

2015

공공청사 부문  
타당성 조사를 위한 지침연구

2015. 12.



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration  
지방투자사업관리센터



< 연구진 >

■ 공공청사 부문 타당성 조사를 위한 지침연구

LIMAC 연구진:     손화정 수석연구원(연구총괄)  
                         함윤주 수석연구원  
                         김지선 객원연구원

외부 연구진:     최남희 한국교통대학교 교 수  
                         성태영 한국교통대학교 연구원  
                         김선덕 한국교통대학교 연구원



# 차 례

<b>제 I 장 연구의 개요</b> .....	1
제1절 본 지침연구의 배경 및 목적 .....	3
1. 본 연구의 배경 .....	3
2. 본 연구의 목적 .....	4
제2절 지방투자사업관리센터(LIMAC) 타당성조사의 개요 .....	6
제3절 본 지침연구의 대상 및 유형 .....	9
1. 대상 .....	9
2. 유형 .....	10
3. 영향권 설정 .....	17
제4절 지침연구의 활용 .....	19
제5절 지침연구의 구성 .....	20
<b>제 II 장 사업계획의 개요</b> .....	21
제1절 사업의 배경 및 목적 .....	24
제2절 사업의 추진경위 및 추진주체 .....	24
제3절 사업의 내용 .....	25
<b>제 III 장 기초자료 분석 및 조사의 쟁점</b> .....	27
제1절 기초자료분석 .....	29
1. 자연환경 및 생활환경 분석 .....	29
2. 사회·경제적 환경 분석 .....	30
3. 사업 예정지 분석 .....	30
4. 유사시설 및 운영현황 .....	34
제2절 관련 법률 및 계획의 검토 .....	34



제3절 타당성 조사의 쟁점도출 .....	35
1. 기술적 검토 및 비용 관련 쟁점 .....	35
2. 수요 및 편익 관련 쟁점 .....	39
제4절 대안설정 .....	44
1. 대안기준 .....	44
2. 대안내용 .....	45
<b>제Ⅳ장 수요 및 규모 검토 .....</b>	<b>47</b>
제1절 수요 검토 .....	49
1. 인구 추정 .....	49
2. 공무원 정원 .....	50
제2절 규모 검토 .....	51
1. 청사의 기준 면적 .....	51
2. 청사의 세부면적 기준 .....	57
3. 적정 규모 .....	65
<b>제Ⅴ장 비용추정 .....</b>	<b>67</b>
제1절 기본전제 .....	69
제2절 산정기준 .....	70
1. 총사업비 .....	70
2. 운영비 및 잔존가치 .....	78
3. 분석관점에 따른 비용추정기준(예시) .....	80
<b>제Ⅵ장 편익추정 .....</b>	<b>83</b>
제1절 편익항목 .....	85
1. 업무공간 개선 편익 .....	88



2. 유관기관 집적화로 인한 업무 효율성 향상 편익 .....	88
3. 기존시설 및 부지 활용 편익 .....	88
4. 임차료 절감 편익 .....	89
5. 운영비 절감 편익 .....	89
6. 주민 접근성 향상 편익 .....	89
7. 복합시설 활용 편익 .....	90
8. 대형 재해예방에 따른 편익 .....	90
9. 지역의 대표성 및 상징성 확보 .....	90
제2절 추정방안 .....	91
1. 업무공간 개선 편익 .....	91
2. 유관기관 집적화로 인한 업무효율성 향상 편익 .....	96
3. 기존시설 및 부지 활용 편익 .....	98
4. 임차료 절감 편익 .....	99
5. 운영비 절감 편익 .....	99
6. 주민 접근성 향상 편익 .....	100
7. 복합시설 활용 편익 .....	103
8. 대형재해예방에 따른 편익 .....	104
<b>제6장 경제성 분석</b> .....	105
제1절 분석개요 .....	107
1. 경제성 분석 기법 .....	107
2. 경제성 분석의 주요 전제 .....	108
<b>참고문헌</b> .....	110

# 표 차례

[<표 I -1> 공공청사 리모델링 사례 .....	15
[<표 I -2> 영향권 및 이해관계자의 설정 .....	18
<표 III -1> 시설물 안전등급 .....	33
<표 III -2> 이전 사업의 경우 기존 부지에 대한 비용 편익 분석 .....	43
<표 III -3> 적정 시설규모 산정기준 .....	45
<표 III -4> 검토안 및 대안 검토내용 .....	45
<표 IV -1> 청사취득 및 배정면적 기준(정부청사관리규정시행세칙) .....	58
<표 IV -2> 정부청사시설 기준표(정부청사관리규정시행세칙 부록) .....	59
<표 IV -3> 공통시설 산정기준 .....	60
<표 IV -4> 공간에 따른 정의 및 예시 .....	61
<표 IV -5> 본청청사 및 의회청사의 기준면적 적용 공간 및 제외 대상 .....	62
<표 IV -6> 00시 지방청사 표준 설계면적기준 .....	64
<표 IV -7> 적정 시설규모 산정기준 .....	66
<표 V -1> 비용보정지수 .....	70
<표 V -2> 부대비 산정기준 .....	72
<표 V -3> 건축물 종별 구분 .....	73
<표 V -4> 공공발주사업에 대한 건축사의 건축설계 대가요율 .....	73
<표 V -5> 공사복잡도에 따른 구분(건축분야) .....	74
<표 V -6> 전면 책임감리비 요율 .....	75
<표 V -7> 시설부대비 요율 .....	76
<표 V -8> 지역별 지목별 보상배율 .....	77
<표 V -9> 분석관점에 따른 비용추정 기준(검토안 및 대안) .....	80





<표 V-10> 분석관점에 따른 비용추정 기준(미시행 기준안) ..... 81

<표 VI-1> 영향권 · 이해관계자 · 편익수혜자의 설정 및 편익 유형 ..... 87

<표 VI-2> 편익추정방안 ..... 93

<표 VI-3> OO시 도심 연간 소득수익률 현황 및 3개년 평균 ..... 94

<표 VI-4> 신축청사 가치 ..... 95

<표 VI-5> 보정지수 산출과정 ..... 95

<표 VI-6> 기존 부지의 가치 조정 ..... 96

<표 VI-7> 의회사무 지원을 위한 본청 공무원 연간 투입정도 ..... 96

<표 VI-8> 의회사무 지원을 위한 본청 공무원 연간 이동시간 ..... 97

<표 VI-9> 업무통행 시간가치-2007년 기준 ..... 97

<표 VI-10> 연간 이동거리 ..... 98

<표 VI-11> 차종별·속도별 차량운행비용(2010년 가격기준) ..... 98

<표 VI-12> 교통비용 절감편익 ..... 100

<표 VI-13> OO 청사 민원인 방문 현황 ..... 101

<표 VI-14> OO 청사 민원인 방문 소요 시간 ..... 102

<표 VI-15> 방문 소요시간 절감 편익 ..... 107

<표 VI-16> 청사 민원인 방문 소요 거리 ..... 102

<표 VI-17> 운행비용 절감 편익 ..... 103



## 그림 차례



[그림 I -1] 지방재정투자사업 타당성조사 수행체계 .....	8
[그림 I -2] 리모델링의 개념도 .....	13
[그림 I -3] 본 지침의 구성 .....	21



공공청사 부문 타당성 조사를 위한 자침연구

# 제 I 장 연구의 개요





## 제 I 장 연구의 개요

### 제 1 절 본 지침연구의 배경 및 목적

#### 1. 본 연구의 배경

- "공공청사"란 국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지를 말함(「정부청사관리규정」 제2조)
- 「도시·군 계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제94조에서는 공공청사를 “국가 또는 지방자치단체가 공공업무 수행을 수행하기 위해 설치하고 관리하는 청사”를 의미
- 공공청사는 “공무를 수행하기 위해 필요한 사무용 건물”이라고 기능적으로 정의될 수 있으나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에서는 공공청사를 “기반시설”의 하나로 규정하고 있음(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조6항, 동법 「시행령」 제2조1항4호)
  - 행정측면에서는 공공업무를 통해 도시를 유지해 나가는데 필수적인 시설이라는 의미를 갖고 있지만 일반 시민의 입장에서 본다면 일상생활을 영위해나가는 데 있어서 근간이 되는 시설 및 서비스를 의미(강인호, 2008)
  - 공공청사는 시민의 일상생활을 지지하고 상호 밀착해 있을 필요성을 전제로 하여 설치되어야 함
  - 「수도권 정비계획법」에서는 공공청사를 “인구집중유발시설”로 규정하고 있음
- 전통적인 시각에서의 공공청사는 관리와 통치의 시설이었으나 최근에는 지역주민들의 삶과 가장 밀착된 서비스 시설로서 주인인 지역주민과 대리인인 공무원이 서비스를 주고받는 시설이라고 할 수 있음

- 즉, 공공청사는 지역 주민의 생활의 중심성과 공공성이 가장 크게 요구되면서도 공무원의 입장에서는 업무의 효율성을 제고할 수 있는 업무공간으로서 기능할 수 있어야 함
- 그러나 민선자치제 실시 이후 공공청사 건축과 관련하여 지역여건과 주민 여론을 무시한 대규모·호화 청사 신축에 대한 문제가 제기되어 왔음
- 이에 따라 「공유재산 및 물품관리법」과 각 자치단체의 「공유재산 및 물품관리조례」, 그리고 투·융자심사 등을 통해 적법한 근거와 규정에 따른 청사 건축이 요구되고 있음
- 이러한 맥락에서 「지방재정법」에서는 500억원 이상(국비 300억원 미만) 대형 공공사업에 대한 타당성 조사(지방재정투자사업 타당성조사 이하 ‘지방사업 타당성조사’라고 함)를 통해 객관적으로 공공성을 고려하여 사업의 적정성을 평가받도록 규정하고 있음
- 지방사업 타당성조사는 중앙투자심사의 의사결정을 지원할 뿐만 아니라 지방자치단체의 각종 투자사업에 따른 경제적·정책적 측면 등의 다양한 영향을 조사·평가하여 사전에 그 타당성 여부를 판단하는 중요 활동임
  - 여기에서 지방사업 타당성조사를 위한 ‘지침’은 투자심사의 의사결정기준과 합치된 해당 투자사업의 경제적, 정책적 타당성을 검증하기 위한 조사방법론의 체계라고 할 수 있음
  - 현재 지방사업 타당성조사를 위한 ‘일반지침’이 개발되어 시행되고 있으나 사업에 따라 명확하지 않거나 논쟁이 될 수 있는 쟁점사항, 구체화 되지 않은 측면이 있어 세부적인 지침 개발을 위한 연구가 필요함

## 2. 본 연구의 목적

- 타당성 조사는 평가의 객관성과 사업간 평가의 일관성을 제고하는 것이 가장 중요한 요구조건인 바, 본 연구는 행정자치부에 의해 타당성 조사 전문기관으로 지정된 지방투자사업관리센터(LIMAC)의 지방사업 타당성조사 수행을 위한 지침으로서 그 중에서도 공공청사 건축 사업의 타당성 조사에 적용하기 위한 지침을 개발하는데 목적을 두고 있음

- 지방재정법 제37조 제2항에 따라 한국지방행정연구원의 지방투자사업관리센터(LIMAC)를 타당성 조사 전문기관으로 고시(행정자치부고시 제2014-2호, '14.11.29 제정 및 시행)하였음
- 즉, 본 연구는 지방사업 타당성조사 대상사업 중 공공청사의 건축과 관련된 타당성 조사를 수행하는 기본적인 절차와 방법론을 규정하여 타당성 조사의 객관성과 사업간 평가의 일관성을 제고하기 위한 것임
- 그러나 본 연구는 지침을 확정하기 위한 최종 연구가 아니며, 지속적으로 다양한 이론과 관련 근거 및 사례를 검토하여 보다 논리적으로 타당하고 실증적으로 적용 가능한 지침을 개발해 나가는 과정의 일환이라고 할 수 있음

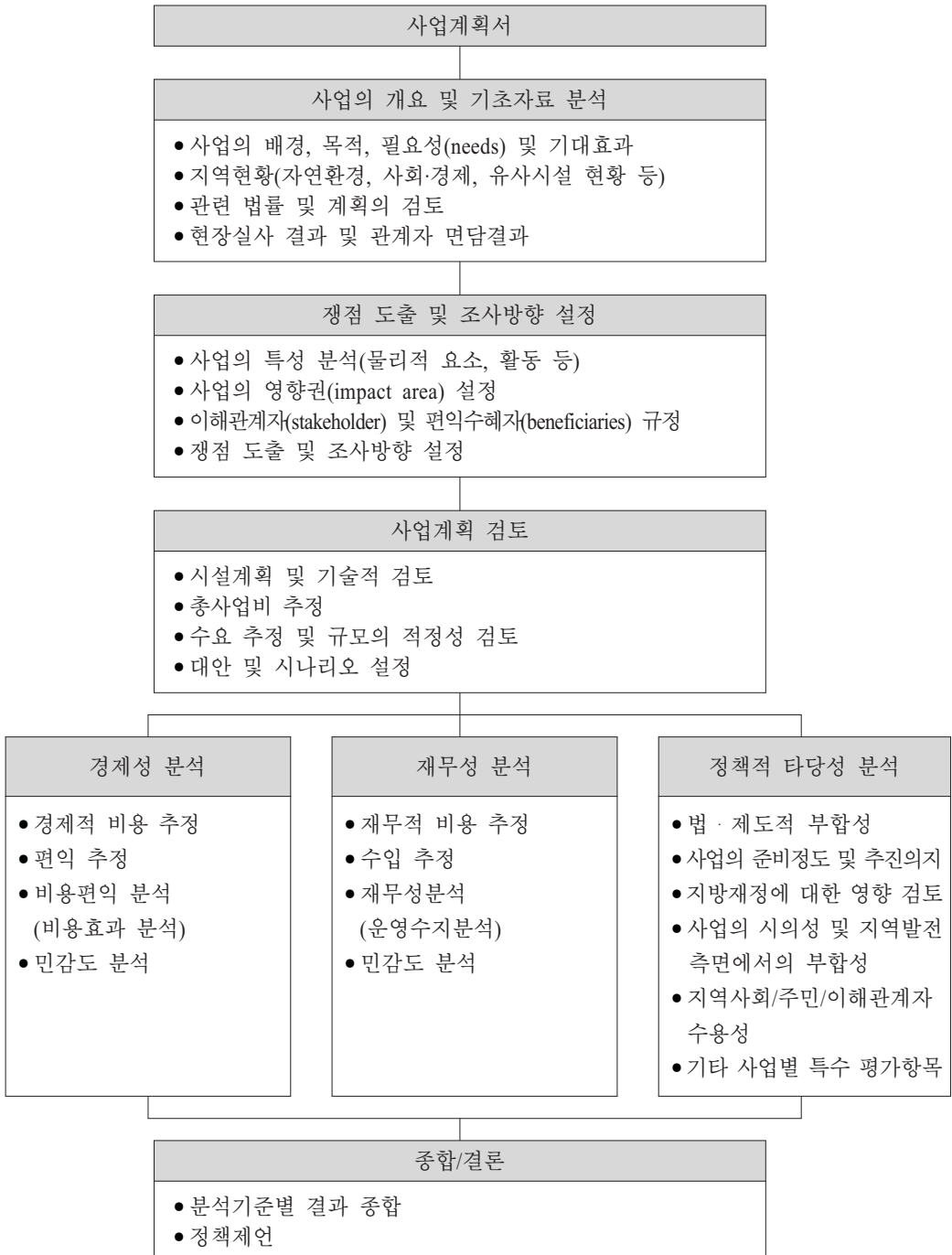
## 제2절 지방재정투자사업 타당성 조사의 주요 내용

- 지방재정투자사업 타당성조사는 대규모 신규투자사업의 타당성에 대한 객관적·중립적 조사를 통해 신규투자를 투명하고 공정하게 결정하도록 유도하여 투자사업의 효율성을 제고하고 지방자치단체의 재무건전성을 확보하게 하는 것을 목적으로 함
- 조사의 근거: 「지방재정법」(’15.12.29. 일부개정, ’16.01.01 시행) 제37조 제1항에 따라 행정자치부의 투자심사를 받기 전에 수행하며, 중앙투자심사의 의사결정 지원을 위한 타당성조사임(단, 자치단체 자체심사의 경우에도 지방사업 타당성조사 가능)
- 지방재정투자사업 타당성조사는 동법 제37조 제1항, 제2항 및 「국가재정법」(’14.12.30. 타법개정, ’16.01.01 시행) 제38조에 따라, 총 사업비 500억 이상의 신규사업(국비 300억원 미만)을 대상으로 함
- 조사의 주요 내용: 「지방재정투자사업 심사규칙」 제2조에서는, 「지방재정법」 제37조에 따른 투자심사의 의사결정 기준(중앙투자심사, 시·군·구 및 시·도 자체심사, 시·도 의뢰심사 일괄 적용)을 다음과 같이 제시하고 있음
  - ① 투자사업의 필요성 및 타당성
  - ② 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성
  - ③ 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성
  - ④ 소요자금조달 또는 원리금 상환능력
  - ⑤ 재정·경제적 효율성 등
- 따라서 지방재정투자사업 타당성조사의 의사결정시 고려사항(attributes) 혹은 의사결정 기준(decision criteria)은 지방자치단체의 투자가 갖는 지역적 특성과 시급성, 지방자치단체 투자사업으로서의 정책적 적절성, 사업수행 주체 혹은 주요 이해당사자로서의 지방자치단체의 역량 등을 포괄함
- 지방재정투자사업 타당성조사에서는 상기의 투자심사 의사결정 기준에 입각하여 [그림 I-1]과 같은 체계로 타당성조사를 수행함



- 먼저 타당성조사 의뢰 시 제출된 사업계획서를 토대로 타당성조사 대상사업 여부 확인, 관련 법 및 계획과의 부합성, 사업계획의 구체성과 실현 가능성, 사업목적의 적합성, 사업추진경위 및 절차상의 문제 등을 검토
- 다음으로 지역현황 및 유사시설 현황 등 기초자료를 분석하고, 사업이 제공하는 기능/서비스를 규정하여 사업의 영향권, 이해관계자, 편익수혜자를 설정함
- 상기 결과를 통해 쟁점을 도출하고 대안 및 시나리오를 설정함
- 타당성조사는 크게 경제성 분석, 재무성 분석과 정책적 타당성 분석으로 구분됨
  - 대상 사업이 수익형 사업인지, 해당 지방자치단체가 직접 운영하는지, 공공재 성격이 강한지 등 사업유형에 따라 재무성 분석 및 운영수지 분석의 수행여부가 달라짐
- 즉 비용, 수요, 편익/수입 등을 추정하여 경제성 분석 및 재무성 분석 등을 수행하고,
- 정책적 타당성 분석은 해당 사업과 관련된 정책적 이슈들에 대한 검토를 통해 경제성 분석에서 다루지 못한 여러 가지 정책적 고려사항을 다각도로 분석함
- 마지막으로 이제까지의 분석내용을 분석기준별로 종합하여 제시하고, 사업 추진 시 정책제언 등에 대해 제시함
  - 즉 타당성조사에서 사업의 추진여부 자체를 직접적으로 제시하지는 않지만, 투자심사위원회에서 본 사업의 추진여부를 판단할 때 고려해야할 사항들에 대해 전문성 있는 결과를 최대한 객관적으로 제공하도록 함

[그림 1-1] 지방재정투자사업 타당성조사 수행체계



### 제3절 본 지침연구의 대상 및 유형

#### 1. 대상

- 본 연구는 기본적으로 「공유재산 및 물품관리법」 제94조의3 및 동법 「시행령」 제95조에서 정의한 지방자치단체 본청청사와 의회청사를 대상으로 함
  - 본청 청사는 지방자치단체의 장의 집무실 용도로 사용하거나 지방자치단체의 장을 보조·좌하는 기관이 그 업무를 처리하기 위하여 해당 지방자치단체가 소유하거나 임차 등으로 사용하는 건축물임
  - 의회 청사는 지방의회가 그 업무를 처리하기 위하여 해당 지방자치단체가 소유하거나 사용하는 건축물임

#### <지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정>

■ (의회사무기구) 지방의회의 사무를 처리하기 위하여 설치된 의회사무처·의회사무국과 의무사무과 등의 기구(제2조제2호)

■ (본청) 지방자치단체 장을 직접 보조하는 기관(제2조제3호)

▷ 다만, 의회사무기구·소속기관·합의제행정기관과 하부행정기관은 제외

■ (소속기관) 직속기관·사업소와 출장소를 말함(제2조제4호)

- 직속기관 : 「지방자치법」 제113조에 따른 직속기관으로 지방농촌진흥기구·지방공무원교육훈련기관·보건환경연구원·보건소·지방소방학교·소방서와 공립의 대학·전문대학을 말한다(규정(제2조제5호))

\* 공무원교육원, 농업기술센터, 보건환경연구원, 소방서, 보건소 등

- 사업소 : 「지방자치법」 제114조에 따른 사업소(규정 제2조제6호)

\* 농촌지도소, 수도사업소, 환경관리사업소, 시·도·군립공원관리사무소 등

- 출장소 : 「지방자치법」 제115조에 따른 출장소(규정 제2조제7호)

■ (보조기관) 지방행정기관의 의사 또는 판단의 결정이나 표시를 보조함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관(제2조제8호)

■ (보좌기관) 지방행정기관이 그 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 그 기관장이나 보조기관을 보조함으로써 행정기관의 목적달성에 공헌하는 기관(제2조제9호)

■ (합의제행정기관) 지방자치법 제116조에 따른 합의제행정기관(제2조제10호)

- 2011~2014년의 중앙투자심사 결과를 살펴보면, 일반공공행정 분야 총 7건 중 ‘공공청사’를 대상으로 한 것은 3건에 해당함
  - 3건 중 2건은 2011년, 나머지 1건은 2014년도에 투자심사가 이루어졌으며 모두 조건부 승인되었음
  - 호화청사 논란으로 여타 사업에 비해 청사사업 계획이 미뤄지면서 최근 심사 건수가 상대적으로 적었던 것으로 파악됨
- 그러나 최근 청사 노후화로 인한 청사 신축 및 리모델링의 필요성이 커지고 있어, 공공청사에 대한 중앙투자심사 및 시·도 투자심사가 증가할 것으로 예상됨
- 반면 최근 청사 사업은 기존에 사무공간을 중심으로 한 단일용도 시설에서 주민 편의, 복지, 문화시설 등을 포함하는 복합용도 시설로 추진되는 경향이 있음
  - 행정타운형으로 청사의 복합용도 개발을 통해 지역주민들의 접근성과 이용의 효율성을 높이려는 사례들이 증가하고 있음
    - 복합시설로 근린생활시설, 보건소, 어린이집, 공연장, 도서관, 전시관 등이 고려되는 추세임
    - 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」(2015.12)에서는 복합시설물인 경우 청사가 연면적의 25% 이상이 되는 경우에만 전체를 청사로 간주하고 있음
    - 그러나 문화·체육시설이 연면적의 75% 이상이 되면 전체를 문화·체육시설로 간주하고 있음

## 2. 유형

- 공공청사 사업의 유형은 용도 구분에 따른 분류와 공사유형에 따른 분류로 구분될 수 있음
  - 용도 구분에 따른 분류의 경우 단일용도 청사와 복합용도 청사로 구분
    - 단일용도 청사의 경우 공무원 또는 의회의 공공행정업무를 수행하기 위한 공간만을 설치하는 형태이며, 복합용도 청사는 이외에 주민을 위한 다양한 문화·복지 커뮤니티 공간까지 함께 설치하는 형태

- 공사유형에 따른 분류의 경우 기존 건물 노후화 및 협소한 업무공간으로 기존 청사를 리모델링(증축, 개축 포함)하는 사업, 새로운 부지에서 신축하는 사업으로 구분

## 가. 용도 구분에 따른 분류

### 1) 단일용도 청사사업

- 단일용도 청사사업은 공공 행정업무를 수행하기 위한 자치단체 본청만을 설치하는 형태와 본청 이외에 의회와 직속 산하기관을 함께 설치하는 형태까지 포함함
  - 단일용도 청사사업의 경우 「공유재산 및 물품 관리법」 및 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」에 따라 최대로 허용하는 기준면적이 제시되어 있음
  - 제시된 최대허용면적에는 직장어린이집 등 법령에 따라 의무적으로 설치되어 사용하는 면적, 주차장, 주민편의시설, 제3자가 사용·수익허가를 받아 사용하는 면적 등은 제외함
  - 실질적인 면적규모는 해당 지방자치단체의 「공유재산 및 물품관리 조례」에 따른 표준 설계면적기준을 적용하여 산정함
    - 지방자치단체 청사 면적은 「공유재산 및 물품 관리법」 제94조의3제2항에서 정한 해당 지방자치단체의 주민 및 공무원 수 등을 고려하여 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제 95조제2항 각 호, <별표 1, 2, 3>에서 정하는 기준면적 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한 기준을 말함

### 2) 복합용도 청사사업

- 복합용도 청사사업은 단일용도 청사형태에 주민편의공간 등의 시설을 함께 설치하는 형태로 행정타운형 청사사업을 의미함(중앙공무원교육원, 2008)
  - 복합용도 청사는 1997년 성동종합행정마을이 구청사, 보건소, 등기소, 구의회, 의료보험조합, 세무서, 청소년 광장 등을 한 곳에 설치하면서 새로운 청사 건설형태로 등장함
  - 대도시 또는 최근 건립된 청사일수록 공용공간이나 주민편의시설의 비율이 높은 복합용도 청사가 상대적으로 많이 건립되는 것으로 나타났음

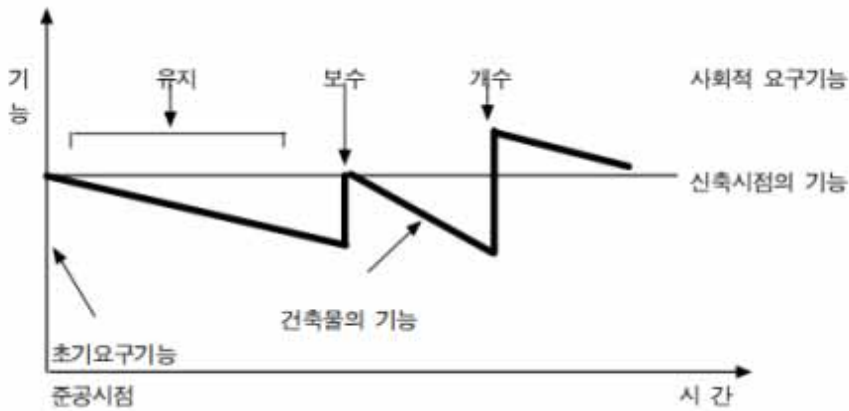
- 복합용도 청사의 규모는 업무공간에 대한 부분과 주민복지 및 편의시설에 대한 부분으로 구분하여 검토가 필요함
- 업무공간의 면적비율은 지방자치단체 조례 등에 따라 면적기준이 정해져 있으므로 이에 준하여 검토가 가능함
- 최근 복합용도 청사사업의 경우 업무공간보다는 공용공간이나 주민편의공간 같은 비업무공간의 비율이 과대해지고 있는 실정임
- 이에 따라 단일용도 청사사업에 적용되는 현재의 면적 기준으로는 복합청사 건립 시 자주 제기되는 호화청사나 과대청사 문제를 해결하기 어려우며, 공용공간과 주민편의시설 등을 합리적으로 계획했는지 여부를 판단하는 것이 가장 중요한 이슈가 되고 있음(건축도시공간연구소, 2011)

## 나. 공사유형에 따른 분류

### 1) 기존 청사의 리모델링 사업

- 공공청사 청사의 리모델링 사업은 기존 청사의 협소 및 노후화로 추진되는 사업임
- 리모델링(Remodeling)의 정의(정용식 · 이상범, 2005)
  - 시대 · 사회의 변화에 따라 성능 · 기능이 노후화된 상태에서부터 성능 · 기능을 향상시킴으로써 건물의 가치 및 수익성을 증대시키고 거주자의 주거환경을 향상시키는 새로운 건축문화행위
- 리모델링의 유형: 부분리모델링과 전면리모델링으로 구분
  - 부분리모델링: 건물의 기본구조는 유지하되, 마감재교체, 비내력벽 철거, 설비배관교체 또는 조정 등 기타 성능을 향상
  - 전면리모델링: 골조는 그대로 둔 채 내력벽 철거, 설비배관 교체, 마감재개선, 복도, 계단, 증축, 개축 등을 포함한 모든 수선행위
    - 증축: 기존 건축물이 있는 대지에서 건축면적, 연면적, 층수 또는 높이를 늘리는 건축행위
    - 개축: 기존 건축물의 전부 또는 일부(내력벽 · 기둥 · 보 · 지붕틀 중 셋 이상이 포함되는 경우를 말한다)를 철거하고 그 대지에 종전과 같은 규모의 범위에서 다시 축조하는 등의 건축 행위

[그림 1-2] 리모델링의 개념도



자료: 정용식 · 이상범(2005), 『공동주택의 재건축과 리모델링의 비교분석을 위한 모델구축방안』, 한국건축시공학회지 5(4), p.92.

#### □ 공공청사 리모델링 사업의 특징

- 리모델링 사업은 기존 부지에서 진행되므로 기존의 공공청사가 가지는 접근성, 상징성, 중심성 등의 가치에 변화를 초래하지 않으며, 기존 부지를 활용하기 때문에 신규부지 매입비가 투입되지 않는다는 특성이 있음
- 리모델링 사업의 경제성 분석에서는 비용항목으로서 기존 건물의 일부 공간에 대한 철거비용이 반영될 수 있으며, 증축 등을 위해 부지를 추가 매입할 경우에는 추가부지매입 비용도 포함해야 함
- 사업 미시행을 전제로 비교 대안을 설정 시 다음과 같은 사항을 고려해야 함
  - 기존 건축물 전부를 철거하고 개축하는 경우에는 사업 미시행 대안으로 기존 시설을 계속 사용하면서 들어가는 보수·보강비용을 산정해야 함
  - 증축의 경우에는 기존에 임시 또는 임차청사를 사용하면서 소요되던 비용 산정이 필요함
- 리모델링 사업의 경제성 분석 시 고려해야 할 편익 항목은 다음과 같음
  - 건물 노후화 및 협소한 공간에 대한 불편이 해소되면서 발생하는 사무환경 변화에 따른 편익이 예상
  - 임시 및 임차청사 청산으로 인한 임차료 또는 운영비 절감분을 편익으로 예상

- 또한 사업부지와 떨어져 위치해 있던 의회청사 등 유관기관을 통합·집적화하는 사업의 경우, 공무시간 절감 편익이 발생할 것으로 기대됨
- 공공청사 증축 및 개축 시 건축규모는 일반적으로 해당 지방자치단체의 「공유재산 및 물품관리 조례」에 따른 표준 설계면적기준을 적용하여 적정면적을 산정해야 함
  - 증축 및 개축으로 전체 청사 규모가 증가할 시, 기존 건축물의 규모까지 고려하여 전체 청사 규모의 적정성 차원에서 증축규모를 검토해야 함
- 호화청사 문제 이후 정부 및 지방자치단체에서는 청사 건립에 드는 과중한 비용과 행정업무의 부담을 줄이고 기존 공공청사를 효율적으로 활용하기 위한 방안으로 청사 신축 사업 계획 시 기존 청사 리모델링(개보수)에 대한 검토를 의무화하고 있음
  - 재정자립도가 낮거나 적정한 대지를 확보하기 힘든 지방자치단체에서는 리모델링이 신축에 비해 공사기간의 단축, 공사비용의 절약, 시민 접근성 확보 측면에서 유리하므로 리모델링을 적극 추진할 필요가 있음
  - 신축 대비 부분리모델링의 장점은 다음과 같음(청주시, 2015)
    - 신축대비 30~70% 정도의 비용으로 신축과 비슷한 효과를 얻을 수 있음
    - 토공사 및 골조공사비가 필요 없고 이에 따른 민원처리비 비용이 대폭 절감됨
    - 새로 단장된 건물은 편리성, 기능성 및 미적 가치가 증대되어 부동산 가치를 높일 수 있음
    - 기존 건축물 해체에 따른 건축폐기물 최소화로 경제적, 환경적 측면에서 기여할 수 있음
    - 그 외에도 신축 당시의 건축법 적용으로 불이익이 없는 점, 주차장법 강화나 용적률 축소 등의 개정 건축법 규정의 제한을 받지 않는 점 등이 있음
- 대표적인 공공청사의 리모델링 사례는 <표 I-1>과 같음



〈표 1-1〉 공공청사 리모델링 사례

시도	청사명	리모델링 기간	소요사업비 (백만원)	리모델링 유형		
				증축	개축	대수선
서울	강북구청	‘01.2~’01.10	490	○		
	은평구청	‘08.7~’10.3	18,972	○		
	서대문구청	‘03.11~’05.6	12,000	○		
	강서구청 별관	‘09.6~’09.9	675	○		○
	송파구청	‘07.12~’08.12	4,483		○	
부산	서구청	‘02.7~’02.12	25,400	○		
대구	남구청	‘08.3~’08.12	4,137			○
인천	중구청	‘07.1~’08.1(1차)	3,338	○		
		‘08.10~’09.8(2차)	2,856	○		
울산	시청 구관	‘08.11~’09.2	9,462			○
경기	동두천시청	‘04.8~’04.12	690		○	
	수원시 의회	‘06.3~’06.6	1,005			○
	광명시 별관	‘05.9~’06.1	633	○		
강원	도청 별관	‘06.12~’07.6	4,236			○
	횡성군청	‘09.3~’09.8	3,243	○		○
충남	청양군청 민원실	‘08.8~’09.1	590	○		○
전남	보성군청	‘08.12~’10.6	19,400			○
경북	영주군청	‘08.5~’09.6	4,300			○
경남	통영시청(별관)	‘09.2~’09.11	7,150	○		
	김해시청	‘04.6~’04.12(본관)	1,448			○
		‘05.5~’05.11(의회)	915	○		
	양산시(후생관)	‘02.8~’03.2	1,113	○		
	창녕군청	‘03.8~’04.3(동편)	808			
		‘05.10~’06.4(서편)	1,327			
산청군청	‘04.5~’04.12	1,838	○			
함양군청(의회)	‘07.9~’07.12	456	○			
제주	의회 의원회관	‘07.9~’08.9	4,334		○	

자료 : 행정자치부, 『지자체 청사 리모델링 우수사례 보도자료』, 2010.03

## 2) 청사 신축사업

- 공공청사 신축 사업의 경우 기존의 부지에서 새로운 부지로 공공청사 위치를 이전하여 신축하는 경우와 행정구역의 분리 및 통합에 따라 법적으로 지방자치단체가 신설되어 청사를 신축하는 경우가 해당됨
- 이전부지 신축사업은 주로 지어진지 20~30년이 지난 공공청사의 업무 공간 및 주차장 부족, 시설의 노후화로 인한 행정의 비능률 및 주민들의 불편 가중을 해결하기 위해 추진되는 사업이라고 할 수 있음
  - 최근에는 균형적인 지역개발 및 복합적인 행정타운을 조성하기 위하여 추진되기도 하며, 다음과 같은 이전부지 신축 사례가 있음
    - 지역개발 및 공공기관 집적화를 위한 이전: 동작구 청사 이전 신축 사업
    - 기존부지 협소 등에 따른 이전: 예산군 및 예천군 청사 이전 신축 사업
- 공공청사 신축 시 건축규모는 일반적으로 해당 지방자치단체의 「공유재산 및 물품관리 조례」에 따른 표준 설계면적기준을 적용하여 적정면적을 산정해야 함
- 공공청사의 이전과 관련된 경제성 분석은 편익 측면에서 다음과 같은 쟁점사항에 대한 신중한 고려가 필요함
  - 신규부지의 주변지역 임대료 수준이 기존부지 주변지역보다 낮을 경우 기존시설과 부지 활용에 따른 편익이 신청사의 업무공간 개선 편익 등 주요한 편익에서 발생하는 편익보다 클 가능성이 있음
  - 이용자의 접근성(이용자의 총 통행거리 등)이 현재의 입지보다 개선(또는 악화)되어 이용자들의 입장에서 통행시간 및 비용이 감소(또는 증가)하는 사회적 편익이 발생하므로 이에 대한 검토가 필요함
  - 이전을 통해 기존의 청사보다 업무처리 및 주차장 이용 등의 시간이 단축되었을 때의 편익 발생에 대한 검토가 필요함
  - 공공청사 이전에 따른 기존지역 주변상권 등의 쇠퇴와 부동산 가치하락을 비용에 포함시킬 것인가에 대한 검토가 필요함
- 자치단체 신설에 따른 공공청사 신축사업의 경우에는 새로운 지역주민의 요구를 충족시켜 줄 수 있는 입지, 규모, 그리고 용도의 구성이 중요한 고려사항이 됨

- 따라서 경제성 분석의 실효성은 적으며, 타당성 조사에서는 인구 및 공무원 정원에 대한 추정 및 이에 따른 청사의 적정규모를 관련 법규정에 따라 산정하고 그 적정성을 판단하는데 초점을 둘 필요가 있음
  - 다만 사업 미시행과 비교하여 신설된 공공청사 이용으로 지역주민들이 민원업무 등을 처리하는데 시간단축이나 편의성 제고 등을 편익으로 추정할 수 있음
  - 신설된 자치단체의 특성상 기존의 문화, 복지시설 등 공공건축 인프라가 부족할 경우에는 행정타운과 같은 복합용도의 개발을 하는 것이 바람직할 수 있으며, 이 경우에는 청사면적의 적정 규모를 판단하는데 있어 신중한 접근이 필요함
- 자치단체 신설에 따른 청사 신축 사례로서 충청북도 청주시와 청원군의 통합시인 청주시 흥덕구 청사 신축 사업은 지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법 제 23조의 2(통합 지방자치단체의 설치)에 의거하여 설치된 행정구의 청사를 건립하는 사업임
- 신축사업과 마찬가지로 사업의 건축규모 산정에는 청주시 공유재산관리 조례가 적용되며 이를 근거로 규모의 적정성을 판단하게 됨

### 3. 영향권 설정

- 공공청사 사업의 경제성 분석을 수행하기 위해서는 사업 시행에 따른 영향권 설정이 필요하며 이와 더불어 이해관계자 구분이 필요함
- 영향권: 청사 사업 시행의 영향을 받는 공간적 범위를 의미함
  - 이해관계자: 청사 사업 시행에 따라 자기의 권리나 이익에 영향을 받는 사람을 말하며, 그 중에서도 특히 “직접적인 이해득실이 분명하게 드러나 사업 시행에 적극적으로 찬성·반대를 표명하는 자”를 뜻함
- 공공청사 사업의 영향권 및 이해관계자는 사업 유형에 따라 다음과 같이 요약될 수 있음
- 유형은 앞서 공사 유형에 따라 구분한 리모델링 사업과 신축사업으로 크게 구분되며, 용도에 따라 이해관계자 범위가 달라짐

□ 이해관계자

- 이해관계자 부분에서는 신규부지 매입여부에 따라 토지주 포함여부가 결정되며, 이전 또는 지방자치단체 신설 신축의 경우와 달리 신규부지의 주변시설 및 상업시설의 매출 등에 미치는 영향이 없으나 기존부지 주변에는 영향을 미침
- 신규부지에서 시행되는 신축사업의 경우에는 공무원, 주민 토지주 및 기존/신규부지 주변 시설 모두에 영향을 미칠 수 있음
- 복합용도 시설로 건립 시에는 복합시설 운영주체까지 포함하여 이해관계자로 보아야 함
- 이상의 내용을 정리하면 <표 I-2>와 같음

<표 I-2> 영향권 및 이해관계자의 설정

구분		리모델링			신축		
		부분	증축	개축	이전부지 신축	지자체 신설 신축	
<b>영향권</b>		해당 지방자치단체의 행정구역 전역					
<b>이 해 관 계 자</b>	공무원	0	0	0	0	0	
	주민	0	0	0	0	0	
	토지주	X	△	△	0	0	
	사업 대상지 주변 시설 및 상업시설	기존부지	△	0	0	0	0
		신규부지	X	X	X	0	0
복합시설 운영주체		△	△	△	△	△	

주 : 0는 적용, X는 미적용, △는 사업별 특성에 따라 일부 적용

## 제4절 지침연구의 활용

- 본 지침연구에서 제시하는 방법론은 기존의 예비타당성조사, 타당성 조사 등에서 활용되고 있는 기본적인 분석 기법임. 즉 해당분야에서 가장 널리 적용되는 방법 및 파라미터 등을 제시하므로 본 지침연구는 평균적인 공공청사 부문 사업을 대상으로 한다고 볼 수 있음
  - 즉 본 지침연구는 사업별 타당성 조사의 일관성에 주안점을 두었음
  - 그러나 사업별 특이사항이나 현장여건의 특수성 등을 충분히 반영할 수 없다는 주장 역시 제기될 수 있음
- 따라서 본 지침연구의 내용은 사업간 평가의 일관성과 특수성을 균형 있게 조화시키는 방향으로 활용되어야 할 것임
- 다시 말해서, 본 연구의 내용을 각 연구진이 수용하는 것을 기본으로 하되, 공식적인 통계자료나 조사과정에서 직접 수집한 자료 등을 활용할 수 있으며 이러한 경우는 다른 기준을 적용한 판단의 근거를 제시하여야 할 것임
  - 또한 그 기준에 있어 큰 차이가 있다면 판단의 위험을 최소화할 수 있도록 본 지침연구에서 제공하는 파라미터 및 방법론을 적용하였을 경우의 결과와 해당 연구진이 개별적으로 적용하여 분석한 결과를 비교하여 제시할 것을 권장함
- 또한 각 연구진은 본 지침연구에서 제시한 방법론과 파라미터 등을 무비판적으로 수용하는 것에 대해서도 주의해야 할 것임. 즉 본 연구에서 제시한 값을 사용하더라도, 해당 값이나 기준이 기존 유사사례와 비교 검토를 통해 적절한 것인지에 대한 전문가의 판단을 포함하도록 함
- 결국 지침연구를 제시하지만, 각 조사보고서의 분석결과의 최종적인 책임은 연구진에게 있기 때문에 본 연구의 내용을 적용할 경우에도 비판적인 시각에서의 적용이 필요하고, 스스로 판단의 근거자료를 확보하고자 노력하여야 할 것임

## 제5절 지침연구의 구성

- 본 지침연구의 구성은 지방투자사업관리센터 타당성조사를 수행할 때 보고서에 포함할 내용 순서대로 기술함
- 내용적으로는 기초자료분석 및 조사의 쟁점, 규모 검토, 대안설정, 편익추정, 경제성 분석 등을 포함

[그림 1-3] 본 지침의 구성

기초자료분석 및 조사의 쟁점	수요 검토 및 규모의 적정성 검토	경제성 분석
<ul style="list-style-type: none"><li>• 기초자료분석</li><li>• 유사시설 및 운영현황</li><li>• 관련 계획 및 법령 검토</li><li>• 조사의 쟁점</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 수요검토</li><li>• 규모검토</li><li>• 적정규모</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 비용추정</li><li>• 편익추정</li><li>• 경제성 분석</li></ul>



공공청사 부문 타당성 조사를 위한 지침연구

## 제 II 장 사업계획의 개요







## 제Ⅱ장 사업계획의 개요

- 지방재정투자사업 타당성조사는 지방자치단체가 행정자치부에 타당성 조사 수행을 의뢰하면서 제출하는 사업계획서를 기본적인 평가 자료로 이용함
- 타당성조사를 의뢰할 당시 지방자치단체에서 제출하는 사업계획서의 상세도는 사업에 따라 큰 차이를 보임
  - 사업계획의 구체화 정도에 따라 대상사업에 평가의 객관성과 정확성을 높일 수 있으며 조사단계에서 투입되는 비용과 시간을 절약할 수 있음
  - 따라서 타당성조사 의뢰단계에서 지방자치단체로 하여금 가급적 구체화된 사업구상을 제출하도록 하는 것이 바람직함
- 타당성조사 대상이 되기 위해서는 사업구상이 상당 부분 구체화되어야 하나, 타당성조사의 시급한 수행이 필요한 상황에서는 사업 구상이 구체화되지 않은 상황에서도 대상사업으로 선정되는 사례가 발생할 수 있음
  - 이럴 경우 가능한 조사 초기단계에서 지방자치단체로 하여금 최대한 구체화된 사업계획서를 제출하도록 하여 타당성 조사의 개요를 파악하여야 함
- 타당성조사의 개요에 포함되어야 할 주요 내용은 사업의 배경 및 목적, 사업의 추진경위 및 주체, 사업의 내용 등임
- 사업의 목적이란 사업의 성과를 측정할 때 기준이 되므로 사업계획서에 사업목적이 구체적으로 명시되어야 하며, 사업 완료 후 기대효과 및 효과가 미치는 공간적 범위에 대해서도 제시될 필요가 있음
  - 예를 들어, 문화기반시설의 기대효과로는 사업목적과 유사하게 지역분권을 통한 지역균형발전, 문화향유 기반 확대, 문화예술시설 지역불균형 해소를 통한 시민수요 만족, 지역주민 문화향수권 고취, 지방 문화예술 수준 향상, 도시관광 활성화 등이 자주 언급됨

## 제1절 사업의 배경 및 목적

- 사업의 목적이란 사업을 수행함으로써 궁극적으로 달성하고자 하는 성과라고 정의할 수 있으며, 사업의 필요성과 유사한 측면이 있으므로 특정 사업을 추진하기 위해서는 사업계획서에 사업의 목적이 명시적으로 구체화되어야 함
- 지방자치단체 청사를 건설하는 배경 및 목적은 일반적으로 노후화로 인한 안전문제 대두, 분산 배치된 사무공간의 통합으로 인한 행정서비스 효율성 제고, 지역주민편의 제고는 물론 시설확충을 통한 지역 간 균형발전 도모 등을 생각할 수 있음

## 제2절 사업의 추진경위 및 추진주체

- 타당성조사 대상사업이 각각 배경과 목적을 갖고 있다고 하더라도 구체적으로 어떤 경로를 거쳐 사업이 타당성조사의 대상으로 확정되었는지 경위를 밝히는 작업이 필요함
  - 사업이 어떤 경로로 타당성 조사 대상사업에 포함되었는지를 조사하는 것은 본 사업을 분석할 때 쟁점으로 다뤄야 할 사항을 파악하는 첫 번째 단계임
  - 특히 기존에 투자심사를 받은 이력이 존재한다면, 투자심사조서와 심사결과를 파악하고 재투자심사 및 재조사 여부와 사유를 파악해야 함
- 또한 동 사업이 실제로 추진될 경우 어떤 주체에 의해서 사업이 수행되고 운영될 것인지를 파악하는 작업이 필요함

### 제 3절 사업의 내용

- 지방재정투자사업 타당성조사를 위해서는 사업규모 및 세부내용, 총사업비, 해당 지방자치단체의 중장기계획상의 반영 등에 대한 계획이 어느 정도 구체화되어 있어야 함
  - 청사 사업과 관련해서는 청사가 건축될 부지, 전체 연면적, 세부 시설별 면적, 각 시설별 운영계획에 대한 내용이 필요함
  - 공사내역이나 총사업비 규모 또한 사업 내용에 포함되어 있어야 함
- 지방투자사업관리센터에서는 조사가 의뢰되면 사업계획서를 면밀히 검토하고, 지방자치단체 사전설명회 등을 통해 사업내용이 구체화되지 않은 상태에서 타당성 조사에 착수하지 않도록 하여야 할 것임
- 공공투자사업을 추진하거나 타당성을 평가할 때 가장 먼저 해야 할 작업은 해당 사업지역에 대한 기초자료를 충분히 분석하는 것임
  - 타당성 조사도 예외가 아니어서 조사팀은 현장답사 및 여러 통계자료 및 기존문헌 검토 등을 통해 그 지역의 기초자료를 모으는 작업으로부터 조사를 시작함
  - 특히 해당사업과 관련된 지방신문, 공청회, 주민설명회 등의 자료 검토를 통해 사전적으로 해당사업의 주요 이슈에 대한 이해도를 바탕으로 조사를 수행하도록 함





공공청사 부문 타당성 조사를 위한 지침연구

## 제 Ⅲ 장

# 기초자료 분석 및 조사의 쟁점





## 제Ⅲ장 기초자료 분석 및 조사의 쟁점

### 제1절 기초자료 분석

- 조사팀은 타당성 평가를 위해 해당사업지역, 사업과 관련된 일반현황 등 사업계획서에 명시되지 않은 기초자료도 수집하여 면밀히 분석할 필요가 있음
  - 지역 및 시설에 관련된 일반현황 자료를 수집 및 분석하는 과정은 타당성조사에 있어서 가장 기본적인 과정이며, 해당 지방자치단체의 사회·경제적 환경에 대한 분석이 우선적으로 수반되어야 함
- 특히 공공청사 사업의 경우, 사업예정지에 대한 분석이 반드시 포함되어야 함
  - 최근 청사 건립사업의 경우에는 사무공간 기능뿐만 아니라 문화시설, 체육시설, 근린생활시설 등을 포함한 복합청사로 추진되는 경향이 있으므로, 관련한 유사시설 사례를 검토할 필요가 있음

#### 1. 자연환경 및 생활환경 분석

- 자연환경 및 생활환경 분석은 사업이 진행될 지역을 이해하는 데 가장 기초적인 자료로 지리적 환경, 자연적 환경 등을 분석 대상으로 함
- 지리적 환경 분석에서는 인근 지자체 및 주요 도시와의 거리, 접근성에 대해 검토함
  - 특히, 해당 지방자치단체에서 타 지역으로의 이동 용이성뿐만 아니라, 기존 청사에 대한 지역 주민들의 접근성, 공무원들의 업무협력을 위한 타 청사(도청사, 시·군청사, 구청사, 동청사)와의 접근성을 포함하여 검토함
- 자연적 환경 분석은 지역의 기상, 지질, 표고, 경사 분석 등을 개략적으로 살펴보는 과정에 해당함
  - 지역의 자연환경 분석 시에는 시설 건립 시 자연경관이나 유산 등을 훼손하지 않는지 검토해야 함

## 2. 사회·경제적 환경 분석

### 가. 인구 및 산업구조

- 인구구조, 산업구조, 지역총생산, 토지이용 현황 등을 조사하여 해당 지역의 특성을 파악할 수 있음
- 인구구조의 경우 해당 지역주민에 대한 가장 기초적인 자료이자, 사업의 과급효과에 큰 영향을 미칠 수 있는 요소임
  - 특히 공공청사의 경우 인구가 많은 지역에서는 인구가 적은 지역보다 공공서비스에 대한 수요가 더 크기 때문에 인구와 청사 규모가 직접적으로 연관이 있다고 할 수 있음
- 지역 내 산업 현황 및 토지이용 현황 등은 지역 내 격차 등을 보여줄 수 있는 근거자료가 되기도 함
- 그러나 기초자치단체수준에서는 광역자치단체 수준과 달리 인구, 산업구조 및 지역총생산 관련 자료 구득이 어려운 경우가 존재함
  - 그 중에서도 미래에 대한 전망자료는 더욱 구하기 어려우며, 전망을 위해 몇 가지 가정이 불가피한 실정임

### 나. 행정 환경 분석

- 해당 지방자치단체의 행정서비스 규모와 재정자립도 등을 검토하여 사업 추진 및 운영의 적절성 등을 살펴볼 수 있음
  - 기존 문헌 자료를 활용하여 행정구역, 행정조직, 재정규모를 파악할 수 있음

## 3. 사업 예정지 분석

- 앞서 제시한 지방자치단체의 일반적인 현황 외에 사업예정지에 해당하는 사항을 중심으로 상세히 기술하는 가운데, 시·군 통합 등으로 인하여 새롭게 청사를 신축하게 되는 경우를 제외한 모든 청사사업에 대해 현 청사의 현황을 포함하여 분석함



## 가. 현 청사현황

- 현 청사의 준공년도, 부지면적, 연면적, 건물규모 등 일반적인 사항을 조사하여 기술하되, 청사 신축사업의 경우 리모델링 가능성 여부를 검토해야 함
- 행정자치부의 「지자체 청사 리모델링 확산 대책(’10년 4월)」에 따라 지방자치단체는 청사를 신축하고자 할 경우, 2차<sup>1)</sup>에 걸쳐 기존 건물의 리모델링 가능성을 검토해야 함
    - 행정자치부는 청사를 신축하는 대신 리모델링을 적극 유도하기 위하여 대규모 수선의 경우에는 건축비 전액을 ‘청사정비기금’에서 저금리로 지원하고, 중·개축 시에도 지원한도액을 대폭 상향 조정하였음(시군구 15억원→100억원, 시도 75억원→150억원)
    - 행정자치부는 이와 병행하여 청사 리모델링 우수사례 확산을 위해 관련 전문가 및 리모델링 기 시행 지방자치단체 담당공무원들로 ‘청사 리모델링 지원자문단’을 구성하여 리모델링 추진 지방자치단체를 완공 시까지 전담 지원하기로 함
  - 행정자치부의 「지방자치단체 공유재산 운영기준(’16년 8월)」 제23조 및 <별표 9>에서는 지방자치단체 청사정비기금의 배정 승인 기준과 리모델링 검토사항을 연계하고 있음
    - 배정승인 기준의 하나로 기존 청사의 리모델링 추진 곤란 사유 등을 포함한 기존 청사 활용방안을 제시하도록 함<sup>2)</sup>
    - 또한, 지방청사 신·증축과 관련한 타당성 조사 용역에서 기존 청사의 리모델링 및 활용방안의 검토가 형식적인 경우에는 미승인을 원칙으로 함

1) 자체적으로 시행하는 타당성조사(1차)에서 전문기관을 통해 기존건물의 활용가능성, 신축·리모델링간 비용효과 분석 등의 리모델링 가능 여부를 검토해야 하며, 이후 상급기관의 투융자심사(2차)시 신축필요성 및 리모델링 활용방안에 대해 면밀히 검토

2) 본 사항을 포함한 배정 승인기준은 아래와 같음

- ① 안전진단 결과 붕괴위험 등으로 낮은 등급 판정을 받은 경우(안전진단 실시 결과 제출)
- ② 임시가건물 또는 임대건물을 사용 중인 경우
- ③ 청사신축 부지를 확보한 경우
- ④ 기존 청사 활용방안 - 기존 청사의 리모델링 추진 곤란 사유 등
- ⑤ 건물 에너지 효율 등급 획득 방안
- ⑥ 지방청사 신·증축 등과 관련하여 타당성 조사 용역 시 과업지시서에 기존 청사의 리모델링 및 활용방안 등 포함 여부 - 기존청사의 활용방안 등의 검토가 형식적인 경우 미승인을 원칙으로 함

- 「지방재정투자사업 심사규칙」 제4조 제3항 제4호에서는 투자심사 의뢰 시에 “시·군·구의 본청 및 의회 청사 신축사업과 시·도의 본청 및 의회 청사 신축사업의 경우에는 해당 청사의 리모델링이 가능한지 여부에 대한 검토서”를 첨부하도록 하고 있음
  - 검토서에는 ①청사시설 및 부지 현황, ②물리적 여건(안전진단 등) ③환경 여건(주변환경 및 법률상 제약 등), ④ 경제적 여건(신축 및 리모델링시 총사업비 비교), ⑤기타(기존시설 활용방안)에 대해 제시하여야 함
  - 따라서 청사사업에 대한 타당성 조사에서는 건축물 정밀안전진단<sup>3)</sup> 결과를 바탕으로 리모델링 가능성에 대해 기술함과 동시에 해당 지방자치단체가 사전에 검토한 수직·수평증축 가능성에 대해 재검토해야 함
- 기존 건물의 수직 및 수평증축 가능여부는 정밀안전진단 결과, 시설물 안전성 평가 시 내진성능 평가까지 포함하여 구조물의 내(하)력 등을 검토하며, 이때 내진성능 확보 여부에 따라 대수선(구조적 리모델링<sup>4)</sup>)이 수반되는 증축 여부를 판단할 수 있음
  - 시설물 안전등급이 B등급으로 주요부재에 경미한 결함이 발생하였으나, 기능 발휘에는 지장이 없고, 구조 해석 결과 구조물 전체적으로 구조안전성을 확보하고 있더라도, 내진성능을 확보하고 있지 않은 경우 관련법에 따라 내진성능 보강 이후에 증축이 가능함
  - 내진성능보강은 국토교통부 「건축물의 구조기준 등에 관한 규칙」에 따라 3층 이상의 건축물을 신축 또는 대수선 하는 경우에는 건축구조기술사의 구조안전 및 내진설계 검토가 필요함
  - 따라서 건축구조기술사가 기존 건축물의 정밀구조안전진단을 진행하여 그 결과를 토대로 주요구조부의 보강범위를 검토하여 구조설계를 진행하여야 하나, 건축구조기술사의 구조설계는 건축설계가 진행되어야 가능함

---

3) 정밀안전진단은 관리주체가 안전점검(정기, 긴급, 정밀점검으로 구분하며, 정밀점검의 경우 먼밀한 외관조사와 간단한 측정·시험장비로 필요한 측정 및 시험 실시)을 실시한 결과 시설물의 재해 및 재난 예방과 안전성 확보 등을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 실시하며, 안전점검으로 쉽게 발견할 수 없는 결함부위를 발견하기 위하여 정밀한 외관조사와 각종 측정·시험장비에 의한 측정·시험을 실시함. 정밀안전진단에서는 시설물의 결함 정도에 따라 필요한 조사·측정·시험, 구조계산, 수치해석 등을 실시하고 분석·검토하여 안전성평가 결과를 결정해야 하며, 또한 필요한 경우에는 구조물의 사용성, 내진성능 등도 평가하여야 함. 정밀안전진단 결과 보수·보강이 필요한 경우에는 보수·보강방법을 제시하여야 하며, 이 경우 보수·보강 시 예상되는 임시 고정하중(공사용 장비 및 자재 등)이 현저하게 작용하는 상황에 대한 구조 안전성평가를 포함하여야 함(『시설물의 안전점검 및 정밀안전진단 실시 등에 관한 지침』 제13조)

4) 건축물의 기둥, 보, 내력벽, 주계단 등의 구조나 외부 형태를 수선·변경하거나 증설

- 즉 실시설계 전 단계인 타당성 조사 단계에서 내진성능보강의 범위를 정확하게 판단하기에는 한계가 있으며, 이에 따라 실제 공사에 들어갔을 때 내진성능 보강과 관련한 비용이 기본계획 및 타당성 조사 시 추정했던 금액보다 높아질 가능성이 있음

〈표 III-1〉 시설물 안전등급

안전등급	시설물의 상태
A (우수)	문제점이 없는 최상의 상태
B (양호)	보조부재에 경미한 결함이 발생하였으나 기능 발휘에는 지장이 없으며 내구성 증진을 위하여 일부의 보수가 필요한 상태
C (보통)	주요부재에 경미한 결함 또는 보조부재에 광범위한 결함이 발생하였으나 전체적인 시설물의 안전에는 지장이 없으며, 주요부재에 내구성, 기능성 저하 방지를 위한 보수가 필요하거나 보조부재에 간단한 보강이 필요한 상태
D (미흡)	주요부재에 결함이 발생하여 긴급한 보수·보강이 필요하며 사용제한 여부를 결정하여야 하는 상태
E (불량)	주요부재에 발생한 심각한 결함으로 인하여 시설물의 안전에 위험이 있어 즉각 사용을 금지하고 보강 또는 개축을 하여야 하는 상태

자료: 한국시설안전공단, 『안전점검 및 정밀안전진단 세부지침해설서-건축물』

## 나. 사업예정지 환경

- 사업예정지를 중심으로 한 입지여건, 접근동선 등을 포함하여 주변 환경 분석을 실시함
  - 사업예정지의 조건이 공사비에 영향을 미칠 수 있으므로 사업예정지의 지질, 표고, 경사 등에 관해 개별적으로 기술할 필요가 있음
- 사업예정지의 도시계획시설 현황, 지구단위계획, 토지이용 현황, 건축물 현황, 용도지구, 소유자 현황에 대한 검토가 필요함
  - 용지보상비 산정, 건축 가능 용적률 및 건폐율, 건축 가능 최고높이 등에 영향을 미치는 사항이므로 면밀한 검토가 필요함

## 4. 유사시설 및 운영현황

- 최근 복합적인 기능을 수행하는 청사를 건립하려는 사업이 증가함에 따라 유사 사례의 검토의 중요성이 높아지고 있음
- 따라서 해당 지역의 청사와 유사한 성격 및 규모를 가진 시설 사례를 조사하여 비교 및 검토할 필요가 있음
  - 복합청사의 경우 주로 주민편의시설, 문화시설, 복지시설 등이 포함되어 있으므로, 주변의 유사시설 운영현황에 대한 조사가 필요함
  - 유사사례 분석은 현장답사 및 문헌조사를 통해 이루어지며, 시설의 건립 배경, 규모, 공사기간, 공사비뿐만 아니라 운영현황 등을 포함하여 검토해야 함

### 제2절 관련 법률 및 계획의 검토

- 지방자치단체가 추진하는 여타 사업의 경우, 해당 사업이 국가 전체의 계획 방향과 부합하는 지를 확인하는 과정이 필요함
- 그러나 지방자치단체의 청사는 국가 전체의 계획 방향과 큰 연관성이 없이 지속적이고 일관적인 행정서비스를 공급하는 곳이며, 기본적으로 해당 지방자치단체 주민에게 원활하고 효율적인 행정서비스를 공급하기 위한 시설임
- 따라서 국가 전체 계획과의 연관성보다는 해당 지역의 도시계획 및 관련 법률과의 연관성에 중점을 두고 살펴볼 필요가 있음
  - 시·군·구 단위의 청사사업일 경우, 상위 정부인 시·도 단위의 도시계획 및 관련 법률도 함께 검토해야 함
- 또한 사업비와 관련하여 청사건립기금 관련 조례제정, 중기지방재정계획 예산 반영여부 등이 중요할 것으로 판단됨
  - 특히 중기지방재정계획에 반영되지 않은 경우, 해당 내용을 정책적 타당성 분석에서 언급하고 차후 중기지방재정계획에 포함시킬 것을 권고해야 함

## 제3절 타당성 조사의 쟁점도출

### 1. 기술적 검토 및 비용 관련 쟁점

#### 가. 부지 관련 쟁점

- 사업예정지에 대한 현황분석을 바탕으로 건축 가능 용도지역, 증축 가능 여부 등 부지 및 건축면적 적정성에 대한 쟁점사항을 도출
  - 특히 청사를 이전하지 않고 철거 후 동일부지에 신축을 하는 경우 또는 리모델링 및 증축의 경우, 용도지역 및 용적률, 건폐율과 관련한 쟁점이 발생할 수 있음
    - 예를 들어 기존보다 용적률 및 건폐율이 추가적으로 요구되는 신축 및 증축 사업의 경우, 용도지역 변경, 용적률 및 건폐율 제한 완화를 위한 지구단위계획 변경 등의 사항을 검토할 필요가 있음
    - 용적률 및 건폐율 완화는 해당 구역이 리모델링 활성화구역 지정될 예정이거나 리모델링활성화구역에 관한 내용이 포함된 지구단위계획으로 변경할 시에도 연관되어 있으므로 이와 관련한 추진사항 및 실현가능성 등에 대해 검토해야 함
- 문화재 발굴 가능성이 있는 사업예정지의 경우, 시굴조사 및 문화재위원회 심의와 관련한 절차를 거쳐야 하므로 이로 인한 사업추진 지연 등과 같은 리스크에 대해 검토할 필요가 있음

#### 나. 규모 관련 쟁점

- 공공청사의 시설면적의 적정성을 판단할 수 있는 관련 법령의 확인 및 쟁점 사항을 도출
  - 청사의 적정 면적은 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 별표 1, 2, 3에서 본청 청사, 의회 청사, 지방자치단체의 장의 집무실로 구분하여 기준 면적 상한선을 제시하고 있음

- 「공유재산 및 물품관리법」 제94조의3에서는 지방자치단체의 청사운영과 관련하여 청사의 적정한 관리를 위한 청사의 면적기준은 해당 지방자치단체의 주민 및 공무원 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위 내에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있음
- 그러나 공유재산 관련 조례를 제정하여 청사의 적정면적 산정 기준을 제시하고 있는 지방자치단체에서는 주로 공무원 수를 기준으로 하여 구체적인 청사의 면적을 산정하도록 명시하고 있음
- 이때 산출기준이 되는 공무원 수는 유동적인 현원이 아닌 정원을 기준으로 산정하여야 함
- 기존 청사 면적 중 임차시설이 존재하는 경우, 임차 면적을 포함하여 기존 면적 전체의 규모 적정성에 대한 검토가 필요함
  - 임차 청사의 경우, 해당 건물에 근무하는 공무원 수에 따라 산정된 필요 면적을 실질적으로 정확하게 만족시키는 임차 공간을 확보하는 데 어려움이 있기 때문에 필요면적보다 과다한 면적을 임차할 가능성이 있음
  - 또한 상업용 오피스의 공용면적 비율이 공공청사의 공용면적 비율(30~40%)보다 클 가능성이 있음
  - 즉, 현 청사 기준의 적정면적보다 과도한 면적을 임차정사로 활용할 경우, 사업 면적이 축소될 가능성이 있음
- 사업계획서에서 제시된 기존 청사 면적과 건축물 대장의 면적 간에 차이가 존재할 경우에는 실측 면적을 기준으로 조사를 진행해야 함
  - 도면을 통해 공간별 기존 면적을 검토하는 방법도 있음
- 복합청사를 위해 주민편의시설, 체육시설, 문화시설 등을 포함한 사업의 경우, 사업 대상지 인근에 중복시설이 존재하는지의 여부 및 운영 현황에 대한 검토가 필요함
- 「총사업비 관리지침」의 부설주차장 설치기준에는 도심청사의 경우 원칙적으로 법정 주차대수의 2배 이내로 제한하고 있으며, 부설주차장의 지하화 여부는 기 확보된 부지면적, 지가 등을 고려하여 결정하도록 해야 함

### 총사업비 관리지침(2015. 4)

**제93조(부설주차장의 설치)** ①부설주차장의 설치는 「주차장법」, 「도시교통정비 촉진법」, 해당지역 「조례」 등에서 정하는 기준에 따라 합리적인 수준으로 조정한다.

②도심지역에 건축하는 청사의 부설주차장 면적은 당해 청사에의 대중교통에 의한 접근성, 업무용 차량 보유대수, 비상근무자를 위한 주차 수요 등을 종합적으로 고려하여 결정하되, 원칙적으로 법정주차대수의 2배 이내, 지하주차장의 경우 지하 2층 이내로 한다.

③부설주차장의 지상화 또는 지하화 여부는 기 확보된 부지면적, 지가 등을 고려하여 결정한다.

- 주차장 중에서도 특히 지하주차장의 경우, 총사업비 증가에 상당한 영향을 미칠 수 있으므로 지하주차장의 필요성에 대한 검토가 필요함
- 복합청사의 경우, 복합시설의 종류에 따라 주차면적 산정 기준이 달라지므로 각각의 시설면적에 부합하는 적정 주차면적 산정<sup>5)</sup>이 필요함

## 다. 비용 관련 쟁점

- 사업계획서에 제시된 건축 공사비에 대한 검토를 바탕으로 관련 비용에 대한 쟁점사항을 도출
  - 공사비 단가로 조달청에서 제시하는 「공공건축물 유형별 공사비 분석」의 사례를 활용할 수 있음
    - 서울시의 경우, 「공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인(안)」을 별도로 기준으로 운영하고 있음
    - 그러나 타 지방자치단체 사업과의 형평성 및 타당성 조사의 객관성 담보를 위해 공공청사 사업의 공사단가는 조달청 사례 단가를 기준으로 제시할 필요가 있음
    - 다만, 서울시 자치구의 경우 서울시로부터 지원되는 특별교부금 또는 보조금을 산정을 위해 「공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인(안)」의 단가를 활용하고 있으므로, 연구진의 재량으로 서울시의 단가에 의한 비용 추정 사항을 참고적으로 병기할 수 있음

5) 복합시설의 주차면적 산정을 위해서는 「주차장법」 및 동법 시행령의 [별표 1]을 참조

- 신축건축물 내진설계 의무화 및 기존건축물 내진설계 인센티브 제공에 의한 비용 증가가 전체 경제성 분석에 악영향을 미치지 않도록 분석에서 제외하는 방법을 검토할 필요가 있음
  - 2015년 10월 기준 전국 시설물 내진보강 현황을 살펴보면, 공공건축물의 경우 내진적용 비율이 33.7%에 불과함(국민안전처 보도자료, 2015.12.28.)
  - 즉 내진설계가 도입되기 이전에 건설되었거나 혹은 현재의 내진설계 기준에 의해 설계되지 않은 건물들이 다수임
    - 우리나라의 내진설계기준은 1985년 멕시코 대지진을 계기로 1986년 내진설계법이 마련되었고, 1988년 내진기준이 제정되었으며, 현재 신축건축물 내진설계 대상은 3층 이상(또는 연면적 500㎡ 이상)임
    - 2017년부터는 2층 이상(또는 연면적 500㎡ 이상) 신축건축물까지 내진설계가 의무화되며, 건축물 비구조체인 칸막이 벽체·유리, 승강기 등에 내진설계기준이 마련될 예정임<sup>6)</sup>
    - 또한 기존 건축물도 내진보강 시 재산세·취득세 감면, 건폐율·용적률 완화 등 다양한 인센티브가 제공될 예정임
  - 따라서 이러한 공공건축물들의 내진성능 향상을 위한 사업이 신축사업은 물론이고 기존 건축물의 리모델링 사업 시행 시 반드시 수반될 것으로 예상됨에 따라 이에 따른 비용 증가부분이 전체 사업 경제성 부분에 악영향을 미치지 않도록 제외하는 것을 검토해야 함
  - 내진성능 향상에 따른 비용과 편익을 동일하다고 가정하고 경제성 분석을 수행할 수 있음

## 라. 기타 쟁점 사항

- 복합용도 청사의 경우 다양한 주민시설 및 편의시설이 입주하게 되며, 이에 따라 각 시설의 성격을 고려한 배치 및 설계가 필요함
- 복합용도 청사에 포함될 수 있는 어린이집과 보건소는 일정 수준 이상의 폐쇄성이 필요한 시설이며, 공연장, 민원실과 근린생활시설은 일정 수준 이상의 개방성을 담보해야 하는 공간임

6) 2016.5.27. ‘제9차 국민안전 민관합동회의’에서 확정됨



- 어린이집은 낯선 외부인으로부터의 단절과 독립된 교육·보육공간의 확보라는 측면에서, 보건소는 환자와 비 환자의 격리 차원에서 서로 다른 폐쇄성을 추구하고 있음
    - 특히 보건소의 경우, 메르스 사태로 인해 격리의 중요성이 한 층 더 강조되고 있으므로 시설의 공간적 독립성을 보장받아야 할 필요가 있음
  - 공연장, 민원실, 근린생활시설은 모두 접근 편의성을 위한 개방성이 강조되는 공간임
    - 민원실과 근린생활시설, 공연장과 근린생활시설은 이용자의 편의성의 측면에서 시너지를 발휘하는 조합이 될 수 있음
- 따라서, 각 시설별 성격 파악을 바탕으로 조합 가능성을 검토하여 설계에 반영하는 것이 필요함

## 2. 수요 및 편익 관련 쟁점

### □ 수요 추정 방법

- 수요는 공급시설의 이용자로 정의되며, 청사의 이용자는 공무원의 행정서비스 대상인 주민과 공무원으로 구분 가능함
  - 『서울시 투·융자 심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구』에서는 일차적으로 해당 지역의 인구수를 검토하고, 인구수에 비례하는 적정 공무원 수를 추정하도록 하고 있음
  - 장래 인구 증감에 따른 적정 공무원 수 추이를 살펴보고, 현재 공무원 수를 기준으로 청사 규모를 산출하는 것이 적절한 지 여부를 판단해 볼 수 있음
  - 그러나, 중장기적으로 인구수에 변화가 미미하고, 이에 따른 공무원 정원이 큰 폭으로 변동되지 않을 경우, 또는 인구수와 공무원 수의 추이가 비례하지 않는 지역의 경우에는 인구수가 공무원 수를 추정하는 직접적인 기준이 되지 못하는 한계가 있음
  - 그러나 인구와 청사의 적정규모 관계는 「공유재산 및 물품관리법 시행령」에서 인구 규모에 따른 청사 최대 허용 규모를 의미하므로 청사 규모 검토의 첫 번째 단계로 반드시 수행해야 함
- 실질적으로 공공청사 면적 산정 시에는 해당 지방자치단체의 관련 조례 내 표

준면적산정기준에 따라 청사 내에서 근무하면서 지역주민에게 행정서비스를 제공하고 있는 공무원 수에 근거하여 청사의 적정규모를 산정할 수 있음

- 적정수요 및 이에 따른 적정면적 검토를 위해 청사 면적 기준을 정하고 있는 지방자치단체의 조례 및 청사설치 기준 등을 검토해야 하며, 이때 공무원 수는 정원을 적용해야 함
- 복합용도 청사의 경우, 각 주민시설 및 편의시설별로 수요 추정을 위한 별도의 작업이 필요할 수 있음
  - 특히 문화·체육시설 또는 상업시설이 포함된 경우, 해당 분야 지침에서의 수요 추정 방법을 참고해야 함
  - 문화·체육시설의 수요 추정 시 가장 유의할 부분은 해당 시설과 유사한 시설이 주변지역에 존재하는지 여부 및 각 시설로부터 발생하는 수요가 해당사업으로부터 창출된 신규 수요인지 이전수요인지 구분하는 것임

□ 공공청사 사업은 유형별, 수혜자별로 발생하는 편익이 달라질 수 있음

- 이전에 따른 공공청사 신축사업의 경우, 행정서비스를 제공하는 공무원의 업무공간 개선 편익, 접근성 개선 편익, 기존 부지 매각 또는 활용 편익 등이 기대되며, 이에 따라 직접적인 수혜자는 지방자치단체 및 공무원, 지역 주민으로 파악됨
- 공공청사의 노후화 또는 임차시설 청산 등을 위해 기존 부지에 증축 또는 리모델링을 하는 사업의 경우 역시 업무공간 개선 편익 또는 임차비용 절감 등이 기대되며, 이에 따라 주요 수혜자는 지방자치단체 및 공무원으로 파악됨
- 그러나 복합용도 청사의 경우 각 시설별로 편익항목을 검토해야 하며, 문화·체육시설 및 상업시설이 포함된 경우, 해당 분야 지침에서의 편익 추정 방법을 참고해야 함
  - 단, 각 시설로부터 발생하는 편익이 해당사업으로부터 창출된 신규 편익이 아닌 이전 편익의 경우에는 경제성 분석 시 편익에서 제외하고 분석해야 함

□ 선행 조사 연구에서 적용된 공공청사의 편익 추정 방법론

- 2014년도 「예비타당성조사 운용지침」에 따르면, 공공청사 건립사업은 예비타당성조사<sup>7)</sup> 면제사업에 해당되어 경제적 편익을 산출한 공공청사 사례가 없음

7) 예비타당성조사는 「국가재정법」 제38조 및 같은 법 시행령 제13조의 규정에 따라 대규모 신규 사업에 대한 예산편성 및 기금운용계획을 수립하기 위하여 기획재정부장관 주관으로 실시하는 사전적인 타당성 검증 평가임

**제11조(면제사업)** ① 국가재정법 제38조 제2항에 따라 다음 각 호에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다. (이하 ‘예타면제’라 한다)

1. 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축사업

(주) 공공청사 : 국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물·부대시설 및 그 대지(『정부청사관리규정』 제2조, 제3조 참고)

- 따라서 공공청사 건립사업의 타당성 조사에서 한국개발연구원의 예비타당성조사 지침 및 사례를 참조하는 것은 불가능함
  - 한편, 『서울시 투·융자 심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구』에서는 ‘시행 대안’과 ‘미시행 대안’간의 편익 차이를 임차료 절감 비용으로 산출하였음
    - 공공청사의 신축 또는 증축·리모델링 사업의 미시행 시 지방자치단체는 민간이 소유한 건물의 사무실을 임차해야 하므로 사업 시행 시의 편익은 임차료 절감 편익으로 가늠할 수 있음
  - 이는 경제적 편익 산출 논리에 부합하는 것으로 판단할 수 있으나, 조사 사례별로 ‘미시행 대안’에 대한 차별화된 가정이 필요할 것으로 판단되며, 이로부터 편익 산출방안의 탄력적 적용이 요구됨
- 청사 건립에 따른 업무공간 개선으로 행정서비스 향상 편익 산정 방안
- 청사 건립에 따른 업무공간 개선 편익은 사업 미시행 시 건물 노후화 및 협소한 업무공간 등 열악한 직무환경이 개선되면서 기대되는 해당 지방자치단체 공무원의 직무만족도 및 직무성과 향상 등이 될 수 있음
  - 그러나 직무환경변화에 의한 직무만족, 성과, 조직몰입도 변화를 정량화하기 어려운 실정이므로, 이와 관련된 부분은 사업의 필요성 검토 차원에서 해당 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문을 통해 수렴된 의견을 참고할 수 있을 것임
  - 업무공간 개선 편익을 정량화하기 위한 대안으로 사업 시행 시와 미시행 시의 사무공간 가치 차이를 측정하여 편익을 산출할 수 있음
    - 청사가 이용자에게 제공하는 편익은 사무공간의 제공편익이며, 사무공간의 편익을 경제성 분석 관점에서 측정하기 위해서는 잠재가격 개념으로서의 지불의사가격을 측정해야 함

- 업무공간에 대한 지불의사 가격은 오피스 임대료, 즉 업무공간이 제공하는 서비스에 대해 시장거래를 통해 형성되는 임대료 수준으로 해당 재화의 이용자 선호가 반영된 결과치로 정의될 수 있음
- 사무공간 가치를 측정하기 위한 방법론은 유사 시설의 실질 임대료를 확인하여 적용하는 것이나, 공공청사와 같은 단일 건축물 임대사례를 사업예정지 인근에서 찾는 데는 어려움이 존재함
  - 또한, 임대료는 건축물 연면적, 건축연도, 접도수, 역세권 등 다양한 요소에 의해 영향을 받기 때문에 유사사례를 통한 임대가치 추정은 한계가 존재함
- 타당성 조사에서는 객관성 및 신뢰성 있는 통계 자료의 활용이 중요하므로, 국토교통부 및 한국감정원에서 발표하는 『상업용부동산 임대동향조사』 국가승인통계자료를 활용하여 임대가치를 추정할 수 있음
  - 『상업용부동산 임대동향조사』에서는 지역별 오피스 임대료 현황뿐만 아니라 투자수익률, 소득수익률 등 다양한 임대소득 자료를 제시하고 있음
  - 주변 임대료 적용에 한계가 있으므로 자산가치에 따라 임대료를 추정할 수 있는 소득수익률을 적용하여 임대가치 수준을 추정하는 것이 가장 합리적인 방법이라 판단됨
- 청사의 사무공간 가치 추정 방법 상 목적토지이용상황에 따른 토지이용가치 차이로 발생하는 쟁점
  - 청사 이전 사업에서 기존부지와 신규부지의 목적토지이용상황에 따른 토지비 차이가 크게 나는 경우, 임대가치 산출에 크게 영향을 미치므로 목적토지이용 상황에 대한 보정 필요성에 대한 검토가 필요함
  - 신규부지의 주변지역 임대료 등이 기존부지 주변지역보다 낮을 경우 기존시설과 부지 매각 등에 따른 편익이 신청사의 업무공간 개선 편익 크기 및 발생 여부에 크게 영향을 미칠 수 있음
    - 예를 들어, 기존 청사 부지와 신축예정지의 목적토지이용상황에 따라 개별공시지가 차이가 발생하고, 이로 인해 편익이 과대 또는 과소하게 추정될 수 있음
    - 그러나 토지이용상황에 따른 개별공시지가의 차이는 사업시행으로 인해 창출되거나 소멸하는 가치가 아님
    - 따라서 기존 청사 부지와 신축 예정지의 목적토지이용상황은 동일한 것으로 수정하여 개별공시지를 보정할 필요가 있는 지에 대한 검토가 필요함

## □ 이전부지 활용 편익 관련 쟁점

- 예비타당성조사에서 청사 이전사업의 경우 기존부지에 대한 소유권 이전(매각 혹은 이관) 계획을 가지고 있으므로, 이전부지의 시장가치를 편익으로 산정하였으나, 지방재정투자사업 타당성조사의 경우 토지 소유권이 이전되지 않고 지방자치단체가 계속 보유하되 토지를 다른 용도로 사용하는 경우가 많음
- 원칙적으로는 이전부지 활용계획에 의거하여 그에 따라 경제적 편익을 산정하는 것이 합리적이거나, 현실적으로 불가능한 경우가 많음
  - 예를 들어 기존부지를 공원으로 활용할 경우 공원 조성비용과 공원의 편익을 하나의 사업 단위로서 새로이 평가해야 하지만, 구체적인 계획의 부재 및 분석의 실효성 부족 등으로 조사가 불가능한 경우가 많음

〈표 III-2〉 이전 사업의 경우 기존 부지에 대한 비용 편익 분석

구분	신규 부지	이전 부지	
비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 용지보상비</li> <li>■ 총사업비, 운영비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 용도 변경에 수반되는 비용(철거비 포함)</li> </ul>	
편익	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이전으로 인한 증분 편익</li> <li>■ 기존 시설의 유지보수비용 절감편익</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이전부지 활용 편익</li> </ul>	
		활용 계획 확정	활용 계획 미정
		해당 확정안의 편익	이전부지의 기회비용

- 또한 이전부지 활용 편익은 이전사업일 경우 발생하지만, 해당 사업의 본질적인 편익으로 보기 어려우며, 초기년도에 발생하기 때문에 전체 편익을 좌우하는 경우가 많음
- 이와 관련하여 본 지방재정투자사업 타당성 조사에서는 이전사업의 경우에도 총편익으로 산정하는 ①신규사업으로 분석하는 것을 기본안으로 하고, 이전부지 활용 편익과 증분편익으로 산정하는 ②이전사업으로 분석하는 것은 별도로 구분하여 제시하고자 함
- 이전사업으로 분석할 경우에는 다음과 같은 이전부지 활용 편익 방법을 사용할 수 있음
  - A. 민간에 매각하는 경우, 즉 소유주체가 달라질 것이 확정적인 경우는 토지의 매각대금(시장가치) 반영(예: 보상배율 활용, 감정평가 활용)

- B. 활용계획이 구체적인 경우에는 해당 활용 계획에 따른 비용 및 편익을 반영하는 것을 원칙으로 하되, 개략적으로 반영
- C. 활용 계획이 구체적이지 않은 경우에는 토지의 기회비용적 가치는 가장 보수적인 수치로 반영(예: 공시지가만 반영)

## 제4절 대안설정

### 1. 대안기준

- 각 실별 면적 산정기준은 해당 지방자치단체 「공유재산 관리조례」의 설계기준표, 법적 기준면적 및 유사기관 기준을 적용함
- 적정 시설규모산정에 있어 면적기준이 있는 경우, 해당 지방자치단체의 「관리조례」 및 소요시설 설치에 따른 상위 법령(공공기록물관리에 관한 법률 시행령, 측량수로지적에 관한 법률 등), 유사기관 기준을 검토하여 적정 면적을 산정함
- 특히, 일부 세부시설에 대해 연면적 대비 범위값 또는 시설규모의 최소, 최대비율이 제시된 경우(예: 공용면적 등)에는 대안으로서 최소 및 최대값을 적용하도록 함
  - 다만 지방자치단체에서 제출한 사업의뢰서 상의 세부시설 면적 계획이 범위값 내에서 계획된 경우, 지방자치단체의 계획을 그대로 준용하되 각 세부시설 면적 최대 허용값을 적용한 대안을 적정면적의 상한선으로 제시할 수 있음
- 한편 별도의 면적기준이 부재한 경우, 기능이 유사한 시설(정부지방합동청사 등)의 평균 소요면적을 우선적으로 참고하는 가운데 현장실태조사를 통해 요구안의 적정성을 판단함
  - 그러나 면적기준의 부재여부와 상관없이 공용면적에 포함되거나 중복되는 시설은 검토대상면적에서 제외
- 이상의 내용을 정리한 적정규모의 산정기준은 <표 III-3>과 같음

〈표 III-3〉 적정 시설규모 산정기준

구분	기준면적
1. 면적기준이 있는 경우	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 지방자치단체 관리조례, 공공기록물관리에 관한 법률 시행령, 측량수로지적에 관한 법률 등 소요시설 설치에 따른 상위 법령, 유사기관 기준 등을 적용</li> <li>• 대안1 : 적정 범위값으로 면적기준이 설정되어 있는 시설의 경우, 최소값을 적용하는 것으로 함</li> <li>• 대안2 : 적정 범위값으로 면적기준이 설정되어 있는 시설의 경우, 최대값을 적용하는 것으로 함</li> </ul>
2. 면적기준이 없는 경우	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 타기관의 동일 내지 유사시설 면적 원단위를 검토함</li> <li>• 실태조사·인터뷰를 통해 요구안의 적정성을 판단</li> <li>• 공용면적에 포함되거나 중복되는 시설로 판단되는 경우 검토대상 면적에서 제외시킴</li> </ul>

주: 면적기준의 부재여부와 상관없이 공용면적에 포함되거나 중복되는 시설로 판단되는 경우, 대안1·2 공통적으로 검토대상 면적에서 제외됨

## 2. 대안내용

- 검토안은 요구안의 시설면적에 적정 공사비 단가 및 적정 부대비 요율을 적용하여 총사업비를 검토함
- 면적기준이 있는 경우 중 면적의 범위가 주어지는 시설은 최소값을 대안1, 최대값을 대안2로 설정하여 그 시설면적에 적정공사비 단가 및 적정 부대비 요율을 적용하여 총사업비를 산정함

〈표 III-4〉 검토안 및 대안 검토내용

구분	검토 내용
검토안	요구안 시설면적 + 적정단가 + 적정부대비 요율
대안1	적정시설면적(최소값) + 적정단가 + 적정부대비 요율
대안2	적정시설면적(최대값) + 적정단가 + 적정부대비 요율

- 최소값을 적용한 대안1이 해당 사업의 특성상 큰 의미가 없거나 최소·최대값 외의 주요 쟁점을 포함한 또 다른 대안이 불가피한 경우, 연구진의 재량으로 대안1(최소값 기준 적용)을 생략 가능함







공공청사 부문 타당성 조사를 위한 지침연구

## 제Ⅳ장 수요 및 규모검토





## 제Ⅳ장 수요 및 규모 검토

### 제1절 수요 검토

#### 1. 인구 추정

- 공공청사 수요추정의 목적은 과대·호화청사로 인한 지방재정 건전성 악화 문제를 방지함과 동시에 청사면적에 대한 지방자치단체의 요구를 관련 법 규정에 근거하여 타당한 범위 내에서 청사의 적정 규모를 산정하는 데 있음
- 공공청사 수요추정 기준은 주인으로서의 지역 인구가 1차적인 수요가 되며, 지역 인구에 근거하여 산출된 사용자인 대리인으로서의 공무원의 수가 2차적인 수요 기준이 됨
- 1차적 수요자인 지역의 인구 규모는 「공유재산 및 물품관리법 시행령」에 따라 공공청사의 전체 기준 면적 상한선을 산정하는 근거가 됨
  - 따라서 공공청사 사업을 추진하는 지방자치단체는 지역 인구 현황에 따라 법률에서 허용하고 있는 청사의 기준 면적 내에서 청사의 면적을 계획해야 함
  - 행정자치부의 「지방자치단체 공유재산 운영기준(’16년 8월)」 제21조 ②항에서는 “지방자치단체의 장은 법<sup>8)</sup> 제49조의3제2항에 따라 당해연도 지방자치단체 청사의 면적기준을 산정하기 위한 인구수는 전년도 12월31일 기준으로 한다.”고 명시하고 있음
- 현재 인구 규모와 더불어 해당 지역의 미래 인구 변화에 대한 검토를 통해 향후 변화에 대응한 적정한 청사 규모도 예측하는 과정도 필요함
  - 미래 인구 변화에 대한 자료는 통계청에서 17개 광역시도별로 자료가 제공되고 있으나, 시군구의 경우 해당 지방자치단체가 소속된 광역시도의 추계인구 증감비율을 적용하여 미래 인구를 추정해 볼 수 있음

8) 「공유재산 및 물품 관리법」

- 단, 해당 시군구가 소속된 광역시도 추계인구 증감률을 적용하기 위해서는 광역시와 해당 지방자치단체의 과거인구 증감률 간에 신뢰할 만큼의 상관관계가 존재하여야 함
- 그러나 중장기적으로 인구 수 및 이에 따른 공무원 정원이 큰 폭으로 변동되지 않고 현재 정원 수준에서 미미한 증감 정도가 있을 것으로 판단되는 경우, 「공유재산 및 물품관리법 시행령」에 따라 적용되는 기준 면적의 변동을 고려하지 않아도 될 것임
- 전반적으로 공공청사 사업에서 지역 인구의 증감 여부는 현재와 미래의 지역특성을 파악하는데 있어서도 중요한 지표가 될 수 있음
  - 또한 지역의 인구수는 경제성 분석에서도 이용자 기반의 통행시간, 업무시간, 주차시간 단축 등의 편익을 추정하는 경우에 중요한 고려요인이 됨

## 2. 공무원 정원

- 공공청사의 2차적 수요인 공무원의 규모는 공공청사의 공간계획에 있어서 해당 지방자치단체 조례에 따라 세부 실별 면적 등을 산정하는데 근거가 되므로 관련 규정을 면밀히 검토할 필요가 있음
  - 공공청사의 사용자로서 공무원 수는 정원과 현원으로 구분되며 현원은 각 자치단체별 청사의 공간 여건 및 근무배치에 따라 가변적이므로 규정상의 정원을 기준으로 청사 소요 면적을 산정하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
  - 특히, 지방자치단체 대다수의 공무원 현원이 정원보다 적기 때문에 현원을 기준으로 세부 실별 면적을 산출하는 것은 향후의 정원이 충족될 경우의 면적 산정에서 오차를 유발할 가능성이 있으므로 정원을 기준으로 면적을 산출하는 것이 타당하다고 보임
- 따라서 타당성 조사를 위한 공무원 수는 소요면적의 확보 및 면적 산정의 명확한 근거기준 제시를 위하여 가변적인 현원보다는 정원을 기준으로 하고, 이를 근거로 세부 각 실별 면적을 산출하는 절차를 거치는 것이 바람직할 것으로 판단됨

- 일반적으로 지방자치단체의 공무원 정원은 각 지방자치단체별 「지방공무원 정원배정 규정(규칙)」에 따르도록 되어 있으므로, 이에 근거하여 본청 및 의회청사 등의 정원을 확인 및 검토하여야 함

## 제2절 규모 검토

### 1. 청사의 기준 면적

#### 가. 「공유재산 및 물품 관리법」 과 동 시행령

- 지방자치단체 청사의 시설면적규정은 「공유재산 및 물품관리법」 및 「공유재산 및 물품관리법 시행령」에 근거하고 있음
- 「공유재산 및 물품관리법」 제94조의3(지방자치단체의 청사운영) ②항에 의거, 지방자치단체 청사의 면적기준은 대통령령으로 정하는 범위에서 지방자치단체의 조례로 정함

#### 공유재산 및 물품 관리법

[시행 2014.11.19.] [법률 제12844호, 2014.11.19., 타법개정]

**제94조의3(지방자치단체의 청사운영)** ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 청사를 적정하게 관리하여야 한다.

② 지방자치단체 청사의 적정한 관리 등을 위한 청사의 면적기준은 해당 지방자치단체의 주민 및 공무원 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. [본조신설 2010.2.4.]

- 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제95조(지방자치단체 청사의 면적기준) ②항에 의거 지방자치단체 청사의 면적기준은 [별표 1] 및 [별표 2]에서 정하는 범위 내에서 지방자치단체 조례의 기준을 따르도록 하고 있음

- 이 때 행정자치부의 「지방자치단체 공유재산 운영기준」(’16년 8월) 제21조 ②항에 서는 “지방자치단체의 장은 법9) 제49조의3제2항에 따라 당해연도 지방자치단체 청사의 면적기준을 산정하기 위한 인구수는 전년도 12월31일 기준으로 한다.”고 명시하고 있음
  - 또한 <별표 8>인 「지방자치단체 청사 관리·운영」에서 상세 기준을 제시하고 있음
    - 당해연도 기준면적 초과 여부는 전년도 12.31일 인구기준을 적용
    - 당해연도 인구가 전년도 12.31일 인구보다 감소되어 기준면적을 초과하게 된 경우에는 감소되기 전년도 12.31일 인구기준을 적용하되, 인구 감소 이전에 기준면적을 초과한 경우에는 자체노력으로 초과면적을 해소해야 함
    - 당해연도 인구가 전년도 12.31일 인구보다 증가되어 기준면적이 상향된 경우에는 당해 연도는 전년도 12.31일 인구기준을 적용하고, 상향된 인구기준은 다음연도 기준면적 적용 시 반영함

### 공유재산 및 물품 관리법 시행령

[시행 2015.3.1.] [대통령령 제26103호, 2015.2.16., 일부개정]

**제95조(지방자치단체 청사의 면적기준)** ① 법 제94조의3제2항에 따른 청사는 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 지방자치단체의 본청 청사: 지방자치단체의 장의 집무실(비서실과 접견실을 포함한 다) 용도로 사용하거나 지방자치단체의 장을 보조·보좌하는 기관(의회사무기구·소속기관·합의제행정기관과 하부행정기관은 제외한다)이 그 업무를 처리하기 위하여 해당 지방자치단체가 소유하거나 사용(임차를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)하는 건축물을 말한다.

2. 지방자치단체의 의회 청사: 지방의회(의회사무기구를 포함한다)가 그 업무를 처리하기 위하여 해당 지방자치단체가 소유하거나 사용하는 건축물을 말한다.

② 법 제94조의3제2항에서 "대통령령으로 정하는 범위"란 다음 각 호의 구분에 따른 면적을 말한다. <개정 2015.2.16.>

1. 제1항제1호에 따른 지방자치단체의 본청 청사의 기준 면적은 별표 1과 같다.

2. 제1항제1호의 지방자치단체의 본청 청사 중 지방자치단체의 장의 집무실 기준 면적은 별표 2와 같다.

3. 제1항제2호에 따른 지방자치단체의 의회 청사의 기준 면적은 별표 3과 같다.[전문개정 2010.8.4.]

9) 「공유재산 및 물품 관리법」

## □ 별표 1

지방자치단체의 본청 청사의 기준 면적(제95조제2항제1호 관련)

## 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도의 본청 청사

구분		기준면적
특별시		127,402㎡
광역 시	인구 300만명 이상 500만명 미만	68,333㎡
	인구 200만명 이상 300만명 미만	52,784㎡
	인구 200만명 미만	37,563㎡
구분		기준면적
특별자치시		35,383㎡
도	경기도	77,633㎡
	인구 300만명 이상 400만명 미만	44,974㎡
	인구 200만명 이상 300만명 미만	43,376㎡
	인구 100만명 이상 200만명 미만	39,089㎡
특별자치도		32,223㎡

## 2. 시, 군 및 자치구의 본청 청사

구분		기준면적
시	인구 10만명 미만	11,893㎡
	인구 10만명 이상 20만명 미만	13,965㎡
	인구 20만명 이상 30만명 미만	17,759㎡
	인구 30만명 이상 50만명 미만	18,907㎡
	인구 50만명 이상 70만명 미만	19,098㎡
	인구 70만명 이상 90만명 미만	20,214㎡
	인구 90만명 이상 100만명 미만	21,968㎡
	인구 100만명 이상	22,319㎡
군	인구 3만명 미만	7,525㎡
	인구 3만명 이상 5만명 미만	8,385㎡
	인구 5만명 이상 10만명 미만	9,406㎡
	인구 10만명 이상 15만명 미만	11,829㎡
	인구 15만명 이상	13,582㎡

자치구	특별시의 자치구	인구 50만명 미만	26,368㎡
		인구 50만명 이상	27,484㎡
	광역시의 자치구	인구 10만명 미만	11,861㎡
		인구 10만명 이상 15만명 미만	12,020㎡
		인구 15만명 이상 50만명 미만	14,061㎡
		인구 50만명 이상	18,206㎡

비고

1. 기준 면적은 해당 건축물의 연면적을 기준으로 계산하되, 다음 각 목에 해당하는 용도로 사용되는 면적은 제외한다.
  - 가. 지하주차장·주차시설 등에 사용되는 면적
  - 나. 도서관, 청소년활동시설 등 주민편의에 사용되는 면적
  - 다. 재난상황실, 직장어린이집 등 법령에 따라 의무적으로 설치되어 사용되는 면적
  - 라. 법 제20조에 따른 사용·수익허가를 받고 해당 지방자치단체 외의 자가 사용·수익하는 면적
2. 제1호에 따라 제외되는 면적의 산정기준은 행정자치부장관이 정하여 고시한다.

□ 별표 2

지방자치단체의 장의 집무실 기준 면적(제95조제2항제2호 관련)

구분	특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도	시		군	자치구
		행정구가 설치된 시	행정구가 설치되지 않은 시		
면적	165.3㎡	132㎡	99㎡	99㎡	99㎡

비고: 기준 면적은 해당 건축물의 연면적을 기준으로 계산하되, 비서실과 접견실로 사용되는 면적을 포함한다.

□ 별표 3

지방자치단체의 의회 청사의 기준 면적(제95조제2항제3호 관련)

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도의 의회 청사

구분		기준면적
특별시		24,930㎡
광역시	인구 300만명 이상 500만명 미만	11,054㎡
	인구 200만명 이상 300만명 미만	7,291㎡



	인구 200만명 미만	5,174m <sup>2</sup>
	특별자치시	4,889m <sup>2</sup>
도	경기도	29,164m <sup>2</sup>
	인구 300만명 이상 400만명 미만	12,700m <sup>2</sup>
	인구 200만명 이상 300만명 미만	11,524m <sup>2</sup>
	인구 100만명 이상 200만명 미만	9,878m <sup>2</sup>
	특별자치도	8,467m <sup>2</sup>

## 2. 시, 군 및 자치구의 의회 청사

구분		기준면적	
시	인구 10만명 미만	1,853m <sup>2</sup>	
	인구 10만명 이상 20만명 미만	2,257m <sup>2</sup>	
	인구 20만명 이상 30만명 미만	3,351m <sup>2</sup>	
	인구 30만명 이상 50만명 미만	3,429m <sup>2</sup>	
	인구 50만명 이상 70만명 미만	4,713m <sup>2</sup>	
	인구 70만명 이상 90만명 미만	4,851m <sup>2</sup>	
	인구 90만명 이상 100만명 미만	6,209m <sup>2</sup>	
	인구 100만명 이상	6,597m <sup>2</sup>	
군	인구 3만명 미만	1,358m <sup>2</sup>	
	인구 3만명 이상 5만명 미만	1,506m <sup>2</sup>	
	인구 5만명 이상 10만명 미만	1,787m <sup>2</sup>	
	인구 10만명 이상 15만명 미만	1,830m <sup>2</sup>	
	인구 15만명 이상	1,996m <sup>2</sup>	
자치구	특별시의 자치구	인구 50만명 미만	2,961m <sup>2</sup>
		인구 50만명 이상	4,172m <sup>2</sup>
	광역시의 자치구	인구 10만명 미만	1,358m <sup>2</sup>
		인구 10만명 이상 15만명 미만	1,698m <sup>2</sup>
		인구 15만명 이상 50만명 미만	2,581m <sup>2</sup>
	인구 50만명 이상	4,172m <sup>2</sup>	

## 비고

- 기준 면적은 해당 건축물의 연면적을 기준으로 계산하되, 다음 각 목에 해당하는 용도로 사용되는 면적은 제외한다.
  - 지하주차장·주차시설 등에 사용되는 면적
  - 도서관, 청소년활동시설 등 주민편의에 사용되는 면적
  - 재난상황실, 직장어린이집 등 법령에 따라 의무적으로 설치되어 사용되는 면적
  - 법 제20조에 따른 사용·수익허가를 받고 해당 지방자치단체 외의 자가 사용·수익하는 면적
- 제1호에 따라 제외되는 면적의 산정기준은 행정자치부장관이 정하여 고시한다.

## 나. 「지방자치단체 공유재산 운영기준(2016.8.)」

- 행정자치부의 「지방자치단체 공유재산 운영기준(’16년 8월)」은 「공유재산 및 물품 관리법」 제94조의2에 따라 공유재산의 보호, 취득, 관리 및 운용, 처분에 관한 세부 사항을 정하여 효율적인 관리·처분 업무에 기여함을 목적으로 함
- 동 기준 제21조에서 지방자치단체 청사의 면적기준 범위 등을 규정하면서 그 중 ②항을 통해 “지방자치단체의 장은 법<sup>10)</sup> 제49조의3제2항에 따라 당해연도 지방자치단체 청사의 면적기준을 산정하기 위한 인구수는 전년도 12월31일 기준으로 한다.”고 명시하고 있음
  - <별표 8>인 「지방자치단체 청사 관리·운영」에서 상세 기준을 제시하고 있음
    - 당해연도 기준면적 초과 여부는 전년도 12.31일 인구기준을 적용
    - 당해연도 인구가 전년도 12.31일 인구보다 감소되어 기준면적을 초과하게 된 경우에는 감소되기 전년도 12.31일 인구기준을 적용하되, 인구 감소 이전에 기준면적을 초과한 경우에는 자체노력으로 초과면적을 해소해야 함
    - 당해연도 인구가 전년도 12.31일 인구보다 증가되어 기준면적이 상향된 경우에는 당해 연도는 전년도 12.31일 인구기준을 적용하고, 상향된 인구기준은 다음연도 기준면적 적용 시 반영함
- 또한 동 기준의 <별표 8>인 「지방자치단체 청사 관리·운영」에서는 면적기준 및 기준면적을 규정하고 있음
  - 면적기준은 법 제94조의3제2항에서 정한 해당 지방자치단체의 주민 및 공무원 수 등을 고려하여 영 제95조제2항 각호, <별표 1,2,3>에서 정하는 기준면적 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한 기준이라고 규정함
    - 단, 임대공간, 주민편의 공간, 지하주차장 면적은 제외된다고 명시하였음
  - 기준면적은 영 제95조제2항 각 호에서 정한 지방자치단체 본청 청사<별표 1>, 본청 청사 중 지방자치단체의 장의 집무실<별표 2>, 의회 청사<별표 3>에서 정한 면적을 의미한다고 규정함

10) 「공유재산 및 물품 관리법」

- 청사를 소유하고 있거나 민간건물 전체를 청사로 사용하는 경우, 기준면적 대상 공간은 사무공간, 사무지원공간, 건물설비공간, 공용공간을 합한 연면적을 기준으로 하되, 지하주차장 면적은 제외한다고 명시하고 있음
- 외부의 임차청사 면적을 본청·의회청사 기준면적에 포함해야 함을 명시하고 있음
  - 임차건물을 제3자에게 임대하거나 주민편의 공간으로 활용하는 경우에는 기준면적에 포함

## 2. 청사의 세부면적 기준

### 가. 「정부청사관리규정」

- 한편, 지방자치단체의 청사면적 기준과 직접적인 관련은 없으나 참고가 될 수 있는 「정부청사관리규정」(시행 2014.11.19., 대통령령 제25751호)의 제2조에서는 국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용 또는 사용하기로 결정한 그 대지를 ‘청사’로 규정하고 청사취득 및 관리에 대해 「정부청사관리규정」에 따르도록 하고 있음
  - 단, 국방 또는 군사시설, 행정시설, 교육시설, 의료시설, 재외공관용 청사, 시험·연구시설, 관람집회 또는 전시시설, 기타시설, 그 밖에 시설 사용의 주목적이 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용 또는 공무원의 주거용이 아닌 시설인 경우는 「정부청사관리규정」에서 제외함
- 중앙행정기관 및 소속기관이 취득할 수 있는 청사의 시설규모 등에 대해서는 「정부청사관리 시행규칙」에서 엄격하게 규제하고 있음
  - 예컨대, 집무면적(사무실)을 산정할 때 6급이하 일반직원은 1인당 7㎡, 6급이하 과장은 10㎡, 5급이상 과장은 17㎡의 원단위를 적용하도록 제시하고 있음. 세부적인 정부청사관리 규정의 집무면적 산정기준은 <표 IV-1>과 같음

<표 IV-1> 청사취득 및 배정면적 기준(정부청사관리규정시행세칙)

(단위 : m<sup>2</sup>)

계급별	구분	일반사무실	단독사무실	비고
장관급	장관실 · 장관급 기관장실	-	165	집무실 · 집견실 · 비서실
	위원실	-	99	집무실 · 비서실
차관급	차관실 · 처의 차장실	-	99	집무실 · 비서실
	청장실	-	99	집무실 · 비서실
	차관급 기관장실	-	99	집무실 · 비서실
	위원실	-	66	집무실 · 비서실
차관보급 1급	차관보실	-	50	집무실
	기획관리실장실	-	50	집무실
	청의차장실	-	66	집무실 · 비서실
	기관장실	-	66	집무실 · 비서실
	위원실	-	33	집무실
2·3급	국장실 · 담당관실	-	33	집무실
	기관장실	-	50	집무실 · 부속실
	위원	17	-	집무면적
	3급과장	17	-	집무면적
4급	국장 · 과장	17	-	집무면적
	서기관	7	-	집무면적
	기관장실	-	33	집무실 · 부속실
5급	과장	17	-	집무면적
	사무관	7	-	집무면적
	기관장실	-	17	집무실
6급 이하	과장	10	-	집무면적
	일반직원	7	-	집무면적
	기관장	17	-	집무면적

자료 : 행정자치부, 「정부청사관리규정시행세칙」의 [별표 1], 2013. 03.

□ 또한, 정부청사관리 규정 시행규칙 부록인 「정부청사시설 기준표」의 용도별(업무시설, 보조시설, 저장시설, 관리시설) 시설 기준은 <표 IV-2>와 같음

〈표 IV-2〉 정부청사시설 기준표(정부청사관리규정시행세칙 부록)

용도별	시설명	기준	비고
업무시설	1. 상황실		
	장관급 기관	165㎡	
	차관급 기관	132㎡	
	2. 회의실	50㎡ + 0.7㎡ × (정원-20인)	20인 이하는 미설치
보조시설	1. 식당	정원 × 1.5㎡ × 1/3	주방포함
저장시설	1. 창고	순사무실면적 × 7%	특수용도의 창고는 기관별 기준을 적용할 수 있음
	2. 문서고	순사무실면적 × 7%	
관리시설	1. 수위실	근무자수 × 3㎡	
	2. 당직실	당직자수 × 10㎡	
	3. 차고	대형차 20㎡ × 관용차량 수	출입면적 별도 산정
		중형차 15㎡ × 관용차량 수	
		소형차 13.2㎡ × 관용차량 수	
	4. 지하주차장 등	45㎡	
5. 운전원 대기실	운전원수 × 1.65㎡		
편의시설	1. 휴게실	9.9㎡ + (정원 - 24인) × 0.22㎡	정원 24인 미만 제외
	2. 이발실	6.6㎡ + (정원 - 60인) × 0.1㎡	정원 60인 미만 제외
	3. 의무실	2.2㎡ + (정원 - 100인) × 0.048㎡	정원 100인 미만 제외
	4. 체육실	75㎡ + (정원 - 100인) × 0.16㎡	정원 100인 미만 제외

주 : 면적은 전용면적 기준이며, 각부서의 고유업무를 위한 특수시설 등은 당해부서의 산출기준을 준용하여 적용할 수 있음

자료 : 정부청사관리소, 「청사시설 기준표」, 2014.11.

- 「정부청사시설 기준표」의 사무실 산정기준은 정부청사관리 규정 ‘청사취득 및 배정면적 기준’과 동일하나, 기관별 특수시설·공통시설 면적기준이 포함되어 있음

### 나. 『청사수급관리계획 수립기준(안)』

- 『청사수급관리계획 수립기준(안)』에는 특별지방행정기관 면적기준이 제시되어 있는데, 특히 공통시설의 산정기준이 포함되어 있음
- 공통시설 산정기준은 <표 IV-3>과 같음

<표 IV-3> 공통시설 산정기준

시설명	산출기준	비고
민원실	일평균 민원인 × 3m <sup>2</sup> × 1/6	
보육시설	영유아수 × 8m <sup>2</sup> 이상	• 영유아보육법 시행규칙
전산실	전산기기수 × 5m <sup>2</sup>	
통신실	(통신원 × 7m <sup>2</sup> ) + (통신기기수 × 3m <sup>2</sup> )	
교환실	교환원 × 7m <sup>2</sup>	
방송실	10m <sup>2</sup>	
기록관	기록물 1만권당 99m <sup>2</sup> (1권당 100매)	• 공공기록물 관리에 관한 법률
교육실	1인당 2m <sup>2</sup>	
강당	1객석당 1.5m <sup>2</sup>	

자료 : 정부청사관리소, 『청사수급관리계획 수립기준(안)』의 특별지방행정기관 면적기준, 2013. 04.

### 다. 「지방자치단체 청사 관리·운영」(2016.8.)

- 「지방자치단체 청사 관리·운영」(2016.8.)은 행정자치부의 「지방자치단체 공유재산 운영기준」('16년 8월)의 <별표 8>에 해당함
- 「지방자치단체 청사 관리·운영」(2016.8.)및 기준면적 적용 공간 및 제외 공간(예시)<붙임6>에서 규정한 공간별 범위에 따른 정의 및 예시는 <표 IV-4>와 같음
  - 지방자치단체 청사 내 공간 중 주민편의공간, 법적의무 설치 공간 등이 포함된 청사의 경우 복합용도 청사로 볼 수 있음

〈표 IV-4〉 공간에 따른 정의 및 예시

공간명	정의	예시	
사무 공간	지방자치단체 소속 직원이 업무와 관련한 사무를 보는 공간	본청 청사	단체장실, 부단체장실, 실국장(급)실, 과장(급)실, 계장(급), 사무실, 민원실 등
		의회 청사	의장실, 부의장실, 위원장실, 의원실, 사무처장(국과장급)실, 전문위원실, 담당관(과장급)실, 계장(급) 사무실, 등
사무 지원 공간	지자체 소속 직원의 업무와 관련한 사무를 지원하는 공간이나 직원편의 공간 등	본청 청사	대강당, 회의실, 영상회의실, 자료실, 문서고, 체력단련실, 동아리방, 샤워/탈의실, 휴게실, 의무실, 식당, 매점, 문구점, 이발소, 법률자문실, 숙직실, 경비실, 민원실, 민원콜센터, 안내실, 창고, 민방위대피실, 민방위교육장, 전산실, 직원 전산교육장, 방송실, 통신실, 중앙관제실, 방재센터, 상황실, 영상실, 사진실, 편집실, 고서편집실, 발간실, 열람실, 인쇄실, 기자실, 브리핑실, 지가조사실, 통계작성실, 감사실, 홍보관, 기타 시설
		의회 청사	본회의장, 방청석, 지방의원.위원회 사무실, 대강당, 회의실, 영상회의실, 자료실, 문서고, 의원대기실, 의원휴게실, 체력단련실, 체력단련실, 동아리방, 샤워/탈의실, 휴게실, 의무실, 식당, 매점, 문구점, 이발소, 법률자문실, 동시통역실, 숙기사실, 기자실, 브리핑실, 통계작성실, 감사실, 숙직실, 경비실, 방청객휴게실, 민원실, 민원콜센터, 안내실, 창고, 전산실, 방송실, 통신실, 음향조정실, 조명조정실, 편집실, 발간실, 열람실, 인쇄실, 영상실, 사진실, 중앙관제실, 방재센터, 지가조사실, 홍보관, 기타 시설
건물 설비 공간	지자체 청사에 설치된 건축·기계·전기·통신·전산 등 기기와 장비가 설치된 공간	공조실, 기계실, 전기실, 발전기실, UPS실, 코아설비, 가스정압실, 유류탱크실, 물탱크실, 중수처리실, 오수설비실, 쓰레기처리장, 신재생설비실, 기타 시설	
공용 공간	지자체 청사 면적 중에서 여러 사람이 함께 쓰는 곳의 면적	현관, 복도, 계단, 로비, 홀, 라운지, 화장실, 엘리베이터, 기타 시설	

<표 계속>

공간명	정의	예시	
주민의 공간	지역주민 등 다양한 사람들이 청사 시설을 편리하게 상시적으로 이용할 수 있도록 설치한 전용공간	북카페, 도서관, 독서실, 스포츠 센터, 전시실, 공연장, 노인복지회관, 청소년수련관, 문화강좌실, 등	
법적 의무 설치 공간	법령에 따라 지자체 청사 내에 의무적으로 설치를 규정하고 있거나, 행정자치부 장관이 인정한 공간을 의미	법령으로 설치를 의무화한 공간 <sup>1)</sup>	재난상황실(「재난 및 안전관리 기본법」제19조), 소방종합상황실(「소방기본법」제4조), 기록관(「공공기록물관리에 관한 법률」제13조), 어린이집(「영유아보육법」제4조) 등
		행정자치부 장관이 인정하는 공간 <sup>2)</sup>	모자휴게실(「모자보건법」제10조) 등

주: 1) 법령으로 설치를 의무화한 공간: 개별법·령·규칙에 기속행위로 규정하고 있는 공간을 말하며 단, 조례·지침 등 행정규칙으로 규정한 것은 적용 대상이 아님  
 2) 행정자치부 장관이 인정하는 공간: 개별법령에서 재량으로 설치하도록 한 시설 중 행정자치부에 승인을 받은 공간

□ 「지방자치단체 청사 관리·운영」(2016.8.) 및 기준면적 적용 공간 및 제외 공간 (예시)<붙임6>에서 규정한 기준면적 적용 공간 및 제외 대상은 표 <표 IV-5>와 같음

<표 IV-5> 본청청사 및 의회청사의 기준면적 적용 공간 및 제외 대상

	기준면적 적용 대상	기준면적 제외 대상	비고	
			임대 공간	주민 편의 공간
본청 청사 및 의회 청사	사무공간, 사무지원공간, 건물설비공간, 공용공간	외부기관 <sup>1)</sup> , 임대공간 <sup>2)</sup> , 주민편의공간, 법적의무설치공간	구내식당, 매점, 편의점 등은 제3자에게 사용, 임대, 위탁관리 하였더라도 직원편의시설로 청사 기준면적에 포함	체력단련실 등 직원·지방의회 의원 편의공간을 주민편의공간으로 확대 해석 금지

주: 1) 외부기관: 지자체 하부행정기관·소속기관, 특별사법경찰관리 사무실·조사실, CCTV관제센터 등  
 2) 임대공간: 민간·외부기관에 사용·수익허가 또는 관리위탁계약 등을 통해 유상 또는 무상으로 사용하도록 한 공간을 의미하며, 예로는 국가기관, 공사·공단, 법인·단체, 이북5도, 민주평통, 예비군중대, 기동대/지역대, 상공회의소, 자원봉사센터, 위원회, 협의회, 공무원연금매장, 직원공제회, 상담센터, 기타 시설을 들 수 있음



## 라. 해당 지방자치단체의 공유재산 관리조례

- 지방자치단체 청사의 면적기준에 대한 근거 규정으로 상위법인 「공유재산 및 물품관리법」과 더불어 동 시행령으로부터 위임된 「공유재산 및 관리조례」가 해당 자치단체에 제정되어 있을 경우에는 이를 적용하여 상위법의 범위 내에서 기준을 검토하는 절차를 따르는 것이 타당하다고 볼 수 있음
- 지방자치단체별 공유재산 관리조례는 「공유재산 및 물품관리법」에서 위임한 사항과 시행에 필요한 내용을 정하여 해당 지방자치단체의 공유재산 보존 및 관리업무의 체계화와 능률화를 위하여 제정된 조례라는 취지에서, 이를 규모 검토의 근거기준으로 볼 수 있는 충분한 이유가 있다고 할 수 있음
- 일반적으로 지방자치단체 공유재산 관리 조례규정에는 청사를 신축할 때 조례에서 정하고 있는 별표의 지방청사의 표준설계면적 기준에 따라 설계하도록 하고 있음
- 청사 등 공용·공공용 건물을 신축할 때 타당성 조사는 상기 조례의 별표에서 정하고 있는 표준설계면적 기준에 적합여부를 조사하도록 하고 있음
- 00시 공유재산 관리 조례 예시

### ○○시 공유재산 관리 조례

**제45조(청사 등의 설계)** ① 청사·종합회관을 신축할 때에는 별표의 지방청사·종합회관의 표준설계 면적기준에 따라 설계해야 하며, 다음 각 호에 적합하여야 한다.

1. 행정수요·기구·인력의 증가·감소 등 장래의 수요를 고려하여 적정 규모로 설계
  2. 지역사회의 상징적 표상으로서 고유의 전통미를 나타낸 외형설계를 하며, 증축이 가능 하도록 설계
  3. 충무시설 및 민방공 대피시설은 평상시 활용가능 하도록 지하시설로 설계
  4. 냉난방시설을 빠짐없이 완전히 갖추어 설계
  5. 경제성과 안정성을 겸비한 구조로 설계
  6. 청사주변에 공원화된 녹지조성과 보안구역을 설정
- ② 제1항에 따라 별표에 규정되지 아니한 다른 지방청사를 신축할 때 직무관련 1명당 면적기준 등에 대해서는 별표상의 기준을 준용한다.
- ③ 청사 등 공용·공공용 건물을 신축할 때 타당성 조사는 제1항에 따른 별표상의 기준에 적합한가를 조사하여야 한다.

<표 IV-6> 00시 지방청사 표준 설계면적기준

1. 시의 본청

가. 직무관련 1명당 면적기준

(단위 : m<sup>2</sup>)

구분	시장실	부시장실	1급	2~3급	과장	5급 이하
시본청	165.3	99	50	33	17	7

※ 시장실, 부시장실은 비서실 면적 포함

나. 부속공간 면적

(단위 : m<sup>2</sup>)

실 명		설 계 기 준				비 고
회 의 실 (사용인원)	24명 이하	25~49명	50~99명	100~149명	150~199명	200명 이상인 경우 면적 =0.8m <sup>2</sup> ×사용인원
	4~2.4m <sup>2</sup> /명	2.6~1.5m <sup>2</sup> /명	2~1.2m <sup>2</sup> /명	1.6~1m <sup>2</sup> /명	1.2~0.9m <sup>2</sup> /명	
상 황 실		2.64 × (과장급 이상 수 + 구청장 수)				
서비스 및 동선 부분	화장실	100명 미만	100명~200명	200명 초과		
		0.43m <sup>2</sup> / 명	0.40m <sup>2</sup> / 명	0.33m <sup>2</sup> / 명		
	엘리베이터	(12.87~19.6m <sup>2</sup> ) × 대수				
식 당		1.63m <sup>2</sup> × 공무원 수 × 0.3				
휴 계 실		2.0m <sup>2</sup> × 공무원 수 × 0.15				
민 원 실		{(6.55m <sup>2</sup> ×민원담당공무원 수)×1.1} + {(0.13m <sup>2</sup> ~0.2m <sup>2</sup> ×민원인 수×0.5)}				민원인 공간확장 가능
숙 직 실	1명	2~3명	4명 이상			
	15.12m <sup>2</sup> / 명	11.52m <sup>2</sup> / 명	8.64m <sup>2</sup> / 명			
자 료 실		(0.3~0.4m <sup>2</sup> ) × 공무원 수				
창 고		0.72m <sup>2</sup> /명 ~ 0.85m <sup>2</sup> /명				
전 산 실		9.79m <sup>2</sup> × 담당직원 수 × 1.2				
민방위대피시설		개소당 660m <sup>2</sup> 이상				평시 충무시설로 이용

### 3. 적정 규모

- 청사 사업의 적정규모를 산정하기 위해서는 앞에서 검토된 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 상의 지방자치단체 청사의 면적기준 및 지방자치단체의 「공유재산 관리조례」 상의 표준설계 기준면적 및 [별표] 상의 기준을 적용하여 적정 면적을 산정함
  - 적정 시설 규모 산정에 있어 면적기준이 있는 경우, 해당 지방자치단체의 「공유재산 관리조례」 및 소요시설 설치에 따른 상위 법령(공공기록물관리에 관한 법률 시행령, 측량수로지적에 관한 법률 등)과 같은 기준을 검토하여 적정 면적을 산정함
- 상기 기준에서 일부 부속 및 설계공간의 경우 연면적 대비 범위값 또는 시설규모의 최소, 최대비율을 제시하고 있으므로, 해당 면적의 최소 및 최대값을 적용하여 대안으로 제시할 수 있음
- 한편 해당 지방자치단체가 청사 면적 기준 관련 사항을 제시한 조례를 제정하지 않아 별도의 면적기준이 부재한 경우, 상위 법령에 따른 규정(예: 정부청사관리규정)에 따라 적정규모를 산정할 수 있음
  - 조례상에 면적기준이 제시되어 있지 않은 일부 사무지원공간(<표 IV-5> 참고)의 경우 공용면적에 포함되는지 여부 및 기존 시설과 기능상 중복 여부를 검토한 후 해당 공간의 필요성 및 의뢰서 상 제시된 면적 준용 여부를 판단
  - 적정 면적 산정이 필요한 경우 유사사례의 평균 소요면적을 참고하여 적정면적을 산정할 수 있음
- 다만 상기의 경우는 단일용도 청사 사업에 적용 가능하며, <표 IV-5> 상의 기준면적 제외 대상이 포함된 복합용도 청사의 경우에는 각 복합시설별로 해당 시설과 관련한 설치근거 및 면적기준 유무를 확인하여 적정 규모를 산정해야 함
  - 전시실, 공연장, 스포츠센터 등 주민편의공간은 문화체육관광 시설 관련 지침에 따라 수요를 검토한 후 적정 규모 산정 필요
  - 어린이집, 층무시설 등 법적의무 설치 공간은 해당 법령에 의거하여 설치 및 규모 검토 필요

<표 IV-7> 적정 시설규모 산정기준

구분	기준면적
1. 면적기준이 있는 경우	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 지자체 관리조례, 공공기록물관리에 관한 법률 시행령, 측량수로지적에 관한 법률 등 소요시설 설치에 따른 상위 법령, 유사기관 기준 등을 적용</li> <li>• 대안1 : 적정 범위값으로 면적기준이 설정되어 있을 시, 최소값을 적용하는 것으로 함</li> <li>• 대안2 : 적정 범위값으로 면적기준이 설정되어 있을 시, 최대값을 적용하는 것으로 함</li> </ul>
2. 면적기준이 없는 경우	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상위 법령에 따른 규정(정부청사관리규정) 적용</li> <li>• 공용면적에 포함되거나 중복되는 시설로 판단되는 경우 검토대상 면적에서 제외시킴</li> </ul>

주 : 1) 면적기준의 부재여부와 상관없이 공용면적에 포함되거나 중복되는 시설로 판단되는 경우, 대안 1·2에서 공통적으로 검토대상 제외 면적으로 처리  
 2) 상기 구분은 단일용도 청사의 경우에 해당되는 경우이며, <표 IV-5> 상의 기준면적 제외 대상이 포함된 복합용도 청사의 경우에는 각 복합시설별로 해당 시설과 관련한 설치근거 및 면적기준 유무를 확인하여 적정 규모를 산정



공공청사 부문 타당성 조사를 위한 지침연구

# 제 V 장

## 비용 추정





## 제 V 장      비용추정

### 제1절      기본전제

- 비용추정 단계에서는 대상사업에 대한 구체적인 사업내용 및 범위를 정의하여 명확한 비용과 편익이 산출될 수 있도록 함
  - 대상사업의 내용 및 범위 정의를 참고하여 항목별로 투자되는 비용항목을 정의하고 목록별로 정확히 투입되는 비용을 산출함
  - 사업계획과 기간을 고려하여 연도별로 투자되는 비용을 산출함
- 비용은 공사비, 용지보상비로 구성되는 건설비와 유지, 관리, 보수비용을 포함하고 제세공과금이 제외된 유지관리비로 크게 구분됨
  - 건설비는 공사비와 용지보상비로 구분되며, 공사비는 해당사업의 초기에 투자되는 비용으로 설계 및 감리비, 토공비, 배수공비, 구조물공비, 포장공비, 접속 및 부대공비, 제경비 및 예비비로 구분되며, 용지보상비는 용지구입비와 지장물보상비를 의미함
- 비용추정은 총사업비와 경제성 분석을 위한 비용추정으로 구분하는데, 경제성 분석을 위한 비용은 사업을 위하여 투입되는 비용을 모두 포함하는 개념으로 세금 등의 이전지출비용과 부가가치세가 제외된 비용으로 산정함
- 비용추정의 보상비는 총사업비와 경제성 분석 비용으로 구분하여 산정하며, 총사업비의 보상비는 총사업비 관리지침에 의거 국공유지를 개별공시지가로 반영하며, 경제성 분석의 보상비는 기회비용 관점에서 보상비를 산정함
- 비용추정 중 부대비 산정은 행정자치부의 『지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준』에서 정한 산출 기준에 따라 산정함
  - 단, 『지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준』은 분석 기준연도에 부합하는 최신 자료를 활용

- 분석 기준연도는 사업의뢰가 접수된 해의 전년도로 설정하며, 비용추정을 위한 기준단가의 조사시점이 본 사업의 기준연도와 상이할 경우 <표 V-1>과 같은 비용보정지수를 활용하여 단가를 보정함

<표 V-1> 비용보정지수

연 도	건설투자 GDP Deflator									
2004	100.0									
2005	103.1	100.0								
2006	106.3	103.1	100.0							
2007	111.4	108.0	104.8	100.0						
2008	124.0	120.2	116.7	111.3	100.0					
2009	126.1	122.3	118.6	113.2	101.7	100.0				
2010	131.2	127.2	123.5	117.8	105.8	104.1	100.0			
2011	139.4	135.1	131.1	125.1	112.4	110.5	106.2	100.0		
2012	142.3	137.9	133.8	127.7	114.7	112.8	108.4	102.1	100.0	
2013	142.4	138.0	134.0	127.8	114.8	112.9	108.5	102.2	100.1	100.0
2014	144.5	140.1	135.9	129.7	116.5	114.6	110.1	103.7	101.6	101.5

자료: 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/>), 건설투자 GDP Deflator지수는 국내총생산에 대한 지출 항목 중 건설투자 항목임

## 제2절 산정기준

### 1. 총사업비

#### 가. 공사비

- 공사비는 공사비 단가의 보다 나은 신뢰성 확보 및 체계적인 적정 단가 검토를 위하여 ① 용도 및 기능이 유사한 실제 유사사례 공사비 단가, ② 조달청의 『공공시설물 유형별 공사비 분석자료』에 따른 유사시설 건축공사비 단가, ③ 한국감정원의 『건물신축단가표』, ④ 본 사업과 유사한 사업의 타당성조사 공사비 사례 등을 검토하여 산정함



- 타당성 조사의 취지가 적정 공사비산정이라는 점을 고려할 때 감정평가 등을 위한 단가기준(감정평가원 신축단가표)보다는 실적 공사비, 시중거래가격, 품셈 등이 적용되어 예산 편성시 참고할 수 있도록 세부항목이 제시된 조달청 단가가 보다 합리적임
- 타당성 조사에서는 「국유재산관리기금 운용지침(안)」<sup>11)</sup>에 따라 조달청의 공공시설물 유형별 공사비를 검토하여 적정 단가를 산출함
- 건물유형 및 용도에 따라 대형청사 공사비 적용단가 기준을 적용하며, 조달청 『공공건축물 공사유형별 공사비 분석』 자료를 대상으로 시설별 공사비 단가 사례를 검토
- 부지조성비 단가 기준은 2014년 한국토지주택공사 『단지개발사업조성비 추정자료』를 적용하되, 일부 녹지조성비는 한국토지주택공사 『조경계획 및 설계 용역대가 산정기준 제정안(2009)』의 단위공사비를 적용

## 나. 부대비

- 부대비는 설계비, 감리비, 측량 및 조사비 등으로 구분됨
- 부대비의 세부 항목별로 요구안의 적정요율 및 적절성을 판단하며, ① 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완(제5판)』, ② 행정자치부, 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금 운용계획 수립기준」, ③ 국토교통부, 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」, ④ 산업통상자원부, 「엔지니어링사업대가의 기준」에서 제시하는 기준에 맞추어 부대비를 산정함
- 직선보간법은 공사비가 각 요율 적용 범위 중간에 있을 때 사용하는 방법으로서, 해당 공사비 범주 상 큰 금액과 작은 금액의 각 요율을 기준으로 사이 값을 도출하는 방식임

11) 「국유재산관리기금 운용지침(안)」 제13조(면적·단가 기준) 1. 다.에 따르면, “시설비는 조달청에서 발간하는 『공공시설물 유형별 공사비 분석』의 공사유형별 단위 면적(1㎡)당 기준단가를 적용”한다고 명시되어 있음

〈표 V-2〉 부대비 산정기준

구분	산정기준
설계비 감리비	• 행정자치부, 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금 운용계획 수립기준」
측량 및 조사비	• 공사비의 1% / 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완(제5판)』
시설부대비	• 행정자치부, 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금 운용계획 수립기준」

〈표 V-3〉 직선보간법 산정식

$$y = y_1 - \frac{(x - x_2)(y_1 - y_2)}{x_1 - x_2}$$

$y$  : 공사비 효율  
 $x$  : 부가세를 제외한 공사비  
 $x_1$  : 효율표상의 큰 금액  
 $x_2$  : 효율표상의 작은 금액  
 $y_1$  : 작은 금액 효율  
 $y_2$  : 큰 금액 효율

### 1) 설계비

- 설계비는 행정자치부의 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금 운용계획 수립 기준」에 따라 건축부문 효율을 적용하여 산정함
- 건축설계비 산정을 위한 건축물의 종별구분은 「공공발주사업에 대한 건축사 업무 범위와 대가기준(국토해양부고시 제2012-553호)」의 공공발주사업에 대한 건축물의 종별 구분 기준에 따라 업무시설에 해당되는 2종(보통)을 적용함

〈표 V-4〉 건축물 종별 구분

구분	건축물의 종류
제2종 (보통)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공작물(굴뚝·옹벽·고가수조 등)</li> <li>• 단독주택, 공동주택 / 제1종 근린생활시설, 제2종 근린생활시설</li> <li>• 판매시설, 장례식장, 교육연구시설(도서관 제외)</li> <li>• 노유자시설, 수련시설 / 숙박시설(관광숙박시설 제외), 위락시설</li> <li>• <b>업무시설</b></li> <li>• 공장, 창고시설(냉장·냉동창고 포함)</li> <li>• 위험물저장 및 처리시설 / 분뇨 및 쓰레기처리시설</li> <li>• 자동차 관련시설(정비공장, 운전학원, 정비학원)</li> <li>• 동물 및 식물관련시설</li> <li>• 교정 및 군사시설</li> <li>• 묘지관련시설(화장장 제외)</li> <li>• 관광휴게시설(관망탑 제외)</li> <li>※ 제2종 시설로서 특수구조 또는 공기조화 설비 등 특수설비를 요하는 시설은 제3종을 적용</li> </ul>

자료 : 행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금 운용계획 수립기준」

□ 건축설계용역의 대가요율은 공사비에 따라 <표 V-5>의 건축설계 대가요율을 적용

〈표 V-5〉 공공발주사업에 대한 건축사의 건축설계 대가요율

(단위: %)

공사비	제3종(복잡)			제2종(보통)			제1종(단순)		
	상급	중급	기본	상급	중급	기본	상급	중급	기본
30억원	5.76	4.80	3.84	5.23	4.36	3.49	4.71	3.92	3.14
50억원	5.65	4.71	3.77	5.14	4.28	3.42	4.62	3.85	3.08
100억원	5.50	4.59	3.67	5.00	4.17	3.34	4.50	3.75	3.00
200억원	5.33	4.44	3.56	4.85	4.04	3.23	4.36	3.64	2.91
500억원	5.29	4.41	3.53	4.81	4.01	3.21	4.33	3.61	2.89
1,000억원	5.19	4.32	3.46	4.72	3.93	3.14	4.24	3.54	2.83
2,000억원	5.10	4.25	3.40	4.63	3.86	3.09	4.17	3.47	2.78

- 상기 대가요율은 기본 및 실시설계비를 합한 요율이며, 공사금액이 중간에 있을 경우 설계비 요율 직선보간 산정식에 따라 대가 요율을 산정함
- 설계비 요율 직선보간 산정식에 따라 공사비 대비 설계비 요율을 구한 후, 검토안 및 대안의 공사비를 곱하는 방식으로 설계비를 산정함

## 2) 감리비

- 연면적 5,000㎡ 이상의 공공청사 성격의 건축물은 「건설기술진흥법」에 의한 건설사업관리 대상 건축물로 해석하여 건설사업관리 용역비를 감리비로 반영함
- 사업주체가 건설사업관리 조직을 갖고 있지 않고, 공공발주 사업인 경우, 행정자치부 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」에 따라 건설기술 진흥법 규정에 의한 감독 권한대행 건설사업관리에 해당하는 전면책임감리비 요율을 적용하여 산정함
- 건축부문 책임감리비는 공사복잡도에 따라 단순, 보통, 복잡한 공종으로 요율을 달리 적용하는데, 업무시설인 경우 보통의 공종을 적용함

〈표 V-6〉 공사복잡도에 따른 구분(건축분야)

구분	단순한 공종	보통의 공종	복잡한 공종
해당 공종	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공장</li> <li>· 창고시설</li> <li>· 주차장 등 자동차 관련시설</li> <li>· 축사등 동물관련 시설</li> <li>· 종묘배양 시설 등 식물 관련 시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공동주택</li> <li>· 기숙사</li> <li>· 근린생활시설</li> <li>· 소방서, 우체국 등 근린 공공시설</li> <li>· 종교시설</li> <li>· 유치원, 노인복지시설 등 노유자시설</li> <li>· 학교, 교육원 등 교육연구시설</li> <li>· 묘지관련시설</li> <li>· 업무시설</li> <li>· 숙박시설</li> <li>· 교도소등 교정시설</li> <li>· 판매시설</li> <li>· 유스호스텔 등 청소년 시설</li> <li>· 기타 단순 또는 복잡한공종에 해당되지아니하는 용도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 체육관, 운동장 등 운동시설</li> <li>· 공연장 등 관람집회시설</li> <li>· 박물관 등 전시시설</li> <li>· 의료시설</li> <li>· 공항·여객자동차 터미널등 운수시설</li> <li>· 방송국 등 방송·통신 시설</li> <li>· 분뇨·쓰레기처리 시설</li> <li>· 관광휴게시설중 관망탑</li> </ul>

자료 : 행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」

- 공사복잡도에 따라 단순, 보통, 복잡한 공종으로 구분되는 책임감리비 요율은 <표 V-7>과 같음
- 책임감리비는 <표 V-7>의 공사비 대비 요율을 적용하되, 공사금액이 중간에 있을 경우 감리비 요율 직선보간 산정식에 따라 대가 요율을 산정함

&lt;표 V-7&gt; 전면 책임감리비 요율

공사비 (억원)	계산요율 (%)		
	단순한 공종	보통의 공종	복잡한 공종
100	7.67	8.52	9.37
200	6.14	6.81	7.50
300	5.34	5.92	6.52
400	4.81	5.34	5.88
500	4.44	4.94	5.43
700	4.02	4.47	4.91
1,000	3.66	4.06	4.46
1,500	3.20	3.56	3.92
2,000	2.89	3.21	3.53

주 : 위 기준요율은 '15년 신규사업부터 적용하고, '14년 이전 신규사업은 각 해당연도 지침의 기준요율을 따름

자료 : 행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」

### 3) 측량 및 조사비 및 시설부대비

- 측량 및 조사비는 지침에 따라 공사비의 1%를 반영
- 시설부대비
  - 시설부대비는 공사감독과 재산취득에 따르는 여비, 공사현장 또는 사업장 감독의 현장 체재비, 공사감독에 따르는 임차료 등을 포함함
  - 행정자치부 「2015년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」에 의거 건설부문 시설부대비 요율을 적용하여 산정

<표 V-8> 시설부대비 요율

(부가세 제외)

공사비(억원)	시설부대비 계산요율(%)
100	0.25
200	0.23
300	0.23
500	0.23
1000	0.23
2,000	0.21

자료 : 행정자치부, 「2015년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」

### 다. 운영설비비

- 운영설비비는 시청사의 운영을 위하여 최초로 투입되는 장비, 설비 및 기자재의 가액으로서 각종 장비 구축비용, 시청사 이전비용, 사무집기 구입비, 간판 및 안내판 설치비 등이 이에 해당함
  - 비품비 산정은 교육부의 『교육시설 예산편성 기준단가』를 기준으로 산정함

### 라. 용지보상비

- 용지보상비는 총사업비의 용지보상비와 경제성 분석 용지보상비로 구분하여 산정하는데, 총사업비의 용지보상비는 기획재정부의 「총사업비 관리지침」 제2조에 의거 개별공시지가를 반영하고, 경제성 분석의 용지보상비는 기회비용 관점에서 실제 시장가격을 반영함
- 용지보상비는 한국개발연구원의 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완(제5판)』을 참조하여 다음의 방법 중 적절한 방법을 선택하여 적용해야 함. 이는 실제 매입가격에 가까운 비용을 산정하기 위함
  - ① 직접 감정평가에 의하는 방법
  - ② 약식 감정평가에 의하는 방법
  - ③ 기존 사업지 주변의 보상자료를 활용하는 방법
  - ④ 보상배율 적용 방법
- 용지보상비 산정 시 표준지 공시지가에 적용되는 지역별, 지목별 보상배율은 <표 V-9>를 참조

〈표 V-9〉 지역별 지목별 보상배율

지역		전	답	대지	임야
수도권	시부	1.50	1.50	1.40	2.00
	군부	1.75	1.75	1.50	2.50
수도권 외	시부	1.75	1.75	1.65	2.30
	군부	1.80	1.80	1.65	2.50

주: 공장, 창고는 '대지', 목장, 과수원은 '전', 특수한 기타지목은 '임야' 배율을 적용  
 자료: 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구(제5판)』, 2008.

#### □ 예시1 : ○○청사 건립 타당성 조사의 용지보상비

- 본 조사의 검토안과 대안의 경우 기존 시청사 부지를 활용하여 신축하는 것을 전제로 함
- 따라서 기존 부지에 한해서 재무적으로는 별도의 비용이 발생되지 않으나, 「총사업비 관리지침」<sup>12)</sup>에 의거하여 개별공시지가를 적용하여 총사업비에 포함하도록 함
- 단 시청사건립을 위한 추가매입 부지에 대해서는 약식 감정평가가 수행되었기에 사업계획 요구안에서는 제시된 약식 금액을 검토하고 적용함
- 또한 본 사업이 기존 시청사 부지에 확정된 신축사업이므로 예비비 산정 시 기존부지 해당금액은 제외하기로 함
- 한편, 기존 시청사의 연면적을 준용하는 미시행 기준안의 경우 기존부지에 한정해서 개별공시지가를 적용한 총사업비를 산정함

#### □ 예시2 : ○○청사 건립 타당성 조사의 용지보상비

- 사유지의 경우 감정평가 가격 및 주변 기 보상된 자료가 존재하지 않으므로 표준지 공시지가에 각 지역 및 지목별 보상배율을 곱하는 방식으로 산정함
- 국공유지의 경우 총사업비 관리지침 제2조에 의거 개별공시지가만 반영함
- 지장물이 없으므로 지장물 보상비는 반영하지 않음

12) 「총사업비 관리지침」(기획재정부, 2015.04.) '총사업비 정의 및 범위', 국가 또는 지자체의 부담분에는 기존 국유지를 활용하거나 지자체가 부담하는 부지 관련 비용(해당 부지가 공유지분인 경우 당해 사업에 포함되는 지분에 대한 가액으로 한다)을 포함하고, 기존 국유지 또는 지자체가 부담하는 부지 관련 비용은 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제11조에 따른 해당 토지의 개별공시지가로 함

## 마. 예비비

- 예비비는 「국가재정법」 제22조의 규정에 의거, 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출액을 충당하기 위한 자금으로 사업의 시행과정에서 물량 계획이 당초 계획처럼 되지 못할 경우 또는 인플레이션 등 예상하지 못했던 비용 발생 등 이에 따른 영향을 최소화하기 위한 비용임
- 건축공사비, 부대비, 운영설비비, 용지보상비 합계의 10%를 계상하여 산정함
- 단, 기존 부지에 확정된 신축사업의 경우, 예비비 산정. 기존부지 해당금액은 산정 대상에서 제외함

## 2. 운영비 및 잔존가치

### 가. 청사 운영비

- 운영비는 청사를 운영하기 위해 필요한 경상비용으로서 초기 투자이후에 정상적인 시설운동을 위해 매년 투입되는 비용을 의미함
- 운영비는 인건비와 운영관리비, 시설 유지관리비, 기타비용으로 구분하여 추정
  - 계획안에 시설의 관리계획 등 세부 운영계획이 포함되지 않은 경우, 기존 청사의 운영비 실적자료를 참조하여 시설 연면적 대비 인건비와 운영관리비, 기타 비용을 산정
  - 시설 유지관리비는 기존 청사의 노후정도를 감안하여 대·소수선비용의 성격이 큰 것으로 가정하고, 유사 청사 유지관리비의 연면적 대비 단가를 적용
- 미시행 시, 신축사업을 추진하지 않는 것을 전제함에 따라 기존 청사의 운영비 실적자료를 계상하여 적용

#### 1) 인건비 기준인원

- 인건비는 청사 시설운영관리를 위하여 필요한 인력에 대한 비용
- 인건비는 소요 인력의 산출(운영조직 구성)이 우선되어야 함
  - 명확한 계획이 제시되지 않은 경우, 시설 연면적 대비 관리 인원을 산정하기로 함



## 2) 운영관리비 단가

- 운영관리비는 시설운영과 관련된 경비 성격의 일반관리비, 공공요금, 연료비 등으로 구성됨
- 기존 청사의 사무관리비 및 공공운영비의 단위면적당 비용단가를 준용하여 산정할 수도 있음

## 3) 시설 유지관리비 단가

- 시설 유지관리비는 시설 수선보수, 설비 유지관리, 조경관리 등과 같은 비용 포함
- 기존청사의 유지관리비는 대·소수선비용의 성격이 큰 것으로 가정하고, 검토안과 대안은 유사 청사 유지관리비의 면적 대비 단가를 산출 후 대상 연면적에 적용하여 산정할 수도 있음
- 미시행 기준안의 경우 기존청사를 유지하는 조건으로 비용을 산정

## 4) 기타비용 단가

- 기타비용은 연간 소요되는 자산취득비 명목의 노후기기 교체, 자재구입 및 소모품 재료비임
- 기존 청사 기타비용의 단위면적당 비용단가를 준용하여 산정
- 미시행 기준안의 경우, 기존청사를 유지하는 조건으로 비용을 산정

### 나. 잔존가치

- 경제성분석을 하는데 있어 잔존가치 회수의 경우, 부지매입비(용지보상비)를 토지가액으로 산정하여 사업 종료 시 전액 회수되는 것으로 가정하였고 기타자산은 사업연도 종료 후 잔존가치가 없는 것으로 가정함
- 토지의 잔존가치는 본 사업의 추가매입 부지를 대상으로 하며 위 가정대로 용지보상비 만큼 전액 회수됨을 가정함

- 단, 기존 부지에 확정된 신축사업의 경우, 예비비 산정 시 기존부지 해당금액은 산정대상에서 제외함

### 3. 분석관점에 따른 비용추정기준(예시)

- 예시 : ○○청사 건립 타당성 조사

<표 V-10> 분석관점에 따른 비용추정 기준(검토안 및 대안)

구분		총사업비	경제성 분석 비용	
검토안 및 대안	공사비	건축공사비(지상)	건축공사비(지상)	
		건축공사비(지하)	건축공사비(지하)	
		철거공사비	철거공사비	
		부가가치세	-	
	부대비	설계비	설계비	
		감리비	감리비	
		측량 및 조사비	측량 및 조사비	
		시설부대비	시설부대비	
		부가가치세	-	
	운영설비비	장비 구축비	장비 구축비	
		이전비	이전비	
		부가가치세	-	
	용지보상비	기존부지	공시지가 활용금액	-
		추가 매입부지	약식 감정평가액	약식 감정평가액
	예비비	예비비(기존부지 제외)	예비비	
	운영비	-	-	인건비
		-	-	운영관리비
		-	-	시설 유지관리비
		-	-	기타비용
	잔존가치	-	-	추가 매입부지 비용

〈표 V-11〉 분석관점에 따른 비용추정 기준(미시행 기준안)

구분		총사업비	경제성 분석 비용	
미시행 대안	공사비	보수공사비(본관동)	보수공사비(본관동)	
		보수공사비(지하주차장)	보수공사비(지하주차장)	
		부가가치세	-	
	부대비	설계비	설계비	
		감리비	감리비	
		측량 및 조사비	측량 및 조사비	
		시설부대비	시설부대비	
		부가가치세	-	
	용지보상비	기존부지	공시지가 활용금액	-
	예비비		예비비(기존부지 제외)	예비비(기존부지 제외)
	운영비		-	인건비
			-	운영관리비
			-	시설 유지관리비
			-	기타비용





공공청사 부문 타당성 조사를 위한 자침연구

## 제 VI 장 편익추정





## 제VI장 편익추정

### 제1절 개요

- 청사 사업은 단일용도 시설로 계획되는 경우와 복합용도 시설로 계획되는 경우가 존재하며, 최근에는 복합용도 시설로 추진되는 경향이 있음
  - 단일용도 시설은 공공 행정 업무 수행을 위한 자치단체 본청과 그 외 의회 및 직속 산하기관의 사무공간만으로 이루어진 시설을 의미하며, 복합용도 시설은 이외에 주민편의, 복지, 문화시설 등을 포함하는 시설을 뜻함
  - 최근에는 복합용도 개발을 통해 지역주민들의 접근성과 이용의 효율성을 높 이려는 사례들이 증가하고 있으며, 이 경우 행정업무 수행을 위한 공간 이외 에 보건소, 어린이집, 공연장, 도서관, 전시관 등 주민복지 및 편의시설이 포함 되고 있음
- 단일용도 시설과 복합용도시설의 경우 포함되는 시설이 달라지므로 시설 별로 편익추정방법론을 구분하여 추정함
  - 단일용도 시설의 경우 행정업무 수행을 위한 공간만을 포함하므로 업무공간 에 대한 편익만을 추정함
  - 복합용도 시설의 경우 업무공간에 대해서는 단일용도시설의 경우와 동일하게 편익을 추정하되, 이외 주민편의 및 복지, 문화시설 등에 대해서는 별도로 편 익을 추정하는 것으로 함
- 공공청사의 신·증축 등은 공무원의 생산성 향상과 연계되며, 최종적으로 는 주민들의 효용증가 편익을 기대할 수 있으므로 업무공간에 대해서는 이와 연계한 편익을 추정할 필요가 있음
  - 단 현재 청사의 편익 추정 방법은 업무공간 개선 및 효율성 향상 등과 연계하 여 임대료로 갈음하여 편익을 추정하고 있어 최종수혜자인 주민들의 효용증 가에 대한 편익이 포함되었다고 보기에는 어려움이 있음

- 주민복지 및 편의시설, 상업시설 등에 대해서는 관련 지침을 참고하여 별도로 편익을 추정하는 것으로 함
  - 공연장, 체육시설 등은 문화·체육시설로 분류되므로 문화·관광·체육분야 지침을 참고하고, 상업시설의 경우 상업부문 지침을 참고하여 편익을 추정해야 함
- 그러나 공공청사의 경우 필수시설에 가깝다는 점에서 경제성 분석의 실효성에 대한 검토가 필요할 것으로 판단됨
  - 따라서 향후에는 단일용도 청사사업의 경우 사업계획 적정성 측면에서 타당성조사를 수행하는 것에 대해서 검토할 필요가 있음
    - 단일청사에 대한 사업계획 적정성 측면에서의 타당성조사는 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 및 해당 지자체의 공유재산 관리조례에 따른 표준 설계면적 기준을 적용하여 적정면적에 대한 검토를 수행하는 것을 뜻함
  - 또한, 복합용도 청사사업의 경우 업무공간과 이외의 주민편의 및 복지, 문화시설 등에 대해서는 경제성 분석을 수행하되, 업무공간에 대해서는 경제성 분석의 실효성을 검토하여 경제성분석 수행여부를 결정할 필요가 있음
- 단 단일용도 청사라 하더라도 임대청사의 청산 등 재정적인 이유로 청사사업을 추진하는 경우 경제성 분석이 필요할 것으로 판단되므로, 이 경우에는 공무원 사무공간 편익으로 갈음하여 편익을 추정할 수 있음
  - 예를 들어 임대청사 청산을 목표로 한 공공청사의 신·증축사업의 경우 지자체의 청사 운영비용 절감 측면에서 경제성 분석이 필요하다고 할 수 있음
- 종합하면 청사건축 목적에 따라 선택적으로 적정성 검토 대상 및 경제성 분석 대상 여부를 파악하며, 경제성 분석 대상의 경우 다음 절에서 제시한 편익항목 및 추정방법을 사용하도록 함



## 제2절 편익항목

### □ 편익 정의

- 공공투자사업의 편익이란 사업을 시행함으로써 얻어지는 유형적·무형적 형태의 효용으로 시민 혹은 이용자의 효용 증가의 가치 합 또는 사업 시행에 대한 지불의사의 금액으로 정의할 수 있음
- 공공청사 사업으로 인한 편익은 행정서비스의 고객인 지역주민과 행정서비스의 제공자인 지방자치단체 또는 공무원의 입장에서 증가 또는 감소하는 편익을 기준으로 분석할 수 있음
- 또한 공공청사가 직접 이용자인 시민 개인 및 공무원을 포함하여 지역 사회 전체에 영향을 미치는 편익에 대한 검토가 필요함

### □ 공공청사 건축사업은 사업 유형에 따라 편익항목이 달라질 수 있으나, 기본적으로 검토해야 될 예상되는 편익 유형은 <표 VI-1>과 같이 정리할 수 있음

- 공공청사 사업에서 기대 가능한 편익은 1. 업무공간 개선 편익, 2. 유관기관 집적화로 인한 업무 효율성향상 편익, 3. 기존시설 및 부지 활용 편익, 4. 임차료 절감 편익, 5. 운영비 절감 편익, 6. 주민 접근성 향상 편익, 7. 대형 재해예방에 따른 편익, 8. 복합시설 이용에 따른 편익, 9. 지역의 대표성 및 상징성 확보 편익으로 구분이 가능함

<표 VI-1> 편의 항목

구분	편의유형	편의산출방안	계량화 가능성
업무공간	업무공간 개선 편의	청사사업으로 사무공간의 심미적 환경, 건강관련 환경, 효율성 및 편의성 관련 환경이 개선으로 공무원의 직무성과 향상 편의	O
	유관기관 집적화로 인한 업무효율성 향상 편의	유관기관 집적화를 통해 관련 공무원의 근무시간 및 교통비용 절감편의	△
	기존시설 및 부지 활용 편의	기존시설 및 부지를 타용도로 활용함으로써 발생하는 편의	O
	임차료 절감 편의	임차청사 청산으로 임차료 절감	O
	운영비 절감 편의	신축 및 리모델링으로 회피할 수 있는 운영비 절감 편의	O
	주민 접근성 향상 편의	청사 이전 사업으로 주민 접근 개선에 따라 발생하는 편의	△
	대형 재해예방에 따른 편의	기존 청사의 안전성 등급이 C등급 미만의 취약할 건물일 경우 신축 및 리모델링 사업에 따라 안전성이 향상되면서 예상되는 편의	X
주민 편의 및 복지시설	복합시설 이용에 따른 편의	공연장, 체육시설, 복지시설 등을 설치하는 경우 문화체육시설 건립, 또는 보건복지시설에 확대 등에 대한 편의	△
공통	지역의 대표성 및 상징성 확보	지역의 랜드 마크 역할, 지역사회를 선도하는 상징성 있는 건축물 측면에서 주민의 자긍심 향상 편의	X

## 1. 업무공간 개선 편의

- 기존 공공청사의 업무공간이 협소하거나 노후화된 경우, 신축 또는 리모델링 사업으로 해당 근무자(공무원)에게 제공되는 사무공간의 심미적 환경, 건강관련 환경, 효율성 및 편의성 관련 환경이 개선되며 이에 따른 해당 지방자치단체 공무원의 직무만족도 및 직무성과 향상 등의 편의가 기대됨

- 청사사업 시행으로 얻는 업무효율 개선 편익은 업무공간 개선에서 비롯된 편익이며, 구체적으로 시설환경 개선, 편의성 및 건축물 이미지 제고, 사용면적 증가, 주차장 추가 확보 등 이용자의 업무공간이 질적으로 그리고 양적으로 향상되는 것을 의미함
- 건물신축에 따른 이용자 심미적인 효용의 증가도 포함될 수 있음

## 2. 유관기관 집적화로 인한 업무 효율성 향상 편익

- 청사가 분산·배치되어 있는 경우, 혹은 본청사와 의회가 분산되어 있는 경우, 유관기관 집적화를 통해 관련 공무원의 근무시간 및 교통비용 절감편익이 발생할 것으로 판단됨

## 3. 기존시설 및 부지 활용 편익

- 기존시설 및 부지를 타 용도로 활용함으로써 편익이 발생할 것으로 판단됨
  - 예시1 : ○○시 의회가 본청소재지로 이전하게 되면 ○○시 의회 토지 및 건물은 새로운 부가가치를 창출할 수 있는 예비적 자원으로 전환됨
  - 예시2: ○○구 임시청사가 신청사로 이전하게 되면 현재 ○○동에 위치하고 있는 임시청사 토지 및 건물은 새로운 부가가치를 창출할 수 있는 예비적 자원으로 전환됨
- 이 같은 유형의 자원 증가는 국민(주민)경제적 부가가치를 높여주는 결과이기 때문에 편익으로 정의할 수 있음

## 4. 임차료 절감 편익

- 행정수요의 증가에 따른 업무공간의 부족으로 외부 건물을 임차해 사용하는 지방자치단체의 경우 공공청사 사업 신축 사업으로 임차료 절감 편익 발생

## 5. 운영비 절감 편익

- 운영비 절감편익은 신축 후 발생하는 일반관리비, 대수선비, 에너지비 등에 대응하여 사업수행으로 인해 회피할 수 있는 기존청사의 일반관리비, 대수선비, 에너지비 등에 대한 절감 편익으로 정의할 수 있음
  - 일반관리비, 대수선비, 에너지비의 경우, 사업수행 후의 이와 관련하여 소요될 비용은 기존 노후화된 시설에서 소요되는 비용보다 일반적으로 낮게 소요될 것으로 예상할 수 있음
  - 예컨대, 에너지 효율이 높은 건물을 이용하게 되면 사무실 유지관리를 위한 에너지 사용 비용이 절감될 것으로 예상할 수 있으며 이로 인한 경제적 편익이 발생할 수 있음
  - 이 같은 상황에서 사업시행에 따른 연간 에너지 절감액은 연도별 기존 건축물의 에너지비용 추정치와 새로운 건축물의 에너지비용 추정치의 차액으로 산출할 수 있음

## 6. 주민 접근성 향상 편익

- 청사의 이전 사업의 경우 지역 주민의 접근 개선에 따라 시민들이 직접적으로 느끼는 신속성, 편리성 측면에서 편익이 발생할 수 있으므로 이에 대한 검토 필요
  - 주민이 공공청사 이용 시 통행거리 단축, 교통요금 및 시간비용 절감 편익에 대한 검토로 도로건설 사업에서 통행시간 절감을 사회적 편익으로 정의하는 것과 같음
  - 그 외 공공청사 신축으로 신축 전보다 청사 이용 시 주차장 이용 소요시간이 단축되었을 경우 이에 대한 편익이 발생

## 7. 대형 재해예방에 따른 편익

- 청사의 신축 또는 리모델링으로 기대되는 대형재해예방효과는 우선 정밀안전진단(안전점검) 실시결과를 바탕으로 대형재해에 기존 청사가 얼마나 취약한지 여부를 검토함으로써 대략적으로 유추 가능

- 기존 청사의 안전등급이 C등급 이상의 수준으로 유지·관리되고 있는 경우, 전체적인 시설물의 안전에는 지장이 없음
- 그러나 안전등급이 C등급 이상이라도 내진설계가 되어 있지 않은 경우 다수이며<sup>13)</sup>, 이러한 경우 지진과 같은 대형재해 발생 시 큰 피해가 예상됨

## 8. 복합시설 이용에 따른 편익

- 복합청사로 공연장, 체육시설, 복지시설, 상업시설 등을 설치하는 경우, 해당 시설에 대한 편익은 관련 지침에 따라 별도 검토가 필요함

## 9. 지역의 대표성 및 상징성 확보

- 공공청사는 기능적, 상징적으로 도시공간에 미치는 영향이 매우 크며, 지역의 중심점 역할과 상징적 의미로 인하여 물리적으로 지역공간의 중심일 뿐만 아니라 지역민의 심리적, 인지적 공간 지각의 중심적 위치를 갖는 시설로서 중심성, 장소성, 공공성, 개방성, 상징성 등 5가지 특성이 있음(청주시, 2015)
  - 중심성은 공공청사가 지리적·인구분포 상 중심지에 위치하며, 행정적으로도 도시의 중추기능을 차지하는 특징임
  - 장소성은 시민들의 정신적·활동적 중심이 되는 장으로 시민들이 쉽게 접근할 수 있는 위치에 입지한다는 특징임
  - 공공성은 공공청사가 도시공간에서 시민 다수가 참여하는 공동 활동의 중심공간이며 시민의 장소라는 특징임
  - 개방성은 공공청사가 시민사회의 성립과 함께 발전해온 도시민의 실체로서, 시민과 행정부와의 물리적·심리적 장벽을 제거하여 주민 참여의 폭을 확대하고 다양한 기능을 수용한다는 특징임

13) 국민안전처 보도자료(2015.12.28.)에 따르면 공공건축물 중 내진설계가 적용된 비율은 33.7%에 불과함. 전국의 내진설계 대상 시설물의 내진설계 비율 42.4%보다도 낮은 수준임

- 상징성은 공공청사가 시를 대표하는 장소이며, 자치에 대한 명백한 표현이고 시민의 물리적·정신적 심볼로서 이미지, 지역성, 역사성을 지닌 장소임을 의미
- 공공청사는 지역의 랜드마크로서 지역 특색에 따른 다양한 외관으로 관광명소뿐만 아니라 친환경, 에너지절약형 등의 가치를 지향해 지역사회를 선도하는 상징성 있는 건축물이 될 수 있음
- 따라서 공공청사 신축 및 리모델링 사업으로 지역 주민 전체가 느끼는 공공청사의 지역의 중심적 역할과 상징적 의미 측면에서 편익이 발생할 것으로 기대됨

### 제3절 추정방안

- 최근까지 조사된 지방자치단체 공공청사 사업의 편익 추정 방법은 주로 청사의 자산가치 및 공무원 관점에서의 편익산정에 집중되어 있음
- 이에 따라 기존시설 및 부지 활용 편익 및 업무공간 개선 편익, 임대료 절감 편익 등이 전체 편익 중 높은 비중을 차지하고 있음

#### 1. 업무공간 개선 편익

- 업무공간 개선 편익은 기존 공공청사의 업무공간이 협소하거나 노후화된 경우 신축 또는 리모델링 사업으로 해당 공무원에게 제공되는 사무공간의 심미적 환경, 건강관련 환경, 효율성 및 편의성 관련 환경이 개선됨에 따른 편익임
- 그러나 직무환경변화에 의한 직무만족, 성과, 조직몰입도 변화를 정량화하기 어려운 실정이므로, 대안으로 변화된 사무공간의 가치 증감분으로 대신 편익 추정
- 즉, 시행 이후의 사무공간의 가치와 시행 이전의 사무공간의 가치 차이로 측정할 수 있음

- 사무 공간 가치를 경제성 분석 관점에서 측정하기 위해서는 잠재가격 개념으로서의 사무공간에 대한 지불의사 가격을 측정해야 함
  - 업무공간에 대한 지불의사 가격은 오피스 임대료, 즉 사무공간에 대한 시장거래를 통해 형성되는 임대료 수준을 오피스 이용자 선호가 반영된 결과치로 받아들일 수 있음
- 신축청사 임대가치(임대료) 추정방안
  - 임대료를 측정하기 위한 최적 방법론은 유사시설의 실질 임대료를 확인하여 적용
  - 『상업용부동산 임대동향조사』에서는 지역별 오피스 임대료 현황 및 투자수익률, 소득수익률 등 다음과 같은 다양한 임대소득 자료를 제시하고 있음
    - 임대료: 계약임대료(임차인과 임대인이 실제 계약한 금액)로서 환산임대료 개념
    - 소득수익률:  $\text{순영업소득(임대료 등 수입-영업경비)}/\text{기초자산가액} \times 100$
    - 자본수익률:  $(\text{기말자산가액}-\text{기초자산가액})/\text{기초자산가액} \times 100$
    - 투자수익률:  $\text{소득수익률} + \text{자본수익률}$
    - 자산가치: 비용성, 시장성, 수익성을 종합적으로 고려하기 위해 원가방식, 거래사례 비교방식, 수익방식 3방식 적용에 의해 산정된 시산가격에 가중치를 부여하여 최종 감정평가액을 결정
  - 임대료는 건축물 연면적, 건축연도, 접도수, 역세권 등 다양한 요소에 의해 영향을 받기 때문에 유사사례를 통한 임대료 추정이 어렵다는 한계가 있음
  - 또한, 단순히 해당 지역의 평균 임대료를 해당 지방자치단체의 신축 청사가 제공하는 업무공간 이용가치로 추정하는 것은 기존 자산과 차별화된 신축자산이 제공하는 가치(심미적인 환경, 건강관련 환경, 효율성 등)를 과소평가할 가능성이 상존
  - 도심 외곽으로 신청사를 건설하여 이전하는 경우, 인근 유사시설의 임대료 자료 확보가 어려울 가능성도 있을 수 있음
  - 한편, 자본수익률은 자산가격의 상승분 및 하락분이 반영된 것으로 자본수익률을 활용할 경우, 사무공간 편익에 매매차익을 포함하게 됨

- 따라서 매매차익에 대한 가치를 제거한 소득수익률을 활용하여 임대가치(순영업소득=임대료 등 수입-영업경비) 부분만 산출하고 이를 사무공간 편익으로 보는 것이 적절함
  - 이 때 기초자산가액은 신축건물 투입된 원가를 기준으로 하기 때문에 공사비 및 토지가치를 반영하여 산정함
- 이러한 사무공간 편익 산정 시 기존부지와 신규부지의 목적토지이용상황에 따라 토지가치의 차이가 크게 나타나는 경우, 소득수익률을 활용한 임대가치 산출 결과값에 크게 영향을 미치는 문제가 발생함
  - 신규부지의 주변지역 임대료 등이 기존부지 주변지역보다 낮을 경우, 기존시설과 부지 매각 등에 따른 편익이 신청사의 업무공간 개선 편익 크기 및 발생여부에 크게 영향을 미칠 수 있음
    - 예를 들어, 기존 청사 부지와 신축예정지의 목적토지이용상황에 따라 개별공시지가 차이가 발생하고, 이로 인하여 편익이 과대 또는 과소 추정될 수 있음
    - 그러나 토지가치의 경우 기존부지와 신규부지의 목적토지이용상황에 따라 가치가 크게 차이가 나타나 임대가치 산출 결과값에 크게 영향을 미치는 문제가 발생하므로 결과값 해석 및 보정 필요성에 대한 검토가 필요한 실정임
- 예시 1: 신축청사 업무공간 개선 가치 추정
  - OO시 신축청사의 가치를 추정할 시 최근 3개년 평균 소득수익률 자료를 활용

<표 VI-2> OO시 도심 연간 소득수익률 현황 및 3개년 평균

	소득수익률(%)	자본수익률(%)	투자수익률(%)	임대료(천원/m <sup>2</sup> /월)
2012년	5.23	0.22	5.45	15.33
2013년	4.98	0.21	5.19	14.88
2014년	4.75	1.03	5.77	14.80
평균	4.99	0.49	5.47	15.00

주: 연간수익률은 최근 4분기동안의 시간가중 수익률로 산출  
 자료: 한국감정원, 『상업용 부동산 임대동향 조사』, 각년도



〈표 VI-3〉 신축청사 가치

구 분	신축청사 가치 (백만원)
건축물의 가치	
- 공사비(지상+지하)	74,661
- 설계비	3,678
- 감리비	3,426
- 측량 및 조사비	788
- 시설 부대비	181
- 운영설비비	985
소 계	83,719
예비비	8,372
건축물 가치 합계	92,091
토지 가치 합계	40,476

- 최초 투입원가로 가정할 때 OO시 신축청사의 임대가치는 소득수익률 정의에 따라 다음과 같이 산출될 수 있음
    - (920.91억원(건축물 가치)+404.76억원(토지 가치)) × 4.99%(3개년 평균 소득수익률 적용) = 66.15억원
  - 기존청사의 이용가치를 산출하기 위해서는 신축청사와 마찬가지로 소득수익률을 적용하거나 한국감정원에 감정평가를 의뢰하여 추정하였으며 그 결과 27.20억원으로 추정됨
  - 청사신축 후 증가된 업무공간 개선편익은 사업시행전후의 업무공간 이용가치를 차감하여 38.95억원으로 산출할 수 있음
    - 66.15억원(신축 후 업무공간 이용가치) - 27.20억원(기존청사의 업무공간 이용가치) = 38.95억원
- 예시 2: 목적토지이용상황에 따른 토지비 차이 처리
- OO구의 경우 매우 근접한 위치로 청사를 이전하여 인프라 접근성 등 위치에 의해 제공되는 편익의 차이가 거의 발생하지 않을 것으로 예상됨

- 그러나 기존부지(일반상업지역)와 이전부지(준주거지역)의 목적토지이용상황에 따른 개별공시지가의 차이가 매우 크게 나타나 부의 편익이 발생
- 이러한 경우 토지이용상황에 따른 개별공시지가의 차이는 사업시행으로 인해 창출되거나 소멸하는 가치가 아니므로 목적토지이용상황에 따른 개별공시지가의 차이 분을 배제하고 분석하는 것이 타당할 것으로 판단됨
- 따라서 현재 구청사 부지가 일반상업지역으로 설정되어 있으나 신축 예정지의 준주거지역 상황과 동일한 것으로 수정하여 다음과 같이 개별공시지를 보정함
- 보정지수 0.6612는 다음과 같이 산출됨

<표 VI-4> 보정지수 산출과정

구분	준주거 지역	상업지역
개별공시지가를 적용한 ○○구 내 해당지역 지가의 총 합	858,281백만원(A)	2,813,833백만원(D)
○○구 내 해당 지역 전체 면적	175,977.7m <sup>2</sup> (B)	381,454.0m <sup>2</sup> (E)
m <sup>2</sup> 당 평균 해당 지역 개별공시지가 (C=A/B, F=D/E)	4,877,217원/m <sup>2</sup> (C)	7,376,599원/m <sup>2</sup> (F)
보정지수(G=C/F)	0.6612	

- 산출한 보정지수를 활용하여 기존 부지의 가치를 조정하면 <표 VI-5>와 같음

<표 VI-5> 기존 부지의 가치 조정

구분	조사 값	비고
기존 부지 면적(A)	8,941m <sup>2</sup>	
기존 부지의 개별공시지가(B)	15,280,000원	2015년 1월 1일 기준
보상배수(C)	1.4	『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완연구(제5판)』, KDI
기존 부지의 토지가치(D=A×B×C)	191,266백만원	
토지이용상황 보정(E)	0.6612	
보정 후 토지가치(F=D×E)	126,460백만원	

## 2. 유관기관 집적화로 인한 업무효율성 향상 편익

- 청사가 분산·배치되어 있는 경우, 혹은 본청사와 의회가 분산되어 있는 경우, 유관기관 집적화를 통해 관련 공무원의 근무시간 및 교통비용 절감편익이 발생할 것으로 예상
- 시간절감 편익 예시
  - 현재 ○○청사는 공간협소로 인해 ○개의 별관을 운영하고 있으며, 이 중 의회 시설은 본 사업시행 후 통합될 것으로 계획하고 있음
  - 의회가 통합될 경우, 의회 사무를 지원하기 위해 본청 소속 공무원들이 의회에 방문하는 시간 및 이에 따른 교통비용 절감 가능할 것으로 판단됨
  - 의회 업무를 지원하기 위해 투입된 본청 소속 공무원 연인원은 5,200명
  - 의회업무지원을 위한 투입된 공무원의 이동시간은 연간 1,733시간으로 산출

〈표 VI-6〉 의회사무 지원을 위한 본청 공무원 연간 투입정도

구분	연간 의회개최건수(a)	회당 본청 공무원 방문 횟수(b)	회당 본청 공무원 지원수(c)	참석인원 (a×b×c)
추정값	8회	5회	130명	5,200명

〈표 VI-7〉 의회사무 지원을 위한 본청 공무원 연간 이동시간

구분	왕복소요시간	참석인원	총소요시간(분)	총소요시간(시간)
추정값	20분	5,200명	104,000분	1,733시간

- 결론적으로 청사 신축으로 인해 본청과 의회가 통합 운영된다면, 의회사무를 지원하기 위해 소요되었던 연간 1,733시간은 사업시행 후 절감 가능한 근무시간으로 볼 수 있음
- 한편, 이동수단을 승용차로 가정할 경우 업무통행의 시간가치는 2007년 기준 18,626원이며, 본 사업 조사기준시점인 2014년 말로 물가 보정 시 22,500원으로 산출

- 22,500원 = 18,626원 × 120.8(한국은행 소비자 물가지수 적용 2007년: 100, 2014년: 120.8)

<표 VI-8> 업무통행 시간가치-2007년 기준

구분	승용차 운전자	버스 운전자	화물차 운전자
1인당 월평균급여(원/월)	2,718,288	1,794,492	2,259,048
근로시간(시간/월)	188.7	211.6	183.9
시간당 임금(원/인·시간)	14,405	8,481	12,284
임금에 대한 오버헤드 비율(%)	29.3	20.6	34.9
시간가치(원/인·시간)	18,626	10,228	16,571

자료 : 한국개발연구원, 『도로·철도 부문사업의 예비타당성조사 표준지침 수정·보완 연구』 제5편

- 앞서 구한 업무통행 시간가치를 이용하여 산출한 청사통합으로 인해 절감되는 근무시간 절감편익은 연간 0.39억원(1,733×22,500)이 발생하는 것으로 산출

□ 교통비용 절감편익 예시

- 연간 투입되는 5,200명의 이동거리는 청사와 의회간 왕복 3.8km를 적용할 경우 연간 19,760km로 산출

<표 VI-9> 연간 이동거리

구분	이격거리(왕복)	참석횟수	총거리
추정값	3.80km	5,200명	19,760.00km

- 한편 이동수단을 승용차로 가정하며, 시내 주행인 점을 감안 평균 시속 30km 내외로 설정할 경우 차량운행비용은 km당 306.48원(2010년 기준)으로 산출되며, 본 사업 조사기준시점인 2014년 말로 물가 보정을 하게 되면 392.92원으로 산출

- 392.92원=306.48원×109.0(한국은행 소비자물가지수 적용 2010년: 100, 2014년: 109.0)

〈표 VI-10〉 차종별 · 속도별 차량운행비용(2010년 가격기준)

(단위 : 원, km)

차종	속도	유류비	엔진 오일비	타이어 마모비	유지 관리비	감가 상각비	합계
승용차	30km	47.53	1.89	2.77	9.81	244.49	306.48

출처: 한국개발연구원, 『에비타당성조사 제도 및 분석방법론 개요』, 2012

- 앞서 구한 차량운행비용을 적용하여 산출한 청사통합으로 인한 교통비용 절감 편익은 연간 약 8백만원이 발생하는 것으로 산출

〈표 VI-11〉 교통비용 절감편익

구분	산출값	구분
운행거리	19,760.00km	
절감액	392.92원	2014년기준
계	7,764,162원	

### 3. 기존시설 및 부지 활용 편익

- 기존시설 및 부지를 타용도로 활용함으로써 발생하는 편익으로 해당 사업의 본질적인 편익이 아니라는 측면에서 다소 논란이 있기는 하지만, 이 같은 유형의 자원 증가는 국민(주민)경제적 부가가치를 높여주는 결과이기 때문에 편익으로 정의할 수 있음
  - 다만, 기존시설 및 부지활용편익은 해당 사업 본연의 편익과 구분하여야 하며, 전체 편익에서 어느 정도의 비중을 차지하는 지를 제시하도록 함
  - 기존시설 및 부지활용편익은 관련 토지 및 건물의 시장가치를 추정하는 방법을 활용함

□ 00시 의회 이전으로 인한 기존 시설 및 부지 활용 편익 예시

- 00시 의회 건물의 시장가치를 정하기 위해 감정평가 자료를 활용하고 토지의 경우 시가를 반영하는 개별공시지가에 보상배율을 적용하여 해당 가치를 추정하였음
- 보상배율은 한국개발연구원, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침(제5판)』에 제시된 내용으로서 실지 토지 수용 시 지불하는 보상금액과 개별공시지가와의 차이 분을 보정하기 위해 도출된 수치임

#### 4. 임차료 절감 편익

- 임차료 절감 편익은 업무공간의 부족으로 외부 건물을 임차해 사용하였다가 신축으로 인해 임차 필요성이 없어질 경우 발생함
- 사업 시행으로 실제 절감되는 임차료(3개년 평균) 자료를 활용하여 산정

#### 5. 운영비 절감 편익

- 운영비 절감 편익은 사업시행 후 소요될 운영비용이 기존 노후화된 시설의 경우보다 낮게 소요될 것으로 예상되는 경우로 기존 건축물의 운영비용과 신축 건축물의 운영비용의 차액으로 산출할 수 있음
- 운영비 절감 편익 = 사업시행 전 운영비 - 사업시행 후 운영비
  - 한편 기존 신축 후의 건축물 운영비용을 비용부문에서 이미 비용으로 계상하고 있다면 편익부문에서는 기존 건축물의 운영비용 전체를 편익으로 산정함
  - 예컨대, 기존 신축 후의 건축물 에너지비용은 비용부문에서 이미 비용으로 계상하고 있다면 편익부문에서는 기존 건축물의 에너지비용을 산출하여 편익으로 산정함

## 6. 주민 접근성 향상 편익

- 주민 접근성 편익은 공공청사 이전으로 새로운 입지에 대한 주민의 통행거리/시간 절감 편익임
- 새로운 입지에 대한 주민의 접근성 향상 여부는 기존 청사의 연간 방문객 현황을 검토하고 각 행정구(동)의 인구가 사업 전후로 공공청사를 방문할 때 평균적으로 소요되는 시간 및 거리를 측정하여 검토 가능함
  - 다만 접근성 검토를 위해서는 여러 가정이 전제되어야 하므로 가정 설정에 주의를 요함
  - 예를 들어 각 행정구(동)별 민원인 분포, 시간가치, 민원인 방문 시 주요 교통수단 등
- 주민 접근성 편익 예시
  - ○○청사 연간 방문객 현황은 다음과 같음

〈표 VI-12〉 ○○청사 민원인 방문 현황

연도	총계	인허가	증명발급	각종 신고신청	진정 및 소원	기타 (이의신청)	여권 발급
2012	133,994	3,300	63,817	41,575	621	297	24,384
2013	141,746	3,699	69,440	43,893	732	117	23,865
2014	159,947	2,954	89,640	43,478	395	56	23,424
평균	145,229	3,318	74,299	42,982	583	157	23,891

- 상기 민원인이 ○○지방자치단체의 15개 행정구역 인구 분포에 비례하여 방문하는 것으로 가정하여 청사 신축 전·후의 방문시간 및 거리를 측정 검토
- 예년의 평균 145천명이 현재의 ○○청사를 방문하는 경우 소요 시간은 왕복기준 약 3,126천분으로 산출되며, 신축 이전된 신청사를 기준으로 분석한 결과 연간 왕복기준 소요시간은 3,085천분으로 산출됨

〈표 VI-13〉 OO 청사 민원인 방문 소요 시간

행정 구역	2014말 인구수	가 중 치	연간 구청 방문자	구청사 방문시간 (편도)	신청사 방문시간 (편도)	구청사 방문시간 누적(왕복)	신청사 방문시간 누적(왕복)
1	33,889	0.08	11,739	2분	5분	46,956	117,389
2	15,712	0.04	5,443	5분	3분	54,425	32,655
3	48,197	0.11	16,695	9분	7분	300,512	233,731
4	25,927	0.06	8,981	3분	2분	53,886	35,924
5	25,358	0.06	8,784	7분	5분	122,974	87,838
6	30,010	0.07	10,395	6분	4분	124,743	83,162
7	38,487	0.09	13,332	10분	15분	266,632	399,949
8	23,864	0.06	8,266	21분	19분	347,185	314,120
9	31,247	0.07	10,824	19분	21분	411,302	454,597
10	26,174	0.06	9,066	18분	16분	326,393	290,128
11	15,038	0.04	5,209	20분	18분	208,362	187,526
12	15,161	0.04	5,252	15분	13분	157,550	136,543
13	40,180	0.10	13,918	7분	9분	194,853	250,525
14	28,603	0.07	9,908	19분	18분	376,499	356,683
15	21,414	0.05	7,418	9분	7분	133,518	103,847
계	419,261	1.00	145,229			3,125,790	3,084,618

주: 대표위치는 동주민센터

- 결론적으로 청사 이전에 따라 OO지방자치단체 주민은 연간 686시간의 방문 시간 절감편익을 얻을 수 있음
- 한편, 이를 계량화하기 위하여 청사 방문 시 교통수단으로 승용차 이용 가정 30%, 비업무용 시간당 가치를 7,358원으로 적용하면, 연간 약 1,518천원의 편익이 측정됨
- 접근시간 절감은 승용차 이용 기준으로 산출한 것으로 승용차가 아닌 대중교통을 이용할 경우 접근시간 절감치를 추정할 수 없는 한계점이 있음



〈표 VI-14〉 방문 소요시간 절감 편익

구분	산출값
현청사 기준 주민 접근 시간	3,125,790분
신청사 기준 주민 접근 시간	3,084,618분
사업시행 후 절감시간	686시간
승용차 이용 비율	30%
시간당 가치	7,358원
연간 절감편익	1,514,712원

- 거리 감소에 따라 승용차 운행비용 절감 편익은 다음과 같이 산출됨

〈표 VI-15〉 청사 민원인 방문 소요 거리

구분	2014말 인구수	가중치	연간구청 방문자	구청사 방문거리 (편도)	신청사 방문거리 (편도)	구청사방문 거리 누적 (왕복)	신청사방문 거리 누적 (왕복)
1	33,889	0.08	11,739	0.242km	1.410km	5,682	33,104
2	15,712	0.04	5,443	1.020km	0.797km	11,103	8,675
3	48,197	0.11	16,695	2.410km	1.610km	80,470	53,758
4	25,927	0.06	8,981	1.010km	0.462km	18,141	8,298
5	25,358	0.06	8,784	1.810km	1.210km	31,797	21,257
6	30,010	0.07	10,395	1.460km	0.867km	30,354	18,025
7	38,487	0.09	13,332	2.960km	3.010km	78,923	80,256
8	23,864	0.06	8,266	5.450km	4.660km	90,103	77,042
9	31,247	0.07	10,824	5.930km	5.130km	128,370	111,052
10	26,174	0.06	9,066	4.820km	4.030km	87,401	73,076
11	15,038	0.04	5,209	5.320km	4.520km	55,424	47,090
12	15,161	0.04	5,252	4.450km	3.650km	46,740	38,337
13	40,180	0.10	13,918	2.040km	1.920km	56,786	53,445
14	28,603	0.07	9,908	4.450km	3.850km	88,180	76,291
15	21,414	0.05	7,418	2.230km	1.630km	33,083	24,182
계	419,261	1.00	145,229			842,557	723,888

주: 대표위치는 동주민센터

- 결론적으로 청사 이전에 따라 00시 주민은 연간 118,669km의 방문거리 절감 편익을 얻을 수 있음
- 한편, 이를 계량화하기 위하여 청사 방문 시 교통수단을 승용차 이용으로 가정 30%, km당 운행비용을 393원으로 적용하면, 연간 약 13,988천원의 편익이 측정됨

<표 VI-17> 운행비용 절감 편익

구분	산출값
현 청사 기준 주민 이동거리	842,557km
신 청사 기준 주민 이동거리	723,888km
사업시행 후 절감거리(km)	118,669km
승용차 이용 비율	30%
km당 운행비용	393원
연간 절감편익	13,988,300원

## 7. 복합시설 활용 편익

- 공공청사 내 민원종합센터, 참여예산위원회 등 주민참여시설이 확대되거나, 공연장, 체육시설, 복지시설 등 주민을 배려한 공간을 추가할 경우 발생하는 편익으로 각 시설의 성격에 따라 편익 추정 방법을 개별 적용함
  - 이 중 신축되는 전체 청사 면적에서 업무공간과 주민편의공간 및 기타 복합시설을 분리해야 함
  - 각 공간별로 관련 지침에 따른 수요 및 편익 추정이 필요함
    - 예컨대 문화·체육시설의 경우, 문화·관광·체육 분야별 지침의 편익 추정 방법을 참조

## 8. 대형재해예방에 따른 편익

- 청사 사업 전·후의 안전진단 결과를 바탕으로 대형 재해예방 효과를 추정하며 이론적으로 사업 전·후 재해 감소율 차이 × 사업 전·후 기대손실 차이를 청사 사업으로 인한 대형 재해예방에 따른 편익으로 볼 수 있음
- 기존 청사가 D등급 이하의 수준이었던 경우 발생하지만, 사업전후 재해 감소율 차이를 계량화하는데 어려움이 있으므로 신중한 접근이 필요함
- 지진과 같은 대형재해 발생에 대비한 내진설계 관련 편익의 경우, 다음과 같이 경제성 분석에서 처리하는 것이 합리적임
  - 신규건축물은 1988년부터 내진설계가 의무화되어 있으며, 기존 건축물에도 내년부터는 내진보강 시 재산세·취득세 감면, 건폐율·용적률 완화 등 다양한 인센티브가 제공하여 내진보강 활성화를 유도할 예정임
  - 내진설계가 필수화되는 상황에서, 내진보강으로 인한 비용이 경제성 분석에 악영향을 미치는 부분을 최소화 하기 위해 내진보강으로 기대되는 대형재해 예방 편익과 관련 비용을 경제성 분석에서 제외하는 것을 검토할 필요가 있음
    - 내진성능 향상에 따른 비용과 편익을 동일하다고 가정하고 경제성 분석을 수행





공공청사 부문 타당성 조사를 위한 지침연구

# 제 VI 장

## 경제성 분석





## 제Ⅶ장 경제성 분석

### 제1절 분석개요

- 경제성 분석은 비용과 편익을 화폐가치로 환산하여 비교분석함으로써 해당 사업의 경제적인 타당성을 추정하는 과정임
- 본 타당성 조사 사업에서는 비용편익분석을 경제성 분석의 기본 방법론으로 채택하고 있으며, 지침에 따라 분석 기준년도, 분석 기간, 사회적 할인율 등 공통적인 분석 방법을 적용함으로써 타 사업과의 평가의 일관성을 기함

### 1. 경제성 분석 기법

- 경제성 분석 기법으로는 편익비용비(Benefit/Cost Ratio : B/C Ratio), 순현재가치(Net Present Value: NPV), 내부수익률(Internal Ratio of Return: IRR) 등이 보편적으로 이용되고 있음

#### 가. 편익비용비(B/C Ratio)

- 편익비용비(B/C Ratio)는 총 편익과 총 비용의 할인된 금액의 비율로 편익/비용 비율이 1보다 크거나 같으면 경제성이 있다고 판단함
  - 편익비용비(B/C Ratio)는 사업규모의 고려가 가능하고 이해가 용이하다는 장점이 있음

$$\text{편익비용비(B/C Ratio)} = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

여기서,  $B_t$  : 편익의 현재가치,  $C_t$  : 비용의 현재가치,  
 $r$  : 사회적 할인율,  $n$  : 분석년도

## 나. 순현재가치(NPV)

- 순현재가치(NPV)는 각 년도의 비용과 편익을 기준년도의 현재가치로 할인한 후 총 편익에서 총 비용을 제한 값으로 NPV 값이 0보다 크거나 같으면 경제성이 있다고 판단함
  - 다만, 순현재가치(NPV)는 사업간 또는 대안간 규모를 고려하지 못하는 단점이 있음

$$\text{순현재가치(NPV)} = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

여기서,  $B_t$  : 편익의 현재가치,  $C_t$  : 비용의 현재가치,  
 $r$  : 사회적 할인율,  $n$  : 분석년도

## 다. 내부수익률(IRR)

- 내부수익률(IRR)은 편익과 비용의 현재가치로 환산된 값이 같아지는 할인율을 구하는 방법으로, 계산된 내부수익률이 사회적 할인율보다 클 경우 경제성이 있는 것으로 판단함
  - 내부수익률은 순현재가치(NPV)가 0이 되는 할인율을 의미함

$$\text{내부수익률(IRR)} : \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+IRR)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+IRR)^t}$$

여기서,  $B_t$  : 편익의 현재가치,  $C_t$  : 비용의 현재가치,  
 $IRR$  : 내부수익률,  $n$  : 분석년도

## 2. 경제성 분석의 주요 전제

- 본 타당성 조사에서는 한국지방행정연구원(2016), 『지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구』에 따라 경제성 분석 시 다음과 같은 조건을 가 정하였음



## □ 분석기간 및 분석기준일

- 비용편익분석을 위한 분석기간은 운영기간 30년을 적용함
- 경제성 분석의 모든 비용과 편익은 분석이 착수된 전년도 말인 2015년도 말을 분석기준일로 적용함
  - 건설사업은 그 성격상 비용이 초기에 집중 발생하는 반면 편익은 건설 후 운영기간 동안 발생하기 때문에 분석기간 동안 예상되는 비용과 편익에 사회적 할인율을 적용하여 현재가치로 환산하여 평가함

## □ 할인율

- 경제성 분석을 위한 각종 수익성 지표를 계산함에 있어서 사회적 할인율은 한국지방행정연구원(2016), 『지방재정투자사업 타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구』에 따라 5.5%로 적용하였음

## □ 이전지출 처리(세금 등)

- 이전지출 비용은 한 곳에서 다른 곳으로 이전하는 지출이므로 재무성 분석에서는 사업 주체에 따라 비용도 되고 편익이 되기도 하지만, 경제성 분석에서는 국가 재원에 아무런 영향을 미치지 않기 때문에 세금 등의 이전지출을 배제하고 분석함
- 현실적으로 투입물의 종류별 세금부과 내역을 산정하기 어렵기 때문에 본 조사에서는 추정된 총사업비 가운데 부가가치세를 제외한 사업비를 경제적 비용으로 간주하여 경제성 분석의 비용으로 반영함

## □ 잔존가치의 처리

- 잔존가치는 사업 시설의 내구연수 및 비용편익 분석의 분석기간 등과 밀접한 연관이 있음
  - 토지의 잔존가치는 지장물 보상비를 제외한 용지구입비만을 분석하고 최종연도 말에 음(-)의 비용으로 반영함
  - 건물 및 시설물, 각종 특수장비의 경우 내용연수별로 잔존가치 및 재투자비를 고려함

## 참고문헌

- 강인호, 『우리 모두의 공공청사, 무엇을 위해 추진되는가?』, 제3차 공공건축 설계포럼, 건축 도시공간연구소. 43-70, 2008.
- 건축도시공간연구소, 『공공청사 건축디자인 기준 설정방안 연구』, 아우리브리프, 2011.10 No. 39
- 경상남도, 『경상남도청 서부청사 건립 타당성 조사 및 기본계획수립 용역 요약보고서』, 2015.7.
- 교육부, 「2014년도 교육시설 예산편성 기준단가」
- 국민안전처, 『지진 대비 적극적인 내진보강 추진』, 보도자료, 2015.12.28.
- 국토교통부, 「2014년 하반기 건설공사 실적공사비 적용공종 및 단가」, 2014. 8
- \_\_\_\_\_, 「건축물의 구조기준 등에 관한 규칙」
- \_\_\_\_\_, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
- \_\_\_\_\_, 「공공발주사업에 대한 건축사업의 업무범위와 대가기준」, 2011. 12
- \_\_\_\_\_, 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」
- \_\_\_\_\_, 「수도권정비계획법」
- \_\_\_\_\_, 「시설물의 안전점검 및 정밀안전진단 실시 등에 관한 지침」
- 기획재정부, 「2015년도 예산안편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」, 2014. 4
- \_\_\_\_\_, 「2015년 예비타당성조사 운용지침」
- \_\_\_\_\_, 「국유재산관리기금 운용지침(안)」
- \_\_\_\_\_, 「예정가격작성기준」
- 김동건, 『비용·편익분석』, 서울, 박영사.
- 김용환 외, 『건축계획각론』, 도서출판 서우, 2014. 1.
- 대한교통학회, 『동부간선도로 지하화 상세기본계획 교통분석 보고서』, 2012.2.
- 서울특별시, 「공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인(안)」
- 서울특별시 도시교통본부, 『2014년 서울시 차량통행속도 보고서』, 2013.
- 서울시공공투자관리센터, 『서울시 투·융자 심사의 경제성 분석을 위한 가이드라인 연구』, 2012.
- 산업통상자원부, 「엔지니어링사업대가의 기준」
- 안영배 외, 『건축계획론』, 기문당, 2013. 8.
- 이광노 외, 『건축계획』, 문운당, 2007. 1.
- 이승헌·백승환, 『교통부문 예비타당성조사 쟁점 연구』, 한국개발연구원 공공투자관리센터, 2013.
- 정부청사관리소, 「청사시설 기준표」, 2014.11.
- \_\_\_\_\_, 『청사수급관리계획 수립기준(안)』, 2013. 04.
- 정용식·이상범, 『공동주택의 재건축과 리모델링의 비교분석을 위한 모델구축방안』, 한국건축 시공학회지, 5(4), p.92, 2005.

- 조달청, 『2011 공공건축물 유형별 공사비분석』, 2012. 6.
- \_\_\_\_\_, 『2012 공공건축물 유형별 공사비분석』, 2013. 6.
- \_\_\_\_\_, 『2013 공공건축물 유형별 공사비분석』, 2014. 6.
- 중앙공무원교육원, 『지자체 청사 건설사례 주교재』, 2008.9.30.
- 청주시, 『통합시청사 리모델링 타당성조사 연구용역』, 2015.
- \_\_\_\_\_, 『통합시 상당구청사 건립 타당성 조사 및 기본구상 연구』, 2015.1.
- 통계청, 『서비스업 총 조사』, 2007.
- \_\_\_\_\_, 『장래추계인구』
- 한국감정원, 『상업용부동산입대동향조사』, 2012년 4분기.
- \_\_\_\_\_, 『상업용부동산입대동향조사』, 2013년 4분기.
- \_\_\_\_\_, 『상업용부동산입대동향조사』, 2014년 4분기.
- 한국감정원 부동산연구원, 『건물신축단가표』, 2012. 6.
- 한국개발연구원, 『2010년도 예비타당성조사 보고서 국립 부산과학관 건립사업』, 2010.5.
- \_\_\_\_\_, 『공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 연구』, 2013.
- \_\_\_\_\_, 『도로·철도 부문사업의 예비타당성조사 표준지침 수정·보완 연구』, 제5판, 2008.
- \_\_\_\_\_, 『서울대학교병원 지하복합 진료공간 개발사업 예비타당성조사보고서』, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『예비타당성조사 수행을 위한 일반지침(제5판)』, 2008. 12.
- 한국시설안전공단, 『안전점검 및 정밀안전진단 세부지침해설서(건축물)』, 2011.12.
- 한국은행, 『소비자물가상승률』
- 한국지방행정연구원, 『○○구 종합행정타운 건립사업 타당성조사』, 2016. 4.
- \_\_\_\_\_, 『○○구청사 건립사업 타당성조사』, 2015. 11.
- \_\_\_\_\_, 『○○시 시청사 건립사업 타당성조사』, 2015. 11.
- \_\_\_\_\_, 『○○청사 리모델링사업 타당성조사』, 2016. 4.
- \_\_\_\_\_, 『예천군청사 이전 사업 타당성 조사보고서』, 2014.
- 한국토지주택공사, 『단지개발사업조성비 추정자료』, 2014.
- \_\_\_\_\_, 『조경계획 및 설계용역대가 산정기준 제정안』, 2009. 9. 22.
- \_\_\_\_\_, 『단지개발사업 조성비 추정자료』, 2012. 4.
- \_\_\_\_\_, 『단지개발사업 조성비 추정자료』, 2013. 4.
- 행정자치부, 「2014년도 지방공무원 보수업무 등 처리지침」
- \_\_\_\_\_, 『2015년 제4회 지방재정 중앙 투자사업 심사안건』, 2015.
- \_\_\_\_\_, 「2015년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」, 2014.
- \_\_\_\_\_, 「지방자치단체 공유재산 운영기준」, 2016. 8.
- \_\_\_\_\_, 「지방재정 투자사업 심사 및 타당성조사 매뉴얼」, 2014. 12.
- \_\_\_\_\_, 『지자체 청사 리모델링 우수사례 보도자료』, 2010. 3.
- \_\_\_\_\_, 「지자체 청사 리모델링 확산 대책」, 2010. 4.
- \_\_\_\_\_, 「공유재산 및 물품 관리법」
- \_\_\_\_\_, 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」

\_\_\_\_\_, 「정부청사관리규정」

\_\_\_\_\_, 「정부청사관리규정시행세칙」

환경부, 「건설폐기물 분별해체 시스템 구축 및 적정공사비용 산정 연구」, 2009.

〇〇시, 『2020년〇〇도시기본계획』, 2007.

〇〇시, 「통계연보」, 2014.

〇〇시, 「〇〇시 공유재산 관리조례」