

부 산 고 등 법 원

제 1 행 정 부

판 결

사 건	2014누21387 여객자동차 사업계획변경 인가처분 취소청구
원고, 항소인	1. 경원여객자동차 주식회사 대표이사 A 2. 대한여객자동차 주식회사 대표이사 B 3. 신흥여객자동차 주식회사 대표이사 C 원고들 소송대리인 법무법인 D 법무법인 E
피고, 피항소인	부산광역시장 소송대리인 변호사 F
피고보조참가인	1. 주식회사 태영버스 대표이사 G, H 2. 동남여객자동차 주식회사 대표이사 J 3. 동원여객자동차 주식회사

대표이사 K, L

4. 주식회사 동진여객

대표이사 M

피고보조참가인들 소송대리인

법무법인(유한) N

법무법인 O

제 1 심 판 결	부산지방법원 2014. 6. 12. 선고 2014구합20224 판결
변 론 종 결	2015. 5. 8.
판 결 선 고	2015. 8. 21.

주 문

1. 원고들의 항소를 모두 기각한다.
2. 항소비용은 보조참가로 인하여 발생한 부분을 포함하여 모두 원고들이 부담한다.

청구취지 및 항소취지

제1심 판결을 취소한다. 피고가 2013. 12. 27. 피고보조참가인(이하 '참가인'이라고 한다)들에게 한 여객자동차 사업계획변경 인가처분을 모두 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 당사자들의 지위

1) 원고들은 경상남도에서 시외버스 운송사업을 하는 회사들이고, 참가인들은 부산광역시에서 시내버스 운송사업을 하는 회사들이다.

2) 원고들은 당초 남해고속도로를 경유하는 부산-통영-거제 노선에서 총 65대의 시외버스를 운행하였는데, 2010. 12.경 부산광역시와 거제시를 잇는 거가대교가 개통됨에 따라 그 중 35대의 시외버스(이하 '원고들 시외버스'라고 한다)는 거가대교를 경유하는 부산-거제 직행노선으로 변경하여 운행하고, 나머지 30대의 시외버스 중 15대는 남해고속도로를 경유하는 기존의 노선에서 계속 운행하고 있으며, 15대는 운행이 중단된 상태이다.

나. 거가대교 개통으로 인한 버스노선 갈등의 진행경과

1) 피고는 2010. 10. 27. 경상남도지사 등에게 아래 표 기재와 같은 부산역(공항)-거제시 간 버스노선 신설 협의를 요청하였고, 경상남도지사는 2010. 11. 3. ~ 2010. 11. 8. 부산-거제 구간을 운행하던 기존 시외버스 업체들에게 일부 노선의 거가대교 경유 노선으로의 변경인가처분(1일 167회 운행)을 한 후, 2010. 11. 9. 피고에게 거가대교 개통에 대비하여 위와 같은 변경인가를 하였음을 전제로 피고의 위 요청에 부동의 하였다.

제목 : 부산역(공항)-거제시 간 버스노선 신설 협의 요청

1. 2010. 11. 1. KTX부산역 2단계 개통, 2010. 12. 9. 거가대교 개통과 관련하여 양 도시의 지역 간 균형발전 도모와

2. 부산-거제시민, 전국 관광객의 대중교통 편의 제공을 위하여 다음과 같이 부산시 시내버스 노선을 운행코자 하오니 언론 및 국민적 관심사인 만큼 거가대교 개통과 동시에 버스운행이 시행되도록 적극 협조하여 주시기 바랍니다.

3. 노선시설 개요

면허종류	운영 구간	노선별 운영대수	노선별 운영 횟수	노선별 배차간격	왕복운 행거리
부산시 한정면허 또는 시내버스	1노선 : 부산역-거가대교-거제시 2노선 : 김해공항-거가대교-거제시	10대 (조정가능)	40회	20-30분	140km

2) 참가인들은 경상남도지사의 위 변경인가 처분 중 2010. 11. 4.자 원고들 등에 대한 처분[시외버스들이 거가대교 외에도 부산 사하구 신평동에 있는 신평지하철역(이하 '신평역'이라고 한다)을 경유하되 '부산서부시외버스터미널-신평역 구간에서 매표 및 영업행위를 할 수 없고 동 구간에는 이용승객을 승·하차시킬 수 없다'는 조건이 부가되었다]의 취소를 구하는 소를 제기하여, 2011. 6. 9. '관계 시·도지사인 피고와 미리 협의하지 아니한 절차상 하자가 있어 위법하므로 위 처분을 취소한다'는 취지의 참가인들 승소판결(창원지방법원 2010구합4153호)을 받았고, 항소심[부산고등법원(창원) 2011누559], 상고심(대법원 2012두3804)을 거쳐 2012. 5. 29. 위 제1심 판결이 확정되었다.

3) 원고들은 2012. 4. 2. 경상남도지사에게 부산-장승포 또는 장목 구간 시외버스가 신평역을 경유하는 내용의 여객자동차운송사업계획변경 인가신청을 하였고, 이에 경상남도지사가 피고에게 협의 요청을 하였으나, 피고는 2012. 4. 13. 위 협의에 대하여 부동의 하였다.

4) 경상남도지사는 2012. 4. 17. 국토교통부장관(당시는 국토해양부장관, 이하 직책 명칭의 변경 전후를 불문하고 '국토교통부장관'이라고 한다)에게 여객자동차운송사업계획변경 인가를 위한 조정신청을 하였고[경상남도지사는 부산서부시외버스터미널과 거제시 사이의 월 평균 수요량은 126,544명이고, 그 중 신평역을 이용하는 인원은 43,434명

(일 평균 1,448명)으로 전체 수요량의 약 34%(= 43,434명/126,544명)에 달한다는 내용의 경상남도 교통정책과에서 2012. 1.경부터 2012. 5.경까지 거제(장승포)에서 부산서부시외버스터미널까지 운행되는 시외버스의 평균 수송수요량을 분석한 자료를 조정신청서에 첨부하여 제출하였다], 2012. 5. 1. 국토교통부장관으로부터 '부산서부시외버스터미널-신평역 구간에서 매표 및 영업행위를 하지 아니한다는 인가조건을 부가하여 신평역을 정차역으로 하는 조정안을 인용한다'라는 내용을 통보받자, 2012. 5. 9. 원고들에게 여객자동차운송사업계획변경 인가를 하였다[참가인들이 위 처분의 취소를 구하는 소를 제기하였으나(창원지방법원 2012구합2663호), 2013. 10. 22. 청구기각 판결을 선고받았고, 항소심(부산고등법원(창원) 2013누1914), 상고심(대법원 2014두10141)을 거쳐 2014. 10. 15. 제1심 판결이 확정되었다].

5) 경상남도지사는 2013. 7. 25. 원고들에게 신평역을 경유하는 원고들 시외버스 노선의 운행횟수를 종전 12회에서 30회로 증설하는 내용의 여객자동차운송사업계획변경 인가를 하였다[참가인들이 위 처분의 취소를 구하는 소를 제기하였으나, 2014. 4. 8. 청구기각 판결(창원지방법원 2013구합2752), 2014. 12. 11. 항소기각 판결(부산고등법원(창원) 2014누10625)을 각 선고받고, 현재 상고심(대법원 2015두36294) 계속 중에 있다].

다. 이 사건 처분의 진행경과

1) 참가인들은 2012. 5. 25. 피고에게 거가대교를 경유하는 부산-거제 노선에 부산역 및 사상역을 기점으로 경유지인 신평역 등을 경유하여 종점인 거제시 고현동 또는 장승포동을 운행계통으로 하는 부산-거제 시내버스(직행좌석형, 이하 '부산-거제 시내버스'라고 한다) 노선을 신설하는 내용의 사업계획변경 인가신청서(이하 '이 사건 신청서'

라고 한다)를 제출하였다.

2) 피고는 여객자동차 운수사업법(2014. 1. 28. 법률 제12377호로 개정되기 전의 것, 이하 같다. 이하 '여객자동차법'이라고 한다) 제78조 제1항 전문에 따라 2012. 6. 19. 경상남도지사에게 다음과 같은 사업계획변경에 대한 협의를 요청(이하 '이 사건 협의 요청'이라고 한다)하였다.

<p>제목 : 부산-거제 간 시내버스 노선 신설을 위한 협의</p> <p>2. 거가대교 개통이후 거제를 방문하는 이용객의 증가와 함께 대중교통 편의를 위한 부산↔거제 간 시내버스 노선 신설을 원하는 여론 및 문의가 지속되고 있어 거제 방문객의 민원사항 해결 및 원활한 여객운송을 위해 시내버스 노선을 아래와 같이 신설 운행코자 하오니 동남권 지자체 간 상생 및 협력과 이용객 편의를 위해 적극 협의하여 주시기 바랍니다.</p> <p>□ 운행계통(안)</p>						
운행형태	운행(안)	운행구간	운행대수	횟수(일)	총운행거리	비고
시내버스	1)안	부산역-거가대교-거제 고현(장승포)	10대	40회	약 60km	
시내버스	2)안	부산사상-거가대교-거제 고현(장승포)	10대	40회	약 60km	
비고	• 세부 운행경로, 운행거리 등 운행계통 및 운임은 별도 협의					

3) 이에 대해 경상남도지사는 2012. 6. 29. 다음과 같은 부동의 의견을 회신하였다.

<p>제목 : 거제~부산 간 시내버스 노선 신설 협의요청에 대한 회신</p> <p>□ 검토결과 : 부동의</p> <p>가. 이해관계자인 거제시에서는 ① 동일 노선에 대한 경쟁은 운송적자 발생으로 거제시 재정부담 가중 ② 대중교통에 대한 재정부담으로 거제시민의 복지서비스 질 저하 ③ 기존 노선 잠식 및 운송 질서 훼손으로 법적 분쟁 예상 ④ 지역상권 유출 우려 ⑤ 기존 시외버스로 거제 및 부산시민의 교통 불편 해소가능 등의 이유로 현 여건에서는 도입이 불가하고 장기적인 관점에서 신중히 접근해야 한다는 입장이고, 또한 우리도의 입장도 거제시의 의견과 동일합니다.</p> <p>나. 따라서 시내버스 노선 신설보다 현재 운행 중인 거제~부산 간 시외버스의 신평역 정차문제에 있어 시민의 교통불편이 해소(6. 21. 이전 수준으로 정차)될 수 있도록 귀 시에서 적극적으로 협조해 주시기 바랍니다. 끝.</p>
--

4) 국토교통부는 2012. 7. 5. 부산-거제 시내버스 노선 문제를 해결하기 위한 양 기

관 회의를 권고하였고, 이에 따라 동남권 광역교통본부(부산, 울산, 경남의 교통문제를 해결하기 위한 지방자치단체 간 협의기관으로 2012. 5. 29. 동남권 광역경제발전위원회 산하로 출범하였다가 2013. 12.말 해체되었다)의 주관으로 2012. 7. 20. 부산광역시와 경상남도의 1차 실무회의(계장급 참석)와 2012. 8. 1. 2차 실무회의(과장급 참석)가 개최되었으나, 협의가 이루어지지 않았다.

5) 피고는 2012. 8. 3. 국토교통부장관에게 여객자동차법 제78조 제1항 후문 및 여객자동차법 시행규칙(2014. 7. 29. 국토교통부령 제118호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제5조에 따른 여객자동차운송사업계획변경 인가를 위한 다음과 같은 내용이 포함된 조정신청서를 제출하였다(이하 '이 사건 조정신청'이라고 한다).

시내버스운송사업 인·면허 조정신청서							
1. 신청자 : 부산광역시 [동남여객(주), 동원여객(주), (주)동진여객, (주)태영버스]							
4. 조정 신청사항							
가. 사업계획 신청내용							
업체명	노선번호	기·종점	운행경로	거리 (km)	대수	회수	비고
동남 동원 동진 태영	2001(가칭)	부산역,고현	롯데백화점광복점-괴정역-신평역-명지신도시-신호-녹산공단-관포-외포-송정-연초	130	2 1 1 1	8 4 4 4	
동남 동원 동진 태영	2002(가칭)	부산역,장승포	롯데백화점광복점-괴정역-신평역-명지신도시-신호-녹산공단-관포-외포-송정-옥포	138	1 2 1 1	4 8 4 4	
동남 동원 동진 태영	2003(가칭)	사상역,고현	엄궁-하단역-신평역-명지신도시-신호-녹산공단-관포-외포-송정-연초	126	1 1 2 1	4 4 8 4	
동남 동원 동진 태영	2004(가칭)	사상역,장승포	엄궁-하단역-신평역-명지신도시-신호-녹산공단-관포-외포-송정-옥포	134	1 1 1 2	4 4 4 8	

라. 주변교통

○ '12. 7. 5. : 부산 서부터미널~거제·고현 간 시외버스 운행(1일 12회, 신평역 정차)

업체명	계통번호	기·종점	주요 경유지	주요 경합노선	회수
신흥여객 (시외버스)	다2-2-31	부산(서부) 장승포	신평지하철역,(을숙도대교),(거가대교), 장목,하청,고현		2
대한여객 (시외버스)	다2-2-30	부산(서부) 장승포	신평지하철역,(을숙도대교),(거가대교), 고현		4
경원여객 (시외버스)	다2-2-34	부산(서부) 장승포	신평지하철역,(을숙도대교),(거가대교), 장목,하청,고현		6

6) 국토교통부장관은 이 사건 조정신청에 따라 2012. 9. 26. 경상남도지사에게 의견을 조회하였으나, 경상남도지사는 국토교통부장관에게 2012. 10. 8. 및 2013. 3. 18. 각 아래와 같은 부산-거제 시내버스 노선 신설에 반대하는 내용의 의견을 제출하였다.

제목 : 시내버스 조정신청(수시분)관련 의견조회에 대한 회신(2012. 10. 8.자)

□ 검토의견 : 부동의

가. 금번 조정 신청 건에 대한 우리도의 의견은

- ① 여객자동차 운수사업법 시행규칙 제5조(협의·조정신청 등)에 의거 과거 협의 내용[첨부참조 : 부산광역시 대중교통과-9909(2012. 6. 19.)]과 금회 조정신청 내용(운행경로·회수, 차량대수 등)이 서로 상이하므로 조정신청 사유에 합당치 않음.
- ② 여객자동차 운수사업법 시행규칙 제8조(시내버스 운송사업 등의 노선구역 등)에 의거 시내버스 노선구역 범위를 초과함. 부산-거가대교-장승포 노선은 행정구역의 경계로부터 36km를 초과를 하며, 거제 시내버스의 부산 노선 범위는 사하구 하단 인근까지만 운행 가능, 부산시는 수익노선, 거제시는 비수익노선을 운행하게 되므로 형평성에 어긋남
- ③ 여객자동차 운수사업법 제5조 제1항 제1호 및 동법 인면허 업무처리요령 제23조 제6호에 의거 부산시내버스 노선신설 40회 증회에 따른 수송수요 조사 분석 미실시
- ④ 시내·외 버스의 동일노선에 대한 경쟁으로 영업권 침해 및 과당경쟁이 발생하고, 부산·거제 교통중심지의 막심한 교통 체증을 유발하게 됨
- ⑤ 기존 시내·외 버스 노선 잠식 및 운송질서 훼손으로 법적 분쟁 등이 발생 예상
- ⑥ 부산시 시내버스의 거제시 수익노선 잠식 및 부산시내 편리한 환승시스템 등으로 편중된 부산시내 버스 이용이 예상됨. 이에 따라 거제시의 벽지노선 등 비수익 노선에 대한 거제시의 재정부담이 가중되고 교통정책에 혼란을 가져옴

- ⑦ 시내버스 일반, 좌석 또는 직행좌석의 경우 일정한 간격으로 각 정류소에 정착하게 되어 있으나, 부산 가덕도 입구에서 거제 송정까지 30여km는 민가가 전혀 없는 해상도로로서 정류소 설치가 어려우므로, 노선 개설 자체가 불가함
- ⑧ 여객자동차 운수사업법 시행규칙 제8조(시내버스운송사업 등의 노선구역 등) 제3항 제2호에 의거 직행좌석형의 경우 해당 노선의 정류소 수의 2분의 1 이내의 범위에서 정류소를 조정하여 운행하는 형태이어야 하나 2분의 1의 범위를 훨씬 초과하여 10개소의 정류소만 신청한 것으로 부산시 조정 신청건은 법령에 배치됨

나. 불임의 부산-거제 버스 노선 조정에 대한 추진 경과 및 우리도 세부검토 의견과 경남-부산 협의 회신 공문을 참고하시어, 시내버스 노선 신설보다 현재 운행 중인 거제-부산 간 시외버스의 실효정차를 종전(6. 21. 이전 수준으로 정착) 수준으로 환원하여 시민의 교통불편이 해소될 수 있도록 협조해 주시기 바랍니다.

제목 : 거제-부산 간 시내버스 노선 조정관련 경상남도 의견 제출(2013. 3. 18.자)

■ 부산시의 시내버스 조정신청에 따른 경상남도 검토의견

- 여객자동차운송사업계획의 면허, 변경·인가에 따른 사업계획은 운송사업자의 신청에 따라 관할 시·도에 협의하여야 함에도 운송사업자 및 노선도, 주변교통 상황조사 등이 없이 협의 요청('12. 6. 19.)하였고, 국토부 조정신청('12. 8. 3.)은 다른 내용으로 조정 신청하여 법 제78조 및 시행규칙 제5조를 결한 절차상 하자
- 현재 부산 거제 간은 시외버스가 66회가 운행되고 있으므로 추가로 시내버스 노선의 신설은 여객자동차운수사업법 제5조 제1항 제1호의 수송수요에 적합할 것 및 여객자동차운수사업 인·면허 업무처리요령 제23조 제6호의 규정에 시내버스의 운행계통의 신설·증차·증회 등의 사업계획변경은 수송수요 및 수송력 공급기준을 판단하기 위하여 제반교통여건 및 실태 등 객관적인 교통수요에 대하여 관계 관할관청과 공동으로 분석을 거치도록 규정한 사항에 따라 수요조사 후 검토할 사항으로 수요조사를 거치지 않아 관련 법령에 위배
- 같은 법 시행규칙 제8조 제3항에 직행좌석형은 둘이상의 시·도에 걸쳐 노선이 연장되는 경우 고려할 수 있고, 정류장의 수도 총 정류소의 2분의1의 범위를 초과한 정류소를 조정하도록 하고 있는 바 이 건 조정신청은 노선신설 사항으로 법령에 저촉
- 시내버스 운행 시 시외버스와 과당경쟁으로 운송질서 문란 및 재정악화로 시내·시외버스의 동반 부실 및 법적다툼 예상(시행규칙 제99조 위반)
- 시내버스는 단일 행정구역을 운행하는 사업으로 이 건 조정신청은 시·도간 운행계통으로 하는 시외버

스운송사업에 해당하며 당사자인 거제시가 시내버스 노선 신설에 부동의하므로 조정대상이 아니고 부산시에서 추진하고자 하는 부산 시내버스 노선 신설은 시행규칙 제8조의 규정에 위배(이하 생략)

○ 조정 신청한 시내버스 4개 계통은 새로운 노선 신설로 도심에 80회/일 추가 대형버스 운행으로 인한 부산시 도심지 교통체증을 가져올 것이며 우리도 시외버스 노선 협의(거제-부산역) 부동의 사유와 모순됨(부산시 부동의 회신공문 참고)

○ 현재 거제-부산 간 운행하는 시외버스의 신평역 정차 증회(66회)만으로 이용승객 불편해소가 가능하고 [부산시 국토부 조정인가 (신평역 정차 12회) 취소소송 법원 판결 후 증회 예정임], 여객자동차운수사업법 제78조 및 시행규칙 5조에 의거 협의 절차 위반 등 법적하자가 있으므로 금번 조정신청은 기각 및 각하되어 다시는 국토부 조정 사유에 해당되지 않아야 합니다.

7) 국토교통부의 여객자동차운송사업 조정위원회는 2013. 7. 24. 이 사건 조정신청에 대해 면밀히 검토할 필요가 있다는 판단에 따라 소위원회를 구성하기로 심의하였고, 소위원회는 2013. 7. 30. 1차 회의, 2013. 8. 13. 현장답사 및 2차 회의를 거친 후 2013. 8. 14. 아래와 같은 의견을 제시하였다.

① 「부산~거제」간 시내직행 좌석버스 10대 승인(부산시 5대, 거제시 5대)

(* 기·종점, 정류소 등은 양 기관 협의 하에 결정가능)

② 동 구간 시내직행 좌석버스는 준공영제 적용 제외

③ 동 구간 노선개설 도입초기 양 기관 상호 무료환승 적용배제

(* 시내버스 노선개설 후 동 구간 무료환승 도입여부는 양 기관 합의 하에 결정)

※ 기타 참고의견으로, 요금은 5,400원을 기준으로 양 기관 협의필요

8) 소위원회는 2013. 8. 27. 위 제시의견에 대한 관계기관의 의견을 수렴하였고, 이후 국토교통부장관은 여객자동차운송사업 조정위원회의 심의에 따라 2013. 10. 24. 피고, 경상남도지사, 거제시장에게 아래와 같은 이 사건 조정신청에 대한 심의결과(이하 '이 사건 조정결과'라고 한다)를 통보하였다.

제목 : 시내버스운송사업 사업계획 변경 심의결과 통보

2. 「부산~거제」간 시내버스 노선신설 사업계획변경 조정신청에 대한 여객자동차운송사업 조정위원회 심의결과를 다음과 같이 알려드리니 심의 내용대로 인가 등 필요한 조치를 하시기 바랍니다.

가. 「부산~거제」간 시내 직행좌석 버스 노선 : 기점은 부산(하단역), 종점은 거제(연초)로 하고, 중

간 경유지는 ①명지신도시, ②신호, ③부울중기청, ④녹산산단, ⑤관포, ⑥외포, ⑦송정으로 한다.

나. 운행대수는 5대로 한다. 다만, 시내버스 운행간격 등 이용객 편의를 감안하여 향후 5대를 추가 운행하는 것이 바람직한 바, 그 추가분은 형평성을 감안하여 거제 시내버스 업체가 경남도를 통하여 3개월 내에 부산시에 신청할 경우 부산시는 이를 수용하여야 한다.

- 만일, 동 기한 내에 경남도(거제시)가 부산시와 협의, 노선 개설을 아니 한 경우는 부산시가 5대에 대하여서도 협의, 조정과정을 거쳐 추가 운행한다.

다. 동 구간 운행 시내 직행 좌석버스는 준공영제 적용을 제외한다.

라. 동 구간 노선개설 도입초기 양 기관 무료 환승 적용을 배제한다.

* 노선개설 후 동 구간 무료 환승 도입 여부는 양 기관 합의 하에 결정

마. 기타 참고의견으로, 요금은 5,400원 수준으로 양 기관이 협의한다.

9) 이 사건 조정결과와 관련한 세부적인 사항에 관하여, 부산광역시와 거제시는 2013. 11. 6.부터 2013. 12. 19. 사이에 4차례에 걸친 실무협의를 거쳤고, 참가인들과 거제시 시내버스 업체 간에도 협의를 거쳤으며, 참가인들은 이러한 협의사항에 따라 2013. 12. 23. 피고에게 별지 신설노선표 기재와 같이 부산-거제 시내버스 노선을 신설 하는 내용의 사업계획변경인가신청서를 제출하였다.

10) 피고는 참가인들의 위 사업계획변경인가신청에 대하여 2013. 12. 27. 세부인가 사항은 피고와 경상남도(거제시)의 협의결과에 따라 변동될 수 있다는 조건을 부가하여 참가인들의 사업계획변경신청을 인가하는 처분(이하 '이 사건 처분'이라고 한다)을 하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 7, 13호증(가지번호 포함), 을가 제1 내지 7, 17, 24, 25, 27호증(가지번호 포함), 을나 제9호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 이 사건 처분의 적법 여부

가. 원고들의 주장

1) 이 사건 신청서는 피고에게 정식으로 접수된 적이 없고, 그 내용에 참가인들이 기재되어 있지도 않으며, 운행계통도 이 사건 협의요청과 다른바, 피고는 운송사업자인 참가인들의 사업계획변경 인가신청이 없는 상황에서 이 사건 협의요청 및 이 사건 조정신청을 거쳐 이 사건 처분을 하였으므로, 이 사건 처분에는 절차상의 하자가 있다. 설령 이 사건 신청서가 이 사건 협의요청 전에 제출되었다고 하더라도, 강행법규인 민원사무 처리에 관한 법률(이하 '민원처리법'이라고 한다) 제8조, 제9조 및 행정절차법 제17조 등에서 규정한 방식에 따라 정식 문서로 접수 되지 않아 그 신청은 무효인바, 민원서류의 보완 등을 거쳐 적법한 신청절차를 거침이 없이, 적법한 신청이 있음을 전제로 진행된 이 사건 처분은 위법하다.

2) 피고는 국토교통부에 1일 20대(80회)의 노선을 신설하는 내용으로 이 사건 조정신청을 하였는데, 이는 피고가 경상남도지사에게 이 사건 협의요청을 하면서 제시한 1일 10대(40회)와 다르고, 세부적인 노선 내용도 상이한바, 이 사건 조정신청은 이 사건 협의요청과 별개의 사업계획변경안에 관한 조정신청에 해당한다. 따라서 이 사건 조정신청은 관계 시·도지사에게 대한 협의요청 및 협의 불성립 등의 선행 절차요건을 거치지 아니하여 위법하고, 그에 따른 후속절차인 이 사건 처분 역시 위법하다.

3) 피고는 여객자동차법 및 동법 시행규칙의 위임에 따라 제정된 국토교통부 훈령인 여객자동차운수사업 인·면허업무처리요령(이하 '이 사건 훈령'이라고 한다) 제23조 제6호에 따라 이 사건 처분을 함에 있어 수송수요 및 공급기준을 판단하기 위해 제반 교통여건 및 실태 등 객관적인 교통수요에 관하여 관계 관할관청과 공동으로 분석하거나 공정한 제3자에게 의뢰하여 작성한 기준을 마련하여야 함에도 불구하고 부산-거제 시내버스 노선의 수송수요 등을 판단하기 위한 수요조사를 전혀 진행하지 아니한 채

이 사건 처분을 하였는바, 결국 이 사건 처분은 위 훈령을 위반한 것으로 위법하다.

4) 여객자동차법 제78조 제2항은 '국토교통부장관은 제1항에 따른 신청을 받으면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 조정한 후 관계 시·도지사에게 통보하여야 하며, 관계 시·도지사가 조정된 내용대로 따르지 아니하면 조정된 내용대로 직접 처분할 수 있다'고 규정하고 있으므로, 피고는 이 사건 조정결과대로 참가인들의 사업계획 변경을 인가하여야 함에도 중간경유지 수를 7개소로 정한 이 사건 조정결과와 달리 중간경유지를 22개소로 변경한 이 사건 처분은 위법하다.

5) 이 사건 처분은 다음과 같은 점에서 재량권을 일탈·남용한 위법한 처분이다.

가) 원고들이 운행하는 기존 시외버스 노선만으로도 부산-거제 직행노선의 수송 수요를 충당하는데 아무런 지장이 없으므로, 같은 노선에 부산-거제 시내버스 노선을 추가로 신설한 이 사건 처분은 필요성이 결여되어 위법하다.

나) 원고들은 종래 부산-통영-거제 노선에서 총 65대의 시외버스를 운행하던 중 거가대교가 개통됨에 따라 15대가 운행이 중단된 상태인바, 부산-거제 시내버스 노선을 신설할 필요가 있다면 원고들의 시외버스를 부산-거제 시내버스로 전환하는 내용의 사업계획변경인가를 하는 것으로 충분하고, 이러한 경우 과다 경쟁에 따른 부작용이나 피해가 발생할 염려가 없음에도 불구하고 피고는 원고들의 사업계획변경 인가신청에 따른 경상남도지사의 협의요청을 거절한 채 피고 관내 시내버스 업체에 대하여만 사업계획변경을 인가하는 이 사건 처분을 하였는바, 이는 지역 이기주의에 따른 것으로 적합성이 결여되어 위법하다.

다) 이 사건 처분에 따라 부산-거제 직행노선과 동일한 노선에 부산-거제 시내버스가 운행된다면, 원고들 시외버스와 부산-거제 시내버스의 규모나 시설이 거의 동일

하여 이용의 편의성 측면에서 별다른 차이가 없는 상황에서 운행요금의 현저한 차이 (원고들 시외버스 요금은 5,700원인데, 부산-거제 시내버스 요금은 교통카드를 이용하면 4,200원, 현금으로 지급하면 4,500원이다)가 발생한다. 또한 부산 시내의 지하철 및 다른 시내버스 등과의 환승 할인이나 부산-거제 시내버스가 피고로부터 '준공영제'를 통하여 재정보조를 받을 수 있는 점 등을 고려한다면 기존에 원고들 시외버스를 이용하던 지역 주민들은 대부분 부산-거제 시내버스를 이용하게 될 것이어서, 원고들과 참가인들 사이에 경쟁 자체가 성립될 수 없다. 위와 같이 이 사건 처분으로 인하여 노선 인근 주민들이 기존 시외버스 노선의 이용 외에 추가적으로 얻는 이익은 미미한 반면 이 사건 처분으로 인하여 신설된 부산-거제 시내버스 노선과 사실상 중복되는 시외버스노선을 운행하고 있는 원고들은 회사의 운영 자체가 불가능하게 될 정도로 경제적 수입이 감소하고, 관계 운송사업자 사이에 과도한 경쟁이 유발되어 운송사업자간의 균형적인 발전이 저해되는 결과가 초래된다. 따라서 이 사건 처분은 법익의 균형이 상실되어 위법하다.

라) 서울과 수도권 위성도시를 연결하는 노선의 경우 시내버스 운송사업자와 시외버스 운송사업자가 서로의 노선을 잠식하지 않고 운송질서를 교란시키지 않기 위하여 새로운 노선의 신설 없이 기존에 운행하던 시외버스가 시내버스로 전환하여 운행하도록 하고 있는바, 피고 역시 위와 같은 사례를 감안하여야 함에도 불구하고 피고는 관내 시내버스 운송사업자의 이해관계만을 대변하여 이 사건 처분을 하였는바, 이는 재량권을 일탈·남용한 것이다.

나. 관계 법령

별지 '관계 법령' 기재와 같다.

다. 판단

1) 원고들의 첫 번째 주장(사업계획변경 인가신청 없이 인가절차를 진행하였다는 주장)에 관한 판단

가) 우선, 이 사건 협의요청 전에 참가인들이 피고에게 사업계획변경 인가신청을 하였는지에 관하여 살펴본다.

위 처분의 경위, 을가 제1, 8호증(가지번호 포함), 을나 제11호증의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 처분의 경위에서 인정한 바와 같이 이 사건 협의요청 전에 참가인들이 피고에게 이 사건 신청서를 제출하였다고 봄이 상당하다.

① 이 사건 신청서가 첨부된 부산광역시 버스운송사업조합의 '문서번호 : 부버조 운영 제177호', '시행일자 : 2012. 5. 25.', '발음 : 피고', '참조 : 대중교통과장', '제목 : 부산역~거제 간 노선신설 사업계획변경 인가신청서 제출' 공문(을가 제1호증의 1)이 존재하고, 위 조합의 2012년도 문서발송부(을나 제11호증)에는 수기로 다음과 같은 내용이 기재되어 있다.

발송 번호	발송 일자	수신처	발송 부서	통 수	건 명
177	5.25	대중교통과	운영	1	부산역-거제 간 노선신설 사업계획변경 인가신청서 제출

② 비록 이 사건 신청서의 운행계통과 이 사건 협의요청의 운행계통의 내용이 완전히 일치하지 않고, 이 사건 협의요청에는 참가인들에 관한 기재도 전혀 되어 있지 않으나, 거가대교 개통에 대비하여 피고가 부산-거제 시내버스 노선 신설에 관하여 2010. 10. 27. 경상남도지사, 거제시장에게, 2011. 6. 23. 거제시장에게 각 보낸 공문(을가 제6, 8호증)을 통하여 위 노선에 관한 협의를 계속 하여왔는바, 그러한 일련의

과정에서 이 사건 협의요청도 이 사건 신청서의 내용을 그대로 반영하지 않고 보낸 것으로 볼 여지가 있다(부산광역시는 시내버스에 대해 노선, 운행계통 조정·관리 권한을 개별 운송사업자가 아닌 피고가 갖는 준공영제를 실시하고 있으므로, 피고는 이 사건 협의요청을 하면서 더욱 이 사건 신청서에 구애받지 않았을 것으로 보인다).

나) 다음으로 피고가 이 사건 신청서를 정식으로 접수하지 않아 관계 법령에 따라 그 신청이 위법한지에 관하여 살펴본다.

갑 제10호증의 기재, 당심 증인 P의 증언에 변론 전체의 취지를 종합하면, 피고는 이 사건 신청서를 일반적인 접수 절차에 따라 접수하지 않은 사실은 인정된다(2012. 5. 1.~2012. 8. 8. 피고의 민원접수내역에 이 사건 신청서가 접수되었다는 기재도 없다).

그러나 위 처분의 경위, 갑 제21호증(가지번호 포함), 을가 제13, 16호증(가지번호 포함), 을나 제7~9호증(가지번호 포함)의 각 기재에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정을 종합하면, 피고가 이 사건 신청서를 정식으로 접수하지 않았다고 하여 그에 기한 참가인들의 신청 및 그 이후의 절차가 위법하다고 볼 수 없다.

① 민원처리법 제8, 9조 및 행정절차법 제17조는 행정청이 신청을 받았을 때에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 접수를 보류하거나 거부할 수 없고 접수증을 주도록 정하는 등 행정사무의 공정하고 합리적인 처리와 국민의 권익을 보호하기 위한 규정에 불과할 뿐 그와 같은 절차를 거치지 않았다고 하여 신청의 효력이 발생하지 않도록 하는 규정이라고 볼 수는 없다.

② 둘 이상의 시·도에 걸쳐있는 시내버스 노선 신설을 내용으로 하는 사업

계획변경인가 처분을 함에 있어서는 관계 시·도지사와의 협의 및 조정과정에서 최초의 인가신청의 내용이 수정되거나 조정될 가능성이 높으므로, 피고로서는 참가인들로부터의 사업계획변경 신청을 정식으로 접수하지 않고 향후 인가할 수 있는 안이 확정될 때 신청을 정식으로 접수하려고 한 것으로 보인다.

③ 이에 따라 참가인들은 이 사건 신청서 외에도 2013. 6. 19., 2013. 8. 30., 2013. 12. 23.(최종안) 각 사업계획변경 인가신청서를 제출하였으나, 그 중 위 최종안만 정식으로 접수되어 접수번호(14976, 14978, 14980, 14982)가 부여되었다.

다) 따라서 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다.

2) 원고들의 두 번째 주장(피고가 경상남도에 협의요청한 내용과 다른 내용으로 국토교통부에 조정신청을 하였다는 주장)에 관한 판단

가) 여객자동차법 제78조 제1항은 '여객운송사업자가 인가신청한 사업계획변경이 둘 이상의 시·도에 걸칠 경우 해당 시·도지사는 관계 시·도지사와 협의하여야 하고, 협의가 성립되지 아니하면 국토교통부장관에게 조정을 신청하여야 한다'라고 규정하고 있다. 이러한 조정절차는 관계 시·도지사 사이에 협의가 성립되지 않은 사항에 관하여 주무부서인 국토교통부가 이해관계를 조정하여 형평에 맞는 적절한 결론을 내리기 위한 것이므로, 여객자동차법 제78조 제1항 후문의 국토교통부장관에 대한 조정신청 대상은 원칙적으로 같은 항 전문의 '관계 시·도지사 사이에 협의가 성립되지 아니한 사항'을 의미한다.

나) 이 사건 협의요청에 따르면, 운행노선이 두 개 중 하나를 선택하겠다는 의미로 이해될 수 있는 '1)안', '2)안'이라는 기재가 있고, 어느 안에 따르던지 시내버스 10대로 1일 40회 부산-거제-고현(장승포)간 약 60km를 운행하겠다는 것인 반면, 이 사건

조정신청서에는 운행업체인 참가인들의 명칭이 기재되어 있고, 세부적인 운행경로가 기재되어 있으며, 운행거리도 126km 내지 134km로 기재되어 있는 사실은 앞서 본 바와 같다.

그러나 처분의 경위 및 앞서 든 증거에 의해 인정할 수 있는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 이 사건 조정신청의 대상이 되는 사업계획변경안에 대해 피고는 경상남도지사와 협의를 거쳤다고 봄이 상당하다.

① 앞서 본 바와 같이 이 사건 협의요청 전에 참가인들로부터 피고에게 제출된 이 사건 신청서와 이 사건 조정신청서의 사업계획 신청내용은 업체명, 기·종점, 운행경로, 거리, 일일 운행대수 및 일일 운행횟수가 동일하게 기재되어 있는바, 비록 이 사건 협의요청서에 기재된 운행계통(안)의 내용이 일부 다르더라도, 앞서 본 바와 같은 신청-협의-조정이 진행된 과정을 고려할 때, 거가대교를 경유하는 부산-거제 시내버스 노선을 신설하겠다는 기본적인 면에서 이 사건 협의요청과 이 사건 조정신청의 대상이 동일하다고 볼 수 있다.

② 이 사건 협의요청서 상 운행구간의 기·종점은 이 사건 조정신청서의 그것과 일치하고, 이 사건 협의요청서의 각 안의 운행대수와 운행횟수를 더하면 이 사건 조정신청서의 운행대수 및 운행횟수와 같으며, 피고가 2010. 10. 27. 경상남도지사에게 협의 요청한 노선의 왕복운행거리를 140km로 기재한 것에 비추어 볼 때 이 사건 협의요청서의 총운행거리 약 60km는 편도를 의미하거나 잘못 기재한 것으로 볼 여지가 있는바, 이 사건 협의요청의 운행계통과 이 사건 조정신청의 그것이 전혀 다른 것이거나 그 대부분이 다른 것이라고 볼 수는 없다.

③ 경상남도지사가 이 사건 협의요청에 부동의한 후 국토교통부의 2012. 7.

5.자 권고에 따라 동남권 광역교통본부 주관으로 2012. 7. 20. 및 2012. 8. 1. 두 차례 열린 실무회의에서도 피고가 이 사건 조정신청 내용과 동일한 내용을 제안하였다.

④ 여객자동차법 시행규칙 제99조 제2항은 '조정위원회는 제1항에 따른 기준에도 불구하고 지역주민의 교통편의와 관련 운송사업자의 경영상태 등 현실의 여건과 교통정책을 고려하여 필요하다고 인정하면 시·도지사가 조정신청한 사항의 일부를 수정하여 심의할 수 있다'라고 규정하여 조정과정에서 신청내용과 일부 다른 내용으로 심의가 가능함을 허용하고 있는바, 관련 법령은 신청-협의-조정-인가의 과정에서 사업계획변경의 내용이 변화될 수 있음을 예정하고 있다고 볼 수 있는 이상 협의의 대상과 조정신청의 대상 또한 엄격하게 일치할 것을 요구한다고 볼 수 없다.

⑤ 조정절차에서 국토교통부의 의견조회에 대해 경상남도지사는 2012. 10. 8. 부동의 의견, 2013. 3. 18. 부동의 의견을 각 제출하면서 이 사건 협의요청의 대상과 이 사건 조정신청의 대상이 달라 절차상 하자가 있다는 주장을 하였으나, 조정신청 과정에서 이러한 주장이 받아들여지지 않았다.

⑥ 경상남도지사는 조정절차에서 이 사건 협의요청과 이 사건 조정신청의 각 운행계통의 가장 큰 차이인 일일 운행대수 및 운행횟수에 대하여는 관심을 보이지 않고, 부산-거제 시내버스 노선 신설 자체에 반대하며, 기존 시외버스의 신평역 정차를 확대함으로써 교통수요를 충족할 수 있다는 주장을 하였고, 이러한 경상남도의 주장은 거가대교 개통 즈음부터 피고의 시내버스 신설 주장에 대해 계속적으로 하여 오던 것이다. 따라서 이 사건 협의요청의 운행계통(안)이 이 사건 조정신청의 그것과 일부 다르다고 하여 경상남도가 이를 예상할 수 없어 조정과정에서 제대로 대응할 수 없게 되었다고도 볼 수 없다.

다) 따라서 원고들의 위 주장도 이유 없다.

3) 원고들의 세 번째 주장(수송수요조사절차를 거치지 않은 위법이 있다는 주장)에 관한 판단

가) 여객자동차법 시행규칙 및 여객자동차운수사업 인·면허업무처리요령의 대외적 구속력

(1) 상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 업무처리지침이나 법령의 해석적용에 관한 기준을 정하여 발하는 이른바 행정규칙은 일반적으로 행정조직 내부에서만 효력을 가질 뿐 대외적인 구속력을 갖는 것은 아니지만, 법령의 규정이 특정 행정기관에게 그 법령 내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서 그 권한행사의 절차나 방법을 특정하고 있지 아니한 관계로 수임행정기관이 행정규칙의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있다면 그와 같은 행정규칙은 위에서 본 행정규칙이 갖는 일반적 효력으로서가 아니라, 행정기관에 법령의 구체적 내용을 보충할 권한을 부여한 법령 규정의 효력에 의하여 그 내용을 보충하는 기능을 갖게 된다 할 것이고, 따라서 이와 같은 행정규칙은 당해 법령의 위임한계를 벗어나지 아니하는 한 그것들과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 가진다(대법원 2008. 3. 27. 선고 2006두3742, 3759 판결 등 참조).

여객자동차법 제10조 제1항은 '여객자동차 운송사업자가 사업계획을 변경하려는 때에는 국토교통부장관 또는 시·도지사의 인가를 받아야 한다'라고 정하고 있고, 같은 조 제4항은 '제1항의 규정에 의한 사업계획 변경의 절차, 기준, 그 밖의 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다'라고 규정하고 있으며, 여객자동차법 시행규칙 제32조는 여객자동차법의 위임에 따라 사업계획 변경의 기준을 제시하면서 제4항에서 '그 밖의 사업계획 변경의 세부절차나 그 밖에 필요한 사항에 관하여는 국토교통부장관

또는 시·도지사가 따로 정하는 바에 따른다'라고 규정하고 있다. 이를 근거로 국토교통부장관은 여객자동차운수사업 인·면허업무처리요령(이하 '이 사건 훈령'이라고 한다) 제22조 내지 제25조에서 시내버스운송사업자의 사업계획변경의 세부 기준 및 절차 등을 규정하고 있는바, 이와 같은 관계 법령의 내용 및 형식, 취지 등을 종합하면, 여객자동차법 제10조 제4항의 위임에 따라 노선여객자동차운송사업의 사업계획변경 인가의 기준 및 절차 등을 구체적으로 규정한 여객자동차법 시행규칙 제32조와 여객자동차법 및 여객자동차법 시행규칙의 위임에 따라 그 규정의 내용을 보충하는 이 사건 훈령의 위 각 규정 역시 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 가진다 할 것이다[대법원 2006. 6. 27. 선고 2003두4355 판결, 대법원 1992. 7. 10. 선고 91누9107 판결 등 참조. 1998. 8. 20. 건설교통부령 제147호로 여객자동차운수사업법 시행규칙이 개정되면서 종전에는 훈령 또는 고시로 규정하던 사업계획의 변경기준을 시행규칙에서 규정하게 되었고(제·개정이유 참조), 그에 따라 위 시행규칙 제31조(사업계획변경의 기준·절차등) 제5항에 '제1항 내지 제4항에서 규정한 사항 외의 사업계획변경의 세부절차 기타 필요한 사항에 관하여는 건설교통부장관이 따로 정하는 바에 의한다'라는 위임규정을 신설하였는바, 참가인들이 원용하는 대법원 1997. 4. 25. 선고 96누14906 판결은 위와 같은 위임규정이 없던 시절의 훈령에 대해 대외적 구속력을 부인한 것으로서 이 사건과는 사안을 달리하여 원용하기에 적절하지 아니하다].

따라서 시내버스 운송사업자의 사업계획인가변경신청에 대하여 어떠한 내용의 처분을 할 것인지 여부는 행정청의 재량행위 내지 정책 판단 사항이라고 하여도 이를 심사함에 준거가 되는 여객자동차법 시행규칙 및 이 사건 훈령의 위 각 규정에 규정된 심사기준과 그 절차에 따를 것인지 여부조차도 행정청의 재량에 맡겨진 것이라고 볼 수는 없다(위 91누9107 판결 참조).

나) 수송수요조사절차를 거치지 않은 위법이 있는지 여부에 대한 판단

(1) 이 사건 훈령 제23조(인·면허 등의 기준)는 '시내버스운송사업과 관련한 인·면허 등을 하는 관할관청과 규칙 제5조 제1항에 따라 협의를 요청받은 시·도지사는 다음 각 호의 사항을 고려하여 인·면허 등의 업무를 처리하여야 한다'라고 정하면서 제6호에서 '운행계통의 신설·증차·증회 등의 사업계획변경은 수송수요 및 수송력 공급기준을 판단하기 위하여 제반교통여건 및 실태 등 객관적인 교통수요에 대하여 관계 관할관청과 공동으로 분석하거나 공정한 제3자에게 의뢰하여 작성한 기준을 마련하여야 한다'라고 규정하고 있다. 이는 당해 사업계획변경이 사업구역의 수송수요와 수송력 공급에 적합할 경우에만 운송사업계획의 변경을 인가함으로써 무분별한 운송사업계획 변경인가 및 업자 간의 경쟁으로 인한 경영의 불합리를 방지하고 여객자동차운송사업의 질서를 확립하여 사업의 종합적인 발달을 도모하기 위한 것이므로, 피고가 이 사건 처분에 앞서 위 규정에서 정한 바와 같이 해당 운행계통에 대한 교통수요에 관한 기준을 마련하였는지 여부를 살펴보아야 한다[이에 대하여 피고 및 참가인들은 이 사건 훈령 제3조 단서에서 '다만, 신규로 시내버스운송사업 면허를 하는 경우에는 이 요령에 의하지 아니하고 행할 수 있다'고 규정하여 이 사건 처분과 같이 노선을 신설하는 경우는 수요조사 대상이 아니라고 주장하나, 여객자동차법 시행규칙 제32조 제2항 제1호에는 노선 및 운행계통의 신설도 사업계획변경의 한 내용으로 규정되어 있으므로, 이미 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 같은 종류의 운송사업에 관하여 노선 및 운행계통을 신설할 경우 이는 사업계획변경의 인가사항이라 할 것인바(대법원 2010. 2. 25. 선고 2008두18168 판결 참조), 피고 및 참가인들의 위 주장은 이유 없다].

(2) 피고가 이 사건 처분에 앞서 부산-거제 시내버스 노선과 관련하여 객관적

인 교통수요에 대하여 관계 관할관청과 공동으로 분석하거나 공정한 제3자에게 의뢰하여 작성한 기준을 마련하였는지에 관하여 살피건대, 위 처분의 경위 및 을가 제10, 34호증, 을나 제5, 6호증의 각 기재, 이 법원의 국토교통부장관에 대한 각 사실조회결과에 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 부산-거제 시내버스 노선의 관할관청인 피고는 위 노선을 신설하는 이 사건 처분을 하기 전에 객관적인 교통수요에 대하여 관계 관할관청과 공동으로 분석하거나 공정한 제3자에게 의뢰하여 작성한 기준을 마련하여 이를 고려한 후 이 사건 처분을 하였다고 봄이 상당하다(원고들은 피고가 여객자동차법 시행규칙 제32조 제2항 제6호에서 정한 바와 같이 '관련 시외버스운송사업자 또는 관할관청이 참여한 수송수요조사'를 실시한 사실이 없으므로 적법한 수요조사를 한 것으로 볼 수 없다고 주장하나, 위 규정은 시외버스 운송사업자의 운행횟수 증감의 경우 직접적인 이해당사자인 관련 시외버스운송사업자에게 절차에 참가할 권리를 보장한 규정일 뿐, 이 사건 처분과 같이 시내버스 운송사업자의 사업계획변경 인가절차에도 동일하게 적용된다고 보기 어려우므로, 원고들의 이 부분 주장은 이유 없다).

① 경상남도지사는 2012. 4. 17. 국토교통부장관에게 시외버스의 신평역 정차와 관련된 조정신청을 하면서 2012. 1.경부터 2012. 5.경까지 거제(장승포)에서 부산 서부시외버스터미널까지 운행되는 시외버스의 평균 수송수요량을 분석한 자료를 제출하였다.

② 국토교통부 담당공무원은 2012. 6. 15.~2012. 6. 16. 부산 서부터미널 등을 방문하여 현장점검을 하였고, 터미널로부터 2012. 6. 11.부터 2012. 6. 17.까지의 부산(사상버스터미널)-신평역-거제(고현, 장승포) 노선에 관한 발권정보를 받아 이용객

현황자료를 만들어 이를 2012. 6. 29. 피고와 경상남도지사에게 회의자료로 제공하였다.

③ 피고는 부산 사상터미널로부터 2013. 5.부터 2013. 7.까지의 거제(고현·옥포·장승포) 구간의 대표현황을 제공받고, 2013. 7. 22.부터 2013. 7. 26.까지 부산시내버스조합과 공동으로 위 부산사상터미널-신평역-거제(고현, 장승포) 구간에서 시외버스 승·하차 인원에 대한 전수조사를 실시하여 이를 검토하였다.

④ 조정위원회의 요청에 따라 국토교통부는 2013. 8. 2. 피고와 경상남도지사에게 시외버스 운행대수, 첨두시간대(하루 중 차량의 도로 점유율이 가장 높은 시간) 승차인원, 시외버스와 시내버스 간 통행시간 비교표, 시외버스의 부산시 소재 정차지별 하차비율, 운임산정, 시외버스 이용자의 거주비율 등에 대한 자료를 요청하였고, 이에 대해 피고는 2013. 8. 8. 전항의 내용들이 포함된 '부산-거제 시내버스 노선조정 질의답변'을 제출하였다.

⑤ 거가대교 개통으로 인해 부산-거제 간 수송수요의 증가가 당연히 예상되는 상황에서 그 해결방안으로 피고는 부산-거제 간 시내버스의 신설을, 경상남도지사는 기존 시외버스의 노선 변경과 신평역 정차를 주장해 왔고, 위 두 노선은 시내버스와 시외버스의 기본적인 특성의 차이를 제외하면 그 노선의 상당 부분이 겹치고, 노선거리도 거의 동일하며, 시내버스의 경우 시내의 다양한 지역을 정차하여 운행하기 때문에 서로 다른 지역의 기·종점을 기준으로 하는 통행량 조사방식의 수송수요 조사를 하기도 어려운바, 부산-거제 시내버스 노선이 신설되기 전 같은 구간의 시외버스의 수송수요 조사로 위 시내버스의 수송수요조사를 대체할 수 있다고 보인다.

⑥ 여객자동차법 제78조 제2항 후문은 국토교통부장관은 관계 시·도지사가

조정된 내용대로 따르지 아니하면 조정된 내용대로 직접 처분할 수 있다고 정하고 있으므로, 비록 협의나 조정신청을 하기 전에 수송수요조사를 하지 않았다고 하더라도, 조정과정에서 수송수요 및 수송력 공급기준을 판단할 수 있는 객관적인 교통수요에 관한 자료 등이 제출되어 조정과정에서 검토되었다면 이 사건 훈령 제23조 제6호의 절차를 거쳤다고 봄이 상당한바, 이 사건의 경우 조정과정에서 이 사건 조정권자이자 제3자인 국토교통부에 의하여 이루어진 이용객 현황자료, 피고 및 경상남도지사가 제출한 자료 등이 제출되고, 이러한 자료가 양측에 제시되어 조사 결과에 대한 의견진술의 기회도 주어져 결국 객관적인 교통수요에 관한 검토가 이루어졌다고 보인다.

다) 따라서 원고들의 이 부분 주장도 이유 없다.

4) 원고들의 네 번째 주장(이 사건 조정결과대로 이 사건 처분을 하지 아니하였다는 주장)에 관한 판단

가) 여객자동차법 제78조 제2항은 국토교통부장관은 제1항에 따른 신청을 받으면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 조정한 후 관계 시·도지사에게 통보하여야 하며, 관계 시·도지사가 조정된 내용대로 따르지 아니하면 조정된 내용대로 직접 처분할 수 있다고 규정하고 있으므로, 시·도지사가 조정된 내용과 달리 사업시행변경인가를 할 경우 특별한 사정이 없는 한 위법한 처분이라고 보아야 할 것인바, 이 사건 조정결과는 ① 명지신도시, ② 신호, ③ 부울중기청, ④ 녹산공단, ⑤ 관포, ⑥ 외포, ⑦ 송정 등 중간경유지를 7개소로 정한 반면 이 사건 처분은 별지 신설노선표 기재와 같이 위 7개소의 중간경유지를 포함한 총 22개소를 중간경유지로 정한 사실은 앞서 본 바와 같으므로, 특별한 사정이 없는 한 이 사건 처분은 위법하다고 할 것이다(피고는 이 사건 조정결과 상 7개소의 중간경유지는 주요 경유지에 불과하므

로 이 사건 처분이 이 사건 조정결과와 서로 다르지 아니하다고 주장하나, 앞서 본 바와 같이 이 사건 조정결과는 "중간경유지는 ① 명지신도시, ② 신호, ③ 부울중기청, ④ 녹산공단, ⑤ 관포, ⑥ 외포, ⑦ 송정으로 한다"고 제한적으로 열거하고 있으므로, 피고의 위 주장은 이유 없다).

나) 이에 대하여 피고는 여객자동차법 제78조 제1항에 따라 경상남도지사와 협의가 성립되면 이 사건 조정결과와 달리 협의된 대로 사업계획변경을 인가하더라도 적법하다고 할 것인데, 이 사건 처분 당시 이미 피고와 경상남도지사 사이에 중간경유지를 별지 신설노선표 기재와 같이 22개소로 하기로 협의가 성립되었으므로 이 사건 처분은 적법하고, 설령 이러한 협의가 성립되지 아니하여 이 사건 처분에 하자가 있다고 하더라도 경상남도지사가 피고로부터 협의요청을 받은 후로부터 15일이 경과하도록 동의여부에 대해 회신하지 아니함으로써 위 협의요청에 대해 동의한 것으로 간주되어 하자가 치유되었으므로, 결국 이 사건 처분은 적법하다고 주장한다.

살피건대, 위 처분의 경위와 그 증거, 을가 제21, 28 내지 33, 37호증(가지번호 포함)을 종합하면 알 수 있는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 피고가 경상남도지사와 사이에 협의가 성립되지 아니한 상태에서 이 사건 조정결과와 달리 이 사건 처분을 한 하자는 있으나, 피고의 협의요청에 대해 경상남도지사가 그 요청을 받은 후로부터 15일이 경과하도록 동의여부에 대해 회신하지 아니하여 위 협의요청에 대해 동의한 것으로 간주됨으로써 위와 같은 이 사건 처분의 하자는 치유되었다고 봄이 상당하다.

① 여객자동차법 제78조 제1항에 의하면 관계 시·도지사와 사이에 협의가 성립되지 아니한 경우 국토교통부장관에게 조정신청을 하도록 되어 있어 국토교통부

장관의 조정보다 시·도지사 사이의 협의를 우선하도록 하고 있는바, 이러한 규정취지에 비추어 비록 국토교통부장관의 조정결정이 있다고 하더라도 시·도지사 사이에 협의를 성립된 이상 위 조정결과와 상이한 처분을 할 수 있다고 할 것이다. 이와 관련하여 국토교통부장관은 2013. 12. 2. 경상남도 및 거제시의 질의에 대하여 이 사건 조정결과에도 불구하고 관할관청 간의 협의에 따라 이 사건 조정결과와 달리 운행계통을 변경하여 정류소를 추가 설치할 수 있다고 회신하였다.

② 피고는 2013. 12. 26. 경상남도지사에게 중간경유지가 22개소인 참가인들의 사업계획변경인가신청에 대한 협의를 요청하였고, 이에 대하여 경상남도지사는 이 사건 협의요청에 대해 명시적으로 부동의한다는 의견을 회신한 것과 달리 위 협의요청에 대해서는 그 요청을 받은 날로부터 14일이 경과한 2014. 1. 9. "거제시 : 동의, 경상남도버스운송사업조합 : 부동의"만을 밝힌 채 자신의 동의 여부에 관해서는 아무런 의사를 표시하지 아니하였다. 그런데 여객자동차법 시행규칙 제5조 제4항은 협의요청을 받은 시·도지사가 15일 이내에 협의요청을 받은 사항에 대한 회신을 하지 아니하면 그 협의요청에 동의한 것으로 본다고 규정하고 있다.

③ ㉗ 국토교통부의 이 사건 조정결과 통보 후인 2013. 11. 6. 개최된 부산광역시와 거제시 사이의 제1차 실무협의를 경상남도의 업무담당자가 참석하였는데, 당시 부산-거제 간 시내버스 운영을 위한 기관 사이의 입장을 청취하고, 경유지, 요금 등에 대해서는 제2차 회의에서 논의하기로 합의하였으므로, 경상남도지사로서는 부산광역시와 거제시 사이에 경유지 등에 대한 추가 협의를 있을 것임을 알고 있었던 것으로 보이는 점, ㉘ 경상남도지사가 2013. 11. 20. 국토교통부에 이 사건 조정결과에서 정한 기·종점 및 7개 경유지 외에 운행계통을 변경하여 정류소를 추가

설치할 수 있는지에 관해 질의하였는데, 이러한 사정에 비추어 경상남도지사는 이 사건 조정결과와 달리 중간경유지가 추가될 수 있음을 이미 알고 있었다고 보이는 점, ㉔ 경상남도지사는 2013. 12. 26. 피고로부터 협의를 요청받았을 뿐만 아니라, 거제시가 중간경유지를 22개소로 한 이 사건 처분과 동일한 구간에 대한 시내버스 노선을 신설함에 있어 2013. 11. 6.부터 경상남도지사를 경유하여 피고와 사이에 협의를 진행하였으므로, 거제시의 시내버스 노선신설과 피고와의 협의진행 과정도 모두 알고 있었던 점, ㉕ 경상남도지사는 피고에게 2013. 12. 26.자 협의요청의 취지에 대한 질의를 하였는데, 이에 대해 피고가 2013. 12. 31. 경상남도지사에게 위 협의요청이 여객자동차법 제78조 및 여객자동차법 시행규칙 제5조에 따른 협의요청임을 재차 확인시켰던 점, ㉖ 그럼에도 경상남도지사는 피고의 2013. 12. 26.자 협의요청에 대해 요청받은 날로부터 14일째 되는 날에 자신의 의견은 표명하지 아니한 채 거제시와 경상남도버스운송사업조합의 의견만을 피고에게 전달하면서 이 사건 조정결과와 달리 중간경유지를 22개소로 정한 사실 등에 대해서 아무런 이의를 제기하지 아니한 점 등을 종합하면, 경상남도지사는 피고 등으로부터 여객자동차법 제78조 및 여객자동차법 시행규칙 제5조에 따른 협의권을 침해받았다고 보기 어렵다.

④ 피고는 참가인들이 이 사건 처분으로 인하여 증차하여야 할 버스 구입대금을 보조받을 수 있도록 하기 위해 부득이 경상남도지사와의 협이가 성립되기 전에 이 사건 처분을 하게 되었고, 그러한 과정에서 향후 경상남도지사와 사이에 협이가 성립되지 아니할 경우를 대비하여 이 사건 처분 시 세부인가 사항은 피고와 경상남도(거제시)의 협의결과에 따라 변동될 수 있다는 조건을 부가하였다.

⑤ 피고는 이 사건 처분 후인 2014. 1. 23. 국토교통부장관에게 여객자동차

법 시행규칙 제100조 제2항에 따라 이 사건 조정결과에 따른 집행사항, 즉 이 사건 처분을 하였음을 통보하였으나, 국토교통부장관은 이 사건 조정결과와 이 사건 처분이 중간경유지에 있어 서로 상이함에도 현재까지 아무런 이의를 제기하지 아니하였다.

⑥ 하자 있는 행정행위의 치유는 행정행위의 성질이나 법치주의의 관점에서 볼 때 원칙적으로 허용될 수 없는 것이고, 예외적으로 행정행위의 무용한 반복을 피하고 당사자의 법적 안정성을 위해 이를 허용하는 때에도 국민의 권리나 이익을 침해하지 않는 범위에서 구체적 사정에 따라 합목적적으로 인정하여야 할 것인바(대법원 1992. 5. 8. 선고 91누13274 판결 등 참조), 이 사건 처분 당시 경상남도지사와 사이에 협의가 성립되지 아니하였다고 하더라도 경상남도지사가 위 협의요청을 받은 날로부터 15일이 경과하여 협의가 성립한 것으로 간주된 이상 피고로서는 적법하게 이 사건 처분과 동일한 처분을 재차 할 수 있다고 할 것이고, 이러한 절차상 하자가 치유된다고 하여 원고들이 어떠한 권리나 이익에 침해를 받았다고 보기 어렵다.

다) 따라서 원고들의 이 부분 주장도 이유 없다.

5) 원고들의 다섯 번째 주장(이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용하였다는 주장)에 관한 판단

가) 판단기준

여객자동차법 제10조 제1항은 '여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 사업계획을 변경하려는 때에는 국토교통부장관 또는 시·도지사의 인가를 받아야 한다'고 규정하고 있고, 여객자동차법 제78조 제1항은 '시·도지사는 그 사업계획변경 등이 둘 이상의 시·도에 걸칠 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 관계 시·도지사와 협의하여야 하

고, 이 경우 시·도지사는 협의가 성립되지 아니하면 국토교통부장관에게 조정을 신청하여야 한다'고 규정하고 있다. 또한 여객자동차법 시행규칙 제98조 제1항은 위 조정을 위하여 국토교통부에 조정위원회를 설치하도록 하고, 같은 규칙 제99조 제1항에서는 조정위원회의 조정 기준에 대하여 '1. 지역주민의 교통편의를 증진시킬 수 있을 것, 2. 시·도 간 운송사업자의 균형적인 발전을 도모할 수 있을 것, 3. 노선의 연고권을 확보하기 위한 것이 아닐 것, 4. 운송사업자 간에 과도한 경쟁을 유발하지 아니할 것' 등을 규정하고 있다.

위와 같은 여객자동차법과 여객자동차법 시행규칙 및 이 사건 훈령 등 관계규정에 의하면, 노선 및 운행계통의 변경이나 연장 등은 사업구역의 교통수요, 운송업체의 수송능력 및 공급능력 등에 관하여 기술적·전문적인 판단을 요하는 분야로서, 이에 관한 행정처분은 운수행정을 통한 공익실현과 아울러 합목적성을 추구하기 위하여 보다 구체적 타당성에 적합한 기준에 의하여야 할 것이므로 그 범위 내에서는 법령이 특별히 규정한 바가 없으면 행정청의 재량에 속하는 것이라고 보아야 한다.

나) 이 사건 처분의 필요성과 적합성 여부

원칙적으로 시내버스 운송사업이 주로 단일 행정구역 안에서 운행계통을 정하여 여객을 운송하는 사업노선이고, 운행노선을 시·도의 경계선을 넘어 인근 시·도 지역까지 확장함으로써 그 확장된 노선에 관하여 이미 운영을 하고 있는 기존 시외버스운송사업자의 이해관계와 정면으로 충돌하는 경우에 있어서는 시내버스 운송사업자의 사업계획변경인가 여부는 신중하게 판단하여야 할 것임은 물론이나, 처분의 경위 및 앞서 든 증거들에 의하여 인정할 수 있는 다음과 같은 사정들 즉, ① 2010. 12. 거가대교 개통으로 부산-거제 지역을 오가는 이동인구가 지속적으로 증가하고 있고, 거제시 시

민단체 등에서도 지속적으로 부산-거제 시내버스 노선의 신설을 거제시에 요구하여 왔던 점, ② 이러한 수요를 충족시키기 위하여 원고들은 자신들이 운영하던 시외버스를 기존의 종점인 부산사상터미널 외에 추가로 신평역에 정류장을 개설하였고, 수요의 증가에 따라 최근에는 신평역을 정차하는 운행횟수를 임시증회하기도 한 점, ③ 그럼에도 원고들 시외버스의 배차간격이 1시간 이상으로 길어 승객들이 불편을 호소하고 있어 부산-거제 간 대중교통 이용편의 증대가 필요한 것으로 보이는 점, ④ 이러한 상황에서 시외버스와 시내버스의 노선 및 운영형태, 이용승객 등을 고려하면 대중교통 이용편의 증대 및 선택의 다양성을 위하여도 부산-거제 간 노선에 원고들이 운행하고 있는 시외버스 외에 인근 정류소를 이용하는 시내버스 노선의 운행이 필요할 것으로 보이는 점, ⑤ 부산-거제 시내버스 노선의 신설로 원고들 시외버스를 이용하기 위하여 신평역 또는 거제시 고현동 또는 장승포동으로 이동할 수밖에 없었던 부산, 거제 시민들이 인근의 정류소를 이용하여 보다 편리하게 부산-거제를 오갈 수 있을 것으로 보이는 점 등의 사정을 종합하면 이 사건 처분의 필요성 및 적합성이 충분히 인정된다 할 것이다.

한편, 피고가 원고들의 사업계획변경 인가신청에 따른 경상남도지사의 협의요청에 부동의한 채 참가인들에 대하여 사업계획변경을 인가하는 이 사건 처분을 하였다고 하더라도, 이 사건 처분으로 신설된 노선은 부산 시내버스 노선으로 사업변경의 관할관청이 피고이므로, 원고들이 경상남도지사에게 신청한 부산-거제 시내버스 노선 신설에 관한 사업계획변경 인가신청을 유효한 신청으로 볼 수 있는지에 의문이 있는 점 등에 비추어 보면, 원고들이 주장하는 사유만으로는 이 사건 처분이 적합성이 결여된 것이라고 보기 어렵다.

다) 이 사건 처분의 법익 균형성 여부

원고들 시외버스 노선은 부산사상터미널을 출발하여 거제시 고현동에 있는 고현버스터미널 또는 거제시 장승포동에 있는 장승포버스터미널에 이르는 구간을 운행하고, 이 사건 처분으로 신설된 부산-거제 시내버스 노선은 부산 사하구에 있는 지하철 1호선 하단역을 출발하여 거제시 연초면에 이르는 구간을 운행하는데, 외견상 그 운행 경로는 상당 부분 겹치는 것처럼 보이고, 이로 인하여 기존에 원고들 시외버스 노선을 이용하여 부산-거제를 오가던 사람들 중 일부가 신설된 부산-거제 시내버스 노선을 이용하게 되어 원고들의 수입의 감소가 예상되는 점 등은 인정된다.

그러나 운행계통을 세부적으로 살펴보면, 이 사건 처분으로 신설된 부산-거제 시내버스 노선은 지하철 하단역을 기점으로 하여 을숙도휴게소 등 20곳을 정류한 후 거제시 연초면을 종점으로 하는 노선으로서 총 22개의 정류소가 있고, 그 운행대수는 5대, 운행횟수는 총 20회인 반면, 원고들 시외버스 노선은 부산사상터미널을 기점으로 하고 고현버스터미널 또는 장승포버스터미널을 종점으로 하는 노선으로 부산 사하구에 있는 지하철 신평역에 정차하는 것과 거제시 옥포동에 정차하는 것 외에는 정차하는 곳이 없고, 그 운행대수는 35대이다. 위와 같이-거제 부산 시내버스 노선과 원고들 시외버스 노선은 기점과 종점이 다를 뿐 아니라 무엇보다도 그 운송사업의 종류가 시내버스 운송사업과 시외버스 운송사업으로 서로 달라 정류장 및 정차횟수가 현저히 차이가 나며, 오히려 운행대수는 원고들 시외버스 노선이 더 많다.

또한 부산-거제 시내버스 요금[현금 4,500원(카드 4,200원)]이 원고들 시외버스 요금(5,700원)보다 다소 저렴한 사실은 인정되나, 버스를 이용하는 승객이 부산 시내버스와 원고들 시외버스 중 어느 버스를 이용할지 결정할 때 전적으로 버스요금만

으로 이를 결정한다고 보기는 어렵고, 버스요금 외에도 해당 승객이 버스를 타려고 하는 출발지 및 버스를 이용하여 가려고 하는 도착지가 어디인지, 시내버스와 시외버스의 운행방식이 다른 이상 중간에 여러 번 정차하는 시내버스를 이용할 것인지 또는 중간에 정차하는 곳이 거의 없는 시외버스를 이용할 것인지, 해당 버스의 배차 간격, 해당 버스를 이용하여 출발지부터 도착지까지 가는데 걸리는 시간 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 선택할 것으로 보인다.

그리고 거제시의 경우 고현동과 장승포동이 중심지로서 각 버스터미널을 두고 있는데, 당초 피고는 국토교통부장관에게 이 사건 조정을 신청하면서 부산역에서 거제시 고현동에 이르는 노선, 부산역에서 거제시 장승포동에 이르는 노선, 부산 사상역에서 거제시 고현동에 이르는 노선, 부산 사상역에서 거제시 장승포동에 이르는 노선 등 총 4개 노선을 요청하였으나, 국토교통부장관은 하단역에서 거제시 연초면에 이르는 1개 노선만 허용하는 것으로 수용하고 부산광역시 또는 거제시에서 적용하는 환승할인 혜택을 받을 수 없도록 조정하였고, 이에 따라 승객이 부산-거제 시내버스를 이용하여 거제시 연초면 버스정류소에서 내리면 환승할인 없이 거제시 시내버스 요금을 다시 내고 거제시 시내버스로 갈아타야 하고, 부산 하단역 버스정류소에서 내리는 경우에도 역시 부산 시내버스와의 환승할인 혜택을 받을 수 없다.

결국 거가대교 개통으로 수송수요가 증가하여 지역주민의 요구를 충족시켜야 할 필요가 있고, 지역주민의 교통편의를 증진시키고 시·도 간 운송사업자의 균형적인 발전을 도모하여야 한다는 점 등 이 사건 처분으로 달성하려는 공익상의 필요를 고려하면, 운송사업자 간에 과도한 경쟁을 유발하지 아니하는 범위 내에서 거가대교 개통에 따라 증가한 수송수요를 배분해야 하는 불가피한 측면이 있다 할 것으로서, 이 사건

처분의 법익 균형성도 충분히 인정된다.

따라서 원고들 시외버스와 신설되는 부산-거제 시내버스가 이용의 편의성 측면에서 별다른 차이가 없다거나 운행요금의 현저한 차이가 발생하여 경쟁 자체가 성립될 수 없다는 원고들의 주장은 선뜻 받아들이기 어렵거니와, 이해관계인인 원고들의 운행수입상의 손해가 예상된다는 주장만으로 이 사건 처분이 법익의 균형성을 상실하였다고 보기 어렵다.

라) 사례 비교와 관련하여 이 사건 처분이 피고의 관내 시내버스 운송사업자의 이해만을 위한 것인지 여부

원고 주장과 같이 서울과 수도권 위성도시를 연결하는 노선의 경우 새로운 노선의 신설 없이 기존에 운행하던 시외버스가 시내버스로 전환하여 운행하도록 하고 있다 하더라도, 이는 각 지방자치단체의 지역상의 특성에 따른 것일 뿐이고, 지역주민들의 교통증진을 위하여 노선 및 운행계통의 변경이나 연장 등에 있어 어떠한 기준에 의할 것인가는 원칙적으로 행정청의 재량에 속하는 것이라고 보아야 하는 점, 이 사건 처분에서도 원고들 및 거제시 운행업체의 재정부담을 완화하기 위한 국토교통부장관의 조정에 따라 환승할인과 준공영제의 적용을 배제하는 등의 조치를 다한 점 등을 고려할 때, 원고들 주장과 같은 사례 등만으로 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 볼 수 없다.

마) 결국, 원고가 주장하는 여러 사정들을 두루 참작하여도 이 사건 처분에 재량권을 일탈·남용한 위법이 있다고 보기 어려우므로, 원고의 이 부분 주장 역시 이유 없다.

3. 결론

그렇다면 원고들의 청구는 이유 없어 이를 모두 기각하여야 할 것인바, 제1심 판결은 이와 결론을 같이 하여 정당하므로, 원고들의 항소는 이유 없어 이를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장	판사	박효관
	판사	이봉수
	판사	이상완

별지

신설노선표

업체명	변경 후						변경내용
	기점	경유지	종점	거리 (km)	운행 대수	횟수 (대당)	
(주)태영버스	부산 (하단역)	-을숙도휴게소 -명지새동네 -명지신도시 -삼성자동차정문 -부울지방중소기업청 -경제자유구역청	연초	110	2대	4회	좌석 2대 증 (상용 1대, 예비 1대)
동남여객(주)	부산 (하단역)	-성북 -친성	연초	110	2대	8회	좌석 2대 증 (상용 2대)

		-관포 -대금교차로 -흥남 -의포 -소계 -덕포 -옥포복지회관 -옥포중앙시장 -거제소방서 -송정 -연초면사무소 -연사					
동원여객(주)	부산 (하단역)		연초	110	1대	4회	좌석 1대 증 (상용 1대)
(주)동진여객	부산 (하단역)		연초	110	1대	4회	좌석 1대 증 (상용 1대)

(별지)

관계 법령

▣ 여객자동차 운수사업법(2014. 1. 28. 법률 제12377호로 개정되기 전의 것)

제10조(사업계획의 변경)

- ① 제4조 제1항에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 사업계획을 변경하려는 때에는 국토교통부장관 또는 시·도지사의 인가를 받아야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 때에는 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 신고하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 사업계획 변경의 절차, 기준, 그 밖에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

제78조(협의·조정 등)

- ① 제75조 제1항에 따라 국토교통부장관으로부터 여객자동차운송사업의 사업계획변경, 개선명령, 사업구역조정 등에 관한 권한을 위임받은 시·도지사는 그 사업계획변경, 개선명령, 사업구역조정 등이 둘 이상의 시·도에 걸칠 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 관계 시·도지사와의 협의하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 협의가 성립되지 아니하면 국토교통부장관에게 조정(調整)을 신청하여야 한다.
- ② 국토교통부장관은 제1항에 따른 신청을 받으면 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 조정된 후 관계 시·도지사에게 통보하여야 하며, 관계 시·도지사가 조정된 내용대로 따르지 아니하면 조정된 내용대로 직접 처분할 수 있다.
- ③ 제1항의 조정을 신청하는 절차 등에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

▣ 여객자동차 운수사업법 시행규칙(2014. 7. 29. 국토교통부령 제118호로 개정되기 전의 것)

제3조(여객자동차 운수사업의 관할관청)

- ① 여객자동차 운수사업은 「여객자동차 운수사업법」(이하 "법"이라 한다), 같은 법 시행령(이하 "령"이라 한다) 또는 이 규칙에 따라 국토교통부장관이 관장하는 경우 외에는 주사무소의 소재지를 관할하는 시·도지사가 관장한다. 다만, 운행형태가 광역급행형인 시내버스운송사업의 경우 면허 또는 사업계획 변경인가를 받은 이후에는 주사무소의 소재지를 관할하는 시·도지사가 그 사업을 관장하고, 주사무소가 특별시·광역시 또는 특별자치시에 있는 시외버스운송사업의 경우에는 인접한 도의 도지사가 그 사업을 관장한다.

- ② 제1항에도 불구하고 주사무소 소재지 외 1개 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 "시·도"라 한다) 안에 노선의 기점(기점)과 종점(종점)이 있는 노선 여객자동차운송사업의 경우에는 해당 기점과 종점의 소재지를 관할하는 시·도지사가 그 사업을 관장하되, 그 관장 사무에 관하여는 주사무소의 소재지를 관할하는 시·도지사와 협의하여야 한다.

제5조(협의·조정신청 등)

- ① 노선 여객자동차운송사업을 관할하는 시·도지사는 노선이 둘 이상의 시·도에 걸치는 경우 노선의 신설 또는 변경이나 노선과 관련되는 사업계획 변경의 인가·등록 또는 사업개선명령을 하려면 관계 시·도지사와 미리 협의하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 시내버스운송사업, 농어촌버스운송사업 및 마을버스운송사업에 관한 사항으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사항에 관한 사업계획 변경의 인가·등록 또는 사업개선명령의 경우
 - 가. 시내버스운송사업 또는 농어촌버스운송사업의 직행좌석형·좌석형·일반형 상호 간 운행형태의 전환
 - 나. 관할 시·도 구역에만 해당되는 운행계통의 변경
 - 다. 다른 시·도 구역에서의 운행계통의 단축 또는 도로·다리의 개설·확충 등으로 인한 운행경로의 변경(운행경로의 변경으로 거리가 연장되는 경우는 제외한다)
 - 라. 제3항에 따른 교통대책을 수립하는 경우로서 그 대책에 따른 사항
 - ② 시·도지사는 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업계획 변경의 인가·등록 또는 사업개선명령을 하였을 때에는 1주일 이내에 그 사실을 관계 시·도지사에게 통보하여야 한다.
 - ④ 제1항에 따라 협의요청을 받은 시·도지사는 15일 이내에 협의요청을 받은 사항에 대한 회신을 하여야 한다. 이 경우 15일 이내에 회신을 하지 아니하면 그 협의요청에 동의한 것으로 본다.
 - ⑤ 시·도지사는 관계 시·도지사와 협의하여야 하는 사항에 관하여 협의가 성립되지 아니한 경우에는 법 제78조 제1항에 따라 다음 각 호의 기일 내에 국토교통부장관에게 조정신청을 하여야 한다. 다만, 조정신청 이후 수송수요 등의 변동이 있는 경우로서 교통편의의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 수시로 조정을 신청할 수 있다.
 1. 상반기: 매년 5월 10일까지
 2. 하반기: 매년 11월 10일까지
 - ⑥ 제5항에 따른 조정신청에 필요한 세부적인 사항은 국토교통부장관이 따로 정하는 바에 따른다.

제31조(사업계획의 변경인가 신청 등)

- ① 법 제10조 제1항 본문 또는 같은 조 제2항 본문에 따라 사업계획 변경인가를 받으려 하거나 사업계획

변경등록을 하려는 자는 별지 제14호서식의 여객자동차운송사업계획 변경인가 또는 변경등록 신청서에 다음 각 호의 서류 또는 도면을 첨부하여 관할관청에 제출하여야 한다.

1. 신·구 사업계획을 대비한 서류 또는 도면
- ② 제1항에 따라 사업계획 변경인가를 받은 자에 대한 운송 개시일의 지정 및 수송시설의 확인 등에 관하여는 제25조와 제26조를 준용한다.

제32조(사업계획 변경의 기준·절차 등)

- ② 노선여객자동차운송사업의 사업계획 변경은 다음 각 호의 기준에 따른다.
 1. 노선 및 운행계통을 신설하려는 경우에는 운행횟수를 4회 이상으로 할 것. 다만, 법 제23조 제1항 제10호에 따른 사업개선명령의 경우에는 관할관청이 정하는 운행횟수에 따른다.
 6. 제33조 제1항 제3호 가목에 따른 운행횟수의 증감을 초과하는 경우로서 둘 이상의 시·도에 걸치는 운행횟수의 증감은 관련 시외버스운송사업자 또는 관할관청이 참여하여 해당 운행계통에 대한 수송수요 등을 조사한 후에 변경할 것
- ④ 그 밖의 사업계획 변경의 세부절차나 그 밖에 필요한 사항에 관하여는 국토 해양부장관 또는 시·도지사가 따로 정하는 바에 따른다.

제33조(사업계획의 변경신고)

- ① 법 제10조제1항 단서에 따라 관할관청에 신고하여야 하는 경미한 사항의 변경은 다음 각 호와 같다.
 3. 시외버스운송사업의 사업계획 중 다음 각 목의 변경. 다만, 운행대수 또는 운행횟수에 대한 사업계획 변경의 인가일 또는 신고일로부터 1년 이내의 가목 본문에 따른 증감은 제외한다.
 - 가. 해당 운행계통을 운영하는 사업자별로 운행대수 또는 운행횟수의 연간 10퍼센트 이내의 증감. 다만, 해당 운행계통의 수송수요와 수송력 공급 간에 큰 차이가 있을 때에는 3개월 이내의 기간을 정하여 사업자별로 다음의 구분에 따른다. 1) 해당 운행계통의 1일 운행횟수가 20회 이상인 경우에는 해당 기간 중 30퍼센트 이내의 운행횟수 증감 2) 해당 운행계통의 1일 운행횟수가 5회 이상 20회 미만인 경우에는 해당기간 중 20퍼센트 이내의 운행횟수 증감

제98조(여객자동차운송사업 조정위원회의 구성·운영)

- ① 법 제78조 제1항에 따라 시·도지사가 조정신청한 사항의 조정에 관하여 국토교통부장관이 자문하는 사항을 심의하기 위하여 국토교통부장관 소속하에 여객자동차운송사업 조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둘 수 있다. 다만, 운행계통의 분할·단축·통합 및 운행시간 등의 경미한 사업계획 변경

은 조정위원회의 심의를 생략할 수 있다.

- ② 조정위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 국토교통부장관이 따로 정하는 바에 따른다.

제99조(조정 기준 등)

- ① 조정위원회는 제98조 제1항에 따른 사항을 심의할 때에는 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.

1. 지역주민의 교통편의를 증진시킬 수 있을 것
2. 시·도 간 운송사업자의 균형적인 발전을 도모할 수 있을 것
3. 노선의 연고권(연고권)을 확보하기 위한 것이 아닐 것
4. 운송사업자 간에 과도한 경쟁을 유발하지 아니할 것

- ② 조정위원회는 제1항에 따른 기준에도 불구하고 지역주민의 교통편의와 관련 운송사업자의 경영상태 등 현실의 여건과 교통정책을 고려하여 필요하다고 인정하면 시·도지사가 조정신청한 사항의 일부를 수정하여 심의할 수 있다.

제100조(조정사항의 처리 등)

- ② 시·도지사가 법 제78조제2항에 따라 조정된 사항을 통보받았을 때에는 1개월 이내에 집행하여야 하며, 그 결과를 지체 없이 관계 시·도지사에게 통보하고, 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.

▣ 여객자동차 운수사업법 시행규칙(1998. 8. 20. 건설교통부령 제147호로 개정되기 전의 것)

제31조 (사업계획변경의 기준·절차등)

- ① 노선운송사업자는 제30조의 규정에 의하여 사업계획변경인가의 신청서를 제출하는 때에는 다음 각호의 구분에 의한 기한까지 이를 제출하여야 한다. 다만, 수송수요등의 변동이 있는 경우로서 교통편의의 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 수시로 이를 신청할 수 있다.

1. 상반기 : 매년 3월 31일까지
2. 하반기 : 매년 9월 30일까지

- ② 시외버스운송사업의 사업계획변경은 다음 각호의 기준에 의한다.

1. 노선 및 운행계통을 신설하고자 하는 때에는 운행횟수를 4회이상으로 할 것
2. 노선 및 운행계통을 연장하고자 하는 때에 그 연장거리는 기존운행계통의 50퍼센트이하로 할 것
3. 노선 및 운행계통의 운행경로변경은 도로여건등 불가피한 경우를 제외하고는 운행거리 또는 운행시간이 단축되는 경우에 한하며, 기존의 운행경로의 과다한 변경으로 이용주민에게 불편을 초래하지 아니할 것
4. 고속형 시외버스 또는 직행형 시외버스의 운행계통의 신설등 사업계획변경으로 인하여 기존의 고

속형 시외버스 또는 직행형 시외버스 운행계통과 동일하게 되지 아니할 것. 다만, 당해운행계통에 하나의 시외버스운송사업자가 운행하고 있는 경우와 관할관청이 주민의 교통편의 증진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

5. 기존 노선 및 운행계통을 일시적으로 변경하는 관할관청의 우회운행노선지정은 주말·연휴 및 특별수송기간등에 교통체증등의 사유가 있는 경우에 한할 것. 이 경우 관할관청은 우회운행노선의 도로상태·노선상황·정류소등을 감안하여 우회운행할 수 있는 운행경로와 운행조건을 지정하여야 한다.
 6. 제32조제1항제3호 가목의 규정에 의한 운행횟수의 증감을 초과하는 경우로서 2이상의 시도에 걸치는 운행횟수의 증감은 관련시외버스운송사업자 또는 관할관청이 참여하여 당해운행계통에 대한 수송수요등을 조사한 후에 변경할 것
- ③ 관할관청은 시내버스 및 농어촌버스운송사업의 사업계획변경에 있어서는 당해운행계통을 운행하는 사업자별 자동차보유대수를 10퍼센트로 하고, 지시사항등의 이행실적을 40퍼센트로 하며, 안전운행관리상태를 50퍼센트로 하여 각각 환산한 점수에 따라 사업계획변경인가를 하여야 한다.
- ④ 법 제11조제3항의 규정에 의한 운송사업자의 사업계획변경제한은 다음 각호의 기준에 의한다.
1. 법 제11조제3항제1호 또는 제2호의 경우 이로 인한 행정처분을 받은 때에는 그 날부터 1년간 당해 운행계통의 사업계획변경의 인가 또는 신고수리를 거부
 2. 법 제11조제3항제3호의 경우 노선폐지가 수반되는 사업계획변경명령을 받은 때에는 당해노선의 사업계획 전부에 대하여, 감차가 수반되는 사업계획변경명령을 받은 때에는 당해운행계통에 해당하는 사업계획에 대하여 그 명령을 받은 날부터 1년간 사업계획변경의 인가 또는 신고수리를 거부
- ⑤ 제1항 내지 제4항에서 규정한 사항외의 사업계획변경의 세부절차 기타 필요한 사항에 관하여는 건설교통부장관이 따로 정하는 바에 의한다.

【제·개정이유】

[전문개정]

◇주요골자

사. 종전에는 여객터미널시설의 사용대가이었던 터미널사용요금이 앞으로는 터미널시설사용료와 승차권위탁판매수수료로 구분됨에 따라 시설사용료 원가의 산정기준에 당해터미널의 시설 및 토지중 터미널 기능에 기여하는 부분을 포함하도록 하는 등 터미널시설사용료의 인가기준을 정함(제73조 제2항).

■ 여객자동차운수사업 인·면허업무처리요령

제2조(용어의 정의)

이 요령에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "신설"이라 함은 새로운 노선 및 운행계통을 만드는 것을 말한다.

제3조(적용범위)

이 요령은 여객자동차 운수사업 관련 법령 및 다른 행정지침 등에 특별히 규정된 것을 제외하고는 이 요령이 정하는 바에 의한다. 다만, 신규로 시내버스운송사업(농어촌버스 운송사업을 포함한다. 이하 같다) 및 시외버스운송사업 면허를 하는 경우에는 이 요령에 의하지 아니하고 행할 수 있다.

제23조(인·면허 등의 기준)

시내버스운송사업과 관련한 인·면허 등을 하는 관할관청과 규칙 제5조제1항에 따라 협의를 요청받은 시·도지사는 다음 각 호의 사항을 고려하여 인·면허등의 업무를 처리하여야 한다.

1. 생활권역의 확대, 위성도시의 인구급증등 교통여건변화로 인한 이용주민의 교통불편해소에 최우선의 목적을 둔다.
2. 지역간 업체의 균형발전을 도모하기 위하여 각 관할관청의 업체간 상호호혜원칙아래 양지역 업체의 동시운영 및 수요에 적절한 운행대수의 공동배차를 원칙으로 한다.
3. 동일운행계통 또는 동일지역을 운행하는 유사운행계통에 관한 협의 시 지역교통체계를 종합적으로 검토하여야 하며, 조건을 제시한 의견회신은 지양하여야 한다.
4. 하나의 사업자가 운영하고 있는 운행계통은 타 운행계통을 운행하는 업체의 참여를 허용하여 경쟁을 유도하여야 한다. 다만, 주민교통편의를 위하여 시·도지사가 필요하다고 인정하는 경우에는 예외로 할 수 있다.
5. 지하철·전철과 경합 또는 중복되는 운행계통을 지양하고 교통수단별 기능에 맞추어 효율적으로 투입하는등 합리적인 운행체계를 구축하도록 노력하여야 한다.
6. 운행계통의 신설·증차·증회 등의 사업계획변경은 수송수요 및 수송력 공급기준을 판단하기 위하여 제반교통여건 및 실태 등 객관적인 교통수요에 대하여 관계 관할관청과 공동으로 분석하거나 공정한 제3자에게 의뢰하여 작성한 기준을 마련하여야 한다.
7. 운행계통의 연장, 계통분할 등의 사업계획변경은 기존 운행계통의 명백한 수요감소가 있거나 예상되는 경우를 제외하고는 이용주민에게 불편을 초래하지 아니하도록 증차·증회 등을 통하여 기존의 배차간격을 유지하는 것을 원칙으로 한다.
8. 기타 관할관청이 주민교통편의증진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우

제28조(조정기준등)

- ① 조정위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 심의하여야 하며, 위원장을 포함한 출석위원 과반수로 기각 또는 인용조정을 하여 국토교통부장관에게 그 내용을 건의한다.
1. 기각조정의 원칙
 - 가. 도심교통체증을 유발하는 조정신청
 - 나. 하나의 사업자가 운행하고 있는 운행계통을 지속적으로 확대하고자 하는 조정신청
 - 다. 노선연고권 확보를 위한 조정신청
 - 라. 운송사업자간에 과도한 경쟁을 유발하는 조정신청
 2. 인용조정의 원칙
 - 가. 지역주민의 교통편의를 증진하기 위한 조정
 - 나. 지역간 업체의 균형적 발전을 도모하는 조정
 - 다. 원활한 운행계통을 유지하기 위한 조정
- ② 조정위원회는 제1항의 규정에 의한 원칙에 불구하고 지역주민의 교통편의·관련업체의 경영상태등 현실여건과 교통정책방향 등을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 수정조정을 하거나 의견을 국토교통부장관에게 건의할 수 있다.

▣ 민원사무 처리에 관한 법률

제8조(민원의 신청)

민원사항의 신청은 문서(「전자정부법」 제2조제7호에 따른 전자문서를 포함한다. 이하 같다)로 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 구술(구술) 또는 전화·전신·팩스 등 정보통신망(「전자정부법」 제2조제10호에 따른 정보통신망을 말한다. 이하 같다)으로 할 수 있다.

제9조(민원의 접수)

- ① 행정기관의 장은 민원사항의 신청을 받았을 때에는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류하거나 거부할 수 없으며, 접수된 민원서류를 부당하게 되돌려 보내서는 아니 된다.
- ② 제1항에 따른 민원사항의 접수 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

▣ 민원사무 처리에 관한 법률 시행령

제5조(민원의 신청)

법 제8조 단서에 따라 민원인의 의사표시를 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)로 증명할 필요가 없는 민원사항은 구술(구술) 또는 전화로 신청할 수 있고, 민원인 또는 그 위임을 받은 사람이 직접 출석

하여 의사표시를 할 필요가 없는 민원사항은 우편·전신·팩스 또는 인터넷 등으로 신청할 수 있다.

▣ 행정절차법

제17조(처분의 신청)

- ① 행정청에 처분을 구하는 신청은 문서로 하여야 한다. 다만, 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우와 행정청이 미리 다른 방법을 정하여 공시한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 제1항에 따라 처분을 신청할 때 전자문서로 하는 경우에는 행정청의 컴퓨터 등에 입력된 때에 신청한 것으로 본다.
- ③ 행정청은 신청에 필요한 구비서류, 접수기관, 처리기간, 그 밖에 필요한 사항을 게시(인터넷 등을 통한 게시를 포함한다)하거나 이에 대한 편람을 갖추어 두고 누구나 열람할 수 있도록 하여야 한다.
- ④ 행정청은 신청을 받았을 때에는 다른 법령등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 접수를 보류 또는 거부하거나 부당하게 되돌려 보내서는 아니 되며, 신청을 접수한 경우에는 신청인에게 접수증을 주어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 접수증을 주지 아니할 수 있다.
- ⑤ 행정청은 신청에 구비서류의 미비 등 흠이 있는 경우에는 보완에 필요한 상당한 기간을 정하여 지체 없이 신청인에게 보완을 요구하여야 한다.

▣ 행정절차법 시행령

제9조(접수증)

법 제17조제4항 단서에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 신청의 경우를 말한다.

1. 구술·우편 또는 정보통신망에 의한 신청
2. 처리기간이 "즉시"로 되어 있는 신청
3. 접수증에 갈음하는 문서를 주는 신청

끝.