

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

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 성흠제 의원 외 9명

나. 의안번호 : 제490호

다. 제출일자 : 2023. 2. 6.

라. 회부일자 : 2023. 2. 9.

2. 제안사유

- 일반 노선버스의 운행구간에 마을버스가 운행하는 경우 중복 운행 구간에서 정류소는 각각 4개소 이내로 설치하도록 되어 있어 마을 버스 노선 선정시 부득이 이면도로를 넣는 등 교통사고의 위험이 많으므로 이를 6개 이내로 조정하고자 함

3. 주요내용

- 가. 일반 노선버스와 마을버스 정류소 중복 개수를 4개에서 6개 이내로 조정하고자 함 (안 제10조제4항)

4. 참고사항

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

나. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조

다. 입법예고

○ 기 간 : 2023. 2. 14. ~ 2023. 2. 19.

○ 제출의견 : 1건

- 서울특별시버스운송사업조합 : 반대의견 제출

▸ 마을버스 본연의 역할은 시내버스 연계수단

▸ 준공영제에 마을버스 회사가 참여 거부, 마을버스는 이익이 나면 다 가져가고, 시내버스는 이익과는 무관하게 원가만 받는 구조임

▸ 서울시의 시내버스 재정지원금은 증가 우려

▸ 마을버스와 시내버스 중복 정류소가 늘어나면 교통사고 위험성 증가 및 교통체증 유발 우려

라. 관계기관 의견¹⁾

○ 제출의견 : 보류

1) 교통정책과-2479호(2023.02.14.)

- 시내버스와의 중복정류소 기준 완화시 시내버스·지하철의 보조수단으로써 대중교통수단과의 연계·환승 체계를 고려한 노선 관리 어려움
 - 시내버스 등 관계에서 보조 수단의 역할을 하는 관계법령의 취지 훼손
 - ※ '12.7월 중복정류소 완화(3→4개소) 영향으로 중복정류소 기준 충족(4개 이하) 노선 대폭 감소['12년 5월 : 123개(전체의 59%) → '23년 1월 : 74개(전체의 30%)]
- 조례개정시 마을버스가 교통소외지역 운영은 기피하고 수익성이 높은 구간으로 운행하게 됨에 따라 대체노선이 없는 교통소외지역의 노선 폐지·조정 등 역기능 발생으로 주민 불편이 가중될 것으로 예상됨
- 마을버스 본래의 기능 상실, 시내버스 운송적자 가중 우려
 - 시내버스 이용승객 지속적 감소 증으로 시내버스와 마을버스 운행구간 중복시, 이용수요 잠식으로 운송적자 가중 및 상호보완적 운영체계 저해
 - 시내버스 재정지원부담 가중 : 연간 약 41억

산출식 :

$$\begin{aligned}
 & \{ \text{중복정류소 4개 이하 노선(74개)} \times \text{추가정류소(2개)} \times \text{정류소당 평균이용승객수(121명)} \times 1 \\
 & \text{인당 요금수입단가(564원)} \times 365 \} + \{ \text{중복정류소 5개 노선(17개)} \times \text{추가정류소(1개)} \times \text{정류} \\
 & \text{소당 평균이용승객수(121명)} \times 1 \text{인당 요금수입단가(564원)} \times 365 \} = 4,109,994,900
 \end{aligned}$$

- '12.7.30 시내버스 중복정류소 기준을 확대(3→4개소 이

내)한 바 있으며, 이후 다수 자치구·의원 지속 요청에도 유사 안전 보류됨

- ▶ '19.1.28 중복정류소 관련 조례 개정(4→6개소, 대표발의 : 김종무의원, 도계위)

〈부서 검토결과 : 조례 개정 수용 곤란〉

- ▶ 대중교통 수단의 효율적 운영을 위하여 시내버스 보조수단이라는 마을버스의 본질적 기능 유지 필요
- ▶ 시내버스의 적극 투입을 통해 교통소외 지역 시민 불편 최소화 노력
- ▶ 관련 법령 및 업무처리지침 범위 내의 노선조정은 적극 협조

5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

가. 개요

- 동 개정조례안은 일반노선버스(시내버스를 말함) 운행구간에 마을버스가 운행하는 경우 중복운행구간에서 시내버스 및 마을버스 정류소의 설치개수를 기존 '4개 이내'에서 '6개 이내'로 변경하고자 하는 것임

나. 검토의견

- 일반노선버스와 마을버스 노선구간의 중복에 관한 규정은 2000년 5월 「서울특별시 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례」가 제정²⁾되면서 최초 마련되었음

조례 제정 당시 일반노선버스와 경합운행노선의 과도한 증가 등 마을버스 본연의 기능이 상실되고 있어 마을버스와 일반노선버스가 겹칠 때 3개까지만 정류소를 함께 둘 수 있도록 함으로써 마을버스가 간선버스와 도시철도의 보조 또는 연계수단이라는 것을 명확히 하고자 중복정류소의 개수를 제한하도

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.

록 규정하였으며, 조례 제정 당시에 운행중이던 마을버스 노선에 대해서는 중복정류소 규정 적용을 제외³⁾하였음

- 한편 동 규정은 마을버스가 주로 지하철과 시내버스 운행이 불가능한 교통불편 지역을 운행함으로써 교통사각지대 주민의 교통복지를 증진하고 있다는 점에서 일반노선버스 구간에 마을버스 정류소를 확대설치할 수 있는 근거를 마련하기 위해 '12년 7월 현행 조례와 같이 중복정류소를 4개소 이내로 설치하도록 개정⁴⁾하였음
- '12년 조례 개정 당시와 '23년 현재 마을버스 중복정류소 현황을 살펴보면 중복정류소가 4개인 마을버스 노선수는 '12년 16개에서 '23년 26개로 증가하였으며, 3개 이하 노선수는 감소한 반면 6개 이상 노선수는 증가한 것으로 나타남

※ 표1 : 마을버스 중복정류소 노선현황

연도	중복정류소수	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
'23년	노선수	249	48	26	17	16	19	17	106
1월	비율(%)	100.0	19.3	10.4	6.8	6.4	7.6	6.8	42.6

주 : 서울시 자료(버스관리과-7747호, '12.5.14 등)

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

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

- 그동안 서울시는 현행 규정의 중복정류소 수를 고려하여 마을버스 노선의 신설 및 변경을 제한했음에도 중복정류소 6개 이상 노선 비율이 증가한 것은 ①시내버스 정류소 설치가 '12년에 비해 550여개가 증가했고(표2 참고), ②지선 및 전체 시내버스의 노선당 운행거리가 소폭 증가했으며(표3 참고), ③ 시내버스가 마을버스에 비해 노선조정 건수가 많다는 점(표 4 참고)에 기인한 것으로 판단됨

※ 표2 : 시내버스 정류소 현황

(단위:개소)

연 도	계	가로변	중 앙
'12년	6,054	5,712	342
'23년 1월	6,680	6,216	392
증 감	554	504	50

주 : 서울시 자료(서울열린 데이터광장 등)

※ 표3 : 시내버스 운행거리

구 분	2012년			2022.11월		
	노선수	총 인가 거리(km)	노선당 인가 거리(km)	노선수	총 인가거리	노선당 인가 거리(km)
지 선	226	6,130	27.1	223	6,188	27.7
전체노선	375	13,531	36.1	373	13,985	37.5

주 : 서울시 내부자료 재구성

※ 표4 : 연도별 시내·마을버스 노선조정 현황

(단위:건수)

구분	계	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	1'8년	'19년	'20년	'21년	'22년
시내	347	59	38	50	17	50	29	29	16	30	29
마을	105	26	17	19	9	3	8	10	7	3	3

주 : 서울시 내부자료 재구성

- 또한 시내·마을버스 중복정류소와 관련한 타 시도 조례를 살펴보면 별도의 중복정류소 규정을 두지 않는 사례부터 위원회 심의 및 지역 특성에 따라 7개 이상의 중복정류소를 둘 수 있도록 하는 등 중복정류소 적용을 해당 지자체의 특성에 맞게 탄력적으로 운영하고 있음

※ 타 시도 시내·마을버스 정류소 운영 관련 조례 현황

관련조례	조례 내용
『경기도 여객자동차 운수사업 관리 조례』	제8조(마을버스운송사업 운행계통의 기준 등) ① 마을버스의 운행노선은 기점 또는 종점에서 가장 가까운 버스정류소 및 철도역(도시철도역을 포함한다)을 연계지점으로 하여야 하며, 일반노선버스의 운행계통에는 <u>4개소 이내의 마을버스정류소를 설치하여야 한다. 다만, 시장·군수가 지역의 특수한 사정으로 인하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 마을버스정류소를 추가(신설 또는 변경하는 경우를 포함한다)로 설치할 수 있다.</u>
『인천광역시 여객자동차 운수사업 등에 관한 조례』	제10조 (마을버스운송사업자의 등록기준 등) ② 운행노선은 특별한 사유가 없는 한 시행규칙 제8조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 마을 등을 기점 및 종점에서 가장 가까운 철도역(도시철도역을 포함한다) 또는 시내버스정류소간을 운행하여야 한다. 다만 <u>지역주민편의 또는 지역여건상 특히, 필요하다고 시장이 인정하는 경우 시내버스 운행계통에 마을버스 정류소를 설치할 수 있다.</u>
『부산광역시 마을버스운송사 업 등록 및 지원 등에 관한 조례』	제3조(마을버스운송사업 운행계통의 기준) ① 마을버스운송사업의 운행계통은 간선기능을 담당하고 있는 노선버스의 보조기능 및 연계교통수단으로서의 기능을 담당하도록 정하여야 한다. ② 시장은 정기 또는 수시로 교통수요를 조사하여 마을버스의 운행이 필요하다고 판단되는 지역에 대하여 운행노선과 운행계통을 정한다. ③ 시장은 특별한 사유가 없으면 마을버스가 시행규칙 제8조제4항 각 호의 마을 등을 기점 또는 종점으로 하여 이들 마을 등과 가장 가까운 철도역 또는 노선버스 정류소 사이를 운행하도록 하여야 한다.

관련조례	조례 내용
『대전광역시 여객자동차 운수사업자 재정보조 등 조례』	제10조(운행계통기준) ② 시장은 특별한 사유가 없는 한 「여객자동차 운수사업법 시행규칙」 제8조제5항에 따라 마을버스가 마을 등을 기점 및 종점으로 하여 이들 마을 등과 가장 가까운 철도역(도시철도역을 포함한다. 이하 같다) 또는 노선버스 정류소간을 운행하도록 하여야 한다. 다만, 노선버스의 운행계통에 마을버스정류소를 설치하는 경우에는 3개소 이내의 정류소를 설치하여야 한다.
『대구광역시마 을버스운송사업 등록에관한조례 』	제5조(마을버스 운행노선의 범위) ② 마을버스는 도시철도역이나 노선버스의 영업권을 현저히 침해하지 않는 범위내에서 운영하되 일반노선버스 운행계통에 마을버스 정류소를 설치하는 경우에는 노선별 <u>7개소 이내</u> 로 하고, 일반노선버스 정류소를 3개소 이상 연속으로 사용할 수 없으며 일정한 장소에 좌석 및 일반버스 정류소가 분리 설치된 곳은 1개의 정류소로 본다. 다만, <u>달성군지역, 유통단지 및 공단지역은 일반노선버스 정류소 사용에 제한을 두지 아니한다.</u>
『광주광역시 대중교통지원 및 한정면허 등에 관한 조례』	제27조(운행계통의 기준 등) 2. 시장은 마을버스와 시내버스의 노선이 일부 중복되는 경우 지역주민의 편의 또는 지역 여건상 특히 필요하여 정류소의 설치가 필요하다고 인정되는 경우에는 노선별 정류소의 수를 <u>7개소 이내</u> 로 하고 그이상의 사유가 발생될 때는 <u>위원회의 심의를 거쳐 결정</u> 한다.

- 시내버스는 준공영제를 통해 서울시 주도의 노선조정 및 안정적인 이운을 보장하고 있으나 마을버스는 중복정류소 설치 제한 규정으로 노선 신설 및 조정이 제한적이므로 시내버스 노선이 마을버스 노선에 진입하는 경우 마을버스 운송사업자의 영업에 영향을 줄 수 있어 현재 중복정류소 규정이 마을버스 운송사업자에게 다소 불합리하다고 할 소지가 있음

- 다만 여객자동차운수사업법 시행령 제3조5)에서 노선 여객자동차운송사업을 시내버스 및 마을버스 등으로 구분하고 있다는 점에서 노선간 역할분담 및 중복 최소화를 통해 수송효율 증대와 함께 불필요한 경쟁 최소화 방안도 필요하며, 중복정류소 기준 완화시 민영제로 운영되는 마을버스 특성상 오히려 대중교통 취약지역내의 이동권 확보에 악영향이 우려될 소지도 있을 것임

동 개정조례안과 관련해 서울시는 마을버스가 시내버스·지하철의 보조수단으로써 전체적인 대중교통수단과의 연계·환승체계를 고려한 노선 관리가 어렵고, 시내버스 운송지원 부담⁶⁾가중, 마을버스의 수익구간 선호에 따른 부작용 등이 우려된다는 의견⁷⁾을 제출하였으며, 서울특별시버스운송사업조합에서도 마을버스의 역할, 시내버스 재정지원 증가, 교통사고 증가 우려 등의 의견을 제출한 바 있음

5) 여객자동차 운수사업법 시행령 제3조(여객자동차운송사업의 종류)

「여객자동차 운수사업법」 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 시의 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.

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

6) 서울시는 중복정류소 완화로 연간 약 41억원 시내버스 재정지원부담이 증가할 것으로 추정

7) 주석1 참조

- 따라서 서울시는 단순히 중복정류소 개수만을 제한하여 시내 버스와 마을버스의 역할을 구분하는 것보다 교통사각지대와 함께 노선의 굴곡도, 중복도, 접근성, 환승연계성 등 다양한 지표 등을 고려하여 버스노선체계 전반에 대한 운영방안 개선이 필요하다고 할 것이며,

당면한 마을버스 업계의 어려움, 교통불편을 겪고 있는 지역 주민의 여건 등을 고려할 때 노선운행거리에 따라 중복정류소를 차등적용하는 등 다양한 방안도 검토할 필요가 있음