

재무감사

감사보고서

- 문화재청 등 3개 기관 재무감사 -

2017. 4.

감사원

목 차

I. 감사실시 개요.....	1
II. 감사결과.....	3
1. 처분요구 사항.....	3
가. 명세.....	3
(1) 협상에 의한 계약 공고기간 미준수(주의).....	4
(2) 2016회계연도 성과계획서 작성 부적정(주의).....	9

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

감사원은 「국가재정법」 제60조 등의 규정에 따라 매년 중앙관서의 결산보고서를 검사하고 그 결과를 정부 및 국회에 제출하여야 한다. 이에 문화재청 등 3개 기관의 예산편성과 집행 및 성과보고의 적정성 등을 점검하기 위해 2017년 연간 감사계획에 반영하고 이번 감사를 실시하게 되었다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 예산편성 및 집행의 적정성을 확보하고 국회의 예·결산 심의에 필요한 정보를 제공하는 데 중점을 두고 문화재청과 방송통신위원회, 문화체육관광부를 대상으로 감사를 실시하였다.

3. 감사실시 과정

이번 감사는 2017. 3. 23.부터 2017. 4. 5.까지(10일간) 감사인원 17명(회계사 5명 포함)을 투입하여 문화재청 등 3개 기관이 2016년 1월부터 2016년 12월까지 수행한 세입·세출 및 성과계획서 및 성과보고서, 국가재무제표 작성 등의 적정성을 점검하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2017. 4. 4. 및 같은 해 4. 5. 문화재청과 방송통신위원회에서 문화재청 기획조정관 및 방송통신위원회 기획조정관이 각각

참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고, 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한
답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원은 감사
마감회의에서 제시된 의견을 포함하여 지적사항에 대한 내부검토를 거쳐 2017. 4. .
감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 감사결과

1. 처분요구 사항

가. 명세: 별첨

감 사 원

주 의 요 구

제 목 협상에 의한 계약 공고기간 미준수

소 관 기 관 문화재청

조 치 기 관 문화재청

내 용

1. 업무 개요

문화재청은 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조에 따라 용역·물품계약에 있어서 전문성·기술성 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우 다수의 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 계약(이하 “협상에 의한 계약”이라 한다)을 체결하고 있다.

2. 관계법령(판단기준)

「협상에 의한 계약체결기준」(2015. 1. 1. 기획재정부계약예규제216호) 제4조 제1항의 규정에 따르면 협상에 의한 계약은 제안서 제출마감일의 전일부터 기산하여 40일 전에 공고¹⁾하도록 되어 있고, 다만 긴급을 요하거나 추정가격이 고시금액(2.1억 원) 미만²⁾인 경우 등에는 10일 전까지 공고할 수 있도록 되어 있다.

1) 「민법」 제157조의 규정에 따르면 기간을 일(日)로 정한 때에는 기간의 초일(初日)은 산입하지 않도록 되어 있어 입찰 공고 게시일 및 제안서 제출마감일은 각각 입찰공고기간에서 제외됨

2) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 등의 기획재정부장관이 정하는 고시금액」(2014. 12. 12. 기획재정부고시제 2014-28호)에 따라 2015. 1. 1.부터 물품 및 용역은 2.1억 원임

한편, 문화재청은 추정가격이 1억 원 이상인 물품·용역계약을 협상에 의한 계약 방법으로 체결하고자 하는 경우 조달청에 산출내역서, 긴급입찰사유서 등을 제출하여 계약을 의뢰하고 있고, 조달청은 제출받은 산출내역서, 긴급입찰사유서 등을 검토하여 입찰공고 등을 하고 있다.

따라서 문화재청이 추정가격이 고시금액(2.1억 원) 이상인 용역계약을 협상에 의한 계약방법으로 체결하고자 할 때에는 긴급을 요하는 경우 등 특별한 사유가 없는 한 「협상에 의한 계약체결기준」에 따라 최소 40일 이상 입찰공고하여 입찰참가를 희망하는 업체들이 제안서 작성 등 입찰참가를 준비하는 데 충분한 시간을 가질 수 있도록 하여 입찰 참여 기회를 보장하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제

한편, 문화재청은 2014. 10. 27.부터 2016. 11. 15. 사이³⁾에 추정가격이 고시 금액(2.1억 원) 이상이면서 협상에 의한 계약의 방법으로 체결하기 위하여 공고한 용역계약 21건 중 ‘2015년도 문화재사랑 제작 및 발송’ 등 20건을 조달청에 긴급입찰로 의뢰하였다.

이에 감사원 감사기간(2017. 3. 23.~4. 5.) 중 위 20건의 용역계약이 긴급을 요하는 경우에 해당되는지 여부를 검토한 결과, 위 20건의 계약 모두가 본예산에 편성되어 있거나 연례적으로 추진되는 것으로써 긴급입찰 사유에 해당하지 않았다.

3) 감사원 감사기간중 2015~2017년도 예산으로 체결한 계약을 기준으로 검토하였으며 ‘2015년도 문화재사랑 제작 및 발송’과 같이 계약은 2014년에 체결하였으나 2015년에 예산을 집행한 사례도 있음

그런데도 문화재청은 사업 추진시기를 앞당기는 등 사업 발주시기를 조정하지 않고 특별한 사유 없이 사업을 늦게 추진하여 조달청에 긴급입찰로 의뢰함에 따라 [별표] “긴급입찰한 협상에 의한 계약(추정가격 2.1억 원 이상) 체결 현황”과 같이 위 20건⁴⁾의 계약을 짧게는 13일간, 길게는 31일간만⁵⁾ 공고하였다.

그 결과 다수 업체들의 입찰 참여 기회가 제한되는 등 공정한 입찰이 이루어지지 않고 있었다.

관계기관 의견 문화재청은 감사원의 감사결과를 받아들이면서 앞으로는 본예산에 편성되어 있거나 연례적으로 추진되어 온 사업에 대하여 사업추진시기를 앞당기는 등 조기발주를 통해 40일의 입찰공고기간을 준수하고, 사업부서가 긴급입찰 요청 시 계약담당부서는 조달청 의뢰 전 긴급입찰 규정에 부합하는지 여부를 철저히 검토 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 문화재청장은 앞으로 협상에 의한 계약 방법으로 추정가격이 고시 금액 이상인 계약을 체결하고자 할 때에는 긴급을 요하는 경우 등 특별한 사유가 없는 한 40일 이상 입찰공고를 하여 사업을 추진하는 등 계약업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

4) 긴급입찰로의뢰한 20건 중 1개 업체만 입찰에 참여한 경우는 7건(35%)임(최초 입찰공고기준, 재공고 제외)

5) 최초 입찰공고기준(재공고 제외)

감 사 원

주 의 요 구

제 목 2016회계연도 성과계획서 작성 부적정

소 관 기 관 문화재청

조 치 기 관 문화재청

내 용

1. 업무 개요

문화재청은 「국가재정법」 제8조 및 「국가회계법」 제14조 등의 규정에 따라 2016회계연도의 ‘성과계획서’와 ‘성과보고서’를 작성하였다.

문화재청은 기관의 임무를 ‘문화유산의 보존과 가치창출로 민족문화 발전에 기여’로 설정하고 이를 달성하기 위하여 ‘임무-비전-전략목표(4개)-프로그램목표(9개)-단위사업(28개)’으로 구성된 성과관리체계를 구축하여 운영하고 있다.

그리고 프로그램목표 및 단위사업의 성과 달성 여부를 측정하기 위하여 총 77개의 성과지표(프로그램목표 성과지표 12개, 단위사업 성과지표 65개)를 설정하고 성과지표마다 달성하고자 하는 목표치를 설정하였다.

2. 판단기준 및 감사결과 확인된 문제

가. 성과지표 ‘교원 1인당 논문 건수’ 측정산식 불합리

문화재청은 2016회계연도 단위사업 ‘한국전통문화대학교 운영지원’의 성과지표로 ‘교원 1인당 논문 건수(건)’⁶⁾를 선정하고, 이에 대한 목표치를 1.32건으로 설정하였다.

(전략목표) 1. 전통문화연구 및 교육 강화로 문화재 보존과 활용의 정책적 기반을 강화한다
 (프로그램목표) 1-2. 문화재 전문인력을 양성하고 학술기반을 강화한다
 (단위사업) 1-2-일반재정(2) 한국전통문화대학교 운영지원
 (성과지표) ② 교원 1인당 논문 건수(건)

「2016년도 성과계획서 작성지침」(2015년 4월 기획재정부) II. 2. (1) ‘성과지표 설정’에 따르면 성과지표는 목표달성도를 정확히 측정할 수 있도록 가능한 한 정량적으로 설정하고, 성과지표의 측정방법 등은 공식적인 자료를 활용하여 성과측정 자료의 정확성 및 신뢰성을 확보할 수 있는 방법을 제시하도록 되어 있다.

한편, 대학정보를 공시하고 있는 대학알리미 홈페이지⁷⁾에서는 「대학정보공시 계획 및 지침서」(교육부) II. 7. 7-가.에 따라 전국 대학교 등의 ‘전임교원의 연구실적’을 공개하면서 논문저자 수와 논문에 대한 기여도를 반영하여 논문게재 실적을 단독저자인 경우 1건으로 산정하고, 논문저자 수가 2명 이상일 경우 주저자⁸⁾와 교신저자⁹⁾는 ‘ $2 \div (\text{논문저자 수} + 2)$ ’, 공동저자¹⁰⁾는 ‘ $1 \div (\text{논문저자 수} + 2)$ ’로 실적을 산정하고 있다.

따라서 문화재청이 ‘교원 1인당 논문 건수’를 측정할 때에는 교육부 지침상 ‘전임 교원의 연구실적’과 같이 논문저자 수와 논문에 대한 기여도가 반영된 측정방법을 활용하는 등 성과측정 자료의 정확성과 신뢰성을 확보할 수 있는 방법을 적용하여야 한다.

그런데 문화재청은 ‘교원 1인당 논문 건수’의 측정산식을 ‘전체학술논문 건수 ÷ 전임 교원 수’로 정하면서 논문 건수의 경우 전임교원이 작성한 논문의 저자 수가 3명

6) 한국연구재단에 등재되거나 등재후보 학술지(국내에서 발행되는 국제 학술지는 제외)에 게재한 논문 수
 7) 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 제6조 등의 규정에 따라 ‘전임교원의 연구성과에 관한 사항’ 등 대학의 정보를 공시하고 있는 웹사이트(www.academyinfo.go.kr)
 8) 일반적으로 학술논문의 저자 목록 중 첫 번째로 표기된 제1저자나 논문 작성에 주도적인 역할을 수행한 자
 9) 학술지의 편집자와 서신 등을 주고 받으며 논문 출판에 최종적으로 기여한 자 또는 연구프로젝트 책임자
 10) 주저자와 교신저자를 제외한 공동참여 저자

이상으로 다수이거나 전임교원이 논문 작성에 주도적인 역할을 하는 주저자나 교신
저자가 아닌 공동저자인 경우에도 기여도에 대한 고려 없이 모두 논문게재 실적을
0.5건으로 산정하도록 되어 있어 실적치를 정확하게 반영할 수 있는 방법으로 측정
하지 않고 있었다.

이와 관련하여 감사원 감사기간 중 대학알리미의 논문게재실적 산정방법을 적용
하여 ‘교원 1인당 논문 건수’를 재산정한 결과, [별표] “2016회계연도 한국전통문화
대학교 전임교원 논문 건수 재산정 명세”와 같이 2016회계연도의 실적은 성과보고서에
제출한 실적치인 1.55건(달성률 117.4%)보다 작은 1.41건(달성률 100.7%)¹¹⁾으로
나타나 성과측정의 정확성과 신뢰성이 저해될 우려가 있다.

나. 성과지표 ‘문화유산 디지털 정보 접속 페이지 수’ 목표 설정 부적정

문화재청은 2016회계연도 단위사업 ‘문화재전자행정구축’의 성과지표로 ‘문화유산
디지털 정보 접속 페이지 수’를 선정하고, 이에 대한 목표치를 9,564,444건으로
설정하였다.

(전략목표) VI. 문화재 행정지원 체계를 선진화하여대국민 서비스 품질을 향상한다
(프로그램목표) VI-1. 문화재 행정제도와디지털 정보체계를 선진화한다
(단위사업) VI-1-정보화(1) 문화재전자행정구축
(성과지표) (2) 문화유산디지털 정보 접속 페이지수(건)

「2016년도 성과계획서 작성지침」에 따르면 성과지표의 목표치는 과거 추세치
(전전년도 및 전년도 실적, 금년도 달성 추정치 등)와의 비교 등을 통해 설정하도록 되어 있다.

11) 문화재청의 2016회계연도 목표치 설정방법(2013~2015년 실적치 평균보다 20% 이상 상향 조정)에 대학알리미의
과거 실적치(2013년 0.93건, 2014년 1.52건, 2015년 1.07건)를 반영하여 2016회계연도 목표를 재산정하면 1.4건
(2013~2015년 평균 1.17건×1.2)이고, 재산정한 목표 1.4건 대비 재산정 실적 1.41건의 달성률은 100.7%로 성과
보고서상달성률 117.4%보다 낮아짐

그리고 문화재청은 ‘2016년도 성과보고서’를 작성하면서 ‘간행물’ 페이지의 접속 건수(625,744건)를 포함한 실적치(9,624,397건)로 달성률을 산정하여 목표를 100.6% 달성한 것으로 보고하였다.

그러나 단위사업 VI-1-정보화(1) 문화재전자행정구축은 앞서 [표]와 같이 2016 회계연도의 정당한 목표치 10,315,556건을 기준으로 재산정한 실제 달성률이 93.3%로 실제 목표가 달성되지 않아 성과보고서의 신뢰성이 저하될 우려가 있다.

관계기관 의견 문화재청은 성과지표 ‘교원 1인당 논문 건수’의 측정산식을 명확하게 하고, 성과지표 ‘문화유산 디지털 정보 접속 페이지 수’의 측정 대상을 명확히 하여 정확하게 측정한 전년도 실적 등을 근거로 목표를 설정하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 문화재청장은 앞으로 단위사업 성과보고의 신뢰성이 확보될 수 있도록 성과지표의 측정산식을 설정하고, 성과계획서에 제시한 방법대로 측정한 실적치를 근거로 성과지표의 목표치를 정확하게 설정하는 등 성과계획서 작성업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)