

연안여객운송사업 면허제도 선진화 방안

Measures to Improve the License System
of Coastal Passenger Transportation Business

2011. 12.

전형진 · 박용안 · 최종희



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

◆ 보고서 집필 내역

● 연구책임자

- 전 형 진 : 제1장, 제2장, 제4장, 제6장, 제7장

● 연구진

- 박 용 안 : 제5장
- 최 종 희 : 제3장

● 외부 집필진

- 김 창 주 : (SUTL 한국지사) : 제4장 2절(일부), 3절, 제5장 2절(일부)

◆ 산·학·연·정 연구자문위원

- 김 주 화(한국해운조합 팀장)
- 김 상 열(부산대학교 교수)
- 권 기 정(국토해양부 사무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

◆ 연구감리자

- 정 봉 민(한국해양수산개발원 선임연구위원)

머 리 말

연안여객운송사업의 시장진입제도는 면허제이며 면허기준에서 가장 중요한 것은 수송수요 기준이다. 현행 수송수요 기준은 신규 사업자가 진출하는 경우, 기존 사업자와 신규 사업자 모두 안정적으로 사업할 수 있을 정도의 수요를 확보할 수 있는가를 판단하여 신규 면허를 부여하고 있다. 즉 현행 연안여객운송사업 면허기준은 신규 사업자의 진출을 억제하는 방향으로 규정되어 있다.

국내외 운송사업 진입제도를 비교한 결과 우리나라의 내항여객선이 가장 엄격한 수송수요 기준을 갖고 있다. 연안여객운송사업에 대한 외국 사례를 보면, 일본은 면허제에서 허가제로 전환하였고, 2000년 수급조정규제를 철폐한 것으로 나타났다. 또한 영국은 해상여객운송사업에 대해 자유주의를 추구하기 때문에 면허, 허가, 등록 등과 같은 진입규제가 없다.

따라서 향후 내항여객운송사업의 면허제도 개편방향은 현행 면허기준에서 경쟁제한적 요소를 완화하는 것이며, 그중에서도 가장 중요한 것이 수송수요 기준을 개선하는 것이다. 또한 운송사업을 영위하기 위해 필요한 수송시설 기준, 여객선의 선령, 선박보유량 기준 등도 신규 사업자의 진출을 활성화하는 방향으로 개편하는 것이 필요하다.

면허제도 개편시 내항여객운송시장에서 보호가 필요한 시장과 경쟁이 필요한 시장을 구분하여 각각의 시장에 적합한 면허기준을 마련하는 것이 필요하다. 특히 내항여객운송사업 면허기준에서 가장 중요한 것은 수요의 특성, 경쟁구조 등을 고려하여 차별화된 기준을 마련하는 것이다. 생활항로는 도서주민의 교통권 보호, 독점항로 및 사업항로는 경쟁의 관점에서 차별화된 수송수요 기준을 마련하는 것이 중요하다.

나아가 우리나라 내항여객선의 노후화가 매우 심각하다는 점에서 신조선에 의한 시장진입을 촉진하는 방향으로 제도적 개편을 모색해야 할 것이다. 즉 선령 21년 이상의 노후선을 빠르게 대체하고 신조선의 시장진입을 유도할 수 있도록 면허기준 완화가 필요하며 새로운 해상교통수단인 위그선의 면허기준을 별도로 마련하는 것이 바람직하다.

이와 더불어 내항여객선의 현대화를 위해서는 사업자들이 신조선을 쉽게 확보할 수 있도록 정부 차원에서 지원대책을 마련할 필요가 있다. 이와 관련해서는 일본의 ‘선박공유건조제도’와 같은 지원사례를 벤치마킹할 수 있을 것이다. 또한 연안여객선 이용자의 편의를 제고하면서도 사업자의 수익성 확보에 도움이 될 수 있는 ‘탄력운임제’를 도입하는 방안을 검토해야 한다.

본 연구는 연안여객운송사업 면허제도 개편을 위한 다양한 정책대안을 제시하였다. 특히 신규 사업자, 신기술 선박과 신조선의 시장진입을 촉진하는 방향으로 면허기준의 개편방안을 제시하였으며, 마지막으로 사업자를 위한 지원대책을 제시하였다.

본 보고서는 한국해양수산개발원의 전형진 부연구위원과 박용안 연구위원, 최종희 부연구위원이 집필하였다. 필자들은 연구수행과정에서 많은 조언을 제공한 정봉민 선임연구위원, 국토해양부 권기정 사무관, 한국해운조합 김주화 경영지원2팀장에게 깊은 사의를 표하고 있다. 또한 본 보고서가 출판되기까지 행정 및 편집업무를 수행한 양근희 행정원에게도 감사드리고 있다. 마지막으로 이 보고서의 내용 및 연구결과는 필자들의 의견이며, 한국해양수산개발원의 공식견해가 아님을 밝혀 두고자 한다.

2011년 12월

한국해양수산개발원
원 장 김 학 소

차례

| | |
|-------------------|---|
| Executive Summary | i |
|-------------------|---|

| | |
|--------|---|
| 제1장 서론 | 1 |
|--------|---|

| | |
|----------------|---|
| 1. 연구의 배경 및 목적 | 1 |
| 2. 연구방법 | 3 |
| 3. 연구의 기대효과 | 3 |

| | |
|---------------------------------|---|
| 제2장 내항여객운송시장 독과점화 현상에 대한 이론적 고찰 | 5 |
|---------------------------------|---|

| | |
|--------------------------------|----|
| 1. 독과점 일반이론에 의한 경쟁구조 분석 | 5 |
| 1) 독과점 일반이론의 개요 | 5 |
| 2) 독과점화가 이용자에게 미치는 영향 | 10 |
| 3) 면허제도가 연안여객운송시장 경쟁구조에 미치는 영향 | 13 |
| 2. 산업조직론에 의한 경쟁구조 분석 | 16 |
| 1) 산업조직론의 개념 | 16 |
| 2) 산업조직론적 관점의 연안여객운송시장 분석 | 18 |
| 3. 면허제도 개편의 기대효과 | 23 |
| 1) 교통부문 규제완화에 대한 이론적 접근 | 23 |
| 2) 교통부문 규제완화의 효과: 각국 사례 | 24 |
| 3) 면허제 개편의 직접 효과 | 26 |
| 3. 주요 시사점 | 27 |

| | |
|-------------------------|----|
| 제3장 우리나라 연안여객운송시장 현황 분석 | 29 |
|-------------------------|----|

| | |
|----------------|----|
| 1. 연안여객운송시장 현황 | 29 |
|----------------|----|

| | |
|---------------------------|----|
| 1) 연안여객운송시장의 특성 | 29 |
| 2. 연안여객선 이용 현황 | 34 |
| 1) 전체 수요 | 34 |
| 2) 이용자 및 지역별 수요 | 35 |
| 3. 연안여객선 운항실태 | 37 |
| 1) 선박 및 사업자수 | 37 |
| 2) 지역별 보유선박 및 항로 현황 | 38 |
| 3) 선령별 보유 현황 | 39 |
| 4. 시장규모 | 41 |
| 1) 매출규모 | 41 |
| 2) 손익구조 | 43 |
| 3) 운항원가 | 45 |
| 5. 연안여객운송시장의 경쟁구조 | 46 |
| 1) 정기항로의 경쟁 현황 | 46 |
| 2) 주요 항로의 경쟁 현황 | 47 |

제4장 연안여객운송시장 면허체계 및 주요 문제점 ————— 50

| | |
|------------------------|----|
| 1. 연안여객운송시장 면허체계 | 50 |
| 1) 사업의 범위 | 50 |
| 2) 현행 면허제도 및 기준 | 51 |
| 2. 면허제도의 주요 문제점 | 58 |
| 1) 면허기준 측면 | 58 |
| 2) 면허제도 운영상의 문제점 | 61 |
| 3) 산업구조적 측면 | 63 |

제5장 여객운송사업 시장진입제도 사례 및 이용자 인식실태 분석 — 67

| | |
|-----------------------|----|
| 1. 시장진입제도 사례 분석 | 67 |
|-----------------------|----|

| | |
|-----------------------------------|----|
| 1) 국내 사례 | 67 |
| 2) 해외 사례 | 74 |
| 3) 시사점 | 79 |
| 2. 이용자의 인식실태 | 81 |
| 1) 국토해양부의 이용자 인식실태 조사 | 81 |
| 2) 운항서비스 | 84 |
| 3) 이용편의성과 운임수준 | 86 |
| 4) 터미널 서비스 | 88 |
| 5) 외국의 연안여객에 대한 만족도 설문(그리스) | 89 |
| 6) 시사점 | 90 |

제6장 내항여객운송사업 면허제도 개편방안 ————— 91

| | |
|-----------------------------|-----|
| 1. 면허제도 개편의 필요성 | 91 |
| 1) 새로운 운송서비스 수요 증대 | 91 |
| 2) 운송서비스의 고급화 | 95 |
| 3) 이용자의 만족도 제고 | 97 |
| 2. 면허제도 개편의 목적 및 기본방향 | 98 |
| 1) 면허제도 개편의 목적 | 98 |
| 2) 면허제도 개편의 기본방향 | 100 |
| 3. 면허제도 개편방안 | 101 |
| 1) 수송수요 기준 개편방안 | 101 |
| 2) 위그선에 대한 보유량 기준 마련 | 108 |
| 3) 수송시설 적용기준 마련 | 109 |
| 4. 정부지원대책 마련 | 110 |
| 1) 정부지원대책 마련의 필요성 | 110 |
| 2) 정부지원대책 | 111 |
| 5. 면허제도 개편방안 추진 로드맵 | 113 |

| | |
|---------|-----|
| 제7장 결 론 | 115 |
|---------|-----|

| | |
|-------------|-----|
| 1. 결론 및 시사점 | 115 |
| 2. 정책제언 | 116 |

| | |
|------|-----|
| 참고문헌 | 118 |
|------|-----|

| | |
|----|-----|
| 부록 | 121 |
|----|-----|

표 차례

| | |
|---|----|
| 표 2-1. 독과점의 유형 | 6 |
| 표 2-2. 독과점에서 예상되는 일반적 폐해 | 7 |
| 표 2-3. 독과점의 효용성 | 9 |
| 표 2-4. 내항정기운송시장의 경쟁구조(2010년) | 15 |
| 표 2-5. 산업조직론의 개념 및 분석요소 | 18 |
| 표 2-6. 연안여객운송시장의 구조 분석 | 20 |
| 표 2-7. 연안여객운송시장의 행동 분석 | 21 |
| 표 2-8. 연안여객운송시장의 시장성과 분석 | 22 |
| 표 2-9. 일본 연안여객항로사업의 업종별개요 추이 | 26 |
| 표 3-1. 연안여객선의 월별 수송실적(2010년) | 29 |
| 표 3-2. 최근 5년간 연안여객운송사업 면허 현황 | 32 |
| 표 3-3. 연안여객운송시장 선박 및 사업자 수 추이 | 33 |
| 표 3-4. 연안여객운송시장 수송수요 추이 | 35 |
| 표 3-5. 연안여객운송시장 이용자별 수송수요 추이 | 36 |
| 표 3-6. 연안여객선 지역별 수송수요 추이 | 37 |
| 표 3-7. 연안여객운송시장 선박 및 사업자 수 추이 | 38 |
| 표 3-8. 지역별·항로별 항로수 및 운항선박(2010년) | 39 |
| 표 3-9. 연안여객선 선령별 보유 현황 | 40 |
| 표 3-10. 우리나라 연안여객운송시장 매출액 규모 | 42 |
| 표 3-11. 연안여객 정기항로 운송업체 매출액 상위 10개사(2009년) | 43 |
| 표 3-12. 우리나라 연안여객운송사업 이익 및 이익률 추이 | 44 |
| 표 3-13. 내항여객, 육상여객 및 항공운송사업의 이익률 비교 | 45 |
| 표 3-14. 연안여객운송사업 운항원가 추이 | 46 |
| 표 3-15. 내항정기항로의 경쟁구조(2010년) | 47 |

| | |
|--|----|
| 표 3-16. 주요 항로의 경쟁 현황(2010년) | 48 |
| 표 3-17. 사업항로의 경쟁 현황(2010년) | 49 |
| 표 4-1. 연안여객운송사업의 정의 및 종류 | 50 |
| 표 4-2. 해운법상 연안여객운송사업 면허제도 | 51 |
| 표 4-3. 해운법상 연안여객운송사업 면허기준 | 52 |
| 표 4-4. 경쟁항로 판단기준(해운법 시행규칙에 의한 내항해운에 관한 고시) | 54 |
| 표 4-5. 선박검사기준의 주요 내용(20년 초과 내항여객선) | 56 |
| 표 4-6. 선박관리평가기준(해운법 시행규칙에 의한 내항해운에 관한 고시) | 56 |
| 표 4-7. 해상여객운송사업 여객선 보유량 기준 | 57 |
| 표 4-8. 여객자동차운수사업에 필요한 운송부대시설 | 58 |
| 표 4-9. 우리나라 여객운송사업 간 매출액 비교(2009년) | 64 |
| 표 4-10. 신규 선박 투입에 따른 정기항로의 평균 승선 및 적취율 변화 | 65 |
| 표 5-1. 우리나라 여객자동차운수사업 진입제도 | 68 |
| 표 5-2. 여객자동차운수사업 면허업종의 면허기준 대수 | 69 |
| 표 5-3. 우리나라 여객자동차운수사업 면허업종의 보유차고 면적기준 | 69 |
| 표 5-4. 우리나라 항공운송사업의 종류 | 72 |
| 표 5-5. 우리나라 국내 및 국제항공운송사업의 면허기준 | 73 |
| 표 5-6. 일본 내항여객운송사업 종류 및 정의 | 74 |
| 표 5-7. 일본 해상여객운송사업 진입제도 및 기준 | 75 |
| 표 5-8. 영국의 여객선 항해구역별 정원 및 선장의 자격규정 | 77 |
| 표 5-9. 영국의 여객선 항해구역 종류 | 78 |
| 표 5-10. 영국의 여객선 구분 | 78 |
| 표 5-11. 고객만족도 조사의 가중치 | 83 |
| 표 5-12. 고객만족도 응답자 구성 | 84 |
| 표 5-13. 선종별 운항/시설 고객만족도(%) | 85 |
| 표 5-14. 여행목적별 운항/시설 고객만족도(%) | 86 |
| 표 5-15. 선종별 이용편의성 고객만족도(%) | 87 |
| 표 5-16. 여행목적별 이용편의성 고객만족도(%) | 88 |

| | |
|--|-----|
| 표 6-1. 연도별 국민 국내여행 동향 | 91 |
| 표 6-2. 성수기 연안여객 일반인 승선 목적(2009년) | 92 |
| 표 6-3. 성수기 연안여객 도서민 승선 목적(2009년) | 93 |
| 표 6-4. 현행 연안여객운송사업 수송수요 기준 산정식 | 102 |
| 표 6-5. 연안여객운송사업 수송수요 기준 산정식 개선안 | 103 |
| 표 6-6. 손익분기점(BEP)을 고려한 수송수요 기준 산정식 | 105 |
| 표 6-7. 선령을 고려한 수송수요 기준 적용방안(예) | 106 |
| 표 6-8. 경쟁항로 판단기준에 대한 개선방안 | 108 |
| 표 6-9. 연안여객선 보유량 기준 개선방안 | 109 |
| 표 6-10. 연안여객운송사업 면허제도 개편 추진로드맵 | 114 |

그림 차례

| | | |
|---------|--------------------------------|-----|
| 그림 1-1. | 현행 면허제도의 문제점 | 2 |
| 그림 3-1. | 연안여객선의 월별 운송수요 추이(2010년) | 30 |
| 그림 3-2. | 내항여객선의 선령별 추이 | 41 |
| 그림 5-1. | 국내외 진입제도 사례에서 나타난 시사점(1) | 81 |
| 그림 6-1. | 국내외 진입제도 사례에서 나타난 시사점(2) | 101 |

Executive Summary

Measures to Improve the License System of Coastal Passenger Transportation Business

The license system regulates entrants into the current passenger transportation market. Transportation demand is pivotal in deciding qualifications for the license. For example, licenses are issued only when transportation demand is large enough for both new and established players to secure stable business even after the new player joins the market. To put it differently, the license standards were prepared to curb new market participation.

A comparison on transportation business entrance standards in Korea and other countries shows that Korean coastal passenger ships have the strictest criteria for transportation demand. Others have rather lenient requirements. For instance, Japan changed the license system to permit system and eventually abolished the demand and supply control system in 2000. The UK embraces the liberal marine passenger transportation and imposes no barriers on license, permission or registration.

Therefore, future direction for coastal passenger transportation license is geared towards easing up the current competition restraints, particularly the standards for transportation demand. Moreover, criteria for transportation facility, ship age and ship volume will be overhauled to encourage new entrants to the market as well.

When the license standards are reviewed, the coastal transportation market should be categorized, depending on its need for protection or competition before

preparing adequate standards. For example, the standards should consider whether the routes are for people's livelihood or tourists, as well as competition between exclusive routes and rival routes.

Most of all, criteria for transportation demand, the key in coastal transportation demand standards, should reflect characteristics of the demand and rivalry structure to make a distinction from others. Routes for people's livelihood should protect 'transportation right' of people living on islands, while those for exclusive use and business should consider competition between routes.

On top of that, transportation demand standards need to improve the demand calculation methods by simplifying the intricate formula and using more objective criteria for transportation capability. In addition, the transportation demand at break-even point can be used to reflect actual profitability of the coastal passenger transportation industry.

Given seriously aging coastal passenger ships in Korea, the system needs to be improved to induce market entrance by new ships. License requirements should be lowered to lure new ships into the market and replace ships aged more than 21 years old. It is advised to prepare separate standards for WIG ships, a new marine transportation mode.

In addition, governmental supports are necessary to help businesses to secure new ships for the modernization of coastal passenger ships. In this regard, Korea can benchmark Japan's Shared Ship Building System. The Flexible Rate System is another possibility since it helps to secure profitability and enhance user convenience of coastal passenger ships.

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라 연안여객운송시장의 진입제도는 사업 종류별로 항로별 면허를 받도록 되어 있다. 우리나라에서 연안여객운송사업에 대해 면허제를 유지하는 이유를 보면, 첫째는 여객선 운송수요에 맞게 선박공급을 유지하여 여객운송시장의 선박수급의 균형을 유지하기 위한 것이며, 둘째는 도서민의 안정적 교통수단을 확보하기 위한 것이다.

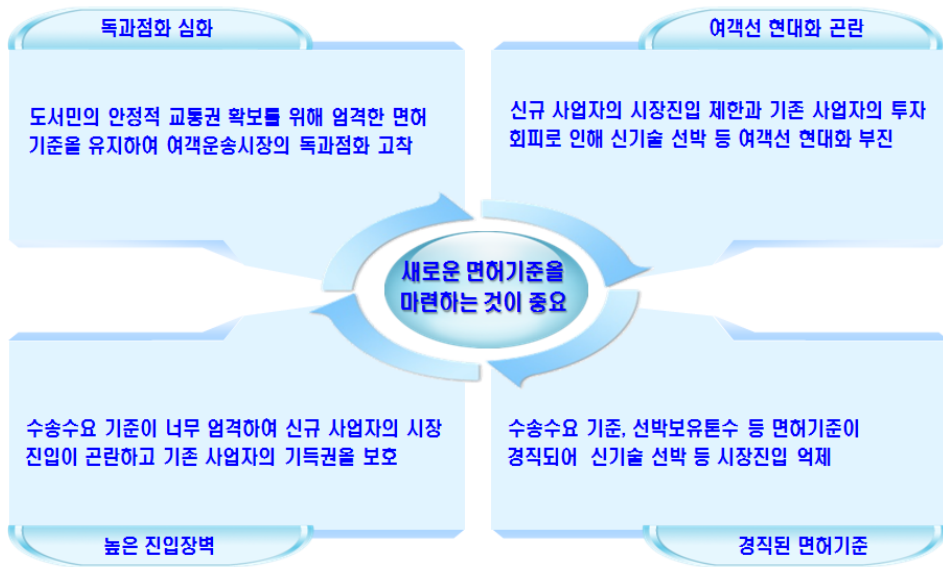
과거에는 도서민의 해상교통권 확보를 위한 수단으로서 항로 개척 및 신규 투자를 유도하기 위해 사업기회의 영속성을 보장하는 측면에서 면허를 부여했으나 이에 대한 반작용으로 내항여객운송시장의 독과점화가 심해지고 있는 것으로 나타났다.

반면 육상여객운송시장은 노선 또는 사업구역별로 면허를 받고 있다. 육상여객운송사업에도 최저 면허기준 대수, 보유차고 면적, 부대시설 등에 대한 면허기준이 있다. 또한 면허를 부여할 경우 해당 노선이나 사업구역의 수송수요와 수송력 공급에 대비하여 면허를 부여하고 있으며, 택시의 경우에도 공급이 적정 수준 이하로 나타나면 신규 진입을 허용하고 있다.

우리나라 내항여객선은 정기여객선과 부정기여객선이 있으나 정기여객선을 중심으로 독과점화가 심해지고 있다. 정기여객선에 대해서는 수송수요 기준을 엄격히 적용하여 정기여객선 항로의 독과점화를 초래하였다. 특히 수송수요 기준에 따르면 신규 면허신청선박을 포함하여 평균 승선 및 적취율을 산정하도록 함으로써 대형선박이나 위그선 등 첨단선박의 시장진입을 원천적으로 저해할 뿐만 아니라 객관적이고 투명한 제도 운영이 쉽지 않은 실정이다.

한편 위그선(수면비행선박)이 군산-제주 간에 조건부 면허를 받은 상태에 있어 위그선 운항이 본격화될 가능성이 있다. 그러나 현행 내항여객운송사업의 면허요건은 위그선과 맞지 않는 진입기준을 갖고 있어 개선대책을 마련하는 것이 필요하다. 특히 위그선에 대해서는 선박보유 기준을 그대로 적용하는 것이 적합하지 않아 새로운 보유기준을 마련할 필요가 있다.

본 연구에서 도서민의 안정적 교통권 확보와 해상관광 수요의 충족이라는 측면에서 우리나라 내항여객선의 서비스 현황과 문제점을 파악하고, 내항여객운송사업 면허제도의 개선방향을 도출하여 내항여객운송사업 진입제도의 전반적인 개편방안을 모색하고자 한다.



| 그림 1-1 | 현행 면허제도의 문제점

2. 연구방법

본 연구를 수행하기 위해 국토해양부, 한국해운조합과의 협력을 통해 우리나라 연안여객선 운항실태, 여객수송 현황, 경영 현황 등을 조사하였다. 특히 우리나라 내항여객운송사업의 면허제도와 관련된 연구문헌이 많지 않기 때문에 연안여객운송사업의 시장진입제도와 관련하여 국내외 선형 연구문헌과 자료를 최대한 활용하였다. 아울러 국내 여객자동차운수사업, 일본과 영국의 내항여객선의 진입제도와 비교·분석을 시행하였다.

한편 연안여객운송사업자 단체인 한국해운조합, 국토해양부, 관련 전문가를 중심으로 자문회의를 수시로 개최하여 연구의 방향과 내용에 반영하였다. 그리고 내항여객운송사업자들을 대상으로 현행 면허제도에 대한 면담조사를 실시하여 문제점과 개선방안을 도출하였다.

이와 더불어 내항여객운송사업이 활발하게 이루어지고 있는 외국을 대상으로 시장진입제도와 시장활성화 방안을 조사하였다. 이를 위해 일본과 영국의 내항여객운송사업 관련 제도를 조사하였다.

3. 연구의 기대효과

본 연구를 수행하여 기대할 수 있는 효과는 다음과 같다. 첫째, 우리나라 내항여객운송시장에 대한 수요·공급 실태를 분석하여 내항여객운송시장 면허제도 개편에 대한 정부의 정책 수립을 위한 기초 자료로 활용할 수 있다.

둘째, 현행 내항여객운송시장 면허기준의 문제점을 파악하고 개선방향 및 내항여객선의 서비스 제고를 위한 면허제도 개편방안을 도출하여 정부의 내항여객운송사업 면허제도 개편을 위한 정책대안을 마련하였다.

셋째, 내항여객운송시장의 경쟁구조를 분석하여 “교통권 확보가 중요한 항로”와 “경쟁 촉진이 필요한 항로”를 구분하여 적합한 수송수요 기준을 마련하였다. 이외에도 면허기준 개편과 관련하여 선박보유 기준, 선령 기준 등에 대해서도 새로운 대안을 마련하였다.

제 2 장 내항여객운송시장 독과점화 현상에 대한 이론적 고찰

1. 독과점 일반이론에 의한 경쟁구조 분석

1) 독과점 일반이론의 개요

(1) 독과점의 개념

독과점이란 특정 시장에서 1개 또는 소수 기업의 시장점유율이 지나치게 높거나 경쟁자가 없는 상태를 말한다. 다시 말해서 특정 산업이 1개 또는 소수의 기업에 의해서 점유되어 있어 새로운 기업의 진입이 곤란한 시장상태를 말한다.

이와 같이 독과점이 발생하는 원인과 유형을 분류하면 다음과 같다. 첫째, 자연적으로 독과점이 형성되는 경우이다. 자연독과점은 시장기능에 따라 자연발생적으로 독과점기업이 형성되는 것이다. 예를 들면 경영규모 또는 투자규모가 거대하여 시장참여자가 극소수로 제한되는 경우, 시장의 규모가 크지 않아 복수의 기업이 시장에 참여하면 수익성 확보가 곤란할 경우, 특허권 등에 의해 특정 기업 이외에도 시장참여가 곤란할 경우 등이 여기에 해당한다.

둘째, 법률적으로 다수 기업의 시장참여가 제한을 받는 경우이다. 즉 국가가 특수한 목적을 달성하기 위해 특정 기업에 특정 산업을 독점적으로 점유하도록 특권을 부여하는 것이다. 예를 들면 특정 산업이나 시장에 대하여 면허제도를 통해 시장참여자의 수를 조절할 수 있다.

셋째, 국가 또는 공공기관이 시장을 독과점하는 경우이다. 국민의 경제 생활에 중대한 영향을 줄 수 있는 산업 또는 막대한 자본과 기술이 필요한

경우로 우편, 전기, 수도, 철도, 항만 등이 여기에 해당한다.

그러나 독과점의 유형과 관계없이 독과점기업은 소비자(구매자)의 경제적 후생을 고려하지 않고 자기의 이윤이 극대화되도록 가격을 결정할 수 있다. 반면에 복수 기업 간의 경쟁에 따라 시장에서의 수요·공급이 균형을 이루는 수준에서 가격이 결정되는 것을 완전경쟁시장이라고 한다.

| 표 2-1 | 독과점의 유형

| 구 분 | 구 분 | 주요 사례 |
|-------------|--|----------------|
| 자연독과점 | <ul style="list-style-type: none"> • 시장기능에 따라 자연발생적으로 독과점기업이 형성되는 것 • 경영규모나 투자규모, 시장수요, 특허권 등에 의해 시장참여자가 극소수로 제한되는 경우 | |
| 법률적 독과점 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가가 특수한 목적을 달성하기 위해 특정기업에 특정 산업을 독점적으로 점유하도록 특권을 부여하는 것 • 특정 산업이나 시장에 대하여 면허제도를 통해 시장참여자의 수를 조절 | 담배, 운송 등 |
| 국가 및 공공 독과점 | 국민의 경제생활에 중대한 영향을 줄 수 있는 산업 또는 막대한 자본과 기술이 필요한 경우 국가 또는 공공기관이 시장을 독과점하는 것 | 전기, 우편, 상하수도 등 |

(2) 독과점의 폐해

일반적으로 시장에서 독과점이 발생하게 되면 가격의 왜곡을 통해 기업이 부당한 이익을 향유할 수 있으며, 품질이나 서비스의 질적 수준을 통제하여 소비자의 효용을 감소시키는 방법으로 이윤을 극대화할 수 있다. 그러나 외국기업 등에 시장을 개방할 경우 독과점기업은 경쟁력을 상실하여 시장에서의 생존이 어려워질 수 있다.

먼저, 독과점시장에서는 상품이나 서비스의 공급이 독과점기업에 의해 통제되기 때문에 가격이 상승하게 된다. 독과점 상태에서는 독과점기업이

공급 제한으로 가격 통제가 가능한 반면 소비자는 독과점기업 이외의 기업이 공급하는 상품이나 서비스를 선택할 수 없다. 한편, 완전경쟁시장에서는 수요와 공급이 상호 조절되는 시장메커니즘에 따라 수급 균형을 이루는 수준에서 가격이 결정된다.

둘째, 독과점기업은 상품이나 서비스의 공급을 통제할 수 있을 뿐만 아니라 상품이나 서비스의 품질수준도 통제할 수 있다. 즉 독과점기업이 가격을 일정하게 유지하는 대신에 수량이나 품질을 저하시킬 경우 소비자의 후생은 감소하게 되며, 소비자의 후생이 감소한 부분은 독과점기업의 이윤으로 전환된다.

셋째, 독과점시장에서는 경쟁이 일어나지 않기 때문에 독과점기업의 상품이나 서비스의 질, 성능, 유통 및 물류, 마케팅 등에서 효율성이 저하되는 경우가 많다. 또한 장기적으로 시장 개방이나 법률적 혜택이 사라져 독과점 지위를 상실할 경우 독과점기업은 경쟁력을 상실하여 생존 자체가 위협받기도 한다.

| 표 2-2 | 독과점에서 예상되는 일반적 폐해

| 구 분 | 구 분 |
|---------------|--|
| 시장가격 왜곡 | 독과점기업이 공급 제한으로 가격 통제가 가능한 반면 소비자는 독과점기업 이외에는 선택의 대안이 없음 |
| 소비자의 후생감소 | 독과점기업이 가격을 일정하게 유지하는 대신에 수량이나 품질을 저하시킬 경우 소비자의 후생은 감소 |
| 독과점기업의 경쟁력 저하 | <ul style="list-style-type: none"> 독과점기업의 상품이나 서비스의 질, 성능, 유통 및 물류, 마케팅 등에 있어 효율성이 저하 시장의 개방이나 법률적 혜택이 사라질 경우 독과점기업은 경쟁력을 상실 |

(3) 독과점의 개념

위에서는 독과점 상태에서 예상되는 폐해를 살펴보았다. 그러나 독과

점체제가 폐해만 있는 것은 아니다. 국민경제적 또는 국민생활의 안정과 같은 중요한 목적을 위해서는 독과점이 필요한 경우가 있으며, 그러한 경우를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국가경제에 막대한 영향을 미치는 핵심산업을 보호하기 위한 수단으로 독과점을 허용하는 경우가 있다. 예를 들면 자동차, 에너지, 전자, 조선업 등은 국민경제에 미치는 영향이 매우 커서 이들 산업에 대해 안정적인 경영환경을 조성하고, 외국기업의 시장 침투를 방지하는 것이 국가경제적으로 이익이 된다. 또한 특수한 경제적 상황(IMF 체제 등)에는 기간산업에 대해 극소수 대기업을 중심으로 독과점체제를 구축하는 것이 국가경제적으로 효율성을 높여 줄 수 있다.

둘째, 국민생활의 편의와 안정성을 제고하기 위해 반드시 필요하나 수익성이 낮아 다수의 사업자가 참여하기 어려운 영역이 여기에 해당된다. 예를 들어, 운송산업에 있어 특정 노선이나 구역은 수요는 분명히 존재하나 이용자가 많지 않아 다수의 기업이 참여할 수 없는 경우이다. 이러한 경우에는 오히려 1개 또는 극소수 기업이 시장을 지배하는 독과점이 일정한 수준의 서비스를 유지하는 수단이 될 수 있다.

셋째, 공공부문의 경우 수익성 확보가 곤란하여 민간기업의 시장참여가 원천적으로 곤란할 수도 있다. 이러한 경우에는 국가 또는 공공기관이 해당 산업에서 자연적으로 독과점체제를 이루게 된다. 예를 들면 전력, 상하수도, 철도, 항만, 우편 등이 여기에 해당되며, 이러한 산업들은 국가나 공공기관이 국민의 복지와 생활편의를 위해 손실을 감수하고 독과점적인 서비스를 하는 것이다.

이외에도 국방, 치안 등은 국가의 보존과 국민생활의 안전을 위해 필수적으로 제공되어야 하는 서비스에 해당하나 이용자인 국민은 직접적인 이용 대가를 지불하지 않으며, 이를 제공하는 국가도 대가를 요구할 수 없다는 점에서 일반적으로 독과점 이론에서 다루지 않는다.

| 표 2-3 | 독과점의 효용성

| 구 분 | 구 분 |
|------------|--|
| 국가경제 측면 | <ul style="list-style-type: none"> • 국가경제에 막대한 영향을 미치는 핵심산업을 보호하기 위한 수단으로 독과점을 허용 • 국민경제에 미치는 영향이 매우 큰 핵심사업에 대해 안정적인 경영환경을 조성하고, 외국기업의 시장 침투를 방지하여 국가경제적으로 효율성을 제고 |
| 국민생활 편의 제고 | 수익성이 낮아 다수의 사업자가 참여하기 어려운 산업에 대해 1개 또는 극소수 기업의 시장지배를 허용하여 서비스의 일정한 수준을 유지 |
| 공공서비스의 안정화 | 수익성 확보가 곤란한 공공서비스의 경우 국가 또는 공공기관이 독과점 서비스를 하여 국민의 복지와 후생을 유지 |

(4) 독과점에 대한 규제

특정 시장에서 점유율이 지나치게 높거나 경쟁자가 별로 없어 시장을 지배하는 독과점 사업자에 대한 규제는 주로 불공정거래 행위와 경쟁제한 행위에 초점을 맞추어 이루어지고 있다. 우리나라는 1981년 4월 1일부터 「독점규제 및 공정 거래에 관한 법률」을 시행하여 특정 상품이나 서비스가 소수의 기업에 의해 독과점되는 것을 규제해 오고 있다.

불공정거래행위는 사업자가 직접 또는 계열회사나 다른 사업자로 하여금 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나 하도록 하는 행위를 말하며 주로 독과점적 지위나 거래상 우월적인 지위를 이용하여 거래 과정에서 거래 상대방에게 불이익을 주는 행위를 말한다. 예를 들면 일반적으로는 부당한 거래 거절, 차별적 취급, 경쟁사업자 배제, 부당한 고객 유인, 거래 강제, 거래상 지위 남용, 구속조건부 거래, 사업활동 방해, 부당 내부거래 등이 여기에 속한다.

우리나라의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」은 불공정 거래행위를 모든 사업자에게 공통적으로 적용되는 일반 불공정거래 행위와 특정 사업 또는 특정 행위에만 적용되는 특수 불공정거래 행위로 구분, 지정하여 규

제하고 있다. 일반지정으로 고시된 불공정 거래행위에는 i) 부당한 거래 거절 ii) 거래 조건 등의 차별적 취급 iii) 집단 배척 및 집단적 차별 취급 iv) 차별 대가 v) 부당 염가 및 부당고가 매점 vi) 부당한 고객 유인 vii) 부당 표시 viii) 부당한 거래 강제 ix) 우월적 지위의 남용 x) 부당 배타조건부 거래 xi) 부당 구속조건부 거래 xii) 허위 과장 광고 및 기만행위 등이 포함되며, 특수지정의 대상은 i) 경품류의 제공 ii) 유통업체의 할인 특별 판매행위 iii) 하도급거래 등에 관한 불공정거래 행위가 포함된다.

한편 경쟁제한 행위는 시장에서 경쟁관계에 있는 사업자 간에 판매가격·판매방법·거래방법 등을 담합하여 공동행위를 함으로써 시장을 지배하는 것을 말한다. 이러한 행위는 가격이나 품질 측면에서 경쟁을 하지 않고 시장을 지배할 수 있어 한 사업자가 시장을 지배하는 독점과 같은 결과를 가져오기 때문에 소비자를 보호하고 균형 있는 국민경제의 발전을 위해 각국에서 규제하고 있다. 우리나라에서도 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」을 제정하여 규제하고 있다.

우리나라는 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 의해 공정거래위원회가 매년 시장지배적 사업자의 품목을 지정, 이들이 부당하게 가격을 인상하거나 담합 또는 덤핑을 통해 다른 사업자의 활동을 방해하는 등의 불공정거래 행위를 한 경우 일반 사업자보다 무겁게 처벌하고 있다(매출액의 3% 이내).

2) 독과점화가 이용자에게 미치는 영향

여기에서는 내항여객운송시장의 독과점화가 이용자에게 미치는 영향으로 독과점기업의 공급 통제에 따른 가격의 왜곡, 서비스의 품질 통제에 따른 후생 감소 등의 폐해와 독과점이 서비스의 안정화에 기여하는 측면 등 효율성에 대해 분석하고자 한다.

(1) 독과점의 폐해

① 운임의 왜곡

일반적으로 독과점기업은 상품이나 서비스의 공급을 통제하여 가격을 왜곡할 수 있으며, 소비자는 독과점 기업의 상품이나 서비스 외에는 다른 선택 대안이 없어 가격 왜곡에 노출될 수밖에 없다.

이러한 관점에서 우리나라 내항여객운송시장의 독과점화가 과연 운임의 왜곡현상을 초래하는지 살펴볼 필요가 있다. 우리나라 내항여객운송사업의 운임제도는 신고제를 채택하고 있다. 운임신고제의 취지상 일반적으로 사업자의 자율적 운임신고를 존중하여 신고운임이 그대로 시장운임으로 적용되는 것이 일반적이다.

그러나 우리나라의 연안여객선 운임신고제 운영실태를 보면 사업자가 운항원가를 비롯한 운임신고 서류를 제출할 때 그대로 수용되는 것이 아니라 신고운임이 물가상승률을 고려하여 적정하게 작성되었는가를 검토하여 이의 수리 여부를 결정한다. 따라서 우리나라는 운임의 신고제를 채택하고 있으나 신고운임의 적정성을 평가하여 신고운임을 적용하도록 하여 사실상 인가제로 운영되고 있다.

이와 같이 명목상으로는 운임신고제를 채택하고 있으나 신고운임의 수리는 인가제와 같이 이루어지고 있다는 점에서 사업자가 서비스의 공급통제 등의 방법을 통해 운임을 인상하는 것이 사실상 곤란하다. 즉 연안여객선의 운임은 사업자가 임의대로 정하기 어렵다는 점에서 독과점적 운임설정 행위가 어렵게 된다.

② 서비스의 품질 통제에 따른 이용자의 후생감소

연안여객선 서비스의 품질 통제의 수단으로 가장 일반적으로 이용되는 것은 선박의 운항횟수를 임의대로 줄이는 것이다. 사업자는 여객선의 운항횟수를 줄여 운항원가를 낮추는 것이 가능하며, 이는 결과적으로 자기의

이익 증대로 귀결된다.

그러나 우리나라 내항여객운송시장에서는 서비스의 품질을 통제하는 것이 어렵다. 해운법에서는 선박의 증선이나 감선, 서비스의 빈도수를 증감하는 것을 포함한 사업계획 변경에 대해 면허관청의 승인을 받도록 하여 서비스 공급의 급격한 변화를 제한하고 있다.

즉 연안여객선 서비스의 품질 통제에 대한 법적인 제약이 있을 뿐만 아니라 사업자 스스로 폐업이나 휴업 등과 같이 경영상의 이유를 제외하고 서비스의 품질을 저하시키는 사례가 거의 없다. 현재 여객선의 운항실적에 대한 모든 자료는 국가에 제출하여야 한다. 실제로 우리나라 여객선의 운항실적을 살펴 보면 휴·폐업 등에 의한 선박의 폐기, 다른 항로로의 전배 등의 사유를 제외하고 선박의 운항횟수가 해마다 거의 차이가 없다.

오히려 우리나라 내항여객운송 사업자들은 성수기 수요 증가에 대비하여 증선을 하는 경우가 많고 선박의 수리, 고장 및 사고를 대비하여 예비선박을 운영하는 경우가 많아 내항여객선의 운항횟수가 크게 감소하는 사례를 찾기 어렵다. 즉 연안여객운송시장에서는 사업자가 서비스의 품질 통제를 통해 이익을 증대하는 사례가 거의 없다.

(2) 독과점의 효용성

일반적으로 독과점은 소비자에게 불이익을 주는 것으로 인식되고 있다. 그러나 시장기능만으로 적절한 수준의 상품이나 서비스의 공급이 이루어지지 않을 경우 독과점기업을 허용함으로써 오히려 상품이나 서비스의 안정적 공급을 유도할 수 있다.

여기에서 시장기능이란 수요와 공급의 균형을 통해 가격이 결정되고, 그러한 가격메커니즘을 통해 수요에 맞는 적절한 수준의 공급이 이루어지도록 하는 것이다. 만일 수요가 많지 않아 다수의 사업자가 시장에 참여하여 수익성을 확보하기 곤란한 경우 참여기업이 없어지는 현상이 발생할 수

있다(이를 시장의 실패라고 한다). 이러한 경우 경쟁체제보다는 독과점을 허용하여 수익성을 안정화하는 것이 상품이나 서비스의 안정적인 공급을 유도하는 방안이 된다.

연안여객운송시장에 있어서도 독과점이 서비스의 안정성을 유도할 수 있는 영역이 있다. 예를 들면 자연독점의 형태를 보이고 있는 차도선 항로들이 여기에 해당한다. 차도선 항로는 거의 대부분 독과점항로이며 도서민이 운송수요의 대다수를 이루고 있다.

도서민에게 여객선은 생활수단의 성격이 강하여 수요 증가에 한계가 있으며, 현재 차도선 항로의 거의 대부분이 운송실적 10만 명 이하의 항로이다. 이처럼 운송수요가 적은 항로에서는 복수의 사업자가 참여하여 수익성을 확보하는 것이 곤란하기 때문에 기존 사업자들은 운임을 크게 인상하거나 운항횟수를 단축하는 방법으로 수익성을 확보하려고 할 것이다.

따라서 도서민의 교통 및 생활물자를 주로 취급하는 항로에서는 경쟁체제보다는 독과점체제가 사업자로 하여금 운송서비스를 일정하게 유지하게 하는 동기부여가 될 수 있다.

3) 면허제도가 연안여객운송시장 경쟁구조에 미치는 영향

(1) 연안여객운송시장의 경쟁 현황

우리나라 연안여객운송시장의 60개 내항정기항로 중에서 사업자가 1개인 독점항로가 47개로 80%에 이르고 있으며, 과점항로까지 합치면 95%에 이른다. 반면 경쟁항로는 60개 항로 중 3개에 불과한 실정이다.

일반적으로 사업자 3개 이내의 시장은 독과점시장이라고 하는데, 연안여객운송시장은 3개사 이상인 항로를 경쟁항로로 분류하고 있다. 이것은 해운법상에 의한 분류이다. 이렇게 분류하는 이유는 연안여객운송사업의 면허가 항로별로 주어지고, 항로별 시장규모가 30억~40억 원에 불과하여

대부분의 항로에서 3개 이상의 사업자가 경쟁하여 수익을 확보하기 어렵기 때문이다.

독점항로의 선종별 분포를 보면 차도선 48척, 여객선 19척, 카페리 7척으로 나타났다. 일반적으로 차도선은 도서민의 해상교통 및 생활물자 운송, 카페리는 여객보다는 화물운송, 여객선은 여객운송에 치중하고 있다는 점에서 독점항로의 대부분이 도서민의 교통 및 생활물자를 운송하는 항로로 판단된다.

특히 47개 독점항로에서 차도선 항로는 33개, 여객선 항로는 10개, 카페리 항로는 5개로 나타나 독점항로의 대부분이 차도선 항로로 나타났다(1개 항로는 여객선 1척, 차도선 1척이 운항 중임). 따라서 독점항로의 경우 도서민의 교통권 및 생활권 확보를 위해 독점에 대한 규제보다는 오히려 보호가 필요한 항로가 대부분임을 알 수 있다.

또한 과점항로의 경우, 도서민의 교통권 확보가 필요한 차도선 항로가 6개, 여객선 항로가 3개, 카페리 항로가 1개로 나타나 과점항로에서도 항로 유지 및 보호가 필요한 항로가 많은 것으로 판단된다.

이러한 측면에서 연안여객운송시장은 규제보다는 항로 유지와 보호가 필요한 항로가 훨씬 많음을 알 수 있다. 즉 연안여객운송시장의 독과점 현상을 규제 완화의 차원에서만 보고 경쟁을 촉진하는 방향으로 진입규제를 완화할 경우 오히려 도서민의 해상교통권 보호가 어렵게 될 수 있다.

| 표 2-4 | 내항정기운송시장의 경쟁구조(2010년)

| 구 분 | 사업자 수 | 선박 수 | 항로 수 |
|----------|-------|------|------|
| 독점항로(47) | 1 | 1 | 29 |
| | | 2 | 12 |
| | | 3 | 5 |
| | | 5 | 1 |
| 과점항로(10) | 2 | 2 | 6 |
| | | 3 | 1 |
| | | 4 | 2 |
| | | 5 | 1 |
| 경쟁항로(3) | 3 | 3 | 1 |
| | | 4 | 1 |
| | | 8 | 1 |

주: 해운법상으로 사업자가 1개인 항로는 독점, 2개인 항로는 과점, 3개사 이상인 항로는 경쟁항로로 분류하고 있음.

(2) 면허제도가 연안여객운송시장의 경쟁에 미치는 영향

현행 연안여객운송사업의 시장진입제도는 면허제이며, 면허는 항로별로 부여하고 있다. 또한 면허기준에서 가장 중요한 기준은 수송수요 기준으로 신규로 투입하는 선박을 포함하여 기존 사업자와 신규 사업자가 안정적인 수익성을 확보할 수 있는가를 판단한다.

현행 수송수요 기준은 운송수입(여객, 차량 및 화물)을 최대운송능력을 가정할 때의 수입으로 나누어 산정한다. 현행 수송수요 기준에서는 기존 운항선박과 신규 선박을 합쳐 ‘평균 승선 및 적취율’이 35% 이상이 되어야 신규 면허를 부여하도록 하고 있다. 여기서 ‘평균 승선 및 적취율 35% 이상’의 의미는 운송수입을 최대운송능력을 달성할 때의 수입으로 나눌 때의 비율이 35% 이상이 되어야 손익분기점 이상의 수익을 확보한다는 것을 의

미한다.

따라서 현행 수송수요 기준은 신규 사업자가 시장에 진출할 경우에도 기존 사업자가 안정적인 수익을 확보할 수 있는가를 판단하는 기준이며, 기존 사업자를 보호하는 규정이라고 볼 수 있다. 다시 말하면 신규 사업자가 시장에 진출함으로써 기존 사업자의 수익성 확보가 어렵게 될 경우 면허를 부여하지 않는다는 의미이다.

일반적으로 면허기준에 수송수요 기준을 둘 때에는 수요와 공급이 균형상태에 있는가를 판단하는 기준으로, 공급이 수요보다 부족한 경우 신규 사업자에게 면허를 주는 방식으로 운용할 것이다. 현재 고속버스, 시외버스 및 택시가 여기에 해당된다.

따라서 연안여객운송수요와 서비스 공급의 과부족이 아닌 사업의 수익성 확보에 초점을 맞추고 있는 현행 면허제도가 표면적으로 연안여객운송시장의 독과점화를 초래하였다고 볼 수 있다. 그러나 독점항로에서 차도선 항로는 수요의 제약이 존재하여 복수의 사업자가 경쟁하여 수익성을 확보하는 것이 곤란하기 때문에 자연적으로 독점이 형성되었다.

결과적으로 면허제도가 독과점을 초래한 부분은 자연독점이 대부분인 차도선 항로를 제외하고 일반여객선 및 카페리 항로에 해당한다고 볼 수 있다. 다시 말해서 엄격한 기준을 가진 면허제도를 통해 독과점이 형성된 시장은 사실상 일반여객선과 카페리가 운항하는 항로들이 해당된다고 볼 수 있다.

2. 산업조직론에 의한 경쟁구조 분석

1) 산업조직론의 개념

산업조직론은 특정한 시장과 산업을 둘러싼 기업끼리의 경쟁관계로 야

기되는 문제들을 시정하기 위해 어떠한 정책적 조치가 필요한가를 과제로 하는 경제이론이다. 산업조직의 특징을 설명하기 위해서는 시장구조, 시장행동, 시장성과 등의 측면에서 산업 내 경쟁관계를 살펴보아야 한다.

첫째, 시장구조는 시장에서 경쟁하고 협조하는 기업 간의 경쟁형태를 말하는 것으로 특정 산업의 경쟁유형이 완전경쟁과 독점 및 과점, 불완전 경쟁 중에서 어디에 해당하는 것인가를 나타낸다. 시장구조는 집중도, 진입장벽(진입조건), 제품 차별화의 관점에서 파악할 수 있다.

둘째, 시장행동은 기업이 시장에서 추구하는 목적의 설정과 방법의 선택을 말하는 것으로 기업의 가격정책, 제품정책, 경쟁상대에 대한 대응정책이 여기에 해당한다. 시장행동은 기업의 가격정책, 제품정책, 판매정책, 기업 결합, 기업 및 기업집단 간의 조정행위 등으로 살펴볼 수 있다.

셋째, 이러한 시장구조와 시장행동의 결과로서 시장이 얼마나 바람직한 상태에 있는가를 판별하는 것이 시장성과 분석의 과제이다. 시장이 자원의 최적배분에 얼마나 접근해 있는가가 일반적인 기준이 된다. 시장성과는 기술적 효율성, 수익률, 판매비용의 규모 등으로 설명할 수 있다.

일반적으로 시장구조가 완전경쟁에 가까우면 기업 간에 유효한 경쟁이 이루어지며 사회적으로도 바람직한 성과를 기대할 수 있다. 그러나 시장구조가 독점이나 과점이 되면 경쟁은 실질적으로 배제된다. 간혹 과점시장에서도 대기업 간에 극심한 경쟁을 전개하기도 하지만 경쟁시장에서도 기업 간에 일정한 수익을 얻기 위해 가격 경쟁을 중지하거나 담합하는 경쟁제한적 과점을 시도하는 경우도 많다.

이와 같이 시장을 지배하는 소수의 사업자가 담합을 통해 이익을 증대하려는 행위에 대해 거의 대부분의 국가에서는 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’을 운용하고 있다. 이 정책의 목적은 유효경쟁을 실현하여 가격기능의 작용을 되찾고 유연성 있는 산업조직을 유지하는 데 있다.

한편 산업조직론은 과점가격의 이론을 현실의 산업활동에 적용하여 정

부의 독점금지 정책 수행을 위한 타당한 이론을 마련하고자 하는 응용경제학의 한 분야이다. 시장에서의 기업활동은 경쟁관계를 나타내는 시장구조에 의해 제약을 받는 동시에 시장구조에 영향을 미치며, 그리고 시장성과는 시장구조와 시장행동의 존재 양상에 따라 달라진다.

| 표 2-5 | 산업조직론의 개념 및 분석요소

| 구 분 | | 주요 내용 |
|-----------|------|---|
| 산업조직론의 개념 | | <ul style="list-style-type: none"> • 특정한 시장과 산업을 둘러싼 기업끼리의 경쟁관계로 야기되는 문제들을 시정하기 위해 어떠한 정책조치가 필요한가를 과제로 하는 경제학이론 • 과점가격의 이론을 현실의 산업활동에 적용하여 정부의 독점금지정책을 위한 타당한 이론을 제공 |
| 분석요소 | 시장구조 | <ul style="list-style-type: none"> • 시장에서 경쟁하고 협조하는 기업 간의 경쟁형태를 의미 • 특정산업의 경쟁유형이 완전경쟁, 독점, 과점, 불완전 경쟁 중에서 어디에 해당하는 것인가를 나타냄 <ul style="list-style-type: none"> - 집중도, 진입장벽(진입조건), 제품 차별화 등으로 파악 |
| | 시장행동 | <ul style="list-style-type: none"> • 기업이 시장에서 추구하는 목적 설정과 방법의 선택을 말하는 것으로 기업의 가격정책, 제품정책, 경쟁상대에 대한 반응정책이 여기에 해당 • 기업의 가격정책, 제품정책, 판매정책, 기업 결합, 기업 및 기업집단 간의 조정행위 등으로 파악 |
| | 시장성과 | <ul style="list-style-type: none"> • 시장구조와 시장행동의 결과로 시장이 얼마나 바람직한 상태에 있는가를 판별하는 것을 의미 • 기술적 효율성, 수익률, 판매비용의 규모 등으로 설명 |

2) 산업조직론적 관점의 연안여객운송시장 분석

(1) 시장구조 분석

위에서 말한 바와 같이 시장구조는 시장에서 기업 간의 경쟁형태가 완전경쟁 또는 독점 및 과점 등 불완전경쟁 중에서 어디에 해당하는 것인가를 나타내는 것으로, 이는 집중도, 진입장벽(진입조건), 제품 차별화 등의

측면에서 파악할 수 있다.

첫째, 집중도의 측면에서 현재 연안여객운송시장의 60개 정기항로에 있어 거의 대부분 1~2개 사업자가 시장을 지배하고 있다. 특히 관광객이 이용자의 대부분을 차지하고 수송실적이 20만 명을 초과하는 항로는 17개이며, 이 중에서 경쟁항로는 2개에 불과하다. 이것은 수송실적이 많고, 이용자의 대부분이 관광객으로 경쟁을 촉진할 필요가 있는 항로에서조차 독과점이 심각함을 나타내고 있다.

둘째, 진입장벽에 대한 것으로 우리나라 연안여객운송시장은 기존 사업자의 기득권을 보호하는 면허기준(수송수요 기준)을 갖고 있다. 따라서 신규 사업자가 기존 항로에 진입하는 것이 불가능하다. 즉 현행 연안여객운송시장의 진입기준은 철저하게 기존 사업자를 보호하는 기준으로 볼 수 있다. 즉 전반적으로 연안여객운송시장은 면허기준에 따른 독과점화가 심화되었다고 판단된다.

셋째, 연안여객선이 항로별로 경쟁하기 때문에 선종별 차이를 제외하고 서비스의 차별화가 상당히 어렵다. 여객선은 선종(카페리, 차도선, 일반여객선 등)에 따라 서비스의 내용이 달라질 수 있을 뿐이기 때문이다. 거의 대부분의 정기항로에서 각 항로마다 선종이 다른 복수의 선박이 운항되는 경우가 드물어 운송서비스의 차별화가 사실상 매우 어렵다고 판단된다.

| 표 2-6 | 연안여객운송시장의 구조 분석

| 구 분 | 주요 내용 |
|---------|--|
| 시장의 집중도 | <ul style="list-style-type: none"> • 연안여객운송시장의 60개 정기항로에 있어 거의 대부분이 1~2개 사업자가 시장을 지배 • 수송실적이 많고, 이용자의 대부분이 관광객이 많아 경쟁을 촉진할 필요가 있는 항로에서조차 독과점이 심각 |
| 진입장벽 | <ul style="list-style-type: none"> • 현행 연안여객운송시장의 면허기준에 따르면 신규 사업자가 기존 항로에 진입하는 것이 불가능 • 전반적으로 연안여객운송시장은 면허기준에 의해 독과점화가 심화 |
| 서비스 차별화 | <ul style="list-style-type: none"> • 연안여객선이 항로별로 경쟁하기 때문에 선종별 차이를 제외하고 서비스의 차별화가 곤란 • 거의 대부분의 정기항로에서 각 항로마다 선종이 다른 복수의 선박이 운항하는 경우가 드물어 서비스의 차별화가 곤란 |

(2) 시장행동 분석

산업조직론에서 시장행동은 기업의 가격정책, 제품정책, 경쟁상대에 대한 대응정책 등으로 분석할 수 있다. 즉 특정 산업의 시장행동은 기업의 가격정책, 제품정책, 판매정책, 기업 결합, 기업 및 기업집단 간의 조정행위 등으로 살펴볼 수 있는 것이다.

첫째, 연안여객선의 가격에 대해서 보면, 항로별로 동일한 선종에 동일한 서비스를 제공하는 경우 운임 차이가 없으며, 이용자 종류별로 제공되는 운임할인도 사실상 동일하다. 여객선의 운임이 운송시간과 거리에 의해 결정된다고 볼 때, 동일 항로 내에서 선종이 다른 경우를 제외하고는 운임 차이가 사실상 없다고 볼 수 있다.

둘째, 연안여객선의 서비스에 대해 살펴보면, 동일 항로 내에서 여객선 서비스의 질적 수준은 운항횟수와 운항시점이 가장 중요한 결정 요인이 된다. 그런데 사업자가 2개 이상인 항로에서도 사업자 간에 운항시점은 달리 할 수도 있으나 운항횟수가 동일하여 서비스의 측면에서도 큰 차별성이 없다고 판단된다.

셋째, 연안여객선의 판매과정을 보면, 일반 이용자와 단체 이용자로 구분할 수 있다. 일반 이용자는 대부분 이용자 스스로 유선을 통해 예약하고, 단체 이용자는 사업자와 여행사가 거래하는 방식으로 서비스를 판매하는 것이 대부분이다. 이러한 측면에서 연안여객선의 서비스 판매도 사실상 동일한 것으로 볼 수 있다.

넷째, 경쟁기업에 대한 대응을 보면 사업자들은 동일 항로 내 경쟁기업이 도산하는 경우, 그 기업을 인수하여 시장을 방어하고 있다. 반면에 신규 사업자가 진출하는 경우, 면허기준 중 수요기준을 활용하여 선박을 신규 선박보다 대형이거나 속도가 빠른 선박으로 대체하거나 증선함으로써 신규 사업자의 시장진출을 원천적으로 봉쇄하는 방법을 활용하고 있다. 이러한 대응방안은 거의 대부분의 항로에서 나타나고 있다.

결론적으로 항로별로 면허를 주는 제도하에서는 동일한 거리를 동일한 선종의 선박으로 서비스를 하게 되므로 운임, 서비스, 판매, 그리고 경쟁기업에 대한 대응방식에 차이를 두기 어렵다고 판단할 수 있다.

| 표 2-7 | 연안여객운송시장의 행동 분석

| 구 분 | 구 분 |
|-------|---|
| 가격정책 | <ul style="list-style-type: none"> • 항로별로 동일한 선종에 동일한 서비스를 제공하여 운임 차이가 없으며, 이용자 종류별로 제공되는 운임할인도 사실상 동일 • 동일 항로 내에서 선종이 다른 경우를 제외하고 운임차이 없음 |
| 서비스정책 | <ul style="list-style-type: none"> • 연안여객선의 서비스는 운항횟수와 운항시점으로 구별 • 사업자가 2개 이상인 항로에서도 사업자 간에 운항시점은 달리할 수도 있으나 운항횟수가 동일하여 서비스 측면에서도 거의 동일 |
| 판매정책 | 일반 이용자와 단체 이용자로 구분하여 판매방식이 다를 뿐이며 사업자 간의 판매방식은 사실상 동일 |
| 경쟁정책 | <ul style="list-style-type: none"> • 경쟁기업이 도산하는 경우, 그 기업을 인수하여 시장을 방어 • 신규 사업자가 진출하는 경우, 선박을 신규 선박보다 속도가 빠른 선박으로 대체하거나 증선함으로써 신규 사업자의 시장진출을 원천적으로 봉쇄하는 방법을 활용 |

(3) 시장성과 분석

위에서 기술한 바와 같이 시장성과는 시장구조와 시장행동의 결과로서, 시장이 얼마나 바람직한 상태에 있는가를 나타내는 것이다. 시장성과는 기술적 효용성, 수익률, 판매비용의 규모 등으로 설명할 수 있다.

첫째, 기술적 효용성의 측면에서 연안여객선은 이용자가 원하는 서비스를 충족하는 방향으로 적합한 선종을 확보하는 방식으로 발전해 왔다. 예를 들면 장거리 항로는 카페리, 단거리항로는 초고속선, 도서민이 많은 항로는 차도선을 투입하는 형태로 발전해 왔다. 그러나 개별 항로별로 볼 경우 동일한 선종의 선박이 운항되고 있으며 기술적 차이가 없다.

둘째, 연안여객운송시장 전반적으로 항로거리, 선종에 따라 수익률의 차이를 보이고 있으나 동일한 선종의 선박이 운항하는 개별 항로의 측면에서는 운항선박 간 수익률의 차이가 크지 않다. 다만 수익률의 차이가 발생하는 경우, 그것은 주로 사업자 또는 선박 간 운항원가(특히 원가구성항목)에 차이에서 기인하는 것으로 판단된다. 다음으로 판매비용의 경우 선종별로는 차이가 나타날 수 있으나 동일한 선종의 선박이 운항하는 개별 항로에서는 이용자 집단이 사실상 동일하기 때문에 차이가 별로 없다.

▮ 표 2-8 ▮ 연안여객운송시장의 시장성과 분석

| 구 분 | 구 분 |
|---------------|---|
| 기술적 효용성 | <ul style="list-style-type: none"> • 이용자가 요구하는 서비스를 충족하는 방향으로 적합한 선종을 확보하는 방식으로 발전 • 항로별로는 동일한 선종의 선박이 운항하여 기술적 차이 없음 |
| 수익률 및 판매비용 | <ul style="list-style-type: none"> • 선종에 따라 수익률의 차이를 보이고 있으나 동일 선종의 선박이 운항하는 개별 항로에서는 선박 간 수익률의 차이가 별로 없음 • 판매비용의 경우에도 선종별로는 차이가 나타날 수 있으나 동일 선종의 선박이 운항하는 개별 항로에서는 차이가 별로 없음 |

3. 면허제도 개편의 기대효과

1) 교통부문 규제완화에 대한 이론적 접근

시장진입에 대한 규제와 규제완화에 대한 논의는, 특정산업이 자유경쟁상태에서 시장 수급에 의해 가격과 공급이 결정되는 유효경쟁을 실현하는지의 여부와 시장실패 등 불완전한 시장성과를 나타내는지를 중심으로 전개되고 있다(김종석, 1988; 임두택, 1996; Marrel and Westin, 2002; Goetz and Vowels, 2009).

규제는 일반적으로 시장실패(market failure)에 대한 보편적 해법으로 제시되고 있다. 자유경쟁시장에서 공급자 간 가격경쟁이 발생하지 않고 서비스의 질이 저하되는 경우 등의 조건에서 규제가 정당화된다. 교통부문에서의 규제는 교통서비스를 사회의 기본적 수단으로 판단하고, 경제발전과 정치통합·안보에 직결하여 정부의 규제가 당연시되거나, 규제를 함으로써 이용자와 공급자 모두에게 이익이 되는 경우에 규제가 정당화되고 있다(임두택, 1996). 아울러 발달된 그리고 효율적 교통과 사회인프라들은 경제발전에 필수불가결하다는 것이 교통부문의 규제를 합리화하기도 한다(Marrel and Westin, 2002).

한편 1970년대와 1980년대 도입되었던 신자유주의 정책은 미국과 영국에서 규제완화를 촉진하였으며, 대처정부와 레이건정부 경제정책의 일부가 되었다(Goetz and Vowels, 2009). Hayek, Friedman 등 시카고 학파들은 경제에 대해 자유방임을 선호하였으며, 특히 Friedman은 세계화시대에서 규제완화를 민영화(privatization), 자유무역(free trade), 시장개방, 민간부문 영역 확장 등과 함께 황금 자켓(golden straightjacket)이라고 하였다(Goetz and Vowels, 2009).

아울러 규제완화에 대한 접근은 규제에 따른 자원배분의 왜곡 측면에

서 이뤄지며, 저생산성과 규제에 대한 과도한 행정과 관리비용을 지적하고 있다(Marrel and Westin, 2002). 규제의 부정적 측면은 규제의 기준을 따르는데 투자되는 기업 비용과 규제 간 상호 모순되는 점이다.

2) 교통부문 규제완화의 효과: 각국 사례

미국은¹⁾ 민간항공위원회(Civil Aeronautics Board: CAB)에 의한 40년간의 규제적 관리 후 1978년 항공운송에서 US Airline Deregulation Act에 의해 규제완화를 하였다(Goetz and Vowles, 2009). 이후 미국 정부는 1980년 철도 운송 규제완화, 1982년 자동차 운송과 버스에서 규제완화 등을 실시하였다. 규제완화 이후 항공운송에서는 1978~1983년간에는 새로운 사업자의 진입이 있었으며, 국내시장의 주요 항공사들(American, Braniff, Continental, Delta, Eastern, Northwest, PanAm, TWA, United, Western)의 시장점유율이 87%에서 75%로 감소되었다. 1983년에서 1993년에는 시장에서 합병, 인수, 도산으로 주요 항공사들의 공급 집약과 시장 점유율이 상승되었다. 1990년대 후반에는 Frontline, JetBlue, Midway 등 새로운 참여자들에 의해 주요 항공사들의 시장점유율은 저하되었다. 2000년대에는 9·11 테러와 이에 따른 경제 침체로 인한 항공수요 급감으로 인해 항공사들은 급격한 수요 감소를 겪으면서 기업들의 도산, 서비스 중단이 이뤄졌다. 2005년 이후 연료유가의 상승도 운송기업의 경영 악화를 가중시켰다.

미국 항공운송시장 규제완화의 긍정적 측면으로 저가격에 의한 서비스 공급, 새로운 서비스 개발, 공급자들의 비용 절감과 생산성 개선 노력 등을 들고 있으며, 이용자들이 1978년 2억 7,500만 명에서 2006년 7억 5,000만 명으로 증가하는 효과도 예시되고 있다. 부정적 측면으로는 30년 동안 항공

1) 미국 사례는 A. Goetz and T. Vowles., "The good, the bad, and the ugly: 30 years of US airline deregulation", *Journal of Transport Geography* 17, 2009, pp.251-263을 참고 인용함.

사들의 인수, 합병, 도산 등으로 고용불안과 노동분쟁이 야기되었던 점 등이다. 한편 장거리와 승객 밀집 노선에서는 서비스 질과 요금에서 개선이 진행된 반면에 단거리 혹은 승객 저밀도 노선에서는 서비스 질 개선과 요금인하를 경험하기 힘들었다.

그리스의 연안여객운송에서는 EU Regulation 3577/92(1999)에 의해 규제를 유예받은 후 2004년 규제를 완화하였다(Sambracos and Rigas, 2007). 규제 완화 이전 그리스 연안여객운송시장은 다분화된 항로마다 과점적 사업자들에 의해 서비스가 공급되고 있었다. 이에 따라 경쟁이 제한되어, 노령선의 투입과 장기운항에 따른 지연, 고장, 연착, 승하선 시설 부족 등의 문제가 있었다. 그리스 정부는 도서지방에 충분한 교통서비스가 공급되지 않는다고 판단되는 경우에 면허제를 통하여 공공서비스(Public Service Obligation: PSO)를 유지하고 있다. 2004년 규제완화 초기에는 시장구조가 크게 변화하지 않았으며, 소수 해운사들이 신규로 진입하였다. 2004년 그리스에는 약 300척이 연안운송에 투입되고 있으며, 이 중 70%가 에게해 지역(the Aegean island region)에서 운항 중이며, 대부분이 RO/RO선이다. 그리스의 연안여객 운송 규제완화는 긍정적 효과로 승객 밀집지역에서 서비스의 질적 개선, 속도 향상, 선내 서비스 개선 등을 예상하며, 부정적 효과로는 저밀집지역에서 PSO 제도에서만 서비스가 유지되는 것으로 예상하고 있다(Sambracos and Rigas, 2007).

일본은 연안여객운송에서 1968년 도입된 선복조정제도를 2000년 폐지하는 등 규제를 완화하였다.²⁾ 규제를 완화함으로써 시장원리를 도입하고 사업자의 책임의식을 고취하는 한편, 경쟁 촉진, 사업활동의 효율화와 활성화를 통한 서비스 향상, 운임의 저렴화 등을 도모하였다. 이러한 규제완화에 따라 여객항로 사업자수는 2000년 884개사에서 2008년 983개사로 증가하였

2) 「월간 내항해운」(일), 일본 동경, 2002. 6. pp. 17-19.

다. 그런데 규제완화 초기에는 사업자가 증가하였으나 2006년 이후에는 정체상태를 보이고 있다. 일반여객정기항로사업의 사업자수는 2000년 382개사에서 2001년 431개사로 크게 증가하였으나 2005~2010년 중에는 461개사에서 4,267개사로 감소하였다. 여객부정기항로사업에서 사업자수는 2000년 490개사에서 2001년 464개사로 감소하였으나, 2005년~2010년 중에는 532개사로 증가하였다. 규제완화 직후 여객부정기항로사업자 중 일부가 일반여객정기항로사업으로 전환하였음을 추론할 수 있다. 특정여객정기항로사업은 크게 변화되지 않았다.

표 2-9 | 일본 연안여객항로사업의 업종별개요 추이

| 항목/연도 | | 2000 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 일반여객정기 항로사업 | 사업자수 | 382 | 461 | 456 | 457 | 432 | 426 |
| | 항로수 | 508 | 641 | 637 | 638 | 573 | 568 |
| | 척수 | 1,097 | 1,307 | 1,306 | 1,332 | 1,235 | 1,207 |
| 특정여객정기 항로사업 | 사업자수 | 12 | 9 | 9 | 9 | 7 | 6 |
| | 항로수 | 18 | 12 | 12 | 12 | 9 | 8 |
| | 척수 | 14 | 12 | 11 | 12 | 12 | 10 |
| 여객부정기 항로사업 | 사업자수 | 490 | 497 | 520 | 517 | 530 | 532 |
| | 항로수 | 872 | 997 | 1,047 | 1,050 | 1,080 | 1,095 |
| | 척수 | 1,261 | 1,085 | 1,090 | 1,101 | 1,086 | 1,064 |
| 합계 | 사업자수 | 884 | 967 | 985 | 983 | 970 | 964 |
| | 항로수 | 1,398 | 1,650 | 1,696 | 1,700 | 1,662 | 1,671 |
| | 척수 | 2,372 | 2,404 | 2,407 | 2,445 | 2,333 | 2,281 |

자료: (일) 국토교통부 해사국, 해사리포트, 일본해사광보협회, 동경, 각 연도

3) 면허제 개편의 직접 효과

면허제 개편의 직접적 기대 효과로는 외국의 사례와 같이 수익성이 있

고 시장 성장 전망이 있는 항로를 중심으로 신규 사업의 진입과 서비스의 증가가 예상된다. 아울러 적자가 지속되거나 수익성이 낮은 항로에서는 사업자의 운항 축소와 사업 중단 등 부정적 영향도 고려할 수 있다.

따라서 수익성과가 기대되는 항로에서 사업자 간 경쟁이 격화될 수 있으며, 단기적으로 신규 사업자 진입에 따라 운항빈도와 서비스 질적 개선 등이 이루어진 후 장기적으로는 경쟁격화에 따른 일부 사업자의 사업 합리화와 시장 퇴출 등을 예상할 수 있다. 신규 사업자의 투입에 따라 선박투입이 늘어나고 운항빈도가 증가되어도, 경쟁이 치열해져 승객들을 확보하기 위해 특정 시간대에 운항이 집중되는 현상도 발생할 수 있다.

한편 서비스의 품질 개선도 예상된다. 인적 응대서비스, 운항시설, 환경의 청결성, 여객선 안정성, 이용 편의성 등에서 개선이 기대된다. 신기술 선박, 여객 터미널의 시설 개선과 증축, 연안여객 운송서비스와 타 운송수단간 연계성 개선, 해양 체험관광과 연계 등에서 신기술과 새로운 경영방식들이 도입될 것으로 전망된다.

이용인원에 대한 영향을 보면, 도서지방의 연육·연도 사업의 진행, 소득 증대에 따른 해외관광의 선호 등 감소요인과 체험관광을 중심으로 한 해양관광 수요의 증가요인 등이 복합적으로 작용하여 변동될 것으로 판단된다. 그러나 일본 등 외국 사례에서 나타나는 바와 같이, 장기적인 수요 감소추세에도 불구하고 새로운 사업자 참여와 연안여객 서비스 개발 등으로 새로운 수요가 창출될 수 있다.

3. 주요 시사점

현행 내항여객운송사업 면허제도가 내항여객운송시장의 독과점화를 초래한 중요한 원인이라고 볼 수 있으며, 면허기준도 기존 사업자의 기득

권을 보호하는 방향으로 강화되어 있다. 그동안 정부가 내항여객운송시장의 면허기준을 강화해 온 것은 도서민의 해상교통권을 일정한 수준으로 보장하기 위한 것이며, 이러한 과정에서 기존 사업자에 대해 사업적 기득권을 보호해 줄 수밖에 없었다.

정부가 내항여객운송사업에 대해 면허제도를 유지하고 있는 것은 전체 운송수요의 25%를 차지하는 도서민의 교통권을 보장하기 위한 것이다. 정부는 내항정기여객선에 대해 일정한 수준의 운송능력과 운항횟수를 유지하도록 의무화하고 있다. 또한 정부는 내항여객선 운임에 대해 사실상 인가제로 운영하고 있어 안정적인 서비스를 유지하면서도 운임이 적정한 수준에서 유지되도록 법제화하였다.

그러나 2000년 이후 해상공관 수요가 지속적으로 증가하면서 도서민 보다는 관광객이 운송수요의 대부분을 차지하는 항로가 점점 증가하여 기존 사업자의 경쟁을 촉진하고 신규 사업자의 시장진출을 촉진하는 방향으로 면허기준을 완화해야 한다는 주장이 대두하였다.

따라서 향후 면허제도 및 기준을 개편할 경우 보호가 필요한 영역과 경쟁촉진이 필요한 영역을 구분하여 개편방안을 마련하는 것이 필요하다. 다시 말해서 차도선 항로와 같이 도서민 운송수요의 중심을 이루는 항로와 일반여객선 및 카페리 항로에 대해 차등화된 면허기준을 마련하는 것이 중요하다.

제 3 장 우리나라 연안여객운송시장 현황 분석

1. 연안여객운송시장 현황

1) 연안여객운송시장의 특성

(1) 수요 측면

연안여객선 운송수요는 계절적 편차가 매우 크게 나타난다. 연안여객선의 운송수요는 동절기(12월, 1월, 2월)에 크게 감소하는 반면 하절기에 최고 수준에 이르고 있다. 동절기에 수송실적이 연간 최저 수준으로 하락하다가 3월 이후 상승하여 8월에 최고 실적을 보이고 있다.

표 3-1 | 연안여객선의 월별 수송실적(2010년)

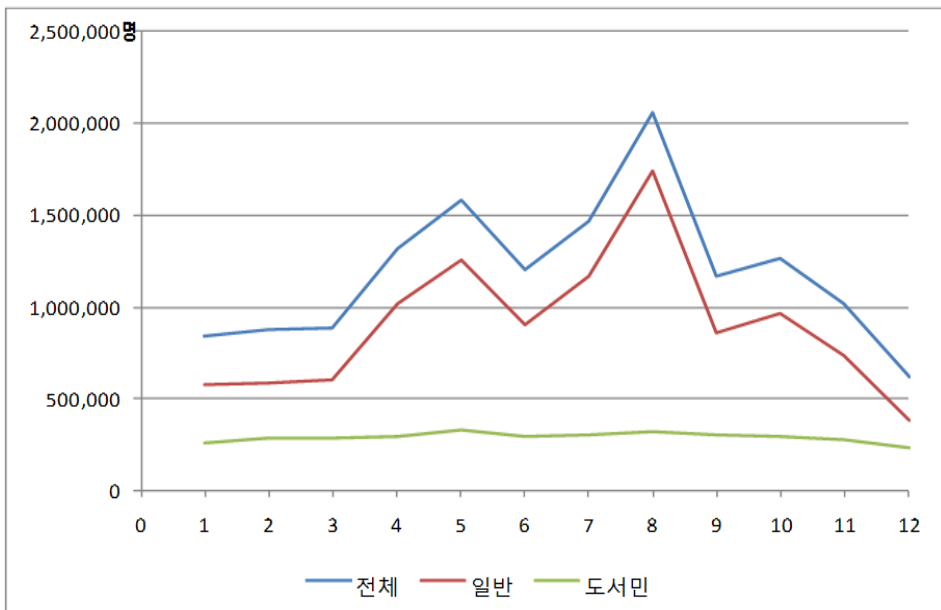
단위: 명

| 구 분 | 계 | 일반인 | 도서민 |
|-----|------------|------------|-----------|
| 총 계 | 14,308,152 | 10,812,794 | 3,495,140 |
| 1월 | 841,280 | 579,479 | 261,801 |
| 2월 | 875,593 | 590,552 | 285,041 |
| 3월 | 888,116 | 603,266 | 284,850 |
| 4월 | 1,317,951 | 1,021,078 | 296,873 |
| 5월 | 1,582,974 | 1,253,823 | 329,151 |
| 6월 | 1,202,714 | 905,808 | 296,906 |
| 7월 | 1,471,390 | 1,165,203 | 306,187 |
| 8월 | 2,058,056 | 1,738,100 | 319,956 |
| 9월 | 1,166,156 | 862,129 | 303,809 |
| 10월 | 1,266,085 | 968,052 | 298,033 |
| 11월 | 1,019,230 | 740,416 | 278,814 |
| 12월 | 618,607 | 384,888 | 233,719 |

자료: 한국해운조합

연안여객 운송수요의 계절적 편차는 관광객의 여행 패턴에 따라 다르게 나타난다. 관광수요가 최고조에 이르는 8월에 200만 명 이상, 춘계여행의 절정기인 5월에도 150만 명 이상의 수송실적을 기록하였다. 특히 8월은 250만 명 이상, 12월은 60만 명 정도로 수요편차는 190만 명 정도이다.

연안여객선 운송수요의 계절적 편차는 기후변화에 따른 관광, 기타, 여행수요의 변동에 따른 것이나 해상기후 변화에 따라 내항여객선의 결항률이 크게 달라진다는 점도 영향요인으로 판단된다. 또한 연안여객선은 육상 교통수단인 버스, 철도, 그리고 항공기에 비해 기후나 기상에 더 많은 영향을 받고 있다.



| 그림 3-1 | 연안여객선의 월별 운송수요 추이(2010년)

또한 연안여객선은 운송수요의 계절적 편차가 심하여 운송수입에 있어서도 성수기와 비수기의 편차가 매우 크다. 연안여객선의 월별 수입구조는

봄·가을은 평균 수준, 성수기인 여름에 집중적인 매출, 비수기인 동절기에 매출이 크게 하락하는 형태를 보이고 있다. 이에 따라 사업자들은 성수기에 벌어들인 수입으로 비수기의 매출손실을 보전하는 방식으로 유동성을 관리하고 있다.

한편 연안여객선의 운항횟수에 있어서도 성수기와 비수기의 편차가 크다. 연안여객선의 운항횟수는 성수기인 여름에 최대의 운항횟수를 보이거나 비수기에는 선박운항횟수가 크게 줄어드는 형태를 보이고 있다. 그러나 비수기에도 정기항로에서는 여객선의 정기운항이 보장되고 있다.

(2) 공급 측면

연안여객운송시장은 전형적인 독과점시장의 구조를 갖고 있으며, 선박 이외에는 대체 교통수단이 없기 때문에 공급자 독점이 가능한 시장이다. 현재 우리나라는 법적으로 도서로 보지 않는 제주도를 제외하고 모든 도서에서 경쟁할 수 있는 대체 교통수단이 없다.

2010년 연안여객선 항로는 100개(일반항로 74개, 보조항로 26개)이다. 일반항로는 부정기항로 6개(정기선과 부정기선이 같이 운항하는 항로 3개 제외)와 연륙·연도교 개통에 따라 휴업 또는 폐업된 8개 항로를 제외한 60개 내항정기항로가 있다. 또한 내항정기항로 60개 중에서 사업자수가 2개 이하인 독과점항로는 57개, 사업자가 3개 이상인 경쟁항로는 3개로 내항여객운송시장이 전형적인 독과점시장임을 나타내고 있다.

또한 2006년 이후 신규 면허 신청항로 21개 중에서 수송수요 기준을 적용한 사례는 1개에 불과하여 신규 진입의 거의 대부분이 신규 항로를 개척하여 면허를 받은 것으로 판단된다. 즉 현행 면허제도하에서 연안여객선 정기항로의 경우 신규 항로를 개척하여 면허를 받는 경우를 제외하고 기존 항로에 새로운 사업자가 진출하는 것이 사실상 불가능하다.

| 표 3-2 | 최근 5년간 연안여객운송사업 면허 현황

| 면허 년월 | 선사명 | 항로명 | 수요기준 적용여부 | 선명 | 면허신청시 선령 |
|----------|---------------------------|------------|---------------|-----------|-------------|
| '06. 4 | 독도관광해운(주) | 포항-울릉 | × | 오리엔트 | 9년 |
| '06. 5 | (유)대부해운 | 인천-덕적도 | × | 대부고속훼리5호 | 신조선 |
| '07. 7 | 진도운수(주) (‘08.6.11 폐업) | 목포-창유 | × | 포일시스타 | 19년 |
| '08. 3 | 진도운수(주) (‘08.10.2 폐업) | 팽목-소흑산 | × | 실버스타 | 11년 |
| '08. 3 | (주)에이치엘해운 | 군산-개야도(보조) | × | 개야훼리호 | 11년 |
| '08. 3 | (주)에이치엘해운 | 군산-말도(보조) | × | 장자훼리호 | 10년 |
| '08. 4 | 평화해운(주) | 녹동-거문 | × | 평화훼리5호 | 7년 |
| '08. 9 | (주)에이치엘해운 | 군산-어청도(보조) | × | 뉴어청훼리호 | 6년 |
| '08.10 | 매물도해운(주) | 저구-소매물도 | × | 매물도구경2호 | 16년 |
| '08.10 | (주)신한해운 | 오천-초전(보조) | × | 오천카페리호 | 4년 |
| '08.10 | (주)신한해운 | 안흥-가의도(보조) | × | 백화산호 | 9년 |
| '08.10 | (주)신한해운 | 구도-고파도(보조) | × | 성주산호 | 10년 |
| '09. 4 | (주)제주훼리 (‘10.7.23 폐업) | 군산-제주 | × | 퀵칭따오호 | 20년 |
| '09. 6 | (주)한림해운 (‘10.1.8 폐업) | 안골-저도 | × | 한림페리7호 | 19년 |
| '09. 7 | 한산도해운(주) | 거제(저구)/곡용포 | × | 한산카페리호 | 13년 |
| '09. 9 | 진도운수(주) (‘10.10.14 폐업) | 팽목-홍도 | × | 백령아일랜드 | 14년 |
| '10. 7 | (주)장흥해운 | 노력도-성산포 | × | 오렌지호 | 12년 |
| '10.12 | 동해해상해운(주) | 후포-울릉 | × | 우리호 | 19년 |
| '11. 1 | (주)청룡해운관광 | 도비도-대난지도 | × | 대형카페리2호 | 8년 |
| | | | | 106청룡비너스호 | 9년 |
| '11. 2 | 씨스포빌 | 강릉-울릉(독도) | ○ (45.14%) | 시스스타호 | 1년 |
| '11. 3 | 세창해운(주) | 평택-제주 | × | 세창코텔리아호 | 25년 |

자료: 국토해양부 연안해운과

다음으로 연안여객 운송실적은 2005년 1,110만 명에서 2010년 1,431만 명으로 5년간 300만 명(약 30%) 증가하였다. 반면 선박 수는 2005년 156척에서 2010년 166척, 사업자 수는 2005년 61개사에서 2010년 65개사로 소폭 증가하였다. 이처럼 선박과 사업자가 소폭 증가한 이유는 연안여객운송시장의 진입장벽이 높기 때문이다.

| 표 3-3 | 연안여객운송시장 선박 및 사업자 수 추이

| 구 분 | 선박수(척) | 사업자수 |
|------|--------|------|
| 2005 | 156 | 61 |
| 2006 | 159 | 61 |
| 2007 | 162 | 69 |
| 2008 | 166 | 67 |
| 2009 | 164 | 69 |
| 2010 | 166 | 65 |

자료: 한국해운조합

한편 대부분의 도서민에게 여객선 서비스는 대체수단이 없는 필수서비스(필수재), 이러한 특징에 의해 독과점체제가 자연스럽게 형성되는 경우가 많다. 도서민이 운송수요의 대부분을 차지하는 항로의 경우에는 대체로 수송수요 증가에 한계가 많아 시장의 매력도가 높지 못하다.

다시 말해서 도서민이 중심이 되는 항로의 경우 운송수요 자체가 정체 상태에 있어 새로운 사업자에게 진출동기를 주지 못하는 경우가 많다. 이러한 시장에 새로운 사업자가 진출할 경우, 기존 사업자와 신규 사업자는 오히려 경쟁에 의해 상호 간에 손실을 입을 가능성이 높다.

또한 기존 사업자의 방어적 선박확보도 신규 사업자의 시장진입을 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다. 해운법 제12조에 따르면 사업자는 국토해양부장관의 인가를 받아 선박을 증선 또는 대체할 수 있다. 기존 사업자는

신규 사업자가 시장에 진출하기 전에 선박을 증선하거나 운항선박을 규모가 더 큰 선박으로 대체하여 신규 사업자가 시장에 진출할 수 있는 기회를 원천적으로 차단할 수 있다.

즉, 도시민을 위주로 운송수요가 형성되는 항로에 여객 운송서비스는 대체 불가능한 필수재일 뿐만 아니라, 시장규모의 한계로 새로운 사업자의 진입이 어려운 자연독점시장이 형성될 수밖에 없다.

2. 연안여객선 이용 현황

1) 전체 수요

연안여객운송시장의 수송수요는 2000년 970만 명에서 2010년 1,431만 명으로 연평균 4.0% 증가하였다. 일반항로는 2000년 938만 명에서 2010년 1,394만 명으로 연평균 4%, 보조항로는 2000년 32만 5,000명에서 2010년 36만 7,000명으로 연평균 1.2% 증가하였다. 일반항로를 중심으로 수송수요가 계속 성장해 왔으며 보조항로는 증가세가 미미한 것으로 나타났다.

한편 8년 연속 증가세를 유지해 왔던 연안여객선 이용객이 2010년에는 전년 대비 4% 감소한 것으로 나타났다. 2010년 연안여객선 이용자는 2009년 1,487만 명보다 4% 감소한 1,431만 명으로 나타났다.

2010년 연안여객선 이용자수가 2009년에 비해 감소한 것은 경기 회복에 의한 해외여행 증가에 따른 국내 여행객 감소, 천안함사건과 연평도사건 여파로 서해 5도 여행객 감소, 연륙교 개통(목포 증도대교, 부산 거가대교) 등이 원인인 것으로 분석된다.

| 표 3-4 | 연안여객운송시장 수송수요 추이

| 구 분 | 합 계 | | 일반항로 | | 보조항로 | |
|---------------|--------|-------|--------|-------|-------|-------|
| | 인원(명) | 비율(%) | 인원(명) | 비율(%) | 인원(명) | 비율(%) |
| 2000 | 9,702 | 100 | 9,377 | 96.7 | 325 | 3.3 |
| 2003 | 10,336 | 100 | 9,967 | 96.4 | 369 | 3.6 |
| 2005 | 11,100 | 100 | 10,709 | 96.5 | 391 | 3.5 |
| 2008 | 14,162 | 100 | 13,776 | 97.0 | 386 | 3.0 |
| 2009 | 14,868 | 100 | 14,464 | 97.3 | 404 | 2.7 |
| 2010 | 14,308 | 100 | 13,941 | 97.4 | 367 | 2.6 |
| 연평균 증가율(%) | 4.0 | - | 4.0 | - | 1.2 | - |

자료: 한국해운조합

2) 이용자 및 지역별 수요

먼저 이용자별 수요를 보면 일반인은 2005년 705만 명에서 2010년 1,081만 명으로 지난 5년간 연평균 4.4% 증가한 반면 도서민은 2005년 405만 명에서 2010년 346만 명으로 연평균 1.6% 감소하였다. 도서민 운송실적은 2005년 405만 명에서 2006년 340만 명으로 급감하였다가 2007년부터 다시 증가추세를 보이고 있다.

2010년 도서민 이용자수는 2009년 370만 명보다 6.6% 감소한 346만 명인 반면 일반인 이용자수는 2009년 1,117만 명보다 3.2% 감소한 1,081만 명으로 나타났다. 2006년 이후 일반인의 운송비중이 점차 높아지고 있어 내항여객선 운송실적 증가를 일반인이 주도하고 있는 것으로 판단된다.

표 3-5 | 연안여객운송시장 이용자별 수송수요 추이

| 구 분 | 합계 | | 일반인 | | 도서관 | |
|---------------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|
| | 인원(천 명) | 비중(%) | 인원(천 명) | 비중(%) | 인원(천 명) | 비중(%) |
| 2005 | 11,100 | 100.0 | 7,049 | 63.5 | 4,051 | 36.5 |
| 2006 | 11,574 | 100.0 | 8,172 | 70.6 | 3,401 | 29.4 |
| 2007 | 12,634 | 100.0 | 8,974 | 71.0 | 3,660 | 29.0 |
| 2008 | 14,162 | 100.0 | 10,419 | 73.5 | 3,748 | 26.5 |
| 2009 | 14,868 | 100.0 | 11,166 | 75.1 | 3,702 | 24.9 |
| 2010 | 14,308 | 100.0 | 10,813 | 75.8 | 3,459 | 24.2 |
| 연평균 증가율(%) | 2.6 | | 4.4 | | -1.6 | |

자료: 한국해운조합

다음으로 연안여객선의 지역별 수송수요를 보면 2010년 말 기준으로 목포가 339만 명으로 가장 많고, 다음으로 통영·마산이 285만 명, 완도가 225만 명, 인천이 142만 명, 여수가 114만 명 등으로 나타났다. 특히 전남지역의 목포와 완도의 운송실적은 2010년 564만 명으로 전체 운송실적의 39%를 차지하고 있다.

| 표 3-6 | 연안여객선 지역별 수송수요 추이

단위: 천 명

| 구 분 | 2007년 | 2008년 | 2009년 | 2010년 | 2010년 비중(%) |
|---------------|--------|--------|--------|--------|-------------|
| 부 산 | 942 | 1,012 | 911 | 762 | 5.3 |
| 인 천 | 1,268 | 1,364 | 1,400 | 1,424 | 10.0 |
| 여 수 | 1,098 | 1,137 | 1,144 | 1,142 | 8.0 |
| 통 영 (마산포함) | 2,495 | 2,857 | 3,000 | 2,845 | 19.9 |
| 동 해 | 261 | 315 | 344 | 322 | 2.3 |
| 군 산 | 477 | 479 | 433 | 399 | 2.8 |
| 목 포 | 3,074 | 3,554 | 3,842 | 3,394 | 23.7 |
| 완 도 | 1,611 | 1,769 | 1,969 | 2,250 | 15.7 |
| 포 향 | 383 | 450 | 424 | 357 | 2.5 |
| 제 주 | 561 | 782 | 854 | 959 | 6.7 |
| 대 산 | 465 | 444 | 546 | 455 | 3.2 |
| 총 계 | 12,634 | 14,162 | 14,868 | 14,308 | 100.0 |

자료: 한국해운조합

3. 연안여객선 운항실태

1) 선박 및 사업자수

연안여객선은 2005년 156척에서 2010년 166척, 사업자수는 2005년 61개사에서 2010년 65개사로 증가하였다. 이를 선종별로 보면 차도선은 2005년 81척에서 2010년 89척, 일반여객선은 2005년 61척에서 2010년 65척으로 약간 증가한 반면 카페리는 2005년 14척에서 2010년 12척으로 오히려 감소하였다.

2010년 선종별 비중을 보면 차도선이 89척으로 53.6%, 일반여객선은 65

척으로 39.2%, 카페리는 12척으로 7.2%를 차지하고 있다. 이와 같이 차도선이 많은 것은 차도선향로가 주로 도서민의 생활수단 및 물자운송수단으로 활용되기 때문이다.

표 3-7 | 연안여객운송시장 선박 및 사업자 수 추이

| 구 분 | 보유 선박(척) | | | | 사업자 수 |
|----------------|----------|-----|-------|-------|-------|
| | 차도선 | 카페리 | 일반여객선 | 합 계 | |
| 2005년 | 81 | 14 | 61 | 156 | 61 |
| 2006년 | 85 | 13 | 61 | 159 | 61 |
| 2007년 | 84 | 13 | 65 | 162 | 69 |
| 2008년 | 88 | 14 | 64 | 166 | 67 |
| 2009년 | 88 | 13 | 63 | 164 | 69 |
| 2010년 | 89 | 12 | 65 | 166 | 65 |
| 2010년 비중(%) | 53.6 | 7.2 | 39.2 | 100.0 | |

주: 일반여객선은 초쾌속선, 쾌속선, 고속선, 일반선을 합친 것임

자료: 한국해운조합

2) 지역별 보유선박 및 항로 현황

연안여객선은 2010년 말 166척으로 지역별로는 목포와 완도지역이 64척으로 가장 많고, 다음으로 여수지역이 23척, 마산 및 통영지역이 22척, 인천지역이 18척, 부산지역이 11척 등이다.

한편 지역별 사업자수는 목포와 완도지역이 23개사, 마산 및 통영지역이 12개사, 인천지역 10개사, 여수지역 9개사, 부산지역 8개사로 나타났다. 지역별 항로수는 목포와 완도지역이 35개로 가장 많고, 다음으로는 마산 및 통영이 15개, 여수가 14개, 인천이 12개 등이다.

| 표 3-8 | 지역별·항로별 항로수 및 운항선박(2010년)

| 구 분 | 항 로 수 | | | 척 수 | | | 사업자 |
|------|-------|------|------|-----|------|------|--------|
| | 합 계 | 일반항로 | 보조항로 | 합 계 | 일반항로 | 보조항로 | |
| 합 계 | 100 | 74 | 26 | 166 | 140 | 26 | 75(65) |
| 부산청 | 6 | 6 | - | 11 | 11 | - | 8 |
| 인천청 | 12 | 9 | 3 | 18 | 15 | 3 | 10 |
| 여수청 | 14 | 14 | 1 | 23 | 22 | 1 | 9 |
| 마산청 | 15 | 11 | 3 | 22 | 20 | 2 | 12 |
| 동해청 | 1 | 1 | - | 2 | 2 | - | 1 |
| 군산청 | 6 | 3 | 3 | 9 | 6 | 3 | 5 |
| 목포청 | 35 | 22 | 13 | 64 | 50 | 14 | 23 |
| 포항청 | 3 | 3 | - | 3 | 3 | - | 3 |
| 대산청 | 6 | 3 | 3 | 7 | 4 | 3 | 1 |
| (제주) | 3 | 3 | - | 7 | 7 | - | 3 |

자료: 한국해운조합

3) 선령별 보유 현황

우리나라 연안여객선의 선령별 보유 현황을 보면, 2010년 기준 16~20년이 56척으로 가장 많고, 11~15년이 44척, 21년 이상은 25척으로 나타났으며 10년 이하의 선박 수는 41척에 불과하였다.

반면 5년 이하의 선박은 2005년 26척에서 2010년 17척, 6~10년 선박은 2005년 55척에서 2010년 24척, 11~15년 선박은 2005년 48척에서 2007년 70척으로 증가하였다가 2010년 44척으로 크게 감소하였다.

| 표 3-9 | 연안여객선 선령별 보유 현황

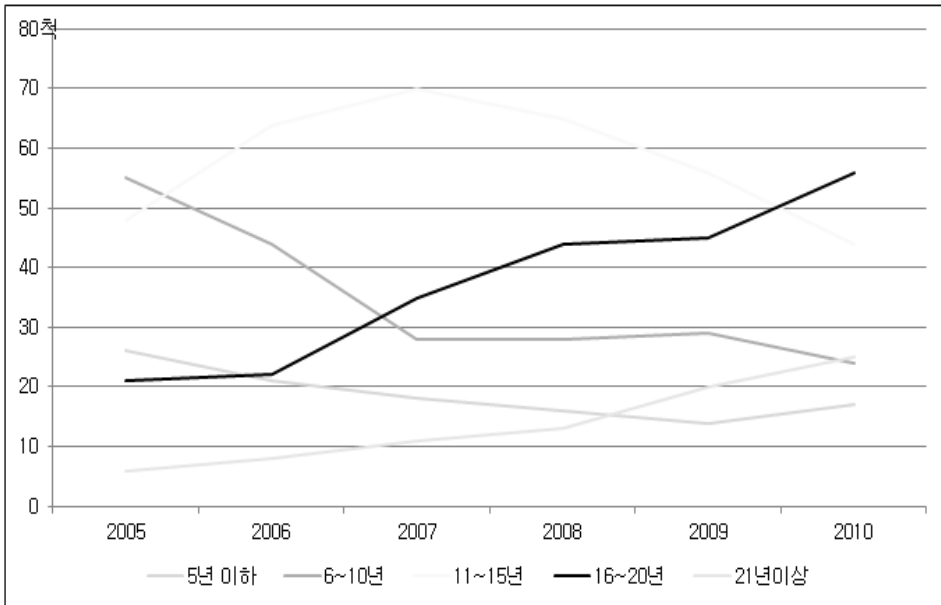
| 구 분 | 합계(척수) | 5년 이하 | 6~10년 | 11~15년 | 16~20년 | 21년 이상 |
|-------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|
| 2005년 | 156 | 26 | 55 | 48 | 21 | 6 |
| 2006년 | 159 | 21 | 44 | 64 | 22 | 8 |
| 2007년 | 162 | 18 | 28 | 70 | 35 | 11 |
| 2008년 | 166 | 16 | 28 | 65 | 44 | 13 |
| 2009년 | 164 | 14 | 29 | 56 | 45 | 20 |
| 2010년 | 166 | 17 | 24 | 44 | 56 | 25 |

자료: 한국해운조합, 2010년 12월 21일 기준

한편 신조선가 및 유가의 지속적인 상승으로 인해 사업자들이 노후선박을 도입하여 사업을 영위하는 경향이 갈수록 강해지고 있어, 내항여객선의 노후화가 심해지고 있다. 21년 이상의 선박은 2005년 6척에서 2010년 25척으로 4배, 16~20년 선박은 2005년 21척에서 2010년 56척으로 3배 가까이 증가하였다.

2011년 5월 현재 선령 25년을 초과한 선박은 (주)한일고속에서 제주-완도항로에서 운항 중인 한일카페리3호(1986년 4월 1일 건조)와 (주)카페리코리아에서 부산-제주항로에서 운항 중인 코지아일랜드(1986년 1월 1일 건조) 2척으로 나타났다.

이와 같이 선령 25년을 넘긴 선박이 2척 밖에 없는 이유는 선박검사기준 및 선박관리평가기준의 결과에서 안전성이 확인되면 최대 30년까지 선령을 연장할 수 있도록 허용하는 해운법 시행규칙이 2009년 1월 13일 개정되어 시행된 지 불과 2년밖에 되지 않았기 때문이다.



| 그림 3-2 | 내항여객선의 선령별 주이

4. 시장규모

1) 매출규모

연안여객운송시장 수송수요는 2005년 1,110만 명에서 2009년 1,487만 명으로 연평균 7.6% 증가한 반면 매출액 증가율은 수요증가율을 초과한 10.9%로 조사되었다.

연안여객운송시장의 매출규모는 2005년 1,856억 원에서 2009년 2,812억 원에서 연평균 10.9% 증가하였다. 반면 사업자 평균 매출액은 2005년 30억 4,200만 원에서 2009년 40억 7,500만 원으로 연평균 7.6% 증가하였다.

표 3-10 | 우리나라 연안여객운송시장 매출액 규모

| 구 분 | 수송실적(천 명) | 매출액(백만 원) | | |
|------------|-----------|-----------|-------|-----|
| | | 전 체 | 업체 평균 | 업체수 |
| 2005 | 11,100 | 185,562 | 3,042 | 61 |
| 2006 | 11,574 | 191,784 | 3,144 | 61 |
| 2007 | 12,634 | 269,859 | 3,911 | 69 |
| 2008 | 14,162 | 233,897 | 3,491 | 67 |
| 2009 | 14,868 | 281,175 | 4,075 | 69 |
| 연평균 증가율(%) | 7.6% | 10.9% | 7.6% | - |

자료: 한국해운조합

2009년 연안여객운송업체(65개사)의 2009년도 총매출액은 2,812억 원이었다. 이 중에서 상위 10개 선사의 2009년도 총매출액은 1,175억 원으로 내항여객운송시장 총매출액의 약 42%를 차지하고 있다. 특히 상위 10개사 중 매출액이 100억 원을 초과한 사업자는 3개사(상위 2개사는 300억 원 이상)에 불과하여 상위 10개사 간에도 매출액 차이가 큰 것으로 나타났다.

상위 10개 선사의 2009년도 평균 매출액은 118억 원인 것으로 조사되었으나 그러나 나머지 55개 선사의 2009년도 평균 매출액은 약 30억 원으로, 상위 10개 선사의 평균 매출액의 약 25% 수준으로 조사되었다.

| 표 3-11 | 연안여객 정기항로 운송업체 매출액 상위 10개사(2009년)

| 순 위 | 선사명칭 | 매출액(백만 원) | 당기순이익(백만 원) |
|-----|------------|-----------|-------------|
| 1 | 씨월드고속훼리(주) | 30,566 | 2,802 |
| 2 | (주)대아고속해운 | 30,293 | 6,747 |
| 3 | (주)한일고속 | 10,348 | 3,866 |
| 4 | 고령고속훼리(주) | 8,521 | 1,655 |
| 5 | (주)동양훼리 | 7,794 | 1,901 |
| 6 | (주)풍양에스엔터 | 7,166 | 2,599 |
| 7 | 동양고속훼리(주) | 6,700 | 563 |
| 8 | (주)카페리코리아나 | 6,234 | 873 |
| 9 | 신한해운(주) | 5,028 | 260 |
| 10 | (유)대부해운 | 4,867 | 402 |
| 합 계 | | 117,517 | 21,668 |
| 평 균 | | 11,752 | 2,167 |

자료: 한국해운조합

2) 손익구조

연안여객운송시장의 매출액은 2005년 1,856억 원에서 2009년 2,812억 원으로 연평균 10.9% 증가한 반면 매출원가는 2005년 1,495억 원에서 2009년 1,978억 원으로 연평균 7.3% 증가하였다.

또한 수익성을 보면 수송실적이 역대 최고 수준이었던 2009년 14%대의 수익률을 기록하였으나 2008년까지 수익률 6% 미만에 머물렀던 것으로 나타났다. 이와 같이 2009년에 수익성이 특히 높았던 것은 수송수요의 증가와 함께 노후선박들의 감가상각이 끝나면서 선박의 운항원가가 낮아진 데 기인한 것으로 판단된다.

| 표 3-12 | 우리나라 연안여객운송사업 이익 및 이익률 추이

단위: 백만 원

| 구 분 | 매출액 | 매출원가 | 영업이익 | 당 기 순이익 | 매출액 대비 이익률(%) | |
|---------------|---------|---------|--------|------------|---------------|-------|
| | | | | | 영업이익 | 당기순이익 |
| 2005년 | 185,562 | 178,841 | 6,721 | 10,004 | 3.6 | 5.4 |
| 2006년 | 191,784 | 181,207 | 10,577 | 10,492 | 5.5 | 5.5 |
| 2007년 | 269,859 | 265,895 | 3,964 | 4,761 | 1.5 | 1.8 |
| 2008년 | 233,897 | 233,650 | 247 | 7,370 | 0.1 | 3.2 |
| 2009년 | 281,175 | 240,317 | 40,858 | 40,434 | 14.5 | 14.4 |
| 연평균 증가율(%) | 10.9 | 7.6 | 57.1 | 41.8 | - | - |

자료: 한국해운조합

또한 연안여객운송사업, 육상여객운송사업, 그리고 항공운송사업의 이익률을 비교하면 내항여객운송사업의 이익률이 상대적으로 높았다. 특히 당기순이익률에서 육상여객운송사업과 항공운송사업은 적자인 경우가 발생하였으나 내항여객운송사업은 계속 흑자를 달성한 것으로 나타났다.

항공운송사업은 2009년 여객부문 매출액이 8조 2,192억 원으로 총매출액의 60.4%를 차지하였다. 그러나 2008년 대비 여객부문은 해외여행객 감소로 인해 5,375억 원(6.1%), 화물부문은 4,662억 원(11.1%)이 감소하는 등 총매출액이 6.8% 감소하였다. 육상여객운송사업의 2009년 총매출액은 14조 6,260억 원으로 전년 대비 1.1% 감소하였다(「운수업조사통계보고서」, 2009).

| 표 3-13 | 내항여객, 육상여객 및 항공운송사업의 이익률 비교

단위: %

| 구분 | 내항여객운송사업 | | 육상여객운송사업 | | 항공운송사업 | |
|-------|----------|-------|----------|-------|--------|--------|
| | 영업이익 | 당기순이익 | 영업이익 | 당기순이익 | 영업이익 | 당기순이익 |
| 2005년 | 3.6 | 5.4 | -6.59 | 0.78 | 4.74 | 2.28 |
| 2006년 | 5.5 | 5.5 | -8.11 | 1.11 | 5.44 | 4.44 |
| 2007년 | 1.5 | 1.8 | -3.42 | 2.14 | 6.49 | 1.07 |
| 2008년 | 0.1 | 3.2 | -3.36 | 1.94 | -0.39 | -13.30 |
| 2009년 | 14.5 | 14.4 | -2.11 | 3.47 | -0.01 | -2.24 |

자료: 한국은행, 「기업경영분석」, 각 연도

3) 운항원가

우리나라 연안여객선의 운항원가는 2005년 1,544억 원에서 2009년 2,353억 원으로 연평균 11.1% 증가한 것으로 나타났다. 이를 원가항목별로 보면, 감가상각비를 포함하는 선박비는 2005년 452억 원에서 2009년 548억 원으로 연평균 4.9%, 선원비는 2005년 228억 원에서 2009년 320억 원으로 연평균 8.9%, 유류비를 포함한 운항비는 2005년 612억 원에서 2009년 1,069억 원으로 연평균 15.0%, 일반관리비는 2005년 253억 원에서 2009년 417억 원으로 연평균 13.3% 증가하여 특히 운항비와 일반관리비의 증가세가 높았다.

한편 2009년 기준 연안여객선의 운항원가 항목에서 운항비가 45.4%를 차지하여 가장 비중이 높았으며, 유류비도 31.4%를 차지하였다. 특히 유류비는 국제유가가 가장 높았던 2008년 총 운항원가의 38.2%를 차지하여 국제유가 상승이 내항여객선 운항원가 상승의 주요 요인이 되고 있다.

표 3-14 | 연안여객운송사업 운항원가 추이

단위: 백만 원

| 구 분 | 선박비 | 선원비 | 운항비(유류비) | 일반관리비 | 합계 |
|----------------|--------|--------|-----------------|--------|---------|
| 2005년 | 45,240 | 22,776 | 61,152(45,552) | 25,272 | 154,440 |
| 2006년 | 41,658 | 23,214 | 69,324(51,675) | 25,122 | 159,318 |
| 2007년 | 70,632 | 29,484 | 109,674(73,386) | 40,014 | 249,804 |
| 2008년 | 55,942 | 27,888 | 113,544(91,964) | 43,658 | 241,032 |
| 2009년 | 54,776 | 31,980 | 106,928(73,964) | 41,656 | 235,340 |
| 연평균 증가율(%) | 4.9 | 8.9 | 15.0(12.9) | 13.3 | 11.1 |
| 2009년 비중(%) | 23.3 | 13.6 | 45.4(31.4) | 17.7 | 100.0 |

주: 선박비에는 선박건조 및 용선비용, 수리비용 및 감가상각비용 등이 포함되어 있으며, 유류비에는 운항비, 운항비용, 항만사용료 및 보험료 등이 포함되어 있음

자료: 한국해운조합

5. 연안여객운송시장의 경쟁구조

1) 정기항로의 경쟁 현황

독점항로는 사업자가 1개인 항로이며, 사업자가 2개인 항로는 과점항로, 경쟁항로는 사업자가 3개 이상인 항로를 의미한다.³⁾ 다만 과점항로 중에는 부산-제주, 목포-제주항로의 경우와 같이 동일한 사업주가 법인명을 달리하여 2개의 연안여객운송사업면허를 받아 운영하는 항로가 있다.

독과점항로는 내항정기항로 60개 중 57개로 전체의 95%를 차지하였다. 반면 경쟁항로는 인천-백령, 인천-덕적, 목포-홍도항로 등 3개로 전체의 5%에 불과하다.

3) 해운법상 독점항로는 1개사, 과점항로는 2개사, 경쟁항로는 3개사 이상의 사업자가 있을 경우를 말한다.

| 표 3-15 | 내항정기항로의 경쟁구조(2010년)

| 구 분 | 항로 수 | 항로명 |
|------|------|---|
| 독점항로 | 47 | 인천-제주, 인천-이작, 대부-이작, 군내-군내, 녹동-제주, 통영-욕지, 저구-매물, 목포-외달, 목포-상태, 송곡-상정, 팽목-서거차, 이목-갈두(땅끝), 포항-울릉도, 대천-영목, 인천-연평, 대부-덕적, 삼목-장봉, 여수-연도, 녹동-신지, 통영-용초, 저구-곡용포, 송공-신월, 울목-팽목, 목포-안좌, 목포-가산, 회진-가학(생일), 제주-목포, 노력도-성산포, 대천-장고도, 외포-주문, 여수-둔병, 통영-의항, 목호-울릉, 진리-점암, 대천-외연, 신기-여천, 여수-함구미, 가오치-금평, 목포-도초, 완도-청산, 중앙동-해운대, 녹동-동송, 통영-매물, 화홍포-소안(청별), 제주-완도, 모슬포-마라도, 목포-상태(서) |
| 과점항로 | 10 | 부산-제주, 녹동-거문, 여수-거문, 격포-위도, 목포-제주, 삼덕-욕지, 목포-압태, 군산-비안, 생일-약산, 산양-갈두(땅끝) |
| 경쟁항로 | 3 | 인천-백령, 인천-덕적, 목포-홍도 |

2) 주요 항로의 경쟁 현황

우리나라의 대표적 해양관광지인 제주도, 홍도, 울릉도, 백령도를 종점으로 하는 항로는 11개 항로이며, 이 중에서 독과점항로는 9개, 경쟁항로 2개로 조사되었다. 제주도, 홍도, 울릉도, 백령도를 기종점으로 항로는 전부 장거리항로로서 주로 카페리와 일반여객선이 운항하고 있다. 그리고 과점항로는 부산-제주 및 목포-제주항로의 2개, 사업자가 3개사 이상인 경쟁항로는 목포-홍도, 인천-백령도의 2개 항로이다.

| 표 3-16 | 주요 항로의 경쟁 현황(2010년)

| 구 분 | | 항로 | | 선박수 | 운송실적 |
|----------------|-------------|-----|-----|---------|---------|
| | | 기점 | 종점 | | |
| 제주도 (7개 항로) | 독점항로 (5) | 제주 | 인천 | 카페리 1 | 115,272 |
| | | 제주 | 녹동 | 카페리 1 | 229,187 |
| | | 제주 | 완도 | 카페리 3 | 393,007 |
| | | 제주 | 목포 | 일반여객선 1 | 89,990 |
| | | 노력도 | 성산포 | 카페리 1 | 258,367 |
| | 과점항로 (2) | 부산 | 제주 | 카페리 1 | 134,313 |
| | | | | 카페리 1 | |
| | | 목포 | 제주 | 카페리 1 | 635,100 |
| | | | | 카페리 1 | |
| 홍 도 (1개 항로) | 경쟁항로 (1) | 목포 | 홍도 | 카페리 1 | 696,827 |
| | | | | 일반여객선 4 | |
| | | | | 일반여객선 3 | |
| 울릉도 (2개 항로) | 독점항로 (2) | 목호 | 울릉도 | 일반여객선 2 | 219,048 |
| | | 포항 | 울릉도 | 카페리 1 | 347,266 |
| 백령도 (1개 항로) | 경쟁항로 (1) | 인천 | 백령도 | 일반여객선 1 | 231,262 |
| | | | | 일반여객선 1 | |
| | | | | 일반여객선 1 | |

한편 ‘운송실적 10만 명, 일반인 비중 75% 이상’ 또는 ‘운송실적 20만 명, 일반인 비중 65% 이상’의 요건 중 하나를 충족하는 소위 ‘사업항로’(이하 사업항로로 사용함)의 경우, 독과점항로 19개, 경쟁항로 2개로 거의 대부분이 독과점항로로 나타났다.

| 표 3-17 | 사업항로의 경쟁 현황(2010년)

| 구 분 | 항로 | | 사업자 | 선박수 | 운송실적(명) |
|---------------|-----|-----|------|---------------------------|-----------|
| | 기점 | 종점 | | | |
| 독점항로 (17개) | 인천 | 제주 | 1 | 카페리 1 | 115,272 |
| | 인천 | 이작 | 1 | 여객선 1 | 112,086 |
| | 녹동 | 제주 | 1 | 카페리 1 | 229,187 |
| | 저구 | 소매물 | 1 | 여객선 1 | 150,480 |
| | 노력도 | 성산포 | 1 | 카페리 1 | 258,367 |
| | 통영 | 욕지도 | 1 | 차도선 1 | 324,264 |
| | 신기 | 여천 | 1 | 차도선 2 | 139,219 |
| | 가오치 | 금평 | 1 | 차도선 2 | 267,771 |
| | 묵호 | 울릉도 | 1 | 여객선 2 | 219,048 |
| | 진리 | 점암 | 1 | 차도선 2 | 432,769 |
| | 청산 | 완도 | 1 | 차도선 2 | 397,518 |
| | 통영 | 소매물 | 1 | 여객선 3 | 194,702 |
| | 제주 | 완도 | 1 | 카페리 3 | 393,007 |
| | 모슬포 | 마라도 | 1 | 여객선 3 | 414,053 |
| | 삼목 | 장봉 | 1 | 차도선 1 | 332,767 |
| | 통영 | 의항 | 1 | 차도선 2 | 366,374 |
| | 포항 | 울릉도 | 1 | 카페리 1 | 347,266 |
| 과점항로 (6개) | 부산 | 제주 | 2 | 카페리 2 | 134,313 |
| | 격포 | 위도 | 2 | 차도선 2 | 178,594 |
| | 삼덕 | 욕지 | 2 | 차도선 2 | 275,410 |
| | 목포 | 제주 | 2 | 카페리 2 | 635,100 |
| | 군산 | 비안도 | 2 | 여객선 4 | 159,023 |
| | 산양 | 갈두 | 2 | 차도선 5 | 482,696 |
| 경쟁항로 (2개) | 인천 | 덕적 | 3 | 여객선 3, 차도선 1 | 272,711 |
| | 목포 | 홍도 | 3 | 카페리 1, 여객선 7 | 696,827 |
| 합 계 | 25개 | | 35개사 | 카페리 19, 여객선 23, 차도선 15 | 7,528,824 |

제 4 장 연안여객운송시장 면허체계 및 주요 문제점

1. 연안여객운송시장 면허체계

1) 사업의 범위

연안여객운송사업은 「해운법」 제2조 제2항에서 규정하는 ‘해상여객운송사업’에 속하는 여객운송사업을 말한다. 이 중에서 ‘내항여객운송사업’은 국내항과 국내항 간에 사람 또는 사람과 물건을 운송하거나 이에 따르는 업무를 처리하는 사업으로 정의할 수 있다.

한편 ‘내항여객운송사업’의 종류에는 내항정기운송사업, 내항부정기운송사업이 있으며, 이외에 내항운송사업자가 수행가능한 사업으로 순항여객운송사업, 복합해상여객운송사업이 있다.

표 4-1 | 연안여객운송사업의 정의 및 종류

| 구 분 | 내 용 |
|--------|--|
| 사업정의 | 국내항과 국내항 간에 사람 또는 사람과 물건을 운송하거나 이에 따르는 업무를 처리하는 사업 |
| 사업 종류 | <ul style="list-style-type: none"> 정기여객운송: 국내항과 국내항 사이를 일정한 항로와 일정표에 따라 운항하는 해상여객운송사업 부정기여객운송: 국내항과 국내항 간에 일정한 일정표에 따르지 아니하고 운항하는 해상여객운송사업 |
| 수행가능사업 | <ul style="list-style-type: none"> 순항여객운송: 선박 안에 숙박시설, 식음료시설, 위락시설 등 편의시설을 갖춘 (대통령령으로 정하는 규모 이상의 여객선을 이용하여 관광을 목적으로 해상을 순회하여 운항하는 경우를 포함한다) 해상여객운송사업 복합여객운송: 내항정기 및 부정기, 외항정기 및 부정기사업 중 하나와 순항여객운송사업을 함께 수행하는 해상여객운송사업 |

2) 현행 면허제도 및 기준

(1) 면허제도

해운법 제4조에 제1항에 따라 해상여객운송사업을 경영하려는 자는 사업 종류별로 항로마다 국토해양부장관의 면허를 받아야 하며, 면허권은 해운법 제5조와 시행령 제27조에 따라 지방해양항만청장에게 위임되어 있다.

또한 국토해양부장관은 부령으로 정하는 바에 따라 해상여객운송사업 범위, 기간, 정원 등을 한정하여 면허를 부여할 수 있으며(제4조 제2항), 국토해양부장관은 <표 4-2>의 두가지 조건을 충족하는 것을 조건으로 조건부 면허를 부여할 수 있다(제4조 제4항).

표 4-2 | 해운법상 연안여객운송사업 면허제도

| 구 분 | 내 용 |
|--------------------|--|
| 정기 및 부정기 면 허 | <ul style="list-style-type: none"> • 정기여객면허(해운법 제4조 제1항) <ul style="list-style-type: none"> - 사업의 종류별로 항로마다 국토해양부장관의 면허를 받아야 함 - 항로별로 수송수요를 판단하여 면허 부여 • 부정기여객면허(해운법 제4조 제1항) <ul style="list-style-type: none"> - 2개 이상의 항로를 포함하여 면허를 받을 수 있음 |
| 한정면허 | <ul style="list-style-type: none"> • 근거조항: 해운법 제4조 제2항 • 면허 요건 <ol style="list-style-type: none"> 1. 농업협동조합법 및 수산업협동조합법에 따라 설립된 지역 또는 지구별 조합이 도서지역의 농축수산물을 원활하게 수송하기 위해 해상여객 운송사업을 경영하는 경우일 것 2. 해당 한정면허의 선박이 기항하려는 도서를 운항하는 차도선이 없을 것 3. 해당 한정면허의 선박이 차도선형 여객선일 것 • 사업범위 <ol style="list-style-type: none"> 1. 화물자동차와 그 운전자 또는 화주의 운송 2. 농업협동조합법 제19조 및 수산업협동조합법 제20조에 따른 조합원이 소유하는 자동차와 그 운전자 또는 동승자의 운송 |
| 조건부 면허 | <ul style="list-style-type: none"> • 근거조항: 해운법 제4조 제4항 • 면허조건 <ul style="list-style-type: none"> - 부령으로 정하는 기간내에 ‘해당사업에 사용되는 선박계류시설과 그밖의 수송시설이 해당 항로에서의 수송수요의 성격과 해당 항로에 알맞을 것 - 여객선의 보유량과 선령이 국토해양부령으로 정하는 기준에 알맞을 것 |

(2) 면허기준

① 면허기준의 개요

해운법 제5조에 따른 연안여객운송사업의 면허기준은 <표 3-5>에 나타난 바와 같이 5가지가 있다. 그 5가지 면허기준 중에서 수송수요 기준으로 ‘최근 3년간 평균 승선 및 적취율’ 기준을 이용하고 있으며, 선박에 대해서는 선박보유량과 선령 기준을 적용하고 있다. 그리고 수송수요 기준은 <표 4-3>에 나타난 사항의 하나에 해당할 때 판단을 생략할 수 있다.

표 4-3 | 해운법상 연안여객운송사업 면허기준

| 구 분 | 내 용 |
|------|--|
| 면허기준 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 사업을 시작하는 것이 국토해양부령으로 정하는 수송수요 기준에 알맞을 것 2. 해당 사업에 사용되는 선박계류시설과 그 밖의 수송시설이 해당 항로에서의 수송수요의 성격과 해당 항로에 알맞을 것 3. 해당 사업을 시작하는 것이 해상교통 안전에 지장을 줄 우려가 없을 것 4. 해당 사업을 하는 데 있어 이용자가 편리하도록 적합한 운항계획을 수립하고 있을 것 5. 여객선의 보유량과 여객선의 선령(船齡)이 국토해양부령으로 정하는 기준에 알맞을 것 |
| 적용기준 | <ul style="list-style-type: none"> • 수송수요 판단기준 <ul style="list-style-type: none"> - 평균 승선 및 적취율 사용 - 적용 제외 <ul style="list-style-type: none"> · 내항부정기여객운송사업의 면허를 부여하는 경우 · 한정면허를 부여하는 경우 · 고객만족도평가 결과가 부진한 항로에 대하여 신규 여객운송사업면허를 부여하는 경우 · 보조항로를 운영하는 경우 - 경쟁항로 포함하여 판단 • 선박기준 <ul style="list-style-type: none"> - 선령: 해운법 시행규칙 제5조 제2항 - 보유량: 해운법 시행규칙 제5조 제1항에 따른 [별표 2] |

② 수송수요 판단기준

연안여객운송사업의 수송수요 기준은 ‘최근 3년간 평균 승선 및 적취율’이며, 그 비율이 35% 이상이 되어야 신규 선박이 진입할 수 있다. ‘최근 3년간 평균 승선 및 적취율’을 산정하는 식은 다음과 같다

다음의 식에서는 기존 운항선박에 신규 면허신청선박의 운송능력을 포함하여 수송수요를 판단하도록 하고 있다. 이는 기존 시장에 신규 사업자가 참여해도 사업을 영위하는 것이 가능할 정도로 시장 규모가 충분한가를 판단하는 기준으로 활용하기 위한 것이다.

$$\text{평균 승선 및 적취율} = \frac{(YP + YC)}{(FP \cdot CP + FC \cdot CC) + (FP' \cdot CP' + FC' \cdot CC')} \times 100$$

※ 평균 승선 및 적취율 산정방식

| 구 분 | 내 용 |
|------|--|
| 용어설명 | YP: 면허신청 항로의 최근 3년간 평균 여객수입 YC: 면허신청 항로의 최근 3년간 평균 화물수입 FP: 면허신청일 현재 운항 여객선의 여객 1인당 평균운임 CP: 면허신청일 현재 운항 여객선이 제공할 수 있는 연간 여객수송능력 FC: 면허신청일 현재 운항 여객선의 화물운임 CC: 면허신청일 현재 운항 여객선이 제공할 수 있는 연간 화물수송능력 FP': 면허신청 여객선의 예상 평균 여객운임 CP': 면허신청 여객선이 제공할 것으로 예상되는 연간 여객수송능력 FC': 면허신청 여객선의 예상 화물운임 CC': 면허신청 여객선이 제공할 것으로 예상되는 연간 화물수송능력 |
| 적용사항 | 가. 1일 운항가능 횟수는 1일 운항가능시간(카페리를 제외하고 일출 전 30분부터 일몰 후 30분까지)을 소요시간(운항시간 및 기항지 대기시간 포함)으로 나누어 산출하되, 소수점 이하는 산입하지 아니함 나. 차도선형 여객선의 최소형 승용차량 기준 차량 적재가능 대수는 선박검사기관의 승인을 받은 차량적재도를 기준으로 하며, 카페리의 재화 중량톤수는 선박검사기관에 조회하여 그 결과를 적용 다. 선박이 2척 이상인 항로의 경우 분모는 선박별로 산출하여 합산 라. 1년 미만 운항선박의 운항실적 산정은 1년간 실적으로 환산하여 산출 마. 최근 3년간 평균운항일수 산정시 예비용 선박의 경우에는 해당 항로 운항선박의 최근 3년간 평균운항일수 적용 |

③ 경쟁항로(동일항로) 판단기준

‘평균 승선 및 적취율’을 산정 시 항로의 수송수요에 영향을 주거나 반대로 영향을 받는 인접항로를 포함하여 산정하도록 하고 있다. 즉 상호 간에 대체이용이 가능한 2개 이상의 항로에 대해서는 항로별로 수송수요를 판단하지 않고 합산하여 수송수요를 판단한다.

표 4-4 | 경쟁항로 판단기준(해운법 시행규칙에 의한 내항해운에 관한 고시)

| 구 분 | 내 용 |
|------|--|
| 요 건 | 1. 기항지 일부나 전부가 지리적으로 인접하여 대체이용이 가능할 것 2. 해당 여객선들의 주된 이용자가 겹치거나 겹칠 것으로 예상되는 경우일 것 ※ 기항지가 서로 같은 행정구역(기초자치단체 기준) 내에 위치해 있는 경우 제1항 제1호의 요건을 충족한 것으로 보고 있음. |
| 예외사항 | 면허관청은 기항지 간의 이동거리 또는 도로여건 등을 감안하여 다음의 경우 예외를 인정할 수 있음 1. 같은 행정구역 내에 있지 않더라도 대체이용이 가능한 경우 동일 항로로 간주 2. 같은 행정구역 내에 있더라도 대체이용이 곤란한 경우 같은 동일 항로가 아님 |

한편 정부는 2006년 3월 사실상 경쟁항로의 개념 및 적용지침을 지방해양항만청에 시달한 바 있다. 당시 정부는 경쟁항로를 판단할 때 지방해양항만청의 자의적 해석을 예방하기 위해 다음과 같은 내용의 지침을 시달하였다.

※ 경쟁항로 판단에 대한 정부의 지침(2006년 3월)

- 사실상 경쟁항로: 2개 이상의 항로가 지리적으로 인접하여 대체이용이 가능한 관계인 경우
 - 본래 경쟁항로는 동일항로(기종점이 일치)에서 복수의 선사가 경쟁하는 경우를 의미
 - 사실상 경쟁항로는 동일항로가 아님에도 불구하고 하나의 항로에서 경쟁하는 것과 유사한 경우
- 지리적 인접성 및 대체이용 가능여부는 아래 기준에 의해 판단
 - 원칙적으로 동일 행정구역 여부에 따라 사실상 경쟁항로 인정여부를 판단
 - ※ 기초자치단체(시·군·구) 내에서는 동일한 생활권이며, 버스 등 육상교통수단 이용도 용이
 - 다만, 대체이용 가능여부는 터미널간 이동소요시간을 감안하여 예외 인정
 1. 양 터미널이 행정구역 경계에 위치하여 가까운 경우
 2. 동일 행정구역이나 도로사정이 불량한 경우
 3. 행정구역이 다르지만 외곽도로 등 도로사정이 양호한 경우 등
- 기존 선사가 사실상 경쟁항로 범위 내에서 타 지역에 여객선을 투입하는 경우에는 중선으로 처리
 - 사실상 경쟁항로, 즉 동일항로로 간주하여 신규 면허 처리한 것과의 일관성 유지

④ 선박보유량 및 선령 기준

해운법 시행규칙 제5조 제2항에서는 해상여객운송사업에 사용되는 여객선의 선령(船齡)을 20년 이하로 규정하고 있으나 선령 21년 이상의 여객선은 선박검사기준에 따라 검사한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정될 경우 25년까지 선령연장이 가능하다.

또한 선령 26년 이상의 여객선(FRP 선박 제외)은 선박검사기준 및 선박관리평가기준에 따라 검사하여 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정될 경우에 30년까지 선령연장이 가능하다(FRP 선박은 25년까지 연장 가능).

선령 21년 이상의 여객선을 연장 운항하기 위해서는 선박검사기준에 의해 선박운항의 안정성이 확인되어야 하고, 선박관리평가기준에서는 80점 이상을 득해야 한다.

표 4-5 | 선박검사기준의 주요 내용(20년 조과 내항여객선)

| 구 분 | 내 용 |
|------|---|
| 검사준비 | 선박검사에 대한 준비사항 |
| 검사항목 | <ul style="list-style-type: none">• 선체구조: 피로강도 평가, 두께 측정• 방화구조: 방화조치• 복원성: 복원성• 전기설비: 절연성능 평가• 소방설비: 화재탐지장치 |
| 검사보고 | 검사결과에 대한 보고절차 1. 검사보고서 작성 2. 검사보고서에 의한 절차 |

표 4-6 | 선박관리평가기준(해운법 시행규칙에 의한 내항해운에 관한 고시)

| 평가항목 | 세부 평가항목 | 배점 |
|--------------------|---|-----|
| 가) 선박정비 (50점) | (1) 연간 정비계획의 적정성 | 5 |
| | (2) 연간 정비계획의 이행상태 및 그 기록의 유지 | 25 |
| | (3) 안전저해요인에 대한 원인 조사 및 분석 실시 | 10 |
| | (4) 안전저해요인 발생 시 시정조치의 적절성 | 10 |
| 나) 편의시설관리 (50점) | (1) 여객의자·바닥·천정·벽·갑판 및 복도 등 여객구역 시설의 청결도 | 25 |
| | (2) 화장실, 세면대, 쓰레기통, 음수대 등 위생시설의 청결도 | 10 |
| | (3) 유리창 등 전망시설의 기능 적합도 | 5 |
| | (4) 환기상태·악취여부·적정 실내온도 및 소음 등의 쾌적성 | 10 |
| 합 계 | | 100 |

한편 해운법 시행규칙 제5조 제1항에서는 해상여객운송사업에 사용되는 여객선 보유량을 다음과 규정하고 있다.

| 표 4-7 | 해상여객운송사업 여객선 보유량 기준

| 사업의 종류 | 여객선 보유량 |
|-----------|--|
| 내항정기(부정기) | 여객선의 총톤수 합계가 100톤 이상일 것 |
| 외항정기(부정기) | 총톤수 500톤(속도가 30노트 이상의 선박인 경우에는 국제 총톤수 200톤) 이상의 여객선 1척 이상일 것 |
| 순항여객운송 | 총톤수 2,000톤 이상의 선박이 1척 이상일 것 |
| 복합해상여객운송 | 총톤수 2,000톤 이상의 선박이 1척 이상일 것 |

비고:

1. 지방해양항만청장은 지방자치단체가 해상여객운송사업을 경영하거나 내항여객운송사업자가 지역적으로 고립된 항로에서 사업을 경영하는 경우에는 위 표의 여객선 보유량을 완화하여 적용할 수 있다.
2. 여객선 보유량에 산입되는 선박은 사업자 소유의 선박과 사업자 명의의 국적취득 조건부나용선(裸傭船) 및 국토해양부장관이 따로 정하여 고시하는 선박을 말한다.

⑤ 수송시설 기준

해운법 제5조에 따르면 해상여객운송사업을 영위하려는 자는 선박계류시설과 그 밖의 수송시설을 확보하도록 하고 있다. 선박계류시설이란 여객선이 접안할 수 있는 시설을 말하나 그 밖의 수송시설에 대해서는 그 종류와 규모에 대해 구체적인 규정이 없다.

해상여객운송사업에 종사하기 위해 기본적으로 갖추어야 할 시설이 접안시설을 비롯하여 이용자들이 대기하고 휴식할 수 있는 대합실, 전산매표시스템, 기타 편의시설 등이 있다. 그러나 현행 해운법에서는 ‘그 밖의 수송시설’에 대해 세부적인 규정을 두고 있지 않다.

반면 육상교통수단인 버스의 경우, 법적으로 운수사업에 필요한 시설들을 갖추도록 규정하고 있다. 여객자동차운수사업법 시행규칙 제14조 제1항에 의한 [별표2]에서는 운송사업자로 하여금 사무실 및 영업소, 정류소, 차고설비 및 부대시설, 휴게실 및 대기실, 교육훈련시설 등을 포함한 ‘운송부대시설’을 갖추도록 규정하고 있다.

| 표 4-8 | 여객자동차운수사업에 필요한 운송부대시설

| 구 분 | 시설기준 |
|---------------|--|
| 사무실 및 영업소 | 1) 수입금 및 배차관리 등 여객자동차운송사업의 수행에 필요한 사무설비 및 통신수단을 갖추어 것 2) 운행계통의 기점, 종점 및 운행경로 등 여객자동차운송사업 경영상 필요한 장소에 설치할 것 |
| 정류소 | 정류소는 여객의 이용에 편리한 장소에 설치하되, 매표시설 및 표지 등을 설치할 것 |
| 차고설비 및 차고부대시설 | 1) 차고는 포장을 할 것 2) 차고에는 일상의 점검·정비 및 세차할 수 있는 시설을 갖추어 것. 다만 차고부지 외 지역에 점검·정비시설, 세차시설을 설치하거나 임차사용하는 경우에는 자동차의 안전·배차, 그밖에 운송사업에 지장이 없다고 인정되는 경우에만 기준에 맞는 것으로 본다 |
| 휴게실 및 대기실 | 운송종사자가 대기하거나 휴식을 하기 위해 필요한 규모의 설비를 갖추어 것 |
| 교육훈련시설 | 안전운행과 서비스의 향상 등 운수종사자에 대한 교육을 수시로 할 수 있는 교육시설을 갖추어 것 |

비고:

1. 운수종사자가 5명 이하인 경우에는 가목 중 사무실과 다목의 차고설비 및 차고 부대시설의 시설기준에만 적용한다.
2. 일반택시운송사업자에 대해서는 위 표의 기준 중 정류소의 기준을 적용하지 않으며, 한정면허를 받은 운송사업자나 개인택시운송사업자에 대하여는 위 표의 기준을 적용하지 않는다. 다만, 관할 관청이 필요하다고 인정하는 경우에는 부대시설의 기준을 따로 정할 수 있다.

2. 면허제도의 주요 문제점

1) 면허기준 측면

(1) 수송수요 판단기준

현행 내항여객선 수송수요 판단기준인 ‘평균 승선 및 적취율’은 다음과 같은 방식으로 산정하고 있다.

$$\text{평균 승선 및 적취율} = \frac{(\text{최근 3년간 연평균}) \text{여객운송수입} + \text{화물운송수입}}{(\text{기존선박과 신규선박의}) \text{여객운송능력} \times 1 \text{인당 평균운임} + \text{화물운송능력} \times 1 \text{톤당 평균운임}} \times 100$$

내항여객선 항로별 수송수요를 판단하는 ‘평균 승선 및 적취율’ 산정식은 다음과 같은 문제가 있다.

첫째, 기존 선박의 여객 및 화물운송수입을 기존 선박과 신규 선박의 최대운송수입(최대운송능력×평균운임)으로 나누는 방식은 최대운송수입이 현실적으로 달성하기 어려워 객관성이 부족하다. 여기서 운송능력은 ‘1일 운항가능횟수×운항일수×정원(차량대수 또는 DWT)’ 방식으로 구한다. 그런데 여객선의 1일 운항가능횟수는 1일 운항횟수에 비해 훨씬 많아 분모가 더 커지는 결과를 초래하여 ‘평균 승선 및 적취율’이 낮아지게 된다.

둘째, 신규 선박이 진출하여 예상할 수 있는 여객 및 화물운송수입을 배제하고 있어 ‘평균 승선 및 적취율’을 낮추는 결과를 초래한다. ‘평균 승선 및 적취율’ 산정식 분자에 신규 선박이 유치할 수 있는 여객 및 화물운송수입을 배제하여 ‘평균 승선 및 적취율’이 낮아지게 된다.

셋째, 운항실적이 저조한 예비선박을 포함하여 운송능력을 산정하도록 하여 기존 선박의 운송능력을 과도하게 산정되는 결과를 초래한다. 예비선박의 운송능력은 ‘1일 운항가능횟수×기존 선박 운항일수×정원(차량대수 또는 DWT)’의 방식으로 산정하여 예비선박의 운송능력을 과도하게 산정하는 결과를 초래하고 있다.

넷째, 수송수요 기준을 판단하는 산정식을 ‘평균 승선 및 적취율’이라는 용어를 사용하고 있으나 실제로는 운송수입을 최대 운송능력하에서의 운송수입으로 나누도록 하고 있어 적합하지 않다. 즉 최대운송능력을 달성하는 수준의 운송수입에 대비한 실제 운임수입의 비율을 산정하도록 하고 있어 ‘평균 승선 및 적취율’보다는 예전에 사용하였던 ‘평균 탑재수입률’이

적합한 용어로 판단된다.

따라서 수송수요 판단기준에 대해서는 산정식을 단순화하고, 선박의 운송능력을 현실가능한 수준의 능력을 적용하고, 예비선박을 제외하는 방안을 검토해야 할 것이다.

(2) 경쟁항로(동일항로) 판단기준

경쟁항로(법적으로는 동일항로)에 대해서는 대체이용을 기준으로 판단하도록 하였으나 ‘대체이용’에 대한 명확한 개념이 없다. 내항해운에 대한 고시(2009. 1. 13.) 제2조에 규정된 경쟁항로의 요건 2의 내용(주된 이용자가 겹치는 것)이 요건 1의 ‘대체이용’의 의미로 해석해도 무방하다는 점에서 중복된 규정으로 판단된다.

행정구역을 기준으로 대체이용 가능성을 판단하는 것도 운송수단의 이용가능성, 이동시간, 교통환경을 고려할 때 합리적인 기준이 되지 못한다. 또한 경쟁항로 판단 시 적용할 수 있는 예외사항에 있어서도 ‘대체이용’에 대한 정의가 없이 대체이용 가능성을 판단하는 것도 논리적 모순으로 판단된다. 따라서 경쟁항로에 대한 대체이용의 개념을 명확히 하고, 대체이용 가능성을 판단할 수 있는 기준을 마련하는 것이 필요하다.

(3) 위그선의 선박보유량 기준 미비

해운법 시행규칙 제5조 제1항에서는 해상여객운송사업에 사용되는 여객선 보유량을 총톤수로만 규정하고 있는데, 연안정기(부정기)여객운송사업을 하기 위해서는 선박의 총톤수가 100톤 이상이 되어야 한다.

그러나 위그선의 경우 여객선과는 재질(알루미늄)이 달라 동일한 승선정원을 가진 여객선에 비해 총톤수가 높지 않다. 선박보유량 기준을 총톤수로만 규정할 경우 위그선의 시장진입이 곤란하다. 기존 선박과 위그선의 형상 및 특성 차이가 큰 관계로 이 규정에 대한 재검토가 필요하다.

위그선은 공기 중에서 중량을 지탱하는 양력을 발생시키는 매우 큰 날개를 가지고 있는 특징으로 인해 배의 용적을 나타내는 총톤수로는 그 크기를 정확하게 나타내기 어렵다. 위그선 개발회사인 윈십테크놀러지(주) 및 윈십중공업(주)에서 제작 중인 중형위그선 WSH-500을 기준으로 위그선의 크기와 수송능력에 대한 검토를 수행한 바 있으며 그 결과는 다음과 같다.

| | |
|------------------------------|---------------|
| 선명: WSH-500 | 전장: 29m |
| 전폭: 28m | 운항속도: 95knots |
| 최대이수중량: 17톤 | 예상여객정원: 47명 |
| 예상총톤수: 45톤(국제총톤수 75톤, 날개 포함) | |

따라서 위그선에 대해서는 선박보유량 기준을 총톤수가 아닌 다른 적합한 기준의 방안을 검토할 필요가 있다. 위그선의 크기나 운송능력, 안전성 등을 감안할 때 선박의 총톤수 기준을 낮추거나 그리고 승선인원을 기준으로 보유기준을 정하는 방안을 검토해야 할 것이다.

2) 면허제도 운영상의 문제점

(1) 신규 사업자의 참여기회 봉쇄

현재 신규 항로를 개척하는 사업자에게는 수송수요를 판단하지 않고 항로의 운영권을 부여하고 있다. 아울러 해운법 제12조 제2항에 따라 기존 사업자는 면허관청의 인가를 받아 선박의 증선 및 대체를 할 수 있다. 즉 기존 사업자는 신규 사업자가 면허신청을 하기 전에 선박을 증선하거나 운송능력이 큰 선박으로 대체하여 항로를 지킬 수 있다.

이러한 경우 평균 승선 및 적취율에 기존 사업자는 증선이나 대체 시 25%, 신규 사업자에게는 35%를 적용하여 신규 사업자가 불리하다. 더구나 기존 선박에 비해 여객 편의 또는 성능 면에서 향상된 선박으로 대체할 경

우 25%의 수송수요 기준까지도 적용을 배제할 수 있다.

이와 같이 기존 사업자가 시장방어를 위해 증선이나 대체를 할 경우 기존 사업자보다 더 우수한 사업자가 항로를 운영할 수 있는 기회를 원천적으로 배제하는 문제가 있다. 따라서 기존 항로에서 수송수요가 있을 경우 항로의 운영권 일부를 대상으로 면허관청에서 사업자를 공모하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(2) 부정기운송에 대한 경직된 제도 운영

해운법상 부정기 여객운송사업은 다양하고 불규칙한 해상여객 운송수요를 충족시키기 위해 필요하나 부정기선의 선박보유량 기준이 100톤으로 되어 있어 소규모의 다양한 운송활동에 지장을 주고 있다.

예를 들어 특수한 형태의 수요, 특정 시기에 발생하는 수요 등 다양한 운송수요가 존재하고, 이를 위한 다양한 형태의 부정기 선박이 요구된다. 즉 소규모 단체여행 수요, 해상스포츠 활동을 위한 수요, 항만공사용 작업선(크레인, 바지 등)의 종사자를 위한 물품 운송이나 승하선 서비스, 등대원 교대 등 소규모의 특수한 운송수요가 발생할 수 있다. 이러한 특수한 운송수요에 대해 부정기 여객선이 운송수요를 충족시키지 못하여 안정성이 크게 낮은 낚시어선 등을 이용하는 사례가 많다.

이처럼 부정기 여객선이 부족(2010년 말 기준 8개사 11척)한 것은 부정기 운송의 특성을 고려하지 않고 면허제로 운영되고 있다는 점에 기인하며, 특히 선박보유기준(총톤수 100톤 이상)이 지나치게 높은 데에 있다고 판단된다. 따라서 부정기 여객운송사업에 대해서는 선박보유기준을 대폭 낮추는 방안을 검토할 필요가 있다.

(3) 획일화된 면허기준

내항여객선은 크게 차도선, 카페리선, 일반여객선(초쾌속선, 쾌속선, 고

속선, 일반선 포함)으로 구분할 수 있다. 대체로 차도선은 단거리 생활항로, 카페리는 관광수요가 많은 장거리항로, 일반여객선은 차도선과 카페리를 혼합한 성격의 항로를 운항한다는 점에서 차별성이 있다.

또한 내항정기항로가 거의 대부분 독과점 상태에 있고, 경쟁항로가 드물다는 점에서 경쟁 촉진을 위해 양자 간에 차별화된 기준이 필요하며, 생활항로와 관광수요가 많은 항로 간에도 차별화된 기준이 필요하다.

그러나 현행 수송수요 기준은 선종별 차이, 경쟁관계, 운송수요의 특징을 고려하지 않고 일률적인 기준을 적용하고 있어 도서민의 교통권을 보호하면서도 경쟁 촉진을 통한 여객선의 서비스 개선을 달성하지 못한다. 따라서 선종별 차이, 경쟁 촉진, 운송수요의 특성을 고려하여 수송수요 기준을 차별화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 산업구조적 측면

(1) 규모의 중소형화 고착

2009년 연안여객운송사업 매출액은 2,811억 원, 사업자는 69개사로 업체당 평균 매출액은 40억 원 정도에 불과하다. 더구나 매출액 상위 10대 기업을 제외한 55개 사업자의 평균 매출액이 30억 원 정도로 내항여객운송시장이 전형적인 중소형 업종이라는 것을 말해 주고 있다.

이와 같이 업체 평균 매출액이 적은 것은 사업면허가 항로별로 부여되고, 항로별로 신규 사업자 진출이 어려워 1개 사업자가 동시에 여러 개의 항로를 운영하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

또한 항로별로 면허를 부여하고, 면허신청 시 수송수요 기준을 엄격히 적용할 경우 여러 개의 항로에서 사업을 영위하는 것이 쉽지 않아 대형 우량기업의 시장진출이 곤란하다. 즉 중소형 사업자들만 시장에 진출하거나 사업을 영위할 수 있기 때문에 자본력이 충분하고 경영능력이 우수한 우량

사업자의 시장진출을 제한하는 결과를 초래하고 있다.

표 4-9 | 우리나라 여객운송사업 간 매출액 비교(2009년)

| 구 분 | 업체 수 | 매출액(억 원) | 업체 평균(억 원) |
|-----------|------|----------|------------|
| 시내버스 | 410 | 47,989 | 117 |
| 시외버스 | 69 | 12,481 | 181 |
| 고속버스 | 8 | 5,511 | 689 |
| 내항여객 | 69 | 2,812 | 41 |
| 정기항공(국내선) | 6 | 9,930 | 1,655 |

자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 한국해운조합

(2) 과도한 진입장벽

2007년 4월 면허제도를 개편하면서 진입장벽이 크게 높아졌다. 여객선 운송능력을 최대운송능력으로 과다 산정하고, 수송수요 기준 예외 적용이 가능한 현대화된 선박, 독점항로, 관광항로 등 예외사항을 삭제하였다.

신규 사업자가 내항여객운송시장에 진입하기 위해서는 항로별로 면허를 받아야 하며, 수송수요 기준을 통과해야 하나 수송수요 기준을 엄격히 적용하고 있어 신규 사업자의 시장진출이 매우 어려운 것으로 나타났다. 연안여객선 정기항로(60개)에 대해 항로별로 기존 선박과 유사한 규모의 신규 선박을 1척씩 투입할 경우 ‘평균 승선 및 적취율’의 변화는 다음과 같다(<표 4-7> 참조).

60개 정기항로 중에서 항로별로 기존 운항선박과 유사한 규모의 선박을 1척씩 투입할 경우, 수송수요 기준인 35% 이상을 충족할 수 있는 항로는 없는 것으로 판단된다. 또한 25개 사업항로에서도 기존 운항선박과 유사한 규모의 선박을 1척씩 투입할 경우, 수송수요 기준인 35% 이상을 충족할 수 있는 항로가 하나도 없는 것으로 나타났다.

| 표 4-10 | 신규 선박 투입에 따른 정기항로의 평균 승선 및 적취율 변화

| 항로 | | 평균 승선 및 적취율(%) | | 항로 | | 평균 승선 및 적취율(%) | |
|-----|----------|----------------|------|-----|-----|----------------|------|
| 기점 | 종점 | 투입 시 | 미투입 | 기점 | 종점 | 투입 시 | 미투입 |
| 부산 | 제주 | 16.1 | 24.1 | 녹동 | 거문도 | 15.9 | 21.2 |
| 중앙동 | 해운대 | 2.5 | 3.3 | 녹동 | 신지 | 2.0 | 4.0 |
| 인천 | 백령 | 23.5 | 31.3 | 녹동 | 제주 | 6.2 | 12.3 |
| 인천 | 연평 | 8.8 | 17.6 | 신기 | 여천 | 7.5 | 11.3 |
| 인천 | 덕적 | 9.9 | 11.6 | 제주 | 목포 | 20.7 | 41.4 |
| 인천 | 이작 | 8.3 | 16.6 | 제주 | 완도 | 9.9 | 13.2 |
| 인천 | 제주 | 26.8 | 53.5 | 모슬포 | 마라도 | 15.2 | 20.2 |
| 외포리 | 주문도 | 9.5 | 14.2 | 군산 | 비안도 | 16.4 | 20.5 |
| 대부도 | 덕적 | 15.0 | 21.4 | 격포 | 위도 | 9.6 | 14.4 |
| 대부도 | 이작 | 5.6 | 11.3 | 이목 | 갈두 | 2.5 | 5.0 |
| 삼목 | 장봉 | 10.7 | 21.4 | 산양 | 갈두 | 12.6 | 15.1 |
| 목포 | 도초 | 19.7 | 26.3 | 회진 | 생일 | 12.3 | 24.5 |
| 목포 | 상태 | 19.7 | 23.6 | 청산 | 완도 | 11.6 | 17.4 |
| 목포 | 홍도 | 29.3 | 33.1 | 화홍포 | 청별 | 16.8 | 22.5 |
| 목포 | 안좌 | 11.4 | 22.8 | 송곡 | 상정 | 25.7 | 51.4 |
| 목포 | 가산 | 11.0 | 22.1 | 약산 | 생일 | 16.2 | 20.2 |
| 목포 | 암태 | 9.8 | 13.1 | 노력도 | 성산포 | 22.8 | 45.5 |
| 목포 | 외달 | 8.5 | 17.0 | 삼덕 | 육지도 | 8.0 | 12.0 |
| 목포 | 신의 상태 | 13.9 | 27.8 | 가오치 | 금평 | 10.9 | 16.3 |
| 목포 | 제주 | 18.6 | 27.9 | 저구 | 매물 | 6.5 | 12.9 |
| 진리 | 점암 | 11.5 | 17.2 | 저구 | 곡용포 | 0.6 | 1.2 |
| 울목 | 팽목 | 7.3 | 14.7 | 통영 | 매물 | 20.5 | 27.3 |
| 팽목 | 서거차 | 14.5 | 29.0 | 통영 | 용초 | 7.0 | 14.1 |
| 신월 | 송공 | 10.6 | 21.1 | 통영 | 육지도 | 18.1 | 36.1 |
| 군내 | 군내 | 14.0 | 27.9 | 통영 | 의항 | 11.2 | 16.8 |
| 여수 | 연도 | 16.6 | 33.2 | 포항 | 울릉도 | 13.7 | 27.4 |
| 여수 | 거문도 | 16.4 | 24.6 | 묵호 | 울릉도 | 24.2 | 36.2 |
| 여수 | 둔병 | 15.5 | 23.2 | 대천 | 장고도 | 12.5 | 25.1 |
| 여수 | 함구미 | 11.2 | 16.8 | 대천 | 외연도 | 14.6 | 21.8 |
| 녹동 | 동송 | 12.0 | 16.0 | 대천 | 영목 | 11.6 | 23.3 |
| | | | | 전체 | | 11.6 | 18.6 |

(3) 여객선 노후화 심화

해운법 시행규칙 제5조에서는 연안여객선의 선령을 20년 이하로 규정하고 있으나 선박검사기준 및 선박관리평가기준에 의한 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정되면 최대 30년까지 운항할 수 있다(FRP 선박은 25년).

연안여객선의 선령 기준이 30년까지 연장 가능함에 따라 사업자들이 신조선 투입을 기피하는 결과를 초래하고 있다. 더구나 최근의 고유가 추세에 따라 유류비 부담이 커질수록 사업자들의 노후선박 선호경향이 더욱 강해질 것으로 예상된다.

내항여객선의 선령이 연장됨으로써 신조선의 비중이 갈수록 줄어들고 노후선박이 대다수를 차지하는 결과를 초래하고 있다. 나아가 위그선 등의 신기술 선박이나 서비스가 우수한 대형선박도 가격경쟁력 저하로 시장진출이 사실상 곤란하다. 또한 우리나라 내항여객선의 선령별 분포를 보면, 선령 21년 이상의 선박들이 갈수록 증가하는 추세를 보이고 있어 내항여객선의 노후화를 막기 위한 방안을 모색하는 것이 필요하다.

제 5 장 여객운송사업 시장진입제도 사례 및 이용자 인식실태 분석

1. 시장진입제도 사례 분석

1) 국내 사례

(1) 여객자동차운수사업

① 사업 종류

여객자동차운수사업의 종류는 노선 및 구역으로 구분한다. 먼저 노선 여객자동차운송사업은 자동차를 정기적으로 운행하고자 하는 구간(이하 ‘노선’이라 한다)을 정하여 여객을 운송하는 사업으로 시내버스, 농어촌버스, 마을버스, 시외버스운송사업이 해당된다.

다음으로 구역여객자동차운송사업은 사업구역을 정하여 그 사업구역 안에서 여객을 운송하는 사업으로 부정기운송에 해당되며, 전세버스, 특수 여객자동차, 일반택시, 개인택시운송사업이 포함된다.

② 시장진입제도

여객자동차운수사업법 제5조에서는 “여객자동차운수사업을 경영하고자 하는 자는 사업계획을 작성하여 국토해양부령이 정하는 바에 의해 시·도지사의 면허를 받아야 한다.”고 규정하고 있다.

또한 대통령령이 정하는 여객자동차운수사업을 경영하고자 하는 자는 시·도지사의 면허를 받거나 사업계획을 작성하여 시·도지사에게 등록을 해야 한다. 한편 여객자동차운수사업 제1항의 규정에 의한 면허 또는 등록함에 있어 여객자동차운송사업의 종류별로 노선 또는 사업구역을 정하여

야 한다. 그리고 또한 시행령 제5조에서는 운전경력 등 별도의 면허기준이 요구되는 여객자동차운수사업으로 개인택시운송사업을 규정하고 있다.

여객자동차운송사업의 면허기준을 다음과 같다.

1. 사업계획이 당해 노선 또는 사업구역의 수송수요와 수송력 공급에 적합할 것
2. 최저의 면허기준대수, 보유차고 면적, 부대시설 기타 국토해양부령이 정하는 기준에 적합할 것
3. 대통령령이 정하는 여객자동차운송사업의 경우에는 운전경력, 교통사고 유무, 거주지 등 국토해양부령이 정하는 기준에 적합할 것

표 5-1 | 우리나라 여객자동차운수사업 진입제도

| 구 분 | 업 종 | 운송사업 정의 |
|------|-------|--|
| 진입제도 | 면 허 제 | 시내버스, 농어촌버스, 시외버스, 일반택시, 개인택시업 |
| | 등 록 제 | 마을버스, 전세버스, 특수여객자동차 |
| 진입기준 | 면허기준 | 1. 사업계획이 당해 노선 또는 사업구역의 수송수요와 수송력 공급에 적합할 것 2. 최저의 면허기준대수, 보유차고면적, 부대시설 기타 국토해양부령이 정하는 기준에 적합할 것 3. 대통령령이 정하는 여객자동차운송사업의 경우에는 운전경력·교통사고 유무·거주지 등 건설교통부령이 정하는 기준에 적합할 것 |
| | 등록기준 | • 등록기준대수 - 전세버스: 특별시/광역시 20대 이상, 시·군 10대 이상 - 특수자동차: 특별시/광역시 1대 이상, 시·군 1대 이상 - 마을버스: 특별시/광역시 70대 이상, 시·군 5대 이상 • 보유차고 면적기준 - 전세버스: 대형 36~40㎡, 중형 23~26㎡ - 특수자동차: 대형 36~40㎡, 중형 23~26㎡, 소형 15~17㎡ - 마을버스: 대형 36~40㎡, 중형 23~26㎡, |

③ 시설 기준

면허기준 대수는 운수사업별로 행정구역에 따라 다른 대수를 적용하

며, 보유차고 면적기준도 운수사업별로 행정구역에 따라 대형, 중형, 소형 등으로 세분화하고 있다.

| 표 5-2 | 여객자동차운수사업 면허업종의 면허기준 대수

| 업종 | 지역별 자동차 면허기준 대수 | | | |
|--------------|-----------------|---------------------------------|--------|--------|
| | 특별시 | 광역시 | 시 | 군 |
| 가. 시내버스운송사업 | 40대 이상 | 40대 이상 | 30대 이상 | - |
| 나. 농어촌버스운송사업 | - | - | - | 10대 이상 |
| 다. 시외버스운송사업 | - | - | 30대 이상 | 30대 이상 |
| 라. 일반택시운송사업 | 50대 이상 | 30대 이상 (부산광역시의 경우 50대 이상) | 30대 이상 | 10대 이상 |

- 주: 1) 노선버스운송사업자는 상용자동차의 고장·검사·점검 등이나 교통체증으로 인하여 대체운행이 필요하거나 일시적인 수송수요의 증가에 대응할 수 있도록 하기 위하여 상용자동차 대수의 30퍼센트 범위에서 예비자동차를 확보할 수 있다.
2) 시외버스운송사업의 경우에는 제15조에 따라 산출한 대수 이상으로 해야 한다.

| 표 5-3 | 우리나라 여객자동차운수사업 면허업종의 보유차고 면적기준

| 업종 | 대당 면적(최저) |
|--|-------------------------------|
| 가. 시내버스운송사업, 농어촌버스운송사업 및 시외버스운송사업 1) 대형 2) 중형 3) 소형 | 36㎡~40㎡ 23㎡~26㎡ 15㎡~18㎡ |
| 나. 택시운송사업 1) 일반택시 2) 개인택시 | 13㎡~15㎡ 10㎡~13㎡ |

④ 수급계획

국토해양부장관은 수송력 공급에 관한 산정기준(대통령령으로 정하는 여객자동차운수사업에 한정)을 시·도지사에게 통보할 수 있으며(여객자동차운송사업법 제5조 제2항, 제3항, 제1항 제1호), 시·도지사는 5년마다 수송

력 공급계획을 수립·공고해야 하며, 수송력 공급계획 변경 시, 국토해양부장관의 승인을 받아야 한다.

또한 제5조 제2항에 따라 수송력 공급에 관한 산정기준을 통보받은 시·도지사는 5년마다 수송력 공급계획을 수립·공고하고, 이를 국토해양부장관에게 보고하여야 한다. 시·도지사는 수송 수요의 급격한 변화 등 국토해양부령으로 정하는 사유로 제3항의 수송력 공급계획을 변경할 필요가 있는 경우에는 국토해양부장관의 승인을 받아 이를 변경할 수 있다.

한편 여객자동차운송사업의 등록기준이 되는 최저 등록기준 대수, 보유차고 면적, 부대시설, 수송력 공급계획의 수립·공고, 그 밖에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정하고 있다.

⑤ 수송수요 판단

시외버스(고속형) 노선 신설과 관련하여 매년 2회 운송사업자의 사업계획변경신청을 ‘여객자동차운송사업조정위원회’에서 심의, 인가 여부를 결정하고 있다. 이러한 경우 중점은 여객자동차운수사업법 제36조에 의거, 인가·면허된 터미널만 인정하며, 터미널처럼 운영되더라도 인가·면허되지 않는 터미널은 불인정한다.

수송수요는 100인 미만일 경우 기각하고, 세부심의대상 중 100인 이상인 경우는 평균 좌석이용률(50%, 64명) 및 손익분기점 좌석이용률(40%, 51명)을 고려하여 인가 여부를 결정한다.

※ 좌석이용률은 1일 편도4회(우등3<28석>, 일반1<44석>) 기준

※ 수송수요는 한국교통연구원에서 매년 발표하는 교통수단별 여객OD를 당해연도로 환산한 값(2008년 하반기는 2006년 말 기준을 2008년으로 환산)을 기준으로 산출

동일한 운행계통에 2개 이상의 업체가 경합하는 경우 노선운영의 안전성 및 서비스 수준을 평가하여 가장 우수한 2개 업체를 선정한다.

업체 선정을 위한 평가는 “고속형 시외버스 노선 및 운행계통 신설 평가기준”을 참고하고, 세부 평가자료는 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제18조의 규정에 의한 경영서비스평가 보고서 및 업체 제출자료를 토대로 검토한다. 그리고 과당경쟁 여부는 매년 국토해양부에서 발간하는 ‘시외버스운행계통’을 토대로 관련 운행계통을 분석하여 판단한다.

한편 택시운송사업은 가동률과 실차율을 근거로 면허 부여를 결정한다. 정부는 적정 실차율을 인구 50만 명 이상의 지역은 55%, 50만 명 미만의 지역에 대해서는 53%로 설정하여 적정 실차율 이상일 때에만 사업면허를 부여한다. 실차율 기준은 법적 규정은 아니며 정부가 면허권을 위임받은 지방자치단체장에게 권고하는 일종의 지침이다. 또한 이러한 면허기준은 영업용 및 개인택시사업 모두에 해당되나 면허권을 가진 지방자치단체장이 이를 준수하여 면허를 주는 것은 아니며 해당 지역의 택시 수요 및 공급상황을 종합적으로 고려하여 면허를 부여한다.

※ 가동률은 면허대수에서 실제로 투입되는 차량대수의 비율을 말하며, 실차율은 승객을 싣고 운행한 거리를 총운행거리로 나눈 것임

(2) 항공운송사업

① 사업 종류

항공법 제2조 제31호에 따르면, 항공운송사업은 “타인의 수요에 맞추어 항공기를 사용하여 유상(有償)으로 여객이나 화물을 운송하는 사업”을 의미한다. 또한 항공운송사업의 종류는 다음과 같다(항공법 제2조).

1. 국내항공운송사업: 국토해양부령으로 정하는 일정 규모 이상의 항공기를 이용하여 운항을 하는 항공운송사업
 - 가. 정기편 운항: 국내공항과 국내공항 사이에 일정한 노선을 정하고 정기적인 운항계획에 따라 운항하는 항공기 운항
 - 나. 부정기편 운항: 국내에서 이루어지는 가목 외의 항공기 운항

2. 국제항공운송사업: 국토해양부령으로 정하는 일정 규모 이상의 항공기를 이용하여 운항을 하는 항공운송사업
 - 가. 정기편 운항: 국내공항과 외국공항 사이 또는 외국공항과 외국공항 사이에 일정한 노선을 정하고 정기적인 운항계획에 따라 운항하는 항공기운항
 - 나. 부정기편 운항: 국내공항과 외국공항 사이 또는 외국공항과 외국공항 사이에 이루어지는 가목 외의 항공기 운항
3. 소형항공운송사업: 국내항공운송사업 및 국제항공운송사업 외의 항공운송사업

| 표 5-4 | 우리나라 항공운송사업의 종류

| 구분 | 요건 | 내 용 |
|------|-------|--|
| 국내운송 | 법적 정의 | 국토해양부령으로 정하는 일정 규모 이상의 항공기를 이용하여 국내에서 이루어지는 항공운송사업 |
| | 사업 종류 | - 정기편 운항 - 부정기편 운항 |
| 국제운송 | 법적 정의 | 국토해양부령으로 정하는 일정 규모 이상의 항공기를 이용하여 국내 및 외국 간, 외국에서 이루어지는 항공운송사업 |
| | 사업 종류 | - 정기편 운항 - 부정기편 운항 |
| 소형운송 | 법적 정의 | 국내항공운송사업 및 국제항공운송사업 외의 항공운송사업을 말하며 19인승 이하의 소형항공기를 이용하여 국내 및 국제선 운항을 할 수 있는 사업 |

② 시장진입제도

항공법 제112조에 따르면 ‘국내 또는 국제항공운송사업을 경영하려는 자는 국토해양부장관의 면허를 받아야’ 한다. 다만, 국제항공운송사업의 면허를 받은 경우에는 국내항공운송사업의 면허를 받은 것으로 간주한다.

항공운송사업 면허를 받은 자가 정기편 운항을 하려는 경우에는 노선

별로 국토해양부장관의 허가를 받아야 하며, 부정기편 운항을 하려는 경우에도 국토해양부장관의 허가를 받아야 한다. 국내항공운송사업 및 국제항공운송사업의 면허기준은 다음과 같다.

1. 해당 사업의 시작으로 항공교통의 안전에 지장을 줄 염려가 없을 것
2. 사업계획서상의 운항계획이 이용자의 편의에 적합할 것
3. 해당 사업에 사용할 항공기의 대수(臺數), 항공기당 좌석 수 및 자본금 등이 국토해양부령으로 정하는 기준에 적합할 것

| 표 5-5 | 우리나라 국내 및 국제항공운송사업의 면허기준

| 구분 | 요건 | 기준 |
|--------------------|--------------------------|---|
| 국내운송 및 국제운송(화물) | 1. 자본금 | 법인: 납입자본금 50억 원 이상 개인: 자산평가액 75억 원 이상 |
| | 2. 항공기 가. 대수 나. 능력 | 1대 이상 (1) 계기비행능력 보유 (2) 쌍발 이상의 항공기 (3) 조종실과 객실 또는 화물칸이 분리된 구조 (4) 자동위치확인능력 보유 |
| | 다. 좌석 수 | 1대당 승객 좌석수가 20석 이상(국제화물운송사업 제외) |
| 국제(여객운송) | 1. 자본금 | 법인: 납입자본금 150억 원 이상 개인: 자산평가액 200억 원 이상 |
| | 2. 항공기 가. 대수 나. 능력 | 3대 이상 (1) 계기비행능력 보유 (2) 쌍발 이상의 항공기 (3) 조종실과 객실이 분리된 구조 (4) 자동위치확인능력 보유 |
| | 다. 좌석 수 | 1대당 승객 좌석수가 20석 이상 |

③ 수급계획·시설기준·수요판단

항공운송사업에 대해서는 항공운송사업사업을 하기 위한 별도의 시설, 항공기 수급에 대한 국가계획, 시장진입을 위한 수요판단 등에 대해 규정

하지 않고 있다. 부정기 운항사업이나 소형운송사업을 제외하고는, 항공운송사업의 대규모 투자비 자체가 시장진입장벽으로 작용한다.

국가 차원의 수급계획이 존재하지 않으므로 시장진입을 위한 수송수요 판단이 필요하지 않다. 이에 따라 신규 사업자의 시장진입을 위한 수송수요 기준이나 심의위원회 제도도 없다.

한편 공항에 항공기 이용자를 위한 승선시설, 대기시설, 편의시설 등이 갖추어져 있어 별도의 시설기준이 없다.

2) 해외 사례

(1) 일본 해상여객운송사업

① 사업 종류

일본 해상운송법 제2조에서는 정기운송사업 및 부정기운송사업으로 구분하고 있다. 정기운송사업에는 일반여객정기항로사업, 특정여객정기항로사업, 대외(외항)여객정기항로사업이 포함되며, 부정기운송사업에는 일반여객부정기항로사업, 특정여객부정기항로사업, 대외여객부정기항로사업이 포함된다.

일본의 경우 우리나라와 같이 여객선(해운법)과 유선 및 도선(유선 및 도선사업법)을 법적으로 분리하여 관리하지 않는다. 일본은 여객선, 유선, 도선을 「해상운송법」을 따라 통합적으로 관리한다.

표 5-6 | 일본 내항여객운송사업 종류 및 정의

| 업 종 | 운송사업 정의 |
|----------------|--|
| 일반여객정기항로사업 | 특정여객정기항로사업 이외의 여객정기운송사업 |
| 특정여객정기항로사업 | 특정한 여객 수요에 응하여 특정 범위의 사람을 운송하는 여객정기운송사업을 의미 |
| 대외(외항)여객정기항로사업 | 일본항과 외국항 간 또는 일본 본토 외의 외국항 간에 항로를 정해 수행하는 여객운송사업 |

② 시장진입제도

일본의 해상여객운송사업은 허가업종과 신고업종으로 구분된다. 허가업종으로는 일반여객정기항로사업, 특정여객정기항로사업, 여객부정기항로사업이 해당된다.

반면 신고업종으로는 대외여객정기항로사업, 특정여객부정기항로사업, 대외여객부정기항로사업이 해당된다. 신고내용은 지방운수국장을 경유하여 국토교통성장관에게 제출하며, 신고 처리에 30일이 소요된다.

일본의 국토교통대신이 일반여객정기항로사업의 허가를 할 때에는 다음의 기준에 적합한가를 심사하고, 허가를 해야 한다(해상운송법 제4조).

| 표 5-7 | 일본 해상여객운송사업 진입제도 및 기준

| 구 분 | 내 용 |
|-------|--|
| 진입제도 | <ul style="list-style-type: none"> • 허가: 일반여객정기항로·특정여객정기항로·여객부정기항로 • 신고: 대외여객정기항로사업, 특정여객부정기항로사업, 대외여객부정기항로사업 |
| 허가기준 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 사업에 사용하는 선박, 계류시설 기타 수송시설이 해당 항로에 대한 수송수요 성질 및 해당 항로의 자연적 성질에 적합할 것 2. 해당 사업의 계획이 수송의 안전을 확보하는 데에 적합할 것 3. 제1호 및 2호 외에 해당사업의 수행상 적절한 계획을 가질 것 4. 해당 사업을 스스로 적절히 수행할 수 있는 충분한 능력을 가질 것 5. 해당 사업의 개시에 선박교통의 안전에 지장이 없을 것 6. 지정구간을 포함하는 항로와 관련하여 해당 지정구간에 관련된 선박 운항계획이 해당 지정구간에 포함되는 도서지역 및 기타지역 주민이 일상생활을 운영하기에 필요한 선박에 의한 운송계획을 포함 |
| 신고 내용 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 대외(외항)여객정기항로사업 (해상운송법 시행규칙 제21조의 13) <ul style="list-style-type: none"> - 해당 항로의 명칭과 운항개시일 - 사업계획(항로 기점, 기항지(운항 해도 기재), 사용선박 명세, 운항 횟수(계절적 운항계획 포함), 기점·기항지·종점에서 영업소 및 대리점의 명칭과 소재지, 화물운송약관) 2. 대외(외항)여객부정기항로사업 (해상운송법 시행규칙 제23조 7) <ul style="list-style-type: none"> - 사업의 개요 - 사용선박 명세 |

③ 시설기준 및 수급계획

일본에는 해상여객운송사업을 위해 필요한 시설(계류시설, 대합실, 매표시스템, 편의시설 등)에 대한 규정이 없다. 일본은 해상여객운송에 대해 국가 차원의 내항여객선 수급계획에 대한 규정이 없다. 즉 해상여객운송사업을 하기 위한 선박의 선령, 보유기준 등의 기준이 없다.

④ 수송수요 판단

일본 해상여객운송사업 허가기준 제1호는 우리나라와 같이 신규 사업자의 시장진출이 해당 항로에서의 수요조건을 충족하는가를 보는 것이 아니라 선박 및 계류시설 등이 해당항로의 수요의 성질에 적합한가를 판단하고 있다.

즉 허가기준 제1호에서는 선박 및 계류시설 등이 해당 항로의 수요의 성질에 적합해야 한다고 규정하고 있으나 여기에서 ‘수송수요의 성질’이란 해당 항로 여객선 이용자의 특성(관광객, 출퇴근자, 생활교통, 출장자 등)을 의미한다.

따라서 우리나라와 같이 신규 사업자의 시장진입을 허용할 수 있는가를 판단하는 데 이용되는 수요판단 기준이 없다. 실제로 일본은 2000년 해상여객운송사업에 대한 규제완화 조치의 하나로 여객선에 대한 수급조정 규제를 폐지하였다.

수급조정규제의 목적은 경제구조 개혁의 일환으로 경쟁을 촉진하여 교통분야에서 사업활동의 효율화와 원활화를 도모하고, 시장원리와 자기 책임하에 사업자 간 경쟁을 촉진하여 사업활동에서 서비스의 개선, 다양화, 운임의 인하 등을 실현하는 데 있다.

일본은 수급조정규제 완화 시 진입규제, 퇴출규제, 운임규제 등에 의해 안정적으로 유지되어 왔던 여객운송시장의 경쟁이 치열해질 것으로 예상하였다. 또한 일본은 규제완화의 선결조건으로 선박운항의 안전확보, 여객선 이용자 보호, 자율적 시장수급원리 작동과 함께 생활항로의 보호 등을

설정하였다. 또한 진입제도를 면허제에서 허가제로 전환하면서 허가제의 자격요건을 안전확보를 위한 선박과 그 외 운송설비, 안전확보를 위한 사업자의 사업수행능력 등으로 최소화하였다.

(2) 영국 해상여객운송사업

① 사업 종류

영국의 해상여객운송사업 진입제도를 보면 별도의 면허나 인·허가절차가 없고, 사업자는 해당 항만에 선박을 등록하고 선장(boatmaster) 자격증을 취득하는 등의 조건을 갖추는 경우에 시장진입이 가능하다. 특히 신규 면허의 신청에서부터 사업 개시까지 행정 또는 서류절차가 없다.

또한 EU Regulation 3577/92/EEC 규제에 따라 EU 지역 내에서는 외국선박(회원국 선박)의 내항구간 취항금지(cabotage)도 철폐되었다. 한편 영국은 항해구역에 따라 승객 정원과 선장의 최저자격을 규정하고 있다.

표 5-8 | 영국의 여객선 항해구역별 정원 및 선장의 자격규정

| 구분(Category) | 승객 정원 | 선장의 최저자격 |
|--------------|---------|----------|
| A | 13명 이상 | Grade 3 |
| B | 13~100명 | Grade 3 |
| | 100명 초과 | Grade 2 |
| C | 13명 이상 | Grade 2 |
| D | 13~100명 | Grade 2 |
| | 100명 초과 | Grade 1 |
| 바다 | 13~100명 | Grade 2 |
| | 100명 초과 | Grade 1 |

자료: The Merchant Shipping(Local Passenger Vessels)(Masters' Licences and Hours, Manning and Training) Regulations 1993(www.dft.gov.uk/mca/, 2011. 5. 12.).

한편 영국의 여객운송사업 영역은 항해구역을 기준으로 A, B, C, D, 바다로 구분된다.

| 표 5-9 | 영국의 여객선 항해구역 종류

| 구분(Category) | 지 역 | 비 고 |
|--------------|--|-------------------------------|
| A | 수심이 보통 1.5m 이하인 좁은 강, 운하 | EU inland waterway zone 4에 해당 |
| B | 수심이 보통 1.5m 이상이고 파고가 상시 0.6m를 초과하지 않는 넓은 강, 운하 | EU inland waterway zone 3에 해당 |
| C | 파고가 상시 1.2m 초과하지 않는 조수의 영향을 받는 하천, 넓고 깊은 호수 | EU inland waterway zone 2에 해당 |
| D | 파고가 상시 2.0m 초과하지 않는 조수의 영향을 받는 하천 | EU inland waterway zone 1에 해당 |
| 바다 | | |

영국의 여객선 등급은 국내운항등급과 국제운항등급으로 구분된다. 영국은 내항여객선을 Class II, Class III, Class IV, Class V, Class VI, Class VI(A)의 6가지로 구분하여, 운항거리, 운항수역, 승객정원 등을 규정하고 있다. 국내운항등급은 등급 II(A), III, IV, V, VI, VI(A)로 세분화하며, 국제운항등급은 등급 I, II로 세분되어 있다.

| 표 5-10 | 영국의 여객선 구분

| 구 분 | 내 용 |
|-------------|--|
| Class II | 내항여객선중 Class III~VI(A)에 속하지 않는 선박 |
| Class III | 출항지로부터 해상 70마일 이내에 운항하고, 영국의 해안으로부터 18마일 이내에 안전한 날씨와 제한된 기간동안 운항하는 선박 |
| Class IV | A, B, C, D 수역 카테고리에서만 운항하는 선박 |
| Class V | A, B, C 수역 카테고리에서만 운항하는 선박 |
| Class VI | 승객정원 250명 이하이며 해상과 A, B, C, D 수역에서 안전한 날씨와 제한된 기간 운항하는 선박 그리고 출항지로부터 15마일 이내에 운항하고 육지로부터 3마일 이내에 운항하는 선박 |
| Class VI(A) | 승객정원 50명 이하이며 영국의 도서나 해안으로부터 6마일 이내와 육지로부터 3마일 이내로 운항하는 선박 |

주: 1) 제한된 기간: 4월 1일부터 10월 31일까지, 일출 1시간 전과 일몰 1시간 후
 2) 여객선: 12명 초과 여객을 운송하는 선박

3) 시사점

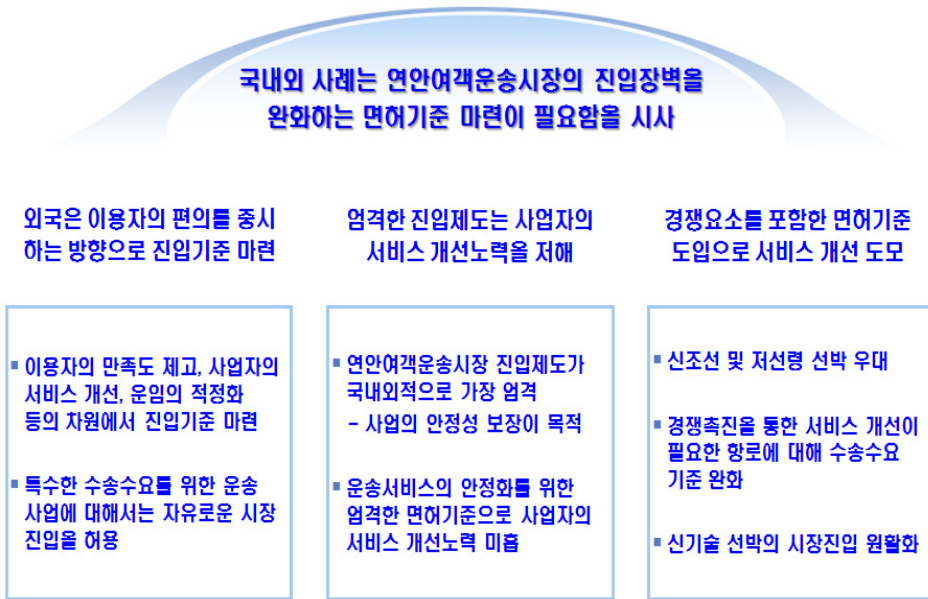
국내외 사례에서 보는 바와 같이 신규 사업자의 시장진입을 촉진하고 위그선, 대형선박 등을 통한 해양레저 등 신규 수요에 탄력적으로 대응하기 위해서는 면허기준의 완화가 필요하다. 즉 국내외 사례는 내항여객운송 시장의 진입장벽을 완화하는 방향으로 면허기준을 마련하는 것이 필요함을 시사하고 있다.

첫째, 우리나라와 일본은 정기운송사업에 대해 면허제 또는 허가제를 운영하여 운송서비스의 지속성과 안정성을 추구하고 있다. 반면 수송수요가 많지 않거나 특정 계층에 머무르는 경우 또는 일부 지역에 한정되는 경우에는 등록제(일본은 신고제)를 채택하여 특수한 성격의 운송수요에 대해서는 유연한 진입제도를 운영하고 있다. 우리나라는 마을버스, 전세버스, 특수여객자동차(예를 들어 장의차량), 소형항공운송사업에 대해서는 등록제를 취하고 있다. 연안여객선에 있어서도 부정기여객선은 면허제이나 수송수요 판단을 적용하지 않는다. 일본은 해상여객운송사업에 대해 내·외항을 막론하고 부정기 운송사업에 대해서는 신고제를 취하고 있다. 영국의 경우, 정기 및 부정기를 구분하지 않고 시장진입에 대한 제도와 절차가 없어 우리나라와 일본에 비해 더 개방적인 진입제도를 갖고 있다.

둘째, 여객운송사업에 있어 국내외 사례를 분석한 결과, 우리나라의 내항여객선이 가장 엄격한 면허기준을 갖고 있는 것으로 판단된다. 일본은 이미 수급조정에 대한 규제를 폐지하였고, 국내의 여객자동차나 택시도 연안여객선과 같이 엄격하고 경직된 수송수요 판단기준이 없다. 연안여객운송시장에 있어 새로운 수요변화와 운송기술 변화에 능동적으로 대응하고, 나아가 운송서비스의 질적 개선과 안정적 공급을 확보하기 위해서는 현행 면허제의 장점을 활용하고 단점을 보완할 수 있는 제도적 개편을 모색하는 것이 필요하다. 경쟁을 촉진하여 서비스의 질적 개선과 경영 개선을 도모

하기 위해서는 수요의 특성에 맞는 시장진입제도를 운영하는 것이 중요하다. 예를 들면 새로운 성격의 운송수요, 해양레저, 수변관광, 연안역 레저수요 증가에 대응할 수 있는 진입제도의 마련이 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다 과도한 진입장벽을 완화하는 것이 필요하다. 경직된 면허제 하에서는 운송시장의 기술변화를 선도하거나 기술변화에 적극적으로 대응하기 쉽지 않으므로 새로운 성격의 수요가 유발될 수 있는 사업에 대해서는 진입장벽을 완화하여 새로운 사업방식과 혁신기술을 촉진하는 것이 필요하다.

셋째, 일본과 영국 사례에서 보는 바와 같이 해상여객운송사업에 대해 수요와 공급을 조절하는 제도는 상당히 특이하다고 볼 수 있다. 연안여객선에 대해 수송수요 기준을 폐지할 경우 단기적으로 사업자가 급증하여 과당경쟁이 발생할 것을 우려하는 시각이 있다. 그러나 일본의 경우, 수송수요 기준 폐지 초기에는 사업자수가 단기적으로 증가되었으나 5년 이후에는 사업자수의 변동이 별로 없었음을 알 수 있다. 따라서 신규 사업자의 시장진입 촉진, 새로운 경영기법 도입에 의한 해양레저 등의 신규 수요에 탄력적 대응을 유도하기 위해서는 수송수요 기준을 중·장기적으로 폐지하는 방안을 검토해야 할 것이다.



| 그림 5-1 | 국내외 진입제도 사례에서 나타난 시사점(1)

2. 이용자의 인식실태

1) 국토해양부의 이용자 인식실태 조사

2009년 국토해양부는 국내 연안여객선 143척에 대하여 1차(6월 15일~7월 26일), 2차(9월 7일~10월 11일) 이용자의 인식실태를 조사하였다(국토해양부, 2009). 조사는 출구 개별 면담과 선박 승선 후 이용고객에 대한 설문조사를 병행하였으며, 고객만족도 조사는 인적 응대서비스, 운항과 시설, 환경의 청결성, 여객선 안정성, 이용 편의성을 포함하고 있다.

고객만족도의 주요 항목과 세부 소항목은 다음과 같다(<표 5-11> 참고). 인적 응대서비스의 주제는 인적 응대에 대한 종합만족도를 조사하며, 세부적으로 선원의 복장 단정, 선원의 친절 응대, 선원의 고객 배려로 나뉜

다. 운항과 시설에서는 동 항목의 만족도를 출항시간 준수, 출항 시 안내방송, 편의시설 구비의 소항목으로 세분된다. 환경의 청결성 항목은 환경에 대한 종합만족도를 평가하는데, 객실 쾌적성, 객실의 심미성, 객실 청결성을 포함하고 있다. 여객선의 안정성은 승하선 안정성, 비상시 행동안내, 구명장비 안내표지의 세부항목을 평가하고 있다. 이용 편의성은 운항시간 준수, 운임비용 적정성, 물품가격 적정성에 대한 만족도를 조사한다.

한편 고객만족도는 5점 척도를 이용하여 조사한 후 이를 100점 만점으로 재산정하여 평가되었다. 또한 고객만족도를 지방청별, 선종별, 선사별 그리고 전체 만족도로 분리하여 산출하고 있다.

고객만족도의 응답자는 전체 2,854명으로 일반항로 2,412명, 보조항로 442명으로 구성되며, 다시 일반인 1,933명과 도서민 921명으로 나눌 수 있다. 이용자의 목적별 구성은 여행 1,317명, 방문(고향 방문 등) 616명, 육지와 섬 간 이동 921명으로 나타났다. 선종별로는 일반선 280명, 고속선 189명, 쾌속선 160명, 초쾌속선 420명, 카페리 223명, 차도선 1,582명이었다.

| 표 5-11 | 고객만족도 조사의 가중치

| 대항목 | 주제(가중치) | 소항목 | 가중치(%) |
|----------|-----------------------|------------|--------|
| 인적 응대서비스 | 인적 응대 종합만족 (20%) | 선원의 복장 단정 | 26.6 |
| | | 선원의 친절 응대 | 36.7 |
| | | 선원의 고객 배려 | 36.6 |
| 운항/시설 | 운항/시설 종합만족 (14.9%) | 출항 시간 준수 | 26.0 |
| | | 출항시 안내방송 | 32.8 |
| | | 편의시설 구비 | 41.2 |
| 환경의 청결성 | 환경 종합만족 (27.2%) | 객실 쾌적성 | 31.3 |
| | | 객실 심미성 | 34.8 |
| | | 객실 청결성 | 33.9 |
| 여객선 안정성 | 안정성 종합만족 (16.2%) | 승하선 안정성 | 23.9 |
| | | 비상 시 행동안내 | 36.1 |
| | | 구명장비 안내 표지 | 40.1 |
| 이용 편의성 | 편의성 종합만족 (21.7%) | 운항시간 준수 | 27.2 |
| | | 운임비용 적정성 | 26.7 |
| | | 물품가격 적정성 | 46.1 |

자료: 국토해양부, 「2009년 연안여객선 고객만족도 조사 결과보고서」, 2009

표 5-12 | 고객만족도 응답자 구성

| 구분 | 이용자 특성 | 응답수 | 구성비율(%) |
|-------|-------------|------|---------|
| 이용자별 | 일반인 | 1933 | 67.7 |
| | 도서민 | 921 | 32.3 |
| 이용목적별 | 여행 | 1317 | 46.1 |
| | 방문(고향 방문 등) | 616 | 21.6 |
| | 육지-섬 이동 | 921 | 32.3 |
| 항로별 | 일반항로 | 2412 | 84.5 |
| | 보조항로 | 442 | 15.5 |
| 선종별 | 일반선 | 280 | 9.8 |
| | 고속선 | 189 | 6.6 |
| | 쾌속선 | 160 | 5.6 |
| | 초쾌속선 | 420 | 14.7 |
| | 카페리 | 223 | 7.8 |
| | 차도선 | 1582 | 55.4 |

자료: 국토해양부, 「2009년 연안여객선 고객만족도 조사 결과보고서」, 2009

2) 운항서비스

(1) 종합 분석

2009년 연안여객선 고객만족도 종합지수는 67점으로 전년의 64.3점보다 2.7점 상승되었다. 이용자별로는 도서민이 69점으로 일반인 65.4점보다 높았으며, 항로별로는 보조항로 71.7점 일반항로 66.1점으로 나타났다. 선종별로는 카페리 68.8점, 차도선 68점, 일반선 66.8점, 고속선 64.9점, 초쾌속선 64.7점, 쾌속선 64점으로 평가되었다.

운항/시설에 대한 만족도는 70.5점으로 전년의 67.9점보다 2.6점 상승하였다. 항목별로는 출항시간 준수 77.5점, 출항 시 안내방송 69.9점, 편의시설

구비 66.4점, 전반적 만족도는 70.6점으로 출항시간 준수에서 가장 높은 점수와 전년 대비 개선이 이루어졌다.

선종별 운항/시설에 대한 만족도를 보면 카페리 74.8점, 쾌속선 73.4점, 고속선 70.7점, 초쾌속선 70.7점, 차도선 69.8점, 일반선 69.5점이었다. 카페리의 경우 출항시간 준수, 다양한 시설과 내부 공간 등의 항목에서 점수가 타 선종보다 높게 나타났다.

항목별 선종별 만족도를 살펴보면 다음과 같다. 출항시간 준수에 대해서는 카페리 78.6점, 고속선 78.6점, 차도선 78.2점, 일반선 76.6점, 쾌속선 76.1점, 초쾌속선 76.1점으로 비교적 높은 점수를 골고루 나타내고 있어, 출항시간은 비교적 높게 지켜지고 있는 것으로 평가되고 있다.

출항 시 안내방송에 대해서는 카페리 78.0점, 고속선 78.6점, 차도선 69.9점, 일반선 70.4점, 쾌속선 77.5점, 초쾌속선 73.3점으로 카페리와 고속선 등에서 높은 반면에 차도선과 일반선에서 낮게 나타났다. 그러나 편의시설 구비에서는 카페리 70.0점, 고속선 63.8점, 차도선 66.9점, 일반선 64.3점, 쾌속선 68.4점, 초쾌속선 65.1점으로 모두 낮게 나타나 이용객들이 요구하는 수준을 비교적 충족하지 못하는 것으로 평가되고 있다.

| 표 5-13 | 선종별 운항/시설 고객만족도(%)

| 구분 | 이용자 특성 | 전체 | 일반선 | 고속선 | 쾌속선 | 초쾌속선 | 카페리 | 차도선 |
|----------|-----------|------|------|------|------|------|------|------|
| 운항 시설 | 종합만족도 | 70.5 | 69.5 | 70.7 | 73.4 | 70.7 | 74.8 | 69.8 |
| | 출항시간 준수 | 77.7 | 76.6 | 78.6 | 77.5 | 73.3 | 78.0 | 78.2 |
| | 출항 시 안내방송 | 69.9 | 70.4 | 73.1 | 77.5 | 73.3 | 78.0 | 66.9 |
| | 편의시설 구비 | 66.4 | 64.3 | 63.8 | 68.4 | 65.1 | 70.0 | 66.9 |

자료: 국토해양부, 「2009년 연안여객선 고객만족도 조사 결과보고서」, 2009

(2) 여행목적별

운항/시설에 대한 만족도를 여행목적별로 보면, 여행에서는 70.8점, 방문(고향 방문 등) 68.7 점, 육지-섬 이동(도서주민 등)에서는 71.7점으로 도서주민들이 운항시설에 대해 여행객과 방문객에 비해 높은 평가를 하고 있다.

세부항목별로는 다음과 같다. 출항시간 준수에 대해 여행에서는 77.1 점, 방문(고향 방문 등) 77.6점, 육지-섬 이동(도서주민 등)에서는 78.9점으로 역시 도서주민들이 여행객과 방문객에 비해 높은 평가를 하고 있다. 출항 시 안내 방송에 대해서는 여행에서는 71.7점, 방문(고향 방문 등) 66.9점, 육지-섬 이동(도서주민 등)에서는 70.1점으로 평가를 하고 있다.

그러나 편의시설 구비에 대해 여행에서는 66.17점, 방문(고향 방문 등) 64.4점, 육지-섬 이동(도서주민 등)에서는 68.4점으로 타 항목에 비해 모두 낮게 나타나 이용객들이 요구하는 수준을 비교적 충족하지 못하는 것으로 평가되고 있다.

표 5-14 | 여행목적별 운항/시설 고객만족도(%)

| 구분 | 이용자 특성 | 전체 | 여행 | 방문(고향 등) | 육지-섬 이동(도서민) |
|----------|-----------|------|------|----------|--------------|
| 운항 시설 | 종합만족도 | 70.5 | 70.8 | 68.7 | 71.7 |
| | 출항시간 준수 | 77.7 | 77.1 | 77.6 | 78.9 |
| | 출항 시 안내방송 | 69.9 | 71.7 | 66.9 | 70.1 |
| | 편의시설 구비 | 66.4 | 66.1 | 64.4 | 68.4 |

자료: 국토해양부, 「2009년 연안여객선 고객만족도 조사 결과보고서」, 2009

3) 이용편의성과 운임수준

(1) 종합 분석

이용편의성은 운항시간 준수, 운임비용 적정성, 물품가격 적정성으로

구성된다. 이용편의성의 종합평가 점수는 63.1로 비교적 낮게 나타났다. 항목별로는 운항시간 준수 74.0점, 운임비용 적정성 60.3점, 물품가격 적정성 47.0점으로 선내 물품가격에 대한 고객만족도가 매우 낮게 나타났으며, 운임비용 적정성 항목도 비교적 낮았다.

선종별 운임수준에 대한 고객만족도는 카페리 64.6점, 차도선 62.4점, 일반선 64.8점, 고속선 57.2점, 초쾌속선 52.6점, 쾌속선 51.4점으로 고속 운항되는 고속선, 초쾌속선, 쾌속선이 만족도가 상대적으로 낮았다.

선종별 운항시간 준수에 대한 고객만족도는 카페리 74.2점, 차도선 75.4점, 일반선 72.2점, 고속선 74.1점, 초쾌속선 71.6점, 쾌속선 69.5점으로 나타났다.

| 표 5-15 | 선종별 이용편의성 고객만족도(%)

| 구분 | 이용자 특성 | 전체 | 일반선 | 고속선 | 쾌속선 | 초쾌속선 | 카페리 | 차도선 |
|----------|----------|------|------|------|------|------|------|------|
| 운항 시설 | 편의성 만족도 | 63.1 | 67.5 | 60.9 | 51.6 | 55.9 | 60.7 | 65.9 |
| | 운임비용 적정성 | 60.3 | 64.8 | 57.2 | 51.4 | 52.6 | 64.6 | 62.4 |
| | 운항시간 준수 | 74.0 | 72.2 | 74.1 | 69.5 | 71.6 | 74.2 | 75.4 |
| | 물품가격 적정성 | 47.0 | 49.6 | 48.2 | 41.1 | 46.9 | 50.4 | 47.4 |

자료: 국토해양부, 「2009년 연안여객선 고객만족도 조사 결과보고서」, 2009

(2) 여행목적별

이용편의성에 대한 만족도를 여행목적별로 보면, 여행에서는 58.0점, 방문(고향 방문 등) 56.3점, 육지-섬 이동(도서주민 등)에서는 59.7점으로 도서주민들이 이용편의성에 대해 여행객과 방문객에 비해 높은 평가를 하고 있다.

세부항목별로는 다음과 같다. 운임비용 적정성에 대해 여행목적에서는 58.5점, 방문(고향 방문 등) 55.0점, 육지-섬 이동(도서주민 등)에서는 66.9

점으로 운임에 대해 일부 보조를 받고 있는 도서주민들이 여행객과 방문객에 비해 높은 평가를 하고 있다.

운항시간 준수에 대해 여행목적에서는 73.65점, 방문(고향 방문 등) 73.3점, 육지-섬 이동(도서주민 등)에서는 75.3점으로 일반적으로 타 항목에 비해 높은 평가를 하고 있다.

그러나 물품가격 적정성에 대해 여행목적에서는 48.4점, 방문(고향 방문 등), 47.1점, 육지-섬 이동(도서주민 등)에서는 46.2점으로 일반적으로 타 항목에 비해 매우 낮게 평가를 하고 있다. 이는 선내에서 판매되는 물품들이 육지에 비해 높게 판매되고 있기 때문으로 판단된다.

표 5-16 | 여행목적별 이용편의성 고객만족도(%)

| 구분 | 이용자 특성 | 전체 | 여행 | 방문(고향 등) | 육지-섬 이동(도서민) |
|----------|----------|------|------|----------|--------------|
| 운항 시설 | 편의성 만족도 | 63.1 | 58.0 | 56.3 | 59.7 |
| | 운임비용 적정성 | 60.3 | 58.5 | 55.0 | 66.9 |
| | 운항시간 준수 | 74.0 | 73.6 | 73.3 | 75.3 |
| | 물품가격 적정성 | 47.0 | 48.4 | 47.1 | 46.2 |

자료: 국토해양부, 「2009년 연안여객선 고객만족도 조사 결과보고서」, 2009

4) 터미널 서비스

여객터미널에 대해서는 이용자 만족도를 별도로 조사하지 않고, 우수 사례와 불량사례에 대한 고객의 의견을 서술하고 있다.

이용객들이 지적하는 터미널 운영 우수사례에 대한 내용은 운항정보에 대한 전광판과 친절한 안내원, 매표원의 바른 자세와 단정한 용모 복장, 전화문의에 대한 친절한 응답, 전광판이나 안내표지판 운영, 고객 문의에 대한 적극적 태도, 매표소 주변환경 청결, 여행객들에게 관광정보 등 제공을 지적하고 있다.

한편 불량사례에 대한 내용은 명찰이나 명패가 없는 경우, 사무적이고 형식적인 응대, 불친절, 안내 데스크가 없는 경우, 카드 결제 불가, 예매 불가, 전화연락 불가, 매표소 주변 불량 등을 포함하고 있다.

5) 외국의 연안여객에 대한 만족도 설문(그리스)

(1) 조사의 개요

북에게 해 지역의 연안여객운송과 항공운송의 보완성과 경쟁성에 대한 이용자의 설문을 통해 개인의 사회경제적 특성에 따른 운송모드의 결정, 어떠한 운송특성이 특정 운송모드를 결정하는가에 대한 조사에 초점을 두고, 2005년 그리스 치오스 도서지역 주민의 연안여객운송과 항공운송 이용 시 설문서 756부를 회수하였다(Polydoropoulou and Litinas, 2007).

그리스 연안여객 이용객은 매년 5,500만 명에 달하며(Tzannatos, 2004), 이로 인해 그리스는 유럽 내에서 제1의 연안운송 실적을 기록하고 있다. 그리스에서는 40개의 주요 본토항만과 100여 개 도서지역 항만 간 1,500개 연계(link) 노선이 설정되어 있다. 그리스 연안여객운송은 2000년에 발생한 Express Samena호 침몰을 계기로 저선령화와 고속화가 가속되었다(Tzannatos, 2004).

(2) 만족도 조사

응답자들은 항공운송 이용 시 쾌속성, 안락, 청결, 다빈도에서 상대적으로 만족감을 표시하였으며, 연안여객운송에서는 저렴한 비용과 표 구매의 용이성에서 만족감을 나타내고 있다. 연안운송 이용 여행객의 연안운송에 대한 2005년 만족도는 2000년에 비해 일부 항목을 제외하고 낮아졌다.

한편 운송모드 결정 시 주요 변수는 속도, 비용, 안전성, 쾌적성, 출도

착의 정시성, 서비스의 빈도와 청결성이었다. 이 조사에서는 연안여객 운송 1시간의 시간가치를 5.05유로로 항공운송의 경우 18.98유로로 산정되었다.

2004년 그리스 올림픽 개최를 계기로 조사된 연안여객운송 서비스의 신뢰도(reliability) 조사에서는 1996~2002년 기간 저선령 선박의 투입증가로 운항시간 준수면에서 개선이 이루어졌으나, 신기술 선박의 운항시간 준수는 점차 악화되고 있어, 신기술 선박에 대한 선원교육을 통해 숙련도 제고, 운항기술 습득, 유지관리 운영 기술의 개발이 필요함을 강조하고 있다 (Tzannatos, 2004).

6) 시사점

운항/시설에 대한 만족도 70.5점은 전체 종합만족도 67.0점보다 높게 나타났다. 출항시간은 비교적 준수되고 있는 것으로 평가되고 있다. 목적별 이용자들 모두 출항시간에 대해서는 긍정적 평가를 하고 있는 것으로 판단된다.

이용편의성에서는 쾌속선과 초쾌속선에서 낮게 나타났으며, 이들 선종에 대해서는 운임비용의 적정성과 선내 물품가격 적정성에 대해 이용자들이 낮게 평가하고 있다. 따라서 일부 항로의 경우, 시장진입을 완화하는 등으로 서비스경쟁과 서비스의 질적 개선을 유도하는 정책 개발이 요구된다.

터미널에 대한 우수사례 평가는 연안여객 터미널 시설이 비교적 정비된 항에서 수행한 평가로 판단되며, 불량사례에 대한 내용은 도서지방과 열악한 차도선 선착장에 대한 지적으로 판단된다. 따라서 향후 도서지방에 대한 선착장 건설, 차도선 선착장 등 항만시설에 대한 정부의 적극적 지원을 검토해야 할 것이다.

제 6 장 내항여객운송사업 면허제도 개편방안

1. 면허제도 개편의 필요성

1) 새로운 운송서비스 수요 증대

(1) 여행 목적의 연안여객 수요 증가

우리나라 국민들의 국내여행동향을 보면, 국내여행 참가자수는 2005년 3,688만 명에서 2008년 3,739만 명으로 증가한 후 2009년에는 2008년의 정치침체 여파로 3,120만 명으로 감소되었다.

패턴별로 보면, 당일여행은 2005년 3,000만 명에서 2008년 3,046만 명으로 소폭 증가된 후 2009년 2,274만 명으로 크게 감소되었고, 숙박여행은 동기간 3,122만 명에서 3,135만 명으로 증가된 후 2,641만 명으로 감소되었다. 2009년 국내여행 이동총량에서 당일여행은 1억 700만 명인 데 반해, 숙박여행은 2억 6,900만 명에 달하고 있다.

표 6-1 | 연도별 국민 국내여행 동향

단위: 천 명, 백만 명/일

| 연도 | 국내여행 | | | 국내여행 이동총량 | | |
|------|--------|--------|--------|-----------|------|-----|
| | 당일여행 | 숙박여행 | 참가자수 | 당일여행 | 숙박여행 | 합계 |
| 2005 | 30,003 | 31,225 | 36,888 | 149 | 240 | 389 |
| 2006 | 31,975 | 31,817 | 37,667 | 168 | 248 | 416 |
| 2007 | 30,472 | 31,226 | 36,443 | 183 | 294 | 477 |
| 2008 | 30,461 | 31,350 | 37,391 | 141 | 267 | 408 |
| 2009 | 22,739 | 26,408 | 31,201 | 107 | 269 | 376 |

자료: 문화체육관광부, 「2009년 관광동향에 관한 연차보고서」 2010. 8.

한편 우리나라 연안여객 이용자는 2005년 1,110만 명 중 일반인이 63.5%인 705만 명이었으며 도서민은 36.5%인 405만 명이었으나, 2010년에는 일반인이 75.8%인 1,081만 명으로 증가되었으나, 도서민은 24.2%인 346만 명으로 오히려 감소되었다(한국해운조합, 2011).

또한 한국해양수산개발원의 ‘2009년 국가교통수요조사 및 DB구축사업: 해상여객 O/D 예비조사’에 의하면 여름철 성수기에 일반인들의 승선 목적은 각각 여행 70.5%, 친지 방문 14.8%, 사업 7.1%, 귀가 2.3%, 기타 4.8% 무응답 0.6%로 나타났다. 일반인들의 항별 여행 목적의 비율은 포항항 89.3%, 목포항 86.3%, 인천항 81.4%, 갈두항 60.3%, 녹동항 70.1%, 부산항 36.9%로 부산항을 제외한 항만들에서 70% 이상의 비율을 보였다. 항별 친지방문 비중은 부산항 16.9%, 인천항 3.0%, 목포항 6.2%, 포항항 3.2%, 갈두항 35.7%, 녹동항 15.3%이었다.

표 6-2 | 성수기 연안여객 일반인 승선 목적(2009년)

단위: %, () 안은 인원

| 승선 목적 | 부산항 | 인천항 | 목포항 | 포항항 | 갈두항 | 녹동항 | 합계 |
|-------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|
| 여행 | 36.9(220) | 81.4(515) | 86.3(707) | 89.3(310) | 60.3(372) | 70.1(206) | 70.5(2,330) |
| 사업 | 28.0(167) | 3.0(1) | 2.1(17) | 4.3(15) | 1.5(9) | 3.1(9) | 7.1(236) |
| 친지 방문 | 16.9(101) | 9.5(60) | 6.2(51) | 3.2(11) | 35.7(220) | 15.3(45) | 14.8(488) |
| 귀가 | 9.5(57) | 1.6(10) | 0.7(6) | 0.3(1) | - | 0.3(1) | 2.3(75) |
| 기타 | 8.7(52) | 4.4(28) | 4.3(35) | 2.9(10) | 0.2(1) | 11.2(33) | 4.8(159) |
| 무응답 | - | 0.2(1) | 0.4(3) | - | 2.4(15) | - | 0.6(19) |
| 합계 | 100(597) | 100(633) | 100(819) | 100(347) | 100(617) | 100(294) | 100(3,307) |

자료: 한국해양수산개발원, 「2009년 국가교통수요조사 및 DB구축사업: 해상여객 O/D 예비조사」, 2010. 4.

이에 반해 연안여객 중 도서민의 승선 목적은 대부분 귀가로 구성되어 대조를 이루고 있다. 즉 도서민의 승선 목적별 비율은 귀가 88.4%, 사업 4.3%, 여행 3.1%, 친지 방문 1.4% 등이었다.

표 6-3 | 성수기 연안여객 도서민 승선 목적(2009년)

단위: %, () 안은 인원

| 승선 목적 | 부산항 | 인천항 | 목포항 | 포항항 | 갈두항 | 녹동항 | 합계 |
|-------|-----------|---------|----------|----------|----------|-----------|-----------|
| 여행 | 2.9(10) | 3.3(1) | 5.6(6) | 5.9(3) | - | 1.4(2) | 3.1(22) |
| 사업 | 6.7(23) | 3.3(1) | 0.9(1) | 2.0(1) | 1.5(9) | 2.8(4) | 4.3(31) |
| 친지 방문 | 1.7(6) | - | 0.9(1) | - | - | 2.1(3) | 1.4(10) |
| 귀가 | 85.5(295) | 90(27) | 88.8(95) | 92.2(47) | 94.4(34) | 91.7(132) | 88.4(630) |
| 기타 | 2.9(10) | - | 3.7(4) | - | - | 2.1(3) | 2.4(17) |
| 무응답 | 0.3(1) | 3.3(1) | - | - | 2.8(1) | - | 0.4(3) |
| 합계 | 100(345) | 100(30) | 100(107) | 100(51) | 100(36) | 100(144) | 100(713) |

자료: 한국해양수산개발원, 「2009년 국가교통수요조사 및 DB구축사업: 해상여객 O/D 예비조사」 2010. 4.

(2) 생태관광 수요의 증가⁴⁾

국민들의 건강과 행복 추구에 대한 관심이 고조됨에 따라 삶의 질을 향상시킬 수 있는 관광과 여행 수요가 증가되고 있다. 또한 대중관광과는 다른 마음치유 여행, 자연 및 동물 생태 체험, 지구 역사 탐험, 종교 여행 등에 대한 관심도 높아지고 있다.

단순히 정보를 얻기보다 새로운 서비스, 제품, 맛 등을 경험하는 체험적 소비의 증가로 관광에서도 체험관광이 주목받고 있다. 아울러 관광에서도 보여행 증가는 섬과 해안 등 자연자원을 활용한 생태녹색관광을 활성화

4) 문화체육관광부, 「2009년 관광동향에 관한 연차보고서」, 2010. 8.을 인용 혹은 참고함.

시키고 있다. 아울러 도보관광은 이야기가 있는 테마별로 역사문화, 예술문화, 생활문화, 생태, 복합형 등의 탐방로별로 이루어지고 있다.

이러한 생태관광 수요 증가는 해양관광에서도 새로운 수요 패턴과 여행방식을 유발하여, 기존의 연안여객운송사업의 면허제로 수용하기 어려운 연안여객운송의 복합적 이용, 타 운송수단 결합과 연계 수요, 여행과 체험의 결합 등 새로운 운송방식을 필요로 할 수 있다.

(3) 연안크루즈 시장 활성화와 남북한 연안크루즈의 가능성

소득 증대에 따라 크루즈 시장규모가 세계적으로 지속적으로 커지고 있으며, 우리나라를 포함한 동북아 지역에서도 크루즈 산업이 갈수록 활기를 띠고 있다(노홍승, 2001; 김혜숙, 2004; 황진희 외, 2006; 하명신과 박경희, 2007; 김정희, 2008; 김홍섭, 2008; 강숙영, 2010). 크루즈 여행은 지상관광 시 교통체증, 숙박지 변경, 짐의 이동에 따른 번거로움과 불편함을 해소하고 최고급 객실에서 충분한 휴식과 선내 여가와 레저활동을 할 수 있는 장점을 보유하고 있다. 또한 기항지마다 다양한 관광과 여행상품을 선택할 수 있는 장점을 갖는다. 이러한 크루즈는 운항유형에 따라, harbor cruise, island cruise, party cruise, restaurant cruise, leisure cruise, ocean cruise로 나눌 수 있다(김혜숙, 2004). harbor cruise는 주요 항구를 중심으로 유람하는 방식으로 소형선박으로 의한 2~3시간의 짧은 항행이 가능하다. island cruise는 정기적 일정에 의해 1박 2일 이상 일정으로 아름다운 도서지방을 감상하는 것을 목적으로 도서지방의 숙박시설에서 숙박하는 특성을 갖는다. party cruise는 단체객들을 대상으로 요구에 따라 다양한 파티상품을 제공한다. restaurant cruise는 점심 혹은 저녁을 겸하는 상품으로 음악, 영화, 관광이벤트를 제공한다. leisure cruise는 본격적인 크루즈 상품으로서 선상에 각종 파티와 유흥장소를 구비하며 다양한 이벤트로 매력 있는 관광상품을 제공

하는 것이다. ocean cruise는 대양을 항행하면서 각종 이벤트와 오락시설을 이용한 선상관광 활동과 중간 기착항에서 유흥을 제공하고 있다. 이러한 크루즈 수요 증가는 연안 크루즈, 남북한 연계 크루즈, 동북아 순회 크루즈 등 다양한 해양관광 상품 개발을 촉진할 것으로 판단된다.

이러한 새로운 수요 변화에 대응하여 연안여객에 대한 법제도를 정비하고 진입제도를 개선하여 연안운송의 질적 개선을 추구할 필요가 있다.

2) 운송서비스의 고급화

(1) 쾌속선의 투입

2009년 국토해양부가 주도한 연안여객 고객만족도 조사에서 대상선박 143척의 선종별 구성은 일반여객선 14척, 쾌속선 7척, 초쾌속선 22척, 고속선 11척, 차도선 80척, 카페리 9척으로 나타났다(국토해양부, 2009). 일반 여객선의 비중은 9.7%로 초쾌속선의 15.3%, 고속선의 7.8%, 쾌속선의 5.0%의 합보다 매우 낮은 수준으로 나타났다. 차도선은 80척으로 전체의 56%를 점유하여 이 조사에서 연안여객시장을 대표하는 선종으로 나타났다.

이러한 쾌속선, 초쾌속선 그리고 차도선의 투입 증가는 새로운 해양관광과 운송 수요에 대응하여 운송서비스를 고급화하고 서비스의 질적 개선을 초래하는 것으로 판단된다. 또한 이용자들이 승선 직전, 승선, 여객선 내 그리고 도착 및 하선에서 느끼는 만족감을 더욱 느낄 것으로 판단된다.

그러나 쾌속선 등에 의한 고속 서비스의 공급과 아울러 인구 저밀지역 도서주민의 안정적 교통서비스 확보를 위해서는 연안여객 면허제도를 탄력적으로 운영하는 제도 개선이 필요하다.

(2) 운항스케줄의 정기성 확보

현행의 경직적 면허제도는 인구 저밀 도서지역의 교통서비스를 확보할 수 있지만 연안여객서비스 시장에서 독과점적 공급을 지속시켜, 일반적으로 투입선박의 선령을 고령화하는 것으로 판단된다. 이러한 선박고령화는 신조선 선박보다 고장률, 황천 시 운항 중단을 자주 초래하여 이용자의 불편을 야기할 수 있다.

면허제의 개편에 따라 사업자 간 경쟁이 촉발되고 기존 사업자 혹은 신규 사업자의 경영 개선 노력이 이뤄질 경우, 노후선의 교체를 촉진하고 서비스의 질적 개선을 초래할 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 위그선의 투입 예상

위그선(wig craft)은 평균운항속도 130-160노트로 기존 초쾌속선의 운항 속도 45노트의 4배를 초과하여, 장거리항로에서도 1일 왕복운항을 할 수 있다. 위그선은 2011년 중 선박 제조를 마치고 2012년 시험운항을 할 것으로 예상된다.

위그선의 등장은 기존 장거리 항로의 경쟁을 촉발할 것으로 예상되며, 인천-태안반도, 군산-제주, 울산-제주 등 새로운 항로 개설을 촉진하여 새로운 운송서비스 공급과 해상관광 시장을 창출할 것으로 기대된다. 또한 위그선 투입항로상 도서민들은 위그선 운항을 통해 육지 관광, 쇼핑, 여가생활 등이 가능해져, 새로운 수요를 유발할 것으로 예상된다. 또한 주요 연안 여객항로인 제주항로에서도 위그선이 투입될 경우, 해양관광의 새로운 패턴과 수요를 유발할 것으로 전망된다.

이러한 신기술 선박의 투입은 기존 면허제도로 수용하지 못하는 수요와 공급 방식을 촉진하여 새로운 사업을 유발할 것으로 판단되며, 이에 대한 새로운 시장 진입제도와 진입기준 등이 필요할 것이다.

3) 이용자의 만족도 제고

(1) 이용자의 편의성 확보

현행 면허기준은 사업의 종류별로 항로마다 국토해양부 장관의 면허를 받도록 하는 한편 정기여객운송사업의 경우는 최근 3년간 평균 승선 및 적취율을 기준으로 수송수요의 기준을 판단하고 있다. 이러한 면허제도는 신규 사업자의 신규진입과 기존 사업자 간 경쟁도 제약하게 된다.

엄격한 면허기준은 시장의 수급에 따른 효율적 자원배분을 저해하고, 사업자 간 경쟁을 억지하며, 사업활동의 저조를 통해 서비스 질의 저하, 이용자의 불편성 증가, 운임의 경직성을 초래할 수 있다(일본 운수성 운수정책심의회 해상교통부회, 2000).

시장 수급 변화를 반영할 수 있는 사업 진입제도는 이용자가 자신의 부담에 따라 연안여객 서비스를 차별적으로 선택할 수 있도록 정보 제공을 할 수 있다. 시장진입에 대한 면허제와 수급제도의 규제완화는 사회경제적 변화에 적절하게 공급자가 대응할 수 있도록 하고 이용자 이익의 증진, 안전 확보를 개선할 것으로 예상되고 있다.

유럽에서 이용자의 권익(European Regions Airline Association, 2011)은 연안여객서비스와 관련해서는 탑승 거부(denied boarding), 탑승 보조 지원과 환불 그리고 연계 운송(혹은 항로) 지원(assistance, accomodation, refund and rerouting trigger), 지연에 대한 보상(financial compensation trigger), 변상(reimbursement), 승객의 권리 고지, 불편 신고, 전자예약(e-booking), 가격 투명성(price transparency), 취소에 대한 환불(refunds when passenger cancels), 수화물 분실보상(mislaid baggage), 선사 도산에 대한 권익 보호(passenger protection in event of carrier bankruptcy) 등을 포함하고 있다.

(2) 항로 개설 증대

연안여객운송 시장진입에 대한 규제완화는 다양한 사업자에 의한 다양한 사업방식을 유인할 수 있다. 사업자 경영방식의 다양화는 시장의 수요 변화에 능동적이고 탄력적인 대응을 가능하게 하여, 새로운 운송수요, 해양 레저, 수변관광, 연안역 레저수요에 용이하게 대응할 수 있을 것이다.

경직적인 면허제 하에서는 새로운 운송수요에 따른 항로 개설이 용이하지 않아 진입장벽을 낮추어 새로운 항로 개설과 사업방식을 촉진하는 것이 필요하다.

2. 면허제도 개편의 목적 및 기본방향

1) 면허제도 개편의 목적

(1) 독과점 완화

현행 면허기준에 따르면 신규 사업자는 물론 기존 사업자 간에도 경쟁이 제한되고 있다. 즉 현행 연안여객운송사업의 면허제도는 기존 사업자의 기득권을 보호하면서 타 사업자의 선박 투입을 엄격히 제한하고 있다.

이에 따라 연안여객운송사업의 안정성을 유지하면서도 서비스의 개선을 동시에 달성할 수 있도록 진입제도의 일관성을 유지하는 동시에 경쟁을 촉진할 수 있도록 면허기준을 개선하는 것이 중요하다. 특히 신규 사업자의 시장진입을 제한하는 면허기준을 개선하여 사업자 간에 경쟁을 촉진하고 연안여객선 서비스의 질적 개선을 도모해야 할 것이다.

이를 위해 신규 사업자의 시장진입을 억제해 왔던 수송수요 판단기준을 근본적으로 개편하는 것이 불가피하다. 특히 관광수요가 많은 항로에 있어 평균 승선 및 적취율 기준을 완화하는 방안을 검토해야 할 것이다. 나

아가 항로별로 수요의 성격을 고려하여 수송수요 판단기준을 유연성 있게 적용할 수 있도록 대안을 마련하는 것이 필요하다.

(2) 신기술 선박의 시장진출 활성화

앞으로 내항여객운송시장은 이전과는 다른 새로운 성격의 수송수요가 발생할 가능성이 있다. 예를 들어 기존 여객선이 제공할 수 없는 Express 서비스를 제공할 수 있는 위그선에 대한 수요가 증가할 것으로 전망된다.

위그선의 운항속도는 100노트로 기존 초쾌속선의 운항속도(45노트)의 2배를 초과하여 기존 장거리항로의 1일 생활권화가 가능하며, 새로운 장거리 항로를 개척하여 새로운 해상관광시장을 창출할 수도 있다.

따라서 위그선 등 신기술 선박의 시장진출 활성화를 위한 수송수요 기준을 차별화하는 방안을 검토해야 할 것이다.

(3) 면허제도 운영의 합리화

현재 내항정기항로의 시장진입 기준으로 적용되는 수송수요 기준, 선박보유량 기준, 경쟁항로의 개념 및 수송시설 기준 등이 현실적으로 적용하기에 복잡하거나 명확하지 않아 이를 개선하는 것이 필요하다.

첫째, 연안여객 정기항로의 시장진입 기준으로 적용되는 수송수요 기준이 너무 복잡하고 객관성이 부족하므로 이를 명확히 하면서도 쉽게 이용할 수 있도록 산정식을 단순화하고 현실화하는 방안을 검토해야 할 것이다. 또한 현행 선박보유량 기준에 따르면 위그선은 시장진입이 곤란하므로 위그선에 적합한 선박보유량 기준을 신설하는 것이 필요하다.

둘째, 면허업무의 효율성을 높이는 동시에 면허관청과 사업자 간의 갈등을 해소할 수 있도록 경쟁항로의 개념을 명확히 하고 전국적으로 통용할 수 있는 경쟁항로의 판단기준을 마련하는 것이 중요하다.

셋째, 신규 항로를 개척하거나 신규 사업자가 시장에 진출할 때 필요한 수송시설의 기준을 명확히 하는 방안을 모색해야 할 것이다.

넷째, 사업자들의 서비스 개선을 촉진하기 위해 고객만족도 평가 결과를 여객운송시장에 적극 활용할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

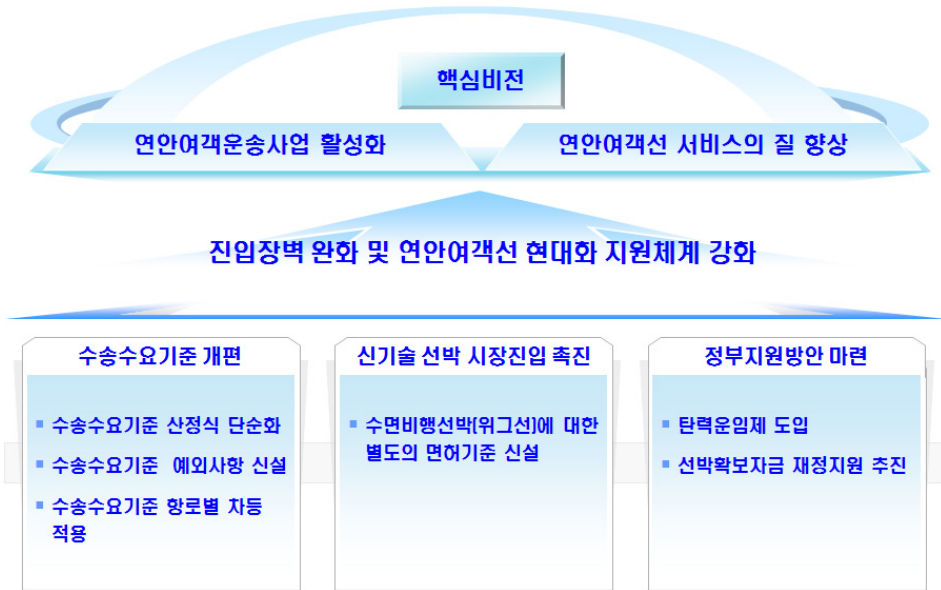
2) 면허제도 개편의 기본방향

연안여객운송시장의 독과점 완화, 신기술 선박의 시장진출 활성화, 면허제도의 운영 합리화 등의 목적을 달성하기 위한 면허제도 개편방향은 다음의 측면에서 제시할 수 있다.

첫째, 시장경쟁을 저해하는 수송수요 기준을 개선한다. 이를 위해 선종 및 항로별 특성을 고려하여 탄력적인 수송수요 기준을 마련하고, 수송수요 기준에 포함되는 경쟁항로의 판단기준을 마련한다.

둘째, 신기술 선박의 시장진출을 촉진할 수 있는 방안을 마련한다. 특히 위그선에 적합한 선박보유량 기준을 제시한다.

셋째, 여객선의 현대화를 촉진하는 방안을 마련한다. 특히 신규 사업자가 신조선을 통해 연안여객시장에 진입할 경우 우대하는 방안을 제시한다. 나아가 신조선의 축진을 위한 탄력운임제, 선박 확보자금 지원 등의 지원 대책을 마련한다.



| 그림 6-1 | 국내외 진입제도 사례에서 나타난 시사점(2)

3. 면허제도 개편방안

1) 수송수요 기준 개편방안

(1) 수송수요 기준 산정식 개선

현행 수송수요 기준 산정식은 다음의 <표 6-4>와 같다. 현행 산정식에서는 면허신청선박의 여객 및 화물의 운송능력을 포함하여 평균 승선 및 적취율을 산정하고 있다. 그러나 수송수요 기준 산정식에 포함되는 화물과 차량의 경우 사업자가 정부에 신고하는 운송실적과 운임수입의 객관성이 없어 사용하기 어렵다.

| 표 6-4 | 현행 연안여객운송사업 수송수요 기준 산정식

| 구 분 | 산정방법 |
|------|---|
| 산정기간 | 최근 3년간 평균 |
| 분 자 | (기존선의) 여객수입+화물수입 |
| 분 모 | (기존선의) 여객운송능력×1인당 평균여객운임+화물운송능력×1톤당 평균 화물운임+(신규선의) 여객운송능력×1인당 평균여객운임+화물운송능력×1톤당 평균화물운임 |
| 적용기준 | <p>여객운송수입: 최근 3년간 연평균 수입 화물운송수입: 최근 3년간 연평균 수입 (화물 또는 차량)</p> <p>여객운송능력 = 1일 운항가능횟수×최근 3년간 연평균 운항일수×승선정원 화물운송능력 = 1일 운항가능횟수×최근 3년간 연평균 운항일수×화물적재 능력(DWT 또는 차량대수)</p> <p>※ 기타 적용사항 - 1년 미만 운항선박의 운항실적 산정은 1년간 실적으로 환산하여 산출 - 예비선박의 운항일수 산정 시 해당 항로 운항선박의 최근 3년간 평균 운항일수 적용</p> |

따라서 현행 수송수요 기준 산정식에 대해서는 다음과 같이 개선하는 것이 필요하다. 첫째는 평균 승선 및 적취율 산정식에서 여객 및 화물의 평균운임을 제외하고 운송실적을 운송능력으로 나누는 방식으로 전환하고, 둘째는 운송능력을 산정할 때 1일 운항횟수는 현재 운항여객선의 운항실적을 기준으로 하며, 셋째는 여객선 및 차도선은 여객만, 카페리는 여객과 화물을 동시에 고려하여 산정하는 것이다.

| 표 6-5 | 연안여객운송사업 수송수요 기준 산정식 개선안

| 구 분 | 산정방법 | | |
|-------|---|---|---------|
| | 개선안(1안) | 개선안(2안) | 개선안(3안) |
| 산정기간 | 최근 3년간 평균 | 최근 3년간 평균 | 폐지 |
| 산정대상 | 기존 선박 | 기존 선박 및 면허신청 선박 | |
| 산 정 식 | 가. 일반여객선 및 차도선 (여객운송실적/여객운송능력) ×100 나. 카페리 [(여객운송실적/여객운송능력 ×100)+(화물운송실적/화물운송 능력×100)]÷2 | 가. 일반여객선 및 차도선 [기존선 여객운송실적/(기존선 여객운송능력+신규선 여객운송 능력)×100] 나. 카페리 {[기존선 여객운송실적/(기존선 여객운송능력+신규선 여객운송 능력)×100]+[기존선 화물운송 실적/(기존선 화물운송능력+ 신규선 화물운송능력)×100]}÷2 | |
| 적용기준 | <기존 선박 능력> 여객운송능력 = 1일 운항횟수 ×최근 3년간 연평균 운항일수 ×승선정원 화물운송능력 = 1일 운항횟수 ×최근 3년간 연평균 운항일수 ×화물적재능력(DWT 또는 차량 대수) | <기존 선박 능력> 개선안(1)과 동일) <신규 선박 능력> 여객운송능력 = 1일 운항횟수 ×기존 선박과 동일한 운항횟수 ×승선정원 화물운송능력 = 1일 운항횟수 ×기존 선박과 동일한 운항횟수 ×화물적재능력(DWT 또는 차량 대수) | |

위의 <표 6-5>에서 제시한 3가지 개선안의 현실적 적용가능성을 비교하면 다음과 같다. 첫째, 개선안(1)은 신규 선박의 운송능력 감소에 따른 수송수요 기준의 상승폭을 반영하지 않을 경우 수송수요 기준을 지나치게 완화하는 결과를 초래한다.

둘째, 개선안(2)는 여객 및 화물의 운송능력을 최대 운송능력이 아닌

실제 운송능력을 사용하도록 하여 현실성 있는 대안으로 판단된다. 또한 2007년 4월 이전의 수송수요 기준에서도 여객 및 화물의 운송능력을 실제 운송능력을 적용한 바 있다.

셋째, 개선안(3)은 수송수요 기준을 폐지하는 것으로 단기적으로 과당 경쟁에 따른 운송사업 감축이나 폐업 등을 초래하여 운항서비스의 안정성을 훼손할 가능성이 있으나 운송서비스의 질적 개선이 예상되고 해외사례를 고려할 때 중·장기적으로 검토할 필요성이 크다고 판단된다.

따라서 <표 6-5>의 개선안별 장단점을 비교한 결과와 현실적 적용가능성을 종합적으로 고려해 볼 때 중·장기적으로는 수송수요 기준을 폐지하는 방향으로 정책을 추진하되 수송수요 기준을 폐지할 때까지는 개선안(2)를 새로운 수송수요 기준으로 활용하는 것이 필요하다.

(2) 손익분기점(BEP)을 고려한 수송수요 기준

현행 수송수요 기준을 개선하는 또 하나의 방식으로 운항선박의 실제 수익성을 판단할 수 있는 손익분기점 수준의 ‘평균 승선 및 적취율’을 산정하여 새로운 수송수요 기준으로 적용하는 것이다.

손익분기점을 달성하는 평균 승선 및 적취율을 수송수요 기준으로 적용하는 기존 사업자와 신규 사업자의 실제 수익성을 고려하여 사업면허를 부여할 수 있기 때문에 면허기준으로 객관성과 타당성을 확보할 수 있다는 장점이 있다.

현행 수송수요 기준인 ‘평균 승선 및 적취율 35% 이상’은 개념적으로 특정 항로에 있어 기존 선박과 신규 선박을 합쳐 수송수요를 판단할 경우 손익분기점을 달성하는 평균 승선 및 적취율이 35%라는 것을 의미한다. 그 ‘평균 승선 및 적취율 35% 이상’이라는 기준은 연안여객시장 전체적으로 또는 개별 항로에 손익분기점을 달성하는 기준을 명확히 제시하지 못하고 있다.

왜냐하면 ‘평균 승선 및 적취율’을 산정할 때 산정식의 분자에 운항원가(또는 적정 이윤까지 고려한 수입)가 아닌 총수입(매출액)을 대입하여 산정하고 있기 때문이다. 따라서 운항원가(또는 적정 이윤까지 고려한 수입)을 반영한 손익분기점 수준의 ‘평균 승선 및 적취율’을 새로운 수송수요 기준으로 적용하는 것을 검토할 필요가 있다.

| 표 6-6 | 손익분기점(BEP)을 고려한 수송수요 기준 산정식

| 구 분 | 산정방법 |
|------|---|
| 산정기간 | 최근 3년간 평균 |
| 분 자 | (기존선의) 여객수입+화물수입 |
| 분 모 | (기존선의) 여객운송능력×1인당 평균운항원가+화물운송능력×1톤당 평균운항원가+(신규선의) 여객운송능력×1인당 평균여객운임+화물운송능력×1톤당 평균화물운임 |
| 적용기준 | <p>여객운항원가: 최근 3년간 연평균 운항원가 화물운항원가: 최근 3년간 연평균 운항원가(화물 또는 차량) ※ 다만, 운항원가에 적정이윤을 포함할 수 있음</p> <p>여객운송능력 = 1일 운항가능횟수×최근 3년간 연평균 운항일수×승선정원 화물운송능력 = 1일 운항가능횟수×최근 3년간 연평균 운항일수×화물적재능력(DWT 또는 차량대수)</p> <p>※ 기타 적용사항 - 1년 미만 운항선박의 운항실적 산정은 1년간 실적으로 환산하여 산출 - 예비선박의 운항일수 산정 시 해당 항로 운항선박의 최근 3년간 평균 운항일수 적용</p> |

(3) 수송수요 기준 예외사항 신설

최근 내항여객운송시장에서 가격경쟁력의 중요성이 높아지고, 유가상승에 따른 유류비 부담이 증대되고 있어 사업자들의 노후선박 선호경향이 더욱 강해질 것으로 예상된다. 이에 따라 내항여객선의 노후화가 갈수록 심해지고 있을 뿐만 아니라 나아가 위그선 등의 신기술 선박이나 우수한

서비스 제공이 가능한 대형선박도 가격경쟁력 저하로 시장진출이 사실상 곤란할 것으로 예상된다.

따라서 내항여객운송사업의 신조선 투입을 촉진하고 노후선박의 비중을 줄이기 위해서는 여객선의 선령을 수송수요 판단기준과 연계하여 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 운항선박의 선령이 21년 이상인 항로에 신규 진입하려는 선박이 신조선이거나 선령이 낮은 선박일 경우에는 수송수요 기준을 완화하는 방안을 검토해야 할 것이다.

다만 선령기준을 적용할 때 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것이다. 첫째, 운항선박이 21년 이상인 항로에 대해 수송수요 기준을 완화하여 적용하기 위해서는 신규 선박을 신조선 또는 선령 10년 이내의 선박으로 한정한다. 둘째, 신조선을 통해 기존 항로에 진입하는 경우에도 그 항로의 운항선박의 선령이 20년 이내이면 수송수요 기준을 완화하여 적용할 수 없도록 해야 할 것이다(운항선박이 2척 이상일 경우, 선령이 가장 높은 선박의 선령을 기준으로 판단).

표 6-7 | 선령을 고려한 수송수요 기준 적용방안(예)

| 구 분 | | 수송수요 기준 조정방안 | |
|-------|--------------|--------------|-----|
| | | 현 행 | 변 경 |
| 운항선박 | 21~25년 | 35% | 30% |
| | 26년 이상 | 35% | 25% |
| 신규 선박 | 신조선 및 10년 이내 | 35% | 25% |

(4) 수송수요 기준 차등 적용

연안여객선 정기항로는 생활항로와 관광수요가 많은 항로, 선종별로는 카페리, 차도선, 일반여객선, 경쟁형태로는 독과점 및 경쟁항로로 구분할 수 있다. 선종별 또는 항로 특성을 고려하여 수송수요 기준을 차별화해야

하는 이유는 연안정기여객운송시장은 국가가 시장을 보호해야 하는 측면과 경쟁을 촉진해야 하는 측면이 공존하고 있기 때문이다.

선종별 또는 항로별 특성을 고려하여 수송수요 판단기준을 차별화하기 위해서는 다음의 사항들을 고려해야 할 것이다. 즉 수송수요 기준(평균 승선 및 적취율)은 <표 6-5>의 개선안(2)로 산정하되 즉 보호가 필요한 생활항로는 현행 기준을 적용하며 사업항로와 독점항로의 수송수요 기준을 완화하는 것이다.

- 생활항로는 도서민의 안정적인 교통권 확보를 위해 사업자를 보호하는 측면에서 수송수요 기준을 엄격히 적용
- 사업항로는 서비스의 개선을 위한 경쟁을 촉진하는 것이 중요하므로 수송수요 기준을 완화
- 독점항로는 경쟁항로에 비해 수송수요 기준을 완화

(5) 경쟁항로(동일항로) 판단기준 마련

내항해운에 대한 고시(2009. 1. 13.)에서는 동일항로(경쟁항로)를 ‘대체이용’을 기준으로 판단하도록 하였으나 ‘대체이용’에 대한 명확한 개념이 없으므로 경쟁항로에 대한 명확한 개념을 설정해야 할 것이다.

‘대체이용’ 가능성을 판단함에 있어 수많은 여객선 항로마다 교통수단의 이용 가능성, 이동시간, 교통환경을 고려할 때 통일적이고 명확한 기준을 제시하기 곤란하다. 따라서 ‘대체이용 가능성’의 판단기준으로 일반대중이 이해할 수 있는 상식적인 기준을 제시하는 것이 필요하다. 동일항로(경쟁항로)에 대해 다음과 같은 개선방안을 제시한다.

첫째는 ‘대체이용’의 개념을 “복수의 항로 상호 간에 주된 이용자가 겹치거나 겹칠 것으로 예상되는 것”으로 하고, 둘째는 ‘대체이용’을 판단하는 기준에서 “행정구역의 개념은 삭제하고, 경쟁관계에 있는 터미널 간의 이동거리 또는 대중교통을 통한 이동시간을 기준으로” 할 필요가 있다.

이에 따라 정부가 2006년 3월 지방해양항만청에 시달한 ‘사실상 경쟁항로의 개념 및 적용지침’을 사용하는 것이 바람직하다. 다만, 대체이용 가능성을 판단하는 기준으로 행정구역의 개념을 삭제하는 것이 중요하다.

결론적으로 경쟁항로 판단기준은 구체적으로 마련하기보다는 면허관청에서 교통환경 및 수요조건 등을 고려하여 대체이용 가능성을 판단하고, 이를 기준으로 판단할 수 있도록 면허관청의 재량권을 허용하는 것이 필요하다.

| 표 6-8 | 경쟁항로 판단기준에 대한 개선방안

| 구 분 | 내 용 |
|--------------|--|
| 개선방향 | 대체이용의 정의를 신설하고, 대체이용 가능성을 판단할 수 있는 기준 마련 |
| 대체이용의 정의 신설 | 대체이용의 정의 - 복수의 항로 상호 간에 주된 이용자가 겹치거나 겹칠 것으로 예상되는 것 ※ 내항해운에 대한 고시(2009.1.13) 제2조의 경쟁항로의 요건 1과 2는 통합 |
| 대체이용 판단기준 마련 | <ul style="list-style-type: none"> • 행정구역의 개념을 삭제 • 정부가 지방해양항만청에 시달한 ‘사실상 경쟁항로의 개념 및 적용지침’을 그대로 사용 |

2) 위그선에 대한 보유량 기준 마련

위그선은 공기 중에서 중량을 지탱하게 하는 양력을 발생시키는 큰 날개를 갖고 있다는 특징으로 인해 총톤수로는 크기를 정확히 나타내는 것이 곤란하며 현행 보유톤수인 100톤을 충족하는 것도 어렵다.

위그선 개발회사인 윈ship테크놀러지(주)와 윈ship중공업(주)에서 제작 중인 중형위그선 WSH-500을 기준으로 위그선의 여객정원은 47명, 최대 이수 중량은 17톤, 총톤수는 45톤(국제총톤수는 75톤, 날개 포함)으로 예상된다.

위그선은 차세대 국가기술개발사업으로 연안여객운송시장에 진출하는

이유는 기술개발의 성공과 미래의 고부가가치 첨단기술제품으로서의 사업적 성공가능성을 도모하는 것으로 국가의 제도적 지원이 절실하다.

또한 위그선은 해상 Express 서비스를 통해 신규 운송수요 창출이 가능할 것으로 예상된다. 즉 기존의 초쾌속선이 제공하기 곤란한 장거리항로의 개설을 통해 신규 운송수요 창출이 기대되고 있으며, 해상 Express 서비스의 출현으로 관광객의 도서관광이 더욱 활발해질 것으로 전망된다.

따라서 위그선에 적합한 새로운 선박보유량 기준을 마련하는 것이 바람직하다. 이를 위해 첫째 총톤수 기준을 현행 100톤에서 30톤으로 낮추거나, 둘째 총톤수 기준을 현행 100톤 이상에서 ‘승선정원 30명 이상’으로 신설하는 방안을 검토할 필요가 있다.

| 표 6-9 | 연안여객선 보유량 기준 개선방안

| 구 분 | 개선방안 |
|-------------------------|--|
| 여객선의 총톤수 합계가 100톤 이상일 것 | 여객선의 총톤수 합계가 100톤 이상일 것 다만, 수면비행선박의 경우는 총톤수 합계가 30톤 이상 ¹⁾ 또는 승선정원 30명 이상 ²⁾ 일 것 |

주: 1) 중형 위그선(최대이수중량 10톤 이상)의 총톤수 30톤 기준

2) 총톤수 100톤급 선박의 여객운송능력(100~150명)은 위그선 속도가 여객선의 3~5배임을 고려할 때 “약 30명 정원의 위그선”과 유사

3) 수송시설 적용기준 마련

내항여객운송사업 면허기준에 포함되어 있는 수송시설은 ‘계류시설 및 그 밖의 수송시설’을 의미하나 해운법 등 관련법에서는 수송시설의 종류에 대해 명확한 규정이 없다. 계류시설은 접안시설을 의미하고, ‘그 밖의 수송시설’은 통상 대표시설, 대합실, 기타 편의시설 등이 포함되는 것으로 해석할 수 있다.

제5장에서 나타난 바와 같이 버스의 경우, 법적으로 운수사업에 종사

하기 필요한 시설들을 갖추도록 규정하고 있어 내항여객선에 대해서도 운송사업에 필요한 수송시설에 대해 적합한 기준을 마련하는 것이 필요하다. 여객자동차운수사업법시행규칙 제14조에서는 운송사업자로 하여금 사무실 및 영업소, 정류소, 차고설비 및 부대시설, 휴게실 및 대기실, 교육훈련시설 등을 포함한 ‘운송부대시설’을 갖추도록 규정하고 있다.

다만 내항여객선에 대한 수송시설의 규모나 종류에 대해서는 신중히 접근하여 기준을 마련하는 것이 필요하다. 일반적으로 운송사업에 필요한 수송시설이 부족하면 이용자의 불편을 초래하고, 수송시설이 충분하면 이용자는 편리한 대신 사업자의 부담이 증가하는 문제가 있다.

또한 기존의 수많은 여객선 항로에 있어 사업자들이 자기 부담으로 수송시설을 설치한 경우가 많았고, 신규 항로에 대해서도 사업자의 부담으로 수송시설을 설치할 수밖에 없다는 점에서 수송시설의 종류와 기준을 정하는 것이 쉽지 않다.

따라서 내항여객운송사업에 필요한 수송시설을 명확히 규정하여 사업자의 부담을 증가시키기보다는 면허관청에서 해당 항로에 필요한 시설이 무엇인지 판단하고 이를 설치하는 조건으로 면허를 부여할 수 있도록 재량권을 부여하는 것이 바람직하다.

4. 정부지원대책 마련

1) 정부지원대책 마련의 필요성

향후 정부에서 추진할 연안여객운송사업 면허제도 개편방안은 기존 사업자의 입장에서 볼 때 상당히 파격적인 것이라고 판단된다. 특히 수송수요 산정식 개선과 신조선에 대한 수송수요 기준 적용 예외는 신규 사업자의 시장진출을 촉진하기 위한 조치로서, 이것이 시행될 경우 기존 사업자

에게 큰 충격을 줄 것으로 예상된다.

따라서 정부가 연안여객운송사업 면허제도를 개편할 경우 기존 사업자들은 시장을 방어하기 위해 막대한 투자에 나서야 할 것이다. 면허제도의 개편으로 위그선 등의 초고속선박이나 기후에 영향을 거의 받지 않는 대형선박이 대거 시장에 진입할 것으로 예상된다.

정부의 정책이 연안여객운송시장의 전반적인 체질 개선을 목적으로 이루어져야 한다는 점에서 신규 사업자와 기존 사업자가 공정히 경쟁할 수 있는 여건을 마련해 주는 것이 타당하다. 이러한 관점에서 기존 사업자들이 여객운송 서비스를 개선하기 위해 신조선(또는 저선령)을 확보할 수 있도록 정부 차원의 지원대책을 마련하는 것이 필요하다.

또한 우리나라 연안여객선의 선령이 갈수록 높아지는 추세에 있어 선박운항의 안전이 위협을 받고 있는 실정이다. 따라서 정부 차원에서 연안여객선의 노후화를 해소할 수 있는 대책을 마련해야 한다는 점에서 기존 사업자들을 대상으로 신조선이나 저선령 선박을 확보할 수 있도록 지원대책을 마련해야 할 것이다.

2) 정부지원대책

(1) 탄력운임제 도입

현행 연안여객선 운임은 사업자가 정부에 신고하도록 되어 있으나 정부가 신고운임의 적정성을 판단하여 신고 수리여부를 결정하는 관행을 보이고 있다. 정부가 연안여객선 신고운임에 대해 중요하게 생각하는 것은 신고운임이 물가상승률을 적절하게 반영하여 결정되었는가의 여부이다. 따라서 우리나라의 연안여객선 운임제도는 법적으로 신고제이나 사실상 인가제로 운영되고 있는 것이다.

연안여객선 운임체계를 보면 일반성인요금을 기준으로 도서민, 경로,

소아, 국가유공자, 장애인, 단체고객 등에 대해 할인을 해 주는 것으로 되어 있다. 또한 연안여객선의 운임인상은 물가상승률에 맞추어 이루어지고 있으며, 요금도 연간 단위로 적용되고 있다.

이에 따라 연중에 급격한 원가인상 요인이 발생하여도 당해 연도에 운임인상이 곤란하며, 운임적용에 있어서도 할인요금제는 있으나 시기(평일, 주말, 성수기, 비수기)별로 운임을 조정하지 못하고 있다. 반면 버스, 철도, 항공기의 경우 시기별로 서로 다른 운임을 적용하여 이용자의 비용절감이 가능하다.

따라서 기존의 할인제도를 유지하면서 유가상승에 따라 원가상승이 발생할 경우 연중 운임인상이 가능하고 시기별로 운임수준을 달리할 수 있도록 탄력운임제를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 즉 연안여객선의 운임에 대해 탄력운임제를 도입하여 선사 수익성을 높이면서도 이용자의 비용절감이 가능하게 하는 것이 필요하다.

(2) 선박 확보자금 지원

해운법상 연안여객선은 최대 30년까지 운항하는 것이 가능하다. 최근 연안여객선의 노후화가 갈수록 심화되고 있다. 이처럼 연안여객선의 노후화가 심해지는 이유는 사업자의 자본능력이 취약하고, 유가상승에 따른 원가상승에도 불구하고 운임인상이 쉽지 않아 수익성이 낮기 때문이다.

원가상승에 따른 수익성 악화는 탄력운임제를 통해 해결할 수 있으나 자본력 부족으로 인한 신조선 확보의 어려움은 정부가 지원해야 할 구조적인 문제로 판단된다. 즉 정부 차원에서 연안여객선 현대화를 위한 재정지원체계를 마련하는 것이 필요하다.

현재 우리나라는 연안선박(화물선과 여객선 모두)에 대한 실질적인 금융제도와 정부지원대책이 없다. 이에 따라 고유가 추세가 지속된다는 것을 고려할 때 정부의 획기적인 지원대책이 마련되지 않을 경우 연안여객선의

노후화는 지금보다 훨씬 급격하게 진행될 것으로 예상된다.

따라서 연안여객선 현대화를 위한 정부 차원의 공적 금융제도를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다. 민간 금융기관에서 연안여객선을 위한 금융제도를 만들기 어려울 경우, 정부 차원에서 선박 확보자금을 지원할 수 있는 재정용자나 별도의 지원기구를 설립하여 정부가 선박 확보자금의 일부를 지원하는 방안을 검토할 필요가 있다. 예를 들어 일본의 경우 ‘운수시설정비사업단’을 설립하고 공유건조제도⁵⁾를 통해 연안여객선의 신조선을 장려하고 있다.

5. 면허제도 개편방안 추진 로드맵

연안여객운송사업 개편방안의 추진은 두 가지 측면에서 검토할 수 있을 것이다. 하나는 정부가 2012년에 시행한다는 강력한 정책의지를 갖고 있어 2012년에 추진될 것으로 예상되는 면허제도 개편에 대한 사항이다. 다른 하나는 정부가 마련 중인 선사의 수익성 개선과 신조선 축진을 위한 지원방안의 구체적 내용과 추진시기에 대한 사항이다.

먼저 정부가 개편해야 할 연안여객운송사업 개편방안은 수송수요 기준 산정식의 개선, 손익분기점을 고려한 수송수요 기준 도입, 경쟁항로 판단기준 마련, 신조선 및 저선령 선박에 대한 수송수요 기준 완화 적용, 위그선에 대한 선박보유량 기준 마련, 수송시설 기준 마련 등을 제시한다. 추진시기는 면허제도 개편은 원칙적으로 2012년 내에 시행하는 것을 원칙으로 하되 BRP 수송수요 기준은 2013년에 시행하는 것으로 제시하였다.

5) 공유건조제도는 ‘운수시설정비사업단’과 선사가 선박의 소유권을 공유하는 것을 말하는 것으로 사업단에서 신조선 건조에 필요한 자금을 지원하고, 건조가에서 지원액의 비율만큼 소유권을 갖는 제도이다. 여기에서 선사는 해마다 선박임대료의 형식으로 사업단의 지원금을 상환해 나가며, 지원금을 완전히 상환하면 선박의 소유권이 선사로 이전된다.

다음으로 정부의 지원정책으로는 선사 수익성 확보를 위한 탄력운임제 도입, 연안여객선의 현대화를 유도하기 위한 선박금융 지원제도 마련 등을 제시한다. 추진시기에 있어 탄력운임제 도입은 2012년에 도입방안을 마련하여 2013년에 시행하고, 선박금융지원제도는 2012년에 도입방안을 마련하여, 2013년에 부처 간 협의를 거친 후 2014년부터 시행하는 것을 제시한다.

표 6-10 | 연안여객운송사업 면허제도 개편 추진로드맵

| 구분 | | 2012 | 2013 | 2014 | 주관 |
|----------------|-------------------|--------|-------|------|----------------|
| 면허 제도 개편 | 수송수요 기준 산정식 개선 | 시행 | | | 국토해양부 |
| | | | | | |
| | BEP 수송 수요기준 적용 | 적용 검토 | 시행 | | 국토해양부 |
| | | | | | |
| | 경쟁항로 판단기준 마련 | 시행 | | | 국토해양부 |
| | | | | | |
| | 신조선/저선령 선박 우대 | 시행 | | | 국토해양부 |
| | | | | | |
| | 위그선 보유량 기준 마련 | 시행 | | | 국토해양부 |
| | | | | | |
| | 수송시설 기준 마련 | | | | 국토해양부 |
| | | | | | |
| 지원 정책 | 탄력운임제 도입 | 도입안 마련 | 시행 | | 국토해양부 |
| | | | | | |
| | 선박금융 지원제도 마련 | 도입안 마련 | 부처 협의 | 시행 | 국토해양부 기획재정부 |
| | | | | | |

제 7 장 결 론

1. 결론 및 시사점

우리나라 내항여객운송시장은 전형적인 독과점시장의 모습을 보이고 있다. 60개 연안여객 정기항로 중에서 독점항로(사업자 1개) 47개, 과점항로(사업자 2개) 10개로 독과점항로가 57개인 반면 경쟁항로(사업자 3개 이상)는 3개사에 불과할 정도로 독과점화가 심각하다.

최근 5년간 내항여객운송시장의 수요가 약 30%(300만 명) 증가한 반면 사업자가 별로 증가하지 않았다. 또한 최근 5년간 시장에 진출한 사업자도 기존 항로가 아닌 신규 항로를 개척하는 방식으로 시장에 진입한 것으로 나타났다.

현재 연안여객운송사업의 시장진입제도는 면허제이며 면허기준에서 가장 중요한 것은 수송수요 기준이다. 현행 수송수요 기준은 신규 사업자가 진출하는 경우, 기존 사업자와 신규 사업자 모두 안정적으로 사업할 수 있을 정도의 수요를 확보할 수 있는가를 판단하여 신규 면허를 부여하고 있다. 즉 현행 수송수요 기준이 운송사업의 안정성을 유지하는 데 초점을 맞추고 있다.

다시 말해서 현행 연안여객운송사업 면허기준은 신규 사업자의 진출을 억제하는 방향으로 규정되어 있다고 판단된다. 현행 수송수요 기준하에서 새로운 사업자가 진출할 정도로 충분한 수송수요를 가진 항로는 사실상 없는 것으로 판단된다. 반면에 2007년 면허제도 개편 이전에는 현대화된 선박, 독점항로, 관광항로에 대해 수송수요 기준의 적용을 배제할 수 있었고, 평균 승선 및 적취율에 대해 여객수입을 실제 운송능력으로 나누어 산정할 수 있었기 때문에 신규 사업자의 시장진입이 한층 더 용이하였다.

국내외 운송사업 진입제도를 비교한 결과 우리나라의 내항여객선이 가장 엄격한 수송수요 기준을 갖고 있다. 연안여객운송사업에 대한 외국 사례를 보면, 일본은 면허제에서 허가제로 전환하였고, 2000년 수급조정규제를 철폐한 것으로 나타났다. 또한 영국은 해상여객운송사업에 대해 자유주의를 추구하기 때문에 면허, 허가, 등록 등과 같은 진입규제가 없다.

결론적으로 우리나라의 연안여객운송시장 진입제도는 기존 사업자를 보호하는 경향이 강하기 때문에 신규 사업자는 물론 기존 사업자 간에도 경쟁을 제한하는 기준이 많다. 따라서 향후 내항여객운송사업의 면허제도 개편방향은 현행 면허기준에서 경쟁제한적 요소를 완화하는 것이며, 그중에서도 가장 중요한 것이 수송수요 기준을 개선하는 것이다. 또한 운송사업을 영위하기 위해 필요한 수송시설 기준, 여객선의 선령, 선박보유량 기준 등도 신규 사업자의 진출을 활성화하는 방향으로 개편하는 것이 필요하다.

2. 정책제언

면허제도 개편 시 내항여객운송시장에서 보호가 필요한 시장과 경쟁이 필요한 시장을 구분하여 각각의 시장에 적합한 면허기준을 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어 서민을 위주로 하는 생활항로와 관광객이 많은 사업항로, 그리고 독점항로와 경쟁항로 간의 경쟁관계를 고려하여 적합한 면허기준을 마련하는 것이 중요하다.

특히 내항여객운송사업 면허기준에서 가장 중요한 수송수요 기준은 수요의 특성, 경쟁구조 등을 고려하여 차별화된 기준을 마련하는 것이 필요하다. 생활항로는 도서주민의 교통권 보호, 독점항로 및 사업항로는 경쟁의 관점에서 차별화된 수송수요 기준을 마련하는 것이 중요하다.

또한 수송수요 기준은 복잡한 산정식을 단순화하고 현실적으로 객관성 있는 운송능력기준을 적용하는 등 산정방식을 개선해야 할 것이다. 이와 함께 연안여객운송사업의 실제 수익성을 반영할 수 있도록 손익분기점 수준의 수송수요 기준을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.

한편 세계적인 추세를 고려할 때 내항여객운송사업의 진입제도는 향후 폐지하는 것이 바람직하다. 다만 수송수요 기준 폐지 시 단기적으로는 과당경쟁에 따른 사업 감축이나 포기와 같은 시장혼란이 예상되므로 중·장기적인 관점에서 폐지하는 방안을 검토할 필요가 있다.

나아가 우리나라 내항여객선의 노후화가 매우 심각하다는 점에서 신조선에 의한 시장진입을 촉진하는 방향으로 제도적 개편을 모색해야 할 것이다. 즉 선령 21년 이상의 노후선을 빠르게 대체하고 신조선의 시장진입을 유도할 수 있도록 면허기준 완화가 필요하며 새로운 해상교통수단인 위그선의 면허기준을 별도로 마련하는 것이 바람직하다.

이와 더불어 내항여객선의 현대화를 위해서는 사업자들이 신조선을 쉽게 확보할 수 있도록 정부 차원에서 지원대책을 마련할 필요가 있다. 이와 관련해서는 일본의 ‘선박공유건조제도’와 같은 지원사례를 벤치마킹할 수 있을 것이다. 또한 연안여객선 이용자의 편의를 제고하면서도 사업자의 수익성 확보에 도움이 될 수 있는 ‘탄력운임제’를 도입하는 방안을 검토해야 한다.

참 고 문 헌

〈국내 문헌〉

- 강숙영, “제주 지역 외래관광객 유치 증대전략에 관한 연구”, 「관광경영연구」, 제14권 제4호, 관광경영학회, 2010, pp. 1~26.
- 국토해양부, 「2009년 연안여객선 고객만족도 조사결과보고서」, 2009.
- 김경희, “한국 크루즈산업의 발전방안에 관한 연구”, 「호텔경영학연구」, 제17권 제1호, 한국호텔경영학회, 2008, pp. 199~216.
- 김성국, “품질기능전개(SERVQUAL-QFD) 모형을 이용한 국제해상여객운송의 서비스 품질 측정”, 「해운물류연구」, 한국해운물류학회, 제38호, 2003, pp. 113~136.
- 김영모·이종인, “해운시장 세분화와 서비스 품질에 관한 고찰”, 「해운물류연구」, 한국해운물류학회, 1994, pp. 91~108.
- 김용덕·박미진, “SERVPERF모형을 이용한 정기선사의 서비스 품질 결정요인 연구”, 「해운물류연구」, 한국해운물류학회, 제49권 1호, 2006, pp. 43~65.
- 김종석, “택시산업에 대한 정부규제의 개선효과”, 「한국개발연구」, 제10권 제4호, 1988, pp. 61~81.
- 김홍섭, “크루즈산업의 활성화를 위한 마케팅 전략에 관한 연구”, 「한국항만경제학회지」, 제24권 제4호, 한국항만경제학회, 2008, pp. 407~441.
- 김혜숙, “우리나라 크루즈 관광에 관한 연구”, 「관광정책학연구」, 제10권 제1호, 한국관광정책학회, 2004, pp. 23~43.
- 노홍승, “국제 정기 크루즈 기항지로서 부산항이 당면한 과제”, 「해양한국」, 2001년 8월호, 2001, pp. 42~52.
- 문화체육관광부, 「2009년 관광동향에 관한 연차보고서」, 2010. 8.

- 이종인·김영모, “해운산업의 서비스 품질에 관한 고찰”, 『품질경영학회지』, 제22권 제2호, 품질경영학회, 1994, pp. 98~108.
- 임두택, “택시 교통정책 관련자의 문제와 규제”, 『한국행정논집』, 제8권 제3호, 한국정부학회, 1996, pp. 1~21.
- 일본 운수성 운수정책심의회 해상교통부회, “내항여객선사업에서의 수급 조정규제 폐지를 향해 필요한 환경정비방책 등에 대하여”, 『월간 내항해운』(일), 1998년 8월, pp. 124~130.
- 조갑진, “국제운송에서의 해운 서비스 품질에 관한 연구”, 『통상정보연구』, 2006, 제8권 제2호, 품질경영학회, pp. 1~18.
- 하명신·박경희, “동북아 크루즈산업의 현황과 발전방안”, 『한국항만경제학회지』, 2007, 제23권 제3호, 한국항만경제학회, pp. 127~148.
- 황진희·홍장원·김은수, 『크루즈 관광산업의 발전기반 조성방안』, 한국해양수산개발원, 2006.
- 한국해양수산개발원, 『2009년 국가교통수요조사 및 DB구축사업: 해상여객 O/D 예비조사』, 2010. 4.

〈국외 문헌〉

- European Regions Airline Association, Comparison of Passenger Rights by Mode of Public Transport Enshrined in European Union Law, 2011.
- Getz, A., T. Vowles, “The good, the bad, and the ugly: 30 years of US airline deregulation”, *Journal of Transport Geography*, 17, 2009, pp. 251~263.
- Polydoropoulou, A. and Litinas Nikolaos, “Demand Models for Greek Passenger Shipping”, *Research in Transportation Economics* 21, 2007, pp. 297~322.
- Sambracos, E. and K. Rigas, “Passenger reactions to market deregulation: First results from the experience of the Greek islands market”, *Journal of Air Transport Management* 13, 2007, pp. 61~66.

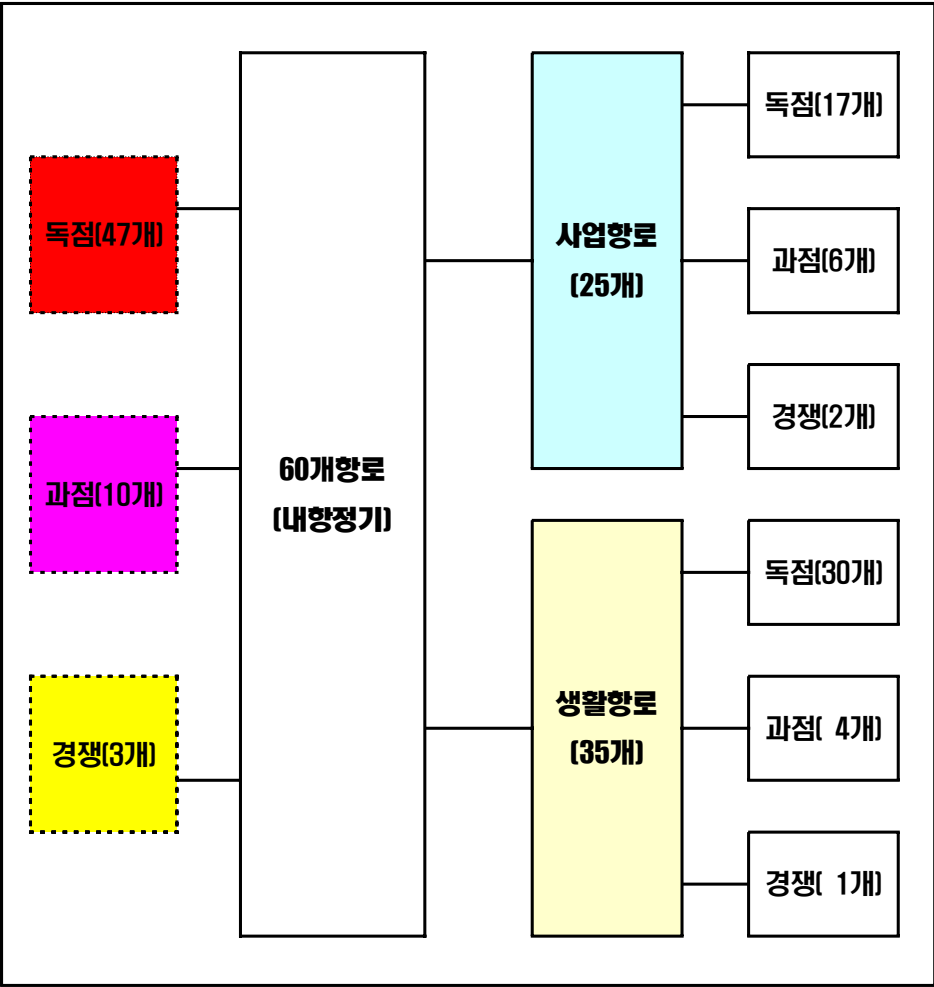
- Tsannatos E. S., “Technical reliability of the Greek coastal passenger fleet”,
Marine Policy 29, 2004, pp. 85~92.
- Zeithaml, A. Parasuraman and L. Berry, “Alternative Scales for Measuring
Service Quality: A Comparative Assessment Based on Psychometric and
Diagnostic Criteria”, *Journal of Retailing*, 78(3), 1994, 201~230.

부 록

1. 면허제도 개편안(2011년 9월 공청회)

| 구 분 | 주요 내용 |
|-----|--|
| 제1안 | <ul style="list-style-type: none"> □ 수송수요 기준 단계적 폐지 <ul style="list-style-type: none"> ○ 독점항로는 2012. 7. 1.부터 폐지 ○ 나머지 항로는 2015. 1. 1.부터 폐지 ※ 선박계류시설, 그 밖의 수송시설 확보 여부에 따라 수급조절 가능 |
| 제2안 | <ul style="list-style-type: none"> □ 선령 등에 따른 수송수요 기준 적용 제외 및 완화 등 <ul style="list-style-type: none"> ○ (기존항로) 신조선 등 저선령 선박에 한해 수송수요 기준 적용 제외 ※ 저선령 선박: 차도선은 선령 5년 미만, 차도선 외의 여객선은 선령 10년 미만 ○ 사업항로의 경우 수송수요 기준(35% 이상) 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 독점항로: 35%→25%, 과점 및 경쟁항로: 35%→30% ○ 수송수요 기준 산정식 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 산정식의 데이터를 여객수입(원)에서 여객수송실적(명)으로 변경 ○ 독점항로에 3척 이상 운항 시 동 항로는 수송수요 기준 적용 제외 |
| 제3안 | <ul style="list-style-type: none"> □ 항로특성 및 선령에 따라 수송수요 기준 탄력적 적용 등 <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업항로의 수송수요 기준(35% 이상) 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 독점항로: 35%→25%, 과점 및 경쟁항로: 35%→30% - 다만, 선령 21년 이상 운항항로에 신조선 투입 시 독점항로는 35→20%, 과점·경쟁항로는 35→25%로 완화 ○ 생활항로의 경우 선박의 노후도에 따른 수송수요 기준 탄력적 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 운항선박의 선령 21~25년: 35%→30% - 운항선박의 선령 26년 이상: 35%→25% ※ 선령적용은 1개 항로에 2척 이상 운항 시에는 선령이 높은 선박 기준 ○ 수송수요 기준 산정식 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 산정식의 데이터를 여객수입(원)에서 여객수송실적(명)으로 변경 ○ 독점항로에 3척 이상 운항 시 동 항로는 수송수요 기준 적용 제외 |

2. 연안여객 정기항로 현황(2010년 12월)



3. 내항정기항로 경쟁 현황(2010년 12월)

| 구 분 | 사업자수 | 선박수 | 항로수 | 항로명 |
|-------------|------|-----|-----|---|
| 독점 (47개) | 1 | 1 | 29 | 인천-제주, 인천-이작, 대부-이작, 군내-군내, 녹동-제주 , 통영-육지 , 저구-매물 , 목포-외달, 목포-상태, 송곡-상정, 팽목-서거차, 이목-갈두(땅끝), 포항-울릉도 , 대천-영목, 인천-연평, 대부-덕적, 삼목-장봉 , 여수-연도, 녹동-신지, 통영-용초, 저구-곡용포, 송곡-신월, 울목-팽목, 목포-안좌, 목포-가산, 회진-가학(생일), 제주-목포, 노력도-성산포 , 대천-장고도 |
| | | 2 | 12 | 외포-주문, 여수-둔병, 통영-의항 , 목호-울릉 , 진리-점암, 대천-외연, 신기-여천, 여수-함구미, 가오차-금평 , 목포-도초, 완도-청산 , 중앙동-해운대 |
| | | 3 | 5 | 녹동-동송, 통영-매물 , 화흥포-소안(청별), 제주-완도 , 모슬포-마라도 |
| | | 5 | 1 | 목포-상태(서) |
| 과점 (10개) | 2 | 2 | 6 | 부산-제주, 녹동-거문, 여수-거문, 격포-위도 , 목포-제주, 삼덕-육지 |
| | | 3 | 1 | 목포-암태 |
| | | 4 | 2 | 군산-비안, 생일-약산 |
| | | 5 | 1 | 산양-갈두(땅끝) |
| 경쟁 (3개) | 3 | 3 | 1 | 인천-백령 |
| | | 4 | 1 | 인천-덕적 |
| | | 8 | 1 | 목포-홍도 |

4. 현행 및 개선안의 수송수요 판단결과 비교(사업항로)

| 구분 | 연번 | 항로 | | 선박수 | 현행 | 개선안 |
|---------------|------|-----|-----|-----|------|--------|
| | | 기점 | 종점 | | | |
| 독점항로 (17개) | 1 | 목호 | 울릉도 | 2 | 24.2 | 46.90% |
| | 2 | 통영 | 육지도 | 1 | 18.1 | 36.10% |
| | 3 | 노력도 | 성산포 | 1 | 22.8 | 34.90% |
| | 4 | 인천 | 이작 | 1 | 8.3 | 29.10% |
| | 5 | 모슬포 | 마라도 | 3 | 15.2 | 28.20% |
| | 6 | 통영 | 소매물 | 2 | 20.5 | 27.10% |
| | 7(↑) | 인천 | 제주 | 1 | 26.8 | 25.70% |
| | 8 | 포항 | 울릉도 | 1 | 13.7 | 22.20% |
| | 9 | 제주 | 완도 | 3 | 9.9 | 21.20% |
| | 10 | 청산 | 완도 | 2 | 11.6 | 16.30% |
| | 11 | 통영 | 의항 | 2 | 11.2 | 13.70% |
| | 12 | 저구 | 소매물 | 2 | 6.5 | 12.90% |
| | 13 | 진리 | 점암 | 2 | 11.5 | 12.00% |
| | 14 | 삼목 | 장봉 | 1 | 10.7 | 11.30% |
| | 15 | 가오치 | 금평 | 2 | 10.9 | 11.10% |
| | 16 | 녹동 | 제주 | 1 | 6.2 | 10.80% |
| | 17 | 신기 | 여천 | 2 | 7.5 | 9.30% |
| 과점항로 (6개) | 1 | 군산 | 비안도 | 4 | 16.4 | 24.40% |
| | 2 | 목포 | 제주 | 2 | 18.6 | 20.40% |
| | 3 | 부산 | 제주 | 2 | 16.1 | 17.90% |
| | 4 | 산양 | 갈두 | 5 | 12.6 | 15.10% |
| | 5 | 격포 | 위도 | 2 | 9.6 | 12.70% |
| | 6 | 삼덕 | 육지도 | 2 | 8.0 | 9.20% |
| 경쟁항로 (2개) | 1 | 목포 | 홍도 | 8 | 29.3 | 34.30% |
| | 2 | 인천 | 덕적 | 4 | 9.9 | 27.20% |

5. 선령 21년 이상 여객선 현황(2010년 12월)

| 항로명 | 선명 | 선령 (년) | 탐재 대수 | 톤수 | 여객 정원 | 속력 (노트) |
|-----------------|--------------|-----------|----------|-------|----------|------------|
| 부산-제주 | 코지 아일랜드 | 25 | 210 | 4,388 | 723 | 18 |
| 제주-완도 | 한일 카페리3 | 25 | 33 | 606 | 255 | 14 |
| 신기-여천 | 한림페리 | 24 | 12 | 89 | 125 | 12 |
| 녹동-동송 | 제3은성 | 23 | 19 | 113 | 95 | 12 |
| 군산-비안 (선유) | 제11화양 | 23 | - | 73 | 102 | 16 |
| 목포-제주 | 카페리 레인보우 | 22 | 38 | 4,734 | 642 | 21 |
| 모슬포-가파도- 마라도 | 삼영 | 22 | - | 36 | 91 | 12 |
| 인천-연평 | 코리아 익스프레스 | 22 | - | 292 | 322 | 32 |
| 인천-제주 | 오하마나 | 22 | 215 | 6,322 | 945 | 21 |
| 목포-홍도 (소흑산) | 남해스타 | 21 | - | 273 | 350 | 36 |
| 군산-비안 (선유) | 코스모스 | 21 | - | 90 | 179 | 23 |
| 녹동-동송 | 평화훼리3 | 21 | 20 | 115 | 90 | 13 |
| 송곡-상정 | 풍진훼리3 | 21 | 12 | 98 | 38 | 9 |
| 통영- 소매물도 | 섬사랑3 | 21 | - | 56 | 120 | 13 |
| 신기-여천 | 한림페리7 | 21 | 20 | 129 | 90 | 10 |
| 외포-주문 | 삼보5 | 21 | 23 | 97 | 100 | 11 |
| 목포-제주 | 퀵메리 | 21 | 140 | 9,645 | 1,650 | 22 |
| 모슬포- 마라도 | 모슬포1 | 21 | - | 173 | 240 | 17 |

6. 국내외 운송사업 시장진입제도

■ 국내 육상·항공사업

| 구분 | 진입규제 제도 | | 수급 조절(수송수요 판단) |
|-------|---------|--------------------------------|--|
| 여객자동차 | 면허 | 시내버스, 농어촌 버스, 시외버스, 일반택시, 개인택시 | <ul style="list-style-type: none"> • 시외버스(고속형) 노선 신설 시 수송수요 (평균 좌석이용률) 판단 - 매년 2회 사업계획 변경 - 5년마다 수송력 공급계획 수립·공고(시도지사) |
| | 등록 | 마을버스, 전세버스, 특수여객자동차 | <ul style="list-style-type: none"> • 택시 가동률*과 실차량**을 근거로 면허 * 면허대수 중 실제투입 차량대수 비중 ** 총운행거리 중 승객이 탑승해서 운행한 거리 비중 |
| 항공 | 면허 | 국제, 국내 | • 별도의 수송수요 판단기준은 없으며, 대규모 투자비 자체가 시장진입 장벽으로 작용 |
| | 등록 | 소형(19석 이하) | • 19석 이하(자본금 20억 원), 9석 이하(자본금 10억 원) 등 |

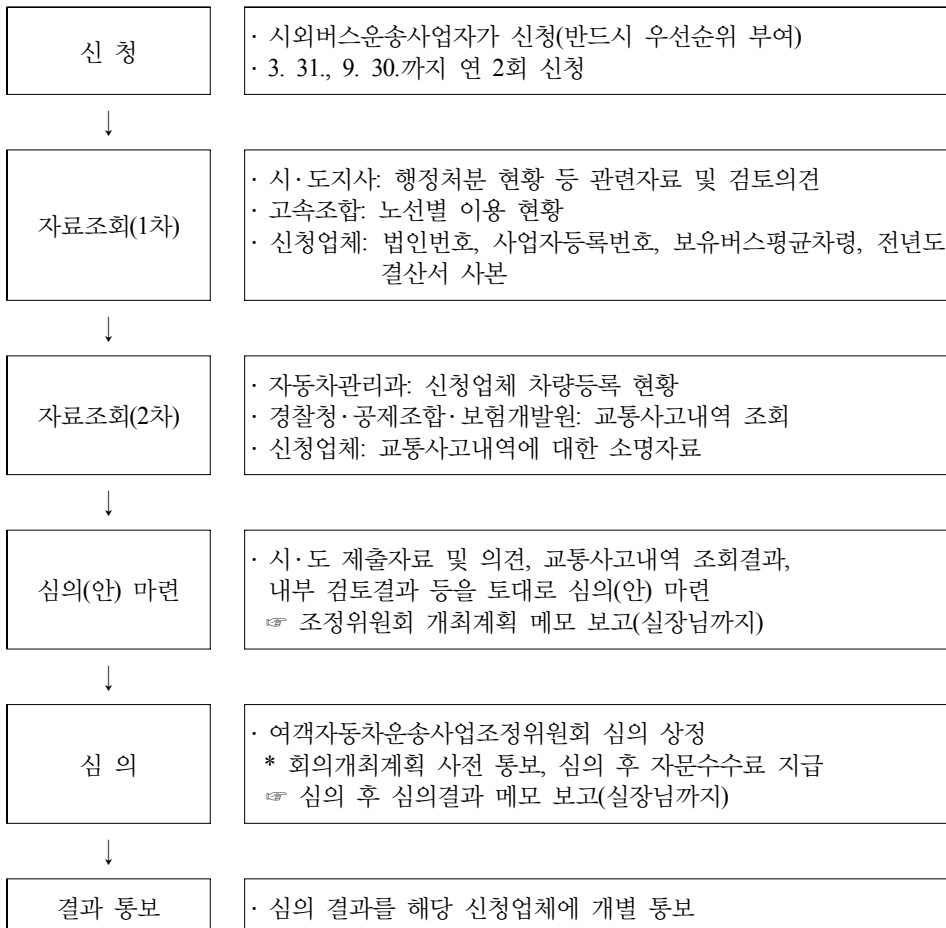
■ 해외 사례

| 구분 | 진입규제 제도 | 비고 |
|------|----------------------|---|
| 일본 | 허가제(휴·폐업은 신고제) | 면허제를 허가제로 변경(2000년 규제완화) |
| 영국 | 면허제나 인허가 제도 없음 | 해당 항만에 선박등록, 선장자격 취득 등 일정조건만 갖추면 시장진입 가능 |
| 미국 | 진입규제 없음 | 주 단위 규제정책 차이(예: 워싱턴주, 알래스카주 다수노선의 경우 사업을 민간에 개방하지 않고 공공기관 수행 등) |
| 이탈리아 | 면허제도 없으며, 시장진입 제한 없음 | 신규 사업자 등록제도 운영 |

7. 시외(고속)버스 인·면허 체계

■ 고속버스 노선신설 인가

- 시외버스(고속형) 노선신설과 관련하여 매년 3. 31, 9. 30.까지 연 2회 운송사업자로부터 사업계획변경신청을 받아 “여객자동차운송사업조정위원회” 심의를 거쳐 인가여부 결정·통보



- 심의(안) 마련 시 내부검토는 관련법령 및 “고속형 시외버스 노선 및 운행계통 신설 평가기준”을 토대로 검토하되, 세부검토는 아래 사항 참조
 - 교통사고내역은 지자체 조회 결과(교통사고지수)와 경찰청, 공제조합, 보험개발원 조회 결과(중대교통사고)를 토대로 검토하고, 중대교통사고 확인 시 신청업체에 소명기회 부여
 - ※ 신청업체에서 법인번호 및 사업자등록번호를 제출받아(차량현황은 받을 필요없음) 자동차관리과에 차량등록현황을 조회하고, 차량등록현황을 첨부하여 경찰청 등에 사고내역 조회
 - ※ 지자체에 교통사고지수 등을 조회할 경우 세부내역을 같이 받아 확인 필요(지자체별로 다른 기준으로 산정하는 경우 있음)
 - 기·종점은 법 제36조에 의거 인·면허된 터미널만 인정하며, 터미널처럼 운영되더라도 인·면허되지 않는 터미널은 불인정
 - ※ 기존 터미널 현황자료를 토대로 검토하되, 각 시·군에 인가여부를 별도 확인
 - 수송수요는 100인 미만일 경우 기각하고, 세부심의대상 중 100인 이상인 경우는 평균 좌석이용률(50%, 64명) 및 손익분기점 좌석이용률(40%, 51명)을 고려 인가여부 결정
 - * 좌석이용률은 1일 편도 4회(우등3<28석>, 일반1<44석>) 기준
 - * 수송수요는 KOTI에서 매년 발표하는 수단별 여객 OD를 당해연도로 환산한 값(2008년 하반기는 2006년 말 기준을 2008년으로 환산)을 기준으로 산출
 - 과당경쟁 여부는 매년 우리부에서 발간하는 ‘시외버스운행계통’을 토대로 관련 운행계통을 분석하여 판단
 - 수송수요, 터미널, 중대교통사고 등을 먼저 정리하고, 과당경쟁부분은 마지막에 정리하는 것이 효율적

- 인·면허 제외대상이 아닌 경우로써 동일한 운행계통에 2 이상의 업체가 경합하는 경우 노선운영의 안전성 및 서비스 수준을 평가하여 가장 우수한 2개 업체 선정
 - 업체선정을 위한 평가는 고속형 시외버스 노선 및 운행계통 신설 평가기준을 참고하고, 세부 평가자료는 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제18조의 규정에 의한 경영서비스평가 보고서 및 업체 제출자료를 토대로 검토
- ※ 경영·서비스 평가는 고속형 업체(8개 업체)는 국토해양부(도시광역교통과)에서, 직행형 업체는 해당 도에서 하고 있음
 - 현행 순위별 배점에서 비율별 배점으로 변경하는 방안 등 다각도로 검토하여 버스제도개선위원회나 여객자동차운송사업조정위원회를 거쳐 개선

■ 시외버스 사업계획변경 조정

- 시외버스(직행형, 일반형)은 시·도지사 인·면허사항으로 사업계획변경 등이 둘 이상의 시·도에 걸칠 경우 관계 시·도와 협의토록 하고,
 - 협의를 안될 경우 매년 5. 10., 11. 10.까지 연 2회 조정신청을 받아 “여객자동차운송사업조정위원회” 심의를 거쳐 인가여부 결정·통보
- 심의(안) 마련 시 내부검토는 관련법령 및 각 도에 배포한 “조정신청시 유의사항”을 토대로 검토하되, 세부검토는 아래사항 참조
 - 교통사고내역 조회, 기·종점 터미널, 과당경쟁 등은 고속형과 동일하게 검토하되, 다른 사항은 시외버스(직행형)의 특성을 감안하여 개별 검토
 - 이 중 미운행계통에 대하여는 각 도에 조정신청 시 기·종점 터미

널의 운행사실확인서를 첨부하도록 공문을 기 발송하였으므로 조정신청서 접수 시 반드시 확인

■ 고속버스 사업계획변경(수시)

- 매년 2회 신청되는 고속버스 노선신설을 제외한 사업계획변경(증·감회, 경로변경, 중간정차, 운행형태전환 등), 노선폐지, 양도·양수에 대하여 수시 신청
 - 신고사항과 인가사항을 구분하여 검토할 필요가 있으며, 신고사항은 특별한 하자가 없으면 수리하고, 인가사항은 세밀한 검토 필요(법령상 첨부할 서류 꼼꼼히 체크)
- ※ 증차와 그 외의 경우는 신청시 첨부서류가 다름(규칙 31조)
 - 증·감회는 전년 대비 수송수요 및 이용률의 변화, 운행시격, 과당경쟁 여부 등을 검토
 - 운행경로변경은 운행거리의 단축 및 운임의 증가 여부 등을 검토
 - 운행형태전환은 전환되는 운행형태(직행형 또는 고속형)를 충족하는지와 과당경쟁 여부 등을 검토
 - 중간정차는 정차지의 이용가능 여부, 교통정체 등을 판단하기 위해 관할관청(정차지 관할 시·도)에 반드시 협의하고 과당경쟁 여부, 지자체 협의결과를 토대로 인가여부 결정
 - 노선폐지는 기존 이용객 불편이 있는지 등을 검토
- 고속형은 인·면허, 운임·요금의 기준 및 요율, 운송약관, 사업계획변경, 양도·양수, 휴업 및 폐업 등은 국토해양부에서 하나, 나머지 행정처분, 운송개시신고, 요금신고수리 등은 주사무소 소재지 관할도에 위임(시행령 제37조 참조)
 - 특히, 사업계획변경 중 운행시간, 영업소, 정류소 및 운송부대시설

의 변경은 해당 도에 위임

- ※ 고속형의 운행시간 변경신고는 관련 운송사업자 간 합의된 경우는 조합에, 아닌 경우는 해당 도에 하도록 되어 있으며, 주중·주말 이원화, 증·감차 없는 운행횟수의 변경을 포함
- 그 외 고속버스 운송약관의 변경, 정관에 의한 특별조합원 승인 등이 있으며, 시행규칙 별지 제2호 서식에 의한 면허대장을 관리하여야 함

연안여객운송사업 면허제도 선진화 방안

2011年 12月 29日 印刷
2011年 12月 31日 發行

| | | | |
|------------|--------------------------------|------|--------------|
| 編輯兼 發行人 | 金 | 學 | 韶 |
| 發行處 | 韓國海洋水產開發院 서울특별시 마포구 매봉산로 45 | | |
| 전 화 | 02-2105-2700 | FAX: | 02-2105-2800 |
| 등 록 | 1984년 8월 6일 | 제 | 313-1984-1호 |

組版・印刷 / 세븐스가든 02-2263-0066 정가 15,000원
판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel: 02-394-0337