

# 공공건축물의 합리적인 운영평가기준 설정 방향에 관한 연구

## The Study on Evaluation Basis of Management Strategy in Public Buildings

이 상 범\*      노 병 옥\*\*

Lee, Sang-Beom    Noh, Byung-Ok

### Abstract

Recently, the twenty-first century is called "the age of localization and regionalization" in Korea. So, local government should need to keep balance between the existing administrative management and new management strategies based on CEO's mind in order to deal with the situation of such that(the age of localization and regionalization) and improve efficiency of public service. In addition, they build public buildings after that they should operate and maintain them regularly. However, Korea local governments have tried to run many projects to expand insufficient local finance that was only for profit oriented public projects without considering management. Therefore, this paper is a basic study to establish and suggest the reasonable operation plan for local government by examining and reviewing actual operation condition in the public buildings. With the evaluation method which is demanded from public construction management to introduce a civil management technique manages an investment mind standard and management basis of assessment, proposes 8 sides of financial affairs, real estate maintenance and facility management, achievement evaluation, environmental-safe-crisis management, judiciary and explanation responsibility with base.

키워드 : 공공건축물, 운영평가, 지방자치단체, 평가기준

Keywords : Public Buildings, Management Strategy, Local Government, Evaluation Basis

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

관할구역의 발전과 주민의 복리증진을 위해 도입된 우리의 지방자치단체(이하 지자체)는 21세기 들어 지방화, 민주화, 다원화가 더욱 가속화 되고 있다. 특히, 지방화 시대의 지자체는 중앙정부의 대리인이 아니라, 동반자이자 독립법인체로서 시민 복지의 극대화를 위해 양질의 공공서비스를 보다 적은 비용으로 시민에게 제공하여야 하는 과제를 안고 있다. 그러나 지자체는 시민의 서비스 수요를 충족시키는데 있어 한정된 재원으로 모든 공공서비스를 제공하기에는 한계가 있는 것이 사실이다.

또한 지자체의 활동에 대한 평가가 양적, 공급위주로 이루어지고 있으며, 공공서비스의 고객이자 지자체의 주체인 시민이나 비영리기구의 위상과 역할은 아직 정립되지 못하고 있는 실정이다.

지자체가 변화하는 여건에 능동적으로 대처하고 공공서비스 공급의 효율성을 제고하기 위해서는 기존의 행정에 기업 경영

마인드 전략을 접목한 일대 변화가 요구된다. 그러나 선진국에 비해 지방자치 역사가 짧은 우리나라에서의 지자체경영은 IMF경제위기 이후 감량경영이나 민영화, 재정확충을 위한 수익사업 위주로 추진되고 있다.

지자체에서 공공건축시설을 건립하고자 할 때에는 이에 부수되는 여러 문제들과의 연관성을 고려해야 한다. 기존의 시설들은 잘 활용되고 있는지, 그 프로그램은 효율적인지 뿐만 아니라 도시공간 속에서 공공시설의 위치와 기능, 지역의 역사와 정서, 지역 주민들의 일상생활, 운영 및 관리 인력과 조직, 예산 등이 총체적으로 고려되어야 한다. 따라서 본 연구에서는 기존의 공공건축시설물의 운영현황을 살펴보고, 향후 지방자치단체가 변화하는 환경에 적극 대응하면서 공공서비스 공급의 효율성을 제고하기 위한 과제와 전략으로 건축물의 경영적인 차원에서 합리적 운영평가기준 설정을 위한 기초 연구이다.

### 1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구는 공공건축물에 관련된 2개시를 중심으로 1990년 이후 자체재원, 중앙정부지원, 민간투자유치에 의해 건립되어 현존하는 공공건축물을 범위로 한다.

연구의 방법은 문헌조사 및 운영현황 등을 통하여 다음과

\* 동의대학교 건축공학과 부교수, 공학박사

\*\* 동의대학교 건축공학과 대학원, 박사과정

본 논문은 2007년도 산학협동재단 학술연구비 지원(과제번호 : 2007EB002)에 의하여 연구되었음

같이 조사하였다.

첫째, 신규투자 건축물은 투자자심사기준을 중심으로 건축사업의 경영적 관점을 분석하였으며

둘째, 기존 공공건축물의 경우 경영평가기준을 중심으로 중요시되는 경영적 관점을 분석하였다.

셋째, 위의 분석을 통하여 제시된 결과물을 토대로 급격한 환경 변화에 능동적으로 대응하기 위하여 민간기업의 건축시설 운영방법과 접목하여 점차 높아지는 공공시설 서비스 수요자의 다양한 욕구와 지방자치단체 공공건축의 효율적 경영 욕구를 반영하기 위한 경영전략의 일환으로 새로운 운영평가기준 설정 방향을 제시하고자 한다.

### 1.3 선행 연구의 고찰

공공건축물의 운영평가와 관련된 연구는 아직 활발히 진행되지 못하고 있는 실정이며, 관련된 선행연구 내용을 정리하면 다음의 표 1과 같다.

표 1. 선행연구의 검토

논문 제목	연구 내용
공공문화시설 건립타당성조사 방법의 효율성에 관한 연구 <sup>1)</sup>	-기준에 발표된 건립타당성 조사 보고서를 분석하고, 전반적인 조사 내용 및 문제점을 파악하여, 공공 문화시설 건립 타당성 조사 방법의 합리적인 방향을 모색함
공공문화시설의 효율적운영 방안 <sup>2)</sup>	-시설측면: 관련기관, 전문가, 시민 단체 등이 참여되어야 함을 강조, -운영측면: 시설과 시설간, 주민과 시설 등의 네트워크와 변화된 생활방식에 따른 시설물의 복합화를 언급하고, 책임경영제와 평가, 프로그램의 시설별 차별화, 기자재의 공동활용, 주민 참여의 활성화 등을 제시. 특히 가상공간의 효율적 활용방안 등을 제시함
전문도서관 평가지표 개발에 관한 연구 <sup>3)</sup>	-국제도서관협회연맹, 국제표준화기구, 한국/미국/일본의 도서관협회의 평가기준 및 평가지표를 참고하여 작성한 평가지표를 전문가 및 실무자의 인식조사를 하여 통계분석함으로써 타당도를 검증하여 평가지표를 개발함
영아 보육시설 평가기준의 개발 및 타당화 연구 <sup>4)</sup>	-국내 영아 보육시설 평가 구성요소로 물리적환경, 보육과정, 건물관리, 운영관리, 지원체계의 5개영역 60개 평가기준, 185개 평가지표를 개발하고 신뢰도, 요인타당도, 준거타당도, 문항변별도를 통계분석 검증하여 평가기준을 개발함

선행 연구에서는 수요자와 운영자의 입장에서 구체적 조사 또는 평가 내용에 대한 구체적 기준을 제시하는데 한계가 있는 것으로 조사되었으며, 공공시설물의 운영평가기준 관련 연구는 미흡한 것으로 분석 되었다.

1) 오동훈 외2명 도시행정학보(한국도시행정학회 논문집), 제19권 제2호, 2006  
 2) 광주전남발전연구원, 2004  
 3) 박희숙 이화여자대학교 박사학위논문, 2008  
 4) 최경애 덕성여자대학교 박사학위논문, 2002

## 2. 공공건축물운영에 대한 새로운 관점

### 2.1 변화하는 공공서비스

현재 우리나라는 데니스 가보르가 말하는 인구 및 물질적 소비의 성장이 정체되고 생활의 질을 성장시키는 일은 포기하지 않는 성숙사회<sup>5)</sup>에 진입하였다고 한다. 사람들은 물건을 사는 것보다 소량의 품질이 좋은 것, 우수한 것을 신중하게 고르며, 평소에 검소하게 생활해도 취미에는 지출을 아끼지 않는 사회가 된 것이다. 또한, IT기술의 놀라운 발전은 세계화(Globalization)를 빠르게 촉진시켜 지자체의 여건변화도 빠르게 변화 시켰다. 21세기의 한국은 성숙사회, 정보사회의 진전과 더불어 그 가치관이 크게 변화하고 있으며, 공공서비스에 대한 욕구나 삶의 질도 크게 변화하고 있다는 것을 인식할 수 있다.

### 2.2 공공 건축물의 LCC 측면에서 관리 요구

2개 지자체의 공공건축물에 대한 신축, 대수선을 포함한 허가 동수를 나타내면 아래 그림과 같다.

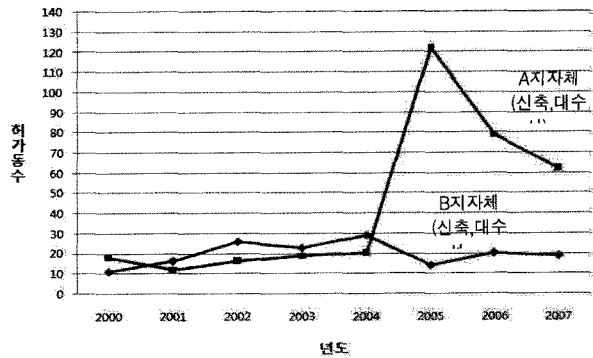


그림 1. 공공 건축물 허가동수 비교

그림에서와 같이 2개 지자체의 허가동수가 늘어나 2004년과 2005년에 최고조에 달한 후 이를 기점으로 점차적으로 공공 건축물의 허가동수가 줄어들고 있음을 알 수 있다.

현재의 국내현황은 경제 살리기와 높은 실업률 및 중소기업의 경영난이 가중되고 있는 실정이다. 이러한 상황은 경제 성장의 둔화, 재정여력의 저하로 이어지고, 신규 공공 건축 프로젝트를 추진하는 것을 어렵게 하고 있다. 이러한 현실에서 점차 신규 사업으로 인한 사회자본정비의 속도는 둔화될 것이기에 이미 정비 되어 있는 사회 자원을 최대한 활용하는 것이 중요 과제가 될 것이다. 따라서 신규시설의 공급위주에서 기존시설의 활용 시대로 변화될 것이 예상된다. 효율극대화를 꾀하기

5) 인구 증가와 경제 성장이 끝나고 정신적·문화적 성숙을 중시하는 사회. 영국의 물리학자이며 미래학자인 가보르의 저서 《성숙 사회》에서 유래한다.

위해 저 비용(Cost)으로 장기적인 수명을 유지하면서도 성숙경제, 국제화, 정보화라고 하는 키워드(Keyword)에 대응하는 사회적 욕구 변화 적응력을 갖춘 건물이 요구되는 것이다.

### 2.3 경영적인 관점의 요구

건물의 LCC(Life Cycle Cost) 관점에서 건설비용의 비율은 시설의 종류 및 용도에 따라 다르지만 대략 1/3~1/4을 차지한다고 한다. 따라서 시설운영비<sup>6)</sup>의 철저한 관리를 고려한 건축물 계획이 요구되고 있다. 지금까지의 건물계획은 준공시점에서의 초기투자비를 강조한 계획의 결과 준공후의 유지관리 비용 부담이 과중되는 예가 많았으며, 이로 인해 건물수명의 장기화에 따른 운영비용(Operating Cost)의 증가가 예상된다. 건물의 생애주기(Life Cycle)동안 운영관리에 관한 운영경비나 공공 서비스의 품질을 고려한 대책이 필요하다. 공공 서비스는 지역주민의 욕구를 탐색하고 비용 대 효과가 최대한이 되도록 노력하고 '고객'에게 만족을 주기 위해서 최선의 서비스를 제공해야 한다.

서민을 고객으로 보고 명확한 기준을 작성하며 이에 따른 평가내용을 공고함으로써 일방이 아닌 쌍방의 커뮤니케이션 구조를 만들어 그 결과를 정확히 설명(Accountability)하는 것이 요구 된다.

### 2.4 신공공관리론(NPM;New Public Management)

NPM<sup>7)</sup>은 1980년대 중반 이후 영국이나 뉴질랜드 등의 유럽연합을 중심으로 행정실무의 현장을 통해서 형성된 행정관리 이론이다. 당시, 유럽 연합은 사회구조가 변화하고 고령화 사회의 도래를 동반한 성숙사회를 맞이하고 있던 상황으로 공공서비스에 대한 욕구의 변화와 증대를 가져오는 계기가 되었다. 그리고 한정된 재정 안에서 공공서비스의 소비자인 시민의 만족도가 더 높아지는 공공서비스를 제공해야 할 필요성을 인식하게 되었다.

NPM이론의 핵심이 되는 것은 민간 기업에 있어서의 경영이념이나 기법, 나아가 성공 사례 등을 가능한 한 행정의 현장에 적용함으로써 행정부문의 효율화나 활성화를 달성하기 위한 기본적인 사고방식으로서 아래와 같은 내용으로 설명할 수 있다.

첫째, 경영자원의 사용에 있어서 권한을 확대하는 대신에 업적이나 성과에 의한 객관적인 평가를 통하여 공공경영을 실현한다.

둘째, 시장 메커니즘을 가능한 한 활용한다.(공적 기업의 민영화, 광의의 민영화 수법 등으로 민간위탁, 아웃소싱, Agency 도입 등).

셋째, 정책 및 사업의 통제기준을 서비스의 대상고객인 시민으로 한다.

마지막으로, 통제하기 쉬운 조직으로 변형한다.

## 3. 공공 건축물의 운영 실태

### 3.1 공공건축물의 투용자사업 심사기준

공공건축물의 투용자사업 심사기준에서는 사업의 필요성과 시급성 항목에서 시민수요흐름 및 사업민원흐름, 공공서비스 시설현황, 지역별 분포 등 수요공급곡선과 관련된 사항을 주요 내용으로 하고 있다. 한편 사업추진의 제약요인 및 자원조달 가능성 항목에서는 각종 민원해결 등 정치적 가능성, 법적 행정적 절차의 가능성, 사업추진에 필요한 자원조달의 가능성, 기타 제약요인을 극복할 가능성 등을 주요 내용으로 하고 있다.

표 2. 공공건축물의 투용자사업 심사기준<sup>8)</sup>

항목	배점
사업의 필요성과 시급성	20
사업추진의 적법성 및 관련계획과의 연계성	10
사업규모 및 사업비의 적정성	10
재무적, 경제적 수익성	30
지역간 균형 및 입지타당성	20
사업추진의 제약요인 및 자원조달 가능성	10

### 3.2 기존 공공기관의 경영평가 기준

정부 또는 지자체 공공기관에서 수행하는 경영평가 기준은 객관적 공통지표와 주관적 사업지표로 나누어 가중치를 부여하고 등급을 매겨 점수로 환산하는 방법을 사용하고 있다. 그 예로 문화회관과 청소년수련원의 경영평가기준을 살펴보면 다음과 같다.

표 3. ○○시 문화회관 경영평가기준<sup>9)</sup>

지표분야	지표명	
공 통 지 표 (40)	책임경영	비전달성 및 시정책 준수노력
	경영관리	내부평가, 조직인사, 재정관리
	고객만족	고객만족도 및 평가결과반영 등
	공연예술진흥	작품구성, 문화향수, 공연장운영
사 업 지 표 (60)	예술단체기량	단원기량향상, 예술단체운영
	전시예술진흥	전시/기획/대관 적정성 및 호응도
	문화수요관리	회원관리활동, 후원회원관리
	마케팅/홍보	마케팅기획, 홍보활동의 적정성

6) 유지관리 비용이나 운영비를 말한다.

7) NPMによる公共建築の經營戰略, 財團法人建築保全センター, 大成出版社, 2003.

8) ○○시 2006년도 지방재정 투용자사업 심사지침

9) ○○시 출연기관 2006년 경영평가 보고서

표 4. ○○도 청소년수련원 경영평가기준<sup>10)</sup>

지표분야		지표명
공 통 지 표 (40)	책임경영	비전달성 및 도정책 준수노력
	기관혁신노력	기능 및 조직 정비, 평가제도
	경영관리	조직인사, 재정예산, 경영의 관리
	고객만족	고객만족도 및 평가결과반영 등
사 업 지 표 (60)	설립목적이행	사업선정 및 운영방향의 적정성
	재산관리	시설 및 재산, 물품관리 등
	사업수행	프로그램운영 및 사업의 효과성
	운영 효율성	이용요금 및 수익, 홍보활동

사업지표는 공공기관의 고유 업무 등을 파악하여 기능에 부합하는 평가기준을 선정하기 때문에 각 기관의 특성에 따라 차별화된 기준을 적용하여 평가한다.

**3.3 공공건축물의 유지관리 실태**

우리나라 공공건축물은 기획부터 유지·운영까지 관리되는 구조로 되어 있는데, 건설이 종료되면 시설관리자에게 넘겨지고 보전 업무 등의 관리·운영업무를 수행한다. 그러나 시설관리자는 추가 업무로 인해 보전 업무에 매진할 수 없으므로, 보전업무나 시설 사용자의 요구는 민간업자에게 위탁하는 경우가 많다. 따라서, 비용절감의 검토나 보전업무의 실시, 기능 유지업무에 대한 적절한 감시가 어렵다고 할 수 있다.

시설의 정비·운영에 관해서는 자원 문제를 비롯해 기술, 인 재 조직 등의 문제가 있다고 파악되었으나 시설이 적정하게 정비·운영되고 있는지를 판단하는 지표가 없어서 이와 관련된 대책이 필요하다. 앞으로의 시설은 건설뿐만 아니라 관리·운영이나 보전 등 장기적인 관점에서 검토할 필요가 있는 만큼, 시설을 종합적으로 관리할 필요가 있다.

**3.4 공공건축물의 유지·운영상의 문제점**

2008년 2차례에 걸쳐 2개 지자체의 건축시설물 관리담당자 3인과 유지·운영상의 문제점에 대하여 직접 면담한 내용을 정리하면 다음과 같다.

**1) 관리 부재에 의한 시설관리 부실**

공공건축의 관리자는 주요 업무이외의 업무로 시설관리를 담당하고 있는 것이 일반적이고, 경험이나 전문적 지식이 부족한 경우가 많다. 따라서 효과적인 관리를 행하기 위해서는 전문가에 의한 기술적인 업무 지원이 필요하다.

**2) 공공건축의 방대한 재고와 노후화의 진행**

공공건축의 자산이 방대하고 노후화에 따른 수선이나 개량

수요가 급증하고 있다. 개개의 시설에 대한 단기적, 임기응변적인 대처가 아니라 시설의 목적이나 잔존사용기간을 고려하여 전문가에 의한 조사분석을 통해 정확도 높은 비용예측을 행하고, 시설 전체에 대한 효율적인 유지·운영 종합계획을 수립하는 것이 필요하다.

**3) 어려운 지자체 재정상황**

방대한 재고의 유지·보전을 위하여 앞으로 많은 규모의 비용 지출이 예상되지만 현재의 어려운 재정사정으로는 원활한 개축·신축이 어려움으로 기존시설을 적극 활용함과 동시에 전체 운영비용에 대한 긴축이 요구된다. 한편 지자체의 재정상태나 경영성과의 공개에 대한 요구가 높아지고 있다. 대차대조표(Balance Sheet)의 작성을 통해서 공격자산의 내용을 공개하는 것과 함께 우선순위를 고려한 효과적인 투자, 시설의 이용 효율성을 높이는 운용관리 수법이 요구된다.

**4. 공공 시설운영의 평가기준**

**4.1 평가의 필요성**

공공건축물 경영자는 주민만족도의 향상을 위해 주민의 요구를 파악하는 조사를 정기적으로 실시하여 공공건축물 전체의 시설관리나 시설정비에 대한 투자계획의 입안, 실행, 그 효과의 평가를 수행하고, 주민에 대해 그 내용과 효과를 설명할 필요가 있다. 따라서 경영자는 실행을 위한 관리체제의 구축을 행하고, 주민의 요구나 만족도를 파악하며 평가한 결과의 정보를 설명하기 위해 주민과의 연계체제를 구축하는 것이 필요하다.

공공건축물의 재고에 대해 효율적인 유지·운영이나 용도변경 등의 효율적 투자를 포함한다. 주민 요구(Needs)의 반영이나 주변지역과의 기능연계를 강화하는 등 다각적인 관점에서 시설을 관리하고 최대의 주민만족도 달성을 도모한다. 현재와 같이 지자체 조직마다 개별적으로 시설을 관리하거나 시설정비계획을 수행하는 것이 아니라, 지자체 건축물 전체의 상황을 분석하여 적절한 평가를 통한 관리계획을 수립해야 한다.

이를 위하여 공공건축물의 효율적 유지·운영으로 주민에게 유용한 서비스를 제공하기 위한 평가기준의 확립이 필요하다.

**4.2 운영 평가기준**

일반적으로 공공건축 경영에서 요구되는 평가방법은 투융자 심사기준 및 경영평가기준이 있다. 이를 토대로 선행 연구자료의 평가 기준을 분석하여 8개 분야의 평가기준을 설정하였고, 이를 서울시와 경기도의 공공시설 2개소의 관리·운영 담당자 2인과 직접 면담하여 신공공관리론(NPM)의 기준을 토대로

10) ○○도 출연기관 2005년 경영평가 보고서

평가기준 방향을 제안하였다.

이들의 평가기준항목은 단시간에 정비하는 것이 어렵기 때문에 가능성 및 시급성을 고려하여 순차적으로 정비해 갈 필요가 있으므로 평가기준 설정 방향을 제시하였다. 이들 평가항목의 정비에 대해서는 내부적으로 행하는 것과 외부 전문가와의 협조가 필요한 부분이 있으므로 계획적으로 실시해 가야 할 것으로 판단된다.

1) 경영적 평가 측면

경영적 측면에서 평가하는 내용은 지자체가 공공건축을 경영함에 있어 종합적인 방침을 수립해서 그 방침에 따라 계획을 결정하고, 행정서비스로서 주민에게 제공하고 있는지에 대한 거시적인 내용으로 공공건축경영방침, 경영계획, 투자계획의 평가항목을 평가기준 설정방향으로 제안한다.

표 5. 경영 측면에서의 평가 내용

항목	세부 내용
공공건축 경영방침	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민의 관점에서 경영방침을 수립하고 있는지</li> <li>· 경영방침의 재검토를 행하고 있는지</li> <li>· 문제점 분석으로 경영방침을 책정하는지</li> </ul>
경영계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관리주기에 따른 계획을 세우고 있는지</li> <li>· 일련의 평가체제에 의한 계획을 수립하는지</li> <li>· 분야별 목표를 설정하고 있는지</li> <li>· 경영방침과 공공서비스의 정합성은 고려하는지</li> <li>· 공공서비스와 민간서비스를 비교하고 있는지</li> </ul>
투자계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중장기투자계획에 의거 단기투자계획을 세우는지</li> <li>· 투자계획책정에 있어 판단 기준이 있는지</li> <li>· 투자용도별 명확한 투자계획을 구분하고 있는지</li> <li>· 조달방법을 검토하고 있는지</li> </ul>

2) 재무적 평가 측면

재무적 측면에서는 관리하고 있는 시설 전체에 대해서 노후화 대응의 개수계획, 일상 점검을 포함한 수선계획 등 예산과 그 실적을 관리하고 있는지를 검토함과 동시에 관리하고 있는 대상 시설의 자산상황의 파악방법으로서 재무자료를 작성하고 있는지 등이 검토대상이 되고, 세부 평가항목은 다음과 같이 제안한다.

표 6. 재무적 측면에서의 평가 내용

항목	세부 내용
재무관리	· 예산과 실적을 연계시키고 있는지
재무관리 체계	· 정보의 data 관리 체제를 정비하고 있는지
평가지표의 설정	· 토지, 건물 등의 가치 산출기준이 있는지
재무자료	· 대차대조표, 현금흐름표, 손익계산서를 작성하고 있는지

3) 부동산 평가 측면

부동산 측면에서는, 자치체가 관리하고 있는 건물에 대해서 개별 건물로서의 관리뿐만 아니라, 건물그룹으로서 관리하고 있는지에 대한 검토가 필요하므로 세부 항목으로 다음과 같이 제안한다.

표 7. 부동산 측면에서의 평가 내용

항목	세부 내용
자산의 관리회계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 그룹관리 방침을 명확히 하고 있는지</li> <li>· 시설을 그룹으로 비용 관리하고 있는지</li> <li>· 수선자금의 예산관리를 하고 있는지</li> </ul>
자산·건물 가치평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부동산 현황조사를 행하고 있는지</li> <li>· 법적(권리관계)조사를 행하고 있는지</li> <li>· 경제적(시장) 조사를 행하고 있는지</li> </ul>
자산분류 (시설자산 Portfolio의 검토)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건물의 가치평가로 관리자산을 유효활용하기 위한 평가수법을 설정하는지</li> <li>· 자산 유효활용계획을 수립하고 있는지</li> </ul>

4) 업적평가의 측면

업적평가 측면에서는 행정서비스에 대해서 평가를 행하고 있는지, 또 계획·실시한 행정서비스의 Level이 타당한지 등을 검증하는 것으로 다음과 같은 평가기준을 제안한다.

표 8. 업적평가 측면에서의 평가 내용

항목	세부 내용
업적평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 업적평가를 행하고 있는지</li> <li>· 비용대 효과의 분석을 포함하고 있는지</li> <li>· 시급성을 평가내용에 포함하고 있는지</li> </ul>
주민의 만족도	· 서비스에 대한 만족도의 조사를 실시하고 있는지 (이용자수, 이용자구성, 활용빈도, 시설운영, 서비스질 등)
행정서비스 Level의 설정과 평가	· 유사 지자체와의 비교를 행하고 있는지

5) 시설관리의 측면

시설관리적 측면에서는 건물을 그룹핑(Grouping)할 때의 관리방식이나 건물의 현황파악 및 평가방법 등에 대해서 검토해야 하며 다음의 항목으로 평가하는 것을 제안한다.

표 9. 시설관리 측면에서의 평가 내용

항목	세부 내용
시설관리 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Database화에 의한 정보 관리를 행하고 있는지</li> <li>· 시설평가방법을 명확히 하고 있는지</li> </ul>
시설현황 파악	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건물개요에 대해서 파악하고 있는지 (용도, 규모, 건폐율/구조, 내외장재/설비시스템, 등)</li> <li>· 근무환경 및 시설성능에 대해서 파악하고 있는지 (온습도, 조도, 시설열화도, 내진성, IT대응도, 무장애 등)</li> <li>· 역사·문화적 가치에 대해서 파악하고 있는지 (희</li> </ul>

항목	세부 내용
시설현황 파악	<ul style="list-style-type: none"> <li>소성/기념성/예술성/지역문화에 대한 공헌 등)</li> <li>· 시설 비용에 대해서 파악하고 있는지 (에너지사용량/광열비/유지관리비/재활용량)</li> <li>· 보건정보에 대해서 파악하고 있는지 (개수선 이력, 개수선 비용이력)</li> <li>· 이용자 만족도를 파악하고 있는지</li> </ul>
중장기 보전계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중장기 보전계획을 책정하고 있는지</li> <li>· 평가결과를 반영하고 있는지</li> </ul>

**6) 환경·안전·위기관리의 측면**

환경·안전·위기관리의 측면에서는, 공공시설을 경영함에 있어서 사회적으로 주목받고 있는 과제를 공공건축 경영에 반영시키고 있는지에 대해서 검토하는 것으로 다음과 같은 평가항목을 제안한다.

표 10. 환경·안전·위기관리 측면에서의 평가 내용

항목	세부 내용
환경대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경배려의 기본방침을 세우고 있는지</li> <li>· 환경배려의 진단을 수행하고 있는지 (에너지, 장기적 수명, 친환경자재(Ecomaterial), 실내 및 주변 환경대책)</li> <li>· 생애주기분석(LCA)을 실시하고 있는지</li> </ul>
일상 안전대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 무장에 평가를 행하고 있는지</li> </ul>
위기관리 대책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 리스크평가(지진/침수/불법 등)를 하고 있는지</li> <li>· 내진성 평가를 실시하고 있는지</li> <li>· Hazard Map를 작성하고 있는지</li> <li>· 방재대책 매뉴얼을 작성하고 있는지</li> <li>· 재해시의 재해대응거점을 확보하고 있는지</li> </ul>

**7) 법무적 측면**

법무적 측면에서는 공공시설을 경영함에 있어서 필수인 법적대응을 행하고 있는지, 또는 법적대응이 일어날 수 있는 가능성에 대비해서 미리 대책을 준비하고 있는지에 대한 내용을 검토하는 부분으로 다음의 항목 등을 평가항목으로 제안한다.

표 11. 법무적 측면에서의 평가 내용

항목	세부 내용
계약관련 분쟁방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대가결정의 공정함을 확보하고 있는지</li> <li>· 규정에 의한 계약 방법 및 절차를 따르고 있는지</li> </ul>
근린관련 분쟁방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일조·조망·경관·프라이버시의 침해 대책이 있는지</li> <li>· 소음발생, 전파장애, 지반영향, 폐기물대책이 있는지</li> </ul>
사업 타당성 관련 분쟁방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개방된 수속을 하고 있는지</li> <li>· 명확한 사업계획을 세우고 있는지</li> <li>· 적절한 심사를 실시하고 있는지</li> <li>· 정보 공개와 주변 주민의 이해를 얻고 있는지</li> </ul>
하자관련 분쟁방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 설계, 시공상의 하자관련 대책이 있는지</li> <li>· 건물의 유지·관리에 관한 하자 대책이 있는지</li> </ul>

**8) 설명책임의 측면**

설명책임의 측면에서는 지자체가 정보를 주민에게 공표함으로써 이해를 요구하고 있는지에 대한 관점에서 검토를 수행하는 것으로 다음의 평가항목을 제안한다.

표 12. 설명책임 측면에서의 평가 내용

항목	세부 내용
매뉴얼 보고서 (Manual Report)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Manual Report를 작성하고 있는지</li> <li>· 홈페이지를 개설하고 이에 공표하고 있는지</li> <li>· 공표할 때 이해 및 입수의 수월성을 확보하고 있는지</li> <li>· 공개정보의 합리성을 확보하고 있는지 (계획 내용, 프로세스, 평가방법, 평가지표, 비교자료)</li> <li>· 공개정보의 객관성을 확보하고 있는지 (만족도 조사, 제3자 기관에 의한 감사)</li> </ul>
의견교환 체제확립	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민과의 의견교환 체제를 확립하고 있는지</li> </ul>

**4.3 건축 시설물의 평가관리**

**1) 평가의 관리**

공공건축 경영에 있어서 평가기준을 주기적으로 관리하는 경우, 시설의 현황을 미리 조사해두고 평가주기의 항목에 대응한 시설정보를 제공할 수 있는 체제의 정비가 전략적인 시설관리에 있어서 필수적이다. 조사는 건물에 관한 물리적인 조사, 시설이용이나 운영현황 등의 프로그램측면의 조사, 주민의 만족도를 측정하는 고객만족도 조사 등이 있고, 내부적으로 조사 가능한 개략적인 「1차 조사」와 외부의 전문가를 활용한 객관적이고 상세한 조사인 「2차 조사」로 구분하여 행하는 것이 효과적이다. 이들의 조사결과를 단위조직이 개별적으로 관리하는 것은 시설관리상 비효율적이므로, 여러 단위조직의 시설정보를 Data base화하여 체계적으로 종합 관리해 모든 관계자가 필요에 따라 활용할 수 있는 체제로 정비해야 한다. 이는 경영 대상인 시설의 전체상황에 대한 파악을 용이하게 하여, 투자대상을 파악하고 필요투자액을 명확히 하는데 도움을 줌으로써 전략적으로 시설을 관리할 수 있게 한다.

**2) 주민 요구의 조사·파악**

이용빈도나 주민만족도의 향상을 도모하기 위해, 지역주민의 요구를 파악하여 공공건축물의 경영에 반영할 필요가 있다. 정기적으로 주민 앙케이트 조사를 실시하여 시설의 이용형태나 관리형태 등에 관한 개선·예방책을 조사하는 것으로 시설의 기능적 또는 기계적 결함 등의 물리적 측면과 운영방식 및 감시상황 등의 프로그램측면의 개선을 추진하도록 한다.

**3) 매뉴얼 보고서(Manual Report)의 공표**

지자체가 연간 무엇을 행하고 그 결과로서 어떤 주민서비스에 연결되고 있는지에 대해서 지역주민에게 설명할 필요성이 있다. 그 수단으로서 지자체는 1년에 1회 매뉴얼 보고서 (Manual Report)를 작성하여 관리하는 건물(건물군)의 현황

이나 연간 실시한 시책과 그 진척상황 등을 공표하는 정보공개도 중요한 지자체 활동의 하나이다.

#### 4) 방침결정 프로세스의 투명화

주민 요구가 다양화되고 건물정비의 우선도나 긴급성이 중요시되고 있는 가운데, 지자체가 행하는 의사결정 프로세스의 공개가 요구되고 있다. 결정된 경영계획이나 투자계획 등의 방침을 어떻게 책정하고 있는지, 건물정보를 어떻게 수집해서 평가하며 투자계획에 연결하고 있는지 등이 중요한 의사결정 프로세스라고 할 수 있다. 정비중인 건물의 단계별 평가기준 및 방법과 실태파악, 제3자인 외부인사에 의한 평가의 도입과 그 평가방법의 유용성 검토, 실제 진단평가결과와 당초 투자계획과의 정합성(整合性) 등 의사결정의 프로세스를 공개함으로써 의사결정에 이르는 논리나 합목적성 등에 대해서 투명성을 높여 이용자 및 이해 관계자들의 동의를 얻을 수 있도록 한다.

### 4.4 평가 및 보완

위에서 정리한 공공건축물의 유지·운영상의 문제점과 관련하여 2개 지자체의 건축시설물 관리담당자 2인 및 서울시 투융자 심의위원 2인에게 시설운영 평가기준의 방향 및 활용성에 대하여 대면 조사를 실시하였다. 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 지자체 시설물에 대한 지속가능한 관리라는 측면에서 타당성이 높다. 기존의 공공기관 경영평가 기준은 기관 자체의 평가에 집중되어 있어 시설물 관리는 상대적으로 소홀하였다는 측면에서 볼 때 이와 같은 지자체 시설물 관리기준의 도입이 필요하다.

둘째, 사후관리 측면에서 평가항목의 지속적인 모니터링이 필요하다. 시설관리 측면에서 중장기 보전계획으로 평가결과를 반영하고 있는가의 항목이 있으면, 이를 평가결과에 따라 사후관리가 이루어지고 있는가 등의 내용을 지속적으로 업데이트 하는 절차가 필요할 것으로 판단된다.

셋째, 실무 적용을 위해서 구체적인 평가기준이 필요하다. 분야별 평가 항목에 대해서만 제시하고 있어 항목별 척도평가 또는 가중치 평가 등의 구체적인 평가기준이 지속적으로 개발되어야 한다.

### 5. 결 론

최근 지자체는 고령화 사회의 진입, 경제의 정체, 위기에 처한 재정 등 어려운 상황에 있으며, 신규 건축 프로젝트의 발

주가 줄어드는 가운데 기존시설의 수명 연장을 위한 유효활용이 중요시 되고 있다. 이러한 상황에 맞추어 현재 존재하는 자산을 최대한 활용하기 위한 기술 및 전략이 필요하다. 그 기술 및 전략에 있어서는 당연히 효율적이며 경영적인 관점에서의 검토가 필요하다. 공공건축을 종합적으로 평가하기 위한 통일적이고 객관적인 지표를 설정함으로써 추진하는 시책이 무엇을 지향하고 실제로 어느 정도 효과를 올렸는지의 성과 달성을 파악할 수 있다.

본 연구의 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 문헌조사를 통해 공공건축물에 대한 새로운 관점을 분석 하였고, 지자체 공공건축물의 운영 실태조사를 통해 지자체 공공건축물의 유지·운영상의 문제점과 과제를 도출하였다.

둘째, 그 결과를 민간기업의 건축물 경영기법을 도입하여 지방자치단체의 공공건축물에 대한 운영평가기준을 제안하였다.

셋째로, 운영평가 기준으로 경영적 측면, 재무적 측면, 부동산의 측면, 업적평가의 측면, 시설 관리적 측면, 환경·안전·위기관리의 측면, 법무적 측면, 설명책임 측면의 8가지 관점에서 각각의 세부 평가항목에 대한 방향을 제안하였다.

이러한 평가는 주민 요구를 반영시키고, 연간 실시하는 평가 매뉴얼 보고서로 공개하여 공공경영의 활동을 투명화 하여 주민과의 협력체제를 구축하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 향후 공공건축물의 상세한 운영평가 기준 설정은 본 연구에서 제시한 운영평가 기준을 토대로 지자체의 운영조직과 특성을 고려한 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

### 참 고 문 헌

1. 건축의 공공성 증진을 위한 건축기준 및 유도방안, 서울시정개발연구원, 1997
2. 공공문화시설의 효율적 운영방안, 광주전남발전연구원, 2004
3. 김용인 외2인, 노후 공공건축물의 리모델링 우선순위 결정 절차 및 방법, 대한건축학회 논문집(구조계), 제19권 제3호, 2003
4. 장정제, 서울시 자치구청사 계획에 관한 연구, 대한건축학회 추계학술발표대회논문집(계획계), 제19권 제2호, 1999
5. 오동훈 외2인, 공공문화시설 건립타당성 조사방법의 효율성에 관한 연구, 도시행정학보(한국도시행정학회 논문집), 제19권 제2호, 2006
6. 박희숙, 전문도서관 평가지표 개발에 관한 연구, 이화여자대학교 박사학위논문, 2008
7. 전익성 외3인, Life-cycle Management를 활용한 공공시설 유지관리 시스템 개선방안, 한국건설관리학회 논문집, 제5권 제2호, 2004
8. 최경애, 영아 보육시설 평가기준의 개발 및 타당화 연구, 덕

성여자대학교 박사학위논문, 2002

9. Architecture in the Public Interest: Fentress Bradbrun Architects, Fentress Bradbrun Architects, 2001
10. NPMによる公共建築の經營戰略, 財團法人建築保全センター, 大成出版社, 2003

(접수 2009. 1. 24, 심사 2009. 3. 21, 게재확정 2009. 3. 28)