

2022년 경제자유구역청 특정감사 결과

□ 감사개요

- 인천광역시에서는 인천광역시의회가 지적 및 감사요청하고 부정적인 언론 보도가 있는 경제자유구역청 □□□□ 조성사업 예비타당성 사전조사 용역 등 2개 사업에 대하여 자체 감사계획 수립 후 2022년 6월 13일 ~ 6월 17일까지 5일간 특정감사를 실시하였다.
- 감사결과, 총 5건(본처분 5건)의 지적사항이 발견되어 앞으로 동일한 사례가 재발되지 않도록 행정상·신분상 조치를 하였다.

□ 감사결과

| 구 분 | 계 (건/명) | 행정상 조치(건) | | | | 신분상 조치(건/명) | | |
|--------|------------|-----------|----|----|------------|-------------|-----|-----|
| | | 소계 | 시정 | 주의 | 개선권 고통보 | 소계 | 경징계 | 훈계 |
| 계(건/명) | 5/2 | 3 | - | 2 | 1 | 2/2 | - | 2/2 |

2022년 경제자유구역청 특정감사 결과

【처분요구사항】

인천광역시 주의(훈계) 요구·권고

제 목 □□□□ 조성사업 예비타당성 사전조사 용역
결과 검토 부적정

기 관 명 인천광역시 경제자유구역청

관 계 부 서 ○과

내 용

1. □□□□ 조성사업 개요

경제자유구역청(이하 ‘경제청’이라 한다) ○과는 △△△△사업에서 유치한 대학 외 추가 5개 외국대학(학생정원 5,000명) 유치 목적으로 교사시설(강의연구동 등) 건설을 위해 □□□□ 조성사업 예비타당성 사전 조사용역 사업을 추진하였다.

2. 지적내용

예비타당성조사 운용지침 제4조에서 예비타당성조사는 대규모 재정사업의 타당성에 대한 객관적이고 중립적인 조사를 통해 재정사업의 신규투자를 우선순위에 입각하여 투명하고 공정하게 결정하도록 함으로써 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율성 제고에 기여함을 목적으로 하고 있고 같은 지침 제43조에서는 경제성 분석은 비용-편익분석(Cost-Benefit Analysis)을 기본적인 방법론으로 채택하여 분석한다(제1항)로, 비용-편익 분석을 위해서 사업 시행에 따른 수요를 추정하여 편익을 산정하고, 총사업비와 해당사업의 운영에 필요한 모든 경비를 합하여 비용을 산정한다(제2항)로 규정하고 있다.

그리고, 본 용역 과업지시서에는 1단계 시설 관리·운영비 분석 및 2단계 조성에 따른 시설 관리 등 운영비 분석(Ⅲ, 4.), 2단계 조성사업의 타당성분석(Ⅲ, 5.)에 대한 과업이 있고, 과업수행 일반원칙 중 ‘과업수행 중에 계획내용의 수정·변경·검토 등에 대하여 “발주기관”의 요구사항이 있을 때에는 “계약상대자”는 성실히 요구사항을 이행하여야 하며, 과업수행과 간접적으로 관련이 있다고 판단되어 “발주기관”의 요구사항에 대하여도 “계약상대자”가 적극 협조하도록 규정하고 있다.

본 용역사업의 목적은 □□□□ 조성사업 추진의 필요성 및 타당성 재검토와 생활환경 영향, 환경성 영향, 안전성 영향 등 예비타당성조사를 위하여 ○○과 계약 체결 후 20* *년 * *월 * *일 착수하고 20* *년 * *월 * *일 준공하였다.

□□□□ 조성사업 예비타당성 사전 조사용역 결과는 편익비용비율(B/C)1.35, 내부수익비율(IRR) 6.2%, 순현재가치(NPV) 189,308백만원 등으로 ‘타당성이 있음’으로 나왔으며, 이 중 편익비용비율(B/C)의 구성으로 비용추정 및 편익추정의 항목을 아래와 같이 반영하였다.

비용추정의 항목으로는 초기투자비(공사비, 설계비, 공사감리비, 설계의 경제성 용역비, 기타부대비, 예비비 포함)로 총 사업비 3,425억원 산정, □□□□ 운영을 위한 운영비로는 [표 2] 와 같이 산정하였다.

[표2] □□□□ 운영비 산정

| | | | | | | (단위: 백만원) |
|----|-------|-------------|----------|-------|-------|--------------|
| 구분 | 인건비 등 | 전체 공용비용* | 기타 비용 | 소계 | 물가상승율 | 20* *년 기준 |
| 금액 | 1,441 | 690 | 986 | 3,116 | 1.10% | 3,150 |

편익추정의 항목으로는 해외 유학 대체로 인한 국내 지출 부가가치 편익(□□□□ 사업의 재학생의 학비 및 생활비 지출로 인한 부가가치) 총 1조3,092억원, ◎◎◎◎ 국내학생 유학비 절감효과(20* *년까지의 내국인 학생유학비 절감액) 총 2,900억원, 산학협력활동 편익(20* *~20* *년 산학협력활동 관련) 총

1,077억원으로 각각 산정하였다.

그러나, 비용추정 항목에 적용하는 산정기준¹⁾ 등의 방법에 따라 산정되는 비용의 차이가 있어 비용을 객관적으로 정확하게 계량화하는 데는 많은 어려움이 있다.

하지만, 비용 항목 중 □□□□ 운영비 추정은 본 용역 발주 전 경제자유구역청 20 * * 년도 본 예산서에 15,635,204천원이 이미 편성되어 있었고, 또한 착수보고회(' * * . * * . * *), 중간보고회(' * * . * * . * *), 최종보고회(' * * . * * . * *), 용역 준공검사(* * . * * . * * . ~ * * . * * . * *)를 추진하였음에도 용역 준공성과품에는 운영비를 연 31.5 억원으로 추정하는 등 약 124.8억원의 대행사업비가 누락된 사실²⁾을 확인하지 않고 ○과-○○○(20 * * . * * . * * .)호로 준공처리하였다.

이는 예비타당성운영지침 제43조제2항의 규정에 맞도록 경제성 분석을 위해서는 사업시행에 따른 수요를 추정하여 편익을 산정하고, 총사업비와 해당 사업의 운영에 필요한 모든 경비를 합하여 비용 산정을 한다는 규정 및 본 용역 과업지시서, 1단계 시설 관리·운영비 분석 및 2단계 조성에 따른 시설 관리 등 운영비 분석(Ⅲ, 4.)의 과업결과 검토 등 업무를 소홀히 하여 ㉠㉠에서 여러차례 지적 및 부정적인 언론보도로 ○○○○○ 사업에 대한 불신을 초래하였다.

1) 공사비는 조달청에서 운영하는 인터넷사이트 공사비정보광장의 「공공건축물 유형별 공사비 분석」과 문화체육관광부 공시자료 전국 공공체육시설 현황의 사업비를 활용하여 추정, 설계비 및 공사 감리비, 설계의 경제성 용역비는 「공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준」, 「건설사업관리대가 기준」에 의거 산정, 감리비는 「건설사업관리 대가기준(국토교통부 고시 제2014-298호)」, 시설부대비는 행정안전부의 「지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용 계획 수립기준」에 의거 본 용역의 사업비를 산정하였음.

2) □- * * (20 * * . * * . * * .)호로 ●● 자문한 결과, 용역성과물로 편익비용비율(B/C) 1.35가 도출되었으나 ㉠㉠에서 지적한 대행사업비 누락 등의 사유로 편익비용비율(B/C) 과다가능성을 언급한 것은 적절하다는 것, 그리고 예비타당성 용역보고서에서 제시된 미래 ○○○○○ 학생 수요 가정이 공격적이며, 이에 따라 과다 추정되었다 라는 의견이 있었음.

조치할 사항 인천광역시 경제자유구역청장은

[주의] ① 예비타당성 용역사업 관련하여 예비타당성 운용지침 및 과업지시서에 맞게 납품되어 예산낭비 방지 및 재정운영의 효율성이 제고되도록 철저한 지도감독과 직원 교육에 만전을 기하시기바랍니다.

② 아래 관련자를 ‘훈계’처분합니다.

(관련자) 경제자유구역청 ○과

①①①

[권고] 향후 유사한 용역사업의 경우 「인천광역시공공투자사업에 관한 조례」에 따라 설치된 ●● 자문 후 추진하시기 바랍니다.

인 천 광 역 시

주의(훈계) 요구

제 목 ■■■■ 사업 검토 소홀

기 관 명 인천광역시경제자유구역청

관 계 부 서 ◇과

내 용

1. ○○○○ 조성사업 추진현황

○○○○ 조성사업은 인천광역시(이하“인천시”라 한다)와 ○○간 기본합의서(20**.**.**3), 세부합의서(20**.**.**4)에 따라 주거단지(ㄱ, ㄴ, ㄷ) 개발수익금을 전액 “문화단지”에 투자하도록 계약을 체결하였고, 추가 합의서(20**.**.**5)에 주거단지 개발수익금 한도 내에서 1단계(지하구조물, 콘서트홀, 부대조경 및 분수)를 추진하고 집행잔액에 대해서는 인천시로 귀속하도록 명시하였다.

그리고 인천시와 ○○간 합의서에 따라 1단계는 주거단지(ㄱ, ㄴ, ㄷ) 개발사업 수익금으로 추진하여 20**년 **월 기부채납을 완료하고 현재 운영 중에 있으며, 집행잔액은 정산단계에서 ○○가 시공사(주식회사○○)를 상대로 20**년 **월 정산금 청구 소송이 진행중에 있으며 20**년 **월 인천시는 소송의 장기화에 따른 개발이익 환수와 원고의 소극적 대응 견제를 위하여 소송에 보조로 참가하고 있다.

인천경제자유구역청 ◇과(이하“경제청”이라 한다)와 ○○는 20**년 **월 2단계 사업계획을 수립[설계는 ○○발주(1단계 잔여 개발수익금(약 500~1300억원)

- 3) 송도국제도시 IFEZ ○○○○ 건립을 위한 기본 합의서(○○ 역할: 문화단지 개발주체이며 주거단지 개발수익금을 전액 문화단지에 투자 및 개발, 인천시 역할: ○○의 개발책임 외 나머지 문화단지의 개발, 개발비용의 추가 조달 및 부담)
4) 송도국제도시 IFEZ ○○○○ 건립을 위한 세부합의서(○○ 역할: 문화단지 개발주체, 인천시 역할 : ○○가 개발수익금 전액 투자 후 완공 못할 시 오페라하우스 등은 인천시 직접 또는 제3자 유치)
5) IFEZ ○○○○ 문화단지 건립을 위한 추가합의서. 주거단지(ㄱ, ㄴ, ㄷ) 추정 손익표 2,610억원 [○○ 역할 : 주거단지 개발 수익금 한도 내에서 1단계(지하구조물, 콘서트 홀, 부대조경 및 분수) 추진, 1단계 추진 잔액은 인천시 귀속]

활용, 부족분 국제업무단지 개발계획 변경 수익금 확보 추진), 경제청 감독]하고 ■■■■ 건립을 위한 기본합의서 체결(20**.**.**.)한 이후 세부 시행계획으로 상호협상을 진행하였으나 20**년 **월 협상(○○ 현안사항 해결될 때까지 거부)이 중단되었다.

이후 경제청에서는 20**년 **월 ○○○○의 효율적인 운영방안 수립을 위한 학술 용역계획을 수립하고 시 ▲와 사업 추진협의 하였으며 협의결과 경제청 특별회계로 사업 추진 회신을 받았다.

한편 경제청에서는 **년 **월 ○○○○의 효율적인 운영방안 수립 학술 연구 용역 추진을 위한 용역심의를 요청하였으나 제검토[운영방향 우선 결정(방침) 후 필요시 용역 시행] 처리 되었다.

그리고 20**년 **월 **일 시장 주재 현안사업 보고회에서 취임 2주년을 맞아 재정사업 추진에 관한 내부방침 수립 지시와 2단계 조성사업의 조속한 추진이 필요하다는 민원(국민신문고, 서식민원)이 지속적으로 제기 되었다.

따라서 경제청은 사업의 시급성(시설의 노후화, 주변경관 저해, 시민안전 위협)과 기존 설계(실시설계 75%)를 최대한 활용의 필요성 대두와 GTX-B 노선 개통 시기에 맞춰 복합문화공간으로서 관광인프라 시설을 완성하여 인천과 경제청을 대표하는 핵심 문화시설로 구축하고자 【표2】와 같이 재정사업 건립 계획(20**.**.**.)을 수립 하였다.

【표2】■■■■ 현황

| 구 분 | 개발주체 | 위 치 | 시 설 | | 사업기간 | 사업비 |
|------|------|-----------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------|--------|
| | | | 오페라하우스 | 뮤지엄 | | |
| 2 단계 | 인천시 | 송 도 국제업무단지 르 블럭 | 공연장 31,300㎡ (2층/4층) 1,515석 | 전시시설 19,700㎡ 2층/8층 홍보관, 전망대 | 20**.**.**~ 20**.**.** | 2,200억 |

※ 수감기관 제출자료 재구성

이후 경제청에서는 재정사업 추진을 결정한 이후 ㉠에서 기 진행하였던 20 *년 *월 실시설계 착수를 요청하여 추진중에 20 *년 *월 중지하였으며, 20 *년 *월 2단계 건립·운영준비 TF팀을 구성 운영계획 수립하여 ㉠로 하여금 ■■■■에 대한 기본계획 및 타당성조사용역 추진을 의뢰하여 20 *년 *월부터 현재까지 용역을 진행하고 있다.

2. 지적내용

지방자치단체의 장은 「지방재정법」 제37조(투자심사)제1호 및 동법 시행령 제41조 제1호에 의하면 재정투자사업에 관한 예산안 편성 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사전에 그 필요성과 타당성에 대한 심사(이하 “투자심사”라 한다)를 하여야 한다고 규정하고 있다,

「지방재정투자사업 심사규칙」 제2조에 의한 투자심사기준은 투자사업의 필요성 및 타당성, 국가의 장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성, 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성, 소요자금조달 또는 원리금 상환능력, 재정·경제적 효율성 등, 일자리 창출 효과 등으로 제시하고 있다.

아울러 「인천광역시재정운영조례」 제7조, 제23조 규정에 따라 시 재원이 소요 되고 총사업비가 일정규모 이상인 투자사업에 대하여는 사업비 총액을 관리하여야 하며, 용역에 대하여도 심의절차를 득하여야 한다고 규정하고 있다.

발주청은 「건설기술진흥법」 제46조 및 동법 시행령 제67조에 의하면 건설공사를 안전하고 경제적·능률적으로 시행하기 위하여 건설공사의 계획·조사·설계·시공·감리·유지·관리 등의 건설공사 시행과정은, 기본구상, 타당성 조사, 건설공사 기본계획 수립, 공사수행방법 등 법령상에 정하는 절차 및 기준에 따라 수행하여야 한다.

그러나, 경제청과 ㉠은 20 *년 *월 ■■■■ 건립을 위한 기본합의서(20 * . * . *)에 따라 사업계획 수립, 설계착수, 설계검토, 기술심의, 1단계 잔여 개발수익금을 초과하는 경우 국제업무단지의 개발/실시계획, 지구단위계획 재정비, 재

원조달 계획 등의 내용으로 계약을 체결하였으나, 20 *년 *월 협상이 중단되었으며,

이후 20 *년 *월 ㉠의 효율적인 운영방안 수립을 위한 학술연구 용역을 시행하기 위한 용역심의위원회에 심의 신청하였으나 재검토(운영방향 우선 결정 후 필요시 용역 시행) 결과 통보를 받고 이를 재검토 하지 않았으며 또한 개발사업에서도 타당성조사 및 기본계획 등 행정절차 이행내용 및 운영 관련 검토 자료가 없었다.

그럼에도 경제청은 내부지시, 민원, 시급성(시설의 노후화 등)과 기존 설계(실시설계 75%)를 최대한 활용해야 된다는 필요성이 제기됨에 따라 20 *년 *월 재정사업으로 사업계획을 변경 하였다.

이와 같이 재정사업 추진을 결정하고 사전에 사업 타당성조사 및 기본계획 미 검토와 투자심사등의 행정절차를 이행하지 않고 ㉠에 *년 *월 실시설계 용역을 착수 요청하여 추진 중에 기본계획 등이 이행되지 않아 같은 해 *월 실시설계를 중지하였다.

따라서 경제청에서는 재정사업 추진을 위하여 ㉠가 진행중인 사항에 대하여 모두 중단 조치하고 관련법(지방재정법 및 건설기술진흥법 등)상의 행정절차를 철저히 분석 검토하여 재정립한 이후 전문가 또는 전문기관에 정책개발·추진 관련한 의견을 듣고 투자심사 등 행정절차를 준수하여 추진하여야 함에 실시설계를 착수한 사실이 있으며 이로 인한 사업 추진이 상당기간 지연되는 결과를 초래 하였다.

또한 기본설계 및 타당성 조사 등 용역 사업에 대해서도 그 사업의 공정성, 투명성 등 확보를 위해 예산편성, 의회승인, 집행과 계약 등의 행정절차를 철저히 준수하여 추진하여야 한다.

그럼에도 경제청은 ㉠로 하여금 20 *년 *월 *일 ■■■■ 추진을 위한 기본계획 수립 및 타당성조사 용역 시행을 행정절차 이행 없이 의뢰하였고, 대규

모 재정이 투입되는 ■■■■ 건립사업의 사업구상 및 타당성 확보를 위하여 인천광역시재정운영조례 제7조, 제23조 규정에 따른 총사업비의 관리 및 용역심의 대상 여부 등 면밀한 검토를 위해 행정절차가 필요함에도 이를 소홀히 추진함으로써 사업이 지연되는 결과를 초래하였다.

조치할 사항 인천광역시경제자유구역청장은

[주 의] ① 각종 개발사업 추진에는 「지방재정법」 및 「건설기술진흥법」 등 관련 법령상 행정절차를 준수하여 앞으로 동일한 사례가 재 발생하지 않도록 조치하여 주시기 바랍니다.

② 아래 관련자를 ‘훈계’ 처분합니다.

(관련자) 인천광역시경제자유구역청 ◇과 ②②②