

재무감사

감 사 보 고 서

- 문화체육관광부 등 4개 기관 재무감사 -

2016. 4.

감 사 원

목 차

I. 감사실시 개요	1
1. 감사배경·목적	1
2. 감사중점·대상	1
3. 감사실시 과정	1
4. 감사결과 처리	1
II. 감사대상 현황	2
III. 감사결과 처분요구사항	4
1. 문화유산 달력 제조·구매계약 등 부적정(주의)	5
2. 2015회계연도 성과계획서 작성 부적정(주의)	7

I . 감사실시 개요

1. 감사배경 · 목적

감사원은 「국가재정법」 제60조 등의 규정에 따라 매년 중앙관서의 결산보고서를 검사하고 그 결과를 정부 및 국회에 제출하여야 한다. 이에 문화체육관광부 등 4개 기관의 회계집행 적정성 등을 점검하기 위해 2016년 연간 감사계획에 반영하고 이번 감사를 실시하게 되었다.

2. 감사중점 · 대상

이번 감사는 예산편성 및 집행의 적정성을 확보하고 국회의 예산·결산 심의에 필요한 정보를 제공하는 데 중점을 두고 문화체육관광부와 문화재청, 방송통신위원회, 법제처를 대상으로 감사를 실시하였다.

3. 감사실시 과정

이번 감사는 2016. 3. 7.부터 같은 해 3. 18.까지(10일간) 감사인원 20명(회계사 6명 포함)을 투입하여 문화체육관광부 등 4개 기관이 2015년 1월부터 같은 해 12월 까지 집행한 세입·세출 결산과 성과계획서 및 성과보고서, 국가재무제표 작성의 적정성 등을 점검하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2016년 3월 기관별로 감사마감회의를 실시하고, 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적 사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원은 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 내부검토를 거쳐 2016. 4. 18. 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사대상 현황1)

1. 조직 및 정원

구분	조직	정원
문화체육관광부	본부, 18개 소속기관	본부(637명) 소속기관(2,081명)
문화재청	본부, 14개 소속기관	본부(275명) 소속기관(640명)
방송통신위원회	본부(1실 3국 17과)	230명
법제처	본부(1실 4국 1단 1관)	193명

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

2. 예산 현황

□ 문화체육관광부

(단위: 억 원, %)

구분	2014년 예산 (A)	2015년 예산 (B)	증감 (B-A)	증감률
총지출재정(I+II)	44,224	53,164	8,940	20.2
I. 예산	23,208	25,886	2,678	11.5
1. 일반회계	14,728	17,686	2,958	20.1
2. 특별회계	8,480	8,200	△280	△3.3
▪ 지역발전특별회계	6,670	7,259	589	8.8
▪ 아시아문화중심도시조성특별회계	1,810	941	△869	△48.0
II. 기금	21,016	27,278	6,262	29.8
▪ 문화예술진흥기금	1,868	1,952	84	4.5
▪ 영화발전기금	1,025	888	△137	△13.4
▪ 지역신문발전기금	108	101	△7	△6.5
▪ 언론진흥기금	229	237	8	3.5
▪ 관광진흥개발기금	8,556	11,640	3,084	36.0
▪ 국민체육진흥기금	9,230	12,460	3,230	35.0

자료: 문화체육관광부 제출자료 재구성

- 1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로 감사대상 기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

□ 문화재청

(단위: 억 원, %)

구분	2014년 예산 (A)	2015년 예산 (B)	증감 (B-A)	증감률
총지출재정(Ⅰ+Ⅱ)	6,198	6,886	688	11.1
Ⅰ. 예산	5,169	5,833	664	12.8
1. 일반회계	5,071	5,700	629	12.4
2. 특별회계	98	133	35	35.7
▪ 지역발전특별회계	98	133	35	35.7
Ⅱ. 기금	1,029	1,053	24	2.3
▪ 문화재보호기금	1,029	1,053	24	2.3

자료: 문화재청 제출자료 재구성

□ 방송통신위원회

(단위: 억 원, %)

구분	2014년 예산 (A)	2015년 예산 (B)	증감 (B-A)	증감률
총지출재정	506	556	50	9.9
Ⅰ. 예산	506	556	50	9.9
1. 일반회계	506	556	50	9.9

자료: 방송통신위원회 제출자료 재구성

□ 법제처

(단위: 억 원, %)

구분	2014년 예산 (A)	2015년 예산 (B)	증감 (B-A)	증감률
총지출재정	290	301	11	3.8
Ⅰ. 예산	290	301	11	3.8
1. 일반회계	290	301	11	3.8

자료: 법제처 제출자료 재구성

Ⅲ. 감사결과 처분요구사항: 별첨

감 사 원

주 의 요 구

제 목 문화유산 달력 제조·구매계약 등 부적정

소 관 기 관 문화재청

조 치 기 관 문화재청

내 용

문화재청은 문화유산의 아름다움을 홍보하고 문화재 보호 의식을 고취시키기 위하여 매년 문화유산 달력을 제조·구매하여 유관기관 등에 배포하고 있다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제26조의 규정에 따르면 추정가격 2천만 원 이하인 물품의 제조·구매 등에 수의계약을 체결할 수 있도록 되어 있으므로, 계약을 체결할 때 제조·구매 수량의 분리계약에 따라 특정 업체와 수의계약을 체결하는 등으로 계약질서를 훼손하여서는 아니 된다.

그런데도 위 관서 대변인실은 2016년도 문화유산 달력을 제조·구매하는 계약을 체결하면서 [표]와 같이 2015. 6. 8. 벽걸이형 1,200개(전체 수량의 14.3%)와 탁상형 800개(전체 수량의 15.7%)에 대해서만 주식회사 ◆◆◆(대표이사 ●●●)와 경쟁입찰 방식으로 제조·구매계약(금액 26,950,000원)을 체결하고 달력 디자인 등에 대한 협의를 거친 후, 2015. 11. 5. 타 부서 및 소속기관이 제조·구매하려는 벽걸이형 7,155개(전체 수량의 85.7%)와 탁상형 4,292개(전체 수량의 84.3%)에 대해서는 당초 체결한 계약 단가의 88.6%(벽걸이형)와 98.6%(탁상형)에 제조·구매하는 것으로 위 업체와 수의계약(금액 97,390,350원)을 체결하여 타 업체는 입찰에 참여하지 못한 결과를 초래하는 등 계약질서를 훼손하였다.¹⁾

[표] 2016년도 문화유산 달력 제조·구매계약 체결 현황

(단위: 개, 원)

부서명	계약일자	수량		단가		총액	계약방식	계약상대방
		벽걸이형	탁상형	벽걸이형	탁상형			
대변인실	2015. 6. 8.	1,200	800	13,040	3,680	26,950,000	경쟁입찰	주식회사 ◆◆◆
타 부서 및 소속기관	2015. 11. 5.	7,155	4,292	11,550	3,630	97,390,350	수의계약	
합계		8,355	5,092			124,340,350		

주: 당초 계약의 총액은 디자인비와 기획료(8,360,000원)가 포함된 가격

자료: 문화재청 제출자료 재구성

관계기관 의견 문화재청은 감사원의 문제 제기에 이견을 제기하지 않으면서 우선 문화유산 달력을 제조할 수 있는 예산을 확보하고 향후에는 필요한 최소한의 수량을 파악하여 전체 수량으로 계약을 추진하는 등 적법한 방법으로 계약을 추진 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 문화재청장은 앞으로 문화유산 달력을 제조·구매하는 계약을 체결할 때에는 일부 수량에 대해서만 입찰을 실시하고 나머지 대부분의 수량에 대하여는 수의계약을 체결하여 계약질서를 훼손하는 일이 없도록 하는 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

1) 최근 수년 동안 이와 같은 방식으로 문화유산 달력 제조·구매계약을 체결함

감 사 원

주 의 요 구

제 목 2015회계연도 성과계획서 작성 부적정

소 관 기 관 문화재청

조 치 기 관 문화재청

내 용

문화재청은 「국가재정법」 제8조 및 「국가회계법」 제14조 등의 규정과 「2015년도 성과계획서 작성지침」(2014. 4., 기획재정부)에 따라 2015회계연도의 성과계획서를 작성하였다.

위 관서는 ‘문화유산의 보존과 가치창출로 민족문화 발전에 기여’라는 임무를 달성하기 위해 성과계획서 및 성과보고서에 ‘임무-비전-전략목표(4개)-프로그램 목표(9개)-단위사업(28개)’으로 구성된 성과관리체계를 구축하여 운영하고 있다.

그리고 프로그램목표 및 단위사업의 성과 달성 여부를 측정하기 위하여 총 72개의 성과지표(프로그램목표 성과지표 10개, 단위사업 성과지표 62개)를 설정하고 성과지표마다 달성하고자 하는 목표치를 설정하였다.

이에 대하여 이번 감사원 감사기간(2016. 3. 7.~3. 18.) 중 위 관서의 성과계획서를 검토한 결과 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 나타났다.

1. 성과지표의 목표치 설정 오류

위 관서는 2015회계연도 단위사업 ‘기념물문화재 보존강화’의 성과지표로 ‘전문가 만족도’를 설정하고 성과지표의 목표치를 설정하면서 2014회계연도 관리과제 ‘문화재보존강화’의 성과지표 ‘전문가 만족도’의 목표치를 활용하였다.

(전략목표) II. 문화재 보존관리와 안전의 품질을 혁신하여 사회, 역사, 경제적 가치를 증진시킨다
(프로그램목표) II-1. 역사적 문화 및 자연환경을 체계적으로 보존·관리한다
(단위사업) II-1-일반재정(2) 기념물문화재 보존강화
(성과지표) ① 전문가 만족도(사적, 수리, 고도 보존 분야)(점)

「2015년도 성과계획서 작성지침」 II-2-(2). ‘성과지표의 목표치 수준 설정’에 따르면 성과지표의 목표치는 과거 추세치 및 중장기 추진계획, 유사사업·국제 수준과의 비교 등을 통해 설정하도록 되어 있으며, 과거 추세치는 2015회계연도 성과지표가 측정하는 항목 또는 분야와 일관성을 확보하는 것이 바람직하다.

따라서 2014회계연도 관리과제 ‘문화재보존강화’의 성과지표 ‘전문가 만족도’는 ‘동산, 건조물, 사적 분야’를 포괄하는 반면, 2015회계연도 단위사업 ‘기념물문화재 보존강화’의 성과지표 ‘전문가 만족도’는 ‘사적, 수리, 고도 보존 분야’와 관련이 있는 등 각 성과지표 측정 분야의 일관성이 확보되지 않으므로 2014회계연도 관리과제 ‘문화재보존강화’의 성과지표 목표치를 2015회계연도 단위사업 ‘기념물문화재 보존강화’의 성과지표 목표치로 활용하여서는 아니 된다.

그런데도 위 관서는 [표 1]과 같이 2015회계연도 단위사업 ‘기념물문화재 보존강화’의 성과지표인 ‘전문가 만족도’의 목표치를 설정하면서 과거 추세치로 일관성이 없는 2014회계연도 관리과제 ‘문화재보존강화’의 성과지표인 ‘전문가 만족도’의 목표치를 그대로 활용하였다.

[표 1] 2014회계연도 관리과제와 2015회계연도 단위사업의 성과지표 달성 현황 비교

(단위: 점, %)

사업명	성과지표	측정방법	구분	'12년	'13년	'14년	'15년
2014회계연도 관리과제 II-1-일반재정(2) 문화재보존강화	① 전문가 만족도	- 조사대상: 문화재 전문가(30명 이내) - 조사기관: 용역수행 - 조사기간: 4분기 중 - 조사내용: 동산, 건조물, 사적 분야	목표치(점)	75.0	73.5	71.1	-
			실적치(점)	73.1	69.7	74.1	-
			달성률(%)	98.7	94.8	104.2	-
2015회계연도 단위사업 II-1일반재정(2) 기념물문화재 보존강화	① 전문가 만족도	- 조사대상: 문화재 전문가(30명 이상) - 조사기관: 용역수행 - 조사기간: 4분기 중 - 조사내용: 사적(현충사, 칠층 포함), 수리, 고도 보존 분야	목표치(점)	75.0	73.5	71.1	74.5
			실적치(점)	73.1	69.7	74.1	73.8
			달성률(%)	98.7	94.8	104.2	99.1

자료: 문화재청 제출자료 재구성

그 결과 2015회계연도 단위사업 ‘기념물문화재 보존강화’의 성과정보에 대한 신뢰성이 낮아지게 되었다.

2. 성과지표 설정의 객관성 미흡

위 관서는 프로그램목표 ‘문화재 행정제도와 디지털 정보체계를 선진화한다’의 성과지표로 ‘문화재청 대국민 인식도’를 설정하였다.

(전략목표) IV. 문화재 행정지원체계를 선진화하여 대국민 서비스 품질을 향상한다
 (프로그램목표) IV-1. 문화재 행정제도와 디지털 정보체계를 선진화한다
 (성과지표) ① 문화재청 대국민 인식도(점)

「2015년도 성과계획서 작성지침」 II-2-(1) ‘성과지표 설정’에 따르면 성과지표가 만족도인 경우 만족도 조사 시 조사주체, 설문대상, 설문항목, 표본구성 등 조사 방법을 적정하고 객관적으로 하도록 되어 있다.

따라서 프로그램목표 ‘문화재 행정제도와 디지털 정보체계를 선진화한다’에 관한 성과지표는 문화재청 행정 서비스나 디지털 정보시스템 이용자를 설문대상으로 하고, 전략목표 ‘문화재 행정지원체계를 선진화하여 대국민 서비스 품질을 향상한다’를 감안해 볼 때 문화재청 행정 서비스 품질에 대한 만족도나 인식을 설문항목으로 하는 것이 타당하다.

그런데도 위 관서는 [표 2]와 같이 문화재청 행정 서비스 이용 여부와 관계 없는 일반국민을 설문대상으로 하면서 문화재청에 대한 대국민 ‘인지도’와 ‘호감도’를 설문항목으로 하는 등 프로그램목표 ‘문화재 행정제도와 디지털 정보체계를 선진화한다’를 대표하는 지표로 보기 어려운 ‘문화재청 대국민 인식도’를 성과지표로 설정하였다.

[표 2] 프로그램목표 ‘행정제도와 디지털 정보체계를 선진화한다’의 성과지표 달성 현황

(단위: 점, %)

프로그램목표	성과지표	측정방법	구분	'13년	'14년	'15년
IV-1. 문화재 행정제도와 디지털 정보체계를 선진화한다	① 문화재청 대국민 인식도(점)	- 표본 1,000명(응답률 30% 이상) - 리커트 7점 척도 후 100점 기준으로 환산 - 산출식=(당해 연도 문화재청 대국민 인식도×0.5)+ (당해 연도 문화재청 대국민 호감도×0.5)	목표치(점)	신규	신규	64.3
			실적치(점)	60.4	44.8	53.9
			달성률(%)	신규	신규	83.8

자료: 문화재청 제출자료 재구성

그 결과 위 성과지표는 프로그램목표 ‘문화재 행정제도와 디지털 정보체계를 선진화한다’의 재정성과를 객관적으로 측정·제공하지 못하게 되었다.

3. 성과지표 설정의 타당성 미흡

가. 단위사업 ‘무형문화재전승’ 관련

위 관서는 단위사업 ‘무형문화재전승’의 성과지표로 ‘국립무형유산원 관람서비스 고객만족도’를 설정하였다.

(전략목표) II. 문화재 보존관리와 안전의 품질을 혁신하여 사회, 역사, 경제적 가치를 증진시킨다
 (프로그램목표) II-1. 역사적 문화 및 자연환경을 체계적으로 보존·관리한다
 (단위사업) II-1-일반재정(1) 무형문화재전승
 (성과지표) ② 국립무형유산원 관람서비스 고객만족도(점)

「2015년도 성과계획서 작성지침」 II-2-(1) ‘성과지표 설정’에 따르면 성과지표는 단위사업이 추구하는 목적 달성 여부를 측정하는 도구로서 대표성과 포괄성을 유지하도록 되어 있다.

따라서 단위사업 ‘무형문화재전승’의 주요 목적은 무형문화재 전승 활동 지원을 통해 무형문화재 전승 여건을 개선하는 것이므로 그에 따른 성과지표는 무형문화재 전승 활동 수준 및 전승 여건을 대표하는 지표로 설정할 필요가 있다.

그런데도 위 관서는 [표 3]과 같이 국립무형유산원의 관람서비스 및 관람 목적별 관람환경을 측정하는 등 단위사업 ‘무형문화재전승’을 대표하는 지표로 보기 어려운 ‘국립무형유산원 관람서비스 고객만족도’를 성과지표로 설정하였다.

[표 3] 단위사업 ‘무형문화재전승’의 성과지표 달성 현황

(단위: 점, %)

단위사업	성과지표	측정방법	구분	'13년	'14년	'15년
II-1-일반재정(1) 무형문화재전승	② 국립무형유산원 관람서비스 고객 만족도(점)	- 조사대상: 국립무형유산원 방문 관람객 - 조사기간: 4분기 중 1개월간 - 방식: 면접조사(100명 이상) - 문항내용: 관람서비스 평가 및 관람 목적별 관람환경 - 조사도구: 구조화된 조사표 - 척도: 리커드 7점 척도	목표치(점)	신규	75	87.2
			실적치(점)	신규	86.5	87.4
			달성률(%)	-	115.3	100.2

자료: 문화재청 제출자료 재구성

그 결과 위 성과지표는 단위사업 ‘무형문화재전승’의 재정성과를 적절하게 측정·제공하지 못하게 되었다.

나. 단위사업 ‘예방적 문화재 안전관리’ 관련

위 관서는 단위사업 ‘예방적 문화재 안전관리’의 성과지표로 ‘문화재 재난 발생건수’를 설정하였다.

(전략목표) II. 문화재 보존관리와 안전의 품질을 혁신하여 사회, 역사, 경제적 가치를 증진시킨다
 (프로그램목표) II-2. 자연적·인위적 재난으로부터 문화재를 안전하게 보호한다
 (단위사업) II-2-일반재정(3) 예방적 문화재 안전관리
 (성과지표) ① 문화재 재난 발생건수(건)

『2015년도 성과계획서 작성지침』 II-2-(1) ‘성과지표 설정’에 따르면 성과지표는 지속적인 평가를 통해 성과수준의 변화를 파악하도록 설정하고, 특히 단위사업의 내용과 수준을 고려하여 과제의 난이도가 반영될 수 있는 성과지표를 설정하도록 되어 있다.

그런데도 위 관서는 단위사업 ‘예방적 문화재 안전관리’에 대한 성과지표를 설정하면서 기관의 노력수준과 직접적인 상관없이 자연재난과 같은 외부요인에 의해 성과가 달성되지 못할 우려가 있고, 재난관리체계 구축이나 재난방재 기술 개발 등과 같이 위 관서의 단위사업 ‘예방적 문화재 안전관리’의 성과를 제대로 반영하기 어려운 ‘문화재 재난 발생건수’를 성과지표로 설정하였다.

그 결과 [표 4]와 같이 문화재 재난 발생건수와 관련한 성과지표 달성률이 극단적으로 측정되어 단위사업 ‘예방적 문화재 안전관리’ 재정성과를 적절하게 측정·제공하지 못하게 되었다.

[표 4] 단위사업 ‘예방적 문화재 안전관리’의 성과지표 달성 현황

(단위: 건, %)

단위사업	성과지표	측정방법	구분	2013년	2014년	2015년
II-2-일반재정(3) 예방적 문화재 안전관리	① 문화재 재난 발생건수(건)	방재예산이 투입된 국가지 정문화재 재난 발생건수	목표치(건)	2	1	0
			실적치(건)	1	0	0
			달성률(%)	150	200	100

자료: 문화재청 제출자료 재구성

관계기관 의견 문화재청은 감사원의 문제 제기에 별다른 이견을 제기하지 않으면서 성과계획서와 성과보고서 작성을 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 문화재청장은 성과계획을 수립하면서 성과지표의 목표치를 일관성 없이 설정하거나 객관성·타당성이 부족한 성과지표를 설정하는 일이 없도록 하는 등 성과계획서 작성 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)