

자체감사

# 감사결과 처분요구서

(국립경주문화재연구소)

2016. 12.

문 화 재 청

# 목 차

I. 감사실시 개요 .....	1
1. 감사목적 .....	1
2. 감사대상기관 .....	1
3. 감사중점 .....	1
4. 감사기간 및 인원 .....	1
II. 감사결과 처분요구 명세	
1. 용역사업 수의계약 적용 적정성에 관한 사항(기관주의) .....	3
2. 용역사업 자문료 정산 및 관리·감독에 관한 사항(기관주의) .....	5
3. 「경주 월성 발굴조사 마스터 플랜 수립」 용역 계약 관리에 관한 사항(기관주의) .....	7
4. 대행사업비로 구입한 물품의 관리에 관한 사항(시정) .....	10
5. 사업종류별 산재보험요율 적용에 관한 사항 (시정) .....	12

# I. 감사실시 개요

---

## 1. 감사목적

국립경주문화재연구소는 대구, 경북 일대 신라문화권에 속한 매장문화재의 발굴 조사, 출토유물의 보존처리 및 안전한 보관, 문화유적의 보수·정비 및 활용 등 문화유산의 전반적인 조사·연구를 수행하는 기관으로 「문화재청 감사규정」에 따라 3년 주기로 실시하는 자체종합감사 대상기관에 해당되어 감사를 실시하였다.

## 2. 감사대상기관

이번 감사는 국립경주문화재연구소를 대상으로 실시하였다.

## 3. 감사중점

기구 현황은 2개과, 총 117명 (정원 21명, 전문임기제 5명, 청원경찰 5명, 비정규직 86명)이며, 2016년 예산은 5,609백만원으로 이번 자체종합감사에서는 예산집행에 대한 회계감사, 유물 보관 현황, 주요 사업 추진실태 등 기관운영 전반에 대해 중점 점검 하였다.

## 4. 감사기간 및 인원

2016. 7. 11. ~ 15.까지 총 5일간 감사인력 3명이 감사를 실시하였다. 그리고 문화재청 내부 검토과정을 거쳐 2016. 12. 13. 감사결과를 최종 확정하였다.

## Ⅱ. 감사결과 처분요구 명세 : 별첨

---

# 국립경주문화재연구소

## 기 관 주 의

제 목      용역사업 수의계약 적용 적정성에 관한 사항

관계기관    국립경주문화재연구소 (기획운영과)

### 내 용

수의계약은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조 제①항 같은 법 시행령 제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우) 제①항 제1~6호 의한 경우에 한하여 수의계약을 체결할 수 있으며, 제5호 ‘마’목에 따른 “다른 법령의 규정에 의하여 국가사업을 위탁 또는 대행할 수 있는 자” 란 국가사업의 수탁 또는 대행 기관으로서 다른 법령에 그 기관의 명칭이 명시된 기관만을 말한다고 해석(법제처 / 2007-03-23)하고 있다.

또한 같은 법 시행령 제26조 제1항 제5호 ‘가’ 목에 따른 수의계약 중 추정 가격이 2천만 원을 초과하는 수의계약의 경우 전자조달시스템을 이용하여 2인 이상으로부터 견적을 받아 계약을 체결하여야 한다.

국립경주문화연구소에서는 ‘경주월성 발굴조사 운영시설 건립계획 수립연구 용역(‘15.3.19. 계약/★★★★★★연구소/추정가격 80,000,000원)’에 대한 일반 용역 계약을 체결하면서 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제26조 제1항 제5호 ‘마’목을 적용하여 수의계약을 체결하였으나 ‘★★★★★★연구소는 상기 ‘마’목에 따른 수의계약 체결기관이 아님에도 법령을 잘못 해석하여 적용하였고, ‘쪽샘 지구 출토유물 기록 및 실측작업(2015.12.7. 계약/●●●●● 산학협력단/추정가격 35,530,000원)’ 역시 「국가계약법」에 따른 2인 이상 견적입찰을 적용하지 않고 수의계약을 체결하였다.

## 조치할 사항

국립경주문화재연구소장은 앞으로 「국가계약법」에 따른 수의계약 사유에 해당하지 않는 경우에는 일반경쟁을 통해 계약을 체결하시고 같은 사례가 발생하지 않도록 계약 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

# 국립경주문화재연구소

## 기 관 주 의

제 목 용역사업 자문료 정산 및 관리 감독에 관한 사항

관계기관 국립경주문화재연구소 (기획운영과, 학예연구실)

### 내 용

국립경주문화재연구소는 2005~2016년 현재까지 월성해자 발굴조사, 쪽샘지구 유적 발굴조사 등을 경주시와 협약을 통해 대행 사업으로 「국가계약법」을 적용하여 각종 사업을 추진하고 있다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제67조(감독 및 검사)에 따르면 감독 또는 검사를 한 자는 감독 또는 검사의 결과 계약이행의 내용이 당초의 계약내용에 적합하지 아니한 때에는 그 사실 및 조치에 관한 의견을 감독조서 또는 검사조서에 기재하여 소속 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원에게 제출하여야 한다고 규정 하였다.

또한 「정부 입찰·계약 집행기준」 제93조(입찰공고시 안내 등)에 따르면 계약담당공무원은 공사입찰 공고 시 사후정산이 필요한 품목에 대해서는 사후정산을 명시하고, 제94조(대가지급 시 정산절차 등)에 따라 계약상대자로 하여금 대가지급 청구 시 이를 확인하고 정산하여 대금을 지급하여야 한다.

그러나 국립경주문화재연구소에서는 '경주월성 발굴조사 마스터 플랜수립 용역사업 등 3건에 대해 계약 내역서에 명시된 자문을 정상적으로 실시하지 않았으나 이를 확인하지 못하고 용역검수를 하였고, 입찰 공고서에 사후 정산을 명시하지 않음으로 인하여 총 2,621,400원을 과다 지급하는 결과가 초래되었다.

【계약내역 대비 자문료 과다 지급현황】

(단위:원)

구분	계약일자	용역명	자 문 료			용역자
			계약내역	지급내역	증감	
계	3건		8,200,000	5,578,600	2,621,400	
대행사업	'14.09.11.	경주월성 발굴조사 마스터 플랜	3,000,000	2,687,800	312,200	주◆◆◆◆◆
대행사업	'15.03.19.	경주월성 발굴조사 운영시설 건립계획 수립연구	4,000,000	1,790,800	2,209,200	◇◇◇◇◇◇◇◇
대행사업	'15.05.18.	경주월성 홍보전략 및 마스터 플랜 구축	1,200,000	1,100,000	100,000	주○○○○

조치할 사항

국립경주문화재연구소장은 앞으로 자문료 등 사후정산이 필요한 항목에 대해서는 입찰 공고 시 공고문에 사후정산을 명시하시고 정산 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

# 국립경주문화재연구소

## 기 관 주 의

제 목 「경주 월성 발굴조사 마스터플랜 수립」 용역 계약 관리에 관한 사항

관계기관 국립경주문화재연구소 (기획운영과, 학예연구실)

내 용

### 가. 선금지급 후 선금보증서 등 채권 미확보

「계약예규 정부 입찰·계약 집행기준」 제35조(채권확보) 제1항 및 제4항에 따르면 계약담당공무원은 선금을 지급하고자 할 경우 계약상대자로 하여금 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제37조 제2항에 의한 증권 또는 보증서를 제출하게 하도록 규정하고 있고, 해당 보증 또는 보험기간의 개시일은 선금지급일 이전이어야 하며 그 종료일은 이행기간의 종료일 다음날부터 60일 이상으로 하도록 규정하고 있다.

국립경주문화재연구소는 '경주 월성 발굴조사 마스터플랜 수립 용역'을 (주)▼▼▼▼▼과 용역계약(계약기간 '14.9.11.~'15.1.8./계약금액 83,700,000원)을 체결하였고, (주)▼▼▼▼▼의 선금 지급 요청에 따라 39,600,000원을 선금으로 지급('14.10.1)하였으며, '15.1.5. 계약기간을 '15.2.7.까지로 변경하였다.

국립경주문화재연구소는 상기와 같이 선금을 지급할 때 선금보증서의 보험기간을 이행 기간 종료일 다음날부터 60일 이상으로 하여 보증서를 제출하도록 하여야 했으나 보증서의 보증기간을 당초 계약 기간인 '15.1.8.까지로만 제출 받았고, '15.1.5. 계약 기간을 '15.2.7.까지로 변경하였으면 해당 기간까지 계약 보증서 및 선금에 대한 보증서를 추가로 제출토록 하여야 함에도 이를 제출 받지 않아 결과적으로는 '15.1.8.~'15.2.7.기간 중 지급한 선금 및 계약 이행에 대한 어떠한 채권도 확보되지 않은 결과를 초래하였다.

※ 해당 용역은 '15.2.7 정당하게 완료되어 선금 환수 등의 상황은 발생되지 않았음

#### 나. 계약기간 연장 검토 미흡

「계약예규 용역계약일반조건」 제18조(지체상금) 제1항은 계약상대자는 계약서에서 정한 용역수행 기한 내에 용역을 완성하지 아니한 때에는 매 지체일수마다 지체상금을 현금으로 납부하도록 규정하고 있음, 다만 발주기관의 책임으로 용역착수가 지연되거나 용역수행이 중단되는 등의 사유가 발생한 경우 계약상대자는 「용역계약일반조건」 제19조(계약기간의 연장) 제1항에 따라 계약기간 종료 전에 지체 없이 계약담당공무원에게 서면으로 계약기간의 연장신청을 하도록 규정하고 있다.

국립경주문화재연구소는 상기 계약과 관련하여 '15.1.5. ①텔파이 설문조사위원의 위촉 및 서면 면접 응답지연 ②용역기관과 언론 매체의 동향에 대한 추가 분석'을 사유로 상기 계약의 기간을 30일 연장하여 계약완료일을 '15.2.7.까지로 변경하였다.

그러나 상기와 같이 계약변경을 하려면 계약상대자에게 서면으로 계약기간의 연장 신청을 받아, 계약기간의 연장 책임이 발주기관에 있는지를 검토하여 기간 연장 등을 수행하여야 함에도 상기 건의 경우 계약상대자의 서면 신청이 없었고, 기간 연장 사유로 언급한 ①의 경우 발주기관의 책임이라 판단할 수 없는 등 기간 연장 사유로 부적정함에도 기존 계약기간의 1/4에 해당하는 30일을 연장하였으며, 해당 사업 외에 '전인용사지 발굴조사보고서 및 유적정비 기본계획보고서 발간('13년)' 및 '분황사 발굴조사 보고서 발간('15년)' 건의 경우에도 '제공한 유구도면 파일의 깨짐 현상, 보고서 원고 수정 및 변경에 따른 편집·교정 시간 필요' 등 연장 사유의 발주기관 책임여부 및 적정 연장 기간 등의 검토가 미흡한 상태로 계약기간을 일괄 30일씩 연장 처리하였다.

## 조치할 사항

국립경주문화재연구소장은 선금 지급 후 계약상대자에게 적정 기간의 보증서를 징구하시고 계약 연장 등 계약업무 수행 시 관련 법규를 철저히 준수하시기 바랍니다.

# 국립경주문화재연구소

## 시 정 요 구

제 목 대행사업비로 구입한 물품의 관리에 관한 사항

관계기관 국립경주문화재연구소 (기획운영과, 학예연구실)

내 용

「수탁연구사업비 관리규정(국립문화재연구소 행정지침 제27호)」 제9조에 따라 연구책임자는 사업비로 구입한 물품은 물품출납 및 운용카드(별지 제1호) 및 물품관리목록(별지 제2호)의 서식으로 관리하고, 사업 종료 후 3개월 이내에 시행기관에 물품관리 목록과 함께 관련 물품을 반환하도록 규정하고 있다.

국립경주문화재연구소는 '13.11월 「인용사지 발굴조사」 대행 사업이 종료된 후 경주시에 해당 대행사업 중 구입한 물품(그라인더 등 17건 장부가액 11,433,170원)을 반납하고자 하였으나 경주시에서는 국립경주문화재연구소에 그 처리를 위임하였고, 이에 국립경주문화재연구소는 컨테이너 등 11건(요정비품 3건, 중고품 2건, 폐품 6건)을 매각하였고, 6건(소프트웨어 6건)에 대해서는 국립경주문화재연구소로 전환하여 관리하고 있다.

그러나 상기와 같이 경주시로부터 물건의 처리를 위임받았으면 우선 전산(D-brian)에 등록한 후 물품의 상태에 따라 물품의 불용을 결정하고, 소요 조회 등의 절차를 거친 후 매각 등을 시행함이 타당하나 국립경주문화재연구소는 이러한 절차를 시행하지 않고 불용 및 매각을 시행하였다.

또한, 국립경주문화재연구소는 열암곡석불좌상 복원정비 사업 등 5개 대행사업 수행 중 구입한 물품 75건, 55,019,380원에 대해서도 경주시와 협의하여 반납하지 않고 타 대행사업(쪽샘유적발굴조사, 활용사지발굴조사)에서 활용하고 있다.

대행사업명	사업기간	물품반환협의	구입물품	비고
열암곡석불좌상 복원정비	'07.3월 ~ '08.8월	'15.05.07.	26건 12,484,160원	경주시 미인수 타 대행사업활용
삼릉계석불좌상 복원정비	'07.3월 ~ '08.8월	'15.05.07.	9건 5,948,800원	"
열암곡마애불상 정비	'07.11월 ~ '13.3월	'15.05.07.	13건 12,700,470원	"
열암곡마애불상 모니터링 및 종합보고서 발간	'14.6월 ~ '15.3월	'15.05.07.		
분황사발굴조사	'04.04.12.~'16.03.29.	'16.03.31.	27건 23,885,950원	"
인용사지 발굴조사	'11.08.16.~'13.11.30.	'13.10.31.	17건 11,433,170원	일부 매각처리
계			92건 66,452,550원	

그러나 상기와 같이 대행 사업이 종료되었으면 「수탁연구사업비 관리규정 (국립문화재연구소 행정지침 제27호)」 제9조에 따라 사업 종료 후 3개월 이내에 경주시에 물품관리 목록과 함께 관련 물품을 반환하여야 하나 「열암곡석불좌상 복원정비 사업」 등 4건은 기간 내 물품반환 협의 등을 실시하지 않았고, 경주시와의 협의를 통해 해당 물품이 국립경주문화재연구소로 이관되었으면 「물품관리법」 제25조(물품관리사무의 전산화)에 따라 D-brain에 등록하여 관리하여야 하나 이를 실시하지 않았다.

## 조치할 사항

국립경주문화재연구소장은 대행사업비로 구매한 물품은 대행사업 종료 후 「수탁 연구사업비 관리규정」에 따라 위탁기관에 반환하시고 위탁기관으로부터 해당 물품을 위임받은 사항에 대해서는 「물품관리법」에 따라 등록·관리하시기 바랍니다.

# 국립경주문화재연구소

## 시 정 요 구

제 목 사업종류별 산재보험요율 적용에 관한 사항

관계기관 국립경주문화재연구소 (기획운영과)

내 용

「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제14조 제3항 (보험요율의 결정) 같은 법 시행령 제13조(산재보험료율의 고시) 및 같은 법 시행규칙 제12조(사업종류별 산재보험료율의 결정)에 따라 매년 사업종류별 산재 보험료율을 고시하도록 규정하고 있고, 해당 사업장 보험요율의 변경이 있을 수 있으나 이에 대한 별도의 통보 절차는 없다.

근로복지공단 포항지사에서는 국립경주문화재연구소 연구원 및 발굴인력 등에 대해 사업의 종류를 '사업서비스업' 【사업세목(90502), 기준 적용요율 10/1,000】 으로 적용하고 있으며 무사고 등을 고려하여 본소 근무자에 대해서는 '13년 부터 30%를 인하(7/1,000)하여 적용하고 있고 각 발굴유적지(황룡사지 등 5개 지역) 발굴인력은 신규로 보아 10/1,000을 적용하여 다음과 같이 보험료를 납부하고 있다.

### 【산재보험료 납부 현황 및 사업의 종류 변경 적용 시 예산절감 예상액】

(단위:원/명)

사 업 장	최초 납부 월	사업서비스업 적용 시					평균연봉	납부 인원	연구 및 개발사업 적용 시 (30% 절감) / '15년 적용 기준	현 적용률
		계	'13년	'14년	'15년	'16년~현재				
소 계	6개소	58,857,880	5,311,750	6,433,280	28,199,200	18,913,650	338	8,459,760		
국립경주 문화재연구소	2000년 3월	25,235,280	5,311,750	6,433,280	7,645,770	5,844,480	18,796,780 (12개월)	86	2,293,731	0.7%
쪽샘유적	2015년 1월	7,660,670			5,050,190	2,610,480	15,399,320 (11개월)	41	1,515,057	1%
월성발굴	2015년 1월	20,237,610			12,339,520	7,898,090	14,173,170 (11개월)	152	3,701,856	1%
황룡사지	2015년 1월	1,260,230				1,260,230	10,914,280 (8개월)	28		1%
쪽샘 44호분	2015년 1월	1,604,950			940,000	664,950	13,687,140 (11개월)	7	282,000	1%
신라왕경	2015년 1월	2,859,140			2,223,720	635,420	11,296,870 (9개월)	24	667,116	1%

그러나 「통계법」에 의한 '한국표준산업분류'에 대해 통계청 통계기준과에 확인 (2016.7.14./유선확인) 한 결과 국립경주문화재연구소는 문화유산 관련조사 및 연구활동, 문화재손상에 대한 진단, 원인규명 등을 수행하는 기관으로 인문 및 사회과학에 관하여 연구개발을 수행하는 것이 주된 산업 활동으로 보아 '연구 및 개발사업'으로 분류되어야 하며 발굴유적지 발굴인력 역시 같은 활동으로 보아야 한다고 답변하고 있어 사업 종류를 '연구 및 개발사업'으로 변경 적용이 필요하다.

### 조치할 사항

국립경주문화재연구소장은 사업종류별 산재보험요율 적용시 근로복지공단 포항 지사와 협의를 통해 「통계법」에 따른 한국표준산업분류를 '연구 및 개발사업'으로 분류하시고, 과 납부한 보험금은 반환 받으시기 바랍니다.