

「여객자동차운수사업법」에 대한 사후적 입법평가 - 시내노선버스의 운영체계를 중심으로 -

김 정 임*

〈국문초록〉

현행의 여객자동차운수사업은 모든 국민에게 생활을 영위하는데 필요한 보편적 교통서비스를 제공하는 생존배려 영역과 특정요건의 사람에게 이동의 자유를 누리게 하기 위해 국가가 특별한 노력을 기울여야 하는 사회(교통)복지 영역으로 나눌 수 있다. 그중 생존배려 영역의 교통서비스는 그 지표로서 교통서비스를 이용하는 사람이 그 대가를 지불하여야 하고, 이용자에게 그 서비스가 필수적이며, 이용자는 국민의 지위에 있어야 한다. 국가는 이러한 생존배려적 교통서비스가 제공되도록 보장하여야 할 책임이 있으며, 국민에게 이 영역에 참여할 수 있는 기회를 보장하여야 한다.

여객자동차운수사업 중 대표적인 생존배려 교통서비스 수단이 시내버스운수사업이다. 그러나 시내버스운수사업은 생활권에서의 생활을 보장하는 가장 경제적이고 친환경적인 교통수단이지만 수지악화로 인한 경영상의 어려움이 오랫동안 지속되어 왔다. 이러한 문제를 해결하기 위해 주요도시에서는 운송수입금 공동관리형 버스준공영제가 도입되기도 하였으나 이 제도 또한 해마다 적자보존금이 증가하면서 이로 인한 효율성 문제와 그 외 운영상의 사업윤리문제 등의 난제를 안고 있다.

그러나 현재 우리가 채택하고 있는 운송수입금 공동관리형 버스준공영제는 준공영제의 원래 요소인 '규제완화와 경쟁'이 포함되지 않아 원래의 도입 취지를 성취하기 어려운 구조를 가지고 있다. 우리의 운송수입금 공동관리형 준공영제의 본질적인 문제 해결을 위해서는 국가적 차원에서 버스운수사업의 규제를 완화하고 국민이 참여

* 국회도서관 전문경력관, 법학박사

할 수 있는 기회보장으로서 경쟁할 수 있도록 「여객자동차운수사업법」을 개정하고, 대중교통의 지속적인 발전을 위해 중앙정부의 대중교통 부서를 확대하고 전문성을 강화할 수 있도록 조직법적으로도 검토할 필요가 있다.

※ 주제어 : 교통법제, 여객자동차운송사업, 버스운송사업, 준공영제, 규제완화

I. 서론

II. 우리나라 버스운영체계의 현황 및 문제점

1. 버스운영체계의 개관
2. 우리나라 버스운영체계의 현황
3. 서울시 ‘운송수입금 공동관리형 준공영제’의 의의와 주요내용

III. 외국의 사례 및 시사점

1. 버스운영체계의 세계적 동향
2. 독일의 버스운영체계
3. 일본의 버스운영체계

IV. 「여객자동차운수사업법」상 버스준공영제 운영체계에 대한 입법적 평가

1. 근거법상의 목적 및 체계상의 평가
2. 규범론적 평가(행정의 분배)
3. 실효성 측면의 평가

V. 결론

I. 서론

2014년도 6.4 지방선거당시 서울을 비롯한 광역자치단체 9개, 기초자치단체 4개 지역의 후보들은 주요공약으로 다양한 버스교통정책을 발표하였다. 주요내용은 무상버스, 버스공영제, 준공영제, 버스요금 할인, 반값 교통비 등 주로 버스운송체계와 요금제도를 개선하겠다는 취지였다. 이에 따라 주민들은 준공영제나 요금을 지불하지 않는 무상교통에 관심을 기울이게 되었고, 공약의 실현가능성에 대해서 궁금해 할 수밖에 없었다.

실제 서울을 비롯한 대도시에서는 준공영제 운송체계, 거리비례제 환승할인, 후불제교통카드시스템, 버스도착안내 시스템 도입 등 10여년 전에는 생각하지 못했던 큰 변화를 거쳐 편리한 버스교통 시스템을 이용하고 있다는 것을 실감할 것이다. 그럼에도 불구하고 지방선거에서 버스교통과 관련한 공약이 제기되었던 것은 지역마다 교통환경이 다르고, 또 그 차이의 정도도 현격하기 때문이다. 수도권은 대중교통 수요가 높는데 비해 농어촌은 그 수요가 적어 버스교통사업의 유지 자체가 어려운 상황에 이르기도 한다. 그에따라 등장한 공약은 현재와는 다른 체계의 구상을 보여주었다. 즉, 공약은 준공영제를 채택하고 있는 곳에서는 공영제를, 민영제를 채택한 곳에서는 준공영제 또는 공영제 도입의 필요성에 대해서 논의하였다. 이 과정에서, 얼핏 공영제가 채택되면 무상교통이 실현되는 것으로 오인할 수도 있지만, 공영제가 곧바로 무상교통을 의미하는 것은 아니라는 점에서 이를 둘러싼 개념들은 구분하여 설명될 필요가 있다. 무상교통 혹은 반값교통비는 교통복지라는 측면에서 언급되는 것으로, 생존배려적 공공재로서의 교통서비스와는 구별된다.

즉, 버스운송사업(여객자동차운송사업)은 두 영역으로 나눌 수 있다. 첫째, 생존배려의 일환으로 모든 국민에게 교통기관을 이용하여 생활을 영위할 수 있도록 하는 보편적 서비스에 해당하는 영역이다. 둘째, 사회복지의 일환으로 이동의 자유를 누리기 위해 국가가 특별한 노력을 기울여야 하는 영역이다. 현재 우

리나라는 사회의 변화에 따라 버스교통에 대한 이해가 생존배려 보장이라는 측면에서 삶의 질을 충족·향상시킨다는 이동권을 의미하는 교통복지의 측면으로 옮겨가고 있다.

이를 위해 국가 및 지방자치단체는 각 버스운송사업과 관련하여 대표적인 운송 운영체계(공영제, 준공영제, 민영제)를 모두 도입하여 교통서비스를 제공하는 데 전력하고 있다. 그러나 대표적으로 도입하고 있는 주요도시의 운송수입금 공동관리형 버스준공영제는 본래의 도입취지에도 불구하고 지방자치단체의 재정부담 가중과 사업자의 도덕적 해이, 노사관계의 역전 등 여러 문제를 드러내고 있다.

또한 국가는 생존배려영역에 해당하는 교통서비스에 대해서 국민이 참여할 수 있도록 보장하여야 한다. 즉, 국가에게는 사업자의 참여보장 측면에서 참여방법 등에 대하여 법적으로 제시해주어야 할 책무가 있다. 그것은 버스교통의 운영체계가 어떤 것이든 국민이 사업자로서 참여할 수 있는 범위와 방법을 알 수 있어야 한다는 것을 의미한다. 그러나 현행 법체계하에서는 국민이 버스 운송사업에 참여하고자 하는 때에 그 참여방법과 시점, 그 운영체계를 알기까지 복잡하게 여러 단계를 거쳐야 한다.

본 논문에서는 이러한 문제를 버스운송사업의 운영체계 측면에서 이해하고, 이후 문제의 해결방안을 찾아보고자 한다. 이를 위해 먼저 우리나라 버스운영체계의 현황 및 문제점(II)과 외국에서 시행되고 있는 최신의 사례와 개선방안을 검토하였다(III). 그리고 운송수입금 공동관리형 버스준공영제의 운영체계를 중심으로 한 「여객자동차 운수사업법」상의 목적 및 법체계상의 평가, 규범론적인 평가 등 입법적 평가(IV)를 거쳐, 현행 운송수입금 공동관리형 버스준공영제의 문제를 해결하는데 도움이 되는 입법적 대안을 모색하고자 한다.

II. 우리나라 버스운영체계의 현황 및 문제점

1. 버스운영체계의 개관

(1) 버스운송사업의 의의

버스운송사업은 다른 사람의 수요에 응하여 버스(승합자동차)를 사용하여 유상으로 여객을 운송하는 영업활동이다(「여객자동차 운수사업법」 제2조제3호). 버스운송사업(특히, 시내버스운송사업)은 전기·수도·통신과 더불어 국민 또는 시민의 삶에 필수적인 재화로서 일반적인 사업과 달리 영업을 하기 전에 면허를 통한 진입제한을 통하여 수요와 공급이 조정되고, 그 이용요금에 대해서도 허가를 받도록 하고 있다.

이와 같은 국가의 개입은 버스운송사업(여객자동차운송사업)이 가지고 있는 다음과 같은 고유한 특성에 기인한 것이기도 하다. 첫째, 버스운송사업은 생존에 필수불가결한 요소라고 하는 이른바 생존배려 영역의 사업이다. 이는 산업화된 사회에서 이동을 통해서만 경제활동을 할 수 있다는 의미를 포함하고 있는 것이며, 이 사업은 주민을 위한 사회간접시설로서 이해할 수 있다.¹⁾ 그렇기 때문에 버스운송사업은 공공복리를 실현할 수 있을 만큼 신뢰할 수 있어야 하고, 저렴한 운송수단이 되도록 공급되어야 하는 서비스 상품이기도 하다. 둘째, 버스운송사업이 제공하는 운송서비스는 일반적인 영업의 대상과는 달리 저장되는 성격의 상품이 아닐 뿐 아니라, 지속적으로 이용가능성을 제공하기 위해 이용을 준비하는 이용대기 및 비수익 노선을 운행함으로써 고정비용이 발생하는 사업이기도 하다. 셋째, 그 외에도 여러 외부경제효과를 갖게 되지만, 특히 환경보호를 염두에 두어야만 한다. 국가적인 차원에서 정책적으로 대중교통으로서의 버스운송사업을 유지하는 데에는 개인교통을 억제하여 환경을 보호하려는 측면도 포함되어 있다.

1) 룰프스토버 저, 최송화, 이원우 공역, 「독일경제행정법」, 법문사, 1996, 428면.

(2) 버스운영체계의 의의 및 유형

도시공학, 교통경제학 등등의 교통학 분야에서 버스교통을 분류하는 체계는 다양하지만, 현재로서는 법학분야에서 버스운영체계 공식적으로 정의하거나 구분하고 있는 예는 찾을 수 없었다. 이 논문에서는 법학적으로 법적성질에 근거한 분류방법을 모색할지, 그 외에 또다른 기준을 채택할지는 향후의 과제로 두고 편의상 기존의 교통학에서 사용하고 있는 운송사업 운영체계의 분류방법에 따라 시장형태와 소유형태에 따른 방법으로 구분해 설명하고, 그 이후 법학적 관점에 따라 간략히 살펴본다.²⁾

1) 시장형태에 따른 분류

버스사업운영체계는 시장형태에 따라 독점체제, 경쟁입찰, 자유경쟁으로 나눌 수 있다.

독점체제는 운영시장이 폐쇄적인 상태로 유지되며, 국가(공법인 포함)든 민간사업자이든 운영자로서 교통서비스 제공에 책임을 진다. 이때, 국가가 독점적 사업자인 경우에는 정책적으로 혹은 적자인 경우에 그 부담을 납세자에게 전가하는 결과를 초래하므로, 민주적으로 정당하지 않은 조세와 같다는 지적이 있다. 또한 국가든 민간사업자이든 경쟁이 존재하지 않는 독점체제가 경쟁체제보다 우월한가에 대해서 학계는 판단을 유보하고 있다.

경쟁입찰은 시장을 위한 경쟁이다. 사업자들은 서비스를 독점적으로 운영할 수 있는 독점권을 획득하기 위하여 경쟁하며, 국가는 이를 위한 계획 및 개발에 대하여 책임을 진다. 국가로서는 보다 철저한 관리를 위해 정보제공과 요금징수 체계 등 교통시설과 기술체계에 대한 계획수립, 교통망 내의 모든 노선선정과 노선운영 조건결정, 노선입찰과 계약을 통한 서비스 확보와 입찰과정 관리, 사업자들과의 이견 조정, 노선별 계약조건 준수 모니터링, 교통체계에 대한 통행

2) Meakin, Richard 저, 안우영 박진영 공저, 「버스운영체제와 개혁」, 공주대학교, 2008, 31면 이하 참조.

수요 변화 모니터링, 요금수준 결정 등에 이르는 인적·물적·법적 측면에서 정비하여야 한다.

자유경쟁체계에서는 요건을 충족하는 모든 운영업체가 제한없이 서비스 영업을 영위할 수 있다. 이러한 자유경쟁체계는 대체적으로 계획적이기보다는 자연적으로 발생한 경우가 많다.³⁾ 자유경쟁체계에서는 입찰제와 달리 시장내 경쟁으로 사업자가 모든 계획을 수립하여 영업을 하고, 승객을 더 많이 확보하기 위해 다른 사업자들과 경쟁하며, 국가는 사업자들이 안전하고 환경보호적인 사업을 할 수 있도록 기준을 정하고 준수하도록 하는 역할을 한다.⁴⁾

2) 소유형태에 따른 분류

운송사업의 운영체계는 소유형태에 따라 민영제, 준공영제, 공영제로 구분할 수 있다.

민영제는 노선을 포함한 운행관련 전반을 민간에서 책임지고 독립채산방식으로 운영하는 체제이다. 지원을 받는지 여부에 따라 지원이 없는 순수민영제와 국가로부터 보조금을 지급받는 재정지원형 민영제가 있다.

민간사업자로서는 어떠한 형태로든 수지를 맞출 수 없는 경우에 국민의 교통권 확보에 필수적인 공공교통을 확보하기 위해서, 국가가(직접 혹은 운영기구를 설립하여) 버스운송사업의 자산을 소유하고 직접 운영하는 방식이 공영제이다.

준공영제는 이와 같은 민영제와 공영제를 혼합한 버스운영체제로 민영제의 효율성과 공영제의 공공성을 확보한다는 취지를 내포하고 있다. 이에 따라 준공영제에서는 규제완화와 경쟁이 강조된다.

준공영제는 세부적으로 노선관리형, 수입금관리형, 위탁관리형으로 구분된다. 이 중 노선관리형은 버스노선의 면허 및 운영권을 정부나 지방자치단체가 소유하고 입찰을 통해 선정된 운송사업자가 일정기간 동안 운영하며 교통서비스를 하게 된다. 수입금관리형은 정부에서 수입금을 관리하고 노선별 운송실적과 원가를 정산하여 적자노선에 대해서도 원가만큼 배부하는 방식이다. 위탁관리형

3) 영국의 런던시내를 제외한 외곽지역들이 대표적이다.

4) Meakin, Richard 저, 안우영 박진영 공저, 전계서, 35~41면 이하.

은 특정한 노선에 대하여 차량구입·운행횟수, 요금 등을 결정하여 민간사업자에게 위탁하는 유형이다.⁵⁾

3) 법학적 관점의 분류

이러한 버스운송사업 운영형태를 법학적 관점에서 해석하기 위해서, 보장책임과 수행책임의 분리를 이론적 기초로 한 기능민영화 이론을 인용하면 다음과 같다.

버스운송사업은 생존배려 영역으로서 이것을 보장해야 하는 국가의 임무를 완전히 민간분야로 이전하는 임무민영화는 원칙적으로 허용되지 않는 것으로 보아야 한다. 따라서 임무자체는 그대로 국가에게 교통서비스를 보장해야 할 책임으로 남아있고, 민간은 그 임무의 수행에 편입될 뿐이다. 곧, 임무수행민영화이다.⁶⁾

이 이론에 기초하여 국가가 버스운송사업을 수행하는 방법에 따라 법학적 측면에서 분류하자면 첫째, 민간에서 수행할 수 없는 때에 국가가 국가사무로 삼아 수행하는 직접수행(산하 공기업을 통한 수행 포함), 둘째, 행정작용법적으로 사업자에게 버스운영 면허권을 발급하는 행정행위에 의하거나 협상을 통한 계약(특허계약)으로 직접위탁하는 특허모델, 셋째, 공개경쟁의 입찰형식으로 국가와 민간경영주체가 경영계약을 체결하는 운영방식인 행정보조자모델이 있다.

기능민영화에 동원되는 법적수단을 유형화한 공무수탁사인(Beliehene), 공의무부담사인(Inpflichtgenommene), 행정보조자모델(Verwaltungshelfer), 특허모델(Konzessionsmodell), 참가모델(Beteiligungmodell) 중에서 버스운송사업과 관련하여 인용되는 수단은 특허모델과 행정보조자모델이다. 이 두 가지 유형은 공임무수행에 동원되는 사인(민간운영주체)과 이용자와의 관계에서 독립적인 법주체인가, 운영상의 리스크를 누가 부담하는가 하는 점에서 큰 차이를 보인다.

5) 한국운수산업연구원, 「세계주요도시 대중교통운영사례」, 전국버스운송사업조합연합회, 2001, 1~6면 이하.

6) 이원우, 「경제규제법론」, 홍문사, 2010, 719면 이하 참조.

(3) 우리나라 버스운영체계의 변천

우리나라에서 버스(승합자동차)영업이 처음으로 개시된 것은 1912년이었고, 정식으로 허가를 받은 것은 1913년에 이르러서였다. 이때의 운행노선은 도시와 도시를 잇는 노선, 즉 시외버스였으며, 1915년 자동차취체규칙을 거쳐 도지사의 허가를 받도록 하였다. 즉, 최초의 운송사업은 민영사업으로 시작하였다. 서울에서 시내버스가 등장한 1928년에 총독부는 해당 사업의 공익성을 이유로 경성부에 운영허가를 내줌으로써, 부영버스라는 공영의 형태를 취하게 되었다. 그러나 운영미숙과 공영버스로서 요금을 인하하는 정책 등으로 이 체제는 경영상의 어려움을 겪게 되었다. 1933년 경성전기주식회사가 부영버스와 민간버스업체인 경인버스주식회사도 인수하여 민간독점체제로 운영하였다. 차량공급 자체가 어려운 시대였기 때문에 수요에 대한 고려도 필요하지 않았다.

1945년 광복과 1950년 한국전쟁에서 1960년에 이르기까지 경성전기의 독점, 서울버스공사 설립을 통한 공영제 운영, 다수의 영세한 민간사업자들이 지입제 사용, 과당경쟁 등으로 버스교통의 서비스 질이 떨어지는 한편 안전에도 문제가 많았다.

1961년 현대적인 의미의 운수사업법 「자동차운수사업법」이 제정되었다.⁷⁾ 이 법은 현재에까지 이어지는 것으로 목적하는 바 “자동차운수사업에 대한 질서를 확립하고, 자동차운수의 종합적인 발달을 도모하며 공공복리를 증진”하는 것이었다. 이법에 따라 운수사업을 운영하고자 하는 자는 교통부장관의 면허를 받아야 했는데, 면허발급 기준 중에 사업계획이 장기 경영수행에 적합할 것이라는 요건을 두고 있었으며, 또한 면허에 만기를 두지 않았다. 이 같은 민영체제를

7) 자동차 총 대수가 1,000만대에 이르고, 서울 주변의 수도권이 급팽창하게 되면서 광역교통에 대한 관심이 커지고, 그 효율성을 도모해야 할 필요성으로 「광역교통관리에 관한 특별법」이 제정되었다. 그와 더불어 화물자동차 분야를 분리하여 「화물자동차 운수사업법」을 제정하여 여객운수사업과 화물운수사업의 법률체계를 정비하였다. 이에 따라 1997년 12월 31일에는 「자동차운수사업법」을 「여객자동차 운수사업법」(법률 제5448호)으로 법률명칭을 변경하였다.

전제로 한 면허발급은 현재까지 이어지고 있다. 이것은 당시 수요를 따르지 못하는 공급을 확대하기 위해 해당 사업을 활성화하려는 조치였을 것이다. 그러나 기간을 정하지 않은 면허를 발급한 것은 면허를 발급받은 노선에 대하여 수면허자가 세대에 걸쳐 계속적으로 운송사업을 할 수 있게 함으로써 사업자에게 재산권적 권리를 부여하는 결과를 초래하였다.

2. 우리나라 버스운영체계의 현황

버스운영체계는 위에서 살펴본 바와 같이 그 관점에 따라 다양한 유형으로 분류할 수 있다. 이하에서는 빠른 이해를 위해 가장 보편적으로 채택되고 있는 소유형태에 따른 분류방법에 따라 현황을 살펴본다.

(1) 버스운송 일반현황

전국의 대중교통 수송 분담률을 살펴보면, 버스 26.7%, 택시 11.1%, 도시철도 6.2%, 승용차 56.0%로 승용차가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 대중교통은 서울에서의 도시철도를 제외한다면 버스운송이 전국적으로 가장 큰 비중을 차지한다(세종특별자치시는 승용차가 85.7%의 수송분담률을 차지). 도시철도의 높은 효율에도 불구하고 초기비용 등을 고려할 때 대중교통으로서 활성화시켜야 하는 것이 버스운송이라는 것을 알 수 있다.

〈표〉 대중교통 수송분담률

(단위: %)

구 분	버 스	도시철도	승용차	택 시
전 국	26.7	6.2	56.0	11.1
서 울	29.3	38.8	24.6	7.3
부 산	29.1	19.4	36.4	15.1
대 구	24.0	8.3	55.0	12.6
인 천	31.9	11.8	48.2	8.1
광 주	40.1	3.0	40.2	16.8

「여객자동차운수사업법」에 대한 사후적 입법평가 - 시내노선버스의 운영체계를 중심으로 -

구 분	버 스	도시철도	승용차	택 시
대 전	24.6	4.4	60.5	10.5
울 산	25.3	-	56.1	18.5
세 종	11.1	-	85.7	3.2
경 기	29.3	8.1	57.2	5.4
강 원	21.6	-	65.9	12.4
충 북	25.7	-	58.1	16.2
충 남	25.3	0.2	60.2	14.4
전 북	32.9	-	54.8	12.3
전 남	36.2	-	54.7	9.2
경 북	20.2	3.3	65.8	10.6
경 남	20.1	1.5	72.9	5.6
제 주	-	-	-	-

2013년 대중교통 현황조사(대중교통 통계), 교통안전공단, 73면.

또한 「자동차관리법」상 차종의 분류방식에 따라 승용자동차, 승합자동차, 화물자동차, 특수자동차, 이륜자동차로 구분할 때, 자동차의 온실가스배출총량은 2011년 전국을 기준으로 각각 승용차 45.95%(38,175천톤), 승합차 12.78%(10,621천톤), 화물차 35.79%(29,732천톤), 특수차 5.48%(4,549천톤)의 순이다. 이 중 비교할 것은 개인교통인 승용자동차와 노선버스를 포함하는 승합자동차이다. 승용자동차와 승합자동차의 온실가스배출총량을 비교하건대, 승용자동차 이용량을 승합자동차로 이동시킬 필요가 있다는 것을 알 수 있다.⁸⁾

결론적으로, 높은 수송 분담률, 우리나라의 대중교통요금이 다른 국가보다 낮은 수준이라는 측면에서의 요금경쟁력, 낮은 온실가스배출량 등을 고려할 때에 여객운송수단으로서 버스운송에 관심을 가져야 할 이유는 충분한 것으로 평가된다.

8) 교통안전공단, 「2013년 대중교통 현황조사(대중교통 통계)」, 교통안전공단, 2014, 109면.

〈표〉 국가별 대중교통운임(2012년): 표내용 축소

(단위: USD)

국 가	버스·지하철	택 시	기 차
노르웨이	5.12	23.22	48.58
대한민국	0.90	3.40	17.54
독 일	2.98	10.79	80.30
멕시코	0.37	3.60	-
영 국	3.70	23.03	81.95
일 본	2.46	21.42	44.72
핀란드	3.28	12.71	34.83

2013년 대중교통 현황조사(대중교통 통계), 교통안전공단, 152면.

(2) 버스운영체제별 현황

1) 민영제 운영 사례

가. 법적 근거

「여객자동차 운수사업법」은 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 면허를 받도록 하고 있으며, 시내버스운송사업의 경우는 시·도지사의 면허를 받거나 시·도지사에게 등록하도록 위임하고 있다(법 제4조제1항). 이때의 면허는 국가가 사인에 대하여 강제적으로 임무수행의 책임을 부과한 것이 아니라, 사인이 자발적으로 공임무수행에 참여하겠다는 의사에 따른 것이며, 사인이 면허발급에 대한 법적 청구권을 가지고 있는 것은 아니다.⁹⁾ 버스운영 면허권을 발급받은 사업자는 허가와는 구분되는 특허권자로서 사경제원리에 따라 버스운송사업을 운영한다. 곧, 특허권자에게 부과되는 의무나 제한은 별론으로 하고, 면허사업자는 자기책임으로 의사결정을 하고, 생산지침을 제정하고 시장기체에 맞추어 경영하며, 외부에 대하여 법률상 독립적인 권리를 갖는 의사주체가 된다. 그에 따라 면허사업자는 자신이 제공한 급부에 대한 대가를 직접 이용자(국민)에게서

9) 이원우, 전계서, 746면.

받는다. 이와 같은 내용으로 동 조항은 민영제의 근거가 된다. 또한 수익성이 없는 노선을 운행하는 버스운송사업자에 대해서는 필요한 자금의 일부를 지원할 수 있도록 하여 재정지원형 민영제도 정하고 있다(법 제50조제1항제2호).

나. 현 황

현재 공영제와 준공영제로 운영하고 있는 지역을 제외하고, 우리나라 대부분의 도시에서는 민영제 운영체제로 버스사업을 수행하고 있다. 준공영제를 채택하고 있는 주요도시들도 이전에는 버스운송사업을 민영제로 운영하였다. 준공영제로 전환되던 당시에 문제되었던 것은 1990년대 이후 계속되어온 버스수요의 감소였다. 대체교통으로 지하철이 건설되고, 승용차가 증가하면서 시내버스에 대한 수요는 지속적으로 감소하여 버스사업자들의 경영에 심각하게 위협을 받는 가운데 순수민영제에서 보조금을 받는 재정지원형 민영제로 전환하였다. 서울시 시내버스를 예를 들자면, 일일 대당 수송인원이 1983년 1,069명에서 2002년 514명으로 50%로 감소한 데 반하여, 면허대수는 1983년 8,310대에서 2002년 8,134대로 커다란 차이가 없었다. 더구나 운송수지는 2000년 394억원에서 2002년 228억원으로 감소하여 단기간에 크게 감소하는 양상을 보였다.¹⁰⁾

2) 준공영제 운영 사례

재정지원형 민영제로 운영이 되어도 현행의 체제로는 대응하기 어렵다는 판단 하에 주요 도시에서는 소위 준공영제 운영체계를 도입하였다. 시·도는 대중교통을 활성화하기 위하여 버스교통체계를 개선하는 경우 버스운송사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있으며, 이 경우 보조 또는 융자의 대상 및 방법과 보조금 또는 융자금의 상환 등에 관하여 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정하는 것으로 위임하고 있다(법 제50조제2항제3호). 이들 조례에 따르면, 주요도시의 준공영제는 버스운송수입금 공동관리 방식과 경쟁입찰제가 있으며, 운영방식이 대동소이하고, 가장 먼저 동 제도가 도입된 서울특별시의 조례 및 제도와 유사하다는 것을 알 수 있다.¹¹⁾

10) 강상욱 외, 「버스운영체제 비교분석 및 정책방향」, 한국교통연구원, 2013, 37면 이하 참조.

11) 강상욱 외, 전계서, 42면.

이러한 준공영제는 2004년 서울특별시의 버스교통체계 개편을 시작으로, 울산을 제외한 5개 광역시에 도입되어 있다. 주요한 골자는 노선에 대한 권한을 지자체에 이전하는 것과 사업자의 운영비 적자부분을 지자체가 보전해 주는 것을 내용으로 하는 계약이다. 준공영제에 있어서 주요한 논점은 다음(II. 3)에서 서술하고, 아래서는 지자체별 구체적 조례현황을 예시로 제시하였다.

가. 서울특별시

서울시에서 버스준공영제를 채택한 것은 2004년 7월이며, 이를 지원하는 「서울특별시 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례」는 「여객자동차 운수사업법」 및 같은 법 시행규칙에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(법 제1조). 동법에서는 「여객자동차 운수사업법」의 “수익성이 없는 노선의 운행(제50조제1항제2호)”을 위한 재정적 지원 및 “대중교통을 활성화하기 위하여 버스교통체계를 개선하는 경우(제50조제2항제3호)” 중 “바. 버스운송수입금 공동관리 등 버스운영체계 개선”을 포함시키고 있다(제2조제7호바목). 이에 따라 서울시는 버스운송수입금 공동관리방식의 준공영제와 노선입찰제 두 가지의 준공영제를 운용할 수 있다(제3조제2항, 제14조제1항).

나. 대전광역시

대전시의 「대전광역시 여객자동차 운수사업자 재정보조 등 조례」는 2005년 7월 준공영제 도입과 시기를 같이하며, 「여객자동차 운수사업법」, 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」, 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 및 「간선급행 버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(법 제1조). 동조례에서 “버스교통체계”라 함은 시내버스 운송을 효과적으로 수행하기 위하여 서로 유기적으로 연계된 교통수단, 교통시설 등 교통운영 관련사항이라고 정의하는 한편, “버스교통체계의 개선에 따른 표준운송원가와 운송수입금의 차액보조사업”이라는 표현을 통해 ‘버스운송수입금 공동관리’ 방식의 준공영제를 언급하고, 수익성이 없어 운영을 기피하는 노선 등에 대한 노선입찰제의 도입도 정하고 있다(제3조, 제17조제1항).

다. 대구광역시

대구시는 2006년 2월 버스준공영제를 채택했다. 「대구광역시 여객자동차 운수사업 지원 조례」는 「여객자동차 운수사업법」 및 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있으며(제1조), 버스운송수입금 공동관리 방식의 준공영제를 규정하고 있다(제3조제4호).

라. 광주광역시

광주시는 대구와 같은 해인 2006년 12월 버스준공영제를 시행하며, 기존 노선을 확대개편하는 시책을 펼쳤다. 「광주광역시대중교통지원 및 한정면허 등에 관한 조례」는 「여객자동차 운수사업법」, 「여객자동차 운수사업법 시행령」 및 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하고(제1조), 더불어 준공영제로서 버스 운송수입금 공동관리 방식과 노선입찰제를 규정하고 있다(제3조제2항제6호, 제31조의3제1항).

마. 부산광역시

부산시는 실태조사를 통해 노선을 감축하는 것을 내용으로 하는 노선개편을 기초로 하여, 2007년 5월 버스준공영제를 시행했다. 이의 법적 근거가 되는 「부산광역시 여객자동차 운수사업의 재정지원 등에 관한 조례」는 「여객자동차 운수사업법」 제50조제2항에 따라 여객자동차 운수사업자에 대한 재정지원에 관하여 조례로 위임된 사항과 그 밖에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조). 이 조례에서 버스운송수입금 공동관리사업과 비수익노선에 대한 노선입찰에 대한 재정지원을 통해 준공영제의 운영을 정하고 있다(제2조제4호, 제6조제1항).

바. 인천광역시

인천시가 준공영제를 도입한 것은 2009년 2월이다. 그러나 최초의 준공영제는 운송수입금공동관리 방식이 아닌 인천형 버스준공영제라고 하여, 노선조정권한을 그대로 사업자에 둔 채 합의하여 조정하는 한편, 운송수입금은 버스업체별로 관리하고 인천시는 수입금 통계만 관리하는 체제였다. 「인천광역시 여객자동차 운수사업 등에 관한 조례」는 「여객자동차 운수사업법」, 동법 시행령 및 동

법 시행규칙에 의하여 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하고 (제1조), 버스운송수입금공동관리에 의한 운송수입금 부족액에 대한 재정지원과 수익성 없는 노선에 대한 노선입찰을 통해 준공영제를 규정하고 있다(제3조제2항, 제15조제1항).

3) 공영제 운영 사례

가. 법적 근거

공영제 버스운송사업은 국가 등이 민영제로 운영하기 어려운 외곽 노선의 운행결손 또는 민간의 운행기피 지역을 중심으로 소규모의 공영버스를 직영 또는 위탁으로 운영하는 예가 주를 이룬다. 요건을 갖추는 한 공영제 운영체계는 노선버스운송사업 중 어느 것에든 적용할 수 있다. 그 중에서도 특히 가능성이 높은 것이 농어촌버스운송사업이다(영 제3조제1호나목).

농어촌버스운송사업은 2014년도 7월부터 시행되는 수요응답형 여객자동차운송사업(DRT, 법 제3조제1제3호)과 상호보충적으로 작용할 수 있다. 수요응답형 제도는 인구감소 등으로 인하여 교통복지 수준이 저하되는 지역에서 여객의 수요에 따라 운행계통, 운행시간, 운행횟수 등을 조정할 수 있는 여객자동차운송사업 제도로 노선 및 사업구역을 미리 정하지 않는 새로운 개념의 운행방식을 따르고 있기 때문이다. 따라서 공영제는 노선운수사업으로(법 제3조제1항제1호) 주로 농어촌버스운송사업에 해당하거나,¹²⁾ 수요응답형 여객자동차운송사업 모두에서 이루어지고 있다.

12) 농어촌버스운송사업은 주로 군(광역시의 군은 제외한다)의 단일 행정구역에서 운행계통을 정하는 노선사업이고, 국토교통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업이다. 이 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 직행좌석형·좌석형 및 일반형 등으로 그 운행형태를 구분한다. 이에 반해 수요응답형 여객자동차운송사업은 노선사업과 구역사업을 모두 수행할 수 있는 방식이다. 시행사례로는 경기도 벽지노선의 맞춤형버스, 콜버스, 장날운행, 관광지운행 등의 운행형태, 아산시의 마중택시·마중버스·천안시 100원 마중택시 등이 있다. : 노승만, 「농산촌지역 수요응답형 여객운송사업(DRT) 도입방안」, 강원발전연구원, 2013, 31면 이하 참조.

세부적으로는 국토교통부의 행정규칙인 「오지·도서 교통지원사업 운영지침」에 따르게 되는데, 주요내용은 다음과 같다. 지침은 농어민의 교통편의 증진을 위한 오지·도서교통지원사업을 효율적으로 관리하기 위하여 그 운용에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 이때의 오지·도서교통지원사업이란 농어민의 교통편의증진을 위하여 국가가 여객운송사업용차량(공영버스) 구입비를 지원하고 지방자치단체(사업주관기관, 군이 편입된 광역시와 도를 말한다)가 그 운영에 관한 사항을 관리하는 사업이다(제2조).

사업주관기관은 해당 사업의 대상을 정하며(제3조),¹³⁾ 사업구역은 읍 또는 면의 단일행정구역내로 한다. 공영버스를 직영하거나 지역적 특성을 고려하고 운영의 효율성을 높이기 위하여 사업주관기관이 필요하다고 인정하는 경우에는 농업협동조합·수산업협동조합·산림조합 단위조합장, 기존의 버스운송사업자 또는 당해 지역주민 단체등을 운영주체로 할 수 있다(제4조제1항). 사업주관기관이 제1항의 규정에 의하여 직영기관외의 자를 운영주체로 하고자 하는 때에는 사업주관기관과 운영주체간에 협약을 체결하여야 하며, 협약서에는 계약기간·운행시간 및 운행회수·운임 기타 필요한 사항을 기재하고 협약 당사자가 기명날인하여야 한다(제4조제2항). 운영주체는 위탁계약에 따라 사업의 운영 및 차량의 유지·관리에 따른 모든 책임을 부담한다.

나. 현 황

과천시 1993년부터 시영시내버스사업을 운영하여(「과천시 시영시내버스사업 특별회계 설치 조례」) 시 외곽지역과 도심 및 지하철을 연결하는 환승교통을 제공하여왔다. 시영버스와 마을버스의 요금은 같았으나 장애인에 대해서는 2006년 10월부터 시영버스 요금을 전액 면제하였다. 그러나 최근 시영시내버스사업의 운영개선을 위하여 민간운수업자인 마을버스에 시영버스 노선을 운행하

13) 사업대상의 결정 기준은 다음과 같다. 1. 이용객이 적어 운행결손이 심하여 기존의 버스운송사업자가 운행을 기피하는 노선(운행중이거나 운행예정인 명령노선을 포함한다), 2. 대체교통수단이 없어 운행이 중단될 경우 주민의 경제활동 또는 학생의 통학에 어려움이 예상되는 노선, 3. 기타 사업주관기관이 주민의 교통편의를 위하여 대중교통수단의 운행을 유지할 필요가 있다고 인정하는 노선.

도록 개선명령하고 해당사업을 폐지함에 따라 해당 조례를 폐지하였다.¹⁴⁾

제주특별자치도는 「제주특별자치도 공영버스사업 운영 조례」를 제정하여 공영버스를 운영하고 있다. 제주시의 공영버스는 종전 민간 시내버스업체의 경영악화 등으로 인한 폐업으로 이를 보완하기 위하여 도입되었으며, 지난 2003년 9월부터 운행하고 있다. 현재는 시내버스와 같은 요금에 일정한 요건을 정하여 요금을 면제해주고 있으며, 29대의 버스로 12개 노선, 1일 286회 운행 중이다.¹⁵⁾

2012년 현재 공영버스의 운송수지는 아래 표와 같이 같으며, 총지출 대비 총수입은 38%에 해당한다. 이용객수는 2014년도 345만 명으로 2013년 대비 4.6% 증가했다. 그러나 또 한편으로 현재의 직영관리 체계의 효율성 제고를 위하여 지방공기업 관리체제로 전환하는 것도 검토 중이다.¹⁶⁾

14) <http://www.gccity.go.kr/main/board/bbs.do?mCode=A010050000&dongNm=&cfgIdx=123&op=view&idxId=60613>: 2015년 제10회 조례규칙심의회 회의록(2015년 06월 11일).

15) 조례: 제 5 조(요금) ① 공영버스 요금은 일반 시내버스 요금을 적용하고, 교통카드 사용을 장려하기 위하여 교통카드를 사용하는 때에는 일정 범위 안에서 할인 및 무료환승을 할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대해서는 공영버스 요금을 면제한다. <개정 2012.10.17.>

1. 「장애인복지법」에 따라 등록된 장애인과 장애등급 1급부터 3급까지의 장애인을 직접 보호하여 동행하는 보호자 1명
2. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 등록된 국가유공자와 상이등급 1급 국가유공자를 직접 보호하여 동행하는 보호자 1명
3. 「독립유공자예우에 관한 법률」에 따라 등록된 독립유공자
4. 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」에 따라 등록된 5·18민주유공자
5. 「참전유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따라 등록된 참전유공자
6. 「고엽제후유증 등 환자지원에 관한 법률」에 따라 등록된 고엽제후유증환자
7. 삭제<2012.10.17.>
8. 제주특별자치도 안에 주민등록이 되어 있는 사람 중 70세 이상인 사람. 다만, 10시부터 17시까지 공영버스에 탑승하는 경우에 한정한다.

16) 제주도정뉴스, 2015. 1. 4. http://news.jeju.go.kr/contents/index.php?mid=320301&frame=detail&job=detail&ne_seq=57484

〈표〉 제주도 운송수지(2012년)

(단위: 백만 원)

수 입			지 출				운송수지
계	운송수입	잡수입 등	계	인건비	운영비	감 가 상각비	
1,789	1,767	22	4,691	1,874	1,596	221	△2,902
강상욱 외, 39면							

그 외 인천광역시 옹진군, 전라남도 신안군, 통영시, 울릉군 등의 오지 및 도서 지역에서 공영버스가 운영되고 있다. 이러한 지역들은 전체적으로 이용자의 고령화, 이용수요 저조로 인한 적자심화, 취약한 지원정책을 과제로 안고 있다.¹⁷⁾

이상과 같이 민영제, 준공영제 및 공영제를 검토하였으나, 민영제 및 공영제와는 달리 준공영제는 그 성격과 현황이 좀더 복잡한 양상을 띠고 있기 때문에 아래에서 별도로 논의하고자 한다.

3. 서울시 ‘운송수입금 공동관리형 준공영제’의 의의와 주요내용

2004년도 서울시가 도입한 버스준공영제가 시행된 지 10여년이 넘었고, 주요 지자체에서도 시행되고 있어, 이제 그 장단점이 여러 가지 측면에서 평가를 받고 있다. 준공영제에 대해서는 위(II. 1)에서도 언급했지만, 준공영제의 한 분류로 열거한 ‘운송수입금 공동관리형’은 현재 전세계적으로 채택되고 있는 ‘노선관리형’ 및 ‘위탁관리형’과는 달리 우리나라에서만 유일하게 채택하고 있다는 점에서 그에 따른 내용 및 논점을 별도로 논의할 필요가 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 주요 지자체들에서 제정한 조례와 제도적 내용은 서로 유사하다. 다음에서는 서울시를 중심으로 운송수입금 공동관리형 버스준공영제를 논의하고자 한다.

17) 임성수, 「인천시 도서지역(옹진군) 공영버스 운행실태 및 개선방향」, 인천발전연구원, 2014, 60면 이하 참조.

(1) 서울시 ‘운송수입금 공동관리형 버스준공영제’의 의의

준공영제는 공영제의 공공성 확보와 민영제의 효율성 추구라는 장점을 결합하고자 시도된 운영체계이다. 이러한 목표하에 도입된 서울시의 준공영제는 준공영제의 여러 가지 방식 중 ‘운송수입금 공동관리형’에 해당한다. 이때 운송수입금 공동관리는 시내버스운송사업자들이 버스산업의 육성발전을 위해 공동운수협정을 통해 운송수입금을 공동관리하고 운행실적에 따라 분배하는 것을 의미한다(「서울특별시 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허에 등에 관한 조례」 제3조제2항제4호나목).

즉, 운송수입금 관리형 버스준공영제는 지방자치단체에게는 버스 수입금, 배차간격, 운행대수, 노선 등을 관리하는 노선이용권과 버스운행조정권을 제공받아 시민에게는 질적·양적으로 안정된 서비스를 제공하고, 사업자에게는 적자보전을 통하여 안전정인 운영이 되도록 한다는 취지를 담고 있다. 적자보전의 방법으로 모든 버스회사의 수입금을 공동관리하고 운영결과 적자인 때에는 서울시에서 보충해주고, 흑자인 때에는 시내버스 인프라에 재투자하게 된다.

본래 시내버스라는 대중교통수단은 국가의 적극적인 개입이 필요한 생존배려 영역의 사업이다. 더구나 버스가 주요한 교통수단이었던 시대와는 달리 지하철 확장과 마이카 시대가 성숙하면서 서울시로서는 주민에게 생존배려적·복지적 교통서비스(이를 두고 각각 보편적 교통복지와 선택적 교통복지라고 표현하기도 한다)¹⁸⁾를 제공하기 위해서 1990년 이후 지속되고 있는 버스운송사업 문제를 해결해야 하는 상황에 놓여있었다. 그러나, 「여객자동차 운수사업법」 제정 이래로 지속되어온 기간이 정해지지 않은 운송사업자에 대한 면허를 통해 보호되고 있는 노선에 대한 권리 및 운송량 등을 조정할 권한이 없었다. 현재의 운송수입금 공동관리형 버스준공영제는 이러한 법제도적 지원 및 중앙정부의 지원 없이 개별 지자체가 문제 인식을 통해 적절한 시점에 시내버스 산업에 개입하였

18) 전상민, 박원일, “정책공약을 기반으로 한 버스정책 효율화 방안”, 『버스교통』 2014 여름, 한국운수산업연구원, 2014, 21면.

다는 점에서 평가받을만한 제도이다.¹⁹⁾

(2) 서울시 ‘운송수입금 공동관리형 버스준공영제’의 주요내용

1) 운송수입금 공동관리형 버스준공영제의 법적 구조

서울시의 운송수입금 공동관리형 버스준공영제는 보조금지급을 협약으로 체결한 형태를 취하고 있다. 서울시(서울특별시)는 서울버스운송사업조합이사장과 버스노선 및 운영체계 개편에 대해서 성실하게 수행할 것을 전제로 하여 협약을 체결한다. 그 결과 서울시는 노선이용권과 버스운행조정권을 제공받고, 서울버스운송사업조합을 구성하고 있는 버스운송사업자들은 현실적 운송사업 운영시에 비용대비 부족분 전부를 보장받는다. 이때 서울시에서 손실보전에 사용하는 데 재원이 되는 것이 보조금이다. 운송수입금 공동관리형 버스준공영제는 보조금을 지급하는 방법으로 공법상 계약을 택한 경우에 해당한다.²⁰⁾ 따라서 이 보조금의 사용범위는 계약의 목적이 여객자동차운수사업의 공익성을 실현하기 위한 것이라는 취지를 견지하며, 「여객자동차 운수사업법」과 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」의 한계를 넘어서지 않아야 한다.

또한 이러한 구조는 일단 계약한 기간 동안은 노선에 대한 조정이나 버스운행 등의 운영권 모두 서울시에서 행사하고, 사업자는 경영비용과는 무관하게 교통서비스만을 제공하면 족한 관계를 형성한다. 그러므로 서울시와 사업자의 관계는 사무를 위탁한 민간위탁관계이며, 동시에 사업자는 이용자와의 관계에서 아무런 책임도 지지 않을 뿐만 아니라 경영에 대해서도 책임이 없는 행정보조자로서의 지위에 있게 된다. 그러나 계약이 해제되는 때에 노선에 대한 권리는 여전히 사업자에게 속하게 된다.

19) 신용은, “버스준공영제 이해와 발전방향”, 『버스교통』 2014 여름, 한국운수산업연구원, 2014, 28면.

20) 김정임, “노선버스 운송사업의 진입규제에 대한 법적 고찰”, 『공법연구』 제42집 제1호, 한국공법학회, 2013, 477면.

2) 운송수입금 공동관리형 버스준공영제의 경제적 구조

운송수입금 공동관리형 버스준공영제는 ‘보조금=표준운송원가-노선별·버스대당 운송수입금’의 구조를 갖는다. 이에 따르면 ‘표준운송원가=보조금+노선별·버스대당 운송수입금’이므로, 사업자로서는 표준운송원가를 운영비용으로 생각하게 된다.

표준운송원가는 서울시의 「운송수입금공동관리지침」에 근거하여 서울시와 사업자대표가 책정한다. 운송원가항목=대당 편성되는 것+거리당 표준가+실집행(액)의 구조이고, 이중 CNG 차량의 연료비는 실제사용 금액이지만 경유차량의 연료비는 노선별 버스 유형별 표준연비를 따르고 있다.

결론적으로 사업자의 입장에서는 운용비용을 절감한다고 하여도 보조금은 연동되는 것으로서 실익이 없기 때문에 경영합리화를 위해 노력할 필요가 없다. 또 표준운송원가는 운영비용이므로 비용이 높을수록 수익이 커지기 때문에 되도록 표준운송원가를 높이는 방법을 도모할 가능성이 커진다. 그리고 실비를 보상하는 연료비는 굳이 절약해야 할 필요가 없고, 운송원가가 대당편성에 기초하는 경우 그 차량대수를 줄이면 운송원가도 낮아지기 때문에 차량대수를 줄이기 어렵고, 노선별 운송적자 보전이 포함되는 경우에는 기존 노선을 축소하거나 폐지하는 등의 자발적 운영효율 노력을 기대하기 어렵다.²¹⁾

〈표〉 2014년 시내버스 표준원가에 따른 운송비용 정산지침 중 버스 1대당 표준운송원가의 항목별 내용

항 목		내 용
가 동 비	운전직 인건비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 급여 : 대당 2.77명 한도 적용(면허전환은 2.69명 한도) ○ 퇴직급여 : 급여의 1/12 적용 ○ 복리후생비 : 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험(법정 복리)과 식대, 피복비,경조금 등 임직원 복리후생 관련 비용(기타복리)

21) 박준환, 「버스 준공영제 시행에 따른 지방자치단체의 재정부담과 과제」, 국회입법조사처, 2009.12.18., 26면.

「여객자동차운수사업법」에 대한 사후적 입법평가 - 시내노선버스의 운영체계를 중심으로 -

항 목		내 용
	연료비	○ CNG차량 : 실제 사용금액 ○ 경유차량 : 실제 사용금액(단, 공동구매 미참여회사 제외)
	타이어비	○ 운행거리당 표준가액 적용(일반16.129원/km, 저상18.767원/km, 광역20.968원/km)
보 유 비	정비직 인건비	○ 급여 : 0.1458명 표준(CNG안전관리자 1명 별도 수당지급) ○ 퇴직급여 : 급여의 1/12 적용 ○ 복리후생비 : 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험(법정 복리)과 식대, 피복비, 경조금 등 임직원 복리후생 관련 비용(기타복리)
	사 무 관리직 인건비	○ 급여 : 대당 0.230명 표준 ○ 퇴직급여 : 표준급여의 1/12적용 ○ 복리후생비 : 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험(법정 복리)과 식대, 피복비, 경조금 등 임직원 복리후생 관련 비용(기타복리) ○ 심야버스(N버스) 운영회사는 회사당 1인에 대하여 추가인건비 지급
	임 원 인건비	○ 급여 : 대당 0.020명 표준 ○ 퇴직급여 : 표준급여의 1/12적용 ○ 복리후생비 : 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험 등 4대 보험(법정 복리)과 식대, 피복비, 경조금 등 임직원 복리후생 관련 비용(기타복리)
	차 량 보험료	○ 보유차량에 표준가액 적용 ○ 표준가액 - 대인1: 버스공제조합 기본분담금 × 80% - 대인2: 버스공제조합 기본분담금 × 100% - 대물보험: 버스공제조합 기본분담금 × 95%
	차량감가 상각비	○ 차량가액(*)을 내용연수(9년)로 나누어 산출 (*) 차종별, 연식별 기준가액에서 보조금 등을 차감하고 법정 부대비용을 가산하여 산출함(일부 옵션가액을 가산함).
	기타 차량 유지비	○ 보유차량에 표준가액 적용 ○ 차량유지비: 잡유비, 세차비, 세금과공과, 임차료, 운반비, 차고지 관련 유지비와 수도광열비, 기타 잡비 등
	차고지비	○ 보유차량에 대하여 회사별 표준가액에 따라 차등지급 ▶ 공영차고지: 원가보전을(계약서에 명시된 주차장 면적 부과금액×90%) 적용 ▶ 자가 및 기타 임차차고지: 대당 40㎡ 적용(중형은 대형의 70% 적용)

항 목		내 용
	기 타 관리비	○ 보유차량에 표준가액 적용 ○ 손익계산서에 포함된 관리비로서 통신비, 수도광열비, 기타 세금과공과, 지급임차료, 수선비, 보험료, 광고선전비, 소모품비, 도서인쇄비, 교육훈련비, 지급수수료, 기타의 감가상각비 등 정산지침에서 별도로 구분하지 아니한 모든 비용을 의미함.
	정비비	○ 운행거리당 표준가액 적용(40.067원/km) 저상·광역 30%할증(52.087원/km)
	적정이윤	○ 당해년도 확정된 총운송수입의 3.86% 적용하여 총이윤 규모 산출 ○ 총이윤 규모에서 기본이윤과 성과이윤은 50 : 50 분배

(서울시 홈페이지(<http://traffic.seoul.go.kr/files/2015/04/553de967ea4703.32587431.pdf>) 2015.10.1. 접속.)

(3) 서울시 ‘운송수입금 공동관리형 버스준공영제’의 한계

실제로 이 제도의 도입과 더불어 진행된 ‘버스교통체계의 개선’(서울시 동조례 제2조제7호 및 제3조제2항)으로, 시내버스 이용자수, 서비스의 양과 질, 인프라, 이용자 만족도, 업체경영 등의 측면에서 긍정적인 변화가 보고되기도 했다.

그러나 한편으로는 서울시를 비롯한 지방자치단체의 재정지원금 부담금이 급속하게 그리고 지속적으로 증대하는 문제가 제기되고 있다. 이와 같은 보조금 부담의 문제는 단순한 비용의 문제뿐만이 아니라 노선권과 운송비용, 적정 사업이윤이 제도적으로 보장되어 버스사업자들이 구태여 이 비용을 절감할 이유를 찾지 못한다거나, 보조금 횡령문제, 감차와 대형화 부진 등 다양한 윤리적·경영적 문제를 유발하였고, 이것이 언론에 보도되기도 하였다.

나아가 “버스운송사업의 공공성을 강화하고 무리한 적자운영으로부터 시민의 발인 버스요금을 인상하게 하는 상황을 타개하려고 도입한 버스준공영제는 오히려 버스업체의 수익을 보장해주는 제도로 내용과 성격이 변하였으며, 공영제와 민영제의 장점을 취합한다는 준공영제가 오히려 공영제의 단점과 민영제의 단점을 강화하고 있다.”²²⁾는 비판으로까지 이어지고 있다.

22) 김상철, 「무상교통」, 이매진, 2014, 60면 이하 참조.

1) 민영제에서 준공영제로의 전환의 한계

이러한 비판은 운송수입금 공동관리형 버스준공영제가 출발점에서부터 문제를 내포하고 시작한 데에 근거한다. 준공영제를 추진하는 토대 측면에서의 문제와 준공영제 운영측면에서의 문제를 생각해보면 다음과 같다.

먼저, 큰 틀에서 보면 준공영제 추진의 토대 및 방향에 한 가지 문제가 있다. 주요 유럽 및 북미도시들이 준공영제를 도입하는 때에는 공영제에 민간을 참여시키는 방식의 준공영제로 이행하는 방향을 보이는데 반하여, 운송수입금 공동관리형의 서울시 버스준공영제는 민영체계에 국가 등이 재정지원을 조건으로 일부 참여하는 방식을 택하고 있다.²³⁾ 공영제를 기초로 하는 때에는 운영권 및 노선권이 국가에 있는 상태에서 제도, 계약 등을 통해 민간에 운영권만을 부여함으로써 공공성과 효율성 모두를 성취할 가능성이 높다.

그러나 민영제를 기초로 하는 때에 특히 기간을 정하지 않은 영구면허에 기초하여 노선에 대한 운영권을 민간에 부여한 경우에 국가 등이 사업자로부터 운영권과 노선권을 회복하는 길은 양수받는 방법 외에는 없다. 그리고 그것이 매수인 때에는 막대한 비용이 소요되고 그 외에 사회화할 필연성이 부족하다. 따라서 준공영제를 유지하기 위해서는 법적으로 노선에 관한 권한 자체는 국가에 두는 것이 적절하며, 그에 맞게 법제도를 개선할 필요가 있다.

또한 현행 법령은 민영제 운영체계에 대해서 사인이 참여할 수 있도록 버스운송사업자에 대한 면허발급을 법률로 정하고 면허발급권을 시도지사에게 위임하고 있다는 것을 분명하게 밝히고 있다. 그에 반해, 준공영제(수입금공동관리 및 입찰제)는 민영제 운영체계와 마찬가지로 사인이 참여할 수 있는 제도임에도 불구하고 법률이 아닌 조례로 정하고 있다. 이것은 국민이 참여할 수 있는 권리의 보장이라는 측면에서 적절하지 않다.²⁴⁾ 그 외에 입찰인 경우에도 지방자치단체

23) 신용은, 전계논문, 29면.

24) 「여객자동차운수사업법」 제 4 조(면허 등) ① 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작

의 입찰 및 계약과 관련하여 일반법이 되는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 따를 것이 아니라, 국토교통부장관의 위임으로 시행되는 사업인 것에 비추어 그리고 버스운송사업의 특수성을 고려하여 「여객자동차 운수사업법」에 규정하는 것으로 개정할 필요가 있다.

2) 사후원가보전방식의 문제

운송수입금 공동관리형 버스준공영제는 운영측면에서 이론적으로 버스정책시민위원회를 거쳐 확정되는 표준운송원가에 따라 산정된 총비용 대비 모든 회사의 운송수입금 총수입의 부족분을 서울시 예산으로 보전하는 ‘사후원가보전방식(혹은 원가보전방식, cost plus 방식)’을 따르고 있는데, 이것에서도 문제가 발생한다.

사후원가보전방식은 사실상 의사결정자가 버스운송사업자이다. 원가에 있어서도 정보비대칭성을 인정해야 한다. 지방자치단체로서는 원가를 파악하는데 실제로 시험운행 등을 통하지 않고서는 정확하게 그 결과치를 알아낼 수 없다. 그리고 버스운송사업자가 운송비용을 줄이기 위해 노력하지 않아도 부족분이 보전된다는 측면에서 원가를 절감해야할 유인요소가 없는 보전방식이다.

이와 상반되는 것이 사전에 지원금액을 정하는 개념인 ‘사전적 고정금액 지원방식(Fixed amount 방식)’이다. 사전적 고정금액 지원방식은 애초에 사업자와 관련된 원가 및 운송비용과는 무관하게 보조금이 산정되고, 원가를 절감하면 할수록 사업자에게 이득이 되는 구조이기 때문에 원가절감의 유인요소를 포함하고 있는 보전방식이다.²⁵⁾ 주로 노선관리형 및 위탁관리형 준공영제에서 사용되고 있는 보전방법으로 대부분의 국가들에서 채택하고 있는 준공영제 방식이다.

성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 면허를 받거나 시·도지사에게 등록하여야 한다.

「여객자동차운수사업법시행령」 제37조(권한의 위임) ① 국토교통부장관은 법 제75조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다.

1. 법 제4조에 따른 여객자동차운송사업(운행형태가 광역급행형인 시내버스운송사업 및 고속형인 시외버스운송사업은 제외한다)의 면허.

25) 양채열, “버스준공영제에 관한 연구: 유인 시스템 관점에서”, 「법경제학연구」 제10권제2호, 한국법경제학회, 2013, 220~221면.

Ⅲ. 외국의 사례 및 시사점

1. 버스운영체계의 세계적 동향

유럽 각국들은 2차 세계대전 이후 교통체계가 더 이상 경제적으로 생존력이 없다고 판단하였다. 민간이 운영하기에 교통부문의 파괴와 장애의 정도가 심하였기 때문이었다. 그 결과 교통부문은 국유화되고 규제되며, 국가의 소유와 통제하에 있었다. 민영화와 규제완화가 다시 등장한 것은 영국을 시작으로 한 1979년의 일이다. 민영화는 기업조직에 대한 소유권의 전부 혹은 일부를 민간으로 이전시키는 것이고, 규제완화는 통제를 완화하는 것이다. 이 두 가지는 중국적으로 자유시장 운영체계를 지향한다.²⁶⁾ 유럽연합의 유럽위원회(European Commission)가 유럽경쟁정책의 핵심요소로 이 두 가지, 민영화와 규제완화를 채택하였고, 이것은 회원국가에도 영향을 미치고 있다.

버스산업도 이 영향을 받고 있다. 스칸디나비아 국가들은 버스산업을 개혁하는데 투자를 아끼지 않아서, 그 결과 시내버스운송사업의 운영체계는 대부분 경쟁입찰제이다. 이들 국가들은 이전까지 국가(공공)에서 버스회사를 소유하였지만, 현재는 대부분 민간부문이 소유하고 있다. 예컨대, 스웨덴과 덴마크는 각각 1989년과 1990년에 시내버스운송사업분야에 경쟁입찰제를 도입했고, 핀란드는 1995년에 경쟁입찰제를 도입했다. 노르웨이와 영국은 경쟁입찰제 외에도 협상에 의한 계약제도 병행하고 있다. 그러나 이중 독일은 역사적으로 국가경제에 공공부문이 깊이 개입해 온 국가로, 그 민영화 속도가 점진적이었으나, 최근 교통관련 유럽연합법과의 긴장관계 해소를 위한 관련법 개정 절차를 거치면서 시내버스부문에도 민영화 및 규제완화정책이 도입되어 시행되고 있다. 이때에 반영되는 유럽연합의 교통정책은 반드시 ‘규제와 장려’를 동시에 실행하는 것을 전

26) Graham Mallard 외 저, 이번송 외 역, 『교통경제학』, 박영사, 2013, 274면 이하 참조.

제로 한다.²⁷⁾ 또한 일본은 2002년 그간의 특허인 면허제에서 허가제 면허로 진
입규제를 완화하는 방식으로 경쟁체제를 도입하였다.

〈표〉 해외 버스운영 특징정리

구 분	영 국	프랑스	일 본	미 국	홍 콩	꾸리찌바
운영체제	노선입찰제	위탁 운영제	민영/ 공영제	공영제/ 위탁 운영제	프랜 차이즈	노선 입찰제
노선계획	공공	공공	공공	공공	공공	공공
노선운영	민간기업	민간/공공	민간/공공	민간/공공	민간	민간
차량소유	민간	민간	민간/공공	민간/공공	민간	공공
요금수입	공공 (총비용 입찰의 경우)	민간	민간/공공	민간/공공	민간	공공
공공재정	계약에 의한 운영비	계약에 의한 운영비와 요금수입 의 차이	민간은 공공지원 없음, 공공100%	계약에 의한 운영비 (민간)	공공지원 없음	계약에 의한 운영비
인구밀도	중간	중간	중간	낮음	높음	중간
버스수요	중간	중간	중간	적음	많음	많음

(모창환 외, 버스준공영제의 평가와 개선방안연구)

2. 독일의 버스운영체제

독일의 여객운송사업 분야는 2013년도에 「여객운송법(PBefG Personenbe-
förderungrecht)」의 핵심적인 조항들이 개정되면서 큰 폭의 변화를 맞이했다.
이 당시에 EU 회원국가들에게는 2007년 이래로 교통분야를 규율하는 새로운

27) 모리카와 다카유키 지음, 권영인 외 역, 「지속가능한 교통」, 한울, 2013, 62면.

EU 규칙 {(EG)1370/2007}의 제정으로 규제완화 정책이 적용되고 있었다. 다만 독일에 대해서는 당시 통일이라는 특수한 상황에 처해있었기 때문에 이를 고려하여 예외적으로 이 규칙의 적용이 유예되어왔다.²⁸⁾ 그리고 리스본 조약(2007년) 이후 5년으로 정해져있던 그 유예기간이 2012년에 만료되면서, 독일은 2013년 1월 1일부터 신 「여객운송법」을 시행하였고 이것은 그동안 규제체제를 유지해온 독일 교통체계를 크게 변화시켰다.

(1) 「여객운송법(PBefG)」의 구성과 체계

「여객운송법」은 총 9장 66조 및 부록으로 구성되어 있다. 이러한 구성은 2013년 신 「여객운송법」에도 크게 다르지 않다. 1장 일반규정(제1조~제8b조), 2장 승인(제9조~제27조), 3장 개별적 교통수단들에 대한 특별규정(제28조~제53조), 4장 국외운송(제52조~제53조), 5장 감독 및 조사권한(제54조~제54c조), 6장 불복절차와 수수료(제55조~제56조), 7장 법규명령과 일반 행정규칙의 제정(제57조~제59a조), 8장 벌금규칙(제60조 폐지, 제61조), 제9장 경과규정 및 종결규정(제62조~제66조)으로 이루어져 있다. 이중 3장 개별적 교통수단들에 대한 특별규정은 A 전동차(제28~제40조), B 트롤리버스(제41조), C 자동차 노선교통(제42조~제45조) 등으로 나뉘어 있다.

이 법이 적용되는 범위는 요금을 받거나 영업목적으로 여객을 운송하는 전동차, 트롤리버스, 자동차를 이용한 여객운송이다.

(2) 「여객운송법」의 진입구조

2013년 1월부터 시행된 새로운 「여객운송법」은 EU 회원국가에 직접 적용되는 효과로 인하여 자국의 법령과 긴장관계에 놓이거나 혹은 조정청구로 이어질 수 있는 EU 규칙 {(EG)1370/2007}과의 부조화한 긴장상태를 해소하는 것을 목적으로 하는 한편, 역사적으로 독일내에서 허용되지 않았던 시외버스(고속버스)

28) OJ C115/85, p.16(2008.5.9.); TFEU Title VI Transport.

교통을 자유화하는 내용을 담고 있다. 그동안 독일의 교통은 시내교통과 시외교통으로 나뉘어 상당히 다른 운영체제로 유지되어 왔다.

1) 시내교통

가. 직접수행과 임무할당, 경쟁적 입찰

먼저 시내교통을 살펴보면, 「여객운송법」은 위의 구성에서 보듯이 제1장 일반규정이 있지만 목적규정이 없다. 대신 시내교통에 대해서는 “주민에 대해 충분한 공공 시내여객교통의 교통급부를 확보하기 위해서 주정부가 관할 행정관청(임무수행자)을 지정”하고 있는 한편, “지정된 임무수행자는 교통급부에 대한 중복과 관련하여 교통서비스의 구역 및 질에 대한 요구, 환경의 질, 약자에 대하여 고려하여야 하며, 시내교통을 계획하는 때에는 이동성과 신체에 장애가 있는 사람들을 위하여 편리하게 할 것(배리어프리)이 요구”²⁹⁾되는 규정이 적용된다.

이로써 시내교통에서는 오로지 생활에 필수적인 서비스로서의 충분한 교통공급 요소와 사회복지적 측면의 배려 요소가 강조되고, 이것이 시내교통의 목적이 된다. 또한 이러한 시내교통서비스의 책임은 지방자치단체에 부과된다(제8조제3항).

지방자치단체로서는 충분한 공공시내여객교통을 제공할 책무가 있지만 그것은 어디까지나 사경제적으로 서비스되어야 하는 것으로 명시하고 있다(제8조제4항). 곧 사업이윤을 통하여 비용이 보전되는 방식을 따르도록 하고 있다.³⁰⁾

그러나 위와 같은 방법으로 충분한 교통서비스가 이루어지지 않는 때에는 충분한 교통서비스를 제공하기 위해서 공적 서비스 위탁제도를 채택할 수 있다(제8a조). 교통서비스 제공 유형이 직접수행 및 직접 할당 방식을 적용하는 범위에 속하지 않는 때에는 경쟁적 위탁제도를 채택할 수 있다(제8a조제4항). 또한 직

29) 이러한 배리어프리 요건은 2022년 1월1일까지 이행되도록 규정하고 있다. 그러나 이 기간은 시내교통계획에서 예외 및 특정한 기간을 정하는 경우에는 적용되지 않는다.

30) 사경제적인 교통서비스와 개념적으로 쌍을 이루는 공경제적인 교통서비스에 대한 것은 Stefan Karnop, *Der Begriff "der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistung" nach §13 a PBefG*, DVBl 2004, 160 이하 참조.

접할당과 경쟁적 위탁의 경우 고려해야할 교통 수익의 수준은 중간계층의 이익을 적절하게 고려한 정도인 것으로 정하고 있다.³¹⁾³²⁾ 그리고, 교통서비스 제공 사업자가 경쟁입찰을 통해 정해지는 때에는, 경쟁입찰이 위탁경쟁인 한 그 원칙으로서 위탁절차를 공개적이고 공정하게 하여야 하고, 절차단계별로 투명하고 비차별적이게 하여야 하며, 관련하여 사업자와 합의가 이루어지지 않도록 하여야 한다. 이 법에서는 경쟁입찰의 절차를 별도의 조항으로 두고 있다.

여객운송법 제8b조는 이러한 요구조건을 충족하는 것으로 규정하고 있다. 먼저 제1항에서는 이하 2항부터 7항까지가 필수요건임을 명시하고, 제2항에서는 공고를 통해 경쟁적 위탁절차를 공개하는 한편, 제3항 입찰기술의 명확성, 제4항 입찰참가자의 비차별, 제5항 재위탁, 제6항 모든 위탁절차의 문서화, 제7항 임무수행자는 고려되지 않은 입찰자에게 선택된 사업자의 이름, 비교려의 근거, 위탁의 이전의 기간에 대해 즉시 알리도록 하고 있다.

나. 사업자 승인과 위탁 및 입찰의 관계

한편으로, 시내노선버스 승인(Genehmigung)은 운송사업의 운영형태 측면에서 현행법에서는 사업자가 허가를 받는 행정행위이지만(제13조), 2013년 이전의 구법하에서는 그 내용적 특징으로 인하여 독점권을 인정받는 특허로 이해되어 왔다.³³⁾ 이렇게 이해하는 경우 기존법에 따라 노선에 따른 특허로 인정된 승인

31) 서비스는 입찰하는 모두가 기술된 것을 동일하게 이해할 수 있고, 제안을 서로 비교할 수 있을 정도로 명확하고 일반적으로 기술되어야 한다. 기간은 서비스의 복잡성을 고려하여 적절하게 설정되어야 한다.

32) 제8b조 제1항: 예정된 경쟁적 위탁절차에 대한 공고는 입찰을 고려하는 모두가 접근할 수 있어야 한다.

입찰은 인터넷사이트 www.bund.de에서 공개될 수 있다. 공고는 입찰절차에 참가하는 모두에게 필요한 정보를 포함하여야 하며, 특히 다음정보를 포함하여야 한다.

1. 경쟁적 위탁절차의 예정된 만료기간
2. 전문성, 신용도, 서비스가능성을 증명하는 증명서(적합증명서)
3. 서류제출에 대한 요구사항 등
4. 예정된 결정에 포함되는 낙찰기준

33) 이에 대해서는 배타적권리를 부여하고 경영의무 등이 부여되었다는 점에서 특허로 볼

과 신 「여객운송법」(2013)에서 새로이 도입되는 노선버스 운송사업의 위탁체제 하의 사업자 승인과 관계에 대해서는 논쟁의 여지가 있다.

그러나 일단은 여객운송사업상의 허가(혹은 승인)는 사업위탁의 자격요건 충족으로 이해하는 것을 전제로 논의되고 있다.³⁴⁾ 우선, 특허의 행정행위와 위탁, 이 두 가지의 경계는 보수에서 찾을 수 있다. 서비스공급 특허는 행정청의 행정행위로 인한 특허받은 범위 내에서 서비스 이용에 대한 권리 또는 가격지불에 대한 권리에 기초하고, 보수는 서비스 이용자로부터 얻게 된다. 반면, 교통서비스 위탁은 행정청과 사업자의 관계가 계약에 기초하며, 특허와의 구별 측면에서 사업자가 받게 되는 보수는 본질적으로 위탁자로부터 유래하기 때문이다.

또한 여객운송사업을 하기 위해서는 승인을 받도록 하고(제2조제1항), 그 요건규정(제13조)을 신법과 구법에서 어떻게 이해할 것인지도 고려될 필요가 있다. 사업자가 신청한 승인에 대한 행정청의 승인부여는 사업자가 주도권을 가지고 승인을 신청하고, 승인은 기본권적으로 보장되는 사업자의 자유의 범위 내에서 부여되게 된다. 행정청의 승인은 단지 승인절차에서 승인요건의 존재를 사전 심사하여 보증하는 것이기 때문에, 승인을 얻게 된 사업자의 실질적인 법적지위는 그 결과로서 그에게만 귀속되는 법적상황에 따르게 된다.³⁵⁾

예컨대, 위탁체제가 도입된 범위내의 시내노선버스 운송사업에서라면, 사업자가 획득한 승인은 위탁하도록 되어 있는 노선범위에서는 위탁(입찰)결정을 통해서만 사업을 수행할 수 있게 된다. 또한 운영상의 보호를 위해 배타적 권리가 부여되는 경우도 같은 선상에서 생각할 수 있다.

수도 있고, 할당방식을 취한 허가로 볼 수 있는 가능성이 있으나, 독일 법제와 학설이 허가사용과 특허사용을 상대화하면서 양자를 구별하지 않고 있는 것만을 밝히며(정하중, 「행정법개론」, 법문사, 2013, 1194면.), 본 논문에서는 논의하지 않는다.

34) Fromm/ Sellmann/ Zuck, Personenbeförderungrecht, Kommentar, 4. Aufl., 2013, §2 Rn. 1.

35) J. Ziekow, Die Direktvergabe von Personenverkehrsdiensten nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und die Zukunft eigenwirtschaftlicher Verkehre, NVwZ 2009, 868.

2) 시외교통

그동안 독일의 시외교통은 승용차를 이용한 개인교통이 월등히 우세했다.³⁶⁾ 개인교통은 인터모달 운송교통 측면에서 볼 때 거리상 교통량의 상당한 몫을 차지하였었다.³⁷⁾ 시외노선버스교통은 이런 개인교통과 철도교통의 독점적 지위로 인하여 시외여객운송의 연계교통 혹은 임시교통으로서 허가되고 그 기능을 수행하여왔다.

그러나 이법의 제정으로 독일의 시외노선버스 운송사업 규정은 시내노선버스 운송사업과 달리 본래적 의미의 허가제도를 채택하여 같은 동일 노선에 다수의 사업자가 운행할 수 있도록 개정되었다(제13조제2항제2문). 시내노선버스운송사업과 시외노선버스운송사업의 구분의 전제가 된 것은 시내노선버스운송사업의 생존배려적 요소를 보다 더 인정하는 데 있는 것으로 보인다. 사실상 독일 내에서도 시외노선버스 운송사업의 자유화가 과열된 경쟁으로 시장붕괴를 초래하지는 않을지 우려의 목소리가 있었다. 철도교통이 갖는 속도우위나 쾌적성에도 불구하고 시외버스교통이 제공할 수 있는 저렴한 요금에 무게를 실어 사회복지적 측면의 공공교통을 지향하는 것으로 보였던 시외노선버스운송사업은 현재 최초의 우려섞인 예측과 다르지 않은 현상을 보이고 있다.

예컨대, 프랑크푸르트에서 베를린까지의 교통비용이 기차는 90유로(10만 8,000원), 시외버스는 22유로(2만6,000원)로 큰 차이를 보이기 때문에, 이용자들은 시간이 더 걸린다고 해도 시외버스를 선호했다. 2014년 현재 2013년 대비 운행노선은 2배 이상, 승객도 100% 증가하여 2000만 명이 이용한 것으로 나타났다. 그러나 사업자들은 시외노선버스의 낮은 요금으로 사업을 지속하지 못하고, 파산하거나 사업에서 철수하거나, 통폐합하는 등의 결정을 내리고 있다.³⁸⁾

36) E. Maier, *Die Liberalisierung des Fernlinienbusverkehrs- Eine Markteröffnung mit Einschränkungen*, DÖV 2013, 180.

37) J. Polster, *Freie Fahrt für den Busfernverkehr*, NVwZ 2011, 278. 전체교통비용 중 기존 교통수단(Modi)이 차지하는 몫은 개인교통 약 80.2%였고, 철도교통 7.4%, 항공교통 5.5%, 공공도로여객교통(ÖSPV)이 6.9%를 차지했다.

38) “독일 장거리 시외버스 전성기”, 「환경Business」 No.1007, 2015, 77면.: 독일 장거리 버

3. 일본의 버스운영체제

일본 역시 마이카 시대로 접어들고 주변 교통이 발달하면서, 승합버스산업이 1971년을 정점으로 하여 그 수송량이 감소하였고, 1997년부터는 영업수입도 감소하기 시작하여 해당사업의 침체로 이어졌다.³⁹⁾ 이러한 경제구조의 변화와 여객운송 분야의 환경변화를 인정하고, 국민생활의 향상을 배경으로 한 교통수요의 고도화, 다양화에 적절히 대응해 나가는 것을 목적으로 2002년 「도로운송법」을 전면 개정하였다. 이때의 개정은 기존 운영체제를 완전히 뒤집는 큰 변화를 내용으로 하고 있었다.

(1) 「도로운송법」 2002년 개정의 주요내용

첫째, 일반승합여객자동차운송사업 및 일반승용여객자동차운송사업에 관한 참여 방법을 면허제에서 허가제로 전환하였다. 허가제는 교통안전과 사업의 적절성 등을 확보하는 관점에서 정한 일정한 기준에 적합한 경우에 사업참가를 인정하는 것으로, 사업의 공급 수송력과 수송수요가 불균형하게 되는지 여부 등에 대한 심사, 소위 “수급조정 규제”의 폐지를 의미한다.

둘째, 일반승용여객자동차운송사업 분야에서 특정 지역의 공급 수송력이 수송수요에 비해 크게 과잉되는 경우로, 해당 지역의 교통안전 및 승객의 편의를 확보하는 것이 곤란하게 될 우려가 있다고 인정되는 때에는, 해당 행정청은 기간을 정하여 신규 및 증차를 못하게 하는 “긴급조정조치”를 할 수 있다.

셋째, 일반승합여객자동차운송사업의 운임 및 요금에 대해 국토교통대신이 그 상한을 허용하고 인가를 받은 상한범위 내에서 사전신고로 설정 또는 변경할

스사업의 대표주였던 다이버스(deinbus)사는 파산했다가 다시 투자를 유치하여 회생했고, 독일 자동차 클럽 ADAC는 포스트버스(Postbus)와의 합작을 철회했다. 또한 영국국립익스프레스 산하의 시티투시티버스(CITY2CITY bus)는 철수하였고, 마인페른버스(Mein-Fernbus)와 플릭스버스(Flixbus)는 합병하였다.

39) 박정욱, “한·일 지방공공교통정책 비교를 통한 바람직한 정책방향 모색”, 「버스교통」 2015 Spring Vol.45, 2015, 36면.

수 있도록 함과 동시에 국토교통대신은 신고된 운임 또는 요금이 일정한 사유에 해당하는 때에는 이를 변경하도록 명할 수 있도록 하였다.

넷째, 일반승용여객자동차운송사업의 운임 및 요금을 설정 또는 변경하는 때에 이용자 편의 등을 위해 계속 인가제로 하고 상한가격 기타 인증기준을 마련하였다.

다섯째, 일반승합여객자동차운송사업에 관한 휴·폐지 등은 원칙적으로 6개월전에 사전신고제로 하고, 국토교통대신은 신고가 있을 경우에 휴·폐지 후 승객의 편리를 확보하는 것과 관련해 관계 지방공공단체 등으로부터 의견을 청취하도록 하였다.

일곱째, 택시사업에서 운전사의 질 확보 및 사업의 적정화를 도모하기 위해, 「택시업무적정화 임시조치법」을 「택시업무적정화 특별조치법」으로 영구화하였다.⁴⁰⁾

(2) 「도로운송법」의 구성과 체계

1) 「도로운송법」의 구성과 체계

이법은 2002년 전면개정 후 2006년도 개정 등을 거쳐 현재에 이르고 있다. 이 법에 근거할 때, 도로운송사업은 크게 여객자동차운송사업, 화물자동차운송사업, 자동차도로사업으로 구분된다. 이 중 화물자동차운송사업에는 「화물자동차운송사업법」이 적용되고, 여객자동차운송사업과 자동차도로사업에는 「도로운송법」이 적용된다.

「도로운송법」은 「화물자동차운송사업법」과 더불어 도로운송사업을 적정하고 합리적으로 하며, 도로운송 분야에서 요구되는 다양해지고 고도화된 이용자의 수요에 정확하게 대응하는 서비스를 원활하고 확실하게 제공하도록 촉진하고, 교통 안전을 확보하여, 도로운송 이용자의 이익보호 및 그 편리의 증진을 도모하고, 도로운송의 종합적인 발달을 도모하여 공공복지를 증진하는 것을 목적으로 한다(제1조). 즉, 이용자를 중심으로 교통서비스를 제공할 수 있도록(이에는 요금이 포함된다) 버스사업자가 창의성을 발휘하여 사업을 효율화할 수 있도록 하는 것이다.

40) 第147回国会 運輸委員会 第10号, 2000년 4월 17일 회의록.

이 법의 전체적 구성은 총7장 105조로 되어 있으며, 각 장은 제1장 총칙(제1조~제2조), 제2장 여객자동차운송사업(제3조~제43조), 제2장의2 민간단체 등에 의한 여객자동차 운송의 적정화에 관한 사업의 추진(제43조의2~제43조의8), 제2장의3 지정시험기관(제44조~제45조의12), 제3장 화물자동차 운송사업(제46조), 제4장 자동차도로 및 고속도로 사업(제47조~제77조), 제5장 자가용 자동차의 사용(제78조~제81조), 제6장 잡칙(제82조~제95조의5), 제7장 벌칙(제96조~제105조), 부칙으로 되어 있다. 세부사항은 「도로운송법 시행령」과 「도로운송법 시행규칙」에서 정하고 있다.

2) 여객자동차운송사업의 체계와 종류

「도로운송법」에서 정하고 있는 여객자동차운송사업에는 일반여객자동차운송사업과 특정여객자동차운송사업이 있다. 기본적으로 우리나라와 달리 행정단위의 구분이 없이 업종별로 구분되며, 사업에 대한 재정지원 방법도 사업자가 아닌 노선별로 보조를 받는다.⁴¹⁾

일반여객자동차운송사업은 특정여객자동차운송사업 이외의 여객자동차운송사업이다. 불특정한 여객을 대상으로 하는 일반여객자동차운송사업은 첫째, 일반승합여객자동차운송사업(승합사업: 승합여객을 운송하는 형태: 노선버스, 승합택시, 고속버스, 정기관광버스 등), 둘째, 일반전세여객자동차운송사업(전세버스사업: 한 개의 계약으로 승차정원 11인 이상의 자동차를 전세 내어 운송하는 형태: 도시간 세어버스, 관광버스), 셋째, 일반승용여객자동차운송사업(택시사업: 한 개의 계약에 따라 승차정원 11인 미만의 자동차를 대절하여 운송하는 형태: 택시, 환자 등 운송사업)으로 세분된다(제3조). 또한 일반승합여객자동차운송사업은 시행규칙에 따라 운송형태상 노선정기운행, 노선부정기운행, 구역운행으로 세분된다.⁴²⁾

41) 박정욱, 전거서, 38면.

42) 노선정기운행 형태에는 정기정노선형의 노선버스, 커뮤니티버스, 승합택시가 포함되고, 노선부정기운행에는 노선을 정하여 운행하기는 하지만 기점 또는 종점의 시각이 정해지지 않은 운송형태가 포함된다. 또한 구역운행에는 디맨드형 교통(DRT), 구역은 정했으나

이러한 일반여객자동차운송사업을 하려는 자는 사업계획 등을 포함하는 요건을 갖추어 허가를 받아야 한다(제4조). 그 허가기준은 해당 사업계획이 교통안전을 보장하는데 적절하고, 당해 사업의 수행상 적절한 계획이 있으며, 해당 사업을 스스로 적확하게 수행하기에 충분한 능력을 갖출 것을 요구한다(제6조).

그에 반해 특정여객자동차운송사업은 특정인의 요구에 따라 일정 범위의 여객을 운송하는 여객자동차운송사업으로(공업단지 등의 통근차량, 특정 시정촌의 특정요청에 따른 개호시설 운송 등) 이 운송사업을 하려는 자는 허가를 받아야 한다(제43조).

더불어 여객자동차운송사업자 외에 원칙적으로 자가용자동차는 유상운송을 할 수 없으나, 일정한 요건을 갖춘 때에는 지자체 또는 NPO 등에 대하여 예외적으로 복지수송서비스를 제공할 수 있도록 하고 있다. 이 복지수송을 하기 위해서 운영자는 국토교통대신에게 등록하여야 하며, 그 기간은 2년이고 연장이 가능하다(제78조~제80조).⁴³⁾ 자가용자동차의 복지수송은 그 목적이 영리추구가 아니기 때문에 그 요금은 연료비를 포함한 실비 범위여야 하고, 기존 택시 요금과 비교하여 영리인 것을 생각되지 않는 수준으로 책정되어야 한다.⁴⁴⁾

(3) 「도로운송법」의 진입구조 변화와 효과

이와 같이 현재는 여객자동차운송사업의 진입규제를 폐지하고 허가제를 채택하고 있지만, 일본의 대중교통 체계는 2002년 이전까지 독립채산제를 원칙으로 유지되어 왔다. 당시 일본의 독립채산제는 세계적으로도 아주 드문 사례로 평가되고 있으며, 또한 이러한 운영구조 하에서는 요금을 낮추는 것이 쉽지 않았다.⁴⁵⁾

시각표나 경로가 설정되지 않은 운행형태가 포함된다.

43) 재해로 긴급을 요하는 때, 규정에 따라 1개의 시정촌 주민을 운송하는 때 등, 허가를 받아 특별히 지역 또는 기간을 한정하여 운송하는 때에는 유상으로 운송할 수 있다.

44) 박정욱, 전거서, 33면.

45) 모리카와 다카유키 지음, 권영인 외 역, 전거서, 58면.; 国土交通省 都市・地域整備局 都市計課 都市交通調査室, 2005.

그런데, 2002년 이후 교통진입 자격이 면허(특허)에서 허가로 전환되면서 운행 및 요금경쟁이 이루어졌고, 그 결과 센다이(仙台), 가나자와(金澤), 후쿠오카(福岡) 등의 도시에서 170~200엔이었던 기존의 기본요금이 100엔으로 낮아지자 이용객이 1.5~2.7배 정도 증가하였다.⁴⁶⁾ 이와 같이 주요도시를 중심으로 전세버스, 선박, 택시, 화물운송회사 등 모두가 신규로 노선버스운송사업에 진입하면서 경쟁이 활성화되어 요금이 인하되었다. 그러나 그 결과 기존 노선버스운송사업자는 비수익노선에서의 사업을 폐지하거나 지역적으로 분사하거나 사업 자체를 포기하는 사례도 발생하였다.⁴⁷⁾ 또한 공영버스운송사업도 종전의 노선을 수익을 이유로 하여 민간사업자에게 이양하고 공영버스사업에서 철수하는 예도 늘어났다.⁴⁸⁾

현재 독일과 일본 모두 기존의 독점형태인 면허제(특허)보다는 허가에 기초한 경쟁체제로 버스운영체계를 전환하는 추세에 있다. 그 결과 양국은 허가제를 채택하는 때에 예측되는 문제들을 현재 그대로 겪고 있다. 향후에 양국이 어떠한 방법으로 이 문제를 해결하는지 관심을 가지고 지켜보며 참고할 필요가 있다.

IV. 「여객자동차운수사업법」상 버스준공영제 운영체계에 대한 입법적 평가

1. 근거법상의 목적 및 체계상의 평가

「여객자동차 운수사업법」은 여객자동차 운수사업에 관한 질서를 확립하고 여객의 원활한 운송과 여객자동차 운수사업의 종합적인 발달을 도모하여 공공복리를 증진하는 것을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 목적규정을 통해 대중교통으

46) 모리카와 다카유키 지음, 권영인 외 역, 전게서, 59면.; 國土交通省 都市・地域整備局 都市計劃課都市交通調査室, 2005, 117.

47) 조규석, “일본의 버스운영체제 변화와 시사점”, 「버스교통」 2014 Summer Vol.42, 2014, 44면.

48) 조규석, 전게서, 42면 이하 참조.

로서의 여객자동차 운수사업을 고려할 때, 교통효율성과 사회적 형평성 제고라는 대중교통 정책의 목표와 과소(過小)를 지양하고 적정하게 유지하고자 하는 여객자동차 운수사업 분야에 대한 국가의 정책적 취지가 적절히 반영되어있다.⁴⁹⁾

이 법은 총 10장 95조와 부칙으로 구성되어 있다. 각 장은 제1장 총칙(제1조~제2조), 제2장 여객자동차운송사업(제3조~제27조의2), 제3장 자동차대여사업(제28조~제35조), 제4장 여객자동차터미널사업(제36조~제49조), 제4장의2 여객자동차운송가맹사업(제49조의2~제49조의8), 제5장 여객자동차 운수사업의 진흥(제50조~제52조), 제6장 여객자동차운수사업자단체(제53조~제60조), 제7장 공제조합(제61조~제69조), 제8장 공제에 관한 분쟁의 조정(제70조~제74조), 제9장 보칙(제75조~제89조의2), 제10장 벌칙(제90조~제95조)을 내용으로 한다.

이 법상 여객자동차 운수사업은 승합자동차와 승용자동차를 사용하는 여객자동차운송사업, 자동차대여사업, 여객자동차터미널사업, 여객자동차운송가맹사업을 의미한다. 이 중 버스준공영제는 여객자동차운송사업이 포함되어 있는 제2장에 대한 논의에 포함된다. 그러나 시내버스 운송사업을 포함하여 여객자동차운송사업을 구분하는 기준이 운송형태로 정해져 있어서(제3조), 국민들로서는 어떤 방식의 운영체계가 적용되고 있는지, 이 운영체계에 국민들이 언제 어떻게 참여할 수 있는지 선명하게 알기 어려운 구조를 취하고 있다. 예컨대, 민영제임을 알게 하는 면허제(제4조)를 제외하고 나머지 준공영제와 공영제에 대한 근거는 조례, 시행령 및 지침에 두고 있다.

사실상 공영제는 사업자로서의 국민이 갖는 권리 및 의무에 크게 영향을 미친다고 할 수는 없으나, 민영제와 준공영제는 사인이 참가할 수 있는 영역이기 때문에 국민이 권리를 제대로 실현하기 위해서 법률로 보장되어야 한다. 그 외에도 준공영제는 적정한 실현을 위해서 법률상 정비될 것들이 있는데, 국민의 사업참가 보호 조항과 더불어 다음과 같은 내용을 담아 입법될 필요가 있다.

첫째, 준공영제의 핵심적 요소는 규제완화와 경쟁이다.⁵⁰⁾ 이때 규제완화는 국민의 권리의무와 관련되는 큰 틀을 바꾸는 것이므로 이와 관련된 내용은 법률로

49) 전상민, 박원일, 전개논문, 24면.

50) 윤혁렬 외, 「서울시 버스준공영제 발전방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2011, 96면.

명시되어야 한다. 또한 생존배려 영역의 국민참여 보장의 필요성에 근거할 때에도 국민이 버스운송사업에 참여할 수 있도록 절차적으로도 보장해야 하기 때문에, 버스운송사업자로서 참가하고자 하는 국민의 권리를 실제적·절차적으로 보호하는 내용을 법률로 정하여야 한다.

둘째, 버스운송사업(여객자동차운송사업)은 공중의 편의와 복리를 위하여 긴요하면서 동시에 그 운행에 따라서는 위험성과 공익에 해로운 상황이 늘 따르는 영역이다. 그러한 상황은 때와 곳에 따라 다양하여 시의적절하게 규제되어야 할 필요가 있다. 이것을 미리 법률에 구체적으로 명확하게 다 규정하기란 실제에 있어서는 전문성, 기술성, 시의성에 비추어 어려운 작업이다.⁵¹⁾

그러나 버스운송사업의 전문성, 기술성, 시의성 등이 중요한 만큼 더욱더 전문성과 기술성을 발휘할 수 있도록 제도를 정비할 필요가 있다. 문제되는 전문성과 기술성은 현재와 같이 인력과 재정문제로 어려움을 겪는 지방자치단체에서 발휘될 수 있는 것이 아니다. 이것이 지방자치단체가 교육지책으로(특허를 기본으로 한) 민영제에 보조금 계약을 체결하는 방식의 운송수입금 공동관리형 버스준공영제를 도입할 수밖에 없었던 한 가지 이유가 되었을 것이다. 따라서 국가전체에 걸쳐 문제되고 있는 현행의 문제를 해결하기 위해 국가가 전문인력과 재정을 투입하여 버스운송사업의 제도를 정립하고 개선할 수 있도록 하는 기관에 대한 내용을 법률로 정할 필요가 있다.

2. 규범론적 평가(행정의 분배)

(1) 보장행정과 생존배려

시내노선버스 운송사업에 관한 생존배려적 해석은 사회국가원리에 따른 이론적인 것은 차치하고라도, 실정법상으로 「여객자동차 운수사업법」의 ‘공공복리’와 대중교통에 관한 일반법인 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에서 “국가 및 지방자치단체는 모든 국민이 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 수

51) 전원재판부 98헌바37, 2000.2.24

있도록 대중교통을 육성하고 지원하기 위하여” 관련 정책을 수립하고 시행하는 것을 국가 등의 책무로 삼는 것 등에서도 찾아볼 수 있다.

물론, 국민에 대한 생존배려 사업은 그 책임과 집행의 형태가 시대별 국가관에 따라 변화해왔다. 유럽에서 생존배려 이론이 도입된 것은 19세기에 유럽 국가의 주요한 과제인 빈부격차의 해소에서 출발했다. 이 시대에 국가임무는 당연히 생존배려의 이름하에 빈곤한 사회적 약자를 구제하는 것이었고, 사회보험도 성립시켰다.

이후 시민생존의 기반이 되는 인프라는 국가가 아닌 그 지배하의 공기업의 손으로 정비되는 복지국가에 이르게 되지만, 이러한 사회국가사상은 역설적이게도 사회에 대한 국가개입을 대폭적으로 허용하는 개입국가를 성립시켰다. 또한 국가의 개입을 허용하는 복지국가는 그 후계자로 현대형 복지국가로 변용되기 시작했다.

세계는 정보통신기술과 교통의 발전으로 급격하게 글로벌화 되었다. 그 결과 전세계적으로 금융경제 의존도가 훨씬 높아지는 경향을 보이고, 여러 국가가 동시에 같은 리스크를 부담해야하는 상황이 발생하여, 그에 대한 우려가 커지기 시작했다. 그동안 이데올로기 밑에 숨어있던 민족간 그리고 종교간 대립은 테러리즘이라고 하는 새로운 위협을 등장시켰고, 환경과 보건위생영역도, 대규모의 원자력발전 사고, 새로운 형태의 인플루엔자, 구제역 대응 등 전세계가 협조해야 하는 상황에 놓여있다.⁵²⁾

이러한 일련의 변화는 일관되게 행정의 부담이 질적 양적으로 확대되고 있는 것을 의미한다. 특히, 과학기술행정과 급부행정분야를 둘러싼 행정의 부담이 부각된다. 급부국가적 이행책임에 근거하여 그동안 국가가 스스로 모든 공적임무를 수행하던 것을 시장(사회)과 나누게 되며, 보장책임으로 전환되는 경향을 보이고 있다.⁵³⁾

보장책임이란 국가로서는 해당 공적임무가 수행되어 제공될 수 있도록 제공의 최소기준이 지급되도록 보증하는 것과 같은 것이다.⁵⁴⁾ 사인이 공적임무를 원

52) 板垣勝彦, 「保障行政の法理論」, 弘文堂, 2013, 501頁 이하 참조.

53) 김현준, “공공갈등과 행정법학”, 「서강법학」 제11권제1호, 2009, 261면이하 참조.

54) 보장국가 혹은 보장행정은 독일 행정법의 새로운 이론이지만, 현대국가의 가장 중요한

만히 수행할 수 있도록 시장구조 상의 틀을 만들어주는 등의 활동을 하며, 사인의 공적임무 수행에 문제가 있는 때에는 영향력을 행사하기도 한다. 민영화가 이루어진 경우에도 규제를 포기하지 않기 때문에 보장책임을 지는 보장국가는 공적임무를 수행하는 동시에 사인에 대하여 자유를 제한하고, 또 자유를 보호하는 것이 가능하다.⁵⁵⁾ 나아가 위탁된 공적임무는 그것이 제대로 수행되지 않는 경우, 즉 수행의 위험상황이나 공급결여인 상황에서는 다시 국가의 임무로 되돌아 올 수 있다.

이로써 보장책임을 수행하는 행정은 행위양식상으로는 급부행정과 질서행정이 혼재하는 특성을 보여준다.⁵⁶⁾ 국가와 사회의 분리모델을 극복하고, 국가는 사회가 공적임무를 수행하는 것을 보장하는 한편으로 본질적으로 집중하는 것은 국민의 자유와 안전을 보호하는 방향으로 국가와 사회의 책임을 안배할 수 있다.⁵⁷⁾

(2) 생존배려적 국가임무의 분배구조와 절차유보

국가와 사회간의 책임을 안배하는 때에 국가는 개방적 국가임무원칙과 형식선택의 자유에 근거하여 공적임무를 수행하는 데에 있어서 수행형식을 자유롭게 선택할 수 있으며, 공적임무의 수행에 있어서 국가와 사인의 참여정도와 수준도 자유롭게 정할 수 있다. 따라서 어떤 방식의 임무수행 방법을 채택하던 중국적인 급부책임은 국가에 있다는 것에는 변함이 없으나, 직접수행은 물론이거니와 형식적·실질적 민영화에 이르기까지 다양한 수행형식을 만들어낼 수 있다.

역할 중 하나를 ‘시장실패’에 대한 방어라고 할 때 보장행정이라는 법이론이 현대국가의 중요한 역할과 사인의 역할에 대해서 새로운 인식을 준다는 의견(板垣勝彦, 前掲書, 502頁)에 동의하며, 이러한 점에서 보장행정 이론을 들어 운송사업을 설명하였다.

55) 김현준, 전계논문, 269면.

56) 계인국, “보장행정의 작용형식으로서의 규제”, 「공법연구」 제41집제4호, 170면.

57) 박영도, “의회유보·행정유보의 의미와 입법적 시사점”, 「법제」, 2000.12, 100면.

1) 국가임무(행정)의 분배구조

생존배려적 국가임무(행정)를 분배하기로 한 때에는 분배되는 상품의 양, 분배기준, 분배희망주체, 분배의 효과를 결정하거나 결정하는 방법을 결정하는 형태 등의 요소가 확정되고, 이러한 요소들을 조합하는 구조를 결정해야 한다. 그러자면, 해당 행정의 목적을 알고 그 목적에 적합한 분배기준을 결정해야 한다. 이 분배기준에는 분배희망주체에 대한 평가기준과 분배(선발)방법이 포함된다.

분배구조는 헌법상의 제원칙과 헌법상 요청되는 것을 충족한 것이어야 하며, 분배관계를 따져볼 때 분배희망자의 기회의 평등과 투명성을 보장하고, 그것을 실현할 수 있는 절차를 부여하여 가능하게 하여야 한다. 또한 분배의 효과로서 해당 분배된 행정을 타인에게 양도할 수 있는지, 분배효과의 시간적 한계는 언제까지인지를 정하여야 한다. 분배효과로서 시간적 한계가 분배시점에서 완료되거나 또는 영구적인 것이 있는가 하면, 기한으로 정하는 것이 있다. 이것은 기존분배자와 신규분배희망자간의 이익조정 문제가 됨과 동시에, 특정분배대상에 대한 일종의 독점보장으로 인한 독점폐해의 문제로까지 이어질 수 있다.⁵⁸⁾ 어떤 방식으로 분배효과의 시간적 효과를 누리게 할지에 대해서 분배자인 입법자는 신중하게 고려하여야 한다.

2) 국가임무(행정)의 절차유보

입법자는 국가와 사회라는 양 수행자의 주체성을 보호하면서도 절차와 기준을 제시할 필요가 있다. 이것은 법률유보의 적용여부를 결정하는 기본권 실현에서 중요하다는 의미에서의 중요성설에 입각할 때, 민주주의적 관점에 초점을 두어 투명성, 절차공개, 당사자와 일반공중에 기회부여, 절차정당성, 참여보장 등을 규율하는 구조유보와 절차유보를 택함으로써 기존의 실제유보와 다른 규율 방식을 적용할 수 있다.⁵⁹⁾

58) 太田匡彦, “行政による分配の構造と手續”, 「法律時報」 87卷1号, 2015, 22~23頁.

59) 김환학, “법률유보: 중요성설은 보장행정에서도 타당한가”, 「행정법연구」 제40호, 23면 이하 참조.

(3) 임무배분의 절차규율로서 버스준공영제 법제화

교통서비스 또한 생존배려 영역의 사업으로 생존배려 원칙이 적용될 것이다. 특히나 교통서비스는 산업화된 사회에서 경제활동 및 생활권의 확대에 양적 질적으로 확대되는 한편, 일부에서는 채산성을 이유로 공급량과 질이 제한되는 상반된 과제를 안고 있다. 사회국가원리에 따라 국가는 국민이 교통서비스를 누릴 수 있도록 서비스를 제공해야 하겠지만, 이러한 공공역무로서의 서비스를 제공하여야 하는 때에, 수행의 주체를 국가와 사회로 이분하여 생각할 것이 아니라 보장행정(보장책임)의 원칙에 근거하여 단계별로 대응하여 국가와 사회의 참여 정도를 생각해볼 수 있을 것이다.

최근 유럽국가들은 버스운영방식을 공영방식에서 민관혼영방식으로 전환하는 작업을 진행하고 있다.⁶⁰⁾ 그에 반해 현재 우리나라에서의 논의는 민관혼영방식에서 공영방식으로 전환하자는 방향으로 진행되고 있다. 이 두 가지 방향성은 공적책임의 수행상황에 따라 언제든지 교차할 수 있는 것으로 이해할 수 있다. 어찌되었든 국가는 국민에게 교통서비스가 제공되도록 보장할 책임을 지고 있고, 이때 국가가 사인에게 그 공적임무를 안배하는 때에는 사인이 참여할 수 있도록 국가와 사인의 협력을 제도화할 필요가 있다. 따라서 현재 주요도시에 도입되어 있는 입찰제 및 준공영제의 구조와 절차를 조례가 아닌 법률에서 정할 필요가 있다.

3. 실효성 측면의 평가

우리나라 주요도시의 준공영제는 ‘공공성 확보로 안정된 서비스를 보장’한다는 공영제의 장점과 ‘민간운영으로 효율성을 추구’한다는 민영제의 장점을 결합하는 것을 의도하였다. 그러나 법률적 근거로는 보조금을 교부할 수 있는 권한과 지자체의 교통체계를 개선할 수 있는 권한에 기초하여 조례로 성립되는 과정에서 면허와 같이 운송수입금 공동관리 준공영제 사업자에 대한 기준은 마련되

60) 신용은, 전계논문, 29면.

어 있지 않다. 그렇지만, 준공영제의 주요한 평가기준은 원래의 도입취지인 공공성과 효율성에서 찾을 수 있다.

(1) 공공성 평가

운송수입금 공동관리형 준공영제에서 공공성을 확인한다고 할 때, 관련법령에서는 직접적으로 ‘공공성’에 대하여 정의하고 있지는 않으나, 「여객자동차운수사업법」이 추구하는 ‘공공복리’와 관련지을 수 있을 것이다. 이에 따르면, 자동차운수사업에 관한 질서를 확립하고 자동차운수의 종합적인 발달을 도모하여 공공복리를 증진함을 목적으로 한다”는 규정으로부터 짐작할 수 있듯이 이 사건 조항들에서 말하는 “공공복리”는 자동차운수사업에 관한 질서확립과 자동차운수의 발달도모를 통한 운송에 있어서의 안전과 쾌적 및 편의 등에 관한 것이라고 예측할 수 있다.⁶¹⁾

그 외의 정의를 찾으면 공공성의 사전적 의미는 “개인이나 일개 조직이 아닌 사회구성원 전체와 관련된 모든 성질을 의미하는 것”이다. 또한 접근성, 주체, 이익 측면에서 공공이 많이 접근하고 공공기관이 주체이고 공익을 위한 경우를 공공성이 있는 것으로 이해하기도 한다.

이러한 이해를 기초로 공공성이 운송수입금 공동관리형 준공영제에서 어떻게 확인될 수 있는지 지표를 이해하기 위해 ‘서울시 대중교통체계 개편의 부문별 평가’와 ‘버스준공영제 핵심목적과 역할 및 기능’⁶²⁾을 중심으로 살펴보았다.

이 둘을 조합하면 완전히 일치하지는 않지만 대체적으로 공공성에는 대중교통이용 증가·시민 이용편의 증대(요금결정)·버스 운행효율성 증대(버스운영관리·감독)·노선의 공공성 증대(노선조정 및 감차) 항목이 포함되고, 효율성에는 버스산업 경영 투명성(수입금 관리)·버스산업 안정화(재정건전성)·버스근로환경 개선 항목이 포함된다.

61) 전원재판부 98헌바37, 2000.2.24

62) 윤혁렬, “서울시 버스준공영제 발전방안”, 「SDI 정책리포트」 제116호, 서울시정개발연구원, 2012, 4~5면.

〈표〉 버스준공영제 핵심목적과 역할 및 기능

준공영제 핵심목적		준공영제 역할 및 기능				현 황
공영제 장 점	공공의 공공성 확보 안정적인 서비스 제공 보장	⇨	공 공 부 문	노선조정 및 감차	→	공공권한 미약으로 실질적인 어려움
				요금결정	→	
				수입금관리		당초 계획대로 시행
				버스운영관리·감독		
+						
민영제 장 점	버스운영은 민간담당 운영효율성 제고	⇨	민 간 부 문	버스운영	→	안정적 서비스 제공/ 수용에 비해 과다한 버스공급
				경영투명화 및 운영보고	→	당초 계획대로 시행

(윤학렬, “서울시 버스준공영제 발전방안”, 제5면.)

이러한 항목을 지표로 했을 때, 서비스 만족도는 지속적으로 증가하고 있으며, 수송인원이 증가하고, 교통사고가 감소하는 효과가 있었다고 평가되어 상당 부분에 있어서 공공성 측면에서는 효과가 있는 것으로 평가되고 있다.⁶³⁾ 공공성과 가장 긴밀한 영향을 미치는 요금과 관련하여서도 준공영제 시행으로 인한 요금체계는 거의 차이가 없었던 것으로 나타났다.⁶⁴⁾

〈표〉 지역별 시내버스 대당 1일 수송인원

(단위: 백만 명)

지역	연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	증감 (%)
	시행 지역	서울	512	521	503	481	573	586	580	586	599	604	613
부산		624	588	562	550	533	539	582	614	604	585	693	11.1
대구		496	491	445	404	383	377	460	486	500	514	515	3.8

63) 조규석 외, 「버스 준공영제의 평가 및 효율적 운영방안에 관한 연구」, 한국운수산업연구원, 2012, 66면. 강상욱 외, 전게서, 78면 이하 참조.

64) 강상욱 외, 전게서, 95면.

지역	연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	증감 (%)
	인천		476	326	430	441	418	457	454	461	471	428	486
광주		485	455	441	401	423	431	443	448	458	465	451	-7.0
대전		454	414	348	350	367	400	358	373	406	420	432	-4.8
소계		522	500	486	467	506	521	530	542	552	547	577	10.5

(강상욱 외, 「버스운영체제 비교분석 및 정책방향」, 90면)

그러나 노선과 버스대수를 감차하는 것에 있어서는 그 효과가 미미한 것으로 분석되었다. 준공영제 시행 직후인 2004~2005년에 서울시 시내노선버스 노선이 크게 조정되기는 했으나, 그 이후에는 오히려 크게 감소하여 준공영제 시행이전과 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 그럼에도 기존 민영제에서 문제로 인식되었던 흑자노선에 대한 과당경쟁과 적자구간에서 노선부족 문제는 상당 부분 해결된 것으로 보고된 자료도 있다.⁶⁵⁾ 결론적으로 운송수입금 공동관리형 버스준공영제는 노선조정 및 감차 부분에서 아쉬움이 있으나 버스이용자 수가 증가하고, 사고가 감소하고, 만족도가 높아지는 등 공공성 측면에서 평가받을 만한 것으로 이해된다.

(2) 효율성 평가

효율성은 경제행위의 원칙으로서 투입과 산출물의 비율이다. 운송수입금 공동관리형 버스준공영제의 효율성 항목은 위에서 살펴본 바와 같이 버스산업 경영투명성(수입금 관리)·버스산업 안정화(재정건전성)·버스 근로환경 개선 항목이 포함된다. 이중 재정건정성과 관련하여 준공영제 이후 버스사업자에 대한 재정지원 규모가 전반적으로 증가하는 추세에 있어서 지자체의 재정부담이 가중되고 있는 실정이다.⁶⁶⁾ 이러한 버스준공영제 보조금으로 인한 부담의 증가는

65) 정창용 외, “준공영제에서의 서울시 버스노선 조정 개선방안”, 「교통연구」 제20권 제2호, 한국교통연구원, 2013, 79면, 89면.

66) 버스운송사업에 보조금 지급의 당사자인 지자체들의 재정상태도 그 편차가 크다. 지자체의 전체 재원에 대한 자주재원의 비율을 의미하는 재정자립도는 2013년 기준 전국 평균(순계규모) 76.6%로 나타났다. 또한, 특별시·광역시·특별자치시(총계규모) 77.4%,

여타 다른 복지재정의 감소를 의미하는 것이기도 하다.

〈표〉 지방자치단체별 버스준공영제 재정지원 규모

(단위: 억 원)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년
서울특별시	2,256	3,374	3,871	3,440
인천광역시	432	543	433	570
부산광역시	859	932	988	1334
대구광역시	840	802	771	823
광주광역시	335	322	318	400
합 계	4,722	5,973	6,381	6,567

(감사결과보고서 2014.12, 감사원, 12면.)

감사원은 2014년도 감사를 통하여 운송수입금 공동관리형 버스준공영제와 관련하여 재정지원 보조금의 표준한도내 실비 정산방식으로의 개선과 서울시 등이 버스운송사업조합(서울시) 또는 수입금공동관리위원회(인천시)의 명의로 대출받아 충당하고 있는 버스준공영제 재정지원 보조금 미지급금을 빠른 시일안에 정산하고, 버스준공영제 재정지원 보조금을 당해연도 예산에 편성하도록 하였다.⁶⁷⁾

서울시 등은 원가산정의 불합리함과 버스사업자들의 도덕적 해이, 버스사업자들의 경영합리화 노력부족 등의 문제가 지속적으로 제기되는 것과 동시에 버스준공영제 보조금이 매년 증가하면서 당해 연도에 예산으로 보조금을 충당하지 못하여 미지급은 조합명의로 대출하는 방식을 취하는 문제를 드러내고 있다.

도·특별자치도 48.8%, 시(총계규모) 67.7%, 군(총계규모) 63.9%, 자치구(총계규모) 52.2%로 파악되었다. 지역별로 살펴보면, 서울특별시가 평균(통계규모) 90.1%로 가장 높았고, 뒤를 이어 경기도 81.4%, 울산광역시 80.0%의 순으로 나타났다. 반면에 광주광역시 67.6%로 가장 낮게 나타났으며, 전라남도, 전라북도 69.1%의 순으로 나타났다. (교통안전공단, 앞의책, 37면.)

67) 감사원, 「감사결과보고서 2014.12: 교통관련 보조금 집행 실태」, 감사원, 2014, 11~21면.

이것은 매년 예산으로 충당하지 못하고 있는 재정지원 보조금 미지급 누계액만큼 채무액이 축소되고 불필요한 이자비용까지 부담하게 되는 등 지방재정의 건전성 및 투명성을 저해하는 결과를 초래하고 있다.⁶⁸⁾ 따라서 운송수입금 공동관리형 버스준공영제는 그 제도 도입의 취지와 달리 효율성 측면에서는 원하는 바를 성취하지 못한 것으로 평가된다.

〈표〉 서울특별시 버스준공영제 재정지원 현황

(단위: 억 원)

구 분	2010년	2011년	2012년	2013년(예상)
전년도이월금액①	491	1,678	2,658	2,468
당해연도 지급소요액 (운송적자액)②	3,087	3,204	2,464	2,167
재정지원 금액(예산편성액)③	1,900	2,224	2,654	2,343
다음 연도 이월금액 ④=①+②-③	1,678	2,658	2,469	2,292

(감사결과보고서 2014.12, 감사원, 20면.)

V. 결 론

교통정책은 토지 이용 등과 함께 공공정책의 커다란 기둥으로 국민의 생활을 위해 국가가 보장해야하는 분야이다. 교통은 도시 및 환경 등을 고려한 종합적인 이동체계의 관점이 포함되어 있어야 한다. 도로교통만 하더라도 다양한 교통수단들에게 적절히 분배하여야 하고, 적절한 교통량으로 지역에 활력을 줄 수 있는 지속가능한 교통시스템을 구축하여야 한다. 도시교통의 경우에는 대중교통, 개인교통, 보행자를 고려한 종합성을 갖추어야 한다.⁶⁹⁾

68) 감사원, 전계서, 20면.

69) 모리카와 다카유키 지음, 권영인 외 역, 전계서, 182면 이하 참조.

대중교통 분야만을 검토하자면, 본문에서 본 바와 같이 대중교통의 수송분담률은 개인교통인 승용자동차의 비중이 50% 이상으로 상당하다. 그 뒤를 이어 대중교통인 버스운송교통이 전국적으로 가장 큰 비율로 대중교통을 지원하고 있다. 또한 버스운송교통은 그 운임과 초기 비용측면에서도 여타의 대중교통에 비하여 경제적이며, 온실가스배출 측면에서도 유리한 결과를 보여주고 있다. 이런 이유로 보건대, 버스교통은 앞으로도 계속적으로 활성화시켜야 할 영역으로 인정된다.

그럼에도 불구하고, 외국에서도 요금수입으로는 전체 운영비의 30~40% 정도만을 충당하는 것으로 설정하고, 나머지 적자는 국가나 지자체가 지원하는 것으로 설계되어 있다. 대중교통은 수익을 남길 수 있는 구조의 사업이 아닌 것으로 인정하고 있기 때문이다.⁷⁰⁾ 그렇다고 해도 국가는 교통정책과 관련하여 국가지원을 줄일 수 있는 방안을 모색하는 비즈니스 모델에 대하여 고민하여야 하고, 궁극적으로는 공적지원이 없는 비즈니스 모델을 지향해야 할 필요가 있다. 이런 문제를 해결하기 위해 주요국가에서는 준공영제나 경쟁체제 등 여객자동차운송사업에 대한 규제를 완화하는 방향으로 나아가고 있다.

우리나라 역시 주요도시에서는 시내버스운송사업을 준공영제로 운영하는 운송수입금 공동관리형 버스준공영제를 도입하였다. 이 준공영제는 지방자치단체가 시내버스운송사업의 문제적 직접 해결하는 조치로서 높이 평가되고 이용율의 증가라는 실적도 보여주었다. 그러나 이 운송수입금 공동관리 방식의 버스준공영제는 준공영제에서 핵심이 되는 '규제완화와 경쟁'이라는 요소가 포함되어 있지 않다. 해당 사업의 규제를 완화하기 위해서는 면허제(특허)가 허가제 등으로 전환되어야 함에도 불구하고, 기존의 면허제를 법률로써 그대로 보장한 상태에서, 경쟁이 아닌 버스사업자단체와의 협약의 형태로 계약을 체결한 것이다. 바로 이 부분이 실제 운영을 하면서 제기되고 있는 재정상·사업 윤리상의 문제 등에 비하여 보다 본질적인 문제이다.

70) 모리카와 다카유키 지음, 권영인 외 역, 전계서, 58면.

그리하여, 현행 운송수입금 공동관리형 버스준공영제에 대해서 면밀한 재검토가 필요하다는 것이 인정되는 것은⁷¹⁾ 이 제도를 도입한 각 지방자치단체에게 그 책임이 있다고 지적하는 것이라기 보다는 위의 본질적인 부분을 국가차원에서 해결할 필요가 있다는 것으로 이해되어야 한다. 즉, 입법자는 전문인력과 재원에 한계가 있는 지방자치단체가 아니라, 국가가 종합적으로 버스운송사업의 운영체계를 검토하도록 하고, 규제완화 방안과 더불어 국민의 참여를 보장하는 경쟁을 내용으로 법률을 개정할 필요가 있다. 동시에 여객자동차운송사업 및 대중교통의 지속가능한 교통체제를 수립하고 발전시키기 위해서는 중앙정부의 대중교통담당 조직의 확대 및 조직의 전문성 강화 등 조직법적인 검토도 동반되어야 한다.

71) 윤준병, “버스준공영제에서의 운영비용과 운송수입금의 법적 성질”, 「지방자치법연구」 제9권제4호, 2009, 239면.

참 고 문 헌

- 太田匡彦, “行政による分配の構造と手続”, 「法律時報」 87卷1号, 2015.
- 板垣勝彦, 「保障行政の法理論」, 弘文堂, 2013.
- Fromm/ Sellmann/ Zuck, Personenbeförderungsrecht, Kommentar, 4. Aufl.
- Maier, E., *Die Liberalisierung des Fernlinienbusverkehrs- Eine Markteröffnung mit Einschränkungen*, DÖV 2013.
- Polster, J., *Freie Fahrt für den Busfernverkehr*, NVwZ 2011.
- Ziekow, J., *Die Direktvergabe von Personenverkehrsdiensten nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 und die Zukunft eigenwirtschaftlicher Verkehre*, NVwZ 2009.
- Graham Mallard 외 저, 이번송 외 역, 「교통경제학」, 박영사, 2013.
- Meakin, Richard 저, 안우영 박진영 공저, 「버스운영체제와 개혁」, 공주대학교, 2008.
- 감사원, 「감사결과보고서 2014.12: 교통관련 보조금 집행 실태」, 감사원, 2014.
- 강상욱 외, 「버스운영체제 비교분석 및 정책방향」, 한국교통연구원, 2013.
- 계인국, “보장행정의 작용형식으로서의 규제”, 「공법연구」 제41집제4호, 2013.
- 강상욱 외, 「버스운영체제 비교분석 및 정책방향」, 한국교통연구원, 2013.
- 교통안전공단, 2013년 대중교통 현황조사(대중교통 통계), 교통안전공단, 2014.
- 김상철, 「무상교통」, 이매진, 2014.
- 김정임, “노선버스 운송사업의 진입규제에 대한 법적 고찰”, 「공법연구」 제42집 제1호, 한국공법학회, 2013.
- 김현준, “공공갈등과 행정법학”, 「서강법학」 제11권제1호, 2009.
- 김환학, “법률유보: 중요성설은 보장행정에서도 타당한가”, 「행정법연구」 제40호, 2014.

- 노승만, 「농산촌지역 수요응답형 여객운송사업(DRT) 도입 방안」, 강원발전연구원, 2013.
- “독일 장거리 시외버스 전성기”, 「환경Business」 No.1007, 2015.
- 롤프스토퍼 저, 최송화, 이원우 공역, 「독일경제행정법」, 법문사, 1996.
- 모리카와 다카유키 지음, 권영인 외 역, 「지속가능한 교통」, 한울, 2013.
- 모창환 외, 교통권 보장을 위한 최저서비스 기준 설정과 측정 방법론 연구, 한국교통연구원, 2014.
- 박영도, “의회유보·행정유보의 의미와 입법적 시사점”, 「법제」 2000.12, 2000.
- 박정욱, “한·일 지방공공교통정책 비교를 통한 바람직한 정책방향 모색”, 「버스교통」2015 spring, Vol. 45, 2015.
- 박준환, 「버스 준공영제 시행에 따른 지방자치단체의 재정부담과 과제」, 국회입법조사처, 2009.
- 신용은, “버스준공영제 이해와 발전방향”, 「버스교통」 2014 여름, 한국운수산업연구원, 2014.
- 양채열, “버스준공영제에 관한 연구: 유인 시스템 관점에서”, 「법경제학연구」 제10권제2호, 한국법경제학회, 2013.
- 윤준병, “버스준공영제에서의 운영비용과 운송수입금의 법적 성질”, 「지방자치법연구」 제9권제4호, 2009.
- 윤혁렬 외, 「서울시 버스준공영제 발전방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2011.
- 윤혁렬, “서울시 버스준공영제 발전방안”, 「SDI 정책리포트」 제116호, 서울시정개발연구원, 2012.
- 이원우, 「경제규제법론」, 홍문사, 2010.
- 임성수, 「인천시 도서지역(옹진군) 공영버스 운행실태 및 개선방향」, 인천발전연구원, 2014.
- 전상민, 박원일, “정책공약을 기반으로 한 버스정책 효율화 방안”, 「버스교통」 2014 여름, 한국운수산업연구원, 2014.
- 정창용 외, “준공영제에서의 서울시 버스노선 조정 개선방안”, 「교통연구」 제20권 제2호, 한국교통연구원, 2013.

조규석 외, 「버스 준공영제의 평가 및 효율적 운영방안에 관한 연구」, 한국운수산업연구원, 2012.

조규석, “일본의 버스운영체제 변화와 시사점”, 「버스교통」 2014 Summer Vol. 42, 2014.

한국운수산업연구원, 「세계주요도시 대중교통운영사례」, 전국버스운송사업조합연합회, 2001.

〈Abstract〉

Ex-Post Legislative Evaluation of “Act on Passenger Transport Service by Vehicle”
- Focusing on the Operating System of a City Bus -

Kim, Jung-Im

(Researcher, Ph. D. in Law, National Assembly Library)

Current passenger transport service has been divided into two classes. One is a field of life-care(Daseinsvorsorge) which provides universal transport service to people and the other is a field of social(transport) welfare which the government should pay special efforts for the mobility handicapped in order to enjoy the freedom of movement. Among them transportation service in the field of life-care has marks which the user should pay the fee for using, the transportation service is essential to user, and user has a status of citizen. The state has a responsibility to ensure that the transportation services in terms of life-care should be provided and to ensure the opportunity to participate in this area to the public.

The city bus is the typical means of life-care transportation among passenger transportation service by vehicle. However, that has been difficulties in management for a long time. To solve this problem, the major cities have introduced the bus quasi-public operating system with co-managing transport income, but this system also has problems about efficiency stemmed from increasing subsidy yearly and moral in business.

But bus quasi-public operating system with co-managing transport income we has taken does not contain essential elements, ‘deregulation and competition’, and it could not accomplish the original goal. To solve the its basic

problems, they should amend the “Act on Passenger Transport by Vehicle” to deregulate bus transportation and to ensure the opportunity for people in order to compete, and should review the law about organization enlarging the department of public transport of central government and improving its expertise for the purpose of the continued development of public transport.

※ **Key Words** : Transport Legislation, Passenger Transportation Service by Vehicle, Bus-Transportation Service, Bus Quasi-Public Operating System, Deregulation