

2021년도 2/4분기

# 감사원 등 외부기관의 서울시 감사결과 보고

2021. 9.

감사위원회

성과감사

# 감 사 보 고 서

- 지방자치단체 시내버스 준공영제 운영실태 -

2021. 5.

감 사 원

# I. 감사실시 개요

---

## 1. 감사배경 및 목적

서울특별시시는 시내버스 노선 운영의 공공성을 확보하고 서비스 향상 및 종사자 처우 개선 등을 위해 2004년 전국에서 최초로 시내버스 준공영제를 도입하였으며, 이후 부산광역시 등 7개 광역시·도에서도 이를 운영하여 왔다.

시내버스 준공영제는 수익노선 위주 운영으로 승객의 편의성이나 교통약자에 대한 배려를 기대하기 어려운 민영제의 단점을 보완하고 지방자치단체에서 직접 버스수요를 반영한 노선 관리로 버스운행의 공공성과 효과성을 제고하는데 그 목적이 있다.

이러한 시내버스 준공영제 실시 이후 지방자치단체의 버스운영에 관한 직접적인 관여와 재정지원 확대로 교통사고 감소, 이용자 서비스·만족도 개선, 종사자 처우개선 등 긍정적 효과가 나타나고 있다.

그러나 승객감소에 따른 운송수입 감소, 제도운영의 투명성 부족, 지속적인 비용증가에 따른 지방자치단체의 재정부담 등이 향후 시내버스 준공영제의 지속가능성에 걸림돌이 될 수 있다는 문제점도 제기되고 있다.

이에 감사원은 2019년 하반기에 인천광역시 시내버스 준공영제 운영체계에 대한 전반적인 점검을 통해 재정부담이 가중되고 있는 원인 및 문제점을 분석하였고 이후 다른 지방자치단체의 운영실태에 대한 점검 필요성도 제기되어 2020년 감사계획에 반영하여 이번 감사를 실시하게 되었다.

## 2. 감사중점 및 대상

이번 감사는 표준운송원가 결정부터 운행심사 및 정산에 이르는 시내버스 준공영제 운영체계 전반에 대하여 점검하되, 시내버스 준공영제의 근본적인 문제인 지방자치단체 재정지원 증가의 원인을 분석하고 문제점에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다.

[표 1]과 같이 운송비용 지급의 근거가 되는 버스회사 운행실적(운행대수, 운행거리, 이용객 등) 관리의 적정성과 재정지원 규모를 결정짓는 데 가장 중요한 요소인 표준운송원가 산정 및 운송수입금 관리의 적정성에 초점을 맞추어 감사를 수행하고, 이와 관련한 제도 개선방안을 마련하는 데 감사중점을 두었다.

[표 1] 분야별 감사중점

감사분야	감사중점
제도 운영 및 관리 분야	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ 운송비용 지급의 근거가 되는 운행실적에 대한 심사 등이 제대로 이루어지는지</li><li>▶ 승객감소 추이 등을 고려한 운행대수 조정 등 운행계통 조정이 효율적으로 이루어지고 있는지</li></ul>
표준운송원가 산정 및 정산 분야	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ 운송비용의 규모를 결정짓는 표준운송원가가 합리적 근거를 가지고 체계적으로 산정되고 있는지</li><li>▶ 재정지원금 절감을 위한 수입금 발굴·관리가 적정하게 이루어지는지</li></ul>

이를 위하여 시내버스 준공영제 운영규모가 가장 큰 서울특별시와 부산광역시를 대상으로 표준운송원가 결정 등 시내버스 준공영제 운영 전반에 대한 감사를 실시하였다.

## 3. 감사실시 과정

이번 감사는 실지감사에 앞서 시내버스 준공영제의 업무 현황과 실태를 파악하기 위한 자료수집(2020. 9. 21.~11. 23.)을 통해 주요 언론보도사항, 연구보고서,

운송비용 정산 관련 현황자료와 회계서류 등 자료를 수집·분석하는 한편, 실지감사는 현장확인·대면이 불가피한 경우로 최소화하고 유선 또는 전자우편 등을 이용한 의견교환 등을 통해 2020. 11. 30.부터 2021. 1. 29.까지 43일간(현장감사 12일 실시) 감사인원 10명을 투입하여 실지감사를 하였다.

#### 4. 감사결과 처리

감사결과 위법·부당사항과 관련하여 2021. 2. 20.~3. 20. 감사대상기관과 업무처리 경위·향후 처리대책 등에 대한 질문·답변서를 주고받는 등 주요 지적사항에 대한 의견을 수렴하여 이를 감사결과에 반영하였다. 이후 감사원에서는 감사대상기관에서 제시된 의견 등을 포함하여 지적사항에 대한 내부 검토를 거쳐 2021. 5. 27. 감사위원회회의의 의결로 감사결과를 최종 확정하였다.

## II. 감사대상 업무 현황<sup>1)</sup>

### <범례>

이하 다음의 약칭을 사용한다.<sup>2)</sup>

#### [기관명 등]

- 서울특별시: 서울시
- 부산광역시: 부산시
- 대구광역시: 대구시
- 인천광역시: 인천시
- 대전광역시: 대전시
- 광주광역시: 광주시

#### [법령·규정명 등]

- 「서울특별시 시내버스 재정지원 및 안전 운행기준에 관한 조례」: 시내버스 재정지원 조례
- 「서울특별시버스운송사업자 운송수입금공동관리 지침」: 운송수입금 공동관리지침
- 「시내버스 표준원가에 따른 운송비용 정산지침」: 운송비용 정산지침

#### [기타]

- 시내버스 준공영제: 버스준공영제
- 시내버스 운송사업자: 버스회사

1) 이 부분은 감사결과 지적된 문제점의 종합적 이해를 돕기 위해 감사대상 업무의 현황을 기술한 것으로, 감사대상기관이 제출한 자료나 관련 연구논문 등을 바탕으로 작성되었으며 현장조사 등 감사의 방법으로 검증한 내용은 아님

2) 다만 보고서 목차, 처분요구 제목 및 조치할 사항에는 본래 명칭을 사용함

# 1. 우리나라 시내버스 준공영제 도입 연혁

## 가. 시내버스 준공영제 도입 배경 및 목적<sup>3)</sup>

2000년 이전까지 서울시의 버스운영체계는 민간 버스회사가 운영하는 순수 민영제로 운영되다가, 2001년부터 버스교통의 안정적인 서비스 제공을 위해 적자노선에 대해 서울시가 보조금을 지원하는 재정지원형 민영제로 운영되었다.

그러나 자가용 승용차의 보급 및 이용이 증가하고, 지하철 등 대체교통수단의 건설·운영으로 버스 이용수요가 감소하여 버스회사의 수익성이 악화되었고 버스회사들은 승객의 이용 편의성이나 교통약자에 대한 배려보다는 수익노선 위주로 경쟁적으로 운행하면서 서비스 수준이 저하되고 버스수요가 더욱 감소하는 구조적 악순환이 발생하였다. 그 과정에서 버스요금은 계속 올라<sup>4)</sup> 버스이용자의 불만이 증가하였고 서울시 재정부담<sup>5)</sup> 또한 늘어났다.

이에 서울시는 2004. 2. 4. 57개 시내버스회사를 대표한 ◆◆조합과 총수입 대비 총비용이 적자인 경우에도 서울시가 버스회사의 운송비용과 이윤을 보장하는 내용의 준공영제 도입을 근간으로 하는 버스노선 및 운영체계 개편에 합의하는 협약을 체결하였다.

그리고 2004. 7. 1.부터 운송수입금은 공동관리하면서 서울시가 노선 및 운행계통<sup>6)</sup> 결정·조정 등을 관리하며 버스회사에 버스운행에 소요되는 비용(이윤포함)을 보장해 주는 수입금공동관리형 준공영제를 우리나라 최초로 시행하였다.

3) 시내버스 준공영제는 각 지방자치단체의 조례 등에 근거하여 지원·운영되어 지방자치단체별로 세부 운영방식 등에 차이는 있으나 도입목적이 유사하고 모두 수입금공동관리형으로 운영되고 있어 서울시 사례 위주로 기술함

4) 시내버스 요금 추이(일반형 버스, 교통카드 기준)

일자	1995. 3. 20.	1995. 7. 15.	1996. 7. 1.	1997. 5. 26.	1998. 1. 15.	2000. 7. 1.	2003. 3. 10.
금액	320원	340원	400원	430원	500원	600원	700원

5) 시내버스 재정지원액: 2001년 488억 원 → 2002년 775억 원 → 2003년 1,215억 원

6) 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제2조에 따르면 “노선”이란 자동차를 정기적으로 운행하거나 운행하려는 구간, “운행계통”은 노선의 기점·종점과 그 사이의 운행경로·운행거리·운행횟수 및 운행대수를 총칭한 것이라고 되어 있음

이와 같이 우리나라의 시내버스 준공영제는 자가용 승용차의 증가와 지하철의 건설·운영으로 지역 간 또는 지역 내의 주요 여객수송수단인 버스교통의 이용 수요 감소가 가속화되는 대도시를 중심으로 [표 2]와 같은 민영제의 한계 등을 보완하여 버스 서비스의 공공성과 운영의 효율성을 제고하기 위해 도입되었다.

[표 2] 우리나라 버스준공영제 시행목적

구분	내용
1. 민영제의 근본적 한계 보완	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 노선의 독점적 운영으로 수요에 맞춘 노선조정이 어려움, 수익노선 위주의 중복운행으로 비용 증가</li> <li>■ 수요감소→적자누적→서비스 저하→수요감소로 이어지는 민영제의 구조적 악순환 해결 필요</li> </ul>
2. 버스업계의 자발적 경영개선의 한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 버스 이용수요 감소로 인한 버스업체의 수익성 악화로 자발적 서비스 개선 곤란</li> <li>■ 인건비, 유류비의 비중이 높은 버스운송업의 비용구조에서 대체교통수단 확대에 따른 수요이탈 가속화로 버스업계의 자구적 경영개선에 한계</li> </ul>
3. 버스재정지원제도의 불확실성 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원 재원의 부족 및 한시성과 관리체계의 미비 등으로 버스재정 지원 효과 미흡</li> </ul>
4. 버스운송업의 공공성 증대	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 버스운송서비스의 공공성 강조</li> <li>■ 운행중단 등의 사회적 문제 발생 예방과 타 운송수단과의 효율적 연계를 위해서 공적 개입 필요</li> </ul>

자료: 한국교통연구원, 「버스운영체계 비교분석 및 정책방향-준공영제와 공영제를 중심으로」(2013년 11월)

#### 나. 시내버스 준공영제 도입 현황

2004년 7월 서울시 도입 이후 [표 3]과 같이 부산시 등 7개 광역시·도에서 수입금공동관리형 준공영제를 도입하여 시행하고 있다.

[표 3] 지방자치단체별 시내버스 준공영제 시행 현황

(단위: 개, 대, 명)

구분	서울시	부산시	대구시	인천시	광주시	대전시	제주도	경기도
시행일	2004. 7. 1.	2007. 5. 15.	2006. 2. 19.	2009. 8. 1.	2006. 12. 21.	2005. 7. 4.	2017. 8. 26.	2018. 4. 20.
버스업체 수	65	33	26	32	10	13	9	15
노선 수	352	141	113	156	101	96	126	55
면허차량 수	7,405	2,517	1,521	1,861	1,041	1,016	671	589
운전자 수	17,347	5,590	3,762	4,559	2,476	2,359	1,586	1,348
운영방식	수입금공동관리형							

주: 2018년 12월 기준. 경기도는 2021년부터 노선관리형 준공영제로 전환 추진할 예정임

자료: 한국교통연구원, 「버스준공영제 도입여건 분석 및 제도적 개선방안 연구 용역 최종보고서」(2019년 2월)



## 2. 시내버스 준공영제 개념 및 운영체계

### 가. 시내버스운송사업의 정의

「여객자동차 운수사업법」 제3조 및 같은 법 시행령 제3조 등에 따르면 여객자동차 운수사업 중 시내버스운송사업은 주로 특별시·광역시·특별자치시나 시의 단일 행정구역에서 운행계통을 정하고 시내좌석버스, 시내일반버스 등 중형 이상의 승합자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업이라고 되어 있다.

### 나. 시내버스 준공영제의 개념 및 유형

시내버스 운영체계는 소유와 운영형태에 따라 민영제<sup>7)</sup>, 준공영제, 공영제<sup>8)</sup>로 구분되는데, [표 4]와 같이 준공영제는 민영제와 공영제를 결합한 방식으로 민영제와 공영제의 장점은 극대화하고 단점은 효율적으로 보완하기 위한 운영체계라 할 수 있다.

[표 4] 버스운영 체계별 장단점 비교

운영형태	장점	단점
공영제 (공공성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효율적인 운영을 위한 수단 간 통합조정 용이</li> <li>• 서비스 공공성, 운영의 투명성 확보</li> <li>• 버스요금 인상 억제, 안정적 서비스 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 책임의식 결여에 따른 생산성 저하와 비용증대</li> <li>• 방대한 운영 조직 필요</li> <li>• 재정지원 증가로 지방자치단체 재정 악화</li> </ul>
민영제 (효율성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부의 재정부담 최소화</li> <li>• 수요변화에 유연하게 반응</li> <li>• 자율경쟁으로 효율적인 운영 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수익노선 집중, 비수익노선의 운행기피로 형평성 저해</li> <li>• 다른 대중교통과 연계 교통체계를 구축하기 어려움</li> <li>• 높은 운임을 부과할 수 있음</li> </ul>
준공영제 (공공성+ 효율성)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비수익노선 등에 안정적 서비스 제공</li> <li>• 노선 연계체계 구축 용이</li> <li>• 시민편의 정책으로 이용 수요 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정부담</li> <li>• 높은 수준의 행정력 요구</li> <li>• 업체의 자율적 경영 개선 의지 저하</li> </ul>

자료: 서울시의회, 「버스준공영제 시행 관련 서울시 재정부담 완화방안 연구」(2016년 9월) 등

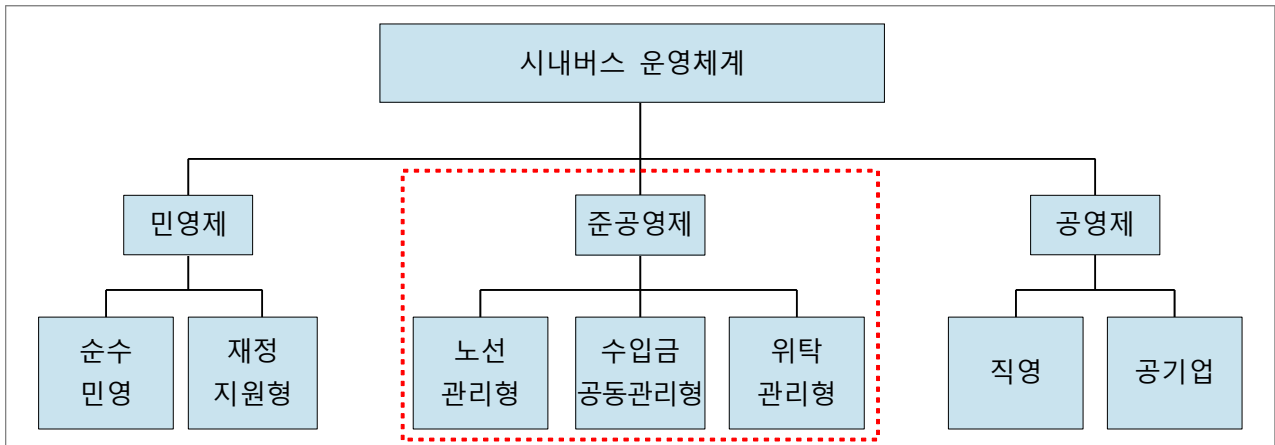
7) 시설에 대한 투자·관리 및 운영 등 시내버스 서비스를 민간이 공급하는 운영체계로 정부는 최소한의 규제를 통해 간접개입을 할 수 있음. 민영제는 민간 사업자에 의해 완전 독립채산방식으로 운영되는 순수민영제와 민영기반에 정부 및 지방자치단체가 버스교통의 서비스 제공 및 안정적 운영을 위해 부분적으로 개입하여 적자노선 운영에 보조금을 지급해주는 재정지원형 민영제로 구분됨

8) 민영제에서 발생 가능한 시장실패를 해소하기 위해 시내버스 서비스를 공공재로 간주하여 정부가 공급을 주도하는 운영체계임. 정부가 직접 또는 운영기구를 설립(공사 형태)하여 버스운송업의 자산을 소유하고 직접 운영하는 방식으로 주로 구미, 일본 등 선진국 도시에서 광범위하게 시행되고 있음

이를 위해 준공영제는 노선에 대한 계획과 관리는 공공부문에서 담당함으로써 공공성을 확보하고, 버스운행·관리는 민간부문에 위탁하여 효율성을 높이는 방식으로 운영되고 있어 버스운영 전반에 대해 공공부문의 높은 수준의 관리·감독이 요구된다.<sup>9)</sup>

한편 준공영제는 운영방법에 따라 [그림 1]과 같이 노선관리형, 수입금공동관리형, 위탁관리형으로 구분된다.

[그림 1] 시내버스 운영체계 구분



자료: 한국교통연구원, 「버스준공영제 도입여건 분석 및 제도적 개선방안 연구 용역 최종보고서」(2019년 2월)

수입금공동관리형은 공공부문에서 버스회사의 노선운행으로 발생하는 모든 수입을 공동관리하며 운행실적에 따라 표준운송원가를 지급하고, 수입금이 표준운송원가보다 적으면 공공부문에서 적자분을 보전해 주는 방식이다.

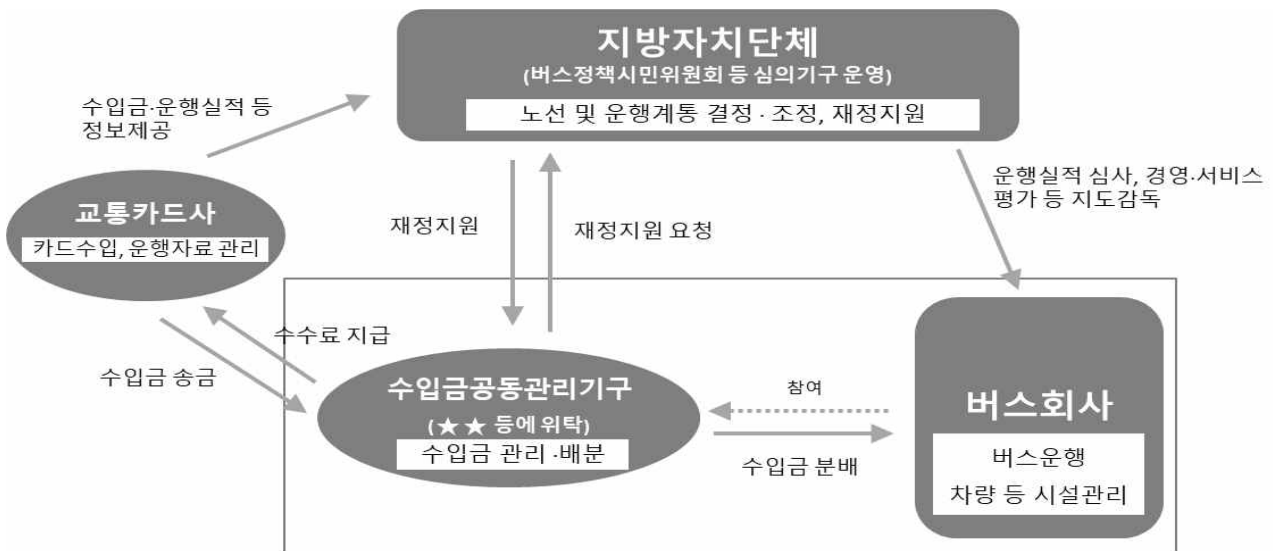
그리고 노선관리형은 버스노선의 면허 및 운영권을 정부 또는 지방자치단체가 소유하고, 민간사업자는 경쟁입찰을 통해 일정 기간의 운영권을 위임받는 방식이며, 위탁관리형은 공공부문에서 노선면허권을 소유하고 시내버스 차량을 구입하여 민간사업자에게 운영을 위탁하는 방식이다.

9) 공공부문에서 노선 및 운행계통의 결정·조정 등이 효율적으로 이루어지지 않거나 민간의 버스운행에 대한 감독이 소홀해질 경우 버스 준공영제는 공공성과 효율성 모두를 상실하는 가장 나쁜 운영체계가 될 수 있는 ‘양날의 칼’과 같다고 할 수 있음[서울시의회, 「버스준공영제 시행 관련 서울시 재정부담 완화방안」 연구(2016년 9월)]

### 다. 수입금공동관리형 준공영제 운영체계

수입금공동관리형 준공영제는 [그림 2]와 같이 지방자치단체와 버스정책시민위원회 등 심의기구, 수입금공동관리기구, 버스회사 및 ◆◆조합, 교통카드사 등을 기본주체로 하여 운영되고 있다.

[그림 2] 시내버스 준공영제 운영체계



자료: 관련 규정 등 재구성

## 3. 재정지원 근거 및 표준운송원가제도

### 가. 재정지원 근거

시내버스 준공영제에 따른 재정지원은 「여객자동차 운수사업법」 제50조 제2항10)에 법적 근거가 있으나, 표준운송원가 결정 및 운송비용 정산방법 등 시내버스 준공영제 개념이나 운영과 관련한 내용은 이 법에서 규정하고 있지 않다.

이에 지방자치단체별로 조례 등에 따라 시행하면서 표준운송원가 결정방법, 원가 구성항목별 금액 결정 및 정산방법 등을 조금씩 다르게 규정·적용하고 있는데, 서울시를 예로 들어 관련 법령 등을 살펴보면 [표 5]와 같다.

10) 「여객자동차 운수사업법」 제50조 제2항에 따르면 수익성이 없는 노선을 운행하는 등의 사유가 있으면 해당 시·도의 조례로 정하여 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있도록 되어 있음

[표 5] 시내버스 준공영제 관련 법령 등

법령·규정 등	규정 내용
「여객자동차 운수사업법」	▪ 여객자동차 운수사업자에 대한 재정지원 근거 등
시내버스 재정지원 조례	▪ 표준운송원가 산정, 경영 및 서비스 평가, 버스회사의 외부 회계감사 등
버스노선 및 운영체계 개편 협약서	▪ 10개 주간선노선축 입찰제 시행, 운송비용 및 적정이윤 보장 등
운송수입금 공동관리지침	▪ 사업범위(운송수입금 배분·정산·관리, 재정지원 등), 노선조정 권한, 시민위원회 운영 등 규정 ▪ 운송수입금과 운송비용(표준운송원가) 및 정산방법, 정산 시 운영주체별 역할 등 규정
각 연도 운송비용 정산지침	▪ 운송비용 정산의 기본원칙, 표준운송원가 항목별 단가 및 정산주기와 방법

자료: 관련 법령 및 규정 재구성

## 나. 표준운송원가제도

버스회사에 운송비용을 지급할 때 표준운송원가를 기준으로 운행실적에 따라 지급하기 때문에 수입금공동관리형 준공영제를 운송원가제라고도 한다.

표준운송원가는 시내버스 1대를 1일 동안 운행하는 데 소요되는 비용을 운송항목별로 표준화한 것으로, 일반적으로 운행 관련성에 따라 가동비(또는 변동비)와 보유비(또는 고정비) 그리고 이윤으로 분류하는데, 세부적인 항목은 [표 6]과 같다.

[표 6] 표준운송원가 구성항목

항목	내용	
가동비	운전직 인건비	▪ 급여, 퇴직급여, 복리후생비
	연료비	▪ 경유비, 압축천연가스(CNG)비
	타이어비	▪ 자가관리 비용 및 외주비용
보유비	운전직 외 인건비	▪ 정비직, 사무관리직, 임원 등 급여, 퇴직급여, 복리후생비
	차량보험료	▪ ○○조합 약관에 따른 부담금 납부액
	차량감가상각비	▪ 시내버스 운송사업용 차량의 감가상각비
	기타차량유지비	▪ 세차비, 세금과 공과 등 별도로 정하지 않은 운송원가 명세서의 기타 항목
	기타관리비	▪ 통신비, 수도광열비 등 별도로 정하지 않은 판매관리비의 기타 항목
	차고지비	▪ 임차료 또는 자가소유로 인한 기회비용
	정비비	▪ 부품비, 잡유, 외주 수리비 등
이윤	기본이윤	▪ 운행 및 보유에 따라 지급되는 이윤
	성과이윤	▪ 서비스 및 경영평가 결과에 따라 업체별로 차등 지급되는 이윤

자료: 관련 조례 및 규정 재구성

### Ⅲ. 감사결과

#### 1. 감사결과 총괄

감사결과 [표 7]과 같이 제도 운영 및 관리 분야에서 4건, 표준운송원가 산정 및 정산 분야에서 7건 등 총 11건의 위법·부당사항이 확인되었다.

[표 7] 분야별 지적사항

(단위: 건)

구분	합계	주의	통보	
			일반	시정완료
합계	11	2	8	1
제도 운영 및 관리 분야	4	1	3	-
표준운송원가 산정 및 정산 분야	7	1	5	1

감사결과 확인된 주요 문제점은 다음과 같다.

#### 가. 제도 운영 및 관리 분야

- ① 부산시는 버스회사가 인가된 운행횟수에 맞게 운행하고 있는지를 심사하고 미운행에 대한 책임 유무에 따라 가동비 또는 운송원가(최대 2배)를 감액하도록 규정
  - 그런데 2008년 이후 연료비 절감을 위해 업체로 하여금 자발적으로 미운행한 실적을 신고하도록 하고 있다는 사유로 미운행 신고 누락 여부를 검증하거나 귀책 여부를 심사하지 않고 있음
  - 그 결과 2017~2020년 미운행한 총 124만 회 중 업체에서 신고한 건수는 35만 회(28.7%)에 불과하고 나머지 89만 회(71.3%)는 신고하지 않은 것으로 확인
- ② 서울시는 미운행에 대한 페널티 부과지침을 운용하면서 페널티 심사대상을 미운행건 전체가 아니라 1일 운행횟수가 총인가횟수의 98%에 미달하는 경우만 심사하도록 규정
  - 그 결과 2019년 기준 전체 미운행건 28,101회 중 약 67.5%인 18,982회가 심사대상에서 제외되었을 뿐 아니라 버스회사가 이를 악용하여 고의로 미운행하는 사례 발생
- ③ 서울시는 지하철 등 대체교통수단의 지속적 확대로 일일 버스 승객이 감소(2010년 4,595천 명→2019년 4,053천 명)하는데도 효과적인 감차계획 수립 및 이행 미흡
  - 그 결과 감차가 지연되면서 2014년 이후 버스 1대당 일일 승객 수가 매년 감소(2014년 611명→2019년 548명)하는 등 버스운행의 효율성이 떨어져 재정지원금 증가

## 나. 표준운송원가 산정 및 정산 분야

- ① 서울시는 시내버스 운행에 소요되는 항목별 표준운송원가를 산정하고 운행실적(운행대수, 운행거리 등)에 따라 운송비용을 지급·정산하면서
  - 차량보험료, 타이어비, 정비비항목에서 버스회사의 실제 지출액과 변동추세를 확인하고도 표준운송원가 산정 시 이를 적정하게 반영하지 않음
  - 그 결과 버스회사의 실제 지출액을 반영하여 산정하였을 경우보다 2015~2019년간 총 340억여 원을 과다 정산·지급
- ② 서울시는 신규 구입한 차량의 연간 감가상각비(9년 정액법)를 지급·정산하면서 저상버스 19대의 해당 기준가격을 잘못 입력하여 향후 9년간 총 1,124백만 원을 과다 지급할 우려
- ③ 서울시는 버스회사가 근로자의 식대, 피복비 등(기타복리비)으로 지출한 연간 약 248억 원과 학자금 등으로 광고수입에서 직접 ●●에 연간 약 52억 원을 재정지원하고 있는데도
  - 버스회사가 자율적으로 지출하여야 할 노사상생기금(버스 1대당 월 18,000원, 연간 약 15억 원)까지 표준운송원가에 포함하여 재정지원기준 과다 산정
- ④ 서울시는 버스회사가 지출한 연료비(CNG비)를 실비 정산하면서 유류구매카드의 현금성 적립금(결제금액의 0.2~0.6%)을 차감하지 않는 등으로 재정지원금 절감 기회를 일실할 우려

이에 대하여 서울특별시시장에게 관련 지침을 개정하여 버스회사의 미운행에 대한 페널티 부과심사제도의 실효성을 제고하는 방안을 마련하도록 통보하고, 승객수요 변화에 따라 주기적으로 적정 운행대수를 산정하고 필요차량보다 더 많이 보유한 차량에 대해서는 보유비 미지급 등으로 감차를 유도하여 재정지원 부담을 완화하는 방안을 마련하도록 통보하는 한편, 표준운송원가를 산정하면서 직무분석 등 과학적 분석 또는 실제 지출액 등 객관적 원가자료를 근거로 합리적으로 산정하도록 통보하는 등 총 9건의 감사결과를 처분요구하거나 통보하였다.

그리고 부산광역시시장에게는 버스회사의 운행계획 준수 여부 및 귀책 여부를 정확히 확인·심사하고 그에 따라 운송원가를 감액 정산하는 방안을 마련하도록 통보하고, 앞으로 관련 업무를 철저히 하도록 주의요구하였다.

## 2. 제도 운영 및 관리 분야

### 실태 및 현황

#### 가. 운행계통 관리 및 운행실적 심사

##### (1) 운행계통 결정·조정

「여객자동차 운수사업법」 제4조 및 제10조 등에 따르면 노선여객자동차운수 사업을 영위하려는 자는 노선도와 운행계통별 배차할 차량 대수와 운행횟수 등이 포함된 사업계획서를 작성·제출하여 운송사업 면허를 받아야 하고, 면허를 받은 자가 배차간격이나 운행대수, 운행횟수 등 사업계획을 변경하려는 경우에는 사업계획 변경 인가를 받거나 신고<sup>11)</sup>하도록 규정하고 있다.

그런데 수입금공동관리형 준공영제를 도입한 지방자치단체는 앞서 살펴본 바와 같이 운송수입금을 공동관리하며 버스회사에 운송비용을 보전해주는 대신 직접 노선 및 운행계통 등에 대한 계획 및 관리 권한을 가지고 승객수요 등에 따라 정기 또는 수시로 [표 8]과 같이 노선 및 운행계통을 조정·결정하고 있다.

[표 8] 서울시 운행계통 인가 항목(예시)

업체명	노선 번호	유형	기점	종점	인가 대수	운행 대수	예비 대수	인가 거리	운행 시간	총운행 횟수	배차간격		첫차 시간	막차 시간
											최소	최대		
@@여객	100	간선	하계동	용산구청	32	29	3	57	231	112	6	13	0400	2230
....														

자료: 서울시 제출자료 재구성

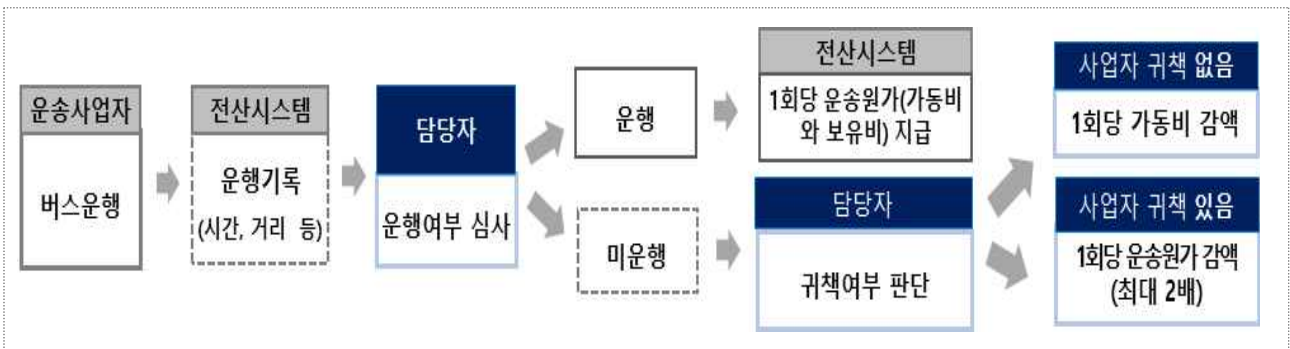
11) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제33조 제1항 제2호에 따라 운행시간의 연장, 배차간격의 단축, 동일한 시·군·구 안에서의 차고지 이전 및 그로 인한 노선변경, 운행계통을 기준으로 사업자별 운행대수 또는 운행횟수의 연간 10퍼센트 이내의 증감 등과 같은 경미한 변경에 대해 신고

## (2) 운행실적 심사

지방자치단체는 버스회사가 운행계통을 준수하여 운행하고 있는지 확인하고 운송비용을 정산하기 위해 [그림 3]과 같이 버스회사가 운행계통에 따라 버스를 운행하면 교통카드시스템 등 전산시스템에 기록된 운행이력 자료와 버스회사의 증빙자료 등을 통해 노선별 운행대수, 운행거리, 운행횟수 등 운행실적을 확인하여 1회 운행 여부를 결정하고, 그 실적에 따라 운송비용을 주기적으로 정산·지급하고 있다.

그리고 확인·결정된 운행실적이 정해진 노선, 운행계통, 운행계획 등에 부합되지 않는다고 판단하는 때에는 책임 여부 등을 판단한 후 그에 따른 감액 정산, 변상 등의 재정적 불이익(운송원가 감액 등)을 부과하고 있다.

[그림 3] 운행실적 확정 및 운송비용 정산·지급 절차



자료: 운송비용 정산지침 등 관련 규정 재구성

## 나. 서울시 버스이용자 및 재정지원 현황

### (1) 버스 준공영제 도입 전·후 버스이용자 현황

2004. 7. 1. 버스준공영제와 함께 통합요금제, 무료환승요금제, 버스전용차로 제 시행 등 서울시 대중교통체계가 개편<sup>12)</sup>되면서 시민의 버스 이용편의가 향상

12) 서울시는 2004. 7. 1. 버스준공영제를 근간으로 하는 버스운영 및 노선체계 개편 외에도 대중교통통합 무료환승 요금제 실시, 버스운행관리 및 정보제공시스템 구축, 첨단교통카드 도입, 중앙버스전용차로 도입, 버스차량 및 시설 개선 등을 주요 내용으로 하는 대중교통체계 개편을 시행



되어 [표 9]와 같이 2000년 이후 지속적으로 감소하던 일일 버스이용자 수가 2004년 3,981천 명에서 2005년에는 4,544천 명으로 약 14.1% 증가하였다.

[표 9] 버스준공영제 도입 전·후 일일 버스이용자 수 현황

(단위: 천 명)

구분	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
일일 이용자 수	4,281	4,192	4,180	4,006	3,981	4,544	4,655	4,583	4,602	4,605
구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
일일 이용자 수	4,595	4,645	4,565	4,548	4,574	4,403	4,280	4,200	4,074	4,053

자료: 서울 열린데이터 광장(<https://data.seoul.go.kr>), “서울의 하루” 자료 재구성

또한 버스회사 입장에서도 서울시의 운영비용 지원으로 안정적 경영과 운전자의 근로환경 개선을 통해 서비스 수준을 향상시킬 수 있는 기반이 마련되었다.

### (2) 버스준공영제 도입 전·후 재정지원 현황

2001년 이후 적자노선 운영비, 유류비 등 버스운영비용의 일부를 지원하다 버스준공영제 도입으로 모든 운송비용을 지원하게 되면서 [표 10]과 같이 서울시의 재정지원금 또한 급격하게 증가하였다.

[표 10] 버스준공영제 도입 전·후 서울시 재정지원 현황

(단위: 억 원)

구분	2001년	2002년	2003년	2004년			2005년
				상반기	하반기	계	
재정지원	399	664	973	482	1,130	1,612	2,262
유류비지원	89	111	242	147	-	147	-
합계	488	775	1,215	629	1,130	1,759	2,262

자료: 서울시 “지속가능한 시내버스 정산시스템 구축용역”(2007년, 한국산업관계연구원,우리회계법인)

### (3) 서울시 운송적자 현황

서울시는 2004년 7월 버스준공영제를 시행한 이후 [표 11]과 같이 매년 2천억~3천억 원의 운송적자가 발생하여 2019년까지 총 4조 320억 원의 운송적자를

재정으로 지원하였고, 특히 2020년에는 코로나19 등으로 운송수입이 크게 감소하여 약 6,601억 원의 운송적자가 예상되고 있다.

[표 11] 서울시의 연도별 운송적자 현황

(단위: 억 원)

구분	~2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	합계
총운송수입금(A)	73,325	11,229	12,333	12,599	12,595	12,880	13,302	13,083	12,978	13,002	187,326
총운송비용(B)	88,320	14,433	14,798	15,401	15,878	15,434	15,494	15,528	15,820	16,540	227,646
운송적자(C=A-B)	-14,995	-3,204	-2,465	-2,802	-3,283	-2,554	-2,192	-2,445	-2,842	-3,538	-40,320
재정지원(D)	13,317	2,224	2,654	2,343	2,538	2,512	2,771	2,932	5,402	2,915	39,608
미지급금 <sup>주)</sup>	1,678	2,658	2,469	2,928	3,673	3,715	3,136	2,649	89	712	-

주: 미지급금 = 운송적자(C)-재정지원금(D)+전년도 미지급금

자료: 서울시 제출자료 재구성

또한 서울시는 재정지원 금액이 예산을 초과하면 ◆◆으로 하여금 은행대출을 통해 부족한 재정지원금을 지급하도록 하면서 [표 12]와 같이 2020년 11월현재 까지 대출에 따른 이자비용 29,080백만 원을 추가 지원하였다.

[표 12] 서울시 예산 대비 재정지원금 부족액 대출 현황

(단위: 백만 원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2020년 11월	합계
대출원금	35,600	114,955	121,669	109,696	250,631	279,730	206,402	153,352	-	310,702	1,582,737
대출이자	54	870	3,647	1,841	4,537	6,406	6,981	2,480	610	1,654	29,080

자료: 서울시 제출자료 재구성

#### (4) 버스회사 경영 현황

서울시가 운송수입금을 공동관리하며 버스회사의 운행실적 등에 따라 발생하는 비용과 일정 수준의 이윤까지 재정지원해주는 버스준공영제 운영체계 및 제도로 버스회사의 경영수지는 지속적으로 개선되고 있다.

[표 13]과 같이 2015년 이후 매년 서울시 버스회사 전체의 당기순이익이 약 700억 원 발생하였고, 이 중 적게는 30.5%에서 많게는 71.8%까지 배당하면서도 버스회사 전체의 이익잉여금 또한 매년 증가하여 2015년 2,822억 원에서 2019년 4,487억 원으로 59% 증가한 것으로 나타났다.

[표 13] 2015년 이후 서울시 버스회사 전체의 배당 및 이익 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
당기순이익(A)	72,803	66,236	69,780	69,432	67,321
배당액(B)	22,238	21,977	38,854	28,326	48,357
배당성향(B/A)	30.5	33.2	55.7	40.8	71.8
미처분이익잉여금(누계)	282,183	327,029	359,163	393,386	448,687

자료: 서울시 제출자료 재구성

#### 다. 부산시의 재정지원 현황

부산시도 2007년 5월 버스준공영제를 시행한 이후 [표 14]와 같이 매년 운송적자가 발생하였고, 그 규모가 증가추세에 있으며 2019년까지 총 1조 4,560억 원의 운송적자를 재정지원하였고, 2020년에는 코로나19 등으로 2,713억 원의 운송적자가 예상된다.

[표 14] 부산시의 연도별 운송적자 현황

(단위: 억 원)

구분	~2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	합계
총운송수입금(A)	15,871	4,595	4,466	4,633	4,893	4,667	4,479	4,340	4,254	4,165	56,363
총운송비용(B)	18,475	5,595	5,718	5,924	6,076	5,892	5,690	5,740	5,839	5,974	70,923
운송적자(A-B)	-2,604	-1,000	-1,252	-1,291	-1,183	-1,225	-1,211	-1,400	-1,585	-1,809	-14,560
미지급액(누계)	69	137	401	358	273	235	176	447	898	1,407	-

자료: 부산시 제출자료 재구성

또한 2019년도에 예산 부족액 1,245억 원(잔액 기준)의 대출로 발생한 이자 1,606백만 원을 추가 지원하는 등 운송적자를 대출을 통해 재정지원하는 실정이다.

## 문제점

### 가-1 운행실적 심사업무 처리 부적정

#### 1. 업무 개요

부산시는 「부산광역시 시내버스 준공영제 운영지침」(이하 “준공영제 운영지침”이라 한다) 제9조 등에 따라 버스회사가 인가된 운행횟수를 준수하고 있는지 점검하는 등 운행실적을 심사하고 있다.

#### 2. 관계규정(판단기준)

「여객자동차 운수사업법」 제10조 제1항 및 같은 법 시행규칙 제12조 제3항 제1호 다목에 버스회사가 운행횟수 등을 적은 사업계획을 변경하려면 국토교통부장관 또는 시·도지사의 인가를 받거나 관할관청에 신고<sup>13)</sup>하도록 되어 있고, 같은 법 제85조 제1항 제12호 및 제88조 제1항에 따르면 인가·등록 또는 신고를 하지 아니하고 사업계획을 변경한 경우 관할관청 등은 사업정지 등의 처분을 하거나, 5천만 원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있도록 되어 있는 등 버스회사는 사업계획에 정한 운행횟수만큼 운행해야 할 의무가 있다.

그리고 준공영제 운영지침 제4조 및 제8조에도 버스회사는 노선별 배차대수, 운행횟수 등이 포함된 월간 운행계획을 수립하고 이를 준수하도록 되어 있다.

또한 준공영제 운영지침 제9조 및 제39조 등에 따르면 부산시는 교통카드 시스템의 운행이력자료와 버스회사의 증빙자료 등을 통해 운행실적을 확인하여 표준운송원가를 정산 지급하고<sup>14)</sup>, 운행실적이 운행계획에 부합되지 않는다고 판

13) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제33조 제1항에 따르면 운행계통을 기준으로 사업자별 운행대수 및 운행횟수의 연간 10% 이내의 증감 등 경미한 사항의 변경

14) 표준운송원가 중 보유비는 운행여부와 관계없이 보유대수를 기준으로 지급하나, 가동비는 운행실적에 따라 지급

단하는 때에는 버스회사의 귀책 여부를 따져 재정적 불이익(이하 ‘페널티’라 한다)을 부과할 수 있도록 되어 있는데, 구체적인 페널티는 [표 15]와 같다.

[표 15] 운행계획 미준수에 따른 페널티 부과 유형

구분	페널티 부과 유형
버스회사에 귀책이 없는 경우 (대규모 시위, 도로 공사 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1회 가동비 미지급</li> </ul>
버스회사에 귀책이 있는 경우 (사고, 고장 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 운행대수를 미달하여 운행한 경우: 해당 운송원가(가동비와 보유비)의 2배 감액</li> <li>■ 운행횟수를 미달하여 운행한 경우: 해당 운송원가(가동비와 보유비)를 감액</li> </ul>

자료: 부산시 제출자료 재구성

따라서 부산시는 버스회사가 인가된 운행계획대로 운행하였는지 확인·심사하는 인력과 전산시스템 등을 마련하여 운행실적을 철저히 심사하고 그 실적에 따라 표준운송원가를 정산 지급하는 한편, 사전 신고 등 적정한 절차 없이 미운행한 것이 확인된 경우에는 버스회사의 귀책 여부를 심사하여 표준운송원가 감액 등 페널티를 부과함으로써 버스회사로 하여금 운행계획을 준수하도록 유도하는 것이 타당하다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 부산시는 버스준공영제 시행(2007. 5. 15.) 초기인 2008년 국제유가 상승으로 운송비용이 급격히 증가하자, 유류비 등 경비 절감을 통한 재정 지원 규모를 줄이기 위해 「여객자동차 운수사업법」 및 준공영제 운영지침 등에 위배되게 버스회사로 하여금 자율적으로 운행횟수를 줄여 운행하도록 하고 그 실적을 신고하게 하는 자율감회 정책을 시행하고, 인력 부족 등을 이유로 2021년 2월 말 현재까지 버스회사가 미운행 사실 신고를 누락했는지 검증하거나 버스회사의 귀책 여부를 따지지 않은 채 버스회사가 신고한 미

운행건에 대해서만 가동비를 차감 지급하고 있었다.

이에 이번 감사원 감사기간(2020. 11. 30.~2021. 1. 29.) 중 부산시 버스정보관리시스템(BIMS)과 정산시스템에서 각각 2017~2020년 노선별 인가자료와 운행실적자료를 추출하여 노선별로 인가된 운행횟수에 미달하게 운행한 실태를 점검하였다.

그 결과, [표 16]과 같이 2017년부터 2020년까지 전체 버스의 총미운행횟수는 1,249,927회(연평균 311,231회, 일평균 856회)인데, 이 중 버스회사가 신고한 건은 359,218회(28.7%)이고, 나머지 890,709회(71.3%)는 신고하지 않은 것으로 나타났다.

또한, 부산시는 신고된 건에 대해서만 가동비를 감액하였으나, 만약 미신고건 전체에 대하여 이를 확인하여 심사하였다면, 아래 사례와 [표 16]과 같이 최소한 가동비에 해당하는 페널티 금액 총 65,227백만 원을 부과할 수 있었을 것으로 추정된다.

신고되지 않은 미운행 사실을 확인하지 않아 페널티를 미부과한 사례

- ○○주식회사는 노사협상 과정의 부분파업으로 2019. 5. 15. ~ 노선(인가대수 19대, 총인가횟수 114회)의 인가운행횟수 114회 중 87회만 운행하고 27회를 미운행하였으나 미운행 실적을 신고하지 않았고, 부산시에서도 이를 확인하지 않아 미운행한 27회에 대한 페널티 2,012,688원 상당 미부과

**[표 16] 2017~2020년 미운행 현황 및 페널티 추정액**

(단위: 회, 백만 원)

구분	인가 총 운행횟수(A)	실제 총 운행횟수(B)	총 미운행횟수 (C=A-B)	신고된 미운행 횟수(D)	미신고된 미운행횟수 (E=C-D)	페널티 추정액 <sup>주)</sup>
2017년	5,098,312	4,899,105	199,207	49,909	149,298	10,269
2018년	5,062,259	4,846,472	215,787	57,539	158,248	11,098
2019년	5,064,286	4,655,866	408,420	137,778	270,642	20,163
2020년	4,850,850	4,424,337	426,513	113,992	312,521	23,697
계	20,075,707	18,825,780	1,249,927	359,218	890,709	65,227

주: 페널티 추정액 = 노선별 회당 가동비(실비 정산하는 연료비를 제외한 운전직 인건비와 타이어비의 표준운송원가 합계액/노선별 총운행횟수) × 가동비 정산 시에 반영되지 않은 미운행횟수(E)

자료: 부산시 제출자료 재구성

**관계기관 의견** 부산시는 감사결과를 받아들이며 부산시 운영지침 등과 달리 운영되어 온 자율감회 정책을 폐지(2021. 2. 1.)하고 앞으로 규정된 노선별 운행심사를 위한 인력을 보강하고 관련 운영시스템을 개선하여 운행심사를 철저히 하겠다는 의견을 제시하였다.

다만, 그동안 부산시가 규정대로 운행심사를 하지 않은 것과 관련하여 ① 버스 노선별 운행횟수, 첫·막차 시간 등 운행계통을 관리·심사할 조직 및 인력 등 운영이 미흡했던 점, ② 가동비 절감 등 재정지원을 줄이기 위한 자율감회 정책 시행 등에 따라 버스회사의 미운행을 어느 정도 허용해 온 점, ③ 최근 주 52시간제 도입, 운전자 휴게시간 보장 등을 위한 운행계획 조정이 적기에 이루어지지 않아 미운행 횟수가 증가된 측면 등을 고려할 때, 과거 운행계획 미이행을 이유로 현 시점에서 버스회사에 페널티를 일률적으로 부과하는 것은 어려움이 있다는 의견을 제시하였다.

**조치할 사항** 부산광역시장은 ① 버스회사가 사전 신고 등 절차 없이 미운행한 경우에 대하여는 미운행의 구체적인 실태·사유 등을 확인하는 한편, 버스회사의 귀책 여부 및 페널티 부과의 적정성 여부 등을 종합적으로 검토하여 운송원가 감액 정산 등 적절한 조치방안을 마련하고 향후 미운행 실적심사를 제대로 할 수 있도록 조직·인력 및 전산시스템 등을 정비·운영하는 방안을 마련하며(통보), ② 앞으로 버스회사가 운행계획과 다르게 미운행한 데 대하여 운행실적 등을 확인하지 않은 채 재정적 불이익 조치를 하지 않는 일이 없도록 운행실적을 심사하는 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

## 가-2 미운행에 대한 심사 규정 불합리

### 1. 업무 개요

서울시는 운송비용 정산지침 등에 따라 버스 운행실적을 기준으로 운송비용을 정산하기 위해 매일 운행실적을 심사하고, 운행실적이 인가된 운행횟수에 미달하는 경우에는 다음과 같은 기준에 따라 버스회사의 귀책 여부를 판단하여 제재(이하 “페널티 부과”<sup>15)</sup>라 한다)하고 있다.<sup>16)</sup>

#### 페널티 부과를 위한 귀책 여부 판단 기준

- (귀책이 없는 경우) 일시적인 도로 및 교통환경의 변화에 의해 불가피하게 미운행한 경우로 대규모 시위·집회·행사, 도로공사 및 폭설, 폭우, 재해 등 자연재해로 인한 미운행 등
- (귀책이 있는 경우) 사고, 고장, 노조의 불법파업, 대폐차<sup>17)</sup>로 인한 버스 부족, 정비·운전기사 부족(병가, 지각, 결근 등) 등의 사유로 인해 인가횟수에 미달하게 운행한 경우

자료: 서울시 「가동차량 인가횟수 미달운행에 따른 페널티 지침」

### 2. 관계규정 및 판단기준

서울시 운송수입금 공동관리지침 제14조에 따르면 버스회사는 지정된 노선의 배차간격, 운행횟수 등 운행계통·서비스 수준을 유지하여야 하고, 교통사고 등에 의해 운행계통·배차간격을 유지하기 어려울 경우 예비차량 투입 등으로 배차간격을 유지하여야 하며, 사고, 고장, 운전기사 부족, 노조의 불법파업 등 버스회사의 귀책으로 정해진 운행을 하지 못한 경우에는 결행에 따른 운송비용 감액 및 운송수입금결손액(결행에 따른 수입손실)에 대해 정산(변상)하여야 한다고 되어 있다.

15) 미운행 발생일의 회당 운송비용(대당 운송비용/미운행일의 총인가운행횟수)×2×페널티 대상 횟수

16) 「가동차량 인가횟수 미달운행에 따른 페널티 지침」에 따르면 서울시는 인가횟수에 미달하게 운행하는 경우에 부과하는 페널티의 목적을 대신민 운행 서비스 불이행 및 승객 승차요금 부정수로 인한 수익금 창출 기회 손실에 대한 제재로 규정

17) 운수사업에 사용되는 차량을 다른 차량으로 교체하는 것으로, 폐차 차량의 영업용 번호판을 신차에 옮겨 부착하여 운행할 수 있음



또한 「여객자동차 운수사업법」 제10조 제1항 및 같은 법 시행규칙 제12조 제3항 제1호 다목에 따르면 버스회사가 운행횟수 등을 적은 사업계획을 변경하려면 국토교통부장관 또는 시·도지사의 인가를 받거나 관할관청에 신고<sup>18)</sup>하도록 되어 있고, 같은 법 제85조 제1항 제12호 및 제88조 제1항에 따르면 버스회사가 같은 법 제10조를 위반하여 인가·등록 또는 신고를 하지 아니하고 사업계획을 변경한 경우 관할관청 등은 사업정지 등의 처분을 하거나, 5천만 원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있도록 되어 있는 등 버스회사는 사업계획에 정한 운행횟수만큼 운영을 해야 할 의무가 있다.

그리고 버스회사가 시내버스를 인가된 운행횟수에 미달하게 운영하는 것은 사업계획 준수의무를 위배하는 것일 뿐만 아니라 배차간격을 늘려 시민의 버스 이용에 불편을 초래하고 대중교통 서비스의 신뢰성을 저해하므로 서울시는 이를 엄격하게 관리·감독할 필요가 있다.

따라서 서울시는 버스회사가 인가된 운행계통대로 운행하였는지 심사하여 사전 신고 등 적정한 절차 없이 미운행한 것이 확인된 경우 버스회사의 귀책 여부를 따져 페널티를 부과함으로써 버스회사로 하여금 운행횟수 등 운행계통을 준수하도록 유도하는 것이 타당하고, 이와 같이 페널티 부과제도가 실효성 있게 운영될 수 있도록 관련 규정을 합리적으로 마련·시행하여야 한다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

#### 가. 페널티 부과 심사 대상 제외 불합리

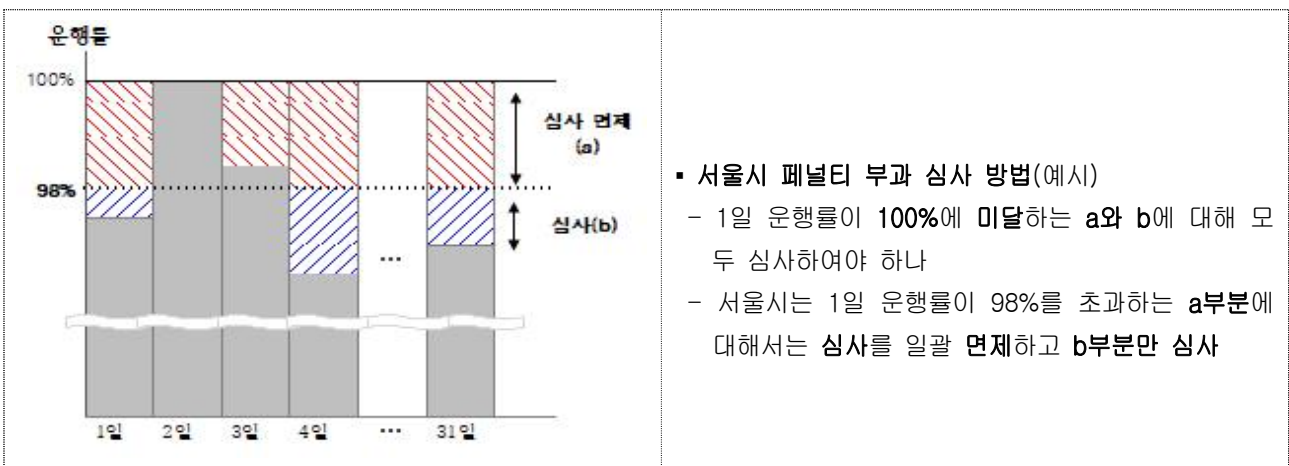
그런데 서울시는 2005년 11월 「가동차량 인가횟수 미달운행에 따른 페널티

---

18) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제33조 제1항에 따르면 운행계통을 기준으로 사업자별 운행대수 및 운행횟수의 연간 10% 이내의 증감 등 경미한 사항의 변경

지침」(이하 “페널티 심사지침”이라 한다)을 마련하면서 [그림 4]와 같이 노선별 일일 실제 운행횟수가 인가운행횟수의 98%에 미달하는 경우에만 98%에 미달하는 횟수를 미운행횟수로 산출하고, 이에 대해서만 버스회사로부터 미운행 사유서를 제출받아 검토하도록 하여 총인가횟수의 2%에 해당하는 미운행에 대해서는 일률적으로 페널티 심사를 면제하도록 규정하였다.

[그림 4] 미운행에 대한 페널티 부과 심사 방법



자료: 관련 규정 내용 재구성

이는 운행횟수 등 운행계통 준수 의무를 부여하고 위반 시 제재 등을 규정하고 있는 「여객자동차 운수사업법」 및 운송수입금 공동관리지침 등의 취지에 위배될 뿐 아니라 페널티 부과제도의 실효성을 저해할 우려가 있다.

그리고 사실상 버스회사에 일일 인가운행횟수의 2% 범위 내에서는 미운행 하여도 된다는 것으로 받아들여질 우려가 있을 뿐 아니라, 2%를 초과하는 미운행건에 대한 버스회사의 귀책 여부를 판단할 때에도 버스회사가 전체 미운행 사례 중 업체의 귀책이 없는 사례를 우선적으로 선택하여 미운행 사유서를 제출함으로써 미운행에 대한 버스회사의 귀책 여부 심사가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 있었다.

이에 따라 이번 감사원 감사기간(2020. 11. 30.~2021. 1. 29.) 중 2017년부터 2020년 10월 현재까지 시내버스 미운행에 대한 페널티 부과 심사 현황을 확인한 결과, [표 17]과 같이 같은 기간 미운행한 총 147,135회 중 실제 심사한 것은 59,392회(40.4%)에 불과하고 나머지 87,743회(59.6%)는 일일 총인가운행횟수의 2%를 초과하지 않는다는 사유로 페널티 부과 심사 대상에서 제외되었다.

[표 17] 연도별 미운행횟수 및 페널티 심사 현황

(단위: 회, 건, %)

구분	총미운행횟수 (C=A+B)	페널티 심사(A)				페널티 심사 제외(B)	
		건수	비율	페널티 부과(a)	비율(a/A)	건수	비율
2017년	54,266	28,084	51.8	1,480	5.3	26,182	48.2
2018년	34,925	11,949	34.2	574	4.8	22,976	65.8
2019년	28,101	9,119	32.5	294	3.2	18,982	67.5
2020년 10월	29,843	10,240	34.3	590	5.8	19,603	65.7
합계	147,135	59,392	40.4	2,938	4.9	87,743	59.6

자료: 서울시 제출자료 재구성

이에 2019년 11월의 노선별 운행통계 및 페널티 심사자료를 통해 미운행횟수 및 페널티 심사·부과 현황을 검토한 후, 20일 이상을 미운행하였는데도 페널티가 부과되지 않은 □□ 노선과 △△ 노선을 표본으로 선정하여 2019년도 전체의 미운행횟수, 페널티 심사·부과 현황을 점검하였다.

점검 결과 [표 18]과 같이 두 노선 버스의 경우 2019년에 총 1,070회(□□ 609.5회, △△ 460.8회)를 미운행하였고, 이 중 약 1,010회(□□ 599회, △△ 411.6회)는 운전기사 부족 등 버스회사의 귀책으로 운행하지 않은 것으로 추정<sup>19)</sup>되는데도, 총인가횟수의 2%를 초과하지 않는 범위(1일 2회 또는 3회<sup>20)</sup>) 내의 미운행이라는 이유로 1,052회는 페널티 심사가 면제되었고, 18회만 페널티 심사를 받았으나 실제로 페널티가 부과된 건은

19) 미운행 횟수 중 회사가 인정한 운전기사 1명 부족 운영(버스 1대당 2명의 운전기사가 하루 평균 4~5회 운행) 등을 감안하여 1일 2회 이하의 미운행은 회사의 귀책으로 판단함

20) □ 노선의 평일 총인가운행횟수 147회×0.02=2.94회, △ 노선은 144회×0.02=2.88회

없는 것으로 확인되었다.

[표 18] 노선 L과 C의 미운행횟수 및 페널티 심사 현황(2019년)

(단위: 회,건)

구분		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	합계
□□ L	미운행횟수	52	43	50	52	52	49	55.5	54.5	49	50	52	50.5	609.5
	페널티 심사	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	3
	페널티 부과	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
△△ C	미운행횟수	8.2	20	27	44.5	16	34	42.6	56	54.2	44.3	57	57	460.8
	페널티 심사	0	0	0	4	0	0	0	1	7	3	0	0	15
	페널티 부과	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

자료: 서울시 제출자료 재구성

### 나. 페널티 심사 시 일시정체 여부 판단기준 불합리

2019년도의 경우 [표 19]와 같이 서울시 페널티 심사대상은 총 9,119회이며 서울시가 심사 후 업체의 귀책이 없다는 사유로 페널티 부과 대상에서 제외한 건은 8,825회로 전체의 96.8%이다.

이 같은 페널티 부과 제외 사유의 대부분(전체의 92.6%)은 ‘일시정체’로서, 도로의 일시적인 정체로 회당 운행시간이 길어짐에 따라 정해진 횟수를 모두 채우지 못한 경우 버스회사의 책임이 없는 것으로 보아 면책해 주고 있었다.

[표 19] 2019년 페널티 심사 및 미부과 사유별 현황

(단위: 회, %)

구분	페널티 심사 (A+B)	페널티 부과(A)	페널티 부과 제외 및 사유						
			소계(B)	시위(집회)	자연재해	인가오류	공사	일시정체	기타
횟수	9,119	294	8,825	24	165	10	12	8,448	166
비율	100	3.2	96.8	0.3	1.8	0.1	0.1	92.6	1.9

자료: 서울시 제출자료 재구성

서울시 페널티 심사지침에 따르면 일시정체 판단기준으로 ‘회당 실제 운행시간이 해당 노선의 요일별·시간대별 평균운행시간의 120% 이상’인 경우로 규정하고 있다.

따라서 서울시는 노선의 요일별·시간대별 평균운행시간 산출기간 등을 명확

히 규정하여 실제 운행시간과 같은 요일·시간대의 평균운행시간과 비교를 통해 버스의 지연운행 정도를 판단하여야 한다.

이에 이번 감사기간 중 ▷▷ ㄹ 노선을 표본으로 선정하여 서울시 일시정체 판단의 적정성을 점검하였다.

점검 결과, 서울시는 페널티 심사지침에 노선의 요일별·시간대별 평균운행시간을 산출하는 구체적인 기준(평균운행시간을 산출하는 기간 등)이 규정되어 있지 않다는 등의 사유로 [표 20]과 같이 요일별·시간대별 평균운행시간이 아니라 미운행이 발생한 날과 같은 요일의 유사한 시간대 중 가장 운행시간이 적은 운행건 등 특정 운행시간과 비교(당일 운행시간/비교일 운행시간, 이하 “지연율”이라 한다)한 후 위 기준을 충족한다는 사유로 페널티 부과 대상에서 제외하고 있었다.

[표 20] 지연율이 120% 이상 인지 여부에 대한 심사 사례(ㄹ 노선)

▪ 11월 11일과 11월 4일의 소요시간을 비교하여 120% 이상인 경우 지연으로 판단

(단위: 분, %)

운행일	미운행 발생 당일 운행분				비교일 운행분					지연율 (A/B)	지연 여부 판단
	차량번호	출발 시간	도착 시간	소요 시간(A)	비교일	차량번호	출발 시간	도착 시간	소요 시간(B)		
11월 11일 (월)	ㄱㄱ	16:11	18:46	155	11월 4일 (월)	ㄱㄷ	16:13	18:22	129	120	지연
	ㄱㄴ	16:32	19:09	157		ㄱㄹ	16:34	18:40	126	125	지연

자료: 서울시 제출자료 재구성

표본으로 선정한 ▷▷ ㄹ 노선은 2019년 11월 한 달 동안 총 200회(26일)를 미운행하였으나, 서울시는 총인가횟수의 2%에 해당하는 92회를 제외한 108회를 심사하고 이중 73회<sup>21)</sup>를 지연율 기준을 충족한다는 사유로 페널티 부과대상에서 제외하였다.

21) ‘나머지 35회는 페널티 심사지침상 일시정체를 판단하는 또 하나의 기준인 ‘미운행 발생일의 실제 총운행시간이 인가 총운행시간의 98% 이상’ 충족을 이유로 페널티 부과 대상에서 제외

그런데 [표 21]과 같이 위 노선의 2019년 11월 한달 동안의 요일별·시간대별 평균운행시간을 계산한 후 위 기준의 충족 여부를 재계산한 결과, 총 73회 중 10회(13.7%)만 지연율이 기준을 충족하는 120% 이상이고 나머지 63회(86.3%)는 120%에 미달하는 것으로 나타났다.

그런데도 서울시는 73회 전체를 일시정체 기준을 충족하는 것으로 판단한 후 모두 페널티 부과 대상에서 제외해 주고 있었다.

[표 21] ▷▷ ㄹ 노선의 2019년 11월 요일별·시간별 평균 운행시간

(단위: 분)

구분	월요일	화요일	수요일	목요일	금요일	토요일	일요일	평균
04시	95	97	96	95	95	98	94	96
05시	102	100	98	98	98	97	94	99
06시	126	118	112	113	117	98	92	112
07시	137	135	131	131	132	104	98	126
08시	133	141	133	129	134	114	105	128
09시	123	127	126	126	130	114	105	122
10시	115	119	117	117	119	116	106	116
11시	113	116	119	115	116	119	110	116
12시	120	117	120	114	122	125	118	119
13시	119	129	127	134	129	127	135	128
14시	129	140	137	137	156	135	147	140
15시	144	152	149	149	173	130	131	150
16시	151	149	145	153	187	134	122	151
17시	155	154	153	153	174	130	120	149
18시	130	133	133	132	140	121	118	130
19시	114	117	116	113	119	113	105	114
20시	113	117	114	113	121	106	108	114
21시	105	119	104	104	107	102	100	106
22시	99	99	98	119	102	98	109	103
23시	-	-	96	100	97	-	-	97
평균	121	124	122	123	127	114	111	121

작성기준: ▷▷ ㄹ 노선의 2019년 11월의 e-BusNet 운행기록 중 최종인정횟수가 "1"인 운행 건을 대상으로 .  
출발시간 기준으로 시간대별 요일별 운행시간 평균 계산

자료: 서울시 버스정보시스템(e-BusNet)의 ㄹ 노선 2019년 11월 운행이력 자료

**관계기관 의견 및 검토결과**      서울시는 감사결과를 받아들이며 2005년 제정된 이후 수정되지 않은 페널티 심사지침 개정 등 제도 전반을 재검토하여 페널티 부과 심사 제도의 실효성을 제고할 수 있는 조치를 취하겠다고 답변하면서도 예측 불가능한 도로상황(일시정체, 시위, 기상조건, 건설공사)이 발생하면 버스회사가 인가된 운행횟수를 준수하기 위해 과속운행, 무정차 통과 등으로 시민의 안전을 위협하고, 이를 빌미로 지속적으로 운행횟수 감회를 요청하여 부득이하게 2%의 미운행을 용인하는 지침을 마련했다는 의견을 제시하였다.

그러나 페널티 심사지침에 따르면 대규모 시위·집회·행사, 도로공사 및 폭설, 폭우, 재해 등 일시적인 도로 및 교통환경의 변화에 의해 불가피하게 미운행한 경우에는 버스회사의 귀책이 없는 것으로 보아 일정 수준(총인가횟수의 20%~50% 미운행)까지 페널티를 부과하지 않도록 되어 있는 등 이미 관련 지침이 마련되어 있으며, 운행횟수를 준수하는 것이 사실상 불가능하여 지속적으로 미운행이 발생하는 경우에는 운송수입금 공동관리지침 제5조 등에 따라 버스회사와 협의하여 배차간격, 운행횟수 등 운행계통을 조정하도록 되어 있으므로 버스회사의 요구에 따라 불가피하게 미운행을 용인한다는 서울시의 의견은 받아들이기 어렵다.

**조치할 사항**      서울특별시장은 「여객자동차 운수사업법」의 취지에 어긋나게 사전 신고하지 않은 미운행의 일정 비율을 페널티 심사대상에서 제외하도록 규정하고, 일시정체 판단을 위한 요일별·시간대별 평균운행시간의 산출기간 등 구체적 기준 없이 운용하고 있는 「가동차량 인가횟수 미달운행에 따른 페널티 지침」을 합리적으로 개정하여 페널티 부과제도의 실효성을 제고하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

## 1. 업무 개요

서울시는 2004. 7. 1.부터 버스준공영제를 운영하고 있다. 서울시의 버스준공영제는 공공수요에 따라 버스노선 및 운행계통<sup>22)</sup>을 서울시에서 결정·조정하고 운송수입을 공동관리하는 한편, 버스회사로 하여금 버스운행과 시설 및 근로자를 관리하도록 하면서 버스운행에 소요되는 운송비용(이윤 포함)을 보전해주는 형태로 운영되고 있다.

## 2. 관계규정 및 판단기준

### 가. 관계규정

서울시와 서울시 ◆◆조합 간에 체결된 「시내버스 경영합리화계정 설치·운영에 관한 협약서」 제15조에 따르면 서울시는 대체교통수단 등의 확대에 조정이 필요한 버스대수를 예측하여 중·장기 적정 버스대수를 산정하고 ◆◆조합과의 협의 및 버스정책시민위원회 등 관련 위원회의 논의를 거쳐 중·장기 증·감차 계획을 수립하도록 되어 있다.

또한 운송수입금 공동관리지침 제5조에 따르면 서울시는 버스준공영제를 시행하면서 업체 간 협의·조정을 바탕으로 노선 및 그에 따른 운행계통, 운행방식을 결정하고, 이후 교통환경 변화, 교통정책 변경, 현격한 교통수요 증·감 등의 사유로 필요한 경우에는 서울시가 노선 및 운행계통 등을 조정할 수 있고, 버스회사는 서울시의 결정에 따라야 한다고 되어 있다.

22) 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제2조에 따르면 “노선”이란 자동차를 정기적으로 운행하거나 운행하려는 구간, “운행계통”은 노선의 기점·종점과 그 사이의 운행경로·운행거리·운행횟수 및 운행대수를 총칭한 것이라고 되어 있음



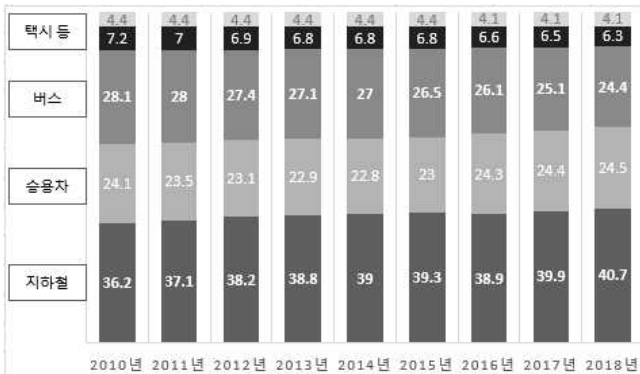
#### 나. 서울시 버스의 교통수요·교통환경 관련 주요 추세

서울시는 도시철도의 수송분담률을 2030년에는 50%까지 높이고, 철도서비스의 수혜지역도 2020년 현재의 63%에서 2030년에 75%로 확대하는 등 도시철도 중심으로 대중교통의 접근성을 향상하고 편의성을 증진할 계획이다.

서울시의 대중교통체계가 지하철 중심으로 이루어지면서 [도표 1]과 같이 지하철의 수송분담률이 2010년 36.2%에서 2018년 40.7%로 증가한 반면, 버스는 28.1%에서 24.4%로 감소하였다.

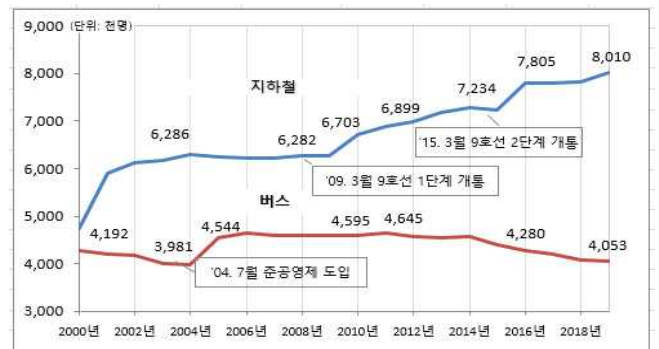
또한, 일일 이용객 수는 [도표 2]와 같이 지하철은 2010년 6,703천 명에서 2019년 8,010천 명으로 19.5% 증가한 반면, 버스는 같은 기간 4,595천 명에서 4,053천 명으로 11.8% 감소하였으며, 특히 2014년 이후 버스이용객 수가 계속 감소하고 있고 향후에도 감소 추세는 지속될 것으로 전망된다.

[도표 1] 교통수단별 수송분담률



자료: 서울시 홈페이지 “주요 교통통계” 자료 재구성

[도표 2] 지하철 및 버스 일일 이용객 수



자료: 서울 열린데이터 광장 “서울의 하루” 자료 재구성

#### 다. 버스 운송수지 현황

버스 승객의 감소에 따른 운송수입 감소와 인건비 상승 등 운송비용 증가로 인해 운송수지가 악화되면서 [표 22], [표 23]과 같이 2016년 이후 적자 노선비율이 계속 증가하여 2019년에는 전체 437개 노선 중 405개(92.7%) 노선이 적자이고 운송수입이 운송원가의 80%에 미치지 못하는 노선도 283개(64.7%)에 달하고 있다.

[표 22] 연도별 노선 수 및 운송수지 현황

(단위: 개, %, 백만 원)

구분	노선 수(비율)			운송수입(A)	운송원가(B)	운송수지(A-B)
	전체	흑자 노선	적자 노선			
2016년	419(100)	85(20.3)	334(79.7)	1,291,087	1,468,996	-177,909
2017년	466(100)	67(14.4)	399(85.6)	1,268,248	1,495,564	-227,316
2018년	453(100)	45(9.9)	408(90.1)	1,233,598	1,523,376	-289,778
2019년	437(100)	32(7.3)	405(92.7)	1,232,157	1,591,133	-358,976

자료: 서울시 제출자료 재구성

[표 23] 2019년 운송원가 보전율(운송수입/운송원가)별 노선 수 현황

(단위: 개, %)

보전율	50% 이하	51~80%	81~99%	100% 이상	합계
노선 수(비율)	60(13.7)	223(51.0)	122(28.0)	32(7.3)	437(100)

자료: 서울시 제출자료 재구성

한편, 버스회사는 운송수입과 관계없이 버스 보유 및 운영에 소요되는 모든 비용을 버스대수에 비례하여 서울시로부터 보전받기 때문에 가능한 한 많은 버스대수를 보유하려는 경향이 있어 운송수지 악화의 원인으로 작용하고 있다.<sup>23)</sup>

따라서 서울시는 버스 승객감소 등 교통환경 변화, 운송수지 악화로 인한 버스 재정지원금의 급격한 증가 등 제반 상황과 수익노선 위주로 경쟁적으로 운영되는 민영제의 한계를 보완하기 위해 승객의 이용 편의성을 제고하고 교통약자를 배려하기 위한 버스준공영제 도입취지를 균형있게 고려하여 중·장기 적정 운행대수 산정 및 감차계획을 합리적으로 수립하고, 실제 감차가 이루어질 수 있도록 실효성 있는 방안을 마련하며, 버스회사별 적정 버스 인가대수에 대한 관리를 강화하여 감차를 유도함으로써 버스회사가 교통수요에 맞는 적정 보유대수를 운영할 수 있도록 적극적으로 관리·감독하여야 한다.

23) 국회입법조사처, 「버스준공영제 시행에 따른 지방자치단체의 재정부담과 과제」(2009. 12. 18.), 서울시의회, 「버스준공영제 시행관련 서울시 재정부담 완화방안 연구-해외사례 검토 및 정책제안 중심으로」(2016년 11월)

### 3. 감사결과 확인된 문제점

#### 가. 중·장기 적정 운행대수 산정 및 감차계획 수립·이행 미흡

서울시는 “2항 나”와 같이 대체교통수단의 확대 등으로 인한 승객수요 감소 추이가 지속되고 있으므로 그에 따라 조정이 필요한 버스대수를 예측하여 중·장기 적정 버스대수를 산정한 후 ◆◆조합과의 협의와 버스정책시민위원회 등 관련 위원회의 논의를 거쳐 중·장기 감차계획을 수립하여야 하나 버스준공영제를 시행한 이후 이를 수립하지 않고 있다.

특히, 서울시는 2009년 이후 지하철 9호선 개통 등 대체교통수단의 지속적 증가로 버스 운행대수 및 횟수를 줄일 필요성이 점차 커져 이에 대응할 필요성을 인식하고 있으면서도 위와 같은 적정 버스대수 산정을 통한 중·장기 감차계획 수립 없이 그때그때 필요에 따라 부정기적으로 다음 사례들과 같이 감차계획 또는 단축운행계획을 수립·발표하여 왔으나 이마저도 대부분 이행되지 않았다.

#### 2009년 이후 승객감소에 따른 주요 감차 추진계획 등 미이행 사례

##### ① 2009. 11. 13. 「2009년 하반기 시내버스 대수조정(감차) 계획」 수립 후 미이행

- 2009년 7월 지하철 9호선이 개통함에 따라 버스승객 감소[일일 약 11만 명(약 2.07%) 감소]로 잉여 버스(약 137대=11만 명÷1일 대당 적정승객수 800명) 발생이 전망됨에 따라 예비차량 75대와 단축운행차량 65대 등 140대를 감차하여 연간 51억 원의 운송비용을 절감하기로 하고도 이를 미이행

##### ② 2016. 8. 29. 「시내버스 이용승객 감소에 따른 감차계획」 중점 협의사항 미이행

- 시내버스 이용승객이 전년 대비 2015년 3.7%, 2016년 4.6% 감소하는 등 버스 이용수요의 감소 등 여건변화를 반영하여 적정 규모의 차량대수 조정을 위해 잉여 예비차량과 승객 감소폭이 큰 노선의 운행차량 감차를 통해 약 300대를 감차하기로 하고도 이를 미이행

##### ③ 2019. 2. 22. 「시내버스 단축운행 확대계획」 수립 후 미이행

- 시간대별 이용수요에 맞춘 버스운행으로 재정손실을 줄이고 운영을 효율화하기 위해 정상운행차량 262대를 출퇴근 등 승객 과밀시간대에만 집중배차하는 단축운행차량으로 변경하여 승객 불편을 최소화하고 연간 123억 원의 재정 절감을 추진하기로 하고도 미이행

## 나. 실효성 있는 감차 방안 수립 및 이행 미흡

서울시는 2005년, 2008년 보유대수 축소에 대한 버스회사의 반발과 관련 법령상 무상 감차가 어려운 점 등을 고려하여 감차 시 감차 보상금 지급, 평가 시 가점 부여 등 인센티브를 제공하고, 적정규모를 초과하여 보유하는 차량에 대해서는 보유비 및 대폐차 지원 제한 등 재정적 지원제한조치를 통해 자율적 감차를 유도하여 2005년 541대, 2008년 149대를 감차하였다.

### 서울시의 버스 승객감소 등을 고려한 감차 사례

#### ① 버스운행의 효율성 제고를 위해 예비차량 440대 등 감차

- 2005년 서울시는 예비차량 과다 보유로 인한 보유비용 부담이 증가하고, 대체교통수단 확대로 장기적으로는 버스운행규모를 줄일 필요가 있다고 판단
- 버스회사별로 예비차량 등에 대해 대당 3,000만 원씩 보상하면서 감차하기로 결정하고 예비차량 440대와 인가대수에서 제외된 보유차량 101대 등을 감차하였음

#### ② 인센티브 제공 및 재정적 지원 제한 등을 통한 감차 유도로 149대 감차

- 2005년 감차 이후 운행실적이 적은 노선의 단축운행차량을 예비차량으로 전환하는 등으로 301대까지 줄였던 예비차량이 2008년 11월에 563대(인가대수의 7.3%)로 다시 증가
- 기존 감차지원금(3,000만 원)에 1,500만 원을 추가 지급하고, 평가 시 가점 부여 등 인센티브를 제공하는 한편, 적정수준 이상의 예비차량은 보유비 지급 대상에서 제외하고, 대폐차 지원을 제한하는 등의 방안을 마련하여 2009년 1월까지 총 149대를 감차하였음

그런데 서울시는 2009년 이후에는 적정규모를 초과하여 보유하는 예비차량에 대한 보유비 및 대폐차 지원 중지 등 재정적 지원을 제한하는 조례나 지침을 마련하여 적용하는 등 버스회사의 감차를 유도하는 적극적 조치를 하지 않고 있다.

특히, 서울시는 2013. 10. 23. 지난 10년간의 버스준공영제 운영과정에서 드러난 문제점을 해소하기 위한 “ 시내버스 준공영제 보완대책 ”을 마련·발표하여 예비차량의 감차가 필요<sup>24)</sup>한데도 버스회사의 반발 등으로 이행하지 못하는 문제

24) 운행차량의 정비, 고장 등으로 운행할 수 없는 경우 인가된 운행대수 및 운행횟수를 맞추기 위해 대체투입되는 차량임에도 서울시에서 재정지원을 버스운영에 따른 발생비용에 대한 포괄적 지원으로 해석함으로써 예비차량에 대해서도 재정지원을 하고 있을 뿐 아니라 차량 제작기술 및 정비기술 향상으로 예비차량의 필요성이 낮

를 해소하고자 2013년 10월 기준 예비차량 546대의 운행실적을 점검하여 290대만이 상시 운행하고 있는 것을 확인하고 나머지 예비차량 256대를 인가대수 7,494대에서 제외한 후 인가대수 대비 상시 운행하는 예비차량 290대의 비율인 4%(290대/7,238대)를 적정 예비차량 비율로 정하고 이를 초과하는 256대는 직접적인 감차명령 대신 ‘잉여 예비차량’으로 별도 분류하여 보유비 지급을 중단함으로써 감차를 유도하는 등 예비차량의 합리적 운용기준을 마련하고 관련 지침을 개정하기로 하였다.

이를 통해 예산을 절감<sup>25)</sup>하고 향후에도 장거리·과다 중복·승객 과소 노선을 합리적으로 조정하고 운행차량을 예비차량으로 전환하여 잉여 예비차량을 지속적으로 확보하고자 하였으나 2013년 12월 2013년도 운송비용 정산지침을 개정하면서 버스회사가 동의하지 않는다는 사유로 이러한 내용을 반영하지 않았다.

또한, 앞서 “3항 가”에서 살펴본 바와 같이 2009년 이후 버스승객 감소로 인한 비효율적 버스운영을 개선하기 위해 예비차량 및 운행차량 440대를 줄이는 감차계획을 버스회사의 반대 등으로 실행하지 못하여 버스회사의 전체 보유대수는 변동이 없더라도 차선책으로 노선별 적정 운행대수 및 그에 따른 예비대수를 줄여 인가하는 것은 가능했다.<sup>26)</sup>

이 경우 잉여 예비차량이 늘어나게 되므로 감차에 대한 압력으로 작용하고 이에 추가하여 보유비를 지급하지 않는 등으로 장기적으로 버스회사가 자발적으로 감차하도록 유도할 수 있었다.

---

아지고 있는데도 예비차량을 과다하게 보유하며 예산 낭비 초래

25) 서울시는 잉여 예비차량 256대에 대한 보유비 지급을 중단하여 사실상 감차효과를 시현함으로써 연 118억 원의 재정이 절감된다고 발표(“서울시, 시내버스 준공영제 보완·개선방안 마련”, 2013. 11. 20.)

26) 서울시는 회사별·노선별로 승객수송에 필요한 운행차량과 운행차량이 정비·고장 등으로 운행하지 못할 경우에 대체 운행할 예비차량을 인가하고 있고, 이러한 운행차량과 예비차량의 합이 각 노선에서 운행하는 인가대수임

그런데도 서울시는 2017년 12월 승객감소 추이를 반영하여 적정 운행차량 및 예비차량 대수를 재산정하거나 운송비용 정산지침을 개정하는 등의 조치 없이 2017년 9월 현재 인가대수 7,407대(운행차량 6,971대와 예비차량 436대)를 기준으로 잉여 예비차량 92대를 산정하였고<sup>27)</sup> 이마저도 [표 24]와 같이 혼잡노선 등에 모두 활용(운행차량 또는 예비차량으로 전환)하여 보유비 미지급 대상이 없도록 하겠다는 계획을 수립하였다.

그러나 이 계획 또한 잉여 예비차량이 발생하는 노선과 버스 추가투입이 필요한 노선의 버스회사가 달라 제대로 이행되지 않았는데도 잉여 예비차량에 대해 보유비를 계속 지급하였다.

[표 24] 2017년 12월 잉여 예비차량 활용(투입) 계획 및 실제 활용 현황

(단위: 대)

구분	전체	과밀혼잡노선	다람쥐버스 <sup>1)</sup>	배차간격 단축	운전자 휴게시간 보장	정책적 활용 등 <sup>2)</sup>	감차
활용 계획	92	27	11	10	24	20	-
실제 활용	25	8	12	3	-	-	2

주: 1. 다람쥐버스: 출퇴근시간대(오전 또는 오후)에 혼잡완화를 위해 투입되는 버스

2. 정책적 활용 등: 교통 소외지역 순환버스 또는 권역별 비상상황 대비 대기차량 등

자료: 서울시 제출자료 재구성

이후 2019년 2월에 또다시 잉여 예비차량에 대한 보유비 미지급 추진계획을 마련하여 2017년 12월 잉여 예비차량 지정 후 활용되지 않은 68대<sup>28)</sup>에 대해 2019. 4. 17.부터 보유비를 지급하지 않고 있으나, 이후에도 버스승객 감소에 따른 운행규모 축소요인은 고려하지 않은 채 [표 25]와 같이 잉여 예비차량을 다람쥐버스 등 신설노선<sup>29)</sup>에 투입하거나 비상대기차량으로 지정했다는 이유로 28대가 이미 잉여 예비차량에서 제외되었고, 향후에도 신규수요를 발굴하여 추가 활용할 계획<sup>30)</sup>에 있어, 2021년 1월 감사일 현재까지 실제 감차된 것은 3대뿐이다.

27) 만약 440대를 감축하는 경우 2017년 9월 기준 인가대수가 7,407대에서 6,967대로 줄어들어 따라 적정 예비대수는 279대(6,967대×4%)이고 157대(436대-279대)가 잉여 예비차량으로 산정됨

28) 2017년 12월 잉여 예비차량으로 지정된 92대 - 기활용된 25대 + 1대(□□에서 추가 발생)

29) 2020년 3월 71일대 차내 혼잡 완화 및 시민 이동편의 증진을 목적으로 □ 노선을 신설하고 ▽ 등 4개 업체의 잉여 예비차량 5대 투입. 코로나19로 전체적인 버스승객이 감소하면서 2020년 3월 노선 신설 후 하루 총승객 수(평균)가 40~70명에 불과하는 등으로 2020년 3~10월 총 314백만 원의 운송적자 발생

[표 25] 2019년 4월 지정된 잉여 예비차량 활용 현황

(단위: 대)

잉여 예비차량	지정 제외(활용)				감차	미활용 (보유비 미지급)
	소계	다람쥐버스	노선신설 <sup>1)</sup>	정책적 활용 <sup>2)</sup>		
68	28	5	3	20	3	37

주: 1. << 잉여 예비차량 3대를 활용하여 광화문광장 재조성사업과 관련한 주민불편 해소를 위해 2020년 1월 노선 등 신설

2. 녹색순환버스 5대 및 비상대기차량 15대

자료: 서울시 제출자료 재구성

위 “3항 가~나와 같이 버스 이용수요의 감소 등 여건변화에 따른 차량대수 조정 등이 지연됨에 따라 [표 26]과 같이 2014년부터 2019년 사이에 버스 승객 수는 약 1억 8,950만 명(11.4%, 연평균 3,790만 명) 감소한 상황에서 버스 인가대수는 86대<sup>31)</sup>(1.1%)만 감소되어 버스 1대당 연간 승객 수도 2014년 22.3만 명에서 2019년에 20만 명으로 약 10.3% 감소하는 등 2014년 이후 매년 감소함으로써 운송수지 악화의 주요인으로 작용하고 있다.

[표 26] 2014년 이후 연간 버스 승객 수 및 인가대수 현황

(단위: 만 명, 대, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2014년 대비 2019년 증감(비율)
승객 수(A)	166,883	160,636	156,639	153,300	148,862	147,933	-18,950(-11.4)
인가대수(B)	7,485	7,482	7,421	7,405	7,404	7,399	-86(-1.1)
대당 승객 수 (A/B)	22.3	21.5	21.1	20.7	20.1	20.0	-2.3(-10.3)

자료: 「2019년 버스통계편람」 및 서울시 제출자료 재구성

30) 율배미버스(심야시간 운행버스) 4대, 다람쥐버스 9대 등 13대는 신설노선 등이 정해져 있음

31) 이 중 마을버스로 전환된 55대는 2004년 7월 준공영제 도입 당시 마을버스에서 시내버스로 면허전환된 업체가 다시 기존노선과 버스대수 그대로 면허만 마을버스로 변경하여 운행하는 것으로 실질적인 감차효과가 없음

승객수 감소가 반영되지 않은 버스운행으로 운송적자가 심화된 사례

- ◇◇에서 운행하는 ㅅ 노선(ㄸ차고지↔ㅂ역)의 경우 2018년 12월 지하철 9호선 3단계 개통으로 2019년 승객수가 2018년에 비해 857,710명(17.4%)이 감소하는 등 2015년 이후 승객수가 지속적으로 감소하고 있는데도 노선의 버스 인가대수는 2015년 이후 24대(예비대수 1대 포함)로 동일하게 운행(2020년도 동일)
- 이와 같이 승객이 감소하는데도 버스대수가 동일하게 운행됨에 따라 위 노선의 운송수입이 2015년에서 2019년 사이에 약 17.8% 감소하였으나 인건비 인상 등으로 운송비용은 같은 기간 동안 약 3.7% 증가한 결과, 운송수지 적자가 2015년 786백만 원에서 2019년에는 1,672백만 원으로 2배 이상 증가

(단위: 명, 백만 원, 대, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2014년 대비 2019년 증감율
승객수	5,434,469	5,428,358	5,316,699	4,918,752	4,061,042	-25.3
총운송수입(A)	3,993	4,208	4,147	3,876	3,284	-17.8
총운송비용(B)	4,779	4,735	4,796	4,791	4,957	3.7
운송수지(A-B)	-786	-526	-649	-915	-1,672	112.8
인가대수(예비)	24(1)	24(1)	24(1)	24(1)	24(1)	-

이와 같은 감차 지연으로 서울시 버스운행의 효율성, 경제성이 떨어지고 재정에 지속적인 부담이 증가하면 결국 시민의 부담(요금인상)으로 전가될 뿐 아니라 장기적으로 버스준공영제의 지속가능성이 저하될 것으로 예상된다.

**관계기관 의견 및 검토결과**      서울시는 버스 이용수요 감소를 반영한 적정 운행대수 운영을 위해 버스회사의 자발적 동의보다는 재정적 지원 제한조치 등 적극적 조치가 필요하다는 감사결과에 공감하면서도 실제 시행을 위한 버스회사의 동의를 확보하기 어렵고 감차를 강제할 법적 근거가 부족하여 이를 강제할 수 없는 현실적인 한계가 있었다는 의견을 제시하였다.

그러나 감차 등에 대한 버스회사의 반발은 충분히 예측 가능한 일로 2008년 감차 시에도 반발이 있었을 뿐 아니라 서울시는 이러한 반발을 고려하여 직접적인 감차 명령 등이 아니라 재정적 지원 제한을 통한 자발적 감차 유도방안을 마



련한 것이며, 2013. 10. 23. “시내버스 준공영제 보완대책”에서도 예비차량의 합리적 운용을 위해 적정 예비차량 비율인 인가대수의 4%를 초과하는 잉여 예비차량에 대해 보유비를 지급하지 않는 등의 재정적 제한 조치는 현행 「여객자동차 운수사업법」하에서 운송비용 정산지침 개정을 통해 시행이 가능한 것으로 발표하고도 운송비용 정산지침에 관련 내용을 규정하려는 노력을 기울이지 않았고, 버스회사의 감차 등에 대한 반대 근거로 사용되는 기존 운송사업면허를 보장한다는 협약내용을 개정하지 않은 채 감차 등을 강제할 법적 근거가 부족하여 실행하지 못했다는 의견은 받아들이기 어렵다.

**조치할 사항** 서울특별시장은 ① 교통여건 및 승객 수요 변화에 따라 주기적으로 적정 버스인가대수(운행차량+예비차량)를 산정한 후 버스회사들과의 적극적인 협의 등을 통하여 중·장기 중·감차 계획을 수립·추진하는 한편, ② 적정 인가대수보다 더 많이 보유하는 차량에 대해서는 보유비 및 대폐차 지원을 제한하는 등의 재정적 지원 제한 방안을 관련 조례나 지침 등에 규정하고 적용하는 등 재정지원 부담을 완화하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

### 3. 표준운송원가 산정 및 정산 분야

#### 실태 및 현황

#### 가. 표준운송원가 산정 절차 및 방법

표준운송원가는 시내버스 1대를 1일 동안 운행하는 데 소요되는 비용을 운송항목별로 표준화한 것으로, 운송수입을 공동관리하며 표준운송원가를 기준으로 발생비용(이윤 포함)을 모두 재정지원해주는 현행 버스준공영제 운영체계에서 표준운송원가는 사실상 재정지원액의 규모를 결정짓는 매우 중요한 요소이다.

일반적으로 표준원가계산<sup>32)</sup>에서 표준원가는 일정한 조업도를 전제로 과학적 분석에 따른 물량표준과 가격표준에 의하여 산정되는데, 재화의 소비량을 능력의 척도가 되도록 과학적으로 산정하여 예정가격 또는 정상가격으로 계산한 원가이다.

그런데 현재 지방자치단체에서 시내버스 표준운송원가를 산정하는 방법은 과학적 분석을 통해 정한 표준화된 기준보다는 운송비용 정산지침에서 정한 총운송원가의 구성항목별로 버스회사가 지출한 금액을 집계·조정하여 표준운송원가(안)을 마련한 후 이를 토대로 ◆◆조합 등과의 협의를 통해 결정하는 것으로 통상 사용되는 표준원가 산정과는 거리가 있는 실정이다.

#### (1) 표준운송원가 산정 절차

「여객자동차 운수사업법」에 재정지원의 구체적인 기준에 관하여는 규정이 없어 [표 27]과 같이 지방자치단체별로 표준운송원가를 결정하는 방법이나 표준

32) 원가계산은 제품 또는 용역 1단위의 생산을 위하여 소비된 재화의 수량과 가액을 계산하는 것으로 원가요소별로 미리 표준적인 소비액을 설정하여 이를 기초로 산정된 표준원가를 실제 제조활동에 소요된 실제원가와 비교하여 차이를 분석함으로써 개선하여야 할 점을 발견하여 원가를 절감하기 위한 목적으로 실시

운송원가 항목별 금액 결정 및 정산 기준 등 구체적인 방법과 기준을 조금씩 다르게 운용하고 있다.

일반적으로 표준운송원가는 일정한 주기로 외부 전문기관 용역을 통해 전년도 버스 운행실적 및 버스회사 지출자료 등을 반영하고, 외부용역을 실시하지 않는 해는 임금인상률, 물가상승률 및 제반 법·제도 등 변동사항을 반영하는 등으로 매년 표준운송원가(안)을 마련한 후 업계 협의 및 관련 위원회의 심의를 거쳐 최종 결정되고 있다.

[표 27] 서울시와 부산시의 표준운송원가 결정 근거 및 절차

구분	근거 규정	표준운송원가 결정 절차
서울시	「서울시 시내버스 재정지원 및 안전 운행기준에 관한 조례」 제3조	자체 산정 또는 외부 용역(2년 주기) → 업계 의견 청취 → 버스정책시민위원회 심의 → 시장 결정
부산시	「부산시 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례」 제7조	부산시 지정 2개 전문기관 용역(3년 주기) → 업계 협의 → 교통개선위원회 심의·의결 → 시장 결정

자료: 서울시와 부산시 관련 조례 재구성

## (2) 표준운송원가 산정 방법

표준운송원가를 산정하는 방법은 [표 28]과 같이 버스회사의 전년도 손익계산서상 ‘운송원가’와 ‘판매관리비’의 구성항목을 운송비용 정산지침에서 정한 총운송원가의 구성항목인 ‘가동비’(운전직 인건비 등 3개 항목)와 ‘보유비’(적정이윤 포함 10개 항목)로 재구성한 후 비관련 사업(임대업, CNG충전소 등) 비용이나 접대비 등 업체의 자율적 결정사항에 따른 비용 등을 제외한 실제 지출액을 기준으로 항목별 표준운송원가(안)을 마련한 후 ◆◆조합과의 협상 등을 통해 차량 1대당 표준운송원가 항목별 단가를 결정하고 있다.

[표 28] 시내버스 표준운송원가 분류(서울시 기준)

손익계산서	시내버스 표준운송원가		
	구분	세부항목	지급 기준
운송원가	가동비(3)	운전직 인건비, 연료비, 타이어비	운행 실적(운행대수, 운행거리)
	보유비(6)	정비직 인건비, 차량감가상각비, 차량보험료, 차고지비, 정비비, 기타차량유지비	보유차량
판매관리비	보유비(4)	관리직 인건비, 임원인건비, 기타관리비, (적정이윤)	

자료: 서울시 제출자료 재구성

이와 같이 표준운송원가는 버스회사의 버스운행을 위해 지출한 비용에 이윤을 더하여 산출되고 버스회사에 지급하는 운송원가의 정산기준이 되는데, 표준운송원가가 적정하게 산정되지 않고 과다·과소하게 산정될 경우 재정지원금이 과다해져 시민의 부담이 가중되거나 버스회사의 경영 효율화 및 서비스 개선 노력이 저하될 수 있다.

또한, 표준운송원가를 결정하거나 업체와의 협의 과정에서 도전적 원가절감 목표보다 느슨하게 표준운송원가를 산정하는 경우 버스회사의 실제 지출액보다 운송비용으로 더 많이 보전하게 되어 버스회사의 초과이윤이 발생하거나 이를 경영진에게 많은 보수를 지급(전용)하는 재원으로 활용하는 등의 도덕적 해이가 발생할 우려도 있다.

#### 나. 서울시의 표준운송원가 현황

서울시는 2015년도 표준운송원가를 외부용역을 통해 산정한 이후 별도의 외부용역 없이<sup>33)</sup> 자체적으로 전년도 표준운송원가에 임금인상률이나 물가상승률 등을 반영하여 인상하거나 결산결과 등을 반영하여 일부 감액하는 등으로 표준운송원가 산정을 위한 기초자료를 마련한 후 이를 토대로 ◆◆조합과의 협상을 통해 조정하는 방법으로 표준운송원가를 산정하고 있다. 구체적인 연도별 조정 내역은 [표 29]와 같다.

33) 2020년도 표준운송원가는 외부 회계전문기관 용역을 통해 산정 중

[표 29] 서울시의 연도별 표준운송원가 조정 내역

연도	기초자료 산정방법	주요 조정 내역
2015년도	외부용역	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 운전직 인건비: 임금협상 결과를 반영하여 3.8% 인상</li> <li>■ 사무관리직·정비직 인건비: 용역결과를 반영하여 각각 4.8%, 4.6% 감액</li> <li>■ 임원 인건비: 76.1% 증액(일부 현실화)</li> <li>■ 정비비, 타이어비: 물가상승률을 반영하여 1.3% 인상</li> <li>■ 기타차량유지비·기타관리비: 용역결과를 반영하여 각각 8.7%, 4.8% 감액</li> <li>■ 차량보험료: 감사원 감사결과를 반영하여 7.8% 감액</li> <li>■ 적정이윤: 감사원 감사결과를 반영하여 4.5% 감액(수입금 대비 3.61%)</li> </ul>
2016년도	자체 산정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 운전직·정비직·관리직 인건비: 임금협상 결과를 반영하여 3.21~3.35% 인상</li> <li>■ 정비비, 타이어비, 기타관리비 : 물가상승률을 반영하여 0.7% 인상</li> <li>■ 기타차량유지비: 15.2% 인상</li> </ul>
2017년도	"	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 운전직·정비직·관리직 인건비: 임금협상 결과를 반영하여 2.32~2.41% 인상</li> <li>■ 차량감가상각비·연료비: 제조사 차량가격 및 CNG가격 변동 반영</li> <li>■ 차고지비(자가): 공시지가 변동분 반영</li> <li>■ 기타차량유지비 항목에 CNG용기 검사비용은 별도 반영</li> </ul>
2018년도	"	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 운전직·정비직·관리직 인건비: 임금협상 결과를 반영하여 3.8% 인상</li> <li>■ 기타차량유지비·기타관리비: 소비자물가 인상을 1.9% 반영</li> <li>■ 타이어비·정비비·차량보험료: 각각 16.2%, 7.2%, 6.7% 감액</li> <li>■ 연료비·차량감가상각비·차고지비: 실제 가격 및 공시지가 변동분 인상</li> </ul>
2019년도	"	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 운전직·정비직·관리직 인건비: 임금협상 결과를 반영 3.5~3.8% 인상</li> <li>■ 타이어비·기타차량유지비·기타관리비·정비비: 물가상승률을 반영하여 1.5% 인상</li> <li>■ 차량보험료: 책임보험료 20% 감액(전체의 4.6% 감액)</li> <li>■ 연료비·차량감가상각비·차고지비: 실제 가격 및 공시지가 변동분 인상</li> </ul>

자료: 서울시 제출자료 재구성

표준운송원가의 연도별·항목별 단가를 살펴보면 2004년 버스준공영제 도입 이후 표준운송원가의 67.3%(2019년 기준)를 차지하는 운전직 인건비 등 인건비가 매년 증가(2004년 이후 연평균 4.6%)하였고, 이에 따라 표준운송원가도 [표 30]과 같이 항목별로 증감 폭에 변동은 있으나 2004년 418,338원에서 2019년 727,502원으로 약 73.9%(연평균 약 3.8%) 증가하였다. 다만 2015년 이후에는 CNG가격 하락 등에 따른 연료비 표준단가가 감소(2015년 116,936원→2019년 86,497원, 26.0% 감소)하는 등으로 표준운송원가의 연평균 증가율이 약 1.3%로 떨어지는 등 표준운송원가의 증가 폭이 둔화된 것으로 나타났다.

[표 30] 서울시의 연도별 표준운송원가 현황(대형 CNG 기준)

(단위: 원, %)

구분	2004년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	연평균 증감률	
							2004년 이후	2015년 이후
표준운송원가(A+B)	418,338	690,947	684,423	698,761	704,262	727,502	3.8	1.3
가동비(A)	302,737	551,003	541,892	554,400	558,691	579,576	4.4	1.3
운전직인건비	248,405	429,621	443,165	456,050	471,432	489,273	4.6	3.3
연료비	70,780	116,936	94,250	93,873	83,509	86,497	1.3	-7.3
타이어비	2,615	4,446	4,477	4,477	3,750	3,806	2.5	-3.8
보유비(B)	115,601	139,944	142,531	144,361	145,571	147,926	1.7	1.4
정비직인건비	12,578	18,591	19,201	19,652	20,380	21,100	3.5	3.2
관리직인건비	17,413	22,780	23,513	24,050	24,956	25,851	2.7	3.2
임원인건비	3,497	5,405	5,406	5,410	5,421	5,426	3.0	0.1
차량보험료	15,143	13,010	13,010	13,010	12,136	11,578	-1.8	-2.9
차량감가상각비	19,087	35,155	35,401	35,755	36,437	36,984	4.5	1.3
기타차량유지비	1,515	3,607	3,632	4,180	4,259	4,323	7.2	4.6
차고지비	2,683	4,676	4,816	5,012	5,358	5,724	5.2	5.2
기타관리비	12,681	10,714	10,789	10,789	10,994	11,159	-0.8	1.0
정비비	7,165	9,006	9,069	9,069	8,326	8,451	1.1	-1.6
적정이윤	28,046	17,000	17,694	17,434	17,304	17,330	-3.2	0.5

자료: 서울시 제출자료 재구성

#### 다. 운송비용 정산·지급방법

운송비용은 일일 정산을 원칙으로 원가항목의 특성을 고려하여 실비방식 또는 표준금액 방식으로 나누어 정산·지급하고 있는데, 일반적으로 가동비는 운행 실적(운행대수 또는 운행거리)에 항목별 표준단가를 곱하여 지급하거나 일정한 한도 내에서 버스회사가 실제 지출한 비용을 지급하는 실비방식이고, 보유비는 실

제 지출 여부와 상관없이 보유대수(정비비는 운행거리)에 항목별 표준단가를 곱하여 지급하는 표준금액 방식으로 정산·지급하고 있다.

이후 격월 또는 연간 단위로 실비정산항목에 대한 지출 증빙 등을 확인하여 정산하거나 다음 해에 해당 연도 표준단가 변동사항을 반영하여 운송비용을 최종 소급하여 정산하고 있다.

한편, 표준금액 정산방식과 실비정산방식은 각각 장단점을 가지는데 [표 31]과 같이 표준금액 정산방식의 경우 자금 운용에 대한 자율성 보장으로 경영 효율성을 제고하고 책임의식을 고취할 수 있다는 장점이 있는 반면 항목별 산정기준이 적합하게 설계되어 있지 않을 경우 방만한 경영을 유발하여 예산낭비를 초래할 수 있다는 단점을 가지고 있다.

실비정산방식의 경우 목적사업의 집행 내역에 대해 관리감독 및 통제가 용이하다는 장점이 있으나 정산업무에 소요되는 인건비 등 과도한 행정비용이 수반될 소지가 있고 예산집행에 대한 책임의식이 저하될 수 있다는 단점이 있다.

**[표 31] 표준금액방식과 실비방식 정산의 장단점 비교**

구분	표준금액 정산방식	실비정산방식
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자금운용의 자율성 보장</li> <li>■ 경영 효율성, 책임의식 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관리감독 및 통제 용이</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 방만 경영 유발, 예산낭비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정산 등에 행정비용 발생</li> <li>■ 예산집행의 책임의식 저하</li> </ul>

자료: 부산시 2019년도 시내버스 표준운송원가 검토 용역 보고서 자료 재구성

## 라. 운송수입금 관리

공동관리 대상이 되는 총운송수입금에는 승객 수와 버스요금 수준에 따라 결정되는 시내버스 운송수입(요금수입) 외에 광고수입 등 기타 부대사업수입<sup>34)</sup>이나 유가보조금 및 환승할인보조금 등 정부 정책에 따라 지급되는 보조금 등이

34) 폐차매각대금, 차량 및 차고지 대여사업 등

포함된다.

총운송수입금의 구성(서울시 기준)은 [표 32]와 같이 요금수입 중 카드수입이 전체 운송수입의 93.4%를 차지하고 있으며 광고수입 4.4%, 현금수입 1.4%, 기타수입 0.8% 순으로 되어 있다.

[표 32] 운송수입금 유형별 금액 및 비중(2019년 기준)

(단위: 억 원, %)

구분	총수입금		카드수입		현금수입		광고수입		기타수입	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
서울	13,002	100	12,140	<b>93.4</b>	182	1.4	567	4.4	113	0.8
부산	4,165	100	3,917	<b>94.1</b>	156	3.7	87	2.1	5	0.1

자료: 대상기관 제출자료 재구성



## 문제점

### 나-1 차량보험료 등 표준운송원가 산정 부적정

#### 1. 업무 개요

서울시는 차량보험료, 타이어비, 정비비 등 표준운송원가를 산정하고, 실제 운행실적(운행대수, 운행거리) 등에 따라 버스회사별로 운송비용을 지급·정산하고 있다.

#### 2. 관계법령 및 판단기준

서울시의 시내버스 재정지원 조례 제2조 및 제3조 제1항에 따르면 표준운송원가는 시내버스 1일 1대당 운행비용을 표준으로 서울시장이 산정하며, 서울시장은 표준운송원가 산정 시 버스회사에 재무제표, 경영실태 자료, 항목별 지출내역 등의 제출을 요구할 수 있도록 하고 있다.

그리고 표준운송원가가 실제보다 과다하게 산정되면 버스회사에 과다한 재정지원이 지속적으로 이루어질 우려가 있으므로 서울시는 과학적인 직무분석을 통한 원가분석이나 운송비용 항목별 버스회사의 실제 지출액 등 객관적인 원가자료를 검토한 후 연도별 변동추세와 실제 필요한 적정 지출액 등을 고려하여 표준운송원가를 정확히 산정하도록 하여야 한다.

#### 3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2020. 11. 30.~2021. 1. 29.) 중 서울시의 원가 항목별 표준단가 산정 및 정산 실태를 점검<sup>35)</sup>한 결과, 서울시는 차량보험료, 타이어비, 정비비 항목에서 버스회사의 실제 지출액과 변동 추세를 확인하고도 표

35) 서울시는 2020년도 표준운송원가를 결정하지 않아서 2019년까지의 표준운송원가를 점검

준운송원가 산정 시 적정하게 반영하지 않은 채, 일관된 기준 없이 전년도 값을 임의로 가감하거나 동결하는 방식으로 표준운송원가를 산정하고 있었다.

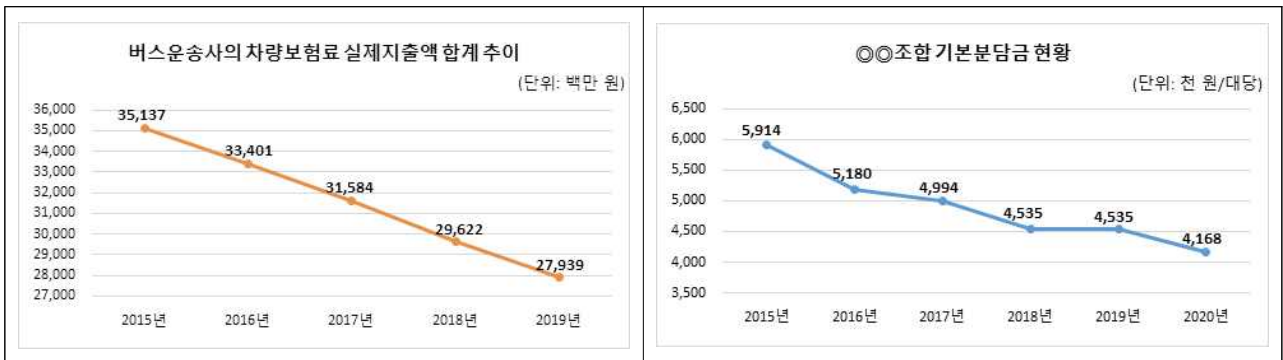
### 가. 차량 보험료 산정 부적정

서울시는 버스회사별로 차량 보유대수<sup>36)</sup>에 해당 표준단가를 곱한 금액을 차량보험료로 재정지원하고 있다.

이번 감사기간 중 버스회사의 차량 보험료 변동실태를 확인한 결과, 2015년 이후 버스중앙차로제 등 교통여건 개선으로 인한 사고 감소로 [도표 3]과 같이 전체 버스회사가 지출한 차량 보험료는 2015년 35,137백만 원에서 2019년 27,939백만 원으로 지속적으로 감소하고 있었다.

이는 서울시 버스회사가 차량 보험료를 내는 ◎◎조합의 기본분담금<sup>37)</sup>이 [도표 3]과 같이 해당(대형버스 기준) 2015년 5,914천 원에서 2020년 4,168천 원으로 매년 인하되고 있는 추세에서도 확인할 수 있다.

[도표 3] 차량 보험료 실제 지출액 합계 추이 및 ◎◎조합 기본분담금 현황



자료: 서울시 및 ◎◎조합 제출자료 재구성

따라서 이와 같은 감소 추세를 적정하게 반영하면 해당 차량보험료 표준단가<sup>38)</sup>는 2015년부터 2019년까지 [도표 4]와 같이 12,956원에서 10,456원으로 낮아

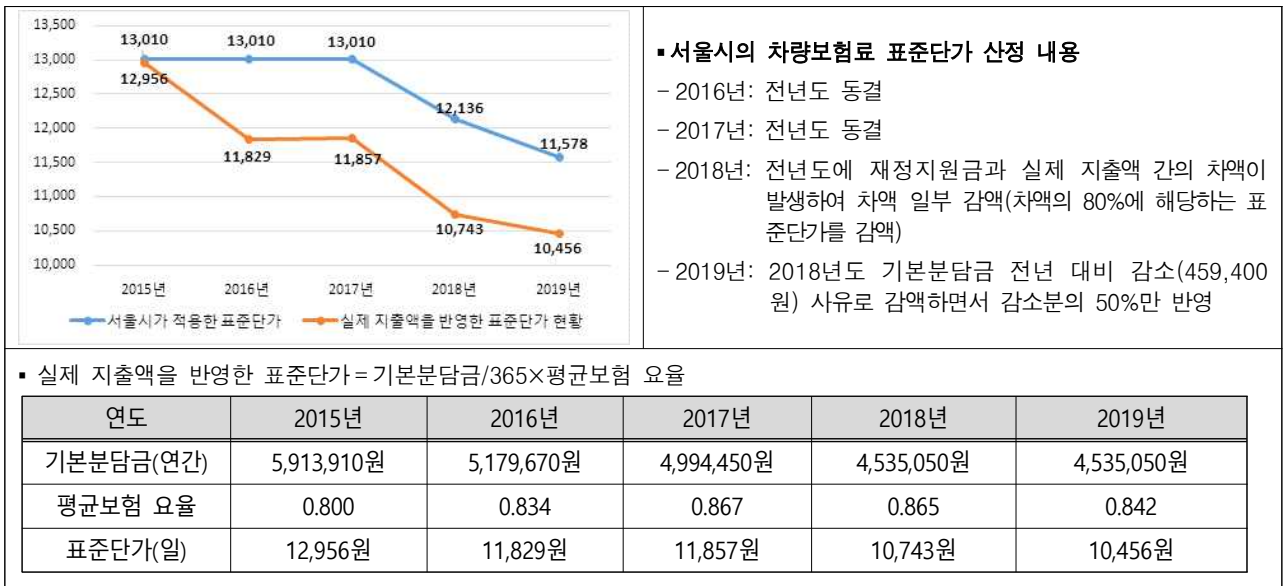
36) 서울시가 인가한 차량대수와 버스회사가 실제 보유한 차량대수 중 적은 대수를 적용하는 적정보유대수를 의미  
 37) 보험회사(◎◎조합 포함)가 차량 종류, 보험 계약 내용 등에 따라 미리 정해놓은 기본적인 보험금액  
 38) 차량 보험료 실제 납부액은 ◎◎조합이 정한 기본분담금에 매년 4월 1일 기준으로 변경되는 버스회사 별 보험료율을 곱하여 산출되므로, 서울시의 기본분담금에 버스회사의 평균보험 요율을 적용하여 산정

저야 했다.

그런데도 서울시는 2016년과 2017년에는 차량보험료를 동결하였으며, 2018년에는 차액 일부만 감액하는 등 이를 적절히 반영하지 않고 [도표 4]와 같이 차량보험료 정산 표준단가를 적용하였다.

[도표 4] 차량보험료 실제 지출액을 반영한 표준단가 및 서울시가 적용한 표준단가 현황

(단위: 원/대당)

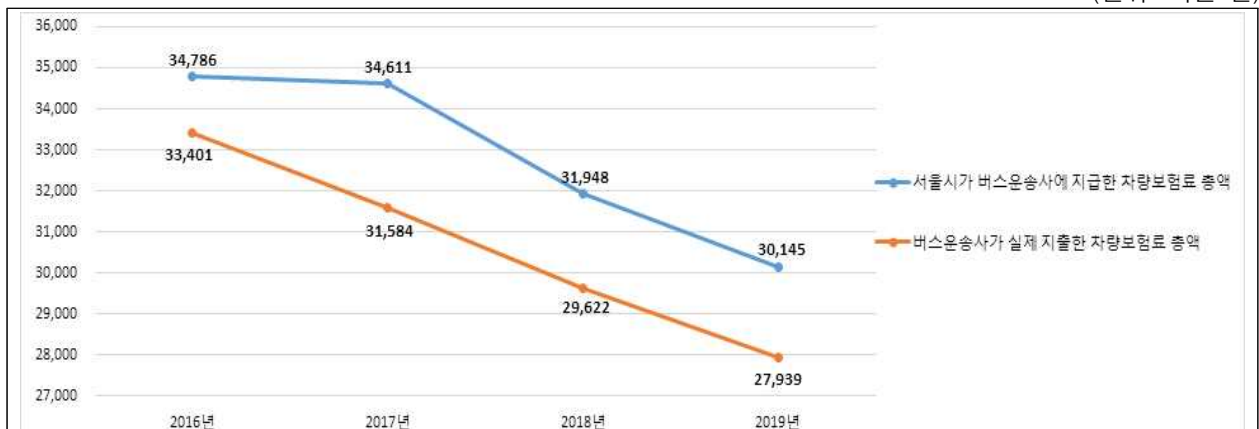


자료: 서울시 제출자료 재구성

그 결과 서울시는 [도표 5]와 같이 2016년부터 2019년까지 4년간 버스회사의 실제 차량보험료 지출액 대비 총 8,944백만 원을 더 많이 지급한 것으로 나타났다.

[도표 5] 서울시가 버스회사에 지급한 차량 보험료와 버스회사가 실제 지출한 차량 보험료 현황

(단위: 백만 원)



자료: 서울시 제출자료 재구성

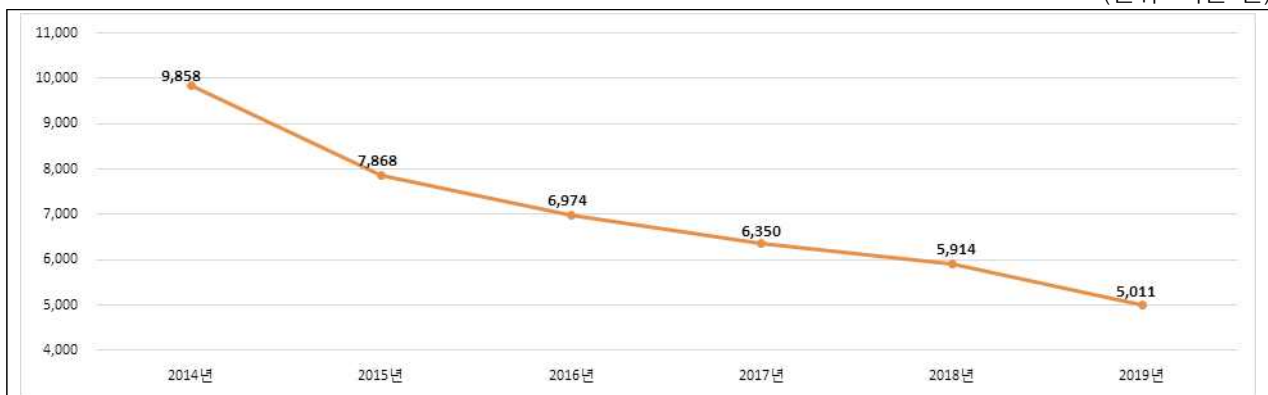
## 나. 타이어비 산정 부적정

서울시는 각 버스회사별로 실제 운행거리에 운행거리당 표준단가를 곱한 금액을 타이어비로 재정지원하고 있다.

이번 감사기간 중 버스회사의 타이어비 변동실태를 확인한 결과 2014년 이후 운전직 근로자의 운전습관 개선, 타이어 마모 및 손상 감소 등으로 [도표 6]과 같이 타이어비 실제 지출액은 2014년 9,858백만 원에서 2019년 5,011백만 원으로 지속적으로 감소하고 있었다.

[도표 6] 타이어비 실제 지출액 합계 추이

(단위: 백만 원)



자료: 서울시 제출자료 재구성

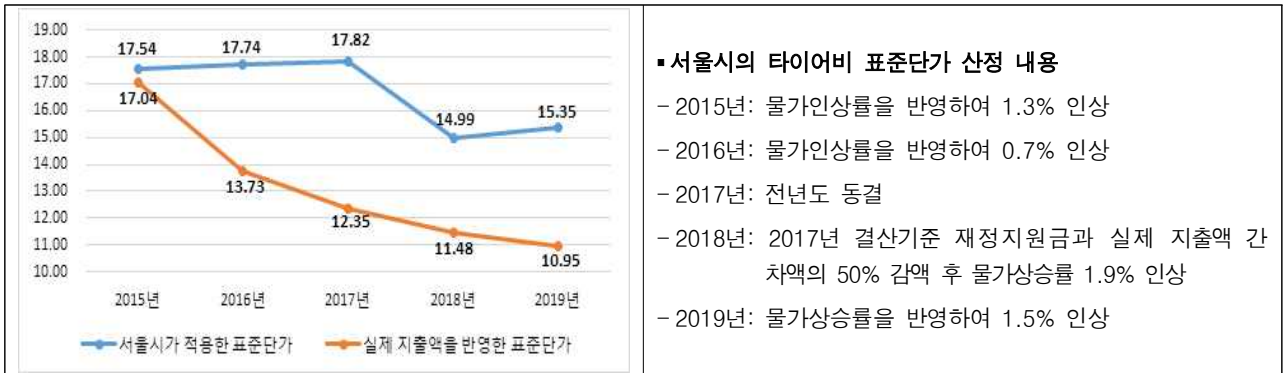
따라서 이와 같은 감소 추세를 적정하게 반영하면 타이어비 표준단가는 [도표 7]과 같이 2015년 17.04원에서 2019년 10.95원으로 낮아져야 했다.

그런데도 서울시는 2015년, 2016년 및 2019년에는 전년도 표준단가에 물가 상승률을 단순 반영하여 오히려 표준단가를 인상하였고, 2017년에는 전년도 표준단가로 동결, 2018년도에는 일부 감액<sup>39)</sup>하는 등 실제 지출액을 반영하지 않고 [도표 7]과 같이 타이어비 표준단가를 적용하였다.

39) 2018년도의 경우 2017년도 버스회사의 타이어비 지출액과 서울시 표준단가 지급액 간의 차액이 35.12억 원에 이르자 차액의 50%를 감액하는 수준으로 표준단가를 16.2% 감액하였음

[도표 7] 타이어비 실제 지출액을 반영한 표준단가 및 서울시가 적용한 표준단가 현황

(단위: 원/km)



■ 서울시의 타이어비 표준단가 산정 내용

- 2015년: 물가인상률을 반영하여 1.3% 인상
- 2016년: 물가인상률을 반영하여 0.7% 인상
- 2017년: 전년도 동결
- 2018년: 2017년 결산기준 재정지원금과 실제 지출액 간 차액의 50% 감액 후 물가상승률 1.9% 인상
- 2019년: 물가상승률을 반영하여 1.5% 인상

■ 실제 지출액을 반영한 표준단가 = 전년도 전체 버스회사의 타이어비 지출액/전년도 총운행거리

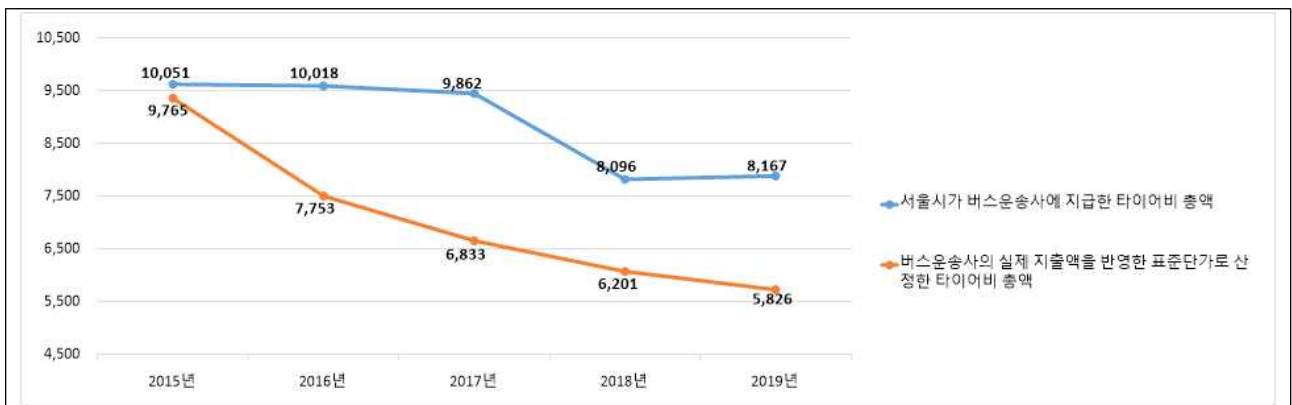
구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
타이어비 지출액(백만원)	9,858	7,868	6,974	6,350	5,914
총 운행거리(천km)	578,625	573,086	564,732	553,363	540,242
표준단가(원)	17.04	13.73	12.35	11.48	10.95

자료: 서울시 제출자료 재구성

그 결과 서울시는 [도표 8]과 같이 2015년부터 2019년까지 5년간 버스회사의 실제 지출액을 반영한 표준단가로 정산<sup>40)</sup>하였을 경우보다 9,816백만 원을 버스회사에 더 많이 지급한 것으로 나타났다.

[도표 8] 서울시가 지급한 타이어비 총액과 실제 지출액을 반영한 표준단가로 정산한 타이어비 총액 현황

(단위: 백만 원)



자료: 서울시 제출자료 재구성

40) 연도별 실제 지출액을 반영한 표준단가에 연도별 총운행거리를 곱하여 산정[17.04원/km×573,086,259km = 9,765백만 원(2015년) → 13.73원/km×564,731,532km = 7,753백만 원(2016년) → 12.35원/km×553,362,533km = 6,833백만 원(2017년) → 11.48원/km×540,241,764km = 6,201백만 원(2018년) → 10.95원/km × 532,152,691km = 5,826백만 원(2019년)]

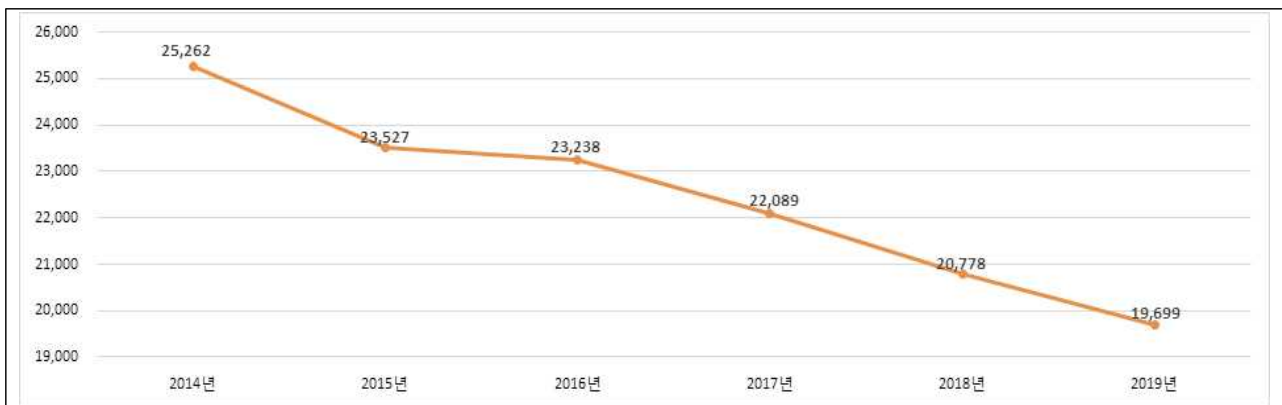
#### 다. 정비비 산정 부적정

서울시는 버스회사별로 실제 운행거리에 운행거리당 표준단가를 곱한 금액을 정비비로 재정지원하고 있다.

이번 감사기간 중 버스회사의 정비비 변동실태를 확인한 결과 2014년 이후 급가감속 자제 등 버스운전자의 운전습관 개선과 차량 품질 향상으로 인한 고장을 감소 등으로 [도표 9]와 같이 정비비 실제 지출액은 2014년 25,262백만 원에서 2019년 19,699백만 원으로 지속적으로 감소하고 있었다.

[도표 9] 정비비 실제 지출액 합계 추이

(단위: 백만 원)



자료: 서울시 제출자료 재구성

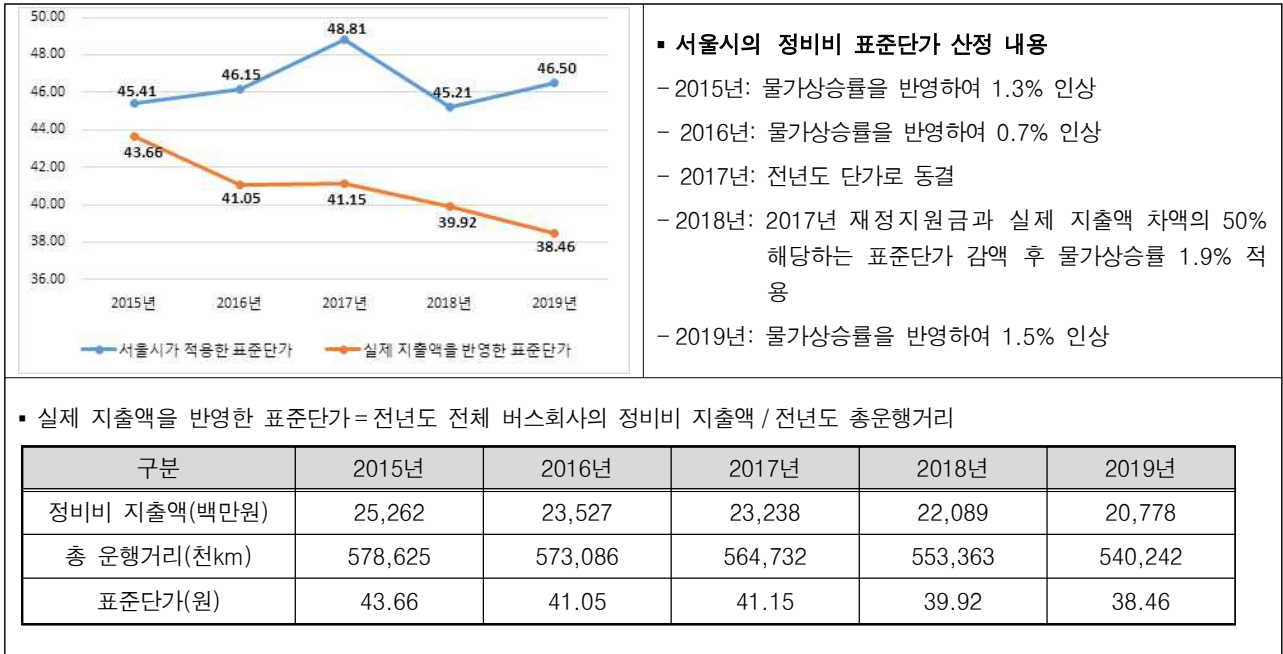
따라서 이와 같은 감소 추세를 적정하게 반영하면 정비비 표준운송원가는 [도표 10]과 같이 2015년 43.66원에서 2019년 38.46원으로 낮아져야 했다.

그런데도 서울시는 2014년, 2015년, 2016년 및 2019년에는 전년도 표준단가에 물가상승률을 단순 반영하여 오히려 표준단가를 인상하였고, 2017년에는 전년도 표준단가로 동결, 2018년도에는 일부 감액<sup>41)</sup>하는 등 이를 적절히 반영하지 않고 [도표 10]과 같이 정비비 표준단가를 적용하였다.

41) 2018년의 경우 2017년 버스회사의 정비비 지출액과 서울시 표준단가 지급액 간의 차액이 49.18억 원에 이르자 차액의 50%를 감액하는 수준으로 표준단가를 8.2% 감액하였음

[도표 10] 정비비 실제 지출액을 반영한 표준단가 및 서울시가 적용한 표준단가 현황

(단위: 원/km)

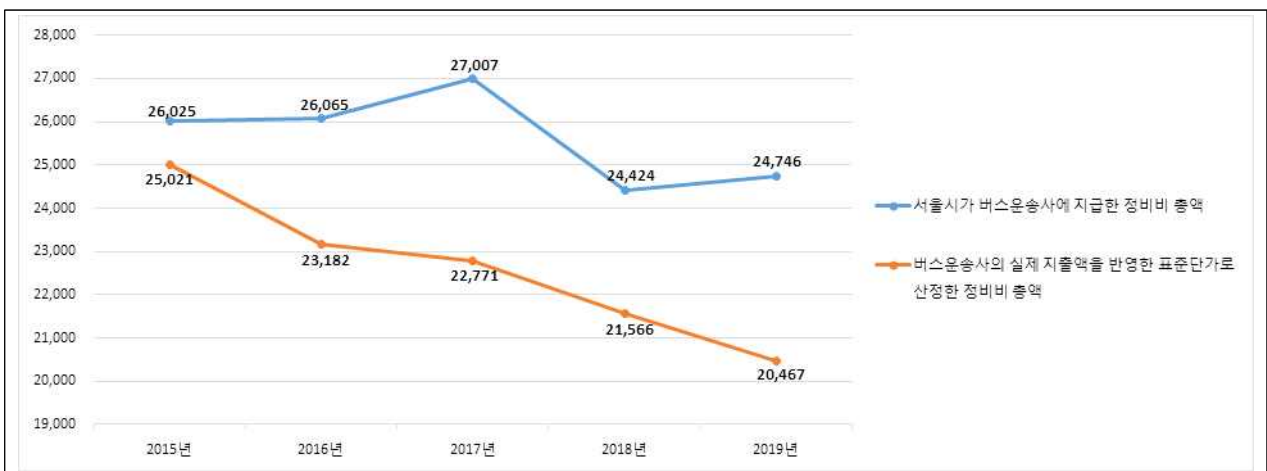


자료: 서울시 제출자료 재구성

그 결과 서울시는 [도표 11]과 같이 2015년부터 2019년까지 5년간 버스회사의 실제 지출액을 반영한 표준단가를 적용<sup>42)</sup>하였을 경우보다 15,260백만 원을 버스회사에 더 많이 정산하여 지급하였다.

[도표 11] 서울시가 지급한 정비비 총액과 실제 지출액을 반영한 표준단가로 정산한 정비비 총액 현황

(단위: 백만 원)



자료: 서울시 제출자료 재구성

42) 연도별 실제 지출액을 반영한 표준단가에 연도별 총운행거리를 곱하여 산정[43.66원/km×573,086,259km = 25,021백만 원(2015년) → 41.05원/km×564,731,532km = 23,182백만 원(2016년) → 41.15원/km×553,362,533km = 22,771백만 원(2017년) → 39.92원/km×540,241,764km = 21,566백만 원(2018년) → 38.46원/km × 532,152,691km = 20,467백만 원(2019년)]

**관계기관 의견**      서울시는 감사결과를 받아들이면서 사고율 감소에 따른 ㉠㉠ 조합 기본분담금 감소에 따라 차량보험료 지출액이 감소하고, 운전습관 개선 등에 따른 타이어 마모와 차량고장 발생 감소에 따라 타이어비와 정비비 지출액도 감소하고 있으므로 현재 진행하고 있는 2020년도 표준운송원가 산정용역을 통해 이를 반영하여 원가절감 상위업체 기준을 적용하는 등 적정수준의 표준단가를 산정하도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

**조치할 사항**      서울특별시장은 시내버스의 운송원가를 구성하는 각 항목별로 과학적 분석 또는 실제 지출액 등 객관적인 원가자료에 근거하여 합리적으로 표준운송원가를 산정하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

---

## 나-2      차량감가상각비 정산 부적정

---

### 1. 업무 개요

서울시는 매년 작성하는 운송비용 정산지침 등에 따라 차량감가상각비 등 운송비용을 정산 지급하고 있다.

### 2. 관계규정 및 판단기준

서울시의 2019년 운송비용 정산지침에 따르면 차량감가상각비 항목은 차량별 표준가액을 내용연수(9년)로 나누어 정산하도록 되어 있다.

그리고 차량별 표준가액은 차종별·연식별 제조사 기본가격<sup>43)</sup>에 옵션, 할인액, 보조금<sup>44)</sup>, 부대비용<sup>45)</sup> 등을 가감하여 산출하도록 되어 있다.

---

43) 제작사 견적서의 제시가액

44) 버스구입 보조금은 실제 취득에 소요되지 않아 표준가액 산정 시 차감



이를 위해 버스회사는 차량 견적서, 세금계산서, 차량 등록증 등을 서울시에 제출하고 서울시는 관련 서류를 검토하여 제조사(●●, ●● 등), 차종(일반 대형·중형, 저상버스 등), 연료(CNG, 전기 등), 보조금 지급 여부 등을 확인한 후 차량별 표준가액을 산출하고 있다.

따라서 차량감가상각비를 정산할 때에는 제조사 기본가격과 차량별 표준가액을 오류 없이 입력하고 정확하게 산출하여 버스회사에 대한 차량감가상각비가 정당 산정액보다 과다하게 지급되는 일이 없도록 하여야 한다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2020. 11. 30.~2021. 1. 29.) 중 버스회사가 2015년부터 2019년까지 구입한 차량을 대상으로 차량감가상각비 정산의 적정 여부를 확인한 결과, 서울시는 2020년 5월경(날짜 모름) ♡♡이 2019년 7월부터 2019년 12월까지 구입한 저상버스 19대의 1대당 제조사 기본가격이 218,750,000원인데도 담당자의 실수<sup>46)</sup>로 60,000,000원 더 많은 278,750,000원으로 잘못 입력하였다.

또한, 서울시는 부서 내 상급자의 확인 등 차량감가상각비의 적정 여부에 대한 내부검증 절차 없이 담당자 1인이 업무를 담당하고 있어 제조사 기본가격 또는 차량별 표준가액을 고의 또는 실수로 잘못 입력하는 등의 오류를 방지·검증하는 시스템이 취약한 실정이었다.

이에 따라 ♡♡ 구입 차량의 감가상각비 산출을 위한 해당 표준가액이 [표 33]과 같이 59,188,032원만큼 과다하게 되었고 이와 같이 과다한 해당 표준가액이 e-BusNet에 그대로 적용되었다.<sup>47)</sup>

45) 취·등록세 등 법정부대비용은 표준가액 산정시 가산

46) 동일한 사양인 19대에 대해 엑셀문서 편집기능을 사용하면서 오기된 금액을 반복 입력

47) 차량감가상각비 최종 확정 전 해당 표준가액 산정을 위한 엑셀 작성 내역을 버스회사에 보내 확인하도록 하고

[표 33] ♡♡ 구입 차량(19대)의 표준가액 과다 산정 현황

(단위: 원, 대)

구분	제조사 기본가액 (대당)	옵션적용 가격(A)	할인액 <sup>1)</sup> (B)	보조금 <sup>2)</sup> (C)	부대비용 (D)	표준가액 (E=A-B-C+D)	해당 차량 대수
서울시 산출액	278,750,000	271,659,091	7,063,136	91,970,000	3,397,028	176,022,983	6
				55,182,000		212,810,983	6
				54,982,000		213,010,483	7
정당 산출액	218,750,000	211,659,091	5,503,136	91,970,000	2,648,996	116,834,951	6
				55,182,000		153,622,951	6
				54,982,000		153,822,451	7
대당 과다액	60,000,000	60,000,000	1,560,000	-	748,032	59,188,032	-
계						1,124,572,608	19

주: 1. 서울시는 버스회사의 차량 현금결제 시 할인액을 반영하기 위해 2.6% 일괄 감액

2. 저상버스의 경우 국비 또는 시비 보조금이 지급됨

자료: 서울시 제출자료 재구성

그 결과 감사원 감사일(2020. 12. 8.) 현재 [표 34]와 같이 ♡♡ 차량 19대의 감가상각비 145,639,494원이 정당금액보다 과다하게 지급<sup>48)</sup>되었으며, 이를 그대로 둘 경우 내용연수 9년간(2019~2028년) 총 1,124,572,608원의 차량감가상각비가 과다 지급될 것으로 예상된다.

있으나 ♡♡은 과다 산정된 사실을 서울시에 알리지 않았음

48) 서울시는 감사원 감사 이후인 2020. 12. 9. ♡♡의 차량감가상각비를 e-BusNet에서 수정하고 2019년도 과다 지급액 29,927,898원은 재정지원금에서 차감 조치하였고, 2020년도분 115,711,596원은 2020년도 정산 시 차감 예정

[표 34] ♡♡에 대한 차량감가상각비 과다 지급 현황(2020. 12. 8. 현재)

(단위: 원)

연번	차량번호	차량등록일	차량감가상각비		
			기지급액	정당 지급액	과다 지급액
1	ㄱㅇ	2019. 7. 17.	27,110,925	18,011,835	9,099,090
2	ㄱㅂ	2019. 7. 18.	27,057,240	17,976,168	9,081,072
3	ㄱ사	2019. 7. 19.	27,003,555	17,940,501	9,063,054
4	ㄱㅇ	2019. 8. 7.	25,983,540	17,262,828	8,720,712
5	ㄱㅈ	2019. 8. 7.	25,983,540	17,262,828	8,720,712
6	ㄱㅊ	2019. 8. 8.	25,929,855	17,227,161	8,702,694
7	ㄱㅋ	2019. 8. 9.	25,876,170	17,191,494	8,684,676
8	ㄱㅌ	2019. 10. 29.	21,487,184	14,261,966	7,225,218
9	ㄱㅍ	2019. 10. 29.	21,487,184	14,261,966	7,225,218
10	ㄱㅎ	2019. 10. 30.	21,433,600	14,226,400	7,207,200
11	ㄴㄱ	2019. 10. 30.	21,433,600	14,226,400	7,207,200
12	ㄴㄴ	2019. 11. 5.	21,112,096	14,013,004	7,099,092
13	ㄴㄷ	2019. 11. 5.	21,112,096	14,013,004	7,099,092
14	ㄴㄹ	2019. 11. 6.	21,058,512	13,977,438	7,081,074
15	ㄴㅇ	2019. 11. 6.	21,058,512	13,977,438	7,081,074
16	ㄴㅂ	2019. 12. 3.	19,611,744	13,017,156	6,594,588
17	ㄴ사	2019. 12. 3.	19,611,744	13,017,156	6,594,588
18	ㄴㅇ	2019. 12. 4.	19,558,160	12,981,590	6,576,570
19	ㄴㅈ	2019. 12. 4.	19,558,160	12,981,590	6,576,570
계			433,467,417	287,827,923	145,639,494

자료: 서울시 제출자료 재구성

**관계기관 의견**      서울시는 감사결과를 받아들이면서 앞으로 차량감가상각비 정산업무 수행 과정에서 내부결재 및 교차검증을 하는 등 내부통제를 강화하겠다는 의견을 제시하였다.

**조치할 사항**      ① 위 감사결과 지적내용에 대하여 서울특별시가 2020. 12. 9. ♡♡의 연도별 차량감가상각비를 e-BusNet에서 수정하였으며, 2019년도 과지급액은 재정지원금에서 차감하는 등의 내용으로 조치함에 따라 시정이 완료되었으나, 향후 유사 사례 등 재발 방지를 위하여 그 내용을 통보하오니 서울특별시장은 관련 업무에 참고하시고[통보(시정완료)]

② 앞으로 과다 산정된 표준단가로 인해 버스에 과다한 재정지원금을 지급하는 일이 없도록 차량감가상각비 정산 과정에 입력 오류 방지 및 내부검증 시스템을 갖추는 등 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.(주의)

---

### 나-3      시내버스 운전직 인건비 정산 부적정

---

#### 1. 업무 개요

서울시는 매년 작성하는 운송비용 정산지침 등에 따라 버스운행에 따른 인건비를 정산·지급하고 있다.

서울시가 버스준공영제에 참여하는 버스에 정산·지급해주는 운송비용 중 운전직 인건비<sup>49)</sup>가 차지하는 비율은 2017년 63.8%, 2018년 65.2%, 2019년 65.7%로 지속적으로 증가하고 있으며, 2019년 현재 운전직 인건비로 정산·지급되는 비용은 1인당 월평균 495만 원<sup>50)</sup>이다.

#### 2. 관계법령 및 판단기준

「고용보험법」 제20조, 「고용보험법 시행령」 제17조 제1항 제4호 및 제2항에

---

49) 직접노동비용만 포함되며, 퇴직급여·4대보험·복리후생비 등은 별도로 정산

50) 495만 원=2019년 운전직 인건비 지급총액 1조 446억 6,669만 원÷운전자 수 17,552명÷12개월. 한편, 고용노동부의 2019회계연도 기업체노동비용 조사결과에 따르면 국내 상용근로자 10인 이상 기업체의 상용근로자 1인당 월평균 직접노동비용은 425만 원임

따르면 고용노동부장관은 고용지원이 필요한 업종에 해당하는 기업이 실업자를 고용하는 경우 지원요건, 지원대상 사업주의 범위 등을 정하여 사업주에게 임금의 일부를 지원할 수 있도록 되어 있다.

그리고 「청년추가고용장려금 지원사업 시행지침」(2018. 6. 1., 고용노동부 공고 제2018-234호)에 따르면 2018. 1. 1. 이후 만 15세 이상 34세 이하 청년을 정규직으로 신규 채용한 기업<sup>51)</sup>에 대해서는 임금을 지원<sup>52)</sup>하도록 하였는데 위 지원금은 청년실업난 해소를 위해 국가가 지원하는 장려적 보조금<sup>53)</sup>으로서 인건비 용도로 지급하도록 명시<sup>54)</sup>되어 있다.

또한 서울시의 2019년 운송비용 정산지침에 따르면 운전직 인건비는 1년간 회사에서 실제 지출된 급여총액을 한도 범위 내에서 정산(이하 “실비정산방식”이라 한다)하도록 되어 있다.

한편, 사업자들이 체결한 「서울특별시 버스운송사업자 공동운수협정서」에 따르면 모든 운송수입과 운송비용 지출은 운송수입금공동관리계정에 계상하여 그 부족액만큼을 서울시가 지원하고 있고, 서울시는 시내버스 운송비용 중 연료비<sup>55)</sup> 및 차량감가상각비<sup>56)</sup> 항목 등에 대해 버스회사가 국가 등으로부터 지원받는 보조금 등 실제 지출하지 아니한 금액은 운송비용에서 차감하여 정산하고 있다.

51) 2017년 말 기준으로 고용보험 피보험자 5인 이상을 고용하고 있는 우선지원대상기업 및 중견기업의 사업주

52) 지원대상 청년 1인당 월 75만 원을 지급하고, 월 임금이 '75만 원 이상 157만 원 미만'인 경우 '지원인원×지급임금×1/3'을 지원(1인당 연 최대 900만 원을 3년간 지원)

53) 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금 등(「보조금 관리에 관한 법률」 제2조 제1호)으로, 부담금, 교부금, 장려금 등의 명칭으로 사용되기도 함

54) 반면, 「고용보험법」 제23조 및 같은 법 시행령 제25조 등에 따른 고령자고용연장지원금 등의 경우 청년추가고용장려금과 달리 인건비 용도로만 한정하여 지원하지 않고 있음

55) 「여객자동차 운수사업법」 제50조 등에 따라 지급하는 천연가스 사용에 따른 유류세연동보조금을 말함

56) 「교통약자의 이동편의 증진법」 제14조 등에 따라 지급하는 저상버스에 대한 보조금, 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제5조 등에 따라 지급하는 전기버스 등에 대한 보조금 등을 말함

따라서 서울시는 실비정산방식으로 정산하는 운전직 인건비는 버스회사가 고용노동부로부터 지원받아 실제 지출하지 아니한 인건비를 운송비용에서 차감하거나 운송수입 등에 포함하여 사업자가 실제 지출한 금액만큼 지원하는 것이 타당<sup>57)</sup>하다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2020. 11. 30.~2021. 1. 29.) 중 인건비 정산내역을 확인한 결과, 서울시는 버스회사가 고용노동부로부터 지원받은 장려금을 총운송수입에 포함하지 아니하여 2016. 1. 1.부터 2020. 12. 31.까지 총 40개 버스회사가 장려금 총 37여억 원을 사업자의 자체 수익으로 처리하고 있었고, 특히 운전직 인건비는 2018. 1. 1.부터 2020. 10. 31.까지 총 8개 버스회사가 고용노동부로부터 지원받은 장려금 합계 409,573천 원을 인건비 정산 시 차감하지 아니하고 있었다.

그 결과 서울시는 2018년부터 2020년 10월까지 청년추가고용장려금을 지급받은 8개 버스회사에 [표 35]와 같이 운전직 인건비를 409,573천 원만큼 과다 지급하였다.

[표 35] 청년추가고용장려금 지급 내역

(단위: 명, 천 원)

연번	업체명	2018년		2019년		2020년 <sup>1)</sup>		합계	
		인원 <sup>2)</sup>	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
1	☞☞	3	11,777	6	33,499	13	94,763	14	140,039
2	<<<	4	8,250	3	4,766	-	-	4	13,016
3	☞☞	-	-	2	7,016	8	30,750	8	37,766
4	☆☆	4	10,759	5	20,697	5	25,055	5	56,511
5	●●	-	-	-	-	1	8,375	1	8,375
6	■	3	14,999	3	13,055	4	24,403	4	52,457

57) 다만, 취약계층에 대한 고용의 기회를 확대한 사업주에게 지원하는 정책적 목적 등을 고려하여 해당 사업자에게 별도의 인센티브 제공, 경영평가 시 가점 반영 등 필요

연번	업체명	2018년		2019년		2020년 <sup>1)</sup>		합계	
		인원 <sup>2)</sup>	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
7	▲▲	-	-	5	10,650	7	44,042	7	54,692
8	▶▶	2	1,451	3	18,266	3	27,000	3	46,717
합계		16	47,236	27	107,949	41	254,388	46	409,573

주: 1. 2020년 10월까지 지급받은 금액  
 2. 해당 기간 지원받은 인원(1인당 최대 3년간 지원)  
 자료: 서울시 제출자료 재구성

**관계기관 의견**      서울시는 감사결과를 받아들이면서 운전직 인건비에 대하여 버스회사가 지원받는 청년추가고용장려금은 정산 시 차감하여 지급하고, 인건비와 관련하여 국가 등에서 개별 버스회사에 별도로 지급하는 보조금은 총운송수입금으로 관리하는 것을 원칙으로 하되 국가가 취약계층에 대한 고용을 장려하고자 하는 정책적 목표 등에 부응한 점 등을 고려하여 개별 버스회사에 대한 평가 시 가점에 반영하는 등 합리적인 방안을 검토하겠다는 의견을 제시하였다.

**조치할 사항**      서울특별시장은 과다하게 지급된 ♡♡ 등 8개 버스회사의 운전직 인건비 409,573천 원을 정산하는 등 운전직 인건비 정산 시 버스회사가 고용노동부로부터 지원받는 청년추가고용장려금 등 보조금이 총운송수입금에서 누락되어 실제 지출된 인건비보다 더 많은 재정지원을 하지 않도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

---

## 나-4 노사상생기금의 표준운송원가 포함 등 기타복리비 항목 산정 부적정

---

### 1. 업무 개요

서울시는 버스회사의 근로자 복리후생 관련 비용 지출을 표준운송원가의 기타복리비<sup>58)</sup> 항목으로 재정지원하고 있다.

또한 서울시는 2015년부터 노사상생기금을 기타복리비 항목에 포함하여 다음과 같이 재정지원하고 있고, 외부 용역을 통해 노사상생기금을 포함한 기타복리비 항목의 실제 지출액을 근거로 “2020년 시내버스 표준운송원가 산정 학술용역”(이하 “2020년 표준운송원가 산정용역”이라 한다)을 진행하고 있다.

#### 노사상생기금 지원 및 적립 현황

- (근거) 노사 간 단체협약서(2015년부터 2020년 현재까지)
- (내용) 버스회사가 운전직 종업원(조합원)의 근로의욕 증진과 교통사고에 대한 정신적 부담을 덜기 위해 운행대수 1대당 월 18,000원을 적립하고 노사가 공동관리
- (적립액) 8.7억 원('15) → 12.9억 원('16) → 13.9억 원('17) → 14.9억 원('18) → 15.5억 원('19) → 15.9억 원('20)

자료: 서울시 제출자료 재구성

### 2. 판단기준

표준운송원가는 시내버스 1일 1대당 운행비용을 표준으로 산정한 것이므로, 급여, 연료비, 정비비 등 원가를 적정하게 반영하되, 이와 관련 없이 버스회사가 자율적으로 근로자 복리후생을 위해 지원해야 할 성격의 비용까지 모두 표준운송원가에 포함하는 것은 불합리하다.

이와 관련하여 서울시가 현재 진행하고 있는 2020년 표준운송원가 산정용역에서도 근로자의 날 행사지원금 및 기념품, 정비사 단체보험·연금보험, 경조

---

58) 서울시의 운송비용 정산지침에 따르면 인건비 항목은 급여, 퇴직급여, 법정복리비(4대 보험) 및 기타복리비로 구성



사비<sup>59)</sup> 등 버스회사가 자율적으로 결정하여 부담하는 것이 바람직하다고 판단한 지출 항목(이하 “자율적 지출 항목”이라 한다)은 표준운송원가의 기타복리비에서 제외하기로 방침을 정하고 있다.

또한 노사상생기금과 목적이 유사한 제도인 근로복지기금은 「근로복지기본법」 제 61조 및 제62조와 고용노동부 “사내 및 공동근로 복지기금 매뉴얼”에 따라 사업주가 근로자의 생활원조(경조사비, 기념품, 명절 선물 또는 상품권 등)나 근로자의 날 행사 지원 등 목적으로 순이익의 일부를 재원으로 출연할 수 있는 것으로 되어 있다.

따라서 버스회사가 근로자의 복지증진 등을 위한 경조사비, 기념품, 명절 선물 등에 지출한 비용은 표준운송원가에 포함하여 지원할 것이 아니라 버스회사가 순이익 등에서 자율적으로 지출하도록 하는 것이 바람직하다.

특히, 시내버스의 수송부담률 감소<sup>60)</sup>에 따른 버스 승객 감소 등으로 운송비용 대비 수입금이 부족하여 서울시의 버스회사에 대한 재정지원 금액은 2016년 2,192억 원에서 계속적으로 증가<sup>61)</sup>하여 2020년 6,601억 원에 달하는 점을 고려하면, 버스회사가 근로자 복리후생과 관련해서 지출하는 모든 비용을 포함하여 표준운송원가(기타복리비 항목)를 산정할 것이 아니라 버스회사가 자율적으로 지출하는 비용이나 기존 지출 내용과 유사한 내용으로 지출하는 비용은 선별하여 표준운송원가에 포함하지 않고 버스회사가 순이익 등에서 지출하도록 하여 운송비용 절감을 통해 재정지원 부담을 감소시킬 필요성이 더욱 크다.

59) 버스회사의 자율적 결정사항으로 버스회사에서 부담하는 것이 바람직하나 향후 표준운송원가 산정 시 재검토하기로 함

60) 서울시는 도시철도의 수송부담률을 현재 40%에서 2030년에는 50%까지 높이고, 철도서비스의 수혜지역도 현재의 63%에서 2030년에 75%로 확대하는 등 도시철도 중심으로 대중교통의 접근성을 향상시키고 편의성을 증진할 계획임

61) 서울시 버스준공영제 재정지원금 현황: 2,192억 원(2016년) → 2,445억 원(2017년) → 2,842억 원(2018년) → 3,538억 원(2019년) → 6,601억 원(2020년)

### 3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2020. 11. 30.~2021. 1. 29.) 중 서울시 버스회사  
의 근로자 복리후생 관련 재정지원 현황을 점검한 결과, 첫째, 운송비용 정산지  
침에 따라 버스회사가 지출하는 운전직 근로자의 식대, 피복비, 경조사비 등 복  
리후생 관련 비용을 이미 표준운송원가에 포함하여 2019년 253억여 원을 재정지  
원하는 등 [표 36]과 같이 2015년부터 2019년까지 총 1,241억여 원을 재정지원  
하고 있다.

[표 36] 운전직 근로자 대상 기타복리비 재정지원 및 버스회사에서 실제 지출한 현황

(단위: 백만 원)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	계
재정지원금(A)	24,518	24,711	24,529	25,008	25,337	124,103
실제지출액(B)	22,081	21,751	22,772	22,761	24,108	113,473
(노사상생기금)	(871)	(1,289)	(1,386)	(1,488)	(1,549)	(8,175)
차액 <sup>주)</sup> (A-B)	2,437	2,960	1,757	2,247	1,229	10,630

주: 재정지원금과 실제지출액 간에 차액이 발생하고 있는데 서울시는 2020년 표준운송원가 산정용역에서 버스회  
사의 실제 지출액을 기준으로 표준운송원가를 산정하고 있음

자료: 서울시 제출자료 재구성

둘째, 서울시는 2004년 7월 버스준공영제 시행 이후 2021년 3월 현재까지  
버스회사와 ●●조합 간에 작성된 합의서<sup>62)</sup>(장학금 지원 합의서)와 단체협약서<sup>63)</sup>  
(학자금 등 복지기금 조성 조항)를 근거로 ●●조합이 2015년부터 2019년까지 학  
자금·장학금, 선물구입비 등 근로자 복리후생과 관련하여 지출한 비용 260억여  
원을 운송비용<sup>64)</sup>에 포함하여 재정지원<sup>65)</sup>하고 있었다.

62) ㉠과 ㉡은 2003년 이후 매년 “버스외부광고 수익금에서 장학금을 지원”하기로 합의

63) 서울시 ◆◆조합과 ●●이 작성하여 “학자금 등 복지기금 조성” 협약

64) 서울시의 운송수입금 공동관리지침에 따르면 총운송비용에는 버스운행에 따라 지급되는 운송원가(표준원  
가), 카드정산수수료, 버스회사 종사자의 자녀학자금 지원금 등이 있음

65) 근로자 복리후생 관련 ●●조합 지원액 현황: 49억 원(2015년)→52억 원(2016년)→51억 원(2017년)→54억  
원(2018년)→55억 원(2019년)

그런데도 서울시는 2015년부터 신설된 노사상생기금을 포함한 기타복지비 항목의 지출비용을 재정지원하였고, 2020년 표준운송원가 산정용역에서도 이를 그대로 운송원가에 포함하여 용역을 진행하고 있었다.<sup>66)</sup>

이와 관련하여 이번 감사기간 중 2015년부터 2020년까지 18개 버스회사<sup>67)</sup>의 노사상생기금 지출 내역을 확인한 결과, 아래 사례와 같이 ▼▼ 등 13개 버스회사는 노사상생기금이 ●●조합 또는 ●●위원장 계좌로 입금·관리되고 버스회사의 장부에는 지출 내역이 없어 장부상 실제 근로자 복지후생 관련 비용으로 지출되는지 여부 등을 확인할 수 없었고, 그 외 교통범칙금 대납, 운전자보험, 다운점퍼 구입비용, ●●차량 구입비 등 버스회사가 자율적으로 근로자 복지를 위해 지원해야 할 성격의 비용으로 지출한 사례가 다수 확인되었다.

자율적 지출항목 성격의 노사상생기금 지출 사례

- ▼▼ 등 13개 버스회사는 ●●조합 또는 ●●위원장 계좌로 노사상생기금(2015~2020년 21억여 원)이 입금·관리되고 있어 버스회사 장부상 구체적인 지출 내역 확인 불가
  - 노사상생기금이 근로자 복지후생 관련 비용으로 지출되었는지는 장부상 확인이 불가하고, 버스회사의 자율적 항목으로 지출되었는데도 표준운송원가에 포함될 경우 2020년 표준운송원가 용역에서 기타복지비가 과다하게 산정될 우려
- ◀◀는 교통범칙금 대납비용으로 34백만 원을 지출하였는데 교통범칙금 대납 등 교통법규 위반으로 인한 지출은 재정지원대상이 아니라 버스회사 자율적 지출항목에 해당
- ◆◆는 운전직 근로자가 교통법규 등 위반으로 교통사고 가해자가 되었을 때 교통사고 처리 지원금, 벌금 등을 지원하는 운전자보험 가입 비용으로 193백만 원을 지출
- ☆☆은 교통범칙금 대납비용 3백만 원과 다운점퍼 구입비용 81백만 원을 지출하였는데, 교통범칙금 대납은 버스회사의 자율적 지출항목에 해당하고, 기타복지비로 피복비를 표준운송원가에 포함하여 재정지원하고 있는데도 노사상생기금을 유사 내용으로 지출
- ♥♥과 ▼▼는 ●●차량 구입비 및 ●●차량 보험료로 각각 21백만 원과 16백만 원을 지출하는 등 ●● 운영비로 사용

66) 서울시는 최초 2020년 표준운송원가 산정용역을 시작할 때는 노사상생기금을 포함하여 표준운송원가를 산정하였는데, 감사 기간 이후 2021년 3월 현재 표준운송원가에 노사상생기금 제외 여부를 검토하기 시작함  
 67) 버스회사 장부로 지출 내역을 알 수 없는 13개 버스회사와 지출 내역이 상대적으로 명확한 5개 버스회사를 표본 조사

**관계기관 의견**      서울시는 감사결과를 수용하면서 지출의 타당성이 결여된 비용을 최소화하여 재정이 낭비되지 않도록 노사상생기금과 관련하여 2021년 3월 현재 진행하고 있는 2020년 표준운송원가 산정용역을 통해서 기타복리비가 적정하게 산정될 수 있도록 하겠다는 의견을 제시하였다.

**조치할 사항**      서울특별시장은 앞으로 버스회사가 근로자의 복리후생을 위해 자율적으로 지출하는 노사상생기금 등은 버스회사의 이익으로 지출하도록 유도하는 등 표준운송원가의 기타복리비 항목을 정비하여 재정지원 부담을 완화하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

---

## 나-5      유류구매카드 적립금의 운송수입금 누락

---

### 1. 업무 개요

서울시는 운송비용 정산지침 등에 따라 서울시로부터 시내버스 운송사업면허를 받은 총 65개 버스회사<sup>68)</sup>에 천연가스(CNG) 연료비(이하 “CNG 연료비”라 한다)를 지급하고 있다.

### 2. 관계규정 및 판단기준

「서울특별시 버스운송사업자 공동운수협정서」 제4조에 따르면 모든 운송수입과 운송비용 지출은 운송수입금공동관리계정에 의해 계상하여야 한다고 되어 있고, 서울시의 운송수입금 공동관리지침 제10조에 따르면 운송수입금 공동관리의 대상이 되는 총운송수입금은 시내버스 운송수입(요금수입) 및 광고수입 등 기타 부대사업수입을 포함한다고 되어 있다.

위 65개 버스회사 중 자가충전시설을 사용하는 4개 회사<sup>69)</sup>를 제외한 61개 회사는 「여객자동차 운수사업법」에 따른 유가보조금을 지급받기 위해 2017. 7.

---

68) 감사종료일(2021. 1. 29.) 기준

69) 유류구매카드를 사용하지 않는 ♥♥, ♠♠, ♣♣과 비경상적으로 유류구매카드를 사용하는 &&을 말함

1.부터 CNG 연료비 전액을 유류구매카드<sup>70)</sup>로 결제하고 있고 이 중 56개 버스회사는 유류구매카드 결제에 따른 현금성 적립금<sup>71)</sup>(이하 “적립금”이라 한다)을 지급받고 있다.

그리고 외부충전시설을 사용하는 61개 버스회사가 2017. 7. 1.부터 2020. 12. 31.까지 유류구매카드로 결제한 CNG 연료비는 총 6,157억여 원이며, 위 결제액에 0.2~0.6%의 적립률을 적용(평균 0.46%<sup>72)</sup>)할 경우 적립금은 약 28.5억 원에 이를 것으로 추정된다.

따라서 서울시는 시내버스 운송사업에 따라 발생하는 유류구매카드 적립금을 총운송수입에 포함하는 등의 재정지원금 절감 방안을 마련하는 것이 타당하다.

실제로 부산시의 경우 모든 버스회사로 하여금 결제액의 0.65%가 적립되는 카드를 사용하도록 하고 2020. 10. 30. 적립금 총 15.4억 원(2017년 8월~2020년 7월)을 총운송수입금에 포함하였다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

그런데 이번 감사원 감사기간(2020. 11. 30.~2021. 1. 29.) 중 적립금 처리 현황을 확인한 결과, 외부충전시설을 사용하는 61개 버스회사 중 56개 회사는 지급받은 적립금을 [표 37]과 같이 운송수입금에 포함하지 아니하고 회사의 자체 수익으로 처리하고 있었고, 나머지 5개 회사는 합리적 사유 없이<sup>73)</sup> 적립금이 지급되지 않는 신용카드 등을 사용하고 있는 것으로 나타났다.

70) 「여객자동차 운수사업법」 제50조 제5항에 따라 지방자치단체장이 유류세연동보조금을 지급하고 있는바, 위 보조금 지급 내역의 투명화 및 행정절차의 간소화를 위해 국토교통부장관이 카드협약사를 선정하여 카드를 발급하고 있음

71) 포인트, 캐시백, 상품권, 계좌이체 등을 말함

72) 56개 버스회사가 2017. 7. 1.부터 2020. 12. 31.까지 지급받은 적립금을 해당 기간의 결제액으로 나눈 비율

73) 위 5개 버스회사의 경우 자금유동성 확보 등을 위한 것이라고 주장하나 서울시가 CNG 연료비를 일별 가정산하고 격월로 확정정산하고 있어 합리적 근거로 보기 어려움

[표 37] 56개 버스회사의 유류구매카드 적립금 내역

(단위: 백만 원)

구분	2017년 <sup>1)</sup>	2018년	2019년	2020년	합계
유류구매카드 결제금액	80,533	159,823	164,960	146,155	551,471
적립금 <sup>2)</sup>	350	746	777	683	2,556

주: 1. 2017. 7. 1.~12. 31. 결제금액 및 적립금

2. 유류구매카드 결제금액의 0.2~0.6%로 사업자별 적립비율은 상이함

자료: 서울시 제출자료 재구성

그 결과 56개 버스회사가 유류구매카드 사용에 따른 적립금을 총운송수입금에 포함하고 다른 5개 버스회사가 적립금이 지급되는 유류구매카드를 사용하였다면 2017. 7. 1.부터 2020. 12. 31.까지 총 2,854,773,293원의 재정지원금을 절감할 수 있었을 것으로 추정된다.

**관계기관 의견 및 검토결과** 서울시는 61개 버스회사 중 유류구매카드를 사용하는 56개 버스회사의 유류구매카드 적립금을 총운송수입금에 포함할 필요가 있다는 감사결과를 수용하였다. 다만, 적립금이 지급되지 않은 카드를 사용하는 5개 버스회사에 대해서는 회사의 자금력, 유동성 등 여건에 따라 자율적으로 결정할 사항으로 시에서 적립식 카드를 사용하도록 하는 것은 어렵다는 의견을 제시하였다.

그러나 준공영제를 시행 중인 다른 지방자치단체는 직접 입찰을 통해 일정 규모 이상의 적립금 지급을 제안하는 카드사를 선정(인천시)하거나 카드사로부터 포인트 적립률 등을 제안받은 후 가장 유리한 조건을 제시한 카드사와 계약을 체결하도록 지도한(부산시) 후 적립된 포인트를 운송수입금에 포함하여 관리하며 재정지원금을 절감하는 점을 고려할 때, 서울시도 버스회사와 협의, 지도·감독 등을 통해 이를 이행할 수 있을 것으로 판단된다.

**조치할 사항** 서울특별시장은 앞으로 시에서 지원하는 유류비 결제에 따라 발생하는 버스회사 유류구매카드의 현금성 적립금을 총운송수입금에 포함하고, 버스회사로 하여금 적립금이 지급되는 유류구매카드를 사용하도록 지도·감독하는 등 재정지원금을 절감하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)

## 나-6 시내버스 운전자보호격벽의 광고사업권 관리 부적정

### 1. 업무 개요

서울시는 2009년 10월부터 ◆◆조합으로 하여금 [표 38]과 같이 운송수입금에서 비용을 부담하여 시내버스 운전자보호격벽을 설치하도록 하고 있으며,<sup>74)</sup> ◆◆조합이 시행하고 있는 시내버스 광고사업을 지도·감독하고 있다.

[표 38] 연도별 운전자보호격벽 설치 수량 및 비용(2009~2020년)

(단위: 개, 백만 원)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
수량	266	941	379	301	550	395	643	678	794	915	1,052	862	7,776
비용	282	973	399	323	551	307	518	578	667	775	920	750	7,043

주: 2019년 계약 기준 설치비용(부가세 포함)으로 일반버스는 80만 원, 저상버스는 88만 원

자료: 서울시 제출자료 재구성

### 2. 관계법령 및 판단기준

「여객자동차 운수사업법」 제55조 및 제57조에 따르면 여객자동차 운수사업자가 설립한 조합은 여객자동차 운수사업의 공동 이익을 도모하는 사업 등을 수행할 수 있으며, 시·도지사는 이에 대해 감독하도록 되어 있다.

74) 서울시는 2009년 10월 이전에도 운송업체가 자체 비용으로 운전자보호격벽을 설치하고 있었다는 사유로 연도별 설치 누적 대수를 파악하지 않고 있으나, 운전자보호격벽은 2009. 4. 23. 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 개정에 따라 버스회사가 의무적으로 설치하도록 한 것으로 2020년 말 현재 인가된 모든 서울시 시내버스(7,393대)에 설치되어 있음

그리고 운송수입금 공동관리지침 제10조 제1항 및 제18조 제2항에 따르면 운송수입금 공동관리의 대상이 되는 총운송수입에는 광고수입이 포함되고, 버스 광고의 방법·규격 등 세부사항에 대해서는 서울시 버스광고시행지침에 따라야 하며 광고시행은 서울시의 사전 승인을 받도록 되어 있다.

한편 서울시는 2012. 4. 12. “버스 내부광고 개선 기본계획”(서울시 쓰)을 수립하여 버스광고를 기존대로 ◆◆조합이 총괄 관리하되 2013. 1. 1.부터 공개경쟁 입찰방식으로 개선하기로 방침을 정하고 이를 2012. 4. 20. ◆◆조합에 통지하였다.

이후에도 서울시는 2018. 5. 31. 「시내버스 광고 운영 및 관리기준」을 제정하여 ◆◆조합이 광고대행사 선정 및 계약관리를 하되, 공개경쟁입찰을 원칙으로 하고 특수한 경우 서울시와 사전 협의 후 수의계약할 수 있도록 하면서 ◆◆조합으로 하여금 공정한 입찰·계약관리와 계약이행 여부 확인 및 수입금 관리를 철저히 하도록 하였다.

따라서 서울시는 ◆◆조합이 관리하지 않는 시내버스광고가 발생하거나 서울시의 승인 없는 수의계약 등으로 인해 광고대행업체 선정의 공정성·투명성을 저해하고 광고수입금을 증대할 기회를 일실하지 않도록 지도·감독하여야 한다.

### 3. 감사결과 확인된 문제점

그런데도 서울시는 2004년 9월 준공영제 시행 이전부터 ◆◆조합이 교통카드 단말기 하부 공간에 대한 광고사업권을 ●●에 부여하였다는 사유로 교통카드 단말기 하부와 별개인 운전자보호격벽 하단에 대한 광고사업권 역시 ●●에 부여한 것이라고 임의로 판단한 후 [표 39]와 같이 2020년 1월 감사원 감사일



현재까지도 ◆◆조합이 광고사업권을 회수하고 공개경쟁입찰로 광고업체를 선정하도록 시도·감독하지 않은 채 그대로 두었다.<sup>75)</sup>

[표 39] ○○가 시행한 운전자보호격벽 광고계약 내역

계약업체	계약방법	계약(변경)일	계약기간	광고매체료(월 기준, 부가세 별도)	비고
주식회사 ■■	수의 계약	2011. 3. 3.	2011. 3. 3.~2013. 3. 2.	1대당 4,000원×광고계약수량	-
		2013. 2. 28.	2013. 3. 3.~2019. 3. 2.	1대당 4,000원×보호격벽설치수량	-
		2015. 4. 28.	2015. 4. 28.~2019. 3. 2.	1대당 2,000원×3,500대	광고매체료, 수량 변경
		2019. 3. 8.	2019. 3. 3.~2022. 3. 2.	1대당 2,000원×3,500대 <sup>76)</sup>	감사원 감사 후 계약

주: 계약수량을 운전자보호격벽 설치 차량으로 하였으나, 광고매체료는 3,500대분만 지급하기로 함  
자료: 서울시 제출자료 재구성

이에 따라 ○○는 운전자보호격벽 하단의 광고 계약기간이 2019. 3. 2. 종료되자 2019. 3. 8. 기존 업체인 주식회사 ■■(대표이사 A)와 다시 수의계약을 체결(계약기간 2019. 3. 3.~2022. 3. 2.)하였으며, 광고매체료 지급 시 운전자보호격벽이 설치된 버스 전체 대수가 아닌 3,500대에 대해서만 산정하여 3,500대를 초과한 버스에서 발생한 광고계약 수익은 위 업체가 얻게 되었다.

그 결과 운전자보호격벽 하단의 광고사업권을 ○○가 부당하게 행사하였고, 서울시의 승인 없이 광고대행업체를 수의계약 방식으로 선정하여 상업광고를 시행할 수 있는 서울시 시내버스<sup>76)</sup>에 대해 공개경쟁입찰 방식으로 계약하였을 경우에 비해 더 많은 수익을 얻을 수 있는 기회를 일실하게 되었다.<sup>77)78)</sup>

75) 감사원은 2016년 서울시 기관운영감사 시 ◆◆조합이 ○○로 하여금 운전자보호격벽 하단을 광고 공간으로 사용하도록 하면서 2011년부터 2016년 9월까지의 광고수입금 계 298,600,000원을 공동관리하는 총운송수입금에 포함하지 않고 ○○에 귀속되도록 함으로써 서울시가 같은 금액만큼 재정을 더 지원하게 되었는바 운전자보호격벽 하단의 광고수입금이 총운송수입금에서 누락되지 않게 시도·감독 업무를 철저히 하도록 서울시장에게 주의 요구한 바 있음

76) 서울시 시내버스 인가대수는 2020년 말 현재 7,393대이나 서울시 정책목적 등을 위해 활용되는 맞춤형버스(출퇴근맞춤, 휴일맞춤, 다람쥐버스 등)는 상업광고를 시행할 수 없어 이를 제외하면 7,000대임

77) ◆◆조합은 2016년 감사원 감사 후 2017년 6월부터 운전자보호격벽 하단 광고수입금 전액을 수공협 계좌에 입금하기로 하였고, 이후 위 광고수입금(770만 원/월)에서 부가세를 제외한 금액의 50%(350만 원/월)에 법인세 등을 합한 금액(458.5만 원/월)을 매월 ○○에 지급하기로 하여 2020년 말 감사일 현재까지 1억 9,715만 원을 지급

78) 광고권 회수 및 전체 버스 대수로 계약 시(1대당 2,000원/월 기준) 연간 1억 6천여만 원의 추가 수입 가능

**관계기관 의견**      서울시는 감사결과의 사실관계나 법령 적용 등에 대하여 이견이 없다고 하면서 광고수입금 증대를 위해 ◆◆조합으로 하여금 공개경쟁입찰을 거치도록 하는 등 지도·감독하겠다는 의견을 제시하였다.

**조치할 사항**      서울특별시장은 「서울특별시버스운송사업자 운송수입금공동관리 지침」 등에 따라 운전자보호격벽 광고사업을 ◆◆조합이 수행하도록 하고, 광고대행업체 선정의 공정성 확보 및 광고수입금 증대를 위해 공개경쟁입찰 원칙을 준수하도록 하는 방안을 마련하시기 바랍니다.(통보)