- 서울특별시 마을버스 재정지원 및 안전 운행기준 등에 관한 조례 일부개정조례안 -

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제 안 자 : 정진철 의원 외 9명

나. 의안번호 : 제1265호

다. 제출일자 : 2020. 2. 4.

라. 회부일자 : 2020. 2. 12.

2. 제안사유

○ 마을버스는 시내버스와 도시철도가 다니지 않는 지역을 다니는 대표적인 생활밀착형 교통수단으로 서울시는 운송수입금 등이 기준운송원가에 미달하는 운송사업자에게 「여객자동차 운수사업법」에 따라 보조금을 지원하고 있음. 그 규모가 2019년 기준 업계 전체적으로 연간 약 200억 원, 사업자 평균 약 3억 원 이상이 지원되고 있고 매년 증가하고 있으나 이에 따른 독립적인 외부의 감사인에 의한 회계감사가 의무화되어 있지 않아 보조금 관리의 투명성과 적정성 확보에 문제가 되고 있음.

○ 또한, 시장에게 사업자에 대한 투명한 재정지원을 위해서 자산, 부채, 자본 등과 관련한 사업자의 재무건전성을 파악하도록 책무를 부여하고 있는 점 등을 감안하여 보조금의 재정지원을 받은 사업자에

한해 서울시와 협의를 통해 독립적인 외부의 감사인에게 회계감사를 받도록 의무화하여 마을버스의 건전운행을 도모하고 이용시민에 대한 서비스의 질을 향상시키는 데 이바지하고자 함.

3. 주요내용

가. 재정지원을 받은 사업자는 서울시와 협의하여 독립된 외부의 감사인에 의한 회계감사를 받고 그 결과를 보고하도록 하는 재정지원 기준을 신설함(안 제3조의2).

나. 외부회계감사는 2020년 사업연도부터 시행하도록 적용례를 신설함(안 부칙 제2조).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「여객자동차 운수사업법」 및 같은 법 시행령

나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)

다. 입법예고

○ 기　　간 : 2020. 2. 17 ~ 2020. 2. 24

○ 의견없음

라. 관련부서 의견조회 결과 : 원안가결

○ 서울시의 재정지원을 받는 마을버스운송사업자에 대해 독립된 외부의 감사인에 의한 회계감사 의무화는 재무건전성 향상, 재정지원 투

명성 제고 등을 위해 필요하므로 동 조례개정안에 동의함

○ 다만, ‘주식회사 등의 외부감사에 관한 법률’ 상 외부감사 의무대상에 해당하지 않는다는 이유로 마을버스 업계의 반발이 예상되나, 서울시 재정지원을 받는 일부 회사에 한해서만 적용되며, 재정지원에 따른 보다 명확한 사후정산의 필요성을 감안할 때 재정지원대상 회사에 대한 회계감사 의무화 필요

5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

가. 개요

○ 동 개정조례안은 서울시로부터 재정지원을 받는 마을버스 운송사업자에 대해 서울시와 협의하여 독립된 외부 감사인에 의한 회계감사를 받고, 그 결과를 4월말까지 서울시에 보고하도록 하는 근거를 조례에 명시하고자 하는 것임

나. 검토의견

○ 서울시는 마을버스 업계의 경영악화로 인한 대시민 서비스 하락을 막기 위해 2011년「여객자동차 운수사업법」제50조[1]를 근거로 “마을버스 서비스 개선을 위한 재정지원 확대 방침”[2]을 수립하여

적자업체 재정지원, 서비스 평가를 통한 인센티브 지원 및 시설·장비 확충 등의 항목으로 마을버스 운송사업자에 대한 재정지원을 시행하고 있음

○ 서울시 자료에 따르면 마을버스에 대한 재정지원 금액은 ‘16년 110억원에서 ’20년에는 261억 50백만원으로 지속적으로 증가하고 있고,

---

1) **여객자동차 운수사업법 제50조(재정 지원)** ① 국가는 여객자동차 운수사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우에 재정적 지원이 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.
1. 자동차의 고급화나 터미널의 현대화 **2. 수익성이 없는 노선의 운행**
② 시·도는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다. 이 경우 보조 또는 융자의 대상 및 방법과 보조금 또는 융자금의 상환 등에 관하여 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다.
1. 여객자동차 운수사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우

2) 「마을버스 서비스 개선을 위한 재정지원 확대계획」, 행정1부시장 방침 제62호, 2011. 2

적자업체 지원을 위한 대상업체도 '16년 34개에서 '19년 56개로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있으나[3] 최근에는 코로나19로 인한 승객감소로 인해 적자업체수가 138개사로 증가했으며, 추가로 140억원의 재정지원이 예측되는 상황임

※ 참고 : 최근 5년간 마을버스 재정지원 현황

(단위 : 백만원)

구 분	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
합 계	11,000	12,300	17,146	19,900	26,150
적자업체지원	7,516 (34개사)	9,645 (40개사)	13,596 (50개사)	19,213 (56개사)	23,150
인센티브지원	2,934	2,105	3,000	-	1,500
시설·장비지원	550	550	550	587	1,500

○ 마을버스에 대한 재정지원금이 상승한 것은 낮은 운임수준 및 수도권 대중교통 통합환승할인제 시행 등 서울시가 시행하는 정책에 기인한 점도 있으나

서울시 재정지원에도 불구하고 마을버스 운송사업의 회계 투명성을 확인할 수 있는 수단이 별도로 마련되어 있지 않아 적정수준의 지원금액 산정은 물론 개별업체에 대한 관리감독에도 한계가 있다는 지적이 있어 왔음

○ 특히, 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 시행령」 제4조[4](이하

3) 코로나19로 인해 2020년 마을버스 재정지원금은 확대될 것으로 예측

4) **「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률 시행령」 제5조(외부감사의 대상)** ① 법 제4조제1항제3호 본문에서 "직전 사업연도 말의 자산, 부채, 종업원 수 또는 매출액 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 회사"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 회사를 말한다.

1. 직전 사업연도 말의 자산총액이 500억원 이상인 회사

“외감법”이라 한다.)에서 “직전 사업연도 말의 자산총액이 500억원 이상인 회사 등” 일정 조건에 부합하는 회사에 대해서는 독립된 외부감사인에게 회계감사를 받도록 하고 있으나, 139개 마을버스 회사는 대상에 포함되지 않아 외부회계감사 추진 근거가 없는 상황임

○ 따라서, 동 조례 개정을 통해 서울시가 재정 지원하는 마을버스 업체에 대해서는 외부회계감사를 받고 그 결과를 보고토록 함으로써 마을버스 회사의 재무건전성 향상 및 재정지원 투명성 제고에도 기여할 수 있을 것으로 판단됨

○ 동 개정안에 대해 서울시는 “서울시 재정지원을 받는 일부 회사에 한해 적용되며, 재정지원에 따른 명확한 사후 정산의 필요성을 감안할 때 개정이 필요하다.”는 의견을 제시했고[5],

‘서울특별시 마을버스 운송사업조합’에서는 법률자문을 통해 “법률의 위임 없이 서울시가 사기업체인 마을버스업체의 회계업무에 관여하는 조례안은 경영권 침해로 위법여지가 있어 신중한 검토가 필요하다.”는 의견을 제출하였음[6]

---

2. 직전 사업연도의 매출액(직전 사업연도가 12개월 미만인 경우에는 12개월로 환산하며, 1개월 미만은 1개월로 본다. 이하 같다)이 500억원 이상인 회사
3. 다음 각 목의 사항 중 3개 이상에 해당하지 아니하는 회사
가. 직전 사업연도 말의 자산총액이 120억원 미만
나. 직전 사업연도 말의 부채총액이 70억원 미만
다. 직전 사업연도의 매출액이 100억원 미만
라. 직전 사업연도 말의 종업원(「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자를 말하며, 다음의 어느 하나에 해당하는 사람은 제외한다. 이하 같다)이 100명 미만
1) 「소득세법 시행령」 제20조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
2) 「파견근로자보호 등에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 파견근로자

5) 버스정책과-12166(2020.4.21.)
6) 서마조 02-077(2020.2.19.), 마을버스 재정지원 조례 개정관련 의견 제출

○ 한편 동 개정안에 대한 서울시의회 입법법률 자문결과 “외감법은 법에서 정하지 않은 회사에 대한 회계감사를 배제하는 취지가 아닌 바, 서울시 재정지원을 받은 마을버스 회사에 대한 외부회계감사는 가능”하다는 의견과 “상위법 위임 없이 조례로써 의무를 부과하는 것은 조례 제정권 한계를 벗어난 것”이라는 의견이 제출되었음

※ 참고 : 서울시의회 입법법률 자문결과 요약

구분	주요 의견	비고
A	- 지방자치단체가 지원한 재정에 대한 감사 및 투명한 회계관리가 필요하다는 등과 같은 이유로 하위법인 조례에서 위 법률의 의무대상자가 아닌 **마을버스 회사에게 외부감사를 받도록 조례 제정하는 것은 규정의 취지와 목적, 내용과 효과 등을 고려할 때 무효라고 보기 어려움**	개정 가능
B	- ‘외부의 감사인에 의한 회계감사를 받고 그 결과를 서울시에 보고’하는 의무를 부과하는 것은 **「지방재정법」의 취지를 벗어나 서울특별시장의 권한을 침해** - 마을버스 운송사업자에게 조례로써 외부감사의무를 부과하는 것은 **조례제정권의 한계를 벗어난 것으로 보임**	개정 불가
C	- 상위법규가 정하지 않은 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례입법은 결코 하위 규범이 **상위입법의 근거규정이 없이는 허용되지 않는다 할 것** - 다만, 위 조례가 규정한 협의가 강제상항이 아니고 마을버스 운송사업자가 자유롭게 협의자체를 거부할 수 있는 임의사항인 것이 분명하다면 위 조례가 위법하다고 볼 여지는 크지 않다고 할 것임 - 즉, **쌍방이 합의하여 외부감사를 받기로 하는 것은 계약자류의 원칙에 입각하여 유효하다할 것임**	중립

○ 참고로 서울시의회는 ‘19년 4월 제286회 임시회를 통해 외감법에서 규정하고 있는 외부회계감사 대상 사업자가 아닌 경우에도 서울시 보조금을 받는 경우에는 “공정성, 건전성 등을 담보로 수익적 재정지원을 하기 위해 회계감사 의무를 부과한다는 점”에서 동 개정안과 유사한 취지의 “서울특별시 시내버스 재정지원 및 안전 운행기준에

관한 조례 일부개정조례안”을 가결시킨 바 있고,

코로나 위기 극복을 위한 ’서울시-서울시마을버스운송사업조합 특별 합의문‘(’20.5)을 통해 서울시와 마을버스업계는 긴급 재정지원과 함께 독립된 외부 회계감사 및 결과제출을 합의한 바 있음[7)]

---

7) 코로나 위기에 따른 마을버스업계 지원을 위한 서울시-서울시마을벗운송사업조합 특별 합의문
제2조(재정지원 투명성 및 공익성) 서울시의 긴급재정지원을 받은 사업자는 공익성과 신뢰성에 기반하여 선량한 지방보조사업자의 의무를 다하며, 다을사항을 준수한다.
① 재정지원 트명성 제고를 위해 재정지원 대상 사업자는 반드시 독립된 외부의 감사인에 의한 회계감사를 받고 그 결과를 서울시에 제출한다.