

자체감사

감사결과 처분요구서

[국립나주문화재연구소]

2019. 12.



문화재청

목 차

I. 감사실시 개요

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

II. 감사결과 처분요구 명세

1. 수의계약 요청 시 예정가격 산정 부적정(기관주의)	5
2. CCTV 설치·운영 규정 현행화 필요(통보)	7
3. 시험연구비 및 피복비 집행 부적정(기관주의)	9
4. 유물 사진촬영 용역 시 과업수량 명확한 기준 제시 필요(통보)	13
5. 유물 제작 체험 프로그램 운영(모범사례)	16

I. 감사실시 개요

1. 감사목적

국립나주문화재연구소는 세계문화유산인 화순·고창군의 고인돌유적과 영산강유역의 대형옹관 고분군, 전방후원형(장고형) 고분, 전남 서남해안의 중요 유적 등 고구려·백제·신라·가야와는 다른 특성을 보여주는 호남지역의 고대 마한문화를 조사·연구하는 기관으로, 이전 자체종합감사는 2016. 9. 26.부터 9. 30.까지 5일간 실시한 바 있으며, 「문화재청 감사규정」에 따라 3년 주기로 실시하는 자체종합감사 대상 기관에 해당되어 감사를 실시하였다.

2. 감사대상기관

이번 감사는 국립나주문화재연구소를 대상으로 실시하였다.

3. 감사중점

감사 중점사항으로는 호남·제주권역 문화유적에 대한 기초 및 정밀 학술조사 추진의 적정성, 문화유적의 보존·정비·활용에 대한 국·내외 학술자료 제공 및 교류 실태, 출토유물의 보존처리·분석 및 관리 실태, 문화재 학술연구·조사보고서 발간을 통한 연구성과의 보급·활용 실태, 공사·용역·물품의 계약 및 지출의 적정성, 적극행정 및 예산절감 모범사례 발굴 등 기관운영 전반에 대하여 점검하였다.

4. 감사실시 과정 및 결과 처리

이번 감사는 2019. 9. 23.부터 9. 27.까지 5일간 법무감사담당관실 감사인원 2명을 투입하여 감사를 실시하였다. 감사결과 위법·부당한 사항과 관련하여 2019. 9. 27. 국립나주문화재연구소 소장 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 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사결과 처분요구 명세: 별첨

문 화 재 청

기관주의

제 목 수의계약 요청 시 예정가격 산정 부적정
관 계 기 관 국립나주문화재연구소
내 용

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령(이하 ‘국가계약법 시행령’이라 한다)」 제9조(예정가격의 결정기준)제1항에 따르면 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 거래실례가격, 원가계산에 의한 가격, 표준시장단가, 감정가격, 유사한 물품·공사·용역 등의 거래실례가격 또는 견적가격을 기준으로 하여 예정가격을 결정하여야 하며, 국가계약법 시행령 제30조(견적에 의한 가격결정 등)제1항에 따르면 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 수의계약을 체결하고자 할 때에는 2인 이상으로부터 견적서를 받도록 규정하고 있다.

또한 국가계약법 시행령 제30조제6항에 따르면 제출받은 견적서에 기재된 견적가격이 예정가격의 범위에 포함되지 아니하는 경우 등 계약상대자를 결정할 수 없는 때에는 다시 견적서를 제출받아 계약금액을 결정하도록 하고 있다.

[표 1] 수의계약 체결 현황

(단위: 천 원 / 천 원이하 반올림)

계약일자	계약명	계약자	견적금액		예정가격 (계약요청 금액)	계약 금액	비고
			수의계약 업체 견적가	비교 견적가			
2017.10.20.	호남의 자기소, 도기소-나주목편 발간	(주)□□□ □□□	8,058	9,920	8,333	7,200	
2018.06.14.	대형옹관 제작기술 복원 실험 과정 영상 촬영	▣▣▣▣▣▣▣	11,880	14,630	14,080	11,000	
2019.03.28.	대형옹관 생산유통 네트워크 복원연구 관련 유물 3D스캔	주식회사 ■□■□■	10,110	14,300	10,200	9,650	

따라서 수의계약을 체결하고자 할 때에는 업체로부터 제출받은 견적가격 내에서 예정가격을 결정하여야 하나, 국립나주문화재연구소는 [표 1]과 같이 2017년

10월부터 2019년 3월까지 계약 체결한 ‘호남의 자기소, 도기소-나주목편 발간’ 등 3건에 대하여 수의계약 대상 업체의 견적가격보다 높게 계약요청 하였다.

비록 3건 모두 최종 계약단계에서 견적금액보다 낮은 금액으로 계약 체결 하였지만 견적금액보다 높은 금액을 예정가격으로 결정한 것은 적절치 않다.

조치할 사항 국립나주문화재연구소장은 수의계약 체결 시 견적가격이 예정 가격보다 높을 경우 다시 견적서를 제출받아 계약금액을 결정하는 등 관련 규정을 준수하시기 바랍니다.(기관주의)

문 화 재 청

통 보

제 목 CCTV 설치·운영 규정 현행화 필요
관 계 기 관 국립나주문화재연구소
내 용

개인정보의 처리 및 보호에 관한 사항을 정함으로써 개인의 자유와 권리를 보호하고, 나아가 개인의 존엄과 가치를 구현함을 목적으로 한 「개인정보 보호법」 제25조(영상정보처리기기의 설치·운영 제한)제7항 및 「개인정보 보호법 시행령」 제25조(영상정보처리기기 운영·관리 방침)제1항에 따라 영상정보처리기기운영자는 ▲영상정보처리기기의 설치 근거 및 설치 목적 ▲영상정보처리기기의 설치 대수, 설치 위치 및 촬영 범위 ▲관리책임자, 담당 부서 및 영상정보에 대한 접근 권한이 있는 사람 ▲영상정보의 촬영시간, 보관기간, 보관장소 및 처리방법 ▲영상정보처리기기운영자의 영상정보 확인 방법 및 장소 ▲정보주체의 영상정보 열람 등 요구에 대한 조치 ▲영상정보 보호를 위한 기술적·관리적 및 물리적 조치 ▲그 밖에 영상정보처리기기의 설치·운영 및 관리에 필요한 사항을 포함한 영상정보처리기기 운영·관리 방침을 마련하여야 한다.

또한 행정안전부에서는 공공기관의 영상정보처리기기 설치·운영 및 개인영상정보 보호에 대하여 공공기관이 준수하여야 할 사항을 업무담당자가 쉽게 이해할 수 있도록 기준을 제시하고자 「공공기관 영상정보처리기기 설치·운영 가이드라인」을 배포하였다.

국립나주문화재연구소(이하 ‘연구소’라 한다)는 CCTV 설치·운영에 있어 연구소가 준수할 사항을 정함으로써 업무의 적정한 수행을 도모하고 국민의 권익 보장에 이바지함을 목적으로 「국립나주문화재연구소 CCTV 설치·운영 규정」(이하 ‘규정’이라 한다)을 제정하였으며, 규정 제5조(설치현황, 규정의 공고 등)제1항제3호에 따르면

설치·운영되는 CCTV 카메라는 총26대이다.

그러나 연구소에서 자체 운영하고 있는 CCTV 설치·운영 대수는 2019년 9월 현재 총37대로 규정 현행화가 필요하다.

관계기관 의견 2019년 9월 현재 연구소 홈페이지를 통해 담당자, CCTV 열람 방법, 현행화한CCTV 대수, 촬영 범위 등을 공개하고 있으나 규정의 별표는 현행화 되어 있지 않음으로 현행화하여 공개하도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 국립나주문화재연구소장은 「국립나주문화재연구소 CCTV 설치·운영 규정」을 현황에 맞도록 정비하시기 바랍니다.(통보)

문 화 재 청

기관주의

제 목 시험연구비 및 피복비 집행 부적정
관 계 기 관 국립나주문화재연구소
내 용

가. 시험연구비 집행 부적정

국립나주문화재연구소(이하 '연구소'라 한다)는 매년 문화재보호기금의 문화유산 조사연구(R&D) 마한문화권 유적조사연구 사업 시험연구비(210-13목)를 지출하고 있다.

기획재정부 「예산 및 기금운용계획 집행지침」 등에 따르면 시험연구비(210-13목)는 시험연구에 직접적으로 관련된 경비(일용임금, 일반수용비, 공공요금 및 제세, 피복비, 임차료, 유류비, 시설장치 유지비, 재료비, 여비)에 한하여 집행하도록 규정하고 있다.

또한 국립문화재연구소 「시험연구비 집행지침」에 따르면 시험연구비를 구성하는 운영비 및 국내여비에 부족이 생겼을 경우 예산의 10% 범위 내에서 부서 자체적으로 비목을 변경하여 집행 할 수 있으며, 10% 이상 비목을 변경할 경우에는 예산담당 및 회계담당 부서의 사전 협의(공문 결재 시 협조)를 받도록 하고 있다.

특히 예산 집행의 투명성 제고를 위해 시험연구비 사용범위를 구체적으로 명시하여 2018. 7. 2. 「시험연구비 집행지침」을 개정 통지하였다.

따라서 연구소 학예연구실은 시험연구비 중 운영비를 10% 이상 비목 변경할 경우에는 예산부서 및 회계부서와 사전 협의(공문 결재시 협조)를 받는 등 예산 집행의 투명성 제고에 노력하여야 한다.

그러나 연구소의 2016년부터 2019년까지 시험연구비 중 일반수용비 집행 현황을 파악한 결과 [표 2]와 같이 일반수용비가 매년 당초 예산보다 10%이상 초과 집행이

발생하였음에도 불구하고, 2016년은 회계부서와 협의 없이 내부결재를 통해 세목간 변경을 하였고, 2017년은 초과집행에 대한 내부결재 없이 자체적으로 비목 변경 하였으며, 2018년은 초과 집행 후 '18.12.24. 사후 변경 조정하는 등 관련 규정을 준수하지 않았다.

[표 2] 시험연구비 중 일반수용비 초과집행 시 사전협의 현황

(단위: 천 원)

연도	예산(A)	집행(B)	초과집행액		사전 협의 여부
			초과액(B-A)	비율(%)	
2016	205,893	255,028	49,135	23.9	'16.1.26 세목간 변경(205,893→247,893) 시 예산부서 협의 없이 진행
2017	247,230	302,057	54,827	22.2	세목간 변경 문서 없음
2018	258,871	355,352	96,481	37.3	초과집행 후 '18.12.24 사후 조정
2019	343,910	253,308	△90,602	△26.3	'19. 9월 기준

한편 「시험연구비 집행지침」 개정('18.7.2) 이후 '2018년도 가야문화권 문화유산 탐방 행사 여비' 등 시험연구와 직접적으로 관련이 없는 비용이 15건, 2,301,740원이 집행되었다.

나. 피복비 집행 부적정

기획재정부 「예산 및 기금운용계획 집행지침」에 피복비(210-03목)는 「국가공무원 복무규정」 제8조의2(복장 및 복제 등)에 따라 해당 업무를 직접 담당하고 있는 자로서 제복착용이 불가피한 경우에 지급하고 기타 지원요원 등에게 확대 지급하지 아니하도록 규정되어 있다.

따라서 연구소는 상기 집행지침에 따라 해당 업무를 직접 담당하고 있는 직원에 한하여 업무성격상 적합한 작업복(제복)을 구입·지급하여야 하고, 개인 목적의 용도로 구입하지 않도록 하여야 한다.

[표 3] 국립나주문화재연구소 피복 구입 현황(2017~2019년)

구입일자	구입목적	품명	금액 (천 원)	지급대상자	비고
2017.9.18	현장 업무 수행 및 업무 효율성 확보	작업복 (자켓)	5,400	전 직원 36명	
2018.2.26	호남 동부 지역 가야유적 현지조사	작업복 (자켓)	4,860	▣▣▣ 및 ▤▤▤ 직원 18명	기관마크 식별 곤란
2019.5.13	현장업무 수행 및 업무 효율성 확보	작업복 (자켓)	2,992	▣▣▣ 및 ▤▤▤ 직원 22명	3가지 색상 기관마크 없음
		작업복 (조끼)	1,386	▣▣▣ 및 ▤▤▤ 직원 22명	2가지 색상
		작업화	5,610	▣▣▣ 및 ▤▤▤ 직원 22명	-

그러나 연구소에서 2017년부터 2019년 9월까지 피복비 집행 현황을 파악한 결과, 해당 업무를 직접 담당하고 있는 직원 이외에 기타 지원요원 등에게는 확대 지급하지 아니하여야 함에도 연구소 전 직원 36명에게 작업복을 구입·지급하였다.

또한 기관의 대외 홍보 및 품위 유지를 고려하여 외부 현장 활동에 사용되는 피복에는 외부인이 쉽게 기관 식별이 가능하도록 작업복에 기관마크를 부착하고 복장에 통일성을 기하여야 하나, 2019년 구입한 자켓과 조끼는 각각 3가지와 2가지의 색상으로 구입하여 통일성을 기하지 않았으며, 자켓의 경우 기관마크가 부착되어 있지 않아 개인용으로 사용될 소지가 있다.

관계기관 의견 연구소는 ‘가’항 시험연구비 집행 부적정에 관하여 시험연구와 직접적 관련성 없는 비용 집행에 대해서는 지방소의 일반회계 국내여비가 연 23백만 원 소요되는 반면에 예산은 연 2백만 원 밖에 책정되어 있지 않아 불가피하게 지출된 부분으로 본소에서 2019. 8월 기금운용계획 변경을 추진·완료함에 따라 향후 지방소에서의 이런 시험연구비 부적정 집행 문제는 발생되지 않을 것으로 사료되며, 시험연구비 내 10% 이상 비목 변경 시 회계부서 등과 사전 협의 없이 이루어진 집행에 대해서는 향후 내부 교육 등을 통해 관련 지침을 철저히 준수하겠다는 의견을 제시하였다.

또한 '나'항 피복비 집행 부적정에 대하여는 작업복(제복)의 지급 대상을 해당 업무의 수행과 직접적으로 관련한 직원으로 하고, 기관의 대외 홍보 및 품위 유지를 위해 외부인이 쉽게 식별할 수 있는 기관 마크의 부착과 색상의 통일성을 기하도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 국립나주문화재연구소장은 시험연구비 중 운영비를 10% 이상 비목 변경할 경우에는 예산부서 및 회계부서와 사전 협의를 하는 등 관련 규정을 준수하시기 바라며, 피복비를 집행할 경우에는 집행지침에 적합하도록 예산을 집행하시기 바랍니다.(기관주의)

문 화 재 청

통 보

제 목 유물 사진촬영 용역 시 과업수량 명확한 기준 제시 필요
관 계 기 관 국립나주문화재연구소
내 용

국립문화재연구소에서는 외부에 의뢰하는 원고료, 번역료, 촬영료, 회의(조사)수당 등에 대한 합리적 지급기준을 마련하여 연구성과 향상에 기여할 목적으로 「국립문화재연구소 외부의뢰 대가지급 기준」¹⁾(이하 ‘대가지급 기준’이라 한다)을 시행하면서 국립문화재연구소 소속 전 부서(기관)의 소규모 외부 전문가의뢰 건에 적용토록 하고 있으며 대가지급 기준의 촬영료 기준은 [표4]와 같다.

[표 4] 대가지급 기준 - 촬영료

등 급	단가(1컷)	경력기준	
A등급	70,000원 이하	·국립기관 사진촬영경력	5년 이상(연간 1회 이상)
		·유관기관 사진촬영경력	5년 이상 또는 30회 이상
B등급	50,000원 이하	·국립기관 사진촬영경력	5년 이하
		·유관기관 사진촬영경력	5년 이하 또는 30회 이하

※ 경력은 ISBN이 부여된 발간책자(도록이나 보고서 등)로 증명하여야 함.
※ 단가는 2천만화소 이상 1컷을 기준으로 하며, 후보정작업을 포함함.
※ 노출값만 조정된 같은 사진은 별도로 인정하지 않음.

국립나주문화재연구소(이하 ‘연구소’라 한다)는 2017년 4월부터 2019년 6월까지 ‘나주 정촌고분출토 유물 사진촬영 용역’ 등 5건에 대하여 [표 5]와 같이 계약 체결하였다.

연구소는 촬영료 등 외부 전문가의뢰 건에 대해서는 본소에서 마련한 대가지급 기준을 적용하고 단가 책정을 명확히 하여 용역 계약의 투명성을 확보하여야 함이 타당하다.

1) 외부의뢰[원고료, 번역료, 촬영료, 회의(조사)수당 등] 대가지급 기준 시행[국립문화재연구소 연구기획과-442(2013. 2. 26.)]

[표 5] 유물 사진촬영 용역 계약 현황(500만 원 이상)

(단위: 천 원 / 컷)

계약 일자	계약 방법	계약명	계약 금액	계약업체	과업수량	1컷당 단가	단가 책정 기준(대가 지급기준)	최종 납품 수량	당초 대비 납품 수량
2017. 04.06.	수의 계약	나주 정촌고분출토 유물 사진촬영 용역	15,840	○○○○○ 연구소	360×1컷 =360	44	촬영료 B등급	1,789	4.97배
2017. 04.18.	수의 계약	나주 오량동요지 출토 유물, 대형옹관 복원품 사진촬영	8,200	▣▣▣▣▣ 연구소	200×1컷 =200	44	촬영료 B등급	1,058	5.29배
2018. 06.14.	수의 계약	대형옹관 제작기술 복원 실험과정 사진촬영	10,340	○○○○○ 연구소	235×1컷 =235	44	촬영료 B등급	2,492	10.6배
2018. 06.27.	수의 계약	고분 출토 화살통장식과 장식칼 사진촬영	18,000	○○○○○ 연구소	226×2컷 =452	44	촬영료 B등급	3,686	8.15배
2019. 06.18.	수의 계약	삼국시대 고분 출토 금동신발과 금동관 사진촬영	19,800	○○○○○ 연구소	226×4컷 =400	55	촬영료 B등급	진행중	

그러나 연구소는 상기 계약 현황 중 2019년 6월 18일 계약 체결한 ‘삼국시대 고분 출토 금동신발과 금동관 사진촬영’ 용역은 소요예산 산출내역서에 대가지급 기준(촬영료 B등급 이하) 단가를 적용하면서 대가 기준금액인 50천 원을 초과하는 55천 원으로 계약요청 하였다.

또한 [표 5]와 같이 최근 3년간 사진촬영 용역 현황을 비교해 보면 계약업체에서 사진촬영 용역 성과품들을 당초 과업수량보다 4.97 ~ 10.6배 많게 성과품을 납품되는 것을 확인할 수 있고, 이에 따라 통상적으로 사진촬영 용역 계약 시에는 최종 성과품 납품이 과업수량보다 많게 납품되는 것을 기대할 수 있는 상황이다.

따라서 연구소는 유물수량별 사진컷수를 기존 용역보다 수량이 많게(유물수×2컷, 유물수×4컷 등) 과업을 추진할 경우에는 기존 용역(유물수×1컷)의 과업내용과는 차별성 있게 촬영방법이나 세부기준을 보다 명확히 제시하여 과업의 성과가 충실히 달성 되도록 노력하여야 한다.

그러나 ‘고분 출토 화살통장식과 장식칼 사진촬영 용역’ 및 ‘삼국시대 고분 출토 금동신발과 금동관 사진촬영 용역’의 경우 유물수량별 사진컷수에 대한 명확한 촬영 방법이나 세부 기준을 제시하지 않았고, 유물의 중요도 등에 대해서도 기존 과업

내용과의 차별성이 없이 산출근거만으로 ‘유물수×2컷’ 및 ‘유물수×4컷’을 적용하여 기존보다 2배에서 4배의 계약금액으로 ○○○○○연구소(경상북도 경주시 소재)와 수의계약을 체결함으로 인해 특정업체에 대해 특혜 제공 시비가 발생할 우려가 있다.

관계기관 의견 연구소는 사진촬영 대가기준 내에서 단가를 조정하는 과정에서 세부 과업 내용의 기준과 근거를 명확하게 제시하여 과업을 수행하도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 국립나주문화재연구소장은 유물 사진촬영 용역 수행 시 사진컷수를 기존 용역보다 많게 추진할 경우 촬영방법이나 세부 기준을 보다 명확하게 제시하거나 기존 용역과 차별성 있게 과업내용을 제시하시기 바랍니다.(통보)

문 화 재 청

모범사례

제 목 유물 제작 체험 프로그램 운영
관 계 기 관 국립나주문화재연구소
내 용

국립나주문화재연구소(이하 ‘연구소’라 한다)는 일반국민이 호남권역의 유물을 쉽게 접하고 배울 수 있는 현장 프로그램을 운영하고자 지역문화행사에 적극 참여하여 어린이들이 체험할 수 있는 프로그램을 운영하고, 연구소에 가족 단위를 초청하여 직접 마한의 유물을 만들어 보는 프로그램을 운영하고 있으며 현황은 [표 6]과 같다.

연구소는 2018년 6월에 마한문화축제 행사에 참여하여 ‘고흥 야막고분 투구 만들기’ 프로그램을 운영하여 고흥 야막고분 출토 투구 소개 및 투구 만들기 체험을 진행하였고, 6월과 10월에는 연구소 옹관제작공방에서 ‘대형옹관과 타임캡슐 미니 옹관 제작 체험’ 프로그램을 운영하였다.

또한 2019년도에는 4월부터 10월까지 4회에 걸쳐 연구소 옹관제작공방에서 ‘뚝뚝뚝뚝 가마짓고 옹관을 구워요’ 프로그램을 운영하여 옹관 가마를 짓는 과정과 옹관을 굽는 과정 체험 및 미니 옹관 만들기 체험을 진행하는 등 지역 주민들에게 지역 유물에 대한 역사 인식을 제고하고 마한문화권의 중추적 조사연구기관으로써 역할을 수행하고 있다.

이와 같이 연구소는 적극적인 행정으로 지역 문화유산을 활용한 문화콘텐츠 개발을 통하여 지역축제 및 문화행사에 적극 활용함으로써 지역 문화유산에 대한 지역 주민의 관심을 제고하였기에 모범적인 사례로 판단된다.

[표 6] 유물 제작 체험 프로그램 운영 현황

프로그램명	일시	장소	내용
고흥 야막고분 투구 만들기	'18.6.18.~6.22.	마한문화축제 행사장	- 고흥 야막고분 출토 투구 소개 - 투구 만들기 체험
대형옹관과 타임캡슐 미니옹관 제작 체험	'18.6.18.~6.22. '18.10.18.~10.22.	연구소 옹관제작 공방	- 타임캡슐 미니 옹관 만들기 등
똑딱똑딱 가마짓고 옹관을 구워요	'19.4.17.~4.19. '19.5.15.~5.17. '19.9.25.~9.27. '19.10.22.~10.24.	연구소 옹관제작 공방	- 옹관가마를 짓는 과정과 옹관을 굽는 과정 체험 - 미니옹관 만들기 체험 - 연구소 개소 50주년 기념 대형옹관 공동 제작
옹이·너리와 함께하는 국립문화재연구소 50돌	'19.7.4.~7.6.	연구소 대회의실, 연구소 옹관제작 공방	- 미니옹관 만들기 체험 - 연구소 개소 50주년 기념 대형옹관 공동 제작 - 대형옹관에 50돌 메시지 담기 - 카메라 옹스큐라로 바라본 옹관풍경 담기 - 옹관과 소형토기 관련 옹기작품 전시

[그림] 유물 제작 체험 프로그램 관련 사진



‘똑딱똑딱 가마짓고 옹관을 구워요’ 프로그램 관련 사진



‘옹이·너리와 함께하는 국립문화재연구소 50돌’ 프로그램 관련 사진