

2022년도 2/4분기

감사원 등 외부기관의 서울시 감사결과 보고

2022. 7.

감사위원회

기관정기감사

감 사 보 고 서

- 국가철도공단 정기감사 -

(재부의처리 4건)

2022. 5.

감 사 원

I. 감사실시 개요

이번 사항은 “국가철도공단 정기감사” 관련 재부의 사항으로 2021. 11. 4. 감사위원회의 보류 사항에 대하여 추가 조사를 실시한 후 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2022. 5. 26. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

II. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 총 4건의 위법·부당사항이 확인되었다.

구분	합계	징계·문책	주의	통보(인사자료)
건수	4	1	2	1

2. 처분요구와 통보사항

명세: 별첨

감 사 원

징계·주의요구 및 통보(인사자료)

제 목 삼성역 정거장 공사 공정계획 협의업무 부당 처리

소 관 기 관 서울특별시

조 치 기 관 ① 서울특별시 ② 서울특별시 동대문구청

내 용

1. 사건 개요

서울특별시(이하 “서울시”라 한다)는 2017. 8. 10. 기본계획을 수립하고 2021. 2. 10. 우선 시공분 공사¹⁾를 착공하여 2028년 4월 준공 목표로 영동대로 지하공간 복합개발 사업(이하 “영동대로복합개발 사업”이라 한다, 총사업비: 1조 7,459억 원)을 추진하고 있다.

영동대로복합개발 사업은 삼성역~봉은사역 사이 영동대로 구간 지상에 중앙광장을 조성하고 영동대로는 지하화하며 그 아래 광역교통 환승센터 및 삼성~동탄, GTX-A, GTX-C, 위례~신사 등 4개 철도노선의 정거장을 건설하는 복합개발 사업으로, 서울시와 국토교통부(이하 “국토부”라 한다)는 2016. 10. 31. 국토부의 삼성~동탄 광역급행철도²⁾(이하 “삼성~동탄”이라 한다)와 수도권 광역급행철도 A-노선³⁾(이하 “GTX-A”라 한다)의 연결역인 삼성역 정거장 공사를

1) 실시설계를 하면서 가시설 공사 등 우선 시공분 공사를 병행하는 패스트 트랙(Fast Track) 방식으로 사업추진

2) 사업시행자: 구 한국철도시설공단(현 국가철도공단), 총사업비: 1조 9,408억 원, 연장: 39.5km, 개통목표: 2023년

3) 사업시행자: ▽▽주식회사, 총사업비: 3조 3,520억 원, 연장: 42.6km, 개통목표: 2023년

서울시의 영동대로복합개발 사업에서 2021년까지 건설하는 것으로 업무협약⁴⁾을 맺었다.

[그림] 삼성~동탄 및 GTX-A 노선과 서울시 사업구간



자료: 국토부 제출자료 재구성

그러나 국토부의 철도사업(삼성~동탄 노선공사)과 서울시의 영동대로복합개발 사업이 모두 지연되어, 서울시와 국토부는 2018. 10. 23. 삼성역 정거장 공사의 준공 목표를 2023년⁵⁾으로 변경하였다.

한편, 영동대로복합개발 사업은 행정안전부의 중앙투자심사 대상사업으로 2017년 8월 기본계획에서는 전체 총사업비가 1조 3,067억 원으로 계획되었으나 2019년 7월 기본설계(안)에서는 1조 7,459억 원으로 산정되어 한국지방행정연구원 (이하 “LIMAC⁶⁾“이라 한다)의 타당성재조사⁷⁾ 및 행정안전부의 중앙투자재심사 대상사업이 되었고, 이에 서울시는 LIMAC에 2020. 1. 23. 영동대로복합개발

4) 업무협약 제3조 및 제4조에 따르면 삼성역 정거장 및 삼성~동탄 본선 구간(950m)의 철도시설물 등 토목공사는 서울시가 시행하고, 궤도·시스템 공사는 국토부가 시행하되, 서울시는 2020년 4월까지 토목공사 시설물을 국토부에 인계인수하여 2021년 삼성~동탄 노선 개통에 차질이 생기지 않도록 노력하는 것으로 약정

5) 국가철도공단이 시행하던 삼성~동탄 노선 공사도 노반공사 입찰 유찰 및 삼성역 종단선형 변경 등으로 인하여 사업추진이 지연되어 위 공단은 2018년 10월 삼성~동탄 1·3·5공구 공사를 2023년 12월 개통, 2024년 준공을 목표로 발주하여, 이때부터 삼성~동탄 노선 개통이 사실상 2023년 12월로 변경됨. 이에 따라 국토부와 서울시는 2018. 10. 23. 관계기관 추진협의체 회의에서 삼성~동탄 노선 개통을 2023년으로 협의

6) LIMAC(Local Investment Management Center, 지방투자사업관리센터): 「지방재정법」 제37조 제2항에 따라 지방자치단체가 수행하는 대형 투자사업의 타당성조사를 실시하도록 행정안전부가 지정한 전문기관

7) 면밀히 이야기하면, 영동대로 복합개발 사업 중 철도시설물을 제외한 지하공간 개발사업이 행정안전부의 중앙투자심사 대상사업인데, 2018년 3월 행정안전부의 중앙투자심사 당시 총사업비는 7,186억 원(삼성~동탄 및 GTX-C, 위례~신사 노선 등 철도시설물 사업비: 5,881억 원)이었으나 2020년 1월 기본설계(안)의 총사업비는 10,116억 원(삼성~동탄 및 GTX-C, 위례~신사 노선 등 철도시설물 사업비: 7,343억 원)으로 약 40.8% 증가하여 「지방재정투자사업 심사규칙」(행정안전부령) 제13조에 따라 한국지방행정연구원의 타당성 재조사 및 행정안전부의 중앙투자재심사 대상사업이 됨

사업의 타당성재조사를 의뢰하였다.

이러한 영동대로복합개발 사업은 서울시의 2개 부서에서 업무를 나누어 담당하고 있는바, ① 사업계획의 수립·변경, 타당성조사, 관계기관 협의 등 사업총괄 업무는 전 ●본부(현 ○본부)의 ♣과에서, ② 설계 및 시공, 환경·교통영향평가 등 절차 이행 등의 업무는 ♠본부의 ♥단(이하 "♥단"이라 한다)에서 담당하여 위 사업을 추진하고 있다.

그런데 이번 감사원 감사결과, 서울시는 삼성~동탄 노선의 삼성역 정거장 임시 개통이 2026년 12월에 가능하다는 것을 확인하고서도 2020년 4월부터 2021년 7월까지 삼성역 정거장 공사의 공정계획을 LIMAC이나 국토부에 사실대로 알리지 않았고, 2021. 7. 23. 삼성역 정거장 개통시기를 삼성~동탄 노선의 개통시기인 2023년 12월에 맞추는 것으로 국가철도공단과 위·수탁 협약을 체결함으로써, LIMAC은 삼성역 정거장이 2024년 1월 개통하는 것으로 타당성재조사를 실시하고, 국토부는 삼성역 정거장이 2023년 12월 임시 개통될 것으로 사실과 다르게 판단하여 후속 대책 수립 등의 기회를 상실한 것으로 확인되었다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

2. 사실과 다른 삼성역 정거장 공사 공정계획 제출

가. 관계법령 및 판단기준

국토부는 서울시와의 업무협약(2018. 10. 23.) 후, 2019. 3. 5. 삼성~동탄 제1공구 노반(건축)공사에 착공하는 등 삼성~동탄 노선을 2023년 12월 개통을 목표로 사업을 추진하고 있었다.

그러나 서울시 ♥단이 기본설계 완료 시기인 2019. 7. 24. 영동대로복합개발

사업의 공사기간 적정성을 건설기술심의소위원회로부터 심의받은 결과, 공사기간이 당초 56개월에서 86개월⁸⁾로 대폭 증가하는 등의 사유로 영동대로복합개발 사업의 준공은 2027년 12월, 삼성역 정거장의 임시 개통도 2026년 12월이나 가능⁹⁾하게 되어, 국토부의 삼성~동탄 노선 개통 목표시기와 서울시의 삼성역 정거장 개통시기에 약 3년의 차이가 나게 되었다.

그런데 서울시로부터 타당성재조사를 의뢰(2020. 1. 23.)받은 LIMAC은 2020. 3. 23. 서울시 ❀과에 영동대로복합개발 사업과 삼성~동탄 및 GTX-A건설사업의 추진일정, 영동대로복합개발 사업이 각 철도노선의 개통에 미치는 영향 등을 질의하면서, 삼성역 정거장이 철도노선의 개통시기에 맞춰 개통하는지와 이에 맞춰 개통하지 못할 경우 각 철도노선의 열차 운영계획 및 회차계획 등을 제출해 달라고 요청하였다.

이에 ❀과는 위 사안을 ♥단에 문의하여 회신(2020. 3. 26.)받은 내용을 근거로 2020. 3. 30. LIMAC에 국토부의 삼성~동탄 및 GTX-A 노선의 개통목표는 2023년 12월인 반면, 서울시가 시행하는 삼성역 정거장은 2026년 12월 개통할 계획으로 삼성역 무정차 통과도 2025년 11월이나 가능하다고 답변하면서, 삼성역 미개통으로 인한 구체적인 회차계획은 국토부와 논의 후 회신하겠다고 답변하였다.

그러나 ❀과가 2020. 3. 31. 국토부와 논의한 결과, 국토부는 삼성~동탄 및 GTX-A 노선을 2023년 12월 개통을 목표로 추진하고 있어 서울시의 위 삼성역 정거장 공정계획을 수용하기 어렵고 삼성역 미개통으로 인한 회차계획은 고려

8) 기본계획 대비 과소 반영된 공사기간의 현실화(9개월 추가) 및 「근로기준법」 개정으로 인한 주 52시간 근무 시행(기존 주 68시간 근무, 공사기간 21개월 추가) 등으로 공사기간이 기본계획 대비 약 30개월 늘어남

9) 서울시가 2020년 3월 영동대로복합개발 사업의 타당성재조사 당시 검토한 공정계획의 예정 준공일(2027년 12월) 및 임시개통일(2026년 12월)로, 2021년 7월 감사원 감사기간 중 확인한 위 사업의 준공일(2028년 4월) 및 임시개통일(2027년 4월)과 약 4개월의 일정 차이가 있음

대상이 아니기 때문에 영동대로복합개발 사업의 공기단축 및 임시출입구 설치 등 대안 마련이 필요하다는 의견을 ❀과에 제시하였다.

한편, 행정안전부의 중앙투자심사와 LIMAC의 타당성조사는 지방정부의 효율적인 투자재원 배분과 계획적인 재정운영을 위해 「지방재정법」 제37조 및 「지방재정투자사업 심사규칙」(행정안전부령)에 따라 실시하는 것으로 그 결과에 따라 사업추진 여부, 사업규모 등이 결정되기 때문에, 타당성조사에는 반드시 시행할 사업추진 계획대로 검토 자료를 제출하여야 하고 시행할 계획이 없는 사실과 다른 자료를 제출해서는 아니된다.

따라서 ❀과에서 LIMAC에 타당성재조사 검토 자료를 제출할 때에는, 설계·시공 담당부서인 ♥단과 협의하여 삼성역 정거장을 2023년 12월까지 개통하는 방안 및 공정계획을 마련하여 LIMAC에 제출하거나, 2023년 12월 개통방안 및 공정계획의 마련이 어려울 경우 국토부에 삼성역 정거장이 2026년 12월 임시 개통이 가능하다고 공정계획을 사실대로 알린 후 변경된 열차 운영계획 및 회차계획을 제공받아 LIMAC에 제출했어야 한다.

나. 업무 담당자의 부당한 업무 처리

서울시 동대문구청 ❀국장 A는 2020. 1. 1.부터 2020. 6. 30.까지 서울시 ●본부 ❀과장 직무대리 및 동 과장으로 근무하면서 영동대로복합개발 사업의 계획수립·변경, 타당성조사, 관계기관 협의 등의 업무를 실무 총괄하였다.

위 사람은 2020. 3. 26. ♥단의 회신문을 통해 삼성~동탄 및 GTX-A 노선은 2023년 12월 개통을 목표로 추진하고 있는 반면, 삼성역 정거장은 2026년 12월이나 임시 개통이 가능하여 국토부의 삼성~동탄 개통시기와 서울시의 삼성역 정거

장 개통시기가 약 3년의 차이가 난다는 사실을 알고 있었다.

그리고 위 사람은 LIMAC의 타당성재조사에 제출하는 삼성역 정거장 개통방안 및 공정계획은 실제 설계·시공을 담당하는 부서인 ♥단과 협의한 후 제출해야 한다는 사실도 잘 알고 있었다.

또한, 위 사람은 2020. 3. 31.부터 같은 해 4. 9. 사이에 ♣과 담당자를 통해 국토부의 삼성~동탄 건설사업은 2023년 12월 개통을 목표로 하고 있어 삼성역 정거장 미개통으로 인한 열차 운영계획이나 회차계획은 용인할 수 없다는 국토부의 입장을 확인하였고, 기본설계에서 반영되지 않은 공기단축 및 임시출입구 설치 등 삼성역 정거장 조기 개통을 위한 영동대로복합개발 사업의 공정계획 변경은 어렵다는 ♥단의 입장도 확인하였다.

그런데도 위 사람은 타당성재조사 중단¹⁰⁾으로 삼성역 정거장 개통 등 전체 사업 추진 지연이 우려된다는 사유로 ♣과 담당자에게 삼성역 정거장을 2023년 12월 임시개통하는 내용의 대안을 마련하라고 지시¹¹⁾하였고, 위 담당자가 ♥단과의 협의 및 추가 사업비에 대한 검토도 없이 임의로 하루 3교대 24시간 작업¹²⁾으로 공기를 단축하고 임시출입구를 우선 시공하여 삼성역 정거장을 2023년 12월 임시개통하는 내용으로 작성한 공정계획 변경(안)¹³⁾을 2020. 4. 9. 그대로 LIMAC에 제출하였다.

10) LIMAC은 삼성역 정거장이 2026년 12월 개통예정이라는 ♣과의 공문(♣과-3569, 2020. 3. 30.)을 받고, 2020. 4. 1. ♣과에 삼성역 미개통 시 열차 회차계획을 2020. 4. 6.까지 제출하지 않으면 타당성재조사를 중단하겠다고 공문(지방투자사업관리센터-1097) 통보. 그러나 철도노선 담당 부처인 국토부는 삼성역 미개통을 용인할 수 없다는 입장(2020. 3. 31.)으로 ♣과는 LIMAC에 열차 회차계획을 제출할 수 없는 상황이었기 때문에, A는 타당성재조사 중단으로 영동대로복합개발 사업추진이 지연될 것을 우려하였다고 진술

11) A는 담당자에게 일단 공정계획(안)을 만들어 LIMAC에 제출하고 실시설계 등 향후 사업추진 과정에서 관련 내용이 반영될 수 있도록 ♥단에 요청하라고 지시했다고 진술. 그러나 ♣과가 마련한 3교대 24시간 작업의 공기단축 방안은 야간 작업 등으로 추가 공사비가 소요되어 국토부 및 기획재정부와 총사업비 협의 등이 필요한 사항으로 서울시가 실시설계 단계에서 쉽게 반영할 수 있는 사항이 아니고 실제로 실시설계에 반영되지 않음

12) 하루 24시간 작업을 위해서는 야간 작업 등으로 공사비가 할증되는데, ♣과는 추가 공사비의 규모, 사업비 확보 방안 등은 검토하지 않은 채 공기단축 방안 마련

13) ♣과는 영동대로복합개발 사업의 기본설계 업체에 2023년 12월까지로 공기단축이 가능한지 문의하였고, 이에 기

그리고 ♣과는 2020. 5. 27.¹⁴⁾ 국토부 및 LIMAC과 위 공정계획 변경(안)대로 사업을 추진하기로 협의하였고, 이후 위 사람은 같은 해 6. 8. 위 공정계획 변경(안)을 ♥단과 협의도 없이 LIMAC에 최종 타당성재조사 검토 자료로 제출하였다.

이에 따라, LIMAC은 서울시가 제시한 위 공정계획 변경(안)대로 2024년 1월¹⁵⁾부터 삼성역이 임시개통되는 것으로 실제 사업계획과 다르게 타당성재조사를 실시하게 되었고, 국토부는 서울시가 삼성역 정거장을 2023년 12월 임시 개통을 목표로 영동대로복합개발 사업을 추진하는 것으로 사실과 다르게 인지하게 되었다.

3. 삼성역 정거장 공사 공정계획 미제출

가. 관계법령 및 판단기준

“2항”에서 기술한 바와 같이, 서울시 ♣과는 2020. 5. 27. 국토부 및 LIMAC과 삼성역 정거장을 2023년 12월 개통하는 것으로 협의하였고, 이에 따라 국토부는 삼성~동탄 노선을 2023년 12월 개통을 목표로 사업을 추진하고 LIMAC은 삼성역 정거장을 포함한 전체 삼성~동탄 노선이 2024년 1월 개통하는 것으로 타당성재조사를 실시하고 있었다.

그러나 2020. 8. 6. GTX-A가 개통되더라도 삼성역 무정차 통과가 우려된다는 언론기사가 보도¹⁶⁾되었고, 이후 국토부 요청으로 2020. 8. 14. 열린 삼성역 정거장 공사 공정계획 회의에서 ♥단은 영동대로복합개발 사업의 준공예정일은 2027년 12월(삼성역 정거장 임시개통 2026년 12월)로 삼성역 정거장 2023년 12월 개통은 어

본설계 업체는 ♥단에 보고없이 ♣과에 임시출입구 도면, 공사비·운영비, 공사 공정표 관련 자료를 제출하였으며, ♣과는 제공받은 자료를 근거로 공정계획 변경(안)을 작성

14) LIMAC은 국토부의 철도사업의 일정을 확인하고 2023년 12월 삼성역 정거장 우선 개통 가능성을 확인하기 위해 국토부와 서울시에 회의를 요청하여 2020. 5. 27. 국토부 사무실에서 삼성역 정거장 개통방안 등에 대하여 논의

15) LIMAC은 분석의 편의상 1개월 동안 발생하는 편익은 미계상(삼성~동탄 노선: 2023년 12월 준공, 2024년 1월 개통)

16) 2020. 8. 6. ☎에 GTX-A는 2024년 6월 개통 가능하지만 서울시의 영동대로복합개발 사업의 준공은 2027년 말이기 때문에, GTX-A가 개통하더라도 상당기간 삼성역을 무정차 통과할 것으로 예측된다고 언론보도됨

렵지만 실시설계 단계에서 공기단축 방안 등을 구체화하겠다는 의견을 제시하였으며, 이에 대하여 국토부는 삼성역 정거장을 2023년 12월까지 개통하기 어렵다면 2016. 10. 31.에 맺은 업무협약 파기도 고려하겠다는 의견을 제시하면서 삼성역 정거장 개통에 대한 서울시의 명확한 입장을 알려달라고 요청하였다.¹⁷⁾

한편, ☞과는 위 회의 전인 2020. 8. 7. 서울시가 2020. 6. 8. LIMAC에 제출한 삼성역 정거장 2023년 12월 임시 개통 공정표를 국토부에 이메일로 제출하였고, ♥단은 2020. 8. 14. 위 회의가 끝난 후 삼성역 정거장을 2026년 12월 임시 개통(영동대로복합개발 사업 2027년 12월 준공)하는 내용의 공정표를 국토부에 이메일로 제출하였다.

그런데 국토부 입장에서는 삼성역 정거장을 2023년 12월까지 개통하지 못하면, ① GTX-A 민간사업자에게 영업손실금¹⁸⁾을 지불하여야 하고, ② 철도노선 분리 운영(수서~동탄, 운정~서울역)이나 삼성역 정거장 무정차 통과 등 열차 운영 계획을 수립하여야 하며, ③ 이와 관련된 열차 차량기지 추가 건설 등을 2023년 12월까지 시행해야 하는 상황이었기 때문에, 이에 대해 대비하기 위해서는 삼성역 정거장에 대한 정확한 공정계획과 개통시기를 확인할 필요가 있었다.

이에 따라 국토부는 위와 같이 서울시의 두 개 부서에서 삼성역 공정계획에 대한 서로 다른 의견 및 공정표를 제출받은 상황에서 서울시의 삼성역 정거장 공정계획 및 개통시기를 공식적으로 정확히 확인하기 위해, 2020. 8. 24. 및 같은

17) 국토부는 서울시가 삼성역을 2023년에 임시개통하기로 협의(2020년 5월)하였으나 이후 2026년 말 개통하는 것으로 서울시 입장이 변경되었다고 2020. 8. 19. 장관에게 보고하면서, 삼성역 정거장 개통 지연 시 GTX-A 영업손실금 일부를 서울시가 부담해야 하는 점을 서울시에 설명하여 삼성역 조기 개통이 영동대로복합개발 사업의 실시설계에 반영되도록 서울시와 협의를 추진하겠다고 보고

18) 국토부는 2018. 12. 13. GTX-A 민간사업자가 삼성~동탄 노선까지 포함한 전체 운정~동탄 노선을 하나로 운영하되 삼성역 정거장 등 삼성~동탄 노선의 철도시설물이 GTX-A 운영개시일 전까지 개통되지 못할 경우 발생하는 민간사업자의 영업손실금을 국토부가 부담하는 것으로 실시협약(제1조, 제57조 및 부록 1)을 체결

해 9. 18. 두 차례에 걸쳐 공정표를 포함한 구체적인 삼성역 정거장 개통계획을 제출해 달라고 서울시에 공문(각각 ♣팀-1679 및 2053)으로 요청하였다.

따라서 서울시가 위 2개의 국토부 공문에 회신할 때에는, 국토부가 삼성~동탄 노선과 삼성역 개통시기의 차이를 인지하고 삼성역 미개통으로 인한 영업 손실금 검토 및 철도노선 분리운영, 삼성역 무정차 통과 등을 위한 후속 대책을 수립할 수 있도록 삼성역 정거장 공정계획 및 개통시기를 사실대로 국토부에 제출했어야 한다.

나. 업무 담당자의 부당한 업무 처리

(1) B의 경우

삼성역 정거장 공사 공정계획 회의(2020. 8. 14.) 후 ♥단과 ♣과는 2020. 8. 19. 국토부가 2023년 12월까지 삼성역 정거장 개통이 어려우면 업무협약(2016. 10. 31.) 파기도 검토하고 있다고 ♣장에게 보고하였고, ♣장은 국토부가 업무협약을 파기하고 삼성역 정거장 공사를 직접 시행하여도 삼성~동탄 개통시기(2023년 12월)에 맞춰 준공하기는 어렵다고 판단되므로 업무협약을 유지할 수 있도록 국토부와 논의하여 공감대를 형성할 필요가 있다고 지시하였다.

그런데도 ♥단장 B는 2020. 9. 8. 국토부의 첫 번째 공문(♣팀-1679)에 대한 ♥단의 의견을 ♣과에 회신¹⁹⁾하면서, 업무협약(2016. 10. 31.)을 유지할 필요가 있다는 ♣장의 지시가 있었다는 사유로 삼성역 정거장은 그대로 2026년 12월 임시 개통 예정인데도 국토부에 삼성역 정거장 공정계획이나 개통시기를 알리지 않은 채, 서울시가 삼성~동탄 노선 적기 개통에 최선을 다하여 협력할 계획

19) 2020. 8. 24. 국토부의 첫 번째 공문(♣팀-1679)을 받은 ♣과는 위 첫 번째 공문을 설계·시공 및 공정계획 담당부서인 ♥단에 같은 날 이송

이라고 공문을 회신(♡단-6562)하였고, 이에 따라 ♣과는 같은 날 동일한 내용으로 위 ♡단의 공문을 첨부하여 국토부에 회신(♣과-8635) 하였다.

이에 따라, 국토부는 서울시가 2020. 5. 27. 협의한 대로 삼성역 정거장을 2023년 12월 임시 개통을 목표로 영동대로복합개발 사업을 추진²⁰⁾하는 것으로 사실과 다르게 판단²¹⁾하게 되었다.

(2) C의 경우

전 서울시 C장 C는 2020. 7. 1.부터 2021. 4. 23.까지 C장 직위에서 영동대로복합개발 사업 관련 업무를 담당하는 ♣과 및 ♡단 등 서울시 C장 산하 부서 업무를 총괄하였다.

위 사람은 2020. 8. 19. 및 같은 해 10. 13. ♡단과 ♣과로부터 두 차례에 걸쳐 보고²²⁾를 받아, ① 영동대로복합개발 사업의 준공은 2027년 12월로 삼성역 임시개통은 2026년 12월 가능한 반면, 국토부는 삼성~동탄 건설사업을 2023년 12월 개통을 목표로 추진하고 있고, ② 이와 관련하여 국토부는 삼성역 정거장을 2023년 12월 개통하기 어려우면 업무협약(2016. 10. 31.)을 파기하고 삼성역 정거장 공사를 직접 시행하는 방안을 검토하고 있으며, ③ 서울시는 2020년 4월 영동대로복합개발 사업의 공기단축 및 임시출입구 설치 등 삼성역을 2023년 12월 개

20) 국토부는 삼성~동탄 개통목표가 2023년 12월이기 때문에 삼성~동탄 노선 적기 개통에 최선을 다한다는 서울시의 회신을 서울시가 삼성역 정거장을 2023년 12월 개통 목표로 추진한 것이라고 판단하였다고 진술

21) 국토부는 삼성역 정거장 공사 공정계획 관련 회의(2020. 8. 14.) 후인 2020. 8. 19. 장관에게 서울시가 2020년 5월 삼성역 정거장을 2023년 12월에 임시 개통하기로 협의하였으나 2026년 말 개통하는 것으로 입장이 변경되었다고 보고. 그러나 국토부는 서울시의 회신(2020. 9. 8.)을 받은 이후인 2020. 9. 10.에는 장관에게 서울시가 삼성~동탄 적기 개통을 위해 최선을 다하겠다고 통보해 왔다고 보고하면서 서울시가 국토부의 철도노선 사업계획대로 삼성역 정거장 공사를 추진한다고 보고

22) 2020. 8. 19. 첫 번째 보고는 삼성역 정거장 공사 공정계획 회의(2020. 8. 14.) 이후 국토부의 업무협약(2016. 10. 31) 파기 압박에 대한 서울시의 대응방안 설정을 위한 보고였고 위 보고결과에 따라 서울시는 같은 해 9. 8. 국토부의 첫 번째 공문(2020. 8. 24.)에 답변을 회신. 그리고 같은 해 10. 13. 두 번째 보고는 국토부의 두 번째 공문(2020. 9. 18.)에 대한 서울시의 대응방안 설정을 위한 보고였고 위 보고결과에 따라 서울시는 같은 해 10. 23. 국토부에 답변을 회신

통하는 내용의 공정계획을 LIMAC에 제출하였고 이에 LIMAC은 위 공정계획대로 타당성재조사를 실시하고 있으나 당시 서울시의 실제 사업추진 계획으로는 삼성역 정거장을 2023년 12월까지 개통하기 어렵다는 사실을 잘 알고 있었다.

그런데 위 두 번째 보고(2020. 10. 13.)에서 국토부 회신 문서에 사업기간을 명시하거나 공정표를 제출할 경우 ① 철도개통 지연에 따른 서울시의 책임발생 가능성이 있고 ② LIMAC의 타당성재조사 결과 경제성 부족으로 인한 행정안전부 중앙투자재심사 통과 차질로 영동대로복합개발 사업 추진이 지연될 수 있다는 사유로, ♣과와 ♥단이 삼성역 정거장 공정표 등 구체적인 사업일정은 제출하지 않고 국토부의 삼성~동탄 노선 개통에 적극 협조하겠다는 포괄적인 내용으로 공문을 회신하겠다고 위 사람에게 보고한 것을 위 사람은 그대로 승인하였다.

이에 따라 ♥단은 2020. 10. 20. 국토부의 두 번째 공문(☞팀-2053)²³⁾에 대해 삼성역 정거장의 공정계획 제출은 곤란하지만 실시설계 단계에서 공기단축 등 합리적인 사업 추진방안이 도출될 수 있도록 적극 협조하겠다고 ♣과에 회신(♥단-7640)하였고, 이에 따라 ♣과는 같은 해 10. 23. 동일한 내용으로 위 ♥단의 공문을 첨부하여 국토부에 회신(♣과-9949)하였다.

그리고 서울시는 2021. 5. 7. 서울시가 시행하는 삼성역 정거장의 개통을 국가철도공단이 시행하는 삼성~동탄 개통시기에 맞추는 것으로 국가철도공단과 협의하여 삼성역 정거장 공사 위·수탁 협약²⁴⁾(안)을 마련하였고, 같은 해 7. 23. 같은 내용으로 국가철도공단과 위·수탁 협약을 체결하였다.

23) 2020. 9. 18. 국토부의 두 번째 공문(☞팀-2053)을 받은 ♣과는 위 두 번째 공문을 설계·시공 및 공정계획 담당부서인 ♥단에 같은 날 이송

24) 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제8조에 따라 삼성~동탄 건설사업은 국가철도공단이 사업시행자로 지정되어, 서울시가 삼성역 철도시설 공사의 실시계획 승인을 받고 공사에 착공하기 위해서는 서울시와 국가철도공단 간 공사시행에 대한 위·수탁협약이 필요

“2항” 및 “3항”의 결과, LIMAC은 2021년 1월 서울시가 제시한 위 공정계획 변경(안)대로 2024년 1월 삼성역이 임시 개통되는 것으로 타당성재조사를 실시하여 영동대로복합개발 사업의 경제성(B/C)을 과다 평가²⁵⁾하게 되었고 이에 따라 행정안전부는 2021. 3. 4. 사실과 다른 삼성역 정거장 개통시기 및 부정확한 경제성 평가 결과를 바탕으로 중앙투자재심사를 심의²⁶⁾하게 되었다.²⁷⁾

그리고 국토부는 2020. 9. 10. 서울시가 삼성역을 2023년 12월 개통하는 것을 목표로 삼성역 정거장 공사를 추진한다고 장관에게 보고²⁸⁾하는 등 감사원 감사기간(2021. 6. 7.~2021. 7. 2.) 전까지 삼성역 개통 일정을 제대로 파악하지 못하여 삼성역 미개통에 따른 철도노선 분리 운영²⁹⁾(수서~동탄, 운정~서울역)을 위한 열차 차량기지³⁰⁾ 추가 건설 등 후속조치를 마련할 기회를 상실³¹⁾하게 되었고,

25) 기본계획에 대한 2018년 1월 타당성조사에서는 2024년 삼성역 정거장이 개통하는 것으로 분석하여 B/C가 0.705로 분석되었으나, 기본설계에 대한 2021년 1월 타당성재조사에서는 2024년부터 2026년까지 3년간 임시출입구를 통해 2호선 삼성역과 임시 환승 및 승·하차하는 것으로 분석하여 B/C가 0.259로 하락. 한편, 타당성재조사에서 2024년부터 2026년까지 3년간 삼성역 정거장을 무정차 통과할 경우에는 B/C가 0.161로 산정된 점을 고려하면 2025년 12월 삼성역 정거장 무정차 통과, 2026년 12월 삼성역 정거장이 임시 개통할 경우에는 B/C가 더욱 낮아질 것으로 예상

26) 행정안전부는 2021. 3. 4. 서울시에 철도사업과 연계성 강화를 위해 국토부와 긴밀히 협의하고 라이트빔, 상업시설 축소 등으로 지방비 절감 방안을 마련하여 실시설계 후 2단계 심사를 하는 것으로 중앙투자재심사를 조건부 승인

27) 감사원 추가조사 기간 중 확인한 결과, 삼성역 정거장 2023년 12월 개통이 어렵고 경제성 평가가 잘못된 사실을 알았다고 가정하면, 중앙투자재심사 심의위원 4명 모두 삼성역 개통을 앞당기도록 서울시에 공기단축을 요구하는 심의의견을 제시했을 것이라고 진술하였고, 그중 2명은 사업규모 축소 조정을 요구하는 심의의견도 제시하였을 것이라고 진술함

28) 국토부는 2020. 9. 8. 서울시의 회신(☎과-8635)을 받고, 같은 해 9. 10. 서울시가 삼성~동탄 적기 개통을 위해 최선을 다하겠다고 통보해 왔다고 장관에게 보고하면서 서울시와 상시 협조체계를 구축하고 실시설계 과정에서 적기 개통방안을 구체화하여 추진하겠다고 보고함

29) 2021년 7월 감사원 감사기간 중 확인한 결과, 삼성~동탄 노선은 2023년 12월, GTX-A 노선은 2024년 6월 개통이 가능하지만 서울시가 추진하는 삼성역 정거장은 2028년 4월에나 완전 개통이 가능(2호선 환승을 이용한 임시개통은 2027년 4월 가능)할 것으로 검토되어, 해당 기간 동안 수서~동탄 및 운정~서울역 2개 구간으로 분리 운영(삼성역 미운영)하거나 노선이 연결되더라도 삼성역을 무정차 통과하는 것으로 운영할 수 밖에 없는 실정

30) 2021년 7월 감사원 감사기간 중 확인한 결과, 수서~동탄 및 운정~서울역 등 2개 구간으로 부분 개통(분리 운영)할 경우, 수서~동탄 구간 열차는 운정차량기지를 이용할 수 없어 차량기지 추가 건설 등이 필요한 것으로 검토됨

31) 감사원은 국토부의 빠른 후속조치를 위해 2021. 11. 16. 「국가철도공단 정기감사」 결과를 공개하면서, 수서~동탄 및 운정~서울역 구간의 부분 개통에 필요한 차량기지를 확보하고 열차운영계획 변경 및 영동대로복합개발 사업 계획 변경 등을 통해 삼성역 무정차 통과 시기를 앞당기는 등 삼성~동탄 및 GTX-A 노선의 개통·운영에 대한 합리적인 개선방안을 마련하도록 국토부와 서울시에 우선 통보

이에 따라 수서~동탄 구간의 부분 개통도 2023년 12월에서 2024년 6월로 6개월 지연³²⁾될 것으로 예상된다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

① 관계기관 의견 및 검토결과

서울시는 시설물 배치계획을 변경하여 삼성역 개통시기를 앞당기기 위한 노력을 진행 중이고 영동대로복합개발 사업의 현안사항 협의를 위해 국토부와 협의체를 구성하는 등 영동대로복합개발 사업의 추진사항을 국토부와 긴밀히 공유하고 협력하겠다고 답변하여 감사결과를 수용하면서도, 삼성역 정거장 개통시기는 실무회의에서 수차례 공유되어 국토부가 인지하고 있어 국토부 회신 공문에 포함하지 않았고, LIMAC도 삼성역 정거장의 2023년 12월 임시 개통계획이 확정된 사항이 아님을 인지한 상태에서 타당성재조사를 실시한 것이라고 주장한다.

그러나 서울시가 몇 차례 국토부와의 실무회의에서 삼성역 정거장 개통 지연을 언급하였다 하더라도 서울시가 국토부의 삼성역 정거장 2023년 12월 개통 주장을 수용³³⁾했던 점, 국가철도공단과 삼성~동탄 개통시기에 맞추어 삼성역 정거장을 개통하기로 위·수탁 협약을 체결했던 점, 국토부가 공식적인 삼성역 정거장 개통일정 제출을 요구한 것에 대해 명확한 답변을 회피³⁴⁾한 사실이 있는

32) 국토부 및 국가철도공단은 2021년 7월 감사원 감사기간 중 수서~동탄 구간의 철도차량기지를 지체역에 2023년 12월까지 건설하겠다는 계획을 감사원에 제출하였으나, 2021년 12월 국가철도공단의 기술조사용역 결과 동탄역이 최적의 차량기지 대안으로 선정되었고 2022년 4월 기준 사업공정 상 동탄역 열차차량기지는 2024년 6월 준공 가능하다고 감사자료를 제출

33) 서울시는 2020. 3. 31. 국토부와 회의에서는 삼성역 정거장 2023년 12월 개통을 위해 임시출입구 설치 등의 대안이 필요하다는 국토부의 의견을 수용하였고, 같은 해 5. 27. 국토부 및 LIMAC과 회의에서는 삼성역 정거장을 2023년 12월 임시 개통하기로 협의함

34) 서울시는 2020. 9. 8. 및 같은 해 10. 23. 삼성~동탄 노선이 적기에 개통되도록 최선을 다하여 협력하고, 공정표 제출은 곤란하지만 실시설계 단계에서 공기단축 등 합리적인 사업 추진방안이 도출될 수 있도록 적극 협조하겠다고 국토부에 회신하는 등 삼성역 정거장 개통시기에 대하여 공식적인 답변을 회피함

점 등을 감안할 때, 국토부의 요청에도 삼성역 정거장 개통시기를 국토부에 제대로 알리지 않은 서울시의 행위를 인정하기 어렵다.

또한, 영동대로복합개발 사업의 타당성재조사 보고서에 삼성~동탄 노선 운영 개시년도인 2024년부터 2026년까지는 임시통로를 통해 2호선 삼성역과 환승함을 전제로 경제성을 분석하였다고 적시되어 있고, LIMAC도 2020. 5. 27. 국토부 및 서울시와 2023년 12월까지 임시출입구 등을 설치하여 삼성~동탄 노선을 임시 개통하는 것으로 협의하였다고 진술한 점을 감안하면, LIMAC이 삼성역 정거장의 2023년 12월 임시 개통계획이 확정된 사항이 아닌 것으로 인지했다는 서울시의 주장은 받아들이기 어렵다.

② 관련자 의견 및 검토결과

A는 감사결과를 받아들이면서 ♥단과 협의 없이 LIMAC에 타당성재조사 자료를 제출한 잘못을 인정하였다.

그리고 C는 삼성역 공정표 등 공정계획을 제출하지 않는 것으로 자신이 최종 의사결정한 점은 인정하면서도, 공정계획을 제출하지 않아도 현실적인 개통시기를 실무적으로 협의할 것으로 생각했다고 주장한다.

그러나 위 사람은 서울시 담당자들에게 현실적으로 가능한 개통시기를 국토부와 협의하라고 지시한 적이 없고, 국토부는 서울시의 공식적인 삼성역 정거장 개통시기가 국토부 계획(2023년 12월)과 3년 이상의 차이가 난다는 사실을 감사원 감사 중인 2021년 7월에 알게 되었다고 진술하고 있으며 국토부가 삼성역 개통시기를 정식으로 확인하기 위해 공정표를 포함한 삼성역 공정계획을 제출하라고 두 차례의 공문을 보낸 점을 고려하면 위와 같은 주장은 받아들이기 어렵다.

징계요구 양정 LIMAC에 사실과 다른 타당성재조사 자료를 제출하고 국토부와 사실과 다르게 업무 협의한 A의 행위와 위탁받은 삼성역 정거장 공사의 공정계획을 국토부에 제출하지 않는 등 삼성역 정거장의 개통시기를 국토부에 사실대로 알리지 않도록 의사결정한 C의 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제1호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항

(‘2항’과 관련하여) 서울특별시 동대문구청장은 한국지방행정연구원에 사실과 다른 타당성재조사 자료를 제출하고 국토교통부와 사실과 다르게 업무 협의를 하게 한 A를 「지방공무원법」 제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.(징계)

(‘3항’과 관련하여) 서울특별시장은

- ① 위탁받은 건설공사의 추진일정이나 공정계획, 개통시기 등을 국토교통부 등 주무부처에 제출하지 않거나 사실대로 알리지 않는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고
- ② 관련자(B)에게는 주의를 촉구하며(주의)
- ③ 총괄책임자인 C가 삼성역 공정계획을 국토교통부에 제출하지 않는 것으로 최종 의사결정한 행위는 「지방공무원법」 제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제1호에 해당하여 인사조치가 필요하다고 판단되나 위 사람이 2020. 4. 23. 퇴직한 바 있어 그 행위내용을 통보하오니 포상 등을 위한 인사자료로 활용

하시고, 인사혁신처에 통보하여 공직후보자 등의 관리에 활용될 수 있도록
하시기 바랍니다.[통보(인사자료)]