

## 공공프로젝트 분석을 통한 발주방식의 효율화 방향성에 관한 연구

### A study on the Efficiency Direction of Ordering Method through Analysis of Public Projects

주 저 자 : 김한수 (Kim, Han Soo)      홍익대학교 일반대학원 공공디자인전공 박사과정

교 신 저 자 : 장영호 (Jang, Young Ho)      홍익대학교 산업미술대학원 공공디자인전공 교수  
nagoyajang@hongik.ac.kr

<https://doi.org/10.46248/kids.2025.1.109>

접수일 2025. 02. 20. / 심사완료일 2025. 03. 01. / 게재확정일 2025. 03. 10. / 게재일 2025. 3 30.

## Abstract

Despite the enactment and implementation of the Act on the Promotion of Public Design, public design projects are still subject to the existing National Contract Act and Local Contract Act. Therefore, this study aims to examine the problems of the current ordering method and propose a direction for establishing an efficient ordering method through research. As a method of research, we investigated and analyzed the cases of public design projects based on the Public Procurement Service's Nara Marketplace for the last three years, and quantified the problems by comparing the results of the completed projects. Second, a survey was conducted by setting up an expert group to suggest problems and improvement directions for existing ordering methods. To improve the ordering method, the group suggested requiring qualifications for public design firms, clarifying the share ratio, and collaborating with specialized construction companies. In the end, the group came to the conclusion that it is important to improve the quality of public design projects through efficient and specialized ordering methods and to strengthen the transparency of administrative procedures.

## Keyword

Public design projects(공공디자인사업), Ordering methods(발주방식), RFP(제안요청서)

## 요약

공공디자인의 진흥에 관한 법률이 제정되어 시행되고 있음에도 불구하고 여전히 공공디자인 사업은 여전히 기존 국가계약법, 지방계약법을 따르고 있는 실정이다. 이에 본 연구는 현행 발주방법의 문제점을 고찰하고, 리서치를 통해 효율적인 발주방식의 정립을 위한 방향을 제안하는데 그 목적이 있다. 연구의 방법으로는 최근 3년간 조달청 나라장터 기준 공공디자인 분야 사업발주 사례를 기준으로 조사, 분석해보고 준공된 사업들의 결과물들과 대조하여 문제점들을 정량화하였다. 둘째, 기존 발주방법들의 문제점 및 개선방향을 제시하기 위해 전문가그룹을 설정하여 설문조사를 실시하였다. 발주 방식의 개선을 위해 공공디자인전문회사의 필수 자격 요건화, 지분을 명확화, 전문 건설업체와의 협업을 제안했다. 최종적으로 효율적이고 전문성이 확보된 발주 방식을 통해 공공디자인 사업의 품질을 높이고 행정 절차의 투명성을 강화하는 것이 중요하다는 결론에 다다랐다.

## 목차

### 1. 서론

- 1-1. 연구의 배경 및 목적
- 1-2. 연구의 범위 및 방법

### 2. 공공디자인 사업 현황 분석

- 2-1. 공공디자인 사업의 발주유형
- 2-2. 공공디자인 사업의 발주형태

### 3. 프로젝트 분석

#### 3-1. 발주사례 정량적 분석

#### 3-2. 발주조건에 따른 준공사업 결과분석

#### 3-3. 소결 및 시사점

### 4. 전문가 인식조사

#### 4-1. 설문대상의 특성

#### 4-2. 설문조사 결과

### 5. 결론

### 참고문헌

## 1. 서론

### 1-1. 연구의 배경 및 목적

2016년 2월 「공공디자인의 진흥에 관한 법률」이 제정, 같은 해 8월부터 시행되었다. 이는 공공디자인에 대한 관심과 역할을 더욱 중요시하는 계기가 되었고 공공디자인 관련 행정시스템 또한 법률적 근거를 확보함으로써 업무 플로우 구성이 필요하다는 것에 대한 공감대 형성과 후속조치 마련에 대한 관심이 커지고 있다.

하지만 공공디자인 사업을 추진하는데 있어 무엇보다 선제적이고 근본적으로 정의되어야 하는 발주의 방법이나 방식은 여전히 국가계약법, 지방계약법을 준용함에 따라 점점 복잡, 다양화되는 공공디자인분야의 사업 취지와 목적에 부합하지 못하고 행정절차와 현장 간의 괴리가 존재한다는 지적이 계속되고 있다.

이에 본 연구는 공공디자인의 정책과 사업의 전반적인 수준 향상을 위하여 최근 발주된 사업의 과업 내용을 조사, 분석하여 관행적으로 행해지는 현행 발주방법의 문제점을 고찰하고, 일반적으로 사업결과보고서에서는 보여주지 못하는 현장의 의견을 리서치하여 개선방향을 제시함으로써 향후 효율적 발주방식 정립을 위한 적절한 방향을 제안하는 것에 연구의 목적을 두고자 한다.

### 1-2. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 최근 3년간 조달청 나라장터를 통해 입찰 공고된 공공디자인 사업의 발주방식을 분석하고, 준공사업 결과와 비교하는 과정을 거쳐 진행되었다.

공공디자인 사업의 발주사례를 대상으로 첫째, 사전적 고찰로서 공공디자인 사업의 정의 및 발주 형태의 유형별로 공공디자인 사업의 사례들을 조사 분석해보고, 과업내용서, 제안요청서, 자격요건 등을 분석하였다. 둘째, 이미 완료된 사업들의 결과물을 사업 공고 당시 발주조건과 함께 대조하여 문제점으로 파악된 정량적인 결과값을 찾아 정리하였다. 셋째, 조사 및 분석 자료를 기반으로 현직 공무원 및 공공디자인분야 종사자들에 대한 설문조사를 실시, 현행 발주제도의 추가적으로 문제점 및 향후 안정적 발주체계를 위해 적용이 필요한 보완사항을 도출한다. 최종적으로 본 연구에서는 데이터 분석 및 정성적·정량적 측면에서의 종합적 분석을 바탕으로 공공디자인 사업의 효율적 발주방법의 대안을 제시하고자 한다.

## 2. 공공디자인 사업 현황 분석

### 2-1. 공공디자인 사업의 발주유형

“공공디자인사업”<sup>1)</sup>이란 국가기간 등이 공공시설물 등의 공공디자인을 구현하는 과정에서 시행하는 사업으로, 공공디자인 관련 기획·조사·분석·자문·설계 및 제작·설치·관리 등을 말한다”고 정의하고 있다.

여기서 특이한 점은 공공디자인의 영역을 ‘공공시설물 등’으로 한정하면서 도시환경 내에 많은 수량을 점유하고 있는 공공시설물을 대상으로 한 사업이 적은 비용으로 큰 효과를 볼 수 있다는 점에서, 중앙정부 및 지방자치단체에서의 정책과 사업을 통해 공공디자인에 관한 관심을 쉽게 찾아볼 수 있다는 점이다.<sup>2)</sup>

이는 공공디자인법이 시행된 후 공공디자인에 대한 관심이 높아지고 그에 따라 행정의 역할, 과업의 내용 및 범위 또한 명확히 구분되어 가고 있다는 것을 의미하는 것이지만, 한편으로는 적은 예산으로 성과도출이 가능하다는 점에서 공공시설물 위주로 사업을 추진하려는 경향이 강해지는 행정 편의적 발상 또한 수요가 커지고 있다는 점에서는 공공프로젝트의 다양성, 실효성 등 사용자 입장에서의 고려보다는 프로젝트의 양적 증대를 위한 공급자 위주의 정책으로 활용되는 사례가 증가하는 등의 긍정적이지만은 않은 결과가 나타나고 있다.

나라장터의 공공디자인 발주유형은 공공디자인진흥계획, 가이드라인 등 ‘디자인관련 연구용역’, 표준디자인개발, 환경개선사업, UD사업, CPTED사업과 같은 ‘디자인개발 및 설계’, 디자인개발 및 설계를 포함한 제작·설치 사업의 ‘디자인개발~제작설치(일괄)’로 분류된다. (표 1 참조)

【표 1】 나라장터 공공디자인 발주유형 분류

| 구분             | 내용                             |
|----------------|--------------------------------|
| 디자인관련 연구용역     | 공공디자인진흥계획, 가이드라인 등             |
| 디자인개발 및 설계     | 표준디자인개발, 환경개선사업, UD사업, CPTED사업 |
| 디자인개발~제작설치(일괄) | 디자인개발 및 설계를 포함한 제작설치 사업        |

2022~2024년 나라장터를 통한 키워드검색 ‘공공디

- 1) 공공디자인진흥에 관한 법률, 제2조 정의
- 2) 육근형, 장영호, 김주연, (2022). 공공디자인 사업의 발주절차 개선방안 기초연구, 한국공간디자인학회논문집, 17(4), p.269

자인' 관련 발주 건수는 243건으로, 이 중 물품 4건, 공사 44건, 용역 175건, 민간 및 기타 21건으로 나타났다.(표 2 참조) 이 중 디자인 및 설계, 제작설치까지 모두를 진행하는 입찰방식의 용역 발주건수는 149건으로서 전체의 약 85%를 차지한다.

[표 2] 최근3년 공공디자인 사업 발주유형(나라장터)

| 구분 | 2022년 | 2023년 | 2024년 | 계/%      |
|----|-------|-------|-------|----------|
| 공사 | 15    | 16    | 13    | 44/18.0  |
| 물품 | 2     | 1     | 1     | 4/1.6    |
| 용역 | 57    | 68    | 50    | 175/71.7 |
| 민간 | 11    | 4     | 5     | 20/8.2   |
| 기타 | 0     | 0     | 1     | 1/0.4    |
| 합계 | 85    | 88    | 70    | 244/100  |

## 2-2. 공공디자인 사업의 발주형태

조달청의 주요 사업 발주계획은 공정성과 효율성을 높이기 위한 목적을 달성하기 위해 사업의 성격, 목적, 규모, 그리고 관련 국가계약법에 따라 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁입찰<sup>3)</sup> 방식의 크게 3가지로 구분된다.

일반경쟁입찰 방식은 계약이행의 난이도, 이행실적, 기술능력, 재무상태, 사회적 신인도 및 계약이행의 성실도 등 계약수행능력평가에 필요한 사전심사기준, 사전심사절차 등의 기준에 따라 입찰 참가자격을 사전심사하고 적격자만을 입찰에 참가하게 하는 방법으로, 입찰과정에서 투명하고 공정하고 예산의 효율적 사용에 있어서도 장점을 가지고 있는 반면, 일정 수준 이상 결과물의 품질 확보가 어려운 경우가 많고 잦은 설계변경을 초래할 수 있다는 단점을 가지고 있다.

제한경쟁입찰 방식은 계약의 목적, 성질, 규모 등을 고려하여 필요하다고 인정되면 공사실적·시공능력·기술보유, 상황·지역·재무상태 등 입찰의 참가자격을 제한하는 방식으로, 발주 이전에 체크해야 할 항목이 많고 그에 따라 준비기간 또한 상당히 소요되지만 전문성 확보 및 사업성공에 대한 기대치를 높일 수 있다는 장점이 있다. 다만 특정자격요건에 대한 제한이 많아질수록 참여가 가능한 업체의 수가 상대적으로 적어질 수도 있다는 점은 사업진행시에 고려해야 할 필요가 있다.

지명경쟁입찰 방식은 제한경쟁입찰과 유사한 성격을 띠고 있으나, 계약의 목적에 따라 특수한 설비·기술·자재·물품 또는 실적이 있는 자가 아니면 계약을 목적을

달성하기 곤란한 경우로 판단될 때 채택하는 계약방식으로, 입찰에 참여할 업체를 발주처가 미리 선정하는 방식이다. 사전 검증이 이루어진 업체를 대상으로 한다는 점에서는 결과물에 대한 완성도를 기대할 수 있지만, 지정되지 않은 업체들의 공정성에 대한 민원발생 소지의 우려가 상존한다.(표 3 참조)

[표 3] 공공디자인 사업의 발주형태

| 구분     | 내용                      | 장단점                      |
|--------|-------------------------|--------------------------|
| 일반경쟁입찰 | 투명성과 공정성을 높이는 방식        | 효율성 확보 가능, 품질 저하 우려      |
| 제한경쟁입찰 | 자격요건을 충족하는 업체만 참여시키는 방식 | 전문성 확보에 유리, 참여업체의 수가 제한적 |
| 지명경쟁입찰 | 발주처에서 지정한 업체만 참여시키는 방식  | 검증된 업체가 참여, 투명성 부족       |

공공디자인 사업의 경우 국가계약법과 지방계약법에 의거 물품의 제조·구매 및 용역 등의 입찰로 추진되며, 예외 사항이 아닌 경우에는 일반경쟁입찰 방식에서의 다양한 방법으로 발주가 이루어지고 있다. 이 외에도 특정 사업의 특수성을 고려해 조합된 방식이 활용되기도 하는데 사업의 성격에 따라 적합한 발주방식을 택하는 것이 프로젝트의 성공요소는 인식이 현재까지는 우세하기 때문에 상황에 따라 발주방식이 달라지는 경향을 보인다.

2024년 조달청 통계에 따르면 공공디자인 사업은 특성상 '협상에 의한 계약' 방식이 다수 나타나는데 이는 다음과 같은 사업의 특성에 기인한다.

첫째, 창의성과 전문성에 대한 높은 수준의 요구에 따라 단순한 기술이나 제품의 구매로는 쉽게 해결할 수 없는 수준적 한계가 나타나는데, 이를 극복하기 위해서는 창의적 아이디어와 전문적 설계지식, 현장의 설치 노하우가 필수적이다.

둘째, 프로젝트별 상황에 따라 맞춤형 디자인이 요구되는데, 이는 장소와 지역 특성에 따른 특화된 제안이 필요한 사항이므로 단순 가격입찰방식으로 업체를 선정하는 경우에는 업체의 디자인 제안이나 설계, 시공 등 전반적으로 제안내용의 한계가 크게 나타날 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 일부 프로젝트에서는 공공성 확보 및 지역사회의 시민참여를 적극적으로 유도하거나 사업 후의 사회적 영향성, 공공성 강화와 같은 요소를 정성적 평가에 포함하는 경우가 적지 않기 때문에 업체선정 후 협상요건으로 제시되기도 한다.

3) 국가계약법, 제7조 1항, 신설 2017.12. 19, [https://www.law.go.kr/법령/국가를당사자로하는계약에관한법률/\(20240927,20401,20240326\)/제7조](https://www.law.go.kr/법령/국가를당사자로하는계약에관한법률/(20240927,20401,20240326)/제7조)

### 3. 프로젝트 분석

#### 3-1. 발주사례 정량적 분석

발주사례에 대한 정량적 분석을 위해 나라장터기준 2022~2024년까지 전국 지방자치단체의 공공디자인 전담부서에서 발주한 사업들을 입찰 공고기준으로 선정하여 발주조건을 비교해보고 발주방식에 따른 사업의 결과물을 비교, 고찰하여 문제점 파악과 동시에 발주조건과의 연관성을 살펴보기로 한다.

공공디자인 분야에서 물품 또는 용역에 대해서는 디

자인부터 제작설치까지 일괄발주방식인 협상에 의한 계약으로 진행되는 것이 일반적이다. 2022~ 2024년 공고된 용역발주방식은 다양한 방식으로 나타나는 것으로 보이지만 단순 디자인 또는 디자인 및 설계용역의 범위가 소규모인 경우에 이루어진 소액수의계약을 제외하고는 대부분이 ‘협상에 의한 계약’ 방식이라는 것을 확인할 수 있다.(표 4 참조)

하지만 이는 공공디자인법에서 정의하고 있는 공공디자인사업의 영역 중 기획부터 설계분야 계약에는 무리가 없다고 판단되나, 제작설치 그리고 사후관리 영역

[표 4] 최근3년(2022~2024)기준 나라장터 공공디자인 발주사업

| 연<br>번 | 사업<br>기관 | 사업명                           | 기초금<br>액<br>(백만원) | 자격요건                 |                      |                       |               |         |                  |                  |                  | 계약방식             |        |        | 용역범위 |                |
|--------|----------|-------------------------------|-------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|---------------|---------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------|--------|------|----------------|
|        |          |                               |                   | 공공<br>디자인<br>전문<br>인 | 산업<br>디자인<br>전문<br>인 | 학<br>술<br>연<br>구<br>원 | 엔지<br>니어<br>링 | 건축<br>사 | 단<br>종<br>면<br>허 | 직<br>접<br>생<br>산 | 지<br>역<br>제<br>한 | 공<br>동<br>도<br>급 | 협<br>상 | 가<br>격 |      | 수<br>의         |
| 1      | 울주군      | 2035 공공디자인 진흥계획 수립            | 200               | ○                    | ○                    | ○                     |               |         |                  |                  | ○                |                  |        | ○      |      | 학술 디자인         |
| 2      | 용인시      | 2024 생활안전을 더하는 공공디자인          | 180               | ○                    | ○                    |                       |               |         |                  |                  |                  |                  | ○      |        |      | 디자인 설계 제작설치    |
| 3      | 강화군      | 강화군 경관 및 공공디자인 기본계획           | 341               |                      | ○                    |                       |               |         |                  |                  | ○                |                  |        | ○      |      | 학술 디자인         |
| 4      | 금천구      | 독산로 공공디자인 개선사업                | 150               | ○                    | ○                    |                       |               |         |                  |                  | ○                |                  | ○      |        |      | 디자인 설계 제작설치    |
| 5      | 구미시      | 2024 구미 국제행사 개최도시 공공디자인 사업    | 1,217             | ○                    | ○                    | ○                     |               |         | ○                | ○                |                  | ○                | ○      |        |      | 디자인 설계 제작설치    |
| 6      | 종로구      | 종로구 공공디자인 진흥계획 및 가이드라인 수립     | 200               | ○                    | ○                    | ○                     |               |         |                  |                  |                  |                  | ○      |        |      | 학술 디자인         |
| 7      | 강남구      | 안전한 공공도로 조성을 위한 공공디자인 실험실     | 300               | ○                    | ○                    | ○                     |               |         | ○                |                  |                  | ○                | ○      |        |      | 디자인 설계 제작설치    |
| 8      | 서초구      | 공공디자인을 통한 안전하고 매력적인 수변공간 개발   | 100               | ○                    | ○                    |                       |               |         |                  | ○                |                  | ○                | ○      |        |      | 디자인 설계 제작설치    |
| 9      | 동작구      | 2023 현충원 일대 공공디자인 활성화 사업      | 100               | ○                    | ○                    |                       |               |         |                  |                  |                  | ○                | ○      |        |      | 디자인 설계 제작설치    |
| 10     | 안동시      | 음의 거리 공공디자인 조형물 및 포토존 설치      | 117               |                      | ○                    |                       |               |         |                  | ○                |                  |                  | ○      |        |      | 디자인 설계 제작설치 조명 |
| 11     | 남원시      | 남원문화거리 조성사업 공공디자인 콘텐츠 기획      | 50                |                      | ○                    |                       |               |         |                  |                  |                  | ○                |        |        | ○    | 디자인 전략설계 영상물제작 |
| 12     | 영등포구     | 2024 수변 공공디자인 플랫폼 구축 계획 및 운영  | 157               | ○                    |                      |                       |               |         |                  |                  |                  |                  | ○      |        |      | 디자인 쇼케이스 행사    |
| 13     | 광주시      | 계림재마로 공공디자인 특화거리 조성사업         | 300               | ○                    | ○                    |                       |               |         |                  |                  |                  |                  |        |        |      | 상징조형물 디자인 경관조명 |
| 14     | 대전시      | 대전중앙시장 UD환경개선사업               | 887               | ○                    | ○                    |                       |               |         | ○                | ○                |                  |                  | ○      |        |      | 디자인 설계 제작설치    |
| 15     | 강남구      | 대동 하천가 스토리텔링 조성 사업 제작설치       | 600               | ○                    | ○                    | ○                     | ○             |         | ○                |                  | ○                |                  |        | ○      |      | 부소디자인 설계 제작설치  |
| 16     | 강남구      | 한강공원구 하행 산책로 환경개선 사업 제작설치     | 417               | ○                    | ○                    | ○                     | ○             |         | ○                | ○                | ○                |                  |        | ○      |      | 디자인 설계 제작설치    |
| 17     | 공도문화재단   | GXA 민도투사업 문화예술상품 디자인제작설치      | 470               | ○                    | ○                    |                       |               |         |                  |                  |                  |                  | ○      |        |      | 상징조형물 디자인 제작설치 |
| 18     | 김포문화재단   | 김포국제조형원 안내인물 디자인 및 제작설치       | 40                | ○                    | ○                    | ○                     | ○             |         | ○                | ○                |                  |                  |        |        |      | 디자인 설계 제작설치    |
| 19     | 공예진흥원    | 제철 공공디자인 진흥 종합계획 수립 연구        | 140               |                      |                      | ○                     |               |         |                  |                  |                  |                  | ○      |        |      | 학술 디자인         |
| 20     | 구리시      | 2022년 구리시 공공디자인 시민모집 행사대행     | 68                | ○                    | ○                    |                       |               |         |                  | ○                | ○                |                  |        |        | ○    | 공공디자인 수상제작설치   |
| 21     | 임실군      | 임실군 공공디자인 진흥계획 수립용역           | 171               |                      | ○                    |                       | ○             |         |                  |                  | ○                | ○                |        | ○      |      | 학술 디자인         |
| 22     | 과천시      | 과천시 공공디자인 진흥계획 및 가이드라인 수립     | 250               | ○                    | ○                    |                       |               |         |                  |                  |                  | ○                | ○      |        |      | 학술 디자인         |
| 23     | 여주시      | 동문로 공공디자인 특화거리 조성사업           | 1,987             | ○                    | ○                    |                       | ○             |         |                  |                  | ○                | ○                |        |        |      | 디자인 설계 제작설치    |
| 24     | 용산구      | 남산3호터널 보행환경 개선사업              | 98                | ○                    |                      |                       | ○             | ○       |                  |                  |                  |                  |        | ○      |      | 디자인 설계         |
| 25     | LH       | 행정중심복합도시 공공디자인 설계용역           | 220               | ○                    | ○                    |                       |               |         |                  |                  |                  |                  | ○      |        |      | 설계             |
| 26     | 여주시      | 한대리 도사재생 뉴딜사업 이윤인 테마거리        | 50                | ○                    | ○                    |                       |               |         |                  |                  |                  |                  | ○      |        |      | 디자인            |
| 27     | 공예진흥원    | 소문초등학교 공공디자인 가이드라인 개발 및 시범 적용 | 170               |                      | ○                    | ○                     |               |         |                  |                  |                  | ○                | ○      |        |      | 디자인 설계 제작설치    |
| 28     | 중랑구      | 상동동 마곡역 특화거리 조성사업 디자인 및 실험설계  | 200               | ○                    | ○                    |                       | ○             |         |                  |                  |                  | ○                | ○      |        |      | 디자인 설계         |
| 29     | 마포구      | 당인역 역세권 특화거리 조성사업 디자인 및 실험설계  | 112               | ○                    | ○                    |                       | ○             |         |                  |                  |                  | ○                | ○      |        |      | 디자인 및 실험설계     |
| 30     | 양평군      | 물맑은 매향음식거리 조성사업               | 450               |                      |                      |                       |               |         |                  |                  |                  |                  | ○      |        |      | 디자인 설계 제작설치    |

은 국가계약법이나 지방계약법 기준에서는 법적 근거가 부재한 사항이기 때문에 협상에 의한 계약방식을 택하는 것은 사업주체인 지자체 등이 계약방식을 정하는 과정에서 과업의 범위, 자격요건 등을 고려할 때 많은 부분에서 시행착오가 가중되는 것이 현실이다.

공공디자인법의 취지에 따라 공공디자인 사업의 경우에는 반드시 공공디자인전문회사를 자격요건에 포함시키고 선택적으로 산업디자인전문회사를 자격요건에 병기하는 것이 법률적용에 있어 타당하다. 하지만 앞의 [표 4]의 데이터를 보면 그렇지 못한 사례들을 찾아볼 수 있는데 대표적으로 공공디자인진흥계획과 같은 디자인관련 학술용역임에도 불구하고 공공디자인전문회사가 자격요건에 포함되지 않는 경우가 존재한다는 것은 법 해석에 대한 문제도 있다는 것을 의미한다.

또 다른 예로 디자인과 설계만을 용역의 범위로 발주되는 사례에서는 ‘협상에 의한 계약’ 또는 ‘일반경쟁입찰’의 방식으로 진행되는 경우가 많다. 이 경우 대표사가 디자인전문회사가 아닌 건축사, 엔지니어링이 대표사인 경우가 간혹 발견되었고, 과업지시서상의 분야별 업무내용은 대략 구분되어 작성되어 있지만 지분율을 구분하여 표기한 사례는 소수에 불과했다.

디자인부터 설계, 제작설치까지인 프로젝트들에서는 다양한 문제점을 발견할 수 있는데, 단순히 공공디자인 전문회사 또는 산업디자인전문회사라는 자격요건만으로 한정하는 경우, 또는 직접생산자격, 단종면허의 소지 등이 자격요건이나 공동수급을 불허하는 경우 등이 있었다.(표 5 참조)

[표 5] 공공디자인 사업 발주구분에 따른 현황

| 구분           | 현황                                               |
|--------------|--------------------------------------------------|
| 디자인관련 학술용역   | - 공공디자인진흥계획임에도 불구하고 공공디자인전문회사가 포함X               |
| 디자인개발 및 설계   | - 대표사가 디자인전문회사가 아닌 경우 다수<br>- 가격입찰시 지분율 사전확인 불가  |
| 디자인~제작 설치 일괄 | - 단순 디자인전문회사의 자격만 필요<br>- 직접생산, 단종면허, 공동도급불허인 경우 |

### 3-2. 발주조건에 따른 준공사업 결과분석

#### 3-2-1 일반경쟁입찰(가격입찰)

한강 잠원지구 및 대치동 학원가 실시설계는 지역문제 해결을 위한 강남구 30대 공공디자인 개선의 일부로서 주민참여 리빙랩<sup>4)</sup>의 제도를 반영해 지역주민이

4) 일상생활의 실험실이란 뜻으로 주민들이 생활하는 삶

공공디자인 환경사업 전 과정의 주체로 참여했다는 점을 높게 평가받았다. 단순한 의견 청취가 아닌 주민들이 아이디어를 발전시켜 나갈 수 있게 7단계의 숙의 과정과 다양한 아이디어 톨을 사용해 실질적인 정책참여를 이끌어낸 것이 주효했다.<sup>5)</sup>

강남구와 공공디자인전문회사가 협약을 체결하고 기본계획을 수행하였으며, 실시설계와 제작설치는 조달청 입찰공고를 통해 가격입찰방식으로 수행업체는 선정되었다. 이에 입찰참가 자격요건이 단종(금속창호구조물) 면허만 소지하면 참여가 가능한 상황에서 최종적으로 유사업무를 진행한 실적조차 없는 건축창호 업체가 선정이 되어 업무의 내용 파악에 상당한 기간이 소요된 것은 물론, 디자인에 대한 개념 부족으로 제시된 기본계획을 실시설계로 풀어내는 과정 또한 원활하지 못하여 과업진행에 어려움을 겪은 프로젝트이다.



[그림 1] 강남구\_한강잠원지구, 대치동학원가

결국 설계분야는 제작설치 경험이 있으면서 실시설계가 가능했던 공공디자인전문회사가 대신 진행하고 제작설치는 원도급업체가 시행하였으나, 제작설치에 대한 개념 및 노하우 부족으로 발생한 예산낭비 요소를 바로잡는데 많은 인력과 시간이 소요되었다. 특히 공공디자인 설계에 대한 이해도 부족, 디자인 전문성 미흡으로 인한 디테일의 표현 부족, 색채의 중요성 인식 부재 등 제작설치 과정에서의 원도급업체의 한계는 제작된 물품의 낮은 퀄리티와 그에 따른 발주처의 승인불가로 반복되는 재작업, 현장설치의 디테일 저하로 다발하는 민원 등으로 인해 반복적인 설계변경 및 변경계약으로 이어졌고 사업기간 또한 3개월 이상 지연되었다.(그림 1 참조)

#### 3-2-2 일반경쟁입찰+지명경쟁입찰(가격입찰)

이태원2동과 용산동2가를 연결해주는 유일한 보행

의 현장을 실험실로 삼아 주민이 중심이 되고 공공, 민간, 지역 등 다양한 사회 주체가 협력하여 사회문제를 해결하는 방법

5) 국가정보기간 뉴스-뉴스로

통로인 남산3호터널 보행환경 개선사업은 지하보도의 노후화로 인한 도장 및 마감재의 탈락, 잦은 범죄발생 신고 등에 따라 대상지에 대한 사업의 구상이 이루어졌다. 디자인은 소액수의계약, 설계는 지명경쟁입찰, 제작설치는 일반경쟁입찰로 각각 발주된 사례이다. 통상적으로 디자인 및 설계는 통합발주가 일반적이나 이 사례는 공공성을 고려하여 디자인과 설계를 개별계약으로 발주하되 기간은 동일하게 발주하여 기존 구조물에 대한 문제점 분석 및 현장여건에 대한 이해 등 초기단계부터 디자인분야와 설계분야가 상호자료 제공 및 협의를 통해 추후 현장에서 발생할 오차나 재설계가 발생되지 않도록 공정을 관리하여 불가능한 작업을 배제하거나 과도한 예산 투입을 사전에 방지한 사례이다.

다만, 현장설치에 관련해서는 예산의 효율적 사용 및 공정성 확보를 이유로 일반경쟁입찰(가격입찰)을 진행하여 공공디자인이 가진 특수성을 결과물로 구현하는데 한계를 보였다는 평가가 사존한다. 디자인 및 설계상의 공공디자인적 디테일이 아닌 통상적인 건축공사 방식으로 변형한다거나 색채 및 조명을 제시된 스펙과 달리 기성제품으로 대체하는 등 단가를 낮추기 위해 현장에서 빈번하게 발생하는 임의시공, 가격입찰에서의 낮은 요율 낙찰을 만회하기 위한 기업이윤용 설계변경 등이 문제점으로 분석된다.(그림 2 참조)



[그림 2] 용산구\_남산3호터널 보행환경개선

이 사례에서는 혼한 도로, 교량, 구조물 등의 공간 환경개선 사업에 공공디자인전문회사를 참여시키고 설계 또한 유사실적을 보유한 업체만 입찰에 참여시켜 전문성을 추가적으로 확보할 수 있었던 점, 디자인과 설계가 동시에 착수되어 상호보완적 작업이 가능하였다는 점 등은 긍정적으로 평가될 수 있다. 다만 가격입찰을 통한 설치현장과 관련해서는 표면적으로 드러나지 않은 운영상의 문제점들이 결과물에도 영향을 미쳤다는 것은 다소 아쉬운 부분이라 판단된다.

### 3-2-3 제한경쟁입찰(협상에 의한 계약)

제한경쟁입찰은 현행 국가계약법, 지방계약법 등에

근거하여 일정 규모 이상의 공공디자인사업에서 가장 많이 이루어지는 발주형태로, 정량적평가, 정성적평가, 가격점수를 통해 업체를 선정하는 방식이다.

대전중앙시장 유니버설디자인사업은 누구나 쉽게 이용하고 편안하게 방문할 수 있는 전통시장 조성을 통해 지역경제 활성화를 목표로 했던 사업으로, 상인회와 지역주민과의 협의체를 구성하여 거버넌스 추진, 전통시장만의 유니버설디자인 기본계획 수립, 휴게공간, 길 찾기 체계구축, 시장 내 안내사인 개선, 공중화장실 개선 등이 주요 사업 내용이다.(그림 3 참조)



[그림 3] 대전디자인진흥원 중앙시장UD개선사업

기본 구상 및 디자인, 실시설계, 제작설치까지 통합 발주의 형태로 협상에 의한 계약이 이루어진 상황에서 지자체의 유니버설디자인의 개념 정립이 안된 상태에서 환경개선사업과의 혼동, 상인회의 무리한 요구, 주어진 예산 대비 과도한 공간 스케일, 야간 및 철야 공사만 가능한 시장의 특수성, 지자체와 상인회의 중간 역할 미흡, 용역의 중간단계 시점에서 담당직원의 부서 이동, 과업 외 증설 및 시공 요구, 디자인 비전문가의 총괄계획가 추가위촉 등으로 인해 원활한 과업진행이 용이하지 않았다.

하지만 모든 과정을 용역사 1사체제로 진행하여 분야별, 공종별 나타나는 문제점과 이슈에 대해 신속한 대응이 가능했고 발주처와의 합리적 의사소통, 상인회와의 긴밀한 유대관계를 점차 형성하면서 다소의 추가적 설계변경을 제외하고는 전통시장에 유니버설디자인을 적용한 전통시장 특화가이드라인의 수립 및 관리체계 정립, 방문자의 편의성 증대, 국내 3대 전통시장으로의 홍보, 낙후된 시장환경의 개선까지 1년이라는 기간 동안 정해진 예산안에서 일정의 지연, 지체 없이 성공적으로 완료된 사례로 평가받는다.

### 3-3 소결 및 시사점

공공디자인 사업의 발주사례를 통해 학교 및 학원가 일대 공간개선, 보행터널 환경개선, 유니버설디자인을

통한 전통시장의 활성화 등의 사업들을 분석하면서 공공디자인의 영역이 점점 확대되면서 디자이너의 역할 비중이 매우 중요하다는 점, 디자인에 대한 기대감과 만족도 또한 빠르게 성장하고 평균점이 높아지고 있다는 점을 파악할 수 있었다. 즉, 사업의 진행 및 결과와 발주방식과의 연관성을 본다면 같은 공공디자인사업이라 할지라도 발주방식에 따라 설계변경의 발생 빈도, 과업의 연장, 완성도 수준 등 서로 다른 차이를 보여주고 있다. 특히 공공디자인사업의 현장실무에서 상시적으로 발생하는 현상 중 가이드라인이나 매뉴얼을 준수하지 않고 편의대로 토목이나 건축에서 쓰는 쉬운 방법들을 적용하면서 나타나는 디테일의 저하는 간과할 수 없는 상황이라 할 수 있다. 이를 보완하기 위해서는 발주시 과업 내용을 명확히 하고 전문성 확보를 할 수 있도록 그에 맞는 효율적 발주방식, 자격요건, 컨소시엄의 구성이 필요할 것으로 판단된다.

이를 검증하고 소결을 도출하는 과정에서 인지하지 못한 부분이 있거나, 추가적으로 보완해야 할 사항은 없는지 등의 여부를 알아보기 위해 발주전담부서 공무원 그룹과 전문 지식과 사업수행 경험이 있는 전문가 그룹의 표적인터뷰(FGI : Focus Group Interview)를 추가로 진행하였다.

## 4. 전문가 인식조사

### 4-1 설문대상자의 특성

공공디자인 사업 발주시 발주방법에 따라 결과물에 영향을 미치는 요인, 전반적인 공공디자인사업의 수준 향상을 위한 발주방법의 문제점 고찰 및 개선방향을 제시하기 위해 설문조사를 진행한다. 객관적인 상대적 입장 조사를 위해 각 지방자치단체별 프로젝트 발주경험이나 담당자로서 사업수행이 있는 공무원 및 공공디자인전문회사 운영자 또는 실무자를 대상으로 하였다.

조사 대상자의 특성은 30대~40대가 표본의 절반 이상을 차지하였으며, 학력수준 또한 대학교 졸업 이상(대학원 졸업 포함)이 60% 이상으로 매우 높게 조사되었다. 직종 및 직급은 공공디자인사업을 직접 발주하는 공무원 그룹에 있어서는 6급 이상의 계약직(임기제)으로 10년 이상의 근무자, 전문가그룹에 있어서는 근무연수가 8년 이상의 임원급 이상의 비율이 가장 높게 조사되었고 근무연수에 비례하여 양쪽 그룹 모두 10회 이상의 공공디자인사업을 발주 또는 수행한 경험한 비율이 높게 나타났다.(표 6 참조)

[표 6] 설문대상자 인적구성(%)

| 구분  | 연령<br>(30대 이상) | 학력<br>(대졸 이상) | 근무기간<br>(10년 이상) | 발주 또는<br>수행 경험<br>(10회 이상) |
|-----|----------------|---------------|------------------|----------------------------|
| 공무원 | 76.9           | 84.6          | 69.2             | 69.2                       |
| 전문가 | 61.5           | 63.3          | 61.5             | 81.5                       |

### 4-2 설문조사 결과

설문조사는 설계된 문항으로 1:1 직접 인터뷰와 우편, 이메일 등을 통한 조사를 병행하였고 조사기간은 2025년 1월 23일부터 2월 7일까지이다. 설문 결과, 다음과 같은 결과를 도출할 수 있었다.

첫째, 학술용역과 디자인 및 설계를 주 과업으로 하는 공공디자인사업 발주시에는 공공디자인전문회사 또는 산업디자인전문회사 자격요건이 포함되어야 한다는 의견과 양쪽 그룹 모두 95% 이상의 수치를 보였다. 전체 큰 틀에서는 비슷하지만 산업디자인전문회사만으로도 가능하다는 의견이 약 30% 정도의 비율을 보이는데 이는 공공디자인진흥법이 제정되기 전 산업디자인 전문회사가 대신해왔던 관행이 있었기에 나온 수치라고 볼 수 있을 것이다.

[표 7] 공공디자인사업의 필수자격 요건(%)

| 구분  | 공공디자인<br>전문회사 | 산업디자인<br>전문회사 | 건축사&엔<br>지니어링 | 전문<br>건설업 |
|-----|---------------|---------------|---------------|-----------|
| 공무원 | 61.1          | 31.3          | 7.6           |           |
| 전문가 | 66.7          | 22.2          | 16.7          |           |

둘째, 디자인부터 설계 그리고 제작설치를 포함한 사업 관련해서는 공공디자인전문회사의 자격도 필요하지만 전문건설업면허 소지의 부분을 강조하는 의견이 공통비율로 많았다. 기타 발언으로 공무원그룹에서는 공공디자인사업 관련해서는 사업의 형태나 내용은 조금씩 다르더라도 결과물의 기대치와 만족도 측면에서 공공디자인전문회사의 지분참여는 필수적이라는 의견을 내었다.(표 8 참조)

[표 8] 디자인-제작설치 일괄사업의 필수자격 요건(%)

| 구분  | 공공디자인<br>전문회사 | 산업디자인<br>전문회사 | 건축사&엔<br>지니어링 | 전문<br>건설업 |
|-----|---------------|---------------|---------------|-----------|
| 공무원 | 33.1          | 11.3          |               | 55.6      |
| 전문가 | 23.2          | 10.1          |               | 66.7      |

셋째, 공무원 그룹에 한정하여 조사한 설문문항 중

사업 진행 과정에서 상당수 발생하는 설계변경이 발주 방식과 어떠한 연관이 있는지 파악해 본 결과, 입찰방식에 관계없이 가격만을 보는 발주가 된 경우는 업체의 능력 부족이 가장 두드러졌고 다음으로는 과업의 증가로 나타났다. 반면, 가격입찰과 다르게 협상에 의한 계약의 경우에는 단순 기간연장의 사유가 가장 많은 비율을 나타내는데, 단순 기간연장이 협상 시에 과업진행단계에서 디자인 변경을 필요로 하는 과업보충 개념으로 인식하는 경향을 반영한 것이고 이와는 별도로 디자인임의와 같은 행정처리 기간을 예상하여 기간 연장 사유에 포함시키려는 경향이 강하다는 것도 이번 조사에서 의견으로 제시되었다.

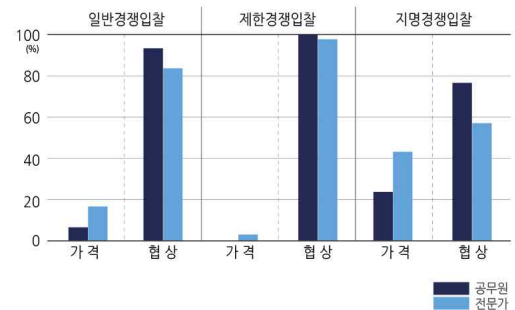
전문가그룹에 한정하여 질문한 내용 중 공공디자인 사업 발주시 건축사 또는 엔지니어링분야와 컨소시엄하여 가격입찰방식으로 발주하는 경우 지분율을 확인할 수 없음에도 입찰참여의사가 있는지에 대해서는 대부분이 참여하지 않는다고 응답하였다. 또한 자격요건에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않은 상태로 발주된 사업의 경우에는 전문가그룹의 참여율이 저조한 것이 확인되었으며, 자체적으로 해결 불가능한 분야의 경우에는 임의로 하도급 처리하는 것에 대하여 문제점으로 인식하고 있어 공동수급의 필요성이 강조되고 있다. 다만 불합리한 입찰조건에도 불구하고 무조건 참여한다는 소수의 의견은 수주매출에 대한 어쩔 수 없는 대응이라고 판단된다.(표 9 참조)

[표 9] 발주방식의 문제점(전문가그룹)

| 구분                                                              | 백분율  |
|-----------------------------------------------------------------|------|
| 가격입찰 방식이 채택되는 경우 공동수급사 참여도, 지분율 확인 불가 발주용역 참여 경험은?              | 38.5 |
| 위의 입찰 방식의 문제가 있는가?                                              | 53.8 |
| 위의 입찰 방식의 사업 참여 여부는?                                            | 23.1 |
| 자격조건이 부족한 상태로 진행된 경우 용역사 임의로 이를 진행하기 위해 하도급으로 진행하는 것에 문제점이 있는가? | 63.3 |
| 불법하도급 방지를 위해 입찰시 단독입찰이 아닌 공동수급을 원칙으로 하는 방안은 적절한가?               | 56.2 |

마지막으로 공공디자인사업 발주시 발주방법, 계약조건에 대한 선호도 조사에서 공무원그룹은 공공디자인진흥계획 수립, 가이드라인 작성 등 연구용역은 최소한의 자격만 제시하여 진행하는 협상에 의한 계약을 선호하였고, 표준디자인 개발, UD사업, CPTED사업 등의 디자인개발 및 설계용역이나 디자인부터 제작설치까지

의 일괄사업과 같은 두 가지 형태의 발주에 대해서는 제한경쟁입찰을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 별도로 민원의 소지가 우려되지만 검증된 업체만을 지정하여 가격 또는 협상에 의한 계약방식으로 진행하고 싶다는 소수의견도 있었다. 전문가 그룹의 경우 또한 공무원 그룹과 비슷하게 사업의 특성 및 분류와 관계없이 공공디자인사업과 관련해서는 협상에 의한 계약방식을 가장 선호하는 것으로 나타났으나, 공무원그룹에 비해 협상에 의한 계약보다는 가격입찰의 경우를 더욱 선호하는 것으로 나타났다.(그림 4 참조)



[그림 4] 공공디자인사업 발주 선호도 조사

## 5. 결론

공공디자인사업은 공공기관에 의해 계획되고 발주되지만, 전문회사가 보유한 자격, 디자이너 개인의 능력에 따라 결과물의 수준은 크게 달라진다. 따라서 발주처는 과업의 범위와 내용을 명확하게 판단하고 사업의 특수성을 고려한 발주방식을 적절하게 선택하여야 한다. 이에 공공디자인사업에 있어서 보다 높은 수준의 결과물을 도출하기 위하여 이론적 고찰로 공공디자인사업의 현황, 발주유형과 형태를 조사하고, 조달청 나라장터 기준 발주사업들의 발주방식, 자격요건, 계약방식 등을 비교분석함과 동시에 사례분석을 중심으로 고찰하였다. 결과는 다음과 같다.

첫째, 공공디자인사업 발주시에는 기존 국가계약법, 지방계약법 등에 준하여 시행되고 있는 부분에서 탈피하여 공공디자인 진흥을 위한 법률 취지에 맞도록 공공디자인전문회사를 필수 자격요건에 포함시키는 근본적인 발주방식이나 계약조건의 법률적 근거를 조속히 마련하여야 한다는 것을 전제로 할 필요가 있다. 이는 공공디자인 전문인력의 적절한 투입으로 사업이 원활하게 진행되고 디자인 결과물의 수준을 높일 수 있는 발

주가 가능할 것이다.

둘째, 공공디자인진흥계획이나 가이드라인의 수립이나 표준디자인 개발과 같은 학술연구용역이나 또는 환경개선사업 중 단순 디자인 개발 및 설계용역이라도 이에 대하여 가격만을 평가하는 방법보다는 신규업체, 소규모 전문회사의 참여도가 높아지도록 자격요건을 최소로 하고 다수의 전문업체의 참여에 의해 좋은 결과물을 만들어 낼 수 있는 협상에 의한 계약 방식으로 발주한다면 불필요한 설계변경과 그에 따른 과업기간의 연장으로 이어지는 비효율적 전개가 줄어들 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 가격만으로 평가해야 하는 경우에는 분야의 특수성을 고려하여 디자인 분야와 기타 분야의 지분율을 확인가능하도록 하여 공공디자인전문회사의 입찰참여율을 높일 수 있도록 하는 것도 효율적이라 판단된다.

셋째, 공공디자인사업의 발주건을 분석해본 결과, 가장 많은 비율을 차지하는 디자인부터 설계, 제작설치를 모두 포함하는 경우의 사업은 공공디자인전문회사와 전문건설업면허를 모두 소지하거나 자격요건이 불충분할 경우 각각의 분야별 전문회사가 컨소시엄이 가능하도록 필수조건으로 하여 용역의 외주, 불법하도급이 발생하는 일이 없도록 하여야 할 것이다. 또한 추가적으로 단일 시설물별로 공종이 명확한 경우에는 직접생산 증명의 보유자격을 병기하는 것으로 보다 높은 수준의 결과물을 기대할 수 있을 것이다.

본 연구는 공공디자인사업 관련하여 최근 발주 상황들을 비교, 분석하여 문제점 파악 및 개선방향의 제시를 통해 사업의 질적 향상이 가능하다는 것을 전제로 한 발주방식의 효율화에 대한 방향성을 제시하였다는 것에 의의가 있으며, 실제 사업관련자들의 민감한 인식조사 결과를 추출하여 발주방식 효율화에 대한 결론을 도출하였다는 점은 타 연구와 차이를 보인다. 이후 사업의 형태 특성에 따른 발주방법의 제시 또는 국가별 공공프로젝트 발주방식을 비교하여 실효적이고 보편적인 발주환경을 위한 지속적인 연구가 있기를 기대한다.

## 참고문헌

1. 김승기, 장영호, 지역 공공디자인 사업활성화를 위한 사업관리체계 개선방안 연구, 한국공간디자인학회, 2023.
2. 남경우, 장영훈, 공공부분 실내건축설계용역 발주방식 개선방안, 대한건축학회연합논문집, 2024.
3. 육근형, 장영호, 공공디자인 사업의 발주절차 개선방향 기초연구, 한국공간디자인학회, 2022.
4. 육근형, 장영호, 김주연, 공공사업의 품질관리시스템 구축 방향 연구, 한국공간디자인학회, 2023.
5. 손권일, 프로젝트 발주담당자 개인역량이 프로젝트 성과에 미치는 요인에 관한 연구, 한양대학교 박사학위논문, 2014.
6. 이도형, 건축프로젝트 초기단계에서 효율적인 발주자 요구사항 반영 프로세스, 중앙대학교 박사학위논문, 2006.
7. 장영호, 「공공디자인 표준 과업 제안요청서 개발보고서」, 문화체육관광부·한국공예디자인문화진흥원, 2021.
8. 공공디자인의 진흥에 관한 법률, (법률 제20486호, 2024.10. 22, 일부개정)
9. 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, (법률 제20401호, 2024. 3. 26, 일부개정)
10. [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)
11. [www.pps.go.kr](http://www.pps.go.kr)