



제433회 국회(임시회)
제2차 기후에너지환경노동위원회

노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 준공영제 시내버스 운송사업을 필수공익사업에 추가 >
■ 신동욱의원 대표발의(의안번호 제2216046호)

2026. 3.

기후에너지환경노동위원회

전문위원 한석현

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 공익사업, 필수공익사업 및 필수유지업무 제도의 개관	2
2. 준공영제 시내버스 운송사업을 필수공익사업에 추가 (안 제71조제2항제1호)	6

I. 제안경위

2026년 1월 14일 신동욱의원이 대표발의한 노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안은 2026년 1월 15일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 생명·건강 또는 신체의 안전이나 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 업무를 필수공익사업으로 정해 쟁의행위 등에 대한 제한을 두고 있음.

이에 철도사업, 항공운수사업, 수도·전기·가스사업, 병원·혈액공급사업 등은 필수공익사업으로 지정되어 쟁의 중에도 필요 최소한의 사업을 유지하도록 하고 있으나, 시내버스 운송사업은 민영제라는 이유로 2000년 이후 제외되어 있는 실정임.

그러나 2004년 이후 시내버스 운송사업에 국민 세금이 투입되는 ‘준공영제’가 도입되고, 준공영제 시내버스 운송사업의 쟁의행위가 우리 사회에 끼치는 막대한 영향을 고려해 필수공익사업으로 지정해야 한다는 지적이 제기되고 있음.

이에 준공영제 시내버스 운송사업을 필수공익사업에 포함해 철도, 지하철처럼 파업 시에도 최소한의 운행 수준을 유지하고 중단된 업무를 대체할 수 있도록 하려는 것임(안 제71조제2항제1호).

Ⅲ. 검토의견

1. 공익사업, 필수공익사업 및 필수유지업무 제도의 개관

현행법 제71조제1항은 “공익사업”에 대하여 ‘공중의 일상생활과 밀접한 관련이 있거나 국민경제에 미치는 영향이 큰 사업’으로 정의하고 있고, 같은 조 제2항은 “필수공익사업”에 대하여 ‘공익사업으로서 그 업무의 정지 또는 폐지가 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고 그 업무의 대체가 용이하지 아니한 사업’으로 정의하고 있음.¹⁾

먼저, 공익사업의 경우 노동쟁의의 조정 시 우선적으로 처리²⁾되고, 조정 시 일반사업보다 장기간의 조정기간이 적용되며,³⁾ 사용자·근로자·

1) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제71조(공익사업의 범위등) ① 이 법에서 “공익사업”이라 함은 공중의 일상생활과 밀접한 관련이 있거나 국민경제에 미치는 영향이 큰 사업으로서 다음 각호의 사업을 말한다.

1. 정기노선 여객운수사업 및 항공운수사업
2. 수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업 및 석유공급사업
3. 공중위생사업, 의료사업 및 혈액공급사업
4. 은행 및 조폐사업
5. 방송 및 통신사업

② 이 법에서 “필수공익사업”이라 함은 제1항의 공익사업으로서 그 업무의 정지 또는 폐지가 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고 그 업무의 대체가 용이하지 아니한 다음 각호의 사업을 말한다.

1. 철도사업, 도시철도사업 및 항공운수사업
2. 수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업 및 석유공급사업
3. 병원사업 및 혈액공급사업
4. 한국은행사업
5. 통신사업

2) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제51조(공익사업등의 우선적 취급) 국가·지방자치단체·국공영기업체·방위산업체 및 공익사업에 있어서의 노동쟁의의 조정은 우선적으로 취급하고 신속히 처리하여야 한다.

3) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제54조(조정기간) ① 조정은 제53조의 규정에 의한 조정의 신청이 있는 날부터 일반사업에 있어서는 10일, 공익사업에 있어서는 15일 이내에 종료하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 조정기간은 관계 당사자간의 합의로 일반사업에 있어서는 10일, 공익

공익을 각각 대표하는 위원으로 구성된 일반사업의 조정위원회와 달리 3인 모두 공익을 대표하는 위원으로 구성된 특별조정위원회에서 조정을 담당하고,⁴⁾ 쟁의행위를 중지하는 효과를 발생시키는 긴급조정의 대상이 되는⁵⁾ 등의 특례가 적용됨.

현행법상 공익사업의 구체적인 유형으로는 ①정기노선 여객운수사업 및 항공운수사업, ②수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업 및 석유공급사업, ③공중위생사업, 의료사업 및 혈액공급사업, ④은행 및 조폐사업, ⑤방송 및 통신사업 등이 있음.

다음으로, 필수공익사업의 경우 공익사업에 대한 특례와 함께 쟁의행위 기간 중 중단된 업무의 수행을 위하여 대체인력을 채용하거나 업무의 도급·하도급이 예외적으로 허용되는 특례가 추가적으로 적용됨.⁶⁾ 또한, 필수공익사업 중 ‘그 업무가 정지되거나 폐지되는 경우 공

사업에 있어서는 15일 이내에서 연장할 수 있다.

4) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제72조(특별조정위원회의 구성) ① 공익사업의 노동쟁의의 조정을 위하여 노동위원회에 특별조정위원회를 둔다.

② 제1항의 규정에 의한 특별조정위원회는 특별조정위원 3인으로 구성한다.

③ 제2항의 규정에 의한 특별조정위원은 그 노동위원회의 공익을 대표하는 위원 중에서 노동조합과 사용자가 순차적으로 배제하고 남은 4인 내지 6인중에서 노동위원회의 위원장이 지명한다. 다만, 관계 당사자가 합의로 당해 노동위원회의 위원이 아닌 자를 추천하는 경우에는 그 추천된 자를 지명한다.

5) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제76조(긴급조정의 결정) ① 고용노동부장관은 쟁의행위가 공익사업에 관한 것이거나 그 규모가 크거나 그 성질이 특별한 것으로서 현저히 국민경제를 해하거나 국민의 일상생활을 위태롭게 할 위험이 현존하는 때에는 긴급조정의 결정을 할 수 있다.

제77조(긴급조정시의 쟁의행위 중지) 관계 당사자는 제76조제3항의 규정에 의한 긴급조정의 결정이 공표된 때에는 즉시 쟁의행위를 중지하여야 하며, 공표일부터 30일이 경과하지 아니하면 쟁의행위를 재개할 수 없다.

6) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제43조(사용자의 채용제한) ① 사용자는 쟁의행위 기간중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없다.

② 사용자는 쟁의행위기간중 그 쟁의행위로 중단된 업무를 도급 또는 하도급 줄 수 없다.

③ 제1항 및 제2항의 규정은 필수공익사업의 사용자가 쟁의행위 기간 중에 한하여 당해 사업

중의 생명·건강 또는 신체의 안전이나 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 업무’를 “필수유지업무”로 지정⁷⁾하여 해당 업무의 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 쟁의행위를 금지하고 있음.⁸⁾

이러한 필수공익사업의 구체적인 유형으로는 공익사업 중 ①철도사업, 도시철도사업 및 항공운수사업, ②수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업 및 석유공급사업, ③병원사업 및 혈액공급사업, ④한국은행사업, ⑤통신사업 등이 있음.

현행법이 공익사업과 필수공익사업에 관한 특례를 마련하고 있는 것은 쟁의행위로 인하여 사업의 정상적 운영이 저해되는 경우 공중의 일상생활을 위태롭게 하거나 국민경제를 저해할 우려가 있는 사업에 대하여 해당 사업에 종사하는 근로자의 단체행동권을 일정 부분 제한함으로써 공익과의 조화를 이루기 위한 입법적 판단에서 비롯됨.

과 관계없는 자를 채용 또는 대체하거나 그 업무를 도급 또는 하도급 주는 경우에는 적용하지 아니한다.

④ 제3항의 경우 사용자는 당해 사업 또는 사업장 파업참가자의 100분의 50을 초과하지 않는 범위 안에서 채용 또는 대체하거나 도급 또는 하도급 줄 수 있다. 이 경우 파업참가자 수의 산정 방법 등은 대통령령으로 정한다.

7) 그 구체적인 내용에 대해서는 현행법 시행령 별표 1에서 필수공익사업별로 규정하고 있으며, 구체적인 내용은 【참고】.필수공익사업별 필수유지업무(노동조합법 시행령 별표 1) 참조

8) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제42조의2(필수유지업무에 대한 쟁의행위의 제한) ① 이 법에서 “필수유지업무”라 함은 제71조제2항의 규정에 따른 필수공익사업의 업무 중 그 업무가 정지되거나 폐지되는 경우 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전이나 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 업무로서 대통령령이 정하는 업무를 말한다.

② 필수유지업무의 정당한 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 행위는 쟁의행위로서 이를 행할 수 없다.

제42조의3(필수유지업무협정) 노동관계 당사자는 쟁의행위기간 동안 필수유지업무의 정당한 유지·운영을 위하여 필수유지업무의 필요 최소한의 유지·운영 수준, 대상직무 및 필요인원 등을 정한 협정(이하“필수유지업무협정”이라 한다)을 서면으로 체결하여야 한다. 이 경우 필수유지업무협정에는 노동관계 당사자 쌍방이 서명 또는 날인하여야 한다.

< 공익사업, 필수공익사업 및 필수유지업무 비교 >

구분	공익사업	필수공익사업	필수유지업무
정의	공중의 일상생활과 <u>밀접한 관련</u> 이 있거나 국민경제에 <u>미치는 영향</u> 이 큰 사업	<u>공익사업으로서</u> 그 업무의 정지 또는 폐지가 공중의 <u>일상생활을 현저히 위태롭게</u> 하거나 국민경제를 <u>현저히 저해</u> 하고 그 <u>업무의 대체가 용이하지</u> 아니한 사업	<u>필수공익사업의 업무 중</u> 그 업무가 정지되거나 폐지되는 경우 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전이나 공중의 <u>일상생활을 현저히 위태롭게</u> 하는 업무로서 대통령령이 정하는 업무
내용	1. <u>정기노선 여객운수사업</u> 및 <u>항공운수사업</u> 2. <u>수도사업</u> , <u>전기사업</u> , <u>가스사업</u> , <u>석유정제사업</u> 및 <u>석유공급사업</u> 3. <u>공중위생사업</u> , <u>의료사업</u> 및 <u>혈액공급사업</u> 4. <u>은행</u> 및 <u>조폐사업</u> 5. <u>방송</u> 및 <u>통신사업</u>	1. <u>철도사업</u> , <u>도시철도사업</u> 및 <u>항공운수사업</u> 2. <u>수도사업</u> , <u>전기사업</u> , <u>가스사업</u> , <u>석유정제사업</u> 및 <u>석유공급사업</u> 3. <u>병원사업</u> 및 <u>혈액공급사업</u> 4. <u>한국은행사업</u> 5. <u>통신사업</u>	필수공익사업별 구체적인 업무의 내용을 시행령 별표 1에 별도 규정
효과	- 노동쟁의 조정의 우선적 취급(제51조) - 조정기간 특례 : 일반사업 10일, 공익사업 15일(제54조) - 공익사업 조정을 위한 특별조정위원회 설치(제72조) - 긴급조정(제76조)	- 필수공익사업 중 요건에 해당하는 업무를 필수유지업무로 지정(제42조의2) - 쟁의행위 기간 중 대체자 채용등 금지 적용 제외(제43조)	- 필수유지업무의 정당한 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 쟁의행위 금지(제42조의2)

2. 준공영제 시내버스 운송사업을 필수공익사업에 추가

(안 제71조제2항제1호)

가. 개정안의 주요 내용

개정안은 준공영제 시내버스 운송사업을 필수공익사업에 포함함으로써 필수유지업무의 설정 및 제43조 특례 적용을 통해 쟁의행위 기간 중에도 필요 최소한의 운행과 중단 업무의 대체가 가능하도록 하려는 내용임(안 제71조제2항제1호).

현행	개정안
第71條(公益事業의 범위등) ① (생략)	第71條(公益事業의 범위등) ① (현행과 같음)
②이 法에서 “必須公益事業”이라 함은 第1項의 公益事業으로서 그 業務의 정지 또는 廢止가 公衆의 日常生活을 현저히 危殆롭게 하거나 國民經濟를 현저히 저해하고 그 業務의 대체가 용이하지 아니한 다음 各號의 사업을 말한다.	②----- ----- ----- ----- ----- ----- ---
1. 철도사업, <u>도시철도사업</u> 및 항공운수사업	1. ----- <u>도시철도사업, 준공영제 시내버스 운송사업</u> ----- --
2. ~ 5. (생략)	2. ~ 5. (현행과 같음)

나. 검토의견

현행법은 사용자로 하여금 쟁의행위 기간 중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용하거나 대체하는 것을 금지하면서 해당 업무를 도급·하도급 주는 것도 금지하는⁹⁾ 등의 쟁의행위 기간 중 채용제한 제도를 두고 있음.

이는 쟁의행위를 통해 사용자를 경제적으로 압박함으로써 근로조건의 향상을 꾀한다는 쟁의행위 고유의 목적을 달성하도록 하여 헌법상 보장된 노동조합의 단체행동권을 효과적으로 담보하기 위한 제도적 장치이자 노사관계에서의 무기 대등 원칙을 실현하기 위한 수단¹⁰⁾에 해당함.

다만, 현행법은 필수공익사업의 경우에는 쟁의행위 기간 중 쟁의행위로 중단된 업무 수행을 위해 파업참가자의 50% 이내의 범위에서 신규 채용 또는 대체근로 및 도급·하도급을 줄 수 있도록 일부 특례를 예외적으로 허용¹¹⁾하고 있음.

이는 ‘업무의 정지 또는 폐지가 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고 그 업무의 대체가 용이하지 아니

9) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제43조(사용자의 채용제한) ① 사용자는 쟁의행위 기간중 그 쟁의행위로 중단된 업무의 수행을 위하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체할 수 없다.

② 사용자는 쟁의행위기간중 그 쟁의행위로 중단된 업무를 도급 또는 하도급 줄 수 없다.

10) 노동법 실무연구회, 『노동조합 및 노동관계조정법 주해 II』, 박영사, p. 808.

11) 「노동조합 및 노동관계조정법」 제43조(사용자의 채용제한) ③ 제1항 및 제2항의 규정은 필수공익사업의 사용자가 쟁의행위 기간 중에 한하여 당해 사업과 관계없는 자를 채용 또는 대체하거나 그 업무를 도급 또는 하도급 주는 경우에는 적용하지 아니한다.

④ 제3항의 경우 사용자는 당해 사업 또는 사업장 파업참가자의 100분의 50을 초과하지 않는 범위 안에서 채용 또는 대체하거나 도급 또는 하도급 줄 수 있다. 이 경우 파업참가자 수의 산정 방법 등은 대통령령으로 정한다.

한 사업'으로 정의되는 필수공익사업의 개념에 비추어, 쟁의행위로 인한 업무의 정지 또는 폐지가 공익에 중대한 영향을 미치는 것을 방지하기 위한 목적에서 규정된 것임.

이러한 취지에서 현행법은 철도사업, 항공운수사업, 수도·전기·가스사업, 병원·혈액공급사업 등을 필수공익사업으로 명시하여 쟁의행위 중에도 필요 최소한의 사업을 유지하도록 하고 있으나, 시내버스 운송사업¹²⁾의 경우에는 구법상 한시적으로 포함되었으나, 2001년부터 필수공익사업에서 제외되었음.¹³⁾

그런데 시내버스 운송사업에서 파업 등 쟁의행위가 발생하게 되면 시민의 일상적 이동과 출퇴근·통학 등 기본적인 교통 수요를 충족시키는 대중교통 서비스가 중단되거나 축소되어 대중교통 이용 시민의 이동권과 교통편의가 침해될 우려가 있다는 지적이 있음.

특히 준공영제 시내버스의 경우 도시 내 주요 이동수단으로서 지방정부가 버스운송사업자에게 운영손실에 대해 재정을 지원하고 있어 공공성이 인정되고, 철도·지하철과 함께 시민의 일상생활을 유지하는 핵

12) 시내버스 운송사업은 제71조제1항제1호의 정기노선 여객운수사업에 해당하여 공익사업에는 포함되나, 같은 조 제2항의 필수공익사업에는 포함되지 않음.

13) 구 「노동조합 및 노동관계조정법」 [법률 제5511호, 1998. 2. 20, 일부개정]

제71조(공익사업의 범위등) ②이 법에서 "필수공익사업"이라 함은 제1항의 공익사업으로서 그 업무의 정지 또는 폐지가 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고 그 업무의 대체가 용이하지 아니한 다음 각호의 사업을 말한다.

1. 철도(都市鐵道를 포함한다) 및 시내버스(特別市·廣域市에 한한다) 운송사업[적용 시내버스 운송사업에 관한 규정은 2000.12.31까지]
2. 수도·전기·가스·석유정제 및 석유공급사업
3. 병원사업
4. 은행사업[적용 은행사업(韓國銀行法에 의한 韓國銀行은 제외한다)에 관한 규정은 2000.12.31까지]
5. 통신사업

심적인 교통 인프라라는 점에서,¹⁴⁾

2025년~2026년 시내버스 파업 이후¹⁵⁾ 준공영제 시내버스 운송사업을 필수공익사업으로 지정하여 파업 등 쟁의행위가 발생한 경우 최소한의 운행 수준을 유지할 필요가 있다는 요구가 서울시 등을 중심으로 제기되고 있음.¹⁶⁾

이에 개정안은 준공영제 방식으로 운영되는 시내버스 운송사업을 필수공익사업에 추가함으로써 쟁의행위로 중단된 업무 수행을 위해 대체근로 등을 투입할 수 있도록 하여 쟁의행위 기간 중에도 최소한의 유지·운영이 가능하도록 하려는 취지로 이해됨.

버스 준공영제는 버스의 소유·운행은 민간 버스업체가 하되, 요금조정·운행관리 등은 지방자치단체가 감독하면서 운영에 따른 적자가 발생하는 경우 재정으로 보전해 주는 제도로,¹⁷⁾ 2004년 서울에서 최초로 도입한 이후 인천, 부산 등 11개 지자체에서 시행되고 있음.¹⁸⁾

시내버스가 도시 내에서 시민의 일상적 이동을 담당하는 대표적인

14) 수송분담률: 버스 약 20% (서울 20.1%, 경기 18.1%), 지하철 43.5%(서울)

15) '25~'26년 파업 시 운행률: 부산('25.5.28.) 0%, 울산('25.6.7.) 0%, 창원('25.5.28.~6.1.) 0%, 광주('25.6.5~20.) 약 80% 내외, 서울('26.1.14.) 약 8% 내외

16) 대한민국 시도지사협의회, “대정부정책건의(38-3) - 시내버스 필수공익사업 지정”

<https://gaok.or.kr/front/governmentPoliciesView.do?cid=659>

서울특별시, “[서울시 팩트브리핑] 시내버스 필수공익사업 지정은 시민의 일상을 지킬 안전장치입니다”, 2026. 2. 6. <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2017047>

17) 준공영제를 시행하는 대부분의 지역은 지자체와 업체가 운송수입금을 공동관리하면서 버스대수나 운행실적 등 운행 비용을 표준운송원가에 따라 정산하는 ‘수입금공동관리제’를 시행하고 있음. 국회입법조사처, “버스준공영제 속 사모펀드, 향후 보완책 제시”, 『이슈와 논점』 제226호, 2024. 8. 1., p. 1.

18) 시도별 현황은 “참고2. 지자체 버스 준공영제 시행 현황” 참조

대중교통수단으로서 철도·지하철과 함께 도시 교통체계의 중요한 축을 이루고 있으며, 특히 준공영제 하에서 지방정부의 재정이 투입¹⁹⁾됨에 따라 공공적 성격이 강화된 교통서비스라는 점을 고려할 때,

쟁의행위로 인한 버스 운행의 전면적 중단 또는 대규모 운행 차질을 방지하고 시민의 이동권과 교통편의를 안정적으로 보장하여 대중교통 서비스의 연속성과 공공성을 확보한다는 측면에서는 개정안의 입법적 의의는 인정될 수 있음.

다만, 개정안에 대해서는 다음의 사항을 고려한 심사가 필요할 것으로 보임.

첫째, 필수공익사업의 요건 충족 여부와 관련하여, 현행법은 필수공익사업을 ①공익사업으로서 ②그 업무의 정지 또는 폐지가 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고, ③그 업무의 대체가 용이하지 않은 사업으로 규정하고 있으므로, 준공영제 시내버스 운송사업이 이러한 필수공익사업의 요건을 충족하고 있는지에 대한 고려가 필요함.

먼저, ‘공중의 일상생활을 현저히 위태롭게’ 한다는 요건과 관련하여, 시내버스 운송사업의 운행이 정지·폐지되는 경우 시민의 일상적 이동과 출퇴근·통학 등 기본적인 교통수요 충족에 상당한 차질이 발생하여 대중교통 이용 시민의 이동권 및 교통편의에 영향을 미칠 가능

19) '24년 기준 연간 재정지원액 2.1조원 / (서울 추이) '04816억원 → '142,538억원 → '238,915억원

성은 인정된다고 할 수 있음.²⁰⁾ 다만, 현행법이 필수공익사업으로 규정하고 있는 철도·도시철도·수도·전기·가스·병원·통신 등과 같이 그 업무의 정지 또는 폐지가 국민의 일상생활에 즉각적이고 광범위한 영향을 미치는 사업과 비교할 때, 그 영향의 정도가 동일한 수준이라고 단정하기는 어렵다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

다음으로, ‘업무의 대체가 용이하지 않은’ 사업이라는 요건과 관련하여, 시내버스 파업 발생 시 지하철 증편, 전세버스 및 무료 셔틀버스 투입, 임시노선 운영, 마을버스·시외·광역버스 등 다른 교통수단을 활용하는 방식으로 대응²¹⁾이 이루어지고 있다는 점을 고려할 때, 일정 부분 업무의 대체가 가능한 측면이 있을 것으로 보임.

둘째, 헌법상 노동3권에 대한 특별한 보호와 관련하여, 준공영제 시내버스 운송사업이 필수공익사업에 포함될 경우 현행법 제43조제3항 및 제4항에 따라 쟁의행위 기간 중 대체근로 등이 허용되어 해당 사업 종사자의 단체행동권 행사의 효과가 제한될 수 있음. 이처럼 필수공익사업의 경우 헌법상 보호되는 단체행동권에 대한 제한이 수반되므로, 그 제한의 범위를 엄격하게 해석할 필요가 있다는 점을 고려하여 개정안의 타당성을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 국제기준과의 정합성과 관련하여, 국제노동기구(ILO) 결사의

20) 연합뉴스, “버스파업에 ‘교통대란’…강추위 속 출근길 헤맨 시민들”, 2026. 1. 13.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260113024851004>

21) 연합뉴스, “‘역대 최장’ 서울 버스파업…지하철·전세버스 추가 투입”, 2026. 1. 14.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20260114036252004>

자유 위원회는 파업이 제한되는 “엄격한 의미의 필수서비스(Essential Services)”의 범위를 ‘그 중단이 국민 전체 또는 일부의 생명, 신체적 안전이나 건강을 위태롭게 할 수 있는 경우’로 한정하고 있음. 이 기준에 따르면 시내버스 등 정기노선 여객운수사업은 이에 해당하지 않으며,²²⁾ 우리나라의 경우 1997년 법 제정 당시 시내버스 운송사업을 필수공익사업에 포함하였으나, 이후 국제노동기구의 권고 등을 고려하여 2001년부터 필수공익사업 대상에서 제외된 바 있다는 점 등을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

넷째, 사회적 합의와 관련하여, 필수공익사업의 범위 문제는 노동자의 단체행동권 보장과 공공서비스의 안정적 제공이라는 법익이 충돌하는 영역으로, 노동계에서는 필수공익사업 및 필수유지업무 제도가 단체행동권을 과도하게 제한한다고 주장하는 반면,²³⁾ 지방자치단체 등에서는 시민의 이동권 보장을 위해 범위 확대가 필요하다는 의견을 제시하는²⁴⁾ 등 이해관계자 간 견해가 대립하는 사안임.

22) 필수서비스로 보지 않는 사업에는 라디오 및 텔레비전 등 방송사업, 석유사업 및 정유시설, 항공기 주유, 가스채취사업, 가스통 충전 및 판매, 항만, 은행, 중앙은행, 보험사업, 사회보험료 징수 및 조세징수를 위한 컴퓨터서비스, 백화점 및 놀이시설, 금속 및 광산사업, 도시운송을 포함한 운송일반, 항공기 조종사, 연료의 생산·운송 및 유통, 철도사업, 대도시 대중교통, 우편사업, 쓰레기 수거사업, 냉동기업, 호텔사업, 건설업, 자동차제조업, 농업활동, 식료품의 공급 및 유통, 차·커피 및 코코넛 농장, 조폐사업, 정부인쇄사업 및 술·소금 및 담배의 국가 전매, 교육사업, 광천수 병입회사, 항공기 수리, 엘리베이터 사업, 수출서비스, 민간보안사업(공영 또는 민영 교통사업 제외), 공항(항공관제 제외), 약국, 제빵, 맥주생산, 유리산업 등이 제시되고 있음. ILO, Freedom of Association: Compilation of Decisions of the Committee on Freedom of Association, 6th ed., 2018, para. 842.

23) 노동법률, ““백날 파업해도 효과 없다”...필수공익사업 제도 또 수면 위”, 2025. 10. 1.
https://www.worklaw.co.kr/main2022/view/view.asp?in_cate=124&in_cate2=0&bi_pidx=38415

24) 연합뉴스, “공공운수노조 ”파업 제한되는 ‘필수유지업무’ 축소해야“, 2019. 6. 11.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190611094400004>

특히 준공영제 시내버스 운송사업의 경우에는 완전 공영제 도입 등 버스 준공영제 제도 개편²⁵⁾ 문제까지 맞물려 있어 그 논의가 다층화 되는 측면이 있으므로, 이에 대해서는 충분한 사회적 논의를 통해 입법 타당성 판단이 이루어져야 할 것으로 보임.

한편, 개정안에 대하여 고용노동부는 ①헌법에서 노동3권을 특별히 보호하는 취지를 고려하여 필수공익사업의 범위는 필수불가결한 경우로 엄격하게 한정할 필요가 있고, ②시내버스 파업으로 시민의 출퇴근·통학 등 일상생활에 불편이 초래될 가능성은 있으나, 철도·도시철도 등 현행 필수공익사업과 비교할 때 대체 교통수단이 존재하고 동일·유사 지역 내 다수 노선이 운행된다는 점에서 업무의 대체 가능성이 낮다고 단정하기 어려우며, ③1997년 「노동조합 및 노동관계조정법」 제정 당시 노사정 합의를 통해 시내버스 운송사업을 필수공익사업에서 제외한 입법 경위²⁶⁾와 국제노동기구(ILO)가 필수서비스의 범위를 엄격하게 한정할 것을 권고하고 있는 점 등을 종합적으로 볼 때, 시내버스 운송사업을 필수공익사업에 포함하는 방안에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

또한, 중앙노동위원회는 유사한 취지에서 ①시내버스가 중요한 대중교통수단이라는 점은 인정되나 다른 교통수단으로의 대체 가능성이 존재한다는 점에서 필수공익사업 요건에 해당한다고 보기 어렵고, ②준

25) 경향신문, “서울시 시내버스 ‘필수공익’ 지정 추진에 노조 “완전공영제 논의부터” 반발”, 2026. 2. 2. <https://www.khan.co.kr/article/202602021208001>

26) 1997년 법 제정 당시 한시 적용 규정을 두었다가 2001년부터 제외됨.

공영제 시내버스 사업에 대해서만 필수공익사업으로 지정하여 쟁의권을 제한하는 것은 노동3권 보장 측면에서도 적정하지 않을 수 있다는 의견임.

반면, 국토교통부는 ①시내버스 파업 발생 시 대다수 시민의 출퇴근 등 일상적 이동이 어려워져 공중의 일상생활에 미치는 영향이 크고, ②지방자치단체가 운영손실을 재정으로 지원하는 등 준공영제 버스 운송사업은 지하철과 유사한 수준의 공공성이 인정되며, ③특히 지하철이 없는 지역에서는 버스가 사실상 유일한 대중교통수단으로 기능하여 파업 시 대체 가능한 교통수단이 제한된다는 점 등을 고려할 때, 준공영제 시내버스 운송사업을 필수공익사업에 포함할 필요가 있다는 의견임.

이처럼 준공영제 시내버스 운송사업을 필수공익사업에 포함할 것인지에 관해서는 관계부처 간에도 이견이 존재하므로, 시내버스 운송사업의 공공성, 업무 중단 시 공중의 일상생활에 미치는 영향의 정도, 업무 대체 가능성, 국제기준과의 정합성 및 헌법상 노동3권 보장과의 관계 등을 종합적으로 고려한 검토가 필요할 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5535

참고 1

필수공익사업별 필수유지업무(노동조합법 시행령 별표 1)

1. 철도사업과 도시철도사업의 필수유지업무
 - 가. 철도·도시철도 차량의 운전 업무
 - 나. 철도·도시철도 차량 운행의 관제 업무(정거장·차량기지 등에서 철도신호 등을 취급하는 운전취급 업무를 포함한다)
 - 다. 철도·도시철도 차량 운행에 필요한 전기시설·설비를 유지·관리하는 업무
 - 라. 철도·도시철도 차량 운행과 이용자의 안전에 필요한 신호시설·설비를 유지·관리하는 업무
 - 마. 철도·도시철도 차량 운행에 필요한 통신시설·설비를 유지·관리하는 업무
 - 바. 안전 운행을 위하여 필요한 차량의 일상적인 점검이나 정비 업무
 - 사. 선로점검·보수 업무
2. 항공운수사업의 필수유지업무
 - 가. 승객 및 승무원의 탑승수속 업무
 - 나. 승객 및 승무원과 수하물 등에 대한 보안검색 업무
 - 다. 항공기 조종 업무
 - 라. 객실승무 업무
 - 마. 비행계획 수립, 항공기 운항 감시 및 통제 업무
 - 바. 항공기 운항과 관련된 시스템·통신시설의 유지·보수 업무
 - 사. 항공기의 정비[창정비(Depot Maintenance, 대규모 정비시설 및 장비를 운영하여 수행하는 최상위 정비 단계)는 제외한다] 업무
 - 아. 항공안전 및 보안에 관련된 법령, 국제협약 또는 취항 국가의 요구에 따른 항공운송사업자의 안전 또는 보안 조치와 관련된 업무
 - 자. 항공기 유도 및 견인 업무
 - 차. 항공기에 대한 급유 및 지상전원 공급 업무
 - 카. 항공기에 대한 제설·제빙 업무
 - 타. 승객 승하기 시설·차량 운전 업무
 - 파. 수하물·긴급물품의 탑재·하역 업무
 - 하. 「항공법」 제2조제16호에 따른 항행안전시설과 항공기 이·착륙 시설의 유지·운영(관제를 포함한다)을 위한 업무
3. 수도사업의 필수유지업무
 - 가. 취수·정수(소규모 자동화 정수설비를 포함한다)·가압·배수시설의 운영 업무
 - 나. 수도시설 통합시스템과 계측·제어설비의 운영 업무
 - 다. 수도시설 긴급복구와 수돗물 공급을 위한 법정 기준이나 절차 등의 준수를 위한 업무
4. 전기사업의 필수유지업무
 - 가. 발전부문의 필수유지업무
 - 1) 발전설비의 운전(운전을 위한 기술지원을 포함한다) 업무
 - 2) 발전설비의 점검 및 정비(정비를 위한 기술·행정지원은 제외한다) 업무와 안전관리 업무
 - 나. 송전·변전 및 배전 부문의 필수유지업무
 - 1) 지역 전기공급 업무(무인변전소 순회·점검 업무는 제외한다)
 - 2) 전력계통 보호를 위한 보호계전기 시험 및 정정 업무

- 3) 배전선 개폐기 및 자동화 시스템을 통한 배전설비의 감시·제어와 배전선로 긴급 계통 전환 업무
- 4) 전력계통 보호를 위한 통신센터(전력계통원방감시제어장치를 포함한다) 운영 업무
- 5) 통신보안관제센터 운영 업무
- 6) 전력공급 비상시 부하관리 업무
- 7) 송전·변전 및 배전 설비의 긴급복구 업무
- 다. 전력거래 부문의 필수유지업무
 - 1) 전력의 공급 운영과 송전설비 계통운영의 제어 업무
 - 2) 1주 이내의 단기 전력수요 예측에 따른 전력계통의 안정적 운영계획 수립 등 급전 운영 업무
 - 3) 전력계통 등의 운영을 위한 전산실 운영(출입 보안관리를 포함한다) 업무
- 5. 가스사업(액화석유가스사업은 제외한다)의 필수유지업무
 - 가. 천연가스의 인수(引受), 제조, 저장 및 공급 업무
 - 나. 가목과 관련된 시설의 긴급정비 및 안전관리 업무
- 6. 석유정제사업과 석유공급사업(액화석유가스사업을 포함한다)의 필수유지업무
 - 가. 석유(천연가스는 제외한다)의 인수, 제조, 저장 및 공급 업무
 - 나. 가목과 관련된 시설의 긴급정비 및 안전관리 업무
- 7. 병원사업의 필수유지업무
 - 가. 「응급의료에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 응급의료 업무
 - 나. 중환자 치료·분만(신생아 간호를 포함한다)·수술·투석 업무
 - 다. 가목과 나목의 업무수행을 지원하기 위한 마취, 진단검사(영상검사를 포함한다), 응급약제, 치료식 환자급식, 산소공급, 비상발전 및 냉난방 업무
- 8. 혈액공급사업의 필수유지업무
 - 가. 채혈 및 채혈된 혈액의 검사 업무
 - 나. 「혈액관리법」 제2조제6호에 따른 혈액제제(수혈용에 한정한다. 이하 이 호에서 같다) 제조 업무
 - 다. 혈액 및 혈액제제의 수송 업무
- 9. 한국은행사업의 필수유지업무
 - 가. 「한국은행법」 제6조, 제28조와 제29조에 따른 통화신용정책과 한국은행 운영에 관한 업무
 - 나. 「한국은행법」 제47조부터 제86조까지의 규정에 따른 다음의 업무
 - 1) 한국은행이 수행하는 한국은행권 발행 업무
 - 2) 금융기관의 예금과 예금지급준비 업무
 - 3) 금융기관에 대한 대출·지급결제 등의 업무
 - 다. 가목과 나목의 업무수행을 지원하기 위한 각종 전산시스템 운영·통신 및 시설보호 업무
 - 라. 다른 법령에 따라 한국은행에 위임 또는 위탁된 업무
- 10. 통신사업의 필수유지업무
 - 가. 기간망과 가입자망의 운영·관리업무
 - 나. 통신장애의 신고접수 및 수리 업무
 - 다. 「우편법」 제14조에 따른 기본우편역무
 - 라. 「우편법」 제15조에 따른 부가우편역무 중 내용증명과 특별송달 업무

참고 2

지자체 버스 준공영제 시행 현황

□ 전국 시내버스 준공영제 현황 (‘25.1 기준, 전국 11개 지자체 시행중)

구분	지역	시행시기	업체수	노선수	차량수	형태	비고
특·광역시	서울특별시	‘04년 7월	65개	449개	7,485대	수입금공동관리형	전체
	부산광역시	‘07년 5월	33개	145개	2,511대	수입금공동관리형	전체
	대구광역시	‘06년 2월	26개	174개	1,652대	수입금공동관리형	전체
	인천광역시	‘09년 8월 ‘24년 10월	34개 10개	193개 32개	2,098대 352대	수입금공동관리형	시내버스 광역버스
	광주광역시	‘06년 12월	10개	137개	1,044대	수입금공동관리형	전체
	대전광역시	‘05년 7월	13개	104개	1,044대	수입금공동관리형	전체
도 지역	제주특별자치도	‘17년 9월	7개	137개	733대	수입금공동관리형	일부업체 제외
	경기도	‘18년 4월 ‘24년 1월	77개	2,181개	9,700대	수입금공동관리 노선입찰제	광역버스(‘18년) 시내버스(‘24년)
시군 지역	충북 청주시	‘21년 1월	6개	98개	496대	수입금공동관리형	전체
	경남 창원시	‘21년 9월	9개	159개	878대	수입금공동관리형	전체
	강원 춘천시	‘23년 7월	1개	50개	109대	수입금공동관리형	전체

※ 주1 : 인천광역시는 2024년 하반기부터 광역버스도 준공영제 추진 중
 ※ 주2 : 경기도는 2024년부터 2027년까지 일반시내버스도 경기도 버스 준공영제(공공관리제)로 단계별 전환 추진 중
 ※ 자료: 각 지자체 제출자료

< 준공영제 시행지역 최근 5년간 재정지원 규모 >

(단위: 억 원)

구분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	제주	충북 (청주)	경남 (창원)	강원 (춘천)	경기
2021	19,123	4,561	3,672	1,946	2,181	1,221	1,051	1,073	510	634	-	2,274
2022	24,606	8,114	3,056	2,577	2,648	1,380	1,166	1,177	660	875	-	2,953
2023	24,367	8,915	2,710	2,296	2,816	1,351	1,150	1,129	686	883	141	2,290
2024	21,541	4,000	2,600	1,851	2,346	1,388	946	1,193	717	860	148	5,492

자료: 국토교통부