

기관운영감사

# 감 사 보 고 서

- 인천국제공항공사 기관운영감사

2020. 7.

감 사 원

# 목 차

I. 감사실시 개요 .....	1
II. 감사대상기관 현황 .....	3
III. 감사결과 .....	6
1. 감사결과 총괄 .....	6
2. 적극행정면책 처리 현황 .....	7
3. 처분요구와 통보사항 .....	9
(1) 항공안전장애 의무보고 미이행(주의·통보) .....	10
(2) 제휴여객터미널 주차대행료 부당 인상(문책) .....	18
(3) 여객공항이용료 수준 적정성 검토 필요(통보) .....	32
(4) &&공원 조성사업 예비타당성조사 미신청 부적정(주의) .....	37
(5) 성과공유제 운영 부적정(주의) .....	42
(6) 영상관제시스템 구매설치사업 계약변경 부적정(주의) .....	50
(7) 항공등화시설 공사계약 입찰공고 및 설계변경 부적정(주의·통보) .....	54
(8) 보호구역 출입자 관리 등 부적정(통보) .....	65

# I. 감사실시 개요

---

## 1. 감사배경 및 목적

인천국제공항공사는 「인천국제공항공사법」에 따라 인천국제공항을 효율적으로 건설 및 관리·운영함으로써 항공 운송을 원활하게 하고 국가경제의 발전과 국민복지의 증진에 기여하기 위해 설립된 시장형 공기업이다.

감사원은 인천국제공항공사를 대상으로 2015년 이후 기관운영 전반에 대한 감사를 실시하지 않았고 2018. 1. 18. 제2여객터미널이 개장함에 따라 주요사업 및 경영관리 등 기관운영 전반에 대한 체계적이고 종합적인 점검이 필요하였다.

이에 감사원은 업무의 위법·부당사항을 바로잡고 불합리한 제도와 관행을 개선하여 인천국제공항공사 기관운영의 건전성 및 효율성을 제고하고자 2019년 연간 감사계획에 반영하고 이번 감사를 실시하게 되었다.

## 2. 감사중점 및 대상

이번 감사에서는 2016년 1월부터 2019년 10월 현재까지 인천국제공항공사가 수행한 업무 전반을 대상으로 공항운영, 공항시설 등 건설공사 및 경영관리의 적정성 등을 점검하고 개선방안을 제시하는 데 중점을 두었다.

## 3. 감사실시 과정

실지감사에 앞서 인천국제공항공사에 대한 기존의 감사결과, 언론보도 및

국회 논의사항 등을 통해 관련 자료를 수집·분석하였으며, 2019. 11. 18.부터 같은 해 12. 6.까지 15일간 감사인원 11명을 투입하여 실지감사를 실시하였다.

#### 4. 감사결과 처리

감사원은 감사결과 확인된 위법·부당사항과 관련하여 인천국제공항공사 등에게 업무처리 경위, 향후 처리대책 등에 대한 답변을 듣는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 교환하였다. 이후 감사원에서는 답변서에 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2020. 6. 25. 감사위원회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

## II. 감사대상기관 현황1)

### 1. 공항시설(여객터미널·활주로) 건설 현황

인천국제공항공사(이하 “공항공사”라 한다)는 1992년 이후 1~4단계로 나누어 수립한 공항건설 기본계획에 따라 활주로 및 여객터미널 등의 건설사업을 추진하고 있고, 이에 총 18조여 원을 투자할 계획이다.

[표 1] 주요 공항시설 건설 현황

(단위: 년, 억 원)

단계	사업기간	주요 사업내용	투자금액	비고
1단계	1992~2001	제1여객터미널, 1·2활주로	56,323	국고지원 40%
2단계	2002~2008	탑승동, 3활주로	29,688	국고지원 35%
3단계	2009~2017	제2여객터미널, 연결철도	46,511	자체 조달
4단계	2017~2024	제2여객터미널 확장, 4활주로	48,405	자체 조달
합계			<b>180,927</b>	-

자료: 공항공사 제출자료 재구성

### 2. 조직 및 인력 현황

공항공사의 조직 및 인원은 2019. 12. 6. 현재 6본부, 2실, 34처, 1,495명(정원 1,633명)이다.

[표 2] 정원·현원 현황

(단위: 명)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019. 10. 30. 현재
정원	1,256	1,433	1,453	1,624	1,633
현원	1,152	1,217	1,318	1,427	1,495

자료: 공항공사 제출자료 재구성

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

### 3. 재무 및 손익 현황

3, 4단계 공항시설 건설 등으로 2015년 대비 2018년에 자산 29,198억 원 (31%), 부채 6,995억 원(25%), 자본 22,203억 원(33%)이 증가하였다. 한편 2018년 1월 제2여객터미널 개장 등으로 2018년 당기순이익 증가율이 0.2%에 머물렀다.

[표 3] 재무 및 손익 현황

(단위: 억 원, %)

구분		2015년(A)	2016년	2017년	2018년(B)	증감(B-A)
재무 현황	자산	93,563	108,688	122,754	122,761	29,198
	부채	27,815	35,994	42,346	34,810	6,995
	자본	65,748	72,694	80,408	87,951	22,203
	부채 비율	42.3	49.5	52.7	39.6	△2.7
손익 현황	영업이익	10,448	13,013	14,532	12,886	2,438
	당기순이익 (증가율)	7,716 (24.8)	9,650 (25.1)	11,164 (15.7)	11,181 (0.2)	3,465

자료: 공항공사 제출자료 재구성

### 4. 항공수요 실적 및 예측 현황

#### 가. 항공수요 실적

여객이 2015년 대비 2018년에 1,898만 명(38.5%) 증가하는 등 고속성장을 하였으며, 운항횟수도 같은 기간 8만 2천 회(26.9%) 증가하였다.

[표 4] 여객 및 운항횟수 실적

(단위: 만 명, 천 회, %)

구분	2015년(A)	2016년	2017년	2018년(B)	증감(B-A, 증감율)
여객	4,928	5,777	6,208	6,826	1,898(38.5)
운항횟수	305	340	360	387	82(26.9)

주: 2018년 국제여객 기준 세계 5위(2015년은 세계 8위, 2016년과 2017년은 세계 7위)

자료: 공항공사 제출자료 재구성

## 나. 항공수요 전망

공항공사는 여객이 2015년 대비 2030년에 116% 증가하여 1억 645만 명에 이르고, 운항횟수도 2015년 대비 2030년에 81.6% 증가하여 55만 4천 회가 될 것으로 전망하고 있다.

[표 5] 여객 및 운항횟수 예측

(단위: 만 명, 천 회, %)

구 분	2015년(실적, A)	2020년	2025년	2030년(B)	증감(B-A, 증감율)
여객	4,928	7,558	9,577	10,645	5,717(116)
운항횟수	305	394	501	554	249(81.6)

자료: 공항공사, 「항공사 배치기준 수립 및 최적 배치안 도출 용역보고서」, 2019년 2월

### Ⅲ. 감사결과

#### 1. 감사결과 총괄

감사결과 [표 6]과 같이 총 17건의 위법·부당사항이 확인되었다.

[표 6] 감사결과 지적사항 현황

(단위: 건, 백만 원, 명)

구분	합계			문책(인원)	주의	통보	현지조치(금액)
	건수	금액	인원				
합계	17	123	3	1(3)	5	4	7(123)

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

#### (가) 공항운영 분야

공항공사와 항공사는 2017~2018년 항공기와 탑승교가 충돌(일본까지 운항)하거나 항공기가 유도로에 무단으로 진입하는 등의 의무보고 대상 항공안전장애 9건에 대해 국토교통부에 미보고

#### (나) 공항시설 등 공사 분야

공항공사는 &&공원 조성사업 예비타당성조사 결과 타당성이 없자 토지(740억 원)를 제외한 사업비를 감소(870억 원 → 500억 원) 시킨 후 예비타당성조사 면제 대상(사업비 1,000억 원 미만 등)이라고 임의로 판단하고 예산을 편성하는 등 사업을 추진 중

#### (다) 경영관리 분야

공항공사는 제 2여객터미널 주차대행계약 특수조건 등에 따라 2017년부터 매년 소비자물가지수 상승률 누계가 15% 이상일 때 주차대행료를 인상할 수 있으나 소비자물가지수 상승률 누계가 4%(2017~2019년)에 불과한데도 주차대행료 부당 인상(1.5만 원/건 → 2만 원/건)



이에 대하여 국토교통부장관에게 항공안전장애에 대한 사실조사를 하고 의무보고를 하지 않은 공항공사 및 항공사에 대해 과징금 부과 등 필요한 조치를 하는 방안을 마련하도록 통보하는 한편, 공항공사 사장에게 여객공항이용료의 적정 요금수준을 검토 및 조정하는 방안을 마련하도록 하는 등 총 17건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

## 2. 적극행정면책 처리 현황

이번 감사와 관련하여 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제11조에 따라 실지감사 과정에서 개별 지적사항에 대한 적극행정면책 요건을 직권으로 검토하여 3건에 대해 면책을 인정하였다.

직권면책에 따른 처리결과는 [표 7]과 같다.

[표 7] 적극행정면책 처리 현황 개요

관련 지적사항 및 요지	신청자	처리결과	면책 인정 사유
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 제목: 대체계류장 부지조성공사 설계변경 추진 부적정</li> <li>▪ 지적요지: 공항공사는 “대체계류장 부지조성공사”를 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조에 따라 일반경쟁에 부치지 않고 2017년 2월 설계 변경(61억 원)하여 시공</li> </ul>	직권면책	면책인정 (불문)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 업무담당자들이 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조 등을 위반하여 일반경쟁하지 않은 사실은 인정되나</li> <li>- 관련 법령에 따라 설계용역 공고 및 발주, 공사 입찰공고를 거쳐 위 공사 진행 시 준공이 늦어질 상황이었으며</li> <li>- 위 공사가 늦어질 경우 후속 공사인 “제2여객터미널 확장공사”가 지연되어 항공수요 급증에 따른 공항 수용 한계 초과로 공항 혼잡 및 안전사고 발생의 우려가 있었고</li> <li>- 일반경쟁에 비해 9억 원이 절감되어 예산 낭비가 없었으므로</li> <li>⇒ 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 각호의 면책요건을 모두 충족한 것으로 보아 업무담당자들에 대해 면책 인정</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 제목: 전환근로자 처우개선금 이익처리 부적정</li> <li>▪ 지적요지: 공항공사 자회사인 ●●㈜는 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」(2017년 7월 관계부처합동)에 따라 정규직 전환 시 절감 자원(2018년 22억 원)을 근로자 처우개선에 활용하지 않고 이익처리</li> </ul>	직권면책	면책인정 (불문)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 업무담당자들이 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」과 다르게 절감 재원을 이익처리한 사실은 인정되나</li> <li>- 2020년까지 정규직 전환을 진행할 예정이고 2019년부터 복리후생 등 처우개선을 하기로 노사 합의하여</li> <li>△ 2019년 1월부터 절감재원을 복리후생 개선에 집행하였고</li> <li>- 2019년 11월 현재 2019년부터 직무급 등이 포함된 임금개선 적용을 목표로 노사교섭이 진행 중이며</li> <li>- 회계상 이익처리하여 해당 자금이 외부로 유출되지 않았으므로</li> <li>⇒ 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 각호의 면책요건을 모두 충족한 것으로 보아 업무담당자들에 대해 면책 인정</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 제목: 영상관제시스템 구매 설치사업 설계변경 부적정</li> <li>▪ 지적요지: 공항공사는 2019년 7월 설계변경 사유에 해당하지 않는 “이동지역 Smart 모니터링시스템 구축” 사업(6.5억 원)을 2018년 3월 계약 체결한 “인천공항 영상관제시스템 구매설치사업”에 설계변경으로 추진</li> </ul>	직권면책	면책인정 (감경, 문책→주의)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 업무담당자들이 시급하지 않은데도 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조 등을 위반하여 일반경쟁하지 않은 사실은 인정되나</li> <li>⇒ 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 각호의 면책요건을 모두 충족한 것으로 보아 업무담당자들에 대해 면책 인정</li> </ul>

자료: 공항공사 제출자료 재구성

### 3. 처분요구와 통보사항

명세: 별첨

# 감 사 원

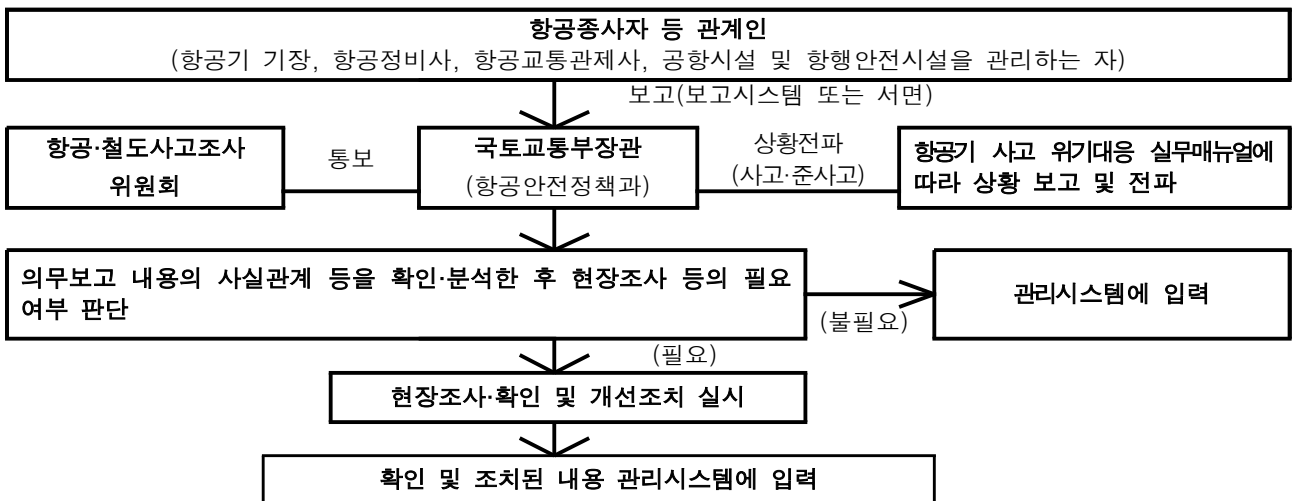
## 주의요구 및 통보

제 목	항공안전장애 의무보고 미이행
소 관 기 관	① 국토교통부 ② 인천국제공항공사
조 치 기 관	① 국토교통부 ② 인천국제공항공사
내 용	

### 1. 업무 개요

인천국제공항공사<sup>1)</sup>(이하 “공항공사”라 한다)는 「항공안전법」 제59조 등에 따라 [그림 1]과 같이 국토교통부에 항공안전장애에 대해 의무보고를 하고 있고, 국토교통부는 의무보고를 받은 경우 사실확인 조사 등을 통해 과징금 부과, 제도개선 조치를 하는 등 항공안전장애 의무보고 제도를 운영하고 있다.

[그림 1] 항공안전장애 의무보고 운영체계도



자료: 「항공안전 의무보고 운영에 관한 규정」 제2조 제1호 관련 [별표 1] “항공안전 의무보고 운영체계도” 정리

1) 「항공사업법」 제2조 제34호에 따라 공항운영자로 공항시설을 관리·유지하는 자

## 2. 관계 법령 및 판단기준

「항공안전법」 제2조 제10호 및 같은 법 시행규칙 제10조 관련 [별표 3] “항공안전장애의 범위”에 따르면 항공안전장애<sup>2)</sup>란 항공기 운항 등과 관련하여 항공기 운항에 영향을 미치거나 미칠 우려가 있었던 것으로서 항공기가 주기(駐機)<sup>3)</sup> 중 장애물, 장비 등과 접촉·충돌 또는 항공기 등이 유도도로에 무단으로 진입한 경우 등이 이에 해당하는 것으로 되어 있다.

그리고 「항공안전법」 제59조 등<sup>4)</sup>에 따르면 항공안전장애를 발생시켰거나 항공안전장애가 발생한 것을 알게 된 항공사 등 관계인은 국토교통부장관에게 그 사실을 보고<sup>5)</sup>하도록 되어 있다.

또한 「항공안전법 시행규칙」 제134조 제1항<sup>6)</sup> 관련 [별표 20의2] 및 제4항에 따르면 항공기가 주기 중 장비 등과 접촉·충돌 또는 항공기 등이 유도도로에 무단으로 진입하는 항공안전장애를 발생시켰거나 위 항공안전장애가 발생한 것을 알게 된 자는 그 사실을 인지한 시점으로부터 72시간 이내에 국토교통부장관 또는 지방항공청장에게 항공안전 의무보고를 하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「항공안전법」 제60조 제1항 및 「항공안전 의무보고 운영에 관한 규정」(국토교통부 훈령) 제7조 및 제8조에 따르면 국토교통부는 항공안전장애에 대한 의무보고를 받았거나 항공안전장애가 발생한 것을 인지하게 된 경우 이에 대

2) 「항공안전법」 제2조 제6호 및 제9호에 따른 항공기 사고와 항공기준사고는 제외

3) 공항 내에서 승객 및 화물의 탑승·탑재 또는 재급유, 정비 등을 위해 항공기를 수용하도록 지정된 지역에 정지해 있는 것

4) 「항공안전법 시행규칙」 제134조 제2항에 항공종사자 등 관계인은 항공기 기장(항공기 기장이 보고할 수 없는 경우에는 그 항공기의 소유자 등을 말함), 항공정비사(항공정비사가 보고할 수 없는 경우에는 그 항공정비사가 소속된 기관·법인 등의 대표자를 말함), 항공교통관제사(항공교통관제사가 보고할 수 없는 경우 그 관제사가 소속된 항공교통관제기관의 장을 말함) 및 「공항시설법」에 따라 공항시설을 관리·유지하거나 항행안전시설을 설치·관리하는 자 등으로 되어 있음

5) 「항공안전 의무보고 및 자율보고 요령」(국토교통부 고시) 6.(보고방법) 가.(항공안전 의무보고)에 따라 항공안전 의무 보고 시 <http://www.esky.go.kr>에 입력·제출

6) 「항공안전법」 제59조 제1항 관련

한 사실 여부와 이 법의 위반사항 등을 파악하기 위한 조사를 할 수 있고, 개선 조치가 필요한 경우에는 해당 조치를 하여야 한다고 되어 있다.

또한 「항공안전법」 제92조 제1항에 따르면 항공안전장애가 발생한 사실을 보고하지 않은 항공운송사업자에게는 과징금을 부과할 수 있고<sup>7)</sup>, 「항공안전법」 제166조 제4항 제2호<sup>8)</sup>에 따르면 의무보고 대상 항공안전장애 등을 보고하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자에게는 과태료를 부과할 수 있으며, 「항공안전법」 제43조 제1항 제17호<sup>9)</sup>에 따르면 의무보고 대상 항공안전장애 등의 보고의무를 이행하지 않은 기장에게는 행정처분(효력 정지)을 할 수 있도록 규정되어 있다.

따라서 공항공사 및 항공사 등 관계인은 항공기가 주기 중 장비 등과 접촉·충돌하거나 항공기 등이 유도로에 무단으로 진입하는 등의 의무보고 대상 항공안전장애를 발생시키거나 인지한 경우 각각 국토교통부에 의무보고를 하여야 하고, 국토교통부는 관련 법 위반사항 등을 조사하여 과징금 부과 등 필요한 조치를 하여야 한다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

#### 가. 항공기와 장비의 충돌사고에 대한 의무보고 미이행

제2여객터미널 239번 주기장에서 2018. 4. 6. 15:23경 주식회사 ○○(이하 “○○”이라 한다)의 항공기(ㄱ, 오사카행)와 [그림 2]와 같이 비정상궤도로 이동한 이동식 탑승교가 충돌하는 항공안전장애가 발생하였고, 위 항공기는 엔진 흡입구

7) 「항공안전법」 제91조 제1항 제21호, 「항공안전법 시행령」 제21조 및 「항공안전법 시행규칙」 제264조 제1항 관련 [별표 34] 21. 다. 등에 따라 항공운송사업자가 항공안전장애 발생 사실을 보고하지 않은 데 대해 행정처분(항공기 운항정지)을 할 수 있되, 「항공안전법」 제92조 제1항에 따라 항공기 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우에는 항공기의 운항정지처분을 갈음하여 과징금(100억 원 이하)을 부과할 수 있도록 규정되어 있음

8) 「항공안전법」 제167조 및 「항공안전법 시행령」 제30조 관련

9) 「항공안전법」 제62조 제5항 및 「항공안전법 시행규칙」 제97조의 [별표 10] 1. 러. 1) 관련

커버(INLET COWL ASSY)가 손상<sup>10)</sup>된 상태로 같은 날 약 7분 뒤인 15:30 인천 국제공항에서 출발하여 오사카 간사이공항까지 운항하였다.

[그림 2] 항공기와 탑승교 충돌

[사진] 손상된 항공기 엔진 흡입구 커버



자료: 공항공사 제출자료 재구성

그런데 ○○은 [표]와 같이 2018. 4. 6. 간사이공항에서 위 항공기의 엔진 흡입구 커버가 운항 허용범위<sup>11)</sup>를 초과하여 손상된 사실을 확인한 후 공항공사에 인천국제공항에서 충돌하였는지를 확인해 주도록 요청하여 인천국제공항에서 간사이공항으로 출발하기 전 주기 중에 위 충돌이 있었다는 사실을 통보받아 항공 안전장애가 발생한 시간과 장소를 알고도 같은 해 4. 9. 항공안전장애 발생 위치를 해외(간사이공항)로, 발생 시간을 간사이공항 도착 이후인 같은 해 4. 6. 17:45으로 사실과 다르게 국토교통부에 항공안전장애 의무보고를 하였다.

- 10) 항공기 엔진 흡입구 커버가 손상된 상태에서 엔진 아이스방지 시스템(Engine Anti-Ice System)을 작동시키면 위 흡입구 커버의 Lip Skin부분에 열이 가해져 균열이 발생할 우려가 있고 아이스방지 시스템을 사용하지 않은 상태로 운항 시 엔진 흡입구에서 발생한 아이스가 엔진 흡입구로 유입되어 엔진에 손상이 가해지거나 다른 장비에 이상을 발생시킬 수 있음. ○○은 해당 항공기가 간사이공항에 도착한 후 엔진 커버 손상을 확인하고 제작사(○○)에 엔진 커버 손상에 대한 정보를 보냄. 그 후 ○○은 제작사로부터 수리하기 위해 1회에 한해 ferry(승객 및 화물을 싣지 않은 상태 항공기) 상태로 간사이에서 인천국제공항까지 운항하도록 통보(권고)를 받고 이에 따라 인천국제공항에 와서 수리하였음
- 11) 「항공안전법」 제77조 제1항 및 「고정의 항공기를 위한 운항기술기준」(FLIGHT SAFETY REGULATIONS for AEROPLANES, 국토교통부 고시) 7.1.4. 바.에 따라 최소성능기준과 운항 및 감항(항공기가 목적지까지 안전하게 비행하는 것) 요건을 충족하여야 하며 이를 만족하지 않는 항공기를 운항하여서는 아니 됨. 한편, 위 항공기의 제조사인 ○○의 협력사 ▲▲는 ○○으로부터 받은 위 항공기의 손상자료 등을 검토하여 그러한 손상된 상태로 운항하지 말도록 통지

[표] 2018년 항공안전장애 내용

일시	내용
2018. 4. 6.	주기 중인 ○○ ㄱ 항공기(오사카 간사이공항)로부터 이동식 탑승교를 분리하는 과정에서 항공기 엔진 흡입구 커버에 손상 발생(15:23경)
	○○은 사고 당일 운항 전 엔진 흡입구 커버의 손상을 확인하지 못한 채 15:30경 인천국제공항에서 간사이공항(도착지)으로 출발
	○○은 항공기가 오사카에 도착한 후 엔진 흡입구 커버가 손상된 것을 확인하고 사고 경위를 파악하기 위해 공항공사에 확인 요청(18:45경)
	공항공사(기계설비팀)는 CCTV를 통해 충돌사고를 확인한 후 항공안전장애임을 확인하고 ○○○에 통보 및 내부 보고
2018. 4. 9.	○○은 항공안전장애 의무보고를 하면서 발생 위치를 국내가 아닌 해외(간사이공항)로, 발생일시를 간사이공항에 도착한 이후인 17:45으로 항공안전장애가 발생한 장소와 시간을 사실과 다르게 작성하여 보고

자료: 공항공사 제출자료 재구성

또한 공항공사는 2018. 4. 6. 18:45경 위와 같이 충돌 사실을 확인하여 당일 ○○○에 통보하고도 2019년 11월 현재까지 위 사고에 대해 국토교통부에 의무보고를 하지 않고 있다.

이에 따라 국토교통부는 ○○○으로부터 해당 항공기가 간사이공항에 도착한 후 지상점검 중 엔진 흡입구 커버의 손상을 발견하고 조치완료한 것으로 항공안전장애 보고를 받았을 뿐 공항공사로부터는 보고를 받지 못해 2019. 12. 12. 현재까지 해당 항공기가 손상된 상태로 인천국제공항에서 일본 오사카(간사이공항)까지 운항 등을 한 데 대하여 사실조사를 통한 처분<sup>12)</sup> 등의 필요한 조치를 하지 못하고 있다.

#### 나. 유도로 무단 진입과 관련한 의무보고 미이행

공항공사는 인천국제공항 내에서 2017. 6. 27. ▼▼(필리핀) 항공사의 ㄴ 항공기가 공항공사 관제사로부터 45번 주기장을 배정받고 유도로 R8을 경유해서

12) 국토교통부는 「항공분야 행정처분 업무처리 절차에 관한 규정」(국토교통부 훈령) 등에 따라 2016. 9. 21. ○○○ 트편이 엔진 결함 상태로 운항(다렌→인천)한 사실을 확인하여 행정처분심의위원회를 거쳐 2017. 4. 26. 항공사에 과징금 18억 원 부과처분을 하였음



유도로 R6로 이동하도록 지시받은 후 유도로 R8에서 유도로 R1으로 잘못 진입한 사실을 확인하는 등 [별표] “유도로 무단 진입 항공안전장애 발생 명세”와 같이 2017년부터 2018년까지 인천국제공항 내에서 ▼▼(필리핀) 등 7개 항공사의 항공기가 유도로에 무단으로 진입하는 항공안전장애 계 8건이 발생한 사실을 알았다.

그런데도 공항공사는 유도로 오진입(무단 진입)이 항공안전장애에 해당하지 않는다고 임의로 판단한 후 2019년 6월<sup>13)</sup>까지 한 번도 국토교통부에 의무보고를 하지 않았고, ▼▼(필리핀) 등 7개의 항공사도 위 8건에 대해 각각 의무보고를 하지 않았다.

그 결과 국토교통부는 위 항공안전장애에 대하여 사실조사를 통한 처분<sup>14)</sup> 등의 필요한 조치를 하지 못하고 있다.

**관계기관 의견**      공항공사는 감사결과를 수용하면서 항공안전장애를 철저히 의무보고할 수 있도록 교육 등을 할 예정이라고 답변하였다.

그리고 국토교통부는 위 9건의 항공안전장애에 대해 사실조사 등을 하여 항공안전장애 미보고 및 운항기술기준 위반 등의 법령 위반사항이 확인되면 관계 규정에 따라 엄정하게 처리할 계획이라는 의견을 제시하였다.

**조치할 사항**      인천국제공항공사 사장은 앞으로 의무보고할 항공안전장애

---

13) 공항공사는 2019. 6. 11. 국토교통부에서 주최한 ‘위해요인 발굴회의’에서 유도로 무단 진입과 관련한 의무보고 사항이 없는 사유에 대해 질문을 받고 항공기 유도로 무단 진입이 항공안전장애에 해당한다는 것을 알게 되어 이후 같은 해 12. 31.까지 발생한 유도로 무단 진입 계 54건을 의무보고하였음

14) 국토교통부는 2015. 12. 23. ◎◎ 표편이 조종사의 부주의로 인천공항에서 지상 이동 중 관제지시를 위반하여 유도로 A9이 아닌 A19으로 이동하다 관제사의 정지 지시로 유도로 진입 전 정지한 데 대해 항공기 조종사 자격 정지 15일 처분을 하였음

발생 사실을 국토교통부에 보고하지 않는 일이 없도록 의무보고 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

국토교통부장관은 인천국제공항에서 2017년부터 2018년 사이에 발생한 주식회사 ○○ 등 7개 항공사의 항공안전장애 계 9건에 대해 사실조사를 하고 「항공안전법 시행령」 제21조, 제30조 및 「항공안전법 시행규칙」 제97조에 따른 과징금 또는 과태료 부과, 자격증명 등의 효력정지 등 필요한 조치를 하는 방안을 마련하시기를 바랍니다.(통보)

[별표]

**유도로 무단 진입 항공안전장애 발생 명세**

연번	항공사 (국가)	발생일자	발생 위치	편명	유도로 무단 진입 경위 <sup>주)</sup>
1	▼▼ (필리핀)	2017. 6. 27.	A8	ㄴ	(22:30) 관제사가 ㄴ편은 유도로 R8을 경유하여 유도로 R6로 이동하라고 지시 (22:31) ㄴ편은 유도로 R8에 진입한 후 유도로 R1으로 무단 진입함
2		2017. 7. 10.	A5	ㄴ	(22:48) 관제사가 ㄴ편은 유도로 B에서 유도로 A5를 경유하여 6번 주기장으로 이동하라고 지시 (22:50) ㄴ편은 유도로 B에서 유도로 R5를 경유하여 825번 주기장으로 이동하던 것을 관제사가 확인
3	◎◎ (대한민국)	2017. 7. 1.	R2	ㄷ	(19:14) 관제사가 ㄷ편은 유도로 R8을 경유하여 유도로 R2에서 정지하라고 지시 (19:35) ㄷ편은 R2에서 정지하지 않고 계속 이동하다가 관제사로부터 정지 지시를 받음
4	△△ (베트남)	2017. 11. 20.	4E	ㄹ	(07:25) ㄹ편은 관제사의 지시 없이 유도로 A8 방향으로 무단 진입함 ※ (07:26) ㅊ편이 유도로 A8을 경유하려다 관제사의 지시를 받고 멈춤
5	▽▽ (말레이시아)	2018. 3. 10.	A8	ㅁ	(06:31) 관제사가 ㅁ편은 유도로 A8을 경유하여 유도로 R1으로 이동하여 대기하라고 지시 ㅁ편은 유도로 R1에서 유도로 AS로 무단 진입함
6	▶▶ (러시아)	2018. 6. 13.	A8	ㅂ	(09:43) 관제사가 ㅂ편은 R1을 경유하여 유도로 AS로 이동하라고 지시 ㅂ편은 유도로 R1을 경유한 후 유도로 R7으로 임의 선회하다가 관제사에게 발견됨
7	◀◀ (중국)	2018. 6. 28.	A8	ㅅ	(21:00) 관제사가 ㅅ편은 유도로 R1을 경유하여 유도로 R8으로 이동하도록 지시 (21:10) ㅅ편은 유도로 R1을 경유한 후 유도로 A8으로 무단 진입함 ※ (21:08) ㅆ편은 착륙 후 #131 주기장을 배정받고 유도로 A8을 향해 이동 중
8	◁◁ (대한민국)	2018. 12. 14.	A7	ㅇ	(10:55) 관제사가 ㅇ편은 유도로 R8을 경유하여 유도로 R3로 이동하라고 지시 (10:56) ㅇ편은 유도로 R8을 지나쳐 유도로 R7으로 접근 중임을 관제사가 확인한 후 멈추도록 지시 ※ (10:52) 관제사가 ㅋ편은 유도로 AS와 R1을 경유하여 유도로 R7으로 이동하라고 지시했던 상황

주: 유도로 숫자는 영어로 읽음

자료: 공항공사 제출자료 재구성

# 감 사 원

## 문 책 요 구

제 목 제흥여객터미널 주차대행료 부당 인상

소 관 기 관 인천국제공항공사

조 치 기 관 인천국제공항공사

내 용

### 1. 사건 개요

인천국제공항공사(이하 “공항공사”라 한다)는 2017. 7. 3. 인천국제공항 제흥여객터미널(이하 “흥”라 한다) 이용객의 주차 편의 제공을 위해 흥 인근에 위치한 장기·단기 주차장<sup>1)</sup>까지 차량의 이동·주차를 대행하는 서비스를 제공하기 위해 ▷▷주식회사(대표이사 A, 이하 “▷▷”라 한다)와 “제흥여객터미널 주차대행서비스 운영사업” 계약(연간 영업료<sup>2)</sup> 773백만여 원<sup>3)</sup>, 주차대행서비스 요금 15,000원 등<sup>4)</sup>, 이하 “흥 주차대행계약”이라 한다)을 체결하였다.<sup>5)</sup>

이후 공항공사는 2019. 7. 1. 주차대행서비스 요금(이하 “주차대행료”라 한다)을 20,000원<sup>6)</sup> 등으로 인상하는 변경계약(이하 “변경계약”이라 한다)을 체결하였다.<sup>7)</sup>

### 2. 관계 규정 및 판단기준

흥 주차대행계약의 「상업시설 임대차계약 특수조건」(흥 주차대행, 이하 “계약

- 
- 1) 영업구역은 공항공사가 지정한 흥 장기·단기 주차장 2,038면
  - 2) 문서에 따라 ‘영업료’라는 단어와 ‘임대료’라는 단어를 혼용하고 있으나 이하 ‘영업료’로 통일하여 사용
  - 3) 부가가치세를 포함한 금액임. 이하 부가가치세 제외로 특별히 표시되지 아니한 금액은 부가가치세가 포함된 금액임
  - 4) 일반차량 15,000원, 경차 및 국가유공자·장애인 차량 10,000원
  - 5) 계약기간: 흥 개장일부터 3년(선택적 재계약 2년 이내)
  - 6) 국가유공자·장애인 차량은 기존의 10,000원과 동일, 경차는 일반차량과 동일하게 20,000원으로 인상
  - 7) 연간 영업료는 773백만여 원에서 800백만여 원으로 27백만여 원 인상

특수조건”이라 한다) 제11조에 따르면 일반차량의 주차대행료 15,000원(경차 및 국가유공자·장애인 차량의 주차대행료는 10,000원)을 ‘기준가격’으로 하고, 2017년부터의 통계청이 발표하는 연간 소비자물가지수 전년비 상승률을 합산해서 15% 이상인 경우(이하 “주차대행료 인상조건”이라 한다)에 ‘기준가격’을 인상할 수 있도록 되어 있다.<sup>8)</sup>

그리고 「상업시설 임대차계약 일반조건」 제26조 제1항에 따르면 관련 법령 변경 등 부득이한 사유로 계약내용의 변경이 필요한 경우<sup>9)</sup> 이를 위한 협의를 할 수 있도록 되어 있다.<sup>10)</sup>

따라서 공항공사는 2017년부터의 연간 소비자물가지수의 전년비 상승률 합산이 15% 이상이거나 계약을 체결한 후 인상된 「최저임금법」에 따른 최저임금액(이하 “최저임금”이라 한다)이 ㅎ 주차대행계약의 원가계산 시 적용한 인건비<sup>11)</sup>를 초과하는 등 계약내용의 변경이 필요한 부득이한 사유(이하 “사정변경의 사유”라 한다)가 발생하는 경우에 ㅎ 주차대행료를 인상할 수 있다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

공항공사는 2017. 2. 3. ㅎ 주차대행계약의 주차대행료 및 영업료에 대한 예정가격 산정을 위해 외부기관에 원가계산(이하 “예가 원가계산”이라 한다) 용역을<sup>12)</sup> 의뢰하여 [별표 1] “ㅎ 주차대행계약 원가계산 요약”과 같이 3년간(2017년

8) 2017년부터 연간 소비자물가지수 전년비 하락률을 합산하여 15% 이하인 경우에는 기준가격 인하 가능

9) 공항공사가 2019. 5. 14. 법무법인 ■■■으로부터 「상업시설 임대차계약 일반조건」 제26조 제1항이 법률행위 성립의 기초가 된 사실이 예상할 수 없었던 사정으로 현저히 변경된 경우 그 내용을 변경된 사정에 맞게 수정할 수 있다는 ‘사정변경의 원칙’을 규정한 것으로 볼 수 있다고 되어 있다고 법률자문을 받음

10) 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제2조에 따라 준용되는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제66조 제2항 등에 따르면 단순한 노무에 의한 용역으로서 「최저임금법」에 따른 최저임금액이 변동되어 당초 계약의 계약금액으로는 최저임금 지급이 곤란하다고 인정하는 경우로서 내역서상 노임단가가 최저임금에 미치지 못하는 경우 계약금액을 조정한다고 되어있음

11) ㅎ 주차대행계약은 용역계약이 아닌 공항 내 시설을 임대하여 운영하도록 하는 임대차계약으로 체결되었으나 예정가격 산정 시 인건비 등은 용역계약원가계산 방법을 적용

10월~2020년 9월) 일반차량 대당 주차대행료를 15,000원(경차·국가유공자·장애인 차량은 10,000원)으로 하는 경우, 다음 조건을 적용하면 3년 연평균 최저 영업료가 104백만여 원[3년 연평균 예상수입 2,287백만여 원에서 3년 연평균 예상비용(일반관리비 포함) 및 이윤 2,183백만여 원을 차감한 금액]이 되는 것으로 용역보고서를 제출받았다.

**예정가격 산정 시 적용한 조건**

- ① 연평균 주차대행서비스 이용차량 145,594대, 주차대행 필요 인력 월평균 53명<sup>13)</sup>으로 예상
- ② ㅎ 주차대행인력 인건비 산출 시
  - 주 48시간 근로 조건 적용
  - 2017년도 시중노임단가 66,630원/일 적용
  - 매년 인건비 인상을 5.11% 적용
- ③ 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제8조 등에서 정한 기타 용역원가계산 방식에 따라 일반관리비율(6%) 및 이윤율(10%) 적용

이에 공항공사는 2017. 6. 8. ㅎ 주차대행계약 입찰공고<sup>14)</sup>를 하면서 계약기간을 ㅎ 개장일부터 3년(2년 이내 선택적 재계약 가능)으로 하고, 주차대행서비스 운영사업자(이하 “주차대행사업자”라 한다)의 수익이 되는 일반차량 주차대행료를 대당 15,000원 등<sup>15)</sup>으로 하되 주차대행인력으로 49명부터 57명(계약기간 3년 평균 환산 시 53명)<sup>16)</sup>까지 투입하여야 하며, 연간 최소 영업료를 104백만여 원 이상으로 입찰한 자 중에서 최고 금액을 입찰한 자를 낙찰자로 결정하는 것으로 기재하였다.<sup>17)</sup>

그리고 공항공사는 2017. 6. 21.<sup>18)</sup> 연간 영업료로 최소영업료(104백만여 원)의

12) 사단법인 □□(이사장 B) 수행, 계약명: 인천공항 주차대행서비스 운영사업 원가산정 용역, 계약금액: 5백만여 원

13) 용역 초기에는 49명을 투입하다가 주차대행서비스 이용객이 늘어나면 57명까지 투입이 필요할 것으로 예상

14) 공고명: 제ㅎ여객터미널 공식주차대행서비스 신규사업자 모집 공고

15) 당초 ㅎ 주차대행계약의 경우 경차 및 국가유공자·장애인 차량은 10,000원

16) 월 기준 2017년 49명, 2018년 52명, 2019년 54명, 2020년 57명, 계약기간 3년 평균 53명

17) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제41조에 세입의 원인이 되는 경쟁입찰은 예정가격 이상으로서 최고 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정하도록 규정

18) ▷▷ 등 21개의 업체가 입찰에 참여

743%에 해당하는 773백만여 원을 투찰한 ▷▷를 최종 낙찰자로 선정하여 같은 해 7. 3. ▷▷와 ㅎ 주차대행계약을 체결하였다.<sup>19)</sup>

이후 공항공사는 ▷▷로부터 ㅎ 주차대행사업을 착수(2018. 1. 18.)한 지 두 달도 안 된 2018. 3. 13. 최저임금 인상 및 주 최대근로시간 단축 등의 사유로 2018년도에 1,402백만여 원의 적자가 예상되므로 주차대행료 기준가격을 대당 15,000원에서 22,000원으로 인상하여 달라는 요청을 받았다.

이에 대해 공항공사는 2018. 3. 21. ▷▷에 계약특수조건 제11조의 주차대행료 인상조건(소비자물가지수 누적 상승률 15%)에 해당하는 경우에 한하여 주차대행료 인상 조정이 가능하나 소비자물가상승지수 이외의 인상조건에 대한 합법적 근거가 마련될 경우 조정 검토가 가능하다고 회신하였고, 2019년 4월까지 주차대행료 인상 요청은 없었다.<sup>20)</sup>

한편 위 계약 체결 후 2017년부터 2019년 6월<sup>21)</sup>까지 소비자물가지수 상승률의 누계는 4.0%(2017년도 1.9%, 2018년도 1.5%, 2019년도 0.6%)<sup>22)</sup>로 주차대행 계약 특수조건에 따른 주차대행료 인상조건(소비자물가지수 상승률 누계 15%)에 해당하지 않는다.

그리고 2017년부터 2019년까지 매년 인상된 최저임금보다 ㅎ 주차대행계약 예가 원가계산 시 적용한 시중노임단가가 [표 1]과 같이 6,814원/일부터 14,870원/일까지 높았을 뿐만 아니라 주차요원의 근로시간도 48시간을 적용하여 단축된 주 최대근로시간 52시간<sup>23)</sup>보다 적었기 때문에 ㅎ 주차대행료를 인상할 만한

19) 당시 실무자였던 C은 2020. 1. 14. 최소영업료의 743%에 해당하는 773백만여 원을 투찰한 ▷▷ 대표이사 A로부터 '영업 손실을 감수하고 입찰에 참여한 것은 회사 홍보 및 사업 확장을 위해서라는 답변을 들었다'고 진술

20) 공항공사 법무팀은 계약조건은 객관성·타당성 확보 시 협의하여 조정이 가능하나, 주차대행료 인상은 계약조건 이외에 이용객이 수용 가능한 합리적 근거가 없어 협의가 불가한 것으로 검토

21) 변경계약 방침을 확정된 2019년 6월 기준으로 2018년 대비 상승률을 적용

22) 통계청 국가통계포털

23) 「근로기준법」 개정 전 주 최대근로시간은 1주 40시간(월요일~금요일)+연장근로 12시간+휴일근무 16시간(토·

사정변경의 사유가 발생하지 않았다.<sup>24)</sup>

[표 1] ㅎ 주차대행사업 원가계산 시 적용한 시중노임단가와 실제 최저임금 비교

(단위: 원/일)

구분	ㅎ 주차대행계약 예가 원가계산 시 적용한 주차대행인력의 시중노임단가(A) <sup>1)</sup>	최저임금(B) <sup>2)</sup>	차이(A-B)
2017년	66,630	51,760	14,870
2018년	70,035	60,240	9,795
2019년	73,614	66,800	6,814

주: 1. 2017년은 중소기업중앙회가 공표한 시중노임단가 중 단순노무종사원 단가를 적용하고 이후 매년 5.11% 상승을 가정  
 2. 고용노동부 고시 최저임금  
 자료: 공항공사 제출자료 재구성

그런데도 공항공사는 계약 체결 후 인상된 최저임금이 ㅎ 주차대행계약 예가 원가계산 시 적용한 인건비를 초과하는지 확인하지 아니한 채 단지 2013년부터 2019년까지 최저임금이 계 63.1% 증가하는 등 사업운영 여건에 변화가 있었다는 사유로 주차대행료를 인상하고자 [별표 2] “주차대행료 인상 추진 경위”와 같이 2019. 1. 28. 및 같은 해 4. 22. 두 차례 ▷▷의 결손을 보전할 수 있는 주차대행료 산정 용역을 의뢰하여 실시 등을 한 후 2019. 6. 20. 주차대행료를 인상하는 방침을 확정하고 같은 해 7. 1. 주차대행료를 20,000원<sup>25)</sup>으로 인상하는 변경계약을 ▷▷와 체결하였다.

그 결과 ㅎ 주차대행료를 인상(경차 10,000원, 일반차량 15,000원→20,000원)함으로써 [별표 3] “주차대행료 인상에 따른 특혜액”과 같이 당초의 ㅎ 주차대행계약과 비교할 경우 ▷▷에 2019. 7. 1.부터 계약이 종료되는 2021. 1. 17.까지 계 2,060백만여 원(계약기간 2년 연장 시 계 5,119백만여 원)의 특혜를 제공할 우려

일요일) 계 68시간이었으나, 2018. 7. 1. 「근로기준법」 제2조 제7호를 ‘1주’란 휴일을 포함한 7일을 말한다고 개정하면서 주 최대근로시간이 1주 40시간(월요일~일요일)+연장근로 12시간 계 52시간으로 단축

24) 조달청 질의회신(2018. 5. 24.) “최저임금 인상에 따른 계약금액 변경건”에 따르면 최저임금을 시간당 노무비 단가로 정한 경우로서 최저임금이 변경된 경우라면 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 않는 범위 내에서 이를 조정할 수 있을 것이나 그러하지 아니한 경우라면 원칙적으로 계약금액을 조정할 수 없다고 되어 있음

25) 국가유공자·장애인 차량은 기존의 10,000원과 동일, 경차는 일반차량과 동일하게 20,000원으로 인상



가 있다.<sup>26)</sup>

이는 ㅎ 주차대행료 인상을 검토하는 과정에서 업무담당자들이 [표 1]과 같이 ㅎ 주차대행계약 예가 원가계산에 반영된 ㅎ 주차대행인력 인건비가 계약 체결 후 인상된 최저임금보다 많이 반영된 사실 등을 제대로 확인하지 않는 등 변경 계약과 관련한 업무를 태만히 한 데 원인이 있는 것으로 나타났으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

#### 4. 업무담당자들의 부당한 업무 처리

공항공사 ◇본부 ◆처 ◆팀 ㄱ급 C는 2017. 1. 13.부터 2019. 11. 18. 감사일 현재까지, ◇본부 ◆처 ♥팀장 ㄱ급 D는 2019. 1. 1.부터 같은 해 7. 4.까지 공항공사 ◆처 ◆2팀에서 업무담당자<sup>27)</sup> 또는 팀장으로서 ㅎ 주차대행료 기준가격을 당초의 15,000원에서 20,000원으로 인상하는 변경계약과 관련한 업무를 각각 담당하거나 주관하였다.

그리고 ◇본부 ◆처장 ㄷ급 E는 2018. 2. 5.부터 2018. 12. 31.까지 ◆처 ◆2팀장으로, 2019. 1. 1.부터 2019. 11. 18. 감사일 현재까지 ◆처 처장으로 주차대행료 기준가격을 20,000원으로 인상하는 변경계약과 관련한 업무를 총괄하였다.

##### 가. C의 경우

C는 ㅎ 주차대행계약 업무담당자로서 사단법인 □□가 2017. 3. 7. 제출한 용역보고서를 검토<sup>28)</sup>한 후 ㅎ 주차대행계약의 예정가격을 산정하였고 2017. 5.

26) 2019년 5월 원가계산용역보고서(사단법인 ◆◆)에서 적용한 '추정 주차대행서비스 이용 인원' 기준으로 산출

27) C가 2017. 1. 13.부터 2019. 11. 18. 감사일 현재까지 근무 중인 ◆처 ◆팀의 명칭은 2018. 2. 5. 이전에는 □처 ◆팀이었다가 2018. 2. 5. 직제가 개정되면서 ◆처 ◆2팀으로 명칭이 바뀌었고, 이후 2019. 7. 5. 다시 ◆처 ◆팀으로 직제가 개정되었으나 C는 동일한 내용의 업무를 수행하였으며, C가 ◆2팀에서 ㅎ 주차대행료 인상 업무를 수행할 당시 직급은 ㄷ급이었음

28) C는 2017. 3. 7. 제출받은 원가산정보고서에 대하여 2017. 3. 20. 준공검사를 하여 준공(완료)검사조서를 상신함

22. 입찰공고를 위한 내부문서를 기안하여 위 사업 예정가격 산정 시 인건비가 시중노임단가를 기초로 매년 5.11%의 상승률을 적용하여 산출되었다는 사실을 알고 있었다.

그리고 2018. 3. 21. ▷▷의 주차대행료 인상 요청에 대해 ㅎ 주차대행계약 제11조에 따른 인상조건(소비자물가지수) 이외에 대한 합법적 근거가 마련될 경우 검토가 가능하다는 회신 문서를 작성하였기 때문에 이와 같이 합법적 근거가 마련될 경우 주차대행료 인상 검토가 가능하다는 사실도 알고 있었다.

그런데 C는 E로부터 2019년 1월경 ㅎ 주차대행료의 인상 여부를 검토하라는 지시를 받고 이를 검토하면서 계약 체결 후 인상된 최저임금이 당초 예가 원가계산에 반영된 인건비를 초과하는 등 주차대행료를 인상할 만한 사정변경의 사유가 발생하지 않더라도 최저임금 인상 등 사회여건에 변화가 있으면 ㅎ 주차대행료 인상이 가능한 것으로 임의 판단하였다.

그리고 C는 “3항”과 같이 ㅎ 주차대행계약 체결 후 인상된 최저임금이 예가 원가계산에 반영된 ㅎ 주차대행인력 인건비를 초과하지 않는데도 이를 제대로 검토하지 아니한 채 [별표 2] “주차대행료 인상 추진 경위”와 같이 2019. 1. 28. ▷▷의 결손을 보전할 수 있는 주차대행료 산정 용역 의뢰 문서(1차)<sup>29)</sup>를 기안하여 팀장 D, 처장 E의 검토·결재를 받았다.

또한 C는 위 용역 결과를 반영하여 2019. 3. 29. 주차대행료를 20,000원으로 인상하는 내용의 ㅎ 주차대행계약 변경 계획 문서<sup>30)</sup>[이하 “ㅎ 주차대행료 인상계획(1차)”이라 한다]를 기안하여 팀장 D, 처장 E의 검토를 받아 같은 날 감사실에

29) 주차대행서비스 운영사업 원가산정 용역(재단법인 ★★, 계약금액: 4백만여 원, 2019. 1. 28.)

30) “ㅎ 주차대행서비스 운영사업 계약변경 시행계획 및 시행결의” 문서(◆처-4685호)

일상감사를 의뢰<sup>31)</sup>하였고, 같은 해 4. 11. 감사실로부터 ㅎ 주차대행계약 예가 원가계산 시 인건비를 최저임금보다 높은 시중노임단가로 적용<sup>32)</sup>하였다는 사유 등으로 계약변경 계획을 재검토하라는 지적을 받았다.

그런데도 C는 ㅎ 주차대행계약 체결 후 인상된 최저임금이 예가 원가계산에 반영된 인건비를 초과하는지를 또다시 확인하지 아니한 채 같은 해 4. 22. ▷의 결손을 보전할 수 있는 주차대행료 산정용역 의뢰 문서(2차)<sup>33)</sup>를 기안하여 팀장 D, 처장 E의 검토·결재를 받았다.

또한 C는 위 용역 결과를 반영하여 2019. 6. 20. 최저임금 인상 등에 따른 사업운영 여건 변화에 따라 ㅎ 주차대행료를 20,000원으로 인상<sup>34)</sup>하는 내용의 문서<sup>35)</sup>[이하 “ㅎ 주차대행료 인상계획(2차)”이라 한다]를 기안하여 팀장 D, 처장 E 및 본부장 F의 검토·결재를 받아 같은 해 7. 1. 주차대행료를 20,000원으로 인상하는 변경계약을 ▷▷와 체결하였다.

그 결과 “3항”과 같은 결과를 초래하였다.

#### 나. D의 경우

D는 “4항 가”와 같이 C가 2019. 1. 28. 기안한 ㅎ 주차대행료 산정용역 의뢰 문서(1차)를 검토하면서 ㅎ 주차대행계약 체결 후 인상된 최저임금이 예가 원가계산에 반영된 인건비(시중노임단가)를 초과하는지 등 주차대행료를 인상할 만한

31) 「감사규정」(공항공사 내부규정) 제7조 등에 따르면 주요업무 등에 대하여 최종 결재권자의 결재에 앞서 그 업무의 적법성·타당성 등을 점검·심사하기 위해 일상감사를 받도록 되어 있음

32) 감사실에서 ㅎ 주차대행사업 예가 원가계산 보고서에 주차대행 근무자의 인건비는 시중노임단가를 기준으로 하여 최저임금보다 높고, 매년 5.11% 상승을 가정하여 설계되었다고 지적

33) 공사 감사실의 감사의견에 대한 조치로 주차대행서비스 운영사업 원가산정 용역(사단법인 ◆◆, 계약금액: 4백만여 원, 2019. 4. 22.) 발주

34) 2019. 5. 22. ◆◆이 제출한 원가계산 보고서에 주차대행료를 20,000원으로 인상할 경우 ▷▷가 지급하는 영업료를 제외하고 추가 예상수익이 83백만여 원 발생하는 것으로 검토되어 있고, 이 예상수익 83백만여 원 중 32% 수준인 27백만 원의 영업료를 인상하는 것으로 검토

35) “ㅎ 주차대행서비스 운영사업 계약변경 시행계획 및 시행결의” 문서(◆처-7179호)

사정변경의 사유 발생 여부를 제대로 확인하거나 확인하도록 지시하지 아니한 채 이를 그대로 검토하고 처장 E의 결재를 받았다.

또한 D는 2019. 4. 11. ㅎ 주차대행료 인상계획(1차)에 대한 감사실의 일상감사에서 인상계획을 재검토하라는 지적을 받고서도 계약 체결 후 인상된 최저임금이 ㅎ 주차대행계약 예가 원가계산 시 적용한 인건비(시중노임단가)를 초과한 것으로 임의 판단하여 “3항”과 같이 여전히 사정변경의 사유 발생 여부를 확인하거나 확인하도록 지시하지 아니한 채 같은 해 4. 22. 또다시 주차대행료 산정 용역 의뢰 문서(2차)를 그대로 검토하고 처장 E의 결재를 받았다.

이후 D는 2019. 6. 20. C가 위 용역 결과를 반영하여 주차대행료를 인상하는 내용의 ㅎ 주차대행료 인상계획(2차)을 기안하자 그대로 검토하고 처장 E, 본부장 F의 검토·결재를 받아 같은 해 7. 1. 주차대행료를 20,000원으로 인상하는 변경계약을 ▷▷와 체결하였다.

그 결과 “3항”과 같은 결과를 초래하였다.

#### 다. E의 경우

E는 최저임금이 인상되면 당연히 ㅎ 주차대행료 인상이 가능한 것으로 임의 판단하고<sup>36)</sup> ㅎ 주차대행계약 체결 후 인상된 최저임금이 당초 예가 원가계산에 반영된 인건비(시중노임단가)를 초과하는지 등 주차대행료를 인상할 만한 사정변경의 사유 발생 여부에 대하여는 검토하지 아니한 채 2019년 1월경 C, D에게 ㅎ 주차대행료의 인상 여부를 검토하라고 지시하였다.

이후 E는 “4항 가” 및 “4항 나”와 같이 ㅎ 주차대행계약 체결 후 인상된 최

36) E는 2018. 7. 2. 최저임금 인상 등 사회여건 변화가 발생할 경우 계약변경이 가능하다고 임의판단하여 주차대행료 인상 문건을 상신하였으나 상급자인 ■본부장 F가 신중하게 검토하라고 지시하였다는 사유 등으로 부정적 의견을 제시하여 인상하지 않음

저임금이 예가 원가계산에 반영된 인건비(시중노임단가)를 초과하는지 등 주차대행료를 인상할 만한 사정변경의 사유가 발생하였는지를 제대로 확인하거나 C, D에게 확인하도록 지시하지 아니한 채 두 차례 ㅎ 주차대행료 산정용역 의뢰 문서(1·2차) 및 ㅎ 주차대행료 인상계획(1·2차)을 그대로 결재<sup>37)</sup>하였고, 이에 따라 2019. 7. 1. 주차대행료를 20,000원으로 인상하는 변경계약을 ▷▷와 체결하였다.

그 결과 “3항”과 같은 결과를 초래하였다.

## 관계기관 등 의견

### ① 관계기관 의견

공항공사는 감사결과에 별다른 의견을 제시하지 않으면서 앞으로 계약변경 관련 업무 시 계약 관련 규정 및 계약조건에 따라 업무를 처리하겠다는 의견을 제시하였다.

### ② 관련자 의견

C, D, E는 ㅎ 주차대행료 기준가격을 인상(15,000원→20,000원)하는 변경계약 관련 업무를 처리하면서 ㅎ 주차대행계약 예정가격 산정 시 주차대행인력의 인건비가 2018년 및 2019년 최저임금 수준보다 높게 반영된 사실 등을 제대로 확인하지 않아 ㅎ 주차대행료가 부당하게 인상된 점을 인정하면서 선처를 바란다는 의견을 제시하였다.

---

37) ㅎ 주차대행료 인상계획(1·2차)의 경우 본부장 F가 최종 결재하였음

**문책요구 양정**      계약특수조건 제11조의 주차대행료 인상조건 등에 맞지 않게 ㅎ 주차대행료를 인상(경차 10,000원, 일반차량 15,000원→20,000원)하는 것으로 계약변경 관련 업무를 처리한 C, D, E의 행위는 공항공사 「인사규정」 제36조에 위배된 것으로 공항공사 「인사규정」 제50조 제1호의 문책사유에 해당한다.

**조치할 사항**      인천국제공항공사 사장은 인천국제공항 제ㅎ여객터미널 주차 대행서비스 요금을 인상하는 계약변경 업무를 부당하게 처리한 C, D, E를 인천국제공항공사 「인사규정시행세칙」 제65조에 따라 징계처분(경징계 이상)하시기 바랍니다.(문책)

[별표 1]

ㅎ 주차대행계약 원가계산 요약

(단위: 대, 명, 원)

구분		2017년 (3개월)	2018년	2019년	2020년 (9개월)	평균	비고
기 초 자 료	주차대행서비스 예상 수요(A)	33,261	139,988	147,295	116,238	<b>145,594</b>	
	주차대행 필요 인력	49	52	54	57	<b>53</b>	주차대행서비스 예상 수요 대비 적정 투입 인원
예상수입 ( $B=A \times \text{주차대행료}$ , 부가가치세 제외)		475,030,206	1,999,307,133	2,103,670,965	1,660,111,942	<b>2,079,373,415</b>	전년(2018년 이후 예상 실적에 5.22%(항공 여객 예상 증가율) 적용
예 상 비 용	인건비	334,058,540	1,404,557,767	1,476,330,666	1,163,828,370	1,459,591,781	주차대행 필요 인력의 인건비 (시중노임단가 적용, 매년 인건비 인상을 5.11% 반영)
	경비	55,173,030	236,515,880	245,304,851	190,860,220	242,617,994	국민연금 등 제경비
	주차대행 서비스 원가 (인건비+경비, C)	389,231,570	1,641,073,647	1,721,635,517	1,354,688,590	1,702,209,775	-
	일반관리비 ( $D=C \times 6\%$ )	23,354,493	98,464,418	103,298,131	81,281,316	102,132,786	-
	이윤 [ $E=(C+D) \times 10\%$ ]	41,259,606	173,953,806	182,493,364	143,596,991	180,434,589	-
	계 (부가가치세 제외) ( $F=C+D+E$ )	453,855,669	1,913,491,871	2,007,427,012	1,579,566,897	<b>1,984,780,483</b>	-
예상 영업이익 (최저 영업료) [ $(B-F) \times 1.1$ ]		23,291,991	94,396,788	105,868,348	88,599,550	<b>104,052,226</b>	부가가치세 포함

자료: 공항공사 제출자료 재구성

[별표 2]

**주차대행료 인상 추진 경위**

일시	추진 경위	세부 내용
2019. 1. 28.	▪ 원가계산 용역 발주(공사→재단법인 ★★)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 과업지시서의 주요내용: 최저임금 인상 및 주 최대근로시간 단축 등 사업자의 영업환경 변화에 따라 주차대행료의 정확성을 검토               <ul style="list-style-type: none"> <li>- ㅎ 오픈 이후 약 1년간 사업자의 운영 실적을 반영하여 주차대행료 산정</li> </ul> </li> <li>※ 계약 체결 후 인상된 최저임금이 기존 원가계산 시 적용한 시중노임단가를 초과하는지에 대한 검토는 과업지시서에 미포함</li> </ul>
↳ 2019. 2. 26.	▪ 원가계산 용역 보고서 납품	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 업체 발생비용을 기초로 영업료 제외 결손을 보전하는 경우 주차대행료로 20,000원을 제시하면서               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주차대행료를 20,000원으로 인상 시 수익증가액 28백만 원의 50%인 14백만 원의 영업료를 인상하는 것으로 제시</li> </ul> </li> <li>※ ㅎ 주차대행 인력운영 형태에서는 52시간 주당 초과근로시간이 발생하지 않을 것으로 검토</li> </ul>
2019. 3. 29.	▪ “ㅎ 주차대행서비스 운영사업 계약변경 시행계획 및 시행결의”(1차) 기안	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 인상 배경: 최저임금 인상 및 주 최대근로시간 단축의 사유로 계약변경을 통해 주차대행료 인상 필요</li> <li>▪ 주차대행료 인상(안): 15,000원 → 20,000원</li> <li>▪ 영업료 인상(안): 773백만 원 → 782백만 원(9백만 원 인상)</li> </ul>
2019. 4. 11.	▪ 일상감사의견서 수신(공사 감사실 → 공사 ◆체)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 일상감사 지적사항의 주요내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계약특수조건 제11조에 주차대행료는 소비자물가지수 누적 상승률 15% 이상 시 조정 가능하다고 되어있어 인상 불가능, 최저임금 인상 이유로 계약조건을 변경하면서까지 인상 시 당시 입찰 참가한 20개 업체와 공정성 문제</li> <li>- 발주 시 실시한 예가 원가계산에 반영된 인건비는 시중노임단가를 기준으로 매년 5.11% 상승하는 것으로 가정 등을 하였으므로 ㅎ 계약변경 시행계획 재검토</li> </ul> </li> </ul>
2019. 4. 22.	▪ 일상감사의견에 대한 조치로 원가계산 용역 재발주(공사 → 사단법인 ◆◆)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 과업지시서의 주요내용: 최저임금 인상 및 주 최대근로시간 단축 등 사업자의 영업환경 변화에 따라 주차대행료 조정의 필요성을 검토하여               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업자의 운영 실적 및 시중노임단가 기준으로 각각 인건비를 적용하여 주차대행료 산출</li> </ul> </li> <li>※ 계약 체결 후 인상된 최저임금이 기존 원가계산 시 적용한 시중노임단가를 초과하는지에 대한 검토는 과업지시서에 미포함</li> </ul>
↳ 2019. 5. 22.	▪ 원가계산 용역 보고서 납품	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 업체 제시 발생비용 및 시중노임단가(본사직원 5명만 적용, 나머지 인원은 하도급업체 위탁 수수료 지급 비용을 그대로 적용)를 기초로 영업료를 제외한 업체의 결손을 보전하는 주차대행료로 19,700원을 제시하면서               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주차대행료를 20,000원으로 인상 시 업체의 수익증가액 83백만여 원의 50%인 41백만여 원의 영업료를 인상하는 것으로 제시</li> </ul> </li> <li>※ 주 최대근로시간 단축에 따라 배치인원 증원이 필요하나 이로 인한 인건비 상승은 초과근로수당 감소분으로 대체하여 추가 비용은 발생하지 않을 것으로 검토</li> </ul>
2019. 4. 24.	▪ 일상감사의견에 대한 조치로 법률자문 의뢰(공사→법무법인 ■■)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 계약변경에 대한 법적 타당성 검토를 위해 외부법률자문               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시중노임단가로 인건비를 산출하여 예정가격을 산정한 사실을 누락한 채 최저임금이 인상되어 ㅎ 주차대행사업의 수익성이 악화된다는 등의 ㅎ 주차대행사업 현황을 작성하여 법률자문 의뢰</li> </ul> </li> </ul>
↳ 2019. 5. 14.	▪ 법률자문 의견(법무법인 ■■ → 공사)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 최저임금 인상 등 경제상황의 변동에 따라 주차대행료의 변경이 필요한 다른 사정이 발생한 경우 「상업시설 임대차계약 일반조건」 제26조 제1항에 따라 계약상대방과의 합의에 따라 요금을 조정할 수 있는 것으로 검토</li> </ul>
2019. 6. 20.	▪ “ㅎ 주차대행서비스 운영사업 계약변경 시행계획 및 시행결의” 방침 결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 인상 배경: 최저임금 인상 및 주 최대근로시간 단축의 사유로 계약변경을 통해 주차대행료 인상 필요</li> <li>▪ 주차대행료 인상(안): 15,000원 → 20,000원</li> <li>▪ 영업료 인상(안): 773백만 원 → 800백만 원(27백만 원 인상)</li> </ul>
2019. 7. 1.	▪ 변경계약 체결	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 주차대행료 인상: 15,000원 → 20,000원</li> <li>▪ 영업료 인상: 773백만 원 → 800백만 원(27백만 원 인상)</li> </ul>

자료: 공항공사 제출자료 재구성



[별표 3]

주차대행료 인상에 따른 특혜액

(단위: 대, 백만 원)

구분	변경계약기간				선택적 재계약 시 계약기간			계	
	2019년 (7. 1.~ 12. 31.)	2020년	2021년 (1. 1.~ 1. 17.)	계	2021년 (1. 18.~ 12. 31.)	2022년	2023년 (1. 1.~ 1. 17.)		
주차대행서비스 예상 수요	131,855	274,654	13,872	420,381	283,963	322,168	16,143	1,042,655	
예상 수입 (부가 가치세 제외)	당초 계약(A)	1,798	3,745	189	5,732	3,872	4,393	220	14,217
	변경계약(B)	2,397	4,994	252	7,643	5,163	5,858	294	18,958
추정 수입액 증가 (부가가치세 포함) [C=(B-A)×1.1]	659	1,374	69	2,102	1,420	1,612	81	5,215	
연간 영업료 인상 금액 (부가가치세 포함) (D)	14	27	1	42	26	27	1	96	
▷▷ 혜택 금액 (부가가치세 포함) (C-D)	645	1,347	68	2,060	1,394	1,585	80	<b>5,119</b>	

자료: 공항공사

# 감 사 원 통 보

제 목 여객공항이용료 수준 적정성 검토 필요

소 관 기 관 인천국제공항공사

조 치 기 관 인천국제공항공사

내 용

## 1. 업무 개요

인천국제공항공사는 「공항시설사용료 징수규정」(인천국제공항공사 내부규정 등)에 따라 인천국제공항을 이용하여 출발하거나 환승하는 여객에게 국제·국내·환승여객공항이용료 등의 ‘여객공항이용료’를 [표 1]과 같이 각각 부과·징수하고 있다.

**[표 1] 인천국제공항의 여객공항이용료 변동 현황**

(단위: 원/인)

구분	2001. 3. 28.	2002. 12. 1.	2010. 2. 19.	2019. 11. 30.
국제여객공항이용료	15,000	17,000	17,000	17,000
국내여객공항이용료	4,000	5,000	5,000	5,000
환승여객공항이용료	미부과	미부과	10,000	10,000

자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성

## 2. 관계 규정 및 판단기준

위 공사 「공항시설사용료 징수규정」 제3조 제3호 및 제5조 제1항에 따르면 ‘여객공항이용료’는 항공수익에 해당하고, 항공수익의 부과기준은 ‘사용자 비용부담

1) 「공항시설법」 제32조에 근거하여 징수

원칙'에 따라 해당 시설의 사용자가 '발생비용'을 부담하도록 책정하여야 한다고 되어 있다.

또한 국제민간항공기구(이하 "ICAO"<sup>2)</sup>라 한다) 기준 "Doc 9562"(Airport Economics Manual)에 따르면 여객공항이용료는 다음 연도 공항이용객에 대한 서비스의 추정원가를 추정 출발 여객 수로 나누어 산정하도록 권고하고 있다.

한편 국회예산정책처는 2014년 3월 "공공기관 위탁·독점 수수료 체계 평가" 보고서에서 공공기관 서비스 수수료의 적정성을 주기적으로 검토하지 않으면 발생원가 수준 이상의 과도한 수수료 수익이 발생할 수 있다고 지적하면서 인천국제공항공사의 경우 서비스별 구분회계가 이루어지지 않아 원가를 파악할 수 없고 요금 산정 근거에 대한 객관적 기준이 없으므로 객관적 근거를 마련하고 수수료 수준의 적정성을 검토할 필요가 있다고 평가하였다.

이에 따라 위 공사는 2015. 7. 15. '사업별 원가관리를 통한 적정 가격산정 등 정책수립 지원'과 '사용료 등 객관적 근거 산정 및 원가관리를 통한 가격책정 정책지원' 등을 위하여 구분회계<sup>3)</sup> 도입을 추진하기로 결정하고, 구분회계 도입용역<sup>4)</sup> 결과에 따라 2017회계연도부터 여객터미널서비스 부문 등 사업 부문별<sup>5)</sup> 구분회계를 도입하였다.

한편 위 공사는 2016. 9. 12. 및 2019. 9. 2. 인천국제공항 제2여객터미널 확장(4단계 건설사업) 계획을 수립 또는 조정하면서 [표 2]와 같이 위 공항 이용 여객

2) International Civil Aviation Organization

3) 자산·부채와 수익·비용을 독립적으로 식별할 수 있는 사업단위별 재무 상태 및 경영성과에 대한 재무제표(재무상태표, 손익계산서, 현금흐름표)를 작성하는 것

4) 2015. 10. 8. "구분회계 도입 컨설팅용역" 계약(계약금액 231백만 원, 계약기간 2015. 10. 12.~2016. 4. 11.) 체결, 계약상대자: ○○회계법인

5) 공항운영사업 등 5개의 대분류, 여객터미널운영사업 등 8개의 중분류, 여객터미널서비스 등 50개의 소분류로 구분

수를 각각 추정 한 바 있다.

[표 2] 인천국제공항 추정 여객수요(국제선 기준)

(단위: 만 명)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
4단계 건설 사업 계획 수립(2016. 9. 12.)	6,275	6,661	6,934	7,217	7,524	7,840	8,167
4단계 건설사업 추진계획 조정(2019. 9. 2.)	7,162	7,558	7,953	8,347	8,743	9,137	9,577

자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성

따라서 인천국제공항공사는 구분회계를 도입하여 사업 부문별 발생원가의 집계·분석이 가능하고 용역 등을 통해 공항 이용 여객수요를 추정할 수 있는 점을 고려하여 현재 부과·징수하고 있는 여객공항이용료의 수준이 적정한지를 재검토할 필요가 있다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

인천국제공항공사는 ICAO 기준 “Doc 9562” 등에서 항공기의 ‘공항사용료’에 대해 공항의 유지관리 등 원가보상을 고려하여 사용자와 협의한 후 결정하도록 권고한 것을 근거로 2015. 11. 9.부터 같은 해 12. 15.까지 항공사 측과 협상 등을 한 후 2016. 1. 1.부터 항공사에 부과하는 ‘착륙료’를 최대이륙중량별 8,600~9,000원/톤에서 8,600원/톤으로 인하<sup>6)</sup>하는 것으로 결정한 바 있다.<sup>7)</sup>

그런데 위 공사는 위와 같이 부문별 구분회계 도입으로 여객공항이용료의 수

6) 최대이륙중량에 따른 체감형 과금체계(100톤 이하: 9,000원/톤, 100톤 초과 200톤 이하: 8,800원/톤, 200톤 초과: 8,600원/톤)에서 동률형 과금체계(8,600원/톤)로 변경

7) 위 공사는 운항 및 여객 수요의 증가에 따른 사용료(수익) 증가와 항공기 착륙료 인하에 따른 수익 감소 등을 비교 검토하여 착륙료를 인하

항공기 부문(운항지원사업)의 영업 손익 현황(2015~2018년)

(단위: 억여 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	평균
수익	3,458	3,720	3,846	4,161	3,797
비용(매출원가+판매관리비)	3,720	3,790	4,234	5,563	4,327
영업이익(손실)	(262)	(70)	(388)	(1,401)	(530)

자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성

익에 대응하는 여객터미널서비스 부문의 원가분석이 가능하고 여객 수도 추정할 수 있을 뿐만 아니라 [표 3]과 같이 최근 4년간(2015~2018년) 여객 부문의 발생 원가가 연평균 3,630억 원인 반면 같은 기간 위 공항이용객으로부터 징수한 ‘여객공항이용료’에 따른 수익은 연평균 4,334억 원으로 발생비용을 초과<sup>8)</sup>하여 위 이용료를 징수하고 있는 상황이다.

[표 3] 인천국제공항 여객터미널서비스 부문의 영업이익 현황(2015~2018년)

(단위: 억 원)

구분	2015	2016	2017	2018	평균
수익	3,583	4,185	4,541	5,026	4,334
비용(매출원가+판매관리비)	2,898	3,013	3,458	5,152	3,630
영업이익(손실)	685	1,172	1,083	(126)	704

주: 구분회계는 2017년에 도입하였으나, 2015. 10. 8. 계약을 체결한 “구분회계 도입 컨설팅용역” 시 2015년 회계연도부터 구분회계로 작성하였기 때문에 2015년부터 구분이 가능

자료: 인천국제공항공사

그런데도 위 공사는 사업 부문별 구분회계를 도입한 2017년 이후 2019. 11. 30. 현재까지 여객공항이용료의 조정 필요성에 대한 검토 없이 2002. 12. 1. 결정한 국제여객공항이용료(17,000원/인), 국내여객공항이용료(5,000원/인) 및 2010. 2. 19. 결정한 환승여객공항이용료(10,000원/인)를 그대로 부과·징수하고 있다.

그 결과 인천국제공항을 이용하는 여행객은 여객터미널서비스 부문의 발생비용(원가)보다 더 많은 공항이용료를 납부할 우려가 있다.

**관계기관 의견** 인천국제공항공사는 감사결과를 받아들이면서 2018년 초 인천국제공항 제2여객터미널 운영 개시에 따라 원가배분에 중대한 변화가 발생하여 배분기준에 대한 전반적인 검토 등 고도화 사업을 수행한 이후 구분회계를

8) 2018년의 경우 제2여객터미널 완공에 따른 감가상각비 등 비용 증가에 따라 영업손실이 발생하였으나 [표 2]와 같이 항공수요가 2019년 이후에도 계속 증가할 것으로 예상되므로 향후 영업이익으로 전환될 것으로 추정됨

통해 산정된 사용료 원가 등을 고려하여 적정 요금을 검토하겠다는 의견을 제시 하였다.

**조치할 사항** 인천국제공항공사 사장은 사업 부문별 구분회계 자료 등을 활용하여 여객공항이용료의 적정 요금 수준을 검토 및 조정하는 방안을 마련하 시기 바랍니다.(통보)

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목 &&공원 조성사업 예비타당성조사 미신청 부적정

소 관 기 관 인천국제공항공사

조 치 기 관 인천국제공항공사

내 용

### 1. 업무 개요

인천국제공항공사는 항공운항 안전을 위해 절취한 &&산 일대(인천광역시 중구 일대, 면적 880,214m<sup>2</sup>)를 공원(이하 “&&공원”이라 한다)으로 조성하고자 2016. 9. 19. 한국개발연구원 공공투자관리센터(이하 “공공투자관리센터”라 한다)에 예비타당성조사를 의뢰하는 등 &&공원 조성사업<sup>1)</sup>을 추진하고 있다.

그런데 공공투자관리센터에서는 2017. 10. 20. 공사비, 설계비 등 사업비 870억여 원으로 계획한 &&공원 조성사업의 예비타당성조사 결과 비용·편익비율(B/C)<sup>2)</sup>이 0.24이고, 재무성 평가 수치인 수익성지수(PI)<sup>3)</sup>도 0.14로 사업타당성이 없어 종합평가(AHP: Analytic Hierarchy Process)에 참여한 평가자 8명 전원이 사업

1) 인천국제공항공사는 2001. 12. 31.부터 2008. 6. 20.까지 제3활주로 건설 등 인천국제공항 2단계 건설사업을 추진하면서 당시 항공기 안전운항에 지장을 주는 공항 인근 &&산을 해발 52m 이하로 절취하는 사업에 대하여 인천광역시로부터 &&산 장애구릉 제거사업 후 해당 부지 838,918m<sup>2</sup>에 공원을 조성하는 조건으로 &&산 장애구릉 제거 사업을 허가받음

2) 비용(Cost) 대비 편익(Benefit)의 비율로, &&공원 조성사업의 경우 환경개선편익 87백만 원 등 편익의 총현재가치는 470억여 원이고, 사업비 870억여 원 등 비용의 총현재가치는 1,982억여 원으로, 투입비용 대비 편익(B/C)이 0.24(=470억여 원/1,982억여 원)에 불과하여 경제적 타당성이 부족한 것으로 분석됨

3) 수익성지수(Profitability Index)는 투자비 대비 운영수입의 현금흐름으로 산정, &&공원 조성사업의 경우 운영수입에 해당하는 현금유입의 현재가치는 289억여 원이고, 투자비에 해당하는 현금유출의 현재가치는 2,016억여 원으로 투자비 대비 운영수입으로 평가한 수익성지수(PI)가 0.14(=289억여 원/2,016억여 원)에 불과하여 재무적 타당성이 부족한 것으로 분석됨

미시행이 적절하다고 평가하면서, 향후 &&공원 조성사업을 재추진하고자 할 때에는 경제성이나 수익성 측면에서 타당성을 확보하는 방향 등으로 사업계획의 보완이 필요하다는 의견을 제시하였다.

이에 인천국제공항공사는 2018년 8월(날짜 모름)에 2019년 경영계획을 수립하면서 &&공원의 사업비(토지 가액 제외)를 당초 870억여 원에서 500억 원으로 축소하였다.

그리고 경제성·수익성 확보 등을 위하여 당초 계획하였던 식물원 등 교양 시설 면적을 줄이고(128,569m<sup>2</sup> → 3,535m<sup>2</sup>), 야영장 등 휴양시설 면적을 늘리는 등(24,264m<sup>2</sup> → 78,149m<sup>2</sup>) 시설 중심의 도심형 근린공원에서 자연친화적 생태중심형 공원으로 공원 콘셉트를 전면 수정하여 2018. 12. 27. ‘&&근린공원 조성계획 수립용역’(용역비 456백만 원)을 발주하는 등 &&공원 조성사업을 재추진하고 있다.<sup>4)</sup>

## 2. 관계 법령 및 판단기준

「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “공공기관운영법”이라 한다) 제40조, 「기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 운용지침」(기획재정부 지침, 이하 “예비타당성조사 운용지침”이라 한다) 제3조 및 제4조 등에 따르면 기보유 토지 가액을 포함하여 사업 추진에 소요되는 모든 경비를 포함한 총사업비가 1,000억 원 이상이고, 국가의 재정지원금액과 공공기관 부담금액의 합계액이 500억 원 이상인 신규(사업추진을 위한 관련 예산이 투입되기 이전 상태)<sup>5)</sup> 투자사업(이하 “예비타당성조사 대상 사업”이라 한다)에 대한 예산을 편성하려는 경우 예비타당성조사를 실

4) 위 공사에서 2018년 9월 인천광역시 및 지역주민대표와 사업비 500억 원 범위 내로 사업계획 조정 및 연내 공원 조성계획 변경용역 착수를 협의하고, 이에 따라 2018년 11월 “&&근린공원 조성계획 수립용역” 발주 및 위 용역 완료 직후인 2019년 12월 &&공원 기본 및 실시설계 발주를 계획함

5) 예비타당성조사 운용지침 제3조에 따르면 사업기획 구상단계에서 수행하는 사전용역비만 투입된 사업의 경우 신규 사업에 해당한다고 되어 있음



시하도록 되어 있다.

또한 예비타당성조사 운용지침 제15조에 따르면 공공기관은 예비타당성조사가 이미 실시된 사업은 원칙적으로 예비타당성조사를 다시 신청할 수 없으나 사업계획이 현저히 변동된 경우 등에는 예비타당성조사를 다시 신청할 수 있다고 되어 있다.

그리고 예비타당성조사 운용지침 제9조 및 제16조에 따르면 공공기관은 예비타당성조사 대상에 해당하는 사업에 대하여 예비타당성조사 사업계획서 및 주무기관의견서를 원칙적으로 해당 사업의 예산이 처음으로 편성되는 전년도 1월 말, 5월 말 또는 9월 말까지 기획재정부장관 및 예비타당성조사 수행기관(공공투자관리센터 등)에 제출하여 예비타당성조사를 신청하도록 되어 있다.

그런데 &&공원 조성사업의 경우 “1항”과 같이 공사비, 설계비 등 사업비를 500억 원으로 축소하더라도 토지 가액 740억여 원<sup>6)</sup>을 합할 경우 1,240억여 원이 되어 총사업비뿐만 아니라 인천국제공항공사의 부담금액이 1,000억 원을 초과하게 되어 예비타당성조사 대상 사업에 해당한다.

따라서 인천국제공항공사는 예비타당성조사 대상에 해당하는 &&공원 조성 사업을 다시 추진할 경우 예비타당성조사를 실시하고, 이후 기본설계 또는 실시설계 용역비 등 &&공원 조성사업 관련 예산을 편성하여야 한다.<sup>7)</sup>

### 3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 인천국제공항공사는 기보유 토지 가액을 제외한 사업비가 500억 원

---

6) 2017년 8월 예비타당성조사 시 공공투자관리센터에서 “예비타당성조사 수행을 위한 일반지침 수정·보완 연구”에 따라 산정한 부지 가액

7) 기획재정부는 공공기관이 예비타당성조사를 재요구할 경우 자문회의 등을 거쳐 예비타당성조사 재요구 요건에 해당하는지 여부를 판단

이하이면 예비타당성조사 대상 사업에 해당하지 않는 것으로 임의로 판단하고 2019년도 경영계획에 2019년부터 2021년까지 29억여 원을 투입하여 &&공원 기본 및 실시설계를 실시하는 것으로 계획하고, 예비타당성조사를 거치지 않고 2018. 12. 26. 2019년도 예산에 &&공원 기본설계비 7.2억 원을 편성하였다.<sup>8)</sup>

그 결과 예비타당성조사 대상 사업에 해당하는 &&공원 조성사업이 경제성, 재무성 등 사업 타당성에 대한 검토 없이 추진되어 재정운용의 비효율을 초래할 우려가 있다.

**관계기관 의견 및 검토결과** 인천국제공항공사는 감사결과를 받아들이고 관계 기관과의 협의를 통하여 관련 규정 및 법규를 준수하며 &&공원 조성사업을 추진 하겠다는 의견을 제시하면서도, 「2013년도 공기업·준정부기관 사업 예비타당성 조사 세부시행계획」(기획재정부)에 기보유 토지 가액이 총사업비에 포함된다는 명시적인 규정이 없어 토지 가액을 제외한 사업비 500억 원으로 &&공원 조성 사업을 재추진하고 있다고 주장한다.

그러나 2016. 3. 22. 개정된 공공기관운영법에 따라 같은 해 11. 7. 제정된 예비타당성조사 운용지침 제4조에 따르면 기보유 토지 가액 등이 총사업비에 포함 된다고 명시적으로 규정되어 있어 2018년 8월 사업비를 축소한 경영계획 수립 당시 이미 기보유 토지 가액 740억여 원과 사업비 500억 원을 합한 총사업비가 1,240억여 원이 되어 예비타당성조사 대상 사업에 해당하는데도, 개정된 규정을 제대로 확인하지 않고 과거 규정에 따라 &&공원 조성사업이 예비타당성조사 대

---

8) 2018. 12. 27. “&&근린공원 조성계획 수립용역”(용역비: 456백만 원, 용역기간: 2018. 12. 27.~2019. 12. 27.) 발주

상이 되지 않는다는 인천국제공항공사의 주장은 받아들이기 어렵다.9)

**조치할 사항** 인천국제공항공사 사장은 예비타당성조사 대상이 되는 규모 이상으로 &&근린공원 조성사업을 추진하고자 할 경우 예비타당성조사를 거친 후 사업을 진행하는 방안을 마련하고, 앞으로 예비타당성조사 대상에 해당하는 사업을 추진하면서 예비타당성조사를 실시하기 전에 해당 사업의 예산을 편성하는 일이 없도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

---

9) 「2013년도 공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」에 따르면이라도 총사업비란 사업추진에 소요되는 모든 경비를 합한 금액이며 보상비 등을 포함시킨다고 되어 있어, 총사업비에서 기보유 토지 가액을 제외한다고 판단할 근거가 없음

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목 성과공유제 운영 부적정

소 관 기 관 인천국제공항공사

조 치 기 관 인천국제공항공사

내 용

### 1. 업무 개요

인천국제공항공사는 2014. 5. 27. 중소기업 여부와 상관없이 위 공사와 성과공유제 협약을 체결한 협력사를 대상으로 경영실적과 서비스실적을 종합평가<sup>1)</sup>한 결과에 따라 수의(연장)계약하거나 성과공유금을 지급할 수 있도록 「아웃소싱 용역평가 운영기준」(이하 “공항공사 운영기준”이라 한다)을 마련하여 운영하고 있었다.

그러던 중 위 공사는 2014. 12. 1. 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」(2006년 3월 제정, 이하 “상생협력법”이라 한다)에 따른 성과공유제를 시행하기 위해 구 지식경제부가 2012. 4. 20. 제정한 「성과공유 확인제 운영요령」(구 지식경제부 고시 제2012-85호, 이하 “성과공유 확인요령”이라 한다) 제2조 및 제7조, 제8조에 따라 성과공유제 확산추진본부로 지정된 대·중소기업협력재단<sup>2)</sup>(이하 “협력재

1) 협력사 지원 수준에 대한 만족도 및 서비스와 업무개선 성과에 대한 평가

2) 상생협력법 제8조 제2항에 따라 중소벤처기업부장관(구 지식경제부장관)이 성과공유제의 확산을 지원하기 위하여 중소벤처기업부령으로 정하는 법인이나 단체에 성과공유제 확산추진본부를 설치할 수 있도록 되어 있고, 상생협력법 시행규칙 제2조의2에 대·중소기업협력재단(현재 명칭: 대·중소기업·농어업협력재단)을 성과공유제 확산추진본부로 지정

단”이라 한다)으로부터 성과공유제 도입기관으로 확인받았고, 2014년 12월부터 2019년 11월 현재까지 기존 및 신규 아웃소싱 용역 협력사 66개 기업과 성과공유제 협약을 체결하는 등 성과공유제를 시행하고 있다.

## 2. 관계 법령 및 판단기준

상생협력법 제2조 및 제8조에 따르면 위탁기업은 수탁기업이 원가절감 등 위탁·수탁기업 간에 합의한 공동목표를 달성할 수 있도록 지원하고 그 성과를 위탁·수탁기업이 공유하는 성과공유제를 추진할 수 있고, 이 경우 수탁기업의 범위는 중소기업에 해당한다고 규정하고 있다.

그리고 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」(기획재정부령, 이하 “계약사무규칙”이라 한다) 제8조 제1항 제6호에 따르면 상생협력법 제8조에 따른 성과공유제를 시행하여 성과공유제 확산 추진본부로부터 그 성과를 확인받은 경우 해당 수탁기업과 수의계약할 수 있다고 되어 있다.

또한 성과공유 확인요령 제2조, 제7조 및 제8조에 따르면 성과공유제 도입기업으로 확인받은 자로서 성과공유에 대한 확인을 받고자 하는 자는 성과공유과제로 선정한 용역을 수주한 수탁기업과 성과공유과제 협약을 체결한 후 해당 용역을 협력재단에서 운영하는 성과공유제 종합관리시스템(이하 “성과공유제 시스템”이라 한다)에 등록하고, 협력재단은 위 협약이 성과공유과제 확인요건을 충족한 경우 수의계약용 확인서를 발급하도록 되어 있다.

한편 성과공유 확인요령 제6조의2에 따르면 성과공유는 현금배분(성과공유금), 물량 및 매출확대 등의 유형으로 구분하고 있다.

그리고 계약사무규칙 제2조 제2항에 따르면 공기업의 장은 계약의 기준·절

차 등과 관련하여 해당 공기업 업무의 특성, 계약의 공정성 및 투명성 확보, 그 밖에 불가피한 사유가 있는 경우에는 기획재정부장관의 승인을 받아 이 규칙에서 정하는 내용과 다른 내용의 계약 기준·절차를 정할 수 있도록 되어 있다.

이와 같이 위 공사에 적용되는 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 계약사무 규칙 등에는 용역 수탁기업에 ‘성과공유금’을 지급하는 근거 규정이 없고, 다만 상생협력법에 따라 중소·중견기업에 해당하는 수탁기업에 성과공유금을 지급할 수 있도록 되어 있다.

따라서 위 공사는 상생협력법 등에 따라 성과공유과제로 등록되지 않은 용역의 경우 협력재단으로부터 수의계약용 확인서를 발급받을 수 없으므로 대기업 등 중소·중견기업이 아닌 기업과 수의(연장)계약을 체결할 수 없다.

그리고 위 공사가 상생협력법에 따른 중소·중견기업이 아닌 대기업·공기업 등에 성과공유금을 지급하기 위해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등 다른 법령에 근거가 없으므로 계약사무규칙 제2조에 따라 기획재정부의 승인을 받은 후 지급하여야 한다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

#### 가. 중소·중견기업이 아닌 기업과 수의계약 체결

위 공사 ☞본부 ☒처 ■팀은 공항공사 운영기준을 마련하고 성과공유제 협약을 체결한 협력사의 성과에 대한 평가기준을 수립 및 조정하는 등 성과공유제 관련 총괄업무를 담당하고 있고, 위 기준에 따라 각 아웃소싱 용역 담당부서는 성과공유제 협약 및 수의계약 체결 등의 업무를 수행하고 있다.

위 공사 ☞본부 ☒처 ■팀 사원 G는 2014. 11. 6. 성과공유제 시스템에 위

공사와 성과공유제 협약을 체결한 37개 용역의 등록<sup>3)</sup>을 요청하면서 협력재단으로부터 상생협력법 등에 따라 중소·중견기업만 성과공유제를 시행할 수 있으므로 공항공사 운영기준과 달리 대기업 등 중소·중견기업이 아닌 기업과 성과공유제 협약을 체결할 수 없다는 사실을 들었다.

그리고 G는 협력재단으로부터 들은 위와 같은 사실을 상급자인 팀장 H와 처장 I에게 보고하고 대기업·공기업이 수행하는 8개 용역(5개 기업)을 제외한 중소·중견기업과의 용역계약(29개)만 성과공유제 시스템에 등록해 줄 것을 요청하는 문서를 기안하여 팀장 H와 처장 I에게 검토 또는 결재를 받아 협력재단에 발송하였다.

이와 같이 위 사람들은 중소·중견기업이 아닌 기업과도 수의(연장)계약을 체결할 수 있도록 규정한 공항공사 운영기준의 내용이 상위법령인 계약사무규칙 제8조에서 정한 수의계약 사유에 해당하지 않는다는 사실을 알게 되었다.

그런데도 위 사람들은 공항공사 운영기준을 상위법령에 부합하게 개정하도록 검토하지 않은 채 그대로 두었고 각 아웃소싱 용역 담당부서로 하여금 중소·중견기업이 아닌 기업과 수의(연장)계약을 체결하지 않도록 통보하지도 않았다.

그 결과 “운항기반시설 유지관리용역”의 담당부서(♠처)는 공항공사 운영기준을 근거로 2016. 9. 26. 중소·중견기업이 아닌 주식회사 ■■과 용역기간 2년을 연장하면서 용역금액 18,915백만여 원을 추가한 45,852백만여 원으로 연장계약을 체결하는 등 [표]와 같이 중소·중견기업이 아닌 기업과 수의계약을 체결할 수 없다는 사실을 인지한 시점(2014. 11. 26.) 이후 각 담당부서(♠처 등 4개 사

3) 성과공유 확인요령 제2조 제11호 등에 따라 협력재단에서 운영하는 “성과공유제 종합관리시스템”에 ‘여객터미널 운영용역 SPA성과공유’ 등 29개 성과공유과제의 대상이 되는 계약서 사본, 사업계획서 사본을 등록

업부서)에서 중소·중견기업이 아닌 4개 기업과 사실상 수의(연장)계약을 체결<sup>4)</sup> 하여 해당 기업에 부당한 이익 및 특혜를 제공하였다.

[표] 계약기간 연장 용역 명세

(단위: 백만여 원)

연번	용역명	기업명	최초계약기간 (변경계약기간)	최초계약금액 (변경계약금액)	계약연장 종합심사	비고 <sup>1)</sup>
1	환경감시시설 운영 및 유지관리용역	♠♠	2012. 7. 1.~2015. 6. 30. (2012. 7. 1.~2017. 6. 30.)	2,328 (3,849)	2015. 2. 11.	공공기관
2	공항정보시스템 운영 및 유지관리	♠♠(주), ♠♠(주) <sup>2)</sup>	2012. 6. 1.~2015. 5. 31. (2012. 6. 1.~2017. 5. 31.)	18,862 (32,065)	2015. 2. 24.	대기업
3	운항기반시설 유지관리용역	(주)♠♠	2013. 10. 1.~2016. 9. 30. (2013. 10. 1.~2018. 9. 30.)	26,937 (45,852)	2016. 5. 31.	대기업
4	셔틀트레인 운영 및 유지보수용역	◎□	2014. 1. 1.~2016. 12. 31. (2014. 1. 1.~2018. 12. 31.)	12,536 (22,717)	2016. 8. 4.	지방공기업

주: 1. ♠♠과 ◎□는 「중소기업기본법」 제2조 제1항 각 호에 따른 중소기업 기준(매출액, 자산총액 등)에 해당하지 않고, 「중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법」 제2조 제1호 나목에 따라 중견기업이 될 수 없어 중소·중견기업이 아님

2. ♠♠(주)는 중소기업임

자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성

## 나. 성과공유금 지급 부적정

공항공사 운영기준에 따르면 위 공사는 중소·중견기업 여부와 상관없이 위 공사와 성과공유제 협약을 체결한 협력사를 대상으로 성과공유금을 지급할 수 있도록 되어 있다.

그런데 위 공사는 공항공사 운영기준에 따라 대기업·공기업 등 중소·중견기업이 아닌 기업에 성과공유금을 지급하면서도 기획재정부장관으로부터 승인을 받지 않고 있다.

이에 따라 위 공사는 기획재정부장관의 승인도 없이 2015년 8월 중소·중견

4) 위 공사 ♠♠ 등 용역담당부서는 공항공사 운영기준 제27조 및 “협력사 운영관리 개선대책 시행(안)”(사장 방침)에 따라 연장심사를 하여 계약기간을 연장하였음



기업이 아닌 주식회사 ■■■■■(대표이사 J)와 계약을 체결하고 2015년 9월부터 2018년 8월까지 수행한 “T1 수화물처리시설 유지관리용역”의 성과공유금 계 1,752백만여 원을 지급하는 등 [별표] “중소·중견기업이 아닌 기업에 지급한 성과공유금 현황”과 같이 공항공사 운영기준이 잘못 작성된 것을 안 2014년 11월 이후부터 2019년 11월 현재까지 중소기업이 아닌 주식회사 ■■■■■ 등 4개 기업에 총 23개 용역의 성과공유금 계 3,514백만여 원을 지급하였다.

**관계기관 의견** 인천국제공항공사는 감사결과를 받아들이면서 상생협력법 등에 부합하도록 성과공유제를 개선하는 방안을 마련하고 앞으로 상생협력법 등 관계법령에 따라 대기업 및 공공기관, 위 공사의 자회사와 성과공유제를 시행하지 않겠다는 의견을 제시하였다.

**조치할 사항** 인천국제공항공사 사장은

- ① 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」과 다르게 중소기업이 아닌 기업과 수의(연장)계약하는 일이 없도록 「아웃소싱 용역평가 운영기준」을 개정하는 방안을 마련하고, 앞으로 법령에 근거 없이 수의계약을 체결하거나 기획재정부 장관의 승인 없이 성과공유금을 지급하는 일이 없도록 성과공유 업무를 철저히 하며
- ② 관련자에게는 주의를 촉구하시기 바랍니다.(주의)

[별표]

**중소·중견기업이 아닌 기업에 지급한 성과공유금 현황(2014년 11월~2019년 11월)**

(단위: 원)

연번	용역명	기업명	구분	성과 공유금	용역 기간	
					시작	종료
1	T1 수하물처리시설 유지관리용역	주주주주주주주주주주주주	대기업	1,752,651,648	2015. 9. 1.	2018. 8. 31.
2	공항통신시설 운영 및 유지관리용역	주주주주주주주주주주주주	대기업	167,511,166	2017. 1. 1.	2019. 12. 31.
3	운항통신시설 운영 및 유지관리용역	주주주주주주주주주주주주주주	대기업	162,824,329	2017. 1. 1.	2019. 12. 31.
4	사이버보안센터 운영 및 유지관리용역	b b 주주주주주주주주주주주주	대기업	20,526,782	2017. 1. 1.	2019. 12. 31.
5	보안시설 유지관리용역	주주주주주주주주주주주주주주	대기업	129,539,508	2017. 2. 1.	2020. 1. 31.
6	T2 여객터미널 운영	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	99,859,806	2018. 1. 1.	2018. 12. 31.
7	귀빈실 운영	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	37,476,680	2018. 1. 1.	2018. 12. 31.
8	T1 및 탑승동 탑승교 운영	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	126,329,813	2018. 1. 1.	2018. 12. 31.
9	T2 교통관리 운영	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	276,855,435	2018. 1. 1.	2018. 12. 31.
10	셔틀버스 운영	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	84,957,898	2018. 1. 1.	2018. 12. 31.
11	여객자동차터미널 운영	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	17,331,701	2017. 12. 15.	2018. 12. 31.
12	자유무역지역(FTZ) 통합유지관리용역	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	73,109,823	2018. 4. 1.	2018. 12. 31.
13	자료관리용역	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	8,272,267	2018. 7. 1.	2018. 12. 31.
14	공항소방대 운영	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	175,893,680	2018. 1. 1.	2018. 12. 31.
15	야생동물통제관리용역	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	6,550,571	2018. 10. 1.	2018. 12. 31.
16	환경감시시설운영 및 유지관리	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	10,695,914	2018. 1. 1.	2018. 12. 31.
17	셔틀트레인 운영 및 유지보수	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	54,648,688	2018. 1. 1.	2018. 12. 31.
18	자원회수시설 유지관리	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	37,582,529	2018. 1. 1.	2018. 12. 31.
19	교통주차시스템 운영 및 유지관리용역	주주주주주주주주주주주주주주주주주	자회사	50,533,096	2018. 1. 1.	2018. 12. 31.

연번	용역명	기업명	구분	성과 공유금	용역 기간	
					시작	종료
20	T1 수하물처리시설 유지관리용역	○□㈜	자회사	132,189,015	2018. 9. 1.	2018. 12. 31.
21	운항기반시설 유지관리용역	○□㈜	자회사	36,110,000	2018. 10. 1.	2018. 12. 31.
22	전력계통시설 유지관리용역	○□㈜	자회사	42,196,917	2018. 10. 1.	2018. 12. 31.
23	토목시설 유지관리용역	○□㈜	자회사	10,616,105	2018. 11. 1.	2018. 12. 31.
총 23개 용역		4개 기업		3,514,263,371		

자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성

# 감 사 원

## 주 의 요 구

제 목 영상관제시스템 구매설치사업 계약변경 부적정

소 관 기 관 인천국제공항공사

조 치 기 관 인천국제공항공사

내 용

### 1. 업무 개요

인천국제공항공사는 인천국제공항 내의 효과적인 보안감시를 위하여 2018. 3. 16. ○○주식회사(대표이사 K) 외 1개 업체<sup>1)</sup>와 아날로그 폐쇄회로 텔레비전(CCTV: Closed Circuit Television, 이하 “CCTV”라 한다)을 디지털 CCTV로 교체·증설하는 “인천공항 영상관제시스템 구매설치사업” 계약<sup>2)</sup>(계약기간 2018. 3. 16.~2019. 5. 16., 계약금액: 16,153백만여 원, 이하 “원계약”이라 한다)을 체결하고, 이후 2019. 7. 9. ‘이동지역 스마트 모니터링시스템 구축사업’ 등 7개 항목을 설계변경하는 내용으로 2차 계약변경<sup>3)</sup>(변경 후 계약기간: 2018. 3. 16.~2019. 8. 5., 변경 후 계약금액: 16,363백만여 원<sup>4)</sup>)을 하였다.

### 2. 관계 법령 및 판단기준

- 
- 1) ○○주식회사는 비소프트웨어 부문, 주식회사 ○○(대표이사 L)는 소프트웨어 부문을 담당
  - 2) 정보통신설비인 CCTV의 설치공사는 「정보통신공사업법」 제2조 제1호 및 제2호에 따른 ‘공사’에 해당하여 위 계약은 공사계약으로 발주하여야 했으나, 인천국제공항공사는 계약목적물(CCTV)의 일부에 공사가 포함된 계약으로 판단하여 물품 제조구매 계약으로 발주
  - 3) 1차 계약변경(계약기간: 2018. 3. 16.~2019. 7. 16., 계약금액: 16,383백만여 원)
  - 4) 배관 규격 및 수량 변경 등 3개 항목에서 1,168백만여 원이 감소, 이동지역 스마트 모니터링시스템 구축 등 2개 항목에서 1,148백만여 원이 증가하고, 설계변경사항을 반영한 성과물 정정 등 2개 항목에서 증감액이 없어 계 19백만여 원 감소

「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제2조에 따라 준용하는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국가계약법”이라 한다) 제19조, 같은 법 시행령 제65조<sup>5)</sup> 및 「공사계약일반조건」(기획재정부 계약예규) 제19조의<sup>6)</sup> 등에 따르면 계약체결 이후 발주기관의 필요에 의한 설계변경은 해당 공사의 일부 변경이 수반되는 추가공사의 발생, 특정공종의 삭제, 공정계획의 변경, 시공방법의 변경, 기타 공사의 적정한 이행을 위한 경우(이하 “설계변경 사유”라 한다)에 한하여 할 수 있다고 되어 있다.

또한 국가계약법 제7조 제1항 및 같은 법 시행령 제26조 제1항 제5호 가목에 따르면 원칙적으로 중앙관서의 장은 계약을 체결하려는 경우 이를 공고하여 일반경쟁에 부쳐야 하고, 예외적으로 「건설산업기본법」 이외의 공사 관련 법령에 따른 공사<sup>7)</sup>로서 추정가격이 8천만 원 이하인 공사에 대한 계약은 수의계약할 수 있다고 되어 있다.

따라서 인천국제공항공사는 설계변경 사유나 수의계약 대상에 해당하지 않을 경우 설계변경이 아니라 국가계약법 등 관계 법령에 따라 일반경쟁에 부쳐 별도로 발주하여야 한다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 설계변경된 위 7개 항목 중 ‘이동지역 스마트 모니터링시스템 구축

5) 국가계약법 시행령 제65조 제7항에 제조·용역 등의 계약에 있어서 계약금액을 조정하는 경우 국가계약법 시행령 제65조 제1항부터 제6항까지에 따른 ‘설계변경에 의한 계약금액 조정’을 준용할 수 있도록 되어 있음

6) 또한 조달청 계약법규질의·사례(공개번호 166101)에는 물품제조와 설치공사가 복합된 계약 건의 경우 공사 부분에 설계변경이 필요하다면 기획재정부 계약예규 「공사계약일반조건」에 따라 설계변경을 하고 해당 계약금액을 조정할 수 있다고 되어 있음

7) 물품계약의 경우 국가계약법 제7조 제1항에 따라 원칙적으로는 일반경쟁에 부쳐야 하나, 같은 법 시행령 제26조 제1항 제5호 가목에 따라 추정가격이 2천만 원 이하인 물품의 제조·구매계약이나 추정가격이 2천만 원 초과 5천만 원 이하인 계약으로서 특수한 지식·기술 또는 자격을 요구하는 물품의 제조·구매계약에 해당하는 경우 예외적으로 수의계약 할 수 있음

사업’은 항공기 유도로와 지상조업장비(GES: Ground Support Equipment) 이동도로 교차지점의 일시정지 및 정지신호 위반차량을 감지하여 위반상황이 표시·저장되도록 CCTV를 설치하여 상시 모니터링 시스템을 별도로 구축하는 사업으로 [표]와 같이 아날로그 CCTV를 디지털 CCTV로 교체·증설하는 원계약과는 사업목적 및 위치 등이 서로 달라 원계약의 일부 변경이 수반되는 추가공사, 특정 공종의 삭제 등 기획재정부 계약예규 등에 따른 설계변경 사유에 해당하지 않는다.

[표] 원계약과 설계변경 건의 사업내용 비교

구분	원계약	설계변경 내용 (이동지역 스마트 모니터링시스템 구축사업)
사업목적	공항 경비보안시스템 선진화 사업으로 초고속 IP 네트워크 및 디지털 CCTV 시스템 기반의 항공 보안 영상 감시 체제 완성	지상 이동차량과 항공기 동선이 교차하는 핫스팟(Hot Spot) 구역에서 안전거리 미확보, 일시정지 미준수 등의 규정 위반행위 감시
사업위치 (CCTV 설치장소)	공동구, 외곽올타리, 자유무역지역	항공기 유도로와 GSE 이동도로 교차지점
추가기능	-	차량에 대한 객체를 인식하고, 일시정지 및 정지신호 위반차량을 감지하여 위반상황을 표시·저장하며, 저장 영상 및 통계정보 등 제공

자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성

또한 ‘이동지역 스마트 모니터링시스템 구축사업’은 「정보통신공사업법」 제2조 제1호 및 제2호에 따른 공사로서 해당 설계변경 금액이 651백만여 원(부가가치세 포함)으로 수의계약 대상에 해당하지 않는다.

그런데도 인천국제공항공사는 2019. 7. 9. 설계기간 단축으로 인한 신속한 사업 추진<sup>8)</sup> 등을 사유로 ‘이동지역 스마트 모니터링시스템 구축사업’을 별도로 경쟁입찰로 발주하지 않고, 원계약 준공기한을 20일 연장하면서 설계변경을 통

8) 국가계약법 제7조 제1항 단서 및 같은 법 시행령 제26조에 따르면 천재·지변 등의 사유로 경쟁에 부칠 여유가 없거나 경쟁에 부쳐서는 계약의 목적을 달성하기 곤란하다고 판단되는 경우 등에만 예외적으로 수의계약이 가능하다고 규정하고 있으나 ‘이동지역 스마트 모니터링시스템 구축사업’은 이에 해당하지 않음

해 추진하였다.

그 결과 일반경쟁에 부쳐 별도로 발주하여야 하는 신규공사가 기존 인천공항 영상관제시스템 설치공사를 수행하는 업체와 사실상 수의계약(651백만여 원)을 통해 이루어지게 되었다.

**관계기관 의견 및 검토결과** 인천국제공항공사는 감사결과를 받아들이면서 앞으로 신규공사 발생 시 관계 법령 및 절차에 따라 진행하겠다는 의견을 제시하면서, 설계변경 시 수의계약 요건에 대한 검토가 미흡했으나 ‘이동지역 스마트 모니터링시스템 구축사업’을 설계변경 방식으로 진행함으로써 항공기 이동 안전성을 조기 확보할 수 있었다는 취지로 2019. 12. 12. 감사원에 적극행정면책을 신청하였다.

이에 감사원은 위 면책신청이 「적극행정면책 등 감사소명제도의 운영에 관한 규칙」 제5조 등에 따른 면책요건에 해당하는지 여부를 검토한 결과, ‘이동지역 스마트 모니터링시스템 구축사업’이 원계약의 설계변경 사유 등에는 해당한다고 볼 수 없으나, 안전사고 예방 등 공공의 이익에 일부 기여한 바가 있는 점 등을 고려하여 위 규칙 제5조 각 호의 면책요건을 ‘일부 인정’하여 관련자에 대해 ‘문책요구’하지 않고, 기관에 대해 ‘주의요구’하는 것으로 결정하였다.

**조치할 사항** 인천국제공항공사 사장은 앞으로 일반경쟁 입찰로 발주하여야 하는 신규공사 계약을 기존 공사의 설계변경을 통해 사실상 수의계약하는 일이 없도록 계약업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

# 감 사 원

## 주의요구 및 통보

제 목 항공등화시설 공사계약 입찰공고 및 설계변경 부적정

소 관 기 관 인천국제공항공사

조 치 기 관 인천국제공항공사

내 용

### 1. 업무 개요

인천국제공항공사는 2018. 7. 30. 입찰공고를 하고, 같은 해 8. 13.부터 10. 10. 사이 입찰 및 적격심사 등의 절차를 거쳐 같은 해 10. 19. 주식회사 ○◇(대표이사 M, 이하 “○◇”라 한다) 외 1개 업체(이하 2개 업체를 “J J”이라 한다)와 “4 단계 북측원격계류장 항공등화시설공사” 계약(계약금액 148억여 원, 이하 “북측원격계류장 항공등화시설공사”라 한다)을 체결하고, 공사(2019년 11월 말 기준 공정률 44%)를 추진하고 있다.

### 2. 입찰공고 부적정

#### 가. 관계 법령 및 판단기준

「공기업·준정부기관 계약사무규칙」(기획재정부령) 제2조에 따라 준용하는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국가계약법”이라 한다) 제7조, 같은 법 시행령 제21조, 「정부 입찰·계약 집행기준」(기획재정부 계약예규) 제5조 및 「조달청 시설공사 실적에 의한 경쟁입찰 집행기준」(조달청 지침) 제3조 [별표]



12)(이하 “실적제한규정”이라 한다)에 따르면 추정가격 3억 원 이상인 항공등화시설공사<sup>1)</sup>의 경우 항공등화 시공실적<sup>2)</sup>을 1개 이상 보유한 업체로 입찰참가자격을 제한할 수 있도록 되어 있다.

그리고 인천국제공항공사는 2018. 6. 19. 항공등화 1,447개와 함께 지중관로 4.2km, 외곽보안등 29기 등을 시공하는 북측원격계류장 항공등화시설공사(추정가격 169억여 원)의 발주 방법을 검토하면서 항공등화 시공실적이 없는 업체가 공사에 참여할 경우 시공품질을 확보하기가 곤란하다는 사유로 위 실적제한규정에 따라 항공등화 시공실적 보유업체<sup>3)</sup>로 입찰참가자격을 제한하는 것으로 방침을 정하였다.

한편, 항공등화의 시공방법은 [별첨 1] “항공등화 시공 개념도”와 같이 철재로 만든 홀(이하 “철재홀”이라 한다) 상부에 항공등화를 설치하는 공법(이하 “철재홀 공법”이라 한다)이 있고, 콘크리트 기초 또는 홀 등에 항공등화를 설치하는 공법(이하 “콘크리트홀 공법 등”이라 한다)도 있다.

그런데 설계서 등<sup>4)</sup>에 따르면 북측원격계류장 항공등화시설공사의 주공종이자 입찰참가자격제한에 있어 동일한 종류의 시공실적 기준(이하 “실적인정기준”이라 한다)이 되는 항공등화시설 1,447개 중 항공기주기장안내등 604개 등 1,380개(95.4%)는 철재홀 공법으로, 유도로마커 25개 등 나머지 67개(4.6%)는 콘크리트홀 공법 등을 사용하는 것으로 되어 있다.

1) 「공항시설법 시행규칙」 제6조에 따른 항공등화시설(헬기장등대, 비상용등화는 제외)만 인정

2) 국가계약법 시행령 제21조에는 ‘공사실적’이라는 단어를 사용하고, 「조달청 시설공사 실적에 의한 경쟁입찰 집행기준」(조달청 지침) 제5조 등에는 ‘시공실적’이라는 단어를 사용하고 있는 등 규정마다 ‘공사실적’과 ‘시공실적’ 등으로 단어를 다르게 사용하고 있으나 이 보고서에서는 ‘시공실적’으로 단어를 통일하여 사용함

3) 입찰공고일 기준 10년 이내 항공등화시설 1개 등(燈) 이상 준공한 실적을 보유한 업체

4) 북측원격계류장 항공등화시설공사의 설계서 및 공사비내역서

따라서 시공실적을 기준으로 제한경쟁입찰을 실시할 때에는 입찰공고문에 시공방법(철재홀 공법, 콘크리트홀 공법 등)에 따른 실적인정범위를 명확하게 명시하고, 그에 따라 시공실적을 평가하여 입찰참가자로 하여금 실적인정범위에 대한 오해의 소지가 없도록 하여야 한다.

#### 나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 인천국제공항공사는 2018. 7. 30. 북측원격계류장 항공등화시설공사를 입찰공고하면서 [별첨 2] “항공등화시설공사 입찰공고문(발체)”과 같이 항공등화시설 실적인정범위에 「공항시설법 시행규칙」 제6조 관련 [별표 3]에 따른 항공등화(차량정지위치등은 포함하고, 계류장조명등·금지구역등·시각주기유도시스템·헬기장등대·비상용등화는 제외함)를 신설·증설·이설·개설한 실적으로 기재하는 한편 그 아래에 전력공사, 상·하부 철재홀공사, 절연변압기 설치 및 철재홀 상부에 등기구 설치 공정을 모두 수행한 것을 1개 등(燈) 실적으로 인정하고 이 중 일부만 시공한 것은 실적으로 인정하지 않는 것으로 명기하는 등 철재홀 공법만 인정하는 것처럼 기재하였다.

이에 따라 철재홀 공법 실적만 실적인정범위에 해당하고 콘크리트홀 공법 등의 실적은 실적인정범위에 해당되지 않는 것으로 오해될 소지가 있게 되었다.<sup>5)</sup>

그리고 북측원격계류장 항공등화시설공사 입찰 실시(2018. 8. 21.) 후 적격심사대상자로 선정된 J J의 주간사인 O◇로부터 2018. 9. 10. 제출받은 적격심사서류와 같은 해 10. 4. 제출받은 적격심사보완서류로 적격심사를 하면서는 철재홀 공법 시공실적(184개)뿐만 아니라 콘크리트홀 공법 등 시공실적(679개) 계 863

5) 감사기간 중 정부법무공단에 북측원격계류장 항공등화시설공사 입찰공고문 해석에 대해 법률 자문한 결과, 철재홀 공법 시공실적만 실적인정기준에 해당한다고 보기 어려운 것으로 답변하였음

개의 항공등화시설 시공실적을 실적인정기준에 부합한 것으로 인정하였고, 이에 따라 JJ이 최종 낙찰자로 결정<sup>6)</sup>되었으며, 같은 해 10. 19. JJ과 북측원격계류장 항공등화시설공사 계약을 체결하였다.

그 결과 특정업체와의 유착으로 입찰공고 내용과 다르게 시공실적이 인정되었다는 의혹<sup>7)</sup>이 제기되는 등 계약의 신뢰성이 저하되는 결과를 초래하게 되었다.

### 3. 항공등화 배수공법 설계변경 부적정

#### 가. 관계 법령 및 판단기준

「공사계약일반조건」 제19조 제1항에 따르면 새로운 기술·공법 사용으로 공사비의 절감 및 시공기간의 단축 효과가 현저할 경우 등에 설계변경을 할 수 있도록 되어 있다.

한편, 인천국제공항공사는 북측원격계류장 항공등화시설공사 설계 시 항공등화시설에 빗물 등이 유입될 경우 동절기에 항공등화가 파손될 수 있는 등의 문제점을 해결하고자 「FAA AC 150/5340-30J(Design and Installation Details for Airport Visual Aids)」<sup>8)</sup> 등에서 제시하는 공법 중 [별첨 3] “항공등화 배수시설 공법 변경 개요도”의 ‘당초 공법’과 같이 철재홀에 유입되는 빗물 등을 배수관로를 통해 배수하는 공법(이하 “배수관로공법”이라 한다)을 적용하도록 하였다.

6) 600개 이상의 항공등화 시공실적이 있는 경우 시공경험항목은 12점 만점인데 JJ의 항공등화 시공실적인정 개수를 604개(=◇의 항공등화 시공실적 863개 × ◇ 지분 70%)로 산정하여 시공경험점수를 12점 만점으로 평가함에 따라 JJ의 최종 적격심사점수는 92.27점(입찰가격점수 22.67점, 시공경험점수 12점을 포함한 수행능력 등 점수 69.6점)으로 평가하여 최종 낙찰자로 결정

※ 북측원격계류장 항공등화시설공사는 적격심사 방식으로 낙찰자를 선정하는 계약으로, 입찰가격점수(30점)와 시공경험점수(12점)를 포함한 수행능력 등 점수(70점)를 합한 점수가 92점 이상인 업체를 낙찰자로 결정하는 것으로 입찰공고

7) 북측원격계류장 항공등화시설공사 계약체결 이후인 2019. 10. 18. 실시된 인천국제공항공사에 대한 국정감사에서 ‘입찰공고에 따르면 철재홀이 있어야 항공등화시설공사 실적으로 인정받을 수 있는데 철재홀이 포함되지 않은 공사를 모두 실적으로 인정하였다’고 지적받으면서 계약업체와의 유착 의혹이 제기됨

8) 미국 연방항공청(Federal Aviation Administration) 기준

그런데 [별첨 3]의 ‘당초 공법(배수관로공법)’과 같이 활주로나 유도로 포장면 하부에 배수관로를 설치하기 위해서는 이미 시공된 포장면 등을 개착(開鑿)하여야 하고, 이로 인해 포장공사 품질 저하 및 시공 기간 지연이 우려되는 등 배수관로 설치공사와 포장공사 간의 상호 간섭으로 양쪽 공사 모두 시공품질 확보 등이 어려울 것으로 예상되었다.

이에 인천국제공항공사는 배수공법을 개선하고자 2019. 3. 12. 실시한 전문가 자문과 같은 해 4. 9.과 4. 10. 실시한 현장 일부 실측시험을 통해 쇄석(碎石)이 포설되는 활주로·유도로의 기초 부분(이하 “쇄석층”이라 한다)은 투수성이 우수<sup>9)</sup>하므로 [별첨 3]의 ‘변경 공법’과 같이 철재홀에 유입되는 빗물 등을 쇄석층에 직접 배수하는 공법(이하 “직접배수공법”이라 한다)으로 배수공법을 변경하여도 철재홀에 유입되는 빗물이 배수되는 데 문제가 없을 정도의 배수능력(이하 “적정 배수능력”이라 한다) 확보가 가능하고, 공사비도 절감되는 것으로 검토되었다.<sup>10)</sup>

그러나 북측원격계류장 내에 위치한 R17<sup>11)</sup>구역(면적 4,823㎡)과 같이 쇄석층이 시공되지 않고 기존 부지 상부에 유도로가 바로 시공되는 구간(이하 “기존 구간”이라 한다)<sup>12)</sup>의 토질은 투수성이 낮아 적정 배수능력이 확보되지 않을 수 있다.<sup>13)</sup>

따라서 직접배수공법으로 시공하고자 할 경우 적정 배수능력이 있는 구역인지 여부를 확인하여 시공하고,<sup>14)</sup> R17구역과 같이 투수성이 낮은 지역은 당초 배

9) 쇄석층의 투수계수는 0.1cm/sec이고, 철재홀에 유입되는 최대 우수량은 500ml/day인데 이 정도 빗물이 유입되어도 28.4초만에 배수가 될 정도로 투수성이 우수

10) 배관설치비 감소 등으로 공사비 389백만여 원이 감액되는 것으로 검토됨

11) 17번 유도로(Ramp), R17구역에 항공등화시설 42개 설치 예정

12) 북측원격계류장과 활주로 등을 연결하기 위해 설치되는 유도로

13) 인천국제공항 부지는 영종도와 용유도 사이에 위치한 바다를 매립해서 조성된 곳으로 인천국제공항 부지의 토질은 투수성이 불량할 것으로 예측 가능

14) 설계 토질과 실제 토질의 상태는 다를 수 있으므로 시공 단계에서 실제 토질 상태를 확인하면서 항공등화 배수 시설을 시공하여야 적정 배수능력 확보가 용이

수관로공법으로 배수시설을 시공하거나 항공등화시설에 유입된 빗물 등을 직접 배수하여도 적정 배수능력이 확보될 수 있도록 항공등화시설 하부 토석(土石)을 투수성이 우수한 쇄석 등으로 치환하거나 수직 배수관<sup>15)</sup>의 길이·구경을 확대·확장<sup>16)</sup>하는 등의 공법을 검토·선정하여 항공등화 배수시설을 시공하는 것이 타당하다.

#### 나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 인천국제공항공사는 2019. 4. 12. 기존 구간의 기초 토질에 대해 적정 배수능력이 확보되는지 여부를 확인하지 아니한 채<sup>17)</sup> 북측원격계류장 전체지역 토질의 투수계수가 양호한 것으로 보고 배수관로공법에서 직접배수공법으로 설계변경하는 것으로 방침을 결정하였고, 2019년 11월 현재 기존 구간인 R17구역에 직접배수공법으로 공사를 진행하고 있다.<sup>18)</sup>

이에 이번 감사원 감사기간(2019. 11. 18.~12. 6.) 중 R17구역에 대해 빗물 등이 제대로 배수되는지 검토한 결과, R17구역은 자갈과 실트<sup>19)</sup>질 모래가 혼재된 매립층으로 투수성이 불량하여<sup>20)</sup> 빗물 등이 제대로 배수되지 않는 것으로 확인되었다.<sup>21)</sup>

그 결과 R17구역에 설치되는 항공등화에 유입된 빗물 등으로 동절기에 항공등화가 파손되는 사고 등이 발생할 우려가 있고 R17구역 이외에도 투수성이

15) 철재홀과 배수관로를 연결하는 배수관, [별첨 3]의 '변경 공법' 참조

16) 수직 배수관의 길이·구경을 확대·확장할 경우 수직 배수관 내 집수량 증대 효과 등으로 적정 배수능력 확보가 가능한 것으로 현장실험에서 확인됨

17) 인천국제공항공사는 북측원격계류장 전체 면적(487,386㎡)에 비해 R17구역 면적이 소규모라 쇄석층이 시공되지 않은 사실을 인지하지 못하였다고 답변

18) 철재홀 및 수직 배수관 설치를 위한 기초 터파기 공사 진행 중

19) Silt[침니(沈泥)]: 모래보다 곱고 진흙보다 거친 침적토(沈積土)

20) 실트의 투수계수는 10-7~10-5cm/sec로 쇄석층에 비해 투수성이 10,000~1,000,000배 불량

21) 현장확인 결과 배수가 제대로 되지 않고, 물 고임 현상이 확인됨

낮은 구역이 있는 경우 직접배수공법으로 시공된 항공등화에 남아있는 빗물 등으로 항공등화가 파손되는 사고(동절기) 등이 발생할 우려가 있다.

## 관계기관 의견 및 검토결과

### ① “입찰공고 부적정” 관련

인천국제공항공사는 감사결과를 받아들이면서 향후 해당 공사와 동일한 종류의 시공실적을 보유한 업체로 입찰참가자격을 제한하는 입찰을 실시할 때에는 입찰공고문에 동일한 종류의 공사에 대해 오해가 없도록 조치하겠다는 의견을 제시하였다.

다만, 공법과 관계없이 항공등화시설의 신설·증설·이설·개설 실적 모두를 시공실적으로 인정하였기 때문에 입찰공고문에 콘크리트홀 공법 등이 실적인 정기준에 해당하는지에 대해 구체적으로 명시할 필요가 없었다는 의견도 함께 제시하였다.

그러나 “2항 나”와 같이 북측원격계류장 항공등화시설공사 입찰공고문에 실적인정범위로 항공등화시설을 신설·증설·이설·개설한 실적과 함께 전력공사, 상·하부 철재홀공사, 절연변압기 설치 및 철재홀 상부에 등기구 설치 공정을 모두 수행한 것을 1개 등(燈) 실적으로 인정하고 이 중 일부만 시공한 것은 실적으로 인정하지 않는 것으로 기재함으로써 철재홀 공법만 인정하는지, 콘크리트홀 공법 등의 실적도 인정하는지 명확하지 아니하여 계약 체결 이후 계약업체 인 JJ과의 유착 의혹 등의 논란이 야기된 점을 고려할 때 입찰공고문에 실적인정범위를 명확하게 명시할 필요가 없었다는 의견은 받아들이기 어렵다.

## ② “항공등화시설 배수공법 설계변경 부적정” 관련

인천국제공항공사는 감사결과를 받아들이면서 R17구역에 설치하는 항공등화시설에 유입된 빗물 등이 제대로 배수될 수 있는 공법을 적용하여 시공하고, 향후 항공등화시설 시공 시 배수가 제대로 되는지 확인하면서 공사를 진행하겠다는 의견을 제시하였다.

### 조치할 사항 인천국제공항공사 사장은

- ① 앞으로 시공실적을 기준으로 제한경쟁입찰을 실시할 경우 입찰공고문에 시공 방법에 따른 실적인정범위를 명확하게 명시하여 입찰참가자로 하여금 오해의 소지가 없도록 입찰 관련 업무를 철저히 하고(주의)
- ② 직접배수공법을 적용하여 시공하는 것으로 계획된 4단계 북측원격계류장 내 R17구역의 항공등화 배수시설은 수직 배수관 길이 연장·구경 확대 등을 통하여 적정 배수능력이 확보될 수 있도록 하며, R17구역 이외의 항공등화 시공 구간에도 적정 배수능력이 확보되는지 확인한 후 항공등화 배수시설을 시공하는 등 항공등화에 유입된 빗물 등이 적정하게 배수될 수 있는 공법을 검토·선정하여 항공등화 배수시설을 시공하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

[별첨 1]

항공등화 시공 개념도

<p>철재홀 공법</p>		
<p>콘크리트홀 공법 등</p>	<p>&lt;필리핀 프린세사공항 활주로등 : 파이프 고정&gt;</p>	<p>&lt;스리랑카 함반토타공항 유도로등 : 콘크리트 구조물 고정&gt;</p>

자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성



[별첨 2]

항공등화시설공사 입찰공고문(발췌)

1. 입찰에 부치는 사항  
(생략)

2. 입찰 일반 사항

가. 입찰 및 계약방법

- 전자입찰(지문입찰) 대상 공사입니다.
- 실적에 의한 경쟁입찰, 적격심사 대상 공사입니다.

(이하 생략)

나. 입찰참가자격: 아래의 요건을 모두 충족하여야 합니다.

① ~ ② (생략)

③ 입찰공고일 기준 최근 10년 이내(준공일 기준)에 단일계약 건으로 아래의 기준에 해당하는 항공등화시설을 1개 등 이상 준공한 실적을 보유한 자(공동수급체의 경우 상기 실적제한은 대표사에 한함)

■ '항공등화시설' 실적인정범위

「공항시설법 시행규칙」 제6조의 규정에 의한 항공등화시설(차량정지위치등은 포함하고, 계류장 조명등·금지구역등·시각주기유도시스템·헬기장등대·비상용등화는 제외함)을 신설·증설·이설·개설한 실적

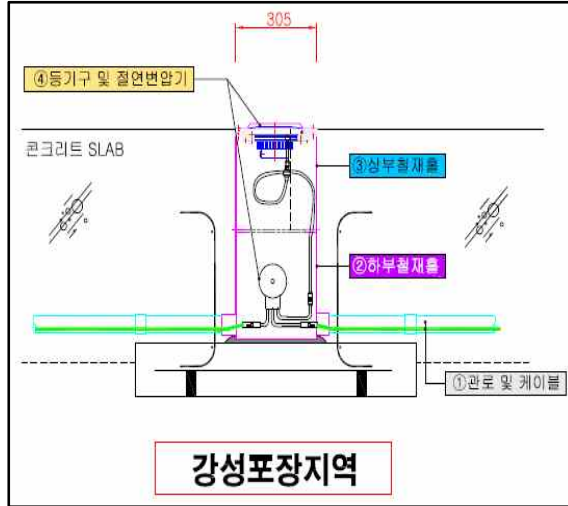
- \* 본 공사는 전력공사(관로 및 케이블 설치), 하부 및 상부 캔 설치공사(단일 철재를 설치공사 포함), 등기구 취부의 공정을 모두 수행하는 신설공사로서 ① 전력공사(관로 및 케이블 설치), ② 하부철재를 및 ③ 상부철재를 설치공사(단일철재를 설치공사도 인정), ④ 철재를 내 절연변압기 설치 및 철재를 상부에 등기구 취부의 공정을 모두 수행한 것을 1개 등으로 인정하며 일부만 시공한 것은 실적으로 인정하지 않음(붙임 2 예시도 참고)
- 진입등시스템과 같이 1개 기초대 위에 다수의 등기구가 설치된 경우 등기구 설치 수량을 항공등화시설 시공실적으로 인정
- 신설·증설·이설·개설에 해당하지 않는 보수·보강실적은 제외

(이하 생략)

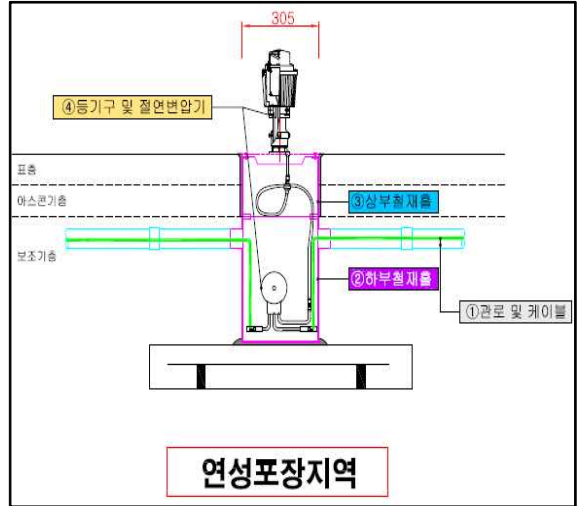
붙임2

실적인정범위 설치 예시도

□ 강성포장지역(예시 - 매입등)



□ 연성포장지역(예시 - 노출등)

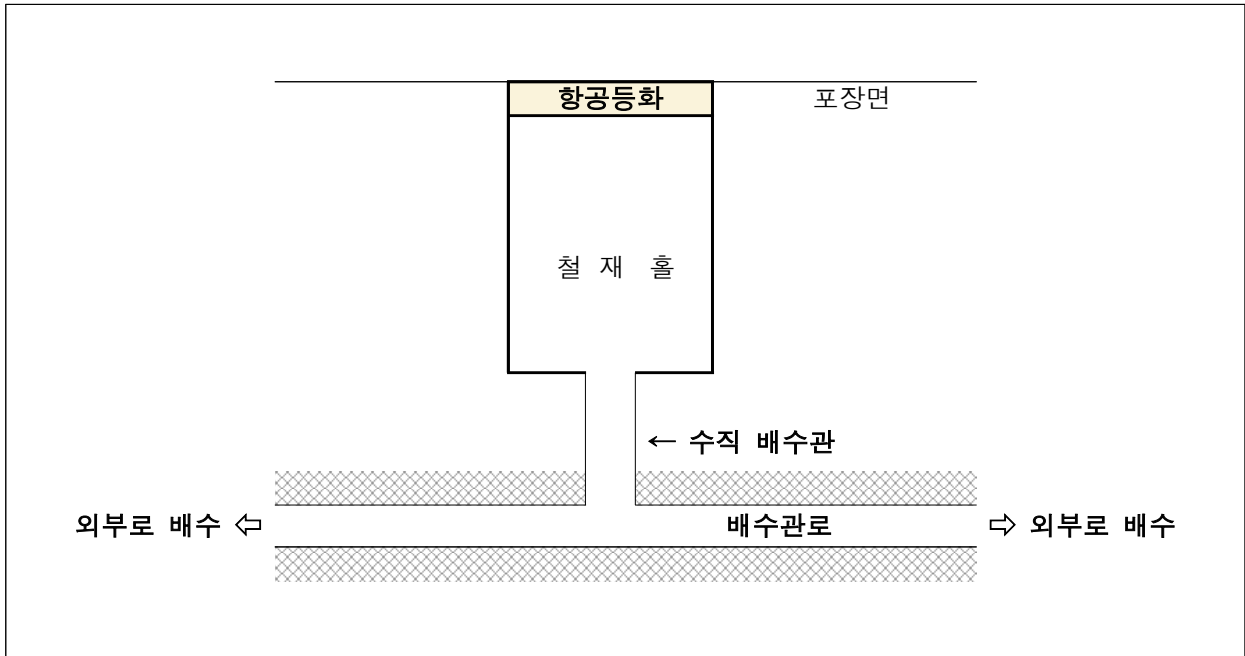


자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성

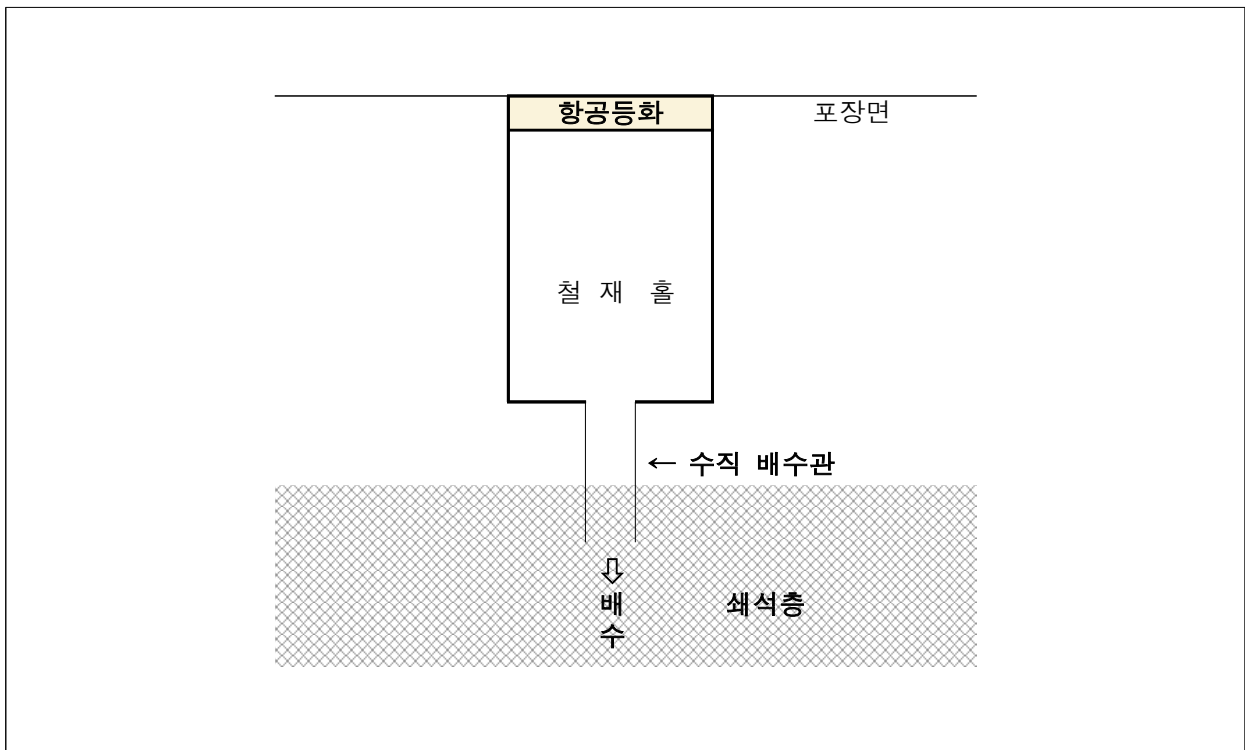
[별첨 3]

항공등화 배수시설 공법 변경 개요도

◎ 당초 공법(배수관로공법)



◎ 변경 공법(직접배수공법)



자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성

# 감 사 원

## 통 보

제 목 보호구역 출입자 관리 등 부적정

소 관 기 관 인천국제공항공사

조 치 기 관 인천국제공항공사

내 용

### 1. 업무 개요

인천국제공항공사는 국가중요시설<sup>1)</sup>인 인천국제공항 내 보안검색이 완료된 구역, 활주로, 계류장 등 보호구역<sup>2)</sup>에 대한 출입 관리 등을 위하여 인천국제공항 제1여객터미널(이하 “T1”이라 한다)과 제2여객터미널(이하 “T2”라 한다)에 출입증<sup>3)</sup> 발급 및 반납 등의 업무를 담당하는 ○센터를 각각 운영<sup>4)</sup>하고 있고, 보안사고 등을 예방하기 위해 보호구역에 대한 출입을 관리하고 있다.

### 2. ○센터 운영 부적정

#### 가. 관계 규정 및 판단근거

「인천국제공항 보호구역 출입증규정」(공사 내부규정, 이하 “출입증규정”이라 한다)

- 
- 1) 「국가중요시설 지정 및 방호 훈령」(국방부 훈령) 제3조에 따르면 국가중요시설은 공공기관, 공항, 항만, 주요 산업 시설 등 적에 의하여 점령 또는 파괴되거나 기능이 마비될 경우 국가안보와 국민생활에 심각한 영향을 주게 되는 시설을 말하며, 같은 훈령 제7조 제7항에 따라 인천국제공항은 국가중요시설에 해당됨
  - 2) 보호구역이란 「국가항공보안계획」(국토교통부) 2.7에 따라 공항의 이동지역, 이동지역과 인접된 지형 및 건물 또는 그 일부로서 일반인의 진입을 통제하는 지역으로, 「항공보안법」 제12조에 따라 보호구역으로 지정되면 공항운영자는 항공기 안전과 보안유지 등을 위하여 보호구역으로 출입하는 사람·차량·장비·물품에 대해 출입통제, 신원확인 및 보안검색 등을 실시하여야 함
  - 3) 「인천국제공항 보호구역 출입증규정」(공사 내부규정) 제7조에 따르면 출입증은 인원출입증(정규출입증, 임시출입증, 방문출입증 또는 순찰증)과 차량출입증(정규출입증, 임시출입증, 단기출입증)으로 구분됨
  - 4) 2018. 1. 18.부터 T2를 새로 개장하면서 T2 ○센터를 추가 운영

제37조에 따르면 공사는 방문출입증<sup>5)</sup>을 교부할 때 방문증발급확인서상에 명기된 인솔자<sup>6)</sup> 등 출입증 수령자와 방문자의 신분을 확인하도록 되어 있다.

그리고 출입증규정 제26조 제5항, 제32조 제4항 및 제36조 제3항 등<sup>7)</sup>에 따르면 방문 출입업무가 종료된 때 인솔자는 해당 방문출입증과 방문증발급확인서를 지체 없이 ○센터에 반납하여야 하고, 방문출입증을 즉시 반납하지 않을 경우 인솔자에게 경고 또는 출입정지 등의 제재조치를 하도록 되어 있다.

한편 최근 2년간 ‘방문출입증’ 발급비율은 인천국제공항 상업시설 리뉴얼 및 시설유지보수공사에 따른 공사인력 출입 등으로 전체 인원출입증 발급의 75~80%를 차지하여 [표 1]과 같이 다른 출입증 발급비율에 비해 높다.

[표 1] 인원출입증 발급 현황

(단위: 명, %)

구분	정규출입증(비율)	임시출입증(비율)	방문출입증(비율)	합계(비율)
2017년	24,826(12)	27,224(13)	161,870(75)	213,920(100)
2018년	28,284(9)	32,308(11)	236,836(80)	297,428(100)

자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성

그리고 [표 2]와 같이 2018년의 경우 ○센터를 운영하지 않는 시간대 ‘방문출입증’ 사용비율은 62%로 위 센터 운영시간대 사용비율보다 많다.

[표 2] 방문출입증 사용 현황(2018년)

(단위: 명, %)

구분	센터 운영시간대(09:00~18:00)	센터를 운영하지 않는 시간대 (18:00~다음 날 09:00)	합계
인원	90,504	146,156	236,660
비율	38	62	100

주: 방문출입증 발급인원 중 방문출입증을 12월 31일 사전 발급받고, 다음 해 1월 1일 사용한 경우나 개인적인 사유로 방문출입증을 미사용하는 경우 등이 있어 [표 1]에 따른 2018년 방문출입증을 발급받은 합계 수치와 [표 2]에 따른 방문출입증을 사용한 합계 수치에 차이가 있음

자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성

5) 당일(24시간 이내) 보호구역 내 업무수행자에게 발급

6) 정규출입증 소지자로서 임시출입증, 방문출입증 및 차량단기출입증을 발급받은 자를 보호구역 내로 인솔하는 임무를 승인받은 자로 방문증발급확인서상에 명기됨

7) 출입증규정 제38조 제1항 관련 [별표 5] 5. 관리책임 ③ 방문출입증, 차량단기출입증을 즉시 반납하지 않은 경우

따라서 위 공사는 보호구역에 출입하는 방문자 등에 대한 본인 여부 확인 및 방문출입증 반납업무를 즉시 처리하는 등 보안사고 예방을 위하여 ○센터를 24시간 상시운영하는 것이 타당하다.

#### 나. 감사결과 확인된 문제점

한편 위 공사는 2016. 9. 1. 보호구역 내 방문자 신분 확인 강화 및 방문출입증 실시간 반납처리를 위해 T1 ○센터<sup>8)</sup>의 운영시간을 8시간(09:00~18:00)에서 24시간 상시운영하는 것으로 계획하고, 같은 해 10월부터 T1 ○센터를 24시간 상시운영하였다.

그런데 위 공사는 2016년 9월 새로 개장하는 T2에 T2 ○센터를 운영하기로 결정하였으나 위 센터의 인력충원에 대한 부서 간 협의 지연<sup>9)</sup>으로 2019년 12월 현재까지 필요 인력을 충원하지 않고 있다.

이로 인해 위 공사 우실은 T2가 신규 개장된 2018년 1월부터 기존 T1 ○센터 인력 18명으로 T2 ○센터까지 운영하게 됨에 따라 인력 부족으로 T2 ○센터 뿐만 아니라 기존에 24시간 상시운영하던 T1 ○센터도 평일 8시간(09:00~18:00)만 운영하고 있다.

이에 따라 위 공사는 야간(18:00~다음 날 09:00)이나 공휴일에 보호구역을 출입하려는 방문자에 대해 신분증과 당사자의 일치 여부를 확인하지 않은 채 평일 근무시간에 인솔자 등에게 방문출입증을 사전에 발급하고 사후에 반납<sup>10)</sup>받고 있다.

8) 2018년 1월 ○센터로 정식 직제화되기 전에는 ‘♣소’로 운영되었으나 이하 용어를 ‘○센터’로 통일하여 사용

9) 공사의 최근 3년간(2016년~2019년 10월) 정원과 현원의 차이는 각각 216명, 195명, 197명으로 인력을 충원할 여력이 있었으나 공사 우실이 2017. 1. 9. T1 및 T2 ○센터의 24시간 상시운영을 위해 공사 ○실 및 ♣처(구 ☒처)에 11명의 인력충원을 요청하자 ○실은 우실 내 ☒실에서 위 센터 미운영 시간 동안 출입증 발급 업무를 대행하거나 우실의 정원·현원의 차이만큼 인력을 충원하는 의견 제시, ♣처는 ○센터의 정원·현원에 차이가 거의 없어 추가 채용인력 만큼 직제 반영이 우선되어야 한다는 의견 제시. 또한 위 ☒실은 사무실 근무자도 일평균 2~3회 현장출동건이 발생하고 있어 출입증 발급 업무를 대행하기 곤란하다는 입장 등으로 공사 내부 부서간 의견 미조율

10) 공사는 2019년 방문출입증 사후반납 실태를 보완하기 위해 무인반납기를 도입하고 있으나 인솔자와 ○센터 직

그 결과 2018년 기준 일평균 방문자 648명 중 65%(422명)가 당사자 일치 여부 등 신분 확인 없이 사전 발급하는 방문출입증으로 보호구역을 출입하고 있어 출입보안이 취약한 실정이다.

이와 관련하여 이번 감사원 감사기간(2019. 11. 18.~12. 6.) 중 위 공사 우실, ○실 및 ✱처는 ○센터의 24시간 상시운영을 위해 인력충원이 필요하다는 인식을 같이하고 ○센터에 필요 인력을 충원하는 것으로 합의하였다.<sup>11)</sup>

### 3. 임시출입자 등에 대한 보호구역 출입 관리에 대한 보안대책 필요

#### 가. 관계 규정 및 판단근거

위 공사는 2017. 6. 15. 출입증신청시스템과 경비보안시스템 간 실시간 정보를 연계하여 분실신고되거나 반납일이 만료한 출입증이 보호구역 출입문 카드리더기에서 비활성화하도록 하는 등 출입증을 신청·관리하는 전산 프로그램인 ‘출입증관리시스템’<sup>12)</sup>을 개선<sup>13)</sup>하여 보호구역 내 보안을 강화하였다.

한편 위 공사는 항공기 안전과 보안유지 등을 위하여 출입증규정 제36조<sup>14)</sup> 및 [별표 5]<sup>15)</sup>에 따라 해당 보호구역 출입이 승인된 정규출입증 소지자(이하 “인솔자”라 한다)의 인솔 없이 임시출입자<sup>16)</sup>나 방문자(이하 “임시출입자 등”이라 한다)가 보호구역 출입 등을 할 경우 인솔자에게 경고·출입정지로 제재조치를 하고 있

---

원간에 협의가 필요하거나 인솔자가 방문증발급확인서를 분실 및 시간 경과로 제재대상에 해당되는 등 특별한 경우 무인반납기를 통해 반납할 수 없고 ○센터 운영시간에 반납하여야 함

11) 2019. 10. 30. 현재 정원 1,633명, 현원 1,495명으로 인력을 충원할 여력이 있음

12) 출입증규정 제3조 제10호

13) 공사는 2017. 6. 15. 사용기간이 만료되면 반납 여부에 관계없이 출입증을 비활성화시키고, 2019. 8. 5. 모든 출입증(방문출입증 포함)에 대해 분실신고를 하면 즉시 자동으로 비활성화되도록 하여 사용기간이 만료되거나 분실신고한 후에는 위 출입증을 사용할 수 없도록 하는 등 분실 및 지연반납으로 발생 가능한 보안사고를 사전에 방지할 수 있도록 ‘출입증관리시스템’을 개선

14) 단기간 또는 당일 업무수행 등을 위하여 보호구역의 출입을 허가받은 임시출입자나 방문자는 해당 보호구역 출입이 승인된 정규출입증 소지자의 인솔하에 보호구역을 출입하여 업무수행을 하여야 한다고 규정

15) 인솔자가 출입증을 발급받지 않은 비인가자를 보호구역으로 무단 인솔하거나 임시출입자 등이 비인가구역에 출입을 시도하는 등 인솔규정을 위반한 경우 인솔자에게 경고·출입정지로 제재조치함

16) 단기간 업무수행자, 외부 기관의 감사·점검 수행자 등

으나 [표 3]과 같이 인솔 관련 보호구역 무단 출입에 대한 제재가 최근 4년(2015~2018년)의 경우 매년 100건 이상 발생하였고 같은 기간 중 2018년에 제재가 가장 많았다.

[표 3] 보호구역 내 무단 출입에 대한 제재 현황(2015~2018년)

(단위: 건)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	계
비인가구역 출입/인솔	60	27	31	75	193
인솔자 없이 임시출입자 등 출입	59	174	70	122	425
인가받지 않은 자의 인솔·출입	22	57	37	99	215
계	141	258	138	296	833

주: 인솔 관련 출입증규정 위반

자료: 인천국제공항공사 제출자료 재구성

이와 같이 인솔자의 관리 범위<sup>17)</sup>를 벗어난 임시출입자 등이 인가받은 구역 이외의 보호구역에 단독 출입, 임시출입자 등의 비인가구역 출입 또는 비인가자의 보호구역 출입 등의 경우 제재규정 운영만으로는 보호구역 무단 출입 방지에 한계가 있고 이로 인한 보안사고가 우려되는 상황이다.

따라서 ‘출입증관리시스템’을 개선하여 보호구역 내 보안을 강화한 사례와 같이 인솔자가 없는 상태에서 임시출입자 등의 보호구역 단독 무단 출입 등으로 인한 보안사고를 사전에 방지할 수 있도록 보호구역 출입 시스템을 개선할 필요가 있다.

#### 나. 감사결과 확인된 문제점

그런데 위 공사는 2019. 11. 29. 현재까지 인솔 관련 출입증규정을 위반한 보호구역 무단 출입으로 발생할 수 있는 보안사고를 예방하기 위한 시스템 개선을 검토하지 않고 있다.

17) 출입증규정 제36조 제2항 제1호에 따라 1명의 인솔자가 최대 20명까지 인솔 가능하나 보호구역 내에서 임시출입자 등의 이동을 모두 관리·감독하는 것은 사실상 어려움

이와 관련하여 이번 감사원 감사기간(2019. 11. 18.~12. 6.) 중 위 공사 우설  
●처 ☆팀 등과 함께 개선방안을 검토한 결과, 인솔자가 보호구역 출입문 카드  
리더기에 인솔자 출입증을 인식시킨 후에만 임시출입자 등의 방문출입증이 활성화  
화되어 출입문이 개방되고, 비인가구역 출입문 카드리더기에 출입증 인식 시 알  
람이 울리도록 하여 상황실에서 이를 즉시 인지할 수 있도록 하는 등 보호구역  
출입 시스템을 개선할 경우 보호구역에 인솔자 없이 임시출입자 등이 단독으로  
이동하는 등 출입증규정을 위반한 보호구역 무단 출입으로 발생할 수 있는 안전  
및 보안사고를 예방할 수 있을 것으로 확인되었다.

**관계기관 의견** 인천국제공항공사는 감사결과를 받아들이면서 ○센터가 24시  
간 상시운영될 수 있도록 인력을 충원하는 방안을 마련하고, 4단계 사업으로 추  
진하고 있는 인천국제공항 T2 확장 건설사업과 병행하여 출입증규정을 위반한  
보호구역 내 출입으로 발생할 수 있는 안전 및 보안사고를 예방하기 위하여 보  
호구역 출입 시스템을 개선하겠다는 의견을 제시하였다.

**조치할 사항** 인천국제공항공사 사장은

- ① 24시간 출입을 허용하고 있는 인천국제공항 보호구역에 출입하는 방문자 등  
의 신분 확인 및 방문출입증 사용 후 즉시 반납처리 등을 위하여 인력충원 등을  
통해 제1여객터미널 및 제2여객터미널 ○센터를 24시간 상시운영하는 방안을 마  
련하고
- ② 정규출입증 소지자가 보호구역 출입문 카드리더기에 출입증을 인식시켜야 임



시출입자나 방문자의 출입증이 활성화되도록 하는 등 보호구역 출입 시스템을 개선하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)