

auri brief.

건축공간연구원

국가 공공건축지원센터의 질의·응답 사례를 통해 본 공공건축 사업의 주요 쟁점 및 과제

백선경 부연구위원 (044-417-9605, sgbaek@auri.re.kr)

엄운진 부연구위원 (044-417-9643, raum@auri.re.kr)

반소현 연구원 (044-417-9690, shban@auri.re.kr)

류혜연 연구원 (044-417-9875, hyryu@auri.re.kr)

전소영 연구원 (044-417-9857, syjeon@auri.re.kr)

* 이 글은 국가공공건축지원센터의 자문에 대한 응답 DB 및
'공공건축 자문에 대한 응답 사례집 2022-2023'을 바탕으로 작성함

국가·지자체 등 공공기관은 공공건축을 조성할 때 「건축서비스산업 진흥법」 등 관련 법령을 준용하여야 한다. 국가 공공건축지원센터는 2022~2023년 동안 총 1,196건의 공공건축 관련 질의를 받았다. 지방자치단체가 32.3%로 가장 많은 질의를 하였고, 리모델링 관련 질의는 신축보다 높은 비율을 차지하였다. 질의 범주로 구분하면 사전검토 관련 사항이 61.3%로 가장 많았으며, 설계공모 관련 14.6%, 공공건축심의위원회 관련 7.4%, 건축기획 관련 6.9%, 공공건축 조성 관련 질의가 4.4% 순으로 나타났다. 질의·응답 사례를 살펴본 결과 사전검토 및 설계공모 우선적용의 대상 관련, 공공건축심의위원회 재심의 관련, 건축기획, 설계변경, 설계의도구현 등 대가산정 기준과 관련해 쟁점 및 개선 필요사항이 있다.

● 공공건축 '자문에 대한 응답'

「건축서비스산업 진흥법」에 따라 '공공건축'이란 공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물 또는 공간환경을 의미한다. 동법 제24조에서는 공공건축과 관련한 업무 수행 기관으로 공공건축지원센터의 지정 등을 규정하고 있으며, 이에 근거하여 국가 공공건축지원센터에서는 공공건축사업계획에 대한 사전검토, 자문에 대한 응답 등의 법정업무를 수행하고 있다.

국가 공공건축지원센터에서는 외부에서 메일, 공문, 고객센터함, 전화를 통해 질의하면 그에 대한 응답을 제공한다. 대부분의 질의와 답변은 센터의 공식 메일(npbc-qna@auri.re.kr)을 통해 이루어진다. 법에서 명시하고 있는 자문에 대한 응답의 세부 내용은 다음과 같다.

자문에 대한 응답 내용

1. 공공건축의 발주에 관한 자문에 대한 응답
2. 공공건축의 기획 및 관리에 관한 자문에 대한 응답
3. 공공건축의 디자인관리에 관한 자문에 대한 응답
4. 공공건축의 에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안에 관한 자문에 대한 응답
5. 공공건축의 유지·관리 방안에 관한 자문에 대한 응답
6. 공공기관 관계자에 대한 교육
7. 공공건축에 대한 데이터베이스 구축
8. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 공공건축에 대한 자문 및 지원에 관한 사항

출처: 「건축서비스산업 진흥법」 제24조 제2항

● 공공건축 관련 질의 동향

최근 2년 동안(2022~2023년) 국가 공공건축지원센터에 들어온 공공건축 관련 질의의 총 건수는 1,196건이다. 2022년도에는 573건, 2023년도에는 623건으로 소폭 증가하였다. 질의 방법으로는 84.0%가 메일을 활용했으며, 그다음으로 전화 10.6%, 고객센터함 2.8%, 공문 1.8%, 그밖에 방문 등이 0.8% 순으로 나타났다.

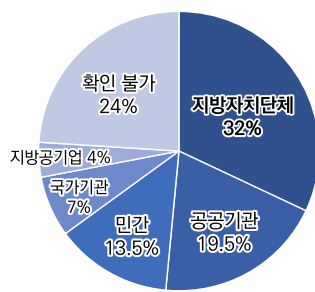
「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공기관으로 질의기관을 구분하면, 지방자치단체가 32.3%로 가장 많았고, 국가는 7.0%로 가장 질의가 적었다. 민간의 질의는 13.5%로서 낮지 않은 비율을 보였다. 지역에서는 지역 공공건축지원센터가 있는 지자체를 제외하고, 경기도 및 인천시에서의 질의가 각각 7.6%, 4.8%로 가장 많았다.

공공건축 사업유형에 따라 구분해보면, 신축에 비해 리모델링(「건축법」에 따른 리모델링을 의미) 관련 질의가 더 많았으며 증가한 것으로 나타났다. 특히 리모델링과 관련해 노후건축물 개선 및

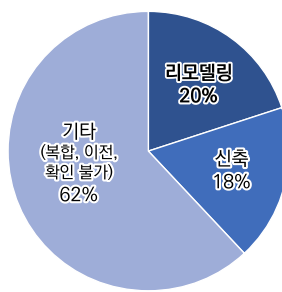
에너지 절감을 위한 단열보강, 태양광설치 등 사업의 법적절차 준용 여부 내용이 가장 많았으며, 리모델링 추진과정, 설계 및 기술적인 방법에 대한 질의도 있었다.

법제도로 살펴보면, 93.0%는 주로 「건축서비스산업 진흥법」과 관련된 것이었다. 그리고 질의 중 25.3%는 다른 법령 및 행정규칙과 연계된 내용이었다. 관련 법제도로는 「건축 설계공모 운영지침」이 가장 많은 비중을 차지하였고, 「건축사법」, 「건축법」, 「건축기획 업무수행지침」, 「건설기술 진흥법」, 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」, 「건축기본법」, 「건설산업기본법」 순으로 나타났다.

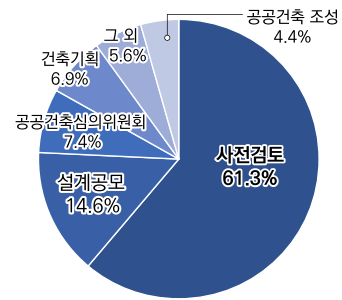
질의 범주는 사전검토 관련 사항이 전체 중 61.3%로 가장 많았다. 그다음으로는 설계공모 관련 14.6%, 공공건축심의위원회 관련 7.4%, 건축기획 관련 6.9%, 공공건축 조성 관련 질의가 4.4%를 차지하였다. 사전검토 관련 질의는 2022년에 비해 2023년에 소폭 감소하고, 설계공모 관련 질의는 증가하였다.



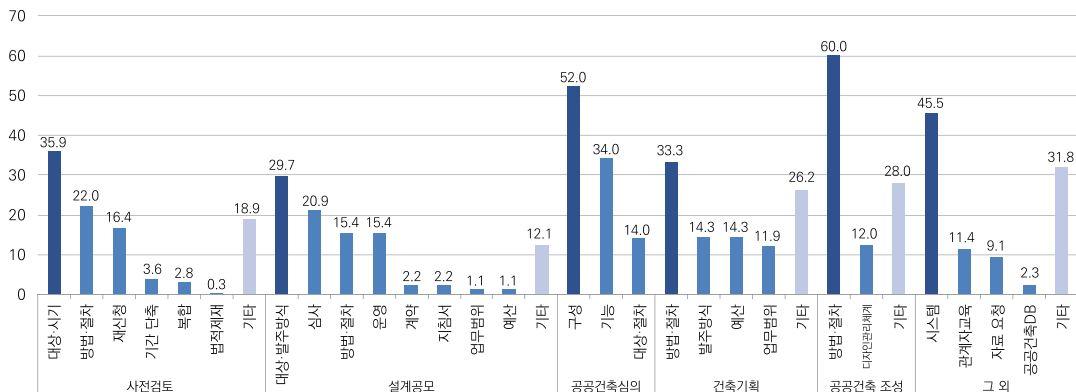
2022~2023년 질의 기관
출처: 국가 공공건축지원센터 (2022; 2023)



2022~2023년 질의 사업유형
출처: 국가 공공건축지원센터 (2022; 2023)



2022~2023년 질의 범주
출처: 국가 공공건축지원센터 (2022; 2023)



2022~2023년 질의 범주별 세부 내용

주: 항목별 백분율로 표기(%)

출처: 국가 공공건축지원센터(2022; 2023)

● 공공건축 자문·응답 사례¹⁾

· 사전검토 관련

사전검토 관련 질의를 세부 내용으로 구분하면 대상·시기, 방법·절차, 재신청, 기간 단축, 복합, 법적제재 순으로 나타났다. **사전검토 대상·시기**에 대한 질의는 전체 중 40.1%로 가장 많은 비율을 차지하였다. 사전검토 대상은 「건축서비스산업 진흥법」 제21조 및 동법 시행령 제17조에 따라 건축물 용도와 설계비를 근거로 판단하며, 동법 시행령 제20조에 따라 설계용역 입찰공고 전에 시행한다.

건축물 및 사업 범위와 관련해, 예를 들어 가설건축물, 설비설치, 학교 사업의 사전검토 대상 여부에 대한 질의가 있다. 현재 법령에서는 건축물 구조나 존치기간에 따라 사전검토 대상 여부를 정하고 있지 않기 때문에, 이를테면 「건축법」 시행령 제15조에 따른 컨테이너로 된 가설건축물의 경우 해당 사업의 용도 등에 대한 추가 확인을 통해 사전검토 대상 여부를 판단할 수 있다. 태양광패널 설비 설치와 같은 건축물 설비 설치사업의 경우 그 범위가 「건축사법」에 따른 설계, 즉 건축물의 건축, 대수선, 용도변경, 리모델링, 건축설비의 설치 또는 공작물 축조를 위한 행위를 포함하며 설계비 추정가격 1억 원 이상이라면 사전검토 대상이다.

또한 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」에 따른 국공립학교의 건축물, 이를테면 학교와 지자체 협의를 통해 조성하는 학교 내 체육시설, 도서관 등의 사전검토 대상 여부에 대한 질의가 있다. 이는 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공건축에 해당하며, 사전검토뿐 아니라 관련 절차를 모두 이행하여야 한다. 만약 「초·중등교육법」에 따른 학교로서 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」의 절차(사전기획, 사전기획 적정성 검토) 대상일 경우, 「건축서비스산업 진흥법」 제4조에 의거 교육시설 법령의 규정을 따른다. 다만 이와 같은 「초·중등교육법」에 따른 학교에 해당하지 않는 교육시설, 즉 학교 내 교사동 외 시설 등을 조성할 때 이를 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공건축 사업으로 봐야 하는지, 아니면 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」에 따른 절차를 이행하여야 하는지에 대한 논의가 있는 상황이다.

사업 추진방식 및 주체와 관련해, 이를테면 「지방계약법」에 의거 공공기관(소유주체)이 일부 절차이행을 민간기관에 위탁 또는 「민간투자법」에 의거 민간투자사업으로 공공건축물을 조성할 경우 사전검토 대상 여부에 대한 질의가 있다. 전자의 경우, 「지방계약법」에 따라 민간에 위탁하더라도 사업의 추진주체는 공공기관이므로 「건축서비스산업 진흥법」에 의거 공공기관이 공공건축 사업을 하는 것으로 본다. 관련 절차를 민간에서 이행한다 할지라도 사전검토를 비롯해

건축기획, 설계공모 모두 해당 법령의 적용을 받는다. 후자는 사업 추진주체가 민간이므로 시설의 소유권이 공공이라 하더라도 사전검토 적용을 받지 않는다. 기부채납 건축에 대한 질의도 상당한데, ‘민간→공공’의 기부채납 사업이라면 앞서 언급한 바와 동일하게 민간 추진사업으로 간주하여 사전검토 대상이 아니며, 반대로 ‘공공→민간’의 사업은 공공기관이 공공건축 사업을 하는 경우로서 사전검토 대상에 해당한다.

「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공기관이 아닌, 예를 들어 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따라 설립된 출자출연기관이 사업을 추진할 때 사전검토 등 관련 절차의 대상 여부에 대한 질의도 있다. 출자출연기관을 비롯해 지방의료원 등은 「건축서비스산업 진흥법」에서 정하는 공공기관이 아니나, 공공의 재원으로 운영되어 공공기관에 준하므로 건축물의 공공적 가치 구현을 고려해 절차 이행을 고려할 수 있다.

위와 같은 사전검토 대상·시기 관련 내용 외에 재검토에 대한 질의가 증가한 것으로 나타났다. 최근 공사비 상승 등 여건 변화에 따른 결과로 사료된다. 예를 들어 입지 또는 주용도 변경, 공사비 예산 증감 등이 발생하는 경우이다. 「건축서비스산업 진흥법」 시행령 제20조에서는 사전검토 재검토 대상에 대해 정하고 있다. 그 시점은 설계용역 입찰공고 전으로서, 만약 설계자 계약 이후에 변경이 된 것이라면 재검토 대상이 아니다. 그러나 변경과 관련해 계약타절 후 새롭게 설계공모를 추진한다면 사전검토 절차를 다시 이행하여야 한다.

한편, 사전검토 대상 여부를 판단하기 위한 설계비 추정가격 산정에 대한 질의가 있다. 현재 「건축서비스산업 진흥법」에서는 설계비 추정가격 산정의 방법에 대해 정하고 있지 않다. 해당 법 제21조에 의거 ‘설계’란 「건축사법」 제2조 제3호에 따르며, 설계비는 이에 수반되는 비용을 산정하는 것으로 볼 수 있다. 주(主)된 공정이 건축설계일 경우, 부(部)의 공정(조경, 부지 조성, 기계설비 등)을 모두 포함하는 전체 설계비로 산정하며, 만약 시공단계에서 전기·정보통신·소방을 분리 발주하더라도 「건축서비스산업 진흥법」의 설계비 추정가격 산정을 위한 공사비는 모든 공정을 통합하여 산정한다.

• 설계공모 관련

설계공모 관련 질의는 대상·발주방식, 심사, 방법·절차 및 운영, 계약 및 지침서, 업무범위 및 예산 순으로 나타났다. 가장 많았던 질의는 **설계공모 대상·발주방식**과 관련된 것으로 30.1%를 차지하였다. 현재 설계공모방식의 우선 적용 및 사전검토 대상 모두 「건축서비스산업 진흥법」 시행령 제17조에 따르도록 되어 있어, 대상 여부에 대한 이슈가 유사하다.

설비 교체가 주된 내용인 리모델링 또는 주민 미개방 보안시설과 같이 디자인에 초점을 맞추지 않는 사업에도 설계공모를 해야 하는지에 대한 질의가 있다. 「건축 설계공모 운영지침」 제2조에 따르면 설계공모란 건축물의 디자인뿐 아니라 우수한 품질 선정을 위한 방법 및 절차이다. 「건축서비스산업 진흥법」에 따라 설계비 추정가격 1억 원 이상인 건축물 사업이며 그 범위가 「건축사법」에 따른 설계에 포함된다면, 설계공모방식을 우선적으로 적용하여야 한다. 만약 설계공모방식의 우선 적용대상이나 사전검토를 통해 다른 발주방식 가능에 대한 의견을 제공받은 경우, 「건축서비스산업 진흥법」 시행령 제17조 제2항에 의거 설계공모방식을 우선하여 적용하지 않을 수 있다. 다만, 설계비 5억원 이상 사업이라면 중앙건축위원회의 심의를 받아야 한다.

「문화유산법」에 따른 (임시)지정문화유산 내 사업의 설계공모 우선적용 여부에 대한 질의 및 논의가 상당하다. 이를테면, 「문화유산법」에 의한 지정문화유산 내 ‘문화재의 보수·정비 및 복원사업’ 일환으로 건축물을 조성하는 경우이다. 「건축서비스산업 진흥법」의 대상 규정은 「건축사법」에 따른 설계에 한정하고 있다. 「건축사법」 제19조 제2항 제5호에는 건축사 업무로 「건축법」에 따른 명령이나 기준 등에서 건축사의 업무로 규정한 사항’임을 명시하고 있는데, 「건축법」 제3조에서 「문화유산법」에 따른 (임시)지정문화유산은 해당 법의 적용을 받지 않음을 정하고 있다. 따라서 「건축사법」에 따른 설계의 업무를 포함한다 할지라도 (임시)지정문화유산 내 사업은 설계공모 우선 적용대상에 해당하지 않는다. 그러나 이러한 건축물의 조성 목적과 이용 특성을 고려했을 때에는 공공성 제고를 위해 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 법적절차를 준용하여야 한다는 논의가 있는 상황이다.

한편, 설계변경과 관련해 계약 관련 질의가 증가한 것으로 나타났다. 현재 「건축서비스산업 진흥법」이나 「건축 설계공모 운영지침」에 설계변경 가능 기준 등을 구체적으로 명시한 사항은 없다. 대가에 대해서는 계약 관련 법령 및 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」 제9조에 따라 조정할 수 있다. 만약 계약타절 시에는 기존의 건축사가 작성한 설계도서 저작권에 대해 「저작권법」이 정하는 바에 따라야 하며, 사업부서는 기존 설계안의 저작권 및 성명표시권 침해에 유의하여야 한다. 만약 여건상 기존의 설계안을 그대로 활용하기 어려운 경우라면 새로운 사업으로 간주하여 설계공모를 다시 추진하는 것이 바람직하다.

• 공공건축심의위원회 관련

공공건축심의위원회에 대한 질의는 구성, 기능, 대상·절차 순으로 많았는데, 공공건축심의위원회 구성과 관련된 사항이 52.7%로 가장 많은 비율을 차지하였다. 특히 공공건축심의위원회가

구성되어 있지 않을 경우, 다른 위원회 또는 외부에서 심의 절차를 대행할 수 있는지에 대한 질의가 있다. 「건축서비스산업 진흥법」 제22조의 3 제1항 제1호에 따라 국가기관의 공공건축심의위원회 기능은 국토교통부 장관이 두는 중앙건축위원회가 대신할 수 있다. 만약 중앙건축위원회 대행이 불가할 경우에는 해당 기관에서 자체적으로 공공건축심의위원회를 구성하여야 한다.

사전검토의 경우와 마찬가지로 사업변경에 따른 공공건축심의위원회의 재심의 관련 질의도 증가하였다. 예를 들어, 공공건축심의위원회의 심의 후 공사비를 약 15% 축소하면서 설계비 추정가격이 1억 2,000만 원에서 9,000만 원으로 감소한 사례가 있다. 설계공모 입찰공고 전이라 하더라도 관련 법령에 공공건축심의위원회 재검토에 대한 규정이 부재하므로 자체 규정에 따라 그 여부를 결정하되, 공공건축심의위원회에서는 설계용역 과업 내용의 적정성 등을 심의하는 바 설계비 추정가격 감소에 따른 발주방식 변경이 예상되므로 재심의가 필요할 수 있다.

국가 공공건축지원센터에서는 공공건축 사업계획서 사전검토 업무지침에 의거 사전검토 간소화 절차를 운영하고 있다. 이와 관련해 사전검토 간소화를 위한 공공건축심의위원회의 구성 기준에 대한 질의가 있다. 상기 지침 제14조에 따른 사전검토 간소화는 공공건축심의위원회를 별도로 설치·운영하는 경우에 적용한다. 다만, 해당 지침에서는 간소화 사업을 위한 공공건축심의위원회의 구성 및 운영 등에 대해 정하고 있지 않다. 그러나 도입 취지를 고려하여, 자문의견 반영 여부에 대한 심의가 가능하도록 「건축서비스산업 진흥법」 시행령 제19조의 3에 따라 건축심의위원회를 구성 및 운영하여야 한다. 또한 공공건축심의위원회의 자문과 심의 기능은 다르므로, 자문을 받았다고 해서 심의 절차를 같음할 수는 없다. 공공건축심의위원회의 자문을 받아 그 내용을 건축기획에 반영하고, 사전검토(간소화)를 거쳐 공공건축심의위원회의 심의 절차를 이행하여야 한다.

• 건축기획 관련

건축기획과 관련해 방법·절차, 발주방식, 예산, 업무범위 순으로 질의가 있었다. 특히 **건축기획 방법·절차** 관련 질의가 37.7%로 가장 많았다. 이를테면, 건축기획 용역을 발주하고자 할 때 업무에 대한 대가 산정의 기준 여부와 산정 방법에 대한 질의가 있다. 현재 「건축서비스산업 진흥법」 및 「건축기획 업무수행지침」에서는 이를 정하고 있지 않으므로, 사업기관에서는 지침상의 업무내용과 수행범위를 고려해 유사사업 사례를 참고하고 계약 관계법령에 따라 대가를 산정할 수 있다. 한편 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」 별표 1의 ‘기획업무’와 상기 법령 및 지침에 따른 ‘건축기획’이 부합한 것은 아니므로, 해당 기준으로 적용하는 것은 바람직하지 않다.

예를 들어 공공기관의 민간임차 또는 「건설산업기본법」에 따른 실내건축공사 사업 추진 시의 건축기획에 대한 질의가 있다. 「건축서비스산업 진흥법」에서는 건축기획 대상을 건축물의 소유 주체가 아닌 사업 및 조성 주체로 규정하고 있다. 따라서 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공기관이 「건축사법」에 따른 설계 범위를 포함하여 실내건축공사 사업을 추진한다면 건축기획을 수행하여야 한다.

• 공공건축 조성 관련 및 기타

공공건축 조성과 관련해 방법·절차, 디자인관리체계 등과 관련된 질의가 있다. 그밖에 사전검토 등 시스템, 관계자교육, 자료 요청, 공공건축DB 질의가 있다.

특히, 설계의도구현 업무의 계약 및 업무에 대한 질의가 증가하였다. 이를테면 설계자가 아닌 다른 전문가와의 계약체결 가능 여부, 대가 기준에 대한 질의가 있다. 「공공건축 설계의도 구현 업무수행지침」 제11조에 따라 공공기관은 설계의도 구현 계약 당사자를 임의로 결정할 수 없으며, 설계자와 설계의도 구현 업무 계약을 체결하여야 한다. 다만, 설계자가 포기하는 경우에 제외할 수 있다. 또한 상기 지침 제5조~제10조에서는 설계의도 구현 업무를 명시하고 있으나 구체적인 업무 횟수, 대가 기준 등은 규정하고 있지 않다. 사업 특성에 따라 설계자와 사전 협의를 통해 주요 단계별 논의 필요사항을 마련하고 일정 및 횟수를 계획하며, 관련 대가의 경우 공사 규모 등 여건에 따라 차등 적용할 수 있다.

● 쟁점 및 과제

2022~2023년 국가 공공건축지원센터 질의의 과반수는 사전검토 및 설계공모 관련 내용이었다. 특히 대상과 관련해 다음의 두 측면에서 쟁점과 과제를 찾아볼 수 있다.

첫째, 건축물 및 사업 범위에 따른 대상 여부이다. 가설건축물 및 설비설치 사업의 경우 「건축사법」에 따른 설계 범위를 포함한다면 사전검토뿐 아니라 설계공모 우선적용 대상이다. 다만 가설건축물은 존치기간이나 용도 등을 추가 검토하여 판단할 수 있는데, 이에 대한 명확한 기준은 부재한 상황이다. 「초·중등교육법」에 따른 학교에 해당하지 않는 교육시설의 경우 「건축서비스산업 진흥법」 적용 여부에 대한 판단이 모호하여, 관계부처별 협의가 필요하다. 또한 「문화유산법」에 의거한 (임시)지정문화유산 내 사업이 「건축서비스산업 진흥법」에 따른 공공건축으로서 공공성 제고를 위해 해당 법적절차를 준용하는 것이 적합하다는 논의가 있는 바, 이에 대한 면밀한 현황 파악이 필요한 시점이다.

둘째, 사업 추진방식 및 주체에 따른 대상 여부이다. 현재 「건축서비스산업 진흥법」에서는 사업 추진주체에 초점을 맞춰 공공건축을 정의하고 있기 때문에 최근 확대되는 민관협력 사업의 대상 여부가 제각각이다. 또한 해당 법에서 정하는 공공기관에 포함되지 않는 주체가 추진하는 사업은 건축물의 공공성 측면과 별개로 제외되는 문제가 있다. 「건축서비스산업 진흥법」 제2조의 공공기관 및 공공건축 정의 개정 또는 제23조의 수행 기관 명시가 검토되어야 하는 시점이다. 한편, 사전검토와 설계공모 우선적용 대상을 구분하여야 한다는 견해도 있다.

공공건축심의위원회에 있어서는 사업을 추진하는 기관 내부에서 위원회를 형식적으로 구성 및 운영하는 것에 대한 우려로 외부 위원회 등의 대행 관련 질의가 지속되고 있는 상황이다. 공공건축심의위원회 운영상의 문제점 파악을 바탕으로 개선방안이 제시되어야 하는 시점이다. 특히 사전검토 재검토 이후 진행하는 공공건축심의의 재심의 관련 규정이 부재하므로, 시행령 등에 관련 사항 포함 명시 여부에 대한 다방면의 검토가 필요하다.

그밖에 건축기획, 설계변경, 설계의도구현에 대한 대가산정 기준에 대한 질의가 증가하였다. 업무유형 및 범위에 따른 기존의 대가산정 사례를 검토하고 적정 기준을 제시하는 연구가 필요한 상황이다.

- 1) 2022~2023년 동안 질의가 많았던 범주 순으로 작성함(사전검토 > 설계공모 > 공공건축심의위원회 > 건축기획 > 공공건축 조성 > 그 외)

- 국가 공공건축지원센터 홈페이지. <https://npbc.auri.re.kr/Default>(검색일: 2024.12.2.)
- 국가 공공건축지원센터. (2022). 자문에 대한 응답 DB. 국가 공공건축지원센터 내부자료.
- 국가 공공건축지원센터. (2023). 자문에 대한 응답 DB. 국가 공공건축지원센터 내부자료.
- 국가 공공건축지원센터. (2024). 공공건축 자문에 대한 응답 사례집 2022~2023. 국가 공공건축지원센터.

auri.brief.



No.290
2024.12.31.

발행처 건축공간연구원
발행인 이영범
주 소 세종특별자치시 가림로 143, 8층
전 화 044-417-9600
팩 스 044-417-9604
www.auri.re.kr

(a u r i) 건 축 공 간 연 구 원