특정감사

분류번호	2018-특정-065

감 사 보 고 서

- 항만 배후단지 개발 및 관리실태 -

(부산신항 및 광양항을 중심으로)

2019. 1.

감 사 원

목 차

Ⅰ. 감사실시 개요····· 1

Ⅱ. 감사대상기관 및 업무 현황····· 3

Ⅲ. 감사결과····· 7

1. 감사결과 총괄····· 7

2. 적극행정면책 처리 현황····· 8

3. 처분요구와 통보사항····· 9

(1) 웅동 배후단지 필수 기반시설(노외주차장) 설치 부적정(통보)····· 10

(2) 화물자동차 휴게소 설치계획 수립 등 부적정(통보2)····· 15

(3) 위법 건축물 점검 및 주차전용건축물 관리·감독 부적정(주의·통보2)····· 23

(4) 광양항 배후단지 입주대상기업 선정 및 임대료 부과 부적정(주의·시정)····29

(5) 부산신항 배후단지 입주기업 사업실적 평가업무 태만(문책)····· 40

(6) 사업실적 평가결과 적용업무 부당 처리 등(징계)····· 52

(7) 광양항 배후단지 내 물류창고업 등록업무 부적정(주의·통보)····· 66

(8) 부산신항 배후단지 입주기업 사업실적 평가기준 변경 불합리(통보)·····71

(9) 광양항 배후단지 입주대상기업 선정업무 부적정(주의·통보)····· 76

(10) 복수업종을 영위하는 입주기업에 대한 임대료 부과 부적정(통보)·····85

(11) 부산신항 배후단지 임차입주업체 관리 부적정(주의)····· 89

(12) 임대사실 미신고 입주기업에 대한 과태료 미부과(통보)····· 96

(13) 자유무역지역의 출입기록 관리 업무 부적정(주의·통보2)····· 100

Ⅰ. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

항만 배후단지가 고부가가치 창출형 물류거점으로 발전되어야 하는데도 단순 하역, 화물보관 등을 수행하는 수준에 머물러 성과가 미흡하다는 논란이 지속되고, 입주기업 선정과 관련된 비리 개연성이 높으며, 만성적인 주차난으로 인해 물류운송 차질 및 교통사고 우려도 높은 실정이다.

※ 2017년 9월 부산항만공사에서 실태를 조사한 결과 화물차 223대, 승용차 456대, 새시 1,970대 등 총 2,649대의 차량이 부산신항 배후단지 내 도로와 주거지역에 불법주차를 하고 있는 것으로 확인됨

이에 감사원에서는 항만 배후단지 개발계획 및 관리·운영의 제반 문제점을 중점 점검하여 항만 배후단지의 물류경쟁력 강화에 기여하고자 2018년 연간 감사계획에 반영하고 감사를 실시하게 되었다.

※ 항만 배후단지 중 자유무역지역으로 지정된 부산신항 및 광양항을 대상으로 점검함

2. 감사대상 및 중점

이번 감사에서는 2015년 1월부터 2018년 7월까지 해양수산부, 부산항만공사, 여수광양항만공사 및 광양시에서 추진한 항만 배후단지 개발계획, 입주기업 선정 및 사후관리 등의 적정성을 점검하고 개선방안을 제시하는 데 중점을 두었다.

이를 위해 항만 배후단지 개발계획 수립 분야의 경우 노외주차장 설치, 화물자동차 휴게소의 계획수립 및 설치의 적정성을 점검하였고, 입주기업 선정 및 사후관리 분야의 경우 입주기업 선정, 임대료 부과·징수 및 입주기업 사업실적 평가의 적정성 등을 점검하였다.

3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 항만 배후단지의 개발계획 수립, 입주기업 선정 및 사후관리에 대한 기존의 감사결과, 언론 보도 및 국회 논의 사항, 항만 배후단지 현장 확인 등을 통해 관련 자료를 수집·분석하였고, 2018. 8. 27.부터 같은 해 9. 14.까지 감사인원 12명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2018. 9. 12. 광양시 부시장 및 여수광양항만공사 ✧본부장 등이, 같은 해 9. 14. 부산항만공사 사장 등이 참석한 가운데 감사마감회의를 실시하고, 업무처리 경위 및 향후 처리대책 등에 대한 답변을 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다.

이후 감사원에서는 감사마감회의에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2019. 1. 24. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. 감사대상기관 및 업무 현황[1]

1. 기관 현황

□ 정부는 2003. 5. 29.「항만공사법」을 제정하여 2004. 1. 16. 부산항만공사를, 2011. 8. 19. 여수광양항만공사를 각각 설립하였다.

* 인천항만공사는 2005. 7. 11. 울산항만공사는 2007. 7. 5. 각각 설립함

▶ **설립목적 :** 항만시설의 개발 및 관리운영 업무의 전문성과 효율성을 높임으로써 항만을 경쟁력 있는 해운물류의 중심기지로 육성하여 경제발전에 이바지

[표 1] 조직·인력 및 2018년 예산

구분	부산항만공사	여수광양항만공사
조직 및 인력	▪ 조직: 3본부, 2단, 8실, 24부 ▪ 인력: 정원 220명(현원 204명)	▪ 조직: 2본부, 1실, 11팀, 1사업소 ▪ 인력: 정원 127명(현원 126명)
예산	▪ 8,481억 원	▪ 4,094억 원

자료: 감사대상기관 제출자료

[표 2] 최근 3년간 재무 현황

(단위: 억 원, %)

구분	부산항만공사			여수광양항만공사		
	2015년	2016년	2017년	2015년	2016년	2017년
자산	54,953	56,204	56,457	20,099	19,162	18,255
부채	16,918	17,798	17,691	6,230	5,272	4,268
매출액	3,176	3,502	3,414	1,063	1,096	1,121
당기순이익	879	813	694	193	22	97
부채비율	44.4	46.3	45.6	44.9	38.0	30.5

자료: 감사대상기관 제출자료

1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로, 감사대상기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

2. 컨테이너 처리 실적 및 항만 배후단지 개발·운영 현황

□ 컨테이너 처리 실적

○ 2017년 국내 컨테이너 처리량 27,468천 TEU 중 부산신항은 49.1%인 13,480천 TEU를, 광양항은 8.1%인 2,233천 TEU를 각각 처리하였다.

[표 3] 부산신항 및 광양항 컨테이너 처리 현황

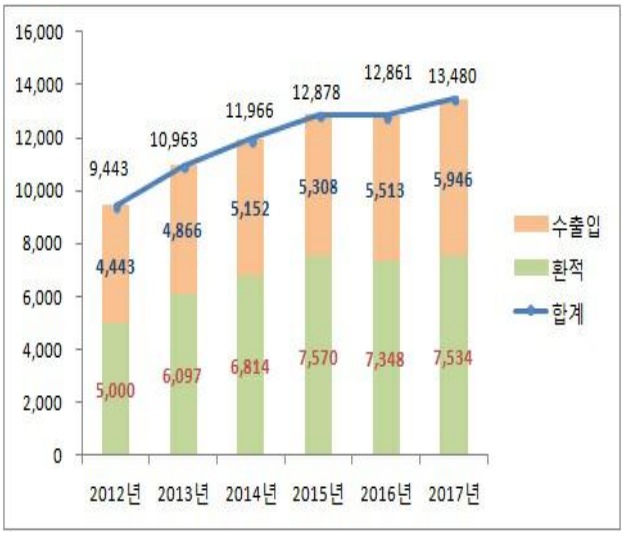
(단위: 천 TEU, %)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
전국 물량	22,550	23,469	24,798	25,681	26,005	**27,468**
환적량	8,498	9,321	9,990	10,719	10,329	10,710
부산신항 (전국 물량대비)	9,443 (41.9)	10,963 (46.7)	11,966 (48.2)	12,878 (50.1)	12,861 (49.5)	**13,480 (49.1)**
환적량	5,000	6,097	6,814	7,570	7,348	7,534
광양항 (전국 물량대비)	2,154 (9.6)	2,285 (9.7)	2,338 (9.4)	2,327 (9.1)	2,250 (8.7)	**2,233 (8.1)**
환적량	322	536	519	577	443	442

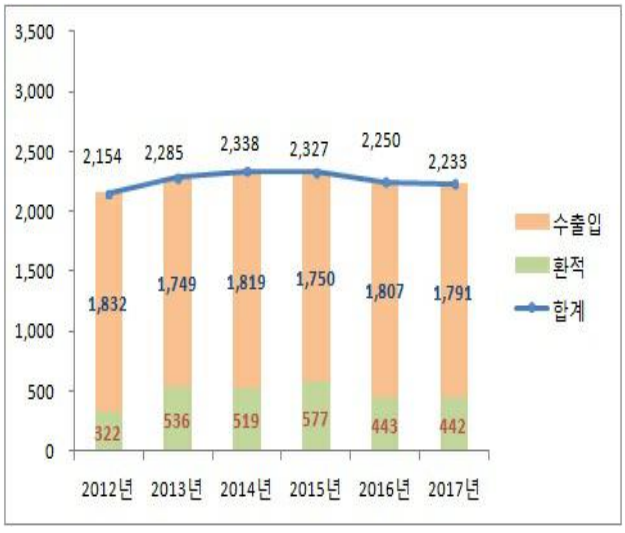
자료: 감사대상기관 제출자료

[도표] 컨테이너 물동량 증감 추이

(단위: 천 TEU)



< 부산신항 >



< 광양항 >

자료: 감사대상기관 제출자료

□ 항만 배후단지 개발·운영 현황

○ 부산신항은 북측 컨테이너터미널(1단계) 배후단지 등 2개 배후단지가 개발 완료되어 67개 업체가 입주·운영 중이고, 서측 컨테이너터미널(1단계) 배후단지는 2018년 11월에 개발이 완료될 예정이다.

* 임대면적: 235만 ㎡, 2018년 임대료: 77.5억여 원

[표 4] 부산신항 배후단지 개발 및 운영 현황

(단위: 만 ㎡, 억 원)

구역명			개발일정	면적	개발주체[주]	사업비	비고
북측 컨테이너터미널	1단계		2001년9월 ~2012년12월	170	㈜▼▼ (부산도시공사위탁)	4,702	•조성완료:30개업체 입주운영 중 (임대면적 101만 ㎡)
	2단계		2030년	52	미정	4,246	
웅동지구	1단계		2009년5월 ~2014년5월	249	부건소,BPA	5,346	•조성완료:총37개업체 입주운영 중 (임대면적 134만 ㎡)
	2단계	1종	2025년	85	미정	2,926	•항만의 부가가치와 항만관련산업의 활성화를 도모하기위한 배후단지
		2종		27	미정		•1종배후단지 기능+제고 및 편익을 꾀하기위한 배후단지(상업·주거시설설치 가능)
서측 컨테이너터미널	1단계		2013년8월 ~2018년11월	50	부건소,BPA	684	•부지조성공사중(2018년11월 완료예정)
	2단계		2030년	30	미정	686	
	3단계			38	미정	900	
남측 컨테이너터미널	1종		2016년1월 ~2025년	144	부건소,BPA	4,786	

주: 부건소는 부산항 건설사무소(부산지방해양수산청의 소속 부서), BPA는 부산항만공사임
자료: 부산항만공사

[그림 1] 부산신항 배후단지 조감도

자료: 부산항만공사

○ 광양항은 동측 및 서측배후단지가 개발 완료되어 45개 업체가 입주·운영 중이고, 북측배후단지는 2030년까지 개발될 예정이다.

* 임대면적: 178.5만 ㎡, 2018년 임대료: 39.4억여 원

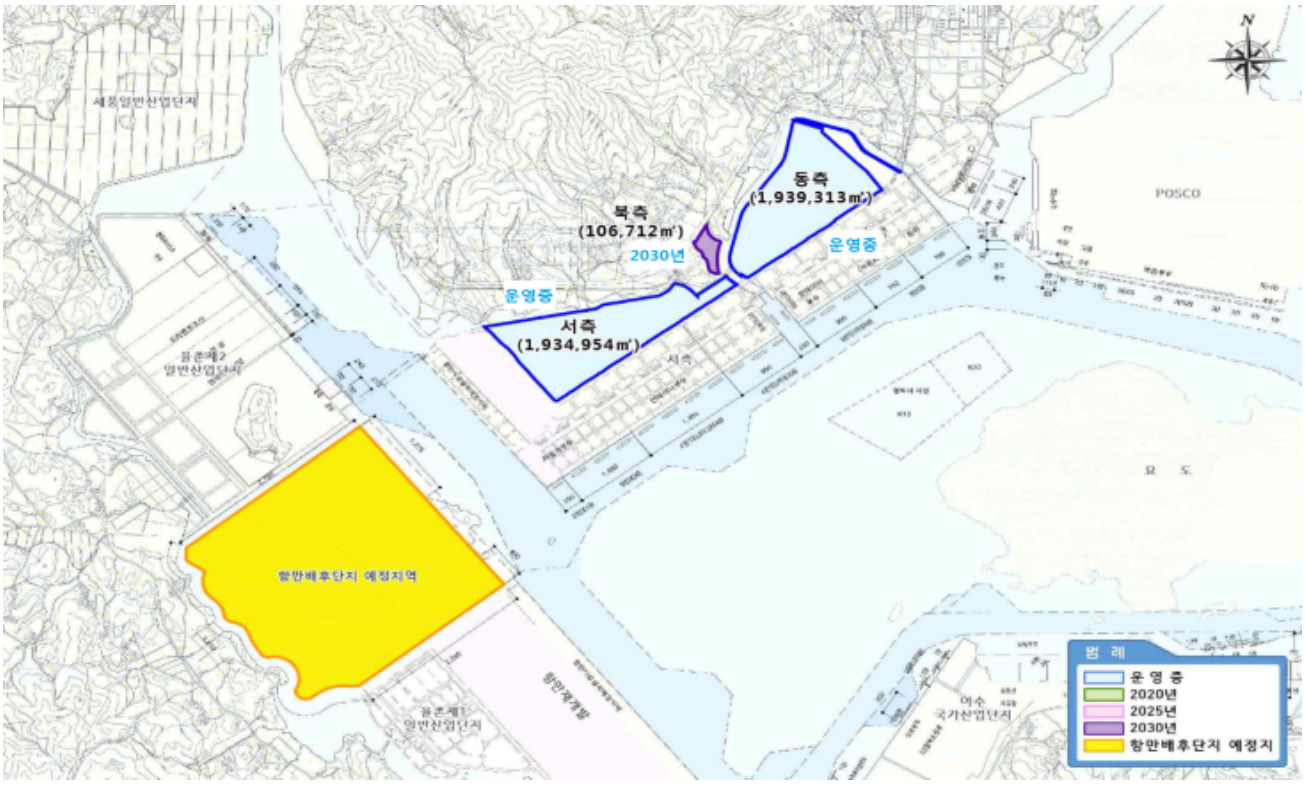
[표 5] 광양항 배후단지 개발 및 운영 현황

(단위: 만 ㎡, 억 원)

구역명		개발일정	면적	개발주체	사업비	비고
동측	1종	2004년 10월 ~2008년 11월	162	해양수산부	2,855	•조성완료 -25개 업체 입주운영 중(임대면적 103만 ㎡, 여수광양항만공사에서 관리) -7개업체 입주운영중(임대면적14.5만㎡, 광양시에서 관리)
			25	광양시		
	2종	2006년5월 ~2009년1월	7	광양시	419	•근린생활시설 등으로분양예정
서측	1종	2007년 12월 ~2012년5월	193	해양수산부	3,876	•조성완료 -13개업체입주운영중(임대면적61만㎡,여수광양항만공사에서 관리)
북측	1종	2030년	11	해양수산부	미정	

자료: 여수광양항만공사 및 광양시

[그림 2] 광양항 배후단지 조감도



자료: 여수광양항만공사

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 총 21건의 위법·부당 사항 및 제도개선 사항이 확인되었다.

(단위: 건, 명)

구분	합계(인원)	징계·문책(인원)	시정	주의	통보
합계	21(5)	2(5)	1	6	12

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

가. 항만 배후단지 개발계획 수립 분야

① 해양수산부는 부산신항 웅동 배후단지 실시계획에 반영된 노외주차장이 설치되지 않았는데도 준공처리하였고, 2018년 9월 감사일 현재까지 노외주차장이 설치되지 않았는데도 그대로 방치하여 주차장 부족으로 인한 입주기업 등의 불편 및 불법 주정차가 만연하게 되는 결과 초래

② 국토교통부는 “화물자동차 휴게시설 확충 종합계획”을 수립하면서 위 종합계획에 개발 진행 중인 부산신항 서측, 웅동 배후단지 등의 화물자동차 휴게소 설치계획을 누락하였고, 부산항만공사는 웅동 배후단지 내 유휴부지(176,715㎡)가 충분한데도 화물자동차 휴게소를 설치하지 않은 결과 화물자동차의 불법 주정차로 교통사고가 발생하고 물동량 수송에 차질을 빚을 우려

나. 입주기업 선정 및 사후관리 분야

③ 여수광양항만공사는 광양항 배후단지 내 다른 지역에서 생산한 자기 물건의 보관을 위한 창고를 운영하고자 하는 기업의 경우 입주자격이 없어 자유무역지역에 입주시킬 수 없는데도 사업계획서 및 영위업종에 대한 검토를 소홀히 하여 입주자격이 없는 (주)●● 등 2개 기업을 광양항 배후단지 입주기업으로 선정하는가 하면, 부당하게 저렴한 임대료를 부과

④ 부산항만공사는 사업실적 평가시기가 도래한 21개 입주기업에 대한 사업실적 평가를 하지 않았고, 광양시는 입주기업에 대한 사업실적 평가를 잘못하여 임대료를 과소 부과

이에 대하여 해양수산부 등 7개 기관에 총 21건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

2. 적극행정면책 처리현황

감사와 관련하여 총 1건의 적극행정 면책신청이 접수되었고, 신청내용이「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」제5조의 면책요건에 해당하는지에 대하여 감사부서, 감사권익보호관의 검토 및 외부전문가가 참여한 적극행정면책 자문위원회 자문을 거쳐 면책인정(불문)하는 것으로 결정하였다.

면책신청에 따른 처리결과는 다음과 같다.

[표 6] 적극행정면책 처리현황 개요

관련 지적사항(요지)	신청자	처리결과	면책 인정 사유
▪ 제목: 자유무역지역 입주업체 허가업무 부당처리 ▪ 지적요지: 양허물품을 제조·가공하는 기업의 경우「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」에 따라 자유무역지역인 항만 배후단지에 입주할 수 있는 자격이 제한되므로 위 배후단지에 입주시킬 수 없는데도 - 광양시는 광양세관장과 협의하지 않은 채 양허물품(옥수수 등)을 제조·가공하는 ◎◎법인을 광양항 배후단지에 입주하도록 허가하여 위 업체에 저렴한 임대료 부과 및 취득세·재산세 면제 등의 특혜 부여	업무담당자 (광양시 □팀장 A 등 3명)	면책인정 (불문)	「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」제5조에 규정된 면책요건 모두 충족

3. 처분요구와 통보사항

개별처분요구안 (1)번

감 사 원

통 보

제 목 웅동 배후단지 필수 기반시설(노외주차장) 설치 부적정

소 관 기 관 부산지방해양수산청 부산항건설사무소

조 치 기 관 부산지방해양수산청 부산항건설사무소

내 용

1. 업무 개요

구 국토해양부[2](부산지방해양수산청 부산항건설사무소, 이하 “부산항건설사무소”라 한다)는 2007. 7. 10. 부산항만공사와 사업비를 50:50으로 분담하여 부산항 신항 웅동 배후단지를 공동개발하는 것으로 “부산신항 웅동 배후단지(1단계) 개발 방침”을 수립하고, 총 4개 공사구역[3](이하 “공구”라 한다) 중 부산항건설사무소가 사업을 시행하는 제1공구와 제2공구[4]는 2013. 12. 5.부터 2014. 1. 27. 사이에 공사를 완료하였고, 부산항만공사가 사업을 시행하는 제3공구와 제4공구[5]는 2014. 6. 10. 공사를 완료[6]하였다.

2. 관계 법령 및 판단기준

2) 2013. 3. 22. 정부직제 개편으로 해양수산부로 변경됨
3) 2009. 8. 10. 4개의 공사구역으로 나누어 배후단지를 개발하기로 결정함
4) 단지조성면적: 1,157천 ㎡, 총공사비: 221,922백만 원
5) 단지조성면적: 1,330천 ㎡, 총공사비: 232,912백만 원
6) 부산항만공사에서 웅동지구 1단계 항만배후단지의 부지 소유권 등에 대하여 추가 협의가 필요하다는 사유로 공사는 완료하였으나 준공필증 교부를 보류해주도록 요청하였고, 이에 따라 부산항건설사무소는 위 공사에 준공필증을 교부하는 대신 2015. 3. 19. 위 공사가 신청한 준공 전 사용신고를 수리하였음(2018년 9월 현재까지 협의가 완료되지 못하여 준공필증은 미교부 상태)

해양수산부는 「항만법」에 따라 관리청(해양수산부)에서 시행하는 항만공사(항만배후단지 개발 등) 실시계획의 수립·공고, 그리고 비관리청(부산항만공사 등)에서 시행하는 항만공사 실시계획의 승인·공고 및 항만공사의 준공확인 등의 업무를 수행하고 있다.[7)]

구 「항만법」(2009. 6. 9. 법률 제9773호로 개정되기 전의 것) 제9조 제1항 및 제10조 제1항에 따르면 구 국토해양부에서 항만공사를 시행하는 때에는 공사착수 전에 실시계획을 수립·공고하도록 되어 있다.

그리고 구 「항만공사법」(2009. 6. 9. 법률 제9773호로 개정되기 전의 것) 제21조 및 제22조에 따르면 항만공사(PA[8)])에서 항만공사를 시행하는 때에는 항만공사(PA)가 사업의 실시계획을 수립하여 구 국토해양부의 승인 또는 변경에 대한 승인을 받고 이러한 실시계획에 따라 항만공사를 시행하여 완료한 경우에는 같은 법 제24조에 따라 공사준공보고서를 구 국토해양부에 제출하여 준공확인을 받도록 되어 있다.

한편 부산항건설사무소는 "웅동지구 1단계 항만배후단지 조성사업 교통영향분석·개선대책"(2009. 5. 28.)[9)]에 따라 웅동 배후단지(1단계) 전체 부지면적의 1.0%(24,860㎡)[10)]에 해당하는 면적을 노외주차장[11)]으로 설치하기 위해 부산항건설사무

7) 개정 전 「항만법」(2009. 6. 9.)에 따르면 관리청이 실시한 항만공사에 대한 준공고시·공고와 관련된 규정이 없어 부산항건설사무소에서 준공한 웅동지구 1단계 항만배후단지(1, 2공구)에 대한 준공고시·공고는 별도로 없음

8) Port Authority(부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사, 여수광양항만공사)

9) 「도시교통정비 촉진법」 제15조, 제16조 및 제21조에 따르면 도시교통정비지역 또는 도시교통정비지역의 교통권역에서 항만의 건설, 도시의 개발 등의 사업을 하려는 자는 교통영향평가를 실시하여 사업계획을 승인하는 관청(해양수산부)에 교통영향평가서를 제출하도록 되어 있고, 승인관청은 이를 검토하여 사업자가 개선필요 사항을 반영한 때에 사업계획을 승인하고 있음

10) 해양수산부는 2012. 4. 4. 위 배후단지 내에 주차장(노외주차장) 5개소(24,860㎡)를 기반시설로 설치

소가 사업을 시행하는 제1공구와 제2공구에 노외주차장 총 3개소(계 16,190㎡)를 설치하는 것으로 2009. 12. 29. 실시계획을 수립하였고, 부산항만공사가 사업을 시행하는 제3공구와 제4공구에 노외주차장 총 2개소(계 8,670㎡)를 설치하도록 같은 해 12. 1. 위 공사에서 제출한 실시계획을 승인하였다.

따라서 부산항건설사무소는 부산항건설사무소가 사업시행자인 웅동 배후단지 제1공구와 제2공구에 대하여 공사를 완료하거나, 부산항만공사가 사업시행자인 웅동 배후단지 제3공구와 제4공구에 대하여 준공확인을 할 때에는 노외주차장 등의 기반시설이 당초 실시계획에 따라 설치되었는지 여부를 확인하여야 했고, 만일 위 공사의 요청으로 일부 주차장 부지를 기한을 정하여 공사기간 동안 발생한 토사의 적치장으로 사용하다가 그 기한 경과 후 주차장을 설치하는 것으로 협의해 주었을 때에는 그 기한 경과 후 위 공사로 하여금 가급적 빨리 주차장을 설치하도록 조치하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 감사원 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 동안 웅동 배후단지의 노외주차장 설치 현황을 점검한 결과 다음과 같은 문제점이 확인되었다.

가. 부산신항 웅동지구 1단계 항만배후단지(제1, 2공구) 조성공사 노외주차장 관련

부산항건설사무소는 2009. 12. 29. '부산신항 웅동지구 1단계 항만배후단지(제1, 2공구) 조성공사'를 직접 시행하는 것으로 실시계획을 공고하고, 제1공구는 ○○

하는 것으로 "도시관리계획(용도지역, 도시계획시설) 결정도"(구 국토해양부 고시 제2011-148호)를 고시함

11) 「주차장법」 제2조 제1호에 따르면 도로의 노면 및 교통광장 외의 장소에 설치된 주차장임

주식회사(대표이사 B) 외 2개 회사, 제2공구는 ▲▲주식회사(대표이사 C) 외 2개 회사에서 공사를 수행하는 것으로 계약을 체결하였다.

그리고 위 실시계획 등에 따르면 위 배후단지 제1공구와 제2공구에는 주차장 총 2개소(면적 합계 12,053㎡)를 설치[12]하도록 되어 있었다.

그런데 부산항건설사무소는 부산항만공사에서 2013. 2. 8. 위 2개소 중 북측주차장 설치예정 부지(1필지, 면적 6,215㎡)를 2013년 1월부터 2015년 6월까지 토사적치장[13]으로 사용한 후 노외주차장을 설치하는 것으로 협의를 요청하자 2013. 5. 28. 이를 수용하였고, 이에 따라 제2공구 시공자인 ▲▲주식회사 외 2개 회사에서 남측주차장 1개소(면적 5,838㎡)만을 설치한 후인 같은 해 11. 25. 공사준공보고서를 제출하자 같은 해 12. 5. 준공검사조서를 교부하는 등으로 공사를 완료하였다.

그러나 부산항건설사무소는 부산항만공사에서 북측주차장 설치예정 부지에 적치장 사용기한인 2015년 6월부터 3년 3개월이 지난 2018년 9월 현재까지 노외주차장을 설치하지 않는데도 이를 그대로 두고 있다.

나. 부산신항 웅동지구 1단계 항만배후단지(제3, 4공구) 조성공사 노외주차장 관련

부산항건설사무소는 2009. 12. 1. 부산항만공사가 시행하는 '부산항 신항 웅동지구 1단계 항만배후단지(제3, 4공구) 조성공사' 실시계획을 승인하고, 2013. 7. 11. 위 조성공사의 실시계획변경을 승인하였다.

그리고 위 실시계획변경에 따르면 위 배후단지 제3공구와 제4공구에는 주차장

12) 당초 3개소(면적 16,190㎡)를 설치하는 것으로 계획하였으나 2013. 7. 11. 2개소(면적 12,807㎡)만 설치하는 것으로 주차장 면적을 변경하였음

13) '부산항 신항 주간선도로(욕망산구간) 노반조성공사'에서 발생한 토사를 적치함

총 2개소(면적 합계 12,807㎡)를 설치[14]하도록 되어 있었다.

그런데 부산항건설사무소는 부산항만공사에서 제3공구에 주차장 1개소(면적 6,592㎡)만을 설치한 채 2014. 6. 10. 공사준공보고서를 제출하였는데도 2015. 3. 19. 위 공사가 신청한 준공 전 사용신고를 수리하는 등으로 사실상의 준공확인을 하였다.

그 결과 “3항 가 및 나”의 내용과 같이 도시계획시설인 노외주차장 총 2개소(계 12,430㎡)가 실시계획과는 다르게 미설치되어 일반인이 이용하도록 제공되지 못하고 있었고, 웅동 배후단지 내부도로 양방향으로 일반차량 등이 불법 주정차함에 따라 교통사고 또는 안전사고 위험이 높아져 부산항만공사에서는 창원시 ✚구에 불법 주정차 단속을 수차례 요구하고 있는 실정이다.

관계기관 의견 부산항건설사무소는 감사결과를 받아들이면서 미설치된 주차장을 조속히 설치하도록 조치하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **부산지방해양수산청 부산항건설사무소장**은 웅동 배후단지 내 미설치된 주차장 2개소를 설치하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

14) 당초 2개소, 8,670㎡의 노외주차장을 설치하는 것으로 실시계획을 수립하였으나 2013. 7. 11. 2개소, 12,807㎡의 노외주차장을 설치하는 것으로 실시계획이 변경됨

개별처분요구안 (2)번

감 사 원

통 보

제 목 **화물자동차 휴게소 설치계획 수립 등 부적정**

소 관 기 관 ① 국토교통부 ② 부산항만공사

조 치 기 관 ① 국토교통부 ② 부산항만공사

내 용

1. 업무 개요

국토교통부는 「화물자동차 운수사업법」 제46조의2 제1항에 따라 부산신항 등 주요 물류거점 등에 화물자동차 휴게소[15]를 확충하기 위해 2014년 12월 “화물자동차 휴게시설 확충 종합계획”(2015~2019년)(이하 “화물자동차 휴게소 종합계획”이라 한다)을 수립하는 등 화물자동차 휴게소 종합계획을 5년 단위로 수립하고 있고, 부산항만공사는 화물자동차 휴게소 종합계획에 따라 북측 컨테이너터미널 배후단지에 화물자동차 휴게소를 설치·운영하는 등 [표 1]과 같이 부산신항 배후단지에 화물자동차 관련 시설(화물자동차 휴게소 2개소, 임시주차장 2개소, 총 1,032면)을 설치하고 이를 유지·관리하고 있다.

---

15) 「화물자동차 운수사업법」 제2조 제10호에 따르면 “화물자동차 휴게소”란 화물자동차의 운전자가 화물의 운송 중 휴식을 취하거나 화물의 하역(荷役)을 위하여 대기할 수 있도록 「도로법」에 따른 도로 등 화물의 운송경로나 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」에 따른 물류시설 등 물류거점에 휴게시설과 차량의 주차·정비·주유(注油) 등 화물운송에 필요한 기능을 제공하기 위하여 건설하는 시설물로서

- 「화물자동차 운수사업법 시행규칙」 제43조의3 제2항 [별표 6의2]에 따라 필수시설(주차장, 휴게실, 샤워실, 식당, 주유소 및 정비소)과 임의시설(세탁실, 수면실, 체력단련실, 세차기, 계근대 및 화물운송주선사무실)로 구분됨

[표 1] 부산신항 화물자동차 휴게소 및 임시주차장 설치 현황

(단위: 대)

구분	위치	운영개시일	주차대수			비고
			계	화물자동차	승용차	
화물자동차 휴게소	북측 컨테이너터미널 배후단지	2010. 9. 7.	404	301	103	직접지원시설 부지에 설치
	남측 컨테이너터미널	2015. 3. 11.	345	183	162	컨테이너터미널 유휴부지에 설치
	소계		749	484	265	-
임시주차장[1]	웅동 배후단지	2017. 12. 1.	187	141	46	미활용 중인 업무·편의시설 부지 안쪽 도로 등 현재 활용도가 적은 도로에 설치
		2018. 5. 1.	96	21	75	
	소계		283	162	121[2]	-

주: 1. 임시주차장은 주차선과 관계없이 2018. 9. 11. 현재 주차하고 있는 차량 대수임

2. 대부분은 화물자동차운전자가 화물자동차를 운행하는 동안 자신의 승용차를 주차하는 경우임(업무시설지역과 거리가 떨어져 있음)

자료: 부산항만공사 제출자료 재구성

2. 관계 법령 및 판단기준

「화물자동차 운수사업법」 제46조의2 제1항에 따르면 국토교통부장관은 화물자동차 운전자의 근로 여건을 개선하고 화물의 원활한 운송을 도모하기 위하여 운송경로 및 주요 물류거점에 화물자동차 휴게소 종합계획을 5년 단위로 수립하도록 되어 있고, 같은 조 제2항에 따르면 화물자동차 휴게소 종합계획에는 화물자동차 휴게소의 장래수요에 관한 사항과 계획적 공급에 관한 사항 및 연도별·지역별 배치에 관한 사항 등을 포함하도록 되어 있다.

그리고 「화물자동차 운수사업법 시행규칙」 제43조의3 제1항 제2호에 따르면 「항만법」 제3조 제2항 제1호 및 「항만법 시행령」 제2조 제2항 [별표 2]에 따른 부산항 등 14개 국가관리항이 위치한 지역에 화물자동차 휴게소를 건설하도록 되어 있다.

한편 부산항만공사는 2012. 9. 10.[16]부터 부산신항 웅동 배후단지 1단계 지역을 운영하는 등 부산신항 지역에 터미널 및 배후단지 개발사업을 [표 2] 및 [표 3]

16) 부산항건설사무소(해양수산부)로부터 준공 전 사용승인을 받음

과 같이 추진하고 있고, 위 개발사업 대상 중 북측 컨테이너터미널 배후단지 2단계, 웅동 배후단지 2단계, 서측 컨테이너터미널 배후단지 1~3단계, 남측 컨테이너터미널 배후단지는 2018년 11월부터 2030년 사이에 개발을 완료할 계획이다.

[표 2] 부산신항 터미널 개발사업 추진 현황

(단위: 만 ㎡, 억 원)

터미널명	부두명	개발일정	면적	개발주체	사업비	운영개시일	운영주체
북측컨테이너	1부두	'96년 9월~'05년 12월	84	▼▼㈜	16,480	'10년 3월	△△㈜
	2부두	'96년 9월~'09년 5월	121			'06년 1월	▼▼㈜
	3부두	'01년 12월~'09년 5월	68.8	부산항만공사	3,881	'09년 2월	▽▽㈜
남측컨테이너	4부두	'01년 12월~'09년 4월	55.3	하부: 해양수산부(부산항건설사무소) 상부: 부산항만공사	4,118	'10년 2월	▶▶㈜
	5부두	'05년 1월~'11년 12월	78.5	㈜◀◀	5,180	'12년 1월	㈜◀◀
서측컨테이너	2-5	'10년 2월~'21년	53.8	부산항만공사	3,813	-	-
	2-5 확장	'10년 2월~'21년	20.8	부산항만공사	1,564	-	-
	2-6	'10년 2월~'25년	54.6	부산항만공사	3,715	-	-

자료: 부산항만공사 제출자료 재구성

[표 3] 부산신항 배후단지 개발사업 추진 현황

(단위: 만 ㎡, 억 원)

배후단지명		개발일정	면적	개발주체	사업비	운영개시일	운영주체
북측 컨테이너터미널	1단계	'01년 9월~'12년 12월	170	▼▼㈜ (부산도시공사가위탁받아 시행)	4,702	'06. 1. 16.	부산항만공사
	2단계	'30년	52	미정	4,246	-	-
웅동	1단계	'09년 5월~'14년 5월	249	부산항건설사무소, 부산항만공사	5,346	'12. 9. 10.주)	부산항만공사
	2단계	'25년	112	미정	2,926	-	-
서측 컨테이너터미널	1단계	'13년 8월~'18년 11월	50	부산항건설사무소, 부산항만공사	684	-	-
	2단계	'30년	30	미정	686	-	-
	3단계		38	미정	900	-	-
남측 컨테이너터미널		'16년 1월~'25년	144	부산항건설사무소, 부산항만공사	4,786	-	-

주: 웅동 배후단지 1단계는 업무·편의시설 부지(176,715㎡) 등 일부(358,152㎡)를 제외한 전 지역을 운영 중
자료: 부산항만공사 제출자료 재구성

그런데 위 개발이 완료된 2개 배후단지(북측 컨테이너터미널 배후단지 1단계, 웅동 배후단지 1단계)와 향후 개발예정인 2개 배후단지(서측 컨테이너터미널 배후단지, 남측 컨테이너터미널 배후단지)는 서로 멀리 떨어져 있고, 부산신항을 출입하는 화물

차 운행은 계속 증가(최근 5년간 물동량이 42.7% 증가[17])하는 추세이다.

그리고 부산항만공사에서 2017년 9월(날짜 모름)에 부산신항 내 불법 주차된 차량 현황을 파악[야간(20:00~22:00경)에 점검]한 결과 불법 주차된 화물자동차가 [표 4]와 같이 2,193대이고 이는 [표 1]과 같이 북측 컨테이너터미널 배후단지 1단계 및 남측 컨테이너터미널에 설치된 화물자동차 휴게소에서 수용가능한 화물자동차(총 484대)의 4.53배에 달하였고, 같은 해 8. 28. 13:22경 북측 컨테이너터미널 배후단지 1단계 지역에서 불법 주차되어 있는 화물자동차에 승용차가 추돌하여 운전자가 사망하는 사고가 발생하는 등 부산신항 내 화물자동차의 불법 주차가 심각한 상황이다.

[표 4] 부산신항 내 불법 주차 현황(2017년 9월)

(단위: 대)

위치	화물자동차	승용차주)	계
북측 컨테이너터미널 배후단지	853	159	1,012
웅동 배후단지	1,016	132	1,148
임항도로	25	38	63
북측 컨테이너터미널 배후단지 인근 주거지역(아파트)	299	127	426
계	**2,193**	**456**	**2,649**

주: 대부분은 화물자동차 운전자가 화물자동차를 운행하는 동안 자신의 승용차를 주차하는 경우임(업무시설지역과 거리가 떨어져 있음)
자료: 부산항만공사 제출자료 재구성

또한 2018년 9월 현재 웅동 배후단지 1단계 지역에는 2017년 12월 해양수산부에서 마련한 "제3차 항만배후단지개발 종합계획"(2017~2030년)" 및 "부산신항 항만배후단지 개발계획"(2017~2030년)에 따라 주차장 등 자동차 관련시설과 휴게소 등을 설치할 수 있는 업무·편의시설(구 직접지원시설[18]) 부지 176,715㎡가 모두 이

17) 부산신항의 컨테이너 처리 실적: 2012년 9,443천 TEU → 2017년 13,480천 TEU
18) 주유소, 세차시설, 주차장, 정비고, 화물자동차 휴게소 등을 설치함

용 가능한 상태로 마련되어 있어 화물자동차 휴게소 설치가 가능하다.

따라서 국토교통부는 화물자동차 휴게소가 설치되지 않은 웅동 배후단지 1단계 뿐만 아니라 향후 개발예정인 4개 배후단지(북측 컨테이너터미널 배후단지 2단계, 웅동 배후단지 2단계, 서측 컨테이너터미널 배후단지 1~3단계, 남측 컨테이너터미널 배후단지)에도 화물자동차 휴게소의 설치 필요성을 검토한 후 화물자동차 휴게소 종합계획에 반영하는 방안을 마련하고, 부산항만공사는 화물자동차 휴게소가 설치되지 않은 웅동 배후단지 1단계에 화물자동차 휴게소를 설치하는 방안을 마련하는 것이 타당하다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 웅동 배후단지 1단계 지역에 화물자동차 휴게소 미설치

그런데 국토교통부가 2014년 12월 마련한 화물자동차 휴게소 종합계획에 따르면 부산신항 북측 컨테이너터미널 배후단지 1단계 지역에 화물자동차 269대[19](승용차 131대 포함 총 400대)를 주차할 수 있는 화물자동차 휴게소만 설치(2010. 9. 7.)하는 것으로 되어 있을 뿐 개발을 완료하고 운영 중인 웅동 배후단지 1단계 지역에는 화물자동차 휴게소를 설치하는 내용이 포함되어 있지 않다.

그리고 부산항만공사 또한 화물자동차 휴게소 종합계획에 화물자동차 휴게소를 설치하도록 되어 있지 않다는 사유로 웅동 배후단지 1단계 부지 중 업무·편의시설 부지(176,715㎡)에 화물자동차 휴게소를 자체 결정에 따라 설치하지 않은 채, 2017. 12. 1.부터 통행량이 적은 도로에 임시로 283대를 주차할 수 있는 임시주차장만을

19) 실제로는 301대(승용차 103대 포함 총 404대)

설치·운영하고 있을 뿐이다.[20)]

이에 감사원에서 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 중인 2018. 9. 11. 실태를 확인한 결과 현재 화물자동차 휴게소 2곳(북측 컨테이너터미널 배후단지, 남측 컨테이너터미널)에 화물자동차를 주차하기 위한 대기자가 250명 이상[21)]으로 화물자동차 휴게소에 주차하려는 사람이 많고, 부산신항 내에 임시주차장(283대)을 운영하고 있는데도 여전히 [표 5]와 같이 2,478대[오전(09:00~11:30)에 점검한 것으로 야간에는 불법 주차 차량이 200대 정도 더 많음]가 불법 주차를 하고 있으며, 향후 유휴부지 개발 등에 따라 임시주차장이 폐쇄[22)]되거나 서측 컨테이너터미널 배후단지 등이 개발 완료되어 운영될 경우 불법 주차는 더욱 늘어나는 반면 화물자동차 운전자들은 제대로 쉬지 못해 교통사고가 발생하거나 물동량 수송에 차질을 빚을 우려가 있다.

[표 5] 부산신항 내 불법 주차 현황(2018. 9. 11. 오전 기준)

(단위: 대)

위치	화물자동차	승용차[주]	계
북측 컨테이너터미널 배후단지	132	583	715
웅동 배후단지	199	857	1,056
임항도로	3	16	19
북측 컨테이너터미널 배후단지 인근 주거지역(아파트)	194	494	688
계	**528**	**1,950**	**2,478**

주: 대부분은 화물자동차 운전자가 화물자동차를 운행하는 동안 자신의 승용차를 주차하는 경우임(업무시설지역과 거리가 떨어져 있음)
자료: 부산항만공사 제출자료 재구성

나. 종합계획에 개발예정 배후단지의 화물자동차 휴게소 설치 미반영

국토교통부는 화물자동차 휴게소 종합계획을 수립하면서 향후 개발예정인 4개

20) 부산항만공사는 화물자동차 휴게소 종합계획 수립 이후인 2015. 3. 11. 자체적으로 남측 컨테이너터미널 부지에 화물자동차 183대(승용차 162대 포함 총 345대)를 주차할 수 있는 화물자동차 휴게소를 설치하여 운영하고 있음
21) 대기표 기준이며 더 이상 주차가 곤란하여 추가 대기표는 발부하지 않고 있음
22) 임시주차장은 현재 활용도가 적은 도로에 설치되어 있으나 웅동 배후단지의 유휴부지 개발이 완료될 경우 임시주차장을 폐쇄하고 본래의 용도인 도로로 활용될 것으로 예측됨

배후단지(북측 컨테이너터미널 배후단지 2단계, 웅동 배후단지 2단계, 서측 컨테이너터미널 배후단지 1~3단계, 남측 컨테이너터미널 배후단지)에 화물자동차 휴게소가 필요한지 검토하지 않은 채 위 4개 배후단지에 화물자동차 휴게소를 설치하지 않는 것으로 계획을 수립하였다.

한편, 화물자동차 휴게소 종합계획에 따르면 부산신항에서 10여 ㎞(승용차로 약 10분 소요) 떨어진 부산광역시 강서구에 화물자동차 휴게소인 미음 공영차고지(2020년 완공예정, 화물자동차 350대[23] 주차 가능)를 설치하는 것으로 되어 있으나 위 휴게소는 "부산신항 배후 국제산업물류도시 일반산업단지"[24](개발: 부산도시공사)에 위치하고 산업단지 개발면적(570만 ㎡)이 개발된 부산신항 배후단지 면적(384만 ㎡[25])보다 큰 반면 화물자동차 주차대수는 오히려 적어(산업단지 350대, 부산신항 484대[26]) 부산신항을 오가는 화물자동차가 미음 공영차고지 화물자동차 휴게소를 이용하기는 어려울 것으로 판단된다.

그 결과 현재 수립된 화물자동차 휴게소 종합계획대로 화물자동차 휴게소를 설치하지 않은 채 4개 배후단지 개발이 완료될 경우 주차난이 현재보다 더욱 심각해질 우려가 있다.

관계기관 의견 부산항만공사는 감사결과를 받아들이면서 항만 이용자의 안전사

23) 당초 400대에서 축소됨
24) 화물자동차 휴게시설 확충 종합계획에는 "강서구 국제물류단지"로 표현되어 있음
25) 170만 ㎡(북측 컨테이너터미널 배후단지 부지) + 249만 ㎡(웅동 배후단지 개발부지) - 35만 ㎡(웅동 배후단지 미개발부지)
26) 북측 컨테이너터미널 배후단지 301대 + 남측 컨테이너터미널 183대

고 예방과 주차난 해소를 위해 웅동 배후단지 업무·편의시설 부지에 새로이 화물자동차 휴게소를 설치하겠다는 의견을 제시하였다.

국토교통부는 화물자동차 휴게소 종합계획(2020~2024년) 수립 시 항만개발계획 등을 검토하여 화물자동차 휴게소가 추가로 필요하다고 판단되는 경우 해양수산부 등과 협의 후 반영하겠다는 의견을 제시하였다.

이에 대하여 해양수산부는 “부산신항 항만배후단지 개발계획”(2017~2030년)에 업무·편의시설 부지(북측 컨테이너터미널 배후단지 2단계 48,471㎡, 남측 컨테이너터미널 배후단지 69,162㎡, 서측 컨테이너터미널 배후단지 1단계 109,417㎡) 등이 포함되어 있으므로 국토교통부에서 화물자동차 휴게소 종합계획 수립을 위한 협의요청 시 부산신항 내에 화물자동차 휴게소 설치계획이 반영되도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

국토교통부장관은 개발이 완료되거나 개발계획이 수립된 부산신항 배후단지에 화물자동차 휴게소를 추가로 설치하는 것을 “화물자동차 휴게시설 확충 종합계획”에 반영하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

부산항만공사 사장은 웅동 배후단지 1단계 부지 중 건물 등이 설치되지 않은 업무·편의시설 부지(176,715㎡)에 화물자동차 휴게소를 설치하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

개별처분요구안 (3)번

감　　사　　원

주의요구 및 통보

제　　목　**위법 건축물 점검 및 주차전용건축물 관리·감독 부적정**

소 관 기 관　① 부산진해경제자유구역청 ② 창원시

조 치 기 관　① 부산진해경제자유구역청 ② 창원시

내　　용

1. 업무 개요

부산진해경제자유구역청은「건축법」제22조, 제78조 및「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」제27조의2에 따라 위 관서가 관할하는 부산진해경제자유구역[27]에서의 건축허가, 위법 건축물 관리 실태 등을 점검하는 업무를 수행하고 있고, 창원시는「주차장법」제3조, 같은 법 시행규칙 제1조의2 및「창원시 주차장 설치 및 관리 조례」제3조에 따라 주차장 수급실태 조사 및 주차장 관리·감독 업무[28]를 수행하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

「건축법」제22조 제1항에 따르면 건축주가 건축공사를 완료한 때에는 허가권자[29]의 사용승인을 받은 후 건축물을 사용하도록 되어 있고, 같은 법 제19조 제2항

27) 부산광역시 강서구 및 경상남도 창원시 일원(면적 51.1㎢, 23개 지구)

28)「주차장법」제3조 및「주차장법 시행규칙」제1조의2에 따르면 특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장은 특별시·광역시·특별자치도·시 또는 군(광역시의 군은 제외)의 조례로 정하는 바에 따라 3년을 주기로 주차장 수급실태를 조사하고 있음

29) 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장 등을 말함

및 같은 법 시행규칙 제12조의2에 따르면 자동차 관련시설(주차장)로 사용승인을 받은 건축물을 근린생활시설[30](수리점 등)로 용도변경하여 사용하려는 때에는 허가권자에게 변경신고를 하도록 되어 있으며, 같은 법 제108조에 따르면 변경신고를 하지 않은 채 용도변경을 한 건축주 및 시공자는 3년 이하의 징역이나 5억 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

그리고 「건축법」 제14조에 따르면 건축주가 건축바닥면적을 85㎡ 이내로 증축[31]·개축[32]하려는 때에는 허가권자에게 신고[33]하도록 되어 있고, 같은 법 제111조에 따르면 신고를 하지 않은 채 건축물을 증축 등을 한 자는 5천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

또한 「건축법」 제78조 제4항 및 같은 법 시행령 제115조에 따르면 국토교통부장관 및 시·도지사는 건축허가의 적법한 운영, 위법 건축물의 관리 실태 등을 지도·점검하기 위하여 매년 지도·점검 계획을 수립하고, 실태를 조사하여 위법 건축물에 대한 허가 또는 승인 취소 등 시정조치 정비계획을 수립·시행하도록 되어 있다.

이와 관련하여 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제27조 제1항 및 제27조의2에 따르면 경제자유구역에서의 「건축법」에 따른 건축허가 및 건축물 관리 등의 업무는 경제자유구역청장에게 위임·위탁되어 있다.

---

30) 「건축법 시행령」 제3조의5에 따르면 제1종 근린생활시설(잡화·건축자재 등 일용품을 판매하는 소매점 등을 위한 시설)과 제2종 근린생활시설(수리점 등 물품의 제조·가공·수리 등을 위한 시설)로 구분됨

31) 「건축법 시행령」 제2조에 따르면 기존 건물이 있는 대지에서 건축물의 건축면적, 연면적, 층수 등을 늘리는 것을 말함

32) 「건축법 시행령」 제2조에 따르면 기존 건축물의 전부 또는 일부(내력벽·기둥·보·지붕틀)를 철거하고 그 대지에 종전과 같은 규모의 범위에서 건축물을 다시 축조하는 것을 말함

33) 건축물을 신축하거나 건축바닥면적이 85㎡를 초과하는 증축의 경우 허가권자의 허가를 받아야 함

그리고「주차장법 시행령」제1조의2 제1항에 따르면 노외주차장[34]인 주차전용 건축물을 업무시설, 창고시설 또는 자동차 관련시설로 사용하는 경우에는 건축물의 연면적 중 70% 이상을 주차장으로 사용하도록 되어 있고, 같은 법 제29조 제2항 제1호에 따르면 주차장 사용비율(70%)을 위반하여 사용한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

따라서 부산진해경제자유구역청은 위 관서가 관할하는 부산진해경제자유구역에서 건축허가의 적법한 운영, 위법 건축물의 관리 실태 등을 지도・점검하기 위하여 매년 지도・점검 계획을 수립하고 위 계획에 따라 건축물 관리 실태를 정기적(매년 최소 1번)으로 점검하여야 하고, 점검결과 당초 사용승인을 받은 용도로 건축물을 적법하게 사용하지 않거나 증축신고도 없이 건축물을 증축한 자에 대해서는「건축법」제108조 및 제111조에 따른 벌금을 부과할 수 있도록 관할 경찰서에 고발하는 등의 조치를 하여야 한다.

그리고 창원시는 노외주차장인 주차전용건축물을 주차장 사용비율을 위반하여 사용한 자에 대해서는「주차장법」제29조에 따른 벌금을 부과할 수 있도록 관할 경찰서에 고발하는 등의 조치를 하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. 부산진해경제자유구역청의 경우

그런데 부산진해경제자유구역청은 인력 부족 등의 사유로 2015년까지 위법 건축물의 관리실태 등을 점검하기 위한 점검계획을 수립하지 아니한 채 정기점검을

34)「주차장법」제2조 제1호에 따르면 도로의 노면 및 교통광장 외의 장소에 설치된 주차장을 말함

하지 않았고, 2016년 이후부터 정기점검 계획을 수립하고 분기별로 점검하고 있으나, 사용승인 후 1년이 경과한 건축물을 대상으로 점검계획을 수립하고 점검하는 등으로 2015년 이전에 사용 승인된 건축물에 대하여는 점검을 하지 아니하였다.

이에 대하여 감사원 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 동안 부산진해경제자유구역인 부산신항 북측 컨테이너터미널 항만 배후단지의 노외주차장 설치 및 사용실태를 확인한 결과 2006. 8. 3. 노외주차장으로 지정된 경상남도 창원시 ✚구 토지(5,947.7㎡)의 소유자인 ◁◁주식회사(건축주, 대표이사 D)는 2013. 12. 6. 위 토지에 주차전용건축물(면적: 489.18㎡[35])을 건축하는 것으로 부산진해경제자유구역청의 건축허가를 받아 공사를 완공(면적: 976.98㎡[36])한 후 2014. 5. 23. 주차전용건축물(연면적의 70% 이상을 주차장 용도로 사용)로 사용승인을 받고도 전체 건축물에 대하여 변경신고를 하지 않은 채 용도를 변경(시공자: ▷▷주식회사, 대표이사 E)하여 근린생활시설(자동차 수리점 등 5개 업소)로 사용하고 있을 뿐 아니라, 증축신고도 하지 않은 채 건축물을 증축하여 사용(면적: 65.92㎡, 임시 사무실이나 창고 등으로 사용)하고 있었다.

그런데도 부산진해경제자유구역청에서는 이러한 사실을 알지 못하여 고발 등의 조치를 하지 못한 채 그대로 두고 있다.

나. 창원시의 경우

창원시는 “3항 가”의 내용과 같이 ◁◁주식회사가 연면적 중 70% 이상을 주차

35) 전체 토지면적의 16%에 해당함
36) 2014년 3월 건축면적을 487.8㎡ 증축하도록 변경허가함(변경 후 총면적 976.98㎡, 주차대수 20대)

장으로 사용해야 할 노외주차장 주차전용건축물을 주차장으로 사용하지 않고 자동차 수리점 등 근린생활시설로 모두 사용하고 있는데도 이러한 사실을 알지 못하여 고발 등의 조치를 하지 못한 채[37] 그대로 두고 있다.

관계기관 의견 부산진해경제자유구역청은 감사결과를 받아들이면서 건축법령 등에 적합하지 않은 건축물에 대한 정기 실태조사 업무를 철저히 하고, 위법 건축물에 대하여 적정한 조치를 하겠다는 의견을 제시하였다.

창원시는 감사결과를 받아들이면서 주차장 사용비율을 위반한 자를 고발하는 등의 조치를 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

부산진해경제자유구역청장은

①「건축법」 제19조 제2항 및 제22조 제1항에 따른 신고 등을 하지 않은 채 사용승인을 받은 건축물의 용도를 변경하거나 건축물을 증축하는데도 이를 그대로 두는 일이 없도록 건축물 관리실태 점검업무를 철저히 하고**(주의)**

②「건축법」 제19조 제2항을 위반하여 자동차 관련시설 용도로 사용승인받은 건축물을 신고도 없이 근린생활시설 용도로 변경하여 사용한 ◁◁주식회사(건축주)와 ▷▷주식회사(시공자), 그리고「건축법」 제22조 제1항을 위반하여 신고도 없이 건축물을 증축한 ◁◁주식회사에 대하여「건축법」 제108조 및 제111조에 따라 고발

37) 해당 주차장 부지에 대한 사용실태 점검주기가 도래하지 않아 실태점검을 실시하지 않음

하는 등의 조치를 하시기 바랍니다.(**통보**)

창원시장은「주차장법 시행령」제1조의2 제1항을 위반하여 연면적의 70% 이상을 주차장으로 사용해야 할 주차전용건축물 전체를 근린생활시설로 사용하고 있는 ◁◁주식회사에 대하여「주차장법」제29조에 따라 고발하는 등의 조치를 하시기 바랍니다.(**통보**)

개별처분요구안 (4)번

감　　사　　원

주의·시정요구

제　　목　**광양항 배후단지 입주대상기업 선정 및 임대료 부과 부적정**

소 관 기 관　여수광양항만공사

조 치 기 관　여수광양항만공사

내　　용

1. 업무 개요

여수광양항만공사(구 한국컨테이너부두공단)[38]는 구 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」(2016. 1. 27. 법률 제13856호로 개정되기 전의 것, 이하 "구 자유무역지역법"이라 한다) 제10조, 구 「1종 항만배후단지 관리지침」(국토해양부 고시 제2009-1288호 및 해양수산부 고시 제2013-11호, 이하 "구 관리지침"이라 한다) 등에 따라 광양항 배후단지(자유무역지역, 이하 "배후단지"라 한다)[39]에서 제조, 물류 사업을 영위하고자 하는 입주대상기업을 선정하기 위해 2010. 7. 15. 모집공고를 하고, 같은 해 9. 7. 위 모집공고에 따라 입주를 신청한 ●●주식회사(대표이사 F, 서울특별시 강남구, 이하 "●●"라 한다)를 입주자격 검토 및 사업계획서 평가 결과를 기초로 입주대상기업으로 선정한 후 그 결과를 구 여수지방해양항만청(현 여수지방해양수산청)

38) 2011. 5. 18. 폐지된 「한국컨테이너부두공단법」 부칙 제3조(재산 및 권리·의무의 승계 등)에 따라 한국컨테이너부두공단의 재산과 권리·의무는 2011. 8. 19. 설립된 여수광양항만공사가 포괄승계함

39) 광양항 동측 및 서측 배후단지의 총면적 3,874,267㎡ 중 3,566,707㎡의 관리기관은 여수광양항만공사이고, 나머지 307,560㎡의 관리기관은 광양시임

에 통보하였다.

그리고 여수광양항만공사는 구 여수지방해양항만청이 구 자유무역지역법 제11조 등에 따라 ●●의 배후단지 입주를 허가하여 통보하자[40] 2010. 12. 17. ●●와 전대차계약[41]을 체결하는 등 [표 1]과 같이 ●●와 ■■주식회사(대표이사 G, 전라남도 여수시, 이하 "■■"이라 한다)를 입주대상기업으로 선정한 후 구 여수지방해양항만청으로부터 입주허가를 받은 위 업체들과 임(전)대차계약을 체결하고, 이에 따라 임대료(1년 단위)를 부과하고 있다.

[표 1] ●● 및 ■■의 배후단지 입주 경위

업체명	모집공고	입주대상기업 선정 및 통보	입주허가 및 통보	임(전)대차계약
●●	2010. 7. 15.	2010. 9. 7.	2010. 10. 27.	2010. 12. 17.
■■	2013. 8. 12.	2013. 10. 24.	2013. 11. 14.	2013. 12. 31.

주: 1. 입주허가 및 통보는 구 여수지방해양항만청에서, 그 외의 절차는 여수광양항만공사가 각각 수행
2. 여수광양항만공사와 ●●는 2015년 12월 기존 계약을 갱신하면서 임대차계약을 체결
자료: 여수광양항만공사 제출자료 재구성

2. 관계 법령 및 판단기준

구 자유무역지역법 제10조 제1항에 따르면 수출을 주목적으로 하는 제조업종의 사업, 물품을 하역·운송·보관·전시하는 사업 등을 하려는 자에게 자유무역지역의 입주자격이 인정되는 것으로 되어 있고, 이에 따라 여수광양항만공사의 2010. 7. 15. 자 및 2013. 8. 12. 자 입주대상기업 선정안내서에도 배후단지에서 수출을 주목적으로 하는 제조업을 하려는 자 등에게 배후단지의 입주 신청자격을 부여하는

40) 구 여수지방해양항만청은 구 자유무역지역법 제11조, 제12조 등에 따라 입주대상기업의 입주자격 및 결격사유 유무를 검토하여 입주허가 여부를 결정하고, 그 결과를 여수광양항만공사에 통보
41) 여수광양항만공사의 전신(前身)인 한국컨테이너부두공단의 경우 국가 소유인 배후단지를 무상대부받아 입주대상기업 선정, 전대차계약 체결 등의 업무를 수행

것으로 되어 있다.[42]

그리고 구 「한국표준산업분류」(통계청 고시 제2007-53호, 이하 "표준산업분류"라 한다)[43]에 따르면 "C 제조업"은 원재료(물질 또는 구성요소)에 물리적, 화학적 작용을 가하여 투입된 원재료를 성질이 다른 새로운 제품으로 전환시키는 산업활동으로서 단순히 상품을 선별·정리·분할·포장·재포장하는 경우 등과 같이 그 상품의 본질적 성질을 변화시키지 않는 처리활동은 제조활동으로 보지 않는다고 되어 있다.[44]

또한, "보관 및 창고업(5210)"은 수수료 또는 계약에 의하여 가구 등 각종 물품의 보관설비를 운영하는 산업활동으로 되어 있으므로 유상(有償) 또는 타인과의 계약을 전제로 타인의 물건을 보관하는 것이 아니라 자기 물건을 보관하는 것은 보관 및 창고업(5210)에 해당하지 않는다.[45]

그런데 ●●와 ■■의 사업계획서 및 운영실태조사 자료 등에 따르면 ●●의 경우 광주광역시에 있는 자사 공장에서 생산한 배터리 완제품 등을 보관하기 위한 창고를 운영하기 위해 배후단지의 입주를 신청하는 등 [표 2]와 같이 ●●와 ■■은 배후단지에서 제조업을 영위하기 위한 사업장인 공장[46]을 갖추고 원재료에 물리적,

---

42) 여수광양항만공사는 구 자유무역지역법 제10조 및 구 관리지침 제9조에 따른 입주자격을 고려하여 배후단지의 입주 신청자격을 정하는 한편, 입주 신청기업의 입주자격 검토 및 사업계획 평가를 위해 입주 신청기업에 「한국표준산업분류」에 따른 업종을 기재한 입주기업체 선정 참여 신청서 등을 제출하도록 요구

43) 표준산업분류는 대분류(알파벳 문자 사용/Section), 중분류(2자리 숫자 사용/Division), 소분류(3자리 숫자 사용/Group), 세분류(4자리 숫자 사용/Class), 세세분류(5자리 숫자 사용/Sub-Class)의 5단계로 구성

44) 해양수산부 의견조회 결과에 따르면 배후단지의 입주기업이 제조활동을 하지 않고 타 지역에 소재한 자사 공장에서 생산한 물건의 보관·포장 등을 위한 창고 시설로만 운영하는 경우에 항만배후단지에서 제조업으로 입주자격을 갖추었다고 보기 어려움

45) 통계청(통계기준과) 의견조회 결과에 따르면 제조업종의 사업을 하는 자가 자기 물건의 보관을 위해 창고를 운영하는 것은 보조적 활동으로서 표준산업분류상 별도의 산업으로 분류되지 않음

46) 구 자유무역지역법 제2조 제5호 및 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조 제1호 등에 따르면 "공장"이란 건축물 또는 공작물, 물품제조공정을 형성하는 기계·장치 등 제조시설과 그 부대시설을 갖추고 표준산업분류에 따른 제조업을 하기 위한 사업장을 말함

화학적 작용을 가하여 성질이 다른 제품으로 전환시키는 “제조업”이나 수수료 또는 계약을 전제로 타인의 물건을 보관하는 “보관 및 창고업”을 하는 것이 아니라 배후단지가 아닌 타 지역에 있는 자사 공장에서 생산한 물건의 보관 등을 위한 창고를 운영하고자 배후단지의 입주를 신청한 것으로 되어 있다.

[표 2] ●● 및 ■■의 주요 사업모델 및 운영실태

업체명	참여 신청서상 영위 업종	사업계획서상주요 사업모델	운영실태 (사업개시일~2018. 9. 14.)
●●	배후단지 내 물류창고 운영	▪ 수입 원자재, 광주공장에서 생산된 배터리 완제품 등을 광양항 물류창고에 보관 및 운송시스템 구축 등	▪ 자사의 자동차배터리를 보관하는 물류창고로 운영
■■	위험물품 보관업(52104)	▪ 당사에서 생산되는 석유화학제품의 중간물질인 BPA 백(Bag) 제품과 에폭시 백(Epoxy Bag) 제품을 저장창고에 보관 후 컨테이너에 적재하여 해외로 수출 등	▪ 자사의 생산품을 재분류, 단순 가공하여 수출하는 자사의 물류창고로 운영

주: ●●는 2011. 10. 1., ■■은 2015. 8. 1. 각각 사업개시
자료: 여수광양항만공사 제출자료

따라서 여수광양항만공사는 배후단지에서 제조업 또는 보관 및 창고업을 영위하려는 것이 아니라 타 지역에 있는 자사 공장에서 생산한 물건의 보관 등을 위한 창고를 운영할 계획인 ●●와 ■■에 대해 배후단지에서 제조업 또는 보관 및 창고업을 영위하려는 자로서 배후단지의 입주자격을 갖춘 것으로 보아 입주대상기업으로 선정하는 일이 없도록 하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제점

가. ●●의 경우

그런데 구 한국컨테이너부두공단의 배후단지 입주대상기업 선정 업무 담당자인 ◇팀 대리 H(현 여수광양항만공사 ♨실)과 팀장 I(현 여수광양항만공사)은 2010. 7.

15. 자 모집공고에 따라 배후단지의 입주를 신청한 ●●의 사업계획서 등 신청서류를 접수 및 검토하면서 ●●는 제조업을 영위하고 있는 사업자로서 배후단지에서의 물건 보관·포장·수출 등의 업무는 제조업의 보조적 산업활동에 해당되고, 사업계획서에 '원자재 수입, 보관, 배송 및 완제품 수출'이라는 부분이 물류업에 해당될 수도 있으므로 ●●가 제조업과 물류업을 영위하려는 업체로서 배후단지의 입주자격을 갖추었다고 임의로 판단하고는 ●●의 영위 업종에 제조업과 물류업이라고 기재한 자료를 작성하여 같은 해 9. 1. 사업계획서의 평가 업무를 수행하는 평가위원회에 보고하였다.

이후 구 한국컨테이너부두공단은 2010. 9. 7. 평가위원회의 평가 결과를 기초로 ●●를 입주대상기업으로 선정하여 그 선정 결과를 구 여수지방해양항만청에 통보하였고, 같은 해 10. 27. 위 관서로부터 ●●가 배후단지에서 일반창고업(52101)을 영위하는 것으로 입주허가한다는 통보[47]를 받은 후 같은 해 12. 17. ●●와 전대차계약을 체결하여 배후단지에 입주하게 하였다.

나. ■■의 경우

여수광양항만공사의 배후단지 입주대상기업 선정 업무 담당자인 ♧팀 과장 J(현 ✧본부 ✿팀)과 팀장 I(현 여수광양항만공사)은 2013. 8. 12. 자 모집공고에 따라 배후단지의 입주를 신청한 ■■의 사업계획서 등 신청서류를 접수 및 검토하면서 ■■은 제조업을 영위하고 있는 사업자로서 배후단지에서의 물건 보관·수출 등

47) 여수광양항만공사에 따르면 구 한국컨테이너부두공단이 구 여수지방해양항만청에 입주대상기업 선정 결과를 통보하면서 ●●의 입주허가 업종을 제조업으로 보아야 한다는 의견을 구두로 전달하였으나 구 여수지방해양항만청은 ●●가 배후단지에서 제조활동을 하지 않는다는 등의 사유로 제조업이 아닌 일반창고업으로 입주를 허가함

의 업무는 제조업의 보조적 산업활동에 해당되고, 사업계획서에 '물류부문 운영목표나 조직 및 관리 운영 계획'이 기재되어 있으므로 제조업과 물류업(위험물품 보관업)을 영위하려는 업체로서 배후단지 입주자격을 갖추었다고 임의로 판단하는 한편, 구 여수지방해양항만청이 ●●의 입주자격을 제조업이 아닌 물류업으로 판단하였던 전례를 고려하여 ■■의 영위 업종을 위험물품 보관업으로만 기재한 자료를 작성하여 같은 해 10. 1. 평가위원회에 보고하였다.

이후 여수광양항만공사는 2013. 10. 24. 평가위원회의 평가 결과를 기초로 ■■을 입주대상기업으로 선정하여 그 선정 결과를 구 여수지방해양항만청에 통보하였고, 같은 해 11. 14. 위 관서로부터 ■■이 위험물품 보관업을 영위하는 것으로 입주허가한다는 통보를 받은 후 같은 해 12. 31. ■■과 임대차계약을 체결하여 배후단지에 입주하게 하였다.

그 결과 "3항 가 및 나"의 내용과 같이 ●●와 ■■은 배후단지 입주자격이 없는데도 배후단지에 입주하여 최장 50년간 창고를 운영할 수 있게 되었고, 위 업체들이 배후단지에서 직접 사용하기 위해 취득한 부동산에 대하여 [표 3]과 같이 ●●는 259,853,260원, ■■은 262,239,430원의 지방세를 각각 감면받게 되었다.

[표 3] ●● 및 ■■의 지방세 감면 내역

(단위: 원)

구분	●●	■■	비고
취득세	240,184,000	248,141,110	「전라남도 도세 감면 조례」(면제)
재산세	19,669,260	14,098,320	「광양시 시세 감면 조례」(50% 경감)
합계	259,853,260	262,239,430	-

주: 최초 임(전)대일부터 2018. 9. 14. 사이의 지방세 감면 내역
자료: 광양시 제출자료 재구성

또한 여수광양항만공사는 ●●와 ■■에 대하여 배후단지 입주자격이 없으므로 [별표 1] “광양항 배후단지 임대료”와 같이 해양수산부장관이 공고[48]한 「부산항 및 광양항 항만 자유무역지역 임대료 공고」에 따라 공시지가 임대료(공시지가 ×50/1,000, 연간)를 부과하여야 하는데도 물류업을 영위하는 입주기업에 적용되는 우대임대료를 부과하고 있었고, 이번 감사원 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 중 공시지가 임대료 대비 과소 부과한 임대료를 확인한 결과 [별표 2] “●● 및 ■■에 대한 임대료 과소 부과 내역”과 같이 ●●에 대해 2011년부터 2018년까지 1,313,038,010원을, ■■에 대해 2014년부터 2018년까지 1,677,796,440원을 각각 적게 부과한 것으로 나타났다.

관계기관 의견 및 검토결과

여수광양항만공사는 ●●와 ■■의 경우 배후단지에서 물건의 보관·포장·수출 등의 업무를 수행하기 위한 창고를 운영하고자 입주를 신청한 것으로서 이는 제조업을 하는 자의 보조적 산업활동에 해당하므로 배후단지에서 제조업을 하려는 자로서 배후단지 입주자격이 있다고 주장한다.

그러나 ① 표준산업분류에 따르면 산업활동은 부차적 산업활동[49]이나 보조적 활동[50]이 아니라 주된 산업활동(판매 또는 제공되는 재화 및 서비스)[51]의 종류에 따

48) 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제17조 제2항에 따라 해양수산부장관이 공고
49) 주된 산업활동 이외의 재화 생산 및 서비스 제공 활동
50) 회계, 창고, 운송, 구매, 판매촉진, 수리서비스업 등 모 생산단위에서 사용되는 비내구재 또는 서비스를 제공하는 활동
51) 생산된 재화 또는 제공된 서비스 중에서 부가가치(액)가 가장 큰 활동

라 결정되는 점, ② 정부는 2008년도에 제조업을 항만에 유치하기 위해 제조시설을 항만 지원시설에 포함시키는 등의 「항만법」 개정을 추진하였고, 이러한 내용이 2009. 6. 9.「항만법」 개정 시 반영된 점, ③ 해양수산부가 「항만법」 제41조에 따라 수립한 항만배후단지개발 종합계획에 따르면 배후단지 개발 수요면적 산정 시 제조업의 경우 제조시설 수요를 기준으로 하고 있는 점, ④ 해양수산부는 배후단지 입주기업이 제조활동을 하지 않고 타 지역에 있는 자사 공장에서 생산한 물건의 보관·포장 등을 위한 창고 시설로만 운영하는 경우 배후단지에서 제조업으로 입주자격을 갖추었다고 보기 어렵다고 답변한 점을 고려할 때 배후단지에서 제조업의 주된 산업활동인 재화 생산 등 제조활동을 하지 않거나 제조시설 등 공장을 갖추지 않는 자의 경우 배후단지에서 제조업을 하려는 자로서 배후단지 입주자격이 있다고 볼 수 없으므로 위 공사의 주장은 받아들이기 어렵다.

조치할 사항 **여수광양항만공사 사장**은

① 앞으로 광양항 배후단지(자유무역지역)의 입주대상기업을 선정할 경우 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제10조 제1항 및 「1종 항만배후단지 관리지침」 제9조에 따른 입주자격이 없는 자를 입주대상기업으로 선정하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고

② 입주대상기업 선정 업무를 부적정하게 처리한 관련자에게는 주의를 촉구하며

(주의)

③ 광양항 배후단지(자유무역지역)의 입주자격을 갖추지 못한 ●●주식회사와 ■

■주식회사에 대한 2019년도분 임대료부터는 임대차계약서 및 「부산항 및 광양항 항만 자유무역지역 임대료 공고」에 따라 공시지가 임대료를 적용하여 부과·징수하도록 조치하시기 바랍니다.(시정)

[별표 1]

광양항 배후단지 임대료

(단위: 원)

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th colspan="2">적용대상(조건)</th><th>임대료(㎡당)</th></tr>
<tr><td rowspan="5">국토해양부 공고
제2010-700호
('10. 7. 30.~'14. 7. 29.)</td><td>기본
임대료</td><td colspan="2">기본적으로 입주기업체[1]의 경우</td><td>월 200</td></tr>
<tr><td rowspan="3">우대
임대료</td><td rowspan="3">외국인투자기업[2] 중
자유무역지역법상의
물류업종을 영위하는 기업[3]</td><td>외국인투자금액
100만 달러 미만</td><td>월 120</td></tr>
<tr><td>외국인투자금액
100만 달러 이상 300만 달러 미만</td><td>월 75</td></tr>
<tr><td>외국인투자금액
300만 달러 이상 또는
기존 우대임대료 적용 기업</td><td>월 30</td></tr>
<tr><td>공시지가
임대료</td><td colspan="2">입주기업 중 당초 입주목적대로 이행하지 못하는 기업[4]</td><td>공시지가×50/1,000
(국유재산법-연간)</td></tr>
<tr><td rowspan="3">해양수산부 공고
제2013-245호[5] 및
제2017-552호
('14. 7. 30.~2018년 9월
현재)</td><td>기본
임대료</td><td colspan="2">자유무역지역법 제10조에 따른 입주업종을 영위하는 기업
(우대임대료 적용대상은 제외)</td><td>월 258</td></tr>
<tr><td>우대
임대료</td><td colspan="2">자유무역지역법 제10조 제1항 제5호에 따른
물류업종을 영위하는 기업</td><td>월 129</td></tr>
<tr><td>공시지가
임대료</td><td colspan="2">입주기업 중 당초 입주목적대로 이행하지 못하는 기업</td><td>공시지가×50/1,000
(국유재산법-연간)</td></tr>
</table>

주: 1. 자유무역지역법 제10조 제1항 각 호에 해당하는 자

2. 「외국인투자 촉진법」 제2조 및 같은 법 시행령 제2조에 해당하는 외국인투자기업(외국투자금액이 1억 원 이상이고 외국인이 의결권 있는 주식총수나 출자총액의 100분의 10 이상을 소유하는 기업 등)

3. 구 자유무역지역법(2011. 4. 14. 법률 제10590호로 개정되기 전의 것) 제10조 제1항 제3호에 해당하는 자(물품의 하역·운송·보관·전시 등의 사업을 하려는 자)

4. 입주자격 상실기업, 우대임대료 및 기본임대료 적용대상 외의 기업

5. 해양수산부 공고 제2013-245호의 시행(2014. 7. 30.) 전에 입주한 "기존 입주기업"에 대한 임대료는 관리기관이 정하여 공고(「광양항 배후단지 임대료 적용요율 공고」, 여수광양항만공사 공고 제2013-46호)한 적용요율에 따라 6년간(2014~2019년) 단계적으로 적용

자료: 임대료 공고 재구성

[별표 2]

●● 및 ■■에 대한 임대료[1), 2)] 과소 부과 내역

(단위: 원)

구분		공시지가 임대료(A)	우대임대료(B)	차액(A-B)
●●[3)]	2011년	172,777,160	49,267,150	123,510,010
	2012년	181,330,490	49,267,150	132,063,340
	2013년	188,173,150	49,267,150	138,906,000
	2014년	203,569,130	49,267,150	154,301,980
	2015년	213,833,120	49,677,710	164,155,410
	2016년	228,544,840	50,088,270	178,456,570
	2017년	244,282,960	50,498,830	193,784,130
	2018년	279,180,520	51,319,950	227,860,570
	계	1,711,691,370	398,653,360	1,313,038,010
■■[4)]	2014년	391,516,540[5)]	94,753,580	296,762,960
	2015년	408,295,820	95,543,190	312,752,630
	2016년	426,391,120	96,332,810	330,058,310
	2017년	456,001,620	97,122,420	358,879,200
	2018년	478,044,990	98,701,650	379,343,340
	계	2,160,250,090	482,453,650	1,677,796,440

주: 1. 1년 단위로 연간 임대료를 선납

2. 십 원 단위 미만 절사, 부가가치세 제외

3. ●●: 임대면적 34,213.3㎡, 임대기간: 2011. 1. 1.~2060. 12. 31.(50년)

4. ■■: 임대면적 65,801㎡, 임대기간: 2014. 1. 1.~2063. 12. 31.(50년)

5. ■■의 2014년도 공시지가 임대료는 임대부지의 개별 공시지가가 없어, 편의상 광양항 내 표준지 공시지가(㎡당 119,000원)를 적용하여 산정

자료: 여수광양항만공사 제출자료

개별처분요구안 (5)번

감　　사　　원

문　책　요　구

제　　목　**부산신항 배후단지 입주기업 사업실적 평가업무 태만**

소 관 기 관　부산항만공사

조 치 기 관　부산항만공사

내　　용

1. 사건 개요

부산항만공사는「항만법」제47조 및 같은 법 시행령 제43조에 따라 관리권자인 해양수산부로부터 부산신항 배후단지(이하 “신항배후단지”라 한다)에 대한 관리권한을 위임받은 관리기관으로서, 저렴한 임대료 혜택을 받는 신항배후단지 입주기업의 도덕적 해이를 방지하고 물동량·고용 창출 및 부가물류활동을 독려하기 위하여「1종 항만배후단지 관리지침」(해양수산부 고시, 이하 “관리지침”이라 한다) 및「부산항 1종 항만배후단지 관리규정」[52](부산항만공사 내부규정, 이하 “관리규정”이라 한다)에 따라 입주기업(2018. 9. 14. 기준 67개)에 대한 사업실적을 평가하여 페널티 또는 인센티브를 부과하는 사업실적 평가업무를 수행하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

구 관리지침(2016. 12. 16. 해양수산부고시 제2016-193호로 개정되기 전의 것) 제

52) 위 공사가 1종 항만배후단지의 효율적인 관리·운영을 위하여 2016. 1. 27. 제정

21조에 따르면 부산항만공사는 신항배후단지 입주기업에 대하여 영업 개시일부터 3년마다 평가대상기간 중 연속되는 1년간의 가장 우수한 사업계획 대비 사업실적을 평가하도록 되어 있고, 평가시점[53]이 전년도 10월 1일부터 해당 연도 3월 31일까지인 경우 해당 연도 6월 말까지(이하 "상반기 평가"라 한다), 평가시점이 해당 연도 4월 1일부터 9월 30일까지인 경우 해당 연도 12월 말까지(이하 "하반기 평가"라 한다) 평가를 실시하도록 되어 있다.

그리고 구 「부산항 신항 항만배후단지 입주기업 실적평가 지침」[54](부산항만공사 내부규정, 2012. 2. 21. 시행) 및 구 관리규정(2016. 1. 27. 시행, 2017. 10. 16. 개정되기 전의 것)에 따르면 실적평가 결과에 따라 성과가 우수한 입주기업에는 임대료 인하, 차기평가 면제 등 인센티브를, 성과가 부진한 입주기업에는 임대료 추가부과 등 페널티를 부과할 수 있도록 되어 있고, 성과가 현저히 저조한 경우 임대계약 해지를 검토할 수 있도록 되어 있다.

한편 구 관리지침 제22조 제1항 및 제2항에 따르면 입주기업에 대한 사업실적 평가는 구 관리지침 [별표 4]의 1종 항만배후단지 입주기업 사업실적 평가기준을 적용하여 실시하되, 미리 관리권자인 해양수산부의 승인을 받아 해당 배후단지의 기능 및 특성 등을 고려하여 위 평가기준 중 평가항목별 세부 산출기준 및 방법을 변경하여 시행할 수 있도록 되어 있다.

또한 실제로도 다른 관리기관인 여수광양항만공사의 경우 2013. 9. 5. 구 관리

53) 최초평가: 영업 개시일로부터 3년이 되는 시점, 정기평가: 지난 평가일로부터 3년이 되는 시점
54) 위 지침은 2016. 1. 27. 제정된 관리규정에 반영이 되어 있고, 같은 날 관리규정이 시행되면서 폐지되었음

지침이 개정되어 평가기준에 '외국화물 생산성' 등 3개[55]의 생산성 평가(배후단지 전체 입주기업의 최근 3년간 실적 평균값 대비 평가대상 입주기업 실적으로 평가)항목이 추가되었는데 위 3개 항목의 평가를 위해서는 전체 입주기업 실적의 평균값을 산출해야 하는 등 평가를 실시하기 위한 업무량이 과도하게 증가할 것으로 판단되자 해양수산부와 협의하여 전체 입주기업 실적의 평균값 대신 '평가시점 전까지의 평가대상 입주기업 실적의 평균값'[56]을 산정[57] 및 적용하여 평가하는 것으로 2014. 10. 10.「광양항 1종 항만배후단지 입주기업 실적평가지침」을 개정하여 차질 없이 평가업무를 수행한 바 있다.

따라서 부산항만공사는 신항배후단지 관리권자인 해양수산부로부터 입주기업 사업실적 평가 등의 관리권한을 위임받은 기관으로서 구 관리지침의 사업실적 평가기준이 변경됨에 따라 신항배후단지 전체 입주기업의 실적을 검증해야 하는 등으로 평가 업무량이 과도하게 증가하여 평가를 실시하기 어렵다고 판단될 경우에는 관리권자인 해양수산부의 승인을 받아 평가항목별 세부 산출기준 및 방법을 변경하는 등 실적평가를 실시할 수 있는 평가방법을 마련하여 평가하여야 했다.

3. 업무담당자의 부당한 업무 처리

부산항만공사 ◈본부 ▣실 ♠부 부장 K는 2015. 5. 13.부터 2017. 7. 13.까지,

55) 외국화물 생산성: 입주기업 실적 ÷ 배후단지 평균값, 매출액 생산성: 입주기업 매출액 ÷ 배후단지 평균 매출액, 고용 생산성: 입주기업 고용실적 ÷ 배후단지 평균고용인원

56) '평가시점 전까지의 평가대상 입주기업 실적의 평균값'이란 해당 평가시점 이전에 이미 평가를 완료한 입주기업들의 실적평균값을 의미함

57) 다만, 개정된 구 관리지침의 시행 이후 최초로 평가하는 2014년 하반기 평가는 2014년 하반기 평가대상 입주기업들의 평균으로 산정. 예를 들면, 평가대상 기업이 2014년 하반기 3개, 2015년 상반기 2개, 2015년 하반기 4개일 경우, 2014년 하반기 평가 시에는 위 3개 기업의 실적평균, 2015년 상반기 평가 시에는 위 3개 기업의 실적평균, 2015년 하반기 평가 시에는 위 5개 기업의 실적평균, 2016년 상반기 평가 시에는 위 9개 기업의 실적평균을 3개 생산성 평가항목의 기준으로 산정

▦본부 ▨실 ✦부 부장 L은 2016. 7. 8.부터 2017. 8. 16.까지[58] 각각 위 공사 ◈본부 ♥소장(2016. 8. 11.부터 ♤단 ○장 겸직) 및 ○TF 차장의 직위에서 신항배후단지 입주기업 사업실적 평가업무를 총괄하거나 담당하였다.

가. K의 경우

K는 ♥소장으로서 2015. 5. 13. 위 공사 「직제규정 시행세칙」이 개정되면서 기존 ☆실 소관이었던 입주기업 사업실적 평가업무가 신항사업소로 이관됨에 따라 ☆실에서 같은 해 6. 24. 발송한 공문(「직제규정 시행세칙」 개정에 따른 사무인계·인수 알림)을 같은 해 7. 2. 확인하였고, ☆실에서 사업실적 평가시기가 도래한 입주기업의 목록을 추가하여 같은 해 10. 19. 재차 발송한 공문(사무인계·인수서 재송부)을 같은 날 확인하여 평가시기가 도래한 입주기업에 대하여 평가를 실시하여야 한다는 사실을 알고 있었다.

그런데 K는 2015. 5. 13.부터 2016. 7. 7.까지 사업실적 평가업무를 담당한 ♥소 차장 M[59]이 구 관리지침이 개정(2013. 9. 5. 시행)되면서 [별표 4]의 평가기준에 신설된 외국화물 생산성 등 3개 항목의 생산성 평가를 하기 위해서는 전체 입주기업들이 제출한 실적을 전수(100%) 검증해야 하는 등 평가를 실시하기 위한 예산, 인력 등 행정력이 과도하게 소요되므로 2015. 6. 30., 2015. 12. 31. 및 2016. 6. 30. 각각 평가기한이 도래한 총 15개 입주기업([별표 1] “신항배후단지 입주기업 사업실적 평가 미실시 현황”에서 1~15번)에 대하여 평가하는 것은 불가능하다고 보고(날

58) 2016. 7. 8.부터 같은 해 8. 10.까지는 ●실 ◆부에서 사업실적 평가업무를 담당
59) 2015. 5. 13.부터 2016. 7. 7.까지 사업실적 평가업무를 담당하였고, 2016. 11. 11. 해임

짜 미상)하자 여수광양항만공사의 사례와 같이 전체 입주기업 실적의 평균값 대신 평가시점 전까지의 평가대상 입주기업 실적의 평균값을 산정 및 적용하는 등 실시 가능한 평가방법을 마련할 수 있었는데도 M에게 다른 항만공사의 사례 및 평가기준을 변경할 수 있도록 한 구 관리지침 제22조 등 관련 규정을 검토하도록 지시하거나 실행 가능한 평가방법을 마련하기 위해 해양수산부와 협의하도록 지시하지도 않은 채 위 15개 입주기업에 대한 실적평가가 불가능한 것으로 임의로 판단하고서는 평가를 실시하도록 지시하지 않았다.

또한 K는 2016. 7. 8.부터 2017. 8. 16.까지 사업실적 평가업무를 담당한 ○TF 차장 L이 2016. 12. 31. 평가기한이 도래한 6개 입주기업([별표 1]에서 16~21번)에 대하여 평가를 실시하여야 한다고 보고(날짜 미상)하자 위와 같이 생산성 평가를 하기에는 예산, 인력 등 행정력이 과도하게 소요되고, 그 당시 평가기준을 변경하기 위하여 부산항만공사가 관리규정의 개정을 추진하고 있었는데 위 관리규정의 개정이 완료되면 새로운 평가기준에 따라 평가를 실시하면 될 것으로 임의로 판단하고서는 L에게 위 관리규정의 평가기준 변경 등 제도개선을 우선 진행하라고 지시하였을 뿐 위 6개 입주기업에 대한 평가를 실시하도록 지시하지는 않았다.

이에 대하여 이번 감사원 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 중 부산항만공사가 관리지침 제25조 등에 따라 매년 조사한 입주기업 관리실태[60] 결과를 활용하여 [표]의 사업실적 평가시점 도래일에 적용되는 평가기준 등에 따라 사업실적 평가를 실

60) 매년 입주기업별 기업일반현황, 사업운영실태 등을 조사하며 계획 대비 투자금액, 건축면적, 화물(국내, 수출입, 환적) 처리실적, 부가가치 창출정도, 고용창출 등의 자료를 포함

시하지 않은 21개 입주기업에 대해 사업실적 모의평가[61]를 실시한 결과, 2015년 상반기 평가를 실시하지 않은 □□주식회사(대표이사 N)의 경우 평가결과가 65.5점으로 페널티 대상에 해당하여 평가시점 도래일의 다음 날인 2014. 10. 16.부터 3년간 380백만 원의 임대료를 추가부과할 수 있었는데도 이를 부과하지 못하는 등 [별표 2] "신항배후단지 입주기업 사업실적 평가 미실시 기업에 대한 모의평가 결과"와 같이 신항배후단지 21개 입주기업 중 12개 입주기업이 페널티 부과대상에 해당하는 것으로 나타났다.

[표] 입주기업 사업실적 평가 시기별 적용 규정

실적평가 시기	평가기준	결과적용
2015년 상반기 (평가 기한: 2015. 6. 30.)	○「1종 항만배후단지 관리지침」(2013. 9. 5.) ○「부산항 신항 항만배후단지 입주기업 실적평가 지침」(2012. 2. 21.)	「부산항 신항 항만배후단지 입주기업 실적평가 지침」(2012. 2. 21.) - 90점 이상: 임대료 인하 - 70점 이상 80점 미만: 기본임대료 이내 인상 - 50점 이상 70점 미만: 공시지가임대료 이내 인상 - 50점 미만: 사업개선 명령 불이행 시 계약해지
2015년 하반기 (평가 기한: 2015. 12. 31.)	○「1종 항만배후단지 관리지침」(2014. 12. 11.) ○「부산항 신항 항만배후단지 입주기업 실적평가 지침」(2012. 2. 21.)	
2016년 상반기 (평가 기한: 2016. 6. 30.)	○「1종 항만배후단지 관리지침」(2014. 12. 11.) ○「부산항 1종 항만배후단지 관리규정」(2016. 1. 27.)	○「부산항 1종 항만배후단지 관리규정」(2016. 1. 27.) - 80점 이상: 차기평가면제 및 임대료유지 - 60점 이상 80점 미만: 임대료 유지 - 60점 미만: 공시지가임대료 이내 인상, 장기간 실적저조가예상되는경우 계약해지
2016년 하반기 (평가 기한: 2016. 12. 31.)		

주: 괄호 안 날짜는 시행일자

자료: 부산항만공사 제출자료

그 결과 사업실적 평가를 실시하였을 경우 [별표 2]와 같이 평가결과가 부진한 12개 입주기업에 추가부과할 수 있었던 것으로 추정되는 임대료 13,943백만 원을 부과하지 못하게 되었고, 그중 평가점수가 현저히 낮은 5개 입주기업에 대하여는 임대계약 해지를 검토하지 못하게 되었다.

61) 모의평가에 활용한 자료는 입주기업이 매년 작성·확인하여 위 공사에 제출한 자료로, 검증절차를 거치지 아니함

나. L의 경우

L은 ○TF 차장으로서 사업실적 평가업무를 담당한 2016. 7. 8. 이전 평가시기가 도래하였으나 평가를 미실시한 입주기업이 15개, 업무 담당 이후 2016. 12. 31. 까지 평가를 실시하여야 하는 입주기업이 6개 있다는 사실을 알고 있었다.

그런데 L은 자신이 사업실적 평가업무를 담당하기 이전인 2015년 상·하반기, 2016년 상반기에 평가를 실시하지 않은 15개 입주기업([별표 1]에서 1~15번)의 경우 한꺼번에 평가하기에는 예산, 인력 등 행정력이 과도하게 소요되므로 평가가 불가능한 것으로 임의로 판단하여 평가를 실시하기 위한 아무런 조치를 하지 않았다.

또한 L은 위 업무를 담당한 이후인 2016년 하반기에 평가를 실시하여야 하는 6개 입주기업([별표 1]에서 16~21번)의 경우 K에게 6개 입주기업에 대하여 평가를 실시하여야 한다고 보고(날짜 미상)는 하였으나 K가 관리규정의 평가기준 변경 등 제도개선을 우선 진행하라고 지시하자 향후 관리규정이 개정되면 6개 입주기업에 대하여 평가를 실시하면 되는 것으로 임의로 판단하고서는 사업실적 평가를 할 수 있는 방안을 검토하거나 관리권자인 해양수산부와 협의하지 않은 채 평가를 하기 위한 아무런 조치를 하지 않고 그대로 두었다.

그 결과 “3항 가”와 같은 결과를 초래하였다.

관계기관 등 의견 및 검토결과

1. 관련자 주장 및 판단

K는 입주기업에 대한 사업실적 평가 미실시와 관련한 자신의 잘못을 인정하면

서도 이와 관련하여 구 관리지침이 개정(2013. 9. 5. 시행)되면서 [별표 4]의 사업실적 평가항목에 신설된 생산성 평가(외국화물, 매출액, 고용)를 위해서는 입주기업의 항목별 평균값을 구해야 하고 이를 위해서는 모든 입주기업의 3년간 실적을 전수(100%) 조사·검증하여야 하므로 평가가 불가능한 것으로 판단하여 평가를 실시하지 못하였다고 주장한다.

그러나 “2항”의 내용과 같이 여수광양항만공사의 경우 해양수산부와 협의하여 외국화물 생산성 등 3개 생산성 평가항목의 경우 전체 입주기업 실적의 평균값 대신 ‘평가시점 전까지의 평가대상 입주기업 실적의 평균값’을 산정 및 적용하여 평가하는 것으로 2014. 10. 10.「광양항 1종 항만배후단지 입주기업 실적평가지침」을 개정하여 차질 없이 평가업무를 수행하였다는 점을 감안할 때 다른 관리기관의 사례를 검토하거나 구 관리지침 제22조에 따라 평가권한을 위임한 해양수산부와 협의를 거쳐 가능한 평가방법을 마련할 수 있었는데도 평가가 불가능한 것으로 임의로 판단하여 아무런 조치를 하지 않은 것은 잘못이므로 위 주장은 받아들일 수 없다.

또한, 감사나 검증 등의 업무과정에서 전체 모집단의 적정성을 확인하는 것이 물리적으로 불가능할 경우 모집단을 대표하는 표본을 추출한 후 추출된 표본에 대한 확인을 통하여 모집단의 적정성을 확인하는 것이 일반적인 방식인 점을 고려할 때 이러한 표본추출에 의한 검증방법을 검토하지도 않은 채 전체 입주기업들이 제출한 3년간의 실적을 전수(100%) 조사·검증하는 것이 불가능하여 평가를 실시하지 않았다는 주장은 받아들일 수 없다.

그리고 L은 입주기업에 대한 사업실적 평가 미실시에 대한 자신의 잘못을 인정하면서도 자신이 업무를 담당하기 전 평가시기가 도래한 15개 입주기업과 업무를 담당한 후 평가시기가 도래한 6개 입주기업 모두를 평가하기에는 인력, 예산 등이 과도하게 소요되는 문제가 있었고, 특히 업무를 담당한 후 평가시기가 도래한 6개 입주기업만 평가하기에는 형평성 문제가 있었으며, 당시 해양수산부의 "항만배후단지 고부가가치 발전전략"(2015년 12월)에 따르면 평가기준 및 검증자료 단순화, 항만공사별 관리규정 마련 등의 내용이 포함되어 있어 관리규정이 개정되면 이에 따라 평가를 실시할 계획이었다고 주장한다.

그러나 L은 ① 영업개시일로부터 3년마다 실적평가를 실시하도록 되어 있는 구 관리지침 제21조를 위배하여 실적평가를 실시하지 않은 것은 잘못이라는 점, ② 여수광양항만공사의 사례와 같이 실시할 수 있는 평가방법을 해양수산부와 협의하여 마련할 수 있었는데도 아무런 조치도 하지 않은 채 평가가 불가능한 것으로 임의로 판단한 것은 잘못이라는 점, ③ 개정된 관리규정[62]에 따라 평가를 실시한다 하더라도 위 관리규정 부칙 제2조(실적평가에 대한 경과조치)에 위 관리규정의 시행일(2017. 10. 18.) 기준으로 실적평가 시기가 도래하였으나 미실시한 입주기업은 2019. 12. 31.까지의 회계연도 중 가장 우수한 1년간의 사업실적으로 2020. 6. 30.까지 실적평가를 실시하는 것으로 위 관리규정이 개정됨에 따라 21개 입주기업에 대하여는 구 관리지침에 따라 영업개시일 또는 기존 실적평가일로부터 3년마다 실시하여야 하는 실적평가를 짧게는 6년 9개월, 길게는 8년 8개월 동안 실시하지 않

62) 2017. 10. 18.「부산항 1종 항만배후단지 관리규정」(부산항만공사 내부규정) 개정

게 되었을 뿐만 아니라 “3항 가”의 내용과 같이 구 관리지침에 따라 실적평가를 실시하였다면 부과할 수 있었던 임대료 13,943백만 원을 부과하지 못하게 된 것은 잘못이라는 점 등을 감안하면 위 주장은 받아들일 수 없다.

2. 관계기관 의견

부산항만공사는 감사결과를 받아들이면서 앞으로 입주기업 사업실적에 대한 평가업무를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

문책요구 양정 부산신항 배후단지 입주기업에 대한 사업실적 평가업무를 태만히 한 K와 L의 행위는 부산항만공사 「취업규칙」 제10조에 위배된 것으로 위 공사 「인사규정」 제28조 제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항 **부산항만공사 사장**은 부산신항 배후단지 입주기업에 대한 사업실적 평가업무를 태만히 한 K와 L을 부산항만공사 「인사규정」 제28조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.**(문책)**

[별표 1]

신항배후단지 입주기업 사업실적 평가 미실시 현황

일련번호	입주기업명	영업개시일 (최초 평가일)	평가대상기간	실적평가시점 도래일	실적평가기한	비고
1	-	2008. 5. 14. (2012. 3. 20.)	2011. 5. 14. ~2014. 5. 13.	2014. 10. 1. ~2015. 3. 31.	2015. 6. 30.	정기평가 미실시
2	-	2008. 6. 16. (2012. 3. 20.)	2011. 6. 16. ~2014. 6. 15.			
3	-	2008. 9. 19. (2012. 3. 20.)	2011. 9. 19. ~2014. 9. 18.			
4	-	2009. 1. 9. (2012. 3. 20.)	2012. 1. 9. ~2015. 1. 8.			
5	□□㈜	2011. 10. 15.	2011. 10. 15. ~2014. 10. 14.			최초평가 미실시
6	-	2011. 10. 29.	2011. 10. 29. ~2014. 10. 28.			
7	-	2011. 11. 8.	2011. 11. 8. ~2014. 11. 7.			
8	-	2011. 12. 23.	2011. 12. 23. ~2014. 12. 22.			
9	-	2012. 1. 5.	2012. 1. 5. ~2015. 1. 4.			
10	◐◐㈜	2012. 2. 2.	2012. 2. 2. ~2015. 2. 1.			
11	-	2012. 5. 2.	2012. 5. 2. ~2015. 5. 1.	2015. 4. 1. ~2015. 9. 30.	2015. 12. 31.	최초평가 미실시
12	-	2012. 5. 17.	2012. 5. 17. ~2015. 5. 16.			
13	-	2012. 6. 1.	2012. 6. 1. ~2015. 5. 31.			
14	◯◯㈜(Ⅱ)	2009. 1. 30. (2013. 1. 25.)	2012. 1. 30. ~2015. 1. 29.	2015. 10. 1. ~2016. 3. 31.	2016. 6. 30.	정기평가 미실시
15	-	2009. 4. 28. (2013. 1. 25.)	2012. 4. 28. ~2015. 4. 27.			
16	-	2013. 6. 1.	2013. 6. 1. ~2016. 5. 31.	2016. 4. 1. ~2016. 9. 30.	2016. 12. 31.	최초평가 미실시
17	-	2013. 7. 12.	2013. 7. 12. ~2016. 7. 11.			
18	-	2013. 7. 25.	2013. 7. 25. ~2016. 7. 24.			
19	-	2013. 7. 26.	2013. 7. 26. ~2016. 7. 25.			
20	-	2013. 8. 1.	2013. 8. 1. ~2016. 7. 31.			
21	◯◯㈜ ●지점	2013. 9. 11.	2013. 9. 11. ~2016. 9. 10.			

자료: 부산항만공사 제출자료

[별표 2]

신항배후단지 입주기업 사업실적 평가 미실시 기업에 대한 모의평가 결과

(단위: 점, 백만 원)

실적평가시기	입주기업명	평가점수	평가결과	결과적용 (3년간 페널티 금액)	비고
2015년 상반기	-	84.2	현행유지		
	-	44.7	**페널티**	5,180	임대계약 해지 검토대상
	-	63.2	**페널티**	1,055	
	-	70.0	**페널티**	572	
	□□㈜	65.5	**페널티**	380	
	-	59.2	**페널티**	793	
	-	67.3	**페널티**	665	
	-	82.0	현행유지		
	-	54.4	**페널티**	1,627	
	◐◐㈜	79.9	**페널티**	3	
2015년 하반기	-	35.3	**페널티**	3,210	임대계약 해지 검토대상
	-	88.0	현행유지		
	-	80.9	현행유지		
2016년 상반기	○○㈜(Ⅱ)	73.7	현행유지		
	-	61.5	현행유지		
2016 하반기	-	63.8	현행유지		
	-	58.8	**페널티**	33	임대계약 해지 검토대상
	-	51.2	**페널티**	191	임대계약 해지 검토대상
	-	67.5	현행유지		
	-	70.0	현행유지		
	○○㈜●지점	51.2	**페널티**	234	임대계약 해지 검토대상
계(21개 기업)		**페널티 부과 대상 12개 기업**		**13,943**	**임대계약 해지 검토대상5개 기업**

자료: 부산항만공사 제출자료

개별처분요구안 (6)번

감 사 원

징 계 요 구

제 목 **사업실적 평가결과 적용업무 부당 처리 등**

소 관 기 관 광양시

조 치 기 관 광양시

내 용

1. 사건 개요

광양시[63]는 광양항 배후단지[64] 입주기업(2011년 7월 입주)인 주식회사 ◆◆(대표이사 O, 이하 "◆◆"라 한다)에 대한 최초 사업실적 평가시기(영업개시일로부터 3년)가 도래함에 따라 2017. 6. 13. 내부방침으로 ◆◆의 사업실적 평가 및 평가결과 적용기준을 마련하였고, 같은 해 6. 30. 위 기준에 따라 ◆◆에 대하여 사업실적을 평가하였으며, 같은 해 7. 3. 평가결과 67점을 받은 ◆◆에 대하여 [표 1]과 같이 해양수산부에서 고시한 「부산항 및 광양항 항만 자유무역지역 임대료 공고」(2017. 5. 4. 해양수산부 공고 제2017-552호, 이하 "임대료 공고"라 한다)에 따른 우대임대료를 부과하기로 결정한 후 같은 해 8. 9. 2018년부터 2020년까지 우대임대료를 부과하는 내용의 임대차계약을 ◆◆와 체결하였다.

63) 광양항 동측 및 서측 배후단지의 총면적 3,874,267㎡ 중 3,566,707㎡의 관리기관은 여수광양항만공사이고, 나머지 307,560㎡의 관리기관은 광양시임

64) 무역항의 항만구역에 지원시설과 항만친수시설을 집단적으로 설치·육성함으로써 항만의 부가가치와 항만 관련 산업의 활성화를 도모하기 위한 항만배후단지를 의미함

[표 1] 광양항 항만 자유무역지역 임대료 공고(2017. 5. 4.)

적용대상		임대료
기본임대료	「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」 **제10조에 따른 입주업종을 영위**하는 기업(우대임대료 적용대상은 제외)	㎡당 월 258원
우대임대료	「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제10조 제1항 제5호에 따른 **물류업종을 영위**하는 기업	㎡당 월 129원

한편 위 관서는 2016. 11. 25. 광양항 배후단지의 입주대상기업으로 주식회사 ◇◇(대표이사 P, 이하 "◇◇"라 한다)를 선정하였고, 2017. 3. 17. 2017년부터 2020년까지 우대임대료를 부과하는 내용의 임대차계약(계약기간: 2017. 3. 17.부터 2020. 3. 16.까지)을 ◇◇와 체결하였다.

2. 사업실적 평가결과 적용업무 부당 처리

가. 관계 법령 및 판단기준

「1종 항만배후단지 관리지침」(해양수산부 고시 제2016-193호, 2017. 1. 1. 시행, 이하 "관리지침"이라 한다) 제22조에 따르면 관리기관은 각 항만 및 배후단지의 특성에 맞는 평가기준을 관리권자(해양수산부)와 협의를 거쳐 마련·운영하도록 되어 있고, 사업실적 평가가 원활하고 공정하게 진행될 수 있도록 평가대상기업이 제출할 서류, 평가항목별 세부 평가기준의 적용사항, 평가 절차 및 방법, 평가결과의 환류 등에 관한 세부지침을 따로 정하여 시행하도록 되어 있으며, 이 경우 미리 관리권자와 협의하도록 되어 있다.

한편 광양항 배후단지의 관리기관인 광양시는 2018. 9. 14. 현재까지 해양수산부와 협의하여 입주기업 실적평가 기준 및 사업실적 평가결과 적용기준과 관련된 자체 세부지침을 마련하지는 않았지만 광양시 ㅂ과에서 입주기업 모집을 위해 작성

하여 2014. 6. 16., 2015. 5. 11. 및 2016. 10. 10. 광양시장의 최종 결재를 받은 입주기업 모집 계획의 첨부서류인 입주기업 선정안내서에 따르면 [표 2]와 같이 입주기업 실적평가 기준 및 사업실적 평가결과 적용기준은 광양항 배후단지의 또다른 관리기관인 여수광양항만공사에서 마련한 「광양항 배후단지 실적평가지침」[65](이하 "실적평가지침"이라 한다) 또는 「광양항 1종 항만배후단지 관리규정」[66](여수광양항만공사 내부규정, 이하 "관리규정"이라 한다)을 준용하는 것으로 되어 있고, 위 부서는 위 선정안내서를 2014. 6. 16., 2015. 5. 18. 및 2016. 10. 11. 3차례 외부에 공고하였다.

[표 2] 입주기업 선정안내서의 사업실적 평가 및 평가결과 적용기준 관련 내용

공고일	입주기업 사업실적 평가기준	사업실적 평가결과 적용기준	입주기업명
2014. 6. 16.	○ 관리지침 제21조~제23조 ○ 실적평가지침	○ 실적평가지침 - 90점 이상: 화물창출비율에 따라 임대료 인하 - 70점 이상 80점 미만: 기본임대료 이내 인상 - 60점 이상 70점 미만: 공시지가 임대료 이내 인상 - 60점 미만: 공시지가 임대료	(주)▣▣주)
2015. 5. 18.	○ 관리지침 제21조~제23조 ○ 실적평가지침	○ 실적평가지침 - 80점 이상: 화물창출비율에 따라 임대료 인하 - 70점 이상 80점 미만: 기본임대료 이내 인상 - 60점 이상 70점 미만: 공시지가 임대료 이내 인상 - 60점 미만: 공시지가 임대료	(주)▣▣주) (주)♬♬ ◎◎법인 ☼☼(주) (주)◆◆
2016. 10. 11.	○ 관리지침 제21조~제23조 ○ 관리규정 [별표 4]	○ 관리규정 제31조(평가결과의 적용 등) - 80점 이상 : 차기 사업실적 평가 면제 - 70점 이상 80점 미만: 기본임대료 이내 인상 - 60점 이상 70점 미만: 공시지가 임대료 이내 인상 - 60점 미만 : 공시지가 임대료	(주)◇◇

주: 위 입주기업은 광양항 배후단지의 2개 필지를 임대받아 운영 중임

자료: 광양시 제출자료 재구성

따라서 광양시는 ◆◆에 대하여 여수광양항만공사의 관리규정에 따라 사업실적 평가 등을 하여야 했고, 위 관리규정에서 정한 사업실적 평가결과 적용기준과 다른

65) 위 지침은 2015. 8. 31. 제정된 관리규정에 반영이 되어 있고, 같은 날 관리규정이 시행되면서 폐지되었음

66) 여수광양항만공사는 해양수산부와의 협의를 거쳐 2015. 8. 31. 위 관리규정을 제정하였음

내용의 자체 세부지침을 마련할 때에는 해양수산부와 미리 협의하여야 했다.

나. 업무담당자의 부당한 업무 처리

광양시 ■국 目과 Q은 2016. 7. 11.부터 2018. 9. 14. 현재까지, ▨국 ▨과 ✡팀장 R은 2016. 7. 11.부터 2018. 1. 8.까지, 보건소 ♣과 과장 S은 2016. 7. 8.부터 2018. 1. 3.까지 각각 위 관서 ■국 目과 실무자, ✡팀장 및 과장의 직위에서 ◆◆의 사업실적을 평가하기 위한 방침을 마련하여 ■국장의 최종 결재를 받은 후 위 방침에 따라 ◆◆에 대하여 사업실적을 평가하였고, 평가결과 67점을 받은 ◆◆에 우대임대료를 부과하는 내용의 임대차계약을 ◆◆와 체결하는 등의 업무를 담당하거나 총괄하였다.

1) Q의 경우

Q은 입주기업의 사업실적 평가, 임대료 부과업무 등을 담당하는 실무자로서 2013. 7. 11. 영업을 개시한 ◆◆에 대한 최초 사업실적 평가시기가 도래하자 2017. 6. 13. 위 업체의 사업실적 평가에 필요한 평가항목 및 평가결과 적용에 대한 기준을 마련하고, 실적평가위원회를 어떻게 구성할지에 대한 방침을 마련하기 위해 "2017년 상반기 광양항 동측배후단지 입주기업 실적평가위원회 구성 및 평가계획(안)" 문서(이하 "평가계획 문서"라 한다)를 작성하였다.

그런데 Q은 "2항 가"의 내용과 같이 자신이 근무하는 目과에서 2014. 6. 16., 2015. 5. 18. 및 2016. 10. 11. 등 세 차례 공고한 입주기업 선정안내서 중 하나라도 확인하였다면 광양시에서 입주기업의 사업실적을 평가할 때에는 같은 배후단지를 분할관리하고 있는 여수광양항만공사의 관리규정을 적용하여야 한다는 사실을

쉽게 알 수 있었다.

그런데도 Q은 위 입주기업 선정안내서를 확인하는 등의 조치를 하지 아니한 채 평가결과 적용기준이 기재되지 아니한 상태로 2017년 6월 초(날짜 미상) 평가계획 문서의 초안을 작성하여 결재를 올렸다.

그리고 Q은 결재과정에서 팀장 R이 평가계획 문서의 초안에 평가결과 적용기준이 누락되어 있으므로 규정에 맞도록 기준을 추가하라는 의견을 제시하자 입주기업 선정안내서와 관리지침을 제대로 확인하지도 않은 채 부산항만공사 및 여수광양항만공사로부터 각각 제출받은 관리규정을 검토하였고 그 결과 [표 3]과 같이 두 개 기관이 평가결과 적용기준을 각각 다르게 마련·운용하고 있으므로 내부방침만으로 광양시의 자체 평가결과 적용기준을 마련하는 것이 가능하리라고 임의로 판단하였다.

[표 3] 부산항만공사 및 여수광양항만공사의 실적평가 결과적용 기준

부산항만공사(2016. 1. 27. 시행)	여수광양항만공사(2017. 2. 28. 시행)
○ 관리규정 제32조 - 80점 이상: 차기 사업실적평가 면제 및 현행 임대료 유지 - 60점 이상 80점 미만: 현행 임대료 유지 - 60점 미만: 공시지가 임대료 이내 인상	○ 관리규정 제31조 - 80점 이상: 차기 사업실적 평가 면제 - 70점 이상 80점 미만: 기본임대료 이내 인상 - 60점 이상 70점 미만: 공시지가 임대료 이내 인상 - 60점 미만: 공시지가 임대료

자료: 부산항만공사 및 여수광양항만공사 제출자료

그러고 나서 Q은 2017. 6. 13. 평가점수가 90점 이상일 경우 실적평가를 1회 면제하고, 평가점수가 60점 이상일 경우 인센티브(우대임대료 적용)를 부여하며, 60점 미만일 경우 페널티(우대임대료 미적용)를 부여하도록 하는 내용의 평가결과 적용기준을 평가계획 문서에 기재하는 한편, 관리지침 제22조에 따라 위 적용기준 마련과 관련하여 해양수산부와 협의하여야 한다는 내용을 누락한 채 평가계획 문서를 작성

하여 결재를 올린 후 팀장 R, 과장 S의 검토 및 ■국장 T의 최종 결재를 받아 위 평가결과 적용기준을 확정하였다.

또한 Q은 위 평가결과 적용기준을 마련하면서 해양수산부와 협의하기 위한 조치를 하지 아니하였다.

이후 Q은 2017. 6. 30. 실적평가위원회에서 ◆◆의 사업실적을 평가한 결과 ◆◆가 67점을 획득하자 같은 해 7. 3. ◆◆에 대하여 2018년도[67]부터 3년간 인센티브를 부여(우대임대료 부과, 현행 유지)하도록 하는 내용의 "2017 상반기 광양항 동측배후단지 입주기업 실적평가 결과 보고" 문서를 작성하여 결재를 올린 후 R의 검토 및 S의 결재를 받았고, 같은 해 8. 9. 2017. 8. 9.부터 2020. 8. 8.까지 우대임대료를 부과한다는 내용의 "광양항 동측배후단지 3단계 자유무역지역 임대차 계약 갱신 체결[(주)◆◆]" 문서를 작성하여 결재를 올린 후 R의 검토 및 S의 결재를 거쳐 같은 날 ◆◆와 임대차계약을 체결하였다.

그 결과 평가결과 67점을 획득한 ◆◆에 대하여 관리규정 제31조를 적용하였을 경우 2018년에 ㎡당 월 임대료로 368.5원을 부과할 수 있었으나 ㎡당 125원의 임대료만 부과하는 등 [표 4]와 같이 ◆◆에 대하여 2018년은 96,426,000원의 임대료를 과소 부과하였고, 2019년부터 2020년까지는 202,435,200원의 임대료를 과소 부과할 것으로 추정된다.

[표 4] 임대료 과소 부과 명세

(단위: ㎡, 원)

67) 광양시는 ◆◆에 대해 2017. 2. 17. 및 같은 해 7. 10. 우대임대료가 적용된 2017년도분 임대료를 이미 부과하였으므로 2018년부터 기존과 동일한 우대임대료를 ◆◆에 부과하는 것으로 결정하였음

구분		면적	월 임대료(㎡당)	임대료
실제부과또는 부과예정 임대료(A)	2018년	33,000	125	49,500,000
	2019년		129	51,084,000
	2020년		129	51,084,000
	합계			151,668,000
관리규정 제31조에 따른 임대료(B)	2018년	33,000	368.5	145,926,000
	2019년		384.6주)	152,301,600
	2020년		384.6주)	152,301,600
	합계			450,529,200
과소 부과 임대료(B-A)	2018년			96,426,000
	2019년			101,217,600
	2020년			101,217,600
	합계			298,861,200

주: 2017. 5. 4. 해양수산부에서 고시한 「부산항 및 광양항 항만 자유무역지역 임대료 공고」에 따라 임대료를 부과하고, 2019년 및 2020년의 ㎡당 월 공시지가 임대료가 2018년과 동일(680원)한 것으로 가정하였으며, 이를 계산식 258+(680-258)÷10×(70-67)에 대입하면 월 임대료는 384.6원임

자료: 광양시 제출자료 재구성

2) R의 경우

R은 "2항 가"의 내용과 같이 2016. 10. 10. 입주기업 선정안내서가 첨부된 입주기업 모집 계획 및 같은 해 10. 11. 입주기업 선정안내서가 첨부된 입주기업 모집공고 문서를 각각 검토 및 결재하였으므로 입주기업 실적평가와 평가점수에 따른 임대료 부과는 관리지침 및 관리규정을 준용하도록 되어 있다는 것을 쉽게 알 수 있었다.

그런데도 R은 "2항 나. 1)"의 내용과 같이 2017년 6월 초(날짜 미상) 실무자인 Q이 평가계획 문서의 초안을 작성하여 올리자 평가결과 적용기준이 누락되어 있다는 사실을 확인하고는 Q에게 관리규정 제31조에 따라 평가결과를 적용하는 내용을 위 문서에 기재하도록 지시하지 아니하고 규정에 맞도록 보완하라고만 지시하였다.

그리고 R은 "2항 나. 1)"의 내용과 같이 Q이 2017. 6. 13. 자체 평가결과 적용기

준을 기재하는 한편, 관리지침 제22조에 따라 위 적용기준 마련과 관련하여 해양수산부와 협의하여야 한다는 내용을 누락한 채 평가계획 문서를 작성하여 다시 결재를 올리자 Q에게 규정에 맞도록 보완하라고 지시하였으면서도 입주기업 선정안내서와 관리지침을 제대로 확인하지도 않은 채 Q이 관련 규정에 맞게 평가결과 적용기준을 마련한 것으로 임의로 판단하여 그대로 결재하였다.

그 결과 "2항 나. 1)"과 같은 결과를 초래하였다.

3) S의 경우

S은 "2항 가"의 내용과 같이 2016. 10. 10. 입주기업 선정안내서가 첨부된 입주기업 모집 계획을 검토 및 결재하였고, 같은 해 10. 11. 입주기업 선정안내서가 첨부된 입주기업 모집공고 문서에 최종 결재하였으므로 입주기업 실적평가와 평가점수에 따른 임대료 부과는 관리지침 및 관리규정을 준용하도록 되어 있다는 것을 쉽게 알 수 있었다.

그런데도 S은 "2항 나. 1)"의 내용과 같이 실무자인 Q이 2017. 6. 13. 자체 평가결과 적용기준을 기재하는 한편, 관리지침 제22조에 따라 위 적용기준 마련과 관련하여 해양수산부와 협의하여야 한다는 내용을 누락한 채 평가계획 문서를 작성하여 올리자 입주기업 선정안내서 및 관리지침을 제대로 확인하지도 않은 채 Q이 관련 규정에 맞게 평가결과 적용기준을 마련한 것으로 임의로 판단하여 그대로 결재하였다.

그 결과 "2항 나. 1)"과 같은 결과를 초래하였다.

3. 임대차계약 체결업무 부적정

가. 관계 법령 및 판단기준

광양시가 입주기업 모집을 위해 2016. 10. 11. 외부에 공고한 입주기업 선정안내서 및 2017. 3. 17. ◇◇와 체결한 임대차계약서 제2조에 따르면 [표 5]와 같이 임대료는 해양수산부에서 고시한 임대료 공고를 적용하는 것으로 되어 있고, 임대료 공고에 따르면「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」제10조 제1항 제5호에 따른 물류업종을 영위하는 기업은 우대임대료(㎡당 월 129원)를 부과하고, 같은 법 제10조에 따른 입주업종을 영위하는 기업 중 우대임대료 적용대상이 아닌 기업은 기본임대료(㎡당 월 258원)를 부과하도록 되어 있다.

[표 5] 임대료 부과 관련 입주기업 선정안내서 및 임대차계약서 내용

공고일	입주기업 선정안내서	임대차계약서 체결일 (계약기간)	임대차계약서
2016. 10.11.	2. 임대 주요조건 ○ 임대료: 매 3년마다 해양수산부에서 고시한 임대료 적용(해양수산부 제2013-245호 "항만배후단지 임대료 공고"를 근거로 입주기업 자격조건에 따라 임대료 적용)	2017. 3. 17. (2017. 3. 17.~ 2020. 3. 16.)	제2조(임대료) ① 임대료는 "갑"이 별도 공고하지 않는 한 해양수산부에서 매 3년마다 공고하는「항만배후단지 및 건물의 임대료」를 적용한다.

자료: 광양시 제출자료

그런데 ◇◇가 입주기업 선정을 위해 광양시에 제출한 사업계획서에는 분말상토, 매트상토 및 양액배지 등을 제조하는 등 제조업(복합비료 제조업)과 물류업(일반창고업)을 함께 영위할 계획이나 물류업은 2022년부터 영위하는 것으로 기재되어 있었고, 물류업의 비즈니스 모델 및 화물유치 계획이 기재되어 있지 않았으며, 물류업을 영위하는 것으로 판단할 수 있는 증빙서류[68]를 제출한 바 없는 등 ◇◇는 2017년부터 2021년까지는 제조업만 영위하는 기업에 해당된다.

68) 화물유치를 확실히 보장할 수 있게 물량이 기재된 의향서 또는 협약서 등

따라서 광양시는 임대료 공고에 따라 ◇◇에 3년간 기본임대료를 부과하는 것으로 임대차계약을 체결하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 Q은 ◇◇가 제출한 사업계획서를 제대로 검토하지 않은 채 ◇◇의 입주허가서에 제조업과 물류업을 동시에 영위하는 것으로 기재되어 있고, 영위 업종에 물류업이 포함되어 있을 경우 임대면적 전체에 대하여 우대임대료 부과가 가능한 것으로 임의로 판단하여 2017. 3. 17. ◇◇에 대하여 우대임대료를 부과하는 내용의 임대차계약 문서(계약기간: 2017. 3. 17.부터 2020. 3. 16.까지) 및 같은 해 3. 20. ◇◇에 2017년 상반기 임대료(우대임대료)를 부과하는 내용의 문서를 각각 기안하였고, R 및 S도 ◇◇에 우대임대료를 부과하는 것이 적정한지 여부에 대한 검토 없이 그대로 결재하여 ◇◇에 우대임대료가 부과되게 하였다.

그 결과 [표 6]과 같이 ◇◇에 대하여 2017. 3. 17.부터 2018. 12. 31.까지는[69] 80,589천여 원의 임대료를 과소 부과하게 되었고, 2019년부터 2020년까지는 90,136천여 원의 임대료를 과소 부과할 것으로 추정된다.

[표 6] ◇◇에 대한 임대료 과소 부과 명세

(단위: 원)

임대면적 (임대개시일)	부과연도	실제부과 또는 부과예정 임대료(A)	정당부과 임대료(B)	과소부과 임대료(B-A)
29,113.9㎡ (2017. 3. 17.)	2017	35,686,480	71,207,940	35,521,460
	2018	45,068,310	90,136,630	45,068,320
	소계	80,754,790	161,344,570	**80,589,780**

69) 2017. 3. 17. 광양시가 위 업체와 체결한 임대차계약서 제2조의 약정에 따르면 임대료는 1년 단위로 선납하도록 되어 있으나 업체의 부담을 줄여주기 위해 2회(2018. 1. 16. 및 7. 16.)에 걸쳐 임대료를 부과하였음

	2019주)	45,068,310	90,136,630	45,068,320
	2020주)	45,068,310	90,136,630	45,068,320
	소계	90,136,620	180,273,260	**90,136,640**

주: 2017. 5. 4. 고시된 임대료 공고에 따라 부과하는 것으로 가정하여 임대료를 산출하였음
자료: 광양시 제출자료

관계기관 등 의견 및 검토결과

1. 관련자 의견

Q은 입주기업 선정안내서를 제대로 확인하지 않은 것과 관리지침을 제대로 숙지하지 못하여 해양수산부와 협의 없이 평가결과 적용과 관련된 자체 세부지침을 마련한 것은 잘못이라고 인정하였고, R과 S은 Q이 규정에 맞게 세부지침을 마련한 것으로 생각하고 이를 제대로 확인하지 않는 등 평가결과 적용기준 마련 업무를 소홀히 한 잘못을 인정하였다.

2. 관계기관 의견 및 검토결과

가. “사업실적 평가결과 적용업무 부당 처리” 관련

광양시는 해양수산부와 협의하지 않은 채 임의로 평가결과 적용기준 등 자체 세부지침을 마련한 것은 잘못이라고 인정하면서 해양수산부와 협의를 거쳐 빠른 시일 내 자체 관리규정을 제정하고, 향후 실적평가는 제정된 관리규정에 근거하여 시행하도록 하겠다는 의견을 제시하면서도, 2011년 5월경 ◆◆의 입주기업 선정공고 및 모집안내 시 실적평가와 관련된 사항이 공고문 등에 기재되어 있지 않았으므로 ◆◆ 입주 이후 추진된 입주기업 모집 시 해당 선정안내서에 입주기업에 대한 사업실적 평가결과 적용기준은 관리규정 제31조를 준용하도록 기재되어 있다는 사유만

으로 ◆◆에 대해서도 관리규정 제31조에 따라 사업실적 평가결과를 적용하여야 한다는 감사원의 의견은 받아들이기 어렵다고 주장한다.

그러나 광양시의 주장대로 광양시에서 관리하고 있는 광양항 배후단지에 입주한 7개 입주기업(2018. 9. 14. 현재) 중 최초로 입주한 ◆◆가 입주할 당시 2011. 5. 16. 공고된 입주기업 모집공고문[70]에는 사업실적 평가결과 적용기준에 대하여 별도로 기재된 사항은 없었다고 하더라도 이후 입주한 6개 업체를 위해 2014. 6. 16., 2015. 5. 18. 및 2016. 10. 11. 등 세 차례나 작성하여 광양시장의 최종결재를 받아 공고한 입주기업 선정안내서에는 모두 입주기업의 사업실적 평가기준으로 같은 배후단지를 분할관리하고 있는 여수광양항만공사의 관리규정을 준용하는 것으로 되어 있다.

그리고 위 6개 업체에 대하여는 위 관리규정을 준용하여 사업실적 평가를 하여야 하는 점을 고려할 때 ◆◆의 입주기업 모집안내 당시 공고문에 사업실적 평가결과 적용기준이 기재되어 있지 않았다는 이유를 들어 해양수산부와의 협의도 없이 다른 입주기업들에 적용되는 위 관리규정보다 완화된 기준을 임의로 마련하여 ◆◆에만 적용한 것은 잘못된 행위이므로 광양시의 주장은 받아들일 수 없다.

나. “임대차계약 체결업무 부적정” 관련

광양시는 ◇◇의 사업계획서에 물류업을 영위하는 시점이 2020년 이후로 기재되어 있으나 입주기업 선정 평가 과정에서 물류업을 조기에 진행하겠다는 업체의

70) 위 모집공고문에는 운영 개시 후 3년마다 실적평가위원회를 구성하여 사업계획서상의 계획 대비 고용실적, 화물유치 및 투자실적 등에 대해 평가를 실시하는 것으로만 기재되어 있고, 실적평가 기준 및 사업실적 평가결과 적용기준에 대해 별도로 기재된 내용은 없음

의견이 있었고, 이에 따라 제조업(복합비료 제조업)과 물류업(일반창고업)을 동시에 영위하는 것으로 입주허가를 하였으며, 위 입주허가서에 물류업이 포함되어 있어 우대임대료를 부과하는 것으로 임대차계약을 체결하였다고 주장한다.

그러나 ◇◇가 제출한 사업계획에 물류업의 비즈니스 모델 및 화물유치 계획이 기재되어 있지 않고, 물류업을 영위하는 것으로 판단할 수 있는 증빙서류를 제출한 바 없는 등 ◇◇가 물류업을 영위하는 것으로 볼 수 있는 아무런 근거가 없는데도[71] ◇◇가 물류업을 영위하는 것으로 판단한 것은 잘못이다.

그리고 ◇◇에 대한 임대료는 광양시와 ◇◇가 체결한 사법상 계약인 임대차계약[72]을 근거로 부과하는 것으로서 ◇◇의 임대차계약서에는 임대료 공고를 적용한다고 되어 있을 뿐 입주허가서상 업종에 따른다는 내용은 기재되어 있지 않은 점과 ◇◇가 사업계획서에 2022년 이후 물류업을 영위하는 것으로 기재한 점을 고려할 때 위 업체에 대한 임대료는 입주허가서상 업종에 관계없이 임대차계약서 및 임대료 공고에 따라 2021년까지는 기본임대료를 부과하는 것으로 임대차계약을 체결하는 것이 타당하다고 판단되므로 광양시의 주장은 받아들이기 어렵다.

징계요구 양정 ◆◆에 대한 사업실적 평가결과의 적용업무를 부당하게 처리하고, ◇◇에 우대임대료를 부과하는 것으로 임대차계약을 잘못 체결한 Q, R 및 S의 행위

71) ◇◇는 2018. 9. 14. 감사종료일 현재까지 물류업을 영위하는 것으로 판단할 수 있는 증빙서류를 광양시에 미제출

72) 대법원은 "한국공항공단이 무상사용허가를 받은 행정재산에 대하여 하는 전대행위는 통상의 사인 간의 임대차와 다를 바가 없고, 그 임대차계약이 임차인의 사용승인신청과 임대인의 사용승인의 형식으로 이루어졌다고 하여 달리 볼 것은 아니다"라고 판시한 바 있음(대법원 2004. 1. 15. 선고 2001다12638 판결)

는「지방공무원법」제48조에 위배된 것으로 같은 법 제69조 제1항 제2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항 **광양시장**은 사업실적 평가결과의 적용업무 등을 부당하게 처리한 Q, R 및 S을「지방공무원법」제72조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.**(징계)**

개별처분요구안 (7)번

감　　사　　원

주의요구 및 통보

제　　목　**광양항 배후단지 내 물류창고업 등록업무 부적정**

소 관 기 관　① 광양시 ② 여수지방해양수산청

조 치 기 관　① 광양시 ② 여수지방해양수산청

내　　용

1. 업무 개요

광양시와 여수지방해양수산청은 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」(이하 "물류시설법"이라 한다) 제21조의2 제1항 및 같은 법 시행령 제47조 제1항과 제2항에 따라 관내에서 물류창고[73]를 소유 또는 임차하여 물류창고업을 경영하려는 자에 대한 물류창고업 등록, 등록취소 및 사업정지 등 관리감독 업무를 수행하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

물류시설법 제2조 제5의3호에 따르면 물류창고업이란 화주(貨主)의 수요에 따라 유상으로 물류창고에 화물을 보관하거나 이와 관련된 하역·분류·포장·상표부착 등을 하는 사업을 말한다.

그리고 물류시설법 제21조의2 제1항과 같은 법 시행령 제47조 제1항 및 제2항 등에 따르면 국가관리무역항 항만구역에서 전체 바닥면적의 합계가 1,000㎡ 이상

73) 물류창고란 화물의 저장·관리, 집화·배송 및 수급조정 등을 위한 보관시설·보관장소 또는 이와 관련된 하역·분류·포장·상표부착 등에 필요한 기능을 갖춘 시설을 말함(물류시설법 제2조 제5의2호)

인 보관시설 등에 해당하는 물류창고를 소유 또는 임차하여 물류창고업을 경영하려는 자는 지방해양수산청장에게 물류창고업 등록[74]을 하도록 되어 있고, 국가관리무역항 항만구역 외의 지역의 경우에는 시·도지사에게 물류창고업 등록[75]을 하도록 되어 있다.

또한 물류시설법 제65조 제4의2호에 따르면 물류창고업 등록[76]을 하지 아니하고 물류창고업을 경영하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

한편 「항만법」 제3조 제2항과 같은 법 시행령 제2조 제2항 [별표 2]에 따르면 광양항 배후단지[77]는 국가관리무역항[78] 항만구역[79]에 해당한다.

따라서 광양시는 국가관리무역항 항만구역인 광양항 배후단지에서 전체 바닥면적의 합계가 1,000㎡ 이상인 보관시설 등에 해당하는 물류창고를 소유 또는 임차하여 물류창고업을 경영하는 자로부터 물류창고업 등록을 신청받아 이를 등록하는 일이 없도록 하여야 한다.

그리고 여수지방해양수산청은 광양항 배후단지에서 위 기준에 해당하는 물류창

74) 물류시설법 제64조 제2항 및 같은 법 시행령 제47조 제2항에 따라 해양수산부장관은 지방해양항만청장에게 국가관리무역항 항만구역의 물류창고업 등록권한을 위임

75) 물류시설법 제64조 제1항 및 같은 법 시행령 제47조 제1항에 따라 국토교통부장관(항만구역 외 지역의 물류창고업 등록권한)과 해양수산부장관(국가관리무역항 외 항만구역의 물류창고업 등록권한)은 국가관리무역항 항만구역 외 지역에 관한 물류창고업 등록권한을 시·도지사에게 위임

76) 물류시설법 제21조의2 제2항에 따른 등록한 사항을 변경하는 때에도 등록권자에게 변경등록을 하여야 함

77) 항만배후단지란 항만구역에 지원시설 및 항만친수시설을 집단적으로 설치하고 이들 시설의 기능 제고를 위하여 일반업무시설·판매시설·주거시설 등을 설치함으로써 항만의 부가가치와 항만 관련 산업의 활성화를 도모하며 항만을 이용하는 사람의 편익을 꾀하기 위하여 지정·개발하는 토지를 말함(「항만법」 제2조 제7호)

78) 국가관리무역항이란 국내외 육·해상운송망의 거점으로서 광역권의 배후화물을 처리하거나 주요 기간산업 지원 등으로 국가의 이해에 중대한 관계를 가지는 항만을 말함(「항만법」 제3조 제2항 제1호)

79) 항만구역이란 항만의 수상구역과 육상구역을 말함(「항만법」 제2조 제4호)

고를 소유 또는 임차하여 물류창고업을 경영하면서 물류창고업 등록을 하지 않은 자에 대해서는 물류시설법 제65조 제4의2호에 따른 벌금을 부과할 수 있도록 관할 경찰서에 고발하는 등의 조치를 하고, 광양시 등 등록권한이 없는 기관에 물류창고업을 잘못 등록한 경우 여수지방해양수산청에 물류창고업을 다시 등록하도록 하는 등의 적정한 조치를 하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 광양시는 2018. 7. 10. 광양항 배후단지(전라남도 광양시)에서 4,080.45㎡의 보관시설을 소유하여 물류창고업을 경영하는 주식회사 ◈◈(대표이사 U)가 광양시에 물류창고업 등록을 신청하자 관련 규정을 제대로 검토하지 않은 채 그대로 등록하는 등 [표]와 같이 2013. 11. 27.부터 2018. 7. 10. 사이에 광양시가 관리하는 광양항 배후단지에서 전체 바닥면적의 합계가 1,000㎡ 이상인 물류창고를 소유 또는 임차하여 물류창고업을 경영하는 주식회사 ◈◈ 등 4개 업체로부터 7차례 물류창고업 신규 또는 변경 등록 신청을 받아 이를 등록하였다.

[표] 광양시가 관리하는 광양항 배후단지의 물류창고업 등록 현황

(단위: ㎡)

연번	업체명	보관시설 및 보관장소 소재지	등록일자	보관시설 면적주)	구분
1	(주)◈◈	전라남도 광양시	2018. 7. 10.	4,080.45	신규
2	㈜(주)	전라남도 광양시	2018. 1. 17.	1,625.9	신규
3	㈜(주)	전라남도 광양시	2018. 1. 29.	1,625.9	변경
4	(주)▣▣	전라남도 광양시	2014. 12. 29.	3,704.68	신규
5	(주)▣▣	전라남도 광양시	2018. 8. 22.	3,704.68	변경
6	(주)◆◆	전라남도 광양시	2013. 11. 27.	4,707.52	신규
7	(주)◆◆	전라남도 광양시	2017. 2. 14.	4,707.52	변경

주: 물류창고업 변경 등록을 수행한 경우 보관시설 면적은 변경 등록된 면적을 기준으로 기재
자료: 광양시 제출자료 재구성

또한 ◎◎법인(대표자 V)은 물류창고업 등록을 하지 않은 채 광양항 배후단지(전라남도 광양시)에서 바닥면적 1,728.65㎡의 보관시설을 소유하여 2017. 1. 1.부터 주식회사 ★★(대표이사 W) 등 다른 업체가 화주(貨主)로서 수입한 버섯배지 원료[80]의 화물을 입고, 보관 및 출고상차 하는 등의 물류창고업을 경영하고 있다.

그런데도 여수지방해양수산청은 ◎◎법인에 대하여 고발하는 등의 조치를 하지 않고 있고, 주식회사 ◈◈ 등 4개 업체에 대하여 여수지방해양수산청에 물류창고업을 다시 등록하도록 하는 등의 적정한 조치를 하지 않고 있다.

관계기관 의견

광양시는 감사결과를 받아들이면서 앞으로 광양항 배후단지에서 물류창고업을 경영하는 자로부터 물류창고업 등록신청을 받아 이를 등록하는 일이 없도록 하며, 해양수산부와 협의하여 광양항 배후단지 중 광양시가 소유·관리하고 있는 부지에 대한 물류창고업 등록·관리 권한을 위임받는 것이 가능한지 여부를 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

여수지방해양수산청은 감사결과를 받아들이면서 앞으로 광양항 배후단지에서 물류창고업 등록을 하지 아니하고 물류창고업을 경영하고 있는 ◎◎법인에 대하여 법령위반 여부를 검토하고 광양시에 물류창고업을 잘못 등록한 주식회사 ◈◈ 등 4개 업체에 대하여 물류창고업을 재등록하는 등의 적정한 조치를 하겠다는 의견을

80) 버섯배지란 버섯의 생육에 필요한 영양원을 함유하고 있는 유기물·무기물 등의 단일 또는 복합의 혼합물로 버섯균을 접종할 수 있는 상태를 말하며, 버섯배지의 원료로 콘콥(Corn Cob), 옥수수 등이 있음

제시하였다.

조치할 사항

광양시장은 앞으로 광양항 배후단지에서 물류창고를 소유하거나 임차하여 물류창고업을 경영하려는 자로부터 물류창고업 등록을 신청받아 이를 등록하는 일이 없도록 물류창고업 등록업무를 철저히 하시기 바랍니다.(**주의**)

여수지방해양수산청장은 물류창고업 등록을 하지 않은 채 광양항 배후단지에서 물류창고업을 경영하고 있는 ◎◎법인에 대하여 고발 등의 조치를 하고, 물류창고업을 광양시에 잘못 등록한 주식회사 ◈◈ 등 4개 업체에 대하여 여수지방해양수산청에 다시 등록을 하도록 하는 등의 적정한 조치를 하시기 바랍니다.(**통보**)

개별처분요구안 (8)번

감 사 원

통 보

제 목 **부산신항 배후단지 입주기업 사업실적 평가기준 변경 불합리**

소 관 기 관 부산항만공사

조 치 기 관 부산항만공사

내 용

1. 업무 개요

부산항만공사는 저렴한 임대료 혜택을 받는 부산신항 배후단지 입주기업의 도덕적 해이를 방지하고 물동량·고용 창출 등을 독려하기 위해 「1종 항만배후단지 관리지침」(해양수산부고시, 이하 “관리지침”이라 한다) 및 「부산항 1종 항만배후단지 관리규정」(부산항만공사 내부규정, 이하 “관리규정”이라 한다)에 따라 입주기업에 대해 사업실적 평가를 수행하고, 이에 필요한 사업실적 평가기준을 마련·운용하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

관리지침 제13조 및 제17조에 따르면 입주대상기업 선정방식은 공개경쟁방식으로 하되 위 기업이 제출한 사업계획서[81] 평가결과에 따라 우선협상대상기업을 선정하도록 되어 있다.

81) 사업능력, 사업 및 운영계획, 투자 및 자금조달계획, 건설계획 등을 포함하며 연도별 투자계획, 화물창출 계획 및 고용창출 계획 등은 연도별 수치로 제시하도록 되어 있음

또한 위 공사가 2005년 8월[82]부터 부산신항 배후단지 입주대상기업 선정을 위하여 공고한 입주기업 선정안내서에 따르면 입주대상기업 선정을 위한 사업계획서 평가항목 중 사업계획에 대한 배점은 모집시기에 따라 차이가 있지만 100점 만점 중 최소 80점, 최대 90점을 차지[83]하였고, 배후단지 입주를 위한 임대계약 시 임대기간은 30년으로 하되 협의 시 50년까지 연장할 수 있도록 되어 있다.

따라서 위 공사가 사업실적 평가기준을 마련·운영할 때에는 입주대상기업이 30년 이상 저렴한 임대료 혜택[84]을 받기 위해 부풀려진 사업계획을 제출하여 입주기업으로 선정되고자 하는 유인을 제거하고, 사업계획을 충실히 이행하는 입주기업에 혜택을 주고 사업계획을 이행하지 못하는 입주기업에 불이익을 줄 수 있도록 입주대상기업 선정 시 평가받은 당초 사업계획대로 사업을 제대로 수행하고 있는지 여부를 평가항목에 포함시키는 것이 타당하다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 위 공사는 2017. 10. 16. 관리규정의 사업실적 평가기준을 변경하면서 [표 1]과 같이 외국화물 실적, 매출액, 고용 실적 등에 대한 성과목표치[85] 달성도 평가항목을 신설하는 대신 기존 평가항목인 외국화물 처리 물동량, 투자금액, 고용인원 등 사업계획 대비 실적 평가항목을 모두 삭제하였다.

---

82) 입주기업 선정안내서 공고 시기: 북컨 1단계(2005년 8월), 북컨 2단계(2006년 1월), 북컨 3단계(2006년 8월), 북컨 3단계 2차(2007년 9월), 북컨 4단계(2009년 10월), 웅동 1단계 1차(2010년 10월), 웅동 1단계 2차(2012년 3월), 웅동 1단계 3차(2014년 9월)

83) 사업계획 이외 평가항목으로 사업능력, 경제적 기대효과 등이 있음

84) 인천항 북항배후단지 대비 21.9%(물류업), 공시지가 임대료 대비 17.2%(물류업) 수준

85) 2016년 기준 관세청(한국무역통계진흥원) 자료 및 입주기업 자료에 근거, 입주기업 전체 중 상·하위 10% 업체의 실적을 제외한 33,000㎡당 평균을 목표치로 설정, 이후 외국화물, 사용소비신고 항목의 경우 매년 3.77%, 매출액의 경우 매년 1.29%, 고용의 경우 매년 1명씩 목표치 증가

[표 1] 부산신항 배후단지 입주기업 사업실적 평가기준 개정 전후 비교

(단위: 점)

구분			개정 전주)		개정 후
			최초 평가	이후 평가	
계획 대비 평가	외국화물 처리 물동량 ÷ 외국화물 계획 물동량		15	25	삭제
	투자이행금액 ÷ 투자계획금액		20	-	
	현재 총연면적 ÷ 계획 총연면적		10	-	
	외국인 투자이행금액 ÷ 외국인 투자계획금액		10	-	
	실제 고용인원 ÷ 계획 고용인원		10	15	
생산성 평가 (배후단지 전체 평균값 대비)	외국화물 생산성		10	20	삭제
	매출액 생산성		-	10	
	고용 생산성		15	20	
성과목표치 달성도 평가	외국화물 실적	154TEU ÷ 33,000㎡			30
	사용소비신고실적	20TEU ÷ 33,000㎡			10
	매출액	50.1억 원 ÷ 33,000㎡			30
	고용 실적	18명 ÷ 33,000㎡			30
부가가치물류활동	부가가치물류활동		10		삭제
계			100		100
사업계획 대비 사업실적 점수			65	40	0

주: 2017. 10. 16. 규정 개정 전 평가기준의 경우 최초 평가기준과 이후 평가기준의 항목 및 배점이 구분됨
자료: 부산항만공사 제출자료 재구성

이와 관련하여 감사원 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 중 2014. 9. 30. 이전에 영업을 개시하여 2017. 12. 31. 기준으로 사업실적 평가 대상이 된 48개 입주기업에 대하여 2017년 사업실적을 활용하여 평가방식 변경 전과 변경 후의 평가결과를 비교·분석한 결과, ◐◐주식회사(대표이사 X)의 경우 사업계획 대비 사업실적이 저조하여 변경 전 기준 적용 시 평가점수가 58.2점으로 페널티 부과 대상이나 변경 후 기준 적용 시 99.4점으로 페널티 부과 대상에서 제외되는 등 [표 2]와 같이 12개

입주기업의 경우 페널티 부과 대상에서 임대료 유지 대상으로, 8개 입주기업의 경우 임대료 유지 대상에서 페널티 부과 대상으로 평가결과가 바뀌는 것으로 나타났다.

[표 2] 부산신항 배후단지 입주기업의 사업실적 평가기준 변경 전후 평가결과 비교(2017년)

(단위: 점)

일련번호	입주기업명	변경 전 점수	평가결과	변경 후 점수주)	평가결과	평가결과변동
1	-	28.3	페널티 부과	80.1	임대료 유지	페널티 부과 →임대료 유지
2	-	29	페널티 부과	115.2	임대료 유지	
3	-	35.7	페널티 부과	77.6	임대료 유지	
4	-	37.9	페널티 부과	63.5	임대료 유지	
5	-	38.9	페널티 부과	61.3	임대료 유지	
6	-	38.9	페널티 부과	85.6	임대료 유지	
7	-	39.9	페널티 부과	71.1	임대료 유지	
8	-	41.7	페널티 부과	123	임대료 유지	
9	-	49.8	페널티 부과	78	임대료 유지	
10	-	51	페널티 부과	93.1	임대료 유지	
11	-	52.7	페널티 부과	94.5	임대료 유지	
12	◐◐㈜	58.2	페널티 부과	99.4	임대료 유지	
1	-	61.5	임대료 유지	50.2	페널티 부과	임대료 유지 →페널티 부과
2	-	62.4	임대료 유지	31.3	페널티 부과	
3	-	64.4	임대료 유지	40.8	페널티 부과	
4	-	67.1	임대료 유지	33.8	페널티 부과	
5	-	69.2	임대료 유지	38	페널티 부과	
6	-	70.9	임대료 유지	56.8	페널티 부과	
7	-	71.1	임대료 유지	35.9	페널티 부과	
8	-	76.9	임대료 유지	40.3	페널티 부과	

주: 항목별 성과목표치 초과 달성 시 30%까지 가점 부여

자료: 부산항만공사 제출자료

그 결과 부산신항 배후단지 입주기업이 선정 시 제출한 사업계획대로 투자 등을 이행하는지에 대한 평가를 할 수 없게 되어 앞으로 부풀려진 사업계획서를 제출하

여 입주대상기업으로 선정되고자 하는 유인을 제거하지 못하게 되었고, 사업계획서대로 실적을 내는 입주기업이 불이익을 받거나 사업계획을 이행하지 못하는 입주기업이 혜택을 받을 우려가 있다.

관계기관 의견

부산항만공사는 감사결과를 받아들이면서 변경된 현행 사업실적 평가기준에 따르면 입주대상기업이 부풀려진 사업계획서를 제출하거나 입주 후 투자를 이행하지 않는 것에 대한 제재를 할 수 없으므로 입주 후 최초 평가 시 평가항목에 투자이행(투자금액, 투자면적, 외국인 투자금액)에 대한 사업계획 대비 실적평가 항목을 추가하는 등 사업실적 평가기준을 개선하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **부산항만공사 사장**은 부산신항 배후단지 입주기업이 선정 시 제출한 사업계획의 이행 여부를 평가할 수 있도록 사업실적 평가기준을 합리적으로 보완하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

개별처분요구안 (9)번

감　　사　　원

주의요구 및 통보

제　　목　**광양항 배후단지 입주대상기업 선정업무 부적정**

소 관 기 관　광양시

조 치 기 관　광양시

내　　용

1. 업무 개요

광양시[86]는 구 「1종 항만배후단지 관리지침」(2016. 12. 16. 해양수산부고시 제2016-193호로 개정되기 전의 것, 이하 "관리지침"이라 한다) 제14조 등에 따라 광양항 배후단지의 입주대상기업 선정계획 및 "광양항 동측배후단지 입주기업 선정안내서"(2014. 6. 16. 광양시 공고 제 2014-971호 및 2016. 10. 10. 광양시 공고 제2016-35호, 이하 "선정안내서"라 한다)를 수립 및 공고한 다음, 참여의향기업이 제출한 사업계획서를 평가하기 위한 배후단지 평가위원회(이하 "위원회"라 한다)를 구성하였고, 위원회에서 사업계획서를 검토 및 심사·평가하여 우선협상대상자를 선정한 후 입주자격에 대한 검토를 거쳐 입주대상기업을 선정하는 업무를 처리하였다.

그런데 이번 감사원 감사(2018. 8. 27.~9. 14.)결과 광양시는 관리지침 및 입주기업 선정안내서의 내용과 다르게 광양시의 관리부서 책임자 및 내부직원을 위원회

86) 광양항 동측 및 서측배후단지의 총면적 3,874,267㎡ 중 3,566,707㎡의 관리기관은 여수광양항만공사이고, 나머지 307,560㎡의 관리기관은 광양시임

위원으로 위촉하였고, 증빙자료를 제출하지 않은 기업에 대해서도 위원회가 평가점수를 부여하도록 하였으며, 정량평가 항목에 대하여 위원회의 평가점수에 편차가 발생하도록 하는가 하면 회계분야의 경우 정성평가 항목의 배점(29점)이 높은데도 평가위원을 1명만 위촉하고 인력풀을 제대로 관리하지 않는 등 업무를 잘못 처리한 것이 확인되었는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

2. 감사결과 확인된 문제점

광양시는 참여의향기업이 제출한 사업계획서 평가 및 입주대상기업 선정을 위해 위원회를 구성하고, 위원회는 입주대상기업 선정을 위한 사업계획서의 심사·평가 등의 업무를 수행하고 있다.

가. 평가위원 위촉업무 부적정

관리지침 제18조에 따르면 위원회의 원활한 운영을 위해 1종 배후단지 관리부서 책임자를 간사로 지정·운영하고, 위원장은 위원 중에서 호선하도록 되어 있다.

그리고 관리지침 제14조 제3항 및 제20조 제3항에 따라 광양시에서 입주기업 모집을 위해 외부에 공고한 선정안내서에 따르면 신청기업 사업계획의 평가와 입주대상기업 선정의 객관성과 공정성을 확보하기 위해 외부전문가로 위원회를 구성·운영하도록 되어 있다.

따라서 광양시는 사업계획서 평가를 위한 위원회를 구성할 때에는 관리부서 책임자를 간사로 지정·운영하여야 하고, 위원장을 호선하여 임명하도록 하며, 선정안내서에서 정한 바와 같이 입주대상기업 선정의 객관성과 공정성을 위해 외부전문가

로 위원회를 구성·운영하여야 한다.

그런데 광양시는 [표 1]과 같이 2014년 6월 주식회사 ▣▣(대표이사 P, 이하 "▣▣"라 한다)가 제출한 사업계획서를 평가하기 위한 위원회를 구성하면서 간사로 지정·운영하여야 하는 관리부서의 책임자인 ◉과장 Y을 위원회의 위원으로 위촉하였고, 위원 중에서 호선하는 방식을 거치지 않은 채 Y을 임의로 위원장으로 임명하였다.

[표 1] 입주대상기업 선정 관련 위원회 구성 현황

구성일자	평가위원 구성	평가배점
2014. 6. 26.	**광양시 ⊙과장 Y(위원장과 간사역할 수행),** 여수광양항만공사◑팀장 J, ◩대학교 물류학과교수 Z, 공인회계사 AA	· 물류분야(58점) · 회계분야(37점) · 건설(5점)
2016. 11. 16.	○ 물류분야(4명): **◧대학교 ♬학부 교수 AB(위원장)**, **광양시 ◆◆동장 Y**, 여수지방해양수산청 ♂팀장 AC, 여수광양항만공사◑팀장 J ○ 회계분야(1명): 공인회계사 AD ○ 시설분야(1명): 건축사 AE ○ 간사(1명): 目과장 S	

자료: 광양시 제출자료 재구성

그리고 2016년 11월에도 입주대상기업 선정평가를 실시하기 위한 위원회를 구성하면서 Y(당시 광양시 ◆◆동장, ㄱ)을 6명의 평가위원 중 1명으로 위촉하는 등 위원회를 관리지침이나 외부에 공고한 선정안내서와 다르게 구성·운영하였다.

그 결과 입주기업 선정의 객관성과 공정성을 확보하기 위해 관리부서 책임자를 간사로 지정·운영하도록 한 관리지침 및 외부전문가로 위원회를 구성하도록 한 선정안내서의 취지가 훼손되었다.

나. 사업계획서 증빙자료 검토 부적정

관리지침 제16조 제3항 제5호에 따르면 광양시는 평가위원이 사업계획서 평가 시 참고하도록 참여의향기업이 제출한 사업계획서 등을 기초로 화물유치계획의 적정성을 판단할 수 있는 자료의 기본적인 사항을 미리 검토하도록 되어 있다.

그리고 관리지침 [별표 3] 및 선정안내서에 따르면 화물유치계획의 현실성을 평가하기 위한 평가항목인 화물규모(배점 20점)의 경우 물량이 명시된 증빙자료(의향서 또는 협약서)가 있는 화물만 사업계획서에 기재하도록 되어 있고, 증빙자료 및 서류로만 평가하도록 되어 있다.

따라서 광양시는 참여의향기업이 사업계획서의 첨부서류로 제출한 화물규모의 증빙자료를 미리 검토하여야 하고, 검토결과 위 증빙자료에 물량이 명시되지 않았거나 증빙자료를 제출하지 않았을 경우 이러한 사실을 평가위원이 사업계획서 평가 시 참고할 수 있도록 미리 보고하는 등의 조치를 하여야 했다.

그런데 광양시는 2015년 참여의향기업인 주식회사 ♬♬(대표이사 AF, 이하 "♬♬"라 한다)가 제출한 사업계획서에 233,070톤의 신규화물을 유치하는 것으로 기재되어 있으나 이를 증빙할 수 있는 자료를 제출하지 않았는데도 증빙자료를 미리 검토하지 않았을 뿐만 아니라 ♬♬가 화물규모를 증빙할 수 있는 자료를 제출하지 않았다는 사실을 평가위원들에게 보고하지도 않는 등 [표 2]와 같이 2014년부터 2015년 사이에 ▣▣ 등 5개 업체가 제출한 사업계획서에 최소 17,400톤에서 최대 435,000톤의 신규화물을 유치하는 것으로 기재되어 있으나 이를 증빙할 수 있는 서류를 일부만 제출하거나 제출하지 않았는데도 증빙자료를 미리 검토하지 않았을 뿐만 아니라 이러한 사실을 사업계획서 평가 시 참고하도록 위원회에 보고하지도

않았다.

[표 2] 사업계획서에 기재된 화물규모 및 세부 증빙자료 제출 현황

(단위 : 톤, 점)

입주 연도	업체명	화물규모		'화물규모 평가항목' 평가위원별 점수(배점 20점)				
		사업계획서[1]	증빙자료가 있는 화물 규모[2]					
2014년	■■	17,400	0	11	11	14	11	
2015년	■■	20,700	0	14	17	14	17	17
	♬♬	233,070	0	14	17	14	14	17
	☼☼㈜ [구 ㈜♠♠]	435,000	185,570	17	17	17	17	20
	◎◎법인	176,445	138,150	17	17	17	14	20
	㈜◎□	139,000	0	14	17	14	14	14
2016년	㈜◇◇	56,807	6,000,000	16	12	12	12	

주: 1. 사업계획서상 규모는 최종 연도(영업개시 마지막 연도) 기준으로 작성

2. 증빙자료가 있는 화물규모란 사업계획서에 기재된 수치 중 확약서, 의향서 또는 계약서와 동일한 효력을 갖는 증빙서류가 존재하는 물량을 말하며, 증빙자료는 있으나 수치가 없는 경우 '0'으로 기재

자료: 광양시 제출자료 재구성

그 결과 ♬♬의 경우 화물규모를 증빙할 수 있는 증빙자료를 제출하지 않았는데도 평가위원들은 화물규모를 증빙할 수 있는 자료를 모두 제출한 것으로 잘못 판단하여 최소 14점에서 최대 17점의 평가점수를 부여하는 등 [표 2]와 같이 주식회사 ◇◇(대표이사 P)를 제외한 5개 참여의향기업이 화물규모의 증빙자료를 제출하지 않거나 일부만 제출하였는데도 최소 11점에서 최대 20점의 평가점수를 받는 등 화물규모 평가항목에 대한 위원회의 평가업무가 부실하게 수행되고 있었다.

다. 정량평가 항목에 대한 평가 부적정

관리지침 [별표 3] "1종 항만배후단지 입주기업 선정 평가기준"에 따르면 화물의 외국화물 비중(배점 5점)의 경우 [표 3]과 같이 정량평가 항목으로 외국화물 비

중이 일정 비율에 해당하면 해당되는 점수가 부여되도록 되어 있다.

[표 3] 화물의 외국화물 비중 평가항목의 점수부여 기준

(단위:점)

점수부여 기준				
20% 이상	40% 이상	60% 이상	80% 이상	100%
1	2	3	4	5

자료: 1종 항만배후단지 관리지침

따라서 광양시는 제출된 증빙자료에 따라 정량평가 항목에 대한 점수를 미리 계산하여 위원회에 상정하거나 평가 전 평가위원들에게 위 평가항목은 정량평가 항목으로 화물의 외국화물 비중에 따라 일정 점수가 부여된다는 것을 미리 설명하는 등 정량평가 항목의 경우 평가위원 간 평가결과의 편차가 발생하지 않도록 하여야 했다.

그런데 광양시는 제출된 증빙자료에 따라 외국화물 비중 평가항목의 점수를 미리 계산하여 위원회에 상정하거나 위 평가항목이 정량평가 항목이라는 사실을 제대로 설명하지 않았다.

그 결과 평가위원들은 외국화물 비중 평가항목이 정성평가 항목인 것으로 잘못 판단하여 2016년 참여의향기업인 주식회사 ★★(대표이사 W)에 대하여 위 평가항목 점수가 최대 4점의 차이가 발생하도록 점수를 부여하는 등 [표 4]와 같이 위 평가항목은 정량평가 항목인데도 최소 1점에서 최대 4점까지 점수의 편차가 발생하는 등 외국화물 비중 평가항목에 대한 위원회의 평가업무가 부실하게 수행되고 있었다.

[표 4] 업체별 정량평가 점수 비교

(단위: 점)

참여의향기업명		신규화물의 외국화물 비중(5)				
		평가위원 점수				
2015년	▣▣	5	5	5	4	5
	♬♬	3	4	4	3	5
	㈜♠♠	4	5	5	5	5
	◎◎법인	4	4	5	3	4
	㈜◎□	4	4	5	3	4
	㈜○□	2	3	4	2	3
2016년	㈜◇◇	4	1	3	2	
	㈜★★	1	5	3	5	
	㈜△▷	4	5	2	5	

자료: 광양시 제출자료 재구성

라. 회계분야의 평가위원 위촉 및 전문가 인력풀 운용 부적정

관리지침 [별표 3] “1종 항만배후단지 입주기업 선정 평가기준”에 따르면 평가부문은 사업능력, 사업 및 운영계획, 투자·자금조달 계획 및 건설계획으로 구성되어 있고, 이를 분야별로 구분하면 물류분야(총 58점), 회계분야(총 37점)[87] 및 시설분야(총 5점)로 구성되어 있다.

이에 따라 광양시는 참여의향기업의 사업계획서 평가를 위해 물류분야, 회계분야, 시설분야 등 3개 분야별로 전문가 인력풀을 확보하고 위원회를 개최할 때마다 각 분야의 전문가를 평가위원으로 위촉하여 위원회를 구성·운용하고 있다.

그런데 [표 5]와 같이 여수광양항만공사 및 부산항만공사는 회계분야 평가위원 2명을 위촉하여 회계분야 정성평가 항목에 대한 평가를 실시하고 있고, 회계분야의 전문가 인력풀도 2018년 8월 현재 각각 18명 및 79명으로 구성·운용하고 있으며, 광양시는 물류분야의 경우 평가위원 4명을 위촉하여 물류분야 정성평가 항목에 대

87) 사업능력 10점, 사업 및 운영계획 중 추정재무제표 2점, 투자 및 자금조달 계획 25점

한 평가를 실시하고 있고, 물류분야의 전문가 인력풀도 2018년 8월 현재 16명으로 구성·운용하고 있다.

[표 5] 기관별 전문가 인력풀 및 평가위원 구성 현황(2018년 8월 현재)

기관명	분야별 전문가 인력풀 및 평가자 수		
광양시	물류: 16명 중 4명	회계: 5명 중 1명	시설: 8명 중 1명
여수광양항만공사	물류: 24명 중 5명	회계: 18명 중 2명	시설: 10명 중 1명
부산항만공사	물류: 132명 중 7명	회계: 79명 중 2명	시설: 81명 중 1명

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

한편, 2006년부터 부산항만공사의 입주대상기업 선정 평가위원 후보(인력풀)에 등록되어 있던 ♪대학교 교수가 부산항만공사의 2012년 "웅동 배후단지 입주대상기업 선정 입찰공고"와 관련하여 참여의향기업으로부터 사업계획서 작성 대행용역을 의뢰받아 이를 수행하였을 뿐만 아니라 위 업체로부터 입주대상기업으로 선정되기 위한 활동비 명목의 금품을 수수한 사실이 감사원에 적발(2015. 2. 13. 위 교수에 대하여 징계요구)된 사례도 있는 등 각 분야의 전문가와 참여의향기업 사이의 유착을 방지하기 위해서 전문가 인력풀을 폭넓게 구성·운용할 필요가 있다.

따라서 광양시는 100점[88] 만점 중 37점을 차지하고, 이 중 29점[89]이 평가자의 주관이 개입될 여지가 큰 정성평가 항목으로 구성된 회계분야의 공정성 제고를 위해 복수의 평가위원을 위촉하여 평가하도록 하고, 회계분야의 전문가 인력풀을 폭넓게 구성·운용하는 것이 바람직하다.

그런데도 광양시는 회계분야 평가위원을 1명만 위촉하여 정성평가 항목을 모두

88) 관리지침 제13조 제2항 및 선정안내서에 따르면 입주대상기업 선정 기준은 총점 100점 만점 중 70점 이상인 기업임

89) 회계분야 평가항목 중 자기자본 조달 적정성(8점) 항목은 정량평가 항목임(20% 이상 5점, 25% 이상 6점, 30% 이상 7점, 35% 이상 8점)

평가하도록 하는가 하면 2015년 이후 회계분야 인력풀의 변동 없이 5명으로만 구성된 전문가 인력풀을 그대로 운용하고 있다.

그 결과 위원회의 회계분야 평가결과에 대한 객관성과 공정성을 확보하지 못할 우려가 있다.

관계기관 의견

광양시는 감사결과를 받아들이면서 해양수산부와 협의를 거쳐 평가위원회 구성·운영에 필요한 세부사항 및 광양시 자체 평가기준을 마련·운영하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **광양시장**은

① 앞으로 「1종 항만배후단지 관리지침」 및 입주기업 선정안내서의 내용과 다르게 평가위원을 위촉하는가 하면, 화물규모에 대한 증빙자료 검토를 소홀히 하거나, 정량평가 항목에 대한 평가위원 간 평가결과의 편차가 발생하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하고**(주의)**

② 회계분야 평가항목의 경우 복수의 평가위원이 평가를 하도록 하며, 전문가 인력풀을 폭넓게 구성·운용하는 등 입주대상기업 선정의 객관성과 공정성을 확보할 수 있는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

개별처분요구안 (10)번

감 사 원

통 보

제 목 **복수업종을 영위하는 입주기업에 대한 임대료 부과 부적정**

소 관 기 관 광양시

조 치 기 관 광양시

내 용

1. 업무 개요

광양시[90]는 구 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」(2005. 1. 14. 법률 제7335호로 개정되기 전의 것, 이하 "자유무역지역법"이라 한다) 제4조 제3항에 따라 2004. 12. 31. 자유무역지역으로 지정된 광양항 동측배후단지에 입주한 주식회사 ◆◆(대표이사 O, 이하 "◆◆"라 한다) 등 7개 입주기업에 대하여 [표 1]과 같이 해양수산부에서 고시한 '부산항 및 광양항 항만 자유무역지역 임대료 공고'[해양수산부 공고 제2013-245호(2013. 7. 30.) 및 제2017-552호(2017. 5. 4.), 이하 "임대료 공고"라 한다]에 따라 임대료를 부과[91]하고 있다.

[표 1] 임대료 공고

적용대상		임대료
기본임대료	자유무역지역법 **제10조에 따른 입주업종을영위**하는 기업(우대임대료 적용대상은 제외)	**㎡당 월 258원**
우대임대료	자유무역지역법 **제10조** 제1항 제5호에 따른 **물류업종을영위**하는 기업	**㎡당 월 129원**

자료: 해양수산부 고시자료

90) 광양항 동측 및 서측배후단지의 총 면적 3,874,267㎡ 중 3,566,707㎡의 관리기관은 여수광양항만공사이고, 나머지 307,560㎡의 관리기관은 광양시임

91) 광양시와 위 입주기업 간 체결한 임대차계약서에 따르면 임대기간은 최초 계약을 체결한 날로부터 50년간을 원칙으로 하도록 되어 있고, 임대료는 1년 단위로 선납하도록 되어 있음

2. 관계 법령 및 판단기준

임대료 공고에 따르면 입주기업이 영위하는 업종이 물류업인 경우 우대임대료를, 물류업 이외인 경우 기본임대료를 부과하도록 되어 있으나 제조업과 물류업 또는 도매업과 물류업 등 복수의 업종을 동시에 영위하는 입주기업의 경우 업종별 면적을 어떻게 구분하여 임대료를 부과하여야 하는지에 대한 기준이 제시되어 있지 않다.

한편, 광양항 배후단지의 다른 관리기관인 여수광양항만공사는「광양항 1종 항만배후단지 관리규정」(여수광양항만공사 내부규정, 이하 "관리규정"이라 한다) 제8조 및 제9조에 입주기업이 제조업과 물류업을 함께 영위하는 경우 입주자시설 용도면적 비율[92]에 따라 업종별 면적을 구분한 후 임대료 공고에 따라 임대료를 각각 부과하도록 하는 규정을 마련·운용하고 있다.

따라서 광양시는 광양항 배후단지에 입주한 기업이 복수의 업종을 동시에 영위하는 경우 업종별 면적을 구분하기 위한 관리규정을 마련하는 등 복수업종을 영위하는 입주기업에 대하여 업종별로 임대료를 각각 부과하도록 하는 방안을 마련하는 것이 타당하다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 2011. 8. 9. 광양시와 임대차계약을 체결한 ◆◆가 광양시에 제출한 사업계획서에 1차 가공한 원재료(마그네시아)를 수입한 후 가공하여 해외에 수출하고, 목재펠릿 등을 수입하는 화주의 현황을 파악한 후 광양항을 이용하도록 하는 것으

92) 비율산정 시 사무실, 경비실 등 부속시설의 면적은 제외하여 산정

로 기재되어 있는 등 제조업과 물류업(창고업)을 동시에 영위하는 것으로 기재되어 있고, 실제로 ◆◆는 2017. 6. 21. 공장설립 완료신고(제조시설 면적: 1,841.84㎡)를, 2017. 2. 14. 물류창고업 등록(일반창고 면적: 4,707.52㎡)을 하는 등 제조업과 물류업을 동시에 영위하고 있다.

그런데도 광양시는 ◆◆가 영위하는 업종별 면적을 구분하기 위한 세부적인 자체 관리규정을 마련하지 않은 채 ◆◆가 임대받은 33,000㎡ 전체에 대하여 우대임대료를 부과하는 등 광양항 배후단지에 입주한 ◆◆(임대계약기간: 2017. 8. 9. ~ 2020. 8. 8.), ☼☼주식회사[93](대표이사 AG, 임대계약기간: 2015. 10. 1. ~ 2018. 9. 30.) 및 ◎◎법인[94](대표자 V, 임대계약기간: 2015. 10. 1. ~ 2018. 9. 30.) 등 3개 업체가 제조업 또는 도매업과 물류업을 동시에 영위하고 있는데도 위 3개 업체가 임대받은 면적 전체를 물류업 면적으로 보아 우대임대료를 부과하고 있다.

그 결과 광양시는 [표 2]와 같이 위 3개 업체에 대하여 2016년부터 2018년까지 관리규정 제8조 등에 따라 영위하는 업종별로 임대료를 각각 부과하였을 경우보다 136,651천여 원의 임대료를 적게 부과하고 있다.

[표 2] 복수업종 영위기업에 대한 임대료 과소 부과 명세

(단위: ㎡, 원)

93) ☼☼주식회사가 광양시에 제출한 사업계획서에 배전반 및 전기자동제어반 제조업체인 ▒▒(주)와 국제물류주선업체인 ㅂㅂ(주)가 ☼☼주식회사를 설립하는 것으로 기재되어 있고, 입주허가서에 제조업과 물류업(창고업)을 동시에 영위하는 것으로 기재되어 있으며, 실제로 ☼☼주식회사는 2018. 1. 29. 물류창고업 등록(일반창고 면적: 1,625.9㎡), 같은 해 2. 2. 공장설립 완료신고(제조시설 면적: 1,817.39㎡)를 하는 등 제조업과 물류업을 동시에 영위하고 있음

94) ◎◎법인이 광양시에 제출한 사업계획서에는 도매업(버섯배지 원료를 자사명의로 해외로부터 직접 구매하여 조합원들에게 재판매하는 업종)을 영위하는 것으로 명확하게 기재되어 있지 않으나 이번 감사원 감사 시 확인한 결과 도매업과 물류업을 동시에 영위하고 있는 것으로 확인

업체명	임대면적 (임대개시일)	사업계획서 영위업종	실제 영위업종 및 관리규정 제8조에 따른 면적		부과연도	실제부과 임대료 (A)	관리규정 제8조에 따른 임대료 (B)	임대료 차액 (B-A)
◆◆	33,000 (2011. 8. 9.)	제조업	제조업	9,240	2016	48,312,000	58,291,200	9,979,200
					2017	48,708,000	59,463,360	10,755,360
		물류업	물류업	23,760	2018	49,500,000	61,696,800	12,196,800
					소계	146,520,000	179,451,360	**32,931,360**
☼☼ (주)	20,037 (2015. 10. 1.)	제조업	제조업	10,620	2016	31,017,270	47,456,430	16,439,160
					2017	31,017,270	47,456,430	16,439,160
		물류업	물류업	9,417	2018	31,017,270	47,456,430	16,439,160
					소계	93,051,810	142,369,290	**49,317,480**
◎◎법인	16,500 (2015. 9. 30.)	도매업	도매업	11,715	2016	25,542,460	43,676,820	18,134,360
					2017	25,542,460	43,676,820	18,134,360
		물류업	물류업	4,785	2018	25,542,460	43,676,820	18,134,360
					소계	76,627,380	131,030,460	**54,403,080**
합계						316,199,190	452,851,110	**136,651,920**

자료: 광양시 제출자료

관계기관 의견 광양시는 감사결과를 받아들이면서 복수업종을 영위하는 입주기업에 대하여 업종별로 면적을 구분할 수 있는 자체 관리규정을 마련한 후 실제 영업상황과 실태조사를 통해 차후 임대계약 갱신시점부터 임대료를 조정하여 부과하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **광양시장**은 복수업종을 영위하는 입주기업에 대해서 업종별 면적을 구분하기 위한 자체 항만배후단지 관리규정을 마련한 후 임대차 계약기간 만료시 위 관리규정에 따라 임대료를 부과하는 내용으로 갱신계약을 체결하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

개별처분요구안 (11)번

감 사 원

주 의 요 구

제 목 **부산신항 배후단지 임차입주업체 관리 부적정**

소 관 기 관 부산항만공사

조 치 기 관 부산항만공사

내 용

1. 업무 개요

부산항만공사는 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」(이하 “자유무역지역법”이라 한다) 제8조 제1항 제4호 및 제55조 제3항 그리고 같은 법 시행령 제40조 제3항 제3호 및 제8항 제2호에 따라 자유무역지역[95]으로 지정된 부산신항 배후단지의 관리권자인 해양수산부장관으로부터 권한을 위탁받아 위 배후단지에 입주해 있는 업체들을 관리하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

자유무역지역법 제11조 제1항에 따르면 자유무역지역에 입주하여 사업을 하려는 자는 관리권자와 그 입주에 관한 계약(이하 “입주계약”이라 한다)을 체결하도록 되어 있다.

그리고 해양수산부(항만물류기획과)가 2016. 11. 23. 위 공사에 시행한 ‘자유무

95) 「관세법」,「대외무역법」 등 관계 법률에 대한 특례와 지원을 통하여 자유로운 제조, 물류, 유통 및 무역활동 등을 보장하기 위하여 산업통상자원부장관이 지정하는 지역을 말함(자유무역지역법 제2조 제1호 및 제4조)

역지역 입주기업 전대 관련 법령해석에 따른 조치이행 요청' 문서[96](항만물류기획과-3042)에 따르면 입주기업체 등으로부터 공장 등을 임차하여 자유무역지역에 입주하려는 업체의 경우에도 위 공사와 입주계약을 체결하도록 되어 있고, 위 공사는 주기적인 현장 확인·점검을 실시하여 모든 입주자가 입주계약을 체결하도록 하는 등 철저한 관리를 하도록 되어 있다.

따라서 위 공사는 부산신항 배후단지의 기존 입주기업이 공장, 물류창고 등 자사(自社) 소유 건축물의 일부 공간을 화물관리용 사무실 등으로 협력업체 등에 임대하여 사용하게 하는 경우 위 협력업체[97](이하 "임차입주업체"라 한다)들이 위 공사와 입주계약을 체결했는지 여부 등을 현장점검 등을 통해 확인한 후 미체결한 임차입주업체와 입주계약을 체결하는 등의 조치를 하여야 했다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그러나 위 공사는 홈페이지 내 설치된 알림방을 통해 임차입주업체에 위 공사와의 입주계약 체결의무를 공지[98]만 할 뿐 현장점검 등을 실시하여 입주계약을 미체결한 임차입주업체를 확인한 후 입주계약을 체결하는 조치를 하지 않았다.

이에 감사원 자료수집기간(2018. 6. 25.~7. 20.) 동안 부산신항 배후단지의 67개 기존 입주기업 소유의 공장, 창고 등의 일부 공간을 임차하여 사용하고 있는 임

96) 자유무역지역법 제11조 제1항에는 기존 입주기업과 임차계약을 체결하고 자유무역지역에 입주하려는 업체의 경우에도 관리권자와 입주계약을 체결해야 하는지 여부가 명확하지 않아 해양수산부는 2016. 7. 26. 법제처에 법령해석을 요청하였고 법제처는 같은 해 11. 17. 위의 경우에도 관리권자와 입주계약을 체결해야 한다고 회신함에 따라 해양수산부는 위 공사 등에 위 회신내용을 시달

97) 주로 화주(貨主)

98) 이를 통해 위 공사는 부산신항 배후단지에 입주해 있는 총 138개 임차입주업체 중 63개 업체와 입주계약을 체결

차입주업체와 위 공사와의 입주계약 체결 여부를 점검한 결과 ☞☞(미국법인)는 2009. 10. 26.부터 ◯◯주식회사의 물류창고에 화물관리를 위한 사무실을 임차하여 사용하고 있지만 감사원 감사종료일인 2018. 9. 14. 현재까지 위 공사와 입주계약을 체결하고 있지 않는 등 [별표] “부산항만공사와 임차입주업체 간 입주계약 미체결 현황”과 같이 위 배후단지에 입주한 총 138개의 임차입주업체 중에서 75개의 임차입주업체가 화물관리용 사무실 등으로 37개의 기존 입주기업 소유의 공장, 창고 등을 임차하여 사용하고 있지만 위 공사는 위 배후단지에 입주한 사실을 파악하지 못한 채 입주계약을 체결하지 않고[99] 있었다.

관계기관 의견 부산항만공사는 감사결과를 수용하면서 조속한 시일 내에 입주계약을 미체결한 임차입주업체와도 입주계약을 체결하고 앞으로 정기현장점검 등을 통해 임차입주업체에 대해서 입주계약을 미체결하는 일이 없도록 철저히 관리하겠다고 답변하였다.

조치할 사항 **부산항만공사 사장**은 앞으로 부산신항 배후단지의 기존 입주기업으로부터 일부 공간을 임차하여 위 배후단지에 입주해 있는 업체들과 입주에 관한 계약을 미체결하는 일이 없도록 입주업체 관리 업무를 철저히 하시기 바랍니다.**(주의)**

99) 입주계약을 미체결한 75개 임차입주업체 중에서 감사원의 현장점검 이후 62개 업체는 위 공사와 입주계약을 체결하였고 나머지 13개 업체는 감사종료일인 2018. 9. 14.까지 미체결

[별표]

부산항만공사와 임차입주업체 간 입주계약 미체결 현황

(단위: ㎡)

연번	임차입주업체 (임차인)	기존 입주기업 (임대인)	임차입주 용도	임차 면적	임차계약기간	입주계약 체결일주)
1	-	◯◯㈜	물류서비스 제공	62.7	'18. 2. 16. ~ 물류대행 계약 종료일	'18. 9. 6.
2	-		물품 관리	366.3	'17. 3. 1. ~ 물류대행 계약 종료일	'18. 9. 6.
3	-		화물 관리	433	'09. 10. 26. ~ 계약 종료일	미체결
4	-	-	물류서비스 제공	33	'09. 2. 12. ~ '10. 2. 11. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 21.
5	-		물류장비 임대	50	'12. 9. 1. ~ '13. 8. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 21.
6	-		물류서비스 제공	62.4	'09. 5. 1. ~ '10. 4. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 21.
7	-	-	물품 관리	49.5	'18. 7. 1. ~ '19. 6. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 9.
8	-	-	물류장비 지원	3.3	'14. 11. 1. ~ '15. 10. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 9.
9	-	-	화물 관리	30	'18. 3. 1. ~ '19. 2. 28.	'18. 9. 6.
10	-	-	화물 포장 등	30.7	'18. 5. 1. ~ '19. 4. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 9.
11	-		물류서비스 제공	52	'18. 1. 1. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 6.
12	-		화물 운송 지원	123.8	'18. 5. 1. ~ '19. 4. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 6.
13	-		화물 포장 등	30.7	'18. 5. 1. ~ '19. 4. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 6.
14	-		물류서비스 제공	30.7	'18. 4. 1. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 29.
15	-	-	물품 관리	49.8	'12. 9. 1. ~ '13. 8. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 9.
16	-		물품 관리	165	'16. 7. 1. ~ '19. 6. 30. (서면합의로 계약기간 연장 가능)	'18. 8. 9.
17	-	-	물품 관리	29.7	'17. 9. 11. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
18	-		화물관리	22.5	'18. 8. 1. ~ '19. 7. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 11.
19	-		화물 관리	46.2	'18. 10. 11. ~ '19. 10. 9. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 11.
20	-		화물 관리	23.7	'18. 8. 1.~ '19. 7. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 11.

연번	임차입주업체 (임차인)	기존 입주기업 (임대인)	임차입주 용도	임차 면적	임차계약기간	입주계약 체결일주)
21	-	-	물류서비스 제공	13.22	'11. 12. 15. ~ 계약 종료일 (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 21.
22	-		화물 운송 지원	13.22	'18. 6. 1. ~ '19. 5. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 21.
23	-		화물 운송 지원	26.45	'18. 6. 1. ~ '19. 5. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 21.
24	-		물류서비스 제공	9.91	'17. 3. 1. ~ '18. 2. 28. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 21.
25	-		물품 관리감독	26.45	'17. 6. 1. ~ '19. 5. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
26	-		물품 관리감독	13.22	'18. 3. 15. ~ '21. 3. 14. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
27	-	-	물류서비스 제공	20	'13. 3. 1. ~ '14. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 21.
28	-	-	물품 관리감독	254	'12. 5. 1. ~ '13. 4. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
29	-	-	물품 관리감독	53	'12. 7. 1. ~ '13. 6. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
30	-		물품 관리감독	50	'18. 2. 1. ~ '19. 1. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
31	-		화물 관리감독	76	'17. 8. 1. ~ '19. 7. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
32	-	-	화물 운송 지원	135	'18. 3. 1. ~ '23. 3. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 6.
33	-		수출입 화물 관리	43	'18. 3. 1. ~ '23. 3. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 6.
34	-	-	화물 관리감독	168	'14. 2. 20. ~ 계약 종료일	'18. 9. 6.
35	-	-	화물 관리감독	66.12	'18. 7. 1. ~ '19. 6. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
36	-	-	화물 관리감독	30	'16. 7. 27. ~ '17. 3. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 21.
37	-	-	운수 및 물류대행	54.62	'18. 5. 1. ~ 업무협약 해지일	'18. 7. 24.
38	-		물류서비스 제공	54.62	'18. 7. 1. ~ 업무협약 해지일	'18. 8. 9.
39	-		물품 관리감독	41.34	'18. 7. 1. ~ 업무협약 해지일	'18. 8. 9.
40	-		물품 관리감독	25.08	'18. 8. 1. ~ 업무협약 해지일	'18. 8. 27.
41	-	-	물류서비스 제공	35.75	'18. 1. 1. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 29.

연번	임차입주업체 (임차인)	기존 입주기업 (임대인)	임차입주 용도	임차 면적	임차계약기간	입주계약 체결일주)
42	-	-	물품 관리	34.36	'16. 7. 27. ~ '17. 3. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 6.
43	-	-	화물 확인	14.87	'18. 8. 17.~ 업무계약 종료일	'18. 8. 27.
44	-	-	화물 확인	49.5	'18. 8. 17. ~ 업무계약 종료일	'18. 8. 27.
45	-	-	화물 확인	13.22	'17. 6. 12. ~ '18. 4. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 27.
46	-	-	물품 관리	16.75	'17. 7. 20. ~ '19. 3. 29. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 13.
47	-	-	물품 관리	301	'16. 9. 23. ~ '20. 6. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 29.
48	-	-	물품 관리	146.8	'17. 10. 1. ~ 향후 2년 (상호협의로 기간연장 가능)	'18. 8. 29.
49	-	-	물품 관리	146.8	'17. 10. 1.~ 향후 2년 (상호협의로 기간연장 가능)	'18. 9. 6.
50	-	-	물품 관리	73.3	'18. 2. 1. ~ 향후 1년 (상호협의로 기간연장 가능)	'18. 9. 6.
51	-	-	화물 운송 지원	51.66	'17. 6. 1. ~ 향후 2년 (상호협의로 기간연장 가능)	'18. 9. 6.
52	-	-	화물 운송 지원	49	'17. 7. 19. ~ 향후 2년 (상호협의로 기간연장 가능)	미체결
53	-	-	인력공급용역	58.9	'18. 8. 1. ~ '19. 7. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 9.
54	-	-	수출입 화물 관리	38	'18. 6. 1. ~ '19. 5. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 7. 24.
55	-	-	물류서비스 제공	49.8	'14. 7. 15. ~ '15. 7. 14. (1년 단위로 자동연장)	'18. 7. 24.
56	-	-	수출입 화물 관리	70.64	'14. 9. 11. ~ '15. 9. 10. (1년 단위로 자동연장)	'18. 7. 24.
57	-	-	물품 관리감독	39.67	'15. 3. 10. ~ '16. 3. 9. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 6.
58	-	-	화물 관리	192	'16. 8. 1. ~ '19. 7. 31.	미체결
59	-	-	물품 관리감독	26.07	'18. 1. 1. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 27.
60	-	-	화물 확인, 관리	26	'16. 9. 12 ~ '17. 9. 11. (1년 단위로 자동연장)	미체결
61	-	-	물품 관리감독	99	'17. 7. 18. ~ '19. 7. 17. (별도의사표시 없으면 자동연장)	'18. 8. 29.
62	-	-	물품 관리감독	50	'17. 10. 1. ~ '18. 9. 30. (별도의사표시 없으면 자동연장)	'18. 8. 29.
63	-	-	물류서비스 제공	39	'16. 6. 1. ~ '18. 5. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 21.

연번	임차입주업체 (임차인)	기존 입주기업 (임대인)	임차입주 용도	임차 면적	임차계약기간	입주계약 체결일주)
64	-	-	물품 관리	46	'18. 1. 1. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
65	-	-	물류서비스 제공	59.5	'18. 6. 1. ~ '19. 5. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 21.
66	-	-	화물 관리	56	'18. 3. 1. ~ '19. 2. 28. (상호협의로 기간연장 가능)	'18. 8. 27.
67	-	-	화물 관리	54	'18. 1. 1. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	미체결
68	-	-	화물 관리	15	'14. 1. 1. ~ 계약 종료일	미체결
69	-	-	화물 관리	53.4	'16. 10. 4. ~ '17. 10. 3. (1년 단위로 자동연장)	미체결
70	-	-	화물 관리	30	'13. 8. 1. ~ 계약 종료일	미체결
71	-	-	화물 관리	123.2	'15. 8. 20. ~ '16. 7. 30. (1년단위 자동연장)	미체결
72	-	-	화물 관리	49	'13. 8. 1. ~ 계약 종료일	미체결
73	-		화물포장 지원	66	'16. 9. 19. ~ '19. 9. 18.	미체결
74	-	-	화물 관리	99	'17. 1. 1. ~ 향후 10년	미체결
75	-	-	화물 관리	31.5	'18. 1. 1. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	미체결

주: 감사원의 현장점검 이후 감사원의 지적에 따라 임차입주업체와 입주계약 체결
자료: 부산항만공사 제출자료 재구성

개별처분요구안 (12)번

감 사 원

통 보

제 목 **임대사실 미신고 입주기업에 대한 과태료 미부과**

소 관 기 관 부산지방해양수산청

조 치 기 관 부산지방해양수산청

내 용

1. 업무 개요

부산지방해양수산청은 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」(이하 “자유무역지역법”이라 한다) 제8조 제1항 제4호 및 제55조 제3항, 그리고 같은 법 시행령 제40조 제7항 제11호에 따라 자유무역지역[100]으로 지정된 정부(해양수산부) 소유의 부산신항 배후단지 관리권자인 해양수산부장관으로부터 권한을 위임받아 위 배후단지의 입주기업들이 협력업체 등에 창고 등을 임대할 경우 입주기업으로부터 임대사실을 신고수리하고 이를 미신고한 입주기업에 대하여 과태료를 부과하는 등의 업무를 하고 있다.

2. 관계 법령 및 판단기준

자유무역지역법 제25조 제4항 및 같은 법 시행규칙 제12조에 따르면 국가가 소유하는 토지 위에 건축한 공장 등을 임대하거나 타인으로 하여금 사용하게 할 때에

100) 「관세법」, 「대외무역법」 등 관계 법률에 대한 특례와 지원을 통하여 자유로운 제조, 물류, 유통 및 무역활동 등을 보장하기 위하여 산업통상자원부장관이 지정하는 지역을 말함(자유무역지역법 제2조 제1호 및 제4조)

는 관리권자에게 그 사실을 신고하도록 되어 있고, 같은 법 제70조 제3항 제1호 및 같은 법 시행령 제41조 [별표] “과태료의 부과기준” ‘1. 위반행위의 횟수가 적용되지 않는 과태료의 부과기준’에 따르면 관리권자는 위 공장 등의 임대 또는 사용에 대하여 신고를 하지 아니한 자에게 100만 원의 과태료를 부과하도록 되어 있다.

따라서 위 관서는 부산신항 배후단지의 입주기업이 위 배후단지에 건축한 공장, 창고 등의 일부 공간을 협력업체 등에 화물관리용 사무실 등으로 임대하는 경우 입주기업으로부터 임대사실을 신고수리하고, 신고를 이행하지 아니한 입주기업에 대해서는 과태료 부과 등의 조치를 하여야 한다.

3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 자료수집기간(2018. 6. 25. ~ 7. 20.) 동안 위 배후단지 입주기업의 임대사실 신고 여부를 점검한 결과 ◯◯주식회사는 2009. 10. 26.부터 협력업체인 ☞☞에 화물관리를 위한 사무실을 임대하고 있으나 감사원 감사종료일인 2018. 9. 14. 현재까지 이 사실을 위 관서에 신고하지 않는 등 [별표] “부산신항 배후단지 입주기업의 임대사실 미신고 현황”과 같이 위 배후단지의 67개 입주기업 중에서 총 11개 입주기업이 20개 협력업체에 대한 사무실 등의 임대사실을 신고하지 않고 있는데도 위 관서는 위 입주기업에 대하여 과태료를 부과하는 등의 조치를 하지 않고[101] 있다.

101) 11개 입주기업 중에서 감사원의 현장점검 이후 4개 입주기업은 임대사실을 신고하였고 7개 입주기업은 감사종료일인 2018. 9. 14. 현재까지 임대사실을 미신고

관계기관 의견　부산지방해양수산청은 감사결과를 수용하면서 이번 감사를 계기로 임대사실을 미신고한 입주기업에 대해서는 과태료를 부과할 예정이며 앞으로 관계 법령에 따라 과태료 부과 등의 행정처분 업무를 철저히 하겠다고 답변하였다.

조치할 사항　**부산지방해양수산청장**은 임대사실을 미신고한 부산신항 배후단지의 11개 입주기업에 대해「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」제70조 제3항 제1호 등에 따라 과태료를 부과하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

[별표]

부산신항 배후단지 입주기업의 임대사실 미신고 현황

연번	입주기업명 (임대인)	협력업체명 (임차인)	임대용도	임대계약기간	임대사실 신고일주)
1	◯◯주)	-	화물 관리	'09. 10. 26. ~ 계약 종료일	미신고
2	-	-	물류장비 및 인력지원	'18. 1. 1. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 7. 25.
		-	물류서비스 제공	'18. 1. 1. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 7. 25.
		-	물류서비스 제공	'18. 1. 1. ~ '18. 4. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 7. 25.
3	-	-	화물 관리	'17. 9. 15. ~ '19. 6. 30. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 27.
		-	물류서비스 제공	'14. 11. 1. ~ '15. 10. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 8. 27.
4	-	-	물류서비스 제공	'18. 6. 1. ~ '19. 5. 31. (1년 단위로 자동연장)	미신고
		-	물류서비스 제공	'18. 5. 1. ~ '19. 5. 31. (1년 단위로 자동연장)	미신고
		-	시설유지 보수	'18. 6. 1. ~ '19. 4. 30. (1년 단위로 자동연장)	미신고
5	-	-	화물 관리	'16. 7. 27. ~ '17. 3. 31. (1년 단위로 자동연장)	미신고
		-	인력공급	'17. 9. 1. ~ '18. 8. 31. (1년 단위로 자동연장)	미신고
6	-	-	화물 감독	'17. 6. 1. ~ '19. 5. 31. (상호협의하여 연장 가능)	미신고
		-	화물 감독	'17. 7. 19. ~ 향후 2년 (상호협의하여 연장 가능)	미신고
7	-	-	수출입 화물 관리	'18. 6. 1. ~ '19. 5. 31. (1년 단위로 자동연장)	미신고
		-	화물 관리	'16. 8. 1. ~ '19. 7. 31.	미신고
8	-	-	화물 감독	'17. 1. 1. ~ '17. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
		-	화물 감독	'15. 1. 1. ~ '15. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
9	-	-	화물 감독	'18. 1. 1. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	미신고
10	-	-	화물 관리	'18. 1. 1. ~ '18. 12. 31. (1년 단위로 자동연장)	'18. 9. 6.
11	-	-	화물 관리	'17. 1. 1.부터 10년간	미신고

주: 감사원의 현장점검 이후 감사원의 지적에 따라 임대사실 신고
자료: 부산항만공사 제출자료 재구성

개별처분요구안 (13)번

감 사 원

주의요구 및 통보

제 목 자유무역지역의 출입기록 관리 업무 부적정

소 관 기 관 ① 부산항만공사 ② 여수광양항만공사

조 치 기 관 ① 부산항만공사 ② 여수광양항만공사

내 용

1. 업무 개요

부산항만공사와 여수광양항만공사는 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」(이하 “자유무역지역법”이라 한다) 제27조와 같은 법 시행규칙 제15조에 따라 자유무역지역[102]으로 지정된 부산신항 북측 컨테이너터미널 배후단지와 광양항 배후단지를 각각 운영·관리하면서, 위 지역에 통제시설을 설치하는 한편, [표]와 같이 영상감시 CCTV[103]와 차량번호를 자동으로 인식하여 기록하는 번호인식 CCTV[104]를 이용하여 위 배후단지를 출입하는 사람과 차량의 출입기록을 관리[105]하고 있다.

---

102) 「관세법」, 「대외무역법」 등 관계 법률에 대한 특례와 지원을 통하여 자유로운 제조, 물류, 유통 및 무역활동 등을 보장하기 위하여 산업통상자원부장관이 지정하는 지역을 말함(자유무역지역법 제2조 제1호 및 제4조)

103) CCTV란 일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 장치를 말하며(자유무역지역법 시행규칙 제15조 및 「개인정보 보호법」 제2조 제7호), 영상감시 CCTV란 화면의 영상을 녹화하여 이를 기록으로 관리하고 있는 장비를 말함

104) 번호인식 CCTV란 차량의 번호판을 인식하여 이를 텍스트 등의 기록으로 자동으로 관리하는 장비를 말함

105) 자유무역지역법 시행령 제40조 제8항 제6호에 따르면 해양수산부장관은 항만공사에 자유무역지역으로 지정된 항만 및 배후지를 출입하는 사람 및 자동차의 출입기록에 관한 관리권한을 위탁하도록 되어 있고, 이에 따라 부산항만공사와 여수광양항만공사는 각각 부산신항 북측 컨테이너터미널 배후단지와 광양항 배후단지를 출입하는 사람 및 자동차에 관한 출입기록을 관리하고 있음

[표] 부산신항 및 광양항 배후단지 CCTV 설치 및 운영 현황

구분	부산신항 북측 컨테이너터미널 배후단지		광양항 배후단지		
CCTV 종류	영상감시 CCTV	번호인식 CCTV	영상감시 CCTV		번호인식 CCTV
			저화질 CCTV	고화질 CCTV	
해상도	41만 화소	-	41만 화소	130만 화소	-
수량	112대	15대	44대	53대	24대
위치	배후단지 내 도로	배후단지 진입로	동측배후단지 내 도로	서측배후단지 내 도로	배후단지 진입로
관리기관	부산항만공사		여수광양항만공사		

자료: 부산항만공사 및 여수광양항만공사 제출자료 재구성

2. 차량번호 등 출입기록 관리 부적정

가. 관계 법령 및 판단기준

자유무역지역법 제27조와 같은 법 시행규칙 제15조에 따르면 관리권자는 자유무역지역에 통제시설을 설치한 후 CCTV를 이용하여 자유무역지역을 출입하는 사람 및 차량에 대한 출입기록을 보관하도록 되어 있고, 세관장이 출입기록을 요청하는 경우 특별한 사유가 없으면 이에 따르도록 되어 있다.

그리고 자유무역지역은 입주기업들이 외국물품을 무관세로 반입할 수 있고 지역 내 입주기업들이 자유로이 무관세로 물품을 이동할 수 있어 밀수 등의 우려가 있으므로 관할 세관장이 출입기록을 활용하여 출입하는 사람 및 차량의 밀수혐의 여부를 확인하거나, 밀수 등 불법행위 확인 시 불법행위에 가담한 사람과 차량에 대한 사후 추적 및 증거자료를 확보하기 위해서는 차량번호를 출입기록으로 관리하는 것이 필요[106]하다.

106) 산업통상자원부는 자유무역지역법 제27조에 자유무역지역의 차량출입기록에는 차량번호 등 차량을 특정할 수 있는 정보가 포함된다고 보는 것이 타당하다는 의견을 제시(2018. 8. 22. 산업통상자원부 감사담당관-1722)하였고, 관세청도 자유무역지역을 출입하는 차량에 대한 출입기록을 확인하여 밀수혐의 내역 분석 등을 통한 화물 감시 및 단속업무 등에 활용하기 위해서는 차량번호 등이 필요하다

따라서 부산항만공사와 여수지방항만공사는 자유무역지역으로 지정된 관내 배후단지의 출입경로에 차량번호를 식별할 수 있는 번호인식 CCTV 등을 설치하여 차량번호를 출입기록으로 관리하는 것이 바람직[107]하다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 부산항만공사는 부산신항 북측 컨테이너터미널 배후단지 진·출입로의 진입 방향에만 번호인식 CCTV를 설치하여 위 지역을 진입하는 차량의 번호만 관리하고 위 지역으로부터 외부로 진출하는 차량번호는 출입기록으로 관리하지 않고 있었다.

또한 여수광양항만공사는 광양항 배후단지의 일부 진·출입로[108]에만 번호인식 CCTV 24대를 설치하여 운영하고 있었고, 설치된 번호인식 CCTV도 출입 차량과의 사고로 인한 잦은 고장발생 및 원활한 물류 흐름에 방해가 된다는 등의 사유로 2018년 8월 말 현재 번호인식 CCTV 24대 모두를 운영하지 아니하여 위 배후단지에 출입하는 차량번호를 출입기록으로 관리하지 않고 있었다.

3. 출입기록 보관기간 부적정

가. 관계 법령 및 판단기준

자유무역지역법 제27조와 같은 법 시행규칙 제15조에 따르면 관리권자는 자유무역지역에 통제시설을 설치한 후 CCTV를 이용하여 자유무역지역을 출입하는 사

는 의견 제시(2018. 8. 20. 관세청 감사담당관실-3353)

107) 다른 자유무역지역(평택항 배후단지, 군산 자유무역지역)의 경우 자유무역지역을 출입하는 경로에 번호인식 CCTV를 설치하여 출입하는 차량의 번호를 출입기록으로 관리하고 있음

108) 광양항 배후단지의 진입로 9군데 중 6군데에만 번호인식 CCTV가 설치되어 있었고, 진입로마다 4개씩 모두 24개의 번호인식 CCTV가 설치

람 및 차량에 대한 출입기록을 90일 동안 보관하도록 되어 있다.

나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 감사원 감사기간(2018. 8. 27.~9. 14.) 중 여수광양항만공사의 광양항 배후단지의 출입기록 보관기간에 대하여 확인한 결과 영상감시 CCTV 중 저화질 CCTV는 60일, 고화질 CCTV는 30일 동안만 녹화된 영상을 관리하는 등 위 배후단지의 출입기록이 90일 동안 보관되지 않고 있었다.

그 결과 “2항”과 “3항”의 내용과 같이 부산항만공사와 여수광양항만공사에서 각각 부산신항 북측 컨테이너터미널 배후단지와 광양항 배후단지를 출입하는 사람 및 자동차의 기록을 부실하게 관리함에 따라 밀수 등 불법행위와 관련하여 의심 차량을 감시하거나 사후 추적 및 증거자료 확보가 어려울 우려가 있다.

관계기관 의견

부산항만공사는 감사결과를 받아들이면서 2019년도에 예산을 확보하여 부산신항 북측 컨테이너터미널 배후단지 진·출입로의 진출차선에도 번호인식 CCTV를 설치하여 차량번호를 출입기록으로 관리하겠다는 의견을 제시하였다.

여수광양항만공사는 감사결과를 받아들이면서 2019년도에 예산을 편성하여 1/4분기 중에 모든 진·출입로에 차량번호 CCTV를 설치[109]하여 차량번호를 출입기록으로 관리하고, 노후화된 CCTV를 교체하는 등 차량기록을 90일 이상 관리할 수

109) 여수광양항만공사는 현재 설치되어 있는 번호인식 CCTV는 성능이 좋지 않아 차량속도가 20㎞/h를 초과하는 경우 차량번호를 인식하지 못하는 등의 사유로 광양항 배후단지 진·출입로 9군데 중 현재 폐쇄되어 진출이 불가능한 2군데를 제외한 나머지 7군데의 진·출입로에 번호인식 CCTV를 전면 교체하거나 새로이 구매하여 설치할 계획

있도록 출입기록 관리 업무를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항

부산항만공사 사장은 부산신항 북측 컨테이너터미널 배후단지의 출입경로에 차량번호를 식별할 수 있는 번호인식 CCTV 등을 설치하여 위 배후단지를 출입하는 차량의 번호를 출입기록으로 관리할 수 있도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**

여수광양항만공사 사장은

① 앞으로 광양항 배후단지를 출입하는 사람 및 차량의 출입기록을 90일 동안 보관할 수 있도록 출입기록 관리 업무를 철저히 하고**(주의)**

② 광양항 배후단지의 출입경로에 차량번호를 식별할 수 있는 번호인식 CCTV 등을 설치하여 위 배후단지를 출입하는 차량의 번호를 출입기록으로 관리할 수 있도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.**(통보)**