

자체감사

감사결과 처분요구서

[국립경주문화재연구소]

2020. 2.



문화재청

목 차

I. 감사실시 개요

1. 감사목적	4
2. 감사대상기관	4
3. 감사중점	4
4. 감사실시 과정 및 결과 처리	4

II. 감사결과 처분요구 명세

1. 수탁사업 운용 부적정(통보)	5
2. 계약 업무 부적정(기관주의)	11
3. 공사 완료 시 보험료 정산 미실시[시정(환수)]	18
4. 보고서 발간 지연[시정(환수)]	20
5. 관사 임차보증금 보전방안 마련 필요(통보)	22
6. 간행물 발간 시 배포 및 보관 미흡(통보)	24

I. 감사실시 개요

1. 감사목적

국립경주문화재연구소는 천년고도 경주를 비롯한 대구·경북 일대 신라문화권에 속한 매장문화재의 발굴조사, 출토유물의 보존처리 및 안전한 보관, 문화유적의 보수·정비 및 활용 등 문화유산의 전반적인 조사·연구를 목적으로 1990년에 설립되었고, 이전 자체종합감사는 2016. 7. 11.부터 7. 15.까지 5일간 실시한 바 있으며, 「문화재청 감사규정」에 따라 3년 주기로 실시하는 자체종합감사 대상기관에 해당되어 감사를 실시하였다.

2. 감사대상기관

이번 감사는 국립경주문화재연구소를 대상으로 실시하였다.

3. 감사중점

감사 중점사항으로는 문화유산 및 자연유산에 관한 주요 연구 성과, 공무원 등 근로자 관리 및 복지 현황, 공사·용역·물품의 계약 및 지출의 적정성, 물품 및 유물 관리 실태, 적극행정 및 예산절감 모범사례 발굴 등 기관운영 전반에 대하여 점검하였다.

4. 감사실시 과정 및 결과 처리

이번 감사는 2019. 12. 9.부터 12. 13.까지 5일간 법무감사담당관실 감사인원 3명을 투입하여 감사를 실시하였다. 감사결과 위법·부당한 사항과 관련하여 2019. 12. 13. 국립경주문화재연구소장 등이 참석한 가운데 감사 마감회의를 실시하고, 업무처리 경위 및 향후 처리대책 등을 청취하는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 그리고 문화재청 내부 검토과정과 감사처분심의위원회를 거쳐 감사 결과를 최종 확정하였다.

II. 감사결과 처분요구 명세: 별첨

문화재청

통보

제 목 수탁사업 운용 부적정
관 계 기 관 국립경주문화재연구소
내 용

가. 수탁사업 집행 부진

국립경주문화재연구소(이하 ‘경주연구소’라 한다)는 문화재청에서 경주시에 국고 보조금으로 교부한 발굴조사 등의 사업비에 대하여 경주시와 매년 협약을 체결하여 수탁사업을 추진하고 있으며, 2014년부터 2019년 12월까지 [표 1]과 같이 5개 수탁 사업에 대하여 총 80,158백만 원 규모의 사업을 추진 중에 있다.

[표 1] 국립경주문화재연구소 수탁사업 현황

(단위: 백만 원)

연번	수탁사업명	사업비(교부액)							비고
		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	계	
1	경주월성발굴조사	5,971	10,000	23,550	5,139	12,895	700	58,255	
2	쪽샘 유적정비 발굴	1,406	1,400	1,400	1,400	1,400	2,000	9,006	
3	쪽샘 44호 정밀발굴	400	400	400	400	400	400	2,400	
4	황룡사지 발굴	-	-	800	262	440	1,000	2,502	본소협약
5	동궁과 월지 발굴	-	-	-	-	-	7,996	7,996	
	계	7,777	11,800	26,150	7,201	15,135	12,096	80,159	

기획재정부 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 따르면 각 중앙관서의 장은 국고보조금 교부결정시 보조사업자가 보조금을 교부받은 후 원칙적으로 보조금의 이월은 허용되지 않으나 중앙관서의 장이 인정하는 경우에만 이월할 수 있다는 조건을 명시토록 하고 있으며, 미집행 이월이 최소화되도록 노력하도록 규정하고 있다.

따라서 경주연구소는 수탁사업을 추진하면서 관련 규정에 따라 사업비 집행의 적정성 및 효율성을 도모하고 이월이 최소화되도록 노력하여야 한다.

[표 2] 경주 월성 발굴조사 수탁사업 집행 현황('14~'19)

(단위: 백만 원)

교부 연도	교부액	집행액							집행율	잔액	이자액
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	계			
2014 (2015)	5,486 485 ¹⁾	79	3,000	2,234	488	129	6	5,936	99.4	35	6
2015	10,000			2,768	4,042	207	342	7,359	73.6	2,641	16
2016	23,550				1,289	5,836	5,347	12,472	53.0	11,078	56
2017	5,139						36	36	0.7	5,103	10
2018	12,895							0	0.0	12,895	13
2019	700						62	62	8.9	638	0
계	58,255	79	3,000	5,002	5,819	6,172	5,793	25,865	44.4	32,390	101

그러나 경주 월성 발굴조사 수탁사업의 집행현황(2019.12.9. 기준)을 파악한 결과, 2014년부터 사업을 시작하여 2019년까지 경주시로부터 총 58,255백만 원의 사업비를 교부받아 수탁사업을 추진하면서 [표 2]와 같이 2014년에 교부받은 사업비 5,971백만 원이 5년이 지난 2019년까지에도 사업을 완료하지 못하여 정산이 이루어지고 있지 않는 등 2014년부터 2019년까지 회계연도별로 교부한 사업비가 완료되지 않아 정산이 이루어지지 않고 있다.

또한 회계연도 교부액 대비 2019년까지의 집행율이 2014년 99.4%, 2015년 73.6%, 2016년 53.0%, 2017년 0.7%, 2018년 0%, 2019년 8.9%로 연례적으로 집행이 부진하고 2014년부터 2019년까지 총 58,255백만 원 중 25,865백만 원이 집행되어 전체 사업비 대비 44.4%만 집행이 이루어져 이월액을 포함하여 집행잔액이 32,390백만 원이나 과다하게 남아 있으며, 경주연구소의 기존의 연간 집행액을 고려할 때 연례적 이월이 예상된다.

한편 「보조금 관리에 관한 법률」 제27조제1항 및 같은 법률 시행령 제12조에 따르면 보조사업자는 보조사업을 완료하였을 때, 회계연도가 끝났을 때에는 그 사유가 발생한 날부터 2개월 내에 보조사업 실적보고서를 작성하여 중앙관서의 장에게 제출하도록 규정하고 있다.

1) 485백만 원은 2014회계연도 사업비이나 2015년에 교부됨

따라서 수탁사업의 경우에도 회계연도가 끝났을 때 보조사업자뿐만 아니라 간접보조사업자까지의 실적보고서를 작성, 제출하여 실집행률에 대한 점검이 이루어져야 하나, 문화재청으로 매년 보고되는 문화재보수정비 국고보조사업 정산자료에는 수탁사업에 대하여 지방자치단체인 경주시의 집행 실적만 문화재청에 보고되고 있으며, 간접보조사업자인 경주연구소의 실집행 실적은 보고되지 않고 있어 수탁사업에 대한 집행을 제고 방안 마련이 요구되는 실정이다.

나. 수탁사업 운영 시스템 개선 필요

「보조금 관리에 관한 법률」 제26조2(보조금통합관리망의 구축 등)에 따르면 중앙관서의 장, 지방자치단체의 장, 보조사업자 또는 간접보조사업자는 보조금통합관리망을 통하여 관련된 보조사업 또는 간접보조사업의 집행 및 사후관리 등 보조금의 관리에 관한 업무를 수행하여야 한다.

기획재정부는 상기 규정에 따라 국고보조금통합관리시스템(이하 ‘보조금시스템’이라 한다)을 2017년 도입하였고, 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 국고보조금을 사용하는 보조사업자 또는 간접보조사업자는 보조금시스템을 의무적으로 사용토록 하고 있다.

다만 보조금시스템에 구현되어 있지 않는 기능이나 기 구축된 관련 시스템을 활용하는 것이 더 효율적으로 판단되어 보조금시스템과 연계하여 사용하는 경우 등 보조금시스템을 사용하여 업무를 수행하는 것이 적절치 않다고 판단되는 경우에는 기획재정부 장관과 사전에 협의하여 정하는 바에 따라 관리하도록 규정하고 있다.

따라서 경주연구소는 국고보조금으로 추진되는 수탁사업에 대하여 보조금시스템을 운영하거나 보조금시스템을 사용하여 업무를 수행하는 것이 적절치 않다고 판단되는 경우에는 관련 규정에 따라 적절한 조치를 취하여야 함이 타당하다.

그러나 경주연구소는 수탁사업을 추진하면서 2019년 12월 감사기간까지 보조금

시스템을 사용하지 않고 있으며, 경주시로부터 교부받은 사업비는 은행계좌에 입금하고 보조금시스템과의 연계 없이 ‘국립문화재연구소 수탁사업 관리시스템’(이하 ‘수탁시스템’이라 한다)을 사용하여 자금 집행을 관리하고 있다.

경주연구소에서 운영하는 수탁시스템의 기능을 확인한 결과, 회계 증빙자료로 필요한 지출결의서 양식 출력 및 입력된 자료의 통계 기능 위주로 구성되어 있고, 은행계좌와 연동이 되지 않아 시스템에서 실시간으로 은행계좌 잔액의 일치 여부를 확인할 수 없는 등 예산통제가 체계적으로 이루어지지 않아 회계오류 및 부정이 발생할 우려가 있다.

다. 수탁사업 정산 미실시

「보조금 관리에 관한 법률」 제27조제1항 및 같은 법률 시행령 제12조에 따르면 보조사업자는 보조사업을 완료하였을 때, 회계연도가 끝났을 때에는 그 사유가 발생한 날부터 2개월 내에 보조사업 실적보고서를 작성하여 중앙관서의 장에게 제출하도록 규정하고 있다.

또한 「국립문화재연구소 수탁연구사업비 관리규정」 제8조(사업비의 정산)에 따르면 연구책임자는 「지방재정법」에서 정하는 바에 따라 회계연도마다 사업별로 작성한 결산보고서를 다음연도 3월 말까지 해당 재무관과 사업시행기관에 제출하도록 규정하고 있다.

따라서 경주연구소는 보조사업을 완료하였을 때뿐만 아니라 회계연도가 끝났을 때에는 보조사업 실적보고서를 작성하여 해당 재무관과 사업시행기관에 제출하여 사업비 집행의 적정성 여부를 검토하여야 함이 타당하다.

그러나 경주연구소는 경주시와 ‘쪽샘지구 유적 정비발굴조사 대행사업’과 ‘쪽샘지구 44호 고분 정밀발굴조사 대행사업’에 대한 업무협약을 매년 체결하면서 협약내용으로 ‘사업비는 사업 착수 시 청구에 의해 전액을 지급하고, 사업 완료 후 정산결과서를 제출한다’라고 명시하였다.

이로 인해 2014년 이후 경주연구소의 수탁사업 정산 현황을 파악한 결과, ‘쪽샘지구 유적 정비발굴조사 대행사업’과 ‘쪽샘지구 44호 고분 정밀발굴조사 대행사업’의 경우 [표 3]과 같이 교부연도별 사업비 집행이 대부분 이루어진 경우에는 연도별 정산을 하여야 하나 한 차례도 정산이 이루어지지 않는 등 사업비 집행의 적정성 검토가 제대로 이루어지고 있지 않은 실정이다.

[표 3] ‘쪽샘지구 유적 정비발굴조사’와 ‘쪽샘지구 44호 고분 정밀발굴조사’ 집행 실적

(단위: 백만 원)

사업명	교부연도	교부액	지출액							잔액	비고
			2014	2015	2016	2017	2018	2019	계		
쪽샘발굴	2014	1,406	572	833					1,405	1	미정산
	2015	1,400		215	1,135	49			1,399	1	미정산
	2016	1,400			332	1,055	10	3	1,400	0	미정산
	2017	1,400				544	701	150	1,395	5	미정산
	2018	1,400					973	427	1,400	0	미정산
	2019	2,000						1379	1,379	621	미정산
	계	9,006	572	1,048	1,467	1,648	1,684	1,959	8,378	628	
쪽샘 44호발굴	2014	400	209	287	301	2			799	1	미정산
	2015	400									미정산
	2016	400			150	247	0	-3	394	6	미정산
	2017	400				167	155	77	399	1	미정산
	2018	400					291	102	393	7	미정산
	2019	400						367	367	33	미정산
	계	2,400	209	287	451	416	446	543	2,352	48	

라. 일상경비 운영 부적정

경주연구소는 수탁사업 중 수탁연구 사업을 수행하는데 드는 일상적 경비로서 「국고금관리법」 제22조(지출의 절차)에 따라 지출할 경우 업무수행에 지장을 가져올 우려가 있는 경비는 일상경비로 지급하고 있고 그 현황은 [표 4]와 같다.

[표 4] 수탁사업 일상경비 교부 현황('14~'19)

(단위: 천 원)

연번	수탁사업명	일상경비 교부액							비고
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	계	
1	경주월성발굴조사	40,000	336,600	566,770	516,200	475,800	472,200	2,407,570	
2	쪽샘 유적정비 발굴	68,500	92,700	115,200	216,340	79,700	225,692	798,132	
3	쪽샘 44호 정밀발굴	51,200	-35,000	37,200	45,763	45,788	41,286	186,237	
4	황룡사지 발굴	0	0	59,500	28,000	50,700	35,794	173,994	
	계	161,714	396,315	721,186	780,320	603,306	741,197	3,404,038	

「국고금관리법 시행령」 제37조(관서운영경비 사용 잔액의 반납)에 따라 관서 운영경비출납공무원은 매 회계연도의 관서운영경비 사용 잔액을 다음 회계연도 1월 20일까지 해당 지출관에게 반납토록 규정하고 있다.

「국립문화재연구소 수탁연구사업비 관리규정」 제7조(사업비의 집행)에서는 수탁사업 일상경비는 「국고금관리법」 및 「수입 및 지출에 관한 회계예규」에 따른 관서운영비의 범위, 교부 및 지급, 반납에 준하여 집행토록 규정하고 있다.

따라서 경주연구소는 관련 규정에 따라 일상경비에 대하여 매 회계연도의 일상경비 사용 잔액을 다음 회계연도에 해당 지출관에게 반납하여야 함이 타당하다.

그러나 경주연구소의 일상경비 현황을 파악한 결과 교부받은 일상경비는 매 회계연도마다 반납하지 않고 계속하여 사용하고 있고, 회계연도가 다른 사업비와 동일계좌를 일상경비통장으로 사용함으로 인해 일상경비의 회계연도별 사업비 집행 잔액 및 이자발생액을 명확히 파악하기 어려운 실정이다.

관계기관 의견 국립경주문화재연구소는 「보조금 관리에 관한 법률」, 「국고금 관리법 시행령」, 「국립문화재연구소 수탁사업비 관리규정」 등 관계 법령을 준수하여 수탁사업비 집행에 대한 회계연도 기준 정산 및 일상경비 운영 등의 업무를 처리하겠으며, 아울러 관계법령에 따라 수탁사업의 예산 집행을 제고 및 예산 운영 시스템 등을 개선토록 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 국립경주문화재연구소장은 수탁사업 집행을 제고 방안을 마련하고, 예산통제가 체계적으로 이루어질 수 있도록 수탁사업 운영 시스템을 개선하기 바라며, 관계 법령을 준수하여 수탁사업 정산 실시 및 일상경비를 운영하시기 바랍니다.(통보)

문화재청

기관주의

제 목 계약 업무 부적정
관 계 기 관 국립경주문화재연구소
내 용

가. 발굴현장 토사 정리 및 보토 등을 위한 중장비 업체 계약 부적정

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령(이하 ‘국가계약법 시행령’이라 한다)」 제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우)제1항제5호 가목 6)에 따르면 추정가격이 5천만 원 이하인 임대차 계약(연액 또는 총액을 기준으로 추정가격을 산정한다) 등으로서 공사계약 또는 물품의 제조·구매계약이나 용역계약이 아닌 계약에 대하여 수의계약에 의할 수 있도록 규정되어 있다.

국립경주문화재연구소(이하 ‘경주연구소’라 한다)는 2016년 2월부터 2019년 12월 까지 발굴현장 토사 정리 및 보토 등을 위하여 임차료 세목 등에서 [붙임 1]과 같이 중장비 업체와 50건의 수의계약을 각각 단가계약 형태로 체결하였으며, 작업확인증을 통하여 계약이행을 확인한 후 정산 등의 과정을 거쳐 준공처리 하였다.

[표 5] 현장별 중장비 업체와 계약 현황

(단위: 천 원)

구분	2016년			2017년			2018년			2019년		
	건수	업체 수	금액	건수	업체 수	금액	건수	업체 수	금액	건수	업체 수	금액
산라왕경 유적	1	1	11,000									
동궁과 월지							3	1	42,240			
황룡사지				7	3	140,690				1	1	18,920
월성	17	7	331,735	3	2	54,010	8	2	150,920	8	2	159,109
쪽샘지구	1	1	19,800				1	1	17,600			
소계	19	9	362,535	10	5	194,700	12	4	210,760	9	3	178,029

국가계약법 시행령에는 연액 또는 총액을 기준으로 5천만 원 이하의 임대차 계약 등의 경우에 수의계약에 의할 수 있으므로, 경주연구소에서 추진하는 발굴현장 토사 정리 및 보토 등을 위한 중장비 업체와의 계약은 [표 5]와 같이 연간 17천만 원에서 36천만 원으로 경쟁입찰을 통하여 계약하여야 함에도 현재까지 개별 건으로 수의계약을 체결하고 있다.

또한 [표 6]과 같이 특정 업체 2곳에만 건수 기준 80%, 금액 기준 79.4%가 편중되어 있어 특정 업체에 대한 특혜시비가 발생할 우려가 있다.

[표 6] 중장비 업체별 계약 현황

업체명	건수	건수 기준 비율	금액(단위: 천 원)	금액 기준 비율	비고
(주)○○○○○	1	2.0%	20,900	2.2%	
●●●●중기	1	2.0%	19,250	2.0%	
○○○○○기기	2	4.0%	38,500	4.1%	
◇◇◇◇중기	1	2.0%	19,250	2.0%	
◆◆건설	2	4.0%	38,500	4.1%	
□□□□중기	25	50.0%	456,879	48.3%	
■ ■ ■ ■ 기계	3	6.0%	58,935	6.2%	
△△중기	15	30.0%	293,810	31.1%	
합계	50	100%	946,024	100%	

나. 분할계약 부적정

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제68조(공사의 분할계약금지) 및 「정부 입찰·계약 집행기준(이하 ‘집행기준’이라 한다)」 제16조(분할계약의 금지)에 따르면 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 동일 구조물공사 및 단일공사로서 설계서등에 의하여 전체 사업내용이 확정된 공사는 이를 시기적으로 분할하거나 공사량을 분할하여 계약할 수 없으며, 공사의 예산 편성과 기본설계 등 사업의 계획 단계부터 분할·분리 계약의 가능 여부를 검토하도록 규정하고 있다.

국립경주문화재연구소는 ‘쪽샘유적발굴관 핸드레일 공사’ 등 17개 사업을 [표 7]과 같이 계약 하였으나 집행기준 제15조(정의)제2호에서 규정하고 있는 단일 공사에 해당하는 사업으로 구분하면 5개 사업으로 추진 가능하며, 5개 사업 모두 입찰 대상 사업이다.

[표 7] 분할계약 추진 사업

연번	계약일시	계약명	계약방법	사업금액 (단위: 천 원)	계약업체	비고
1	2016-08-10	쪽샘유적발굴관 핸드레일 공사	수의계약	19,690	▲▲창호	3건 단일공사
2	2016-08-18	쪽샘 유적발굴관 샷시 및 금속 공사	수의계약	21,560	▽▽금속	
3	2016-09-09	쪽샘유적발굴관 가설 및 철거 공사	수의계약	5,720	▼▼디자인	
4	2018-02-01	프로젝트 展 전시설계 및 패널 제작	수의계약	20,273	(주)◁◁◁◁◁◁	4건 단일공사
5	2018-02-01	프로젝트 展 전시실 및 전시 보조물 설치	수의계약	20,570	(주)◀◀◀◀◀	
6	2018-02-02	프로젝트 展 전시연출 및 영상 설치	수의계약	9,680	마이디자인	
7	2018-04-05	프로젝트 展 전시실 및 전시 보조물 철거	수의계약	7,590	(주)◀◀◀◀◀	
8	2018-02-02	프로젝트 展 전시사진 한지인화	수의계약	11,446	▷▷	4건 단일공사
9	2018-02-02	프로젝트 展 사진인화 및 액자 제작	수의계약	13,002	(주)▶▶▶팩토리	
10	2018-02-02	프로젝트 展 사진액자 및 족자 제작	수의계약	8,800	◎◎ 액자	
11	2018-02-02	프로젝트 展 사진인화 및 액자 제작	수의계약	6,281	◆◆◆	
12	2018-02-05	프로젝트 展 [월月:성城] 사진 설치물(에폭시) 제작	수의계약	19,250	▣▣▣사진연구소	2건 단일공사
13	2018-04-20	사진인화 및 액자제작(프로젝트 展 [월月:성城] 경주전시)	수의계약	10,450	(주)●●●컴퍼니	
14	2018-04-24	전시설계 및 패널제작(프로젝트 展 [월月:성城] 경주전시)	수의계약	16,400	●●●●●	4건 단일공사
15	2018-04-24	전시실 가벽제작(프로젝트 展 [월月:성城] 경주전시)	수의계약	20,370	(주)≡≡≡≡≡≡≡	
16	2018-04-25	전시연출 및 영상설치(프로젝트 展 [월月:성城] 경주전시)	수의계약	21,400	▤▤▤	
17	2018-05-10	프로젝트 展 [월月:성城] 경주 전시 철거작업	수의계약	7,750	▤▤▤	

다. 사업내용과 업종이 다른 업체와 수의계약

「건설산업기본법 시행령(이하 ‘건설산업법 시행령’이라 한다)」 제7조(건설업의 업종 및 업무내용 등)에 건설업의 업종과 업종별 업무내용을 규정하고 있다.

국립경주문화재연구소는 ‘프로젝트 展 전시실 및 전시보조물 철거’ 등 2개 사업을 [표 8]과 같이 수의계약 하였으며, 계약업체는 당초 전시공사를 수행한 업체이다.

[표 8] 업종에 맞지 않는 업체와 계약 체결한 사업

연번	계약일시	계약명	계약방법	사업금액 (단위: 천 원)	계약업체	비고
7	2018-04-05	프로젝트 展 전시실 및 전시 보조물 철거	수의계약	7,590	(주)◀◀◀◀	인테리어
17	2018-05-10	프로젝트 展 [월月:성城] 경주전시 철거작업	수의계약	7,750	▣▣▣▣	인테리어

하지만 계약업체는 인테리어가 주 업종인 업체로 적격 여부에 대한 검토 없이 철거 관련 업종이 없음에도 계약 체결하였다.

라. 협상에 의한 계약 미흡

1) 입찰 공고 기간 미준수

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제35조(입찰공고의 시기) 제5항의 규정에 따라 협상에 의한 계약의 경우 제안서 제출마감일의 전날부터 기산하여 40일 전에 공고하여야 한다. 다만, 추정가격이 고시금액(2019년 기준 2억 원) 미만인 경우에는 제안서 제출마감일의 전날부터 기산하여 10일 전까지 공고할 수 있다.

국립경주문화재연구소(이하 ‘경주연구소’라 한다)는 협상에 의한 계약의 방법으로 계약을 체결하려면 긴급을 요하는 경우 등 특별한 사유가 없는 한 입찰참가를 원하는 업체들이 제안서 작성 등 입찰 참가 준비를 충분히 할 수 있도록 40일 이상 공고 기간을 부여함이 타당하다.

그러나 경주연구소는 2016.9월부터 2019.11월까지 ‘황룡사지 1976~1983 사진전 도록 및 인쇄물 제작’ 등 총 29건(2,417,720,000원)을 협상에 의한 계약의 방법으로 계약상대자를 결정하며 긴급의 사유로 9~18일 동안만 공고를 실시하였고, ‘빛의 궁궐, 월성 현장개방 행사진행’ 등 6건의 경우 1차 공고 후 단독응찰 등으로 재공고 하면서 10일보다 짧은 6~9일만 공고하였다.

특히 사업예산이 2억 원 이상인 ‘경주출토유물보관센터 전시실 전시공간조성’ 등 3건의 경우에도 12~14일 동안만 공고를 실시하였다.

2) 평가항목별 최고·최저 점수 차이 과다

「문화재청 협상에 의한 계약 제안서 평가 업무처리 규정(문화재청 예규 202호)」(이하 ‘업무처리 규정’이라 한다) <별표 4-2>에 [표 9]와 같이 각 평가 등급별 환산율이 제시되어 있다.

[표 9] 문화재청 협상에 의한 계약 제안서평가 업무처리 규정 <별표 4-2> 등급별 환산율

등 급	A(매우우수)	B(우수)	C(보통)	D(미흡)	E(매우미흡)
환산율	100%	90%	80%	70%	60%

그러나 경주연구소는 제안서 평가 시 [표 10]과 같이 각 평가 등급별 환산율로 평가를 실시하였고, 이런 경우 개별 평가항목에 대한 최고점수와 최저점수의 차가 과도하여 특정인의 평가점수가 평가결과 미치는 영향이 중대하므로 평가의 객관성을 담보되었다 볼 수 없다.

[표 10] 국립경주문화재연구소 제안서평가 시 평가 등급별 환산율

배점한도	구 분				
	최우수	우수	보통	미흡	부적합
30	30~25	24~20	19~15	30~10	9~1
20	20~18	17~15	14~12	11~9	8~1
15	15~13	12~9	8~6	5~3	2~1

3) 제안서 평가 위원 수 부적정

업무처리 규정 제4조(평가위원회의 구성)제2항과 제4항에 따라 사업예산액이 5천만 원 이상 ~ 1억 원 미만인 경우는 평가위원을 5명 이상으로, 1억 원 이상 3억 원 미만인 경우는 평가위원을 6명 이상으로 구성하여야 하며, 이때 외부위원을 과반수로 구성하여야 한다.

경주월성 발굴조사 유구기록화(3D스캐닝) 건의 제안서평가(2017.9.19.)를 실시하며, 사업예산이 69,500,000원이므로 평가위원을 5명 이상으로 구성하여야 함에도 4명으로 평가위원을 구성·평가를 실시하였고, ‘경주 월성(해자) 축조연대 규명을 위한 연대측정학적 분석 연구 용역’ 건은 사업예산이 174,414,000원이므로 평가위원을 6명 이상으로 구성하여야 함에도 5명으로 평가위원을 구성·평가를 실시(2018.3.30.)하였으며, ‘경주월성 해자지구 유구 3D스캔 및 도면화 작업’ 건의 경우에는 내부와 외부 위원을 동수로 구성하여 평가를 실시(2016.10.12.)하였다.

마. 물품 검수 미흡

「물품구매(제조)계약 특수조건」(조달청지침 제3818호) 제2조(용어의 정의)제2호와 제4호에 따르면 ‘검사’란 계약목적물이 관련법령에 적합하고 구매규격·시방서대로 제조·설치되어 있는지 여부를 검사공무원이 확인하는 것이고, ‘검수’란 검사에 합격한 계약목적물이 손상 또는 훼손품이 없고 계약서 또는 납품서류 상의 수량대로 납품되었는지 여부를 물품출납공무원이 확인하는 것이다.

경주연구소는 기획운영과는 물품의 계약 후 감독공무원 및 검사공무원을 임명하며, 학예연구실 발주 사업인 경우 감독공무원을 담당학예연구사로 검사공무원은 학예연구실장으로 임명하였고, 계약 완료 후 검사공무원인 학예연구실장이 물품에 대한 검사를 실시하였다.

그러나 경주연구소는 상기와 같이 물품검사를 완료하였으면 물품담당공무원에게 해당 물품에 대한 검수를 하도록 요청하여야 함에도 이를 요청하지 않고, 수탁사업인 경우에는 학예연구실장이 검수를 실시하였고, 보호기금인 경우에는

감독공무원이 검수를 실시하였다.

관계기관 의견 국립경주문화재연구소는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「건설산업기본법 시행령」, 「물품구매(제조)계약 일반조건」, 「문화재청 협상에 의한 계약 제안서 평가 업무처리 규정」을 준수하여 업무를 처리하겠으며, 향후 회계 교육 시 전 직원 대상으로 수의계약에 대한 교육을 집중적으로 실시하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 국립경주문화재연구소장은 수의계약 및 협상에 의한 계약 체결 시와 물품 검수 시 관련 규정을 준수하시기 바랍니다.(기관주의)

문 화 재 청

시 정(환수)

제 목 공사 완료 시 보험료 정산 미 실시
관 계 기 관 국립경주문화재연구소
내 용

「건설산업기본법 시행령」 제26조의2(보험료 등의 비용 명시 및 정산)제2항 및 제3항의 기준에 따르면 발주자(하도급의 경우에는 수급인을 포함)는 건설공사를 도급 받은 건설업자가 보험료 등을 부담하였는지 여부에 관하여 확인할 수 있으며, 확인 결과 도급금액산출내역서에 명시된 「국민연금법」에 따른 국민연금보험료, 「국민건강보험법」에 따른 건강보험료 및 「노인장기요양보험법」에 따른 노인장기요양보험료가 실제로 지출된 보험료보다 많은 경우에는 그 초과하는 금액을 정산할 수 있도록 규정되어 있다.

기획재정부 계약예규 「정부 입찰·계약 집행기준」(이하 ‘집행기준’이라 한다) 제94조(대가지급시 정산절차 등)제2항의 규정에 따르면 계약담당공무원은 계약대가의 지급청구를 받은 때에는 하도급계약을 포함하여 해당 계약 전체에 대한 보험료 납부여부를 최종 확인하여야 하며, 이를 확인 후 입찰공고 등에 고지된 국민건강보험료 등의 범위 내에서 최종 정산하도록 규정되어 있다.

또한 집행기준 제94조제3항의 규정에 따르면 일용근로자는 해당 사업장단위로 기재된 납입확인서의 납입금액으로 정산하고, 생산직 상용근로자(직접노무비 대상에 한함)는 소속회사에서 납부한 납입확인서에 의하여 정산하되 현장인 명부 등을 확인하여 해당 사업장 계약이행기간 대비 해당 사업장에 실제로 투입된 일자를 계산(현장명부 등 발주기관이나 감리가 확인한 서류에 의함)하여 보험료를 일할 정산하도록 규정되어 있다.

국립경주문화재연구소(이하 ‘경주연구소’라 한다)는 2016년 12월 계약 체결한

‘국립경주문화재연구소 별관 내진보강공사’ 등 2건에 대하여 보험료 납부여부를 최종 확인하고 정산하여야 하나, 확인 없이 준공처리 하였다.

[표 11] 공사 완료 시 보험료 미정산 현황

(단위: 원)

계약 일자	건명	준공 일자	지급금액	보험료 미정산 금액	환수금액	비고
2016. 12.12.	국립경주문화재연구소 별관 내진보강공사	2017. 01.20.	80,000,000	409,698	549,360	
2017. 12.26.	경주출토유물보관센터 항온항습챔버 설치공사	2018. 02.13.	149,576,290	586,754	786,780	
소 계			229,576,290	996,452	1,336,140	

따라서 경주연구소는 관련 규정에 따라 ‘국립경주문화재연구소 별관 내진보강공사’ 등 2건에 대하여 미정산된 국민연금보험료, 건강보험료 및 노인장기요양보험료 1,336,140원(일반관리비, 이윤, 부가가치세 등 포함)을 환수하여야 한다.

관계기관 의견 국립경주문화재연구소는 보험료 미정산 금액에 대하여는 해당 업체를 통하여 환수조치하고, 향후 업무처리시에는 「건설산업기본법 시행령」, 「정부입찰·계약 집행기준」을 준수하여 업무를 처리하겠으며, 향후 회계 교육 시 전 직원 대상으로 공사비 정산부분 등에 대한 교육을 집중적으로 실시하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 국립경주문화재연구소장은 ‘국립경주문화재연구소 별관 내진보강공사’ 등 2건과 관련하여 미정산된 국민연금보험료, 건강보험료 및 노인장기요양보험료 1,336,140원(일반관리비, 이윤, 부가가치세 등 포함)을 환수하시기 바랍니다.

[시정(환수)]

문 화 재 청

시 정(환수)

제 목 보고서 발간 지연
관 계 기 관 국립경주문화재연구소
내 용

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제13조, 제14조 및 같은 법 시행규칙 제67조에는 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사, 제조, 용역 등의 계약을 체결한 경우에 필요하다고 인정하면 계약서, 설계서, 그 밖의 관계 서류에 의하여 직접 감독·검사하거나 소속 공무원에게 위임하여야 하며, 감독·검사한 자는 계약이행의 내용이 당초의 계약내용에 적합하지 아니한 때에는 그 사실 및 조치에 관한 의견을 감독조서 또는 검사조서에 기재하여 소속 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원에게 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

국립경주문화재연구소는 「경주 쪽샘지구 신라고분 X」과 「경주 쪽샘지구 신라고분 XI」 보고서의 발간에 대하여 [표 12]와 같이 계약을 체결하였으나, 확인 결과 계약 완료 기간이 지난 감사 기간('19.12.13.) 중 보고서의 납품이 완료되지 않았다.

[표 12] 경주 쪽샘지구 신라고분 X·XI 발간계약 내역

계약명	계약기간	계약금액 (단위: 천 원)	계약상대자	발간규격	감독공무원
경주 쪽샘지구 신라고분 X 발간	'19.10.22~11.30	26,100	☐☐미디어	A4, 국배판, 4도 국문 500부, 330면	정대홍
경주 쪽샘지구 신라고분 XI 발간	'19.10.22~11.30	29,500	☐☐☐☐	A4, 국배판, 4도 국문 500부, 420면	정대홍

상기와 같이 책자가 납품되지 않았으면 감독공무원은 계약상대자에게 신속한 납품을 요구하고 납품 지연 기간에 대한 지체상금²⁾을 부과함이 타당하였으나, 이러한 조치를 취하지 않았다.

2) 2019.12.13. 기준으로 신라고분 X건의 경우 313,200원, 신라고분 XI건의 경우 354,000원의 지체상금이 발생하였음

관계기관 의견 국립경주문화재연구소는 ‘경주 쪽샘지구 신라고분 발굴조사 보고서 X·XI 발간’ 계약 관련 책자 납품 지연 건에 대해서는 해당 업체에 납품을 촉구하는 한편 최종 납품시점을 기준으로 지체된 기간을 계상하여 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「물품구매(제조)계약 일반조건」 등 관계 법령에 따라 지체상금을 부과토록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 국립경주문화재연구소장은 ‘경주 쪽샘지구 신라고분 발굴조사 보고서 X 발간’ 등 2건과 관련하여 관련법령에 따라 지체상금 667,200원을 부과하시기 바랍니다.[시정(환수)]

문 화 재 청

통 보

제 목 관사 임차보증금 보전방안 마련 필요
관 계 기 관 국립경주문화재연구소
내 용

「부동산등기법」(이하 ‘등기법’이라 한다) 제3조(등기할 수 있는 권리 등) 및 제4조(권리의 순위)에 따르면 부동산의 소유권, 지상권, 지역권, 전세권, 저당권, 권리질권, 채권담보권, 임차권의 어느 하나에 해당하는 권리의 보존, 이전, 설정, 변경, 처분의 제한 또는 소멸에 대하여 등기할 수 있도록 규정되어 있으며, 같은 부동산에 관하여 등기한 권리의 순위는 법률에 다른 규정이 없으면 등기한 순서에 따른다고 규정되어 있다.

「국가채권 관리법」(이하 ‘채권법’이라 한다) 제18조(담보 제공 등의 요구)의 규정에 따르면 채권관리관은 채권을 보전하기 위하여 법령 또는 계약에서 정하는 바에 따라 채무자에게 담보 제공이나 보증인을 세울 것을 요구하여야 하며, 필요한 경우에는 담보의 보충 또는 보증인의 변경이나 그 밖의 담보 변경을 요구하도록 규정하고 있으며, 담보 제공이 있을 때에는 지체 없이 그 담보권의 설정에 관하여 등기 또는 등록을 하거나 그 밖에 제3자에게 대항할 수 있는 요건을 갖추어야 한다고 규정되어 있다.

국립경주문화재연구소(이하 ‘연구소’라 한다)는 2018년 7월 경상북도 경주시 노서동에 소재한 다가구주택 ㉮㉮㉮ 403호(이하 ‘㉮㉮㉮’라 한다)를 직원 관사로 임차하기 위하여 직원 관사 임차 변경계약³⁾을 체결하면서 임차보증금 채권을 보전하기 위하여 해당 물건의 실거래가격 조사 또는 감정평가 의뢰를 통해 선순위 근저당 채권최고액을 제외한 임차보증금 회수가 가능한지를 검토하여야 하며, 전세권

3) 2018년 4월 23일 보증금 40,000천 원 및 월세 150천 원에 임차계약을 체결한 후 2018년 7월 18일 보증금 80,000천 원으로 임차계약을 변경하였다.

설정만으로 임차보증금 채권을 보전하기 어려울 때는 임대인에게 다른 재산에 대하여 담보 제공을 요구하거나 이행보증보험증권 징수 등 별도로 제3자에게 대항할 수 있는 요건을 갖추어야 한다.

[표 13] 〰〰〰 관사 임차 현황

(단위: 천 원)

계약 일자	물건	면적	소유자	임차금액	계약기간	선순위 근저당액	비고
2018. 07.18.	〰〰〰 403호	92㎡	〰〰〰	80,000	2018.04.23. ~ 2022.04.22.	416,000	

[표 14] 〰〰〰 임차보증금 회수 가능여부 - 공시지가 기준

(단위: 천 원)

물건			공시지가 ⁴⁾			선순위 근저당액	관사 면적에 따른 회수 가능 임차보증금액	비고
명칭	대지면적	건물 연면적	대지	건물	소계			
〰〰〰	250㎡	774.12㎡	148,900	547,000	695,900	416,000	33,264	

그러나 연구소는 선순위 근저당설정액이 있어 임의경매 등이 개시될 경우 등기법 등에 따라 임차보증금 일부 또는 전부를 회수하지 못할 가능성이 있음에도, 실거래가격 조사 또는 감정평가를 통하여 〰〰〰의 정확한 가격을 산정한 뒤 임차보증금 회수 가능성을 검토하여 채권보전에 필요한 담보를 추가로 요청하는 등 별도의 채권보전조치를 하지 않은 채 계약을 체결하였으며, 임대차 계약 체결 이후 전세권 설정만 한 뒤 현재까지 제3자에게 대항할 수 있는 요건을 갖추지 않고 있다.

관계기관 의견 국립경주문화재연구소는 관사계약 시 「부동산등기법」, 「국가채권 관리법」을 준수하여 처리하고 관계직원을 대상으로 교육을 실시할 예정이며, 향후 관사 임차보증금 보전방안 마련을 위해 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 국립경주문화재연구소장은 관사 임차보증금 보전방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

4) 부동산 공시가격 알리미(www.realtyprice.kr) 참조

문 화 재 청

통 보

제 목 간행물 발간 시 배포 및 보관 미흡
관 계 기 관 국립경주문화재연구소
내 용

국립경주문화재연구소(이하 ‘경주연구소’라 한다)는 2016년부터 2019년까지 [표 15]와 같이 보고서·도록 등 총 59종의 간행물을 제작하였다.

[표 15] 국립경주문화재연구소 간행물(보고서·도록) 제작 건수(2016 ~ 2019)

년 도	2016	2017	2018	2019	합계
제작건수	16	14	13	16	59

가. 간행물 배포 계획 사전 수립 및 배포처 선정 미흡

「문화재청 간행물 관리 지침(문화재청 훈령 제440호)」 제5조(발간부서) 및 제7조(발간계획의 수립)에 따라 발간부서의 장은 간행물의 발간부수, 배포처, 배포수량의 적정 관리 등의 임무를 수행하며, 발간 간행물의 배포처 선정, 배포부수 등 배포기준의 적합성을 고려하여 발간계획을 수립하여야 하고, 제12조(간행물의 배포기준) 제3항에 따라 문화재청과 그 소속기관의 장을 포함한 소속공무원, 법정 납본의무기관이 아닌 소속기관을 간행물 배포계획에 포함할 때에는 업무수행 상 직접적으로 필요한 경우로 한정하도록 하였다.

또한 문화재청 간행물 발간부수 절감 계획(정보화담당관실-757, 2013.4.22.) 및 간행물(보고서 등) 발간·배포 시 유의사항 협조요청(국립문화재연구소 행정운영과-4499, 2013.11.19.)에 따르면 간행물 발간 시 ▲ 사전 수요조사 및 발간 간행물 특성을 고려하여 간행물별 적정 배포처를 선정하고, ▲ 500부 이상 발간 간행물의 경우 발간등록번호 신청 시 배포처 목록 제출을 의무화하였다.

경주연구소는 간행물 발간 계약 발주 전 상기의 지침 등에 따라 수요조사를 실시한 후 배포처 및 보유 수량 등을 고려하여 발간 부수를 결정하여 적정 수량만을 제작하여 보관·배포함이 타당하였다.

[표 16] 발간부수 별 제작 건수(2016 ~ 2019)

발간부수	200	300	500	700	800	1000	2000	합계
제작건수	6	6	22	1	9	13	1	59

경주연구소는 간행물의 발간 계획 수립 시 보고서 배포처에 대하여 대략적으로 계획을 수립⁵⁾하여 발주하나 2019년 기간 중 발간 계획을 수립한 9건에 대해 조사한 결과 ▲ 4건의 경우 배포계획을 미수립하였고, ▲ 계획을 수립한 경우라도 ‘천마총 발굴조사의 기록’ 발간 건⁶⁾의 경우에는 사전에 배포계획이 수립되었다 볼 수 없고, ▲ ‘대구·경북지역 매장문화재 발견신고 사례집(우연한 발견)’의 경우 800부가 발간(2019.6.28.)된 이후 별도로 배포계획을 수립(2019.11.11.)하여 총 495부를 배포하였으나, 305부에 대하여는 별도의 배포계획이 수립되지 않았다.

특히 2015년 발간된 ‘경주 남산 열암곡마애불상 정비보고서’의 경우에 500부를 발간하여 500부에 대한 배포계획(우편발송 305부, 직접배포 195부)을 수립(2015.3.31.) 하였으며, 334권이 [그림 1]과 같이 적재되어 있고, [표 17,18]과 같이 1984년 이후 총 43건의 발간물이 100권 이상 보관되고 있는 등 발간계획을 수립 시 배포 계획 등이 충분히 검토되었다고 보기 어렵다.

또한 경주연구소는 간행물 발간 후 의무배포처 등과 관련 외부 기관 등에 배포하고 남은 수량에 대하여는 행정포탈 내 메모 등을 통해 문화재청 직원들에게 수요 조사를 실시한 후 배포하고 있으나, 업무 수행 상 직접적으로 필요한 직원들로 배포자를 선정하였다 볼 수 없어 배포 대상의 선정 또한 미흡하였다.

5) 「한성에서 만나는 신라 월성 전시도록 / 1,000부」의 경우 배포 계획을 ①연구소 국내외 방문자 상시배포 900부 ②자료실 보관: 100부로 수립하였고 「경주 황룡사지 발굴조사보고서 II / 500부」의 경우 ①국공립도서관 및 지자체 300부 ②문화재청 및 유관기관 100부, 자료실 보관 100부로 수립하였음
6) ①의무배포 29부 ②문화재관련기관 411부(수요조사실시) ③보관용 60부

나. 간행물 보관 부수 및 보관처 개선 필요

[그림 1] 간행물 보관장소(본관 2층과 지붕 사이) 및 일부 간행물 적재 장면



경주연구소는 자체 발간한 간행물 중 일부를 보관하고 있으나, 자료보관 공간 등이 부족하여 자료실 외에 2층과 지붕 사이의 공간에 책장을 설치하여 보관하고 일부는 적재하는 등 그 보관 현황은 [표 17,18]과 같다.

[표 17] 발간연도별 보관 건수

년도	1984 ~ 1990	1991 ~ 2000	2001 ~ 2010	2011 ~ 2019	합계
보관건수	8	43	69	124	244

[표 18] 단일 발간물 보관권수별 보관 건수

보관권수	1 ~ 50권	51 ~ 100권	101 ~ 200권	201권이상	합계
보관건수	129	72	36	7	244
총권수	3,951	5,170	4,787	1,777	15,685

그러나 해당 공간은 별도의 전기시설이 없고 냉·난방 및 습도조절 등이 불가능하여 간행물의 보관장소로는 부적합하며, 간행물별 보관 권수 또한 일정하지 않아 배포계획 수립 시 적정 수량만을 보관본으로 정할 필요가 있다.

관계기관 의견 국립경주문화재연구소는 「문화재청 간행물 관리 지침(문화재청 훈령 제440호)」 과 문화재청 간행물 발간부수 절감 계획(정보화담당관실-757, 2013.4.22.) 및 간행물(보고서 등) 발간·배포 시 유의사항 협조요청(국립문화재연구소 행정운영과-4499,

2013.11.19.) 등 관련 지침을 준수하여 보고서 등 책자 발간 업무를 처리하겠으며, 기 보관하고 있는 책자는 내·외부 수요조사를 통해 필요한 곳에 배포하여 적정 수량만 보관하고, 보관처는 장기적으로 예산을 확보하여 적합한 장소를 마련토록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 국립경주문화재연구소장은 간행물 발간 시 관련 지침을 준수하고, 간행물 보관 부수 및 보관처를 개선하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)