

기본과제 2017-05호

# 소방행정의 변화에 따른 소방재정구조 개편방안

김 흥 환





# 소방행정의 변화에 따른 소방재정구조 개편방안

연구책임 | 김홍환 한국지방세연구원 연구위원

연구진 | 이유진 한국지방세연구원 위촉연구원



## 요 약

### □ 연구목적

- 본 과제의 목적은 소방직 국가직 전환 및 소방공무원 총원 등 소방행정의 변화에 따른 재정구조 개편방향을 마련하는데 있음.
- 현재 소방사무는 광역자치단체에서 수행하고 있는데, 소방직 공무원의 93%가 지방직이며 만약 이들을 국가직으로 전환한다고 할 때 소방사무의 수행방식은 국가사무로 환원하거나 지방사무로 존속시키는 대안이 존재함.
- 서울시장, 경기지사 등 소방사무의 국가사무 전환에 반대하는 이견도 존재하므로 소방직 국가직 전환여부와 더불어 사무의 수행방식은 이념적으로 네 가지임.
- 본 연구는 소방직 국가직 전환에 따른 다양한 소방행정 수행체계를 제시하고 이에 따른 재정구조 개편방안을 마련하는 것임.

### □ 주요내용

- 소방사무 수행을 위한 소방재정구조를 분석함.
  - 소방사무 수행을 위한 재원으로 지역자원시설세 특정부동산분과 소방안전교부세가 목적재원으로 운영되고 있고, 일부 국고보조금 및 광역자치단체 일반회계 재원이 투입됨.
  - 소방행정체계의 변화에 따른 재정구조 개편방안 마련을 위해서는 이와 같은 소방재원을 재설계해야 하므로 이에 대해 분석함.
- 소방안전교부세 검토를 위해 담배세제와 소방안전교부세 운영실태를 분석함.
  - 소방안전교부세는 담배분 개별소비세의 20%를 재원으로 하고 있으며, 담배가 지방자치단체 고유세원적 특성이 있으므로 2014년 담배세제 개편과정을 검토함.
  - 소방안전교부세 도입 초기부터 논란이 되었던 재원운영방식을 구체적으로 살펴 보기 위해 소방안전교부세 운영실태를 분석하고 문제점을 도출함.

○ 소방사무에 대한 사무구분을 실시함.

- 지방자치단체가 수행하고 있는 소방사무의 비용을 분석하기 위해 소방청 소관 법률을 기준으로 소방사무의 사무구분을 실시함.
- 사무구분을 위해 사무구분기준을 수립하였으며, 사무구분 결과를 제시하면 약 50:50으로 국가사무와 지방사무가 동등한 비율을 이루고 있음.

○ 소방공무원 충원에 따른 소요경비를 산출함.

- 소방청은 소방공무원 충원계획을 국회에 제출한 바 있으며, 계획에 따르면 2022년까지 2만 명을 신규채용하는 것으로 되어 있음.
- 소방행정 수행방식에 따라 재원부담주체가 달라지며 이를 고려한 재정구조를 마련해야 하므로 소방공무원 충원계획에 따른 소요비용을 산출함.

○ 소방사무 수행방식별 대안에 따른 소방재정구조 개편방안을 마련함.

- 소방재정구조 개편의 방향으로서 분석결과 제시된 담배세제 재원배분의 불합리성, 소방안전교부세 운영상의 문제점, 소방재원의 확보 등을 제안하였음.
- 이를 바탕으로 소방사무를 지방사무로 존치하는 경우와, 소방사무를 국가사무로 환원하는 경우로 구분하여 각각의 재정구조 개편방안 및 법률개정방안을 제안함.
- 구체적 방안으로서 모두 담배세제의 개편과 소방안전세를 도입하되, 담배세제의 배분비율을 조정하는 대안을 제시하였음.

□ 결론

○ 소방행정체계 변화에 따른 재정구조 개편안을 마련함.

- 대안으로서 담배세제 정비방안을 대안별로 제안하였고, 이는 지역 간 재정격차 완화 및 담배세제 개편의 합리성 확보 등의 측면에서 정책적 의의를 가짐.

주제어 : 소방, 소방재정, 소방안전세, 담뱃세, 소방안전교부세

# 목 차

## ✂️ 요약

|                              |    |
|------------------------------|----|
| I. 서론 .....                  | 1  |
| 1. 연구배경 및 목적 .....           | 3  |
| 가. 연구배경 .....                | 3  |
| 나. 연구목적 .....                | 4  |
| 2. 연구범위와 방법 .....            | 5  |
| 가. 연구범위 .....                | 5  |
| 나. 연구방법 및 내용 .....           | 6  |
| II. 소방재정 현황과 과제 .....        | 9  |
| 1. 소방분야 행정체계의 변천과 재정현황 ..... | 11 |
| 가. 소방행정의 변화 .....            | 11 |
| 나. 지방소방재정 구조 .....           | 16 |
| 2. 담배세제 개편과 소방안전교부세 .....    | 20 |
| 가. 담배세제의 중앙-지방 자원배분 .....    | 20 |
| 나. 2014년 담배세제 개편 .....       | 27 |
| 다. 소방안전교부세 .....             | 31 |
| 3. 소방인력 충원에 따른 재정수요 .....    | 41 |
| 가. 소방인력 현황 및 충원계획 .....      | 41 |
| 나. 소방인력 충원에 따른 재정수요 산정 ..... | 43 |
| III. 소방분야 사무구분과 재정책임 .....   | 47 |
| 1. 사무의 종류와 재정책임 .....        | 49 |
| 가. 사무의 종류 .....              | 49 |
| 나. 사무에 따른 재정책임성 구현의 한계 ..... | 52 |
| 다. 주요 사무구분 및 배분의 기준 .....    | 62 |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| 라. 소방안전 사무 및 재정책임 관련 논의 .....      | 67  |
| 2. 소방분야 사무구분 .....                 | 69  |
| 가. 소방사무 구분기준 설정 .....              | 69  |
| 나. 소방 사무구분의 실시 .....               | 73  |
| 3. 사무구분에 따른 재정책임 .....             | 95  |
| 가. 논의의 전제 : 지방을 통한 소방사무 수행 .....   | 95  |
| 나. 사무구분에 따른 소방분야 재정책임 .....        | 102 |
| <br>                               |     |
| IV. 대안별 소방재정구조 개편방안 .....          | 105 |
| 1. 대안의 구성 .....                    | 107 |
| 가. 대안구성의 기본방향 .....                | 107 |
| 나. 재정구조 대안 설계 .....                | 110 |
| 2. 대안별 재정구조 개편안 .....              | 113 |
| 가. 소방사무의 지방사무 성격유지(제Ⅰ형, 제Ⅲ형) ..... | 113 |
| 나. 국가사무로의 환원(제Ⅳ형) .....            | 117 |
| 3. 지방세로서의 소방안전세 도입 시 검토사항 .....    | 120 |
| 가. 세율할당과 지방세로의 적합성 .....           | 120 |
| 나. 지방자치단체 간 갈등조정 .....             | 123 |
| <br>                               |     |
| V. 결론 .....                        | 127 |
| 1. 연구의 요약 .....                    | 129 |
| 가. 소방행정의 변화와 수행방식 .....            | 129 |
| 나. 재정수요 산정 .....                   | 130 |
| 다. 대안별 재정구조 개편방안 .....             | 131 |
| 2. 연구의 함의 .....                    | 134 |
| 가. 정책적 함의 .....                    | 134 |
| 나. 이론적 함의 .....                    | 135 |
| <br>                               |     |
| 참고문헌 .....                         | 137 |

# 표 목 차

|  |    |
|--|----|
| 〈표 II-1〉 소방분야 세출예산 개요(2015년) .....         | 16 |
| 〈표 II-2〉 지역자원시설세 소방예산 총당비율 .....           | 17 |
| 〈표 II-3〉 시·도별 소방관련 예산(지방비) .....           | 19 |
| 〈표 II-4〉 세계 각국의 담배제품에 대한 과세 방식 .....       | 22 |
| 〈표 II-5〉 담배 관련 제세공과금과 담배가격의 추이 .....       | 24 |
| 〈표 II-6〉 2014년 담배세제 개편 전후 국세-지방세 비교 .....  | 25 |
| 〈표 II-7〉 담배세제 관련 중앙-지방 재원배분 .....          | 26 |
| 〈표 II-8〉 담배가격대별 세수 전망 .....                | 28 |
| 〈표 II-9〉 담배분 건강증진부담금의 국가연금지원사업 사용 내역 ..... | 28 |
| 〈표 II-10〉 연도별 성인남성 흡연율 .....               | 29 |
| 〈표 II-11〉 담배분 개별소비세 세율 .....               | 31 |
| 〈표 II-12〉 소방안전교부세와 타 교부세간 유사점과 차이점 .....   | 32 |
| 〈표 II-13〉 소방안전교부세 배분 기준 .....              | 33 |
| 〈표 II-14〉 부처별 소방안전교부세 운용방안 .....           | 35 |
| 〈표 II-15〉 분권교부세 지방비 부담 증가율 .....           | 36 |
| 〈표 II-16〉 2017년 소방안전교부세 대상사업 .....         | 37 |
| 〈표 II-17〉 소방직 공무원 현황 .....                 | 41 |
| 〈표 II-18〉 연도별 지방소방공무원 현황 .....             | 42 |
| 〈표 II-19〉 소방인력 총원 계획 .....                 | 43 |
| 〈표 II-20〉 지방소방예산 분류 .....                  | 44 |
| 〈표 II-21〉 지방소방직 공무원 현원 .....               | 45 |
| 〈표 II-22〉 연도별 지방소방공무원 정원 .....             | 45 |
| 〈표 II-23〉 지방소방공무원 총원 계획에 따른 비용 산출 .....    | 46 |
| 〈표 III-1〉 우리나라 사무구분 현황 .....               | 50 |
| 〈표 III-2〉 이기우 외(2004) 연구의 사무구분 기준 .....    | 52 |

|   |     |
|---|-----|
| 〈표 Ⅲ-3〉 헌법재판소 국가-자치단체간 권한쟁의 심판 판례(1991-2017년) ..... | 54  |
| 〈표 Ⅲ-4〉 대법원의 사무구분 관련 판례 .....                       | 56  |
| 〈표 Ⅲ-5〉 경비유형에 따른 사무구분 .....                         | 60  |
| 〈표 Ⅲ-6〉 시·도 사무와 시·군·구 사무의 구분 .....                  | 64  |
| 〈표 Ⅲ-7〉 지방분권촉진위원회 심의 원칙 .....                       | 65  |
| 〈표 Ⅲ-8〉 지방행정체제개편위원회 사무배분 원칙 .....                   | 66  |
| 〈표 Ⅲ-9〉 법령 형식에 따른 사무구분 .....                        | 73  |
| 〈표 Ⅲ-10〉 소방청 소관법률 및 조문 수 .....                      | 73  |
| 〈표 Ⅲ-11〉 소방공무원법 사무구분 .....                          | 74  |
| 〈표 Ⅲ-12〉 소방공무원 보건안전 및 복지기본법 사무구분 .....              | 76  |
| 〈표 Ⅲ-13〉 대한민국 재향 소방동우회법 사무구분 .....                  | 77  |
| 〈표 Ⅲ-14〉 의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률 사무구분 .....            | 78  |
| 〈표 Ⅲ-15〉 소방산업의 진흥에 관한 법률 사무구분 .....                 | 79  |
| 〈표 Ⅲ-16〉 대한소방공제회법 사무구분 .....                        | 80  |
| 〈표 Ⅲ-17〉 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 사무구분 .....            | 81  |
| 〈표 Ⅲ-18〉 소방기본법 사무구분 .....                           | 83  |
| 〈표 Ⅲ-19〉 119구조·구급에 관한 법률 사무구분 .....                 | 85  |
| 〈표 Ⅲ-20〉 초고층 재난관리법 사무구분 .....                       | 87  |
| 〈표 Ⅲ-21〉 소방시설공사업법 사무구분 .....                        | 88  |
| 〈표 Ⅲ-22〉 위험물안전관리법 사무구분 .....                        | 90  |
| 〈표 Ⅲ-23〉 소방시설법 사무구분 .....                           | 91  |
| 〈표 Ⅲ-24〉 의무소방대설치법 사무구분 .....                        | 94  |
| 〈표 Ⅲ-25〉 법률 조문단위 사무구분 종합 .....                      | 95  |
| 〈표 Ⅲ-26〉 소방사무구분 등에 따른 재정보전 필요 규모 .....              | 104 |
| 〈표 Ⅳ-1〉 운영방식에 따른 재정구조 대안 설계 .....                   | 112 |
| 〈표 Ⅳ-2〉 연도별 소방안전교부세 .....                           | 114 |
| 〈표 Ⅳ-3〉 제Ⅰ형, 제Ⅲ형에 따른 담배세제(제1종 쉐련기준) 개편 방안 .....     | 115 |
| 〈표 Ⅳ-4〉 지방세법 개정안(담배소비세 세율) .....                    | 116 |

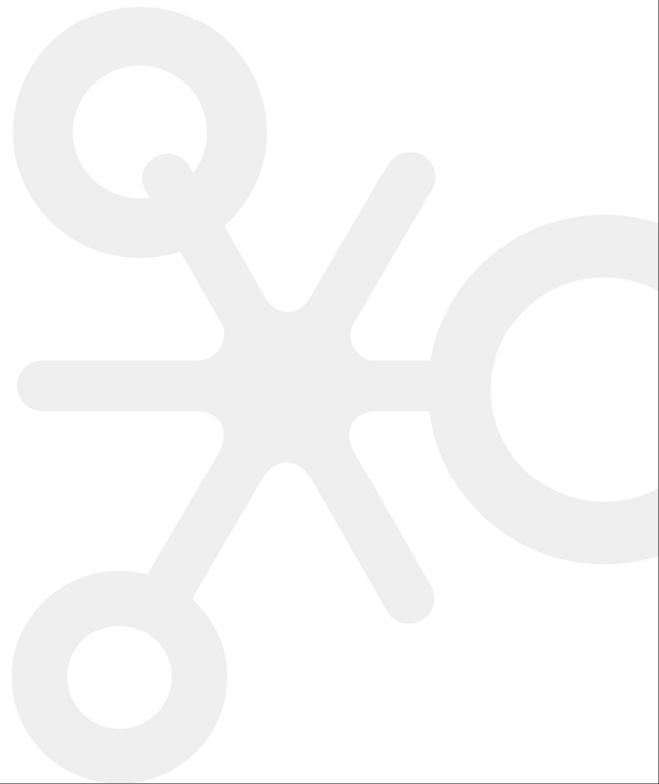
|   |     |
|---|-----|
| 〈표 Ⅳ-5〉 지방세법 개정안(소방안전세 도입) .....            | 116 |
| 〈표 Ⅳ-6〉 소방사무 국가사무 환원에 따른 소방재정 확충 규모 .....   | 119 |
| 〈표 Ⅳ-7〉 제Ⅳ형에 따른 담배세제(제1종 쉐련 기준) 개편 방안 ..... | 119 |
| 〈표 Ⅳ-8〉 소방안전세 도입 시 시·도별 자원배분 .....          | 124 |
| 〈표 Ⅴ-1〉 지방소방공무원 총원 계획에 따른 비용 산출 .....       | 130 |
| 〈표 Ⅴ-2〉 소방사무구분 등에 따른 중앙정부의 재정보전 필요 규모 ..... | 131 |
| 〈표 Ⅴ-3〉 제Ⅰ형, 제Ⅲ형에 따른 담배세제 개편 방안 .....       | 132 |
| 〈표 Ⅴ-4〉 제Ⅳ형에 따른 담배세제 개편 방안 .....            | 133 |

# 그림 목 차

|  |     |
|--|-----|
| 〈그림 Ⅰ-1〉 국가직 전환과 소방사무 수행방식 유형 .....        | 4   |
| 〈그림 Ⅱ-1〉 담배세제 관련 중앙-지방 배분비율의 변화 .....      | 27  |
| 〈그림 Ⅴ-1〉 소방직 국가직 전환에 따른 소방사무 수행방식 유형 ..... | 129 |

# I. 서론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구범위와 방법





# I. 서론

## 1. 연구배경 및 목적

### 가. 연구배경

2017년 7월 국민안전처가 해체되고 소방분야가 소방청으로 독립하였다. 그간 소방 분야에 대한 재정지원이 부족하다는 지적이 있었다. 이를 극복하는 방안으로서 소방공무원의 국가직 전환과 소방분야의 독립을 요구하는 목소리가 높았기 때문에 더불어민주당은 제19대 대통령 선거 공약으로 소방공무원 국가직 전환과 소방분야의 독립청 신설을 제시한바 있다.

이와 관련하여 2017년 10월 26일 지방자치박람회에서 문재인 대통령은 지방소방직의 국가직 전환과 소방력 강화를 위한 2만 명 충원계획을 발표하였다. 다만, 구체적인 국가직 전환시기와 운영방법은 제시하지 않았다. 또한, 지방분권의 국정기조에 반한다는 주장과 함께, 박원순 서울시장, 남경필 경기지사, 안희정 충남지사 등은 반대의사를 표하였다<sup>1)</sup>. 한편 소방행정 운영에 대한 재원조정 문제도 고려하여야 한다. 현재는 광역자치단체가 소방행정을 책임지고 있으므로 소방직 국가직 전환시 중앙정부의 재원확보도 필요하다.

이러한 상황을 고려할 때 소방행정과 관련하여 크게 세 가지 전개 방향을 예상할 수 있다. 첫째, 현재와 같은 광역 소방체제를 유지하되, 지방소방직 공무원을 충원하고 재정적 지원을 확대하는 방안이다. 지방소방직 공무원 국가직 전환의 가장 큰 이유가 재정부족으로 인한 장비·처우 등의 불균형성 심화였기 때문이다.

둘째, 소방공무원의 충원과 지방소방직을 국가직으로 전환하되, 지휘체계는 광역자치단체 소속으로 두는 방안도 고려될 수 있다. 이는 현행 교육공무원(교사) 운영방식이다. 즉, 소속은 국가공무원으로 하되 소방사무는 자치사무로 두는 방식이다.

셋째, 지방소방직 공무원을 국가직으로 전환하고 소방행정도 국가행정으로 운영하는 방식이다. 즉, 소방을 국가사무로 전환하는 방식이다.

세 가지 방안 중 어떤 것이라도 선택될 수 있을 것이다. 이러한 변화에 따른 재정제

---

1) news 1 2017. 10. 26. '지방분권 역행 반대 무릅쓰고 소방직 국가직화 결정 왜?'

도의 변화가 고려되어야 한다. 특히, 본 연구는 재정제도의 변화가 근본적으로 중앙-지방 간 재정관계를 변화시킨다는 점에 초점을 두고자 한다. 또한, 연구의 내용으로서 소방사무 운영의 합리적 방법을 제시하기 보다는 소방사무와 소방재정 구조, 재정운영 방식 등을 분석하고자 한다. 따라서 본 연구에서 행정적 측면에서는 소방사무의 성격을 살펴보고, 재정적 측면에서는 현재 지역자원시설세 특정부동산분과 소방안전교부세가 소방행정의 재원 등에 대해 살펴본다. 다만, 지역자원시설세 특정부동산분은 세제로서 제도로써 명확하게 정리되어 있으므로 소방안전교부세를 중심으로 살펴보고자 한다.

## 나. 연구목적

지방소방직 공무원 국가직 전환에 따른 소방재정구조 개편 방안을 도출하기 위해서는 지방소방직 공무원 국가직화의 의미를 확정할 필요가 있다. 그러나 현재 지방소방직의 국가직 전환과 관련하여 시기, 내용 등이 특정되지 않았다. 이는 지방소방직 국가직 전환이 가지는 의미가 지방분권에 역행한다는 측면과 이에 따른 반대를 고려한 것으로 이해된다. 이와 함께 국가직 전환에 따른 재정구조 개편도 이루어져야 한다. 따라서 ‘지방소방직 공무원 국가직 전환’이라는 것은 하나의 구호로써 이해될 필요가 있다. 즉, 대안의 형성에 있어 다양한 가능성이 있다는 것이다.

지방소방직 공무원 국가직 전환에 따른 정책적 대안은 주요변수를 토대로 도출할 수 있을 것인데, 소방공무원의 신분과 더불어 가장 중요한 변수는 사무의 성격이다. 소방사무의 성격을 어떻게 정하느냐에 따라 크게 운영방법 및 재정구조가 달라진다. 이는 소방공무원이 국가직으로 전환된다 하더라도 소방사무가 국가사무로 전환된다고 할 수 없기 때문이다. 따라서 소방행정 수행방식을 간략히 정리하면 다음 그림과 같다.

<그림 I -1> 국가직 전환과 소방사무 수행방식 유형

|                      |    |       |      |
|----------------------|----|-------|------|
| 소속                   | 지방 | I 형   | II 형 |
|                      | 국가 | III 형 | IV 형 |
| 사무수행주체 <sup>2)</sup> |    | 지방    | 국가   |

2) 사무수행주체라고 표현한 것은 후술하겠지만, 법령상 사무수행 주체가 지방자치단체장이라 하더라도 반드시 지방사무라고 할 수 없기 때문이다.

위 그림을 토대로 설명하면, 제 I 형은 현재의 운영방식이다. 즉, 소방공무원은 지방직이며, 소방행정 사무의 수행주체도 지방자치단체인 경우이다. 제 II 형은 소방공무원의 소속은 지방자치단체이나 소방행정 사무의 수행주체가 국가인 경우로서, 일부 지방공무원의 중앙부처 파견을 통해 이루어지는 사례가 있으나, 분야 전체를 이러한 유형으로 운영되는 예는 없다. 제 III 형은 소방공무원은 국가직이나 소방사무의 수행주체는 지방자치단체인 경우이다. 이러한 예는 현재 국가공무원이나 지방자치단체의 사무를 수행하는 행정부지사, 소방행정의 경우 소방학교장 등을 들 수 있다. 특히, 특정분야 전체를 이러한 운영방식을 채택하고 있는 것이 지방교육이다. 즉, 교사의 신분은 국가직 공무원이나 초중등 교육은 지방자치단체가 수행하는 사무로 되어 있다. 마지막으로 제 IV 형은 소방공무원을 국가직으로 전환하고 소방행정의 수행주체도 국가로 전환하는 방안이다.

이처럼 다양한 유형으로 ‘지방 소방직 공무원 국가직 전환’이 가능하므로 각각에 대한 재정구조 개편방안을 고려하여야 한다. 또한, 소방직 2만 명 확대는 상수이므로 이에 따른 재정소요도 고려되어야 한다. 이를 위해서 본 연구는 소방재정 현황, 소방행정 사무의 수행체계(사무구분), 인력확대에 따른 재정수요 등을 파악하여 각각의 대안에 따른 재정구조 개편방안을 제시하고자 한다. 특히, 제 I 형과 제 III 형은 소방사무가 지방자치단체의 사무이므로 재정구조 역시 지방자치단체 자체재원인 지방세를 중심으로 구상하고자 한다. 이때 재정구조 개편에 관한 논의이므로 그간의 중앙-지방 간 불합리하게 배분되어 있는 재정책임을 합리화하는 방안도 동시에 고려하고자 한다.

## 2. 연구범위와 방법

### 가. 연구범위

소방행정의 변화에 따른 재정구조 개편방안을 제시하기 위해서는 다양한 주제에 대한 검토가 필요하다. 첫째, 현행 소방행정 운영체계 및 소방사무의 성격에 대해 논의하여야 한다. 현행 소방행정 운영체계를 살펴보기 위해서는 조선시대 이후부터 현재까지를 대상으로 검토하고자 한다. 소방사무의 성격에 대해서는 사무구분 이론 및 사무구분체계 등을 검토하고 이를 바탕으로 소방사무에 대한 사무구분을 실시하고자 한다. 시간적 범위는 2017년 10월 현재 제도를 바탕으로 한다.

둘째, 소방재정구조를 파악해야 한다. 지방소방직 국가직 전환이라는 정책목표가 결국 지방소방행정을 중심으로 하고 있으며, 국가에서는 화재진압, 구조, 구난 등 별도의 현장인력을 따로 두고 있지 않으므로 지방자치단체 소방재정 구조 파악을 중심으로 한다. 시간적 범위는 1992년 소방행정이 광역자치단체로 이양되었으므로 이 때부터 현재 까지를 대상으로 한다.

셋째, 소방안전교부세에 대해 검토하고자 한다. 시간적 범위는 소방안전교부세는 2014년에 결정되어 2015년 부터 시행되었으므로 2015년부터 현재까지를 대상으로 한다. 소방안전교부세를 별도로 검토하는 것은 소방안전세가 담뱃세 개편과정에서 도입되었는데, 당시 중앙-지방 간 자원배분의 합리성과 관련하여 다양한 논의가 진행되었으므로 이에 대해 구체적으로 살펴보기 위함이다. 특히, 소방직 국가직 전환 및 소방행정사무 수행주체와 관련하여 가장 대폭적으로 개편이 불가피한 대상이기도 하다.

넷째, 소방인력 증원에 따른 비용을 추정하고자 한다. 지방소방직 공무원의 국가직화와 별도로 소방인력은 증원될 것으로 보이므로 이는 상수로서 다루고자 한다. 이를 위해 최근 10여 년간의 소방공무원 인력 증감변화를 살펴보고, 2017년 현재의 제도를 분석하고자 한다.

대안별 재정구조 개편안을 제시함에 있어 다양한 제도의 개편이 필요하다. 주요 대상은 국세-지방세 조정에 관한 법률, 지방세 기본법, 지방세법, 국민건강증진법, 개별소비세법, 지방교부세법 등이다. 재정구조 개편안에 따라 각 제도의 개편방향도 함께 검토하고자 한다.

## 나. 연구방법 및 내용

본 연구는 주로 문헌연구라는 질적 연구방법을 활용한다. 보다 구체적으로 제시하면, 소방사무의 수행체계 분석을 위해서 제도분석을 실시하여야 하며, 소방재정구조 파악을 위해서는 지방자치단체 예산에 대한 분석이 필요하다. 또한 재정제도가 각각의 법률에 산재되어 있으므로 이의 개편방안을 제시하기 위한 제도분석도 필요하다. 이와 함께 양적방법도 일부 활용된다. 바로 소방공무원 증원에 따른 재정규모 산출과 소방사무의 성격구분에 따른 재정책임성 증감 부분의 산출을 위해서이다.

연구를 기술하는 방법으로서 본 연구는 일반적 연구와 달리 다양한 제도를 다루어야 하므로 각각의 장을 하나의 연구주제와 같이 기술하고자 한다. 즉, 종합적인 차원에서 이론적 배경을 검토한다는 것이 범위가 매우 넓어 큰 의미를 지니기 어려우므로 각 분

야별로 이론적 배경 및 선행연구 등을 별도로 검토하고 제시하고자 한다.

연구의 구성방안을 제시하면, 제Ⅱ장에서는 소방재정구조 분석을 실시한다. 주요 내용으로는 소방재정현황, 담배세제 개편에 따른 소방안전교부세 도입 및 운영현황이다. 또한 소방재정현황 분석을 통해 소방인력 충원에 따른 재정수요도 산정하고자 한다. 소방안전교부세 검토에서 담배세제 개편과정에서 제기된 재원배분의 불합리성을 검토하고 이를 치유하는 방안을 살펴보면, 소방재정 구조개편에 이를 고려하고자 한다.

제Ⅲ장에서는 소방행정사무의 사무구분을 실시하고자 한다. 현재 소방청 소관법률을 대상으로 소방행정사무 운영주체를 분석하여 제시하고자 한다. 이를 위하여 사무구분 이론 검토, 우리의 사무구분 기준 분석 등의 과정을 통해 소방행정에 대한 사무구분기준을 정립하여 사무구분을 실시하며 이에 따른 재정책임 규모를 도출한다.

제Ⅳ장에서는 <그림 1-1>에서 제시되는 각 대안에 따른 재정구조 개편안을 제시하고자 하며, 이 때 관련 법률의 개정방향도 동시에 검토하고자 한다.



## Ⅱ. 소방재정 현황과 과제

1. 소방분야 행정체계의 변천과 재정현황
2. 담배세제 개편과 소방안전교부세
3. 소방인력 충원에 따른 재정수요





## II. 소방재정 현황과 과제

### 1. 소방분야 행정체계의 변천과 재정현황

#### 가. 소방행정의 변화

##### 1) 소방행정의 특징

소방은 전통적으로 ‘화재 진압’이 모태이다. 따라서 전통적으로 기초자치단체인 시·읍·면<sup>3)</sup>의 사무로서 시·읍·면의 공공서비스의 대상으로 인식되고 있으며 오늘날에 있어서도 이러한 관념은 변함이 없다(정세욱, 1989, p.27). 이는 각국의 사례에서 유사하게 나타나고 있다.

프랑스의 경우는 소방을 지방자치단체 사무로 규정하고 있으나, 소방사무의 범주는 기초자치단체 공동사무로 확대되고 있다. 그 주된 이유는 재정적 측면과 기술적 측면에서 개별 기초자치단체가 소방재원 마련확보에 어려움을 겪고 있고, 소방대상물의 대형화에 따른 장비의 고도화를 위한 것이다.

영국에서는 국가사무인 동시에 자치사무이기도 하다. 19세기 전반에는 국가가 경찰조직의 한 분야로서 담당했으나 1947년에는 소방사무를 광역자치단체의 자치사무로 전환하고 국가는 감독권만을 행사하게 되었다.

미국은 일정한 구역 내의 소방에 대한 책무는 일차적으로 기초자치단체에 있다. 다만, 미국은 다양한 형태의 행정서비스 생산방식이 존재하는데 소방의 경우도 이와 크게 다르지 않다. 예를 들어 기초자치단체가 소방기구를 설치·운영할 능력이 없을 때는 상급자치단체나 주가 그 기능을 담당하며 일종의 특별지방자치단체로서 소방구가 설치되기도 한다.

일본의 경우에는 기초자치단체인 시·정·촌이 소방사무를 담당하고 조례에 의해 이를 운영하도록 되어 있다.

정리하면, 대부분의 국가가 소방사무를 지방사무로 운영하고 있고, 대체로 기초사무

---

3) 1989년까지는 지방자치법에서 기초지방자치단체를 시·읍·면으로 규정하고 있다.

이나 광역자치단체나 특별지방자치단체 형태로 운영되기도 한다.

## 2) 소방행정체계의 변천

1945년 광복 이후 우리나라 소방행정체계는 크게 미 군정기(도입), 초창기, 발전기, 광역자치 정착기 등 4단계로 구분할 수 있다<sup>4)</sup>.

이에 앞서 조선시대를 살펴보면, 소방조직은 경찰조직과 소방조직이 구분되어 있었다. 경찰조직은 국가작용에서 전문적으로 분화된 경찰관청이 포도청이 설치되어 법률적으로 제도화 되었다. 소방의 경우는 금화관서(禁火官署)를 설치하여 금화도감에서 소방사무를 관장하고 있었다. 조선시대 금화법령을 바탕으로 금화조직이 구성되어 있었는데 불을 끄는 전문관원들이 있었으며 이들의 지휘에 의해 군인, 노비, 백성으로 구성되어 금화군제와 5가작통제로서 500년을 이어져왔다. 갑오경장 이후 경찰청을 내무위문에 속하도록 하고 소방을 경찰청으로 배속시켰다. 일제강점기에는 총독부의 통감부령 제39호 제8호에 의거 보안과 소방계를 설치하였다(전경배, 2003, p.31).

### (가) 미 군정기(1945~1948) : 자치소방제도

1946년 4월 10일 군정법 제 66호로 미군정은 소방부 및 소방위원회를 설치하고, 소방행정을 경찰에서 분리하여 중앙소방위원회, 도 소방위원회, 시·읍·면 소방부, 소방서의 체제로 자치화되었다. 중앙의 소방위원회는 상무부 토목국(1946년 8월 7일부터 토목부)에 설치하고 위원회는 7인으로 구성되어 지방행정처와 협력하여 전국 소방예산안을 작성하고 각종 소방부 운영에 관한 경비 할당업무 등을 담당하였다. 그러나 1947년 남조선 과도정부로 개칭된 이후 동 위원회의 집행기구로 소방청을 설치하여 총무과, 소방과, 예방과를 조직하였다. 각 도에는 소방기관으로 도 소방위원회를 설치하였으며, 이 기구는 서울에 소방부(후에 소방국)를 두고 도에는 소방청(청주는 소방과)을 두었다. 각 도 소방청에는 소방과와 예방과를 두었으며, 시·읍·면의 소방부는 지금까지 경무부에 의한 소방부의 운영 및 관리를 담당하고 각 시·읍·면의 직접 감독과 운영, 관리 하에 독립된 소방부를 설치하였다.

### (나) 정부수립 이후 (초창기, 1948~1970) : 국가소방체제

1948년 9월 중앙소방위원회를 인수한 내무부는 11월 4일 미군정 하의 소방청과 자

---

4) 송상훈(2010)의 연구에서 주로 인용하였다.

치소방 기구는 경찰기구에 인수되어 소방행정은 다시 경찰행정 체제 속에 흡수되었다. 내무부 치안국 내 소방과에서 소방업무를 분장하게 되면서 소방과는 소방행정, 소방의 훈련지도, 소방사상의 선전보급에 관한 사항을 담당하였다. 그러나 이후 1950년 3월 소방과는 보안과 내 소방계로 축소되어 소방반, 기술반을 두었으며, 1955년 2월에는 보안과의 소방계를 경비과의 방호계와 합쳐 방호계로 개칭되었다.

1961년 10월 내무부직제가 개정되어 치안국에 다시 소방과를 설치하여 소방과에 소방계를 두고 소방, 민방공, 수난구조 및 방호사무를 분장하였으며, 다음해 12월 내무부 차관을 위원장으로 하는 소방행정 심의회를 설치하게 되었다. 지방소방행정기구의 경우도 1948년 내무부 치안국에 소방과를 설치하면서 각 도에는 소방청(서울은 소방국, 청주는 소방과)을 흡수하여 소방과를 설치하였다. 그러나 1950년 내무부 치안국 소방과가 보안과의 소방계로 축소되면서, 서울과 경남을 제외한 각 도 소방과는 보안과에 흡수되었고, 그 후 소방업무가 다시 경비계로 흡수되었다.

#### (다) 발전기(1971~1992) : 국가·자치 이원체제

소방행정은 실제 운영면에서 지방자치단체의 행정과 밀접한 협조체제가 필요하게 되었다. 이에 따라 1970년 8월 정부조직법이 개정되면서 내무부의 소방기능을 삭제하고 소방사무를 지방자치단체의 고유사무로 하는 근거를 마련하게 되었다. 서울과 부산에 있어서 소방사무를 자치사무로 하도록 하였으나, 자치사무를 수행하기 위한 제도적 근거가 마련되지 않았다. 때문에 경찰국 내에서 소방사무를 취급해 오다가 1972년 6월 서울과 부산에 소방 본부를 설치하여 소방사무를 관장하게 되었다. 여타 도의 경우는 경찰국의 소방과에서 관장하였으나, 1973년 2월 지방공무원법이 제정되었다. 소방공무원의 신분이 국가공무원은 경찰공무원으로 지방공무원은 지방소방공무원으로 그 신분이 이원화되는 등 지방소방공무원제도로 인하여 소방행정체제가 변화하게 되었다.

1975년 7월 정부조직법 및 민방위기본법이 개정 및 제정되어 내무부에 민방위본부를 설치하여 종전의 치안본부 소방과를 개편하여 민방위본부 내 민방위국과 소방국이 설치되었다. 소방국이 창설되면서 국장 및 과장보임에 소방공무원은 한 사람도 없었는데, 이는 소방업무에 대한 전문성과 특수성을 고려하지 않은 결과로 나타났다. 그 후 1981년 6월 소방국장 직급을 이사관 또는 부이사관, 소방정감으로 하고, 1984년 1월 방호과장과 예방과장을 소방감으로 보 하는 등 소방공무원의 전문직화에 대한 노력이 지속적으로 이루어졌다.

각 시·군은 시·군 직제에 관한 도 규칙을 개정하여 9개시는 민방위국에 민방위과

와 소방과를 두었으며, 24개시는 민방위과에 민방위계와 소방계를 두었다. 그리고 138개군 민방위과에는 민방위계(소방업무담당), 교육훈련계를 두도록 하여 1975년의 7월 1일부터 시행토록 하였고, 읍·면에서는 총무계에서 소방업무를 담당하게 되었다. 그러나 이 제도는 서울과 부산에서만 실시되고 다른 지역에서는 실시되지 못하다가 민방위기본법(1975년 7월 15일 법률 제 2775호)이 제정되면서 소방과 민방위업무가 성격상 엄격하게 구분됨에도 소방이 민방위본부 산하에 존속하게 됨으로써 소방은 다시 민방위업무체제의 한 분야로 자리잡게 되었다.

시·도의 민방위기구는 1975년 8월 서울특별시와 부산시 및 각 도에 민방위국을 설치하고 서울특별시와 부산시의 민방위국은 민방위 업무만을 전담하도록 하였다. 각 도의 민방위국은 민방위 및 소방에 관한 사무를 담당하도록 하여 민방위과와 소방과를 두었는데, 서울특별시와 부산시의 경우는 소방본부 기구를 그대로 두었다.

#### (라) 광역자치 정착기(1992~2017) : 시·도 광역체제

1992년 1월 국가소방과 자치소방의 이원화된 소방제도를 광역자치 소방체제로 전환하고 특별 지방행정기관을 지방자치법 제104조에 근거하여 지방자치단체의 직속 기관으로 설치하고 9개도에 소방본부를 설치하여 16개 시·도 중심의 광역자치체제로 전환하였다.

“시·군 소방서직제”와 “소방서 설치에 관한 규정”을 통폐합하여 1991년 12월 “소방기관 설치 및 정원에 관한 규정”을 제정하여 소방기관 설치규정을 제정하였으며, 지방세법 및 동시행령을 개정하여 市·郡稅인 소방공동시설세를 道稅로 전환하고 모든 소방재산은 시장, 군수가 도지사에게 무상 대여하여 도지사가 관리하게 하는 등 1992년 1월 1일을 기하여 광역자치소방으로 전환되어 시·도지사의 책임으로 일원화되는 체제를 이루게 되었다.

본격적인 지방자치제의 실시로 1995년 1월 1일을 기해 소방국 직원과 16개 시·도 소방본부장 및 학교장을 제외한 서장이 국가직에서 지방직으로 바뀌게 됨으로써 계급체계가 이원화되었다. 내무부 소방국장과 중앙소방학교장, 서울 및 부산소방본부장은 소방감 또는 소방정으로 보하게 되었으며, 기타 시·도 직원은 전원 지방직화되었다.

대형재난이 발생함에 따라, 정부는 1995년 7월 18일 재난관리법을 제정하고 응급단계의 응급구조 및 구난기능의 지휘 통제권을 소방관서장에게 부여함에 따라 소방조직에서 정부의 긴급구조구난 기능을 주도적으로 수행할 수 있게 되었다. 동법 제29조에 의거 자연재해의 인명구조 업무도 소방에서 담당하도록 규정하여 사실상 모든 재해의

구조, 구난업무를 전담하는 기관으로 변화하였다. 동년 11월에는 내무부 민방위본부를 민방위재난통제본부로 확대 개편하면서 재난관리국과 소방국 내 장비통신과가 신설되었다.

1995년 12월 6일 소방총감계급을 신설한 다음해 12월 21일 내무부와 그 소속기관 직제를 개정, 소방국장의 직급을 소방총감 또는 소방점감으로 상향 조정하였다. 1998년 2월에는 행정자치부가 출범하면서 다시 재난관리국이 민방위국에 흡수되어 민방위재난관리국으로 통합되었으며, 그 후 공공부문의 구조조정이 가속화되면서 다시 방재국이 방재관으로 축소되고 소방국 내 장비통신과도 폐지되게 되었다. 2001년 중앙고속도로 구급대가 설치되어 국가에서도 소방업무의 기획, 지도, 조언, 권고, 조정, 교육 등 업무 외에 국내외 대형사고 현장에 직접 출동하여 인명을 구조하는 업무를 실질적으로 수행하게 되었다.

1999년 5월 24일 정부조직법 개정으로 행정자치부 사무에 소방사무를 부활시킴으로써 일정부분의 소방행정 책임을 관장하게 되었다. 대구지하철 참사를 계기로 2004년 3월 정부조직법을 개정(법률 제7186호 2004. 3. 11.)하면서 소방방재청이 설립되었다. 소방방재청은 『재난 및 안전관리 기본법』 등 19개 법률의 집행을 통해 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가재난관리 및 소방업무를 중추적으로 수행한다.

이후 2014년 4월 16일 세월호 사건으로 인해 2014년 11월 소방방재청은 해양경찰청 등과 함께 국민안전처로 편입되어 개편된다.

#### (마) 2017년 현재 : 국가소방으로의 회귀 가능성

소방방재청이 국민안전처로 편입되었으나, 세월호 침몰과 소방분야의 책임성이 명확히 규명되지 않았고, 비대해진 국민안전처가 국가안보와 재난안전을 명확히 구분하지 못했으며<sup>5)</sup>, 소방공무원의 수고에 대한 국민적 지지 등으로 인해 소방분야의 독립이 제19대 대선과정에서 공약으로 등장하였다. 이에 2017년 7월 문재인 정부에서는 소방분야를 소방청으로 독립시켰다.

이러한 소방청 독립과 더불어 지방소방직 국가직 전환이 논의되고 있다. 이는 크게 두 가지 방향으로 전개될 가능성이 있는데, 하나는 소방사무를 국가사무화 하는 것이며, 다른 하나는 지방교육자치 운영형태와 유사하게 소방공무원을 국가직으로 전환하되 소방사무는 시·도지사 소속 사무로 두는 방안이다. 후자의 경우 소방사무가 지방

5) 박근혜 정부는 제1대 국민안전처 장관으로서 박인용 전 합창 차장을 임명하였다. 이는 안보(security)와 안전(safety)을 구분하지 못한 것으로 볼 수 있다.

사무로 유지되는 것으로 보일 수 있으나 지방자치단체장이 인사·조직권을 행사할 수 없다는 점에서 실제 소방행정에서는 전자와 다르다고 할 수 없다. 종합한다면, 현재 소방분야의 사무주체는 광역체제에서 국가체제로의 전환이 시도되고 있다고 평가할 수 있다.

## 나. 지방소방재정 구조

### 1) 소방재정 현황

2015년 기준 소방분야 전체 예산은 약 3조 7,700억 원이며 이 중 중앙조직의 예산은 2,500억 원에 불과하며 나머지는 시·도의 예산으로서 전체 대비 93.3%이다. 시·도비 중 국고보조금 1,580억 원이 포함되어 있는데 시·도비 예산의 약 4.5%에 불과하다. 특히, 국고보조금의 성격을 살펴보면 지역발전특별회계, 응급의료기금 등이 포함되어 있다.

<표 II-1> 소방분야 세출예산 개요(2015년)

(단위 : 백만 원)

| 구 분         |           | 계         | 행정운영경비(인력·기본경비) | 사업비       |
|-------------|-----------|-----------|-----------------|-----------|
| 계           |           | 3,770,236 | 2,642,265       | 1,127,971 |
| 중앙<br>조직    | 소계        | 250,280   | 30,966          | 219,314   |
|             | 소방정책국     | 19,081    | 8,727           | 20,354    |
|             | 119구조구급국  | 130,449   | 485             | 129,964   |
|             | 중앙소방학교    | 28,293    | 6,000           | 22,293    |
|             | 중앙119구조본부 | 62,457    | 15,754          | 46,703    |
| 지방<br>(시·도) | 소계        | 3,519,956 | 2,611,299       | 908,657   |
|             | (국고보조금)   | (158,420) |                 | (158,420) |
|             | 지방비       | 3,519,956 | 2,611,299       | 908,657   |

자료 : 2015년 소방행정자료 및 통계

주 : (국고보조금)은 일반회계 122,679/지역발전특별회계 722/응급의료기금 35,019

소방분야 세출예산 중 특징은 인건비가 중심이 되는 행정운영경비의 비중이 지나치게 크다는 데에 있다. 전체 예산 중 행정운영경비 비중은 70%이며 시·도 예산 중 행정운영경비 비중은 74%를 상회하고 있다.

## 2) 목적세를 통한 소방재원 보전

시·도의 소방분야 재정은 일반회계에 의한 재원과 특정한 재원으로 나눠 구성된다. 일반회계 재원은 지방세 수입과 보통교부세를 들 수 있으며, 특정한 재원은 국고보조금과 지역자원시설세의 소방분이다. 목적세인 지역자원시설세는 지난 2011년 공동시설세가 지역개발세와 통합되면서 개편된 세목으로 원활한 소방서비스 제공을 목적으로 소방기관 신·개축, 소방 장비 구입, 소방시설 설치 등에 필요한 비용을 마련하기 위해 개설되었다. 지역자원시설세를 소방목적재원으로 국가로부터 이양받았다고 가정했을 때 이것의 규모가 시·도 소방예산에서 차지하는 비율은 국가의 재정보전이라는 의미를 가진다. 따라서 이 규모를 살펴볼 필요가 있다.

지역자원시설세의 과세대상은 특정부동산과 특정자원으로 구분되며, 예전의 소방공동시설세에 해당하는 부분은 특정부동산을 과세대상으로 하는 지역자원시설세이다. 지역자원시설세는 1977년에는 48억 원이 걸쳐 소방예산의 60.1%의 비중을 차지했다. 그런데, 그 비율이 점차 감소하여 2002년 이후에는 소방예산의 30%에도 미치지 못하였다(송상훈 외, 2012, p.50). 2015년 기준 시·도별 세출예산을 살펴보면 지역자원시설세가 소방서비스 지원을 위한 목적세로서의 기능을 제대로 수행하지 못하고 있음을 알 수 있다. 2015년 기준으로 지역자원시설세 평균은 전체 소방예산의 약 35%를 차지하며, 2014년까지 30% 내외수준을 유지하고 있다.

<표 II-2> 지역자원시설세 소방예산 총당비율

(단위 : 백만 원)

| 구분   | 지역자원시설세(구 소방공동시설세) |        |       |        | 지방소방<br>예산총액(B) | 증감율   | A/B<br>(%) |
|------|--------------------|--------|-------|--------|-----------------|-------|------------|
|      | 계(A)               | 서울     | 광역시   | 도      |                 |       |            |
| 1977 | 4,779              |        | 2,800 | 1,979  | 7,951           | -     | 60.1       |
| 1978 | 5,360              |        | 3,101 | 2,259  | 11,614          | 46.1% | 46.15      |
| 1979 | 8,569              |        | 4,865 | 3,704  | 15,448          | 33.0% | 55.47      |
| 1980 | 13,032             |        | 7,018 | 6,014  | 23,905          | 54.7% | 54.52      |
| 1981 | 16,790             | 6,994  | 3,529 | 6,267  | 26,359          | 10.3% | 63.70      |
| 1982 | 23,023             | 9,118  | 4,894 | 9,011  | 34,307          | 30.2% | 67.11      |
| 1983 | 24,620             | 9,836  | 5,216 | 9,568  | 43,056          | 25.5% | 57.18      |
| 1984 | 28,614             | 11,754 | 5,723 | 11,137 | 48,737          | 13.2% | 58.71      |
| 1985 | 37,716             | 14,180 | 7,906 | 15,630 | 68,416          | 40.4% | 55.13      |
| 1986 | 42,698             | 14,640 | 9,205 | 18,853 | 74,351          | 8.7%  | 57.43      |

| 구분   | 지역자원시설세(구 소방공동시설세) |         |         |         | 지방소방<br>예산총액(B) | 증감율   | A/B<br>(%) |
|------|--------------------|---------|---------|---------|-----------------|-------|------------|
|      | 계(A)               | 서울      | 광역시     | 도       |                 |       |            |
| 1987 | 51,408             | 17,982  | 11,585  | 21,841  | 86,907          | 16.9% | 59.15      |
| 1988 | 52,735             | 19,564  | 11,245  | 21,926  | 100,035         | 15.1% | 52.72      |
| 1989 | 65,536             | 23,820  | 15,718  | 25,998  | 144,053         | 44.0% | 45.49      |
| 1990 | 79,028             | 30,223  | 18,585  | 30,220  | 185,211         | 28.6% | 42.67      |
| 1991 | 95,408             | 35,534  | 22,142  | 37,732  | 250,851         | 35.4% | 38.03      |
| 1992 | 117,500            | 41,000  | 28,200  | 48,300  | 297,850         | 18.7% | 39.45      |
| 1993 | 146,176            | 50,898  | 34,406  | 60,872  | 381,641         | 28.1% | 38.30      |
| 1994 | 165,352            | 55,898  | 40,245  | 69,391  | 439,044         | 15.0% | 37.66      |
| 1995 | 203,205            | 55,716  | 49,338  | 90,733  | 537,022         | 22.3% | 37.84      |
| 1996 | 223,753            | 63,132  | 54,016  | 98,247  | 737,224         | 37.3% | 30.35      |
| 1997 | 254,150            | 71,490  | 62,460  | 112,790 | 820,653         | 11.3% | 30.97      |
| 1998 | 283,204            | 78,900  | 79,227  | 119,377 | 888,121         | 8.2%  | 31.89      |
| 1999 | 300,361            | 81,600  | 83,995  | 131,609 | 867,449         | -2.3% | 34.63      |
| 2000 | 342,608            | 103,504 | 90,644  | 148,460 | 963,175         | 11.0% | 35.57      |
| 2001 | 351,762            | 99,089  | 97,271  | 155,402 | 1,037,868       | 7.8%  | 33.89      |
| 2002 | 362,427            | 101,296 | 94,968  | 166,163 | 1,223,876       | 17.9% | 29.61      |
| 2003 | 393,905            | 110,827 | 101,764 | 181,314 | 1,443,839       | 18.0% | 27.28      |
| 2004 | 437,711            | 110,389 | 109,992 | 217,360 | 1,607,949       | 11.4% | 27.22      |
| 2005 | 506,672            | 126,707 | 125,417 | 254,548 | 1,724,831       | 7.3%  | 29.38      |
| 2006 | 502,229            | 122,607 | 117,912 | 261,710 | 1,900,928       | 10.2% | 26.42      |
| 2007 | 532,255            | 137,704 | 139,153 | 255,398 | 2,068,680       | 8.8%  | 25.73      |
| 2008 | 558,379            | 144,489 | 140,409 | 273,481 | 2,203,826       | 6.5%  | 25.34      |
| 2009 | 592,142            | 151,902 | 152,127 | 288,113 | 2,315,365       | 5.1%  | 25.57      |
| 2010 | 599,205            | 141,455 | 154,782 | 302,968 | 2,435,699       | 5.2%  | 24.60      |
| 2011 | 650,616            | 141,883 | 183,899 | 324,834 | 2,559,590       | 5.1%  | 25.42      |
| 2012 | 750,301            | 164,717 | 207,390 | 378,194 | 2,511,532       | -1.9% | 29.87      |
| 2013 | 879,186            | 180,497 | 224,890 | 473,799 | 3,026,095       | 20.5% | 29.05      |
| 2014 | 948,138            | 185,046 | 244,010 | 519,082 | 3,100,523       | 2.5%  | 30.57      |
| 2015 | 1,209,493          | 233,203 | 350,463 | 625,827 | 3,519,956       | 13.5% | 34.36      |

자료 : 2015년 소방행정자료 및 통계

정리하면, 1992년 소방행정을 광역자치단체에 이양하면서 이에 대한 재원보전으로 지역자원시설세를 이양하였는데 당시 지방소방예산 총액의 39.45%에 불과하였다. 즉, 소방분야 예산 중 약60%의 재원을 보전하지 않았다고 할 수 있다.

### 3) 지방자치단체 소방예산 구성내용

먼저 지역자원시설세의 역할을 시·도별로 살펴보면, 서울, 부산, 인천, 울산 등이 40%~60%의 수준을 보이고 있지만, 대부분의 지역은 20% 내외 비율을 보이고 있으며, 비수도권 도의 경우 10%대의 낮은 비율에 그쳤다.

<표 II-3> 시·도별 소방관련 예산(지방비)

(단위 : 백만 원)

| 시도 | 시·도별<br>총예산(A) | 소방예산(B)   |                     |           |          | 비율<br>(B/A) | 지역자원<br>시설세(C) | 비율<br>(C/B) |
|----|----------------|-----------|---------------------|-----------|----------|-------------|----------------|-------------|
|    |                | 계         | 행정운영경비<br>(인력·기본경비) | 정책<br>사업비 | 재무<br>활동 |             |                |             |
| 계  | 120,121,167    | 3,519,956 | 2,611,299           | 855,855   | 52,802   | 2.9%        | 1,209,493      | 34.4%       |
| 서울 | 24,413,332     | 611,756   | 480,820             | 130,799   | 137      | 2.5%        | 233,203        | 38.1%       |
| 부산 | 7,224,548      | 199,790   | 159,550             | 40,099    | 141      | 2.8%        | 114,038        | 57.1%       |
| 대구 | 6,176,000      | 160,149   | 122,789             | 37,360    |          | 2.6%        | 40,123         | 25.1%       |
| 인천 | 7,764,571      | 186,163   | 142,519             | 43,245    | 400      | 2.4%        | 111,938        | 60.1%       |
| 광주 | 3,848,511      | 91,025    | 71,929              | 18,896    | 200      | 2.4%        | 26,434         | 29.0%       |
| 대전 | 3,508,414      | 98,818    | 74,355              | 23,955    | 508      | 2.8%        | 29,930         | 30.3%       |
| 울산 | 2,917,152      | 76,420    | 51,744              | 24,517    | 159      | 2.6%        | 28,000         | 36.6%       |
| 세종 | 917,000        | 20,032    | 12,090              | 7,942     |          | 2.2%        | 2,227          | 11.1%       |
| 경기 | 18,124,910     | 699,136   | 492,784             | 156,612   | 49,740   | 3.9%        | 294,100        | 42.1%       |
| 강원 | 4,558,880      | 181,186   | 128,538             | 52,648    |          | 4.0%        | 29,000         | 16.0%       |
| 충북 | 3,758,801      | 124,910   | 90,310              | 33,234    | 1,366    | 3.3%        | 28,900         | 23.1%       |
| 충남 | 4,870,991      | 174,167   | 122,514             | 51,502    | 151      | 3.6%        | 57,000         | 32.7%       |
| 전북 | 5,136,641      | 149,155   | 114,839             | 34,316    |          | 2.9%        | 27,469         | 18.4%       |
| 전남 | 6,281,978      | 179,930   | 136,068             | 43,862    |          | 2.9%        | 58,400         | 23.5%       |
| 경북 | 7,341,210      | 260,641   | 183,000             | 77,641    |          | 3.6%        | 48,000         | 18.4%       |
| 경남 | 6,985,132      | 187,258   | 137,536             | 49,722    |          | 2.7%        | 51,143         | 27.3%       |
| 제주 | 3,819,405      | 63,477    | 43,720              | 19,757    |          | 1.7%        | 9,540          | 15.0%       |
| 창원 | 2,473,691      | 55,943    | 46,195              | 9,748     |          | 2.3%        | 20,048         | 35.8%       |

자료: 2015년 소방행정자료 및 통계

여기에서 주목해야 할 사항은 행정운영경비 비중이다. 행정운영경비는 인건비, 기본경비 등 경상적 경비로서 사업비와 대비되는 개념이다. 지방소방예산 전체를 기준으로 살펴보면, 이러한 행정운영경비가 약 75%를 차지하고 있다. 지방자치단체의 행정운영

경비가 20% 수준인 점을 고려하면, 소방분야 예산의 경직성이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 이러한 소방분야 예산의 경직성은 시·도 간 큰 차이 없이 70%~80% 수준이다.

## 2. 담배세제 개편과 소방안전교부세

### 가. 담배세제의 중앙-지방 자원배분

#### 1) 담배세제 개관

##### (가) 담배에 대한 과세 근거

담배에 대한 과세목적은 외부성의 내부화, 온정적 간섭주의, 조세수입 확보 등이다. 전자의 두 가지는 담배에 대한 과세 근거라 할 수 있고, 마지막 한 가지는 현실적인 목적이라 하겠다. 각각에 대해 구체적으로 살펴보면, 외부성의 내부화란, 담배과세에 대한 전통적인 견해로서 흡연이 야기하는 사회문제 등을 내부화하는 방식으로 조세를 부과한다는 것이다. 즉, 담배제품의 소비자는 자신의 흡연으로 인해 사회구성원 중 비흡연자에게 부과하는 비용에 대해 지불해야 한다고 본다. 따라서 세율은 흡연이 야기하는 외부비용을 내부화(internalize)하기 위하여 사회적 최적 소비량(또는 생산량) 수준에서 발생하는 외부 한계비용의 크기와 일치하는 수준에 결정해야 한다. 이러한 입장은 전통적인 경제이론의 지지를 받는데, 이에 관한 대표적인 주장은 Becker and Murphy(1988)의 합리적 중독이론(rational addiction theory)이다. 이 이론에서는 소비자가 담배의 중독성과 현재와 미래를 포함하는 담배가격, 건강비용 및 금연에 따른 비용 등을 고려하여 흡연에 대해 최적의 의사결정을 한다고 주장한다. 즉, 흡연자는 금연으로부터 기대되는 편익이 기대비용을 초과한다면 금연을 선택하는 반면 그렇지 않다면 흡연을 계속한다고 본다. 따라서 흡연자는 흡연의 중독성과 이로 인해 향후 발생할 부정적인 영향까지 고려하여 합리적인 선택을 하므로 흡연으로 인해 발생하는 외부성을 내부화할 필요성으로부터 정부규제의 정당성을 찾을 수 있다.

둘째, 온정적 간섭주의란, 국가는 개인의 행위가 다른 사회의 다른 구성원에게 직접적으로 나쁜 영향을 미치지 않음에도 스스로에게 나쁜 영향을 미친다면 여기에 관여하여야 한다는 것이다. 즉, 이를 담배에 대한 과세논리로 환원하면, 흡연은 비흡연자에게

외부비용을 유발시킬 뿐만 아니라 흡연자 자신에게도 흡연과 관련된 질병, 기대수명의 단축, 소득 감소 등 다양한 내부비용을 발생시키므로 규제해야한다는 것이다. 즉, 스스로에게 명백히 해로운 행위라면, 그것이 타인에게는 영향을 미치지 않는다 하더라도 이를 규제하는 것은 정부의 합법적인 책임이라고 이해할 수 있다. 이러한 관여 방식은 음주운전 금지, 안전벨트 착용 의무화, 마약이나 총기류의 유통과 사용 금지 등과 같은 차원과 유사하다. 이 견해를 수용하면 담배소비세의 수준은 외부성을 내부화시키는 수준에 비해 높아야 한다. Gruber and Köszegi(2008)는 흡연자들은 자제력 상실로 스스로 원하는 양보다 많은 흡연을 하기 때문에 이러한 문제를 해소하기 위한 역할까지 담당하기 위해서는 담배소비세는 반드시 외부비용보다 높아야 한다고 주장한다.

마지막으로 많은 국가에서 담배소비세 부과외의 또 다른 목적은 조세수입의 확보에 있다. 역사적으로 많은 국가에서 조세수입의 확보를 위해 담배제품에 대해 과세하였다. 이 때 앞서 논의한 외부성의 내부화, 온정적 간섭주의 등의 논리는 개발되지 않았다. WHO Health Observatory에 의하면 담배소비세 관련 조사 대상 193개국 중 86개국이 2008~2010년 사이에 담배소비세를 인상한 것으로 나타나는데, 이를 통해 글로벌 금융위기에 대응하기 위한 조세수입 확대를 위함이었다고 해석할 수 있다. 즉, 최근에도 많은 국가에서는 추가적인 수입이 필요할 경우 담배제품에 대한 조세를 인상시키고 있다(최병호 · 이근재, 2013, p.5).

#### (나) 담배세제의 특징

담배제품에는 물품세(excise tax), 수입관세(import duties), 부가가치세(VAT) 등 다양한 간접세가 부과되며, 때로는 부담금이 부과되기도 한다. 그 가운데 물품세(excise tax)가 가장 중요한데, 물품세는 담배제품에만 배타적으로 부과되어 담배의 가격에 중요한 영향을 미침으로써 담배소비량을 줄이는데 기여하기 때문이다. 특히, 물품세는 부가가치세와 같이 광범위한 세원을 대상으로 삼는 소비세에 비해 조세행정이 용이하다는 장점도 있다. 따라서 물품세는 담배제품에 대한 과세방식으로 가장 널리 사용되고 있다.

물품세는 종량세(specific excise tax)와 종가세(ad valorem excise tax)의 형태로 부과되는데, 어떤 국가에서 생산되어 소비되거나 국내 소비를 목적으로 수입되는 특정 제품에 대해 부과된다. 일반적으로 물품세는 과세 대상 제품의 제조업체나 판매자로부터 징수하며, 수입품의 경우는 통관 시 수입업자로부터 징수한다. 종량세 방식의 물품세는 소비량 또는 판매량이나 혹은 제품의 질을 기준으로 부과된다. 이와는 달리 종가세 방식의 물품세는 가격을 기준으로 부과된다.

두 방식은 과세 방식이 서로 다르기 때문에 담배의 가격, 조세수입 및 제품의 질 등에 서로 다른 영향을 미치며, 따라서 담배 소비자들의 의사결정에 미치는 영향에도 차이가 나타나게(Sunley, et. al, 2009; Chaloupka, 2010 등)된다. 종가세의 경우는 세율 인상에 따른 소매가격의 변화는 제조업자(또는 유통업자)가 책정한 출고가격에 의존하는 반면 종량세의 경우는 출고가격과 무관하게 결정된다. 따라서 세율이 1단위 인상될 때 종가세의 경우는 출고가격이 높은 고급담배일수록 가격은 더 많이 인상하는 반면 종량세의 경우는 출고가격에 관계없이 가격은 일정하게 인상된다.

담배에 대한 과세는 일반물품에 대한 과세와 달리 소비축소에 목적을 두고 있어 소득 역진적 성격의 종량세가 보다 적절한 과세방식으로 주장된다. 특히, 담배소비로 인한 외부비용과 흡연자 자신에게 발생하는 내부비용은 모두 소비량에 의존하므로 가격에 관계없이 동일한 금액으로 과세하는 것이 이론적으로 적절하며 소비량 축소에도 보다 유효하다는 주장이 유력하게 제시되고 있다.

#### (다) 주요국가의 과세방식

국가별 담배에 대한 과세는 종가세 또는 종량세 방식의 물품세, 수입관세, 부가가치세, 일반소비세, 부담금 등 매우 다양한 방식이 존재하나, 대체로 종량세와 종가세가 혼용되어 상용되고 있어 유사하다고 할 수 있다.

<표 II -4> 세계 각국의 담배제품에 대한 과세 방식

| 구분              | WHO GTCR (2009) | EU (2012) | OECD (2010)   | Bloomberg Initiative Countries (2009)                |
|-----------------|-----------------|-----------|---|--|
| 종량세만 부과         | 55              | -         | 8<br>(New Zealand, Norway, Canada, Australia, Japan, Korea, Iceland, USA) | 5<br>(Brazil, Egypt, India, Indonesia, Philippines)  |
| 종가세만 부과         | 60              | -         | 2<br>(Turkey*, Chile)   | 5<br>(Mexico, Turkey* Thailand, Vietnam, Bangladesh) |
| 종량세 및 종가세 혼합 부과 | 48              | 27        | 24  | 5<br>(China, Pakistan, Poland*, Russia*, Ukraine*)   |
| 물품세 미 부과        | 19              | -         | 0   | -  |
| 국가 계            | 182             | 27        | 34  | 15   |

자료 : 최병호 · 이근재(2013, p.12)

위 표를 바탕으로 조사주체별로 살펴보면, 첫째 WHO의 조사에서는 조사 대상 182개국 가운데 종량세만 부과하는 국가가 55개국, 종가세만 부과하는 국가가 60개국, 두 방식을 혼합하여 적용하는 국가가 48개국 등이며, 19개국에서는 물품세를 전혀 부과하지 않는다. 둘째, OECD국가 결과를 살펴보면 8개국에서는 종량세만 부과, 2개국에서는 종가세만 부과하며, 24개국에서는 종량세와 종가세를 함께 부과하고 있다. 셋째, EU의 경우는 모든 회원국들이 혼합방식을 채택할 것을 요구하는데, 이는 종량세 방식을 채택하던 북유럽국가와 자국에서 생산된 낮은 품질의 저가담배를 수입담배로부터 보호하기 위해 종가세를 선호하는 국가 간의 타협을 위한 것이다(Sunley, 2009). 넷째, Bloomberg Initiative 국가 중 5개국은 종가세 방식, 5개국은 종량세 방식, 그리고 나머지 5개국은 종량세와 종가세 방식을 혼합하여 사용한다.<sup>6)</sup>

정리하면, EU를 중심으로 한 선진국은 종량세와 종가세가 혼합부과하고 있으며, OECD국가에서도 터키와 칠레를 제외하면 대부분 종량세를 중심으로 부과하고 있다. 다만, 저개발 국가의 경우 종가세만을 부과하는 경우도 있다.

## 2) 우리나라 담배세제 변천

현재 우리나라에서는 담배제품에 대하여 각종 조세가 부과되는 동시에 부담금 형태의 납부금이 부과된다. 조세로는 담배소비세, 지방교육세, 부가가치세, 개별소비세 등이 부과되고 있으며, 부담금으로는 국민건강증진기금에 대한 부담금과 폐기물부담금 등이 부과된다. 특징적인 점은 일반소비세인 부가가치세를 제외한 모든 조세와 부담금은 담배 1갑당 정액으로 부과되는 종량세 방식을 지닌다는 것이다.

담배에 대한 과세는 개별소비세는 일제시대부터 시작되었다. 1909년 일제는 연초세의 형태로 담배에 개별소비세를 부과하였다. 또한, 1921년 전매제의 실시로 이 세금은 폐지되었으나, 정부가 담배가격을 임의로 정하고 이익금을 전매익금으로 세입 조치하여 운영방식이 사실상 연초세와 다르다고 할 수 없었다(권강웅·권단, 2013). 이러한 전매익금 제도는 해방이후에도 크게 변화되지 않고 1984년까지 운영되었다. 1984년 지방세인 농지세를 소득세에 편입하였고 이에 따라 지방세 부족현상이 나타나게 되었다. 이를 보전하기 위해 1984년 12월 담배판매세를 도입하였다. 1988년에는 지방자치를 대비한 지방재정 확충 목적으로, 당시 존재하던 담배관련 국세 세원(교육세, 방위

6) Bloomberg Initiative To Reduce Tobacco Use Grants Program은 2006년 Bloomberg 뉴욕시장이 \$1.25억 규모의 기금을 마련하여 출범한 기금으로서 저소득 및 중간소득 계층의 국가들의 담배소비 억제를 위한 보조금 및 사업에 사용된다(최병호·이근재, 2013, p.13)

세, 관세, 부가가치세, 전매납부금)을 모두 통합하여, 이를 지방세로 이양하는 방식의 담배소비세를 도입하였다(하능식, 2014, p.47).

이후 1994년 공역기금을 부과하였고, 1996년 지방교육세와 폐기물 부담금을 신설하였다. 지방교육세는 취득세를 비롯한 몇 개의 지방세에 부가세 형태로 부과되는데, 담배소비세분 지방교육세는 1996년 7월부터 담배소비세액의 40% 세율로 도입되었으며, 2001년 1월부터 목적세인 지방교육세로 전환되면서 50%로 세율이 인상되었고, 2014년 다시 43.99%로 인하되었다. 그리고 1991년 일반소비세인 부가가치세를 부과하였고, 1997년에는 국민건강증진기금, 2002년에는 연초생산안정기금<sup>7)</sup>, 2014년 개별소비세까지 부과하게 되었다.

담배 관련 제세공과금의 추이와 가장 많이 팔리는 담배 브랜드를 기준으로 가격의 추이를 살펴보고자 한다. 1990년대 이후 담배소비세는 1994년 1월, 1999년 1월, 2005년 1월, 2015년 1월 등 네 차례 인상되었다.

2005년 1월에는 담배소비세와 담배소비세분 지방교육세 뿐만 아니라 국민건강증진 부담금 등 부담금도 대폭 인상되었으며, 그에 따라 1갑당 부가가치세까지 인상됨에 따라 담배에 부과되는 조세 및 부담금은 그 이전에 비해 약 500원 가량 대폭 인상된다. 2014년 12월 담뱃값 인상 결정에 따라 2015년부터는 개별소비세까지 부과되어 담뱃값이 4,500원에 이르게 된다.

<표 II -5> 담배 관련 제세공과금과 담배가격의 추이

(단위 : 원)

| 구분            | 1989.1 | 1994.1 | 1996.7 | 1997.5 | 1999.1 | 2001.1 | 2002.1 | 2002.2  | 2005.1   | 2008.1   | 2015.1 |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|----------|----------|--------|
| 담배소비세(A)      | 360    | 460    | 460    | 460    | 460    | 510    | 510    | 510     | 641      | 641      | 1,007  |
| 지방교육세(B)      | -      | -      | 184    | 184    | 184    | 255    | 255    | 255     | 320.5    | 320.5    | 443    |
| 개별소비세(C)      |        |        |        |        |        |        |        |         |          |          | 594    |
| 각종 부담금(D)     | -      | 20     | 4      | 6      | 6      | 6      | 16     | 164     | 376      | 361      | 865    |
| 공역기금          | -      | 20     | -      | -      | -      | -      | -      | -       | -        | -        | -      |
| 폐기물부담금        | -      | -      | 4      | 4      | 4      | 4      | 4      | 4       | 7        | 7        | 24     |
| 국민건강증진기금      | -      | -      | -      | 2      | 2      | 2      | 2      | 150     | 354      | 354      | 841    |
| 연초생산안정기금      | -      | -      | -      | -      | -      | -      | 10     | 10      | 15       | -        | -      |
| 소계(E=A+B+C+D) | 360    | 480    | 648    | 650    | 650    | 771    | 781    | 929     | 1337.5   | 1322.5   | 2,909  |
| 부가가치세(F)      | -      | -      | -      | -      | 100    | 118.2  | 118.2  | 136.4   | 227.27   | 227.27   | 409    |
| 총계(E+F)       | 360    | 480    | 648    | 650    | 750    | 889.2  | 899.2  | 1,065.4 | 1,564.77 | 1,549.77 | 3,318  |
| 판매가           | -      | 900    | 1,000  | 1,100  | 1,100  | 1,300  | 1,300  | 1,500   | 2,500    | 2,500    | 4,500  |

자료 : 2008년까지 보건복지부, 2008년도 국가흡연예방 및 금연사업 안내

7) 2008년부터 폐지된다.

### 3) 중앙-지방 재원배분 변화

2014년 담배세제 개편과정에서 중앙-지방 간 재원배분 비율이 대폭 변화되었다. 이는 담배소비에 대해 개별소비세가 594원을 부과되었기 때문이다. 구체적으로는 아래 표와 같다.

<표 II-6> 2014년 담배세제 개편 전후 국세-지방세 비교

| 구분            |         | 개편 전       |               | 개편 후           |               |
|---------------|---------|------------|---------------|----------------|---------------|
| 담뱃값           |         | 2,500      | 100%          | 4,500          | 100%          |
| 제조·판매 마진·유통비용 |         | 950        | 38.00%        | 1,182          | 26.27%        |
| 총 조세(A)+(B)   |         | 1,550      | 62.00%        | 3,318          | 73.73%        |
| 지방분(A)        |         | <b>962</b> | <b>38.48%</b> | <b>1,569</b>   | <b>34.86%</b> |
|               | 담배소비세   | 641        | 25.64%        | 1,007          | 22.38%        |
|               | 지방교육세   | 321        | 12.84%        | 443            | 9.84%         |
|               | 소방안전교부세 | -          | -             | (118.8)*       | 2.64%         |
| 국가분(B)        |         | <b>588</b> | <b>23.52%</b> | <b>1,749.2</b> | <b>38.87%</b> |
|               | 건강증진부담금 | 354        | 14.16%        | 841            | 18.69%        |
|               | 폐기물부담금  | 7          | 0.28%         | 24             | 0.53%         |
|               | 부가가치세   | 227        | 9.08%         | 409            | 9.09%         |
|               | 개별소비세   | -          | -             | 594(475.2)*    | 10.56%        |

주 : 소방안전교부세는 직접 부과하지 않고 개별소비세의 20%를 재원으로 함

보다 구체적으로 살펴보면, 2014년 개편 전 담뱃값 중 지방분은 38.48%였으며, 국가분은 23.52%였는데, 개편 이후 지방분은 34.86%로 3.62%p 축소된 반면, 국가분은 38.87%로 13.35%p가 확대되었다<sup>8)</sup>는 것에 문제가 제기되고 있다. 이와 관련하여 전국시장·군수·구청장협의회는 2014년 11월 24일 개별소비세 신설을 통해 지방분이 감소되는 것을 비판하며 담배소비세 세율확대를 요구하였다. 특히, 담배소비세는 1985년 농지세를 감소시키며 지방재정의 보전수단으로 설치된 시·군의 고유세라는 점을 강조하고 있다. 아래 표는 그동안 담배세제 개편과정과 중앙-지방 세원배분을 간략히 정리한 것이다. 국세-지방세 비율을 살펴보면, 국가분은 부담금은 운영하였으나 부가가치세 외의 다른 세목을 과세하지 않았다. 다만, 여기에서 중앙-지방간 비율을 산정함에 있어 준조세인 부담금 및 기금 등은 사용주체를 고려하여 국가분으로 산정하였다.

8) 명목배분율이 아닌 개별소비세의 소방안전교부세 이전분을 고려하여 산출하였다.

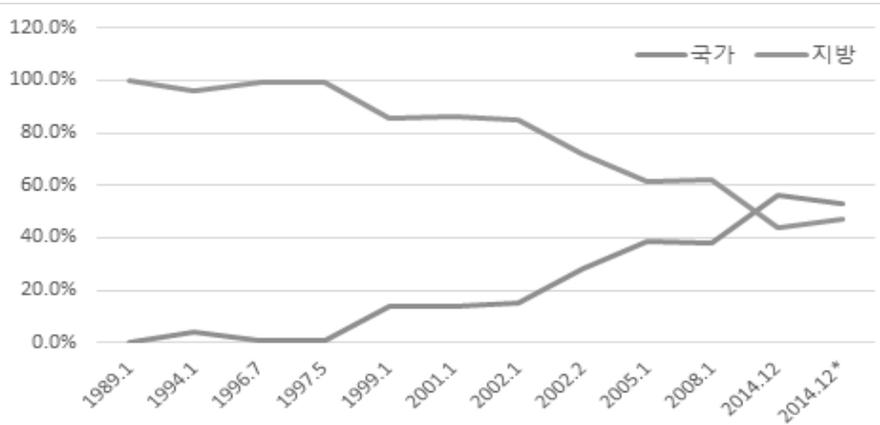
<표 II-7> 담배세제 관련 중앙-지방 재원배분

| 구분       | 제세 합계    | 국가분(%)       | 각종 부담금 | 개별 소비세 | 부가 가치세 | 지방분(%)       | 담배 소비세 | 지방 교육세 | 소방안전 교부세 |
|----------|----------|--------------|--------|--------|--------|--------------|--------|--------|----------|
| 1989.1   | 360      | 0(0.0)       | -      | -      | -      | 360(100)     | 360    | -      | -        |
| 1994.1   | 480      | 20(4.2)      | 20     | -      | -      | 460(95.8)    | 460    | -      | -        |
| 1996.7   | 648      | 4(0.6)       | 4      | -      | -      | 644(99.4)    | 460    | 184    | -        |
| 1997.5   | 650      | 6(0.9)       | 6      | -      | -      | 644(99.1)    | 460    | 184    | -        |
| 1999.1   | 750      | 106(14.1)    | 6      | -      | 100    | 644(85.9)    | 460    | 184    | -        |
| 2001.1   | 889.2    | 124.2(14.0)  | 6      | -      | 118.2  | 765(86.0)    | 510    | 255    | -        |
| 2002.1   | 899.2    | 134.2(14.9)  | 16     | -      | 118.2  | 765(85.1)    | 510    | 255    | -        |
| 2002.2   | 1,065.4  | 300.4(28.2)  | 164    | -      | 136.4  | 765(71.8)    | 510    | 255    | -        |
| 2005.1   | 1,564.77 | 603.27(38.6) | 376    | -      | 227.27 | 961.5(61.4)  | 641    | 320.5  | -        |
| 2008.1   | 1,549.77 | 588.27(38.0) | 361    | -      | 227.27 | 961.5(62.0)  | 641    | 320.5  | -        |
| 2015.1   | 3,318    | 1,868(56.3)  | 865    | 594    | 409    | 1,450(43.7)  | 1,007  | 443    | -        |
| 2014.12* | 3,318    | 1568.8(52.7) | 865    | 475.2  |        | 1568.8(47.3) |        |        | 118.8    |

\* 개별소비세의 소방안전교부세 전환을 포함한 경우

위의 표를 바탕으로 살펴보면, 1988년 이후 담배세제와 관련한 중앙-지방의 배분비율은 1989년 0:100에서 2014년 12월 소방안전교부세를 고려한 배분비율을 중심으로 하면 52.7:47.3으로 변화되어왔다. 주요한 특징은 1990년대 이후 담배세제 개편과정에서 국가분의 비율이 지속적으로 증가되었다는 것이다. 즉, 1984년 농지세의 소득세 편입에 따른 세수부족분에 대한 재원보전대책으로서 도입된 담배세제가 중앙정부의 재정 확충을 위한 수단으로 사용되었음을 보여준다. 특히, 2014년 담배세제 개편에서 중앙-지방 간 38:62의 비율이 52.7:47.3으로 역전되었다. 이를 보다 분명하게 살펴보기 위해 그림으로 제시하면 다음과 같다.

<그림 II -1> 담배세제 관련 중앙-지방 배분비율의 변화



\* 개별소비세의 소방안전교부세 전환을 포함한 경우(저자 작성)

## 나. 2014년 담배세제 개편

### 1) 담배가격 인상 목적과 내용

정부는 담배가격 인상을 위해 2014년 9월 관계부처 합동으로 범정부 금연종합대책을 발표한다. 주요 내용은 우리나라 국민건강의 최대 위해(危害)요인으로 지목되는 세계 최고 수준의 흡연율로 연간 사망자 5만 8천명에 달하는 폐해를 줄이기 위해, 담배가격을 4,500원으로 인상하겠다는 것이다. 또한 2014년 9월 25일 보건복지부는 보도자료를 통해 담뱃값 인상에 따른 건보 추가재원을 전액 흡연관련 의료부분에 활용하겠다고 발표한다. 구체적으로는 “담뱃값에 포함된 담배부담금으로부터 건강보험 재정으로 지원되는 규모는 약 1조 원이었으며, 담뱃값이 2,000원 인상되는 정부안에 따르면 건강보험재정에 대한 지원규모는 약 1.5조 원으로 약 5천억 원의 추가 지원이 예상된다.”고 밝히며 “약 2천억 원은 금연치료에 대한 보험적용에 활용하고, 3천억 원은 흡연과 관련된 질환의 조기진단, 치료 등의 보장성 확대”하겠다고 하였다. 그런데 이와 관련한 최성은(2014)의 연구를 살펴보면, 담배가격대별 총 세수입을 살펴보면, 2,500원을 기준으로 할 때 부가가치세를 제외한 총 조세수입은 5.75조 원이며 4,000원을 인상할 경우 8.21조 원으로 상승하며, 5,000원으로 인상할 경우 8.36조 원으로 최대치가 되고 6,000원으로 인상하면 7.31조로 오히려 세수가 감소하게 된다. 즉, 금연정책의 일환이었다기 보다는 조세수입 확대에 초점을 둔 담뱃값 인상이었다는 평가가 가능하다.

<표 II-8> 담배가격대별 세수 전망

(단위 : 조 원)

|            |      | 건강증진부담금 | 담뱃세   | 지방교육세 | 총계    |
|------------|------|---------|-------|-------|-------|
| 2,500원(현재) | 세수   | 1.57    | 2.79  | 1.39  | 5.75  |
| 3,000원     | 세수   | 2.26    | 3.07  | 1.53  | 6.87  |
|            | 추가세수 | 0.69    | 0.28  | 0.14  | 1.12  |
| 3,500원     | 세수   | 2.80    | 3.26  | 1.63  | 7.69  |
|            | 추가세수 | 1.23    | 0.47  | 0.24  | 1.94  |
| 4,000원     | 세수   | 3.19    | 3.35  | 1.67  | 8.21  |
|            | 추가세수 | 1.62    | 0.56  | 0.28  | 2.46  |
| 5,000원     | 세수   | 3.50    | 3.24  | 1.62  | 8.36  |
|            | 추가세수 | 1.93    | 0.45  | 0.23  | 2.61  |
| 6,000원     | 세수   | 3.20    | 2.74  | 1.37  | 7.31  |
|            | 추가세수 | 1.63    | -0.04 | -0.02 | 1.56  |
| 7,000원     | 세수   | 2.28    | 1.86  | 0.93  | 5.07  |
|            | 추가세수 | 0.71    | -0.93 | -0.46 | -0.68 |
| 8,000원     | 세수   | 0.75    | 0.59  | 0.29  | 1.63  |
|            | 추가세수 | -0.82   | -2.20 | -1.10 | -4.12 |
| 8,382원     | 세수   | 0.00    | 0.00  | 0.00  | 0.00  |
|            | 추가세수 | -1.57   | -2.79 | -1.39 | -5.75 |

자료 : 최성은(2014, p.95)

또한, 담뱃값 인상과정에서 정부가 약속한 금연을 위한 예산지원도 크지 않았던 것으로 나타나고 있다. 구체적 내역을 살펴보면, 국가금연지원서비스 사업 예산은 2014년 112억 원에서 2015년 1,475억 원으로 늘어났고, 국민건강증진기금에서 차지하는 비중은 5.4%였다. 2016년에는 1,365억 원, 4.3%p로 오히려 줄어들었다. 2017년도 정부안에 따르면 1,479억 원으로 소폭 증가했지만 국민건강증진기금에서 차지하는 비중은 4.5%이다. 즉, 정부가 담뱃값 인상과정에서 약속한 대로 지켜지고 있다고 보기 어렵다.

<표 II-9> 담배분 건강증진부담금의 국가연금지원사업 사용 내역

(단위 : 백만 원)

| 구분             | 2014년     | 2015년     | 2016년     | 2017년     |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 국가금연지원사업       | 11,277    | 147,500   | 136,507   | 147,987   |
| 담배건강부담금→건강보험공단 | 1,019,135 | 1,518,530 | 1,891,409 | 1,993,577 |

자료 : 공공기관 경영정보시스템(2017. 5. 19. 검색), 인재근의원실 보도자료(2016. 9. 24.)

실적측면에서도 국민건강보험공단에서 2015년부터 매년 1,000억 원의 예산을 투입하고 있는 금연치료 프로그램은 2015년에는 22만 8,792명이 참여해 4만 6,968명이 이수했고 이수율은 20.5%였다. 2016년 3월까지의 10만 2,471명이 참여해 3만 5,976명이 이수했고 이수율은 35.1%였으나 총 참여자 대비 금연성공률은 0.5%에 그쳤다(인재근 의원실 보도자료 2016. 9. 24.).

<표 II-10> 연도별 성인남성 흡연율

| 연도    | 1998 | 2001 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 흡연율 1 | 66.3 | 60.9 | 51.6 | 45.0 | 47.7 | 46.9 | 48.3 | 47.3 | 43.7 | 42.1 | 43.1 | 39.3 | -    |
| 흡연율 2 |      |      |      |      | 49.2 | 50.4 | 48.4 | 47.1 | 46.4 | 45.8 | 45.3 | 41.5 | 41.9 |

주 : 흡연율 1은 통계청(복지부 국민건강영양조사, 평균값)  
 흡연율 2는 질병관리본부 지역사회건강조사(중앙값)

흡연율 변화를 성인남성 흡연율을 기준으로 살펴보면 2014년에 비해 2015년이 약 3.8% 하락하는 것으로 나타나 다소 금연효과가 있는 듯하였으나 2016년에는 다소 증가하고 있다. 특히 흡연율의 추세를 보면 매년 지속적으로 감소하고 있어 낮아진 흡연율 중 3.8%가 담뱃값이 미친 영향은 크지 않다고 볼 수 있다. 특히, 국민건강영양조사를 기준으로 볼 때 2005년부터 담뱃값을 1,500원에서 2,500원으로 올렸는데 2005년에 비해 2007년에 큰 폭으로 낮아진 것을 고려할 때 담뱃값 인상효과는 크지 않음을 알 수 있다. 이와 함께, 당초 담뱃값 인상과 관련하여 정부가 제시한 흡연율 감소 목표치는 2020년 29%를 고려하면 지나치게 낙관적인 전망이었던 것으로 판단된다.

이러한 여건을 종합적으로 고려하면, 중앙정부는 지방교육세 세율을 인하하면서까지 국가분 수입을 대폭 확대한 것은 담뱃값 인상 목적이 금연을 위한 가격정책적 측면보다 국가의 재정수입 확대 측면이 보다 강하게 고려되었다는 합리적 의심을 하게 된다. 즉, 당시 재정적자의 가속화에 따른 대응으로 담뱃세를 확대하였고, 그 과정에서 지방세 비중을 축소시켰다.

## 2) 개별소비세의 부과의 문제점

특별소비세는 소비세(부가가치세) 부담의 역진성 보완을 목적(사치세)으로 도입되었으나, 지속적인 경제성장 및 소득증가로 최근에는 사치세 기능이 상실되었다고 평가된다(성명재, 2008, p.1). 즉, 개별소비세법 제1조 과세대상에서 제1호(투전기 등), 제2호

(보석, 모피 등), 제3호(승용자동차) 등은 사치재적 성격을 가진 재화를 열거하고 있으나, 제4호(휘발유 등 석유제품) 및 특정장소 입장행위 등은 소비 시에 환경오염 또는 교통혼잡 유발과 같은 사회적 외부비용이 초래되고 있어 외부불경제 축소를 위한 피구 후생적 조세(Pigouvian tax)로서 기능한다.

따라서 담배에 개별소비세를 부과하는 것은 담배가 가지는 외부불경제의 내부화를 위한 것으로 이해될 수 있다. 여기에 대해 크게 두 가지 문제를 지적할 수 있다. 첫째, 담배에 대해 개별소비세법에 따른 개별소비세와 지방세법에 따른 담배소비세 두 가지 형태의 개별소비세가 중복 부과된다. 하나의 재화에 동일한 성격의 개별소비세를 명칭을 달리하여 중복부과 할 수 있는가에 대한 논의는 발견되지 않는다. 다만, 세무행정이나 납세자 편의에 있어 가능한 동일행위에 부과되는 조세의 종류는 적을수록 효율적이다. 따라서 담배에 개별소비세를 부과할 경우 바람직한 형태는 하나의 개별소비세만을 부과하고 형성된 재원을 배분하는 것이 적절하다. 특히, 2017년 11월 전자담배에 대한 개별소비세 부과가 결정되었는데, 담배소비세에 대한 과세대상 개편은 2017년 12월에 이루어지게 되었다. 즉, 국세인 개별소비세와 지방세인 담배소비세가 별도로 운영되기 때문에 과세대상이 달라지는 문제가 발생한 것이다. 물론 다수의 국가에서 담배에 대해 소비세 형태인 국세와 지방세를 중복부과하고 있다. 그런데 이러한 유형의 국가는 지방자치단체가 과세자주권을 바탕으로 세목을 신설한 것이라는 점에서 우리나라와 사정이 다르다. 즉, 우리나라는 중앙정부가 세목결정권을 독점하고 있기에 국세인 개별소비세와 지방세인 개별소비세를 이중적으로 운영하는 것을 다른 나라 사례를 통해 정당화할 수 없다는 것이다.

둘째, 개별소비세 부과 필요성에 대해 문제점을 지적할 수 있다. 담배세제 개편 당시 금연과 관련한 가격정책이라고 하였다. 특히, 피구후생적 조세(Pigouvian tax)적 특성도 강조되었다. 그러나 담배에는 이러한 목적을 가진 건강증진부담금이 부과되고 있다. 건강증진부담금은 1997년부터 부과되었는데 건강증진부담금 부과목적은 담배가 가지는 외부성을 내부화하는 수단이다. 즉, 건강에 부정적 영향을 끼치므로 이에 대해 부담금을 부과한 것이다. 그렇다면 담배에 대한 개별소비세와 건강증진부담금의 부과목적은 동일하다는 점에서 문제가 된다. 따라서, 담배에 대해 금연유도를 목적으로 세금을 확대한 것(가격정책)이라는 논거만 만들게 된다. 그러나 이 경우에도 국세인 개별소비세를 신설하는 것은 매우 부적절하다. 현행의 건강증진부담금과 지방세로서의 개별소비세인 담배소비세를 확대하면 가능하기 때문이다.

## 다. 소방안전교부세

### 1) 소방안전교부세 재원 및 특징

#### (가) 소방안전교부세 재원

소방안전교부세는 지방교부세법에 근거하고 있어 지방교부세의 한 종류이다. 지방교부세는 원칙적으로 지방공유의 고유재원, 지방의 일반재원, 국가와 지방의 세원배분보완의 성격을 갖는다. 즉, 국가 총 조세 중에서 지방자치단체가 사용상의 자율성을 갖는 지방세로 배분되어야 하나 지방자치단체 간 재정력 격차를 해소하기 위해 국세로 징수하여 재정력을 고려하여 배분되는 재원이 바로 지방교부세이다. 따라서 통상적으로 국가의 지방에 대한 재정지원을 교부금<sup>9)</sup>이라고 하나 지방교부세는 “세”적 성격이 있음을 강조하기 위해 지방교부금이 아니라 지방교부세라 한다.

소방안전교부세는 소방안전분야 재정확충을 위해 2015년 도입되었다. 소방안전교부세의 재원은 담배분 개별소비세의 20%이다(지방교부세법 제4조 제3호). 담배에 개별소비세 부과는 2014년 금연확대를 위한 가격정책으로서 담배세제 확대과정에서 결정된 것으로 담배종류에 따른 개별소비세 세율은 다음 표와 같다.

<표 II-11> 담배분 개별소비세 세율

| 구분         | 종류        | 세율                 |
|------------|-----------|--------------------|
| 피우는 담배     | 제1종 걸련    | 20개비당 594원         |
|            | 제2종 파이프담배 | 1그램당 21원           |
|            | 제3종 엽걸련   | 1그램당 61원           |
|            | 제4종 각련    | 1그램당 21원           |
|            | 제5종 전자담배  | 니코틴 용액 1밀리리터당 370원 |
|            | 제6종 물담배   | 1그램당 422원          |
| 씹거나 머금은 담배 |           | 1그램당 215원          |
| 냄새 맡는 담배   |           | 1그램당 15원           |

자료 : 개별소비세법 [별표]

위 표에서 제시하고 있는 다양한 담배의 종류가 있으나 실질적으로 유통되는 담배의

9) 예를 들면 국가가 지원하는 지방교육청 재원은 교육재정교부금이라고 한다.

대부분을 차지하는 20개피 담배 1갑을 기준으로 할 때 소방안전교부세는 118.8원이 부과되며 이는 담뱃세 전체대비 3.94%이다.

(나) 소방안전교부세의 특징

소방안전교부세가 지방자치단체의 부족한 소방안전 재원을 보전해주기 위해 교부기준에 따라 교부하는 재원이라는 점에서 지방교부세의 일반적인 성격 중 ‘지방공유의 고유재원’, ‘국가와 지방의 세원배분 보완’적 성격은 동일하다. 다만, 소방·안전시설 확충, 안전관리 강화라는 목적이 명기되어 있어 해당 목적에 맞게 사용해야 한다는 점에서 교부세의 일반적 성격인 ‘지방의 일반재원’과는 차이가 있으며 특별교부세처럼 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도를 제한하는 것은 불가능하여 특별교부세와도 차이가 있다.

<표 II -12> 소방안전교부세와 타 교부세간 유사점과 차이점

| 구분(성격)          | 보통교부세<br>부동산교부세 | 특별교부세       | 소방안전교부세     |
|-----------------|-----------------|-------------|-------------|
| 지방공유의 고유재원      | ○               | ○           | ○           |
| 국가와 지방의 세원배분 보완 | ○               | ○           | ○           |
| 지방의 일반재원        | ○<br>(사용용도 자율)  | ×<br>(용도제한) | △<br>(목적지정) |

자료 : 2017년 소방안전교부세 해설

특별교부세 중 재난안전특별교부세와 소방안전교부세는 행정안전부 장관이 운영하고, 안전관리를 위하여 지원한다는 점은 비슷하다. 그러나 소방안전교부세는 교부기준에 따라 교부하고 교부세를 교부받은 지방자치단체가 대상사업의 범위 내에서 예산편성·사용하며, 재난안전특별교부세는 지방자치단체의 신청을 받아 조건을 붙이거나 용도를 제한하여 교부한다는 점에서 차이가 있다.

(다) 소방안전교부세의 배분기준

소방안전교부세 배분기준은 첫째, 소방·안전시설 투자소요 40%, 노력도 40%, 재정여건 20%를 반영하여 산정한다. 소방·안전시설 투자소요 40%는 소방분야와 안전분야에 각각 50%를 배분하는데 소방분야의 경우 노후·부족장비 교체·보강 소모비용<sup>10)</sup>이 14%, 소방출동비율 3%가 반영되며, 노력도로서 소방시설 확충노력률 15% 등

이 반영된다. 안전분야의 경우 지방도로 위험도 7%, 지방하천 위험도 4%, 공유림 위험도 4%, 안전지수 소요비율 3%, 안전신고 비율 2%가 반영되며, 노력도로는 안전시설 확충노력률 12%, 안전지수 개선비율 2%, 안전신고 개선율 1% 등이 반영된다.<sup>11)</sup> 이러한 배분기준에 따라 2016년에는 전액 배분하였다.

<표 II-13> 소방안전교부세 배분 기준

| 구분                | 소방분야(50%)             | 비율  | 안전분야(50%)  | 비율  |
|-------------------|-----------------------|-----|------------|-----|
| 소방·안전시설 투자소요(40%) | 노후·부족 소방장비 교체·보강 소모비용 | 14% | 지방도로 위험도   | 7%  |
|                   |                       |     | 지방하천 위험도   | 4%  |
|                   | 소방출동비율                | 3%  | 공유림 위험도    | 4%  |
|                   | 특정소방대상물 수             | 3%  | 안전지수       | 5%  |
| 노력도(40%)          | 소방시설 확충노력률            | 15% | 안전시설 확충노력률 | 12% |
|                   |                       |     | 안전지수 개선비율  | 2%  |
|                   |                       |     | 안전신고 개선율   | 1%  |
|                   | 소방안전교부세 적정사용률(10%)    |     |            |     |
| 재정여건(20%)         | 재정자주도(20%)            |     |            |     |

자료 : 2017년 소방안전교부세 해설

세부적 기준으로서 소방시설 투자수요의 배분기준을 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째 노후·부족장비 교체·보강 소모비용은 14%가 반영되는데, 내용연수를 경과한 소방장비 및 보유기준 대비 부족한 소방장비의 교체보강 비용을 의미한다. 여기에서 소방장비는 소방장비 중 현장활동에 필요한 주요 소방장비인 기동장비, 보호장비, 정보통신장비, 구조장비, 구급장비 등으로서 구체적인 장비명은 행정안전부장관이 지정한다. 둘째, 소방출동비율은 3%가 반영되는데 객관적 지표로서 화재발생·구조출동·구급출동건수, 화재사망자 수 등이다. 셋째, 특정소방대상물 수는 3%가 반영되는데 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」의 특정소방대상물 수를 의미한다.

안전시설 투자소요는 사고 발생비율, 사망 및 부상자 수 등을 고려하여 가장 많이 발생하는 환경(도로·하천·산)을 지표화, 안전정도를 나타내는 안전지수와 안전 위해요소 신고건수를 고려하여 개선에 필요한 소요로 산정한다. 첫째, 지방도로 위험률로써 7%를 반영하는데 지방도로 1km당 발생하는 사망자·부상자 발생비율을 의미한다.

10) 2015, 2016년 노후소방장비 교체소모비용 7%, 부족 소방장비 보강 소모비용 7% 등으로 구분되어 있었으나 2017년 개편되었다.

11) 2016년 이전에는 안전시설 확충노력 15%를 반영하였으나 이를 세분화하였다.

둘째, 지방하천 위험도는 4%가 반영되는데 지방하천 길이의 비율과 인구수의 비율의 산술평균값으로 한다. 셋째, 공유림 위험도는 4%를 반영하며 공유림 면적의 비율과 인구수의 비율의 산술평균값으로 한다. 넷째, 안전지수소요비율은 3%인데 지역별 안전수준과 안전의식을 객관적으로 나타내는 안전지수 중 5개 분야의 지수로 한다. 5개 분야 지수는 자연재해, 화재, 교통사고, 안전사고, 감염병 등을 각각 1% 반영한다. 마지막으로 안전신고 비율은 2%인데, 안전신문고를 통해 안전신고를 한 실적이 기준이 된다.

노력도는 소방안전교부세의 목적에 맞게 사용했는지에 대한 여부 및 소방 및 안전의 개선에 대한 지방자치단체의 노력을 평가하는 것이다. 첫째, 소방시설 확충노력률은 15%를 반영하는데 전년도 대비하여 소방시설에 투자한 사업비의 비율을 의미한다. 둘째, 안전시설 확충노력률은 12%를 반영하는데 전년도 대비하여 안전시설에 투자한 사업비의 비율이다. 셋째, 안전지수 개선비율은 2%를 반영하는데 전년도 대비하여 안전지수가 개선된 비율이다. 넷째, 안전신고 개선율은 1%를 반영하며 안전신고 중 수용 또는 일부 수용한 건수의 비율을 의미한다. 마지막으로 소방안전교부세 적정사용률은 10%를 반영하며 교부받은 소방안전교부세의 중점사업 및 재량사업에 투자한 비율을 의미한다. 여기에서 중점사업과 재량사업은 국민안전처 장관이 매년 지정한다.

재정여건은 지방자치단체 재정여건을 반영하기 위함인데 20%가 반영되며 지표로는 재정력 역지수를 활용하며 재정력 역지수는 1에서 재정자주도를 뺀 값을 의미한다. 재정자주도는 개별 자치단체 예산대비 지방세, 세외수입, 지방교부세 등의 합산한 규모를 의미하며 0~1사이의 값을 갖는다. 재정자주도는 재정여건이 좋을수록 1에 가깝고, 재정여건이 열악할수록 0에 가까운 값을 갖는다. 따라서 재정력 역지수를 활용하면 재정여건이 좋은 지방자치단체에 교부되는 금액이 적어지게 된다.

## 2) 소방안전교부세의 문제점

### (가) 재원운영방식 도입 논란

2014년 소방안전교부세 도입에 있어 당초에는 소방안전세로 도입이 추진되었다. 그런데 법률안 처리를 하루 남긴 시점에서 당시 안전행정위원회 여당 간사인 조원진 의원이 당시 시도지사협의회장인 이시종 충북지사에게 소방안전세가 아니라 소방안전교부세로 도입하는 것이 정부의 입장임을 설명하였다. 이시종 충북지사는 소방안전세에 비해 소방안전교부세가 충청북도에 보다 유리한 재원배분이 가능하다는 조원진 의원의

설득에 따라 소방안전세를 소방안전교부세로 도입하자는 주장에 대해 동의하게 되었다. 다만, 소방안전교부세로 도입 될 경우 중앙정부가 재원운영에 있어 지속적 간섭이나, 국고보조사업을 소방안전교부세에 포함시킬 가능성에 대한 우려는 인지하고 있었다.

소방안전교부세로의 도입이 결정된 이후 소방안전교부세 운영방식에 대한 논란이 시작된다. 구체적으로 살펴보면, 소방안전교부세 도입·운영과 관련하여 운용방식에 대해 국민안전처와 기획재정부 간 이견이 발생하였다. 국민안전처는 목적성 교부세, 즉 소방안전분야 일반재원으로 운영하자는 것이었고, 기획재정부는 특정목적 포괄재원, 즉 소방안전분야 특정재원으로 운영하자고 주장하였다. 보다 간략히 설명하면, 국민안전처는 소방안전분야 교부세를 주장한 것이나, 기획재정부는 소방안전분야 국고보조금 형태를 주장한 것이다. 결론적으로 재원 운영방식은 국민안전처의 주장대로 소방안전분야 일반재원으로 도입되었다.

<표 II -14> 부처별 소방안전교부세 운용방안

| 구분    | 국민안전처(안)                              | 기획재정부(안)  |
|-------|---------------------------------------|---|
| 성격    | 목적성 교부세                               | 특정목적 포괄재원   |
| 목적    | 지방의 소방·안전시설 확충                        | 국가적 차원 안전인프라 구축<br>상시적 소방·안전 재정수요                             |
| 교부 기준 | 산식에 따라 지자체 교부<br>* 투자소요, 노력도, 재정여건 반영 | 정책·경상사업, 인센티브<br>* 정책사업(70%)은 운영위(관계부처)가 대상 선정, 지자체 수요조사 후 교부 |

자료 : 2015년 당시 국민안전처 내부자료

기재부가 주장한 형태의 재원운영방식의 예가 있는데, 바로 분권교부세이다. 분권교부세는 2005년 지방교부세 법정률 인상과 함께 도입된 제도로써 국고보조 사회복지사업 등을 지방에 이양하면서 교부세 법정률을 인상하여 해당사업의 재원으로 보전한 제도이다. 그런데 문제는 복지사업의 규모·내용을 중앙정부가 변경할 수 있도록 하여 행정권한의 측면이나 재정적 측면에서 실질적 이양이 이루어지지 않았다.

오히려 이로 인해 2011년 기준 지방비 부담률이 이양 전 보다 13.9%p나 증가하게 되었다. 보다 구체적으로 살펴보면 분권교부세 대상사업의 총 사업비는 연평균 11.9% 증가하였으나 분권교부세액은 5.9%만 증가하여 지방비 부담분이 15.5%p나 상승한 것이다. 이로 인해 분권교부세 사업 지방비 부담률은 분권교부세 도입 이전 56.5%에서 70.4%로 급격히 확대되었다.

<표 II -15> 분권교부세 지방비 부담 증가율

(단위 : 억 원, %)

| 구 분       | 이양 전<br>(국고보조) | 이양 후(분권교부세) |        |        |        |        |        |        | 연평균<br>증가율 |
|-----------|----------------|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
|           | '04            | '05         | '06    | '07    | '08    | '09    | '10    | '11*   |            |
| 총 사업비(A)  | 22,424         | 28,669      | 31,349 | 35,382 | 42,095 | 44,824 | 46,180 | 49,258 | 11.9       |
| 분권교부세(B)  | 9,755          | 8,454       | 10,065 | 11,387 | 13,784 | 12,305 | 13,187 | 14,573 | 5.9        |
| (비중(B/A)) | 43.5           | 29.5        | 32.1   | 32.2   | 32.7   | 27.5   | 28.6   | 29.6   |            |
| 지방비(C)    | 12,669         | 20,215      | 21,284 | 23,995 | 28,311 | 32,519 | 32,993 | 34,685 | 15.5       |
| (비중(C/A)) | 56.5           | 70.5        | 67.9   | 67.8   | 67.3   | 72.5   | 71.4   | 70.4   |            |

자료 : 행정안전부 내부자료

\* 11년은 구조조정으로 149개 사업에서 90개 사업으로 축소

이처럼 소방안전교부세에서 분권교부세 예를 소개하는 것은 소방안전교부세 도입 당시 목적성 교부세에서 특정목적 포괄재원 형태로 변화될 경우 분권교부세와 같이 오히려 지방재정에 부담을 주는 요인으로 작용할 수 있다는 고려가 있었다는 것이다.

#### (나) 재원운영방식의 문제

소방안전세를 소방안전교부세로 변경하였고, 소방안전교부세 운영방식에 대한 논란이 있었는데, 2017년부터 소방안전교부세가 목적성 일반재원에서 특정목적 포괄재원화로 변화가 발생하였다. 페널티 부여, 특수수요의 신설, 중점사업 가중치 확대 등이다. 이와 함께 재원배분 기준에 있어서도 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 대상사업 이외의 사용 시 페널티 부여란 소방안전교부세의 도입목적 달성을 위해 시·도에서 소방안전교부세 대상사업 외에 사용 시 그만큼 다음연도 교부액에서 감액하는 제도이며 2016년 소방안전교부세 사용액부터 적용된다. 소방안전세로 도입되었다면, 결코 발생할 수 없는 현상이 발생하게 된 것이다. 구체적 대상사업은 행정안전부장관<sup>12)</sup>이 매년 별도지정하게 되므로 지방자치단체의 재정자율성을 매우 축소된다고 할 수 있다. 구체적인 2017년 대상사업 현황은 아래 표와 같다.

12) 소방안전교부세 해설(2017)에서는 국민안전처 장관, 현재 행정안전부장관으로 변경

<표 II-16> 2017년 소방안전교부세 대상사업

| 구분 | 중점사업   | 재량사업   |
|----|--|--|
| 소방 | ① 주요 기동장비(소방차량)<br>② 보호장비<br>③ 정보통신장비<br>④ 구조장비<br>⑤ 구급장비<br>⑥ 긴급구조 시스템 및 장비확충·보강  | ① 소방헬기 등 기타 기동장비<br>② 안전체험관 건립<br>③ 측정장비<br>④ 소방출동로 확보<br>⑤ 소방사각지역 화재진압장비<br>⑥ 양보위반 단속장비<br>⑦ 노후 소방관서 개선<br>⑧ 소방관서 보건 안전관리 강화<br>⑨ 소방안전교육<br>⑩ 소방안전점검장비 확충<br>⑪ 재난대응역량강화 소방훈련                                |
| 안전 | ① 도로 및 도로의 부속물 정비<br>② 교통안전시설<br>③ 생활권 이면도로 정비사업<br>④ 노인 보호구역 개선사업<br>⑤ 하천 유지관리<br>⑥ 공유림 안전정비<br>⑦ 재난관리자원,<br>⑧ 시설물 안전점검·진단<br>⑨ 특정관리시설 점검<br>⑩ 저수지·댐 안전점검<br>⑪ 해수욕장 안전관리<br>⑫ 풍수해저감 종합계획<br>⑬ 지역안전관리활동 강화<br>⑭ 안전문화 진흥에 관한 사업 | ① 안전체험관 건립<br>② 설해예방 및 경감대책<br>③ 연안해역 안전관리 시설물 설치<br>④ 도시공원 안전유지관리<br>⑤ 재해지도<br>⑥ 어린이놀이시설 안전점검 및 복구<br>⑦ 급경사지 정밀진단<br>⑧ 소규모 공공시설 안전점검<br>⑨ 펌프장 유지·관리<br>⑩ 주민대피시설 운영·관리<br>⑪ 지역민관협력위원회 활성화<br>⑫ 재난대응역량강화 안전훈련 |

자료 : 2017년 소방안전교부세 해설

이러한 재원운영방식에서는 소방안전교부세의 일반재원적 성격이 매우 축소된다. 지역적으로 소방안전분야의 업무가 동일하지 않다는 점에서 이러한 재원운영방식이 적절하지 않다고 할 수 있다. 강원도의 경우 산불이나 태풍 등의 자연재난이 보다 중점적으로 발생하므로 소방재난안전 장비의 경우에 있어서도 산불진화를 위한 소방헬기 등이 보다 필요하다. 울산시의 경우 화학공장이 밀집되어 있어 화학물질 유출에 따른 제독 등의 기술 및 장비가 필요하며, 화재진압에 있어서도 산불진압과는 전혀 다른 양상을 갖는다. 즉, 산불진화는 물을 사용하여 진압할 수 있지만, 화학공장의 화재의 경우 물과 함께 유류화재 진압을 위한 별도의 장비나 진압 물질이 필요하게 된다. 또한 개인장비에 있어서도 산불진압용 방독면과 화학공장 화재 진압용 방독면은 성능이 달라야 한다. 또한 서울시와 같이 도시지역에서는 초고층건물에 대한 화재진압을 위해 고

가 사다리차의 성능이 보다 강조되어야 하며, 다중이용시설 화재진압을 위한 장비와 기술 등이 보다 강조되어야 한다. 이처럼 화재진압이라는 소방분야 고유한 기능이 지역적으로 매우 다른 특성을 가진다는 점을 고려할 때 특정목적포괄재원보다 목적성 일반재원으로 소방재정이 확충되어야 한다.

그런데 소방안전교부세 대상사업을 특정하게 되면, 지역적 특수성을 반영하기 어려워지며, 특히, 중앙정부의 정책목적에 따라 이를 왜곡<sup>13)</sup>할 경우 많은 실질적 소방력 개선이 제한적으로 이루어질 수도 있다. 또한, 소방분야와 안전분야로 구분하여 각 분야별로 재원규모를 한정하기 때문에 소방안전교부세 안에서도 탄력적 재정을 운용을 제한하고 있다.

둘째, 특수수요의 신설에 대해 살펴보면, 특수수요는 소방안전교부세의 10% 이내의 재원을 행정안전부가 정한 특수수요에 보조금 형식으로 줄 수 있게 된 것이다. 즉, 소방안전교부세 전액을 시·도에 교부하지 않고 10%를 따로 떼어 정부정책 목적에 따라 지방자치단체 보조금으로 활용할 수 있도록 한 것이다. 2017년 특수수요 대상은 소방헬기, 안전체험관이며, 보조율은 50%이다. 문제는 안전체험관의 경우 기존에 국고에서 지원하던 사업이라는 것에 있다. 중앙정부는 본래 시·도의 재원을 활용하여 지방자치단체로 하여금 국가의 정책목적에 따라 재원을 투입하도록 하면서도 이전에 지원하던 국비도 지원하지 않게 된 것이다. 이러한 재원운영방식이 바로 분권교부세 유형과 같은 소방안전분야 특정재원이다. 이와 관련하여 이시종 충북지사는 2017년 10월 20일 열린 대한민국시도지사협의회 총회에서 소방안전교부세를 중앙정부 국고보조금 재원으로 활용하는 것에 대해 문제점으로 지적하며 소방안전세로의 개편을 주장하였다.

셋째, 중점사업의 가중치 확대에 대해 살펴보면, 소방안전교부세 대상사업은 중점사업과 재량사업으로 구분하는데 2016년까지는 중점사업에 대해서는 재량사업에 비해 3배의 가중치를 부여하였다. 즉, 소방안전교부세 배분기준 중 노력도가 40% 반영되는데 이 중 25%(전체 중 10%)가 소방안전교부세 적정사용률이다. 적정사용률을 산출할 때 중점사업에 투입할 경우 재량사업에 투입한 것에 비해 가중치를 부여하여 중점사업에 보다 많은 재원이 투입하도록 하였다. 그런데 이러한 가중치 부여 방식이 2017년부터는 3배가 아니라 5배로 확대된 것이다. 이렇게 되면 대부분의 지방자치단체가 지역의 여건과 관계없이 소방안전교부세를 중점사업에 투입할 가능성이 커진다. 따라서 일반재원이라는 교부세적 특성이 현저하게 낮아지게 되므로 최초 소방안전교부세 도입

---

13) 소방헬기 도입에 있어 중앙정부가 지방자치단체의 반대에도 불구하고 수리한 개량항을 도입하도록 압력을 행사하였다.

목적이 훼손된다고 평가할 수 있다. 소방수요가 지역적으로 동일하다고 가정하면, 장비도입 등 중앙정부가 통일적 기준을 수립할 수 있다고 할 수 있으나, 지역적으로 소방수요는 매우 다르므로 이러한 중점사업 제도는 주민안전에 크게 도움이 된다고 할 수 없다. 예를 들어 농촌지역의 경우 도시지역에 비해 여름철 ‘벌집제거’가 소방서의 중요한 업무가 되고 있다는 점을 고려할 때 기동장비의 확충보다 벌집제거를 위한 개인장비 확충이 보다 중요할 수 있다는 것이다. 정리하면, 재원의 운영에 있어 실제 현장에서 필요한 장비나 분야에 재원을 투입하는 것이 효율적임에도 불구하고 비 현장요원 중심의 중앙정부 관료가 지표 등을 근거로 재정투입을 결정하는 것은 부적절하다는 것이다.

넷째, 배분기준에 관해서도 합리적 결정기준이라고 하기 어렵다. 현재는 소방·안전시설 투자소요 40%, 노력도 40%, 재정여건 20%를 기준으로 각 분야별 세부측정기준을 통해 소방안전교부세를 배분하고 있다. 이러한 기준 설정에 있어 각 시·도별 특성에 따라 이해관계가 달라지므로 이를 중심으로 반영비율이나 수요기준을 개편하자는 주장이 제기될 수 있는데, 각 부분별 반영비율에 대해 합리적 기준이 마련되어 있지 않아 이러한 주장에 대해 적극적으로 대응하기 어려운 것도 사실이다. 가장 문제가 되는 것은 노력도 비중이다. 통상적으로 지방교부세는 일반재원으로서 재원보전기능을 수행하므로 인센티브의 적용은 적절하지 않다. 그런데 소방안전교부세의 경우 인센티브적 요소인 노력도가 40%나 반영하는 것은 지나치게 높은 비율이 아닌가 한다. 또한 소방안전교부세가 사용목적에 특정하는 특정목적교부금적 성격을 가지는데, 사용 목적을 제한함과 동시에 인센티브적 요소도 활용하는 것은 이중적 제한조치로 판단된다. 다만, 이러한 배분기준의 개편은 매우 어렵다. 왜냐하면 이미 주어진 배분기준에 따라 개별 자치단체가 재원을 배분받고 있는 상황에서 배분기준을 개편할 경우 필연적으로 지방자치단체가 이해관계가 발생할 수밖에 없기 때문이다.

#### (다) 사용범위의 문제

소방안전교부세 사용범위에 관한 논의는 소방안전교부세가 소방시설(소방장비 포함) 및 안전시설의 확충, 소방안전관리 및 안전관리 강화 사업에 투입되는데(소방안전교부세 등 교부기준에 관한 규칙, 제8조) 범위가 재난안전 분야까지 포함되어 있다.

당초 소방안전교부세 도입이 결정되었을 상황을 살펴보면, 소방관 순직, 진화장갑 사비구입 등 소방관 처우개선과 관련하여 사회적 이슈가 큰 상황이었다. 특히, 담배가 화재원인으로 지적되었기에 소방관련 수요대응이 주로 논의되었다. 그러나 세월호 사

건이 발생하였고 그 과정에서 국민안전처가 신설되고 국민안전처가 소방, 재난·안전 분야 기능을 총괄하면서 소방분야 뿐만 아니라 재난안전 분야까지 대상이 확대되었다. 소방분야는 시·도가 이양 받은 사무인데 재원이 충분히 이양되지 않아 소방장비 노후도 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있었다는 점을 고려할 때 재난안전 분야까지 범위를 확대한 것은 다소 문제가 있다는 판단이다. 즉, 재원의 사용 목적을 한정함에 있어 중앙부처의 정책적 활용을 최대한 고려한 것이다.

이러한 사용목적 확대는 교부대상 확대 논의로 확장될 수 있다. 왜냐하면, 현재의 소방안전교부세는 시·도에 배분되고 있는데, 재난안전관리 분야에 대한 사무는 시·군·구도 담당하고 있으므로 이를 시·군·구까지 확대하자는 주장이 제기될 수 있다. 시·군·구의 재난안전 관리 사무는 소화전 안전관리 등에 관한 것인데 소방안전교부세의 투입범위가 안전에 관해 포괄적으로 규정하고 있으므로 시·군·구도 배분대상이 된다고 주장할 수 있다. 다만, 소방안전교부세가 2016년기준 4,588억 원인데 이를 시·군·구까지 교부할 경우 시·도 사무인 소방분 50%를 제외한 2,294억 원을 단순히 234개 자치단체에 교부할 경우 10억 원에도 미치지 못한다. 특히, 안전분야는 지방하천정비와 같은 시·도 사무가 다수 있으므로 5억 원 내외에 불과할 것이다. 이 경우 재난방지를 위한 사업규모에 비해 재원이 지나치게 소액이므로 실질적 안전관리 재원으로서의 기능이 발휘되기 어렵다. 따라서 소방안전교부세 교부대상을 시·군·구까지 확대하자는 논의는 적절하지 않다고 본다. 특히, 2017년 7월 국민안전처가 해체되고 재난안전분야는 행정자치부에 통합되어 행정안전부로 전환되었고, 소방청은 독립하였다. 따라서 소방안전교부세 중 소방분야와 안전분야로 구분하려는 움직임이 있다. 즉, 소방안전분야 50%는 현행과 같이 소방청이 소방안전교부세로 운영하고 재난안전분야는 행정안전부가 운영하는 방식이다. 이 경우 기존 교부세 재난수요와 통합되어 운영될 것이다.

이처럼 소방안전교부세 운영방식은 당시 국민안전처 출범에 따라 정책적 편의를 위해 운영범위를 재난안전분야까지 포함하도록 하여 다양한 문제점이 제기되고 있다.

### 3. 소방인력 충원에 따른 재정수요

#### 가. 소방인력 현황 및 충원계획

##### 1) 소방인력 현황

소방직 공무원은 2015년 12월 31일 기준 41,379명인데, 신분을 기준으로 할 때 국가직과 지방직으로 구분할 수 있다. 2015년 12월 31일 기준 소방직 공무원 중 국가직 소방인력은 총 495명으로서 전체 대비 4%에 불과하다. 즉, 소방공무원의 94%가 지방직으로서 2015년 12월 31일 기준 40,884명이다. 이는 소방직 공무원이 화재진압 및 구급 등에 투입되는 현업적 업무를 수행하기 때문이다.

<표 II-17> 소방직 공무원 현황

(단위 : 명)

| 계급           | 소방정감 | 소방감 | 소방준감 | 소방정 | 소방령   | 소방경   | 소방위   | 소방장    | 소방교    | 소방사   |
|--------------|------|-----|------|-----|-------|-------|-------|--------|--------|-------|
| 국가직          | 3    | 10  | 19   | 26  | 57    | 83    | 94    | 84     | 87     | 31    |
| 지방직          | 2    | 5   | 25   | 276 | 970   | 2,707 | 8,324 | 10,739 | 10,160 | 76,76 |
| 합계<br>41,379 | 5    | 15  | 44   | 302 | 1,027 | 2,790 | 8,418 | 10,823 | 10,247 | 7,707 |

자료 : 행정안전부

주 : 소방청장(소방총감 1명, 국가직) 제외

지방소방공무원 인력증감 및 정원을 살펴보면, 2016년 6월 기준 42,804명이며, 이 중 23명은 국가직 소방공무원이다<sup>14)</sup>. 지방자치단체별로는 경기도가 5,346명으로 가장 많고 다음은 5,281명이 서울시이다. 가장 규모가 작은 시·도는 제주로서 594명이며, 울산이 658명이다.

14) 표<II-16>과 표<II-17>에서 2015년 기준 차이가 발생하는데 이는 소방직공무원과 소방관서 공무원과의 차이에서 발생한다. 후자는 소방관서 소속 공무원이므로 반드시 소방직은 아닐 수 있다.

<표 II -18> 연도별 지방소방공무원 현황

(단위 : 명)

| 자치<br>단체 | 2007년  | 2009년  | 2010년  | 2011년  | 2012년  | 2013년  | 2014년  | 2015년  | 2016.6월 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 합계       | 30,417 | 33,696 | 36,490 | 37,373 | 38,391 | 39,220 | 39,919 | 42,119 | 42,804  |
| 서울       | 5,281  | 5,629  | 5,802  | 6,053  | 6,361  | 6,503  | 6,676  | 6,822  | 6,822   |
| 부산       | 2,144  | 2,269  | 2,548  | 2,548  | 2,561  | 2,596  | 2,596  | 2,782  | 2,883   |
| 대구       | 1,532  | 1,704  | 1,879  | 1,960  | 1,960  | 1,986  | 1,986  | 2,174  | 2,174   |
| 인천       | 1,689  | 2,201  | 2,223  | 2,238  | 2,247  | 2,256  | 2,256  | 2,373  | 2,373   |
| 광주       | 844    | 1,018  | 1,094  | 1,094  | 1,094  | 1,117  | 1,117  | 1,168  | 1,168   |
| 대전       | 974    | 1,130  | 1,130  | 1,137  | 1,140  | 1,159  | 1,166  | 1,201  | 1,243   |
| 울산       | 658    | 658    | 718    | 778    | 836    | 836    | 854    | 896    | 914     |
| 세종       |        |        |        |        | 130    | 182    | 182    | 240    | 292     |
| 경기       | 5,346  | 5,541  | 5,541  | 5,741  | 5,960  | 6,179  | 6,429  | 7,021  | 7,391   |
| 강원       | 1,616  | 1,871  | 2,179  | 2,205  | 2,255  | 2,292  | 2,299  | 2,471  | 2,471   |
| 충북       | 1,059  | 1,244  | 1,379  | 1,383  | 1,457  | 1,480  | 1,553  | 1,614  | 1,615   |
| 충남       | 1,489  | 1,803  | 2,035  | 2,061  | 1,988  | 2,090  | 2,142  | 2,241  | 2,340   |
| 전북       | 1,421  | 1,571  | 1,971  | 1,971  | 1,971  | 1,971  | 1,971  | 1,985  | 1,985   |
| 전남       | 1,564  | 1,746  | 2,060  | 2,063  | 2,067  | 2,067  | 2,128  | 2,264  | 2,264   |
| 경북       | 2,110  | 2,402  | 2,572  | 2,749  | 2,936  | 3,035  | 3,061  | 3,171  | 3,171   |
| 경남       | 2,096  | 2,315  | 2,765  | 2,765  | 2,781  | 2,824  | 2,824  | 2,994  | 2,994   |
| 제주       | 594    | 594    | 594    | 627    | 647    | 647    | 679    | 702    | 704     |

자료 : 행정안전부, 지방소방공무원 연도별 정원 현황

## 2) 소방인력 충원 계획

현재 논의되는 정책적 환경을 고려할 때 소방인력 증원은 필연적인 것으로 판단된다. 다만, 인력 증원규모 및 시기는 구체적이지는 않다. 다만, 여기에서는 2017년 추가경정예산안 통과시 국회가 부대의견으로서 “정부는 기존 공무원(소방 포함 전체 공무원)의 인력운영 효율화 방안 및 인력재배치 계획을 수립하여 국회에 보고하여야 한다.”라고 하였고 이에 따라 소방청에서 제시한 인력충원계획을 바탕으로 산출하고자 한다.

<표 II-19> 소방인력 충원 계획

(단위 : 명)

| 연도   | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 합계     |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 총원규모 | 1,500 | 3,557 | 3,701 | 3,753 | 3,752 | 3,737 | 20,000 |

자료 : 소방청 국회 제출자료 한국경제 2017. 8. 18.

소방청은 총 51,000명의 소방인력이 필요하다고 하였는데, 「소방력 기준에 관한 규칙」에 근거하여 현장인력이 2016년 기준 19,000명이 부족하고 여기에 소방특별조사요원 등을 추가형 2만 명이 필요하다고 하였다. 다만, 문제가 되는 것은 「소방력 기준에 관한 규칙」이 적절하지 않다는 지적이 있다. 즉, 부적절한 기준을 통해 2만 명이라는 인력이 과대추계 되었으므로 합리적 근거를 바탕으로 재 산출되어야 한다는 것이다.

이에 관해 구체적으로 살펴보면, 우리나라는 「소방력 기준에 관한 규칙」을 운영하고 있는데 1976년 8월 내무부령 제217호로 제정되어 1976년 9월 1일부터 시행되었다. 최근 개정은 2017년 7월 26일이며 지금까지 11차례 개정되어왔다. 정부에서 소방력 증원규모를 이 기준에 근거하여 발표하자 언론은 공무원 증원을 반대논리로서 “40년 된 낡은 ‘소방력 기준에 관한 규칙’을 근거로 소방관 2만명 충원 계획 발표”라는 형태로 소방관 인력규모 산정이 잘 못 되었다고 비판하였다<sup>15)</sup>. 이와 관련하여 소방청에서는 일정한 기한을 두고 지속적으로 소방력 산정 기준을 개정하고 있다는 보도자료를 발표하기도 하였다. 논의의 양상을 근거로 할 때, 「소방력 기준에 관한 규칙」이 완전무결한 합리적 대안은 아니나 일정기한을 거쳐 연구용역을 통해 개정되는 점을 고려할 때 「소방력 기준에 관한 규칙」 자체가 가지는 문제점이 크게 제기되었다기 보다 공무원 증원 자체를 부정적으로 보는 자유주의적 관점에서 비판을 위한 비판으로 제기된 것으로 보인다.

## 나. 소방인력 충원에 따른 재정수요 산정

### 1) 수요산정의 방법

소방직 공무원 증원에 따른 재정수요는 크게 두 가지 방법을 고려할 수 있다. 첫 번째 방법은 가장 용이한 방법으로 공무원보수규정에 따라 신규 소방직 공무원 채용에

15) <http://v.media.daum.net/v/20170821024703019>, 한국경제신문.

다른 비용을 산정하는 방식이다. 공무원 보수규정은 일반직, 전문경력관,公安업무, 연구직공무원, 지도직 공무원, 일반직 우정직군 공무원, 경찰·소방공무원, 초중등교원 봉급표, 군인 등 다양하게 제시되어 있다. 경찰·소방공무원의 봉급표는 공무원보수규정 [별표 10]으로 정리되어 있으며 이에 따르면 소방사 1호봉의 봉급은 1,485,900원이다. 여기에 수당 등을 합산하면 소방직 공무원 증원에 따른 재정수요를 산출할 수 있다. 그런데 이러한 방법의 문제는 조직규모의 확대에 따라 부서운영비 등 인건비외의 경상적 수요가 발생하는데 이를 고려하지 않게 되어 과소추산될 가능성이 매우 크며, 이에 정확성이 떨어진다. 따라서 다른 방법을 고려하여야 한다.

두 번째 방법은 현행 소방예산에서 행정운영경비를 도출한 이후 이를 소방직 공무원 인원으로 나누어 1인당 경비를 산출하는 방식이다. 다만, 이러한 방식을 이용할 경우 현행 소방인력의 평균 근속연수 및 계급을 산출하여야 한다. 왜냐하면 행정운영경비는 인건비를 중심으로 산출되므로 근무연수에 크게 영향을 받기 때문이다. 본 연구에서는 소방인력 총원에 따른 보다 정확한 재정수요 산정을 위해 두 번째 방법을 활용하고자 한다.

## 2) 소방공무원 총원에 따른 재정수요 추정

앞서 논의한 바와 같이 첫째, 소방분야 1인당 행정운영경비를 산출하고자 한다. 2015년 기준 지방 소방예산은 3조 5,200억 원이며 이 중 행정운영경비는 2조 6,113억 원이다. 지방 소방예산을 기준으로 하는 것은 앞서 살펴본 바와 같이 실질적 소방행정을 지방자치단체에서 수행하고 있어 이를 대상으로 산출하는 것이 보다 정확하기 때문이다. 이를 2015년 지방소방 공무원 42,119명으로 나눈 값이 1인당 경비이며 약 6,200만 원이다.

<표 II-20> 지방소방예산 분류

(단위 : 백만 원)

| 계         | 행정운영경비<br>(인력·기본경비) | 정책사업비   | 재무활동   | 1인당 경비 |
|-----------|---------------------|---------|--------|--------|
| 3,519,956 | 2,611,299           | 855,855 | 52,802 | 61.99  |

둘째, 이에 따른 신규소방인력의 1인당 경비를 산출하고자 한다. 장기적으로는 평균 1인당 경비와 동일하나, 단기적으로는 신규인력의 인건비 부담이 낮다. 이를 위해 현

행 소방인력 계급별 구성, 평균 근무연수, 정원의 변동을 살펴봐야 한다. 2015년 계급별 분포를 살펴보면, 소방사, 소방교, 소방장 등의 하위직이 70%를 차지하고 있다.

<표 II-21> 지방소방직 공무원 현원

| 계급    | 소방령 이상 | 소방경   | 소방위   | 소방장    | 소방교    | 소방사   |
|-------|--------|-------|-------|--------|--------|-------|
| 현원(명) | 1,278  | 2,707 | 8,324 | 10,739 | 10,160 | 7,676 |
| 비율    | 3.1%   | 6.6%  | 20.4% | 26.3%  | 24.9%  | 18.8% |

자료 : 행정안전부, 2015년 지방자치단체 공무원 인사통계

급격한 총원율의 변동이 있을 경우 일부 구간에 소방공무원이 밀집되어 있을 경우 오차가 발생할 수 있으므로 총원율도 고려하여야 한다. 아래 표는 연도별 지방소방공무원 정원을 바탕으로 증감율을 구한 것으로서 최근 10년간 4.2%로 안정되게 유지되고 있다. 2009년이 다소 높은 것으로 보이지만, 2008년도 증감율이 통합되어 있기 때문이다.

<표 II-22> 연도별 지방소방공무원 정원

|         | 07년    | 09년    | 10년    | 11년    | 12년    | 13년    | 14년    | 15년    | 16년 6월 | -   |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----|
| 계(명)    | 30,417 | 33,696 | 36,490 | 37,373 | 38,391 | 39,220 | 39,919 | 42,119 | 42,804 | -   |
| 총원율 (%) | -      | 10.8   | 8.3    | 2.4    | 2.7    | 2.2    | 1.8    | 5.5    | 1.6    | 4.2 |

자료 : 행정안전부, 2008년은 누락, 평균증가율에서 1년 고려하여 산출

평균근무연수를 살펴보면, 지방자치단체 공무원 인사통계(행정안전부, 2015, p.33)에서 제시하는 지방소방직 공무원 평균 근무연수가 14.1년이다. 따라서 이상의 내용을 바탕으로 추정하면, 소방공무원 평균 계급은 소방장 12호봉(소방사로 임용되어 약 15년차 근무자)이다.

그렇다면 공무원보수규정 [별표 10]은 경찰공무원·소방공무원 및 의무경찰 등의 봉급표를 바탕으로 신규임용자의 간의 차이를 살펴봐야 한다. 신규임용자는 남성의 경우 의무복무 등을 고려할 때 신규호봉을 3호봉으로 보는 것이 타당하다. 따라서, 소방장 12호봉의 봉급표 상 월지급액은 2,727,000원이며 소방사 3호봉은 1,632,220원으로서 약 70% 수준이다. 다만, 공무원의 보수 중 수당은 보수를 기준으로 한 수당과 보수와

관계없는 수당으로 구분되며, 행정운영경비는 보수와 관계없이 책정된다는 점에서 신규 임용자에 대한 경비는 기존 인력대비 80%를 추산하는 것이 적절하다고 본다. 지금 까지 논의를 바탕으로 하면 신규 임용자에 대한 1인당 경비는 4,960만 원이다. 이를 근거로 소방공무원에 총원계획에 따른 지방자치단체가 추가로 부담해야할 경비를 산출 하면 다음 표와 같다.

<표 II-23> 지방소방공무원 총원 계획에 따른 비용 산출

(단위 : 백만 원)

| 연도     | 2017   | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    | 합계      |
|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 총원규모   | 1,500  | 3,557   | 3,701   | 3,753   | 3,752   | 3,737   | 20,000  |
| 1인당 비용 | 49.6   | 49.6    | 49.6    | 49.6    | 49.6    | 49.6    | 49.6    |
| 총 비용   | 74,400 | 176,427 | 183,570 | 186,149 | 186,099 | 185,355 | 992,000 |

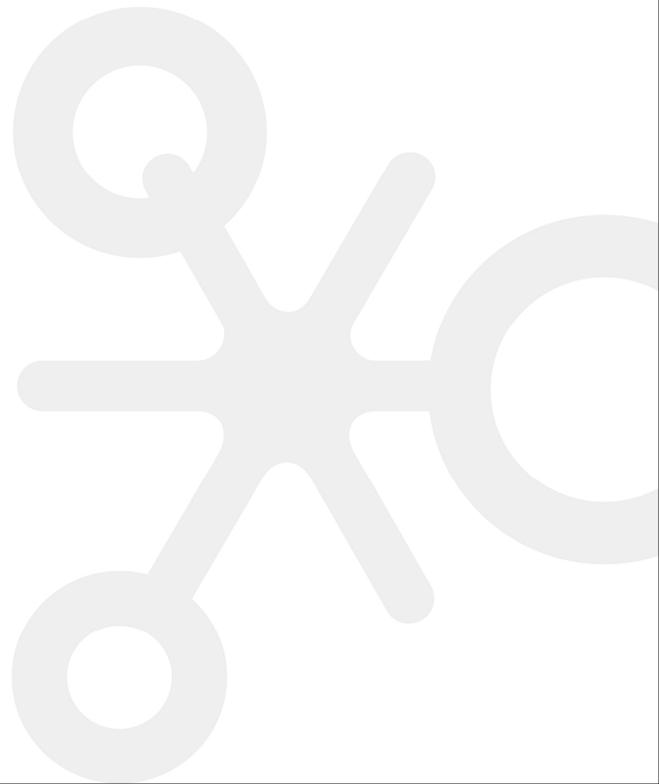
자료 : 저자 작성

소방공무원 총원계획에 따른 비용산출에 있어 물가상승률 등은 고려하지 않고, 현재 가격을 기준으로 산출하였다. 공무원 보수 인상률, 호봉상승률 등을 고려할 때 제도의 개편여부까지 폭 넓게 고려할 필요가 있기 때문이다.

지금까지의 논의를 정리하면, 소방공무원 총원 계획에 따른 비용은 2022년 이후 매년 9,920억 원이 소요될 것이다. 다만, 여기에서는 신규 임용자에 대한 비용만 각 년도 추산하였으므로, 실질적으로는 2017년 임용자가 2022년에는 8호봉이 되므로 비용은 지속적으로 증가한다는 점을 고려되어야 한다.

## Ⅲ. 소방분야 사무구분과 재정책임

1. 사무의 종류와 재정책임
2. 소방분야 사무구분
3. 사무구분에 따른 재정책임





### Ⅲ. 소방분야 사무구분과 재정책임

#### 1. 사무의 종류와 재정책임

중앙정부와 지방정부가 별도의 대의적 방식으로 정부를 구성하는 지방자치제도를 운영하는 경우 정책수립 주체가 해당 정책에 대해 비용을 마련하여야 한다. 즉, 중앙정부가 지방정부의 사무수행과 재정책임을 결정하거나, 반대로 지방정부가 중앙정부의 사무와 재정책임을 결정하는 것은 지방자치제도의 본질에 벗어난다. 따라서 사무유형과 재정책임은 일치될 필요가 있는데, 이와 관해 살펴보고자 한다.

##### 가. 사무의 종류

우리나라 지방자치단체의 사무는 통상적으로 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무로 구분하고 있다(성낙인, 2014, p.644). 고유사무는 지방자치단체가 자기의 의사와 책임과 부담 하에서 주민의 복리증진을 위하여 수행하는 지방자치단체 본래의 사무이며, 고유사무는 자치사무와 동일한 의미로 이해되고 있다. 본 단락에서는 사무의 의의와 사무종류에 따른 재정책임에 관해 살펴보고자 한다.

##### 1) 자치사무

지방자치는 그 지역의 사무를 독자적으로 처리하기 위한 것으로서 그 지역의 사무란 국가 또는 다른 자치단체의 전권에 속하는 사무를 제외하고는 이른바 전권한성의 원칙으로부터 그 지방주민의 복리에 관한 공공사무를 포괄적으로 처리할 수 있다.

이러한 자치사무를 고유사무라고도 하는데 이에 대해서 한국지방자치학회는 두 가지 유형으로 구분하고 있다. 첫째는 헌법 제117조에 명시된 바와 같이 주민의 복리증진을 위하여 지방자치단체가 적극적으로 사업을 실시하고 시설을 설치·관리하는 등 주민에게 서비스를 제공하는 사무이며, 둘째는 지방자치단체의 조례·규칙을 제정하여 회계·경리를 행하는 등 지방자치단체의 존립 자체를 위한 관리·지원적 사무가 그것이다. 따라서 고유(자치)사무는 독자적인 법인격을 지닌 지방자치단체가 자기의 책임 하에 처리하는 것을 원칙으로 하며, 국가의 사무가 아닌 것은 필요에 따라 임의로 선택하여 처리할 수 있는 것으로

보고 있다. 그런데 이와 함께, 자치사무 중에는 공익상 이유로 그 실시가 지방자치단체의 의무로 되어 있는 사무도 상당한 비중을 차지하고 있다(한국지방자치학회, 2010, 웹검색)16). 여기에서 ‘지방자치단체의 의무로 되어 있는 사무’란 자치사무는 독일에서의 논의17)로서 재량이 인정되는 것이 원칙이나, 법률상 당해 사무의 수행의무가 부과되어 있는 경우를 ‘필요사무’라 하고, 의무적 자치사무(pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten)와 임의적 자치사무(freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten)로 구분한다(한귀현 외, 2004, p.19). 비용부담 측면을 살펴보면, 지방자치단체는 그 자치사무의 수행에 필요한 비용을 스스로 부담할 의무를 진다.

## 2) 위임사무

위임사무는 크게 단체위임사무와 기관위임사무로 구분된다. 단체위임사무란 국가 또는 다른 지방자치단체 등으로 부터 당해 지방자치단체에 위임된 사무를 말하며, 기관위임사무란 국가 또는 다른 지방자치단체가 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하게 하는 사무를 말한다. 그러나 이러한 사무구분은 강학상의 논의일 뿐 실질적으로는 단체위임사무가 거의 존재하지 않는다.

<표 Ⅲ-1> 우리나라 사무구분 현황

| 원처리권자기준                    | 사무 건수 : 45,794건  | 現처리권자기준                          |
|----------------------------|--|----------------------------------|
| 국가사무<br>31,198건(68.1%)     | • 직접처리사무 : 30,130건(65.8%)  | 국가처리사무<br>30,130건(65.8%)         |
|                            | • 기관위임사무 : 1,068건(2.3%)  |                                  |
|                            | • 단체위임사무   |                                  |
| 지방자치단체사무<br>14,596건(31.9%) | • 자치사무 : 14,596건(31.9%)<br>- 시도사무 : 7,699건(16.8%)<br>- 시군구사무 : 6,897건(15.1%) | 지방자치단체<br>처리사무<br>15,664건(34.2%) |

자료 : 자치발전위원회 내부자료(2013)

16) [http://www.krpia.co.kr.openlib.uos.ac.kr/viewer/open?pctId\(2017년 5월 최종검색\)](http://www.krpia.co.kr.openlib.uos.ac.kr/viewer/open?pctId(2017년 5월 최종검색))

17) 이와 관련하여 사무일원론과 사무이원론이 대립하고 있으며, 독일 사례에서 따로 논의한다.

위의 표는 지방자치발전위원회에서 제시한 우리나라 사무구분현황이다. 단체위임사무는 전무한 것으로 조사되어 있다. 따라서 사무구분 논의에서 단체위임사무와 기관위임사무의 차이는 논하는 것은 실익이 크지 않으며, 본 연구에서는 기관위임사무 중심으로 논의한다.

기관위임사무란 국가 또는 다른 지방자치단체가 지방자치단체의 장에게 위임하여 처리하게 하는 사무를 말한다. 이 경우 수임기관은 그가 소속하는 지방자치단체와는 관련 없이, 국가행정조직 또는 위임지방자치단체의 조직의 한 부분으로 간주되며, 따라서 국가관청 또는 위임지방자치단체의 감독 하에 놓일 뿐이다. 요컨대, 기관위임사무는 수임기관이 속한 지방자치단체의 사무가 아니라 위임자의 사무이며, 기관위임에 있어서 수임기관은 확장된 국가의 팔(als verlängerter Arm des Staats)로서 이해되고 있다.

한편 위의 표를 살펴보면 기관위임사무가 2.3%로 조사되어 있다. 기관위임사무는 법령에 의해 국가 또는 상급 지방자치단체로부터 지방자치단체의 집행관에게 그 처리가 위임된 사무로서, 지방자치단체를 중앙정부의 하급기관화하는 등 여러 측면에서 지방자치의 본질을 저해하는 제도(최창호, 2007, p. 244)라는 것이 일반적 시각이다. 그런데 전체사무 중 2.3%이며, 지방자치단체가 처리하는 사무 중 6.7%에 불과하다면 기관위임사무로 인한 지방자치의 형해화는 우려할 수준이 아니라 할 것이다.

그런데 실제로 이와 다른데 위의 조사는 “법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무”를 모두 자치사무로 처리했기 때문에 조사과정의 오류가 있다. 즉, 법령상 지방자치단체장이 처리하는 사무는 반드시 자치사무가 아니라 기관위임사무일 수도 있다. 이와 관련해서는 판례에서 구체적으로 살펴본다.

기관위임사무의 경비부담은 사무처리에 소요되는 경비 전액을 위임기관인 국가 또는 광역지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이다. 이와 관련하여 지방자치법 제141조 단서의 규정은 「국가사무 또는 지방자치단체사무를 위임하는 때에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체에서 그 경비를 부담하여야 한다」고 규정하고 있으며, 또한 지방재정법 제21조 제2항은 「국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다」고 규정하고 있다.

한편, 기관위임사무의 수행과 관련하여 직무상 불법행위가 발생한 경우, 당해 사무의 귀속주체는 위임기관이므로 위임한 국가 또는 광역지방자치단체가 국가배상책임을 져야 하는 것은 당연하다고 할 수 있다. 다만, 수임자가 속한 지방자치단체는 비용부담자로서 배상책임자가 될 수 있다<sup>18)</sup>.

## 나. 사무에 따른 재정책임성 구현의 한계

### 1) 법령상 사무구분의 한계

#### (가) 강학상의 사무구분

법령상의 사무를 국가-자치사무로 구분하는 기준은 법령의 표현에 따를 수밖에 없다는 점에서 법령의 규정에 따라 사무의 원처리권자 또는 소관을 국가 또는 지방자치단체로 구분하는 것을 의미한다. 이와 관련한 이기우 외(2004)의 연구<sup>19)</sup>에서는 다음과 같이 법령상 사무구분 기준을 제시하고 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 이기우 외(2004) 연구의 사무구분 기준

| 구 분  | 내 용  |
|------|--|
| 국가사무 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령의 표현이 국가는, 대통령은, oo장관은 등인 경우</li> <li>• 법령상 시도지사 또는 시장군수구청장에 위임규정 있는 사무(기관위임)</li> <li>• 법령상 지방의회의 관여를 규정하고 있는 사무(단체위임)</li> </ul>  |
| 자치사무 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령상 사무처리 주체가 표현되지 않고 전국적·통일적 사무가 아닌 경우</li> <li>• 법령상 지방자치단체장이 처리하도록 규정한 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시도지사는, 시장군수구청장은, 지방자치단체는 등</li> </ul> </li> <li>• 법령상 처리권자가 자치단체장이나, 사무처리 시 국가의 승인·신고 사무</li> <li>• 법령상 처리권자가 자치단체장이나, 기준을 국가가 정하는 경우</li> </ul> |
| 공동사무 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령상 처리권자를 둘 이상 규정한 사무               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가(장관) 또는 시도지사(시장군수구청장)은</li> </ul> </li> </ul>  |

자료 : 이기우 외(2004: 53-79)의 내용을 표로 정리.

18) 대판 1994. 12. 9., 94다38137 (구 지방자치법(1988. 4. 6. 법률 제4004호로 전문개정되기 전의 것) 제131조(현행 제132조), 구 지방재정법(1988. 4. 6. 법률 제4006호로 전문 개정되기 전의 것) 제16조 제2항(현행 제18조 제2항)의 규정상, 지방자치단체의 장이 기관위임된 국가행정사무를 처리하는 경우 그에 소요되는 경비의 실질적·궁극적 부담자는 국가라고 하더라도 당해 지방자치단체는 국가로부터 내부적으로 교부된 금원으로 그 사무에 필요한 경비를 대외적으로 지출하는 자이므로, 이러한 경우 지방자치단체는 국가배상법 제6조 제1항 소정의 비용부담자로서 공무원의 불법행위로 인한 같은 법에 의한 손해를 배상할 책임이 있다).

19) 서울특별시 수행사무를 기준에 따라 국가사무-자치사무로 구분을 시도한 연구이다.

이러한 사무구분 기준은 한국지방행정연구원을 통해 발표되는 국가-지방사무처리 통계작성에서도 유사한 기준이 사용 된다<sup>20)</sup>. 이를 바탕으로 논의를 진행하면 법령상 사무수행 주체에 대한 표현은 크게 국가만을 규정한 경우, 지방자치단체만을 규정한 경우, 국가와 지방자치단체장을 동시에 규정한 경우로 구분된다.

사무구분에 있어 법령 표현형식에서 국가(대통령, 장관)를 처리권자로 규정하는 경우에 국가사무로 보는 것에는 이견이 없는 것으로 보인다. 그런데 문제는 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무”가 문제가 된다. 법원은 그동안 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다.”<sup>21)</sup>라는 입장을 일관되게 취하고 있다. 즉, 이기우 외(2004)에서 제시하는 바와 같이 사무의 처리주체가 지방자치단체장으로 규정되어 있는 경우 이를 지방자치단체 사무로 구분하였는데, 법원의 입장은 그렇지 않다는 것이다. 따라서 판례 검토대상은 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무”를 중심으로 살펴보고자 한다.

#### (나) 헌법재판소 판례에서의 사무구분

헌법재판소의 판례를 살펴보기 위해 헌법재판소 판례검색 시스템을 활용하였다. 검색어는 “법령상 지방자치단체의 장이 처리”와 ‘자치사무’로 하였고, 기간은 지방자치 실시 이후인 1991년부터 현재까지로 하였다. 검색 결과는 총 31건이었으나, 권한쟁의 심판 중 지방자치단체간 권한쟁의를 다룬 사건이 12건이었으며 지방자치단체와 중앙 정부, 국회 등과의 사무구분에 관해 검토하고 있는 판례는 19건이었다. 이 중 국가 등과 지방자치단체 간의 권한쟁의를 다룬 판례를 정리하면 다음 표와 같다.

20) 조사 회차에 따라 일부 처리기준이 달라지나, 법령상 사무처리권자를 중심으로 사무구분을 실시하는 것은 변함없다.

21) 2002두10483, 2011추56, 99추30, 2001추57, 2002두10483, 2008다71575 등

<표 Ⅲ-3> 헌법재판소 국가-자치단체간 권한쟁의 심판 판례(1991-2017년)

| 사건번호                          | 내 용  | 종국결과               |
|-------------------------------|--|--------------------|
| 2005헌라3                       | 강남구청 등과 감사원 간의 권한쟁의<br>(자치사무에 대한 합목적성 감사 배제) | 기각, 각하             |
| 2006헌라1                       | 경상남도 등과 정부간의 권한쟁의<br>(부산 신항 명칭 결정)           | 각하                 |
| 2005헌라1                       | 울산 동구등과 행정자치부장관간의 권한쟁의<br>(표준조례 지침 하달)       | 각하                 |
| 2009헌라2                       | 서울 은평구와 기재장관 간의 권한쟁의<br>(국유지 관리비용 예산배정)      | 각하                 |
| 2012헌라4                       | 서울시와 행안부장관 간의 권한쟁의<br>(리스차량 과세권 귀속결정)        | 각하                 |
| 2012헌라3<br>2013헌라1            | 전북교육감과 교육부장관 간의 권한쟁의<br>(교육감 소속 교육장 징계사무)    | 각하                 |
| 2010헌라3                       | 경기도와 국회 등 간의 권한쟁의<br>(산업대학 정원조정)             | 각하                 |
| 2010헌라4                       | 전북과 교육부 장관 간의 권한쟁의<br>(자사고 지정취소 시정)          | 각하                 |
| 2005헌라9<br>2007헌라1<br>2007헌라2 | 경상남도 등과 정부 등 간의 권한쟁의<br>(공유수면매립지 경계조정)       | 인용(권한확인)<br>기각, 각하 |
| 2006헌라6                       | 서울특별시와 정부간의 권한쟁의<br>(자치사무에 대한 포괄적 정부합동감사)    | 인용(권한침해)           |
| 2005헌라7                       | 강남구 등과 국회 등 간의 권한쟁의<br>(지방선거 비용 부담)          | 기각, 각하             |
| 2005헌라4                       | 강남구등과 국회간의 권한쟁의<br>(종합부동산세 도입)               | 각하                 |
| 2003헌라2                       | 아산시와 건설교통부장관간의 권한쟁의<br>(천안아산역 역명 결정)         | 각하                 |
| 2004헌라3                       | 서울특별시와 정부간의 권한쟁의<br>(의무교육에 대한 지방재정부담)        | 기각, 각하             |
| 2005헌라5                       | 제주시 등과 행안부장관 등 간의 권한쟁의<br>(주민투표 실시 요구)       | 각하                 |
| 2001헌라1                       | 강남구청과 대통령 간의 권한쟁의<br>(시간외 근무수당 범위제한)         | 기각                 |
| 2002헌라2                       | 강남구와 행정자치부장관간의 권한쟁의<br>(시간외 근무수당 범위제한)       | 기각                 |
| 96헌라1                         | 시흥시와 정부간의 권한쟁의<br>(시화공업지구 공공시설 관리)           | 기각                 |
| 94헌라1                         | 영일군과 정부간의 권한쟁의<br>(어업권 보상주체 결정)              | 각하                 |

자료 : 저자 작성

결과를 간단히 살펴보면, 전부 19건 중 각하 11건, 기각·각하 3건, 기각 3건, 일부 인용 1건, 인용 1건 등이었다. 내용을 살펴보면, 지방자치단체 간 권한쟁의는 국가-자치사무에 관한 논의가 이루어지지 않으므로 본 연구의 관심과는 다소 거리가 있는데 이러한 유형이 5개 판례였으며 국가와 지방자치단체 간 권한을 다툰 사례는 3개이다. 그런데 이 중 경남과 정부 간의 권한쟁의, 울산 동구와 행안부 간의 권한쟁의는 각하 되었으므로 직접적으로 국가-자치사무에 관한 논의를 다루지 않아 본 연구의 목적을 비추어 봤을 때 검토 실익이 없다. 유일하게 국가-자치사무에 관해 다툰 판례는 2006 헌라6 판례로 서울특별시와 행정안전부 간의 정부합동감사를 두고 다툰 사례이다.

판례를 구체적으로 살펴보면, 행정안전부는 2006년 2월 28일 서울시를 포함한 전국의 광역자치단체에 대한 정부합동감사계획을 통보하였다. 이에 서울시는 2006년 8월 14일 감사를 내년으로 연기해 줄 것을 요청하였으나 받아들여지지 않았고, 행정자치부 등 5개 부Ⅱ청이 참가한 정부합동감사반이 감사를 실시하였다. 이에 서울시는 2016년 9월 19일 구 지방자치법 158조<sup>22)</sup> 단서를 위반한 것으로서 헌법과 지방자치법이 청구인에게 부여한 자치행정권, 자치재정권 등 지방자치권을 침해하였다'고 주장하며 이 사건 권한쟁의심판을 청구하였다. 이에 대한 헌법재판소의 판단은 ①법령위반행위가 확인되었거나 위법행위가 있었으리라는 합리적 의심이 가능한 경우에 한해서 감사대상을 특정해야 하며, ②포괄적·사전적 일반감사나 위법사항을 특정하지 않고 개시하는 감사 또는 법령위반사항을 적발하기 위한 감사는 허용될 수 없다고 보았다. 따라서“행정안전부장관 등의 합동감사는 구 지방자치법 제158조 단서 규정상의 감사개시요건을 전혀 충족하지 못하였다 할 것이므로 헌법 및 지방자치법에 의하여 부여된 서울특별시의 지방자치권을 침해한 것이다”라고 판결하였다.

정리하면, 권한의 존부 여부를 다투는 헌법재판소의 권한쟁의 심판에 있어 국가와 지방자치단체 및 지방자치단체 간 다툰은 조사대상 19건 중 11건이 요건을 충족하지 못했다는 각하였다. 특히, 중앙행정기관과 지방자치단체 간 권한쟁의는 3건이 발견되었으나 이중 2건이 각하며 1건에 대해서만 헌법재판소의 구체적 판단이 진행되었다. 또한, 해당 권한쟁의가 감사권에 대한 포괄적 내용을 다루는 것으로서 개별 사무에 대한 국가-자치사무의 판단기준을 제시하고 있지 못하다. 즉, 헌법재판소의 판례는 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 되어 있는 사무”에 관한 국가-자치사무 간의 사

---

22) 현재 제171조이며, 내용은 변경되지 않았다. “제171조(지방자치단체의 자치사무에 대한 감사) ①행정안전부장관이나 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류·장부 또는 회계를 감사할 수 있다. 이 경우 감사는 법령위반사항에 대하여만 실시한다.”

무구분 기준을 명확히 제시하고 있지 못하다고 판단할 수 있다.

(다) 대법원 판례에서의 사무구분

대법원의 판례는 대한민국 법원 종합법률정보(<http://glaw.scourt.go.kr>)에서 “지방자치단체의 장이 처리하도록” 검색하였다. 검색결과(2017년 11월 3일)를 살펴보면 23개 판례가 검색되었고, 고등법원의 판례가 4개로서 대법원 판례는 19개이다. 간략히 정리하면 다음 표와 같다.

<표 Ⅲ-4> 대법원의 사무구분 관련 판례

| 사건번호         | 내 용  | 판결결과              |
|--------------|--|-------------------|
| 99추30        | 발전소 주변 지역 지원에 관한 법률상의 발전소 주변지역 지원사업의 기관위임사무 여부       | 기관위임              |
| 2001추57      | 가스공급시설 공사계획 수립 등의 권한 (자치사무)                          | 집행부 권한<br>조례무효    |
| 2002두10483   | 지역신용보증재단법에 따른 지역신용보증재단 업무감독 및 감독상 필요한 명령             | 기관위임<br>조례무효      |
| 2002추34      | 골재채취법 22조에 따른 시군구청장의 사무                              | 기관위임<br>조례무효      |
| 2007다59295   | 학교용지확보특례법 상의 부담금부과징수 사무                              | 고유사무<br>시·도 부담    |
| 2008도6530    | 지정항만(부산남항) 내 순찰업무(항만관리법)                             | 기관위임              |
| 2008다92268   | 경기 지방도47호선 점유  | 기관위임              |
| 2008다71575판결 | 토지의 도로점유   | 기관위임              |
| 2011두12153   | 결식아동 급식지원 전자카드 도입 사무                                 | 기관위임              |
| 2011추56      | 교원연수에 관한 규정상의 교원능력개발평가 사무                            | 기관위임              |
| 2012추145     | 교권보호와 교육활동 지원에 필요한 제반 사항을 정한 조례안                     | 기관위임<br>위법조례      |
| 2012추183     | 학교생활기록부 작성에 관한 교육감의 지도·감독 사무                         | 기관위임              |
| 2012추213     | 2012추183 판결에 근거한 교육청의 학생생활기록 관리지침 보류에 대한 징계 및 직무이행명령 | -                 |
| 2012추190     | 학교생활기록부 작성에 관한 교육감의 지도·감독 사무                         | 기관위임              |
| 2010다69704   | 지방자치단체가 설립·경영하는 학교의 부지 확보, 부지의 사용료 지급 등의 사무          | 자치사무<br>국유재산 무단사용 |

| 사건번호      | 내 용   | 판결결과         |
|-----------|---|--------------|
| 2013추517  | 교육국장 및 하급자 징계의결 요구<br>학교생활기록부 작성<br>교육청공무원의 교육부 감사활동 협조의무 | 기관위임사무       |
| 2013추36   | 교원의 지위에 관한 사항   | 기관위임<br>위법조례 |
| 2013추142  | 교원의 지위에 관한 사항   | 기관위임<br>조례무효 |
| 2016추5018 | 교원의 지위에 관한 사무   | 기관위임         |

자료 : 저자 작성

주요 판례를 살펴보면, 첫째 2004년 “창녕군 하천골재채취 군 직역사업 운영관리 특별회계 설치조례”에 대한 무효소송이다. 골재채취법(법률 제6851호, 2003.7.1. 시행) 제22조 제1항은 “골재를 채취하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다. 여기에서의 각호는 제1호 다른 법령에 의하여 시행하는 사업에 따라 부수적으로 골재를 채취하는 경우, 제2호 긴급을 요하는 재해복구와 군사시설, 마을단위의 공익사업 및 이에 준하는 경우로서 대통령령이 정하는 범위 안에서 골재를 채취하는 경우 등이다. 즉, 단서는 매우 제한적 상황에 한해서만 시장·군수구청장의 권한을 제한하고 있다. 그런데 이에 대해 대법원은 “골재채취업등록 및 골재채취허가사무는 전국적으로 통일적 처리가 요구되는 중앙행정기관인 건설교통부장관의 고유업무인 국가사무로서 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 해당한다고 판시한 바 있다(2004추34).

둘째, 지역신용보증재단법(법률 제6705, 2002.11.27 시행)과 관련하여 서울시장에 대한 서울신용보증재단 해임취소 소송과 관련한 판례(2002두10483)를 살펴보면, “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무 또는 기관위임사무에 해당하는지 여부의 판단”하고 있는데, 지역신용보증재단법 제9조 제1항 “재단을 설립하고자 할 때에는 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 위촉하는 15인 이내의 발기인이 정관을 작성하여 중소기업청장의 인가를 받아야 한다.”와 제15조 제1항 “이사장은 이사회의 추천을 받아 시·도지사가 임명한다.”, 제2항 “감사는 중소기업청장의 추천을 받아 시·도지사가 임명한다.”, 제3항 “이사는 이사장의 제청으로 시·도지사가 임명한다.” 등의 법령에서 정하고 있는 시·도지사의 권한에 대해 중소기업청장의 권한을 위임한 것으로 보아 기관위임사무로 판단하였다<sup>23)</sup>.

셋째, 서울특별시가 2012년 6월에 “서울특별시 교권보호와 교육활동 지원에 관한 조례안”의 효력이 없다는 판결(2012추145)이다. 서울시의 조례안은 제5조에서 교원의 성별, 종교, 신념, 나이, 출신지역, 신체적 조건, 임신 또는 출산 등을 이유로 한 차별 및 불이익 금지, 노동조합이나 교원단체의 가입 및 활동을 이유로 한 차별 금지, 교원의 종교의 자유 등에 관하여 규정하고 있고, 제6조, 제9조, 제10조에서 교원의 지위 보호를 위하여 교권보호위원회 및 교권보호지원센터의 설치·구성·운영 등에 관한 사항 등을 규정하고 있다. 이에 대해 대법원은 교원의 지위에 관한 사항은 법률로 정하여 전국적으로 통일적인 규율이 필요한 것이고 국가가 이를 위하여 상당한 경비를 부담하고 있으므로, 이에 관한 사무는 국가사무로 보아야 하는데, 조례안 제5조가 교원의 지위에 관한 사항에 속하는 교원의 차별 및 불이익 금지 등에 관하여 규정하고, 제6조, 제9조, 제10조가 교원의 지위 보호를 위하여 교권보호위원회 및 교권보호지원센터의 설치·구성·운영에 관한 사항 등을 규정한 것은 국가사무에 관하여 법령의 위임 없이 조례로 정한 것으로 조례제정권의 한계를 벗어나 위법하다고 판단하고 있다. 즉, 지방자치법 제9조에서 정하고 있는 자치사무로서 제2항 제5호 가목에 “유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도” 사무가 명시되어 있으나 교원의 지위에 관한 사항은 국가사무로 보고 있다.

넷째, 교육부장관이 ‘2011년 교원능력개발평가제 시행 기본계획’을 수립한 후 각 시·도에 교원능력개발평가제 추진계획을 제출하게 하자 전라북도교육감이 ‘2011년 교원능력개발 평가제 추진계획’을 제출하였으나 교육부장관이 추진계획이 교원 등의 연수에 관한 규정 등에 위반된다는 이유로 시정명령과 교원능력개발평가 추진계획에 대한 직무이행명령을 한 사안에서, 시정명령에 대한 취소청구 부분은 부적법하고, 직무이행명령은 적법하다고 한 사례이다(2011추56). 즉, 본 판례에서는 교원 등의 연수에 관한 규정(대통령령 제22676호) 제18조 “교육과학기술부장관 및 교육감은 법 제37조부터 제42조까지 및 이 규정 제6조에 따른 직무연수의 대상자를 선정하기 위하여 필요하면 「초·중등교육법」에 따른 학교에 근무하는 교원을 대상으로 교원의 능력을 진단하기 위한 평가(이하 “교원능력개발평가”라 한다)를 매년 실시할 수 있다”의 규정에서

---

23) “지역신용보증재단법에 의하여 규율되고 중소기업청장의 승인과 감독 아래에 놓여 있는 이 사건 서울신용보증재단의 사무, 특히 업무감독과 감독상 필요한 명령에 관한 사무는 중앙행정기관인 중소기업청장의 고유업무인 국가사무로서 지방자치단체의 사무에 해당하지 아니하고, 피고는 지역신용보증재단법 규정에 의하여 중소기업청장으로부터 위임받은 권한을 가질 뿐, 일반적인 업무감독권이나 감독상 필요한 명령을 할 수 있는 권한은 가지지 못하며, 중소기업청장의 위임에 의하여 피고가 가지는 권한범위 내의 사무는 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 기관위임사무에 해당한다고 판단(대법원 2002두 10483)”

교원능력개발평가와 관련된 교육감의 권한은 교원능력개발평가 업무가 국가사무로서 각 시·도 교육감에게 위임된 기관위임사무라고 보았다.

대법원 판례와 관련하여 논의를 정리하면, 대법원은 매우 엄격한 기준으로 국가사무-자치사무를 구분하고 있다. 즉, 학생생활기록부 작성방법까지도 전국적 통일성이 유지되어야 한다고 보고 있다는 것이다. 본안과 관련 없는 일부 사무에 대해서는 자치사무라 하였으나, 본안과 관련하여 지방자치단체 또는 지방의회가 불리한 쪽으로 판단하였다. 대법원 판례 중에서 2건에 대하여 자치사무 판결하였는데, 하나는 학교용지 부담금 환급 주체에 관한 2007다59295 판결에서 학교용지환급이 자치사무라고 판단하여 학교용지 과오납금을 지방자치단체가 부담해야 한다고 판시하였다. 다른 하나는 2010다69704 판결에서 공립학교(지방자치단체가 설립·경영하는 학교)의 부지 확보 및 부지의 사용료 지급 등의 사무가 자치사무이므로 국유지를 점유하고 있다면, 무단점유에 해당하므로 점용료를 지불해야 한다는 판결이다. 이처럼 학교의 운영은 자치사무이나, 그 운영의 구성물 중 하나인 학생생활기록부, 교원평가 등은 국가사무라고 보는 것은 매우 이해하기 어려우며, 따라서 대법원 판례는 매우 집권적 관점을 가지고 있다고 볼 수 있다.

### 3) 경비지원 유형과 사무

#### (가) 경비지원유형과 사무에 대한 이론적 논의

사무를 위임하는 주체는 수입자에게 사무수행에 필요한 경비를 보전하는 것이 원칙이므로 경비지원방법에 따라 사무 구분을 시도할 수도 있다. 국가와 지방자치단체 간 경비지원은 보조금관리법에 의해 규율되고 있는 바 이에 대해 살펴보고자 한다.

보조금에 대한 제도입장에서의 개념정의는 “국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 급부금”으로 정의하고 있다(보조금관리법 제2조 제1호). 이와 같은 보조금 개념은 민간에 대한 보조금을 포괄하는 개념이므로, 지방자치단체만을 한정한다면 “지방자치단체가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 급부금”으로 개념화 할 수 있다. 따라서 광의의 보조금과 협의의 보조금으로 구분하여 보조금을 접근할 수 있는데 광의의 보조금은 보조금, 부담금, 급부금이며, 협의의 보조금은 부담금, 급부금과 대비되는 보조금이다.

이러한 보조금의 구분에 대해 지방재정법에서는 보다 구체적으로 규정하고 있다. 첫

째, 협의의 보조금은 “국가는 정책상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특히 필요하다고 인정할 때에는 예산의 범위에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다(지방재정법 제23조 제1항).”라고 규정하고 있다.

둘째, 부담금은 “지방자치단체나 그 기관이 법령에 따라 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 경우에는 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 되는 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다(지방재정법 제21조 제1항).”로 개념이 제시된다.

셋째, 교부금은 “국가가 스스로 하여야 할 사무를 지방자치단체나 그 기관에 위임하여 수행하는 경우 그 경비는 국가가 전부를 그 지방자치단체에 교부하여야 한다.”라고 규정되어 있다.

따라서 교부금, 부담금, 협의의 보조금과 관련된 지금까지의 논의를 정리하면 아래 그림과 같이 제시된다.

<표 Ⅲ-5> 경비유형에 따른 사무구분

| 구분      | 내용  |
|---------|---|
| 교부금     | 기관위임사무대상에 대해 전액 교부(국민투표, 대통령·국회의원선거, 외국인 등록, 민방위 등) |
| 부담금     | 단체위임사무대상(전염병예방, 재해복구사업, 생활보호, 의료보호, 직업안정 등)         |
| 협의의 보조금 | 자치사무대상(지하철건설, 농수산물도매시장건립, 농공지구조성, 경지정리 등)           |

자료 : 홍인기(2013, p.18)에서 일부 인용

#### (나) 평가

경비지원 유형과 사무구분과의 제도적 구분이 실제 재원운영과정과 크게 유리되어 있는 것으로 판단된다.

첫째, 교부금과 관련하여 지방자치단체 예산편성 기준을 바탕으로 살펴보면, 교부금은 “지방교육재정교부금”, 지방교부세<sup>24)</sup>, 조정교부금 등이 있다. 경비유형에 따른 사무구분이론에 비추어 본다면, 지방교육재정교부금이 투입되는 지방교육청의 업무는 모두 국가사무이며, 시·도 조정교부금 또한 시·도의 위임사무 수행비용으로 사용되어야 한다. 또한, 통상적으로 지방교부제도 조정교부금과 같이 일반재원으로 간주되는데, 명칭에 ‘교부’라는 문구가 사용되어 있다는 것에 의미를 둔다면 지방자치단체는 지방

24) 지방교부세로 명명하는 것은 지방자치단체의 고유재원적 특성을 강조하기 위한 것으로 교부금으로 지칭되기도 한다.

교부세를 위임된 국가사무 수행경비에만 투입하여야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체 예산편성 운영기준에서 등장하고 있는 부담금을 살펴보면, 인건비(101)에서 국민건강보험부담금, 고용부담금부담금이 있고, 물건비 중 일반운영비(201)에서는 의료원공공진료부담금, 법령 또는 협약에 의한 협회비 등의 부담금으로 광역자치단체 간 수도권행정협의회 및 대도시권행정협의회 부담금, 소방안전협회비(소방기본법 제40조 등), 전기안전협회비, 한국지역정보개발원 분담금, 전국 시·도지사협의회, 전국시장·군수·구청장협의회 부담금, 한국상·하수도협회비(수도법 제56조 등), 한국폐기물협회비(폐기물관리법 제55조의2) 등이 있다. 의회비(205)에서도 의장단 협의체 부담금, 의원국민연금부담금, 의원국민건강부담금 등이 있다. 다양한 부담금의 특성을 고려할 때 부담금이 지방재정법 상의 위임사무에 대한 경비유형이라고 볼 수 없다. 특히, 2014년 지방재정법(법률 제12687호) 개정 이전에 시·도가 시행하는 토목, 그 밖의 건설사업에 대한 시·군 및 자치구의 부담을 규정하고 있었다(제30조), 이에 대해 예산편성기준에서는 부담금 항목으로 계상하도록 하고 있다<sup>25)</sup>. 국가나 상급지방자치단체는 지방자치단체 등에 대해 권한위임이 가능하나 시·군·구는 상급관청인 시·도나 국가에 사무를 위탁할 수는 있으나 위임할 수는 없다. 그런데 여기에서 시·군·구가 시·도사업에 재원을 부담하는 것을 “부담금”으로 계상하도록 하고 있다는 것으로, 부담금이 위임사무에 대한 사무처리 경비를 의미하는 것이 아님을 알 수 있다.

셋째, 보조금에 관해 살펴보면 지방자치단체 예산편성 기준에서 국고보조금, 시·도비 보조금, 지방보조금 등이 등장한다. 이론적으로 보조금은 자치사무에 대한 국가의 재정보조라고 제시되므로 개별 보조사업의 내용을 파악해야 한다. 이에 따라 국고보조금관리법 시행령 상의 ‘보조금 지급대상 사업의 범위와 기준보조율’을 살펴보았다. 개별 사업을 모두 국가사무와 지방사무로 구분할 수 없지만, ‘국민기초생활보장’, ‘국가 지정문화재 보수·유지’, ‘여권발급’, ‘가족관계 등록부 업무’ 국가관리 방조제 개·보수 등의 사업이 등장하고 있다. 따라서 보조금관리법에서 규정하고 있는 사업이나, 지방자치단체 예산서 상의 보조금은 협의의 보조금(자치사무에 대한 보조)이 아닌 광의의 보조금으로 이해되는 것이 적절하다. 즉, 명칭이 보조금이라고 하더라도 그것이 지방자치단체 고유사무에 대한 보조의 의미로서의 보조금이 아니라 국가위임사무 수행경비를 보전하는 재정지원방식의 하나일 가능성이 크다.

---

25) 지방재정법(제12687호) 부칙 제17조 (시·도가 시행하는 토목 등의 건설사업에 대한 시·군 및 자치구의 부담에 관한 경과조치) 제30조의 개정규정에도 불구하고 이 법 시행 전에 시·군 및 자치구가 경비 부담에 동의한 사업에 대해서는 종전의 규정에 따른다.

논의를 종합하면, 사무유형에 따른 경비의 명칭은 강학상 제시되고 있으나 실제 행정현상에서는 이러한 이론적 근거와 달리 교부금, 보조금, 부담금 등의 용어가 어떤 근거나 기준 없이 명칭이 부여되고 있는 것으로 판단된다. 따라서 재원의 명칭에 따라 사무를 판단하는 것은 매우 부적절한 것으로 보인다.

## 다. 주요 사무구분 및 배분의 기준

사무구분과 배분은 유사한 개념이지만, 상이한 점도 있다. 각각을 살펴보면, 먼저 사무구분은 어떤 사무에 대해 법령에서 누구의 사무로 규정하고 있는가? 혹은 원처리권자가 누구인가? 에 대한 문제이다. 즉, 행정법상 권한의 귀속에 대한 문제라고 할 수 있다. 반면, 사무배분은 현행 법령의 내용과 관계없이 누가 처리하는 것이 보다 적절한가의 문제로서 행정학적 접근이 필요하다. 즉, 누가 처리하는 것이 행정의 효율성과 민주성을 제고시킬 수 있는가의 문제로서 사무배분의 결과는 법령의 개정을 수반한다는 특징이 있다.

지방자치법에 사무구분 관련 원칙이 제시되고 있는데, 이는 사무배분적 성격을 가진다. 왜냐하면, 지방자치법 제9조 제2항 “제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.”라고 하고 있어 제9조의 각 호가 지방자치단체의 고유사무적 특성을 가지는 것으로 보기 때문이다. 이와 함께 행정자치부 사무총조사의 기준, 지방자치발전위원회, 지방분권촉진위원회 등 중앙사무의 지방이양 과정에서의 사무배분 기준 등이 있는데, 사무총조사는 법령상 사무를 구분하는 것이므로 사무구분기준이라 할 것이며, 지방분권촉진위원회 또는 지방자치발전위원회 등의 사무이양 기준을 사무배분기준이라 할 수 있다.

### 1) 지방자치법 상의 사무구분

현행 우리나라의 사무구분체계는 국가사무, 자치사무로 크게 구분되고, 국가사무이 나 지방자치단체가 수행하는 단체위임사무와 기관위임사무로, 자치사무는 시·도사무와 시·군·구 사무로 세분화된(지방자치법 제9조 내지 제11조, 동법 제103조).

이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 국가사무는 지방자치법 제11조를 통해 제시되어 있는데, “제11조(국가사무의 처리제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.”라고 규정하고 있어 국가사무의 범위를 명확히 하고 있다. 주요내용을 살

펴보면, 국가존립에 필요한 사무로서 외교, 국방, 사법(司法), 국세/전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무로서 물가정책, 금융정책, 수출입정책/전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무로서 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입, 전국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원, 우편, 철도/전국적으로 기준을 통일하고 조정해야 할 사무로서 근로기준, 측량단위/지방이 감당하기 어려운 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발로 구분하여 나열하고 있다. 국가사무 중 지방자치단체가 수행하는 사무는 단체위임사무와 기관위임사무로 구분되는데, 단체위임사무는 지방자치법 제103조 규정에 따른 “법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무”에서 근거를 찾을 수 있다. 즉, 법령의 개별적 규정에 의하여 국가 또는 자치단체로부터 다른 자치단체에게 위임된 사무로서, 직접적으로 당해 지방적 이해관계가 있을 뿐 아니라 전국적 이해관계가 있는 사무를 말한다. 기관위임사무는 지방자치법 제102조, 제104조, 정부조직법 제6조 제1항 등에서 그 근거를 찾을 수 있는데, 법령 등에 의하여 국가 또는 상급자치단체로부터 자치단체의 기관에게 사무처리를 위임하는 사무이다. 기관위임사무는 국가적 이해관계가 분명한 사무로서 현행 법령 체계에서는 국가사무를 나열하고 법률에서 위임근거를 마련한 이후 시행령을 통해 지방자치단체에 위임한 사무를 기관위임사무로 처리하고 있다. 그러나 지방자치발전위원회는 국가사무이나 국가가 직접 처리하지 않고, 지방이 처리하는 사무는 기관위임사무로 본다고 의견을 제시한다.

둘째, 자치사무에 관해서는 지방자치법 제9조에서 제시하고 있는데, 매우 구체적으로 적시하고 있다. 이를 간단히 정리하면 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지 증진에 관한 사무(주민복지, 노인, 전염병, 청소 등), 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무(농업용수시설, 중소기업 육성 등), 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무(유아원, 도서관, 지방문화재 등), 지역민방위 및 소방에 관한 사무 등이다. 자치사무는 다시 시·도사무와 시·군·구 사무로 구분되는데, 지방자치법 상의 시·도사무와 시·군·구 사무 구분 기준을 살펴보면, 시·군·구 사무에 대해서는 “시·도가 처리하는 것 이외의 사무”라고 규정하고 있고, 시·도사무에 대해서는 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무, 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무, 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동

으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무 등으로 구분하고 있다. 또한 이를 지방자치법 시행령 별표[1]을 통해 매우 구체적으로 적시되어 있는데 이를 간략히 정리하면 다음 표와 같다.

<표 Ⅲ-6> 시·도 사무와 시·군·구 사무의 구분

| 구분                             | 시·도 사무   | 시·군·구 사무  |
|--------------------------------|--|---|
| 주민의 복지 증진에 관한 사무               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민복지 증진 및 주민보전 향상을 위한 종합계획 수립 및 지원</li> <li>- 생활보호 실시에 따른 이익신청 심사</li> <li>- 노인복지사업계획 수립·조정</li> <li>- 주민건강의 증진에 관한 계획 수립</li> <li>- 전염병 예방시설 설치</li> <li>- 재단법인이 설치하는 묘지·화장장 및 납골당의 허가</li> <li>- 공중접객업소의 위생 개선을 위한 종합계획 수립</li> <li>- 폐기물 처리 기본계획 수립</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민복지 증진사업계획의 수립·시행</li> <li>- 생활보호대상자 조사·선정</li> <li>- 노인복지사업계획 수립·시행</li> <li>- 주민건강증진업무 세부계획수립</li> <li>- 전염병 예방접종 실시</li> <li>- 매장·화장 및 개장신고와 묘적부관리</li> <li>- 공중접객업소의 위생개선을 위한 종합지도계획 수립·시행</li> <li>- 일반폐기물 처리 기본계획 수립</li> </ul> |
| 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업용수 개발사업계획 수립·조정</li> <li>- 농림·축·수산물 생산사업의 지원</li> <li>- 농림·축·수산물 생산사업의 지원</li> <li>- 농기계·비료·농약 등 농업자재의 공급계획·시달</li> <li>- 도단위 복합영농사업 세부추진계획 수립·추진</li> <li>- 농어촌 소득원 개발 기본계획수립</li> <li>- 지역산림계획 작성</li> <li>- 가축 개량·증식·보호</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업용수 개발사업 추진</li> <li>- 농림·축·수산물 생산 지원 및 관리 지도</li> <li>- 농림·축·수산물 생산 지원 및 관리 지도</li> <li>- 농기계·비료·농약 등 농업자재의 원활한 공급관리</li> <li>- 복합영농기획단 설치·운영</li> <li>- 농어촌 소득원 개발 시행계획 수립</li> <li>- 산림경영계획의 인가 및 변경명령 우량종축의 보급</li> </ul>         |
| 지역개발 및 주민의 생활환경시설 설치·관리에 관한 사무 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역개발사업계획의 수립·조정</li> <li>- 시·도 건설종합계획의 수립·조정</li> <li>- 도로관리계획 수립</li> <li>- 주거생활환경 개선계획 수립·조정</li> <li>- 농어촌주택개량 기본계획 수립·조정</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역개발사업계획의 수립·시행</li> <li>- 시·군·자치구 건설종합계획의 수립·시행</li> <li>- 시·군도관리계획 수립·시행</li> <li>- 주거생활환경 개선실천계획 수립·시행</li> <li>- 농어촌주택개량 사업계획 수립·시행</li> </ul>   |
| 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유아교육시행계획의 수립</li> <li>- 공공도서관·문고의 설립·운영</li> <li>- 지방문화예술진흥위원회 설치 운영</li> <li>- 지방문화 예술단체의 설치·운영</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 유아교육시행계획의 수립</li> <li>- 공공도서관·문고의 설립·운영</li> <li>- 향토문화의 발굴·지원·육성</li> <li>- 지방문화 예술단체의 설치·운영</li> </ul>   |
| 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·도 민방위계획의 작성</li> <li>- 시·도 민방위협의회의 설치</li> <li>- 민방위대 조직관리·지도</li> <li>- 소방기본계획 수립</li> <li>- 소방관서의 설치와 지휘·감독</li> <li>- 소방력 기준 설정자료 작성관리</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군·자치구 민방위계획의 작성</li> <li>- 시·군·자치구 민방위협의 회의 설치</li> <li>- 직장민방위대의 편성 및 운영관리</li> <li>- 민방위대 교육훈련</li> </ul>  |

자료 : 지방자치법 시행령 별표[1] 일부 수정

이처럼 지방자치법에서 국가사무, 시·도사무, 시·군·구 사무 등을 매우 구체적으로 규정하고 있는데, 이는 앞서 논의한 사무구분 기준과 사무배분 기준 중 사무구분 기준에 보다 가깝다는 방증이라 할 수 있다. 왜냐하면 사무배분 기준은 세세한 사항을 정하기보다 포괄적 방향을 정할 수밖에 없는데, 사무구분의 기준은 법령의 기준을 세세히 따져야 하기 때문에 보다 복잡할 수밖에 없다. 이런 점에서 매우 복잡한 사무구분기준을 제시한 지방자치법은 사무배분기준이라고 하기 어렵다는 판단이다.

## 2) 지방분권 추진기구 등의 사무배분 기준

중앙사무의 지방이양은 1991년부터 정부조직관리지침(국무총리훈령)에 의거 최초의 지방분권 추진기구인 지방이양합동심의회에서부터 시작되었다. 심의회의 기능은 중앙사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 바람직한 사무를 이양하는 것이었는데, 지방이양추진위원회, 지방분권촉진위원회, 지방자치발전위원회 등의 역할을 볼 때 사무배분 관점을 유지했다고 할 수 있다. 즉, 현행 사무의 법적 구분이 아니라 새로운 입법이 필요하도록 중앙사무를 지방에 이양한다는 관점에서 접근하였다는 것이다.

이러한 사무배분 기준으로서 지방분권촉진위원회의 기준을 살펴보면 지금까지 살펴본 사무구분기준과 크게 다르지 않다. 구체적으로 살펴보면 다음 표와 같다.

국가사무에 대해서는 국가존립유지 사무, 전국적 통일성이 요구되는 사무 등으로 제시하고 있고, 광역사무 또한 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군·구에 미치는 광역적 사무, 시·도 단위의 동일한 기준(통일성 유지)의 처리 사무 등을 제시하고 있다. 기초사무에 대해서도 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무, 자치사무 중에서 시·도의 자치사무로 구분되지 않은 사무 등 지방자치법 상의 사무구분 기준과 크게 다르지 않다는 판단이다.

<표 Ⅲ-7> 지방분권촉진위원회 심의 원칙

| 구 분  | 사무배분 기준(원칙)   |
|------|---|
| 국가사무 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가존립유지 사무</li> <li>• 국가주요정책에 필요한 기본계획수립 사무</li> <li>• 국가적 제도 및 전국적으로 통일된 적용이 요구되는 기준 등 설정 사무</li> <li>• 국가적 차원의 고도의 전문적 지식과 기술이 필요한 사무</li> <li>• 지방자치단체의 통합 또는 조정사무</li> <li>• 기타 국가적 차원의 집행사무</li> </ul> |

| 구 분      | 사무배분 기준(원칙)   |
|----------|---|
| 자치사무(광역) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정처리 결과가 2개 이상의 시군구에 미치는 광역적 사무</li> <li>• 시·도 단위의 동일한 기준(통일성 유지)의 처리 사무</li> <li>• 국가와 시·군·구 사이의 연락·조정 등의 사무</li> <li>• 시·군·구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무</li> <li>• 2개 이상의 시·군·구가 공동으로 설치하는 것이 적당한 규모의 사무</li> <li>• 시·도를 대상으로 하는 정책적, 집행적 사무</li> <li>• 시·도 관할의 시·군·구를 조정/통합/평가하는 사무</li> <li>• 광역적 규모의 경제하에서 처리하는 것이 효율적인 사무</li> <li>• 시·군·구별로 배치할 수 없는 광역행정 차원에서 전문적 처리능력이 요구되거나 처리가 가능한 사무</li> <li>• 시·군·구별 업무량 차이가 심한 사무</li> <li>• 주민대응성 측면에서 시·도의 행·재정적 지원이 필요한 사무</li> <li>• 사무의 기능이 전 시·군·구에 영향을 미치는 사무</li> </ul> |
| 자치사무(기초) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가, 광역자치단체사무를 제외한 사무</li> <li>• 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무</li> <li>• 영향력이 직접 지역주민에게 미치는 사무</li> <li>• 시·군·구가 수행하는 것이 경제적이고 효율적인 사무</li> <li>• 주민편익을 위해 시·군·구에서 행·재정적 지원이 필요한 사무</li> <li>• 국가와 시·도의 지원이 필요하지 않은 사무</li> <li>• 자치사무 중에서 시·도의 자치사무로 구분되지 않은 사무</li> </ul>  |

자료 : 지방자치발전위원회 내부자료

이밖에 정부위원회 중 국가에서 시·도 또는 시·군·구에 이양해야 하는 사무의 기준을 지방행정체제개편위원회의 도 지위 및 기능 재정립 방안 기준에서 찾을 수 있는데 구체적 내용은 다음 표와 같다.

<표 Ⅲ-8> 지방행정체제개편위원회 사무배분 원칙

| 구 분            | 사무배분 기준(원칙)   |
|----------------|---|
| 국가<br>→<br>도   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 다수의 사무를 도에서 처리하고 극히 일부의 사무만 국가에서 수행하는 사무(시·도로 일원화)</li> <li>• 행정처리 결과가 2개 이상 시·군·구에 영향을 미치는 사무</li> <li>• 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무</li> <li>• 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무</li> <li>• 국가와 시·군 사이의 연락조정사무</li> <li>• 시·군의 통제와 평가에 관한 사무</li> <li>• 사무의 기능이 전 시·군에 광범위하게 영향을 미치는 사무</li> <li>• 시·군별로 배치할 수 없는 전문적 사무</li> <li>• 광역적 규모의 경제 하에서 처리하는 것이 효율적인 사무</li> </ul> |
| 국가<br>→<br>시·군 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체의 구역·조직·행정관리에 관한 사무</li> <li>• 국가와 시·도의 지원이 필요하지 않은 사무</li> <li>• 지역개발과 주민생활환경 시설에 관한 사무</li> <li>• 시·군에 한정적으로 영향을 미치는 사무</li> <li>• 시·군이 수행하는 것이 경제적이고 효율적인 사무</li> </ul>   |

자료 : 지방자치발전위원회 내부자료

표를 기준으로 살펴보면, 광역사무에 대해서는 행정처리 결과가 2개 이상 시·군·구에 영향을 미치는 사무, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 사무 등이며, 시·군·구 사무 기준은 국가와 시·도의 지원이 필요하지 않은 사무, 지역개발과 주민생활환경 시설에 관한 사무 등으로 제시하고 있어 큰 차별점을 찾기 어렵다.

## 라. 소방안전 사무 및 재정책임 관련 논의

소방안전분야에 대한 연구는 소방력 배치기준(최진종, 2001; 하혜수, 2007, p.1-20), 소방인력 확보방안(남궁근 외, 2007; 하혜수, 2007), 국가의 소방재정지원 확대방안에 관한 연구(이원희, 1999, p.127-145; 이정만, 2007, p.33-64; 오연천 외, 2007; 최영출, 2008, p.4-20; 송상훈, 2008 p.171-199; 김재훈·김우철, 2013, p.41-84) 등이 있다. 재난안전분야는 대체로 공학분야에서 기술적 접근을 개선을 제안하는 연구는 매우 많으나 재정측면에서 접근하는 연구는 눈에 띄지 않고, 다만, 사회과학 분야 연구로서는 재난안전 관리체계에 관한 연구(이상명, 2014, p.397-475; 배재현·박영원, 2014, p.319-341, 이훈래, 2015, p.127-150)가 있다. 본고의 목적을 고려하여 소방사무와 인력에 관련된 연구와 소방재정에 관한 연구로 구분하여 살펴보고자 한다.

### 1) 소방안전 사무변화와 인력

적정 소방인력의 산출을 위한 연구 중 가장 많은 연구가 이루어져 온 접근방법은 소방수요와의 상관관계를 구하고 이에 따른 인력을 산출하는 방법이다. 특히 화재위험의 어떤 지역공동체의 환경, 인구의 사회·경제학적 지위 등과 특별한 관계가 있는가를 밝히려는 접근법이다. 이러한 접근법은 화재위험과 사회적·경제적 변수를 사용하여 가설을 설정하고 이를 통계적으로 검증하는 방법을 사용한다. 주로 지역 간의 화재위험 차이를 발견하고자 하며, 같은 도시인 경우 주로 사회·경제적 차이와 화재위험과 어떠한 차이가 있는가를 연구대상으로 한다. 이러한 연구는 1970년대 후반부터 등장하기 시작했으며, 화재를 궁극적으로 인간의 문제로 인식하고 사회과학적 방법을 사용하여 주로 화재위험과 사회경제적 환경과의 관계를 탐구하는데 중점을 두었다.

Jennings(1966)은 소방에 관한 선행연구를 도시이론적 접근, 생태학적 접근, 위험·화재 원인모델접근, 사회적 접근, 역학적 접근, 경제적 접근, 소방력 배치에 관한 접근 등으로 분류하고 있다. 이들은 다시 크게 경제성에 중점을 두는 경우와 위험에 중점을 두는 접근방법 등 두 가지로 분류하였는데 도시 이론적 접근과 경제적 접근, 소방력

배치에 관한 접근을 전자로 분류하고, 생태학적 접근, 사회적 접근, 병리학적 접근, 위험·화재원인 접근을 후자로 분류하였다. 소방력 배치에 관한 연구들은 주로 미국을 중심으로 이루어지고 있다(최진중, 2001, p.28-29 재인용).

한국산업개발연구원(2009)은 서울시 소방분야 선진화를 위한 소방기구·조직 및 인력 진단 연구에서 서울시 소방환경 및 여건분석을 통해 1980년대 이전은 소방업무가 주로 화재진압업무와 화재예방업무, 소방행정업무로 구분되었으나, 1982년 구급, 1988년 구조업무가 소방업무로 편제되었고, 인구·면적·건물 수 등 지역적 특성과 소방인력 당 인구수·소방대상물 수 등을 바탕으로 소방력 배치를 강화해야 한다고 주장하였다.

이창원 외(2009)는 소방방재 업무량 산정기준 개발에서 소방방재청의 업무량 산정을 위한 환경요인 분석에서 소방방재 업무의 환경요인은 인문·사회적 변화, 과학기술의 발달, 행정업무의 변화, 기후환경의 변화 등으로 대별하면서 인문·사회적 변화는 소방방재의 수요 발생적 측면에서 많은 영향을 주게 되므로 소방방재 인력·조직의 고려 사항으로 이러한 것들이 반영되어야 함을 주장하였다.

임승빈 외(2010)는 직무분석과 회귀분석기법을 활용하여 분석한 결과 현재의 소방인력은 관할인구, 관할면적만을 고려하여 배치된 일반행정 수요를 반영한 인력이고, 소방수요 및 환경영향을 고려한 적정한 인력이라고 할 수 없다고 주장하였다. 따라서 소방서별 적정인력은 직무분석을 통해 지역별로 별도 산정하는 것이 보다 바람직하다고 하였다.

다만, 이러한 소방인력과 관련된 논의는 제도적 환경과 밀접한 관계를 지닌다. 즉, 제도개편으로 인해 소방·방재·재난안전 등의 사무가 확대될수록 관련 인력이 추가로 보강되어야 하기 때문이다.

## 2) 소방분야 재정 확충

지방소방재정의 문제점에 대한 연구는 2000년대 후반부터 2010년대 전반까지 주로 이루어졌다. 지난 1992년 소방사무가 기초자치단체에서 광역자치단체의 사무로 규정됨에 따라 현재 소방재정에 대한 부담 책임은 각 시·도가 담당하고 있으나 국세 위주로 편성되어 있는 조세체계 하에서 지자체가 대부분의 소방재정을 부담하는 것에 문제를 제기하고 있다.

최영출(2008)은 정부 간 재정관계 시스템 설계에 있어서 수행해야 할 가장 근본적인 단계는 바로 서로 다른 정부수준 간 기능적 책임의 명확한 분담(Martinez-Vazquez,

1998)이라고 주장한다. 그러나 많은 경우, 분권화된 국가에서 발생하는 논쟁은 주로 서로 다른 수준-중앙, 광역, 기초-의 정부와 관련된 불명확한 지출책임 문제 또는 명료성의 결여로부터 발생하고 있는데 소방재정의 문제가 이러한 유형이라고 강조한다. 즉, 소방사무에 대한 분석을 통해 국가적 사무임에도 불구하고 국가의 재정책임성이 낮게 설정되어 있다는 것이다.

하혜수(2008)도 유사한 주장을 한다. 소방사무에 대한 실증분석 결과, 전통적인 화재 진압사무의 비중은 16%에 불과하고, 국가 사무적 성격이 강한 대비대응사무(예방 및 긴급구조사무)의 비중은 매우 높게 나타났다는 것이다. 특히, 대형화재사무는 지방자치단체만으로 대응하기 어렵다는 점에서 국가의 지원이 필요한데, 이러한 사무의 비중도 80% 이상이므로 소방재난사무를 국가 및 자치단체의 공동사무로 간주하고, 그 책임의 비율을 50:50으로 상정할 때 국가의 재정지원수준은 전체 소방예산에서 최소한 40% 정도는 되어야 한다고 주장한다.

송상훈(2008)은 소방재정에 대한 국가지원이 OECD수준에 비해 매우 부족하며, 소방인력 부족, 소방장비 노후화 등에 대응하기 위해서 지역자원시설세(당시 소방공동시설세)의 개편이 필요함을 주장한다.

김재훈 외(2013)는 소방사무의 사회적 기여를 강조한다. OECD 행복지수 중 안전과 관련된 소방서비스가 국민의 삶의 질을 높이는 매우 중요한 역할을 한다는 것이다. 따라서 소방서비스의 사회적 편익이 높기 때문에 보다 많은 재원투입이 필요하다고 주장한다. 물론 이 과정에서 소방사무의 성격분석을 통해 소방재원에 대한 국가재정의 책임성을 강조하고 있다.

## 2. 소방분야 사무구분

### 가. 소방사무 구분기준 설정

#### 1) 사무구분의 전제

본 연구에서 사무구분의 목적은 사무수행에 따른 비용을 추산하려는 것은 아니다. 다만, 소방안전사무에 있어 국가사무비율을 느슨하게 추정해보고 이에 따른 소방안전

분야 국가재정지원의 충분성을 검토하려는 것이다. 이와 함께 사무구분과 비용부담비율과의 단순비교가 어렵다는 한계를 인정하지 않는 것도 아니다. 특히, 사무구분과 비용부담 간의 한계는 크게 두 가지 관점에서 제시할 수 있는데 하나는 사무구분의 자체의 한계이며 다른 하나는 사무 간 비중의 격차가 있는데, 이는 비용측면에서 고려할 때 사무비율과 비용부담 비율이 1:1 대응하지 않는다는 점이다.

첫째, 사무구분 자체의 한계에 대해 살펴보면, 우리나라는 대륙법계 국가로서 지방자치단체가 국가지방청으로서의 역할과 지방자치단체로서의 역할을 수행하는 이중적 지위를 갖는다. 따라서 법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무가 누구의 사무인가에 대해서는 명확한 기준이 마련되어 있지 않고, 대법원이나 헌법재판소의 판례는 “법령상 지방자치단체의 장이 처리하도록 규정하고 있는 사무가 자치사무인지 아니면 기관위임사무인지를 판단함에 있어서는 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하여야 하지만 그 외에도 그 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 경비부담과 최종적인 책임귀속의 주체 등도 아울러 고려하여야 한다.”<sup>26)</sup>라는 입장을 일관되게 취하고 있음을 확인하였다. 이러한 한계로 인하여 사무배분기준이 사무구분기준으로 활용되어 “법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무”에 대하여 마치 지방자치단체 고유사무인 것으로 오해가 있기도 하다. 예를 들면, 행정자치부에서 비정기적으로 발표하는 중앙-지방 간 처리사무 통계를 마치 국가-자치사무 규모로 이해되고 있는 것이다<sup>27)</sup>.

둘째, 사무 간 비중이나 그에 따른 비용이 1:1 대응하지 않는다는 점에 대해 검토하면, 예를 들어 영유아보육법에서 100여 개가 훨씬 상회하는 사무를 나열하고 있는데 비용부담에 대해서는 딱 1개 조문으로 구성되어 있다. 그런데 비용부담에 관한 1개 조문으로 인해 지방자치단체는 매년 약 3조 원의 영유아보육 및 누리과정 예산을 부담하게 된다. 이는 사무 간 비중의 격차 때문인데, 법률의 1개 조문에서 다양한 조문(사무)이 파생되는 구조에서는 그 1개 조문이 다른 사무를 모두 포섭하기에 사무 간 비중이 다르다는 점이다.

본 연구에서는 이러한 사무조사의 한계를 인정하고 또한 이러한 한계를 최대한 극복하기 위해 국가사무에 대한 보수적 관점을 유지하며 사무구분을 시도하고자 한다. 국

26) 2002두10483, 2011추56, 99추30, 2001추57, 2008다71575

27) 제19대 대통령 선거과정에서 지방자치단체 고유사무를 40%까지 확대한다는 공약이 다수 후보에 의해 발표되었는데, 그 근거로서 현행 국가-자치사무가 8:2라는 가정에 근거하고 있다. 즉, 중앙-지방 간 처리사무 통계는 법령상 처리권자가 누구인가에 대한 조사결과일 뿐 해당 사무의 원처리권자가 누구인가에 대한 조사가 아님에도 불구하고 마치 국가-자치사무 비율로 이해되고 있다.

가사무에 대한 보수적 관점을 유지한다는 것은 국가사무에 대한 비용부담이 충분한가에 대한 검토이므로 국가사무를 최소화하여 비용부담 필요성 논리를 극대화하기 위함이다. 즉, 국가사무 비중이 매우 높아 국가의 재정책임성이 강화되어야 한다는 주장에 있어 국가사무로 간주한 사무에 대해 논란을 최소화하겠다는 것이다. 그럼에도 불구하고 사무에 따라 행정비용이 발생한다는 것은 변할 수 없는 사실이며, 사무구분을 통한 비용부담 이외의 보다 적절한 방법이 없다는 것도 고려되어야 한다.

## 2) 사무구분 대상 및 방법

사무구분대상에 대해 제시하면, 통상 사무총조사는 법령상 사무를 조사대상으로 하고 있다. 즉, 법률뿐만 아니라 대통령령까지 사무구분대상으로 하고 있는데, 이는 앞서 지적한 사무의 비중문제를 더욱 크게 한다. 왜냐하면 대통령령에서의 사무는 일반적으로 법률에서 위임한 것으로서 대통령령의 사무가 법률의 사무보다 우선하거나 비중이 높다 할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 사무구분대상을 법률 수준으로 한정하고자 한다. 세부적으로는 법률 조문의 각 항까지 분석하나 이에 대한 사무구분의 제시는 조문을 대상으로 한다. 따라서 국민안전처 소관 39개 법률 1,590개 조문을 대상으로 한다.

사무구분 방법에 대해 제시하면, 사무구분 방법은 크게 여섯 가지로 진행하고자 한다. 첫째, 법률의 전반부에 등장하는 목적, 이념, 정의, 책무 등은 그 자체에서 별도의 사무가 파생되지 않으므로 사무주체를 따로 구분하지 않는다.

둘째, 국가 또는 국민 등 일반주어로 축조된 법률에 대해서도 따라 사무를 구분하지 않는다. 예를 들면, 「청소년 보호법」 제5조 제1항 “국가는 청소년 보호를 위하여 청소년유해환경의 개선에 필요한 시책을 마련하고 시행하여야 하며, 지방자치단체는 해당 지역의 청소년유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위하여 필요한 노력을 하여야 한다.”와 같이 매우 포괄적으로 역할을 규정하거나, 「청소년 보호법」 제11조 제1항 “매체물의 제작자·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 자율적으로 청소년유해 여부를 결정하고 결정한 내용의 확인을 청소년보호위원회나 각 심의기관에 요청할 수 있다.”와 같이 국가-지방의 사무가 아닌 일반사인에 대한 규제는 별도의 사무구분을 실시하지 않는다.

셋째, 사무수행주체(주어)가 주무부 장관인 경우에는 국가사무로 구분한다.

넷째, 주어가 지방자치단체 소속기관인 경우 자치사무로 구분한다. 다만, 이와 관련해서는 고려해야 할 사항이 있다. 예를 들면 「가족관계 등록 등에 관한 법률」 제11조

제1항 “시·읍·면의 장은 등록사무를 전산정보처리조직에 의하여 처리하여야 한다.”와 같이 지방자치단체 소속기관의 장이 처리하도록 규정된 법률의 경우 앞서 논의한 “법령상 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 사무”가 아니라는 점에서 사무구분의 대상이 될 수 없다. 즉, 해당 사무는 “법령상 사무수행 주체”의 사무라 할 것인데 해당 기관이 지방자치단체가 아니라 지방자치단체의 소속기관이라 한다면(지방자치단체장이 처리하도록 한 사무가 아니라) 해당 기관이 주민의 직접 선거 등을 대의적 방식을 통해 별도의 권한을 위임받은 자가 아니므로 해당 사무의 자치성 여부를 따질 수 없다. 따라서 국가사무<sup>28)</sup>로 보는 것이 타당하나 이러한 방식의 사무위임은 매우 부적절한 것이라 할 수 있다<sup>29)</sup>. 그러나 본 연구에서는 이를 자치사무로 보는 것은 위임 대상자가 ‘소방본부장 또는 소방관서의 장’인데 법령의 미정비로 보이기 때문이다. 즉, 1992년 소방사무의 지방이양과정에서 지방자치단체장이 처리하는 사무로 정비되었어야 하나 법령연혁을 바탕으로 살펴보면 당시 이러한 과정이 이루어지지 않았다. 다만, 최근에 있어서도 이러한 법령형식을 소방관서의 독립성을 보장하기 위해 악용하고 있는 것이 아닌가 하는 의심도 있다<sup>30)</sup>.

다섯째, 주무부장관과 지방자치단체장이 처리하도록 되어 있는 경우에는 국가사무와 자치사무로 중복하여 처리한다.

여섯째, 지방자치단체장이 처리하도록 규정되어 있는 경우 판례의 입장에도 불구하고 국가사무에 대한 보수적 관점을 유지하기 위해 자치사무로 구분한다. 지금까지의 논의를 간략히 정리하면 다음 표와 같다.

28) 지방자치단체에 위임한 사무인 기관위임사무도 아니라는 판단이다.

29) 행정법 이론에서 이를 기관대여(기관차용)이라고 하는데, 수임주체가 되는 기관은 이러한 기관의 정의에 있어서는 반드시 그 귀속주체의 독립된 법인격성이 전제되어야 하며 공법상의 법인과 그 기관의 관계 및 지위는 법규에 의해 규율되어야 하는 바, 현실적으로 ‘행정법관계의 주체가 되는 법인의 기관’은 ‘국가와 지방자치단체 등 공공단체의 기관’만을 의미한다. 결국 기관위임은 공법상의 법인(국가, 지방자치단체)이 그 업무의 수행과 관련하여 타법인(지방자치단체, 특히 국가행정조직상 하위의 법인)의 기관을 이용하는 것이다(한귀현 외, 2004, p.74~75).

30) 필자는 지방분권추진위원회 이후부터 현재까지 위원으로 활동하며 중앙사무의 지방이양을 추진하여왔고, 이 과정에서 소방분야 법령형식의 문제를 지적하였는데 소방분야 담당공무원은 문제지적에 대해서는 동의하나 정비할 의지는 보이지 않았다.

<표 Ⅲ-9> 법령 형식에 따른 사무구분

| 구분 | 법령방식                       | 사무구분     |
|----|----------------------------|----------|
| 내용 | 법률의 목적, 이념, 정의, 책무 등       | 사무구분 미실시 |
|    | “국가” or “국민” 등 일반주어(원칙 조항) | 사무구분 미실시 |
|    | “주무부장은 ~ 한다.”              | 국가사무     |
|    | “지자체소속기관장은 ~한다.”           | 국가사무     |
|    | “주무부장관 또는 지방자치단체장은 ~한다.”   | 국가·자치사무  |
|    | “지방자치단체장은 ~ 한다.”           | 자치사무     |

자료 : 저자 작성

## 나. 소방 사무구분의 실시

### 1) 법률상 소방사무 개요

소방청 소관법률은 13개이며 전체 조문 수는 505개이다. 소방기본법을 바탕으로 소방조직 및 소방공무원 임면과 관련된 소방공무원법, 의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률, 소방공무원 복지와 관련된 소방공무원 보건안전 및 복지 기본법 등이 있다. 이밖에 안전관리와 관련하여 실제 국민에게 직접적으로 영향을 미치는 법률로서 다중이용업소 안전관리에 관한 특별법, 소방시설공사업법, 위험물안전관리법 등이 있다. 법률에 따른 소관사무의 수를 간단히 정리하면 다음 표와 같다.

<표 Ⅲ-10> 소방청 소관법률 및 조문 수

| 연번 | 법률명                           | 조문 수 |
|----|-------------------------------|------|
| 1  | 소방공무원법                        | 34   |
| 2  | 소방공무원보건안전 및 복지 기본법            | 18   |
| 3  | 대한민국 재향소방 동우회법                | 16   |
| 4  | 의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률          | 22   |
| 5  | 소방산업의 진흥에 관한 법률               | 39   |
| 6  | 대한소방공제회법                      | 26   |
| 7  | 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법          | 36   |
| 8  | 소방기본법                         | 71   |
| 9  | 119구조·구급에 관한 법률               | 37   |
| 10 | 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법 | 35   |
| 11 | 소방시설공사업법                      | 52   |
| 12 | 위험물안전관리법                      | 41   |
| 13 | 화재예방·소방시설설치·유지 및 안전관리에 관한 법률  | 78   |
| 14 | 의무소방대 설치법                     | 11   |

자료 : 저자 작성

대한민국재향 소방동우회법, 대한소방공제회법 등 소방공무원들 상조·친목 등의 성격을 지닌 조직의 운영 및 설치 법률도 존재하며 구조·구급에 관한 사항을 별도로 정하고 있는 119구조·구급에 관한 법률이 있다.

## 2) 사무구분

### (가) 소방공무원법

소방공무원법에 대한 사무구분을 실시하였다. 총 34개 조문 중 구체적 사무가 형성되지 않는 목적, 정의, 절차, 벌칙 등의 조문이 20개였으며 14개 조문에서 사무가 형성되는 것으로 파악되었다. 이 중 12개 조문이 국가 및 자치사무이며 2개 조문이 국가사무로 판별되었다. 12개 조문이 국가 및 지방자치단체의 공동사무인 것은 소방공무원이 국가직과 지방직으로 구분되어 있으며, 각 규정이 국가직과 지방직에 동일하게 적용되므로 국민안전처장관과 시·도지사가 사무를 각각 수행하도록 되어 있기 때문이다. 이는 소방공무원법이 가지는 특질이라 할 것이다.

<표 Ⅲ-11> 소방공무원법 사무구분

| 조문 명                       | 사무구분 |    |
|----------------------------|------|----|
| 제1조 목적                     |      |    |
| 제1조의2 정의                   |      |    |
| 제2조 계급 구분                  |      |    |
| 제3조 소방공무원인사위원회의 설치         | 국가   | 자치 |
| 제4조 인사위원회의 기능              |      |    |
| 제5조 임용권자                   | 국가   | 자치 |
| 제6조 신규채용                   | 국가   | 자치 |
| 제6조의2 시험 또는 임용 방해 행위의 금지   |      |    |
| 제7조 국가소방공무원과 지방소방공무원의 교류 등 | 국가   | 자치 |
| 제8조 시보임용                   |      |    |
| 제9조 시험실시기관                 | 국가   | 자치 |
| 제10조 임용시험의 응시 자격 및 방법      |      |    |
| 제11조 임용후보자명부               |      |    |
| 제12조 승진                    |      |    |
| 제12조의2 근속승진                |      |    |
| 제13조 승진심사위원회               | 국가   | 자치 |

| 조문 명                          | 사무구분 |     |
|-------------------------------|------|-----|
| 제14조 특별유공자 등의 특별승진            |      |     |
| 제14조의2 보훈                     |      |     |
| 제14조의3 특별위로금                  |      |     |
| 제15조 교육훈련                     | 국가   | 자치  |
| 제16조 거짓 보고 등의 금지              |      |     |
| 제17조 지휘권 남용 등의 금지             |      |     |
| 제18조 복제                       |      |     |
| 제19조 복무규정                     |      |     |
| 제20조 정년                       | 국가   | 자치  |
| 제21조 심사청구                     | 국가   | 자치  |
| 제22조 고충심사위원회                  | 국가   | 자치  |
| 제23조 징계위원회                    | 국가   | 자치  |
| 제24조 징계 절차                    |      |     |
| 제25조 행정소송의 피고                 | 국가   | 자치  |
| 제26조 소방간부후보생의 보수 등            | 국가   |     |
| 제27조 국민안전처장관의 지휘·감독           | 국가   |     |
| 제28조 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」과의 관계 |      |     |
| 제29조 별칭                       |      |     |
| 합계                            | 15개  | 12개 |

#### (나) 소방공무원 보건안전 및 복지기본법

소방공무원보건안전 및 복지 기본법에 대한 사무구분이다. 소방공무원 복지법은 18개 조문으로 이루어져 있고, 구체적 사무가 형성되지 않는 조문은 4개 조문이며, 나머지 14개 조문이 구체적 사무를 규정하고 있다. 이 중 국가사무는 11개이며, 자치사무는 8개로 판별되었다. 소방공무원에 대한 법률이므로 앞에서 살펴본 소방공무원법과 같이 국가 및 자치단체의 공동사무가 6개 사무이고, 국가사무만은 5개 사무, 자치사무만은 2개 사무로 판단된다.

<표 Ⅲ-12> 소방공무원 보건안전 및 복지기본법 사무구분

| 조문 명                        | 사무구분 |    |
|-----------------------------|------|----|
| 제1조 목적                      |      |    |
| 제2조 정의                      |      |    |
| 제3조 국가 등의 책무                |      |    |
| 제4조 소방관서의 장의 의무             |      | 자치 |
| 제5조 소방공무원의 의무               |      |    |
| 제6조 다른 법률과의 관계              |      |    |
| 제7조 소방공무원 보건안전 및 복지기본계획     | 국가   |    |
| 제8조 소방공무원 보건안전 및 복지집행계획의    |      | 자치 |
| 제9조 소방공무원 보건안전 및 복지 정책심의위원회 | 국가   |    |
| 제10조 소방공무원의 건강관리 등          | 국가   |    |
| 제11조 소방보건의                  | 국가   | 자치 |
| 제12조 복지시설 등의 설치·운영          | 국가   | 자치 |
| 제13조 퇴직소방공무원 취업 등 지원        | 국가   | 자치 |
| 제14조 소방공무원 보건안전관리규정 등       | 국가   | 자치 |
| 제15조 소방업무환경 측정 등            | 국가   |    |
| 제16조 소방공무원의 특수건강진단          | 국가   | 자치 |
| 제17조 역학조사                   | 국가   |    |
| 제18조 질병소견자에 대한 소방업무수행의 제한   | 국가   | 자치 |
| 합계                          | 11개  | 8개 |

(다) 대한민국 재향 소방동우회법

대한민국 재향 소방동우회법은 16개 조문으로 구성되어 있으며, 주요 내용은 퇴직한 소방공무원의 친목도모 사업을 위한 조직운영방법 및 재무에 관한 사항을 정하고 있다.

조문의 대부분이 별도의 사무가 파생되지 않는 절차에 관한 조문으로서 16개 조문 중 12개 조문이 이를 차지한다. 사무가 파생되는 조문은 2개 조문인데, 모두 국가 및 지방자치단체의 사무가 파생되는 공동사무 형태이다. 내용은 소방동우회 재정지원에 관한 사항으로서 국가 및 지방자치단체는 소방동우회 운영과 사업에 필요한 경우 보조금을 지급할 수 있도록 하고 있고(재향 소방동우회법 제15조), 이 경우 보조금의 사용에 관한 서류의 제출을 명할 수 있고 그 밖의 조치를 취할 수 있다(동법 제16조).

<표 Ⅲ-13> 대한민국 재향 소방동우회법 사무구분

| 조문 명             | 사무구분 |    |
|------------------|------|----|
| 제1조 목적           |      |    |
| 제2조 법인격 등        |      |    |
| 제3조 정관           |      |    |
| 제4조 사업           |      |    |
| 제5조 회원의 자격       |      |    |
| 제6조 조직           |      |    |
| 제7조 총회           |      |    |
| 제8조 총회의 소집       |      |    |
| 제9조 회의 및 의사      |      |    |
| 제10조 총회의 의사록     |      |    |
| 제11조 이사회         |      |    |
| 제12조 본부 임원       |      |    |
| 제13조 지부 및 지회의 임원 |      |    |
| 제14조 사무부서        |      |    |
| 제15조 재정          | 국가   | 자치 |
| 제16조 감독          | 국가   | 자치 |
| 합계               | 2개   | 2개 |

(라) 의용소방대 설치·운영에 관한 법률

의용소방대 설치·운영에 관한 법률의 주요 내용은 상주하는 주민 중에 자원자를 대상으로 소방업무를 체계적으로 보조하는 의용소방대를 설치할 수 있도록 관련 내용을 규정하고 있는데 조문 수는 22개이다.

구체적 사무가 형성되지 않는 목적·절차 등의 조문은 5개 조문이었으며, 17개 조문에서는 사무가 형성되고 있다. 이 중 국가가무는 5개 사무이며, 자치사무는 14개 사무이다. 국가 및 지방자치단체가 공동으로 사무를 수행하는 경우는 2개 사무이다.

다른 법률과 달리 의용소방대 설치·운영에 관한 법률은 자치사무가 중심이 되고 있는데 이는 의용소방대가 일선 소방서를 중심으로 편제될 수밖에 없기 때문에 시·도지사 및 소방서장을 중심으로 권한이 형성되어 있다.

<표 Ⅲ-14> 의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률 사무구분

| 조문 명                    | 사무구분 |     |
|-------------------------|------|-----|
| 제1조 목적                  |      |     |
| 제2조 의용소방대의 설치 등         |      | 자치  |
| 제3조 의용소방대원의 임명          |      | 자치  |
| 제4조 의용소방대원의 해임          |      | 자치  |
| 제5조 정년                  |      |     |
| 제6조 조직                  |      | 자치  |
| 제7조 임무                  |      |     |
| 제8조 복장착용 등              |      | 자치  |
| 제9조 의용소방대원의 근무 등        |      | 자치  |
| 제10조 재난현장출동 등           |      | 자치  |
| 제11조 행위의 금지             |      | 자치  |
| 제12조 복무에 대한 지도·감독       |      | 자치  |
| 제13조 교육 및 훈련            | 국가   | 자치  |
| 제14조 경비의 부담             | 국가   | 자치  |
| 제15조 소집수당 등             |      | 자치  |
| 제16조 활동비 지원             |      | 자치  |
| 제17조 재해보상 등             |      | 자치  |
| 제18조 전국 의용소방대연합회 설립     | 국가   |     |
| 제19조 업무                 |      |     |
| 제20조 회의                 |      |     |
| 제21조 전국 연합회의 지원         | 국가   |     |
| 제22조 전국 연합회의 지도 및 관리·감독 | 국가   |     |
| 합계                      | 5개   | 14개 |

(마) 소방산업의 진흥에 관한 법률

소방산업의 진흥에 관한 법률은 39개 조문으로 구성되어 다른 법률에 비해 다양한 사항을 규정하고 있음을 알 수 있다. 소방산업의 진흥에 관한 법률은 소방산업 발전의 기반을 조성하고 국내 소방산업의 경쟁력을 강화하기 위하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 소방산업이란 소방시설 등을 제조·판매하거나 이를 설치·관리하거나 위험물을 관리하는 사업을 말한다.

전체 39개의 조문 중 목적·정의·벌칙 등과 같이 직접적 사무가 파생되지 않는 조문은 13개 조문이었으며 26개 조문이 구체적 사무를 규정하고 있다. 이 중 국가사무는

26개 조문이었고, 자치사무는 6개 사무이다. 자치사무는 모두 국가와 공동으로 수행하는 사무로 분석되었다.

<표 Ⅲ-15> 소방산업의 진흥에 관한 법률 사무구분

| 조문 명                    | 사무구분 |    |
|-------------------------|------|----|
| 제1조 목적                  |      |    |
| 제2조 정의                  |      |    |
| 제3조 국가와 지방자치단체의 책무      |      |    |
| 제4조 기본계획의 수립            | 국가   |    |
| 제5조 시행계획의 수립            | 국가   |    |
| 제6조 계획의 수립절차            | 국가   |    |
| 제7조 전문인력의 양성            | 국가   | 자치 |
| 제8조 소방기술개발의 촉진          | 국가   |    |
| 제9조 소방장비 등의 표준화         | 국가   |    |
| 제10조 소방장비보급의 확대         | 국가   | 자치 |
| 제11조 소방산업의 부문별 활성화 지원   | 국가   | 자치 |
| 제12조 소방산업진흥정책 심의위원회     | 국가   |    |
| 제13조 세제·금융지원 등          | 국가   |    |
| 제14조 한국소방산업기술원의 설립      | 국가   |    |
| 제14조의2 기술원에 대한 감독 등     | 국가   |    |
| 제15조 소방산업의 창업지원         | 국가   |    |
| 제15조의2 소방기술의 사업화 지원     | 국가   |    |
| 제16조 소방산업의 수요조사 및 공개    | 국가   |    |
| 제17조 소방사업자의 신고          | 국가   |    |
| 제18조 소방산업에 관한 정보의 관리    | 국가   |    |
| 제18조의2 소방산업에 관한 통계조사    | 국가   |    |
| 제19조 소방산업 지역정보표준시스템의 구축 | 국가   | 자치 |
| 제20조 국제협력 및 해외진출 지원     | 국가   | 자치 |
| 제21조 해외우수 기술인력의 활용 촉진   | 국가   |    |
| 제22조 해외우수 연구개발기관의 유치 촉진 | 국가   | 자치 |
| 제23조 소방산업공제조합의 설립       | 국가   |    |
| 제24조 공제조합의 사업           |      |    |
| 제25조 기본재산의 조성           |      |    |
| 제26조 공제규정               | 국가   |    |
| 제27조 손실보전준비금의 적립 등      |      |    |
| 제28조 공제조합의 책임           |      |    |

| 조문 명              | 사무구분 |    |
|-------------------|------|----|
| 제28조의2 시공상황의 조사 등 |      |    |
| 제29조 지분의 양도 등     |      |    |
| 제30조 공제조합의 지분취득 등 |      |    |
| 제31조 대리인의 선임      |      |    |
| 제32조 이익금 등의 처리    |      |    |
| 제33조 배상책임 등       |      |    |
| 제34조 보고 등         | 국가   |    |
| 제35조 중복조사의 제한     | 국가   |    |
| 합계                | 26개  | 6개 |

#### (바) 대한소방공제회법

대한소방공제회법은 전체 조문수가 26개이며, 1개 조문은 삭제된 상태이나 조문의 수에는 포함되어 있다. 주된 내용은 소방공무원 중 직무수행 중 사망하거나 상해를 입은 사람에 대한 지원사업을 수행하는 대한소방공제회의 설립을 위한 근거 법률이다. 이 법률은 공제회 운영에 관한 사항을 정하고 있어 국가 또는 지방자치단체의 역무를 필요로 하는 사무가 많지 않다. 전체 26개 조문 중 국가사무는 4개, 자치사무는 1개이며, 자치사무는 국가사무와 공동으로 수행하도록 되어 있다.

<표 Ⅲ-16> 대한소방공제회법 사무구분

| 조문 명             | 사무구분 |  |
|------------------|------|--|
| 제1조 목적           |      |  |
| 제2조 법인격과 등기      |      |  |
| 제3조 사무소          |      |  |
| 제4조 정치활동의 금지     |      |  |
| 제5조 정관           | 국가   |  |
| 제6조 삭제<2005.8.4> |      |  |
| 제7조 회원의 자격       |      |  |
| 제8조 회원의 권리와 의무   |      |  |
| 제9조 조직           |      |  |
| 제10조 대의원         |      |  |
| 제11조 대의원회        |      |  |
| 제12조 운영위원회       |      |  |
| 제13조 임원의 정수      |      |  |

| 조문 명                     | 사무구분 |    |
|--------------------------|------|----|
| 제14조 임원의 선임 및 임기         | 국가   |    |
| 제15조 임원의 직무              |      |    |
| 제16조 직원의 임명              |      |    |
| 제17조 사업                  |      |    |
| 제17조의2 민감정보 및 고유식별정보의 처리 |      |    |
| 제18조 재정                  | 국가   | 자치 |
| 제19조 회계연도                |      |    |
| 제20조 예산 및 결산             | 국가   |    |
| 제21조 준비금의 적립             |      |    |
| 제22조 이익금의 처리             |      |    |
| 제23조 소멸시효                |      |    |
| 제24조 대표권의 제한             |      |    |
| 제25조 「민법」의 준용            |      |    |
| 합계                       | 4개   | 1개 |

(사) 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법

다중이용업소 안전관리에 관한 특별법은 36개 조문으로 구성되어 있다. 법률의 주된 내용은 다중이용업소의 안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리와 화재위험평가, 다중이용업주의 화재배상책임보험 등에 필요한 사항이다.

전체 36개 조문 중 17개 조문이 국가나 지방자치단체의 별도의 사무가 파생되지 않는 목적·정의·책무·절차·사인에 대한 의무 등을 규정하고 있다. 나머지 19개 조문 중 국가사무는 15개이며, 자치사무는 14개로 판별되었다. 이 중 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행하도록 규정한 조문은 10개이다.

<표 Ⅲ-17> 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 사무구분

| 조문 명                   | 사무구분 |    |
|------------------------|------|----|
| 제1조 목적                 |      |    |
| 제2조 정의                 |      |    |
| 제3조 국가 등의 책무           |      |    |
| 제4조 다른 법률과의 관계         |      |    |
| 제5조 안전관리 기본계획의 수립·시행 등 | 국가   |    |
| 제6조 집행계획의 수립·시행 등      | 국가   | 자치 |

| 조문 명                                | 사무구분 |     |
|-------------------------------------|------|-----|
| 제7조 관련 행정기관의 통보사항                   | 국가   | 자치  |
| 제7조의2 허가관청의 확인사항                    | 국가   | 자치  |
| 제8조 소방안전교육                          | 국가   | 자치  |
| 제9조 다중이용업소의 안전관리기준 등                |      | 자치  |
| 제10조 다중이용업의 실내장식물                   |      | 자치  |
| 제10조의2 영업장의 내부구획                    |      | 자치  |
| 제11조 피난시설, 방화구획 및 방화시설의 유지·관리       |      |     |
| 제12조 피난안내도의 비치 또는 피난안내 영상물의 상영      |      |     |
| 제13조 다중이용업주의 안전시설 등에 대한 정기점검 등      |      |     |
| 제13조의2 화재배상 책임보험 가입 의무              |      |     |
| 제13조의3 화재배상 책임보험 가입 촉진 및 관리         | 국가   | 자치  |
| 제13조의4 보험금의 지급                      |      |     |
| 제13조의5 화재배상 책임보험 계약의 체결의무 및 가입강요 금지 |      |     |
| 제13조의6 화재배상 책임보험 계약의 해제·해지          |      |     |
| 제14조 다중이용업소의 소방안전관리                 |      |     |
| 제15조 다중이용업소에 대한 화재위험평가 등            | 국가   | 자치  |
| 제16조 화재위험 평가대행자의 등록 등               |      |     |
| 제17조 평가대행자의 등록취소 등                  | 국가   |     |
| 제17조의2 청문                           | 국가   |     |
| 제18조 평가서의 작성방법 및 평가대행 비용의 산정기준      | 국가   |     |
| 제19조 안전관리에 관한 전산시스템의 구축·운영          | 국가   |     |
| 제20조 법령위반업소의 공개                     | 국가   | 자치  |
| 제21조 안전관리 우수업소표지 등                  |      | 자치  |
| 제21조의2 압류의 금지                       |      |     |
| 제22조 권한의 위탁 등                       | 국가   | 자치  |
| 제22조의2 별칙적용시의 공무원의제                 |      |     |
| 제23조 별칙                             |      |     |
| 제24조 양벌규정                           |      |     |
| 제25조 과태료                            | 국가   | 자치  |
| 제26조 이행강제금                          | 국가   | 자치  |
| 합계                                  | 15개  | 14개 |

### (아) 소방기본법

소방기본법은 소방과 관련된 다양한 업무, 즉 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등에 관한 사항을 정한

기본법이다. 따라서 총 71개 조문으로 구성되어 있어 사무구분 대상 법률 중 가장 조문 수가 많다. 다만 7개 조문은 삭제된 조문으로서 조문 수에는 포함되나 내용은 없다.

먼저 구체적 사무가 파생되지 않는 목적·정의·벌칙·절차·폐지 등의 조문이 33개였으며, 구체적 사무가 파생되는 38개 조문 중 국가사무 25개 조문, 자치사무 27조문 등이었다. 이 중 14개 사무가 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행하고 있다.

<표 Ⅲ-18> 소방기본법 사무구분

| 조문 명                                | 사무구분 |    |
|-------------------------------------|------|----|
| 제1조 목적                              |      |    |
| 제2조 정의                              |      |    |
| 제3조 소방기관의 설치 등                      |      | 자치 |
| 제4조 119종합상황실의 설치와 운영                | 국가   | 자치 |
| 제5조 소방박물관 등의 설립과 운영                 | 국가   | 자치 |
| 제6조 소방업무에 관한 종합계획의 수립·시행 등          | 국가   |    |
| 제7조 소방의 날 제정과 운영 등                  | 국가   | 자치 |
| 제8조 소방력의 기준 등                       |      | 자치 |
| 제9조 소방장비 등에 대한 국고보조                 | 국가   |    |
| 제10조 소방용수시설의 설치 및 관리 등              |      | 자치 |
| 제11조 소방업무의 응원                       |      | 자치 |
| 제11조의2 소방력의 동원                      | 국가   | 자치 |
| 제12조 화재의 예방조치 등                     |      | 자치 |
| 제13조 화재경계지구의 지정 등                   |      | 자치 |
| 제14조 화재에 관한 위험경보                    |      | 자치 |
| 제15조 불을 사용하는 설비 등의 관리와 특수가연물의 저장·취급 |      |    |
| 제16조 소방활동                           | 국가   | 자치 |
| 제16조의2 소방지원활동                       | 국가   | 자치 |
| 제16조의3 생활안전활동                       | 국가   | 자치 |
| 제16조의4 소방자동차의 보험가입 등                | 국가   | 자치 |
| 제17조 소방교육·훈련                        | 국가   | 자치 |
| 제17조의2 소방안전교육사                      | 국가   |    |
| 제17조의3 소방안전교육사의 결격사유                |      |    |
| 제17조의4 부정행위자에 대한 조치                 | 국가   |    |
| 제17조의5 소방안전교육사의 배치                  |      |    |
| 제18조 소방신호                           |      |    |
| 제19조 화재 등의 통지                       |      |    |
| 제20조 관계인의 소방활동                      |      |    |
| 제21조 소방자동차의 우선통행 등                  |      |    |
| 제22조 소방대의 긴급통행                      |      |    |
| 제23조 소방활동구역의 설정                     | 국가   | 자치 |

| 조문 명                        | 사무구분 |     |
|-----------------------------|------|-----|
| 제24조 소방활동 중사명령              |      | 자치  |
| 제25조 강제처분 등                 |      | 자치  |
| 제26조 피난명령                   |      | 자치  |
| 제27조 위험시설 등에 대한 긴급조치        |      | 자치  |
| 제28조 소방용수시설의 사용금지 등         |      |     |
| 제29조 화재의 원인 및 피해조사          | 국가   | 자치  |
| 제30조 출입·조사 등                | 국가   | 자치  |
| 제31조 수사기관에 체포된 사람에 대한 조사    | 국가   | 자치  |
| 제32조 소방공무원과 국가경찰공무원의 협력 등   | 국가   | 자치  |
| 제33조 소방기관과 관계보험회사의 협력       |      |     |
| 제34조 구조대 및 구급대의 편성과 운영      |      |     |
| 제35조 삭제<2011.3.8>           |      |     |
| 제36조 삭제<2011.3.8>           |      |     |
| 제37조 의용소방대의 설치 및 운영         |      |     |
| 제38조 삭제<2014.1.28>          |      |     |
| 제39조 삭제<2014.1.28>          |      |     |
| 제39조의2 삭제<2014.1.28>        |      |     |
| 제39조의3 국가의 책무               | 국가   |     |
| 제39조의4 삭제<2008.6.5>         |      |     |
| 제39조의5 소방산업과 관련된 기술개발 등의 지원 | 국가   |     |
| 제39조의6 소방기술의 연구·개발사업 수행     | 국가   |     |
| 제39조의7 소방기술 및 소방산업의 국제화 사업  | 국가   |     |
| 제40조 한국소방안전협회의 설립 등         | 국가   |     |
| 제41조 협회의 업무                 |      |     |
| 제42조 회원의 자격                 |      |     |
| 제43조 협회의 정관                 | 국가   |     |
| 제44조 협회의 운영경비               |      |     |
| 제45조 삭제<2008.6.5>           |      |     |
| 제46조 삭제<2008.6.5>           |      |     |
| 제47조 삭제<2008.6.5>           |      |     |
| 제48조 감독                     | 국가   |     |
| 제49조 권한의 위임                 |      |     |
| 제50조 벌칙                     |      |     |
| 제51조 벌칙                     |      |     |
| 제52조 벌칙                     |      |     |
| 제53조 벌칙                     |      |     |
| 제54조 벌칙                     |      |     |
| 제55조 양벌규정                   |      |     |
| 제56조 과태료                    |      | 자치  |
| 제57조 과태료                    |      | 자치  |
| 합계                          | 25개  | 27개 |

(자) 119구조·구급에 관한 법률

119구조·구급에 관한 법률은 37개 조문으로 이루어져 있다. 이 법은 화재, 재난·재해 및 테러, 그 밖의 위급한 상황에서 119구조·구급의 효율적 운영에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다. 법률 조문에서 구체적 사무가 형성되지 않는 목적·정의·벌칙 등이 9개 조문이었으며, 나머지 28개 조문 중 국가사무 23개 조문, 자치사무 10개 조문으로 분석되었다. 국가 및 지방자치단체가 공동으로 수행하도록 규정한 조문은 5개였다. 국가사무만을 규정한 조문이 18개이며, 자치사무만을 규정한 조문이 5개 조문이었다.

<표 Ⅲ-19> 119구조·구급에 관한 법률 사무구분

| 조문 명                         | 사무구분 |    |
|------------------------------|------|----|
| 제1조 목적                       |      |    |
| 제2조 정의                       |      |    |
| 제3조 국가 등의 책무                 |      |    |
| 제4조 국민의 권리와 의무               |      |    |
| 제5조 다른 법률과의 관계               |      |    |
| 제6조 구조·구급 기본계획 등의 수립·시행      | 국가   |    |
| 제7조 시·도구조·구급 집행계획의 수립·시행     |      | 자치 |
| 제8조 119구조대의 편성과 운영           | 국가   | 자치 |
| 제9조 국제구조대의 편성과 운영            | 국가   |    |
| 제10조 119구급대의 편성과 운영          | 국가   |    |
| 제10조의2 119구급상황 관리센터의 설치·운영 등 | 국가   |    |
| 제10조의3 119구급차의 운용            | 국가   |    |
| 제11조 구조·구급대의 통합편성과 운영        | 국가   |    |
| 제12조 항공구조구급대의 편성과 운영         | 국가   | 자치 |
| 제13조 구조·구급활동                 | 국가   |    |
| 제14조 유관기관과의 협력               | 국가   | 자치 |
| 제15조 구조·구급활동을 위한 긴급조치        | 국가   |    |
| 제16조 구조된 사람과 물건의 인도·인계       | 국가   |    |
| 제17조 구조된 사람의 보호              |      | 자치 |
| 제18조 구조된 물건의 처리              |      | 자치 |
| 제19조 가족 및 유관기관의 연락           |      | 자치 |
| 제20조 구조·구급활동을 위한 지원요청        | 국가   |    |
| 제21조 구조·구급대원과 경찰공무원의 협력      |      | 자치 |

| 조문 명                               | 사무구분 |     |
|------------------------------------|------|-----|
| 제22조 구조·구급활동의 기록관리                 | 국가   |     |
| 제22조의2 이송환자에 대한 정보수집               | 국가   |     |
| 제23조 구조·구급대원에 대한 안전사고 방지대책 등 수립·시행 | 국가   |     |
| 제23조의2 감염병 환자 등의 통보 등              | 국가   |     |
| 제24조 구조·구급활동으로 인한 형의 감면            |      |     |
| 제25조 구조·구급대원의 전문성 강화 등             | 국가   | 자치  |
| 제25조의2 구급지도의사                      | 국가   |     |
| 제26조 구조·구급활동의 평가                   | 국가   |     |
| 제27조 구조·구급정책협의회                    | 국가   |     |
| 제27조의2 응급처치에 관한 교육                 | 국가   |     |
| 제28조 벌칙                            |      |     |
| 제29조 벌칙                            |      |     |
| 제29조의2 벌칙                          |      |     |
| 제30조 과태료                           | 국가   | 자치  |
| 합계                                 | 21개  | 10개 |

#### (차) 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법

초고층재난관리법은 35개 조문으로 이루어져 있으며, 주요 내용은 초고층 및 지하연계 복합건축물과 그 주변지역의 재난관리를 위하여 재난의 예방·대비·대응 및 지원 등에 필요한 사항을 정하고 있다.

전체 35개 조문 중 목적·정의 등 구체적 사무가 형성되지 않는 조문이 21개이며 14개 조문이 사무를 특정하고 있다. 14개 조문 중 국가사무는 3개이며 자치사무는 14개 사무로서 공동으로 수행하는 사무가 3개 조문이다. 초고층재난관리법은 자치사무를 중심으로 편제되어 있는데 이는 법률의 내용이 초고층 건물의 재난 예방 및 대비를 중심으로 하고 있어 소방본부장 또는 소방서장의 점검업무가 많기 때문이다. 특히, 국가 또는 지방자치단체의 사무를 규정한 조문의 수가 적은 이유는 초고층 건물 관리자가 안전관리를 위해 준수해야 할 사항을 세부적으로 규정하고 있기 때문이다.

<표 III-20> 초고층 재난관리법 사무구분

| 조문 명                         | 사무구분 |     |
|------------------------------|------|-----|
| 제1조 목적                       |      |     |
| 제2조 정의                       |      |     |
| 제3조 적용대상                     |      |     |
| 제4조 책무                       |      |     |
| 제5조 다른 법률과의 관계               |      |     |
| 제6조 사전재난 영향성 검토 협의           |      | 자치  |
| 제7조 사전재난 영향성 검토 협의내용         |      |     |
| 제8조 사전허가 등의 금지               |      | 자치  |
| 제9조 재난예방 및 피해경감 계획의 수립·시행 등  |      |     |
| 제10조 재난예방 및 피해경감 계획의 제출 등    |      | 자치  |
| 제11조 재난 및 안전관리협의회의 구성·운영     |      |     |
| 제12조 총괄재난관리자의 지정 등           |      | 자치  |
| 제13조 통합안전점검의 실시              |      | 자치  |
| 제14조 교육 및 훈련                 | 국가   | 자치  |
| 제15조 홍보계획의 수립·시행             |      |     |
| 제16조 종합방재실의 설치·운영            |      | 자치  |
| 제17조 종합재난관리체제의 구축            |      |     |
| 제18조 피난안전구역설치                |      |     |
| 제19조 유해·위험물질의 관리 등           |      | 자치  |
| 제20조 설계도서의 비치 등              |      |     |
| 제21조 재난대응 및 지원체계의 구축         |      | 자치  |
| 제22조 초기대응대 구성·운영             |      |     |
| 제23조 재난정보의 공유 및 전파           |      |     |
| 제24조 대피 및 피난유도               |      |     |
| 제25조 관계지역의 출입 등              | 국가   | 자치  |
| 제26조 보고·검사 등                 |      | 자치  |
| 제27조 재난예방 및 피해경감에 대한 연구·기술개발 | 국가   | 자치  |
| 제28조 권한의 위임                  |      | 자치  |
| 제29조 벌칙                      |      |     |
| 제30조 벌칙                      |      |     |
| 제31조 벌칙                      |      |     |
| 제32조 벌칙                      |      |     |
| 제33조 과태료                     |      |     |
| 제34조 과태료                     |      |     |
| 제35조 과태료의 부과·징수              |      | 자치  |
| 합계                           | 3개   | 14개 |

(카) 소방시설공사업법

소방시설공사업법은 52개 조문으로 이루어져 있다. 다만 1개 조문은 삭제되었다. 이 법은 소방시설공사 및 소방기술의 관리에 필요한 사항을 규정함으로써 소방시설업을 건전하게 발전시키고 소방기술을 진흥시키기 위한 사항을 규정하고 있다. 총 52개 조문 중 사무를 파생시키지 않는 벌칙 등의 조문이 31개 조문이다. 이들 조문의 대부분은 소방시설 공사업의 설계·감리·도급·하도급 등의 절차와 관련된 규정과 소방시설업자협회 설립·운영에 관한 사항 등을 정하고 있다. 국가사무를 규정한 조문은 10개이며 자치사무를 규정한 조문은 14개이고, 이 중 2개 조문만이 국가 및 지방자치단체가 공동으로 수행하도록 규정되어 있다.

<표 Ⅲ-21> 소방시설공사업법 사무구분

| 조문 명                 | 사무구분 |    |
|----------------------|------|----|
| 제1조 목적               |      |    |
| 제2조 정의               |      |    |
| 제3조 다른 법률과의 관계       |      |    |
| 제4조 소방시설업의 등록        |      | 자치 |
| 제5조 등록의 결격사유         |      |    |
| 제6조 등록사항의 변경신고       |      | 자치 |
| 제6조의2 휴업·폐업 등의 신고    |      | 자치 |
| 제7조 소방시설업자의 지위승계     |      | 자치 |
| 제8조 소방시설업의 운영        |      |    |
| 제9조 등록취소와 영업정지 등     |      | 자치 |
| 제10조 과징금처분           |      | 자치 |
| 제11조 설계              | 국가   |    |
| 제12조 시공              | 국가   |    |
| 제13조 착공신고            |      | 자치 |
| 제14조 완공검사            |      | 자치 |
| 제15조 공사의 하자보수 등      |      | 자치 |
| 제16조 감리              |      |    |
| 제17조 공사감리자의 지정 등     |      |    |
| 제18조 감리원의 배치 등       |      |    |
| 제19조 위반사항에 대한 조치     |      |    |
| 제20조 공사감리결과의 통보 등    |      | 자치 |
| 제20조의2 방염            |      |    |
| 제21조 공사의 도급          |      |    |
| 제21조의2 노임에 대한 압류의 금지 |      |    |
| 제21조의3 도급의 원칙 등      |      |    |
| 제22조 하도급의 제한         |      |    |

| 조문 명                   | 사무구분 |     |
|------------------------|------|-----|
| 제22조의2 하도급 계약의 적정성심사 등 |      |     |
| 제22조의3 하도급 대금의 지급 등    |      |     |
| 제22조의4 하도급 계약자료의 공개    |      |     |
| 제23조 도급계약의 해지          |      |     |
| 제24조 공사업자의 감리제한        |      |     |
| 제25조 소방기술용역의 대가 기준     |      |     |
| 제26조 시공능력평가 및 공시       | 국가   |     |
| 제26조의2 설계·감리업자의 선정     | 국가   | 자치  |
| 제27조 소방기술자의 의무         |      |     |
| 제28조 소방기술경력 등의 인정 등    | 국가   |     |
| 제29조 소방기술자의 실무교육       | 국가   |     |
| 제30조 삭제<2014.12.30>    |      |     |
| 제30조의2 소방시설업자협회의 설립    | 국가   |     |
| 제30조의3 협회의 업무          |      |     |
| 제30조의4 「민법」의 준용        |      |     |
| 제31조 감독                | 국가   | 자치  |
| 제32조 청문                |      | 자치  |
| 제33조 권한의 위임·위탁 등       | 국가   |     |
| 제34조 수수료 등             | 국가   |     |
| 제34조의2 별치적용시의 공무원의제    |      |     |
| 제35조 별치                |      |     |
| 제36조 별치                |      |     |
| 제37조 별치                |      |     |
| 제38조 별치                |      |     |
| 제39조 양벌규정              |      |     |
| 제40조 과태료               |      | 자치  |
| 합계                     | 10개  | 14개 |

#### (타) 위험물안전관리법

위험물안전관리법은 41개 조문으로 이루어져 있다. 이 법은 위험물의 저장·취급 및 운반과 이에 따른 안전관리에 관한 사항을 규정하고 있다. 41개 전체 조문 중 14개 조문이 목적·정의·절차·별치 등의 규정으로서 별도의 사무가 파생되지 않는다. 나머지 27개 조문은 국가사무를 7개 조문에서 규정하고 있고, 자치사무를 23개 조문에서 규정하고 있다. 이 중 국가와 지방자치단체가 공동으로 수행하도록 규정되어 있는 조문은 3개 조문이었다.

<표 Ⅲ-22> 위험물안전관리법 사무구분

| 조문 명                        | 사무구분 |     |
|-----------------------------|------|-----|
| 제1조 목적                      |      |     |
| 제2조 정의                      |      |     |
| 제3조 적용 제외                   |      |     |
| 제3조의2 국가의 책무                |      |     |
| 제4조 지정수량 미만인 위험물의 저장·취급     |      |     |
| 제5조 위험물의 저장 및 취급의 제한        |      |     |
| 제6조 위험물시설의 설치 및 변경 등        |      | 자치  |
| 제7조 군용위험물시설의 설치 및 변경에 대한 특례 | 국가   |     |
| 제8조 탱크안전성능검사                |      | 자치  |
| 제9조 완공검사                    |      | 자치  |
| 제10조 제조소 등 설치자의 지위승계        |      | 자치  |
| 제11조 제조소 등의 폐지              |      | 자치  |
| 제12조 제조소 등 설치허가의 취소와 사용정지 등 |      | 자치  |
| 제13조 과징금처분                  |      | 자치  |
| 제14조 위험물시설의 유지·관리           |      | 자치  |
| 제15조 위험물안전관리자               |      | 자치  |
| 제16조 탱크시험자의 등록 등            |      | 자치  |
| 제17조 예방규정                   |      | 자치  |
| 제18조 정기점검 및 정기검사            |      | 자치  |
| 제19조 자체소방대                  | 국가   |     |
| 제20조 위험물의 운반                |      | 자치  |
| 제21조 위험물의 운송                | 국가   |     |
| 제22조 출입·검사 등                | 국가   | 자치  |
| 제22조의2 위험물누출 등의 사고조사        | 국가   | 자치  |
| 제23조 탱크시험자에 대한 명령           |      | 자치  |
| 제24조 무허가장소의 위험물에 대한 조치명령    |      | 자치  |
| 제25조 제조소 등에 대한 긴급사용정지명령 등   |      | 자치  |
| 제26조 저장·취급기준 준수명령 등         |      | 자치  |
| 제27조 응급조치·통보 및 조치명령         |      | 자치  |
| 제28조 안전교육                   | 국가   | 자치  |
| 제29조 청문                     |      | 자치  |
| 제30조 권한의 위임·위탁              |      |     |
| 제31조 수수료 등                  | 국가   |     |
| 제32조 벌칙적용에 있어서의 공무원의제       |      |     |
| 제33조 벌칙                     |      |     |
| 제34조 벌칙                     |      |     |
| 제35조 벌칙                     |      |     |
| 제36조 벌칙                     |      |     |
| 제37조 벌칙                     |      |     |
| 제38조 양벌규정                   |      |     |
| 제39조 과태료                    |      | 자치  |
| 합계                          | 7개   | 23개 |

(파) 화재예방·소방시설설치·유지 및 안전관리에 관한 법률

소방시설법은 전체 78개 조문으로 이루어진 방대한 법률이다. 이 법은 화재와 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 화재의 예방 및 안전관리에 관한 국가와 지방자치단체의 책무와 소방시설 등의 설치·유지 및 소방대상물의 안전관리에 관하여 필요한 사항을 정하고 있다.

전체 78개 조문 중 삭제된 7개 조문을 포함하여 목적·정의 등 사무가 직접적으로 형성되지 않는 조문은 27개이다. 나머지 51개 조문 중 국가사무를 규정한 조문은 35개이며 자치사무를 규정한 조문은 32개이다. 사무처리 주체로서 국가 및 지방자치단체를 동시에 규정하고 있는 조문은 13개이다.

<표 Ⅲ-23> 소방시설법 사무구분

| 조문 명                                       | 사무구분 |    |
|--|------|----|
| 제1조 목적                                     |      |    |
| 제2조 정의                                     |      |    |
| 제2조의2 국가 및 지방자치단체의 책무                      |      |    |
| 제2조의3 화재안전정책 기본계획 등의 수립·시행                 | 국가   |    |
| 제3조 다른 법률과의 관계                             |      |    |
| 제4조 소방특별조사                                 | 국가   | 자치 |
| 제4조의2 소방특별조사에의 전문가참여                       | 국가   | 자치 |
| 제4조의3 소방특별조사의 방법·절차 등                      | 국가   | 자치 |
| 제4조의4 증표의 제시 및 비밀유지의무 등                    | 국가   | 자치 |
| 제5조 소방특별조사결과에 따른 조치명령                      | 국가   | 자치 |
| 제6조 손실보상                                   | 국가   | 자치 |
| 제7조 건축허가 등의 동의                             | 국가   | 자치 |
| 제8조 주택에 설치하는 소방시설                          | 국가   | 자치 |
| 제9조 특정소방대상물에 설치하는 소방시설의 유지·관리 등            |      | 자치 |
| 제9조의2 소방시설의 내진설계기준                         |      |    |
| 제9조의3 성능위주설계                               |      |    |
| 제9조의4 특정소방대상물별로 설치하여야 하는 소방시설의 정비 등        | 국가   |    |
| 제9조의5 소방용품의 내용연수 등                         |      |    |
| 제10조 피난시설, 방화구획 및 방화시설의 유지·관리              |      | 자치 |
| 제10조의2 특정소방대상물의 공사현장에 설치하는 임시소방시설의 유지·관리 등 |      | 자치 |
| 제11조 소방시설기준 적용의 특례                         |      | 자치 |
| 제11조의2 소방기술심의위원회                           | 국가   | 자치 |

| 조문 명                               | 사무구분 |    |
|------------------------------------|------|----|
| 제12조 소방대상물의 방염 등                   |      | 자치 |
| 제13조 방염성능의 검사                      | 국가   | 자치 |
| 제14조 삭제<2014.12.30>                |      |    |
| 제15조 삭제<2014.12.30>                |      |    |
| 제16조 삭제<2014.12.30>                |      |    |
| 제17조 삭제<2014.12.30>                |      |    |
| 제18조 삭제<2014.12.30>                |      |    |
| 제19조 삭제<2014.12.30>                |      |    |
| 제20조 특정소방대상물의 소방안전관리               |      | 자치 |
| 제20조의2 소방안전특별관리시설물의 안전관리           | 국가   | 자치 |
| 제21조 공동소방 안전관리                     |      | 자치 |
| 제21조의2 피난계획의 수립 및 시행               |      |    |
| 제22조 특정소방대상물의 근무자 및 거주자에 대한 소방훈련 등 |      | 자치 |
| 제23조 특정소방대상물의 관계인에 대한 소방안전교육       |      | 자치 |
| 제24조 공공기관의 소방안전관리                  | 국가   | 자치 |
| 제25조 소방시설 등의 자체점검 등                |      |    |
| 제25조의2 우수소방대상물 관계인에 대한 포상 등        | 국가   |    |
| 제26조 소방시설관리사                       | 국가   |    |
| 제26조의2 부정행위자에 대한 제재                | 국가   |    |
| 제27조 관리사의 결격사유                     |      |    |
| 제28조 자격의 취소·정지                     | 국가   |    |
| 제29조 소방시설관리업의 등록 등                 |      | 자치 |
| 제30조 등록의 결격사유                      |      |    |
| 제31조 등록사항의 변경신고                    |      | 자치 |
| 제32조 소방시설관리업자의 지위승계                |      | 자치 |
| 제33조 관리업의 운영                       |      |    |
| 제33조의2 점검능력평가 및 공시 등               | 국가   |    |
| 제33조의3 점검실명제                       |      |    |
| 제34조 등록의 취소와 영업정지 등                |      | 자치 |
| 제35조 과징금 처분                        |      | 자치 |
| 제36조 소방용품의 형식승인 등                  | 국가   |    |
| 제37조 형식승인의 변경                      | 국가   |    |
| 제38조 형식승인의 취소 등                    | 국가   |    |
| 제39조 소방용품의 성능인증 등                  | 국가   |    |
| 제39조의2 성능인증의 변경                    | 국가   |    |
| 제39조의3 성능인증의 취소 등                  | 국가   |    |

| 조문 명                        | 사무구분 |     |
|-----------------------------|------|-----|
| 제40조 우수품질제품에 대한 인증          | 국가   |     |
| 제40조의2 우수품질인증 소방용품에 대한 지원 등 | 국가   | 자치  |
| 제40조의3 소방용품의 수집검사 등         | 국가   |     |
| 제41조 소방안전관리자 등에 대한 교육       |      | 자치  |
| 제42조 제품검사전문기관의 지정 등         | 국가   |     |
| 제43조 전문기관의 지정취소 등           | 국가   |     |
| 제44조 청문                     | 국가   | 자치  |
| 제45조 권한의 위임·위탁 등            |      |     |
| 제45조의2 별칙적용시의 공무원의제         |      |     |
| 제46조 감독                     | 국가   | 자치  |
| 제47조 수수료 등                  | 국가   |     |
| 제47조의2 조치명령 등의 기간연장         | 국가   | 자치  |
| 제47조의3 신고포상금의 지급            |      | 자치  |
| 제48조 벌칙                     |      |     |
| 제48조의2 벌칙                   |      |     |
| 제49조 벌칙                     |      |     |
| 제50조 벌칙                     |      |     |
| 제51조 삭제<2011.8.4>           |      |     |
| 제52조 양벌규정                   |      |     |
| 제53조 과태료                    | 국가   | 자치  |
| 합계                          | 35개  | 32개 |

#### (하) 의무소방대 설치법

소방시설법은 전체 13개 조문으로 이루어진 법률로써, 의무경찰과 같이 국방의무를 대체하는 의무소방대 설치를 규율한 법률이다. 주요 내용은 조직, 의무소방원의 임용 및 추천, 결격사유, 복무, 징계, 소청 등과 관련하여 필요한 사항을 정하고 있다.

전체 13개 조문 중 목적·정의·기준 등 사무가 직접적으로 형성되지 않는 조문은 5개이다. 나머지 9개 조문 중 국가사무를 규정한 조문은 5개이며 자치사무를 규정한 조문은 없고, 국가-자치사무는 2개이다. 국가-자치 사무로 구분한 벌칙과 관련해서 법률에서는 구체적 사무주체가 형성되지 않지만, 시행령을 통해 벌칙의 주체가 의무소방대가 설치되어 있는 기관의 장이 되며, 의무소방대 설치기관의 장은 국가와 지방자치단체에 각각 설치될 수 있으므로 국가-자치사무로 구분하였다.

<표 III-24> 의무소방대설치법 사무구분

| 조문 명               | 사무구분 |    |
|--------------------|------|----|
| 제1조 설치 및 임무        |      |    |
| 제2조 조직             | 국가   |    |
| 제3조 의무소방원의 임용 및 추천 | 국가   |    |
| 제3조의2 결격사유         |      |    |
| 제4조 복무 등           |      |    |
| 제4조의2 교육 및 훈련      | 국가   |    |
| 제5조 징계             | 국가   |    |
| 제6조 소청             | 국가   |    |
| 제7조 공사상급여금         |      |    |
| 제8조 보상 및 치료        |      |    |
| 제9조 벌칙             | 국가   | 자치 |
| 제10조 벌칙            | 국가   | 자치 |
| 제11조 벌칙적용          |      |    |

### 3) 사무구분결과 종합

사무구분결과를 정리하면 전체 14개 법률이며 519개 조문 중 구체적인 사무를 형성하는 조문은 총 363개<sup>31)</sup>이며 이 중 국가사무는 186개, 자치사무는 179개로 분석되었다. 즉, 국가사무와 자치사무의 비율이 거의 절반이라고 할 수 있다. 다만, 법률의 종류 중 소방공무원법, 소방공무원 보건안전 및 복지기본법 등은 대 주민행정이라 할 수 없고, 내부 운영에 관한 사항이므로 대주민 중심의 법률을 따라 살펴볼 필요가 있다. 이를 기준으로 살펴보면 전체 272개 조문 중 국가사무를 규정한 조문이 132개이며 자치사무 조문이 140개이다. 자치사무가 51.4%로 절반을 약간 상회하는 수준이다.

31) 국가 및 지방자치단체 공동사무 규정을 중복하여 합산한 것으로서 실제 조문수는 줄어든다.

<표 Ⅲ-25> 법률 조문단위 사무구분 종합

| 법률명                            | 사무구분        |             |
|--------------------------------|-------------|-------------|
|                                | 국가          | 자치          |
| 소방공무원법                         | 15개         | 12개         |
| 소방공무원보건안전 및 복지 기본법             | 11개         | 8개          |
| 대한민국 재향소방 동우회법                 | 2개          | 2개          |
| 의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률*          | 5개          | 14개         |
| 소방산업의 진흥에 관한 법률*               | 26개         | 6개          |
| 대한소방공제회법                       | 4개          | 1개          |
| 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법*          | 15개         | 14개         |
| 소방기본법*                         | 25개         | 27개         |
| 119구조·구급에 관한 법률*               | 21개         | 10개         |
| 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법* | 3개          | 14개         |
| 소방시설공사사업법*                     | 10개         | 14개         |
| 위험물안전관리법*                      | 7개          | 23개         |
| 화재예방·소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률*   | 35개         | 32개         |
| 의무소방대 설치법                      | 7개          | 2개          |
| <b>전체</b>                      | <b>186개</b> | <b>179개</b> |
| 사업 중심법률                        | 132개        | 140개        |

### 3. 사무구분에 따른 재정책임

#### 가. 논의의 전제 : 지방을 통한 소방사무 수행

##### 1) 사무유형에 따른 재정책임의 의의

현행 우리나라의 소방사무는 광역자치단체 사무이다. 이와 관련하여 사무구분에 따른 재정책임에 대해서 몇 가지 전제가 필요하다. 우리나라의 지방자치는 지방자치 선진국과는 달리 자생적인 것이 아니라 법률에 의해 도입된 제도적 보장의 성격을 지닌다. 이에 따라 사무구분에 의한 재정수요를 논의함에 있어 크게 소방사무의 고유성, 사무구분, 사무이양에 따른 재정보전 등 세 가지 측면에 대한 고려가 필요하다.

첫째, 소방사무의 고유성에 대해 논의하면, 만약 유럽과 일본에서와 같이 국가의 소

속이나 각각의 독립적이며 자율적인 행정시스템을 유지하는 막·번(일본), 자유도시(독일), 영지(유럽) 등이 존재하는 상황에서, 현대 국가로의 전환이 이루어졌다면, 각 지역의 고유한 자율성 및 행정기능 등을 보장할 수밖에 없다. 따라서 보충성원칙 등이 강조되는 중앙-지방 간 국가운영체계가 형성될 수 있다. 이러한 상황을 소방사무에 관해 한정하여 고려한다면, 각각의 지역이 명칭이나 형태는 다르나 소방조직이 존재하여 소방사무를 수행하였을 것이다. 즉, 소방사무의 고유성이 존재하였다는 의미이다. 이러한 경우 소방에 관해 중앙정부가 관여한다면, 지방자치단체로 하여금 소방분야에 대한 새로운 역할을 부여하는 것이 될 것이며, 이에 따른 추가적 부분에 대한 비용보전이 필요할 것이다. 보다 구체적으로 설명하면, 중앙정부가 주민, 건축물, 화재안전시설 등에 따른 적정소방인력 또는 소방장비의 구비를 법률로써 규정하고자 할 때, 기존의 소방장비 등이 열악하여 이러한 기준을 충족하지 못한 지방자치단체에 대해서는 새로운 기준을 구비하기 위한 장비·인력 등의 재정보전이 필요하다는 것이다. 이러한 기준에 따르면 우리나라는 소방사무가 기존의 지방자치단체 사무가 아니었다는 점에서 사무수행에 따른 전체 경비를 모두 보전해야 한다고 할 수 있다.

둘째, 사무구분과 관련된 논의이다. 가장 일반적 논의이며 이를 위하여 앞서 소방사무의 성격을 살펴보았다. 이의 내용은 법률에서 중앙정부와 지방자치단체의 책무를 규정하였고, 그에 따라 국가와 지방자치단체가 소관분야 사무 수행에 따른 경비를 부담해야 한다는 것으로 정리될 수 있다. 다만, 이 때 중앙정부 책무를 지방자치단체를 통하여 수행하는 경우(위임사무) 이에 대한 경비를 중앙정부가 보전해야 한다는 것이다. 즉, 중앙정부와 지방정부 간의 재정관계 뿐만 아니라 이를 규율한 국회를 제3자로 두고, 국회가 법률에 따라 부여한 책무에 해당하는 수준에서 재정책임이 이루어져야 한다는 것이다.

셋째, 사무이양에 대해 살펴보면 지방자치단체가 소방관련 사무의 수행여부와 관계없이 기존의 중앙정부에서 수행하던 사무를 지방자치단체로 이양하였다면 이에 따른 사무수행경비를 보전해야 한다는 것이다. 이 때 이양되는 사무는 위임사무가 아니라 자치사무로의 이양을 의미하며, 자치사무로의 이양이라 할지라도 재원을 보전해야 한다.

이러한 다양한 관점과 관련하여 우리나라의 상황을 살펴보면, 지방자치제가 1991년 부활하고 소방사무가 1992년 소방사무가 광역자치단체로 이양되었다는 점에서 첫 번째와 세 번째로 제시한 사무이양에 따른 경비부담 논리에 근거가 적용될 수 있다. 즉, 소방사무 수행에 따른 경비부담 전체를 요구할 수 있다는 것이다. 다만, 두 번째 논리에서 접근한다면, 중앙정부는 국회가 소방사무에 대한 책무에 관해 국회가 중앙정부와 지방정부에 나누어서 부여하였으므로 지방정부에 부여된 소방사무에 대한 책무는 지방

자치단체 스스로가 해결해야 한다고 주장할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 관점에서 앞서 도출한 사무구분에 따라 재정책임 규모를 산정하고자 한다.

## 2) 소방안전교부세 문제점 개선

### (가) 이론적 관점의 문제해소

소방안전교부세는 이전재원으로서 이러한 이전재원에 대해 제시되는 다양한 이론적 논의가 있다. 여기에서는 연성예산제약, 구유통정치, 이익유도정치 등의 이론에서 제시하는 이전재원의 문제와 소방안전교부세를 연계하여 검토하고자 한다.

첫째, 연성예산제약에 관해 살펴보면, 연성예산제약은 원래 적자를 보는 기업에 대한 지속적인 재정지원을 뜻하는 것으로서 Kornai가 만든 용어인데(Kornai, 1979, 1986) 사회주의 경제체제의 가장 중요한 유인문제(incentive problem)를 설명하기 위한 하나의 지적도구이다. 즉, 연성제약 하에 있는 국영기업은 정부로부터의 재정지원가능성이 엿보이기만 하면 기회주의적 행태를 하게 되어 효율성을 크게 떨어뜨린다는 것이다. 정부 간 관계의 연구에도 이러한 연성예산제약의 개념이 적용되기 시작하였는데(Vigneault, 2005, p.1), 만약 지방 정부가 자신이 재정적 곤란에 처하게 될 경우 중앙 정부가 반드시 상당한 재정지원을 할 것이라고 확신하면, 그러한 확신은 지방정부로 하여금 재정운영상 전략적 행태(strategic behavior)를 유발시킨다는 것이다. 이러한 연성예산제약 문제의 원인은 보조금이나 교부세 등 중앙정부의 이전재원으로 인해 발생하는 구조적 문제이다. 즉, 소방안전교부세와 연계하여 고려한다면, 지역수준에서 적절한 소방수요에 대응을 위해 지방세를 확대하여야 하나 소방안전교부세라는 이전재원에 기댈 수 있으므로 적절한 세출관리를 하지 않게 된다는 것이다.

둘째, 구유통 정치모형은 이권이나 정책교부금을 받아내기 위해 모여든 의원들이 마치 농장주가 돼지고기 통에 넣어 절인 한 조각의 고기를 던져 줄 때 모여드는 노예와 같다는 뜻에서 유래되었으며 “워싱턴의 낡은 관행”으로 비판 받았다. 이는 자원의 합리적·효율적 활용이 아니라 의원의 재선과 관련하여 지역구에 혜택을 주기 위해 비합리적 예산배분의 요인으로 작용한다는 것을 의미한다. 이러한 현상이 발생하는 조건은 공공재원을 투입할 지역적 범위가 매우 넓고 개별 지역이 선거구 등으로 분할되어 있으며, 이들 지역 간 어떠한 공동체적 관계가 형성되어 있지 않을 때 나타나게 된다. 즉, 국가의 예산이나 광역화된 자치단체 예산배분에 있어 공동체 구성원의 의사가 반

영되기 어려운 상황에서 지역을 대표하는 의원에 의해 대의제적 방식으로 예산이 배분될 때 나타나는 현상이다. 소방안전교부세와 연계하여 고려한다면, 소방안전교부세 특수수요와 관련하여 소위 “힘 있는 국회의원”이 자신의 지역에 재원을 유치하기 위해 영향력을 발휘하게 되고 이로 인해 효율적 예산배분이 어려워지게 된다. 특히, 다선의원이 광역자치단체장에 출마하는 것이 관행화 되어가는 우리나라 정치행태에서 이들에 의한 소방안전교부세 특수수요 쟁탈전이 이루어질 것이라는 예상은 크게 빗나가지 않을 것이다.

셋째, ‘이익유도형 정치’라는 용어는 일본의 정치학자 오타케 히데오(大嶽秀夫, 1999, p.41- 56)가 마스미 준노스케(升味準之輔, 1969)의 조어인 ‘1955년 정치체제’를 ‘이익정치·금권정치’라는 독특한 구조를 이해하고자 사용한 데에서 기인한다. 여기서 말하는 이익유도형 정치 체제의 대표적 특징으로는 집중화(중앙-지방), 대중화(이익관심의 고양), 이익화(국회의원과 계열화된 지방의원의 상호의존·이해), 상징화(매스미디어에 의한 이미지전략), 조직화(이익단체에 의한 집표, 이익단체의 기능) 등으로 정리되고 있다(김은혜, 2015, p.79). 재정관점에서 이익유도정치를 접근하면, 국세 중심의 세제구조를 바탕으로 재원배분 권력을 중앙이 독점하고(집중화), 이익 배분에 있어 국회의원들은 지역의 이익을 우선하여 배분하고(대중화), 이러한 과정 및 정치시스템을 통해 국회의원과 지방의원이 상호의존(이익화)되는 체계가 이루어진다. 소방안전교부세도 교부세 배분을 중앙정부가 관장하고, 이것의 배분에 있어 국회의원들은 지역의 이익을 추구할 수 있는 기제가 있고(중점사업·재량사업의 선정, 특수수요 및 대상의 선정 등), 국회의원과 지방의원과의 상호의존체계가 유지된다는 점에서 이익유도정치가 나타나게 된다. 이러한 이익유도 정치의 문제점으로 유권자가 국가목표, 정치체제 등 이념적 논의보다는 지역개발공약 등 이익에 기대어 투표하는 행태를 나타나게 된다는 것에 있다(이현출, 2002, p.266). 소방분야에서도 이와 유사한 형태가 나타났는데 바로 안전체험관 사례이다. 안전체험관은 기존 국고보조사업이었으나, 2017년 특수수요로 편성되었다. 즉, 일부 지역이 전체 소방안전교부세 재원의 상당부분을 확보할 수 있도록 하였는데, 그 과정에서 합리적 의사결정보다 정치적 영향력을 고려한 예산배분이 이루어졌다. 또한, 해당 시·도는 소방안전교부세 특수수요가 결국 지방자치단체 총 재원을 감소시키므로 폐지해야 한다는 주장에 대해 확보된 재원을 유지하기 위해 이를 반대하는 행태를 보였다.

논의를 종합하면, 소방안전교부세는 원칙적으로 이전재원의 한 유형이므로 이론적으로 제시되는 다양한 문제점이 재정운용과정에서 나타날 가능성이 높다. 따라서 방법적

으로 가능하다면 이전재원을 자체재원으로 전환시키는 것이 필요하다. 즉, 소방안전교부세를 지방세로 전환하는 합리적 대안이 마련될 수 있다면 지방세로의 전환이 필요하다.

#### (나) 실무적 관점의 문제점 해소

현재 소방안전교부세 운영상의 문제점은 크게 재원운영방식 및 변태적 운영 등으로 정리할 수 있다. 첫째, 재원운영방식과 관련하여 살펴보면, 당초 소방안전교부세는 소방안전 분야 목적성 교부세로서 지방의 소방 및 안전시설 확충 등을 위해 도입되었다<sup>32)</sup>. 즉, 소방안전교부세는 소방안전분야에 한하여 일반재원으로 운영되어야 한다. 문제는 앞서 살펴본 바와 같이 목적성 교부세가 아니라 중점·재량 사업 등 대상사업을 세부적으로 특정하면서 특정목적 포괄재원 형태로 운영되고 있다는 것이다.

둘째, 변태적 운영이란, 현행 「보조금관리법 시행령」 [별표 1]에서 보조금 지급대상 사업의 범위와 기준보조율을 제시하고 있는데 2번 사업으로서 “119구조장비 확충”에 50%를 보조하는 것으로 되어 있다. 그런데 기획재정부에서는 소방안전교부세 도입 이후 “119 구조장비 확충”사업에 국고보조금을 지원하지 않고 있다. 이른바 “특수수요”라고 하여 기존의 국고보조사업을 소방안전교부세 재원의 10%를 따로 떼어 이를 기존의 국고보조금으로 지원하는 것이다.

전자의 문제는 소방안전교부세 도입 당시에 이미 중앙부처의 지방에 대한 통제·간섭 등이 예상되었다. 그러나 후자의 문제는 재원운영방식 도입 논란에서 기획재정부의 특정목적 포괄재원 방식 운영이 철회되고 목적성 교부세로 확정되었기에 이러한 형태의 운영은 예상하지 못했다. 후자의 사례를 보다 구체적으로 살펴보면, 중앙정부가 본래 국가재원이 투입되어야 하는 사업에 대해 지방자치단체에 지원해야 하는 재원의 일부를 사용하여 해당 지방자치단체로 하여금 국가의 정책목적에 따라 재원을 투입하도록 한 것이다. 이는 지방교부세법 제9조의4에서 규정하는 바와 같이 “소방안전교부세를 지방자치단체에 전액 교부하여야”하나 그렇게 하지 않은 것이다. 그러나 보다 근원적 문제로서 이러한 형태의 위법적, 비도덕적 제도운영이 이루어질 수 있다는 것은 이해하기 어렵다<sup>33)</sup>. 이는 국회의원이 지방자치단체 일반재원인 교부세를 목적재원으로 변동시킨 것으로서 재원운영의 특성 및 방식을 전혀 이해하지

32) 9조의4(소방안전교부세의 교부) ① 행정안전부장관은 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위하여 소방안전교부세를 지방자치단체에 전액 교부하여야 한다. 이 경우 소방 분야에 대해서는 소방청장의 의견을 들어 교부하여야 한다(지방교부세법).

33) “특수수요”는 2016년 국회 예산안 처리과정에서 “국민안전처는 소방헬기 및 안전체험관 우선순위를 정하고, 소방안전교부세와 재난안전특별교부세로 지원방안 마련”이라는 부대의견에 따라 신설되었다.

못한 상황에서 “부대의견”을 제시한 것으로 보이는데, 더 큰 문제는 이 과정에서 기획재정부장관과 당시 국민안전처장이 이에 동의하였다는 것이다.

소방안전교부세 운영에 있어 이러한 문제점은 보다 심화될 가능성이 있다. 즉, 재량·중점 사업의 범위를 더욱 축소하여 실질적 재량이 발휘되기 어렵게 하거나, 특수수요분 소방안전교부세를 현재 10%에서 20% 등으로 확대하는 경우 등이다. 이러한 행태는 소방안전교부세 도입 취지 및 재원운영의 일반원칙에 매우 어긋나는 것이므로 소방안전교부세의 지방세로의 전환 필요성을 더욱 강조하는 것으로 보아야 한다.

#### (다) 지역의 소방수요에 대한 대응력 제고

소방분야 행정수요가 지역적으로 동일하다고 할 수 없다. 즉, 지역적 특성에 따라 소방수요가 달라지므로 이에 대처하기 위해서는 소방분야에 있어 지방자치단체의 재정자율성이 강화되어야 한다.

소방행정에 있어 주요 관리 대상을 크게 특정소방대상물, 다중이용업소, 초고층 및 지하연계 복합건축물, 중점관리대상 등이다. 이에 대해 각각 살펴보면, 첫째 특정소방대상물은 「소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령」 제5조에 따라 소방시설을 설치하여야 하는 소방대상물로서 30종으로 분류하고 있다.

둘째, 다중이용업이란 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제2조에서 규정하고 있는데, 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재시 다수의 인명피해 발생이 우려되는 대상을 말한다. 따라서, 다중이용업의 관계인은 소방시설 등 및 영업장 내부 피난통로 그 밖의 안전시설을 행정자치부령이 따라 설치·유지하여야 한다(다중이용업소안전관리특별법 제9조 제1항).

셋째, 초고층건축물은 층수가 50층 이상 또는 높이가 200미터 이상인 건축물을 의미하고, 지하연계복합건축물은 층수가 11층 이상이거나 1일 수용인원이 5천명 이상인 건축물로서 지하부분이 지하역사 또는 지하도상가와 연결되어 있고, 건축물 안에 문화 및 집회시설, 판매시설, 운수시설, 숙박시설, 위락시설(유원시설업), 종합병원, 요양병원 용도의 시설이 하나 이상 있는 건축물을 말한다. 이들 시설에는 종합방재실, 피난안전구역, 선큰(지하층의 피난안전구역 대체시설) 등을 갖추어야 한다.

넷째, 중점 관리대상이란 대형건축물, 가연성 물질을 대량으로 저장·취급하거나 다수의 인원이 출입·사용하는 대상물로서 화재가 발생할 경우 많은 인명 및 재산피해가 발생할 우려가 높아 특별한 관리가 필요한 소방대상물을 말한다. 중점 관리대상은 소방관서 자체심의 위원회 구성하여 화재위험도, 소방시설 분야 등 안전 관리측면에 대

하여 종합적 판단으로 선정한다.

이러한 소방 대상 시설은 소방수요라고 할 수 있는데, 개별적 대상물의 특성에 따라 다른 수요를 발생시킨다. 즉, 중점관리대상으로서 유흥주점, 영화상영관, 시장 등 판매 시설, 공장 및 창고, 위험물 저장 및 처리시설, 복합건물, 11층 이상 건축물 등의 화재 예방 및 진압, 인명구조 방법이 동일하지 않다. 예를 들어 초고층건물이 밀집된 지역에 있어서는 소방장비 중 고층의 화재진압 및 인명구조를 위한 장비가 필요하며, 위험물 저장 및 처리시설이 밀집한 지역에서는 폭발 등에 대비하여야 한다.

쟁점은 바로 이러한 소방대상 시설물이 지역적으로 다른 특징을 가진다는 것이다. 예를 들면 울산과 같이 중화학공업이 발달한 지역은 위험물 저장 및 처리시설이 밀집되어 있고, 부산과 같이 주변지역의 소비도시 역할을 하는 지역은 판매시설, 영화상영관 등의 밀집도가 높다. 또한, 서울의 종로, 중구, 강남구 지역과 같이 사무공간이 밀집된 지역은 초고층 건물이 밀집되어 있다. 즉, 지역적으로 소방행정 수요가 매우 다르므로 이를 중앙정부 차원에서 일률적으로 처리하는 것은 어려우며, 소방수요에 탄력적으로 대응할 수 없도록 한다. 이러한 관점에서 현행 소방안전교부세를 살펴보면, 재량사업·중점사업, 특수수요 등 중앙정부가 지방자치단체의 재정운영에 있어 목적을 특정한다는 점에서 지역적 소방수요 대응에 한계가 발생한다. 따라서 지역적 소방수요에 적극적으로 대응하기 위해서는 소방안전교부세의 지방세인 소방안전세로의 전환이 필요하다.

#### (라) 소방안전세로의 전환 방향

담배세제가 지방자치 실시 이전 지방세의 국세편입과 이에 대한 보전방안으로 도입되었고, 지방자치실시를 위해 정비되었다는 점에서 담배세제에 관해 지방의 고유한 세원임을 주장할 수 있다고 본다. 따라서 중앙-지방 간 배분비율의 급격한 변화는 시정될 필요가 있다. 다만, 어떠한 방법으로 어떠한 규모가 개편될 것인가에 대해서는 다양한 논의가 있을 수 있다. 그 과정에서 담배세제의 중앙-지방 간 배분비율의 개편을 위한 기제로서 소방안전교부세의 소방안전세 전환이 활용될 수 있다.

담배세의 합리적 배분을 위해서는 소방사무에 대한 국가의 재정책임성<sup>34)</sup>, 신규 소방재정수요 대응<sup>35)</sup> 등 다양한 요인을 고려하여야 한다. 따라서 여기에서는 방향성만 제시하고자 하는데, 첫째 지방세인 담배소비세와 국세인 개별소비세가 동종의 개별소비

34) 제Ⅲ장에서 구체적으로 산출하고자 한다.

35) 문재인 정부에서는 공공부문 일자리 확대 측면에서 소방공무원 확대를 추진하고 있다.

세라는 점에서 통합이 필요하다. 특히, 2014년에 제시한 국세인 개별소비세 부과 목적이 금연정책의 추진을 위함이었다는 점에서 건강증진부담금으로 전환될 필요가 있다. 왜냐하면, 개별소비세는 보통세로서 일반재원으로 활용된다는 점에서 금연정책의 추진과는 무관하게 사용되기 때문이다.

둘째, 담배세제에서 국가분과 지방분을 2014년 12월 개편 이전인 6.2:3.8과 유사한 수준으로 환원하여야 한다. 중앙정부가 법령 선점 및 조세 법률주의 등을 통해 지방고유의 세원을 국세 세원으로 활용하는 것은 부적절하다는 점에서 논거를 찾을 수 있다.

셋째, 담배에 대한 과세는 그간 재정확충 목적의 담배소비세, 지방교육세 외에도 건강증진부담금, 폐기물부담금 등을 부과하였다. 즉, 흡연이 흡연자 자신에게 미치는 다양한 부정적인 영향과 함께 다른 사람들에게 미치는 해악에 대해 비용을 부과하기 위한 것으로서 죄악세(sin tax)와 교정세(Pigouvian tax)의 성격을 지니기 때문이다. 따라서, 2014년 소방안전교부세 도입 당시 화재원인으로서의 담배에 대한 원인자부담 원칙이 적용된 것이므로 개편 방향에 있어서도 이를 지속적으로 고려하여야 한다.

논의를 종합하면, 소방안전세를 도입할 경우 담배세제의 중앙-지방분 조세수입의 비율의 합리화, 개별소비세 부과의 문제점 해소, 화재원인에 대한 원인자부담 원칙 적용 등을 고려하여야 한다.

## 나. 사무구분에 따른 소방분야 재정책임

지금까지의 논의를 바탕으로 소방사무 구분에 따른 국가의 재정책임 규모를 산출하고자 한다. 다만, 소방사무의 구분과 재정책임의 규모가 일치하지 않는다는 비판이 존재한다는 것은 고려해야 할 사항이다. 그럼에도 불구하고 사무수행에 따라 비용이 발생한다는 것, 본 연구에서 특정한 사무분야, 법률의 일부만을 분석한 것이 아니라 소방분야 법률 전체를 대상으로 하였다라는 점, 사무와 재정책임을 분석할 수 있는 다른 대안설정이 어렵다는 점, 소방재원이 대체로 인건비 등으로 구성되었다는 점 또한 고려되어야 한다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 1992년 소방사무가 지방자치단체에 이양되었는데 이에 따라 비용이 발생하였다는 것이다. 이는 결국 법률에서 지방자치단체의 역할을 규정하였고 이에 따라 비용이 발생한 것이므로 따라서, 비용보전을 위한 규모 산출에 있어 결국 사무를 대상으로 할 수밖에 없다는 것이다. 둘째, 소방분야 전체법률을 대상으로 하였다라는 것의 의미는 전체 소방관련 법률 중 특히 재원부담이 발생하는 법률이 따로 존재할 경우 일부 법률만을 선택하면 표본의 문제가 발생할 가능성이 있

다. 즉, 법률의 50%만을 추출하였을 경우 나머지 50%에서 비용이 대폭 발생하는 사무가 존재할 수 있다는 것이다. 그러나 본 연구에서는 전체 법률을 대상으로 하였다라는 점에서 이러한 가능성은 배제된다. 셋째, 사무에 따른 재정수요 발생을 확인하기 위한 가장 바람직한 방법은 하나하나의 사무에 대해 각 사무수행주체(지방자치단체)의 비용 발생이 어떻게 되는지 확인해야 한다. 초고층 건물에 관한 사무는 특·광역시 지역에 국한될 가능성이 크기 때문에 도 지역에서는 상대적으로 비용규모가 달라지기 때문이다. 그러나 이러한 방식의 연구가 실제로 가능한가에 대해서는 연구의 경제성을 고려할 때 거의 불가능한 것으로 판단된다. 또한 환경변화에 따라 사무수행비용도 지속적으로 달라지며, 소방사무 수행에 대한 각 소방서 수준까지의 기능분석이 이루어져야 하는데 기능분석 자체의 정확성도 확보하기 어렵다고 판단된다. 즉, 현실적으로 사무수행에 따른 재정수요를 산출함에 있어 본 연구의 연구방법 이상의 접근은 어렵다. 넷째, 소방분야 경비의 성격이 인건비 중심이라는 것은 사업을 규정하는 어떤 하나의 법률 조문이 소방분야 전체 비용을 왜곡할 가능성이 낮다는 것을 의미한다. 즉, 사업비 비중이 높을 경우 특정조문에서 특정문구 하나가 재정수요를 크게 변화시킬 수 없다는 것이다. 따라서 본 연구에서 채택한 전수조사 방식이 재원수요를 적절히 반영하지 않는다고 할 수 없다.

이러한 논의를 근거로 할 때 소방사무 구분에 따른 재정책임 규모를 도출할 수 있다고 판단된다. 구체적 재정책임 규모를 도출함에 있어 소방 목적재원의 운영주체에 변화, 소방사무의 성격구분 양자를 모두 고려하고자 한다. 첫째, 소방사무 이양 당시 지방세를 통한 재정이전을 고려하여야 한다. 현행 지역자원시설세 특정부동산분은 이전의 소방공동시설세에 해당하여 소방재원 마련을 위한 목적세였다. 즉, 1992년 소방사무 이양의 경비로서 지역자원시설세 특정부동산분이 이양사무 수행경비 보전을 위한 것으로 간주한다. 또한, 2015년 도입된 소방안전교부세도 소방분야에 투입되는 50%를 소방사무 수행을 위한 재원보전의 하나로 본다. 이 때 한 가지 논란이 발생할 수 있는데, 지역자원시설세 특정부동산분이 지방세로 이양되었다면, 자치사무 수행을 위해 이양된 것이므로 국가사무의 경비로 볼 수 없다고 주장할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 주장의 타당성을 충분히 인정하나, 보다 안정적 재정구조 개편을 위해 국가사무 수행을 위한 재원보전으로 간주하고자 한다.

둘째, 국가-자치 사무구분에 따른 재정책임성도 고려대상이다. 즉, 제Ⅲ장에서 수행한 소방분야 사무구분의 결과를 바탕으로 사무주체와 재정책임성을 일치시킨다는 것이다.

이를 바탕으로 사무구분에 따른 국가 재정책임 규모를 산출하면, 첫째, 2015년 기준

지방자치단체 소방분야 예산은 약 3조 5,200억 원이다. 이 중 사부구분에 따른 국가사무가 50.9%였으므로 국가의 재정책임은 약 1조 7,917억 원이다.

둘째, 2015년 기준 지역자원시설세 특정부동산분은 1조 2,095억 원이다. 이와 함께 2015년 기준 소방안전교부세는 약 3,141억 원이며 이 중 소방분은 1,570억 원이다. 이를 간략히 정리하면 다음 표와 같다.

<표 Ⅲ-26> 소방사무구분 등에 따른 재정보전 필요 규모

(단위 : 백만 원)

| 총 지방소방예산  | 중앙정부 재정책임 필요규모 | 중앙정부 재정 보전규모 |            | 중앙정부 재정책임 확대 필요 규모 |
|-----------|----------------|--------------|------------|--------------------|
|           |                | 지역자원시설세      | 소방안전교부세    |                    |
| 3,519,956 | 1,791,658(A)   | 1,209,493(B) | 157,000(C) | 425,165(A-B-C)     |
| 100%      | 50.9%          | 34.4%        | 4.5%       | 12.1%              |

자료 : 2015년 소방행정자료 및 통계, 2015년 소방안전교부세 해설

표를 바탕으로 논의를 정리하면, 소방사무의 사무구분 및 기존 이양된 재원을 고려한 국가의 재정책임은 증가분은 4,252억 원이다. 이러한 결과가 의미하는 것은 지방자치단체가 소방분야 예산의 약 16%를 국가 소방사무 수행을 위해 투입하였으며, 소방안전교부세 도입 이후에도 14% 가량을 초과 부담하고 있다는 것이다. 따라서 이를 보전하기 위한 재정제도 개편의 필요성은 강조된다고 할 수 있다.

## IV. 대안별 소방재정구조 개편방안

1. 대안의 구성
2. 대안별 재정구조 개편안
3. 지방세로서의 소방안전세 도입 시 검토사항





## IV. 대안별 소방재정구조 개편방안

### 1. 대안의 구성

#### 가. 대안구성의 기본방향

##### 1) 담배세제의 자원배분 합리화

2014년 12월 담배가격을 2,500원에서 4,500원으로 인상하는 과정에서 담배세제의 급격한 변화가 수반되었다. 즉, 담배세제가 지방자치 실시 이전 지방세의 국제편입과 이에 대한 보전방안으로 도입되었고, 지방자치실시를 위해 정비되었다는 점에서 담배세제에 관해 지방의 고유한 세원이라고 할 수 있다. 그러나 2014년 담배세제 개편과정에서는 개별소비세 및 건강증진 부담금 등을 급격히 인상시키며 국가분 수입이 대폭 확대되었다. 특히, 소방재정구조 개편과정에서 소방안전교부세를 반드시 고려하여야 하므로 담배세제의 중앙-지방 간 자원배분이 불가피하다. 즉, 담배세제에서 국가분과 지방분을 2014년 12월 개편 이전인 38:62과 유사한 수준으로 환원하는 것을 고려하여야 한다.

이와 함께 2014년 담배세제 개편과정에서 도입된 개별소비세 부과 문제점도 시정할 수 있다고 판단된다. 국가분과 지방분의 배분비율을 개선하기 위해서는 담배분 개별소비세 규모를 줄일 수밖에 없다. 이 과정에서 담배에 대한 개별소비세의 중복부과의 문제를 개선하고, 담배세제 개편의 당위논리였던 금연정책으로서의 가격정책, 세수증가분의 금연지원에의 활용 등이 가능하도록 하는 담배세제를 재구조화 할 수 있다. 즉, 건강증진부담금도 담배세제 개편의 대상이라 할 수 있다.

##### 2) 소방안전세 도입

###### (가) 필요성 검토

소방안전세 도입 필요성과 관련하여 크게 두 가지 측면을 고려하여야 한다. 첫째, 소방사무 수행주체가 현행과 같이 광역자치단체로 유지되는 경우이다. 광역자치단체 사

무로 유지되는 경우에는 소방안전교부세 이전재원으로서 가지는 문제가 다양하게 나타나고 있으므로 소방안전세로의 전환은 매우 필요하다고 할 수 있다. 즉, 중점사업·재량사업 제도를 통해 일반재원이 아니라 목적재원으로 운영하는 문제점, 특수수요와 같이 기존 국고보조금 대체재원으로 활용하는 문제점 등을 해결할 수 있다는 점에서 바람직하다고 할 수 있다.

둘째, 소방사무를 국사사무로 환원하는 경우이다. 즉, 일선 소방관서 등을 특별지방행정기관으로 운영하는 경우에 소방안전세 도입 필요성은 지방자치단체 사무로 소방행정을 수행토록 하는 것과는 달리 판단할 필요가 있다. 먼저 소방분야에 대한 재원을 특정할 필요가 있는가에 대한 것이다. 소방분야 재원을 특정할 필요성이 있다면 목적세외에도 특별회계 등의 방법도 고려할 수 있을 것이다.

소방분야 재원의 특정여부를 논의하기 위해서는 이러한 문제가 발생한 지방소방직 국가직 전환의 이유를 살펴봐야 한다. 주되게 제시되는 이유는 크게 지방직 소방공무원의 처우개선과 소방장비의 형평성 제고이다. ①지방직 소방공무원의 처우개선에 대해 살펴보면, 지방자치단체의 재정여건에 따라 소방공무원의 보수가 달라지기 때문에 국가직 전환의 필요성을 주장한다. 우리나라의 경우 중앙정부에서 모든 공무원의 보수를 결정하고 수당일부만 지방자치단체나 소속기관별로 달라진다는 점에서 다소 설득력이 떨어진다. 다만, 수당 중 상당부분을 차지하는 “시간외 근무수당”이 지방자치단체 재정여건별로 차이가 있다는 점에서 일부분 설득력이 있다. ②소방장비의 형평성 제고란 지방자치단체 재정여건에 따라 소방관 개인장비나 구난·구급·구조장비 등이 노후화되어도 제때 교체해주지 못하고 있다는 문제점이다. 이와 관련하여 대한민국시도지사협의회는 2014년 8월 행정안전부에 국고보조율 인상을 요구한 바 있다. 「보조금관리법 시행령」에서 “119구조장비 확충”에 50%를 보조하고 있는 것을 세분화하여 소방정·헬기 등 고도기술장비는 80%, 소방전용 통신설비·전산설비 기타 방화복 등 중급기술장비는 70%로 국고보조율을 인상해 줄 것을 건의하였다. 다만, 소방안전교부세 도입 후 이와 관련한 노후장비 문제는 대부분 해결된 것으로 나타나고 있다. 즉, 소방장비 노후화 등의 문제도 소방관의 소속 문제였다기 보다는 중앙정부가 지방자치단체에 소방사무를 이양하면서 충분한 재정보전을 하지 않았기 때문이다.

이와 함께 소방행정의 성격과 그간의 소방행정에 대한 처우도 살펴볼 필요가 있다. 소방행정의 내용은 화재진압, 구조·구난 등이므로 사실 크게 달라질 수 없으나 소방행정에 관해서는 앞서 살펴본 바와 같이 국가와 광역자치단체간의 수행주체가 변경되어 왔으며, 중앙정부 소속에 있어서도 변화가 극심하였다. 즉, 소방행정의 내용은 달라

지지 않았으나, 이에 대한 정책결정자들의 시각이나 관점에 따라 다양하게 변화되어 왔다. 이러한 상황에서 소방행정의 안정성을 위해서는 소방분야 재원을 특정할 필요가 있다고 판단된다. 특히, 향후 소방행정이 정권의 변화에 따라 다시 지방자치단체 사무로 전환될 가능성이 매우 크다는 점에서 소방분야 재원을 특정하는 것은 필요하다고 보인다.

그렇다면 소방분야 재원의 특정방식으로서 특별회계 방식과 목적세 방식 중 어떤 것이 적절한가에 대한 검토가 필요하다. 결론을 먼저 제시하면 특별회계 방식은 사용하기 어렵다는 판단이다. 통상적으로 특별회계는 일정기한 동안 계속성을 가지는 특정한 사업을 위해 설치되어야 하며, 특정한 세입으로 특정한 세출을 충당하여야 한다. 즉, 특정한 수입과 지출이 연계되어야 하는 것이 일반적 원칙이다. 그런데 문제는 소방분야 세출예산의 특징이 인건비 등의 경상경비가 70% 이상을 차지하고 있어, 소방행정을 특정한 사업이라고 하기 어렵다. 이와 함께 특정한 수입, 즉 기금 등과 연계되어야 하는데 조세 이외의 국가 세입원 중 소방분야에 연계되어 있는 재원을 확보하기 어렵다. 일반회계 전입금을 고려할 수 있는데 지역발전특별회계의 경우에도 국회에서 정부 예산을 검토함에 있어 지속적으로 일반회계 전입금 규모를 문제삼고 있다. 목적세 방식은 이러한 문제점을 극복할 수 있는데, 교육세 등을 고려할 때 목적세를 통해 확보된 재원을 반드시 사업비로 사용해야 하는 것은 아니며, 목적세의 경우 지방교부세 및 지방교육재정교부금 등의 배분대상인 내국세에 포함되지 않는다는 장점도 있다.

정리하면, 소방사무가 국가 환원되더라도 소방재원의 안정성 확보 및 재원운영의 자율성 확보 등을 위해 소방분야의 목적세로서 소방안전세의 도입은 충분히 검토할 수 있는 대안으로 판단된다.

#### (나) 소방안전세 부과대상

소방안전세 부과 대상에 대해 살펴보고자한다. 먼저 지금까지 논의되었던 담배에 대한 소방안전세 부과적절성이다. 담배에 대한 과세 등을 살펴보면, 그동안 담배에 대한 과세는 건강증진부담금, 폐기물부담금 등을 부과하였다. 즉, 흡연이 흡연자 자신에게 미치는 다양한 부정적인 영향과 함께 다른 사람들에게 미치는 해악에 대해 비용을 부과하기 위한 것으로서 죄악세(sin tax)와 교정세(Pigouvian tax)의 성격을 지니기 때문이다. 이러한 원인자부담원칙의 적용 입장에서 본다면 담배에 대한 소방안전세 부과도 가능하다고 판단된다. 특히, 2014년 담배세제에 소방안전교부세가 도입된 것도 이와 관련이 있는데 담배가 화재원인의 16%를 차지하고 있어 이에 대한 원인자부담원

칙이 적용된 것이다. 따라서 소방사무의 국가환원과 소방분야 목적재원을 확보하는 방안으로서 담배의 화재원인에 대한 원인자부담 원칙을 적용한 소방안전세의 도입이 가능하다고 판단된다.

이와 함께 지방세 중 소방분야 목적세인 지역자원시설세 특정시설분 역시 국세로 환원하여 소방안전세로 개편할 수 있다. 다만, 현행 지역자원시설세가 소방 뿐만 아니라 지방자치단체 재난·안전 분야에도 사용되고 있다는 점은 고려되어야 한다. 즉, 지역자원시설세는 지역의 소방사무, 특수한 재난예방 등 안전관리사업과 환경보호·환경개선 사업 및 지역균형개발사업에 필요한 재원을 확보하거나 소방시설·오물처리시설·수리시설 및 그 밖의 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 부과할 수 있다(지방세법 제141조)고 규정되어 있으므로 소방 외 지방자치단체의 사무수행에 따른 경비를 별도로 고려해야 한다.

## 나. 재정구조 대안 설계

소방직 공무원의 대부분이 지방공무원인데 이를 국가직으로 전환한다는 것은 소방행정의 변화를 초래할 수 있다. 즉, 현재 광역자치단체 기능으로 소방행정이 수행되고 있는데, 이를 국가수준에서 처리할 수 있다는 것이다. 구체적으로는 소방서를 특별지방행정기관으로 운영하는 방안이다. 다만, 이러한 방식이 적절한 것인가에 대해서는 검토가 필요하다. 이러한 검토가 필요한 것은 인건비 부담주체를 특정해야 하기 때문이다. 강학상 국가공무원은 중앙정부가 인건비를 책임지고, 지방공무원은 소속 지방자치단체가 부담해야 되며, 행정실무를 살펴보면, 중앙-지방간 인사교류의 사례에 있어서도 파견한 기관에서 인건비를 부담하고 있어 강학상 제시되는 일반원칙이 적용되고 있음을 알 수 있다. 다만, 이와 다른 사례가 초·중등 교사에 관한 것인데, 국가공무원이나 인건비는 시·도 교육청이 부담한다. 물론 우리나라 교육자치 구조가 서구와 비교하여 매우 중앙집권적이고 내국세의 21.27%를 재원으로 하는 교육재정교부금 중심으로 지방교육재정이 구성된다는 점에서 인건비 부담주체가 지방자치단체라고 확정하기 어렵다는 한계가 있다. 이러한 사례를 비추어 봤을 때 소방공무원을 국가직으로 전환할 경우 원천적으로 국가에서 인건비를 부담해야 하나, 만약 소방사무를 지방자치단체 사무로 존속할 경우에는 인건비는 국가에서 부담하나, 실질적 인사상의 권한은 지방에 두는 교육재정교부금 방식의 일반재원으로 지방자치단체에 이전하는 것이 적절하다는 판단이다.

그러나 이러한 논의와 함께 일선 소방서를 특별지방행정기관으로 운영할 수 있는지에 대한 검토도 필요하다. 즉, 특별지방행정기관으로 운영할 수 있다면, 국가에서 인건비를 부담할 수밖에 없기 때문이다. 그러나 보통지방행정기관의 한 영역으로 소방사무를 남겨 둔다면 인건비 부담주체는 국가 또는 지방자치단체 양자 모두 가능하다. 특히, 소방사무를 보통지방행정기관 사무로 남겨둘 경우 소수 인원에 대한 교류차원인 “파견”으로 처리될 수 없으며, 해당 보통지방행정기관의 인사행정상의 권한<sup>36)</sup>도 보장해야 할 것이기에 교사에 대한 인사행정방식을 차용할 수밖에 없다.

소방행정의 처리방식과 관련하여 살펴보면, 통상적으로 지방행정기관은 크게 특별지방행정기관과 보통지방행정기관으로 구분된다. 보통지방행정기관은 여러 분야의 업무를 동시에 처리하는 지방행정기관이며, 특별지방행정기관은 특정한 업무만을 대상으로 한다. 현실적으로 보통지방행정기관은 지방자치단체가 그 역할을 수행하고 있고, 특별지방행정기관은 지방해양항만청, 지방통계청 등 하나의 특정업무를 수행한다. 이처럼 보통지방행정기관과 특별지방행정기관을 나누는 기준은 일반적으로 업무간의 연계가 강한 사무는 보통지방행정기관에서 수행하도록 한다. 복지사무를 예로 들면, 개인의 소득·가족관계·주거형태 등 다양한 사정을 고려하여야 하며, 이는 여타의 다른 행정서비스와도 밀접하게 관계가 있다. 토지이용과 관련해서도 하나의 토지에 다양한 규제가 얽혀있기 때문에 종합행정의 관점에서 접근할 수밖에 없다. 그러나 특별행정기관은 이러한 종합적 접근이 크게 필요 없는 분야에 한해서 운영된다. 조세, 통계 등의 대표적 분야라고 할 수 있다. 즉, 특별지방행정기관은 그 사무의 전문성이나 관할구역의 특수성에 따라 국가(중앙정부)가 지방자치단체에 “필요한 경우에 한하여” 설치할 수 있는 일종의 예외적 기관에 해당된다. 즉, 국가업무의 처리에 있어 전국적 통일성이 요구되거나 전문성, 특수성 등으로 인해 지방자치단체 또는 그 기관에 위임해서 처리하는 것이 적합하지 않은 경우에 중앙정부가 지방에 직접 기관을 설치하여 그 사무(국가사무)를 수행하는 기관인 것이다.

이러한 이론적 근거를 바탕으로 할 때 소방서 등을 특별지방행정기관으로 운영하는 것에 대해서 소방행정의 독자성 또는 독립성이 검토되어야 한다. 소방사무는 재난안전이라는 보다 높은 차원의 하위 요소이다. 현재 재난안전에 관해서는 재난안전법에서 지역별 재난 및 안전관리를 위해 지역위원회를 설치하도록 하고 있다. 지역위원회는 시·도지사가 주체가 되는 시·도 안전관리위원회와 시·군·구청장이 주체가 되는 시·군·구 안전관리위원회로 구분된다. 즉, 지역안전에 관해 지방자치단체장이 책임주

36) 위임된 권한이라 할지라도 인사상 자율성을 보장하는 것을 의미한다.

체가 되고 있다. 현실적으로 소방·방재 및 재난·안전이 밀접하게 연계되어 있기 때문인 것으로 판단된다. 따라서 소방행정을 특별지방행정기관으로 운영하기 보다는 보통지방행정기관의 사무로 운영하는 보다 적절하다는 판단이다.

정리하면, 소방공무원의 소속을 국가직과 지방직으로 둘 수 있고, 사무수행주체를 국가와 지방자치단체로 둘 수 있다고 하면 소방사무 운영방식은 크게 네 가지로 설정할 수 있다. 첫째, 현행과 같이 소방직을 지방자치단체 소속으로 하고, 소방사무를 지방사무로 두는 방식이 있으며, 둘째, 소방관의 소속을 지방자치단체로 하되, 사무는 국가사무로 운영하는 방식도 가능하다. 셋째, 소방직의 소속을 국가직으로 하되 소방사무는 지방자치단체 사무로 하는 방식도 가능하며, 마지막으로 소방관의 소속 및 사무를 국가로 일원화하는 방식인데 이는 지금까지 검토한 특별지방행정기관 방식이다.

이러한 유형에 따라 재원운영방식은 다양하게 설계할 수 있으나, 앞서 제시한 대안 구성의 기본방향으로서 담배세제의 재원배분 합리화, 소방안전세 도입을 고려하면 다음 표와 같이 대안을 설계할 수 있다.

<표 IV-1> 운영방식에 따른 재정구조 대안 설계

| 구분  | 중앙-지방 재정 관계  | 수단  | 고려요소   |
|-----|--|---|--|
| 제Ⅰ형 | <ul style="list-style-type: none"> <li>사무구분에 따른 국가 재정책임 구현</li> <li>인력충원 수요반영</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>소방안전교부세 폐지</li> <li>소방안전세(지방세) 신설</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>담배세제 합리화</li> </ul> |
| 제Ⅱ형 | -  | -   | -  |
| 제Ⅲ형 | <ul style="list-style-type: none"> <li>사무구분에 따른 국가 재정책임 구현</li> <li>인력충원 수요반영</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>소방안전교부세 폐지</li> <li>소방안전세(지방세) 신설</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>담배세제 합리화</li> </ul> |
| 제Ⅳ형 | <ul style="list-style-type: none"> <li>사무구분에 따른 지방 재정책임 환원</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>소방안전세(국세) 신설</li> <li>지역자원시설세 환원</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>소방재원 안전성</li> </ul> |

자료 : 저자 작성

표를 바탕으로 설명하면 제Ⅰ형과 제Ⅲ형은 사실상 동일한 대안이다. 왜냐하면, 소방공무원의 소속에 따라 형식적 재원부담 주체가 변화되지 않기 때문이다. 즉, 교육자치 체계에서 교사를 확대할 경우 일반재원 형태로 중앙정부의 추가적 재원보전이 가능한 것과 같이, 소방공무원 충원에 따른 재원보전만 하면 되기 때문이다. 따라서 제Ⅰ형과 Ⅲ형에 관해 설명하면, 가장 먼저 중앙-지방 재정구조의 변화를 고려하여야 하는데 사무구분에 따른 재정책임성이 구현되어야 한다. 이를 위한 수단으로서 소방안전교부

세 폐지 및 소방안전세 도입이 필요하다. 또한, 이 과정에서 담배세제 합리화가 고려되어야 한다.

둘째, 제Ⅱ형은 이념상으로는 존재할 수 있으나, 실질적으로는 존재하기 어렵다. 즉, 지방공무원이 국가사무를 수행하는 체계는 논리적으로 성립되기 어렵다. 또한, 지방소방직 국가직 전환이라는 현재의 정책적 환경을 고려할 때 더욱 상정하기 어려운 대안이므로 생략한다.

셋째, 제Ⅳ형에서는 중앙-지방 재정구조로서 현재 소방사무 중 지방사무를 수행하는데 투입되는 재원의 국가로의 이양이 고려되어야 한다. 특히, 대부분의 재원이 인건비를 중심으로 구성되어 있다는 점을 고려할 때 지방자치단체로부터 중앙으로의 재원의 환수가 고려될 필요성이 더욱 크다 하겠다. 구체적 수단으로서는 지역자원시설세 특정부동산분의 국가환원, 소방안전세의 신설 등이며, 소방재원의 안정성을 고려할 때 소방안전특별회계 설치를 생각해 볼 수 있다. 특히, 소방사무의 고유적 성격이 지방사무라는 점을 고려할 때 지방분권의 흐름상 이번 정부에서 국가직 환원이 결정되더라도 다시 지방으로의 이양으로 변경될 수 있다. 이를 위해서라도 소방재원을 특정화할 필요가 있다.

## 2. 대안별 재정구조 개편안

### 가. 소방사무의 지방사무 성격유지(제Ⅰ형, 제Ⅲ형)

#### 1) 재원조정

본 연구에서는 기존의 소방방재청이 국민안전처로 통합됨에 따라 소방예산이 2016년, 2017년 따라 작성되지 않아 2015년 예산을 바탕으로 논의를 진행하였다. 따라서 이전재원의 규모를 산정함에 있어서도 2015년 자료를 기준으로 하는 것이 적절하다. 그런데 이러한 기준을 설정함에 있어 담배세제와 관련해서는 다소간의 문제가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 2014년 담배세제 개편에 있어 명분은 “금연정책”이었으나 실질적으로 재정수입 확충에 있었기 때문에 담배판매량을 과소 추정하였다는 의심이 있다. 또한, 담배세제 개편이 단기적으로 금연에 영향을 주기도 한다. 그러나 장기적(2-3

년)으로 흡연율이 원상복귀된다. 따라서 아래 표에서 보는 바와 같이 소방안전교부세 규모가 매우 변화가 컸다는 것에 있다.

<표 IV-2> 연도별 소방안전교부세

| 연도      | 2015     | 2016     | 2017     |
|---------|----------|----------|----------|
| 소방안전교부세 | 3,141억 원 | 4,147억 원 | 4,588억 원 |

자료 : 2007년 소방안전교부세 해설

특히, 담배세제는 종량세로서 물가에 의해 영향을 받지 않고, 담배판매량과 연동되므로 신장성을 논하는 것은 부적절하다. 따라서 2017년을 참고하여 개별소비세를 2조 2,500억 원으로 정하고 이를 기준으로 하여 소방안전세 전환비율 등을 산출하고자 한다.

첫째, <표 II-23>에 따른 소방공무원 증원에 따른 재정수요는 9,920억 원이다. 연도별 증원이 계획되어 있다는 점에서 연도별 보전액을 달리 해야 한다고 주장할 수 있으나, 제도를 통한 보전이므로 소방공무원 총원에 따른 재정보전액 전부를 동시에 보전하는 것이 필요하다. 특히, 만약 연도별 재정보전이라고 할 때 2022년 이후 매년 호봉승급분을 보전해야 한다는 것인데 이는 제도적으로 수용하기 매우 곤란하다. 특히, 지금까지 지방자치단체가 국가사무를 수행함에 따라 발생하였던 비용을 보전하지 않았다는 점에서 일시 보전대책이 마련되어야 한다는 것이 보다 설득력을 갖는다 하겠다. 따라서 본 연구에서는 9,920억 원을 소방공무원 총원에 따른 보전액으로 설정하고자 한다.

둘째, <표 III-26>에 제시한 바와 같이 소방사무의 사무구분에 따른 합리적 재정배분의 기준에 따르면 중앙정부가 약 4,252억 원을 추가적으로 보전해야 한다.

이상의 논의를 종합하면 지방자치단체의 사무로 소방사무를 유지할 경우 중앙정부는 약 1조 4,172억 원을 보전하여야 한다.

이러한 재정정보전액을 수단으로서 소방안전교부세의 폐지, 소방안전세의 신설을 통해 보전하고자 하며 이 과정에서 담배세제의 합리화 방안도 동시에 고려하고자 한다. 이러한 조건을 충족하는 담배세제 개편대안을 고려하면 다음 표와 같다.

<표 IV-3> 제 I 형, 제Ⅲ형에 따른 담배세제(제1종 궤련기준) 개편 방안

| 구분            | 현행    |        | 개편 대안 |        | 비고        |
|---------------|-------|--------|-------|--------|-----------|
|               | 가격    | 비율     | 가격    | 비율     |           |
| 담뱃값           | 4,500 | 100    | 4,500 | 100    |           |
| 제조·판매 마진·유통비용 | 1,182 | 26.27  | 1,182 | 26.27  |           |
| 총 조세(A)+(B)   | 3,318 | 100.00 | 3,318 | 100.00 |           |
| 지방분(A)        | 1,450 | 43.70  | 2,044 | 61.60  |           |
| 담배소비세         | 1,007 | 30.35  | 1,184 | 33.57  | 107원 인상   |
| 지방교육세         | 443   | 13.35  | 556   | 16.76  | 113원 인상   |
| 소방안전세         |       |        | 374   | 11.27  | 1조 4,167억 |
| 국가분(B)        | 1,868 | 56.30  | 1,274 | 38.40  |           |
| 건강증진부담금       | 841   | 25.35  | 841   | 25.35  |           |
| 폐기물부담금        | 24    | 0.72   | 24    | 0.72   |           |
| 부가가치세         | 409   | 12.33  | 409   | 12.33  |           |
| 개별소비세         | 594   | 17.90  |       | 0.00   | 폐지        |

자료 : 저자 작성

표를 설명하면, 첫째, 소방관 신규 인력충원에 따른 재정수요 및 소방사무의 사무구분에 따른 지방소방재원 부족분 약 1조 4,172억 원을 보전을 위해 담배분 개별소비세 594원 중 374원을 소방안전세로 전환하였다. 이 경우 1조 4,167억 원의 세수가 지방이양된다.

둘째, 담배세제 재원배분비율을 2014년 담배세제 개편 이전 국가분 대 지방분의 비율로 환원하기 위해 국세분과 지방세분의 비율을 38:62 수준으로 하였다. 이를 위해 개별소비세 220원(594원 - 374원)을 담배소비세와 지방교육세로 분산하였다. 이 과정에서 기존 담배세제에서 지방교육세를 담배소비세의 50%를 부과하였으므로 이를 43.99%에서 49.91% 환원하였다.

## 2) 법률 개정방향

재원조정방안에 따라 법률의 개정방향을 제시하고자 한다. 가장 먼저 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」이 개정되어야 한다. 구체적으로는 제3조 제2호에 다목을 “다. 소방안전세”로 신설한다. 둘째, 지방세기본법 제7조 제3항에 제3호를 “3. 소방안전세”로 하며, 제8조 제1항 제2호에 다목을 “다. 소방안전세”로 신설하고, 같은 조 제2항 제2호에 다목을 “다. 소방안전세”로 한다. 또한, 제34조 제1항에 제11호의2를 “11

의2. 소방안전세 : 그 과세표준이 되는 세목의 납세의무가 성립하는 때”로 신설한다.  
셋째, 지방세법 제52조를 다음과 같이 한다.

<표 IV-4> 지방세법 개정안(담배소비세 세율)

제52조(세율) ① 담배소비세의 세율은 다음 각 호와 같다.

1. 피우는 담배
  - 가. 제1종 결련: 20개비당 1,114원
  - 나. 제2종 파이프담배: 1그램당 41원
  - 다. 제3종 엽결련: 1그램당 118원
  - 라. 제4종 각련: 1그램당 41원
  - 마. 제5종 전자담배
    - 1) 니코틴 용액을 사용하는 경우: 니코틴 용액 1밀리리터당 719원
    - 2) 연초 및 연초고형물을 사용하는 경우
      - 가) 결련형: 20개비당 1,027원
      - 나) 기타유형: 1그램당 100원
  - 바. 제6종 물담배: 1그램당 819원
2. 씹거나 머금은 담배: 1그램당 417원
3. 냄새 맡는 담배: 1그램당 30원

자료 : 저자 작성

넷째, 지방세법 제151조 제1항 제4호를 “4. 이 법 및 지방세감면법령에 따라 납부하여야 할 담배소비세액의 1만분의 4,399”에서 “4. 이 법 및 지방세감면법령에 따라 납부하여야 할 담배소비세액의 1만분의 4,991”로 개정한다.

다섯째, 지방세법 제13장을 다음과 같이 신설한다.

<표 IV-5> 지방세법 개정안(소방안전세 도입)

제13장 소방안전세

제155조(목적) 소방안전세는 소방업무의 질적 향상에 필요한 소방재정의 확충에 드는 재원을 확보하기 위하여 부과한다.

제156조(납세의무자) 소방안전세는 담배소비세의 납세의무자에게 부과한다.

제157조(세율) 소방안전세는 담배소비세액의 1만분의 3,357로 한다.

제158조(신고납부 등) ① 소방안전세 납세의무자가 이 법에 따라 담배소비세를 신고하고 납부하는 때에는 그에 대한 소방안전세를 함께 신고하고 납부하여야 한다. 이 경우 담배소비세 납세의무자(제조자 또는 수입판매업자에 한정한다)의 주사무소 소재지를 관할하는 지방자치단체의 장이 제64조 제1항에 따라 담보 제공을 요구하는 경우에는 소방안전세에 대한 담보 제공도 함께 요구할 수 있다.

② 소방안전세의 납세고지 등 부과·징수에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제159조(부족세액의 추징 및 가산세) ① 제158조 제1항에 따라 소방안전세를 신고하고 납부하여야 하는 자가

신고의무를 다하지 아니한 경우에도 「지방세기본법」 제53조의2 또는 제53조의3에 따른 가산세를 부과하지 아니한다.

② 제158조 제1항에 따라 소방안전세를 신고하고 납부하여야 하는 자가 납부의무를 다하지 아니한 경우에는 제157조에 따라 산출한 세액 또는 그 부족세액에 「지방세기본법」 제53조의4에 따라 산출한 가산세를 합한 금액을 세액으로 하여 보통징수의 방법으로 징수한다.

제160조(환급) 소방안전세의 지방세환급금은 해당 지방자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 공무원이 담배소비세 세액의 환급의 예에 따라 환급한다.

자료 : 저자 작성

여섯째, 지방재정법 제29조 제1항 제1호 중 “특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세”를 “특정부동산에 대한 지역자원시설세, 지방교육세 및 소방안전세”로 한다. 다섯째, 개별소비세법 제1조 제2항 제6호 “담배”를 삭제한다.

## 나. 국가사무로의 환원(제Ⅳ형)

### 1) 재원조정

지방소방직 국가직 전환과 국가사무로의 환원과 관련하여 재원조정에는 크게 두 가지 부문에 대한 검토가 필요하다.

하나는 현행 지방사무로서의 소방사무에 투입되고 있는 지방정부의 재원을 국가로 이전할 것인가의 문제이며, 다른 하나는 지역자원시설세 특정시설분의 국가환원 여부이다. 이에 대해 각각 검토하고자 한다.

첫째, 지방사무로서의 소방사무 투입되고 있는 지방재원의 국가이양과 관련해서는 앞서 진행된 사무구분에 따른 재정책임 논의를 다시 상기할 필요가 있다. 앞서 논의에서 소방사무가 지방의 고유사무이고, 국가가 추가적 부담을 지우는 경우라면, 추가적 소방사무 부담에 대해서는 국가가 재원을 보전해야 한다고 논의하였다. 만약 지방자치단체가 소방사무를 수행하지 않고 있었다면 소방재원을 전액 보전해야 한다고 하였다. 그러나 다른 한편으로는 중앙정부와 지방정부 간 관계가 아니라 국회를 제3자로 인식하고, 국회가 중앙정부와 지방정부에 사무에 대한 재정책임을 법률로써 요구하는 경우는 각각 재정책임이 발생한다고 검토하였다. 본 연구에서는 사무구분에 따른 중앙-지방 간 재정책임 규모를 도출함에 있어 후자의 논의를 적용하였다. 즉, 국회가 법률로써 중앙정부와 지방정부에 각각 재정책임을 부여하였다면 이에 따라 각각의 책임이 발생

한 것으로 본 것이다. 따라서 현행 소방사무 수행에 필요한 비용 전부를 보전하는 방안이 아니라 사무구분을 통해 각각의 재정부담을 도출한 것이다.

그렇다면, 여기에서도 동일한 기준이 적용되어야 한다. 즉, 첫 번째 논의의 대상으로서 지방소방사무 수행경비의 중앙이양은 법률로써 소방사무가 국가사무가 된다면 지방자치단체가 현재 소방사무에 투입하고 있는 재원을 중앙정부로 이양하지 않아도 된다는 것이다.

여기에서 두 번째 검토사항인 지역자원시설세 특정부동산분의 국세이양이 논의될 수 있다. 즉, 국회가 소방사무의 국가환원에 있어 지역자원시설세 특정부동산분이 소방재원이었다는 점을 고려하여 국세로 이양하는 것이 가능하거나 바람직한 것인가에 대한 논의이다. 결론을 먼저 제시하면 가능하지도 않고 바람직하지도 않은 것으로 판단된다. 먼저 가능성에 대해 검토하면 현재 지역자원시설세 특정부동산분의 세무행정은 지방세인 재산세와 밀접하게 연계되어 있으며 대상물건이 매우 방대하다. 이러한 점에서 지역자원시설세 특정부동산분을 국세로 이양하더라도 결국 위임을 통해 지방자치단체에서 부과·징수 할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 다른 부담금이나 조세를 근거로 볼 때 체납율이 급증할 가능성이 있고, 따라서 지방자치단체에 대한 징수교부금 등이 논의되어야 할 것이다. 즉, 지역자원시설 특정부동산분의 국세이양은 가능성이 낮다고 하겠다. 당위성에 대해 검토하면, 국세-지방세의 고유한 특성으로 응능성과 응익성을 먼저 고려하여야 한다. 지역자원시설세 특정부동산분은 화재, 재난 등의 서비스에 대응한 요금 개념의 응익적 과세이다. 즉, 국세-지방세의 고유한 특징적 측면에서 지방세적 성격을 가진다. 이와 함께 지역자원시설세 특정부동산분이 단지 화재만을 대상으로 한 것이 아니라 풍수해 등 지방자치단체 고유사무인 일반재난 대응재원의 개념을 가지므로 한다는 성격을 가진다는 점에서 소방사무의 이양에 따라 지방세에서 국세로의 이양을 주장하는 것은 다소 문제가 있다는 판단이다.

논의를 종합하면, 지방소방사무에 투입되는 지방재정분의 중앙 이양은 성립될 수 없으며, 현재 소방안전분야 목적세인 지역자원시설도 이양의 타당성은 낮다. 특히, 국세-지방세 비율을 단기적으로는 7:3, 장기적으로는 6:4로 가기 위해서도 지방세의 국세로의 이양은 적절한 정책수단은 아니라고 판단된다.

따라서 담배세제 중 소방안전교부세를 소방안전세로 전환하는 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해서는 먼저 소방안전세 전환 규모를 산정하여야 한다. 소방사무 운영을 위해서는 지방자치단체 소방예산과 소방직 충원에 따른 재정수요를 합산한 값에 소방안전세 전환규모를 차감하면 된다. 이는 약 4조 3,550억 원이며 아래 표와 같이 간략히 정리할 수 있다.

<표 IV-6> 소방사무 국가사무 환원에 따른 소방재정 확충 규모

(단위 : 백만 원)

| 총 지방소방예산(A) | 인력충원 수요(B) | 소방안전교부세(C) | 필요재원(A+B-C) |
|-------------|------------|------------|-------------|
| 3,519,956   | 992,000    | 157,000    | 4,354,956   |

자료 : 저자 작성

이상의 내용을 바탕으로 담배세제 개편안을 제시하면 다음 표와 같다. 소방안전재원을 확보하기 위해 개별소비세를 폐지하고 건강증진부담금을 2015년 1월 이전수준인 354원으로 환원한다. 이는 건강증진부담금이 주로 국민건강보험 재정에 투입되고 있는 문제점을 개선하는 방안도 고려되었다. 이를 통해 담배 1갑당 1,081원을 소방안전세로 부과하면 약 4조 1,000억 원의 재원을 마련할 수 있다.

<표 IV-7> 제IV형에 따른 담배세제(제1종 궤련 기준) 개편 방안

| 구분            | 현행    |        | 개편 대안 |        | 비고        |
|---------------|-------|--------|-------|--------|-----------|
|               | 가격    | 비율     | 가격    | 비율     |           |
| 담뱃값           | 4,500 | 100%   | 4,500 | 100    |           |
| 제조·판매 마진·유통비용 | 1,182 | 26.27  | 1,182 | 26.27  |           |
| 총 조세(A)+(B)   | 3,318 | 100.00 | 3,318 | 100.00 |           |
| 지방분(A)        | 1,450 | 43.70  | 1,450 | 43.70  |           |
| 담배소비세         | 1,007 | 30.35  | 1,007 | 30.35  |           |
| 지방교육세         | 443   | 13.35  | 443   | 13.35  |           |
| 국가분(B)        | 1,868 | 56.30  | 1,868 | 56.30  |           |
| 건강증진부담금       | 841   | 25.35  | 354   | 10.67  | '15년 이전회귀 |
| 폐기물부담금        | 24    | 0.72   | 24    | 0.72   |           |
| 부가가치세         | 409   | 12.33  | 409   | 12.33  |           |
| 개별소비세         | 594   | 17.90  |       | 0.00   | 폐지        |
| 소방안전세         |       |        | 1,081 | 32.58  | 4조 947억 원 |

자료 : 저자 작성

담배세제 개편과정에서 국세분을 확대하기 위해 개별소비세 및 건강증진부담을 확대하였고 이에 따라 지방자치단체에서 담배세제 개편의 불합리성과 이의 개선을 주장하고 있다. 그런데 이러한 담배세제 개편이 되면, 소방안전세를 제외한 국가분과 지방분의 비율이 35:65로 전환된다. 그간 소방분야에 지방자치단체가 재원을 투입하였기 때

문에 지방자치단체 입장에서는 국가의 소방분야 목적세 신설을 통한 담배세제의 재원 배분의 합리성 제고를 양해할 여지가 충분하다고 판단된다.

## 2) 법률 개정방향

소방직 국가직 전환과 더불어 소방사무를 국가사무로 환원하기 위한 법률 개정방안을 제시하고자 한다. 첫째, 개별소비세법 제1조 제2항 제6호 “담배”를 삭제한다. 둘째, 소방안전세법을 신설한다. 소방안전세법은 <표 IV-4>에서 제안한 지방세법 개정안의 내용을 국세의 예에 따라 일부 조정한다.

셋째, 국세와 지방세 조정 등에 관한 법률 제2조 제16호를 “소방안전세”로 한다. 넷째, 국민건강증진법 제23조 제1항 각호를 법률 제12616(2014년 12월 23일 이전의 법률)과 같이 개정한다. 다만, 제2호 “연초 고형물 1그램당 73원”을 “연초 고형물 1그램당 21.6원”으로 한다. 다섯째, 국세기본법 제2조 제1호 파목을 “파. 소방안전세”로 하며, 제21조 제1항 제8호의 “주세 또는 교통·에너지·환경세”를 “주세, 교통·에너지·환경세 또는 소방안전세”로 한다.

## 3. 지방세로서의 소방안전세 도입 시 검토사항

### 가. 세원할당과 지방세로의 적합성

#### 1) 세원할당 이론과 담배세제

중앙정부와 하위정부간의 조세를 어떻게 배분해야 하는가에 대한 논의를 세원할당 이론이라고 할 때 이른바 Tiebout-Oates-Musgrave(TOM) 모형의 핵심가정을 기초로 한다. Musgrave(1959, 1983)는 재정의 역할을 자원배분, 소득재분배, 경제안정화 등으로 구분하면서, 세 가지 기능 중 소득의 재분배와 경제안정화 기능은 중앙정부가 담당해야 하며, 하위정부의 기능은 자원배분 기능에 국한되어야 한다고 주장한다.

이러한 관점에서 Oates(1996)는 지방세가 갖추어야 할 조건으로서 첫째, 하위정부는 가능한 한 가계나 이동 가능한 생산요소에 대한 편익과세(benefit taxation)에 의존해야 하며, 둘째, 이동 가능한 과세대상에 대한 비 편익과세가 필요한 경우에는 상위정부

만 과세할 수 있으며, 셋째, 하위정부가 어떤 형태의 비 편익과세를 부과한다면 지역간 이동성이 제한된 세원에 대해서만 과세할 수 있다고 정리하였다. 이처럼 전통적 정부간 세원할당이론에서 세원의 이동성에 초점을 두는 것은 지역적 편익이 발생하지 않는다면 세율이 낮은 지역으로 세원이 이동함으로써 장기적으로 출혈적 조세경쟁이 유발되기 때문이다(김홍환, 2013:2).

이러한 전통적 세원할당이론 관점에서 담배에 대한 소방안전세 부과는 편익원칙에 반한다고 할 수도 있다. 그러나 편익원칙이 지방자치단체가 제공하는 공공서비스로부터 얻는 편익만을 의미하는 것이 아니라 환경오염 등 외부효과를 발생시킴으로써 지방자치단체에게 추가적 행정비용을 부담하게 하는 경우 이에 대한 비용에 상응하는 부담을 져야 한다는 원인자 부담원칙도 포함하는 개념이라는 점에서 편익원칙의 적용이 가능하다고 본다. 보다 구체적으로 살펴보면, 편익성이란 지방자치단체가 지역사회의 주민에게 행정서비스를 제공함으로써 주민의 생활가치가 향상되고 지역기반 자산가치가 증가하게 되기 때문에 지방세는 이러한 편익가치에 비례하여 세부담이 이루어져야 한다는 것이다. 담배에 대한 소방안전세 과세는 편익성의 반대 측면에서 의미를 갖는다. 편익성이 지방자치단체 행정서비스에 의한 이익에 대해 비용을 지불하는 것이라면, 반대의 측면, 다시 말하면, 지방자치단체의 비용을 발생하게 하는 행위에 대해서도 비용을 지불해야 한다. 전체 화재의 46.1%가 부주의에 의한 화재이며, 이 중 담배꽂초에 의한 화재가 32.7%를 차지한다(한국화재보험협회<sup>37)</sup>). 즉, 담배꽂초에 의한 화재가 전체 화재의 15%를 차지하는 것인데, 발화요인이 매우 다양하다는 점에서 매우 주요한 화재요인이라고 할 수 있다. 정리하면, 전통적 세원할당 이론에 기초할 때에 담배에 의해 화재가 발생할 경우 재산상의 손실 뿐만 아니라 귀중한 인명이 손상되는 경우도 발행하며 이를 방지하기 위한 소방행정이 지방자치단체를 통해 제공된다면 담배에 대한 지방세로서의 소방안전세 부과가 필요하다고 할 수 있다.

전통적 세원할당 이론에 관해 최근에 들어 다소 다른 주장이 제기된다. 즉, 전통적 세원할당 이론은 현실과의 괴리가 있어 절대적 원칙이 아니라는 주장이다. 중앙과 지방과의 세원할당 자체가 각국의 특수한 역사적, 환경적 상황하에서의 정치적 타협의 산물(McLure, 2001)이며 따라서 대부분의 국가에서 나타나는 세원할당은 전통적 세원배분이론과는 상당한 차이가 있다. 즉, 현실적인 세원할당의 양태는 국가마다 큰 차이가 있고, 모든 상황에 적합한 유일한 세원할당 방식은 존재하지 않는다(Martinez-Vazquez,

---

37) <https://www.kfpa.or.kr/information/pdf/%EB%8B%B4%EB%B1%83%EB%B6%88%ED%99%94%EC%9E%AC.pdf>(2017. 10. 31. 검색)

2007)는 주장이다. 이와 함께 적절한 세원할당에 대해 Bird(2008)는 세원할당은 하위 정부의 지출책임 정도에 따라 결정되어야 하며, 만약 정부간 기능개편이 발생할 경우 이에 따라 조세할당은 달라져야 한다고 주장한다. 이러한 주장을 고려하더라도 담배에 대한 지방세 부과는 적절한 것으로 판단된다. 첫 번째 관점을 적용할 경우 담배에 대한 지방세 부과는 우리나라의 경우 협상을 통해 지방세로 운영되어왔다고 주장할 수 있으며, 두 번째 관점에서 접근하면 소방분야 재정지출 책임이 광역지방자치단체에 있으므로 화재원인인 담배에 대한 지방세 부과는 합리성을 갖는다고 할 수 있다.

## 2) 지방세로의 적합성

일반적으로서 지방세로의 적합성은 크게 편익성, 지역정착성, 보편성, 그리고 안정성 및 신장성 등을 근거로 평가한다. 이를 근거로 담배에 대한 소방안전세 부과와 이를 지방세로 운영하는 것에 대한 적합성을 평가하고자 하며, 편익성은 앞서 검토하였으므로 이는 제외한다.

첫째, 지역정착성 원칙이다. 지역정착성은 과세물건이 당해 지방자치단체 관할 구역 내에 정착하여 이동성이 적을수록 지방세에 적합하다는 것을 의미한다. 담배소비는 지역 내 거주하는 주민에 의해 발생하기 때문에 지역정착적이라고 할 수 있다. 바꾸어 말한다면, 별도의 제한조치가 없을 때 어떤 주민이 담배를 소비하기 위하여 지역을 떠날 가능성이 낮다는 것이다.

둘째, 세수의 보편성이다. 세수의 보편성이란 지방세 수입의 분포가 지방자치단체별로 고르게 분포하여 지방자치단체 간 재정력 격차가 커지지 않도록 해야 한다는 원칙이다. 담배에 대한 과세나 주류에 대한 과세는 인구대비 가장 보편성이 높으므로 이러한 원칙에 부합한다고 할 수 있다.

셋째, 세수의 안정성이란 연도별로 지방세 수입의 변동성이 크지 않아 지방자치단체가 예산을 편성함에 있어 안정적 운용이 가능해야 하며 이에 따라 주민에게 제공하는 공공서비스의 양과 질이 안정성을 확보할 수 있어야 한다는 의미이다. 이러한 측면에서 살펴볼 때 담뱃값에 대해 소방안전세를 부과하는 것은 매우 안정성이 높다고 할 수 있다. 다소 부적하다고 할 수 있으나, 담배소비는 중독성을 가지고 있어 세수의 변동성이 크지 않기 때문이다. 또한, 담배에 대한 과세는 다소 간헐적이나 주기적 인상이 이루어진다는 점에서 신장성도 가지고 있다.

추가적으로 세무행정의 합리성을 고려할 수 있다. 세무행정의 복잡성이 증가되거나,

세무행정 자체가 불가능한 경우 지방세 원칙에 적합하더라도 실질적 구현이 어렵기 때문에 이에 대한 검토가 필요하다. 본 연구에서 제시하는 방안은 담배소비세의 부가세 형태로 운영하는 것이다. 여기에서 담배소비세가 시·군세이므로 시·도세로 도입하는 것에 다소간의 문제가 있다고 지적할 수 있으나, 여타 취득세와 같은 광역자치단체 지방세와 마찬가지로 시·군·구로의 과세행정을 위임하여 처리하면 이러한 문제가 발생하지 않는다. 보다 구체적으로 제시하면, 납세의무자는 담배소비세 납세의무자로 하고, 서울은 담배소비세의 1만분의 3,357로하며, 신고납부 방식을 채택하는데, 담배소비세 납부의무자가 소방안전세를 함께 신고하도록 한다. 여타 세정운영을 위한 규정은 담배소비세 규정을 준용하도록 한다. 이러한 방식을 채택할 경우 추가적 납세협력비용이나 세정운영상의 비효율은 최소화 될 것으로 판단된다.

이상의 논의를 정리하면 담배에 대한 소방안전세 과세는 지역정착성, 세수의 보편성, 안정성 및 신장성 등 지방세 원칙에 매우 부합하는 것이라 할 수 있다.

## 나. 지방자치단체 간 갈등조정

지방자치단체 간 갈등조정이란 현재 담배에 부과되는 개별소비세의 일부를 소방안전세로 지방자치단체에 배분하고 있어 소방안전세로 전환될 경우 지방자치단체 간 재원 배분을 두고 갈등이 발생할 여지가 있다. 본 항에서는 이러한 갈등발생 가능성과 갈등이 발생할 경우 이를 해결할 수 있는 기제의 유무를 살펴보고자 한다.

첫째, 갈등발생 가능성에 대해 검토하고자 한다. 갈등의 발생가능성은 크게 두 가지 지점에서 가능하다. 하나는 소방안전교부세와 소방안전세 간의 격차가 발생할 가능성이며, 다른 하나는 지방자치단체별 소방예산과 소방안전세의 규모 간의 격차가 발생할 경우 갈등이 발생할 수 있다. 다만, 소방안전세교부세는 자체가 교부세적 성격을 가지고 재원을 배분하였으므로 소방안전세 도입 시 격차가 발생하는 것은 당연한 것으로 보인다. 따라서 현재 각 시·도별 소방예산이 비교 기준으로서 보다 의미 있는 것으로 판단된다.

여기에서의 소방안전교부세는 2016년 배분비율 및 규모를 바탕으로 산출하였고, 지역별 소방안전세는 담배소비세와 납세의무자, 과세방법 등이 유사하므로 담배소비세 2015년 결산 기준으로 도출하였으며, 소방안전세 규모는 <표 IV-2>에서 논의한 바와 같이 담배소비를 보수적으로 가정한 개별소비세액 2조 2,500억 원으로 바탕으로 산출하였다. 즉, 소방안전세 규모를 1조 4,167억 원으로 가정하였다. 이상의 논의를 정리하

여 간략히 나타내면 다음 표와 같다.

<표 IV-8> 소방안전세 도입 시 시·도별 자원배분

(단위 : 백만 원)

| 시·도 | '16소방안전교부세(A) |       | 지역별 소방예산('15) |       | 소방안전세(B)  |       | 자원증감<br>(A-B) |
|-----|---------------|-------|---------------|-------|-----------|-------|---------------|
|     | 금액            | 비율    | 금액            | 비율    | 금액        | 비율    |               |
| 합계  | 414,700       | 100.0 | 3,519,956     | 100.0 | 1,416,700 | 100.0 | 1,002,000     |
| 서울  | 29,249        | 7.1   | 611,756       | 17.4  | 256,667   | 18.1  | 227,418       |
| 부산  | 24,382        | 5.9   | 199,790       | 5.7   | 88,375    | 6.2   | 63,993        |
| 대구  | 24,046        | 5.8   | 160,149       | 4.5   | 64,164    | 4.5   | 40,118        |
| 인천  | 23,026        | 5.6   | 186,163       | 5.3   | 76,764    | 5.4   | 53,738        |
| 광주  | 23,492        | 5.7   | 91,025        | 2.6   | 38,419    | 2.7   | 14,927        |
| 대전  | 19,784        | 4.8   | 98,818        | 2.8   | 38,472    | 2.7   | 18,688        |
| 울산  | 20,393        | 4.9   | 76,420        | 2.2   | 35,961    | 2.5   | 15,568        |
| 세종  | 6,848         | 1.7   | 20,032        | 0.6   | 5,213     | 0.4   | -1,635        |
| 경기  | 34,852        | 8.4   | 699,136       | 19.9  | 331,920   | 23.4  | 297,068       |
| 강원  | 27,238        | 6.6   | 181,186       | 5.1   | 54,013    | 3.8   | 26,775        |
| 충북  | 23,687        | 5.7   | 124,910       | 3.5   | 48,448    | 3.4   | 24,761        |
| 충남  | 26,960        | 6.5   | 174,167       | 4.9   | 68,532    | 4.8   | 41,572        |
| 전북  | 26,129        | 6.3   | 149,155       | 4.2   | 49,699    | 3.5   | 23,570        |
| 전남  | 27,106        | 6.5   | 179,930       | 5.1   | 52,630    | 3.7   | 25,524        |
| 경북  | 29,676        | 7.2   | 260,641       | 7.4   | 84,927    | 6.0   | 55,251        |
| 경남  | 26,572        | 6.4   | 243,201       | 6.9   | 100,767   | 7.1   | 74,195        |
| 제주  | 21,262        | 5.1   | 63,477        | 1.8   | 21,731    | 1.5   | 469           |

자료 : 저자 작성

표를 기준으로 살펴보고자 한다. 첫째, 소방안전교부세와 소방안전세를 비교하면, 소방안전교부세의 지역 간 배분비율이 큰 편차가 없음을 알 수 있다. 따라서 소방안전세 지역 간 배분비율 간에는 큰 차이가 존재한다. 다만, 자원의 증감 규모를 살펴보면, 광역자치단체이나 인구규모가 크지 않은 세종을 제외하고는 대부분 큰 폭의 증가가 나타난다.

둘째, 광역지방자치단체 2015년 소방예산과 소방안전세를 비교하면 배분비율 측면에서 매우 유사함을 알 수 있다. 다만, 보다 인구과소지역인 도가 소방예산대비 소방안전세 배분 비율이 다소 작고 인구 밀집지역인 특·광역시도 다소 소방예산대비 소방안

전세 비율이 높다.

소방안전세 도입에 따른 시·도별 자원배분을 갈등발생 가능성 측면에서 평가한다면, 갈등가능성은 크지 않다고 본다. 왜냐하면, 대부분의 시·도가 재원이 크게 확충되고 지역별 소방예산과도 매우 유사한 배분이 이루어지기 때문이다. 다만, 특·광역시 지역과 도 지역 간의 다소간의 차이가 발생하는데 이에 대해서는 지방교부세를 통해 조정할 수 있을 것이다. 지방교부세 기준재정수요액 산정에 안전관리비에 대한 재정수요를 반영한다. 안전관리비는 경찰, 재난방재·민방위, 소방관련 분야에 대한 재정수요를 파악하는 기준이므로 소방안전세의 배분 상의 지역격차를 보완할 수 있는 수단이 된다. 구체적으로는 안전관리비 단위비용을 도출하기 위한 표준행정수요액 산정에 있어 행정구역 면적, 재난관리대상 시설 수, 소방관서 수, 소화전 길이 등을 반영하므로 이때 행정구역 면적을 현행보다 반영비율을 높인다면, 소방안전세 도입에 따른 특·광역시와 도 지역 간의 다소간의 격차는 용이하게 조정할 수 있다.

이러한 방식은 ‘지방세제는 지방세의 원칙에 맞게 운영하되 지역 간 격차는 지방교부세를 통해 조정한다.’는 지방재정 운영원칙에 매우 부합하는 것이라 할 수 있다.



## V. 결론

1. 연구의 요약
2. 연구의 함의





## V. 결론

### 1. 연구의 요약

#### 가. 소방행정의 변화와 수행방식

2017년 7월 국민안전처가 해체되고 소방분야가 소방청으로 독립하였다. 또한, 지방 소방직 국가직 전환이 논의되고 있다. 본 연구는 이러한 소방행정체제의 변화에 따라 중앙-지방 간 소방사무의 수행방식과 이에 따른 재정제도의 개편방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 이 과정에서 소방공무원 총원과 관련하여 이에 따른 재정수요를 산정하여 반영하였다.

이러한 연구목적 달성을 위하여 지방소방직 국가직 전환과 소방사무의 국가사무 환원은 동일한 것이 아니라는 점에 초점을 맞춰 소방직 국가직 전환에 따른 업무수행방식은 이념적으로는 다음 그림과 같이 구상하였다.

<그림 V-1> 소방직 국가직 전환에 따른 소방사무 수행방식 유형

|                       |    |       |      |
|-----------------------|----|-------|------|
| 소속                    | 지방 | I 형   | II 형 |
|                       | 국가 | III 형 | IV 형 |
| 사무수행주체 <sup>38)</sup> |    | 지방    | 국가   |

제 I 형은 현재의 운영방식이며, 제 II 형은 소방공무원의 소속은 지방자치단체이나 소방행정 사무의 수행주체가 국가인 경우를 의미한다. 제 III 형은 소방공무원은 국가직이나 소방사무의 수행주체는 지방자치단체인 경우이다. 마지막으로 제 IV 형은 소방공무원을 국가직으로 전환하고 소방행정의 수행주체도 국가로 전환하는 방안이다.

이러한 소방공무원의 소속과 소방행정 수행방식 간의 변화에 따른 재정구조를 개편

38) 사무수행주체라고 표현한 것은 후술하겠지만, 법령상 사무수행 주체가 지방자치단체장이라 하더라도 반드시 지방사무라고 할 수 없기 때문이다.

방안을 도출하기 위해서 크게 세 가지 관점에서 접근하였다. 첫째, 현재 소방재정의 구조를 파악하였다. 이 과정에서 소방재원의 하나인 소방안전교부세가 담배분 개별소비세 일부를 활용한다는 점에서 2014년 담배세제 개편 및 이후 운영에 대한 평가를 시도하였고, 소방안전교부세의 운영에 대해서도 살펴보았다.

둘째, 소방사무 수행에 따른 재정수요의 정확한 산정을 위해 소방인력 충원에 따른 재정수요를 산정하였다. 이를 위해 소방인력의 구성 및 소방재정에 투입되는 행정운영 경비 등을 살펴보았다.

셋째, 선행연구에서 지속적으로 지적되고 있는 바와 같이 지방자치단체가 소방행정을 계속 수행하는 경우 중앙정부가 지방정부에 이전해야 하는 재원의 규모를 산정하기 위해 소방청 소관법률을 대상으로 사무구분을 실시하였다.

## 나. 재정수요 산정

재정수요 산정은 크게 두 가지 방향에서 이루어졌다. 하나는 소방공무원 충원에 따른 재정수요 산정이며, 다른 하나는 소방사무의 사무구분에 따른 재정책임성 구현을 위한 재정수요 산정이다.

첫째, 소방공무원 확충에 대한 재정수요 산정결과를 제시하면 소방공무원 확충 계획에 따라서 2022년까지 총 9,920억 원의 재원이 소요될 것으로 파악되었다. 과정을 간략히 설명하면, 현재 지방소방예산 중 행정운영경비를 1인당 경비로 전환하였고, 1인당 경비의 기준을 소방장 12호봉으로 가정하고, 신규 임용자를 소방사 3호봉으로 가정하여 이의 격차를 반영하여 도출하였다. 소방공무원 충원계획에 따른 연도별 소방재정수요는 다음 표와 같다.

<표 V-1> 지방소방공무원 충원 계획에 따른 비용 산출

(단위 : 백만 원)

| 연도     | 2017   | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    | 합계      |
|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 총원규모   | 1,500  | 3,557   | 3,701   | 3,753   | 3,752   | 3,737   | 20,000  |
| 1인당 비용 | 49.6   | 49.6    | 49.6    | 49.6    | 49.6    | 49.6    | 49.6    |
| 총 비용   | 74,400 | 176,427 | 183,570 | 186,149 | 186,099 | 185,355 | 992,000 |

자료 : 저자 작성

둘째, 소방사무의 사무구분에 따른 재정책임성 구현을 위한 재정수요 산정결과를 제시하면 중앙정부가 지방정부에 4,252억 원을 이양하여야 한다. 과정을 간략히 설명하면, 먼저 사무구분기준을 설정하여 소방청 소관법률을 국가사무와 지방사무로 구분하였다. 여기에 따른 재정책임 규모를 산정하였고, 지역자원시설세 특정부동산분과 소방안전교부세 규모를 차감하였다. 이를 간략히 정리하면 다음 표와 같다.

<표 V-2> 소방사무구분 등에 따른 중앙정부의 재정보전 필요 규모

(단위 : 백만 원)

| 총 지방소방예산  | 중앙정부 재정책임 필요규모 | 중앙정부 재정 보전규모 |            | 중앙정부 재정책임 확대 필요 규모 |
|-----------|----------------|--------------|------------|--------------------|
|           |                | 지역자원시설세      | 소방안전교부세    |                    |
| 3,519,956 | 1,791,658(A)   | 1,209,493(B) | 157,000(C) | 425,165(A-B-C)     |
| 100%      | 50.9%          | 34.4%        | 4.5%       | 12.1%              |

자료 : 2015년 소방행정자료 및 통계, 2015년 소방안전교부세 해설 등 활용 저자 작성

## 다. 대안별 재정구조 개편방안

대안별 재정구조 개편방안을 제시함에 있어 몇 가지 기준을 설정하였다. 이는 담배세제 개편 당시부터 지적되었던 담배세제의 자원배분 합리화, 이전재원이라는 특성에서 기인하는 소방안전세 운영상의 문제점을 개선하기 위한 소방안전세 도입 중이다.

이러한 기준을 바탕으로 대안을 크게 소방직 국가직 전환과 관계없이 지방자치단체 소관으로 운영하는 방식과(제 I 형과 제Ⅲ형을 통합), 소방직의 국가직 전환과 더불어 소방사무도 국가사무로 환원하는 방식(제Ⅳ형)에 따른 재정구조 개편방안을 제시하였다. 재정구조 개편방안을 제시함에 있어 법률개정방안도 동시에 제안하였다.

첫째, 담배세제 개편 및 소방안전세 도입이라는 전제를 바탕으로 제 I 형 및 제Ⅲ형에 따른 재정구조 개편방안을 간략히 제시하면 다음 표와 같다.

<표 V-3> 제 I 형, 제Ⅲ형에 따른 담배세제 개편 방안

| 구분            | 현행    |        | 개편 대안 |        | 비고        |
|---------------|-------|--------|-------|--------|-----------|
|               | 가격    | 비율     | 가격    | 비율     |           |
| 담뱃값           | 4,500 | 100    | 4,500 | 100    |           |
| 제조·판매 마진·유통비용 | 1,182 | 26.27  | 1,182 | 26.27  |           |
| 총 조세(A)+(B)   | 3,318 | 100.00 | 3,318 | 100.00 |           |
| 지방분(A)        | 1,450 | 43.70  | 2,044 | 61.60  |           |
| 담배소비세         | 1,007 | 30.35  | 1,114 | 33.57  | 107원 인상   |
| 지방교육세         | 443   | 13.35  | 556   | 16.76  | 113원 인상   |
| 소방안전세         |       |        | 374   | 11.27  | 1조 4,167억 |
| 국가분(B)        | 1,868 | 56.30  | 1,274 | 38.40  |           |
| 건강증진부담금       | 841   | 25.35  | 841   | 25.35  |           |
| 폐기물부담금        | 24    | 0.72   | 24    | 0.72   |           |
| 부가가치세         | 409   | 12.33  | 409   | 12.33  |           |
| 개별소비세         | 594   | 17.90  |       | 0.00   | 폐지        |

자료 : 저자 작성

첫째, 소방관 신규 인력충원에 따른 재정수요 및 소방사무의 사무구분에 따른 지방 소방재원 부족분 약 1조 4,172억 원을 보전을 위해 담배분 개별소비세 594원 중 374 원을 소방안전세로 전환하였다. 이 경우 1조 4,167억 원의 세수가 지방이양된다.

둘째, 담배세제 자원배분비율을 2014년 담배세제 개편 이전 국가분 대 지방분의 비율로 환원하기 위해 국세분과 지방세분의 비율을 38:62로 하기 위해 개별소비세 224 원(594원 - 374원)을 담배소비세와 지방교육세로 분산하였다. 이 과정에서 기존 담배 세제에서 지방교육세를 담배소비세의 50%를 부과하였으므로 이를 43.99%에서 49.91% 환원하였다. 또한 이를 위한 법률개정방안으로서 국세지방세조정에 관한 법률, 지방세기본법, 지방세법, 지방재정법, 개별소비세법 등을 제시하였다.

둘째, 제Ⅳ형을 위한 재정구조 개편방안을 제시하였다. 이와 관련하여 추가적 논의를 진행하였는데, 소방사무의 국가사무 환원에 따른 지방재정의 중앙으로의 이양 여부이다. 논의를 간략히 정리하면, 재정책임이 법률을 통해 규율된다는 점에서 법률에서 사무의 소관주체를 명확히 할 경우 이에 따른 재정책임이 발생하므로 소방사무가 국가사무로 환원될 경우 중앙정부가 재정책임을 져야 하므로 기존 소방분야 지방사무의 수행경비는 국가가 부담해야 하므로 지방의 재정책임을 논할 수 없으며, 이 과정에서 지역자원시설세 특정부동산분의 국세 이양을 추진할 수는 있겠으나 지역자원시설세 특정

부동산분이 단순히 소방재원이라 할 수 없고, 세정의 복잡성 증가를 고려할 때 적절하지 않다고 판단하였다. 특히, 국세-지방세 비율을 단기적으로는 7:3, 장기적으로는 6:4로 가기 위해서도 지방세의 국세로의 이양은 적절한 정책수단은 아니라고 판단하였다.

이러한 논의를 바탕으로 소방안전교부세를 중앙정부 재원으로 전환하기 위한 담배세제 개편대안을 제시하였다. 특히, 소방공무원의 국가직 전환 및 소방사무의 국가사무 환원은 소방재원의 부족에서 발생한 만큼 이 경우에도 목적세로서 소방안전세 도입을 제안하였다. 소방안전세 도입규모는 현행 지방소방예산 3조 5,200억 원과 인력충원 수요 9,920억 원을 합산한 금액에서 소방안전교부세 1,570억 원을 제외한 4조 3,550억 원으로 하였다. 이를 위한 담배세제 개편안은 아래 표와 같다.

<표 V-4> 제Ⅳ형에 따른 담배세제 개편 방안

| 구분            | 현행    |        | 개편 대안 |        | 비고        |
|---------------|-------|--------|-------|--------|-----------|
|               | 가격    | 비율     | 가격    | 비율     |           |
| 담뱃값           | 4,500 | 100    | 4,500 | 100    |           |
| 제조·판매 마진·유통비용 | 1,182 | 26.27  | 1,182 | 26.27  |           |
| 총 조세(A)+(B)   | 3,318 | 100.00 | 3,318 | 100.00 |           |
| 지방분(A)        | 1,450 | 43.70  | 1,450 | 43.70  |           |
| 담배소비세         | 1,007 | 30.35  | 1,007 | 30.35  |           |
| 지방교육세         | 443   | 13.35  | 443   | 13.35  |           |
| 국가분(B)        | 1,868 | 56.30  | 1,868 | 56.30  |           |
| 건강증진부담금       | 841   | 25.35  | 354   | 10.67  | '15년 이전회귀 |
| 폐기물부담금        | 24    | 0.72   | 24    | 0.72   |           |
| 부가가치세         | 409   | 12.33  | 409   | 12.33  |           |
| 개별소비세         | 594   | 17.90  |       | 0.00   | 폐지        |
| 소방안전세         |       |        | 1,081 | 32.58  | 4조 947억 원 |

자료 : 저자 작성

표를 설명하면, 소방안전재원을 확보하기 위해 개별소비세를 폐지하고 건강증진부담금을 2015년 1월 이전수준인 354원으로 환원하는 안이다. 이는 건강증진부담금이 주로 국민건강보험 재정에 투입되고 있는 문제점을 개선하는 방안도 고려되었다. 이를 통해 담배 1갑당 1,081원을 소방안전세로 부과하면 약 4조 1,000억 원의 재원을 마련할 수 있다. 법률개정방안으로는 개별소비세법, 소방안전세법 신설, 국세-지방세 조정법, 국민건강증진법, 국세기본법 등을 제시하였다.

## 2. 연구의 함의

### 가. 정책적 함의

본 연구의 정책적 함의를 제시한다면, 소방안전교부세의 소방안전세 전환 방안을 들 수 있다. 이는 두 가지 측면에서 의의를 지니는데 하나는 유용성이며, 다른 하나는 담배세제 개편의 합리성 확보, 지방자치단체 간 재원배분 합리성 등이다.

첫째, 유용성 측면을 살펴보면, 지방소방직을 국가직으로 전환하고, 소방사무는 지방자치단체 사무로 유지할 경우 또는 소방직 국가직 전환 및 소방사무의 국가사무 환원이 동시에 이루어지는 경우라도 소방안전세의 도입이 필요하다는 것이다. 구체적으로 살펴보면 전자의 경우 지방자치단체에 대해 신규 소방인력 확충 및 소방사무의 특성에 따른 합리적 수준의 소방재원을 보전해야한다. 이를 위해서는 우리나라 지방재정구조의 복잡성으로 인해 다양한 재정제도 개편이 수반되어야 할 것이나 소방안전세 도입을 통해 제도개편의 경제성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 후자의 경우라도 소방분야 국가환원의 이유인 소방관 처우개선 및 소방장비 유지를 위한 재원확보 방안으로서 소방안전세를 도입하는 것이 필요하다. 특히, 현 정부가 지방분권을 지향하고, 이러한 흐름이 지난 20여 년간 지속되어 왔다는 점에서 소방사무가 국가환원되더라도 다시 지방사무로 이양될 가능성이 매우 높다. 이러한 경우를 대비해서라도 소방분야에 대한 독립적 재원을 보장하는 것은 필요하며, 소방안전세는 유용한 기제가 될 것이다.

둘째, 담배세제 개편의 합리성 확보방안의 제시에 대해 살펴보고자 한다. 2014년 담배세제 개편에 당시 “금연정책”을 위한 가격정책이라는 명분을 내세웠으나, 현재까지 국가의 재정수입 확대를 위한 담배세제 개편이라는 비난이 지속되었다. 특히, 그 과정에서 담배에 대한 과세가 지방의 고유세원이었으나 국세분 확대를 중심으로 개편하였기에 지방자치단체의 반발이 지속되고 있다. 본 연구에서 제시하는 담배세제 개편방안은 이러한 담배세제 개편의 불합리성에 대한 비판을 상당부분 잠재울 수 있는 대안이라고 판단된다. 왜냐하면, 담배세제 개편을 통한 재정책대 분을 국민안전을 위한 소방재원으로 활용한다는 것은 매우 명분이 있기 때문이다. 또한 담배세제 개편을 통해 그간 지방자치단체를 중심으로 제기되었던 배분비율의 합리성도 확보할 수 있기 때문이다.

셋째, 지방자치단체 간 재원배분 합리성에 대해 제시하고자 한다. 그간 우리나라의 지방재정제도는 새로운 제도도입이 될 때마다 지역 간 균형을 중시하여 왔다. 문제는

이 과정에서 기존의 제도와의 연계를 통해 재정조정을 시도하였다는 것에 있다. 이것이 문제가 되는 것은 새로운 제도개편이 추진될 경우 너무도 많은 재정제도가 복잡하게 얽혀 있어 재정조정이 더욱 어려워졌기 때문이다. 그러나 본 연구에서 제시하는 소방안전세 도입을 통한 재정구조 개편안은 지방자치단체 간 재정 갈등이 발생할 가능성은 그간의 지방재정제도 개편에 비해 상대적으로 매우 낮다. 이는 담배 소비지 기준에 따른 소방안전세가 현재의 지방자치단체 소방재정과 매우 유사한 분포를 가지기 때문이다. 특히, 약간의 차이는 특·광역시와 도 간에 발생하는 것으로서 지방재정조정제도인 교부세를 통한 조정이 용이하다는 장점이 있다.

## 나. 이론적 함의

본 연구의 이론적 함의는 지방재정법 상의 사무유형과 경비부담에 대한 고찰, 사무구분 기준 마련 등으로 제시하고자 한다.

첫째, 지방재정법 상의 사무유형과 경비부담에 관한 고찰에 대해 살펴보면, 그간 많은 연구자들에 의해 지방재정법에 따른 경비부담 원칙이 주장되었다. 즉, 지방재정법에서 교부금, 부담금, 보조금 등을 구분해내고 법령의 해석을 통해 각각이 기관위임사무, 단체위임사무, 자치사무에 대응하는 재정지원방법이라고 한 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 이러한 주장이 실질적으로 적용되는지 지방자치단체 예산편성 기준을 중심으로 검토하였다. 분석결과 우리나라 지방재정제도에서는 이러한 강학상의 주장이 실제로 적용되고 있지 않음을 확인하였다. 이러한 분석 결과가 의미를 가지는 것은 종종 「보조금관리법」의 ‘보조금’이 지방자치단체 자치사무를 지원하는 재원으로 설명되고, 「지방교부세법」에 따른 재원을 ‘교부금’이라고 하면서 이러한 교부금을 기관위임사무 수행에 따른 경비지원 방법으로 주장하기 때문이다. 실질적 재정운영을 토대로 살펴보면, 오히려 「보조금관리법」의 ‘보조금’이 기관위임사무 수행을 위한 재원으로 활용되고 있고, ‘지방 교부세’가 자치사무 편성을 위한 일반재원으로 사용되고 있음에도 지방재정법 상의 표현을 중심으로 주장되었던 것이다. 따라서 본 연구에서는 지방재정법 상의 사무구분에 따른 경비유형이 지방자치단체 예산운용에서도 적용되고 있지 않음을 밝힌 것은 이론적으로 의의를 가진다 할 것이다. 다만, 향후 이러한 의미상의 혼란이 발생한 원인에 대해 보다 심도 있는 검토가 필요하다.

둘째, 사무구분기준 마련을 연구의 함의로 제시하고자 한다. 1990년대 중반, 2000년대 중반 등 사무구분 기준에 관련한 연구가 진행되었으나, 최근에는 이에 대한 논의를

찾아보기 어렵다. 그런데 지방분권 추진은 결국 사무구분에 대한 논의 없이는 진행되기 어렵다. 왜냐하면, 지방자치단체가 스스로의 재원을 바탕으로 관할 지역의 문제를 스스로 정한 규율에 따라 해결해나가기 위해서는 지방자치단체의 고유사무를 보장받지 않고서는 불가능하기 때문이다.

본 연구에서 제안하는 사무구분 기준이 가지는 함의를 보다 구체적으로 제시한다면, 법률의 목적·이념·정의·책무 등은 사무가 형성되지 않다고 본 것을 들 수 있다. 사무는 결국 실질적 행정업무가 발생하느냐의 문제인데, 이러한 목적·이념 등은 실질적 업무가 발생하지 않기 때문에 사무라고 볼 수 없다고 정리하였다. 추가적으로 일반주어에 부여되는 임무에 대해서도 사무가 형성된다고 보지 않았는데, 예를 들어 국민에게 의무를 부여하는 법령의 대부분은 행정기관에 별도의 책무가 형성되지 않기 때문이다. 이러한 이론상의 논의가 향후 사무구분기준 마련을 위한 후속연구에 기여하기를 기대한다.

KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

# 참고문헌





# 참고문헌

## 1. 국내문헌

### 가. 단행본

- 권강웅·권단, 「축조 지방세법해설」, 서울 : 광교이텍스, 2013.
- 김춘순, 「국가재정 이론과 실제」, 서울 : 박영사, 2012.
- 성낙인, 「헌법학」, 파주 : 법문사, 2014.
- 우명동, 「지방재정학개론」, 서울 : 해남, 2016.
- 전광석, 「한국헌법론」, 서울 : 집현재, 2014.
- 최창호, 「지방자치학」, 서울 : 삼영사, 2007.
- 최창호, 「지방자치학」, 서울 : 삼영사, 2009.
- 국민안전처(현 소방청), 「2015년 소방행정자료 및 통계」, 2015.
- 국민안전처(현 소방청), 「2007년 소방안전교부세 해설」, 2007.
- 국민안전처(현 소방청), 「2015년 소방안전교부세 해설」, 2015.
- 국민안전처(현 소방청), 「2017년 소방안전교부세 해설」, 2017.
- 행정자치부(현 행정안전부), 「지방자치단체 공무원 인사통계」, 서울 : 행정자치부, 2015.
- 행정자치부(현 행정안전부), 「지방자치단체 통합재정개요」, 서울 : 행정자치부, 2010.
- 행정자치부(현 행정안전부), 「지방자치단체 통합재정개요」, 서울 : 행정자치부, 2011.
- 행정자치부(현 행정안전부), 「지방자치단체 통합재정개요」, 서울 : 행정자치부, 2012.
- 행정자치부(현 행정안전부), 「지방자치단체 통합재정개요」, 서울 : 행정자치부, 2013.
- 행정자치부(현 행정안전부), 「지방자치단체 통합재정개요」, 서울 : 행정자치부, 2014.
- 행정자치부(현 행정안전부), 「지방자치단체 통합재정개요」, 서울 : 행정자치부, 2015.
- 행정자치부(현 행정안전부), 「지방자치단체 통합재정개요」, 서울 : 행정자치부, 2016.

### 나. 논문

- 강광수, “일본의 기관위임사무제도에 관한 연구-제도의 형성, 변용 그리고 폐지”. 「한국행정논집」, 제20권 제3호, 2008, 999~1025.
- 김순은, “영국과 일본의 지방분권 비교분석”. 「한국지방자치학회보」, 제13권 제2호,

- 2001, 101~121.
- 김은혜, “전후 일본 발전국가의 구조전환”. 『일본학보』, 제105집, 2015, 77~90.
- 김재환·김우철, “소방력 개선을 위한 지방소방재정 확충방안 연구”. 서울 : 대한민국 시도지사협의회, 2013.
- 김필현, “지방자치발전을 위한 지방재정조정제도의 개편방안-보통교부세를 중심으로”. 『한국지방세연구원 국제컨퍼런스 세미나 자료집』, 2012.
- 김홍환. “조세경쟁 현황분석과 정책적 대안 모색: 지방자치단체 자동차 공채매입을 경쟁을 중심으로”, 지방재정논집 18(3), 2013, 1~32.
- 남궁근·김상묵·최영출·하혜수, “3교대 등 소방인력 확보를 위한 중앙정부의 지원방안 연구”. 서울산업대학교 산학협력단, 2007.
- 박병희, “지역발전특별회계 운영상의 문제점과 개선 방향; 보성군을 중심으로”. 『보성군 찾아가는 세미나 자료집』, 2016, 1~44.
- 박혜자, “복지분야 국고보조금사업의 차등보조율제 도입 및 개선방안”. 『한국거버넌스 학회보』, 제16권 제1호, 2009, 31~55.
- 배재현·박영원, “국가재난안전관리체계의 재설계에 관한 탐색적 논의”. 『GRI 연구논총』, 제16권 제2호, 수원 : 경기연구원, 2014, 319~341.
- 성명재, “개별소비세제 개선방안 연구”. 세종 : 한국조세재정연구원, 2008.
- 송상훈, “소방재정의 현실과 재정 확충방안”. 『한국행정학회 학술발표논문집』, 2008, 171~199.
- 송상훈, “경기도 소방조직 효율화 연구”. 『정책연구』, 2010, 1~130.
- 송상훈 외, “안정적인 소방재정 확충방안 연구”. 서울 : 한국지방재정학회, 2012.
- 안영훈·육동일, “우리나라 사무구분 및 사무배분 체계 개선에 관한 연구”. 『한국지방자치학회 학술대회』, 2008, 273~316.
- 안영훈, “우리나라 사무구분 체계 개선방안 연구”. 『지방정부연구』, 제13권 제1호, 2009, 149~171.
- 오연천·최종원·곽채기·이환성, “지방교부세제도 개선방안 연구”. 서울 : 한국지방재정학회, 2007.
- 윤재선, “중앙-지방간 융합구조의 성격에 관한 한일 비교연구 : 기관위임사무를 중심으로 한 실증적 연구”. 『지방행정연구』, 제10권 제1호, 2006, 103~130.

- 윤종진, “특집: 지방자치시대의 지방세출 증대와 대응: 국고보조사업 자치단체별 차등 보조 시행방안”. 『지방재정』, 2007년 3호, 2007, 47~64.
- 이기우, 홍준현, 권영주, 이종원, 지방자치단체 수행사무 구분체계의 개편 방향. 한국 공공관리학보, 18권 제1호, 2004, 53-79.
- 이상명, “재난안전관리체계의 개선에 관한 법적 고찰 : ‘선박안전 관리법제’를 중심으로”. 『한양법학』, 제25권 제4호, 2014, 397~417.
- 이원희, “소방재원 확충방안의 대안 모색”. 『지방정부연구』. 제3권 제2호, 1999, 127~145.
- 이재원, “사회복지 기능분담을 위한 자원배분 방향”. 『지방재정』, 2012권 2호, 2012, 44~66.
- 이정만, “소방재정의 문제점과 소방공동시설세 확충방안에 관한 연구”. 『한국지방재정 논집』, 제12권 제2호, 2007, 33~64.
- 이창원 · 이영재 · 임승빈 · 강희진 · 김현주, “우리나라 자연재난 방재인력 산정모형에 관한 탐색적 연구”. 『국가정책연구』, 제23권 제4호, 2009, 279~305.
- 이현출, “일본 55년 체제 이후의 투표행태”. 『국제정치논총』, 제42권 제4호, 2002, 257~280.
- 이훈래, “지방자치단체의 재난관리 협력적 거버넌스에 관한 연구 : 재난안전네트워크를 중심으로”. 『한국정책연구』, 제15권 제4호, 2015, 127~150.
- 임성일, “지방자치 20년의 평가와 과제: 지방재정을 중심으로”, 민선지방자치 20년의 회고와 전망, 전국시도지사협의회 주최 세미나 발표 논문, 2015.
- 임소영, “국고보조금 차등보조제 도입 전후의 지자체 간 재정불균형 개선 연구: 국민기초생활보장급여 사업을 중심으로”. 『한국지방재정학회 세미나자료집』, 2012, 61~80.
- 임승빈, 이창원, 김현주, 김미정, “우리나라 소방의 적정 인력 산정에 관한 실증적 연구”, 『한국행정논집』, 제22권 제1호, 2010, 85~105.
- 전경배, “基礎地方自治團體의 消防機關設置에 관한 研究”. 『한국화재소방학회 논문지』, 제17권 제3호, 2003, 31~44.
- 정세욱, “지방자치제 실시에 따른 소방행정의 발전방향”. 『한국화재소방학회 논문지』, 제3권 제2호, 1989, 27~30.
- 조성규, “지방자치단체의 고유사무”. 『공법학연구』, 제5권 제2호, 2004, 101~131.

- 최병호·이근재, “담배소비세제의 합리적 개편에 관한 연구”. 『담배소비세제 개편방안 국회토론회 자료집』, 2013, 1~74.
- 최성은, “담배과세의 효과와 재정”. 세종 : 한국조세재정연구원, 2014.
- 최영출, “지방소방재정의 현황과 문제점”. 『한국행정학회 Conference 자료』, 2008, 4~20.
- 최우용, “일본 지방자치법의 개정과 새로운 사무구분”. 『공법학연구』, 제3권 제1호, 2001, 3~30.
- 최진종, “한국의 소방력 배치에 관한 연구”. 『전남대 행정학 박사학위 논문』, 2001.
- 최진혁, “21세기 지방자치의 현대적 경향”. 『한국지방자치학회보』, 제27권 제3호, 2015, 1~29.
- 하능식, “지방사회복지 보조금제도 개편과제 국고보조율 제도개선을 중심으로”. 『한국 지방자치학회보』, 제5권 제3호, 2013, 9~35.
- 하능식, “정액본 지방세 과세체계 개편방안 연구 : 담배소비세와 주민세를 중심으로”, 『한국지방세연구원 기본연구보고서』, 2013년 9월호, 2014, 1~176.
- 하혜수, “지방정부 소방재난인력 확보의 쟁점과 대안”. 『지방정책연구』, 제5권 제1호, 2007, 1~20.
- 하혜수, “지방소방재정에 대한 국비지원의 확대논거 연구”. 『한국행정논집』, 제20권 제4호, 2008, 1133~1153.
- 한국산업개발연구원, “서울시 소방분야 선진화를 위한 소방기구·조직 및 인력진단 연구”. 서울 : 한국산업개발연구원, 2009
- 한귀현·최봉석·최우용, “지방자치단체의 사무구분체계 및 국가관여법제의 개선방안 연구”. 세종 : 한국법제연구원, 2004.
- 허명환, “중앙과 지방정부 간 재원부담 모델”. 『한국재정학회 2000년도 정기 학술대회 발표논문집』, 2000, 174~194.
- 홍인기. “국고보조금에 있어서 지방비 부담제도의 문제점과 개선과제”. 서울 : 국회예산정책처, 2013.

## 2. 외국문헌

### 가. 서양문헌

- Bird, R. M., Tax Assignment Revisited, IIB Paper No 17. Institute for International Business, University of Toronto, 2008.
- Chaloupka IV, F. J., R. Peck, J. Tauras, X. Xu, and A. Yurekli, "Cigarette excise taxation: the impact of tax structure on prices, revenues, and cigarette smoking". NBER Working Paper 16287, National Bureau of Economic Research, 2010.
- Gern, A., "Deutsches Kommunalrecht, 3. neubearbeitete Auflage, Baden-Baden". 2003.
- Gruber, J., and B. Köszegi, "A Modern Economic View of Tobacco Taxation". International Union Against Tuberculosis and Lung Disease, Paris, 2008.
- King, D., *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-level Government*. George Allen and Unwin, 1984.
- Kornai, J., "Resource-constrained versus demand-constrained systems". *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 1979, 801~819.
- Kornai, J., "The soft budget constraint". *Kyklos*, 39(1), 1986, 3~30.
- Martinez-Vazquez, Revenue Assignment in the Practice of Fiscal Decentralization. International Studies Program Working Paper. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University. 2007.
- Musgrave, R. A., and P. B. Musgrave. *Public finance in theory and practice*. 5th ed., McGraw-Hill New York, 1959.
- Musgrave, R. A., Who should Tax, Where and What? in C. McLure ed. Tax Assignment in Federal Countries. Center for Research on Federal Financial Relations. Australian National University, 1983.
- Oates, W. E., "Fiscal Federalism", Books, 1972.
- Oates, W. E., Taxation in Federal System: The Tax Assignment Problem. *Public Economics Review*. 1(1), 1996, 55 ~ 60.

Sunley, E. M., "Taxation of cigarettes in the Bloomberg Initiative countries: Overview of policy issues and proposals for reform". Report submitted to the Bloomberg Initiative to Reduce Tobacco Use under a contract from the International Union Against Tuberculosis and Lung Disease(IUATLD). [online] [http://tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/Cigarette\\_tax\\_BIcountries.pdf](http://tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/Cigarette_tax_BIcountries.pdf). [Accessed 15 July 2010], 2009.

Vigneault, M., *Intergovernmental fiscal relations and the soft budget constraint problem*. Institute of Intergovernmental Relations, 2005.

### 3. 인터넷자료

가. 인용자료

<http://www.krpia.co.kr/openlib.uos.ac.kr/viewer/open?plctId>

<https://www.kfpa.or.kr/information/pdf/%EB%8B%B4%EB%B1%83%EB%B6%88%ED%99%94%EC%9E%AC.pdf>

“지방분권 역행’ 반대 무릅쓰고 ‘소방직 국가직화’ 결정 왜?”, 박정양,

<http://news1.kr/articles/?3131733>

### 4. 판례

대법원 1994. 12. 9. 선고 94다38137.

대법원 1999. 9. 17. 선고 99추30.

대법원 2001. 11. 27. 선고 2001추57.

대법원 2003. 4. 22. 선고 2002두10483.

대법원 2004. 6. 11. 선고 2004추34.

대법원 2010. 12. 9. 선고 2008다71575.

대법원 2013. 5. 23. 선고 2011추56.

대법원 2014. 2. 27. 선고 2012추145.

# 소방행정의 변화에 따른 소방재정구조 개편방안

---

2018년 1월 31일 발행

저 자 | 김홍환  
발 행 인 | 한국지방세연구원장  
발 행 처 | 한국지방세연구원  
서울시 서초구 강남대로2길 16  
T. 02-2071-2712  
<http://www.kilf.re.kr>

인 쇄 | (주)선우정보인쇄 T. (02)2272-6105~6  
ISBN 979-11-5787-193-3

이 보고서의 무단 복제 및 전제는 삼가주시기 바랍니다.