미국의 건축설계 관련 공공발주 법·제도의 특성과 시사점

Lessons from the U.S.'s Procurement System for Architectural Services

김 도 년* 김 지 엽**
Kim, Do-Nyun Kim, Jee-Yeop

Abstract

This study seeks to analyze the procurement system for architectural services in U.S. to draw some lessons for the Korean system. To do so, it explored the U.S.'s laws and tools concerning the procurement for architectural services. It found that the U.S. adopted the QBS(Qualification Based Selection Process) under the Brook Act in 1972, which is an independent procurement system for architectural services and engineering services. The federal government and 41 state governments use QBS as a primary tool for architectural services. Although New York City exceptionally uses the "Double-Envelope" system, its mechanism was adopted by considering the characteristics of architectural services. This study suggests the improvement schemes for the Korean system for architectural services based on the experiences of U.S. First, the clear legal definition of architectural services is essential. Second, the current tools such as PQ, turnkey, or price competition should not be used because they are not for architectural services, but for construction industry. Third, therefore, an independent procurement system considering the unique characters that the architectural services have should be adopted.

키워드 : 건축설계, 건축서비스, 공공발주
Keywords : Architectural Design, Architectural Services, Procurement

1. 서 론

최근 한 연구에 따르면, 2009년 현재 전국 국공유 건축물은 약 143,000동으로 각 기초지자체 당 약 600여 동의 건축물을 보유하고 있고, 매년 지자체 당 약 60여 동의 공공건축물이 새롭게 지어지고 있으며, 2007년 1월부터 2009년 8월까지 공공건축물을 위해 발주된 건축설계 용역은 총 6,350건(636,157백만 원) 규모로 파악되었다(염철호, 2010). 이 중 설계비 2억 미만 공공발주는 전체 52.2%인 수의계약을 제외하면, 거의 대부분이 가격경쟁을 바탕으로 한 '제한적 평균가 낙찰제'로 설계자가 선정된다는 것을 알 수 있다. 즉, '제한적 평균가 낙찰제'를 통한 가격경쟁 방식은 전체 건수로는 42.7%, 금액으로 56.2%이지만, 수의계약을 제외한다면 실제 입찰에 의한 발주 중 건수로는 90%이상, 금액으로는 80% 이상에 달하고 있어, 설계비 2억 미만의 발주는 거의 대부분이 가격경쟁을 바탕으로 설계자가 선정된다는 것을 알 수 있다. 또한, 설계비 2억 이상 발주에 있어서는 PQ방식이 가장 많았으며, 턴키가 차지하는 비중은 건수로는 6.4%에 불과하지만, 금액으로는 21.4%에 해당하여 고가의 설계비 시장에서 턴키가 차지하는 비중이 매우 크다는 것을 알 수 있다. 그리고 건수로 39.4%, 금액으로 42.6%가 현상설계에 의해 발주되었음을 알 수 있다.

이처럼, 우리나라에서는 건축설계를 위한 공공발주를 할 때, 설계비 규모 등에 따라 가격경쟁 방식, PQ방식, 턴키방식, 그리고 현상설계 방식이 주로 사용되고 있음을 알 수 있다.

그러나 이 중 어느 것 하나도 만족스러울 만한 제도라는 평가를 받지 못하고 있다. 특히, 가격경쟁, PQ, 턴키 등은 주로 물품의 조달이나 시공용역을 위한 발주제도로 건축설계업의 특성이 고려되지 않은 채 운영되고 있어 많은 부작용들이 지적되어오고 있다[1]. 그리고, 이러한 배경에는 건축설계와 건설업 또는 건설기술을 구분하지 못하고 있는 발주관련 법·제도들과 건축설계에 대한 명확한 법적 정의의 부재라는 근본적 문제가 놓여 있다.

이에 반해, 미국은 1847년 미국건축가협회(AIA)의 창설을 시작으로 건축설계 산업을 하나의 전문분야로서 발전시켜 왔고, 이에 따라 산업적, 법적 정의의 확보를 통해 건축설계의 특성을 반영한 별도의 공공발주법과 제도를 운영하고 있다. 따라서, 본 연구는 이러한 미국의 경험과 현재의 건축설계 관련 공공발주 법제도 분석을 통해 우리나라 건축설계 관련 공공발주의 법과 제도 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

* 성균관대 건축학과 교수, 공학박사
** 아주대 건축학부 조교수, 미국변호사
(교신저자, E-mail : jeekim@ajou.ac.kr, Tel: 031-219-2498)

1) 턴키, PQ, 현상설계 등의 문제점에 대해서는, 전영철, 2010; 염철호, 2010; 박철수, 2006; 이관직, 2003 등 참고.

표 1. 설계비 2억 미만 공공발주 현황(2007년 1월-2009년 8월)

단위: 백만 원

구분	합계	현상설계	PQ	기타입찰	턴키	수의계약
건수	5,710 (100%)	137 (2.4%)	96 (1.7%)	2,438 (42.7%)	0 (0%)	3,039 (53.2%)
금액	196,125 (100%)	18,172 (9.36%)	14,235 (7.3%)	110,269 (56.2%)	0 (0%)	53,448 (27.3%)

출처: 염철호, 2010, p.3.

표 2. 설계비 2억 이상 공공발주 현황(2007년 1월-2009년 8월)

단위: 백만 원

구분	합계	현상설계	PQ	기타입찰	턴키	수의계약
건수	640 (100%)	252 (39.4%)	299 (46.7%)	41 (6.4%)	41 (6.4%)	7 (1.1%)
금액	440,032 (100%)	187,440 (42.6%)	141,823 (32.2%)	10,344 (2.4%)	94,194 (21.4%)	6,231 (1.4%)

출처: 염철호, 2010, p.3.

2. 미국 건축설계의 법적 정의와 공공발주 관련 법·제도의 역사 및 종류

2.1 건축설계의 법적 정의

미국에서 건축설계 관련 산업의 공식명칭은 "건축서비스(Architectural Services)"이며, '북미산업분류체계(The North American Industry Classification System: NAICS)[2)]'에서 건축서비스산업은 "건축행위와 관련된 도시계획법(조닝), 건축법규, 건축재료, 시공, 디자인 등의 지식을 적용하여 주거, 업무, 레저, 상업, 산업 등의 용도를 위한 건축물 및 구조물을 계획하고 설계하는 행위들"로 정의된다.

이러한 산업적 정의 속에서, 연방계약법에서의 건축서비스는 "1) 건축사 면허가 있는 사람에 의해 본 법에 의해 정의되는 서비스가 실행되거나 승인되는 것이 요구되는 건축적 성격을 갖는 전문적 서비스, 2) 토지에 관련된 연구, 조사, 계획, 개발, 디자인(설계), 시공, 개축, 수선, 수리와 연관되어 계약에 의해 실행되는 건축적 성격을 갖는 전문적 서비스, 그리고 3) 건축전문가가 일을 수행할 때 논리적 또는 당연하게 건축적 성격을 갖는 다른 전문적 서비스 또는 이와 관련된 서비스(예: 연구, 조사, 맵핑, 시험, 평가, 컨설팅, 개념설계, 기본설계, 기획, 시방서, 시공단계 서비스, 토지공학, 프로그램 메니지먼트, 도면점검 등)"로 정의된다(USC Title 40).

이처럼 미국에서 건축설계는 건축사 또는 건축전문가를 주체로 하여 일반적인 건축설계로 인식되는 행위를 중심으로 건축설계에 관련된 준비업무에서부터, 연구 및 컨설팅, 메니지먼트 까지 건축설계에 관련된 모든 업무들을 포함하며 매우 광범위하게 정의되고 있음을 알 수 있다.

2.2 건축설계 관련 공공발주 법·제도의 역사 및 종류

1) 역사

미국의 일반적인 공공조달 및 발주관련법의 역사는 미국 연방헌법이 제정된 1789년까지 거슬러 올라가고, 최초로 독립된 조달법인 The Purveyor of Public Affairs Act가 제정된 것도 1759년일 정도로 역사가 깊다. 그리고, 1939년에 독립된 건축설계 관련 발주와 계약법이 제정되었다.

이 최초의 건축설계 관련 발주와 계약법은 1939년 이전에는 연방정부의 공무원이 직접 건축설계를 담당하던 것을 민간 설계업체에 외주를 주도록 규정하였고, 발주는 가격경쟁을 바탕으로 하였으며, 계약은 총 예상공사비의 6%로 건축설계비의 상한에 따라 협상에 의하여 작성하도록 하였다[3)]. 이후 1967년에 건축설계 관련 발주법이 복잡해짐에 따라 표준화 할 필요가 대두되었고, 이 과정에서 건축설계와 엔지니어링(설계)서비스를 위한 발주에 있어 기존의 가격경쟁에 의한 방식이 적합한지에 대한 근본적인 논의가 진행되었다. 즉, 시공의 경우 초기 총공사비에 대한 예측이 용이하기 때문에 다른 물품의 조달과 마찬가지로 공공의 입장에서는 최저 가격으로 계약하는 것이 가장 중요한 요인이 될 수 밖에 없음에 반하여, 건축서비스의 경우에는 발주 전에 해당 프로젝트에 대한 설계비 산정이 어려울 뿐 아니라, 선정되는 건축가 또는 설계사무소의 능력에 따라 투입되는 시간과 노동력도 차이가 있고, 더욱 중요하게 건축가에 따라 최종적인 설계안에서 질적인 차이가 있을 수 밖에 없다는 인식이 설득력을 얻게 되었다. 만약 건축설계도 시공과 같은 논리로서 가격경쟁 방식을 사용한다면, 모든 설계사무소가 같은 디자인 수준을 가지고 있고, 같은 시간과 노력을 투자하며, 해당

2) 미국의 공식적인 산업분류체계로써 1997년 미국, 캐나다, 멕시코가 공동으로 개발하여, 현재 미국 통계청(U.S. Census Bureau) 뿐 아니라 캐나다와 멕시코 정부의 공식적인 산업분류체계로 사용되고 있다.

3) 6%라는 수치는 1861년 건축설계비에 관한 법적 분쟁에서 당시 관습적으로 건축설계업계에서 활용하였던 총공사비의 5%라는 수치를 1908년 AIA가 인상한 결과였다. 또한, 6%라는 수치는 순수한 설계와 도면작성, 그리고 시방서 작성으로만 한정된다.

프로젝트를 위한 노력과 창의성이 동일하다는 전제가 있어야 한다. 그러나, 이러한 가정은 현실적이지 않으며, 건축서비스와 같은 지식서비스는 일반적 물품이 아니기 때문에 프로젝트를 진행하는 전문가들이 받는 보상과 상관없이 가장 최상의 결과를 위해 노력한다고 기대하는 것도 가능하지 않다는 것이다(American Council of Engineering Companies, 2004). 이러한 이유로 결국 연방정부는 건축설계와 엔지지어링 설계에 있어 가격경쟁방식을 폐기하게 되고, 1972년 건축설계와 엔지니어링(설계)업 만을 위한 "자격조건기준선정절차(Qualifications-Based Selection Process: 이하 "QBS") "제도를 The Brook Architect-Engineers Act(이하 "브룩법")에 의해 도입하게 된다.

2) 건축설계 관련 공공발주제도의 종류

연방정부와 주정부의 이원화된 정부시스템을 유지하고 있는 미국의 특성에 따라 미국의 발주에 관한 법제도 역시 연방정부와 주정부가 독립되게 운영하고 있다. 즉, 연방정부의 발주는 연방법과 제도를, 주정부의 발주는 해당 주정부의 법과 제도가 활용된다. 또한, 주법에서 따로 명시하지 않는 경우 각 지방정부들도 각자의 독립된 발주 관련 법과 제도를 도입하여 운영하고 있다.

그러나, 연방정부 뿐 아니라 50개의 주정부, 그리고 약 38,000여개의 지방정부들이 활용하고 있는 일반적인 발주와 건축설계 관련 발주를 위한 법과 제도의 기본방향과 원칙은 거의 유사하다. 즉, 일반적인 물품과 서비스의 조달 및 발주, 계약에 있어서는 경쟁입찰(competitive bidding)을 통한 전통적인 최저가 선정방식이 활용되고 있으며, 건축설계 관련 발주와 계약은 연방정부의 브룩법에 의한 "QBS" 방식을 41개주들이 운용하고 있다. 또한, 뉴욕시의 경우는 디자인 제안과 자격조건, 그리고 가격을 동시에 고려하는 "Double-Envelope" 방식을 사용하고 있다.

따라서, 미국 건축설계 관련 발주제도는 연방정부의 연방계약법인 브룩법에 의한 QBS와 뉴욕시의 Double-Envelope 방식으로 대표된다고 볼 수 있다.

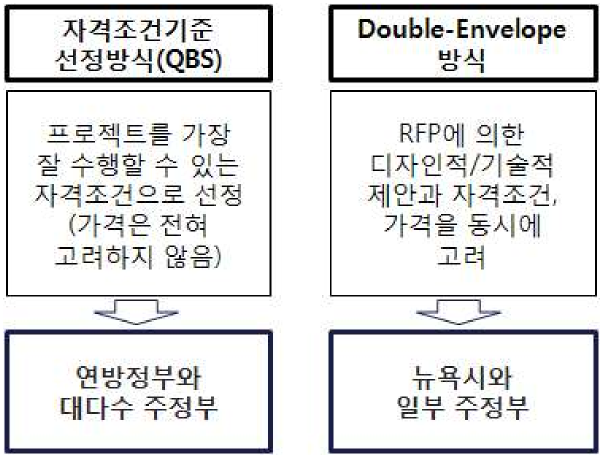

그림 2. 미국의 건축설계 관련 주요 공공발주 제도

3. 미국 건축설계 관련 공공발주 법과 제도

3.1 연방정부의 발주 및 계약법 체계

미국 연방정부의 발주 및 계약법은 미연방정부법률인 USC(United States Code)의 Title 40과 41, 연방행정규칙 CFR(Code of Federal Regulations)의 Title 41, 그리고 연방조달규정인 FAR(Federal Acquisition Regulations)에서 규정하고 있다.

여기서 최상위법인 USC Title 40과 Title 41은 각각 디자인(설계)과 시공을 분리해서 발주하는 "디자인-시공 분리발주(Design-bid-Build)"방식과 디자인(설계)와 시공을 동시에 발주하는 "디자인-시공 동시발주(Design-Build)" 방식을 규정하고 있다. Design-bid-Build는 디자인(설계)과 시공이 연속적으로 진행된다 할 지라도 독립된 계약자에 의해 디자인과 시공을 따로 계약하며, 이것이 미국에서 건축설계를 위한 가장 기본적인 발주와 계약 방법이다. 그리고, 이를 보완하기 위해 하나의 계약자가 단일계약에 의해 디자인과 시공을 동시에 진행해야 할 필요가 있을 때에 예외적으로 Design-Build를 활용한다.

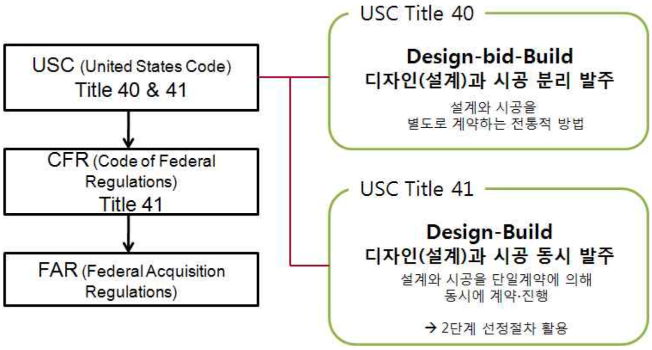

그림 2. 미연방정부의 건축설계 관련 발주 및 계약법 체계

3.2 자격조건선정절차(QBS) 제도

미국에서 건축설계를 위한 가장 기본적인 제도는 USC Title 40에 의한 Design-bid-Build 방식이며, 그 중 Chapter 11은 연방정부의 건축설계를 위한 발주와 계약의 핵심 제도인 QBS를 명시하고 있는 "브룩법"이다.

이 브룩법의 주요 내용은 건축설계에 관한 발주와 계약에 있어 가격은 전혀 고려하지 말고, 해당 프로젝트에 가장 적합한 디자인 능력과 자격조건을 통해 입찰자를 선정하고 가격은 추후 협상으로 결정한다는 것이다[4]. 이러한 QBS에 의한 건축설계 발주절차는 연방법인 Title 40과 CFR, 그리고 연방조달규정인 FAR에서 자세히 규정하고 있으며, 이는 QBS를 도입한 모든 주정부도 거의 동일하게 적용하고 있다.

4) USC의 Title 40, Chapter 11: "미국연방정부의 (건축설계 계약에 관한) 기본정책은 해당 건축설계에 관한 모든 요구조건들을 공개적으로 발표하고, 요구되는 전문적인 서비스의 종류에 따라 검증되는(demonstrated) 경쟁력(competence)과 자격조건(qualification) 및 공정하고 합리적인 가격을 바탕으로 협상하여 결정하는 것임"

이와 같은 QBS에 의한 공통적인 절차를 살펴보면, 건축설계를 위한 공공발주는 해당 프로젝트의 개요와 작업범위, 선정일정 등이 포함된 공고에 의해 시작된다[5]. 그리고, 이에 따라 입찰에 참여하고 싶은 업체들은 자신들의 매년 실적보고서를 비롯하여 해당 프로젝트를 위한 디자인 능력을 보여줄 수 있는 자료들을 제출하게 된다. 신청서들이 접수되면, 발주처는 제출된 자료들을 평가하는데 이때 평가기준은 역시 해당 프로젝트를 수행할 수 있는 전문적 능력과 자격, 그리고 경쟁력이 된다. 보다 세부적인 선정기준으로 FAR은 “1) 요구되는 용역의 만족스러운 수행을 위해 필요한 전문적 능력과 자격, 2) 에너지절약, 환경오염방지, 폐기물 감축, 재활용재료의 사용 등을 포함하는 요구되는 용역을 위한 특별한 경험과 기술적 경쟁력, 3) 요구된 시간 안에 용역을 수행할 수 있는 능력, 4) 비용조절, 작업의 질, 공정 등의 관점에서 국가기관과 민간부분에서의 과거 수행 실적, 5) 해당 프로젝트가 실행되는 지역에 대한 지식과 일반적인 지리적 요건, 6) 다른 적정한 평가기준에 의한 적합성” 등을 제시하고 있으며, 보다 구체적인 기준들은 이러한 기준을 바탕으로 실제 발주기관에서 더욱 상세하게 규정하게 된다.

평가를 통해 발주처는 평가점수가 가장 좋은 최소 3개 업체를 선정하게 되고, 면접심사를 통해 1순위부터 3순위까지 결정하게 된다. 그리고, 최종적으로 1순위부터 가격협상을 시작하여 설계비가 정해지게 되는 것이다. 이때 가격산정에 있어 해당 프로젝트의 범위와 복잡성, 업체의 능력과 전문성, 예상되는 프로젝트의 가치 등을 종합적으로 고려하게 된다. 만약, 1순위 업체와 가격협상에 실패한다면 2순위와 협상을 시작하게 된다[6].

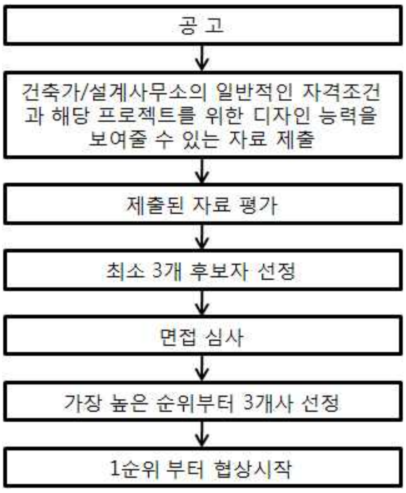

그림 3. QBS에 의한 일반적인 절차

5) 주에 따라 QBS를 적용하기 위한 최소설계비 규정을 두고 있는 경우도 있는데, 예를 들어 뉴욕주에서는 설계비 $25,000 이상인 경우에 QBS를 적용하도록 하고 있다. (New York State Finance Law § 136-a)

6) 가격제안 방식은 발주처, 프로젝트의 성격에 따라 다양하게 운영되고 있다. (AIA Guide to Federal Procurement). 또한, 연방정부의 자료에 의하면 1순위와 가격협상이 실패하는 경우는 거의 없는 것으로 나타났다.

3.3 USC Title 41: 2단계 선정절차 제도

US Title 40에도 명시되어 있듯이 건축설계를 위한 공공발주의 기본은 “디자인-시공 분리발주(Design-bid-Build)”이고, 이에 따른 QBS가 기본적으로 활용된다. 그러나, 예외적인 경우에 한하여 우리나라의 턴키와 유사한 Title 41의 Design-Build 방식(디자인-시공 동시 발주방식)이 활용될 수 있다.

그러나, 이러한 경우에도 브룩법에 의한 QBS 개념을 바탕으로 하는, ‘2단계 선정절차(two-phase selection procedures)’가 적용된다. 2단계 선정절차는, 1단계에서 자세한 디자인 정보와 가격 등의 고려없이 입찰자의 정보와 개략적인 디자인 접근방법 등으로 대상자를 평가하고, 이를 바탕으로 후보자를 선정하여 경쟁입찰서를 제출하게 하는 지명입찰과 유사한 방식이다. 이때 경쟁입찰서에는 자세한 디자인적 해결방안과 비용 및 가격이 포함되게 되고, 평가시 디자인 접근방안과 제안, 그리고 가격 및 비용을 포함한 다른 요소들이 분리되어 평가된다. 그리고, 최초에 발주처가 프로젝트의 범위와 예산 등을 포함하는 공모서를 작성할 때 별도의 용역이 필요하다면, 이는 브룩법에 의한 QBS에 의해 별도의 발주가 이루어지게 된다.

이러한 설계와 시공동시 발주방식은 건축설계 발주와 계약을 위한 예외적인 경우이고, 실제로 뉴욕주 등에서는 활용되지 않고 있다.

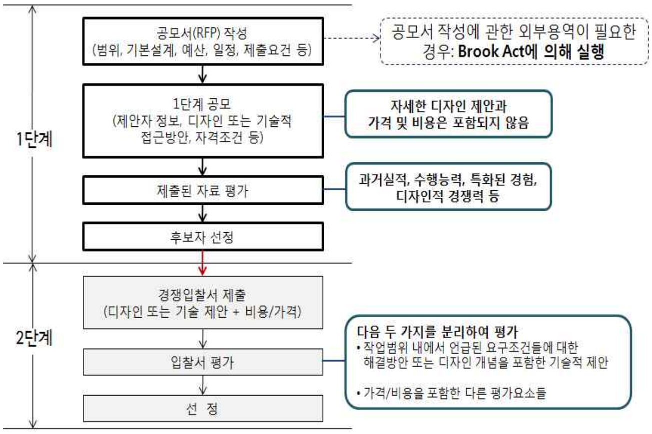

그림 4. USC Title 41에 의한 2단계 선정절차

3.4 뉴욕시의 Double-Envelope

뉴욕주가 1980년초반에 연방정부의 QBS제도를 도입하고, 각 지방정부에도 QBS도입을 장려하였음에도 불구하고, 뉴욕시는 독자적으로 경쟁입찰(competitive-sealed bidding)을 통한 이중평가방식인 Double-Envelope 제도를 아직까지 활용하고 있다. 그러나, 뉴욕시도 2010년 현재 QBS 도입을 위한 논쟁이 지속되고 있다.

뉴욕시의 Double-Envelope는 가격경쟁방식과 QBS의 중간단계로서, 입찰자가 디자인 제안서와 가격을 다른 봉투에 제출하면, 먼저 디자인 제안과 자격조건 등을 평가하고 가격봉투를 다시 개봉하여 두 가지 요소를 동시에 고려한다.

구체적인 절차를 살펴보면, 우선 발주처는 해당 프로젝트의 범위와 요구조건, 평가 및 선정기준, 가격제안의 평가방법 등을 포함한 RFP(Request for Proposal)를 공고하게 된다. 이에 대해, 입찰을 원하는 업체들은 디자인 및 기술 제안 그리고 가격을 각각 다른 봉투에 넣어 제출한다.

제안서 평가위원회는 적어도 세 명 이상의 건축가와 엔지니어를 포함하도록 법적으로 요구되고 있으며, 평가는 우선적으로 디자인 접근 등 제안서의 질이 평가된다. 이 때, QBS에서 평가의 핵심인 자격요건 요소들(경험, 능력, 접근방법) 등은 해당 프로젝트의 특성에 따라 미리 RFP에서 제시된 평가기준에 따라 전체 디자인 또는 기술적 평가점수와 함께 전체 점수가 산정된다. 그리고, 평가위원회로부터 가장 높은 디자인 또는 기술 점수를 얻은 입찰업체들의 리스트를 작성하고, 선정된 1순위부터 가격제안 봉투가 개봉되어 가격요소를 고려하게 된다. 가격요소는 기본적으로 "적정하고 합리적 가격(a fair and reasonable price)" 이라는 원칙을 바탕으로 협상을 통해 고려되게 된다. 그러나, 만약 이러한 협상을 통한 적정한 가격 결정이 어렵다면, 예외적으로 해당 프로젝트의 난이도 등에 따른 일반적인 시장가격 등을 고려하여 결정하거나, 또는 디자인 제안과 가격의 종합적 판단에 따른 제안서의 평가에 따라 결정될 수도 있다.

따라서, 뉴욕시의 Double-Envelope도 건축설계 발주에 있어 가격이 결정적인 요소는 아니라 해당 프로젝트와 설계자의 능력, 제안된 디자인 등이 고려되어 협상을 통해 결정된다는 것을 알 수 있으며, 일반적인 물품의 조달이나 시공자 선정에서 활용되는 가격경쟁방식과는 근본적으로 달리 건축설계업의 특성을 반영한 발주제도라고 할 수 있다.

4. 미국 건축설계 관련 공공발주 법·제도의 특성

살펴본 바와 같이 미국의 건축설계 관련 공공발주 법·제도는 건축설계에 대한 넓은 법적 정의를 바탕으로 건축설계업의 특성을 반영한 별도의 공공발주 법과 제도를 도입하여 운영하고 있다. 이 같은 특성들을 우리나라의 관련 법제도와 비교를 통해 보다 명확하게 분석해 보고자 한다.

4.1 건축설계의 법적 정의 확보

건축설계의 법적 정의는 건축설계 관련 공공발주 법과 제도 뿐 아니라 관련법의 적용근거가 되기 때문에 매우 중요한 의미가 있다.

우리나라에서 건축설계의 법적 정의는 매우 불명확하다. 우선, 건설산업기본법은 "건설용역업이라 함은 건설공사에 관한 조사·설계·감리·사업관리·유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 수행하는 업을 말한다."(제2조 제3항)라고 하여 건축설계는 건설업의 "용역업"으로 정의되고 있다. 또한, 건설기술관리법에서는 "건설기술"을 정의함에 있어 건축사법에 따른 설계를 제외한 설계를 의미한다고 하여 엔지니어링 설계와 건축설계를 구분하고자 하는 의도가 있는 것처럼 보이지만, 동법의 "설계 등 용역"의 정의에서는 다시 "건설공사에 관한 계획·조사·설계·설계감리"라고 명시하고 있어, 건설기술관리법에서 의미하는 "설계"와 "건축설계"가 무엇이 다른지 분명하지 않은 실정이다.

발주 관련 법에서 "건축설계"를 정의할 때 자주 언급하고 있는 건축사법에 의한 "설계"는 "자기 책임하에(보조자의 조력을 받는 경우를 포함한다) 건축물의 건축·대수선, 건축설비의 설치 또는 공작물의 축조를 위한 도면·구조 계획서 및 공사 시방서 기타 국토해양부령이 정하는 공사에 필요한 서류(이하 "설계도서"라 한다)를 작성하고 그 설계도서에서 의도한 바를 해설하며 지도·자문하는 행위"로 정의되어 있는데, 이는 "설계"의 과정보다는 결과로서의 "설계도서"에 초점이 맞추어져 있어 "건축설계"에 대한 정의로는 미흡하다. 또한, 건축기본법에서는 건축설계라는 용어 대신 "건축디자인"이라는 용어를 사용하고 있는데, 여기서 "건축디자인"이란 "품격과 품질이 우수한 건축물과 공간환경의 조성으로 건축의 공공성을 실현하기 위하여 건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 행위"라고 정의하고 있어, 건축설계의 보편적 정의보다는 공공성에 초점을 두고 있음을 알 수 있다.

이처럼 우리나라의 법에서 인식하고 있는 "건축설계"는 건설업의 용역업 또는 건설기술의 일종, 공공성을 위한 디자인, 설계도서를 작성하는 행위 등으로만 정의되어

표 3. 건축설계에 관한 한국과 미국의 법적 정의

미 국		한 국	
연방 계약법 (USC, Title 40)	1) 건축사 면허가 있는 사람에 의해 본 법에 의해 정의되는 서비스가 실행되거나 승인되는 것이 요구되는 건축적 성격을 갖는 전문적 서비스, 2) 토지에 관련된 연구, 조사, 계획, 개발, 디자인(설계), 시공, 개축, 수선, 수리와 연관되어 계약에 의해 실행되는 건축적 성격을 갖는 전문적 서비스 3) 건축전문가가 일을 수행할 때 논리적 또는 당연하게 건축적 성격을 갖는 다는 전문적 서비스 또는 이와 관련된 서비스(예: 연구, 조사, 맵핑, 시험, 평가, 컨설팅, 개념설계, 기본설계, 기획, 시방서, 시공단계 서비스, 토지공학, 프로그램 메니지먼트, 도면점검 등	건설산업 기본법	건설업의 "용역업"
		건축사법	공사에 필요한 서류(이하 "설계도서"라 한다)를 작성하고 그 설계도서에서 의도한 바를 해설하며 지도·자문하는 행위
		건축기본법	"건축디자인"이란 건축의 공공성을 실현하기 위하여 건축물과 공간환경을 기획·설계하고 개선하는 행위

있어 건축설계의 법적 정의가 제대로 확보되어 있지 않으며, 그 주체 또한 명확하지 않음을 알 수 있다.

이에 반해, 미국의 건축설계에 대한 법적 정의는 연방계약법에서 확실하게 명시되어 있다. 먼저 건축설계의 법적 주체는 "건축사"와 "건축전문가"라는 것을 명확하게 지정하고 있으며, 그 주체를 중심으로 건축설계라는 행위의 범위가 포괄적으로 정의되어 있다. 즉, 일반적으로 건축설계의 핵심인 디자인(또는 설계) 뿐 아니라 연구, 조사 등 설계와 연관된 모든 전문적 행위를 건축설계의 영역으로 포함시켜 관련 법에서 건축설계업에 적용되는 행위의 적용범위를 폭 넓게 확보하고 있다. 이처럼 건설업과 분명한 차이를 두고 있는 미국의 건축설계에 대한 법적 정의는 다른 조달이나 건설업의 용역발주와는 다른 별도의 공공발주법과 제도를 도입하고 운용할 수 있는 법적 근거로 자리잡고 있다.

4.2 건축설계 별도의 공공발주 법·제도 운영

우리나라의 건축설계를 위한 공공발주의 대표적 방식은 설계비 규모 등에 따라 가격경쟁 방식, PQ방식, 턴키방식, 그리고 현상설계 방식인 것으로 파악되었다. 그러나, 현상설계 방식을 제외하고는 모두 일반적인 조달이나 건설업에 활용되는 발주제도를 그대로 건축설계에 사용하고 있다.

이와 달리, 미국의 건축설계 관련 발주와 계약법 및 제도는 일반적인 조달이나 서비스, 시공 등과는 확연한 차이가 있다. 즉, 일반적인 조달과 시공 등을 위한 발주방식은 경쟁에 의한 최저가 선정방식이 기본적으로 사용되고 있지만, 건축설계를 위한 발주와 계약은 가격경쟁을 금지하고 있는 연방정부의 브룩법에 의한 '자격조건기준 선정절차(QBS)'가 기본제도로서 활용되고 있다. 뉴욕시 등에서 활용되고 있는 Double-Envelope 제도 역시 디자인 제안과 함께 가격을 독립적으로 평가함에 따라 가격이 핵심적인 요건인 일반적인 조달과는 달리 건축설계의 특성을 고려한 제도라는 것을 알 수 있다.

또한, 우리나라에서 300억 이상 공사에 일률적으로 사용되어오고 있는 턴키[7]와 유사한 제도인 '디자인-시공 동시 발주(Design-Build)' 방식은 미국에서는 예외적인 경우에 한하여 활용되고 있다. 이러한 사실은 미국 연방정부의 공공발주 및 계약법에서 건축설계를 위한 공공발주는 설계와 시공을 분리(Design-bid-Build)하여 발주하는 것을 기본적, 전통적 방법이라고 분명하게 명시하고 있기 때문이다. 다만, 공사일정이 매우 시급하거나, 특별한 기술 또는 창의적인 해결방법이 요구될 때, 개략적인 설계도면 만으로도 프로젝트의 품질이 확보될 수 있을 때 등의 경우에 한하여, Design-Build 방식을 사용하도록 규정하고 있어, 설계와 시공을 일괄적으로 발주하는 것은 건축설계를 위한 일반적인 방식으로 사용하지 않고 있다. 만약 Design-Build 방식을 사용해야 한다면, 2단계 선정절차(two-phase selection procedures)[8]에 의해 1단계에서는 업체의 과거실적과 수행능력뿐 아니라, 디자인 경쟁력, 특화된 경험 등을 평가하고, 2단계에서 구체적인 디자인 제안과 가격 등을 포함한 평가를 통해 디자인 능력과 실적 등을 종합적으로 판단하는 절차를 갖추고 있다.

표 4. 건축설계를 위한 미국과 한국의 주요 공공발주제도

미 국	한 국
QBS (또는 일부 Double-Envelope) ※제한적으로 Design-bid-Build 사용	가격경쟁, PQ, 턴키, 현상설계

4.3 가격경쟁 금지 원칙

미국의 건축설계를 위한 공공발주 법·제도에 있어 우리나라와 가장 큰 차이중 하나는 가격경쟁을 금지하고 있다는 것이다. 우리나라는 앞서 살펴본 바와 같이 설계비 2억 미만의 공공발주는 거의 대부분이 가격경쟁의 일종인 '제한적 평균가 낙찰제'에 의해 설계자가 선정되고 있다.

그러나, 미국에서는 건축설계를 위한 공공발주에 있어 가격경쟁을 원칙적으로 금지하고 있다. 이 같은 이유는 바로 가격경쟁이 조달이나 시공의 특성에는 적합하지만 건축설계업에는 맞지 않기 때문으로서, 전문적인 지식과 능력을 바탕으로 하는 지식서비스 산업의 하나인 건축설계업에서 가격경쟁을 통한 공공발주로는 질 높은 설계안을 얻을 수 없다는 인식에 바탕을 두고 있다. 즉, 가격경쟁을 통해 초기 설계비가 저렴하게 투입된다 할지라도 설계안의 질적 수준은 담보할 수 없고, 질 낮은 설계는 곧 건축물의 장기적 가치를 저하시키고, 이는 해당 건축물의 장기관리비용(life-cycle cost)을 증가시켜, 결국 공공의 입장에도 이익이 되지 않는다는 경제적 논리가 중요하게 고려되고 있다[9]. 이러한 가격경쟁 금지 원칙은 뉴욕주를 포함한 41개주에서 도입한 QBS를 통해 적용되고 있다.

4.4 종합적인 자격기준 평가 방법

우리나라에서 설계비 2억 이상, 특히 100억이상 공사의 발주에 있어서 많이 활용되고 있는 PQ방식은 본질적으로 최소한의 시공능력을 담보할 수 있느냐가 선택의 기준이 될 수밖에 없기 때문에, 이를 위해 신용평가 등급과 재무제표 등에 의한 요건(조달청 입찰참가 자격 사전심사 세

7) 우리나라 턴키는 선정방법 상 해당 프로젝트의 디자인 안(案)보다는 시공회사의 실적과 능력 등에 따라 낙찰자가 결정되기 때문에 건축설계업체는 같이 참여하는 시공회사에 종속될 수밖에 없으며, 건축가의 창의성도 기대하기 어려울 뿐만 아니라 설계에 대한 저작권 문제도 대두되고 있다. 또한, PQ와 마찬가지로 턴키 역시 대형 사무소 위주로 참여가 제한될 수밖에 없고, 더 나아가 대형 사무소가 수주 후 일괄하도급을 통해 다시 저가로 중소 규모의 사무소에 하청을 줌으로써 나타나는 2차적인 부작용도 제기되고 있다. (전영철, 2010).

8) USC Title 41의 §253m

9) 일본 역시 건축설계를 발주하는 경우에 설계비의 저렴함으로 설계자를 선정하지 말고 설계자의 창의성, 기술력, 경험 등을 심사하여 가장 적합한 설계자를 선정하도록 하고 있다. (염철호, p.5)

부기준) 등이 주요 심사기준이 된다. 따라서, 설계능력은 고려의 대상이 아니며, 세부심사 기준에 의하면 아예 중소형 설계업체들은 참여 자체도 불가능 할 수밖에 없다. 이처럼 주로 시공회사의 자격요건을 평가하는 기준을 건축설계 공공발주에도 그대로 사용하고 있어 건축설계업의 특성을 반영하고 있지 못하고 있다[10].

미국도 QBS나 Double-envelope 방식에서 자격기준을 평가하고 있지만 그 평가방법은 우리나라의 PQ와 달리 단순히 실적만을 고려하지 않음을 알 수 있다. 오히려, QBS에서 가장 중요하게 고려하는 요소는 해당 프로젝트를 수행할 수 있는 디자인 능력과 전문적 지식을 평가하기 위한 요소로써 과거 실적 등이 종합적으로 고려되고 있다. 예를 들어. 연방정부의 조달규정인 FAR 에서는 QBS 에 의한 자격조건 평가기준으로 과거 유사프로젝트 수행실적 뿐 아니라, 해당 프로젝트를 위한 전문적 능력과 자격, 특별한 경험 및 기술적 경쟁력, 요구된 시간안에 용역을 수행할 수 있는 능력 등을 종합적으로 판단하는 기준을 제시하고 있으며, 턴키와 유사한 Design-bid-Build 방식에서도 디자인 수행능력과 과거 유사 실적, 특화된 경험과 디자인 경쟁력 등을 자격조건의 중요 요건으로 명시하고 있다.

이처럼 미국의 건축설계를 위한 공공발주에서 설계업

표 5. 미국과 한국의 자격기준 평가 방법

미 국	한 국
FAR의 자격 평가기준 - 해당 용역의 만족스러운 수행을 위해 필요한 전문적 능력과 자격 - 에너지절약, 환경오염방지, 폐기물 감축, 재활용재료의 사용 등을 포함하는 요구되는 용역을 위한 특별한 경험과 기술적 경쟁력 - 요구된 시간 안에 용역을 수행할 수 있는 능력 - 비용조절, 작업의 질, 공정 등의 관점에서 국가기관과 민간부분에서의 과거 수행 실적 - 해당 프로젝트가 실행되는 지역에 대한 지식과 일반적인 지리적 요건	- 조달청 입찰참가 자격 사전심사 세부기준에 따른 신용평가 등급과 재무제표 등에 의한 요건 - 건설기술관리법 시행령 제50조 제1항에 따른 설계자 선정을 위한 사업수행능력 평가기준과 동법 시행규칙 제24조 (참여 기술자 50점, 유사용역 수행실적 15점, 신용도 10점, 기술개발 및 명시자 실적 15점, 업무중첩도 10)

10) 또한, 건설기술관리법 시행령 제50조 제1항은 설계자 선정을 위한 사업수행능력 평가기준을 규정하고, 기본적으로 건축설계를 발주할 때는 동법 시행규칙 제24조의 별표 5 제1호[1)]의 평가기준에 따라 일정점수 이상을 받은 자를 선정하도록 하고 있다. 그러나, 여기서 명시하고 있는 배점범위와 평가방법을 보면, 참여기술자가 50점, 유사용역 수행실적이 15점, 신용도 10점, 기술개발 및 명시자 실적 15점, 업무중첩도 10으로 규정되고 있는데, 여기서 절반을 차지하는 가장 중요한 것이 참여 기술자 점수라는 것을 알 수 있다. 그러나, 참여기술자의 정의는 건축사가 포함되어 있지 않은데, 건설산업관리법에 의한 건설 기술자의 범위를 보면, 특급 기술자는 기술사를 의미하며 나머지 고급, 중급, 초급 기술자는 모두 기사자격을 취득한 후 경력에 따라 구분하고 있어(건설기술관리법 시행령 제4조), 건축설계를 위한 경쟁입찰에서 "건축사" 참여여부는 고려의 대상이 아니라는 불합리한 결과에 이르고 있다.

체 선정을 위한 자격기준 평가는 우리나라처럼 해당 업체의 신용평가 등급 및 재무제표 등의 경영적 요건 보다는 해당 프로젝트를 위한 디자인 능력에 초점이 맞추어 종합적으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

5. 결 론

본 연구는 미국의 건축설계를 위한 공공발주 법과 제도를 살펴 보고, 이에 대한 특성을 도출하여 우리나라 건축설계를 위한 공공발주 법과 제도의 개선을 위한 시사점을 제시하고자 하였다.

미국 건축설계를 위한 공공발주 법과 제도의 특성은 다음과 같다. 먼저, 건축설계의 법적 정의가 명확하여 건축설계의 특성을 반영한 별도의 공공발주법과 제도를 운용할 수 있는 근거가 되고 있을 뿐 아니라, 건축설계업의 범위를 폭 넓게 확보하고 있다. 이를 바탕으로, 1972년 제정된 연방정부의 브룩법에 따른 자격조건기준선정절차(QBS)는 연방정부 뿐 아니라 41개주에서 활용되고 있는 가장 기본적인 건축설계를 위한 공공발주제도로서 활용되고 있다. QBS를 사용하고 있지 않은 뉴욕시의 경우는 디자인 제안과 가격을 종합적으로 고려하는 Double-envelop제도를 활용하고 있는데, 이 역시 건축설계의 특성을 고려한 별도의 발주제도라는 것을 알 수 있다. 특히, 우리나라에서 2억 미만 공공발주에서 기본적으로 활용되고 있는 가격경쟁은 브룩법에 의해 금지되고 있는데, 이는 지식서비스산업으로서 건축설계업의 가장 기본적인 특성에 따라 저가의 가격만으로는 질 높은 설계안을 기대할 수 없고 이는 결국 건축물의 장기관리비용을 상승시켜 결국 공공에 부정적인 결과를 가져 올 수 있다는 인식과 함께, 건축설계를 위한 공공발주에 있어 가장 중요한 목표는 바로 최상의 설계안을 확보하는 것이라는 건축 가치기준 중심의 정책방향을 추구한 결과로 볼 수 있다.

또한, QBS를 보완하여 활용하고 있는 '디자인-시공 동시 발주'제도나 QBS와 Double-Envelope 과정에서 사용되는 자격조건 평가기준은 우리나라의 PQ처럼 단순한 과거 또는 경영실적만이 아닌, 해당 용역에 대한 업체의 디자인 능력과 수행능력을 판단하기 위해 종합적인 기준들이 마련되어 있어, 시공을 위한 공공발주 제도와는 명확한 차별점들을 가지고 있다.

이처럼 우리나라에서 건축설계를 위한 공공발주 방식으로 주로 활용하고 있는 가격경쟁, 실적위주의 PQ, 턴키 방식들이 미국에서는 전혀 사용되지 않거나 예외적으로 사용되고 있다는 사실과 그 이유들에서 많은 시사점을 도출할 수 있으며, 이를 통해 우리나라의 건축설계를 위한 공공발주 법·제도의 개선방향을 제시해 보면 다음과 같다.

우선, 건축설계를 위한 공공발주에 가격경쟁 방식이 적합한 것인지 재검토할 필요가 있다. 가격경쟁을 건축설계를 위한 발주에 기본적으로 사용하는 것은 건축설계업의 가장 본질적인 특성, 즉 지식서비스업의 하나로서 건축에 대한 전문적이고 종합적인 지식과 능력, 경험을 바탕으로

창의성이 요구되는 최적의 설계안을 창출하여 제공한다는 가장 근본적인 특성을 반영하지 못하고 있다고 할 수 있다. 건축설계가 일반적인 물품의 조달이나 시공자의 선정과는 다르게, 가격만을 고려해서는 질 높은 설계품질을 얻는 것이 불가능하다는 것을 공공이 인식하는 것은 전문성과 창의성을 바탕으로 하는 지식서비스 산업의 일종으로써 건축설계업을 재정립 할 수 있는 출발점이 될 수 있을 것이다.

또한 PQ처럼 업체의 실적만을 바탕으로 한 평가기준은 반드시 개선되어야 한다. 중요한 공공건축물의 설계자 선정에 있어 선정된 업체의 업무수행 능력도 중요한 판단기준이 될 수 있겠지만, 그보다 더 중요한 것은 해당 프로젝트를 위한 설계자의 설계능력이 되어야 한다. 따라서, 건축설계를 위한 자격조건을 평가할 필요가 있을 때에는 건축설계의 주체인 건축사의 참여여부가 반드시 고려되어져야 하며, 단순히 시공사 선정을 위한 현행 PQ의 심사방식이 아니라, 건축설계업의 특성을 고려한 평가기준의 마련이 필요하다[11].

그리고 건축설계를 위한 공공발주에서 턴키는 필요한 경우에만 사용되어야 하며, 단지 발주처의 행정상 편의 등만을 위해 남용되는 것은 바람직 하지 않다. 따라서, 건축설계를 위한 공공발주에 있어 턴키의 사용은 본래 턴키 도입 취지인 특별한 기술이 필요한 경우나 시급한 공정이 요구될 때[12] 등으로 한정하여 사용하고, 평가 절차와 기준에 있어서도 미국의 2단계 선정절차 처럼 단순히 실적 뿐 아니라 디자인 능력과 안을 평가할 수 있는 기준 등을 마련할 필요가 있다.

그러나 무엇보다 먼저 건축설계에 대한 법적 정의를 확립하는 것이 필요하다. 건설업의 용역업 중 하나로 인식하고 있는 법적 용어, 건축설계를 위한 경쟁입찰에서 건축사가 아니라 기술사 또는 기사를 요구하고 있는 사업 수행능력 평가기준, 건설기술과 건축설계를 혼동하고 있는 법적 정의들, 시공능력과 디자인 능력을 구분하지 못하는 PQ 등 이러한 모든 것들이 결국은 "건축설계"에 대한 명확한 법적 정의가 부재하고 있음에 기인하고 있는 것이다. 따라서, 건축과 건축설계, 그리고 그 주체에 대한 명확한 개념과 법적 정의의 확보는 우리나라 건축설계를 위한 공공발주제도 개선 뿐만 아니라 건축설계 산업의 선진화를 위해 가장 시급하고 중요한 과제가 되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 박철수, 도시를만드는 법제와 건축설계의 자기확인, 건축, 200607, 2006.
2. 이관직, 턴키제도의 중심적 소수자-설계사무소, 건축, 200302, 2003.
3. 이복남, 설계시공 일괄 발주(턴키)방식과 제도, 건설관리학회, 2010.
4. 염철호, 공공건축의 질적 향상을 위한 조성체계 개선 방안-건축사 업무범위와 발주제도를 중심으로, 『건축정책분과 포럼 자료집』, 건축도시공간연구소, 2010.11.
5. 전영철, 건축 설계시장의 현황과 발주제도 등 개선방안,『건축정책분과 포럼 자료집』, 건축도시공간연구소, 2010.11.
6. 김진욱, 심경미, 녹색성장을 위한 건축관련 법·제도정비에 관한 연구: 지식서비스산업으로의 구조개편을 중심으로, 건축도시공간연구소, 2010.
7. 이재우, 우리나라 입찰경쟁의 경쟁적 분석, 한국경제학회 학술대회 논문, 1992.
8. 백성준, 최저가낙찰제 저가심사기준 도입효과 분석, 국토연구, 57, 2008.
9. Symeon Christodoulou, A Study on The Procurement of Architectural and Engineering Services for Public Works - A Case for Qualifications-Based Selection(QBS), 2003, TRB 2003 Session on Managing Design Quality.
10. American Council of Engineering Companies, Qualifications-Based Selection, 2004.10.
11. National Oceanic & Atmospheric Administration Acquisition & Grants Office, The Brooks A&E Act, 2006.01.
12. US Army Corps of Engineers, Competing for Architect-Engineer Contracts Awarded by the U.S. Army Corps of Engineers, 2004.09.
13. http://www.aia.org/
14. http://www.bidcontract.com/State_County_City_Bids/government_contracts_bids_New_York_State_NY.aspx
15. http://www.op.nysed.gov/prof/arch/article147.htm
16. http://trb.metapress.com/content/e0365w7674vm8413/
17. http://www.nysqbs.org/process.asp

(接受: 2011. 9. 29)

11) 만약 선정된 업체가 실시설계 단계 이후의 수행능력이 부족하다고 판단된다면, 다른 업체와 협력하게 하거나 계획설계 부분에 대한 권리만이라도 보장해 주는 방법도 생각해 볼 수 있을 것이다.
12) 우리나라에서 턴키의 당초 도입 목적은 기술의 발전과 건설산업의 경쟁력 향상이었다. (이복남, 2010)