



제420회국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

여객자동차 운수사업법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 사모펀드의 노선 버스사업 공공성 훼손 방지 방안 신설 〉
■ 허종식의원 대표발의(의안번호 제2204938호)

2024. 12.

국 토 교 통 위 원 회
전 문 위 원 관 현 준

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	2
IV. 검토의견	4
1. 총괄 검토	4
가. 「여객자동차 운수사업법」에 따른 노선 여객자동차 운송사업	4
나. 노선 버스운송사업 준공영제 제도	6
다. 사모펀드의 준공영제 버스운송사업 진출	13
라. 개정안의 내용 및 총괄 검토의견	23
2. 노선 여객자동차운송사업자의 차고지 매도 등 허가제도 신설 (안 제5조의3 신설)	32
3. 노선 버스운송사업의 양도·양수 인가 규정 신설(안 제14조제2항 및 안 제14조의2 신설)	43
4. 과잉배당 등의 금지 규정 신설(안 제20조의3 신설)	69
5. 보증 등의 제한 규정 신설(안 제20조의4 신설)	82
6. 개선명령을 이행하지 않을 시 재정지원 배제 등 가능 근거 신설 (안 23조제4항 신설)	88
7. 면허취소 요건 등 신설(안 제85조제1항)	93
8. 벌칙 및 과태료 규정 신설(안 제90조제2호의2, 안 제94조제1항제1호의2 신설)	98

□ 허종식의원 대표발의(2204938)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 허종식의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2024. 10. 28.
3. 회 부 일 : 2024. 10. 29.

II. 제안이유

최근 고수익·고위험을 추구하는 집합투자기구인 사모펀드가 노선 여객자동차운송사업(버스회사)을 집중적으로 인수하면서 과잉배당, 차고지 매각 및 차입매수 등의 행위로 인한 버스사업의 공공성 훼손에 대한 우려가 큰 상황임.

그런데 노선 여객자동차운수사업은 국가 및 지방자치단체의 재정이 투입되는 준공영제 형태로 운영되고 있음에도 불구하고, 사업의 양도·양수가 신고제로 운용되고 있고 차고지의 매각 및 개발 행위 등에 대하여도 별도의 승인제도가 마련되어 있지 않아 사모펀드의 버스사업 진입에 따른 공공성 훼손 방지 대책 마련이 시급하다는 지적이 제기됨.

이에 사모펀드의 노선 여객운수사업의 양수 및 운영에 대하여 감독관청의 관리·감독 기능을 강화함으로써, 재정지원의 효과성을 제고하고, 노선 여객자동차운송사업의 공공성을 강화하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

- 가. 노선 여객자동차운송사업자가 차고지를 매도·증여 및 교환하는 등의 행위를 하려는 경우 시·도지사의 허가를 받도록 함(안 제5조의4제1항 신설).
- 나. 시·도지사의 양도·양수 인가를 받아야 하는 여객자동차운송사업 대상에 노선 여객자동차운송사업을 포함하도록 함(안 제14조제2항).
- 다. 사모투자집합기구가 노선 여객자동차운송사업을 양수하려는 경우 시·도지사는 집합투자재산의 운용규모 및 운용경력, 재정상태 등의 요건을 갖춘 사모투자집합기구에 한하여 인가하도록 함(안 제14조의2제1항 신설).
- 라. 사모투자집합기구가 노선 여객자동차운송사업의 양수 인가를 받으려는 경우 배당계획 및 차고지 매각 계획 등이 포함된 투자 전략계획서와 경영건전성 유지 약속서를 시·도지사에게 제출하도록 함(안 제14조의2제2항 신설).
- 마. 사모투자집합기구가 최대주주인 노선 여객자동차운송사업 법인이 다른 노선 여객자동차운수사업을 합병하거나 최대주주가 변경되는 등의 경우 시·도지사에게 신고하도록 함(안 제14조의2제3항 신설).
- 바. 사모집합투자기구가 최대주주인 노선 여객자동차운수사업자와 그 사모집합투자기구가 투자한 다른 노선 여객자동차운수사업자가 합병하는 경우 5년간 자산·부채 및 손익을 각각 다른 회계로 구분하여 기록하도록 함(안 제14조의2제5항 신설).
- 사. 국가나 지방자치단체로부터 재정지원을 받는 노선 여객자동차

운수사업자의 최대주주가 사모투자집합기구인 경우 일정 요건에 해당하는 경우나 금원에 대하여는 주주에게 배당할 수 없도록 함(안 제20조의3제1항 신설).

아. 국가나 지방자치단체로부터 재정지원을 받는 노선 여객자동차 운수사업자의 최대주주가 사모투자집합기구인 경우 직전 회계연도 영업이익에 운송수지율을 적용하여 산정한 금액 등 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 배당할 수 없도록 함(안 제20조의3제2항 신설).

자. 국가나 지방자치단체로부터 재정지원을 받는 노선 여객자동차 운수사업자의 최대주주가 사모투자집합기구인 경우 담보, 사채나 주식 매입 등 노선 여객자동차운수사업자 법인의 재정을 부실하게 할 우려가 있는 행위를 금지함(안 제20조의4 신설).

IV. 검토의견

1. 총괄 검토

가. 「여객자동차 운수사업법」에 따른 노선 여객자동차 운송사업

현행 「여객자동차 운수사업법」 제3조¹⁾에 따르면 여객자동차운송사업의 종류는 ①노선(路線) 여객자동차운송사업, ②구역(區域) 여객자동차운송사업, ③수요응답형 여객자동차운송사업로 구분됨.

이 중 “노선 여객자동차운송사업(이하 필요시 ‘노선 버스운송사업’으로 약칭)”이란 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간(노선)을 정하여 여객을 운송하는 사업으로, 시내버스·농어촌버스·마을버스·시외버스 운송사업을 말함(「여객자동차 운수사업법 시행령」 제3조제1호).

이 중 시내버스·농어촌버스·시외버스의 면허권자는 국토교통부장관²⁾

1) 「여객자동차 운수사업법」

제3조(여객자동차운송사업의 종류) ① 여객자동차운송사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 노선(路線) 여객자동차운송사업: 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간(이하 “노선”이라 한다)을 정하여 여객을 운송하는 사업
 2. 구역(區域) 여객자동차운송사업: 사업구역을 정하여 그 사업 구역 안에서 여객을 운송하는 사업
 3. 수요응답형 여객자동차운송사업: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우로서 운행계통·운행시간·운행횟수를 여객의 요청에 따라 탄력적으로 운영하여 여객을 운송하는 사업
 - 가. 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조제5호에 따른 농촌과 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제6호에 따른 어촌을 기점 또는 종점으로 하는 경우
 - 나. 신도시, 심야시간대 등 대중교통수단이 부족하여 교통불편이 발생하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
 - 다. 「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」이나 그 밖에 다른 법률에 따라 수요응답형 여객자동차운송사업 면허의 규제특례를 받아 운행 등 실증과정을 거친 지역에서 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 필요하다고 인정하는 경우
- ② 제1항제1호 및 제2호의 여객자동차운송사업은 대통령령으로 정하는 바에 따라 세분할 수 있다.

2) 「여객자동차 운수사업법」

제4조(면허 등) ① 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관의 면허를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 여

이나, 법 제75조³⁾ 및 같은 법 시행령 제37조⁴⁾에 따라 광역급행형 및 국토교통부장관이 고시하는 직행좌석형 시내버스 및 고속형 시외버스를 제외한 시내버스는 면허권이 시·도지사에게 위임되어 있음. 또한, 마을버스의 경우에는 시·도지사에게 등록하게 되어 있음.

이와 같이 노선 여객자동차 운송사업은 광역버스(광역급행형·직행좌석형 시내버스를 말함), 시외버스 고속형 등 일부를 제외하고는 지방자치단체⁵⁾에서 면허권을 가지고 관리를 하고 있음.

객자동차운송사업을 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.

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.

3) 「여객자동차 운수사업법」

제75조(권한의 위임) ① 국토교통부장관은 이 법에 따른 권한의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제9조의2에 따른 대도시권광역교통위원장 또는 시·도지사에게 위임할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2018. 12. 18.>

② 시·도지사는 제1항에 따라 국토교통부장관으로부터 위임받은 권한의 일부를 국토교통부장관의 승인을 받아 시장·군수 또는 구청장에게 다시 위임할 수 있다.

4) 「여객자동차 운수사업법 시행령」

제37조(권한의 위임) ① 국토교통부장관은 법 제75조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제8조에 따른 대도시권광역교통위원회에 위임한다.

1. 운행형태가 직행좌석형인 시내버스운송사업(별표 1의3에서 정하는 지역을 기점으로 하여 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령」 별표 1에 따른 대도시권 내 둘 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 노선으로서 국토교통부장관이 정하여 고시하는 노선만 해당한다) 및 운행형태가 광역급행형인 시내버스운송사업에 대한 다음 각 목의 권한

가. 법 제4조제1항 본문에 따른 여객자동차운송사업의 면허 (이하 생략)

② 국토교통부장관은 법 제75조제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 시·도지사에게 위임한다.

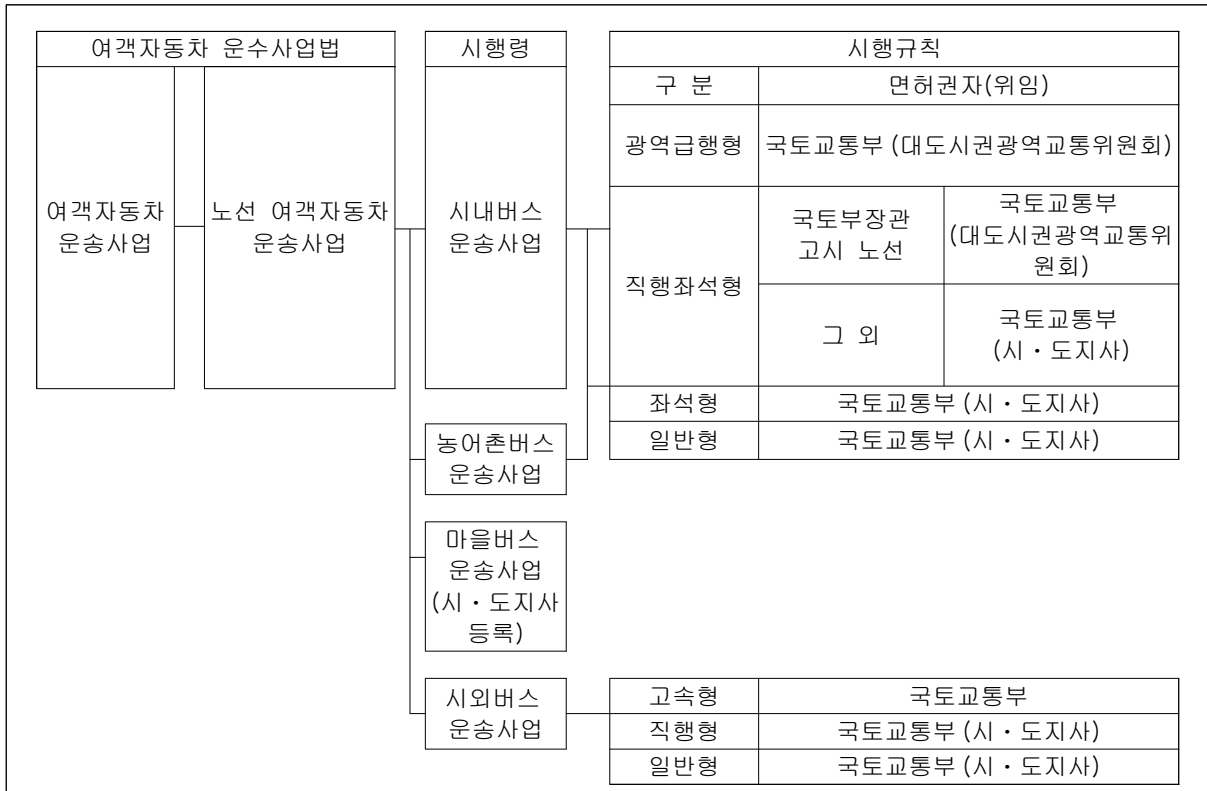
1. 법 제4조에 따른 여객자동차운송사업(제1항제1호 각 목 외의 부분에서 규정한 시내버스운송사업 및 운행형태가 고속형인 시외버스운송사업은 제외한다)의 면허 (이하 생략)

5) 국토교통부에 따르면 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따른 면허 및 등록에 관한 도지사의 권한은 법 제75조제2항 및 사무위임 조례 등을 통해 대부분 시장(대도시 시장 포함) 또는 군수에게 위임·재위임되어 있음.

「여객자동차 운수사업법」

제75조(권한의 위임) ② 시·도지사는 제1항에 따라 국토교통부장관으로부터 위임받은 권한의

< 「여객자동차 운수사업법」에 따른 노선 여객자동차운송사업 체계도 >



자료 : 국토교통부 자료 및 시행령 등을 바탕으로 재구성

나. 노선 버스운송사업 준공영제 제도

노선 버스운송사업은 최초 민간사업자가 버스 노선의 결정, 버스운행 및 서비스 공급의 주체가 되는 민영제로 운영되었음. 그런데 자가용 승용차·도시철도 등 대체 운송수단의 증가로 인해 버스 이용수요가 감소하였고, 인건비·유류비 증가 등으로 인한 버스 운송원가가 상승하는 등 버스산업의 경영이 악화하면서 경영난 타개를 위한 버스 회사의 요금 인상, 수익성이 낮은 버스 노선의 폐지 등 버스의 공공성 및 서비스가 열악해짐.

일부를 국토교통부장관의 승인을 받아 시장·군수 또는 구청장에게 다시 위임할 수 있다.

이에 따라 버스 서비스의 공공성 확보를 위해 버스 노선에 대한 공적 개념을 정착시키고, 안정적인 버스 서비스의 공급을 위한 정책으로 버스 준공영제의 필요성이 대두됨⁶⁾.

버스준공영제란 민간사업자가 버스의 운영을 담당하고 관할관청(정부, 지자체 등)에서는 재정지원 및 노선운영에 관한 결정을 담당하는 형태로, 민영제의 효율성과 공영제의 노선운영 공공성을 결합하여 버스서비스 개선 및 운행의 안정성을 도모하는 방식임⁷⁾⁸⁾. 이러한 버스준공영제의 운영방법은 ①수입금공동관리형, ②노선입찰형 등이 있음⁹⁾.

2004년 7월 서울특별시가 시내버스의 경영악화로 인한 공급 불안정, 서비스 수준 저하 문제를 해결하기 위하여 수입금공동관리형 준공영제를 최초로 시행한 이후, 유사한 문제를 겪고 있던 여러 광역시 중 울산을 제외한 모든 광역시(부산, 대구, 인천, 광주, 대전)에서 서울형 준공영제를 벤치마킹하여 수입금공동관리형 준공영제를 도입함¹⁰⁾.

6) 박준환, 「버스준공영제 시행에 따른 지방자치단체의 재정부담과 과제」, 국회입법조사처, 2009.12. p.5.

7) 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」, 국토교통부, 2023.12.

제1편 수입금공동관리 준공영제

제1장 총칙

제2조(용어의 정의) ① 이 가이드라인에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “**준공영제**”란 관할관청이 시내·농어촌·마을버스(이하 “버스”라 한다) 서비스의 공공성 강화를 목적으로 버스 노선의 운행수준과 운행계통을 결정하거나, 이를 운행하는 버스운송사업자에게 운송비용에 비해 부족한 운송수입금의 전부 또는 일부를 지원하는 제도를 말한다. (이하 생략)

8) 「시내버스 운영체계 개편을 위한 기술지원 및 평가」, 국토교통부, 2020.12. p.96.

9) 준공영제의 방식 중 하나로는 사업자에게 특정노선을 위탁하는 ‘위탁관리형’도 있으나 우리나라에서는 현재 위탁관리형으로 운영하는 형태는 존재하지 않음.

10) 자료: 국회입법조사처

수입금공동관리형 준공영제는 노선조정 및 관리는 공공(지방자치단체)에서 담당하고, 버스 서비스 운영은 노선 버스운송업체에서 담당함.

개별 운송업체가 버스를 운영하여 얻은 모든 수입은 지방자치단체와 운송업체가 공동으로 구성한 수입금공동관리기구에서 관리하며, 수입금공동관리기구에서 개별 운송업체에게 정해진 기준(표준운송원가)을 바탕으로 운행실적(운행대수, 운행거리 등)에 따라 배분함¹¹⁾.

이 경우 표준운송원가를 기반으로 산정된 총 운송비용에 비해 총 운송수입이 모자란 부분(적자분)에 대해 각 지방자치단체가 재정지원을 하는 구조임¹²⁾.

현재 서울을 비롯하여 부산·대구·인천·광주·대전광역시와 제주특별자치도, 충청북도 청주시, 경상남도 창원시, 강원특별자치도 춘천시 등에서 수입금공동관리형을 바탕으로 하여 표준운송원가 대비 운송수입금¹³⁾ 부족분을 지원하는 직접지원형의 방식을 취하고 있음¹⁴⁾.

11) 자료 : 「시내버스 운영체계 개편을 위한 기술지원 및 평가」, 국토교통부, 2020.12, p.98.~99.
자료와 서울시의 “한겨레 기사 시내버스 먹어치우는 A파트너스… 그들은 왜 버스 노리나”에 대한 설명자료 (2023.06.19., 서울시 ‘내손안에서울’)를 바탕으로 재구성

12) 수입금공동관리형 준공영제는 노선별 손익을 공유하여 수익·비수익 노선 구분없이 동등한 서비스 제공이 가능하고, 운송업체의 일정수준의 안정적 수익을 보장하는 구조임.
(자료 : ‘광역버스 준공영제’, 한국교통연구원 네이버 블로그, 2022.5.26.
<https://blog.naver.com/koti10/222712062568>, 최종검색일 : 2024.4.17. 바탕으로 재구성)

13) 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」, 국토교통부, 2023.12.

제1편 수입금공동관리 준공영제

제1장 총칙

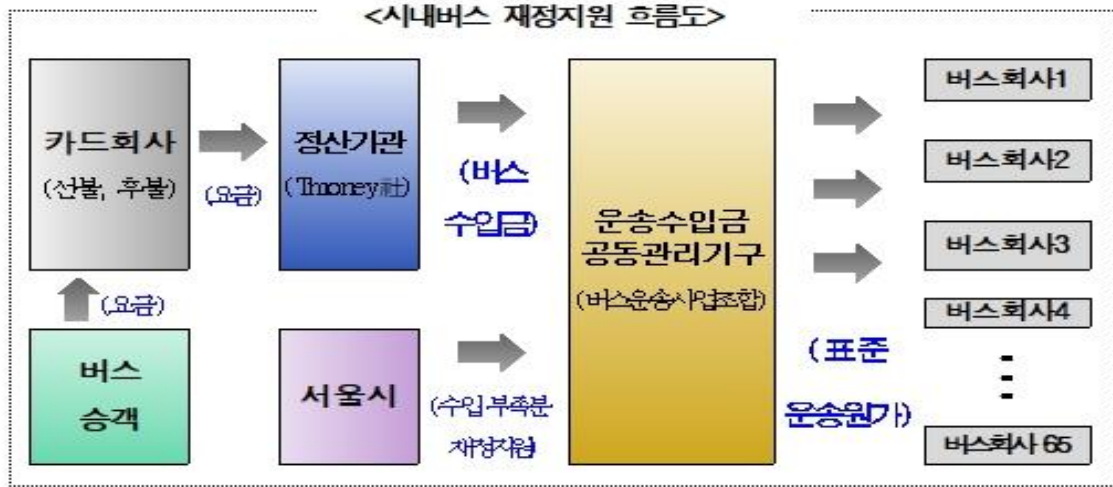
제2조(용어의 정의) ① 이 가이드라인에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “운송수입금”이란 수입금공동관리 준공영제의 대상이 되는 모든 노선의 수입으로서 요금수입, 이자수입, 광고수입 및 그 밖의 부대사업수입 등을 말한다.

5. “표준운송원가”란 운송사업에 소요되는 비용을 표준화된 기준으로 산정한 것을 말한다.

6. “운송비용”이란 표준운송원가와 운행실적을 기초로 하여 지급하는 금액을 말한다.

< 수입금공동관리형 준공영제 사례 : 서울 시내버스 준공영제 운영체계 >



*자료 : 서울시 “한겨레 기사 시내버스 먹여치우는 A파트너스... 그들은 왜 버스 노리나”에 대한 설명자료(2023.06.19., 서울시 ‘내손안에서울’)

한편, 경기도의 경우 직행좌석형 시내버스를 대상으로 2018년 수입금 공동관리형 준공영제를 운영하다가 광역버스의 국가사무 전환 및 수입금공동관리형 준공영제에서의 운송사업자의 도덕적 해이 등을 개선하기 위하여 2020년부터 노선입찰형 준공영제¹⁵⁾로 전환함¹⁶⁾¹⁷⁾.

14) 자료: 국회입법조사처

15) **노선입찰형 준공영제**란 노선은 공공(정부, 지자체 등)이 소유하고, 운송사업자는 경쟁입찰을 통해 일정 기간 동안 운영권을 위탁받아 노선을 운영하는 형태로, 수요가 적어 민간사업자가 운행을 기피하는 비수익 노선을 대상으로 공공에서 공적 책임을 가지고 버스서비스를 제공할 수 있으며, 민간사업자 경쟁을 통한 양질의 서비스 제공 유도 등의 장점을 가지고 있음. (『시내버스 운영체계 개편을 위한 기술지원 및 평가』, 국토교통부, 2020. 12. p.100. 자료를 바탕으로 재구성)

16) 자료: 국회입법조사처

17) 2024년 1월부터는 기존 시내버스 준공영제의 단점을 보완할 수 있는 새로운 시내버스 공공관리제(경기도형 준공영제)를 시행하여 시내버스 1,200대를 시작으로 2027년까지 전체 6,200여 대에 확대 적용할 예정임.

- ‘경기도 시내버스 공공관리제’는 운송사업자와 재정지원 협약을 체결하는 ‘공공지원형’과 관할 관청이 입찰을 통해 사업자를 선정하는 ‘노선입찰형’ 2개 유형을 병행해 운영할 예정임. 현재 운행 중인 노선은 공공지원형을 적용해 3년마다 재정지원 협약을 갱신해서 사업자의 책임 경영을 유도하는 방식으로 진행되어 영구 협약, 이윤 과다 보장으로 재정적자를 심화시킨다는 기존 준공영제의 단점을 보완하는 방식임. 단, 비수익 필수노선·신설노선은 이를 경기도에서 버스회사에 입찰을 통해 운영권을 주는 노선입찰형으로 전환할 예정이라는 설명임.

(“경기도, 내년 1월부터 경기도형 준공영제 ‘시내버스 공공관리제’ 도입”, 경기도 보도자료, 2023.7.20.)

< 전국 지자체별 준공영제 현황(2023년 7월 기준) >

지역	시행시기	업체 수	노선 수	차량 수	형태	대상
서울특별시	2004.07월	65개	449개	7,485대	수입금공동관리형	전체
부산광역시	2007.05월	33개	159개	2,511대	수입금공동관리형	전체
대구광역시	2006.02월	26개	174개	1,652대	수입금공동관리형	전체
인천광역시	2009.01월	34개	189개	2,038대	수입금공동관리형	광역버스 제외
광주광역시	2006.12월	10개	137개	1,044대	수입금공동관리형	전체
대전광역시	2005.07월	13개	109개	1,015대	수입금공동관리형	전체
제주특별자치도	2017.09월	7개	137개	733대	수입금공동관리형	일부
경기도	2018.04월	37개	284개	2,777대	노선입찰제	광역버스
충청북도 청주시	2021.01월	6개	175개	433대	수입금공동관리형	전체
경상남도 창원시	2021.09월	9개	159개	878대	수입금공동관리형	전체
강원도 춘천시	2023.07월	1개	26개	109대	수입금공동관리형	전체

주 : 국가(대도시권광역교통위원회) 면허 광역버스 중 준공영제 노선은 해당 관할관청인 경기도 버스로 분류
 자료 : 국토교통부

시내버스 준공영제 시행 이후 지방자치단체의 재정지원금은 지속적으로 증가 추세에 있으며 코로나19 시기(2020~2021년)에는 이용객 감소로 일부 지방자치단체의 손실지원 규모가 급증하면서, 서울시의 경우 2022년 기준 8,000억 원대 규모로 증가한 바 있음¹⁸⁾.

18) 자료 : 국토교통부

< 준공영제 시행지역 최근 5년간 재정지원 규모 >

(단위: 억 원)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	제주	경기
2019	2,915	1,300	1,320	1,271	733	578	935	352
2020	1,705	1,881	1,819	1,906	1,189	1,000	1,009	879
2021	4,561	3,672	1,946	2,181	1,221	1,051	1,073	2,274
2022	8,114	3,056	2,577	2,648	1,393	1,166	1,177	2,953
2023	8,915	2,710	2,296	2,816	1,424	1,150	1,129	2,290
연평균 증가율	25.05%	15.83%	11.71%	17.25%	14.20%	14.75%	3.84%	45.43%

* 경기도는 준공영제 대상노선의 증가로 인해 연평균 증가율이 급증한 상황
자료: 국토교통부 (각 지자체 취합자료)

참고로, 서울시는 기존 시내버스 준공영제 운영방식 개선을 위하여, 2024.10.22. “서울시내버스 준공영제 20주년 혁신방안”을 발표하고 다음과 같이 시내버스 준공영제 제도 혁신을 추진할 예정입니다.

첫째, 기존 운송수지 적자분을 정산 후에 전액 보전하던 ‘사후정산제’를 다음 해 총수입과 총비용을 미리 정하여 그 차액만큼만 지원하는 ‘사전 확정제’로 전환하고, 인건비와 연료비의 경우 전액 실비로 보전해주는 정산방식을 상한선을 정하여 보전해주는 표준단가 정산제(이하 ‘표준 정산제’)로 변경할 예정입니다. 이를 통해 운수회사가 자발적인 수입증대와 비용 절감 등 경영혁신을 하도록 유도하는 데 이바지하고자 함.

둘째, 사모펀드 등 민간자본에 대한 엄격한 진입기준 마련 및 과도한 수익 추구 불가 구조를 확립하여 공공성을 혁신하고자 하고 있음.

우선 엄격한 진입기준에 따른 사전심사제도를 도입해 불건전·외국계 자본과 과다영리 추구 자본의 진입을 사실상 제한하고(외국계 자본·자산운용사 진입 금지, 국내 자산운용사 설립 2년 이상 진입 가능),

이미 진입한 민간자본에 대해 배당성향 100% 초과 금지, 1개월분의 현금성 자산(운전자본) 상시 보유 의무화 등을 통해 배당수익을 제한하고, 회사채 발행 시 사전신고를 의무화하고 회사채로 인해 이자비용이 늘어난 경우에는 회사평가 등에 반영하며,

임의로 차고지를 매각한 경우엔 차고지 임차료를 지원하지 않고, 민간 자본의 안정적이고 장기적인 투자를 유도하기 위해서 최초 진입 후 5년 내 재매각하거나 외국계 자본에 재매각 시 회사평가에서 5년간 200점을 감점하는 등 과도한 수익 추구하고 알짜 자산매각 후 단기간 운수업계 청산·이탈하는 행위를 차단하려는 계획임¹⁹⁾.

19) “서울시내버스 준공영제 20주년 혁신 단행…재정·공공성·노선 전면 개편” 2024.10.22. 서울시정뉴스 자료를 바탕으로 재구성
(출처 : https://mayor.seoul.go.kr/oh/seoul/newsView.do?photoGallerySn=3246&tr_code=sweb, 최종검색일 2024.11.18.)

다. 사모펀드의 준공영제 버스운송사업 진출

이처럼 시내버스 준공영제에는 막대한 공공의 재정이 투입되고 있는데, 최근 사모펀드²⁰⁾가 서울, 경기 등 여객자동차 운송사업에 진출하여 준공영제로 운영되는 시내버스 운송사업을 운영하거나 경영에 참여하는 사례가 증가하고 있음.

2019년도 A파트너스자산운용(이하 “A파트너스”)²¹⁾이 한국brt를 인수하여 버스업체에 진입한 것을 시작으로, 2023년도 7월 기준으로 서울, 인천, 경기 지역을 중심으로 전국 27개 시내버스업체가 사모펀드에 인수되었는데, 인수된 대부분의 시내버스업체가 준공영제를 시행중임²²⁾.

시내버스업체를 인수한 주요 자산운용사는 A파트너스와 B모빌리티로 지분율은 전체 평균 96% 수준으로, 2023년도 7월 기준 A파트너스는 서울(7개²³⁾)·인천(10개)·대전(2개)·제주(1개) 등 20개 업체를 인수(106개

20) 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, 대중교통정책 토론회, 2023.5.9.)

21) ‘사모(私募)’ 펀드와 ‘자산운용사’는 동일 개념은 아님. 아래 표와 같이 예를 들어 A파트너스의 경우 ‘A파트너스자산운용’은 자산운용사(법적 용어는 아님)이며, 자산운용사가 사모펀드를 운영함.

구분	자산운용사	사모펀드
예시	A파트너스자산운용	OOO모빌리티 1호, OOO모빌리티 2호 등등
법적정의	법적 용어는 아님	자본시장법 제9조 제19항에 따른 사모집합투자기구

*자료 : 국토교통부

22) 다만, 경기도는 현재 직행좌석형 시내버스와 광역버스를 중심으로 준공영제를 실시하고 있어, 경기도에 진출한 사모펀드는 주로 민영 시내버스 업체에 진출하여 있음. 자료 : 국토교통부

23) 이 중 서울시 선진운수의 자산운용사는 A파트너스외 2개 업체의 컨소시엄임.

노선의 1,582대 차량 규모)하였고, B모빌리티의 경우 경기 7개 업체를 인수(161개 노선의 1,475대 차량 규모)한 바 있음²⁴⁾.

사모펀드가 진출한 서울시, 인천시, 대전시, 제주도, 경기도 지역 전체 시내버스 업체 대비 사모펀드 인수 업체 비중은 13.8%(27/196개)임. 이 중 인천은 전체 34개 업체 중 10개 업체가 사모펀드에 인수되어 인수업체 비중이 29.4%로 타지역에 비해 상대적으로 높은 편으로 나타남.

< 지역별 사모펀드의 시내버스 운송업체 진입 규모 >

구분	서울	인천	대전	제주	경기
운용사	A파트너스 등	A파트너스	A파트너스	A파트너스	B모빌리티
사모보유	7개社 (1,036대)	10개社 (700대)	2개社 (141대)	1개社 (70대)	7개社 (1,475대)
지역전체	65개社 (7,485대)	34개社 (2,208대)	13개社 (1,015대)	10개社 (847대)	74개社 (11,455대)
사모/전체 비중	10.8% (13.8%)	29.4% (31.7%)	15.4% (13.9%)	10.0% (8.3%)	9.5% (12.9%)

주: 경기도는 주로 민영제에 진출
(단, 경기도도 2024년 1월부터는 경기도형 준공영제를 시행하여 점차 확대해갈 예정임)
자료 : 국토교통부 (2023.7월 기준)

이처럼 투자자에게 단기간 고수익 배당을 목적으로 하는 사모펀드가 준공영제 노선 버스운송사업에 진입하면서 투자자 수익보장을 위한 과잉배당, 차고지 매각 및 차입매수(LBO)²⁵⁾ 등의 행위로 인한 노선

24) 자료 : 국토교통부

25) LBO(차입매수, Leveraged Buy-out)란 법적 개념은 아니고 일반적으로 기업인수를 위한 자금의 상당 부분에 관하여 피인수회사의 자산을 담보로 제공하거나 그 상당 부분을 피인수기업의 자산으로 변제하기로 하여 차입한 자금을 충당하는 방식 등의 기업 인수기법을 말하는 경영학상 용어를 말함.

버스운송사업의 공공성 훼손에 대한 우려가 제기되고 있음.

특히, 사모펀드는 엑시트(투자금 회수)를 위해 재매각을 전제로 하는 특성이 있는데, 이 때문에 노선 버스운송사업에 대한 재투자 없이 자산 매각, 이익잉여금의 배당 등을 통해 사모펀드의 이익만을 극대화할 가능성이 대해서도 문제 제기가 이루어지고 있음²⁶⁾.

< 서울특별시 준공영제 버스 운송사업 민간자본 진입 현황 >

회사명 (인수시기)	한국비알티 (2019.12)	동아운수 (2020.12)	도원교통 (2021.12)	신길교통 (2021.12)	선진운수 (2022.7)	선일교통 (2022.8)
인가대수	180대	208대	166대	117대	291대	65대
자산운용사	A파트너스 (1호)	A파트너스 (3호)	A파트너스 (4호)	A파트너스 (4호)	B자산운용사 A파트너스	A파트너스 (4호)
투자 종료시점	2024.12		2026.12		2026.12	2026.12

*자료 : 서울특별시 보도자료 (“서울시내버스 준공영제 20주년 혁신 단행...재정·공공성·노선 전면 개편” 2024.10.22.)

사모펀드가 준공영제 노선 버스운송사업(이하 “버스준공영제”)에 진입함에 따라 제기되는 문제점에 대해 정리해보면 다음과 같음.

첫째, 사모펀드가 인수한 버스준공영제 대상 운송회사의 과잉배당과 관련한 지적이 있음.

언론기사에 따르면, A파트너스가 운영하는 준공영제 버스운송업체

26) 김훈배, 「사모펀드의 준공영제 진출, 브레이크가 필요하다」, 서울시 교통현안연속토론회(3차) 자료집, 2023. p.10.

17곳은 2019년부터 2022년까지 영업으로 425억 7,200만원을 벌였으나 그보다 71억 7,800만원이 많은 497억 5,000만원을 배당하였다고 함²⁷⁾.

그런데 현재 국내에서 버스준공영제를 시행하는 대부분의 도시들은 수입금공동관리형을 바탕으로 하여 표준운송원가 대비 운송 수입금²⁸⁾ 부족분을 지원하는 직접지원형의 방식을 취하고 있음.

서울시를 예로 들자면 노선 버스운송업체에서 보유한 노선에서 실제 발생하는 운송수입금 대신 13개 항목(운전직 인건비, 연료비, 정비비, 타이어비, 보험료, 적정이윤 등)²⁹⁾의 표준운송원가 지급액이 개별 버스운송업체의 수입금(매출액)에 해당함. 따라서 수익·비수익 노선과 무관하게 버스운송업체에 일정 수입금을 보장하고 있음³⁰⁾.

27) 예를 들어 서울의 버스회사 6곳은 A파트너스에 인수된 뒤 영업이익으로 316억여 원을 남겼으나 332억여 원을 배당하였으며, 이 중 한 버스운송업체는 인수 첫째인 2019년부터 매년 204%, 129%, 132%의 배당성향을 나타낸 바 있으며, 다른 버스운송업체는 2020년 인수 첫째는 113%, 2021년에는 125.5%를 배당, 또 다른 버스운송업체(2021년 인수)은 2022년 99.3%의 배당성향을 기록하였다고 함.

또한, 서울시 업계 1위 업체인 OO운수도 2022년 또 다른 사모펀드 운용사(C 운용사)에 인수된 뒤 A파트너스가 공동 경영을 맡으면서 99.4%의 배당성향을 나타내었다고 함

특히 인천의 경우 A파트너스가 인수한 △△버스는 2020년 646%, □□교통과 ◇◇여객은 2021년 각각 277%, 245%를 배당받는 등 사모펀드 인수 후 배당률이 상당히 높은 경향이 있는 것으로 보여짐.

(장필수·이재훈 기자, “[단독] 시내버스 먹어치우는 A파트너스... 그들은 왜 버스 노리나”, 한겨레, 2023.6.19. (https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1096483.html, 최종검색일 : 2024.3.15.))

28) 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」, 국토교통부, 2023.12.

제1편 수입금공동관리 준공영제

제1장 총칙

제2조(용어의 정의) ① 이 가이드라인에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “운송수입금”이란 수입금공동관리 준공영제의 대상이 되는 모든 노선의 수입으로서 요금수입, 이자수입, 광고수입 및 그 밖의 부대사업수입 등을 말한다.

5. “표준운송원가”란 운송사업에 소요되는 비용을 표준화된 기준으로 산정한 것을 말한다.

6. “운송비용”이란 표준운송원가와 운행실적을 기초로 하여 지급하는 금액을 말한다.

29) 2년 단위로 전문기관의 용역을 통해 산정

즉, 기존 민영제하에서는 회사 운영에 대한 인건비·연료비·정비비 등의 소요비용과 버스 운송수요 하락 등에 따른 경영상 손실은 회사에서 책임져야 할 것이나, 준공영제 버스회사에서는 표준운송원가에 포함되는 기본적인 운영에 관한 비용 손실과 적정이윤³¹⁾을 지방자치단체에서 보전받을 수 있는 구조임.

서울시는 노선 및 요금 조정·관리 권한을 갖는 대신 최근 3년간 평균(2020~2022년) 매년 약 7,500억원의 손실을 재정지원하고 있으며³²⁾, 2022년도 1월~8월 서울시 준공영제 재정지원금 1,564억 중 사모펀드 계열업체에 1,071억원이 지원되었음³³⁾.

사모펀드가 인수한 버스준공영제 업체의 높은 배당성향에 대해 문제를 제기하는 측에서는 사모펀드가 이처럼 준공영제하에서 노선 버스운송업체의 적정이윤을 보전해주는 제도적 이점을 파고들어 지방자치단체의 재정지원금이 소수 투자자가 손실위험이 없이 큰 투자수익을 올릴 수 있는 금융상품으로 이용될 수 있는 점을 우려하고 있음³⁴⁾³⁵⁾³⁶⁾.

30) “시내버스 먹어치우는 A파트너스… 그들은 왜 버스 노리나” 기사(한겨레, 2023.6.19.)에 대한 서울시 설명자료(2023.6.19.) 내용을 바탕으로 재구성 (<https://opengov.seoul.go.kr/mediahub/28682266>, 서울시 정보소통광장, 최종검색일 2024.3.13.)

31) 적정이윤 : 기본이윤 + 성과이윤

- 기본이윤은 정해진 표준단가에 적용 보유대수를 곱하여 정산함.
- 성과이윤은 시내버스회사 평가 등 별도로 정해진 기준에 의하여 정산함
(자료 : 서울시 「2022년 시내버스 표준원가에 따른 운송비용 정산지침」)

32) 자료 : 국토교통부

33) 김남근, 「사모펀드의 준공영제 버스 산업 진입 해결방안」 토론회, “(발제1) 버스 공공성 강화를 위한 제도 개편 방안”, 2023.12.11., p.4.

34) 허종식 국회의원 측사, 「사모펀드의 준공영제 버스 산업 진입 해결방안」 토론회, 2023.12.

둘째, 사모펀드가 투자자들에게 약속한 이익률을 달성하려고 버스회사
가 보유한 차고지 등 자산을 매각하여 이를 배당 재원 등으로 사용
할 것이라는 우려가 제기되고 있음.

언론기사에 따르면 인천시 사모펀드 업체 중 사용하던 차고지를 57
억에 매각한 뒤 52억을 펀드에 배당한 사례가 존재하며³⁷⁾, 경기도에
진출한 B파트너스가 버스운송업체의 차고지를 매각하여 회사 인수자
금의 대출상환에 사용한 경우도 있음³⁸⁾³⁹⁾.

또한, C운용사의 경우 투자제안서에서 엑시트(투자금 회수) 과정에서
인수한 버스운송업체의 차고지를 매각한 뒤 이를 배당하거나 버스운송
업체를 추가로 인수해 엑시트할 때 투자 수익률을 극대화하는 방안을
추진한 바 있다고 함⁴⁰⁾⁴¹⁾.

35) A파트너스 대표의 언론 인터뷰에 따르면, “준공영제는 지자체가 버스회사의 손실을 메꾸는 구조”라며 “사업자는 안정적인 매출을 보장받고, 투자자는 일반 채권 수준의 수익률 정도의 배당수익을 기대할 수 있다”고 말한 바 있음.

(홍승우 기자, [머니투데이] “준공영제 시내버스 투자, ESG투자 성공사례 될 것”, 아주경제 2023.8.2. (<https://www.ajunews.com/view/20230801012421826>, 최종 검색일 2024. 3. 7.))

36) 국토교통부에서 실시한 “시내버스 준공영제 가이드라인 개선방안 연구” 용역보고서(이하 “용역 보고서”)에 따르면, 사모펀드가 인수한 모든 버스업체가 고배당을 한 것은 아니지만, 주로 인천, 대전지역 업체들을 중심으로 사모펀드 인수 이후 이전과 비교하여 적극적인 배당을 실시하였다는 설명임.

* 자료 : 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」, 국토교통부, 2023.12. p.153.

37) 김훈배, 「사모펀드의 준공영제 진출, 브레이크가 필요하다」, 서울시 교통현안연속토론회(3차) 자료집, 2023. p.10.

38) 이영수, 「사모펀드의 버스산업 진입실태와 문제점」, 사회공공연구원, 이슈페이퍼, 2023-09호, 2023. p.17.

39) 2023년도 국토교통위원회 경기도 국정감사(2023.10.23.) 시 서일준 위원의 질의에 따르면, 2021년 12월 수원시 장안구 연무동 차고지를 매각해 367억 현금을 확보해서 그중에 240억 원은 버스회사 인수할 때 빌린 대출금으로 사용된 바 있음.

40) 장필수·이재훈 기자, “[단독] 차고지 팔고 먹튀?...버스회사 산 사모펀드의 속내”, 한겨레, 2023.6.21. (https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1096819.html. 최종검색일 : 2024.3.18.)

현행 노선 버스운송사업자는 차고지 확보 의무가 있어 면허 유지를 위해서는 차량 대수만큼의 차고지를 지속해서 보유할 필요성이 있음(「여객자동차 운수사업법」 제5조⁴²⁾, 시행규칙 제14조제1항⁴³⁾ 및 별표 2)⁴⁴⁾. 이러한 버스차고지는 자기 소유일 것으로 원칙으로 하고 있으나, 임대 또는 지방자치단체 등이 제공하는 공영차고지를 활용하는 것도 가능함.

현재 지방자치단체는 노선버스의 차고지 부족 해소, 노선체계 개편에 따른 소요 발생, 종사자 휴식장소 제공 등 근로여건 향상, 공차 주행거리 최소화에 따른 운행비용 절감 및 주민불편 해소 등을 위해 버스공영

41) 국토교통부의 연구용역에 따르면, 사모펀드 인수 시기와 무관하게 일부 업체에서 유형자산 처분 이익(차고지 매각 등으로 추정)이 발생한 연도는 고배당이 이루어지고 있는 경향이 있음.

* 자료 : 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」, 국토교통부, 2023.12. p.154.

42) 「여객자동차 운수사업법」

제5조(면허 등의 기준) ① 여객자동차운송사업의 면허기준은 다음 각 호와 같다.

1. 사업계획이 해당 노선이나 사업구역의 수송 수요와 수송력 공급에 적합할 것
2. 최저 면허기준 대수(臺數), 보유 차고 면적, 부대시설, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 기준에 적합할 것
3. 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업인 경우에는 운전 경력, 교통사고 유무, 거주지 등 국토교통부령으로 정하는 기준에 적합할 것

43) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제14조(면허기준 등) ① 법 제5조제1항에 따라 여객자동차운송사업자(이하 “운송사업자”라 한다)가 갖추어야 할 최저 면허기준 자동차 대수, 보유 차고 면적, 운송부대시설 등(이하 “시설 등”이라 한다)의 기준은 별표 2와 같다.

44) 차고지 확보가 되지 않은 경우에는 면허취소 사유임.

「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.

차고지 조성을 확대하고 있음⁴⁵⁾.

이에 따라 사모펀드가 자체 차고지를 매각하고 이를 배당 등에 사용하고, 대신 지방자치단체 등 공공의 예산이 투입된 공영차고지를 대체 차고지로 이용할 가능성에 대한 우려도 제기되고 있음⁴⁶⁾⁴⁷⁾⁴⁸⁾⁴⁹⁾.

셋째, 사모펀드의 투자금 회수와 수익 극대화를 위한 행위로 인해 노선 버스운송업체의 재정 건전성이 악화될 수 있다는 내용임.

45) 버스공영차고지 사업 기대효과 (국토교통부 2024년도 예산안 설명자료)

대중교통기반시설인 버스공영차고지 확충을 통해 안정적인 버스운행 여건을 조성하는 등 대중교통 종사자·이용자의 편의 제고

- (주차공간 확보) 차고지가 없거나 부족한 지역의 추가 차고확충을 통해 버스의 인근주택가 불법주정차 및 소음, 교통사고 우려 등 해소
- (교통수요 대응) 대규모 주택단지 조성, 도시개발 사업 등으로 증가하는 주민 교통수요에 대응하여 효율적인 노선 증설 및 증차 가능
- (근로여건 향상) 신규 차고(회차·교대장소) 조성을 통해 종사자에게 원활한 교대근무 여건과 휴식장소를 제공하고, 휴게시설의 환경개선을 통해 기본적인 근로환경 충족
- (노선체계 개편 지원) 적정입지에 공영차고를 확보하여 불필요한 노선 중복, 지역간 연계노선 부재 등에 대한 지자체의 합리적인 노선조정 유도
- (버스 운영효율성 증대) 공차거리 감소로 인한 차량운행 거리 및 통행시간 절감 시, 유류비 등 운송원가 감소 및 버스운영 효율화

46) 언론기사에 따르면, C운용사의 경우 투자자들에게 보낸 사모펀드 투자제안서에서 OO운수(서울 시내버스 1위 업체)가 보유한 차고지 매각 계획을 세웠으며, 이를 위해 임차해 쓸 수 있는 대체 차고지 확보에 나서며 지방자치단체 등에 공영차고지를 대체 차고지로 요청하였다는 내용임. 장필수·이재훈 기자, “[단독] 차고지 팔고 먹튀?...버스회사 산 사모펀드의 속내”, 한겨레, 2023.6.21. (https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1096819.html. 최종검색일 : 2024.3.18.)

47) 김훈배, 「사모펀드의 준공영제 진출, 브레이크가 필요하다」, 서울시 교통현안연속토론회(3차) 자료집, 2023. p.10.

48) 김민정 기자, “[단독] 정부, 시내버스 사들이는 사모펀드 실태조사 착수... ‘공공성 훼손’ 들어 다본다”, 조선비즈, 2023.3.24. (https://biz.chosun.com/policy/policy_sub/2023/03/23/YQWFODT5IRCPTARKLJGXTNWVCA/, 최종검색일 : 2024.3.19.)

49) 다만, 국토교통부에서 실시한 연구용역에 따르면, 경기도의 2개 버스 운송업체에서 사모펀드 인수 후 차고지 매각 사례가 존재하나, A 업체는 경기대학교와 MOU를 체결하여 매각 후 일부 차량은 경기대 부지를 이용하였으며 나머지는 자사의 차고지를 이용하였고, B 업체는 기존 OO 차고지 이용 노선이 기점과 거리가 멀어 효율성이 낮아 예비차 중심으로 이용하다가 매각 후 자사 차고지를 이용한 사례로, 경기도를 제외한 지역에서 사모펀드 인수 후 차고지 매각 사례는 없었으며, 일부 언론에서 제기된 차고지 매각 문제는 사모펀드 인수 이전에 해당하거나 실제 발생하지 않았다는 설명임. (자료 : 국토교통부 연구용역 p.24)

예를 들어 한 버스운송업체의 경우 A파트너스가 인수과정에서 매수 대금 마련 목적으로 45억원의 배당금을 가져간 경우도 있으며, 2021년에 A파트너스에 인수된 다른 버스운송업체는 2022년에 또 다른 버스운송업체의 인수자금 마련을 위해서 297억 원을 유상증자하기도 하였음⁵⁰⁾⁵¹⁾).

이러한 방식을 경영학상에서는 차입매수(Leveraged Buy-out)라고 부르는데, 자금 여력이 충분하지 않은 매수기업이 피매수기업의 자산 및 수익력을 바탕으로 은행이나 보험회사로부터 차입 등을 통해 기업을 매수하고, 기업 인수·합병을 성사시킨 후 매수한 기업의 이익금이나 자산 매각대금으로 차입금을 상환하는 방식임⁵²⁾.

즉, 사모펀드가 노선 버스운송업체를 인수를 하기 위한 대출비용도 인수한 버스회사의 자산을 매각하거나 기존 이익잉여금을 활용하여 상환하는 형태가 될 수 있다는 것임.

또한, A파트너스가 인수한 버스운송업체 중 하나에서는 2021년 인수 다음 해인 2022년에 자본잉여금 275억 원 중 229억 원을 이익잉여금으로 전환하여 배당을 한 바 있으며⁵³⁾⁵⁴⁾, 인천지역에서 인수된 버스운

50) 이영수, 「사모펀드의 버스산업 진입실태와 문제점」, 사회공공연구원 이슈페이퍼 2023-09호, 2023.11.15. p.13. p.14.

51) 여다정 기자, 「사모펀드에 포획된 버스 준공영제」, 주간조선, 2024.4.26.

(출처 : <https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=34178>, 최종검색일, 2024.12.11.)

52) [네이버 지식백과] 차입매수 (한경 경제용어사전)

53) 개정안의 세부조문 검토 부분에서도 후술하겠으나, 원칙적으로 자본잉여금은 배당의 재원이 될 수 없으나 「상법」에 따라 자본준비금 및 이익준비금의 총액이 자본금의 1.5배를 초과하는

송업체에서는 배당은 하지 않았으나, 2019년에 A파트너스에게 무보증 무기명식 사모사채⁵⁵⁾를 발행하였고 3년 동안(20~22년) 매년 이자비용이 3~5억원이 발생한 바 있음⁵⁶⁾⁵⁷⁾.

경우에는 주주총회의 결의에 따라 그 초과한 금액 범위에서 자본준비금과 이익준비금을 감액할 수 있음. 즉, 자본잉여금을 감액한 뒤 이익잉여금으로 전입하면 배당의 재원이 될 수 있음.
(이영수, 「사모펀드의 버스산업 진입실태와 문제점」, 사회공공연구원 이슈페이퍼 2023-09호, 2023.11.15. p.13.~14).

54) 여다정 기자, 「사모펀드에 포획된 버스 준공영제」, 주간조선, 2024.4.26.

(출처 : <https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=34178>, 최종검색일, 2024.12.11.)

55) 사모사채 [私募社債] : 채권의 발행자가 공개모집의 형식을 취하지 않고, 특정 개인이나 보험회사·은행·투자신탁회사 등 기관투자가들과 직접 접촉해서 발행증권을 인수시키는 형태를 취하는 사채. (네이버 두산백과)

56) 이영수, 「사모펀드의 버스산업 진입실태와 문제점」, 사회공공연구원 이슈페이퍼 2023-09호, 2023.11.15. p.13. p.16.

57) 여다정 기자, 「사모펀드에 포획된 버스 준공영제」, 주간조선, 2024.4.26.

(출처 : <https://weekly.chosun.com/news/articleView.html?idxno=34178>, 최종검색일, 2024.12.11.)

라. 개정안의 내용 및 총괄 검토의견

개정안은 이제까지 설명한 바와 같은 사모펀드의 준공영제 노선 버스 운송사업 진출에 따른 여러 우려점을 방지하기 위하여, 크게 5가지 측면에서 지방자치단체가 사모펀드의 준공영제 버스업체 진입 및 배당 등에 대한 관리·감독을 할 수 있도록 제한을 두고자 하는 것임.

먼저 ① “차고지 매도 등 제한”과 관련하여 노선 버스운송업체가 차고지를 매도·증여 및 교환 등 대통령령으로 정하는 행위를 하는 경우 시·도지사의 허가를 받도록 하고 있음.

다음으로, ② “진입규제” 측면에서 사모펀드가 노선 버스운송업체를 양수할 경우, 1) 1억원 이상 집합투자재산을 2년 이상 운영한 경력을 보유한 국내 금융투자업자, 2) 국내 투자자로만 구성된 사모펀드, 3) 펀드 운용수익으로 인건비 등 감당 가능, 4) 「자본시장법」 등 관련 법령 위반사항 등이 없을 것, 5) 사모펀드가 양수한 노선 버스운송사업 업체수 및 면허대수 기준 30% 이하일 것 등 양수 인가를 위한 자격을 신설하고,

6) 차고지 매각 및 배당계획 등이 포함된 투자전략계획서와 경영건전성 유지 협약서 제출, 합병·지분 변경 신고, 7) 사모펀드가 최대주주인 노선 버스운송사업 법인이 그 사모펀드가 투자한 다른 노선 버스운송

사업 법인과 합병하는 경우 5년간 회계구분 기록과 상호 부채 상환 금지 등을 의무화 함.

또한, ③ “과잉배당 제한”을 위해, 1) 직전 회계연도 순손실 발생 또는 부채비율 200% 초과한 경우, 2) 자본잉여금을 이익잉여금으로 전환한 후 5년이 지나지 아니한 이익잉여금, 3) 차고지 매각 후 5년이 지나지 않은 매각대금, 4) 기타 대통령령으로 정하는 금원 등은 배당을 할 수 없도록 하고, 5) 직전 회계연도 영업이익에 운송수지율을 적용하여 산정한 금액 등 대통령령으로 정하는 기준 금액 이상 배당을 제한하는 규정을 신설함.

아울러 ④ “재정건정성 유지”를 위하여 1) 노선 버스운송사업자가 최대주주인 사모펀드에게 담보 제공이나 지급을 보증하는 행위, 2) 노선 버스운송사업자가 발행하는 사채나 새로운 주식이나 지분을 최대주주인 사모펀드가 인수하는 행위, 3) 기타 대통령령으로 정하는 노선 버스운송업체 재정을 부실하게 할 우려가 있는 행위를 금지함.

마지막으로 ⑤ “제제처분” 규정을 신설하여 재정지원 제한, 면허 취소 요건 신설, 벌칙 및 과태료 규정을 신설하고 있음.

< 개정안의 주요 내용 >

구분	조문	주요내용
차고지 매각제한	노선 버스운송사업자가 차고지 매도 등을 할 경우 시·도지사 허가를 받도록 의무 신설	· 노선버스 차고지를 매도·증여 및 교환 등의 행위를 하는 경우 시·도지사 허가 필요
사모펀드 진입규제	사모펀드의 노선 버스운송사업 양수시 인가조건 신설	· 1억원 이상 집합투자재산을 2년 이상 운영한 경력 · 국내 투자자로만 구성된 사모펀드 · 펀드 운용수익으로 인건비 등 감당 가능 · 자본시장법 등 법률 위반, 시정명령 없을 것 · 다른 노선 버스운송업체 양수 업체수 및 차량 대수 30% 이하 · 기타 대통령령으로 정하는 요건
	사모펀드의 노선 버스운송사업 양수시 자료제출 의무화	· 차고지 매각 및 배당계획 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함된 투자전략계획서와 경영건전성 유지 약속서 제출 의무화
	사모펀드가 최대주주인 경우 신고 의무 부과	· 다른 노선 버스운송사업 법인 합병 시 · 최대주주 또는 지분의 10%이상 변경 시 · 대통령령으로 정하는 사항 발생 시
과잉배당 제한	사모펀드의 배당이 제한되는 요건을 신설	· 직전 회계연도 순손실 발생 또는 부채비율 200% 초과시 · 자본잉여금을 이익잉여금으로 전환한 날부터 5년이 지나지 아니한 경우 · 차고지 매각 후 5년이 지나지 않은 차고지 매각 대금 · 기타 대통령령으로 정하는 금원 · 직전 회계연도 영업이익에 운송수지율을 적용하여 산정한 금액 등 대통령령으로 정하는 기준 금액 이상 배당 금지
재정건정성 유지	사모펀드의 보증 등 제한	· 담보, 지급보증 제한 · 노선 버스운송업체의 사채나 새로운 주식·지분 인수 · 대통령령 정하는 재정 부실 우려 행위
	합병시 회계 구분	· 사모펀드가 최대주주인 노선 버스운송사업 법인과 그 사모펀드가 투자한 다른 노선 버스운송사업 법인이 합병하는 경우 각 회사의 회계를 구분하여 기록 의무화
제재처분	개선명령 위반 시 재정지원 제한	· 개선명령을 받은 운송사업자가 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하면 제50조에 따른 재정지원 대상에서 배제 또는 차등지원 가능한 근거 조항 신설
	면허취소 요건 신설	· 투자전략계획서 미제출 또는 허위 제출 · 합병 시 회계 구분 기록 위반 · 과잉배당 제한 규정 위반 · 담보 제공 또는 지급 보증
	벌칙 규정 신설	· 허가 없이 차고지 매도 등 (2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금) · 신고 의무 위반 (1천만원 이하 과태료)

*자료 : 국토교통부 제출 자료를 바탕으로 재구성

「상법」, 「자본시장법」 등 현행법령에 따라서는 사모펀드가 노선 버스 운송사업에 진출하는 것을 제한할 방안이 없으며, 사모펀드가 소유하고 있는 노선 버스운송업체에 대해 특별한 사유가 없이는 재정지원을 제한할 근거도 없는 상황임⁵⁸⁾.

현재 국토교통부는 사모펀드 진입 부작용을 방지할 개선대책으로 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」을 2023년 12월 개정하여 지방 자치단체에 배부한 바 있음⁵⁹⁾.

또한, 서울시에서도 자체적으로 사모펀드에 대한 대책을 마련하여 시내버스 민간자본 진입 시 자산운용사 자격 기준과 의무사항 등을 설정하고, 이를 미준수할 시 경영평가에서 감점하도록 하였으며 (2022.5.18. 시행)(참고 참조), 인천시에서도 유사한 진입규제와 업체 평가 기준을 마련한 바 있음.

58) 사모펀드 소유 노선 버스운송업체의 재정지원 제한은 「여객자동차 운수사업법」 제50조에 재량 영역은 있으나, 별도 근거 없이 특정 업체를 제한할 시에는 평등원칙 위반으로 재량 하자 (「시내버스 운영체계 개편을 위한 기술지원 및 평가」, 국토교통부, 2020.12, p.316.)

59) 주요 개정내용은 다음과 같음.

- 기존 차고지를 매각하고 이전한 경우 연료비 증가분은 정산에서 원칙적으로 제외하며, 차고지 매각, 이전 등 처분이익에 대한 과도한 배당 방지 및 자본 건전성 확보방안 등을 마련하도록 하고, 운송 업체가 차고지 개발 및 매각을 하기 위해서는 관할관청과 사전에 협의하도록 의무화하였음.
- 또한, 관할관청이 준공영제 운영·관리를 위한 조례 등을 제정할 수 있도록 하고 운송사업자가 상기 제정된 사항을 이행하지 않을경우 재정지원에 제한을 둘 수 있도록 하였으며, 운송사업자의 책무에 차량의 운행 안전·노동환경과 치우개선에 노력을 다할 의무를 추가하였으며, 관할관청은 운송업체의 경영합리화를 위해 재정건전성 확보(부채 상환 유도), 민간자본 자산운용사 자격·재무건전성 기준 마련 등 다양한 관리방안을 마련하도록 하였음.

다만, 이러한 국토교통부의 가이드라인은 법적 효력은 없으며, 지방자치단체에서 자체적으로 마련한 대응방안은 주로 경영평가 등을 통한 후속적 조치임에 따라 사모펀드의 버스노선 진출에 선제적인 대처와 법률적 근거 마련이 필요하다는 문제의식에서 개정안이 발의된 것으로 이해됨.

대중교통은 국민 누구든지 경제적, 신체적, 지역적, 사회적인 여건에 상관없이 자유롭고 안전하게 이동할 기본적인 교통권리와 밀접한 연관이 있음⁶⁰⁾. 노선버스는 이러한 시민의 이동권을 보장하는 핵심 교통수단으로 모든 사람이 사회·경제적 활동을 원활하게 수행할 수 있도록 하는 중요한 공공서비스로서 원활한 이용과 대중교통서비스 질적 제고를 위하여 막대한 재정을 투입하여 준공영제로 운영하고 있음.

따라서 이러한 공공의 재정지원이 사모펀드 소수 투자자의 고수익 실현의 원천으로 변질하지 않도록 지방자치단체의 관리·감독 기능을 강화하고 노선 버스운송사업의 공공성을 높이고자 하는 개정안의 취지는 바람직한 측면이 있는 것으로 보임.

다만, 다음과 같은 점에서 검토가 필요할 것으로 보여짐.

60) 김주영, 「민간자본의 버스산업 진입에 따른 공공성 확보방안」, “민간자본 버스산업 투자의 최근 동향과 향후 전망 정책토론회 자료”, 대한교통학회 주최, 2023.8월. p.6.

먼저, 사모펀드와 같은 민간자본의 진입으로 인해 노선 버스운송업계의 대형화를 통한 경영개선과 규모의 경제 달성이 가능하다는 긍정적 시각도 존재하는 점을 고려하여 규제의 적절한 방식과 수준을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

버스준공영제는 공공성 확보로 안정적인 서비스 보장이라는 공영제의 장점과 민간 운영으로 효율성 추구라는 민영제의 장점을 결합하는 것이 목적이거나, 현재 국내 노선 버스운송업계는 소규모 업체의 난립으로 인하여 서비스 품질 저하와 전문경영인이 아닌 가족 사업 형태로 인해 운영 효율성이 낮은 측면이 있음⁶¹⁾⁶²⁾.

사모펀드가 노선버스업계에 진입하면 대형화가 가능해지는 측면이 있으며, 전문경영인 투입을 통한 경영 효율화나 공동구매 및 정비를 통한 원가 절감, 빅데이터 분석을 통한 과학적 경영이 가능하다는 장점이 있다는 의견도 존재하는바⁶³⁾,

예컨대, 국토교통부의 연구용역에 따르면, 서울시 “가”운수의 경우

61) 서울시정개발연구원의 정책리포트(2012년)에 따르면 버스 업체의 최적 규모를 업체당 300대~500대로 보고 있음.

(윤혁렬, 「서울시 버스준공영제 발전방안」, 서울시정개발연구원, 2012.5.)

62) 2023년 4월 기준 서울시 시내버스 65개 업체가 7,006대를 운행 중인데 이 중 200대 이상의 차량을 보유한 업체는 5개 업체에 불과함. 준공영제인 런던의 경우 17개 업체가 약 9천대의 버스를 운행하여 1개 업체 당 버스수가 529대에 달하며, 민영제인 홍콩과 싱가포르도 4~5개 업체가 업체당 800대~1,200대를 운영하고 있다고 함

(김주영, 「민간자본의 버스산업 진입에 따른 공공성 확보방안」, “민간자본 버스산업 투자의 최근 동향과 향후 전망 정책토론회 자료”, 대한교통학회 주최, 2023.8월, p.13.)

63) 김채만, 「사모펀드 소유 버스업체 증가 문제와 개선방안」, 대중교통정책토론회, 2023. 5월.

시내버스 서비스 평가에서 사모펀드 진입 전인 2019년 46위에서 진입 후 2021년에는 8위로 개선된 예가 있고, 경기도 “나”여객의 경우 2021년도 사모펀드 진입 이후 서비스와 안전부분이 D등급에서 B등급으로 개선된 사례가 존재하며 인천시 서비스 평가에서도 사모펀드 인수업체의 순위가 상승한 것으로 나타남⁶⁴⁾.

다음으로, 개정안과 같이 사모펀드에 대해서만 별도로 추가 규율을 적용하는 것이 적정한지에 대해 신중하게 검토할 필요가 있다는 의견도 제기되고 있으므로 이를 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

금융위원회는 사모펀드의 특정산업 진출 허용은 해당 산업의 공공성 확보 등을 위하여 소관 부처에서 정책적으로 판단할 사안이나, 사모펀드 등 특정 형태로 제한하기보다는 공공성 제고를 위하여 해당 산업에 진입하려는 민간 자본 전반에 대해 규율을 동일하게 적용할 필요가 있다는 입장임.

사모펀드 자산운용사⁶⁵⁾에서는 사유재산인 차고지 매도 등에 대하여 시·도지사의 허가를 받도록 하는 것은 헌법상 기본권인 재산권 내지 기업의 영업활동의 자유를 침해하는 것으로 보이며, 재정지원 여부와 지원 정도 등 개별적인 사정을 고려하지 않고 일률적으로 모든 노선버스 업체에 대해 규제를 하는 것은 과잉 규제에 해당한다는 의견을 제시함.

64) 자료 : 국토교통부 연구용역 p.101~102.

65) 의견 제출 : 차파트너스(이하 같음)

전국버스운송사업조합연합회에서도 차고지 매각 등 허가제 등은 재산권 침해 소지와 경영권에 대한 과도한 침해이며, 임대 등 계약을 통해 차고지를 확보하는 경우와 비교하여 형평성에 반하는 측면이 있고, 양도·양수 시 인가를 받아야 하는 것은 과도한 규제이고 진입제한을 두는 것보다 투자에 대한 긍정적인 시작이 필요하다는 측면에서 사모펀드 자산운용사와 유사한 반대 의견을 제기하였음.

한편, 국토교통부는 버스산업의 공공성 강화를 위한 개정안의 취지에는 공감하나, 차고지 처분 허가제 도입 등 규제강화 시 운송사업자의 영활동 자율성과 재산권에 대한 과도한 침해 우려가 있으며, 사모펀드의 노선버스 운송사업 진출에는 부정적 시각뿐만 아니라 버스업계 대형화를 통한 규모의 경제 달성 등 긍정적 시각도 존재하는바,

사업자에 대한 재정지원 여부, 현행 법령에 따른 관리·감독 수준의 적정성 등을 종합적으로 고려하여 입법취지를 달성하면서도 침익을 최소화할 수 있는 적정 수준의 규제를 마련할 필요가 있다는 입장임.

참고로 해외에서는 버스의 공공서비스 운영을 위해 버스업체의 운영에 대한 규제 규정⁶⁶⁾을 두는 경우는 존재하나, 사모펀드만의 진입 또는

66) 국회도서관 의회정보회답 중 발췌

(싱가포르) 「2015년 버스서비스산업법」(Bus Services Industry Act 2015)에서 싱가포르 내 버스 서비스에 대하여 규정함.

○ ‘싱가포르육상교통청’(LTA)은 하나 이상의 버스 정규 노선 서비스 제공을 위하여 공공 버스 서비스 계약을 체결할 수 있음. 특히 경우에 따라서는 정규 노선 서비스를 위한 버스서비스

과잉배당 등을 한정하여 제한하는 조항은 찾기 어려운 것으로 보여짐⁶⁷⁾.

이처럼 사모펀드의 버스준공영제 사업 진출과 관련해서는 규모의 경제 실현과 전문경영인을 통한 경영합리화와 같은 민간자본 진출의 장점과, 공공의 재정이 지원되는 준공영제 버스노선에 고수익과 투자금 회수를 특성으로 하는 사모펀드가 진출함에 따라 자산매각·과잉배당 등 공공성 훼손이 일어날 수 있다는 문제점을 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

다음으로는 개정안의 각 조항의 세부내용에 대해 살펴보도록 하겠음.

-
- 면허를 선결 조건으로 하여 계약을 체결할 수 있음. ‘싱가포르육상교통청’(LTA)은 공공 버스 서비스를 입찰(tender) 또는 기타 다른 방식으로 제안할 수 있음.[제6조]
- ‘1군 버스서비스 면허’를 소유한 (회사, 유한책임파트너십 또는 기타 단체인) 버스운영자는, 면허받은 자가 ‘싱가포르육상교통청’(LTA)의 사전 서면(書面) 승인없이 최고 경영자나 이사로 임명하거나 해임할 수 없음.
 - ‘1군 버스서비스 면허’를 소유한 공공 버스운영자가 아닌 경우 또는 ‘싱가포르육상교통청’(LTA)의 서면 취득동의가 없는 경우에는, 2016년 2월 22일 이후 ‘1군 버스서비스 면허’와 관련하여 ‘공공 버스서비스 계약’에 따라 ‘필수운영자산’(essential operating asset)으로 지정된 ‘필수운영자산’을 취득할 수 없음.
 - ‘1군 버스서비스 면허’를 소유한 공공 버스운영자는 ‘싱가포르육상교통청’(LTA)의 동의 없이는 자발적 청산을 할 수 없음.
 - 버스차고지면허 또는 버스환승장면허의 경우 (1)면허 이전(移轉)이 허용되는 조건 면허의 경우 또는 (2) ‘싱가포르육상교통청’(LTA)이 해당 이전을 서면으로 동의한 경우가 아닌 한 이전할 수 없음. 또한 ‘싱가포르육상교통청’(LTA)의 서면 동의 없이는 양도할 수 없음.
- (홍콩) 홍콩 정부에서는 공공 노선버스 운영의 원활한 규제 및 관리를 위하여 「공공버스 서비스 조례(Public Bus Services Ordinance)」를 규정함.
- 노선버스를 독점적으로 운영할 수 있는 운영권(Franchises)은 「공공버스 서비스 조례」 규정에 근거하여 행정장관(Chief Executive in Council)이 결정함.
 - 행정장관은 공개입찰을 통해 공공버스 서비스 운영권을 부여할 수 있음.
 - 운영권을 부여받은 회사는 행정장관이 명시한 조건에 따라 운영해야 할 의무가 있음.
 - 법률 규정에 따른 지시나 요구사항 등을 준수하지 않으면 금전적 처벌을 부과할 수 있음.
 - 행정장관은 버스의 운임을 결정할 수 있으며, 특정 경로를 일시적으로 변경하거나, 임시 공공버스 서비스를 운영하는 등의 특수한 상황에서 인상된 요금의 징수를 명할 수 있음

67) 자료 : 국회도서관 의회정보회답

2. 노선 여객자동차운송사업자의 차고지 매도 등 허가제도 신설 (안 제5조의3 신설)

가. 개정안의 내용

개정안은 노선 여객자동차운송사업자가 차고지를 매도·증여 및 교환 등 대통령령으로 정하는 행위를 하는 경우에는 시·도지사의 허가를 받도록 의무화하려는 것임(안 제5조의3 신설).

현행	개정안
<신설>	<u>제5조의4(차고지의 매도 등 허가) ①</u> <u>노선 여객자동차운송사업자가 차고지의 매도·증여 및 교환 등 대통령령으로 정하는 행위를 하려면 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 이 경우 다음 각 호의 자에게 차고지를 매도하는 경우에는 이를 허가하여야 한다.</u> 1. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 2. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 <u>② 제1항에 따른 허가의 절차 등 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.</u> 부칙 <u>제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</u> <u>제2조(차고지 매각 등 허가에 관한 적용례) 제5조의4의 개정규정은 이 법 시행 이후 노선 여객자동차운송사업자</u>

현행	개정안
	가 차고지의 매도·증여 및 교환 등 행위를 하는 경우부터 적용한다.

나. 검토의견

현행 노선 버스운송사업자는 차고지 확보 의무가 있어 면허 유지를 위해서는 차량 대수만큼의 차고지를 지속해서 보유할 필요성이 있음(「여객자동차 운수사업법」 제5조⁶⁸⁾, 시행규칙 제14조제1항⁶⁹⁾ 및 별표2).

이러한 차고지는 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.

68) 「여객자동차 운수사업법」

제5조(면허 등의 기준) ① 여객자동차운송사업의 면허기준은 다음 각 호와 같다.

1. 사업계획이 해당 노선이나 사업구역의 수송 수요와 수송력 공급에 적합할 것
2. 최저 면허기준 대수(臺數), 보유 차고 면적, 부대시설, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 기준에 적합할 것
3. 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업인 경우에는 운전 경력, 교통사고 유무, 거주지 등 국토교통부령으로 정하는 기준에 적합할 것

69) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제14조(면허기준 등) ① 법 제5조제1항에 따라 여객자동차운송사업자(이하 “운송사업자”라 한다)가 갖추어야 할 최저 면허기준 자동차 대수, 보유 차고 면적, 운송부대시설 등(이하 “시설 등”이라 한다)의 기준은 별표 2와 같다.

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

여객자동차운송사업의 면허기준(제14조제1항 관련) (일부 발췌)

2. 보유 차고의 면적기준

업 종	대 당 면 적 (최 저)
가. 시내버스운송사업, 농어촌버스운송사업 및 시외버스운송사업	
1) 대 형	36㎡ ~ 40㎡
2) 중 형	23㎡ ~ 26㎡
3) 소 형	15㎡ ~ 18㎡
비고 1. <u>차고는 자기 소유일 것.</u> 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 <u>전용으로 사용하는 부분은 자기 소유로 본다.</u> 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. 차고부대시설의 면적은 차고면적에 포함하지 않는다. 다만, 자동차정비업을 겸영(兼營)하고 있는 경우에는 그 정비업에 지장이 없는 범위에서 정비업에 사용되는 차고시설을 위 표의 차고 기준면적으로 인정할 수 있다. 3. ~ 7. (생략) 8. 보유 차고의 면적기준은 차고의 위치, 보유한 자동차의 종류, 자동차의 원활한 출입 여부 등을 고려하여 위 표에 따른 대당 면적기준의 범위에서 관할관청이 정한다.	

그런데 앞서 살펴본 바와 같이 인천시 사모펀드 업체 중 사용하던 차고지를 57억에 매각한 뒤 52억을 펀드에 배당한 사례, 경기도에 진출한 B파트너스가 수원여객의 차고지를 매각하여 회사 인수자금의 대출상환에 사용한 경우와 같이 버스회사가 보유한 차고지를 매각하여 이를 배당 재원 등으로 사용할 수도 있다는 우려가 제기되고 있음.

개정안은 이러한 우려점을 해소하기 위하여 노선 여객자동차운송사

업자가 차고지를 매도·증여 및 교환 등 대통령령으로 정하는 행위를 하는 경우에는 시·도지사의 허가를 받도록 하여 지방자치단체의 관리·감독 기능을 강화하려는 취지로 이해됨.

국토교통부의 연구용역에서도 사모펀드가 버스업체 인수 후 배당을 위한 재원 확보를 위해 버스운영 효율성과 무관하게 차고지 매각을 추진할 우려가 있어, 차고지 개발 및 매각을 위해 관할관청과 사전협의 절차를 마련할 필요가 있다는 의견이고⁷⁰⁾⁷¹⁾,

국회입법조사처에서도 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」에서는 운송사업자가 차고지 개발·매각 시 관할관청과 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 있음⁷²⁾.

다만, 다음과 같은 점을 고려할 필요성이 있을 것으로 보임.

70) 자료 : 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」, 국토교통부, 2023.12. p.156.

71) 국토교통부가 2023년 12월 개정된 현행 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」에 반영되어 있음.

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

먼저, 차고지는 민간 운송사업자의 사유재산에 해당하여 처분(매도, 증여 등)에 대해 원칙적으로 시·도지사의 허가를 받도록 하는 경우 민간의 사유재산권 행사를 침해할 우려가 있음.

또한, 현행 제도상 차고 보유는 면허 기준에 해당하지만, 반드시 자기 소유일 것을 요구하지 않고 있는데 차고를 임대하여 사용하는 경우와 달리 자가 소유인 경우에만 추가로 허가를 받도록 규제하는 것은 형평성의 차원에서도 검토가 필요할 것으로 보임.

노선 버스운송사업자는 차고지 매각 시 반드시 차고지 확보 기준을 충족하는 대체 차고지를 확보하거나 임대하는 것이 필수적이며 이를 위반할 시 면허취소가 가능함⁷³⁾.

한편, 현행법 제4조제1항에 따라 여객자동차운송사업을 경영하려는 자는 사업계획을 작성하여 관할관청의 면허를 받아야 하고, 면허신청을 위한 첨부서류에는 사업계획서 외에도 차고를 설치하려는 토지의 소

73) 「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.

유권 또는 사용권을 증명할 수 있는 서류가 포함되어 있으며(「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제12조제1항⁷⁴⁾), 사업계획서에는 차고 및 운송부대시설의 위치와 그 수용능력을 포함하도록 되어 있음(「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제12조제3항제1호⁷⁵⁾).

현행법 제10조제1항⁷⁶⁾에서는 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 사업계획을 변경하려는 때에는 면허권자의 인가를 받도록 하고 있으며 경미한 사항을 변경하는 경우에는 신고(수리를 요하는 신고)를 하도록 되어 있음.

74) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제12조(사업면허 신청) ① 법 제4조제1항에 따라 노선 여객자동차운송사업 또는 일반택시운송사업의 면허를 받으려는 자는 별지 제6호서식의 여객자동차운송사업 면허신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 다음 각 호의 서류(전자문서를 포함한다)를 첨부하여 관할관청에 제출하여야 한다. 이 경우 관할관청은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 법인 등기사항증명서(신청인이 법인인 경우만 해당한다)와 토지 등기사항증명서, 주민등록표 등본 또는 초본(신청인이 개인인 경우만 해당한다)을 확인하여야 하며, 신청인이 주민등록표 등본 또는 초본의 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 주민등록표 등본 또는 초본을 첨부하도록 하여야 한다. <개정 2011. 4. 11., 2012. 8. 2., 2014. 11. 20.>

1. 사업계획서

2. 사업용 고정자산의 총액 및 그 구체적인 내용을 적은 서류

3. 차고를 설치하려는 토지의 소유권 또는 사용권을 증명할 수 있는 서류(토지등기부 등본으로 확인 할 수 없는 경우만 첨부한다)

4. ~ 8. (생략)

(이하 생략)

75) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제12조(사업면허 신청) ③ 제1항제1호에 따른 사업계획서에는 다음 각 호의 구분에 따라 해당 사항을 적어야 한다. <개정 2018. 2. 12.>

1. 노선 여객자동차운송사업의 경우

가. ~ 라. (생략)

마. 차고 및 운송부대시설의 위치와 그 수용능력

바. ~ 자. (생략)

76) 「여객자동차 운수사업법」

제10조(사업계획의 변경) ① 제4조제1항에 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.

「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제33조제1항77)에 따르면 이러한 관할관청에 신고를 해야 하는 경미한 사항의 변경 중에는 시내버스운송사업의 동일한 시·군·구(자치구) 안에서의 차고지 이전, 동일한 시·군·구 안 또는 해당 차고지로부터 5킬로미터 범위에서의 차고지 이전으로 인한 노선변경이 포함되어 있음.

이와 같이 현행법에 따라서도 차고지의 매각이나 이전과 관련하여서는 관할관청의 인가 또는 신고를 요하고 있어 관할관청의 관리·감독이 일정 부분 가능할 것으로 보임.

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 등에서도 차고지 개발 및 매도시 사전 협의 의무를 두고 이를

77) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제33조(사업계획의 변경신고) ① 법 제10조제1항 단서에 따라 관할관청에 신고해야 하는 경미한 사항의 변경은 다음 각 호와 같다.

2. 시내버스운송사업과 농어촌버스운송사업의 사업계획 중 다음 각 목의 변경. 다만, 운행대수 또는 운행횟수에 대한 사업계획 변경의 인가일 또는 신고일로부터 1년 이내의 마목 본문에 따른 증감은 제외한다.

다. 동일한 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다) 안에서의 차고지 이전

라. 동일한 시·군·구 안 또는 해당 차고지로부터 5킬로미터 범위에서의 차고지 이전으로 인한 노선변경

위반시 경영 및 서비스 평가에 반영하고 있어 차고지 매각과 관련하여 일정한 관리·감독을 시행하고 있음.

따라서 개정안과 같이 노선버스를 소유하는 사모펀드를 관리·감독을 위하여 사유재산권 행사를 제한하는 정도가 인가 또는 신고제도보다 큰 허가제도로 도입하는 것이 가장 적절한 규제 형태인지 검토가 필요할 것으로 보임.

[참고] 인허가의 강학상 개념과 현행법상 특징

구분	강학상 개념	현행법상 특징
특허	특정인에게 일정한 권리나 법률관계를 설정하는 것	특허라는 용어는 거의 사용하지 않고 면허란 용어를 주로 사용함
허가	일반적으로 금지되는 행위를 특정한 경우에 해제하는 것	금지-해제의 관계가 명백하게 규정되지 않은 경우가 많음
인가	타인의 법률행위의 효력을 보충하여 법률상의 효력을 완성시키는 것	특허적 성격이 강한 사업에 대한 허가의 의미로 사용되기도 함
신고	특정한 사실이나 법률관계의 존부를 행정청에 알리는 것	수리가 필요한 신고로 운영되는 사례가 많음

출처 : 법제처 법령입안심사기준

다음으로, 법률 체계적인 측면에서 노선 버스운송사업의 경우 법률상의 면허권자는 국토교통부장관⁷⁸⁾이며, 광역버스(광역급행형·직행좌

78) 마을버스는 법률 상 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」

석형 시내버스를 말함)와 시외버스 고속형 등 일부를 제외하고 법 제 75조에 의해 시·도지사에게 위임하고 있는 구조인바,

일부를 제외한 시내버스의 관리·감독을 실질적으로는 시·도지사가 하고 있다고 하여도 「여객자동차 운수사업법」 상으로 차고지의 매각 등에 관한 허가권자를 법률상 면허권자인 국토교통부장관이 아니라 시·도지사로 바로 규정할 수 있는지에 대해서는 검토가 필요할 것으로 보임⁷⁹⁾.

아울러, 일부 국토교통부장관(또는 대도시권광역교통위원장 위임)의 권한으로 남아있는 광역버스 등의 경우는 차고지 매도 등에 대한 허가권도 국토교통부장관에게 있는 것이 적절할 것으로 보이므로, 개정안에서 시·도지사에게만 허가를 받도록 하는 데 대한 보완이 필요할 것으로 보임.

한편, 체계·자구 측면에서 현행법령에서는 ‘차고’라는 용어를 사용하고 있는데 개정안에서는 ‘차고지’라는 용어를 사용하고 있어 용어의 통일이 필요할 것으로 보임.

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.

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

다. 관련 기관 등 의견

(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 있어⁸⁰⁾, 면허 유지를 위해 차량 대수만큼의 차고지를 지속 확보할 필요가 있음.

차고지 이전은 인가 또는 신고대상⁸¹⁾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.

(사모펀드 자산운용사)

사유재산인 차고지의 매도 등을 하려는 경우 시·도지사의 허가를 받도록 하는 것은 헌법상 기본권인 재산권 내지 기업의 영업활동의 자유를 침해하는 것으로 판단됨. 또한, 국가나 지방자치단체로부터 재정 지원 여부나 정도를 고려하지 않고 일률적으로 허가를 받도록 하는 것은 과잉규제에 해당하며, 재정지원을 받는 경우에도 재정지원을 통하여 차고지를 취득한 것이 아닌데 차고지의 매각등에 대하여 제한을 가하는 것은 과도함. 재정지원을 받은 금원 등에 대한 직접적인 규제(자료제출 요구, 회계감사 등)만으로 충분한 입법목적을 달성할 수 있으므로, 이는

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

81) 동일한 시·군·구 내 차고지 이전은 신고 대상, 그 외는 인가 대상

과잉금지원칙에도 반함

(전국버스운송사업조합연합회)

헌법 제23조제1항은 모든 국민의 재산권은 보장된다는 규정을 두면서, 제13조는 소급입법에 의하여 재산권을 박탈당하지 않는다고 규정하고 있으며, 대법원 판례에 따르면 경영권이 헌법상 권리임을 명확히 하고, 제126조에서는 사업기업의 경영을 통제 또는 관리할 수 없다고 규정하고 있음.

따라서, 법인이 자기자본을 투자하여 소유하고 있는 차고지에 대한 매도 등의 행위와 관련하여 시·도 지사의 허가를 받도록 하는 것은 헌법상 재산권과 경영권에 대한 과도한 침해로 판단되며, 지원여부 및 규모에 차이가 있음에도 모든 노선버스업체에 대해 규제를 하는 것은 과잉규제이며 임대 등 계약을 통해 차고지를 확보하고 있는 경우와 비교하여 형평성에 반함.

개정안과 같은 허가제가 아니더라도 노선여객자동차운송사업자가 차고지 매도 후 마련한 차고지가 법령에 부합하지 않는다면 법 제23조제1항 제1호⁸²⁾에 따른 개선명령을 통해 차고지를 법에 부합하게끔 설정하도록 하는 것이 가능함.

82) 「여객자동차 운수사업법」

제23조(여객자동차운송사업의 개선명령 등) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사(제10호의 경우 대통령령으로 정하는 운송사업에 대하여는 시장·군수를 말한다)는 여객을 원활히 운송하고 서비스를 개선하기 위하여 필요하다고 인정하면 운송사업자에게 다음 각 호의 사항을 명할 수 있다.

1. 사업계획의 변경(제85조제1항에 따른 노선폐지나 감차 등의 결과가 따르는 사업계획의 변경은 제외한다) (이하 생략)

3. 노선 버스운송사업의 양도·양수 인가 규정 신설(안 제14조제2항 및 안 제14조의2 신설)

가. 개정안의 내용

개정안은 노선 버스운송사업을 양도·양수 하는 경우 국토교통부장관 또는 시·도지사의 인가를 받도록 하고(안 제14조제2항),

사모펀드가 노선 버스운송사업을 양수하는 경우 1억 원 이상의 집합투자재산을 2년 이상 운용한 경력이 있는 국내 금융투자업자 등 안 제14조의2제1항에서 각 호로 정하는 요건을 모두 갖춘 경우에 한하여 인가를 할 수 있도록 하려는 것임(안 제14조제2항, 제14조의2제1항 신설)

또한, 노선 버스운송사업 양수 인가를 받으려는 사모펀드는 차고지 매각 및 배당계획 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함된 투자전략계획서 등을 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 제출하도록 하고(안 제14조의2제2항),

사모펀드가 최대주주인 노선 버스운송사업자 법인이 다른 노선 버스운송사업자 법인을 합병하거나, 최대주주 또는 지분의 10% 이상이 변경되는 등의 사유가 발생한 경우 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 신고를 의무화 하려는 것임(안 제14조의2제3항 및 제4항 신설).

마지막으로, 사모펀드가 최대주주인 노선 버스운송사업자 법인과 그 사모펀드가 투자한 다른 노선 버스운송사업자 법인이 합병하는 경우 자산·부채 및 손익에 대해서 승계받은 사업과 그 밖에 사업에 속하는 것을 합병 후 5년간 각각 다른 회계로 구분하여 기록하고, 어느 한 쪽 회계의 자산으로 다른 한쪽 회계의 부채를 상환할 수 없도록 하려는 것임(안 제14조의2제5항).

현행	개정안
제14조(사업의 양도·양수 등) ① 여객자동차운송사업을 양도·양수하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 신고하여야 한다. 이 경우 국토교통부장관 또는 시·도지사는 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업의 질서를 확립하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 양도·양수의 지역적 범위를 한정할 수 있다. ② <u>대통령령</u>으로 정하는 여객자동차운송사업을 양도·양수하려면 제1항에도 불구하고 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관 또는 시·도지사의 인가를 받아야 한다. 이 경우 국토교통부장관 또는 시·도지사는 국토교통부령으로 정하는 일정 기간 동안 여객자동차운송사업	제14조(사업의 양도·양수 등) ① (현행과 같음) ② <u>노선 여객자동차운송사업 등 대통령령</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

현행	개정안
의 양도·양수를 제한할 수 있다. ③ ~ ⑩ (생략) <u><신설></u>	-----. ③ ~ ⑩ (현행과 같음) <u>제14조의2(사모집합투자기구의 양수 자격 제한 등) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제19항에 따른 사모집합투자기구(이하 “사모집합투자기구”라 한다)가 노선 여객자동차운송사업을 양수하는 경우(노선 여객자동차운송사업을 양수하는 법인의 최대주주가 사모집합투자기구인 경우를 포함한다) 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에 한하여 제14조제2항에 따른 인가를 하여야 한다.</u> <u>1. 1억 원 이상의 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제20항에 따른 집합투자재산을 2년 이상 운용한 경력이 있는 국내 금융투자업자로서 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제19항제1호에 따른 기관전용 사모집합투자구에 출자자가 될 자격이 있는 국내 투자자로만 구성되어 있을 것</u> <u>2. 제1호에 따른 집합투자재산의 운용 수익으로 사모집합투자기구의 인건비 등 대통령령으로 정하는 비용을 감당할 수 있을 것</u> <u>3. 「자본시장과 금융투자업에 관한</u>

현행	개정안
	<u>법률」 등 대통령령으로 정하는 법률을 위반하거나 같은 법률에 따른 시정명령을 이행하지 않은 사실이 없을 것</u> <u>4. 노선여객자동차운수사업을 양수한 사모투자집합기구(양수한 법인의 최대주주가 사모투자 집합기구인 경우 포함)가 다른 노선 여객자동차운수사업을 양수한 업체 수 및 면허대수 기준이 각각 100분의 30 이하에 해당할 것</u> <u>5. 기타 대통령령으로 정하는 요건을 갖출 것</u> <u>② 노선 여객자동차운송사업의 양수 인가를 받으려는 사모집합투자기구(최대주주가 사모집합투자기구인 노선 여객자동차운송사업자 법인을 포함한다)는 차고지 매각 및 배당계획 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함된 투자전략 계획서와 경영건전성 유지 약속서를 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다.</u> <u>③ 사모집합투자기구가 최대주주인 노선 여객자동차운송사업자 법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 국토교통부장관 및 시·도지사에게 신고하여야 한다.</u>

현행	개정안
	1. <u>다른 노선 여객자동차운송사업자 법인을 합병하는 경우</u> 2. <u>최대주주 또는 지분의 100분의 10 이상이 변경되는 경우</u> 3. <u>그 밖에 노선 여객자동차운송사업자 법인의 경영에 중대한 영향을 미칠 수 있는 것으로서 대통령령으로 정하는 사항이 발생한 경우</u> ④ 제3항에 따른 신고의 수리와 관련하여서는 제14조제5항 및 제6항을 준용한다. ⑤ <u>사모집합투자기구가 최대주주인 노선 여객자동차운송사업자 법인과 그 사모집합투자기구가 투자한 다른 노선 여객자동차운송사업자 법인이 합병하는 경우 자산·부채 및 손익에 대해서는 합병으로 인하여 소멸하는 노선 여객자동차운수사업자 법인으로부터 승계받은 사업에 속하는 것과 그 밖의 사업에 속하는 것을 합병 후 5년간 각각 다른 회계로 구분하여 기록하여야 한다. 이 경우 어느 한쪽 회계의 자산으로 다른 한쪽 회계의 부채를 상환할 수 없다.</u> 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제3조(사업의 양도·양수 인가에 관한 적용례) 제14조제2항의 개정규정은

현행	개정안
	이 법 시행 이후 노선 여객자동차운송사업을 양도·양수하는 경우부터 적용한다.

나. 검토의견

현행법 제14조제1항에 따라 여객자동차운송사업 양도·양수는 신고제로 운영되고 있으며, 개인택시 운송사업에만 양도·양수 시 인가제를 적용⁸³⁾하고 있음. 국토교통부에 따르면 여객운송사업의 양도·양수는 운송사업자들의 자율적 경영을 보장하기 위한 취지로 1995년도에 인가제에서 신고제로 규제를 완화한 바 있다고 함.

83) 「여객자동차 운수사업법 시행령」

제10조의2(운송사업의 양도·상속의 제한) ② 법 제14조제3항 본문 및 제15조제4항 본문에서 “대통령령으로 정하는 자” 및 “대통령령으로 정하는 운송사업자”란 각각 개인택시운송사업자를 말한다.

「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제19조(개인택시운송사업의 면허기준 등) ① 제18조에 따라 개인택시운송사업의 면허를 받으려는 자는 제14조제1항에 따른 시설등의 기준 외에 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다. 다만, 관할관청은 필요하다고 인정할 때에는 다음 각 호의 요건을 2분의 1의 범위에서 완화하여 적용할 수 있다.

1. ~ 3. (생략)

⑧ 법 제14조제2항에 따라 개인택시운송사업을 양수하려는 자는 양도·양수 인가신청일 현재 제1항 및 제6항에 따른 요건을 갖추어야 한다.

⑥ 관할관청은 지역실정을 고려하여 제1항에 따른 개인택시운송사업의 면허기준 외에 다음 각 호의 사항이 포함된 면허기준을 따로 정하여 면허할 수 있다.

1. 면허신청 공고일 이전 2년 이내의 해당지역 거주기간

2. 면허발급요건 또는 우선순위

3. 그 밖에 관할관청이 특히 필요하다고 인정하는 사항

⑨ 개인택시운송사업 면허를 양수하려는 자가 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 경우에는 제1항 제1호의 요건을 갖춘 것으로 본다. 다만, 관할관청은 필요하다고 인정하는 경우에는 제1호의 요건을 2분의 1 범위에서 완화하여 적용할 수 있다. <신설 2020. 4. 3.>

1. 양도·양수 인가신청일부터 계산하여 과거 5년 이상 국내에서 무사고로 운전한 경력이 있는 자일 것. 다만, 외국에 거주한 기간이 있을 경우 출국 전의 운전기간과 귀국 후의 운전기간을 연결하여 합산하되, 귀국 후의 무사고 운전경력이 1년 이상이어야 한다.

2. 「한국교통안전공단법」에 따른 한국교통안전공단(이하 “한국교통안전공단”이라 한다)이 교통안전체험, 교통사고 대응요령과 여객자동차 운수사업법령 등에 관하여 실시하는 이론 및 실기교육(이하 “교통안전교육”이라 한다)을 이수할 것

개정안은 현행법 제14조제2항을 개정하여 노선 버스운송사업의 양도·양수 시 인가를 받도록 하고, 사모펀드가 노선 버스운송사업을 양수하는 경우(노선 버스운송사업을 양수하는 법인의 최대주주가 사모펀드인 경우 포함)에는 별도로 인가 요건을 정하고자 하려는 것임(안 제14조의2 신설).

개정안은 사모펀드가 노선 버스운송사업을 양수하는 경우 인가요건으로 ① 1억 원 이상의 「자본시장법」 제9조제20항⁸⁴⁾에 따른 집합투자재산을 2년 이상 운용한 경력이 있는 국내 금융투자업자로서 「자본시장법」 제9조제19항제1호에 따른 기관전용 사모집합투자기구에 출자가 될 자격이 있는 국내 투자자로만 구성되어 있을 것, ② 집합투자재산 운용 수익으로 사모펀드의 인건비 등 대통령령으로 정하는 비용을 감당할 수 있을 것, ③ 「자본시장법」 등 대통령령으로 정하는 법률을 위반하거나 시정명령을 이행하지 않은 사실이 없을 것, ④ 사모펀드가 다른 노선 버스운송사업을 양수한 업체수 및 면허대수 기준이 각각 100분의 30 이하에 해당할 것 등을 정하고 있음.

이러한 개정안의 내용은 노선 버스운송사업을 양수하는 사모펀드가 최소한 지녀야 할 경제적 능력과 펀드 운용경력, 사모펀드가 양수할 수 있는 노선 버스운송사업의 총 규모 등을 규정하려는 것으로 보이며,

84) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제9조(그 밖의 용어의 정의) ⑳ 이 법에서 “집합투자재산”이란 집합투자기구의 재산으로서 투자신탁재산, 투자회사재산, 투자유한회사재산, 투자합자회사재산, 투자유한책임회사재산, 투자합자조합재산 및 투자익명조합재산을 말한다.

이를 통해 건설하지 않은 사모펀드가 무분별하게 노선 버스운송사업을 양수함으로써 벌어질 수 있는 우려점을 강화된 관리·감독을 통해 배제 하려는 취지로 이해됨.

이러한 개정안의 내용은 서울시의 시내버스 민간자본 진입기준과도 유사함⁸⁵⁾.

이와 관련하여 다음과 같은 점에서 검토가 필요할 것으로 보임.

먼저, 노선 버스운송사업 면허는 차량 대수, 차고의 면적, 운송 부대 시설 등에 대한 기준을 만족할 경우 발급이 가능한 대물적 특성이 있음. 현행법상 운송사업 양도·양수는 기본적으로 신고제이고, 개인택시 운송 사업에만 인가제가 적용되고 있는데 이는 개인택시 업종의 대인적 특성이 반영된 결과임⁸⁶⁾.

85) ① 설립 후 운영경력 2년 이상인 국내 자산운영사, ②현재 운용중인 펀드 총액 1천억원 이상, ③운용보수 등 수입으로만 인건비 등 관리 비용 집행이 가능한 자산운영사, ④현행 「자본시장법」 등 관련 법령 위반 또는 시정명령 미이행 상태에 있지 않을 것 등 (세부 내용 참고 참조)

86) 헌법재판소 결정례(2010 헌마443) 중 발췌

여객자동차운수사업법 제14조 등 위헌확인 등(2012. 3. 29. 2010헌마443, 2011헌마362(병합))

- 일반택시면허는 대물적인 성격이 강한 반면에, 개인택시면허는 사업자가 직접 운전해 종사하는 것이 특징이므로 엄격한 개인적 요건이 요구된다. 일반택시의 공급을 축소하기 위해서는 양도 및 상속의 제한보다는 현재 시행 중인 자율적인 감차를 유도하는 방식이 더 적절하다고 할 수 있다. 개인택시면허의 양도 및 상속 금지의 면허 수의 점진적인 감축을 유도하여 신규면허 발급의 확대로 이어질 수 있는데, 이에 따른 면허발급 대기자들의 이익도 고려하지 않을 수 없다. 따라서 이 사건 시행령조항이 일반택시운송사업자와 개인택시운송사업자를 자의적으로 차별하여 청구인들의 평등권을 침해하는 것으로 볼 수 없다.

국토교통부에 따르면 현행 노선 버스운송사업 양도·양수는 수리를 요하는 신고대상이고⁸⁷⁾, 신규 노선 버스운송사업자는 기존 사업자의 사업 전부를 양수해야만 진입이 가능하므로 면허요건 변경이 없는 경우 양도·양수를 인가제로 강화하는 것은 실익이 적다는 설명임.

또한, 유사하게 대물적 특성을 지닌 구역 여객자동차운송사업(전세버스·일반택시(법인택시))와 수요응답형 운송사업 등에 대해서는 양도·양수 시 인가제도를 두고 있지 않은데 노선 버스운송사업만을 별도로 규제하는 것이 형평성 측면에서 적절한지 검토가 필요할 것으로 보임.

다음으로, 안 제14조의2제1항과 관련하여 다음과 같은 점에 대해 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 개정안은 “「자본시장법」 제9조제19항⁸⁸⁾에 따른 사모집합투자

87) 미신고 시 1천만원 이하 벌금 및 면허취소(또는 사업정지)

88) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제9조(그 밖의 용어의 정의) ⑩ 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)

⑪ 이 법에서 “집합투자기구”란 집합투자를 수행하기 위한 기구로서 다음 각 호의 것을 말한다.

1. 집합투자업자인 위탁자가 신탁업자에게 신탁한 재산을 신탁업자로 하여금 그 집합투자업자의 지시에 따라 투자·운용하게 하는 신탁 형태의 집합투자기구(이하 “투자신탁”이라 한다)

2. 「상법」에 따른 주식회사 형태의 집합투자기구(이하 “투자회사”라 한다)

3. 「상법」에 따른 유한회사 형태의 집합투자기구(이하 “투자유한회사”라 한다)

4. 「상법」에 따른 합자회사 형태의 집합투자기구(이하 “투자합자회사”라 한다)

4의2. 「상법」에 따른 유한책임회사 형태의 집합투자기구(이하 “투자유한책임회사”라 한다)

5. 「상법」에 따른 합자조합 형태의 집합투자기구(이하 “투자합자조합”이라 한다)

6. 「상법」에 따른 익명조합 형태의 집합투자기구(이하 “투자익명조합”이라 한다)

기구”가 노선 버스운송사업을 양수하는 경우나 노선 버스운송사업을 양수하는 법인의 최대주주가 사모투자집합기구인 경우를 규정하고 있음.

「자본시장법」 제9조제19항에 따른 사모투자집합기구는 ① 제249조의11제6항⁸⁹⁾에 해당하는 자만을 사원으로 하는 투자합자회사인 사모집합투자기구(이하 “기관전용 사모펀드”)와 ② 기관전용 사모집합투자기구를 제외한 사모집합투자기구(이하 “일반 사모펀드”)임.

노선 버스운송사업에 투자하는 사모펀드는 대부분 기관전용 사모펀드로 볼 수 있음⁹⁰⁾. 개정안 제14조의2제1항제1호에서도 ‘기관전용 사모집합투자기구에 출자자가 될 자격이 있는 국내 투자자로만 구성되어 있을 것’을 요건으로 양수 인가 조건 중 하나로 하고 있음.

이러한 기관전용 사모펀드는 무한책임사원(General Partner, GP, 운전자)과 유한책임사원(Limited Partner, LP, 투자자)으로 구성된 합자회사 형태(명목회사)이며,⁹¹⁾⁹²⁾ 회사를 운영하는 자를 “업무집행사원”

89) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제249조의11(사원 및 출자) ⑥ 유한책임사원은 개인(제168조제1항에 따른 외국인, 해당 기관전용 사모집합투자기구의 업무집행사원의 임원 또는 운용인력을 제외한다)이 아닌 자로서 다음 각 호에 해당하는 자여야 한다. <개정 2021. 4. 20.>

1. 전문투자자로서 대통령령으로 정하는 투자자
2. 그 밖에 전문성 또는 위험감수능력 등을 갖춘 자로서 대통령령으로 정하는 투자자

90) 서울시 등에서는 펀드 형태를 기관전용 사모펀드로 명시적으로 한정하고 있음.

91) 무한책임사원(GP) : 기관전용 사모펀드 운영에 대한 권리와 의무를 가지며, 기관전용 사모펀드의 채무에 대해 무한책임을 가짐.

유한책임사원(LP) : 기관전용 사모펀드의 채무에 대해 유한책임을 가짐.

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제249조의11(사원 및 출자) ① 기관전용 사모집합투자기구의 사원은 1인 이상의 무한책임사원과

(법 제249조의14제1항⁹³⁾ 등)이라고 함⁹⁴⁾.

그런데 앞서 사모펀드의 노선 버스운송사업 진출에 관한 사례들에서 등장하는 ‘A파트너스’ 등의 회사는 사모펀드 자체를 말하는 것이 아니라 이를 운용하는 ‘자산운용사’를 말하는데, 이는 법적 용어가 아니라 기관 전용 사모펀드에서의 ‘업무집행사원’에 해당하는 것으로 보임⁹⁵⁾.

< ‘자산운용사’와 ‘사모펀드’의 구분 >

구분	자산운용사	사모펀드
예시	A파트너스자산운용	OOO모빌리티 1호, OOO모빌리티 2호 등등
법적정의	해당 없음	자본시장법 제9조 제19항에 따른 사모집합투자기구

자료 : 국토교통부

1인 이상의 유한책임사원으로 하되, 사원의 총수는 100인 이하로 한다.

92) 기관전용 사모펀드의 투자자 범위 : 기관투자자 및 이에 준하는 자(금융회사, 연기금, 공제회, 특수법인, 일정 요건을 갖춘 주권상장법인 등)

일반사모펀드의 투자자 범위 : 전문투자자 + 최소 투자금액(3억원, 레버리지 200% 초과시 5억원) 이상 일반투자자

93) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제249조의14(업무집행사원 등) ① 기관전용 사모집합투자기구는 정관으로 무한책임사원 중 1인 이상을 업무집행사원으로 정하여야 한다. 이 경우 그 업무집행사원이 회사의 업무를 집행할 권리와 의무를 가진다.

94) 참고로, 일반사모펀드는 기관전용 사모펀드를 제외한 사모펀드로서, 일반 사모집합투자업자로 등록한 자만이 일반사모펀드를 운용할 수 있고, 전문투자자나 일정금액 이상을 투자하는 개인·법인·그 밖의 단체만이 일반 사모펀드에 투자할 수 있음.

95) ‘업무집행사원’이라고 하고 있으나 실제로는 개인이 아니라 법인임.

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제249조의10(설립 및 보고) ① 기관전용 사모집합투자기구의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하고, 총사원이 기명날인 또는 서명하여야 한다

7. 사원의 성명·주민등록번호(법인인 경우에는 상호 또는 명칭·사업자등록번호) 및 주소

② 기관전용 사모집합투자기구는 다음 각 호의 사항을 등기하여야 한다.

2. 무한책임사원의 상호 또는 명칭·사업자등록번호 및 주소

제249조의14(업무집행사원 등) ① 기관전용 사모집합투자기구는 정관으로 무한책임사원 중 1인 이상을 업무집행사원으로 정하여야 한다. 이 경우 그 업무집행사원이 회사의 업무를 집행할 권리와 의무를 가진다.

따라서 명목상의 회사인 ‘사모펀드’ 자체가 인가의 요건인 2년 이상 펀드 운용경력, 펀드 운용수익으로 사모펀드의 인건비 등 감당, 법률 위반행위 등이 없을 것 등 인가의 요건을 갖추는 주체로 적절한지 검토가 필요할 것으로 보임.

참고로 서울시 등 지방자치단체는 시내버스 민간자본 진입기준으로 ‘자산운용사의 자격기준’을 마련하고 있으며, 국토교통부의 연구용역에서도 ‘자산운용사’의 자격 등의 요건이 필요하다는 의견임⁹⁶⁾.

따라서 ‘사모펀드’가 아니라 ‘사모펀드의 업무집행사원’ 등으로 자격 요건의 주체를 수정할 필요성이 있을 것으로 보임.

둘째, 「자본시장법」 제249조의15제1항⁹⁷⁾에서는 기관전용 사모집합투자기구의 업무집행사원으로서 기관전용 사모집합투자기구의 집합투자재산 운용업무를 영위하려는 자는 금융위원회에 등록하도록 하면서,

96) 「버스 준공영제 도입 및 개선을 위한 가이드라인」, 국토교통부, 2023.12.

제31조(경영합리화 방안 및 관할관청과의 사전협의)) ① 관할관청은 운송업체의 경영합리화를 위해 다음 각호에 대한 방안을 마련해야 한다.

6. 민간자본의 운송사업 진입에 대한 자산운용사 자격·재무건전성 기준 등 다양한 관리방안 <신설>

97) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제249조의15(업무집행사원의 등록 등) ① 기관전용 사모집합투자기구의 업무집행사원으로서 기관전용 사모집합투자기구의 집합투자재산 운용업무를 영위하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어 금융위원회에 등록하여야 한다.

1. 1억원 이상으로서 대통령령으로 정하는 금액 이상의 자기자본을 갖출 것
2. 임원(합자회사의 업무집행사원 등 대통령령으로 정하는 자를 포함한다)이 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 제5조에 적합할 것
3. 대통령령으로 정하는 투자운용전문인력을 대통령령으로 정하는 수 이상 갖출 것
4. 제44조에 따라 이해상충이 발생할 가능성을 파악·평가·관리할 수 있는 적절한 내부통제기준을 갖출 것
5. 대통령령으로 정하는 건전한 재무상태와 사회적 신용을 갖출 것

① 1억원 이상으로서 대통령령으로 정하는 금액 이상의 자기자본을
 갖출 것, ② 임원이 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 제5조⁹⁸⁾에
 적합할 것, ③ 대통령령으로 정하는 투자운용전문인력을 대통령령으로
 정하는 수 이상 갖출 것⁹⁹⁾, ④ 이해상충이 발생할 가능성을 파악·평가
 · 관리할 수 있는 적절한 내부통제기준을 갖출 것, ⑤ 대통령령¹⁰⁰⁾으로

98) 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」

제5조(임원의 자격요건) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 금융회사의 임원이 되
 지 못한다.

1. 미성년자·피성년후견인 또는 피한정후견인
 2. 파산선고를 받고 복권(復權)되지 아니한 사람
 3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 5년이 지나지 아니한 사람
 4. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 사람
 5. 이 법 또는 금융관계법령에 따라 벌금 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 5년이 지나지 아니한 사람
 6. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 조치를 받은 금융회사의 임직원 또는 임직원이었던 사람(그 조치를 받게 된 원인에 대하여 직접 또는 이에 상응하는 책임이 있는 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람으로 한정한다)으로서 해당 조치가 있었던 날부터 5년이 지나지 아니한 사람
 - 가. 금융관계법령에 따른 영업의 허가·인가·등록 등의 취소
 - 나. 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제10조제1항에 따른 적기시정조치
 - 다. 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」 제14조제2항에 따른 행정처분
 7. 이 법 또는 금융관계법령에 따라 임직원 제재조치(퇴임 또는 퇴직한 임직원의 경우 해당 조치에 상응하는 통보를 포함한다)를 받은 사람으로서 조치의 종류별로 5년을 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 지나지 아니한 사람
 8. 해당 금융회사의 공익성 및 건전경영과 신용질서를 해칠 우려가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 사람
- ② 금융회사의 임원으로 선임된 사람이 제1항제1호부터 제8호까지의 어느 하나에 해당하게 된 경우에는 그 직(職)을 잃는다. 다만, 제1항제7호에 해당하는 사람으로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그 직을 잃지 아니한다.

99) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」

제271조의21(등록의 요건 등) ③ 법 제249조의15제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 투자운
 용전문인력”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. <신설 2021. 10. 21.>

1. 금융기관 또는 금융위원회가 정하여 고시하는 기관에서 **집합투자재산의 운용 업무에 2년 이상의 범위에서 금융위원회가 정하여 고시하는 기간 이상 종사한 경력이 있는 사람**
 2. 금융기관 또는 금융위원회가 정하여 고시하는 기관에서 2년 이상의 범위에서 금융위원회가 정하여 고시하는 기간 이상 종사한 경력이 있는 사람으로서 금융위원회가 인정하는 교육을 이수한 사람
 3. 그 밖에 기관전용사모집합투자기구의 집합투자재산 운용업무에 관한 전문성을 갖춘 것으로 인정되는 사람으로서 금융위원회가 정하여 고시하는 사람
- ④ 법 제249조의15제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 수”란 2명을 말한다

100) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」

제271조의21(등록의 요건 등) ⑤ 법 제249조의15제1항제5호에서 “대통령령으로 정하는 건전한
 재무상태와 사회적 신용”이란 다음 각 호의 구분에 따른 사항을 말한다.

1. 건전한 재무상태: 재무건전성에 관한 기준으로서 금융위원회가 정하여 고시하는 기준을 충족

정하는 건전한 재무상태와 사회적 신용을 갖출 것 등을 등록기준으로 하고 있음.

이러한 「자본시장법」 상 등록기준과 개정안에서 사모펀드에 요구하는 인가 기준은 유사한 부분이 있어, 개정안을 입법에 반영하는 경우 「자본시장법」과의 관계를 검토하여 「여객자동차 운수사업법」 상 적절한 인가 기준을 정할 필요성이 있을 것으로 보임.

셋째, 체계·자구 측면에서 안 제14조의2제1항제1호에서는 ‘1억 원 이상의 「자본시장법」 제9조제20항에 따른 집합투자재산을 2년 이상 운용한 경력이 있는 국내 금융투자업자로서 「자본시장법」 제9조제19항제1호에 따른 기관전용 사모집합투자기구에 출자자가 될 자격이 있는 국내 투자자로만 구성되어 있을 것’을 인가 요건으로 정하고 있음.

이는 노선 버스운송사업을 양수할 때에는 ①일정한 운용경력을 갖출 것과 ②국내 금융투자업자, 국내 투자자로만 구성 되어 있을 것을 요건으로 하도록 하려는 취지로 보임.

할 것(「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제38조에 따른 검사대상기관의 경우만 해당한다)

2. 사회적 신용: 다음 각 목의 모든 요건에 적합할 것. 다만, 그 위반 등의 정도가 경미하다고 인정되는 경우는 제외한다.

가. 최근 3년간 금융관련법령, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 및 「조세범 처벌법」을 위반하여 5억원의 벌금형 이상에 상당하는 형사처벌을 받은 사실이 없을 것. 다만, 법 제 448조, 그 밖에 해당 법률의 양벌 규정에 따라 처벌을 받은 경우는 제외한다.

나. 최근 3년간 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」에 따라 부실금융기관으로 지정되었거나 법 또는 금융관련법령에 따라 영업의 허가·인가·등록 등이 취소된 자가 아닐 것

그런데 해당 문구의 앞부분인 ‘1억원 이상의 집합투자재산을 2년 이상 운용한 경력이 있는 국내 금융투자업자’는 앞서 설명한 사모펀드를 운용하는 업무집행사원이 갖춰야 할 요건으로 보이며¹⁰¹⁾,

뒷부분인 ‘기관전용 사모집합투자기구에 출자자가 될 자격이 있는 국내 투자자로만 구성되어 있을 것’은 사모펀드가 갖춰야 할 요건으로 보임.

따라서 이를 명확하고 구체적으로 구분하여 규정하는 것이 필요할 것으로 보임¹⁰²⁾.

넷째, 안 제14조의2제1항제2호에서는 ‘제1호에 따른 집합투자재산의

101) 「자본시장법」 법령에서도 업무집행사원의 요건으로 1억원 이상의 자기자본을 갖출 것, 집합투자재산의 운용 업무에 2년 이상 범위에서 종사한 경력이 있는 사람을 투자운용전문인력을 갖출 것 등을 요건으로 하고 있음.

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제249조의15(업무집행사원의 등록 등) ① 기관전용 사모집합투자기구의 업무집행사원으로서 기관전용 사모집합투자기구의 집합투자재산 운용업무를 영위하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어 금융위원회에 등록하여야 한다.

1. 1억원 이상으로서 대통령령으로 정하는 금액 이상의 자기자본을 갖출 것
3. 대통령령으로 정하는 투자운용전문인력을 대통령령으로 정하는 수 이상 갖출 것

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」

제271조의21(등록의 요건 등) ③ 법 제249조의15제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 투자운용전문인력”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. <신설 2021. 10. 21.>

1. 금융기관 또는 금융위원회가 정하여 고시하는 기관에서 집합투자재산의 운용 업무에 2년 이상의 범위에서 금융위원회가 정하여 고시하는 기간 이상 종사한 경력이 있는 사람
2. 금융기관 또는 금융위원회가 정하여 고시하는 기관에서 2년 이상의 범위에서 금융위원회가 정하여 고시하는 기간 이상 종사한 경력이 있는 사람으로서 금융위원회가 인정하는 교육을 이수한 사람
3. 그 밖에 기관전용사모집합투자기구의 집합투자재산 운용업무에 관한 전문성을 갖춘 것으로 인정되는 사람으로서 금융위원회가 정하여 고시하는 사람

102) 다만, 「자본시장법」에 따라 기관전용 사모펀드는 원래부터 투자 자격을 갖춘 사람만 투자가 가능함. 개정안의 취지는 노선 버스운송사업을 양수할 수 있는 사모펀드를 ‘기관전용 사모펀드’, ‘국내 투자자’로 한정하려는 것으로 보이는바 이에 맞춰 문구의 수정을 검토할 수 있을 것으로 보임.

운용 수익으로 사모펀드의 인건비 등 대통령령으로 정하는 비용을 감당할 수 있을 것'을 요건으로 하고 있음.

그런데 안 제14조의2제1항제1호에서는 '1억 원 이상의 「자본시장법」 제9조제20항에 따른 집합투자재산을 2년 이상 운용한 경력'을 규정하고 있는바, 이는 다른 사모펀드의 집합투자재산을 2년 이상 운용한 경력도 포함하고 있는 것으로 봐야 할 것으로 해당 집합투자재산이 양수 당시 사모펀드의 집합투자재산일 것으로 추정하기는 어려운 측면이 있음.

또한, 인건비 지출 등은 명목상의 회사인 '사모펀드'의 집합투자재산의 운용 수익에서 직접 지출하는 것이 아니라 해당 사모펀드의 운용업무를 영위하려는 업무집행사원(자산운용사)의 자산에서 지출하여야 할 것으로 보임.

「자본시장법」 제249조의15제1항¹⁰³⁾에서는 기관전용 사모집합투자기구의 업무집행사원으로서 기관전용 사모집합투자기구의 집합투자재산 운용업무를 영위하려는 자는 1억원 이상의 자기자본을 갖출 것을 금융위원회 등록 요건으로 하고 있는데,

동 법에서도 이를 참고하여 사모펀드를 운용하는 자산운용사가 인건비

103) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제249조의15(업무집행사원의 등록 등) ① 기관전용 사모집합투자기구의 업무집행사원으로서 기관전용 사모집합투자기구의 집합투자재산 운용업무를 영위하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어 금융위원회에 등록하여야 한다.

1. 1억원 이상으로서 대통령령으로 정하는 금액 이상의 자기자본을 갖출 것 (이하 생략)

등 비용을 감당할 수 있는 자기자본을 갖출 것을 요건으로 하는 것이 보다 적절할 것으로 보임.

다섯째, 안 제14조의2제1항제4호에서는 ‘노선여객자동차운수사업을 양수한 사모펀드(양수한 법인의 최대주주가 사모펀드인 경우 포함)가 다른 노선 여객자동차운수사업을 양수한 업체수 및 면허대수 기준이 각각 100분의 30 이하에 해당할 것’이라고 규정하고 있음.

먼저 여기서 ‘노선여객자동차운수사업’은 안 제14조의2제1항 본문이나 다른 호와 같이 ‘노선 여객자동차운송사업’으로 수정하는 것이 필요함¹⁰⁴⁾.

다음으로, 개정안은 사모펀드가 이미 다른 노선 버스운송사업을 양수하고 있는 경우 그 업체수 및 면허대수의 상한선을 정하려는 것으로 보임. 이는 하나의 사모펀드가 다수의 노선 버스운송사업을 양수하여 독과점 식으로 운용하고 지방자치단체와의 준공영제 정산 등의 협의 과정에서 과다하게 우위를 점할 수 있는 우려를 방지하려는 취지로 이해됨.

104) 「여객자동차 운수사업법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “여객자동차 운수사업”이란 여객자동차운송사업, 자동차대여사업, 여객자동차터미널사업 및 여객자동차운송플랫폼사업을 말한다.
3. “여객자동차운송사업”이란 다른 사람의 수요에 응하여 자동차를 사용하여 유상(有償)으로 여객을 운송하는 사업을 말한다.

제3조(여객자동차운송사업의 종류) ① 여객자동차운송사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 노선(路線) 여객자동차운송사업: 자동차를 정기적으로 운행하려는 구간(이하 “노선”이라 한다)을 정하여 여객을 운송하는 사업 (이하 생략)

그런데, 개정안의 문구만으로는 어떤 기준의 30%인지가 모호한 측면이 있음. 예를 들어 하나의 사모펀드가 특정 지방자치단체에서 차지하는 업체 수 및 면허대수 비율이 30% 이하라는 것으로 볼 수도 있을 것이나, 개정안의 문구 자체만으로는 이를 유추하기 어려운 것으로 보임.

또한, 예를 들어 사모펀드가 양수한 A업체가 해당 지역에서 차지하는 비율이 29%라면 새롭게 양수 인가를 받으려는 B업체가 해당 지역에서 차지하는 비율까지 합쳐서 30% 비율에 포함하여야 하는지, 아니면 새롭게 양수를 받을 예정인 B업체의 비율을 더하여 30%를 초과하여도 되는지도 불분명한 측면이 존재함. 따라서 기준을 보다 구체적이고 명확하게 규정할 필요성이 있을 것으로 보임.

< 참고 : 사모펀드의 준공영제 시내버스 운송업체 소유 현황 >

구분	서울	인천	대전	제주	경기
운용사	A파트너스 등	A파트너스	A파트너스	A파트너스	B모빌리티
사모보유	7개 社 (1,036대)	10개 社 (700대)	2개 社 (141대)	1개 社 (70대)	7개 社 (1,475대)
지역전체	65개 社 (7,485대)	34개 社 (2,208대)	13개 社 (1,015대)	10개 社 (847대)	74개 社 (11,455대)
사모/전체 비중	10.8% (13.8%)	29.4% (31.7%)	15.4% (13.9%)	10.0% (8.3%)	9.5% (12.9%)

주: 경기도는 주로 민영제에 진출
(단, 경기도도 2024년 1월부터는 경기도형 준공영제를 시행하여 점차 확대해갈 예정임)
자료 : 국토교통부 (2023.7월 기준)

다음으로, 안 제14조의2제2항과 관련하여, 개정안은 사모펀드가 노선 버스운송사업의 양수인가를 받으려면 ‘차고지 매각 계획 및 배당계획

등 대통령령으로 정하는 사항이 포함된 투자전략계획서'와 '경영건전성 유지 협약서'를 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 제출하도록 하고 있음.

안 제85조제1항제15의2에서는 '투자전략에 관한 계획서를 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우' 면허 등을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부를 정지하도록 명할 수 있도록 제재 규정을 두고 있음¹⁰⁵⁾.

이를 통해 국토교통부장관 또는 시·도지사가 사모펀드가 노선버스 운송업계 진입 전에 선제적으로 관리·감독을 할 수 있도록 하려는 취지로 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

다만, 투자전략계획서를 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 제출함에 따라 민간기업의 경영 자율성이 저하되는 측면이 있을 것으로 보이며, 개정안을 입법에 반영하는 경우 투자전략계획서 제출 후에 투자전략이 변경될 경우에 관한 내용이 보완될 필요성이 있을 것으로 보임.

다음으로, 안 제14조의2제3항에서는 노선 버스운송사업을 양수한 사모

105) 안 제85조제1항제15의2

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.

15의2. 제14조의2제2항에 따른 투자전략에 관한 계획서를 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우

펀드가 다른 노선 버스운송사업을 합병하거나 최대주주 또는 지분의 10%이상이 변경되는 경우, 그 밖에 경영에 중대한 영향을 미칠 수 있는 것으로 대통령령으로 정하는 사유가 발생한 경우 시·도지사에게 신고(수리를 요하는 신고)하도록 하고 있음.

이는 양수가 아닌 합병이나 지분 취득에 따라 사모펀드가 노선 버스운송사업에 진입하는 것을 사전적으로 파악하고 관리·감독을 하고자 하는 취지로 이해됨.

현재도 서울시 등에서는 시내버스 민간자본 진입기준을 정하면서 영업양도, 인수합병, 최대주주 변경 및 특정인이 경영권 또는 사실상 지배력 행사가 가능한 경우 사전 신고·협의 의무화를 두고 있음.

다음으로, 안 제14조의2제5항에서는 사모펀드가 최대주주인 노선 버스운송사업자 법인과 그 사모펀드가 투자한 다른 노선 버스운송사업자 법인이 합병하는 경우, 합병 후 5년간 자산·부채 및 손익을 소멸하는 법인으로부터 승계받은 사업에 속한 것과 그 밖의 사업에 속하는 것을 각각 다른 회계로 구분하여 기록하도록 하고 있으며, 해당기간 동안 어느 한쪽 회계의 부채를 다른 회계의 자산으로 상환할 수 없도록 하고 있음.

현행 「법인세법」 제113조제3항¹⁰⁶⁾에서는 다른 내국법인을 합병하는

법인은 합병 후 5년간 자산·부채 및 손익을 피합병법인으로부터 승계받은 사업에 속하는 것과 그 밖의 사업에 속하는 것을 각각 다른 회계로 구분하여 기록하도록 하고 있으며, 다만 단서로 중소기업 간 또는 동일사업을 하는 법인 간에 합병하는 경우에는 회계를 구분하여 기록하지 아니할 수 있도록 하고 있음.

현행법에 따르면 사모펀드가 최대주주인 노선 버스운송사업이 동일 사모펀드가 투자한 다른 노선 버스운송사업과 합병을 하는 경우는 동일 사업을 하는 법인 간 합병인바 「법인세법」 제113조제3항 단서조항에 따라 회계를 구분하지 않아도 됨.

개정안은 이러한 「법인세법」 제113조제3항 단서조항에도 불구하고 사모펀드가 노선 버스운송사업을 합병하는 경우에는 따로 구분하여 회계를 관리하도록 하려는 것으로 보이는데,

안 제14조의2제5항은 사모펀드가 인수한 노선 버스운송업체의 자산이나 수익으로 다른 노선 버스운송업체를 인수하는 부채를 상환하는 등의 행위를 방지하고자 하려는 취지로 이해됨.

106) 「법인세법」

제113조(구분경리) ③ 다른 내국법인을 합병하는 법인은 다음 각 호의 구분에 따른 기간 동안 자산·부채 및 손익을 피합병법인으로부터 승계받은 사업에 속하는 것과 그 밖의 사업에 속하는 것을 각각 다른 회계로 구분하여 기록하여야 한다. 다만, 중소기업 간 또는 동일사업을 하는 법인 간에 합병하는 경우에는 회계를 구분하여 기록하지 아니할 수 있다.

1. 합병등기일 현재 제13조제1항제1호의 결손금이 있는 경우 또는 제45조제2항에 따라 피합병법인의 이월결손금을 공제받으려는 경우: 그 결손금 또는 이월결손금을 공제받는 기간
2. 그 밖의 경우: 합병 후 5년간

다만, 「법인세법」 제113조제3항은 합병과 관련하여 발생하는 과세 회피 등의 문제를 해결하기 위한 규정이며, 동일업종 법인 간 합병시에는 구분경리의 어려움을 인정하여 단서조항을 신설하여 요건이 완화¹⁰⁷⁾된 것임을 감안할 때 노선 버스운송업체 간의 합병시 구분경리가 현실적으로 가능할지에 대한 검토가 필요할 것으로 보이며,

동일업종 합병에 따른 규모의 경제와 경영 효율화를 실현하기 위해서는 회계를 통합관리하는 것도 필요한 측면이 있을 것으로 보임에 따라 이를 고려하여 종합적인 검토가 필요할 것으로 보임.

다. 관련 기관 등 의견

(국토교통부)

현행법 상 노선버스 사업 양도양수는 수리를 요하는 신고 대상으로, 미신고는 1천만 이하 벌금 및 면허취소(또는 사업정지) 사유임¹⁰⁸⁾. 신규 사업자는 기존사업자의 사업 전부를 양수해야만 진입이 가능하므로(시행규칙 제35조제2항), 면허요건(차량대수, 차고면적 등) 변경이 없는 경우 양도양수에 대한 관할관청의 감독 강화 실익이 적음.

공공성 강화라는 입법목적 달성을 위해서는 진입 자체를 제한하는

107) 법인세법 [법률 제7838호, 2005. 12. 31, 일부개정] (당시에는 제45조제1항제3호 단서 규정으로 신설, 이후 법률 제9267호(2008. 12. 26, 일부개정)에서 제113조제3항으로 이동.

108) 업계의 경영 자율성 보장 등을 위한 취지로 1995년 양도양수 인가제에서 신고제로 규제 완화
※ 운송사업 양도양수 인가제는 개인택시 운송사업에만 적용하고 있는데, 이는 개인택시 업종의 대인적 특성*이 반영된 결과

* 현재결정례(2010 헌마 443) : 일반택시면허가 대물적 성격이 강한 반면, 개인택시면허는 사업자가 직접 운전해 종사하므로 엄격한 개인적 요건이 요구됨

것보다는 사모펀드가 공공성을 약화시키는 사업계획 변경을 추진하는 경우 등에 대한 규제 강화가 더 효과적임. 또한, 해외 사모펀드¹⁰⁹⁾들이 북미, 유럽, 아시아 등지에서 시내버스 등 버스업체에 투자하는 사례도 있음을 고려할 필요가 있음.

한편, 법인세법 제113조에 따르면 합병 후 5년간 회계를 구분하여 기록해야 하나, 동일업종 법인 간 합병 시에는 구분경리의 어려움을 인정하여 적용 완화(2005년)하고 있고, 영세한 버스업계의 구조조정을 통한 규모의 경제와 경영효율화 실현을 위해 통합회계관리가 필요한 측면도 고려할 필요가 있음.

(금융위원회)

공공성 제고를 위해서는 사모펀드 등 특정형태로 제한하기 보다는 해당 산업에 진입하려는 민간 자본 전반에 대한 규율을 동일하게 적용할 필요가 있음.

(인천광역시)

금융투자 사업자의 자격 기준을 1천억 원 이상으로 수정하는 것이 필요하며, 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수가 여객자동차 운수사업자에게 보고나 서류의 제출을 명할 수 있도록 하고 있는 현행 법 제79조제1항에 노선 여객자동차운수사업을 양수한 법인의 최대주주가

109) KKR(미국), EQT(스웨덴), Vauban(프랑스), Templewater(홍콩) 등

사모투자집합기구인 경우에는 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 의한 금융감독원 보고자료를 포함하여 보고·제출을 명할 수 있도록 하여 향후 매각 등에 따른 운행의 안정성 제고 및 시민의 대중교통 서비스를 제공할 수 있도록 할 필요성이 있음.

(사모펀드 자산운용사)

국가나 지방자치단체로부터 재정지원을 받는지, 어느 정도의 지원을 받는지 등의 개별적인 사정을 고려하지 않고, 일률적으로 노선 여객자동차운송사업의 양도·양수에 대하여 신고가 아닌 인가를 받도록 하는 것은 과잉규제에 해당하며, 현행 「여객자동차 운수사업법」 제14조제2항에 따른 대통령령에 아무런 규정을 두고 있지 않는데 유독 노선 버스운송사업에 한하여 인가를 받도록 차별할 아무런 합리적인 이유가 없음.

현행 「여객자동차 운수사업법」 제14조제1항에 규정된 신고제하에서도 신고사항이 요건에 맞지 않는 등의 사유로 인하여 신고 수리를 거부할 수 있으며, 사모투자집합기구의 경우, 이미 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 등의 관련 법령을 통하여 그 설립 및 운영 등에 있어서 적절한 규제를 받고 있음.

한편, 법인세법에서 동일사업 법인 간 합병에 한하여 구분경리 의무를 두지 않는 이유는 동일업종간 합병의 경우 구분경리가 현실적으로 쉽지 않기 때문임. 또한, 국내 운송사업의 선진화를 위해서는 해외 사례에서도 볼 수 있듯이 일정 수준의 합병을 통한 대형화의 여지도 존

재하여야 함에도 불구하고 업무 상의 불편함을 굳이 두고자 하는 본 조항은 산업의 선진화 방향과는 부합하지 않는 부분이 있다고 판단됨.

(전국버스운송사업조합연합회)

현행 신고제하에서도 계약서, 양도 대상 노선과 차량등을 자세히 신고토록 되어 있고, 수리를 요하는 신고사항으로 요건에 맞지 않는 경우 신고 수리를 하지 않을 수 있으므로, 현행 규정으로도 입법목적은 달성할 수 있으므로 이를 인가제로 변경하는 것은 지나치게 사적 자치 및 사유재산권 처분권을 제한하는 것으로 판단됨.

사모펀드의 운수회사들에 대한 투자진입을 규제하는 것보다는 국내 사모펀드들의 노선버스 회사들에 대한 진입은 국내의 영세화된 버스회사들의 한계를 극복하고 규모의 경제를 통해 비용절감과 경영의 투명성, 효율성 제고를 통해 교통서비스를 한단계 발전시킬 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다는 긍정적인 시각이 필요함.

사모투자집합기구의 경우, 이미 ‘자본시장과 금융투자업에 관한 법률’ 등 관련 법령을 통하여 그 설립 및 운영 등에 규제를 받고 있어, 여객자동차법령에서 별도로 노선버스운송사업에 대해서만 별도로 규제하는 것은 사영기업의 경영상 의사결정을 과도하게 침해하고, 경영자율성을 침해하는 것임.

법인세법 제113조(구분경리)에 유사 조항이 있으나, 동 규정에서도 동일사업을 하는 법인간 합병의 경우에는 회계를 구분하여 기록하지

아니할 수 있다고 규정하고 있음. 그럼에도 노선버스운송업에 대해서만 5년간 구분 경리 의무를 두는 것은 비합리적임. 또한, 국내 운송사업의 선진화를 위해서는 일정 수준의 합병을 거쳐 대형화, 효율화, 선진화를 통해 운송원가를 절감하고 궁극적으로 저비용으로 사회 효용을 극대화할 여지도 존재한다는 점에서, 업무상 불편함을 굳이 두려고 하는 본 조항은 산업의 선진화 방향과도 부합하지 않음.

4. 과잉배당 등의 금지 규정 신설(안 제20조의3 신설)

가. 개정안의 내용

개정안은 국가나 지방자치단체로부터 재정지원을 받는 노선 버스운송사업자의 최대주주가 사모펀드인 경우 ① 직전 회계연도에 순손실이 발생하였거나 부채비율이 200%를 초과한 경우, ②자본잉여금을 이익잉여금으로 전환한 후 5년이 지나지 아니한 이익잉여금, ③ 차고지를 매각한 후 5년이 지나지 아니한 차고지 매각대금, ④ 기타 대통령령으로 정하는 금원 등을 배당할 수 없도록 금지하고, ⑤ 직전 회계연도 영업이익에 운송수지율을 적용하여 산정한 금액 등 대통령령으로 정하는 기준 이상으로 배당을 할 수 없도록 과잉배당 등을 금지하는 규정을 신설하려는 것임(안 제20조의3 신설).

현행	개정안
<신설>	<u>제20조의3(과잉배당 등의 금지) ①</u> <u>제50조에 따라 국가나 지방자치단체로부터 재정 지원을 받는 노선 여객자동차운송사업자(최대주주가 사모집합투자기구인 경우에 한한다)는 다음 각 호에 해당하는 경우 또는 금원을 배당할 수 없다.</u> <u>1. 직전 회계연도에 순손실이 발생하였거나 부채비율이 100분의 200을 초과한 경우</u> <u>2. 자본잉여금을 이익잉여금으로 전환한 후 5년이 지나지 아니한 이</u>

현행	개정안
	<u>익잉여금</u> 3. 차고지를 매각한 후 5년이 지나지 아니한 차고지 매각대금 4. 기타 대통령령으로 정하는 금원 ② 제1항에 따른 노선 여객자동차운송사업자는 직전 회계연도 영업이익에 운송수지율(요금수입을 운송비용으로 나눈 비율을 말한다)을 적용하여 산정한 금액 등 대통령령으로 정하는 기준 금액 이상으로 배당할 수 없다. 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제5조(과잉배당 등의 금지에 관한 적용례) 제20조의3의 개정규정은 이 법 시행 당시 제14조제1항에 따라 양수신고를 한 노선 여객자동차운송사업자(최대주주가 사모집합투자기구인 경우에 한한다)에 대해서도 적용한다.

나. 검토의견

개정안은 법 제50조에 따라 국가나 지방자치단체로부터 보조금 등의 재정지원을 받는 노선 버스운송사업의 최대주주가 사모펀드인 경우에는 과잉배당이 일어나지 않도록 배당 금지 사유와 상한선을 정하고자 하려는 것으로 보임.

“순손실”이란 기업거래에서 발생하는 수익(收益)의 총합계금액에 비하여 비용(費用)의 총합계금액이 더 많을 때 비용이 수익을 초과하는 금액을 의미함¹¹⁰⁾. 안 제20조의3제1항제1호는 이와 같이 순손실이 발생한 경우 또는 부채비율이 200%를 초과한 경우에는 사모펀드가 최대주주인 노선 버스운송사업은 주주 배당을 금지하고자 하려는 것으로 이해됨.

안 제20조의3제1항제2호의 “자본잉여금”은 회사의 영업활동 이외의 원천, 즉 자본거래에서 생기는 잉여금으로서 기본적으로 배당의 재원이 될 수 없으며 자본전입 및 결손금의 보전 이외의 목적으로는 사용할 수 없음¹¹¹⁾.

“이익잉여금”이란 기업의 정상적인 영업활동, 고정자산의 처분, 그 밖의 자산의 처분 및 기타 임시적인 손익거래에서 생긴 결과로서 주주에게 배당금으로 지급하거나 자본으로 대체되지 않고 남아있는 부분을 말함¹¹²⁾.

110) 순손실 [net loss , 純損失] 기업회계상 순손실이라 함은 기업거래에서 발생하는 수익(收益)의 총합계금액에 비하여 비용(費用)의 총합계금액이 더 많을 때 비용이 수익을 초과하는 금액을 의미한다. [네이버 지식백과] 순손실 [net loss, 純損失] ((주)조세통람, 2019. 10. 10., (주)조세통람)

111) [자본잉여금]

회사의 영업이익 이외의 원천에서 발생하는 잉여금을 의미한다. 잉여금은 기업회계상 회사의 순자산액이 법정자본액을 초과하는 부분으로, 자본거래에서 생긴 자본잉여금과 손익거래에서 생긴 이익잉여금이 있다. 자본잉여금은 크게 자본준비금, 재평가적립금, 기타 자본잉여금으로 구분할 수 있다. 자본준비금에는 주식발행시의 액면초과한 금액, 자본감소의 경우 감소액이 반환액을 초과한 금액, 회사합병의 경우 소멸된 회사의 순자산액이 있으며 재평가적립금은 자산 재평가법에 의거해 기업이 사업용 고정자산을 재평가함으로써 발생한 평가익을 적립한 것을 말한다. 기타 자본잉여금에는 보험차익, 자기주식처분이익, 자본보전을 위한 자산증여익 및 채무면제이익 등이 있다. 한편 자본잉여금은 배당의 재원이 될 수 없으며 자본전입 및 결손금의 보전 이외의 목적으로는 사용될 수 없다.

[네이버 지식백과] 자본잉여금 (시사경제용어사전, 2017. 11., 기획재정부)

112) [이익잉여금]

이익잉여금은 기업의 정상적인 영업활동, 고정자산의 처분, 그 밖의 자산의 처분 및 기타 임시

앞서 총괄부분에서 사례를 든 것과 같이 A파트너스가 인수한 한 버스 운송업체에서 원칙적으로는 배당이 불가능한 자본잉여금을 이익잉여금으로 전환하여 배당을 한 바가 있음.

「상법」에 따라 자본준비금 및 이익준비금의 총액이 자본금의 1.5배를 초과하는 경우에는 주주총회의 결의에 따라 그 초과한 금액 범위에서 자본준비금과 이익준비금을 감액할 수 있음. 즉, 자본잉여금을 감액한 뒤 이익잉여금으로 전입하면 배당의 재원이 될 수 있음¹¹³⁾.

이처럼 자본잉여금을 이익잉여금으로 전환하여 배당을 하는 것은 사모펀드가 적극적으로 배당금을 받아가기 위한 회계적인 조치로도 볼 수 있어¹¹⁴⁾, 개정안은 이를 제한하기 위한 사전적인 조치를 두려는

적인 손익거래에서 생긴 결과로서 주주에게 배당금으로 지급하거나 자본으로 대체되지 않고 남아있는 부분을 말한다. 이익잉여금은 다음과 같이 분류할 수 있다.

- ① 이익준비금
- ② 상법 이외의 법령에 의하여 적립되는 기타 법정적립금
- ③ 사업확장적립금, 감채적립금, 배당평균적립금, 결손보존적립금 등 회사의 정관의 규정이나 주주총회의 결의에 의하여 적립되는 임의적립금
- ④ 차기이월이익잉여금 또는 차기이월결손금

[네이버 지식백과] 이익잉여금 [earned surplus] (회계·세무 용어사전, 2006. 8. 25.)

113) 「상법」

제461조의2(준비금의 감소) 회사는 적립된 자본준비금 및 이익준비금의 총액이 자본금의 1.5배를 초과하는 경우에 주주총회의 결의에 따라 그 초과한 금액 범위에서 자본준비금과 이익준비금을 감액할 수 있다.

제462조(이익의 배당) ① 회사는 대차대조표의 순자산액으로부터 다음의 금액을 공제한 액을 한도로 하여 이익배당을 할 수 있다.

- 1. 자본금의 액
- 2. 그 결산기까지 적립된 자본준비금과 이익준비금의 합계액
- 3. 그 결산기에 적립하여야 할 이익준비금의 액
- 4. 대통령령으로 정하는 미실현이익

114) 이영수, 「사모펀드의 버스산업 진입실태와 문제점」, 사회공공연구원 이슈페이저 2023-09호, 2023.11.15. p.14.

것으로 이해됨.

다음으로 안 제20조의3제1항제3호에서는 차고지를 매각한 후 5년이 지나지 않은 경우 매각대금도 배당을 할 수 없도록 하고 있음.

안 제20조의3제1항 제2호와 제3호에서 5년을 기한으로 하고있는 것은 통상 사모펀드의 투자금 회수의 기간을 5년 정도로 보고 있어, 회사를 매각하기 전 배당만을 목적으로 노선 버스운송사업의 자본금 등을 활용하지 못하도록 하려는 취지로 보임.

또한, 안 제20조의3제2항에서는 공공의 재정지원을 받는 노선 버스운송사업의 최대주주가 사모펀드인 경우 직전 회계연도 영업이익에 운송수지율(요금수입을 운송비용으로 나눈 비율)을 적용하여 산정한 금액 등 대통령령으로 정하는 기준 금액 이상으로 배당을 금지하는 규정을 신설하여 과잉배당을 원천적으로 제한하고 있음.

국내에서 사모펀드만을 대상으로 과잉배당 등을 금지하는 규정은 없으나, 「자본시장법」, 「은행법」, 「여신전문금융업법」 등 금융관련 법률에서는 금융투자업자, 은행, 여신전문금융회사 등 금융관련 회사가 재무건전성이나 경영건전성 기준을 지키지 못하는 경우 이익배당의 제한 등 경영건전성 확보를 위해 필요한 조치를 명할 수 있는 규정이

존재함.

또한, 「건설기술 진흥법」, 「건설산업기본법」, 「벤처투자 촉진에 관한 법률」 등에서는 공제조합이나 창업기획자의 재무와 경영 건전성을 유도하기 위하여 이익배당의 제한 등의 조치를 취할 수 있도록 하는 사례가 존재함.

< 이익배당의 제한 관련 입법례 >

입법례	조문 내용
「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제31조제4항	제31조(경영건전성기준) ④ 금융위원회는 금융투자업자가 제1항 및 제2항의 기준을 충족하지 못하거나 제30조제1항 및 제2항을 위반한 경우에는 금융투자업자에 대하여 자본금의 증액, 이익배당의 제한 등 경영건전성 확보를 위한 필요한 조치를 명할 수 있다.
「은행법」 제34조제4항	제34조(건전경영의 지도) ④ 금융위원회는 은행이 제2항에 따른 경영지도기준을 충족시키지 못하는 등 경영의 건전성을 크게 해칠 우려가 있거나 경영의 건전성을 유지하기 위하여 불가피하다고 인정될 때에는 자본금의 증액, 이익배당의 제한, 유동성이 높은 자산의 확보, 일정한 규모의 조건부자본증권(제33조제1항제2호부터 제4호까지의 사채를 말한다)의 발행·보유 등 경영개선을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다
「여신전문금융업법」 제53조의3제2항	제53조의3(건전경영의 지도) ② 금융위원회는 여신전문금융회사가 제1항에 따른 경영지도의 기준에 미치지 못하는 등 경영의 건전성을 크게 해칠 우려가 있다고 인정되면 자본금의 증액(增額), 이익배당의 제한 등 경영을 개선하기 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다.
「금융지주회사법」 제50조제3항	제50조(건전경영의 지도) ③ 금융위원회는 금융지주회사가 제2항에 따른 경영지도기준을 준수하지 아니하는 등 경영의 건전성을 크게 해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 경영개선계획의 제출, 자본금의 증액, 이익배당의 제한, 자회사 주식의 처분, 상각형 조건부자본증권 또는 전환형 조건부자본증권의 발행·보유 등 경영개선을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.
「건설기술 진흥법」 제77조제2항제3호	제77조(지도·감독 등) ② 국토교통부장관은 공제조합이 제76조제3항 및 제4항에 따른 기준에 미달하거나 미달하게 될 것이 명백하다고 판단되는 경우에는 공제조합의 부실화를 예방하고 건전경영을 유도하기 위하여 공제조합이나 그 임원에 대하여 다음 각 호의 사항을 권고·요구 또는 명령하거나 그 이행계획의 제출을 명할 수 있다. 1. 2. (생략) 3. 이익배당 및 손익이체의 제한
「건설산업기본법」 제65조의2제3항제4호	제65조의2(공제조합 등 건설보증기관의 재무건전성 유지 등) ③ 국토교통부장관은 공제조합의 자기자본비율, 유동성비율, 지급여력비율 등이 일정 수준에 미달하는 등 재무상태가 제4항에 따른 기준에 미달하거나 거액의 금융사고 또는 부실채권의 발생으로 공제조합의 재무상태가 제4항에 따른 기준에 미달하게 될 것이 명백하다고 판단되면 공제

입법례	조문 내용
	조합의 부실화를 예방하고 건전한 경영을 유도하기 위하여 해당 공제 조합이나 그 임원에 대하여 다음 각 호의 사항을 권고·요구 또는 명령하거나 그 이행계획을 제출할 것을 명할수 있다. 1. ~ 3. (생략) 4. 이익배당의 제한
「벤처투자 촉진에 관한 법률」 제29조제3항, 제41조제3항	제29조(창업기획자의 경영건전성 기준) ③ 중소벤처기업부장관은 창업 기획자가 제1항에 따른 기준을 갖추지 못하였거나 제2항에 따른 경영 실태 조사 결과 경영건전성을 유지하기가 어렵다고 인정되면 그 창업 기획자에 대하여 자본금 등의 증액, 이익 배당의 제한등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다. 제41조(벤처투자회사의 경영건전성 기준) ③ 중소벤처기업부장관은 벤처투자회사가 제1항에 따른 기준을 갖추지 못하였거나 제2항에 따른 경영실태 조사 결과 경영건전성을유지하기 어렵다고 인정되면 그 벤처 투자회사에 대하여 자본금의 증액, 이익 배당의 제한등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다.
「산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률」 제36조의8제1항제3호	제36조의8(기술지주회사의 인가 취소 등) ① 교육부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기간을 정하여 기술지주회사에 시정을 명할 수 있다. 1. 2. (생략) 3. 제36조의6에 따른 이익배당의 사용제한을 위반한 경우
「전자금융거래법」 제42조제3항	제42조(회계처리 구분 및 건전경영지도) ③ 금융위원회는 제28조제1항의 규정에 따라허가를 받은 금융회사 또는 전자금융업자가 제2항의 경영지도기준을 충족하지 못하는 등 경영의 건전성을 크게 해할 우려가 있다고 인정하는 때에는 자본금의 증액, 이익배당의 제한 등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 요구할 수 있다.

한편, EU의 대체투자펀드¹¹⁵⁾ 운용사지침(AIFMD)에서는 약탈행위 제한 관련 규정(제30조 자산 수탈, Asset stripping)을 두고 있는데, 대체투자펀드는 비상장인 피투자회사 지배권을 인수한 후 24개월 동안 어떠한 분배(배당 및 이자지급 포함), 자본감소, 자기주식 취득 등을 용

115) [대체투자펀드]

부동산 항공기 인프라 등 실물자산에 투자하는 펀드. 대체투자 펀드는 일반 주식형펀드보다 안정적이면서 채권 등보다는 높은 수익을 기대할 수 있고 실물에 투자하기 때문에 자산을 되팔아 추가 수익을 내는 장점이 있다.

대체투자 펀드가 중수익 상품으로 기관투자자들에게는 각광받고 있지만 개인투자자는 쉽게 접근할 수 없다. 공모로 출시된 대체투자 펀드를 찾아보기 힘들어서다. 전체 대체투자 펀드 가운데 공모로 출시된 펀드 규모는 전체 대체투자 펀드의 4% 수준이다.

공모펀드는 사모펀드에 비해 규제가 많아 상품을 내놓기 어렵다는 게 시장 전문가들의 지적이다. 사모펀드는 별도의 절차 없이 신고만 하면 상품을 내놓을 수 있지만 공모펀드는 금융감독원에 등록하고 허가를 받기까지 시간이 걸린다.

[네이버 지식백과] 대체투자펀드 (한경 경제용어사전)

이하게 하거나 지원하거나 지시하면 안되고, 이사회 등에서 이에 찬성하여 투표할 수 없으며 어떠한 경우에도 이를 방지하기 위해 최선의 노력을 다하도록 되어 있음¹¹⁶⁾.

또한, 서울시 등에서도 과도한 배당을 방지하기 위하여 자기자본비율 및 당기순이익 대비 배당 비율을 정하여 배당성향이 높을수록 시내버스 평가에서 감점하여 과도한 배당유인을 줄이고 있음.

**< 서울시의 준공영제 노선버스 과도한 배당방지(50점) 항목
- 자기자본비율 및 당기순이익 대비 배당 비율 - >**

구분	자기자본비율					감점
	60%이상	50%이상	40%이상	30%이상	30%미만	
배 당 성 향	130%이상	120%이상	110%이상	100%이상	90%이상	-50
	130%미만	120%미만	110%미만	100%미만	90%미만	-40
	120%미만	110%미만	100%미만	90%미만	80%미만	-30
	110%미만	100%미만	90%미만	80%미만	70%미만	-20
	100%미만	90%미만	80%미만	70%미만	60%미만	-10
	90%이하	80%이하	70%이하	60%이하	50%이하	0

* 유상감자도 배당으로 간주하며, 2배수 적용함

* 배당성향 산출결과 배당성향이 음수(-)인 경우 50점 최대감점 적용

*자료: 2024년 서울시 시내버스 평가 매뉴얼

116) Directive 2011/61/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 on Alternative Investment Fund Managers and amending Directives. 참고로 EU의 Directive는 ‘지침’으로 번역되는데, 위 지침은 회원국들을 구속한다. 회원국의 선택에 따라 가장 적당한 입법적 방식을 정하여 전환할 수 있고, 헌법, 법률, 명령, 규칙, 행정지시 등 다양한 형식으로 나타날 수 있다. EU의 AIF는 사모펀드, 헤지펀드 등을 의미한다.

(장석우, 「사모펀드의 공공 인프라사업 진출 규제 방안에 대한 제언」, “사모펀드의 준공영제 버스 산업 진입 해결방안 토론회” 2023.12월, p. 43.)

이와 같은 사례를 참고할 때 공공의 재정이 투입되는 노선 버스운송 사업이 소수 투자자가 고수익을 얻기위한 재원이 되지 않도록 과잉배당을 사전에 방지하고자 하는 개정안의 취지는 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임.

다만, 과잉배당 등의 금지 규정 신설과 관련해서는 다음과 같은 점에서 검토가 필요할 것으로 보임.

먼저, 국토교통부에서는 「상법」 제462조(이익의 배당)¹¹⁷⁾에서 주주에 대한 과도한 배당을 예방하기 위하여 배당의 한도를 정하고 있기 때문에, 상법 외 추가 규제 도입은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

다음으로, 개정안은 이러한 금지 규정의 제한을 받는 대상을 국가나 지방자치단체로부터 재정지원을 받는 노선 버스운송사업자의 최대주주가 사모펀드인 경우에만 한정하고 있는데,

117) 「상법」

제462조(이익의 배당) ① 회사는 대차대조표의 순자산액으로부터 다음의 금액을 공제한 액을 한도로 하여 이익배당을 할 수 있다.

1. 자본금의 액
 2. 그 결산기까지 적립된 자본준비금과 이익준비금의 합계액
 3. 그 결산기에 적립하여야 할 이익준비금의 액
 4. 대통령령으로 정하는 미실현이익
- ② 이익배당은 주주총회의 결의로 정한다. 다만, 제449조의2제1항에 따라 재무제표를 이사회가 승인하는 경우에는 이사회 결의로 정한다.
- ③ 제1항을 위반하여 이익을 배당한 경우에 회사채권자는 배당한 이익을 회사에 반환할 것을 청구할 수 있다.
- ④ 제3항의 청구에 관한 소에 대하여는 제186조를 준용한다.

이러한 과잉배당 성향은 최대주주가 사모펀드가 아니어도 발생할 수 있어 사모펀드만을 차별하여 특별히 규제하는 것은 형평성 차원에서도 검토가 필요할 것으로 보임.

또한, 개정안은 국가나 지방자치단체로부터 재정지원을 받는 경우를 제한하고자 하고 있는데, 「여객자동차 운수사업법」상 재정지원은 준공영제 형태만이 아니라 현행법 제50조¹¹⁸⁾에 따라 낡은 차량의 대체(代替), 서비스 향상을 위한 시설·장비의 확충·개선, 여객의 안전을 위한 교통안전시설 확충, 대중교통 활성화를 위한 버스교통체계 개선 등 다양한 경우에서 이루어지고 있음.

118) 「여객자동차 운수사업법」

제50조(재정 지원) ① 국가는 여객자동차 운수사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우에 재정적 지원이 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.

1. 자동차의 고급화나 터미널의 현대화
 2. 수익성이 없는 노선의 운행
 3. 공동시설이나 안전관리시설의 확충과 개선
 4. 낡은 차량의 대체(代替)
 5. 터미널의 이전이나 규모·구조·설비의 확충·개선
 6. 여객자동차 운수사업의 서비스 향상을 위한 시설·장비의 확충 또는 개선
 7. 여객자동차운송플랫폼사업을 위하여 필요한 시설·설비의 설치 및 개선
 8. 경제적·환경친화적 안전운전 및 관리를 지원하는 시설·장비의 확충과 개선
 9. 그 밖에 여객자동차 운수사업을 진흥하기 위한 것으로서 국토교통부령으로 정하는 사항
- ② 시·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.
1. 여객자동차 운수사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우
 2. 여객의 안전을 위한 교통안전시설을 확충하기 위하여 필요한 경우
 3. 대중교통을 활성화하기 위하여 버스교통체계를 개선하는 경우
 4. 터미널이용객의 편의를 증진하기 위하여 경영이 어려운 터미널사업을 계속하게 할 필요가 있는 경우
 5. 여객자동차운송사업(대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업인 경우만 해당한다)의 폐업 또는 감차를 통한 구조조정이 필요할 경우
 6. 제3조제1항제3호에 따른 수요응답형 여객자동차운송사업을 운영하는 경우
 7. 운수종사자의 휴식에 필요한 시설을 설치·개선하는 경우
 8. 운수종사자의 근로여건 및 처우개선을 위하여 필요한 경우
- (이하 생략)

그런데 개정안에서는 이러한 재정지원의 종류와 정도를 구분하지 않고 일률적으로 재정지원을 받는 모든 사모펀드에 대해 동일한 제한을 가하고 있어 이에 대해서는 검토가 필요할 것으로 보임.

한편, 안 제20조의3제1항제3호에서는 차고지를 매각한 후 그 매각한 날부터 5년이 지나지 아니한 차고지 매각대금에 대해서도 배당을 금지하고 있는데, 안 제5조의3제1항에서는 노선 버스운송사업자가 차고지 매도 등을 하는 경우 시·도지사의 허가를 받도록 하고 있음.

따라서 차고지 매각 허가제와 차고지 매각대금 5년간 배당금지 규정이 같이 도입된다면 사모펀드가 노선 버스운송업체의 최대주주인 경우에는 시·도지사가 검토하여 허가를 내어준 차고지의 매각대금도 5년간 주주에게 배당을 할 수 없는 구조가 되는데 이에 대해서는 검토가 필요할 것으로 보임.

다음으로, 안 제20조의3제2항에서는 요금수입을 운송비용으로 나눈 비율인 ‘운송수지율’ 개념을 도입하면서 직전 회계연도 영업이익에 운송수지율을 적용하여 산정한 금액 등 대통령령으로 정하는 기준 금액 이상으로 배당을 금지하고 있음.

이는 사모펀드가 배당을 할 때 직전 회계연도의 영업이익에 비례하여

배당을 할 수 있는 상한선을 규정하려는 취지로 보임.

그런데, 운송수지율을 적용하여 산정한 금액이 무엇을 의미하는지 명확하지 않은 측면이 있고, 이렇게 산정한 금액이 사모펀드의 배당금지 기준으로 적정한지에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임.

다. 관련 기관 등 의견

(국토교통부)

「상법」 제462조(이익의 배당)에서 과도한 배당을 예방하기 위해 배당한도를 이미 정하고 있어¹¹⁹⁾ 상법 외 추가규제 도입은 신중한 검토 필요함. 상법 이외에 사모펀드의 배당을 제한하는 입법례는 없는 것으로 파악됨. 또한, 상법 제625조(회사재산을 위태롭게 하는 죄) 등에서 회사에 손해를 가하는 부실 우려 행위를 방지하는 규정이 이미 존재하며, 민간 사유재산에 대한 보증 등을 금지하는 행위는 회사의 자율적인 경영을 저해할 우려가 있으며, 규제를 도입하고자 하는 경우 재정지원을 받는 범위 내에서 제한하는 방향으로 검토가 필요함¹²⁰⁾.

(사모펀드 자산운용사)

기본적으로 상법의 규정에 따라 배당가능이익의 범위, 즉 제한적으로 허용된 범위에서만 이루어질 수 있도록 이미 규제가 이루어지고 있는

119) 상법 제462조: 순자산액에서 ①자본금, ②적립된 자본·이익 준비금, ③적립할 이익준비금, ④ 대통령령으로 정하는 미실현이익을 공제한 액을 한도로 배당 가능

120) 저상버스 도입지원 보조금에 의해 취득하거나 효용이 증가된 중요재산을 양도·교환·대여·담보제공 하고자 하는 경우 국토부 승인을 받도록 하고 있음

데, 사모투자집합기구에 한하여 추가적으로 배당을 제한하는 규정을 두는 것은 합리적인 이유없이 자의적으로 차별하는 것으로 평등의 원칙 내지 형평성에 반하고, 과잉규제에 해당함.

재정지원을 하고 있는 일부 지방자치단체의 경우(예컨대 서울시의 경우), 이미 평가매뉴얼의 내용을 통하여 경영건전성 유지, 배당 제한 등의 추가적인 규제를 하고 있음.

(전국버스운송사업조합연합회)

차고지 매각대금을 5년 내 처분할 수 없다는 규정은 주식회사인 운수회사의 자본배분 효율성을 저하함. 버스차고지는 도시계획시설로 개발하기 위해서는 도시계획심의를 거쳐야 하며 이 과정에서 차고지가 더 이상 도시계획시설로 기능하기 어려운지 면밀한 검토가 이루어지고, 이를 통해 해제된 경우에만 비로소 개발이 가능함.

따라서 차고지를 매각할 수 있다는 것은 차고지가 도시계획시설로 더 이상 차고지로 기능하지 않더라도 도시의 기능 수행에는 문제가 없다는 것을 인정받았다는 의미로, 차고지 매각대금에 대해 5년간 배당할 수 없다는 규정을 두는 취지를 납득하기 어려움.

또한 배당의 경우 기본적으로 상법에 따라 배당가능이익의 범위, 즉 제한적으로 허용된 범위에서만 이루어질 수 있도록 이미 규제가 이루어지고 있는데 추가적으로 노선여객자동차운송사업이라는 이유로 규제하는 것을 과잉규제에 해당함.

5. 보증 등의 제한 규정 신설(안 제20조의4 신설)

가. 개정안의 내용

개정안은 국가나 지방자치단체로부터 재정지원을 받는 노선 버스운송사업의 최대주주가 사모펀드인 경우(제20조의3제1항에 따른 노선 버스운송사업자), ①노선 버스운송사업자가 최대주주인 사모펀드에 대하여 담보를 제공하거나 지급을 보증하는 행위, ②노선 버스운송사업자가 발행하는 사채 또는 새로운 주식이나 지분을 최대주주인 사모펀드가 인수하는 행위, ③ 그 밖에 노선 버스운송사업자 법인의 재정을 부실하게 할 우려가 있는 것으로 대통령령으로 정하는 행위를 금지하려는 것임(안 제20조의4 신설).

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제20조의4(보증 등의 제한) 제20조의3제1항에 따른 노선 여객자동차운송사업자와 최대주주인 사모집합투자기구는 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.</u> <u>1. 노선 여객자동차운송사업자가 최대주주인 사모집합투자기구에 담보를 제공하거나 지급을 보증하는 행위</u> <u>2. 노선 여객자동차운송사업자가 발행하는 사채 또는 새로운 주식이나 지분을 최대주주인 사모집합투자기구가 인수하는 행위</u> <u>3. 그 밖에 노선 여객자동차운송사업</u>

현행	개정안
	<u>자 법인의 재정을 부실하게 할 우려가 있는 것으로서 대통령령으로 정하는 행위</u> 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제6조(보증 등의 제한에 관한 적용례) 제20조의4의 개정규정은 이 법 시행 당시 제14조제1항에 따라 양수 신고를 한 노선 여객자동차운송사업자와 그 노선 여객자동차운송사업자의 최대주주인 사모집합투자기구에 대해서도 적용한다.

나. 검토의견

개정안은 앞서 총괄 부분에서 사례를 든 것과 같이 사모펀드가 준공영제 노선 버스운송업체 인수과정에서 매수대금 마련을 목적으로 배당금을 가져가거나 유상증자¹²¹⁾를 한 사례¹²²⁾, 운송사업체가 사모펀드에게 사모사채¹²³⁾를 발행한 사례¹²⁴⁾ 등과 같이 노선 버스운송업체의

121) 유상증자(有償增資) [capital increase with consideration]

증자는 기업이 주식을 추가로 발행해 자본금을 늘리는 것을 말한다. 새로 발행하는 신주를 돈을 내고 사는 유상증자와 공짜로 나눠주는 무상증자로 나뉜다. 유상증자는 신주를 발행할 경우 그 인수가액을 현금이나 현물로 납입시켜 신주자금 또는 재산이 기업에 들어오는 경우를 말한다.

[네이버 지식백과] 유상증자 [capital increase with consideration] (한경 경제용어사전)

122) A파트너스가 버스운송업체를 인수하는 과정에서 매수대금 마련 목적으로 45억원의 배당금을 가져간 경우도 있으며, 2021년에 A파트너스에 인수된 다른 버스운송업체는 2022년에 또 다른 버스운송업체의 인수자금 마련을 위해서 297억 원을 유상증자하기도 하였음

(이영수, 「사모펀드의 버스산업 진입실태와 문제점」, 사회공공연구원 이슈페이퍼 2023-09호, 2023.11.15. p.13. p.14.)

123) 사모사채 [私募社債]

재정건정성을 저해할 수 있는 행위를 방지하고자 하려는 취지로 이해됨.

다른 법에서 사모펀드만을 대상으로 보증·합병 등의 제한을 하는 입법례는 없으나, 「자본시장법」, 「보험업법」, 「농림수산물투자조합 결성 및 운용에 관한 법률」 등에서 재정건정성 등을 위하여 지급보증 또는 담보를 제공하는 행위 등을 제한하는 경우가 존재함.

예를 들어 「자본시장법」 제34조제2항¹²⁵⁾에서는 금융투자업자는 대주주에 대하여 채무이행의 보증 등 신용공여를 하여서는 아니 되며, 대주주는 그 금융투자업자로부터 신용공여를 받아서는 아니된다고 규정하고 있음.

기업이 은행·단자사 등의 기관투자자나 특정 개인에게 개별적으로 접촉하여 매각하는 채권으로, 불특정 다수를 대상으로 발행하는 공모사채와 비교하여 발행시간과 발행비용이 절약되고 기업 내용 공개를 회피할 수 있다는 점에서 기업들에 의해 선호된다. 채권으로서의 기능보다는 대출의 성격이 강하며 매입자의 경우 유리한 조건에서 대량의 채권의 확보가 가능한 반면, 발행량이 한정되어 있고 발행자가 유통시장에서 사후에 관리하는 것이 불가능하며 채권발행(기채)할 때 담보에 대해 엄격한 조건을 부과해야 한다는 단점도 있다.

[네이버 지식백과] 사모사채 (시사상식사전, pmg 지식엔진연구소)

124) 한 버스운송업체는 2019년에 A파트너스에게 무보증 무기명식 사모사채를 발행하였고, 3년 동안(2020~2022년) 매년 이자비용이 3~5억이 발생되었음.

(이영수, 「사모펀드의 버스산업 진입실태와 문제점」, 사회공공연구원 이슈페이퍼 2023-09호, 2023.11.15. p.13. p.16.)

125) 「자본시장법과 금융투자업에 관한 법률」

제34조(대주주와의 거래 등의 제한) ② 금융투자업자는 대주주(그의 특수관계인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여 신용공여(금전·증권 등 경제적 가치가 있는 재산의 대여, 채무이행의 보증, 자금 지원적 성격의 증권의 매입, 그 밖에 거래상의 신용위험을 수반하는 직접적·간접적 거래로서 대통령령으로 정하는 거래를 말한다. 이하 이 절에서 같다)를 하여서는 아니 되며, 대주주는 그 금융투자업자로부터 신용공여를 받아서는 아니 된다. 다만, 대주주에 대한 신용공여가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 할 수 있다.

1. 임원에 대하여 연간 급여액(근속기간 중에 그 금융투자업자로부터 지급된 소득세 과세대상이 되는 급여액을 말한다)과 대통령령으로 정하는 금액 중 적은 금액의 범위에서 하는 신용공여
2. 금융투자업자가 발행주식총수 또는 출자총액의 100분의 50 이상을 소유 또는 출자하거나 대통령령으로 정하는 기준에 의하여 사실상 경영을 지배하는 해외현지법인에 대한 신용공여
3. 그 밖에 금융투자업자의 건전성을 해할 우려가 없는 신용공여로서 대통령령으로 정하는 신용공여

이러한 규제의 목적은 “대주주에게 이익을 분여(分與)하거나 금융투자 회사가 대주주의 사금고로 전락하는 것을 방지하고, 신용위험이 금융투자업자에게 전가되어 금융투자업자가 부실화되는 것을 방지”하는 것임¹²⁶⁾.

개정안의 취지도 이와 비슷하게 노선 버스운송업체가 사모펀드의 이익을 위한 원천이 되지 않도록 제한을 두려고 하는 것으로 보이며 그 취지는 긍정적인 측면이 있는 것으로 보임¹²⁷⁾.

다만, 이러한 담보 제공, 지급 보증에 제한을 두고 있는 입법례는 아래 표와 같이 금융투자업자, 투자조합, 대부업, 보험업, 상호저축은행 등 금융과 관련한 업종이 대부분으로, 금융 업종과는 성격이 다른 사모펀드가 운영하는 노선 버스운송업체에서만 이러한 제한을 두는 것이 적절한지 검토가 필요할 것으로 보임.

< 보증·담보 제공 제한 관련 입법례 >

입법례	조문 내용
「농림수산물투자조합 결성 및 운용에 관한 법률」 제14조제5항제3호	제14조(업무의 집행 등) ⑤ 업무집행조합원은 농식품투자조합의 업무를 집행할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 2. (생략) 3. 농식품투자조합의 재산으로 지급보증 또는 담보를 제공하는 행위

126) 서울고법 2014.10.31. 선고 2014노597 판결.
(김건식·정순섭, 「자본시장법 제4판」, 박영사, 2023.9월., p.788.)

127) 참고로 서울시 시내버스 평가 매뉴얼에 따르면 서울시에서도 준공영제 질서 유지를 위하여 사모펀드 및 사모펀드가 설립한 특수목적법인(SPC) 또는 사모펀드를 구성하는 기관투자자가 회사채를 매입하는 경우 서울시에 신고의무를 두고 있으며 이를 미이행시 전년 대비 이자비용 변동율 평가하여 최대 50점 감점을 하고 있음.

입법례	조문 내용
「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제10조제1항	제10조(대주주와의 거래제한 등) ① 제3조제2항제3호에 따라 등록된 대부업자(이하 “상호출자제한기업집단 대부업자”라 한다)가 그 대주주(최대주주의 특수관계인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 제공할 수 있는 대부, 지급보증 또는 자금 지원적 성격의 유가증권의 매입, 그 밖에 금융거래상의 신용위험이 따르는 대부업자의 직접적·간접적 거래로서 대통령령으로 정하는 것(이하 “신용공여”라 한다)의 합계액은 그 대부업자의 자기자본의 100분의 100을 넘을 수 없으며, 대주주는 그 대부업자로부터 그 한도를 넘겨신용공여를 받아서는 아니 된다.
「벤처투자 촉진에 관한 법률」 제14조제2항제2호, 제52조제2항제2호	제14조(개인투자조합 업무의 집행 등) ② 업무집행조합원은 개인투자조합의 업무를 집행할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 개인투자조합의 자산 운용의 건전성을 해칠 우려가 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. (생략) 2. 자금차입, 지급보증 또는 담보를 제공하는 행위 제52조(벤처투자조합 업무의 집행 등) ② 업무집행조합원은 벤처투자조합의 업무를 집행할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 벤처투자조합의 자산 운용의 건전성을 해칠 우려가 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. (생략) 2. 자금차입, 지급보증 또는 담보를 제공하는 행위
「소재·부품·장비산업 경쟁력 강화 및 공급망 안정화를 위한 특별조치법」 제18조제4항	제18조(소재·부품·장비 전문투자조합) ④ 제1항 각 호의 자는 전문투자조합에 출자되는 자금을 선량한 관리자의 주의로써 출자자의 이익을 위하여 관리하여야 하며, 전문투자조합의 업무를 집행함에 있어서 자금차입·지급보증 또는 담보제공을 하여서는 아니 된다.
「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제34조제2항	제34조(대주주와의 거래 등의 제한) ② 금융투자업자는 대주주(그의 특수관계인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 대하여 신용공여(금전·증권 등 경제적 가치가 있는 재산의 대여, 채무이행의 보증, 자금 지원적 성격의 증권의 매입, 그 밖에 거래상의 신용위험을 수반하는 직접적·간접적 거래로서 대통령령으로 정하는 거래를 말한다. 이하 이 절에서 같다)를 하여서는 아니 되며, 대주주는 그 금융투자업자로부터 신용공여를 받아서는 아니 된다. 다만, 대주주에 대한 신용공여가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 할 수 있다. 1. ~ 3. (생략)
「수산업협동조합법」 제172조제8항	제172조(경영지도) ⑧ 중앙회의 회장 또는 사업전담대표이사는 정관으로 정하는 바에 따라 경영적자·자본잠식 등으로 인하여 경영 상태가 부실한 조합에 대한 자금 결제 및 지급 보증의 제한이나 중지, 수표 발행 한도의 설정 또는 신규수표의 발행 중지, 2년 이상 연속 적자조합에 대한 정책자금의 취급 제한 또는 중지, 금융사고가 발생한 조합에 대한 예금 대지급(代支給) 중단 등 자산 건전성 제고를 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.
「보험업법」 제116조제2호	제116조(자회사와의 금지행위) 보험회사는 자회사와 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 1. (생략) 2. 자회사가 소유하는 주식을 담보로 하는 신용공여 및 자회사가 다른 회사에 출자하는 것을 지원하기 위한 신용공여

입법례	조문 내용
「상호저축은행법」 제18조의2제1항제3호	제18조의2(금지 행위) ①상호저축은행은 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 1. 2. (생략) 3. 채무의 보증이나 담보의 제공(보증이나 담보의 제공에 따른 신용위험이 현저하게 낮은 경우로서 대통령령으로 정하는 보증이나 담보의 제공은 제외한다)

또한, 개정안은 경영이나 재정의 건전성을 해칠 우려에 대한 구분 없이 국가나 지방자치단체로부터 재정지원을 받는 노선 버스운송업체의 최대주주가 사모펀드이기만 하면 담보 제공·지급 보증 등을 원칙적으로 제한하고 있어 회사의 자율적인 경영을 저해할 우려가 있으며, 다른 노선 버스운송사업자와의 형평성 측면에서 검토가 필요할 것으로 보임.

한편, 앞서 총괄 부분에서도 설명한 바와 같이, 사모펀드의 노선 버스운송업계 진출은 국내 영세화된 노선 버스운송업계의 한계를 극복하고 통합·대형화에 따른 비용절감과 경영의 효율성 제고를 추구할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면도 존재하는바 이러한 점을 종합적으로 검토할 필요성이 있을 것으로 보임.

다. 국토교통부 의견

보증 등을 금지하는 행위는 회사의 자율적인 경영을 저해할 우려가 있음.

6. 개선명령을 이행하지 않을 시 재정지원 배제 등 가능 근거 신설
(안 23조제4항 신설)

가. 개정안의 내용

개정안은 개선명령을 받은 운송사업자가 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하면 제50조에 따른 재정지원 대상에서 배제하거나 차등지원을 할 수 있도록 하려는 것임(안 제23조제4항 신설).

현행	개정안
제23조(여객자동차운송사업의 개선명령 등) ① 국토교통부장관 또는 시·도지사(제10호의 경우 대통령령으로 정하는 운송사업에 대하여는 시장·군수를 말한다)는 여객을 원활히 운송하고 서비스를 개선하기 위하여 필요하다고 인정하면 운송사업자에게 다음 각 호의 사항을 명할 수 있다. 1. 사업계획의 변경(제85조제1항에 따른 노선폐지나 감차 등의 결과가 따르는 사업계획의 변경은 제외한다) 2. 노선의 연장·단축 또는 변경 3. 운임 또는 요금의 조정 4. 운송약관의 변경 5. 자동차 또는 운송시설의 개선 6. 운임 또는 요금 징수 방식의 개선 7. 공동운수협정의 체결 8. 자동차 손해배상을 위한 보험 또는 공제에의 가입	제23조(여객자동차운송사업의 개선명령 등) ① ~ ③ (현행과 같음)

현행	개정안
9. 안전운송의 확보와 서비스의 향상을 위하여 필요한 조치 10. 벽지노선(僻地路線)이나 수익성(收益性)이 없는 노선의 운행 ②·③ (생략) <u><신설></u>	<u>④ 국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수는 제1항에 따른 개선명령을 받은 운송사업자가 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하면 제50조에 따른 재정지원 대상에서 배제하거나 차등지원할 수 있다.</u> 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제7조(재정지원 배제 등에 관한 적용례) 제23조제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 같은 조 제1항에 따른 개선명령을 이행하지 아니하는 경우부터 적용한다.

나. 검토의견

현행법 제23조제1항에서는 국토교통부장관 또는 시·도지사가 여객을 원활히 운송하고 서비스를 개선하기 위하여 필요하다고 인정하면 운송사업자에게 다음 표와 같은 사항을 명할 수 있도록 하고 있음.

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업계획의 변경(제85조제1항에 따른 노선폐지나 감차 등의 결과가 따르는 사업계획의 변경은 제외한다) 2. 노선의 연장·단축 또는 변경 |
|---|

3. 운임 또는 요금의 조정
4. 운송약관의 변경
5. 자동차 또는 운송시설의 개선
6. 운임 또는 요금 징수 방식의 개선
7. 공동운수협정의 체결
8. 자동차 손해배상을 위한 보험 또는 공제에의 가입
9. 안전운송의 확보와 서비스의 향상을 위하여 필요한 조치
10. 벽지노선(僻地路線)이나 수익성(收益性)이 없는 노선의 운행

개정안은 국토교통부장관 또는 시·도지사의 개선명령을 받은 운송사업자가 지정된 기간에 이를 이행하지 아니한 경우 제50조에 따른 재정지원 대상에서 배제하거나 차등지원할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

유사 입법례로 「유아교육법」¹²⁸⁾의 사례를 참고할 수 있으며, 평가 및 등급결정 결과를 재정·세제의 지원 또는 배제 등에 반영할 수 있도록 하는 「축산계열화사업에 관한 법률」¹²⁹⁾ 입법례도 존재함¹³⁰⁾.

128) 「유아교육법」

제30조(시정 또는 변경 명령) ①유치원의 지도·감독기관(국립유치원인 경우에는 교육부장관, 공립·사립 유치원인 경우에는 교육감을 말한다. 이하 “관할청”이라 한다)은 유치원이 시설·설비, 교육과정 운영, 유치원 원비 인상률 및 그 밖의 사항에 관하여 교육관계법령, 「도로교통법」 제53조, 제53조의3 또는 이에 따른 명령이나 유치원규칙을 위반한 경우에는 원장 또는 그 설립·경영자에게 기간을 정하여 그 시정 또는 변경을 명할 수 있다.

②관할청은 제1항에 따른 시정 또는 변경 명령을 받은 자가 정당한 사유없이 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 유치원의 정원감축, 학급감축 또는 유아모집 정지나 해당 유치원에 대한 차등적인 재정지원 또는 재정지원 배제 등의 조치를 할 수 있다

129) 「축산계열화사업에 관한 법률」

제10조(계열화사업자의 평가 및 등급결정) ① 농림축산식품부장관은 계열화사업의 수준을 향상시키고 우수하고 모범적인 계열화사업자를 육성하기 위하여 계열화사업의 운영 및 업무수행실태 등을 평가하여 등급을 결정하고 그 결과를 공표할 수 있다.

② 농림축산식품부장관은 제1항에 따른 평가 및 등급결정 결과를 계열화사업자의 관리, 육성 및 재정·세제의 지원 또는 배제 등에 반영할 수 있다.

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

이러한 개정안은 개선명령의 이행 실효성 제고에 긍정적인 측면이 있을 것으로 보임.

다만, 법 제23조제1항에서는 ‘여객을 원활히 운송하고 서비스를 개선하기 위하여 필요하다고 인정’하는 경우에 개선을 명할 수 있도록 하고 있는데, 사모펀드에 의한 차고지 매도, 양수·양도, 과도한 배당 등이 개선명령을 내릴 수 있는 사항에 해당하는지에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

다. 관련 기관 등 의견

(국토교통부)

관할관청은 원활한 여객운송, 서비스 개선 등을 위해 필요하다고 인정하는 경우 운송사업자에 대한 개선명령 가능토록 규정하고 있음¹³¹⁾.

개선명령 미이행은 면허취소 또는 사업정지 사유(법 제85조제1항제22호)로, 현행 법령 상으로도 개선명령 이행을 담보할 수 있으며, 행정처분과 재정지원 제한을 함께 하는 경우 이중규제에 해당할 수 있어 신중검토가 필요함.

(전국버스운송사업조합연합회)

법 제23조제1항은 운송사업자에 대한 개선명령사항으로 그 중 벽지

131) 개선명령 가능 사항: 사업계획 변경(노선폐지나 감차는 제외), 노선 연장·단축 또는 변경, 운임 또는 요금 조정, 벽지노선이나 수익성이 없는 노선의 운행 등

노선이나 수익성이 없는 노선의 운행명령의 경우 그 손실을 보상토록 하고 있음. 법 제50조의 재정지원은 운송사업자가 규정된 사업을 수행하는 경우 재정적 지원이 필요하다고 인정하면 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있도록 한 것임. 개선명령과는 전혀 연관이 없는 재정지원을 개선명령 불이행시 지원하지 않거나 차등지원토록 처분하는 것은 납득하기 어렵고, 개선명령을 불가피한 사유(차량수급지연, 운전기사 부족)로 기간내에 이행하지 못할 수 있음에도 이에 대한 구체대책도 없어 불합리한 측면이 있음.

아울러 이미 법 제85조제1항제22호에 따라 제23조에 따른 개선명령 또는 운행명령을 이행하지 않을 경우 행정처분(사업일부정지 처분으로 과징금으로 갈음 가능)을 하고 있어 동 조항은 이중처분 및 과잉규제로 판단됨.

7. 면허취소 요건 등 신설(안 제85조제1항)

가. 개정안의 내용

개정안은 ①사모펀드가 노선 버스운송사업의 양수 인가를 받으려는 경우 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 투자전략에 관한 계획서를 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우, ② 사모펀드가 최대주주인 노선 버스운송사업자 법인과 동일 사모펀드가 투자한 다른 노선 버스운송사업자 법인이 합병하는 경우 회계를 구분하여 기록하지 아니한 경우, ③ 안 제20조의3에서 정하는 과잉배당 금지 규정에 위반하여 배당을 한 경우, ④ 안 제20조의4에서 금지하고 있는 담보 제공이나 지급보증을 한 경우에 대하여,

국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 면허 등을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부를 정지하도록 명하거나 노선폐지 또는 감차 등이 따르는 사업계획 변경을 명할 수 있도록 근거를 마련하려는 것임.

현행	개정안
제85조(면허취소 등) ① 국토교통부장관, 시·도지사(터미널사업·자동차대여사업 및 대통령령으로 정하는 여객자동차운송사업에 한정한다) 또는 시장·군수·구청장(터미널사업에 한정한다)은 여객자동차 운수사	제85조(면허취소 등) ① ----- ----- ----- ----- -----

현행	개정안
업자가 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. 1. ~ 15. (생략) <u><신설></u> <u><신설></u> 16. ~ 18. (생략) <u><신설></u> <u><신설></u> <u><신설></u> 19. ~ 41. (생략) ② ~ ④ (생략)	----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. -----. 1. ~ 15. (현행과 같음) <u>15의2. 제14조의2제2항에 따른 투자 전략에 관한 계획서를 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우</u> <u>15의3. 제14조의2제5항을 위반하여 회계를 구분하여 기록하지 아니한 경우</u> 16. ~ 18. (현행과 같음) <u>18의2. 제20조의3제1항을 위반하여 배당을 한 경우</u> <u>18의3. 제20조의3제2항을 위반하여 배당을 한 경우</u> <u>18의4. 제20조의4제1항을 위반하여 담보를 제공하거나 지급을 보증한 경우</u> 19. ~ 41. (현행과 같음) ② ~ ④ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

개정안은 앞서 사모펀드의 노선 버스운송사업 진입에 따른 공공성 훼손을 방지하기 위한 여러 사안에 대하여 규정을 위반할 시 면허권자가 면허를 취소하거나 사업의 정지 등을 명할 수 있도록 하려는 것으로 법의 실효성을 제고하기 위해 긍정적인 것으로 보임.

다만, 다음과 같은 점에 대해 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, 안 제85조제1항제15호의2에서는 제14조의2제2항에 따른 투자전략에 관한 계획서를 제출하지 아니하거나 허위로 제출한 경우를 규정하고 있음.

안 제14조의2제2항에서는 노선 여객자동차운송사업의 양수 인가를 받으려는 사모펀드는 차고지 매각 및 배당계획 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함된 ①‘투자전략 계획서’와 ②‘경영건전성 유지 협약서’를 국토교통부장관 또는 시·도지사에게 제출하도록 의무화하고 있는데,

‘경영건전성 유지 협약서’를 제출하지 않은 경우에 대해서는 제재 근거가 없어 이를 고려할 필요성이 있을 것으로 보임.

둘째, 안 제85조제1항제15호의3에서는 제14조의2제5항을 위반하여

회계를 구분하여 기록하지 아니한 경우를 면허 취소, 사업 정지 등의 요건으로 규정하고 있음.

안 제14조의2제5항에서는 사모펀드가 최대주주인 노선 버스운송사업자 법인과 여객자동차운송사업자 법인과 그 사모펀드가 투자한 다른 노선 버스운송사업자 법인이 합병하는 경우 그로 인해 소멸하는 노선 버스운송사업자 법인으로부터 승계받은 사업에 속하는 것과 그 밖의 사업에 속하는 것을 합병 후 5년간 각각 다른 회계로 구분하여 기록하도록 하고, 이 경우 어느 한쪽 회계의 자산으로 다른 한쪽 회계의 부채를 상환할 수 없도록 하고 있음.

이러한 안 제14조의2제5항의 목적은 한쪽 회계의 부채를 다른 회계의 자산으로 상환하는 행위를 제한하는 것이 주된 목적으로 보이고 회계의 구분관리의무는 이를 위한 수단으로 보이는데, 면허취소 등의 대상 행위를 회계를 구분하여 기록하지 아니한 행위로 할지 아니면 어느 한쪽 회계의 부채를 다른 회계의 자산으로 상환한 행위로 할지, 둘 모두를 대상으로 할지에 대해서도 검토가 필요할 것으로 보임.

셋째, 안 제85조제1항제18호의4에서는 ‘제20조의4제1항을 위반하여 담보를 제공하거나 지급을 보증한 한 경우’를 규정하고 있음.

그런데, 제20조의4는 항으로 구분되어 있지 않아 인용 조문의 수정이 필요할 것으로 보임.

또한, 안 제20조의4에서는 노선 버스운송사업자가 최대주주인 사모펀드에 담보를 제공하거나 지급을 보증하는 행위(제1호), 노선 버스운송사업자가 발행하는 사채 또는 새로운 주식이나 지분을 최대주주인 사모펀드가 인수하는 행위(제2호), 그 밖에 노선 버스운송사업자 법인의 재정을 부실하게 할 우려가 있는 것으로 대통령령으로 정하는 행위(제3호)로 행위가 구분되어 규정되어 있는데,

안 제85조제1항제18호의4에서는 이 중 제1호에 해당되는 행위만을 대상으로 하고 있는 것으로 보임. 개정안을 입법에 반영하는 경우 제2호와 제3호의 행위를 하는 경우에도 제재규정을 유사하게 규정하는 것이 필요할 것으로 보임.

다. 국토교통부 의견

차고지 매도 등 허가제, 노선버스사업 양도·양수 인가제, 사모펀드 배당제한 등 규제 도입에 대해서는 신중한 검토가 필요하므로, 그와 관련한 제재처분 신설도 신중검토가 필요함.

8. 벌칙 및 과태료 규정 신설(안 제90조제2호의2, 안 제94조제1항제1호의2 신설)

가. 개정안의 내용

개정안은 허가를 받지 아니하고 차고지를 매도·증여 및 교환하는 등의 행위를 한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하려는 것임(안 제90조제2호의2).

또한, 제14조의2제3항 각 호를 위반하여 신고를 하지 아니한 자에게 1천만원 이하의 과태료를 부과하려는 것임(안 제94조제1항제1호의2).

현행	개정안
제90조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 2. (생략) <u><신설></u> 3. ~ 10. (생략) 제94조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. (생략) <u><신설></u>	제90조(벌칙) ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) <u>2의2. 제5조의4제1항을 위반하여 허가를 받지 아니하고 차고지를 매도·증여 및 교환하는 등의 행위를 한 자</u> 3. ~ 10. (현행과 같음) 제94조(과태료) ① ----- -----. 1. (현행과 같음) <u>1의2. 제14조의2제3항 각 호를 위반하여 신고를 하지 아니한 자</u>

현행	개정안
2. ~ 5. (생략) ② ~ ⑤ (생략)	2. ~ 5. (현행과 같음) ② ~ ⑤ (현행과 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월 이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

개정안은 앞서 사모펀드의 노선 버스운송사업 진입에 따른 공공성 훼손을 방지하기 위한 여러 사안에 대하여 규정을 위반할 시 벌칙이나 과태료를 부과할 수 있도록 하려는 것으로, 개정안이 입법에 반영되는 경우에는 법의 실효성을 제고하기 위해 연계하여 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

다. 국토교통부 의견

차고지 매도 등 허가제, 노선버스사업 양도·양수 인가제, 사모펀드 배당제한 등 규제 도입에 대해서는 신중한 검토가 필요하므로, 그와 관련한 제재처분 신설도 신중검토가 필요함.

문의처

02)6788-5584

참고

서울시 시내버스 민간자본 자격기준 · 의무사항 등

구 분	내 용
자산 운용사 자격기준	- 경 력 : 설립 후, 2년 이상 운용경력을 보유한 국내·외 자산운용사 - 규 모 : 현재 운용중인 펀드 총액 1천억원 이상 - 인 력 : 최소 5년 이상의 운용경력을 지닌 3인 이상 운용인력 보유 - 회계업무 등이 아닌 실제펀드를 운용한 투자운용전문인력(자본시장법 기준)으로서, 2인 이상은 최소 당해 자산운용사에서 1년 이상 근무 - 재무상태 : 운용보수 등 수익으로만 인건비 등 관리비용 집행이 가능한 자산운용사 - 위험관리체계 : 소송, 리스크관리, 컴플라이언스 등 위험 관리체계 보유 - 정관 등 규약을 통한 관리 여부(관리운용 및 법률대응체계 구축 등) - 자격배제 사항 - 현재 자본시장법 등 관련법령 위반 또는 시정명령 미이행 상태에 있는 경우(임직원 포함) - 과거 5년내 법령위반으로 관계 감독기관으로 부터 기관경징상의 제재를 받은 경우 - 펀드성격 : 기관전용 사모집합투자기구 - 펀드구성 : 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제249조의11에 따른 기관전용 사모집합투자기구에 출자자가 될 자격이 있는 투자자로만으로 구성할 것
사전신고 ·협의 의무화	- 신고대상 : 영업양도, 인수합병, 최대주주 변경 및 특정인이 경영권 또는 사실상 지배력 행사(임원 임면 등)가 가능한 경우 - 신고방법 : 양수도 2개월 전까지 신고서 제출, 진행경과시 추가제출(지분 매매각 시에도 동일한 사전절차 이행)
사전심사 제도 운영	- 목 적 : 준공영제 진입을 시도하는 민간자본에 대한 적격여부 심사 - 심사방식 : 심사위원회를 구성하여 민간자본의 제출자료 등 종합 검토 - 제출자료 : 사전신고(양수도 2개월전)시 제출자료 등 개별통보(GP, LP현황, 지분을 등) - 처분사항 : 심사위원회의 자문결과 등 종합적으로 고려하여 우리시 재정지원을 통한 준공영제 운영취지에 부적합 판정시 운영기간 동안 매년 100점 감점
차고지 매각 제한	- 자가차고지 임의 매각시 매각 후 신규로 임차한 임차차고지에 대해서는 표준운송원가 차고지비 미지급 - 자가차고지 임의 매각 후 차고지 이전시 공차거리에 대한 표준운송원가(연료비, 타이어비, 정비비) 미지급
기타사항	- 인수완료 후 자산운용사 및 피인수회사 대표자 명의로 경영건전성 유지 협약서 제출 - 협약서의 내용은 사전 신고시 고지 - 위 사항에 위배 되거나, 사전신고 의무 미이행, 경영건전성 유지 협약 미이행(미제출)시는 평가시 감점 처분(인수일로 부터 5년간 200점 감점) - 최초 인수(경영권 또는 사실상 지배력행사 가능한 투자) 후 5년내 매매각시는 매매각 시점부터 5년간 매년 200점 감점 - 재무건전성 유지를 위해 배당성향 및 회사채 발행 등 평가지표 적용 (상세 평가방식은 평가매뉴얼로 별도 정함)

구 분	내 용
준공영제 질서유지 준수 (시내버 스회사 평가 매뉴얼)	1. 평가 목적 : 차고지 미확보, 무분별한 양도·양수 등으로 준공영제 체계 및 운송 질서 문란과 사회적 문제 발생 방지 2. 평가대상 - 차고지 미확보 : 사전 미협의를, 개발 및 매도후 미조치 등 - 주식 및 영업 양수도 관련 공공성 강화 방안 준수 여부 3. 평가기준 및 방법 ○ 차고지 개발 및 매도 관련 - 서울시와 사전협의 없는 차고지 개발 및 매도시 사전 미협의 건당 200점 감점 - 차고지 미확보 건수당 최대 100점 감점 ○ 주식 및 영업 양수도 관련 - 사전신고·협의 미이행 또는 협의 결과 불이행시 5년간 매년 200점 감점 - 자격기준, 대표이사 선임, 인력관리, 정책준수 여부 등 진입기준 미준수시 5년간 매년 200점 감점 - 해당 투자를 한 날(경영권 또는 사실상 지배력 행사 가능한 투자 등)로부터 5년 이내 인수회사 재매각시 5년간 매년 200점 감점(단, 기 진입한 사모펀드 지배회사에 대해서는 신규 매수자의 자격에 대한 사전 심사위원회의 자문 결과에 따라 감할 수 있음) - 민간자본 사전 심사위원회 자문 결과 및 준공영제 취지 등 종합 고려하여 市 재정지원에 부적합 판정 시 운영기간 동안 매년 100점 감점 ○ 과도한 배당방지(50점): 자기자본비율 및 당기순이익 대비 배당 비율 ○ 1개월 이상의 운전자본 잔고 상시 보유(50점) - 상시보유 운전자본 : 평가대상 전년도 손익계산서상 운송원가 + 판매관리비 중 현금유출이 없는 비용(감가상각비, 퇴직급여, 무형자산상각 등)제외 - 매 분기말 기준 회사의 실제 운전자본과 상시보유 운전자본을 비교하여 평가 - 당월 지급된 표준운송원가 상 월가정산액 제외 ○ 회사채 발행 및 이자비용 변동 평가(100점) - 사모펀드 및 사모펀드가 설립한 특수목적법인(SPC) 또는 사모펀드를 구성하는 기관투자자가 회사채 매입하는 경우 서울시에 신고의무 미이행시 50점 감점 - 위의 회사채 발행 신고의무 해당 회사의 경우, 전년대비 이자비용 변동 평가하여 차등 감점 ○ 차고지 확보 연도까지 감점 처리 유지(당해연도 평가기준에 따름) ○ 주식 및 영업양수도 관련, 과도한 배당방지 및 운전자본 평가는 불건전한 목적의 민간자본 진입을 방지하기 위한 평가로 민간자본 진입사만 평가 적용

자료 : 서울시 “주식 및 영업양수도 관련 공공성 강화 방안 개정 통보”(2024.12.9.) 자료 및 “서울특별시 『2024년 시내버스회사 평가』 매뉴얼”을 바탕으로 재구성