

auri brief.

건축공간연구원

No.220 2020.11.23

국가청사의 통합적인 조성·관리체계 구축 방안 - 국가별 비교를 중심으로

염철호 선임연구위원, 이화영 연구원, 양은영 연구원

● 요약

- 부처별로 분산된 국가청사의 조성·관리체계로 인한 비효율성 상존 및 정책의 일관된 추진 한계
- 최근 국가청사 조성을 위한 국유재산관리기금 운용의 효율성 제고 필요성이 증대하고 있고 기존의 표준 적이고 경직된 업무공간에 대한 혁신과 디자인 품격 향상에 대한 요구도内外부적으로 높아지고 있음
- 주요 국가들은 기존의 양적 공급에서 종합적인 자산관리 개념으로 국가청사 조성·관리정책을 전환하여 복합화, 장수명화, 민관협력개발, 업무공간혁신, 전담조직 신설 등을 적극적으로 추진 중
- 한국, 미국, 일본, 네덜란드, 독일 5개국의 국가청사 조성·관리체계와 정책수단을 비교하여 우리나라에서 국가청사를 보다 효율적으로 조성하고 관리하기 위한 정책적·제도적 개선방향을 도출

● 정책제안

- 국가청사의 기획부터 유지·관리까지 절차를 일원화하고 협의체의 운영, 통합적인 자산관리계획 수립 등을 추진할 수 있는 법적 근거를 마련
- 국가청사에 대한 통합적인 자산관리계획을 수립하고 이를 기반으로 부처별 경계를 넘어선 국가청사의 체계적인 조성과 통폐합, 관리 등을 추진
- 종합적 자산관리에 기반한 공공건축물 조성·활용을 위하여 공공건축 리모델링, 증개축 등에 대한 국가 예산 지원 확대, 복합화, 민관협력, 용도변경, 통폐합 등의 원활한 추진을 위한 제도 유연화
- 장기적으로는 국가청사의 조성과 관리의 전문성을 확보할 수 있도록 기존 기관의 역할을 강화하거나 별도의 전담기관을 신설하는 방안 검토

① 분석의 범위

● 국가청사의 범위

- 「정부청사관리규정」에서는 “청사”란 “국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하는 건물·부대시설 및 그 대지를 말한다”고 정의
 - 적용범위는 「정부조직법」에 따른 중앙행정기관과 국무총리 소속기관으로 규정하고, 국방 또는 군사시설, 행형시설, 교육시설, 의료시설, 재외공관용 청사, 시험·연구시설, 관람집회 또는 전시시설은 청사의 수급 및 관리 대상이 되지 아니하는 시설로 규정
- 「국유재산법」에서는 행정재산 중 “공용재산”을 “국가가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산”으로 정의
 - 본 법에 근거한 ‘국유재산관리기금 운용지침’에서는 적용범위를 독립기관 및 중앙관서로 규정하고 있어 「정부청사관리규정」에 따른 청사보다 더 넓은 범위를 다루고 있음
- 본 분석에서는 “국가청사”를 “중앙행정기관과 독립기관이 사무용으로 사용하는 건축물 및 부대시설”로 정의함

국가청사와 관련한 법령의 적용 범위

구분		정부청사관리규정	국유재산법
조성 주체	중앙행정기관	○	○
	독립기관	×	○
	별도법인	×	×
시설 유형	사무용	○	○
	주거용	○	○
시설 용도	일반 업무시설	○	○
	군사시설	×	×
	행형시설	×	○
	교육시설	×	×
	의료시설	×	×
	시험/연구시설	×	×
	문화시설	×	×
	재외공관	×	○

● 국가청사 조성·관리체계 관련 법령

- 「국유재산법」과 「정부청사관리규정」 등 국가청사의 수급, 배정, 소유, 관리 등에 관한 법령
 - 「국유재산법」에서는 국가청사의 조성 재원인 국유재산관리기금에 관한 규정(제2장의 2), 행정재산에 관한 규정(제3장), 개발에 관한 규정(제4장 제6절) 등이 국가청사와 관련됨
 - 「정부청사관리규정」에서는 청사의 수급 및 관리, 청사수급관리계획, 청사의 취득 및 처분 등 국가청사의 조성 및 관리와 관련한 주요 사항을 규정

- 「건축서비스산업 진흥법」과 「건설기술 진흥법」 등 공공건축 조성 절차 관련 법령
 - 「건축서비스산업 진흥법」에서는 제4장에서 설계공모 활성화, 건축기획의 수행, 사업계획 사전검토 등 공공건축의 품격 제고와 관련한 절차 등을 규정
 - 「건설기술 진흥법」에서는 기본구상, 기본계획 수립, 설계, 시공, 설계의 경제성 검토, 사후평가 등 건설공사의 시행과정을 규정

● 비교 분석 국가 및 분석의 내용

- 국가별 통치구조, 국가청사의 주관부처, 국가청사 수급 결정권한 주체, 국가청사의 소유 및 관리 주체로 구분하여 해외 주요 국가의 특징을 검토하여 최종적으로 우리나라, 미국, 일본, 네덜란드, 독일을 분석대상으로 선정
- (국가별 국가청사 조성·관리체계의 특징) 5개 국가의 국가청사 관련 법령, 국가청사의 조성·관리에 관여하는 주체의 역할과 주체 간 관계를 분석하여 국가청사의 조성·관리에 관여하는 주체별 관계와 기획부터 유지관리에 이르는 일련의 절차를 정리하여 국가별 특징을 도출
- (국가청사의 통합적인 조성·관리를 위한 정책수단) ①노후화 대응·자산 가치 향상·활용성 제고 등을 위한 자산관리 정책, ②전문성과 효율성 강화를 위한 전담조직 정책, ③분산된 청사들에 대한 통합화 정책, ④민간의 노하우와 자본을 활용하기 위한 민관협력개발 정책의 4개 정책수단을 대상으로 분석

② 국가별 국가청사 조성·관리체계의 특징

● 한국

- 단일제와 대통령제를 유지하면서 정권이 바뀌더라도 정부예산을 관장하는 기획재정부와 정부조직을 관장하는 행정안전부의 중심적인 역할은 지속
- 국가청사 법령체계는 크게 「국유재산법」에 근거를 두고 있으나, 소유, 예산, 수급절차, 계획 및 건설, 관리·운영에서 각각의 법령과 지침 등이 규정되어 있고, 해당 법령 등의 소관부처인 기획재정부, 행정안전부, 국토교통부가 각각 관리
- 특히 수급절차와 관리·운영이 기획재정부와 행정안전부가 소관하는 두 법령에서 규정되어 있고, 「국유재산관리기금 운용지침」은 법적 위상이 낮아 국가청사의 조성·관리와 관련한 명확한 법령체계가 모호

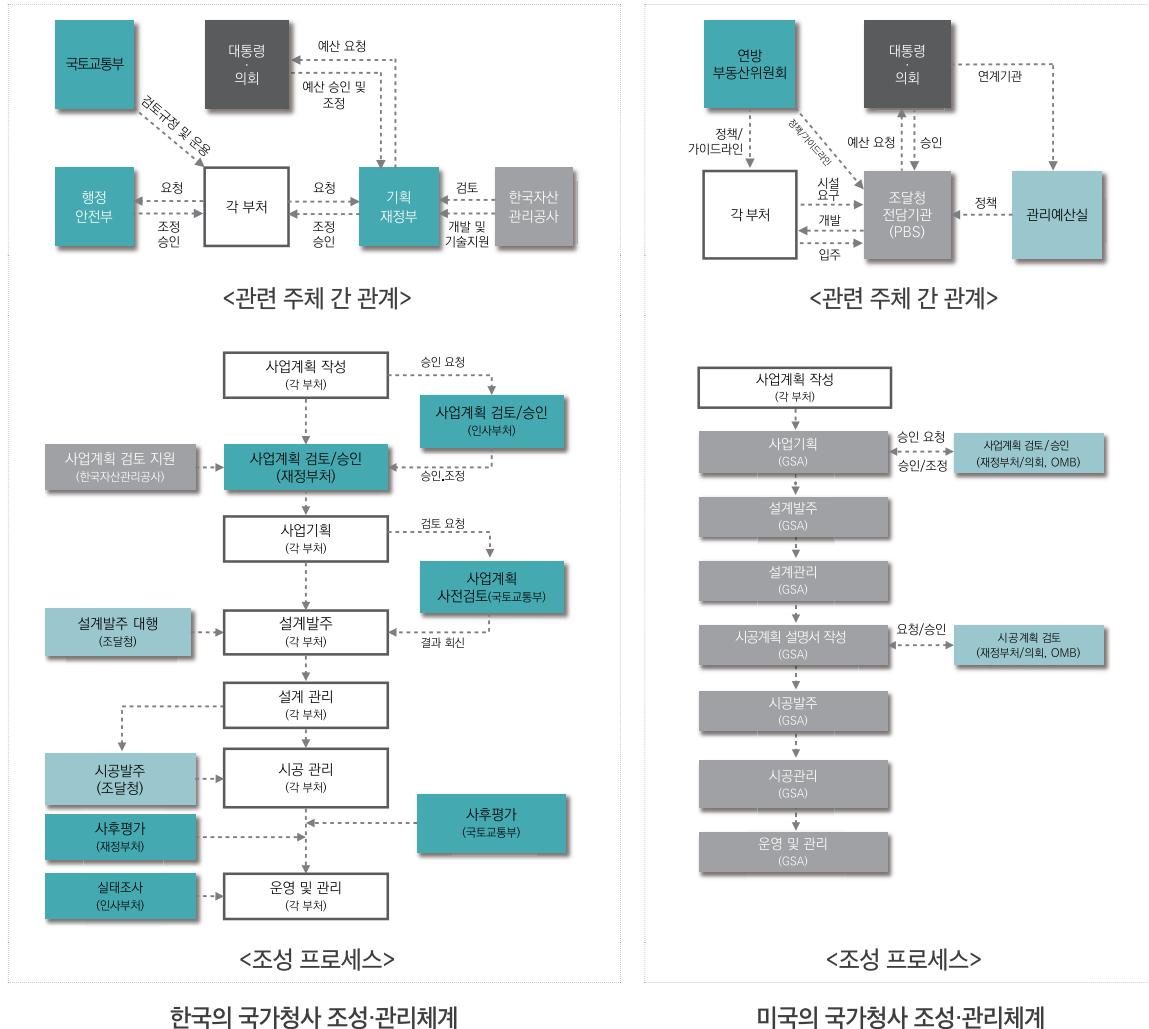
- 국가청사의 조성·관리 프로세스에서 건축에 대한 전문성을 가지고 있는 국토교통부, 조달청, 한국자산관리공사는 검토, 대행, 평가 등의 역할만 할 뿐 대부분 전문성이 상대적으로 부족한 각 부처에서 각 단계별 업무를 수행

● 미국

- 연방제와 대통령제를 채택하고 있어 정부의 행정서비스가 연방정부와 주정부로 나누어지기 때문에 연방정부가 각 지역별로 행정서비스를 지원하기 위한 개별 국가청사를 건립할 필요가 적어 강력한 대통령제를 바탕으로 연방정부 건축물의 조성 및 관리를 추진하기가 유리한 측면
- ‘연방자산 및 행정 서비스법(Federal Property and Administrative Services Act of 1949)’을 중심으로 연방정부 청사의 수급절차, 관리·운영이 이루어지고 있고, 재정부처 산하 조달청(GSA) 내 공공건축물관리국(PBS)이 연방정부 청사의 예산부터 계획 및 건설, 관리·운영을 전담
- PBS는 각 부처의 시설요구(안)에 대한 사전기획을 거쳐 예산당국과 의회에 청사 건립 등을 위한 예산요구를 하게 되며, PBS가 제공하는 각종 가이드라인과 지침은 다른 공공 건축물을 조성하는 기관이나 지자체에도 영향을 미치고 있음
- 또한 조달청장, 각 부처별 선임부동산관리관, 예산당국 국장 등으로 구성되는 연방부동산 위원회(Federal Real Property Council: FRPC)는 국가청사를 포함한 연방정부 자산의 효율적 관리를 위한 자산관리계획 수립, 데이터베이스 구축 등 연방 자산관리 관련 정책의 총괄적인 역할을 수행

● 일본

- 단일제와 의원내각제를 채택하고 있으나 전통적으로 강력한 관료조직을 바탕으로 많은 부처가 전국적으로 지역사무소를 운영하면서 대국민 행정서비스를 수행
- 다른 국가가 국가청사를 국유재산 또는 국가 소유 부동산의 범주에 포함하여 법률로 규정하고 있는 것과 달리 국가청사에 관한 별도의 법률을 운용
- 각 부처가 소유하고 있는 국가청사에 대한 재정부처의 총괄조정 역할을 강화하기 위한 법령으로 ‘국가의 청사 등의 사용조정 등에 관한 특별조치법’이 있고, 청사의 계획·건설 주체로서 건설부처의 역할을 명확히 하고 국가청사 관련 기준 등의 근거로 활용하기 위한 법령으로서 ‘관공청 시설의 건설 등에 관한 법률’이 있음



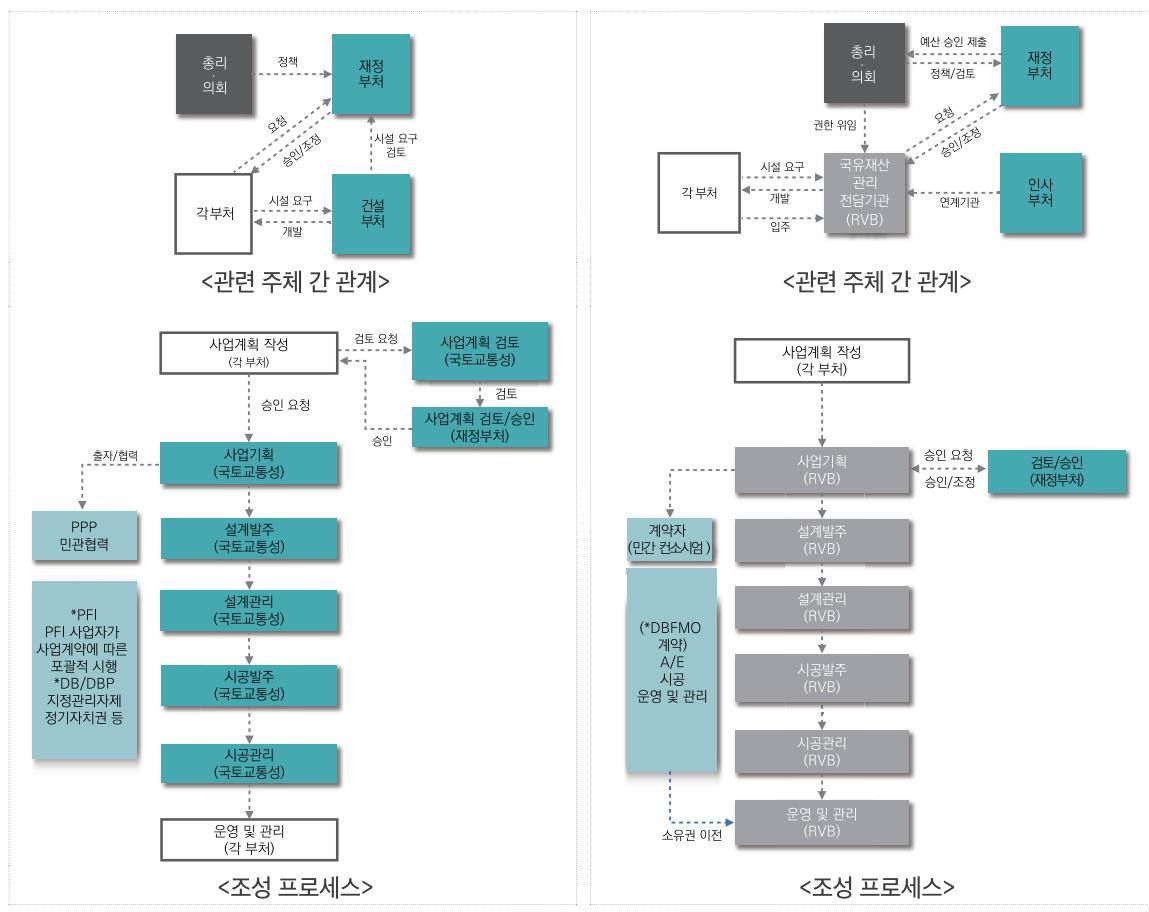
한국의 국가청사 조성·관리체계

미국의 국가청사 조성·관리체계

- 각 부처가 각 청사를 소유하고 국가청사 조성 등은 재정부처인 재무성이 결정하는데, 우리나라와 다른 점은 국가청사의 조성 관련 예산 검토 과정에서 건설부처인 국토교통성이 각 부처의 계획에 대한 의견을 제시하며, 예산이 확정된 이후 청사의 기획, 설계, 시공을 모두 국토교통성이 전담하여 수행
- 국토교통성 내 전담조직인 관청영선부는 미국의 PBS와 마찬가지로 국가청사의 조성 및 관리와 관련한 업무를 전담하고 있으며, 각종 가이드라인과 기준을 제공하면서 타 기관이나 지자체가 조성하는 공공건축물에도 영향을 미치고 있음
- 또 하나의 특징은 국가청사의 조성·관리에 있어서 민관협력방식을 매우 강력하게 추진하고 있다는 점이며, 민관협력방식을 통한 국가청사의 조성·관리 또한 국토교통성이 주관 부처로서 주요 역할을 수행하고 있음

● 네덜란드

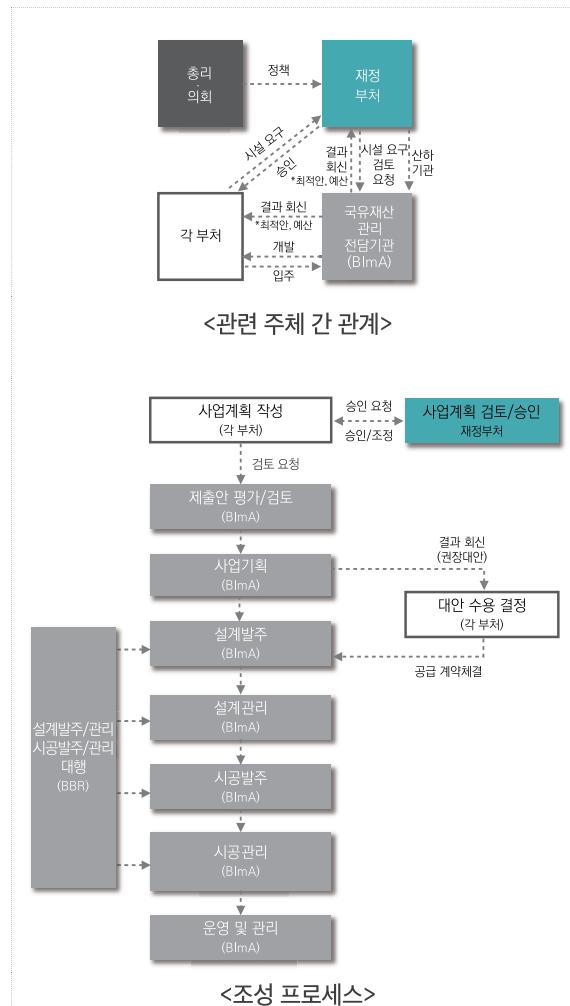
- 단일제와 의원내각제를 채용하고 있으면서 EU에 소속된 국가이자 유럽 경제위기 등의 영향으로 작은 정부를 지향하면서 정부조직의 통합 및 국가부동산의 효율적 운용에 정책의 중점을 두고 있음
- 국가청사의 조성·관리 법령체계를 살펴보면 타 국가에 비해 관련한 명확한 법령체계가 없고 유럽연합과 연립내각에서 규정된 제도와 절차를 따르고 있는 것이 특징
- 국유재산 전담조직인 중앙부동산관리사무소(RVB)는 조직부처의 산하조직으로서 국가 청사의 예산계획 수립부터 관리·운영에 이르는 제반업무에 대한 총괄권한을 가지고 있으며, 이는 국가재정 및 부동산 관리 효율화를 위해 각 부처별 부동산 관리조직의 합병을 지속적으로 추진해온 결과임
- 각 부처가 의뢰한 국가청사 조성에 대하여 RVB는 전체 국가 부동산의 종합적인 관리와 건축물 생애관리의 관점에서 가장 효율적인 개발방식을 검토·결정하고 재정부처는 필요한 예산을 승인하게 됨



일본의 국가청사 조성·관리체계

네덜란드의 국가청사 조성·관리체계

독일



독일의 국가청사 조성·관리체계

③ 국가청사의 통합적인 조성·관리를 위한 정책수단 비교 분석

● 자산관리

- 우리나라를 제외한 나머지 국가에서는 국가청사의 노후화에 대응하면서 자산 가치 향상과 활용성 제고를 위하여 적극적인 자산관리정책을 도입·강화하고 있음
 - 이는 과거 경제성장 시대에 조성한 국가청사가 노후화되고 있는 반면 인구사회 구조에 따라 정부재정 압박이 커지면서 국가청사 등 국유재산에 있어서도 경제성과 효율성에 대한 필요성이 높아지고 있기 때문임
- 미국은 연방부동산위원회(FRPC)에서 연방청사를 포함한 연방부동산에 대한 자산관리 계획과 자산관리지침을 마련하여 각 기관에 제시하고 있는데, 국가청사 전담조직인 PBS와 일부 연방청사를 소유하고 있는 부처는 FRPC가 제시하는 지침에 따라 소유하고 있는 재산에 대한 구체적인 자산관리계획을 작성하고 관리예산처(OMB)의 승인을 거쳐야 함
- 일본은 2013년 수립된 ‘인프라 장수명화 기본계획’에 기반한 국가청사의 인프라 장수 명화 계획을 부처별로 수립하도록 하고 있으며, PRE(Public Real Estate) 전략 개념을 국유재산에 적극적으로 도입하는 것을 강력하게 추진함으로써 기존 인프라의 활용을 최대화하면서 국유재산에 대한 경제성과 효율성 측면의 자산관리를 강화하고 있음
- 네덜란드와 독일은 전담기관이 소유하고 있는 국가청사에 대한 자산 포트폴리오 운영 전략을 수립하고 있으며, 이를 바탕으로 청사의 신축과 리모델링, 수요 발생 부처별 사무 공간 면적 배분, 조성과 관리비용의 추산과 책정 등을 체계적으로 실시하고 있음

● 전담조직

- 우리나라는 한국자산관리공사가 이에 해당되는데, 한국자산관리공사는 국가청사를 포함한 국유재산의 정보체계 구축·관리, 각 부처가 제출한 사업계획의 검토 지원, 위탁 개발·기금개발사업의 시행을 담당
- 미국은 조달청 내 공공건축물관리국(PBS)가 국가청사의 전담조직이며, 신규청사의 기획, 예산요구, 설계 및 시공, 소유 및 운영에 이르는 사실상 전 과정을 담당
- 일본은 국토교통성 내 관청영선부가 전담조직 역할을 수행하는데, ‘관공청 시설의 건설 등에 관한 법률’에 근거하여 각 부처가 신청한 사업계획에 대한 검토와 대부분의 국가청사의 설계 및 시공을 전담하고 있으며, 국가청사의 유지관리 단계에서도 지도, 감독 등의 역할을 수행

- 네덜란드는 중앙부동산관리사무소(RVB)가 국가청사 전담조직으로서 신규청사의 기획부터 소유 및 운영에 이르는 전 과정을 담당하고 있으며, 일부 각 부처가 소유하고 있는 국가청사에 대한 지원역할을 함께 수행
- 독일은 2004년 국가청사 등 부처별 재산을 연방부동산관리사무소(BImA)로 이관하는 가장 강력한 정책을 추진하였고, 신규청사의 기획, 예산요구, 설계 및 시공, 소유 및 운영에 이르는 전 과정을 담당하고 있으며, 설계 및 시공은 건축·지역계획연방청(BBR)이 BImA의 의뢰를 받아 수행

국가청사 조성·관리에서의 전담조직의 역할

역할	한국	미국	일본	네덜란드	독일
조직	한국자산관리공사	GSA 내 PBS	국토교통성 내 관청영선부	RVB	BImA
수급관리	△	●	○	●	○
기획	○	●	○	●	●
설계	○	●	●	●	△
시공	○	●	●	●	△
운영 및 관리	○	●	△	●	●
정책	△	●	●	●	●

*주: ● 전담, ○ 일부 수행, △지원/의뢰

● 통합화

- 대부분의 국가에서 과거의 단일기관-단일청사의 원칙에서 복수의 기관이 하나의 청사에 함께 입주하는 통합화 정책을 추진
- 미국, 네덜란드, 독일의 경우에는 원칙적으로 청사를 전담기관이 소유하면서 전담기관이 조성한 청사에 기관이 임대의 형태로 입주하는 방식을 채용하고 있으므로, 청사의 통합화를 원칙으로 하고 있음
 - 각 부처가 시설요구(안)을 제출하게 되면 전담조직은 통합화의 원칙을 바탕으로 사전기획을 통해 통합청사 신축, 기존 국가청사의 유휴공간 활용, 기존 부처별 청사의 재건축 및 매각, 민간 건물 임차 또는 매입 등 다양한 대안을 대상으로 가장 합리적인 청사 조성방식을 결정
- 우리나라의 경우에는 「정부청사관리규정」에 따른 합동청사가 일부 있고, 「국유재산법」에 근거한 위탁개발방식과 기금개발방식을 통해 여러 부처의 기관이 하나의 청사를 공동으로 사용하는 정책이 점차 확대되고 있으나, 위탁개발과 기금개발로 조성하는 청사는 전체 청사 중에 일부에 그치고 있음

- 일본의 경우도 우리나라와 마찬가지로 각 부처가 청사를 소유하는 방식이지만, '국가의 청사 등의 사용조정 등에 관한 특별조치법'에 근거하여 재무성이 청사 등의 사용조정 계획을 통해 국가청사의 효율성 제고를 위하여 청사의 용도폐지, 임차, 대여 등 부처 경계를 넘어서는 조치를 각 부처에 요구할 수 있도록 하고 있음

● 민관협력(Public-Private Partnership) 개발

- 우리나라는 2011년 「국유재산법」 제59조의 2(민간참여 개발)를 신설하여 총괄청과 민간 사업자가 공동으로 국유재산을 개발할 수 있도록 하였고, 2016년에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」을 개정하여 국가청사도 민간투자사업에 포함되도록 하였지만 아직까지 국가청사를 민관협력방식으로 조성한 사례는 없음
- 국가청사의 조성, 운영 및 관리에 민관협력방식을 가장 적극적으로 도입하고 있는 국가는 일본과 네덜란드임
 - 일본은 우리나라의 「사회기반시설에 대한 민간투자법」과 유사한 성격의 '민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률(PFI법)'에 기반하여 국가청사의 조성, 운영 및 관리에서 민간사업자의 적극적인 참여를 추진하고 있음
 - 네덜란드는 전담조직인 RVB가 20년 이상의 장기적인 관점에서 국가청사의 조성, 운영 및 관리를 위한 프로젝트 추진방식을 결정할 때 DBFMO(Design, Build, Finance, Maintain and Operate) 방식을 우선적으로 검토하도록 하여 적극적으로 민간의 자본과 노하우를 활용하고 있음
- 미국과 독일의 경우도 일부 국가청사의 조성 및 활용에 있어서 PPP 방식을 도입하고 있으나, 일본이나 네덜란드에 비해서는 상대적으로 소극적이라고 할 수 있음

국가청사의 통합적인 조성·관리를 위한 국가별 정책수단 비교

구분	자산관리	전담조직	민관협력	통합화
한국	-	한국자산관리공사	민간참여 개발 및 민간투자 사업 대상에 국가청사 포함	위탁개발 및 기금개발 일부 시행
미국	연방부동산위원회 자산관리계획 수립	GSA 내 PBS	일부 적용	원칙적으로 통합화 (사전기획을 통해 결정)
일본	PRE 전략 수립 장수명학계획 수립	국토교통성 내 관청영선부	PFI 방식 적용 우선 검토	특별조치법에 근거한 적극적인 사용 조정
네덜란드	자산관리계획 수립	RVB	DBFMO 계약방식 우선 검토	원칙적으로 통합화 (사전기획을 통해 결정)
독일	자산관리계획 수립	BImA	일부 적용	원칙적으로 통합화 (사전기획을 통해 결정)

④ 우리나라 국가청사의 조성·관리체계의 개선방향

● 국가청사의 통합적인 조성·관리체계를 위한 법령체계 정비

- 「국유재산법」을 개정하거나 공공건축 또는 국가청사에 관한 법률을 신설하는 방식 등을 통해, 국가청사의 기획부터 유지·관리까지의 절차를 일원화하고 협의체의 운영, 통합적인 자산관리계획 수립 등을 추진할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있음
- 이를 통해 현행 「국유재산법」, 「정부청사관리규정」, 「건축서비스산업 진흥법」, 「건설기술 진흥법」 등으로 분산되어 있는 국가청사의 소유, 수급관리, 기획, 설계, 시공, 운영 등에 관한 사항을 총괄·조정할 수 있는 체계를 마련할 수 있을 것임

● 국가청사에 대한 통합적인 자산관리계획 수립

- 현행 「국유재산법」에 근거하여 국가청사를 포함한 국유재산 전체에 대한 국유재산 종합계획을 수립하고 있고, 「건축기본법」에 근거하여 국가청사를 포함한 공공건축에 대한 정책방향을 수립하고 있으나, 국가청사에 요구되는 효율적인 자산관리계획의 근거법으로 작동하기에는 한계가 있음
- 4개국의 경우 모두 국가청사에 대한 자산관리계획을 중요한 정책수단으로 설정하고 이를 기반으로 체계적인 조성과 관리를 추진하고 있는 점을 고려할 때, 부처별로 국가청사가 분산되어 있고 노후청사의 재건축을 위한 재정부담 증가가 예상되는 우리나라에서도 국가청사에 대한 통합적인 자산관리계획을 수립하고 이를 기반으로 부처별 경계를 넘어선 국가청사의 체계적인 조성과 통폐합, 관리 등이 이루어 질 수 있도록 할 필요가 있음

● 국가청사의 조성·관리 방식 다양화

- 현재 국가청사를 조성하는 국유재산관리기금의 운용에 한계가 있고 노후 국가청사가 지속적으로 증가하고 있는 점을 고려할 때 과거와 같은 방식으로 개별부처가 소유하고 있던 청사를 그대로 재건축하는 방식에서 탈피할 필요가 있음
- 여러 부처가 하나의 청사에 함께 입주하는 방식, 개별 기관 소유에서 전담기관이 소유하고 임차형태로 전환하는 방식, 민간사업자가 함께 참여하여 민간시설과 복합화하거나 민간의 노하우를 활용하는 방식 등을 도입할 필요가 있음
- 이를 위해서는 현재 실효성이 부족한 「국유재산법」 또는 「사회기반시설에 대한 민간 투자법」의 관련 사항을 개정하거나, 공공건축 또는 국가청사에 관한 법률을 신설하면서 다양한 개발방식을 도입하는 방안을 검토해 볼 수 있음

● 장기적으로는 국가청사의 조성과 관리의 전문성을 확보할 수 있도록 기존 기관의 역할을 강화하거나 별도의 전담기관을 신설하는 방안 검토

- 현재 국가청사의 조성 및 관리에 있어 한국자산관리공사와 조달청이 일부분의 역할을 담당하고 있으나, 재정부처와 개별 수요부처의 요청에 따른 지원에 그치고 있음
- 해당 기관들이 보다 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 권한과 책임을 강화하거나 해외 국가의 경우처럼 국가청사의 제반업무를 수행하는 별도의 조직을 신설하는 방안도 장기적으로는 검토해 볼 필요가 있음

염철호 선임연구위원 (044-417-9677, chyoum@auri.re.kr)

이화영 연구원 (044-417-9664, hylee@auri.re.kr)

양은영 연구원 (044-417-9866, eyyang@auri.re.kr)

(a u r i) 건축공간연구원 발행처 건축공간연구원 발행인 박소현 www.auri.re.kr

주 소 세종특별자치시 절제로 194, 7층

전 화 044-417-9600 팩 스 044-417-9607

