

공공건축 사업계획 사전검토 성과와 개선 방향 - 공공기관 담당자 인식조사 결과를 중심으로 -

임유경 부연구위원, 김동희 연구원

요약

- 국가공공건축지원센터는 2014년 6월부터 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공건축지원센터의 법정 업무로 공공건축 사업계획 사전검토 업무를 수행하고 있음
- 2016년 사전검토를 수행한 공공기관 담당자를 대상으로 실시한 인식조사 결과, 사전검토 제도가 공공 건축 기획을 내실화하고 사업을 합리적으로 추진하는 데에 긍정적으로 기여하고 있는 것으로 나타남
- 다만, 발주 직전에 사전검토가 이루어져 예산·규모 관련 의견을 반영하기 어렵고 검토 기준이 모호하며, 일부 항목은 타 심사와 중복되는 등의 한계를 보임

정책제안

- 객관적이고 투명한 검증을 위해 공공건축 사업계획 사전검토 항목을 보다 체계화하고 검토 항목별로 객관적인 기준을 마련
- 중복 심사 문제를 개선하기 위해 공공건축의 기획·조성에 관여하는 공공기관들의 자체 심사와 중복되는 항목을 배제하고 제도를 연계·운영
- 사전검토 제도의 실효성을 높이고 그 효과를 검증하기 위해서는 「건축서비스산업 진흥법」 시행령 제20조에 따른 처리방향 통보 조치 외에, 사업의 발주, 시공, 운영 현황을 모니터링할 수 있는 시스템을 구축
- 공공건축 사업계획 사전검토 과정에서 나타나는 예산 책정, 규모 산정 문제점의 실질적 개선을 위해서는 예산안 편성지침, 면적기준 등 관련 제도와 기준을 정비

1 공공건축 사업계획 사전검토 제도 개요 및 수행 현황

■ 공공건축 사업계획 사전검토 제도 시행 근거

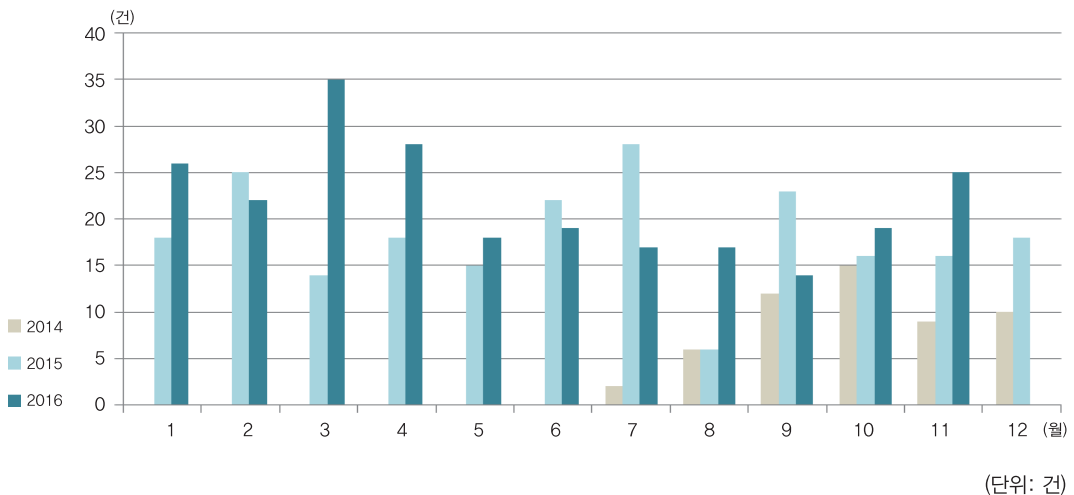
- 「건축서비스산업 진흥법」 제정 및 시행(2014.6.5.)으로 공공건축지원센터 지정
 - 건축서비스산업의 발전 기반 조성 및 진흥을 위한 「건축서비스산업 진흥법」이 제정되고, 동법 제24조에 따라 공공건축지원센터를 지정
- 건축물의 품격 제고를 통한 건축서비스산업 진흥 도모
 - 공공기관은 건축물이 공공적 가치를 구현하고 적정 수준의 품격을 갖추며 합리적인 기준에 맞게 건축될 수 있도록 노력하여야 하며, 공공건축 사업의 경우 사업계획 사전검토를 거치도록 함(법 제23조)

■ 공공건축 사업계획 사전검토 주요 내용

- 「건축서비스산업 진흥법」 제23조, 「공공건축 사업계획 사전검토 업무지침」 제14조
 - 사업의 추진에 관한 사항, 발주방식, 디자인관리방안, 에너지 효율화 등 지속가능성 제고 방안, 그 밖에 공공적 가치 및 품격 제고를 위한 사항을 검토

■ 공공건축 사업계획 사전검토 수행 현황

- 사전검토 신청서 접수 : 2014년 총 54건, 2015년 총 229건, 2016년 11월까지 240건



2015~2016년 월별 사전검토 신청 건수

2 공공기관 담당자 인식조사 개요 및 결과

■ 조사 목적

- 공공건축 사업계획 사전검토의 실효성 및 적정성 진단, 업무 수행 시 애로사항 및 제도 개선 수요 파악
- 사전검토 신청 전 기획업무 수행 실태 파악 및 사전검토의 기획업무 기여도 검증

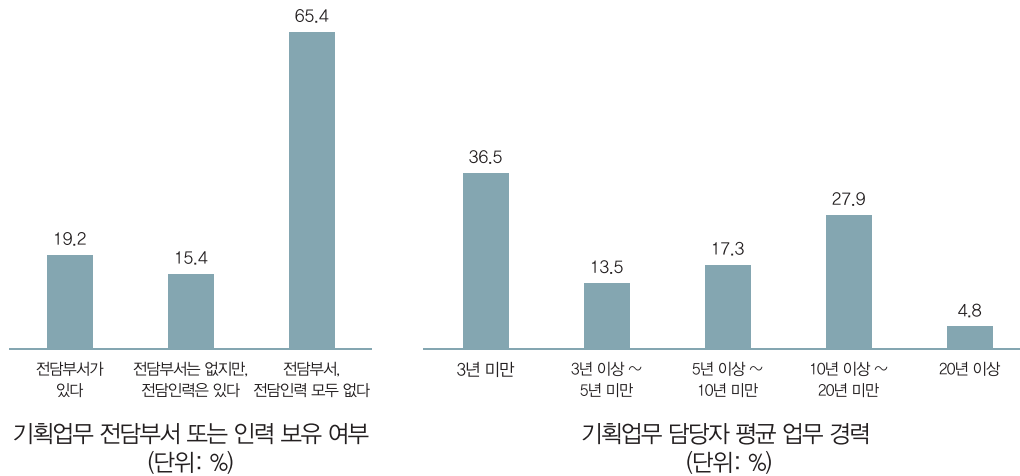
■ 조사 개요

- 설문 기간 : 2016년 10월 14일(금) ~ 2016년 10월 24일(월), 10일간
- 결과 취합 및 분석 : 2016년 10월 25일(화) ~ 2016년 11월 4일(금)
- 설문 대상 : 2016년 공공건축 사업계획 사전검토 신청 공공기관 담당자 약 100인
- 설문 내용

구분	주요 내용
일반사항	- 인적사항(직무분야, 업무경력 등)
기획단계 업무 지원 필요성	- 전담부서 및 인력 보유 여부 - 기획업무의 별도 용역 수행 여부 - 사전검토 의견의 기획 업무 기여 정도
사전검토의 실효성 및 적정성 진단	- 사전검토 제도의 실효성 - 사업계획 단계에서 사전검토 의견 반영 여부 - 타 기관 심사와 검증 내용 중복 여부 - 사전검토 적정 신청 시기

■ 조사 결과

- 공공건축 기획업무 전담부서 보유 여부 및 담당자 평균 업무 경력
 - 기획업무 전담부서 또는 인력 보유 여부를 질문한 결과, ‘전담부서가 있다’는 답변은 19.2%로 나타났고, ‘전담부서 · 인력 모두 없다’는 답변이 65.4%, ‘전담부서는 없지만, 전담인력은 있다’는 답변이 15.4%로 나타남
 - 공공건축 기획업무 담당자의 평균 업무 경력은 ‘3년 미만’이 36.5%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘10년 이상~20년 미만’(27.9%), ‘5년 이상~10년 미만’(17.3%), ‘3년 이상~5년 미만’(13.5%), ‘20년 이상’(4.8%)의 순으로 나타남

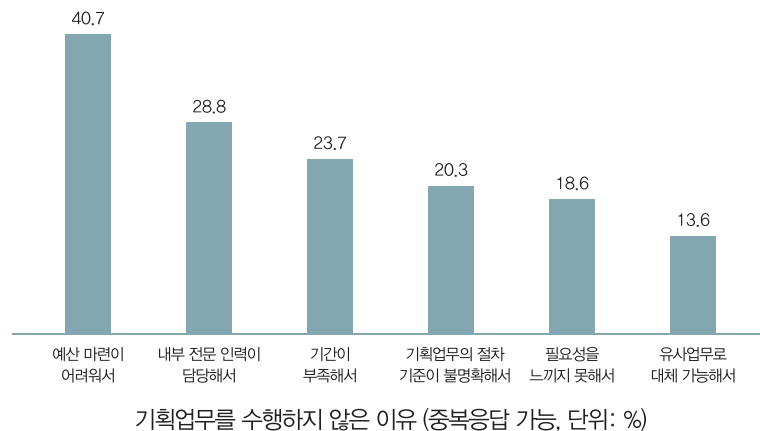


• 별도 기획업무 위탁용역 또는 전문가 자문 수행 경험

- 사전검토 신청 전 기획업무(타당성 조사, 기본계획, 기본구상, 기본설계 등)를 별도 위탁용역 또는 전문가 자문을 통해 수행한 경험이 있는지에 대한 질문에 ‘없다’라고 응답한 경우는 56.7%로, ‘있다’(40.4%)보다 16.3% 높게 나타남

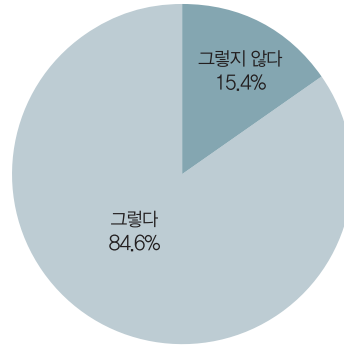
• 기획업무를 수행하지 않은 이유

- 기획업무를 수행하지 않은 주된 이유는 ‘예산 마련이 어려워서’가 40.7%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘내부 전문 인력이 담당해서’(28.8%), ‘기간이 부족해서’(23.7%), ‘기획업무의 절차 기준이 불명확해서’(20.3%)의 순으로 나타남



• 사전검토의 실효성

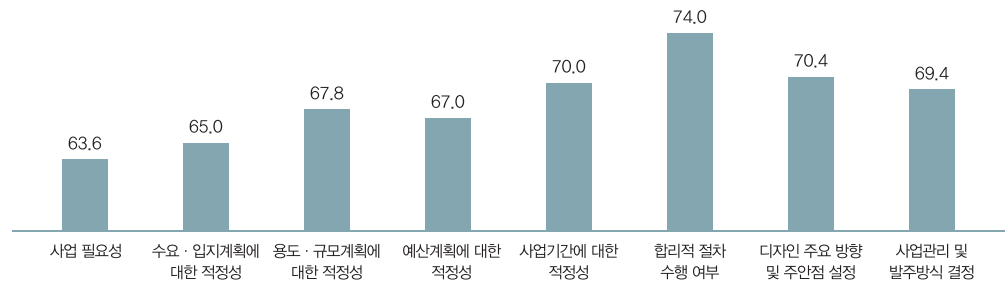
- 사전검토가 업무에 도움이 되었다고 생각하는지에 대한 질문에 ‘그렇다’라고 응답한 경우는 84.6%로, ‘그렇지 않다’(15.4%)보다 69.2% 높게 나타남



사전검토의 실효성 여부 (단위: %)

• 기획업무의 각 효과에 대한 사전검토의 기여도

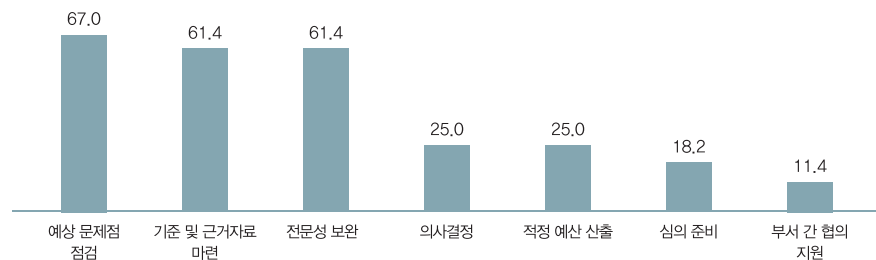
- 기획업무의 각 효과에 대한 사전검토 기여도를 100점 만점으로 환산한 결과 ‘합리적 절차 수행 여부 검토’가 74.0점으로 가장 높게 나타났고, ‘디자인 주요 방향 및 주안점 설정’(70.4점), ‘사업기간에 대한 적정성 검토’(70.0점), ‘사업관리 및 발주방식 결정’(69.4점)의 순으로 나타남



기획업무 효과별 사전검토 기여도 (단위: 점)

• 사전검토가 주로 도움이 되었던 분야

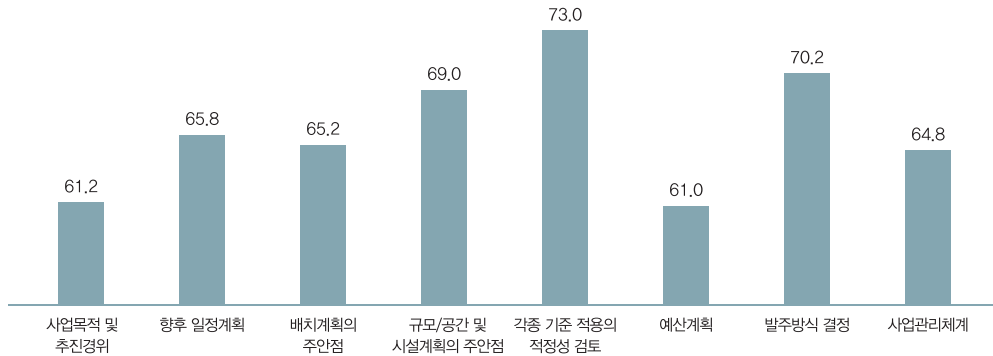
- 사전검토가 주로 도움이 되었던 분야는 ‘예산 문제점 점검’이 67.0%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘기준 및 근거자료 마련’(61.4%), ‘전문성 보완’(61.4%)의 순으로 나타남



사전검토의 각 업무별 도움 정도 (중복응답 가능, 단위: %)

• 사전검토의견서 항목별 반영의 정도

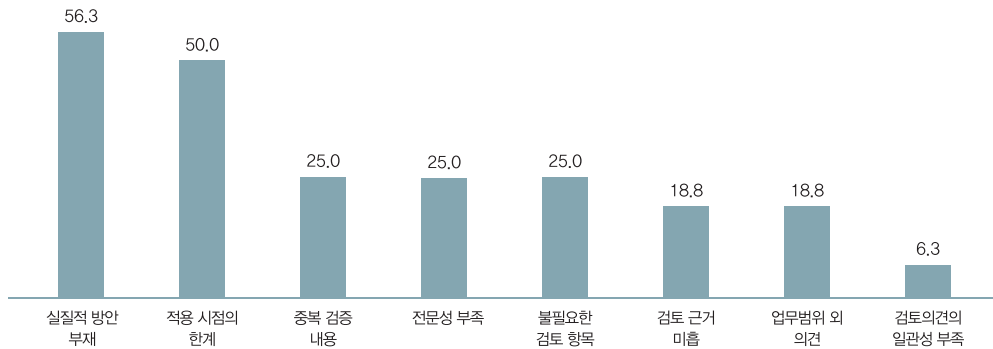
- 의견서 항목별로 사업 추진에 반영된 정도를 100점 만점으로 환산한 결과 ‘각종 기준 적용의 적정성 검토’가 73.0점으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘발주방식 결정’(70.2점), ‘규모·공간 및 시설계획의 주안점’(69.0점)의 순으로 나타남. 반면, ‘예산 계획’은 61.0점으로 가장 낮게 반영되고 있는 것으로 나타남



사전검토의견서 항목별 반영의 정도 (단위: 점)

• 사전검토가 도움이 되지 않았던 이유

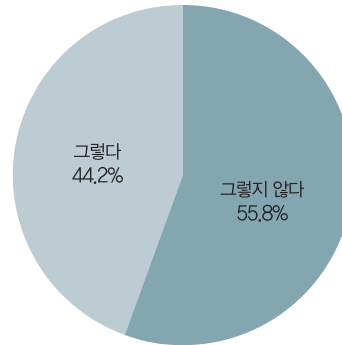
- 사전검토가 도움이 되지 않았던 주된 이유는 ‘실질적 방안 부재’가 56.3%으로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘적용 시점의 한계’(50.0%), ‘중복 검증 내용’(25.0%), ‘전문성 부족’(25.0%)의 순으로 나타남



사전검토가 도움이 되지 않았던 이유 (중복응답 가능, 단위: %)

• 타 심사와의 중복성

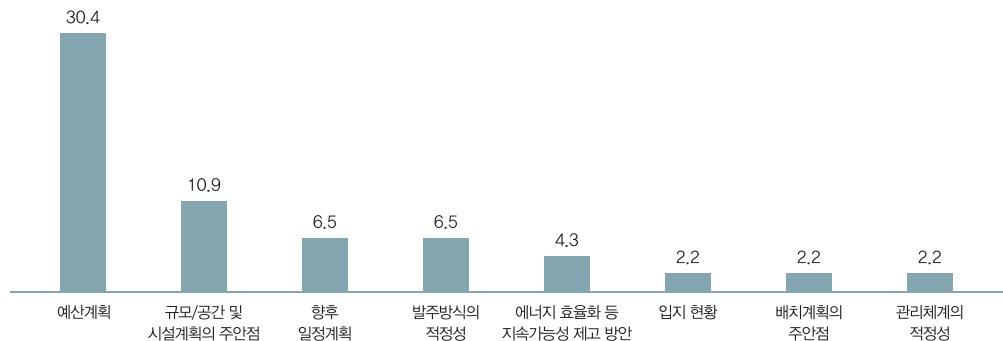
- 타 심사(각종 예산심사, 심의, 사전평가제 등)와 중복된다고 생각하는지에 대한 질문에 ‘그렇지 않다’라고 응답한 경우는 55.8%로 ‘그렇다’(44.2%)보다 11.6% 높게 나타남



타 심사와의 중복성 여부 (단위: %)

• 타 심사와 가장 중복된다고 생각하는 항목

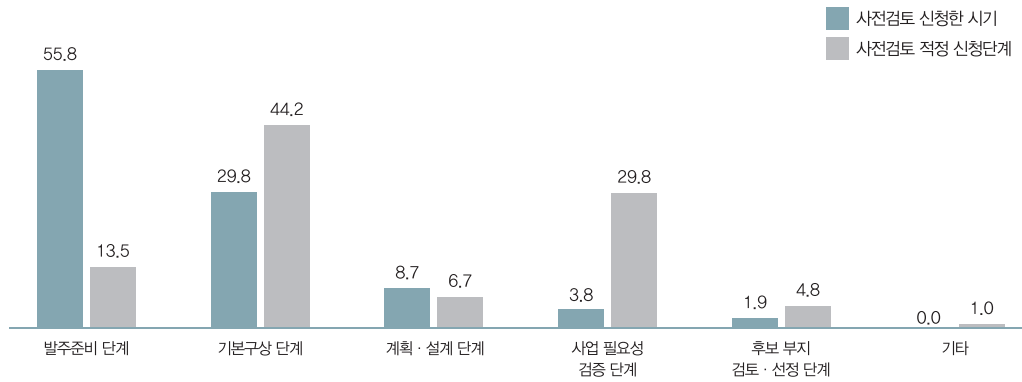
- ‘예산계획’이 30.4%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘규모·공간 및 시설계획의 주안점’(10.9%), ‘향후 일정계획’(6.5%)의 순으로 나타남



타 심사와 가장 중복된다고 생각하는 사전검토 항목 (단위: %)

• 사전검토 신청 시기 및 적정 신청단계

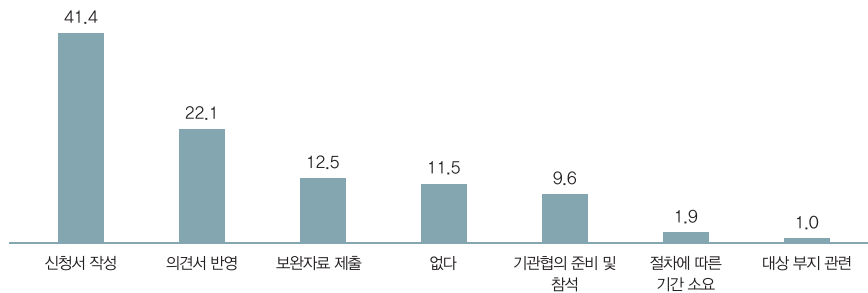
- 기관에서 사전검토를 신청한 시기는 ‘발주준비 단계’가 55.8%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘기본구상 단계’(29.8%), ‘계획·설계 단계’(8.7%)의 순으로 나타남
- 사전검토 신청시기로 가장 적절하다고 생각되는 단계는 ‘기본구상 단계’가 44.2%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘사업 필요성 검증 단계’(29.8%), ‘발주준비 단계’(13.5%)의 순으로 나타남



사전검토 신청 시기 및 적정 신청 단계 (단위: %)

• 사전검토 업무 수행 시 가장 어려웠던 업무

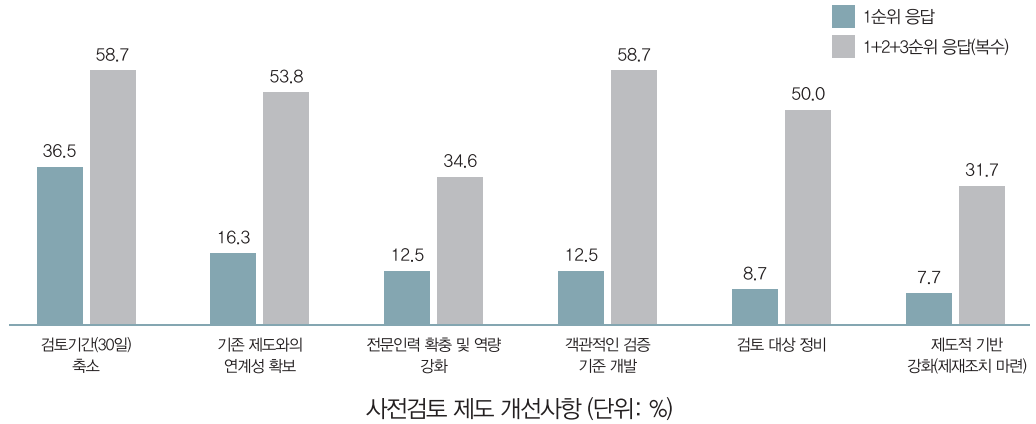
- 사전검토 업무 수행 시 가장 어려웠던 업무는 ‘신청서 작성’이 41.4%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘의견서 반영’(22.1%), ‘보완자료 제출’(12.5%)의 순으로 나타남



사전검토 업무 수행 시 가장 어려웠던 업무 (단위: %)

• 사전검토 제도에 대해 개선이 필요한 사항

- 사전검토 제도 개선사항의 우선순위를 묻는 질문에 가장 시급한 사항을 의미하는 1순위 응답은 ‘검토기간(30일) 축소’가 36.5%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 ‘기존 제도와의 연계성 확보’(16.3%), ‘전문인력 확충 및 역량강화’(12.5%), ‘객관적인 검증 기준 개발’(12.5%)의 순으로 나타남
- 1~3순위 응답을 종합한 결과, ‘검토기간(30일) 축소’와 ‘객관적인 검증 기준 개발’이 58.7%로 가장 높게 나타났고, ‘기존 제도와의 연계성 확보’(53.8%), ‘검토대상 정비’(50.0%)의 순으로 나타남
- 기타 의견(5.8%)으로 ‘설계공모의 대행’, ‘특수시설 적용 제외’, ‘설계업체 선정 후 검토’ 등이 있었음



3 인식조사에 나타난 공공건축 사업계획 사전검토 성과와 한계

■ 공공건축 사업계획 사전검토 추진 성과

- 공공건축 기획 내실화에 기여
 - (사업 추진 필요성 검증) 사전검토 시 사업 추진 경위를 확인하여 필요시 타당성 조사 또는 기본계획 수립이 필요하다는 의견을 제시하고, 타당성 조사를 실시한 경우 분석 자료의 신뢰도와 분석 방법론의 적정성을 검토
 - (적정 예산과 규모 검토) 조달청의 '공공건축물 유형별 공사비 분석', 서울시의 '공공건축물 공사비 책정 가이드라인'의 유사 사례와 비교하여 예산 추가 편성 필요 또는 사업 규모를 조정할 것을 제시
 - (사업 추진 시 예상 문제점 확인) 사전검토에서는 시설 입지와 부지 현황, 도시계획 절차, 문화재 관련 사항 등을 검토하여 사업 추진 시 발생할 수 있는 문제점을 확인하여 사전 조치사항을 알리고 대응방안을 제시
- 사업 추진 절차의 합리성 제고
 - (적정 설계기간과 공사기간 제시) 사전검토에서는 '공공건축 설계발주 가이드'에 따라 일반설계공모와 제안공모 적용 시 적정 공모기간을 제시하고 인증 취득, VE, 설계 적정성 검토 등에 소요되는 기간을 고려하여 합리적인 설계기간을 제시. 또한 유사 사례(조달청의 '공공건축물 유형별 공사비 분석' 등) 공사기간과 비교, 사업 여건을 고려하여(부지조성 공사기간 등) 적정 공사기간을 제시
 - (사업 특성을 고려한 발주방식 제시) 설계공모에는 일반설계공모, 제안공모 등 다양한 방식이 있으며 사업 특성에 따라 차별적으로 적용할 필요가 있으므로, 사전검토 단계에서 사업 특성, 발주기관의 인력 현황 등을 고려하여 적정 공모 방식을 제시

- (기획 · 설계 · 시공 과정의 사업 관리 체계 제시) 발주기관의 공공건축 조성 담당 인력 현황, 전문가 활용 여부, 감리 방식을 확인하고 적절한 사업 관리 체계를 제시

■ 현행 공공건축 사업계획 사전검토의 한계

- 사전검토 결과 반영 및 조치에 한계
 - 공무원 인식조사 결과, 사전검토가 실질적인 도움이 되지 않은 이유로 ‘적용 시점의 한계’라고 응답한 비율이 높게 나타남
 - 특히 대부분의 사업이 예산 확정 이후 발주준비 단계에 사전검토를 신청하기 때문에¹⁾ 사업 추진의 타당성 문제, 예산의 과부족 등은 개선되기 어려우며, 검토의견을 따르지 않아도 법적 제재가 없기 때문에 사전검토 제도의 실효성 확보에 한계가 있음
- 사업기획 단계의 타 심사와 일부 검토항목 중복
 - 공무원 인식조사 결과, 응답자의 44.2%가 사전검토의 검증 항목이 타 심사와 중복된다고 응답하였으며, 특히 예산 항목이 가장 중복된다고 응답(30.4%)
 - 공공기관에서 사업 추진을 위해 수행하는 각종 예산심사, 투자심사, 심의, 사전평가제 등의 심사 항목과 사전검토 일부 항목이 중복
- 객관적 검토기준 미정립
 - 공공건축 사업계획 사전검토 업무 수행을 위한 내부 지침(『공공건축 사업계획 사전검토 업무지침』)을 운영하고 있으나 항목별 객관적인 검토 기준이 정립되지 않았음
 - 현재 조달청의 ‘공공건축물 유형별 공사비 분석’, 서울시의 ‘공공건축물 공사비 책정 가이드라인’의 공사비와 공사기간 자료를 참고하고 사업 특성(부지 여건, 지반 현황 등)을 고려하여 예산과 규모, 공사기간의 적정 여부를 검토하고 있으나, 향후 보다 객관적이고 합리적인 기준을 수립할 필요

4 공공건축 사업계획 사전검토 개선방향

■ 검토 항목 체계화 및 객관적 검토 기준 마련

- 사전검토 체크리스트 체계화
 - 현행 사전검토에서 간과되고 있는 사업의 필요성과 적정성 검토 기능을 강화하기 위하여 사전검토 항목을 보다 체계적으로 정비할 필요

1) 공무원 설문조사 결과, 기관에서 사전검토를 신청한 시기는 ‘발주준비 단계’가 가장 높은 비율(55.8%)로 나타남

※ 「건축서비스산업 진흥법」 제23조에 따른 공공건축 사업계획 사전검토 내용

1. 사업의 규모와 내용, 사업기간, 재원조달계획
2. 발주방식
3. 디자인관리방안
4. 에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안
5. 공공적 가치 및 품격 제고를 위한 사항

- 공공건축 사업계획 수립 시 반드시 검토해야 하는 수요, 입지, 예산, 일정, 제도, 설계 방향, 사업관리별로 검토 항목을 체계화

공공건축 사업계획 사전검토 항목(안)

	구분	검토 항목
I. 필요성	수요	사업목적
		수요추정
II. 적정성	입지	주변지역, 대지
	예산	예산확보 현황, 공사비, 설계비, 부대비
	일정	과업 범위 설정, 사전준비, 설계공모, 설계, 공사, 시운전
	제도	행위제한, 친환경 기준, 생활편의 기준, 각종 영향평가, 경제성 제고
III. 구체화	설계방향	관련 계획, 배치, 외부공간, 건축물 높이 및 규모, 공간 및 시설계획 지속가능성 제고, 안전성 제고, 특화 디자인, 품격 제고
	사업관리	설계발주방식, 사업관리체계

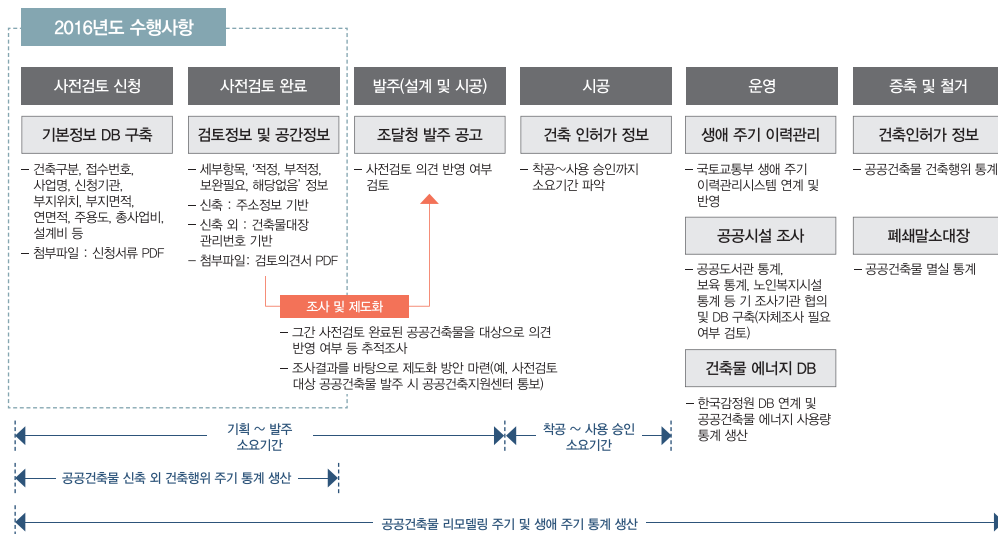
- 주요 검토 항목별 기준 마련 : 수요, 입지, 예산, 일정, 제도, 설계방향, 사업관리
 - 사전검토 항목을 정량적이고 객관적인 검증이 가능한 항목과 정성적 판단이 필요한 항목으로 구분하여 정량적 · 객관적 검증 항목은 명확한 기준을 제시
 - 배치계획과 건축계획 주안점 등 정성적 검증 항목에 대해서도 전문가 의견 수렴 등 심층 논의를 거쳐 검토 기준을 마련할 필요가 있으므로, 연차적으로 검토 항목별 기준 연구를 수행하여 항목별 · 주제별 지침을 발간할 예정

■ 실효성 확보를 위한 제도 개선

- 중복 심사 개선을 위해 관련 제도와 연계 운영
 - 공공건축 조성 단계에 적용되는 다른 제도와 연계하여 운영할 필요가 있으며, 주무 부처나 조달청 등 관련 기관과 협조 체계를 구축할 필요
 - 특히 공공건축의 기획 · 조성에 직접적으로 관여하는 주무부처와 협조하여 기획 단계 검증 기능을 강화할 필요

• 사전검토 의견 조치 모니터링 강화

- 사전검토 제도의 실효성을 높이고 그 효과를 검증하기 위해서는 「건축서비스산업 진흥법」 시행령 제20조에 따른 처리방향 통보 조치 외에, 사업의 발주, 시공, 운영 현황을 모니터링할 수 있는 시스템 구축 필요
- 현재 구축 중인 공공건축 사업계획 사전검토 데이터베이스에 조달청 발주 정보, 건축 인허가 정보, 공공시설 운영 정보 등을 추가하여 생애 주기별 데이터베이스로 확대 · 운영할 필요



건축물 생애 주기별 공공건축 DB 구축 및 활용 계획(안)

임유경 부연구위원 (044-417-9615, yklim@auri.re.kr)

김동희 연구원 (044-417-9684, dhkim@auri.re.kr)

