

안건번호	의견18-0011	요청기관	강원도	회신일자	2018. 2. 28.
안건명	강원도의 「강원도 여객자동차 운수사업 지원 조례」와 별도로 원주에서 시내버스운송사업자에 대하여 수익성 없는 노선의 운행에 따른 손실 보전금 등을 지원하기 위한 원주시의 조례를 제정할 수 있는지(「여객자동차 운수사업법」 제50조 관련)				

강원도 원주시 — 강원도의 「강원도 여객자동차 운수사업 지원 조례」와 별도로 원주에서 시내버스운송사업자에 대하여 수익성 없는 노선의 운행에 따른 손실 보전금 등을 지원하기 위한 원주시의 조례를 제정할 수 있는지(「여객자동차 운수사업법」 제50조 관련)

원주시 대중교통과 - 2168(2018.1.17.)

· **질의요지**

강원도의 「강원도 여객자동차 운수사업 지원 조례」와 별도로 원주에서 시내버스운송사업자에 대하여 수익성 없는 노선의 운행에 따른 손실 보전금 등을 지원하기 위한 원주시의 조례를 제정할 수 있는지?

· **의견**

아래 이유를 참조하시기 바랍니다.

· **이유**

「여객자동차 운수사업법」(이하 “여객자동차법”이라 함) 제50조제2항에서 시·도는 여객자동차 운수사업을 진흥하기 위하여 여객자동차 운수사업자가 같은 조 제1항에 따른 자동차의 고급화나 터미널의 현대화, 수익성 없는 노선의 운행 등 특정 사업을 수행하는 경우(제1호), 여객의 안전을 위한 교통안전시설을 확충하기 위하여 필요한 경우(제2호), 대중교통을 활성화하기 위하여 버스교통체계를 개선하는 경우(제3호), 터미널이용객의 편의를 증진하기 위하여 경영이 어려운 터미널 사업을 계속하게 할 필요가 있는 경우(제4호), 여객자동차운송사업의 폐업 또는 감차를 통한 구조조정이 필요한 경우(제5호), 수요응답형 여객자동차운송사업을 운영하는 경우(제6호)의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있고, 이 경우 보조 또는 융자의 대상 및 방법과 보조금 또는 융자금의 상환 등에 관하여 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정하도록 규정하고 있습니다.

이에 따라 여객자동차법 등에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항 및 여객자동차 운수사업 발전에 관한 사항을 규정함을 목적으로 제정된 「강원도 여객자동차 운수사업 관리 조례」(이하 “강원도조례”라 함) 제12조에서는 여객자동차 운수사업자에 대한 재정지원 대상 사업을 규정하고 있고, 같은 조례 제13조부터 제20조까지의 규정에서는 재정지원 방법, 신청 및 절차 등을 규정하고 있습니다.

한편, 「원주시 시내버스운송사업 재정지원 조례안」(이하 “원주시조례안”이라 함) 제1조에서는 이 조례는 여객자동차법 제50조 및 강원도조례 제12조에 따라 시민이 안전하고 편리하게 시내버스를 이용할 수 있도록 지원하는 재정지원금의 적정성과 투명성을 확보하고, 여객자동차 운송사업의 건전한 육성을 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다고 규정하고 있고, 같은 조례안 제5조에서는 원주시장은 여객자동차법 제3조제1항제1호에 따른 노선여객자동차운송사업 중 시내버스운송사업을 경영하는 자(이하 “시내버스운송사업자”라 함)가 수익성 없는 노선의 운행에 따른 손실 보전금(제1호), 벽지노선의 운행에 따른 손실 보전금(제2호), 교통카드 할인 및 무료 환승에 따른 보전금(제3호) 등의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우에 예산의 범위에서 소요되는 자금의 일부를 보전금으로 보조할 수 있다고 규정하고 있습니다. 이 사안은 여객자동차법 제50조제2항에서는 시·도의 조례로 정하여 여객자동차 운수사업자에게 재정지원을 하도록 규정하고 있음에도 불구하고, 해당 재정지원 사업을 기초자치단체인 원주시의 사무로 보아 원주시의 조례를 제정할 수 있는지 여부와 원주시의 조례를 제정하여야만 시내버스운송사업자에 대하여 수익성 없는 노선의 운행에 따른 손실 보전금 등을 지원할 수 있는지에 대하여 검토가 필요할 것으로 보입니다.

먼저, 지방자치단체는 「지방자치법」 제22조에 따라 “법령의 범위 안”에서 “그 사무에 관하여” 조례를 제정할 수 있는데, 원주시조례안에 따라 원주시장이 시내버스운송사업자에 대하여 수익성 없는 노선의 운행에 따른 손실보전금 등을 지원하는 것은 지역 주민의 교통편익 증진을 위한 사무로서 「지방자치법」 제9조제2항제2호가목에 따른 원주시의 자치사무의 범위에 포함될 수 있을 것으로 보입니다.

또한, 여객자동차법 제50조제2항에서 시·도는 여객자동차 운수사업자가 수익성이 없는 노선의 운행 등을 수행하는 경우에 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있고, 이 경우 보조 또는 융자의 대상 및 방법과 보조금 또는 융자금의 상환 등에 관하여 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정하도록 규정되어 있으나, 해당 규정은 시·도가 여객자동차 운수사업자에게 재정지원을 하는 경우에 있어서 재정지원 대상 및 절차 등을 시·도의 조례로 정하라는 의미이지 시·도만이 여객자동차 운수사업자에 대한 재정 지원을 할 수 있다거나 각 기초자치단체가 그 관할 구역 안에서만 운영하는 시내버스운송사업자에 대하여 그 지방의 실정에 맞게 재정 지원하는 것을 금지하는 취지로 보기는 어렵습니다.

한편, 지방보조금의 지급 요건을 규정하고 있는 「지방재정법」 제17조제1항에서는 법률에 규정이 있는 경우(제1호), 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(제4호) 등에 한하여 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다고 규정하면서 같은 항 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다고 규정하고 있는바, 이 사안에서 원주시장이 시내버스운송사업자에게 수익성 없는 노선의 운행에 따른 손실 보전금 등을 지원하기 위한 조례 제정의 필요성 여부를 판단하기 위해서는 「지방재정법」 제17조제1항제1호 또는 제4호에 해당하는지 여부를 살펴볼 필요가 있습니다.

우선, 「지방재정법」 제17조제1항제1호의 “법률에 규정이 있는 경우”에 해당하기 위해서는 개별적인 법률상 근거가 필요한데, 여객자동차법 제50조제2항에서는 시·도에서 여객자동차 운수사업자에게 재정지원을 할 수 있는 근거를 규정하고 있으나, 시·군·구에서 시내버스운송사업자에 대한 재정 지원을 할 수 있는 근거를 규정하고 있지는 아니합니다.

한편, 대중교통을 체계적으로 육성·지원하고 국민의 대중교통수단 이용을 촉진하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 교통편의와 교통체계의 효율성을 증진함을 목적으로 제정된 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」(이하 “대중교통법”이라 함) 제2조제2호가목에서는 “대중교통수단”을 여객자동차법 제3조제1항제1호에 따른 노선 여객자동차운송사업에 사용되는 승합자동차로 정의하고 있고, 같은 조 제4호에서는 대중교통운영자의 하나로 여객자동차법 등에 따라 대중교통수단 또는 대중교통시설의 사업에 대한 면허·허가·인가·위탁 등을 받거나 등록 신고 등을 한 자로 규정하고 있으며, 같은 법 제12조 및 같은 법 시행령 제12조에서는 국가 또는 지방자치단체는 대중교통수단의 우선통행을 위한 조치, 저장(버스)의 도입 등 대중교통수단의 고급화·다양화, 환승시설 등 대중교통시설의 확충·개선, 전국호환 교통카드의 설치·운영, 「도시교통정비 촉진법 시행령」 제14조제2호에 따른 대중교통 전용 지구의 조성, 여객자동차법 등 관계법령에 의한 학생·청소년 등에 대한 요금할인에 따른 민간 대중교통운영자의 공적부담으로 인한 결손액 보전에 필요한 소요자금의 전부 또는 일부를 보조하거나 융자할 있다고 규정하고 있습니다.

이 사안의 경우, 원주시조례안 제5조제1호 및 제2호에 따른 수익성 없는 노선 및 벽지노선의 운행에 따른 손실 보전금은 개별적인 법률상의 근거가 없는 것으로 보이나, 원주시조례안 제5조제3호에 따른 교통카드 할인 및 무료 환승에 따른 보전금은, 시내버스운송사업자를 적용대상으로 하고 있는 대중교통법 제12조제5호 및 같은 법 시행령 제12조제2호에서 규정하고 있는 보전금으로서 여객자동차법 등 관계법령에 의한 민간 대중교통운영자가 학생·청소년 등에 대하여 요금할인을 함으로 인하여 발생한 결손액에 대한 지방자치단체의 보전금의 범위에 해당하는 것으로 보입니다. 즉, 원주시조례안 제5조제3호에 따른 교통카드 할인 및 무료 환승에 따른 보전금의 지원은 「지방재정법」 제17조제1항제1호에 따른 법률에 규정이 있는 경우로서, 대중교통법령을 근거로 직접 보조금을 지급하면 될 것이므로 원주시의 조례가 있어야만 원주시에서 재정지원을 할 수 있는 사항은 아니라고 할 것입니다.

다음으로, 원주시조례안 제5조제1호 및 제2호에 따라 원주시장이 수익성 없는 노선 및 벽지노선의 운행에 따른 손실 보전금을 지원하는 것이 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 해당되는지 여부를 살펴보면, 「지방재정법 시행령」 제29조제3항에서는 「지방재정법」 제17조제1항제4호에서 “지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”라 함은 당해 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업으로서 보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우를 말한다고 규정하고 있고, 지방자치단체가 권장하는 사업인지 여부는, 보조금 지출 대상의 성격, 실제 보조금이 지출될 사업의 내용, 해당 사업이 지방 재정에 미치는 영향

, 해당 사업에 대해 지방자치단체 주민이 갖는 일반적 인식 등 객관적 요소를 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것 인바(대법원 2013. 5. 23. 선고 2012추176 판결례 참조), 원주시장이 수익성 없는 노선 및 벽지노선의 운행에 따른 손 실 보전금을 지원하는 것이 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 해당하는지는 원주시가 「지방재정법」 및 같은 법 시 행령의 규정, 판결례 등을 참고하여, 지원하려는 사업의 내용, 지원대상의 성격, 강원도가 시행하는 지원 내용 및 지원 대상의 중복여부, 원주시의 재정 현황 및 해당 보조금 지출에 대한 주민들의 일반적인 인식 등을 종합적으로 고려하 여야 할 것입니다. 만약 이러한 기준에 따라 시내버스운송사업자에 대한 수익성 없는 노선 및 벽지노선의 운행에 따 른 원주시의 손실 보전금 지원이 필요하다고 인정되는 경우라면 원주시는 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 따라 원주시조례를 제정하여 지원할 수 있는 것으로 보입니다(법제처 2017. 11. 27. 회신 17-0514 해석례 참조).