

2020회계연도 스마트도시정책관 소관 예비비지출 승인안 검 토 보 고

I. 예비비 지출 현황

- 지출결정액 : 15억 3천 8백만원
- 지출액 : 15억 2천 1백만원
- 이월액 : 0원
- 지출결정액 중 불용액 : 1천 9백만원
 - 예비비 지출결정액 대비 불용률 1.2%가 발생하였음.

〈 2020회계연도 스마트도시정책관 소관 예비비지출 내역 〉

(단위: 천원)

세부사업	통 계 목	지출결정액 ㉑	지출원인 행위액 ㉒	지출액 ㉓	이월액 ㉔	집행잔액 ㉕=㉑-㉓-㉔
계		1,537,781	1,520,840	1,520,840		19,141
에스플렉스센터 운영	공공운영비	756,341	756,340	756,340		1
행정정보통신망 운영	사무관리비	27,500	27,500	27,500		2,200
	공공운영비	39,270	39,270	39,270		
	전산개발비	536,250	519,310	519,310		16,940
	자산및물품 취득비	178,420	178,420	178,420		

II . 검토의견

- 2020회계연도 스마트도시정책관 소관 예비비 지출 내역은 총 2건으로, 15억 3천 8백만원을 지출 결정하여 15억 2천 1백만원을 지출하고, 1천 9백만원을 불용처리(불용률 1.2%)하였음.

〈 2020회계연도 스마트도시정책관 예비비지출 내역 〉

(단위 : 원)

세부사업명	통계목	지출결정액	지출액	지출잔액	지출결정일자
에스플렉스센터 운영	공공운영비	756,341,000	756,340,070	930	2020-06-19
행정정보통신망 운영	사무관리비	29,700,000	27,500,000	2,200,000	2020-03-06
	공공운영비	39,270,000	39,270,000	0	2020-03-06
	전산개발비	536,250,000	519,310,000	16,940,000	2020-03-06
	자산및물품 취득비	178,420,000	178,420,000	0	2020-03-06

가. 온라인 원격근무시스템(SVPN) 확대 등

- 코로나19 지역사회 확산 차단을 위한 ‘사회적 거리두기’ 시행에 따라 원격근무시스템(SVPN)을 활용한 재택근무 즉각 지원 필요성과 코로나 확산 방지 긴급 대책회의, 현장업무 보고 등을 위한 원격근무용 노트북 임차를 위해 ‘재해·재난목적예비비’로 7억 8천 4백만원을 지출결정하고, 7억 6천 4백만원을 지출하여 1천 9백만원을 불용처리 하였음.

※ “원격근무”는 사무실이 아닌 장소에서 컴퓨터나 통신기기를 이용하여 시간과 장소의 제약의 받지 않고 유연하게 일하는 모든 근무 형태를 말함. 집에서 일하는 경우에는 별도로 재택근무라고 함.

■ VPN (가상사설망, virtual private network)

- 원거리 사무소에 근무하는 직원들이 일반 인터넷회선을 통해 내부행정망에 접속할 때 보안을 위해 암호화 처리하는 통신장비

〈 온라인 원격근무시스템(SVPN) 예비비 지출현황 〉

(단위 : 원)

통계목	지출결정액	지출액	지출잔액	지출결정일자	지출일자	사유
계	783,640,000	764,500,000	19,140,000	-	-	-
사무관리비	29,700,000	27,500,000	2,200,000	2020-03-06	2020-07-13	코로나19 대비 시 직원 자택근무를 위한 온라인 원격근무시스템 구축 및 운영
공공운영비	39,270,000	39,270,000		2020-03-06	2020-06-24	
전산개발비	536,250,000	519,310,000	16,940,000	2020-03-06	2020-06-23	
자산및물품 취득비	178,420,000	178,420,000		2020-03-06	2020-06-24	

〈 지방자치단체 예산편성 운영기준 〉

[별표 11] 세출예산 성질별 분류[목그룹·편성목·통계목]

그룹	편성목	설정 (통계목 포함)	비고
800	예비비및기타		
	801 예비비	01. 일반예비비 1. 지방자치법 제129조 및 지방재정법 제43조 제1항의 규정에 의한 예비비(일반회계 예산총액의 1%이내 편성) 02. 재해·재난목적예비비 1. 지방자치법 제129조 및 지방재정법 제43조 제2항의 규정에 의한 예비비(예비비 편성 한도는 없음) 03. 내부유보금 1. 지방의회의 예산심의 과정에서 삭감된 경비 중 일반 예비비 등 다른 세출예산으로 편성하지 못한 경비	

※ 행정안전부, 『2020년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준』, 129면.

- 「지방자치법」 제129조와 「지방재정법」 제43조에 따르면, 예비비는 예측 가능성이 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출이 당해연도 예산으로 충당할 필요가 있는 경우에만 한정적으로 지출을 허용하고 있으나, 재해·재난 관련 목적 예비비는 별도로 예산을 계상할 수 있는바,

<p>「지방자치법」 제129조(예비비) ① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출이나 예산 초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비를 계상하여야 한다.</p> <p>② 예비비의 지출은 다음 연도 지방의회의 승인을 받아야 한다.</p> <p>「지방재정법」 제43조(예비비) ① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계와 교육비특별회계의 경우에는 각 예산 총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 예산에 계상하여야 하고, 그 밖의 특별회계의 경우에는 각 예산 총액의 100분의 1 이내의 금액을 예비비로 예산에 계상할 수 있다.</p> <p>② 제1항에도 불구하고 재해·재난 관련 목적 예비비는 별도로 예산에 계상할 수 있다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 지방의회의 예산안 심의 결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 예비비를 사용할 수 없다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 「지방자치법」 제134조제1항에 따라 지방의회의 승인을 받아야 한다.</p>
--

- 전혀 예측할 수 없었던 감염병 코로나19 확산 차단을 위한 ‘사회적 거리 두기’ 시행에 따라 서울시 직원들의 재택근무를 지원하기 위해 원격근무 시스템 구축을 위한 예비비 지출의 긴급성 및 필요성은 인정된다고 하겠음.

※ 2020년 2월 대구에서 확진자 수가 급격히 증가함에 따라(2020년 2월 18일 확진자 31명 → 2월 20일 확진자 104명 → 2월 29일 확진자 3,150명) 코로나19 심각단계로 외출 및 타지역 방문을 자제하라고 하였고, 서울 시도 임신부, 육아 재택근무 및 시 직원 확진 등 긴급사항 대비 효율적인 재택근무 지원방안을 마련하라는 시장 요청사항(2020.3.1.)이 있었음.

〈시장 요청사항('20.3.1, 코로나19 대응 TF 4차 회의시)〉

- 코로나19 대응단계 격상(경계→심각)에 따른 임신부, 육아 재택근무 및 시 직원 확진 등 긴급사항 대비 효율적인 재택근무 지원방안 마련

□ 운영현황 (“15. 2월 ~)

- 대상기관 : 본청, 사업소(※ 자치구는 자체 운영)
- 운영대상 : 재택근무, 이동근무, 출장(국내·외), 파견근무
- 접속 홈페이지 : <https://gvpn.eseoul.go.kr>
- 시스템 현황

시스템 수용량	등록자	등록 후 장기 미사용 (3개월 이상)	실 사용자	비고
500명	368명 (본청 298, 사업소 70)	221명 (본청 181, 사업소 40)	147명	

- 실 사용자 유형별 현황

계	재택근무	이동근무	파견근무	관리/모니터	기타 (출장, 감사 등)
147	36	55	33	6	17

① GVPN 확대 구축 (용량 증설 : 현행 500 → 10,000User)

- 코로나19 심각단계 격상으로 모든 시청사 폐쇄 대비, 용량 대폭 증설
- 증설용량 : 10,000 User (※ 라이선스 : 2,500 User)
 - 초기 구축시 동시 사용자 기준 라이선스(license)를 2,500 User 우선 구입
 - 재택근무인원 증가시 라이선스 추가 구매(※ 라이선스 추가시 당일 구축 가능)
- 구축기간 : 2020. 3. 3 ~ 3. 13.(약 10일)

② GVPN 탑재 노트북 긴급 지원 (총 100대)

- 필요성
 - 코로나 확산 방지 긴급 대책회의, 현장업무 보고 등을 위한 원격근무용 노트북 보급 (※ GVPN 프로그램 설치·보급)
- 노트북 수급 : 노트북 제조사 입차 【입차기간 : 3개월(’20.3월~5월)】
- 장비사양 : CPU i5, 메모리 8G, SSD 256G 이상
- 계약방법 : 수의계약 (긴급) - 지방계약법 시행령 제25조 제1항 제2호

※ 스마트도시정책관, “온라인 원격근무시스템(GVPN) 확대 구축 계획”, 2020.3.참조.

○ 다만, 스마트도시정책관은 원격근무시스템(SVPN)과 노트북 임대를 위해 2020년 3월 6일에 예비비 지출결정을 하였음에도, 지출은 2020년 6월과 7월에 하였으며, 그 사이 서울시 추가경정예산안 제출이 3회가 있었던바¹⁾ 추가경정예산을 통해 예산을 편성할 수 있었음에도, 예비비에서 집행하였는바, 이는 예산운영의 원칙에 반하는 것으로, 사전에 예비비 소요 예산에 대한 면밀한 분석이 있었는지 검토가 요망된다고 하겠음.

1) 제1회(의안번호 1372)는 3월 19일 제안, 제2회(의안번호 1481) 5월 4일 제안, 제3회(의안번호 1616) 6월 5일 제안.

○ 또한, 지출결정한 7억 8천 3백만원의 예비비 중 1천 9백만원(불용률 2.4%)을 불용처리(낙찰차액) 하였으며,

- 동 예비비 집행이후, 예비비 집행과 같은 내용인 코로나19 대응관련 재택근무 지원을 위한 임차노트북 계약기간 연장을 위해 일반회계 “행정정보통신망 운영” 사업의 ‘공공운영비’를 ‘사무관리비’로 3천만원을 추가적으로 변경사용 하였는바, 이는 당초에 예비비 지출결정시 실소요 예산에 필요성과 시급성의 면밀한 분석 없이 자의적이고, 주먹구구식으로 예산을 집행한 것으로 스마트도시정책관은 예비비 지출에 있어 효율적 예산 운용을 위한 노력이 요망된다고 하겠음.

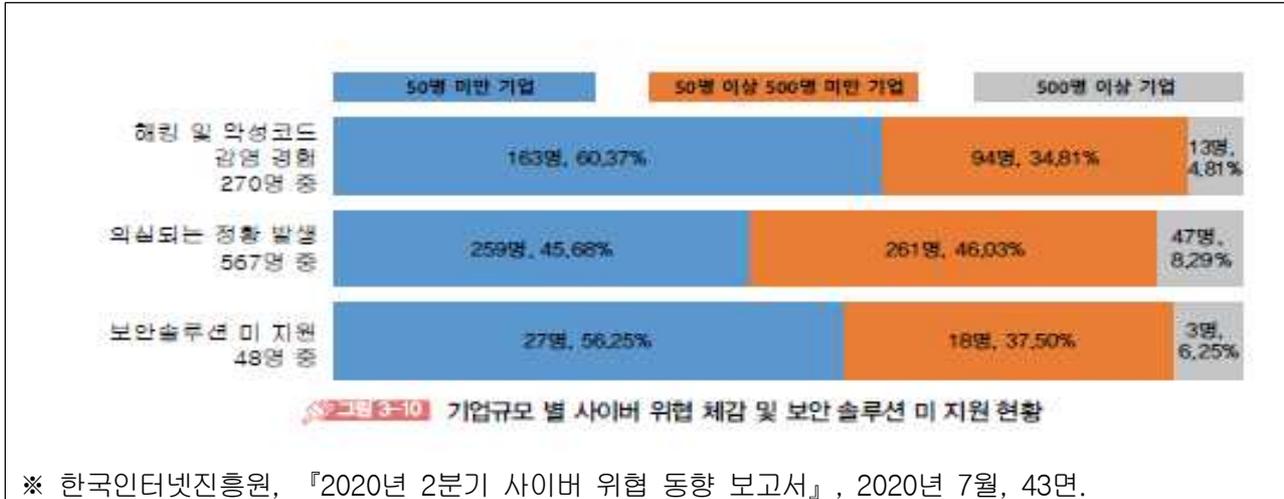
〈 2020회계연도 “행정정보통신망 운영” 변경사용 현황 〉

(단위 : 천원)

〈 일 반 회 계 〉									
예산과목		예산액	예산의 변경			예산현액	지출액	이월액	불용액 (불용률)
세부사업	통계목		감액	증액	승인일				
행정정보통신망운영	공공운영비	789,393	23,100		2020-08-24	766,293	639,221	0	127,072 (16.6%)
행정정보통신망운영	사무관리비	37,867		23,100		60,967	60,963	0	4 (0.0%)
행정정보통신망운영	공공운영비	796,360	6,967		2020-05-26	766,293	639,221	0	127,072 (16.6%)
행정정보통신망운영	사무관리비	30,900		6,967		60,967	60,963	0	4 (0/0%)

○ 마지막으로, 코로나19로 인해 재택근무 비율이 2019년 0.04%에서 2020년 70.2%로 크게 증가하였는바, 재택근무로 인한 원격근무시스템(SVPN)의 사용이 많아지면서 보안 범위도 확대되어 사이버 보안 사고에 대한 위험성도 커졌는바, 원격근무시스템(SVPN)의 보안관리 강화와 사용자 보안 교육을 통해 보안문제가 발생되지 않도록 하는 보안관리 노력이 요망된다고 하겠음.

※ 한국인터넷진흥원(KISA)의 「재택근무 보안 실태」 설문조사 결과를 보면, 재택근무를 실시한 응답자 1,623명 중, 해킹 및 악성코드 감염 경험 있음은 270명(16.64%), 의심되는 정황이 있었다고 응답한 수는 567명(34.94%)으로, 두 응답을 포함한 837명(51.57%)는 중복 응답임을 고려하더라도 매우 높은 수준의 보안위협 발생을 확인하였음(『2020년 2분기 사이버 위협 동향 보고서』, 41면 등 재인용).



〈 최근 3년간 재택근무 현황 〉

(’21. 4. 30. 기준, 단위 : 명,%)

구분	연도별 사용자수 (비율)	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
’19년	4 (0.04%)	2	2	3	3	2	2	3	3	2	2	3	1
’20년	7,327 (70.2%)	2	18	4,169	4,580	2,730	2,036	1,164	4,012	4,574	1,681	2,294	4,730
’21년 (4월)	4,197 (39.8%)	3,157	2,893	2,219	2,144	-	-	-	-	-	-	-	-

※ 연도별 사용자수는 연도별 1회 이상 사용자 기준으로 월별 중복 사용자수는 제외됨

나. 에스플렉스센터 건립 관련 민사소송 판결금

- 스마트도시정책관은 에스플렉스센터 건립 관련 공사대금(간접비) 민사소송 (2심) 확정판결 통보(2020년 6월 4일)에 따른 소송 판결금 등의 지급을 위해 ‘일반예비비’ 7억 5천 6백만원을 지출결정 및 지출하였음(2020년 6월 23일).

※ “간접비”란 공사 시행시 간접적으로 필요한 경비(공통경비, 현장관리비 등)로 특정 부분으로 분류할 수 없는 공사 비용을 말함.

〈 에스플렉스센터 건립 관련 민사소송 판결금 예비비 지출현황 〉

(단위 : 원)

통계목	지출결정액	지출액	지출잔액	지출결정일자	지출일자	사유
공공운영비	756,341,000	756,340,070	930	2020-06-19	2020-06-23	에스플렉스 민사소송 판결금 지급

〈 지방자치단체 예산편성 운영기준 〉

[별표 11] 세출예산 성질별 분류[목그룹·편성목·통계목

그룹	편성목	설정 (통계목 포함)	비고
200	물건비		
	201 일반운영비	02. 공공운영비	
		1. 공공요금 및 제세 가. ~ 사. (생략) 아. 기 타 1) 소송 사건에 있어서 제공하여야 할 공탁금과 기타공과금	

※ 행정안전부, 『2020년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준』, 104면.

○ 서울시는 2009년 마포구 상암동 DMC 단지 내 IT-Complex(현, 에스플렉스센터)를 건축하는 공사를 총 공사금액 1,494억 5천 7백만원, 총 공사기간(2009.4.3. ~ 2012.2.17.) 1,050일로 하여 대림산업(주)·두산건설(주)·코로롱글로벌(주)(이하 “원고”라고 함)와 2009년 4월 3일에 계약을 체결하였으나,

- 총 공사기간이 당초계약 대비 1,472일 연장됨에 따라 원고가 공사 연장 기간 전체에 대해 간접공사비 청구를 구하는 소송을 2016년 8월에 제기 하였음.

※ 총괄계약 : (당초) '19. 4. 3. ~ '12. 2.17.
(변경) '19. 4. 3. ~ '16. 2.29.

- 1심 판결에서는 청구가 기각되었으나, 항소심에서 5차수 계약 연장기간 (245일)에 대해서 산정된 간접공사비 중 일부를 지급하도록 하는 원고 일부 승소 판결에 따른 판결금 등(판결금 5억9천8백만원, 이자 1억5천8백만원) 지급을 위해 예비비 7억 5천 6백만원을 지출하였음.

〈 에스플렉스센터 건립 개요 〉

- 위 치 : 마포구 매봉산로 31 (상암동)
- 규 모 : 지하 7층, 지상 17층·21층 (2개동), 연면적 81,969 m^2
- 공사기간 : '09. 4월 ~ '16. 2월
 - 당 초 : '09. 4. 3 ~ '12. 2. 17 / 변 경 : '09. 4. 3 ~ '16. 2. 29
- 총사업비 : 3,064억원 (시비 : 2,904억원, 국비 : 160억원)
- 입주시설 : IT·미디어·문화 콘텐츠 분야의 공공·민간기관 등
 - 서울사이버안전센터, 클라우드센터, IT공방, 빅데이터캠퍼스, 교통방송 등

〈 에스플렉스센터 건립 관련 공사대금 민사소송 〉

소송개요

- 사 건 명 : 공사대금 (서울고등법원 2019나2012013)
- 당 사 자
 - 원고 / 피고 : 대림산업(주), 두산건설(주), 코오롱글로벌(주) / 서울특별시
- 소송이유 : 총괄계약 기간 (1,475일) 증가에 따른 간접공사비 청구
 - 주위적 청구 : 총괄계약 연장기간('12.2.18 ~ '16.2.29) 전체에 대한 간접공사비 지급
 - ※ 총괄계약 : (당초) '09. 4. 3 ~ '12. 2. 17 (변경) '09. 4. 3 ~ '16. 2. 29
 - 예비적 청구 : 4차와 5차 계약기간 연장에 따른 간접공사비 및 6·7차 계약 사이 공백기 중 발생한 사무관리비용 (29백만원) 지급

- ◆ 4차수 계약 : (당초) '11. 5. 30 ~ '11.12. 5 (변경) '11. 5. 30 ~ '12. 3. 31
- ◆ 5차수 계약 : (당초) '12. 3. 22 ~ '12. 5. 31 (변경) '12. 3. 22 ~ '13. 2. 28
- ◆ 6차수 계약과 7차수 계약 사이 공백기간 : '14. 2. 1 ~ '14. 2. 4

- 청구금액 : 8,050,976,209원

(단위 : 원)				
원 고	총 지급금액 (A + B)	판결금 (A)	이 자 (B)	
			'16. 3. 1 ~ '20. 5. 13. (연 6%)	'20. 5. 14 ~ '20. 6. 19 (연 12%)
계	756,340,070	598,246,181	150,836,495	7,257,411
대 립 산 업	378,170,040	299,123,091	- 기간식 : 4년+(74/366)년 - 금 액 : 75,418,248	- 기간식 : (37/366)년 - 금 액 : 3,628,706
두 산 건 설	226,902,020	179,473,854	- 기간식 : 4년+(74/366)년 - 금 액 : 45,250,948	- 기간식 : (37/366)년 - 금 액 : 2,177,223
코오롱 글로벌	151,268,010	119,649,236	- 기간식 : 4년+(74/366)년 - 금 액 : 30,167,299	- 기간식 : (37/366)년 - 금 액 : 1,451,482

〈 상고포기 市 소송대리인 의견 (법무법인 ○○○○) 〉

5차수 계약에 관한 간접공사비를 854,637,403원으로 인정하며, 서울시 책임을 30%까지 감액하여 상고심에서 그 이상 금액을 감액받기는 어려울 것으로 사료

○ 「지방자치법」 제129조와 「지방재정법」 제43조에 예비비는 예측가능성이 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출이 당해연도 예산으로 충당할 필요가 있는 경우에만 한정적으로 지출을 허용하고 있는바,

- 소송사건의 경우 발생 및 종료시기와 결정금액 등을 예측하기 어렵고, 판결금 지급기한과 지급이 늦어질수록 관련법령에 따라(「소송촉진 등에 관한 특례법」 제3조 등)²⁾ 판결금의 지급이 지연되는 경우에 높은 이율(12%)이 적용되어 이자가 증가됨에 따라 추가경정예산편성 시기 이전에 예비비로 지출한 것으로 보임.

2) 「소송촉진 등에 관한 특례법」 제3조(법정이율) ① 금전채무의 전부 또는 일부의 이행을 명하는 판결(심판을 포함한다. 이하 같다)을 선고할 경우, 금전채무 불이행으로 인한 손해배상액 산정의 기준이 되는 법정이율은 그 금전채무의 이행을 구하는 소장(訴狀) 또는 이에 준하는 서면(書面)이 채무자에게 송달된 날의 다음 날부터는 연 100분의 40 이내의 범위에서 「은행법」에 따른 은행이 적용하는 연체금리 등 경제 여건을 고려하여 대통령령으로 정하는 이율에 따른다. 다만, 「민사소송법」 제251조에 규정된 소(訴)에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

「소송촉진 등에 관한 특례법」 제3조제1항 본문의 법정이율에 관한 규정, 「소송촉진 등에 관한 특례법」 제3조제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 이율”이란 연 100분의 12를 말한다.

○ 다만, 잦은 실시계획 변경으로 사업이 지연되었고, 이에 따라 시공업체에 부담을 주고, 결국 소송 패소에 따라 이자 등 시민의 세금이 사용되었으므로, 이에 대한 책임 소재 규명은 필요할 것으로 사료됨.

〈 에스플렉스센터 건립시 용도 변경내역 및 변경사유 〉

구 분(용도)		'07.07.31 (최초 계획)	'09.08.31 (1차 변경)	'12.09.19 (2차 변경)	'14.02.12 (3차 변경)	
합 계		72,423(㎡)	81,207(㎡)	81,969(㎡)	81,969(㎡)	
전용 면적	정보 기획관	· ubi-Seoul 홍보체험관 · 도시통합운영센터 · 재해복구(DR)시설 · u-통합보안관제센터	9,595	9,595	3,892	5,932
	경제 진흥 본부	· Digital Amusement Place · e-Sports 경기장 · 애니메이션 센터	10,483	14,669	5,713	5,713
	교통 방송	· TBS, FM, TV, DMB · 영상산업지원용 방송프라자 · 종합교통정보센터	15,450	15,450	7,509	7,733
	임대 시설	· 방송지원 임대시설 - 사무실(8,172㎡) - 공개홀 등(5개소) · 편익시설 - 컨벤션, 푸드코트 등	-	-	15,820	12,030
공용 면적	공 용	· 주차장 · 전기/ 기계실 등	36,895	41,493	49,035	50,561
변경사유		-	-	1. e-스포츠경기장 확대(500석 →800석) 2. 게임집적시설 추가(2,500㎡) 3. 업무시설증가에 따른 공용면적 증가(주차장 1개층 증가 등) ※ 시장방침(401)호 (‘09.8.31)	1. 서울시 입주 시설을 콤팩트 하게 조정 2. 잔 여 공 간 에 대한 임대지원 시설 확대 ※ 행정1부시장 방침475호 (‘12.9.19)	데이터센터 고도화 계획에 따른 사인실 추가 설치 ※ 행정1부시장 방침제29호 (‘14.2.12)

- 또한, 스마트도시정책관은 에스플렉스센터 민사소송 판결금 지급(‘공공운영비’)의 지출을 2020년 6월 23일에 하였음에도 불구하고, 시의회 보고를 2020년 11월 26일에 하였는바, 이는 「서울특별시 결산서 등의 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례」 제3조제3항에서 “시장은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 사용 내용을 서울특별시의회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.”는 규정을 위반한 것으로, 스마트도시정책관은 예비비를 사용한 경우 관련 조례에 따라 의회에 적기에 보고할 수 있도록 하는 주의가 요망된다고 하겠음.

「서울특별시 결산서 등의 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례」 제3조(예비비 지출 보고 및 승인)

- ① 시장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 다음 연도 의회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.
- ② 시장은 제1항에 따른 예비비 지출 승인은 제2조의 결산서와 별도의 안건으로 의회에 제출하여야 한다.
- ③ 시장은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 사용 내역을 서울특별시의회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

전문위원	김태한	입법조사관	최문숙
------	-----	-------	-----