자체감사

감사결과 처분요구서

(동부지구관리소, 중부지구관리소, 서부지구관리소)

2018. 10.

문화재청

목 차

Ⅰ. 감사실시 개요

1. 감사목적 ····· 4

2. 감사대상기관 ····· 4

3. 감사중점 ····· 4

4. 감사기간 및 인원 ····· 4

Ⅱ. 감사결과 처분요구 명세

<동부지구관리소>

1. 재물조사 후 결과보고 및 불용 결정·처분 미흡 (기관주의) ····· 6

2. 행정지원인력 작업용 간식 구입 후 관리 미흡 (기관주의) ····· 7

3. 공사 하자검사 실시 미흡 (기관주의) ····· 9

4. 중장비 임차료 지출 증빙자료 보관 미흡 (기관주의) ····· 10

5. 국유재산 관리·감독 미흡 (기관주의) ····· 12

6. 벌채목을 활용한 옥외용 벤치 제작 (모범사례) ····· 14

<중부지구관리소> * 3번 개선사항은 조선왕릉관리소

1. 헌릉과 인릉 방화선 설치사업 보험료 정산 미흡 (시정) ····· 15

2. 태릉과 강릉 봉분 잔디 식재 물량산출 미흡 (시정) ····· 16

3. 가지치기 품셈 적용 미흡 및 품셈 개정 필요 (기관주의·개선) …… 17

4. 선릉과 정릉 종합경비시스템 구축 운용 계약 부적정 (경고) …… 21

<서부지구관리소> * 4번 개선사항은 조선왕릉관리소

1. 문화재 지정구역 내 공사 업체 선정 부적정 (기관주의) …… 23

2. 안전사고 산재보험 요양급여 처리 미흡 (기관주의) …… 25

3. 융건릉 방화선 풀베기 사업 예정가격 산출 오류 (시정) …… 27

4. 봉분 잔디 보수공사에 관한 사항 (개선·시정) …… 28

5. 종합경비시스템 유지보수용역 자재비 청구자료 확인절차 미흡 (기관주의) ·· 31

<공통 - 조선왕릉관리소>

1. 소나무 재선충 방제사업 합리적 예정가격 산출방안 마련 필요 (통보) ·· 33

<공통 - 동부지구관리소, 중부지구관리소, 서부지구관리소>

1. 소액 공사계약 일부업체 편중 개선 필요 (통보) …… 37

Ⅰ. 감사실시 개요

1. 감사목적

조선왕릉 동부지구관리소, 중부지구관리소, 서부지구관리소는 조선왕릉에 대한 보존과 활용을 위한 전시, 조사, 관리 사무를 관장하는 기관으로, 이전 자체종합감사는 동부지구관리소가 2015.10.12.부터 10.16.까지, 중부지구관리소가 2015.10.19.부터 10.23.까지, 서부지구관리소가 2015.11.16.부터 11.20.까지 각각 5일간 실시한 바 있으며, 「문화재청 감사규정」에 따라 3년 주기로 실시하는 자체종합감사 대상기관에 해당되어 감사를 실시하였다.

2. 감사대상기관

이번 감사는 조선왕릉 동부지구관리소와 중부지구관리소, 서부지구관리소를 대상으로 실시하였다.

3. 감사중점

이번 자체종합감사에서는 문화재 지정구역 등의 국유재산 관리 현황, 능침 및 능역의 보수·관리 현황, 계약 및 예산집행 현황, 자체규정 준수 실태 등에 중점을 두고 기관운영 전반에 대하여 점검하였다.

4. 감사실시 과정 및 결과 처리

이번 감사는, 동부지구관리소는 2018.5.14.부터 5.18.까지, 중부지구관리소는 2018.5.28.부터 6.1.까지, 서부지구관리소는 2018.6.18.부터 6.22.까지 법무감사담당관실 감사인원 3명을 투입하여 감사를 실시하였다. 그리고 문화재청 내부 검토과정을 거쳐 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 감사결과 처분요구 명세 : 별첨

문 화 재 청

기 관 주 의

제 목 재물조사 후 결과보고 및 불용 결정·처분 미흡

관계기관 조선왕릉관리소 동부지구관리소

내 용

「물품관리법」 제19조(재물조사) 및 제35조(불용의 결정 등), 같은 법 시행령 제22조(재물조사)에 중앙관서의 장은 연 1회 매년 12월 31일을 기준으로 그 소관 물품에 대한 정기재물조사를 실시하고, 사용할 필요가 없거나 사용할 수 없는 물품이 있으면 불용 결정한 후 절차에 따라 처분하도록 규정되어 있고, 동법 제24조(표준서식)에 물품관리관은 관련서식에 물품관리에 필요한 사항을 기록·유지하도록 명시되어 있다.

조선왕릉관리소 동부지구관리소는 감사 대상기간인 2015회계연도부터 2017회계연도까지 매년 재물조사를 실시하였는데, 물품출납공무원은 2015회계연도 재물조사 결과를 물품관리관인 동부지구관리소장에 보고하면서 컴퓨터 등 185점을 불용 결정하고 이후 처분하였으나, 2016회계연도와 2017회계연도에는 재물조사만 실시하고 별도로 결과를 보고하거나 불용 결정·처분을 하지 않았다.[1)]

동구릉의 경우 12대의 전기톱과 16대의 예취기 등이 물품대장에 등록되어 있는데, 현재 노후화되거나 고장 등으로 인해 전기톱은 3대를, 예취기는 10대를 운용하고 있어 사용할 필요가 없거나 사용할 수 없는 물품에 대하여 불용 결정한 후 처분하고 물품대장을 정리하는 등의 조치가 필요한 실정이다.

조선왕릉관리소 동부지구관리소는 향후 정기재물조사 시 조사결과에 따라 물품관리관에 보고하면서 불용 결정·처분 등을 실시하겠으며, 사용할 필요가 없거나 사용할 수 없는 물품에 대하여는 수시 재물조사를 실시하여 물품대장을 정리하도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 동부지구관리소장은 재물조사 후 결과보고 및 불용 결정·처분 하는 등 관련 규정을 철저히 준수하시기 바랍니다.

---

1) 재물조사와는 별도로 2017년 8월 노후화된 화물트럭 1점을 불용 처분한 사실이 있음.

문 화 재 청

기 관 주 의

제 목 행정지원인력 작업용 간식 구입 후 관리 미흡

관계기관 조선왕릉관리소 동부지구관리소

내 용

「국가재정법」 제45조(예산의 목적외 사용금지)에서는 세출 예산이 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없도록 규정하고 있다.

조선왕릉관리소 동부지구관리소(이하 '동부지구관리소')는 매달 행정지원인력의 작업 능률 향상과 사기 진작을 위해 예산에 '작업 간식비'를 계상한 후 필요 시 간식을 구입하고 있다.

감사기간 중 동부지구관리소가 2015년 11월부터 2018년 3월까지 구입한 간식비 집행 현황을 확인한 결과, 동구릉, 사릉, 홍유릉, 광릉에 대해 총 117회, 29,613천원의 간식비를 집행하였으나, 동구릉 이외에는 간식 구입 세부 명세서를 보관하고 있지 않았다.

또한, 동구릉의 간식 구입 세부 명세서를 확인한 결과, 매월 시설관리원 11명, 야간 안전관리원 3명에게 제공하기 위한 커피, 라면 등 간식류를 구입하겠다는 내부결재를 득한 후 실제 구입한 것은 커피, 라면 등의 간식류 이외에 쌀을 약 60~120kg씩 매월 구입하였다.

한편, 동부지구관리소는 직원들에게 식대를 걷어 구내식당을 운영하고 있는데, 식대로 구입한 식자재 세부내역 등은 보관하지 않고 수시로 폐기하고 있고, 식대로 구입한 쌀과 '작업 간식비'로 구입한 쌀을 구분하여 관리하고 있지 않아 두 식자재가 혼용될 우려가 있는 실정이다.

따라서, 동부지구관리소는 간식을 구입할 때 필요항목과 소요량을 확인하여 적정한 구매 계획을 수립하여 구매한 후, 목적 외로 사용되지 않도록 관리하여야 한다.

동부지구관리소는 예산으로 구입하는 간식과 직원 식대로 구입하는 식자재를 구분하여 관리하지 못했으나, 앞으로는 적정 구매 계획을 수립하여 구매한 후, 목적 외로 사용되지 않도록 관리하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 동부지구관리소장은 예산에 계상된 물품 등을 집행할 때에는 예산의 목적에 부합하도록 하고, 그 관리를 철저히 하시기 바랍니다.

문 화 재 청

기 관 주 의

제 목 공사 하자검사 실시 미흡

관계기관 조선왕릉관리소 동부지구관리소

내 용

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제61조(하자검사) 및 「공사계약 일반조건」 제35조(하자검사)에 따라 계약담당공무원은 공사 도급계약에 대하여 하자담보책임기간 중 연 2회 이상 정기적으로 하자를 검사하거나 소속공무원에게 그 사무를 위임하여 검사하게 하여야 하고, 하자담보책임기간의 만료일부터 14일 이내에 따로 최종검사를 하여야 하며, 최종검사를 완료하였을 때에는 즉시 하자보수완료확인서를 계약상대자에게 발급하여야 한다.

감사기간 중 조선왕릉관리소 동부지구관리소가 2015년 11월부터 2018년 5월 현재까지 실시한 공사 도급계약에 대한 하자검사 현황을 확인한 결과, 하자담보책임기간이 완료되지 않은 대상 계약 건에 대하여 일제 검사를 실시하고 있었는데, 2015년 12월에 53건, 2016년 6월에 63건, 2017년 3월에 71건, 2018년 2월 55건에 대하여 실시하였다.

이와 같이, 조선왕릉관리소 동부지구관리소는 하자검사를 2016년과 2017년에는 각각 1회 씩만 실시하였고, 하자담보책임기간의 만료일로부터 14일 이내에 최종검사를 별도로 실시하지 않는 등 하자검사를 규정대로 실시하지 않고 있는 실정이다.

조선왕릉관리소 동부지구관리소는 향후 연 2회 이상 정기 하자검사와 하자담보책임기간 만료일로부터 14일 이내 최종검사를 실시하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 동부지구관리소장은 공사 도급계약에 대한 정기 하자검사와 최종검사를 적기에 실시하는 등 관련 규정을 철저히 준수하시기 바랍니다.

문 화 재 청

기 관 주 의

제 목 중장비 임차료 지출 증빙자료 보관 미흡

관계기관 조선왕릉관리소 동부지구관리소

내 용

「국고금 관리법 시행령」 제27조(지출의 준칙)에 따라 지출관은 지출을 하려는 경우 지출원인행위 관계 서류가 갖추어졌는지 등을 확인하여야 하며, 「계산증명규칙」 제27조(지출계산서의 증거서류)에 따라 지출계산서의 증거서류로 채권자의 영수증서, 견적서, 청구서, 계약서, 검사조서, 기타 지출의 내용을 증명하는데 필요한 서류를 보관하여야 한다.

따라서, 중장비 등의 임차료는 사용 일수 또는 사용 시간에 따라 정산하여 지출하므로, 지출할 때에는 검사조서 외에 지출 내용을 증명할 수 있는 사진이나 사용대장 등을 확인하여 지출하는 것이 타당하다.

조선왕릉관리소 동부지구관리소는 2015년 10월부터 2018년 4월까지 '남양주 광릉 능침 경관 회복 사업' 등에 굴삭기 등 13건의 중장비를 임차하여 사용한 후 총 15,950,000원의 임차료를 지출하였다.

해당기간의 중장비 임차료 지출 증빙자료를 확인한 결과, 아래 [표]와 같이 총 13건의 장비 임차 중 7건은 증빙사진이 없었고 2건은 증빙사진이 부족하였으며, 5건은 검사조서가 없는 등 일부 중장비 임차료 지출에 대한 지출원인행위 관계 서류가 제대로 확보되지 않았음에도 조선왕릉관리소 동부지구관리소는 중장비 임차료를 지급하였다.

[표] 조선왕릉관리소 동부지구관리소 중장비 등 임차내역 (단위 : 천원)

사업명	임차비	임차장비	단가	사용일	증빙사진	검사조서
남양주 광릉 능침 경관 회복 사업	6,600	굴삭기03	660	10	○	○
광릉 임내 부산물 파쇄 및 관리동 주변 정비	1,320	굴삭기03	660	2	△	○

휘경원 임내 부산물 처리 및 주변정비	1,100	굴삭기03	550	2	×	×
동구릉 목재 파쇄작업	2,640	굴삭기03집게	660	4	△	○
휘경원 경내 민가 경계지 위험목 처리	330	굴삭기03	330	0.5	○	×
호우피해로 인한 장비 임차	605	굴삭기03	605	1	×	○
포방석 하차	55	지게차	55	0.1	○	×
동구릉 경릉 관람로 정비	660	크레인	440	1	×	×
		트럭	220	1	×	×
광릉 관람안전 작업	1,210	굴삭기03	605	2	×	○
휘경원 폐기물(폐콘크리트) 운반	220	트럭	220	0.5	×	○
경상관리	1,210	굴삭기03집게	660	1	○	○
		굴삭기03	550	1	×	
계	15,950					

조선왕릉관리소 동부지구관리소는 향후 중장비 등의 임차료를 지출하고자 할 때 검사조서와 기타 지출의 내용을 증명할 수 있는 사진 등을 확인하는 등 지출 업무에 만전을 기하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 동부지구관리소장은 중장비 임차료 정산 지급 시 지출원인 행위 관계 서류를 확보하여 지출하는 등 관련 규정을 철저히 준수하시기 바랍니다.

문 화 재 청

기 관 주 의

제 목 국유재산 관리·감독 미흡

관계기관 조선왕릉관리소 동부지구관리소

내 용

「국유재산법」 제36조(사용허가의 취소와 철회)에 중앙관서의 장은 행정재산의 사용허가를 받은 자가 해당 재산의 보존을 게을리 하였거나 그 사용목적을 위배한 경우, 승인 없이 사용허가를 받은 재산의 원래 상태를 변경한 경우 등에 해당하면 그 허가를 취소하거나 철회할 수 있다고 규정되어 있다.

「문화재보호법」 제35조(허가사항) 및 같은 법 시행령 제21조의2(국가지정문화재 등의 현상변경 등의 행위)에 따라 국가지정문화재, 보호물 또는 보호구역 안에서 건축물 또는 도로·관로·전선·공작물·지하구조물 등 각종 시설물을 신축, 증축, 개축, 이축(移築) 또는 용도변경 하는 행위를 하려는 자는 문화재청장의 허가를 받아야 한다.

조선왕릉관리소 동부지구관리소(이하 '동부지구관리소')는 2015년 12월에 남양주 홍릉과 유릉(사적 제207호) 문화재구역 내 문화재청 소유 토지 '남양주시 금곡동 ○○○-○(4,905㎡)'에 대하여 ○○○, □□□(○○○의 딸), ▲▲, ●●●, ◇◇◇ 등 5명에게 국유재산 사용허가(2016.1.1~2016.12.31.) 해주었는데, 한 건물을 주택과 식당으로 이용하고 있던 ○○○에게는 주거용으로 190㎡, 영업용[1]으로 241㎡의 토지 사용을 허가해 주었다.

감사기간 중 현장을 확인한 결과, ○○○에게 사용 허가한 토지에는 2동의 건축물이 있었으며 모두 주거용으로 사용되고 있었는데, 해당 토지 주변의 2016년과 2017년 사진을 비교해 보았더니, 2016년 10월경 문화재청의 국유재산 사용 승인 또는 현상변경 등의 행위 허가 없이 무단으로 개축된 사실을 확인할 수 있었다.

1) '할머니 사철탕'이라는 상호의 식당

한편, 『홍릉 유릉 능제복원 기본계획 연구』(2010년)에는 '홍릉·유릉의 명당수[1]인 홍릉천 안쪽으로 점유한 민가 등은 이전 철거하여 원래의 경관을 복원해야 한다'고 되어 있고, '세계유산 조선왕릉 능제복원 계획'(궁능문화재과-926[2011.3.25.]호)에서도 '홍릉천 복개구간 및 주변지역은 장기적으로 원래의 지형으로 복원하는 것'으로 계획되어 있는데, 동부지구관리소가 국유재산 사용허가 한 해당 토지는 그 대상 중 하나이다.

동부지구관리소는 문화재구역 내 문화재청 소유 토지에 대하여 국유재산 사용을 허가하였으면, 「국유재산법」에 따른 허가사항 위반 여부, 「문화재보호법」에 따른 현상변경 여부를 지속적으로 확인하여 위반 시 관련 조치를 조속히 취하는 것이 타당함에도, 위와 같이 문화재청의 승인이나 허가 없이 무단으로 개축한 사실에 대하여 아무 조치도 취하지 않았고[2], 2017년과 2018년에 ○○○의 딸 □□□에게 241㎡를, ○○○의 또 다른 딸 ▷▷▷에게 190㎡의 토지 사용을 모두 주거용으로 허가해 주었다.

동부지구관리소는 2016년 8월 1일 국유재산 담당자에 대한 인사 이동과 이에 따른 업무 인계·인수 등 업무 취약 시기에 무단 건축행위가 발생된 사항으로 현장 확인 및 조치에 어려움이 있었으며, 향후 국유재산 관리 시 불법행위에 대한 사전 점검 및 확인에 만전을 기하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 동부지구관리소장은

1. 「국유재산법」에 따른 허가사항 위반, 「문화재보호법」에 따른 현상변경 허가 절차 미이행 등에 대하여 관련 규정에 따라 조치하시고,

2. 국유재산 사용허가 후 허가사항 준수 여부를 수시로 확인하는 등 관련 규정을 철저히 준수하시기 바랍니다.

---

1) 산의 혈맥으로 구성된 명당의 주변에 흐르는 물길(『한국고전용어사전』, 2001, (사)세종대왕기념사업회)

2) 동부지구관리소는 감사기간이었던 2018.5.16. 남양주시에 무단 건축행위에 대한 조사 협조를 요청하였고, 남양주시에서는 2018.6.1. 「건축법」에 따른 허가 또는 신고를 득하지 않고 무단 증축한 사항을 적발하였고, 이에 따라 행정처분 진행 중이라고 회신하였음.

문 화 재 청

모 범 사 례

제 목 벌채목을 활용한 옥외용 벤치 제작

관계기관 조선왕릉관리소 동부지구관리소

내 용

조선왕릉관리소 동부지구관리소는 조선왕릉의 품격 저하 및 관람환경 훼손을 방지하기 위하여 음식물이나 돗자리 등의 반입을 제한(2017.1.1.)하고 있는데, 이에 관람 휴게 시설 및 공간의 확충이 필요하다고 판단, 외래수종 제거사업이나 작물 피해 예방을 위하여 벌채하였던 아카시 나무[1]를 활용하여 옥외용 벤치 125개를 자체 제작하여 동구릉 내에 설치하였다.

옥외용 벤치의 가격은 조달청 종합쇼핑몰 기준으로 약 30만원에서 50만원 가량으로, 이와 비교한다면 조선왕릉관리소 동부지구관리소는 적게는 3,750만원, 많게는 6,250만원의 예산을 절감한 것이다.

또한, 동구릉은 임야 면적이 224ha에 이르는 숲으로 벌채 원목을 활용한 벤치로 자연친화적인 분위기를 연출, 숲과 어울려 관람객의 만족도를 증대시킬 수 있을 것으로 기대된다.

위와 같이 조선왕릉관리소 동부지구관리소는, 관람 휴게 시설 및 공간의 확충이 필요하다는 과제를, 폐기하거나 매각 대상인 벌채목을 활용하여 해결, 참신한 아이디어와 직원들의 노력을 바탕으로 적극적으로 추진하여 과제를 해결한 것은 유사 업무를 수행하고 있는 유적 관리소의 모범적인 사례로 판단된다.

1) 한국전쟁 이후 산림녹화를 위해 대량으로 식재된 북미가 원산지인 콩과의 나무

문 화 재 청

시 정 (환수)

제 목 헌릉과 인릉 방화선 설치사업 보험료 정산 미흡

관계기관 조선왕릉관리소 중부지구관리소

내 용

「정부입찰·계약 집행기준」 제94조(대가지급 시 정산절차)에 따라 계약담당공무원은 계약상대자로 하여금 대가지급 청구 시 국민건강보험료 등의 납입확인서를 첨부토록 하여 이를 확인하고 정산하여 대금을 지급하여야 한다.

조선왕릉관리소 중부지구관리소는 서울 헌릉과 인릉의 역사경관림 개선과 산불 발생 예방 및 확산 방지를 위하여 '서울 헌릉과 인릉 방화선 설치 사업'을 전자입찰(소액 수의견적)을 통해 ◈◈◈◈◈◈◈◈◈◈와 계약(2017.11.1.~2017.12.20./ 25,333,080원)하여 시행하였다.

그러나, 해당 공사의 경우 계약상대자가 국민건강보험료, 국민연금보험료, 노인장기요양보험료 등은 완납증명서만 제출하여 정확한 보험료 납입금액을 확인할 수 없어 정산할 수 없음에도, 조선왕릉관리소 중부지구관리소는 계약금액을 그대로 인정하여 대가를 지급함으로써, 계약 내역 상의 보험료 814,180원을 계약상대자에게 초과 지급하는 결과를 초래하였다.

조선왕릉 중부지구관리소는 계약상대자로부터 해당 보험료를 납입한 사실이 없었다는 것과 이를 반납할 것을 확인받았고, 향후 대가지급 시 국민건강보험료 등의 납입확인서를 확인하고 정산하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 중부지구관리소장은 '서울 헌릉과 인릉 방화선 설치 사업' 계약상대자로부터 초과 지급된 보험료 814,180원을 환수하고, 대가지급 시 국민건강보험료 등의 납입확인서를 확인하고 정산하는 등 관련 규정을 철저히 준수하시기 바랍니다.

문 화 재 청

시 정 (환수)

제 목 태릉과 강릉 봉분 잔디 식재 물량산출 미흡

관계기관 조선왕릉관리소 중부지구관리소

내 용

「(계약예규)예정가격 작성기준」 제2조(계약담당공무원의 주의사항)에 계약담당공무원은 예정가격을 작성할 때 부당하게 감액하거나 과잉 계산되지 않도록 규정되어 있다.

능의 봉분 잔디를 교체하기 위해서는 그 크기를 실측하거나 기존 자료[1] 등을 활용하여 잔디 물량 및 소요예산을 산출함이 타당하나, 조선왕릉관리소 중부지구관리소는 '태릉과 강릉 봉분 잔디 교체 공사'를 추진하면서 계약상대자로부터 산출내역서를 제출받아 예정가격을 작성, ◍◍◍◍◍◍과 수의의 방법으로 계약(2017.5.11.~2017.5.20. / 15,040,000원)하고 사업을 시행하였다.

그러나, 계약상대자는 태릉과 강릉이 모두 호석[2]을 갖추고 있음에도 호석 부분을 제외하지 않은 채 높이를 산정하여 잔디 물량(363㎡)을 산출하였는데, '조선왕릉 종합학술조사보고서'에 수록된 도면을 참고하여 잔디 물량을 다시 산출하면 292㎡로, 조선왕릉관리소 중부지구관리소는 이를 확인하지 못하여 실제보다 71㎡, 총 공사금액 2,625,590원을 계약상대자에게 초과 지급하는 결과를 초래하였다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 중부지구관리소장은 '태릉과 강릉 봉분 잔디 교체 공사' 계약상대자로부터 초과 지급금 2,625,590원을 환수하고, 예정가격을 작성할 때 부당하게 감액하거나 과잉 계산되지 않도록 하는 등 관련 규정을 철저히 준수하시기 바랍니다.

---

1) 국립문화재연구소에서 발간한 '조선왕릉 종합학술조사보고서'에 봉분 등에 대한 실측도면이 포함되어 있음
2) 봉분 유실을 막을 목적으로 봉분 주변을 감싼 석물(『알기쉬운 한국건축 용어사전』, 동녘, 김왕직)

문 화 재 청

기관주의 · 개선

제 목 가지치기 품셈 적용 미흡 및 품셈 개정 필요

관계기관 조선왕릉관리소 중부지구관리소, 조선왕릉관리소

내 용

가. 수목가지치기 품 할증 적용 및 시방서 등 명시 미흡

「문화재수리 표준품셈」 및 「건설공사 표준품셈」에 '품의 할증은 적정공사비 산정을 위하여 공사규모, 현장조건 등을 감안하여 적용하고, 각 항목별 할증이 명시된 경우에는 각 항목별 할증을 우선 적용한다'고 명시되어 있다.

조선왕릉관리소는 조선왕릉에서 이루어지는 조경 보존·관리 사업의 원가 산출 시 공인된 품셈의 적용이 어려운 사항에 대해 통일된 기준을 마련함으로써 내역 산출의 객관성을 확보하고자 「조선왕릉 조경 보존·관리 품셈」(이하 '왕릉조경품셈')을 마련하여 시행(2013.7.9.) 하고 있다.

조선왕릉관리소 중부지구관리소는 수목의 생육환경을 개선하고 폭설, 풍수해 등 재해 시 도복, 가지 부러짐 등으로 인한 안전사고를 예방하기 위하여 매년 수목 가지치기 사업을 수시로 시행하고 있는데, 왕릉조경품셈을 활용하여 예정가격을 작성하였고, 2015년부터 2018년 4월까지 총 8회의 수목 가지치기 사업을 하여 시행하였다.

품셈은 발주자가 적정한 예정가격 작성을 위해 활용하는 것으로, 계약 상대자는 할증 여부를 확인할 수 없는 경우도 있을 수 있으므로, 발주자가 할증을 적용할 경우 시방서 등 설계도서에 할증을 적용한 공정과 그 공사방법 등을 명시하여야 한다.

위 수목 가지치기의 품셈 할증 적용 내용을 파악한 결과, [붙임]과 같이 소나무 가지치기의 경우 풍수해 피해 예방 및 생육환경 개선 등 사업 목적이 같고, 특기 시방서의 가지치기 강도나 방법이 동일하거나 유사함에도 품셈 할증을 '상록수 30% 가산, 약전정 50% 적용'을 한 경우가 5건, '상록수 30% 가산'만 적용한

경우가 1건, 적용을 안한 경우가 2건으로 일정한 기준이나 공사방법 명시 없이 서로 다르게 적용하였다. 또한, 각 공사의 시공 전·후 사진을 비교하여도 약전정과 강전정[1]을 구분하기 어려웠다.

참고로, 산림조합중앙회 홈페이지에서 제공하는 "소나무 전정" 방법에 따르면[2] 소나무의 수령이나 건강 상태 등에 따라 가지치기 양을 달리 하도록 안내하고 있어, 소나무 가지치기의 경우 가지치기 방법 등 강도에 대하여 명확히 제시해야 할 필요가 있다.

아울러, '헌릉 민가 주변 수목벌채 및 소나무 가지치기'의 경우 노무비 외에 재료비와 경비에도 각각 할증을 적용하는 등 유사 사업임에도 품셈의 할증 방법을 서로 다르게 적용하는 경우가 있었다.

나. 「조선왕릉 조경 보존·관리 품셈」 수목가지치기 조정·보완 필요

한편, 왕릉조경품셈 중 수목 가지치기 부분은 2013년 품셈을 마련할 당시 가로수 전정방법과 유사하다고 판단하여 '건설공사 표준품셈'의 가로수 전정 부분을 준용하면서 품은 그것의 50%만을 반영하였다.

'건설공사 표준품셈'의 가로수 전정 부분은 아래 [표]와 같이 2014년에 대폭 조정·보완되었는데, 2013년도와 비교해 보면 작게는 35.7%(조경공), 크게는 77.2%(고소작업차)가 줄어들었고, 상록수에 대하여 30%를 가산하도록 하는 내용도 없어졌다.

[표] 건설공사 표준품셈(2013년, 2014년) 가로수 전정과 왕릉조경품셈 수목 가지치기 비교

구 분			흉고직경(cm)							
			20이하	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51이상
왕릉조경 품셈 (2013)		조경공(인)	0.10	0.14	0.17	0.25	0.26	0.27	0.32	0.35
		보통인부(인)	0.32	0.41	0.53	0.75	0.79	0.85	0.92	1.02
		고소작업차(hr)	0.47	0.48	0.57	1.10	1.66	1.70	1.90	2.13
건설공사	2013년	조경공(인)	0.21	0.28	0.35	0.50	0.53	0.55	0.64	0.71
		보통인부(인)	0.65	0.82	1.06	1.51	1.59	1.71	1.84	2.05
		고소작업차(hr)	0.95	0.97	1.15	2.21	3.33	3.40	3.80	4.27

1) '가지를 잘라내는 양에 따라 약전정과 강전정으로 구분된다.'(농업용어사전, 농촌진흥청)
2) "어린 나무와 생육이 왕성하고 새 가지 발생이 잘 되는 나무는 강 전정을 해도 되지만, 늙고 쇠약하며 새 가지의 발생이 나쁜 나무는 전정량을 적게 한다. 소나무는 부정아가 나오기가 어렵기 때문에 잎을 꼭 남기고 전정하는 약 전정을 해야 한다."

구 분			흉 고 직 경 (cm)							
			20이하	21-25	26-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51이상
표준품셈	2014년	조경공(인)	0.13	0.18		0.22		0.27		0.32
		보통인부(인)	0.31	0.42		0.52		0.63		0.89
		고소작업차(hr)	0.48	0.62		0.76		0.89		1.03
	증감 (%)	조경공	감 38.1	**감 35.7**	감 48.6	감 56.0	감 58.5	감 51.0	감 57.8	감 55.0
		보통인부	감 52.3	감 48.8	감 60.4	감 65.6	감 67.3	감 63.2	감 65.8	감 56.6
		고소작업차	감 49.5	감 36.1	감 46.1	감 65.6	**감 77.2**	감 73.8	감 76.6	감 75.9

‘건설공사 표준품셈’의 가로수 전정 품이 기존 품에서 감 조정되었으므로 ‘건설공사 표준품셈’을 반영·조정하여 마련한 왕릉조경품셈의 수목 가지치기 품은 그 적정성 여부를 재검토하여 조정·보완할 필요가 있다.

조선왕릉 중부지구관리소는 ‘태릉 경내 소나무 가지치기’의 경우는 대상지가 능침 주변으로 장비 진입이 어려워 5년에 한 번 정도 가지치기를 실시하고 있어 강전정을 실시하였고, ‘의릉 수목 가지치기’는 경내 경관을 저해하거나 관람로상에 관람객에게 위험을 가할 수 있는 가지를 정리하는 사업으로 은행나무는 낙엽수의 기본전정인 강전정으로, 상록수인 리기다소나무는 그 동안 가지치기를 하지 않아 강전정으로 작업을 하였다면서, 앞으로 사업의 내용과 성격, 현장 여건 등을 파악하여 발주 시 사업계획서 및 특기시방서에 할증의 필요성과 공사방법 등을 명확하게 명시하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

1. **조선왕릉관리소 중부지구관리소장은** 수목가지치기의 품을 할증 적용하였을 때에는 시방서 등 설계도서에 할증을 적용한 공정과 그 공사방법 등을 명시하는 등 예정가격 산정 시의 요구 품질을 확보하도록 하시기 바랍니다. (기관주의)

2. **조선왕릉관리소장은** ‘건설공사 표준품셈’을 반영·조정하여 마련한 「조선왕릉 조경 보존·관리 품셈」 수목 가지치기에 대하여 품의 적정성을 검토하여 조정·보완하시기 바랍니다. (개선)

[붙임] 조선왕릉관리소 중부지구관리소 수목 가지치기 사업(2015년~2018년 4월) 품셈 적용 현황

연번	계약일자	사업명	사업내용	가지치기 품셈할증적용	할증분야	가지치기 사유	비 고 (전정강도과업표기여부)
1	2015-11-03	선정릉 수목 가지치기 및 노거수 상처치료	*상처치료:3주 (은행나무2주, 향나무1주) *가지치기:85주 (은행나무3주, 향나무1주,참나무3주,소나무78주)	상록수30%가산 약전정50%적용 장비진입불가 20%할증	노무비에만 적용	풍수해 피해 예방	ㅇ특기시방서(가지치기)-주요내용 -(일반사항)가지치기는지나치게심하지않도록하며기본수형을해치는앞순자르기등 임의로수형을조절하지않는다. -가지치기(고사지제거포함) ·가지치기는 밀생된 가지 제거로 통풍과 수광율을 높이는 등의 위생유지와 자연유산 고유수형 유지를 원칙으로 한다. ·크기는 지름 1cm 내외로 하되 다소 큰가지는 표시하여 문제점이 없는지 충분히 살핀 후 행하며, 경관의 변화가 현저한 부분은 전문가의 자문을 받아 한다. ·가지 제거는 분기점에서 하며 불균형적 성장이 우려되는 생장점(가지 끝) 자리기는 지양한다. ㅇ일위대가에 상록수는 약전정으로 품의 50% 적용 표기 ㅇ준공사진 없음
2	2016-04-01	선정릉 경내 소나무 가지치기 작업	*가지치기 (소나무 134주)	상록수30%가산 약전정50%적용 장비진입불가 20%할증	노무비에만 적용	풍수해 피해 예방	ㅇ특기시방서의 가지치기 강도 및 방법은 "연번1번"과 매우 유사 ㅇ일위대가에 상록수는 약전정으로 품의 50% 적용 표기
3	2017-02-14	태릉 경내 소나무 가지치기 작업	*가지치기 (소나무 65주)	할증 적용 안함	-	풍수해 피해 예방	ㅇ특기시방서의 가지치기 강도 및 방법은 "연번2번"과 동일 ㅇ일위대가에 상록수에 대한 할증(약전정) 부분이 없음(낙엽수의 강전정으로 대가 산정)
4	2017-03-01	선릉 내 정현왕후릉 능침 뒤변 소나무 가지치기 작업	*가지치기 (소나무 107주)	상록수30%가산 상록수강전정적용 장비진입불가 20%할증	노무비에만 적용	풍수해 피해 예방 및 생육환경 조성	ㅇ특기시방서의 가지치기 강도 및 방법은 "연번2번"과 동일 ㅇ일위대가에 상록수는 강전정으로 표기
5	2017-03-14	의릉 수목 가지치기 사업	*가지치기:70주 (은행나무 50주,리기다 20주)	할증 적용 안함	-	풍수해 피해 예방 및 생육환경 조성	ㅇ특기시방서의 가지치기 강도 및 방법은 "연번2번"과 동일 ㅇ일위대가에 상록수에 대한 할증(약전정) 부분이 없음(낙엽수의 강전정으로 대가 산정)
6	2017-12-05	태릉구푸른동산구역 내 소나무 가지치기 사업	*가지치기 (소나무 85주)	상록수30%가산 약전정50%적용	노무비에만 적용	풍수해 피해 예방 및 생육환경 조성	ㅇ특기시방서의 가지치기 강도 및 방법은 "연번2번"과 유사 ㅇ일위대가에 상록수는 약전정으로 품의 50% 적용 표기
7	2017-12-06	영휘원 관람로 수목 가지치기 사업	*가지치기 94주	상록수30%가산 약전정50%적용	노무비에만 적용	풍수해 피해 예방	ㅇ특기시방서의 가지치기 강도 및 방법은 "연번2번"과 유사 ㅇ일위대가에 상록수는 약전정으로 품의 50% 적용 표기 ㅇ준공사진 없음
8	2018-03-14	헌릉 민가주변 수목 벌채 및 소나무 가지치기 사업	*벌채 (밤나무등3종51주) *가지치기 (소나무35주)	상록수30%가산 약전정50%적용	재료비, 노무비, 경비에 각각 적용	풍수해 피해 예방	ㅇ특별시방서의 가지치기 -고사, 고사 우려가 있는 가지 및 겹쳐진 가지를 제거하되 당해수목과 주변상황을 고려하여 작업한다. -감독관의 지시에 의거 수목의 생육환경조성 및 수형을 고려하여 교차지, 경합지도 적절히 제거한다. -수목의 건전한 생육을 위해 지나친 제거는 지양하고, 수목환경개선을 위해 반드시 제거가 필요한 경우에는 감독관의 지시를 받아 처리한다. ㅇ일위대가에 상록수는 약전정으로 품의 50% 적용 표기

문 화 재 청

경 고

제 목 선릉과 정릉 종합경비시스템 구축 운용 계약 부적정

관계기관 조선왕릉관리소 중부지구관리소

내 용

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조(계약의 방법)에 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하려면 일반경쟁에 부쳐야 한다고 규정되어 있고, 같은 법 시행령 제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우)에 수의계약은 「정보통신공사업법」 등에 따른 공사는 추정가격 8천만원 이하, 용역은 2천만원 이하의 경우로 규정되어 있다.

한편, 문화재청 훈령 「문화재청과 그 소속기관 위임·전결규정」에는 지구관리소의 1억원 이상 예산집행의 전결권자를 조선왕릉관리소장으로 규정하고 있고, 문화재청 훈령「문화재청 정보화업무 처리 규정」 제7조(정보화 예산 등의 사전협의)에 각 기관의 장은 정보화 및 정보시스템이 포함된 사업 추진 시 정보화총괄부서의 장과 사전 협의하도록 규정되어 있다.

조선왕릉관리소 중부지구관리소는 선릉과 정릉 내 CCTV에 대한 설치와 유지보수를 위하여 일정기간 장비를 임차하면서 월정료를 납부하는 것으로 ◪◪◪◪◪◪(주)의 이용계약서를 작성(2017.12.5./60개월/월 275만원)[1]한 후, 동 이용계약서와 과업지시서, ◪◪◪◪◪◪((주)의 제안서를 첨부하여 중부지구관리소장 전결의 내부결재를 시행(2017.12.7.)하였고, ◪◪◪◪◪◪(주)은 관련 장비를 설치 완료(2018.2.28.)하였다.

그러나, 월정료와 전체 계약기간을 보면 총 이용료가 165백만원으로 조선왕릉관리소 중부지구관리소는 위 규정에 따라 정보화총괄부서의 장과 사전 협의한 후 조선왕릉관리소장의 전결을 거쳐 일반경쟁에 부쳐야 하는 것이 타당하였다.

조선왕릉관리소 중부지구관리소는 선릉과 정릉 종합경비시스템이 노후화되고 카메라 단종 등 운용에 어려움이 있어 새로 구축하려고 하였으나, 시·발굴조사로 인해 사업을 제 때 추진할 수 없게 되었고, ◪◪◪◪◪◪(주)이 중부지구관리소의

1) 감사기간 현재 해당 서비스 이용료를 지급한 사실은 없음

요구에 부합하는 서비스를 제공하고 있고, 월정 서비스 이용계약 체결에는 '별도의 사업비'나 '정보화 예산'이 수반되지 않는다고 판단하여 이용계약을 체결했다고 답변하였다.

그러나, 이용계약 체결 후 매월 지급해야 하는 월정액이 '별도의 사업비'나 '정보화 예산'이 아니라고 할 수 없고, 매년 '조선왕릉 중부지구 CCTV장비 유지·보수·관리 용역'을 정보화담당관실과 사전 협의 후 조선왕릉관리소장의 전결을 거쳐 일반경쟁에 부쳐 계약을 체결해 왔으므로, 위 의견은 받아들일 수 없다.

한편, 계약상대자가 '선릉과 정릉 CCTV 구축 운용' 월정 서비스 제공 계약 당시 '주야간 최적의 영상 취득'을 제안하였으나, 감사기간 현재 선릉과 정릉의 CCTV를 확인한 결과, 능침 주변의 야간 영상 취득이 제대로 구현되지 못하고 있는 실정이었다.

조선왕릉관리소 중부지구관리소는 현재 야간 영상에 대한 보완대책으로 적외선 LED 투광기를 야간영상 취약부분 5개소에 설치하는 것을 검토하고 있으며, 빠른 시일 내에 정상화될 수 있도록 하겠다고 답변하였다.

조치할 사항

1. '선릉과 정릉 종합경비시스템 구축 운용' 용역을 정보화총괄부서의 장과의 사전 협의와 조선왕릉관리소장의 전결을 거치지 않고, 계약 관계 법령에 따른 절차 없이 월정 서비스 이용계약을 체결하는 등 부적정한 계약을 한 관련자에게 엄중 경고하며,

2. **조선왕릉관리소 동부지구관리소장은** 선릉과 정릉 능침 주변 CCTV의 야간 영상에 대하여 사람을 식별할 수 있도록 관련 시스템을 보완하기 바랍니다.

문 화 재 청

기 관 주 의

제 목 문화재 지정구역 내 공사 업체 선정 부적정

관계기관 조선왕릉관리소 서부지구관리소

내 용

「문화재수리 등에 관한 법률」 제5조(문화재수리및실측설계제한)에 따르면 문화재 수리를 하려는 경우에는 문화재수리업자에게 수리하도록 하거나 문화재수리기술자 및 문화재수리기능자가 함께 수리하도록 하여야 하지만 경미한 문화재수리를 하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있으며, 「문화재수리 등에 관한 법률」 제2조(정의)에 따르면 문화재수리란 지정문화재의 보수·복원·정비 및 손상방지를 위한 조치 등으로 규정하고 있다.

조선왕릉관리소 서부지구관리소는 파주 장릉 관람 유료화 정책으로 경상관리 인원이 확대됨에 따라 이에 필요한 시설을 갖추고자 '파주 장릉 관리동 주변 정비 공사(건축공사)'를 추진, 문화재수리업자가 아닌 ▼▼▼▼과 수의의 방법으로 계약(2018.4.2.~2018.5.1./20,612,000원)하여 시행하였다.

그러나, 해당 공사는 대상지가 세계유산이면서 사적 제203호로 지정된 파주 장릉의 문화재 지정구역 내 위치하며, 사업내용이 토공사(터파기 및 잔토처리), 기초공사(매표소 1개소, 관리사무실 1개소), 배관공사(관리사무실 1개소, 여자대기실 1개소, 상하수도 배관설치), 여자대기실 내부공사 1식, 폴리카보네이트 지붕설치 등으로 지정문화재를 정비하는 사업이므로 문화재수리에 해당, 문화재수리업자로 하여금 사업을 시행토록 하는 것이 타당하다.

조선왕릉관리소 서부지구관리소는 해당 공사가 기존 시설물에 대하여 벽체마감, 차양설치, 전기 및 상수도관 연결 등을 시행하는 것으로 문화재에 영향을 미치지 않는 경미한 문화재수리로 판단하였다고 하나, 「문화재수리 등에 관한 법률 시행령」 [별표 1]에는 경미한 문화재수리 범위를 기존의 전기·통신·소방·도난경보·오수·분뇨처리 시설을 보수하는 행위 등으로 규정하고 있어, 기존 시설물이 아닌 매표소와 관리사무실의 기초 등을 새로 설치하는 것은 경미한 문화재수리로 보기 어렵다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 서부지구관리소장은 지정문화재의 보수·복원·정비 및 손상 방지를 위한 조치 등은 문화재수리업자로 하여금 시행토록 하는 등 관련 법령을 철저히 준수하시기 바랍니다.

문 화 재 청

기 관 주 의

제 목 안전사고 산재보험 요양급여 처리 미흡

관계기관 조선왕릉관리소 서부지구관리소

내 용

「산업재해보상보험법」 제40조(요양급여)에는 근로자가 업무상의 사유로 부상을 당하거나 질병에 걸린 경우에 근로복지공단은 그 근로자에게 요양급여를 지급하도록 규정되어 있으며, 요양급여의 범위는 진찰 및 검사, 약제 또는 진료재료와 의지(義肢) 그 밖의 보조기의 지급, 처치, 수술, 그 밖의 치료, 재활치료, 입원, 간호 및 간병, 이송 등을 포함하나, 부상 또는 질병이 3일 이내의 요양으로 치유될 수 있으면 요양급여를 지급하지 않도록 명시되어 있다.

따라서, 조선왕릉관리소 서부지구관리소(이하 '서부지구관리소')는 현장 작업 중 직원이 안전사고가 발생하여 요양급여의 지급이 필요한 경우 「산업재해보상보험법」에 따른 요양급여의 요건 및 범위에 포함되는지 여부를 면밀히 검토한 후 관련 규정에 따라 조치하여야 한다.

감사대상 기간(2015.11.~2018.6.) 서부지구관리소에서는 아래 [표]와 같이 6건의 안전사고가 발생하였는데, 서부지구관리소는 안전사고를 당한 직원들이 병원 진료 및 약제 처방을 받고 관련 비용을 청구하자 직원들에게 해당 비용을 국고 예산에서 지급하였다.

그러나, 2018.2.18. 발생한 안전사고의 경우 응급처치(2018.2.18.) 이후 3.28.까지 총 10회 재활치료를 받은 증빙자료가 있어 요양급여 지급 요건에 포함되므로 관련 규정에 따라 근로복지공단에 치료비 등을 청구함이 타당하나, 이에 대한 검토 없이 예산에서 228,480원을 해당 직원에게 지급하였다.

[표] 서부지구관리소 작업 중 안전사고 및 조치 현황(최근 3년간)

연번	사고일	사고자		병명	사고 및 치료 경위	처리비용(원)	비고
		직급(직책)	성명				
1	2017.1.29.	행정지원인력	◐◐◐	우측 팔 타박상	점심교대를 위해 수표실로 걸어가던 중 빙판에 미끄러져 우측 팔 타박상 부상	57,200	진료

연번	사고일	사고자		병명	사고 및 치료 경위	처리비용(원)	비고
		직급(직책)	성명				
2	2017.6.11.	행정지원인력	◑◑◑	벌 쏘임	예초작업 중 벌 쏘임. 6.11일 응급실 치료 후 6.13 외래 진료 및 약제처방	253,130	응급실 및 외래 치료
3	2017.7.14.	행정지원인력	◒◒◒	벌 쏘임	예초작업 중 벌 쏘임	42,650	진료
4	2017.7.26.	일용인부	◓◓◓	벌 쏘임	외래식물 제거 중 벌쏘임	83,360	진료
5	2017.8.21.	행정지원인력	◔◔◔	파상풍	비공개 경계휀스 주변 고사목 정리 중 가시철조망에 의한 부상	36,900	진료
6	2018.2.18.	행정지원인력	◕◕◕	미세골절	수종갱신지 고사목 정리 중 화물차 적재함에 오른손 검지 손가락이 끼어 부상 2018.2.18.(일) 사고 발생 후 4.20. 까지 물리치료 등 진료	228,480	진료 및 물리 치료

조선왕릉 서부지구관리소는 향후 안전사고 발생 시 「산업재해보상보험법」에 따른 요양급여의 요건 및 범위에 포함되는지 여부를 면밀히 검토하여 조치 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 서부지구관리소장은 안전사고 발생 시 「산업재해보상보험법」에 따른 요양급여 대상 여부를 검토하여 조치하는 등 관련 법령을 철저히 준수하시기 바랍니다.

문 화 재 청

시 정 (환수)

제 목 융건릉 방화선 풀베기 사업 예정가격 산출 오류

관계기관 조선왕릉관리소 서부지구관리소

내 용

「(계약예규)예정가격작성기준」 제2조(계약담당공무원의 주의사항)에 계약담당공무원은 가격 및 비용을 부당하게 감액하거나 과잉 계상되지 않도록 하여야 한다고 규정되어 있다.

조선왕릉관리소 서부지구관리소는 '융건릉 방화선 풀베기 사업'을 ㈜▧▧▧▧과 수의의 방법으로 계약(2016.10.4.~10.19./17,550,000원)하였는데, 「조선왕릉 조경 보존·관리 품셈」의 '방화선 정비'에 따라 예정가격을 작성하면서 주연료의 10%를 '잡품' 비용으로 계상하도록 되어 있는 것을 주연료의 10배로 잘못 계상하였고, 계약 상대자 또한 착공 내역서에 잡품 수량을 주연료의 10%로 기재하면서 10배로 잘못 계산하여 착공계를 제출(2016.10.5.)하였다.

잡품 수량을 주연료의 10%로 다시 계산하면 일반관리비, 이윤, 부가세 등 제비율 포함 총 공사비가 14,950,000원으로 서부지구관리소는 이를 확인하지 못하여 2,600,000원을 계약상대자에게 초과 지급하는 결과를 초래하였다.

조선왕릉관리소 서부지구관리소는 향후 예정가격 산출 시 감액 또는 과잉 계상되지 않도록 하고, 계약상대자에게 과지급한 금액은 조속히 환수토록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 서부지구관리소장은 '융건릉 방화선 풀베기 사업' 계약 상대자로부터 초과 지급금 2,600,000원을 환수하고, 예정가격을 작성할 때 부당하게 감액하거나 과잉 계산되지 않도록 하는 등 관련 규정을 철저히 준수하시기 바랍니다.

문 화 재 청

개 선 · 시 정(환수)

제 목 봉분 잔디 보수공사에 관한 사항

관계기관 조선왕릉관리소, 조선왕릉관리소 서부지구관리소

내 용

가. 봉분 잔디 보수 공사 관련 기준 또는 매뉴얼 마련 필요

조선왕릉관리소 서부지구관리소(이하 '서부지구관리소')는 능 봉분의 잔디가 고사되어 경관을 훼손하고 있거나 일부 흘러내림 현상이 있어 감사대상기간(2015.11.21.~2018.6.22.)에 능 봉분 잔디 보수공사를 아래 [표]와 같이 시행하였다.

[표] 조선왕릉관리소 주요 능 봉분 잔디 보수공사 현황

연도	구분	대상 능	사업명	보수 방법	수량 산출방법	계약상대자	금액 (천원)
2017	서부 지구	영릉 (永陵)	영릉(파주 삼릉) 봉분 잔디 교체 공사	층떼	잔디층 당 면적 합계	□□□□	18,287
2017		희릉	희릉봉분 및 의령원, 효창원 사초지 잔디 식재	층떼	봉분 표면적의 2.5배($2\pi r^2 \times 2.5$)	㈜■■	18,810
2018		명릉	서오릉 명릉 봉분 잔디 교체공사	층떼	잔디층 당 면적 합계	□□□□	17,154
2018		효릉[1] (인성왕후릉)	서삼릉 효릉 봉분 잔디 교체 공사	평떼	봉분 표면적 ($2\pi rh'$)	◍◍◍◍◍◍	15,607
2017	중부 지구	태릉, 강릉	태릉과 강릉 봉분 잔디 교체 공사	평떼	봉분 표면적 ($2\pi rh'$)	◍◍◍◍◍◍	15,040
2018		헌릉	헌릉 봉분 잔디 식재 공사	평떼	봉분 표면적 ($2\pi rh'$)	㈜◣◣◣◣	10,627
2016	동부 지구	현릉,목릉, 유릉	동구릉, 홍유릉 정비사업	평떼	봉분 표면적 ($2\pi r^2(1-\cos A)$)	㈜⊙⊙	20,086
2018		수릉, 현릉	수릉, 현릉 봉분 및 구 관리동 잔디 식재 사업	평떼	봉분 표면적 ($2\pi rh'$)	◩◩◩◩◩㈜	19,700

1) 조선 제12대 왕 인종과 부인 인성왕후 박씨의 무덤

봉분 잔디 보수방법 중 ‘층떼시공’은 기존 잔디를 걷어내고 교체할 잔디 뒷길이([표] 공사의 경우 40㎝) 만큼 봉분을 절토한 뒤 새 잔디와 흙을 번갈아 가며 한 층 한 층 다져 쌓는 방법이고, ‘평떼시공’은 기존 잔디를 걷어내고 새 잔디를 덮고 꽂이로 고정하는 방법으로, 경사진 봉분에서는 ‘층떼시공’이 ‘평떼시공’보다 잔디 활착에 유리할 수 있으나 절토가 수반되므로 기존 봉분 형태에서 변화가 생길 가능성은 상대적으로 더 높다.

현재 봉분 잔디 보수방법에 대한 표준 시방서는 마련되어 있지 않아 서부지구관리소 각 사업 담당자들은 잔디 활착 난이도 등 봉분 상황에 따라 ‘층떼시공’ 또는 ‘평떼시공’을 임의로 선택하여 시행하고 있으며, 같은 ‘층떼시공’이라고 하더라도 [표]에서와 같이 수량 산출방법을 달리 하는 경우가 있었다.

한편, 중부지구관리소와 동부지구관리소는 ‘평떼시공’을 하였으나, 동부지구관리소의 경우 같은 ‘평떼시공’이라고 하더라도 수량을 다르게 산출하는 경우가 있었다.

위와 같이 봉분 잔디 보수방법과 수량 산출이 각 사업별로 다르게 시행되고 있어 이에 관한 기준 또는 매뉴얼이 필요한 실정이다.

나. 효릉 봉분 잔디 교체 공사 예정가격 산출 오류

「(계약예규)예정가격작성기준」 제2조(계약담당공무원의 주의사항)에 계약담당공무원은 가격 및 비용을 부당하게 감액하거나 과잉 계상되지 않도록 하여야 한다고 규정되어 있다.

서부지구관리소는 ‘조선왕릉 종합 학술조사 보고서’에 인성왕후릉의 높이가 3.7m로 기재되어 있고 현황도 비슷함에도, ‘효릉 봉분 잔디 교체 공사’ 발주 시 봉분 높이가 5.5m를 초과하는 것으로 예정가격을 잘못 계산하였고, ㅇㅇㅇㅇㅇㅇㅇ㈜과 수의의 방법으로 계약(2018.4.5.~4.18./15,607,000원)하여 사업을 시행하였다.

계약 상대자 또한 착공 내역서에 인성왕후릉의 높이를 5.5m를 초과하는 것으로 잘못 계산하여 착공계를 제출(2018.4.9.)하였는데, 인성왕후릉의 높이를 위 보고서와 같이 3.7m로 다시 계산하면 일반관리비, 이윤, 부가세 등 제비율을 포함한 총 공사비가 12,630,000원으로, 서부지구관리소는 이를 확인하지 못하여 2,977,000원을 계약상대자에게 초과 지급하는 결과를 초래하였다.

서부지구관리소는 봉분 잔디 보수공사 시, 관련 기준이 마련되는 대로 현장 상황에 따른 명확한 시공방법을 택하여 사업에 만전을 기하고, 계약상대자에게 과지급한 금액은 조속히 환수토록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

1. **조선왕릉관리소장은** 봉분 잔디 보수를 체계적으로 할 수 있도록 보수방법과 수량 산출에 관한 기준 또는 매뉴얼을 마련하시기 바랍니다. (개선)

2. **조선왕릉관리소 서부지구관리소장은** '효릉 봉분 잔디 교체 공사' 계약상대자로부터 초과 지급금 2,977,000원을 환수하고, 예정가격을 작성할 때 부당하게 감액하거나 과잉 계산되지 않도록 하는 등 관련 규정을 철저히 준수하시기 바랍니다. (시정)

문 화 재 청

기 관 주 의

제 목 종합경비시스템 유지보수용역 자재비 청구자료 확인절차 미흡

관계기관 조선왕릉관리소 서부지구관리소

내 용

조선왕릉관리소 서부지구관리소(이하 '서부지구관리소')는 관내 조선왕릉 경비 및 화재감시를 위해 종합경비시스템에 대한 유지보수 용역을 매년 발주하고 있으며, '2017년 조선왕릉(서부지구) CCTV 장비 유지보수용역'은 ㈜□□□□□□□□과 계약(2017.3.1.~2017.12.31./199,962,980원)하였다.

서부지구관리소는 해당 사업 발주 시 과업지시서에, 용역업체는 장비이력카드를 작성 비치하고, 장애처리 시 장애처리에 의한 수리비용은 용역비 청구와는 별도로 청구하되 수리에 사용된 자재비(인건비 제외)만을 지급하고, 장비 수리 등에 소요된 부품의 직접재료비 내역을 확인한 후 정산하여 지급하는 것으로 명시하였다.

위와 같이 용역업체로 하여금 장비이력카드를 작성하고, 수리에 필요한 자재를 직접 구입하게 한 후 자재비만 정산 지급하는 것으로 하였으면, 장비이력카드 작성 여부를 확인하고, 통신 케이블 같은 소모품의 경우 재고를 확인할 수 있도록 관리대장을 작성하게 하며, 수리에 필요한 자재의 실제 구입 여부와 구입단가를 확인한 후 그 대가를 지급하는 것이 타당하다.

그러나, 계약상대자는 수리에 따른 자재비(그래픽카드, HDD, 파워서플라이 등/총 14회/64,739,000원)를 자체적으로 작성한 견적서를 첨부하여 청구하였고, 서부지구관리소는 견적서 내용을 그대로 인정하여 자재비를 지급하였다.

계약상대자는 정보통신 전문업체로 정보통신 장비 및 자재를 수시로 구입·보유하고 있어 조선왕릉 서부지구 CCTV 수리에 따른 자재 구입단가를 확인하기 어려우나, 2017.11.17. 청구 건의 경우 구입 영수증을 보관하고 있어 확인한 결과, 계약상대자는 구입에 따른 일반관리비 등을 고려하여 아래 [표]과 같이 실제 구입 가격보다 약 30% 높게 자재비를 청구하였다.

[표] CCTV 수리에 따른 자재비 청구(2017.11.17.) 비용과 계약상대자의 실제 구입가격 비교(단위 : 천원, 개)

품목	파워서플라이(500W)			HDD(1TB)			HDD(2TB)			합계금액
	단가	수량	총액	단가	수량	총액	단가	수량	총액	
청구비	55.0	30	1,650	60.0	10	600	100.0	40	4,000	6,250
실제 구입가격	40.5	30	1,215	53.4	10	534	76.5	40	3,060	4,809
차액	14.5	-	435	6.6	-	66	23.5	-	940	1,441

장애처리 시 수리비용을 인건비를 제외한 자재비만 지급하려는 것은 유지보수 용역의 인건비와의 중복 지급을 피하기 위한 것이나, 부가가치세를 제외한 일반관리비나 이윤 또한 중복 지급 소지가 있고, 2개 이상의 물가 정보지나 비교견적서 없이 계약상대자의 자체 견적서만으로는 청구 자재비의 적정 여부를 판단할 수 없으므로, 서부지구관리소는 장애처리 시 수리비용에 대한 처리 절차를 명확히 하여 수리비용을 과잉 또는 과소 지급되지 않도록 하여야 한다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 서부지구관리소장은 CCTV 장비 유지보수용역 시 장애처리에 따른 수리비용에 대한 처리 절차를 명확히 하여 수리비용을 과잉 또는 과소 지급되지 않도록 하시기 바랍니다.

문 화 재 청

통 보

제 목 소나무 재선충 방제사업 합리적 예정가격 산출방안 마련 필요

관계기관 조선왕릉관리소

내 용

「(계약예규)예정가격작성기준」 제2조(계약담당공무원의 주의사항)에 계약담당공무원은 가격 및 비용을 부당하게 감액하거나 과잉 계상되지 않도록 하여야 한다고 규정되어 있다.

산림청의 「소나무재선충 방제지침」(이하 '산림청 방제지침')에는 국가 및 지방자치단체의 장이 재선충병을 예방하고 그 확산을 방지하기 위하여 재선충병 방제대책을 수립하여 시행하는 경우 다른 법령의 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 본 지침을 따르도록 규정하고 있다.

조선왕릉에서 이뤄지는 조경 보존·관리 사업의 원가산출 시, 공인된 품셈의 적용이 어려운 사항에 대해 통일된 기준을 마련함으로써 설계내역 산출의 객관성을 확보하고자 조선왕릉관리소에서 마련(2013.7.)한 「조선왕릉 조경 보존·관리 품셈」(이하 '조경품셈')에는 수목 벌채, 수목 가지치기, 방화선 정비, 참나무시들음병 방제 등 4개 공종만이 있으며, 소나무재선충 방제에 대하여는 별도의 품셈이나 지침이 마련되어 있지 않다.

조선왕릉관리소 서부지구관리소(이하 '서부지구관리소')는 2017년 12월 서부지구관리소가 관할하는 화성 융릉과 건릉의 문화재 지정구역으로부터 약 5.5km 떨어진 화성시 봉담읍 내리·상기리 야산 잣나무에서 소나무재선충병이 발생함에 따라, 2018년 1월 '화성 융건릉 소나무재선충병 예방 나무주사 사업'을 ㈜◭◭◭◭◭◭◭◭◭과 계약(2018.1.29.~2018.2.12./20,150,000원)하고 시행하였다.

서부지구관리소는 소나무재선충 방제에 대하여는 별도의 품셈이나 지침이 마련되지 않아 조선왕릉관리소에서 2014년에 남양주 홍릉과 유릉의 소나무재선충병

예방 나무주사 사업을 위해 설계[1]했던 자료를 참고하여 사업에 소요되는 예산을 산출하고 있다.

위 설계자료에는 소나무재선충 예방 나무주사 일위대가[2]를 나무 1그루를 기준으로 산출하였는데, 소요인력은 『적산정보』라는 물가정보지의 '수간주사'의 천공당 소요인력을 적용[3]하였다.

산림청 방제지침에는 나무 지름에 따라 천공수를 달리하면서 1ha(10,000㎡) 당 천공수(대상 수목의 밀도)에 따라 소나무재선충 예방 나무주사에 필요한 소요인력 등을 산출하도록 명시되어 있는데, 서부지구관리소에서는 '화성 융건릉 소나무재선충병 예방사업'의 예정가격 산정 시 산림청 방제지침과 같이 나무 지름에 따라 천공수를 달리하도록 하면서, 소요인력 등은 『적산정보』내 '나무주사'의 천공당 소요인력을 나무 1그루당으로 환산하여 산출하였다.

한편, 조선왕릉관리소 동부지구관리소는 남양주 사릉의 역사경관림 보존·관리를 위하여 2016년 12월 '남양주 사릉 소나무재선충병 예방 나무주사 사업'을 ㈜▲▲▲▲▲▲▲▲▲과 계약(2016.12.19.~2016.12.28./20,207,000원)하고 시행하였는데, 서부지구관리소와 마찬가지로 예정가격 산정 시 나무 지름에 따라 천공수를 달리하였고, 소요인력 등은 『적산정보』의 '나무주사'의 천공당 소요인력을 나무 1그루당으로 환산하여 산출하면서 그 품을 50%를 줄여 반영하였다.

서부지구관리소 및 동부지구관리소의 소나무재선충병 예방 나무주사 사업의 예정가격 산정 시 소요인력 수량 산출방법과 산림청의 소요인력 수량 산출방법을 비교해보면, 아래 [표]와 같다.

서부지구관리소 및 동부지구관리소는 소나무재선충병 예방 나무주사를 위한 천공 수량은 산림청 방제지침을 참조하고, 소요인력은 『적산정보』의 '나무주사'를 반영하면서 그 소요인력을 달리 산정하는 등 담당자별로 예정가격을 조금씩 다르게 산출하고 있어, 소나무재선충병 예방 나무주사의 예정가격을 합리적으로 산출할 수 있도록 하는 방안이 필요한 실정이다.

---

1) '소나무재선충병 예방 나무주사 사업 실시설계' / ㈜▲▲▲▲▲▲▲▲▲ / 2014.9.15.~2014.10.29. / 39,540,000원
2) 표준품셈을 기초로 하여 건설공사의 공종별 단위수량에 대한 금액을 작성한 것
3) '남양주 홍릉과 유릉의 소나무재선충병 예방 나무주사 사업' 이후에는 『적산정보』의 '나무주사'를 적용

[표] 산림청 방제지침과 '화성 융건릉 소나무재선충병 예방사업'의 소요인력 수량 산출방법 비교

구 분		화성 융건릉 소나무재선충병 예방사업(2018년)		산림청 방제지침		남양주 사릉 소나무재선충병 예방 나무주사 사업(2016년)		산림청 방제지침	
사업개요	주사방식	약제주입병		-		약제주입기		-	
	수목수량	1,473주		-		2,180주		-	
	사업면적	7.5ha		7.5ha		25.2ha[1]		25.2ha	
	천공 수	6,907공 (1ha당 921공)		6,907공 (1ha당 921공)		13,955공 (1ha당 554공)		13,955공 (1ha당 554공)	
	적용기준	-		1ha당 1,500공 이하		-		1ha당 600공 이하	
구 분		소요인력	인건비(원)	소요인력	인건비(원)	소요인력	인건비(원)	소요인력	인건비(원)
소요인력	특별인부 (예정가격)	60.97인 **(천공당 0.01인)** (1ha당 8.13인)	8,134,434	6.23인 (1ha당 0.83인)	831,188	69.78인 **(천공당 0.005인)** (1ha당 2.77인)	8,422,959	15.62인 (1ha당 0.62인)	1,885,584
	보통인부 (예정가격)	3.05인 **(천공당 0.0005인)** (1ha당 0.41인)	1,537,466	18.68인 (1ha당 2.49인)	2,051,419	3.49인 **(천공당 0.00025인)** (1ha당 0.14인)	348,463	46.87인 (1ha당 1.86인)	4,681,469
	계	64.02인	9,671,900	24.91인	2,882,607	73.27인	8,771,422	62.49인	6,567,053
총공사비 (예정가격)		21,210,000원		6,321,507원[2]		21,728,000원		16,267,161원[3]	

1) '2018년 조선왕릉관리소 동부지구관리소 주요업무계획' 중 사릉 관리면적 참조
2), 3) 지구관리소 사업 총공사비에서 소요인력(인건비)이 차지하는 비율을 적용하여 추정한 가격임.

조치할 사항

조선왕릉관리소장은 소나무재선충병 예방 나무주사의 예정가격을 합리적으로 산출할 수 있는 방안을 강구하시기 바랍니다.

문 화 재 청

통 보

제 목 소액 공사계약 일부업체 편중 개선 필요

관계기관 조선왕릉관리소 동부지구관리소, 중부지구관리소, 서부지구관리소

내 용

「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조(계약의 방법) 및 같은 법 시행령 제26조(수의계약에 의할 수 있는 경우)에는 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 일반경쟁에 부치도록 하면서, 계약의 목적·성질 등에 비추어 경쟁에 따라 계약을 체결하는 것이 비효율적이라고 판단되는 추정가격이 8천만원 이하인 공사 등에 대해서는 수의계약 할 수 있도록 규정되어 있다.

다만, 「(계약예규)정부 입찰·계약 집행기준」 제10조(소액수의계약 체결절차 등) 및 제10조의2(소액수의계약의 계약상대자 결정)에 따라 2천만원을 초과하는 경우에는 국가종합전자조달시스템을 이용하여 사전에 안내공고하여 견적서를 제출하도록 하고 낙찰 하한율 이상 최저가로 견적서를 제출한 자와 수의계약(견적입찰) 하여야 한다.

조선왕릉관리소 각 지구관리소는 조선왕릉의 보존 관리 및 개선을 위해 조선왕릉 역사경관림 조성, 지장목 벌채 및 가지치기, 방화선 설치, 편의시설 설치 및 개선 등의 공사를 매년 실시하고 있는데, 감사 대상기간(2015.11.~2018.4.) 각 지구관리소에서 체결한 5백만원 이상 공사의 계약과 수의계약[1] 체결한 현황은 아래 [표]와 같다.

[표] 조선왕릉관리소 각 지구관리소 계약 현황(2015.11.~2018.4.)

구분	계약건수	계약금액 (백만원)	경쟁입찰 (건,백만원)		수의계약 (건,백만원)		수의계약비율 (금액기준)	주요 수의계약 상대자 (건,백만원)			
			건수	금액	건수	금액		업체명	건수	금액	비율 (금액기준)
동부지구	98	3,112	19	1,782	79	1,330	42.7%	◍◍◍◍◍◍	23	427	32.1%
								□□□□	20	324	24.4%
중부지구	63	987	8	300	55	687	69.6%	◍◍◍◍◍◍	8	144	21.0%
								□□□□	5	61	8.9%
서부지구	145	3,163	17	1,187	128	1,976	62.5%	◍◍◍◍◍◍	24	383	19.4%
								□□□□	22	386	19.5%

1) 견적입찰에 의한 수의계약은 '경쟁입찰'에 포함

지구관리소는 설계용역을 별도로 시행하지 않는 소규모 사업 추진 시 내역서, 수량산출서, 계획도면 등의 작성과 관련하여 많은 경력을 가진 업체의 의견을 구해야 하는 경우나, 관람객 안전 등을 위하여 시급하게 공사를 추진해야 하는 경우 등에 신속·정확하게 응하는 업체와 계약하다 보니 결과적으로 소수 업체에 편중되었다면서, 향후 소수업체에 편중되어 수의계약 하지 않도록 노력하겠다는 의견을 제시하였다.

국가를 당사자로 하는 계약을 체결할 때 일반경쟁에 부치도록 하는 것을 원칙으로 하는 것은 공정성과 형평성을 고려한 것으로, 업무 효율을 위하여 수의의 방법으로 계약하더라도 유사한 공사를 지속적으로 소수의 업체들과 계약하는 것은 국가를 당사자로 하는 계약의 원칙과 취지에 반하므로, 각 지구관리소는 소액 공사계약 시 보다 다수의 업체가 참여할 수 있도록 하는 방안을 강구할 필요가 있다.

조치할 사항

조선왕릉관리소 동부지구관리소장, 중부지구관리소장, 서부지구관리소장은 연간 공사 세부 시행계획을 세워 가능한 한 유사 사업을 통합 발주할 수 있도록 하고 소액 공사계약 시 보다 다수의 업체가 참여할 수 있도록 하는 방안을 강구하시기 바랍니다.