

## 공공건축물의 조성 업무체계 및 지원 · 관리체계 현황

- 공공건축물의 질과 국가자산으로서 가치를 향상시키기 위한 노력이 실효성을 갖기 위해 공공 건축물 조성과정의 이해가 필요함
- 공공건축물 조성 과정은 법적 근거를 바탕으로 발주기관의 행정업무체계와 관련기관의 행정업무 관리 · 지원체계로 구성됨
- 발주기관의 행정업무체계는 「건설기술관리법」에 근거하여 크게 계획단계, 설계단계, 시공단계, 유지 · 관리단계로 구분할 수 있음
  - 계획단계의 주요 절차는 기본구상, 청사수급관리계획(안) 제출, 예비타당성 조사, 예산 배정, 타당성 조사, 기본계획 수립, 발주방식 심의 및 사업수행방식 결정의 절차를 거치게 됨
  - 설계단계는 기본적으로 기본설계와 실시설계로 구분되고 설계자 선정을 통해 설계를 진행함
  - 해당 지방자치단체의 건축허가 및 신고를 마친 이후 시공업체와 계약을 통해 공사를 시작하고 시공사는 공사를 수행한 후 준공을 신청함. 해당 지방자치단체는 발주기관에 사용 승인을 하고 시설물에 대한 인수 인계가 끝나면 공공건축물에 대한 조성이 마무리 됨
- 관련기관의 행정업무 관리 · 지원 체계 중 하나로 조달청의 경우, 맞춤형 서비스를 통해 공공 건축물 조성 행정업무를 지원하고 있으며, 행정안전부 정부청사관리소는 청사수급관리계획을 통해 공공건축물 조성 행정업무를 관리하고 있음
- 기본구상 단계에서 전문가의 지원을 통해 발주기관의 의도와 방향 등이 명확히 구상되어 과업 지시서를 발주하게 된다면 공공건축물 조성을 효율적으로 진행할 수 있으나 현재 기본구상 단계에 전문가 참여를 위한 제도적 기반이 마련되어 있지 않은 상황임
- 관련기관의 행정업무 관리 · 지원 체계를 강화하기 위해서는 공공건축물에 대한 DB를 구축 하고 대상범위와 역할을 확대하여야 할 것으로 판단됨

## 1. 국가 공공건축물 조성 과정 이해의 중요성

- 2005년말 국유재산 총액은 263조 8,141억원으로 이중 건축물은 27조 1,426억원으로 10.3%를 차지하였다.<sup>1)</sup> 또한 ‘2009년 세입세출예산안사업별설명서’에 의하면 15개부처 18개청의 공공 건축물 예산은 약 3.4조원인 것으로 나타났다. 이 중 신축은 약 2.0조원, 개보수 및 시설유지 비용은 약 1.4조원이었다.
- 공공건축물은 전체 국유재산의 약 10%를 차지하고 있으며 매년 약 3조원의 예산이 투입되는 사회적·경제적으로 중요한 국가 자산이다. 공공건축물의 효율적 관리는 곧 국가 자산의 관리로 이어지며 이를 통해 국가 자산의 가치를 향상시키고 삶의 질 향상에 기여할 수 있다.
- 현재 진행되고 있는 디자인품질지표(DQI) 개발, 민간전문가 참여 방안 등의 연구는 공공 건축물의 질적 향상과 조성과정의 합리화 등 공공건축물에 대한 인식 변화가 반영된 것으로 판단되며, 이러한 노력이 실효성을 갖기 위해서는 공공건축물 조성 과정의 이해가 필수적이다.
- 공공건축물 조성 과정은 크게 발주기관의 행정업무체계와 관련기관의 행정업무 지원·관리 체계로 구별할 수 있다. 공공건축물 조성 과정은 『건설기술관리법』, 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』, 『건축법』 등의 법적 근거를 바탕으로 구성된다.

## 2. 발주기관의 공공건축물 조성 행정업무체계

- 공공건축물 조성과정은 『건설기술관리법』 제21조의2에 의해 계획, 설계, 시공, 유지·관리 단계로 구성되며 사업의 규모와 청사수급관리 대상 여부에 따라서 절차가 다르게 진행될 수 있다. 특히 사업수행방식 결정에 따라 설계단계 이후 과정이 달라진다.

### ■ 계획단계

- 계획단계는 기본구상, 청사수급관리계획(안) 제출, 예비타당성 조사, 예산 배정, 타당성 조사, 기본계획 수립, 사업수행방식 결정의 절차를 거치게 된다.
- 기본구상에서 해당부처 담당자는 기획하는 공공건축물에 대한 대상부지 및 소요 예산 등을 검토하고 유사사례를 조사한다.(『건설기술관리법』 시행령 제38조의5)

1) 기획재정부(2005), 『회계연도 국유재산 결산결과』

- 청사수급관리대상일 경우 정부청사관리소에 청사수급관리계획(안)을 제출하게 된다. 정부청사관리소는 청사수급관리계획을 통해 예산과 예상부지, 면적기준 등을 검토하여 청사에 대한 수급을 관리한다.(「정부청사관리규정」)
- 총사업비 500억 이상일 경우 예비타당성 조사 및 기획재정부의 총사업비 관리를 받게 된다. (「국가재정법 시행령」 제13조, 기획재정부「총사업비관리 지침」 제3조)
- 예산 배정 이후 총사업비 500억 이상인 경우 타당성 조사를 통해 기술·환경·사회·재정·용지·교통 등에 대한 사항을 검토받게 된다.(「건설기술관리법」 시행령 제38조의6)
- 타당성조사를 실시한 결과 그 필요성이 인정되는 건설공사에 대하여 기본계획(건설공사기본 계획)을 수립할 수 있다.(「건설기술관리법」 시행령 제38조의7)
- 이후 발주기관은 사업수행방식을 결정하게 되며 발주 방식에는 일괄입찰, 건설기술공모, 설계 공모·기술제한, 기타 공사수행방식으로 나뉘나, 공공건축물에 해당하는 방식은 크게 일괄 입찰과 기타 공사수행방식(설계·시공 분리입찰)으로 분류될 수 있다. 건설기술공모는 건축 공사를 제외하고 있으며, 설계공모·기술제한 방식은 혁신도시와 세종시에 한하여 시행되고 있다.(「건설기술관리법」 시행령 제38조의8)
- 총공사비 추정가격이 300억 이상인 대형공사의 경우에는 입찰방식에 대하여 중앙건설심의 위원회의 심의를 받아야 한다.(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제80조)
- 기타 공사수행방식에는 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약 등의 계약방식으로 구별할 수 있으며 제한경쟁은 다시 등급제한, 실적제한, 시공능력 평가액 제한, 지역제한 등으로 나눌 수 있다.(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제7조, 제21조, 제22조, 제23조, 제24조, 제26조)

## 설계단계

- 사업수행방식이 결정된 이후 일괄입찰 방식을 선택한 대형공사의 경우 대부분 조달청 조달 의무 대상이 되어 조달청에 설계단계 행정 업무를 의뢰한다.<sup>2)</sup>(「조달사업법」 시행령 제15조, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제79조, 제84조, 제87조)
- 일괄입찰이 아닌 경우 발주기관은 과업지침서를 작성한다. 건축설계경기를 운영하지 않을 경우 기본설계 및 실시설계를 진행할 설계자를 계약하여 설계업무를 진행하게 된다.(「건설 기술관리법」 시행령 제33조, 제36조, 제38조, 「건축설계경기 운영지침」 제5조)
- 기본설계 과정에서 이해당사자와 전문가의 검토가 이루어지고 실시설계에 대한 설계 적격 심의를 거치면 건축법에 의한 건축허가 및 신고 과정을 거쳐 지방자치단체로부터 건축 허가를 받게 된다.

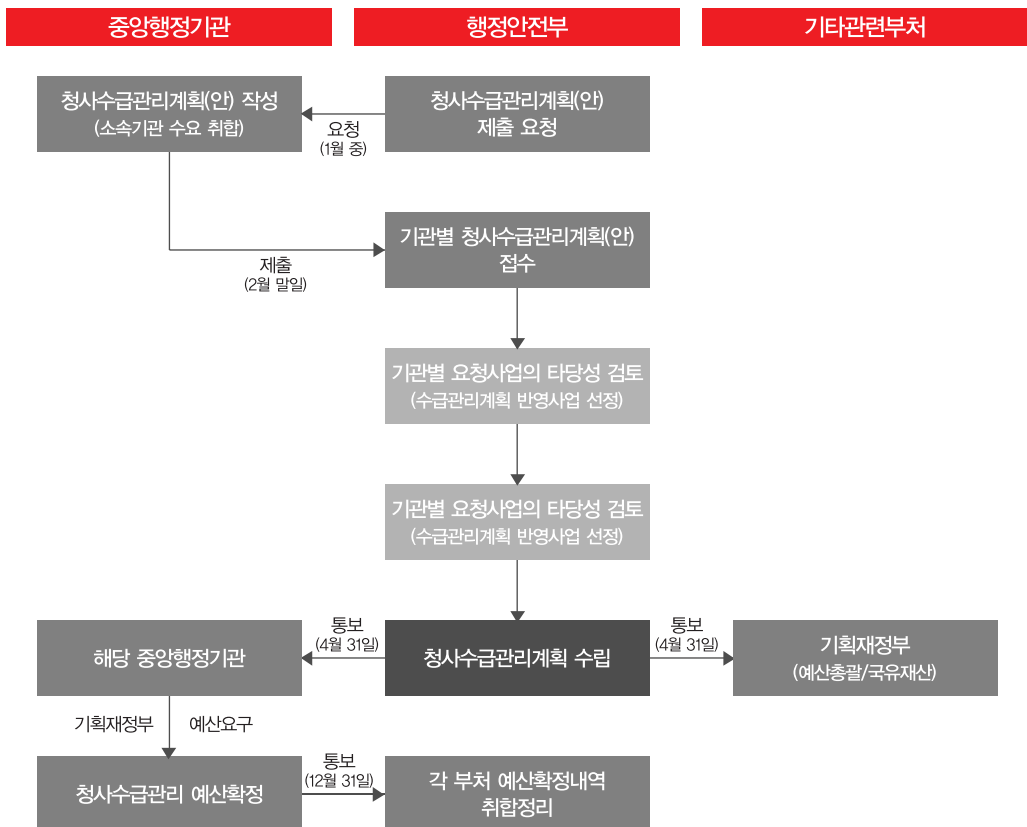
2) 국가기관의 30억 이상의 사업의 경우 조달청 조달의무 대상이 된다.



원가계산+계약대행서비스, 원가계산+계약대행+시공관리서비스, 기획+설계+원가계산+계약서비스, 시공관리서비스 등 8가지로 구분하고 발주 기관이 공사 특성, 기관 사정에 따라 원하는 유형의 서비스를 직접 선택하여 요청할 수 있도록 했다.

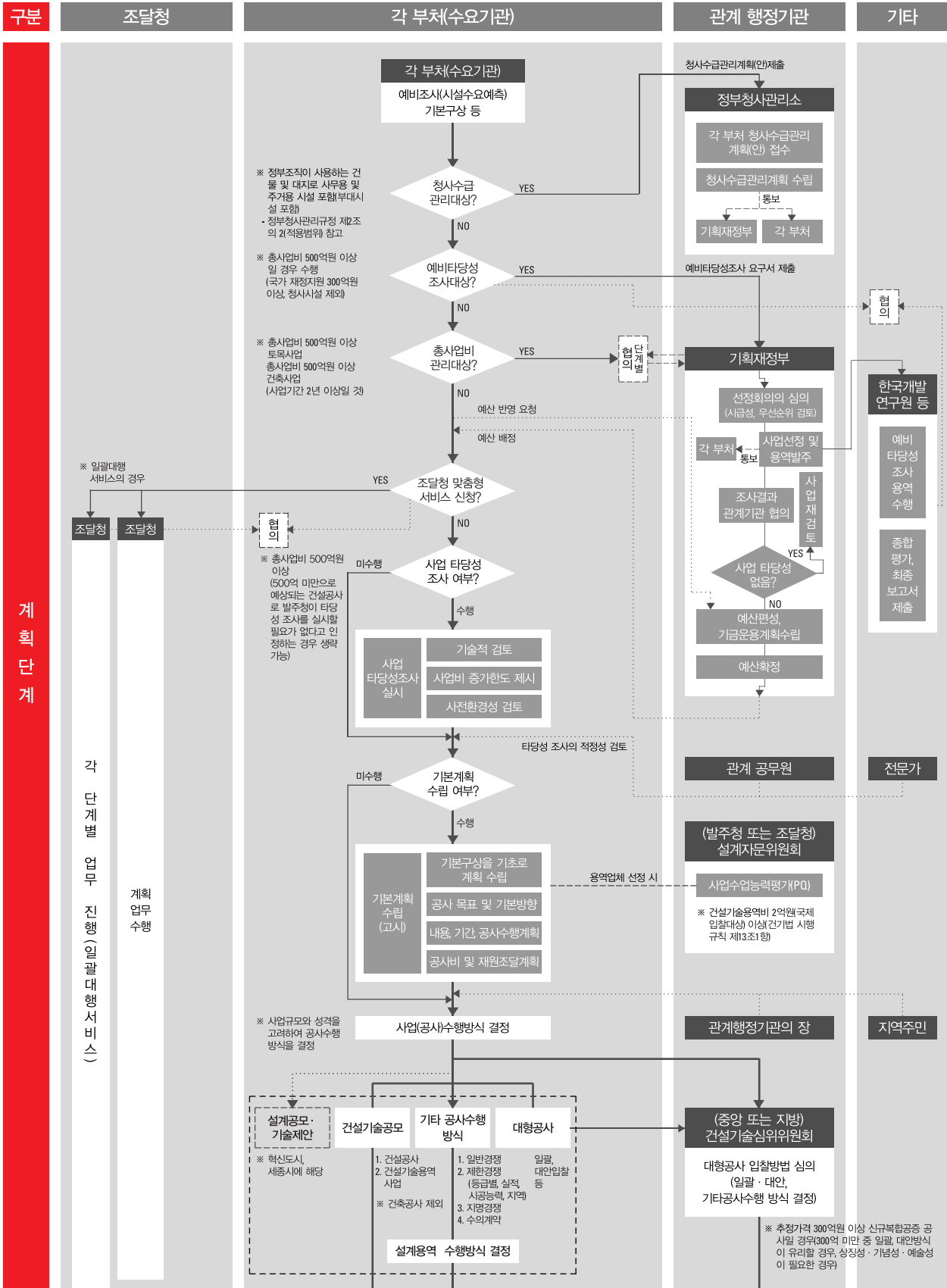
## ■ 행정안전부 정부청사관리소 청사수급관리계획 프로세스

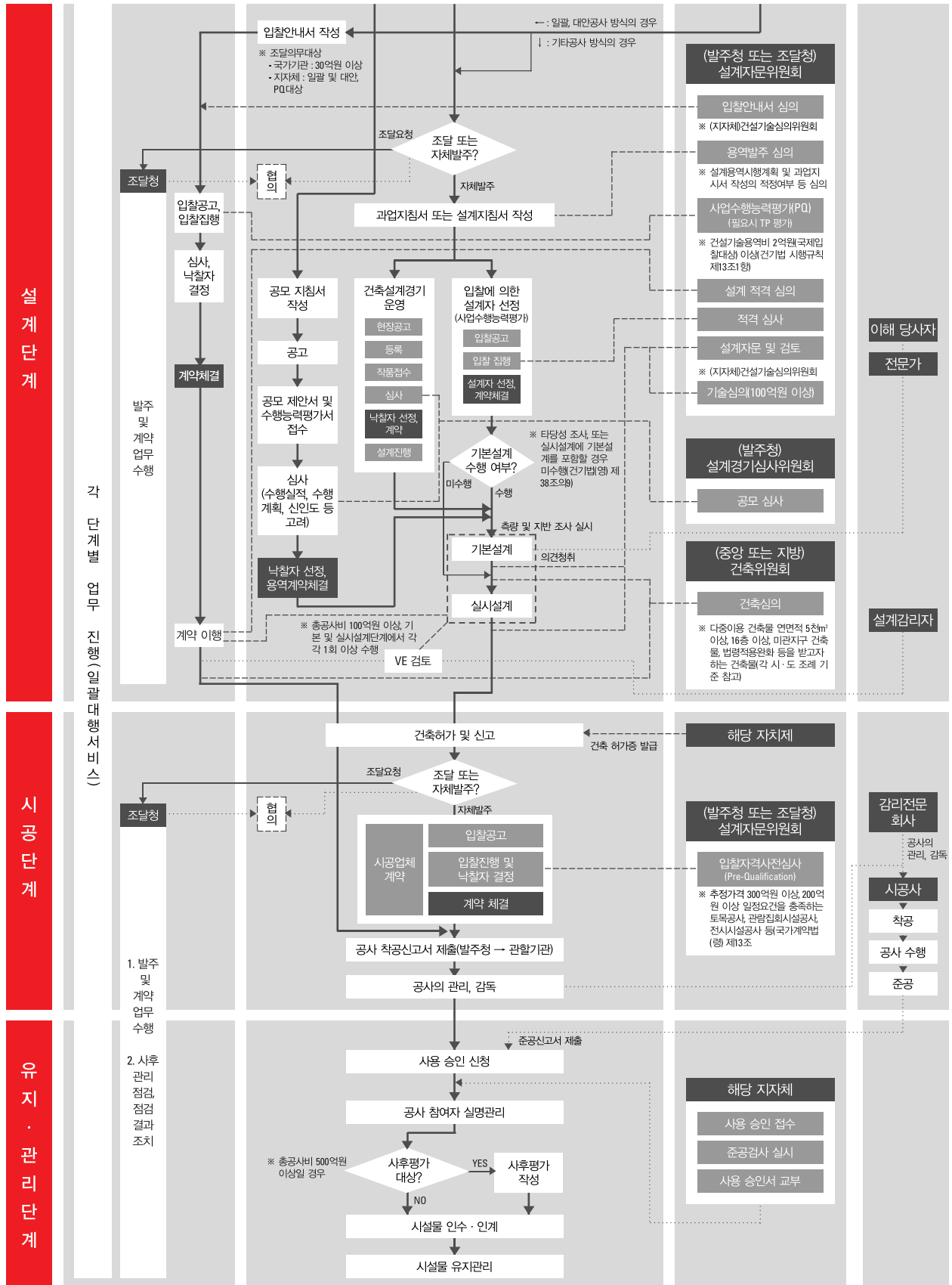
- 정부청사관리소는 청사수급관리 대상을 중심으로 공공건축물 조성 및 유지관리에 대한 현황을 파악하는 관리업무를 하고 있다.
- 매년 각 부처로부터 청사보유현황, 취득·임차·처분·배정계획이 담긴 청사수급관리계획(안)을 받아 공공건축물 조성에 투입되는 전체 예산과 사업의 수, 각 부처별 조성 분배 등을 파악하여 사업의 우선순위를 정하여 청사수급관리계획을 작성, 담당부처와 기획재정부, 감사원에 통보한다.
- 청사수급관리대상으로 대부분의 정부부처를 포괄하고 있다. 하지만 제외대상<sup>4)</sup>이 많아 실제 청사수급관리대상은 일반청사로 한정된다고 볼 수 있다.



청사수급관리계획수립 업무 흐름  
출처: 정부청사관리소 기획과(2008), 「정부청사관리규정 해설」, p.9.

4) 국방 또는 군사시설, 행정시설, 교육시설, 의료시설, 재외공간용 청사, 시험·연구시설, 관람집회 또는 전시시설, 그 밖에 시설 사용의 주목적이 중앙 행정기관 및 그 소속기관의 사무용 또는 공무원의 주거용이 아닌 시설을 청사수급관리 대상에서 제외된다.





공공건축 조성 프로세스 총괄도

## 4. 현 공공건축물 조성과정에 대한 문제점 및 개선방향

- 현재 청사수급관리대상이 아닌 300억 미만 사업의 경우 예비타당성 조사 대상에 포함되지 않아 예산심의 이후 사업수행방식을 결정하게 되어 있어 사업내용에 대한 검토과정 없이 바로 발주 될 수도 있다. 따라서 기본구상 단계에서 전문성을 향상시켜 예산, 면적, 프로그램 등에 대한 사항이 정확히 계획되고 각 사업에 적절한 예산을 배정받아 기본구상의 내용을 기초로 과업지시서를 발주한다면 보다 효율적으로 공공건축물을 조성 할 수 있을 것이다.
- 기본구상 단계의 전문성 향상은 전문가 참여를 통해 가능하나 현재 그 제도적 근거가 마련되어 있지 않아 활용하기 어려운 상황이다. 따라서 제도적 기반이 마련되기 이전의 타당성조사나 사업수행방식 결정단계에 전문가가 참여하여 행정업무의 합리성을 강화할 수 있을 것이다.
- 공공건축물 조성 과정을 지원하는 조달청 맞춤형 서비스는 건축 전문가 참여를 통해 그 역할을 강화하고 전문 인력 확충을 통해 증가하고 있는 서비스수요를 충족시킬 수 있을 것이다.
- 정부청사관리소는 정부 소유의 건축물 중 제외 대상이 많고 예산과 규모를 바탕으로 전체 수급 현황을 파악하고 개별 청사 수급을 억제하는 측면이 강하다. 따라서 청사수급관리 대상의 범위를 확대하여 전체 공공건축물에 대한 DB를 구축하고 청사수급관리계획 검토 시 사업수행방식 및 내용적인 측면을 검토, 권고할 수 있는 전문 인력을 배치한다면 그 역할을 강화할 수 있을 것이다.

이민우 | 건축도시공간연구소 정책연구실 연구원(031-478-9621, ff@auri.re.kr)