



제434회국회(임시회)폐회중
제 4 차 국 토 교 통 위 원 회

여객자동차 운수사업법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 시외버스 운송사업자 구성 전국단위 조합 설립 허용 〉
■ 진성준의원 대표발의(의안번호 제2217210호)

2026. 4.

국 토 교 통 위 원 회
전 문 위 원 오 세 일

목 차

□ 진성준의원 대표발의(제2217210호)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	3
1. 시외버스 운송사업자 구성 전국단위 조합 설립 허용(안 제53조 등) ..	3
※ 참고자료	12

□ 진성준의원 대표발의(2217210)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 진성준의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2026. 3. 4.
3. 회 부 일 : 2026. 3. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 여객자동차 운수사업자의 지위 향상을 위하여 시·도지사의 인가를 받아 조합을 설립할 수 있도록 하고 있음.

그런데 노선 여객자동차운송사업자 중 시외버스운송사업자인 직행형 시외버스운송사업자와 일반형 시외버스운송사업자가 2개 이상의 시·도 지역을 운행하는 경우 각각의 사업자마다 운행하는 시·도 지역이 다르기 때문에 해당 사업자들로만 구성된 별도의 조합 설립을 위한 인가권자인 시·도지사가 명확하지 않아 해당 사업자로 구성된 조합을 결성하는 것이 사실상 불가능한 상황임.

이에 2개 이상의 시·도 지역을 운행하는 노선 여객자동차운송사업자 등 관할 시·도지사가 명확하지 않은 대통령령으로 정하는 운송사업자가 해당 운송사업자로 구성된 조합을 설립하려는 경우에는 국토교통부장관의 인가를 받아 조합을 설립할 수 있도록 하려는 것임(안

제53조제1항 단서 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 시외버스 운송사업자 구성 전국단위 조합 설립 허용(안 제53조 등)

가. 검토의견

개정안은 2개 이상의 시·도 지역을 운행하는 노선 여객자동차운송사업자 등 관할 시·도지사가 명확하지 않은 대통령령으로 정하는 운송사업자가 해당 운송사업자로 구성된 조합을 설립하려는 경우에는 국토교통부장관의 인가를 받도록 하고, 이 경우 조합에 대한 정관변경 인가, 필요한 조치의 명령, 감독 등에 관한 권한도 국토교통부장관에게 부여하려는 것임(안 제53조·제54조·제56조 및 제57조).

현행	개정안
제53조(조합의 설립) ① 여객자동차 운수사업자는 여객자동차 운수사업의 건전한 발전과 여객자동차 운수사업자의 지위 향상을 위하여 시·도지사의 인가를 받아 조합(이하 “조합”이라 한다)을 설립할 수 있다. <단서 신설>	제53조(조합의 설립) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- . 다만, 2개 이상의 시·도 지역을 운행하는 노선 여객자동차운송사업자 등 관할시·도지사가 명확하지 않은 대통령령으로 정하는 운송사업자가 해당 운송사업자로 구성된 조합을 설립하려는 경우에는 국토교통부장관의 인가를 받아야 한다.
② · ③ (생략)	② · ③ (현행과 같음)
④ 조합을 설립하려면 그 조합의 조	④ -----

현행	개정안
합원이 될 자격이 있는 자의 5분의 1 이상이 발기(發起)하고, 조합원이 될 자격이 있는 자의 2분의 1 이상의 동의를 받아 창립총회에서 정관을 작성한 후 <u>시·도지사</u>에게 인가를 신청하여야 한다. ⑤ <u>시·도지사</u>는 제4항에 따른 인가의 신청을 받은 날부터 14일 이내에 인가 여부를 신청인에게 통지하여야 한다. ⑥ <u>시·도지사</u>가 제5항에서 정한 기간 내에 인가 여부 또는 민원 처리 관련 법령에 따른 처리기간의 연장 여부를 신청인에게 통지하지 아니하면 그 기간이 끝난 날의 다음 날에 인가를 한 것으로 본다. ⑦ · ⑧ (생략) 제54조(정관) ① (생략) ② 조합의 정관을 변경하려면 <u>시·도지사</u>의 인가를 받아야 한다. 제56조(정관변경 등의 명령) <u>시·도지사</u>는 조합이 제55조 각 호의 사업을 적정하게 수행하지 아니한다고 인정하면 다음 각 호의 조치 등 필요한 조치를 하도록 조합에 명할 수 있다. 1. ~ 3. (생략) 제57조(감독) 조합의 사업은 <u>시·도지사</u>가 감독한다.	----- ----- ----- -----제1항 본문 또는 단서에 따른 인가권자(이하 “인가권자”라 한다)-----. ⑤ <u>인가권자</u>----- ----- -----. ⑥ <u>인가권자</u>는----- ----- ----- ----- -----. ⑦ · ⑧ (현행과 같음) 제54조(정관) ① (현행과 같음) ② -----<u>인가권자</u>-----. 제56조(정관변경 등의 명령) <u>인가권자</u>----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 제57조(감독) -----<u>인가권자</u>-----. 부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

여객자동차 운수사업의 한 종류인 노선 여객자동차운송사업은 노선을 정하여 여객을 운송하는 사업으로서¹⁾ 세부적으로 시내버스운송사업, 농어촌버스운송사업, 마을버스운송사업, 시외버스운송사업(일반형·직행형·고속형으로 구분)으로 구분됨²⁾.(참고1. 참조)

현행법 제53조제1항에서는 여객자동차 운수사업의 건전한 발전과 여객자동차 운수사업자의 지위 향상을 위하여 시·도지사의 인가를 받아

1) 「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
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. ~ 다. (생략)

2) 「여객자동차 운수사업법 시행령」

제3조(여객자동차운송사업의 종류) 법 제3조제2항에 따라 같은 조 제1항제1호 및 제2호에 따른 노선 여객자동차운송사업과 구역 여객자동차운송사업은 다음 각 호와 같이 세분한다.

1. 노선 여객자동차운송사업

가. 시내버스운송사업: 주로 특별시·광역시·특별자치시 또는 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)의 단일 행정구역에서 운행계통을 정하고 국토교통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업. 이 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 광역급행형·직행좌석형·좌석형 및 일반형 등으로 그 운행형태를 구분한다.

나. 농어촌버스운송사업: 주로 군(광역시의 군은 제외한다)의 단일 행정구역에서 운행계통을 정하고 국토교통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업. 이 경우 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 직행좌석형·좌석형 및 일반형 등으로 그 운행형태를 구분한다.

다. 마을버스운송사업: 주로 시·군·구의 단일 행정구역에서 기점·종점의 특수성이나 사용되는 자동차의 특수성 등으로 인하여 다른 노선 여객자동차운송사업자가 운행하기 어려운 구간을 대상으로 국토교통부령으로 정하는 기준에 따라 운행계통을 정하고 국토교통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업

라. 시외버스운송사업: 운행계통을 정하고 국토교통부령으로 정하는 자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업으로서 가목부터 다목까지의 사업에 속하지 아니하는 사업. 이 경우 국토교통부령이 정하는 바에 따라 고속형·직행형 및 일반형 등으로 그 운행형태를 구분한다.

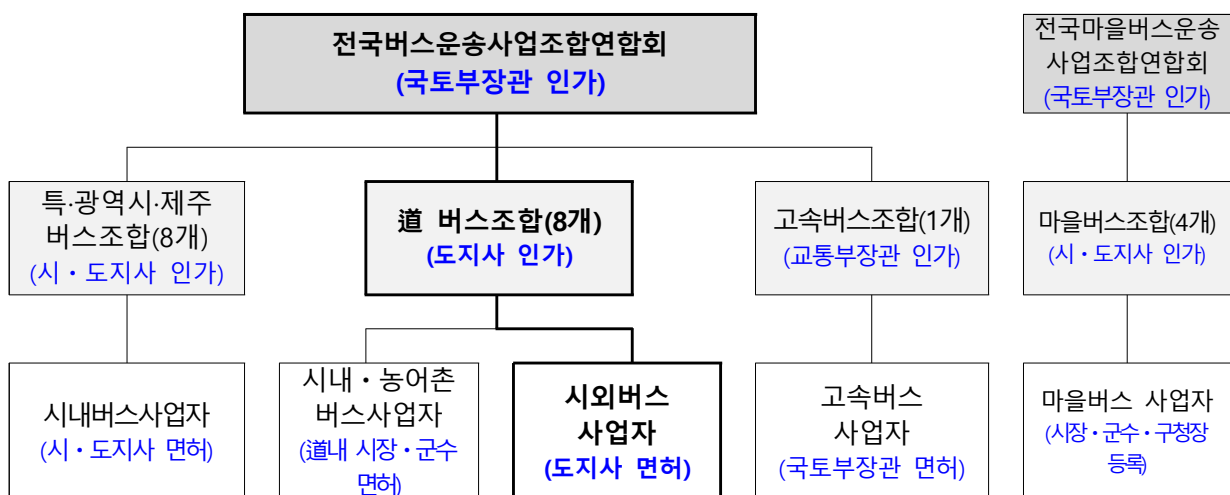
2. (생략)

조합을 설립할 수 있도록 규정하고 있고, 현행법 제59조³⁾에서는 조합은 공동 목적을 달성하기 위하여 국토교통부장관의 인가를 받아 연합회를 설립할 수 있도록 규정하고 있음.

노선 여객자동차운송사업 관련 조합 및 연합회 설립 현황을 보면,

특·광역시(제주 포함)에 시내버스 운송사업자로 구성된 8개 지역단위 조합, 도(道) 지역에 시내버스·농어촌버스 및 시외버스(고속형 시외버스 제외) 운송사업자로 구성된 8개 지역단위 조합, 고속형 시외버스(이하 “고속버스”) 운송사업자로 구성된 전국단위 1개 조합 등 총 17개 조합이 설립되어 운영 중이며, 이들 17개 조합으로 구성된 연합회(명칭: 전국버스운송사업조합연합회)가 설립되어 있음.

< 노선 여객자동차운송사업 관련 조합·연합회 체계도(“26.4.) >



※ 고속버스조합은 종전 「자동차운수사업법」에 따라 1970년에 교통부장관의 인가를 받아 설립

자료 : 국토교통부

3) 「여객자동차 운수사업법」

제59조(연합회) ① 조합은 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 공동 목적을 달성하기 위하여 국토교통부장관의 인가를 받아 연합회(이하 “연합회”라 한다)를 설립할 수 있다.

마을버스운송사업은 4개 시·도(서울, 경기, 부산, 광주)에 지역단위 조합이 설립되어 있고, 이들 조합은 전국버스운송사업조합연합회에 가입하지 않고 별도의 연합회(명칭: 전국마을버스운송사업조합연합회)를 구성하고 있음.

즉, 고속버스 운송사업만 지역단위가 아닌 단일 업종의 전국단위 조합(명칭: 전국고속버스운송사업조합)이 설립되어 있음.

< 노선 여객자동차운송사업(마을버스 제외) 관련 조합 현황('26.2.) >

조합	시내버스		농어촌버스		시외버스 (일반형·직행형)		고속버스 (고속형 시외버스)		합계	
	업체수	보유대수	업체수	보유대수	업체수	보유대수	업체수	보유대수	업체수	보유대수
서울	64	7,383							64	7,383
부산	33	2,511							33	2,511
대구	26	1,566							26	1,566
인천	41	2,423							41	2,423
광주	10	1,044							10	1,044
대전	13	1,044							13	1,044
울산	7	761							7	761
경기	96	11,463	3	150	14(6)	1,572			113	12,642
강원	9	484	12	219	6(5)	614			27	1,133
충북	10	700	7	220	5(0)	394			22	1,203
충남	12	1,306	7	278	5(0)	686			24	2,106
전북	13	851	5	150	5(2)	435			23	1,352
전남	12	678	31	607	5(4)	529			48	1,731
경북	15	1,273	11	265	7(0)	654			33	2,095
경남	27	1,805	12	255	19(9)	1,170			58	2,980
제주	9	793							9	793
전국							11	1,355	11	1,355
계	397	36,085	88	2,144	66(26)	6,075	11	1,355	562	44,122

※ () : 시내버스 또는 농어촌버스 겸업 업체 수

자료 : 국토교통부

제안이유에 따르면, 개정안은 일반형·직행형 시외버스 운송사업자로 구성되는 조합에 대해서는 인가권자를 현행 시·도지사가 아니라 국토교통부장관으로 규정하여,

현재 지역별(8개 道)로 시내버스·농어촌버스 운송사업자와 함께 가입하고 있는 지역단위 조합으로부터 분리하여 일반형·직행형 시외버스 운송사업자만으로 구성되는 전국단위의 독립적인 조합을 설립하려는 것임.

현행법령에서는 여객자동차 운수사업의 조합은 시·도 단위는 물론 전국을 단위로도 설립할 수 있는 것으로 규정하면서도 인가권자를 시·도지사로 규정하고 있고⁴⁾⁵⁾,

4) 「여객자동차 운수사업법」

제53조(조합의 설립) ① 여객자동차 운수사업자는 여객자동차 운수사업의 건전한 발전과 여객자동차 운수사업자의 지위 향상을 위하여 시·도지사의 인가를 받아 조합(이하 “조합”이라 한다)을 설립할 수 있다.

② ~ ⑧ (생략)

「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

제95조(조합의 설립) ① 조합은 법 제2조 및 영 제3조에 따른 여객자동차운송사업, 자동차대여사업, 여객자동차터미널사업의 종류별로 같은 업종에 속하는 여객자동차 운수사업자를 구성원으로 하여 설립한다.

② 여객자동차 운수사업자는 제1항에도 불구하고 조합의 효율적인 운영을 위하여 필요하다고 인정하면 둘 이상의 업종별 여객자동차 운수사업자를 단일조합의 구성원으로 하여 조합을 설립할 수 있다. 이 경우 조합원이 될 자격이 있는 자의 발기 및 창립총회 의결의 요건은 각 업종별로 갖추어야 한다.

③ 고속형 시외버스운송사업자는 제1항에도 불구하고 해당 사업자를 구성원으로 하여 따로 조합을 설립할 수 있다.

④ 제1항과 제2항에 따른 조합은 시·도 또는 전국을 단위로 하여 설립한다. 다만, 관계 시·도지사가 협의하였을 때에는 같은 업종인 경우에만 둘 이상 시·도의 운수사업자를 구성원으로 하는 단위조합을 설립할 수 있다.

⑤ 제4항 단서에 따른 조합의 조합원이 될 자격이 있는 자의 발기 및 창립총회 의결의 요건은 각 시·도별로 갖추어야 한다.

⑥ 제4항 단서에 따른 조합의 관할관청 등에 관하여는 관련 시·도지사가 협의하여 정하는 바에 따른다.

5) 現 전국고속버스운송사업조합은 종전 「자동차운수사업법」(∼'98) 하에서 교통부장관 인가를

여러 시·도의 동일 업종의 운수사업자를 구성원으로 하는 조합의 경우 관계 시·도지사의 협의를 요건으로 설립이 가능하도록 규정하고 있으며 조합의 관할관청에 관하여도 시·도지사가 협의하여 정하도록 규정하고 있어⁶⁾,

이와 같은 절차나 요건이 일반형·직행형 시외버스 운송사업자가 전국 단위의 조합을 설립하거나 8개 도를 통합한 단일 조합을 설립하는 것을 사실상 어렵게 하고 있는 것으로 보임.

일반형·직행형 시외버스 운송사업자만으로 구성된 별도의 조합 설립에 관한 요구와 논의가 오래 전부터 있어 왔고⁷⁾, 버스 운송사업자들이 공동의 이익 추구를 위해 조합을 설립하는 행위를 폭넓게 보장할 필요가 있다는 점 등을 고려할 때 개정안은 바람직한 것으로 보임.

다만, 국토교통부에서 전국 66개 일반형·직행형 시외버스 운송사업자를 대상으로 시외버스 운송사업자 전국단위 조합 설립에 대한 의견을 조회(2026년 4월)한 결과, 찬성 11개 업체, 반대 37개 업체, 의견없음 2개 업체, 무응답 16개 업체로 반대의견이 가장 많은 것으로 나타났다.(참고 2. 참조)

받아 1970년 설립되었고, 현재까지 운영 중임.

6) 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제95조제4항 단서 및 제6항. 각주 4) 참조.

7) 일반형·직행형 시외버스 조합 설립인가 허용을 주요 내용으로 하는 「여객자동차 운수사업법 일부개정법률안」이 제20대 국회(2017년 7월 안호영의원 대표발의, 2019년 3월 이용호의원 대표발의) 및 제21대 국회(2020년 12월 김윤덕의원 대표발의)에서 발의되어 국토교통위원회에서 심사된 바 있음.

국토교통부는 운송사업의 업종별로 해당 사업에 대한 실질적인 면허권 및 관리·감독 권한과 조합의 인가권의 각 주체가 일치되게 하는 것이 조합의 원활한 기능 수행에 효과적일 것이라는 입장임⁸⁾.

나. 관계 기관 등 의견

1) 국토교통부

전국단위 버스연합회(국토부인가)가 있는 상황에서 국토부가 별도 시외버스조합을 인가하는 것에 대해 시외버스업계 내 이견이 있음.

시외버스 면허권자는 8개 道로서 지역별 道버스조합이 道와 협의해 노선변경, 재정지원 등 업무를 수행 중으로, 전국 모든 시외버스업자가 모인 전국단위 조합 설립 시 1개 조합이 8개 道와 긴밀한 협의가 어려울 수 있는 측면도 고려할 필요가 있음.

시외버스업계 간 의견 조율 및 단일 조합이 8개 道와의 원활한 업무 협의가 가능한 절차·방안 등에 대한 논의가 필요함.

2) 전국버스운송사업조합연합회

시외버스사업자의 조합 가입 이원화로 시외버스 업계 분열 및 갈등이

8) 일반형·직행형 시외버스 운송사업에 대한 국토교통부장관의 면허권 및 관리·감독권한은 도지사에게 위임되어 있어 실질적인 권한은 도지사에게 있음.

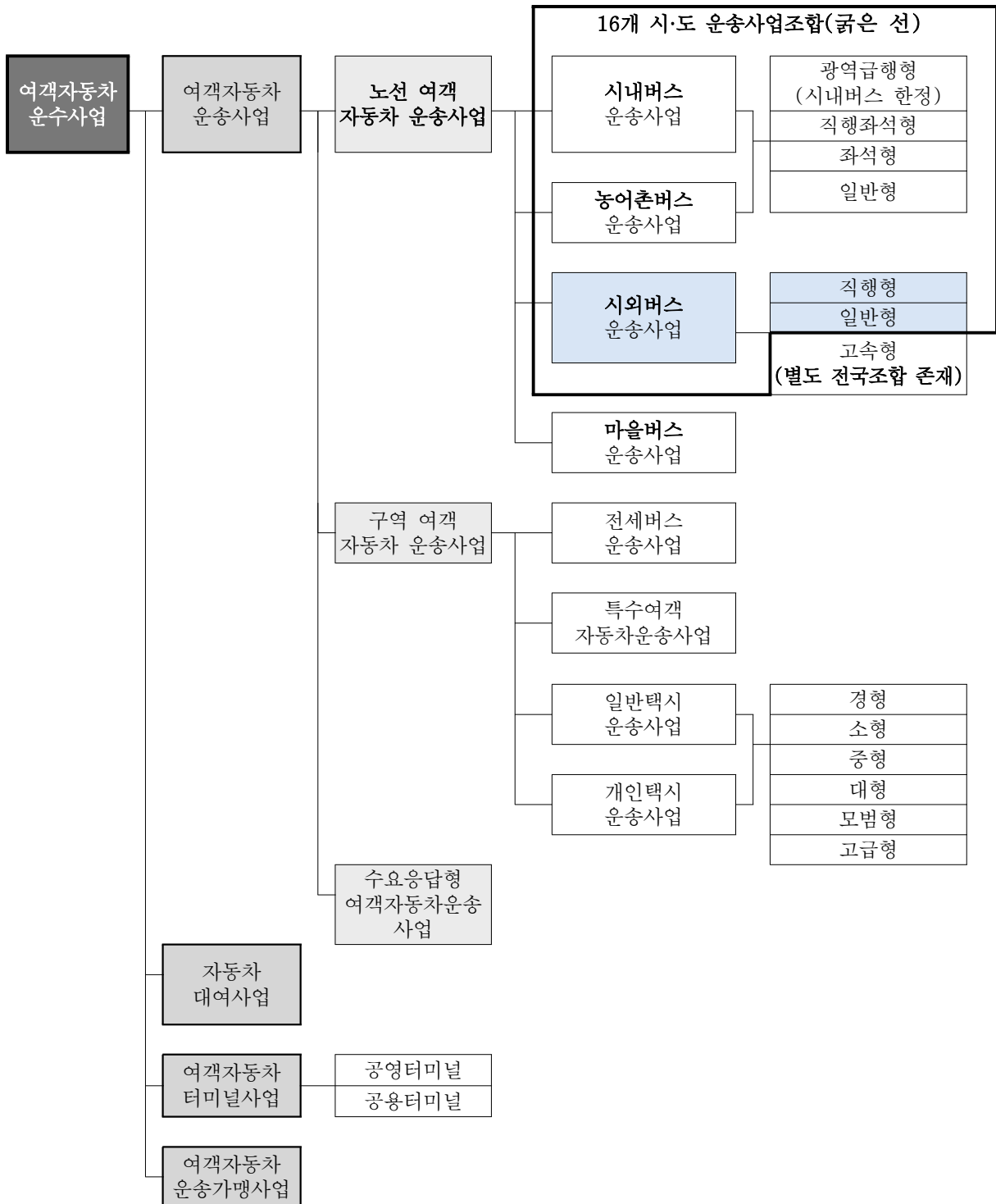
심화 될 것이 우려되고, 개정안에 따른 시외버스의 별도 조합이 설립될 경우 향후에는 운행형태별 조합설립 요구로 조합의 난립이 예상되며, 업종별·운영형태별 조합이 설립될 경우 업종별 이해관계에 따른 의견 조율이 어렵고, 특정 업종에 국한된 시장 유지·확대와 과당경쟁이 발생할 우려가 있음.

또한, 현행 道조합에서 분리되어 시외버스 사업자가 이탈될 경우, 道조합 유지로 인한 재정부담이 가중되어(회비감소 등) 조합간 조합원 확보를 위한 과당경쟁 및 연쇄적인 업무·인력 조정, 사업자 단체 규모 축소 등으로 파행 운영될 경우도 고려할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5584

참고1

여객자동차 운수사업 체계도



참고2

시외버스 운송사업자 전국단위 조합 설립'에 관한 의견 조회 결과(국토교통부)

- 의견 조회 : 국토교통부, 2026년 4월
- 대상 : 전국 66개 일반형·직행형 시외버스 운송사업자
- 조회 결과 : 찬성 11개, 반대 37개, 의견없음 2개, 무응답 16개 업체

구분	업체 수(개)				
	계	찬성	반대	의견없음	무응답
경기	13	-	10	-	3
강원	7	-	4	-	3
충북	5	2	1	-	2
충남	5	1	3	-	1
전북	5	4	-	-	1
전남	5	-	3	-	2
경북	7	-	5	2	-
경남	19	4	11	-	4
계	66	11	37	2	16

자료 : 국토교통부

□ 찬성 및 반대 의견

○ 찬성 의견

- 버스운송사업조합은 시내, 농어촌, 시외버스 운송사업자가 함께 조합을 설립하여 운영 중으로 이와 구별되는 시외버스 운송사업자로만 구성된 별도 조합 설립 필요

○ 반대 의견

- 기존 기반 조합체계를 약화시키고 이해관계가 대립되는 조합의 난립으로 일관된 정책 방향성 유지가 어렵고, 창구가 다원화 되어 행정효율성 저하 및 역할 중복 등으로 비효율 발생
- 시외버스 업체의 조합가입 이원화로 업계의 분열 등 문제점 발생되며 시외·시내·농어촌버스 동시 운영시 조합비 이중납부로 실익이 없음.