

auri brief.

건축공간연구원

공공건축 설계공모 당선안 변경에 대한 발주자와 설계자의 인식

양은영 연구원 (044-417-9866, eyyang@auri.re.kr)
임유경 연구위원 (044-417-9615, yklim@auri.re.kr)

* 이 글은 임유경 외. (2022). 설계공모 이후 건축 생산과정 모니터링을 통한 공공건축 제도 개선 연구.
건축공간연구원 중 일부 내용을 정리하여 작성함

2014년 공공건축 사업에 대한 설계공모 우선 적용이 의무화되고, 2020년부터 대상이 확대되어 연간 1,000건 내외의 공공건축 설계공모가 시행되고 있다. 설계공모를 통해 우수한 공공건축물을 조성한다는 제도 취지를 달성하기 위해서는 설계와 공사 과정에서 당선 원안이 최대한 유지되어야 하나, 변경이 빈번하게 발생하고 있다. 설계공모 당선안의 변경에 대한 발주자와 설계자의 인식을 조사하여 현행 설계공모 제도 운영의 문제점을 파악하고 향후 설계공모 제도의 실효성을 높이기 위한 시사점을 도출하고자 한다.

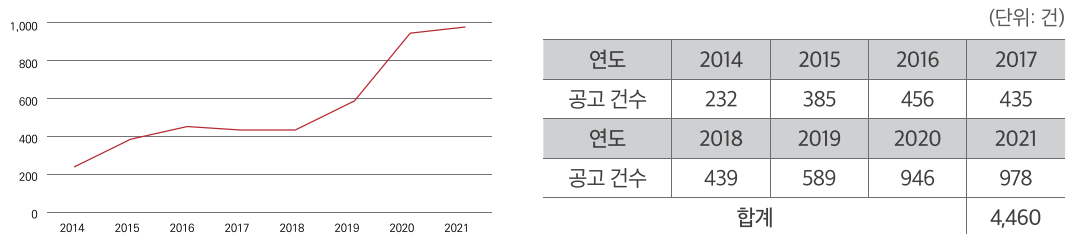
● 설계공모 제도의 취지와 추진 현황

2007년 제정된 「건축기본법」에서 우수한 건축물과 공간환경 설계의 선정을 위해 국가·지방 자치단체 및 공공기관의 설계공모 시행 노력이 처음으로 명문화되었다. 이후 2013년 「건축

서비스산업 진흥법」이 제정되어 설계비 추정가격이 일정 금액 이상인 공공건축 사업에 대하여 설계공모를 우선 적용하도록 규정되었고, 2019년에는 공공건축 품격을 높이기 위하여 「건축서비스 산업 진흥법 시행령」이 개정되어 그 적용 대상이 설계비 추정가격 1억 원 이상인 건축물로 확대되었다.

설계공모의 궁극적인 목적은 우수한 공공건축물을 조성하는 것이다.¹⁾ 설계공모는 설계공모 지침서에 제시된 건축주의 요구사항을 토대로 제출된 공모안을 심사·결정하는 방식으로, 특히 일반 설계공모와 2단계 설계공모는 ‘설계안’의 선정은 목적으로 한다. 2019년 개정된 「공공부문 건축디자인 업무기준」²⁾에는 당선된 공모안의 디자인이 훼손되지 않고 이를 구현하기 위한 사업 관계자의 노력에 관한 사항이 명시되었는데, 이는 설계공모를 통해 선정된 설계안을 유지하여 구현하는 것이 제도의 원칙임을 의미한다.

설계공모 우선 적용과 관련된 규정과 대상이 점차 강화됨에 따라 설계공모를 통한 설계용역의 발주 건수가 지속적으로 증가하였다. 특히 설계공모 대상이 설계비 추정가격 1억 원으로 확대 적용된 2020년의 설계공모 건수는 2019년 대비 약 60.6% 증가한 946건에 이르렀고, 이후 연간 1,000건에 가까운 설계공모가 진행되는 등 설계공모는 공공 부문 건축설계의 대표적인 발주방식으로 자리 잡았다.

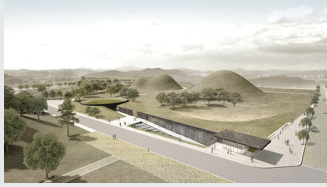


설계공모 공고 건수 추이(2014~2021)³⁾

이처럼 설계공모를 통한 공공건축 품질 제고 필요성이 강조되고, 설계공모 건수가 증가하였음에도 공모 이후 생산과정에 대한 논의는 미흡하였다. 언론 자료에서 설계공모 이후 당선안이 원안대로 구현되지 않은 공공건축 조성 사례, 공모 이후 생산과정에서 발생한 변경을 둘러싼 참여 주체 간 갈등 등 이와 관련된 문제가 제기되기도 하였는데, 이는 설계공모 제도 취지 구현의 관점에서 공모 이후 단계에 대한 점검이 필요한 시점임을 의미한다.

설계공모 당선작의 변경 사례

• 금관총 복원 및 전시공간



[좌-당선안] 대릉원 내 왕릉을 존중하는 의미로 건축물이 지면 아래로 자연스럽게 연결되어 배치됨

[우-준공작] 당선안에서 제시된 건축물과 지면의 관계성이 변경됨

사진 출처: (좌) 경주시(2018), (우) 문화재청(2023)

• 남산 회현자락 한양도성 현장유적박물관



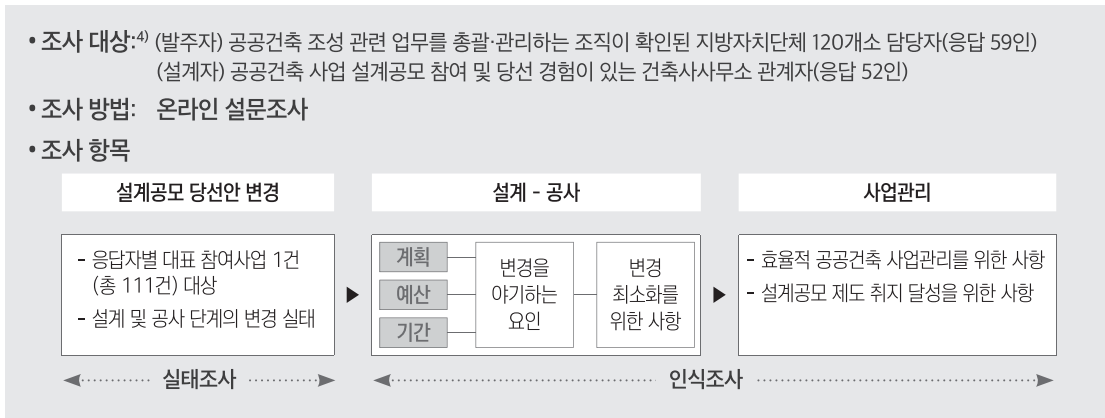
[좌-당선안] 한양도성 현장유적박물관 구역 내 유적보호각을 비롯해 관리실, 안내 센터 등 부속건물을 포함한 설계안이 제출됨

[우-준공작] 당선안의 설계 종료 후 해당 설계가 폐기되고 재설계가 추진되었으며, 당선안 중 유적보호각의 공사만 진행됨

사진 출처: (좌) 서울특별시(2017), (우) 서울특별시(2020)

발주자와 설계자 설문조사 개요

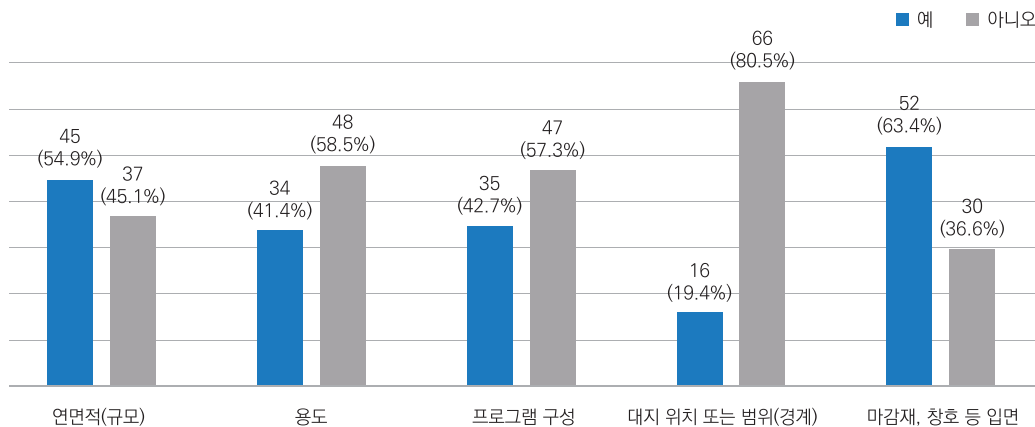
설계공모가 제도로 도입된 이후 그 기본 원칙에 부합하게 운영되고 있는지 파악하기 위하여 공공건축 사업에 참여 경험이 있는 관계 주체를 대상으로 설문조사를 시행하였다. 설문 대상은 공공건축 사업의 관리·운영 전반과 의사결정을 담당하는 발주자와 설계의 생산 주체인 설계자이다. 각 응답자가 참여했던 공공건축 사업 1건을 선정하여 해당 사업을 기준으로 변경 발생 여부와 정도를 응답하도록 하였고, 설계공모 제도, 설계공모 이후 설계와 공사 단계에서 발생한 변경의 원인과 변경을 최소화하기 위한 사항에 대하여는 공공건축 사업의 참여 경험 전반을 바탕으로 응답하도록 하였다. 이 글에서는 설문조사 내용 중 설계공모 이후 생산과정에서 발생한 계획(설계안)의 변경 실태와 그에 대한 응답 주체 간 인식 차이를 중심으로 다루고자 한다.



● 설계공모 이후 당선안 변경 실태

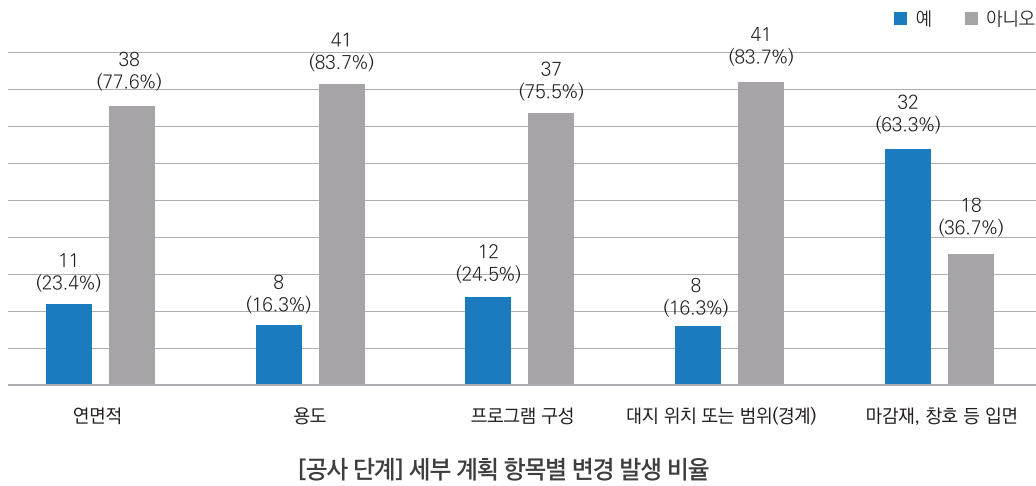
발주자와 설계자가 참여했던 공공건축 사업 중 대표 사례 1건을 대상으로 해당 사업의 설계 및 공사 단계에서 발생한 주요 계획(설계안) 변경 내용을 파악하였다.

설계 단계에서 계획(설계안) 변경이 있었다고 응답한 비율은 전체의 73.9%를 차지한다. 변경 내용은 마감재, 창호 등 입면(63.4%), 연면적(규모)(54.9%), 프로그램 구성(42.7%), 용도(41.7%), 대지 위치 또는 범위(19.4%) 순으로 나타났다.



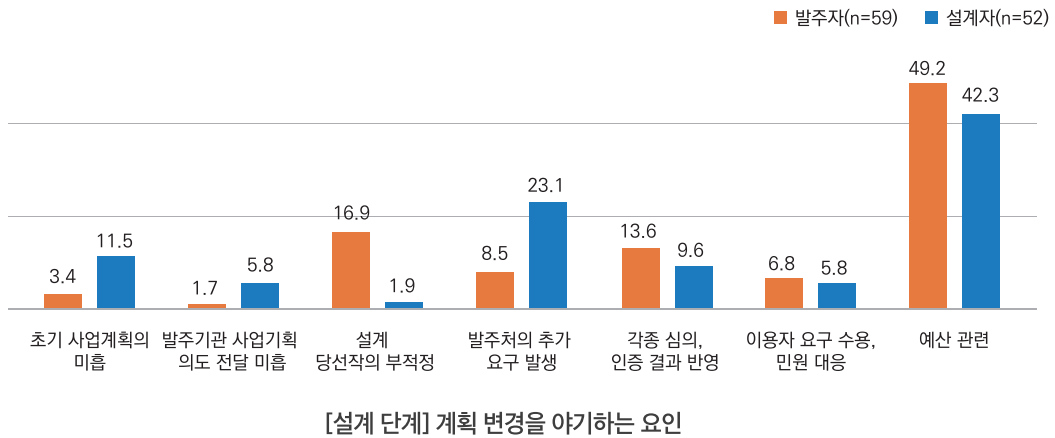
[설계 단계] 세부 계획 항목별 변경 발생 비율

공사 단계에서 계획(설계안) 변경이 있었다고 응답한 비율은 44.1%로 마감재·창호 등 입면이 변경된 비율이 가장 높게(63.3%) 나타났으며, 프로그램 구성(24.5%), 연면적(23.4%) 등의 변경이 뒤를 이었다.

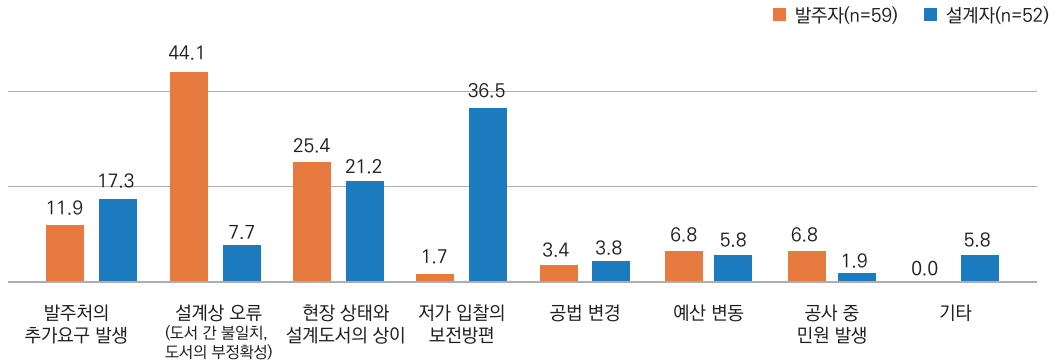


● 당선안의 변경 요인

설계 단계에서 발주자와 설계자가 당선안의 계획(설계안)이 변경되는 주요 요인으로 꼽은 사항은 공사비에 대한 고려 등과 같은 예산과 관련된 점이었다. 두 번째로 많이 지목한 요인에서는 두 주체 간 상반된 입장을 확인할 수 있었는데, 발주자는 ‘설계 당선작의 부적정’을, 설계자는 ‘발주처의 추가 요구 발생’을 꼽으며 상대의 역할과 책임을 지적하였다.



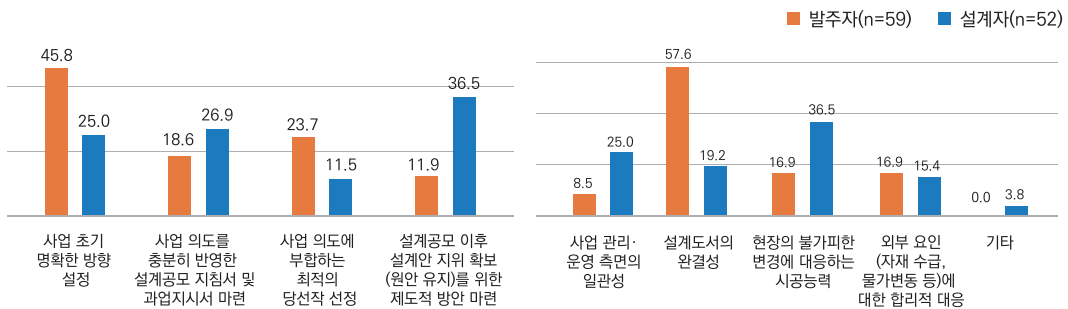
공사 단계의 계획(설계안) 변경 원인에 대해서도 의견 차이를 확인할 수 있었는데 발주자는 도서관 불일치, 부정확성 등 설계상 오류를 가장 많이 꼽았고, 설계자는 저가 입찰에 따라 조정된 공사비에 계획을 맞추는 현행 제도의 한계를 가장 많이 꼽았다. 두 주체 모두 현장 상태와 설계도서 간 상이함을 주요 요인으로 꼽았는데, 공사 현장의 여러 요인으로 인한 변경 불가피성에 대하여는 공통적으로 인지하고 있음을 알 수 있다.



[공사 단계] 계획 변경을 야기하는 요인

● 당선안 변경 최소화를 위해 필요한 사항

설계 단계에서 계획(설계안) 변경을 최소화하기 위해 발주자는 사업 초기 명확한 방향 설정(45.8%)과 사업 의도에 부합하는 최적의 당선작 선정(23.7%)이 중요하다고 보았다. 한편 설계자는 설계공모 이후 단계에서 당선안의 유지를 위한 제도적 방안 마련(36.5%)을 가장 많이 꼽았다. 설계자가 사업 의도를 반영한 설계공모 지침서 및 과업지시서 마련의 중요성을 발주자에 비하여 높게 인식하고 있다는 점도 주목할 만하다.



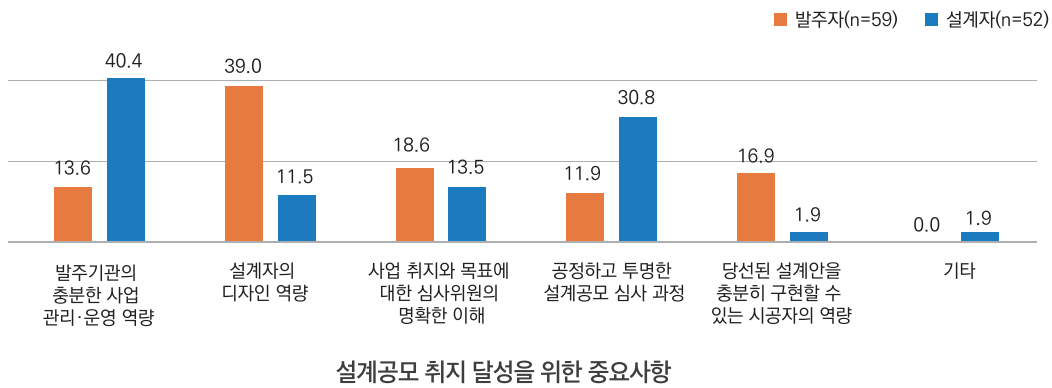
[설계 단계] 계획 변경 최소화를 위한 사항

[공사 단계] 계획 변경 최소화를 위한 사항

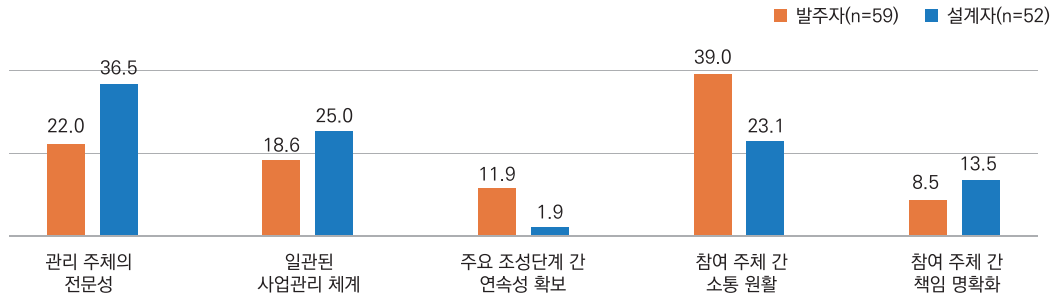
공사 단계 계획(설계안) 변경 원인에 대해 발주자가 도서 간 불일치 등 설계상 오류를 가장 많이 꼽았던 만큼 변경 최소화를 위해 설계도서의 완결성이 중요하다는 비율이 가장 높았는데, 이는 다른 보기의 응답률과 비교하면 압도적이었다. 설계자는 현장의 불가피한 변경에 대응하는 시공 능력(36.5%)을 가장 중요하게 인식하고 있었고, 이와 함께 사업 관리·운영 측면의 일관성 또한 발주자 대비 그 중요성을 높게 인식하고 있었다.

● 설계공모 취지 달성과 효율적 사업관리 방향

공공건축 품격 향상이라는 설계공모 제도의 궁극적인 취지 구현을 위하여 발주자와 설계자는 상대 주체의 역량과 전문성을 강조하였다. 발주자는 설계자의 디자인 역량(39%)이 중요하다고 가장 많이 응답한 반면, 설계자는 발주기관의 충분한 사업관리·운영 역량(40.4%)이 요구된다는 응답이 가장 높은 비율을 차지하였다. 또한 설계자는 설계공모 심사 과정의 공정성과 투명성 확보를 상대적으로 중요하게 인식하고 있었는데, 이를 통해 설계자가 설계공모를 비롯한 전후 과정의 합리성 확보를 더 중요하게 인식하고 있음을 알 수 있다.



효율적인 공공건축 사업관리를 위해 발주자는 참여 주체 간 원활한 소통을 가장 중요한 사항으로 보았고, 설계자는 사업관리 주체의 전문성, 일관된 사업관리체계의 확보가 중요하다고 인식하고 있었다. 이를 종합해보면 두 주체 모두 효율적인 사업 관리를 위한 사항으로 참여 주체 측면에 주목하였지만, 발주기관의 의사결정이 과업 범위와 방향, 계획 변경의 필요 또는 추가과업의 발생 여부 등 예산과 인력의 투입과 관련된 중요사항과 관련되기 때문에 설계자는 발주 용역을 수행하는 주체로서 사업의 일관성, 관리자의 전문성을 더욱 중요하게 인식하고 있음을 알 수 있다. 그 밖에도 발주자는 효율적인 공공건축 사업 관리를 위하여 절차 간소화 및 일원화, 표준화된 업무매뉴얼 마련이 필요하다는 의견을, 설계자는 공무원 순환보직제의 한계와 최저가 공사 낙찰방식의 개선이 필요하다는 의견을 제시하였다.



효율적인 사업관리를 위한 중요사항

● 발주자와 설계자 인식 특성과 시사점

설계공모 이후 공공건축 생산과정에서 발생하는 변경에 대한 발주자와 설계자의 인식 특성을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 설계공모 당선안을 바라보는 관점에 차이가 있다. 발주자는 설계공모 이후 계획 측면의 변경 원인으로 설계 당선작의 부적정, 설계도서의 부정확성 등을 지적하며 당선안과 설계에 대한 문제인식을 보였다. 반면 설계자는 계획 변경 최소화를 위해 당선 원안 유지를 위한 제도적 방안 마련이 가장 중요하다고 답했던 만큼 설계공모를 통해 선정된 안은 훼손되지 않고 유지되는 것 자체가 중요하다고 인식하고 있었다.

두 번째는 설계공모 당선안의 불합리한 변경 경험에 대한 체감도에 큰 편차가 있다는 점이다. 설계 단계에서 계획 변경 최소화를 위해 최적의 당선작 선정을 중요하게 인식했던 발주자에게 계획 변경은 당선 원안을 최적의 안으로 보완해 나가는 자연스러운 과정으로 이해될 수 있는 반면, 설계공모 당선안 지위 확보 방안 마련이 가장 중요하다고 보았던 설계자에게 당선 원안의 변경은 그 자체로 불합리할 수 있기 때문이다.

세 번째 특징은 상대 주체의 책임과 역할을 서로 강조하고 있다는 점이다. 특히 설계 단계에서 계획안이 변경되는 원인으로 ‘설계 당선작의 부적정’과 ‘발주처의 추가 요구’라는 대립된 견해를 보였고, 설계공모 제도 취지 구현을 위해 각각 ‘설계자의 디자인 역량’과 ‘발주기관의 충분한 사업 관리·운영 역량’을 지적하였다.

네 번째는 효율적인 공공건축 사업관리를 위해 두 주체 모두 참여 주체에 관한 사항을 중요하게 꼽았다는 점인데, 발주자는 주체 간 소통에 주목하였고 설계자는 사업관리주체의 전문성과 사업관리체계의 일관성에 주목하는 차이를 보였다.

마지막으로 사업 초기 기획의 내실화 필요성에 대해서는 발주자와 설계자 모두 중요하게 인식하고 있다는 것인데, 이 글에서 상세히 다루지는 않았지만 특히 설계, 공사 단계의 예산, 기간 변경 최소화를 위해 두 주체가 그 필요성을 공통적으로 인식하고 있었다.

발주자와 설계자 인식 특성 종합

구분		발주자	설계자
설계공모 당선안에 대한 인식		설계공모 당선안과 설계에 대한 문제인식을 가지고 있음	설계공모를 통해 선정된 안은 그 자체로 훼손되지 않고 유지되는 것 자체가 중요함
설계공모 당선안 변경에 대한 인식		설계공모 당선안, 설계에 문제인식이 있기 때문에 계획 변경은 당선 원안을 최적의 안으로 보완해 나가는 자연스러운 과정임	설계공모 당선 원안의 변경은 원안의 훼손이므로 불합리함
상대 주체 책임, 역할 강조	설계 단계 계획(설계안) 변경 원인	설계 당선작의 부적정	발주기관으로부터의 추가 요구사항 발생
	설계공모 제도 취지 구현을 위한 중요사항	설계자의 디자인 역량	발주기관의 충분한 사업 관리·운영 역량
효율적인 공공건축 사업 관리를 위하여 중요하게 인식한 사항		사업참여주체와 관련한 사항	
		사업참여주체 간 원활한 소통	사업관리주체의 전문성, 사업관리체계의 일관성
설계 및 공사 단계에서 예산, 기간 변경 최소화를 위하여 중요하게 인식한 사항		초기 사업 기획의 내실화(관련 기준 마련 등)	

이번 조사는 공공건축 사업의 주요 참여 주체인 발주자와 설계자의 인식을 확인하여 설계공모 이후 생산과정을 모니터링하고 그 특성을 파악하였다는 점에서 의의가 있다. 특히 설계공모 이후 단계에서 발생한 변경에 대한 인식 차이를 중심으로 당선 원안 구현이라는 제도의 기본 원칙에 대한 주체의 이해 차이를 확인할 수 있었다.

이 인식조사의 결과가 설계공모 이후 공공건축 생산과정에서 지속적으로 제기되고 있는 문제의 양상을 이해하고, 공모 제도의 합리적 운영과 생산과정 개선을 위한 구체적인 후속 과제 수행 시 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

- 1) 「건축서비스산업 진흥법」 제21조(설계공모의 활성화 등) 제2항에서는 우수한 건축물등을 조성하기 위하여 대통령령으로 정하는 용도 및 규모에 해당하는 건축물등의 설계를 발주하는 경우에는 공모방식을 우선적으로 적용하도록 정하고 있다.
- 2) 「공공부문 건축디자인 업무기준」(국토교통부고시 제2019-360호) 제12조(양질의 설계안 구현)의 내용을 발췌하였다.
- 3) 조달정보개방포털에 등록된 입찰공고 내역을 조사 대상으로 하였다. 조달정보개방포털에 등록된 용역 입찰공고 내역 중 건축설계 공모와 무관한 키워드(콘텐츠, 이름, 브랜드, 위탁운영 등)를 제외하여 공공건축 설계와 관련된 공모 공고 건수를 선별해 설계공모 건수를 추정하였다. 다만, 한국전력공사, 한국조례공사 등 자체조달시스템을 구축·운영하나 조달정보개방포털과 미연동(2022.5.16. 검색일 기준)된 일부 공공기관의 공모 수행 건수는 누락되었을 수 있음을 밝힌다.
- 4) 설문조사의 대상으로 발주자는 각 광역 및 기초지방자치단체의 홈페이지 조직도 확인을 통해 공공건축 조성 관련 업무를 총괄·관리하는 조직이 운영되는 것으로 확인된 곳 120개소를 1차 선별하여 조사를 진행하였다. 반면, 설계자는 공공건축 사업의 설계공모에 참여와 당선 경험이 있는 건축사사무소 관계자는 누구나 설문에 참여할 수 있도록 하였다.

-
- 「건축기본법」, 법률 제8783호 제24조.
 - 「건축기본법」, 법률 제18339호 제24조.
 - 「건축서비스산업 진흥법」, 법률 제11865호 제21조 제1항.
 - 「건축서비스산업 진흥법」, 법률 제19046호 제21조 제1항.
 - 「건축서비스산업 진흥법 시행령」, 대통령령 제29490호, 제17조 제1항.
 - 「건축서비스산업 진흥법 시행령」, 대통령령 제32825호, 제17조 제1항.
 - 경주시. (2018). 경주시, 금관총 복원 및 전시공간 조성 설계공모 당선작 발표. 5월 8일 보도자료.
 - 「공공부문 건축디자인 업무기준」, 국토교통부고시 제2019-360호, 제12조.
 - 문화재청. (2023). 신라고분과 관련한 입체 정보 제공 '신라고분정보센터' 개관. 6월 27일 보도자료.
 - 서울특별시. (2017). 프로젝트 서울 아카이빙. 남산 회현자락 한양도성 현장유적박물관 설계공모. <https://project.seoul.go.kr/view/viewDetailArch.do?cpttMstSeq=164¶mMap%5B%27prev%27%5D=cpttMstSeq%253D164>(검색일: 2023.8.10.)
 - 서울특별시. (2020). 한양도성 유적전시관 조성소개 사진첩. <https://seoulcitywall.seoul.go.kr/board/B0010.do>(검색일: 2023.8.10.)
 - 임유경, 배선헌, 박태홍, 양은영. (2022). 설계공모 이후 건축 생산과정 모니터링을 통한 공공건축 제도 개선 연구. 건축공간연구원.
 - 조달정보개방포털. 용역 입찰공고 내역. <http://data.g2b.go.kr:8275/pt/pubdata/moveServcCntctPop.do>(검색일: 2022.2.4.)

auri.brief.



No.268

2022.08.16.

발행처 건축공간연구원
발행인 이영범
주 소 세종특별자치시 가림로 143, 8층
전 화 044-417-9600
팩 스 044-417-9604

www.auri.re.kr

(a u r i) 건 축 공 간 연 구 원