

협약사업운영의 투명성과 효율성 제고를 위한  
**2021년 땅끝모노레일 종합감사 결과**



**해 남 군**  
(혁신공동체과)

# 2021년 땅끝모노레일 종합감사 결과

◇ 협약사업 운영현황 전반에 대한 감사를 통해 민관공동투자사업 운영 성과를 분석·개선하여 사업운영의 투명성과 효율성을 제고하기 위함

## 1 추진 근거

- 「모노레일카 운영계획 협약서(2005.11.16.) 감사반 설치운영」
- 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제45조(감독·명령)
- 2021년 해남군 자체감사 계획 [혁신공동체과-53(2021.1.4.)]

## 2 감사 배경 및 착안

- 운영근거(조례 등) 부재로 민간사업자의 부적정 운영에 대한 처분 근거 없으며, 군과 사업자간의 운영권 재협상 중임을 감안하여 문책보다 운영전반 문제점 및 개선방안 도출에 중점을 둠

## 3 감사 개요

- 감사기간 : 2021. 2. 23.(화) ~ 2. 25.(목)
- 감사대상 : 관광과(땅끝팀), 땅끝모노레일(주)
- 수감기간 : '19. 1. 1. ~ '20. 12. 30.
- 감사분야 : 회계 및 운영 전반
  - 운영협약 현황 및 이행 실태
  - 수입 및 지출 실태
  - 감사지적사항 이행실태
  - 기타 운영에 필요한 제반사항
- 감사인원: 청렴감사팀장 외 2인

### □ 추진 경위

- 땅끝관광지 관람객 운송시설 설치사업 제안서 접수: 2003. 10.
- 공동투자 협약서 체결(해남군·한국모노레일): 2004. 11.
- 땅끝모노레일카 착공 및 준공: 2005. 1. ~ 2005. 12.
- 땅끝모노레일 운영협약 체결: 2005. 11.
- 땅끝모노레일카 시설 민자부분 사업권 양도·양수: 2006. 4.  
(한국모노레일 → 땅끝모노레일)

### □ 일반 현황

- 개통일: 2005. 12. 19.
- 소재지: 송지면 송호리 산45번지 외 5필지
- 설치비: 3,140백만원 / 해남군 1,570백만원, 민간 1,570백만원
- 시설규모: 주행길이 395m, 차량 2대(30인승), 수송능력 1일 1,600명
- 시설운영: (주)땅끝모노레일 / 대표 이창식
- 운영기간: 2026. 1. 5. 한
  - 운영기간 관련 소송 ㉠ 2025.12.19. 한 / 광주고등법원 화해권고 결정
  - 코로나19 운영 임시중단 및 운영기간 연장합의 ㉠ 2026. 1. 5. 한
- 운영형태: 전월 수입금으로 운영비 지출, 시설비 적립, 배당  
(군·사업자 각 50%)
- 인력현황: 6명(대표1, 소장1, 매표 2, 모노레일카 관리 2)

### □ 운영 전반

- 민간의 사업제안에 따른 공동투자사업으로 땅끝탐과 땅끝전망대를 모노레일로 연결, 2005년 12월 개통하여 관광객들에게 땅끝의 아름다움을 더욱 생동감 있게 볼 수 있는 장소를 제공하는 관광시설로 현재까지 3백만명의 관람객을 유치하였음
- 국내관광산업이 활성화되면서 현재까지 흑자경영을 지속하였으며, 총 23억원의 재정수입과 함께 관광객의 지역소비 증대 및 지역관광 홍보 등의 성과창출로 우리 군 주요관광자원으로 자리매김하였음
- 협약 당시 주5일제 전면 시행을 앞두고 국내 관광산업 활성화가 예상되었으며, 사업자인 한국모노레일(주)의 사업실적(2003년 정선군 화암동굴 모노레일사업)으로 보아 사업성 및 사업자 적격성 이상 없으나, 운영방법을 ‘공동운영’으로 결정하였음에도 공동운영법인을 설립하지 않고, 민간사업자에게 운영을 일임하고, 예산지출승인과 감사를 군에서 맡음

### □ 잘된 점

- 지역여건 상 시설부식 수명단축 요인에도 불구하고 내구연한\* 동안 정기점검 및 철저한 관리를 통해 안전사고 없이 운영하고 있으며, 모노레일카 교체를 위해 2014년부터 공동으로 8억원을 적립하였음

\* 내구연한: 차량본체 7년, 레일·지주 15년

- 코로나19 확산에 따라 관광산업이 침체되는 기간이 장기화되면서 2020년 3월 직원들의 무급휴가로 경영난에 고통분담의 노력을 하였으며, 다소 열악한 근로여건\*에도 성실히 근무하였음

\* 소장 연중 상시 근로 / 일반직원 주6일 54시간 근로, 휴일휴무 자체 지양

## □ 미흡한 점

- 해당사업에 대한 자료수집 및 재부분석에 대한 정보 비대칭으로 다소 불리한 입장에서 협약체결을 하였으며, 특히 운영기간에 대한 명시적 기간 및 수익산정 방식을 약정하지 않아 2017년부터 2019년까지 운영기간 관련 민사소송을 진행하였음
- 사업을 운영하면서 제도적 기반이 되는 운영지침, 조례 등을 마련하지 않고 구체적인 내용이 미비한 협약서만을 근거로 하여 행정상 문제점\* 발생하였고 민간에 대한 신분상 조치가 어려워 감사결과 반복 지적사항에 대해 개선의지 미흡하였음

\* 관의 기준으로 민간사업자를 집행·감독기로 약정함

## 6 개선할 사항

### □ 통상임금 산정 부적정

- 근로자 퇴직급여 보장법에 따라 근로자의 통상임금을 퇴직연금으로 적립 중이나, 통상임금 산정 절차를 거치지 않고 총 급여예상액을 기준으로 적립하고 있어, 부정기적인 상여금을 통상임금에서 제외하는 등 개선 필요

## □ 기타수당 지급 부적정

- 세입세출예산서에 따르면 숙직비는 월 15일로 산출되었으나 월 15일을 초과하여 최대 월 17일까지 집행하고 있으며, 해님이해맞이 축제 시 휴일근무수당 외 수당을 중복으로 지급

## □ 업무추진비 및 출장비 지급 부적정

- 민간사업자의 원활한 사업운영을 위해 대표자의 업무추진비 및 출장비를 사용하고 있으나 이에 대한 한도·기준 없이 운영하고 있으며, 업무추진비는 영업실적과 법인세 손금한도 등을 검토하여 지급기준을 정하고, 접대대상·접대목적이 증빙 되도록 개선, 출장비 또한 출장목적과 비용지출이 증빙되도록 개선하시고, 영업비 또한 현금지출을 지양하고 계좌입금 방식으로 투명한 회계운영이 되도록 개선 필요

## □ 예산편성 및 지출 부적정

- 인건비에 해당하는 4대 보험료와 소득세를 일반수용비(제세비용)으로, 업무추진비에 해당하는 마을행사 격려비를 일반운영비로 편성·지출하는 등 협약과 다르게 예산편성 운영하고 있어 예산심의 및 지출 시 목적에 맞게 편성·지출

## □ 성과상여금 지급 부적정

- 코로나19로 인해 급격한 관람객 감소와 시설 운영중단을 겪으며, 2020년 3월 한 달 동안 직원들이 무급휴직 하였으나, 반면에 영업실적 감소에도 불구하고 2020년 성과상여금\* 11,051천원을 지급하여 성과상여금의 지급기준에 대한 정비 필요

\* 성과상여금: 기본급의 100~400% 차등 지급, 2020년 기본급의 100% 일괄지급 / 명절상여금 별도

## □ 시설물 정비 원가 작성 소홀

- 시설물 정비 원가는 객관적인 자료와 증거에 의하여 작성하여야 하나, '20년 모노레일카 모터교체(2천만원) 사업을 시행하면서 재료비(모터 등), 설치비(인건비, 크레인 등) 등으로 구분된 산출 근거 및 물품 규격 없이 1식으로 기재하는 등 부적정한 산출로 계약을 체결하고, 교체 완료한 사실이 있으나 이는 예산 투입이 적정한지 여부를 확인 할 수 없는 상태로 준공한 결과를 초래하게 되므로 기준에 맞는 산출 근거의 작성 필요

## 6 권고·검토 사항

### □ 주52시간 시행 대비

- 2021년 7월부터 5인 이상 전사업장 52시간 근무제가 확대됨에 따라 기존 40시간 근무 원칙에 연장근무가 최대12시간으로 제한됨으로 이에 따른 근무시간 및 인력조정 등의 조치 필요

### □ 업무분장 개선 및 직원 역량강화

- 주요업무가 소장에게 편중되어 있어 유사 시 모노레일 운영에 막대한 지장을 초래할 수 있으므로, 직원 간 업무분담 및 업무공유 필요하며, 인수인계 시 업무매뉴얼 작성과 직원 역량강화를 위한 정기 교육(친절교육 등)이 필요

### □ 인건비 집행기준 검토

- 공무원 보수규정에 의한 집행으로 협약하였으나, 신분이 공무원이 아닌 민간인이므로 근로기준법에 의한 집행이 타당하며, 사업자가 공무원 보수규정과 근로기준법을 혼용하였음을 이유로 제재할 근거 없으므로, 인건비 지급기준에 대한 재정비 필요

### □ ERP시스템 도입

- 회계장부 및 물품장부를 수기 작성 중으로, 재무관리, 회계관리, 인사관리 등 데이터를 일원화시켜 관리할 수 있는 시스템을 도입하여 투명한 운영관리 검토