

서울특별시 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허
등에 관한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 김혜지 의원 외 20명

나. 의안번호 : 제1588호

다. 제출일자 : 2024. 2. 5.

라. 회부일자 : 2024. 2. 7.

2. 제안사유

- 현행 조례안은 일반노선버스의 운행구간에 마을버스가 운행하는 경우 중복운행구간에서 시내버스 및 마을버스 정류소는 각각 4개소 이내로 설치하도록 되어 있어 마을버스 노선선정 시 일반노선버스 운행구간을 피하여 이면도로를 포함하여 노선을 선정하여 교통안전사고의 위험이 높아 지고 시민들이 필요로 하는 노선을 선정하는 것에 제한이 발생함
- 마을버스 노선별로 운행거리에 따라 정류소의 개수가 차이가 있으나

모든 마을버스 노선의 중복운행구간에서 시내버스 및 마을버스 정류소는 각각 4개소 이내로 설치하도록하는 것은 형평성 위배됨

3. 주요내용

- 일반 노선버스와 마을버스 정류소 중복 개수를 마을버스 총 정류소 개수에 비례하여 설치하도록 조정하고 함 (안 제10조제4항).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「여객자동차 운수사업법」 「여객자동차 운수사업법 시행령」, 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」

나. 예산조치 : 비용추계 비대상 사유서 참조

다. 입법예고

○ 기 간 : 2023. 2. 14. ~ 2023. 2. 18.

○ 제출의견 : 1건(서울특별시버스운송사업조합 : 반대)

〈서울특별시버스운송사업조합 의견 요약〉

- 마을버스조합 이사장 중복정류소 증가 반대('23년 11월 3일 서울시의회 행정사무감사)
- 마을버스 본연의 역할은 시내버스 연계수단
- '04. 7월 준공영제 시행 시 마을버스에게도 참여 기회를 주었으나 마을버스 회사가 준공영제 참여를 거부하고 개인

사업자로 이익을 향유

· 마을버스는 준공영제 시작인 2004년(1,231대) → 2022년(1,668대) 437대가 증가

- 개인사업자인 마을버스는 적자보전으로 이익을 다 보장받음
- 마을버스 정류소가 늘어나면 시내버스 재정지원금이 증가됨
- 시내버스와 마을버스의 기능을 구분하는 관계법령 취지 훼손 우려

라. 관계기관 의견¹⁾

○ 제출의견 : 보류

- 마을버스는 본래 국지·이면도로 등 교통 소외지역의 수송을 분담하는 대중교통이나, 중복정류소 제한이 없으면 승객이 많은 구간 위주로 노선이 재편되어 교통소외지역 주민 불편 가중 우려
- 중복정류소를 총 정류소 개수에 비례하여 설치할 경우, 중복정류소 제한을 회피하기 위하여 노선을 연장할 우려가 있으며, 노선 연장은 교통 소외지역보다는 수요가 많거나 수익성 있는 지역 중심으로 이루어질 가능성이 높음
- 이로 인해 관계법령상 시내버스 등의 보조 수단의 역할을 하는 마을버스가 본연의 기능을 상실하고 시내버스화 될 우려가 있으며, 시내버스와의 경합 발생 및 영업권 침해로 서울시 운송적자 가중 우려

1) 버스정책과-6090호('23.2.19.)

5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

가. 개요

- 동 개정조례안은 ‘일반노선버스(시내버스를 말함) 운행구간에 마을버스가 운행하는 중복운행구간에서 시내버스 및 마을버스 정류소(이하 중복정류소)를 4개소 이내로 설치’하도록 하는 사항을 ‘마을버스 총 정류소의 개수에 비례하여 중복정류소를 설치하되 이에 대한 세부사항은 시장이 따로 정하도록’ 하고자 하는 것임

나. 검토의견

- 현행 조례의 중복정류소 규정은 '00년 5월 「서울특별시 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례」가 제정²⁾되면서 최초 마련되었음

당시 일반노선버스와 경합운행노선의 과도한 증가 등 마을버스 본연의 기능이 상실되고 있어 마을버스와 일반노선버스가 겹칠 때 3개까지만 정류소를 함께 둘 수 있도록 함으로써 마

2) 서울특별시조례 제3754호, 2000. 5. 20., 제정·시행

< 서울특별시여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례 >

제10조(마을버스운송사업자의 선정방법등) ② 시장은 특별한 사유가 없는 한 시행규칙 제15조 제1항제1호가목의 기점 및 종점에서 가장 가까운 철도역(도시철도역을 포함한다) 또는 버스정류소를 그 연계지점으로 하여야 하며, 일반노선버스 운행계통에 마을버스 정류소를 설치하는 경우에는 3개소 이내의 정류소를 설치하여야 한다.

을버스가 간선버스와 도시철도의 보조 또는 연계수단이라는 것을 명확히 하고자 중복정류소의 개수를 제한하도록 규정하였으며, 조례 제정 당시에 운행중이던 마을버스 노선에 대해서는 중복정류소 규정 적용을 제외³⁾하였음

- 이후 마을버스가 주로 지하철과 시내버스 운행이 불가능한 교통 불편 지역을 운행함으로써 교통사각지대 주민의 교통복지를 증진하고 있다는 점에서 일반노선버스 구간에 마을버스 정류소를 확대설치할 수 있는 근거를 마련하고자 '12년 7월 현행 조례와 같이 중복정류소를 4개소 이내로 설치하도록 개정⁴⁾하였음
- 현재 서울시 마을버스는 총 245개 노선 1,460대가 운행하고 있고, 전체 노선중 173개 노선(70.6%)이 중복정류소 4개를 초과하고 있으며, 9개 이상 노선도 106개(43.3%)로 나타남

※ 마을버스 중복정류소 노선현황

| 연 도 | 중 복 정류소수 | 계 | 3개 이하 | 4개 | 5개 | 6개 | 7개 | 8개 | 9개 이상 |
|------|----------|-------|-------|------|-----|-----|-----|-----|-------|
| '12년 | 노선수 | 210 | 107 | 16 | 17 | 6 | 7 | 2 | 55 |
| 5월 | 비율(%) | 100.0 | 51.0 | 7.6 | 8.1 | 2.9 | 3.3 | 1.0 | 26.2 |
| '24년 | 노선수 | 245 | 44 | 28 | 16 | 16 | 20 | 15 | 106 |
| 1월 | 비율(%) | 100.0 | 18.0 | 11.4 | 6.5 | 6.5 | 8.2 | 6.1 | 43.3 |

주 : 서울시 자료(버스관리과-7747호, '12.5.14 등)

3) 제238회 서울특별시의회 제3차 교통위원회 「서울특별시 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한 정면허 등에 관한 조례 일부개정조례안」 심사보고서 p3

4) 서울특별시조례 제5336호, 2012. 7. 30., 일부개정·시행

- '12년 조례 개정 당시와 '24년 현재 마을버스 중복정류소 현황을 살펴보면 중복정류소가 4개인 마을버스 노선수는 '12년 16개에서 '24년 28개로 증가하였으며, 3개 이하 노선수는 감소한 반면 6개 이상 노선수는 증가한 것으로 나타남
- 그동안 서울시가 마을버스 중복정류소 수를 4개소 이내로 제한했음에도 중복정류소가 6개 이상인 노선이 증가한 이유는 ① 시내버스 정류소 설치가 '12년에 비해 576개 증가했고(표 2 참고), ② 지선 및 전체 시내버스의 노선당 운행거리가 소폭 증가했으며(표 3 참고), ③ 시내버스가 마을버스에 비해 노선조정 건수가 많다는 점(표 4참고)에 기인한 것으로 판단됨

※ 표2 : 시내버스 정류소 현황

(단위:개소)

| 연 도 | 계 | 가로변 | 중 앙 |
|------|-------|-------|-----|
| '12년 | 6,054 | 5,712 | 342 |
| '23년 | 6,630 | 6,230 | 400 |
| 증 감 | 576 | 518 | 58 |

주 : 서울시 자료(서울열린 데이터광장 등)

※ 표3 : 시내버스 운행거리

| 구 분 | 2012년 | | | 2023.11월 | | |
|------|-------|-------------|---------------|----------|--------|---------------|
| | 노선수 | 총 인가 거리(km) | 노선당 인가 거리(km) | 노선수 | 총 인가거리 | 노선당 인가 거리(km) |
| 지 선 | 226 | 6,130 | 27.1 | 207 | 6,040 | 29.2 |
| 전체노선 | 375 | 13,531 | 36.1 | 384 | 14,485 | 37.7 |

주 : 서울시 내부자료 재구성

※ 표4 : 연도별 시내·마을버스 노선조정 현황

(단위:건수)

| 구분 | 계 | '13년 | '14년 | '15년 | '16년 | '17년 | '18년 | '19년 | '20년 | '21년 | '22년 | '23년 |
|----|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 시내 | 371 | 59 | 38 | 50 | 17 | 50 | 29 | 29 | 16 | 30 | 29 | 24 |
| 마을 | 116 | 26 | 17 | 19 | 9 | 3 | 8 | 10 | 7 | 3 | 3 | 11 |

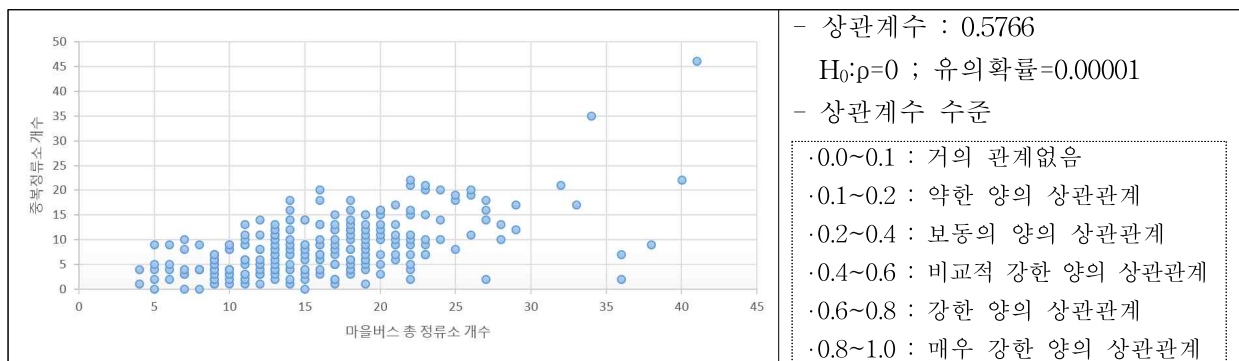
주 : 서울시 내부자료 재구성

- 동 개정조례안은 마을버스 총 정류소의 개수에 비례하여 중복 정류소를 설치하되 이에 대한 세부사항은 시장이 따로 정하도록 규정하는 것임

동 개정조례안은 마을버스 총 정류소 개수와 중복정류소간 연관성이 전제되어야 하는 것으로 마을버스 전체노선을 대상으로 통계적으로 살펴보면 마을버스 총 정류소 개수와 중복정류소간 상관관계가 비교적 높다고 분석⁵⁾되며, 이는 마을버스 총 정류소 개수가 많은 노선은 중복정류소 개수도 많다고 볼 수 있어 마을버스 정류소의 개수에 비례하여 중복정류소를 설치하는 것은 어느 정도 이해된다고 보여짐

5) 마을버스 총 정류소와 중복정류소 상관분석

(서울시 자료 재구성)



※ 상관계수 : 두 변수간 연관정도를 나타내는 지표로 0~1의 값을 갖고 1에 가까울수록 양의 상관관계를 갖음

다만, 동 개정조례안은 중복정류소 설치에 대한 세부사항은 시장이 따로 정하도록 하고 있으나 현재 세부사항에 대한 명확한 기준이 없고, 마을버스 노선의 특성과 형평성을 고려한 기준설정이 쉽지않아 실제 조례적용까지에는 상당한 기한이 소요될 것으로 보임

아울러 마을버스 정류소의 신설 등 마을버스운송사업의 등록에 관한 사무를 자치구에서 처리⁶⁾하고 있고, 시내버스의 경우 정류소간 간격이 300m이내인 경우 설치⁷⁾하지 않도록 하는 반면 마을버스는 거리규정이 없어 정류소 신설이 시내버스에 비해 자유로워 중복정류소 추가를 위해 동 개정조례안이 악용될 우려가 있다는 점에 대한 고려도 필요할 것임

6) 서울특별시 사무위임 조례 별표

| 주관부서 | 사 무 명 | 근거법령 | 수임기관 |
|-------|--|--|------|
| 버스정책과 | 1. 마을버스운송사업의 등록에 관한 다음의 사무 (노선의 신설·폐지, 연장·단축 및 조정에 관한 사무는 제외) 가. 마을버스운송사업 등록신청 접수·수리 나. 마을버스운송사업계획 변경등록 또는 신고의 접수·수리 | ○ 「여객자동차운수사업법」(이하 16호까지 「여객자동차법」이라 한다) 제4조, 제6조, 제10조, 「여객자동차운수사업법 시행령」 제4조, 「여객자동차운수사업법 시행규칙」 제6조, 제22조, 제23조, 제24조, 제31조, 제33조 | 구청장 |

※ 여객자동차 운수사업법 시행규칙 제22조(등록신청)

② 제1항제1호에 따른 사업계획서에는 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.

6. 운행계통(기점·운행경로·정류소 및 중점을 적어야 한다)

7) 가로변 시내버스정류소 설치 및 운영지침('17.10.) p17 : 버스정류소 설치 제한 장소

- 전후 정류소간 간격이 300m 이내인 경우

· 전후 정류소간 간격이 200m~300m 이내인 경우는 도로여건, 보행여건, 수요발생량 및 특성(교통약자 등), 버스운행특성(노선수, 배차간격 등), 교통영향, 교차로 횡단, 보행권역 등을 종합적으로 고려하여 설치여부를 검토하도록 한다.

· 그러나, 전후 정류소간격이 200m 이내인 경우는 버스운행의 효율성, 정시성 및 경제성을 위하여 설치하지 않는 것을 원칙으로 한다.