

2024년도 3분기

감사원 등 외부기관의 서울시 감사결과 보고

2024. 11.

감사위원회

감 사 보 고 서

－ 지방자치단체 주요 재정투자사업 추진실태 －

2024. 7.

감 사 원

I. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

1995년 민선 지방자치단체장(이하 “자치단체장”이라 한다) 선출 이후 우리나라의 지방자치는 그간 크게 발전하였다. 그러나 2022년 기준 재정자립도가 50% 미만인 지방자치단체(이하 “자치단체”라 한다)가 전체의 94.2%(243곳 중 229곳)에 달하는데도 일부 자치단체들이 경제적 타당성이 부족하거나 시급하지 않은 문화·관광 분야의 사업을 무리하게 추진하면서 예산을 낭비하는 사례가 발생하고 있다.

감사원은 자치단체장의 임기 내 치적사업으로 활용되기 쉬운 문화·관광 분야 사업의 특성을 고려하여 자치단체 재정투자사업 추진실태를 체계적으로 점검하고 재정투자사업의 책임성 확보 및 지방재정의 효율성과 건전성 제고를 도모하기 위해 이번 감사를 실시하였다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 자치단체가 대규모로 재정을 투자하여 2019년 이후 완료된 사업과 2023년 8월 기준 추진 중이거나 무산된 사업을 중심으로 시설 설치 후 운영이 중단되거나 활용도가 낮은 문화·관광 분야의 재정투자사업 추진과정의 적정성을 점검하는 데 중점을 두었다. 이를 위해 언론보도 등을 통해 문제가 노출된 문화·관광 분야의 39개 사업 가운데 사업여건 미성숙·코로나19 발생으로 인한 운영실적 저조·수사 실시 등으로 감사 필요성이 부족한 사업을 제외하고

2014년부터 2022년까지의 지방재정투자심사(이하 “투자심사”라 한다) 결과와 자치단체장 공약사항 등 관련 자료 분석 및 감사기간·난이도·감사인력(총 40명) 등 감사여건을 고려하여 “강화군 화개산 모노레일 조성사업” 등 총 17개 사업을 감사대상으로 선정하였다.

3. 감사실시 과정

이번 감사 중 실지감사는 감사인원 40명으로 2023. 10. 18.부터 같은 해 11. 20.까지 20일간 실시되었고 추가 감사는 감사인원 39명으로 2023. 11. 20.부터 같은 해 12. 8.까지 15일간 실시되었다.

4. 감사결과 처리

감사원은 감사결과 위법·부당사항과 관련하여 자치단체의 부시장 등 책임자가 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고, 업무 처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 감사원은 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2024. 7. 4. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 지방자치단체 재정 및 투자사업 추진 현황¹⁾

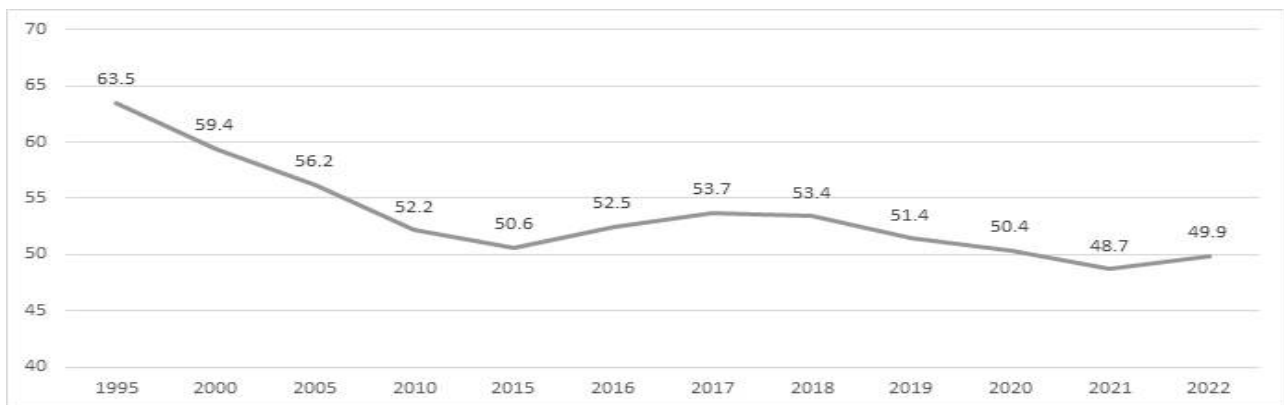
1. 지방자치단체 재정 및 문화·관광 분야 예산 현황

전국 243개 자치단체의 연도별 평균 재정자립도²⁾는 [도표 1]과 같이 1995년 63.5%, 2005년 56.2%, 2015년 50.6%, 2020년 50.4%, 2022년 49.9%로 점차 하락하는 추세이다.

이에 자치단체는 평균적으로 세입의 절반 정도를 자체수입(지방세와 세외수입)이 아닌 지방재정교부금 등 의존재원으로 충당하고 있는 등 자치단체의 중앙정부 의존 현상이 심화되는 추세를 보이고 있다.

[도표 1] 연도별 자치단체 평균 재정자립도

(단위: %)



자료: 지방재정통합공개시스템(www.lofin365.go.kr)

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 2022년 기준으로 재정자립도가 50% 미만 자치단체는 전체 243곳 중 229곳으로 94.2%이고, 30% 미만 자치단체도 169곳으로 69.5%에 이르는 등 대부분의 자치단체가 열악한 재정자립도를 보이고 있다.

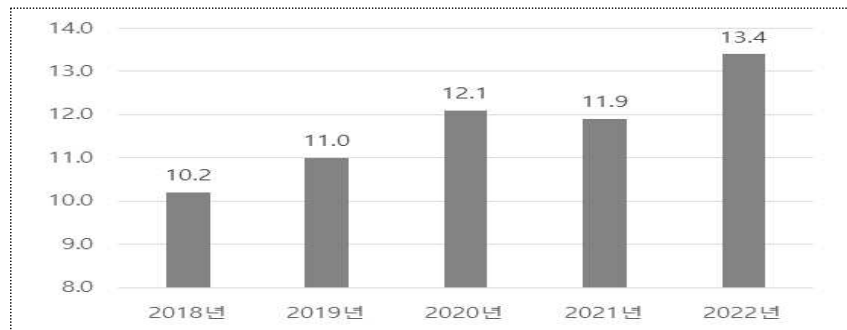
1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적인 이해를 돕기 위해 감사대상 업무 현황을 개략적으로 기술한 것으로 감사대상기관이 제출한 자료 등을 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님
2) 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 지표로 자치단체 총수입 중 자체수입(지방세+세외수입)의 비중을 의미하고 일반적으로 재정자립도 비율이 높을수록 세입징수 기반이 좋은 것을 의미

재정자립도 격차도 심각하여 경기도 성남시의 재정자립도는 70.2%인 반면 전라북도 남원시의 재정자립도는 10.3%로 60%p에 가까운 차이를 보인다.

한편, 자치단체의 중앙정부 의존 현상이 [도표 1]과 같이 심화되고 있는 가운데, 자치단체장의 임기 내 치적사업으로 활용되기 쉬운 자치단체의 문화·관광 분야 예산은 [도표 2]와 같이 2018년 10.2조여 원에서 2022년 13.4조여 원으로 30% 이상 증가하였다.

[도표 2] 자치단체 문화·관광분야 예산(일반+특별회계)

(단위: 조 원)

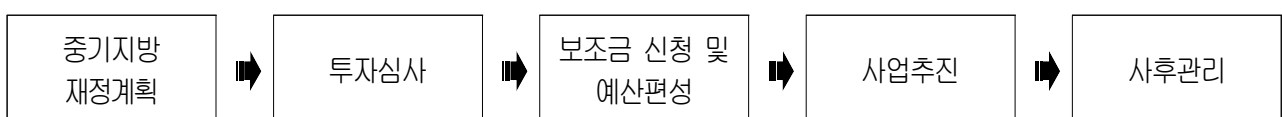


자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

2. 지방자치단체 투자사업 추진 절차 및 현황

자치단체에서 투자사업을 추진하기 위해서는 [그림]과 같이 사업추진 전 사업의 필요성과 타당성 및 재원확보 방안이 포함된 기본계획을 수립하고, 이를 중기지방재정계획에 반영한 후 투자심사를 진행하며, 그 심사결과를 근거로 보조금 등을 신청하고 예산을 편성하여 사업을 추진하고 이후 사후관리하는 절차를 거쳐야 한다.

[그림] 자치단체 투자사업 주요 추진 절차



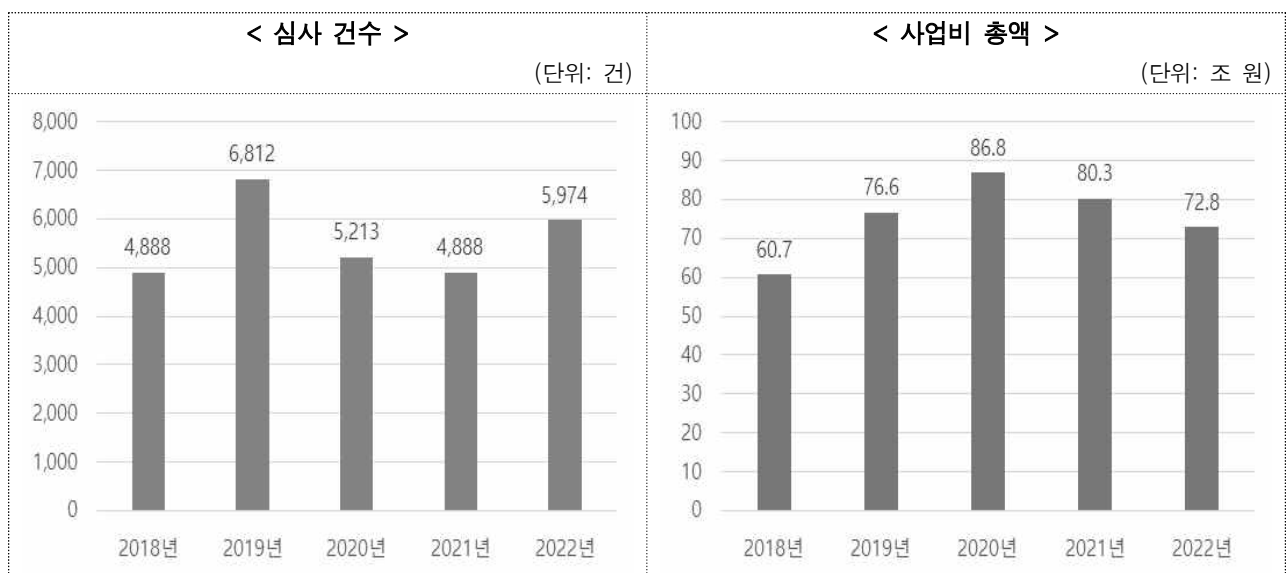
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

투자심사는 「지방재정법」 제37조 등에 따라 지방재정의 계획적·효율적 운용과 각종 투자사업에 대한 무분별한 중복투자 방지를 위해 1992년 도입된 제도로 주요 투자사업 및 행사성 사업은 예산편성 전에, 현물만 출자(투자)되는 사업은 사업 시행 전에 그 사업의 필요성 및 사업계획의 타당성 등을 심사하는 제도이다.

「지방재정법」 제36조 제4항에 따르면 자치단체장은 같은 법 제33조에 따른 중기지방재정계획과 제37조에 따른 투자심사 결과에 기초하여 예산을 편성하여야 하고, 「지방교부세법 시행령」 제12조에 따르면 자치단체에서 투자심사를 받지 않거나 투자심사 결과를 따르지 않고 재정투자사업을 추진한 경우 지방교부세를 감액하거나 반환하게 할 수 있다.

이와 관련하여 최근 5년간(2018~2022년) 전국 자치단체 243곳의 투자심사 현황을 살펴보면 연평균 투자심사 건수는 5,555건이고 연평균 사업비 총액은 75.5조 원이었으며, 최다 투자심사 건수는 [도표 3]과 같이 2019년에 6,812건이었고, 최대 사업비 총액은 2020년에 86.8조 원이었다.

[도표 3] 자치단체 투자심사 현황



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

구 「지방재정투자사업 심사규칙」(2024. 3. 11. 행정안전부령 제464호로 개정되기 전의 것) 제3조에 따르면 투자심사는 [표 1]과 같이 사업 내용과 사업비의 규모에 따라 자체심사와 의뢰심사로 구분되며, 자체심사는 다시 시·군·구 자체심사와 시·도 자체심사로 구분되고 의뢰심사는 시·도 의뢰심사와 행정안전부(중앙) 의뢰심사로 구분되는데, 전액 자체재원 사업은 의뢰심사 대상에서 제외된다. 단, 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·군·구의 본청 및 의회 청사와 문화·체육시설 신축사업은 시·도 의뢰심사 대상이고, 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 시·도의 본청 및 의회 청사와 문화·체육시설³⁾ 신축사업은 행정안전부(중앙) 의뢰심사 대상이다.

[표 1] 투자심사 기관별 종류

구분	자체심사	의뢰심사	
		특별시·광역시·도	행정안전부(중앙)
시·군 및 자치구	총사업비 60억 원 미만인 신규투자 등	총사업비 60억 원 이상 200억 원 미만인 신규투자 등	총사업비 200억 원 이상인 신규투자 등
특별시·광역시·도 및 특별자치시·특별자치도(시·도)	총사업비 300억 원 미만인 신규투자 등	-	총사업비 300억 원 이상인 신규투자 등

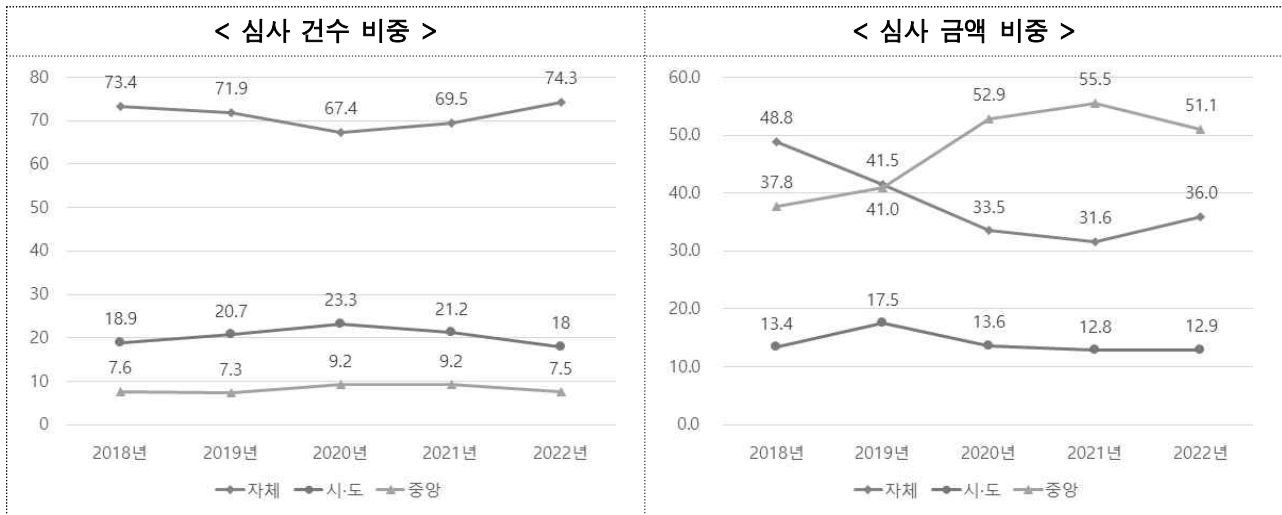
자료: 구 「지방재정투자사업 심사규칙」(2024. 3. 11. 행정안전부령 제464호로 개정되기 전의 것) 제3조 재구성

최근 5년간(2018~2022년) 전국 자치단체 243곳의 심사기관별 투자심사 현황을 살펴보면 [도표 4]와 같이 투자심사 건수 기준으로는 자체심사(67.4~74.3%), 투자심사 금액 기준으로는 2020년부터 중앙 의뢰심사가 큰 비중(51.1~55.5%)을 차지하고 있다.

3) 「문화예술진흥법」 제2조 제1항 제3호에 따른 문화시설과 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 체육시설을 의미

[도표 4] 투자심사 기관별 심사 건수·금액 비중

(단위: %)



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

투자심사의 결과는 [표 2]와 같이 적정, 조건부추진, 재검토, 부적정으로 구분하도록 되어 있고, 의뢰심사의 경우 투자심사를 의뢰받은 행정안전부장관 또는 시·도지사는 심사완료일부터 14일 이내에 그 결과를 통보하여야 하며, 심사를 의뢰받은 투자사업이 추진시기·규모 및 재원조달계획 등에 있어 사업의 타당성을 결한 것이 명백하다고 판단되는 때 등의 경우에는 당해 사업에 대한 투자심사를 하지 않고 이를 반려할 수 있다.

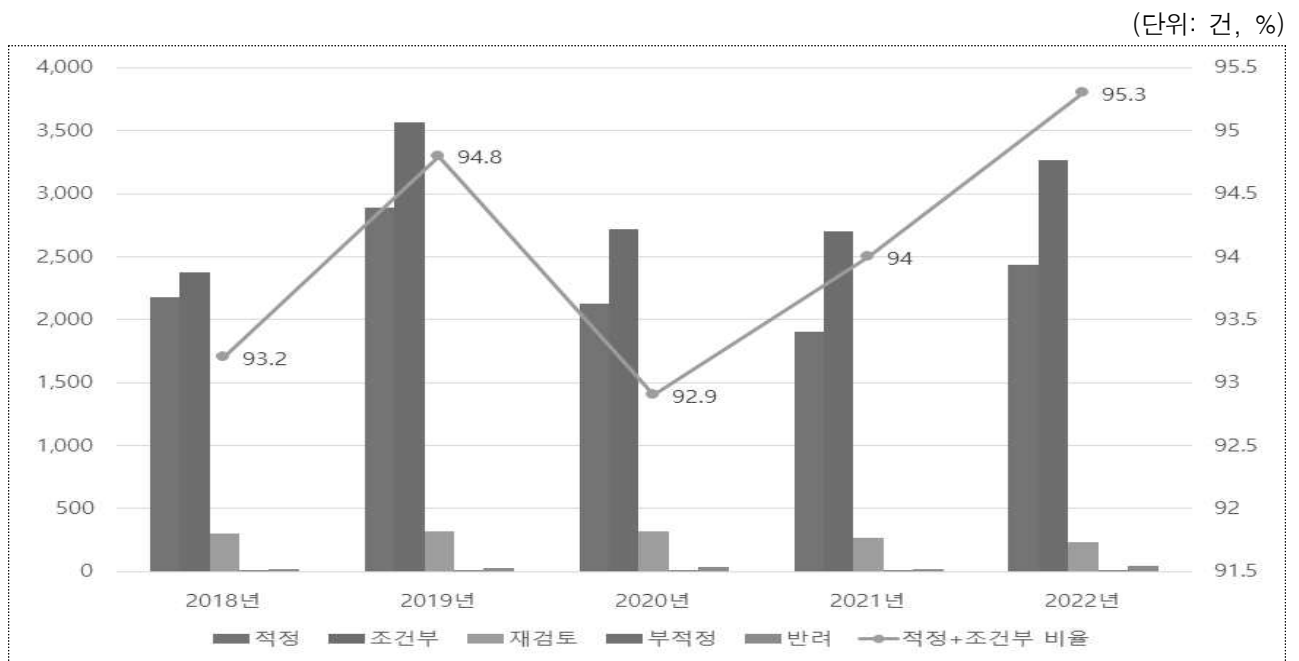
[표 2] 투자심사 결과의 종류

종류	결과의 의미
적정	▪ 사업의 타당성이 인정되고 예산반영 등 재원조달대책이 수립되어 정상적으로 사업추진이 가능한 경우
조건부추진	▪ 사업의 타당성은 인정되나 선행절차이행 및 재원조달대책 등 필요한 조건이 충족되어야만 사업추진이 가능한 경우
재검토	▪ 사업의 규모, 시기, 재원조달대책 및 채무상환계획 등에 대한 종합적인 재검토가 필요한 경우
부적정	▪ 사업의 타당성 결여로 사업을 추진하여서는 아니되는 경우

자료: 「지방재정투자사업 심사규칙」 제5조 재구성

최근 5년간(2018~2022년) 전국 자치단체 243곳의 투자심사 결과는 [도표 5]와 같이 적정·조건부추진이 90% 이상을 차지하고 있고, 재검토·부적정·반려의 비율은 10% 미만이다.

[도표 5] 연도별 자치단체 투자심사 결과



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 [표 3]과 같이 총 26건의 위법·부당사항이 확인되었다.

[표 3] 감사결과 현황

(단위: 건, 명)

구분	계	징계요구	주의요구	통보	통보 (시정완료)	통보 (인사)	통보 (비위)
건수(인원)	26(21)	3(7)	12(11)	7	2	1(1)	1(2)

이를 유형별로 분류하여 보면 인천광역시 강화군이 민간사업자에게 예산을 부당하게 지원한 사례(유형 I), 예산군 등 3개 자치단체가 정산금을 과다하게 지급하거나 권한 없이 보조사업의 중요재산 처분을 승인하는 등 사업 관리·감독을 부실하게 수행한 사례(유형 II), 고흥군 등 5개 자치단체가 투자심사를 이행하지 않거나 회피하고, 비용·편익 분석자료를 왜곡하여 경제적 타당성이 부족한 사업을 추진한 사례(유형 III)로 나누어 볼 수 있다. 이와 관련하여 감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다(아래 번호는 개별처분요구·통보사항 순서를 의미).

(가) 유형 I - 민간사업자에게 예산 부당 지원 등 특혜 제공

①번 (인천광역시 강화군 - 화개산 모노레일 조성사업) 강화군은 민간사업자가 납부하기로 한 공익발 전기금을 부당하게 감면하였으며 공사비를 예산으로 지원(총 5.4억여 원)하기 위해 군의회에 사실과 다르게 보고하고, 법령상 절차를 위반하여 민간사업자에게 공유재산(전망대 부대시설) 사용허가

(나) 유형 II - 사업 관리·감독 부실

②번 (예산군 - 내포 보부상촌 조성사업) 예산군은 관리위탁사업 수탁자가 비용 과다계상, 매출 누락을 하는데도 관리위탁 사업비 정산업무를 태만히 하여 정산금을 과다 지급(약 3.5억 원)

⑧번 (시흥시 - 아쿠아펫랜드 조성사업) 시흥시는 권한 없이 보조사업으로 취득한 중요재산의 처분을 승인하면서 간접보조사업자 지위 승계를 검토하지 않았고, 해양수산부는 이를 알고도 방치

⑨번 (고흥군 - 우주랜드 조성사업) 고흥군은 우선협상대상자가 사업협약을 체결하지 않는에도 이를 방치하다가 자격요건을 충족하지 못하는 업체에 지위를 승계시키면서 SPC 설립도 승인

(다) 유형 III - 투자심사 미이행 등 무리한 사업추진

③번 (고흥군 - 도양 실내수영장 및 힐링해수탕 건립사업) 고흥군은 부풀려진 관광객 수요로 투자심사를 통과하고 사업을 추진하면서 특정 업체와 하도급 계약을 체결하도록 직권을 남용하였고, 공정률과 상관없이 노무비를 지급하는 등 공사감독을 태만히 처리

④번 (삼척시 - 심포 뷰티스미켓 조성사업) 삼척시는 강원도의 투자심사를 통과하기 위해 강원도와 협의 후 경제적 타당성 자료를 왜곡하였고 중앙관서의 승인 없이 보조사업의 내용을 무단으로 변경

⑤번 (서울특별시 - 세운상가 공중보행로 조성사업) 서울시는 자체 투자심사 결과 부가된 조건(활성화 콘텐츠 개발, 총사업비 감액 등)을 이행하지 않거나 위반(총사업비 증액)하여 사업추진

⑥번 (거제시 - 일운 체육공원 조성사업) 거제시는 투자심사를 통과하기 전에 실시설계에 착수하였고 투자심사는 사업비를 줄여(80억 원→69억 원) 통과한 후 공사계약은 당초 사업비대로 체결

⑦번 (보령시 - 성주산 모노레일 설치사업 및 내륙산악관광 자원개발사업) 보령시는 성주산 모노레일 설치사업의 경제적 타당성을 부풀려서 사업을 추진하였고, 내륙산악관광 자원개발사업은 소규모 환경영향평가(대상: 7,500㎡ 이상)를 회피하기 위해 사업면적을 임의로 축소(12,218㎡→7,494㎡)

이에 대하여 감사원은 인천광역시 강화군수에게 민간사업자가 납부하기로 한 공익발전기금을 부당하게 감면하고 공사비를 예산으로 지원(총 5.4억여 원)하기 위해 군의회에 사실과 다르게 보고한 관련자에 대해 징계를 요구하는 등 인천광역시 강화군을 포함한 11개 조치기관에 총 26건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

2. 적극행정면책 처리 현황

이번에 처리하는 감사와 관련하여 총 1건의 적극행정면책 신청이 접수되었으며, 신청의 내용이 「감사원 감사사무 처리규칙」 제36조의 면책기준을 충족하는지에 대하여 감사부서의 검토 및 감사권익보호관과 외부 전문가로 구성된 적극행정면책자문위원회의를 실시한 결과 면책을 불인정하는 것으로 의결되었다.

면책신청 및 이에 따른 처리결과는 [표 4]와 같다.

[표 4] 적극행정면책 처리 현황 개요

관련 지적사항(요지)	신청자	위원회 자문결과	처리결과	면책 인정(불인정) 사유
▪ 제목: 민간사업자에게 예산 부당 지원 등 특혜 제공 ▪ 지적요지: 설립예정 법인을 사업시행자로 지정하고도 법인 설립 여부를 확인하지 않고 방치하거나, 사업이행보증금을 부당하게 면제하고 - 군의회에 사실과 다르게 보고 후 공익적 발전기금액을 부당하게 감면하며, 민간사업자의 의무인 공사를 군예산으로 부당 지원	A, B	면책 불인정	면책 불인정	▪ 신청인이 사업추진과정에서 업무파악 노력 및 사업 관리 의무를 소홀히 했다는 점은 직무 해태의 범주에 해당한다고 판단되며, - 나아가 사업자의 민원수리를 통한 사업 정상화 추진이라는 목적을 고려하더라도 군의회에 거짓 보고를 하여 예산을 부당하게 지원하는 등 강화군에 실질적인 재정 손해를 야기한 점은 고의성과 함께 절차상 중대한 위반에 해당하는 것으로 - 소명인의 행위는 적극행정면책의 요건을 충족하지 않음

3. 처분요구와 판정·통보사항

☐ 명세: 별첨

감 사 원

주의요구 및 통보

제 목 투자심사결과 부가된 조건을 이행하지 않고 사업추진

소 관 기 관 서울특별시

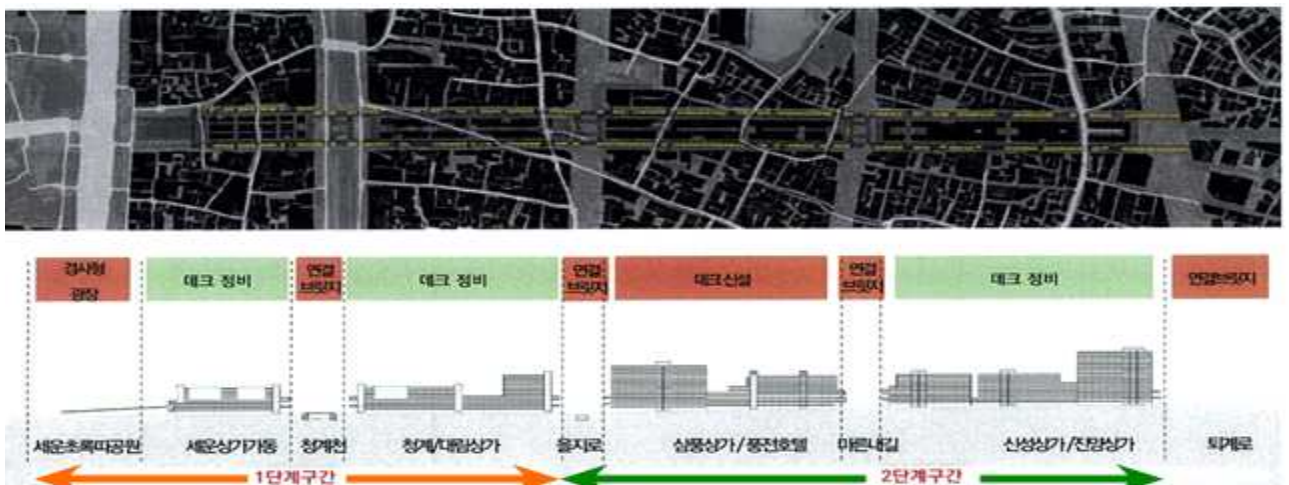
조 치 기 관 ① 서울특별시 ② 행정안전부

내 용

1. 업무 개요

서울특별시(이하 “서울시”라 한다)는 2016년부터 2022년까지 낙후된 세운상가 및 주변 지역을 존치·재생할 목적으로 [그림]과 같이 세운상가 등 7개 상가·호텔 건물의 데크 상·하부를 정비하고, 건물과 건물 사이의 보행교를 신설하는 “세운상가 공중보행로 조성사업”(총사업비: 1,109억 원, 이하 “공중보행로 조성사업”이라 한다)을 [표 1]과 같이 1·2단계로 나누어 추진하였다.

[그림] 공중보행로 조성사업 추진도



자료: 서울시 제출자료

[표 1] 공중보행로 조성사업 추진 경위

구분	1단계	2단계
사업위치	서울시 중구 을지로 158 일원	
사업면적	부지면적: 42,100㎡, 길이: 총 1km	
사업기간	2016년 3월~2017년 12월	2018년 9월~2022년 5월
사업내용	종묘~다시세운광장~세운상가군(세운·청계·대림)	세운상가군(삼풍·풍전·신성·진양)~남산
사업비(실집행비)	480억 원	629억 원

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

2. 관계 법령 및 판단기준

「지방재정법」 제37조 제1항 및 같은 법 시행령 제41조, 「지방재정투자사업 심사규칙」 제3조 제1항 제1호 가목 등에 따르면 사업비 전액을 자체재원으로 부담하여 시행하는 신규투자사업은 자치단체의 자체심사 후 추진하고, 「서울시 지방재정 투자사업 심사지침」 “9. 투자심사 절차”, “11. 투자심사 의뢰 및 결과 통보”에 따르면 자체심사의 경우 유관부서의 의견이 종합된 실무심사위원회¹⁾의 검토를 받은 후, 투자심사위원회²⁾의 심사를 거쳐 사업을 추진하여야 하며, 투자심사 결과 “조건부추진”으로 결정된 사업은 사업의 타당성은 인정되나 선행절차 이행 및 재원조달대책 등 부가된 조건을 충족한 후에 사업을 추진하여야 한다.

「지방교부세법 시행령」 제12조 제1항 제2호에 따르면 행정안전부장관은 지방자치단체가 투자심사를 받지 아니하거나 투자심사 결과를 따르지 아니하고 재정사업에 경비를 지출한 경우 ‘투자심사를 받지 아니하거나 투자심사 결과를 따르지 아니하고 지출한 금액 이내’의 지방교부세를 감액하거나 반환을 명할 수 있다.

1) 서울시 내부 재정관리담당관, 투자관리팀장, 예산담당관 사업 담당 팀장, 기술심사담당관 담당 팀장, 자치행정과 행정협력팀장, 서울공공투자관리센터 사업 담당 팀장으로 구성·운영

2) 학계 전문가, 공무원, 민간단체 소속원 등 15인 이내로 구성

따라서 서울시는 투자심사위원회의 공중보행로 조성사업에 대한 자체심사 결과 “조건부추진”으로 결정된 경우 제시된 조건을 충족한 후 사업을 추진함으로써 사업의 필요성과 타당성을 확보하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 1단계 공중보행로 조성사업 관련

서울시는 2014. 8. 8. 투자심사위원회에 1단계 공중보행로 조성사업에 대해 보행량 예상치를 일평균 2,000명을 기준으로 삼아 비용 편익 분석결과(B/C)를 2.3으로 산정하여 자체심사를 의뢰하였다. 이에 대해 실무심사위원회는 일평균 이용자 수는 청계천 방문객의 일부를 가정한 것으로 비용 편익 분석이 미흡하여 판단이 불가하다는 공공투자관리센터의 의견을 참고한 후 ‘세운상가군 활성화에 따라 사업을 우선적으로 추진하되 보행 네트워크 조성(브릿지 연결)사업은 향후 지역경제 활성화 방안 등과 연계하여 종합적이고 심도 있는 검토가 필요하다’는 의견을 제시하였다.

이후 투자심사위원회는 2014. 9. 30. 1단계 공중보행로 조성사업에 대한 실무심사위원회의 검토결과를 기초로 위 사업에 대해 콘텐츠가 부재한 상태에서 시설 관련 자금 투자 시 세운상가군 노점상들에 시설환경 개선이라는 특혜만 줄 수 있다는 논의를 진행한 후, 대규모 예산이 소요되는 연결 브릿지(청계 보행교)에 대해 충분히 검토한 후 단계별 계획을 수립하여 추진하고, 물리적 시설 개선에 따른 활성화 콘텐츠를 개발·보완하여 투자심사위원회에 보고하도록 하는 “조건부추진”을 결정하였다.

그런데 서울시는 투자심사위원회에서 제시한 위 조건을 이행하지 않은 채

1단계 공중보행로 조성사업의 데크 정비, 연결 브릿지(청계 보행교) 설치를 단계별로 추진하지 않고 일괄로 사업을 추진하였으며, 투자심사위원회에 공중보행로 활성화 콘텐츠(창업지원, 장인발굴, 전략기관 유치 등)에 대한 보고도 하지 않고 1단계 공중보행로 조성사업을 추진하면서 사업비를 투자심사 시 의뢰했던 당초 사업비 386억 원보다 94억 원 늘어난 480억 원으로 증액하여 2017. 12. 25. 1단계 공중보행로 조성사업을 준공하였다.³⁾

나. 2단계 공중보행로 조성사업 관련

서울시는 2016. 9. 30. 투자심사위원회에 2단계 공중보행로 조성사업에 대해 수행한 타당성 조사결과를 반영하여 조건부 가치측정법⁴⁾(CVM, Contingent Valuation Method) 조사결과 가구당 지불용의⁵⁾(WTP, Willingness To Pay) 4,884원이 도출되었음을 전제로 비용 편익 분석결과(B/C)를 1.55로 산정한 후 자체심사를 의뢰하였다.

이에 대해 실무심사위원회는 타당성 조사에서 제시된 지불용의 값은 설문 설계 오류, 지불 거부자 식별 여부 불분명 등으로 신뢰가 불가하고, 해당 사업이 수행될 경우의 유동인구, 주변 재생효과 분석이 미흡하여 비용 편익 분석결과(B/C)의 분석이 불가하다고 판단한 공공투자관리센터의 의견과 해당 사업의 규모가 과다하여 면밀한 사업 검토가 필요하다는 團담당관 등의 의견 등을 투자심사위원회에 제시하였다.

투자심사위원회는 2016. 10. 25. 2단계 공중보행로 조성사업에 대한 실무심

3) 1단계 공중보행로 조성사업 당시 창업지원 등을 위해 설치된 메이커스큐브 39개 중 9개는 누수로 인해 창고로 전환되거나 정비 중이어서 당초 목적대로 사용하지 못하고 있음

4) 시민이 공공재로부터 얻는 경제적 편익을 시민들의 지불의사 금액의 형태로 추정하는 것으로 사람들에게 재화나 서비스에 대해 “얼마나 지불할 수 있는가?”라는 질문을 기초로 함

5) 고객이 물건을 살 때 최대 지불 가능한 금액

사위원회의 검토 결과를 기초로 논의를 진행하면서 1단계 공중보행로 조성사업 추진 여부에 대한 이견이 제시되었던 점을 고려하여 1단계 공중보행로 조성사업 이후 유동인구 증가, 주변 상권 활성화 등의 성과평가를 종합적으로 거친 후 2단계 공중보행로 조성사업을 진행하자는 의견을 교환한 후, 위 사업에 대해 '1단계 사업 완료에 따른 지속적이고 안정적인 모니터링과 사업성과에 대한 분석·평가 후 문제점을 충분히 해소한 후 2단계 사업을 추진하고, 사업비가 타 재생사업에 비해 지나치게 많아 총사업비는 예산부서와 협의한 후 사업비 규모를 조정할 것'을 조건으로 사업을 추진하도록 결정하였다.

그런데 서울시는 투자심사위원회가 제시한 위 조건을 이행하지 않고 1단계 공중보행로 조성사업이 준공(2017. 12. 25.)되기도 전인 2017년 1월에 2단계 공중보행로 타당성 조사 및 기본구상을 수립하고, 같은 해 2월에 국제현상공모 관리용역 및 설계용역 추진방침을 수립하는 등 1단계 공중보행로 조성사업 성과에 대한 분석·평가가 이루어지기 전부터 사업을 계속 추진하였고, 투자심사 시 의뢰했던 사업비 405억여 원을 축소하지 않은 채 오히려 224억 원을 증액한 629억 원을 투입하여 2022. 5. 13. 2단계 공중보행로를 준공하였다.

이와 같이 서울시는 투자심사위원회에서 제시한 사업의 단계적 추진, 사업 규모 조정 등의 조건을 이행하지 않은 채 1, 2단계 공중보행로 조성사업을 추진하였고 [표 2]와 같이 상가군 1층의 경우 공중보행로가 설치된 이후의 총보행량이 23,131건(서측: 18,502건, 동측: 4,629건)으로 공중보행로를 설치하기 전의 총보행량인 38,697건(서측: 21,714건, 동측: 16,983건)을 15,566건 하회하였고, 상가군 3층의 경우 실제 총보행량이 11,731건(서측: 5,537건, 동측: 6,194건)으로 공중보행

로 설치로 인한 보행예측량 105,440건(서측: 54,604건, 동측: 50,836건)의 11%에 불과한 등 공중보행로 조성사업에 총사업비 1,109억 원(1단계: 480억 원, 2단계: 629억 원)을 투입하고서도 당초 사업의 목적인 보행량 증대를 통한 세운상가 및 주변 지역 재생에 기여하지 못하고 있다.

[표 2] 공중보행로 보행량 추이

(단위: 건)

상가군		서측			동측		
		예측값 (공사 전)	측정값 (공사 전)	모니터링 결과 (2022년 10월~ 2023년 10월)	예측값 (공사 전)	측정값 (공사 전)	모니터링 결과 (2022년 10월~ 2023년 10월)
1층	세운	8,774	3,463	2,000	9,610	4,420	489
	청계·대림	14,802	4,482	1,051	14,961	4,004	1,291
	삼풍·PJ	14,565	6,978	10,689	15,001	3,567	1,517
	신성·진양	15,086	6,791	4,762	15,403	4,992	1,332
	총보행량	53,227	21,714	18,502	54,975	16,983	4,629
3층	세운	13,651	—	1,943	12,709	—	1,722
	청계·대림	13,651	—	1,879	12,709	—	2,922
	삼풍·PJ	13,651	—	847	12,709	—	910
	신성·진양	13,651	—	868	12,709	—	640
	총보행량	54,604	—	5,537	50,836	—	6,194

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

관계기관 의견

서울시는 당시 공중보행로 조성사업이 정책사업으로 조속히 사업을 추진함에 따라 업무를 미흡하게 처리하였다는 사실에 동의하면서, 투자심사 조건을 부실이행한 사실에 대해서는 앞으로 사업부서에 사례 전파, 직원교육 실시 등을

통해 동일한 문제가 재발하지 않도록 조치하겠다고 답변하였다.

행정안전부는 감사원의 지적 취지에 전반적으로 동의하면서 감사결과를 지방교부세위원회에 상정하여 감액 여부 및 금액 등을 심의·의결할 계획이라는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

서울특별시장은 앞으로 재정 투자심사 결과 조건부추진으로 결정된 때에는 부가된 조건을 제대로 이행하지 않고 사업을 추진하지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

행정안전부장관은 지방재정 투자사업 심사결과를 따르지 않은 서울특별시에 대해 「지방교부세법 시행령」 제12조에 따라 지방교부세를 감액하는 등 조치를 하시기 바랍니다.(통보)