

## 공공건축의 질적 향상을 위한 설계자 선정방식 개선 - 일본의 프로포절 방식에 의한 설계자 선정

- 공공건축은 공공의 예산으로 조성되는 국가자산이면서 시민에게 생활서비스를 제공하고 지역복지 및 커뮤니티 향상과도 밀접한 관련을 가진 생활기반공간이다. 그러나 그동안 토목 SOC시설에 비해 공공건축에 대한 관심은 그다지 높지 않았으며, 최근의 열풍적인 공공디자인 또한 공공건축 보다는 교량, 스트리트퍼니처 등의 공공시설에 집중되고 있다.
- 하지만 해외의 사례에서도 그 나라의 건축도시환경의 품격을 높이는 데 공공건축이 매우 중요한 역할을 하고 있듯이 공공건축의 질적 수준이 우리 건축도시환경의 수준과 국민생활에 미치는 영향은 매우 크다고 하겠다.
- 공공건축의 발주에서는 그간 발주자의 업무경감 및 공정성의 확보에 치중한 결과 가격입찰 방식이 주로 채용되는 등, 채용된 발주방식이 질 높은 공공건축 조성과는 무관하거나 오히려 이를 저해하는 요소로 작용해 왔다는 지적이 많다.
- 디자인을 강조하는 현상공모방식 또한 화려한 CG를 만드는데 설계자의 노력이 집중되고, 실제로 지어지는 건축물은 현상공모 당선작과는 전혀 다른 디자인인 경우가 혼할 정도로 현상공모방식의 실효성에 대한 의문 또한 제기되고 있다.
- 일본에서는 공공건축의 설계에 있어서 ‘프로포절 방식에 의한 설계자 선정’을 도입·시행하고 있는데, 가격입찰을 지양하고 설계자의 창의성, 기술력, 경험 등의 심사를 통해 적합한 설계자를 선정하여 공공건축의 질적향상을 도모한다는 측면에서 공공건축의 개선이 논의되고 있는 국내에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

## 1. 프로포절 방식의 도입 경위

- 프로포절 방식은 창조력과 기술력, 경험 축적을 바탕으로 한 전문가로서의 노하우 등 설계자의 능력과 경험 등의 자질을 바탕으로 설계자를 선정하는 방식이다. 프로포절 방식에서는 기술력과 경험, 프로젝트에 대한 대응 체제 등을 포함한 제안서 제출을 요구하여 이를 평가하게 되는데, 기존의 ‘현상공모 방식’이 우수한 ‘설계안’을 선정하는 것이라면, ‘프로포절 방식’은 우수한 ‘설계자’를 선정하는 것이라 할 수 있다.<sup>1)</sup>



### 관공청 시설의 설계업무 위탁방식의 방향(1991년)

- 1991년 3월의 건축심의회 회답 ‘관공청 시설의 설계업무 위탁방식의 방향’에서는 설계자의 선정은 물품구입 등과 같이 금액의 많고 적음으로 판단할 수 없다고 다음과 같이 지적하고 있다.

“건축설계는 그 내용과 결과를 미리 알 수 있는 것이 아니며 설계자에 의해 그 결과의 차이가 발생한다. 관공청 시설은 국민고유의 자산으로서 높은 질이 요구되기 때문에 설계를 위탁하는 경우에는 설계료의 저렴함으로 설계자를 선정하는 것이 아니라 설계자의 창의성, 기술력, 경험 등을 적정히 심사한 후에 그 설계업무의 내용에 가장 적합한 설계자를 선정하는 것이 매우 중요하다.”

### 공공공사의 입찰·계약절차의 개선에 관한 행동계획(1994년)

- 1994년 내각회의를 통과한 ‘공공공사의 입찰·계약절차의 개선에 관한 행동계획’에서는 투명하고 객관적이면서 경쟁적인 조달방식으로서 공사에서는 일반경쟁입찰을 채용하고, 설계·컨설팅 업무에서는 공모형 방식을 채용할 것을 규정하고 있다. 이에 따라 국토교통성에서는 설계자 선정에 프로포절 방식을 도입하고 지금까지 방식의 보급과 운용상의 개선 등을 추진해 오고 있다.

1) 質の高い建築設計の実現を目指して一プロポーザル方式一、国土交通省

## 공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률(2005년)

- 2005년에는 ‘공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률’과 ‘공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 시행령’을 종합적으로 추진하기 위한 기본방침<sup>2)</sup>이 시행되었다. 여기에서는 그간의 ‘가격만의 경쟁’에서 ‘가격과 품질에서 종합적으로 뛰어난 조달’로의 전환이 필요하며, 기술제안을 요구하여 그 우열을 평가하고 보다 적절한 자와 계약을 체결하여 그 품질을 확보해야 한다고 지적하고 있다. 또한 발주관련 업무수행이 곤란한 지자체 등에 대해서는 조달업무를 원활히 수행하기 위한 지원이 가능한 자를 활용할 것을 규정하고 있다.<sup>2)</sup>

## 환경배려 계약법(2007년)

- 최근 들어 일본에서도 CO<sub>2</sub> 배출 저감에 대한 관심이 높아지면서, 2007년에는 관공사에 있어서 환경부하의 배려 등을 적절히 평가하여 계약을 체결할 것을 규정한 ‘환경배려계약법’과 ‘환경배려계약법 기본방침’이 제정되었다. 이에 따라 공공건축물의 설계업무 발주에도 ‘환경배려형 프로포절 방식’의 도입을 원칙으로 하고 있다.
- 환경배려형 프로포절 방식에서는 기술제안 항목의 1개 이상을 ‘CO<sub>2</sub> 등의 저감에 관한 내용’(자연에너지의 적극적 이용을 포함한)을 포함하도록 하고 있으며, 각 부처는 매년 환경배려형 프로포절 방식을 실시할 업무를 지정하고 업무개요와 함께 환경배려형 프로포절 방식을 실시함을 공표할 것을 규정하고 있다.

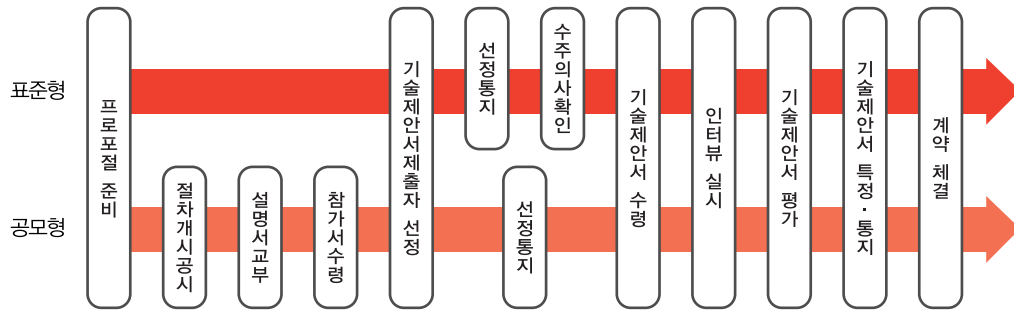
### 프로포절 방식의 도입 경위

연도	내용
1991년	건축심의회 ‘관공청 시설의 설계업무위탁방식의 방향’을 회신
1994년	정부는 ‘공공사업의 입찰·계약 절차의 개선에 관한 행동계획’을 내각회의 통과 국토교통성은 1994년부터 건축설계업무에 프로포절 방식을 도입
1996년	국토교통성 통달 : ‘간이공모형 프로포절 방식에 근거한 건설 컨설턴트 등의 선정·특정절차에 대하여’
2000년	국토교통성 통달 : ‘건설 컨설턴트 업무 등의 입찰·계약절차의 개선에 대하여’, ‘건설 컨설턴트 업무 등의 입찰·계약절차의 운용에 대하여’
2002년	국토교통성 통달 : ‘공모형 및 간이공모형 프로포절 방식에 있어서의 설명서에 대하여’
2005년	법률시행 ‘공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률’ : ‘공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 시행령을 종합적으로 추진하기 위한 기본방침’ 내각회의 의결
2007년	법률시행 ‘국가 등의 온실효과가스 등의 배출저감을 배려한 계약의 추진에 관한 법률’(환경배려 계약법) ‘국가 및 독립행정법인 등에 있어서 온실효과가스 등의 배출 저감을 배려한 계약의 추진에 관한 기본방침’(환경배려 계약법 기본방침)

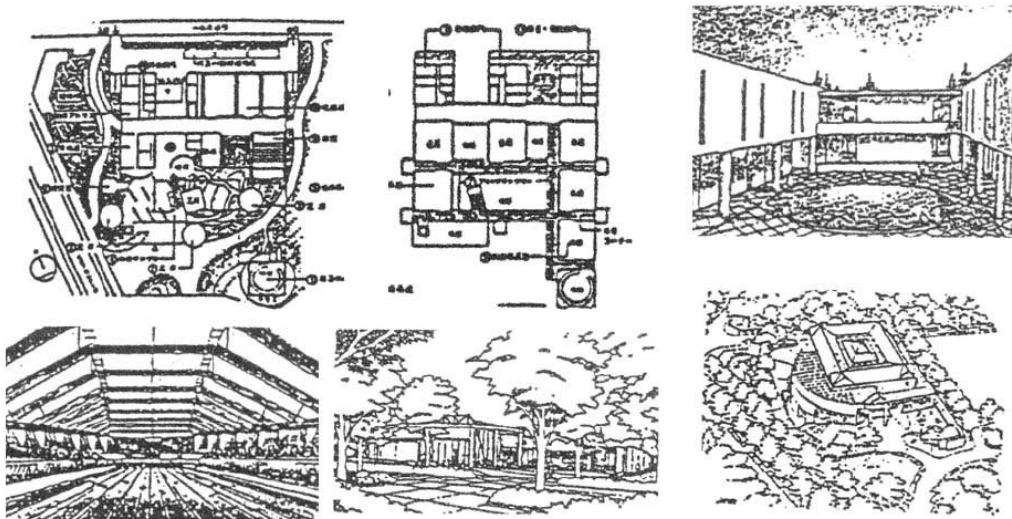
2) 공공기관 발주 업무를 지원하기 위한 방안으로 ‘공공기관 발주자 지원기관 인정제도’와 ‘공공기관 발주업무 지원 기술자 인정제도’가 지자체 단위 별로 실시 중이며, 특히 지원업무 중 기획단계의 기술심사 지원 업무로서 설계위탁을 위한 지침서 작성, 프로포절 등의 제출요강 작성, 기술심사 및 제안 평가설계, 공사발주방식의 검토, 입찰조건 자료작성(설계 등이 다루어지고 있다. 또한, 국토교통성 및 지방정비국 영선부의 공공건축상담창구, 공공건축협회, (재)건축보전센터 등의 협회, 도도부현 담당부서, 관련 법인(건축기술센터, 주택금융공사 등)에서 공공공사 발주자 지원 상담창구가 운영 중이다.

## 2. 프로포절 방식의 절차 및 내용

- 프로포절 절차가 시작되면 우선 기술제안서 제출 대상자를 선정하게 되는데, 각 지자체에서는 이를 위해 설계업체 사전 등록제도 등을 운영하고 있다. 기술제안서의 수령 후 필요시 제안자를 대상으로 제안내용 등에 대한 인터뷰를 실시하는데 이와 함께 시민들이 참여하는 공개적인 자리에서 제안자가 각자의 제안을 설명하고 질의응답이 이루어지는 공개심사를 추진하는 경우도 있다.

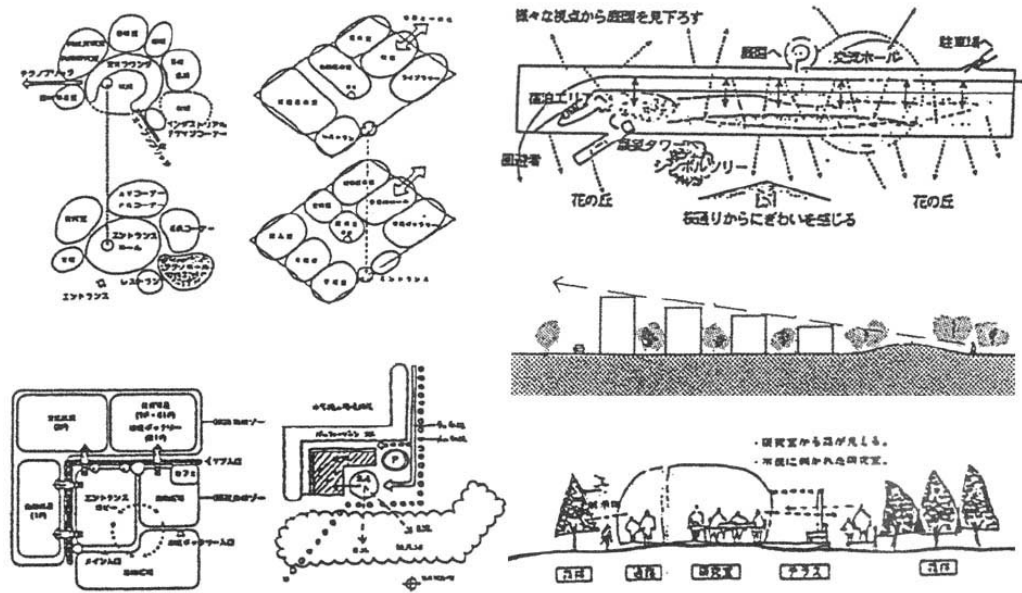


- 기술제안서 제출시 요구과제에 대한 제안은 일반적으로 A3 2매 정도에 내용을 기술하는 것으로 이루어지며, 최소한의 사진이나 이미지 등은 사용이 가능하나 설계내용의 구체적 표현, 투시도 등의 사용은 불가하다고 규정하고 있다.<sup>3)</sup> 이를 통해 설계자와 발주자의 부담을 경감시키면서 CG 등의 표현에 좌우되지 않고 내용에 충실한 심사를 유도하고 있다.



제안서에 사용할 수 없는 이미지 예시(프로포절 방식에 의한 설계자 선정의 추진 방식에서 발췌)

3) 「프로포절 방식에 의한 설계자 선정의 추진 방식」 공공건축협회



제안서에 사용 가능한 이미지 예시(프로포절 방식에 의한 설계자 선정의 추진 방식에서 발췌)

- 프로포절 방식의 평가기준은 지자체별, 사업별로 다르나, 일반적으로 ①담당팀의 대응 (70점, 과제에 대한 제안의 명확성·독창성· 실현성, 업무실시방침의 타당성, 공정계획 등의 타당성 등), ②사무소의 실력(15점, 주요업무실적, 동종· 유사업무 실적, 보유 기술자수, 기술력 등), ③담당팀의 능력(15점, 총괄책임자 및 주임기술자의 자격, 경험 및 업무실적 등) 등으로 구성된다.
- 기술제안서에서 요구되는 과제로는 해당 건물의 설계 시 중점적으로 고려해야 할 사항이 주로 제시된다.
  - 예를 들어 삿포로시에서는 2009년의 동물원 곤충관 신축공사에서 ‘빛·온열환경의 계획적 컨트롤에 의한 다양한 사육조건에 대응한 시설정비’를 과제로 제시했으며, 2008년의 초등학교 개축공사 기본계획에서 ‘협소부지에서 아동의 학습환경을 향상시키는 시설계획에 대해서’를 과제로 제시하였다.
  - 또한, 2009년의 키노카와시 신청사 건설설계에서는 ‘시민에게 친숙하고 알기 쉬우며 이용하기 쉬운 청사에 대해서’, ‘라이프사이클 코스트의 저감에 대해서’, ‘방재거점으로서의 신청사의 지진대책에 대해서’ 등이 과제로 제시되었다.
- 경우에 따라서는 기술제안서 평가를 통해 1차적으로 복수의 후보자를 선정한 후, 2차적으로 공개심사를 진행하게 되는데, 이러한 경우 발주자는 공개심사를 위한 일정액의 작업비용을 제안자에게 지급하게 되며, 제안자는 A1 1매 정도의 도판과 설명용 데이터를 준비한다.<sup>4)</sup>

4) 6페이지의 사진은 1959년에 준공된 유서깊은 청사건물(docomomo japan 등록 건축물)인 일본 치바현 오오타키초의 청사 리모델링 및 증축 공사의 설계자 선정을 위한 프로포절 방식 사례이다. 1차심사(104건 응모)를 통과한 5곳의 설계사무소에 2차 공개심사 준비금으로 각각 10만엔(약150만원)이 지급되었으며, 공개심사는 각각 약 20분간 프레젠테이션을 한 후 주민대표를 포함한 6명의 심사위원과 설계자가 질의응답을 하는 방식으로 진행되었다. [니케이 아키텍처, 900호, P48-P49 내용 참조 및 사진 발췌]

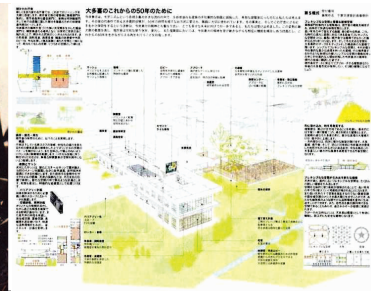




심사회장의 모습



질의응답의 모습



최종 당선된 설계안 도판

### 3. 프로포절 방식의 의의

- 건축물의 질과 경제성 등은 설계자에 의해 크게 좌우되기 때문에, 설계료의 저렴함만으로 공공건축물의 설계자를 선정하는 것은 결코 바람직하다고 할 수 없다. 높은 기술력과 경험을 가지고 그 프로젝트에 가장 적합한 설계자를 선정하는 프로포절 방식은 완성되는 건축물의 질적 향상에 중점을 두고 있다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.
- 프로포절 방식에서는 설계안을 작성하는 것이 아니라 구체적인 실시방침 · 설계체제 및 실적조회 등에 관한 제안서류를 작성하는 것이 중심이 된다. 따라서 현상공모 방식에 비해 선정까지의 비용 · 노력 · 시간의 부담이 적어 발주자도 제안자도 간편하게 대응이 가능하다.
- 프로포절 방식에서는 우선 설계자를 선정한 다음 구체적인 설계는 발주자와의 공동작업을 통해 진행된다. 이른바 설계안을 구체화하기 위한 발주자의 파트너로서의 설계자와 발주자와의 밀접한 공동창작(collaboration)에 의한 질 높은 설계가 가능한 방식이라 할 수 있다.
- 가격입찰과 PQ · 턴키발주의 문제점, 심사과정의 부정 등으로 인한 공공건축의 질적 저하에 대한 우려는 그동안 끊임없이 건축계에서 제기되어 왔으며, 정부에서도 발주제도 개선을 위한 검토와 제도개선이 여러 차례 이루어지기도 하였다. 하지만, 발주자의 공정성 주장은 행정편의주의로, 설계자의 창의성 주장은 업계이기주의로 서로의 입장이 상반되게 인식되어 오면서 공공건축의 질적 향상을 위한 진정한 논의는 여전히 부족한 상황이다. 좋은 공공건축을 만들기 위하여 과연 어떠한 설계자를 어떻게 선정해야 하는지에 대한 논의를 이제 다시 시작해야 할 때이다.

염철호 | 건축도시공간연구소 건축도시연구본부 부연구위원(031-478-9677, chyoun@auri.re.kr)



건축도시공간연구소

국토연구원 부설 건축도시공간연구소 AURI BRIEF 제22호

발행처 | 건축도시공간연구소

발행인 | 손세관

주 소 | 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호, 710호

전 화 | 031-478-9600

팩 스 | 031-478-9609

홈페이지 | www.auri.re.kr

수록된 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

지난 호는 홈페이지(www.auri.re.kr)에서 볼 수 있습니다.