

함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울

세빛둥둥섬 감사결과 보고



2012. 6

감 사 관

[조사담당관]

보고 순서

I. 감사실시 개요	1
II. 세빛둥둥섬 조성현황	2
III. 감사결과	5
① 사업추진 근거법령 미비 등 부적정.....	5
② 시의회 동의절차 미이행.....	12
③ SH공사의 사업참여 부적정 및 출자원금 보전방안 미강구	14
④ 총사업비 변경(증액) 승인 부적정	17
⑤ 대한상시중재원의 추가지급 판정액 총사업비 포함 부적정	21
⑥ 공사기간 연장 승인 부적정	24
⑦ 2차 변경협약 체결시 운영비 검증 부적정.....	27
⑧ 독소조항 포함 협약체결 부적정	29
⑨ 운영개시('11.10.1)전 발생 수입 누락.....	31
⑩ 준공확인 부적정 및 지체상금 미부과.....	33
⑪ 주차장 무상제공 및 주차장 위탁 부적정	35
⑫ 시설물 담보설정 및 내용연수 초과 무상사용 약정 부적정	36
⑬ 정책전환 검토시점에서 변경협약(2차)체결 부적정.....	38
IV. 감사결과 조치.....	40

세빛둥둥섬 조성 감사결과

세빛둥둥섬 조성사업의 계획단계부터 현재까지의 추진경과와 진행과정의 문제점 등 사업전반에 대한 감사결과임

I 감사실시 개요

■ 감사배경

- 특정사업자가 공공재인 한강수상에 인공섬을 조성하여 수익시설을 설치·운영하는데 대한 특혜의혹 및 2차에 걸친 협약변경을 통하여 총사업비를 2배이상 증액하고 공사기간을 연장 승인하는가 하면 특히, 정책전환을 검토 중인 '11.12.23 운영기간(무상사용기간)을 25년에서 30년으로 연장해 주는 내용의 2차 변경협약을 체결하여 공공성 확보 등 노력에 차질을 초래

■ 감사기간 및 인원

- '12.1.26 ~ 2.17 감사관(6명)에서 1차 감사 실시
- '12.3.2 ~ 4.10 시정개발연구원에서 사업의 타당성 검증 및 변호사, 회계사 등 외부전문가의 법률검토 및 회계분석
- '12.4.12 ~ 5.18 감사관(6명)에서 2차 감사 실시

Ⅱ 세빛둥둥섬 조성현황

■ **시설 위치 및 규모** : 반포대교 남단 9,995m²

- 컨벤션, 전망식당, 소매점(1점), 다목적 홀, 카페(2점 3,426m²), 수상레포츠(3점 1,078m²), 미디어아트갤러리(별도공간 351m²)

■ **사업시행자** : (주)플로섬 (자본금 429억원)

- (주)효성(57.8%), SH공사(29.9%), (주)대우건설(5.0%), 진흥기업 외 3개사(7.3%)

■ **시공사** : (주)대우건설

■ **공사기간** : '07.7월 ~ '11.9월 (무상사용기간 : 30년)

■ **추진방식** : 민자유치 (BOT방식 : 시설물 30년 소유·운영 후 市 귀속)

■ **총사업비, 총투자비 및 수익률**

(금액단위 : 억원)

구분		최초 협약 (A) ('08.6.9)	1차 변경협약 ('09.5.15)	2차 변경협약 (B) ('11.12.23)
총사업비		617	901	1,217
총투자비		662	964	1,390
시설운영 (무상사용)	기간	20년	25년	30년
	경상수익률	9.96%	9.96%	8.40%

※ 총사업비 : 건설기간중 공사비, 총투자비 : 건설기간중 총사업비+물가변동비+건설이자

■ 추진경위

<계획단계>

- '06. 9.29 한강르네상스 프로젝트 실행계획(도시계획국, 시장방침 제394호)
- '06.11.21 천만상상 오아시스 실현 회의시 『떠다니는 섬』 조성추진 시장지시
- '07. 6.28 한강르네상스 추진상황 보고회의(10차)시 시장지시
 - SH공사가 SPC(특수목적법인) 구성시 참여하는 방안에 대하여 검토지시
- '07.7.4 ~ 8.21 플로팅 아일랜드 타당성 조사 및 기본구상 연구용역 실시
 - 용역자 : 흥익대 환경개발연구원
- '07. 7.27 플로팅 아일랜드 추진계획 (시장방침 제412호)
- '07. 7.31 플로팅 아일랜드 SH공사 참여(안) 이사회 개최 및 가결
- '07.12.27 플로팅 아일랜드 추진계획(안) (시장방침 제724호)

<실행단계>

- '08. 1.22 민간사업자 모집공고 (공고 2008-18호)
- '08. 3.28 우선협상대상자 (소울플로라 컨소시엄) 선정
- '08. 4.18 사업계약 체결을 위한 협상단 구성·운영
- '08. 6. 9 사업협약 체결(한강사업본부장 방침 제407호)
 - 총투자비 662억원, 무상사용기간 20년
- '08.10.23 하천 점용허가(서울지방국토관리청 → 한강사업본부)
- '08.12.23 SH공사 지분확대 이사회 의결(당초 19.9%→변경 29.9%)
- '09. 2.26 (주)효성을 최대주주로 지분율 변경승인(당초 15%→47%)
- '09. 3.20 미디어아트갤러리 조성(안) 제출(Soul Flora→한강사업본부)
- '09. 5.15 사업협약 변경체결(1차)
 - 최대주주(씨앤우방→효성), 총투자비(662억원→964억원), 무상사용기간(20년→25년)

〈공사단계〉

- '09. 9.30 공사착공
- '09.11.30 실시설계 완료
- '10. 2~ 6 3개섬 진수 및 계류 완료
- '10.7~'11.4 커튼월 및 유리 등 외장공사 시행
- '10. 9.16 프로젝트회사 명칭변경(소울플로라(주) → (주)플로섬)
- '10.12.30 설계서 계약심사 금액승인(계약심사과 → 한강사업본부)
 - 계약심사 결정금액 105,311백만원의 85%를 적용한 82,681백만원을 공사비로 인정
- '11. 2.21 사업타당성 연구 ((주)플로섬 → 시립대 산학협력단)
- '11. 4.29 SH공사 유상증자 참여안 의결(29.9%, 49억→128억)
- '11. 5.21 전망공간 개장
- '11. 6.28 공사 준공기한 연장('11.5.31 → '11.9.30)
- '11. 9.30 사업시설 준공

〈준공이후〉

- '11.10. 7 대한상사주재원 증재 판정
 - (주)플로섬에서 대우건설에 7,764백만원 지급 결정
- '11.12.15 서울시립대 산학협력단 사업성 검토 용역 완료
- '11.12.15 세빛둥둥섬 현안(협약변경 포함) 시장님 보고
- '11.12.22 사업협약변경 내부방침(고동욱 한강사업기획단장 대결)
- '11.12.23 사업협약 변경체결(2차)
 - 총투자비(964억원 → 1,390억원), 무상사용기간(25년→30년)
- '12. 1.13 사업조정회의 개최
 - 주요 논의사항 : 세빛둥둥섬 공공성 확보방안, SH공사 지분 처리

Ⅲ

감사결과

1

사업추진 근거법령 미비 등 부적정

민간투자법, 공유재산법, 유·도선법 등 관련법령을 준수하여 사업추진을 하는 것처럼 하면서 실제 관련법을 적용할 때에는 사업자에게 불리한 조항은 배제하고 유리한 특정 조항만 준용함으로써 사업자에게는 특혜를 주고 市에는 부담을 가중시키는 결과 초래

□ 한강사업본부에서는 '07.7.27 「플로팅 아일랜드 추진계획」(시장방침 제412호)을 수립, '11.12.23 현재 1,390억원의 민자(민간 1,023억원, 공공 367억원)를 유치하여 반포대교 남단 한강수상에 인공섬을 만들어 문화·레저시설 및 판매점 등 편의시설을 운영하는 세빛둥둥섬 조성사업을 추진하였다.

① 사업추진의 법적근거가 미비한 상태에서 사회기반시설로 간주하여 민자사업 추진

○ 민간이 공공재인 한강수상에 위 수익시설을 설치·운영할 수 있는 현행법상의 근거가 없어 원칙적으로 수익시설을 설치·운영할 수 없다. 굳이 수익시설을 설치·운영하려면 「공유재산 및 물품관리법(이하 '공유재산법)」 제7조의 규정에 따라 위 시설물을 BTO방식을 적용 행정재산으로 기부받아 운영하도록 하여야 했으나 BOT¹⁾방식으로 사업을 잘못 추진하였다.

* 공유수면 등 공공재에 수익시설을 설치·운영할 수 있는 근거법은 공유수면법(관광숙박업소), 수산업법(가두리양식장), 유도선법(선착장에 매점 등 운영), 철도사업법(민지역사) 등이 있음

1) BOT는 민간사업시행자가 자본을 조달하여 사회기반시설을 준공시킨 후 일정 기간 동안 시설을 소유 및 운영하여 초기투자비용을 회수하고(Operate), 운영기간 종료시점에 시설의 소유권을 주무관청에 귀속시키는 민자사업의 시행방식이며, BTO는 민간사업시행자가 자본을 조달하여 대상 사회기반시설을 준공시키면서(Build) 소유권은 주무관청에 귀속(Transfer) 시킨 후 시설물에 대한 관리·운영권을 가지고 투자비를 회수하는 방식임. 초기에는 BOT 방식을 이용하였으나, 운영기간 중 사업법인이 시설을 보유함에 따른 각종 세금문제와 사업시설이 대출담보로 제공되는 문제 등으로 인하여 현재는 주무관청과 민간사업자 모두 BOT방식 대신 BTO방식을 선호하고 있음 (서울시정개발연구원, 2010, '서울시 개별법 적용 민간투자사업 관리방안에 관한 연구', P18)

- 그리고, 「사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 '민간투자법)」 제2조의 규정에 따른 민간투자사업이란 도로·항만·철도 등의 사회기반시설을 정부가 건설·운영하여야 하나, 정부 재정부담 경감 및 운영의 노하우를 통한 비용절감을 위해 민자를 유치하여 건설·운영하는 사업을 말한다.
- 그런데 위 세빛등등섬 1섬은 컨벤션, 식당, 소매점, 2섬은 다목적홀, 카페, 소매점, 3섬은 요트클럽 라운지 및 정박시설로서 식음료 판매업소 및 레저시설 등 위락시설이 대부분을 차지하고, 공연시설로는 2섬의 다목적홀 하나에 불과하며 이마저도 공연만을 지속적으로 하는 것이 아니므로 사회기반시설로 보기 어려운데도 민간투자법상의 사회기반시설 종류 중 하나인 '문화시설²⁾'로 간주하여 '07.7.27 시장방침(제412호)을 받아 민자사업으로 추진하였다.

※ '07.8월 흥익대의 '플로팅 아일랜드 타당성 조사 및 기본구상 연구'에서도 위 사업은 민간투자법 제2조(정의)의 사회기반시설의 종류에 직접적으로 해당되지 않는다고 분석

② 타당성 없는 사업을 무리하게 민자사업으로 추진

- 민간투자법 제8조의 2(민간투자대상사업의 지정) 및 민간투자사업 기본계획(기재부 공고)에 따라 민자사업은 타당성 분석 및 심의 결과 민간부문의 참여가 가능할 정도의 수익성이 있을 경우 추진하도록 되어 있다.
- 그런데 '07.8월 본 사업에 대한 흥익대의 타당성 조사 용역결과 비용편익 비율(B/C Ratio)이 민자사업으로 적합한 1.15³⁾보다 떨어진 1.03으로 나타났고,

※ 동종 업계(오락, 문화 업종)의 B/C 1.15 산출을 위해서는 우리시가 초기투자비로 135억원 이상의 재정지원을 해야한다고 분석 (흥익대 용역결과)

2) "문화시설"이란 공연, 전시, 문화 보급, 문화 전수 등 문화예술 활동에 지속적으로 이용되는 시설을 말함 (문화예술진흥법 제2조 제①항 제3호)
 3) 오락, 문화시설 업종의 비용편익비율은 1.15로 나타남 <흥익대의 타당성 조사 및 기본구상 연구보고서 20p>

이마저도 도심권에 있는 인지도가 높은 ‘롯데월드’ 와 ‘N서울타워’를 유사 시설로 간주하여 연간 이용객수를 최소 600,000명에서 최대 700,000명으로 적용하였을 뿐만 아니라,

여름철 우기로 인한 운휴일수를 전혀 고려하지 않고 운영일수를 서울시 평균 161.5일 보다 훨씬 많은 208일로 과다산정 하는 등 수익성이 상당 부분 부풀려져⁴⁾ 있었는데도

※ 최초 협약 및 1차 변경협약에 누락되었다가 2차 변경협약에 반영한 하천 준설 비용 17,291백만원과 주차장 관리비용 11,746백만원 계 29,037백만원(20년간)을 위 타당성 용역에 비용으로 반영했을 경우, 위 수익성을 부풀린 것을 감안 않더라도 B/C 비율은 0.92로 추정

사업의 타당성을 면밀하게 검토하지 않았을 뿐만 아니라 위 홍익대의 타당성 분석 결과를 市재정계획심의위원회 등에 상정·심의조차 않은 채 민자사업으로 추진하였다.

③ 공유재산법 미준수 및 민간투자법의 특정조항만 임의적용

- 세빛둥둥섬 조성사업은 「민간투자법」 제2조의 규정에 따른 도로·항만·철도 등 사회기반시설의 종류 중 문화예술진흥법상의 문화시설로 간주하여 민간투자법 제4조(민간투자사업의 추진방식)의 BOT방식을 적용하고 사업의 신속한 진행을 위해 공유재산법, 유·도선법, 하천법, 선박법 등 개별법에 의한 민자사업으로 추진하는 것으로 하였다.

4) 동 시설이 태풍, 우기, 겨울 등 계절적 영향을 많이 받는 야외시설임에도 우기로 인한 영업제한 기간('11년 56일)도 이용일수에 포함하고 있고 연중이용 가능한 ‘롯데월드’, ‘N서울타워’ 등의 이용객수를 그대로 적용하여 연간이용객 과다추산

구 분	롯데월드	N서울타워	세빛둥둥섬
m ² 당 연간 이용객수	59.21명	74.98명	60.00명
특 징	대규모 실내 테마파크	서울의 랜드마크	홍수 시 영업 불가

자료) 서울특별시 기획조정실, 내부분석자료(2012.1)

- 따라서 위 사업은 공유재산법 제10조(공유재산의 관리계획)의 규정에 따라 사업고시 전에 우리시 공유재산심의회에 안건을 상정하여야 하나 한강사업본부는 '08.6.9 최초 협약을 체결하고 10개월이 지난 '09.3.27. 및 같은 해 9. 1. 2회에 걸쳐 공유재산심의회에 세빛등등섬 기부채납 안건을 상정하였으나, 공유재산심의회에서는 공유재산 해당여부 재검토 필요 및 무상사용기간 25년으로 공유재산법 규정 불부합 등의 이유로 2회 모두 '심의보류' 결정을 하였는데도 협약서 제8조에서는 '공유재산법과 동법 시행령에 따라 사업자의 소유·운영기간이 종료되는 날 한강사업본부에 귀속된다'고 명시하고 있어 마치 공유재산법을 준수하는 것처럼 하였다.

【공유재산심의회 심의결과】

- '09년 제4차 공유재산심의회('09.4.2) ⇒ '심의 보류'
 - 공유재산 해당여부 및 공유재산심의회 심의 대상여부 등을 재검토 후 심의
 - ※ 행안부 질의회신 결과('09.7.23) : 공유재산 및 공유재산심의회 대상에 해당
- '09년 제8차 공유재산심의회('09.9.22) ⇒ '심의 보류'
 - 공유재산 및 물품관리법 규정에 따라 기부채납시 무상사용연한은 20년을 초과할 수 없는데도 25년 사용후 기부채납하겠다는 사업협약에 대한 보완대책 수립 후 재심의 예정

- 또한, '07.7.27 「플로팅 아일랜드 추진계획」으로 시장방침을 받으면서 근거 법령을 '유·도선법 등을 관계법'으로 명시하였고, '07.8.2 '민간사업자 공모를 위한 공고'를 하면서도 '본 사업은 위 법 등 관계법규에 의해 추진되는 민자사업'으로 명시하고 있으나, "유선사업"이란 유선 및 유선장을 갖추고 하천, 호소 또는 바다에서 고기잡이, 관광, 그 밖의 유락을 위하여 선박을 대여하거나 유락하는 사람을 승선시키는 것을 영업으로 하는 것으로 위 사업은 이에 해당되지 않는다. (도선사업은 사람과 물건을 운송하는 영업)

- 설령 개별법을 근거로 하여 사업을 진행하더라도 위 사업은 민간자본 유치를 통한 민자사업으로 추진하였기 때문에 기본적으로 「민간투자사업 기본 계획」(기획재정부 공고) 및 「서울특별시 민간투자사업 추진지침」등 관련 규정을 따라야 했다.
 - '서울특별시 민간투자사업 추진 지침'에 의거 총사업비 2백억 이상 2천 억원 미만의 사업을 민간투자 대상사업으로 지정하고자 할 때는 市 재정 계획심의위원회 심의를 거쳐 시보·관보에 고시하고 재정분석담당관, 기재부 산하의 공공투자관리센터(PIMAC)⁵⁾, 기획재정부장관에게 이를 통보하여야 하며
 - 시설사업기본계획 수립을 위해서는 관련부서 협의, 공청회, 정책간담회 등의 과정을 거쳐야 될 뿐 아니라, 필요한 경우 PIMAC의 장에게 자문을 요청 하여야 할 뿐 아니라
 - 제3자 제안공고 전에 시의회에 사업의 타당성 조사 결과 보고서 및 심의 위원회 심의결과 등을 제출하여 동의를 받아야 한다.
 - 그러나, 한강사업본부에서는 위의 모든 절차를 무시하고 본 사업을 추진 함으로써 사업추진의 타당성 및 투명성이 결여 되었다.
- 그 결과 민간투자법 등 관련규정에서 정한 절차를 거쳤다면 사업의 수익성이 매우 낮아 민자사업으로 추진이 불가능하였을 것인데도 사업의 타당성 심사 등 절차를 거치지 않은 채 무리하게 사업을 추진함으로써 공공재인 하천을 특정 사업자의 수익시설로 독점 사용하도록 하였을 뿐만 아니라 「별표」 ‘근거 법령별 추진방식 비교’에서와 같이 「공유재산법」 또는 「철도사업법」의 규정에 따라 사업을 추진하였을 경우에 비해서도 위 사업자에게 지나치게 특혜를 준 반면, 우리시에는 막대한 해지시지급금⁶⁾⁷⁾ 등의 재정부담을 가중시키는 결과를 초래하였다.

5) 민간투자 대상사업의 검토, 사업타당성의 분석, 사업계획의 평가 등 민간투자법 시행령(제7조)에서 정하는 지원업무를 종합적으로 수행하기 위하여 「정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 한국개발연구원의 부설로 사회기반시설에 대한 공공투자관리센터를 둔다 <민간투자법 제23조>

6) 도로·철도·항만 등 SOC 시설은 사업자 귀책으로 중단된 경우에도 해지시지급금을 지급하고 시설을 인수할 타당성이 있으나, 사회기반시설이 아닌 수익시설을 市 재정을 투입하여 인수하는 것은 부적정

7) 사업자 귀책으로 사업중단시 서울시는 사업초기(시공부터 운영 5년차까지) 총선순위채무 전액(883억원~1,061억원)을 6년차부터는 미래순현금 흐름의 50%(174억원~840억원)를 지급하고 서울시 귀책사유로 운영 중단시에는 서울시는 사업 순기간(시공부터 운영30년차)에 걸쳐 미래순현금 흐름의 현재가치 전액(34억원~1,681억원)을 지급

【철도부지 민자역사 추진방식】

- 민간 75%, 철도공사 25% 지분출자하여 민관합동 출자회사(사업자) 설립
- 역무실, 사무실, 여객서비스 공간 등 공익시설(10%)은 사업자가 건설, 준공시 기부채납
- 상업시설(90%)은 30년 사용후 기부채납(또는 원상복구) 하되, 사용기간동안 수익률 감안 점용·사용료 납부
- 사업자 귀책 회사청산시 철도공사 부담 없고 오히려 철도공사는 지분 전액(이자 포함)을 보전받고 기타 손해배상청구도 가능
- 사업자는 지상권이 없어 매매·양도 및 담보설정 불가능

□ 조치할 사항

- 세빛등등섬 시설은 도로·철도·항만 등 사회기반시설이 아닌데도 사회기반시설로 간주하여 사업자 귀책시에 서울시가 해지시지급금을 지급하는 것은 부당하므로 '10년 10월 감사원 감사결과, 사업자 귀책시 해지시지급금 지급 조항에 대해 '11.6.7 삭제하라는 시정요구를 하였으므로 이를 적극 수용하여 동 조항을 삭제하거나 시설 인수자의 인수대금 범위내로 수정하는 등 방안 강구

(별첨)

근거법령별 추진방식 비교

구 분	공유재산법	철도사업법	민간투자법 (세빛등등법)
운영주체 (지분투자)	재산기부자 -	별도법인 (민간 75%, 철도공사 25%)	별도법인 (민간 71.1%, SH공사 29.9%)
시설 기부시기	준공과 동시 기부	공공시설(10%)은 준공과 동시 기부하고 상업시설(90%)은 30년 사용 후 기부(또는 원상복구)	30년 사용 후 기부
사업자 귀책으로 해지시 손실부담주체 (내용)	-	민간사업자 (철도공사의 지분전액과 이자를 보전하고 기타 손해도 배상)	서울시 (서울시가 사업자의 선순위 채무전액 등 지급)
시설근저당	불 가	불 가	가 능 (사업자가 근저당 후 961억원 대출)
시설사용기간	20년	30년	30년
시설내용연수	선박 : 12~20년	건축물 : 40년	선박 : 12~20년
점용·사용료	하천점용료 (시설사용료 징수불가)	상업시설 수익률을 감안한 점용·사용료	하천점용료

중요재산의 취득 및 예산외의 의무부담행위를 하면서 시의회 동의절차 미이행

- 지방자치법 제39조와 공유재산법 제10조의 규정에 따르면 지방자치단체가 중요재산을 취득 및 매각할 때에는 관리계획을 수립하여 시의회의 의결을 받도록 되어 있고, 예산외의 의무부담행위 등을 할 때에도 시의회 의결을 받도록 되어 있다.

또한, 「서울특별시 민간투자사업에 관한 기본조례」 제6조의 규정에도 민자사업을 추진하는 때에는 시설사업기본계획 고시 또는 제3자에 대한 제안공고 이전에 사업의 타당성 조사결과 및 심의위원회 심사결과 등의 보고서를 제출하여 의회의 동의를 받도록 되어 있다.

- 따라서 한강사업본부에서 추진하는 세빛둥둥섬 사업은 민간투자자가 총사업비 1,390억원을 투자하여 한강수상에 문화·레저 및 편의시설을 조성·운영한 후 운영기간 만료시 위 시설을 우리시에 기부채납 하여야 할 뿐만 아니라 사업 중단시 우리시가 사업자에게 거액의 해지시지급금을 지급하도록 약정되어 있으므로 위 지방자치법 제39조의 규정 등에 따라 협약체결 전에 의회의 의결을 받아야 했다.
- 설사, 위 사업을 민간투자법상의 민자사업에 해당되는 것으로 알고 공유 재산법을 배제하고 민간투자법을 적용하여 사업을 추진하였다면 마땅히 위 조례의 규정에 따라 사업착수 전에 의회의 동의를 받아야 했다.

- 그런데 한강사업본부에서는 위 시설물에 대한 기부채납 등 관리계획 수립 없이 '08. 6. 9(최초 협약) (주)플로섬과 위 시설물을 20년 사용후 기부채납 받는 것으로 협약을 체결한 후 10개월이 지난 '09. 3.27 및 같은 해 9.1('09. 5. 15. 25년 사용후 기부채납하는 것으로 협약 변경) 비로소 서울시 공유재산심의회에 위 시설의 기부채납(안)을 상정하였으나,
 - '09. 4. 2 및 같은 해 9. 22 행정안전부 질의회신을 근거로 기부채납은 준공과 동시에 하고 무상사용기간 25년을 20년 이내로 공유재산법의 규정에 맞게 보완하여 심의 요청하도록 보류하자 더이상 공유재산심의회에 상정하지 않고 오히려 '11.12.23 무상사용기간을 30년으로 늘려준 채 '12. 5월 현재까지 의회 동의절차를 이행하지 않고 있다.
 - 따라서 위 사업에 대한 의회 동의 절차 이행방안 강구가 요망된다.

□ 조치할 사항

- 위 사업에 대한 시의회 동의절차 이행방안 강구

지방공기업이 민간영역의 수익사업에 출자(128억원) 및 대출보증(239억원)하여 공사의 재정상태만 악화시키고 부도 등에 대비한 출자금 등 회수방안 부재

- 「지방공기업법」 제54조에 따르면 지방공사는 공사의 설립목적 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 다른 법인에 출자 할 수 있고, 「서울시 SH공사 설립 및 운영에 관한 조례」 제21조 제1항에서는 SH공사의 설립목적 사업은 토지개발·공급, 주택의 건설·공급, 임대 사업 등으로 규정하고 있으며, 제2항에서는 제1항에 열거된 사업 또는 이와 유사한 업무를 행하는 법인에 한하여 출자할 수 있도록 되어 있다.
 - 따라서 한강수상에 인공섬을 조성하여 공연 및 레저시설과 음식료 판매점 등을 운영하는 세빛둥둥섬 사업은 민간영역의 수익사업이므로 동 사업을 영위하는 (주)플로섬에 출자하여서는 아니 된다.
 - 그런데도 SH공사에서는 '07. 6.28 세빛둥둥섬 사업에 참여하라는 시장의 지시가 있었다는 이유만으로
 - '07.7.31 목적사업의 해당여부, 출자의 타당성 등 검토없이 SH공사 이사회에 세빛둥둥섬 조성 및 운영을 위한 사업 참여(안)을 상정하여 자본금 33억원 (19.9%)을 출자하여 사업에 참여하기로 결정하였다.
 - 그 후 '08.12.8 한강사업본부로부터 SH공사의 지분확대 방안을 적극 검토해 달라는 협조 공문을 받고,

- '08.12.17 부채규모가 16조원이나 되는 상황인데도 재정부담 가중에 대한 검토 없이 출자금을 49.3억원(19.9%→29.9%,16억 증액)으로 증액하였다.
- 또한, '09.12월 239억원에 대한 대출보증 뿐 아니라, '11.6.3 유상증자에 참여하여 78억원을 추가로 출자하게 되면서 SH공사의 출자금이 총 128억원으로 증가하게 되었다.

○ 그 결과 SH공사는 목적사업도 아닌 사업에 총 367억원에 해당하는 재정 부담을 지게되어 공사의 재정건전성을 악화 시키는 결과를 초래하였다.

□ 한편, 공공성 확보 등 사유로 민간영역의 수익사업에 부득이 참여할 경우라면 SH공사에서 참여한 동남유통화물터미널의 출자방식과 같이 사업자 귀책에 의한 사업해지시에도 출자원금에 법정이자 등을 가산하여 손해를 보전 받을 수 있도록 하는 등 출자원금에 대한 회수방안을 마련하여야 했다.

※ 공공이 민간주도 사업에 소액 지분투자 할 경우 사업중단 등에 대비하여 출자금 등 보전약정을 하는 것이 일반적 (민자역사 등)

【동남권물류단지 PF사업 사업협약서 제26조(손해배상)】

- ① 제25조 제①항 각 호에 따른 본 협약 해지시, "을(서울복합물류컨소시엄)" 또는 귀책 사유가 있는 "을"의 개별법인의 협약이행보증금은 "갑(SH공사)"에 귀속된다.
- ② 제25조 제①항 각 호에 따른 사업협약 해지시 제4조에 따른 협약이행보증금은 "갑"에게 귀속되고, "병(프로젝트회사)"과 "정(자산관리회사)"을 즉시 청산하여 잔여재산을 "갑"과 "을"에게 분배하기로 한다. 이 경우 "을"은 "갑"에게 다음 각호의 비용 또는 손해를 배상하여야 한다.
 1. "갑"이 본 사업에 투자한 출자금 상당액에서 "병"과 "정"의 청산절차에서 "갑"이 분배받은 금액을 차감한 금액
 2. 기타 본 협약의 해지로 인해 "갑"에게 발생한 손해(출자금에 대한 법정이자, 투자비용 및 이에 대한 법정이자 포함)로서 협약 이행보증금을 초과하는 금액

○ 그런데도 위 세빛등등섬 사업에 출자하면서는 SH공사의 출자원금 회수방안을 전혀 마련하지 않음으로써 사업자의 귀책사유로 협약이 해지되는 경우, SH공사의 출자원금(128억원)을 회수할 방안이 없다.

※ SH공사는 공공성 확보를 이유로 본 사업에 참여하였으나, 공사의 지분율이 29.9%((주)효성이 57.8%로 최대주주)에 불과하여 주주총회 및 이사회 의결을 저지할 수 있는 의결정족수에 미달하여 공공성 확보에도 차질 우려

□ 조치할 사항

○ 한강사업본부장과 SH공사 사장은 사업자 귀책에 의한 사업해지시 출자원금 회수 등 방안을 강구하고 향후 추가출자 제한 및 운영정상화시 지분매각 방안 강구

발주청의 책임있는 사유가 아닌 사업자의 필요에 따라 발생한 비용(254억원)을 총사업비에 포함시킴으로써 총사업비가 증가되어 시설의 무상사용기간이 20년에서 30년으로 늘어나고 그에 따른 해지시지급금 증가로 市 재정부담 가중 초래

- 한강사업본부에서는 '08.1.22 민간사업자 모집공고에 응모하여 우선협상 대상자로 선정된 (주)플로섬과 '08. 6. 9 총 사업비 617억원을 불변가로 하여 「세빛동등섬 조성 및 운영 협약서」를 체결한 후, '09. 5.15 및 '11.12.23 각각 총사업비 변경(증액) 등을 사유로 변경 협약을 체결하였다.
- 「민간투자법시행령」 제22조와 「민간투자사업기본계획」(기획재정부 공고) 제2편 제10조의 규정에도 공사비 변동이 물가상승률을 현저히 상회하거나 주무관청의 요구에 의한 사업계획 변경 또는 관계법령의 개정, 불가항력의 발생 등의 경우가 아니고는 사업비를 변경할 수 없도록 규정되어 있고
 - 또한 위 협약서 제19조에서 총사업비는 불변가로 한다고 약정하고 제 20조 제1항 1~4호에서는 사업비를 변경할 수 있는 사유로 자연재해 등 불가항력적 사유나 한강사업본부장의 요구에 의한 공사물량의 증감 및 공사기간 변동으로 인한 경우 등으로 제한하고 있다.
- 따라서 비록 위 협약서 제20조 제1항 5호에서 상호 협의에 의해 사업비를 변경할 수 있다고 약정되어 있다 하더라도 위 「민간투자법시행령」 등에서 규정한 사업비 증액사유에 해당되거나 이에 준하는 경우에 한하여 사업비 증액을 승인 하여야 했다.
 - ※ 「지방계약법시행령」 제103조 및 「공사계약 일반조건」 제7절 제2항(행정안전부 예규)에서도 설계와 시공을 일괄하여 입찰하는 일괄입찰(턴키공사) 공사에 대하여는 발주청의 책임 있는 사유 또는 천재지변 등 불가항력의 사유로 인한 경우를 제외 하고는 계약금액을 증액할 수 없도록 되어 있음

□ 그러나 한강사업본부에서는 사업자가 자신의 수익사업을 위해 일부 사업을 추가하거나 자신의 잘못으로 공사내용을 변경하였는데도 추가되는 비용을 모두 총사업비에 포함시켜 주었을 뿐만아니라 당초 총사업비에 반영하지 않았던 비용 및 집행 후 잔액을 또다시 비용으로 인정하여 총사업비에 포함되도록 하였다.

① 미디어아트갤러리 사업 부당 승인

○ '09. 4.24 한강사업본부에서는 이용자 집객과 홍보를 명목으로 한강수상에 공연무대와 대형 LED 전광판(4개) 및 관람석 설치를 부대사업⁸⁾으로 승인하였다.

○ 그런데 위 세빛등등섬은 사회기반시설이 아니므로 위 민간투자법 제 21조에 따라 사회기반시설의 투자비 보전 등 목적으로 시행하는 부대 사업에 해당되지 아니할 뿐만 아니라 설사 사회기반시설에 해당되어 부대사업으로 시행할 수 있다 하더라도 부대사업의 시행으로 투자비를 회수할 수 있는 기간이 당초보다 길어져 사업기간(무상사용기간)을 오히려 연장하여야 할 때에는 승인하지 않는 것이 타당하다.

※ 「옥외광고물 등 관리법」에 의하면 한강 등 하천지역은 광고물 설치 및 표시를 금지하도록 규정.

○ 그런데도 한강사업본부에서는 사업자가 자신의 수익향상을 위하여 '09. 3.24 시공사와 계약을 체결한 후 착공전에 부대사업 신청한 것을 그대로 승인하고 '09. 5.15 124억8,000만원, '11.12.23 31억 9,000만원을 각각 총사업비에 포함하여 1, 2차 변경 협약 체결하였다.

② 재시공 및 추가공사비 승인 부적정

○ 위 사업은 사업자가 제안하여 설계·시공하도록 협약 체결 하였으므로 추후에 일부공사 누락 등 사유로 공사비를 증액하여서는 안되는데도 도교난간 재시공 8억원, 에어컨 기능개선 9억원, 장애인 편의시설 3억원 등 계 67억원을 '11.9.23 추가 사업비로 승인하여 '11.12.23. 총사업비에 포함하여 2차 변경협약 체결하였다.

8) 민간투자법 제21조에서는주무관청은 사회기반시설을 조성하는 사업자의 투자비 보전이나 사용료 인하 등 이용자 편익증진 또는 주무관청의 재정부담완화 등을 위하여 부대사업을 시행하게 할 수 있다고 규정

③ 집행후 잔액을 새로운 용도의 비용으로 승인

- '09.5.15. 1차 변경협약시 총 사업비에 포함되어 있던 마케팅 홍보비용 43억원 중에서 이미 지출하고 남은 잔액 31억원을 향후 개장 오픈행사 비용(웹사이트 구축비용 314백만원, Sales Marketing 비용 1,945백만원, 프로모션 비용 822백만원)으로 '11.11.22. 승인하고 '11.12.23. 총사업비에 포함하여 2차 변경협약을 체결하였다.

- 그 결과 최초 협약시 확정금액으로 계약 체결된 불변가인 총사업비(617억원)에 254억 7,100만원을 부당하게 포함시켜 총사업비가 871억 7,100만원으로 증가됨으로써 무상사용기간이 당초 20년에서 30년으로 늘어나는 요인이 되었고, 우리시 해지시지급금도 증가되어 시 재정부담을 가중시키는 결과를 초래하였다.

□ 조치할 사항

- 위 (주)플로섬에 지분 등을 투자(29.9%, 128억원)한 SH공사의 소속 직원이 위 법인에 감사로 근무하고 있으므로 한강사업본부에서 감사의 협조를 받아 미디어아트갤러리 공사비(15,671백만원)집행내역확인 등 총사업비(1,217억원)지출증빙 서류 검증

※ SH공사에서는 (주)효성 등 7개 출자자 협약('09.6.18)에 따라 (주)플로섬에 감사(1명) 및 이사(2명) 파견

- 사업자의 필요 또는 사업자 귀책 등으로 증가된 비용 254억 7,100만원을 총사업비에서 제외하여 무상 사용기간을 재산정하는 방안을 강구하고
- 앞으로는 민간투자법 및 지방계약법 등의 규정과는 다르게 상호 협의 또는 승인만으로 총사업비를 변경하는 일이 없도록 조치

[참고]

협약별 총투자비 산정내역

(금액단위 : 백만원)

항 목	최초 협약 ('08.6.9)	1차 변경협약 ('09.5.15)	2차 변경협약 ('11.12.23)	비 고
① 조사·설계비	1,401	3,873	4,917	
② 공사비	54,226	71,992	91,916	
③ 부대비	4,075	5,870	9,641	
④ 운영설비비	986	986	1,817	
⑤ 제세공과금	492	248	3,159	
⑥ 영업준비금	566	7,195	10,262	
⑦ 총사업비 (①+②+③+④+⑤+⑥)	61,747	90,164	121,712	
⑧ 물가변동비	2,506	2,506	6,904	
⑨ 건설이자	1,943	3,730	10,399	
⑩ 총투자비 (⑦+⑧+⑨)	66,196	96,400	139,015	

사업시행자와 시공사간의 공사계약 관련 분쟁은 발주청인 한강사업본부와는 관련이 없는데도 대한상사중재원이 사업시행자에 대해 시공사에 추가지급 (78억원)토록 판정한 공사비를 총사업비에 포함

- '11.10.7 한강사업본부에서는 사업시행자인 (주)플로섬과 시공사인 (주)대우건설의 공사비 분쟁에 대해 대한상사중재원이 사업시행자로 하여금 시공사에게 78억원을 추가 지급하라는 판정을 하였다는 사유로 78억원을 추가 공사비로 승인하고 '11.12.23 2차 변경협약을 체결하였다.

【대한상사중재원의 중재판정 경위】

- '10.12.29 계약심사결과에 따라 협약서 제19조에 의거 계약심사 결정금액의 85%를 적용한 67,010백만원(미디어아트갤러리 제외)을 공사비로 '11.3.10 사업시행자와 시공사간 공사계약체결 하였으나,
- '11.4.27 시공사인 (주)대우건설이 쌍방간 계약한 공사비에 대해 (주)플로섬을 상대로 대한상사중재원에 공사비 중재판정을 신청하여 '11.10.7 (주)플로섬에서 (주)대우건설에 7,764백만원을 지급하라는 판정에 따라 한강사업본부에서는 2차 변경협약시 총사업비에 포함

- 국가계약법⁹⁾ 제5조(지방계약법 제6조)에 의하면 계약은 당사자의 합의에 따라 체결되는 것이고, 당해 사업협약서 제5조에서 사업시행자에게 본 시설의 건설에 대한 권한과 권리를 설정부여 하였고 협약서 제28조에서는 사업시행자가 시공자를 선정하여 본 시설물 공사의 전부 또는 일부를 수행 할 수 있도록 규정하고 있으므로 공사 도급계약의 당사자는 사업시행자와 시공사이며,
- 따라서 공사비 관련 분쟁은 사업시행자와 시공사의 당사자간의 분쟁이므로 대한상사중재원의 중재판정이 한강사업본부에 그 구속력이 미친다 할 수 없다.

※ 다수 법률의견 : 중재 대상이 사업시행자와 그 수급자인 시공사간 분쟁으로 시와는 무관

9) 지방계약법을 적용하여야 하나, 사업협약서의 각 조에서 국가계약법의 규정을 명시하여 국가계약법을 적용(지방계약법과 국가계약법의 규정은 대체로 같음)

- 또한, 한강사업본부가 당사자가 아니라는 것을 시공사가 제출한 중재 신청서의 8쪽에서도 “공사의 도급금액은 신청인(시공사)과 피신청인(사업시행자) 사이의 계약에 따라 정하는 것이지 서울시가 관여할 수 없는 것입니다.” 라고 스스로 인정하고 있다.
- 그런데도 한강사업본부에서는 대한상사중재원이 사업시행자로 하여금 시공사에게 78억원의 공사비를 추가 지급하라는 판정이 있었다는 사유로 동 금액을 그대로 총사업비에 포함시켰다.
- 한편, 협약서 제4조(1항 18-다)에서 공사비는 국가계약법 제9조에 따라 산정하고 제18조에서 서울시의 계약심사 절차를 거쳐 공사원가의 적정성 검증을 받도록 규정하고, 제19조에서 공사비는 실시설계 공사비 내역금액에 85%¹⁰⁾를 적용한 금액으로 하도록 되어 있으므로
 - 한강사업본부의 요청에 의해 재무국에서 국가계약법 등 관련 규정에 따라 원가계산에 의한 방법 등으로 조사한 가격을 적용하여 공사비를 산정한 것은 타당하다.
 - 그런데 대한상사중재원에서는 서울시가 계약심사를 하면서 정부표준품셈을 적용하지 않고 서울시 조달단가를 근거로 산출하여 공사비를 감액하여 사업협약에 위반된다는 등의 사실과 다른 내용을 주장하였는데도 한강사업본부에서는 서울시 조달단가라는 것은 존재하지 않으며 지방계약법의 규정에 따라 적정하게 계약심사를 하여 산출된 공사비라고 설득하는 등 적극 대응하지 않은 채 대한상사중재원의 판정을 그대로 인정하였다.
- 그 결과 한강사업본부에서는 공사비 78억원을 총사업비에 포함하여 줌으로써 2차 변경협약시 무상사용기간을 25에서 30년으로 연장하는 요인이 되고 우리시에 해지시지급금 부담을 가중시키는 결과를 초래하였다.

10) 건설공사를 입찰하는 때 발생하는 낙찰율을 고려하여 책정한 비율인 것으로 판단됨

총사업비에 불포함 - 다수 법률의견

- ① 중재대상이 사업시행자와 그 수급자인 시공사간 분쟁으로 시와는 무관함 즉, 공사비 증액분 78억원의 산정은 시와는 아무런 관계가 없는 사항으로 중재원 중재 결정이 시에 미치는 구속력이 없음
 - 시가 공사비 변경을 인정하는 유일한 경우는 사업협약 상 총사업비(공사비) 변경사유가 발생하였을 때인데, 사업시행자와 시공사 간의 중재는 변경사유에 해당하지 아니하며(협약 제20조 제①항), 이 경우 전문기관 및 감리자 확인이 필요함(동조 제③항)
 - 시의 산정방법이 잘못되었다면 시와 사업시행자간 중재신청을 해야 할 일이지, 이해관계가 다른 행정주체인 시가 사업시행자와 시공사간의 중재원 중재 결정을 수용할 이유는 없음
 - ※ 시가 사업시행자와 시공사간의 중재결정을 따른다면 사업시행자와 시공사간 담합 소지 있음
- ② 사업시행자와 시공자는 사실상 특수한 관계(출자자)이므로, 중재원의 중재판정 자체가 객관적인 신뢰성을 확보하는지 의구시 되며,
 - 중재원의 중재대상이 기본적으로 당초 공사계약에 의해 이루어진 사항을 기초로 한 사적 이해관계의 다툼이고, 중재가 당사자 간 합의를 전제로 성립하므로 중재판정이 사실관계의 판정은 아님
- ③ 결론적으로, 시가 중재원의 중재에 기초한 사업자의 총사업비 변경요구를 수용할 아무런 이유가 없음

□ 조치할 사항

- 대한상사중재원 판정에 따른 공사비(78억원)를 총사업비에서 감액하는 방안 강구

6

공사기간 연장 승인 부적정

천재지변 등 불가항력적인 사유에 해당되지 않고 사업자에게 귀책사유가 있는 사항을 가지고 지체상금 부과도 없이 공사기간을 연장시킴으로써 총투자비와 해지시지급금을 증가시키는 결과 초래

- '09.5.15 한강사업본부에서는 (주)플로섬과 세빛둥둥섬 조성공사(총투자비 964억원)를 '10.3.31까지 완료하고 동 시설을 25년간 무상사용하는 협약(1차 변경협약)을 체결하였다.
- 지방계약법 제30조에 따라 모든 공사에 적용되는 공사계약 일반조건(행정안전부 예규)에서는 공사기간의 연장은 천재지변 등 불가항력의 사유에 의한 경우, 발주기관의 귀책사유로 인한 경우, 정당한 설계변경으로 인한 사유 등 계약 상대방의 책임이 없는 경우에 한하여 가능하며, 이를 제외하고는 지체상금을 부과하도록 되어 있다.
- 그런데 위 협약서 제25조 제2항에서는 천재지변, 행정절차 지연, 한강사업 본부의 귀책사유 등 사업자에게 책임이 없는 경우에 지체상금 부과 없이 공사기간을 연장할 수 있도록 위 지방계약법의 규정을 따랐으나,
 - 같은 조 제1항과 제3항에서 상호 협의 또는 한강사업본부의 승인을 얻어 공사기간을 연장할 수 있도록 하는 조항을 추가함으로써 위 규정과는 상반되게 마치 사업자 귀책인 경우에도 지체상금 부과없이 공사기간을 연장할 수 있는 것처럼 되어 있다.
 - 그러나 위 공사계약 일반조건 및 협약서 제37조에서 사업시행자의 귀책사유로 인한 경우 지체상금을 납부하여야 한다고 규정하고 있는 점을 감안할 때 상호 협의 등에 의해 공사기간을 연장하는 경우라도 마땅히 그 귀책사유를 따져서 사업자 귀책인 경우 지체상금을 부과하여야 했다.

○ 그런데도 별표1 '공사기간 연장 부당승인 명세'와 같이 공사의 어려움, 최대 출자자 교체지연, 공사도급 변경계약 등 사업자 귀책에 해당되는 사항을 이유로 한강사업본부에서는 '10. 4. 1부터 '11. 6.24 사이에 5회에 걸쳐 공사 기간을 총 1년 6개월 연장 승인하고 지체상금(72억원)을 부과하지 아니하였다.

□ 그 결과 공사기간 종료일이 당초 '10.3.31에서 '11.9.30로 1년 6개월간 지체 되었으나 사업자는 지체상금 72억원¹¹⁾을 면제받는 특혜를 받았을 뿐만 아니라, 별표2 '공사기간 연장에 따른 총투자비 증가명세'와 같이 공사기간 연장으로 인하여 건설이자, 회사운영비, 감리비 등 총 125억원의 총투자비가 증가되어 무상사용 기간이 25년에서 30년으로 늘어나는 요인이 되었고, 그에 따른 우리시 해지시지급금도 증가하여 市 재정부담을 가중시키는 결과를 초래하였다.

□ 조치할 사항

○ 앞으로는 지체상금을 부과하지 않는 공사기간 연장사유를 사업자의 책임이 없는 경우로 한정하고, 상호 협의 또는 발주청의 승인에 의한 경우는 제외 하도록 조치

11) 공사기간이 1년 6개월 지체되는데 따른 지체상금 49,159백만원(902억원×0.1%×545일)을 징수 하여야 하나, 지체상금은 공사비(720억원)의 10%를 초과할 수 없다는 단서규정에 따른 금액임

[별표1]

공사기간 연장 부당승인 명세

구분	신청일자 (승인일자)	공사기간		연장사유
		당초	변경(월수)	
1차	'10.3.23 ('10.4.1)	'10.3.31	'10.9.30 (6개월)	<ul style="list-style-type: none"> · 한강수상에 최초로 시도되는 공사의 어려움 및 선급협회의 검사강화(2개월) · 최대 출자자 교체 지연(4개월) · 대주단 구성 지연(2개월) · 겨울철 혹한기로 지연(22일)
2차	'10.9.15 ('10.9.16)	'10.9.30	'11.3.31 (6개월)	<ul style="list-style-type: none"> · 상부시설 건축공사 상계설계에 따른 사업자와 시공시간 공사도급 변경계약 승인 요청
3차	'11.3.23 ('11.3.31)	'11.3.31	'11.4.30 (1개월)	<ul style="list-style-type: none"> · 임차인(CR101社)의 요청에 따른설계 변경 및 추가공사 요청
4차	'11.4.27 ('11.5.2)	'11.4.30	'11.5.31 (1개월)	<ul style="list-style-type: none"> · 서울시 계약심사 절차이행 및 조성공사 일부에 대한 설계변경에 따른 공사비 증가
5차	'11.6.24 ('11.6.28)	'11.5.31	'11.9.30 (4개월)	<ul style="list-style-type: none"> · 방송시설 및 조경시설 추가공사 · 우기시 부유체 안정성 검증 및 개선공사 · CCTV 등 보안시설 추가
계		'10.3.31	'11.9.30 (1년 6개월)	

[별표2]

공사기간 연장에 따른 총투자비 증가 명세

(금액단위 : 백만원)

연번	항 목	당 초	변 경	증 액
합계	5개 항목	9,150	21,695	12,575
1	건설이자 (금융기관 차입금)	3,730	10,399	6,699
2	회사운영비	2,804	6,245	3,441
3	감리비	1,900	3,543	1,643
4	보험료 (건설, 사업이행보증)	716	1,172	456
5	하천점용료 (임시 제작장, 본 구조물)	-	336	336

세빛등등섬 사업의 운영비 일부를 최초 협약 및 1차 변경협약에는 누락했다가 2차 변경협약에 포함시키는 등 비용을 줄이고 늘리는 방법으로 수익률과 무상사용기간을 조정

- 한강사업본부에서는 무상사용기간동안 사업자의 인건비, 시설관리비 등의 용도로 지출되는 비용인 '운영비'를 최초 협약시 795억원, 1차 변경협약시 1,182억원(387억원 증액), 2차 변경협약시 2,448억원(1,266억원 증액)으로 최초 협약 대비 3배 이상 많게 변경협약을 체결하였다.
- '11.12.23 2차 변경협약에서 운영비가 크게 증가된 주요 원인은 최초 및 1차 변경협약시에는 비용에 계상하지 않았던 하천준설비용 318억원(연 10억원)과 주차장 관리비용 216억원(연 7억원) 계 534억원(30년간)이다.
 - 그런데 위 비용을 무상사용기간 20년으로 환산(하천 준설비용 117억원, 주차장 관리비 173억원)하여 '08.6.9 최초 협약에 비용으로 반영할 경우 최초 협약의 약정수익률 9.96%가 민자사업이 곤란한 6.78%¹²⁾로 현저히 낮아진다.
 - 그런데도 한강사업본부는 최초 협약시('08.6.9) 면밀한 검토없이 위 하천준설비 등 비용을 계상하지 않아 약정수익률 9.96% 달성이 가능한 것으로 판단하여 사업추진 하였을 뿐만 아니라
 - '10.10월 감사원 감사시 '10.4월 발생한 하천준설비용(11억)을 우리시 예산으로 부담한 것은 잘못이라는 지적을 받고 2차 변경협약시('11.12.23) 동 비용을 포함한 2,448억원을 운영비로 계상함으로써 운영비가 최초 협약시 795억원 보다 3배이상 증가시킨 후 그에 따른 수익률 저하를 사유로 무상사용기간을 20년에서 30년으로 늘려주었다.

12) 약정수익률 6.78%는 물가상승률 반영시의 경상수익률로서 이를 실질수익률로 환산하면 4~5% 이하로 추정

- 한편, 이번 감사시 하천준설비 산정의 적정여부 검토 결과, 위 세빛등등섬 일대는 퇴적물이 쌓이지 않아 과거에는 준설한 적이 없었으나, 위 사업을 위해 '10년 4월 처음 준설 후 2년이 지난 '12.6월초 실제 1억8천만원의 하천준설비용이 발생된 것을 감안할 때 매년 1억원 이하가 적정한 것으로 나타났다.
- 그런데도 한강사업본부는 매년 10억원의 하천준설비가 소요되는 것으로 판단하여 30년 동안 총 318억원을 비용으로 인정하였다.

□ 조치할 사항

- 한강사업본부에서는 SH공사 소속 감사의 협조를 받아 운영비 등 비용 산정이 적정한지 여부를 철저히 검증하고, 그 결과를 토대로 수익률 산정을 새로 하여 무상사용기간을 조정하는 방안 강구

사업자에게만 일방적으로 유리한 독소조항을 포함하여 협약 체결하여 사업자에게 특혜를 주고 우리시에는 부담으로 작용

- 민간투자법 시행령 제22조 및 민간투자기본계획 등의 규정에 따르면 공사비 변동이 물가상승률을 현저히 상회하거나 주무관청의 요구에 의한 사업계획 변경이나 불가항력적인 경우가 아니면 총사업비를 변경할 수 없고 무상사용 기간은 총사업비 범위에서 산정하도록 되어 있다.
- 그런데도 한강사업본부에서는 세빛둥둥섬 사업 최초 협약시부터 상호협약에 의해 언제든지 총사업비를 변경할 수 있도록 약정하였고, 최초 협약에는 없던 내용으로 무상사용기간 만료시점의 상황을 고려하여 무상사용기간도 언제든지 연장할 수 있도록 제1차 변경협약시 추가했는가 하면, 총선순위채무의 범위를 확대하는 등으로 사업자에게 유리하고 우리시에는 부담이 되는 독소조항을 포함하여 협약을 체결하였다.

① 총사업비의 변경 조항 부적정

- 총사업비는 건설기간 중 물가변동에 따른 공사비 변동, 주무관청의 요구에 의한 사업계획 변경, 불가항력 등의 경우가 아니고는 변경할 수 없는데도 '08.6.9 최초 협약시부터 협약서 제20조에 '상호 협의에 의해 필요하다고 인정하는 경우 총사업비를 변경할 수 있다'고 규정하였다.
- 그 결과 최초 협약시에는 총사업비가 617억원이었는데도 2차례 변경 협약을 체결하면서 총사업비가 1,217억원으로 대폭 증가됨으로써 무상 사용기간이 연장(20년→25년→30년)되고, 시 재정부담을 가중시키는 결과를 초래하였을 뿐 아니라 향후 위 조항을 근거로 운영기간 중에도 총사업비 증액을 요구할 우려가 있다.

② 무상사용기간 연장 조항 추가 부적정

- '08.6.9 최초 협약시 무상사용기간을 20년으로 정할 때는 무상사용기간을 연장할 수 있는 조항이 없었으나, 이후 '무상사용기간 만료시점의 상황(사회적·경제적 여건, 운영상황 등)을 고려하여 사업자와 한강사업본부가 상호 협의하여 연장할 수 있다'는 단서조항을 협약서 제7조에 추가하여 '09.5.15 1차 변경협약을 체결하였다.
- 그 결과 '11.12.23 2차 변경협약을 체결하면서 무상사용기간을 25년에서 30년으로 연장해준 결과를 초래하였고, 향후 재연장할 우려가 있다.

③ 총선순위채무 범위 확대 부적정

- '08.6.9 최초 협약서 제4조(용어의 정의)에서는 총선순위채무를 타 민자 사업과 비교하여 비슷한 수준인 '시설물의 건설자금 용도로 투입한 타인 자본(원금, 이자, 수수료 포함)'에 대해서만 총선순위채무로 정의하고 있으나, '09.5.15 1차 변경협약에서는 '총투자비 총당 및 한강사업본부의 승인을 득한 운영기간의 금융비용(원금, 이자상환), 임대보증금 반환을 목적으로 정당하게 투입된 타인자본'으로 범위를 대폭 확대하여 협약을 체결하였다.
- 그 결과 향후 30년간 사업자가 시설물을 운영하면서 추가로 조달하는 자금에 대해 한강사업본부에서 이를 총선순위채무로 승인해 줄 경우 해지시 지급금이 증가되어 시 재정부담을 가중시킬 소지가 있다.

※ 사업자 귀책으로 운영 중 해지시 총선순위채무 또는 미래순현금 흐름의 현재가치 50% 중 큰 금액을 시에서 지급

□ 조치할 사항

- 한강사업본부에서 재협상 추진시 상호협의를 의한 총사업비 변경 조항 및 무상사용기간 연장 조항을 삭제토록 하고, 총선순위채무 범위를 최초 협약내용으로 환원하는 방안 강구

공사기간 중 발생한 잡수입이 누락된 사업성 검토 용역결과를 그대로 인정하여
총투자비 과다산정

- 「지방자치단체 원가계산 및 예정가격 작성요령(행안부 예규 제 228호)에 의하면 계약목적물의 시공 중에 발생하는 작업설, 부산물 등은 그 매각액 또는 이용가치를 추산하여 재료비로부터 공제하도록 되어 있고,

[실무예시]

- 건물철거시 발생한 고철 등을 매각하여 공사비(재료비)에서 상계처리
- 토목공사시 발생한 모래, 암석 등 채취시 매각하여 재료비에 상계처리

총투자비는 시설의 무상사용기간과 해지시지급금을 결정하는 요인이 되므로 시설운영전 발생한 수입은 총투자비에서 상계 처리하여야 했다.

- 그런데도 '11.12.15 한강사업본부에서는 운영개시 전 발생한 계약 위약금, 은행 예치이자, 주차장 운영 및 임시개장에 따른 수익금 등 총 49억원을 수입 누락하여 총투자비에서 상계처리 하지 아니한 채 총투자비를 1,390억원으로 산정한 서울시립대학교의 사업성 검토용역 결과를 그대로 인정하였다.

① 계약 미이행에 따른 위약금 수입 미반영

- '10.9.17 민간사업자인 (주)플로섬과 세빛등등섬의 식음료 판매점 등 수익시설의 임차·운영사업자(CR101社)간 '10.9.17 임대차계약 체결하여 계약금 35억원을 징수('11.7.8 중도금 미납부로 계약해지)하였으나, 동 금액 수입 미반영

② 차입금 및 자본금 은행예치 수입 미반영

- 위 사업자가 외환은행 등으로부터 차입한 799억원과 (주)효성 등 7개 업체가 출자한 자본금 429억원을 은행에 예치하여 '09부터 '10년 사이에 발생한 이자수입 7억원 수입 미반영

※ 은행차입금에 대한 건설이자 104억은 총투자비에 계상하였음

③ 주차장 등 운영 수입금 미반영

- '08.6.9 최초 협약시 무상제공한 주차장 188면과 '10.12.23 구두계약으로 사용토록한 주차장 303면 등 주차장 총 491면의 수입금 1억 7,000만원, '10.6월 남아공월드컵 개최시 미디어아트갤러리의 대관료 수입 4억 7,000만원, '11.5.21 세빛등등섬 임시 개장시 식음료 판매점 수입 5,000만원 등 계 6억 9,000만원 수입 미반영

- 그 결과 '11.12.23, 2차 변경 협약시 총투자비를 실제보다 49억원이 많은 1,390억원으로 결정되어 무상사용기간을 25년에서 30년으로 연장되고, 해지시지급금이 증가되어 市 재정부담이 가중되는 요인으로 작용하였다.

□ 조치할 사항

- 앞으로는 사업시행전 발생수입을 누락하여 총투자비를 과다 산정하지 않도록 조치
- 시설 운영개시 전 발생한 수입을 총투자비에서 상계하여 무상사용기간과 해지시지급금을 줄이는 방안 강구

'12. 5월 현재까지 한강둔치에서 1섬을 연결하는 도교가 설치되지 않았는데도 '11. 9월 준공승인 하였을 뿐만 아니라 사업시행자가 시설운영업체를 선정하지 못하여 운영을 못하고 있는데도 지체상금을 미부과

- 협약서 제36조에 따르면 준공검사는 감리자가 준공확인필증을 사업자에게 교부한 후 한강사업본부에서는 준공사실을 확인하도록 되어 있고, 모든 공사에 적용되는 공사계약 일반조건(행정안전부 예규 제27호)에서는 준공검사를 할 때에는 설계서 등에 의하여 그 이행여부를 확인하여 이행 내용의 전부 또는 일부가 계약에 위반되거나 부당함을 발견한 때에는 필요한 시정조치를 하도록 되어 있다.
- 그런데 (주)플로섬은 부유식으로 설치된 도교 2개(한강둔치에서 1,2섬을 연결)가 '11년 6월 집중호우시 유실이 우려되자 철거한 후 부유식 도교로는 운휴일이 늘어날 것(10일→59일)을 우려하여 '11.7.5 1,2섬(1,2라인)의 2개 도교는 부유식에서 고정형으로 나머지 3개(3,4,5라인)는 부유식에서 도개교 형태로 설계변경하고 공사착공을 위하여 '11.8.25 국토해양부(서울지방 국토관리청)에 도교 설계변경에 따른 하천점용허가를 신청한 상태인데도
 - 한강사업본부에서는 '11.9.20 (주)플로섬이 감리자를 통하여 준공확인을 요청하자 '11.9.30 위 시설물이 모두 완공된 것으로 준공확인 처리하였다.

○ 준공확인 후 7개월이 지난 '12.5월 현재까지도 국토해양부에서는 한강둔치에서 1섬과 2섬을 연결하는 도교 2개가 한강에 고정식으로 설계되어 영구 시설물이라는 이유로 하천점용을 허가하지 않고 있으며 그중 1개는 아직까지 설치가 안되고 있고 나머지 1개는 당초대로 부유식으로 설치된 채 방치되고 있다.

□ 또한, 「협약서」 제37조(이행지체)의 규정에 따라 사업자의 귀책사유로 인하여 본 협약에서 정한기간 내에 준공·운영개시를 하지 못하는 경우에는 총사업비의 0.1%를 지체일수에 곱하여 현금으로 한강사업본부에 납부하여야 하며, 협약서 제38조에는 본 사업의 운영개시일은 사업시설 준공일('11.9.30)의 익일인 '11.10.1로 규정하고 있다.

○ 그러나 사업자는 위 협약서상 운영개시일인 '11.10.1부터 '12.5월 현재까지 세빛등등섬 시설물의 운영업체를 선정하지 못하여 영업을 못하고 있다.

○ 그런데도 한강사업본부에서는 명백히 사업자 귀책 사유로 인해 운영을 하지 못하고 있는데도 '11.10.1 운영개시일로부터 '11.5월 현재까지의 지체상금 92억원¹³⁾을 부과하지 않고 있다.

□ 조치할 사항

○ 한강사업본부에서는 협약서 제 37조의 규정에 따라 운영개시 지연에 따른 지체상금 부과방안 강구

13) 정상운영 지연에 따른 지체상금 27,382백만원(1,217억원×0.1%×225일)을 징수하여야 하나, 지체상금은 공사비(920억원)의 10%를 초과할 수 없다는 협약서의 단서규정에 따른 금액임

한강시민공원 주차장 시설의 수탁자는 공개경쟁입찰에 의해 선정해야 하는데도 세빛등등섬 사업자에게 주차장 188면은 무상제공하고, 303면은 위탁계약도 하지 않은 채 관리·운영하도록 하여 특혜 제공

□ 「서울시 한강공원 이용시설의 설치 및 운영에 관한 조례」 제4조 등의 규정에 따르면 주차장 등의 수탁자 선정은 일반경쟁입찰에 의해야 하며, 한강사업본부는 3년을 초과하지 않는 기간내에서 수탁자와 주차장 운영 및 의무 등에 관한 위탁 계약을 체결하도록 되어 있다.

① '08.6.9 한강사업본부에서는 세빛등등섬 사업자의 비용부담을 경감시켜준다는 사유로 위 사업자에게 20년동안 주차장 188면(6,175㎡)을 무상제공하는 협약을 체결한 후 '09.5.15 25년, '11.12.23 30년으로 무상사용기간을 연장하는 변경협약을 체결함으로써 위탁기간 3년을 크게 초과하였을 뿐 아니라 위 사업자에게 연간 63백만원(인접지역 낙찰율 기준), 30년간 총 18억9천만원의 위탁수수료를 면제하는 특혜를 주었다.

② 또한, '10.12.23 운영개시 후 위 주차장만으로는 주차공간이 부족할 것으로 예상된다는 사유로 공개경쟁에 의해 선정하여야 된다는 것을 알면서도 인접 주차장 303면(7,000㎡)을 위 사업자에게 제공하는 것으로 한강사업본부장 방침(제1284호)을 받아 위 사업자를 수탁자로 선정하고 수탁기간 2년('11.2.1~'13.1.31), 위탁사용료 305백만원(평균 낙찰율 적용)을 지급하는 내용의 계약을 구두로 체결한 후 '11.3.10과 '12.1.31 위탁사용료 총 305백만원을 징수한 채 위탁계약도 체결하지 않고 관리·운영하도록 특혜를 주었다.

□ 조치할 사항

- 무상제공한 주차장 위탁사용료 징수방안 강구 및 위탁계약 체결 후 주차장을 관리·운영하도록 조치

시설의 소유권을 장기간 사업시행자에게 부여하고 근저당 설정을 할 수 있게 하여 사업시행자가 임의 처분할 경우 이를 제지할 수 있는 대응수단이 없으며, 시설물의 내용연수를 초과한 무상사용기간 약정은 향후 불확실한 상황에서 자산 가치가 없는 시설물의 인수로 막대한 처리비용만 부담할 우려

- BOT방식의 경우 민간투자시설의 소유권이 장기간 사업시행자에게 귀속되고 본 사업의 경우 소유권 이전이 무상사용기간(30년) 종료 후에 이루어지므로 최초 협약체결시부터 소유권 확보 방법을 강구하여야 했음에도 세빛둥둥섬 시설물은 협약 제8조에서 「소유·운영기간이 종료되는 날 한강사업본부에 귀속된다」고 약정한 것 외에는 아무런 규율이 없다.
- 따라서 사업시행자는 임의로 위 시설물을 대주단에 담보로 제공하고 자금 대출을 받을 수 있어 사업시행자가 악의나 사업부진시 등에 매매·양도·담보처분에 대한 서울시의 방어수단이 없다.
- 실제로 세빛둥둥섬은 다른 사회기반시설인 도로·항만·철도와 달리 개인 명의로 등기를 할 수 있는 선박으로 '11.7.26 사업시행자 소유로 등기 되었고 협약서 제56조(양도)에 「사업시행자는 자금조달을 위해 자산을 양도하거나 담보를 설정할 수 있다」라는 약정에 의거 최고 채권액 기준으로 '11.9.30일에 116,870백만원, '12.1.27현재 129,870백만원의 근저당권이 설정되어 있다.

○ 그 결과 사업시행자는 자금 압박시 필연적으로 담보대출액을 점차 증가하게 되어 최악의 경우 대주단이 시설을 처분하더라도 우리시에서는 대응할 방법이 없으며 만약에 담보권이 실행되면 우리시는 위 시설을 기부채납 받을 수 없게 되는 결과를 초래할 우려가 있다.

□ 한편, 모든 시설물은 특성에 따라 내용연수가 정해져 있으며 선박의 경우 지방공기업법 시행규칙 및 법인세법 시행규칙에 12년, 유도선법 시행령 및 공유재산법에 20년으로 되어 있으나, 한강사업본부에서는 BOT사업방식을 적용하여 무상사용기간을 최초협약은 20년, 1차변경 협약에서는 25년, 2차 변경협약에서는 30년으로 정하여 내용연수를 훨씬 초과하여 무상사용기간을 약정하였다.

○ 그 결과 30년후에 소유권이 한강사업본부로 이전될 경우 상각법에 의해 시설물의 장부상 재산가치는 “0”으로 그에 따른 유지보수 비용이 과다하게 발생할 소지가 클 뿐만 아니라 상황에 따라서는 시설 철거비용만 부담하게 될 우려도 있다.

□ 조치할 사항

○ 한강사업본부에서는 담보 추가설정 제한 등 협약서 제56조(양도) 규정을 보완하는 방안 강구

세빛등등섬 사업방향 재설정 등 한강르네상스 사업 전반에 대한 정책전환이 검토되고 있는 시점에서 사업조정 회의를 통한 논의 등 면밀한 검토없이 일방적으로 총사업비를 증가시키고 무상사용기간을 25년에서 30년으로 연장함으로써 사업자에게 특혜를 준 반면, 우리시에는 재정부담을 가중시키고 정책전환도 어렵게 하는 결과 초래

- 한강사업본부에서는 '11.12.23 사업자인 (주)플로섬과 총사업비 증액(901억 → 1,217억원) 및 무상사용기간을 연장(25년 → 30년)하는 내용의 2차 변경협약을 체결하였다
- 민간투자법시행령 제22조 및 민간투자사업 기본계획(기획재정부 공고) 제2편 제10조에 따르면 총사업비는 물가변동률이 현저하거나 주무관청의 요구에 의한 사업계획 변경이나 법령개정 또는 불가항력적 사유 외는 변경할 수 없도록 규정되어 있고
 - 지방계약법시행령 제103조 등의 규정에도 발주청의 책임있는 사유나 불가항력적 사유가 아니면 계약금액을 증액할 수 없도록 되어 있다
- 따라서 발주청의 책임있는 사유가 아닌 사업자의 필요에 따라 발생한 비용 254억원 및 사업자와 시공사간 분쟁으로 대한상사중재원이 사업자에게 추가 지급토록한 78억원 계 332억원은 총사업비 변경(증액) 사유에 해당되지 않으므로 총사업비에 포함하여서는 아니된다
 - 더욱이 위 세빛등등섬 사업은 '11.10.26 시장님 취임당시부터 재검토 필요성이 제기되어 관계부서간 사업조정회의 등을 통한 논의가 진행되고 있었다.

□ 그런데도 한강사업본부에서는 면밀한 검토없이 막연하게 '09. 5월 협약당시 총사업비를 개략 추정가로 산정함으로써 이후 총사업비가 증가되었고 우리시가 협약변경을 하지 않을 경우 업체부도 등 발생시 우리시에 책임이 있을 수 있어 협약변경이 불가피하다는 등의 부당한 사유를 내세워 '11.12.15 시장에게 공사비 증액 및 무상사용기간을 당초 25년에서 30년으로 연장하는 내용의 보고를 하였을 뿐만 아니라

* 총사업비 변경(증액) 및 무상사용기간연장(25년→30년)은 계약의 주요내용을 변경하는 것인데도 보고서에 총사업비 증액 및 사유를 몇줄로 막연하게 기술

○ 시장 보고 이후에도 '11.12.20 정책특보, 한강사업본부 기획단장, 외부전문가 6명이 참석한 사업조정실무회의에서 시에서 추가 부담하여야 할 비용이 없는지 여부, 총사업비 증가여부, 무상사용기간 연장 가능성 여부와 사업중단할 경우와 계속 추진할 경우 발생가능한 모든 사안에 대해 장단점, 우려사항 등을 총망라한 대안을 마련하여 '11.12.23 사업조정회의를 개최하여 논의하기로 하는 등 위 사업에 대한 논의를 진행 하고 있는 상황에서 위 같은날('11.12.23) 위 플로섬과 변경협약을 체결하였다.

□ 그 결과 총사업비가 901억원에서 1,217억원으로 늘어나 무상사용기간이 당초 25년에서 30년으로 연장되고 해지시지급금도 증가되어 우리시 부담을 가중시켰을 뿐만 아니라 향후 세빛둥둥섬의 공공성 확보 등 정책전환을 어렵게 하는 결과를 초래하였다.

□ 조치할 사항

○ 앞으로는 협약변경 등 중요사항을 결정할 때에는 관계부서간 업무협조 및 충분한 논의를 거치는 등 검토 철저

IV

감사결과 조치

□ 재정상 조치

- 운영개시 지연에 따른 지체상금 92억원 부과방안 강구

□ 행정상 조치

- 무상사용기간과 해지시지급금 줄이는 방안 강구 및 지출증빙 검증
 - 사업자 귀책 등으로 부당 증액된 총사업비 457억원과 시설운영전 발생 수입 49억원 총사업비에서 감액
 - 미디어아트갤러리 공사비 156억원 집행내역 확인 등 총사업비 1,217억원 및 운영비 등 지출증빙 검증
- 독소조항 및 불공정 조항 삭제 또는 수정·보완 방안 마련
 - 총사업비 변경 조항, 무상사용기간 연장조항 삭제
 - 총선순위채무 범위를 최초 협약내용으로 환원
 - 해지시지급금 지급 조항 삭제 또는 시설 인수자의 인수대금 범위내로 수정
 - 담보 추가설정 제한 등 협약서 제56조(양도)규정 보완
- 세빛등등섬 사업에 대한 시의회 동의절차 이행방안 강구
- SH공사 출자원금 회수, 향후 출자 제한 및 운영정상화시 지분 매각 방안 마련
- 무상제공한 주차장 위탁사용료 징수방안 강구 및 위탁계약 체결

□ 신분상 조치

- 총 15명 (시본청 8, 자치구 4, SH공사 3)
 - 중징계 4명 등 문책요구 : 6명
 - 중징계 사유에 해당되나, 시효경과로 훈계 : 9명
- ※ 관련자 퇴직으로 조치불가 : 3명