

- 서울특별시 시내버스 재정지원 및 안전 운행기준에 관한 조례
일부개정조례안 -

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 김용석 의원 외 22명

나. 의안번호 : 제959호

다. 제출일자 : 2016. 1. 4.

라. 회부일자 : 2016. 1. 8.

2. 제안사유

- 서울시의 시내버스 운영체제는 2004년 7월부터 시내버스 ‘준공영제’로 시행되고 있으며 이에 따라 시내버스 운송사업자의 운송비용과 운송수입금의 차액을 서울시 예산으로 재정지원을 하고 있음
- 준공영제 시행이후부터 2014년까지 원활한 시내버스 운행을 위해 지원한 재정지원금이 2조 3천억원 규모에 달하고, 매년 증가추세에 있음. 또한, 서울시 66개 시내버스 운송업체 중 65개 회사가 운송수지 적자임에도 임원 전원이 억대 연봉을 받고 있는 회사가 8개 회사임

- 또한, 하나의 사례로 “S운수회사”의 경우, 3년 연속 100억원대 규모의 운송수지 적자(‘12년도 94억원, ’13년도 98억원, ’14년도 115억원)를 내면서 버스회사 대표인 임원의 경우 3년 연속(‘12년도 5억 4,700백만원, ’13년도 5억 4,900백만원, ’14년도 5억 5,000만원) 5억원 이상의 고액연봉을 받는 등 방만한 운영이 도를 넘고 있으며 이에 따른 서울시의 관리 감독도 허술한 실정임
- 현행 조례에는 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에서 정한 기준에 해당하는 시내버스운송사업자에게 회계감사의 투명성을 확보하기 위해 독립된 외부 감사인에 의한 회계감사를 받고, 그 결과를 서울시에게 보고하도록 규정하고 있음
- 그러나 서울시가 외부회계감사를 의무화하도록 하고는 있으나, 시내버스 운송사업자들은 자기들에게 유리한 회계 법인에게 전담하게 함으로써 회계제도의 공정성과 투명성을 확보하기 위한 외부감사 의무화 제도가 당초 취지와 다르게 운용될 여지가 상존하고 있으며, 외부 회계감사 결과 보고에 대한 기한을 규정하지 않아 관리감독의 현실적 한계가 노정됨
- 이에 시내버스운송사업자들이 자신들에게 유리한 회계 법인에 전담하지 못하도록 “서울시와 시내버스 운송 사업자가 공동으로 선정한 외부 회계법인”으로 하여금 회계감사를 받도록 개정하고, 그 결과를 다음연도 3월말까지 보고하도록 기한을 명시함으로써 시내버스 운송 사업자의 회계 관리에 관리감독 의무를 강화시키며, 이를 시민들에게 공개하도록 함으로써 회계처리의 투명성을 제고함

- 또한, 시내버스 준공영제를 시행하면서 운전기사의 고용 및 임금이 안정화되었지만 시내버스 운전직에 대한 취업경쟁이 심화되어 채용 과정에서 비리가 성행한다는 문제제기가 끊이지 않았음. 아울러 시내버스 운전직이 좋은 일자리로 인식되면서 시내버스 운전직 지망자가 부정 청탁을 통해서라도 취직을 하려하고, 버스업체는 이를 이용하여 금전을 받고 채용하는 사례가 빈번한 실정임
- 이에 따라 우수한 운전종사자가 고용되는 것이 시민안전과 서비스 측면, 사업자별 버스기사 채용의 투명성 제고 측면에서 매우 중요한 문제라고 판단하여 서울시가 운수종사자 채용에 투명성 제고를 위한 지속적인 제도개선을 명문화 하는 한편, 시민안전을 위하여 버스기사 채용 시 운전경력 및 범죄경력을 조회할 수 있도록 규정하며, 최근 고액연봉 논란을 빚어온 버스회사 임원 인건비에 대해 서울시가 연간 한도액을 권고 할 수 있도록 하되, 이에 따른 사업자의 준수 여부를 경영 및 서비스 평가 결과 등에 반영할 수 있도록 규정함
- 한편, 민간버스업체에 지원되고 있는 시내버스 재정지원금이 투명하고 공정하게 집행되고 있는가에 대한 의혹이 지속적으로 제기됨에 따라, 시내버스 업체의 경영효율성 제고와 방만 경영에 대한 견제할 수 있도록 민·관 합동으로 버스업체에 대한 재정지원금 등 운송비용 집행의 적정여부, 운송수입금 관리 실태 지도점검 실시를 정례화 하도록 규정하고, 버스회사의 경영정보 등의 결과를 서울시 홈페이지 등을 통해 시민들에게 공개하도록 규정함

3. 주요내용

- 서울시가 추천하는 회계 법인으로 하여금 회계감사를 받도록 규정하고, 그 결과를 다음연도 3월말까지 서울시에 보고하도록 하며 또한, 이를 버스사업의 경영정보 등과 함께 시민에게 공개하도록 규정하여 회계감사에 대한 관리감독 기능을 강화함(안 제4조 및 제5조)
- 시민안전과 사업자별 버스기사 채용의 투명성 제고를 위한 지속적인 제도개선을 추진하도록 명문화 하며, 또한 시내버스의 안정적 운영을 위하여 「여객자동차 운수사업법」 제24조 제5항에 따른 운전경력 및 범죄경력 자료를 조회할 수 있도록 하는 한편, 버스 운송 사업자를 대상으로 서울시가 지원하는 재정지원금 등에 집행에 대한 지도 점검을 정례화 하도록 규정함.(안 제9조 제3항, 제4항 및 제5항 신설)

4. 참고사항

가. 관계 법령

- 「여객자동차 운수사업법 시행령」, 같은 법 시행령 및 시행규칙
- 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」
- 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」
- 「지방자치법」
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」

나. 예산 조치 : 해당 없음

나. 입법예고

○ 기 간 : 2016.1.14.(목)~21(목)

○ 서울특별시버스운송사업조합 : 부동의

- 법률의 위임 없이 운수사업자에게 각종 의무를 부과하는 것은 「지방자치법」 제22조에 반함

다. 관련부서 의견조회 결과

○ 서울시장(도시교통본부 버스정책과) : 일부 수정

5. 검토의견(수석전문위원 김동수)

가. 개요

- 동 개정조례안은 서울 시내버스 준공영제 운영 투명성 확보 등을 위해 서울시와 시내버스 운송 사업자가 공동으로 선정한 외부 회계 법인으로 하여금 회계감사를 받은 후 그 결과를 공개토록 하고, 시내버스의 안정적 운영을 위해 시장이 운전경력 및 범죄경력 자료를 조회할 수 있도록 하는 한편, 시내버스 업체의 경영효율성 제고와 방만 경영을 견제할 수 있도록 시장과 사업자에 대한 다양한 책무를 규정함으로써 서울 시내버스 준공영제의 효율적 운영을 도모하고자 하는 것임

나. 검토 의견

1) 외부회계감사 공동 선임 관련(안 제4조제1항)

- 동 개정조례안은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 따라 외부 회계감사를 받아야 하는 시내버스 사업자¹⁾의 경우 서울시와 공동으로 선임한 외부 감사인으로부터 회계감사를 받고 이를 서울시에 보고하도록 규정하고 있는 바,

이는 사업자 단독으로 선정한 회계법인이 부실한 감사보고서를 제출할 가능성을 차단하고, 정확한 회계감사 실시를 통해 버스사업자의 경영여건에 대한 명확한 실태파악을 가능하게 할 수 있을 것임

1) 2014년의 경우 전체 66개 시내버스 회사 중 42개 회사가 자산총액 기준으로 외부회계감사 대상 사업자에 해당되었음

다만, 동 사안에 대한 서울시의회와 서울시 등의 법률자문 결과 외부감사인을 서울시가 공동 선임하도록 한 것은 회사에게 부여된 감사인 선정권한을 침해할 소지가 있어 위법 우려가 있다는 다수 의견과 동 조항을 감사인 선임에 대해 사업자가 서울시와 협의한다는 규정으로 보아 가능하다는 소수 의견이 제출되었음

2) 경영정보 및 서비스 평가결과 공개 관련(안 제5조제4항)

- 동 개정조례안은 서울시가 사업자에 대한 경영 및 서비스 평가를 실시하고, 이에 따른 성과이윤을 차등지원토록 하는 현행 규정에 “시장이 경영정보 및 서비스 평가 결과를 시민들에게 공개하도록” 관련 조항을 추가하여 신설하고 있음

이와 관련하여 「대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제18조는²⁾ 경영평가 결과를 제외한 서비스평가 결과를 공개할 수 있도록 규정하고 있고, 서울시의 보조금을 지원받는 사업자들에 대한 평가결과 공개를 통해 시민의 알권리를 충족시킬 수 있다는 점에서 필요할 것으로 보임

다만, 조례 해석의 명확성을 도모하고 불필요한 오해를 방지하는 차원에서 동 규정에서 공개 대상으로 정하고 있는 경영정보의 정의를 보다 명확히 할 필요가 있을 것으로 판단됨

2) 「대중교통 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제18조(대중교통운영자에 대한 경영 및 서비스평가) ②국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항의 규정에 의한 경영 및 서비스평가를 실시한 후 그 평가결과(경영평가결과를 제외한다)를 대통령령이 정하는 바에 의하여 공표할 수 있다.

3) 시내버스 기사의 운전 및 범죄 경력 조회 관련(안 제9조제3항)

- 동 개정조례안은 시내버스의 안정적 운행 및 시민의 안전 증진을 위해 시장이 「여객자동차 운수사업법」 제24조제5항에 따른 운전경력 및 범죄경력 자료를 조회할 수 있도록 규정하고 있으나

현행 「여객자동차 운수사업법」 제24조제5항³⁾에서는 “운전경력 및 범죄경력 자료는 시·도지사가 경찰청장에게 조회를 요청할 수 있도록” 규정하고 있어 시장이 관련 경력을 직접 조회할 수 없다는 점을 고려할 때

조례 해석 및 운용상의 모호성 해소를 위해 운전 및 범죄 경력에 대한 조회 주체를 관련 법령에 맞게 보다 명확히 할 수 있도록 하는 것이 필요할 것임

4) 임원 인건비 연간 한도액 권고 관련(안 제9조제4항)

- 동 개정조례안은 시장이 사업자의 경영 상태에 따라 임원 인건비의 연간 한도액을 권고할 수 있으며 준수 여부를 경영 및 서비스 평가 등에 반영할 수 있도록 하고 있는 바,

이는 일부 사업자들의 경우 막대한 재정지원을 받고 있음에도 불구하고 과도한 임원 인건비 지급으로 서울시 준공영제 운영의 본질이 호도되고 있어 이에 대한 개선 요구가 높고, 재무건전성이 낮은

3) 「여객자동차 운수사업법」 제24조(여객자동차운송사업의 운전업무 종사자격) ⑤ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항제1호에 따른 운전경력 및 제3항과 제4항에 따른 범죄경력을 확인하기 위하여 필요한 정보에 한하여 경찰청장에게 운전경력 및 범죄경력자료의 조회를 요청할 수 있다.

사업체의 임원이 과도한 인건비를 보장받는 것은 도덕적 해이를 야기할 수 있다는 점에서 서울시의 권고는 필요할 것으로 보임

다만, 66개 시내버스 회사 임원 인건비의 경우 표준운송원가에서 산정한 임원 인건비 총액보다 실제 지급되는 임원 인건비가 과다한 것은,

이는 서울시 재정지원 기준이 되는 표준운송원가의 경우 실비로 정산되는 실비항목과 각 회사별 버스 보유대수를 기준으로 정산되는 표준항목으로 구분⁴⁾되어 있고, 임원인건비 및 이윤 등이 포함된 표준항목의 경우 항목간 전용이 가능한 구조라는 점에서 기인하고 있는 바 이에 대한 개선방안 마련이 필요할 것으로 판단됨

5) 사업자의 경영현황 자료 공개 관련(안 제10조제3항)

- 동 개정조례안은 시내버스 사업자가 공공기관의 경영공시 내용에 준하여 임원의 인건비, 수입·지출 현황 등을 시민들에게 공개하도록 사업자의 책무를 규정함으로써 재정지원을 받는 시내버스 준공영제의 투명운영 및 시민의 알권리 보장에 기여할 수 있을 것으로 보임

다만, 동 조항에 대한 서울시의회 및 서울시의 법률자문 결과 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조에서⁵⁾는 공공기관이 공시해야하는

4) 2014년 표준운송원가 13개 항목 중 2개 항목(운전직인건비 및 연료비)는 실비정산 항목에 해당되며, 나머지 11개 항목(타이어비, 임원·정비직·사무직 인건비, 차고지비 및 적정이윤 등)은 표준정산 항목임

5) 제11조(경영공시) ① 공공기관은 다음 각 호의 사항을 공시하여야 한다. 다만, - 후략 -

1. 경영목표와 예산 및 운영계획 2. 결산서 3. 임원 및 운영인력 현황 4. 인건비 예산과 집행 현황
5. 자회사와의 거래내역 및 인력교류 현황 6. 제13조제2항의 규정에 따라 실시된 고객만족도 조사 결과
7. 제36조제1항에 따른 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과
8. 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과(공기업·준정부기관에 한한다)
9. 정관·사채원부 및 이사회 회의록. 다만, 이사회 회의록 중 경영 비밀에 관련된 사항은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 공개하지 아니할 수 있다.

사항과 방법 등을 명시하고 있으나, 민간사업자에 대해 이를 강제하는 것은 관련 법 근거가 없다는 다수 의견과 준공영제의 공익적 성격을 고려할 때 가능할 수 있다는 소수 의견이 상충하고 있는 바, 이에 대한 고려도 필요할 것임

- 한편, 동 개정조례안과 관련하여 서울시장은 동 개정조례안에 대해 ‘일부 수정’⁶⁾, 서울특별시버스운송사업조합 이사장은 ‘부동의’⁷⁾ 의견을 제출하였음

10. 감사 또는 감사위원회의 감사보고서(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
11. 주무기관의 장의 공공기관에 대한 감사결과(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
12. 「감사원법」 제31조(변상책임의 판정등) 내지 제34조의2(권고등)의 규정에 따라 변상책임 판정, 징계·시정·개선 요구 등을 받거나 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리)의 규정에 따라 시정요구를 받은 경우 그 내용과 그에 대한 공공기관 등의 조치 사항
13. 그 밖에 공공기관의 경영에 관한 중요한 사항으로서 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공시하도록 요청한 사항
6) 버스정책과-1646(2016.1.26.)
7) 서버조정 제64호(2016.1.21.)