

감사결과 처분요구 내용

업 무 : 시 행 일 자 : 20170404
처분요구기관 : 목포시 처분요구종류 : 시정(금액)
제 목 : 저길 조성사업 재심사 미이행 및 지방비 과소 부담
[처분요구내용] 1. 업무 개요

목포시는 구도심에 산재된 역사적·건축적으로 가치가 있는 근대 문화유산을 보전하는 등의 목적으로 저길 조성사업을 추진하기로 하고 2002년 11월 위 사업의 기본계획을 수립하고 2004년 5월 사업비 190억 원(국비 95억 원, 지방비 95억 원) 규모로 전라남도 지방재정 투자사업 심사를 통과하였다.

이후 문화체육관광부(구 문화관광부)에 관광자원 개발사업 용도로 국비지원을 요청하여 2006년 12월 사업비 288억 원(국비 95억 원, 지방비 193억 원) 규모의 서해안권 광역관광개발계획 국비지원사업 대상으로 확정·통보받았다.

그러나 목포시는 지방비 예산 부족, 전담부서 미지정 등으로 투자심사 후 6년 이상 사업이 지연되자 사업 정상화를 위해 2010년 9월 사업내용 재조정을 주요 내용으로 하는 사업 기본계획(사업비 283억 원, 사업기간 2010~2019년)을 다시 수립하고 2010년부터 2013년까지 계 51억 2,500만 원의 국고보조금을 지원받아 구 청년회관 및 구 일본영사관 정비, 근대역사관 예술공원 조성, 르오예술타운 신축 등 세부사업을 추진하였지만 나머지 세부사업은 지방비 예산 부족 등으로 더 이상 진행하지 못한 채(2015년 이후 관련 예산 미계상) 위 사업을 종료하였다.

그런데 이번 감사원 감사기간(2016. 10. 10.~12. 2.) 중 저길 조성사업 추진실태를 점검한 결과 투자사업 재심사 미이행과 지방비의 법정부담률 대비 과소 부담이라는 문제점이 있는 것으로 나타났다.

2. 지방재정 투자사업 재심사 미이행

가. 관계 법령(판단 기준)

구 「지방재정 투융자사업 심사규칙」 제6조의 규정에 따르면 투자심사 후 사업비가 50% 이상 늘어난 사업, 시도 의뢰심사 투자사업으로서 투자심사 후 사업비가 50% 미만 늘어났으나 50억 원 이상 증액된 사업, 그리고 투자심사 후 3년 이상 사업추진이 지연된

사업에 대해서는 투자사업 재심사를 통해 사업의 타당성을 검증하도록 되어 있다.

따라서 목포시는 2004년 5월 사업비 190억 원 규모로 전라남도 지방재정 투자심사를 거친 ㄱ길 조성사업이 2006년 12월 서해안권 광역관광개발계획 국비지원사업 대상으로 확정될 때 사업비가 288억 원으로 증액(98억 원 증액, 51% 증가)되었으므로 ㄱ길 조성사업에 대한 투자사업 재심사를 통해 사업의 타당성을 검증받아야 했다.

또한 목포시가 2004년 5월 투자심사를 받은 지 6년여가 지났을 뿐만 아니라 2006년 12월 서해안권 광역관광개발계획 국비지원사업 대상으로 확정된 후로도 지방비 예산 부족 등으로 3년 이상 사업추진이 지연되고 있던 시점인 2010년 9월 기본계획을 다시 수립하였으므로 사업의 타당성을 재심사받아야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 목포시 ○과 ER, ES와 과장 ET는 ㄱ길 조성사업이 2006년 12월 문화체육관광부가 추진한 서해안권 광역관광개발계획에 사업비가 288억 원으로 증액되어 반영되었는데도 재심사를 받는 것을 검토하거나 지시하지 않았으며, 또한 ●과¹⁾ EU, EV와 과장 EW는 3년 이상 사업이 지연되다가 2010년 9월 기본계획을 변경하는 등 사업을 추진하면서 재심사를 받는 것을 검토하거나 지시하지 않는 등 [별표] “ㄱ길 조성사업 재심사 관련자 명세”와 같이 ㄱ길 조성사업 재심사 업무 관련자 6명은 구 「지방재정 투·융자사업 심사규칙」을 준수하지 않고 투자사업 재심사를 이행하지 않은 채 사업을 추진하였다.

그 결과 목포시는 투자사업 재심사를 통해 사업의 타당성을 검증받지 아니한 채 [표 1]과 같이 2010년부터 2013년까지 위 사업 관련 국고보조금 51억 2,500만 원을 신청·수령하고 집행하였다.

[표 1] ㄱ길 조성사업 국고보조금 내역

(단위: 백만 원)

계	국고보조금 수령액		
	2010년	2011년	2012년
5,125	625	1,500	2,100

자료: 목포시 제출자료 재구성

3. 국비보조사업 지방비를 법정부담률보다 적게 부담

가. 관계 법령(판단 기준)

「보조금 관리에 관한 법률」 제9조 및 제13조, 같은 법 시행령 제4조 및 [별표 1]의 규정에 따르면 관광자원 개발사업에 대한 국비 기준보조율은 50%이며, 국비보조사업에 대한 지방비 부담액은 다른 사업에 우선하여 해당 연도 예산에 계상하도록 되어 있다. 또한 같은 법 제30조 및 제31조의 규정에 따르면 보조사업자가 보조금 교부 결정의 내용을 위반한 경우 중앙관서의 장은 보조금 교부 결정을 취소할 수 있으며 이에 해당하는 보조금의 반환을 명하도록 되어 있다.

한편 목포시는 서해안권 광역관광개발계획 국비보조사업 주관부서인 문화체육관광부(전라남도 경유)로부터 [표 2]와 같이 2010년부터 2013년까지 국비 기준보조율 50%에 맞춰 국비와 지방비를 각각 51억 2,500만 원씩 부담하는 조건으로 보조금 교부결정을 받았다.

[표 2] 갯길 조성사업 보조금 교부결정 내역

(단위: 백만 원)

구분	보조금 교부결정			
	계	2010년	2011년	2012년
계	10,250	1,250	3,000	4,200
국비	5,125	625	1,500	2,100
도비	63	63	-	-
시비	5,062	562	1,500	2,100

주: 2013. 6. 27. 2,300백만 원 교부결정을 받았으나 2013. 12. 27. 1,400백만 원 불용 처분
 자료: 목포시 제출자료 재구성

따라서 목포시는 위 보조금 교부결정의 내용에 따라 관련 법령에서 정하고 있는 지방비 법정부담률 50%(100%에서 국비 기준보조율 50%를 뺀 비율)를 준수하여 갯길 조성사업 관련 시비 예산을 책정하였어야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 목포시는 [표 3]과 같이 지방비 중 시비 부담액 50억 6,200만 원보다 20억 5,000만 원 적은 30억 1,200만 원만 예산에 반영하여 국고보조금을 집행함으로써 국비보조율이 62.5%로 높아져서 국비 기준보조율 50%를 준수하지 못하게 되었으며, 이후 시 재정악화로 인해 지방비 확보가 어렵게 되자 위 사업은 계획 대비 28.9%(변경된 기본계

획 사업비 283억 원 대비 예산 반영액 82억 원²⁾의 비율)만 진행된 채로 종료되었다.

[표 3] 갯길 조성사업 예산반영 내역

(단위: 백만 원, %)

구분	보조금 교부결정(총액)		예산 반영액							
	금액	비율	계		2009년 이전	2010년	2011년	2012년	2013년	
			금액	비율						
계	10,250	100%	8,200	100	150	1,250	2,000	2,600	2,600	
국비	5,125	50%	5,125	62.5	-	625	1,500	2,100	2,100	
지방비	도비	63	0.6%	63	0.8	-	63	-	-	-
	시비	5,062	49.4%	3,012	36.7	150 ^{주)}	562	500	500	500

주: 2002년 특별교부세 1,000백만 원 확보 후 2006년 사업비 850백만 원 삭감 등으로 150백만 원을 계속비로 이월·집행

자료: 목포시 제출자료 재구성

관계기관 의견 및 검토결과

목포시는 국비 기준보조율을 미준수하여 집행한 국고보조금에 대하여는 이를 반납하는 대신 시비 예산으로 그간 시행하지 못한 잔여 세부사업을 추진하겠다는 의견을 제시하였다.

그러나 목포시는 2014년에 4억 원의 시비 예산을 계상한 이후 관련 예산을 계상하지 않아 갯길 조성사업을 사실상 종료하였으며, 감사원 감사기간 중 제출한 확인서와 의견서를 통해서도 위 사업이 종료되었다고 밝혔으므로 「보조금 관리에 관한 법률」 제27조의 규정에 따라 종료된 위 보조사업에 대해 문화체육관광부에 실적보고를 하고 법정 부담률보다 과다하게 집행된 국고보조금을 반납할 필요가 있다.

문화체육관광부는 감사결과를 받아들이면서 국비 기준보조율을 준수하지 않고 법정 부담률보다 과다하게 집행된 국고보조금에 대하여 관련 규정에 따라 교부결정 취소 및 국고보조금 환수 등의 조치가 필요하다는 의견을 제시하였다.

[별표]

갯길 조성사업 재심사 관련자 명세

소 속	직급/성명	근무기간	비 고
◇국 ●과	ER	2006. 8. 10.~ 2007. 8. 26.	▪ 지방재정 투자사업 추진업무 소 (사업비가 50% 이상 증가되어 확정되었는데도 지방재정 투자)
◇국 ●과	ES (퇴직)	2006. 8. 7.~ 2007. 2. 15.	▪ 지방재정 투자사업 추진업무 소 (사업비가 50% 이상 증가되어 확정되었는데도 지방재정 투자)
◇국 ●과	과장 ET (퇴직)	2005. 7. 28.~ 2007. 8. 15.	▪ 지방재정 투자사업 추진업무 소 (사업비가 50% 이상 증가되어 확정되었는데도 지방재정 투자)
◇단 ●과	EU	2009. 2. 23.~ 2012. 1. 24.	▪ 지방재정 투자사업 추진업무 소 (사업지연 및 사업비 증가 등 불구하고 지방재정 투자사업 지
◇단 ●과	EV	2008. 9. 4.~ 2011. 1. 24.	▪ 지방재정 투자사업 추진업무 소 (사업지연 및 사업비 증가 등 불구하고 지방재정 투자사업 지
◇단 ●과	과장 EW (퇴직)	2008. 9. 4.~ 2011. 1. 20.	▪ 지방재정 투자사업 추진업무 소 (사업지연 및 사업비 증가 등 불구하고 지방재정 투자사업 지

[조치할 사항] 문화체육관광부장관은 목포시에서 보조금 교부결정과 다르게 지방비를 법정부담률보다 적게 부담함으로써 국비 기준보조율 50%를 초과하여 집행하게 된 국고보조금 2,050,000,000원을 ?보조금 관리에 관한 법률? 제30조 및 제31조의 규정에 따라 환수조치하시기 바랍니다.목포시장은 ① 앞으로 보조금 교부결정과 다르게 지방비를 법정부담률보다 적게 부담함으로써 국비 기준보조율을 준수하지 않는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하는 한편② 지방재정 투자사업 재심사 대상인 경우 재심사를 거치지 않고 사업을 추진하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고 ③ 관련자에게는 주의를 촉구 (다른 기관으로 옮긴 관련자에 대하여는 현 소속 기관장에게 주의를 촉구하도록 통보) 하시기 바랍니다.

[집행내역] (목포시),

- 1) 2009. 2. 16. “「목포 역사문화 타운」 조성사업 기본계획 변경 검토 보고”에서 사업 전담 추진부서를 ●과에서 ●과로 변경
- 2) 2004년부터 2015년까지 저길 조성사업 실제 집행액은 8,187,292,120원임

감사결과 처분요구 내용

업 무 : 시 행 일 자 : 20170404
처분요구기관 : 목포시 처분요구종류 : 시정(금액)
제 목 : ㄷ 유원지 조성사업 국고보조금 용도 외 집행 부적정 등

[처분요구내용] 1. 업무 개요

목포시는 2006년부터 「국가균형발전 특별법」에 따른 국가균형발전 특별회계로부터 국고 보조금을 지원³⁾받아 목포시에 있는 ㄷ 일대에 테마파크, 골프장, 숙박시설 등을 조성하는 것을 내용으로 하는 ㄷ 유원지 조성사업을 추진하고 있다.

그런데 이번 감사원 감사기간(2016. 10. 10.~12. 2.) 중 위 지방재정 투자사업의 추진실태를 점검한 결과 다음과 같이 투자사업 승인조건 및 관련 규정에 따른 재심사를 이행하지 않거나 용도 외로 국고보조금을 집행하는 등 문제점이 있는 것으로 나타났다.

2. 지방재정 투자사업 승인조건 및 재심사 미이행

목포시는 2006. 5. 10. 행정자치부로부터 ㄷ 유원지 조성사업(총사업비 972억 원⁴⁾)에 대한 지방재정 투자사업 심사결과 “국비확보 및 민자 유치계획 구체화”를 선행조건으로 하여 추진 하라는 통보를 받았다.

이후 목포시는 2008년 4월 ㄷ 유원지 조성계획 및 실시설계수립 용역을 통해 총사업비를 972억 원에서 1,179억 원⁵⁾으로 증액하기로 하였다.

가. 관계 법령(판단 기준)

구 「지방재정투·융자사업 심사규칙」 제5조 제3항 제2호의 규정에 따르면 조건부 추진의 경우 재원조달대책 등 필요한 조건이 충족되어야만 사업 추진을 할 수 있도록 되어 있다.

또한 구 「지방재정투·융자사업 심사규칙」 제6조 제2호 다목의 규정에 따르면 중앙 의뢰심사 투자사업 중 투자심사 후 사업비가 200억 원 이상 늘어난 사업은 당해 사업의 타당성 여부 등에 대한 투자심사를 다시 받도록 되어 있다.

따라서 목포시는 위 사업추진의 선행조건을 충족시키기 위해 민자유치 계획을 구체화하는 한편, 증액된 사업의 타당성 여부 등에 대한 검토를 위해 행정자치부에 재

심사를 의뢰하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 [별표 1] “츠 유원지 조성사업 선행조건 및 재심사 미이행 관련자 명세”와 같이 목포시 ◆국 ○과 EX는 선행조건인 민자유치계획을 구체화하지 않고⁶⁾, 200억 원 이상 사업비가 증액되었는데도 심사를 다시 받지 않은 상태에서⁷⁾ 2008. 7. 11. 츠 유원지 조성공사 계약체결의뢰 문서(1차분 계약금액 4억여 원)를 기안하였고, 같은 날 EY와 과장 EW는 위 문서에 그대로 결재한 후 도로 및 주차장 조성 등 츠 유원지 조성사업을 추진하였다.

3. 관광자원개발 국고보조금 용도 외 집행 부적정

목포시는 문화체육관광부가 추진하고 있는 남해안권 관광벨트사업⁸⁾(2006~2009년) 및 남해안 관광클러스터사업⁹⁾(2010~2017년¹⁰⁾)의 지원 대상기관으로 선정되어 2006년부터 2009년까지, 2010년부터 2013년까지 각각 24.5억여 원, 50억여 원을 교부받고 츠 유원지 조성사업의 일환으로 츠 내에 도로(5.1km)와 주차장(54면)을 조성(총사업비 149억여 원¹¹⁾, 2008. 8. 19.~2015. 3. 16.)하였다.

가. 관계 법령(판단 기준)

「보조금 관리에 관한 법률」 제9조와 같은 법 시행령 제4조 제1항의 규정에 따르면 관광지 개발의 경우 국고보조금 지급 대상 사업 범위에 용지보상비를 제외하도록 되어 있고, 「관광자원개발사업 보조금 관리지침」(문화체육관광부 훈령) 제6조 제1항 제4호에도 국고보조금을 토지매입비, 지장물 보상비 등 관광자원 개발사업의 본격적 실행 전 준비단계에서 필요한 경비로는 사용할 수 없도록 되어 있다.

또한 「보조금 관리에 관한 법률」 제22조, 제30조, 제31조와 「국가균형발전 특별법」 제44조의 규정에 따르면 중앙관서의 장은 다른 용도에 사용하거나 법령의 규정을 위반하여 국고보조금을 사용한 때에는 국고보조금 교부결정을 취소할 수 있도록 되어 있고 취소한 부분에 대하여는 반환을 명하도록 되어 있다.

따라서 목포시는 도로 및 주차장 조성 공사에 들어가기 전에 토지매입 및 지장물 보상을 위한 용지보상비 지급을 위해 국고보조금을 사용해서는 아니 된다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 목포시 ◆국 ●과 EZ는 ㄷ 유원지 조성사업 관련 부지 확보를 위하여 토지 및 지장물 보상업무를 하면서 보상비 지급을 위한 시재정이 부족한 상황인데도 6차분 공사 구간 토지 매입을 하기 위해 2012. 5. 14. 토지 및 지장물 등 보상계획을 기안했으며, 같은 날 FA와 과장 FB는 위 계획을 제대로 검토하지 않고 그대로 결재하는 등 [별표 2] “관광자원개발 국고보조금 용도 외 집행 부적정 관련자 명세”와 같이 ㄷ 유원지 조성사업 관련 부지 확보를 위한 토지 및 지장물 보상업무 관련자 9명이 토지 및 지장물 보상비 지급을 위한 시재정이 부족한 상황에서 보상계획을 수립하고 시재정이 부족하여 시재정으로 보상비를 지급할 수 없다는 이유를 들어 국고보조금으로 보상비를 집행하였다.

그 결과 목포시는 2008년부터 2014년까지 [표]와 같이 문화체육관광부로부터 관광자원개발사업을 위해 교부받은 국고보조금 1,764,539,060원을 토지 및 지장물 보상비로 집행하게 되었다.

[표] ㄷ 유원지 조성사업 관련 토지 및 지장물 보상집행 현황

(단위: 천 원)

구분	총계	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013
총계	5,104,763	1,071,695	710,916	478,571	137,128	1,580,327	752,5
국비	1,764,539	-	45,687	-	2,989	1,085,702	402,4
시비	3,340,224	1,071,695	665,229	478,571	134,139	494,625	350,1

자료: 목포시 제출자료 재구성

관계기관 의견 및 검토결과 목포시는 감사결과를 받아들이면서도 용도 외로 집행한 국고보조금을 반환하지 않고 2017년 12월까지 시비를 투입하여 사후적으로 보완하겠다는 의견을 제출하였다.

그러나 「국가균형발전 특별법」 제43조 및 제44조의 규정에 따르면 국가균형발전 특별회계에서 지원받은 ㄷ 유원지 조성사업 국고보조금은 2회계연도를 초과하여 이월할 수 없고, 2회계연도까지 지출하지 아니한 때 중앙관서의 장은 반환을 명하도록 되어 있으므로 2013년까지 교부받고 토지 및 지장물 보상비로 집행한 위 국고보조금은 2015년까지 당초 용도를 위해 지출하지 않을 경우 반환해야 하므로 위 의견은 받아들이

기 어렵다.

문화체육관광부는 부적정하게 집행된 국고보조금을 관련규정에 따라 교부결정 취소하고 환수하겠다는 의견을 제시하였다.

[별표 1]

츠 유원지 조성사업 선행조건 및 재심사 미이행 관련자 명세

소 속	직급/성명	근무기간	비 고
◆국 ●과	EX	2007. 2. 16.~ 2008. 8. 28.	▪ 선행조건 및 재심사 절차 미이행 (선행조건 및 재심사 절차 미이행) 츠 유원지 조성공사 계약체결 문
◆국 ●과	EY	2007. 8. 27.~ 2009. 2. 20.	▪ 선행조건 및 재심사 절차 미이행 (선행조건 및 재심사 절차 미이행) 츠 유원지 조성공사 계약체결 문
◆국 ●과	과장 EW (퇴직)	2007. 8. 16.~ 2008. 8. 7.	▪ 선행조건 및 재심사 절차 미이행 (선행조건 및 재심사 절차 미이행) 츠 유원지 조성공사 계약체결 문

[별표 2]

관광자원개발 국고보조금 용도 외 집행 부적정 관련자 명세

- 3) 국가균형발전 특별회계로부터 국고보조금을 지원받는 경우 「보조금 관리에 관한 법률」과 「국가균형발전 특별법」을 준수하여 집행 등을 관리해야 함
- 4) 국비 127억 원, 시비 145억 원, 민자 700억 원, 사업기간: 2006~2009년, 면적: 1,851천 m²
- 5) 국비 103억 원, 시비 103억 원, 민자 973억 원, 사업기간: 2008~2014년, 면적: 1,347천 m²
- 6) 목포시는 2016년 현재까지 확정된 민자유치 실적이 없으며, 2016. 4. 29.에야 민간사업자 공모를 통한 유치계획 검토보고 등을 계획하는 등 박람회, 투자설명회 등을 통한 적극적 민자유치 노력을 하지 않고 있음
- 7) 목포시는 문화체육관광부에 보조금 신청 시 민자부분을 제외한 국비, 시비만을 총사업비로 제출하여 문화체육관광부는 사업비 증액사실을 몰랐고, 행정자치부도 기본계획 및 실시계획을 통한 사업비 증액에 대해 보고받지 못함
- 8) 남해안의 관광자원을 광역적 차원에서 집중관리하여 국제적 관광거점으로 조성하기 위하여 2000년 정부 계획으로 확정되어 2009년 완료를 목표로 추진했던 개발사업임
- 9) 2009년 완료되는 남해안 관광벨트 사업의 효과성을 제고하기 위해 광역적 접근을 통해 남해안만의 경쟁력 있는 테마를 중심으로 기존 자원 및 사업의 연계화 및 차별화를 도모하기 위한 개발사업임
- 10) 당초 남해안 관광클러스터 사업기간은 2010~2014년이었으나, 2013년 ‘남해안 관광클러스터 조성사업 중간평가’를 통해 사업기간을 2010~2017년으로 조정
- 11) 총사업비 149억여 원 중 보상비는 51억여 원, 공사비는 78억여 원, 기타 20억여 원임

소 속	직급/성명	근무기간	비 고
◆국 ●과	EZ	2011. 1. 25.~ 2012. 7. 29.	▪ 국고보조금 용도 외 집행
◆국 ●과	FC	2012. 7. 30.~ 2013. 12. 15.	▪ 국고보조금 용도 외 집행
◆국 ●과 ^{주)}	FD	2014. 1. 22.~ 2014. 8. 6.	▪ 국고보조금 용도 외 집행
◆국 ●과	FA (퇴직)	2010. 7. 14.~ 2013. 3. 14.	▪ 국고보조금 용도 외 집행
◆국 ●과	FE	2013. 3. 15.~ 2015. 2. 9.	▪ 국고보조금 용도 외 집행
◆국 ●과	과장 FB	2011. 1. 21.~ 2013. 1. 7.	▪ 국고보조금 용도 외 집행
◆국 ●과	과장 FF (퇴직)	2013. 1. 8.~ 2013. 7. 28.	▪ 국고보조금 용도 외 집행
◆국 ●과	과장 FG	2013. 7. 29.~ 2014. 1. 21.	▪ 국고보조금 용도 외 집행
◆국 ●과	과장 FH	2014. 1. 22.~ 2015. 2. 5.	▪ 국고보조금 용도 외 집행

주: 과 명칭이 2013. 7. 29. ●과에서 ●과로 변경

[조치할 사항] 문화체육관광부장관은 ?보조금 관리에 관한 법률? 제30조와 제31조의 규정에 따라 목포시에서 용도와 다르게 ㅈ 유원지 조성사업 관련 부지확보를 위해 토지 및 지장물 보상비로 집행한 국고보조금 1,764,539,060원을 회수하시기 바랍니다.목포시장은 ① 앞으로 ?지방재정투자사업 심사규칙?에 따른 승인조건 및 재심사 절차를 이행하지 않은 채 사업을 추진하는 일이 없도록 지방재정 투자사업 추진업무를 철저히 하고② ?보조금 관리에 관한 법률? 및 ?관광자원개발사업 보조금 관리지침?에 따라 국고보조금을 용도와 다르게 사용하는 일이 없도록 국고보조금 집행 업무를 철저히 하며③ 관련자에게는 주의를 촉구(다른 기관으로 옮긴 관련자에 대하여는 현 소속 기관장에게 주의를 촉구하도록 통보)하시기 바랍니다.

[집행내역] (목포시),