



제424회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

여객자동차 운수사업법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 노선 여객자동차운송사업자의 차고지 매도 등 허가제 도입 〉

■ 김기표의원 대표발의(의안번호 제2207644호)

2025. 4.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 임 종 수

목 차

□ 김기표의원 대표발의(제2207644호)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	3
1. 노선 여객자동차운송사업자의 차고지 매도 등 허가제 도입(안 제5조의4 신설 등)	3

□ 김기표의원 대표발의(2207644)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김기표의원 등 11인
2. 제 안 일 : 2025. 1. 20.
3. 회 부 일 : 2025. 1. 20.

II. 제안이유 및 주요내용

사모펀드는 특정 투자자들로부터 자금을 모아 각종 자산에 투자하여 운용한 후 그 실적에 따라 투자자에게 되돌려주는 금융상품을 말함. 최근 사모펀드사들은 준공영제가 시행되는 지역의 시내버스 운송업체에 대한 투자를 확대하고 있음. 이는 준공영제로 운영되는 버스 산업의 특성상 지방자치단체의 재정지원으로 수익을 안정적으로 확보할 수 있으므로 손실 우려가 낮다는 점, 버스 회사가 보유한 부동산을 매각하여 투자자금을 회수할 수 있다는 점 때문으로 보임.

실례로 일부 사모펀드는 투자 자금 회수를 위해 버스 차고지를 매각한 후 배당을 통해 투자금을 회수 하고 있는데, 수원시의 A여객은 2021년 차고지를 매각하여 367억원의 현금을 확보해 240억원을 대출 상환에 상환하였고, 2022년에 34억원의 당기순이익을 기록했음에도 240억원을 배당하기도 함.

차고지는 버스사업의 필수 조건으로써 사업자의 무분별한 매각 시 ‘알짜 자산’으로 불리는 자산이 손 쉽게 매각되는 도덕적 해이 문제도 있지만, 차고지 부족으로 추가 차고지를 공공이 제공을 해야 하는 문제, 버스 노선 변경 문제 등 사회적 손실로 이어질 수 있는 문제이므로 적절한 규제가 필요하다는 지적이 있음.

이에 노선 여객자동차운송사업자가 차고지를 매각할 시 시·도지사의 허가를 받도록 하여 버스운송사업의 필수 인프라에 보다 공공이 적극적으로 개입할 수 있는 수단을 부여하고자 함(안 제5조의4 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 노선 여객자동차운송사업자의 차고지 매도 등 허가제 도입 (안 제5조의4 신설 등)

가. 검토의견

개정안은 노선 여객자동차운송사업자가 차고지를 매도, 증여, 교환, 용도변경, 담보 제공 등을 하는 경우 시·도지사의 허가를 받도록 하고, 이를 위반하는 경우 처벌할 수 있도록 하려는 것임(안 제15조의4 및 제90조제2호의2 신설).

현행	개정안
<u><신설></u> 제90조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 2. (생략) <u><신설></u>	<u>제5조의4(차고지 매각 등 허가) ① 노선 여객자동차운송사업자가 차고지를 매도·증여 및 교환 또는 용도변경하거나 담보로 제공하는 등의 행위를 하는 경우에는 시·도지사의 허가를 받아야 한다.</u> <u>② 제1항에 따른 허가의 대상 및 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> 제90조(벌칙) ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) <u>2의2. 제5조의4제1항을 위반하여 허가를 받지 아니하고 차고지를 매도·증여 및 교환 또는 용도변경</u>

현행	개정안
3. ~ 10. (생략)	<u>하거나 담보로 제공하는 등의 행위를 한 자</u> 3. ~ 10. (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

노선 여객자동차운송사업자¹⁾는 차량 대수만큼의 차고지를 보유할 의무가 있는데, 이러한 차고지 보유의무는 자기 소유일 것을 원칙으로 하고 있으나, ① 운송사업자가 터미널의 주차장소를 차고로 사용하는 계약을 체결하거나, ② 국가, 지방자치단체 등의 토지를 사용허가 등을 받아 차고지로 사용하는 경우, ③ 2년 이상 임대하여 차고로 사용하는 경우에는 전용으로 사용하는 부분은 자기 소유로 보고 있음.

■ 여객자동차 운수사업법 시행규칙 [별표 2] <개정 2019. 12. 26.>

여객자동차운송사업의 면허기준(제14조제1항 관련) (일부 발췌)

2. 보유 차고의 면적기준

업종	대당면적(최저)
가. 시내버스운송사업, 농어촌버스운송사업 및 시외버스운송사업	
1) 대형	36㎡ ~ 40㎡
2) 중형	23㎡ ~ 26㎡
3) 소형	15㎡ ~ 18㎡
비고	
1. <u>차고는 자기 소유일 것.</u> 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 <u>전용으로 사용하는</u>	

- 1) - 「여객자동차 운수사업법」에 따른 여객자동차운송사업의 한 종류인 노선 여객자동차운송사업은 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간을 정하여 여객을 운송하는 사업을 말하며, 시내버스·농어촌버스·마을버스·시외버스 운송사업으로 세분됨.(「여객자동차 운수사업법」 제3조제1항제1호 및 같은 법 시행령 제3조제1호)
- 노선 여객자동차운송사업 중 시내버스·농어촌버스·시외버스 운송사업은 면허(국토교통부장관) 업종이고, 마을버스 운송사업은 등록(시·도지사) 업종임.(「여객자동차 운수사업법」 제4조제1항 및 같은 법 시행령 제4조제2항)

부분은 자기 소유로 본다.

- 가. 운송사업자가 터미널의 주차장소를 차고로 사용하는 계약을 체결하거나, 주차장의 일부를 2년 이상 사용하는 계약을 체결한 경우
 - 나. 운송사업자가 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 또는 정부출연기관이 관리·운영하는 토지를 사용허가 등을 받아 차고지로 사용하는 경우
 - 다. 타인이 소유한 토지(차고지를 포함한다)를 2년 이상 임대하여 차고로 사용하는 경우
2. ~ 7. (생략)
8. 보유 차고의 면적기준은 차고의 위치, 보유한 자동차의 종류, 자동차의 원활한 출입 여부 등을 고려하여 위 표에 따른 해당 면적기준의 범위에서 관할관청이 정한다.

■ 여객자동차 운수사업법 시행규칙 [별표 3]

여객자동차운송사업의 등록기준(제23조 관련)(일부 발췌)

2. 보유 차고의 면적기준

업 종	대 당 면 적 (최 저)
다. 마을버스운송사업 1) 대 형 2) 중 형	36㎡ ~ 40㎡ 23㎡ ~ 26㎡
비고 1. 차고는 자기 소유일 것. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우에 전용으로 사용하는 부분은 자기 소유로 본다. 가. 운송사업자가 터미널의 주차장소를 차고로 사용하는 계약을 체결한 경우 나. 운송사업자가 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 또는 정부출연기관이 관리·운영하는 토지를 사용허가 등을 받아 차고지로 사용하는 경우 다. 타인이 소유한 토지(차고지를 포함한다)를 2년 이상(임대차계약서를 관할관청에 제출한 날을 기준으로 한다) 장기 임대하여 차고로 사용하는 경우 라. 운송사업자가 주차장의 일부를 2년 이상(임대차계약서를 관할관청에 제출한 날을 기준으로 한다) 사용하는 계약을 체결한 경우 2. ·3 . (생략) 4. 보유 차고의 면적기준은 차고의 위치, 보유 자동차의 종류, 자동차의 원활한 출입 여부 등을 고려하여 위 표에 따른 해당 면적기준의 범위에서 관할관청이 정한다. 5. (생략)	

시내버스 등 노선 여객자동차운송사업은 서울을 비롯한 많은 시·도에서 국가 및 지방자치단체의 재정이 투입되는 준공영제²⁾ 형태로 운영³⁾⁴⁾ 되고 있는데, 최근 사모펀드⁵⁾가 이러한 준공영제 시내버스회사

2) 버스준공영제란 민간사업자가 버스의 운영을 담당하고 관할관청(정부, 지자체 등)이 재정지원 및 노선운영에 관한 결정을 담당하는 형태임.

3) 2004년 7월 서울특별시가 시내버스의 경영악화로 인한 공급 불안정, 서비스 수준 저하 문제를

들을 인수한 후 차고지를 매각하여 펀드에 배당하거나 대출상환에 사용하는 사례가 발생하여⁶⁾ 사모펀드 진출에 따른 버스준공영제의 공공성 훼손 우려가 제기되고 있음.

이와 관련하여 국토교통부의 연구용역에서는 사모펀드가 버스업체 인수 후 배당을 위한 재원 확보를 위해 버스운영 효율성과 무관하게 차고지 매각을 추진할 우려가 있어, 차고지 개발 및 매각을 위해 관할 관청과 사전협의 절차를 마련할 필요가 있다는 의견이고⁷⁾⁸⁾,

국회입법조사처에서는 국토교통부의 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」에서 운송사업자가 차고지 개발·매각 시 관할관청과

해결하기 위하여 수입금공동관리형 준공영제를 최초로 시행한 이후, 유사한 문제를 겪고 있던 여러 광역시 중 울산을 제외한 모든 광역시에서 서울형 준공영제를 벤치마킹하여 수입금공동관리형 준공영제를 도입함. 현재 서울을 비롯하여 부산·대구·인천·광주·대전광역시와 제주특별자치도, 충청북도 청주시, 경상남도 창원시, 강원특별자치도 춘천시 등에서 수입금공동관리형을 바탕으로 하여 표준운송원가 대비 운송수입금 부족분을 지원하는 직접지원 방식을 취하고 있음 (자료 : 국회입법조사처)

- 4) 경기도는 2024년 1월부터 기존 시내버스 준공영제의 단점을 보완할 수 있는 새로운 시내버스 공공관리제(경기도형 준공영제)를 시행하여 2027년까지 전체 6,200여 대에 확대 적용할 예정임. (“경기도, 내년 1월부터 경기도형 준공영제 ‘시내버스 공공관리제’ 도입”, 경기도 보도자료, 2023.7.20.)
- 5) 사모펀드는 ‘소수의 특정한 투자자’로부터 모은 자금을 운용하는 펀드로, 금융기관이 관리하는 일반 펀드와 다르게 ‘사인(私人)간 계약’의 형태를 띠고 있음.(김채만, “사모펀드 소유 버스업체 증가 문제와 개선방안”, GRI 교통물류연구실, 대중교통정책토론회, 2023.5.9.)
- 6) 언론기사에 따르면 인천시 사모펀드 업체 중 사용하던 차고지를 57억에 매각한 뒤 52억을 펀드에 배당한 사례가 존재하며, 경기도에 진출한 B파트너스가 버스운송업체의 차고지를 매각하여 회사 인수자금의 대출상환에 사용한 경우도 있음 (김훈배, 「사모펀드의 준공영제 진출, 브레이크가 필요하다」, 서울시 교통현안연속토론회(3차) 자료집, 2023. p.10. / 이영수, 「사모펀드의 버스산업 진입실태와 문제점」, 사회공공연구원, 이슈페이퍼, 2023-09호, 2023. p.17.)
- 7) 자료 : 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」, 국토교통부, 2023.12. p.156.
- 8) 국토교통부가 2023년 12월 개정한 현행 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」에 반영되어 있음.

사전협의하도록 하여 상대적으로 약한 형태의 규제가 이루어지고 있는데, 차고지는 버스운송사업을 구성하는 필수적 인프라인 점을 감안하여 보다 적극적 개입이 필요해 보이며, 이를 위해 시·도지사가 차고지 매각을 금지하는 등 개선명령을 발동하는 것을 적극적으로 검토해볼 필요가 있다는 의견을 제시한 바 있음⁹⁾.

이에 개정안은 노선 여객자동차운송사업자가 차고지를 매도·증여, 교환 또는 용도변경하거나 담보로 제공하는 등의 행위를 하는 경우 시·도지사의 허가를 받도록 하고 위반 시 처벌할 수 있도록 하려는 것으로, 지자체의 관리·감독을 강화하여 무분별한 차고지 매각 등을 방지하려는 취지로 이해되며 다음과 같은 점을 고려할 필요성이 있을 것으로 보임.

첫째, 차고지는 민간 운송사업자의 사유재산에 해당하므로 처분 등에 대해 원칙적으로 시·도지사의 허가를 받도록 하는 것은 민간의 사유재산권 행사를 침해할 우려가 있음.

둘째, 현행법상 차고지 보유는 면허 기준에 해당하지만 반드시 자기 소유일 것을 요구하지 않고 있는데, 임대하여 사용하는 경우보다 자기 소유로 차고지를 보유하고 있는 경우에 오히려 강화된 규제를 하는

9) 이규민, 오윤성, 「버스준공영제 속 사모펀드, 향후 보완책 제시」 국회입법조사처 이슈와 논점, 2024.8.1.

것은 규제의 균형성이나 형평성 차원에서도 검토가 필요할 것으로 보임.

셋째, 현행법으로도 노선 여객자동차운송사업자가 차고지를 매각하는 경우 반드시 차고지 확보 기준을 충족하는 대체 차고지를 확보하거나 임대하는 것이 필수적이며 이를 위반할 시 면허취소가 가능하고¹⁰⁾, 차고지 매각이나 이전과 관련해서 인가 또는 신고를 요하고 있어 관할 관청의 관리·감독이 가능한 부분이 있음¹¹⁾.

또한, 현행 국토교통부의 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」에서는 기존 차고지를 매각하고 이전한 경우 그에 따른 공차거리 및 충전거리 증가로 발생하는 연료비 증가분은 정산에서 제외하는 것을 원칙으로 하고, 운송업체가 차고지 개발 및 매각을 하기 위해서는 관할관청과 사전에 협의해야 한다는 내용을 담은 바 있으며, 서울시

10) 「여객자동차 운수사업법」

제85조(면허취소 등) ① 국토교통부장관, 시·도지사(터미널사업·자동차대여사업 및 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업에 한정한다) 또는 시장·군수·구청장(터미널사업에 한정한다)은 여객자동차 운수사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 면허·허가·인가 또는 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부를 정지하도록 명하거나 노선폐지 또는 감차 등이 따르는 사업계획 변경을 명할 수 있다. 다만, 제5호·제8호·제39호 및 제41호의 경우에는 면허, 허가 또는 등록을 취소하여야 한다.

7. **제5조·제29조·제37조·제49조의3 또는 제49조의18에 따른 여객자동차운송사업·자동차대여사업·터미널사업·플랫폼운송사업 또는 플랫폼중개사업의 면허 또는 허가기준이나 등록기준을 충족하지 못하게 된 경우.** 다만, 3개월 이내에 그 기준을 충족시킨 경우에는 그러하지 아니하다.

11) 여객자동차운송사업 면허를 받으려면 차고 및 운송부대시설의 위치와 그 수용능력을 포함한 사업계획서를 제출하여야 하고(「여객자동차 운수사업법」 제4조제1항, 같은 법 시행규칙 제12조제3항제1호), 면허를 받은자가 사업계획을 변경하려면 인가를 받아야 하며(「여객자동차 운수사업법」 제10조제1항), 동일한 시·군·구 내 차고지 이전이나 차고지 이전에 따른 노선변경 시에는 신고(수리를 요하는 신고)를 하여야 함(「여객자동차 운수사업법」 제10조제1항, 같은 법 시행규칙 제33조제1항).

등에서도 차고지 개발 및 매도 시 사전 협의 의무를 두고 위반 시 경영 및 서비스 평가에 반영하고 있어 차고지 매각과 관련하여 일정한 관리·감독을 시행하고 있음.

다음으로, 법률 체계적인 측면에서 노선 여객자동차운송사업의 경우 법률상의 면허권자는 국토교통부장관¹²⁾이며, 현행법 제75조의 권한위임규정에 따라 광역버스(광역급행형·직행좌석형 시내버스를 말함)는 대도시권광역교통위원회에, 시내버스는 시·도지사에게 그 권한을 위임하고 있는 바, 차고지 매도 등에 대한 허가권을 면허권자가 아닌 일부 수임권자인 시·도지사에게만 부여하고 있는 것은 검토¹³⁾ 및 보완이 필요할 것으로 보임.

또한, 개정안에서는 허가의 대상 행위를 “매도·증여 및 교환 또는 용도변경하거나 담보로 제공하는 등의 행위”라고 규정하고 있는데,

12) 마을버스는 법률상 시·도지사 등록사항으로 제외

「여객자동차 운수사업법」

제4조(면허 등) ① 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시·도지사의 면허를 받거나 시·도지사에게 등록하여야 한다.

「여객자동차 운수사업법 시행령」

제4조(시·도지사의 면허 또는 등록 대상인 여객자동차운송사업) ① 법 제4조제1항 단서에 따라 시·도지사의 면허를 받아야 하는 면허 대상 여객자동차운송사업은 법 제3조제1항제3호에 따른 수요응답형 여객자동차운송사업(이하 “수요응답형 여객자동차운송사업”이라 한다)으로 한다. <신설 2015. 1. 28., 2016. 1. 6.>

② 법 제4조제1항 단서에 따라 시·도지사에게 등록하여야 하는 등록대상 여객자동차운송사업은 마을버스운송사업·전세버스운송사업 및 특수여객자동차운송사업으로 한다.

③ 법 제4조제3항에서 “대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업”이란 마을버스운송사업을 말한다.

13) 현행 법령의 구조와 같이 법률에서는 국토교통부장관에게 허가를 받도록 하고, 하위법령에서 권한을 위임하는 구조로 하여야 하는지 검토가 필요할 것으로 보임.

“등”이라는 용어는 매도·증여, 교환, 용도변경, 담보 제공 외의 행위도 포함하는 의미로 해석되어 규제 대상이 명확하지 않은 문제가 있으므로 입법원칙상 “등”은 삭제하고, 허가 대상이 되는 행위를 열거하여 법률에 규정하는 것이 바람직해 보임.

나. 관련 기관 등 의견

(1) 국토교통부

차고지는 민간 사업자의 사유재산이므로 처분(매도, 증여 등)에 대한 규제 도입은 사업자의 재산권 행사를 과도하게 침해할 우려가 있으며, 현행 법령상 노선버스 사업자는 차고지 확보 의무가 있어¹⁴⁾, 면허 유지를 위해 차량 대수만큼의 차고지를 지속 확보할 필요가 있음.

차고지 이전은 인가 또는 신고 대상¹⁵⁾이고, 차고지 확보 기준 미충족은 면허취소 사유로, 현재도 사업자의 무분별한 차고지 처분 방지가 가능한 측면이 있음. 참고로, 「화물자동차 운수사업법」 상 차고지 변경은 허가대상인데, 매각에 대한 별도 규제는 없음.

(2) 전국버스운송사업조합연합회

법인이 자기자본을 투자하여 소유하고 있는 차고지에 대한 처분 및

14) 현행 법령상 노선버스 운송사업자는 자기 소유 또는 임대 차고지 활용 가능하며, 대형승합차 1대당 36~40㎡의 차고지 확보 의무(시행규칙 별표2)

15) 동일한 시·군·구 내 차고지 이전은 경미한 사업계획 변경으로 보아 신고대상이나, 차고지 이전은 기점, 종점, 운행거리 등 운행계통 변경을 수반하므로 실무적으로 대부분 인가로 처리

용도변경, 담보제공 등의 행위와 관련하여 시·도지사의 허가를 받도록 하는 것은 헌법상 보호되는 재산권과 경영권에 대한 과도한 침해이며, 자본주의 시장경제 원칙에 반함.

버스 차고지가 임차로도 확보 가능한 것을 감안하면, 개정안은 자가 소유라는 이유로 규제하고 있어 과도한 규제이며 임대 등 계약을 통해 차고지를 확보하고 있는 경우와 비교하여 형평성에 반함.

버스 차고지는 도시계획시설로서 그 토지를 개발하기 위해서는 도시 계획심의를 거쳐야 하는데 개정안은 버스운송업에 대해 추가 규제하는 것으로 과잉규제에 해당함.

버스운송사업자는 이미 현행법상 엄격한 규제와 의무를 준수하고 있으며, 차고지 보유에 대한 추가적인 규제는 불필요한 행정적 부담을 초래할 뿐만 아니라, 버스운송사업자의 자율적 운영을 위축시켜 장기적으로는 버스운송사업의 경쟁력 저하 및 투자 위축을 초래할 가능성이 큼.

(3) 전국마을버스운송사업조합연합회

법률로 정하지 않은 국민의 재산권에 대한 임의제재는 헌법상 허용되지 않음. 마을버스운송사업자는 등록 신청 시 차고지에 대한 토지소유권 또는 사용권증명만 제시하면 됨. 개인의 재산권 행사와 관련된

사항이므로 헌법상 공공복리에 적합한 사용에 대하여는 권리의 침해를 허용하는 것은 적절하지 않음.

특히 준공영제를 실시하지 않는 마을버스의 경우 면허제가 아닌 등록제 사업으로써 차고지 매각과 관련하여 시·도지사 허가 대상으로 일괄지정하는 것은 형평상 불합리함.

따라서 본 개정안은 민주주의 기본권인 사유재산의 권리를 침해하고 있는 법률이며 특히 현행 준공영제를 실시하고 있지 않는 마을버스는 차고지 매각 등의 허가 대상에서 제외되어야 함.

문 의 처
02)6788-5584