

碩士學位 論文

豫防消防서비스의 民間委託 導入方案에 관한 研究

- 건축허가 동의 및 완공검사를 중심으로

A study of introduction plan on contracting out of
fire prevention administrative service

- Focused on the assent of building permit and
inspection of a construction work

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

金 京 範

2008年 8月

豫防消防서비스의 民間委託 導入方案에 관한 研究

- 건축허가 동의 및 완공검사를 중심으로

指導教授 黃 京 洙

金 京 範

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2008年 8月

金京範의 行政學科 一般行政專攻 碩士學位 論文을 承認함

審査委員長 _____ 인

委 員 _____ 인

委 員 _____ 인

濟州大學校 行政大學院

2008年 8月

〈 목 차 〉

국문 요약	i
제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	6
제2장 이론적 논의	9
제1절 공공서비스에 대한 일반이론	9
1. 의의	9
2. 유형	11
3. 공급방식	14
제2절 민간위탁에 대한 일반이론	18
1. 의의	18
2. 법적근거 및 사무유형과 중앙부처의 민간위탁 실태	25
3. 성공요소와 관리 및 통제	35
제3절 예방소방서비스에 대한 일반이론	41
1. 의의	41
2. 유형 및 공급방식	45
3. 관리 및 통제	49
제4절 연구 분석의 틀	50
제3장 건축허가 동의 및 완공검사 실태분석과 문제점 도출 ...	54
제1절 건축물의 소방안전	54
제2절 건축허가 동의	55

1. 관련법령	55
2. 범위	57
3. 운영	58
제3절 완공검사	60
1. 관련법령	60
2. 범위	61
3. 운영	62
제4절 운영상의 문제점	64
제5절 민간위탁의 타당성 분석	66
1. 전문성	66
2. 비용성	67
3. 책임성	69
제4장 예방소방서비스의 민간위탁 도입방안	72
제1절 필요성과 접근성	72
1. 필요성	72
2. 접근성	73
제2절 민간위탁의 방안	75
1. 방식 및 선정 방안	75
2. 범위 및 운영 방안	79
3. 관리 및 통제 방안	84
제5장 결 론	87
[참고문헌]	90
ABSTRACT	95

〈 표 목 차 〉

〈표2-1〉 공공재와 민간재의 특성비교	10
〈표2-2〉 재화 및 서비스의 유형 분류	11
〈표2-3〉 공공서비스 공급방식	15
〈표2-4〉 공공서비스 공급방식의 대안별 유형	17
〈표2-5〉 민간위탁의 배경	21
〈표2-6〉 민간위탁의 유형별 특성비교	22
〈표2-7〉 민간위탁 유형의 책임관계	24
〈표2-8〉 민간위탁과 관련 법령 규정(행정권한 위임 및 위탁에 관한 규정) ...	27
〈표2-9〉 공공서비스의 수탁기관 유형별 실태	31
〈표2-10〉 민간위탁 서비스 특성에 따른 분류	32
〈표2-11〉 민간위탁의 사유별 현황	33
〈표2-12〉 계약방식별 위탁 현황	34
〈표2-13〉 민간위탁의 성과요소에 대한 선행연구의 요약	39
〈표2-14〉 소방서비스의 유형	47
〈표3-15〉 건축허가 동의 및 부동의 현황	59
〈표3-16〉 소방검사요원 자격별 현황	64
〈표3-17〉 건축관련 예방소방민원처리 현황(2006년)	64
〈표3-18〉 소방공무원의 징계 비위유형별	66
〈표3-19〉 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁 타당성 평가	71
〈표4-20〉 적정 수탁자 선정을 위한 장·단점 비교분석	76
〈표4-21〉 담당공무원 보상 및 인센티브, 부조리 방지대책	84

〈 그림 목차 〉

〈그림2-1〉 연구 분석의 틀	51
〈그림3-2〉 건축허가 동의 운영 절차	59
〈그림3-3〉 완공검사 운영 절차	63
〈그림4-4〉 건축허가 동의 운영 절차 개선	80
〈그림4-5〉 완공검사 운영 절차 개선	82
〈그림4-6〉 건축물의 완공검사 수수료 산정	83



국문 요약

豫防消防서비스의 民間委託 導入方案에 관한 研究

- 건축허가 동의 및 완공검사를 중심으로

지금 우리나라 정부에서는 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 예방소방서비스를 시·도 소방본부장 또는 소방서장에게 위임하여 공급하고 있다. 하지만 반복적인 제도적 변화와 특정소방대상물의 화재 예방을 위한 전문 인력의 부족, 전담직원 전문교육기회의 부족 및 잦은 인사발령, 소방공무원의 부패 및 업무기피 등으로 효율적으로 공급되지 못하고 있다. 이와 같은 공공서비스의 공급으로 인하여 폐지론이 대두되고 있으며, 민간위탁에 대한 논의가 이루어지고 있다.

따라서 예방소방서비스 중에서도 비교적 공공성이 낮으며, 시장적 성격과 전문성을 요하는 건축허가 동의 및 완공검사에 대하여 시대적 환경에 따라 민간위탁 개선방안을 모색하였다.

건축허가 동의 및 완공검사 민간위탁의 타당성을 전제하여 “건축허가 동의 및 완공검사가 민간위탁 공공서비스로서 적합한가”, “어떤 방식과 유형으로 민간에 위탁하고, 수탁기관을 어떻게 선정할 것인가”, 그리고 “민간위탁 후 관리 및 통제는 어떻게 할 것인가”에 초점을 두어 접근하였다.

소방행정기관에서 공공서비스로 공급하여 오던 건축허가 동의 및 완공검사를 민간에 위탁하여 공급하는 것이 가능한지에 대하여 전문성, 비용성, 책임성으로 구분하여 분석한 결과 민간위탁이 타당하다고 판단되었다.

작은 정부 지향 및 소방안전관련 교육·홍보·조사·연구 외에 소방검사범위(시설 점검·진단, 기계·기구·장치의 성능검사, 위해·위험설비의 검사대행과 컨설팅 등)의 확대와 소방안전에 관한 국제협력이 가능할 뿐만 아니라, 각종 고급 소방안전 기술의 전문적인 검토와 지도가 가능하여, 대국민 소방안전을 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 한국소방안전협회와 한국소방검정공사를 통합(“가칭” 한국소방안전공단)에 위탁하는 것이 가장 바람직하다고 판단되었다.

건축허가 동의 및 완공검사에 대한 업무 범위 및 운영, 관리 및 통제 등의 방안에 대해서는 다음과 같이 하였다.

첫째, 건축허가 동의는 대상의 범위를 확대하고 운영방법은 수탁기관에서 현행 소방행정기관의 시행하는 것과 같은 방법으로 수수료 없이 공급, 건축물의 관계인(민원인)들의 편리성을 위하여 현행보다 건축허가 동의 처리기간을 건축물의 연면적 및 소방시설 규모 등을 고려한 확대와 미비한 부분은 수탁기관에서 직접 보완체제로 전환하여 건축물의 화재 예방·경계·소화·피난 등이 효과적으로 이루어지도록 하였다.

둘째, 건축물의 소방시설 설치 완공검사는 현장 확인 서비스 업무임으로 건축물의 연면적 및 시설 등 기준으로 합리적인 수수료를 산정하여 위탁 업무의 수행에 따른 최소한의 운영비 성격으로 수익자 부담원칙에 따라 수요자(건축물의 관계인)가 부담하는 것으로 하였다.

셋째, 관리 및 통제에 있어서는 공공성 확보와 서비스의 질 저하 방지를 위하여 민간 위탁 후 이루어진 수행결과를 종합하여, 년 1회 이상 위탁기관에 자료 제출 및 보고하도록 하고, 이를 근거로 위탁기관에서는 표본 추출하여 특별감사를 실시하는 것으로 하였다.

넷째, 위탁기관에서는 수탁기관 직원들에게 주기적인 교육을 통하여 예방정책 방향 이해와 실무에 필요한 지식을 전달하고, 또한 건축허가 동의 및 완공검사의 수요자를 대상으로 만족도 조사 실시와 결과를 가지고 재계약에 사용하도록 하였다.

이상과 같은 방안으로 건축허가 동의 및 완공검사를 민간에 위탁하였을 경우에는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다.

첫째, 건축허가 동의 및 완공검사가 전문성과 책임성이 강화 될 것이며, 기능의 통합으로 행정력 낭비와 공무원의 부패방지, 건축물이 관계인 등의 불필요한 경제적 손실 감소 등 실익이 있을 것이다.

둘째, 저렴한 비용으로 건축물의 쾌적성, 편리성, 안정성 등 공급으로 건축물의 관계인은 화재예방 관심을 가지게 될 것이다.

셋째, 현행 건축허가 동의 및 완공검사 대상 확대와 소방시설관련업의 전문성 향상으로 소방산업의 기술개발과 육성에 기여할 것이다.

결론적으로 건축허가 동의 및 완공검사의 비효율성을 제거하고 효율성 확보를 위하여 민간에 위탁하는 것은 전격으로 동의한다. 한편으로는 예방소방서비스 분야의 공공서비스를 전면적으로 도입하는 것은 이해관계자의 저항과 혼란으로 어려울 것으로 사료되기도 하지만, 그 무엇보다도 정부에서 민간위탁을 하고자 하는 의지가 있다면 어려울 것은 없다고 본다.

그리고 예방소방서비스를 공급하고 있는 소방조직 내부, 수요자인 건축물의 관계인 및 소방시설관련업의 관계인 등 인식변화와 더불어 정치적인 지원과 지속적인 연구 검토가 뒤따라야 될 것이다.

소방방재청에서도 현재 검토하고 있는 것으로 알고 있다. 지금까지의 연구 검토한 내용은 민간위탁에 대한 보편적인 문제로 누구나 제기할 수 있는 문제이지만, 본 연구에서 검토한 내용이 예방소방서비스의 민간위탁에 있어서 보편적인 기준을 마련하는데 도움이 될 것으로 기대한다.



제1장 서론

제1절 연구의 목적

산업사회에서 정보화 사회로 넘어가면서 전 세계의 각 분야에서는 변화를 예측하고 대응하면서 새로운 것에 대하여 많은 경험을 하고 있다. 특히 우리나라의 IT산업의 활황과 정보통신의 디지털화는 비약적으로 변화를 거듭하고 있으며, 또한 도시의 공간구조는 대도시권을 중심으로 반복적인 일상 생활권을 만들어 내면서 건축물은 밀집화·대규모화·고층화·지하화 등 복잡하게 변화하고 있다.

이러한 IT산업의 활황과 정보통신의 디지털화에 비해 복잡한 구조의 현상을 보이고 있는 건축물의 소방안전은 상당히 더딘 변화를 보이고 있다. 그 원인은 정부의 양적팽창 및 외형적인 성장, 대량생산 및 대량소비를 따라 잡으려는 경제적 논리에 입각한 줄속성장의 구조 때문임을 부인할 수 없을 것이다.

소방의 공공서비스는 화재의 예방, 진압, 구조·구급 및 재난업무를 공공조직에서 담당하여 전문화된 인력, 장비, 기술을 보유하고 효율적으로 공급하는 것으로 이해할 수 있다.¹⁾ 즉 소방은 각종 화재사고에 대하여 효과적으로 대처하기 위한 위기관리의 성격을 가지고 있으며, 이러한 위기관리의 성격은 일상적으로 생산 및 공급하는 일반 공공서비스와는 다르다.

최근 정부에서는 소방서비스를 효율적인 공급 및 건축물 등의 화재예방을 위하여 소방 관련법령을 4분법²⁾ 및 다중이용업소의 안전관리에 관한법령 등으로 제도를

-
- 1) 소방법은 1952년 내무부령(제101조)를 시작되었다. 소방행정의 업무는 크게보면 화재의 예방·경계·진압 그리고 사후 처리이며, 위급상황에서 구조·구급 업무이다. 소방 관련법령이 대부분이 화재 예방·경계, 특히 위험물의 취급, 소방시설의 기준 및 점검, 소방용 기계·기구의 형식승인, 소방시설의 설계 및 공사감리 등에 관한 것이며, 매우 전문적이고 기술적인 내용을 담고 있다. 중앙소방학교. (2001). 「소방행정 1」:53, 소방기본법 제1조 (목적) : 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 한다.
 - 2) 기존 소방법을 2003. 5. 29 제정하기 전에 학자가 주장하였다. 소방법의 내용에 따라서 3분법, 4분법, 5분법 이상으로 분법화 할 수 있다. 단일법으로 되어 있는 소방법을 분법화하는 경우에 가능한 최소한의 체계로 개편하여야 한다. 특정된 분야를 규율하는 법률은 가능한 단일법으로 하는 것이 적합하나, 해당 분야가 안전규제분야와 사업분야를 동일한 법률에서 규제할 필요성이 현실적으로 존재하는 경우에 안전규제의 정당성과 사업규제의 법이념이 상충하면 법률을 분류하는 방향이 적합하다. 국민의 행위는 헌법상 보장된 행위자유의 원칙 때문에 법률에서 이를 제한하는 법률상 규정이 없는 한 원칙적으로 자유이다. 이종영. (2000). 「소방법령체계 개편에 관한 연구」. 제15회 소방학술세미나:3

세분화³⁾하였고, 오늘날까지도 제정·개정을 거듭하면서 변화를 가세하고 있으나, 더 복잡함은 물론 옛날 방식과 크게 변화된 것은 없을 뿐만 아니라 사회적인 공유가 부족하여 소방서비스의 공급은 효율적으로 이루어지지 못하고 있다.

한편 소방 관련법령을 4분법 후부터 5년간(2003년~2007년) 화재발생 건수는 35,197건, 인명피해는 2,368명, 재산피해는 1,760억원이라는 평균을 기록하였고, 2007년에는 2006년보다 화재발생 건수는 50.3% 증가, 인명피해는 0.2% 증가, 재산피해는 72.3% 증가한 것을 보더라도 소방서비스의 공급은 효율적으로 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있다.⁴⁾

또한 2003년부터 우리나라에서 이슈가 되었던 대표적인 대형화재⁵⁾로는 대구지하철 1호선 방화화재(2003년, 192명 사망, 148명 부상), 천안초등학교 축구부 숙소화재(2003년, 9명 사망), 대구 서문시장화재(2005년, 625억원 재산피해), 서울 파워노래연습장(2006년, 8명 사망, 12명 부상), 경기도 이천화재(2008년, 40명 사망, 10명 부상) 등이다.

특이한 점은 대형화재가 발생한 곳에서 또 다시 화재가 발생하는 등 동일한 건축물이나 장소에서 2~3회 반복⁶⁾하여 발생한 사례가 있는가 하면, 대구 서문시장의 화재는 1951년부터 2005년까지 16회⁷⁾의 화재가 반복하여 발생한 사례가 있다. 이러한 대형화재는 귀중한 생명과 많은 재산 피해를 가져왔을 뿐만 아니라 국민들에게 불안 심리를 고조시켰다.

이러한 대형화재를 접할 때마다 국민들은 대형화재로부터의 안전에 대하여 스스로

3) 소방기본법 '03. 5. 29, 4차 개정('06. 12. 26), 10장 57조, 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 '03. 5. 29, 5차 개정('06. 9. 22), 8장 53조, 소방시설공사업법, '03. 5. 29, 3차 개정('06. 9. 22), 7장 40조, 위험물안전관리법 '03. 5. 29, 4차 개정('06. 9. 22), 7장 39조, 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 '06. 3. 24, 6장 26조로 구성되어 있다. 소방방재청. (2007), 「소방행정자료 및 통계」:10

4) 소방방재청 2007년도 화재발생 현황분석 자료 : 화재발생 건수(2003년 31,372건, 2004년 32,737건, 2005년 32,340건, 2006년 31,778건, 2007년 47,760건), 인명피해(2003년 2,833명, 2004년 2,304명, 2005년 2,342명, 2006년 2,180명, 2007년 2,84명), 재산피해(2003년 151,590백만원, 2004년 146,634백만원, 2005년 171,374백만원, 2006년 150,800백만원, 2007년 259,763백만원)

5) 대형화재: 사망자 5명 또는 사상자 10명 이상 또는 재산피해 20억 이상

6) 동일한 장소에서 발생한 대형화재의 반복 발생사례 - 대왕코너화재 ① 제1차 : 1972.8.5, 15:05 ② 제2차 : 1974.11.3, 02:42 ③ 제3차 : 1975.10.12, 23:40, 대전 충남방적화재 ① 제1차 : 1981.07 ② 제2차 : 1992.12.11, 17:25 ③ 제3차 : 1996.10.07, 20:45, 최성룡. (2006). 「소방검사의 시장중심거버넌스 형성에 관한 연구」. 박사학위논문, 호서대학교 행정대학원:1

7) 1951. 10. 20. 방화, 1952. 2. 24. 촛불, 1952. 12. 26. 화롯불. 1960. 2. 5. 촛불, 1960. 6. 16. 유류, 1961. 2. 16. 불명, 1961. 6. 15. 불명, 1967. 1. 1. 전기, 1968. 11. 3. 난로, 1970. 2. 4. 난로, 1975. 11. 20. 담뱃불, 1976. 12. 17. 성냥불, 1977. 2. 4. 불명, 1978. 12. 1. 불명, 1997. 7. 30. 전기, 2005. 12. 29. 전기, 박동균. (2006). 「다중이용시설 화재 사례를 통해 본 위기관리의 실패와 함의」. 한국도시행정학회 도시행정학보 제19집 제1호, 4:201-217

책임지고자 사회적 구조 및 문화 등 여러 가지 요인들이 혼합적으로 작용하여 국가나 지방자치단체에 안전한 삶을 보장받으려는 요구가 증가하고 있다. 즉 국민들은 국가나 지방자치단체에 국민을 진정한 고객으로 모시고 고객지향적으로 소방서비스를 공급하여 줄 것을 요구하고 있다.

정부는 이러한 국민들의 요구를 받거나 대형화재를 직·간접적으로 경험 할 때마다 소방의 시장실패⁸⁾의 책임을 통감하고, 정치적·제도적·환경적·인적 요인들이 혼합적으로 작용하여 소방서비스에 대한 정책들은 급하게 결정되어 왔다. 즉 전시적이고 체계적이지 못한 상황에서 소방서비스의 정책은 건축물의 관계인에게 소방시설⁹⁾을 보장하는 쪽으로 결정되었다.

소방서비스는 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호한다는 목적에서 이루어지는 것이며 크게 두 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 화재진압·구조·구급을 위하여 활동을 하는 현장대응서비스이다.

둘째, 건축물 및 위험물시설 등 특정소방대상물¹⁰⁾에 대해 화재위험으로부터 사전에 경계·소화의 역할을 하는 예방소방서비스이다.

현장대응서비스는 소방공무원들의 끊임없는 노력으로 전문성 향상과 변화를 통하여 위기에 신속하고 적절한 대응으로 국민들로부터 신뢰를 받고 있다고 평가를 할 수 있겠다.

반면 예방소방서비스는 동일한 유형의 화재 및 비슷한 화재의 반복적인 발생 등

8) 시장실패는 시장을 근간으로 작용하는 민간부문이 시장이 가정하고 있는 이상적인 경쟁상태가 위반됨으로써 제품(서비스)의 생산과 소비에 있어 최적의 효율성을 달성되지 못한 것이다. 박중훈. (2000). 「정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안」. 한국행정연구원 연구보고서:6

9) 소방시설이란 건축물 또는 각종 구조물에 설치되어 화재를 진압하고 화재발생 사실을 주위에 전파하거나 피난을 유도하고 소화용수를 확보하며 소방대의 일련의 활동을 보조하기 위한 설비를 총칭하는 개념이다. 소방시설은 그 구조물내 인명·재산을 보호하는 안전설비라는 점에서 일반설비인 위생설비, 냉난방설비, 공조설비, 전기설비, 통신설비 등과는 차별성을 가지고 있다. 기능에 따라 소방시설은 여러 가지의 소방관련 설비의 군으로 형성되어 각각의 세부설비로 구성되며 이는 안전을 확보한다는 의미에서 보다 구체화된 법체계하에서 기준이 적용되고 있는 특성이 있다. 그리고 소방시설은 각각의 설비에 대한 적용을 함에 있어 소방대상물의 규모, 높이, 가연물의 양, 위험물질의 사용정도, 화재진압상의 취약성에 따라 기준을 달리하고 있으며 일상적으로 사용함을 목적으로 사용하는 설비가 아니고, 비상시 정확한 작동을 필요로 하는 설비이기 때문에 평상시의 지속적인 유지관리가 필요하고 대부분의 설비가 자동으로 작동되어야만 하고 여러가지 소화약제를 사용함에 따라 건축, 기계, 전기, 화학, 통신 등이 복합적으로 조합되어 이루어지고 있다. 소방시설은 크게 대별하여 소화설비, 경보설비, 피난설비, 소화용수설비, 소화활동설비로 나누어지며 각 설비별로 세부적인 설비들로 구성된다. 경기도소방학교. (2006). 「소방시설기계」. 소방공무원 교육 교재:5

10) 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 제2조(정의): 소방특정대상물이라 함은 소방시설을 설치하여야 하는 소방대상물로서 대통령령이 정하는 것을 말하며, 대통령령에서는 근린생활시설을 비롯하여 위락시설, 복합건축물 등 총 25개 항목으로 구분되어 있다.

건축물에 설치된 화재의 경계·소화를 위한 소방시설이 역할부족으로 신뢰성은 떨어졌고, 또 화재의 경계·소화를 위하여 규제하고 있는 건축허가 동의 및 완공검사¹¹⁾는 형식적이라는 판단과 더불어 공공부문의 편의만을 생각한 채 건축물의 관계인에게 불법을 자행하게 만들었다.

오늘날 우리의 생활에 사용되는 에너지의 급격한 증가와 원료의 다양화 등으로 인하여 예측하지 못하는 화재가 증가하고 있다. 따라서 정부는 국민의 생명과 신체 및 재산 보호·국민들이 불안심리 제고를 위하여 예방소방서비스의 효율적인 공급에 심혈을 다하여야 한다.

그리고 건축물의 막대한 인명피해와 재산피해가 발생하여 대형화재가 될 수 있는 원인을 사전에 예방하는 것은 필수적이며, 이에 대하여 여러 가지 방법을 모색할 수 있으나 건축물 화재의 경계·소화의 근원적 기초라고 할 수 있는 건축허가 동의 및 완공검사의 예방소방서비스를 전문성을 갖추고 효율적으로 공급하는 방법이 가장 효과적일 것이다. 이러한 예방소방서비스의 공급에 있어 내용과 형식은 한국적 특성을 우선적으로 반영하여야 하며, 또 국제적인 변화 추세를 고려하여야 한다.

예방소방이 사회에 공급하는 “안전”이라는 서비스는 사회의 경쟁력이나 사회심리적 안정, 불필요한 비용 지출 등의 억제라는 측면에서 공공재임은 틀림이 없다. 예방소방서비스의 공공재¹²⁾ 원칙은 엄밀한 의미에서 소방이 공공재라는 것에 국한되는 것이 아니며, 포괄적인 차원에서 소방이 시장실패를 치유하는 공공재 성격이 있음을 의미한다. 따라서 소방은 그 서비스의 속성상 상당한 수준의 비배재성을 갖고 있으며, 일정한 수준의 비경합성도 갖고 있어 공공재로 분류된다.

이렇게 공공재로 분류되는 예방소방서비스가 사회적으로 최적 수준보다 과소공급 될 가능성이 높다고 판단하여, 예방소방서비스의 대표적 정책수단인 명령지시적 규제에 이루어진다면 그 효과가 생각만큼 뛰어나지 못할 것이고, 오히려 부정이나 비리를 부추길 것이다.

그리고 건축물의 관계인들이 건축물을 보호하기 위하여 현실적으로 예방소방

11) 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 제7조(건축허가 동의 동의) 및 소방공사업법 제14조(완공검사)

12) 공공재는 민간재와 구별되는 말로서 일반적으로 공공기관을 통하여 공급되는 재화와 서비스를 말한다. 공공재는 흔히 비경합성, 집합 소비, 공동 소비 등과 비배재성을 특징으로 가진다.

서비스에 대하여 선택할 수 있는 사항들은 매우 제한되어 있다. 또 예방소방서비스의 수준을 제고 하도록 요구할 수 있는 시장에서는 잠재적 힘을 발휘할 수 있는 여지도 봉쇄되어 있다. 따라서 국가는 건축물의 관계인들이 자체적으로 결정할 수 있는 여지를 가능한 한 폭 넓게 열어 놓는 방안과 유인할 수 있는 방안을 강구하여야 한다.¹³⁾

외국의 경우에도 우리나라와 비슷하게 화재의 진압, 구조·구급과 같은 현장대응서비스는 공공재의 성격이 매우 강하여 민간위탁으로 운영하는 것은 매우 어려운 공공업무로 분류하여 대부분 소방관서에서 공급하고 있는 실정이다.

한편 건축물의 사전에 화재를 경계·소화를 위한 예방소방서비스는 외국과 비슷하게 공급되고 있기는 하나, 다른 나라와 사회적·문화적 여건들이 다른 실정을 감안하여야 한다. 즉 단순히 외국 사례를 명목적으로 받아드려 현재와 같이 비전문적·비효율적인 상태로 공급해서는 안 된다.

지금 우리나라 정부에서는 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 예방소방서비스를 시·도 소방본부장 또는 소방서장에게 위임하여 공급하고 있다. 하지만 반복적인 제도적 변화와 특정소방대상물의 화재 예방을 위한 전문 인력의 부족, 전담직원 전문교육기회의 부족 및 잦은 인사발령, 소방공무원의 부패 및 업무기피 등으로 효율적으로 공급되지 못하고 있다.

이렇게 예방소방서비스가 효율적으로 공급되지 못하고 있는 원인은 무엇 때문인가? 그리고 현재의 소방 관련법령에서 규정하고 있는 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 예방소방서비스의 공급을 어떻게 개선하여야 소방의 목적을 달성할 수 있는 것인가? 또 같은 유형이 건축물 및 장소에서 화재가 발생하고 있는 문제를 사전에 예방할 수는 없는 것인가? 이와 같은 문제의식에서 본 연구는 출발하게 되었다.

따라서 본 연구는 일정한 규모 이상의 건축물을 신축·증축·개축·대수선·용도변경 등을 하고자할 때 동시에 시행되는 건축물 화재의 경계·소화를 위한 예방서비스 중 건축허가 동의 및 완공검사의 공급에 가장 큰 문제가 있다고 가정하였다. 그 문제점을 분석하고 건축물의 화재를 경계·소화를 위한 예방소방서비스 중 건축허가 동의 및 완공검사를 민간에 위탁하여 효율적으로 공급할 수 있는 방안에 대하여 알아보고, 개선방안을 모색하여 제시하는데 목적을 두었다.

13) 정병도, (2004). 「소방규제정책의 문제점과 개선방안」. 석사학위논문, 인제대학교 경영대학원 행정학:5

제2절 연구의 범위와 방법

우리나라는 소방법 제정('58. 3. 11, 법률 제485호)¹⁴⁾ 이후 화재예방을 위하여 지속적으로 제정·개정하여 왔으나 화재사고는 계속 증가하였고, 유사한 화재사례가 반복되고 있는 반면 미국이 경우는 화재건수 및 사상자가 감소추세¹⁵⁾에 있다.

자연재난과 같은 지진이나 홍수·해일 등에 대한 재해는 어느 정도의 사전에 예측할 수 있는 일이지만, 그 발생을 100% 억제할 수 없는 것과 같이 화재도 마찬가지이다. 즉 화재 발생을 초기에 인지하여 생명과 신체 및 재산 피해 등의 손실을 사전에 줄이고자 건축허가 동의 및 완공검사의 제도는 화재예방 차원에서 규제하고 있다.

그리고 화재가 발생한 후 화재의 진압은 필수적인 요소이기는 하나, 가장 바람직한 방향은 화재발생을 조기에 인지하여 피난과 초기소화를 유도하는 것이다. 즉 소방서비스는 예방과 진압으로 이어지는 것이 필연적이다.

현재 건축물 화재예방의 문제점은 너무나도 명백한 인명피해·재산피해 증가, 유사화재 반복, 임시방편적인 조치들의 산재와 멸실로 인한 정책 부재 등 몇 가지 사실에 대해 이미 인지하고 있다.

따라서 현 시점에서 예방소방서비스는 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변화하여야 한다. 즉 건축물의 관계인이 책임의식 변화와 공감대 형성이 필요하며, 예방소방서비스에 대하여 건설한 인프라 구축을 통한 전문성 향상이 필요하다.

그리고 유사한 화재사례의 반복과 화재사고의 증가라는 문제의 대두는 기초가 없기 때문에 문제를 해결할 수 없는 것이고, 기초가 없다는 것은 “왜 그것을 하는지, 무엇을 위해 설치하는지” 목적을 인지하지 못했다는 의미도 있다. 또 목적을 인식하지 못하는 것은 이어지는 예방소방서비스에 있어 전문성에 부재가 있다고 본다. 이러한 전문성 부재는 예방소방서비스의 공급에 있어 필연적인 피드백¹⁶⁾ 수단상실이라는 의미도 있다.

14) 소방법은 1958년 3월 11일, 법률 제485호에 의하여 제정 후 2003년 5월 29일 법률 6893호 소방기본법, 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률, 소방공사업법, 위험물안전관리법으로 4분법하면서 폐기까지 총 24회 개정

15) 최근 10년간 주요 선진국의 화재발생동향을 분석한 결과 미국은 연평균 1.6% 감소, 일본은 0.6%의 소폭 증가, 한국은 12%의 지속적인 증가를 나타냈었다. 특히, 주택 및 아파트, 공장 화재로 인한 인명 및 재산손실의 비중이 높았음이 파악되었다. 또한 최근 경제, 사회적 환경으로 인한 방화의 증가도 예상된다. 박창복. (1998). 「화재 동향 분석과 개선대책」. 한국화재보험협회, 1998. 5. 2, 3월호:162

오늘날 건축물의 화재의 성장, 연기의 이동, 피난특성, 발생열량, 내화도 등을 고려하여 시공하기 전에 전문적으로 분석한 방화설계가 이루어지고 있으며, 이러한 방화설계를 기준으로 시공 및 설치한 소방시설이 성능에 적합한지 전문적으로 분석하여 고효율화, 저비용화를 도모하고 있다.

이렇게 건축물의 화재예방을 위하여 전문적인 분석으로 정확성에 가까운 화재의 예측과 이에 대한 대책을 세우는 것은 소방시설의 효율화를 가져오기도 하며, 과도한 시설을 막아 비용을 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라 최적의 소방시설을 구현하기도 한다.¹⁷⁾

본 연구는 건축물의 화재발생을 조기에 인지하여 생명과 신체 및 재산 피해 등의 손실을 줄일 수 있는 방안을 찾아보고자 소방관련 법령 중 소방시설 설치 유지 및 안전관리에 관한 법률에서 규정하고 있는 건축허가 동의, 소방공사업법에서 규정하고 있는 완공검사에 대한 제도를 중심으로 법령을 다루었다. 그리고 현행의 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 실태를 파악하고자 표·통계 등은 소방방재청의 자료, 선행연구 및 각종 통계 자료 등을 활용하여 민간위탁 도입방안을 제시하고 분석하였다.

연구를 하면서 선행된 연구 자료가 많지 않아 적절한 용어의 선택에 어려움이 있었으며, 본 논문의 연구자는 건축물에 소방시설 설치 경험 및 예방소방서비스의 수요자로서 경험, 현재 국가 소방안전에 대한 정책 전달과 위기관리 능력 향상을 위하여 민간소방인력¹⁸⁾ 양성 및 배양, 위탁업무(교육업무) 공급 등 소방안전과 관련된 업무를 수행하면서 느끼고 경험한 것은 많으나, 예방소방서비스의 전체를 다루는데 한계가 있어, 건축물의 화재예방을 위하여 전문성을 요구하는

16) 학습자의 학습 행동에 대한 교사가 적절한 반응을 보이는 일이라고 사전적으로 정의할 수 있으나, 피드백은 목표설정, 전략수립(이슈 등), 전술수행(조직구축/설정 등), 효과측정 과정을 말한다.

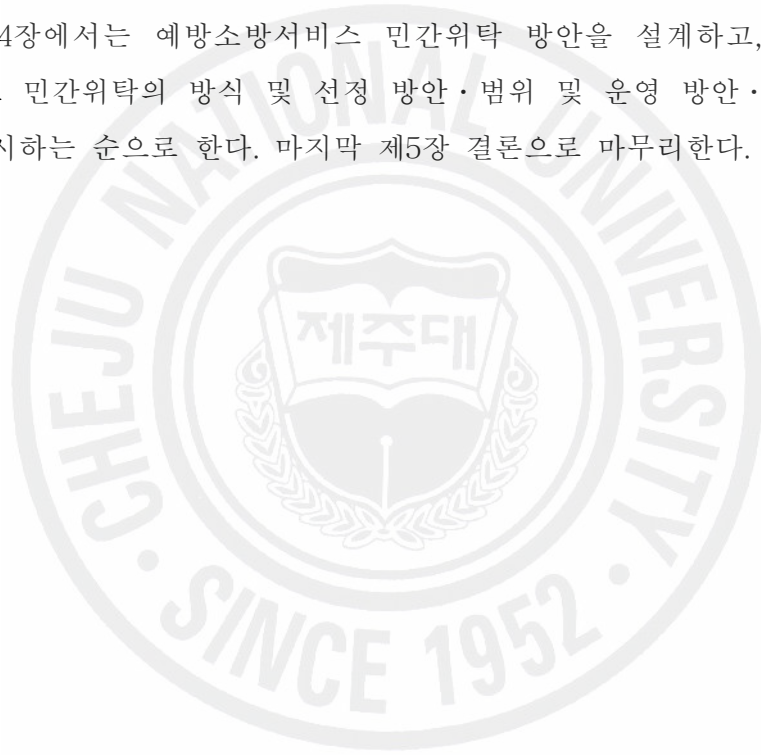
17) 건축물의 소방시설 설치허가 동의 및 사용승인(완공검사)에 대한 소방규제 준수도 분석결과 소방규제의 인식도는 낮고, 규제의 인정도와 규제의 준수도는 높게 평가되었다. “건축 허가 동의 및 사용승인 동의”에 대한 소방규제 준수도 분석에서 부분적으로 낮게 평가된 항목에 대해서 규제 준수도 향상을 위한 제고 방안을 제시하였다. 첫째, “건축 허가 동의 및 사용승인 동의” 담당 소방공무원(건축물 담당)의 기술능력 향상시켜야 하겠다. 둘째, “건축 허가 동의 및 사용승인 동의” 소방업무에 대한 홍보를 강화하여야 하겠다. 셋째, 규제준수도 향상을 위한 제도의 재정립이 필요하다. 넷째, 소방대상물의 관계인 또는 건축주의 소방안전 의식을 고취시켜야 한다. 다섯째 규제수준 및 적절성을 향상시키기 위한 제도적인 보완이 필요하다. 여섯째 건축법 및 소방법 간의 건축허가 동의 처리업무의 일원화하여야 한다. 일곱 번째 유관기관과의 상호 협력체계를 구축하여야 한다. 이수경·하동명·김태환. (2002). 「건축허가동의 및 사용승인 동의에 대한 준수도 조사 및 제고방안에 관한 연구」. 한국화재소방학회. 제16권제3호:46-47

18) 소방시설관련업에 종사하는 등록된 소방기술자, 건축물의 화재예방 및 재난 등으로부터 위기관리를 위하여 소방 관련법령에 의하여 자격조건을 갖추고 선임된 방화관리자 및 위험물안전관리자 등이다.

것이라 할 수 있는 건축허가 동의 및 완공검사를 중심으로 민간위탁의 타당성을 다루고자 한다.

그리고 국내·외의 선행연구를 인용하여 공공서비스·민간위탁·예방소방서비스에 대하여 이론적 배경에서 정리한 민간위탁의 이론에 근거하여 민간위탁의 타당성을 분석하며, 이를 토대로 민간위탁을 위한 방안을 설계한다.

논문은 우선 제2장에서 공공서비스·민간위탁·예방소방서비스에 대하여 선행연구를 참고하여 이론을 탐색하고, 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁 도입 방안을 제시하고, 제3장에서는 건축허가 동의 및 완공검사에 대하여 실태분석과 문제점을 도출하고, 민간위탁의 타당성을 분석한다. 이어서 민간위탁을 실현하기 위하여 제4장에서는 예방소방서비스 민간위탁 방안을 설계하고, 이에 대하여 구체적으로 민간위탁의 방식 및 선정 방안·범위 및 운영 방안·관리 및 통제 방안을 제시하는 순으로 한다. 마지막 제5장 결론으로 마무리한다.



제2장 이론적 논의

제1절 공공서비스에 대한 일반이론

1. 의의

공공서비스는 공공의 재화와 용역으로 공급주체가 공공부문이건 민간부문이건 상관없이 공공이 이용할 수 있게 제공하는 것이 공공서비스라는 견해이다. 따라서 공공재를 단순히 공공기관에서 공급되는 재화와 서비스에 국한시킨다는 것은 의미가 없으며, 시장의 기능을 저해하는 요인을 갖고 있는 재화의 성격에 입각하여 공공재를 민간재와 구분하여 규명 할 필요가 있다.¹⁹⁾

다음은 공공재와 민간재에 대하여 구분한 것이다.²⁰⁾

첫째, 민간재의 경우 서비스의 양과 질에 대한 측정이 용이한 데 비해 공공재의 경우 측정이 매우 어렵다. 그 주된 원인은 재화의 생산에 필요한 소요자원의 부담자와 생산자가 동일한 민간재와 달리 공공서비스는 원칙적으로 소요자원을 사회 구성원이 공동으로 부담하고 정부가 그 생산과 관리를 맡음으로써 비용과 산출이 분리되어 있기 때문이다.

둘째, 공공서비스는 국가자원의 사회 배분적 성격을 가지고 있다. 이러한 측면에서 공공서비스의 경우 국민복지적 차원에서 사회 형평성의 원칙이 경제적 효율성에 우선하는 데 반해 민간재의 경우 경제적 효율성이 가장 우선시 된다. 또한 민간재의 경우 재화(서비스)의 배분에 대한 결정이 시장의 메카니즘에 의해 결정되는 데 반해 공공서비스의 경우 정치적 과정에 의해 결정된다.

셋째, 민간재의 경우 사용자 부담원칙에 따라 사용자가 서비스 비용을 지불하며 비용지불을 하지 않은 무임승차자를 쉽게 배제시킬 수 있다. 반면 공공재의 경우 재화의 실수요나 양에 관계없이 집단적으로 지불하며, 무임승차자를 제외시키기가 쉽지 않다.

19) 황혜신. (2006). 「공공서비스 민간위탁의 이론과 실제」. 경기도: 한국학술정보(주):31

20) 박재희. (1998). 「행정서비스 제공방식의 다원화 방안」. 한국행정연구원(단행본):4-6

넷째는 민간의 경우 개인이 재화의 종류의 질적 수준에 대한 선택을 할 수 있다. 하지만 공공재의 경우에는 그것이 불가능하다.

〈표2-1〉 공공재와 민간재의 특성비교

특 성	민간재	공공재
비용부담	재화의 전체 수요 및 소비량에 밀접하게 관련되어 있음	전체 수용 및 소비량에 상관없이 집단적으로 지불
무임승차자의 배제 가능성	용이함	어려움
재화의 양과 질의 측정	용이함	어려움
재화의 동류와 수준에 대한 개별적 선택권	있음	없음
소비에 대한 개별적 선택권	있음	없음
재화의 분배 결정	시장 메카니즘에 의해 결정됨	정치적 과정에 의해 결정됨

자료: Savas(1987:50)

또 다른 학자는 공공서비스를 재화와 서비스의 성격에 따라 민간재(private goods), 공동소유재(common-pool goods), 요금재(toll goods), 집합재(collective goods)로 구분하고 있다.²¹⁾

첫째, 민간재(private goods)는 서비스에 대한 개인적 선택이 가능하고 가격은 수요와 공급에 따른 시장 메카니즘에 의해 결정되며, 일반적으로 사용자가 비용을 지불함으로써 획득할 수 있다. 또한 무임승차자의 배제가 가능하다.

둘째, 공동소유재(common-pool goods)는 개인에 의한 소비선택이 가능하며 어느 개인을 해당 재화의 획득으로부터 배제하기가 거의 불가능하다. 비용을 지불하지 않고 취할 수 있지만 한 개인의 소비가 전체 재화량에 영향을 미칠 수 있다.

셋째, 요금재(toll goods)는 공동으로 소비되는 재화이며 사용자가 비용을 부담하는 재화로서 비용을 부담하지 않는 자는 쉽게 제외시킬 수 있으며, 한 개인의 소비자가 전체 재화량에 영향을 미치지 않지만 재화의 질 수준에는 영향을 미칠 수 있다.

21) Savas, E. S. (1987), Privatization : The Key to Better Government, Chatham New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.:54

넷째, 집합재(collective goods)는 공동으로 소비되는 재화로서 무임승차자를 소비에서 제외하는 것은 불가능하다. 이로 인해 비용은 주로 세금 등 강제적 수단 에 의해 징수된다. 그리고 집합재의 경우 한 개인의 소비가 타인의 소비에 영향을 미치지 않는다.

오늘날의 공공서비스의 특징은 공동소유재와 요금재의 증가라고 말하면서 그 증가의 가장 큰 원인으로 가치재(merit goods)²²⁾의 증가라고 Savas는 지적하고 있다.

〈표2-2〉 재화 및 서비스의 유형 분류

구 분		소비의 형태	
		개별적 소비 (individual consumption)	공동소비 (joint consumption)
배 제 가능성	배제 가능 (exclusion)	민간재 ²³⁾ (private goods)	요금재 ²⁴⁾ (toll goods)
	배제 불가능 (nonexclusion)	공동소유재 ²⁵⁾ (common-pool goods)	집합재 ²⁶⁾ (collective goods)

자료 : Savas(1987:62)

2. 유형

공공서비스는 학자에 따라 또 분류 기준에 따라 다양하게 구분되며, 민간위탁 제공방식에 따라 Savas(1987)과 O'Looney(1998)는 공공서비스를 구분하고 있고, 사회적 기능에 따라 Lucy Gilbert & Birkhead(1977)는 공공서비스를 구분하고 있다.

- 22) 가치재(merit goods)란 배제의 원칙이 어느 정도 적용될 수 있으나 정부가 관여하여 요금지불 능력과 상관없이 그것을 소비하도록 하는 것이 바람직한 재화로 교육·주택 등이 이에 해당한다.
- 23) 민간재를 소비의 형태에 따라 사적재라고도 한다. 사적재는 경합성과 배제성을 동시에 가진 서비스를 말한다. 사적재는 수요와 공급의 원칙에 따라 시장을 통해 공급된다. 따라서 사적재는 원칙적으로 서비스의 안전과 규격 등을 규제하기 위해 집단적 대응이 요청된다.
- 24) 비경합성은 있지만 배제가 가능한 공공서비스이다. 대가를 지불하지 않는 소비자를 배제할 수 있기 때문에 시장기구를 통해 서비스를 공급할 수 있는 여지가 많다.
- 25) 공동소유재를 소비의 형태에 따라 공유재라고도 한다. 공유재는 경합성은 있지만 배제는 불가능한 서비스이다. 따라서 과소비와 공급비용 귀착문제가 야기된다.
- 26) 비경합성과 비배제성으로 인해 많은 사람들에 의해 동시에 이용되고 아무도 그 것을 이용하는 것으로부터 배제될 수 없기 때문에 시장에서 공급될 수 없는 재화 및 서비스이다. 이 집합재에 대해서는 학자에 따라 공공재라고도 표현하고 있다.

민간위탁 제공방식에 따라 공공서비스를 경성서비스(hard service)와 연성서비스(soft service)로 구분한다.²⁷⁾

첫째, 경성서비스(hard service)는 성과기준의 마련이 비교적 용이한 서비스 분야다.

둘째, 연성서비스(soft service)는 성과기준의 마련이 비교적 용이하지 못한 서비스 분야다. 이러한 연성서비스는 경성서비스에 비해 계약 요건을 명확히 하는 것이 불가능한 것은 아니지만 어렵다.

즉 물리적·상업적인 서비스인 경성서비스에는 쓰레기 수거, 거리 보수, 가로 등 관리, 상수도, 전기, 통신 등이 포함되고, 연성서비스에는 안전과 관련된 서비스나 사람을 대상으로 하는 서비스인 경찰, 소방, 교도소, 국방, 보건, 의료, 주택, 복지, 교육, 문화 등이 포함된다.

또 다른 학자는 공공서비스를 민간위탁과 관련하여 유형화하였다는 점에서 민간위탁과정의 여러 특성을 기준으로 거래에 기반을 둔 서비스(service that are transaction), 적절한 결과인가를 평가하기 용이한 서비스(service whose adequacy is easily reviewed), 전문적인 서비스(professional service), 주문서비스(delivery of a unique or customized service) 등으로 구분한다.²⁸⁾

첫째, 거래에 기반을 둔 서비스는 일반소비자가 서비스의 대가를 지불하는 유형이다. 여기에는 급식 서비스, 교통서비스 등이 해당된다. 이러한 공공서비스의 특징은 다른 서비스와 달리 수탁자가 정부로부터 뿐만이 아니라 일반 소비자와의 거래에서도 수입을 얻는다는 것이다. 이러한 서비스의 민간위탁의 경우 수탁자가 실질수익을 축소시키는 등의 기회주의적인 행위가 나타날 소지가 많다.

둘째, 적절한 결과인가를 평가하기 용이한 서비스는 민간위탁하기 가장 쉬운 서비스라고 설명한다. 계약의 성과를 조사하기 매우 쉬운 경우로 유지 보수, 청소 서비스, 쓰레기 수거 서비스, 도로 건설과 유지 등이 여기에 해당된다.

셋째, 전문적인 서비스는 자격을 가진 전문가가 제공하는 서비스로 전문적인

27) Savas, E. S. (1987), Privatization : The Key to Better Government, Chatham New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.:290

28) O'Looney, J. A. Outsourcing state and local government services : Decision making strategies and management methods. Westport, Connecticut: London : Quorum Books. 1998:201-230

서비스는 대부분은 인간을 대상으로 하는 사회 서비스이다. 적절한 결과인가 평가가 용이한 서비스의 유형과 가장 큰 차이는 서비스의 질을 파악하기가 용이하지 않다.

그럼에도 불구하고 이러한 서비스의 민간위탁이 이루어지는 것은 자격증과 전문 분야에서의 자율 규제 때문이다. 이러한 유형의 서비스의 경우 전문가층이 전문적인 정보를 활용하여 기회주위적인 행위를 할 여지가 있으므로, 정부는 그러한 전문가들과 계약할 경우 전문가들이 만든 표준약관을 활용하지 않아야 한다.

넷째, 주문서비스는 민간위탁 계약은 되도록이면 피할 것을 권고한다. 정보체계 분야에서의 새로운 서비스 등이 이에 해당한다.

한편 사회적 기능에 따라 공공서비스를 일상적 서비스(routine service), 보호적 서비스(protective service), 발전적 서비스(developmental service), 사회적 서비스 최저수준보장 서비스(social minimum service) 등으로 다음과 같이 구분한다.²⁹⁾

첫째, 일상적 서비스는 대부분의 사람들에 의해 일상적으로 이용되는 것으로서 상하수도, 쓰레기 수거 및 처리, 도로와 교통 등 많은 서비스를 그 예로 들 수 있다.

둘째, 보호적 서비스는 사람과 재산을 보호하며 공공의 안녕과 질서를 유지하는 서비스로 경찰, 소방, 법의 집행, 재난, 통제 등이 이에 해당한다.

셋째, 발전적 서비스는 개인의 육체적, 지적, 정신적 잠재력의 향상을 목적으로 하는 서비스로 교육, 도서관, 공원, 체육관 등의 서비스가 이에 속하며, 거의 모든 사람들에게 제공된다.

넷째, 사회적 서비스 최저수준보장 서비스는 공적 부조, 병원, 공중 보건, 식량 보조, 직업 훈련 등이 이에 속한다.

이상 같이 일상적 서비스와 보호적 서비스는 기본적 공공서비스로서 주민의 폭 넓은 층에 혜택을 주지만, 사회적 최저수준보장 서비스는 주민 중의 특정한 계층의 집단에게만 직접적인 편익을 제공하고, 발전적 서비스는 서비스 대상자가 선호나 선택에 의해 제공되는 차이점을 알 수 있다.

29) Lucy. W. H. Gilbert. D. & Birkhead. G. S. "Equity in local service distribution". Public Administration. Vol.37. No.6. 1977(박재희. 1998:13에서 재인용)

3. 공급방식

공공서비스의 공급방식은 점차적으로 다원화되어가고 있다. 사회가 복잡해지고 사회의 욕구가 많아질수록 정부는 다양한 방법으로 이에 대처한다. 이에 대하여 공공서비스의 공급방식을 재화와 서비스를 소비자, 생산자, 배열자(arranger) 또는 공급자(provider)의 제 주체를 기초로 정리하고 있다.³⁰⁾ 여기서 생산자와 배열자를 구분하고 있는데, 생산자란 재화나 서비스를 실질적으로 생산하거나 소비자에게 직접 공급하는 주체를 의미하는 데 비해 배열자 또는 공급자는 소비자에게 생산자를 또는 생산자에게 소비자를 배정하는 주체를 의미한다.³¹⁾

첫째, 정부가 배열자이자 생산자인 경우의 서비스 공급방식은 두 가지로 정부 서비스와 정부 간 협정이다. 정부서비스란 정부가 자체의 조직과 인력을 통해 서비스를 생산하여 소비자인 국민에게 공급하는 형태로 정부가 배열자와 생산자의 역할을 모두 수행하는 경우이다. 한편 정부 간 협정은 특정 정부가 서비스를 공급하기 위해 다른 정부로부터 구매하는 것이다.

둘째, 정부가 배열자이고 민간이 생산자인 경우로는 계약(민간위탁), 면허(프랜차이즈)와 보조금의 세 가지 경우가 있다.

셋째, 민간이 배열자이고 민간이 생산자인 경우는 시장, 구매증서, 자원봉사, 자급자족의 네 가지 경우가 있다.³²⁾

넷째, 민간이 배열자이고 정부가 생산자인 경우는 정부판매로 민간주체가 자율적으로 정부가 생산하는 서비스나 재화를 구매하는 경우이다. 즉 이는 민간 개인이나 조직이 배열자로서 정부를 생산자로 지정하고 그로부터 서비스를 구매한 뒤 이에 대한 대가를 지불하는 방식이다.

30) Savas, E. S. (1987), Privatization : The Key to Better Government, Chatham New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.(황혜신, 2006:37에서 재인용)

31) savas(1987)에 의하면 민간위탁은 정부가 주민에게 직접 제공하던 서비스를 민간기업이 정부를 대신하여 주민에게 공급하고 정부가 그에 대한 대가를 기업에 지불하는 방식이다. 한편 프랜차이즈는 정부가 배열자로서 제한적인 특정 민간기업으로 하여금 특정 서비스를 생산하고 공급할 수 있는 권리를 부여하는 것이다. 보조금은 정부가 사회적으로 외부효과를 지닌 재화나 서비스에 대해 그 생산과 소비를 시장에서 이루어지는 균형보다 확대하기 위해 주로 생산자를 재정적으로 지원해주는 방식이다. 면세 등의 세제상의 혜택이나 저리융자 등의 금융상의 혜택도 이에 포함한다.

32) 시장은 수요와 공급에 의해 재화와 서비스가 공급되는 전형적인 형태이다. 구매권은 생산자에 대한 보조금과는 달리 소비자를 보조하여 특정 재화나 서비스를 구매하도록 유인하는 장치이다. 자원봉사는 사회단체 등의 자발적인 노력에 의해 일정한 서비스 등이 소비자에게 생산되어 공급되는 형태이다. 자급자족은 소비자가 자신이 필요로 하는 재화나 서비스를 스스로 생산하여 자신에게 공급하는 방식이다.

〈표2-3〉 공공서비스 공급방식

구 분		배열자(arranger)	
		공공(public)	민간(private)
생산자 (producer)	공공부문 (public)	<ul style="list-style-type: none"> · 정부서비스 · 정부 간 협정 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부판매
	민간부문 (private)	<ul style="list-style-type: none"> · 계약(민간위탁) · 면허(프랜차이즈) · 보조금 	<ul style="list-style-type: none"> · 시장 · 자원봉사 · 자급자족 · 구입증서

자료: savas(2000:66)

미국정부에서 전통적 방법, 혁신적 방법, 전위적 방법 등 세 가지로 나누어 공공서비스의 공급을 실제로 행해지고 있으며, 여러 구체적인 방법들은 혼합하여 사용하고 있다.³³⁾

첫째, 전통적 서비스 공급방식에는 법규와 제재의 규범 제정, 규제 혹은 규제 완화, 모니터링 및 조사, 인·허가제, 조세정책, 교부금, 보조금, 대부, 대출보증, 계약체결이 포함된다.

둘째, 혁신적 서비스 공급방식에는 프랜차이즈, 민관제휴, 공공기관 간 제휴, 준공기업 혹은 민간기업, 공기업, 정부조달, 보험, 보상, 공공투자 정책의 변화, 기술지원, 정보, 알선, 자원봉사자, 구매권, 부담금, 비정부 부문의 노력 추진, 비정부 부문의 지도자들의 회합 주선, 강력한 설득이 있다.

셋째, 전위적 서비스 공급방식에는 착수금, 지분투자, 지원단체, 공동 생산이나 자조, 응분의 대가, 수요관리, 재산의 판매·교환·활용, 시장구조 개편이 포함된다.

그리고 공공서비스 계약 공급의 개념은 다음과 같이 정의하고 있다. 공공기관이 국민에게 공급하던 서비스를 계약을 통해 다른 기관이 제공하도록 위탁하는 방식이다. 따라서 공공서비스에 대하여 위탁을 받은 수탁기관은 같은 공공기관일 수도 있고 민간기관 일수도 있다. 이러한 계약을 사용한다는 점에서 직영체제와는

33) Osborne, David & Ted Gaebler. (1992). Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Mass.: Addison-Wesley.:332-349

달리 계층적인 통제수단을 사용하지 않고 대등한 당사자 간의 합의를 전제로 하는 방식이다. 즉 계약에 의한 행정은 명령과 지시에 의한 행정과는 다른 양상을 보인다.

한편 오늘날의 계약은 정부가 아닌 국민이 소비하는 바를 정부가 다른 기관이 공급하도록 하는 계약이라는 측면이 강조되고 있다. 또한 민간부문의 공공부문에 대한 우월성을 강조하여 민간의 활력과 전문성 등을 도입하자는 취지의 시도하는 특징을 가지고 있다. 즉 공공서비스의 계약에 의한 공급이 거래는 정부와 수탁기관 간의 위탁계약과 수탁기관의 고객에 대한 서비스 공급이란 거래이다.³⁴⁾

현재 정부에서 실시하고 있는 민간위탁은 민영화(production) 방식에서 비롯된 것이며, 전통적인 공공서비스 공급방식에 대한 대안으로 민영화 방식 가운데 하나라고 할 수 있다. 이제까지와는 다른 공공서비스의 민간위탁 공급방식에 대하여 다음과 같이 대안별로 논의하고 있다.³⁵⁾

첫째, 민간위탁은 아웃소싱과 경영계약을 포괄하며, 아웃소싱은 특정 단위업무(예: 고속도로의 통행료 징수업무)의 위탁을 의미하며, 경영계약은 국립극장의 위탁과 같이 정부가 특정자산에 대한 소유권은 유지하되 경영전반을 민간에 위탁하는 것을 의미한다.

즉 민간위탁의 경우는 정부는 자산의 소유권을 유지하고 운영(경영)권은 민간에게 이전하여 특정한 서비스의 생산을 위탁하는 체계라고 할 수 있다. 따라서 정부는 민간기업에 위탁(계약)비용을 지불하게 되나 서비스 수준 등에 관한 공공책임성은 일차적으로 정부에 귀착되는 것이다.

둘째, 리스는 특정기업에 일정한 기간 동안 해당지역의 서비스 독점권을 부여하는 허가제도, 민간기업의 투자를 유도하여 사업권을 부여하는 사용권제도, 서비스 수혜자에게 직접 서비스 제공자를 선택하게 하는 구매권제도, 그리고 세제 혜택 및 보조금 지원을 통한 민간자본 유치 등이 있을 수 있다.

즉 리스는 외부기관이 일정기간 동안 정부소유이 시설과 장비를 임차하여 운영, 상업적 위험을 떠안게 되나 마케팅 등 경영에 관한 결정은 독자적으로 내리게 된다.

34) 황혜신. (2006). 「공공서비스 민간위탁의 이론과 실제」. 경기도: 한국학술정보(주):66

35) 권해수·유홍림·김정열·한인섭. (2006). 「행정서비스 민간위탁 제도의 운영실태와 개선방안에 관한 연구」. 한국조직학회, 행정자치부:9

셋째, 허가권은 정부와의 계약에 의하여 운영자가 특정 서비스를 미리 정한 기준 및 조건에 의거 생산되며 서비스공급에 대한 정부의 통제를 받게 되는 제도를 말한다.

넷째, 사용권은 운영자가 투자비용을 부담하여 이에 따른 상업적 위험을 떠안는 제도로 계약에 의하여 특정 기간 동안 운영의 독점권을 부여하는 제도로써 통상적으로 BOT를 이러한 범주에 포함시키고 있다. 이와 같이 공공서비스의 공급방식에 대하여 대안별 유형을 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표2-4〉 공공서비스 공급방식의 대안별 유형

유형	특징
민간위탁(아웃소싱)	특정 기능/ 업무의 민간위탁
경영계약 (management contracting)	경영을 외부에 위탁하여 운영, 따라서 자산 등의 소유는 계속 정부가 유지
리스(leasing)	외부기관이 정부소유의 기간산업과 장비를 리스하여 운영. 따라서 외부기관은 상업적 위험을 어느 정도 떠 안게되며 마케팅 결정을 내리게 됨
허가권(franchising)	외부기관은 투자비용 출자함으로써 상업적 위험을 떠 안게 되며, 운영권은 통상적으로 계약에 의거 유효기간이 설정됨
사용권 또는 BOT (Build, Operate and Transfer)	외부기관은 투자비용 출자함으로써 상업적 위험을 떠 안게 되며, 운영권은 통상적으로 계약에 의거 유효기간이 설정됨
BOO(Build, Own and Operate)	민간기업이 직접 건설하여 운영하는 체계
면허제(영업권)(license)	정부가 과거 운영해 온 특정 자산의 면허를 부여하여 운영권을 외부에 매각하는 형태

자료: 권혜수 · 유홍림 · 김정열 · 한인섭(2006:10)

제2절 민간위탁에 대한 일반이론

1. 의의

정부의 긴축된 재정하에서 가장 시급하게 요구되는 대안은 작으면서도 효과적인 정부를 구현하는 것이다. 작은 정부는 곧 정부의 규모가 축소되는 것인데 정부규모는 기본적으로 정부 기능 조정에 있다. 한편 정부 기능 조정에 있어서도 현실적으로 정부가 일상적으로 수행하던 기능 및 역할을 대안 없이 폐기하기는 현실적으로 불가능하기 때문에 수행방식 측면에서 민간 등에 이양 및 위탁하는 방안이 널리 활용되고 있다. 그리고 정부가 담당하던 기능을 민간 등에 위탁하여 처리함으로써 정부의 조직 축소와 인력을 감축하여 정부운영에 소요되는 재정을 줄이고 효율성 제고하고자 노력하고 있다. 이러한 민간 등에 이양 및 위탁은 단순히 비용절감 차원에서만 부각되는 것이 아니라 정부기능 수행에 있어 경쟁적인 민간요소를 반영함으로써 업무의 효과성을 향상시킬 수 있다.³⁶⁾

하지만 우리나라에서는 현실적으로 민간위탁 방식이 광범위하게 적용되고 있지 않는 실정이며, 아울러 그 효과성에 있어서 많은 의문이 제기되고 있다. 이러한 실정과 의문이 제기되는 것은 기본적인 민간위탁에 대한 상충된 이해와 인식에서 비롯되고 있다.

즉 우리나라의 각 분야에서 많은 사람들은 민간위탁에 대해 효과성 인정하여 확대실시 필요성을 주장하는 측과 효과성을 인정하기보다는 민간위탁으로 인해 발생할 수 있는 문제점과 한계를 지적하며 반대를 주장하는 측과 팽배한 견해를 보이고 있다. 이러한 견해 차이는 기본적으로 민간위탁의 실시과정에서 요구되는 요건들에 의하여 비롯되는 것이다.

따라서 민간위탁의 이점인 기본적 요건들이 현실적으로 실현되기 위해서는 요구하는 요건을 중심으로 민간위탁에 대해 이해를 개선하는 철저한 준비와 치밀한 관리가 이루어져야 한다.

시장실패(Market Failure)에 대해 정부가 개입하여 일정한 역할을 수행할 수밖에 없듯이, 정부실패(Government Failure)³⁷⁾를 해소하기 위해서는 정부는 행정관리에

36) Savas, E. S. (1987). Privatization : The Key to Better Government, Chatham New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.:76-78

있어 민간위탁 등 민간부문의 활용을 확대하거나 기업운영방식을 도입할 수밖에 없다.

최근 정부기능을 수행하는 행정기관들이 자신이 수행해야 할 기능을 자체적으로 생산하여 충당하지 않고, 이를 외부로부터 구매하여 충당하는 경우가 매우 확대되고 있다는 것에 대하여 다음과 같이 정의하고 있다.³⁷⁾

첫째, 주민이 서비스에 대한 사용료를 직접 부담하는 경우는 서비스에 대한 개인 차원의 수요와 댓가지불이 직접 연계되지 않고, 정부의 재정을 통해 간접적으로 연계되는 savas(1987)가 정의한 전통적 민간위탁 개념과 구별된다.

하지만 정부의 역할이 확대되고, 아울러 이들 역할을 통해 제공되는 서비스가 특정한 수요자에게 제한적이어서 부분적으로 사용료가 부과되는 경우가 많다.³⁸⁾ 이러한 서비스에 대해서도 정부가 직접 생산주체로서 활동하기보다는 위탁을 통해 합리적인 서비스 공급이 이루어지길 요구되고 있다.

둘째, 정부가 대외적으로 국민에게 제공하는 서비스가 아니라 기관의 유지를 위해 자체적으로 필요로 하는 서비스를 외부 민간으로부터 구매하는 것은 국민에게 제공되는 서비스를 구매하는 민간위탁 개념과 구별된다.

민간이 모든 기능측면에서 활성화 및 전문화되고 있고, 행정기관의 내부관리에 있어 합리화가 요구되면서 행정기관이 내부적으로 수요하는 서비스에 대한 외부 구매 요구가 증대되고 있다.

따라서 “정부가 재정을 통해 직접 생산하여 국민에게 제공하던 서비스를 민간에 위탁을 통해 수행하는 것”과 같이 좁은 개념으로 정의하지 않고, “수요자로서 국민의 사용료 부담에 대한 여부를 불문하고 국민에게 제공되는 서비스나 행정기관이 자체적으로 수요하는 서비스를 정부가 직접 생산하는 것이 아니라 민간으로부터 구매하여 충당하는 경우”로 정의하고 있다.

한인섭(2007)은 민간위탁(contracting -out)이란 국가 또는 지방자치단체가 최종적인 관리와 비용부담에 관한 책임을 보유하면서 자신의 행정서비스를 민간의 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 당해 업무를 수행하도록

37) 시장실패등을 해소하기 위해 정부의 개입이 무조건 환영되는 것은 아니다. 시장에 기초한 민간부문과는 달리 정부 역시 그 내재적 성격으로 인해 역할수행 과정에서 많은 한계를 가지고 있는 것이다.

38) 박중훈. (2000). 「정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선 방안」. 한국행정연구원:46

39) 예: 서울시 세종문화회관 공연요금, 구청의 어린이 보육시설 보육비 등

하는 것이다.⁴⁰⁾ 안재훈(2003)은 민간위탁은 기본적으로 “정부가 생산하여 공급하던 공공서비스를 정부대신 민간기관이 소비주체인 주민들에게 공급하는 형태”를 의미한다. 이는 정부가 민간기관을 선정하여 계약을 통해 정부가 공급하던 서비스를 정부를 대신하여 국민에게 공급하는 것이다.⁴¹⁾

이와 같이 민간위탁에 대하여 다양하게 정의하고 있는 것과 더불어 국내외적으로 공공부분 혁신의 핵심적 수단으로 등장한 민간위탁이란 특정한 정부기관이 “법률 행위나 사무의 처리를 다른 기관에게 맡겨 부탁하는 일”을 총칭하는 개념이며, 민간위탁의 대상인 수탁기관은 일반적인 민간부문의 조직체인 각종 영리조직과 비영리조직을 비롯해 공공부문의 범주에 포함되는 같은 수준의 정부기관이나 하위기관, 산하단체(산하기관)⁴²⁾ 등도 포함된다.⁴³⁾

그리고 민간위탁은 위탁과 대행으로 그 방식이 구분되고 다시 법정위탁과 계약위탁 내지 지정위탁으로 나누어지며, 법정위탁이란 법령에 위탁사무의 범위와 수탁자를 정하는 것을 말하고, 계약위탁 내지 지정위탁이란 법령에 위탁의 근거를 두고, 이에 따라 정부와 수탁자의 계약 또는 정부의 수탁자 지정에 의하여 사무를 위탁하는 것이다.⁴⁴⁾

한편 민간위탁을 수행하기 어려운 것은 입찰자들 사이에 경쟁이 존재하지 않거나, 계약을 관리하는 공무원들이 당면하는 어려움이 존재하기 때문이다. 즉 민간위탁으로 인한 책임관계의 복잡성과 개혁의 집행에 영향을 미치는 조직문화의 변화 등과 같은 다양한 문제가 존재하기 때문이다.

따라서 민간위탁의 성공적 수행을 위해서는 민간위탁의 추진에 따른 계약 관리와 공공서비스 공급의 책임성을 확보하는 문제가 핵심적 요소라고 할 수 있다.

40) 한인섭. (2007). 「행정서비스 민간위탁의 한계와 과제: 중앙정부의 민간위탁 실태를 중심으로」. 한국행정연구, 여름호:157

41) 안재훈. (2003). 「지방 공공서비스의 민간위탁 활성화 방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 전북대학교 행정대학원:15

42) 산하단체(산하기관)는 실정법상의 용어가 아니고 일반적인 관용어로, 정부연구기관(연구기관 관련 법률)과 정부업무 위탁기관(정부산하기관관리기본법) 등을 편의상 통칭한 것으로서, 그 설립 또는 운영에 있어서 당해 주무관청의 승인·허가 또는 지도·감독 등을 받는 민법 또는 특별법에 의한 비영리 또는 공익법인과 기타단체를 말한다. 산하기관이라함은 소속기관의 뜻으로 사용되는 경우도 있고, 산하단체의 뜻으로 사용되는 경우도 있다. 이러한 의미의 산하기관의 광의의 공공기관에 포함되는 정부투자기관(정부투자기관관리기본법)이나 주무부처 중점관리기관(공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률이나 각종 개별법)과 구분된다.

43) 권해수·유홍림·김정열·한인섭. (2006). 「행정서비스 민간위탁 제도의 운영실태와 개선방안에 관한 연구」. 한국조직학회, 행정자치부:11

44) 김승열. (2000). 「정부업무 민간위탁의 한계와 공공성 확보방안」. 법제논단:59

선진국에서 현재 이루어지고 있는 정부개혁은 정부조직의 대응성과 효율성을 개선하고, 공공노조와의 관계에서 발생하는 문제점을 최소화하면서 정부규모와 역할을 축소하기 위해서 민간위탁을 추진하고 있다. 즉 공공서비스를 민간에 위탁하는 이유는 이러한 목적을 동시에 달성하려는데 있다.

그리고 정부와 민간 수탁자의 계약관계에 있어서 정부는 공공서비스나 제품의 생산에 필요한 재원조달의 책임을 맡고, 공공서비스의 생산과 공급에 관한 권한은 민간조직이나 비영리 조직에 이양하고 있는 추세이며, 이러한 민간에 의해서 생산된 공공서비스나 재화를 정부가 구매하는 형태로 하고 있다.

한편 민간위탁은 정부가 민간의 효율성을 활용하기 위한 장치로 간주되고 있으며, 정부활동의 민간위탁을 강력하게 지지하는 사람들은 시장의 논리가 결여되어 독점적이고 관료적으로 운영되는 상황에서 민간위탁이 과도해진 정부규모를 교정할 수 있는 유력한 대안이라하고 있다.

〈표2-5〉 민간위탁의 배경

구 분	요 인	방법 · 수단
민영화의 시대적 조류	- 국가 및 지방자치단체의 역할증대 - 규제·지도중심에서 조정·보완으로	- 시장경제원리적용 - 민간경영기법도입
행정기능의 비대화와 자성적 비판	- 행정범위 확대 조직 확장 공무원증가 - 역기능심화 관료제 병폐등	- 작은 정부의 구현 - 행정의 생산성·효율성 제고 - 민간자원의 활용·활성화
지방자치단체의 재정적 취약	- 재정압박심화 - 행정수요급증	- 서비스기능의 제고 - 단순기능위탁→운영전반위탁

자료 : 한국공법학회(2004:26)⁴⁵⁾

또한 민간위탁을 민영화의 한 수단으로 보는 경우 그 유형으로는 재화와 서비스공급을 위한 계약방식(contracting out)을 비롯하여 자산매각방식(asset sales), 경쟁관리방식(managed competition) 등을 들 수 있다.

45) 한국공법학회, (2004). 「행정권한의 위임 및 위탁의 법리에 관한 연구」. 법제처용역과제

〈표2-6〉 민간위탁의 유형별 특성비교

구 분	서비스계약	관리운영계약	임대계약	양여계약
투자비의 조달	공공부문	공공부문	공공부문	민간부문
운영비의 조달	공공부문	공공부문	민간부문	민간부문
고객과의 계약	공공부문	민간부문	민간부문	민간부문
민간책임과 자율성 수준	낮음 ←-----→ 높음			
민간자본의 필요정도	낮음 ←-----→ 높음			
재정적 리스크	낮음 ←-----→ 높음			
계약기간	1-2년	3-5년	5-10년	20-30년
가격결정 책임	공공부문	공공부문	계약	계약
비용지불방법	서비스공급· 단위가격의 일괄 지급	비용과 생산성 향상에 대한 보너스	기본요금 적용	요금 적용
민간참여 정책목표	운영효율성증대	운영효율성증대	운영효율성증대	민간자본의 활용, 운영 및 유지 관리의 효율화

자료 : 한국공법학회(2004:33)

민간위탁을 광의로 해석하는 경우 운영의 민간회사 이관, 공유재산의 적극적 활용, 정부와 민간의 공동출자 및 개발, 시설의 임대 또는 부분적 매각, 시설의 경제적 성과제고, 공공서비스의 경쟁도입, 조직재설계, 현금 및 부채관리의 효율화, 공기업의 매각 등으로 다음과 같이 세분화할 수 있다.

첫째, 일부 특정서비스만 민간위탁하는 서비스계약(service contract)은 관리·운영을 위하여 인력용역회사와 계약하고 인건비만을 지불하거나 시설유지비·공공요금·일반수용비·기타 경비에 대하여는 직영하되 기타 일부 전문분야 즉, 광고·관측 등에 있어서는 민간과 계약하여 위탁처리하는 방식으로서 각 서비스를 담당하는 전문업체의 효율성을 활용할 수 있어 능률적인 면이 있으나, 서비스공급체제의 이원화로 인해 개별적 서비스의 수탁자가 상이하여 서비스의 공급조정이 곤란하다는 평가를 받고 있다.

둘째, 경영 전반을 민간위탁하는 경영계약(management contract)은 인력관리, 시설유지 등 경영관리 전반을 민간기업과 계약하고 대단위 시설공사, 기반시설공사 등 소요예산 규모가 큰 것은 직영하는 방식으로서 소수의 공무원이 일정한 액수 이상이 소요되는 대형의 계약에 대해서만 업무를 담당하고 총괄적인 지도·감독만 하는 관리체제로 유지되게 된다. 이 방식은 경영능률의 달성 효과가 큰 반면 민간업체와 지방자치단체간의 업무한계가 모호하다는 단점을 안고 있다.

셋째, 완전한 민간위탁에 해당하는 임대계약(lease contract)은 현재의 자산은 그대로 두고 인력이나 시설관리 전체를 민간업체에 위임하는 방식으로 예상수익을 바탕으로 한 최고가 사용료를 제시한 자에게 운영권을 임대하는 경우와 최소의 경비로 관리운영권 일체를 위탁하는 경우가 있다. 계약조건상 매년 이익금의 일정률을 배당하고 흑자운영이 계속되는 일정 기간 동안에는 지방자치단체에서 일정액의 보조금을 지불하는 것으로 약정할 수도 있다.

넷째, 양여계약(concession)은 고정자산은 공공부문의 자산으로 남아 있게 되나, 양여계약 기간 동안은 소유권이 민간에게 양여되고, 계약이 만료되는 경우 고정자산은 반드시 처음의 조건과 동일한 상태로 위탁자에게 이전되는 방식을 의미한다.

정부가 민간위탁을 추진하는 것은 정부의 역할과 업무범위를 줄이기 위한 것이다.⁴⁶⁾ 비영리조직이 수탁자로서 매력을 가지는 이유는 정부보다 낮은 비용으로 서비스를 공급할 수 있을 뿐 아니라, 사업운영에 필요한 신속성과 고객의 요구에 따른 대응성 및 지역사회에서 서비스에 대한 통제권을 유지할 수 있는 능력이 높을 것으로 기대되기 때문이다. 즉 이러한 조직들은 정부조직과 계층적 책임관계에서 유래하는 번잡한 절차에 덜 얽매인다는 것이며, 비정부조직에 대한 민간위탁은 책임성 관계에 중요한 시사점을 제공하는데, 그 이유는 그러한 과정을 통해서 서비스를 증가시킬 수 있지만, 정부의 통제권과 책임성을 약화시킬 수 있기 때문이다.

그리고 정부가 직접 서비스를 공급할 때에는 의회나 감사원 또는 시민 등이 정부조직의 성과에 관심을 기울이는데 반해서 계약상황에서는 정부조직이 비정부조

46) 정부의 업무를 민간에 위탁하는 이유는 ① 정부의 업무를 민간이 대신 수행하도록 함으로써 행정조직의 방대화를 억제하는 한편, ② 위탁되는 사무와 동일한 업무를 수행하는 자가 이를 담당함으로써 행정사무의 능률을 높이고, 비용을 절감하며, ③ 인간의 특수한 전문기술을 활용하고, ④ 국민생활과 직결되는 단순행정업무를 신속하게 처리하기 위하여 인정된다. 또한 민간위탁은 정부업무의 민간이양을 위한 준비단계로 인정되기도 한다. 민간의 자율에 맡기는 것이 바람직하기는 하나, 그 여건이 성숙되지 아니하여 정부가 어느 정도 간여할 필요가 있는 경우에는 민간위탁을 통하여 업무의 수행은 민간에 맡기되, 당해 업무를 수행하는 자에 대한 지도감독을 통하여 그 목적을 달성하고자 하는 경우에 민간위탁이 활용되기도 한다. 김승열. (2000). 「정부업무 민간위탁의 한계와 공공성 확보방안」. 법제논단:60

직의 성과에 초점을 기울인다는 점에서 차이가 있다. 정부행위자들에 대한 책임관계가 다중적인 것처럼, 비정부조직의 행위자들에 대한 책임관계도 다중적이다.

민간위탁의 경우 책임성을 확보하는데 있어서는 일정한 한계가 있다. 즉 외부적인 점검을 통해서 계약자(수탁자)들을 세밀하게 점검하는 것은 명백한 한계가 있다. 선행연구에 의하면 감독체제의 체계적 결함 때문에 정부계약을 적절하게 점검하지 못하는 사례가 많이 발견되고 있으며, 담당직원의 전문성 부족과 계약관리 능력의 한계도 계약점검의 효율성을 확보하기 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

무엇보다 민간위탁의 성공적 추진을 위해서는 정부의 민간위탁 시행을 위한 관리능력과 수탁자의 공공서비스 공급에 대한 책임성을 어떻게 확보할 것인가의 문제가 결정적인 요인으로 작용할 수 있다.

일반적으로 거론되는 민간위탁의 정당화 논리뿐만 아니라 그것을 구체적으로 실현하기 위한 관리기법의 개발 및 수탁자의 책임성 확보장치, 나아가 민간위탁 추진의 일반적인 기준과 원칙을 설정하는 것이 매우 중요하다.

민간위탁의 경우에 가장 일반적인 책임관계의 유형은 아래 표와 같이 정리할 수 있다.

〈표2-7〉 민간위탁 유형의 책임관계

유 형	특 징
법적 책임관계	가장 보편적인 형태이며, 전형적인 주인 - 대리인 관계로서, 외부의 주인들이 대리인들의 성과가 기대에 부응하는지를 점검한다. 정부와 영리조직은 물론 비영리조직에도 법적 책임이 폭넓게 반영되어 있다. 그 이유는 재정적 통제가 지출관리에 관한 법적 통제장치이기 때문이다.
정치적 책임관계	해당조직이 계약상의 의무가 없더라도 핵심 이해관계자에 대한 대응성을 강조한다. 이러한 기준 하에서는 외부의 유권자들에 대한 산출물이나 대응성에 초점을 두고 성과를 평가하게 된다. 계약자들이 고객의 기호에 맞추고자 하는 의지를 보여주기 위해서 서비스공급계약이나 자원배분의 우선순위 및 서비스 공급분야 등을 변화시키고자 할 때, 이러한 대응성은 고객이나 이해관계자에 의해서 보상받거나 외면을 당하게 된다. 한 가지 분명한 것은 정치적 책임성은 고객중심적이며 공공서비스에 대한 고객지향적 접근방법이다.

<p>전문적 책임관계</p>	<p>구성원들이 수용된 규범에 따라 스스로 판단할 수 있고, 일상적인 점검이 별로 필요치 않을 때 성립될 가능성이 높다. 이 경우에는 서비스 산출물에 대한 대략적인 내용만을 계약에 포함시키고, 최선의 산출물을 산출할 수 있는 최선의 방법은 전문가에게 일임하는 형태를 띠게 된다. 따라서 계약자인 구성원들 사이의 의사결정은 전문적 규범과 가치 또는 동료에 대한 책임성에 의존하게 된다. 비영리조직과의 계약에서 전문적 책임성은 흔히 생각하는 것보다 더 클 수도 있다.</p>
<p>계층적 책임관계</p>	<p>계약관계의 본질은 정부의 공무원에 의한 직접적인 감독에서 벗어나는 것이지만, 계층적 책임관계는 계약관계에 의해서 부과될 수도 있다. 비영리조직의 경우에는 조직의 명령이나 감독을 통해서 계층성을 확보하는 것이 어느 정도 문제가 될 수 있지만, 일반적으로 정부계약에 명시된 규정이나 규제들 때문에 비정부조직들의 일상적인 운영이 정부조직과 유사해지는 경향이 있다.</p>

자료 : 권혜수 · 유홍림 · 김정열 · 한인섭(2006:7-8에서 재구성)

2. 법적근거 및 사무유형, 중안부처의 민간위탁 실태

1) 법적근거

「헌법」 제96조에서는 행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정하도록 하고 있으며, 법률의 규정에 의한 정부의 업무를 공무원이 아닌 사인이 수행하도록 하기 위해서 그 근거를 법률에 규정하고 있다.

그리고 행정관청은 헌법을 기준으로 권한을 법률에 의하여 정하고, 위탁은 법률이 정한 권한의 분배를 대외적으로 변경하는 것이므로 원칙적으로 당해 법률의 명시적 근거를 필요로 한다.

「정부조직법」 제6조제3항에서는 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무는 민간위탁할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제11조제1항에서는 구체적으로 정하고 있다.

단순사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한

전문지식 및 기술을 요한 사무, 기타 국민생활과 직결된 단순행정사무 등을 민간 위탁의 대상사무로 예시하고 있다.

그리고 행정안전부의 민간위탁처리지침에서는 단순 집행적인 서비스 공급의 기능, 전문적인 지식과 기술을 요하는 연구·조사 및 검정 기능, 공공시설이나 장비 등의 운영·관리 기능, 외부자원 활용으로 서비스 향상과 비용절감이 기대되는 분야, 급속히 발달하는 기술·기능 등의 습득이 필요한 사무, 정보 시스템이 운영 및 유지보수에 관한 사무, 현업 기능 및 생산·제작 기능 등을 민간위탁의 대상으로 하고 있다.

이는 공익과 관련되는 독자적인 재량적 판단이 필요하지 않거나, 국민의 권리·의무에 대하여 규제적인 효과를 가져 오는 사무가 아닌 단순한 사실행위, 민간에 맡겨 처리하더라도 객관성이 확보되는 경제적 능률성이 중시되는 사무, 그리고 민간의 전문지식이나 기술을 활용할 필요가 있는 기술적 사무 등을 의미하는 것이다.

따라서 우리나라 정부 업무의 민간위탁은 법률에 근거를 두고 있으며, 민간위탁에 관련 되는 규정은 정부조직법, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정, 지방자치법, 행정안전부의 “지방자치단체 사무의 민간위탁 추진지침, 지방자치단체의 조례 등을 통하여 업무의 민간위탁은 법률에 근거를 두고 있다 하겠다.

「정부조직법」 제6조는 행정기관의 소관사무의 일부를 위임 및 위탁할 수 있는 근거를 제시하고 있으며, 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정은 이를 근거로 민간위탁의 추진체계, 대상사업, 수탁기관 선정, 업무위탁 방법, 위탁업무 서비스 규격서, 사후관리 등에 대하여 세부절차와 지침을 제시하고 있다.⁴⁷⁾

「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제12조제2항 및 제12조의 2에서는 그동안 민간위탁과 관련한 쟁점사항이었던 민간위탁 대상기관 선정과 관련하여 공개모집의 원칙 및 업무위탁방법과 관련한 계약체결의 원칙을 규정하여 수탁기관 선정에 있어서 공개경쟁 입찰을 통해 선정한다는 원칙을 명시하고 있다.

47) 행정권한의 대행은 설정법상 그 방식이 특정되어 있지 아니하며, 행정기관이 권한을 그 명의로 책임으로 행사하되, 권한행사에 따른 실무를 대행기관으로 하여금 행하는 것(사실상 민간위탁과 다를 바 없는 유형)과 대행기관이 그 명의로 책임으로 권한을 행사하되, 그 법률적 효과는 본래의 권한자인 행정기관이 행하는 것으로 실제하는 것(권한의 대리)과 같은 의미를 가지는 것이므로 권한의 위탁과는 구별되어야 할 것이나, 실제로는 정부의 업무를 대행하는 대행기관이 자기의 이름으로 그 업무를 수행하는 경우에는 위탁과 다르지 않은 유형)으로 크게 나누어진다. 결론적으로 위탁과 같은 취지로 대행하게 하는 것이라면 이를 위탁과 달리 대행체도를 규정할 이유가 없으며, 혼란만 더할 뿐이다.

그리고 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제12조제2항에서는 단서로 민간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계 법령에 위배되지 아니하는 범위 안에서 수탁기관의 자격을 제한할 수 있도록 규정하고 있다.

그리고 민간위탁의 효과를 극대화하기 위하여 수탁자와 계약을 체결토록 규정하고 있으며, 계약 내용에는 민간위탁의 목적, 위탁 수수료 또는 비용, 민간위탁 기간, 수탁자의 의무, 계약위반시의 책임, 위험의 부담 등을 명시하고 있다.

정부의 민간위탁 근거인 정부조직법, 행정권한의위임 및 위탁에 관한 규정의 주요내용을 정리하면 아래 표와 같다.

〈표2-8〉 민간위탁과 관련 법령 규정(행정권한 위임 및 위탁에 관한 규정)

구 분	내 용
근 거	행정기관은 법령이 정하는 바에 의하여 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다. (정부조직법 제6조제3항)
추진 체계	행정기간은 민간위탁의 필요성 및 타당성 등을 정기적·종합적으로 판단하여 필요한 때에는 민간위탁을 하여야 한다.(제11조제2항)
대상 사업	행정기관은 법령이 정하는 바에 따라 그 소관사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 사무를 민간위탁 할 수 있다. - 단순사실행위인 행정작용, 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무, 특수한 전문지식 및 기술을 요하는 사무, 기타 국민생활과 직결된 단순행정사무 (제11조제1항)
수탁 기관 선정	행정기관은 민간위탁 사무의 수탁자를 선정하고자 하는 때에는 인력과 기구, 재정적인 부담능력, 시설과 장비, 기술보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역간 균형분포 등을 종합적으로 검토하여 적정한 기관을 수탁기관으로 선정하여야 한다.(제12조제1항) 그리고 행정기관은 민간수탁기관을 선정하고자 하는 때에는 다른 법령에 정한 경우를 제외하고는 공개모집하여야 한다. 다만, 민간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계법령에 위배되지 아니하는 범위 안에서 민간수탁기관의 자격을 제한할 수 있다.(제12조제2항)
업무 위탁	행정기관은 민간수탁기관이 선정된 때에는 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결하여야 한다.(제12조의2제1항)

방 법	그리고 행정기관은 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결하는 때에는 계약내용에 민간위탁의 목적, 위탁 수수료 또는 비용, 위탁기간, 민간수탁기관의 의무, 계약위반시의 책임, 기타 필요한 사항을 포함하여야 한다.(제12조의2제2항)
위탁 업무 서비스 규격서	행정기관은 사무를 민간위탁한 때에는 수탁사무의 처리에 필요한 사무처리지침을 시달하고, 수탁업무의 처리에 필요한 적절한 조치를 하여야 한다(제11조제3항) 그리고 행정기관은 행정사무를 민간위탁하는 경우에는 사무처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 강구하여야 한다.(제12조제3항) 또 민간수탁기관은 수탁사무의 종류별로 처리부서·처리기간·처리절차·처리기준·구비서류·서식과 수수료 등을 구분하여 명시한 사무편람을 작성하여 행정기관의 승인을 얻은 후 비치하여야 한다.(제14조)
사 후 관 리	위탁기관은 민간수탁기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정할 때에는 민간수탁기관에 대하여 위탁한 사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있다.(제13조제1항) 그리고 위탁기관은 민간수탁기관에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다.(제13조제2항) 또 위탁기관은 민간수탁기관의 수탁사무의 처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 그 처분을 취소하거나 정지시킬 수 있다.(제13조제3항) 한편 위탁기관이 당해 사무를 취소 또는 정지시키고자 하는 때에는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 민간수탁기관에 통보하고 사전에 이견진술의 기회를 주어야 한다.(제13조제4항) 행정기관의 장은 위탁사무의 처리결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 하여야 하며, 감사결과 사무처리가 위법 또는 부당하다고 인정되는 때에는 적절한 시정조치를 할 수 있고, 관계 임원 및 직원에 대하여 인사 조치를 요구할 수 있다.(제15조)

자료 : 권혜수 · 유홍림 · 김정열 · 한인섭(2006:13-14).

한편 지방자치단체의 민간위탁 추진절차는 민간위탁을 위하여 추진을 구상(위탁대상 사무조사 등)하고 추진계획(대상 확정, 수탁업자 선정방법 결정 등)을 수립하여, 지방의회의 심의·의결(민간위탁심의위원회 개최, 조례 제·개정 등)을 걸쳐 수탁자를 선정(입찰참가자 자격심의, 심사기준 마련, 공개입찰 등)하고 계약을 체결(계약서 작성 등)하여 사무 및 시설운영에 대하여 수탁기관과 인수인계서 작성(행정지도·감독부서 지정 등) 등이 이루어진다.

2) 사무유형

① 조사·연구업무

근거법령	수탁자	위탁업무
자연환경보전법 제35조제1항	자연환경조사원	자연환경조사
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제44조제3항제1호	한국교육개발원	교육통계 조사·연구
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제51조제3항	한국건설기술연구원	도로교통량 조사업무

자료: 김승열(2000:62-63)

② 검사·검정 업무

근거법령	수탁자	위탁업무
산업기술단지지원에 관한 특례법	한국산업기술평가원	산업기술단지의 조성·운영 추진상황 평가
오존층보호를 위한 특정물질의 제조 규제 등에 관한법률	한국정밀화학공업진흥회	특정물질의 파괴 확인
소방기본법 제41조	한국검정공사	소방용기계·기구의 형식 승인·검정
집단에너지사업법 제2항	에너지관리공단	집단에너지공급시설의 설치 검사
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	보훈병원	고엽제후유의 중환자 재분류 신체검사

자료: 김승열(2000:62-63)

③ 관리업무(기금관리·시험관리·시설관리·교육 등)

근거법령	수탁자	위탁업무
산업발전법 제42조제2항	중소기업은행	산업기반기금의 회계관리
공업배치 및 공장설립에 관한 법률 제31조제1항	산업단지관리공단	산업단지 관리
유통산업발전법 제57조제3항	대한상공회의소	판매관리사 자격 시험관리
산업기술기반조성에 관한 법률 제7조제4항	전기통신사업자	산업정보망의 구성·운영
약사법 제13조의3제2항	약사회	약사의 연수교육
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제45조	한국도서관협회	사서자격증의 발급

자료: 김승열(2000:62-63)

④ 기타사실 행위

근거법령	수탁자	위탁업무
환경개선비용부담법 제14조제2항	환경관리공단	환경오염방지사업
자연환경보전법 제10조제1항	서식지의 보전기관	야생동·식물의 보전
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제52조제4항	어항협회	어항청소

자료: 김승열(2000:62-63)

⑤ 승인·신고 등

근거법령	수탁자	위탁업무
외국인투자촉진법 제31조	대한무역투자진흥공사, 외국환은행	외국인투자의 신고, 외국인 투자기업의 등록
공인회계사법 제52조제2항	공인회계사회	공인회계사 등록
소비자보호법 제49조의2제2항	한국소비자보호원	사업자에 대한 감독, 자료제출 요구
공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률 제21조제3항	한국산업은행	공공차관의 통관보고
대외무역법 제53조제1항	한국무역협회	무역업 신고
중소기업진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률 제28조	중소기업진흥공단	협동화실천계획 승인
환경친화적산업구조로의 전환 촉진에 관한 법률	한국품질환경인증협회	환경경영체제인증기관 지정
염관리법 제33조	염업조합	염 수입 부담금의 부과·징수
사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무 범위에 관한 법률 제7조의2	국립공원관리공단 임·직원	공원구역안의 경범죄에 관한 사법경찰 관리의 직무

자료: 김승열(2000:62-63)

3) 중앙부처의 민간위탁 실태

① 민간위탁 사무의 수탁기관 유형

앞에서 언급하였듯이 행정권한의 위탁에 관한 규정에 의하면 민간위탁 (contracting -out)은 국가 또는 지방자치단체가 최종적인 관리와 비용부담에 관한 책임을 보유하면서 자신의 행정서비스를 민간의 법인·단체 또는 개인에게 맡겨 그의 명의로 책임하에 당해 업무를 수행하도록 하도록 규정하고 있다.

우리나라에서는 최근 들어 국내외적으로 공공부분 혁신의 핵심적 수단으로 등장한 민간위탁이란 특정한 정부기관이 “법률 행위나 사무의 처리를 다른 기관에게 맡겨 부탁하는 일”을 총칭하는 개념으로 하고 있다.

민간위탁의 대상인 위탁기관을 일반적인 민간부문의 조직체인 각종 영리조직과 비영리조직을 비롯해 공공부문의 범주에 포함되는 같은 수준의 정부기관이나 하위기관으로 산하단체, 민간협회/단체⁴⁸⁾, 민간기업⁴⁹⁾ 등 크게 3가지로 구분하여 중앙정부의 공공서비스의 위탁기관 유형별 실태는 다음 표와 같다.

〈표 2-9〉 공공서비스의 위탁기관 유형별 실태

부처명	위탁사무수	수탁기관 유형			
		계	산하단체	민간협회/단체	민간기업
계	131	142	78	52	12
과 학 기 술 부	14	14	6	8	
관 세 청	6	6	1	3	2
교육인적자원부	13	13	5	8	
국 가 보 훈 처	10	13	6	5	2
국 방 부	2	2		1	1
노 동 부	36	44	33	9	2
문 화 관 광 부	4	4	2	2	
문 화 재 청	1	1		1	
산 림 청	1	1	1		
소 방 방 재 청	4	4	2		2
식품의약안전청	2	2		2	
여 성 가 족 부	4	4	2	2	
조 달 청	1	1		1	
중 소 기 업 청	10	10	5	5	
특 허 청	9	9	4	2	3
환 경 부	14	14	11	3	

자료 : 권혜수 · 유홍립 · 김정열 · 한인섭(2006:35)

48) 민간협회/단체는 정부의 출연 또는 예산지원 없이 민간사업자들에 의해 설립되고 운영되고 있는 단체로서, 각각 해당 업종이나 사업자들을 유일하게 대표하면서 법령에 기반을 두고 정부업무를 위탁받아 소속 사업자들을 관리하는 기능을 대행하고 있다.

49) 민간기업은 산하단체와 민간협회/단체를 제외한 순수 민간기업을 말함

② 민간위탁 사업적 성격의 유형

현재 우리나라에서 민간위탁하고 있는 사업 성격의 유형은 세가지로 분류할 수 있다.

첫째, 행정기관 내부 또는 국민에게 제공되는 시설물 관리/사업관리/물품/용역 서비스를 생산하여 공급하는 유형이다

둘째, 각종 자격/면허시험을 대행하는 유형, 각종 보수교육, 실무수습/연수 등 교육훈련 유형이다.

셋째, 통계/정보관리에 필요한 W/H와 S/W를 관리하는 유형으로 분류될 수 있다. 이러한 유형의 분류 및 특성에 따라 민간위탁 사무를 정리하면 다음 표와 같다.

<표2-10> 민간위탁 서비스 특성에 따른 분류

구 분	공공성> 능률성	전문성	사업성> 공익성
192건(100%)	71건(37.0%)	50건(26.0%)	71건(37.0%)
유형별 위탁사무	검사/승인 16건 신고/등록 21건 보상/지원 22건 시험관리 12건	확인/조사 22건 평가/공시 18건 심의/추천 10건	제작/공급 17건 교육훈련 28건 정보관리 26건

자료 : 한인섭(2007:168)

③ 민간위탁 사유

민간위탁의 취지에 의하여 경쟁을 통하여 양질의 서비스를 보다 효율적으로 제공하는데 있다는 점을 고려한다면, 민간위탁의 목적은 효율성 향상과 서비스의 질적 개선을 두 가지로 범주화할 수 있다.

민간위탁의 사유를 서비스의 질 향상, 서비스 공급 확대, 인력절감, 비용절감, 업무 효율화, 전문성 활용 등으로 구분하여 보면 서비스 질 향상, 서비스 공급 확대, 전문성 활용 등 서비스의 질적 개선을 위한 목적이 전체의 199건으로 55.1%로 나타나고, 인력절감, 비용절감, 업무 효율화 등 효율성 개선을 위한 목적은 159건으로 44.0%로 나타나는 결과를 보이고 있다. 즉 정부 부처들은 행정사무를 위탁함에 있어 비용절감이나 효율성 개선보다는 양질의 서비스를 제공하는데 더 많은 관심을 기울이고 있다.

〈표 2-11〉 민간위탁의 사유별 현황

부처명	계	질향상	공급 확대	인력 절감	비용 절감	업무 효율화	전문성 활용	기타
계	361	74	18	47	15	97	107	3
과 학 기 술 부	42	9	2	5	2	13	11	
관 세 청	11			4	1	3	3	
교육인적자원부	29	6		2		9	11	1
국 가 보 훈 처	24	5	1	6	1	5	6	
국 방 부	3	1			1		1	
노 동 부	95	22	5	6		31	31	
문 화 관 광 부	15	4		3		4	4	
문 화 재 청	4			1		1	1	1
산 립 청	3	1				1	1	
소 방 방 재 청	15	3		3	3	2	4	
식품의약안전청	7	1		1	1	2	2	
여 성 가 족 부	10	2		1	1	3	3	
조 달 청	3			1		1	1	
중 소 기 업 청	29	6	4	4	1	6	8	
특 허 청	23	4	3	5	2	2	7	
환 경 부	48	10	3	5	2	14	13	1

자료 : 권해수 · 유홍림 · 김정열 · 한인섭(2006:41)

④ 민간위탁의 계약방식 등

앞에서 언급하였듯이 공공서비스의 민간위탁은 법정위탁과 계약위탁 내지 지정위탁으로 나누어진다. 법정위탁이란 법령에 위탁사무의 범위와 수탁자를 정하는 것이며, 계약위탁 내지 지정위탁이란 법령에 위탁의 근거를 두고, 이에 따라 정부와 수탁자의 계약 또는 정부의 수탁자 지정에 의하여 사무를 위탁하는 것이다.

중앙정부의 공공서비스의 민간위탁 방식을 크게 법정위탁, 지정/고시, 업무대행계약 등으로 구분한 계약방식별 위탁 현황은 다음 표와 같다.

〈표2-12〉 계약방식별 위탁 현황

부처명	계	법정위탁	지정/고시	경쟁계약	업무대행계약	기타
계	138	85	16	11	18	8
과 학 기 술 부	14	9	4	1		
관 세 청	6	3	1	1		1
교육인적자원부	13	13				
국 가 보 훈 처	11	5		1	5	
국 방 부	2			1		1
노 동 부	38	34		1		3
문 화 관 광 부	4	2	2			
문 화 재 청	1		1			
산 림 청	1					1
소 방 방 재 청	4	2		2		
식품의약안전청	2	2				
여 성 가 족 부	4		1	2	1	
조 달 청	1				1	
중 소 기 업 청	10	4	4		2	
특 허 청	9		3	2	3	1
환 경 부	18	11			6	1

자료 : 권혜수 · 유홍림 · 김정열 · 한인섭(2006:43)

법정위탁 85건(61.6%), 지정/고시 16건(11.6%), 업무대행계약 18건(13.0%), 기타 8건(5.8%) 등으로 나타나고 있어, 경쟁을 통해서 위탁하는 비중은 매우 낮음을 알 수 있다.

결과를 가지고 보면 중앙부처에서는 대부분 개별법령 등에 의해서 수탁기관을 직접 규정하고 있는 법정위탁과 법령에서 수탁기관을 지정/고시 하도록 규정하고 있다.

이는 중앙정부에서는 경쟁에 의한 민간위탁과는 배치되는 경우라 할 수 있으며, 업무대행계약이나 수익계약이 발생하는 원인은 공공성 확보 등을 위한 경우도 있지만, 이미 관련 기능을 수행하는 산하단체 등에 추가적으로 공공서비스를 위탁하는 경우가 많기 때문이다.

민간위탁에 대한 비용 부담하는 구분을 크게 위탁기관이 부담하는 경우, 수탁기관이 부담하는 경우, 위탁기관과 수탁기관이 분담하는 경우, 서비스의 이용자가 부담하는 경우 등으로 구분하였다. 그 결과 위탁기관이 부담하는 경우가 47.1%로 나타났으며, 수탁기관의 부담은 27.9%, 사용자의 부담은 23.5%, 기타 1.5%로 나타났다.

한편 민간위탁 후 관리 및 통제에 있어서는 정기보고 39.5%, 지도감독 41.1%, 정기감사 16.5% 등으로 나타났다. 즉 대부분 민간위탁 사무들은 소관부서가 일반적인 업무감독 차원에서 관리하거나 감사 또는 행정관리 체계에 의해 감독하고 있다.

3. 성공요소와 관리 및 통제

1) 성공요소

공공서비스의 민영화 방안에서 민간위탁은 가장 활발하게 진행되고 있다고 할 수 있으나, 민간위탁을 하면서 예상한 효과를 달성하기도 하고, 오히려 공공부문에서 공급할 때보다 비효율적인 것들도 드러내기도 한다.

민간위탁의 성공 요소로는 업무의 효율화, 비용절감, 민간의 전문성과 기술의 확보, 서비스 향상, 민간의 참여기회 확대 등이 거론된다.(한국지방행정연구원, 2000) 이와 달리 민간위탁의 단점으로는 계약체결 과정에서의 부패 가능성, 민간계약자의 계약불이행이나 파산 등에 따른 서비스 공급 중단 가능성, 경쟁의 조장 및 계약내용의 감시를 위한 비용의 소요, 저임금 인력의 고용에 따른 서비스의 질 저하, 공무원의 고용승계 혹은 해고에 따른 실업문제, 정치적 반대 등이 지적된다.

민간위탁의 성공 요소에 대하여 구체적으로 다음과 같이 거론하고 있다.⁵⁰⁾

첫째, 재산권 이론(property right)이다. 민간기업은 이윤동기로 인해서 효율적으로 운영되는데 비해서 공공조직은 공적소유권에 의한 이윤동기의 부재와 과잉생산을 조장하는 유인 구조 때문에 비효율적일 수밖에 없다는 것이다. 따라서 민간기업의 더 많이 관여할수록 공공재의 공급은 더욱 효율화될 수 있는 것으로 간주한다.

50) 한인섭. (2007). 「행정서비스 민간위탁의 한계와 과제: 중앙정부의 민간위탁 실태를 중심으로」. 한국행정연구, 여름호:158

둘째, 경제이론(economy theory)이다. 여기서는 효율화를 촉진시키는 핵심적인 요소로서 소유권의 여부가 아니라, 경쟁(competition)을 강조한다. 이러한 관점에 따르면, 공공부문이든 민간부문이든 독점이 존재하는 곳에는 비효율성이 발생하므로 경쟁 조장적 장치를 마련하는 것이 핵심적인 관계가 된다.

셋째, 기능적합적 접근방법(functional matching approach)이다. 여기서는 민간기업과 비영리조직 및 정부조직은 가정 효율적이고 효과적으로 수행할 수 있는 저마다의 기능이 있다는 점을 강조한다. 또한 소유권이나 경쟁과 같은 획일적 기준을 적용하는데 반대하고, 업무와 기능에 따라 요구되는 가치(책임성, 효율성, 공정성 등)가 다르므로 상황에 따라 적합한 기준을 적용해야 한다.⁵¹⁾

그리고 민간위탁을 찬성하는 사람들은 계약조건을 구체적으로 명시하고, 계약에 따라 성과를 점검함으로써 책임성을 확보할 수 있다고 주장한다.

그러나 민간위탁에 관한 정책결정과 기준설정에는 어느 정도의 모호성과 비공식성이 존재하기 마련이므로 계약내용에 계약조건을 모두 명시하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 공공서비스가 복잡해질수록 민간위탁에 관한 시장이 전통적 조직과 유사해지는 모순적 상황이 발생할 수도 있다.

OECD(1977)에서는 민간위탁의 성공을 위한 사후관리체계에 있어서 계약의 설계와 구체화, 계약관리 및 감독, 계약의 성과평가 등이 중요한 것으로 강조하고 있다. 즉 민간위탁의 성과에 영향을 미치는 중요한 요인이라고 하면, 민간위탁의 목적, 위탁비용의 부담방식, 예산집행 유형, 사후관리 방식 등이라 할 수 있다.

한편 박중훈(2000)은 민간위탁의 성공을 위해서는 충족되어야 할 조건들은 다음과 같이 제시하고 있다.⁵²⁾

첫째, 수탁가능 사업자들 간의 경쟁에 입각한 위탁대상 기관의 선정하여야 한다.

둘째, 정부는 공공서비스에 대한 위탁자로서 위탁업무를 둘러싸고 수탁사업자와의 관계에서 위탁대상 업무의 수행과 민간위탁을 통하여 정부가 의도하고 있는 목적 내지는 결과 측면에서의 성과를 구체적으로 규명되어야 한다.

51) 경찰권이 남용될 경우에는 개인의 생명이나 자유를 손상시킬 수 있으므로 경찰기능은 정부가 수행하는 것이 바람직하고, 의료 및 간호서비스는 자발성과 헌신이 강조되는 비영리조직에 적합하며, 건설이나 제조업은 민간기업이 효율적으로 운영할 수 있다 것이다. 이러한 관점에 따르면, 효율성이 강조되는 기능일수록 민간위탁이 바람직한 것으로 간주한다.

52) 박중훈. (2000). 「정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선 방안」. 한국행정연구원:50

셋째, 대국민과의 관계에서 공공서비스의 기능에 대한 책임을 여전히 지고 있는 정부는 대국민과의 관계에서 계약에 입각한 서비스가 제공될 수 있도록 이를 감시하고 관리해야 하며, 결과 상태의 확보를 내용으로 한 위탁계약의 체결되어야 한다.

넷째, 위탁기관인 정부와 수탁기관인 민간업체와의 사이에 계약내용의 이행을 둘러싼 모니터링 또는 평가가 이루어져야 하며, 그 결과에 기초하여 재계약 여부를 결정하여야 한다,

송근원 · 강대창(2002)은 공공서비스의 위탁 업무를 담당하는 공무원들 의견을 고려하여, 민간위탁의 성공요건으로 경쟁성, 비용절감 가능성, 성과측정 가능성, 서비스 중단에 따른 파급효과, 생산의 전문 기술적 복잡성, 조직 내외의 저항성, 기관장의 의지, 행정체계의 적절성 등을 선정한다.⁵³⁾

그리고 민간위탁의 성공은 일반적으로 수탁자 간에 입찰 경쟁이 높을수록, 예산 및 비용 절감 유인이 높을수록, 서비스 성과측정 가능성이 클수록, 서비스 중단으로 인한 파급효과가 클수록, 서비스 생산에 필요한 전문성이나 기술성이 높을수록, 위탁기관장의 위탁 추진 의지가 높을수록, 행정 체계의 적절성이 클수록 가능성은 크다.

이외에도 민간위탁의 성공요건에 영향을 미치는 것에 대하여 국내외 학자들에 따라 다양한 견해를 가지고 있다. 특히 민간위탁 결정이후의 정부의 관리 능력이 중요하다고 주장하는 외국의 학자들이 있다.

민간위탁 결정이후의 민간위탁의 성공 요소에 정부의 관리능력이 중요하다고 DeHoog(1984), Gooden(1998), Slyke(2002), Mavima(2002) 등은 제시한다.⁵⁴⁾

DeHoog(1984)는 오랜 동안 휴먼 및 사회 서비스 분야의 민간위탁을 집중적으로 연구를 통하여 경쟁적 요소, 정부의 결정, 그리고 정부에 의한 효과적 감독 등을 민간위탁의 성공요소로 보고 있다.

Gooden(1998)은 휴먼 서비스 계약의 성과 향상을 위해서 협약과 계약과정을 강조하고 있어 주로 관리과정을 중요하다고 제시한다..

그리고 Slyke(2002)는 경쟁적 시장, 계약의 구체화나 프로그램의 결과를 평가하고 그것을 통해서 책임성을 확보할 수 있는 정부의 관리 능력을 제시한다.

53) 송원근강대창. (2002). 「위탁 여건에 따른 공공서비스의 유형」. 한국사회와 행정연구 제12권4호:419

54) 조연숙. (2004). 「사회복지서비스 민간위탁 성과요소에 따른 정부의 대응: 플로리다 주를 중심으로」. 한국행정학회:4-5

Mavima(2002)도 역시 계약(contracting out)의 관리과정을 강조하고 있다. 여기에는 모집과정, 계약자 능력의 결정, 계약의 설계, 감독과 사후 관리 등이 잘 설계되어 있는가를 핵심 주제로 제시한다.

다른 한편에서는 관리적 요소가 중요할 뿐만 아니라, 정치적 지원과 리더십, 시장구조, 그리고 각 조직단위들 간의 네트워크 등을 강조되기도 한다. Seidenstat(1999)는 민간위탁의 목적을 달성하기 위해서는 정치적 지원, 관리적 혹은 정치적 리더십, 그리고 지지적 시장 구조 등을 강조하고 있어 민간위탁이 성공적으로 집행되기 위해서 무엇보다 정치적인 리더십과 함께 잠재적 서비스 시장의 존재로 경쟁을 가능케 함으로써 효율성과 서비스 질 향상의 동기를 제공하는 환경적 요소의 중요성을 강조한다.

Romzek & Johnston(1999)의 견해는 특히 계약 주체인 정부와 계약 당사자가 되는 계약자와의 네트워크를 강조하고 있다는 점에서, 관리적 요소와 정치적 요소를 모두 포함하고 있다는 점에서 특징적이다. 그들은 최근 정부의 운영적 관리 모델에서 다음과 같은 요소들이 포함되어야 한다고 제시한다.

또 공공서비스를 제공하는 네트워크의 안정성, 시장과 정치적 구조를 포함하는 광범위한 환경적 요소들의 구비, 네트워크에 포함된 특징적 조직들, 계약자의 성과를 확보하기 위해서 사용될 책임성 확보 메커니즘의 구비와 같은 환경과 환경에 내재하고 있는 변수들 간의 연계(network)적 관계, 그리고 이를 총체적으로 관리할 수 있는 정부의 관리적 변수 등을 제시한다.

계속해서 Romzek & Johnston(2002)의 후속연구에서 기존의 문헌에 기초하여 Kansas 주의 사회서비스 프로그램들에 대한 사례연구를 통해 계약관리의 효과성에 영향을 미치는 요소를 다음 몇 가지로 도출한다.

공급자 경쟁의 건강한 수준, 자원의 적정성, 계약자 성과 측정을 위한 심도있는 계획, 주 계약관리 참모에 대한 강도 높은 훈련, 계약자의 참모들에 대한 평가, 계약자 관리능력의 평가, 계약의 합리화에 대한 이론적 통합 등이다.

이와 같이 민간위탁의 성과를 높이는 효과성 변수들은 정부의 관리적 변수뿐만 아니라, 잠재적 서비스 공급자로서 시장형성 및 지지 등의 환경적 요소들을 포함함으로써 정부와 시장, 그리고 시민의 지지적 요소를 고려하는 ‘거버넌스’의 관점을 제시한다.⁵⁵⁾

Brown & Potoski(2003)는 민간위탁의 지지에 관한 연구와 그것을 비판하는

55) 이러한 경향의 이론적 배경은 최근 관리주의적 접근(managerialism) 혹은 신공공관리적 관점이다.

연구를 대비하면서 민간위탁은 하나의 문장으로 설명할 수 없는 다양한 측면을 포함하고 있다고 전제하였으며, 민간위탁의 성공여부는 정부의 민간위탁의 계약설계와 집행, 그리고 감독과 평가에 이르는 관리능력에 달려 있다고 제시한다.

<표2-13> 민간위탁의 성과요소에 대한 선행연구의 요약

연구자	대상 서비스	성과요소
송근원 · 강대창(2003)	공공서비스	저항성, 비용절감가능성, 성과측정가능성, 전문기술적 능력, 기관장 의지, 행정체계의 적절성, 서비스중단시 과급효과
김순양	사회복지서비스	위탁과정, 목적설정, 실천계획 수립, 경쟁유치, 계약결정, 지도·감독, 평가 및 재계약에 따라 18개 항목으로 구분
이정은(1998)	사회복지서비스	경쟁정도, 봉사적 태도, 전문적 능력
DeHoog (1984)	휴먼서비스	경쟁적 요소, 정부결정, 정부의 효과적 감독
Gooden (1998)	휴먼서비스	협약, 계약과정
Slyke (2002)	사회서비스	경쟁적 시장, 계약의 구체화 및 프로그램의 결과평가 등 정부의 관리능력
Seidenstat (1999)	공공서비스	정치적 지원 및 리더십, 지지적 시장구조
Romzek & Johnston (1999)	사회서비스	정부와 계약당사자의 네트워크 강조, 네트워크의 안정성, 시장과 정치적 구조를 포함한 환경적 요소, 계약자 성과 확보를 위해 필요한 책임성 확보 메카니즘 등 정부의 관리적 변수를 강조
Romzek & Johnston (2002)	사회서비스	공급자 경쟁의 건강한 수준, 자원의 적정성, 계약자 성과측정 계획, 참모에 대한 훈련, 참모에 대한 평가, 계약자 관리능력 평가 등 계약의 합리화
Brown & Potoski(2003)	공공서비스	정부의 민영화 설계능력 및 집행, 감독과 평가 등의 관리능력 -관리능력: 실현가능성 평가능력, 집행능력, 감독 및 관련 평가능력 -관리요소: 이전의 계약정보, 서비스 특성, 계약당사자, 정부형태나 특성, 민영화 반대 세력 존재 여부 등

자료 : 조연숙(2004:6)

이러한 선행연구를 통해서 시장에서의 경쟁적 요소와 정치적 지원 요인 등은 민간위탁의 결정요인과 중복되고 있음 알 수가 있으며, 민간위탁의 성공 요소에

대하여 요약하면, 크게 계약결정 여건(정치적 지지와 리더십, 민간위탁의 반대세력 존재 및 저항성, 재정여건, 정부형태 등)이 전제된 상황에서 정부의 관리능력이 있어야하고, 여기에는 계약결정에서부터 집행, 감독 및 사후 평가 능력 등이 포함되어야 한다. 그리고 경쟁적 시장여건, 정부와 시장과의 연계적 관계, 즉 네트워크 관리 능력 등도 포함되어야 한다.

2) 관리 및 통제

민간위탁의 성공을 위한 성공요소에 대하여 앞에서 살펴본 것처럼, 현행 민간위탁을 위한 관리체계는 소관부처에 의해 일상적인 지도·감독의 차원에 불과한 것으로 나타났다. 공공서비스의 수탁기관들은 대개 산하단체나 관련 협회/단체 등으로 구성되어 있으며, 이들은 정부의 직접적인 규제 및 통제를 받는다. 따라서 위탁자로서의 정부는 민간위탁에 관한 정기보고와 지도·감독만으로도 수탁기관을 충분히 통제할 수 있다.⁵⁶⁾

그리고 공공서비스의 민간위탁은 서비스 질을 높이고 비용 절감하는 것이 주된 목적이기 때문에 이 두 가지의 목적을 동시에 달성할 수 있으면 좋다. 그러나 이러한 목적은 양립하기 어려운 문제이므로 민간위탁시에는 ① 민간위탁 후 이전의 생산량 수준을 유지하지 않거나 품질을 유지하지 않으면 민간위탁의 상실되므로, 민간위탁 이전의 생산량과 품질의 유지되어야 하며, 물론 공공서비스의 생산량 및 품질의 민간위탁 이전보다 향상되면 더 바람직하다. ② 또 민간기업의 규제는 가격규제 혹은 가격통제가 가장 중요하다. ③ 그리고 공공서비스의 생산과 공급에 있어서 서비스의 질을 향상시키거나 안전관리에 효율적 경영을 성취한 민간위탁 기관에 대해서는 인센티브(incentive)를 제공하여야 한다. ④ 마지막으로 공공부문에서 서비스를 공급할 경우 당연한 공공성에 위배되지 않으나 이를 민간에게 위탁시에는 공공부문에서 목표로 했던 공공성의 일부를 유지하도록 규제가 필요하다. 따라서 민간위탁시에도 민영화에 적용되는 일반적인 규제와 통제가 뒤 따라야 할 것이다.⁵⁷⁾

이와 같은 공공서비스의 민간위탁시 일반적인 것 외에도 건축물의 건축허가

56) 한입섭. (2007). 「행정서비스 민간위탁의 한계와 과제: 중앙정부의 민간위탁 실태 중심으로」. 한국행정연구, 여름호:180

57) 윤영식. (1995). 「공기업론」 서울: 박영사:572-576

등의 및 완공검사에 대한 서비스를 민간에 위탁할 경우에는 다음과 같은 점들이 충분히 고려되어야 할 것이다.

첫째, 예방소방서비스의 범위와 품질이 유지될 수 있도록 민간위탁 업무의 범위를 계약에 있어서 명확히 하여야 한다. 민간위탁으로 공공서비스의 수요자에게 필요 이상이 부담을 주는 역효과 발생할 소지를 사전에 방지하여야 한다.

그리고 예방소방서비스의 생산량과 품질이 유지될 수 있도록 민간위탁의 범위에 대하여 계약 위반하였을 경우 책임한계를 명확하게 하여야 한다.

둘째, 예방소방서비스의 관리 및 통제(지도·감독)는 수탁기관의 관리자가 하고, 공공서비스는 민간위탁을 통하여 공급하는 방식이기 때문에 관리자, 생산자, 수요자간의 원활한 정보교류가 될 수 있도록 정보공유시스템을 갖추어야 한다.

셋째, 예방소방서비스의 공급에 있어서 서비스의 질에 대하여 서비스의 수요자를 대상으로 평가가 이루어져야 하며, 이 평가 결과를 토대로 서비스의 질 향상과 효율적인 경영 성취여부에 따라 인센티브 제공 및 위탁 대상여부를 결정하여야 한다.

제3절 예방소방서비스에 대한 일반이론

1. 의의

소방 관련법령은 국민 보호를 위한 기본권보호 의무를 수행하도록 국가에 부여된 제도적 수단이라 할 수 있다.

국민의 생명과 신체를 보호하여야 하는 1차적 국가의 의무와 국민의 재산을 보호하는 2차적 국가의 의무는 기본권을 방어권적 차원을 넘어서 기본권에 내포된 것으로 인정하고, 개인에게 부여한 기본권을 침해하지 않는 차원에서 헌법의 규정하고 있는 기본권을 적극적으로 보호하는 것으로 이해할 때에는 소방 관련 법령이 추구하는 목적의 정당성은 헌법의 기본권보호 의무에서 비롯되었다.

그리고 국가에 부여된 화재예방 의무와 진압의무의 소방서비스를 공급함에 있어 더 많은 국민보호를 위하여 국가는 관계자들의 자유와 재산권을 제한할 수 있다. 따라서 소방 관련법령은 이념적으로 헌법의 기본권보호 의무를 보다 적극적으로

수용하고 이를 현실에 합치하는 방향으로 소방서비스를 공급하여야 한다.

또 소방서비스가 추구하는 목적을 달성하기 위해서는 적합성이 원칙, 필요성이 원칙, 상당성의 원칙을 가지고 있어야 하며,⁵⁸⁾ 이러한 추구의 목적은 화재의 위험으로부터 국민의 생명과 신체 및 재산보호를 위한 것이다. 따라서 건축물의 화재예방의 효율성을 위하여 건축허가 동의 및 완공검사의 현행 제도는 그대로 유지하고 관계인에게 의무화하여야 한다.

소방은 헌법의 최고의 가치라고 할 수 있는 국민의 생명과 신체 및 재산 보호에 직접적인 관련이 있기 때문에 국민을 보호하기 위하여 사용되는 수단은 관계인의 자유와 재산권에 대하여 제한이 되지만 비례의 원칙(과잉금지 원칙)에 합치하면 헌법적으로 정당한 제한이 되는 것이다.

예방소방서비스는 사전예방의 원리, 원인책임자의 원리, 협력의 원리 등 세 가지로 다음과 같이 구분할 수 있다.⁵⁹⁾

첫째, 화재로부터 안전을 확보하기 위해서는 단지 발생한 피해를 제거하는 것만으로 부족하고 위험을 사전에 방지하여야 하며, 화재로 인한 피해는 사고가 발생한 후 원상태로 회복이 사실상 불가능한 경우도 있고, 설사 회복할 수 있다고 하여도 이에 필요한 비용은 막대하여 사전예방에 사용하는 비용이 압도적으로 적게 들어간다.

따라서 미래예측으로 사회적·국가적 행위주체들이 화재로 인한 피해를 사전에 방지하는 방향으로 행동하고 결정하는 것은 국민의 생명과 신체 및 재산의 위험방지를 고려한 사전예방의 원리이다.

건축물을 설치하기 전에 소방시설 설치허가 동의, 건축물의 사용 전의 소방시설 설치에 따른 완공검사, 건축물의 사용 후 소방시설의 목적을 달성할 수 있도록 소방시설의 유지관리에 대한 건축물의 관계인에게 정기점검을 실시하도록 하는 것도 사전예방의 원리 일환이다.

또한 건축물의 관계인들에게 소방안전 교육을 의무적으로 받도록 하는 것과

58) 소방의 목적을 달성하기 위하여 관계인의 자유와 권리를 제한하는 수단은 목적달성을 위한 적합한 수단을 적합성의 원칙, 적합한 수단 중에서 국민의 자유와 권리를 최소한으로 침해하는 순간을 선택하는 것은 필요성의 원칙, 선택된 수단이라도 자유와 권리를 침해당하는 개인의 수인 가능하여야 하는 것은 상당성의 원칙이다.

59) 임덕환. (2004). 「소방행정서비스의 품질향상 방안에 관한 연구: 소방행정서비스 만족도 제고 방안 중심으로」. 석사학위 논문, 조선대학교대학원 행정학과:21

대국민들에게 소방안전을 위한 홍보하는 것도 사전예방의 원리를 실현하는 수단이라 할 수 있다. 이러한 화재예방에 관한 교육과 홍보 효과는 화재발생을 사전에 예방하는 데에 기여하고 있고, 화재가 발생하여도 화재로 인한 피해를 최소화할 수 있도록 하고 있다. 즉 화재의 위험을 최소화를 위해서는 사전에 예방하고자 하는 활동이 필수적이라 할 수 있다.

둘째, 원인책임자의 원리는 건축물로 인한 피해의 방지·제거 및 손실보전에 관한 단순한 비용부담에 관한 원칙이 아니라 실질적 책임의 원칙이다. 이 원리는 누가 건축물로 인한 피해의 방지와 제거 및 손실보전에 관하여 책임을 질 것인가에 관한 원칙으로서 자기 또는 자기의 영향권 내에 있는 자의 행위 또는 물건으로 인하여 타인의 생명과 신체 및 재산의 피해에 원인을 제공한자(원인자)가 그 피해의 방지·제거 및 손실보전에 관한 책임을 져야 한다는 것이다.

그러므로 원인책임자의 원리는 국가나 지방자치단체와 같은 공공기관이 건축물의 화재로부터 화재예방을 위하여 무엇을 할 수 있는가를 설명하는 원칙이 사전예방의 원리와 구별되며, 국가가 건축물의 화재예방이나 화재로 인한 피해를 최소화하기 위한 건축물의 사용자에게 대한 소방안전교육에 소요되는 비용도 원인책임자의 원리와 간접적인 관련을 가진다고 볼 수 있다.

셋째, 협력의 원리는 화재로 인한 피해를 방지하기 위하여 국가와 사회가 협력하여야 한다는 원리이다. 건축물의 화재로부터 안정성 확보는 현대국가가 부담하여야 하는 숙명적 과제라고 할 수 있다. 즉 협력의 원리는 원칙적으로 국가만의 과제가 아니고, 사회구성원들이 공동적으로 화재의 예방을 위하여 협력할 때 성과가 나타날 수 있다.

이러한 협력의 원리는 두 가지 요소로 되어 있다. 하나는 국가와 사회의 업무분할 이고, 다른 하나는 국가와 함께 협력하여 과제 수행하는 것이다. 즉 화재로 인한 피해의 발생가능성은 항상 상존하고 있으며, 이러한 상존하는 위험에 대한 감독은 항상 국가가 실시할 수 없다.

그러므로 건축물의 관계인, 주민, 시민단체, 전문가 등과 같은 사회의 각 분야에 속하는 일반인들도 국가에 협력하여 화재로부터의 피해를 최소화하여야 한다.

또한 국가는 공공복리의 안녕질서 유지·이행책임과 국가가 가지는 권력적 수단에 근거하여 사적인 영역에서 수행하는 예방소방서비스의 공급에 대하여 통제하는

기능과 보장하는 기능을 가진다. 즉 예방소방서비스 정책에 대한 의사형성 및 결정과정에 있어 이해관계인의 참가를 보장함으로써 국가적 책임을 손상시키지 않고, 개인의 자유와 사회적 필요성과 접근성을 보장하고 적정한 관계를 창출하는 기능을 가진다.

따라서 예방소방서비스는 사전예방의 원리에 해당한다고 할 수 있으며, 국가 간에 무한 경쟁의 시대에 대외 경쟁력 강화를 위해서는 예방소방서비스의 공급은 전문성·투명성·객관성·안전성이 확보되지 않으면 당면한 과제와 급변하는 환경 변화에 효과적으로 대처하기 어렵다. 오늘날 예방소방서비스는 고객인 국민을 위하여 최선을 다한다고는 하지만 고객이 원하는 서비스의 공급에 대하여 많은 투자를 하지 않고 있다.

고객인 국민들은 예방소방서비스의 공급이 경제적 측면에서 더 효율적으로 변화되기를 원하고 있다. 따라서 예방소방서비스의 공급은 고객지향적으로 변화되어야 한다. 이러한 고객지향적 변화와 공급을 위해서는 예방소방서비스의 수요자를 대상으로 한 설문·민원창구, 예방소방서비스의 간접적인 수요자인 국민을 대상으로 인터넷·통신을 통하여 고객요구사항을 파악하고, 분석 및 타당성에 대하여 전문가의 의견을 수렴하여 결과를 문서화 및 공개하여야 한다.

이렇게 고객요구사항의 문서화 및 공개된 것을 기초로 예방소방서비스의 공급방법을 결정하여야 한다. 그리고 서비스의 공급에 대한 결정은 구체적이어야 하며, 효율성은 가능한 한 정량화 되어야 하고, 관리와 통제가 쉽게 할 수 있어야 한다.

한편 예방소방서비스의 일반적인 원칙은 소방관련 산업과 전문자격자의 활동, 검정 및 성능시험서비스 등이 자유롭고 공정한 경쟁을 통하여 발전을 도모하고, 소방과 관련된 모든 서비스 및 관행이 안전이라는 사회적 편익을 극대화하는데 초점을 맞추어야 하며, 수반되는 활동을 고려해서 동일한 목표를 적은 희생으로 달성할 수 있는 효율적인 수단을 강구하여야 한다.

그리고 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 예방소방서비스를 공급함에 있어 전문성·투명성·객관성·안전성 등을 갖추고 결정과 판단이 이루어져야 하고, 민간이 자신의 행동 영역에 따라 민간자신의 결정과 결과에 자신이 책임질 수 있도록 유도하여야 한다.⁶⁰⁾

60) 정병도. (2004). 「소방규제정책의 문제점과 개선방안」. 석사학위논문, 인하대학교 경영대학원 행정학과: 33

그리고 대다수 국민의 소방안전을 고려한 예방소방서비스의 공급체계가 바람직하다. 즉 소방검사·소방검정·건축허가 동의 및 완공검사 등의 결정과 판단을 위한 전문성·투명성·객관성·안전성을 확보하기 위해서는 각 분야별 전문가와 사전에 충분한 절차와 과정을 걸치는 의견 수렴을 통하여 서비스의 질적 향상을 추구하여야 한다.

또한 예방소방서비스의 수요자인 소방시설관련업⁶¹⁾ 및 건축주 등이 자신의 이해관계에 따라 자신의 결정과 결과에 대하여 책임을 질 수 있도록 하고, 동시에 엄정성, 명확성, 예방성이 유지되도록 하여야 한다.⁶²⁾

savas(1987)는 소방을 국방, 외교, 경찰, 보건, 의료, 주택, 복지, 교육, 문화 등을 포함하여 국가의 존립과 안녕질서 유지를 위한 국민을 대상으로 하는 공공재로서 연성서비스로 분류한다.

앞에서 언급하였듯이 소방서비스를 세분화하여 두 가지로 분류한다. 하나는 현장대응서비스로서 서비스의 속성상 상당한 수준의 비배재성을 갖고 있으면서 일정한 수준의 비경합성을 갖추고 있어 공공재로 분류하고, 또 다른 하나의 예방소방서비스는 시장경제적이 강한 쓰레기 수거, 거리 보수, 전기, 통신 등을 포함하여 계약 요건을 명확히 할 수 있는 공공재로서 경성서비스로 분류한다.

그리고 포괄적인 차원에서 예방소방서비스의 시장실패를 치유하는 공공재로 분류한다. 따라서 예방소방서비스 중 건축허가 동의 및 완공검사는 공공재와 시장경제적 성격을 모두 가진 서비스라 할 수 있다.

2. 유형 및 공급방식

1) 유형⁶³⁾

앞에서 언급한 바와 같이 소방서비스는 공공재로서 비배재성과 비경합성의 특성을 갖고 있다. 따라서 어느 누구도 소방서비스의 혜택에 대해 대가를 지불하지 않는다고 해서 그 혜택으로부터 배제시키기 어려운 것이다.

61) 소방시설공사업법령은 소방시설공사 및 소방기술에 관한 사항을 규정함으로써 소방시설업을 건전하게 발전시키고 소방기술을 진흥시켜 화재로부터 공공의 안전을 확보하고 국민경제에 이바지함을 목적으로 하고 있으며, 소방시설업은 소방시설설계업, 소방시설공사업, 소방공사감리업 등을 말한다.

62) 김구형. (2000). 「대형화재사고의 예방과 소방행정규제 과제」. 소방행정(2호):15

63) 이재홍. (2002). 「소방검사업무의 개선방안에 관한 연구: 충청남도를 중심으로」. 석사학위논문, 호서대학교 행정대학원 소방행정학과:10

그리고 소방서비스는 비경합성의 성격이 강하여 거의혼잡 현상을 야기 시키지 않는다. 이러한 소방서비스의 특성 때문에 예방소방서비스의 수요자들은 해마다 증가하고 있는 추세이다. 이러한 전제에서 예방소방서비스의 특성을 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ① 예방소방서비스는 비경합성의 성격으로 인해 서비스의 수준이 향상되면 거의 모든 국민이 향상된 예방소방서비스를 공급 받을 수 있게 된다. 다만 수익자나 원인자가 구분될 때에 가능하다.
- ② 안전과 관련한 가장 기초적이고 필수적인 서비스이다. 누가 주체가 되든 간에 반드시 공급되어야 한다.
- ③ 도시가 발달되고 산업이 고도화 되어감에 따라 예방소방서비스도 전문화되어야 한다.
- ④ 화재가 대형화됨에 따라 신속하게 대응할 수 있는 체제를 구축하여야 한다.
- ⑤ 예방소방서비스는 예방과 관련해서는 수익자 부담원칙을 적용하여야 한다.

소방의 소극적 목적은 공공사회에서 일반국민이 이미 획득한 생활의 문화적·물리적 행복을 평온 또는 안전하게 향유하는 사회적 측면에서 공공의 안녕 질서를 저해하는 인위적(고의, 과실) 또는 자연적 현상에 의하여 발생하는 화재를 예방·경계·진압하여 사회공동 생활의 평온과 건전한 상태를 보장하는데 있다.

1967년 소방법을 개정⁶⁴⁾하면서 화재의 예방·경계·진압으로 시작한 소방서비스는 항상 고정된 것이 아니라 시대적·국가적·문화적인 영향에 따라 끊임없이 변화되고 있으며, 오늘날을 도시화에 따라 소방업무의 범위는 더욱 세분화되어가고 있다.

국가의 소방은 전문화된 기능으로 분류하면 기본업무로서 국민의 생명과 재산의 보호, 안전유지로서 안전한 생활의 영위를 할 수 있도록 조성하는 것이다. 이러한 것들은 크게 보아 정부기능 가운데 질서기능에 속한다고 할 수 있다. 즉 건축물에 대하여 화재시 생명과 신체 및 재산 피해를 최소화하기 위한 적극적 행위로서 예방소방서비스가 있다. 반면 산업사회의 발전에 따라 현대 행정 수요의 변화로 인한 구급·구조업무는 복지행정서비스가 있다. 어떻든 간에 소방서비스의 유형으로 공통적인 것은 합목적성, 효율성, 효과성 등을 근거로 하고 있다.

64) 1967년 4월 14일 법률 제1955호로 소방법을 개정하면서 소방업무의 범위 중에서 ‘풍수해와 설해의 방 어’를 삭제하고 ‘화재의 예방·경계·진압’으로 한정하였다.

〈표2-14〉 소방서비스의 유형

구 분	소방행정		방호업무		구조·구급 업무	재난관리
	소방 인력	장비 관리	예방업무	화재진압		
서비스 유발요인	소방 인력	소방 장비	소방검사 소방교육, 홍보	화재발생	긴급구조 및 응급환자	자연재해 인위재해
세부업무	기획 인사 감찰 복무	복제 물품 정비 청사	각종 인·허가 건축물 검사 위험물 검사 소방교육, 홍보	화재진압 화재경계 화재조사 의용소방대 소방훈련	인명구조 응급환자이송 항공대운영 동물구조 기타구조	1차 대응활동

자료 : 행정안전부(1997: 이재홍 2002:12에서 재인용)

2) 공급방식

앞에서 언급하였듯이 savas(1987)의 재화 및 서비스 유형분류에 의하면 건축허가 동의는 소방행정기관에 의해서만 공급되는 독점적서비스로서 비경합성과 비배재성의 특징을 가진 집합재적 공공서비스에 해당된다.

한편 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 예방소방서비스의 공급을 서비스 공급자, 서비스 생산자, 서비스의 대가 지불자 등으로 다음과 같이 구분할 수 있다.

첫째, 많은 사람들에 의해 동시에 이용되고 아무도 건축허가 동의 서비스를 이용하는 것으로부터 배제될 수 없기 때문에 시장에서 공급될 수 없는 재화 및 서비스이다.⁶⁵⁾

건축허가 동의의 서비스 공급은 민간부문의 서비스 생산자로서의 역할을 수행하고, 서비스 공급결정과 비용부담은 소방행정기관의 지불하는 계약방식(contracting out)이다.

그러므로 소방행정기관에 의해서 직접 공급하고, 이에 소요되는 비용은 조세 등을 통하여 집합적인 기여로 확보되고 있다. 또한 수요자는 집합적 소비(결합소비)와 비배재성으로 인해 선택권을 갖지 못하며, 정부에서 제공되는 양과 질을 수용할 수밖에 없는 서비스이다.

둘째, 건축물의 소방시설 설치 완공검사는 요금재적 성격의 공공서비스와 소방행정기관에 의해서만 공급되는 비경합성과 비배재성의 특징을 가진 집합재적

65) 최형호. (2006). 「소방안전점검의 민간위탁 방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 전남대학교 행정학과:34

공공서비스에 해당된다고 할 수 있다. 건축물로서 일정규모 이상인 것에 대해서는 민간에 의하여 서비스를 공급토록하고, 그 결과에 따라 소방행정기관에서는 공공서비스를 공급하고 있지만, 이에 대한 비용은 수요자가 부담하는 형식이다.

즉 건축물의 관계인이 서비스 비용을 민간업자에게 지불하며, 서비스 수준과 질은 정부가 규제하여, 민간부문에게 일정한 구역 내에 공공서비스를 공급하는 권리를 부여하는 “면허방식”(franchise agreements)이다. 면허방식은 소방행정기관이 서비스 수준 및 요금체계를 통제하면서도 서비스 생산을 민간부문에 위탁하는 장점이 있다. 그리고 서비스의 양과 질은 정부가 결정하고 생산은 민간이 담당하며, 비용은 수요자가 부담하는 형식이다. 수요자는 서비스 공급자를 선택할 수 있으며, 공공재 성격 때문에 일정규모 이상의 건축물은 비배재성을 갖는 서비스에 해당된다.

민간에 위탁하여 건축허가 동의 및 완공검사를 받아야 하는 수요자에게 의무적으로 비용부담을 하도록 한다면, 소방시설관련업 또는 건축물의 관계인, 소방공무원 등으로부터 다소의 저항이 있을 것으로 예상된다. 따라서 서비스의 질 향상을 위한 수탁기관의 관리 및 통제 강화, 민간생산에 대한 비용부담을 일정한 범위 내에서 정부 보조금 지원을 고려하여야 할 것이다. 즉 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 예방소방서비스의 민간위탁은 현행 민간시장과 공공부문 조직이 현실을 충분히 고려한 방식을 선택하여야 할 것이다.

그 방식으로는 한국소방안전협회⁶⁶⁾에 위탁하는 방안과, 업무를 전담하는 공사를

66) 소방기본법 제40조(한국소방안전협회의 설립 등) ① 소방기술과 안전관리기술의 향상 및 홍보 그 밖의 교육훈련 등 행정기관이 위탁하는 업무의 수행과 소방업계의 건전한 발전 및 소방관계 종사자의 기술향상을 위하여 한국소방안전협회(이하 “협회”라 한다)를 설립한다. ② 제1항의 규정에 따라 설립되는 협회는 법인으로 한다. ③ 협회에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 민법 가운데 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

소방기본법 제41조(협회의 업무) 협회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 소방기술과 안전관리에 관한 교육 및 조사·연구, 2. 소방기술과 안전관리에 관한 각종 간행물의 발간, 3. 화재예방과 안전관리시설의 고취를 위한 대국민 홍보, 4. 소방업무에 관하여 행정기관이 위탁하는 업무, 5. 그 밖에 회원의 복리증진 등 정관이 정하는 사항

소방기본법 제42조(회원의 자격) 협회의 회원은 다음 각 호의 자로 한다.

1. 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률·소방시설공사업법 또는 위험물안전관리법에 따라 등록을 하거나 허가를 받은 자로서 회원이 되고자 하는 자, 2. 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률·소방시설공사업법 또는 위험물안전관리법에 따라 방화관리자·소방기술자 또는 위험물안전관리자로 선임되거나 채용된 자로서 회원이 되고자 하는 자, 3. 그 밖에 소방에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 대통령령이 정하는 자 가운데 회원이 되고자 하는 자

소방기본법 제43조(협회의 정관) ① 협회의 정관에 기재하여야 하는 사항은 대통령령으로 정한다. ② 협회가 정관을 변경하고자 하는 때에는 소방방재청장의 인가를 받아야 한다. <개정 2005.8.4>

소방기본법 제44조(협회의 운영경비) 협회의 운영경비는 회비와 사업수입 등으로 충당한다.

신설하는 방안, 작은 정부의 구현을 위하여 한국소방안전협회와 한국소방검정공사⁶⁷⁾를 통합(“가칭” 한국소방안전공단)하여 민간위탁하는 방안이 검토될 수 있다.

즉 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 민간위탁 방식은 정부의 공공부문 효율성 제고와 건축물 관계인의 비용부담, 민간위탁 업체의 경쟁성 등을 종합적으로 검토하여 최적의 방안이 선택되어야 한다.

3. 관리 및 통제

현행 건축허가 동의 및 완공검사에 대하여 앞에서 언급 하였듯이 공공서비스의 공급을 민간위탁할 경우에는 관리 및 통제의 일반적 기준으로 서비스의 질, 가격, 인센티브 제공, 책임성 등 유지하여야 한다.

건축허가 동의는 소방행정기관에 의하여 직접 제공되는 정부서비스의 일종으로서 서비스의 생산량과 질은 정부의 정책에 의하여 결정 및 집행되고 있으며, 공공성 측면은 행정목적의 달성을 위한 소극적 행정행위로서 효과적으로 관리가 되고 있다.

그러나 정부의 일방적 정책결정에 의하여 서비스가 공급되기 때문에 서비스에

소방기본법시행령 제16조(정관의 기재사항) 법 제43조제1항의 규정에 의한 한국소방안전협회(이하 “협회”라 한다)의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 목적, 2. 명칭, 3. 사무소의 소재지, 4. 사업에 관한 사항, 5. 회원의 자격의 득실에 관한 사항
6. 회비에 관한 사항, 7. 재산 및 회계에 관한 사항, 8. 임원의 수·임기·선임방법 및 직원에 관한 사항,
9. 기구 및 조직에 관한 사항, 10. 총회 및 이사회에 관한 사항, 11. 정관의 변경에 관한 사항

67) 소방기본법 제45조 (한국소방검정공사의 설립) ① 소방시설 및 위험물의 안전관리, 소방시설 및 소방용 기계·기구에 관한 기술개발 및 연구와 행정기관이 위탁하는 업무를 수행하기 위하여 한국소방검정공사(이하 “공사”라 한다)를 설립한다. ② 제1항의 규정에 따라 설립되는 공사는 법인으로 한다. ③ 공사에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 민법 가운데 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

소방기본법 제46조 (공사의 업무) 공사는 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 소방용기계·기구에 대한 검사기술의 조사·연구, 2. 소방시설 및 위험물안전에 관한 조사·연구 및 기술 지원, 3. 소방시설 및 위험물안전관리에 관한 자료·정보의 수집, 출판, 기술강습 및 홍보, 4. 위험물안전관리법 제8조제1항 후단의 규정에 따른 탱크안전성능시험, 5. 소방업무에 관하여 행정기관이 위탁하는 업무, 6. 그 밖에 소방용기계·기구와 소방시설 및 위험물의 안전관리 등과 관련하여 정관이 정하는 업무

소방기본법 제47조 (공사의 정관) ① 공사의 정관에 기재하여야 하는 사항은 대통령령으로 정한다. ② 공사가 정관을 변경하고자 하는 때에는 소방방재청장의 인가를 받아야 한다. <개정 2005.8.4>

소방기본법시행령 제17조 (정관의 기재사항) 법 제47조제1항의 규정에 의한 한국소방검정공사(이하 “공사”라 한다)의 정관에는 다음 각호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 목적, 2. 명칭, 3. 사무소의 소재지, 4. 사업에 관한 사항, 5. 재산 및 회계에 관한 사항
6. 임원의 수·임기·선임방법 및 직원에 관한 사항, 7. 기구 및 조직에 관한 사항
8. 정관의 변경에 관한 사항

대한 수요자의 직접적인 평가가 없을 뿐만 아니라 가격통제도 받지 않고 있으며, 전문성을 갖춘 소방공사설계업체에서 제출한 것을 기준으로 정부가 마련한 정책에 따라 소방행정기관에서는 결정 및 집행이 이루어지고 있다.

이에 반하여 건축물의 소방시설 설치 완공검사에 대한 서비스 공급에 대한 기준은 정부가 설정하고 민간이 서비스를 공급하기 때문에 소방공사감리업체에 대한 관리 및 통제가 중요하다.

현행 소방공사감리업체에 대한 관리 및 통제수단으로는 소방공사감리업체가 건축물에 대하여 감리를 실시한 경우에 소방공사감리업체가 소방행정기관에게 감리결과를 제출을 의무화 하도록 하고 있으며, 소방시설감리업체가 제출한 감리결과를 기준으로 소방행정기관에서는 완공검사완료서(필증)을 교부되고 있다.

이에 대하여 소방공무원이 건축물에 확인검사로 부실 또는 허위감리 등 제반사항을 적발하였을 경우에는 민간업체에 대하여 과태료처분이나 행정처분 등을 가하고 있다.

그리고 서비스의 공급에 대한 가격은 정부의 직접적인 통제를 받지 않고 자율경쟁에 의하여 결정되며, 평가 등을 통한 인센티브는 제공되지 않고 있다. 또 서비스의 공급에 대한 공공성 측면에서는 정부에 의한 서비스의 공급보다 비효율적으로 관리되고 있다고 할 수 있지만, 전문성 측면에서 접근한다면 효율적으로 관리되고 있다 할 수 있다. 이제까지 살펴보았듯이 건축허가 동의 및 완공검사에 대하여 민간위탁 할 경우에는 이러한 점들을 심도 있게 검토되어야 한다.

제4절 연구 분석의 틀

앞에서의 논의를 통하여 언급하였듯이 본 연구의 목적은 일정한 규모 이상의 건축물을 신축·증축·개축·대수선·용도변경 등을 하고자할 때 동시에 시행되는 건축물 화재의 경계·소화를 위한 예방서비스 중 건축허가 동의 및 완공검사의 공공서비스를 민간에 위탁하여 공급하는 방안을 탐색·제시하는 데 있다.

현황분석을 통해 얻어진 문제점을 포함한 현 실태를 염두에 두고, 수요에 영향을 미칠 여러 가지 환경적 요인을 감안하면서, 민간위탁 도입방안을 도출하고자 한다.

예방소방서비스 중 건축허가 동의 및 완공검사는 다른 분야의 공공서비스 공급과 마찬가지로 수요에 기초하여 추진되어야 한다. 예방소방서비스 중 건축허가 동의 및 완공검사는 수요에 비례하고, 건축허가 동의 및 완공검사의 수요는 이를

유발하는 환경변수를 기초로 예측할 수 있다. 이러한 환경변수로 전문성, 비용성, 책임성을 들 수 있다.

〈그림2-1〉 연구 분석의 틀

민 간 위 탁 타 당 성	전문성	지식·기술·경험·시설·장비의 보유	민 간 위 탁 도 입
	비용성	경제성 원칙, 시장원리의 도입, 서비스 질의 향상	
	책임성	수요자가 요구하는 것에 사려 깊은 관심과 편리, 서비스의 질 저하 방지, 공공성 유지, 정부의 관리 및 통제, 성과향상	

1. 전문성

공공서비스를 얼마나 정확하고 믿음직스럽게 효율적으로 공급하는지를 의미하는 것이다. 공공서비스를 민간위탁시에 실현가능성 및 성과향상과 관련하여 전문성은 반드시 고려하여야 한다. 민간위탁의 전문성이란 서비스를 효율적으로 생산·공급할 수 있는 지식·기술·경험·시설·장비의 보유 정도를 의미한다. 즉 민간부문의 전문성은 효율성 확보의 전제조건이다. 즉 공공서비스 민간위탁의 가장 주된 요인으로서 전문성을 통한 효율성 확보에 있다.

공공부문의 인력측면은 업무의 고도화에 따른 전문지식 및 기술을 갖추어야 하나, 업무를 담당하는 공무원이 작은 인사발령 및 전문 교육기회의 부족 등으로 고도의 전문지식과 기술·경험이 풍부한 인재확보가 곤란하다. 그러나 공공부문에 비해 민간부문에서는 전문지식을 지닌 인재확보가 용이할 뿐만 아니라 기술·경험 활용에 능동적이고, 업무에 필요한 시설과 장비를 쉽게 갖추은 물론 활용을 원활하게 할 수 있다.

수탁기관 선정 및 방식에 전문성을 향상과 관련된 조항과 능력의 유무를 판단할 수 있는 사항들이 포함되어야 하며, 이러한 사항들이 충족되지 않으면 조건의 이행은 불가능해진다. 이러한 조건들이 만족되면 정부는 민간의 전문능력을 활용할 수 있게 된다.

전문성은 당해 공공서비스의 공급과 관련한 직원이 자격증 소지, 관련경험, 관련한 시설 및 장비 정도 등을 파악한다. 예방소방서비스는 복잡하고 다양한 기계, 전기, 건축, 화학 등 시설과 관련이 많아 고도의 전문성을 요구하게 되므로, 이에 대한 기술 자격을 갖추고 운영에 있어서도 부실한 서비스의 공급이 되지 않도록 일정 이상의 전문 인력이 요구된다.

2. 비용성

공공서비스를 민간위탁할 경우 경제적으로 효과성을 가져올 수도 있지만, 한편으로는 수탁기관의 이윤추구 성향으로 인하여 오히려 서비스 공급가격이 증대될 수도 있다. 이 경우 높은 비용을 부담하기 힘든 수요 대상자는 배제되기 쉽고, 그 결과 형평성 문제도 포함하여 대두된다. 또한 계약을 통한 비용의 절감이 수탁기관의 경영의 합리화보다는 공공서비스의 생산과 공급의 축소에 기인할 우려가 있다.

공공서비스를 민간에 위탁하는 가장 큰 이유는 공급비용을 절감하여 정부의 적은비용으로 최대의 효과를 달성하려는 경제성 원칙에 기반을 두고 있다. 이에 따라 정부개혁의 핵심적 요소를 시장원리의 도입과 서비스 질의 향상에 둔다. 이것은 정부의 비효율을 제거하기 위함이다.

그리고 공공부문에서 제공하던 서비스를 민간부문이 담당하게 하는 것은 시장원리에 따라 비용을 절감할 수 있을지 모르지만 언제나 서비스의 질 향상을 기대하기는 어렵다. 즉 공공서비스의 민간위탁에도 수탁기관의 적자누적을 이유로 서비스를 중단하게 되는 경우도 생길 수 있으며, 근로자의 해고와 실업에 대한 문제가 발생하고 서비스 성과관리와 지도에 대한 경비가 추가되어 사회적 비용이 증가할 수도 있다. 또 정부의 공무원들이 기술축적의 기회가 줄어들고 건설한 민간 전문업체 육성에도 한계가 있다.

따라서 공공서비스를 민간에 위탁할 경우에 수탁기관은 구조적으로 경제성을 추구할 수밖에 없기 때문에 민간위탁에 따른 효과와 비용을 객관적으로 비교하여 민간에 위탁여부를 신중히 결정해야 할 것이다.

민간위탁의 효과로 보다 좋은 서비스를 저렴한 가격으로 수탁기관으로부터 구매할 수 있고, 서비스제공에 대한 정보와 서비스 질에 대한 신뢰를 얻을 수 있다는 장점이 있을 것이다.

3. 책임성

고객인 국민의 소리를 듣는 것으로부터 출발한 공공서비스 기준은 공급자의 입장이 아니라 국민의 요구를 반영하여야 한다. 즉 수요자가 요구하는 것에 사려 깊은 관심과 편리함, 수요자의 특수한 요구의 이해 및 이해할 수 있는 용어로 설명해주고 의견에 귀 기울이는 것으로서 수요자의 욕구를 이해하려는 노력을 말한다.

한편 건축허가 동의 및 완공검사를 공급하는 담당자 변경 등에 따른 상이한 법적용 등으로 민원인에게 불편을 초래하고 민원인과 분쟁이 발생하여 예방소방 서비스에 대한 불신 증가, 예방행정력이 낭비되고 있고, 또 서비스 제공까지 수요자와의 잦은 접촉으로 부패발생 등 공공부문에서는 책임성이 결여되어 있다.

따라서 공공서비스의 민간위탁으로 서비스의 질 저하를 방지하고 공공성을 유지하기 위한 정부의 관리 및 통제를 충분히 고려되어야 한다. 즉 서비스의 성격이 고려요인이 되는 것은 책임성이 요청되는 서비스인지를 먼저 고려해야 한다. 어떤 성격을 띤 서비스를 민간위탁 하느냐는 그 성공과 관련해서도 중요한 일이다. 관리가 어려운 서비스를 민간위탁 하면 서비스를 지연시킨다든지, 부당한 요금 징수 등으로 서비스의 질 저하를 가져오기도 한다. 또 고도의 기술이나 전문성이 필요하거나 경쟁성이 상실되면 자기만이 당해 서비스를 위탁할 수 있다고 생각하여 책임성을 가지고 성과향상 노력을 기울이지 않을 수도 있다.

이러한 부작용들은 수탁기관의 책임성을 확보하는데 영향을 미치게 되고, 이는 결국 실패의 가능성을 높이는 요인이 된다. 따라서 효율적인 민간위탁의 실시에는 여러 가지가 논의되어야 하겠지만, 사후관리가 쉬운 서비스인지를 고려될 필요가 있다.

다음 몇 가지의 경우는 관리가 다소 어렵더라도 성공가능성이 상대적으로 높다.

첫째, 이해관계자의 저항이나 국민생활과 직접적인 관련성이 적고 고도의 전문성을 요하는 서비스, 둘째, 중단되더라도 위험이 적은 서비스, 셋째, 경쟁이 형성된 서비스는 성공가능성이 높다.

업무수행으로 민원인에게 불편을 끼치게 될 경우 사전에 양해를 구하는 정도, 진심으로 민원인의 입장을 배려하는 정도, 업무 수행시 시민에게 시간대를 배려하는 정도, 불만사항 발생시 전화·팩스·인터넷 등을 통한 여러 가지 방법의 활용 용이성, 민원의 전문적으로 요구에 대하여 무엇인지 이해하고 해결해 주려는 직원의 적극적인 태도 등을 공공부문에서 공급하는 것보다는 민간부문에서 공급하는 것이 가장 효율적이다.

제3장 건축허가 동의 및 완공검사 실태분석과 문제점 도출

제1절 건축물의 소방안전⁶⁸⁾

건축 관련법령과 소방 관련법령으로 양분화로 건축물의 소방안전을 위한 공공 서비스가 공급되고 있다.

건축 관련법령은 행정분야, 방재분야, 구조분야, 설비분야로 크게 분류되어 있다. 그리고 소방 관련법령은 소방기본법, 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률, 소방시설공사업법, 위험물안전관리법 등으로 분법화되어 있고, 국가화재안전기준(National Fire Safety Code, NFSC)의 제정하여 마련되어 있다. 이러한 국가화재안전기준 등은 미국의 NFPA Code 규정을 모델로 하고 있다. 그리고 한국 건축표준설계기준(Korean Building Code, KBC)는 미국의 IBC(International Building Code) 규정을 모델로 하고 있다.

건축물의 안전성은 설계, 시공, 유지, 사용 이라는 4가지 단계에 의해서 비로소 달성된다. 이들 4가지 단계는 각각 독립적으로 계획되어 가능하는 것이 아니라, 상호 연대하여 유기적인 연계시스템으로 이루어지지 않으면 안된다. 하지만 현재 국내의 화재안전을 위한 설계의 시스템은 각 분야별로 설계 프로젝트(project)에 의하여 많은 기술자들이 포함되어 있다.

각 분야의 개별법령에 의하여 상이한 설계기술자들이 다른 시스템을 설계하고 각기 다른 도급업으로 구성되어 있기 때문에 유기적인 조화를 이루기가 어렵다. 그리고 화재안전을 위한 계획은 개개의 구성요소 하나만으로는 건축물의 안전하게 방어할 수 없다. 또한 이러한 문제점은 최종 인·허가 과정에서 발견되기도 어렵다.

결론적으로 화재안전을 위한 설계는 시스템상의 모든 요소들이 상호 유기적으로 작용하여야 하며, 이러한 요소들에 대한 충분한 이해를 바탕으로 상호 보완성 있는 접근과 방향설정이 필요하다.

68) 정병도. (2004) 「소방규제정책의 문제점과 개선방안」 인제대학교 경영대학원 행정학과 석사학위논문: 28

현재 대부분의 화재·피난안전 설계가 건축 관련법령과 소방 관련법령에 의존하고 있다는 측면에서 그 적용상의 문제점에 대하여 연구하고자 설문조사를 하였다. “화재 및 피난관련 법령을 적용할 경우 가장 곤란한 점”에 대하여 건축분야의 설계자는 “법 취지와 이해의 부족(26.1%)”, “법적용 범위의 불명확(17.3%)”, “법규의 복잡함과 빈번한 개정(15.9%)”의 순으로 나타났고, 소방분야의 설계자는 “법규의 복잡함과 빈번한 개정(25.6%)”, “디자인에 장애요소(20.1%)”, “건축분야의 설계자와의 협의(18.8%)”의 순으로 나타났다.

이 처럼 건축분야와 소방분야의 입장 차이는 건축의 입장에서는 화재안전에 대한 법 취지의 이해부족이, 소방의 입장에서는 빈번한 소방 관련법령의 개정과 건축설계사무소의 하도급에 따른 디자인에 장애와 협의의 어려움이 문제로 지적되었다.

그리고 소방공무원의 경우 “법규의 복잡함과 빈번한 개정(33.9%)”, “건축과 소방의 법적용 범위 불명확(16.8%)”, “법 취지와 이해 부족(15.9%)”의 순으로 나타났다. 특히 건축 관련법령과 소방 관련법령의 적용 문제에 있어 방화구획, 피난계단 등 화재안전과 관련된 규정은 건축 관련법령에 규정되어 있고, 허가권자인 시·군·구에서는 소방서장에게 허가동의로 넘겨버리고 있어 소방서장은 건축 관련법령의 집행권이 없다. 이런 부분에 대한 실질적 협의나 동의를 이루어지지 못하는 결과를 초래하고 있다.

제2절 건축허가 동의

1. 관련법령

건축물의 소방안전성을 높이기 위한 제도는 일제시대 당시에는 경찰에서 건축허가권을 가지고 있다가 해방 후 1946년 서울특별시 소방부에 방화국을 두고 건축을 개축시 방화국의 허가를 받도록 하다가, 1958년 소방법의 제정을 계기로 건축허가 동의 서비스는 소방행정기관에서 공급하고 있다.

이러한 소방서비스의 기본 임무는 화재로부터 생명과 신체 및 재산 보호하는 것이며, 이 임무를 완수하기 위해서는 화재발생시 소화활동만으로는 불충분한 것이며 화재를 사전에 예방하는 것이 가장 효과적이다.

건축허가 동의란 주된 소방대상물인 건축물에 있어 화재예방을 위한 소방시설 및 진압을 위한 소방시설 등 소방안전대책상 위험이 예상되는 일정한 규모(용도, 연면적 등) 이상의 건축행위에 있어, 설계단계부터 적정·적법한지에 대하여 필요한 시설을 설치하도록 함으로써, 건축물의 완성되어 사용될 때부터 근원적으로 소방안전을 확보하기 위한 행정작용으로 건축허가의 일부분에 속하는 행정기관 상호간의 협의 개념이다.

따라서 건축물에 대하여 화재로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 지키기 위한 일정한 화재예방상의 조건을 구비시키는 것이 필요하다. 이를 위해서는 건축물의 설계단계에서부터 적극적으로 참여하여 화재예방 측면을 체크하는 것이 효율적인 조치이다.

건축허가 동의를 취하는 국민의 입장에서 보는 이중행정을 피하고, 건축 확인 등의 일련의 절차에 있어서 건축물의 화재예방 측면의 체크를 효과적으로 행하는 것이다.⁶⁹⁾

하지만 오늘날의 건축허가 동의에 대하여 소방행정기관의 독자적인 입장으로 건축물의 화재예방측면에서 별도로 인·허가 등의 행정처분을 행하는 것은, 건축행정기관이 행하는 건축 확인 등의 행정처분과 일부 경합하게 되어 소위 이중행정이라는 비난을 면치하고 있다.

그리고 건축물에 대하여 이미 건축이 완공 및 사용된 후 소방안전을 위하여 화재예방을 위한 규제를 행한다하더라도 개축 등이 적용하기란 어려움이 있을 것이며 비경제적인 것이 된다. 따라서 소방행정기관이 건축물의 위치·구조 및 용도·연면적 등에 따라 화재예방을 위한 규제를 하기 위해 건축물의 설계단계에서 전문성을 갖추고 접근하는 것이 가장 효과적인 것이며, 건축물의 관계인 등의 불필요한 경제적 손실도 막을 수 있다.

현행 건축허가 동의와 관련된 소방 관련법적인 근거가 되는 것은 다음과 같다.

- ① 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 제7조(건축허가 등의 동의)
- ② 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률시행령 제12조(건축허가 등의 동의대상물의 범위 등)

69) 백규형. (2002), 「소방행정법개론」. 전주: 신안출판사:267

- ③ 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률시행규칙 제4조(건축허가 등의 동의요구)
- ④ 예방소방업무처리규정 제10조(건축허가 동의요구서의 처리)
- ⑤ 예방소방업무처리규정 제11조(건축허가 동의여부의 통보)
- ⑥ 국가화재안전기준(NFSC 101~602)

2. 범위

건축물 등의 신축·증축·개축·재축 또는 이전의 허가·협의 및 사용승인의 권한이 있는 행정기관은 건축허가 동의를 함에 있어서 미리 그 건축물의 공사시공지 또는 소재지를 관할하는 소방본부장 또는 소방서장의 동의를 받아야 하는 건축물 등의 범위는 다음과 같다.⁷⁰⁾

- ① 연면적(「건축법 시행령」 제119조제1항제4호의 규정에 의하여 산정된 면적을 말한다. 이하 같다)이 400제곱미터(「학교시설사업 촉진법」 제5조의2 제1항의 규정에 의하여 학교시설 등을 건축하고자 하는 경우에는 100제곱미터, 청소년시설 및 노유자시설의 경우에는 200제곱미터) 이상인 건축물
- ② 차고·주차장 또는 주차용도로 사용되는 시설로서 차고·주차장으로 사용되는 층 중 바닥면적이 200제곱미터 이상인 층이 있는 시설 또는 승강기 등 기계장치에 의한 주차시설로서 자동차 20대 이상을 주차할 수 있는 시설
- ③ 항공기격납고, 관망탑, 항공관제탑, 방송용 송·수신탑
- ④ 지하층 또는 무창층⁷¹⁾이 있는 건축물로서 바닥면적이 150제곱미터(공연장의 경우에는 100제곱미터) 이상인 층이 있는 것
- ⑤ 별표 2의 규정에 의한 특정소방대상물 중 위험물제조소등, 가스시설 및 지하구

70) 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 제7조(건축허가 등의 동의) 제1항 내지 제5항, 동법 시행령 제12조제1항 내지 제2항

71) 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령 제2조(용어) : "무창층"이라 함은 지상층 중 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 개구부(건축물에서 채광·환기·통풍 또는 출입 등을 위하여 만든 창·출입구 그 밖에 이와 비슷한 것을 말한다)의 면적의 합계가 당해 층의 바닥면적(「건축법 시행령」 제119조제1항제3호의 규정에 의하여 산정된 면적을 말한다. 이하 같다)의 30분의 1 이하가 되는 층을 말한다. ① 개구부의 크기가 지름 50센티미터 이상의 원이 내접할 수 있을 것 ② 해당 층의 바닥면으로부터 개구부 밑부분까지의 높이가 1.2미터 이내일 것 ③ 개구부는 도로 또는 차량이 진입할 수 있는 빈터를 향할 것 ④ 화재시 건축물로부터 쉽게 피난할 수 있도록 개구부에 창살 그 밖의 장애물이 설치되지 아니할 것 ⑤ 내부 또는 외부에서 쉽게 파괴 또는 개방할 수 있을 것

⑥ 단 상기의 규정에 불구하고 다음 각 호의 1에 해당하는 특정소방대상물은 소방본부장 또는 소방서장의 건축허가 등의 동의대상에서 제외된다.

가. 별표 4의 규정에 의하여 특정소방대상물에 설치되는 소화기구, 누전경보기, 피난기구, 방열복·공기호흡기 및 인공소생기(이하 "인명구조기구"라 한다), 유도등 또는 유도표지가 법 제9조제1항의 규정에 의한 화재안전기준에 적합한 경우 그 특정소방대상물

나. 건축물의 증축 또는 용도변경으로 인하여 당해 특정소방대상물에 추가로 소방시설 등이 설치되지 아니하는 경우 그 특정소방대상물

3. 운영

건축허가 동의의 개체는 허가 또는 사용승인의 권한을 가진 허가청(건축허가청, 가스허가청, 도시계획의 입안권한을 가진 행정기관)과 그 위임을 받은 공무원 등이고 건축허가 동의 신고자는 이에 해당하지 아니한다.

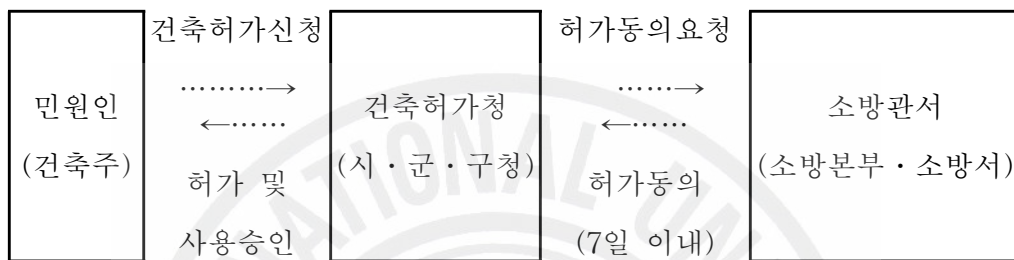
그리고 소방본부장 또는 소방서장이 일단 동의를 부여한 후에 이것을 취소했다 하더라도 신청자는 직접 소방본부장이나 소방서장을 상대로 동의 취소처분 등을 제기하는 것은 불가능하다.

건축허가 동의는 행정관청 상호간의 내부행위이고 행정행위는 아니다. 이것은 소방행정기관과 건축행정기관(허가청) 등과의 행정기관 상호간에 이루어지는 것이지, 국민(주민)인 건축주와 직접적인 관계에 있어서 그 권리·의무를 형성하거나 또는 그 범위를 확정하는 행위는 아니다.

그러나 건축허가 동의가 직접 국민에 대한 행위가 아닌 점에서 행정처분으로서의 성질은 인정되지 않는다 하더라도, 건축행정기관 등에 대하여 기본규정에 적합하다는 취지의 판단을 표시하는 것이고, 법률상 건축허가 등을 유효하게 하는 법적효과를 갖는 점에 착안한다면 준법률행위적 행정행위인 확인행위에 준하는 행위로 보는 것도 가능하다고 할 것이다.⁷²⁾

건축허가의 권한을 가진 행정기관은 그 허가 등을 하는 경우에 소방본부장 등의 동의를 얻지 않으면 허가 등을 할 수 없는 바, 이는 화재예방 측면에서의 안전성에 관한 전문가인 소방본부장 또는 소방서장은 동의 건축물에 설치 계획될 소방시설 등이 제반 법령에 적합한지를 검토하고, 그 결과에 따라 건축허가 동의 여부를 건축행정기관에 통보하는 것으로 그 운영 절차는 다음과 같다.

〈그림3-2〉 건축허가 동의 운영 절차



※ 연면적이 3만㎡이상인 경우에는 10일 이내, 보완 필요시 3일 범위 내 1회 연장 가능, 자료 : 소방방재청(2007), 「소방행정자료 및 통계」:64

위의 건축허가 동의 절차에 있어서 건축허가 동의 대상 및 검토사항 증가와 검토기간 부족 등으로 형식적 업무처리 및 허가부서 경유할 때 상당한 기간 경과로 민원불편 및 불만이 나타나고 있다.

〈표3-15〉 건축허가 동의 및 부동의 현황

허가 동의		부 동의			
2005년	34,079	계	1회	2회	3회
		1,373	1,347	26	0
2006년	38,093	계	1회	2회	3회
		3,559	3,218	45	296
11.78%증가 (4,014건)		약 10%부동의			

자료 : 소방방재청(2007). 「소방행정자료 및 통계」:64에서 재편집

72) 백규형. (2002). 「소방행정법개론」. 전주: 신안출판사:268

제3절 완공검사

1. 관련법령

일반적으로 건축물이 존재하면 그 내부 생활에 필요한 물품이 배치되고 생활의 편리성을 위한 시설물이 설치된다. 또한 거주·근무 생활 속에서 에너지사용과 관련설비·기구 등의 증가로 화재위험 및 인명위험의 요소는 더욱 복잡하고 다양화됨에 따라 화재의 예방·경계·진압·재산보호 등 소방 활동을 통하여 안전을 보장받고자 하는 시대로 변화하고 있다. 따라서 건축물의 화재예방을 위한 화재예방·경계·진압·재산보호를 위한 예방소방서비스는 기본에 해당하는 소방서비스이다.

그리고 건축물의 소방안전을 위한 활동은 위에서 언급한 바와 같이 화재의 예방·경계·진압·재산보호라는 기본적인 목표를 가지고 출발하지 않으면 안된다. 소방안전 활동은 건축물의 사용자에게 쾌적성, 편리성, 안전성을 제공하기 때문이다.

또 건축물의 사용자에게 불평과 불만을 사전에 제거해 주는 것은 경영목표 달성에 직접적으로 도움을 주기도 한다. 결론적으로 건축물의 소방안전 활동의 궁극적인 목적은 생명과 신체 및 재산보호에 있고 이를 통하여 국가의 경제와 산업발전에 이바지하는 목적도 가지고 있다.

이러한 목적을 밑바탕으로 건축물의 소방시설 설치 완공검사는 화재의 예방·경계·진압을 위하여 출입검사를 근간으로 하고 있다. 즉 완공검사의 성격은 출입검사의 성격을 띠고 있는 즉시 강제라고 할 수 있으며, 예방소방서비스의 시작이자 근본적인 것은 건축물 등에 대한 인·허가 단계에서 출발한다.

학문상의 행정법상 즉시강제는 행정상의 의무이행을 강제할 뿐만 아니라 목전의 급박한 장애를 제거할 필요가 있는 경우의 의무를 명할 시간적 여유가 없거나 성질상 의무를 명해서는 목적 달성이 곤란한 경우, 직접 개인의 신체·재산에 권한을 가하여 행정상 필요한 상태를 실현하는 행정작용의 성격을 말하는데, 완공검사는 특별한 경우 외에는 권한으로 즉시 강제하는 경우는 적고 행정법상 행정지도의 성격이 최근에는 강하게 작용되고 있다.⁷³⁾

73) 이재홍. (2002). 「소방검사업무의 개선방안에 관한 연구: 충청남도를 중심으로」. 석사학위논문, 호서대학교 행정대학원 소방행정학과

건축물 등의 인·허가를 받아 그 목적에 사용이 되면 화재예방을 위한 계몽, 지도, 단속 및 경계 활동의 강화와 물적 화재요인인 각종 소방시설의 안전관리를 위한 예방소방서비스의 활동을 하게 되는 것이다.

현행 건축물의 소방시설 설치에 따른 착공신고 및 완공검사와 관련된 법적인 근거가 되는 관련 것은 다음과 같다.

- ① 소방공사업법 제13조(착공신고), 동법시행령 제13조(소방시설공사의 착공신고 대상), 동법시행규칙 제13조(착공신고 등)
- ② 소방공사업법 제14조(완공검사), 동법시행령 제5조(완공검사를 위한 현장확인대상 특정소방대상물의 범위), 동법시행규칙 제14조(소방시설의 완공검사 신청 등)
- ③ 국가화재안전기준(NFSC 101~602)

2. 범위

소방시설공사업자가 소방시설공사를 하고자 할 때와 완료한 때에는 그 건축물 등의 공사 시공지 또는 소재지를 관할하는 소방본부장 또는 소방서장에게 소방시설의 착공신고 및 완공검사를 받아야 하는 범위는 다음과 같다.

- ① 신축, 증축, 개축, 재축, 대수선 또는 구조·용도 변경되는 특정소방대상물에 다음 각목의 1에 해당하는 설비를 신설하는 공사⁷⁴⁾

가. 옥내소화전설비, 옥외소화전설비, 스프링클러설비, 간이스프링클러설비, 물분무소화설비·포소화설비·이산화탄소소화설비·할로겐화합물소화설비·청정소화약제소화설비 및 분말소화설비(이하 "물분무등소화설비"라 한다), 연결송수관설비, 연결살수설비, 제연설비, 소화용수설비 또는 연소방지설비

74) 특정소방대상물 중 「위험물안전관리법」 제2조제1항제6호의 규정에 의한 제조소 등을 제외한다. 제연설비에 있어서 소방용 외의 용도와 겸용되는 제연설비를 「건설산업기본법 시행령」 별표 1의 규정에 의한 기계설비공사업자가 공사하는 경우를 제외한다. 비상방송설비 및 비상콘센트설비, 무선통신보조설비 등에 있어서 「정보통신공사업법」에 의한 정보통신공사업자가 공사하는 경우 및 「전기공사업법」에 의한 전기공사업자가 공사하는 경우에는 제외한다. 그리고 소화용수설비를 「건설산업기본법 시행령」 별표 1의 규정에 의한 기계설비공사업자 또는 상·하수도설비공사업자가 공사하는 경우를 제외한다)

- 나. 자동화재탐지설비, 비상경보설비, 비상방송설비, 비상콘센트설비 또는 무선통신보조설비
- ② 증축, 개축, 재축, 대수선 또는 구조·용도변경되는 특정소방대상물에 다음 각목의 1에 해당하는 설비 또는 구역 등을 증설하는 공사
 - 가. 옥내·옥외소화전설비
 - 나. 스프링클러설비·간이스프링클러설비 또는 물분무등소화설비의 방호구역, 자동화재탐지설비의 경계구역, 제연설비의 제연구역, 연결살수설비의 살수구역, 연결송수관설비의 송수구역, 비상콘센트설비의 전용회로, 연소방지설비의 살수구역
- ③ 특정소방대상물에 설치된 소방시설 등을 구성하는 수신기, 소화펌프, 동력(감시)제어반 등을 전부 또는 일부를 교체하거나 보수하는 공사⁷⁵⁾

3. 운영

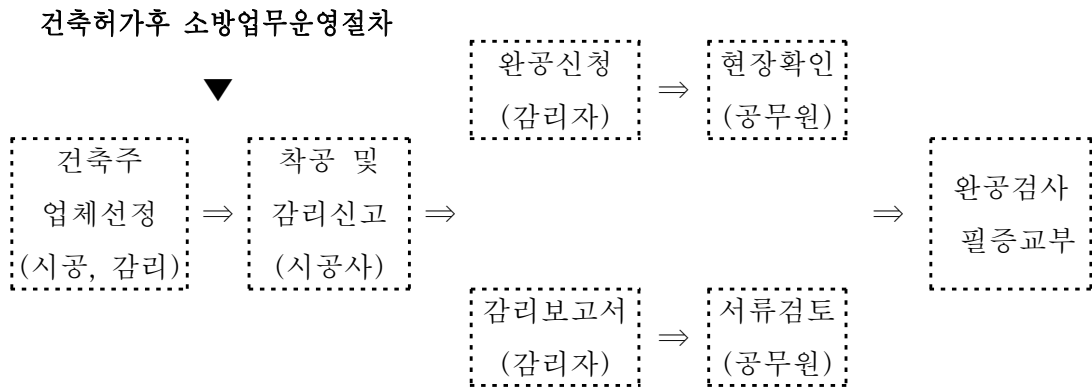
건축물의 관계인(건축주)은 건축물의 소방시설 시공단계에서 설계와 시방서 등에 의한 공사를 시행하는 시공사를 선정하여 작업범위와 그 책임에 대하여 시공자에게 인지시키게 되고 감리자를 지정한다. 지정된 감리자는 투입자원의 적정성 판단, 설계변경 처리, 인·허가 관련 확인, 클레임 발생의 최대한 억제 및 발생시 대책 수립 등 현장보고서의 작성과 시공사의 보고 자료를 검토한다.

더 나아가 감리자의 역할은 설계도에 따라 설계의 집행계획 수입 및 집행확인, 감독자를 대리하는 시공사의 공사 이행 확인 및 지도·검사 등의 업무를 수행하도록 체계화 한다.

건축주의 이익보호를 위한 소방시설 설치 착공신고 및 완공검사의 업무는 예방 검사업무 중에서 건축물의 설치와 함께 가장 먼저 이루어지며, 건축물의 화재 예방·경계·진압·재산보호를 위하여 설치된 소방시설이 화재시 목적을 달성할 수 있는지, 제반 법령에 적합한지를 검토하고 그 결과에 따라 소방시설 완공검사필증을 건축주 및 건축행정기관에 통보하는 것으로서 그 운영 절차는 다음과 같다.

75) 단서로 소방시설을 작동시킬 수 없는 고장 또는 파손 등으로 인하여 소방시설을 긴급히 교체 또는 보수해야 하는 경우에는 신고하지 않을 수 있다.

〈그림3-3〉 완공검사 운영 절차



자료 : 소방방재청(2007). 「미래형 안전관리 패러다임 구축계획」:40에서 재편집

위 건축물의 소방시설 설치 완공검사에 있어서 건축물의 증가에 비해 업무담당자의 기술력 부족 등으로 민원불편 초래하고 있으며 분쟁이 발생하고 있다. 그 이유는 업무담당 소방공무원이 잦은 인사교체(업무담당자 순화보직으로 인한 전문성 및 업무의 연속성 저해)⁷⁶⁾, 업무과중, 관련 업무에 대한 전문성 부족 등에서 비롯되었다.

그리고 완공검사 후 각종 예방소방서비스 및 담당자 변경 등에 따른 상이한 법적용 및 지적 등으로 민원인에게 불편을 초래하고 민원인과 분쟁이 발생하여 예방소방서비스에 대한 불신 증가하고 있고, 예방행정력이 낭비되고 있다.

또한 건축물의 소방시설 설치 완공검사에 대한 소방공무원이 소방시설 완공검사필증 교부까지 빈번한 현장 확인 등에 따른 잦은 민원인과 접촉(약 4회)을 하고 있으며, 소방시설 등 미비사항 목인 및 사후보완·편익제공 등 예방소방서비스 처리의 불신 원인해소를 위하여 전문성 및 청렴성 확보를 통한 예방소방서비스의 이미지 쇄신이 필요하다.

그 방편으로 전문성과 공신력, 책임성이 있는 기관으로 하여금 현장 확인을 하고 그 결과를 건축행정기관에 제출토록 함으로써 건축물의 소방시설 설치 완공검사에 대한 민원처리의 객관성과 전문성을 확보할 수 있고, 소방관서의 지도·감독 기능과 기관과의 상호간에 효율적인 업무처리를 위한 협력 체제를 구축할 필요가 있다.

76) 경기도소방공무원인사사무처리규정 제3조(순환보직)의 규정에 의거 소방공무원은 소속 기관별로 특수전문기술과 숙련이 요구되는 경우(이하“특수직부분야”라 한다)를 제외하고는 3년의 범위안에서 순환보직을 원칙으로 한다. 다만 민원업무담당자는 2년으로 한다.

〈표3-16〉 소방검사요원 자격별 현황

(단위 : 명)

구 분	총계	소 방 기 술 사	소 방 시 설 관 리 사	소방설비			위험물관리			관련 기술 자격 소지 자	소방 안전 학과 전공 자	이공 계학 과졸 업자	소방 학교 전문 교육 이수 자	기타
				소 계	기 사	산 업 기 사	소 계	산 업 기 사	기 능 사					
계	2,586	1	0	293	185	108	123	33	90	69	107	204	461	1,328

자료 : 소방방재청(2007). 「소방행정자료 및 통계」 :211

〈표3-17〉 건축관련 예방소방민원처리 현황(2006년)

(단위 : 건)

건 축 관 련						
합계	건축허가	시공신고	완공검사(필증교부)			
			계	감리결과 같음	감리대상중 소방서확인	소방서 확인
92,139	38,093	28,585	25,461	12,944	2,624	9,893

※ 비고 : 방화관리, 방염관련 등 각종 일반민원 사항 제외

자료 : 소방방재청(2007). 「미래형 안전관리 패러다임 구축계획」 :41에서 재편집

제4절 운영상의 문제점

건축허가 동의 업무에서는 담당 소방공무원이 직접 민원인과 접촉하지 않고 관련 서류 및 설계도면을 검토하고 동의여부를 결정하며, 관계서류의 보완 등이 필요한 때에는 건축행정기관으로 하여금 보완토록 하고 민원인(건축주)에게 직접 보완을 요구할 수 없는 등 건축허가 동의 여부를 회시할 때까지는 절차상 부패

발생의 여지가 거의 없다는 하고 있으나, 건축허가 동의를 원활하게 받기 위한 것과 설계도면이 미흡하지만 편리성을 요하는 부패발생은 없다고는 하지 못할 것이다.

그리고 건축물의 소방시설 설치 완공검사를 비롯하여 다중이용업소 완비증명 및 방염관련 현장 확인 대상 업무 민원처리(2006년 한해 총 83,950건 처리 : 감리결과 완공검사 필증 교부 제외) 과중으로 행정력 부족 및 민원인 불편 초래하고 있다.⁷⁷⁾

당초 소방시설의 설계 및 시방서에 대한 건축주의 대부분이 제반사항에 대하여 이해부족으로 건축공사 완료 후 소방시설 미비사항 보완사항 지적 시 추가적인 공사비용 발생과 소방시설관련업체의 생계형 사업임을 이유로 미비사항 목인 및 사후보완·편의 제공 등 잦은 민원인 접촉으로 부패유발 요인으로 작용하고 있다.

한편 건축물의 소방시설 설치 완공검사필증 교부시 발생하는 부패의 가장 대표적인 형태는 소방시설이 완비되지 않은 상태에서 건축물 준공(영업 등 개시 및 개점)을 위해 사후 보완 또는 목인을 조건으로 금품을 제공하고 미리 소방시설 설치 완공검사필증을 발급하는 것이다.

즉 건축허가 동의여부 회시 후 민원인이 소방시설의 시공 및 완공검사필증을 교부받기 위한 일련의 과정에서 규정상 미비된 점에 대한 무마 차원이나 건축물 사용승인 날짜에 맞춰 완공검사필증을 교부받기 위한 편법 등을 위해 업무담당자에게 금품이나 향응을 제공하는 경우가 발생하고 있다.

구체적으로 건축허가 동의 및 완공검사에 있어서 발생하고 있는 부패유형은 다음과 같다.⁷⁸⁾

- ① 시공신고 미이행 등 법령위반사항 적발 후 이의 목인에 대한 대가
- ② 건축물에 대한 소방시설 현장 확인 감독시 관계 법규상 미비점을 지적하고 이의 무마를 조건으로 한 대가
- ③ 감리완공 후 감리결과 검사과정에서 미비시설 또는 허위감리 사항을 적발하고 이의 목인조건의 대가
- ④ 감리 제외대상 완공검사 시 편의성에 대한 대가

77) 2006년 예방소방민원처리 총 163,572건으로 1개 소방서별 년 평균 1일 약 4건 민원업무처리

78) 최병일, (2004). 「소방민원행정분야의 부패원인과 통제방안」. 석사학위논문, 아주대학교 공공정책대학원 행정학과:21

- ⑤ 건축 완공일정을 맞추기 위해 소방시설이 일부 미 완공 되었음에도 사후 보완을 조건으로 사전 완공검사필증을 발급해 주는 대가 등이 있다.

그리고 건축허가 동의시 제출된 설계도의 변경이 있을 경우 설계도면을 첨부하여 소방시설 착공신고하고 있으며, 관계인은 소방공사감리자 지정신고하고 감리업자는 소방시설 등에 대한 도면 및 각종 확인사항에 대한 전문성을 갖추고 검토하여야 하나, 미흡한 상태에서 업무수행을 하고 있어 부실감리 요인이 상존하고 있을 뿐만 아니라, 건축물의 소방시설 설치 완공검사에 있어서 민원인들과 접촉이 과다하여 부패가 발생하고 있으며, 소방공무원의 재량행위를 차단하여야 한다고 국가청렴위원회(2007년)에서는 권고하고 있다.

〈표3-18〉 소방공무원의 징계 비위유형별

(단위: 명)

구 분	계	직무태만	품위손상	금품수수	직장이탈	감독책임	기 타
2003	130	31	71	11	1		16
2004	134	14	85	11	2	1	21
2005	134	3	78	17	8	2	26

자료 : 소방방재청(2007), 「예방소방행정 및 통계자료」:136

제5절 민간위탁의 타당성 분석

1. 전문성

공공부문에서는 예방소방서비스 중 건축허가 동의 및 완공검사의 공공서비스의 공급을 위한 인력과 시설·장비 등에 있어서 일정 수준에 도달해 있는 상태이고, 또한 운영측면에서는 민간에 위탁하는 데에는 회의적이라는 지적이 많다.

그러나 민간의 소방산업 육성과 시장적 성격이 강하고, 고도의 전문지식과 기술을 요하는 예방소방서비스를 민간에 위탁하여 공급의 효율성을 제고하고, 소방안전관리체제 확립을 위하여 종합적으로 고려하여 볼 때 전문성을 확보하는 방향으로 개선되어야 한다.

예방소방서비스는 고도의 전문지식 및 기술을 요하는 것이며, 공공부문의 업무를 담당하는 공무원이 작은 인사발령 및 전문 교육기회의 부족 등 운영으로 고도의 전문지식과 기술·경험이 풍부한 인재확보가 곤란하다. 따라서 건축물의 대형화재의 예방·경계·소화를 위하여 장기적으로 볼 때 건축허가 동의 및 완공검사 업무를 민간에 위탁하고, 전문성을 갖추고 효율적으로 공급을 한다면 서비스의 질 향상될 것으로 기대된다.

2. 비용성

공공서비스의 공급을 위한 비용의 문제에 있어서 민간위탁으로 인하여 더 작은 비용으로 더 큰 효과성을 얻거나, 같은 효과성을 얻는 것이라면 더 적은 비용을 선택할 수 있어야 한다. 또한 서비스의 질과 효과성의 향상을 의미하기도 한다. 즉 비용의 감소로 인하여 서비스 질의 저하해서는 안 된다.

이를 위하여 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁으로 인한 사회적 비용을 면밀히 검토할 필요가 있다. 본 연구에서는 민간위탁과 관련한 비용의 문제로서 다음과 같이 논의하고자 한다.

첫째, 건축허가 동의 및 완공검사를 소방행정기관에서 실시할 때와 민간에 위탁하여 실시 할 때의 비용의 문제이다. 현행 건축허가 동의는 소방행정기관에서 전문가인 소방시설설계업체가 제출한 서류 등 검토로 비용부담 없이 시행되고 있으며, 완공검사는 소방시설감리업체가 제출한 결과보고서를 가지고 완공검사필증 교부 및 현장 확인검사를 실시하고 있는 실정이다. 이에 대해서 소방행정기관에서 하였을 때와 민간전문가를 활용하였을 때 사회적 비용 등을 종합적으로 고려하여 비교하여야 하나, 사실상 현상적인 비용만을 가지고 그 효과성을 판단하기에는 어려운 문제이다.

현행 소방 관련법령에서는 건축허가 동의 및 완공검사의 실효성 확보를 위해서는 상당수의 고도의 전문성을 가지고 있는 소방공무원을 확보하여야 하나, 이는 작은 정부로서 효율성을 지향하는 정책에 근거한다면 현실적으로 불가능한 것이며, 이에 대한 인건비 등을 고려하면 막대한 예산이 소요될 것이다. 한편으로는 고도의 전문성을 갖춘 소방공무원 확보하게 되면 오히려 민간경제의 자율성을 침해하게 될 것이다.

둘째, 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁으로 생명과 신체 및 재산피해의 감소, 건축물 관계인이 부담해야하는 비용의 문제이다. 현행 소방행정기관의 공급하고 있어 비용을 지불하지 않고 있다. 민간위탁으로 건축물의 관계인이 입장에서 소방시설의 투자대비 일상적인 생활에서 전기·가스·통신 등과 같이 필요와 활용되지 않아 산출효과가 없는 비용으로 인식되어 위탁대상을 확대하였을 시 이에 대한 저항이 다소 있을 것으로 여겨진다.

하지만 이는 건축물의 화재 예방·경계·소화를 위하여 소요되는 비용으로서 대형화재가 발생하였을 경우 소요되는 생명과 신체 및 재산피해와 당사자의 건축물은 물론 타인의 재산에 손해를 입히게 되며, 사회적 이슈화가 되는 화재일 경우에는 사회적 불안과 기회비용이 막대하게 소모된다. 따라서 건축허가 동의 및 완공검사의 내실화로 인한 건축물의 관계인에게 지워지는 비용과 그 손해로 인한 비용을 비교분석하기는 어려울 것이다.

그리고 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 건축물 관계인의 비용부담과 관련한 서비스의 질적 향상 문제는 수탁기관 스스로의 개선 노력도 중요하지만, 적절한 비용의 산정이 필요하다. 즉 민간위탁에 관한 비용 산출의 객관성을 확보할 수 있는 방안을 강구하여 수요자와 공급자 모두가 만족할 수 있는 가격조정이 되어야 할 것이다.

셋째, 소방안전을 위한 소방산업의 국가 경쟁력 확보의 문제이다. 소방안전은 급속한 변화를 고려할 때 정부의 주요 정책은 물론이고 사회 전체적으로 우리 삶의 질 향상에 중요한 문제로 다루어야 함에도 불구하고 소방안전을 위한 투자와 관심도는 아직까지도 후진성을 탈피하지 못하고 있다.

고객인 국민의 화재로부터 안전을 보장 받을 수 있는 서비스의 질 향상과 소방제품은 사용자의 욕구충족과 국제사회 개방에 따른 경쟁력 제고라는 측면에서

중요하다. 현재 많은 소방제품들이 국산화는 이루어 졌으나 연구개발에 있어서는 아직도 외국에 의존하고 있는 실태이다. 이는 여러 가지의 원인이 있겠으나 지금까지 국내 소방분야의 시장규모가 크지 않고, 소방안전에 대한 국민 인식이 낮기 때문에 소방업체나 전문가들이 기술개발에 많은 관심을 두지 않은 원인이 클 것이다.

그러므로 정부에서는 소방관련 산업의 발전과 소방산업의 발전과 활성화를 위한 전반적으로 환경조성에 적극 노력하여야 할 것이며, 또 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁을 적극 검토하여 국내 소방산업과 기술 인력의 국가 경쟁력을 갖출 수 있도록 하여야 할 것이다.

한편 건축물의 관계인이 소방공무원과의 잦은 접촉 등으로 부패의 온상이 되고 있으며, 규제 강화라는 비난과 미흡한 부분에 대한 묵과, 소방시설관련업과의 결탁, 제도의 다르게 적용 등 서비스 개선이 없이 명령 지시적 처분에만 치중하고 있어 소방공무원에 대한 불신의 요소가 되어 왔다.

따라서 건축허가 동의 및 완공검사의 서비스를 수익자 부담원칙에 따라 객관성이 있는 적정한 비용을 산정하여 수요자와 공급자 모두가 만족할 수 있는 가격의 조정이 되어, 민간위탁 한다면 서비스의 질 향상될 것으로 기대된다.

3. 책임성

공공업무의 민간위탁과 관련하여 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정과 정부조직법 등에 의하면 조사·검사·검정·관리업무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무 즉 비권력적 관리기능과 단순한 사실행위와 같은 기업성을 가진 기능으로서 민간에 의하여 목적달성이 보다 용이한 업무는 민간에 위탁하여 수행하도록 하고 있다. 그러나 사실상 많은 기능들이 기업성에 속한다고 하더라도 그 수행방식은 매우 다양하다.

따라서 건축허가 동의 및 완공검사도 이와 마찬가지로 성격을 가지고 있다고 할 것이며, 예방소방서비스를 예방측면에서는 볼 때 공공성이 요구된다고 하겠지만, 운영측면에서 볼 때 민간차원의 자율적인 안전관리가 효율적이다. 또 민·관 협력 체계의 운영을 하는 미국과는 달리 우리나라의 소방분야는 전통적으로 관장하고 있다.

물론 우리나라의 역사적 배경과 환경이 다른 나라에서 시작된 소방분야의 민간위탁 사례로서 소방분야를 전적으로 정부의 공공성 차원에만 편중하여 민간위탁 성격이 강한 분야에도 굳이 책임성을 이유로 비효율적인 운영을 한다는 것은 검토해 보아야 할 과제이다.

건축허가 동의 및 완공검사의 서비스는 건축물의 화재 예방·경계·소화 등을 하기 위한 최소한의 제도적 강제이므로, 그 제도의 책임성은 충분히 인정된다고 볼 수 있다. 즉 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호해야 한다는 측면에서 접근하여 책임성을 가진 공공재인 점을 감안 한다면 공공부문이 관리주체가 되는 것이 타당하다.

그러나 책임성이 높다고 하여 민간위탁이나 시장의제적 접근을 통한 효율성을 창출할 수 없는 분야라고 볼 수만은 없는 것이다. 다른 안전 분야(전기, 가스 등)는 민간에 위탁하여 수수료를 징수하고 있음을 볼 때, 소방 관련법령에 의한 건축허가 동의 및 완공검사도 시장의제적 접근이나 민간위탁을 통하여 책임성을 유지하면서 효율성을 창출하는 방향으로 제도를 개선할 수 있다고 본다.

현행 소방행정기관에 대한 건축허가 동의 및 완공검사는 규제위주로서 시설의 보완이나 잘못된 부분에 대한 직접 보완보다는 행정처분 위주로 운영되고 있어, 건축물의 관계인 입장에서 볼 때 실익이 없는 행정력 낭비로 비난을 받고 있다.

따라서 대형화재로 인한 인명피해나 재산피해는 건축물의 규모에 관계없이 많은 사람들이 이용하는 장소에서 발생하고 있다. 그러므로 건축허가 동의 및 완공검사의 대상에서 제외되었던 건축물을 포함한다면 수익자 부담원칙에 따라 부담이 되겠지만 책임성을 가지고 서비스 공급이 이루어진다면 장기적인 측면에서 볼 때 총체적인 피해는 감소될 것이며, 사회 안전보장과 수요자의 욕구는 해결될 것이다. 그리고 위탁기관의 철저한 관리 및 통제를 한다면 서비스의 질 저하는 방지될 것이고 성과는 향상될 것이다.

지금까지 건축허가 동의 및 완공검사의 민간에 위탁하는 것이 타당한지 여부를 몇 가지 기준으로 살펴보았는데, 이에 대하여 간단하게 요약하면 다음 표와 같다.

〈표3-19〉 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁 타당성 평가

구 분	매우타당	타 당	보 통	타당하지 않음
전문성	○			
비용성		○		
책임성		○		

결론적으로 건축허가 동의 및 완공검사의 공공서비스를 민간에 위탁할 경우에는 수반될 수 있는 문제점과 내재된 한계를 충분히 고려하여 설계하여야 한다. 즉 민간위탁의 방식과 선정, 범위 및 운영방법, 관리 및 통제 등이 적절하고 명확하게 제시되어야 한다.



제4장 예방소방서비스의 민간위탁 도입 방안

제1절 필요성과 접근성

1. 필요성

현행 실시되고 있는 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 제도는 지금까지 살펴본 바와 같이 취지와는 달이 많은 문제점들을 내포하고 있다. 특히 건축물의 소방시설 설치 완공검사의 민간위탁에 있어서 완공검사의 실효성이 확보되지 못하고 있음에도 불구하고 소방시설감리업체의 감리결과보고에 의하여 완공검사 필증교부 등 부정적인 인센티브를 제공함으로써 국민들의 성숙된 안전문화 창출에 역행하는 결과를 초래하고 있다.

또한 소방행정기관에서도 부족한 인적자원 및 부적절한 예방체계로 인하여 과중한 업무 부담과 대형화재시의 책임회피성 행정에 주안점을 두으로써 합리적인 예방소방서비스가 이루어지지 못하고 있다.

더불어 수년간 화재 현황 및 화재양상⁷⁹⁾은 예측할 수 없이 복잡해지면서 아무리 완벽한 예방소방서비스를 공급한다하더라도 건축물의 관계인들이 화재예방에 대한 인식과 평상시 화재예방을 위한 효과적인 초동조치가 없이는 화재로 인한 피해를 막을 수 없다.

따라서 화재의 예방·경계·소화를 용이하게 하기 위하여 최소한의 건축허가 동의 및 완공검사를 받아야 하는 모든 건축물에 대해서는 재산권보호와 건축물의 이용자의 안전을 위하여 스스로 하여야 한다는 책임주의 원칙을 적용하여야 한다.

그리고 건축물 화재의 예방·경계·소화를 위한 모든 활동은 자율적인 관리체계로 전환하여야 한다. 또한 소방행정기관의 예방소방서비스의 공급은 수탁기관과 건축물에 대한 종합적인 관리와 통제, 사후 보완적 차원의 관리유지에 국한되어야 한다.

79) 1987년 1만건을, 1994년 2만건을, 1998년 3만건을 넘었으며, 2001년 36,169건을 정점으로 2003년 31,372건, 2004년 32,372건 증가 또는 감소를 반복하는 이른바 널뛰기 추세를 보이고 있다.

특히 오늘날의 공공서비스는 민간의 참여와 행정에 시장성을 도입해 능률적인 업무 추진과 수익자 부담원칙에 따라 수요자가 부담해야 한다는 여론이 강조되고 있다. 이에 예방소방서비스에 대한 정책도 시장적 성격이 강한 부분은 민간위탁 방안을 적극적으로 검토하여 전문성과 효율성을 확보하는 방향으로 개선이 되어야 한다.

본 연구의 제3장에서 예방소방서비스 중 건축허가 동의 및 완공검사에 대하여 현재의 실태분석 및 문제점을 도출하고 민간위탁의 타당성 분석을 바탕으로, 보다 바람직한 방향으로 개선을 위해서 소방행정기관에 의한 건축허가 동의 및 완공검사의 공공서비스 공급을 민간에 위탁하는 것이다. 이렇게 함으로서 소방행정기관은 예방소방서비스의 실효성을 확보할 수 있을 것이고, 건축물의 관계인 또는 소방시설관련업 관계인으로부터 불신에서 벗어남과 더불어, 공공부문의 민간위탁으로 민간부문의 전문성 확보와 시장경제 활성화 등 효율성을 도모할 수 있을 것이다.

2. 접근성

예방소방서비스 중 건축허가 동의 및 완공검사에 대해서는 과거부터 소방행정기관 및 감사원, 소방관련 전문가 등으로부터 민간위탁을 하여야한다고 오랜 기간 동안 제기되어 왔던 문제로서 업무의 성격상 민간위탁 방식과 범위, 관리 및 통제에 대하여 이론이 분분하였고, 이에 따라 단계적으로 개선되어 온 제도가 현재 시행되고 있는 소방시설감리업체에서 감리결과보고서에 의한 건축물의 소방시설 완공검사필증을 교부하는 것이라 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 현재의 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 제도는 개선되어야 할 문제점을 많이 안고 있다. 이에 대한 민간위탁의 저해 요인으로서 많은 이유가 있겠으나, 그 중에서도 소방의 고유사무를 민간에 위탁함으로써 조직의 축소를 우려하는 소방공무원의 저항과 민간에 위탁하여 건축허가 동의 및 완공검사 할 경우 수익자 부담원칙으로 비용의 유료화에 따른 건축물의 관계인 및 소방시설관련업 관계자의 비용부담 증가, 그리고 국가의 소방안전정책을 민간에 위탁함으로써 안전성이 확보 될 것인가에 대하여 주요 걸림돌로 작용하고 있다.

하지만 시대적 상황에 비추어볼 때 이제 소방행정기관이 규제위주의 건축허가 동의 및 완공감사에서 벗어나 건축주 자신에게 책임성을 확보토록 하여야 한다. 또 수요자와 정보공유시스템을 구성하여 소방안전에 위한 정책 참여의 동반자로 함께하여야 한다. 즉 민간위탁을 담당하는 기관에서 예방소방서비스의 생산과 공급에 필요한 것을 어느 정도 구비하고, 건축허가 동의 및 완공검사를 민간에게 맡기는 것이 행정력 낭비 방지와 소방안전에 대하여 효율성을 확보할 수 있을 것이다.

따라서 본 장에서는 건축허가 동의 및 완공검사의 공공서비스를 민간에 위탁하는 타당성을 전제로 하여 “건축허가 동의 및 완공검사가 민간위탁 공공서비스로서 적합한가”, 민간위탁이 가능하다면 어떤 방식과 유형으로 민간에 위탁하고, 수탁기관을 어떻게 선정할 것인가“ 그리고 ”민간위탁 후 관리 및 통제는 어떻게 할 것인가“에 초점을 두어 접근하고 민간위탁 방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 예방소방서비스의 업무는 경찰행정서비스의 업무와 유사하게 공공성격이 강한 업무로 인식되어 있어, 민간위탁시 안전성이 확보될 수 있는냐에 대하여 문제가 제기되어 왔다. 이에 “건축허가 동의 및 완공검사의 공공서비스가 민간위탁 대상으로서 적합한 것인지”를 제도적 측면과 운영적 측면 등으로 접근하여 민간위탁 방안이 설계되어야 한다.

둘째, 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁 방식에는 여러 가지 방안이 있을 수 있으나, 직접경영에 참여하는 방안과 공사를 신설하여 공공사업을 효율적으로 수행하는 방안, 그리고 수탁기관에 의하여 생산과 공급하는 완전 민간위탁하는 방안 등으로 검토하여야 한다.

셋째, 공공서비스의 민간위탁 시 업무의 범위와 운영 방식에는 전문성과 책임성이 중요한 요건이다. 따라서 현행 건축허가 동의 및 완공검사의 제도가 소방행정기관에 의한 예방소방서비스의 생산 및 공급은 일괄성이 없고, 전문성이 부족, 부패발생, 행정력 낭비, 건축주의 관계인과 소방시설관련업체의 관계자 및 국민에게 불편을 초래하고 있으므로, 이를 개선하기 위한 제도적 장치의 개정을 고려하여야 한다.

넷째, 공공서비스의 공급을 민간에 위탁할 경우 우려되는 것 중의 하나가 민간위탁 후의 관리 및 통제이다. 따라서 공공성이 강한 예방소방서비스의 업무를 민간위탁 하였을 경우 제기될 수 있는 서비스의 질 저하, 민간위탁 부실에 대한 행정벌 등 민간위탁 후 관리 및 통제의 방안을 명확히 마련하여야 한다.

제2절 민간위탁의 방안

1. 방식 및 선정의 방안

본 연구에서는 계약방식, 정부 간에 협약, 신청에 의한 선정 또는 지정 방식, 공단이나 공사 등 사업소 설립방식, 위원회 구성방식, 자원봉사 단체의 활용 방식 등 일반적인 공공사무의 위탁방식을 참조하여 현실적으로 적용 및 실현가능성 대안 설계에 초점을 두었으며, 민간위탁 방식의 선택기준을 정부의 서비스 생산비용 감소, 서비스의 질 향상, 소방안전관리에 있어서 관계인에게 책임의식 고취, 민간 시장경제 활성화를 도모할 수 있는 방향으로 한다.

건축허가 동의 및 완공검사의 서비스는 현실을 고려하여 다음과 같이 민간위탁 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 한국소방안전협회에 위탁하여 현재 정부로부터 위탁 받아 시행하고 있는 소방기술자 등 실무교육과 병행하는 방향이다.

이는 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 실무업무를 담당하고 있는 소방기술자의 실무능력 향상 및 정부에서 추진하고 있는 소방안전정책에 대한 교육내용과 기간을 강화하는 것이다. 또 수혜자인 소방기술자로부터 현장에서 일어나고 있는 제도적인 보완점 등을 유인하여 정책에 입안하는 것이다.

둘째, 건축허가 동의 및 완공검사를 전담하는 공사를 설립하는 방안이다.

이는 별도의 공사를 신설하여 서비스에 대하여 전문적인 검토 및 검사를 실시하고, 이에 대한 안전관리 감독 및 통제를 담당하도록 하는 것이다.

셋째, 한국소방안전협회와 한국소방검정공사를 통합하여 하나의 공단("가칭"한국소방안전공단)을 설립하여 전담토록 하는 방안이다.

이는 작은 정부 구현에 적합할 뿐만 아니라 소방시설에 사용되는 소방제품의 향상과 소방기술자의 실무능력 향상 및 정부가 추구하고자 하는 소방안전정책의 전달체계 용이 등 건축물의 소방안전을 위하여 효율화하는 것이다. 이에 대하여 소방행정기관은 특별검사를 통하여 관리 및 통제하는 것이다. 이와 같이 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 공공서비스의 민간위탁 방식을 세 가지 방안으로 모색한다.

그리고 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁은 단순 행정사무가 아닌 국민의 권리 및 의무에 대하여 행정규제를 동반하는 사무로서 민간위탁 시에는 경제적으로 부담되는 비용을 최소화되어야 하며, 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 전문성과 공신력이 확보되어야 하고 사후에 책임을 감당할 수 수탁기관이어야 한다.

또한 소방행정기관의 지도·감독에 능동적으로 대처하고, 상호간에 효율적으로 협력체계 구축이 가능하여야 하며, 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 공공서비스의 업무를 공급할 수탁기관의 선정은 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정에서 의하여 전문 인력과 기구, 재정적인 부담능력, 시설과 장비, 기술보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역 간 균형분포 등 종합적으로 검토하여야 한다.

한편 현행 민간시장과 공공부문 조직이 현실을 충분히 고려하여 선택하여야 하며, 결론적으로 민간위탁 방식은 정부의 공공부문을 위한 전문성 제고와 건축물 관계인의 비용부담, 민간위탁 업체의 책임성 등을 종합적으로 검토하여 최적의 방안이 선택되어야 한다.

이러한 민간위탁 방안을 고려하여 본 연구에서는 한국소방안전협회에 위탁하는 방안, 업무를 전담토록 하는 공사를 신설하는 방안, 작은 정부의 구현을 위하여 한국소방안전협회와 한국소방검정공사를 통합(“가칭”한국소방안전공단) 등으로 제한하여 다음과 같이 비교·분석한다.

〈표4-20〉 적정 수탁자 선정을 위한 장·단점 비교분석⁸⁰⁾

1. 한국소방안전협회에 위탁 방안

장 점	단 점
○ 기존의 조직(본회 1, 14개 지부 등)을 활용 최소한의 인력 및 장비 확보 활용	○ 위탁업무 확대에 따른 정부의 지원 금이나 출연금 확보 곤란
○ 정부의 교육위탁 업무 수탁 및 각종 소방안전진단·점검관련 노하우를 활용 업무확대에 따른 불편을 최소화	○ 민원인과 이해관계에 따른 유착시 국민 부담과 대상물 안전공백 발생
	○ 위탁업무의 운영이 방만할 경우 그 본질인 효율(효과)성 추구 불투명

80) 자료 : 소방방재청. (2007). 「미래형 안전관리 패러다임 구축 계획」:44, 최성룡. (2007). 「소방검사 시장중심거버넌스 형성에 관한 연구」. 박사학위논문, 호서대학교대학원 행정학과:294-316에서 종합하여 재구성

<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문적인 소방안전서비스 제공 및 맞춤형 인력관리 양성 가능 ○ 전국의 기존조직을 최대한 활용할 수 있으므로 약간의 순 증원으로 운용 가능 ○ 소방검사 노하우가 축적되어 있고 관련 D/B가 구축되어 있어 업무확대에 따른 불편최소화 가능 ○ 기존 고유업무에 검사업무가 추가된다면, 과학성·기술성·전문성 등이 잘 조화되어 종합 소방안전기관으로 거듭날 수 있는 시너지효과로 작용될 가능성 내재 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건축물의의 관계인과의 이해관계로 인한 부조리 유발 가능성이 상존 ○ 업무가 민간단체에 전면 위탁처리 될 경우 특정소방대상물의 평상 시 소방대책수행과 유사시 책임소재규명 곤란
--	---

2. (가칭) 한국소방안전공사 설립하여 위탁 방안

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> ○ 현장 확인업무를 전담기구 신설로 업무의 전문성 및 효율성 확보 ○ 명확한 책임소재를 확보하여 업무수행의 신뢰성 및 책임성 확보 ○ 각종 안전정책과 연계 관련 소방산업 육성 및 고용창출 등 파생효과 ○ 소방검사전담기구가 신설됨으로써 업무의 효율성·전문성(기술성) 발휘 가능 ○ 민간주도로 위탁 수행되는 검사업무의 한계를 상당부분 극복할 수 있어 신뢰성·책임성 있는 관리체계 구축 가능 ○ 정부의 각종 경제정책과 연계하여 관련 산업육성 및 고용창출 등에 기여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 준행정기관인 전담기구 설립은 작은 정부 지향하는 정부원칙에 배치 ○ 신설에 따른 초기 자본의 과다소요로 정부 재정부담 가중 ○ 설립취지에 위반한 방만하고 부실 운영에 따른 소방기관의 지도·감독 문제 ○ 소방안전공사신설시 초기설립자금 과액 소요로 정부의 국고보조 부담애로 ○ 위탁업무의 운영이 방만할 경우 그 본질인 효율(효과)성 추구 불투명 ○ 건축물의 관계인과의 이해관계로 인한 부조리유발 가능성이 상존 ○ 업무가 민간단체에 전면 위탁처리 될 경우 특정소방대상물의 평시소방대책수행과 유사시 책임소재규명 곤란

3. 한국소방안전협회의 한국소방검정공사(“가칭” 한국소방안전공단)를 통합하여 위탁 방안

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> ○ 소방안전관련 교육·홍보·조사·연구 외에 소방검사범위(시설점검·진단, 기계·기구·장치의 성능검사, 위해·위험설비의 검사 대행과 컨설팅 등)의 확대와 소방안전에 관한 국제협력이 가능할 뿐만 아니라 각종 고급소방안전기술의 전문적인 검토와 지도가 가능하여 대국민소방안전을 주도적으로 이끌어 갈 수 있음. ○ 회비와 수익사업비에 국한된 운영재원을 “정부나 정부외의 자로부터의 출연금(出捐金) 또는 기부금(寄附金)과 산업재해보상보험법에 의한 산업재해보상보험 및 예방기금으로부터의 출연금 등”으로 확대할 수 있어 원만한 재정운영 가능 ○ 단독특별법 성격인 (가칭)한국소방안전공단법을 제정할 수 있으며, 공단의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 “공단산하기관”을 둘 수 있고, 소방안전사업의 진흥과 관련단체와의 유기적인 업무협조를 위하여 공단에 “소방안전협의회”를 둘 수 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소방행정분야의 너무 많은 업무를 민간단체에 위탁·처리하는 경향으로 흘러가서 소방행정의 본질인 공공성·공안성·공익성 등에 훼손을 가져올 수 있음. ○ 채용조달의 근간이 되는 정부나 보험협회 등 출연자나 기부자는 물론, 소방행정 수혜국민에게 상당한 부담으로 작용할 수 있음. ○ 소방안전공단을 무난하게 운영할 수 있는 고급(전문)의 “행정·재정·기술·교육·홍보·조사·연구인력”을 단기간에 확보하기가 용이하지 않을 것임.

이상과 같이 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁 방안을 정부의 서비스 생산비용 감소, 서비스의 질 향상, 관계인의 안전관리 책임의식 고취, 민간 시장경제 활성화, 제도의 현실적인 적용 가능성에 초점을 두어 종합적인 비교·분석한다.

그 결과 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁 시 최소에는 수반되는 소요예산 등에 있어서 위탁기관에서 일부분은 부담을 하여야 하나, 장기적으로는 수익자 부담원칙에 의하여 소요예산은 최소화될 것임은 물론 민간경제의 활성화 도모 및 효율성은 확보될 것으로 평가되었다.

그리고 작은 정부 지향 및 소방안전관련 교육·홍보·조사·연구 외에 소방검사범위(시설점검·진단, 기계·기구·장치의 성능검사, 위해·위험설비의 검사대행과 컨설팅 등)의 확대와 소방안전에 관한 국제협력이 가능할 뿐만 아니라, 각종 고급 소방안전기술의 전문적인 검토와 지도가 가능하고, 대국민 소방안전을 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 한국소방안전협회와 한국소방검정공사를 통합(“가칭” 한국소방안전공단)에 위탁하는 것이 가장 바람직하다고 평가되었다. 또 소방행정의 본질인 공공성·공안성·공익성 등의 훼손, 부패발생 소지 등에 대해서는 철저한 관리 및 통제하면 해결될 것으로 판단되었다.

2. 범위 및 운영방법의 방안

현재의 소방행정기관에서 생산 및 공급하고 있는 건축허가 동의 및 완공검사를 고도의 전문성을 갖춘 수탁기관을 통하여 서비스의 신속성·책임성·청렴성·객관성·효율성 등을 기하고, 건축주의 안전의식을 고취시켜 자율예방체계를 구축하여야 한다.

따라서 수탁기관에서 건축허가 동의 및 완공검사를 받아야 하는 대상의 범위 및 운영에 대하여 다음과 같이 확대·개정되어야 한다.

첫째, 건축허가 동의를 받아야 하는 현행 소방시설설치 유지 및 안전관리에 관한 법률 제7조에서 규정하고 있는 범위를 그대로 하고, 다중이용업소를 설치하는 경우를 포함하여 소방시설 및 방화시설 설치허가 동의를 받도록 하여야 한다.

소규모 건축물의 경우 그동안 화재 위험성이 낮고, 시설자체가 비교적 간단, 이용자가 그리 많지 않은 등으로 분류되어 건축허가 동의를 받지 않고 있으며, 건축물에 다중이용업소를 설치(용도변경) 할 경우, 다중이용업소만으로 한정하여 소방시설 및 방화시설에 대한 설계가 이루어지고 있어, 건축물에는 화재 예방·경계·진압·소화·피난 등에 무방비 상태로 화재의 특정상 많은 인명 및 재산 피해가 우려되는 것을 사전에 예방하도록 하여야 한다.

한편 건축물에 소방시설이 설치되었다고 하더라도 다중이용업소로 용도를 변경하면서 비전문가인 일반 업체(인테리어업체 등)에서 설계를 하고 있어 기존의 소방시설과 연계되지 않을 뿐만 아니라, 중복으로 설치하도록 설계되는 등 경제적인 부담이 되고 있는 경우가 많이 발생하고 있는 것을 규제를 통하여 강화한다.

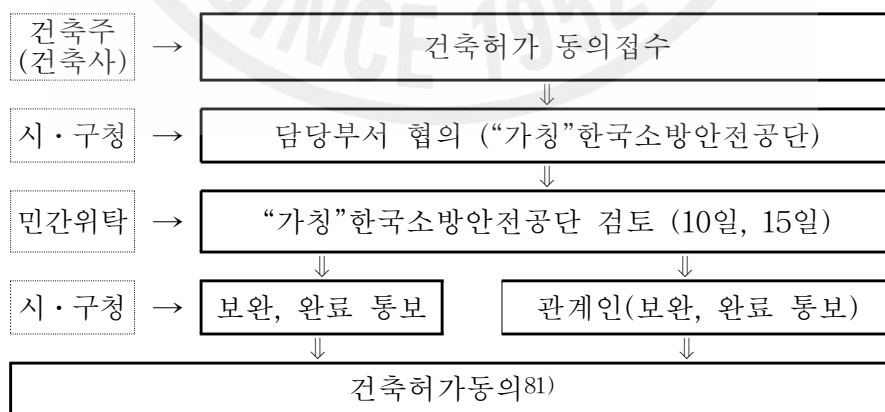
따라서 다중이용업소의 경우에도 소방시설설계업체를 통하여 설계토록 하여야

하며, 건축허가 동의를 받아 완공검사를 받지 않은 건축물에 다중이용업소를 설치하는 경우, 건축물의 전체에 대하여 화재예방·경계·진압·소화·피난 등 화재발생으로 인명 및 재산 피해 최소화를 위한 소방시설 및 방화시설 설치허가 동의를 받도록 규제를 강화하여야 한다.

그리고 건축허가 동의 절차에 있어서 동의대상 및 검토사항 증가와 검토기간 부족 등으로 형식적 업무처리 및 허가부서 경유시 상당한 기간 경과로 민원 불편과 불만이 나타나고 있다. 또 건축허가 동의를 원활하게 받기 위한 것과 설계도면이 미흡하지만 편리성을 요하는 부패발생, 동의여부 회시 후 민원인이 소방시설의 시공 등 규정상 미비된 점에 대한 무마 차원이나 건축물 허가승인 날짜에 맞춰 허가증 교부받기 위한 편법 등을 위하여 업무담당자에게 금품이나 향응을 제공하는 경우가 발생하는 것을 제거하여야 한다.

따라서 건축허가 동의는 책임성·공신력을 가지고 공공서비스의 생산 및 공급이 이루어지도록 설계에 대한 검증 절차를 객관성과 전문성이 확보된 민간위탁 업체(한국소방안전협회와 한국검정공사 통합 “가칭” 한국소방안전공단)에서 적합 여부를 확인 하고, 건축담당 행정기관 및 건축물의 관계인에게 통보하면 건축 허가 동의를 하는 것으로 하여야 한다. 또 건축물의 연면적 및 소방시설 등을 규모에 따라 처리기한 확대 및 수탁기관에서 직접 보완체제로 전환하여 건축물의 화재 예방·경계·소화·피난 등이 효과적으로 이루어지도록 하여야 한다.

〈그림 4-4〉 건축허가 동의 운영 절차 개선



자료 : 소방방재청(2007). 「미래형 안전관리 패러다임 구축계획」:16에서 재편집

81) 소방방재청(2007)의 자료에 의하면 건축부서에서 건축허가 동의까지의 민원업무 처리기한 : 특별시·광역시- 30~90일, 시·군·구 - 2~20일(사·도지사 승인대상 90일)

둘째, 건축물의 소방시설 설치 완공검사에 대해서는 건축허가 동의를 받은 건축물은 완공감사를 받도록 하여야 한다. 건축물의 소방시설 완공검사는 강제라고 할 수 있으며, 예방소방서비스의 시작이자 근본적인 것은 건축물 등에 대한 인·허가 단계에서 출발하는 것이므로 건축허가 동의를 받은 모든 건축물은 소방시설감리업체를 선정하여 건축주를 대신하여 감리하도록 규제를 강화하여야 한다.

그리고 건축물의 소방시설 완공검사에 있어서 건축물의 증가에 비해 업무담당자의 기술력 부족 등으로 민원불편 초래, 그 이유는 업무담당 소방공무원이 잦은 인사교체, 업무과중, 관련 업무에 대한 전문성 부족 등에서 비롯되었다고 검토되었다.

또한 완공검사 후 각종 소방검사 및 담당자 변경 등에 따른 상이한 법적용 및 지적 등으로 민원인에게 불편을 초래하고 민원인과 분쟁이 발생하여 예방소방서비스에 대한 불신 증가, 예방행정력이 낭비되고 있다고 지적하였고, 건축물의 소방시설 완공검사에 대한 소방공무원이 소방시설 완공검사필증 교부까지 빈번한 현장 확인 등에 따른 잦은 민원인과 접촉(약 4회), 소방시설 등 미비사항 목인 및 사후보완 편익 제공 등 예방소방서비스 처리의 불신 원인해소를 위하여 전문성 및 청렴성 확보를 통한 예방소방서비스의 이미지 쇄신이 필요하다고 지적한다.

따라서 전문성과 공신력과 책임성이 있는 수탁기관으로 하여금 현장 확인을 하고, 그 결과를 건축행정기관에 제출토록 함으로써 건축물의 소방시설 설치 완공검사에 대한 민원처리의 객관성과 전문성을 확보하여야 한다. 또 소방관서에서는 수탁기관과의 상호간에 효율적인 업무처리를 위한 정보공유시스템을 구축하여 화재가 발생할 경우 대응성 확보방안을 강구하여야 한다.

우리나라의 건축허가 동의 및 완공검사는 소방공무원에 의하여 무료로 실시하고 있다. 또 완공검사 후에 화재예방 차원에서 실시하고 있는 예방소방서비스도 소방공무원에 의하여 무료로 실시되고 있다.

하지만 건축물의 소방시설 설치 완공검사와 유사한 업무성격을 가진 타 기관(한국전기안전공사, 한국가스안전공사, 한국승강기관리원 등)에서는 일정 수수료를 건축주에게 부과하여 재원을 확보하고 손익계산으로 대부분 자체 운영을 하고 있다.

하지만 건축물의 화재예방을 위하여 책임을 져야하는 건축주들은 생활에 필요한 부분이 아니라는 인식이 지배하여 도덕적 해이(moral hazard)로 화재예방에 무관심하고 있다. 이를 극복하기 위해서는 건축물의 완공검사필증 교부와 동시에 건축물에 적합한 화재예방 매뉴얼(소방시설 관리요령, 화재시 대처요령, 건축물의 평면도 및 단면도, 사용내장재, 용도 등)을 수탁기관에서 제작하여 건축주에게 전달하고 관리를 하도록 하여야 한다. 이는 곧 건축물의 관계인이 방화관리자의 자격을 갖고 있는자를 선임하도록 하는 규제, 즉 자율방화관리체계가 조기 정착을 도모할 것이다.

〈그림4-5〉 완공검사 운영 절차 개선



자료 : 소방방재청(2007), 「미래형 안전관리 패러다임 구축계획」을 참고하여 편집

그리고 건축물의 소방시설 설치 완공검사는 현장업무이며 건축물의 규모 및 소방시설 등에 따라 참여자의 인원은 틀리지만 최소한의 2명 이상은 참여하여야 한다. 따라서 수익자 부담원칙에 따라 건물의 소유자에게 부과하여 화재예방에 대한 책임과 관심을 지워야 한다.

이와 비슷한 예방소방서비스 중 소방안전검사에 대하여 미국의 대부분의 주정부는 수수료법 내지 수수료 규정에 의하여 기술지원과 관련한 행정비용을 확보

하기 위하여 지역소방관서 및 주 소방국에서 수수료를 징수하는데 각 주마다 금액을 달리하고 있으며, 싱가포르에서도 소방대상물의 소방검사에 따른 수수료를 징수하고 있다. 이에 대한 사례를 제시하면 다음과 같다.⁸²⁾

첫째, 미국의 대다수 주에서의 소방검사는 연방 또는 주 법령에 의한 각종 시설물에 대해 주 소방국과 지역의 소방관서 및 소방국 위임에 따른 소방설비전문 기술자에 의해 시행한다.

주 소방국 및 관할소방서는 화재진압 및 화재예방시스템 구축 등과 관련하여 해당지역 건축물의 건축계획 및 설계 심사, 신축 건축물의 인·허가, 그리고 기존 건축물의 신축, 증축, 개축, 대수선, 용도변경 등에 따른 심사 및 허가업무를 시행하며, 수수료의 경우 주 법령에 따라 대상물의 용도별 또는 면적별 금액을 달리하고 있다.

둘째, 싱가폴은 과거 영국의 식민지로서 사회의 전반적인 시스템이 영국 등의 서구문화 시스템과 유사하며, 국가 경제 드라이브 정책과정에서 전통적인 국가의 통제 및 권한이 강한 나라이다. 소방행정서비스의 경우 소방안전법 및 싱가포르소방청 수수료의 규정에 의해 철저히 유료화하고 있다.

이처럼 소방행정기관의 업무를 수행하고 있으면서도 수수료의 규정을 만들고 철저히 유료화 하고 있는 것과 마찬가지로, 건축물의 소방시설 설치 완공검사의 현장 확인 서비스 업무임으로 건축물의 연면적, 시설 등을 기준으로 합리적인 수수료를 산정하고, 위탁 업무의 수행에 따른 최소한의 운영비 성격으로 건축주의 부담을 고려하여 수익자 부담원칙을 적용, 수수료를 수납할 수 있도록 하여야 한다.

〈그림 4-6〉 건축물의 완공검사 수수료 산정

완공검사 수수료 : $m^2 \times 80\text{원} \times \text{층수} \times \text{동수} (+4\text{만원})$ ※ 민간위탁대상으로서 소방시설관리업 표준기준 및 엔지니어링사업 대가 기준에 의한 산출에 의거 수수료 책정

자료 : 소방방재청(2007). 「미래형 안전관리 패러다임 구축계획」:50에서 참조하여 편집

82) 최형호. (2006). 「소방안전점검의 민간위탁 방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 전남대학교 행정학과: 97-98

3. 관리 및 통제의 방안

민간위탁은 수탁기관이 이윤추구에 급급한 나머지 공공성과 공익성이 훼손될 우려가 있고, 또한 민간위탁은 수탁되어 민간에 의해 처리되고 있다고 하여 공정하게 수행되어지고 있다고 볼 수 없으므로 민간위탁의 전반적인 과정에 대한 관리 및 통제가 필요하다.

민간위탁의 초기에는 민간의 자율적 행동능력이 성숙할 때까지 규제와 지원을 후견적으로 이루어져야 하며, 민간위탁에 대한 최종적인 책임이 위탁기관인 행정기관에 있으므로 위탁사무의 처리과정이 민간위탁의 본래 목적에 벗어나지 않도록 하고, 공공서비스의 효율성 및 공익성을 위해서는 민간위탁에 대한 부단한 관리와 통제가 필요하다.

건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁 관리 및 통제의 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 민간위탁 후 이루어지는 수행결과를 종합하여 년 1회 이상 위탁기관에 보고하도록 제도화한다.

둘째, 민간위탁의 내용과 성격을 충분히 파악하여 서비스 공급의 적정성 확보를 위한 담당공무원을 적절한 기간 동안 현장에 파견시킴으로서 현장통제를 강화하는 동시에 실무에 대한 충분한 지식을 갖게 한다.

셋째, 위탁기관의 담당공무원이 불시 현장특별감사 및 주기적인 표본추출 검사로 위법성·부당성·청렴성 등을 확인토록 한다.

넷째, 수탁기관에 파견하는 담당공무원에 대한 보상 및 인센티브제 도입으로 부조리 요인 사전예방, 부패행위자에 대한 처벌 및 연대책임 강화토록 한다.⁸³⁾

〈표4-21〉 담당공무원 보상 및 인센티브, 부조리 방지대책

보상 및 인센티브	부조리 방지대책
① 인사상 우대정책(승진 가점 등)	① 행정정보공개제도 및 윤리교육 강화
② 현실적인 실비보상체계 확립 (자격수당, 민원수당등)	② 부패 행위자 처벌강도 강화
③ 인센티브 제공(해외연수등)	③ 연대책임론(쌍벌제도) 정착
	④ 부조리 고발 보상제도 도입
	⑤ 일정부분 민간참여 확대

자료 : 소방방재청(2007). 「미래형 안전관리 패러다임 구축계획」 :45

83) 소방방재청. (2007). 「「미래형 안전관리 패러다임 구축계획」 : 45

이는 무엇보다 위탁기관은 수탁기관의 자율성·전문성·창의성 등을 통한 공공서비스의 생산 및 공급을 하는 것을 지나치게 해치거나 이중적 관리 및 통제를 피하도록 하여야 한다.

따라서 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁에 있어서는 다음과 같이 위탁기관과 수탁기관은 상호 보완적인 예방소방서비스를 수행하여야 한다.

첫째, 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁 업무 수행에 대하여 년 1회 이상 수탁기관에서 보고된 결과를 기준으로 표본 추출하여 특별감사를 실시한다. 특별감사를 실시함은 예전과 동일하게 형식에 그치는 우를 범하게 되므로 잘못된 부분에 대해서는 수탁기관에 시정조치나 행정벌을 가하도록 한다.

둘째, 수탁기관에 종사하고 있는 일정한 수의 직원에 대하여 중앙소방학교 또는 지방소방학교에서 예방소방을 위한 정책과 업무처리지침 등 예방소방서비스와 관련한 재교육과정을 년 1회 이상 주기적으로 이수하도록 한다.

그리고 교육 이수한 수탁기관의 직원들은 소방시설관련업에 종사하고 있는 주된·보조 인력으로 등록된 자에 대하여 년 1회 이상 의무적으로 직무(실무)교육을 실시하도록 규정한다.

이러한 소방시설관련업에 종사하는 인력에 대하여 의무적으로 직무(정책)교육을 실시하는 것은 이들로 하여금 주민과의 갈등해소를 위한 지식과 전략을 학습하는 효과를 얻기 위해서다. 더불어 정부가 설정해 놓은 관련 제도를 일탈하지 않도록 하는 의사전달의 장치로서의 역할도 수행하게 된다.

셋째, 건축허가 동의 및 완공검사의 수요자를 대상으로 민간위탁으로 전달되는 공공서비스의 질이 어느 정도인지를 만족도를 조사를 실시하여 이를 민간위탁업체 선정시 그 결과를 반영하고 이를 관계자에게 공시하여 서비스의 질을 향상시키도록 하여야 한다. 또한 수탁기관의 업무능력에 대한 평가는 외부평가 제도를 도입하여야 한다. 그렇지 않으면 수탁기관과 위탁기관과의 우호적인 관계가 지속되어 일부의 특혜를 부여하는 부패가 발생할 우려를 가지고 있다.

그리고 위탁기관과 학계와의 협조체제를 통하여 외부평가 방법을 실시하여 담당공무원은 평가기술과 관련한 전문성 부족의 한계를 극복하고, 평가결과에 따른 수탁기관과의 로비에 피할 수 있으며, 이를 근거로 학계에서는 공무원들이 제공하는 객관적인 자료 활용과 자료수집에 부과될 수 있는 비용부담의 한계를 극복할 수 있으므로 의미 있는 연구결과를 도출할 수 있을 것이다.

넷째, 국민의 안전의식은 제고를 위해서는 사회교육을 통하여 형성될 수 있으나, 행정기관에서도 국민에 대한 새로운 동기부여와 시책의 일괄성 유지로 국민들에게 신뢰성을 심어주는 홍보 등이 필요하다. 건축물의 관계인 참여를 위하여 고려할 것은 개인적인 참여 유도보다는 집단적인 참여를 유도하는 것이 정책의 취지를 얻는데 효과적이다. 그러므로 이를 위해 공동체적 형성이 무엇보다 중요하다.

다섯째, 서비스의 민간위탁에 따른 최종적인 책임은 위탁기관에 있기 때문에 위탁기관은 수탁기관이 서비스 질의 저하, 부패발생, 사고발생 등이 일어나지 않고 민간위탁사무를 수행할 수 있도록 지속적인 지도·감독과 감사가 이루어져야 하며, 양간 간에 책임한계를 명확하도록 사전에 명시하여야 한다.

예방소방서비스의 민간위탁시 예견되는 가능한 사무에 대하여 책임의 소재나 분배 문제를 계약상에 명확히 하고, 이에 대하여 해석에 차이가 생기거나 민간위탁 확대실시에 장애요인으로 작용되지 않도록 하여야 한다.

즉 민간위탁의 업체 선정 방법 및 범위와 절차, 계약체결을 위한 방법과 절차, 민간업체의 권리와 의무, 민간위탁 사무에 따른 유인과 처벌, 계약갱신의 방법과 계약기간, 비용지급의 방법, 감독의 방법, 다른 규정과의 관계 등 민간에 위탁할 때 포함되고 검토하여야 할 사항이다.

여섯째, 소방시설관련업 및 건축주에 대한 평가기준을 마련하여 건축허가 동의 및 완공검사에 대한 업무를 효율적으로 처리한 업체 및 건축주를 선정하여 정부 포상을 수여하는 인센티브가 필요하다. 그 이유는 다른 대상의 파급효과를 유인하는 정책을 개발할 수 있고, 확대 시행해 나감으로서 사회적 공감대를 얻을 수 있기 때문이다.

제5장 결 론

공공서비스의 생산과 공급은 공공성, 예측가능성, 책임성, 안정성 등이 강조되어 정부에 의한 독점공급이 당연한 것으로 과거에는 인식하여 왔으나, 오늘날에 들어와서는 정부 부문의 팽창과 재정적인 압박 등 비효율성을 이유로 작으면서도 효과적인 정부 구현을 위하여 다양한 서비스 생산과 공급 대안이 모색되고 있다. 이에 따라서 우리나라에서는 공공서비스에 대한 정부 기능 조정에 있어서 현실적으로 정부가 일상적으로 수행하던 기능과 역할을 대안 없이 폐기하는 것은 불가능하지만 민간위탁을 선호하여 추진하고 있다.

그래서 예방소방서비스 중에서도 비교적 공공성이 낮으며, 시장적 성격과 전문성을 요하는 건축허가 동의 및 완공검사에 대하여 시대적 환경에 따라 민간위탁 개선방안을 모색하고자 하였다.

이를 위하여 제2장에서는 공공서비스·민간위탁·예방소방서비스에 대한 이론적 배경으로 공공서비스의 의의·유형·공급방식 등에 관한 일반이론, 민간위탁의 의의·법적근거 및 사무유형과 중앙부처의 민간위탁 실태·성공요소와 관리 및 통제 등에 관한 일반이론, 예방소방서비스의 이의·유형 및 공급방식·관리 및 통제에 관한 일반이론 등을 중심으로 탐색하였고 민간위탁 도입방안을 제시하였다.

제3장에서는 건축허가 동의 및 완공검사에 대하여 각종 자료를 활용하여 실태 분석과 문제점을 도출하고 민간위탁의 타당성을 분석하였다.

제4장에서는 현행 건축허가 동의 및 완공검사에 대하여 기인되는 문제점 개선을 위하여 제2장에서 제시한 공공서비스·민간위탁·예방소방서비스·연구 분석의 틀 등에 대한 이론 및 제3장에서 제시한 실태분석과 문제점, 민간위탁의 타당성 분석을 근거로 건축허가 동의 및 완공검사 민간위탁의 타당성을 전제하여 “건축허가 동의 및 완공검사가 민간위탁 공공서비스로서 적합한가”, “어떤 방식과 유형으로 민간에 위탁하고, 수탁기관을 어떻게 선정한 것인가”, 그리고 “민간위탁 후 관리 및 통제는 어떻게 할 것인가”에 초점을 두어 접근하여 민간위탁의 방안을 설계하였다.

먼저 소방행정기관에서 공공서비스로 공급하여 오던 건축허가 동의 및 완공검사를 민간에 위탁하여 효율적으로 공급하는 것이 타당한지에 대하여 민간위탁 도입의 분석한 결과 민간위탁이 타당하다고 판단되었다.

또한 그 위탁방식에 있어서는 한국소방안전협회에 위탁하는 방안, 공사를 신설하는 방안, 한국소방안전협회와 한국소방검정공사를 통합(“가칭”한국소방안전공단)하는 방안을 중심으로, 민간위탁으로 인한 정부의 서비스 생산비용 감소, 서비스의 질 향상, 소방안전관리에 있어서 관계인에게 책임의식 고취, 민간 시장경제 활성화를 도모 등에 중점을 두고 비교·분석하였다. 그 결과 공통적인 것은 건축허가 동의 및 완공검사의 민간위탁 시 최초에는 수반되는 소요예산 등에 있어 위탁기관이 부담하여야 하나, 장기적으로 수익자 부담원칙에 의하여 소요예산은 최소화될 것이며, 소방시설관련업의 민간경제 활성화 도모 및 전문성이 확보될 것으로 판단되었다.

그리고 작은 정부 지향 및 소방안전관련 교육·홍보·조사·연구 외에 소방검사범위(시설점검·진단, 기계·기구·장치의 성능검사, 위해·위험설비의 검사대행과 컨설팅 등)의 확대와 소방안전에 관한 국제협력이 가능할 뿐만 아니라, 각종 고급 소방안전기술의 전문적인 검토와 지도가 가능하여, 대국민 소방안전을 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 한국소방안전협회와 한국소방검정공사를 통합(“가칭” 한국소방안전공단)에 위탁하는 것이 가장 바람직하다고 판단되었다.

건축허가 동의 및 완공검사에 대한 업무 범위 및 운영, 관리 및 통제의 방안에 대해서는 다음과 같이 하였다.

첫째, 건축허가 동의는 대상의 범위를 확대하고 운영은 수탁기관에서 현행 소방행정기관의 시행하는 것과 같은 방법으로 수수료 없이 공급, 건축물의 관계인(민원인)들의 편리성을 위하여 현행보다 건축허가 동의 처리기간을 건축물의 연면적 및 소방시설 규모 등을 고려한 확대와 미비한 부분은 수탁기관에서 직접 보완체제로 전환하여 건축물의 화재 예방·경계·소화·피난 등이 효과적으로 이루어지도록 하였다.

둘째, 건축물의 소방시설 설치 완공검사는 현장 확인 서비스 업무임으로 건축물의 연면적 및 시설 등 기준으로 합리적인 수수료를 산정하여 위탁 업무의 수행에 따른 최소한의 운영비 성격으로 수익자 부담원칙에 따라 수요자(건축물의 관계인)가 부담하는 것으로 하였다.

셋째, 관리 및 통제에 있어서는 공공성 확보와 서비스의 질 저하 방지를 위하여 민간위탁 후 이루어진 수행결과를 종합하여, 년 1회 이상 위탁기관에 자료 제출 및 보고하도록 하고, 이를 근거로 위탁기관에서는 표본 추출하여 특별감사를 실시하는 것으로 하였다.

넷째, 위탁기관에서는 수탁기관 직원들에게 주기적인 교육을 통하여 예방정책 방향 이해와 실무에 필요한 지식을 전달하고, 또한 건축허가 동의 및 완공검사의 수혜자를 대상으로 만족도 조사 실시와 결과를 가지고 재계약에 사용하도록 하였다.

이상과 같은 방안으로 건축허가 동의 및 완공검사를 민간에 위탁하였을 경우에는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다.

첫째, 건축허가 동의 및 완공검사가 전문성과 책임성이 강화 될 것이며, 기능의 통합으로 행정력 낭비와 공무원의 부패방지, 건축물이 관계인 등의 불필요한 경제적 손실 감소 등 실익이 있을 것이다.

둘째, 저렴한 비용으로 건축물의 쾌적성, 편리성, 안정성 등 공급으로 건축물의 관계인은 화재예방 관심을 가지게 될 것이다.

셋째, 현행 건축허가 동의 및 완공검사 대상 확대와 소방시설관련업의 전문성 향상으로 소방산업의 기술개발과 육성에 기여할 것이다.

결론적으로 건축허가 동의 및 완공검사의 비효율성을 제거하고 전문성을 확보하기 위하여 민간에 위탁하는 것은 전격으로 동의한다. 한편으로는 예방소방서비스 분야의 공공서비스를 전면적으로 도입하는 것은 이해관계자의 저항과 혼란으로 어려울 것으로 사료되기도 하지만, 그 무엇보다 정부에서 민간위탁을 하고자 한다면 어려울 것은 없다고 본다.

그리고 예방소방서비스를 공급하고 있는 소방조직 내부, 수요자인 건축물의 관계인 및 소방시설관련업의 관계인 등 인식변화와 더불어 정치적인 지원과 지속적인 연구 검토가 뒤따라야 될 것이다.

소방방재청에서도 현재 검토하고 있는 것으로 알고 있다. 지금까지의 연구 검토한 내용은 민간위탁에 대한 보편적인 문제로 누구나 제기할 수 있는 문제이지만, 본 연구에서 검토한 내용이 예방소방서비스의 민간위탁에 있어서 보편적인 기준을 마련하는데 도움이 될 것으로 기대한다.

參 考 文 獻

1. 국내자료

□ 단행본

- 경기도소방학교. (2006). 「소방시설기계」. 소방공무원 교육 교재
- 광주소방학교. (2004). 「행정실무」. 소방공무원 교육 교재
- 규제개혁위원회. (2006). 「규제개혁 백서」. 제3절 건축·소방 등 국민생활 관련
규제개혁(104-121)
- 김명환. (2006). 「규제영향분석 표준사례작성」. 한국행정연구원
- 김찬동. (2005). 「정부기업관계론」. 서울: 한국방송통신대학교출판부
- 박재희. (1998). 「행정서비스 제공방식의 다원화 방안」. 한국행정연구원
- 박중훈. (2000). 「정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안」. 한국행정
연구원 연구보고서
- 백규형. (2002). 「소방행정법개론」. 전주: 신안출판사
- 소방방재청. (2007). 「소방행정자료 및 통계」
- 소방방재청. (2005). 「화재추이분석」
- 오석홍 외. (2005). 「행정학 주요이론」. 서울: 법문사
- 윤영식. (1995). 「공기업론」. 서울: 박영사, 572-576
- 정용덕 외. (2002). 「거버넌스 제도의 합리적 선택」. 서울: 대영문화사
- 한국공법학회. (2004). 「행정권한의 위임 및 위탁의 법리에 관한 연구」. 법제처
용역과제
- 한국소방안전협회. (2006). 「방화관리 이론과 실무」. 서울 : 한컴닷컴
- 행정자치부. (2007). 「2007 행정자치통계연보」. 통권 제10호
- 황혜신. (2006). 「공공서비스 민간위탁의 이론과 실제」. 경기도: 한국학술정보

□ 논문

- 안보영. (2004). 「공공서비스 민간위탁에 관한 연구: 서울시 생활폐기물 수거 운반을 중심으로」. 석사학위논문, 연세대학교 대학원 행정학과
- 이동우. (2002). 「소방인력 배치의 합리화 방안에 관한 연구: 충청남도 일선 소방관서를 중심으로」. 석사학위논문, 공주대학교 경영행정대학원
- 이상구. (2001). 「소방검사제도의 효율화 방안에 관한 연구; 서울특별시 중심으로」. 석사학위논문, 중앙대학교 행정대학원
- 이상환. (2002). 「한국 소방점검제도의 효율화 방안」. 석사학위논문, 인천대학교 행정대학원
- 이용진. (2005). 「현행 감리제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 울산대학교산업대학원 건축·도시학
- 이재홍. (2002). 「소방검사업무의 개선방안에 관한 연구: 충청남도를 중심으로」. 석사학위논문, 호서대학교 행정대학원 소방행정학과
- 임덕환. (2004). 「소방행정서비스의 품질향상 방안에 관한 연구: 소방행정서비스 만족도 제고 방안 중심으로」. 석사학위 논문, 조선대학교 대학원 행정학과
- 정병도. (2004). 「소방규제정책의 문제점과 개선방안」. 석사학위논문, 인제대학교 경영대학원 행정학
- 정태진. (2003). 「소방검사의 법적책임과 그 검사체계의 개선방안: 천안시 꿈의 궁전여관 화재소송사례를 중심으로」. 석사학위논문, 호서대학교 행정대학원
- 최병일. (2004). 「소방민원행정분야의 부패원인과 통제방안」. 석사학위논문, 아주대학교 공공정책대학원 행정학과
- 최성룡. (2006). 「소방검사의 시장중심거버넌스 형성에 관한 연구」. 박사학위논문, 호서대학교 행정대학원
- 최응길. (2003). 「소방행정의 정보화 방안」. 석사학위논문, 충남대학교 행정대학원
- 최형호. (2006). 「소방안전점검의 민간위탁 방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 전남대학교 행정학과
- 한상우. (2004). 「소방공무원의 불법행위 책임」. 석사학위논문, 공주대학교대학원 법학과
- 한태훈. (2007). 「소방법규위반업소 공개제도 운영실태와 개선방안에 대한 연구」. 석사학위논문, 한경대학교 전자행정대학원

□ 기타자료

- 권해수·유홍림·김정열·한인섭. (2006). 「행정서비스 민간위탁 제도의 운영 실태와 개선방안에 관한 연구」. 한국조직학회, 행정자치부(1-101)
- 김구형. (2000). 「대형화재사고의 예방과 소방행정규제 과제」. 소방행정(2호)
- 김순양·고수정. (2004). 「지방공공서비스의 민간위탁 과정 비교·분석」. 한국사회와 행정 연구, 제15권제1호(95-124)
- 김승열. (2000). 「정부업무 민간위탁의 한계와 공공성 확보방안」. 법제논단(58-77)
- 김재훈. (2005). 「민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용 경제학 및 신제도이론의 적용」. 한국행정학보, 제39호제3권(225-228)
- 김태윤. (2000). 「민영화, 규제개혁, 그리고 시장의제: 소방검정서비스의 규제완화 사례를 중심으로」. 한국행정학보, 제34권제3호(263-280)
- 박동균. (2006). 「다중이용시설 화재 사례를 통해 본 위기관리의 실패와 함의: 대구서문시장 화재를 중심으로」. 한국도시행정학회 도시행정학보, 제19집1제1호(201-217)
- 박창복. (1998). 「화재 동향 분석과 개선대책」. 한국화재보험협회, 1998. 3월호
- 박치성. (2006). 「사회서비스 비영리조직들의 협력 패턴에 대한 탐색적 연구」. 한국행정학보, 제40권제4호(353-376)
- 소방방재청. (2007). 「미래형 안전관리 패러다임 구축 계획」. 소방정책본부 내부(1-75)
- 송광태. (2005). 「공공서비스 민간위탁의 경쟁성 관리에 대한 실태분석」. 한국지방자치학회보, 제17권제2호(45-69)
- 송근원·강대창. (2002). 「위탁 여건에 따른 공공 서비스의 유형」. 한국사회와 행정 연구, 제12권제4호(415-437)
- 오승은. (2001). 「공공서비스 생산의 새로운 가능성: NGO를 중심으로」. 한국행정학회 이상철. (2000). 「위임·위탁·대리·대행」. 법제논단(19-37)
- 이수경·하동명·김태환. (2002). 「건축허가동의 및 사용승인 동의에 대한 순응도 조사 및 제고방안에 관한 연구」. 한국화재·소방학회. 제16권 제3호(39-47)
- 조연숙. (2004). 「사회복지서비스 민간위탁 성과요소에 따른 정부의 대응: 플로리다 주를 중심으로」. 한국행정학회(1-22)
- 최병대. (2002). 「지방자치단체 환경기초시설 민간위탁의 성과 평가: 서울시 탄천하수처리장을 중심으로」. 한국지방자치학회보, 제14권제1호(159-179)
- 한인섭. (2007). 「행정서비스 민간위탁의 한계와 과제: 중앙정부의 민간위탁 실태를 중심으로」. 한국행정연구, 여름호(155-188)

2. 외국자료

- Brown, Trevor L. & Potoski, Matthew. (2003), Contract-Management Capacity in Municipal and County Government, *Public Administration Review*, 63(2): 153-162.
- DeHoog, Ruth Hoogland. (1984). *Contracting Out for Human Services : Economic, Political and Organizational Perspectives*. Albany, N.Y.: State Univ. of New York Press.
- Gooden, Vincent. (1998), "Contracting and Negotiation: Effective Practices of Successful Human Service Contract Managers", *PAR*, 58(1): 499-513.
- Johnston, Jocelyn M & Barbara S. Romzek. (1999), Contracting and accountability in state Medicaid reform: rhetoric, theories, and reality, *Public Administration Review*, V.59(5): 383-399.
- Lucy. W. H. Gilbert. D. & Birkhead. G. S. (1977). "Equity in local service distribution". *Public Administration*. Vol.37. No.6.
- OECD (1997), *Contracting Out Government Services: Best Practice uidelines and Case Studies*. Public
- Osborne, David & Ted Gaebler.(1992) . *Reinventing Government: How the Entre- preneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Mass.: Addison-Wesley.
- O'Looney. J. A. (1998). *Outsourcing state and iocal government services : Decision making strategies and management methods*. Westport. Connecticut · London : Quorum Books.
- Romzek, Barbara S. and Johnston, Jocelyn M.(1999), *Reforming Medicaid Through Contracting: The Nexus of Implementation and Organizational Culture*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1): 107-140.
- _____ (2002), *Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3): 423-453.
- Savas, E. S. (1987). *Privatization: The key to better government*, Chatham. New Jersey: Chatham House Pub.

- _____ (2000). *Privatization and Public-Private partnerships*. New York: Chatham House.
- Seidenstat, Paul(1999), Privatization: Trends, interplay of forces, and lessons learned, *Policy Studies Journal*, 24: 464-477.
- _____ (2002), Effective Contract Implementation and Management: A Preliminary Model, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3): 423-453.
- Van Slyke, M. David(2002), "The Public Management Challenges of Contracting with Nonprofits for Social Services", *Intl. J. of Public Administration*, 25(4): 489-517.

3. 인터넷 검색자료

<http://www.rrc.go.kr>(규제개혁위원회)

<http://www.moleg.go.kr>(법제처)

<http://www.nema.go.kr>(소방방재청)

<http://www.kfi.or.kr>(한국소방검정공사)

<http://www.kfsa.or.kr>(한국소방안전협회)

<http://www.mopas.go.kr>(행정안전부)

ABSTRACT

A study of introduction plan on contracting out of fire prevention administrative service

-Focused on the assent of building permit and
inspection of a construction work

Currently our government provides a fire prevention administrative service about the assent of building permit and inspection of a construction work, delegating to fire defense headquarters directors of municipal/provincial governments or a fire chief. However it's not efficient because of repetitive institutional change, running out of professionals for fire prevention of specified objects, and training opportunities of squads, the frequent internal move, corruptions of fire officers, and shirkers. That's why there is under discussion about the contracting out to private sectors after the abolition of service.

This study attempts to find a improvement plan to the assent of building permit and inspection of a construction work, of all things.

On the assumption that the assent of building permit and inspection of a construction work is appropriate, this study focuses on a few questions which are "Are the assent of building permit and inspection of a construction work suitable for the contracting out public service?", "What kinds of processes and patterns are needed for contracting out?", how is the fiduciary organization chosen?" and "How will we manage and control the organization after contract out?".

It appears that contracting out to private sectors is valid as a consequence of analysis of provision of the fire administrative service with the principle of professionalism, cost-benefit analysis, and responsibility.

Also the contract out to the incorporated organization between Korea Fire Safety Association and Korea Fire Equipment Inspection Corporation(tentatively named "Korea Fire Safety Corporation") is the most appropriate. That's because we aim at the small government, the training, public relations and research about fire security is available, the extent of fire inspection is expanded, and the international cooperation about fire safety, professional examination of various fire safety technique are possible to lead the fire security for people.

Here, the extent, management system, and control of the assent of building permit and inspection of a construction work is limited to the following.

First of all, the range of specified objects for fire prevention should be expanded and the management way without any fee to the same as the present system will be considered the area of buildings and the scale of fire fighting facilities for the convenience of people in those buildings. A fiduciary organization could supplement an inadequate part of that in direct. Accordingly they could be effective, that are the prevention fire, precaution of fire, fire fighting, and evacuation, etc.

Second, because the inspection of a construction work in fire fighting facilities is a kind of the overseeing service in the project site, the beneficiary should make it a rule to pay the fees according to the benefit principle. The fee will be estimated reasonably based on the building area and facility, etc.

Third, in the way of control the service, a fiduciary organization should submit and report the result paper after contracting out to prevent the quality of that service from deteriorating and guarantee the public interests. Afterwards the depute organization will conduct a special inspection.

Forth, they train the employee from the fiduciary organization regularly and pass the knowledge which is needed to understand the direction of the prevention policy. They also research the satisfaction of the beneficiary and use the result to recontract out.

In case of contracting out the assent of building permit and inspection of a construction work to private sectors with the above way, we expect the following effects.

First, the professionalism and responsibility for the public will be intensified in the assent of building permit and inspection of a construction work. And they decrease the squandering of the management and unnecessary economic losses and prevent the corruptions of public officers by incorporating the functions.

Second, the people in those buildings will be concerned about the fire prevention because the buildings are comfortable, convenient, and secure with a small outlay.

Third, the expansion of the assent of building permit and inspection of a construction work and improvement of the professionalism in the industry of fire fighting facility will do much to develop and promote the technique of the industry of fire fighting.

In conclusion, I agree on the contracting out to private sectors to remove the disutility of the assent of building permit and inspection of a construction work and guarantee the efficiency. On the other hand, to introduce the public service in the area of the fire prevention administrative service is thought to be difficult due to the resistance and confusion of the people, but it's possible that there is as far as a willingness for the government to contracting out of all things.

The fire fighting organization, the people in those buildings and in the industry of fire fighting will have to change the recognition, support politically, and analyze constantly.

The above content about the contracting out is considered to be general problems and solutions, though this study is worthy of provide the universal principle in the contracting out to the fire prevention administrative service.