

공공건축 기획력 제고를 위한 사업계획 사전검토 제도

김은희

건축도시공간연구소 부연구위원

들어가며

건축물의 기능을 규정하고 가치를 부여하는 기준은 다양하다. 그중에서도 건축물의 소유나 조성 주체에 따른 구분은 정치·경제·사회 활동에 보다 직접적으로 작용하는 기준으로, 국가와 개인에게 깊은 상관성을 갖는다. 일반적으로 사회 구성원 개인이 소유한 건축물 등을 민간건축으로, 국가기관이나 지방자치단체와 같은 공공기관이 조성하고 소유 또는 관리하는 건축물과 공간환경을 공공건축이라 구분한다*.

공공건축은 민간건축과 달리 국가 운영의 거점으로서, 국민의 안전한 삶을 보장하고 복리증진 등 사회 공적 가치 실현을 위한 관리와 지원의 차원에서 조성된다. 이는 국가의 예산이 투입되는 주요한 공유 재산임과 동시에 국민의 다양한 사회 활동이 이루어지는 공간으로 기능하며, 따라서 그에 상응하는 수준의 건축 품격과 품질을 필요로 한다.

공유 재산으로서
공공건축

그동안 「건축기본법」과 「경관법」이 제정되고 각종 시범사업과 지침이 마련되는 등 공공건축의 수준 향상을 위한 정부와 각계의 다각적인 노력이 있어 왔다. 그럼에도 공공건축 조성과정에서 잦은 설계변경과 공기 지연 등의 불합리나 에너지 효율 및 공간배분의 불균형, 획일적이고 관료적인 디자인으로 인한 도시경관 저해의 문제들은 지속적으로 제기되고 있다. 이는 공공건축 분야에서 해결해야 할 과제가 아직 산적해 있음을 나타내는 것이라 하겠다.

* 「건축서비스산업 진흥법」 제2조

문제의 원인을 특정 집단이나 공공의 불합리한 행정시스템으로만 단정하여서는 안 되겠지만, 공공건축 사업계획에 대한 공공기관의 초기 기획력 부족이나 업무체계의 비효율성에 대한 비판은 건축 분야의 일반적인 현상으로 인식하고 있다. 그러나 그 이면에는 공공기관이 디자인 관리체계를 구축하고, 합리적으로 예산을 수립할 수 있는 제도적 장치가 뒷받침되지 못한, 보다 근본적인 문제가 내재되어 있다.

사업계획 사전검토 제도는 공공건축 초기단계의 사업기획 내실화와 합리적인 디자인관리체계 마련의 필요성으로부터 출발하였고, 2013년 「건축서비스산업 진흥법」의 제정과 함께 도입되었다*. 해당 법에 따르면 공공기관이 공공건축 사업을 시행하고자 할 때, 공공건축의 목적에 맞는 사업계획서를 작성하여 국토교통부장관이 지정한 공공건축지원센터의 검토를 받도록 규정하고 있다. 「건축서비스산업 진흥법」은 2014년 6월부터 시행되고 있으며, 이에 공공건축지원센터로 지정된 건축도시공간연구소의 ‘국가공공건축지원센터가’가 현재 관련 법정 업무를 수행하고 있다**.

사업계획 사전검토의 대상 및 주요 내용

1) 사업계획 사전검토 대상 기관 및 사업

사업계획 사전검토는 공공건축 사업을 발주하고자 하는 공공기관의 업무를 지원하기 위한 제도다. 적용 대상 공공기관은 「건축서비스산업 진흥법」 제2조의 ‘국가기관’과 ‘지방자치단체’, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 제1항에 따른 ‘공공기관’, 「지방공기업법」에 따른 ‘지방공기업’으로 규정하고 있다. 이에 따르면 우리나라의 공공기관의 수는 38개 국가행정부처를 포함하여 982개가 해당된다.

* 「건축서비스산업 진흥법」 제23조

** 「건축서비스산업 진흥법」 제24조 1항에 의거하여 2014년 6월 23일 건축도시공간연구소가 공공건축지원센터로 지정되었으며, 이에 건축도시공간연구소 내 ‘국가공공건축지원센터’(http://www.npbcr.or.kr)를 설치하고 사업계획서 사전검토와 더불어 공공건축 조성과정에서 발주, 기획 및 관리, 디자인 관리, 지속가능성 제고 방안, 유지·관리 등에 관한 자문 응대, 공공기관 관계자 교육, 공공건축 DB 구축 관련 법정업무 등을 수행하고 있다.

사업계획 사전검토 대상기관

구분	국가기관	지방자치 단체	「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관	「지방공기업법」에 따른 지방공기업	합계
기관 수	38	244	304	396	982

한편 사업계획 사전검토 대상사업은 설계공모를 우선 적용하는 공공건축물로서, 설계비 추정가격이 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조 제1항에 따른 고시금액*이상인 건축물이다. 다만 공장, 창고시설, 위험물 저장 및 처리시설 등 「건축법」 시행령 별표1 제17호부터 제26호까지와 제28호에 해당하는 건축물과 「국가재정법」에 따른 예비타당성조사나 「지방재정법」에 따른 타당성조사와 「건설기술 진흥법」에 따른 타당성조사를 시행한 경우는 제외된다. 기타 지역자치센터, 유치원, 노유자시설 등 국민의 일상적 활용도가 높은 용도의 건축물은 그 규모에 상관없이 국토교통부장관의 고시에 따라 사업계획 사전검토 대상이 될 수 있다**.

2011년 공공건축 건립 현황을 토대로, 연간 설계비 추정가격이 고시금액 이상인 사업 약 530건과 면제대상 약 270건을 제외하면 사전검토 대상 건축물은 연간 250여 건으로 추정되고 있다.

사업계획 사전검토 대상 사업

총 공사비	2011년 기준	검토제도					
1,000 500 200 100 50 0	13건	예비타당성조사 총 사업비 500억 원 이상 재정지원 300억 원 이상	타당성 조사 총 사업비 500억 원 이상 건축비 300억 원 이상	사업계획 사전검토 면제 총 사업비 500억 원 이상 건축비 300억 원 이상			
	35건						
	103건						
	119건						
	257건				우선적용		
	11,347건				확대 적용		

*
2014년 9월 기준 2억 3,000만 원

**
「건축서비스산업 진흥법 시행령」 제17조 제1항 2호

2) 사업계획 사전검토의 내용

공공건축 사업계획은 시설 수요에 적합한 기능과 규모와 사업비, 사업특성에 맞는 발주방식을 결정하고 합리적인 의사결정이 이루어질 수 있는 디자인관리체계를 마련하는 것이 가장 중요하다. 따라서 사업계획 사전검토는 발주기관이 해당 사업을 추진하게 된 배경 및 목적, 디자인방향, 예산, 관리체계에 대한 내용을 중점적으로 다룬다. 이에 대한 규정은 「건축서비스산업 진흥법」 제23조에 명시되어 있으며, '사업의 추진에 관한 사항', '발주방식', '디자인관리 방안', '에너지 효율화 등 지속가능성 제고 방안', '그 밖에 공공적 가치 및 품격 제고를 위한 사항'으로 이루어져 있다.

발주기관은 건축설계부터 시공과 유지·관리까지 사업을 효율적으로 관리하기 위해 설계용역 발주 전에 명확한 사업의 범위와 방향을 수립하여야 하며, 용역 발주 시에는 설계지침서 등을 통하여 이를 구체적으로 제시해야 한다. 이러한 관점에서 사업계획 사전검토는 사업을 추진할 때 발주자가 스스로 해당 업무를 파악하고 사업기획의 내실화를 꾀할 수 있는 계기를 마련한 것이라고도 할 수 있다. 특히 발주기관의 경우 각각의 사업특성에 부합하는 예산계획과 이의 집행에 대한 전문적인 검토의견을 제공받음으로써 설계 및 시공 등 향후 업무를 수행하는 데 있어 합리적 예산 집행의 타당성을 확보하고, 추후 발생 가능한 문제를 예측하여 대응방향을 수립할 수 있게 된다.

사업계획 사전검토의 실행과 활용

1) 공공기관의 사업계획 사전검토 신청

사업계획 사전검토는 해당 공공기관의 장이 설계용역 입찰공고 전에 공공건축지원센터에 신청서를 접수함으로써 시작된다. 신청방법은 「건축서비스산업 진흥법」 시행규칙 제7조에 따라 앞서 서술한 주요 사업계획 내용을 포함한 '공공건축 사업계획 사전검토 신청서'를 작성하여 관련 참고자료와 함께 공공건축지원센터 장에게 공문으로 제출하여야 한다. 사업계획신청서는 법 시행령에 별첨된 양식을 준용하되, 국가공공건축지원센터가 마련해 시행 중인 세부계획서를 함께 작성하여야 한다. 세부계획서는 앞서 설명한 대로 법에서 명시한 사업계획 내용을 준용하되, 해당 항목의 구체적인 내용을, 사업추진 시 필요한 계획 요건으로 논리적으로 재구성되어 있다.

사업계획 사전검토 신청서의 세부내용

「건축서비스산업 진흥법」 제23조

사업의 추진에 관한 사항
발주방식
디자인관리방안
에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안
그 밖에 공공적 가치 및 품격 제고를 위한 사항



사업계획 사전검토 신청서의 세부 내용

사업개요	사업의 목적/ 사업추진경위/ 향후일정/ 부지현황 및 특성/ 사업추진 시 예상되는 문제점
건축디자인 기본방향	배치계획의 주안점/ 규모,공간 및 시설계획의 주안점/ 에너지 효율화 등 지속가능성 제고 방안, 품격제고 관련사항/ 기타사항
예산	예산계획/ 재원조달 및 집행계획
디자인관리방안	발주방식/ 관리체계

사전검토 신청 후 대상 사업의 대지 위치 또는 건축물의 주용도가 변경되거나 건축물 연면적의 20% 이상 또는 총 사업예산금액의 20% 이상 증감이 발생한 경우 해당 발주기관의 장은 사전검토를 재신청하여야 한다. 또 불가피한 사정으로 사업을 취소하거나 무기한 연기하여야 할 경우 등 사업추진 과정에서 중대한 변동사항이 발생하였을 때는 이미 제출한 사전검토 신청을 철회할 수 있다.

2) 국가공공건축지원센터의 사업계획 사전검토 업무수행

사전검토 업무의 효율적 수행을 위해 국가공공건축지원센터는 '공공건축 사업계획 사전검토 업무지침'을 마련하여 운영하고 있으며, 공공기관의 신청서 작성 및 사업관리를 지원하기 위해 '공공건축 사업계획 사전검토 신청서 작성 가이드'와 '공공건축 설계발주 가이드'를 발행하여 제공하고 있다. 또한 사업을 추진하는 과정에서 전문성이 요구되는 사항에 대한 발주기관의 자문 요청에도

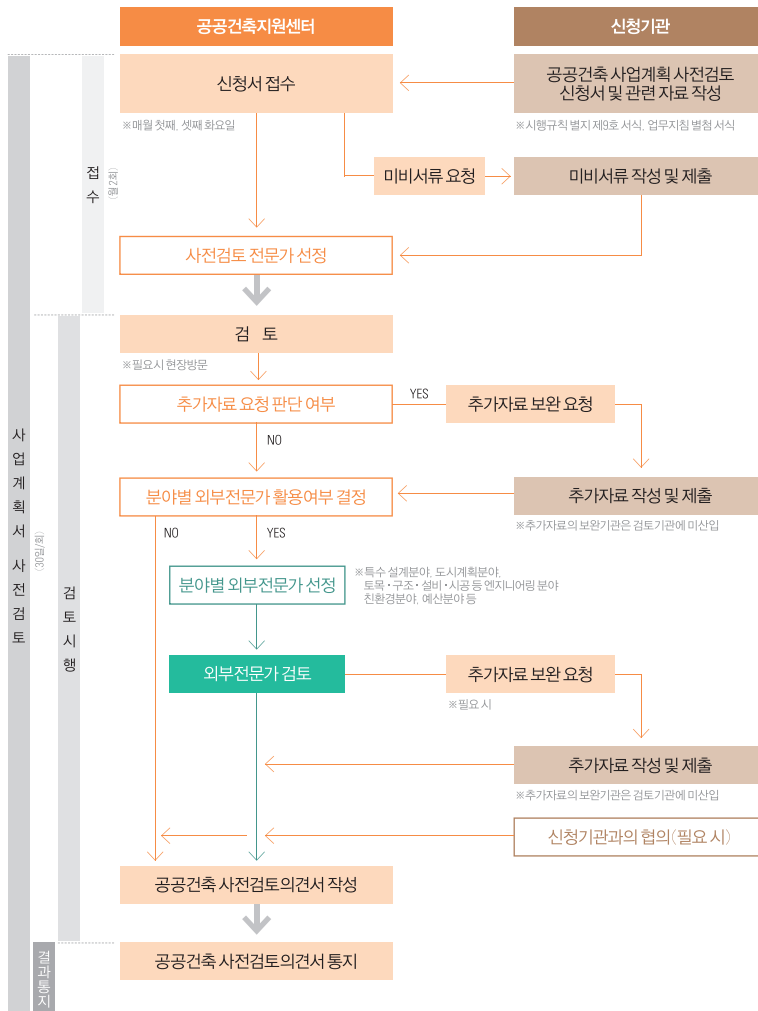
사업계획 사전검토 신청서

사업계획 사전검토 의견서

수시로 대응하는 등 초기 사업계획 단계에서 검토되어야 할 각종 요건들에 대한 정보를 제공·지원하고 있다.

한편 국가공공건축지원센터는 공공기관이 요청한 사전검토 신청서를 「건축서비스산업 진흥법」 제23조 4항에 따라 접수한 날로부터 30일 이내에 검토를 완료하여야 하고 이를 해당 공공기관의 장에게 공문으로 통지하여야 한다. 이때 접수일은 국가공공건축지원센터의 운영 원칙에 따라 매월 첫째와 셋째 화요일을 기준으로 설정하고 있다. 신청서 검토과정에서 자료를 추가적으로 보완하는 기간은 사업계획 사전검토 기간에서 제외한다. 사업계획

사업계획 사전검토 절차도





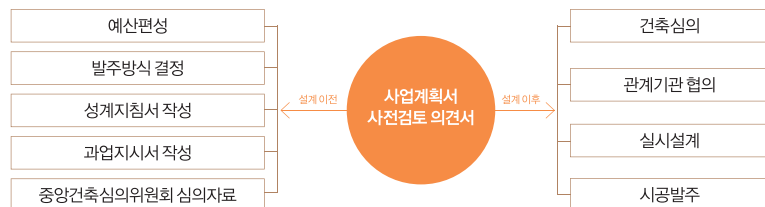
사전검토의 전문성 확보를 위해 필요한 경우 별도의 외부 전문가를 활용할 수 있으며, 검토과정에서 획득한 정보와 자료 등은 철저한 보안을 유지함을 원칙으로 한다.

3) 사업계획 사전검토 결과의 활용

공공건축지원센터의 사전검토가 완료되면 사전검토 의견을 제공받은 공공기관은 소관 업무를 추진할 때 이를 반영하여야 한다. 설계용역발주 이전에는 예산편성, 설계지침서 및 과업지시서의 작성 등으로 활용할 수 있고, 설계발주 이후에는 실시설계 및 시공발주 시에 과업지시서의 작성이나 「건축법」 제4조의 2에 따른 건축심의자료 등에 반영할 수 있다. 만약 발주기관이 설계공모 우선 적용 대상 사업을 다른 방식으로 발주하고자 하는 경우에는 「건축서비스산업 진흥법」 시행령 제17조 제1항에 따라 사업계획 사전검토를 통하여 이의 당위성을 인정받아야 하고, 이때 추정 설계용역비가 5억 원 이상이면 사전검토 이후 중앙건축위원회의 심의를 거쳐야 한다.

과업지시서 작성 및
건축심의자료 등에
반영

사업계획 사전검토 결과의 활용 방안



▶ 설계공모 우선적용 대상 건축물을 사전검토를 거쳐 설계공모방식을 적용하지 않으려는 경우 사전검토 내용을 중앙건축위원회의 심의 자료로 제공

사업계획 사전검토의 기대효과와 향후 과제

사업계획 사전검토는 발주자가 대상 사업의 설계범위와 방향, 그리고 공사과정에서 필요한 사항을 초기부터 구체화하기 위한 사업계획단계의 업무라 할 수 있다. 이를 통하여 발주자가 조성하고자 하는 건축물의 기능과 성능, 품질의 수준을 명확히 함으로써 향후 설계변경이나 공기지연을 미연에 방지하고 업무의 효율을 높이고자 하는 것이다. 사업을 추진하는 공공기관마다 일부 차이는 있으나 대부분 건축 분야 전문인력이 부족한 상황임을 감안할 때 공공건축지원센터의 사업계획 사전검토 지원이 사업추진의 실효성을 높이는 데 기여할 것으로 전망된다.

그러나 이러한 취지에 반하여 제도 시행 초기에는 공공기관에 부과된 ‘또 다른 행정절차’ 또는 ‘옥상옥’이라는 관계기관의 비판이 제기된 바 있다. 이는 본 제도가 외형상 1개월의 법정 업무기간을 필요로 하고, 그 과정에서 담당 공무원의 새로운 업무가 발생하여, 2014년도 하반기 예산집행이 어려울 수 있다는 우려로부터 기인한 것이라 판단된다. 한편에서는 새롭게 도입된 제도의 불편을 회피하기 위하여 추정설계비를 조정하거나, 법 위반 시 제재 규정이 없다는 점을 근거로 별도의 조치 없이 사업을 추진하는 사례도 일부 나타났다.

여기서 법적 이행 여부에 대한 규제는 향후 국토교통부의 법 개정을 통하여 보완해 나가야 할 사항이지만, 본 제도에 대한 공공기관의 근본적 오해를 불식하고 사업계획의 중요성을 공감하는 것은 모두가 선결해야 할 과제다. 사업계획의 전문성과 이를 위한 공공기관의 노력이 건축의 공공적 가치 향상에 얼마나 직접적 영향을 미치는지를 인식하고 스스로의 역량 강화에 관심을 기울여야 한다. 금년부터 시행되는 사업계획 사전검토 제도의 실효성을 즉각 담보할 수는 없지만, 국가공공건축지원센터와 공공기관의 지속적인 협의와 소통을 바탕으로 가장 합리적인 공공건축 사업추진 환경 조성에 힘써야 한다.

합리적인 공공건축
사업추진 환경 조성

참고문헌

- 1 국가공공건축지원센터, 「공공건축 사업계획 사전검토 업무지침」, 2014.
- 2 국가공공건축지원센터, 「건축서비스산업 진흥법에 따른 공공건축 사업계획 사전검토 신청서 작성 가이드」, 2014.
- 3 국가공공건축지원센터, 「건축서비스산업 진흥법에 따른 설계발주 가이드」, 2014.
- 4 김은희·차주영, “공공건축 사업계획 사전검토 제도의 시행과 정책효과”, 『auri brief』 92호, 건축도시공간연구소, 2014.