

자체감사

감사결과 처분요구서

[현충사관리소]

2019. 8.



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. 용역 예산과목 설정 및 시설장비유지비 예산 집행 부적정 (기관주의)	5
2. 방재시스템 확대 구축 및 야간경비 강화 필요 (통보)	8
3. 현충사 사당 권역 사괴석담장 보수공사 설계변경 등 미흡 (기관주의)	10
4. 수목 현황 관리 미흡 (통보)	12
5. 교육 및 체험 프로그램의 체계적 운영 방안 마련 필요 (개선)	14
6. 문화재수리공사 원가계산 환경보전비 효율 적용 부적정 (시정)	16
7. 안전사고 예방공사의 조속한 직영 추진 및 예산 절감 (모범사례)	18

I. 감사실시 개요

1. 감사목적

현충사는 이순신 장군을 기리는 사당으로 1706년 최초 건립되었다가 철폐된 후 1932년 중건되었으며, 현충사관리소는 현충사를 비롯한 이충무공 유적지와 묘를 보존·관리하고 이순신 장군의 정신과 위업을 선양하는 사무를 관장하는 기관으로, 이전 자체종합감사는 2016. 3. 21.부터 3. 25.까지 5일간 실시한 바 있으며, 「문화재청 감사규정」에 따라 3년 주기로 실시하는 자체종합감사 대상기관에 해당되어 감사를 실시하였다.

2. 감사대상기관

현충사관리소를 대상으로 자체종합감사를 실시하였다.

3. 감사중점

감사중점 사항으로는 이순신 장군 탄신 기념행사 등 각종 행사추진의 적정성, 기탁·기증·수집 유물의 보존·관리 실태, 유적 정비공사, 용역·물품의 계약 및 지출의 적정성, 적극행정 및 예산절감 모범사례 발굴 등에 중점을 두고 기관운영 전반에 대하여 점검하였다.

4. 감사실시 과정 및 결과 처리

이번 감사는 2019.6.17.부터 6.21.까지 5일간 법무감사담당관실 감사인원 3명을 투입하여 감사를 실시하였다. 감사결과 위법·부당한 사항과 관련하여 2019.6.21. 현충사관리소장 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

기 관 주 의

제 목 용역 예산과목 설정 및 시설장비유지비 예산 집행 부적정

관계기관 현충사관리소

내 용

가. 용역 예산과목 설정 부적정

기획재정부는 예산집행의 효율성을 높이기 위하여 매년 예산집행에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장에게 통보하고 있다. 특히 2017년부터 개정·시행하고 있는 일반수용비(210-01) 집행지침은 [표 1]과 같다.

[표 1] 2017년도 예산집행지침(이하 '지침')

현 행		개 정 안	
□ 2016년도 예산 및 기금운용계획 집행지침		□ 2017년도 예산 및 기금운용계획 집행지침	
예산 세목	내용	예산 세목	내용
일반수용비 (210-01)	기타 업무수행과정에서 소규모적으로 발생하는 물품의 구입 및 용역제공에 대한 대가	일반수용비 (210-01)	기타 업무수행과정에서 소규모적으로 발생하는 물품의 구입에 대한 대가

또한 기획재정부는 지침 개정 전에 일반수용비로 집행하였던 '소규모의 용역제공에 대한 대가'를 2017년부터는 일반용역비¹⁾(210-14)를 신설하여 집행하도록 하였다. 따라서 현충사관리소는 2017년부터는 일반용역비 예산을 확보하여 보존처리 용역을 추진하여야 함에도 2017년부터 2019년 현재까지 일반수용비로 보존처리 용역계약(4회/163,860천원)을 추진하였다

1) 기관의 업무추진 과정에서 전문성이 필요한 행사운영, 채용, 영상자료 제작 등의 일상적인 업무를 용역 계약을 통해 대행시키는 비용

[표 2] 일반수용비의 보존처리 용역 계약 현황

연도	건명	계약자	계약기간	계약금액 (천원)
2017	이충무공 민족기록화(십경도) 보존처리 용역	■■■■■■■■■■연구소	8.28~11.5	33,580
2017	충무공 후손관련 지류유물 보존처리 용역	■■■■■■■■■■연구원(주)	9.29~12.7	25,221
2018	충무공 가승 보존처리 용역	(주)■■■■■■■■■■	9.20~12.8	19,470
2019	이충무공 민족기록화(한산전양해전도) 보존처리 용역	■■■■■■■■■■ ■■■■	4.23~11.19	85,589

나. 시설장비유지비 예산 집행 부적정

기획재정부는 다음 연도의 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」(이하 '예산안 지침')을 매년 3월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 통보하고 있다. 현충사관리소는 예산안 지침에 따라 [표 3]과 같이 2019년 예산안을 편성하였다.

[표 3] 현충사관리소 2019년 예산안

세부사업	2017년 결산	2018년 예산 (A)	2019년 예산 (B)	증감 (B-A)	(B-A)/A
					(B-A)/A
현충사 유적관리	2,221	2,047	2,061	14	0.7
현충사 기본경비	424	433	401	△32	△7.4
현충사기본경비 (총액인건비대상)	328	351	409	58	16.5

하지만 세부사업인 '2)현충사 유적관리'와 '3)현충사 기본경비'의 사업 목적(각주 참조)은 달리하고 있음에도, '현충사 유적관리' 사업의 시설장비유지비(210-09)로 2016년부터 2019년 현재까지 총 4회에 걸쳐 다음과 같이 '현충사 기본경비' 사업 성격인 직원용 대기실 및 관사를 보수하는데 30,902천원을 집행하였다.

2019년의 경우 인사이동에 따른 외지에서 전입한 직원(2명)이 거주할 관사로 전입직원의 주거환경 편의를 위한 보수였다고 하지만, 연초이고 '현충사 기본경비'의 시설장비유지비 예산이 있었음에도 불구하고 '현충사 유적관리' 예산을 집행한 것은 부적정하다.

- 2) 충무공 이순신 장군 기념관 건립과 함께 현충사의 경관 정비, 관람편의시설 확충 등 종합적인 정비를 통하여 충무공의 호국정신을 널리 알림
- 3) 정상적인 기관운영 경비로 현충사관리소의 안정적인 운영 도모

[표 4] 기본경비 성격의 시설장비유지비 집행 현황

연도	세부사업	건명	보수기간	금액(천원)
2016	현충사유적관리	직원 여자대기실 내부시설 개선	10.19~11.2	20,160
2017	현충사유적관리	직원용 3호관사 도배지 및 장판지 교체작업	4.10~4.14	3,670
2019	현충사유적관리	직원용 10호 관사 내부시설 보수작업	1.22~1.28	4,822
		직원용 8호 관사 벽지 및 장판지 교체작업	2.7~2.11	2,250

조치할 사항

현충사관리소장은 보존처리 용역을 추진할 경우 관련 예산을 확보하고, 예산안 지침에 따라 편성한 예산에 대하여는 세부사업의 목적에 맞도록 기준을 준수하여 집행하시기 바랍니다.

문 화 재 청

통 보

제 목 방재시스템 확대 구축 및 야간경비 강화 필요

관계기관 현충사관리소

내 용

문화재청은 2008년 11월부터 2010년 11월까지 4대궁, 종묘, 14개 왕릉관리소, 3개 유적기관에 대한 4)방재시스템(장비, 인력)을 구축하였다. 방재시스템 사업의 일환으로 현충사관리소도 현재 외곽감시용 CCTV를 4대 설치·운영 중이다.

[표 5] 현충사관리소 CCTV 설치 현황

시설명	외곽감시('09~'10구축)	충무공기념관 내·외('11구축)
CCTV	4대	18대

현충사는 관리 면적이 596,648㎡에 이르고 주요 시설로 본전(本殿)·구본전(舊本殿)·유물관·고택(古宅)·활터·홍살문(紅—門)·정려(旌閭) 및 이면(李薊)의 묘소 등이 있으며 경역 외곽은 울창한 산림으로, 경내는 조경수목과 잔디로 조성되어 있다.

그러나 '09년~'10년에 구축한 외곽감시용 CCTV는 목조건물인 구본전(舊本殿)에 1대, 고택(古宅)에 3대로 총 4대가 전부이다. 따라서 관리 면적 전체 596,648㎡ 내 산책로나 관람로를 감시할 수 있는 CCTV가 없어 화재 및 안전사고 예방에 취약한 실정이다.

한편 현충사관리소는 방재시스템 예산으로 확보한 안전경비인력 8명(공무직) 중 5명을 배치하고 있다.

4) 궁·능·유적기관의 국가지정문화재 등 주요 건축물 및 시설물에 대한 방재시스템(장비, 인력) 구축 운영·관리로 화재 등 재난에 의한 문화재의 훼손·멸실을 사전 예방

[표 6] 현충사관리소 안전경비인력 현황

구분	현충사관리소	음봉분소
인원 수	5명(야4, 주1)	3명(야2, 주1)

이 외에도 청사 방호, 화재발생 감시 및 경내 질서 유지 등을 위한 방호직 공무원 8명이 재직 중이나, 전원이 주간근무만 하고 있고, 화재나 외부 침입이 취약한 야간시간대에는 당직근무자 1명과 안전경비인력 2명만이 근무하고 있다.

또한 2명의 야간 안전경비인력은 충무문 야간경비초소에 근무하고, 경역 전체를 교대로 순찰하고 있으나, 순찰 지역이 광범위하고 순찰인원은 적어 방범 효과가 낮을 우려가 있다.

따라서 현충사관리소는 방재시스템 예산을 조속히 확보하여, 화재나 외부 침입이 취약한 야간시간대에 사각지대가 최소화 되도록 경역 전체 외곽지역에 CCTV를 확대 구축할 필요가 있으며, 야간시간대 외곽경비도 강화할 필요가 있다.

조치할 사항

현충사관리소장은 화재나 외부 침입이 취약한 야간시간대에 사각지대가 최소화 되도록 경역 전체 외곽지역에 CCTV를 확대 구축하고, 야간시간대에 외곽경비를 강화할 수 있는 방안을 강구하시기 바랍니다.

문 화 재 청

기 관 주 의

제 목 현충사 사당 권역 사괴석담장 보수공사 설계변경 등 미흡

관계기관 현충사관리소

내 용

현충사관리소는 현충사 사당 권역의 사괴석담장의 지붕부분이 누수 및 노후화 등으로 인하여 '현충사 사당 권역 사괴석담장 보수공사'를 ☒☒☒☒건설(주)와 2018.8.31. 계약체결(계약금액 211,816,300원) 하였고, 2018.10.29. 1차 설계변경을 실시하였으며, 2018.09.03.부터 2018.11.1.까지 공사를 완료하였다.

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제65조(설계변경으로 인한 계약금액의 조정)에 따르면 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약에 있어서 설계변경으로 인하여 공사량의 증감이 발생한 때에는 법 제19조의 규정에 따라 당해 계약금액을 조정하도록 규정하고 있다.

기획재정부 계약예규 「공사계약 일반조건」 제19조(설계변경 등)에 따라 ▲ 설계서의 내용이 불분명하거나 누락·오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우 ▲ 지질, 용수등 공사현장의 상태가 설계서와 다를 경우 ▲ 새로운 기술·공법사용으로 공사비의 절감 및 시공기간의 단축 등의 효과가 현저할 경우 ▲ 기타 발주기관이 설계서를 변경할 필요가 있다고 인정할 경우 등에 해당하는 경우에 설계변경을 실시하여야 한다.

또한 「문화재 수리 등에 관한 법률」 제36조에 따르면 문화재수리업자는 도급 받은 문화재수리에 대하여 착수부터 완료까지의 전반을 기록화하기 위하여 문화재 수리보고서를 발주자에게 제출하도록 하고 있다.

이번 감사기간에 ‘현충사 사당 권역 사괴석담장 보수공사’ 현황을 확인 한 바, 현충사관리소는 사당권역 총 285.99m의 담장을 연목이상 해체보수를 하면서 설계도면과 공사전 사진에는 사당 좌측 배면 7m구간이 당초에는 담장의 지붕 부분이 4단으로 구성되어 있었으나, 공사 이후 현황은 사당 좌측 배면이 3단으로 변경되어 시공되었다.

이와 관련하여 현충사관리소는 공사과정에서 당초 해당구간의 담장이 단이 짧게 형성되어 있어 담장내부로 우수가 침투하여 연목이 심하게 부식됨을 확인하고 이를 사전에 예방하고자 시공사와 협의를 통해 당초 4단의 담장을 3단으로 변경하여 공사하게 되었다고 하나, 현장 여건 변화로 인해 당초 설계와 다르게 시공할 경우에는 「공사계약 일반조건」에 따라 설계변경 절차를 이행하고 공사를 시행하여야 함에도 이에 대한 설계변경 절차 이행 없이 시공하였다.

또한 현충사관리소는 공사 준공시 준공도면과 수리보고서를 제출 받을 때에는 당초 계획과 변경된 공사내용을 명확히 표기되도록 하여야 함에도 이에 대한 변경된 내용 없이 준공도면과 수리보고서를 제출받았다.

조치할 사항

현충사관리소장은 ‘현충사 사당 권역 사괴석담장 보수공사’ 중 변경된 사항을 준공도면과 수리보고서에 명확히 표기하고, 향후 공사시 설계변경 사유가 발생할 경우에는 관련 규정에 따라 절차를 준수하시기 바랍니다.

문 화 재 청

통 보

제 목 수목 현황 관리 미흡

관계기관 현충사관리소

내 용

「유적관리소 보존·관리 및 관람 등에 관한 규정⁵⁾」(문화재청훈령 제489호, 2019.2.25. 제정) 제14조(수목대장 및 도면)에 따르면, 각 기관의 장은 수목 관련 대장 및 도면을 작성·비치토록 규정하고 있으며, 제15조(수목증감 보고)에 따르면 각 기관의 장은 수목의 증감사항이 발생할 경우 수목대장을 정리하고 증감사항을 매년 12월말 기준으로 다음연도 1월말까지 전년도 수목의 본수와 재적, 증가사유별 및 감소사유별 세부내역, 경관수목의 수종별 명세서의 내용을 포함하여 청장에게 보고하도록 규정하고 있다.

따라서 현충사관리소는 조경관리 규정에 따라 매년 수목의 증감이 발생한 사항에 대하여 정기적으로 수목 현황을 분석하여 수목대장 및 도면을 업데이트하는 등 체계적인 조경관리에 노력하여야 한다.

현충사관리소는 2013년 현충사 구역을 14개 구역으로 구분하여 자체적으로 현충사 전역에 대하여 수목 현황을 조사하고 수목대장을 정리한 이후, 수목의 증감 사항에 대해서는 매년 12월말 기준으로 다음연도 1월에 문화재청 보존정책과에 수목의 증감 현황을 보고하였다.

그러나 현충사관리소는 체계적인 수목관리를 위하여 매년 수목의 증감에 따라 정기적으로 수목대장을 현행화하여야 하나, 2013년부터 2016년까지는 수목 증감에 대하여 수목대장을 정리하였고, 2016년 이후부터 2019년 6월 감사시점까지는 수목

5) 「유적관리소 보존·관리 및 관람 등에 관한 규정」은 궁능유적본부가 신설됨에 따라 기존 「궁·능원 및 유적관람 등에 관한 규정」, 「건조물 보존·관리규정」, 「조경관리규정」 중 유적관리소에 해당하는 사항을 분리하여 재정비하였음

증감에 대하여 수목대장의 정리가 제대로 이루어지지 않고 있으며, 수목도면은 2013년 이후부터 2019년 6월 현재까지 증감 현황에 대한 도면 정리가 되어 있지 않고 있는 등 체계적인 조경관리가 미흡한 실정이다.

[표 7] 2013년~2019년 수목증감 현황

구분	2013년	2019년 6월	증감	비고
교목	19,081주	29,210주	10,129주	
관목	80,929주	35,843주	△45,086주	

현충사관리소는 전문 인력(CAD 가능)이 없어 수목대장 및 도면 정리가 되지 않았다고 하나, 2016년 이후 수목대장 정리를 하지 않은 점, 2013년 이후 용역 등을 통한 도면 정리를 실시하지 않은 점은 전문 인력의 문제로 보기 어렵다.

조치할 사항

현충사관리소장은 수목의 증감사항에 대한 현황을 명확히 파악하여 수목대장 및 도면을 현행화 하는 등 체계적인 수목관리 방안을 강구하시기 바랍니다.

문 화 재 청

개 선

제 목 교육 및 체험 프로그램의 체계적 운영 방안 마련 필요

관계기관 현충사관리소

내 용

현충사관리소(이하 '관리소')는 충무공 이순신장군의 사적·유물 등이 있는 곳을 보존·관리하여 민족수호의 유지를 전승하고 애국충정의 정기를 선양하기 위한 사무를 관장하는 기관으로, 2011년에는 기념관을 개관하여 보다 다양한 전시와 교육 프로그램을 운영하고 있는데, 2016년 이후 관리소에서 실시했거나 실시 예정인 주요 교육 및 프로그램은 아래 [표 8]과 같다.

[표 8] 2016년 이후 현충사관리소 실시 주요 교육 및 체험 프로그램

주요 교육 및 체험 프로그램	실시연도(예정포함)			
	2016	2017	2018	2019
‘충무공이순신과 임진왜란 이해’ 교사직무연수	○	○	○	○
난중일기 독후가 및 이충무공 유적답사기 공모전	○	○	○	○
전통 활쏘기 체험	○	○	○	○
이충무공묘소 위토 경작(모내기, 벼베기) 체험	○	○	○	○
이충무공 어록 및 거북선 탁본 체험		○	○	○
어린이 충무공 학교	○	○		
충무공 휘호교실	○			
이순신장군 미디어스쿨			○	○

행사나 공연과 달리 교육 및 체험 프로그램의 경우 계획 수립부터, 시행, 모니터링 및 평가, 평가결과를 반영한 계획 조정 및 신규 프로그램 개발 등의 프로세스를 거쳐 체계적으로 운영하여야 프로그램을 개선·발전시킬 수 있으나, 관리소는 현재 별도의 연간 프로그램 운영계획 수립이나 프로그램 참가자들의 평가 없이 개별적으로

운영계획을 수립하여 운영하고 있는 상황으로 프로그램 개발부터 운영, 평가 등에 대한 관련 지침을 마련하여 프로그램을 보다 체계적이고 효율적으로 개발·운영하여야 한다.

따라서 상기 운영프로그램 및 향후 신규 운영프로그램 개발과 관련하여 선진기관의 모범 운영사례 등을 검토하고 소규모, 단발성 프로그램을 제외한 지속적 운영프로그램에 대하여는 체계적 운영계획 수립 및 운영지침을 마련할 필요가 있다.

조치할 사항

현충사관리소장은 향후 지속적 운영프로그램에 대하여 체계적인 운영계획 수립 및 운영지침을 마련하시기 바랍니다.

6) 2017년의 경우 '현충사 역사문화 체험프로그램 운영 기본계획'을 수립(2017.3.7.)하면서 세부 운영계획을 수립하려 하였으나, 별도 세부 운영계획은 미수립

문 화 재 청

시 정 (감액)

제 목 문화재수리공사 원가계산 환경보전비 요율 적용 부적정

관계기관 현충사관리소

내 용

「(계약예규) 예정가격작성기준」 제5조(비목별 가격결정의 원칙)에 계약담당공무원은 일정률로 계상하는 일반관리비, 간접노무비 등에 대해서는 사전 공고한 공사원가 제비율을 준수하여야 한다고 규정되어 있으나, 제19조(경비)에 환경보전비는 계약 목적물의 시공을 위한 제반환경오염 방지시설을 위한 것으로서, 관련법령에 의하여 규정되어 있거나 의무 지워진 경우에 한하도록 정의되어 있다.

환경보전비는 「건설기술진흥법 시행규칙」 제61조(환경관리비의 산출 등) '건설공사 현장에 설치하는 환경오염 방지시설의 설치 및 운영에 필요한 비용'으로 규정되어 있으나, 「건설기술 진흥법」 제2조(정의)와 「건설산업기본법」 제2조(정의)에 따라 「문화재 수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재 수리공사는 '건설공사'에 포함하지 않고 있어 문화재수리의 경우 환경보전비 계상 대상이 아니다.

또한 「조달청 시설공사 원가계산 제비율 적용기준」에도 환경보전비의 경우 전기, 정보통신, 소방시설, 문화재수리공사는 적용 제외된다고 명시되어 있다.

다만 문화재수리표준품셈에는 문화재수리시 환경오염을 방지하고 폐기물을 적정하게 처리하기 위해 필요한 환경보전비·폐기물처리 및 재활용비 등 환경관리비는 건설기술진흥법 시행규칙 제61조의 규정을 준용하여 별도 계상할 수 있도록 하고 있다.

현충사관리소는 이충무공묘의 종합정비를 위하여 사전에 설계용역을 시행

(2018.5.9.~2018.12.20./168,430천원/(주)종합건축사사무소 ㉠㉠)하였는데, 해당 사업은 지정 문화재(사적 제112호 아산 이충무공묘)의 보존 및 활용을 위하여 필요한 관리사무소, 재실, 사주문, 홍살문, 화장실 등을 건립하는 사업으로 문화재수리에 해당되어 환경보전비 계상 대상이 아님에도 원가계산 체비율을 적용하여 아래 [표 9]와 같이 총 11,879,865원을 계상하였다.

[표 9] 이충무공묘 종합정비 실시설계용역 원가계산서의 환경보전비 내역

건축	기계	토목	조경	계
4,589,914	287,796	5,464,673	1,537,482	11,879,865

조치할 사항

현충사관리소장은 ‘이충무공묘의 종합정비’ 실시설계용역의 원가계산 체비율로 포함된 환경보전비 11,879,865원은 감액토록 하고, 문화재 수리공사시 불가피하게 환경보전비의 반영이 필요한 경우에는 직접공사비로 계상하시기 바랍니다.

문 화 재 청

모 범 사 례

제 목 안전사고 예방공사의 조속한 직영 추진 및 예산 절감

관계기관 현충사관리소

내 용

현충사관리소는 우기시 경내 산책로 주변에 흙이 유실되어 관람객의 안전사고가 우려되고 유실된 부분의 토사정리와 보강작업 등 반복적인 작업이 발생되어 이를 예방하고자 '18.11.13.부터 '18.11.20.까지 경내 산책로 주변에 직영으로 우수관로 및 집수정을 설치하였다.

이와 관련된 주요 사업내용은 ▲ 우수관로(200*200*2000) 120m 설치 ▲ 우수관로 덮개(300*1000*44) 120개 설치 ▲ 집수정(600*600) 1조 설치 ▲ 굴삭기(백호우) 4일 임차 등이다.

우수관로 120m 설치사업은 대부분 공사업체와 계약을 통하여 진행하는 것이 일반적이고 계약을 통해 우수관로 작업을 공사업체로 하여금 시행할 경우 약 21,120,000원(2018년 기준)의 공사비가 소요되며, 공사비 확보 등의 사유로 우수관로 사업이 지연될 경우 반복적인 산책로 주변의 토사 유실로 인해 관람객의 안전사고 발생이 우려되는 실정이었다.

이에 현충사관리소는 조속히 안전사고를 예방하고자 2018.11.1. 직영작업으로 우수관로 작업 계획을 수립하였고, 자재 구입 및 굴삭기 임차, 우수관로 설치 등을 자체 인력을 활용하여 직접 공사함으로써 7,487,700원에 우수관로 작업을 완료하여 13,632,300원의 공사비를 절감하였다.

위와 같이 직영으로 사업을 조속히 추진함으로써 인해 안전사고 예방에 기여 했을 뿐만 아니라, 예산을 절감하는 등 유사 기관에서 사업을 추진하는 데 모범적인 사례로 판단된다.