 것이며 “법적근거가 없기 때문에, 선례가 없기 때문에, 예산이 적기 때문에”라는 3무 정신으로 합리화 시켜온 폐배주의와 무사안일주의를 극복해야 할 것이다. 이제 세목이 없어서 재원 확보를 못하는 것이 아니라 없으면 만들어 가는 혁신마인드가 필요하다. 행정을 위해 시민이 존재하는 것이 아니라,

시민을 위해 행정이 존재하기 때문이라는 사고의 전환이 있어야 한다.

이러한 맥락에서 향후 소방행정은 기술전문성을 바탕으로 한 대응중심의 소방행정이 되어야 한다. 최근에 사회가 복잡해지면서 하나의 쟁점이 별도로 존재하는 것이 아니라, 이처럼 복잡하게 얽혀있는 쟁점이 네트워크(issue network)화된 상태에서 다양한 조직과 기능을 조정하고 통합하여 발달시켜야 한다.

이러한 과정에서 분명한 것은 기획·조정기능을 어떻게 확보 하느냐이다. 이제 소방은 현장에서의 기술 전문성 못지않게 다양한 업무를 기획하고, 이질적인 조직을 통합하는 기능을 갖추어야 한다. 모든 것은 하고자 하는 노력과 이루고자하는 생각을 종합적으로 분석 추진해 나간다면 소방재원 확보는 가능할 것이고 대국민 안전서비스는 더욱 향상될 것이라고 굳게 믿는다.

참고문헌

1. 행정자치부, “지방재정연감”,(2001-2005).
2. 행정자치부, “지방세정연감”,(2001-2005).
3. 일본 소방청, “소방백서”, <http://www.fdma.go.jp/> (2005).
4. Federal Emergency Management Agency, “Annual Performance & Accountability Report Fiscal Year 2002”,(2005).
5. New Zealand, “Fire Service Commission Circular”, (2000).
6. 정문화, “대구광역시 재정수요전망과 세수확충방안”, 한국지방행정연구원, pp.55-112(1995).
7. 경기도, “소방재원 확충방안”, 한국지방행정연구원 (1999).