주민감사청구

감 사 보 고 서

- 나주시 주민감사 청구사항 -

2021. 10.

전라남도
JeollaNamdo
(감 사 관 실)

Ⅰ. 감사실시 개요

1. 감사배경

○ 나주시 ○○○ 외 309명(유효서명 267명)은 나주시가 ㈜○○○○○에 보조금을 과다 지원하고 있고, 버스 상습결행에 대한 지원금도 미환수 중이라는 이유로 2021. 5. 31. 전라남도에 주민감사를 청구

○ 전라남도는 2021. 8. 3. 유효서명인 수, 나주시장의 권한 사무 및 주민감사 제외 여부 등의 청구요건을 심의 후 감사청구를 수리하였고, 2021. 8. 5. 심의 결과를 청구인과 나주시에 통보하고 감사를 실시

2. 감사대상 및 범위

○ 나주시를 대상으로 **2019년부터 2021년 6월까지** '㈜○○○○에 지원한 보조금 교부사무' 전반

3. 감사사항

○ 시내버스 환승 손실보전금 지원 관련 사항

○ 안심귀가 서비스사업 지원 관련 사항

○ 상습적 노선 결행에 따른 보조금 회수 관련 사항

○ ㈜○○○○에 근무하지 않는 자에 대한 인건비 보조금 청구 관련 사항

○ 간선노선버스 현금운송수입금 확인 관련 사항

○ 인건비 보조금 반영액과 지출액 상이 관련 사항

○ 시내버스 유류비 보조금 정산 관련 사항

4. 감사기간 및 인원

○ 2021. 8. 10.부터 8. 23.까지 감사 인원 6명을 투입하여 감사 실시

Ⅱ. 감사결과

1 시내버스 환승 손실보전금 지원('19 ~ '21년) 관련 사항

< 청구 내용 >

① '19년부터 '21년까지 **시내버스 환승**에 따른 **손실보전금**은 **지선노선 운송원가**를 **초과**하여 ㈜○○○○○에 부당 지원하고 있고, ② **'21년 1/4 분기**에는 **환승실적**에 따라 지급하지 않고 **선지급**함

□ 나주시는 '19년부터 '21년 3월까지 (주)○○○○○에 **'시내버스 환승 손실보전금' 14억 6,871만원**을 지원하고 있음

< 시내버스 환승 손실보전금 지원 현황('19 ~ '21. 3월) >

(단위 : 천원)

구분	계	2019년	2020년	2021.3월	비고
계	1,468,711	692,356	626,749	149,606	
내부환승	954,530	452,075	405,409	97,046	나주시 권역에서 시내버스(지선·간선)승차 → 환승(2회 이내 무료) → 나주시에서 하차
광역환승	514,181	240,281	221,340	52,560	광주광역시 시내버스 승차 → 나주시내버스로 환승(1회, 버스비 50%) → 나주시 권역에서 하차

① '시내버스 환승 손실보전금'에 지선노선 운송원가 포함 여부의 적정성

○ 「나주시 대중교통활성화 지원 조례」 제3조에 따르면 **시장**은 **여객자동차 운수사업자**가 **시내버스 환승**에 따른 손실보전금 등 **재정적 지원**이 필요하다고 인정되는 경우 **보조금**을 **지원**할 수 있다고 되어 있음

○ 또한 같은 조례 제7조 등에 따르면 **적자손실액**은 **노선별 운송원가**에서 **운송수입금**을 **뺀 금액**으로 산정하도록 되어 있음

○ 따라서 나주시는 ㈜○○○○○에 **시내버스 환승**에 따른 **손실보전금**을 **지원**할 때에는 **재정적 지원**이 **필요한 지**를 **검토**한 후 **지원**하여야 함

- 그런데 나주시는 **지선노선**에서 발생된 **손실보전금**에서 **운송수입금**을 **제외**한 **전액**을 ㈜○○○○○에 보조금으로 지원하고 있어 **지선노선**에 따른 **추가 손실**이 **없는데도,**

- 지선노선 환승에 해당되는 **내부환승 손실보전금**을 **제외**하지 않은 채 ㈜○○○○○에 **지선노선**에 대한 **손실보전금 전액**을 부당하게 지원함

☞ **현재 나주시에서 지선노선에 대한 내부환승 실적을 조사하고 있는 점을 고려하여 내부환승 실적에 대한 조사결과가 마무리 되면 ㈜○○○○에 부당하게 지원된 손실보전금 전액을 회수하는 방안을 강구하도록 조치**

② **'21년 1/4분기 시내버스 환승 손실보전금 선지급분에 대한 정산의 적정성**

○ 「나주시 지방보조금 관리 조례」 제23조 등에 따르면 보조사업자는 사업이 완료되면 **2개월 이내 실적보고서**를 **제출**하여야 하고, 시장은 정산검사를 실시하여 **사업량**이 **감소**되었을 때는 **감액**하여 확정한다고 되어 있음

○ 따라서 나주시는 보조사업이 완료되면 **2개월 이내** ㈜○○○○으로부터 **실적보고서**를 제출받아 **정산검사**를 실시하여 보조금을 확정하여야 함

○ 한편 나주시는 '21. 3. 10. 코로나19로 인한 **운수업체 경제위축 해소**를 위하여 '21년 1월부터 3월까지의 시내버스 환승 손실보전금 **1억 4,960만원**을 ㈜○○○○에 **선지급**함

- 그런데 나주시는 **'21년 1/4분기 선지급분**에 대하여 '21. 8. 23. 감사일 현재까지 ㈜○○○○으로부터 **실적보고서**를 **제출**받지 않고, **정산검사**를 **미실시**함

☞ **나주시에 ㈜○○○○으로부터 실적보고서를 제출받아 정산검사를 실시하여 보조금 확정 또는 감액하도록 조치**

2 안심귀가 서비스사업 지원('19 ~ '20년) 관련 사항

< 청구 내용 >

운송원가에 버스 운영에 따른 **유류비**가 **반영**되어 있는데도 나주시는 ㈜○○○○○에 **별도사업**으로 **'안심귀가 서비스사업'** 지원

□ 나주시는 심야에 귀가하는 학생들을 위하여 '19년부터 '20년까지 (주)○○○○에 **'안심귀가 서비스사업'**으로 **보조금 7억 5,426만원**을 지원하고 있음

* ('19년) 4억 1,122만원 ('20년) 3억 4,304만원

○ 「나주시 대중교통활성화 지원 조례」 제3조에 따르면 **시장**은 **여객자동차 운수사업자**가 **학생, 청소년 운송료 할인**에 따른 손실보전금 등 **재정적 지원**이 필요하다고 인정되는 경우 **보조금**을 **지원**할 수 있다고 되어 있음

○ 또한 같은 조례 제7조 등에 따르면 **시장**은 **버스 재정지원**의 투명성 향상과 합리적인 기준 마련을 위해 **적자손실액 산정 용역**을 실시할 수 있다고 되어 있고, **적자손실액**은 **노선별 운송원가**에서 **운송수입금**을 **뺀 금액**으로 산정하도록 되어 있음

○ 따라서 나주시는 안심귀가 서비스사업을 추진할 때에는 **관련 조례**에 따라 **안심귀가 서비스 운행**에 대한 **적자손실액 산정 용역**을 실시·검토하여 사업비의 합리적인 배분 기준을 마련하여야 함

- 그런데 나주시는 '16년부터 안심귀가 서비스사업을 **시작**하면서 **소요 사업비 산정 용역** 등의 **절차 없이** ㈜○○○○○이 제출한 **사업계획**대로 **사업**을 **시행**하고 있음

- 또한 안심귀가 서비스사업에 소요되는 **유류비** 등 **소요경비**는 '19년부터 '20년까지의 **표준운송원가**에 **포함**되어 있는데도 ㈜○○○○○에 안심귀가 서비스사업 보조금을 **추가**로 **지원**하고 있음

☞ **나주시에 '안심귀가 서비스사업'에 소요되는 유류비 등을 표준운송원가에 반영할 경우에는 객관적인 전문용역 등을 통하여 그 비용을 산정하여 손실보전금을 집행하고, 표준운송원가에 미반영할 경우에는 별도의 객관적 소요비용을 산출하여 사업비를 집행하는 방안을 강구하도록 조치**

3 상습적 노선결행에 따른 보조금 회수('19 ~ '21년) 관련 사항

< 청구 내용 >

① '21년 ㈜○○○○○의 노선결행에 대해 부과한 **과징금 3,200만원 납부** 및 **보조금 회수 여부**와 ② '19년부터 **노선 결행**에 대한 **전수조사**를 통하여 **보조금 추가 회수 필요**

□ 나주시는 '19년부터 '21년까지 (주)○○○○○의 **버스 운영**에 따른 **사업계획 위반 여부**(결행, 감회)에 대한 지도·감독 업무를 추진하고 있음

① 노선결행에 따른 과징금 및 보조금 회수의 적정성

○ 「여객자동차법」 제85조 등에 따르면 시장은 **사업계획**(결행, 감회)을 **위반**한 경우 사업의 전부 또는 일부**정지 처분**을 하여야 하나, 공익을 해칠 우려가 있을 때는 **5천만원 이하**의 **과징금***을 **부과·징수**할 수 있다고 되어 있음

* (1차) 100만원, (2차) 150만원 / 다만 1년 이내에 1회 이상일 경우 추가 위반횟수별로 1회당 50만원 부과

○ 따라서 나주시는 ㈜○○○○○의 **사업계획 위반**(결행, 감회)할 경우 사업의 전부 또는 일부**정지 처분**하거나 공익을 해칠 우려가 있다고 판단될 때에는 **5천만원 이하의 과징금**을 **부과·징수**하여야 함

○ 한편 나주시는 '21년 1월과 4월 국민신문고 등을 통하여 (주)○○○○○의 **결행** 관련 **2차례**의 **민원**이 접수되어 조사한 결과 **'21년분**(1월·3월·4월)에 대하여 ㈜○○○○○이 **총 47회**에 걸쳐 노선을 결행한 사실을 확인한 후

- ㈜○○○○○에 **과징금 3,200만원**('21. 7. 30. 납부完)과 **보조금 약 39만원**을 **감액·회수**('21. 5. 6. 납부完) 하였고, 추가로 **약 14만원**을 **감액·부과**함 ('21. 9. 14.)

☞ **나주시의 ㈜○○○○에 대한 상습적 노선결행에 따른 과징금 부과 및 보조금 회수 과정에서 특이한 잘못을 발견하지 못하였음**

② **'19년부터 이루어져온 노선결행에 대한 '나주시 전수조사'의 적정성**

○ 「여객자동차법」 제85조 등에 시장은 **사업계획**(결행, 감회)을 **위반**한 경우 사업의 전부 또는 일부**정지 처분**을 하여야 하나, 공익을 해칠 우려가 있을 때는 **5천만원 이하의 과징금***을 **부과·징수**할 수 있다고 되어 있음

* (1차) 100만원, (2차) 150만원 / 다만 1년 이내에 1회 이상일 경우 추가 위반횟수별로 1회당 50만원 부과

○ 따라서 나주시는 대중교통의 노선결행 등으로 인하여 시민들이 불편을 겪지 않도록 ㈜○○○○○의 **사업계획** 준수 여부에 대하여 **지도·감독**에 철저를 기하여야 함

○ 한편 나주시는 '21. 3월부터 **'20년도분**의 **전체 운행노선**에 대해 **버스운행정보**(BIS) 등을 **분석**하여 ㈜○○○○○의 노선결행에 대하여 **전수조사**를 진행하고 있었으며

- '20년도분의 **노선결행 조사 결과**에 따라 ㈜○○○○○에 **과징금 부과** 및 **보조금 환수** 등 **행정처분**을 추진하고, **'19년**과 **'21년도분**에 대해서도 **추가**로 **조사**할 계획임

☞ **나주시의 ㈜○○○○○에 대한 노선결행 전수조사 과정에 특이한 잘못을 발견하지 못하였고, 나주시의 노선결행 전수조사가 마무리되면 그 결과에 따라 ㈜○○○○○에 과징금 부과 및 보조금을 회수하는 방안을 강구하도록 조치**

4 ㈜○○○○에 근무하지 않는 자에 대한 인건비 보조금 청구 관련 사항

< 청구 내용 >

㈜○○○○ **이사 6인**은 ㈜○○○○ **이사**로도 **중복 등재**되어 있으면서 실제 근무도 하지 않은데도 **나주시**가 **매월 보수**를 지원

□ 나주시는 ㈜○○○○○에 **버스 운영 적자손실액 지원**을 위하여 '19년부터 '20년까지 **이사 보수** 등을 포함한 **인건비**를 보조금으로 지원

○ 「상법」 제397조 제1항 등에 따르면 **이사**는 **이사회**의 **승인**이 없으면 **동종 영업**을 목적으로 하는 **다른 회사**의 **이사**가 될 수 없고, 이사의 보수는 **주주총회**에서 **결정**하도록 되어 있음

○ 또한 「나주시 대중교통활성화 지원 조례」 제7조에 따르면 운송사업자는 운송원가 및 운송수입금의 객관적인 산정과 투명한 회계처리를 위하여 **시**가 **정한 회계처리기준**을 **준수**하도록 되어 있음

○ 따라서 나주시는 운송사업자인 ㈜○○○○○이 운송원가 및 운송수입금의 객관적인 산정과 투명한 회계처리를 할 수 있도록 **시가 정한 회계처리 기준**을 **제시**하여야 함

- 그런데 나주시는 (주)○○○○○에 보조금 집행과 관련한 **나주시**의 **회계처리기준**을 '21. 8. 23. 감사일 현재까지도 **제시**하지 않음

- 또한 (주)○○○○ **이사 6명***은 모 회사인 ㈜○○○○○의 **이사회 승인 없이 중복**으로 (주)○○○○ **이사**로 **등재**되어 있고, ㈜○○○○○의 **주주총회 보수 결정 없이** 임의로 **보수**를 받도록 **방치**

* ○○○(○○), ○○○(○○○), ○○○(○○), ○○○(○○), ○○○(○○), ○○○(○○)

○ 다만 (주)○○○○○의 **근무체계**는 **이사·관리직** 등에 대하여 별도로 **출근여부**를 **확인**하는 **시스템**이 없어 **실제 근무여부**를 확인할 자료를 찾지 못하였으며

- 현행 **보조금 법령 상** 중복된 이사 등재여부 및 실제 근무여부에 따른 별도의 **제재조항**이 없었고, 특이한 사항을 판단할 근거 또한 찾을 수 없었음

☞ **나주시에 ㈜○○○○ 이사 등에 대하여 실제 근무여부를 확인할 수 있는 방법 등을 포함하여 보조금이 투명하게 집행될 수 있는 방안을 강구하도록 조치**

5 간선노선버스 현금운송수입금('19 ~ '20년) 확인 관련 사항

< 청구 내용 >

'19년부터 '20년까지 **간선노선버스**에 대하여 ㈜○○○○○에서 **현금운송수입금**을 **축소보고**하고 있는데도 **나주시**는 현황을 파악하지 않은 채 ㈜○○○○○에 **재정지원금**을 지원

□ 나주시는 '19년부터 '20년까지 ㈜○○○○○에 버스 적자노선 손실 등을 지원하기 위하여 **75억 7,000만원***을 재정지원금으로 지원하고 있음

* ('19년) 37억 8,600만원 ('20년) 37억 8,400만원

○ 「여객자동차 운수사업법」 제50조 제2항에 따르면 시·도는 수익성이 없는 노선의 운행 등에 대하여 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조할 수 있다고 되어 있음

○ **전남도**는 **매년 외부용역**을 통하여 시·군 및 여객자동차 운수업체로부터 수입금 등 운행 **현황자료**를 **제출**받아 차량등록대수, 유류사용량, 적자노선 손실, 전년대비 증감율 등을 고려하여 **시·군별 버스재정지원금**을 **결정**하여 해당하는 금액을 시·군에 지원하고 있음

○ 이번 감사기간 중 **현금운송수입금 파악 실태**를 점검한 결과,

- **현행 법령** 및 **지침** 등에 나주시가 현금운송수입금을 확인·점검해야 하는 **의무규정**은 없고, **간선노선 현금수입금**이 **축소보고** 되었다는 **사실**을 **입증**할 **자료**도 발견하지 못함

※ 다만 나주시에서는 적자손실액의 100%가 지원되는 ㈜○○○○의 지선노선에 대하여는 시 자체적으로 현금운송수입금을 확인 중

- 또한 '19년 표준운송원가 산정을 위한 용역기간 중 **실차 조사**한 **간선노선**의 **일일 현금운송수입금 최고액**을 **가정한 금액**(2억 3,699만원)과 **표준운송원가** 산정 시 **반영**된 **현금운송수입금**(2억 4,617만원)을 비교한 결과에서도

- 표준운송원가 산정 시 **918만원**이 현금운송수입금으로 **더 많이 산정**된 점을 확인할 수 있었고, 간선노선 현금운송수입금이 축소되었다는 사항을 **증빙**할 만한 **자료**도 **발견하지 못함**

☞ **다만 간선노선의 현금운송수입금은 표준운송원가와 도 재정지원금의 산출에 영향을 미치는 요인임을 고려하여 나주시에 간선노선의 현금운송수입금 관리를 투명하게 할 수 있는 방안을 강구하도록 조치**

⑥ '20년도 인건비 보조금의 반영액과 지출액 관련 사항

< 청구 내용 >

나주시에서 ㈜○○○○○에 **89억 8,437만원**의 **인건비 보조금**을 반영하였으나 **실제 74억 9,401만원**만 집행되어 **차액 14억 9,036만원**이 발생

□ 나주시는 '20년 **지선노선 버스 운영**에 따른 표준운송원가에 인건비와 복리후생비로 **89억 8,437만원**을 산정함

○ 「나주시 대중교통활성화 지원 조례」 제7조 등에 따르면 운송원가는 「전라남도 여객자동차 운수사업의 보조금 지원에 관한 조례」 제4조 등을 반영하여 산정하고, 적자손실액은 **노선별 운송원가**에서 **운송수입금** 등을 뺀 금액으로 산정한다고 되어 있음

○ 또한 '20. 2. 10. 체결*한 「2020년도 임금협정서」 제1조 제3항에 따르면 **임금산정 항목**은 **기본근로, 연장근로, 야간근로, 주휴수당, 초과근로수당**으로 한다고 되어 있음

* ㈜○○○○과 전국○○○○○○○○연맹 광주·전남○○○○조합 ○○○○지부 간

○ 이번 감사기간 중 **'20년 지선노선 표준운송원가**에 **반영**된 **인건비**와 **집행**된 **인건비**를 점검한 결과,

- **청구인**이 **주장**하는 인건비 보조금 **89억 8,437만원**은 '20년 나주시의 지선노선 표준운송원가에 반영된 **인건비****와 **복리후생비*****를 **합산**한 금액이며, **「2020년도 임금협정서」** 상으로 **인건비 반영액**은 복리후생비를 제외한 **79억 2,342만원**임

** 인건비(79억 2,342만원) : 기본급, 제수당, 연차수당, 상여금, 퇴직금 등

*** 복리후생비(10억 6,095만원) : 건강·장기요양·산재고용보험, 국민연금, 식비, 피복비 등

- 또한 '20년 **실제 인건비**(복리후생비 제외) **집행액**은 청구인이 주장하는 **74억 9,401만원**이 아니라, **나주시**가 이미 **회계감사 용역**을 통해 **검증**한 **77억 7,581만원**인 것으로 **확인**되었음

- 다만 '19년부터 '20년까지 **운송**과 **무관**하거나 **증빙자료 없이 사용**된 **경비 5억 7,182만원**이 **확인**되어 **회수 조치**

7 유류비 보조금 정산('19 ~ '20년) 관련 사항

< 청구 내용 >

(유)○○○○CNG(대표이사 ○○○)는 **㈜○○○○ 이사**가 운영하고 있고, '19년부터 '20년까지의 **차량별 주유량 자료제공**을 **거부**하고 있어 **주유량 조작** 등이 **의심**

□ 나주시는 '19년부터 '20년까지 (주)○○○○에 **버스 운송**을 위한 **유류비** 보조금 **8억 1,700만원***을 지원하고 있음

* ('19년) 3억 8,400만원 ('20년) 4억 3,300만원

○ 「여객자동차 유가보조금 지급지침」 제16조에 따르면 **운송사업자**는 **유류구매카드**로 **유류**를 **의무 구매**하여야 하고, **관할 지자체**는 **유가보조금 관리시스템**을 통하여 **유가보조금 신청내역**을 **확인**한 후 **유가보조금**을 **지급**하도록 되어 있음

○ 또한 같은 지침 제15조 등에 따르면 운송사업자는 **1일 4회 초과** 및 **1시간 이내 다시 주유**를 하지 않아야 하고, 관할 지자체는 **유류사용량**이 **급증**하거나 **주유형태**가 **특이**하면 **심사**한 이후에 **지급**하도록 되어 있음

○ 이번 감사기간 중 ㈜○○○○의 **유류비 보조금 관리 실태**를 점검한 결과,

- 나주시는 **유가보조금 관리시스템**을 통하여 **유가보조금 신청내역**을 **확인**한 후 유가보조금을 지급하고 있고, ㈜○○○○은 버스 운송 관련 **유류**는 **유류구매카드를 사용·구매**하고 있는 것을 확인함

- 또한 나주시의 유가보조금관리시스템에서 추출한 '19년부터 '20년까지 (주)○○○○의 **주유내역**을 확인한 결과에서도 **버스별 월 평균 대당 주유량**(110㎥)을 **크게 벗어난 사례** 또는 **주유횟수**(1~2회)·**시간**(5~23시)에 **특이 사례**를 발견할 수 없었음

- 그리고 '19년부터 '20년까지 **연도별**로 **3개월**(3·9·12)간의 ㈜○○○○의 **운행기록 자료**와 **주유내역**을 비교한 결과에서도 특이점을 발견할 수 없었음

☞ **나주시에서 제출받은 유류비 관련 자료 등을 확인한 결과 주유량 조작과 관련한 특이한 잘못을 발견하지 못하였음**

Ⅲ. 감사결과에 따른 조치계획

1. 처분요구사항 총괄

총계 (가+나)	신분상 처분			행정상 처분										
	합계 (가)	징계	훈계	합계 (나 =A+B+C +D)	시 정						주의 (B)	개선 (C)	통보 (D)
					계 (A =a+b)	재정상 처분(백만원)				재정상 처분외 시정 (b)			
						소계 (a)	회수	추징	감액	기타			
10	2 (2명)		2 (2명)	8	4 (619)	4 (619)	3 (586)			1 (33)			1	3

2. 주요 지적사항

구분 / 일련번호	제 목	조치계획(안)		
		신분상	행정상	
				재정상 (백만원)
계	지적 4건 / 처분건수 10건	훈계 2	시정 4 개선 1 통보 3	회수 586 기타 33
1	지선노선버스 표준운송원가 산정 업무 처리 부적정	훈계	시정 통보	
2	보조금 정산 및 적자손실액 산정 업무 처리 부적정	훈계	시정 개선	회수 572
3	시내버스 환승 손실보전금 지급 업무 등 처리 부적정		시정 통보	회수 14
4	안심귀가 서비스사업 추진 부적정		시정 통보	기타 33

3. 감사결과 조치계획

○ 감사결과 공표(도 홈페이지), 청구자 대표 및 나주시 통보

4. 처분요구서

목 차

① 지선노선버스 표준운송원가 산정 업무 처리 부적정(훈계, 시정, 통보) ····· 13

② 보조금 정산 및 적자손실액 산정 업무 처리 부적정(훈계, 시정, 개선) ····· 19

③ 시내버스 환승 손실보전금 지급 업무 등 처리 부적정(시정, 통보) ····· 26

④ 안심귀가 서비스사업 추진 부적정(시정, 통보) ····· 34

전 라 남 도

훈계·시정요구·통보

제 목 지선노선버스 표준운송원가 산정 업무 처리 부적정

관계기관(부서) 나주시(교통행정과)

훈 계 대 상 자 나주시 ○○○○과 지방○○사무관 ○○○

내 용

1. 업무개요

나주시는 2019년부터 2020년까지 ㈜○○○○○의 수익성 없는 노선의 운행과 관련하여 적자손실액을 재정지원 할 목적으로 [표 1] “㈜○○○○ 버스 1대당 표준운송원가[1] 명세(2019~2020년)”와 같이 지선노선과 간선노선의 버스 1대당 표준운송원가를 산정하였다.

[표 1] ㈜○○○○ 버스 1대당 표준운송원가 명세(2019~2020년)

(단위 : 원)

연도	지선노선								간선노선
	지선구간	000번	셔틀버스	전기버스	순환버스	예비차	0000번	순환버스2	
2019 (A)	504,711	555,629	546,483	559,107	390,978	69,567	539,499	419,921	557,194
2020 (B)	528,144	529,659	529,464	545,991	408,986	32,225	526,839	-	586,228
증감 (B-A)	23,433	△25,970	△17,019	△13,116	18,008	△37,342	△12,660	△419,921	29,034

자료 : 나주시 제출자료 재구성

이후 지선노선에 대하여 지선노선 버스 1대당 표준운송원가에서 운송수입금을 제외한 금액(이하 “손실보전금”이라 한다) 전액을 [표 2] “㈜○○○○ 지선노

1) 버스 1대를 1일 동안 운행하는데 소용되는 비용을 [별표] “운송원가 계산의 원가항목 구성명세”와 같이 운송항목별로 표준화 한 것

선 손실보전금 지원 명세(2019~2020년)”와 같이 보조금으로 지원하였고, 간선노선은 나주시와 ㈜○○○○ 간의 시내버스 재정지원 협약서(2017. 3. 31. 체결, 2020. 11. 12. 일부 변경)[2]에 따라 일부 구간(○○○ ↔ ○○○○ ↔ ○○○)에 대해서만 손실금을 보조금으로 지원하였다.

[표 2] ㈜○○○○ 지선노선 손실보전금 지원 명세(2019~2020년)

(단위 : 백만원)

연도	계	지선구간	000번	셔틀버스	전기버스	순환버스	예비차	0000번	순환버스2
계	22,138	14,769	1,729	2,084	1,275	631	309	1,261	80
2019	10,201	7,016	483	1,048	637	243	203	491	80
2020	11,937	7,753	1,246	1,036	638	388	106	770	-

자료 : 나주시 제출자료 재구성

지방○○사무관 ○○○은 2019. 7. 8.부터 2021. 1. 3.까지 교통행정과에서 나주시 대중교통 운영에 따른 표준운송원가 산정업무 등 교통행정 전반을 책임지는 ○○으로 근무하였다.

2. 전년도 실적원가 산정업무 처리 부적정

나주시는 2019년과 2020년 ㈜○○○○ 지선노선 표준운송원가 산정을 [표 3] “표준운송원가 산정을 위한 용역 명세(2019~2020년)”와 같이 외부 전문기관 용역을 통하여 추진하면서, ㈜○○○○의 전년도 실적원가[3]를 토대로 임금인상 수준과 물가상승률 등 운송원가에 영향을 미칠 요인을 고려하여 버스 표준운송원가를 산정한 후, 지선버스와 간선버스 비율에 따라 지선노선과 간선노선의 표준운송원가를 최종 산정하였다.

[표 3] 표준운송원가 산정을 위한 용역 명세(2019~2020년)

(단위 : 천원)

용 역 명	용역기간	계약상대자	계약금액
20○○년 시내버스 운송원가분석 및 교통량조사 학술연구용역	2018. 10. 12. ~ 2019. 3. 26.	○○○○○ ○○○○○	35,120
20○○년 시내버스 운송원가분석 및 교통량조사 학술연구용역	2019. 9. 16. ~ 2020. 3. 15.	○○○○ ○○○○○	35,470

자료 : 나주시 제출자료 재구성

2) 제3조 ② 간선구간 : 일부 구간(○○○↔○○○○↔○○○)을 벽지·비수익노선 손실보전금 산정 방식은 ㎞당 단가(당초 체결시에는 116.14원, 일부 변경시에는 시외버스 운임요율)을 적용, 14.6명미만 탑승 인원에 대한 손실보전금을 예산의 범위내에서 나주시가 지원할 수 있음

3) ㈜○○○○에서 버스를 운영하는 데 있어 1년 동안 발생한 비용을 산출한 금액

가. 관계법령(판단기준)

「여객자동차 운수사업법」 제50조 제3항에 따르면 시·군·구는 수익성이 없는 노선을 운행하는 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있고, 이 경우 보조 또는 융자의 대상 및 방법과 보조금 또는 융자금의 상환 등에 필요한 사항은 해당 시·군·구의 조례로 정하도록 되어 있다.

또한 「전라남도 여객자동차 운수사업의 보조금지원에 관한 조례」 제4조에 따르면 운송원가는 인건비, 연료비, 차량 감가상각비, 차고지비, 정비·타이어 등 차량정비 관리비, 차량 보험료, 적정이윤 등 그 밖의 비용을 고려하여 산정한다.

특히 감가상각비를 산정할 때에는 대·폐차 지원금, 저상버스구입 지원금, 천연가스버스 구입 지원금 등을 차감하여 산정하고, 연료비를 산정할 때에는 유가보조금·천연가스 연료비 보조금 등 국가 또는 지방자치단체 보조금을 차감하여 산정하며, 버스를 폐차할 경우 발생하는 폐차수입금은 일정 비율을 감가상각비에서 제외하고, 복리후생비 중 접대비 등 운송과 무관한 경비로 사용된 것은 원가에서 제외하되 지원을 받고자 하는 운송사업자는 복리후생비 사용 내역을 구체적으로 증명하도록 되어 있다.

그리고 「나주시 대중교통활성화 지원 조례」 제7조에 따르면 시장은 버스 재정지원에 대한 투명성을 높이고 합리적인 배분기준 마련을 위한 운송업체별 적자손실액 산정을 위한 용역을 실시할 수 있고, 운송원가는 「전라남도 여객자동차 운수사업의 보조금지원에 관한 조례」 제4조 및 외부 회계감사 결과를 반영하여 산정하며, 적자손실액은 노선별 운송원가에서 운송수입금 등을 뺀 금액으로 산정하되 적자손실액 산정 시 운송수입금에 정부기관 등에서 받은 재정지원금과 그 밖의 보조금 등을 포함하여 산정하도록 되어 있다.

한편 「상법」 제447조 제1항에 따르면 주식회사의 이사는 결산기마다 재무제표(대차대조표, 손익계산서, 자본변동표, 이익잉여금 처분계산서 또는 결손금 처리계산서, 현금흐름표 및 주석)와 그 부속서류를 작성하여야 하고, 「지방재정법」 제32조의6 제2항[4]에 따르면 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 제출한 실적보고서를 토대로 지방보조사업이 법령 및 교부결정의 내용 또는 법령에 따른

4) 「지방보조금에 관한 법률」(2021. 1. 12. 제정) 시행(2021. 7. 13.)에 따라 2021. 1. 12 삭제

지방자치단체의 장의 처분에 적합한 것인지를 심사하도록 되어 있다.

따라서 나주시는 재정지원액의 규모를 결정짓는 매우 중요한 요소인 표준운송원가가 실제보다 과다하게 산정되면 버스회사에게 과다한 재원지원이 이루어질 우려가 있으므로, 운송비용 항목별 버스회사의 실제 지출액 등 전년도 실적원가를 객관적인 자료를 통하여 정확히 검토한 후 임금인상수준과 물가상승률 등 운송원가에 영향을 미칠 요인을 고려하여 표준운송원가를 산정하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 이번 주민감사 청구 관련 감사기간(2021. 8. 10.~8. 23.) 중 나주시의 표준운송원가 산정 실태를 점검한 결과, 나주시(교통행정과)는 2019년 ㈜○○○○의 지선노선 표준운송원가를 산정하면서 2018년분 ㈜○○○○의 실적원가에 대하여 「전라남도 여객자동차 운수사업의 보조금지원에 관한 조례」 제4조에 따른 운송원가 항목(이하 “운송원가 항목”이라 한다)의 적정 집행여부에 대한 정산검사 결과 등과 같은 객관적인 자료를 통한 검토과정 없이 ㈜○○○○에서 작성한 2018년도 재무제표만을 근거로 2018년분 ㈜○○○○의 실적원가를 산정[5] 하였다.

또한 2020년 ㈜○○○○의 지선노선 표준운송원가를 산정하면서 운송원가 항목에 대하여 복리후생비 37,861,010원, 여비교통비 1,209,452원 등 일부항목은 자체판단하여 표준원가 산정에서 제외시켰으나 나머지는 ㈜○○○○에서 작성한 2019년도 재무제표를 근거로만 2019년분 ㈜○○○○의 실적원가를 산정[6]하였다.

그로 인하여 지선노선 표준운송원가 산정과 관련한 운송원가 항목 검증 소홀로 표준운송원가 산정에 투명성을 훼손시키는 결과를 초래하였다.

3. 안심귀가 서비스사업비 부당 반영

나주시는 2016. 9. 2. 안심귀가 서비스사업[7] 추진을 위하여 ㈜○○○○에 지선 10개 노선 증설을 인가하였고, 2019년과 2020년에 [표 4] “안심귀가 서비스사업비 지원 명세(2019~2020년)”와 같이 안심귀가 서비스사업을 수행한 ㈜○○○

5) 시내버스 운송원가분석 및 교통량조사 학술연구 용역(2019. 3.) p105
6) 2020년 나주시 시내버스 운송원가분석 및 교통량 조사 최종보고서 p72, p77
7) 2016. 9월부터 추진 중인 고등학생의 심야학습이 끝난 늦은 밤 취약시간에 하굣길 학생들이 버스요금 100원만 납부하면 시내버스를 타고 안전하게 귀가 서비스를 받을 수 있는 사업

○에 754백만원을 보조금으로 지원하였다.

[표 4] 안심귀가 서비스사업비 지원 명세(2019~2020년)

(단위 : 천원)

연도	1대당 단가×10개 노선 (A)	버스 운행일수 (B)	청구액 (C=A×B)	운송수입 (D)	지원액 (C-D)
계			758,250	3,990	754,260
2019	2,250	184일	414,000	2,784	411,216
2020	2,250	153일	344,250	1,206	343,044

자료 : 나주시 제출자료 재구성

가. 판단기준

나주시는 ㈜○○○○○이 운행 중인 지선노선에 대하여 손실보전금 전액을 [표 2] "㈜○○○○ 지선노선 손실보전금 지원 명세(2019～2020년)"와 같이 보조금으로 22,138백만원을 지원하였다.

따라서 나주시는 지선노선 증설을 통하여 진행한 안심귀가 서비스사업에 소요되는 비용에 대하여는 별도 보조금을 지원하고 있으므로, 지선노선 표준운송원가 산정 시에는 그 비용만큼을 제외하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 이번 주민감사 청구관련 감사기간(2021. 8. 10.～8. 23.) 중 나주시의 표준운송원가 산정 실태를 점검한 결과, 나주시(교통행정과)는 ㈜○○○○에서 운행 중인 지선노선에서 발생하는 손실보전금을 전액 지원하고 있는데도 지선노선 표준운송원가 산정 시 지선 10개 노선을 증설을 통하여 추진한 안심귀가 서비스에 소요되는 비용 754,260천원(2019년 411,216천원, 2020년 343,044천원)을 2019년과 2020년 지선노선 표준운송원가 산정 시 부당하게 반영하였다.

그로 인하여 지선버스 표준운송원가 산정 시 안심귀가 서비스사업비가 반영되어 2019년과 2020년 지선버스 표준운송원가가 상승한 결과를 초래하였다.

관계기관 의견 나주시는 운송원가분석 용역을 추진함에 있어 과업지시서에 각 비목별 기준과 운송사업과의 연관성 여부에 대한 기준을 보다 상세하게 적시

하여 운송과 무관한 경비가 원가에 산정되지 않도록 용역 감독업무에 철저를 기하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **나주시장**은

① 2020년 표준운송원가 산정 업무를 소홀히 한 지방○○사무관 ○○○을 훈계하고**(훈계)**

② 안심귀가 서비스사업 보조금을 제외한 후 2019년과 2020년 표준운송원가를 재산정하여 정산절차를 진행하시기 바라며**(시정)**

③ 실제 지출액 등 전년도 실적원가를 객관적인 자료를 통하여 정확히 검토한 후 표준운송원가를 산정하는 방안을 강구하시기 바랍니다.**(통보)**

[별표] 생 략

전 라 남 도

훈계·시정·개선 요구

제 목 보조금 정산 및 적자손실액 산정 업무 처리 부적정

관계기관(부서) 나주시(교통행정과)

훈 계 대 상 자 나주시 ○○과 지방○○주사 ○○○

내 용

1. 업무개요

나주시는「나주시 대중교통활성화 지원 조례」제3조에 따라 시내버스 등 대중교통 운영에 따른 적자손실액 지원을 위하여 2019년부터 2020년까지 ㈜○○○○에 손실보전금 및 재정지원금 등을 [표 1] “보조금(손실보전금 및 재정지원금) 지원 명세(2019~2020년)”와 같이 보조금으로 34,307백만원을 지원하였다.

지방○○주사 ○○○은 2018. 1. 18.부터 2020. 7. 5.까지 교통행정과에서 대중교통 운영에 따른 보조금 지원 및 정산업무 팀장으로 근무하였다.

[표 1] 보조금(손실보전금 및 재정지원금) 지원 명세(2019~2020년)

(단위 : 백만원)

연도별	합계	지선노선 손실보전금	안심귀가버스 손실보전금	버스 환승 손실보전금	요금단일화·교통카드할인 (손실보전금)	간선노선 등 재정지원금
계	34,307	22,138	754	1,319	720	9,376
2019	17,011	10,201	411	692	115	5,592
2020	17,296	11,937	343	627	605	3,784

자료 : 나주시 제출자료 재구성

2. 보조금 정산업무 처리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「지방재정법」 제32조의6[1]에 따르면 지방보조사업자는 지방보조사업을 완료하였을 때에는 지방보조사업의 실적보고서를 작성하여 지방자치단체의 장에게 제출하되 실적보고서에는 그 지방보조사업에 든 경비를 재원별로 명백히 한 계산서 및 지방자치단체의 장이 정하는 서류를 첨부하여야 하고, 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 제출한 실적보고서를 토대로 지방보조사업이 법령 및 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 적합한 것인지를 심사하고 심사 결과 적합하다고 판단된 때에는 지방보조금액을 확정하여 해당 지방보조사업자에게 통지하여야 하며, 적합하지 아니하다고 판단된 때에는 해당 지방보조사업자에게 시정 등 필요한 조치를 명할 수 있다고 되어 있다.

또한 같은 법 시행령 제37조의3[2]에 따르면 지방보조사업자는 같은 법 제32조의6 제1항 각호의 사유[3]가 발생한 날부터 2개월 이내에 지방보조사업의 실적보고서를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 하고, 그에 따른 계산서, 증거서류, 첨부서류 등을 5년 간 보관하도록 되어 있다.

그리고 행정안전부 예규 「지방보조금 관리기준」 Ⅵ. 1 지방보조사업의 정산 편에 따르면 보조사업자는 사업을 완료하거나 회계연도가 끝났을 때에는 보조금 실적보고서, 보조금 정산서 및 지출내역, 보조금으로 취득한 중요재산 관리대장, 보조금 전용통장(거래내역 포함) 사본, 영수증 등 기타 증빙서류 등을 자치단체장에게 제출하여야 하고, 자치단체장은 제출받은 실적보고서를 토대로 보조사업이 법령 등에 적합하게 수행되었는지에 대하여 심사하도록 되어 있다.

아울러 「전라남도 여객자동차 운수사업의 보조금지원에 관한 조례」 제4조에 따르면 운송원가는 인건비, 연료비, 차량 감가상각비, 차고지비, 정비·타이어 등 차량정비 관리비, 차량 보험료, 적정이윤 등 그 밖의 비용을 고려하여 산정하도록 되어 있다.

특히 감가상각비를 산정할 때에는 대·폐차 지원금, 저상버스구입 지원금, 천연가스버스 구입 지원금 등을 차감하여 산정하고, 연료비를 산정할 때에는 유가보조금·천연가스 연료비 보조금 등 국가 또는 지방자치단체 보조금을 차감하여

1) 「지방보조금에 관한 법률」(2021. 1. 12. 제정) 시행(2021. 7. 13.)에 따라 2021. 1. 12. 삭제
2) 「지방보조금에 관한 법률 시행령」(2021. 7. 13. 제정) 시행(2021. 7. 13.)에 따라 2021. 7. 13 삭제
3) 1. 지방보조사업을 완료하였을 때 2. 지방보조사업 폐지의 승인을 받았을 때, 3. 회계연도가 끝났을 때

산정하며, 버스를 폐차할 경우 발생하는 폐차수입금은 일정 비율을 감가상각비에서 제외하고, 복리후생비 중 접대비 등 운송과 무관한 경비로 사용된 것은 원가에서 제외하되 지원을 받고자 하는 운송사업자는 복리후생비 사용 내역을 구체적으로 증명하도록 되어 있다.

한편「나주시 대중교통활성화 지원 조례」제7조 제4항에 따르면 운송사업자는 운송원가 및 운송수입금의 객관적인 산정과 투명한 회계처리를 위하여 시가 정한 회계처리기준을 준수하도록 되어 있고, 같은 조례 제11조에 따르면 시장은 재정지원을 받은 자에게 재정지원금의 적정사용 여부 등을 수시로 확인 또는 정산검사하거나 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 같은 조례 제13조에 따르면 이 조례에 규정하지 않은 사항은「나주시 지방보조금 관리 조례」를 준용한다고 되어 있다.

또한「나주시 지방보조금 관리 조례」제23조 및 제24조에 따르면 지방보조사업자는 시장이 정하는 바에 따라 지방보조사업을 완료하였을 때에는 그 사유가 발생한 날부터 2개월 이내에 그 지방보조사업의 실적보고서와 사업비 정산서를 제출하여야 하고, 시장은 제23조에 따른 실적보고서를 토대로 지방보조금의 정산검사를 실시하도록 되어 있다.

그리고「나주시 시내버스 재정지원 협약서」제8조에 따르면 본 협약서에서 정하지 않은 사항은 여객자동차운수사업법령, 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법령, 나주시 대중교통 활성화 지원 조례, 보조금의 예산 및 관리에 관한 법령 및 나주시 지방보조금 관리 조례 등 관계 법령 등의 규정에 따른다고 되어 있다.

따라서 나주시는 손실보전금과 재정지원금 관련 지방보조사업이 완료되었을 때에는 지방보조사업자인 ㈜○○○○으로부터 2개월 이내에 그 지방보조사업의 실적보고서와 사업비 정산서를 제출받아 실적보고서를 토대로 지방보조금의 정산검사를 실시하여야 하고, 정산검사 결과 적합하다고 판단된 때에는 지방보조금액에 대한 정산결과를 확정하여 지방보조사업자에게 통지하며, 적합하지 않은 경우에는 지방보조사업자에게 시정, 반환 등 필요한 조치를 하여야 하고, 운송원가 및 운송수입금이 객관적으로 산정되고 투명한 회계처리가 될 수 있도록 ㈜○○○○에 나주시가 정한 회계처리기준을 제시하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 나주시(교통행정과)는 ㈜○○○○○으로부터 증빙자료가 포함된 실적보고서를 제출받아 정산검사를 실시하여 보조금 사용에 대한 적합여부를 판단 및 정산결과를 확정하는 등의 법령에서 정한 행정절차를 이행하여야 하는데도 [표 2] “손실보전금 및 재정지원금 정산절차 미이행 명세(2019~2020년)”와 같이 이를 이행하지 않았다.

[표 2] 손실보전금 및 재정지원금 정산절차 미이행 명세(2019~2020년)

구분	실적보고서 ((주)○○○○→나주시)		증빙자료 제출요구 (나주시→(주)○○○○)	정산검사 실시여부 (나주시)	확정통지 여부
	제출여부	증빙자료			
2019년	부	부	부	부	부
2020년	여 (2021.4.2.)	부	부	부 (증빙자료 등의 검토 없이 적합여부 판단)	부

자료 : 나주시 제출자료 재구성

또한 정산검사는 보조사업자가 사업을 완료하거나 회계연도가 끝났을 때에 제출한 보조금 실적보고서, 보조금 정산서 및 지출내역, 보조금으로 취득한 중요재산 관리대장, 보조금 전용통장(거래내역 포함) 사본, 영수증 등 기타 증빙서류 등을 근거로 보조사업 목적에 맞게 적정하게 집행하였는지를 확인하여야 하는데도 2019년과 2020년에 교부한 손실보전금과 재정지원금 관련 보조금에 정산을 [표 3] “나주시에서 발주한 시내버스 운영 관련 용역 명세(2019~2021년)”와 같이 표준운송원가 산정을 위한 용역을 통하여 대체하는 등 정산절차를 부적정하게 진행하였다.

[표 3] 나주시에서 발주한 시내버스 운영 관련 용역 명세(2019~2021년)

(단위 : 천원)

용 역 명	용역기간	계약자	계약금액	용역감독
계			96,687	
20○○년 시내버스 운송원가분석 및 교통량조사 학술연구용역	2019. 9. 16. ~ 2020. 3. 15.	○○○○○ ○○○○○	35,470	행정○급 ○○○○
20○○년 시내버스 운송원가분석 및 교통량조사 학술연구용역	2020. 9. 23. ~ 2021. 1. 20.	○○○○ ○○○○○○○	43,417	행정○급 ○○○
20○○~20○○년 시내버스 업체 회계감사 용역	2021. 4. 2. ~ 6. 30.	○○○○○ ○○○○○	17,800	행정○급 ○○○

자료 : 나주시 제출자료 재구성

그리고 지방보조금을 지원받는 ㈜○○○○○에서 투명한 회계처리가 될 수 있도록 나주시에서 정한 회계처리기준을 제시하여야 하나 이를 제시하지 않아, ㈜○○○○ 비상임 임원(○○○ 이사, ○○○ 이사)의 경우 실제 근무여부에 대하여 확인절차 없이 보수가 지급되고 있는 등 정확한 회계처리기준 없이 손실보전금과 재정지원금이 집행되게 하였다.

아울러 주민감사 청구 관련 감사기간(2021. 8. 10.~8. 23.) 중 나주시에서 제출한 ㈜○○○○○의 2019년부터 2020년까지 재무제표, 급여대장 등 증빙자료를 실제 확인한 결과 [별표] “복리후생비 등 경비 사용 부적합 명세(2019~2020년)”와 같이 보조금 지원 목적인 버스운송과 무관한 경비 및 사용내역이 구체적으로 증명되지 않은 경비 571,820천원(2019년 253,720천원, 2020년 318,100천원)이 집행되었는데도 이를 정산검사를 통하여 발견하지 못하고 2020년과 2021년 ○○○○ 표준원가산정에 실적원가로 부적정하게 반영하였다.

그로 인하여 시내버스 운영에 따른 적자손실액 지원 보조금이 투명하게 집행되지 못하였고, 정산검사 시 확인하지 못한 당초 보조금 지원 목적과 무관하게 집행된 보조금 571,820천원이 표준운송원가 산정에 부적정하게 반영되는 결과를 초래하였다.

3. 적자손실액 산정업무 처리 부적정

가. 관계법령(판단기준)

「나주시 대중교통활성화 지원 조례」 제7조에 따르면 시장은 버스 재정지원에 대한 투명성을 높이고 합리적인 배분기준 마련을 위한 운송업체별 적자손실액 산정을 위한 용역을 실시할 수 있고, 운송원가는 「전라남도 여객자동차 운수사업의 보조금 지원에 관한 조례」 제4조 및 외부 회계감사 결과를 반영하여 산정하며, 적자손실액은 노선별 운송원가에서 운송수입금 등을 뺀 금액으로 산정하고, 운송수입금에는 정부기관 등에서 받은 재정지원금과 그 밖의 보조금 등을 포함하여 산정하도록 되어 있다.

따라서 나주시는 버스 운영에 따른 지선노선 적자손실액을 산정할 때에는 운송수입금에 정부기관 등에서 받은 재정지원금과 그 밖의 보조금 등을 포함하

여 산정하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 나주시(교통행정과)는 [표 4] “2020년 운송수입금에 정부기관 등에서 받은 재정지원금 등 운송수입금 미산정 명세”와 같이 국토교통부로부터 지원받은 ‘2020년 도시형교통모델(공공형버스) 보조금’ 73,590천원을 운송수입금에 포함하지 않은 채 지선노선 적자손실액을 산정하였다.

[표 4] 2020년 운송수입금에 정부기관 등에서 받은 재정지원금 등 운송수입금 미산정 명세

(단위 : 천원)

연 도	재정지원금 지원 항목	재정지원금 지원금액			운송수입금 미산정액 (국비)
		계	국비	시비	
2020년	도시형교통모델(공공형버스) 보조금	147,180	73,590	73,590	73,590

자료 : 나주시 제출자료 재구성

그로 인하여 적자손실액 산정 시 운송수입금에 73,590천원의 보조금이 과소 산정되어 나주시의 재정부담액이 증가되는 결과를 초래하였다.

관계기관 의견 나주시는 보조금 정산 및 적자손실액 산정과 관련하여 앞으로 보조금의 정산은 관련 법령에 따라 2개월 이내에 정산을 실시하고, ㈜○○○○에 회계처리 기준과 절차를 안내하고 그 이행에 대한 행정지도를 하겠으며, 버스운송과 무관한 경비와 사용내역이 구체적으로 입증되지 않는 비용이 실적원가에 반영되지 않도록 관리감독에 철저를 기하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **나주시장**은

① 손실보전금 등 보조금 정산검사에 소홀히 한 지방○○주사 ○○○를 훈계하고**(훈계)**

② 2019년 및 2020년 버스운송과 무관한 경비 및 사용내역이 증명되지 않는 경비 571,820,640원을 회수하시기 바랍니다.**(시정)**

③ 보조금을 투명하게 사용할 수 있도록 ㈜○○○○○의 비상임 임원 등의 실제 근무여부를 확인할 수 있는 방안을 마련하고,

또한 보조금의 정산과 관련하여 월별 지출이 불가피한 인건비를 제외한 보조금에 대하여 ㈜○○○○○으로부터 분기별로 실적보고서를 제출받아 실질적인 정산검사가 이루어질 수 있는 방안을 마련하며,

운송수입금에 정부기관 등에서 받은 보조금을 포함하여 산정하되, 운송수입금에 포함할 보조금의 범위를 명확히 하는 등 「나주시 대중교통활성화 지원 조례」 제7조에 따른 나주시의 회계처리기준을 마련하는 등 보조금 집행의 투명성을 확보하는 방안을 강구하시기 바랍니다.**(제도상 개선요구)**

[별표] 생 략

전 라 남 도

시정요구·통보

제 목 시내버스 환승 손실보전금 지급 업무 등 처리 부적정

관계기관(부서) 나주시(교통행정과)

내 용

1. 업무개요

나주시는 「나주시 대중교통활성화 지원 조례」 제3조에 따라 2019년부터 2021. 3월까지 ㈜○○○○에 [표 1] “시내버스 환승에 따른 손실보전금 지원 명세(2019~2021. 3월)”와 같이 1,468,711천원을 보조금으로 지원하고, ㈜○○○○의 버스 운영에 따른 사업계획 준수 여부에 대한 지도·감독 업무를 추진하고 있다.

[표 1] 시내버스 환승에 따른 손실보전금 지원 명세(2019~2021. 3월)

(단위 : 건, 원)

연도	계		내부환승1)		광역환승2)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	5,788,369	1,468,711,750	2,672,978	954,530,790	3,115,391	514,180,960
2019년	2,652,077	692,356,830	1,270,465	452,075,530	1,381,612	240,281,300
2020년	2,390,503	626,749,060	1,132,843	405,408,900	1,257,660	221,340,160
2021년	745,789	149,605,860	269,670	97,046,360	476,119	52,559,500

자료 : 나주시 제출자료 재구성

[그림] 시내버스 환승에 따른 손실보전금 지원 절차

시내버스 승차, 교통카드 태그 후 하차, 환승	⇨	교통카드 환승 이용 현황 및 환승거래 내역 통보	⇨	시내버스 환승에 따른 손실보전금 청구	⇨	손실보전금 지원
(버스 이용객)		㈜○○○ → ㈜○○○○		㈜○○○○ → 나주시		나주시 → ㈜○○○○

자료 : 나주시 제출자료 재구성

1) 나주시 권역에서 시내버스(지선 및 간선) 승차 이후 2회 이내 환승하여 나주시 권역에서 하차한 경우

2) 광주광역시 권역에서 시내버스 승차 이후 1회 이내 나주시내버스(000번, 000번, 000-0번)로 환승하여 나주시 권역에서 하차한 경우

2. 시내버스 환승에 따른 손실보전금 지급 부적정

가. 관련법령(판단기준)

「나주시 대중교통활성화 지원 조례」 제3조 제9호에 따르면 나주시장은 여객자동차 운수사업자가가 시내버스 환승에 따른 손실보조금에 대하여 재정적 지원이 필요하다고 인정되는 경우에는 필요한 자금의 일부를 지원할 수 있다고 되어 있다.

또한 같은 조례 제7조 제1항 및 제2항에 따르면 나주시장은 버스 재정지원에 대한 투명성을 높이고 합리적인 배부기준 마련을 위한 운송업체별 적자손실액 산정을 위한 용역을 실시할 수 있다고 되어 있고, 운송원가는 「전라남도 여객자동차 운수사업의 보조금지원에 관한 조례」 제4조 및 외부 회계감사 결과를 반영하여 산정하며, 적자손실액은 노선별 운송원가에서 운송수입금 등을 뺀 금액으로 산정한다고 되어 있다.

한편 나주시는 2019년부터 2021년까지 [표 2] “나주시 지선노선 버스 1대당 표준운송원가 명세(2019~2021년)”와 같이 지선노선에 대한 버스 1대당 표준운송원가를 산정하여 표준운송원가에서 운송수입금을 제외한 금액을 지선노선의 적자손실액으로 산정한 후 ㈜○○○○○에 [표 3] “㈜○○○○ 손실보전금 지원 명세(2019~2021. 3월)” 및 [별표] “㈜○○○○ 손실보전금 지원 세부 명세(2019~2021. 3월)”와 같이 ㈜○○○○○에 25,227백만원을 보조금으로 지원하고 있다.

[표 2] 나주시 지선노선 버스 1대당 표준운송원가 명세(2019~2021년)

(단위 : 원)

구 분	2019년	2020년	2021년	비고
지 선 구 간	504,711	528,144	531,803	
000번(0000번)	555,629	529,659	524,490	
셔 틀 버 스	546,483	529,464	558,212	
전 기 버 스	555,107	545,991	561,996	
순 환 버 스	390,978	408,986	533,289	
예 비 차	69,567	32,225	65,538	
0 0 0 0 번	539,499	526,839	564,325	
순 환 버 스 2	419,921	-	-	2020년부터 순환버스로 조정

자료 : 나주시 제출자료 재구성

[표 3] ㈜○○○○ 손실보전금 지원 명세(2019~2021. 3월)

(단위 : 대, 백만원)

구 분	계	2019년	2020년	2021. 3월
차 량 대 수	-	76	81	81
연간 운송원가(A)	30,000	12,550	13,923	3,527
연간 운송수입(B)	4,773	2,349	1,986	438
손실보전금 지원액(A-B)	25,227	10,201	11,937	3,089

자료 : 나주시 제출자료 재구성(행정처분에 따른 감액분 제외)

따라서 나주시는 ㈜○○○○○ 시내버스 환승에 따른 손실보전금을 지원할 때에는 버스 환승에 따른 손실이 발생하였는지 여부, 지선노선 손실보전금 중복지급 여부 등을 검토한 후 지원하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 이번 주민감사 청구관련 감사기간(2021. 8. 10.~8. 23.) 중 나주시의 시내버스 환승에 따른 손실보전금 지급 실태를 점검한 결과, 나주시(교통행정과)는 ㈜○○○○○에 지선노선에서 발생된 운송수입액을 차감하여 손실보전금으로 전액 지원하고 있어 지선노선버스 환승에 따른 추가 손실이 발생하고 있지 않는데도 2019년부터 2021. 3월까지 지선노선버스 환승에 해당되는 내부환승 손실보전금을 제외하지 않고 ㈜○○○○○에 내부환승과 관련한 손실보전금 전액을 부당하게 보조금으로 집행하였다.

그로 인하여 지원되지 않아야 할 지선노선버스 환승에 해당하는 내부환승 손실보전금이 불필요하게 지원되는 결과를 초래하였다.

3. 손실보전금 선지급에 대한 정산검사 소홀

가. 관련법령(판단기준)

「나주시 지방보조금 관리 조례」 제23조에 따르면 지방보조사업자는 시장이 정하는 바에 따라 지방보조사업을 완료하거나 폐지의 승인을 얻은 때 또는 회계연도가 끝났을 때에는 그 사유가 발생한 날부터 2개월 이내에 그 지방보조사업의 실적보고서와 사업비 정산서를 제출하도록 되어 있다.

또한 같은 조례 제24조에 따르면 시장은 지방보조사업이 완성 또는 폐지 승인하였거나, 사업 연도가 종료되었을 때는 제23조에 따른 실적보고서를 토대로 지방보조금의 정산검사를 실시하여야 하고, 정산검사 결과 확정된 보조금을

포함한 사업비 정산액이 지방보조금 산출의 기초가 되는 사업량보다 감소되었을 때는 그 감소율에 따라 지방보조금을 감액하도록 되어 있다.

따라서 나주시는 지방보조사업자로부터 제출받은 지방보조사업 실적보고서와 사업비 정산서에 대한 정산검사를 철저히 하여 지방보조사업이 당초 사업량보다 감소되었을 때는 지방보조금을 감액하는 등 조치를 하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 이번 주민감사 청구관련 감사기간(2021. 8. 10.~8. 23.) 중 나주시의 시내버스 환승에 따른 손실보전금 정산 실태를 점검한 결과, 나주시(교통행정과)는 2020. 2/4분기부터 코로나19로 인한 운수업계의 경제 위축 해소를 위하여 ㈜○○○○에 시내버스 내부환승 손실보전금을 2020년에 2/4분기부터 4/4분기까지 3회[3](472,916,740원), 2021년 1/4분기 1회[4](149,605,680원)에 걸쳐 선지급하였고, 2020년에 지급한 보조금에 대하여는 ㈜○○○○으로부터 실적보고서를 제출받아 정산검사를 하였으나, 2020년에 선지급한 보조금에 대하여 [표 4] “2020년 시내버스 환승에 따른 손실보전금 선지급분 정산검사 부적정 지원 명세”와 같이 당초 교부된 보조금보다 시내버스 환승건수가 65,038건이 감소되어 14,026,450원을 감액·회수하여야 하는데도 2021. 8. 23. 감사일 현재까지 아무런 조치를 하지 않고 있다.

[표 4] 2020년 시내버스 환승에 따른 손실보전금 선지급분 정산검사 부적정 지원 명세

(단위 : 건, 원)

지 원 월		지 원 액		실제 지원해야 할 금액		부적정 지원액		비고
		건수(A)	금액(B)	건수(C)	금액(D)	건수(A-C)	금액(B-D)	
계		1,798,227	472,916,740	1,733,189	458,890,290	65,038	14,026,450	과다
2/4분기 (4~6월)	소 계	613,130	161,655,440	613,130	161,655,440	-	-	-
	선지급	592,275	153,832,320					
	정산후	20,855	7,823,120					
3/4분기 (7~9월)	소 계	550,300	139,805,870	548,092	147,628,990	2,208	-7,823,120	과소
	선지급	613,130	161,655,440					
	정산후	-62,830	-21,849,570					
4/4분기 (10~12월)	소 계	634,797	171,455,430	571,967	149,605,860	62,830	21,849,570	과다
	선지급	548,092	147,629,000					
	정산후	86,705	23,826,430					

자료 : 나주시 제출자료 재구성

3) 나주시 교통행정과-○○○○○○○(2020.○○.○○.), 20○○년 2/4분기 광역 및 내부환승 재정지원금 선지급
나주시 교통행정과-○○○○○○○(2020.○○.○○.), 20○○년도 3분기 내부 및 광역환승 보조금 교부결정 및 송금
나주시 교통행정과-○○○○○○○(2020.○○.○○.), 20○○년도 4분기 내부 및 광역환승 보조금 교부결정 및 송금
4) 나주시 교통행정과-○○○○○○○1(2021.○○.○○.), 20○○년도 1분기 내부 및 광역환승 보조금 교부결정 및 송금

또한 ㈜○○○○○에 2021. 3. 10. 지원한 2021년도 1/4분기 시내버스환승 보조금 149,605,680원에 대하여 사업이 완료된 2개월 후인 2021. 5. 31.까지 실적보고서를 제출받아 정산검사를 하여야 하는데도 2021. 8. 23. 감사일 현재까지도 실적보고서를 제출받지 않았으며 정산검사도 실시하지 않고 있는 등 보조금 정산 업무를 소홀히 하였다.

그로 인하여 시내버스 환승 손실보전금 14,026,450원이 과다 지원되는 등 보조금의 투명하고 효율적인 관리가 훼손되고 나주시의 행정 신뢰도가 하락하게 되는 결과를 초래하였다.

4. 버스 운영에 따른 사업계획 위반 조사 부적정

가. 관련법령(판단기준)

「여객자동차 운수사업법」 제85조 제1항에 따르면 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 인가·등록 또는 신고를 하지 않고 사업계획을 변경하거나 사업계획(미운행, 도중회차, 감회) 등을 위반한 경우는 6개월 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부를 정지하도록 명하거나 노선폐지 또는 감차 등이 따르는 사업계획 변경을 명할 수 있다고 되어 있다.

또한 같은 법 제88조 제1항에 따르면 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 여객자동차 운수사업자가 사업정지 처분을 하여야 하는 경우에 그 사업정지 처분이 그 여객자동차 운수사업을 이용하는 사람에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있을 때에는 그 사업정지 처분을 갈음하여 5천만원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있다고 되어 있다.

그리고 같은 법 제88조 제2항에 따르면 위반행위의 종류·정도 등에 따른 과징금의 액수, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 되어 있다.

아울러 같은 법 시행령 제46조 [별표 5] “위반행위의 종류와 위반 정도에 따른 과징금의 액수” 제7호 가목에 따르면 임의로 미운행 행위를 하여 사업계획을 위반한 경우는 1차는 100만원, 2차는 150만원을 처분하도록 되어 있고 위반행위의 횟수가 최초 위반행위를 한 날부터 년 이내에 1회 이상인 경우에는 그 추가 위반횟수 1회 당 처분기준 금액의 50%를 더하여 일괄 처분하도록 되어 있다.

한편「나주시 지방보조금 관리 조례」제24조에 따르면 시장은 지방보조사업이 완성 또는 폐지 승인하였거나, 사업 연도가 종료되었을 때는 제23조에 따른 실적보고서를 토대로 지방보조금의 정산검사를 실시하여야 하고, 정산검사 결과 확정된 보조금을 포함한 사업비 정산액이 지방보조금 산출의 기초가 되는 사업량보다 감소되었을 때는 그 감소율에 따라 지방보조금을 감액하도록 되어 있다.

따라서 나주시는 ㈜○○○○에서 미운행, 도중 회차 등 사업계획을 위반한 경우에는 관련 법령에 따라 사업의 일부 정지 또는 과징금 부과 등을 검토하여 적법한 행정처분을 하여야 하고 미운행 등으로 운행거리가 감소되었을 때는 지방보조금을 감액·회수하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 이번 주민감사 청구 관련 감사기간 중(2021. 8. 10.~8. 23.)에 나주시의 노선 결행 조사 실태를 확인한 결과, 나주시(교통행정과)는 2021년 1월부터 4월까지 [표 5] “2021년(1월·3월·4월) 노선 결행 민원접수 및 조사결과 명세”와 같이 2021. 1. 27. 국민신문고에 ㈜○○○○ 노선 결행에 대한 민원이 접수되기 이전까지 ㈜○○○○의 결행 운행을 인지하지 못하고 있다가 2021. 1. 27. 국민신문고 민원 접수 및 2021. 4. 26. 나주시(교통행정과)를 직접 방문하여 여전히 노선 결행이 지속되고 있다는 민원이 접수되고 난 후부터 ㈜○○○○에 대하여 노선 결행을 확인하는 등 노선 결행조사 업무를 소홀히 하였다.

또한 2021. 1. 27. 국민신문고 민원 접수에 대하여 결행 조사를 실시한 후 2021. 1월분 4일간 39회 노선결행을 확인한 후 2021. 3. 18. ㈜○○○○에 2021년 1월분 노선결행에 대한 과징금 27,500,000원을 부과하고 동시에 보조금 396,590원[5]을 감액·회수토록 조치하였고 2021. 4. 26. 방문민원 접수에 대하여 2021. 3월과 4월 중 8일간 8회 노선결행을 확인한 후 2021. 7. 16. 과징금 4,500,000원을 부과하였으나 2021. 8. 23. 감사일 현재까지 노선결행에 따른 보조금을 감액·회수에 대한 조치를 하지 않고 있다가 2021. 9. 14. 노선결행에 따른 보조금 139,170원[6]을 반납하도록 부과 조치하였다.

---

5) 산출근거 : 결행거리 253.9㎞ × 지선구간 ㎞ 당 운행단가 1,562원
6) 산출근거 : 결행거리 89.09㎞ × 지선구간 ㎞ 당 운행단가 1,562원

[표 5] 2021년(1월·3월·4월) 노선 결행 민원접수 현황 및 조사결과 명세

(단위 : 원)

민원 접수현황		노선결행 조사결과					
접수일	접수 방법	결행일	결행 회수	과징금 부과		보조금 회수	
				부과일(납부일)	금액	부과일(납부일)	금액
2회		12일간	47회		32,000,000		535,760
2021.1.27.	국민 신문고	1. 16./ 1. 18./ 1. 20./ 1. 22.	39회	2021.3.18. (2021.4.7.)	27,500,000	2021.3.18. (2021.4.7.)	396,590
2021.4.26.	방문 민원	3. 9./ 3. 16./ 3. 18./ 3. 20./ 3. 22./ 3. 26./ 3. 28./ 4. 13.	8회	2021.7.16. (2021.7.30.)	4,500,000	2021.9.14.	139,170

자료 : 나주시 제출자료 재구성

그로 인하여 ㈜○○○○의 노선 결행 여부를 수시 확인하지 못하여 잦은 노선 결행으로 나주시민들의 대중교통 이용에 불편을 초래하였다.

관계기관 의견 나주시는 2021. 6. 23. 교통카드사인 ㈜○○○에 “2016~2021. 5월 지선버스 환승 현황 자료 제출 요청” 공문을 시행하였고, 관련 자료 추출 작업을 진행하고 있으므로 그 결과에 처리하겠다고 하였으며 과다 지급된 시내버스 환승 손실보전금은 조속한 시일 내에 회수 조치하고 보조금 정산 업무에 최선을 다하겠다고 하였다.

아울러 2020년도 노선 결행에 대하여 2021. 3월부터 버스운행정보(BIS)를 활용하여 실제 시내버스 운행 자료와 비교분석 및 노선 결행 구간 거리을 산출하는 등 전수 조사를 실시하고 있으며, 2020년분 조사가 완료되면 과징금 및 보조금을 회수하도록 하고 2019년분과 2021년분에 대하여도 추가로 조사하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **나주시장은**

① ㈜○○○○에 2021년 1/4분기 시내버스 환승 손실보전금으로 선지급된 보조금에 대하여 조속히 정산하고, 2020년 3/4분기부터 4/4분기 시내버스 환승 손실

보전금으로 선지급분에 대하여 과다 지급된 14,026,450원은 회수하시기 바랍니다.**(시정)**

② 지선노선버스 환승내역을 조사·분석하여 과다 지급된 보조금을 회수하고, 노선결행에 대한 전수조사를 실시하여 그 결과에 따라 보조금 회수 및 과징금을 부과하는 방안을 강구하시기 바랍니다.**(통보)**

[별표] 생 략

전 라 남 도

시정요구·통보

제 목 안심귀가 서비스사업 추진 부적정

관계기관(부서) 나주시(교통행정과)

내 용

1. 업무 개요

나주시는 「여객자동차 운수사업법」 제50조 제3항 및 「나주시 대중교통활성화 지원 조례」 제3조에 따라 관내 4개 고등학교[1]의 심야학습 이후 늦은 밤 취약시간대 하굣길 학생들의 안전한 귀가서비스 제공을 위해 2016년 9월부터 '안심귀가 서비스사업'을 시작하여 2019년부터 2020년까지 총 754,260천원[2]을 지원하였다.

2. 안심귀가 서비스사업 손실보전금 원가산정 부적정

가. 관계 법령(관련 근거)

「나주시 대중교통활성화 지원 조례」 제3조에 따르면 나주시장은 여객자동차 운수사업자가 학생, 청소년 운송료 할인에 따른 손실보전금 사업을 수행할 때 재정적 지원이 필요하다고 인정되는 경우에는 필요한 자금의 일부를 지원할 수 있다고 되어 있다.

또한 같은 조례 제7조 제1항에 따르면 시장은 버스 재정지원에 대한 투명성을 높이고 합리적인 배분기준 마련을 위한 운송업체별 적자손실액 산정을 위한 용역을 실시할 수 있다고 되어 있다.

따라서 나주시는 '안심귀가 서비스사업'을 추진할 때에는 관련 조례에 따라

---

1) ○○○○학교, ○○○○학교, ○○○○학교, ○○○○학교

2) (2019년) 411,216천원, (2020년) 343,044천원

안심귀가 서비스 운행에 대한 적자손실액 산정 용역을 실시·검토하여 사업비의 합리적인 배분 기준을 마련하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 나주시(교통행정과)는 [표 1] “안심귀가 서비스사업 소요경비 산출명세”와 같이 ㈜○○○○○에서 ‘심야학습 안심귀가 서비스 추진을 위한 사업계획서’[3]을 제출받아 원가에 대한 타당성 등을 검토하지 않고 사업을 시행하여 관련 업무를 부적정하게 추진하였다.

[표 1] 안심귀가 서비스사업 소요경비 산출 명세

(단위 : 대, 원)

구분	산출근거	금액(원)	비고
급 여	7,817원(시급) × 4시간 × 2.0(야간근무 가산) × 23일 = 1,438,328원 (5호봉 기준)	1,500,000	A
유 류 비	운행거리 60km × 2.1(㎥) × 740원 × 23일 = 2,144,520원	2,150,000	B
기타경비	일반관리비, 타이어, 엔진오일, 차량정비, 직원야근비(2명)	850,000	C
소요경비	A + B + C	4,500,000	1대
합 계	4,500,000 × 10대	45,000,000	1개월

자료 : 나주시 제출자료 재구성

그 결과 안심귀가 서비스사업에 대한 적정 원가 검토 없이 사업이 추진되어 보조금의 투명성 및 나주시 행정에 대한 불신을 초래하였다.

3. 보조사업의 정산검사 부적정

가. 관계 법령(관련 근거)

「지방재정법」 제32조의6 제1항에 따르면 지방보조사업자는 지방보조사업을 완료하였을 때에는 2개월 이내에 그 지방보조사업의 실적보고서를 작성하여 지방자치단체의 장에게 제출하도록 되어 있고 이 경우 실적보고서에는 그 지방보조사업에 든 경비를 재원별로 명백히 한 계산서 및 지방자치단체의 장이 정하는 서류를 첨부하도록 되어 있다.

3) ㈜○○○○에서 『○○○○ 2016-524(2016.8.5.)호』와 같이 제출, 나주시 새올행정시스템 문서접수 등록 안됨

또한 같은 법 제32조의6 제2항에 따르면 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 실적보고서를 토대로 지방보조사업이 법령 및 교부결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 적합한 것인지를 심사하여야 한다고 되어 있다.

그리고 「나주시 지방보조금 관리 조례」 제23조 제1항에 따르면 지방보조사업자는 시장이 정하는 바에 따라 지방보조사업을 완료하거나 폐지의 승인을 얻은 때 또는 회계연도가 끝났을 때에는 그 사유가 발생한 날로부터 2개월 이내에 그 지방보조사업의 실적보고서와 사업비 정산서를 제출하여야 한다고 되어 있다.

아울러 같은 조례 제24조 제1항에 따르면 시장은 지방보조사업이 완성 또는 폐지 승인하였거나, 사업 연도가 종료되었을 때는 제23조에 따른 실적보고서를 토대로 지방보조금의 정산검사를 실시하여야 하고, 이 경우 필요하면 현지 조사를 할 수 있다고 되어 있다.

게다가 행정안전부 예규 「지방보조금 관리기준」 Ⅵ. 1에 따르면 보조사업자는 사업을 완료하거나 폐지 승인을 받은 때, 회계연도가 끝났을 때에는 그 보조사업의 실적보고서[4]를 작성하여 자치단체장에게 제출하고 자치단체장은 제출받은 실적보고서를 토대로 보조사업이 법령 등에 적합하게 수행되었는지에 대해 심사하고 필요시 현지조사를 실시하도록 되어 있다.

따라서 나주시는 '안심귀가 서비스사업'이 완료되었을 때에는 보조금 실적보고서, 정산서, 영수증 등이 첨부된 실적보고서를 제출받아 보조사업이 법령 등에 적합하게 수행되었는지에 대해 정산검사를 실시하여야 하고 필요 시 현지조사를 실시하여야 했다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 나주시(교통행정과)는 ㈜○○○○○으로부터 매월 '안심귀가 서비스사업'에 대한 실적보고서[5]를 제출받아 법령 및 보조금 교부결정의 내용에 적합하게 유류비 영수증, 식대 및 보험료 지급내역 등에 대하여 정산검사를 하였어야 하나 영수증 등 증빙서류가 전혀 제출되지 않았는데도 정산검사 및 현지조사를

4) 보조금 실적보고서, 정산서 및 지출내역, 보조금 전용통장(거래내역 포함), 영수증, 기타 증빙서류
5) 손실보조금청구서, 산출내역, 승차인원, 차량배차 일지, ㈜○○○○ 통장 사본

하지 않고 [표 2] ‘안심귀가 서비스사업 산출 명세(2020년 12월 기준)’ 등을 근거로 보조금을 지급하는 등 정산업무를 부적정하게 처리하였다.

[표 2] 안심귀가 서비스사업 비용 산출 명세(2020년 12월 기준)

(단위 : 원)

구분		산출내역	1대 기준	10대 기준
운송원가	유류비(연료비)	60㎞ × 2.4루베 × 808.187원 × 19일	2,211,201	22,112,010
	유류비(잡유)	375원 × 60㎞ × 19일	427,500	4,275,000
	노무비(운전원)	시급 8,782원 × 7시간 × 19일 (평균 5호봉 기준)	1,168,006	11,680,060
	복리후생비(식대)	1일(2인) 7,000원 × 19일	133,000	1,330,000
	기타경비	보험료, 타이어비, 기타	55,689	556,890
	일반관리비	직원 4명에 대한 사무관리비	126,616	1,266,160
	적정이윤	발생원가의 3.4%	152,988	1,529,880
소계(A)			4,275,000	42,750,000
수입	운송수입 (B)	총 수송인원 801명 × 100원 (1호차-64명, 2호-52, 3호-40, 4호-161, 5호-56, 6호-37, 7호-54, 8호-166, 9호-72, 10호-99)		80,100
청구금액		A-B		42,669,900

자료 : 나주시 제출자료 재구성

그로 인하여 2019년부터 2020년까지 안심귀가 서비스사업 보조금으로 지원된 754,260천원에 대한 적정 집행여부를 확인하여 나주시의 예산낭비 요인을 차단할 수 있는 기회를 상실하게 하는 결과를 초래하였다.

4. 안심귀가 버스 노선 미운행에 대한 행정처분 미이행

가. 관계 법령(관련 근거)

「여객자동차 운수사업법」 제85조 제1항에 따르면 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 인가·등록 또는 신고를 하지 않고 사업계획을 변경하거나 사업계획(미운행, 도중회차, 감회) 등을 위반한 경우는 6개월 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부를 정지하도록 명하거나 노선폐지 또는 감차 등이 따르는 사업계획 변경을 명하도록 되어 있다.

또한 같은 법 시행령 제43조 [별표 3] ‘사업면허취소·사업허가취소·사업등록취소 및 사업정지 등의 처분기준’ 제12호 가목에 따르면 미운행 행위를 하여 사업계획을 위반한 경우는 1차 위반은 사업일부 정지 30일, 2차 위반은 사업일부 정지 50일을 처분하도록 되어 있다.

그리고 같은 법 제88조 제1항에 따르면 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 여객자동차 운수사업자가 사업정지 처분을 하여야 하는 경우에 그 사업정치 처분이 그 여객자동차 운수사업을 이용하는 사람에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있을 때에는 그 사업정지 처분을 갈음하여 5천만원 이하의 과징금을 부과·징수하도록 되어 있다.

아울러 같은 법 제88조 제2항에 따르면 위반행위의 종류·정도 등에 따른 과징금의 액수, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 되어 있다.

또한 같은 법 시행령 제46조 [별표 5] '위반행위의 종료와 위반 정도에 따른 과징금의 액수' 제7호 가목에 따르면 임의로 미운행 행위를 하여 사업계획을 위반한 경우는 1차는 100만원, 2차는 150만원을 처분하도록 되어 있고 위반행위의 횟수가 최초 위반행위를 한 날부터 넌 이내에 1회 이상인 경우에는 그 추가 위반횟수 1회 당 처분기준 금액의 50%를 더하여 일괄 처분하도록 되어 있다.

한편 나주시는 「나주시 지방보조금 관리 조례」 제30조에 따라 [표 3] "안심귀가 버스 미운행에 대한 보조금 환수 명세"와 같이 안심귀가 운행차량 손실보전금 중 부정한 방법으로 지원받은 보조금을 환수하였다.

[표 3] 안심귀가 버스 미운행에 대한 보조금 환수 명세

(단위 : 원)

노선	결행내역(2020. 5. ~ 2020. 12.)	부과금액	부과일자	회수일자
계	49회	11,025,000		
1호	4회 : 2020.8.13.(1), 9.9.(1), 10.8.(1), 12.2.(1)	900,000	2021.6.16.	2021.8.4.
2호	7회 : 2020.6.4.(1). 7.15.(1), 7.27.(1), 8.4.(1), 8.31.(1), 9.7.(1), 12.2.(1)	1,575,000	〃	〃
3호	3회 : 2020.9.8.(1), 11.11.(1), 12.2.(1)	675,000	〃	〃
4호	6회 : 2020.6.10.(1), 7.1.(1), 7.22.(1), 7.30.(1), 11.12.(1), 12.2.(1)	1,350,000	〃	〃
5호	4회 : 2020.6.26.(1), 6.29(1), 10.16.(1), 12.2.(1)	900,000	〃	〃
6호	5회 : 2020.6.30.(1), 7.7.(1), 9.2.(1), 10.23.(1), 12.2.(1)	1,125,000	〃	〃
7호	6회 : 2020.5.20.(1), 7.23.(1), 10.15.(1), 12.1.(1), 12.2.(1), 12.10.(1)	1,350,000	〃	〃
8호	5회 : 2020.5.20.(1), 6.30.(1), 8.18.(1), 9.7.(1), 12.2.(1)	1,125,000	〃	〃
9호	5회 : 2020.5.28.(1), 7.9.(1), 10.22.(1), 12.2.(1), 12.10.(1)	1,125,000	〃	〃
10호	4회 : 2020.6.12.(1), 7.9.(1), 10.14.(1), 12.2.(1)	900,000	〃	〃

자료 : 나주시 제출자료 재구성

따라서 나주시는 ㈜○○○○○에서 미운행 등 사업계획을 위반한 경우에는 「여객자동차 운수사업법」 등 관련 법령에 따라 사업일부 정지 또는 과징금 부과 등을 검토하여 적법한 행정처분을 하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 나주시(교통행정과)는 ㈜○○○○○에 ‘안심귀가 버스결행 여부 사전통지 및 의견제출’을 거쳐 2020년도에 총 49회의 결행을 확인하였고, 2021. 6. 16. 부정한 방법으로 교부받은 지방보조금에 대한 반환고지서를 발급하였는데도 2021. 8. 23. 주민감사 청구 관련 감사일 현재까지도 사업일부 정지 또는 [표 4] “안심귀가 버스 노선 미운행 과징금 산출 명세”와 같이 과징금 부과 등 적법한 행정처분에 대해 전혀 검토·처분하지 않고 있어 관련 업무를 소홀하게 처리하였다.

[표 4] 안심귀가 버스 노선 미운행 과징금 산출 명세

(단위 : 원)

연번	노선	위반일자(2020.5. ~ 2020. 12.)	과징금	운행구간
합계		49회	29,500,000	
1	1호	4회 : 8.13. 9.9. 10.8. 12.2.	2,500,000	금성고~세지
2	2호	7회 : 6.4. 7.15. 7.27. 8.4. 8.31. 9.7. 12.2.	4,000,000	금성고~봉황,부덕
3	3호	3회 : 9.8. 11.11. 12.2.	2,000,000	금성~동강
4	4호	6회 : 6.10. 7.1. 7.22. 7.30. 11.12. 12.2.	3,500,000	영산고~빛가람동
5	5호	4회 : 6.26. 6.29. 10.16. 12.2.	2,500,000	영산고~남평
6	6호	5회 : 6.30. 7.7. 9.2. 10.23. 12.2.	3,000,000	영산고~노안 금안
7	7호	6회 : 5.20. 7.23. 10.15. 12.1. 12.2. 12.10	3,500,000	봉황고~빛가람동
8	8호	5회 : 5.20. 6.30. 8.18. 9.7. 12.2.	3,000,000	영산고~빛가람동
9	9호	5회 : 5.28. 7.9. 10.22. 12.2. 12.10.	3,000,000	금성고~문평면
10	10호	4회 : 6.12. 7.9. 10.14. 12.2.	2,500,000	금성고~송월동

자료 : 나주시 제출자료 재구성

그로 인하여 ㈜○○○○○에서 49회에 걸쳐 미운행하였는데도 사업일부 정지 또는 과징금 29,500,000원을 미부과하여 행정에 대한 불신과 안심귀가 버스의 불

건전한 운행을 방치하는 결과를 초래하였다.

5. 부정이익 금액에 대한 제재부가금 등 부과·징수 부적정

가. 관계 법령(관련 근거)

「공공재정 부정청구 금지 및 부정이익 환수 등에 관한 법률[6]」 제8조 제1항 및 제2항에 따르면 행정청은 부정청구 등이 있는 경우에는 부정이익과 대통령령으로 정하는 이자를 환수하여야 하고 부정이익 등을 환수하는 경우에는 공공재정지급금 지급 결정의 전부 또는 일부를 취소하도록 되어 있다.

또한 같은 법 제9조 제1항에 따르면 행정청은 부정청구 등이 있을 경우에는 제8조에 따른 환수에 추가하여 부정이익 가액의 5배 이내에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 제재부가금을 부과·징수하도록 되어 있다.

그리고 같은 법 시행령 제3조 제1항 및 제2항에 따르면 법 제8조 제1항에서 “대통령령으로 정하는 이자”란 부정이익 가액에 「국세기본법 시행령」 제43조의3 제2항에 따른 이자율[7]을 곱하여 산정한 금액을 말하고 “부정이익 가액”이란 부정이익의 금액(금전이 아닌 금품 등의 경우에는 금전으로 환산한 금액을 말한다.)으로 과다하게 청구하여 제공받은 공공재정지급금에서 원래 받아야 하는 공공재정지급금을 뺀 공공재정지급금액을 말한다고 되어 있다.

아울러 같은 법 시행령 제5조 [별표 1] ‘제재부가금의 부과 및 감면 기준’ 제1호 가목에 따르면 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 받아야 할 공공재정지급금보다 과다하게 공공재정지급금을 청구하는 행위는 부정이익 가액에 300%의 제재부가금을 부과한다고 되어 있다.

따라서 나주시는 보조사업자의 부정이익 등을 환수하는 경우에는 부정이익과 대통령령으로 정하는 이자를 포함하여 환수하여야 하고 추가로 부정이익 가액에 300%의 제재부가금을 부과·징수하여야 한다.

나. 감사결과 확인된 문제

그런데 나주시(교통행정과)는 [표 2] “안심귀가 버스 미운행에 대한 보조금

---

6) 시행 2020. 1. 1.<법률 제16323호, 2019. 4. 16.>

7) 시중은행의 1년 만기 정기예금 평균 수신금리를 고려하여 기획재정부령으로 정하는 이자율(연 1천분의 12)

반환 명세”와 같이 부정이익금을 환수할 경우에는 [표 5] “공공재정환수법에 따른 부과하여야 할 대상 금액 명세”와 같이 제재부가금 33,075천원과 그 이자액 90,350원을 부과·징수하여야 하였는데도 그 업무를 부적정하게 처리하였다.

[표 5] 공공재정환수법에 따른 부과하여야 할 대상 금액 명세

(단위 : 원)

계	제재부가금	이자액
33,165,350	33,075,000 (11,025,000원 × 300%)	90,350

자료 : 나주시 제출자료 재구성

그로 인하여 제재부가금 및 그 이자액의 합계 33,165,350원을 적기에 부과하지 못하는 결과를 초래하였다.

관계기관 의견 나주시는 2016년 이후 지난 5년간 물가와 임금이 많이 상승하였음에도 1대당 단가를 225천원으로 유지해오고 있어 원가산출의 중요성을 인지하지 못하였지만 전문기관에 원가산출을 의뢰하여 반영토록 하겠으며, 원가재산출 및 정산기준을 마련하여 안심귀가 서비스사업 운영에 따른 개선책을 마련하여 시행하겠다는 의견을 제시하였다.

조치할 사항 **나주시장은**

① ㈜○○○○의 ‘안심귀가 서비스사업’ 부정이익 금액에 대한 제재부가금 33,075,000원과 그 이자액 90,350원을 회수하시고, 미운행에 따른 사업일부 정지 또는 과징금 29,500,000원 부과하는 등 적정한 행정처분을 하시기 바랍니다.**(시정)**

② 안심귀가 서비스사업을 표준운송원가에 반영할 경우 전문용역 등으로 그 비용을 산출하여 손실보전금을 집행하고, 표준운송 원가에 미반영할 경우에는 별도의 객관적 소요비용을 산출하여 사업비 지원방안을 마련하시기 바랍니다. **(통보)**