

목 차

자체감사

감사결과 추가 처분요구서 (국립해양문화재연구소)

2017. 2.

문 화 재 청

I. 감사실시 개요

1. 감사목적	3
2. 감사대상기관	3
3. 감사중점	3
4. 감사기간 및 인원	3

II. 감사결과 추가 처분요구 명세

1. 세계의 배 모형 제작 계약에 관한 사항 (시정 및 경고)	5
2. 세계의 배 모형 제작 계약에 관한 사항 (징계)	9

I. 감사실시 개요

1. 감사목적

국립해양문화재연구소는 해양문화유산을 보호하고 발굴 연구하는 기관으로 수중 문화재의 과학적 보존과 분석, 고선박과 전통 선박 복원, 해양고고학적 유적지와 유물조사, 섬 문화를 조사·연구하는 기관으로 1994년에 설립되었으며 「문화재청 감사규정」에 따라 2년 주기로 실시하는 자체종합감사 대상기관에 해당되어 감사를 실시하였다.

2. 감사대상기관

이번 감사는 국립해양문화재연구소를 대상으로 실시하였다.

3. 감사중점

기구 현황은 4개과, 총 111명(정원 63명, 전문임기제 5명, 청원경찰 4명, 비정규직 39명)이고, 2016년 예산은 14,056백만원으로 이번 자체종합감사에서는 내부 청렴도 취약 5개 분야(예산집행, 업무지시 등)를 포함한 회계감사와 더불어 시설물 건립 및 국유재산 관리, 물품 및 유물관리 실태, 전시시설 설치, 수중 발굴, 전통 선박 복원, 비정규 직원 관리·복지 등 기관운영 전반에 대해 중점 점검하였다.

4. 감사기간 및 인원

2016. 10. 10. ~ 21.까지 총 10일간 감사인력 3명이 감사를 실시하였다. 그리고 문화재청 내부 검토과정을 거쳐 2016. 12. 13. 감사결과를 부분 확정하여 통보하였고, 2017. 2. 8. '세계의 배 모형 제작 계약에 관한 사항' 3건을 추가로 확정하였다.

II. 감사결과 추가 처분요구 명세 : 별첨

국립해양문화재연구소

시정 및 경고 요구

제 목 세계의 배 모형 제작 계약에 관한 사항
관계기관 국립해양문화재연구소 (☎☎☎☎과)
내 용

국립해양문화재연구소는 3·4 전시실 개편을 위해 「세계의 배 모형제작」에 대해 (주○○○○○○○○○○과 용역계약(계약기간 '15.9.1.~'15.12.20./계약금액 236,000,000원)을 체결하였다.

가. 예정가격결정에 관한 사항

「국가를당사자로하는계약에관한법률시행령」 제7조의2 및 제9조에 따라 계약담당 공무원은 경쟁입찰 또는 수의계약 등에 부질 사항에 대하여 당해 규격서 및 설계서 등에 의하여 예정가격을 결정하고 이를 밀봉하여 미리 개찰장소 또는 가격협상 장소 등에 두어야 하고 그 예정가격은 거래실례가격, 원가계산에 의한 가격, 표준 시장단가, 견적가격 등을 기준으로 하여 결정하여야 하며,

「계약예규 예정가격작성기준」 제2조(계약담당공무원의 주의사항)에 따라 계약 담당공무원은 예정가격 작성 등과 관련하여 이 예규에 정한 사항에 따라 업무를 처리하며, 예정가격 작성 시에 표준품셈에 정해진 물량, 관련 법령에 따른 기준 가격 및 비용 등을 부당하게 감액하거나 과잉 계상되지 않도록 하여야 한다.

국립해양문화재연구소는 「세계의 배 모형제작」에 대한 계약을 추진하면서 예정가격을 결정함에 있어, 1인의 견적을 받은 후 지난 5년간 국립해양문화재 연구소가 발주한 유사 용역의 계약금액과 큰 차이가 없음을 사유로 추가로 견적을 받지 않고 예정가격을 결정하였다.

또한, 예정가격 250,000,000원에 대한 상세 내역을 작성하면서 기존에 시행한 유사용역을 참고하여 목가공 직종을 도목수, 목수, 목수보조로 결정, 노무비를 문화재부문 '도편수, 한식목공, 목조각공'의 단가로 산정하였다.

목선인 전통한선의 모형을 제작하는 직종이 없어 그와 유사한 '도목수'를 전통 한식 건조물의 설계도를 해독하고 총괄 지휘하는 '도편수'의 단가로 산정한 것은 적절할 수 있으나, 해당 사업은 실물 크기의 목공사가 수반되는 사업이 아니라 모형을 제작하는 사업이므로, '목수'를 목조건조물의 나무를 깎고 다듬어 기물이나 건물을 짜 세우는 '한식목공'의 단가로 산정하기보다 목조 조각을 담당하는 '목조각공'의 단가로, '목수보조'를 모형조각기로 도면상의 모형대로 가공하는 '모형조각기원'의 단가로 산정하는 것이 타당하였다.

위 결과로 예정가격 작성 시 노무비가 총 20,335,700원 과다 계상^[표1]되는 결과를 초래하는 등, 계약담당공무원의 거래실례가격 조사 및 예정가격 작성이 부실하게 이루어졌다.

[표 1] 예정가격 작성 관련 인건비 직종 및 단가 비교

예정가격 작성시 적용한 인건비 단가(원)			적정 직종별 단가(원)			과다계상액(원)		
도목수 (도편수) (a) 350일	목수 (한식목공) (b) 300일	목수보조 (목조각공) (c) 140일	도목수 (도편수) (A) 350일	목수 (목조각공) (B) 300일	목수보조 (모형조각기원) (C) 140일	a-A ×350일	b-B ×300일	c-C ×140일
290,000	185,000	150,000	290,000	150,000	79,745	0	10,500,000	9,835,700
합 계						20,335,700		

- 도 편 수 : 전통한식 건조물의 신축 또는 보수 시 설계도를 해독하고 한식목공, 한식석공 등을 총괄, 지휘하며 여러 직종의 우두머리가 되는 사람('15년 공사부문 노임단가 291,962원)
- 한식목공 : 도편수의 지휘아래 전통한식 기법으로 목재마름질 등 목조건조물의 나무를 치목하여 깎고 다듬어서 기물이나 건물을 짜세우는 일을 전문으로 하는 사람('15년 공사부문 노임단가 185,268원)
- 목조각공 : 목조불상, 한식건축물의 장식물인 포부재, 화반, 대공 등의 조각을 담당하여 새김질을 하는 사람('15년 공사부문 노임단가 151,580원)
- 모형조각기원 : 모형조각기로 도면상의 모형대로 가공하는 사람('15년 제조부문 노임단가 79,745원)

나. 입찰 참여업체 공고에 관한 사항

「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제9조(직접생산의 확인 등)에 따라 공공기관의 장은 중소기업자간 경쟁의 방법으로 제품조달계약을 체결하려면 그 중소기업자의 직접생산 여부를 확인하여야 한다.

국립해양문화재연구소는 「세계의 배 모형제작」에 대한 계약을 추진하면서 4개 업체를 대상으로 제안서평가를 실시, (주)○○○○○○○○을 계약업체로 선정하였다.

그러나 해당 사업은 모형을 제작하는 사업으로, 계약담당공무원은 입찰공고 시 중소기업·소상공인 확인서 소지 업체를 입찰참가자격으로 요구, 중소기업자 간 경쟁의 방법으로 계약을 체결하는 건이므로, 각각의 입찰 참여자에 실물모형(조달청 분류코드 60109899)에 대한 직접생산 여부를 확인하여야 함에도, 입찰 공고와 계약 시 이를 요구하거나 확인하지 않고 해당 품목의 직접생산증명서를 소지하지 않은 (주)○○○○○○○○과 계약을 하였다.

다. 계약의 관리·검사·검수에 관한 사항

국립해양문화재연구소는 계약 품목 중 HMS 빅토리호를 계약기간('15.12.20.) 이후 납품('16.2.20.)받았음에도 계약기간 내에 정당하게 납품받은 것으로 처리, 62일 지연 납품에 대한 지체상금 6,584,400원^[표2]을 감액하지 않은 채 완수 처리하였다.

[표 2] 지체 및 환수대상 금액 현황

구분	계약명	계약기간 및 계약금액(원)	계약자	지체 및 규격미달 등 현황	환수대상 금액(원)
용역	세계의 배 모형제작	'15.9.1. ~'15.12.20. 236,000,000	(주)○○○○○○○○	62일 지체 납품	6,584,400

제18조(지체상금) ① 계약상대자는 계약서에서 정한 용역수행기한내에 용역을 완성하지 아니한 때에는 매 지체일수마다 계약서에서 정한 지체상금율을 계약금액(장기계속용역계약의 경우에는 연차별 계약금액)에 곱하여 산출한 금액(이하 “지체상금”이라 한다.)을 현금으로 납부하여야 한다.

② 계약담당공무원은 제1항의 경우에 제22조에 의하여 기성부분에 대한 검사를 거쳐 이를 인수(인수하지 아니하고 관리·사용하고 있는 경우를 포함한다. 이하 이조에서 같다)한 때에는 그 부분에 상당하는 금액을 계약금액에서 공제한다. 이 경우 기성부분의 인수는 그 성질상 분할할 수 있는 용역에 대한 완성부분으로 인수하는 것에 한한다.

- 계약금액 전체 중 인수하지 않은 부분 : 45,000,000원×0.944 [낙찰율(236만원/250만원)]
= 42,480,000원

- 지체상금계산식 : 42,480,000원×0.0025×62일(2015.12.21. ~ 2016.2.20.)

또한 산출내역서에 보험료를 1,286,020원으로 명시하였으면 용역이 완료된 후 계약상대자에게 해당 보험료의 납인확인서를 징구하여 정산을 실시하여야 함에도 이를 실시하지 않아 상기 금액을 과다 지급한 결과를 초래하였다.

관 련 자

소 속	직·성명	담당기간	담당업무	현근부처	비고
국립해양문화재연구소 ○○○○○○과	과 장 ○○○	'15.3.2~'15.12.31	재 무 관	퇴 직	
“	행정○○○○ ○○○	'15.3.2~현재.	재무관보조	국립해양문화재연구소 ○○○○○○과	

조치할 사항

국립해양문화재연구소장은 향후 계약 관련 업무를 철저히 하시기 바라며 관련자에게는 경고합니다.

또한, (주)○○○○○○○○으로부터 지체상금 및 보험료 과지급분 등 7,870,420원을 환수조치하시기 바랍니다.

국립해양문화재연구소

징 계 요 구

제 목	세계의 배 모형 제작 계약에 관한 사항
관 계 기 관	국립해양문화재연구소 (⊗⊗⊗⊗과)
징계대상자	국립해양문화재연구소 ⊗⊗⊗⊗과 ⊕⊕연구소 ☆☆☆
징계종류	경 징 계
징계사유	

위 사람은 2011.1.1.~현재까지 위 관서 국립해양문화재연구소 ⊗⊗⊗⊗과에서 근무하며, 상설전 등 전시관련 업무를 담당하고 있다.

「(계약예규)협상에 의한 계약체결기준」 제7조(제안서의 평가) 제3항 및 제4항의 규정에 따라 제안서 평가 담당자는 참여업체가 제출한 제안서를 평가할 때, 필요한 서류가 첨부되어 있지 않거나 제출된 서류가 불명확하여 인지할 수 없는 경우에는, 제안서 내용의 변경이 없는 경미한 사항에 한하여 기한을 정하여 보완을 요구하고, 보완을 요구한 서류가 기한까지 제출되지 아니한 경우 당초 제출된 서류만으로 평가해야 하며, 당초 제출된 서류가 불명확하여 심사가 불가능한 경우에는 평가에서 제외하여야 한다.

또한 「국가를당사자로하는계약에관한법률시행규칙」 제67조(감독 및 검사)의 규정에 따라 감독 또는 검사를 한 자는 계약당사자의 계약이행 내용이 당초의 계약내용에 적합하지 아니한 때에는 그 사실 및 조치에 관한 의견을 감독조서 또는 검사조서에 기재하여 소속 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원에게 제출하여야 한다.

가. 제안서 평가에 관한 사항

국립해양문화재연구소는 3·4 전시실 개편을 위한 「세계의 배 모형제작」을 위해 입찰공고(15.7.28.) 하였고, 이에 제안서를 제출한 ㈜○○○○○○○○○○ 등 4개 업체를 대상으로 15.8.18. 제안서 평가를 실시하여 ㈜○○○○○○○○○○을 우선협상대상자로 선정, 용역계약(계약기간 15.9.1.~15.12.20./계약금액 236,000,000원)을 체결하였다.

위 사람은 해당 사업의 담당자로서 2015.8.18. 상기 제안서 평가 시 '전문인력 및 신용도 자기평가표' 등 제출된 서류를 근거로 정량적 평가요소인 '전문인력 보유현황' 등에 대해 사전 평가를 실시하였고, '전문인력보유현황' 항목(배점 7~10점)에 대하여 ㈜○○○○○○○○○○ 등 4개사 모두를 10점으로 평가한 후 제안서 평가 위원들에게 공지하였다.

그러나 ㈜○○○○○○○○○○이 제출한 서류(사업자등록증 2부, 자기이력서, 고문 승낙서)만으로는 참여인력의 해당 기술분야 업무 수행기간을 확인할 수 없어, 해당 업체가 10점 배점 기준인 4명의 중급기술자를 보유하고 있다고 판단하기 어려운데도, 제출된 서류만으로 관련 항목을 10점으로 평가하였다.

위 사람은 "업체가 제출한 자기이력서 등과 사업자등록증의 등록일 등을 통해 해당자의 사업체 근무경력을 인정할 수 있다고 판단하여 평가하였다"고 주장하나, 해당 계약의 입찰공고 시 첨부된 제안요청서의 '전문인력 보유 현황 산정기준'에는 '중급기술자 : 3년 이상 해당기술분야 업무를 수행한 자(민간, 국가, 지자체 등 관련기관에서 재직한 증빙 서류 첨부)'가 명시되어 있으므로, 재직증명서 등 객관적인 증빙서류를 통해 경력을 확인함이 타당한 바 위 사람의 주장을 인정할 수 없다.

또한 감사 결과, ㈜○○○○○○○○○○은 참여인력 중 '▽▽▽'에 대하여, 목선제조업체 대표라는 이력사항과 2011.8.22. ㈜○○○○○○○○○○의 고문 위촉을 승낙한 '승락서'를 관련분야 재직 증빙 서류로 제출하였으나, 목선제조업체 대표 경력 사항을 증빙할 서류가 제출되지 않았고, '고문 위촉에 동의하며 전통한선 건조분야에 ㈜○○○○○○○○○○에 도움을 드리겠다'는 승낙서는 상시 경력으로 인정할 수 없어 이를 관련기관에서 재직한 증빙서류로는 볼 수 없다. '▲▲▲'에 대하여는, '○○○○○○전시관'의 대표로 사업자등록증을 관련분야 재직 증빙 서류로 제출하였으나, 업태가 서비스업 및 소매업이고, 종목이 범선전시관 및 기념품 판매로, 해당 사업이 배의 모형을 '제작'하는 사업인 만큼 이 또한 3년 이상 해당 기술분야 업무를 수행한 자의 증빙자료로 인정하기 어렵다.

따라서, 위 사람은 ㈜○○○○○○○○○○을 중급기술자를 2명 확보한 것으로 판단, 제안서 세부평가기준에 따라 8점을 부여했어야 했으며, 이러한 경우 당시 차순위

었던 자가 우선협상대상자에 해당되어 차순위자와 계약할 수 있었고,^[표1] 차순위자의 제안 금액이 최종 계약상대자인 ㈜○○○○○○○○보다 총 48,500,000원이 적어 해당 금액만큼의 예산 절감 효과가 있었을 것으로 판단된다.

[표 1] 제안서평가결과 및 제안가격 등 내역

업체명	제안서평가점수		제안가격 (원)	종합평점	
	기존	수정		기존	수정
㈜○○○○○○○○○○	74.33	71.33	246,000,000 ※최종계약금액은 236,000,000원	89.5739	86.5739
차 순위 업체	69.00	69.00	187,000,000	88.2500	88.2500

또한 예정가격에는 총 작업량을 890인·일로 산정하여 입찰 공고하였으므로 위 사람은 접수된 제안서를 검토하여 과업기간(제안서 평가 당시 계약일로부터 최대 120일 가능) 중 작업량 890인·일 이상 확보되는 참여인력 8명 이상을 확보한 업체가 선정되도록 노력하여야 했다.

그러나 위 사람은 이러한 검토를 하지 않았고, 제안서 평가위원들에게도 이러한 정보를 제공하지 않아, 참여인력을 5명으로 책정하여 최대 600인·일의 작업량 밖에 확보할 수 없는 ㈜○○○○○○○○이 계약업체로 선정되는 결과를 초래하였다.

나. 계약서류 징구에 관한 사항

국립해양문화재연구소는 상기 계약을 하며 업체에게 계약 후 7일 이내에 착수계, 대리인계(용역책임기술자 선임계), 분야별 과업수행자 명단 및 이력서, 과업수행 계획서(예정공정표 포함), 조사인원 투입계획서, 보안각서 등 과업수행에 필요한 제반서류를 제출하도록 하였으며, ㈜○○○○○○○○은 당시 감독공무원으로 임명된 위 사람에게 관련서류를 제출하였다.

그러나, ㈜○○○○○○○○은 요구 서류 중 예정공정표 등을 포함한 과업수행 계획서를 누락하였고, 산출내역서의 부가가치세를 「부가가치세법」 제30조에서 정한 10%보다 낮은 6.94%로 책정하였으며, 인건비를 산출하면서 도목수 3명, 보조목수 1명 등 4명의 작업일수를 각각 180일, 170일, 178일, 180일 등으로 총 계약

과업기간(112일)을 초과하여 인건비를 작성·제출하였음에도 감독공무원인 위 사람은 이를 인지하지 못하여 수정 없이 그대로 접수하였다.

다. 계약의 관리·검사·검수에 관한 사항

위 사람은 감독공무원으로서 계약상대자가 적정한 모형을 제작하여 납품토록 관리함이 타당하나 '15.9.1 계약 체결 후 9월 중순 경 19종의 모형 중 카누 등 4개 모형은 외국으로부터 구매하여 납품하겠다는 업체의 제안을 승인하여 납품 받았다.

이에 대하여 위 사람은 “해당 모형은, 실제 제작·활용한 현지에서, 현지 재료를 가지고, 현지 전문가가 만드는 것이 더 적절하다고 판단하였다”고 하나, 이러한 경우 제작 단가와 구매 단가의 차이 등을 고려, 계약담당공무원에 계약금액을 변경 요청하여야 했음에도 위 사람은 이를 검토·요청하지 않았으며, 감사 결과 외국으로부터 구매한 4개 모형의 구매금액이 총 43,450,000원(통관비 등을 제외한 실물품 구입가)으로 당초 제작을 전제로 한 계약금액 총 64,000,000원보다 20,550,000원이 낮아, 이를 근거로 계약담당공무원에 계약 변경을 요청하고, 변경 계약되었다면 총 20,550,000원의 예산이 절감될 수 있었다.^[표2]

[표 2] 모형선박 견적 및 구입단가 비교

비목	품명	A.당초 견적가격(원)	B.실 구매가격(원)	C.차 액(원)
제조원가	카 누	5,000,000	2,600,000	2,400,000
	카 약	9,000,000	4,300,000	4,700,000
	콘티키호	5,000,000	2,600,000	2,400,000
	빅토리호	45,000,000	30,000,000	15,000,000
이	윤(10%)	-	3,950,000	3,950,000
총	원 가	64,000,000	43,450,000	20,550,000

또한, HMS 빅토리호의 경우 외국으로부터 납품이 지연되어 '16.2.20.에 실제 납품되었으나, 위 사람은 계약상대자가 계약기간 내('15.12.20.)에 납품한 것으로 처리하였다.

따라서, 위 사람은 감독 또는 검사의 결과 계약이행의 내용이 당초의 계약 내용에 적합하지 아니한 때에는 그 사실 및 조치에 관한 의견을 감독조서 또는

검사조서에 기재하여 소속 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원에게 제출하도록 규정하고 있는 「국가를당사자로하는계약에관한법률시행규칙」 제67조(감독 및 검사)를 위반한 것이다.

위 사람은 “참고할만한 사례가 없었고, 용역 업무 수행 경험이 부족했으며, 해당 전시설 개관 예정일에 맞춰 업무를 추진하다 보니 업무를 제대로 처리할 수 없었던 부분이 있었다”고 변명하나, 감독공무원으로서의 업무를 숙지한 후 성실히 수행함이 마땅하므로 이를 인정하기 어렵다.

따라서, 위 사람의 행위는 「국가공무원법」 제56조(성실 의무)의 규정에 위배된 것으로 같은 법 제78조제1항제1호에 해당, 문화재청 감사규정 제17조(처분의 종류) 제1항 및 제3항제2호에 따른 처분이 요구된다.

조치할 사항

국립해양문화재연구소장은 위 사람을 「국가공무원법」 제82조의 규정에 따라 경징계 처분하시기 바랍니다.