

지방자치단체 소방재원 확충방안에 관한 연구 : 담배에 대한 과세 필요성과 그 실행방안 모색을 중심으로

The Study on the Expansion of Fire Service's Financial Resources in
Local Government through including Tobacco in Public Facilities Tax Base

유 태 현* · 라 휘 문** · 김 성 주***

Yoo, Tae-Hyun · Ra, Hui-Mun · Kim, Sung-Joo

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 담배를 통한 소방재원 확충의 필요성과 논거
- III. 담배에 대한 과세를 통한 소방재원 확충방안
- IV. 결 론

본 연구는 담배를 (소방)공동시설세의 과세대상에 포함하는 방안을 종합적으로 검토하여 지방자치단체의 소방재원을 확충할 수 있는 대안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 화재예방, 진압 및 구조·구급 등을 원활하게 수행하기 위해서는 소방장비의 현대화, 소방관리시스템의 합리화, 소방인력의 강화 등을 통한 소방력 강화가 요구되고 있고, 소방력 확충의 관건은 필요한 재원을 여하히 조달할 수 있느냐에 달려 있기 때문이다.

연구결과, 다음과 같은 과세체계 구축방안을 제안하였다. 첫째, 담배에 대한 소방공동시설세(지역자원시설세)의 과세권은 현실적 여건을 고려할 때 광역자치단체에 부여하되 그 징수 등의 사무는 기초자치단체에 위임한다. 둘째, 현행 담배소비세의 과세체계 등을 감안할 때 소방공동시설세(지역자원시설세)는 정액세 및 종량세 방식이 바람직하다. 다만 정액세로 할 경우 담배판매량의 감소에 따른 세액 감소현상이 나타날 수 있기 때문에 이에 대한 보완조치의 강구가 요구된다. 셋째, 담배에 대한 소방공동시설세(지역자원시설세)의 세

* 남서울대학교 세무학과 교수

** 성결대학교 행정학부 교수

*** 한국지방행정연구원 연구원

논문 접수일: 2010. 8. 10, 심사기간(1,2차): 2010. 8. 11 ~ 2010. 9. 20, 게재확정일: 2010. 9. 20

율은 그 인상 가능 범위, 소방예산에서 차지하는 합리적인 비중 등을 고려하여 결정해야 한다. 징수방법은 현재의 담배소비세 징수방법과 동일하게 특별징수의무자가 담당하는 것이 현실적인 대안으로 판단된다.

□ 주제어: 소방재원, 소방서비스, 소방, 담배, 지방세, 공동시설세, 지역자원시설세

This study aims to propose an alternative in expanding fire-fighting financial resources through reviewing the scheme which includes tobacco in public facilities tax-base. Because strengthening of the fire service power through the modernization of fire-fighting equipment, the rationalization of fire-management system and building up fire-personnel is required in order to perform fire-prevention·suppression and human-rescue. The fire service power expansion depends on whether to raise the necessary funds.

As a result, the following tax scheme was proposed to construct. First, taxing power to tobacco is to be delegated to the upper local government but tax collecting duty is to be charged to the lower local government in the given conditions. Second, given the current cigarette excise tax system, both of lump-sum and unit tax approaches are desirable in public facilities tax system. However, it is required to take complementary measures for the lump-sum tax approach can cause the decrease of tax according to the reduction of tobacco sales. Third, the tax rates on tobacco are to be determined by considering the possible range of increase and a reasonable proportion in revenue budget. In addition, it may be a plausible alternative that the special tax payers take charge of tax collecting like the current cigarette excise tax system

□ Keywords: fire-fighting financial resources, fire service, fire, tobacco, local tax, public facilities tax

I. 서론

화재는 예기치 못한 인명 손상과 더불어 화재피해 당사자에게 엄청난 재산 손실을 초래하는 등 많은 문제를 발생시킨다. 따라서 그에 대한 적절한 대책을 강구하여야 하며, 이는 오늘날 국가가 당면한 핵심적인 현안 과제가 아닐 수 없다. 화재의 사전 예방과 복구 등을 원활하게 수행할 수 있기 위해서는 소방장비의 현대화, 소방관리 시스템의 합리화, 소방인력의 강

화 등을 통해 소방력을 충실하게 구축하는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 소방력 확충의 관건은 필요한 재원을 어떻게, 얼마나 적절하게 조달할 수 있느냐에 달려있다고 할 수 있다.

최근(2010.2.26) 지방세법 개정안이 국회를 통과함에 따라 단일세법인 현행 지방세법은 2011년부터 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법화되고, 16개 지방세목은 11개로 간소화된다. 특히, 본 연구의 목적과 관련 있는 현행 지역개발세와 (소방)공동시설세는 통합되어 지역자원시설세로 운영될 예정이다. 2011년부터 부과될 예정인 지역자원시설세는 지역개발세와 (소방)공동시설세를 통합한 방식을 따르고 있기 때문에 본격적인 시행에 앞서 그 정체성을 분명히 정립하는 작업이 필요하다. 지역자원시설세는 지방자치단체의 지역개발 욕구를 지원하는 한편 지역이 필요로 하는 공동시설의 확충에 소요될 재원조달 기능을 담당하도록 설계된 목적세이다. 따라서 지역자원시설세는 지역의 기초인프라 확충에 소요되는 재원조달 기능과 더불어 궁극적으로 주민 삶의 질 향상을 목적으로 하는 세목이라고 할 수 있다.

지역자원시설세는 현행 (소방)공동시설세의 틀을 그대로 계승하도록 되어 있다. 따라서 현재도 늘어나는 소방수요에 제대로 대응하지 못하고 있는 소방 목적세는 별도의 보완대책을 마련하지 않는 한 그 개선을 기대하기 어려운 상황이다. 최근 발생하고 있는 화재는 도시지역 밀집의 심화 등으로 말미암아 대형화하는 추세를 보이고 있다(이정만, 2007: 34). 그에 따라 피해가 광범위할 뿐만 아니라 사후 후유증도 심대한 양상을 나타내고 있다. 따라서 화재에 대한 철저한 사전예방과 화재피해의 조속한 복구를 위한 시스템의 강화는 모든 국가가 당면한 핵심 과제가 되고 있다.

현행 (소방)공동시설세는 화재와 관련하여 그 발생 원인자에게 부담을 지우는 원인자부담 원칙을 적용하는 대신 소방시설 등으로부터 혜택을 얻는 건물 등에 부담을 지우는 수익자부담원칙¹⁾을 따르고 있기 때문에 화재발생을 줄이거나 예방하는 효과가 미흡할 수밖에 없는 한계를 드러내고 있다. 소방서비스 확충에 필요한 재원을 원활하게 조달하는 한편 화재발생을 줄이는 성과를 거둘 수 있기 위해서는 현행 (소방)공동시설세가 원인자부담원칙과 수익자부담원칙을 모두 담당할 수 있도록 그 세원을 확대하는 방안을 적극 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 화재발생의 가장 큰 원인 중 하나로 지목되고 있는 담배를 (소방)공동시설세의 과세대상에 포함하는 방안을 종합적으로 검토하여 소방재원을 확충할 수 있는 대안을 마련하고자 하는 목적을 가지고 있다²⁾.

1) 공공서비스는 그 편익이 특정인에게 한정되지 않고 널리 국민 전체에 제공되는 특징이 있어 국가 또는 지방자치단체가 부담하는 것이 일반적이다(이종수, 2009: 289). 수익자부담이란 공공서비스에 소요되는 비용을 그 수익자에게 부담시키는 공공부문의 재원조달 방식을 말한다.

II. 담배를 통한 소방재원 확충의 필요성과 논거

1. 소방재원 확충의 필요성

1) 지방재정자주권의 확충

2010년 당초예산 기준 전국 지방자치단체 재정력지수 평균은 0.502에 불과한 실정이다. 2001년에 비하여 다소 나아지기는 하였으나 여전히 미흡한 수준임을 알 수 있다. 이처럼 취약한 지방자치단체의 재정력은 지역이 요구하는 개발사업의 시행을 어렵게 할 뿐만 아니라 지역의 기초적 시설 확충을 곤란하게 할 수 밖에 없다. 이는 지방자치단체가 필요로 하는 공동시설의 확보를 어렵게 함을 의미한다.

<표 1> 지방자치단체의 재정력지수 변화추이

연도	재정력지수(불교부단체 포함 지수)
2001	0.447(1.586)
2002	0.431(1.628)
2003	0.442(1.580)
2004	0.446(1.432)
2005	0.448(1.503)
2006	0.447(1.530)
2007	0.449(1.583)
2008	0.467(1.578)
2009	0.499(1.642)
2010	0.502(1.647)

자료: 행정안전부, 『보통교부세 산정내역』, 각년도.

지방자치단체는 지역개발세와 (소방)공동시설세를 통해 지역개발의 추진과 (소방)공동시설 확충을 위해 소요되는 일부 재원을 조달하고 있다. 이는 현행 지역개발세와 (소방)공동시

2) 소방재원 확충방안에 관한 기존 연구로는 김진동(2006), 이정만(2007), 송상훈 외(2007) 등이 있다. 이들 연구는 소방재원 확충을 위한 각종 대안을 포함하고 있다. 하지만 본 연구처럼 담배를 새롭게 (소방)공동시설세의 세원으로 포함시켜 체계적인 과세방안을 제시하고 있는 사례는 발견되지 않고 있다.

설세가 각각의 목적에 해당하는 지역개발 추진과 (소방)공동시설 확충에 필요한 재원을 완전하게 조달하는 수단으로써 제 역할을 하지 못하고 있음을 의미한다. 주민의 선호를 반영한 지역사업의 추진과 지역을 위한 공동시설의 확충은 궁극적으로 지역발전을 통해 주민의 복리증진을 이끌게 된다는 점을 고려할 때 이들 분야가 필요로 하는 만큼의 재원을 확보하고 있느냐의 여부는 지방재정이 안고 있는 주요한 과제 가운데 하나가 아닐 수 없다. 지역개발과 (소방)공동시설의 확충은 일회성 과제가 아니라 지역이 담당해야 할 지속적인 과제이기 때문에 그에 소요되는 재원조달 수단은 규칙성과 안정성을 담보할 수 있는 조세를 근간으로 하여야 할 것이다. 정리하면 지역개발 사업의 원활한 추진과 지역시설의 확충을 위해 지역개발세와 (소방)공동시설세의 강화가 필요하며, 이는 지방재정자주권 확대에 기여하게 될 것이다.

2) 소방이 초래하는 외부성의 교정

(1) 외부경제의 완화

소방서비스는 화재의 위험에 직면할 수 있는 관련 당사자들 모두에게 편익을 제공하기 때문에 범주적으로 외부경제를 창출하는 소비 대상물이라고 할 수 있다. 외부경제를 초래하는 소비 대상물은 그 구입자뿐만 아니라 비구입자에게도 긍정적인 편익을 제공하기 때문에 구입자가 얻는 사적 편익(private benefit)보다 사회 전체가 얻는 사회적 편익(social benefit)이 더 큰 특징을 가지게 된다³⁾. 소방서비스는 일단 공급되면 그에 대한 대가 지불여부와 관계없이 사용을 배제하기 어려우므로 많은 사용자들이 무상으로 그 혜택을 얻고자 하는 무임승차자(free rider) 현상이 발생하게 된다. 소방서비스가 갖는 이와 같은 외부경제의 속성은 그 공급규모를 적정수준에 미달(과소공급)하도록 만드는 부정적인 영향을 미치게 된다(송상훈 외, 2008: 63-65; 이준구, 1995: 118-119).

소방서비스는 화재라는 위험을 사전에 방지하거나 발생한 화재피해를 최소화하여야 하는 긴요한 공공재라는 점을 감안하면 그 적정 공급을 위한 재원 마련은 사회적으로 매우 중요한 과제가 아닐 수 없다. 외부경제를 초래하는 소방서비스의 과소공급 문제를 해소하기 위해서는 안정적이고 충실한 재원확보 기반의 구축이 요구된다. 충실한 소방서비스 공급재원의 확보는 소방 관련 분야에 대한 연구개발투자 등을 활성화함으로써 국가의 소방력 강화와 더불어 화재피해를 줄임으로써 국민 복지의 증진에 기여할 수 있을 것이다. 정부가 제공하는 소방 관련 서비스를 확충하는 방법으로 소방분야 하부구조에 대한 직접투자, 공공연구개발투

3) 그 이유는 외부경제를 초래하는 소비 대상물의 구입자는 자신이 그로부터 얻는 편익에 한정하여 사적 한계편익을 계산하게 되지만 실제 동 대상물이 사회에 제공하는 편익은 비구입자에게 주는 편익을 포함하여 산정해야 하기 때문이다.

자, 채무보증 등이 있다. 이와 같은 방안이 원활하게 실천될 수 있기 위해서는 안정적인 재원 확보가 가장 주요한 과제이며, 이는 소방 관련 조세의 강화를 통해 이루어질 수 있을 것이다. 소방서비스가 갖는 외부경제의 특성으로 말미암아 소방서비스의 과소공급을 초래하기 때문에 그 공급의 확대를 위해 관련된 조세인 (소방)공동시설세의 강화가 요구된다.

(2) 외부불경제의 시정

화재가 발생하면 인명은 물론 건축물, 농지, 임야 등 재산가치가 있는 물품이 훼손, 파괴됨으로써 그 소유자에게 1차적으로 금전적 손실과 정신적 피해를 초래하게 되며, 더하여 2차적으로 화재 주변에서 생활하는 관련 부문에 직·간접적인 손해를 입히게 된다. 화재는 이와 같은 1차적·2차적 피해뿐만 아니라 그 복구과정에서 비용발생, 생활의 불편, 환경오염 등 부수적인 영향을 미치게 된다.

화재에 따른 비용을 파악함에 있어 화재의 직접적 피해자가 계산하는 비용금액(사적 비용; private cost)과 사회전체가 부담하는 비용금액(사회적 비용; social cost)은 서로 다르게 산정되는 특징이 있다(이준구, 1995: 171). 두 비용이 괴리를 나타내는 까닭은 사적 비용과 사회적 비용의 계산 과정에 포함하는 항목이 서로 다르기 때문이다. 화재 피해자는 화재 발생에 따라 자신이 입게 되는 재산 손실과 화재 진화(鎮火) 등 처리 과정에 개인적으로 부담한 비용에 한정하여 사적 비용을 계산하는 반면 그 사회가 부담하는 사회적 비용은 사적 비용에 추가하여 보이지 않은 영역에 해당하는 환경오염, 피해 복구에 수반되는 기타 비용 등을 포함하기 때문이다. 화재가 초래하는 사적 비용과 사회적 비용을 비교하면 사회적 비용이 사적 비용보다 더 큰 양상을 나타내게 되며, 이는 화재가 외부불경제의 속성을 가지고 있음을 의미한다. 화재를 줄이기 위해서는 화재에 따라 그 당사자가 부담하는 사적 비용을 사회적 비용 수준으로 인상시키는 조치가 요구된다. 조세의 부과는 낮게 평가되어 있는 화재 관련 사적 비용을 사회적 비용 수준만큼 높여줌으로써 사회적 손실의 감소를 통해 경제적 효율성을 제고하는 기능을 하게 된다⁴⁾.

3) 사회안전망의 강화

소방시설은 국가를 지탱하는 기초적인 사회인프라인 동시에 그 적정 수준의 확보 여부는

4) 이렇게 시장실패를 보완하여 외부성(외부불경제)을 교정하는 조세를 교정과세(Corrective Taxation) 또는 피구조세(Pigouvian tax)라고 한다. 피구는 직접세를 부과하는 것이 효과적이라고 하는 반면 오츠는 보조금이나 간접세는 문제해결에 도움을 주지 못하고 조세구조만 복잡하게 한다고 보고 있다(김종순, 1997: 63-64; 손희준, 2008: 66).

사회안전망(social safety)의 충실성을 가늠하는 핵심적인 척도 가운데 하나라고 할 수 있다. 우리나라는 소방서비스 수요가 지속적으로 늘어나는 추세를 보이고 있지만 그것을 뒷받침하는 재원의 확충은 부진한 상황이다. 최근 발생하는 화재는 그 피해 면적의 규모나 피해액이 크게 증가하는 양상을 나타내고 있기 때문에 화재방지 또는 진압(鎮壓)을 위한 소방시설의 확충과 더불어 현대화, 소방인력의 전문화 등 많은 개선이 요구되고 있다. 소방서비스 내지 소방시설은 외부경제를 초래하는 특징을 가지고 있기 때문에 민간부문이 적정 공급을 담보하기 어려운 현실적 한계를 내포하고 있다. 이러한 문제를 해소하면서 소방서비스 수준의 제고를 위해서는 항시적이고 안정적인 재원 확보방안의 강구가 요구되며, 이는 관련 조세의 강화가 필요함을 의미한다.

소방 관련 핵심 조세는 현행의 (소방)공동시설세와 2011년부터 시행될 예정인 지역자원시설세이며, 이들 세목은 소방재원확보 기능뿐만 아니라 부과과정에 추가적으로 화재에 대한 경각심을 불러일으킴으로써 화재예방이라는 부수적인 효과를 제공하여야 한다. 소방 관련 조세의 부과는 내실 있는 소방행정을 유도하는 한편 서비스의 질적 향상을 촉진함으로써 사회안전망의 강화를 이끄는 실효성 있는 수단에 해당한다. 화재를 예방하거나 소방시설을 확충하는 등의 조치는 국가적인 과제가 아닐 수 없으며, 소방서비스에 대한 수요가 날로 증가되고 있는 현실을 고려할 때 그것을 뒷받침할 수 있는 소방재원의 적절한 확보 대책은 소방 관련 사회안전망의 공고화를 구체화하는 기반이라고 할 수 있다.

4) 소방재원의 안정적 확보

소방의 기능은 지속적으로 증대하고 있으며 향후에도 그런 추세가 이어질 것으로 전망되고 있다. 새로운 소방대상물의 증대로 인하여 화재예방시설의 확충이 필요하며, 이는 이전보다 소방재정수요를 증가시키는 원인이 되고 있다. 산업화·도시화 및 현대화에 따라 나타나고 있는 위험시설 및 건축물 건립 증가의 영향으로 새로운 소방장비 및 기술의 개발에 대한 필요성이 커지고 있으며, 소방대원 및 소방대상물의 안전관리자에 대한 교육·훈련의 강화가 요구되고 있다. 반면 열악한 지방재정 여건으로 말미암아 늘어나는 소방수요를 지원하기 위한 지방의 소방예산 확충은 극히 불충분하기 때문에 이를 해소하기 위한 소방재원의 확대가 절실한 상황이다.

소방이 담당해야 할 서비스의 범위가 확대되고 있으며, 이런 현실을 뒷받침하기 위한 소방재원의 안정적인 확보 방안 마련은 국가적인 과제가 되고 있다. 과거의 소방서비스는 화재예방·진압·경계의 임무를 중심으로 수행되어 왔으나 국민 삶의 질 향상과 안전욕구의 증대에 따라 점차 그 역할과 범위가 확대되고 있는 추세이다. 소방은 동물구조, 문개방 출동, 산불진

압, 급배수 지원 등의 서비스에서부터 독거노인 및 소년소녀 가장에 대한 안심 폰 서비스 등의 사회복지 분야까지 그 역할 범위를 확대해 나가고 있다(홍장표, 2008: 6). 이러한 국민의 소방서비스 기대수준을 충족하기 위하여 소방예산의 증액이 필요하다(김진동, 2006: 197).

소방정책은 화재발생을 진압하는 사후처리 방식 대신 화재 발생을 미연에 방지하는 예방 중심으로 전환되어야 하며, 이를 위해서는 소방력의 보강이 무엇보다 중요하다. 국민의 생명과 재산보호를 담당하는 소방의 본질적 특성을 반영한 지속적 소방정책의 수립과 그 실현을 위해서는 소방력이 강화되어야 하며, 그 실천을 위해서는 소방예산의 확충이 관건이다. 소방진압 과정에서 발생할 수 있는 재산가치의 손실을 가능한 적게 희생하면서 화재를 진압할 수 있도록 하기 위해서는 첨단 화재진압기술과 장비의 개발 및 보급이 필요하며, 이는 재원의 지원을 통해 가능할 것이다. 소방재원의 확충은 소방력의 강화와 그를 통해 국민의 생명과 재산보호를 이끌 수 있다는 점에서 볼 때 국가와 지방자치단체 모두에 있어 매우 중요한 과제가 아닐 수 없으며, 이때 소방재원 확대는 안정성과 지속성을 갖춘 대책을 중심으로 이루어져야 할 것이다. 소방재원 확충대안은 안정성과 지속성을 담보해야 함을 감안할 때 소방관련 조세의 도입을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

5) 소방수요 발생원인에 대한 부담책임의 강화

소방서비스는 화재의 사전적 예방과 더불어 화재발생 이후 그 피해를 최소화하기 위한 사후적 치유 기능을 함께 담당하고 있다. 소방서비스의 가장 큰 수혜자는 화재에 직면한 직접적 당사자라고 할 수 있기 때문에 소방시설 확충과 그 운영에 소요되는 비용을 마련함에 있어 화재와 직접 연관된 부문의 부담 책임을 강화하는 조치를 강구할 필요가 있다. 소방서비스 재원조달은 원인자·수익자 부담원칙을 충족하면서 그 사회가 필요로 하는 적정 수준의 소방시설 확충(공급)을 담당하도록 하는 방식이 적절할 것이다. 이는 소방의 경우 그 혜택 수혜자를 어느 정도 한정할 수 있기 때문에 수익자 부담원칙을 적용한 재원조달이 용이하고, 소방서비스의 과도한 이용을 제약하기 위해서는 화재발생을 줄이는 대책을 마련해야 하며, 이때 소방 수요 발생자에게 부담 책임을 지우는 원인자 부담원칙의 적용이 바람직하다.

소방서비스의 경우 직접적 혜택 수혜자는 화재 발생으로 어려움에 직면한 화재 피해 당사자이며, 이들은 대체로 화재위험에 대해 주의를 소홀히 한 화재발생자라고 할 수 있을 것이다. 이는 화재와 관련하여 그 원인자와 소방서비스의 수익자가 통상 일치하는 경향이 있음을 의미한다. 따라서 소방시설 또는 소방서비스 확충과 관련하여 소요되는 재원조달은 원인자 부담원칙과 수익자 부담원칙을 동시에 활용하되 양자 간의 조화를 모색하는 접근이 적절하다

고 판단된다.

소방서비스 관련 비용을 조달함에 있어 핵심적인 수단 가운데 하나가 (소방)공동시설세라고 할 수 있다. 소방서비스의 확충은 첫째, 그 혜택 수혜자를 위해 필요하며, 둘째, 화재 예방과 화재에 대한 경각심을 제고하여 사회적 부담을 줄이는 역할을 하게 된다. 이런 연유로 소방서비스 내지 소방시설과 관련한 비용(재원)의 조달은 수익자 부담뿐만 아니라 원인자 부담을 함께 적용하는 방식을 따라 이론적 논리적 근거를 담보할 수 있을 것이다. 그런데 (소방)공동시설세는 현재 건축물과 선박에 한정하여 과세하고 있는 바, 이는 화재발생으로 인해 피해를 볼 대상으로 세원(과세대상)을 제한하고 있음을 의미한다. 따라서 소방재원을 뒷받침하는 핵심적인 장치에 해당하는 현행 (소방)공동시설세가 화재발생으로 피해를 입게 될 부문에 한정하여 수익자 부담원칙을 적용한 과세를 하고 있음을 시사한다.

(소방)공동시설세의 세수(재원)가 늘어나는 소방수요를 뒷받침하지 못하고 있는 현실을 고려할 때 동 조세의 세원(과세대상)을 원인자 부담 원리 적용이 가능한 대상까지 확대함으로써 그 목적에 부합하는 재원조달 기능을 담당하도록 개선할 필요가 있다.

소방과 관련하여 정부가 제공하는 소방서비스의 유발 원인자에게 그에 따라 소요되는 재정을 분담하도록 하는 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 원인자 부담은 공익사업의 시행과 이에 소요되는 재정지출을 유발시킨 원인자에게 그 비용의 범위 안에서 부담 지우는 부담금을 말한다. 소방서비스에 대한 원인자 부담 원칙을 적용한 부담금을 부과하기 위해서는 화재발생 원인을 구체적으로 분석해야 할 것이다.

〈표 2〉는 1997년 이후 2006년까지 최근 10년 동안 원인별 화재발생 건수를 나타내고 있다. 〈표 2〉에 따르면 2006년 총 화재발생 건수는 31,778건이며, 그 가운데 전기에 의한 화재발생이 가장 많은 9,392건으로 전체의 29.6%를 차지하고 있으며, 방화(3,413건, 10.7%)와 담배에 의한 화재(3,311건, 10.4%)가 그 뒤를 잇고 있다. 화재발생 원인을 대상으로 하여 원인자 부담원칙을 적용한 조세를 부과하고자 할 경우 일정한 조건을 충족할 수 있어야 할 것이다.

현행 (소방)공동시설세와 신설 예정인 지역자원시설세는 지방세 목적세에 해당하기 때문에 새롭게 세원(과세대상)으로 추가할 항목은 지방세의 원칙을 담보할 수 있어야 할 것이다(유태현, 2003: 91-92). 지방세의 세원으로 적합하기 위해서는 세수의 안정성과 신장성, 과세대상의 보편성, 부담의 분임성 등을 충족하여야 하며, 추가하여 현실적 여건에 부합해야 할 것이다. 신설 예정인 지역자원시설세의 소방 관련 과세대상으로 원인자 부담 원칙을 적용하여 세원화하고자 할 경우 그 항목으로 전기, 방화, 담배 등이 검토될 수 있을 것이다. 지방세의 과세대상이 갖추어야 할 요건을 감안할 때 전기와 방화에 의한 화재는 전체 화재발생에서 차지하는 비중은 높지만 그 분포의 보편성이 낮고, 현실적으로 과세를 추진하기 용이하지

않은 한계를 가지고 있다⁵⁾. 이런 점을 종합적으로 고려하면 담배(담배 불에 의한 화재)를 신설할 예정인 지역자원시설세의 추가적인 과세대상으로 포함하여 소방재원 확충의 일익을 담당하도록 하는 방안이 적극적으로 추진될 필요가 있다.

〈표 2〉 화재원인별 증가 추이

(단위: 천, %)

구분	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
계	29,472 (100.0)	32,664 (100.0)	33,856 (100.0)	34,844 (100.0)	36,169 (100.0)	32,996 (100.0)	31,372 (100.0)	32,737 (100.0)	32,340 (100.0)	31,778 (100.0)
담배	3,626 (12.3)	3,856 (11.8)	4,256 (12.6)	4,303 (12.3)	4,445 (12.3)	3,847 (11.7)	3,316 (10.6)	3,585 (11.0)	3,291 (10.2)	3,311 (10.4)
전기	10,075 (34.2)	0,879 (33.3)	11,204 (33.1)	11,796 (33.9)	12,300 (34.0)	11,202 (33.9)	10,670 (34.0)	10,450 (31.9)	9,991 (30.9)	9,392 (29.6)
방화	2,655 (9.0)	3,056 (9.4)	2,434 (7.2)	2,559 (7.3)	2,709 (7.5)	2,778 (8.4)	3,219 (10.3)	3,291 (10.1)	3,326 (10.3)	3,413 (10.7)
불장난	1,566 (5.3)	1,938 (5.9)	1,835 (5.4)	1,696 (4.9)	1,371 (3.8)	1,187 (3.6)	1,274 (4.1)	1,385 (4.2)	1,120 (3.5)	1,165 (3.7)
불티	1,757 (6.0)	1,668 (5.1)	1,910 (5.6)	2,179 (6.3)	2,464 (6.8)	2,251 (6.8)	2,061 (6.6)	2,464 (7.5)	2,460 (7.6)	2,416 (7.6)
유류	530 (1.8)	475 (1.5)	371 (1.1)	368 (1.1)	397 (1.1)	355 (1.1)	358 (1.1)	354 (1.1)	335 (1.0)	291 (0.9)
가스	847 (2.9)	1,827 (5.6)	1,765 (5.2)	1,590 (4.6)	1,479 (4.1)	1,170 (3.5)	981 (3.1)	698 (2.1)	587 (1.8)	535 (1.7)
난로	439 (1.5)	464 (1.4)	673 (2.0)	677 (1.9)	668 (1.8)	618 (1.9)	572 (1.8)	723 (2.2)	752 (2.3)	645 (2.0)
아궁이	339 (1.2)	464 (1.4)	673 (2.0)	677 (1.9)	668 (1.8)	618 (1.9)	572 (1.8)	723 (2.2)	752 (2.3)	645 (2.0)
성냥 및 양초	229 (0.8)	222 (0.7)	243 (0.7)	288 (0.8)	292 (0.8)	258 (0.8)	266 (0.8)	307 (0.9)	280 (0.9)	295 (0.9)

5) 화재원인별 비중을 고려하면 담배보다 오히려 전기, 방화에 대하여 과세하는 것이 더욱 적절할 수 있다. 하지만 전기와 방화에 대한 과세는 그 논거의 확보뿐만 아니라 구체적인 과세방안 모색이 쉽지 않은 현실적 한계가 있다. 특히 전기에 대한 과세는 산업부문에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 반면 담배에 대한 과세는 현행 담배소비세의 과세체계를 그대로 준용하는 운영을 기대할 수 있으며, 국민건강 증진이라는 부수적인 효과를 거둘 수 있는 장점을 가지고 있다. 이런 현실을 감안하여 우선 담배를 과세대상으로 설정하고, 점증하는 소방수요를 고려하여 향후 중장기적으로 소방세의 신설을 추진할 필요가 있다고 판단된다. 소방세를 신설할 경우 그 세원으로 담배뿐만 아니라 전기, 유류, 가스 등을 망라하는 방안이 모색되어야 함은 물론이다.

구분	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
기타	7,409 (25.1)	7,870 (24.1)	8,586 (25.4)	8,899 (25.5)	9,619 (26.6)	8,920 (27.0)	8,260 (26.3)	9,152 (28.0)	9,286 (28.7)	10,014 (31.5)

자료: 소방방재청 홈페이지, 2009.

2. 담배를 통한 소방자원 확충논거

1) 담배와 흡연율의 관계

흡연은 당사자의 건강만 해치는 것이 아니라 2차적으로 주변의 가족(어린이 포함)에게 심각한 피해를 미칠 수 있다⁶⁾. WHO(World Health Organization, 세계보건기구)는 담배의 폐해를 줄이고자 적극적인 금연정책을 권장하고 있다. WHO가 제시하고 있는 금연정책은 MPOWER로 요약될 수 있다. MPOWER는 M(Monitor), P(Protect), O(Offer), W(Warn), E(Enforce), R(Raise)의 약자이다. 우리나라 역시 이와 같은 MPOWER를 근간으로 하여 국민의 금연을 유도하는 정책을 시행하고 있다. 그 내용을 살펴보면 금연구역을 확장하여 간접흡연으로부터 비흡연자를 보호하고, 보건소의 금연프로그램을 지원하는 한편 TV와 라디오에 담배광고를 금지시키며 흡연이 위험하다는 경고를 담배포장지에 적시함은 물론 담배 관련 세금을 높이는 정책 등을 추진하고 있다. 우리나라를 포함한 각국은 이미 이와 같이 다양한 금연정책을 시행하고 있으며, 다만 금연 관련 예산의 규모, 담배 광고의 방식, 금연 프로그램의 구성 등 세부적인 운영 사항에서 서로 차이를 보이고 있을 뿐이다. 이와 같은 일련의 조치는 궁극적으로 흡연율을 줄이기 위한 공통의 목적을 가지고 있다.

담배에 대한 과세(담배소비세)가 담배흡연(담배소비)에 미치는 영향에 대한 여러 실증 연구들은 담배소비세가 흡연율 감소에 상당한 효과를 발휘하고 있는 것으로 알려져 있다(모수원, 2003: 191). 담배에 대한 과세(담배소비세 부과)는 MPOWER 가운데 R(Raise, 세금 부과 또는 인상)에 해당하는 조치이다. 담배에 대한 과세와 흡연율의 관계에 관한 실증분석 가운데 남아프리카의 사례를 보면 세금을 낮출 경우 흡연은 증가하고, 반대로 세금을 높일 경우 흡연은 감소하는 것으로 나타나고 있다⁷⁾.

세계보건기구(WHO)와 담배규제기본협약(FCTC, Framework Convention on Tobacco Control)⁸⁾은 담배소비의 저감을 유도하는 효과적인 정책수단으로 담배가격 인상을 권고하

6) 자세한 내용은 <http://www.koreahealthlog.com/486>(2008.5.28일자 기사)을 참조하기 바란다.

7) 관련 내용은 <http://www.koreahealthlog.com/486>(2008.5.28일자 기사)와 WHO Report on Global Tobacco epidemics 2008, MPOWER를 참조하기 바란다.

고 있다⁹⁾. 미국, 캐나다 등의 사례는 담배가격 정책과 청소년 담배 소비의 상관관계 분석연구를 통해 담배값 인상이 청소년의 흡연억제(감소)에 효과적인 역할을 하고 있다는 결과를 제시하고 있다. 한편 2005년 서울대 보건대학원에서 실시한 청소년 흡연 실태조사에 의하면 2004년 담배가격 인상정책 이후 청소년의 11.7%가 금연을 하고, 9.5%가 흡연시도를 억제 한 것으로 나타난다. 더불어 동 조사에 따르면 청소년들은 가장 효과적인 금연정책으로 [담배값 인상]을 응답하였다. 이는 청소년의 흡연과 담배가격 인상이 밀접하게 연결되어 있음을 보여주는 증거라고 할 수 있다¹⁰⁾. 우리나라는 2004년 12월30일부터 기존의 2,000원인 담배가격을 2,500원으로 25% 인상하는 조치를 단행하였는데, 이와 같은 조치를 전후한 시기의 남성 흡연율과 담배반출량(담배소비량에 해당)은 <표 3>과 같다. <표 3>에 제시되어 있듯이 담배가격의 인상을 단행하기 이전에 해당하는 2003년과 2004년의 경우 흡연율과 담배반출량이 증가하는 양상을 나타내고 있었다. 그러나 인상된 담배가격이 본격적으로 적용되기 시작한 2005년과 2006년의 경우 그 이전보다 흡연율과 담배반출량이 줄어들었음을 알 수 있다. 또한 조세연구원 보고서에 따르면 모든 담배가격이 갑당 100원 오르게 되면 흡연율은 0.41% 가량 감소한다는 분석결과를 내놓고 있다(민희철, 2007). 이상의 연구에 따르면 해석상 주의를 요구하지만 담배에 대한 과세를 통한 담배가격 인상은 흡연율 감소와 그에 따른 담배화재 경감에 유의미한 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있다.

<표 3> 담배가격 인상 전후의 흡연율 및 담배반출량 변화

구 분	2003	2004	2005	2006
흡연율	56.7	57.8	52.3	44.1
담배반출량	4,465	5391	3804	4276

8) 담배규제기본협약(FCTC)은 세계보건기구가 흡연에 대한 효과적인 통제와 국제협력력을 위해 2003년 5월 21일 제56차 총회에서 채택한 국제협약을 말하며, 동 협약은 2005년 5월 27일을 기해 발효되었다.

9) 본 항에 대한 자세한 내용은 <http://mybox.happy-campus.com>을 참조하기 바란다.

10) 담배는 중독성이 있기 때문에 담배값을 인상하는 조치만으로 청소년의 흡연율을 낮추는 효과를 기대하기 어려우며, 오히려 담배값 마련을 위해 범죄가 늘어날 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 하지만 많은 실증연구에 따르면 흡연과 청소년 비행 범죄의 관련성은 흡연이 청소년 범죄에 직접적인 영향을 미치는 것이지 흡연을 위해 범죄에 개입하는 것은 아니며, 청소년이 흡연할 수 있도록 방치하는 것이 범죄와 비행을 유발하는 원인이라는 결과가 제시되고 있다.

2) 담배에 대한 과세확대와 화재경감의 관계

담배에 대한 과세는 그 가격을 인상시키는 결과를 가져오게 되는데, 이때 담배가격 인상에 따라 화재발생이 어떻게 달라지는가는 직접적이고 정확한 추정이 쉽지 않다. 그 이유는 담배에 의한 화재발생은 흡연과 그에 따른 과실에 기인하는 것이지 담배가격 변동과는 직접적인 관련이 없기 때문이다. 이런 까닭에 담배가격 인상과 흡연율의 관계를 알아봄으로써 담배가격 변화가 화재발생에 미치는 영향을 간접적으로 추정할 수 있을 것이다. 여러 연구에 따르면 담배가격 인상과 흡연율은 정(+)의 상관관계를 형성하는 것으로 알려져 있다(모수원, 2003:191). 이는 담배가격 인상이 흡연율의 감소를 초래하고, 그 결과 담배소비의 억제를 통해 화재발생 건수를 줄이는 효과를 거둘 수 있음을 시사한다¹¹⁾.

국회입법조사처의 최근 연구보고서는 담배에 대한 과세 강화가 흡연율 감소, 저소득층 가계수지개선 등의 긍정적인 효과를 초래한다는 지적과 더불어 구체적으로 다음과 같은 내용을 담고 있다¹²⁾. 저소득층의 담배소비 가격 탄력도가 고소득층보다 높기 때문에 담배세 인상을 통한 담배가격 인상은 저소득층의 지출을 줄이는 효과를 나타내기 때문에 반서민 정책으로 볼 수 없다. 담배가격과 흡연율은 반비례 관계를 형성하기 때문에 담배값이 오르면 저소득층은 크게 영향을 받아 담배에 대한 구매(소비)를 줄이지만 고소득층은 담배가격에 구애받지 않고 이전의 구매행태를 유지하게 된다. 세계은행(World Bank)의 보고서에 따르면 담배가격의 10%인상은 담배수요를 4-8%감소시키는 효과가 있다. 한국 껌협회와 한국금연운동협회의 2000년 - 2009년 흡연실태조사를 정리하여 보여주고 있는 <표 4>에 따르면 우리나라 성인 남성의 흡연율은 2000년 67.6%에서 담배값 인상을 단행한 2001년 61.8%로 줄었고, 2004년 담배값 인상 이후 57.6%로 감소하였다¹³⁾. 이와 같이 동 보고서는 담배가격 인상이 흡연율 저감에 유효한 결과를 가져올 수 있음을 지적하고 있다.

11) 이와 관련하여 엄밀히 말하면 담배가격 인상과 흡연율 감소는 상당히 밀접한 상관관계를 맺고 있는 것으로 판단되지만 양자 간에 모든 학자, 기관 등이 동의하는 과학적 관계가 입증된 것은 아니라는 점에 유의하여 그 의미를 파악할 필요가 있다. 그러나 흡연율 감소가 담배에 의한 화재발생 가능성을 축소시키는 영향을 미칠 수 있음은 분명하기 때문에 담배가격 인상으로 말미암아 흡연율이 감소되는 결과가 초래되었다면 화재발생은 줄어드는 것으로 해석해도 무방할 것으로 판단된다.

12) 보다 자세한 내용은 허종호·이만우, 「흡연율 감소를 위한 정부정책의 타당성 검토와 과제」, 『이슈와 논점94』, 국회입법조사처, 2010.7을 참조하기 바란다.

13) 한편 웰빙 바람이 불면서 2008년의 흡연율은 40.9%까지 떨어졌지만 2009년부터는 43.1%로 상승하는 추세를 나타내고 있다.

〈표 4〉 우리나라 20세 이상 성인의 흡연율 추이

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
남(%)	67.6	61.8	60.5	56.7	57.8	52.3	44.1	42.0	40.9	43.1
여(%)	3.0	5.4	6.0	3.5	4.8	2.7	2.3	4.6	4.1	3.9
전체(%)	34.5	30.4	32.5	29.6	30.4	27.2	22.9	23.0	22.3	23.3

자료: 한국갤럽·한국금연운동협의회 2000~2009년 흡연실태조사

이상의 내용을 종합하여 볼 때 담배에 대한 과세 강화는 담배가격을 인상시킴으로써 담배 소비(흡연율)를 떨어뜨리고, 이는 간접적으로 화재저감의 효과를 창출한다고 할 수 있다. 담배에 대한 기존 조세의 세율을 높이거나 담배를 새롭게 특정 조세의 세원(과세대상)으로 포함하는 조치는 담배가격을 인상시키는 결과를 초래하게 된다. 조세를 활용한 담배가격의 인상은 우리나라가 2005년 비준한 세계보건기구(WHO)의 담배규제기본협약(Framework Convention on Tobacco Control, FCTC) 제6조 ‘가격 및 조세조치’ 규정을 이행하는 것이 되며, 동시에 담배소비를 감소시킴으로써 화재발생을 줄이고 국민건강을 증진하는 등의 부수적인 효과를 제공할 수 있을 것으로 예상된다.

Ⅲ. 담배에 대한 과세를 통한 소방재원 확충방안¹⁴⁾

1. 과세권자

과세권자는 조세채권이 귀속되는 주체를 의미한다. 조세채권의 귀속은 과세고권이 귀속된 경우(세수의 사용주체)와 조세채권을 실현시키는 경우(징수행정의 주체)로 구분할 수 있다. 과세권과 관련된 두 가지 주체 중 세수의 사용주체는 지역개발지원세의 신설시 이미 법령에 의해 광역자치단체에 귀속되는 것으로 확정되어 있다. 따라서 여기에서는 주로 조세채권의 실현, 즉 징수행정에 한정하고자 한다. 담배에 대한 징수와 관련된 쟁점은 광역과 기초자치단체 중 어느 단체를 징수주체로 할 것인가의 문제이다. 담배제조업자 또는 수입업자로부터

14) 본 연구는 2011년부터 시행예정인 지역자원시설세의 신설원으로 담배를 추가하고자 할 경우 과세 체계를 어떻게 할 것인지에 대한 것이므로 이하의 (소방)공동시설세는 2011년 이후의 지역자원시설세를 의미한다.

광역자치단체로 직접 귀속시키는 방법(1안)과 담배소비세를 징수하고 있는 기초자치단체에서 징수하는 방법(2안)이 있을 수 있다. 두 방안 가운데 어느 방법이 적절한지에 대한 판단은 조세행정적인 측면¹⁵⁾과 현실 가능성, 즉 정책적인 측면¹⁶⁾으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

광역자치단체가 징수할 경우 부과기관과 징수기관이 일치하게 되고, 그 결과 기초자치단체가 징수할 경우 논란이 될 수 있는 징수비, 즉 징수교부금에 대한 문제가 없어지게 된다. 뿐만 아니라 징수로부터 세수가 귀속되는 시간이 단축된다. 그러나 현행 광역자치단체의 조세는 기초자치단체에 위임하여 징수하고 있다. 다시 말해 특별시, 광역시, 도의 부과징수권은 관할 시·군·구에 위임되어 행사되고 있다. 따라서 광역자치단체가 직접 징수하게 될 경우 다른 세목의 징수방식과는 다른 과정을 따라야 된다. 결국 조세행정적인 측면에서 징수비용은 감소될 수 있으나, 기존의 방식과는 다른 과정으로 징수된다는 점에서 문제가 나타날 수 있다.

한편 기초자치단체가 징수하는 경우 현행 담배소비세의 부과징수와 유사한 방법으로 기존의 제도를 활용할 수 있다. 다만, 세수의 귀속기관과 징수기관의 차이로 말미암아 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 첫째, 체납세액의 징수에 대한 노력 정도, 둘째, 징수를 위임함으로써 수반되는 비용, 즉 징수교부금 등을 놓고 갈등이 나타날 수 있다. 따라서 기초자치단체가 지역자원시설세의 신규과세대상인 담배에 대해 과세·징수하고, 그 세수를 광역자치단체로 이전할 경우 현행 제도를 활용하여 징수할 수 있기 때문에 현실화 가능성은 크지만 징수비용이 소요되는 단점이 나타난다.

본 연구에서는 후자의 대안을 선택하고자 하며 그 이유는 앞에서 제기된 단점을 다음과 같은 방식으로 해소가능하기 때문이다. 기초자치단체가 징수할 경우 세수귀속기관과 징수기관이 차이가 발생하는 문제가 있을 수 있으나 현행의 광역자치단체 세목도 기초자치단체에 위임하여 부과징수하고 있으므로 기존의 제도를 활용할 수 있다. 또 하나의 문제로 대두되는 체납세액 징수노력 부분은 현행 담배소비세의 징수율이 100%를 보이고 있다는 점에서 크게 부각될 사항은 아닌 것으로 판단된다. 다만 현행 담배소비세의 징수율이 100%인 것은 특별징수방법을 사용하고 있기 때문인 바, 지역자원시설세의 과세대상 중 담배에 대한 징수방식을 변경할 경우에는 징수노력에 대한 고려가 필요할 것으로 판단된다. 결과적으로 징수주체는 광역자치단체의 조세채권으로 하되 기초자치단체에 위임하여 징수하도록 하는 것이 바람직하다는 것이다.

기초자치단체에 위임하여 징수할 경우 징수교부금의 문제에 대한 고려가 필요하다. 징수

15) 조세를 징수함에 있어 편리성과 징수비용의 최소화를 얼마나 충족할 수 있는가를 말한다.

16) 조세체계의 근간을 해치지 않는 범위 내에서 지방세법의 미시적인 수정으로 가능한지 여부이다.

교부금은 광역자치단체가 기초자치단체에 지방세의 징수를 대신하도록 맡긴 뒤 기초자치단체가 지방세를 걷는 과정에서 부담한 인건비와 고지서 작성·송달 등의 비용 등을 나중에 보전해 주는 교부금을 말한다. 현행법상 징수교부금은 각 시·군 및 자치구에서 징수한 도세 징수금액의 100분의 3으로 규정되어 있다(지방세법 시행령 제41조 제1항). 과거 목적세인 공동시설세, 도시계획세는 재산세에 병기하여 징수하고 있었으며, 징수교부금의 교부대상으로 인식되고 있었다. 지역자원시설세는 과거 공동시설세의 과세체계를 그대로 유지하고 있기 때문에 이 역시 징수교부금의 교부대상이다. 따라서 일반적으로 지역자원시설세 중 담배과세에 대한 징수교부금은 세수액의 3%로 설정할 수 있다. 그러나 담배에 대해 지역자원시설세를 부과하되 그 세수(세입)를 특별징수의무자가 징수하도록 한다면 다른 세목의 징수교부금과 동일한 비율을 책정하는 것은 징수비용의 과다책정이라는 비판이 제기될 여지가 있다 이와 관련하여 현행법에서도 지역실정을 고려하여 필요할 경우 조례로 징수금액 이외에 징수건수를 반영하는 등 교부기준을 정할 수 있도록 하고 있어 일부 조정의 여지를 두고 있다(지방세법 시행령 제41조 제2항). 따라서 지역자원시설세의 신규과세대상인 담배에 대한 과세를 기초자치단체에 위임하여 징수할 경우 그 대가로 징수교부금을 배분하되 징수교부금의 비율은 징수세액의 3%수준을 넘지 않도록 결정할 필요가 있다.

2. 과세기준(과세대상 및 과세표준)

과세기준(tax base)은 과세물건인 소득, 소비, 재산 등의 담세력을 금액, 용량, 건수, 인원 등의 척도로 계량화 또는 금액화한 것을 의미한다. 따라서 과세기준은 과세대상과 과세표준과 관련된 개념이다. 담배를 새로운 과세대상으로 설정했다면 그 다음은 적절한 과세표준의 결정이 과제로 남게 된다. 담배에 대하여 과세할 때 담배의 수량, 가격, 품질 등 과세가 가능한 대상 가운데 무엇을 기준으로 해야 하는가의 결정은 쉽지 않은 문제이다.

담배에 과세함에 있어 그 대상으로는 담배의 가격(종가세)과 제조 또는 수입된 담배의 수량(종량세)이 있을 수 있다. 한편 또 다른 쟁점으로 가격이든 수량이든 부과시 일정한 금액으로 할 것인가(정액세) 또는 비율로 할 것인가(정율세)를 사전에 정할 필요가 있다. 현행 담배소비세의 과세표준은 담배의 개비수 또는 중량으로 하고 있으며(종량세), 서울은 각 담배의 종류에 따라 일정한 금액을 부과하고 있다(정액세).

〈표 5〉 현행 담배소비세율

종류		과세표준	세율
1. 피우는 담배	제1종 쫄면	20개비당	641원
	제2종 파이프담배	50그램당	1,150원
	제3종 엽쫄면	50그램당	3,270원
	제4종 각면	50그램당	1,150원
2. 씹는 담배		50그램당	1,310원
3. 냄새 맡는 담배		50그램당	820원

담배에 대해 소방관련 과세를 부과할 경우, 정액세율 및 정율세율, 종량세 및 종가세 모두 가능하다. 따라서 현행 담배소비세의 과세체계를 그대로 유지하면 담배에 대해 소방재원 조달 목적으로 과세를 할 경우 조세체계를 복잡하게 만드는 결과를 발생하지 않는다. 이런 점을 고려하면 담배를 새롭게 세원으로 추가하는 지역자원시설세는 담배에 대해 정액세, 종량세 방식을 적용하는 것이 모두 가능하다. 그러나 정액세로 할 경우 담배판매량의 감소에 따라 세액 감소현상이 나타날 수 있다. 반면 정율세로 할 경우 판매금액이 증가하면 세원증가로 이어질 수 있는 장점이 있다. 실제로 담배판매량은 2000년 기준으로 2008년까지 65.96%로 감소하였으나 담배판매금액은 동 기간 동안 130.65%로 증대되었다. 그에 따라 정액세로 되어 있는 담배소비세는 줄어든 반면 정율세로 설치된 부가가치세는 증대하고 있다. 따라서 지역자원시설세 중 신규과세대상인 담배에 대한 과세체계는 정율세 및 종량세로 하는 것이 바람직하다.

〈표 6〉 담배판매량 및 판매금액의 변화

(단위: 백만갑, 십억원)

연도	담배판매량		담배판매금액	
	판매량	증감율	판매금액	증감율
2000	4,754	100.00	4,587	100.00
2001	4,171	87.74	4,595	100.18
2002	3,624	76.24	4,667	101.75
2003	3,719	78.24	5,186	113.06
2004	4,115	86.57	5,938	129.46
2005	3,004	63.20	5,496	119.82

연도	담배판매량		담배판매금액	
	판매량	증감율	판매금액	증감율
2006	3,129	65.83	5,859	127.74
2007	3,179	66.87	6,049	131.88
2008	3,136	65.96	5,992	130.65

주: 담배판매량 및 판매금액은 국산담배를 기준으로 한 것임

자료: KT&G 경영정보국

과세표준을 각 담배의 종류별로 지정할 경우 향후 전자담배 등 담배의 종류가 다양화할 경우 이를 반영하기 어려울 수 있다. 이 경우 과세표준을 담배의 종류별로 지정하기 보다는 “담배소비세 과세대상”으로 규정하는 방안도 고려해 볼만 하다. 이를 통해 지방세법 중 담배소비세 개정시 자동으로 반영될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 또한 지역자원시설세의 담배에 대한 과세가 정율세로 되어 있을 경우 담배소비세 개정시 변화내용을 반영하게 되는 장점이 있다.

3. 세율

세율(tax rate)은 과세표준에 대한 납부세액의 비율을 의미한다. 일반적으로 세율의 종류에는 비례세율과 차등세율이 있다. 지방세목 중 소비과세적 성격을 띠는 세목은 전국에 걸쳐 동일한 과세체계를 유지하고 있다는 점에서 비례세율로 설정해야 하는 문제가 있다. 이때 세율의 규모는 사전에 확정할 필요가 있다. 세율의 규모는 국가의 조세정책이 반영되는 입법상의 문제라는 점에서 논리적으로 결정하는 데는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 조세의 원천적 목적이 세수입 확보에 있는 바, 담배에 대한 과세를 통해 어느 정도의 소방재원 확보는 가능해야 할 것이다. 따라서 여기에서는 소방재원의 규모에 따른 시나리오별 세율을 제시하고자 한다.

지역자원시설세의 신규 과세대상이 될 담배에 대한 세율을 다음과 같은 과정을 통해 설정할 수 있다. 1단계는 세율인상 가능 범위를 설정한다. 담배에 대한 세율을 결정하기 전에 먼저 현행의 담배세율을 어느 수준까지 인상이 가능한지를 판단한다. 2단계는 담배세율 인상시 소방예산의 확보 가능금액을 분석한다. 담배세율의 변화가 소방재원에 미치는 영향을 분석한다. 마지막 3단계는 소방예산의 증가수준을 고려한 시나리오를 설정한다. 소방예산의 증대수준을 반영하여 세율을 결정한다.

먼저 세율인상의 가능 범위를 살펴보자. 담배세율의 인상 가능 범위를 객관적으로 분석하

는 것은 현실적으로 용이하지 않다. 외국의 담배값 및 담배세율을 국내의 그것들과 비교하여 향후 담배에 대한 세율변동의 근거로 활용하고자 한다. 그 이유는 국내의 담배값 인상시 외국의 사례는 주요한 준거로 작용하였기 때문이다. 다만, 담배값 및 담배세율을 외국의 그것과 비교할 때 어느 나라와 비교하느냐에 따라 그 결과는 달라질 수 있다. 이러한 오류를 줄이기 위해 본 연구는 많은 나라를 비교대상으로 삼은 2007년 조세연구원 발표 자료를 따랐다.

<표 7> 담배가격 구조의 국제비교(2007년 2월 현재)

(단위: 파운드, %)

구분	소매가격	종량세	증가세	부가가치세	총세금	세금/가격
평균	2.10	0.48	0.74	0.34	1.57	71.17
한국	1.42		0.76	0.13	0.89	62.7
오스트리아	2.36	0.33	1.01	0.39	1.73	73.6
벨기에	2.69	0.22	1.41	0.47	2.09	77.7
불가리아	0.9	0.1	0.43	0.15	0.68	76.2
시프러스	1.92	0.28	0.86	0.25	1.39	72.1
체코	1.08	0.36	0.27	0.17	0.8	74.2
덴마크	2.85	1.15	0.39	0.57	2.11	74
에스토니아	0.84	0.24	0.22	0.13	0.58	69.5
핀란드	2.76	0.2	1.38	0.5	2.71	80.4
프랑스	3.37	0.2	1.38	0.5	2.08	75.4
독일	3.17	1.11	0.8	0.51	2.42	76.4
그리스	1.89	0.07	1.02	0.3	1.39	73.5
헝가리	1.26	0.39	0.35	0.21	0.94	75
아일랜드	4.75	2.04	0.84	0.82	3.71	78.1
이탈리아	2.22	0.08	1.22	0.37	1.67	75.1
라트비아	0.42	0.16	0.08	0.07	0.31	72.6
리투아니아	0.73	0.19	0.11	0.11	0.41	55.6
룩셈부르크	2.05	0.21	0.97	0.27	1.45	7.06
말타	2.43	0.23	1.25	0.37	1.85	76.1
네델란드	2.69	0.98	0.55	0.43	1.97	73
폴란드	0.99	0.26	0.31	0.18	0.75	76.2
포르투갈	2.02	0.79	0.47	0.35	1.6	79.2

구분	소매가격	종량세	증가세	부가가치세	총세금	세금/가격
루마니아	0.88	0.23	0.25	0.14	0.63	71.4
슬로바키아	1.61	0.43	0.37	0.26	1.06	65.8
슬로베니아	1.35	0.2	0.59	0.22	1.01	75.2
스페인	1.62	0.11	0.92	0.22	1.26	77.6
스웨덴	3.28	0.42	1.29	0.66	2.36	71.9
영국	5.23	2.1	1.15	0.78	4.03	77.1

주: 한국의 경우 담배소매가격인 2,500원에 파운드당 1,759원의 환율을 적용한 수치임. 증가세에는 각종 부담금이 포함되어 있음

자료: 영국담배제조협회, EU Cigarette Price and Tax Breakdown, 2007.(성명재, 박인수, 주요국의 개별소비세 과세대상 및 세율 비교분석 연구, 조세연구원, 2007에서 재인용).

동 자료에 따르면 <표 7>에 제시되어 있듯이 2007년 2월 현재 국산담배 가격과 세율은 외국의 경우와 크게 다른 양상을 나타내고 있다. 우리나라 담배의 소매가격은 1.42파운드로 비교대상 국가들의 평균 담배가격 2.10파운드에 비해 낮은 가격을 형성하고 있다. 우리나라 보다 담배가격이 높은 나라는 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국 등 대부분 소득수준이 높은 국가들이다. 동일한 시점에서 담배가격 대비 세율의 비율을 비교해 보면, 비교대상 국가의 평균은 71.17인데 비해 한국은 62.7로 낮은 비율을 나타내고 있다. 담배가격을 인상 또는 인하하는데 외국과의 비교를 통해 그 수준을 가늠하는 경향이 있음을 감안할 때 담배가격에서는 약 0.68파운드(1,196원), 그리고 세율은 8.47%(212원) 인상이 가능한 수준이다. 따라서 본 연구에서는 담배인상 가능수준을 최고 1,196원에서 최저 212원의 범위로 한정하고자 한다. 이러한 액수는 현행 담배소비세(641원, <표 5>참조)를 기준으로 할 때 186.5%에서 33%의 수준에 해당한다.

담배세율 인상시 예산의 확보 가능액은 인상가능 수준 × 담배소비세액 × 연간판매량과 같은 산식에 의하여 산출할 수 있다. 그 결과를 보면 최고 가능액은 186.5% × 641원 × 3,136백만 = 3,748,978백만원이고, 최저 가능액은 33% × 641원 × 3,136백만 = 663,358백만원이다¹⁷⁾.

소방예산의 증가수준을 고려한 시나리오를 설정하면 1안은 현재의 (소방)공동시설세(자원공동시설세)를 포함하여 전체 소방예산의 40% 수준, 2안은 현재의 공동시설세를 포함하여

17) 담배소비세는 제1종 궐련 1갑(20개비)에 대한 세액(<표 5>참조)이고, 담배판매량은 2008년 기준(<표 6>참조)이다.

전체 소방예산의 45% 수준 그리고 3안은 현재의 공동시설세를 포함하여 전체 소방예산의 50% 수준¹⁸⁾으로 하는 대안이다. 먼저 2010년 소방예산의 현황을 살펴보면, 총 소방예산은 2,435,699백만원이며 공동시설세는 599,205백만원으로 전체 소방예산에서 공동시설세가 차지하는 비중은 24.6%이다.

<표 8> 2010년 소방예산 대 (소방)공동시설세의 비중

(단위: 백만원, %)

구분	소 방 예 산 (A)	소방공동시설세 (B)	비율 (B/A) × 100
재원	2,435,699	599,205	24.6

자료: 소방방재청, 2010 소방행정자료 및 통계, 2010.

그러므로 각 시나리오별 증대가 필요한 재원은 다음과 같다. 1안은 총 예산의 13.4%(326,384백만원), 2안은 총 예산의 18.4%(448,169백만원) 그리고 3안은 총 예산의 23.4%(569,954백만원)이다. 그리고 이러한 재원은 현재의 공동시설세 수입에 비해 각각 다음과 같은 비율의 증가가 요구된다. 1안은 2010년 기준 공동시설세의 54.5%, 2안은 2010년 기준 공동시설세의 74.8% 그리고 3안은 2010년 기준 공동시설세의 95.1%이다.

<표 9> 시나리오별 공동시설세액

(단위: 백만원, %)

구분	소방예산	공동시설세	추가재원	공동시설세증가율
2010년 현재	2,435,699	599,205	0	
1안	2,762,083	925,589	326,384	54.5
2안	2,883,868	1,047,374	448,169	74.8
3안	3,005,653	1,169,159	569,954	95.1

지금까지의 분석을 통해 다음과 같은 결과를 도출할 수 있다. 첫째, 담배세율 인상을 통한 세수입의 증대는 최고 3,748,978백만원에서 최저 663,358백만원까지 가능하다. 둘째, 현재의 공동시설세를 포함하여 전체 소방예산의 50% 수준까지 증대시킬 경우 569,954백만원의 추가 재원을 마련해야 하며, 이는 외국의 사례에 비추어 인상할 수 있는 최저수준의 담

18) 40%, 45%, 50%를 기준으로 하였는데, 이는 1980년대 경우 전체 소방예산에서 소방공동시설세가 차지하는 비중이 50-70%이었음을 고려할 때 그리 높은 수준은 아니라고 할 수 있다. 자세한 내용은 소방방재청, 「2010 소방행정자료 및 통계」, 2010을 참조하기 바란다.

배세율 인상(33%)으로 달성이 가능하다. 셋째, 각 시나리오별 담배값의 증가수준은 104원(제1안), 143원(제2안), 182원(제3안)이며, 이것은 담배 1갑당 지역자원시설세액(소방공동시설세)을 의미한다.

<표 10> 시나리오별 담배 1갑당 증가액

대안별	추가소요(백만원)	판매량(백만갑)	갑당금액(원)
제1안	326,384	3,136	104
제2안	448,169	3,136	143
제3안	569,954	3,136	182

각 대안별 담배소비세율은 다음과 같다. 정율세로 신설할 경우 담배소비세의 16.2%(제1안), 22.3%(제2안), 28.4%(제3안) 등이고, 정액세로 할 경우에는 104원(제1안), 143원(제2안), 182원(제3안)이며 각각의 경우 담배소비세와 지역자원시설세(소방공동시설세)를 합제한 담배과세액은 745원, 784원, 823원이다.

<표 11> 지역자원시설세 중 신규과세대상인 담배에 대한 시나리오별 세율

구분	현행	제1안	제2안	제3안
정율세	641원	16.2	22.3	28.4
정액세 (담배소비세+지역자원시설세)	641원	104원 (745원)	143원 (784원)	182원 (823원)

4. 징수방법

납세의무자로부터 조세를 징수하여 징수권자에게 납부하는 방법을 의미한다. 이러한 징수 방법에는 보통징수방법과 특별징수방법이 있다. 보통징수는 과세권자가 납세고지서를 납세의무자에게 발부하여 징수하는 방법이다. 특별징수는 징수의 편의가 있는 자에게 징수하도록 하는 방법이다. 담배에 대한 지역자원시설세(소방공동시설세)의 징수는 제도 운영과정의 혼란 방지 등을 위해 현재의 담배소비세 징수방법과 동일하게 특별징수의무자로 하여금 징수하도록 하는 방법이 현실적인 대안으로 판단된다.

광역자치단체가 보유하고 있는 과세권을 기초자치단체가 행사할 경우 각 광역자치단체와 기초자치단체간에 사무위임에 관한 조례를 제정하고 있다. 따라서 기초자치단체가 담배에 대

한 지역자원시설세의 징수업무를 순조롭게 추진할 수 있기 위해서는 조례에 그 내용을 담은 후속 조치가 강구되어야 할 것이다.

IV. 결 론

화재예방, 진압 및 구조·구급 등을 원활하게 수행하기 위해서는 소방장비의 현대화, 소방관리 시스템의 합리화, 소방인력의 강화 등을 통한 소방력 강화가 요구되고 있다. 소방력 확충의 관건은 필요한 재원을 여하히 조달할 수 있느냐에 달려 있다.

본 연구는 담배를 (소방)공동시설세의 과세대상에 포함하는 방안을 종합적으로 검토하여 지방자치단체의 소방재원을 확충할 수 있는 대안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 그 결과 다음과 같은 과세체계 구축 방안을 제안하였다. 첫째, 담배에 대한 소방공동시설세(지역자원시설세)의 과세권은 현실적 여건을 고려할 때 광역자치단체에 부여하되 그 징수 등의 사무는 기초자치단체에 위임한다. 이는 담배소비세의 징수가 기초자치단체에 의해 이루어지고 있는 현행 지방세제의 틀을 유지함으로써 조세행정의 혼란을 방지하기 위한 것이다. 한편 기초자치단체에 대한 징수교부금은 다른 세목과의 관계를 고려하여 징수세액의 3% 이내에서 결정하는 것이 적절하다고 판단된다. 둘째, 현행 담배소비세의 과세체계 등을 감안할 때 소방공동시설세(지역자원시설세)는 정액세 및 종량세 방식이 바람직하다. 다만 정액세로 할 경우 담배판매량의 감소에 따른 세액 감소현상이 나타날 수 있기 때문에 이에 대한 보완조치의 강구가 요구된다. 셋째, 담배에 대한 소방공동시설세(지역자원시설세)의 세율은 그 인상 가능 범위, 소방예산에서 차지하는 합리적인 비중 등을 고려하여 결정해야 한다. 더하여, 징수방법은 현재의 담배소비세 징수방법과 동일하게 특별징수의무자가 담당하는 것이 현실적인 대안으로 판단된다.

본 연구의 대안이 실효성을 거두기 위해서는 다음과 같은 조치가 병행되어야 할 것이다. 첫째, 담배에 대한 소방공동시설세(지역자원시설세)는 일반회계보다는 특별회계를 설치하여 계리하는 것이 바람직하다¹⁹⁾. 그 이유는 소방공동시설세의 과세대상을 확대하는 이유가 새로운 소방재정수요의 증가에 능동적으로 대응하고 소방서비스의 강화를 돕는 안정적이고 자율적인 재원의 확보를 목적으로 하고 있기 때문이다. 부연하면 담배에 대한 소방공동시설세(지역자원시설세)는 특정재원의 성격을 띠고 있으며, 향후 소방재원의 지속적인 확대를 위해

19) 특별회계에 대한 전반적인 내용은 이현우(2009) 등의 자료를 참조하기 바란다.

서는 특별회계를 통한 관리방식이 바람직하다는 것이다. 둘째, 확보되는 재원(담배에 대한 소방공동시설세 세수)은 소방력확충을 위한 지원뿐만 아니라 대국민 프로그램의 개발 등 다양한 용도에 활용함으로써 소방안전을 제고하는 한편 국민 삶의 질 향상에 이바지하도록 해야 한다. 셋째, 본 연구의 제안이 확고한 기반을 구축할 수 있도록 지방세법 등의 개정이 이루어져야 한다. 구체적으로 지역자원시설세(소방공동시설세)의 과세대상에 담배를 포함할 수 있도록 2011년부터 시행될 예정인 지방세법 개정안 제142조를 개정하고, 납세의무자와 관련된 제143조, 납세지와 관련된 제144조, 그리고 과세표준 및 세율과 관련된 제146조를 개정하여야 한다. 넷째, 진정한 소방력의 강화를 위해서는 지방자치단체의 열악한 재정여건을 고려한 근본적인 대책의 강구가 요구된다. 현재와 같이 열악한 지방재정 여건의 개선 없이 '자치사무'로 규정된 소방사무가 원활하게 시행되기를 기대하는 것은 무리가 아닐 수 없다. 계속적으로 늘고 있는 소방수요를 고려할 때 지방자치단체의 자체적인 재원확보 노력을 뒷받침할 수 있도록 담배에 대한 소방공동시설세(지역자원시설세)의 신설과 더불어 실질적인 국비지원 방안을 함께 마련해야 할 것이다.

본 연구는 담배에 대한 소방공동시설세(지역자원시설세)의 신설을 통해 소방재원의 확충을 돕는 실효성 있는 대안을 제시했다는 데 의의가 있다. 하지만 늘어나는 소방수요에 온전하게 부응하기 위해서는 좀 더 종합적인 소방재원 확보 대책이 강구되어야 할 것이다. 그와 관련한 심도 있는 연구는 향후 과제로 남겨두고자 한다. 특히 소방재원확충의 필요성과 관련해서는 담배화재에 의한 지방자치단체별 피해규모(연도별 변화 등), 지방자치단체의 재원 부담액 등을 논거로 제시하는 것이 더욱 적절할 것으로 판단되나 이와 관련된 자료가 존재하지 않는 등 연구수행과정에서 한계가 있었다. 이러한 부분 역시 차후 연구에서 심도있게 다루고자 한다.

【 참고문헌 】

- 김종순. (1997). 『지방재정론』. 서울: 삼영사.
- 김진동. (2006). “소방재원확충을 위한 지방세제 개선방안” 『국제회계연구』. 국제회계학회. 제15집.
- 모수원. (2003). “담배가격 인상, 최적의 정책인가?” 『산업경제연구』. 한국산업경제학회. 제16권 제6호.
- 민희철. (2007). “이산선택모형(discrete choice model)을 이용한 담배제품 수요의 추정” 『재정포럼』. 12월호.
- 성명재. (2004). “담배 관련 세금 및 가격의 국제비교와 정책시사점” 『재정포럼』. 4월호.
- 성명재·박인수. (2007). 『주요국의 개별소비세 과세대상 및 세율 비교분석 연구』. 조세연구원.
- 소방방재청. (2010). 『소방행정자료 및 통계』.
소방방재청 홈페이지
- 손희준 외. (2008). 『지방재정론』. 대영문화사.
- 송상훈외. (2007). 『소방행정 효율화 방안』. 경기개발연구원 경기도 의회 수탁과제보고서.
- 영국담배제조협회. (2007). EU Cigarette Price and Tax Breakdown.
- 유태현. (2003). 『한국지방재정론』. 상경사.
- 이정만. (2007). “소방재정의 문제점과 소방공동시설세 확충방안에 관한 연구” 『한국지방재정은 집』. 한국지방재정학회. 제12권 제2호.
- 이준구. (1995). 『재정학』. 서울: 다산출판사.
- 이종수. (2009). 『행정학사전』. 서울: 대영문화사.
- 이현우. (2009). 『지방자치단체 특별회계 개선방안』. 경기개발연구원 정책연구보고서.
- 한국객담·한국금연운동협의회. (2009). 『2000~2009년 흡연실태조사』.
- 허중호·이만우. (2010). “흡연을 감소를 위한 정부정책의 타당성 검토와 과제” 『이슈와 논점 94』.
국회입법조사처.
- 홍기용. (1996). 『지방세 개론』. 교학사.
- 홍장표. (2008). 『지방소방재정의 확충방안』. 아주대학교 대학원 석사학위논문.
- KT&G 경영정보국
- 경향신문. 2007년 12월 25일
- 지방세법
- 지방세법 시행령
- 지방세법 개정(안)
- WHO Report on Global Tobacco epidemics 2008, MPOWER
[http://www.koreahealthlog.com/486\(2008.5.28\)](http://www.koreahealthlog.com/486(2008.5.28))
<http://lofin.mopas.go.kr/>