



제433회국회(임사회)
제1차 국토교통위원회

여객자동차 운수사업법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 버스 준공영제 공공성 확보를 위한 관리·감독 강화 〉
■ 권영진의원·북기왕의원 대표발의(의안번호 제2215924호)

2026. 4.

국 토 교 통 위 원 회
전 문 위 원 오 세 일

목 차

□ 권영진의원 · 복기왕의원 대표발의(제2215924호)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	3
1. 개정안의 발의 배경 및 취지	3
가. 버스 준공영제 시행 확대에 따른 재정부담 증가	3
나. 사모펀드의 준공영제 버스운송사업 진출에 따른 공공성 훼손 우려 ..	9
다. 개정안의 취지의 타당성 검토	12
2. “노선 여객자동차운송사업 준공영제” 정의규정 신설(안 제2조제8호 신설)	15
3. 경영·서비스평가 의무화(안 제20조 등)	20
4. 이익배당 및 차고지 매각 시 승인제도 도입(안 제21조제13항 및 제 96조 신설)	26
5. 재정지원 배제·제한 근거 신설(안 제21조의2 신설)	35
6. 부칙	40
※ 참고자료	43

□ 권영진의원 · 복기왕의원 대표발의(2215924)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 권영진의원 · 복기왕의원 등 18인
2. 제 안 일 : 2026. 1. 8.
3. 회 부 일 : 2026. 1. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 「여객자동차 운수사업법」은 버스준공영제에 진입한 사모펀드에 대한 규제가 미흡함. 버스준공영제는 민간 경영방식을 활용하면서도 공공 개입과 재정지원을 통해 공공성을 확보하는 제도이나, 사모펀드 진입 후 공공재원이 승객 편익이 아닌 투자자 이익으로만 연결되는 문제가 발생함.

수원시 한 업체는 사모펀드 인수 후 차고지를 매각해 367억원을 확보하여 240억원을 대출 상환에 사용하고, 당기순이익 34억원임에도 240억원을 배당(배당성향 698%)함. 인천시의 경우 사모펀드 인수 7개 업체 중 5개 업체의 배당성향이 인수 전 대비 크게 증가(C교통 153%p, E버스 240%p)하였고, 약 2,000억원의 손실지원금이 주로 사모펀드 투자자에게 귀속됨. 서울·경기에서 사모펀드 인수 8개 업체의 64개 노선에서 일일 운행이 1,268.5회 감축되고, 경기도 7개 업체 중 5개 업

체는 29개 노선을 폐지하여 시민의 대중교통 접근성이 저하됨.

현행법 제23조는 운송시설 개선명령 권한을 부여하나 차고지 매각 금지 규정이 없고, 과도한 배당 제한 장치도 미흡함. 2023년 국토교통부 가이드라인 개정으로 차고지 매각 시 사전협의 의무를 부과했으나 법적 구속력이 약함.

이에 차고지 등 핵심 인프라 매각을 제한하고, 과도한 배당을 규제하며, 재정지원 배제 조항을 신설하여 공공재원이 본래 목적대로 시민 편의 증진에 사용되도록 하려는 것임(안 제2조제8호, 제20조제1항·제2항·제4항, 제21조제13항·제14항, 제21조의2, 제94조제1항제2호의2, 제96조 신설 및 개정).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 발의 배경 및 취지

가. 버스 준공영제 시행 확대에 따른 재정부담 증가

현행법 제3조1)에 따른 노선 여객자동차운송사업(이하 “버스운송사업”)은 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간을 정하여 여객을 운송하는 사업으로서, 시내버스·농어촌버스·마을버스·시외버스 운송사업이 이에 해당함2).

1) 「여객자동차 운수사업법」

제3조(여객자동차운송사업의 종류) ① 여객자동차운송사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 노선(路線) 여객자동차운송사업: 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간(이하 “노선”이라 한다)을 정하여 여객을 운송하는 사업
2. 구역(區域) 여객자동차운송사업: 사업구역을 정하여 그 사업 구역 안에서 여객을 운송하는 사업
3. 수요응답형 여객자동차운송사업: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업
(각 목 생략)

2) 「여객자동차 운수사업법 시행령」

제3조(여객자동차운송사업의 종류) 법 제3조제2항에 따라 같은 조 제1항제1호 및 제2호에 따른 노선 여객자동차운송사업과 구역 여객자동차운송사업은 다음 각 호와 같이 세분한다.

1. 노선 여객자동차운송사업

가. 시내버스운송사업: 주로 특별시·광역시·특별자치시 또는 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)의 단일 행정구역에서 운행계통을 정하고 국토교통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업. 이 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 광역급행형·직행좌석형·좌석형 및 일반형 등으로 그 운행형태를 구분한다.

나. 농어촌버스운송사업: 주로 군(광역시의 군은 제외한다)의 단일 행정구역에서 운행계통을 정하고 국토교통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업. 이 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 직행좌석형·좌석형 및 일반형 등으로 그 운행형태를 구분한다.

다. 마을버스운송사업: 주로 시·군·구의 단일 행정구역에서 기점·종점의 특수성이나 사용되는 자동차의 특수성 등으로 인하여 다른 노선 여객자동차운송사업자가 운행하기 어려운 구간을 대상으로 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 운행계통을 정하고 국토교통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업

라. 시외버스운송사업: 운행계통을 정하고 국토교통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업으로서 가목부터 다목까지의 사업에 속하지 아니하는 사업. 이 경우 국토교통부령이 정하는 바에 따라 고속형·직행형 및 일반형 등으로 그 운행형태를 구분한다.

(이하 생략)

이 중 시내버스·농어촌버스·시외버스의 면허에 대한 국토교통부장관의 권한은 일부(광역급행형 시내버스, 국토교통부장관이 고시하는 직행좌석형 시내버스, 고속형 시외버스)를 제외하고는 시·도지사에게 위임되어 있고, 마을버스는 시·도지사에게 등록하여야 함³⁾⁴⁾.

즉, 버스운송사업은 일부를 제외하고는 지자체⁵⁾에서 면허권 등을 가지고 관리하고 있음.

3) 「여객자동차 운수사업법」

제4조(면허 등) ① 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 면허를 받거나 시·도지사에게 등록하여야 한다.

「여객자동차 운수사업법 시행령」

제4조(시·도지사의 면허 또는 등록 대상인 여객자동차운송사업) ① 법 제4조제1항 단서에 따라 시·도지사의 면허를 받아야 하는 면허 대상 여객자동차운송사업은 법 제3조제1항제3호에 따른 수요응답형 여객자동차운송사업(이하 “수요응답형 여객자동차운송사업”이라 한다)으로 한다.

② 법 제4조제1항 단서에 따라 시·도지사에게 등록하여야 하는 등록대상 여객자동차운송사업은 마을버스운송사업·전세버스운송사업 및 특수여객자동차운송사업으로 한다.
(이하 생략)

4) 「여객자동차 운수사업법 시행령」

제37조(권한의 위임) ① 국토교통부장관은 법 제75조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제8조에 따른 대도시권광역교통위원회에 위임한다.

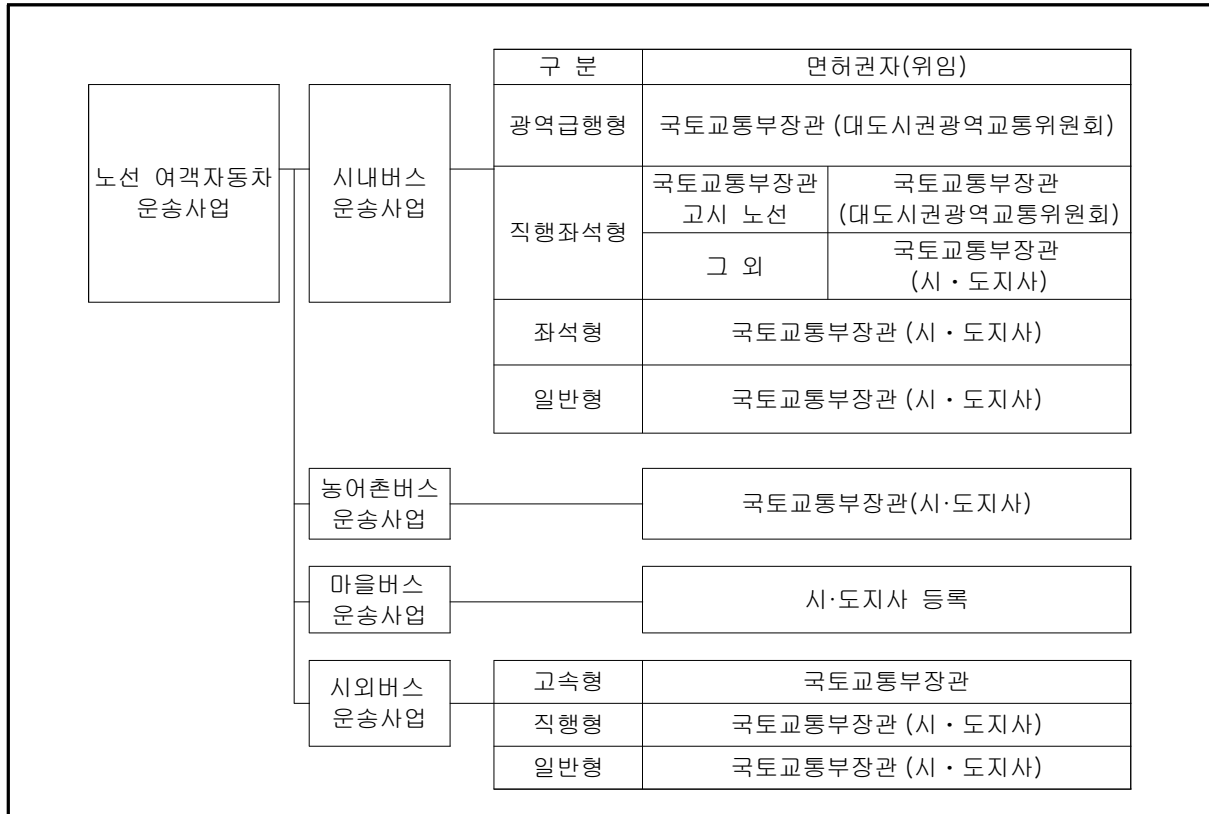
1. 운행형태가 직행좌석형인 시내버스운송사업(별표 1의3에서 정하는 지역을 기점으로 하여 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령」 별표 1에 따른 대도시권 내 둘 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 노선으로서 국토교통부장관이 정하여 고시하는 노선만 해당한다) 및 운행형태가 광역급행형인 시내버스운송사업에 대한 다음 각 목의 권한
가. 법 제4조제1항 본문에 따른 여객자동차운송사업의 면허 (이하 생략)

② 국토교통부장관은 법 제75조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다.

1. 법 제4조에 따른 여객자동차운송사업(제1항제1호 각 목 외의 부분에서 규정한 시내버스운송사업 및 운행형태가 고속형인 시외버스운송사업은 제외한다)의 면허
(이하 생략)

5) 국토교통부에 따르면 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따른 면허 및 등록에 관한 도지사의 권한은 법 제75조제2항 및 사무위임 조례 등을 통해 대부분 시장 또는 군수에게 위임·재위임되어 있음.

【 노선 여객자동차운송사업 체계도 】



자료 : 국토교통부 자료 및 시행령 등을 바탕으로 재구성

서울시 등 지자체에서 시행 중인 이른바 “준공영제”⁶⁾란 면허권자인 관할관청과 버스운송사업자 간의 협약에 따라 버스운송사업자가 버스의 소유 및 운행서비스를 담당하고, 관할관청이 요금조정·운행관리 등을 감독하면서 버스운송사업 운영에 따른 적자가 발생하는 경우 그 적자분을 재정으로 보전해주는 제도로써, 민간의 경영 효율성과 노선운영의 공공성을 결합하여 버스 서비스 개선 및 운행의 안정성을 도모하는 방식임⁷⁾.

6) 일부 지자체에서는 ‘공공관리제’라는 용어를 사용함.

7) 국회입법조사처 「이슈와 논점」(제226호, 2024. 8.1) ‘버스준공영제 속 사모펀드, 향후 보완책 제시’ 및 국토교통부 「시내버스 운영체계 개편을 위한 기술지원 및 평가」(2020.12. p.96) 참조

버스운송사업은 민간사업자가 버스 노선의 결정, 버스 운행 및 서비스 공급의 주체가 되는 민영제로 운영되었으나, 자가용·도시철도 등 대체 운송수단의 증가로 버스 이용 수요가 감소하고, 인건비·유류비 증가 등으로 버스 운송원가가 상승하는 등 버스산업의 경영이 악화되면서 경영난 타개를 위해 버스업체가 요금을 인상하거나 수익성 낮은 노선을 폐지하는 등 버스의 공공성 및 서비스가 열악해졌음.

이에 따라 버스 서비스의 공공성 확보를 위해 버스 노선에 대한 공적 개념을 정착시키고, 안정적인 버스 서비스의 공급을 위한 정책으로 버스 준공영제가 도입되었음⁸⁾.

준공영제는 2004년 7월 서울특별시가 최초 시행한 이후 2025년 현재 울산을 제외한 모든 특·광역시와 경기도 및 제주특별자치도에서 도입·시행하고 있으며 최근에는 시·군(청주시, 창원시, 춘천시)에서도 도입하는 등 시행 지역과 노선이 확대되어 왔음.

또한, 2020년부터는 경기도지사에게 면허권이 위임되어 있던 광역급행형과 직행좌석형(경기도 지역을 기점으로 대도시권 내 둘 이상 시·도에 걸쳐 운행되는 노선으로서 국토교통부장관이 고시하는 노선에 한함) 시내버스 노선(이하 “광역버스노선”) 중 준공영제 시행 노선의 면허권을 대도시권광역교통위원회(이하 “대광위”)로 이관하면서 현재는 정

8) 박준환, 「버스준공영제 시행에 따른 지방자치단체의 재정부담과 과제」, 국회입법조사처, 2009.12. p.5.

부(대광위) 역시 광역버스노선의 준공영제 시행주체가 되어 있으며, 이에 따라 준공영제 광역버스노선에 대해서는 지방비와 함께 국비도 투입되고 있음⁹⁾.

준공영제는 수입금공동관리형과 노선입찰형으로 구분되며, 대표적으로 서울시에서 운영하는 모델인 수입금공동관리형은 개별 운송업체가 버스를 운영하여 얻은 모든 수입을 지자체와 운송업체가 공동으로 구성한 수입금공동관리기구에서 관리하고, 수입금공동관리기구에서 개별 운송업체에게 정해진 기준(표준운송원가)을 바탕으로 운행실적(운행대수, 운행거리 등)에 따라 배분하는¹⁰⁾ 구조로서, 표준운송원가(적정이윤을 포함함)를 기반으로 산정된 총 운송비용에 비해 총 운송수입이 모자란 부분(적자분)을 지자체가 지원함.

노선입찰형은 대광위 및 경기도의 광역버스노선에서 운영하는 모델로서 관할관청이 노선에 대해 운영 조건을 제시하고 공개적인 방법으로 경쟁을 통해 운송사업자를 선정한 후¹¹⁾ 노선별로 표준운송원가와 운송수

9) 대광위가 고시하는 준공영제 광역버스 노선에 대해 국비와 지방비 5:5 비율로 지원 중임.

10) 「 시내버스 운영체계 개편을 위한 기술지원 및 평가」(국토교통부, 2020.12, p.98~p.99), 서울시의 “한겨레 기사 시내버스 먹어치우는 A파트너스... 그들은 왜 버스 노리나”에 대한 설명자료 (2023.06.19, 서울시 ‘내손안에서울’) 참조

11) 이 경우 선정된 운송사업자에게 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제17조에 따라 면허기간(6년 이내)이 한정된 한정면허를 발급함.

「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제17조(한정면허) ① 법 제4조제3항에 따른 여객자동차운송사업의 한정면허는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 할 수 있다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 노선 여객자동차운송사업을 경영하려는 경우
가. (생략)

나. 수익성이 없어 노선운송사업자가 운행을 기피하는 노선으로서 관할관청이 법 제50조제2항에 따라 보조금을 지급하려는 경우

다. . 라. (생략)

입을 정산하여 모자란 부분을 재정지원하는 유형임. 입찰에 의해 운송사업자를 선정하고, 노선별로 정산하는 점이 수입금공동관리형과 다름.

즉, 준공영제는 운송업체가 공공재정을 통하여 일정 수준의 안정적 수익을 보장받는 구조로서, 대중교통 사각지역에 안정적인 대중교통 서비스를 제공하고 버스 운수종사자의 근로여건도 보장이 가능한 장점이 있으나, 운송사업자의 경영성과 제고 노력이 저하될 수 있는 취약점이 내제되어 있음.

2. ~ 4. (생략)

② 관할관청은 제1항제1호, 제2호 및 제4호에 따라 여객자동차운송사업의 한정면허를 하려는 경우에는 다음 각 호의 사항을 공고하는 등 공개적인 방법으로 그 대상자를 선정하여야 한다. 이 경우 운송사업자와 대상 노선 등의 선정절차 및 방법, 그 밖에 필요한 사항은 시·도(시·도지사가 면허를 하는 경우만 해당한다)의 조례로 정한다.

1. 노선 여객자동차운송사업의 경우에는 다음 각 목의 사항

- 가. 운행노선
- 나. 운행대수
- 다. 서비스의 수준
- 라. 면허기간
- 마. 보조금의 지급
- 바. 그 밖에 한정면허에 관하여 필요한 사항

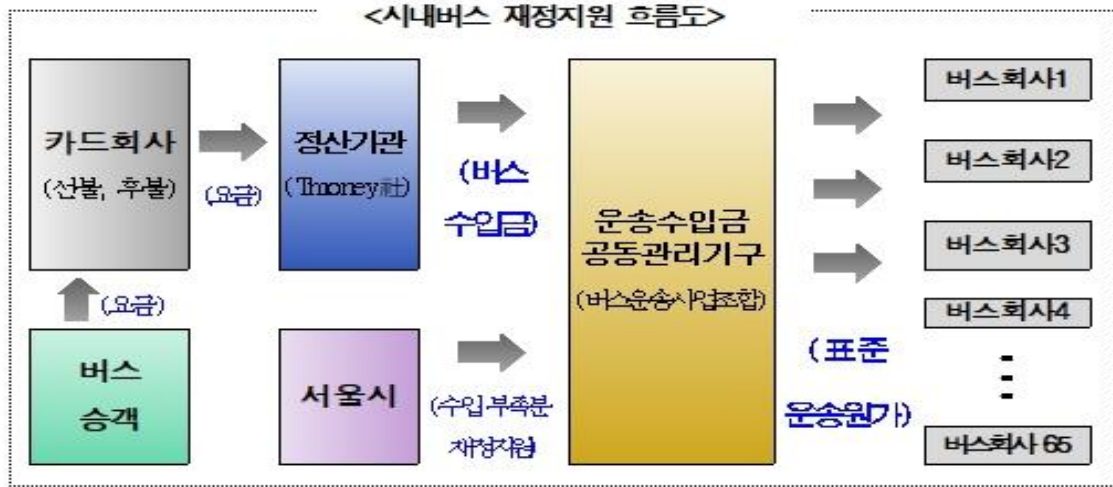
2. · 3. (생략)

③ · ④ (생략)

⑤ 한정면허의 기간은 6년 이내로 한다.

⑥ · ⑦ (생략)

【 수입금공동관리형 준공영제 사례 : 서울 시내버스 준공영제 운영체계 】



*자료 : 서울시 “한겨레 기사 시내버스 먹어치우는 A파트너스... 그들은 왜 버스 노리나”에 대한 설명자료(2023.06.19., 서울시 ‘내손안에서울’)

준공영제 도입 이후 20년이 경과한 지금 시행지역이 꾸준히 확대되어 2024년 기준 적자보전 규모는 약 2조 4,000억원 규모로서 노선버스 운영 비용의 상당 부분을 공공재정이 담당하고 있으며, 지금까지의 추세와 인구 감소 등을 고려할 때 공공재정 부담은 앞으로도 증가 가능성이 높을 것으로 예상됨.

【 준공영제 도입 시기 및 재정지원 규모(2024년) 】

(단위: 억 원)

구분	합계	대광위	서울	인천	대전	부산	대구	광주	경기	제주	청주	창원	춘천
도입 시기	-	'20년	'04년	'09년	'05년	'07년	'06년	'06년	'24년	'17년	'21년	'21년	'23년
지원액 (2024)	23,943	841	4,000	2,518	946	2,600	2,209	1,388	6,525	1,191	717	860	148

자료: 국토교통부

나. 사모펀드의 준공영제 버스운송사업 진출에 따른 공공성 훼손 우려

앞서 살펴본 바와 같이, 준공영제에는 막대한 공공재정이 투입되고 있는데, 최근 서울, 인천, 경기 등을 중심으로 사모펀드¹²⁾가 준공영제로 운영되는 시내버스 운송사업을 인수하여 적극적으로 투자금을 회수하는 사례가 나타나고 있어 버스 준공영제의 공공성 훼손 문제가 제기되고 있음.

2019년도 A파트너스자산운용(이하 “A파트너스”) ¹³⁾이 서울의 한 버스 업체를 인수하여 버스업계에 진입한 것을 시작으로, 2025년도 7월 기준 서울, 인천, 경기 지역을 중심으로 전국 25개 시내버스업체가 사모펀드에 인수되어 있으며, 인수된 대부분의 시내버스업체가 준공영제를 시행 중임.

사모펀드가 진출한 서울, 인천, 대전, 제주, 경기 지역의 전체 시내버스 업체 대비 사모펀드 인수업체 비중은 12.0%(25개 社/207개 社)로서, 이 중 인천은 전체 42개 업체 중 9개 업체(21.4%)가 사모펀드에 인수되어 인수업체 비중이 타지역에 비해 상대적으로 높은 편임.

12) **사모펀드**는 ‘소수의 특정한 투자자’로부터 모은 자금을 운용하는 펀드로, 금융기관이 관리하는 일반 펀드와 다르게 ‘사인(私人)간 계약’의 형태를 띠고 있음.
(김채만, “사모펀드 소유 버스업체 증가 문제와 개선방안”, GRI 교통물류연구실, 대중교통정책토론회, 2023.5.9.)

13) ‘사모(私募)’ 펀드와 ‘자산운용사’는 동일 개념은 아님. 아래 표와 같이 예를 들어 A파트너스의 경우 ‘A파트너스자산운용’은 자산운용사(법적 용어는 아님)이며, 자산운용사가 사모펀드를 운영함.

구분	자산운용사	사모펀드
예시	A파트너스자산운용	OOO모빌리티 1호, OOO모빌리티 2호 등등
법적 정의	법적 용어는 아님	자본시장법 제9조 제19항에 따른 사모집합투자기구

*자료 : 국토교통부

【 지역별 사모펀드의 시내버스 운송업체 진입 규모(2025년 7월 기준) 】

구분	서울	인천	대전	제주	경기
운용사	A파트너스 등	A파트너스	A파트너스	A파트너스	B모빌리티
사모보유	6개社 (1,036대)	9개社 (624대)	2개社 (145대)	1개社 (70대)	7개社 (1,246대)
지역전체	65개社 (7,485대)	42개社 (2,370대)	13개社 (1,044대)	10개社 (847대)	77개社 (9,700대)
사모/전체	9.2% (13.8%)	21.4% (26.3%)	15.4% (13.9%)	10.0% (8.3%)	9.1% (12.8%)
평균지분율	90.6%	99.9%	95.2%	84.0%	98.6%

주: 경기도는 일부 민영제에 진출

자료 : 국토교통부

그런데, 이처럼 투자자에게 단기간 고수익 배당을 목적으로 하는 사모펀드가 준공영제 버스운송사업에 진입하여 투자자 수익보장을 위한 과잉배당¹⁴⁾, 차고지 매각¹⁵⁾ 등의 사례가 나타나면서 버스운송사업의 공공성

14) 언론기사에 따르면, A파트너스가 운영하는 준공영제 버스운송업체 17곳은 2019년부터 2022년까지 영업으로 425억 7,200만원을 벌였으나 그보다 71억 7,800만원이 많은 497억 5,000만원을 배당하였다고 함. 이에 해당하는 사례로 서울의 버스회사 6곳은 A파트너스에 인수된 뒤 영업이익으로 316억여 원을 남겼으나 332억여 원을 배당하였으며, 이 중 한 버스운송업체는 인수 첫해인 2019년부터 매년 204%, 129%, 132%의 배당성향을 나타낸 바 있고, 다른 버스운송업체는 2020년 인수 첫해는 113%, 2021년에는 125.5%를 배당, 또 다른 버스운송업체(2021년 인수)는 2022년 99.3%의 배당성향을 기록하였다고 함. 또한, 서울시 업계 1위 업체인 OO운수도 2022년 또 다른 사모펀드 운용사(C 운용사)에 인수된 뒤 A파트너스가 공동 경영을 맡으면서 99.4%의 배당성향을 나타냈다고 함. 특히 인천의 경우 A파트너스가 인수한 △△버스는 2020년 646%, □□교통과 ◇◇여객은 2021년 각각 277%, 245%를 배당하는 등 사모펀드 인수 후 배당률이 상당히 높은 경향이 있는 것으로 보여짐. (장필수·이재훈 기자, “[단독] 시내버스 먹어치우는 A파트너스... 그들은 왜 버스 노리나”, 한겨레, 2023.6.19.)

15) 언론기사 등에 따르면, 인천시 사모펀드 업체 중 사용하던 차고지를 57억원에 매각한 뒤 52억원을 펀드에 배당한 사례, 경기도에 진출한 B파트너스가 버스운송업체의 차고지를 매각하여 회사 인수자금의 대출상환에 사용한 사례, 경기도에 진출한 B파트너스가 버스운송업체의 차고지를 매각하여 회사 인수자금의 대출상환에 사용한 사례, C운용사의 경우 투자제안서에서 엑시트(투자금 회수) 과정에서 인수한 버스운송업체의 차고지를 매각한 뒤 이를 배당하거나 버스운송업체를 추가로 인수하여 엑시트할 때 투자 수익률 극대화 방안을 추진한 사례 등이 있음.(김훈배, 「사모펀드의 준공영제 진출, 브레이크가 필요하다」, 서울시 교통현안연속토론회(3차) 자료집, 2023. p.10, 이영수, 「사모펀드의 버스산업 진입실태와 문제점」, 사회공공연구원, 이슈페이퍼, 2023-09호, 2023. p.17, 장필수·이재훈 기자, “[단독] 차고지 팔고 먹튀?... 버스회사 산 사모펀드의 속내”, 한겨레, 2023.6.21.)

훼손에 대한 우려가 제기되고 있음.

특히, 사모펀드는 엑시트(투자금 회수)를 위해 재매각을 전제로 하는 특성이 있는데, 이 때문에 버스운송사업에 대한 재투자 없이 자산 매각, 이익 배당 등을 통해 사모펀드의 이익만을 극대화할 가능성과 이로 인해 버스운송회사의 경영건전성이 악화될 수 있다는 우려도 제기되고 있음¹⁶⁾.

다. 개정안의 취지의 타당성 검토

1) 검토의견

앞서 기술한 바와 같이, 대표적 대중교통수단인 버스운송사업이 자가용 증가, 도시철도 등 다른 대중교통수단의 발전과 보급 확대 등으로 인하여 수익 실현이 어려운 구조가 됨에 따라 등장한 준공영제는 지난 20여 년간 여러 지자체와 노선으로 확대되어 국민의 이동권 보장과 교통편의 증진을 위한 제도로써 정착해 나가고 있음.

그런데, 지자체와 운송사업자 간의 협약이나 조례에 기반하여 시행되고 있는 상황으로 제도적 안정성이 미흡함.

16) 이와 관련된 사례로, 한 버스운송업체의 경우 A파트너스가 인수과정에서 매수대금 총당 목적으로 45억원의 배당금을 가져간 사례가 있으며, 2021년에 A파트너스에 인수된 다른 버스운송업체는 2022년에 또 다른 버스운송업체의 인수자금 마련을 위해서 297억원을 유상증자하기도 하였음. 또한, A파트너스가 인수한 버스운송업체 중 하나에서는 2021년 인수 다음 해인 2022년에 자본잉여금 275억원 중 229억원을 이익잉여금으로 전환하여 배당을 한 바 있으며, 인천지역에서 인수된 버스운송업체에서는 배당은 하지 않았으나, 2019년에 A파트너스에 게 무보증 무기명식 사모사채를 발행하였고 3년 동안(20~22년) 매년 이자비용이 3~5억원이 발생한 바 있음. (이영수, 「사모펀드의 버스산업 진입실태와 문제점」, 사회공공연구원 이슈페이퍼 2023-09호, 2023.11.15. p.13. p.14. p.16, 여다정 기자, 「사모펀드에 포획된 버스 준공영제」, 주간조선, 2024.4.26.)

※ 사모사채 [私募社債] : 채권의 발행자가 공개모집의 형식을 취하지 않고, 특정 개인이나 보험회사·은행·투자신탁회사 등 기관투자자들과 직접 접촉해서 발행증권을 인수시키는 형태를 취하는 사채. (네이버 두산백과)

또한, 준공영제의 확대로 대규모 재정이 투입되면서 버스운송사업의 손실을 공공재정으로 보전함에 따라 버스운송사업자의 경영 효율화 동기가 저하되고 이는 곧 재정부담 증가로 이어지게 되는 부분에 대한 우려와 제도적 보완이 필요하다는 의견이¹⁷⁾ 제기되고 있음.

최근에는 앞서 살펴보았듯이, 사모펀드가 준공영제 버스운송사업에 진출하여 과잉배당, 차고지 등 자산 매각 등으로 준공영제에 투입되는 공공재정이 민간 투자자의 이익 실현에 기여하게 되는 사례가 발생하고 있어 준공영제의 공공성 훼손을 방지하기 위한 대책이 요구되고 있음.

이에 개정안은 ① 준공영제 대상 운송업자가 이익을 배당하거나 차고지를 매각하는 경우 관할관청의 승인을 받도록 승인제도를 신설하는 한편, 현재 각 지자체의 조례나 사업자와의 협약에 기반하여 시행되고 있는 ② 준공영제 대상 운송업자에 대한 경영·서비스평가와 ③ 준공영제 대상 운송사업자가 법령상의 준수의무 위반 시 준공영제 대상에서 제외하거나 보조금의 삭감·회수 등의 제재조치에 관하여 그 근거를 법률에 마련하려는 것으로, 준공영제 대상 운송사업자에 대한 규제 및 관리·감독 강화를 통하여 준공영제의 안정적인 시행과 공공성을 확보하고자 하는 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

2) 국토교통부 의견

17) 경실련 보도자료('24.11.11), 국회 토론회(손명수·김남근 의원실 주관, '24.12.19)

철도·자가용 확산 등으로 시내버스 이용이 감소해 많은 노선의 수입이 원가에 미달하여 사업자의 독자적 운영이 어려운 상황임.

현재 11개 지자체에서 버스 서비스의 안정적 제공을 위해 버스사업자의 운행손실과 이윤을 보전하는 “버스 준공영제”를 실시하고 있음.

버스 준공영제는 대중교통 사각지대를 해소하고 근로자 처우 개선에 크게 기여하는 등 긍정적인 효과도 있으나, 일각에서는 지자체가 운송원가를 보전함에 따라 사업자의 경영혁신 동기가 저하되고 지자체의 재정 부담이 지속 증가한다는 우려도 있음.

이에 준공영제 제도화를 통하여 버스사업자의 운영 효율성 저하 등 기존 준공영제 문제점을 개선하고 버스 서비스 공공성을 강화할 필요가 있음.

2. “노선 여객자동차운송사업 준공영제” 정의규정 신설(안 제2조 제8호 신설)

가. 검토의견

개정안에서는 “노선 여객자동차운송사업 준공영제”를 “노선 여객자동차운송사업의 공공성을 확보하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 노선 여객자동차운송사업자 또는 제53조에 따라 설립한 조합과 대통령령으로 정하는 바에 따라 협약을 체결하여 운행계통에 대한 조정 권한을 가지고, 제50조에 따라 여객자동차운송사업의 운영에 소요되는 인건비, 유류비 등 비용의 일부를 지원하는 제도”로 정의하고 있음(안 제2조제8호 신설).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 7. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 7. (현행과 같음) 8. “노선 여객자동차운송사업 준공영제(이하 “준공영제”라 한다)”란 제3조제1항제1호에 따른 노선 여객자동차운송사업의 공공성을 확보하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 노선 여객자동차운송사업자 또는 제53조에 따라 설립한 조합과 대통령령으로 정하는 바에 따라 협약을 체결하여 운행계통에 대한 조정 권한을 가지고, 제50조에 따라 여객자동차운송사업의 운영에 소요되는 인건비, 유류비 등 비용의 일부를 지원하는 제도를 말한다.

개정안의 주요 내용은 준공영제 대상 운송사업자에 대한 규제 및 관리·감독 근거를 신설하는 내용으로서¹⁸⁾, 그 규제 및 관리·감독의 대상을 명확히 규정할 필요가 있으며, 개정안에서는 ‘준공영제’라는 용어 정의를 신설하는 방식으로 규제 및 관리·감독의 대상을 규정하고 있음.

‘준공영제’에 관한 정의와 관련하여, 국토교통부는 ‘준공영제’를 “관할 관청이 시내·농어촌·마을버스 서비스의 공공성 강화를 목적으로 버스 노선의 운행수준과 운행계통을 결정하거나, 이를 운행하는 버스운송사업자에게 운송비용에 비해 부족한 운송수입금의 전부 또는 일부를 지원하는 제도”로 규정하고 있고¹⁹⁾,

서울시는 ‘시내버스 준공영제’를 “공공의 관리기능과 민간의 효율성을 결합하여 지속가능한 버스서비스를 제공하기 위한 제도로써 서울특별시가 공공성 강화를 목적으로 시내버스 노선, 운행계통 등의 조정 권한을 가지면서 운송사업자의 운송수입 부족분에 대하여 재정지원하는 제도”로 규정하고 있으며²⁰⁾,

‘준공영제’ 대신 ‘공공관리제’라는 명칭을 사용하는 경기도는 ‘공공관리제’를 “경기도가 버스 서비스의 공공성 강화를 목적으로 버스 노선의 운행

18) 준공영제 대상 운송사업자에 대하여 안 제20조에서는 경영·서비스평가를 의무화하고, 안 제21조제13항에서는 이익배당 및 차고지 매각 시 승인제를 도입하며, 안 제21조의2에서는 관할 관청의 제재조치에 관한 규정을 신설하고 있음.

19) 국토교통부 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」(2023.12) 제2조제1항제1호

20) 「서울특별시 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례」 제2조제1호

수준과 운행계통을 결정하거나, 이를 운행하는 버스 운송사업자(이하 “운송사업자”라 한다)에게 표준운송원가에 비해 부족한 운송수입금의 전부 또는 일부를 지원하는 제도를 말하며~”로 규정하고 있음²¹⁾.

종합하면, ① 버스 서비스의 공공성 강화 목적, ② 관할관청이 노선의 운행계통 등에 관한 조정 또는 결정 권한 확보, ③ 공공재정으로 운영손실분 지원이 준공영제를 설명하는 공통적이고 본질적인 요소이며, 현실에서 관할관청의 권한과 재정지원은 운송사업자와 체결하는 ④ 협약에 기반하고 있음.

이에 비추어 볼 때, 안 제2조제8호에 따른 “노선 여객자동차운송사업 준공영제”의 정의에는 목적, 관할관청의 권한, 재정지원, 협약 등 주요 요소를 모두 명시하고 있으나, 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 준공영제에 따른 재정지원과 관련하여 안 제2조제8호에서는 ‘제50조²²⁾에 따라 여객자동차운송사업의 운영에 소요되는 인건비, 유류비 등 비용의 일부’를 지원하는 것으로 규정하고 있는데, 준공영제는 공공재정으로 운영손실분의 보전을 보장함으로써 버스 서비스의 지속가능성을 확보하려는 목적의 제도라는 점을 감안할 때, 재정지원 범위를 ‘운영손실분’으로 명확히 규정할 필요가 있음.

21) 「경기도 시내버스 공공관리제 운영에 관한 조례」 제2조제1호

22) 참고2. 참조

둘째, 국가(대광위)가 면허권을 행사하는 광역버스노선에 대한 준공영제의 경우 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제10조의2(광역버스운송사업의 운영에 대한 재정 지원)²³⁾에 따른 방식으로 재정지원이 이루어지고 있으므로 「여객자동차 운수사업법」 제50조와 함께 재정지원에 관한 보다 직접적인 법적 근거로서 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 해당 규정을 추가 명시할 필요가 있음.

셋째, 준공영제에 따라 관할관청과 운송사업자가 체결하는 협약과 관련하여 안 제2조제8호에서는 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라’ 협약을 체결하도록 규정하고 있는데, 이는 법령으로 정하는 일정 규범에 따라 협약을 체결하도록 협약의 내용·형식 등을 제도화하려는 취지로 보임.

그런데, 안 제2조제8호는 준공영제 시행을 위하여 제도화된 협약의 내용·형식을 준수하도록 규정한 규범이 아니라 ‘준공영제’에 관한 정의규정이므로, 대통령령으로 정하는 내용·요건에 합치되는 협약일 경우에만

23) 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」

제10조의2(광역버스운송사업의 운영에 대한 재정 지원) ① 국가와 지방자치단체는 노선의 기능, 국가와 지방자치단체의 재정 등을 고려하여 광역버스운송사업 중 국토교통부장관이 지정한 사업의 운영비를 대통령령으로 정하는 바에 따라 부담한다. 이 경우 재정 지원의 대상이 되는 광역버스운송사업의 지정요건은 대통령령으로 정한다.

② 제1항에 따라 지방자치단체가 부담하는 비용을 관계 시·도가 부담하는 경우에는 부담률을 서로 협의하여 정한다.

③ 제2항에 따라 시·도가 부담하는 비용을 해당 시·도와 관계 시·군 또는 구(자치구를 말한다)가 부담하는 경우 그 부담률은 시·도지사가 관계 시장·군수 또는 구청장과 협의하여 정한다.

④ 지방자치단체는 광역버스운송사업의 운영에 대한 지원이 원활히 이루어질 수 있도록 제1항에 따른 각 지방자치단체의 비용 부담분을 다른 사업에 우선하여 그 해 예산에 계상하여야 한다.

⑤ 제1항에 따라 지방자치단체가 부담하여야 하는 비용을 해당 예산에 계상하지 아니한 경우 국가는 그 부담분의 반환을 청구할 수 있으며, 제10조에 따른 광역교통시설에 대한 재정 지원을 중단하거나 축소할 수 있다.

준공영제로 인정되며, 만약 관할관청이 노선의 조정권한을 갖고 공공재정으로 손실분을 지원하지만 협약의 내용 등이 대통령령 규정에 합치되지 않으면 준공영제에 해당하지 않게 되어 법 적용대상에서 배제되는 문제가 발생함.

또한, 개정안의 주요 목적은 공공성 확보가 요구되는 준공영제 대상 사업자에 대한 규제와 관리·감독에 관한 법적 근거를 마련하려는 것인데 그 전제가 되는 준공영제에 대하여 실질적인 시행 근거는 협약에 둔 채 정의규정 형태로만 법률에 도입하는 체계는 바람직하지 않은 측면이 있는 것으로 보임.

따라서, 민영제와 달리 관할관청이 버스노선 조정·결정 권한을 가질 수 있도록 규정하고 이 경우 그 대상과 권한의 범위, 협약 체결 절차·방법, 재정지원 범위, 준공영제 대상 운송사업자의 책무, 관할관청의 관리·감독 권한 등에 관한 조문을 체계적으로 규정하는 방식으로 준공영제를 법정 제도화하는 방안을 검토할 필요가 있음.

나. 국토교통부 의견

준공영제 운영의 세 가지 기본 요소인 ①협약 체결, ②노선 조정권 보유, ③사업자 손실 지원이 포함된 정의로서 동의함.

가. 검토의견

현행	개정안
제20조(여객자동차 운수사업자에 대한 경영 및 서비스 평가) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 여객자동차 운수사업을 체계적으로 지원·육성하고 서비스를 개선하기 위하여 여객자동차 운수사업자의 경영 상태와 여객자동차 운수사업을 경영하는 자(이하 “여객자동차 운수사업자”라 한다)가 제공하는 서비스에 대하여 평가를 할 수 있다. <단서 신설>	제20조(여객자동차 운수사업자에 대한 경영 및 서비스 평가) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- . 다만, 준공영제 대상 여객자동차운송사업을 경영하는 자(이하 “준공영제 대상 운송사업자”라 한다)에 대한 경영 및 서비스 평가는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 매년 실시하여야 한다.
② 국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 경영 및 서비스 평	② ----- -----

현행	개정안
가 결과(경영 평가 결과는 제외한다)를 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 공표할 수 있다. <u><단서 신설></u>	----- ----- ----- <u>다만,</u> <u>준공영제 대상 운송사업자에 대한 경영 및 서비스 평가 결과는 공표하여야 한다.</u>
③ (생략)	③ (현행과 같음)
④ 국토교통부장관 또는 시·도지사 는 여객자동차 운수사업자에게 제1 항에 따른 경영 및 서비스 평가에 필요한 자료를 제출하도록 요구할 수 있다. <u><후단 신설></u>	④ ----- ----- ----- ----- ----- <u>. 이 경우 자료 제출을 요</u> <u>구받은 자는 특별한 사정이 없으면</u> <u>이에 따라야 한다.</u>
⑤ (생략)	⑤ (현행과 같음)
제94조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.	제94조(과태료) ① ----- ----- ----- <u>,</u>
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
<u><신설></u>	<u>2의2. 제20조제4항에 따른 자료제</u> <u>출 요구에 따르지 아니한 준공영</u> <u>제 대상 운송사업자</u>
3. ~ 5. (생략)	3. ~ 5. (현행과 같음)
② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)

개정안과 같이 관할관청이 준공영제 대상 운송사업자에 대하여 경영
· 서비스평가를 매년 의무적으로 실시하여 그 결과를 공표하도록 하는
것은 사모펀드와 같은 투자자본의 진출로 우려되는 재무건전성 악화 등
을 방지하고, 공공재정으로 손실보전이 보장되는 준공영제 대상 운송사

업자의 책임성과 건전성을 확보하기 위한 장치로서 타당한 방안으로 보임.

특히, 준공영제에 따른 재정지원 범위에는 비용뿐 아니라 적정이윤도 포함되어 있으므로 평가 결과는 성과이윤의 차등적 배분의 객관적 근거로 활용될 수 있어, 준공영제 운송사업의 경영개선 및 서비스 향상 등을 유인할 수 있는 효과적 방안이 될 것으로 보임.

다만, 현재 여객자동차운송사업에 대한 경영·서비스평가의 법적 근거가 세부업종별로 나뉘어 있는데²⁴⁾²⁵⁾, 「여객자동차 운수사업법」에 따른 경영·서비스평가의 대상은 전세버스 운송사업과 일반택시 운송사업이고, 준공영제가 적용되는 노선 여객자동차운송사업에 대한 경영·서비스평가는 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률(이하 “대중교통법”)」에 근거하고 있음.

따라서, 개정안에 따라 준공영제의 법적 근거가 「여객자동차 운수사

24) 「여객자동차 운수사업법」에 따른 여객자동차운송사업의 분류

법 제3조		시행령 제3조
여객자동차운송사업	노선 여객자동차운송사업	시내버스, 농어촌버스, 마을버스, 시외버스
	구역 여객자동차운송사업	전세버스, 특수여객자동차, 일반택시, 개인택시
	수요응답형 여객자동차운송사업	

25) 여객자동차운송사업의 세부업종별 경영·서비스평가에 관한 법적 근거(참고2. 참조)

- 전세버스 운송사업 및 일반택시운송사업 : 「여객자동차 운수사업법」 제20조 및 같은 법 시행규칙 제43조
- 시내버스 운송사업, 시외버스운송사업 및 농어촌버스운송사업 : 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제18조 및 같은 법 시행령 제22조

업법」 개정을 통해 마련되는 상황에서 준공영제 대상 운송사업자에 대한 경영·서비스평가와 그 결과 활용에 관한 사항 역시 「여객자동차 운수사업법」을 근거로 시행되는 것이 바람직하다는 점에서 양 법률의 하위법령 정비를 통해 평가체계를 조정할 필요가 있음²⁶⁾.

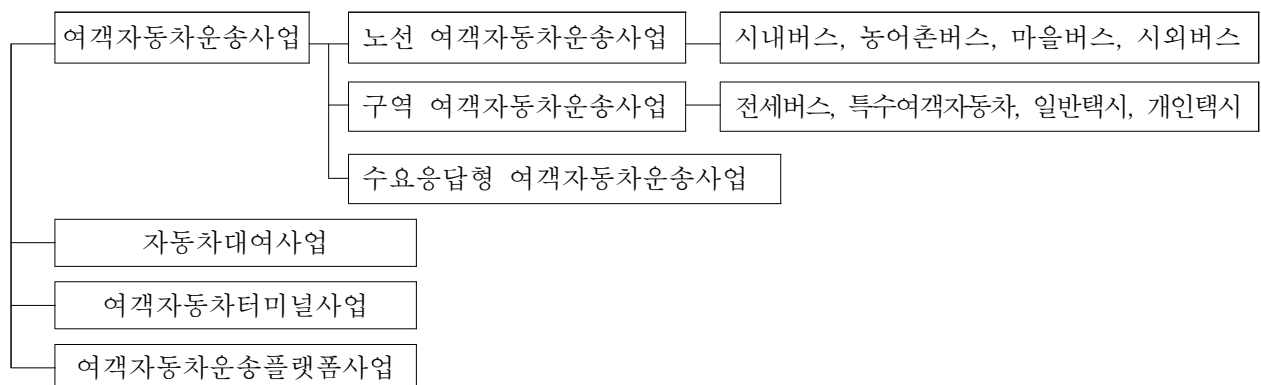
다음으로, 안 제20조제4항 및 제94조제1항에서는 여객자동차 운수사업자²⁷⁾에 대하여 경영·서비스평가를 위한 자료제출을 의무화하고, 이에 포함되는 준공영제 대상 운송사업자(시내버스 운송사업자에 해당함)에 대해서만 자료제출 의무 위반 시 과태료를 부과하도록 규정하고 있는데, 이는 준공영제 대상 운송사업자에 대해서만 경영·서비스평가를 의무화하는 것과 연계하여 그 실효성을 확보하려는 취지로 보임.

그런데, 개정안에서는 경영·서비스평가가 의무화되는 준공영제 대상 운송사업자가 아닌 여객자동차 운수사업자에 대해서도 자료제출을 의

26) 국토교통부에 따르면 현재 대부분의 지자체가 준공영제 대상 운송사업자에 대하여 「대중교통법」에 따른 경영·서비스평가를 매년 실시하고 그 결과를 재정지원금 차등 지급 등에 활용하고 있음.

- 경기도 : 평가결과를 5개 등급(A~E)으로 나뉘 이윤 차등지급(100% : 75% : 50% : 25% : 미지급)
- 청주시 : 3년 연속 최하순위 업체 성과이윤 미지급, 5년 연속 최하순위 업체 준공영제 제외

27) 여객자동차 운수사업의 업종 분류



무화하고 있으며, 이들에 대해서는 자료제출 의무 위반 시 과태료 부과 대상에서 제외하고 있어 의무화에도 불구하고 실효성이 미흡한 문제가 있고, 「대중교통법」에서는 경영·서비스평가를 위한 자료제출의무 규정이 없어 같은 여객자동차 운수사업에 해당함에도 「대중교통법」 적용을 받는 세부업종은 자료제출 의무를 부담하지 않아 형평성 문제가 제기될 소지가 있으므로 이를 고려할 필요가 있음.

나. 관계 기관 등 의견

(1) 국토교통부

준공영제 버스운송사업자의 경영혁신 및 서비스개선 동기를 부여하고, 차고지 매각, 노선 감축 등 공공성을 훼손하는 행위 방지를 위해 경영 및 서비스 평가를 매년 실시할 필요가 있으며, 그간 평가결과가 우수한 사업자 위주로만 발표했으나, 사업자의 경각심 제고를 위해 미흡한 사업자의 결과도 발표할 필요가 있음.

또한, 버스운송사업자의 자료제출 고의 지연 또는 거부 시 경영·서비스평가가 무력화될 수 있어 이를 방지하기 위하여 평가의 이행 실효성 확보를 위해 과태료 부과가 필요함.

다만, 평가 자료제출 의무 대상을 준공영제 운송사업자로 한정하여 법 개정 취지에 맞게 범위를 조정할 필요가 있음.

(2) 전국버스운송사업조합연합회

지자체에서 협약서·운영조례 등에 따라 이미 경영·서비스평가를 매년 실시하고 있고, 자료제출의무도 부과하고 있으므로 법률에 의무규정을 둘 필요가 없으며, 준공영제 노선버스운송사업자에 대해서만 경영·서비스평가 결과를 공표하도록 의무화하는 것은 과도한 규제임.

4. 이익배당 및 차고지 매각 시 승인제도 도입(안 제21조제13항 및 제96조 신설)

가. 검토의견

개정안은 준공영제 대상 운송사업자가 「상법」 제462조²⁸⁾에 따라 이익을 배당하거나, 차고지를 매각하는 경우 시·도지사의 승인을 받도록 하고, 시·도지사는 경영건전성 또는 공공성을 해할 우려가 없다고 인정되는 경우에만 승인하도록 하며, 승인을 받지 않고 이익배당을 하거나 차고지를 매각한 경우 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하려는 것임(안 제21조제13항 및 제96조 신설).

현행	개정안
제21조(운송사업자의 준수 사항) ① ~ ⑫ (생략) <u><신설></u>	제21조(운송사업자의 준수 사항) ① ~ ⑫ (현행과 같음) <u>⑬ 준공영제 대상 운송사업자는 「상법」 제462조에 따라 이익을 배당하거나 차고지를 매각하는 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 승인을 받아야 한다. 이 경우 경영건전성 또는 공공성을 해할 우려가 없다고 인정되는 경우에만 승인할 수 있다.</u>
<u>⑬ 제1항부터 제12항까지 외에 안전 운행과 여객의 편의 또는 서비스 개선 등을 위한 지도·확인에 대하여 운송사업자가 지켜야 할 사항은 국토교통부령으로 정한다.</u> <u><신설></u>	<u>⑭ -----제13항까지-----</u> ----- ----- ----- ----- ----- <u>제96조(과징금) ① 시·도지사는 승</u>

현행	개정안
	<u>인을 받지 아니하고 이익을 배당하거나 차고지를 매각한 준공영제 대상 운송사업자에게 5억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.</u> <u>② 시·도지사는 제1항에 따라 과징금의 부과처분을 받은 자가 납부기한까지 과징금을 내지 아니하면 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.</u>

최근 사모펀드가 준공영제 버스운송회사들을 인수하여 차고지 매각 등을 통해 투자자들에게 이윤을 적극적으로 배당하거나 대출 상환에 사용하는 등의 사례가 발생함에 따라 이로 인한 버스운송회사의 재무건전성 저하, 공공재정이 투자자의 이익 실현에 기여하게 되는 문제 등 준공영제의 공공성 훼손에 관한 우려가 제기되고 있음²⁹⁾).

국토교통부는 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」 개정(2023년 12월)을 통하여 관할관청에 운송업체의 과도한 배당 방지 방

28) 「상법」

제462조(이익의 배당) ① 회사는 대차대조표의 순자산액으로부터 다음의 금액을 공제한 액을 한도로 하여 이익배당을 할 수 있다.

1. 자본금의 액
2. 그 결산기까지 적립된 자본준비금과 이익준비금의 합계액
3. 그 결산기에 적립하여야 할 이익준비금의 액
4. 대통령령으로 정하는 미실현이익

② 이익배당은 주주총회의 결의로 정한다. 다만, 제449조의2제1항에 따라 재무제표를 이사회가 승인하는 경우에는 이사회 결의로 정한다.

③ 제1항을 위반하여 이익을 배당한 경우에 회사채권자는 배당한 이익을 회사에 반환할 것을 청구할 수 있다.

④ 제3항의 청구에 관한 소에 대하여는 제186조를 준용한다.

29) 이에 대해서는 이 보고서 III.1.나.에서 기술함.

안을 마련하도록 하고, 운송업체가 차고지 개발 및 매각 시 관할관청과 사전에 협의하도록 지침을 마련하였으나³⁰⁾ 법적 구속력이 미약함.

이에 개정안은 준공영제 대상 운송사업자가 이익을 배당하거나 차고지를 매각하는 경우 사전에 시·도지사의 승인을 받도록 하려는 것으로 경영건전성이나 공공성을 저해할 위험을 관할관청이 사전에 확인하는 절차를 의무화함으로써 준공영제의 공공성 훼손을 예방하는 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것으로 보임.

다만, 이익배당 시 승인제도를 도입하는 것에 대해서는, 이익배당 행위를 제한하는 입법례로서 기업 등의 경영건전성이나 재무상태가 일정 기준에 미달하여 경영악화 등이 우려되는 경우 사후적으로 행정기관이 이익배당 제한 명령 등의 조치를 할 수 있도록 규정한 입법례는 있지만, 「상법」 상 허용되는 범위에서 행해지는 배당 행위에 대해 개정안과 같이 행정기관의 사전 승인을 받도록 규제하고 있는 입법례는 찾기 어려움.

준공영제 대상 운송사업의 경우 공공재정이 투입되는 특수성을 고려하여 사전 승인제도를 도입한다고 하더라도 안 제21조제13항에서는 시·도지사가 경영건전성 또는 공공성을 해할 우려가 없다고 인정되는 경우에

30) 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」(2023.12, 국토교통부)

제31조(경영합리화 방안 및 관할관청과의 사전협의) 제31조(경영합리화 방안 및 관할관청과의 사전협의) ① 관할관청은 운송업체의 경영합리화를 위해 다음 각호에 대한 방안을 마련해야 한다.

7. 차고지 매각, 이전 등 처분이익에 대한 과도한 배당 방지* 및 자본 건전성확보방안 <신설>

③ 운송업체가 차고지 개발 및 매각을 하기 위해서는 관할관청과 사전에 협의해야 한다. <신설>

만 승인할 수 있는 것으로 강행규정이 아니라 임의규정으로 규정하고 있어 이익배당이 아주 제한적으로 허용되는 것으로 해석되고, 경영건전성 및 공공성 훼손이 우려되는 정도에 관한 객관적인 기준 없이 승인 여부가 지자체장의 재량으로 결정되므로 과잉규제 문제가 제기될 소지가 있음.

【 이익배당의 제한 관련 입법례 】

입법례	조문 내용
「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제31조제4항	제31조(경영건전성기준) ④ 금융위원회는 금융투자업자가 제1항 및 제2항의 기준을 충족하지 못하거나 제30조제1항 및 제2항을 위반한 경우에는 금융투자업자에 대하여 자본금의 증액, 이익배당의 제한 등 경영건전성 확보를 위한 필요한 조치를 명할 수 있다.
「은행법」 제34조제4항	제34조(건전경영의 지도) ④ 금융위원회는 은행이 제2항에 따른 경영지도기준을 충족시키지 못하는 등 경영의 건전성을 크게 해칠 우려가 있거나 경영의 건전성을 유지하기 위하여 불가피하다고 인정될 때에는 자본금의 증액, 이익배당의 제한, 유동성이 높은 자산의 확보, 일정한 규모의 조건부자본증권(제33조제1항제2호부터 제4호까지의 사채를 말한다)의 발행·보유 등 경영개선을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다
「여신전문금융업법」 제53조의3제2항	제53조의3(건전경영의 지도) ② 금융위원회는 여신전문금융회사가 제1항에 따른 경영지도의 기준에 미치지 못하는 등 경영의 건전성을 크게 해칠 우려가 있다고 인정되면 자본금의 증액(增額), 이익배당의 제한 등 경영을 개선하기 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다.
「금융지주회사법」 제50조제3항	제50조(건전경영의 지도) ③ 금융위원회는 금융지주회사가 제2항에 따른 경영지도기준을 준수하지 아니하는 등 경영의 건전성을 크게 해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 경영개선계획의 제출, 자본금의 증액, 이익배당의 제한, 자회사 주식의 처분, 상각형 조건부자본증권 또는 전환형 조건부자본증권의 발행·보유 등 경영개선을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.
「건설기술 진흥법」 제77조제2항제3호	제77조(지도·감독 등) ② 국토교통부장관은 공제조합이 제76조제3항 및 제4항에 따른 기준에 미달하거나 미달하게 될 것이 명백하다고 판단되는 경우에는 공제조합의 부실화를 예방하고 건전경영을 유도하기 위하여 공제조합이나 그 임원에 대하여 다음 각 호의 사항을 권고·요구 또는 명령하거나 그 이행계획의 제출을 명할 수 있다. 1. 2. (생략) 3. 이익배당 및 손익이체의 제한

입법례	조문 내용
「건설산업기본법」 제65조의2제3항제4호	제65조의2(공제조합 등 건설보증기관의 재무건전성 유지 등) ③ 국토교통부장관은 공제조합의 자기자본비율, 유동성비율, 지급여력비율 등이 일정 수준에 미달하는 등 재무상태가 제4항에 따른 기준에 미달하거나 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 공제조합의 재무상태가 제4항에 따른 기준에 미달하게 될 것이 명백하다고 판단되면 공제조합의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기 위하여 해당 공제조합이나 그 임원에 대하여 다음 각 호의 사항을 권고·요구 또는 명령하거나 그 이행계획을 제출할 것을 명할 수 있다. 1. ~ 3. (생략) 4. 이익배당의 제한
「벤처투자 촉진에 관한 법률」 제29조제3항, 제41조제3항	제29조(창업기획자의 경영건전성 기준) ③ 중소벤처기업부장관은 창업기획자가 제1항에 따른 기준을 갖추지 못하였거나 제2항에 따른 경영실태 조사 결과 경영건전성을 유지하기가 어렵다고 인정되면 그 창업기획자에 대하여 자본금 등의 증액, 이익 배당의 제한 등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다. 제41조(벤처투자회사의 경영건전성 기준) ③ 중소벤처기업부장관은 벤처투자회사가 제1항에 따른 기준을 갖추지 못하였거나 제2항에 따른 경영실태 조사 결과 경영건전성을 유지하기 어렵다고 인정되면 그 벤처투자회사에 대하여 자본금의 증액, 이익 배당의 제한 등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다.
「전자금융거래법」 제42조제3항	제42조(회계처리 구분 및 건전경영지도) ③ 금융위원회는 제28조제1항의 규정에 따라허가를 받은 금융회사 또는 전자금융업자가 제2항의 경영지도기준을 충족하지 못하는 등 경영의 건전성을 크게 해할 우려가 있다고 인정하는 때에는 자본금의 증액, 이익배당의 제한 등 경영개선을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다.

다음으로, 준공영제 대상 운송사업자에 대해 차고지 매각 시 사전 승인제도를 도입하는 것에 대해서는, 차고지 이전은 사업계획 변경에 해당하여 현행법령에 따르더라도 인가 대상이고³¹⁾, 인가를 받지 않고 사

31) 「여객자동차 운수사업법」

제10조(사업계획의 변경) ① 제4조제1항에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 사업계획을 변경하려는 때에는 국토교통부장관 또는 시·도지사의 인가를 받아야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 때에는 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 신고하여야 한다.

②~⑤ (생략)

「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제12조(사업면허 신청) ①·② (생략)

③ 제1항제1호에 따른 사업계획서에는 다음 각 호의 구분에 따라 해당 사항을 적어야 한다.

1. 노선 여객자동차운송사업의 경우

가. ~ 라. (생략)

마. 차고 및 운송부대시설의 위치와 그 수용능력

바. ~ 아. (생략)

업계획을 변경한 경우에는 면허취소·사업정지, 사업정지에 갈음한 과징금(5천만원 이하) 부과 또는 벌금형(1천만원 이하) 등의 대상이 되는 등³²⁾ 준공영제 대상 운송사업자의 차고지에 대한 관리·감독 수단이 이미 존재하므로 중복 규제의 소지가 있음.

다만, 세부적으로 보면, 현행 인가제도에서는 근거리 이전 등은 경미한 사항으로서 신고 대상이고 임대차고를 자기소유로 간주하고 있어³³⁾

2. (생략)

자. 운행계통별 투입 운수종사자의 수 및 제44조의6에 따른 휴식시간 기준 충족에 관한 사항

32) 「여객자동차 운수사업법」

제85조(면허취소 등) ① 국토교통부장관, 시·도지사(터미널사업·자동차대여사업 및 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업에 한정한다) 또는 시장·군수·구청장(터미널사업에 한정한다)은 여객자동차 운수사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 면허·허가·인가 또는 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부를 정지하도록 명하거나 노선폐지 또는 감차 등이 따르는 사업계획 변경을 명할 수 있다. 다만, 제5호·제8호·제39호 및 제41호의 경우에는 면허, 허가 또는 등록을 취소하여야 한다.

1. ~ 11. (생략)

12. 제10조(제35조에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제49조의3제6항을 위반하여 인가·등록 또는 신고를 하지 아니하고 사업계획을 변경한 경우

13. ~ 41. (생략)

② ~ ④ (생략)

제88조(과징금 처분) ① 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 여객자동차 운수사업자가 제49조의15제1항 또는 제85조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 사업정지 처분을 하여야 하는 경우에 그 사업정지 처분이 그 여객자동차 운수사업을 이용하는 사람들에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 때에는 그 사업정지 처분을 갈음하여 5천만원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있다.

② ~ ⑥ (생략)

제92조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. · 2. (생략)

3. 제10조(제35조에서 준용하는 경우를 포함한다)·제49조의3제6항 또는 제49조의10제2항에 따른 인가를 받지 아니하거나 등록 또는 신고를 하지 아니하고 사업계획을 변경한 자

4. ~ 16. (생략)

33) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제14조(면허기준 등) ① 법 제5조제1항에 따라 여객자동차운송사업자(이하 “운송사업자”라 한다)가 갖추어야 할 최저 면허기준 자동차 대수, 보유 차고 면적, 운송부대시설 등(이하 “시설등”이라 한다)의 기준은 별표 2와 같다.

[별표 2] **여객자동차운송사업의 면허기준**(제14조제1항 관련)

2. 보유 차고의 면적기준

업 종	대 당 면 적 (최 저)
가. 시내버스운송사업, 농어촌버스운송사업 및 시외버스운송사업	

개정 취지를 따를 경우 준공영제 대상 운송사업자에 대해 현행 인가요건을 강화할 필요가 있음.

또한, 안 제96조는 승인절차 미준수 시 현행법상 인가의무 위반 시(사업정지 또는 사업정지에 대체하여 5천만원 이하의 과징금 부과)와 달리 사업정지와 관련 없이 현행보다 높은 수준의 과징금(5억원 이하)을 단독으로 부과하고 있으므로, 인가 또는 승인 등의 규제 적용과 연계하여 실효성 확보 및 불법적 이익 환수 등을 위한 제재수단의 종류·수위에 관한 충분한 논의가 필요해 보임.

참고로, 과징금은 영업정지 대체 성격의 과징금³⁴⁾ 외에는 경제적 이익 환수 성격의 과징금(불법행위로 인하여 취득한 이익 환수 목적의 과징금)³⁵⁾과 금전적 제재 성격의 과징금(불법적 이익이나 영업정지와 직접적 관련성이 없고, 형벌이나 행정벌로 제재하기 적절하지 않거나 과징금 부과가 효과적인 경우 규정)으로 규정할 수 있으며, 경제적 이익

1) 대 형	36㎡ ~ 40㎡
2) 중 형	23㎡ ~ 26㎡
3) 소 형	15㎡ ~ 18㎡
나. 택시운송사업	
1) 일반택시	13㎡ ~ 15㎡
2) 개인택시	10㎡ ~ 13㎡ (단서 생략)

비고

1. **차고는 자기 소유일 것.** 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 전용으로 사용하는 부분은 자기 소유로 본다.

다. 타인이 소유한 토지(차고지를 포함한다)를 2년 이상 임대하여 차고로 사용하는 경우 (이하 생략)

34) 영업정지가 이용자에게 심한 불편을 주거나 경제적 악여향을 끼치는 등 일정한 공익을 해할 우려가 있는 경우 그 영업정지를 갈음하여 부과하는 과징금임.

35) 경제적 이익 환수 성격의 과징금은 징벌적 차원에서 불법적 이익을 넘는 수준의 금액을 환수하는 경우도 있음.

환수 성격의 과징금인 경우에는 불법행위로 인하여 취득한 이익과 연계성이 드러나도록³⁶⁾ 규정할 필요가 있음.

나. 관계 기관 등 의견

(1) 국토교통부

이익배당의 실시는 경영상태에 영향을 미치는 주요 행위(배당, 대출 등)로 지자체의 사전 승인이 필요하며, 경영건전성 또는 공공성을 해할 우려가 없는 경우에는 승인하도록 함으로써 사업자의 배당 권리가 과도하게 침해될 우려는 크지 않음.

일부 지자체는 협약이나 운영지침을 통해 재무건전성 기준³⁷⁾ 미충족 시 배당을 제한하고 있으므로 조례로 세부 사항을 규정할 수 있도록 허용하는 방안을 검토할 필요가 있음.

차고 매각에 따른 자산 감소 및 회사 형해화³⁸⁾, 임대차고 증가에 따른 지자체 손실보전 규모 증가³⁹⁾ 문제 등을 고려하여 차고지 매각을 승인

36) 입법례

「건강기능식품에 관한 법률」

제37조의2(위해 건강기능식품 등의 판매 등에 따른 과징금 부과 등) ① 식품의약품안전처장 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 그가 해당 건강기능식품 등을 판매한 금액의 2배 이하의 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

(각 호 생략)

37) 이익배당 제한 사례: (경기) 당기순손실, (충주) 부채비율 200% 이상, (창원) 퇴직금 미확보, 부채 상환 전

38) 차고지 매각 → 자산 현금화 → 주주 배당 → 자산 감소 → 회사 형해화

39) 사례: 청주시의 경우 임대차고에 대해서는 공시지가의 2.5%를 차고지비로 지원하나, 자가 차고에 대해서는 차고지비 미지원

제로 운영할 필요가 있음.

차고지 매각 또는 이익 배당시 재무건전성이 악화되고, 자산이 감소되어 지자체의 손실보전 규모가 증가할 경우 버스 운영에 부정적인 영향을 줄 수 있으므로, 승인을 받지 않는 차고지 매각 또는 이익배당을 제한할 강력한 경제적 제재가 필요함.

다만, 과징금의 상한액 5억원이 사모펀드 자산매각 또는 배당이익 규모 대비 적정한 수준인지에 대한 추가적인 검토가 필요함.

(2) 전국버스운송사업조합연합회

이미 「상법」에 의해 배당 가능 범위가 엄격히 규율되고 있음에도 추가적인 규제를 부과하는 것으로서 과잉규제에 해당함.

5. 재정지원 배제·제한 근거 신설(안 제21조의2 신설)

가. 검토의견

개정안은 준공영제 대상 운송사업자가 안 제21조제3항을 위반하여 승인을 받지 않고 이익배당 또는 차고지 매각을 하거나, 여객자동차운송사업자로서 현행법 제23조⁴⁰⁾에 따른 국토교통부장관 또는 시·도지사의 개선명령을 이행하지 않은 경우,

국토교통부장관 또는 시·도지사가 해당 사업자를 준공영제 대상에서 제외하거나 보조금의 일부 또는 전부의 지급 중지나 회수 등의 조치를 할 수 있도록 하고, 그 조치 사실의 공표를 의무화하려는 것임(안 제21조의2 신설).

40) 「여객자동차 운수사업법」

제23조(여객자동차운송사업의 개선명령 등) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사(제10호의 경우 대통령령으로 정하는 운송사업에 대하여는 시장·군수를 말한다)는 여객을 원활히 운송하고 서비스를 개선하기 위하여 필요하다고 인정하면 운송사업자에게 다음 각 호의 사항을 명할 수 있다.

1. 사업계획의 변경(제85조제1항에 따른 노선폐지나 감차 등의 결과가 따르는 사업계획의 변경은 제외한다)
2. 노선의 연장·단축 또는 변경
3. 운임 또는 요금의 조정
4. 운송약관의 변경
5. 자동차 또는 운송시설의 개선
6. 운임 또는 요금 징수 방식의 개선
7. 공동운수협정의 체결
8. 자동차 손해배상을 위한 보험 또는 공제에의 가입
9. 안전운송의 확보와 서비스의 향상을 위하여 필요한 조치
10. 벽지노선(僻地路線)이나 수익성(收益性)이 없는 노선의 운행

② 국토교통부장관 또는 시·도지사는 천재지변 등의 사유로 노선 여객자동차나 도시철도 등의 운행이 곤란한 지역이나 노선에 긴급하게 수송력 공급을 증대시킬 필요가 있으면 운송사업자에게 노선의 연장·변경, 임시노선의 운행 등 대체교통수단으로서 여객자동차의 운행을 명할 수 있다.

③ (생략)

현행	개정안
<신설>	제21조의2(준공영제 대상 운송사업자의 위반행위에 대한 조치) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 준공영제 대상 운송사업자가 다음 각 호의 경우에 해당하는 때에는 국토교통부령 또는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 준공영제 대상에서 제외할 수 있으며, 제50조에 따른 보조금의 일부 또는 전부를 지급하지 아니하거나 제51조 제3항에 따라 회수할 수 있다. 1. 제21조제13항의 준수 사항을 위반한 경우 2. 제23조에 따른 개선명령을 이행하지 아니한 경우 ② 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 준공영제 대상에서 제외하거나, 보조금을 지급하지 아니하거나 회수하는 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 이를 즉시 공표하여야 한다.

준공영제를 시행하는 지자체는 협약서·조례 등의 불이행 사항에 대하여 보조금 지원 배제, 삭감 등 패널티를 부과할 수 있으나, 보조금 부정수급 등 명확한 법령 위반이 아니면 법적 근거가 미약하여 적극적인 관리·감독이 어려운 측면이 있음⁴¹⁾.

41) 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」(2023.12, 국토교통부)

제40조(조사·감사) ③ 조사·감사 결과 각종 지시사항과 협약서·조례 등의 불이행 사항에 대하여는 패널티를 부과할 수 있으며 운송업체의 위반사항에 대하여는 관련법에 의거하여 조치한다.

이에 준공영제 대상 운송사업자가 안 제21조제13항에 따른 준수의무(이익배당 및 차고지 매각 시 승인) 또는 현행법 제23조에 따른 개선명령 불이행 시 관할관청이 해당 사업자를 준공영제 대상에서 제외하여 재정지원 대상에서 배제하거나 재정지원을 삭감하는 등의 조치를 할 수 있도록 하고 그 조치 사실을 의무적으로 공표하도록 법적 근거를 마련하려는 것으로, 관할관청의 관리·감독 권한 강화, 준공영제 대상 운송사업자의 공적 책임성 강화, 주민의 알권리 보장 등을 통하여 준공영제의 공공성을 확보하려는 개정안의 취지는 타당한 것으로 보임.

다만, 안 제21조의2제1항에 따른 제재조치 중 제50조⁴²⁾에 따른 보조금의 일부 또는 전부의 지급 중지의 경우 현행법 제50조는 운송사업자에 대한 다양한 재정지원 근거로서 준공영제와 무관한 시설·설비 확충비, 차량구입비 등의 지원도 포함되므로 과잉 제재의 우려가 없도록 준공영제와 관련된 재정지원으로 한정하는 것이 바람직해 보임.

다음으로, 안 제21조의2제1항에 따른 제재조치 중 현행법 제51조제3항⁴³⁾에 따른 보조금 회수 조치는 보조금 부정수급에 따른 반환명령에

42) 참고2. 참조

43) 「여객자동차 운수사업법」

제51조(보조금의 사용 등) ① 제50조에 따라 보조 또는 용자를 받은 자는 그 자금을 보조받거나 용자받은 목적이 아닌 용도로 사용하지 못한다.

② 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수는 제50조에 따라 보조 또는 용자를 받은 자가 그 자금을 적정하게 사용하도록 감독하여야 한다.

③ 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수는 여객자동차 운수사업자가 거짓이나 부정한

따르지 않는 경우 회수하는 조치로서, 보조금의 부정수급 등에 따른 교부취소, 환수 및 강제징수 등에 관해서는 동 조항 및 「보조금 관리에 관한 법률」⁴⁴⁾에 마련되어 있으므로 추가적인 근거를 신설할 필요는 없어 보임.

나. 관계 기관 등 의견

(1) 국토교통부

준공영제 버스운송사업자가 준수의무를 위반하는 경우 재정지원금을 삭감하거나 준공영제에서 제외토록 관리 권한을 강화할 필요가 있음.

대부분의 지자체가 이미 조례나 협약 등을 통해 부정행위를 제재하고 있으며, 제재 근거를 법률상 명확히 규정할 필요가 있음.

조치 사실의 공표를 통하여 시민의 알권리 충족과 다른 사업자에게 경각심을 갖게 하여 법 위반 억제 효과를 기대할 수 있음.

(2) 전국버스운송사업조합연합회

사업 개선명령과 준공영제 시행은 성격과 시행 목적이 다른 제도인데, 보조금 미지급 또는 회수는 과잉 규제에 해당함.

방법으로 제50조에 따른 보조금 또는 용자금 받은 경우 여객자동차 운수사업자에게 보조금 또는 용자금을 반환할 것을 명하여야 하며, 그 여객자동차 운수사업자가 이에 따르지 아니하면 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 보조금 또는 용자금을 회수할 수 있다.

44) 「보조금 관리에 관한 법률」 제30조(법령 위반 등에 따른 교부 결정의 취소), 제31조(보조금의 반환), 제31조의2(보조사업 수행 배제 등), 제33조의3(강제징수) 등

조치 사실의 ‘공표’ 규정은 기업 이미지 훼손, 투자 유치 저해 등 과도한 불이익을 초래하며, 이는 자본 유치와 산업 선진화를 저해할 수 있음.

6. 부칙

가. 검토의견

부칙에서는 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행하도록 하고, 이 법 시행 당시 국가 또는 지자체가 시행 중인 준공영제를 이 법에 따른 준공영제로 간주하는 경과조치를 두고 있음(부칙 제1조 및 제2조).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 7. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 7. (현행과 같음) 8. “ <u>노선 여객자동차운송사업 준공영제(이하 “준공영제”라 한다)</u> ”란 제3조제1항제1호에 따른 노선 여객자동차운송사업의 공공성을 확보하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 노선 여객자동차운송사업자 또는 제53조에 따라 설립한 조합과 대통령령으로 정하는 바에 따라 협약을 체결하여 운행계통에 대한 조정 권한을 가지고, 제50조에 따라 여객자동차운송사업의 운영에 소요되는 인건비, 유류비 등 비용의 일부를 지원하는 제도를 말한다.
	부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(준공영제에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 국가 또는 지방자치단

현행	개정안
	체가 노선 여객자동차운송사업자 또는 제53조에 따라 설립한 조합과 대통령령으로 정하는 바에 따라 협약을 체결하여 운행계통에 대한 조정 권한을 가지고, 제50조에 따라 여객자동차운송사업의 운영에 소요되는 인건비, 유류비 등 비용의 일부를 지원하는 경우는 제2조제8호의 개정규정에 따른 준공영제로 본다. 다만, 이 법 시행 후 1년 이내에 이 법에 따른 요건을 갖추어야 한다.

부칙 제2조에서는 이미 준공영제를 시행 중인 국가·지자체와 버스 운송사업자에 대해서도 개정규정이 적용되도록 경과조치를 두면서 같은 조 단서에서 시행 후 1년 이내에 개정안에 따른 요건을 준수하도록 규정하고 있는데, 이는 대통령령으로 정하는 바에 따라 협약을 체결하도록 규정하고 있는 안 제2조제8호에 따라 기존의 협약을 다시 체결하게 하려는 취지로 보이나, 그 요건에 해당하는 조항을 명시하지 않아 불명확하므로 해당 조항을 명시적으로 인용하도록 자구를 수정할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5584

참고1

전국 버스 준공영제 현황(2025. 1월)

2025. 1. 기준

지역	업체수	노선수	차량수	유형	비고
대도시권광역교통위원회	38개	187개	1,916대	노선입찰형	광역버스
서울특별시	65개	449개	7,485대	수익금공동관리형	전 체
부산광역시	33개	145개	2,511대	수익금공동관리형	전 체
대구광역시	26개	174개	1,652대	수익금공동관리형	전 체
인천광역시	34개 10개	193개 32개	2,098대 352대	수익금공동관리형	시내버스 광역버스
광주광역시	10개	137개	1,044대	수익금공동관리형	전 체
대전광역시	13개	104개	1,044대	수익금공동관리형	전 체
제주특별자치도	7개	137개	733대	수익금공동관리형	일부업체 제외
경기도	63개	98개 398개	983 2,595대	노선입찰형 수익금공동관리형	광역버스('18년) 시내버스('24년)
충북 청주시	6개	98개	496대	수익금공동관리형	전 체
경남 창원시	9개	159개	878대	수익금공동관리형	전 체
강원 춘천시	1개	50개	109대	수익금공동관리형	전 체

※ 주1 : 인천광역시는 2024년 하반기부터 광역버스도 준공영제 추진 중

※ 주2 : 경기도는 2024년부터 2027년까지 일반시내버스의 준공영제 전환을 단계별로 추진 중

※ 각 지자체 제출자료

자료 : 국토교통부

「여객자동차 운수사업법」

제50조(재정 지원) ① 국가는 여객자동차 운수사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우에 재정적 지원이 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.

1. 자동차의 고급화나 터미널의 현대화
2. 수익성이 없는 노선의 운행
3. 공동시설이나 안전관리시설의 확충과 개선
4. 낡은 차량의 대체(代替)
5. 터미널의 이전이나 규모·구조·설비의 확충·개선
6. 여객자동차 운수사업의 서비스 향상을 위한 시설·장비의 확충 또는 개선
7. 여객자동차운송플랫폼사업을 위하여 필요한 시설·설비의 설치 및 개선
8. 경제적·환경친화적 안전운전 및 관리를 지원하는 시설·장비의 확충과 개선
9. 그 밖에 여객자동차 운수사업을 진흥하기 위한 것으로서 국토교통부령으로 정하는 사항

② 시·도는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다. 이 경우 보조 또는 융자의 대상 및 방법과 보조금 또는 융자금의 상환 등에 관하여 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다.

1. 여객자동차 운수사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우
2. 여객의 안전을 위한 교통안전시설을 확충하기 위하여 필요한 경우
3. 대중교통을 활성화하기 위하여 버스교통체계를 개선하는 경우
4. 터미널이용객의 편의를 증진하기 위하여 경영이 어려운 터미널사업을 계속하게 할 필요가 있는 경우
5. 여객자동차운송사업(대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업인 경우만 해당한다)의 폐업 또는 감차를 통한 구조조정이 필요할 경우
6. 제3조제1항제3호에 따른 수요응답형 여객자동차운송사업을 운영하는 경우
7. 운수종사자의 휴식에 필요한 시설을 설치·개선하는 경우
8. 운수종사자의 근로여건 및 처우개선을 위하여 필요한 경우

③ 시·군 또는 구(자치구를 말한다. 이하 같다)는 제1항제2호의 수익성이 없는 노선을 운행하는 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다. 이 경우 보조 또는 융자의 대상 및 방법과 보조금 또는 융자금의 상환 등에 필요한 사항은 해당 시·군 또는 구의 조례로 정한다.

④ 국가는 지방자치단체가 다음 각 호에 해당하는 사업을 하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 이에 소요되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.

1. 제5조제3항의 지역별 수송력 공급계획을 초과하는 차량에 대하여 감차보상을 하는 경우
2. 제50조제2항제7호에 따라 운수종사자의 휴식에 필요한 시설을 설치·개선하는 경우
 - ⑤ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수는 대통령령으로 정하는 운송사업자에게유류(油類)에 부과되는 다음 각 호에 따른 세금 등의 인상액에 상당한 금액의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 이 경우 보조금의 지급기준·지급방법 및 지급절차는 대통령령으로 정한다.
 1. 「교육세법」 제5조제1항, 「교통·에너지·환경세법」 제2조제1항제2호, 「지방세법」 제136조제1항에 따라 경유에 각각 부과되는 교육세, 교통·에너지·환경세, 자동차 주행에 대한 자동차세
 2. 「개별소비세법」 제1조제2항제4호바목, 「교육세법」 제5조제1항, 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제18조제2항제1호에 따라 석유가스 중 부탄에 각각 부과되는 개별소비세·교육세·부과금
 - ⑥ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수는 대통령령으로 정하는 운송사업자에게 천연가스에 부과되는 다음 각 호에 따른 세금 등에 상당한 금액의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 이 경우 보조금의 지급기준·지급방법 및 지급절차는 대통령령으로 정한다.
 1. 「개별소비세법」 제1조제2항제4호사목에 따라 부과되는 개별소비세
 2. 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제18조제2항제1호에 따라 부과되는 수입·판매 부과금
 3. 「관세법」 제14조, 제49조 및 제50조제1항에 따라 부과되는 관세
 4. 「부가가치세법」 제4조에 따라 부과되는 부가가치세
- ⑦ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수는 대통령령으로 정하는 운송사업자가 「환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 수소전기자동차를 운행하기 위하여 수소를 충전하는 경우 그 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다. 이 경우 보조금의 지급기준·지급방법 및 지급절차는 대통령령으로 정한다.
- ⑧ 국토교통부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수는 제5항부터 제7항까지의 규정에 따른 보조금 지급업무의 효율적 운영을 위하여 국가기관, 지방자치단체, 공공기관, 이 법에 따른 공제조합, 「보험업법」에 따른 보험회사 및 보험요율 산출기관, 그 밖의 관계 기관 등에 대통령령으로 정하는 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 자는 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
- ⑨ 국가 또는 시·도는 안정적 교통서비스 제공 및 교통안전서비스 향상을 위하여 운수종사자가 되기를 희망하는 사람에게 대통령령 또는 조례로 정하는 바에 따라 인력양성에 소요되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.

여객자동차 운수사업자 대상 경영·서비스평가 근거 규정

□ 「여객자동차 운수사업법」 상 근거 규정

「여객자동차 운수사업법」

제20조(여객자동차 운수사업자에 대한 경영 및 서비스 평가) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 여객자동차 운수사업을 체계적으로 지원·육성하고 서비스를 개선하기 위하여 여객자동차 운수사업자의 경영 상태와 여객자동차 운수사업을 경영하는 자(이하 “여객자동차 운수사업자”라 한다)가 제공하는 서비스에 대하여 평가를 할 수 있다.

② 국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 경영 및 서비스 평가 결과(경영 평가 결과는 제외한다)를 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 공표할 수 있다.

③ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 경영 및 서비스 평가 결과가 우수한 자에게 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 포상, 우수 인증서 발급 등을 실시하고 제50조에 따른 재정지원 등을 우선적으로 할 수 있다.

④ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 여객자동차 운수사업자에게 제1항에 따른 경영 및 서비스 평가에 필요한 자료를 제출하도록 요구할 수 있다.

⑤ 제1항에 따라 국토교통부장관 또는 시·도지사가 실시하는 경영 및 서비스 평가의 대상·기준·방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제43조(경영 및 서비스평가) ① 법 제20조제1항에 따른 경영 및 서비스평가의 대상은 영 제3조제2호가목 및 다목의 전세버스 운송사업 및 일반택시운송사업으로 한다.

② 제1항에 따른 경영 및 서비스평가(이하 이 조에서 “평가”라 한다)는 시·도지사가 2년마다 하되, 필요하다고 인정되면 1년의 범위에서 그 기간을 조정할 수 있다.

③ 국토교통부장관은 제2항에도 불구하고 여객자동차 운수사업 전반의 균형적 발전을 위하여 필요하다고 인정되면 해당 시·도지사와 협의하여 그 시기를 따로 정하여 평가를 할 수 있다.

④ 평가에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 경영부문: 운전자 관리실태, 보유 자동차의 차령(車齡), 교통사고 예방 노력, 재무건전성 및 경영 관련 법규 준수실태 등
2. 서비스부문: 운전자의 친절도, 교통사고율, 에어백 장착률, 요금 등의 음성 안내, 자동차의 안전성·청결도 및 여객 서비스 관련 법규 준수실태 등

⑤ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 평가를 한 후 그 결과를 해당 사업자에게 알려야 한다.

- ⑥ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 서비스부문의 평가 결과를 관보·공보, 인터넷 홈페이지 또는 언론매체를 통하여 공표할 수 있다.
- ⑦ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 평가 결과 우수사업자에 대하여 그 정도에 따라 포상을 하고, 우수사업자 인증서 또는 표지를 발급하여 자동차 등에 붙이거나 게시하게 할 수 있다.
- ⑧ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 평가에 관한 사항을 심의하기 위하여 경영 및 서비스평가 관련 위원회를 설치·운영할 수 있다.
- ⑨ 시·도지사가 하는 평가와 관련된 평가 관련 위원회의 구성 및 운영에 관한 사항과 그 밖에 필요한 세부적인 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다.

□ 「대중교통법」 상 근거 규정

「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」

- 제18조(대중교통운영자에 대한 경영 및 서비스평가)** ①국토교통부장관 또는 시·도지사는 대중교통을 체계적으로 지원·육성하고 대중교통서비스를 개선하기 위하여 대중교통운영자의 경영상태와 대중교통운영자가 제공하는 서비스에 대한 평가를 실시할 수 있다.
- ②국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 경영 및 서비스평가를 실시한 후 그 평가결과(경영평가결과는 제외한다)를 대통령령으로 정하는 바에 의하여 공표할 수 있다.
- ③국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 경영 및 서비스평가를 실시한 결과 그 평가결과가 우수한 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상을 실시하고 제12조에 따른 재정지원 등을 우선적으로 할 수 있다.
- ④국토교통부장관 또는 시·도지사는 대중교통운영자에게 제1항에 따른 경영 및 서비스평가에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 대중교통운영자는 특별한 사유가 없으면 그 요구를 따라야 한다.
- ⑤제1항에 따라 국토교통부장관 또는 시·도지사가 실시하는 경영 및 서비스평가의 대상·기준·방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑥ 국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 경영 및 서비스평가 결과가 미흡한 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 제12조에 따른 재정지원을 제한할 수 있다.

「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 시행령」

- 제22조(경영 및 서비스 평가의 절차 등)** ①법 제18조제1항의 규정에 의한 경영 및 서비스평가는 2년마다 실시한다.
- ②**국토교통부장관**은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대한 경영 및 서비스 평가를 실시한다.
1. 「도시철도법」 제2조제6호에 따른 도시철도운송사업

2. 「철도사업법」에 의한 철도사업(「도시교통정비 촉진법」 제4조의 규정에 따라 지정·고시된 교통권역안에서 전동차로 여객을 수송하는 노선에 한한다)
3. 「여객자동차 운수사업법」에 의한 시외버스운송사업(고속형에 한한다)
 - ③ 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대한 경영 및 서비스 평가를 실시한다.
 1. 「여객자동차 운수사업법」에 따른 시내버스운송사업, 시외버스운송사업(고속형은 제외한다) 및 농어촌버스운송사업
 2. 「여객자동차 운수사업법」에 의한 여객자동차터미널사업
 - ④ 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 경영 및 서비스평가에는 재무구조의 건전성과 운행의 정시성·친절도·이용자 만족도 등 고객서비스에 관한 평가가 포함되어야 한다.
 - ⑤ 국토교통부장관은 대중교통운영자중 정부투자기관 및 지방공기업에 대한 경영 및 서비스평가를 하는 경우 「정부산하기관 관리기본법」 제11조의 규정에 의한 경영평가의 결과, 「정부투자기관 관리기본법」 제7조의 규정에 의한 경영실적평가의 결과, 「지방공기업법」 제78조제1항의 규정에 의한 경영평가의 결과 및 「철도사업법」 제26조의 규정에 의한 철도서비스평가결과 등을 고려할 수 있다.
 - ⑥ 그 밖에 경영 및 서비스평가에 필요한 세부적인 사항에 관하여는 국토교통부장관이 따로 정한다.