

설계공모로 진행되는 공공건축 생산과정의 특성 연구

Public Building Process and Architectural Design Competition : Issues and Challenges

○ 임 유 경* 박 태 흥**
Lim, Yookyong Park, Taehong

Abstract

This study investigates the characteristics of the public building production process, in which the design is selected through architectural competition. The process is complex and involves various stakeholders, leading to divided decision-making responsibilities and a lack of consistency. The regulations and requirements also continually change over the project duration, and there is high uncertainty in the site conditions. Despite these factors, the legislation and project management are strict, and the system is rigid, causing design changes. Considering the characteristics of the public building process, it is necessary to revise the system that obliges the implementation of architectural design competitions.

키워드 : 공공건축, 설계공모, 생산과정

Keywords : public building, architectural design competition, building process

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 필요성

2013년에 「건축서비스산업 진흥법」이 제정되어 공공기관이 일정 설계비 이상의 건축물을 발주하는 경우 공모 방식을 우선 적용하도록 하고 2019년 1월에는 동법 시행령이 개정되어 공모 대상이 설계비 추정가격 1억 원 이상인 건축물로 확대되었다. 제도가 시행되기 전인 2013년 연간 217건이었던 설계공모 공고 건수는 2022년 1,121건에 이르는 등 크게 증가하였고 설계공모는 공공건축의 일반적인 발주 방식으로 자리잡았다. 설계공모 중에서는 공모작을 심사하여 우수한 설계안을 선정하는 방식인 일반설계공모 방식이 공고 건수 중 가장 높은 비율을 차지하는데(염철호 외2인, 2021), 일반설계공모 도입 취지를 달성하기 위해서는 설계공모 준비 단계에서 건축주의 요구사항이 구체적으로 정의되고 설계공모 이후 단계에서는 당선안이 제대로 구현될 필요가 있다.

공공건축은 공공예산이 투입되고 다수의 시민이 이용하기 때문에 그 생산과정은 예산 집행의 효율성, 절차의 공정성과 투명성, 업무 추진의 전문성을 확보하거나 건축물의 안전과 이용자 편의를 위한 다수의 법령과 지침에 따

라 규정되며 공공기관 관계자 외에도 전문가, 시민 등 다양한 주체가 개입한다. 그 과정에서 당선안이 변경되는 사례가 빈번하게 발생하고 설계공모 제도 취지를 달성하지 못하고 있다는 비판이 제기되고 있다.

1.2 연구의 목적

이 연구는 설계공모로 진행되는 공공건축 생산과정의 특성을 밝히고 설계공모의 취지 달성을 위해 필요한 개선사항을 도출하는 것을 목적으로 진행하였다.

2. 공공건축 생산과정의 특성

3.1 분석 방법

공공건축 생산과정의 특성을 밝히기 위해 문헌조사, 설문조사를 실시하였다. 문헌조사 단계에서는 「건축서비스산업 진흥법」 등 관계 법령과 지침, 서울특별시 등 공공기관에서 작성한 매뉴얼을 분석하여 공공건축 조성 절차와 참여 주체 등을 파악하였다. 설문조사는 설계자 56명을 대상으로 실시하여 56개의 설계공모 사례를 수집하고 설계공모 이후부터 공사 단계에 이르는 업무수행 과정과 당선안 변경 내역과 원인을 질문하였다.

3.2 분석 결과

3.2.1 세분화된 조성 단계 및 다양한 주체의 개입

「건축서비스산업 진흥법」 제2조(정의)에서는 “공공건축”을 “공공기관이 건축하거나 조성하는 건축물 또는 공간환경”으로 정의하여 “공공기관”을 조성 주체인 “건축주”로 규정한다. 공공건축은 국가 및 지방자치단체

* 한국예술종합학교 건축과 조교수, 도시계획학박사

** 건축공간연구원 연구원

(Corresponding author : Department of Architecture, Korea National University of Arts, yklim@karts.ac.kr)

이 연구는 2022년도 건축공간연구원에서 수행한 연구과제의 일부임. 과제번호: 기본연구보고서 2022-3

예산이 투입되는 공공재로서 예산의 효율적 집행, 사업 추진의 타당성 확보, 좋은 공공건축 구현을 위해 조성 단계가 상대적으로 복잡하며, 특히 건축기획 단계가 강화되어 있고 설계자 및 공사시공자를 선정하는 별도의 절차가 요구된다.

「건축기본법」 및 「건축서비스산업 진흥법」이 제·개정됨에 따라 공공건축의 건축기획을 강화하기 위해 해당 업무를 의무화하고 사전검토와 공공건축심의 등의 절차를 신설하였는데, 공공건축지원센터와 전문가가 의무적으로 참여하게 되었다. 설계공모 단계에서도 공공기관은 심사위원회, 전문위원회, 운영위원회 등을 설치·운영하여 제도 운영의 전문성과 일관성을 확보하고자 하였다.

표1. 공공건축 기획 및 설계공모 단계의 행위 주체

단계	근거 법령 및 규칙	주요 행위 주체	
		주관	업무수행
건축기획	건축서비스법 제22조의2	공공기관	공공건축지원센터, 대통령령으로 정하는 전문가
사전검토	건축서비스법 제23조	공공기관	공공건축지원센터
기획심의	건축서비스법 제22조의3	공공기관	공공건축심의위원회
설계공모	운영 건축서비스법 제21조/령 17조	공공기관	전문기관 (공공건축지원센터 등)
	심사 등 건축 설계공모 운영지침 제11조	공공기관	운영위원회, 심사위원회, 전문위원회
전 단계	건축기본법 제23조	공공기관	민간전문가

「건축서비스산업 진흥법」에서 규정하는 건축기획과 설계공모 등의 절차 이외에도 지방자치단체에서 실제로 공공건축을 조성하기 위해서는 기획, 설계, 공사, 운영 단계에서 각종 심사, 심의, 인증, 협의, 검토 절차를 거쳐야 한다. 아래 표는 2018년에 서울시에서 발간한 「한 눈에 보는 서울시 공공건축 업무절차」에 명시된 주요 절차를 보여주는데, 관계 법령과 규칙, 조례 또는 내부 방침에 따라 40개 이상의 절차를 거친다. 이 중 약 75%에 이르는 30개 이상의 절차는 설계안을 선정할 이후 설계와 공사 단계에서 이루어진다.

「건축서비스산업 진흥법」에서 공공건축의 조성 주체를 “공공기관”으로 규정하고 있으나, 하나의 공공기관 내에서도 조성 단계별로 실제 관여하는 주체는 상이한 경우가 많다. 지자체의 조직 구성에 따라 차이가 있으나, 사업계획부와 설계·공사 발주부서, 운영부서는 대부분 상이하며 절차별로 그 외의 관계 부서가 개입한다. 서울시의 경우, 위의 가이드라인에 세부절차별 “담당부서”로 명시된 부서는 사업계획부와 발주부서, 운영부서, 유지관리부서 외에 총 16개 부서에 이른다. 시청 조직 외에도 시의회, 문화재청 등의 외부기관도 관계되며 일부 단계에서는 총괄건축가 등의 전문가가 개입한다.

3.2.2 다층적 의사결정체계

관료제 조직인 공공기관은 규모와 상관없이 조직구조가 위계적이다. 본 연구에서 주로 다룬 지방자치단체의 경우, 담당자 외에 조직 위계별로 부서장, 최상위에는 지방자치단체장이 의사결정 주체가 된다. 위계적인 조직구조 하에서는 의사결정이 지연될 뿐 아니라, 설계자가 담당자와 업무 협의를 하더라도 이후 보고 단계에서 의사결정이 반복되는 경우가 많다.

행위 주체가 변경되어 의사결정이 반복되기도 한다. 담당자가 「공무원 임용규칙」에 따른 순환근무 적용 대상일 경우, 설계 또는 공사 기간 중에 교체되는 경우가 많다. 부서장 역시 인사발령에 따라, 지방자치단체장은 지방선거 결과에 따라 교체된다.

위계적 조직구조와 담당자의 잦은 교체는 공공건축 생산과정에서 중요한 의사결정을 반복하고 설계안의 변경을 야기하는 원인이 된다. 담당자의 권한으로 적정한 사전 절차를 거쳐 승인 받은 사실을 뒤집는 의사결정이 이루어지기도 한다. 실시설계 납품 이후 담당 과장이 설계안 변경을 요청하거나 중간설계가 진행 중이었던 사업이 지방자치단체장의 반대로 중단된 경우도 있는 것으로 나타났다.

공공건축 생산과정에서 전문성을 확보하기 위해 전문가를 개입시키려는 노력이 지속되어 왔고, 이는 건축기획과 설계공모 단계에서 더욱 두드러졌다. 특히 설계공모 절차의 투명성과 전문성을 강화하려는 노력이 지속적으로 이루어져서 심사위원회뿐 아니라 기술분야 검토를 위한 전문위원회, 설계공모의 원활한 시행을 위한 운영위원회 등을 설치·운영하도록 하였다. 또한 심사위원회는 발주기관의 임·직원의 참여를 제한적으로만 허용하고 건축도서의 해독이 가능한 전문가 중심으로 구성하도록 「건축 설계공모 운영지침」을 개정해 왔다. 2021년 8월에는 심사위원회의 전문성을 높이고자 외부 심사위원 선정 시 추천 절차를 거치도록 규정하였다.

이러한 조치는 일정한 자격을 갖춘 전문가들로 구성된 심사위원회의 결정이 우수한 설계안을 선정하는 결과를 낳을 것이라는 믿음에서 비롯된 것이며, 설계공모 단계뿐 아니라 건축기획 단계의 사전검토와 공공건축심의위원회, 설계 단계의 각종 심의위원회 역시 전문가가 합리적이고 전문적인 의사결정을 한다는 신뢰를 바탕으로 도입된 제도라고 볼 수 있다. 이에 전문가로 구성된 위원회에 의사결정 책임의 일부를 부여한 것이다.

표2. 공공건축 생산과정의 의사결정 책임주체

기획	설계공모	설계	공사	운영
사업계획부서		발주부서 감독관	발주부서 감독관	운영부서
공공건축 지원센터 /공공건축 심의위원회	운영위원회 전문위원회 심사위원회	인증평가기관 심의위원회 VE기관		운영기관

위계적인 조직구조, 담당자의 잦은 변경, 전문가 위원회 설치·운영 등의 특성은 결과적으로 공공건축 생산과정에서 요구되는 책임을 분산시키는 결과를 낳는다. 건축의 생산과정에 있어서 “건축주”는 가장 중요한 의사결정 주체임에도 불구하고 공공건축 생산과정에서는 건축주가 단일 주체가 아니라 다수이고 의사결정체계 또한 다층적이기 때문에 의사결정의 책임성과 일관성을 확보하는데 한계가 있다.

3.2.3 사업기간 내 여건 변동

발주기관의 요구사항을 정리하고 공공건축 사업 추진을 위한 제반 여건을 검토하는 건축기획 완료 이후에도 사전 검토, 공공건축심의위원회 등의 절차를 거치고 90일 이상 소요*되는 설계공모를 실시하면 건축기획 이후 약 6개월의 기간이 소요된 이후에 설계 계약을 체결하게 된다. 규모와 용도에 따라 차이가 있지만 설계과업 역시 약 6개월에서 24개월, 공사기간도 12~18개월이 소요되므로 공공건축 조성 전 과정에는 4~5년이라는 기간이 소요된다. 그 결과 불가피하게 건축기획 단계에서 검토한 사항이 설계 또는 공사 기간 중에 변경되는 경우가 발생한다.

시간에 따른 변동폭이 가장 큰 항목 중 하나는 공사비이다. 직접공사비를 구성하는 재료비, 노무비, 경비 모두 경제 상황의 영향을 크게 받기 때문에 최초 사업계획에 따른 예정공사비에 대한 조정이 필요하다. 관계 법령 및 규칙 역시 수시로 개정되기 때문에 지속적 대응이 필요하다. 특히 건축물의 설계에 큰 영향을 미치는 피난안전, 에너지절약 등의 기준은 사회적 요구가 증대됨에 따라 지속적으로 강화되고 있는 추세여서 사업 기간 중 설계안 변경을 일으키는 주요 요인이 된다. 대표적인 사례로 「건축법 시행령」은 2014년과 2016년에 13회, 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」은 2021년에 9회, 2022년에 5회에 걸쳐 개정되었다.

표3. 공공건축 관련 규칙 및 기준의 연도별 개정 횟수

연도	건축법 시행령	건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙	건축물의 에너지절약설계기준
08	6	2	1(제정)
09	14	1	-
10	8	2	2
11	8	-	-
12	6	1	1
13	9	1	3
14	13	5	1
15	9	3	2
16	13	2	1

* 국가공공건축지원센터. (2018). 건축서비스산업 진흥법에 따른 공공건축 설계발주 가이드. p.15.에서는 일반설계공모의 적정 설계공모기간(등록자감일로부터 공모안 제출일까지의 기간을 의미)을 90일 이상으로 제시하였다.

연도	건축법 시행령	건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙	건축물의 에너지절약설계기준
17	12	1	2
18	12	1	1
19	7	4	-
20	12	1	-
21	17	9	-
22	6	5	1

※ 국가법령정보센터에서 제공하는 연혁을 바탕으로 작성. 개정 횟수에는 타법개정도 포함

3.2.4 현장 상황 예측의 어려움

건축물은 독립된 생산품이 아니라 대지에 건립되기 때문에 생산 과정에서 대지 상황의 영향을 받는다. 도로 및 인접 대지와와의 관계, 지반 현황 등은 건축 설계에 중요한 영향을 미친다. 이에 「건축기획 업무 수행지침」 제13조와 제14조에서는 건축기획 단계에서 입지를 결정하고 대지현황 조사를 수행하도록 의무화하고 있으며 「건축 설계공모 운영지침」 제7조에서 대지의 조건을 설계지침서에 구체적으로 기술하도록 규정하여 설계공모 참여자들이 현장 상황을 이해하고 설계안을 제안하도록 하고 있다.

그러나 대지 여건과 관련된 요인으로 인해 설계공모 이후 계약, 계획설계 또는 공사 단계에서도 설계안의 변경이 이루어지는 것으로 나타났다. 대지의 면적 또는 경계 조정, 매장 문화재 관련 사항, 암반 등 지반 상황이 설계안의 변경에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 일부 사업에서는 대지 위치가 변경된 경우도 있었다.

3.2.5 경직된 제도 운영에 따른 변경

공공건축의 생산과정에서는 관련 제도와 기준을 준수해야 한다. 공공건축 관련 제도는 공공건축을 효율적이고 경제적으로 공급하는데 초점이 맞춰져 있다. 공사비 기준은 과거에 건립된 유형별 사례를 바탕으로 설정되며 개별 사업의 특성을 고려하기보다 표준화된 기준을 우선적으로 적용한다. 공공건축 설계와 공사 용역에 대한 평가 제도는 계획이 합리적으로 수립되었다는 전제 하에 계획 이행 여부를 중심으로 설계되어 있다.

설계공모 제도는 우수한 공공건축물을 조성하기 위해 해당 사업의 요구사항을 반영한 “특수해”를 도출하기 위한 제도로 도입되었다. 공공건축 생산과정에는 다양한 주체의 개입, 다층적 의사결정체계, 긴 사업기간, 현장 상황의 복잡성 등 수많은 변동 요인이 잠재되어 있음에도 불구하고 계약, 감사, 평가 등의 단계에 적용되는 제도는 여전히 경직적으로 운영되고 있다.

경직된 제도는 공공건축 생산과정에서 설계안 변경의 주요 요인으로 작동한다. 현행 제도는 설계 및 공사 단계에서 변경을 억제하거나 최소화하는 방향으로 설계되어 있다. 초기에 설정된 공사비를 맞추기 위해 계획설계 단계에서 규모를 조정하거나 실시설계 단계에서 자재를 변경하는 비율이 높은 것으로 나타났다. 새로운 특수해를 지향

하면서 진행된 설계공모를 통해 당선작을 실현하는 공공건축 생산과정에서, 과거의 경험에 기반하여 산출한 공사비의 기준을 맞추기 위해 규모를 축소하고 계획을 변경하는 사례가 발생하고 있는 것이다.

3. 공공건축 생산과정으로서의 설계공모 제도

설계공모는 계약이행 능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자를 설계자로 선정하던 방식에 대한 대안으로 도입되었으며 설계안을 평가하여 우수작을 선정하는 제도이다. 복수의 업체가 설계공모에 참여하고 전문적인 준비와 심사가 이루어지는 설계공모 제도는 최저가격낙찰방식에 비해 높은 사회적 비용이 요구된다. 그러나 본 연구에서 도출한 공공건축 생산과정의 특성을 고려할 때, 다음과 같은 이유에서 설계공모 제도가 도입 취지를 충분히 달성하고 있다고 보기는 어렵다.

첫째, 생산과정 단계별로 의사결정에 참여하는 주체가 상이하고 실제 건축물 운영·이용자의 참여가 제한된 상황에서 다수를 만족시키는 설계안을 선정하는 데에는 한계가 있다. 설문조사를 통해 분석한 56건 사업의 92.9%에 이르는 52건의 사업에서 당선안 변경이 발생하였으며, 16건의 사업은 계약준비 단계부터 변경 요구가 있었다.

둘째, 사업계획 사전검토 제도 도입, 건축기획 업무 의무화, 공공건축심의위원회 설치·운영 등 건축기획을 내실화하기 위한 제도적 노력이 지속되었지만, 건축기획 부실 문제는 여전히 존재한다. 설문조사 결과, 설계 및 공사 단계에서 건축물의 규모, 스페이스프로그램 등의 요구사항이 변경되는 경우가 다수 나타났다. 운영주체 선정 이후에도 요구사항이 변경되는 경우가 많았다.

셋째, 우수한 설계안을 선정하기 위해 설계공모 제도가 도입되었으나 시공사 낙찰자 결정 과정에는 여전히 가격요인이 중요하게 작동하고 건설사업 수행평가는 공정, 공기, 공사비 등의 집행에 대한 정량적 평가지표 중심으로 이루어지는 상황에서 설계공모로 당선된 설계안의 품질과 품격을 구현하는데 한계가 있다.

4. 결론

본 연구에서는 문헌조사와 설문조사를 통해 설계공모로 진행되는 공공건축 생산과정의 특성을 분석하였다. 세분화된 조성 절차와 다양한 주체의 개입, 다층적 의사결정체계, 사업 기간 중 발생하는 변동 요인, 불확실한 현장 상황, 경직된 제도라는 공공건축 생산과정의 특성을 고려할 때, 최적의 설계안을 선정하여 그대로 구현하기 위해 도입된 설계공모 제도는 그 도입 취지를 달성하는데 한계가 있으며 결국 공모를 위한 사회적 비용은 낭비되고 공공건축의 품질을 확보하지 못하고 있는 실정이다.

장기적 관점에서는 공공건축 생산과정에 적합한 의사결정체계를 모색할 필요가 있으며, 설계자의 개입 시점과 방식에 대한 재검토가 필요하다. 단기적 관점에서 현행 설계공모 제도를 유지하면서 기대 효과를 거두기 위해서는 변경 요인을 최소화하는 한편, 설계와 공사 단계의 설계 변

경을 합리적으로 관리하고 공사 품질을 향상하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다.

설계공모 이후 공공건축 생산과정에서 발생하는 변경을 최소화하기 위해서는 개별 사업의 건축기획은 더욱 강화하고, 공공건축에 공통적으로 적용되거나 특정 유형에 적용되는 시설기준을 정립해야 한다. 또한 설계공모의 지침 작성, 심사 운영 등을 개선할 필요가 있다. 업무의 연속성을 확보하기 위해서는 전 단계에 관여하는 전담 조직을 구성하거나 전담자를 지정할 것을 제안한다.

공공건축 설계 단계에서 빈번하게 일어나는 설계 변경 업무를 합리적으로 수행하기 위해서는 “설계 변경”의 개념 및 업무를 재정의하고 관련 절차와 대가 기준을 마련할 것이 요구된다. 또한 설계공모 전·후 단계에서 공사비의 조정·관리를 합리화할 필요가 있다.

설계공모를 통해 선정된 설계안이 제대로 구현되기 위해서는 공사 품질을 높일 필요가 있다. 공사의 품질을 높이기 위해서는 가격 중심으로 이루어지고 있는 공공건축 공사의 입찰 및 평가 제도를 개선해야 한다. 또한 설계공모 제도 시행 효과를 점검하는 차원에서 설계공모 사업에 대해서는 준공자료를 공개하도록 의무화할 필요가 있다.

참고문헌

1. 국가공공건축지원센터, 건축서비스산업 진흥법에 따른 공공건축 설계발주 가이드, 2018.
2. 서울특별시, 한 눈에 보는 서울시 공공건축 업무절차, 2018
3. 염철호, 박석환, 이혜원, 「건축서비스산업 진흥법」 시행 이후의 공공건축 설계공모제도 운영 실태에 관한 연구, 대한건축학회논문집 Vol.37 No.12, 2021.