

서울특별시 시내버스 준공영제 운영에 관한 조례

일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제출자 : 이병윤 의원 외 27명

나. 의안번호 : 제2191호

다. 제출일자 : 2024. 10. 16.

라. 회부일자 : 2024. 10. 18.

2. 제안사유

- 서울시내버스는 2004년 7월 이후 준공영제를 도입하여 승객 편의 증진, 안전성 확보 및 운수회사의 안정적 운송서비스 제공 등 대중교통체계 개선에 기여함
- 2019년 말부터 민간자본인 사모펀드가 시내버스회사를 인수함에 따라 준공영제의 공공성 훼손 및 신뢰성 저하 등에 대한 사회적인 우려가 증대되고 있고, 최근 사모펀드가 인수한 시내버스회사의 매각을 추진하고 있고, 그 과정에서 외국계 자

본이 인수할 경우 국부유출에 대한 논란이 있어 이를 개선하고자 관련 조례를 개정하고자 함

3. 주요내용

- 가. 민간자본에 대한 용어를 정의함(안 제2조제7호)
- 나. 민간자본이 준공영제 버스운영에 진입하는 경우 시장의 책무를 규정함(안 제3조제4항 및 제5항)
- 다. 민간자본이 준공영제 시내버스 사업권을 확보한 경우 민간자본의 책무를 규정함(안 제4조제5항 및 제6항)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「여객자동차 운수사업법」, 「자본시장과 금융투자법에 관한 법률」

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계서 미첨부 사유서 참조)

다. 입법예고

○ 기 간 : 2024. 10. 23. ~ 2024. 10. 27.

○ 제출의견 : 없음

라. 관계기관 의견¹⁾

1) 버스정책과-17910호('24.10.30.)

○ 제출의견 : 원안가결

- 본 개정 조례안은 우리시가 추진하고 있는 준공영제 혁신 방안을 제도적으로 뒷 받침하는 내용임
- 본 개정 조례안 발의 과정에서 부서와 충분한 협의가 있었으므로 특별한 쟁점 사항 없음

5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

가. 개요

- 동 개정조례안은 준공영제로 운영되는 시내버스업계에 사모펀드 등 ‘민간자본’이 진입함에 따라 ‘민간자본’의 용어를 정의하고, ‘민간자본’에 대한 시장의 책무를 규정하는 한편 사업권을 확보한 ‘민간자본’의 책무에 대한 규정을 신설하고자 하는 것임

나. 검토의견

■ 사모펀드의 시내버스 준공영제 진입현황

- 준공영제인 서울 시내버스는 64개 운수회사, 7,380대의 차량이 운영되고 있고 이 중 6개 회사 1,017대(13.8%)를 사모펀드사가 운영하고 있음

※ 사모펀드 진출현황

(市 내부자료)

회사명 (인수시기)	한국비알티 (`19.12)	동아운수 (`20.12)	도원교통 (`21.12)	신길교통 (`21.12)	선진운수 (`22.7)	선일교통 (`22.8)
인가대수	180대	208대	156대	117대	291대	65대
주 소	송파구 현릉로 870	강북구 인수봉로 145	성북구 정릉로10길 17	양천구 월정로 117	은평구 서오릉로 207	강북구 4.19로 84
자산운용사	차파트너스	차파트너스	차파트너스	차파트너스	그리니치PE 칼리스타캐피탈 차파트너스	차파트너스

- 언론보도²⁾에 따르면 사모펀드가 준공영제 시내버스 회사 인수 후 고배당, 자산매각 등으로 인한 준공영제 공공성 훼손과 함께 시내버스 회사를 통째로 매각하여 자본금을 회수하는 ‘떡튀’에 대해 사회적으로 우려하고 있는 상황임

■ 민간자본의 정의(안 제2조)

- 동 개정조례안 제2조제7호는 ‘민간자본’을 정의하는 것으로 ‘민간자본’을 ‘「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 사모집합투자기구 및 이에 준하는 금융자본’으로 규정함

‘사모집합투자기구’란 일반적인 ‘사모펀드’의 법률적 용어로 집합투자증권을 사모³⁾로만 발행하는 투자자의 총수가 100인 이하인 투자기구를 의미하고 크게 “기관전용 사모집합투자기구”와 “일반 사모집합투자기구”로 구분됨

2) 한겨레 : 버스집어삼킨 사모펀드, 고배당 돈잔치 뒤 필고 튼다('24.10.4.)

파이낸셜뉴스 : 차파트너스, 시내버스 매각 본격화('24.8.16.)

3) 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제9조(그 밖의 용어의 정의)

⑦ 이 법에서 “모집”이란 대통령령으로 정하는 방법에 따라 산출한 50인 이상의 투자자에게 새로 발행되는 증권의 취득의 청약을 권유하는 것을 말한다.

⑧ 이 법에서 “사모”란 새로 발행되는 증권의 취득의 청약을 권유하는 것으로서 모집에 해당하지 아니하는 것을 말한다.

※ 관련법령

◆ 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제9조(그 밖의 용어의 정의)

- ⑰ 이 법에서 “사모집합투자기구”란 집합투자증권을 사모로만 발행하는 집합투자기구로서 대통령령으로 정하는 투자자의 총수가 대통령령으로 정하는 방법에 따라 산출한 100인 이하인 것을 말하며, 다음 각 호와 같이 구분한다.
1. 제249조의11제6항에 해당하는 자만을 사원으로 하는 투자합자회사인 사모집합투자기구(이하 “기관전용 사모집합투자기구”라 한다)
 2. 기관전용 사모집합투자기구를 제외한 사모집합투자기구(이하 “일반 사모집합투자기구”라 한다)

‘사모집합투자기구’는 법률에 세부적으로 규정되어 있으나 ‘이에 준하는 금융자본’의 경우 ‘금융자본’에 대한 정의와 해석이 광범위하고 법률 용어와 맞지 않아 수정이 필요할 것으로 보임

- 참고로 서울시는 지난 '22년 5월 시내버스조합과 시내버스회사에 ‘주식 및 영업양수도 관련 공공성 강화 방안 통보4)’를 통해 민간자본의 시내버스 준공영제 진입시 펀드의 성격을 ‘기관전용 사모집합투자기구’로 한정하는 등 관련 기준을 공지한 바 있음

■ 시장의 책무(안 제3조)

- 동 개정조례안 제3조는 ‘민간자본’의 준공영제 진입시 시장이 준공영제의 공공성이 훼손되지 않도록 ‘민간자본’에 대한 건전

4) 주식 및 영업양수도 관련 공공성 강화 방안 통보 : 버스정책과-26810호('22.5.19.)

한 감독 근거를 마련하는 한편 동 개정조례안 제4조제6항에서 규정하고 있는 사전심사를 위한 위원회 구성·운영 근거를 마련하는 것임

- 준공영제는 공공의 관리기능과 민간의 효율성 추구를 결합한 제도로 각 운수회사(노선) 수입금은 공동관리하되 운송비용을 운송수입으로 충당하지 못하는 부분은 서울시가 재정으로 지원하고 있어 운수회사는 안정적 이윤을 확보하고 서울시는 수준높은 버스서비스를 시민에게 제공하는 것임

‘민간자본’의 준공영제 진입으로 준공영제의 목적과 취지가 훼손될 경우 시민 불편 뿐만 아니라 대중교통 시스템 운영에 큰 지장을 초래할 수 있다는 점에서 시장이 이에 대해 감시 및 감독토록 하는 것은 필요하다 할 것임

- 또한 동 개정조례안 제4조제6항에 따른 경영 및 재무건전성에 대한 사전심사와 관련하여 ‘민간자본’의 준공영제 진입시 ‘민간자본’의 준공영제 이해, 양수도 운수회사의 향후 경영 및 재무여건 등 다양한 부분에 대한 면밀한 심사가 필요한 바 시장이 심사위원회 구성, 심사기준, 절차에 대한 세부사항을 정하도록 규정하는 것은 적절한 것으로 보임

다만 심사위원회 통해 「여객자동차운수사업법」 상 사업양수도

절차 및 요건보다 강화된 기준을 적용하는 등 양수도 신고수리 여부에 대해 구속력을 행사하는 의견을 제시하는 것은 자칫 「지방자치법」 제130조⁵⁾를 위반할 소지가 있는바 위원회 구성·운영시 관련법령을 위배하지 않도록 해야 할 것임

■ 사업자 및 민간자본의 책무(안 제4조)

- 동 개정조례안 제4조제5항은 ‘민간자본’이 양수도 방식으로 시내버스 사업권 확보시 준공영제 존중과 재정건전화 및 버스산업 발전을 위해 노력하는 것을 규정하는 것으로 준공영제에 진입한 ‘민간자본’이 준공영제 운수회사의 일원임을 고려할 때 수입금공동관리, 표준운송원가 적용 및 재정지원을 적용받기 위해 ‘민간자본’의 책무를 조례에 명기하는 것은 적절한 것으로 보임

- 동 개정조례안 제4조제6항은 ‘민간자본’이 수입금공동관리, 표준운송원가 적용 및 재정지원을 받기 위해서 양수도 신고 이외에 경영 및 재무건전성에 대한 사전심사를 받도록 하는 규정을 신설하는 것임

5) 지방자치법 제130조(자문기관의 설치 등)

① 지방자치단체는 소관 사무의 범위에서 법령이나 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 자문기관(소관 사무에 대한 자문에 응하거나 협의, 심의 등을 목적으로 하는 심의회, 위원회 등을 말한다. 이하 같다)을 설치·운영할 수 있다.

② 자문기관은 법령이나 조례에 규정된 기능과 권한을 넘어서 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용으로 자문 또는 심의 등을 하여서는 아니 된다.

「여객자동차 운수사업법」 제14조6)에서 운수회사의 양수도는 시도지사에게 신고토록 하고 있다는 점에서 ‘민간자본’의 시내버스회사 양수도 신고수리시 관련 법령의 범위를 넘어 조례를 통해 이에 대한 제한규정을 마련하는 것은 지방자치법 제28조7) 위배 소지가 있을 수 있음

- 다만 동 개정조례안 제4조6항은 서울시로부터 재정지원을 받기 위해 경영 및 재무건전성에 대한 사전심사를 받도록 하는 것임
- 「여객자동차 운수사업법」 제50조제2항8)에서 재정지원에 관해 필요한 사항은 지방자치단체 조례로 정할 수 있도록 하고, 있고,

「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제18조9)에서

6) 여객자동차 운수사업법 제14조(사업의 양도·양수 등)

①여객자동차운수사업을 양도·양수하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 신고하여야 한다. <이하생략>

7) 지방자치법 제28조(조례)

①지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

8) 여객자동차 운수사업법 제50조(재정 지원)

②시·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.

9) 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 제18조(대중교통운영자에 대한 경영 및 서비스평가)

①국토교통부장관 또는 시·도지사는 대중교통을 체계적으로 지원·육성하고 대중교통서비스를 개선하기 위하여 대중교통운영자의 경영상태와 대중교통운영자가 제공하는 서비스에 대한 평가를 실시할 수 있다.

③국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 경영 및 서비스평가를 실시한 결과 그 평가

시·도지사는 대중교통운영자의 경영상태 평가, 우선적 재정지원, 평가자료 요구, 재정지원 제한 등의 근거를 마련하고 있으며, 같은 법 시행령 제22조¹⁰⁾는 재무구조의 건정성 등을 평가에 포함하도록 하고 있는 바 서울시 재정지원 관점에서 ‘민간자본’이 양수도 신고와 별도로 경영 및 재무 건정성에 대해 사전심사를 받도록 하는 것은 가능할 것으로 보임

- 참고로 동 개정조례안에 대한 서울시의회 법률자문 결과 “관련 법령상 재정지원시 시·도에 많은 재량권이 허용되고 있다는 점에서 민간자본이 양수하는 버스회사에 대해 경영 및 재무건정성 심사를 받도록 하는 것은 가능”하다는 의견이 제시되었음

결과가 우수한 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상을 실시하고 제12조에 따른 재정지원 등을 우선적으로 할 수 있다.

④국토교통부장관 또는 시·도지사는 대중교통운영자에게 제1항에 따른 경영 및 서비스평가에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 대중교통운영자는 특별한 사유가 없으면 그 요구를 따라야 한다.

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

⑥국토교통부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 경영 및 서비스평가 결과가 미흡한 자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 제12조에 따른 재정지원을 제한할 수 있다.

10) 제22조(경영 및 서비스 평가의 절차 등)

③시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업에 대한 경영 및 서비스 평가를 실시한다.

1. 「여객자동차 운수사업법」에 따른 시내버스운송사업, 시외버스운송사업(고속형은 제외한다) 및 농어촌버스운송사업

④제1항 내지 제3항의 규정에 의한 경영 및 서비스평가에는 재무구조의 건정성과 운영의 정시성·친절도·이용자 만족도 등 고객서비스에 관한 평가가 포함되어야 한다.