특정감사

감 사 보 고 서

- 제주국제자유도시개발센터 면세점 운영실태 -

2019. 5.

감 사 원

목 차

Ⅰ. 감사실시 개요 ····· 1
1. 감사배경 및 목적 ····· 1
2. 감사중점 및 대상 ····· 1
3. 감사실시 과정 ····· 2
4. 감사결과 처리 ····· 2

Ⅱ. JDC 지정면세점 업무 현황 및 실태 ····· 3

Ⅲ. 감사결과 ····· 9
1. 감사결과 총괄 ····· 9
2. 처분요구와 통보사항 ····· 10
(1) 면세점 퇴출 심의 기준 부적정(통보) ····· 11
(2) 인터넷면세점 활성화 추진 미흡(통보) ····· 19
(3) 면세점 광고물 무상 운영에 따른 예산 변경 부적정(주의・통보) ····· 28

Ⅰ. 감사실시 개요

1. 감사배경 및 목적

제주국제자유도시개발센터(이하 “JDC”라 한다)는 제주도를 국제자유도시로 육성하기 위해「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 설치된 공공기관(국토교통부 산하의 준시장형 공기업)으로 관광, 교육, 의료 등의 사업을 수행하고 있고 2002년 설립 이래 제주영어교육도시, 제주헬스케어타운, 첨단과학기술단지 등 각종 개발사업을 실시하고 있다.

JDC는 위와 같은 각종 개발사업 및 기관운영의 재원을 마련하기 위해「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」제170조 제1항 제4호에 따른 지정면세점(제주공항 및 항만)을 운영하고 있으며 2018년도에 5,158억 원 등 누계 5조 365억 원(2002~2018년)의 매출을 달성하였다.

이에 감사원은 JDC의 사업재원이 되는 지정면세점 운영에 대한 전반적인 점검을 통해 JDC 지정면세점 운영의 적정성을 제고하기 위하여 2019년 연간 감사계획에 반영하고 이번 감사를 실시하게 되었다.

2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 JDC 지정면세점 운영과정상 불합리한 제도와 소극적 행정이 있었는지 여부를 점검하고 이에 대한 개선책을 제시함으로써 면세점 입점업체 및 이를 이용하는 국민의 불편함을 최소화할 뿐만 아니라 면세점 운영의 투명성 및 수익성을 제고할 수 있는 방안을 제시하는 데 중점을 두었다. 이를 위해 JDC와 관세청(제주세관)을 대상으로 감사를 실시하였다.

3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 2019. 2. 25.부터 같은 해 3. 12.까지 면세점 운영과 관련하여 JDC에 대한 감사원의 이전 감사결과, 주요 언론보도 사항, 국회 관심 및 논의사항, 민간 면세점 운영 현황 등의 자료를 수집, 분석하였다. 이를 통해 예상 문제점을 도출하고 구체적인 감사실시방향과 주요 점검대상을 확정한 후 같은 해 3. 25.부터 4. 12.까지 15일간 감사인원 5명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

4. 감사결과 처리

감사결과와 관련하여 2019. 4. 11. JDC 상임감사 등이 참석한 가운데 감사 마감회의를 실시하고, 업무처리 경위와 향후 처리대책 등에 대한 답변서를 받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 수렴하였다. 이후 감사원은 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2019. 5. 30. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

Ⅱ. JDC 지정면세점 업무 현황 및 실태[1]

1. JDC 지정면세점[2] 도입 개요

2002년 제주도가 국제자유도시로 지정되면서 국제자유도시 조성 전담기관으로 국토교통부 산하의 공공기관(2019년 현재 준시장형 공기업)으로 JDC가 출범했다. 이때 정부는 직접적인 국고지원 대신 제주국제자유도시 조성을 위한 안정적인 재원 마련을 위해 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제170조 제1항 제4호에 따라 JDC에서 지정면세점을 운영할 수 있도록 근거 규정을 만들어 2002. 12. 24. 지정면세점을 개점하였다.

2. JDC 지정면세점 운영 현황 및 이용제도

JDC가 운영하는 지정면세점은 현재 제주공항 국내선 출발장 매장 1개소(면적: 2,977.74㎡)와 제주항만 매장 2개소(1항: 281.70㎡, 2항: 234.59㎡)이다. JDC 지정면세점 이용 고객은 「조세특례제한법」 제121조의13에 따라 1회에 미화 600달러, 연간 이용횟수 6회의 제한이 있으며, 판매품목도 「제주특별자치도 여행객에 대한 면세점 특례 규정」(대통령령) 제4조에 따라 15개[3]로 제한되어 있다.

3. 면세점 영업 구조

면세점과 백화점 영업 구조의 가장 큰 차이는 재고소유권의 귀속 주체이다.

---

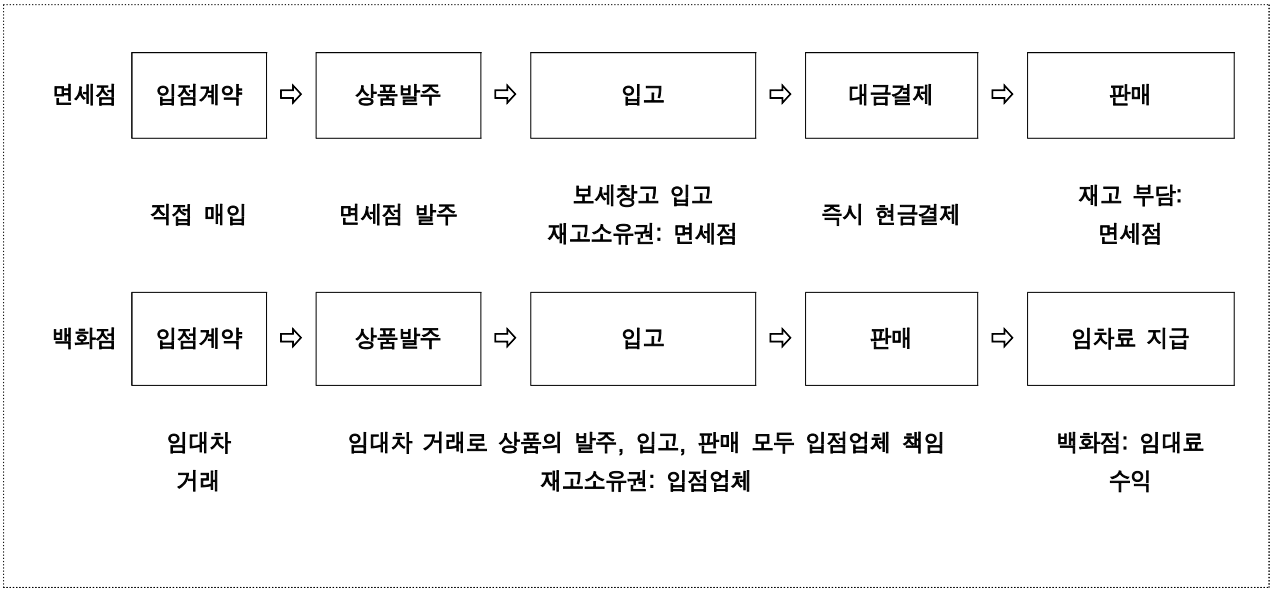
1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로, 감사대상기관이 제출한 자료를 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용이 아님

2) 면세점은 외국으로 반출하거나 외교관 등 관세의 면제를 받을 수 있는 자가 사용하는 것을 조건으로 관세 등 세금의 부과가 유보된 상태의 물품을 판매할 수 있는 특허보세구역의 한 종류(「관세법」 제196조)로 「관세법」에 따라 설치·운영할 수 있는 면세점은 출국장면세점, 외교관면세점, 시내면세점이 있으며, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 제주특별자치도에 지정면세점 설치

3) 주류, 담배, 시계, 화장품, 향수, 핸드백/지갑/벨트, 선글라스, 과자류, 인삼류, 넥타이, 스카프, 신변장식용 액세서리, 문구류, 완구류, 라이터

[그림 1]과 같이 면세점은 상품을 입점업체로부터 직접 구입하기 때문에 재고소유권의 주체가 면세점인 반면, 백화점은 입점업체에 매장을 대여하는 방식으로 주로 운영되고 있어 재고소유권의 주체가 입점업체이다.

[그림 1] 면세점과 백화점의 영업 구조 비교



자료: 감사대상기관 자료 재구성

이를 보다 구체적으로 설명하면 면세점은 직매입거래 구조[4]를 가지고 있는데 면세점이 입점업체로부터 상품을 완전 매입하고 상품대금을 지불하는 방식으로 면세점에 상품의 소유권이 이전됨과 동시에 판매에 따른 비용과 책임도 면세점이 부담한다. 반면에 백화점은 임대차거래 구조[5]를 가지고 있는데 입점업체가 백화점의 매장 일부를 임차하여 상품 등의 판매에 사용하고 그 판매액의 일부를 임대료로 지급하는 방식으로 세금계산서 발행부터 매출인식, 재고관리 등을 전적으로 입점업체가 수행한다.

4) 면세품은 반드시 보세구역에 보관되어야 하고, 제품의 이동 등 모든 과정이 세관에 통보되어야 하는 등 허가받은 면세사업자가 직접 제품을 관리하는 것이 효율적이므로 직매입거래 구조가 나타남

5) 임대차거래 구조 이외에도 백화점이 입점업체로부터 매입한 상품 중 판매되지 아니한 상품을 반품할 수 있는 조건으로 상품을 외상 매입하고 상품판매 후 일정률이나 일정액의 판매수수료를 공제한 상품 판매대금을 입점업체에게 지급하는 특약매입거래 구조(직매입거래와 임대차거래의 중간적인 성격)도 존재

4. JDC 지정면세점 영업실적

□ 최근 5개년 영업실적 현황

(단위: 억 원)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
매 출 액	3,677	4,895	5,418	5,480	5,158
순 이 익	814	1,097	1,248	1,640	1,133

자료: 감사대상기관 자료 재구성

□ 주요 영업실적

(단위: 억 원, 만 명, %)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	전년 대비 비율
상품매출	4,882	5,407	5,469	5,158	94.3
광고매출	13	11	11	0	0
출도(出島)객 수	1,249	1,402	1,473	1,424	96.7
JDC 이용객 수	502	566	598	550	91.9
이 용 률 (이용객 수/출도객 수)	40.2	40.4	40.6	38.6	95.1

자료: 감사대상기관 자료 재구성

□ 매장별 상품매출 실적

(단위: 억 원, %)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	전년 대비 비율
공항면세점	4,706	5,194	5,247	4,965	94.6
항만면세점	73	102	101	75	74.3
온라인면세점	103	111	121	118	97.5

자료: 감사대상기관 자료 재구성

□ 이용고객 국적별 매출실적

구 분	2017년			2018년		
	이용객	상품매출액	구성비	이용객	상품매출액	구성비
내국인	588만 명	5,382억 원	98.4%	541만 명	5,071억 원	98.3%
외국인	9.8만 명	87억 원	1.6%	8.8만 명	86억 원	1.7%
중국인	56,558명	50.4억 원	0.92%	48,897명	51.1억 원	0.99%
일본인	2,191명	1.9억 원	0.03%	2,351명	2.0억 원	0.04%
기 타	39,034명	34.7억 원	0.63%	36,466명	33.0억 원	0.64%

자료: 감사대상기관 자료 재구성

□ 품목별 상품매출 구성비

(단위: 억 원, %)

2017년				2018년			
순위	품 목	상품매출액	구성비	순위	품 목	상품매출액	구성비
1	화장품	1,691	30.9	1	화장품	1,526	29.6
2	담 배	1,197	21.9	2	담 배	1,140	22.1
3	패 션	727	13.3	3	패 션	709	13.7
4	주 류	526	9.6	4	주 류	502	9.7
5	향 수	328	6.0	5	향 수	362	7.0
6	홍 삼	256	4.7	6	선글라스	225	4.4
7	선글라스	241	4.4	7	홍 삼	217	4.2
8	액세서리	185	3.4	8	액세서리	180	3.5
9	시 계	175	3.2	9	시 계	155	3.0
10	초콜릿	109	2.0	10	초콜릿	103	2.0
11	문 구	22	0.4	11	문 구	21	0.4
12	완 구	7	0.1	12	완 구	13	0.3
13	라이터	5	0.1	13	라이터	5	0.1

자료: 감사대상기관 자료 재구성

5. JDC 재원조달 및 투자지출 현황

(단위: 억 원)

구 분		2002~2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	합계
재원조달	○ 면세점 순이익	6,999	814	1,097	1,250	1,640	11,800
	○ 개발사업 분양수입	2,572	2,060	959	542	961	7,094
	▪ 첨단과기단지	456	337	42	3	31	869
	▪ 휴양형주거단지	932	–	–	–	–	932
	▪ 신화역사공원	142	1,224	41	14	–	1,421
	▪ 영어교육도시	717	131	367	505	930	2,650
	▪ 헬스케어타운	238	341	509	–	–	1,088
	▪ 비축토지	87	27	–	20	–	134
	○ 개발사업 임대수입	51	17	18	20	43	149
	○ 항공박물관 운영수입	–	21	29	28	32	110
	○ 기타수익(이자수익 등)	337	70	57	51	206	721
	○ 국고(출연금)	654	16	14	0	4	688
	소 계(A)	10,613	2,998	2,174	1,891	2,886	20,562
투자지출	○ 프로젝트 투자	7,346	263	135	1,613	1,421	10,778
	▪ 영어교육도시	2,268	31	46	325	1,138	3,808
	▪ 헬스케어타운	896	221	60	132	82	1,391
	▪ 첨단과학기술단지	1,422	4	1	–	27	1,454
	▪ 휴양형주거단지	828	–	8	1124	5	1,965
	▪ 신화역사공원	1,566	3	3	23	16	1,611
	▪ 제2첨단과학기술단지	0	4	16	8	16	44
	▪ 공공주택	0	–	–	1	20	21
	▪ 비축토지	366	–	1	–	117	484
	○ 개발사업 운영	1,178	152	82	268	115	1,795
	▪ 첨단과학기술단지 운영	98	27	32	218	65	440
	▪ 박물관 운영	1,080	125	50	50	50	1,355
	○ 투자 홍보·마케팅	318	26	23	29	32	428
	○ 도민지원사업	429	23	82	79	101	714
	▪ 도민국제화, 사회공헌	130	18	52	66	86	352
	▪ 제주도 협력사업	85	4	3	13	14	119
	▪ 기부채납	214	1	27	0	1	243
	○ 기관운영비	1,613	194	246	267	285	2,605
	○ 국고(출연금)투자	654	16	14	0	4	688
	○ 이자비용 등(예수보증금)	724	107	35	2	–	868
	소 계(B)	12,262	781	617	2,258	1,958	17,876
과부족(A-B)		-1,649	2,217	1,557	-367	928	2,686
외부차입 조달주)		4,709	–	–	–	–	4,709
차입금 상환		2,349	1,560	800	–	–	4,709

주: 재원조달(A)과 투자지출(B)의 부족분에 대해서는 외부차입을 통해 재원조달

자료: 감사대상기관 자료 재구성

6. 면세사업 관련 예산 현황

□ 사업별 예산 총괄표

(단위: 백만 원, %)

구 분	'18년 예산(A)	'19년 예산(B)	전년 대비 증감(C=B-A)	전년 대비 증감률(C/A)
ㅇ 수 입	577,758	540,553	△37,205	△6.44
▪ 상품매출	577,700	540,540	△37,160	△6.43
▪ 쇼핑백	58	13	△45	△77.59
ㅇ 지 출	476,931	483,582	6,651	1.39
▪ 면세기획처	395,666	396,886	1,220	0.31
▪ 영업처	66,143	69,150	3,007	4.55
▪ 영업지원처	15,122	17,546	2,424	16.03

주: 수입과 지출의 차이는 JDC 각종 개발사업의 재원으로 사용

자료: 감사대상기관 자료 재구성

□ 면세사업단 부서별 지출예산

(단위: 백만 원, %)

구 분	'18년 예산(A)	'19년 예산(B)	전년 대비 증감(C=B-A)	전년 대비 증감률(C/A)
ㅇ 지 출	476,931	483,582	6,651	1.39
▪ 면세기획처	395,666	396,886	1,220	0.31
· 상품매입비	312,865	318,919	6,054	1.94
· 관리(임대료, 영업료 등)	82,801	77,967	△4,834	△5.84
▪ 영업처	66,143	69,150	3,007	4.55
· 판매지원(마케팅 등)	16,872	17,889	1,017	6.03
· 관리(리뉴얼 공사비 등)	48,404	51,261	2,857	5.90
· 일자리창출지원	-	-	-	-
· 제주가치증진	307	-	△307	△100.0
· 관리	560	-	△560	△100.0
▪ 영업지원처	15,122	17,546	2,424	16.03
· 판매지원	2,333	2,073	△260	△11.14
· 구매(통관운송료 등)	3,261	3,609	348	10.67
· 관리(보세창고 관리 등)	8,132	11,864	3,732	45.89
· 영업관리	1,292	-	△1,292	△100
· 통관	104	-	△104	△100

자료: 감사대상기관 자료 재구성

Ⅲ. 감사결과

1. 감사결과 총괄

감사결과 총 4건의 위법·부당사항이 확인되었다.

(단위: 건)

구분	처분요구 및 통보 합계	주의	통보
건수	4	1	3

감사결과 확인된 주요 문제점으로 지정면세점 입점업체의 퇴출 심의 대상 선정기준으로 매출액만을 활용하고 있어 불합리하게 퇴출 심의 대상을 선정하고 있고, 매출 증대 및 고용 창출, 소비자 편익 증대 등 긍정적인 효과를 가지고 있는 인터넷면세점을 효율적으로 이용하지 못하고 있었으며, 면세점 매장 광고면을 유상으로 판매 중이었으나 관련 절차를 누락한 채 무상으로 변경한 사항 등이 있다.

이에 대하여 제주국제자유도시개발센터 이사장에게 퇴출 심의 대상 선정기준을 합리적으로 개정하는 방안을 마련하도록 하고, 매출 증대 등의 긍정적 효과를 얻을 수 있도록 JDC가 운영하고 있는 인터넷면세점에 온라인 전용 브랜드를 도입하거나 결제기능을 추가하는 등 활성화 방안을 마련하도록 통보하였다.

그리고 제주국제자유도시개발센터 이사장에게 면세점 매장의 광고수입 예산을 변경하면서 이사회 심의·의결 등을 거치지 않고 관련 업무를 처리한 관련자에 대해 주의요구(2명)하는 한편, 면세점 수익을 확대할 수 있는 광고면 운영 방안을 마련하도록 통보하는 등 총 4건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

개별처분요구안 (1)번

감 사 원

통 보

제 목 **면세점 퇴출 심의 기준 부적정**

소 관 기 관 제주국제자유도시개발센터

조 치 기 관 제주국제자유도시개발센터

내 용

1. 업무개요

제주국제자유도시개발센터(이하 “JDC”라 한다)는 「제주국제자유도시개발센터 지정면세점 입점 및 퇴출에 관한 지침」[6](이하 “JDC 지정면세점 입·퇴출 지침”이라 한다)을 운용하고 있고, 위 지침에 따라 [그림 1]과 같은 절차를 통해 면세점 내 영업실적이 저조한 브랜드[7]의 퇴출[8]에 관한 업무를 수행하고 있다.

[그림 1] 면세점 브랜드 퇴출 심의 업무 절차

정기 퇴출	퇴출 심의 대상 선정 요청 (면세기획처)	→	**퇴출 심의 대상 선정 (영업처)**	→	운영위원회 안건 상정 (면세기획처)	→	퇴출 심의/확정
비정기 퇴출	**퇴출 심의 대상 선정 (면세기획처)**	→	운영위원회 안건 상정 (면세기획처)	→	퇴출 심의/확정		
계약 해지	**퇴출 심의 대상 선정 (영업처/면세기획처)**	→	퇴출 안건 상정 (영업처/면세기획처)	→	퇴출 시행(단장)/확정		

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

6) JDC 지정면세점 입점업체의 입·퇴출 관련 내용이 기존 「JDC 지정면세점 영업규정」 및 「JDC 지정면세점 운영위원회 운영지침」 등에 혼재되어 있었는데 이를 재정비하여 2018년 11월 제정함

7) 구 「JDC 지정면세점 운영위원회 운영지침」(2017. 10. 31. 개정되기 전의 것) 제6조에 따른 업체별, 브랜드별 퇴출 대상 선정, 구 「JDC 지정면세점 운영위원회 운영지침」(2017. 10. 31. 개정되기 전의 것) 제8조에 따른 업체별 퇴출 대상 선정 및 현행 JDC 지정면세점 입·퇴출 지침 제6조에 따라 업체별, 브랜드별 퇴출 대상 선정한 경우를 모두 포함함

8) JDC 지정면세점의 영업 구조는 면세품을 직접 매입하여 판매하는 방식으로 진행되므로 퇴출은 실질적으로 해당 업체 및 브랜드의 물품을 구입하지 않는 효과로 나타남

그리고 JDC는 [표 1]과 같이 퇴출 심의 브랜드를 선정[9]할 때 JDC 지정면세점 입·퇴출 지침 제6조부터 제8조에 따라 매출액을 기준으로 판단하여 결정하고 있다.

[표 1] 퇴출 심의 실적 관련 규정

구분	매출액(실적) 기준 내용	근거
정기 퇴출	○ 퇴출 심의 대상 - 판매군별 **매출실적** 하위 10%(소수점 이하 절사) 브랜드 - 판매군 내 10개 미만 브랜드는 전체 판매군 **㎡당 평균매출액** 미만인 최하위 브랜드	JDC 지정면세점 입·퇴출 지침 제6조 제2항 [별지 4호 서식]
비정기 퇴출	○ 퇴출 심의 대상 - 신규 입점 후 익월부터 6개월간 평균 **순매출액**이 협력업체가 입점 시 제안한 월 **목표매출액** 대비 70% 이하가 되는 경우 ※ 다만, JDC 지정면세점 입·퇴출 지침 제정 이전에는 제안 목표액 70% 이하로 3개월 이상 지속된 경우	JDC 지정면세점 입·퇴출 지침 제7조 제1항 제3호
계약 해지	○ 면세점운영위원회 심의를 거치지 않고 퇴출 시행 가능 - 신규 입점 후 익월부터 6개월간 평균 **순매출액**이 협력업체가 입점 시 제안한 월 **목표매출액** 대비 50% 이하가 되는 경우 ※ 다만, JDC 지정면세점 입·퇴출 지침 제정 이전에는 계약 해지 규정이 없었음	JDC 지정면세점 입·퇴출 지침 제8조 제1항 제3호

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

2. 관계법령 및 판단기준

JDC는 관세청(제주세관)으로부터 일정한 면적의 특정 장소 내에서만 면세영업을 할 수 있도록 지정을 받았으므로, 한정된 자원(면세매장 면적: 2,977.74㎡[10])을 효율적으로 이용할 수 있도록 매장면적을 고려한 수익성을 판단하여 관리하는 것이 바람직하다.

또한, JDC는 [그림 2]와 같이 입점 브랜드로부터 임차료만 지급받고 임대

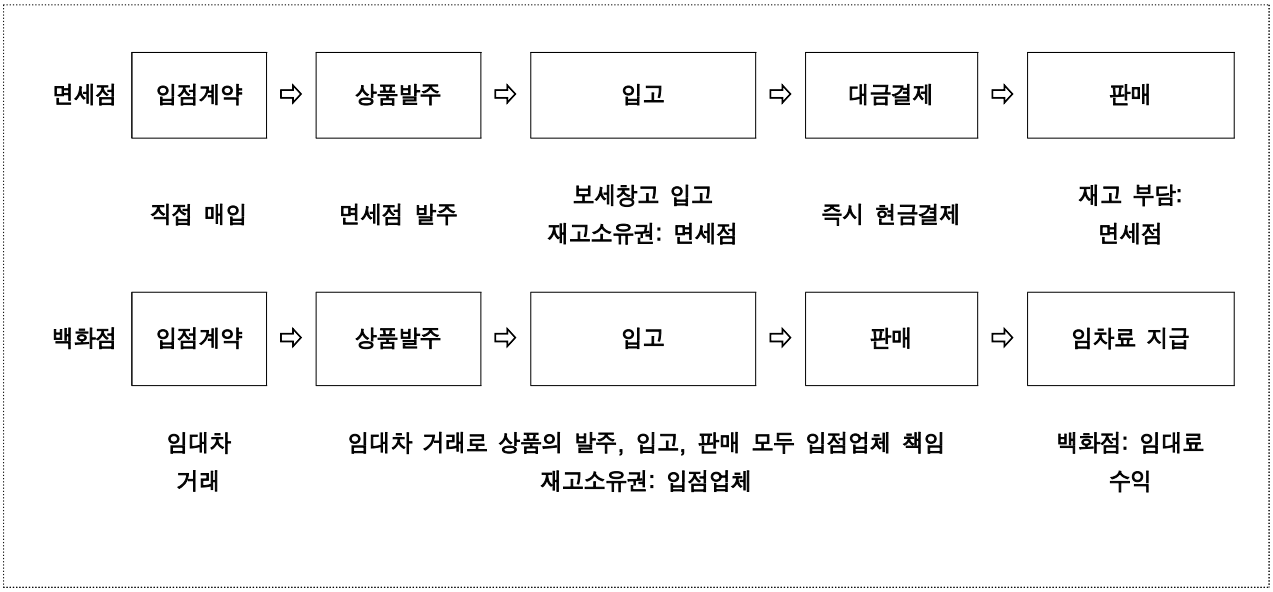
9) 실제 '정기 퇴출' 현황은 다음과 같으며, '비정기 퇴출'과 '계약 해지' 심의 내용은 없음

구분	정기 퇴출 심의 대상 브랜드 수	퇴출 브랜드 수
2016년	103	10
2017년	106	33
2018년	23	-

10) 2018년 하반기 기준

매장의 운영 관련 비용을 고려하지 않는 백화점 등 다른 유통업체의 수익구조와 다르게 입점 브랜드의 상품을 JDC가 직접 매입하고 재고 관리 등 판매사업을 직접 수행하여 수익을 창출하는 구조이기 때문에 매출액뿐만 아니라 한국공항공사에 지불하는 임차료, 면세점 운영을 위한 인건비, 면세영업장 유지보수비 등 판매 영업에 투입된 모든 제반 비용(이하 "판매관리비"라 한다)을 제외한 순수익 기준으로 효율성을 판단할 필요가 있다.

[그림 2] 면세점과 백화점의 수익구조 비교



자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그리고 JDC가 지금처럼 매출액 기준으로 퇴출 심의 브랜드를 선정할 경우 매출액이 낮은 브랜드만 퇴출 심의 대상으로 선정되는 반면, 순수익을 기준으로 퇴출 심의 브랜드를 선정하면 브랜드가 입점하고 있는 매장면적, 판매관리비 등이 반영되어 JDC에 실질적으로 기여하는 순수익에 따라 합리적으로 퇴출 심의 대상을 결정할 수 있을 뿐만 아니라 현재 JDC 지정면세점 입점 브랜드의 수익 기여도를 정확히 파악할 수 있어 향후 입점 브랜드의 적정규모, 매장 배치 계획 등에도 활용할 수 있다.

따라서 JDC 지정면세점의 퇴출 심의 대상을 선정할 때 단순 매출액 기준이 아닌 매출수익액이나 판매관리비 등을 고려한 단위면적당 순수익을 기준으로 퇴출 심의 대상을 선정하도록 관련 규정을 합리적으로 개정할 필요가 있다.

3. 감사결과 확인된 문제

그런데 JDC는 JDC 지정면세점 입·퇴출 지침 제6조부터 제8조에 따라 매출액 기준으로만 퇴출 심의 대상을 선정하고 있어 이번 감사원 감사기간(2019. 3. 25.~4. 12.) 동안 [표 2]와 같이 순수익 기준으로 최근 3년(2016~2018년)간 퇴출 심의 대상을 재선정한 결과 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 나타났다.

[표 2] 매출액 기준 방식(현행)과 순수익 기준 방식(개선)의 비교

구분	매출액 기준 방식(현행)	순수익 기준 방식(개선)
정의	**브랜드의 매출액을 기준으로 순위를 정하고 이를 기준으로 퇴출 심의 대상을 선정**	**브랜드의 단위면적당 순수익(해당 브랜드의 단위면적당 매출수익액에서 단위면적당 판매관리비를 차감)을 산정하여 이를 기준으로 퇴출 심의 대상을 선정**
비교 대상	**브랜드별 매출액**	**브랜드별 단위면적당 순수익**
비교 대상 세부산식	**브랜드별 매출액**주1)	**브랜드별 단위면적당 순수익** $= \frac{\text{브랜드별 매출수익액}^{주2)}}{\text{브랜드 매장 면적}(㎡)} - \frac{\text{면세점 판매관리비}^{주3)}}{\text{면세점 전체 면적}(㎡)}$

주: 1. 현재는 매출액 50%, 면적 당 매출액 50%의 비율로 퇴출 심의 대상 순위 선정
2. 매출수익액 = 순매출액 - 매입원가 + 업체보상액(제품하자보상 등)
3. 면세점 판매관리비 = 면세점 임차료, 인건비, 판매촉진비 등 제반 비용
자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

가. 순수익이 높은 브랜드를 퇴출 심의 대상으로 선정

[별표 1] “순수익 기준 적용 시 퇴출 심의 대상 변동 현황”과 같이 2017년 상반기 정기 퇴출 심의 대상 브랜드 선정 시 액세서리군 9개 브랜드 중 9위였던 퇴출 심의 대상 브랜드 □□(매출액 545백만 원, ㎡당 순수익 34백만 원)은 순수익

기준으로 재산정한 결과 4위로 나타나 퇴출 심의 대상에서 제외되는 반면, 기존 매출액 기준 5위였던 ○○(매출액 1,106백만 원, ㎡당 순수익 11백만 원)는 9위로 하락하여 퇴출 심의 대상 브랜드가 되는 등 2016~2018년 사이 선정된 퇴출 심의 대상 브랜드 232개 중 32개(약 13.8%) 퇴출 심의 대상 브랜드가 변동되는 것으로 나타나 매출액은 낮지만 순수익이 높은 브랜드는 퇴출 심의 대상으로 선정되는 반면 단순히 매출액만 높은 브랜드는 퇴출 심의 대상에 선정되지 않는 불합리한 문제가 있었다.

나. 순수익이 적자인 브랜드인데도 퇴출 대상으로 미선정

또한, JDC 지정면세점의 입점 브랜드를 순수익 기준으로 산정해 본 결과 2016~2018년 동안 매출액이 영업비용(매입원가 및 판매관리비)에 미치지 못하여 순수익이 적자인 브랜드가 전체 브랜드 1,380개의 12.5%인 173개인 것으로 나타났으며 이러한 적자 브랜드 중에서 퇴출 여부를 심의하는 대상에 선정되지 않은 브랜드가 [표 3]과 같이 33.5%인 58개를 차지한 것으로 나타나 JDC 지정면세점을 운영하는 데 필요한 최소한의 비용을 충당하지도 못하여 JDC에 실질적으로 손해를 끼치는 상당수의 브랜드가 매출액이 크다는 이유만으로 퇴출 심의 대상에 선정되지도 않고 계속 운영되고 있었다.

[표 3] 순수익 적자 브랜드 수 현황

(단위 : 건, %)

적자인 브랜드		퇴출 심의 대상 선정 브랜드		퇴출 심의 대상 미선정 브랜드	
브랜드 수	비율	브랜드 수	비율	브랜드 수	비율
173	100	115	66.5	58	33.5

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그 결과, JDC는 현행 규정에 따라 순수익 기준이 아닌 단순 매출액 기준만으로 퇴출 여부를 판단함으로써 매출이 낮지만 순수익이 높은 브랜드가 퇴출 심의 대상이 되고, 순수익 기준으로 적자인 일부 브랜드에 대해서는 퇴출 여부를 심의하지 않는 등 퇴출 업무를 합리적으로 하지 못하게 됨에 따라 면세 사업의 효율성이 낮아질 뿐만 아니라 입점 브랜드 간 공정한 실적 평가가 이루어지지 않을 우려가 있다.

관계기관 의견 JDC는 감사결과를 받아들이면서 향후 「JDC 지정면세점 입점 및 퇴출에 관한 지침」을 개정할 때 현행 매출액 기준이 아닌 순수익을 기준으로 선정하는 방안을 포함하여 개정하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **제주국제자유도시개발센터 이사장**은 앞으로 지정면세점의 입점업체에 대한 퇴출 심의 대상을 선정할 때 현행 매출액 기준뿐만 아니라 단위면적당 순수익 등을 종합적으로 고려하여 퇴출 심의 대상을 선정하는 등 「제주국제자유도시개발센터 지정면세점 입점 및 퇴출에 관한 지침」을 합리적으로 개정하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(**통보**)

[별표 1]

순수익 기준 적용 시 퇴출 심의 대상 변동 현황

평가 시기	판매군	연번	심의 대상 총계	퇴출 심의 대상 수	브랜드 또는 업체	매출액 (백만 원)	순수익 (백만 원/㎡)	매출액 기준 순위	순수익 기준 순위
2016년 상반기 (업체)	화장품	1	34	6 (29위부터)	△△	784	8	29	27
					■■	973	2	28	30
	액세서리	2	8	1 (8위)	□□	454	27	8	7
					◉◉	1,027	13	5	8
	선글라스	3	10	2 (9위부터)	▲▲	595	65	9	7
					▣▣	1,217	40	5	9
2016년 상반기 (브랜드)	시계	4	23	4 (20위부터)	◐◐	180	19	20	19
					▽▽	258	18	16	20
		5	23	4 (20위부터)	▼▼	101	22	22	17
					◎◎	202	14	19	21
	선글라스	6	41	8 (34위부터)	◇◇	54	14	34	31
					◆◆	73	8	33	34
	완구	7	4	1 (4위)	◁◁	75	-11	4	3
					◀◀	76	-12	3	4
	초코	8	10	2 (9위부터)	▷▷	229	59	9	8
					▶▶	243	54	8	9
2016년 하반기 (업체)	시계	9	8	1 (8위)	♤♤	433	13	8	7
					♤♤	909	12	6	8
	액세서리	10	8	1 (8위)	♡♡	541	17	8	6
					♥♥	1,194	16	4	8
2016년 하반기 (브랜드)	시계	11	24	4 (21위부터)	♧♧	95	13	21	17
					◎◎	181	7	19	21
	선글라스	12	31	6 (26위부터)	♣♣	93	37	26	22
					◑◑	117	22	25	27
2017년 상반기 (업체)	**액세서리**	**13**	**9**	**1 (9위)**	□□	**545**	**34**	**9**	**4**
					○○	**1,106**	**11**	**5**	**9**
	패션	14	23	4 (20위부터)	▤▤	684	-9	20	18
					▥▥	1,106	-10.1	19	21
		15	23	4 (20위부터)	▨▨	709	-10.0	21	19
					▧▧	791	-12	17	22

평가 시기	판매군	연번	심의 대상 총계	퇴출 심의 대상 수	브랜드 또는 업체	매출액 (백만 원)	순수익 (백만 원/㎡)	매출액 기준 순위	순수익 기준 순위
2017년 상반기 (브랜드)	주류	16	44	8 (37위부터)	▦▦	16	5	39	35
					▩▩	128	-0.5	35	40
	향수	17	21	4 (18위부터)	☆☆	84	20	18	15
					★★	143	12	17	18
	시계	18	25	5 (21위부터)	♧♧	100	16	21	19
					△△	179	12	20	20
	초코	19	11	2 (10위부터)	▲▲	296	70	10	9
					▽▽	295	65	9	10
2017년 하반기 (업체)	시계	20	8	1 (8위)	♤♤	425	13	8	7
					♠♠	851	10	6	8
	액세서리	21	10	2 (9위부터)	▼▼	508	33	9	5
					▢▢	591	17	8	9
		22	10	2 (9위부터)	■■	543	18	10	8
					○○	974	8	6	10
	화장품	23	34	6 (29위부터)	◇◇	758	-0.7	30	28
					◆◆	1,611	-1	26	29
2017년 하반기 (브랜드)	완구	24	2	1 (2위)	◒◒	140	-14	2	1
					◓◓	310	-19	1	2
	향수	25	20	4 (17위부터)	☆☆	83	28	17	11
					◔◔	371	9	12	19
	주류	26	43	8 (36위부터)	◕◕	54	13	37	35
					▩▩	122	2	34	38
		27	43	8 (36위부터)	◓◓	38	70	43	14
					◒◒	85	10	35	36
	선글라스	28	23	4 (20위부터)	◕◕	106	50	20	16
					◈◈	205	25	19	20
2018년 상반기 (업체)	화장품	29	32	3 (30위부터)	▣▣	802	-2	30	29
					■■	938	-5	28	30
	액세서리	30	9	1 (9위)	▢▢	618	15	9	8
					○○	996	7	8	9
2018년 하반기 (업체)	패션	31	21	2 (20위부터)	◈◈	723	-10	20	19
					○○	805	-11	19	20
	액세서리	32	10	1 (10위)	▣▣	472	9	10	9
					○○	993	5	8	10

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

개별처분요구안 (2)번

감 사 원

통 보

제 목 **인터넷면세점 활성화 추진 미흡**

소 관 기 관 제주국제자유도시개발센터

조 치 기 관 제주국제자유도시개발센터

내 용

제주국제자유도시개발센터(이하 “JDC”라 한다)는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제170조 및 「제주국제자유도시 지정면세점 운영에 관한 고시」(관세청 고시, 이하 “지정면세점 고시”라 한다) 등에 따라 제주국제자유도시 개발에 필요한 자금 조성을 위하여 제주공항 국내선 출발장 및 제주항만에 지정면세점[11]을 운영하고 있으며, 이와 별도로 JDC 지정면세점 매장에서 판매 중인 상품만을 JDC 인터넷면세점 홈페이지에 올려 소비자가 제주도를 나가기 전에 상품을 인터넷으로 예약하고 제주공항 국내선 출발장 등 지정면세점에서 구매대금을 결제하고 상품을 인도받을 수 있는 시스템을 운영하고 있다.

최근 인터넷면세점은 [표 1]과 같이 2015년부터 2018년 사이에 연간 28.7~92.4%의 성장률을 기록하는 등 전체 면세점 매출의 성장을 주도하여 민간 면세점 업계의 주요 판로로 자리 잡고 있다. 또한, 제주공항 내에 있는 JDC 지정면세점 매장은 물리적 공간에 제한이 있으나, 인터넷면세점은 현재 매장에 있는

11) 「관세법」에서는 면세점을 두고 보세판매장이라는 용어를 사용하지만, JDC가 운영하는 면세점은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 면세점임을 고려할 때 지정면세점이라는 용어를 사용함. 현재 JDC는 공항 1곳, 항만 2곳 등 총 3곳의 지정면세점을 운영하고 있으나, 이하 분석에서는 전체 매출의 98.5%가 발생하는 공항 면세점 위주로 분석함

브랜드 외에도 다양한 제품을 판매할 수 있어 새로운 판로로 유용한 측면이 있다.

[표 1] 전체 면세점 및 인터넷면세점, JDC 지정면세점 매출 현황

(단위: 억 원, %)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년
전체 면세점	매출	91,984	122,757	144,684	189,602
	성장률	10.7	33.4	17.8	31.0
인터넷면세점	매출	14,871	23,642	30,441	43,388
	성장률	92.4	58.9	28.7	42.5
JDC 지정면세점	전체 매출	4,882	5,407	5,469	5,158
	온라인 예약분	103	111	121	118
	비중	2.10	2.05	2.21	2.29

자료: 관세청 제출자료 재구성

또한, 「보세판매장 운영에 관한 고시」(관세청 고시) 제11조에 따르면 보세판매장 운영인은 보세판매장의 물품을 전자상거래의 방법에 의하여 판매할 수 있도록 되어 있어 민간의 ◬◬면세점, ●●면세점, ⊙⊙면세점 등은 인터넷면세점을 운영 중이다. 한편, 지정면세점 고시 제28조에 따르면 「보세판매장 운영에 관한 고시」 제11조를 준용하도록 규정하고 있어 JDC도 민간면세점처럼 인터넷면세점 홈페이지에서 고객이 직접 결제하거나, 상품이 매장에 진열되어 있지 않더라도 보세창고에 보관되어 있다면 인터넷면세점에서 구매가 가능한 상품(이하 "온라인 전용 브랜드"라 한다)을 운영하는 데 법령상으로 아무런 제약이 없다.

그런데 JDC는 매장에 진열되어 있는 상품만 인터넷면세점에서 판매를 하고 있어 소비자 입장에서 구매 가능한 브랜드 수가 제한되어 있고, 상품 구매 시에도 구매 예약만 가능하고 구매대금을 결제할 수 있는 기능[12]을 갖추지 않고 있어서 상품 구매 예약을 한 소비자가 제주도를 떠날 때 제주공항 국내선 출발장

12) JDC 지정면세점의 경우와 같이 내국인을 대상으로 면세 혜택을 부여하는 중국 ◙◙ 면세점의 경우도 인터넷면세점을 통해 구매대금을 결제할 수 있음

JDC 지정면세점에 직접 와서 구매대금을 결제하면서 상품을 인도받을 수 밖에 없어 JDC 인터넷면세점의 매출은 [표 1]과 같이 JDC 지정면세점 전체 매출 대비 2%에 그치고 있다.

이에 감사원 감사기간(2019. 3. 25.~4. 12.) 중 JDC가 위와 같이 법령상으로 아무런 제약이 없는데도 불구하고 인터넷면세점에 온라인 전용 브랜드를 도입하거나 결제기능을 추가하는 등 현재 JDC가 운영하고 있는 인터넷면세점을 개선하지 않음으로 인해 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 분석되었다.

1. 다양한 브랜드의 입점이 제한되어 매출 상승 기회 일실

현재 JDC 인터넷면세점은 위에서 언급한 바와 같이 JDC 지정면세점 매장에 진열되어 있는 상품만을 구매할 수 있도록 인터넷면세점을 운영하고 있어 소비자가 구매 가능한 브랜드 수가 제한되어 있고 실제 상품구매 대금 결제는 제주공항 국내선 출발장에 와서 할 수 있어 민간 인터넷면세점에 비해 주요 판로로 이용되지 못하고 있다.

현재는 JDC 보세창고에 여유가 있는데도 지정면세점 매장면적이 제한됨에 따라 다양한 브랜드를 추가 입점시키지 못하고 있지만, 공간의 제약이 없고 매장에 진열되어 있지 않아도 보세창고에 있는 상품에 대해 인터넷면세점에서 판매가 가능한 온라인 전용 브랜드를 도입하면 다양한 브랜드의 상품을 취급할 수 있다.

추가 도입이 가능한 브랜드 수를 예측하기 위해 [표 2]와 같이 JDC 인터넷면세점과 민간 면세점 업계 매출 1위인 ◬◬면세점을 대상으로 JDC가 사용하고 있는 보세창고의 면적(4,048㎡)과 인천국제공항에서 ◬◬면세점이 사용하고 있는

보세창고[13]의 면적(26,936㎡)을 비교했을 때 JDC가 ◬◬면세점의 1/7 수준이고 그 면적만큼 브랜드를 보관할 수 있다고 볼 때, 현재 보세창고에 보관 중인 브랜드 외에 추가로 도입할 수 있는 브랜드는 100개[14](화장품 63개, 향수 10개, 과자류·인삼류 3개, 완구류 24개)인 것으로 분석[15]되었다.

[표 2] JDC 추가 입점 가능 온라인 전용 브랜드 수

JDC 판매 품목	◬◬인터넷면세점 입점 브랜드 수(A)	입점 가능 브랜드 수 (B=A÷7)	현재 JDC 인터넷면세점 입점 브랜드 수(C)	추가 입점 가능 브랜드 수 (B-C)
화장품	710	101	38	63
향수	291	42	32	10
가방·벨트·지갑	125	18	57	-39주)
시계·액세서리	115	16	42	-26주)
선글라스·스카프·넥타이·라이터·문구류	269	38	55	-17주)
과자류, 인삼류	148	21	18	3
완구류	187	27	3	24
소 계				100

주: 가방·시계·선글라스 등의 품목은 ◬◬면세점의 경우 수입명품 위주로 구성되어 있어 배송기간과 적정재고를 고려할 때 최소 3개월분의 물량을 미리 확보해야 하므로 보세창고 면적이 많이 필요하지만, JDC의 경우 가방·시계·선글라스 등의 판매한도가 미화 600달러로 제한되어 있어 국산 중저가 제품을 주로 취급하므로 주 단위 또는 일 단위 배송이 가능하여 보세창고 면적에 크게 구애받지 않아 분석에서 제외함

자료: 감사대상기관 자료 재구성

---

13) 제주공항 국제선 출발장에도 JDC 지정면세점과 같이 ◘◘면세점이 있지만, 보세창고 사용면적이 338.81㎡로 규모가 작고 제주공항 국제선 이용객은 93만여 명(2018년 기준 출발인원)으로 국내선 이용객 1,379만여 명의 7% 수준에 불과하여 직접 비교하기 곤란함. 이에 인천국제공항의 ◬◬면세점을 비교 대상으로 선정하여 분석함

14) ◬◬인터넷면세점에는 현재 총 1,845개의 브랜드가 입점되어 있고 이를 JDC 판매 품목별로 구분한 후, 보세창고 면적의 비율(1/7)을 고려하여 JDC 인터넷면세점에 입점가능한 브랜드 수를 도출

15) 추가 입점되는 온라인 전용 브랜드가 아래와 같이 현재 JDC 인터넷면세점의 품목별 평균 매출 수준을 달성할 것으로 가정하면 매출이 연간 135억여 원 상승할 수 있을 것으로 추정

품목 구분	현재 JDC 인터넷면세점 입점 브랜드 매출 수준			증가 브랜드 수(D)	매출 상승분(C*D)
	총매출액(A)	브랜드 수(B)	평균매출액(A/B=C)		
화장품	7,881,391,840원	38	207,405,048원	63	13,066,518,024원
향수	507,486,090원	32	15,858,940원	10	158,589,400원
과자류, 인삼류	1,191,017,100원	18	66,167,617원	3	198,502,851원
완구류	18,182,190원	3	6,060,730원	24	145,457,520원
계				100	13,569,067,795원

2. JDC 신규 일자리 창출 기회 상실

현재는 JDC 인터넷면세점이 주요 판로로 활용되고 있지 않아 전담인력이 없으나, JDC가 온라인 전용 브랜드를 도입하고 결제기능을 추가하는 등 인터넷면세점이 활성화될 경우 이를 위한 별도의 인력이 필요하다.

JDC는 구매담당 인력 1인당 약 25개의 브랜드를 담당하여 구매업무를 수행하고 있는데, 위에서 분석한 바와 같이 향후 약 100개의 온라인 전용 브랜드가 추가로 도입된다고 가정할 경우 인력 4명이 더 필요하고, 인터넷면세점 자체는 별도의 매장이 필요하지 않지만 보세창고에 면세품을 보관해야 하므로 보세창고를 관리할 인력(약 10여 명)도 별도로 필요하다.

또한 인터넷면세점 운영과 면세물품 인도와 관련한 업무가 늘어나는데 현재 JDC 인터넷면세점 예약고객의 자료를 기초로 온라인 전용 브랜드 도입에 따른 매출 상승 등을 고려한 예상 이용 고객 수를 적용하면 추가 고용인력(약 26명)이 더 필요한 것으로 분석[16]되었는데, 이를 종합적으로 정리하면 [표 3]과 같이 온라인 영업 단계별(구매→물류→운영→인도)로 약 40명의 추가 고용창출이 예상[17]된다.

[표 3] JDC 인터넷면세점 활성화에 따른 고용창출 효과 분석

16) 현재 예약만 가능한 JDC 인터넷면세점은 연간 75,641명의 고객이 118억 원을 구매하여 1인당 평균 156천 원을 소비하였는데, 향후 매출이 135억여 원 증가하고 기존 1인당 구매액(156천 원)이 유지된다고 가정할 경우 매출은 253억여 원이 되고 이를 156천 원으로 나누면 연간 16만여 명의 고객이 인터넷면세점을 이용할 것으로 추정

17) JDC 영업이익률(30%)과 추가 고용에 따른 인건비(1인당 평균 연간 4천만 원)를 고려해도 JDC에는 24억여 원 이상의 추가 수익이 발생할 것으로 예상(매출 135억 원 증가 시 영업이익 40억여 원, 인건비 16억여 원 증가)

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="2">현재</th><th colspan="2">향후</th><th>고용창출 효과</th></tr>
<tr><td>구매</td><td colspan="2">245개 브랜드, 10명 담당</td><td colspan="2">1인당 25개 브랜드 담당, 100개 브랜드 추가 시 4명</td><td>4명</td></tr>
<tr><td>물류</td><td colspan="2">4개 보세창고, 45명 담당</td><td colspan="2">1개 보세창고 추가 시 10명</td><td>10명</td></tr>
<tr><td>운영</td><td rowspan="2">연간 75,641명 고객 이용</td><td>8명</td><td rowspan="2">연간 16만여 명 고객 이용 예상</td><td>18명</td><td>10명</td></tr>
<tr><td>인도</td><td>13명</td><td>29명</td><td>16명</td></tr>
<tr><td colspan="5">합 계</td><td>40명</td></tr>
</table>

자료: 감사대상기관 자료 재구성

3. 인터넷면세점 결제기능 부재로 인한 소비자 불편 야기

한편 JDC 인터넷면세점에서 결제가 불가능하고 예약만 가능한 현 상황에서 제주공항 국내선 출발장에서 JDC 지정면세점에 들러 예약한 상품 확인 및 대금 결제 등 시간을 할애함으로써 이른 시간 공항 도착 등 JDC 지정면세점을 이용하는 소비자 입장에서 또다른 불편이 발생하고 있다.

실제 JDC가 운영하고 있는 인터넷면세점의 3개 연도(2016~2018년)의 이용 실적을 보면 예약 후 실제 구매하지 않는 비율은 약 6.67%(예약고객 수 79,324명, 구매하지 않은 고객 수 5,288명)로 같은 기간 동안 결제기능이 있는 제주관광공사 지정면세점[18] 인터넷면세점의 평균 결제취소율인 약 2.45%(인터넷결제액 3,472,832,763원, 반품액 84,982,837원)에 비해 높게 나타나는데, 이는 소비자가 혼잡시간에 매장방문을 기피하거나 매장방문을 생략하여 발생하는 현상으로 보인다.

4. 중소기업제품 판로 지원 미흡

JDC 지정면세점의 중소기업제품 판로 지원 등과 관련된 현황을 확인한 결과 [표 4]와 같이 중소기업제품의 매출 비중은 JDC 지정면세점 전체 매출의 약 1.4~2.2%에 그치고 있다.

18) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제250조에 따라 제주관광공사가 운영하는 지정면세점으로 제주공항 및 항만에 위치한 JDC 지정면세점과는 다르게 서귀포시 중문의 제주국제컨벤션센터에 위치

[표 4] JDC 지정면세점 기업규모별 매출 현황

(단위: 억 원, %)

구분	매출	수입제품		국내기업					
		금액	비중	대기업		중견기업		중소기업	
				금액	비중	금액	비중	금액	비중
2016년	5,407	3,763	69.6	1,178	21.8	389	7.2	77	1.4
2017년	5,469	3,782	69.2	1,211	22.1	387	7.1	89	1.6
2018년	5,158	3,605	69.9	1,079	21.0	358	6.9	116	2.2

자료: 감사대상기관 자료 재구성

또한, JDC 지정면세점의 3개 연도 입점희망 기업에 대한 심의 결과를 분석한 결과, [표 5]와 같이 수입 브랜드는 67개 입점희망 기업 가운데 45개 기업(약 68%)이 입점하였고, 국산 중 대기업 브랜드는 입점을 희망한 3개 기업(100%) 모두 입점한 반면, 중소·중견기업 브랜드는 43개 입점희망 기업 가운데 14개 기업(약 32%)만이 입점하는 등 중소·중견기업 브랜드의 입점심의 가결비율은 수입 브랜드 및 대기업 브랜드보다 현저하게 낮았다.

[표 5] 최근 3년간 JDC 지정면세점 입점희망 기업에 대한 심의 결과

(단위: 개)

구분		2016년			2017년			2018년			합계		
		심의	가결	부결	심의	가결	부결	심의	가결	부결	심의	가결	부결
수입 브랜드		35	24	11	25	16	9	7	5	2	67	45	22
국산 브랜드	대기업	2	2	0	-	-	-	1	1	0	3	3	0
	중소·중견 기업	11	5	6	17	3	14	15	6	9	43	14	29

자료: 감사대상기관 자료 재구성

이러한 현상은 일반적으로 국산 중소·중견기업의 브랜드가 수입 브랜드나 국산 대기업 브랜드보다 인지도와 고객의 선호도가 낮고, 한정된 지정면세점 매장 공간을 효율적으로 사용하여 매출 성과를 극대화해야 하는 JDC 입장에서 국산 중소·중견기업 브랜드보다 고객이 선호하는 수입 또는 대기업 브랜드를 우선 입

점시켜야 하는 측면이 있기 때문인 것으로 보인다.

이러한 점을 고려할 때 품질이 우수하고 JDC 지정면세점에 입점을 희망하지만 JDC 매출 기여도 측면에서 상대적으로 저평가된 중소기업의 제품[19]을 물리적 공간의 제약이 없는 인터넷면세점에 유치하고 적극적인 홍보·마케팅을 통해 해당 브랜드의 매출 활성화를 지원한다면 공공기관으로서 JDC의 사회적 책임을 완수하면서 사업성도 확보하는 효과를 거둘 수 있다.

그런데도 JDC는 현재 인터넷판매를 위한 추가 브랜드 도입 및 결제기능을 갖추고 있지 않아 전자상거래 방법에 의한 판매가 활성화될 경우에 얻을 수 있는 매출 증대 및 고용 창출, 소비자 편익 증대 및 중소기업 판로 지원 등과 같은 긍정적인 기대 효과를 얻을 기회를 상실하고 있다.

관계기관 의견 JDC는 감사결과를 받아들이면서 인터넷면세점에 온라인 전용 브랜드를 도입하고 결제기능을 추가하여 시스템을 개선하는 등 인터넷면세점을 활성화하는 방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **제주국제자유도시개발센터 이사장**은 매출 증대 및 고용 창출, 소비자 편익 증대 및 중소기업 판로 지원 등과 같은 긍정적인 효과를 얻을 수 있도록 현재 제주국제자유도시개발센터가 운영하고 있는 인터넷면세점에 온라인 전용 브랜드를 도입하거나 결제기능을 추가하는 등 활성화 방안을 마련하시기

19) 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제4조 등에 따르면 공공기관의 장은 중소기업제품의 구매를 촉진하고 판로를 지원하는 등 중소기업의 경쟁력 향상과 경영안정에 이바지하여야 하고, 「관세법 시행령」 제192조의3 등에 따르면 면세점 사업자의 특허심사 기준 중 중소기업제품의 판매실적 등 경제사회 발전을 위한 공헌도를 평가항목으로 규정하고 있는 등 다양한 분야에서 중소기업제품의 판매 증진을 위해 노력 중임

바랍니다.(**통보**)

개별처분요구안 (3)번

감 사 원

주의요구 및 통보

제 목 **면세점 광고물 무상 운영에 따른 예산 변경 부적정**

소 관 기 관 제주국제자유도시개발센터

조 치 기 관 제주국제자유도시개발센터

내 용

1. 업무개요

제주국제자유도시개발센터(이하 “JDC”라 한다)는 2003년부터 제주공항 지정 면세점 매장 내 공용 벽면[20]을 브랜드 홍보 공간으로 이용할 수 있도록 입점업체로부터 26개 광고면에 대한 사용신청을 받은 후 경쟁입찰의 방식으로 사용자를 선정하여 2017년에는 [표 1]과 같이 1,072백만 원의 수입[21]을 올렸고, 2018년 광고수입예산으로 1,328백만 원[22]을 편성하였으나, 2018년 4월 광고면을 기존의 유상에서 무상으로 사용하는 것으로 변경하였다.

[표 1] 2017년 JDC 제주공항 면세점 광고수입

(단위: 백만 원, 개)

광고면 위치	2017년 광고수입(A)	광고면 수(B)	광고면 평균 수입(A/B)
향수, 화장품	368	10	37
시계	19	2	10
액세서리	47	3	16

20) 특정 입점업체 매장에 인접하지 않은 벽면
21) 광고수입 실적: 2013년 1,038백만 원, 2014년 1,053백만 원, 2015년 1,219백만 원, 2016년 1,115백만 원
22) JDC는 국토교통부로부터 2018년 수입예산 950,077백만 원 중 면세점 매장 광고수입에 대해 전년(1,265백만 원) 대비 5% 증가한 1,328백만 원을 승인받음

광고면 위치	2017년 광고수입(A)	광고면 수(B)	광고면 평균 수입(A/B)
초콜릿, 완구류	17	3	6
선글라스	74	5	15
소계(주류 외)	**525**	**23**	**23**
주류주)	547	3	182
합계	**1,072**	**26**	**41**

주: 주류 광고면을 사용하는 입점업체는 매장 좌측 입구에 위치한 시음장을 사용할 수 있어 주류 광고면의 단가(평균 182백만 원)가 다른 광고면 단가(평균 23백만 원)의 8배에 달함

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

2. 관계법령 및 판단기준

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조 제6항에 따르면 예산을 변경할 때에는 이사회 의결을 거치도록 되어 있고 「JDC 정관」 제33조 제3항에 따르면 광고수입예산을 수입예산에서 제외하는 등 이미 확정된 예산을 변경하는 경우에는 이사회 의결을 거쳐 국토교통부장관의 승인을 받도록 되어 있다.

한편 JDC는 한국공항공사로부터 임차한 제한된 공간(면적: 2,977.74㎡)에서 상품판매와 광고유치 사업 등 영업활동을 통해 수익을 극대화[23]하도록 지정면세점 매장의 자원을 효율적으로 활용할 필요가 있다.

따라서 JDC는 면세점 영업환경의 변화 등을 이유로 광고면을 무상 운영하는 것이 지정면세점의 수익 향상에 도움이 되는지 검토하고, 광고면 무상 전환의 필요성이 검증되면 이사회 심의·의결을 거쳐 국토교통부장관의 승인을 받는 등 광고수입예산을 변경하는 데 필요한 절차를 거쳐야 했다.

23) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제170조 제1항 제4호에 따라 면세점에서 발생한 수익을 국제자유도시 개발을 위한 사업의 투자 재원으로 활용함

3. 감사결과 확인된 문제

JDC는 2018. 4. 27. 2018년부터 광고수입의 12%를 한국공항공사에 영업료[24]로 지불하게 됨에 따라 광고물 운영에 따른 영업이익이 감소하고, 「주세법」 위반[25] 등의 사유로 향후 주류 시음장에서 주류 경품을 제공하는 판촉행사를 할 수 없게 되면 주류 광고수입이 급감할 수 있다는 사유로 광고면을 무상 운영하는 것으로 결정하였다. 그러면서 광고수입을 대체할 방법으로 무상 광고면을 이용하는 업체로부터 매출 향상 방안을 제안받아 사은품 제공, 신상품 우선 공급, 할인행사 등을 추진하였다.

그런데 면세점 광고면 운영사업은 매입원가가 발생하지 않아 영업료를 지출하여도 상품매출에 비해 수익성이 높고,[26] 시음장 운영과 연계된 주류 광고면에서 수입이 발생하지 않는 것으로 가정해도 [표 2]와 같이 화장품 등 다른 광고면(23개)은 기존 방식대로 운영할 수 있기 때문에 최소 489백만 원의 수입[27]이 확보될 것으로 추정되며, 광고면을 무상화하고 매출 향상 방안을 추진한 2018년 7월부터 같은 해 12월까지 광고면을 이용한 향수·화장품 브랜드의 매출 실적을 분석한 결과 전년도 같은 기간 대비 평균 9.0~16.2% 감소하는 등 무상 광고에 따른 매출 증대 효과가 감사일 현재까지 확인되지 않았으며, 광고면을 무상화하는 것은 2018년도 수입예산에서 광고수입예산을 감액해야 하는 '예산의 변경'에 관한 사항인데도 JDC ☎단은 이사회의 심의·의결을 거치거나 국토교통부장관의

24) JDC는 2017년까지 상품 매출에 대해서만 한국공항공사에 영업료(12%)를 납부하였으나 2018년부터는 매장 광고수입에 대해서도 영업료를 납부하기로 함

25) 제주세무서는 2018. 3. 27. JDC가 면세점 내 주류 시음장에서 주류를 경품으로 증정한 것에 대하여 「주류거래질서 확립에 관한 명령위임 고시」(국세청 고시 제2017-18호) 제4조 제4호 위반으로 과태료 8백만 원을 부과함

26) 상품 매출은 영업료(매출액의 12%) 외에도 매입원가 0%(2018년 예산서 기준)가 발생함. 광고수입 10.7억 원('17년 기준)은 상품 매출 0억 원[10.7억 원/(1-0%)]과 동일한 매출총이익(매출액-매입액)을 창출함

27) 주류 광고면에서 주류 외 광고면의 평균 수입(23백만 원)을 달성할 경우 2018년에 558백만 원의 광고수입이 발생할 것으로 추정됨

승인을 받지 않은 채 ☎단장의 전결만으로 예산을 변경 처리하였다.

[표 2] 2018년 광고수입 추정액

(단위: 백만 원)

광고면 위치 (광고면 수)	광고수입			비고
	2017년 실적	2018년 추정[1]	전년 대비 증감	
향수, 화장품(10)	368	368	-	-
시계(2)	19	-	△19	2017년 시계 매출 감소를 고려
액세서리(3)	47	47	-	-
초콜릿, 완구(3)	17	-	△17	2017년 완구 업체 퇴출을 고려
선글라스(5)	74	74	-	-
주류 외 소계(23)	**525**	**489**	**△36**	-
주류(3)	547	0~69[2]	△478~△547	시음장 운영 중단을 고려
합계(26)	**1,072**	**489~558**	**△514~△583**	-

주: 1. 광고면 운영에 따른 추정수입은 전년과 동일한 수준으로 가정
2. 주류 광고면(3개)에서 주류 외 광고면 평균단가 23백만 원의 수입을 각각 달성하는 것으로 가정

자료: 감사대상기관 제출자료 재구성

그 결과 JDC는 2018년 광고수입 최소 추정액 489백만 원 상당의 수익을 얻지 못하게 되었으며, 앞으로도 광고면 26개에 대하여 광고수입을 얻을 수 있는 기회를 잃게 되었다.

관계기관 의견 JDC는 감사결과에 사실관계와 법령 적용에 대해 이견이 없다는 답변과 함께 예산을 변경하면서 이사회 의결 등 관련 절차를 준수하지 못한 점을 인정하고, 향후 수익 극대화를 위한 방안을 마련하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **제주국제자유도시개발센터 이사장**은

① 면세점 매장의 광고면을 판매할 경우의 추정수익과 무상광고에 따른 매출 증대 효과를 비교·분석한 후, 면세점 수익을 극대화할 수 있도록 광고면 운영 방

안을 마련하고(**통보**)

② 앞으로 면세점 수익사업을 중단하는 등으로 수입예산을 변경할 때는 이사회의 심의·의결을 거치는 등 관련 업무를 철저히 하고 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(**주의**)