

해운해사연구본부
김우호 부연구위원 neoport@kmi.re.kr
박용안 연구위원 yapark@kmi.re.kr
최종희 부연구위원 hansol@kmi.re.kr
전형진 부연구위원 chun@kmi.re.kr

연안 여객운송서비스의 공적기능 강화 방안

2014.

<목차>

·요약

I. 서론	1
II. 공적기능 강화의 배경 및 필요성	4
III. 연안여객선 공적기능 현황 및 평가	14
IV. 국내외 여객운송서비스의 공공지원 사례	25
V. 연안여객운송서비스의 공적기능 강화 방안	41
VI. 결론 및 정책 제언	61

<요 약>

- 세월호 침몰사고를 계기로 연안여객선 서비스에 대한 국민의 관심이 커지면서 해상교통수단이자 교통시설로서 역할을 하는 선박에 대한 국가의 적극적인 투자와 관리의 필요성이 제기되고 있음
 - 대중교통으로서 해상교통의 안전과 이용자 편의성, 보편성을 확보하기 위해 공공성을 강화할 필요가 있음
 - 외부효과를 가지는 해상여객교통의 특성을 고려할 때 필요한 수준의 서비스가 제공될 수 있도록 신규선박 투자와 안전한 관리 등을 위한 정부의 적절한 시장개입이 필요함
 - 또한 도서지역을 중심으로 한 국토해양공간의 합리적인 관리를 위해 국가 주도의 해상교통계획 수립이 요구되고 있음
- 외국의 경우, 연안여객운송에 대한 공공부문의 지원은 지자체 직영, 공사 혹은 공기업 운영, 민간선사 위탁과 보조금 지급 등 다양하며, 국내에서는 대표적으로 지자체를 중심으로 버스공영제를 도입함
 - 노르웨이는 비수익항로에 대해 5~6년의 중장기계약을 체결하고 보조금을 사전에 지불하여 체계적인 경영개선이 가능하도록 유도하였으며, 그리스는 우리나라와 유사하게 매년 비수익항로에 대해 필수서비스 수준에 적합한 선사와 계약하는 입찰제를 실시
 - 국내의 경우 서울시 등은 수입금 공동관리 방식의 준공영제를 도입·실시하여 서비스 개선과 이용객이 증가하는 성과를 보임. 또한 오지에서는 수요응답형 대중교통을 도입, 이용자의 부담을 최소화하고 편의를 제고하고 교통복지를 강화함

- 연안여객선은 도서민과 국민의 유일한 해상교통수단으로 서비스 및 안전성 제고를 위한 공공부문의 투자확대가 시급함
 - 연안여객운송사업의 영세성과 장래 수요 위축으로 민간의 여객선 투자가 어렵고, 특히 투자가 소외될 수 있는 안전시설에 대한 공공부문의 지원이 필요
 - 공공-민간의 선박공유조건을 통한 신형 여객선의 신속한 확충, 육-해상 대중교통연계 강화, 대중교통 요금제 도입, 항로고시제 등 교통계획 기능 강화, 미래형 여객선 개발 R&D 확대 등이 필요
 - 노후 여객선의 안전강화를 위해 신조선 대체, 안전 관련 시설개선, 비상대응체계 확립 등이 시급함. 이를 위해 정부는 선박안전 관련 법·제도를 개정하여 연안여객선의 안전관리 혁신을 제도화
- 세월호 침몰사고로 악화된 여객선 안전 운항에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위한 지속적인 노력이 필요하며, 나아가 유일한 해상교통수단인 연안여객선을 대중교통수단으로 발전시키기 위해 국가 해상교통기본계획의 조속한 수립을 제안함
 - 해상대중교통으로서 필요한 투자 수요 전망 및 확충 방안
 - 해상교통에 대한 국가지원의 효과 및 타당성 분석
 - 국민의 교통수단으로서 여객선 투자확충 방안 등이 주요 골자가 되어야 할 것임

I. 서론

- ▶ 국내 연안 여객운송서비스가 안정적으로 제공되기 위해서는 여객운송사업의 채산성과 지속가능한 경영이 필수적임
 - 해상여객항로는 선박과 기항지 확보 등 관련 요건을 갖춰 면허를 취득한 민간이 운영하고 있으며 전체 99개 항로 중 26개의 보조항로를 제외한 73개 항로는 시장기능에 의해 서비스가 유지되고 있음
 - 항로는 필요하지만 수익성 부족으로 사업자가 없는 경우, 국가는 이를 보조항로로 지정하고 국가의 비용으로 자격을 갖춘 사업자를 선정하여 서비스를 제공하고 있음
- ▶ 세월호 침몰사고 이후 여객선 이용객 감소 및 수익성 악화 그리고 안전규제 강화로 내항운송업의 어려움이 가중되고 있으며 일부 항로는 서비스가 중단되기도 함
 - 세월호 사고 직후인 5월 이용객이 전년 동기 대비 74%로 급감했으나, 9월에는 95%, 11월에는 98%수준까지 회복했음. 다만, 사고 직후부터 하계 성수기까지의 여객이 크게 감소하여 '14년 1-11월 기준으로는 '13년 동기간 대비 89% 수준으로 추정됨¹⁾
 - 장래 여객선 이용객 전망이 사고 발생 전의 예측수준에 도달하는 데는

1) 한국해운조합, 내부자료

상당기간 소요되고 또한 기업의 매출 규모도 기대보다 축소 될²⁾ 것으로 예상되어 향후 경영여건은 더 악화될 것임

- ▶ 한편, 서비스의 신뢰성, 안전성, 편의성이 빠른 속도로 개선되고 있는 육상대중교통에 비해 해상은 상대적으로 고선령 선박이 많고 이용이 불편하여 향후 이용객 확대도 쉽지 않음
 - 자동화 및 현대화된 철도, 버스 등 대중교통수단과 경제적인 환승서비스에 익숙해진 일반 이용자의 눈높이로 보면 여객선 및 운항서비스는 향후 개선의 여지가 상당히 많음
 - 특히, 여객선의 55%를 차지하는 차도선의 경우 승용차 및 여객의 승하선 불편과 안전사고 발생 위험이 지속되고 있음. 또한 300명 이상의 고가의 대형 여객선일수록 고선령 선박이 많고 선내 편의시설도 부족하여 이용객 유인성이 약함
- ▶ 여객운송시장의 신장세가 위축되는 상황에서 국민생활의 해양기초인프라인 여객선 항로를 유지하기 위해서는 공공부문의 적극적인 역할이 필요함
 - 안전한 선박과 편리한 서비스에 대한 요구가 커지고 있으나 기업의 영세성, 운임인상의 제약 및 수익성 악화로 시장기능을 통해서 이러한 니즈에 충분히 대응하기 어려움

2) 세월호 침몰사고 이전에 예측한 전망치와 비교한 것이며 동일한 수준으로 회복하는데 10년 정도 소요될 것으로 예상되나, 안전혁신 조치로 여객선 안전에 대한 국민의 신뢰가 조속히 회복되는 경우 이러한 기간은 상당히 단축될 수 있음

- 해상여객교통서비스의 축소는 도서 주민과 방문객의 불편은 물론 해양 영토 관리 정책에도 영향을 줄 것이며 궁극적으로 국토를 보다 넓게 사용할 기회를 잃는 것임
- ▶ 따라서 본 연구에서는 지속가능한 해상여객교통서비스 공급을 위해 정부지원 확대 등 공적기능 강화 방안을 제시하고자 함
- 내항여객운송사업의 관리 감독 책임이 있는 정부와 지자체 등 공공부문이 보다 적극적으로 참여하여 서비스를 혁신할 필요가 있음
- 구체적으로는 운임보조 등의 사업자 주도-정부지원과 같은 그 간의 비참여형 수요 진작 프로그램 외에 신뢰도 높은 안전한 항로서비스를 위한 팀플레이어로서 공공부문이 사업에 직접 참여하는 전향적인 공공기능 강화 방안을 제시하고자 함

II. 공적기능 강화의 배경 및 필요성

1. 해양 기초인프라 확충

- 여객선 항로는 교통의 2요소가 복합³⁾되어 있으며 여객선이 교통수단인 동시에 교통시설의 기능을 하는 핵심 인프라임
- 국가가 관리하는 해역에 교통수단인 선박이 운항되어야 비로소 항로가 생성되므로 선박을 해상교통인프라로 볼 수 있음
- 여객선 항로는 섬 지역의 시빌미니멈인 동시에 국민을 위한 내셔널 미니멈으로서 국가의 책임 있는 투자가 필요⁴⁾
- 해상여객교통은 국가와 지자체가 섬 지역 주민에게 공적으로 제공해야 하는 국민의 이동권 보장을 위한 인프라임
 - 해상교통은 지역 주민과 국민이 안심하고 해양 및 섬 지역에서 생활을 영위하는데 필요한 최저한의 서비스임

3) 일반적으로 교통은 교통주체(사람, 화물), 교통수단(버스, 자동차, 선박 등), 교통시설(도로, 철도, 항로, 공항, 항만, 역, 주차장 등)의 3대 요소에 의해 형성되나, 해상교통의 경우 선박이 교통수단인 동시에 교통시설로서 중요한 역할을 함

4) Civil Minimum은 지역사회 공생을 위해 필요한 최소한의 공적서비스를 의미하며, National Minimum은 국가가 국민을 위해 제공해야 하는 최소한의 기본 서비스를 의미함, 한종길, “여객선공영제 도입과 연안 여객수송의 공공교통성 확립” 한국해운물류학회, 고려대학교, 2014. 7. 16

- 육지의 소외지역과 달리 섬 지역은 대체교통수단이 없으므로 여객선 항로는 도주민에게 최저한의 생활을 담보하는 사회보장적 역할을 함
 - 해상에서 개인교통수단을 이용하는 것은 극히 예외적인 상황으로 대중 여객선의 단절은 정주여건에 직접적으로 중대한 영향을 미치고 있음
- 또한 높아진 수요자 요구수준을 충족시키기 위해서는 여객선 항로에 대한 공공부문의 지원이 필요함
- 사업자 중심의 여객운송서비스 체계가 관행화 되면서 교통시설에 대한 국가의 투자 요구가 쉽게 받아들여지고 않고 있음
 - 해상교통은 도로 같은 인공의 교통로가 없어도 바다에 선박을 띄워서 서비스가 가능하고, 공항 같은 대규모 시설 없이도 서비스가 가능함
 - 따라서 전후 혼란기부터 일부 적자항로를 제외하고는 국가의 재정부담 없이 서비스가 가능했음
 - 이러한 특성은 해상교통에 대한 인프라 투자의 당위론을 약화시키는 계기로 작용하여 현재도 국가의 해상여객교통 예산은 매우 적음⁵⁾
- 최근 해상교통에 대한 이용객 요구 수준이 높아져 민간 사업자만으로는 그러한 니즈를 충족시킬 수 없음
 - 더구나 여객선은 대중교통으로서 정부와 지자체의 보이지 않는 운임 인상 억제로 기업의 수익만으로 신조선에 투자하는 것은 한계가 있음

5) 2014년도 기준 국내 해상여객운송을 위한 예산은 보조항로 지원(136억 원), 도주민 운임보조(95억 원), 국고여객선 건조(8억 원) 및 건조지원(5억 원), 여객터미널 운영(64억 원), 기항지 접안시설 개선(30억 원) 등 연간 340억 원 정도임. 이는 해양수산부 전체 예산 4조 3,800억 원의 0.8%에 불과함, 해양수산부, 「국가해상교통망 선진화 방안 연구」, 2013.12, p.265

2. 보편적 대중교통수단으로서 공공성 확보

- 여객선 항로는 정해진 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는 대중교통⁶⁾으로서 공공성 유지를 위한 국가의 역할 필요
- 항로는 해상여객교통으로서 주로 육상대중교통과의 연계성, 교통수단의 안전성, 이용자 편의성 등의 영역에서 공공성이 확보되어야 함
 - 육상대중교통과의 연계성 및 해상교통망의 효율성
 - 선박운항의 안전성, 정시성, 친환경성
 - 교통약자 편의 증진과 이용자 불편 최소화
 - 접안시설, 터미널 등 해상교통시설의 확충 및 서비스 안정화
- 섬이 있는 해양국가에게 해상여객교통은 선택이 아니라 필수이며 또한 국민이 쉽게 접근하고 편리하게 이용할 수 있는 수준이어야 함
- 이용객이 신뢰할 수 있는 정시성과 안전성이 확보되지 않으면 이용이 제한될 것이며, 이용객이 외면할 경우 교통인프라로서 가치가 없게 됨
 - 이를 위해서 선박과 접안시설에 대한 정부의 집중적인 투자가 필요함
 - 노후·구형의 불편한 선박의 교체와 항해 여건에 강한 보다 안전한 선박을 개발하는 것이 시급
 - 하지만, 민간사업자로서는 투자의 유인이 없기 때문에 공공부문의 지원이 요구됨

6) 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 제2조 제2항에 의거한 것임. 하지만 동법은 국토교통부가 제정·관리하는 법률로서 해상교통은 법률의 대상에서 제외돼 있음

3. 시장실패의 보완

- 해상여객교통은⁷⁾ 외부효과를 가지는 등 공공성이 강한 서비스⁸⁾로서 시장을 통해서만 생산되는 경우 사회적으로 필요한 최적의 수준보다 서비스가 더 적게 제공되므로 국가의 개입이 요구됨
- 육지와 도서, 그리고 도서간 교통서비스가 활발해질수록 지역발전에 유리하나 이에 대한 대가는 수수되지 않는 외부효과로 나타남
 - 이 경우 사회적으로 필요한 수준 이하로 서비스가 제공되는데, 해상여객교통의 경우에도 선박 운항횟수에 대해 섬 주민 등 이용자의 불만이 수시로 제기되고 있음
- 해상여객교통 서비스는 수송수요 기준을 근간으로 하는 면허제를 통해 시장진입이 제한적이고⁹⁾ 서비스 생산 규모가 증가함에 따라 평균비용이 낮아지는 규모의 경제가 작동하고 있어 시장실패의 원인이 되고 있음
 - 진입제한에 따른 불완전한 경쟁은 시장에서 최적의 항로서비스가 제공되는 것을 보장하지 못함. 또한 저장할 수 없는 교통서비스의 특징을 고려할 경우 대형선박으로 보다 많은 이용객을 수송할 경우 평균비용은 그에 비례하여 낮아짐

7) 교통(transport)이란 사람 또는 화물을 한 장소에서 다른 장소로 이동하기 위한 행위, 활동, 기능 또는 과정 등을 말함. 즉 사람 또는 화물의 운반을 위하여 장소와 장소간의 거리를 극복하기 위한 행위이며 장소와 장소간의 움직임의 편의를 제공하는 행위임. 국가통합교통체계효율화법 제2조

8) 일반적으로 교통서비스를 통해서 한 장소와 다른 장소간의 이동이 활발해 지면 지역발전과 같이 의도하지 않는 이득이 발생하지만 이에 대한 대가는 수수되지 않기 때문에 외부경제효과가 발생함

9) 수송수요 중심의 면허제는 안정적인 서비스 공급을 보장하기 위해 도입됐으나 이로 인해 시장이 과점화됨으로써 시장실패에 이은 정부실패로 볼 수 있음. 또한 일반적으로 전매권이나 독점권은 시장실패의 원인임

4. 선박의 안전관리 강화

- 자본금 5억 원 미만의 생계형 사업자가 26개사(41%)에 이르고 있고, 10억 원 이상의 사업자는 전체의 1/3에 불과
- 연안여객선 사업의 시장 규모는 2013년 기준 3,694억 원, 사업자 평균 매출액은 59억 원으로 나타나 시외버스의 1/4, 고속버스의 1/53에 불과
- 이처럼 자본금과 매출 규모가 작은 사업자들은 신조선 보다는 중고선 확보를 선호하는 경향이 뚜렷함
- 또한 사업자들은 안전관리를 비용으로 인식하고 안전관리 제고를 위한 시설 개선, 비상대응 훈련 등에 소극적으로 대응
- 이에 따라 노후 중고선의 신조선 대체와 안전관리를 위한 시설 개선, 교육·훈련 강화 등 연안여객선의 안전성 제고가 시급

5. 국토 공간의 합리적 관리를 위한 국가계획의 대상

- 해상여객교통의 확충으로 도서지역 사회자본의 유지·관리가 가능하고 이를 통해 국토균형발전 기대¹⁰⁾
- 도서지역은 경제규모가 작고 지속적인 인구감소로 육지에 비하여 낙후되어 있고 기업의 투자도 제한적이어서 전반적으로 성장가능성이 낮음
- 지난 1970년부터 2010년까지 우리나라 총인구 증가(57.3%)에도 불구하고 도서지역 인구는 오히려 67% 감소, 전반적인 노령화 추이와 도시

10) 한종길, 전계논문

지역 이주를 위한 이도현상이 심각함

- 다만 전국 농어촌의 중심이 되는 읍부 인구가 50%나 늘어 생활기반과 여건이 정비되는 경우 인구 유출을 방지되고 오히려 집중도 가능함

<표 1> 전국 읍면부 인구 추이

구분		1970	1980	1990	2000	2010	1970~2010
전국	인구 계	30,882	37,436	43,410	46,136	48,580	57.3%
	읍부	2,800	4,539	3,603	3,755	4,200	50.0%
	면부	15,372	11,462	7,498	5,625	4,557	-70.4%
	읍부+면부	18,172	16,002	11,101	9,381	8,757	-51.8%
섬지역	합계	962	789	573	385	319	-66.8%
	읍부	198	188	151	118	99	-49.7%
	면부	764	601	422	267	220	-71.2%

자료 : 박종호, 읍면급 섬지역의 인구변화, 전남대학교 대학원 석사학위 논문, 2013. 2

- 따라서 섬지역의 생활기초서비스를 유지 확충하여 정주여건을 개선하는 것은 국가와 지자체의 기본적인 업무임
 - 만약 경제·사회적 격차를 방지할 경우, 해양영토 관리 및 국토공간의 활용과 발전을 저해하는 요소로 작용하게 될 것임
- 국가 해상여객교통 기본계획을 통해 섬 지역 국가계획을 상호 연계함으로써 국토공간을 보다 넓게 활용할 수 있는 기회를 확보
- 섬 지역 중심 국가계획인 도서종합개발 10개년 계획 수립시 관계부처 협의가 진행되나 해상여객교통 확보에 대한 실질적 협의는 없음
 - 이는 현재 국가해상교통의 중장기 계획이 없기 때문임
- 도서지역개발 관련하여 행정자치부 주관의 “3차 도서종합개발 10개년 계획(2008-2017년)”에는 관련부처 업무가 함께 반영됨¹¹⁾

- 농림축산식품부 : 용수개발, 배수개선, 경지정리 등
- 보건복지부 : 보건진료소 신축, 병원선 대체 등
- 환경부 : 공원, 식수원 개발, 소각시설, 하수시설 등
- 국토교통부 : 연육·연도교 사업 등
- 해양수산부 : 항만, 어항, 어촌, 연안정비, 어촌체험관광마을 조성 등
- 문화체육관광부 : 가고 싶고, 살고 싶은 섬 만들기 조성 등
- 산림청 : 조림, 숲가꾸기, 병충해 방제, 임도, 사방, 삼림육장사업 등

- 섬 지역에 대한 국가종합계획 수립시 부처별 장래 발전계획과 전망을 고려하고 다음의 국가해상교통기본계획을 수립하여 반영하는 것이 필요함
 - 국가 및 지역 해상교통 수요 전망 및 중장기 정책 방향
 - 여객터미널·접안시설 등 해상교통시설 확충 계획
 - 여객선 등 해상교통수단의 기술혁신, 개발·개선·투자에 관한 사항
 - 간·지선 항로 개발 등 해상교통시스템 효율화 방안에 관한 사항
 - 해상교통 정보화에 관한 사항
 - 해상교통 서비스 개선에 관한 사항
 - 육상교통수단과의 효율적 연계 방안에 관한 사항
 - 기본계획의 추진에 소요되는 재원의 조달방안 및 중장기 투자계획 등

11) 해양수산부(2013), 전게서, p.202

III. 연안여객선 공적기능 현황 및 평가

1. 공적기능 강화를 위한 제도 및 정책

1) 연안여객운송사업에 대한 공적 지원

■ 국가가 직접 서비스를 제공하는 것부터 시장의 효율을 개선하기 위한 지원까지 공적지원의 유형이 매우 다양함

- 보조항로 운영, 국고여객선 건조는 국가개입의 범위가 거의 직영 수준임
 - 낙도지역의 여객선 및 선박운항 서비스의 채산성이 없기 때문에 국고부담으로 섬 주민의 이동권을 확보할 수밖에 없음
- 전산매표시스템 통합관리 운영비는 전산시스템 활용으로 승선절차 개선, 시장의 투명성 제고를 목적으로 운영비를 일부 지원하는 것임
 - 개별 기업으로서는 투자의 실익이 없기 때문에 적절한 규모의 투자를 위해서는 국고 지원이 필요함¹²⁾

■ 도서민의 이동권 보장, 이동편의 제공, 정주여건 개선을 위한 해양기초 인프라로서 여객선 항로가 유지될 수 있도록 국가 및 지자체가 지원

- 선박건조를 위한 대출금 이자의 일부(3%) 정부가 지원하는 이차보전 사업을 시행함으로써 이동권을 보장하고, 또한 이동권을 보다 쉽게 이용

¹²⁾ 전산매표시스템의 통합관리를 통해 시장의 효율이 개선될 수 있으므로 외부경제효과가 발생함. 이는 시장실패의 원인이 되므로 이를 해소하기 위해서 보조금을 지급

할 수 있도록 운임을 지원하여 이동편의를 제공¹³⁾

- 보조항로 운영과 국고여객선 건조 지원을 통해 해상여객교통을 제공함으로써 도서민의 이동권을 보장
- 운임지원은 도서민(여객 및 차량)의 운임 부담을 일정수준으로 최소화하고 차액을 국가와 지자체가 지원하는 것임
- 지자체가 섬 지역 주민의 생활편의를 위해 생활연료와 생필품 운임을 지원하여 정주여건을 개선
- 국가는 여객선 항로를 대중교통으로서 안정적으로 유지하기 위해 면세유를 공급하고 또한 선박 접안시설 개선에 투자
- 면세유는 연안여객선 연료의 교통세, 교육세, 주행세, 부가가치세를 면세하는 것으로 이를 통해 채산성이 개선되므로 서비스 안정화가 가능
 - 또한 비용을 절감함으로써 운임을 상대적으로 낮게 유지할 수 있음
- 접안시설 개선은 국가 항만계획에 포함되지 않는 섬 지역 기항지의 접안시설의 안전과 편의를 제고하기 위한 투자임
 - 대규모 국가 항만투자와는 별도로 소규모 기항지를 중심으로 지원

¹³⁾ 도서민 운임지원은 대체교통수단이 없다는 점에서 내륙의 오지에서 제공하는 '100원 희망택시'와 같은 수요응답형 교통체계와 다름. 즉 교통수단을 고비용의 수단(대중교통버스)에서 저비용 수단(시중 택시)로 대체하여 절약한 비용을 사용하여 주민의 운임을 지원하는 것이 아님

<표 2> 해상여객교통에 대한 공적지원 현황

지원 사례	세부내용	연간지원규모	필요성 및 배경	
보조항로 운영('67~)	운항결손금 지원	26개 항로, 140억 원	이동권 보장	해양 기초 인프라
국고여객선 건조	보조항로 운항	10~20억 원	이동권 보장	
이차보전사업 ('13~)	여객선 및 화물선 건조	대출금 이자의 3%, 10억 원	이동권 보장	
도서민 운임 지원 ('06~)	여객 및 차량('14.7~)	100억 원	이동편의 제공	
여객터미널 운영비 지원 ('08~)	무역항 여객터미널 운영	13개 터미널 50~60억 원	이동편의 제공	
도서민 생활연료 운송지원	LPG, 생필품 등 해상 운임 지원 (지자체)	인천 등 6개 지자체, 약 50억 원	정주여건 개선	대중 교통 수단
여객선 면세유 공급	교통세, 교육세, 주행세, 부가서비스 면세	700억 원 감면	서비스 안정화	
접안시설 개선 ('12~)	안전 및 편의증진	4개소 30억 원	안전 및 편의 확보	
운항관리비 지원 ('94~'04, '11~ 재개)	여객선 안전관리 업무비 지원	10억 원	안전성 제고	시장 실패의 보완
지역시민 운임 지원 ('08~)	연안지역주민 대상 (지자체 부담)	인천시(운임의 40%), 웅진군	이동편의 제공	
전산매표시스템 운영비 지원 ('06~)	전산시스템 통합운영	6억 원	편의개선, 효율화	

자료 : 해양수산부, 연안해운 업무편람, 2013 및 내부자료

- 여객선 운항의 외부효과로 인한 시장실패의 문제를 해소하기 위해 정부와 지자체가 안전관리와 지속적인 운항에 필요한 보조금을 지원함
- 여객선 이용객이 증가할수록 사고위험은 커지고 이는 곧 여객선 이용기피 등 사회적 손실로 확대될 수 있으므로(외부불경제) 사고 예방을 위한 안전관리 업무를 강화하기 위해 비용을 지원함¹⁴⁾

14) 운항관리업무를 기업이 수행하도록 내부화함으로써 외부불경제를 최소화할 수 있으나 여객운송서비스는 대부분 파생수요에 의한 것이므로 서비스 생산을 조절하기 어

- 여객선사가 공동으로 운항관리자를 채용, 여객선 운항의 안전관리 업무를 맡겼으며, 안전관리 인력을 확대하기 위해 국가가 지원
- 또한 여객운임의 일정액을 운항관리비용으로 징수하여 재원으로 활용
- 지자체가 지역주민의 운임을 일부 지원하여 섬 지역 관광객이 늘어나면 지역경제 발전과 나아가 지역간 균형발전에 기여함(외부경제)
- 따라서 외부경제로 인한 시장실패를 해소하기 위해 즉, 지역균형발전에 필요한 도서 방문객 수를 확대하기 위해 지역주민의 운임을 지원함¹⁵⁾

2) 연안여객선 안전관리

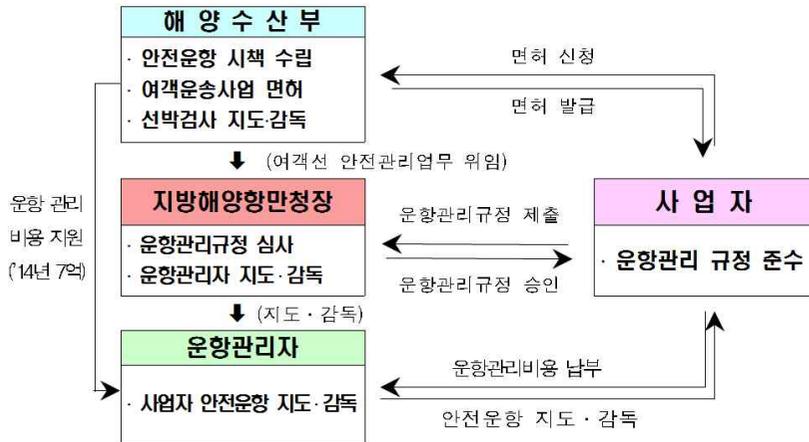
- 현행 운항관리 체계는 선사 → 운항관리자(1차 심사·점검) → 정부(최종 지도·감독) 등 3단계로 되어 있음¹⁶⁾
- 사업자는 선박의 안전운항관리 방법·절차 등을 세부적으로 작성(운항관리규정)하여 지방해양항만청장의 심사 승인을 득한 후 선박을 운항함
- 운항관리자는 선사의 운항관리규정 준수 여부, 선원 안전교육, 여객선 안전점검 시행 등 현장 지도·감독을 수행
- 해양수산부와 한국선급은 선박검사와 운항관리 규정 심사·운항관리자 지도·감독 등을 수행함

려움. 따라서 엄격한 안전규제와 보조금을 통해 안전관리역량을 높이는 것이 적절함

15) 경기도, 인천시, 웅진군, 제주도(본도주민), 여주시, 울릉군 등이 섬 지역 주민 외에 관할 지역 주민을 대상으로 운임을 지원하거나 검토 중임. 특히 인천시는 한시적이지만 운임 지원 대상을 타 지역 주민까지 확대한 바 있음. 김운수, 「도서민 및 인천 시민 여객운임지원 운영 실태 및 개선방안에 관한 연구」, 2013.9., p.34, p.54

16) 해양수산부, 「연안 여객선 안전관리 혁신대책(안)」, 2014. 9. 2. p. 2

<그림 2> 선박 운항 안전관리체계 역할 분담 체계도¹⁷⁾



- 우리나라는 1997년 6월 “선박안전경영규정”(고시) 제정으로 국제안전관리규약(ISM Code¹⁸⁾)을 국내 수용했으나 연안여객선은 제외함
- 그럼에도 불구하고 2014년 12월말 현재 하모니플라워호(인천-백령도), 오렌지1호(노력도/성산포), 썬플라워호(포항/울릉도) 등 3척의 여객선이 사업자 자율적으로 ISM Code 인증을 받았음
 - ‘선박안전법’ 제47조에 따라 총톤수 2천 톤 이상 내항 여객선 중 안전관리체계 인증심사에 합격한 여객선은 ‘해사안전법시행규칙’ 별표10의 출항통제 대상에서 제외하여 선박회사가 자율적으로 관리하도록 함

17) 상계서

18) International Safety Management의 약어로 1998년 7월 1일부터 단계적으로 시행됨

- 운항관리자 제도는 1972년 12월 30일 해상운송사업법 개정으로 운항관리자제도가 도입된 이후 현재까지 운항관리자가 여객선 안전관리 업무를 주도적으로 수행하고 있음

2. 공적지원 및 안전관리에 대한 제도·정책 평가

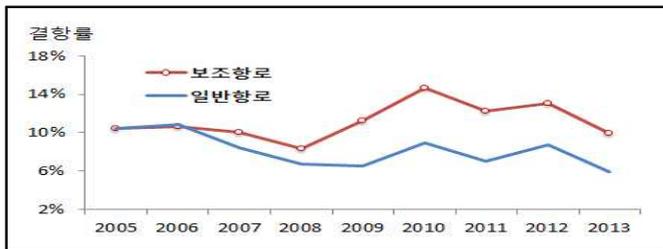
1) 연안여객운송사업 공적 지원

- 정부와 지자체의 다양하고 폭 넓은 지원에도 불구하고 여객선 항로가 국민 생활의 해양기초인프라로 자리 매김하는 데는 아직 역부족
- 국가 예산으로 선박을 건조하고 운항사업자를 선정하는 것은 항로 수 기준으로 전체의 26%에 불과함
 - 이들 항로는 전국에 26개 항로가 있으며 연간 이용객은 약 41만 명으로 전체의 2.5% 수준임
- 그 외 일반항로에서도 선박과 접안시설 등 대규모 자본투자가 필요한 시설 인프라에 공공 투자를 확대해 나가야 할 것임
 - 신형의 안전한 선박 도입, 기상조건에 강한 안전성, 항로연계성 강화 등을 통해 여객선 항로가 해양 인프라로서 기능을 더욱 확충해야 함
 - 내항 여객운송사업자의 자본력을 고려할 때 신조선 투자를 위한 공적 지원은 불가피함
- 도서지역 주민을 위한 보조항로 지원도 육상 오지의 교통복지 수준 대비, 만족할 만한 수준이 아님
- 보조항로의 여객선은 국고 건조로 선령은 상대적으로 짧지만 시설의 편

의성과 운항스케줄에 대한 만족도가 낮음

- 운항선박의 속도가 느리고 다양한 노선이 있지만 29개의 기항지를 거쳐 최대 10시간이 소요되는 항로도 있음¹⁹⁾
- 최근 경쟁입찰제도 도입으로 보조항로 운항서비스에 대한 주민의 만족도는 떨어지고 서비스 결항률이 높아지는 등 서비스는 오히려 악화됨
- 일반적으로 보조항로 이용객이 선사와 친밀도가 높아 관대화 경향이 있음에도 불구하고 일반항로보다 만족도가 낮은 경우도 있음
- 보조항로 운영비 지원을 종전의 사후정산방식에서 사전에 정하는 경쟁입찰제도로 바뀐 '09년부터 서비스 결항률이 일반항로보다 높음²⁰⁾

<그림 3> 일반항로 및 보조항로의 서비스 결항률 추이



자료 : 해양수산부

■ 여객선 항로는 상대적으로 비싼 운임, 접근성 불편 등으로 대중교통수단으로서는 한계가 있음

○ 이용자 입장에 대중교통수단의 이용요금을 비교하면 내항 여객선의 경

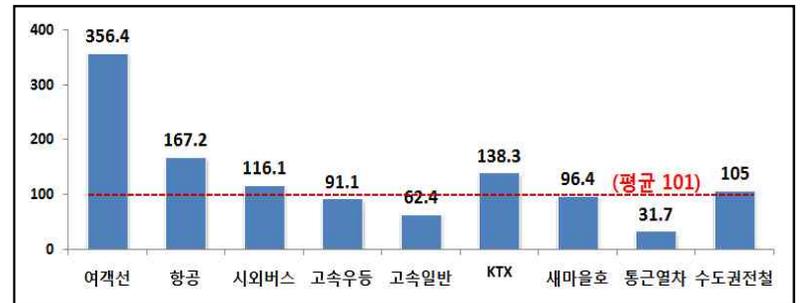
19) 목포-서거차-울목간 운항하는 서비스로서 주민의 경로의존성 경향으로 노선 변경이 쉽지 않으나, 환승 등의 방법으로 노선을 개선할 여지는 있음

20) 이는 고정된 비용에 맞추어 수익을 확보하려는 기업으로서는 기상악화나 선박 고장 및 수리를 과장되게 이용할 유인도 작용한 것으로 판단됨

우 타교통수단보다 평균 3.6배 높은 수준임

- 이로 인해 섬 지역 방문 등 공간 이동에 제약이 될 수 있으므로 공공의 투자 지원을 통해 원가 부담을 낮춰 나가야 할 것임
- 특히 해상여객교통의 경우 교통시설과 교통수단이 복합적이라는 점을 고려할 때 선박 투자에 대한 지원이 절실함

<그림 4> 대중교통수단별 단위운임(원/km) 비교



자료 : 김운수(2013), p.79

○ 또한 접근성, 효율성 차원에서 대중교통수준의 체계 정비도 필요함

- 육상교통과 여객선 터미널이 대중교통으로 연결되지 않는 터미널도 있어 해상교통이 아직 국가 대중교통체계에 편입되지 못하고 있음
- 국가 대중교통체계에 편입을 위한 항로의 효율성을 검토하고 간·지선 연결 서비스를 구축하는 등 항로체계를 개선할 필요가 있음

■ 여객선 이용객이 늘어 사고발생 가능성이 높아지면서 안전관리에 대한 수요가 늘고 있으나 정부의 정책대응은 적기에 이루어지지 못함

○ 최근 세월호 사고에서 드러났듯이 기업 외부의 선박 운항관리자 중심의 내항 여객선 안전관리체제는 한계가 있음

- 선박의 대형화, 이용객 증가 등으로 운항관리자의 안전관리 업무 수요가 늘었음에도 불구하고 그에 상응하는 수준의 운항관리자 확충이 적기에 이루어지지 못함
- 이는 선박 운항관리자 업무가 선사의 서비스 생산 활동과 별도로 이루어지고 있어 선사에게 관리 부담이 없었기 때문으로 해석됨
- 따라서 서비스 생산기업 즉, 선사가 안전관리 업무를 직접 부담함으로써 운항관리자의 안전관리 수요를 줄일 수 있음
 - 이러한 일체화를 통한 내부화로 외부불경제를 다소간 해소할 수 있음
 - 다만, 세월호 침몰사고 이후 여객선 안전에 대한 관심이 크게 높아진 점을 고려할 때 안전관리를 위한 정부의 지원이 더욱 중요함

2) 연안여객선 안전관리

- 철저한 선박검사 및 관리를 전제로 각종 규제를 완화했으나 실제 현장에서 안전관리가 미흡하여 사고 개연성을 높이는 결과를 초래
- 선령규제 완화로 노후중고선 도입 증가, 무리한 개조 및 이에 대한 감독 미흡 등으로 연안여객선 안전성 확보에 한계
 - '09년 선령제한을 최대 25년에서 30년으로 완화한 후, 선령 15년 이상의 해외 중고선 도입이 크게 증가함²¹⁾
- 검사대행기관은 서류상 수치만을 근거로 검사기준 충족여부를 판단, 개별 선박의 운항여건 등은 미고려

²¹⁾ '04~'08년간 6척이었던 것이 '09~'13년간에는 15척으로 크게 증가함. 이는 이용객 증가에 따른 것으로 비용부담으로 신조선 보다는 기존 선박 도입을 선호한 결과임

- 세월호의 경우, 복원력 유지를 위해 선박 평형수를 1,333톤 늘리고 화물 1,450톤을 줄여 운항하도록 복원성을 검증하여 선박검사증서를 발급함

- 운항관리규정에 대한 심사 부실과 감독기관의 현장지도·감독 소홀
 - 정부 지정사업장의 구명설비 정비 부실로 미작동 사례 발생, 이에 대한 현장 지도·감독도 미흡
 - 여객 무임승선, 승선신고서 미제출, 화물량 육안 확인 등 승객 신원 및 화물과적 여부에 대한 엄격한 확인 불이행
- 선원 정신(Seamanship), 자질과 능력이 부족한 일부 선장·선원이 대형 여객선 운항하는 사례 발생
 - 선사의 형식적 비상대응 훈련(또는 미실시) 등으로 실제 비상상황 발생 시 신속한 대응에 한계
 - 외항여객선에 비해 열악한 근로 여건(급여, 휴식 등) 등으로 선원 책임·소명의식 제고가 어렵고 우수 선원 확보도 곤란
 - 사업자들은 민간은 안전관리를 비용으로 인식하고 있어 안전관리에 소극적으로 대응

IV. 국내외 여객운송서비스의 공적지원 사례

1. 국내 사례

1) 버스 준공영제²²⁾

■ 준공영제 도입 배경

- 운송수요의 구조적 감소에 따른 적자 누적, 서비스의 질적 및 양적 저하 등 악순환 해결 필요
 - 민영제에서는 노선의 독점적 운영에 따라 수요에 적합한 노선조정이 어렵고, 수익노선에 대한 과당경쟁 및 중복운행으로 비용부담 과중해 이러한 한계점을 보완할 필요가 제기됨
- 버스사업자는 인건비, 유류비 부담 가중으로 비용절감에 한계에 봉착하여 경영개선에 심각한 난관에 직면했으나 자발적 경영개선은 사실상 어려움
- 버스 재정지원제도 개선과 공공성을 강화할 필요성이 제기됨
 - 버스운송사업의 사양화를 예방하고, 사업의 건실화를 도모하기 위한 과거 재정 지원제도는 수지적자 보전효과 미미했음
 - 버스 운행중단 등의 사회적 문제 예방과 함께 타 운송수단과 효율적 연계를 위한 공적 개입 필요

²²⁾ 강상욱 외, 버스운영체제 비교분석 및 정책방향-준공영제와 공영제를 중심으로-, 2013.을 참고하거나 인용함.

■ 준공영제 도입 사례

- 서울시는 2004년 시내버스의 공공기능에 초점을 둔 준공영제를 도입
 - 서울시는 버스운송사업조합과 주간선 노선에 대한 입찰제 시행, 적정 사업이윤의 보장 등 5개 항에 대한 협약을 체결하고, 아울러 버스 중앙 전용차로 설치, 환승할인 등 교통체계를 개편
 - 운송수입금을 공동 관리, 운송수입금을 업체에 배분하고, 총운영비를 정산하는 데에서 발생하는 적자액을 서울시에서 보전
- 광역자치단체도 준공영제를 도입
 - 대전시는 2005년 공동운수협정에 의한 준공영제 도입
 - 대구시는 버스업체의 경영악화와 노동조합 파업을 해결하기 위해 2004년 업체와 노조간 준공영제 시행 협약서 작성 후 2006년 이를 시행
 - 광주시(2006년), 부산시(2007년), 인천시(2009년)도 준공영제를 도입
- 준공영제는 다양한 방식으로 운용
 - 수입금관리형 : 지자체가 수입금을 관리하고, 노선별 운송실적과 원가를 계산하여 적자노선에 대해서 원가만큼 배분함. 주요 지자체에서 시행중
 - 노선관리형 : 지자체가 버스의 면허와 운영권을 소유하고 업체는 경쟁 입찰을 통해 정부로부터 운영권을 받아 일정기간 운영
 - 위탁관리형 : 지자체 등이 민간업자에게 특정 노선에 대한 차량 구입이나 손실보상 등 재정적인 지원과 함께 운영을 위탁
 - 일부 공영제 : 일부 노선에 한해 공영제를 도입하여 운영

<표 10> 버스준공영제 시행 도시별 주요 내용

시행지역	시행연도	주요 내용
서울시	2004	·수입금 공동관리위원회에서 수입금 관리, 업체에 운송비용 부족분 전액 보전 : 업체에서 버스 운행 ·버스노선 입찰제 시행 : 주요 간선노선을 대상으로 노선입찰제 시행 ·중앙버스전용차로제 시행 ·대중교통 환승요금제도 시행
대전시	2005	·수입금 공동관리형 준공영제 시행(서울시와 유사) ·대중교통 무료 환승요금제 시행 : 버스와 지하철 2구간 환승 시 추가요금
대구시	2006	·수입금 공동관리형 준공영제 시행(서울시와 유사) ·버스전용차로 운영개선 및 환승정류장 설치 ·버스와 지하철 간 무료 환승요금제 시행
광주시	2006	·수입금 공동관리형 준공영제 시행(서울시와 유사) ·노선체계 개편 : 기존 노선의 확대 개편 ·버스·지하철·마을버스 간 무료 환승요금제 시행
부산시	2007	·수입금 공동관리형 준공영제 시행(서울시와 유사) ·노선개편 : 실태조사를 통한 노선 감축 ·지하철과의 환승할인요금제 확대 시행 : 버스 대 버스 환승 무료
인천시	2009	·수입금 공동관리형 준공영제 실시(서울시와 유사) ·노선개편 실시 ·대중교통 환승할인요금제 시행 : 수도권통합요금제(2009.10) 참여

자료 : 조규석 외, 버스 준공영제의 평가 및 효율적 운영방안에 관한 연구, 2012. 강상욱 외 (2013)에서 재인용.

■ 준공영제의 효과 및 문제점

- 준공영제는 이용자의 서비스만족도 개선, 환승할인제 시행으로 이용자의 요금부담 경감, 저상버스 보급 등의 개선 효과가 있는 것으로 나타남
- 반면에 준공영제는 적자를 보전받기 때문에 수익성 제고를 위한 노선개발, 서비스 및 경영 개선 등의 동기는 부여하지 못하는 한계가 있음

- 또한 버스의 인건비, 유류비, 수리비 등 운행비용이 갈수록 증가하여 지자체의 재정지원 부담이 증가

2) 버스 공영제²³⁾

- 과천시 1993년 버스 공영제를 도입하였으며, 과천시 외곽지역에 대해 도심과 지하철 연계를 위한 시영버스를 직영
- 과천시 교통행정팀 담당인력 1명이 운전기사와 차량 등을 관할하며, 2013년 말 기준 4개 노선을 운영 중임
- 재원은 시영버스 특별회계 전입금과 일반회계에서 충당하며, 요금수준은 마을버스와 같으며 교통카드도 지불가능
- 제주시는 2002년부터 조례를 제정하여 버스를 직영 중이며, 공영버스계에서 12개 노선(2014년 말 기준)에 대해 운전기사 53명과 25대 차량 등을 관리
- 재원은 과천시와 같이 시영버스 특별회계 전입금과 일반회계에서 충당하며, 적자에 대해서는 제주도와 제주시 재정으로 충당
- 新安군은 2007년 버스 공영제를 도입한 후 점차 노선을 확대함
- 新安군은 주로 연안여객선 선착장과 관내 도서의 마을간 버스를 운행하여 섬 지역 내 대중교통 서비스의 연결성을 제고하기 위해 군내 마을버스를 인수함

23) 강상욱 외(2013)을 참고함.

- 또한 공영버스 미운행지역에 대해서는 택시 쿠폰을 지급하고 있음
 - 신안군은 마을버스 미운행지역 주민들에 대해서는 1인당 월 8장의 택시쿠폰을 발급

3) 수요응답형 교통(DRT) 사례

■ DRT(Demand Responsive Transport)는 교통수요자의 요구에 응하여 탑승과 하차가 탄력적인 수요자 중심형 대중교통²⁴⁾임

- 주로 농촌지역과 인구 저밀도 지역에서 지자체 등 공공기관의 전적 혹은 부분적 재원에 의해 서비스되며, 수요자의 요구 및 수요에 따라 고정된 노선 없이 자유로이 운영되는 준대중교통 서비스임

■ 운영사례

- 「교통약자이용편의증진법」에 의해 주요 지자체에서 운영 중인 교통약자에 대한 콜택시와 셔틀버스 등이 해당
 - 장애인 콜택시는 현재 위치에서 특정 목적지까지 이동을 지원하며, 셔틀버스는 정기적으로 지정된 노선을 순회하는 버스임
 - 장애인 콜택시의 경우, 요금문제, 차량부족으로 인한 연결의 한계, 개인 정보의 침해 등 문제점이 있음(박상우 외, 2008)

- 전라남도 100원 택시

²⁴⁾ DRT 서비스가 버스인지 혹은 택시인지에 대한 논란이 있는 한편 사전 예약 없이 승차하는 데에 따른 허가제 적용 등의 논란도 있음. 박상우, 장수은, 김혜자, 수요대응형 교통체계 평가모형 구축, 2008. www.wikipedia.org, 2014년 12월

- 전라남도는 기초지자체와 함께 버스 등 대중교통이 운행되지 않는 마을 주민들을 대상으로 주민의 택시 이용시 부담을 최소화하고 지자체에서 상당 부분을 지원
- 주민부담은 가까운 버스 정류장 등 대중교통 연계지점까지 이동할 경우 100원, 읍내 등 지역 중심지역까지 이동할 경우는 1300원을 부담
- 지자체가 버스를 직영하는 경우보다 재정 부담이 감소되고, 수요자의 만족도는 높아지는 서비스로 평가됨

2. 외국의 연안여객운송 사례

1) 일본의 연안여객선 공유건조제도

■ 철도운수기구(JRTT)²⁵⁾는 연안여객선사와 공동으로 선박에 투자하고 일정한 기간 공유하고 선사는 선박을 운항하여 확보한 수익으로 분담금을 상환함

- 일본정부는 1950년대 연안여객운송에서 잦은 대형 사고를 방지하고자, 노후선 대체가 시급하다는 것을 인식함
 - 영세한 중소규모 연안여객선사는 시중에서 자금을 조달하기 어려웠음
- 일본정부는 선사에게 무담보 장기저리의 금융, 선박관리 기술지원 등을 제공함

■ 선박의 공유기간은 선종에 따라 다양함

²⁵⁾ Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency는 1959년 국내여객선 공단으로 출범하여 영세 연안여객선사 등을 지원하여 왔음. 공단의 자본금은 전액 정부가 출자.

- 여객선 공유기간을 보면, 강화플라스틱 선박 7년, 경합금 선박 9년, 2000톤 미만 강선의 경우 카페리선은 11년이며 카페리 외 선박은 14년, 2000톤 이상 강선은 15년임
 - 화물선은 10~15년을 공유기간으로 함
- 여객선사는 분담금 상환 완료시 선박을 처분할 수 있음
 - JRTT는 엄격한 사업자 선정심사와 철저한 관리로 자금회수의 안전도를 제고
 - 여객선사는 안전기준을 충족함과 동시에, 사전 상담을 통해 준비된 선사가 신청

2) 미국 워싱턴주의 Washington State Ferries 운영

- 미국 워싱턴 주정부가 연안여객운송사업을 직영하고 있음
 - 주정부 교통국은 Washington State Ferries를 소유, 운영 중이며, 동사는 워싱턴주내의 대표적 연안 여객서비스 사업자임
 - 1951년 민간사업자인 Puget Sound Navigation Co.가 터미널과 선박들을 Washington State Ferries에 매각하는 데에서 지원함
 - 동사의 주요 재원은 운영수입, 주정부 예산과 목적세(차량연료세, 차량등록세 등) 등이며 운영비의 76%를 운항수입에서 조달함
 - 동사의 주요 항로는 주단위 주요간선도로로 지정

3) 노르웨이 연안여객운송 입찰제

- 노르웨이는 연안여객선 항로를 국가의 주요 간선도로(Trunk road system)로 간주
 - 차도선(ferries) 300척 대부분을 민간선사가 운영하고 있으나 국가에서 주요 간선항로를 입찰을 통해 운영선사를 선정함
 - NPRA(National Public Roads Administration)에서 간선도로와 연결되는 노선관리 및 입찰계약을 담당하며, 사업자로 선정된 민간선사들은 항로별 혹은 지역단위 항로들을 독점적으로 운영
 - 지자체와 지역단위 교통기관들은 벽지를 연결하는 항로에 대해 민간선사에 대해 입찰계약을 진행
- 주요 간선항로 입찰계약 방식
 - 5~6년간 중기계약으로 자산에 대한 건실한 투자를 유도
 - 민간선사들이 신기술 선박투자 등 자산투자를 촉진하고, 민간 선사가 신조선을 확보할 경우, 일반적으로 2회의 입찰계약을 체결
 - 입찰계약 방식과 절차
 - 1단계 : 지역내 PRA 운송부서가 입찰계약 기본서류를 작성
 - 2단계 : PRA는 변호사 등 전문가 그룹에 의해 입찰계약 참가자들을 평가(입찰시 선정 기준 : 가격 요소 35%, 선박 및 예비선박 선령 35%, 비상시 대책, 환경보호 등 서비스 수준 30%)
 - 3단계 : PRA에서 연안여객운송사업자 최종 선정
 - 1990년 이후 보조금을 사전에 지급하여 경영개선 촉구

4) 호주 타즈마니아주의 TT-Line 운영

- TT-Line사는 타즈마니아주 공영 해운기업으로 상업적으로 여객 및 화물운송 서비스를 제공
- 동사는 1993년 타즈마니아주 정부가 TT-Line Arrangements Act를 제정하면서 주정부에서 분리되어 법인으로 전환
- 주정부에서 동사를 소유·운영하고 있음

5) 그리스의 비수익항로 입찰제²⁶⁾

- 그리스 연안여객운송사업의 특성
- 그리스 연안여객운송 항로는 114개 유인도서와 본토 등을 연결하는 365개 항로가 있으며, 이 중에서 84개 항로(40개사 운영)는 정부보조금으로 운영 중
- 또한 소수 대형선사가 공급을 주도하는 과점시장이며, 선박현대화 등 경영개선은 주로 수익항로에서 발생됨
- 그리스는 해수부(Ministry of Shipping and the Aegean)가 비수익항로 선정과 입찰을 결정
- 국가가 비수익항로의 입찰절정과 PSO(Public Service Obligation) 서비

²⁶⁾ Baird A. J. and Wilmsmeier G., Public Tendering of ferry services in Europe, *European Transport*, 49, 2011, 90-111.

스를 담당함

- 연안여객운송에 대한 국가 보조금은 7,000만 유로(2008년 기준)에 달하며, 재원은 국가 재정과 수익여객항로 운임의 3%임

■ 비수익항로의 입찰 및 보조금 지급 절차

- 국가에서 최저 보조금을 제시하고 필수 서비스수준을 충족하는 선사와 입찰 계약
 - 1단계 : 매년 해수부는 항로별 보조금 필요 조사
 - 2단계 : 특정항로에 대해 허가를 신청한 선사 확인
 - 3단계 : 선사가 신청하지 않아 비수익항로로 확정되면, 해수부는 항로별 최대 보조금과 필수 서비스 수준을 결정, 필수서비스 수준은 운항빈도, 운송능력, 대체수단, 연간 운항일수, 국가 안전기준 충족, 최고 선령 30년 제한 등임
 - 4단계 : 최저 보조금을 제시하고 필수 서비스 수준을 만족하는 선사와 해수부간 계약 체결
- 최저가 입찰제의 문제점
 - 1년 단위 입찰로 경영개선 의욕 고취 어려움
 - 낮은 정부보조금으로 비수익항로에서 질적 개선 어려움

3. 주요 시사점

1) 보편적 교통서비스를 위한 공적 지원 확대

- 대중교통으로서 공공성을 확보하기 위해 공적 지원을 통해 운행중단을

방지하고 저렴한 요금의 교통 서비스를 제공

- 교통약자와 교통취약지역에 대한 수요응답형 교통서비스(DRT)를 제공하는 등 전반적인 교통복지를 강화
- 국가와 지자체가 주민들의 생활 여건을 보장하기 기본 교통서비스(Civil minimum)를 제공

2) 다양한 방식으로 공적지원을 최적화

- 외국의 경우 국가 또는 지자체가 직접 선박을 운항하거나 공사를 설립하여 운영하거나 또는 민간선사에게 보조금을 지불하는 등 다양한 방식으로 공적지원을 제공
- 민간의 창의성과 자율성을 존중하되, 민간선사가 운영을 중단하거나 파산하는 경우 정부가 공적기능을 도입하는 사례가 많음
- 비수익 연안 여객항로에 대해서는 대부분 공적지원을 하고 있으며, 공영제와 준공영제 방식으로 서비스를 하고 있음
- 비수익 연안여객항로에 대한 국가의 필수서비스 제공
 - 노르웨이 경우 입찰계약을 중장기로 시행하며, 사전 보조금 지불로 선사로 하여금 경영개선을 촉구하고 지원

3) 공공지원을 통한 서비스 개선 기대

- 대중교통의 연계성 개선과 운항빈도 증가
- 사업자업간 과당경쟁 및 중복운행에 따른 비효율성 감소, 노선조정에 따

른 효율적 교통망 구축

- 농어촌 및 인구 저밀도 지역에 대한 맞춤형 교통서비스 제공으로 교통복지 강화
- 버스 준공영제 시행으로 안정적인 서비스와 이용자 편의성이 제고되고 이로 인해 이용 인원 증가 효과 기대

V. 연안 여객운송서비스의 공적기능 강화 방안

1. 공적지원 강화 방안

1) 여객선 현대화를 위한 선박공유건조제도 등의 도입

■ 공공 재원을 활용하여 민간 선박에 투자

- 선박공유건조제도는 해상교통의 핵심 인프라인 선박에 대해 공공이 주도적으로 투자하여 민간과 일정 기간 공동으로 소유
 - 공동 소유 기간 중 민간은 선박을 운항한 수입으로 공공 투자 부분을 단계적으로 상환하여 최종적으로 선박을 완전 인수함
- 우리나라는 이미 보조항로 운항선박을 국고로 건조하고 있어 선박을 해상교통인프라로 인정하고 있다는 점에서 공공부문의 선박투자를 일반항로 운항선박까지 확대하는 것이 필요함
 - 특히 대규모 투자에 비해 수입이 제한되는 대형 카페리선박과 초쾌속선의 경우 신조선 확보를 위해서는 대규모 재원조달을 위한 정책지원이 요구됨

■ 공적 기금이나 공적보증 제도를 활용하여 민간금융 활용을 확대

- 공공 재원으로 여객선 투자를 위한 공적 기금을 조성하고 민간 투자자와 함께 필요한 선박에 공동으로 투자함으로써 단기간에 여러 척의 여객선 신조가 가능함

- 정부 예산에 비해 안정적인 투자 기반이 조성되므로 지속적인 여객선 신조선 투자가 가능하게 됨
- 선주 외에 민간 자금의 후순위 투자에 대해 공적 보증을 제공함으로써 민간금융을 통한 선박투자를 촉진할 수 있음
 - 공적기금을 활용한 직접 투자에 비해 보증의 레버리지 효과로 공공의 재원 부담은 줄어 들 수 있으며 선박투자가 조기에 활성화 될 수 있음

■ 연안여객선 현대화 촉진과 국민안전 신뢰도 제고

- 국가가 직접 여객선 확충에 투자한다면 교통인프라에 대한 국가의 의지를 보여주는 것으로 여객선 안전에 대한 국민의 신뢰회복에 기여할 것임
- 신뢰 회복에 따른 안정적 수요는 투자자와 기업의 관심을 환기시켜 여객선 건조 및 운항 관련 산업 발전을 촉진시킬 것임
 - 수요가 안정되면 기업의 지속적인 투자는 물론 LNG연료 추진선²⁷⁾과 같은 미래형 친환경 선박에 대한 R&D투자가 활성화되고 경쟁력을 확보하기 위한 기술혁신을 촉진시킬 수 있음
- 국가 지원 제도의 효과를 극대화하기 위해서 선박발주는 국내 조선기술을 활용해야 할 것이며 이를 통해 중소조선업 혁신에도 기여할 것임
 - 국내 여객선 173척 가운데 보조항로 선박 26척을 제외하고 단계적으로 공유건조제도를 활용할 경우, 연간 10여 척 정도 신조가능성이 있음
 - 또한 일본의 경우처럼 화물선을 적용하는 경우 총 2,200여척이 대상이

²⁷⁾ LNG를 연료로 사용하는 여객선은 노르웨이 등 북유럽에서는 10여 년 전부터 운항 중이며 환경과 에너지 절감으로 전 세계 조선 및 선주들이 활발히 준비하고 있음. 국내에서도 한국가스공사 등을 중심으로 건조 및 운항의 타당성에 대해 연구 중임

- 되며 연간 50척 정도는 국내 건조할 수 있을 것으로 예상할 수 있음
- 현재 국내 중소조선소의 선박수주가 거의 없는 점을 고려할 때 연간 50~60척 발주한다면 중소조선업 활성화에 크게 기여할 것으로 판단됨

2) 보조항로 서비스 혁신을 위한 공영제 도입

- 서비스 개선 및 안전관리 강화를 위해 공영방식으로 전환 필요
 - 공영방식은 민간 입찰제에 따른 서비스 악화와 민간의 안전투자 부족에 대한 우려를 동시에 해소하기 위한 대안이 될 수 있음
 - 입찰로 정해진 금액을 상한으로 비용절감을 통해 수익을 창출해야 하는 현행 수익모델로는 사고 예방을 위한 투자가 곤란
 - 사후 비용정산 방식으로 개편을 하더라도 운항선사의 도덕적 해이의 가능성이 있기 때문에 국가지원의 편익이 상쇄될 우려가 있음
- 공영제를 도입하는 경우 공단이나 비영리 법인을 통한 방식이 가능함
 - 전담 공단조직을 설치하여 운영하는 경우, 전국의 26개 보조항로를 모두 관할하되, 목포, 인천 등 3~4개 지역 단위의 운영조직이 필요할 수 있음
 - 통합관리의 효율성이 인정되나 지역별 분할 근무에 따른 추가 비용소요도 예상할 수 있음
 - 수협, 농협 등 섬 지역 교통물류 수요자인 비영리법인을 활용하는 경우 비용절감을 통한 수익창출 보다는 서비스 개선에 더 집중할 수 있는 장점이 있고, 권역별로 추진할 수 있으므로 통합관리에 따른 부담은 해소됨
 - 그러나 실제 추진과정에서 보조항로 운항 경험이 있거나 추진하려는 잠재적 사업자가 반발할 가능성이 있음²⁸⁾

- 또한 운영여건이 상이한 권역에 대해 공통의 표준적인 사업추진 절차를 마련하는 것이 필요

2. 연안여객선 안전관리 강화²⁹⁾

1) 연안여객선 안전관리체계 혁신

- 여객선 안전관리업무의 일원화
 - 국민안전처(해양경비본부)에 위임된 여객선 운항관리업무를 해수부로 환원, 선박 안전관리 체계의 일원화 및 정책·현장 업무간 연계성 확보
- 처벌수준 강화
 - 안전의무 이행 담보를 위해 처벌수준 대폭 강화 및 과징금 대폭 증액
 - 사업자가 안전규정 위반을 사주, 종용, 묵인하는 경우, 사업자에 대해 강력 처벌(벌금 등)

2) 안전 관련 규제 강화

■ 선박개조 및 복원성 검증 강화

- 선박 개조에 따른 기술적 안전성과 함께 현실적인 선박운항 여건까지 고

28) 실제로 보조항로 운항의 안전이나 서비스 조건을 상향 조정할 경우 기존의 영세한 기업은 충족시키기 어려울 수도 있으므로 이 경우 상당한 논의과정이 필요할 것임

29) 개편 내용은 해양수산부, 「연안 여객선 안전관리 혁신대책(안)」, 2014. 9. 2의 내용을 발췌 정리함

려할 수 있는 합리적 개조관리 체계 도입

- 정부의 개조허가 대상 범위를 확대하고 허가 이전에 선박·조선·운항 분야 전문가 자문을 의무화

○ 특히 여객선은 복원성이 저하되는 일체의 개조를 금지하고 로드 마스터³⁰⁾ 활용 및 복원성 유지에 대한 관리·감독(상시·수시) 시행

■ 여객선 선령제한 및 검사 강화

○ 노후선의 안전성 문제를 고려, 취약성이 확인된 카페리 등의 선령은 20년을 원칙으로 하되, 매년 엄격한 선령연장검사를 받는 것을 전제로 최대 5년까지만 연장

■ 화물 과적 근절 및 고박관리 강화

○ 신속하고 정확한 화물량 파악을 위해 차량과 화물의 전산발권을 전면 도입하고 화물보험 가입을 의무화

- 계량증명서를 통한 계측 및 적재한도 초과 시 발권 자동 중단 등을 통해 화물과적을 원천적으로 차단

○ 카페리 선박의 출항 전 철저한 안전점검을 위해 화물적재, 고박 완료시간을 현행 출항 10분전에서 30분전으로 강화

- 고박장치·기준 재검토 및 운항 중 고박상태 정기 점검(1등 항해사)

■ 운항 중 안전관리 강화

³⁰⁾ Load Master는 선박복원성 계산용 소프트웨어로서 일정 규모 이상의 카페리선 적용을 의무화하는 방안으로 안전 제도 개선

○ 선박 안전항행을 위해 ‘선장이 직접 지휘해야하는 위험·취약 해역’ 등을 구체적으로 지정

○ 선원 근무내용, 운항정보 등이 기록되는 항해자료기록장치(VDR)를 일정 규모 이상 연안 여객선에도 탑재 의무화

3. 해상대중교통으로서 필요한 조치의 지속적 추진

■ 국가해상교통으로서 국가계획을 수립, 추진하기 위해 여객선 항로를 국가가 지정하는 것이 필요

○ 고시 등의 방법으로 항로를 지정하는 경우 항로에 대한 공공성이 확보되어 전국 또는 권역별 교통망 체계를 계획할 수 있음

- 현행 제도하에서 항로는 민간의 신청에 따라 면허를 통해 개설되므로 국가가 종합적으로 해상교통 계획을 수립하기 어려움

○ 공공성이 강화되면 여객선 항로뿐만 아니라 도선서비스를 포함하여 종합적으로 네트워크를 개편할 수 있는 가능성이 커져 지역 해상교통체계의 종합 효율성을 제고할 수 있게 될 것임

■ 국민의 해양이동권 확장을 위한 육상과의 연계성 강화, 접안시설 개선, 대중교통 요금제 도입 등 실질적인 방안을 마련

○ 여객선 터미널이 도심 외곽에 위치하고 있으므로 접근성을 높일 수 있도록 연계교통을 강화해야 함. 즉 도심 출발지에서 섬까지의 환승요금제 도입 등 이용자 입장에서 국가 대중교통 연계성을 강화해야 함

- 물리적으로는 터미널과 대중교통수단과의 도보 이동의 안전성 및 편의

성을 개선하기 위한 시설 재설계 등의 현장 시설 개선이 필요

- 도서지역의 여객선 기항지의 안전성을 높이고 여객대기 공간 확충 등 편의성 개선을 위한 국가 및 지자체의 대폭적인 투자가 필요함
 - 특히 시설 미비로 인한 선박 접안과 여객 승하선 안전사고 발생 위험을 최소화해야 함
- 해상여객교통을 대중교통요금 체계에 편입할 수 있는 방안을 검토하여 국민의 해양 이동성을 강화할 필요가 있음
 - 현재의 단위당 여객선 요금은 육상에 비해 상당히 높아 여객선 이용 및 도서방문을 위축시키고 있으므로 여객선 요금을 타 대중교통 수준으로 조정하고, 이것이 수요에 미치는 영향도 함께 분석해야 할 것임

■ 미래형 여객선 개발을 위한 R&D 투자를 조속히 늘려야 함

- 여객선의 안전강화와 미래지향적 설비를 위한 전략적 연구개발 투자가 요구됨
 - 미래에 필요한 여객선은 무엇보다도 사고가 없는 안전한 선박이어야 하며, 사고 시에도 여객의 생명을 지킬 수 있도록 안전장치를 최대화하고, 사고 발생 시 스스로 구명정이 될 수 있도록 최대한 안전한 선박을 개발해야 할 것임³¹⁾
 - 또한 친환경성을 보장하는 LNG, 전기, 연료전지(수소) 등을 연료로 사용하는 여객선 투자를 촉진하기 위한 인센티브 제공 등 여건 조성이 필요함

31) 스웨덴 정부는 사고시 선박이 스스로 구명정이 될 수 있도록 안전한 여객선 개발을 추진. 한겨레신문(http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/635707.html 2014.05.05.)

- 선원과 승객 모두에게 안전하고 편리한 친환경 여객선 개발은 젊고 유능한 선원을 확보하는데 크게 기여할 것임³²⁾
 - 여객선 선원으로 근무하는 데는 급여가 중요한 결정기준이 되겠지만, 국내에서의 단기 승선, 선교 편의성의 향상 등 선박의 근무 여건도 중요하며 경우에 따라서는 외항선 근무자의 이직도 기대할 수 있음

32) 실제로, 노르웨이의 LNG연료추진 여객선을 승선하여 기관부 선원과 인터뷰한 결과 벙커C유 선박보다 훨씬 깨끗하고 조용하며 편리해 근무선박 선택에 후회가 없고 다 시는 과거의 벙커C유 선박에서 근무하고 싶지 않다고 함

VI. 결론 및 정책 제언

1. 결론

- ▶ 국민 생활의 해양기초인프라로서 여객선 항로의 서비스 및 안전성 제고를 위한 공공부문의 투자 확대가 시급함
- 여객선은 섬 주민과 국민의 유일한 해상교통인프라로서 기초교통임
- 내항 여객운송사업의 영세성과 장래 수요 위축으로 민간 사업자의 여객선 대체 신조선 투자가 어려운 상황임
- 특히 시장실패로 인해 안전시설에 대한 시장에서의 투자가 부족하므로 이에 대한 공공부문의 지원이 필요
- ▶ 여객선 항로의 보편성을 강화하기 위해서는 이용객의 78%를 차지하는 섬에 거주하지 않는 일반인 이용자를 위한 지원이 확대되어야 함
- 기존 보조항로는 결항률 최소화, 편의 확대 등 서비스 및 안전 제고가 시급하며 이를 위해서는 직영 등 공공의 역할을 보다 확대해야 함
- 연인원 1,200만 명이 넘는 일반인의 이용 편의를 위해서는 신형 여객선 확충, 대중교통으로서의 접근성, 편의성, 안전성 제고가 요구됨
- 선박투자 촉진을 위한 공공-민간의 공유방식 선박공동투자제도의 도입,

육-해상 대중교통연계를 위한 투자, 기항지 안전시설 투자 등이 시급

- 항로 고시제를 통한 교통계획 기능 강화, 대중교통 요금제 도입, 미래형 여객선 개발 R&D 확대 등 지속적 혁신 기반 강화가 필요

2. 정책 제언

- ▶ 세월호 침몰사고로 악화된 여객선 운항 안전에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위한 지속적인 노력 필요
- 마지막까지 재난 수습을 위한 최선의 노력은 물론, 사고 재발 방지를 위한 정책 의지를 분명히 표명해야 할 것임
- 공공지원을 통해 안전한 선박에 대한 지속가능한 투자 체계를 확립하는 것이 국민 신뢰회복의 첫걸음이 될 것임
- ▶ 해양국가로서 바다의 유일한 교통수단인 여객선 항로를 국민교통으로 발전시키기 위한 국가 해상교통기본계획의 조속한 수립을 제안함
- 해상대중교통으로서 필요한 인프라 수요 전망 및 확충 방안
- 국민의 교통수단으로서 여객선 투자 확충 방안 등이 주요 골자임
- ▶ 해상교통 대중화로 섬과 해양의 가치가 새롭게 인식될 것임
- 섬 방문 기회의 확대는 국토를 더욱 넓게 사용하는 것은 물론 적극적인 해양영토 관리와 미래 해양경제 발전을 위한 토대가 될 것임

참 고 문 헌

<국내 문헌>

- 강상욱 외, 「버스운영체제 비교분석 및 정책방향-준공영제와 공영제를 중심으로-」, 2013
- 국토해양부, 「연안여객운송산업 장기 발전방안 연구」, 2012. 7.
- 김운수, 「도서민 및 인천시민 여객운임지원 운영 실태 및 개선방안에 관한 연구」, 2013.9.
- 박상우, 장수은, 김혜자, 「수요대응형 교통체계 평가모형 구축」, 2008.
- 박종호, 「읍면급 섬 지역의 인구변화」, 전남대학교 대학원 석사학위 논문, 2013. 2
- 조규석 외, 「버스 준공영제의 평가 및 효율적 운영방안에 관한 연구」, 2012.
- 한국운수사업연구원, 「버스운영체제 유형 및 운영사례」, 2004.
- 한국해운조합, 「연안여객선 업체 현황」, 2004~2013 및 내부자료
- 한국해운조합, 「연안해운통계연보」, 2004~2013
- 한국해운조합, 연안여객선업체 경영분석보고서, 2012
- 한종길, 「여객선공영제 도입과 연안여객수송의 공공교통성 확립」, 한국해운물류학회, 고려대학교, 2014. 7. 16
- 해양수산부, 「국가해상교통망 선진화 방안 연구」, 2013.12.
- 해양수산부, 「연안여객선 안전관리 혁신대책(안)」, 2014. 9. 2.
- 해양수산부, 「연안해운 업무편람」, 2013

<해외 문헌>

- Baird A.J. and Wilmsmeier G., Public Tendering of ferry services in Europe, European Transport, 49, 2011, 90-111.
- TT-Line, TT-Line Company pty ltd Annual Report 2009-10, 2011.

<인터넷 자료>

- 국가법령정보센터 홈페이지(<http://www.law.go.kr>)
- 위키피디아(<http://www.wikipedia.org>)
- 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

한겨레신문(http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/635707.html
2014.05.05.)

해양수산부 홈페이지(<http://www.mof.go.kr>)

행정자치부 정책연구관리시스템 홈페이지(<http://www.prism.go.kr>)