



제430회국회(임시회)
제2차 국토교통위원회

여객자동차 운수사업법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 버스 준공영제 공공성 확보를 위한 관리·감독 강화 〉
■ 손명수의원 대표발의(의안번호 제2213726호)

2025. 12.

국 토 교 통 위 원 회
전 문 위 원 임 종 수

목 차

□ 손명수의원 대표발의(제2213726호)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	3
1. 개정안의 발의 배경 및 취지	3
가. 노선 여객자동차운송사업 준공영제 시행 확대	3
나. 사모펀드의 준공영제 버스운송사업 진출에 따른 우려	9
다. 개정안의 취지의 타당성 검토	11
2. “여객자동차운송사업 준공영제” 정의규정 신설(안 제2조제10호 신설) ..	14
3. 준공영제 운송사업자에 대한 관리·감독 근거 마련(안 제21조의2 신설) ..	22
※ 참고자료	33

□ 손명수의원 대표발의(2213726)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 손명수의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2025. 10. 27.
3. 회 부 일 : 2025. 10. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 철도 및 자가용 확산 등에 따른 버스 이용 감소로 버스의 운행수입이 원가에 미달하여 버스사업자 독자적으로는 안정적인 버스서비스 제공이 어려운 상황에서 2004년 서울특별시를 시작으로 지자체는 버스서비스의 안정적인 제공을 위해 버스사업자의 운행 손실을 보전하는 버스 준공영제를 실시하고 있음.

버스 준공영제는 대중교통 사각지대를 해소하고 버스기사 처우개선에 크게 기여하는 등 긍정적인 효과가 있으나, 일각에서는 지자체의 과도한 재정지원금 지출과 지자체가 버스사업자의 운행 손실을 보전함에 따른 버스사업자의 운영 효율성 저하에 대한 문제를 제기하고 있으며, 최근에는 사모펀드가 준공영제 대상 버스사업에 진출함에 따라 과도한 배당과 자산 매각 등에 따른 버스산업의 공공성 저하에 대한 우려도 존재함.

그간 지자체는 조례와 버스사업자와 체결한 준공영제 협약 등을 통해 버스 준공영제를 개별적으로 운행하여 왔으나, 준공영제가 법제화되지 않아 지자체가 준공영제 대상 버스사업자를 체계적으로 관리·감독할 수 있는 법적 근거가 미비하고 지자체별 준공영제 운영 효율성에 차이가 발생하는 등 버스 서비스의 공공성을 강화하기 위한 장치가 미흡한 측면이 있음.

이에, 법에 버스 준공영제를 규정하고, 관할관청이 버스사업자의 경영 및 서비스평가 결과가 미흡하거나 버스사업자가 관할관청의 개선 명령을 이행하지 않는 등 버스사업자 과실이 있다고 판단하는 경우 준공영제 대상에서 제외하거나 보조금을 미지급·환수할 수 있도록 하며, 국토교통부장관이 준공영제 시행과 관련한 표준 운영지침을 고시하는 한편, 관할관청이 효율적이고 안정적인 버스 준공영제의 운영을 위해 준공영제 재정 지원 대상이 되는 차량의 대수나 종류의 조정을 버스사업자에게 요구하거나 버스사업자가 경영건전성 기준을 갖추지 못한 경우 버스사업자에게 이익 배당의 제한 등 경영 개선을 위한 조치를 요구할 수 있도록 하려는 것임(안 제2조제10호 및 안 제21조의 2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 발의 배경 및 취지

가. 노선 여객자동차운송사업 준공영제 시행 확대

현행법 제3조1)에 따른 노선 여객자동차운송사업(이하 “버스운송사업”)은 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간을 정하여 여객을 운송하는 사업으로서, 시내버스·농어촌버스·마을버스·시외버스운송사업이 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 대도시권 광역교통위원회에 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)

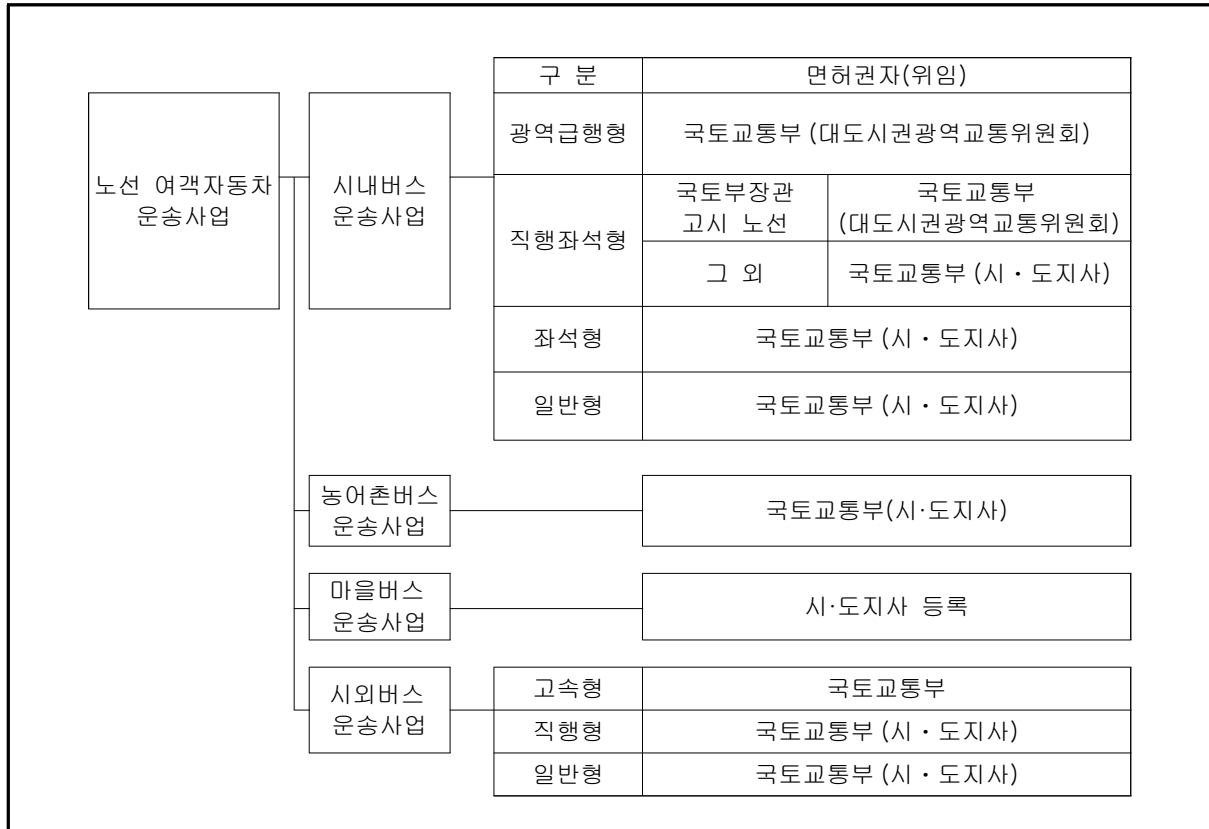
② 국토교통부장관은 법 제75조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다.

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 ‘버스 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 제도로서, 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」(제2266호, 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 인해 버스 이용 수요가 감소하고, 인건비·유류비 증가 등으로 인한 버스 운송원가가 상승하는 등 버스산업의 경영이 악화되면서 경영난 타개를 위한 버스업체의 요금 인상, 수익성 낮은 노선 폐지 등 버스의 공공성 및 서비스가 열악해짐에 따라 버스 서비스의 공공성 확보를 위해 버스 노선에 대한 공적 개념을 정착시키고, 안정적인 버스 서비스의 공급을 위한 정책으로 버스 준공영제가 도입되었음⁸⁾.

버스 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 광역급행형·직행좌석형 시내버스 노선(이하 “광역버스노선”) 중 준공영제 시행 노선의 면허권을 대도시권광역교통위원회(이하 “대광위”)로 이관하면서 현재는 정부(대광위) 역시 광역버스노선의 준공영제 시행 주체가 되어 있으며, 이에 따라 준공영제 광역버스 노선에 대해서는 지방비와 함께 국비도 투입되고 있음⁹⁾.

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

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

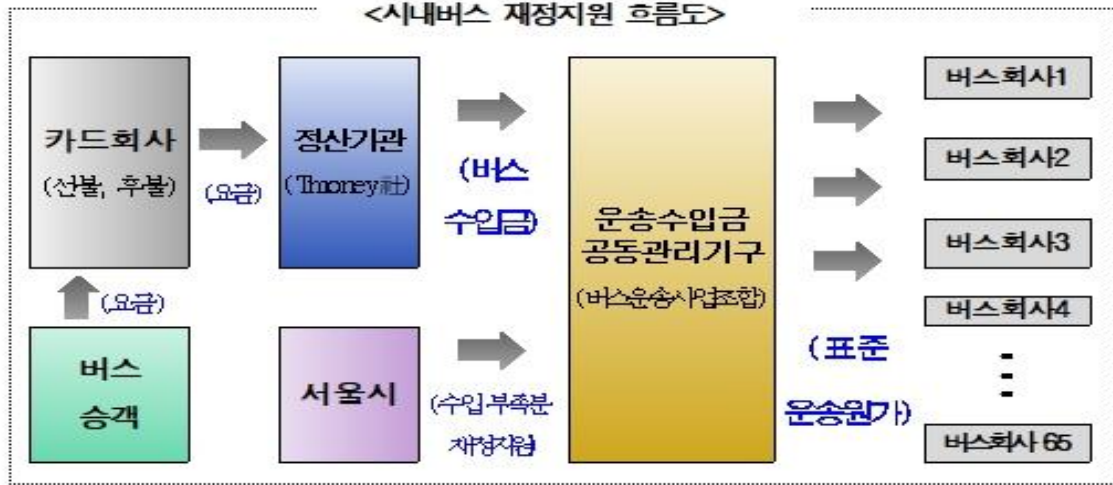
버스 준공영제는 수입금공동관리형과 노선입찰형으로 구분되며, 대표적으로 서울시에서 운영하는 모델인 수입금공동관리형은 개별 운송업체가 버스를 운영하여 얻은 모든 수입을 지자체와 운송업체가 공동으로 구성한 수입금공동관리기구에서 관리하고, 수입금공동관리기구에서 개별 운송업체에게 정해진 기준(표준운송원가)을 바탕으로 운행실적(운행대수, 운행거리 등)에 따라 배분하는¹⁰⁾ 구조로서, 표준운송원가(적정이윤을 포함함)를 기반으로 산정된 총 운송비용에 비해 총 운송수입이 모자란 부분(적자분)은 지자체가 지원함.

노선입찰형은 대광위 및 경기도의 광역버스노선에서 운영하는 모델로서 관할관청이 노선에 대해 운영 조건을 제시하고 공개적인 방법으로 경쟁을 통해 운송사업자를 선정한 후 노선별로 표준운송원가와 운송수입을 정산하여 모자란 부분을 재정지원하는 유형임. 입찰에 의해 운송사업자를 선정하고, 노선별로 정산하는 점이 수입금공동관리형과 다름.

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

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

【 수입금공동관리형 준공영제 사례 : 서울 시내버스 준공영제 운영체계 】



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

버스 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 우려

앞서 본 바와 같이, 버스 준공영제에는 막대한 공공재정이 투입되고 있는데, 최근 사모펀드¹¹⁾가 서울, 인천, 경기 등 여객자동차 운송사업에 진출하여 준공영제로 운영되는 시내버스 운송사업을 운영하거나 경영에 참여하는 사례가 증가하고 있음.

2019년도 A파트너스자산운용(이하 “A파트너스”) ¹²⁾이 한국BRT를 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/207개)로서, 이 중 인천은 전체 42개 업체 중 9개 업체(21.4%)가 사모펀드에 인수되어 인수업체 타 지역에 비해 상대적으로 높은 편임.

11) **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.)

12) ‘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 과잉배당¹³⁾, 차고지 매각¹⁴⁾ 등의 사례가 나타나면서 버스운송사업의 공공성 훼손에 대한

13) 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”, 한계레, 2023.6.19.)

14) 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 교통현안연속 토론회(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”, 한계레, 2023.6.21.)

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 있음¹⁵⁾.

다. 개정안의 취지의 타당성 검토

1) 검토의견

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

15) 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 유상증자 하기도 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)

그런데, 각 지자체에서 조례와 운송사업자와의 협약에 기반하여 시행되고 있어 제도적 안정성이 미흡함.

또한, 버스 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 의견이¹⁶⁾ 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 버스 준공영제의 공공성 훼손을 방지하기 위한 대책이 요구되고 있음.

이와 같은 배경에서 개정안은 준공영제 운송사업자에게 보조금 부정수급 등 공공성 저해 사유가 있는 경우 관할관청이 해당 운송사업자를 준공영제 대상에서 제외하거나 보조금을 미지급 또는 환수할 수 있도록 하고, 그 사실을 공표하도록 하며, 운송사업자에게 차량 대수·종류 조정 및 경영상태 개선을 요구할 수 있도록 하는 등 준공영제 운송사업자에 대한 관할관청의 관리·감독 권한을 법률로 보장하려는 것임.

이를 통하여 버스 준공영제의 안정적인 시행과 재정효율성 및 공공성을 확보하고자 하는 취지로서 그 타당성이 인정된다고 봄.

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

2) 국토교통부 의견

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. “여객자동차운송사업 준공영제” 정의 신설(안 제2조제10호 신설)

가. 검토의견

개정안에서는 “여객자동차운송사업 준공영제”를 “여객자동차운송사업의 공공성 확보 등을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 국토교통부령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하는 운송사업자(제4조제1항에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받거나 등록을 한 자를 말한다. 이하 같다) 또는 제53조에 따라 설립한 운송사업자 조합과 협약을 체결하고 제50조에 따라 여객자동차운송사업의 운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부에 대하여 재정을 지원하는 제도”로 정의하고 있음(안 제2조제10호 신설).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 7. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 7. (현행과 같음) 10. “ <u>여객자동차운송사업 준공영제</u> ”(이하 “ <u>준공영제</u> ”라 한다)란 여객자동차운송사업의 공공성 확보 등을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 국토교통부령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하는 운송사업자(제4조제1항에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받거나 등록을 한 자를 말한다. 이하 같다) 또는 제53조에 따라 설

현행	개정안
제4조(면허 등) ① ~ ③ (생략) ④ 운송사업자(제1항에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받거나 등록을 한 자를 말한다. 이하 같다) 중 대통령령으로 정하는 운송사업자는 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 교통시설(이하 “주요교통시설”이라 한다)이 같은 항에 따라 정하여진 사업구역(이하 “소속 사업구역”이라 한다)과 인접(국토교통부령으로 정하는 범위로 한정한다)하고 소속 사업구역에서 승차한 여객을 그 주요교통시설에 하차시킨 경우에는 제5항에 따른 승차대를 이용하여 소속 사업구역으로 가는 여객을 운송할 수 있다. 1. ~ 4. (생략) ⑤ (생략)	<u>립한 운송사업자 조합과 협약을 체결하고 제50조에 따라 여객자동차운송사업의 운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부에 대하여 재정을 지원하는 제도를 말한다.</u> 제4조(면허 등) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ -----중----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) ⑤ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(여객자동차운송사업 준공영제에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 지방자치단체가 조례 등에 따라 시행하는 준공영제 및 공공관리제 등과

현행	개정안
	「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제10조의2에 따라 국가와 지방자치단체가 광역버스운송사업의 운영비에 대하여 재정을 지원하는 제도는 이 법에 따른 준공영제로 본다.

관할관청의 준공영제 운송사업자에 대한 관리·감독의 법적 근거를 마련하려는 개정안의 취지에 따라 ‘준공영제’에 관한 용어정의를 신설하는 것은 우선적으로 필요한 입법으로 봄.

다만, 정의규정의 구체적인 내용에 대해서는 다음 사항을 고려할 필요가 있음.

먼저, 국토교통부 및 지자체의 ‘준공영제’에 관한 정의 규정들을 보면, 국토교통부는 ‘준공영제’를 “관할관청이 시내·농어촌·마을버스(이하 “버스”라 한다) 서비스의 공공성 강화를 목적으로 버스 노선의 운행수준과 운행계통을 결정하거나, 이를 운행하는 버스운송사업자에게 운송비용에 비해 부족한 운송수입금의 전부 또는 일부를 지원하는 제도”로 규정하고 있고¹⁷⁾,

서울시는 ‘시내버스 준공영제’를 “공공의 관리기능과 민간의 효율성을

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

결합하여 지속가능한 버스서비스를 제공하기 위한 제도로써 서울특별시 공공성 강화를 목적으로 시내버스 노선, 운행계통 등의 조정 권한을 가지면서 운송사업자의 운송수입 부족분에 대하여 재정지원하는 제도”로 규정하고 있으며¹⁸⁾,

‘준공영제’ 대신 ‘공공관리제’라는 명칭을 사용하는 경기도는 ‘공공관리제’를 “경기도(이하 “도”라 한다)가 버스 서비스의 공공성 강화를 목적으로 버스 노선의 운행수준과 운행계통을 결정하거나, 이를 운행하는 버스 운송사업자(이하 “운송사업자”라 한다)에게 표준운송원가에 비해 부족한 운송수입금의 전부 또는 일부를 지원하는 제도를 말하며~”로¹⁹⁾ 규정하고 있음.

즉, ①버스 서비스의 공공성 강화 목적, ② 관할관청이 노선의 운행계통 등에 관한 조정 또는 결정 권한, ③ 운송사업자의 손실분에 대한 재정지원이 버스 준공영제를 설명하는 공통적인 내용이며, “준공영제” 또는 “공공관리제”라는 명칭에서 내포되는 본질적인 요건임.

그런데, 개정안 제2조제10호에서는 이 중 ‘관할관청의 노선 운행계통 등에 관한 권한’을 명시하고 있지 않고, 재정지원에 관해서도 ‘손실분’을 명시하지 않는 대신 “제50조에 따라 여객자동차운송사업의 운영에 필요한 비용”이라고 하여 운송사업자에 대한 다양한 재정지원 근거인 현행법

18) 「서울특별시 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례」 제2조제1호

19) 「경기도 시내버스 공공관리제 운영에 관한 조례」 제2조제1호

제50조²⁰⁾에 따른 모든 재정 지원이 포함되는 것으로 규정하고 있음.

20) 「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 운송사업자에게 유류(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 석유대체연료사업법」 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 석유대체연료사업법」 제18조제2항제1호에 따라 부과되는 수입·판매 부과금

즉, 개정안에 따르면 관할관청과 운송사업자 간에 운영손실분에 특정하지 않고 현행법 제50조에 근거하여 운영비를 지원하는 협약을 체결하면 준공영제 대상 운송사업자가 되며, 이 경우 안 제21조의2에 따라 관할관청의 관리·감독 대상이 됨.

따라서, 여객자동차운송사업에 대한 다른 재정지원 사업과 구별되는 준공영제의 구성 요건을 명확히 규정하여 “여객자동차운송사업 준공영제”의 용어를 정의할 필요가 있음.

아울러 실제 각 지자체의 준공영제 실시 유형에 대한 조사와 검토를 바탕으로 기본적인 협약체결의 내용 및 방법·절차, 관할관청의 권한, 재정지원의 명목·범위 등을 법률에 직접 규정하거나 하위법령에 위임하여 구체화·명확화하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.

다음으로, 안 제2조제10호에서는 “여객자동차운송사업 준공영제”라는 용어를 사용하여 노선 여객자동차운송사업 외에 여객자동차운송사업²¹⁾에

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.

해당하는 구역 여객자동차운송사업이나 수요응답형 여객자동차운송사업도 법률상 준공영제 대상에 포함시키되, “~국토교통부령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하는 운송사업자 또는 ~과 협약을 체결하고~”라고 정의하여 실제 준공영제 대상 업종을 법률이 아닌 국토교통부령으로 정하도록 위임하고 있음.

그런데, 현재 시행되고 있는 버스 준공영제의 대상 업종은 노선버스 즉 노선 여객자동차운송사업이고, 개정안의 취지 역시 노선버스 준공영제의 법정 제도화이며, 준공영제 대상 업종을 행정입법으로 위임하는 경우 상당 규모의 재정 소요를 수반하는 준공영제의 시행 범위, 규제적 요소인 개정안 제21조의2에 따른 관할관청의 관리·감독 대상을 법률이 아닌 행정입법으로 정하게 된다는 점을 고려할 필요가 있어 보임.

21) 「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
가. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농촌과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제6호에 따른 어촌을 기점 또는 종점으로 하는 경우
나. 신도시, 심야시간대 등 대중교통수단이 부족하여 교통불편이 발생하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
다. 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」이나 그 밖에 다른 법률에 따라 수요응답형 여객자동차운송사업 면허의 규제특례를 받아 운행 등 실증과정을 거친 지역에서 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 필요하다고 인정하는 경우
- ② 제1항제1호 및 제2호의 여객자동차운송사업은 대통령령으로 정하는 바에 따라 세분할 수 있다.

나. 관계 기관 등 의견

1) 국토교통부

국가·지자체가 “여객운송사업의 공공성 확보를 위해 사업자(조합)와 협약을 체결해 사업자는 운송서비스를 제공하고 지자체는 운행손실을 재정지원”하는 준공영제 개념을 정의하는 것으로 수용함.

2) 대도시권광역교통위원회

준공영제에 대한 정의가 여객자동차운송사업에 대한 전부 또는 일부 재정 지원하는 모든 경우로 정의되어 준공영제에 해당하지 않는 것²²⁾도 포함되어 업무상 혼란 야기 우려됨.

22) 개정안에 따르면, 대광위에서 출퇴근시간대 전세버스 증차 비용을 지원하는 사업도 준공영제에 해당함.

3. 준공영제 운송사업자에 대한 관리·감독 근거 마련(안 제21조의2 신설)

가. 검토의견

개정안은 준공영제 대상 운송사업자가 경영 및 서비스평가 결과 미흡한 경우, 관할관청의 개선명령을 불이행하는 경우, 보조금을 부정수급하는 경우 관할관청이 해당 운송사업자에 대하여 준공영제 대상에서 제외하거나 보조금을 지급중단 또는 회수할 수 있도록 하고, 그 사실을 공표하도록 하며, 국토교통부장관이 준공영제 표준 운영지침을 작성·고시할 수 있도록 하고, 관할관청이 준공영제 대상 운송사업자에게 재정지원 대상 차량의 대수·종류의 조정과 경영상태 개선 조치를 요구할 수 있도록 하는 것임(안 제21조의2 신설).

현행	개정안
<신설>	제21조의2(준공영제 관리·감독) ① <u>국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 준공영제 대상 운송사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 국토교통부령 또는 조례로 정하는 바에 따라 준공영제 대상에서 제외할 수 있으며, 제50조에 따른 보조금의 일부 또는 전부를 지급하지 아니하거나 제51조제3항에 따라 회수할 수 있다.</u> 1. 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제18조에 따른 경영

현행	개정안
	및 서비스평가 결과가 미흡한 경우 2. 제23조에 따른 개선명령을 이행하지 않은 경우 3. 제50조에 따른 보조금을 거짓이나 부정한 방법으로 받은 경우 ② 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 준공영제 대상에서 제외하거나, 보조금을 지급하지 아니하거나 환수하는 경우 해당 사실을 즉시 공표하여야 한다. ③ 국토교통부장관은 표준 협약안, 표준 원가 산정 및 정산 기준 등 준공영제 시행과 관련한 표준 운영지침을 작성하여 고시할 수 있다. ④ 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 준공영제를 효율적으로 실시하고 원활한 운송서비스를 제공하기 위하여 준공영제 대상 운송사업자와 협의한 후 제50조에 따른 재정 지원의 대상이 되는 차량의 대수나 종류의 조정을 요구할 수 있다. ⑤ 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 준공영제 대상 운송사업자가 대통령령으로 정하는 경영건전성 기준을 충족하지 못한 경우 준공영제 대상 운송사업자에 대하여 자본금 등의 증액, 이익 배당의 제한 등 경영상태의 개선을 위하여 필요한 조치를 하도록 요구할 수 있다. 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이

현행	개정안
	경과한 날부터 시행한다. 제2조(여객자동차운송사업 준공영제에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 지방자치단체가 조례 등에 따라 시행하는 준공영제 및 공공관리제 등과 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제10조의2에 따라 국가와 지방자치단체가 광역버스운송사업의 운영비에 대하여 재정을 지원하는 제도는 이 법에 따른 준공영제로 본다.

준공영제 운송사업자에 대한 관할관청의 관리·감독 권한에 관한 법적 근거를 마련하려는 개정안은, 앞서 기술한 바와 같이, 현재 지자체의 준공영제 운송사업자에 대한 관리·감독이 지자체 조례와 운송사업자와의 협약에 기반하고 있어 법적 근거가 미흡하고, 공공재정으로 운영손실금을 보전하는 준공영제의 성격상 경영효율화의 취약성과 사모펀드 등의 진출에 따른 공공성 훼손 우려에 대응하여 재정효율성과 공공성 확보를 위한 제도적 개선이 필요하다는 점에서 그 취지의 타당성이 인정됨.

다만, 개정안에 따른 관할관청의 관리·감독 권한의 구체적인 내용에 대해서는 다음 사항을 고려할 필요가 있음.

먼저, 안 제21조의2제1항에서는 관할관청이 준공영제 운송사업자에 대해 준공영제 대상에서 제외, 보조금 지급중단 등의 처분을 할 수 있도록

규정하고 있음.

이와 관련하여 같은 항 각 호 외의 부분 및 제3호에 각각 규정된 ‘제50조에 따른 보조금’은 준공영제에 따라 지원되는 운영손실분을 의미하는 것인지 현행법 제50조에 따라 지원되는 모든 보조금을 의미하는 것인지 불명확하므로 이를 명확하게 규정하되, 준공영제 대상 운송사업과 직접 관련되지 않은 다른 보조금의 부정수급 시에도 준공영제에 따른 운영손실금 지원 시 불이익을 주는 경우 관련성 및 비례성에 비추어 과도한 제재의 소지가 있을 수 있다는 점을 유의할 필요가 있음.

또한, 운송사업자를 준공영제 대상에서 제외하거나 운영손실분의 지원을 중단하는 등의 처분은 준공영제를 전제로 하는 처분으로서 일반적인 행정처분과 구분되어 「행정절차법」에 따른 청문 또는 의견제출 규정의 적용 대상 여부가 명확하지 않은 측면이 있으므로 「여객자동차 운수사업법」에 청문 실시 또는 의견제출 기회 부여 근거를 마련하여 불이익한 처분에 대해 운송사업자의 참여 기회를 보장할 필요가 있어 보임²³⁾.

23) 「행정절차법」은 청문을 실시하여야 하는 경우를 ① 다른 법령등에서 청문을 하도록 규정하고 있는 경우, ② 행정청이 필요하다고 인정하는 경우, ③ 인허가 등의 취소, 신분·자격의 박탈, 법인이나 조합 등의 설립허가의 취소에 관한 처분을 하는 경우로 규정하고 있음. 따라서 ②, ③의 경우 외에 특정한 처분을 할 때 청문을 반드시 실시하도록 하려면 개별 법률에서 그 내용을 규정하여야 함.

「행정절차법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. **"처분"**이란 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법 집행으로서의 공권력의 행사 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용(行政作用)을 말한다.
5. **"청문"**이란 행정청이 어떠한 처분을 하기 전에 당사자등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차를 말한다.
7. **"의견제출"**이란 행정청이 어떠한 행정작용을 하기 전에 당사자등이 의견을 제시하는 절차로서 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차를 말한다.

제22조(의견청취) ① 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청

다음으로, 안 제21조의2제2항에서는 운송사업자가 같은 조 제1항에 따라 보조금 부정수급 또는 개선명령 불이행 등의 위반 사유로 준공영제 대상 제외, 보조금의 지급 중단 등의 직접적인 제재조치를 받으면 관할 관청이 즉시 그 처분사실을 의무적으로 공표하도록 간접적인 제재조치를 규정하고 있음.

이에 대해서는, 위반행위의 동기나 정도 등을 고려하지 않고 불특정 다수의 국민이 알 수 있도록 공표를 의무화할 경우 기업의 신용 훼손 등 과도하게 사익이 제한될 소지와 처분사실을 ‘즉시’ 공표하도록 하는 것은 공표 전에 행정청이 의무적으로 객관적이고 타당한 증거와 근거가 있는지 확인하고 당사자의 의견제출 절차를 거치도록 규정하고 있는 「행정절차법」 규정²⁴⁾에 부합하지 않는 점을 고려할 필요가 있음.

문을 한다.

1. 다른 법령등에서 청문을 하도록 규정하고 있는 경우
2. 행정청이 필요하다고 인정하는 경우
3. 다음 각 목의 처분을 하는 경우

- 가. 인허가 등의 취소
- 나. 신분·자격의 박탈
- 다. 법인이나 조합 등의 설립허가의 취소

③ 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때 제1항 또는 제2항의 경우 외에는 당사자등에게 의견제출의 기회를 주어야 한다.

제27조(의견제출) ① 당사자등은 처분 전에 그 처분의 관할 행정청에 서면이나 말로 또는 정보통신망을 이용하여 의견제출을 할 수 있다.

② 당사자등은 제1항에 따라 의견제출을 하는 경우 그 주장을 입증하기 위한 증거자료 등을 첨부할 수 있다.

③ 행정청은 당사자등이 말로 의견제출을 하였을 때에는 서면으로 그 진술의 요지와 진술자를 기록하여야 한다.

④ 당사자등이 정당한 이유 없이 의견제출기한까지 의견제출을 하지 아니한 경우에는 의견이 없는 것으로 본다.

24) 「행정절차법」

제40조의3(위반사실 등의 공표) ① 행정청은 법령에 따른 의무를 위반한 자의 성명·법인명, 위반사실, 의무 위반을 이유로 한 처분사실 등(이하 "위반사실등"이라 한다)을 법률로 정하는 바에 따라 일반에게 공표할 수 있다.

② 행정청은 위반사실등의 공표를 하기 전에 사실과 다른 공표로 인하여 당사자의 명예·신용 등이 훼손되지 아니하도록 객관적이고 타당한 증거와 근거가 있는지를 확인하여야 한다.

다음으로, 안 제21조의2제3항에 따른 국토교통부장관의 준공영제 표준 운영지침 작성·고시에 관한 규정은 현재 정부가 배포 중인 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」²⁵⁾의 법적 근거를 마련하려는 것으로 각 지자체의 안정적인 버스 준공영제 시행을 위하여 필요한 입법 조치로 봄.

다음으로, 안 제21조의2제4항 및 제5항에서는 관할관청이 준공영제 운송사업자에게 재정지원 대상이 되는 차량의 대수·종류의 조정과 경영건전성 기준에 미달하는 경우 경영상태 개선 조치를 요구할 수 있도록 규정하여, 준공영제 운송사업의 경영효율성에 대한 관할관청의 감독 권한을 부여하고 있음.

그런데, 운송사업자에게 이러한 요구에 응할 의무나 불이행 시 제재수단을 규정하고 있지 않아 실효성이 미흡함. 경영효율성 측면이 취약한

③ 행정청은 위반사실등의 공표를 할 때에는 **미리 당사자에게 그 사실을 통지하고 의견제출의 기회를 주어야 한다.** 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 공표를 할 필요가 있는 경우
2. 해당 공표의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 타당한 이유가 있는 경우
3. 당사자가 의견진술의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 밝힌 경우

④ 제3항에 따라 의견제출의 기회를 받은 당사자는 공표 전에 관할 행정청에 서면이나 말 또는 정보통신망을 이용하여 의견을 제출할 수 있다.

⑤ 제4항에 따른 의견제출의 방법과 제출 의견의 반영 등에 관하여는 제27조 및 제27조의2를 준용한다. 이 경우 "처분"은 "위반사실등의 공표"로 본다.

⑥ 위반사실등의 공표는 관보, 공보 또는 인터넷 홈페이지 등을 통하여 한다.

⑦ 행정청은 위반사실등의 공표를 하기 전에 당사자가 공표와 관련된 의무의 이행, 원상회복, 손해배상 등의 조치를 마친 경우에는 위반사실등의 공표를 하지 아니할 수 있다.

⑧ 행정청은 공표된 내용이 사실과 다른 것으로 밝혀지거나 공표에 포함된 처분이 취소된 경우에는 그 내용을 정정하여, 정정한 내용을 지체 없이 해당 공표와 같은 방법으로 공표된 기간 이상 공표하여야 한다. 다만, 당사자가 원하지 아니하면 공표하지 아니할 수 있다.

25) 표준협약(안), 원가 산정·정산 기준, 재정 누수 방지 등에 관한 사항 포함.

준공영제를 보완하기 위하여 도입된 개정안의 취지를 고려할 때, 실효성 확보를 위하여 관할관청의 요구를 불이행하는 경우 안 제21조의2제1항에 따른 준공영제 대상 제외, 보조금 지급 중단 등의 제재조치를 할 수 있도록 하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.

유사한 입법례로 「벤처투자 촉진에 관한 법률」에서는 창업기획자 및 벤처투자회사에 대한 정부의 경영 개선 조치 요구를 이행하지 않는 경우 같은 법률에 따른 지원 중단 등을 할 수 있도록 규정하고 있음.

【 경영건전성 감독 관련 유사 입법례 】

「벤처투자 촉진에 관한 법률」

제29조(창업기획자의 경영건전성 기준) ① 창업기획자는 대통령령으로 정하는 경영건전성 기준을 갖추어야 한다.

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 제한등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다.

제36조(창업기획자 등록의 취소 등) ① 중소벤처기업부장관은 창업기획자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 창업기획자에 대하여 등록 취소, 6개월 이내의 업무정지명령, 시정명령 또는 경고조치를 하거나 3년의 범위에서 이 법에 따른 지원을 중단할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 등록을 취소하여야 한다.

9. 제29조제3항에 따른 조치의 요구를 이행하지 아니한 경우

② · ③ (생략)

제41조(벤처투자회사의 경영건전성 기준) ① 벤처투자회사는 대통령령으로 정하는 경영건전성 기준을 갖추어야 한다.

③ 중소벤처기업부장관은 벤처투자회사가 제1항에 따른 기준을 갖추지 못하였거나 제2항에 따른 경영실태 조사 결과 경영건전성을유지하기 어렵다고 인정되면 그 벤처투자회사에 대하여 자본금의 증액, 이익 배당의 제한등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다.

제49조(벤처투자회사 등록의 취소 등) ① 중소벤처기업부장관은 벤처투자회사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 벤처투자회사에 대하여 등록 취소, 6

개월 이내의 업무정지명령, 시정명령 또는 경고조치를 하거나 3년의 범위에서 이 법에 따른 지원을 중단할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다.

12. 제41조제3항에 따른 조치의 요구를 이행하지 아니한 경우

② · ③ (생략)

한편, 준공영제는 관할관청과 운송사업자가 협약을 체결하여 시행하는 제도로서²⁶⁾, 개정안 제21조의2에 따른 관할관청의 관리·감독 권한을 완화하는 내용의 협약을 체결하는 경우 관할관청의 법적 권한과 협약에 따른 권한 간의 효력에 관한 다툼이 발생할 소지가 있으므로 충돌 소지가 없도록 입법적 방안을 검토하여 반영할 필요가 있어 보임.

나. 관계 기관 등 의견

1) 국토교통부

운송사업자가 부정·부당 행위 시 보조금을 지급하지 않거나, 환수 또는 준공영제에서 제외하여 관리 권한을 강화할 필요가 있음. 대부분 지자체에서 조례나 협약 등을 통해 부정행위를 제재 중이며²⁷⁾, 제재 근거를 법률상 명확히 할 필요가 있음.

26) “여객자동차운송사업 준공영제”(이하 “준공영제”라 한다)란 여객자동차운송사업의 공공성 확보 등을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 국토교통부령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하는 운송사업자(제4조제1항에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받거나 등록을 한 자를 말한다. 이하 같다) 또는 제53조에 따라 설립한 운송사업자 조합과 **협약을 체결하고** 제50조에 따라 여객자동차운송사업의 운영에 필요한 비용의 전부 또는 일부에 대하여 재정을 지원하는 제도를 말한다.(개정안 제2조제10호)

27) -서울시 : 3년 내 부정수급 재적발 시 또는 임원 횡령·배임 등으로 형 확정 시 재정지원 중단
-청주시 : 3년 내 부정수급 재적발 시 준공영제 제외
-창원시 : 2회 이상 부정수급 적발 시 준공영제 제외 및 대외 공개

개정안에 따른 준공영제 표준 운영지침의 작성·고시는 기존 배포한 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」의 법적 근거를 마련하여 실효성을 제고하는 것으로 타당한 입법조치임.

일부 지자체에서 운송사업자가 재정지원 규모 감소를 이유로 노선 효율화를 위한 관할관청의 감차 요구를 반대하는 경우가 발생하는 것을 감안할 때, 준공영제의 효율적인 운영을 위해 관할관청이 준공영제 대상 운송사업자에게 재정지원 대상 차량 종류·대수의 조정을 요구할 수 있도록 법적 권한을 부여할 필요가 있음.

2) 인천광역시

안 제21조의2제3항에서는 국토부장관의 준공영제 운영지침 작성·고시를 재량사항으로 규정하고 있는데, 이를 의무화하여 전국 공통 기준을 마련할 필요가 있음.

3) 전국버스운송사업조합연합회

현행법 제23조에 따른 개선명령 미이행 시 사업정지 처분²⁸⁾, 보조금

28) 「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.

부정수령 시 「지방보조금 관리에 관한 법률」에 따른 보조금 제한·배제 등 기존 법체계로 제제가 가능하므로, 이에 추가한 개정안 제21조의2제1항에 따른 준공영제 대상 제외 처분은 과잉금지 원칙에 위배되며 지속가능한 준공영제 추진에도 역행함.

개정안 제21조의2제2항에 따라 관할관청이 운송사업자를 준공영제 대상에서 제외하거나 보조금을 미지급 또는 환수한 경우 해당 사실을 의무적으로 공표하는 것은 기업 이미지 훼손과 투자유치 저해 등 과도한 불이익을 초래하므로 법제화 부적절함.

개정안 제21조의2제3항에 따라 국토교통부장관이 준공영제 표준 운영 지침을 작성·고시할 경우 지역별 특성을 반영하기 어렵고, 기존 협약·지침을 무력화할 가능성 있음.

개정안 제21조의2제4항에 따른 지자체 등의 재정지원 대상 차량 대수·종류의 조정 요구 권한은 경영 자율성·사유재산을 침해하고, 관할관청이 노선 운영계획 조정, 개편 등을 이미 수행 중이므로 개정실익이 낮음.

개정안 제21조의2제5항에 규정된 지자체 등의 경영개선 조치 요구 권한에 따라 자본금 증액, 배당 제한 등을 요구하는 경우 이는 경영권과 주주이익을 과도하게 침해하고 시민 피해로 이어질 수 있음.

22. 제23조·제33조·제44조 또는 제49조의7에 따른 개선명령 또는 운행명령을 이행하지 아니한 경우

문 의 처
02)6788-5584

참 고

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