

내항여객운송사업 운영체계 개선방안

Improvement Measures of Operation System for Coastal Passenger Transportation Business

2017. 10.

김태일·박성화



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

보고서 집필 내역

〈연구책임자〉

김 태 일 : 연구총괄, 제1장, 제3장 1절, 제4장 1절, 3절, 제5장

〈연구진〉

박 성 화 : 제2장, 제3장 2절, 3절, 제4장 2절



요 약 · i

제1장

서 론 · 1

제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위와 내용	2
1. 연구의 범위	2
2. 연구의 내용	2
제3절 선행연구 검토	3

제2장

내항여객운송사업의 운영체계 현황 · 5

제1절 국내 내항여객운송 현황 및 특성	5
1. 내항여객 선사·선박·항로 현황 및 특성	5
2. 우리나라 내항여객운송사업 준공영제 운영 현황	10
1) 보조항로와 지원	10
2) 운항명령 및 손실보장	11

제3장

국내외 운송사업의 운영체계 현황과 사례 · 27

제1절 우리나라 버스운송체계 현황	12
1. 버스운송체계 유형과 운영실태	12
2. 준공영제의 개념	14
3. 준공영제 시행현황	16
4. 서울시의 준공영제 사례	17
제2절 해외 연안해운	19
1. 일본 연안해운	19
1) 일본 연안해운 현황	19
2) 일본 낙도항로사업 현황	24
3) 일본 연안해운 지원 현황 및 관련 법·제도 현황	26
2. 영국 연안해운	32
1) 영국 연안해운 운영현황	32
2) 영국 정부보조항로 특징	33
3) 영국 연안해운 운임체계	33
4) 운임지원 정책	34
3. 미국 연안해운	35
1) 연안해운 지원 정책 현황	35
2) Washington State Ferries	35
3) Golden Gate Ferry	37
4) New York Waterway	38
4. 캐나다 연안해운	40
1) 정책 및 지원개요	40
2) 페리운항서비스 지원제도	40
3) 지원내용	41
5. 국가별 연안해운 보조금 지원 제도 비교	42

제3절 우리나라 사례	43
1. 신안군 행정선 운영사례	43
1) 추진 배경	43
2) 운영 개요	44
3) 주요 성과	46
2. 신안군 증도~자은 간 여객선 「섬들의 고향1호」	47
1) 추진 배경	47
2) 추진 경과	47
3) 여객선 건조 및 운영	48
4) 운영현황	49

제4장

내항여객운송사업의 운영체계 개선방안 · 51

제1절 개선 방향	51
제2절 단기방안	55
1. 항로 운영비 보조 확대	55
1) 1일 생활권 보장	55
2) 적자 항로의 지원 강화	56
3) 접경지역 항로 지원 강화	57
2. 도서민 운임지원 확대	58
3. 기대효과 및 한계점	58
제3절 중장기 운영방안	60
1. 기본방향	60
2. 개선방안	61
1) 보조항로 공영제 추진	61
2) 대중교통요금제도 도입 검토	64

3) 선박의 현대화와 선원의 처우 개선	65
4) 연안여객선 인프라 현대화와 안전관리 강화	73
5) 중장기 운영 방안	74
3. 자원 조달 방안	75
1) 기본 방향	75
2) 중장기 재정소요	76

제5장

결론 및 정책제언 · 79

1. 연구의 요약 및 결론	79
2. 정책제언	80
1) 단기 방안에 대한 시행지침 마련	80
2) 중장기적으로 대중교통화에 중점을 둔 정책 시행	82
3) 중장기 내항여객운송사업 운영 계획 마련	82



참고문헌 · 84

〈표 1-1〉 본 연구의 범위.....	2
〈표 1-2〉 주요 선행연구와의 차별성.....	4
〈표 2-1〉 자본금 규모별 연안여객선 선사 현황	5
〈표 2-2〉 선박 보유 척수별 연안여객선 선사 현황	6
〈표 2-3〉 여객선의 종류.....	7
〈표 2-4〉 연도별 국내 연안여객선 선종별 추이	8
〈표 2-5〉 연도별 투입선박의 선령별 변화 추이	8
〈표 2-6〉 연안여객선 항로 현황.....	9
〈표 2-7〉 보조항로 관련 규정(해운법).....	10
〈표 2-8〉 보조항로 결손보상 및 국고여객선 예산 현황.....	10
〈표 2-9〉 운항명령 관련 규정(해운법).....	11
〈표 2-10〉 운항명령 항로(부분보조항로).....	11
〈표 3-1〉 노선 입찰방식의 종류.....	15
〈표 3-2〉 버스준공영제의 장단점.....	16
〈표 3-3〉 버스준공영제 시행 도시별 주요 내용.....	17
〈표 3-4〉 서울시 버스준공영제 추진 경위	18
〈표 3-5〉 일본의 연안여객선 업종별 현황	20
〈표 3-6〉 일본 연안여객선 운송실적 추이.....	23
〈표 3-7〉 일본 연안여객선 선사 업종별 수지현황 추이(항로 손익).....	24
〈표 3-8〉 일본 낙도항로 사업자 경영형태 현황.....	25
〈표 3-9〉 일본 낙도항로 취항 선박 현황.....	25
〈표 3-10〉 일본 낙도항로 여객 운송실적.....	25
〈표 3-11〉 일본 낙도항로 수지현황 추이.....	26
〈표 3-12〉 일본의 보조대상항로의 요건.....	28
〈표 3-13〉 일본 낙도항로 보조금 지원 실적.....	30
〈표 3-14〉 일본 낙도항로의 확보 유지를 위한 보조 정책 요약	30
〈표 3-15〉 일본 일반인 운임보조 사례.....	31
〈표 3-16〉 영국 스코틀랜드 연안여객운송사업 특징.....	32

〈표 3-17〉 Washington State Ferries의 운영 현황(2015년 기준).....	36
〈표 3-18〉 2015년 기준 Seattle-Bainbridge Island 항로 운임	37
〈표 3-19〉 Golden Gate Ferry의 운영 현황(2015년 기준).....	37
〈표 3-20〉 2015년 기준 Seattle-Bainbridge Island 항로 운임	38
〈표 3-21〉 New York Waterway의 운영 현황(2015년 기준).....	39
〈표 3-22〉 Belford-Harbor Way 항로 운임	39
〈표 3-23〉 BC Ferries의 운영 현황(2015년 기준).....	41
〈표 3-24〉 Marine Atlantic의 운영 현황(2015년 기준).....	41
〈표 3-25〉 국가별 연안해운 보조금 지원 제도 비교	42
〈표 3-26〉 신안군 행정선 운영 추진경과.....	43
〈표 3-27〉 신안군 행정선 선박 운영 현황	44
〈표 3-28〉 운영주체 및 지원근거	44
〈표 3-29〉 2016년 신안군 작은섬 운항 선박 현황.....	45
〈표 3-30〉 신안군 여객선 공영제 추진경과.....	48
〈표 3-31〉 신안군 공영제 여객선 건조 및 운영 현황.....	48
〈표 3-32〉 신안군 공영제 여객선 선박 제원.....	49
〈표 3-33〉 신안군 공영제 여객선 운영인력 조직.....	49
〈표 3-34〉 신안군 준공영제 여객선 수입금 현황.....	50
〈표 3-35〉 신안군 준공영제 여객선 지출현황	50
〈표 4-1〉 1일 생활권 미구축 항로 현황.....	56
〈표 4-2〉 운송수단별 기본운임.....	64
〈표 4-3〉 선종별 여객선 단위운임.....	65
〈표 4-4〉 연안여객선 현대화 계획 중 선박 현대화 추진 계획	68
〈표 4-5〉 우리나라 여객선 선원 현황(2016년 말 기준).....	70
〈표 4-6〉 우리나라 여객선 선원 현황(2014.9 기준).....	70
〈표 4-7〉 우리나라 여객선 선원의 연령 현황(2016년 말 기준).....	71
〈표 4-8〉 우리나라 내항선 선종별 선원의 임금 현황(2016년 말 기준).....	71
〈표 4-9〉 우리나라 내항여객선 항로별 수익현황(2014년 말 기준).....	72
〈표 4-10〉 공영제에 따른 중장기 재정소요의 비용.....	76

〈표 4-11〉 국고여객선 건조 지원 실적.....	77
〈표 4-12〉 공영제에 따른 중장기 재정 소요 추정.....	78
〈표 5-1〉 1일 생활권 항로 및 기타 교통권 보장을 위한 항로 관련법.....	81
〈표 5-2〉 전면 공영제 검토 과정.....	83

» 그림목차

〈그림 3-1〉 버스운송의 운영체계.....	13
〈그림 3-2〉 일본 연안여객선 항로수 추이.....	19
〈그림 3-3〉 일본 연안여객선 사업자별 현황	21
〈그림 3-4〉 일본 연안여객선 선박 현황 추이.....	21
〈그림 3-5〉 일본 연안여객선 톤수별 선령별 선박 현황.....	22
〈그림 3-6〉 일본 연안여객 및 차량 운송실적 추이.....	23
〈그림 3-7〉 일본 낙도 진흥법의 체계도.....	27
〈그림 3-8〉 낙도항로확보유지사업(운영비보조 등)의 흐름.....	29
〈그림 3-9〉 신안군 행정선 주요 노선 현황.....	46
〈그림 3-10〉 신안군 증도-자은간 공영제 여객선 운항 노선도.....	49
〈그림 4-1〉 내항여객운송시장의 현대화 방향.....	54
〈그림 4-2〉 중장기 연안여객선 운송시장의 기본 방향.....	61
〈그림 4-3〉 우리나라 연안여객선 운송시장의 중장기 개안 방안	63
〈그림 4-4〉 정부의 연안여객선 현대화 계획	67
〈그림 4-5〉 보조항로 공영제 하에서 이차보전 및 현대화펀드의 운용 방안.....	69
〈그림 4-6〉 연안여객선 운송시장의 중장기 운영 방안.....	75

요약

내항여객운송사업 운영체계 개선방안

제1장

서론 ≪

제1절 연구의 배경 및 목적

세월호 사고 이후 노후 연안여객선에 대한 국민적 우려가 제기되고 있는 한편, 선사의 영세성, 수익성 저하로 내항여객운송사업의 공영제 논의가 제기되었다. 이에 따라 주무부처인 해양수산부도 2014년 9월에 ‘연안여객선 안전관리 혁신대책’을 발표하면서, 연안여객선 공영제의 단계적 실시계획을 포함시킨 바 있다. 그러나 연안여객선 (준)공영제 논의는 진전을 보이지 않았으며, 신정부 출범 이후 다시 대통령의 공약과 100대 국정과제에 포함되면서 논의가 진행되고 있다. 100대 국정과제 중 62번 “해양영토 수호와 해양안전 강화”의 실천과제, 4번 “안전하고 쾌적한 연안여객 서비스 체계 구축”에서 준공영제 도입을 명시했으며, 대상을 적자항로, 1일 생활권 구축항로, 접경지역 항로 등으로 하고, 방식을 운영비 일부 지원으로 설정하였다.

최초 공약에 수입금 공동관리 방식의 준공영제로 포함되었으나 그 동안 이에 대한 연구가 미진할 뿐만 아니라 내년 시행 예정으로 있는 준공영제 예산도 매우 적게 할당된 것으로 알려졌다. 이 같은 상황에서 세월호 사고 이후 내항여객운송사업의 최대 문제점으로 지적되었던 선박의 현대화와 내항여객운송사업자의 수익성 제고를 기대하기는 어려울 것으로 판단된다.

따라서 본 연구에서는 근본적으로 우리나라 내항여객운송사업의 운영체계의 개선을 위한 방안을 검토하고, 단계적으로 이를 추진하기 위해서는 어떠한 제도의 정비와 노력이 요구되는지를 살펴보고자 한다.

제2절 연구의 범위와 내용

1. 연구의 범위

본 연구의 범위는 해상운송사업 중 내항여객운송사업이며, 이와 관련 (준)공영제 등에 관한 운영체계를 다룬다. 시간적 범위는 준공영제 시행연도인 2018년도를 단기로 구분하고, 2019~2022년을 중장기로 구분하였다.

〈표 1-1〉 본 연구의 범위

구분	내용적 범위	시간적 범위
본 연구의 범위	업종 : 내항여객운송사업 분야 : 운영체계 및 지원체계	단기 : 2018년 준공영제 시행년도 중장기 : 2019~2022년

2. 연구의 내용

본 연구는 크게 5개의 장으로 나눌 수 있다. 제1장 서론에 이어 제2장 내항여객운송사업의 운영체계 현황, 제3장 국내외 운송사업의 운영체계 현황과 사례, 제4장 내항여객운송사업의 운영체계 개선방안, 제5장 결론 및 정책제언으로 구성되어 있다.

제3절 선행연구 검토

현재까지 내항여객운송사업의 운영체제와 지원체제를 다룬 것은 최근 공약 이행과 맞물려 수행된 연구가 있다. 대표적으로 접경지역 도서를 보유하고 있는 인천지역의 연구가 활발하다.

우선 김운수(2017)¹⁾의 연구가 있다. 이 연구는 준공영제 및 공영제 도입을 위한 단계별 방안을 제시하고, 준공영제를 보조항로 및 신규 순환선 항로에 도입하여 이를 운영할 조직을 구성할 것을 제시하였다. 또한 공영제로 전환하여 회사 간 통합유도, 공동운항제 등을 제시하고, 인천교통공사가 이를 담당할 것을 제안하였다.

다음으로 한종학(2017)²⁾의 연구는 인천지역의 경우 여객선사의 복잡한 이해관계로 준공영제 방식의 추진은 어렵다고 지적하고, 공적운영체제를 제안하였다. 공적운영체제의 주체는 사업주관 행정기관이 직영하는 공영제를 표준 모델로 정하고, 위탁관리형 준공영제와 항로관리형 준공영제를 병행 추진할 수 있는 모델을 포함시켰다.

마지막으로 강상욱 외(2013)³⁾의 연구는 육상 버스운송사업의 운영체제와 관련된다. 민영제, 준공영제, 공영제 버스운영체제 비교 분석을 통한 개선방안 도출하였으며, 버스의 경우 준공영제 및 일부 공영제가 운영이 되고 있으며, 이에 대한 운용상의 개선책을 제시하였다.

언급한 한종학(2017) 및 김운수(2017)의 연구는 우리나라 전체의 내항여객운송사업에 관한 연구가 아닌 특정 지역을 다룬 연구이며, 강상욱 외(2013)의 연구는 육상 버스운송사업에 관한 연구이다. 이에 따라 지금까지 본 연구와 같이 우리나라 전체를 범위로 하는 내항여객운송사업의 운영체제에 대한 검토를 한 연구는 드문 것으로 판단된다. 반면 본 연구는 이 같은 측면에서 현 정부가 국정과제로 추진예정인 준공영제에 대한 논의를 포함하여 우리나라 내항여객운송

1) 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017.

2) 한종학, 『연안여객선 공적운영체제 기초연구』, 인천발전연구원, 2017.

3) 강상욱, 구세주, 박상준, 최은정, 『버스운영체제 비교분석 및 정책방향』, 한국교통연구원, 2013.

사업이 어떠한 방향으로 운영되어야 하는지에 대해 다루고 있으며, 이에 따라 정책 추진 및 내항여객운송사업의 운용 방향을 설정하는데 도움이 될 것으로 기대된다.

〈표 1-2〉 주요 선행연구와의 차별성

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 -과제명: 도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구(인천광역시) -연구자(년도): 한중학(2017) -연구목적: 인천광역시 준공영제 등 연안여객선 운영 개선방안	-문헌조사, 통계분석 -전문가 활용	-연안여객선 현황, 운영실태 및 사례분석 -준공영제, 대중교통요금제 대체교통수단 등 연안여객선 운영 개선방안 - 연안여객 접근성 개선방안
	2 -과제명: 연안여객선 공적운영체계 기초연구(인천발전연구원) -연구자(년도): 김운수(2017) -연구목적: 연안여객선 공적운영체계 도입 방안 제시	-문헌조사, 통계분석 -전문가 활용	-국가별, 지역별 산업의 시나리오 분석 -장기 전망(2060)
	3 -과제명: 버스운영체제 비교분석 및 정책방향한국교통연구원 -연구자(년도): 강상욱, 구세주, 박상준, 최은정(2013) -연구목적: 민영제, 준공영제, 공영제 버스운영체제 비교 분석을 통한 개선방안 도출	-문헌조사, 통계분석	-버스운영실태와 운영체제 고찰 -버스운영체제 분석방법론 설정 -버스운영체제 비교분석 -버스운영체제 개선방안 및 정책방향
본 연구	-과제명: 연안여객선 준공영제 확대 방안 -연구자(년도): 김태일, 박성화(2017) -연구목적: 우리나라 연안여객선 시장의 현대화 및 선진화를 위한 준공영제를 포함한 단기 및 중장기 방향 연구	-문헌조사, 통계분석 -사례분석	-준공영제 개념과 사례 -연안여객운송시장 현황과 준공영제 확대 방향 -연안여객선 준공영제 확대 방안

제2장 내항여객운송사업의 운영체계 현황과 문제점 《

제1절 국내 내항여객운송 현황 및 특성

1. 내항여객 선사·선박·항로 현황 및 특성

(1) 내항여객선사 현황 및 특성

우리나라 내항여객선사의 수는 58개사로 2014년 62개, 2015년 60개에서 줄어들고 있는 추세이다. 자본금 규모별로는 10억 원 이상이 26개사로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 그 다음으로 3억 원 이상~5억 원 미만인 13개사, 2억 원 이상~3억 원 미만인 8개사로 분포되어 있다. 2014년 자본금 1억 원 미만의 선사 수는 10개사였으나, 2016년에는 0개사로 폐업 또는 자본금을 확충한 데 따른 것으로 분석된다.

〈표 2-1〉 자본금 규모별 연안여객선 선사 현황

(단위 : 업체수)

구분	업체수		
	2016	2015	2014
합계	58	60	62
1억 원 미만	-	9	10
2억 원 이상 ~ 3억 원 미만	8	9	10
3억 원 이상 ~ 5억 원 미만	13	10	8
5억 원 이상 ~ 10억 원 미만	11	10	13
10억 원 이상	26	22	21

자료 : 한국해운조합, 『연안여객선 업체 현황』, 2017, p. 26.

선박 보유 척수별로는 1척을 보유한 선사가 17개사로 가장 많고 그다음으로 2척이 15개사, 4척이 12개사, 3척이 10개사, 7척 이상이 2개사, 5척 및 6척이 각각 1개사이다.

〈표 2-2〉 선박 보유 척수별 연안여객선 선사 현황

(단위 : 업체수)

구분	업체수		
	2016	2015	2014
합계	58	60	61
1척	17	18	21
2척	15	18	14
3척	10	5	9
4척	12	11	9
5척	1	5	4
6척	1	-	2
7척 이상	2	3	2

자료 : 한국해운조합, 『연안여객선 업체 현황』, 2017, p. 26.

(2) 연안여객선 선박 현황 및 특성⁴⁾

연안여객선의 선종은 총 6개로 선박의 속력에 따라서는 일반선, 고속선, 쾌속선, 초쾌속선으로 구분할 수 있으며, 차량적재 구역의 형태에 따라 구분되는 차량운송 겸용여객선인 카페리선과 차도선으로 나누고 있다. 속도에 따라 일반여객선은 15노트 미만의 선박, 쾌속여객선은 20노트~35노트 미만, 초쾌속여객선은 35노트 이상의 고속여객선을 의미한다. 여객수송은 주로 일반선, 고속선, 쾌속선, 초쾌속선이 담당하며, 장거리 항로에는 쾌속선, 초쾌속선 등이 투입되고 있다.

4) 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017.을 바탕으로 자료를 최신화 하였음

〈표 2-3〉 여객선의 종류

구분			내용
속도	일반여객선		시속 15노트 미만(27km/h)
	고속여객선		시속 15노트 이상~20노트 미만(27km/h~37km/h)
	쾌속여객선		시속 20노트 이상~35노트 미만(37km/h~65km/h)
	초쾌속여객선		시속 35노트 이상(65km/h)
수송형태	차도선		차량과 여객을 동시 수송할 수 있는 선박으로 차량적재 구역이 개방형임
	카페리선	일반	차량, 컨테이너 등의 화물과 여객을 동시 수송할 수 있는 선박으로 차량적재 구역이 밀폐형으로 시속 25노트 미만(~46km/h)
		쾌속	차량, 컨테이너 등의 화물과 여객을 동시 수송할 수 있는 선박으로 차량적재 구역이 밀폐형으로 시속 25노트 이상(46km/h~)

자료 : 한국해운조합, 『연안여객선 업체 현황』, 2017, p. 15.

2016년 기준 국내 연안여객선은 총 167척이며 이 중 차도선이 전체 대비 61%를 차지하여 가장 많고, 다음으로 일반선, 초쾌속선 순이다. 고속선, 쾌속선 및 초쾌속선 등 여객 위주의 수송에서 차량과 여객을 겸할 수 있는 차도선과 카페리선을 합친 비중이 전체 대비 70%로 차량운송겸용 여객선의 비중이 높아지는 추세임을 알 수 있다.

연도별로 살펴보면 일반선은 2010년 19척에서 2016년 21척으로 소폭 증가하였고, 카페리선의 경우 2010년 12척에서 2013년 20척으로 대폭 증가하였으나 2016년에는 소폭 감소하여 15척으로 대부분 제주행 항로의 개설 및 운영 중단에 따른 변화로 보인다. 하지만 속도가 빠른 고속선과 쾌속선, 초쾌속선은 감소 추세로 일부는 카페리선으로의 전환이 이뤄진 것으로 보인다.⁵⁾

5) 예를 들어 백령-인천항로의 경우 대형카페리선 투입

〈표 2-4〉 연도별 국내 연안여객선 선종별 추이

(단위: 척)

구분	일반선	고속선	쾌속선	초쾌속선	차도선	카페리선	전체
2010년	19	13	15	18	89	12	166
2011년	20	13	12	17	90	15	167
2012년	19	14	14	15	92	18	172
2013년	18	11	13	16	95	20	173
2014년	26	8	10	15	94	15	168
2015년	23	9	10	16	95	16	169
2016년	21	5	8	16	102	15	167

자료 : 한국해운조합, 『연안여객선 업체 현황』, 연도별 자료 참조.

선박별 선령을 살펴보면 지난 5년간 10년 초과 ~ 20년 이하 선박들이 감소하고 5년 이하 선박의 비중이 증가하는 추세를 보이며 선박 노후화가 개선되고 있음을 보여주고 있다.

특히 2014년 세월호 이후 선령제한이 25년으로 하향됨에 따라 25년 초과 5척에 대한 대체선박 소요가 필요하며, 20년 초과 ~ 25년 이하 선박 39척도 전체 선박의 23.3%로 이들 선박의 교체가 시급함을 알 수 있다. 하지만 영세한 연안업체의 선박건조비 투자에 대한 부문이 몹시 어려운 실정으로 알려졌다.

〈표 2-5〉 연도별 투입선박의 선령별 변화 추이

(단위: 척)

구분	5년 이하	5년 초과 10년 이하	10년 초과 15년 이하	15년 초과 20년 이하	20년 초과 25년 이하	25년 초과	전체
2010년	17	24	44	56	25	0	166
2011년	22	27	49	46	23	0	167
2012년	19	23	33	59	34	4	172
2013년	20	20	28	63	36	6	173
2014년	26	16	32	52	36	6	168

(3) 연안여객선 항로 일반현황

2016년 12월 31일 기준 전국 연안여객선 항로는 일반항로 81개, 보조항로 27개로 총 108개 항로가 운영되고 있다. 이 가운데 목포청 관할 항로가 39개 (36%)로 전국에서 가장 많은 항로가 운영되고 있다. 보조항로 역시 전체 27개 중 목포청 관할 보조항로가 14개로 전체의 절반 수준을 차지하고 있다.

선박은 총 167척으로 일반항로에서 140척, 보조항로에서 27척 운항되고 있다. 선박 역시 목포청 관할 항로에서 72척(43%)이 운항되고 있어 전국에서 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 2016년 연안여객 수송실적은 총 1,542만 2,957명이다.

〈표 2-6〉 연안여객선 항로 현황

(단위: 개, 척, 명)

구분	항로수			척수			업체수	수송실적
	계	일반 항로	보조 항로	계	일반 항로	보조 항로		
계	108	81	27	167	140	27	67(58)	15,422,957
부산청	2	2	-	2	2	-	1	25,392
인천청	14	11	3	16	13	3	6	1,363,853
여수청	17	16	1	24	23	1	12	1,920,206
마산청	13	10	3	23	21	2	9	2,077,005
동해청	2	2	-	4	4	-	2	430,493
군산청	5	2	3	6	3	3	3	335,485
목포청	39	25	14	72	57	15	23	3,979,298
포항청	4	4	-	4	4	-	4	544,194
대산청	7	4	3	8	5	3	3	533,730
제주	5	5	-	8	8	-	4	1,630,941

주 : 업체수() : 중복업체를 제외한 업체수

자료 : 한국해운조합, 『연안여객선 업체현황』, 2017, p. 13.

2. 우리나라 내항여객운송사업 준공영제 운영 현황

1) 보조항로와 지원

우리나라는 「해운법」제15조에 따라 보조항로를 지정하고 결손금액을 보조해주는 보조항로 지원사업을 시행하고 있다. 또한 「해운법」제15조의 2에 따른 보조항로 운항선박의 건조비용을 지원하고 있다.

〈표 2-7〉 보조항로 관련 규정(해운법)

제15조(보조항로의 지정과 운영) ① 해양수산부장관은 도서주민의 해상교통수단을 확보하기 위하여 필요하다고 인정되면 국가가 운항에 따른 결손금액을 보조하는 항로(이하 "보조항로"라 한다)를 지정하여 내항여객운송사업자 중에서 보조항로를 운항할 사업자를 선정하여 운영하게 할 수 있다.

제15조의2(선박건조의 지원) ① 국가는 보조항로를 운항하는 선박에 대하여 선박건조에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

2016년 기준, 정부는 27개 항로를 보조항로⁶⁾로 지정하고 항로 운항에 따른 결손금을 보상해주고 있다. 2016년 보조항로 결손보상 예산은 117억 4,100만원, 국고여객선 예산은 99억 7,600만 원에 이른다.

〈표 2-8〉 보조항로 결손보상 및 국고여객선 예산 현황

(단위 : 백만 원)

예산현황	'13	'14	'15	'16	'17
보조항로	13,571	11,200	11,373	11,551	11,741
국고여객선	800	1,940	7,241	5,284	9,976

6) 사업성 부족으로 민간 운영이 곤란한 항로.

2) 운항명령 및 손실보장

또한 「해운법」 제 16조에 따라 부분보조항로⁷⁾에 대해 운항명령 및 손실보상을 해주고 있다.

〈표 2-9〉 운항명령 관련 규정(해운법)

제16조(여객선의 운항명령 등) ① 해수부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 일정한 기간을 정하여 여객운송사업자에게 여객선의 운항을 명할 수 있다. 1. 제15조제1항에 따라 선정된 보조항로사업자가 없게 된 경우 2. 운항 여객선 주변 해역에서 재해 등 긴급한 상황이 발생한 경우 3. 여객선이 운항되지 아니하는 도서주민의 해상교통로 확보를 위하여 그 주변을 운항하는 여객선으로 하여금 해당 도서를 경유하여 운항하게 할 필요가 있는 경우 ③ 해양수산부장관은 제1항에 따른 운항명령을 따름으로 인한 손실과 제2항에 따른 운항명령의 취소로 인한 손실을 보상하여야 한다.

격포-위도 항로는 일반항로이나 항로 인근 상왕등도 주민의 교통권 확보를 위해 2012년 4월부터 부분보조항로로 지정하고 선사로 하여금 위도-왕등도 운항을 명령하고 손실을 보상하고 있다. 이에 따라 2개 선사가 일반항로인 격포-위도 항로를 주 1항차(화/목)를 교차 운항 중에 있다.

〈표 2-10〉 운항명령 항로(부분보조항로)

(단위 : 백만 원)

예산현황	'14	'15	'16
부분보조항로	58	33	27

7) 일반항로의 일부를 보조항로로 지정·운항

제3장 국내외 운송사업의 운영체계 현황과 사례 《

제1절 우리나라 버스운송체계 현황⁸⁾

1. 버스운송체계 유형과 운영실태

우리나라 버스운송체계는 대중교통의 운영제인 민영제, 공영제 및 준공영제가 혼재하여 운영되고 있다. 국내 시내버스는 일부 특별 및 대도시의 시내버스를 제외하고는 농어촌버스를 포함하여 대부분 민영제로 운영되고 있다. 민영제는 순수 민영 및 재정지원형이 있으나 대부분이 순수 민영제로 운영되고 있는 것으로 보인다.

공영제는 과천시 시영버스 사례가 있다. 과천시는 1993년 7월 「과천시 시영버스사업 특별회계 설치조례」를 제정한 바 있으며, 버스가 운영되지 않는 외곽 지역은 도심 및 지하철을 연결하는 환승 교통수단으로 5개 노선에 5대의 시영버스를 직영 운영하고 있다. 2006년 10월 23일 이후 교통카드 사용이 가능해지고, 장애인 요금부담은 2000년 12월 19일부터 전액 면제하고 있다. 또한 2009년 12월 2억 3,000만 원을 투입하여 정류소 14개소에 버스도착 정보시스템을 설치·운영하였다. 이외에 공영제 사례로는 제주시 공영버스가 있다. 제주시는 2002년 12월 「제주시 공영버스사업 특별회계 설치 및 운영조례」를 제정하여 2003년 9월 공영버스를 운영하였다. 2012년 기준 12개 노선의 운송비용 46억 9,100만 원에 운송수입 17억 6,700만 원을 제외한 29억 200만 원의 적자를 제주도와 제주시가 재정 지원하였다.

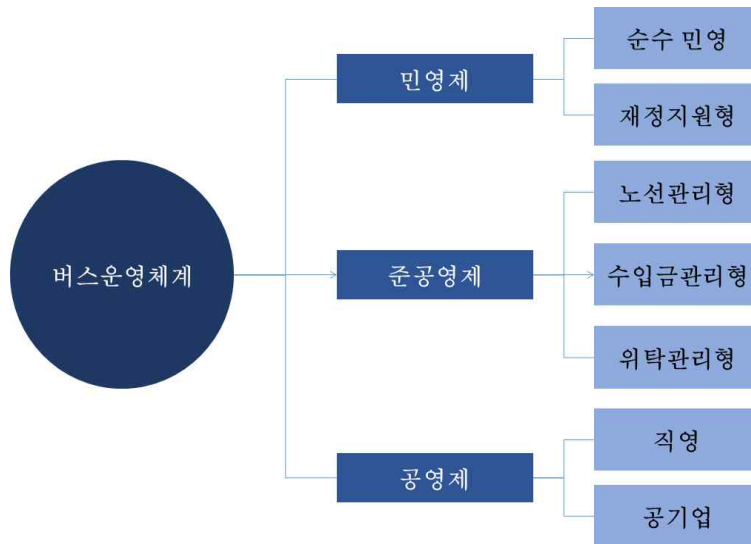
공영제는 직영과 공기업 형태가 있는데, 우리나라의 경우 대부분 전자의 형태

⁸⁾ 본 사례는 버스운영체계에 관한 종합연구인 강상욱, 구세주, 박상준, 최은정, 『버스운영체계 비교분석 및 정책방향 - 준공영제와 공영제를 중심으로-』, 2013, pp. 37~47. 내용을 재인용, 정리하였음.

를 띠고 있으며, 공기업 형태는 주로 구미 주요국들이 운영하는 형태로 파악된다.

준공영제는 민간기업의 독립채산운영에서 야기하는 운행중단 또는 서비스 수준 저하로 인한 수요이탈 등의 악순환으로부터 탈피하기 위해 도입되었다. 즉, 1990년대 자가용승용차의 증가와 대도시를 중심으로 한 지하철의 건설·운행은 버스 이용수요의 감소를 초래하고, 버스운영업체의 경영애로로 작용하였으며, 차량 및 시설개선 등의 투자가 어렵게 되어 서비스가 저하되기 때문이다. 준공영제는 여러 형태가 있으나 우리나라 주요 6개 대도시가 운영하는 형태는 수익금관리형으로 알려져 있다.

〈그림 3-1〉 버스운송의 운영체계



자료: 강상욱 외(2013), p. 30. 원저는 전상민, 『버스준공영제 시행에 따른 재정지원 및 세제지원 방안 연구』, 2011, p. 3.

이에 따라 버스운송의 경우 특별한 경우를 제외하고 대부분 민영제로 볼 수 있으나 주요 6개 대도시가 수입금관리형 준공영제를 채택하고 있으며, 제주도 및 과천시 등 일부시가 공영제를 운영하고 있는 것으로 파악된다. 준공영제 형태가 공영제에 비해 광범위하게 채택되어 운영되고 있는 바 이를 살펴보고자 한다.

2. 준공영제의 개념

민영제와 공영제의 경우 그 의미가 명확한데 비해 준공영제는 공공부문의 관여 방식 및 정도에 따라 그 형태가 다양하다. 이에 따라 버스운영체제에 있어 민영제와 공영제 및 준공영제의 의미를 살펴보면, 다음과 같다.

민영제는 버스운송서비스에 대해 시장에 의해 자율적으로 공급되게 하는 운영체제를 의미한다. 즉, 민영제에서는 전적으로 민간이 노선을 계획하고 운영하며, 운영에 따른 위험을 전적으로 민간이 부담하게 된다.⁹⁾ 다시 말해 민간 사업자가 버스사업을 운영하는 경우라고 볼 수 있다.

공영제는 버스서비스에 대해 정부가 책임지고 공급하는 운영체제를 의미한다. 즉 공영제에서는 공공이 노선을 계획하고 조정하며, 운영에 따른 비용을 투입하여 운영수입 역시 공공이 회수하게 된다.¹⁰⁾ 다시 말해 공공이 버스사업을 운영하는 경우라고 볼 수 있다.

준공영제는 민영제와 공영제를 혼합한 형태이다. 민영제와 공영제의 단점을 보완하기 위해 제안된 것으로 버스서비스의 공공성과 효율성을 확보하기 위한 것으로서 국내에서 시행 중인 버스 준공영제는 노선관리는 공공부문이 담당하고, 운영은 민간부문에 위탁하는 시스템이 대부분이다.¹¹⁾

이 같은 준공영제는 운영방법에 따라 노선관리형, 수입금관리형, 위탁관리형으로 구분된다. 첫째, 노선관리형은 정부와 지자체가 버스의 면허와 운영권을 소유하고 버스사업자는 경쟁 입찰을 통해 정부로부터 운영권을 받아 일정기간 동안 버스의 노선을 운영한다. 노선 입찰방식은 다음과 같은 형태로 나타낼 수 있다.¹²⁾

9) 전계서, 강상욱 외(2013). p. 31.

10) 상계서, p. 32.

11) 상계서, p. 33.

12) 상계서, p. 40.

〈표 3-1〉 노선 입찰방식의 종류

구분	내용
최저보조금 입찰제	정부가 버스노선의 운영권을 갖고, 노선당 적자 보조액에 대해 입찰에 부쳐 버스사업자를 선정하여 노선운영권을 일정 기간 부여하는 형태
총비용 입찰제	노선운행에 소요되는 총비용에 대해 입찰에 부쳐 일반적으로 최저액을 제시한 버스운송사업체에 노선운영권을 일정 기간 동안 부여하는 형태

자료: 강상욱 외(2013), p. 40.

둘째, 수입금관리형 준공영제는 정부가 버스운영 수입금을 관리하고, 노선별 운송실적과 원가를 계산하여 적자노선에 대해서 원가만큼 배분하는 것으로서 현재 주요 지자체에서 시행되고 있다. 서울시는「서울특별시 여객자동차운수사업의 재정지원 및 한정면허 등에 관한 조례」제3조 2항에 의거하여 여객자동차 운수사업자가 재정보조를 받을 수 있는 사업이 고시되어 있다. 서울시는 버스의 모든 운송수입금은 공동으로 관리하고 운행실적에 따라 분배하는 버스운송수입금 공동관리제를 실시하고 있다. 재정지원은 표준운송원가에 근거하고 있다. 표준운송원가란 버스운송수입금 공동관리 시행에 따라 시내버스 1일 1대당 운행비용을 표준으로 산정한 것이다.

셋째, 위탁관리형은 정부가 버스운송사업조합, 법인 또는 민간 버스운송사업자에게 특정한 노선에 대한 차량 구입이나 손실보상 등 재정적인 지원과 함께 운영을 위탁하는 형태이다.

넷째, 일부공영제는 완전공영제의 운영형태이지만 전 노선이 아닌 일부 노선에 한하여 공영제를 도입하여 운영하는 부분공영제 방식이다. 버스준공영제의 종류별 장단점은 다음과 같이 나타난다.

〈표 3-2〉 버스준공영제의 장·단점

구분	장점	단점
노선 관리형	<ul style="list-style-type: none"> • 장기간 노선 독점 운영권의 개념에서 탈피하여 비수익 노선에 공공서비스를 제공하여 노선 간의 수익성의 격차를 해소할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 입찰노선의 선정과 입찰기준이 확고해야 하고 입찰과정에서 공정성이 요구됨
수입금 관리형	<ul style="list-style-type: none"> • 버스서비스 안정적 공급 • 서비스를 통한 이윤배분으로 서비스 향상 기대 • 수요자 위주의 노선관리 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스가 제대로 이루어지지 않을 경우 버스 업체의 서비스 개선의지 감소
위탁 관리형	<ul style="list-style-type: none"> • 비수익 노선에 대해 하향평준화 서비스를 개선하고 보다 효율적인 운영 및 관리를 할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 위탁운영 할 수 있는 비수익 노선의 선정 및 현황 파악이 요구되며 정부의 지원기준의 설정이 필요함
일부공영	<ul style="list-style-type: none"> • 정부에서 비수익 노선을 직접 운영하므로 양질의 서비스를 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 비수익 노선 선정과 현황파악이 요구되고 비수익 노선의 산재로 운영의 비효율성, 재정적 소모가 심할 수 있음

자료: 강상욱 외(2013), p. 35.

3. 준공영제 시행현황

2004년 서울시가 버스교통체계 개편을 시행하면서 준공영제를 도입한 이후 대도시를 중심으로 주요 도시에서 준공영제가 도입되었다. 대부분 수입금 공동 관리형 준공영제를 실시하며 버스노선 입찰제를 시행 중이다.

〈표 3-3〉 버스준공영제 시행 도시별 주요 내용

지역	시행일자	주요 내용
서울	2004.7.1	<ul style="list-style-type: none"> • 수입금 공동관리위원회, 업체에 운송비용 부족분 전액보전 • 버스노선 입찰제 : 주요 간선노선을 대상으로 노선입찰제 시행 • 중앙버스전용차로제 시행 • 대중교통 환승요금제도 시행
대전	2005.7.4	<ul style="list-style-type: none"> • 수입금 공동관리형 준공영제 시행(서울시와 유사) • 대중교통 무료환승요금제 : 버스·지하철 2구간 환승 추가요금
대구	2006.2.19	<ul style="list-style-type: none"> • 수입금 공동관리형 준공영제 시행(서울시와 유사) • 버스전용차로 운영개선 및 환승정류장 설치 • 버스와 지하철 간 무료 환승요금제 시행
광주	2006.12.21	<ul style="list-style-type: none"> • 수입금 공동관리형 준공영제 시행(서울시와 유사) • 노선체계 개편 : 기존 노선의 확대 개편 • 버스·지하철·마을버스 간 무료 환승요금제 시행
부산	2007.5.15	<ul style="list-style-type: none"> • 수입금 공동관리형 준공영제 시행(서울시와 유사) • 노선개편 : 실태조사를 통한 노선 감축 • 지하철과의 환승할인요금제 확대 시행 : 버스 대 버스 환승 무료
인천	2009.2.25	<ul style="list-style-type: none"> • 수입금 공동관리형 준공영제 실시(서울시와 유사) • 노선개편 실시 • 대중교통 환승할인요금제 시행 : 수도권통합요금제(2009.10) 참여

자료: 강상욱 외(2013), p. 42. 원저는 조규석, 박원일, 전상민, 『버스준공영제의 평가 및 효율적 운영방안에 관한 연구』, 한국운수산업연구원, 2012, p. 10.

4. 서울시의 준공영제 사례

서울시는 2004년 7월 버스준공영제를 도입하였다. 서울시의 준공영제는 버스업체협의회가 운송수입금을 공동 관리하고, 버스업체의 운행실적(대×km)을 기준으로 운송수입금을 배분하며, 비용 대비 부족분은 서울시에서 재정 지원하고 있다.

한편 표준운송원가를 전문회계법인 및 노무법인의 용역을 통해 시와 업체가 각각 (안)을 만들고, 협의과정을 통해 노선별, 차종별 표준운송원가를 매년 확정한다. 이를 통해 운행에 따른 적자분에 대해 서울시에서 재정을 지원하는 형태이다.

한편 노선입찰이 적용되는 간선버스 운영사업은 4개 권역(도봉, 강동, 송파, 은평) 10개 주간선축의 19개 노선을 2004년 7월부터 시행하였다. 업체는 5개사 이내로 구성된 컨소시엄으로 설립된 법인으로 4개를 선정하였으며, 6년간 한정면허를 받아 총비용입찰제 방식으로 시행되었다.

〈표 3-4〉 서울시 버스준공영제 추진 경위

일시	주요 내용
2003.12	버스체계 개편안 마련 및 공청회
2004.02	서울시, 버스조합 버스체계 개편 협약 체결
2004.03	버스 노선체계 확정
2004.05	입찰 간선버스 컨소시엄 확정
2004.05	준공영제 시행, BRT, BMS 등
2004.07	버스체계 개편 시행, 종합상황실, 민원불편 신고센터 운영

자료: 강상욱 외(2013), p. 43.

제2절 해외 연안해운

1. 일본 연안해운

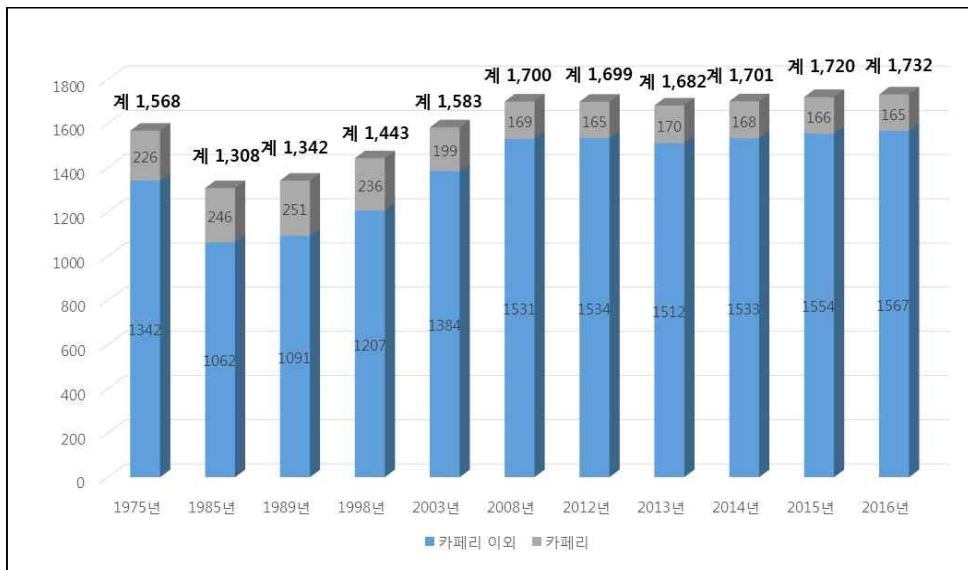
1) 일본 연안해운 현황

(1) 일본 연안여객선 항로 및 사업자 현황

여객선 사업은 2017년 4월 1일 현재, 963개 사업자(전년대비 11업자 증가)에 의해 1,781항로 (전년대비 49항로 증가)가 경영되고 있으며, 운항선박은 2,246척(전년대비 23척 증가)이다.

업종별로는 일반정기여객선사업, 여객부정기항로사업에 참여하는 사업자 수, 취항 수, 선박 수 모두 증가하고 있으며, 페리항로 사업에 참여하는 사업자 수, 항로 수가 감소하고 있다.

〈그림 3-2〉 일본 연안여객선 항로수 추이



자료: 日本旅客船協會, 『日本の旅客船』, 2016, p. 6.

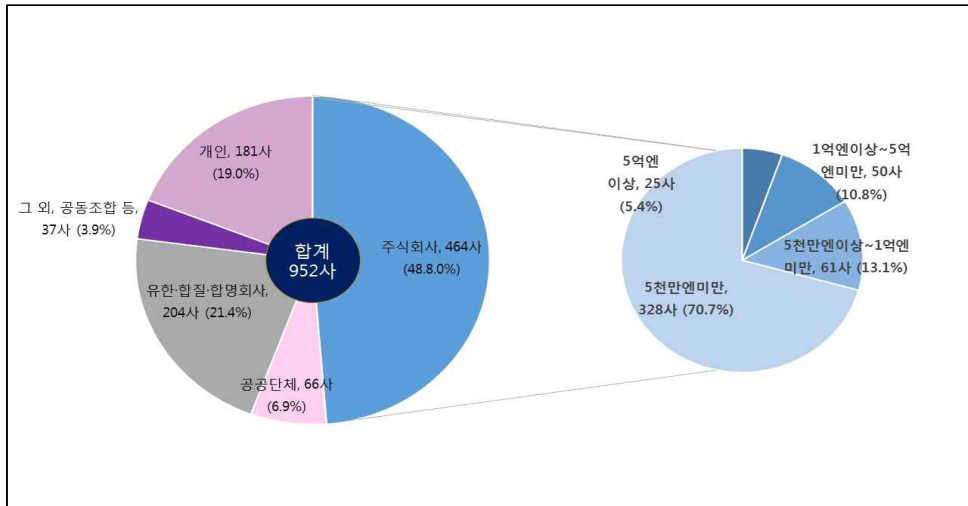
〈표 3-5〉 일본의 연안여객선 업종별 현황

구분	년	사업자 수	항로 수	선박 수
일반여객 정기항로사업	2013	410	551	1,160
	2014	410	551	1,129
	2015	404	547	1,123
	2016	395	541	1,108
	2017	397	547	1,129
특정여객 정기항로사업	2013	6	7	8
	2014	6	7	8
	2015	6	7	8
	2016	6	8	8
	2017	6	8	8
여객부정기 항로사업	2013	534	1,124	1,106
	2014	534	1,143	1,092
	2015	543	1,166	1,095
	2016	551	1,183	1,107
	2017	560	1,226	1,109
계	2013	950	1,682	2,274
	2014	950	1,701	2,229
	2015	953	1,720	2,226
	2016	952	1,732	2,223
	2017	963	1,781	2,246
페리 일반항로사업	2013	147	170	302
	2014	144	168	298
	2015	145	166	294
	2016	143	165	283
	2017	141	161	290

자료: 国土交通省, 『海事レポート』, 2017, <http://www.mlit.go.jp/statistics/file0000009.html>, (검색일: 2017.10.05.).

연안여객선 사업자 형태별로는 주식회사가 464개사(48.8%), 유한·합자·합명 회사 204개사(21.4%), 공공단체 66개사(6.9%), 그 외 기타 공동조합 등의 형태가 37개사(3.9%)이다. 주식회사 중 자본금 5천만 엔(한화 약 5억 원) 이하의 사업자 수는 328개사로 전체의 70.7%를 차지하고 있다.

〈그림 3-3〉 일본 연안여객선 사업자별 현황



자료: 日本旅客船協會, 『日本の旅客船』, 2016, p. 4.

(2) 일본 연안여객선 선박 현황

2016년 기준 일본의 연안여객선은 총 2,223척으로 총톤수는 93만 6,000톤 수준이다. 1998년 이후 연안여객선의 수는 점진적으로 줄어들고 있으나, 2012년 부터는 비슷한 수준을 유지하고 있다.

〈그림 3-4〉 일본 연안여객선 선박 현황 추이

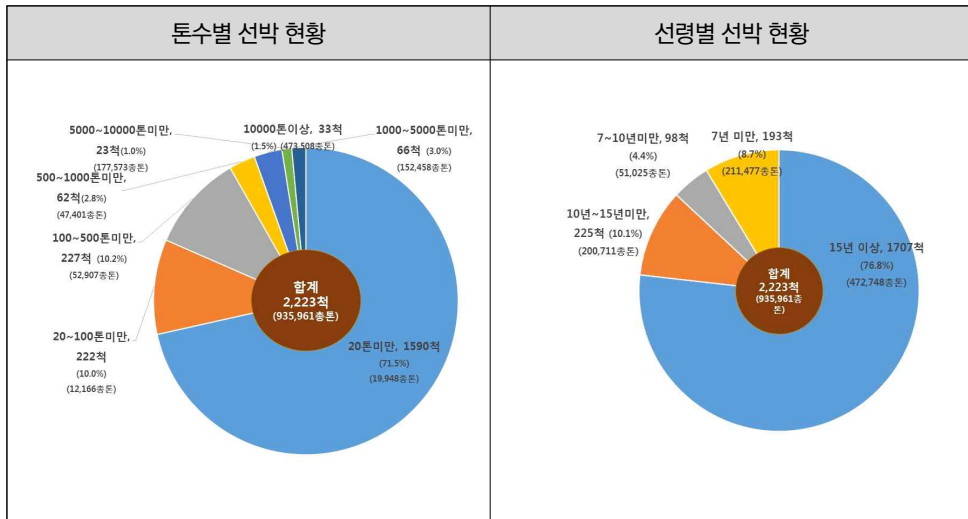
(단위: 척, 천 톤)



자료: 日本旅客船協會, 『日本の旅客船』, 2016, p. 6.

일본 연안여객선은 총 2,223척(94만 톤)이며 선형 20톤 미만의 소형선이 1,590척으로 전체의 71.5%를 차지하고 있다. 선령별로는 15년 이상의 선박이 1,707척으로 전체의 76.8%를 차지하고 있다.

〈그림 3-5〉 일본 연안여객선 톤수별 선령별 선박 현황



자료: 日本旅客船協會, 『日本の旅客船』, 2016, p. 5.

(3) 일본 연안여객선 운송실적

2015년도 운송실적은 운송 인원 8,794만 명(전년도 대비 1.9%증가), 운송 인km로는 31억 3,845만 명km(전년도대비 5.1% 증가)하였다.

〈표 3-6〉 일본 연안여객선 운송실적 추이

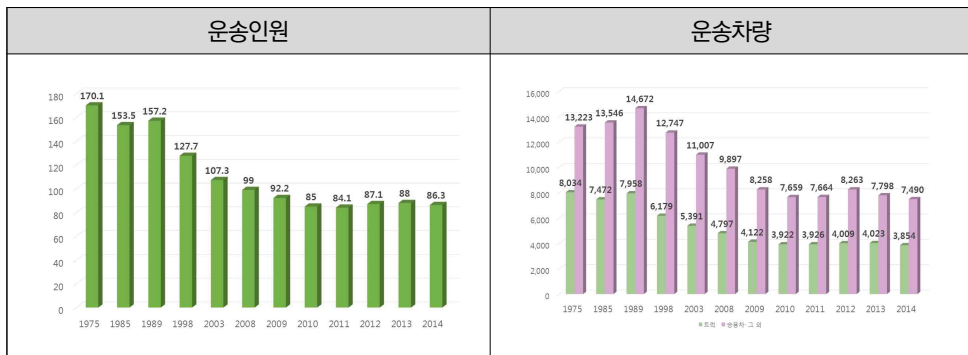
(단위 : 백만 명, 100인 km, %)

구분	년도	운송인원	전년도대비 증가율	운송 인 km	전년도대비 증가율
일반여객 정기항로사업	2011	76.7	▲ 0.1	2933	2.1
	2012	79.5	3.6	2968	1.2
	2013	79.8	0.3	3131	5.5
	2014	77.9	▲ 2.4	2842	▲ 9.2
	2015	78.5	0.8	3005	5.7
특정여객 정기항로사업	2011	0.20	▲ 4.6	1.64	▲ 0.6
	2012	0.19	▲ 2.7	1.63	▲ 1.0
	2013	0.20	9.8	1.85	13.7
	2014	0.18	▲ 10.3	1.70	▲ 8.1
	2015	0.20	11.5	2.00	17.7
여객부정기 항로사업	2011	7.2	▲ 11.5	112	▲ 13.9
	2012	7.4	4.0	123	9.5
	2013	8.1	8.2	132	7.9
	2014	8.2	1.7	142	7.6
	2015	9.3	12.8	131	▲ 7.4
계	2011	84.1	▲ 1.2	3047	1.4
	2012	87.1	3.7	3092	1.5
	2013	88.0	1.0	3265	5.6
	2014	86.3	▲ 1.9	2986	▲ 8.5
	2015	87.9	1.9	3138	5.1

자료: 国土交通省, 『海事レポート』, 2017, <http://www.mlit.go.jp/statistics/file000009.html>, (검색일 : 2017.10.05.).

〈그림 3-6〉 일본 연안여객 및 차량 운송실적 추이

(단위 : 만 명, 천 대)

자료: 国土交通省, 『海事レポート』, 2017, <http://www.mlit.go.jp/statistics/file000009.html>, (검색일 : 2017.10.05.).

〈표 3-7〉 일본 연안여객선 선사 업종별 수지현황 추이(항로 손익)

(단위 : 백만 엔, %)

구분	년도	항로 수	영업수입	영업손익	경상손익	경상수지
일반여객 정기항로사업	2011	519	237,464	▲ 4,237	▲ 2,646	99.0
	2012	515	239,451	▲ 197	303	100.1
	2013	509	250,415	2,377	4,670	101.9
	2014	497	252,301	2,186	3,013	101.2
	2015	499	223,085	11,077	11,429	105.2
특정여객 정기항로사업	2011	7	297	28	27	110.2
	2012	7	298	11	11	104.0
	2013	7	309	10	10	103.5
	2014	7	308	12	12	104.2
	2015	7	392	50	50	114.5
여객부정기 항로사업	2011	659	19,404	▲ 495	▲ 369	98.2
	2012	662	22,488	▲ 665	▲ 469	98.0
	2013	658	19,594	593	866	104.5
	2014	656	21,773	▲ 340	▲ 98	99.6
	2015	660	18,464	694	804	104.5
계	2011	1,185	257,165	▲ 4,704	▲ 2,987	98.9
	2012	1,184	262,237	▲ 851	▲ 155	99.9
	2013	1,174	270,318	2,980	5,547	102.0
	2014	1,160	274,382	1,858	2,927	101.1
	2015	1,166	241,941	11,821	12,283	105.2

자료: 国土交通省, 『海事レポート』, 2017, <http://www.mlit.go.jp/statistics/file000009.html>, (검색일: 2017.10.05.).

2) 일본 낙도항로사업 현황

(1) 일본 낙도항로 사업자 현황

일본의 유인도서는 418개로 60만 명이 거주하고 있다. 일반정기항로 사업자 중 낙도항로 사업자는 2017년 4월 1일 현재 232개 사업자, 296개 항로가 경영되고 있으며, 취항선박은 548척(약 20만 톤)이다.

또한 낙도항로 사업자 전체의 3분의 1이 공영 또는 제 3섹터가 경영하고 있지만, 경영환경이 어려운 실정이다. 하지만, 낙도주민의 발이 되어줌과 동시에, 필요불가결한 항로라는 인식에서 지방공공단체 등이 운영에 관여하고 있다.

〈표 3-8〉 일본 낙도항로 사업자 경영형태 현황

구분	민영	제 3섹터	공영	합계
사업자수	153	30	49	232

자료: 國土交通省, 『海事レポート』, 2017, <http://www.mlit.go.jp/statistics/file000009.html>, (검색일: 2017.10.05.).

〈표 3-9〉 일본 낙도항로 취항 선박 현황

년도	항로수	선박수	총톤수	평균총톤수
2014	289	546	201,122	368
2015	292	548	195,123	356
2016	296	548	195,518	357

자료: 國土交通省, 『海事レポート』, 2017, <http://www.mlit.go.jp/statistics/file000009.html>, (검색일: 2017.10.05.).

(2) 일본 낙도항로 운송실적

2015년도 여객운송실적은 운송인원 4,285만 명(전년도대비 0.1% 증가), 운송인 km로는 9억 5,852인 km(전년도대비 0.9% 감소)하였다.

〈표 3-10〉 일본 낙도항로 여객 운송실적

(단위: 천 명, 천만 명km, %)

년도	운송인원	전년도대비 증가율	운송인 km	전년도대비 증가율
2013	44,507	1.7	1,068,237	▲ 0.1
2014	42,809	▲ 3.8	967,539	▲ 9.4
2015	42,853	0.1	958,515	▲ 0.9

자료: 國土交通省, 『海事レポート』, 2017, <http://www.mlit.go.jp/statistics/file000009.html>, (검색일: 2017.10.05.).

또한, 낙도항로사업의 경영현황은 여전히 어려우며, 2015년도의 경영 수익률¹³⁾은 98.7%이다.

¹³⁾ 경영수입/경영지출×100

〈표 3-11〉 일본 낙도항로 수지현황 추이

(단위: 백만 엔, %)

년도	경영수입	경영손익	경상손익	경상수지율
2013	75,954	▲ 6,079	▲ 4,105	95.1
2014	78,717	▲ 6,340	▲ 5,769	93.5
2015	71,724	▲ 1,666	▲ 978	98.7

자료: 국토교통省, 『海事レポート』, 2017, <http://www.mlit.go.jp/statistics/file0000009.html>, (검색일: 2017.10.05.).

3) 일본 연안해운 지원 현황 및 관련 법·제도 현황

2000년 국토교통성이 발표한 교통법에 따르면, 해상운송법에 의한 일반여객 정기항로사업(단, 대외여객정기항로사업은 제외한다.)의 연안 여객선은 공공교통수단¹⁴⁾으로 규정하고 있다.¹⁵⁾

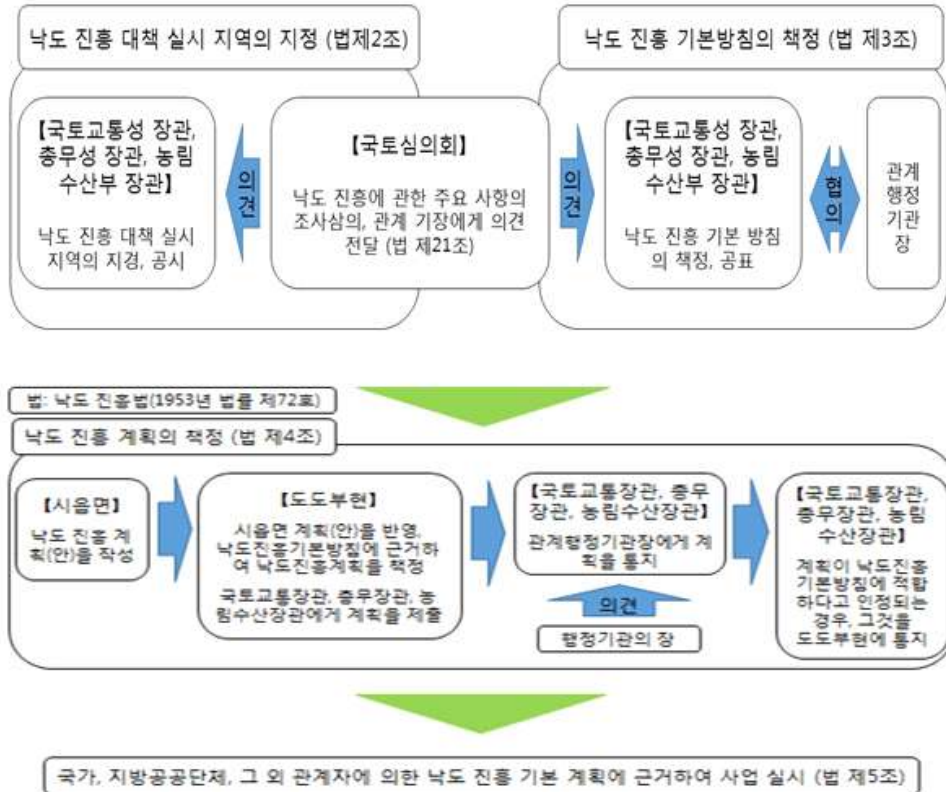
(1) 일본의 낙도진흥법

일본의 영토, 배타적경제수역 등의 보전, 해양자원의 이용, 자연환경의 보전 등에 중요한 역할을 지니고 있는 낙도는 산업기반 시설 및 생활환경 등이 다른 지역에 비교하여 열악한 상황이다. 이러한 상황을 개선하고 낙도의 지리적 및 자연적 특성을 살린 진흥을 도모하기 위해 낙도진흥법을 제정하였다. 낙도진흥법은 낙도의 자립적 발전을 촉진하고, 주민 생활안정 및 복지의 향상을 도모하며, 아울러 국민 경제의 발전 및 국민의 이익 증진에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다.

14) 일반인들이 공동으로 사용하는 교통수단.

15) 국토교통省, 『海事レポート』, 2012.

〈그림 3-7〉 일본 낙도 진흥법의 체계도



자료: 국토교통성, <http://www.mlit.go.jp/>, (검색일: 2017.10.05.).

(2) 낙도 항로 정비법 (1952년도 법률 제 226호)

낙도 항로 정비법은 낙도항로사업에 관한 정부의 특별조성조치를 규정함에 따라 낙도항로의 유지 및 개선을 도모하며, 민생의 안정과 향상에 이바지함을 목적으로 1952년 제정되었다. 동법에 의해 정부는 낙도항로 운영 사업자에 대하여 매년 예산의 범위 내에서 해당 낙도항로의 유지를 위한 보조금을 교부하고 있으며, 운영비 보조금 지급 절차는 〈그림 3-8〉과 같다.

〈표 3-12〉 일본의 보조대상항로의 요건

낙도 항로 정비법 (1952년도 법률 제 226호)

제1조 이 법률은 낙도항로사업에 관한 정부의 특별조성조치를 규정함에 따라 낙도항로의 유지 및 개선을 도모하며, 민생의 안정과 향상에 이바지함을 목적으로 한다.

제3조 정부는 낙도항로사업자에 대하여 매년 예산의 범위내에서 해당 낙도항로의 유지를 조성하기 위한 보조금을 교부할 수 있다.

낙도 항로 보조금 교부 요강

- ① 낙도진흥법에 의해 지정된 낙도진흥대책실시지역 또는 이에 준하는 지역(아마미군도 진흥개발특별조치법, 오가사와라제도부흥특별조치법 또는 오키나와진흥개발특별조치법)의 항로일 것.
- ② 본토와 ①의 지역 또는 지역상호간을 연결하는 항로이며, 다른 교통기관이 없거나 다른 교통기관이 현저하게 불편할 것.
- ③ 해당항로가 육상의 국도 또는 도도부현도에 상응하는 해상교통기능을 보유하고 있을 것.
- ④ 해당항로에 있어서 관계주민 외에 우편물 또는 생활필수품, 주요물자 등을 운송하고 있을 것.
- ⑤ 해당항로의 경영에 의해 발생하는 결손이 명백하게 불가피하다고 인정됨과 동시에, 정비계획에 적합한 운항계획에 따라서 경영한 경우의 표준결손액(정비계획을 기초로 한 별표(別表)의 산출방법에 의해 산출한 표준비용으로부터 표준수익을 뺀 금액을 말한다. 이하 같음.)이 25만 엔 이상인 것이 예상될 것.
- ⑥ 해당항로의 낙도가 속하는 도도부현이 정부의 보조항로로 지정되는 것을 추진하고 있을 것.

보조대상기간

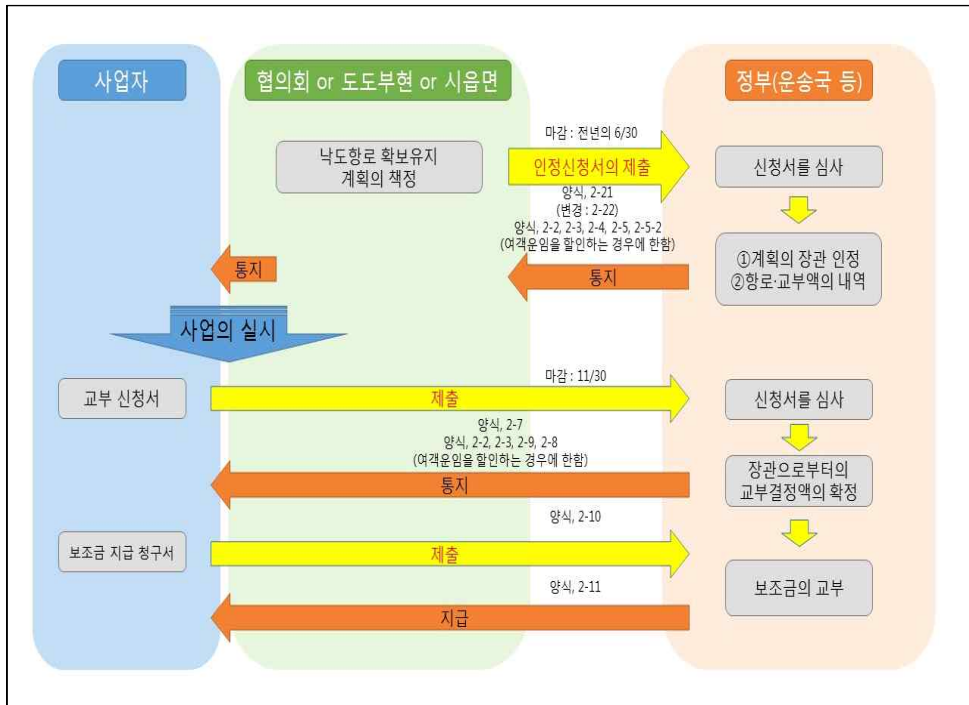
전년도 10월 1일부터 당해 연도 9월 30일까지의 1년간

대상액

표준적인 임금률과 경비단가에 근거산정하여 표준화한 결손액

자료: 국토교통성, <http://www.mlit.go.jp/>, (검색일 : 2017.10.05.).

〈그림 3-8〉 낙도항로확보유지사업(운영비보조 등)의 흐름



자료: 국토교통성, <http://www.mlit.go.jp/>, (검색일 : 2017.10.05.).

(3) 일본 낙도항로 보조금 지원 실적

일본은 혼슈, 홋카이도, 시코쿠, 규슈 및 오키나와를 포함한 약 6천 8백 개의 도서를 가지고 있으며, 그중 약 400여 개의 도서에 사람들이 생활하고 있다. 낙도항로는 섬과 섬, 섬과 본토를 연결하는 주민의 발자 생활물자 등의 운송수단으로써 중요한 역할을 수행하고 있다. 낙도항로를 운항하는 사업자의 대부분은 인구의 감소, 고령화의 진전 등에 의해 경영현황이 어렵지만, 낙도항로사업자를 대상으로 항로경영에 의해 발생하는 결손에 대하여 교부금을 교부함으로써 낙도항로의 유지를 도모하고 있다.

〈표 3-13〉 일본 낙도항로 보조금 지원 실적

(단위 : 개, 백만 엔)

년도	사업자	항로수	보조금교부 결정액
2012	109	120	6,604
2013	109	120	6,457
2014	109	119	7,085
2015	110	121	6,593
2016	109	121	6,722

자료: 國土交通省, 『海事レポート』, 2017, <http://www.mlit.go.jp/statistics/file000009.html>, (검색일 : 2017.10.05.).

한편 2011년도부터는 낙도항로·항공·지방버스·지방철도 각각의 지원제도를 종합한 「지역공공교통 확보 유지개선사업」이 설립되어, 이 사업 속에서 항로유지를 도모하며 지원을 실시하고 있다.

〈표 3-14〉 일본 낙도항로의 확보 유지를 위한 보조 정책 요약

2010년까지	2011년부터
■ 낙도항로 보조금 - 48억 엔(2010년 기준) - 보조대상 : 유일하고 적자 항로	■ 신규로 지역공공교통 확보·유지개선사업을 실시 - 생활교통 생존전략으로 2011년 305억 엔 투입 예정 - 지역의 관계자로 구성되는 협의회에서 지역의 요구를 반영한 생활교통 네트워크계획을 책정
■ 결손 보조 - 40.5억 엔(2010년 기준) - 사후 결손보조방식 * 사업자에 의한 사후적인 보조신청 * 자세한 심사와 감독 - 표준결손방식의 보조 * 실질적인 보조율은 40%정도	
■ 구조개혁보조 - 7.2억 엔(2010년 기준) - 결손액 증대 역제를 지원하는 대체건조 등을 지원 - 공설민영화 30% 보조 - 에너지절약형 선박 등의 대체건조에는 10%를 보조	■ 낙도항로 - 2011년 약 60억 엔 투입 예정 - 사후결손보조방식에서 사전산정방식으로 변경 - 주민생활에 필수불가결한 낙도항로의 운항비를 지원 - 전체 보조율을 40%에서 50%로 상향조정 - 보조대상 : 유일하고 적자 항로 - 주민운임할인으로 발생하는 비용을 운항비 보조로 지원

자료: 김운수, 『도시지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017, p. 116.

(4) 일본 일반인 운임보조 사례¹⁶⁾

일본의 일반인 운임보조는 지방자치단체를 통한 운임보조가 대부분으로, 항로 사업자 보조 또는 항로 이용자 보조 형태로 운영 중이다. 통학·통원 등 도서민 할인서비스 및 관광객 유치를 위한 할인 등의 요금 보조가 각 지방자치단체 정책방향에 따라 시행 중이다.

〈표 3-15〉 일본 일반인 운임보조 사례

구분	할인 서비스	내용
연계형 할인	도바(鳥羽) 시 운영 정기선 도바마루 : 선박, 버스 환승 할인	■ 선박 정기권 제시로 버스 200엔 할인, 일반 승선객은 100엔 할인
	도바시 Happy Ticket(회수권)	■ 10장 1,000엔 티켓 이용으로 100엔 할인 - 도바시 지역 공공교통 회비에 의해 시행
관광 및 캠페인 형 할인	쇼도(小豆)섬 6항로 : 왕복항로 무료 티켓 '쇼도섬 선박 무료 감사 축제'	■ 할인을 50% (670엔~1,480엔) ■ 연계하는 숙박 시설에 숙박하는 경우, 왕복 무료 티켓 증정
	세토내항기선 '하야시오(52톤)' : 유람권 티켓(1일)	■ 코스에 따라 5,800~8,900엔 할인(일시 운영사업으로 할인을 불명) ■ 세토내항의 매력 있는 섬들을 네트워크화. 5개 코스로 운영 중으로 관광객 유치 촉진목적으로 시행 중 - 히로시마현 보조 사업으로 사업 시작
기간 한정 할인	사루시마(猿島) 항로 : 기간 한정 평일 할인	■ 사루시마 방문객 100만 명을 기념하여 승선료 할인. 100만 명 감사 축제 이벤트로 시행 - 할인을 16% (1,200엔→1,000엔)
	하보로(羽幌) 연해 페리선 : 여름방학 가족 할인	■ 여름방학기간 한정 할인으로 섬을 찾는 가족(부모가 자녀를 동행 할 경우)을 대상으로 하는 할인. 자녀 연령은 중학생까지를 대상으로 함. - 할인을 30%
나하시 여객선 운임 및 숙박비 보조	여객선운임 및 숙박비 보조제도	■ 나하시에서는 나하시와 도서지역의 관광진흥과 주민 간의 교류를 추진하기 위해 낙도 4촌(토카시키훈, 자마미촌, 아구니촌, 토나키 촌)과의 연계사업을 실시하여 낙도 4촌에서 숙박하는 시민을 대상 으로 왕복 여객선요금과 숙박비(2,500엔)의 일부를 보조함. ■ 보조 대상 및 기간 - 2012년 현재, 나하시에 주민등록이 되어 있는 자 - 낙도 4촌에서 1박 이상 숙박하는 자(당일 여행은 제외) - 보조 대상기간 : 2012년도 6월 ~ 2012년도 10월 ■ 보조 방법 - 추천 결과는 당첨엽서 및 홈페이지 게재방식으로 발표 - 보조금 대상자는 당첨엽서를 지참, 선박운임지원티켓·숙박보조티켓 을 시청 상공농림과에서 수령(발표일 후 1달간 미수령시 결정 취소) - 출발당일 터미널창구에서 선박운임지원티켓을 제출하고 왕복승 선권 수령

자료: 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017.을 재구성.

16) 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017.

2. 영국 연안해운¹⁷⁾

1) 영국 연안해운 운영현황

영국 스코틀랜드 북서쪽지역의 여러 섬들을 헤브리데스(Hebrides)제도¹⁸⁾라고 한다. 헤브리데스제도는 스카이(Skye)섬, 타이리(Tiree)섬, 에리스케이(Eriskay)섬 등으로 이루어져 있고, 북쪽에는 오크니제도와 셰틀랜드제도가 있으며, 각 제도에는 수많은 부속 도서들로 구성되어 있다.

이들 제도로 오가는 항로는 대부분이 정부보조항로(Scottish Government Routes)로 스코틀랜드 정부와 공공서비스계약을 체결하여 사업을 영위하고 있다. 각 제도의 부속 도서 간 항로는 지자체보조항로(Local Authority Routes)로 지자체에서 직접운영을 하거나 공공서비스계약을 체결하여 운영되고 있다.

영국의 연안여객 운송사업은 주정부(정부지원항로)와 지방정부(지자체지원항로) 차원으로 구분된다.

〈표 3-16〉 영국 스코틀랜드 연안여객운송사업 특징

관련부처	방식	형태
교통부, 지방정부	면허제, 운항계약(입찰)	국영기업, 국가선박/시설 민간 임대, 지방정부 직접운항 등

주요 정부보조항로 운영사업자는 스코틀랜드 서부해안 The Clyde and Hebrides Ferry Services지역의 24개 항로에 걸쳐 서비스를 제공 중인 칼맥페리(CalMac Ferries Limited)와 노스링크페리(NorthLink Ferries Limited)¹⁹⁾가 대표적이다. 지자체 지원 항로는 5개의 지자체에서 각 지자체 내 25개 단거리 항로에 서비스를 제공한다.

한편 스코틀랜드 내항해운에서 일반항로는 웨스턴페리(Western Ferries)가

17) 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017.에서 재인용.

18) 헤브리데스(Hebrides) 제도는 바깥쪽을 아우터 헤브리데스 제도, 안쪽을 이너 헤브리데스 제도로 구분함.

19) 스코틀랜드 내항해운의 가장 긴 항로인 Aberdeen-Kirkwall-Lerwick지역과 단거리 항로인 Scrabster-Stromness지역에 서비스를 제공.

운항서비스를 제공하는 Gourock-Dunoon항로와 펜트랜트(Pentland Ferries)가 서비스를 제공 중인 Orkney지역의 Gills Bay-St Margaret's Hope항로가 전부이다. 이들 일반항로 운항사업자는 우리나라 일반항로 운항사와 마찬가지로 운임인상시 정부의 승인을 받아야 하며 운임인상률은 유사 산업평균 영업이익률 수준이다.

2) 영국 정부보조항로 특징

스코틀랜드 내항운송은 대부분이 우리나라 보조항로와 같은 성격으로 운영되며, 특히 정부보조항로 사업자의 경우는 민간사업자가 입찰을 통해 스코틀랜드 정부와 운송서비스 계약을 체결 후 스코틀랜드 정부의 공기업인 David MacBrayne Limited와 Calendonian Maritime Assets Limited 산하기업으로 편입되었다. David MacBrayne Limited는 내항페리운항에 관한 운영을 책임지는 그룹 지주회사이며, Calendonian Maritime Assets Limited는 항만, 선박 등의 시설물 소유주체이다.

대표적인 정부보조항로 운항사는 The Clyde and Hebrides Ferry Services(CHFS)지역의 CalMac Ferries Ltd(CFL)와 Orkney and Shetland Islands 지역의 NorthLink Ferries Limited(NFL)가 대표적이다.

스코틀랜드 정부는 운영선사가 페리운항서비스 제공으로 적자가 발생했을 경우 적자규모에 대해 보조금을 지급하고 있을 뿐만 아니라 선박 건조시 용자 보조도 실시하고 있다.

3) 영국 연안해운 운임체계

스코틀랜드 내항해운의 운임수준은 운영사의 수익성에 초점을 맞추기 보다는 도서 및 낙후 지역의 정주여건 개선 또는 인구유지를 위한 목적에 부합하여 결정한다. 운임인상은 소매가격지수(Retail Price Index : RPI) 또는 소비자가격지수(Consumer Price Index : CPI)에 연동되어 있다. 도서민의 사회포용 측면(육지로의 접근성 향상), 버스나 기차 등과 동등한 공공운임수준, 관리 가능한 적자 수준, 도서지역의 사회·경제적 성장 유인, 손익분기점 보다 낮은 수준 등을 고려하여 결정한다.

그러나 일부항로를 제외하고 대부분의 항로는 버스나 기차 등 육상교통수단의 단위운임보다 높아 현재 운임체계 변경을 위한 여러 방면의 시도가 이루어지고 있다.

이러한 시도가 RET(Road Equivalent Tariff) 운임체계이며, 운임체계 변환의 목적은 도서민이 겪는 경제적 불이익을 감소시키는 것이고, 이를 통해 해당 도서들이 스코틀랜드의 경제적 번영에 보다 많은 공헌을 하게 하는 것이다. 즉, 타교통수단 수준의 내항해운 운임체계 수립, 도서 및 벽지지역의 정주여건 개선, 도서민에게 타지역민과 동등한 수준의 교통권 보장 노력을 하고 있다.

4) 운임지원 정책

내항페리항로를 도로나 철도 등 육상교통의 연장으로 보고 도로나 철도교통 등 육상교통수단에 비해 높은 내항여객선의 단위거리운임을 육상교통수준에 맞게 합리화 필요성이 대두되었다.

이에 따라 페리 이동거리와 같은 거리를 도로로 이동할 경우의 비용을 페리운임에 적용하고 있으며 여객운임은 스코틀랜드의 대중교통수단의 마일당 운임을 기준으로 산정하고 있다.

지원관련법으로는 Highlands and Islands Shipping Services Act 1960, Transport(Scotland) Act 2001/2005가 있으며 지원내용²⁰⁾은 다음과 같다.

2008년 10월부터 4개 항로를 대상으로 페리에 탑승하는 모든 승객(도서민, 일반인, 외국인 포함)을 대상으로 운임할인을 실시한다. RET 체계가 2008년에 Western Isles, Coll, Tiree에 도입되었고, 2012년에는 Islay, Colonsay, Gigha에, 2014년에는 Arran으로 확장되었다. 2015년에 Clyde, Hebrides Ferry Services routes에 적용되었다. 할인율은 Oban-Coll/Tiree 항로가 최소 30.1%, Ullapool-Stornoway 최대 45.5%이며 이들 항로에 운항하는 선사에 지급하던 기존 적자보조금에 운임할인으로 발생한 적자보조금을 추가 지원하고 있다.

20) 2008년 10월부터 여객운임뿐만 아니라 차량운임까지 육상교통수단의 단위운임 수준으로 페리운임을 합리화하여 그 결손금을 정부에서 보조함.

3. 미국 연안해운²¹⁾

1) 연안해운 지원 정책 현황

미국의 연안해운 지원 정책은 도로교통수단에 의해 발생하는 도로혼잡, 환경오염 등의 사회적 비용을 최소화하고, 도로교통에 집중된 화물 및 여객운송을 연안운송으로 유도하기 위해 보조금을 지급하는 America's Marine Highways가 대표적이라고 할 수 있다. 그러나 정부차원의 사업으로 여객운송보다는 화물운송 측면에 보다 집중된 경향이 있다.

주정부 차원에서는 America's Marine Highways 실시 전부터 여객선 이용승객의 편의와 교통권 보장을 위해 보조금을 지급하고 있다.

미국의 연안해운 사업체의 운영형태는 민간사업자(Bridgeport & Port Jefferson Model), 주정부 교통국 Ferries 부서에서 직접운영(Washington State Ferries, North Carolina Ferry System), 공공기관 산하 페리운항부서(Golden Gate Ferry), 독립공공기관 형태를 띤 사업자(The Steamship Authority), PPP(Public-Private Partnership; New York Waterways) 등으로 분류할 수 있다.

상기 운영형태 중 민간 사업자를 제외하고는 대부분이 주정부 또는 공공기관에 의해 보조금을 지원받고 있다.

2) Washington State Ferries

2006년 전까지 워싱턴주 교통위원회(Washington State Transportation Commission)에서 Washington State Ferries의 운영책임과 예산 및 정책에 관한 승인 권한을 가지고 있었으나 현재는 페리운임 책정 등의 한정된 권한만 가지고 있다. 현재는 주지사가 교통장관(Secretary of Transportation)을 임명하고 장관이 Washington State Ferries의 총책임을 맡으며, 워싱턴주 입법위원 및 교통위원회의 감독을 받는다. 조직은 건설 및 운항관련조직과 재무 및 관리 관련조직으로 구성되어 있다.

21) 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017., pp. 103-106

Washington State Ferries는 워싱턴 주정부 교통국 페리부서에서 보유한 선박 및 터미널 자산을 이용하여 직접 페리운영을 하고 있으며, 운영 현황은 아래의 표와 같다. 총 경비에 대한 운임회수 비율은 70.5% 정도이며, 수입이 총 경비의 70.5%에 불과하기 때문에 주정부에서 결손금 29.5%를 보조하고 있다.

보조금에 대한 결정기관은 워싱턴주 공공시설 및 교통 위원회(The Washington State Utilities and Transportation Commission (WSUTC))이며 관련법은 Certificate of Public Convenience and Necessity as provided in Chapter 81.84 RCW and Chapter 480-51 WAC이다.

〈표 3-17〉 Washington State Ferries의 운영 현황(2015년 기준)

일반현황		재무현황		
구분	내용	구분	내용	
선박 수	22척	연간 총 예산		\$ 770,500,000
터미널 수	20개	자본 경비	선박	\$ 130,600,000
항로	10개		터미널	\$ 127,400,000
연간 여객수송 실적	23,700,000명	총 운영비		\$ 236,050,000
연간 차량수송 실적	10,479,752대	선박		\$ 174,921,654
연간 항해횟수	163,000회	터미널		\$ 39,476,079
		간접비		\$ 13,791,061

자료: 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017., p. 104.

여객운임 할인은 크게 일반인, 경로·장애인·의료카드 소유자, 청소년, Wave2Go Multi-Ride Cards 보유자, 한 달 페리 패스 카드 보유자로 구분되어 운영되며, Wave2Go Multi-Ride Cards로 편도 20회 승선 또는 왕복 10회 승선 가능하다.

〈표 3-18〉 2015년 기준 Seattle-Bainbridge Island 항로 운임

구분	여객운임(\$)	일반운임 대비 할인율	비고
일반운임	8.20	-	-
경로, 장애인, 의료카드 소유자	4.10	50%	-
청소년	4.10	50%	-
Wave2Go Multi-Ride Card	66.10	20%	-
한 달 페리 패스 카드	105.80	최소 20%	최대 31회 왕복 가능, 승선횟수에 따라 할인율 증가

자료: 김운수, 『도시지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017., p. 104.

3) Golden Gate Ferry

Golden Gate Ferry는 Golden Gate Bridge, Highway and Transportation District에서 운영하고 있으며, 6개의 지자체(Counties²²⁾)에서 설립한 공공법인으로, Golden Gate Ferry 외 Bridge Division과 Bus Division을 운영하고 있다. 보유한 선박 및 터미널 자산을 이용해 직접 페리운영을 하며, 운영 현황은 다음과 같다.

〈표 3-19〉 Golden Gate Ferry의 운영 현황(2015년 기준)

일반현황		재무현황		
구분	내용	구분		내용
선박 수	7척	연간 총 예산		\$ 57,015,900
		자본	선박	\$ 27,000,000
터미널 수	4개	경비	터미널	\$ 45,000,000
항로	3개	총 운영비		\$ 36,715,900
		선박		\$ 13,000,000
연간 여객수송 실적	2,540,691명	터미널		\$ 3,359,000
		간접비		\$ 8,500,000

자료: 김운수, 『도시지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017. p. 105.

²²⁾ the City and County of San Francisco, Marin, Sonoma, and Del Norte counties, most of Napa County, and part of Mendocino County.

운임회수 비율이 44%에 불과하기 때문에 주정부에서 결손금 56%를 보조하고 있다. 보조금에 관해서 Board of Director 19명, Board Committees 42명이 지원여부를 판단하고 교량이용수입금 등 타 사업 부분의 수입을 통해 운임 손실을 지원하고 있다.

여객운임 할인은 Clipper Cards 소유자, 경로·장애인·의료카드 소유자, 6세 이상 18세 미만의 청소년 대상으로 지원하고 있다.

〈표 3-20〉 2015년 기준 Seattle-Bainbridge Island 항로 운임

항로	구분	항로운임(\$)	할인율
Sausalito Ferry	일반(19-64)	11.75	-
	경로(65+)/장애인/의료카드소유자/청소년(6-18)	5.75	50%
	4세 이하 어린이	0	100%
	Clipper 카드 소유자	6.25	33-49%
Larkspur Ferry	일반(19-64)	11.00	-
	경로(65+)/장애인/의료카드소유자/청소년(6-18)	5.50	50%
	4세 이하 어린이	0	100%
	Clipper 카드 소유자	7.25	33-49%

자료: 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017., p. 105.

4) New York Waterway

뉴욕·뉴저지항만공사(Port Authority of New York and New Jersey), 뉴욕시 경제개발조합(New York City Economic Development Corporation), 뉴욕시 교통국(New York City Department of Transportation)과 공공-민간 파트너십(PPP)을 체결하여 공공소유의 터미널을 임대하여 임대료를 지불하고 소유한 선박으로 여객운송서비스를 제공하고 있다.

〈표 3-21〉 New York Waterway의 운영 현황(2015년 기준)

일반현황		재무현황	
구분	내용	구분	내용
선박 수	34척	연간 총 예산	\$ 33,100,000
터미널 수	16개 (뉴저지 9개, 뉴욕 6개)		
항로	23개	총 운영비	\$ 21,400,000
연간 여객수송 실적	8,500,00명		

자료: 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017., p. 106.

총 경비에 대한 운임회수 비율은 100%이며, 여객운임 할인 지원은 62세 이상 경로 우대 이후 승선권 종류에 따라 차등을 주고 지원하고 있다.

〈표 3-22〉 Belford-Harbor Way 항로 운임

구분	여객운임(\$)	일반운임 대비 할인율	비고
일반운임	21.50	-	-
경로(62세 이상)	17.75	18%	-
11세 이하	무료	100%	-
10회 승선	207.50	7%	-
40회 승선	645.00	25%	-
일반 한달패스	635.00	63%	-
학생 한달패스	480.00	64%	62회 승선 기준, 승선횟수에 따라 할인율 달라짐

자료: 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017.

4. 캐나다 연안해운²³⁾

1) 정책 및 지원개요

캐나다의 연안운송사업은 연방정부차원에서는 교통부가 직접 국영기업 혹은 주정부를 지원하거나, 일부 항로의 선사에 선박·터미널을 임대하며, 주정부 차원에서 직접 선박을 운항하는 등 다양한 형태를 보인다.

캐나다 교통부의 연안여객 정책의 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 국영기업 Marine Atlantic Inc. 운영, 페리 지원 프로그램 및 브리티시 컬럼비아 주 정부의 연안운송 지원을 통해 캐나다의 경제 성장 및 산업 확대를 촉진하고 있다. 둘째, 일부 주요 및 역사적 항로를 제외하고 대부분의 지역 연안항로 및 기타 연안여객서비스는 주 정부 또는 지방정부에서 담당하고 교통부는 안전 운항, 도선, 선박등록, 선원 등 제도적 차원에서 지원하고 있다.

2) 페리운항서비스 지원제도

캐나다 동부지역의 대서양 및 퀘벡 주의 동쪽 지역에 대하여 연방정부는 페리 운항 서비스 지원 제도(Ferry and Coastal Passenger and Freight Services Program)를 시행 중이다. 페리 운항 서비스 지원 제도는 캐나다 수송법(Canada Transportation Act)에 근거하여 시행되고 있으며, 매년 페리 운항 선사와 협력계약을 체결한다. 캐나다 교통부는 정부 소유의 선박 4척 및 6개의 터미널의 관리 책임이 있으며 민간 운항업체에 선박 등의 운항, 유지보수에 대한 재정 지원 정책을 시행하고 있다. 또한, 매년 운항업체와 운임인상, 예산 지원액 등에 대해 협상을 진행한다.

지원 프로그램은 수익발생 구조가 아니기 때문에 선사의 비효율적인 운영이 문제될 수 있으나, 소비자 효용, 지역경제 차원의 공익서비스 증진을 목적으로 정부보조의 정당성을 확보하고자 했다. 손실발생 사업이지만 지역 산업 발전을 위하여 선박을 건조하는 등의 대책을 통하여 중앙정부와 지역 경제에 장기적 이

23) 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017., pp. 120-121

익이 발생하는 상호 이익을 추구하고 있다. 즉, 지방정부가 섬에 대한 교통서비스를 책임지며 교통부는 주요 수리 및 선박 안전시설 터미널 하수처리 등의 개선사업에 집중하고 있다.

3) 지원내용

캐나다 연안해운은 브리티시 컬럼비아(British Columbia)주의 서비스 지역이 대부분이며, 주정부에서 보조항로를 운항하는 BC Ferries사(독점 운영)의 결손금에 대해 보조하고 있다. 주정부와 60년간 'Coastal Ferry Services Contract'를 2003년에 체결하고 연간 1억 2,500만 달러 수준으로 4년 단위로 지원규모가 결정되며, 독점적 운항, 터미널 등 장기임대사용, 소득세 면제 등의 혜택이 부여되고 있다.

〈표 3-23〉 BC Ferries의 운영 현황(2015년 기준)

구분	선박 수	터미널 수	항로	연안 여객수송 실적
내용	34척	47개	24개	2천만 명

자료: BC Ferry, <http://bcferries.com/>, (검색일: 2016.10.2.).

김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017., p. 121.

또한 브리티시 컬럼비아를 제외한 대부분의 캐나다 주정부는 소형선박 위주로 연안 및 내륙 하천, 호수를 연계하는 페리서비스를 직접 운영하고 있다. 이를 통해 도서민에 상관없이 모든 승객을 대상으로 여객 및 차량운임을 지원하고 있으며 여객 운임 지원율은 무료에서부터 50%까지 다양하다.

연방국영기업(Federal Crown Corporation)인 Marine Atlantic은 캐나다 동안의 뉴펀들랜드 섬(Island of Newfoundland)과 노바스코샤(Nova Scotia)의 항로에서 선박을 운항하고 있으며 운영 현황은 〈표 3-24〉와 같다.

〈표 3-24〉 Marine Atlantic의 운영 현황(2015년 기준)

구분	선박 수	터미널 수	항로	연안 여객수송 실적
----	------	-------	----	------------

자료: Marine Atlantic, <https://www.marineatlantic.ca/en/>, (검색일: 2016.10.02.).

김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017., p. 121.

이 역시 도서민에 상관없이 모든 승객을 대상으로 여객 및 차량운임을 지원하며, 여객 운임 지원율은 Argentia-North Sydney의 경우 최대 30%, Port aux Basques-north Sydney의 경우 최대 50%이다.

5. 국가별 연안해운 보조금 지원 제도 비교

앞에서 살펴본 바와 같이 일본, 영국, 미국 및 캐나다의 경우 항로의 유지를 위해 항로운영 결손금과 일반인 운임보조 지원을 하고 있다. 우리나라 역시 항로단절을 예방하고 도서민의 편의를 위해 보조항로 지원과 도서민 운임지원을 하고 있다. 그러나 타 국가에서는 항로를 민간 운영사 이외에 지자체나 공공기관이 운영하면서 정부의 지원을 받는 경우가 많다. 특히 일본의 경우 연안여객선을 대중교통으로 규정하고 있어 수익성 저하로 항로의 단절이 예상될 경우 지자체에서 직접 나서 운영하는 것이다. 그리고 일본의 낙도보조항로 지정 조건은 도서에 연결된 유일한 항로이며 보조금 지원 대상은 유일한 항로이면서 적자가 발생한 항로로 우리나라의 보조항로 지정 절차 진행 전 항로가 단절되는 현상을 방지할 수 있다. 따라서 우리나라도 보조항로 지정 전에 좀 더 유연한 방법으로 항로 단절을 예방할 수 있는 지원책 마련이 필요하다.

〈표 3-25〉 국가별 연안해운 보조금 지원 제도 비교

국가	지원구분	내용
일본	낙도항로 보조	- 항로운영 결손액 보조 - 대상 : 민간, 지자체, 공공 - 2016년 109개 사업자 12개 항로 총 67억 2,200만 엔 지원
	일반인 운임보조	- 일본의 일반인 운임보조는 지방자치단체를 통한 운임보조가 대부분으로, 항로사업자 보조 또는 항로 이용자 보조 형태로 운영 중
영국	정부보조항로, 지자체보조항로 지원	- 적자에 대한 보조금 지원 - 대부분 우리나라의 보조항로와 같은 성격으로 항로가 운영됨
	운임지원 정책	- 여객운임은 스코틀랜드의 대중교통수단의 마일당 운임을 기준으로 산정 - 선사에게 운임할인으로 발생한 적자에 대한 보조금 추가 지원
캐나다	보조항로 운영 결손금 지원	- 주정부에서 보조항로를 운항하는 BC Ferry사 독점 운영 - 60년 계약을 통해 연간 1억 2,500만 달러 수준으로 4년 단위로 지원규모가 결정 - 독점적 운항, 터미널 등 장기임대사용, 소득세 면제 등의 혜택이 부여

제3절 우리나라 사례

1. 신안군 행정선 운영사례²⁴⁾

1) 추진 배경

작은 섬 주민은 과거부터 생필품 구입, 생활 혜택을 위해 본도 왕래 교통수단으로 “무허가 도선”을 운영하였고, 도선비 수입금과 부족한 경비를 지역주민이 스스로 부담하여 운영해왔다.

그러나 도서민에게는 필수불가결한 교통수단임에도 “무허가 도선”은 불법선박으로 현행법(해운법과 유·도선법)상 재정지원이 불가하여 지역주민의 재정 부담 가중이 심화되었다.

한편 민간운영에서 발생하는 선박결항 및 중단 등 교통 불편 문제와 무보험 및 불안전 선박 운항으로 주민 생명 및 해상사고 위험이 존재함에 따라 신안군은 주민 안전 및 교통 불편 해소를 위해 해양수산부 질의 및 행정선 조례 제정을 통해 무허가 도선을 행정선으로 전환하여 운영하게 되었다.

〈표 3-26〉 신안군 행정선 운영 추진경과

일정	내용
2012. 12.	기본계획 수립 및 「신안군 행정선 관리운영 조례」개정
2013. 1.	「작은섬 운항 행정선 운영 협의회」위탁운영 단체 구성
2013. 2.	무허가 도선 11척 선박수리 및 안전장비 탑재
2013. 2 ~ 3.	선박검사 및 해상보험 가입완료
2013. 3 ~	선박조종사 유자격자 행정선 승무원 11명 채용
2013. 3.	행정선 승무원(자격증 소지자)채용

자료: 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017., pp. 176-177.

²⁴⁾ 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017.을 활용하여 저자 재구성.

2) 운영 개요

운영대상 선박은 행정선 12척, 도선 및 종선 7척, 임차선 2척 등 총 21척이며 행정선 구매는 군에서 중고로 구매를 하거나 마을주민의 기부를 통해서 구성했다. 신안군에서는 관리 인력에 대한 교육 및 운행관련 자격증 이수 등을 지원하고 있다.

본도와 작은섬 사이를 무료 수송하고 있으며 1일 정기운항 또는 시간 및 주민의견을 반영하여 탄력적으로 조정하여 운영하고 있다. 또한 응급환자수송 및 명절·지역 축제 기간 동안은 수시로 운항을 하고 있다. 선박 및 선원관리, 운영 경비 집행 및 정산 업무를 행정선 협의회에 위탁하여 운영하고 있다.

〈표 3-27〉 신안군 행정선 선박 운영 현황

읍면	노선 수	운항도서	이용주민(가구/명)
계	21	23개 도서	1,616 / 3,084
지도읍	2	(3) 선도, 어의도, 포작도	241 / 415
압해읍	3	(3) 고의도, 우간도, 가란도	229 / 413
비금면	1	(1) 수지도	71 / 142
흑산면	5	(5) 장도, 영산도, 다물도, 대둔도, 홍도2	526 / 1,059
하의면	2	(3) 능산도, 장병도	96 / 161
신의면	2	(3) 기도, 평사도, 고사도	44 / 86
장산면	1	(1) 마진도	38 / 75
안좌면	3	(4) 자라도, 사지도, 반월도, 박지도	276 / 552
암태면	1	(1) 당사도	95 / 181

자료: 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017., p. 177.

〈표 3-28〉 운영주체 및 지원근거

구분	행정선	도선	임차선
지원 근거	신안군 행정선 운영관리 지원 조례	유선 및 도선 사업법	신안군 행정선 운영관리 지원 조례
소유주	신안군	각 마을 소위원회	개인

자료: 신안군, “작은섬 행정선 및 도선 운영비 지원 계획”, 내부자료, 2016., p. 177.

소요예산은 2016년 기준 9억 8천만 원으로 연간 약 10억 원 내외의 예산이 소요되고 있다. 도선은 운항원가 대비 80% 운영비를 지원한다고 되어있지만 도선 운영에 필요한 주유카드를 지급하고 위원회 구성원의 인건비 및 운영비를 군에서 제공하여 거의 100% 군에서 관리하는 형태이다. 임차선은 월 임차료 200만 원 수준에 모든 비용이 포함되어 있다.

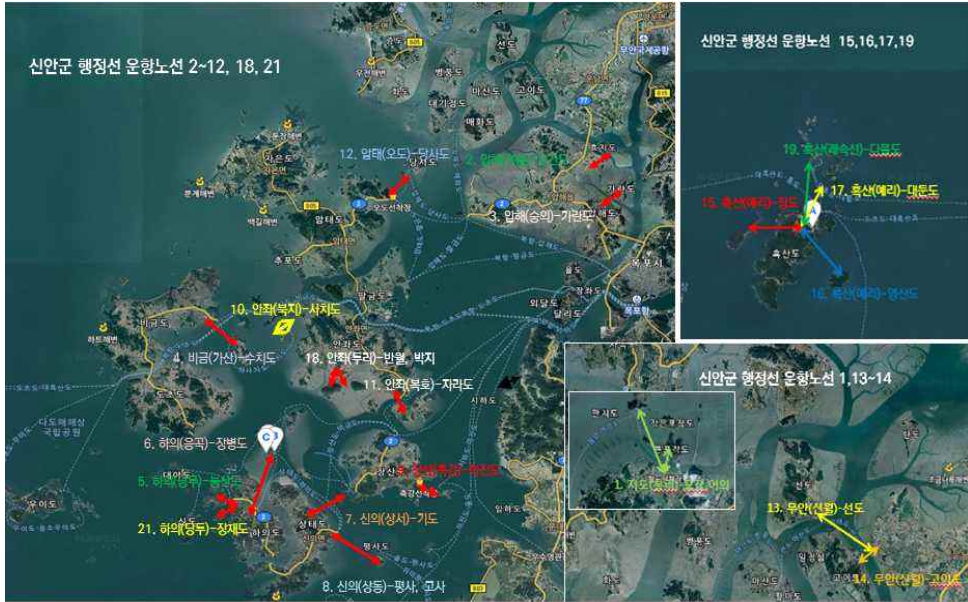
공식적인 요금은 없으며 도서민 및 관광객 모두 무료로 이용할 수 있다. 도선 면허를 가지고 운항을 하는 배는 요금을 등록하게 되어 있는데 도선 선장이 받는 선물 등을 추산하여 요금으로 등록하고 있다.

〈표 3-29〉 2016년 신안군 작은섬 운항 선박 현황

연번	구분	운항 노선	선명	소유	선박제원	
					톤수(톤)	정원(명)
1	행정선	지도(봉리)⇔포작, 어의	어희호	신안군	6.63	10
2	행정선	압해(복룡)⇔우간도	효지호	"	1.21	6
3	행정선	압해(송의)⇔가란도	가란호	"	1.66	12
4	행정선	비금(가산)⇔수치도	섬드리호	"	11	13
5	행정선	하의(당두)⇔능산도	망뒤희	"	0.96	4
6	행정선	하의(웅곡)⇔장병도	대장병호	"	2	6
7	행정선	신의(상서)⇔기도	기도호	"	2.53	7
8	행정선	신의(상동)⇔평사, 고사	고평사호	"	4.98	6
9	행정선	장산(축강)⇔마진도	마진호	"	2.55	6
10	행정선	안좌(복지)⇔사치도	사치호	"	4.62	7
11	행정선	안좌(복호)⇔자라도	자라호	"	5.21	7
12	행정선	암태(오도)⇔당사도	당사호	"	4.51	6
13	도선	무안(신월)⇔선도	선치호	마을	5.07	8
14	도선	무안(신월)⇔고이도	고이호	"	4.48	9
15	도선	흑산(예리)⇔장도	대장도호	"	10	13
16	도선	흑산(예리)⇔영산도	영산호	"	5.91	7
17	도선	흑산(예리)⇔대둔도	엔젤호	"	19	29
18	도선	안좌(두리)⇔반월, 박지	천사섬호	"	4.36	9
19	종선	흑산(괘속선)⇔다물도	다물도호	"	8.55	20

자료 : 신안군, “작은섬 행정선 및 도선 운영비 지원 계획”, 내부자료, 2016.

〈그림 3-9〉 신안군 행정선 주요 노선 현황



자료: 신안군, “작은섬 행정선 및 도서 운영비 지원 계획”, 내부자료, 2016.

3) 주요 성과

신안군 행정선 운영의 주요 성과는 다음과 같다. 첫째, 교통 불편 해소 및 작은 섬 정주여건 개선으로 체계적인 운항관리로 도서간 교통 개선 및 주민불편을 해소했다. 둘째, 지자체 선박운영 및 무료운항으로 지역주민 재정 부담을 해소했다. 셋째, 선박수리, 인명구조 및 안전장비확보, 해상보험 가입 등 안전기준에 적합한 행정선 운항으로 주민생명보호 및 해상사고예방 효과가 있다. 넷째, 행정선 조례제정 운영 및 관련법 준용, 주기적 안전점검 실시 등으로 합법적 운항 및 체계적인 안전관리체계를 마련했다.

2. 신안군 증도~자은 간 여객선 「섬들의 고향1호」²⁵⁾

1) 추진 배경

신안군은 섬, 갯벌, 해수욕장 등 천혜의 관광자원에 대한 관광객의 접근성 제고와 지역주민의 농수산물 운송물류 개선으로 상품 경쟁력 제고를 위해 직영 여객선 공영제를 추진했다. 과거 뱃길을 우회할 경우 북부권과 중·남부권을 이동하기 위해 인근 목포시와 무안군을 경유할 경우 75km 우회거리가 발생하여 주민의 불편을 초래하는 문제가 있었다. 이에 따라 여객선 운항으로 여객과 물동량의 증가를 유인하여 증도 우전-자은 한운 구간(지방도 805호선)의 교량 가설의 경제성을 제고시키기 위함이었다. 이로 인해 신안군은 전 관내를 목포와 무안을 경유하지 않고 자유롭게 이동이 가능토록 하여 지역 경쟁력을 획기적으로 향상시켰다고 평가하고 있다.

또한 국가 재정운용 여건상 단기간에 장대교량(4.5km)에 소요되는 대규모 사업비(4,500억)를 확보하기 어려워 소규모 예산으로 여객선을 운항하여 주민, 관광객 등 이용객들의 이동불편 해소 및 재정 효율성을 제고했다고 평가할 수 있다.

2) 추진 경과

신안군이 여객선 공영제 추진을 위해 먼저 신안군수가 해상여객운송사업 신규 사업자 공모 신청 후 사업자 면허를 취득하였다. 이에 따라 신안군이 차량운송겸용여객선(차도선) 소유권을 가지게 되었다. 선장을 포함한 운영인력은 임기제 공무원으로 채용했으며 여객선 준공영제 시행 및 운영지원을 위한 ‘신안군 여객선운영 및 지원조례’를 운용하고 있다.

25) 한종학, 『연안여객선 공적운영체계 기초연구』, 인천발전연구원, 2017.을 활용하여 저자 재구성

〈표 3-30〉 신안군 여객선 공영제 추진경과

- 2015.03.27. : 추진계획 수립
- 2015.09.21. : 여객선 건조 계약체결
- 2015.12.08. : 내항여객운송사업 항로고시(증도~자은)
* 해양수산부 고시 제2015-193호
- 2016.03.11. : 해상여객운송사업 신규 사업자 공모 신청
- 2016.03.17. : 해상여객운송사업 신규 사업자(신안군수) 선정
- 2016.04.14. : 해상여객운송사업 면허 신청
- 2016.05.23. : 해상여객운송사업 면허 취득(목포지방해양항만청)

- 2016.07.07. : 선박 소유권보전 등기 완료
- 2016.07.16. : 여객선 건조 완료
- 2016.07.20. : 여객선 인도(장보고조선 → 신안군)
- 2016.08.02. : 신안군 여객선운영 및 지원조례 개정
* 여객선공영제 시행 및 운영지원 근거 마련
- 2016.08.26. : 취항식
- 2016.09.01. : 운항

자료 : 신안군 시설관리사업소, “전국 최초 여객선 공영제(증도~자은) 운영현황 보고”, 내부자료, 2017.

3) 여객선 건조 및 운영

해당 항로를 운항하는 여객선은 편도운항거리가 단거리이고, 먼 바다가 아닌 해상여건을 고려하여 281톤 선박을 34억 원에 건조하였다. 건조기간은 대략 1년 소요되었으며 여객선은 1일 4회 왕복운항하고, 9명의 여객운영인력이 채용되었다. 연간 운항원가는 10억 원 내외 수준으로 추정 보고되고 있다.

〈표 3-31〉 신안군 공영제 여객선 건조 및 운영 현황

- 건조기간 : 2015. 9. 21 ~ 2016. 7. 16
- 건조비 : 3,370백만 원(건조, 디자인, 설계 포함)
- 운항시기 : 2016. 9. 1 ~ 현재
- 운항구간 : 증도 우전(왕바우선착장)↔자은 고교(고교선착장)
- 운항거리 : 편도 4.5km(15분 소요)
- 운항회수 : 1일/ 4회 왕복(수요 증가 시 증회운항)
- 인력조직 : 9명(승무직원 4명, 일반직 5명)

자료 : 신안군 시설관리사업소, “전국 최초 여객선 공영제(증도~자은) 운영현황 보고”, 내부자료, 2017.

〈표 3-32〉 신안군 공영제 여객선 선박 제원

선명	총톤수	추진기관	속력	승선 정원	차량 적재	선체(m)		
						전장	전폭	깊이
섬들의 고향1호	281톤	800ps×2기	12kn	154명	20대	49.95	10.8	2.8

자료: 신안군 시설관리사업소, “전국 최초 여객선 공영제(증도~자은) 운영현황 보고”, 내부자료, 2017.

〈표 3-33〉 신안군 공영제 여객선 운영인력 조직

계	선박 승무원			일반직원(기간제)		
	선장 (임기제)	기관장 (임기제)	갑판부 (기간제)	안전관리 책임자	사무 보조원	대표 사무원
9명	1명	1명	2명	1명	1명	3명

자료: 신안군 시설관리사업소, “전국 최초 여객선 공영제(증도~자은) 운영현황 보고”, 내부자료, 2017.

〈그림 3-10〉 신안군 증도-자은간 공영제 여객선 운항 노선도



자료: 신안군 시설관리사업소, “전국 최초 여객선 공영제(증도~자은) 운영현황 보고”, 내부자료, 2017.

4) 운영현황

2016년 9월부터 2017년 3월까지 7개월간 운영현황을 보면, 총 운송수입금은 30,300천 원이고, 운항경비는 342,207천 원으로 초기 투자비용 대비 수익률은 9% 수준이다. 여객선 취항 이후 여름 성수기 등 관광철이 지나고, 1년 여 운항기간을 거치면 수익률은 다소 증가할 것으로 예상된다.

〈표 3-34〉 신안군 준공영제 여객선 수입금 현황

(단위: 명, 대, 천원)

년도	월별	1일항차 (왕복)	수송 실적		운송수입금		
			여객	차량	소계	여객	차량
2016.9.~2017.3. 합계			7,995	2,808	30,300	15,595	14,705
2016	9월	4항	3,226	1,014	11,643	6,412	5,231
	10월	4항	1,661	530	5,902	3,012	2,890
	11월	4항	758	319	3,116	1,455	1,661
	12월	3항	499	181	1,851	933	918
2017	1월	3항	800	296	3,165	1,664	1,501
	2월	3항	336	137	1,331	662	669
	3월	3항	715	331	3,292	1,457	1,835

주: 동절기 기상악화 및 물동량 감소로 3항차 운항.

자료: 신안군 시설관리사업소, "전국 최초 여객선 공영제(증도~자은) 운영현황 보고", 내부자료, 2017.

〈표 3-35〉 신안군 준공영제 여객선 지출현황

(단위: 천원)

계	인건비	연료비	보험료	매표소 전산 시스템 구축	기타
343,207	150,600	56,507 (면세유)	81,000	35,000	20,000

주: 1) 기간: '16. 9. 1~'17. 3. 30 현재.

2) 기타경비: 관사 및 매표소 난방시설설치, 선용품구입, 당직비, 매표소 사무용품, 상수도 및 전기시설, 홍보물 제작 등.

자료: 신안군 시설관리사업소, "전국 최초 여객선 공영제(증도~자은) 운영현황 보고", 내부자료, 2017.

제4장 내항여객운송사업의 운영체제 개선방안 ≪

제1절 개선 방향

도서지역은 육지의 교통소외지역과 달리 대체 교통수단이 없으며, 국가와 지자체가 도서지역 주민들을 위해 제공해야 하는 이동권 보장을 위한 사회기반시설이라고 할 수 있다. 이에 따라 정부도 해운법 제15조에 따라 도서주민의 해상 교통수단을 확보하기 위하여 필요하다고 인정되면 국가가 운항에 따른 결손금액을 보조하는 항로(보조항로)를 지정하여 내항여객운송사업자 중에서 보조항로를 운항할 사업자(보조항로사업자)를 선정하여 운영하게 하고 있다.

이러한 측면에서 우리나라 여객운송시장은 민영과 공영 방식이 혼재하는 준공영제를 이미 도입하고 있다고 할 수 있다. 앞서 살펴본 국내에서 시행 중인 버스준공영제도 노선관리는 공공부문이 담당하고, 운영은 민간부문에 위탁하는 시스템이기 때문이다. 따라서 정부가 필요하다고 인정되면 보조항로를 지정하여 보조항로사업자를 선정하여 운영하게 하고 있으므로 사실상의 국가의 운영권을 보조항로사업자에게 위탁하는 것으로 볼 수 있다.

특히 준공영제 방식 가운데 육상의 ‘노선관리형’에 가깝다. 노선관리형은 정부 또는 지자체(공공)가 운송업자의 면허와 운영권을 소유하고, 사업자는 경쟁입찰을 통해 정부로부터 운영권을 받아 일정기간 동안 버스의 노선을 운영한다. 따라서 내항여객운송사업의 경우에도 정부는 보조항로사업자를 지정하므로 면허권과 운영권을 부여하고 있다고 볼 수 있으며, 경쟁입찰을 통해 정부로부터 일정기간, 즉 계약기간 3년(입찰참가자격을 한정된 경우는 10년)으로 하여 보조항로사업자가 여객운송을 운영하도록 하고 있다.

결론적으로 우리나라 연안여객선 운송시장은 준공영제 형태로 운영되고, 특히 준공영제 여러 형태 가운데 노선관리형이라고 할 수 있다. 이같이 공공부문이 공공성을 확보할 수 있고, 일반항로는 수익항로로 민간부문에서 운영되고 있는

에도 불구하고 여러 문제점이 지적되고 있는 것은 다음과 같은 이유에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

첫째, 세월호 사고의 사례에서 본 것처럼 내항여객운송사업자가 선원에 대한 처우 개선 및 선박 현대화에 투자를 하지 못하거나 하지 않고 있는 실정이다. 선원과 관련된 처우 및 선박의 현대화는 일반항로나 보조항로 모두 낙후한 상황이라는 점이 지적되고 있다. 즉 일반항로 내항여객운송사업자들은 손익분기점 이상의 수익을 실현하고 있으나 그 수익이 크지 않거나 크더라도 선원 처우 개선 및 선박의 현대화에 관심이 없는 것으로 볼 수 있다. 이러한 현상으로 기항지 등 기반시설에 대한 투자는 더욱 기대하기 어려운 실정이다. 보조항로사업자의 경우 손실보상금을 정부로부터 받아 운영하는 형태로 투자금 축적이 쉽지 않을 것으로 예상된다.

둘째, 일반항로의 경우 여객운송사업자들이 주말 등 성수기를 제외하고, 운항을 기피하여 1일 생활권 확보가 어려운 사례가 나타나고 있다. 즉, 일반항로의 경우 여객운송사업자들이 운항스케줄을 조정함으로써 주말 등 성수기 이외에 수익성이 없는 기간에는 운항을 기피하여 수익성을 확보하려는 행태를 보이고 있는 실정이다. 일반항로 여객운송사업자 입장에서는 수익 극대화의 행태로 당연하다고 볼 수 있을 것이다. 이에 따라 일반항로도 도서민들이 이동권의 제한을 받는 사례가 나타나고 있다. 소위 일반항로의 경우에도 항로단절이 발생한다. 이에 따라 해당 지자체는 이들에게 지자체 예산을 지원하고, 비수기에도 운항토록 하는 사실상의 공공부문의 지원이 이루어지고 있다.

셋째, 보조항로의 경우 손실보상금을 받는 형태이나 회계감사를 대부분 받지 않는 영세한 여객운송사업자의 정산 시스템이 구체적이지 않아 손실보상금 처리도 논란의 소지가 있을 것으로 예상된다. 따라서 보조항로의 운영시스템도 현재 연안여객운송시장의 문제점이라고 지적될 수 있다.

넷째, 경쟁입찰제의 문제이다. 입찰제에 따라 보조항로선사는 최저가를 써낸 영세업체들의 낙도 보조항로 진출이 가능하다는 점이다. 선사의 규모가 영세하다보니 선사들은 지원받은 보조금 범위 안에서만 인건비나 수리비 등 선박 운영비를 소화할 수밖에 없는 게 현실이다. 이에 따라 해난사고 발생 시 대처능력이 떨어지는 나이 든 선원들을 채용해 낙도 보조항로를 운영할 수밖에 없는 구조적

문제점을 안고 있다.²⁶⁾

다섯째, 1일 생활권 확보가 어려운 항로가 존재한다. 우리나라 여객운송서비스는 공공성과 효율성을 기반으로 하는 준공영제로 운영된다고 볼 수 있으나 가장 중요한 공공성을 위한 도서민의 1일 생활권 확보가 어려운 항로가 있는 만큼 이에 대한 개선이 요구된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 연안여객운송시장은 큰 틀에서 준공영제에 가깝게 운영되고 있으나 선박 현대화 및 선원의 처우 개선이 이루어지지 않고, 일반항로에 있어 여객운송사업자들의 수익 추구 행태로 도서민의 이동권 및 1일 생활권이 위협받고 있으며, 이에 따라 지자체의 지원이 이루어져야 하는 문제가 발생하고 있다.

이를 개선하기 위한 방안으로 다음과 같은 방향을 설정하였다.

첫째, 도서민의 1일 생활권 확보가 가능한 연안여객항로의 구축이 요구된다. 연안여객서비스의 목적은 기본적으로 도서민의 1일 생활권을 포함한 이동권 보장에 있기 때문이다.

둘째, 연안여객운송사업의 현대화를 위해 선박 현대화 및 선원의 처우 개선이 필요하다.

셋째, 기항지 등 기반시설의 정비가 요구된다.

단기적으로 정부가 추진할 수 있는 정책 여건을 살펴보면, 대통령 공약에 동사항이 포함되었으나 선박의 현대화와 선원의 처우개선, 기항지 등 기반시설의 정비까지는 많은 재원과 시간이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 단기적으로 적자항로, 1일 생활권 항로, 접경지역 항로에 대한 지원 전략을 추진하되, 중장기적으로 선박의 현대화와 선원의 처우개선, 기항지 등 기반시설의 정비를 포함한 전략을 추진할 필요가 있다.

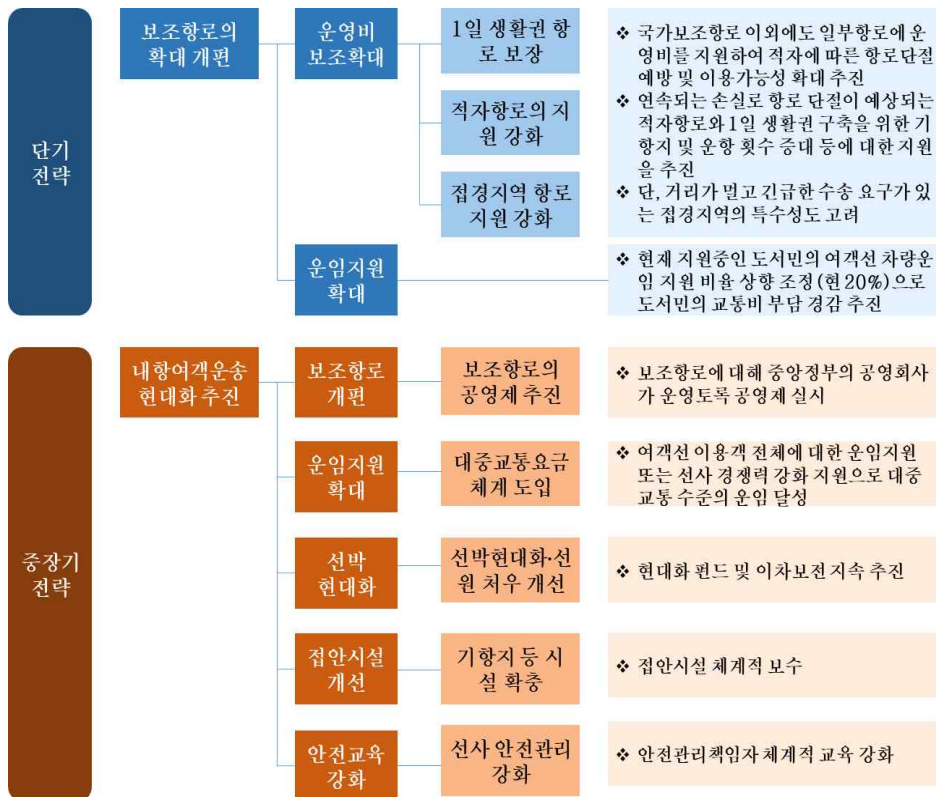
한편 우리나라 전체 내항여객운송사업의 공영제화를 검토하자는 논의도 가능하다. 다만 우리나라 전체 내항여객운송사업의 공영제화를 추진하기 위해서는 민간 여객운송사업자의 선박 등 자산 매수, 항로권 및 면허권 인수 등의 작업이 요구된다. 이 같은 공영제를 추진하기 위해서는 국가 전체적으로 매우 많은 예

26) 노컷뉴스, “낙도 보조항로 여객선 노후화 부추기는 '경쟁입찰제'”, 2015.06.09.

산이 투자될 것으로 예상된다는 점과 민간 여객운송사업자들이 항로권 및 면허권을 자발적으로 양도하지 않을 것으로 예상된다. 또한 수익항로까지 국가가 개입하는 것이 시장경제원리에 맞는지에 대한 논의도 요구된다. 따라서 이 같은 논의의 진전을 위해서는 민간 여객운송사업자에 대한 의견조사, 공영제에 대한 공론적 논의 및 국가예산 추정 등의 많은 작업이 요구된다.

이러한 제약조건 하에서 본 연구는 내항여객운송사업의 개선책을 마련하고자 한다.

〈그림 4-1〉 내항여객운송시장의 현대화 방향



제2절 단기방안

1. 항로 운영비 보조 확대

앞에서 제안된 연안여객선 시장의 운송체계 개선방안의 단기전략으로 크게 보조항로의 확대 개편이 요구된다. 구체적으로 첫째, 1일 생활권 보장 항로, 둘째 적자항로의 지원 강화, 셋째 접경지역 항로 지원 강화가 필요할 것이다. 본 절에서는 해양수산지방청 수요조사, 항로별 수지현황을 토대로 단기적으로 지원이 필요한 대상항로를 선정하고자 한다.

1) 1일 생활권 보장

연안여객운송사업의 지속적인 성장 및 국민의 기대치 향상에도 불구하고 연안여객항로는 항로의 최적화가 이루어지지 않고 단일 선박이 장거리를 다수 기항하는 형태로 운항함에 따라 이동거리 및 시간이 증가하고 있다. 즉, 이동거리 대비 운항 시간이 장기화되어 있는 반면 운항 빈도는 감소되어 오전에 도서에서 출발하는 항로가 부족해 도서지역의 1일 생활권 구축이 곤란한 실정이다.²⁷⁾ 이에 대해서 지자체별로 시급성에 따라 항로를 지원하고 있으나, 1일 생활권 미구축 항로 전부를 지원하기는 어려움이 있다. 따라서 도서민의 정주여건을 개선하고 도서민의 1일 생활권 구축을 위해 항차 수 증대, 기항지 추가에 대한 정부차원의 지원이 필요하다.

지원 방법은 지자체에서 1일 생활권 구축을 위해 지원하고 있는 금액의 50%를 국비로 지원하고, 이후 추가적으로 지자체 수요를 받아 심사를 통해 지자체와 정부에서 각각 50%씩 지원하는 방법이 타당할 것으로 판단된다.²⁸⁾

도서민이 도서-육지 간 1일 생활이 가능하기 위해서는 도서민이 육지에서 사무처리를 하는 데 소요되는 시간 약 5시간, 여객선의 야간운항 금지를 감안 시

27) 한국해양수산개발원, 『연안여객선 지·간선 체계 구축방안 연구』, 해양수산부, 2016.12. pp. 252-254.

28) 현재 정부는 단절된 항로와 항로 단절이 예상되는 항로에 대해서 100% 국비로 지원하고 있으며 지자체는 지역경제 활성화와 지역주민 교통편의 증진을 위해 정책을 추진하고 있는 것을 감안하여 정부와 지자체가 각각의 목적 달성을 위해 지원금의 50%씩 부담하는 것이 타당함.

12시간 이내에 출도착이 가능해야 한다.²⁹⁾ 따라서 지원 대상항로 기준은 편도 운항시간이 2시간 30분(150분)을 초과하는 항로로 설정할 수 있다.

2017년 10월 기준 전체 운항 항로 100개 중 1일 생활권 미구축 항로는 전체의 31%인 31개 항로이며, 관광항로인 제주항로 6개를 제외 시 25개 항로이다. 현재 지자체에서 지원하고 있는 항로와 지자체 추가 수요에 따른 항로 지원 시 약 10억 원의 예산이 소요될 것으로 보인다.

〈표 4-1〉 1일 생활권 미구축 항로 현황

구분	운항중 항로수	편도 2:30초과 항로수	비율	비고
부산	1	1	100%	제주 1
인천	12	4	33.3%	백령, 연평 등
여수	16	4	25%	거문, 제주 2 등
마산	12	2	16.6%	두미도 등
동해	2	2	100%	울릉, 독도
군산	5	-	0%	-
목포	37	14	24.5%	흑산, 홍도, 제주 1 등
포항	4	2	50%	울릉, 독도
대산	7	-	0%	-
제주	4	2	50%	완도, 우수영
계	100	31	31%	제주 항로 6개 제외 시 25%

자료: 해양수산부 내부자료(2017).

2) 적자 항로의 지원 강화

2016년 일반항로 중 적자항로는 21개로 총 적자액은 181억 2,359만 원 수준이다. 2014-2016년 3개년 평균 적자인 항로는 28개로 총 적자액은 169억 4,125만 원 수준이다.

일반항로의 경우 이용객 감소로 인해 적자가 누적되어 항로 유지가 어려운 경

²⁹⁾ 배편이 육지에서 출발하여 도서에 도착(2시간 30분)→육지로 이동(2시간 30분)→사무처리(5시간)→섬으로 이동(2시간 30분)가정

우도 있지만, 선박의 정기검사 및 수리, 세월호 사고, 메르스 사태 등과 같은 일시적인 요인으로 인해 적자, 흑자 변동이 심하게 나타나기도 한다. 따라서 적자 항로에 대한 지원은 연속되는 손실의 누적으로 항로의 단절이 예상되는 항로로 한정할 필요가 있다.

즉, 2개년 연속 적자가 지속되어 선사가 항로를 더 이상 유지할 유인이 생기지 않는 항로를 한정하는 것이다. 또한 적자가 지속되더라도 운영조건에 따라 적자의 폭이 크게 달라질 수 있기 때문에 매년 적자액의 100%를 국고로 지원하기 보다는 2년 연속 적자의 평균 손실액에 대해서 국고로 100% 지원하는 것이 더 타당할 것으로 판단된다. 한편 적자 항로의 지원은 도서민의 안정적인 교통권 확보가 목적이기 때문에 대체수단으로 항공이 존재하는 제주항로의 경우는 제외할 필요가 있다. 이럴 경우 대상항로는 전국적으로 9개 항로 정도로 추정된다.

3) 접경지역 항로 지원 강화

접경지역 항로에 대한 추가 지원이 필요한 항로는 백령-인천 항로 1개이다. 해당항로는 접경지역(서해5도) 도서민의 중요 생활항로이나 2013년, 2014년 2개년 연속으로 적자³⁰⁾를 내면서 2014년 11월 1일부터 2016년 2월 16일까지 휴업 후 2016년 2월 16일 폐업되면서 장기간 운항이 중단되었다. 이로 인해 도서민의 1박 2일 생활권이 무너지는 등 주민 교통 불편³¹⁾이 가중되자 인천시에서는「서해5도 지원특별법」개정을 통한 운항손실금 보전을 추진하였다. 즉, 백령-인천 항로는 적자항로이면서 접경지역 항로, 주민의 1일 생활권이 구축되지 않은 특수성을 갖는 항로이다. 그러나 법령 개정이 지체됨에 따라, 우선 지자체(인천시-옹진군)에서 손실보상금 5억 원을 지원하여 2017년 6월 6일부터 해당 항로를 운항 중에 있다. 따라서 거리가 멀고 긴급한 수용 요구가 있는 접경지역의 특수성을 고려하여 해당 항로에 대한 추가적인 국비 지원이 필요할 것으로 보인다. 해당항로는 적자항로, 1일 생활권 구축항로, 접경 지역 특수항로

30) 2014년 적자규모는 8억 5천만 원 수준임.

31) 인천-백령 항로는 존재하나 편도가 4시간 소요됨에 따라 주민 불편이 가중됨.

의 사례로 지자체에서 이미 지원을 하고 있는 것을 감안하여 해당항로 운영에 필요한 1년 소요 예산 7억 원 중 국비로 50%(3억 5천만 원 소요 예상) 지원하고 나머지 50%는 지자체에서 지원하는 것이 타당할 것으로 판단된다.³²⁾ 다만, 「서해5도 지원특별법」개정이 2017년 말까지 완료되어 국비 지원근거가 마련되는 경우 지원 대상에서 제외 검토가 필요할 것으로 보인다.

2. 도서민 운임지원 확대

대중교통 수준의 안정적인 교통권 확보와 더불어 도서민에게 낮은 수준의 교통비를 보장하기 위해서 도서민 운임지원을 확대해야 한다. 현재 지원중인 도서민 여객선 차량운임 비율인 20%를 상향 조정함으로써 도서민의 교통비 부담 경감 추진이 필요하다. 현재는 도서민 여객선 운임지원 총 120억 원(운임의 20%, 최대 7,000원 부담)과 더불어 차량운임 연 30억 원(20%, 단, 국비·지방비 5:5) 지원 중이다.

3. 기대효과 및 한계점

단기방안 실현 시 현재 보조항로에 적용중인 ‘준공영제’를 적자항로, 접경지역항로, 도서 1일 생활항로에까지 확대하여 운영비를 지원함으로써 안정적인 도서민 교통권을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 도서민 운임지원을 통해 도서민에게 대중교통 수준의 낮은 교통비를 보장할 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 한계점 또한 존재한다. 먼저 1일 생활권 구축을 위한 기항지 추가 및 항차 수 증편에 대한 지원이 시행될 경우 상대적으로 지원에서 소외된 도서의 주민들의 요구 민원이 늘어날 수 있다. 이럴 경우 예산 부담이 크게 증가될 우

32) 1일생활권 구축과 마찬가지로 현재 정부는 단절된 항로와 항로 단절이 예상되는 항로에 대해서 100% 국비로 지원하고 있으며 지자체는 지역경제 활성화와 지역주민 교통편의 증진을 위해 정책을 추진하고 있는 것을 감안하여 정부와 지자체가 각각의 목적 달성을 위해 지원금의 50%씩 부담하는 것이 타당함.

려가 있다.

둘째, 적자항로 지원의 경우 선사 주관적인 회계 비용 처리로 인해 도덕적 해이가 발생할 우려가 있다.

따라서 단기방안 추진 시 지원대상을 명확히 하고 지원 선사에 대한 철저한 관리·감독 체계를 갖춰야 할 것이다.

제3절 중장기 운영방안

1. 기본방향

연안여객선 항로는 민간 여객운송업자가 참여하는 일반항로 외에 수익성이 없는 보조항로에 대해 정부가 보조하는 형태로 이루어져 있다. 정부가 적자항로에 대해 지원과 도서민 운임 지원을 함에도 불구하고 일반항로 및 보조항로에 있어 선박의 현대화와 운송서비스의 질적 향상이 이루어지지 않고 있다. 이 같은 측면에서 선박현대화에 속도를 높이고, 여객 운송서비스의 질적 향상을 가져올 수 있는 방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 연안여객선 운송시장의 문제점은 세월호 사고에서 지적된 바와 같이 선박의 노후화 및 선원의 열악한 근무환경에서 비롯되었다는 지적을 유념할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존의 보조항로에 대해 단순히 손실보상을 하는 것을 넘어 동 항로를 정부 등 공공부문이 운영하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다. 이렇게 되는 경우 보조항로 연안여객운송서비스는 경쟁입찰에 따른 경영이 열악한 사업자에 의한 운항을 제한할 수 있고, 공공성을 확보할 수 있는 기반이 될 것으로 기대된다.

둘째, 보조항로와 달리 그 외 수익항로는 일반항로로 운영하게 된다. 따라서 우리나라 내항여객운송서비스는 공공과 민간이 운영하는 형태가 명확히 구분되는 준공영제 형태가 될 것으로 예상된다. 특히 일반항로도 수익항로이나 선박 및 운송서비스의 현대화가 더딘 것이 사실이다. 이에 대한 투자 유인책으로 현재 이루어지고 있는 도서민 운임 지원 외에 일반인에 대한 운임지원으로 그 지원책을 확대할 필요가 있을 것이다. 이렇게 되면, 일반항로에 있어 일반인의 수요가 증가할 것으로 기대되며, 이는 여객운송사업자의 수익으로 연결될 것으로 예상된다. 일반인의 여객 수요 증가를 기대하기 위해 운임지원은 대중교통요금 수준의 운임을 달성하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

〈그림 4-2〉 중장기 연안여객선 운송시장의 기본 방향



2. 개선방안

1) 보조항로 공영제 추진

연안여객선 시장은 일반항로와 보조항로로 구분되어 운영되고 있으므로 이미 우리나라 연안여객선 시장은 준공영제로 운영되고 있다고 지적한 바 있다. 그러나 보조항로는 민간 여객운송사업자의 손실을 보상함으로써 이루어지는 항로로 운송서비스의 질적 향상을 기대하기 어려운 실정이다. 따라서 선박의 현대화와 선원 처우를 개선할 수 있도록 연안여객선 운송서비스가 정착되려면, 이에 대한 투자와 운영을 공공부문이 맡아서 운영하여야 할 것으로 판단된다.

이에 따라 본 연구에서는 선박현대화 및 선원의 처우 개선을 전제로 하는 보조항로의 공영제 방안을 검토하고, 이에 소요되는 자원 조달 및 그 방안에 대해 서술하고자 한다.

(1) 운영주체

여객선 운영사업의 주체는 항로 면허권과 여객선 선박을 소유하고, 연안여객선 운영에 따른 운항수입금과 운항원가를 관리·부담하는 주체를 말한다.³³⁾ 일반적으로 교통시설의 운영형태는 버스 운송서비스에서 살펴본 바와 같이 다양하

33) 한중학, 『연안여객선 공적운영체계 기초연구』, 인천발전연구원, 2017. p. 28.

게 나타날 수 있으나 실제로 버스 운송서비스에서도 공영제를 도입하거나 준공영제의 경우 노선관리형이 대부분 적용되고 있다. 이는 다른 형태의 운영방식은 운용 가능성이 어렵거나 기타 단점이 존재하기 때문인 것으로 풀이된다. 일반적으로 여객운송사업의 경우에도 버스운송사업과 마찬가지로 문제점 및 운영상의 한계가 있을 것으로 판단된다. 그리고 여객선 운송사업의 경우 이미 노선관리형 준공영제를 도입하고 있는 바 본 연구에서는 여객선의 운영주체를 검토할 때 보조항로의 공영제 운영을 전제로 검토하기로 한다.

공영제의 경우 정부 및 지자체의 직영체제와 광역지자체의 공사(public company) 체제가 있을 수 있다. 직영체제는 예산 등의 조달에 있어 추진력이 있을 수 있으나 관료적인 운영이라는 비판이 있을 수 있다. 공사체제는 지자체에서 여객선 운영공사를 설립하여 전체 여객선 항로의 소유권을 보유하고, 관리·운영하는 체제로 해당 지역의 사정을 면밀히 검토할 수 있는 체제이나 새로운 조직을 설립해야 하는 부담이 있을 것으로 판단된다. 중앙정부 산하의 공기업인 공사체제는 주로 특별법에 의해 설립되며, 그 형태는 법인격을 갖는 공기업 형태를 지니고 있다.

우리나라 연안여객선 항로 중 보조항로는 27개 항로, 26척의 선박이 운영되고 있으며, 소형 차도선(국고여객선 투입)이 다수 기항하는 방식으로 운항되고 있다. 따라서 공영회사 형태가 운영되더라도 지자체별로 운영하는 경우 그 규모가 작으므로 전국 단위를 관리하는 형태가 필요할 것으로 판단된다. 즉, 중앙정부에 의한 공영체제(공사 또는 직영운영)가 바람직할 것이다.

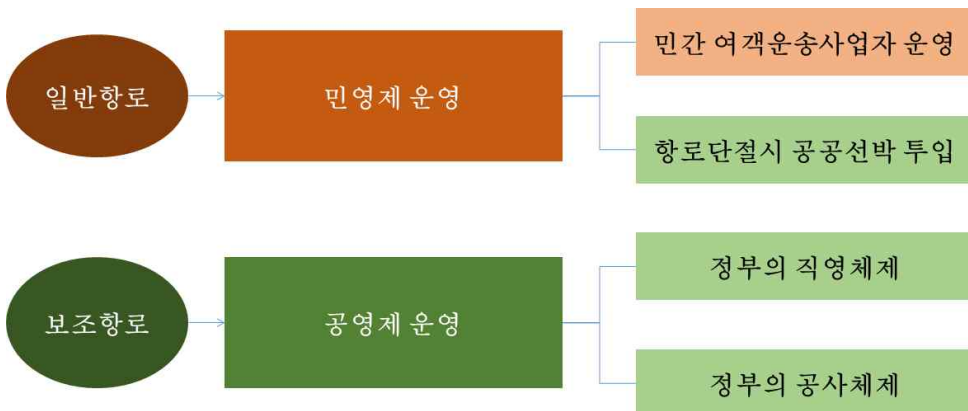
(2) 일반항로에 대한 공공의 관리 강화

우리나라 연안여객선 민영항로는 민간의 여객선운송사업자가 운영하여 수익을 내고 있는 항로이다. 그러나 일부항로의 경우 항로 사정에 따라 여객선운송사업자가 비수기에는 운항을 기피하는 등 도서민의 이동권을 제약받고 있는 실정이다. 이러한 사례들은 다수가 발견되는데, 인천의 경우 도서민은 1일 생활권 이동이 불가능한 것으로 지적된다. 특히 서해 5도(백령도, 소청도, 대청도, 연평도, 우도)는 최근 신규항로 취항으로 개인 및 공공업무를 위해 최소 2박 3일에서 1박 2일 생활권 이동이 가능한 것으로 알려졌다.

따라서 이 같은 일반항로에 대해서는 보조항로의 공영제 외에 다른 보완 조치가 요구된다. 일반항로는 민간 여객운송사업자의 운영에 맡겨 공공부문은 운임 지원 이외에 다른 지원 수단이 없는 실정이다. 해운법 제16조(운항명령)에 의하면, ‘여객선이 운항되지 아니하는 도서 주변의 해상교통로 확보를 위하여 그 주변을 운항하는 여객선으로 하여금 해당 도서를 경유하여 운항하게 할 필요가 있는 경우’ 해양수산부 장관은 운항명령을 통해 여객선 운항을 명령할 수 있다. 그러나 운항명령에 여객운송사업자가 불복하는 경우 1천만 원 이하의 벌금에 그치며, 사실상 일반 여객운송사업자의 동의를 구하지 않을 수 없을 것으로 판단된다. 그리고 여객운송 운항 중단으로 도서민들은 당장 불편을 감내해야 하는 상황에서 정부가 운항명령에 따른 불복조치로 벌칙을 내리는 행정절차를 거치는 것은 시간이 소요될 뿐 해결책이 될 수 없을 것이다.

이에 따라 일반항로에 있어서도 일반항로의 항로권을 침해하지 않는 한에서 정부(또는 지자체)가 운영하는 공영회사가 선박을 투입함으로써 도서민의 이동권을 보장할 필요가 있다. 이를 위해 일반항로의 경우에도 긴급한 경우 공영회사가 선박을 투입할 수 있는 제도가 요구된다.

〈그림 4-3〉 우리나라 연안여객선 운송시장의 중장기 개안 방안



2) 대중교통요금제도 도입 검토

대중교통이란 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제2조에 따라 대중교통수단 및 대중교통시설에 의하여 이루어지는 교통체계를 말한다. 일반적으로 버스, 지하철 및 철도를 지칭하며, 해상교통인 여객운송은 이에 포함되지 않는 것으로 해석된다.

연안해운이 대중교통인가에 관한 논란에 있어 현재 우리나라는 이를 인정하지 않고 있는 실정이다. 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제2조에 의한 대중교통의 정의에서 나타난 바와 같이 "대중교통수단"이라 함은 일정한 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는데 이용되는 것으로서 운송수단을 말한다. 이에 따라 연안해운의 경우 대중교통의 중요한 요소인 일정한 노선, 운행시간표, 다수의 사람을 운송하는 운송수단이라는 점에서 대중교통이라고 할 수 있을 것이다.

연안여객 운송의 경우 기타 교통수단에 비해 매우 높은 운임 수준을 나타내고 있는 것으로 평가된다. 연안여객의 평균 단위운임은 362.9원/km인데 반해, 수도권 전철은 125원/km, KTX 164원/km, 시외버스 116원/km, 국내항공 210원/km 등이다.

〈표 4-2〉 운송수단별 기본운임

구분		운임수준(원/km)	적용시기 및 근거
항공요금	서울-부산	206.9	기본운임 기준 (2016.7)
	서울-제주	196.1	
	부산-제주	225.8	
	평균	209.6	
시외버스	인km운임	116.1	국토해양부 (2013.2)
고속버스	일반형	1200km	
	우등형	1-200km	
철도운임	KTX(고속선)	164.4	국토해양부 (2011.12.26)
	KTX(기존선)	112.1	
	새마을호	96.4	
	무궁화호	64.8	

자료 : 한종학, 『연안여객선 공적운영체계 기초연구』, 인천발전연구원, 2017. p. 156.

연안여객을 제외한 타 운송수단의 평균 단위운임은 111원/km으로 매우 낮은 편이다.³⁴⁾ 또한 여객선 선종별 단위 운임을 살펴보면, 고속선 545.6원/km, 일반선 473원/km, 쾌속선 389.3원/km, 차도선 338.7원/km, 쾌속선 336.5원/km, 쾌속 카페리선 240.6원/km으로 비교적 장거리 운항 노선의 단위운임이 더 낮은 것으로 평가되었다.

〈표 4-3〉 선종별 여객선 단위운임

구분	선박수(척수)	평균운항거리(km)	대인평균운임(원)	단위운임(원)
고속선	8	34	14,369	545.6
일반선	22	28	11,596	473.0
차도선	83	32	7,529	338.7
초쾌속선	18	175	55,389	336.5
쾌속선	11	117	42,000	389.3
쾌속카페리	12	163	38,208	240.6
소계	154	62	18,069	362.9

자료 : 한중학, 『연안여객선 공적운영체계 기초연구』, 인천발전연구원, 2017. p. 155.

대중교통요금제는 정부 및 지자체가 모두 부담하는 형태가 될 수 있다. 일반적으로 중앙정부와 지자체가 50:50의 비율로 분담하게 된다. 이 경우 도서민 외에 일반인에게도 운임의 지원이 이루어짐으로써 일반항로와 보조항로 모두 일반인의 관광 수요를 이끌어 낼 수 있는 요인이 될 것이다. 더욱이 이러한 대중교통요금제 도입으로 연안여객선이 공공교통이라는 인식의 확산에도 도움이 될 것으로 기대된다.

3) 선박의 현대화와 선원의 처우 개선

(1) 선박의 현대화

우리나라는 여객선 현대화를 위한 정책을 이미 마련하고 있다. 이에 따라 금년 국내에서는 처음으로 연안여객선 현대화펀드를 지원받아 신규 건조하는 한 일고속의 카페리 실버클라우드호가 내년 하반기 완도-제주도 항로에 투입될 계

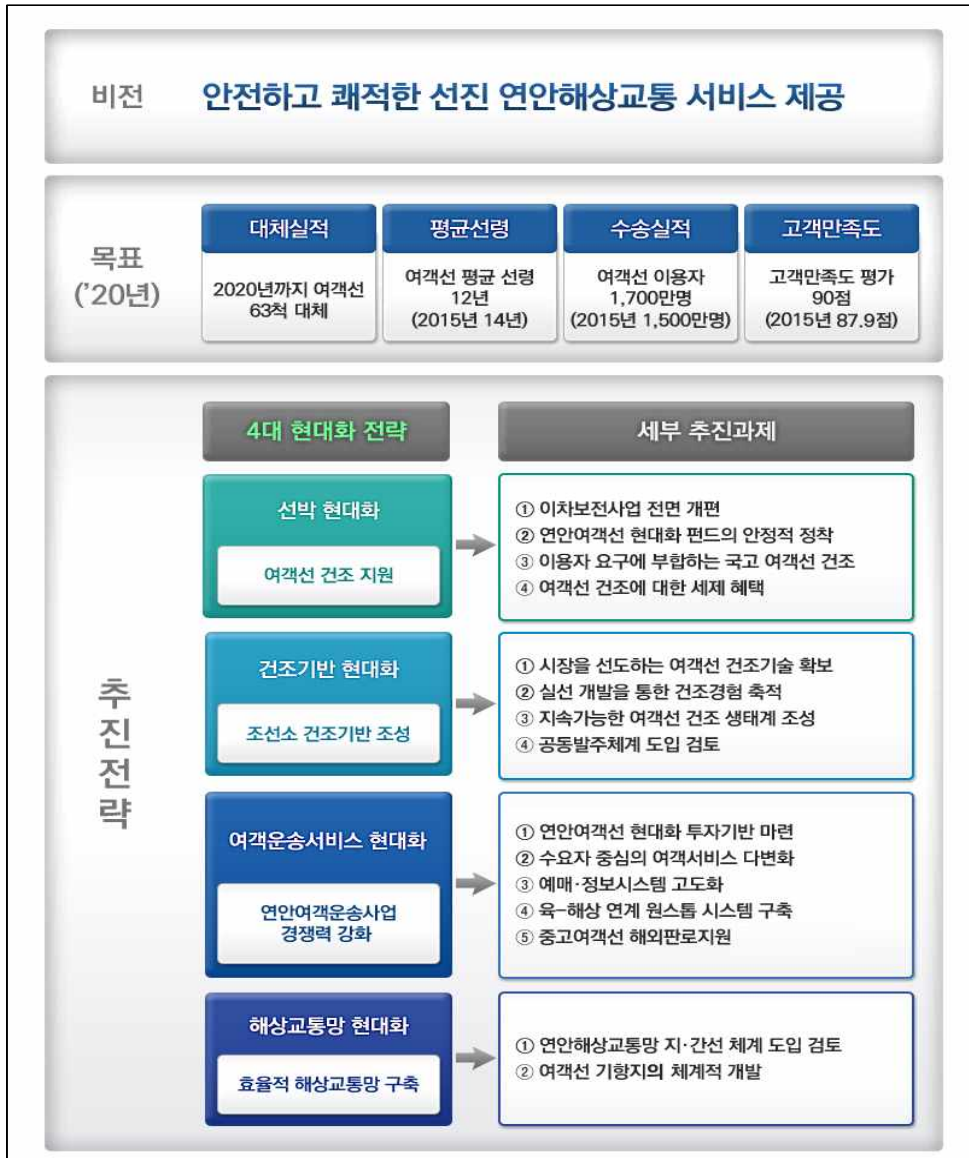
34) 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017, p. 258.

획이다. 신조 여객선은 길이 160m, 폭 24.8m 규모의 1만 9000톤급 대형 카페리로 여객 1천 200여 명이 승선 가능하며, 자동차 약 150대를 적재할 수 있다.³⁵⁾

여객선 현대화 사업은 광범위한 개념으로서 선박 현대화, 건조기반 현대화, 여객운송서비스 현대화, 해상교통망 현대화 등 크게 4부분으로 나눌 수 있다. 그러나 본 연구에서는 선박의 현대화에 초점을 맞추어 분석하고자 한다. 이는 공영제 논의의 시발점이 세월호 사고에 의한 연안여객선 시장의 현대화이며, 특히 선박의 노후화가 최대 문제점으로 지적되었기 때문이다. 그 외 전략인 건조기반 현대화, 여객운송서비스 현대화, 해상교통망 현대화 등은 이를 뒷받침하기 위한 것으로 볼 수 있다.

³⁵⁾ 광주매일신문, “한일고속, 현대화펀드 여객선 건조 착수”, 2017.08.20.

〈그림 4-4〉 정부의 연안여객선 현대화 계획



자료: 해양수산부, “제1차 연안여객선 현대화계획”, 보도자료, 2016.4.19.

선박 현대화 추진계획은 다음과 같다. 첫째, 이차보전사업을 전면 개편하여 대출상환기간을 10년에서 15년으로 연장하고, 선박담보인정비율을 60%에서 70%로 상향함과 동시에 선박 리모델링에 대한 지원을 확대하는 방안 등이다. 둘째, 연안여객선 현대화 펀드의 안정적 정착이다. 연안여객선 현대화 펀드를 도입하고, 선박의 현대화를 추진코자 하였다. 셋째, 이용자 요구에 부합하는 국고여객선 건조이다. 이는 예비선을 추가 확보하고, 국고여객선에 대한 신기술을 우선 적용도록 하였다. 넷째, 여객선 건조에 대한 세제혜택으로 국내 건조 여객선에 대한 세제 감면 등을 지원코자 하였다. 이에 따라 선박 현대화 계획의 핵심 내용은 이차보전사업 및 현대화 펀드의 도입이라고 할 수 있다.

이차보전사업은 2013년부터 연안선박 건조를 위한 대출금역의 이자 중 3%를 지원하는 것으로 대출한도는 1,250억 원, 대출상환기간은 10년(5년 거치 5년 상환)이며, 2016년 말 기준 여객선 건조 실적은 5척 건조 및 3척 건조 중이다. 한편 현대화 펀드는 연안여객선 현대화 계획으로 새롭게 도입한 것이다.

〈표 4-4〉 연안여객선 현대화 계획 중 선박 현대화 추진 계획

주요 과제	추진 방안
이차보전사업 전면 개편	■ 대출상환기간 연장(10년 → 15년)
	■ 선박담보인정비율 상향(60% → 70%)
	■ 선박 리모델링에 대한 지원 확대
	■ LNG 추진선 등 신기술에 대한 가산점 부여
연안여객선 현대화 펀드의 안정적 정착	■ 연안여객선 현대화 펀드의 도입
	■ LNG 추진선 등 신기술에 대한 가산점 부여
이용자 요구에 부합하는 국고여객선 건조	■ 예비선 추가 확보
	■ 국고여객선에 대한 신기술 우선 적용
여객선 건조에 대한 세제혜택	■ 국내 건조 여객선에 대한 세제 감면 등 지원

자료 : 해양수산부, “제1차 연안여객선 현대화계획”, 보도자료, 2016.4.19.

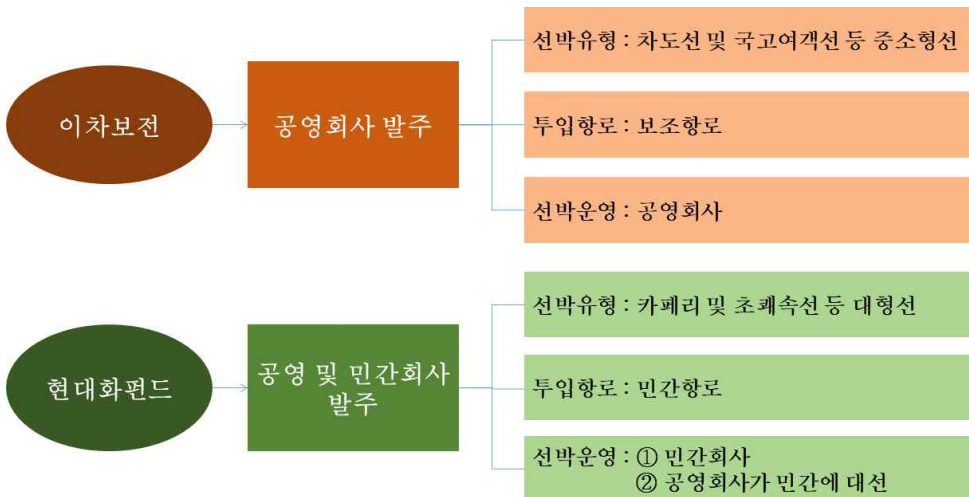
그러나 이차보전사업 및 현대화 펀드는 대형 여객선사 외에 다른 선사들의 참여 가능성이 매우 적은 것으로 나타났는데, 이는 선사의 신용이 낮은 경우 정부의 이차보전사업자로 선정되거나 현대화 펀드가 조성되더라도 민간 금융기관들의 대출이 용이하지 않기 때문이다. 또한 대형 여객선사가 아닌 경우 선사의 자

부담 10~20%도 부담스럽다는 지적이 많다. 이 같은 측면에서 향후 이차보전사업 및 여객선 현대화 펀드를 통한 선박의 현대화는 추진이 용이하지 않을 것으로 사료된다.

따라서 선박 현대화를 위한 이차보전사업의 실효성을 높이기 위해서는 선박의 건조 주체의 신용도가 높아야 한다. 이는 앞서 언급한 공영회사(정부 산하)의 연안여객선 사업이 이루어지면, 적어도 보조항로 운항선박의 경우 매우 용이하게 추진될 수 있을 것이다.

그리고 현대화 펀드를 통해 건조되는 카페리 및 초쾌속선의 경우에도 공영회사가 건조하여 민간의 연안여객선 운송사업자에게 대선하여 운항토록 하면, 건조 가능성을 높일 수 있을 것이다. 물론 신용이 높은 민간 여객운송사업자의 경우는 자체 발주를 통해 운항하여도 무방하다.

〈그림 4-5〉 보조항로 공영제 하에서 이차보전 및 현대화펀드의 운용 방안



(2) 선원의 처우 개선

우리나라 내항 여객선 선원은 2016년 말 기준 824명이며, 해기사 565명, 부원 259명이다. 2010년 이후 이들 선원은 2013년 988명까지 증가했으나 2014년 세월호 사고 이후 774명으로 크게 줄었다가 2016년 다시 824명으로 늘어났다.

〈표 4-5〉 우리나라 여객선 선원 현황(2016년 말 기준)

구분	합계	해기사Officers			부원Ratings			
		계	항해사	기관사	계	갑판부	기관부	조리부
전체여객선	1,109	675	370	305	434	313	83	38
내항여객선	2016	824	565	314	251	190	64	5
	2014	774	560	309	251	163	48	3
	2013	988	699	383	316	196	72	21
	2010	825	586	318	286	158	73	8
해취여객선	166	51	25	26	115	78	14	23
외항여객선	119	59	31	28	60	45	5	10

자료: 선원복지고용센터, 『선원선박통계연보』, 2017.

2016년 기준 일반항로 81개에 투입된 선박은 140척이며, 보조항로 27개에 투입된 선박은 27개로 전체 항로 108개, 투입선박은 167척이다. 이에 따라 2016년 기준 척당 선원 수는 4.9명(824명/167척)이다.

내항 여객선의 선종별로 승선 선원 수 770명 가운데 차도선에 359명이 승선하여 전체 내항 여객선 선원의 47%로 가장 많고, 다음으로 카페리가 125명으로 전체 내항 여객선 선원의 16%를 차지하고 있다. 선종별 척당 승선원은 카페리가 15.6명으로 가장 많으며, 쾌속카페리 9.1명, 쾌속선 4.8명, 초쾌속선 4.4명 등으로 이들 선박은 중대형선박에 속하며, 차도선 3.9명, 고속선 및 일반선은 3.5명으로 소형선에 속한다고 할 수 있다.

〈표 4-6〉 우리나라 여객선 선원 현황(2014.9 기준)

구분	계	차도선	초쾌속선	쾌속선	고속선	일반선	카페리	쾌속카페리
척수	162	92	14	9	11	20	8	8
승선인원	770	359	61	43	39	70	125	73
비율(%)	100%	47%	8%	6%	5%	9%	16%	9%
척당승선원	4.8	3.9	4.4	4.8	3.5	3.5	15.6	9.1

주: 한국해운조합, “선원공제 가입현황 조사 자료”, 2015.

내항여객선에 승선하는 선원의 연령별 분포는 조사된 자료가 많지 않다. 이에 따라 내항선 선원의 분포를 통해 추정해보면, 다음과 같다. 2016년 한국해운조합이 조사한 자료에 따르면, 내항 여객선 선원 중 50대는 31%, 60세 이상은 46.7%, 50세 이상은 77.7%에 달한다. 반면 30세 미만은 4.6%에 불과한 실정 이어서 고령화가 매우 심한 것으로 판단된다.

〈표 4-7〉 우리나라 여객선 선원의 연령 현황(2016년 말 기준)

구분	계	25세 미만	25~29	30~39	40~49	50~59	60세 이상
전체	7,854	189	239	521	821	2,006	4,078
항해사	3,295	90	88	211	404	934	1,568
기관사	2,692	94	120	204	225	609	1,440
부원	1,867	5	31	106	192	463	1,070

자료: 선원복지고용센터, 『선원선박통계연보』, 2017.

우리나라 내항 여객선 선원의 임금은 급유선 및 유도선 등 일부 선종을 제외 하고, 가장 낮은 수준으로 월 315만 원 수준이다.

〈표 4-8〉 우리나라 내항선 선종별 선원의 임금 현황(2016년 말 기준)

구분	총 승선원 (2,285척)	월 평 균 임 금				
		계	기본임금 (통상임금)	시간외수당 (생산수당)	상 여 금	기 타
계	7,776	3,533	2,024	667	470	372
잡 화	1,293	3,434	1,889	687	515	343
유 조	862	3,639	1,965	728	582	364
L P G	123	4,288	2,230	1,029	600	429
케 미 컬	404	4,008	1,964	1,042	561	441
급 유	227	2,734	1,887	383	328	136
여 객	824	3,154	1,893	599	315	347
예 인	1,647	3,677	2,170	625	478	404
기 타	545	3,232	2,037	517	355	323

자료: 선원복지고용센터, 『선원선박통계연보』, 2017.

내항 여객선 선원의 고령화와 낮은 임금수준을 해결하기 위해서는 선원에 대한 처우 개선이 시급하다고 할 수 있다. 공영회사가 보조항로를 대상으로 항로를 운영하는 경우 보조항로의 선원임금에 대해 우선적으로 처우를 개선할 필요가 있으며, 일반항로의 경우에도 일정 부분 선원 처우 개선대책을 마련할 필요가 있다. 이를 위해 보조항로의 경우 공영회사의 선원으로 취업되므로 안정적인 고용보장이 가능할 것으로 기대된다.

다만, 일반항로의 경우에는 그 지원이 쉽지 않으나 보조항로의 임금이 상승하면 자연적으로 일반항로의 운임 상승 압력이 있을 것으로 기대된다. 이에 따라 임금 상승에 따른 부담을 일반항로의 여객선운항사업자가 적극적으로 부담하지 않는 경우 선원의 이탈 등에 직면할 것으로 예상된다. 이 같은 비용 부담을 일반항로의 여객선운항사업자가 운임에 부담시킬 수 있으나 척당 4.9명(5명)의 승선원에 대해 여객선 선원 월평균 임금 315만 원에서 내항선 월평균 임금 수준인 353만 원으로 올리더라도 월 평균 약 200만 원 정도(연 2,400만 원)의 부담이 늘어나는데 그치므로 임금 인상은 가능할 것으로 판단된다.³⁶⁾ 더욱이 항로별로 수익현황을 살펴보면 2014년 말 기준 일반항로의 영업수지는 70억 원을 넘어선다. 장거리항로 평균 연간 5.3억 원, 중단거리 항로 평균 1.6억 원의 영업수지를 기록하였다.

〈표 4-9〉 우리나라 내항여객선 항로별 수익현황(2014년 말 기준)

	항로	항로수	매출액 (억 원)	영업수지 (억 원)	수송실적 (만 명)	도서민 비중
일반	장거리	18	1,785	95	346	16%
	중단거리	50	874	78	866	28%
	보조항로	26	137	-15	35	49%

주: 폐업·미운항 등 선박 3척 제외

자료: 해양수산부, “제1차 여객선 현대화계획”, 2016.

향후 선박현대화 등으로 늘어난 선사들의 수익금의 일정 부분을 선원의 처우 개선을 위한 기금으로 조성하고, 선원들의 안정적인 수입이 가능하도록 지원하여 우수한 선원이 근무할 수 있는 여건의 조성이 요구된다.

³⁶⁾ 업체당 매출액은 47억 원, 영업이익은 약 2.7억 원으로 추정이다. 해양수산부, “제1차 여객선 현대화계획”, 2016.

4) 연안여객선 인프라 현대화와 안전관리 강화

(1) 인프라 현대화

우리나라 도서지역은 해상 교통인프라의 부족 및 부실로 인해 접근성이 저하되어 있는 것으로 평가된다. 이로 인해 도서지역의 정주여건이 악화되고, 도서민의 이탈현상이 심화되고 있는 실정이다. 따라서 이들 지역의 연안선박 접근수단인 선착장 등 여객수송시설에 대해 개발 및 정비가 요구된다. 접안시설 및 편의시설(터미널) 등은 도서민들의 생활편의 향상을 통한 정주기반 구축을 지원할 수 있을 뿐만 아니라 관광활성화를 도모함으로써 일반인들의 방문을 늘릴 수 있는 수단이 된다.

우리나라 도서의 대부분은 터미널과 접안시설 등의 개선이 필요한 것으로 사료된다. 인프라 시설인 만큼 많은 재원이 소요될 것으로 예상되나 전수 조사를 통해 여객선 기항지로서 우선적으로 개발 필요성이 있는 항에 대하여 시설물상태조사를 실시하고 개발 중요성, 이용성, 시급성 및 효과성 등을 고려하여 개발을 할 필요가 있을 것이다.

우리나라 유인도서는 약 472개로 이 가운데 여객선이 운항하고 있는 도서의 전국 도서지역 접안시설(선착장)은 272개로, 그간 열악한 지방재정으로 인해 축조 이래 체계적 정비 없이 댐질식 보수만 이루어져 대부분 낙후된 상태이다.³⁷⁾ 이들 도서 가운데 도서민의 이동이 많거나 향후 관광개발이 이루어져 여객선 수요가 많을 것으로 예상되는 지역에 대해서는 접안시설 및 터미널 등 편의시설을 확대하기 위한 중장기 정비계획의 수립이 필요하다.

(2) 안전관리 강화

아울러 내항여객운송사업자는 운항관리규정의 수립 이행 및 여객선의 안전운항을 위하여 안전관리책임자를 두어야 한다. 또한 내항여객운송사업자는 「해사안전법」 제51조에 따라 안전관리 대행 업자에게 이를 위탁할 수 있다. 세월호 사고 이후 안전관리책임자 등 규정이 마련되어 안전이 강화되었으나 공영회사

³⁷⁾ 해양수산부 내부자료(2017).

체제로 전환한 이후에는 해사안전이 더욱 강조될 수 있을 것으로 예상된다. 왜냐하면, 수익성을 앞세우는 민간 여객운송사업자의 경우보다 공공성이 중요시됨으로써 그 책임이 더욱 강조될 것이기 때문이다.

5) 중장기 운영 방안

이상에서 살펴본 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기존에 보조항로에 대해 손실보상을 하는데 그쳤으나 이를 중앙정부의 직영체제 또는 공사체제(공영회사)로 운영하여 공영제로 운영한다. 이를 통해 도서민의 1일 생활권 보장 등 공공성을 확보하고, 대중교통의 안전성 및 안정성을 확보할 수 있다. 이 경우 보조항로는 공공성이 강화되는 한편, 일반항로에도 항로단절시 선박을 공영회사가 투입하여 운영토록 함으로써 도서민 등 여객들의 이동권을 보장할 수 있을 것이다.

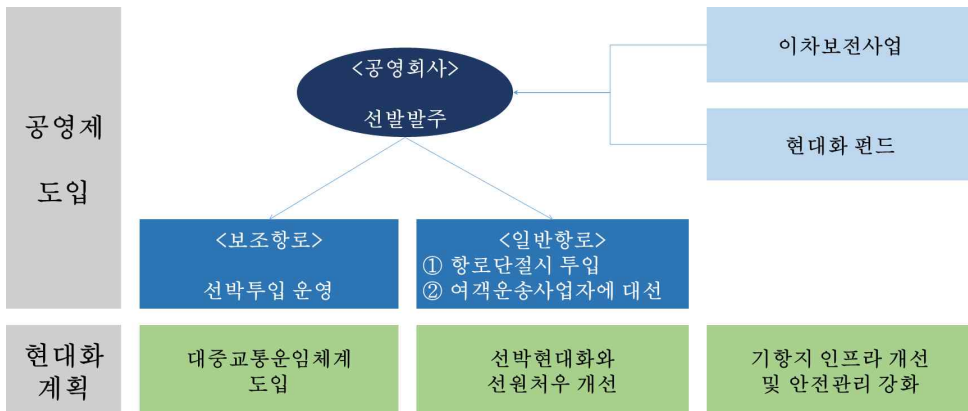
둘째, 공영회사가 선박을 발주하여 보조항로에서 이 선박을 운영하는 한편, 일반항로 여객운송사업자에게 대선하여 운항토록 하여 선박의 현대화를 추진한다. 이 경우 보조항로뿐만 아니라 일반항로의 운항선박도 현대화를 앞당길 수 있을 것이다. 선박의 건조는 기존의 제도인 현대화 펀드와 이차보전사업을 활용할 수 있다. 아울러 공영회사가 발주함으로써 기존에 영세 사업자들이 자본금 및 신용의 부족으로 발주하지 못하던 선박을 확보할 수 있게 될 것이다. 일반항로 여객운송사업자에게 공영회사가 대선하여 선박을 운영토록 할 수도 있으며, 공영회사가 지분투자 형식으로 SPC를 통해 신용도를 높여 민간 여객운송사업자의 선박 발주를 용이하게 할 수 있을 것이다.

셋째, 중앙정부에서 운영하는 보조항로의 공영회사가 기항지 인프라 확충 및 안전관리 측면을 강화할 수 있다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 선박현대화를 통해 수요가 증가하면, 일반항로 여객선사들의 수익성 증가로 일반항로도 기반시설 및 안전관리가 강화될 수 있다.

넷째, 대중교통운임 수준의 여객운임을 책정함으로써 도서민 외에 일반인에 대한 지원도 확대할 필요가 있다. 이 경우 일반인 여객수요가 증가해 보조항로 외에 일반항로의 여객운송사업자의 수익으로 이어질 것이다. 이는 공영회사의 초기 투자금 회수를 앞당길 수 있으며, 일반항로 여객운송사업자의 경영상태를

양호하게 할 것으로 기대된다. 이로써 이용가능성이 높은 여객항로서의 운영이 가능하게 될 것이다.

〈그림 4-6〉 연안여객선 운송시장의 중장기 운영 방안



3. 자원 조달 방안

1) 기본 방향

이상에서 살펴본 사업들, 즉 보조항로의 공영제 운영, 선박현대화 및 선원의 처우 개선, 운임지원 개선 등을 위해서는 정부, 지자체 등의 재원이 요구된다. 이 같은 재정 투입은 향후 효율성을 가져오는 경우 민간부문으로 이양을 목표로 해야 할 것이다. 보조항로의 경우 수익항로로 개발하기가 그리 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 선박현대화와 선원의 처우 개선이 이루어지고, 항로의 안전성, 안정성과 대중교통운임체계의 도입으로 이용가능성이 증가하면, 관광의 활성화 등으로 수익성 창출이 가능할 것이다. 이 경우 민간운영으로의 이양에 대한 가능성을 크게 높일 수 있을 것으로 판단된다.

2) 중장기 재정소요

(1) 추정액의 전제

공영제 도입과 기타 현대화 추진을 위한 중장기 재정소요는 플러스 요인과 마이너스 요인이 존재할 것이다. 공영회사의 설립 비용, 선원 채용 비용, 선박운항 비용 등은 마이너스 요인(비용)이고, 보조항로 손실보상금이 들지 않으므로 이는 플러스 요인(절감액)으로 볼 수 있다. 한편 대중교통요금체계의 도입에 따라 일반인에게도 운임의 지원이 이루어지면, 이는 비용으로 볼 수 있다.

기타 선박 현대화 펀드와 이차보전사업은 기존의 계획으로서 고정되었다고 가정한다. 아울러 향후에 소요될 것으로 예상되는 일반인 운임지원, 접안시설 등 인프라 확충은 본 연구에서 재정 소요 추정에 어려움이 있어 제외하기로 한다. 그럼에도 불구하고 일반인 운임지원 및 접안시설 등의 비용은 공영제와 별도로 추진됨으로 공영제 도입에 따른 절감액 및 비용은 비교가 가능할 것으로 판단된다.

〈표 4-10〉 공영제에 따른 중장기 재정소요의 비용

구분		주요 내용
기존 고정 비용		선박 현대화 펀드, 이차보전사업, 도서민 운임지원
공영제에 따른 비용	플러스 비용	보조항로 손실보상금, 국고여객선 건조비용
	마이너스 비용	공영회사 설립 비용, 선원 비용, 선박운항 비용
대중교통요금체계 도입		일반인 운임지원
접안시설 등 인프라 개선		인프라 확충

(2) 중장기 재정소요

첫째, 기존 고용 비용을 검토하면, 선박 현대화 펀드는 2019년까지 1,000억 원을 조성하여 지원할 계획이며, 이차보전액도 2017년 76억 원에서 2018년 86억 원으로 증액할 계획이다. 도서민 여객선 운임지원은 연 120억 원과 차량 운임 지원 30억 원(20%, 단, 국비·지방비 5:5)을 지원 중에 있다.

둘째, 공영제에 따른 절감액인 보조항로 손실보상금은 2016년 기준 27개 항로, 27척(부분보조항로 1항로 2척 포함 = 28개 항로 29척)에 대해 115억 2,600만 원이 집행되었다. 국고여객선 건조비용으로는 연도별로 상이하나 본 연구에서는 2016년 말 기준 예산액이 집행된다고 가정하였다.

〈표 4-11〉 국고여객선 건조 지원 실적

구분	2012	2013	2014	2015	2016
백만 원	1,600	800	1,940	7,241	5,284

자료: 한국해운조합, 『연안여객선 업체현황』, 2017.

셋째, 공영제 비용을 살펴보면, 공영회사 설립 비용은 일반적으로 표준화되어 있지 않는데, 본 연구에서는 기존의 조직(예를 들어 향후 설립되는 한국해양진흥공사, 선박안전기술공단 등)을 활용한다고 가정하여 이 업무를 담당할 신규 인력 채용 정도로 예산을 가정하였다. 이 경우 정부의 예산은 매우 적게 소요될 것으로 예상된다. 운항관리, 선박운항, 기획 등 20여 명으로 가정했으며, 대기업 평균 인건비 6,500만 원과 중소기업 인건비 4,100만 원의 평균치를 적용하여 연평균 개인 인건비는 5,300만 원으로 상정하였다. 이 경우 총 연간 인건비는 10억 6,000만 원이다.

다음으로 선원 비용은 27척이 운항하므로 연안여객선 승선원 4.9명(5명)에 예비원 각 1명으로 가정하여 산출하였다. 이 경우 27척 × 6명(승선원 5명 + 예비원 1명) = 162명이며, 연안 여객선 선원 월평균 임금 315만 4,000원 보다 높은 케미컬선 월평균 임금 400만 8,000원을 적용하였다. 그 결과 162명 × 4,008천원 × 12개월 = 77억 9,155만 2,000원이다.

이외에 선박운항에 있어 유류비 및 선박의 수리 등에 있어 비용이 들며, 이는 모두 손실보상금으로 보전된다. 따라서 보조항로의 경우 일정한 수익보전이 있다고 가정하면, 선원비용, 유류비, 선박수리비 등 선박의 운영에 드는 비용은 손실보상금을 하회할 것으로 예상된다. 이에 따라 구체적인 계산을 피하고, 손실보상금의 약 80%를 선박운항 비용으로 가정하였다.

아울러 일반인 운임지원과 인프라 개선은 수요 예측에 따라 달라지므로 본 연

구에서는 이를 다루지 않고, 고정된 것으로 가정하였다. 또한 일반인 운임지원과 인프라 개선은 본 연구의 공영제와 직접적인 관계가 없는 사업이므로 중장기 재정소요에서 제외해도 무방할 것이다.

이를 토대로 중장기 재정소요를 산정하면 다음과 같다. 공영제로 드는 비용은 손실보상금의 80%로 가정했으므로 연간 약 92억 원이 소요되는데 반해, 공영제를 통해 절감이 가능한 손실보상금과 국고여객선 건조지원액을 합한 금액 168억 원에 비해 76억 원이 절감될 수 있을 것이다. 여기서 국고여객선 건조지원액은 결국 공영회사가 건조해야 하므로 비용으로 처리할 수 있다. 그러나 공영회사의 선박으로 소유할 수 있으므로 재정이 공공부문에서 공공부문으로 이전된다는 측면에서 절감액으로 처리하여 산정하였다.

〈표 4-12〉 공영제에 따른 중장기 재정 소요 추정

(단위: 억 원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	계
고정비용	현대화 펀드	1000	1000	1000	1000	1000	5000
	이차보전액	86	100	100	100	100	486
절감액	손실보상금	115	115	115	115	115	575
	국고여객선건조	53	53	53	53	53	265
	소계	168	168	168	168	168	840
공영제 비용	손실보상금 80%	92	92	92	92	92	460
손익	절감액—비용	76	76	76	76	76	380

제5장

결론 및 정책제언 《

1. 연구의 요약 및 결론

내항여객운송서비스의 준공영제는 과거 정부에서 논의가 지지부진하다 신정부 출범 이후 다시 대통령의 공약과 100대 국정과제에 포함되었다. 동 공약에 준공영제 확대를 명시했으며, 대상을 적자항로, 1일 생활권 구축항로, 접경지역 항로 등으로 하고, 방식을 운영비 일부 지원으로 설정한데 그쳤다. 즉 공약에 따라 내년 시행 예정으로 있는 준공영제 예산도 매우 적게 할당된 것으로 알려졌다. 이 같은 상황에서 세월호 사고 이후 내항여객운송사업의 최대 문제점으로 지적되었던 선박의 현대화와 내항여객운송사업자의 수익성 제고를 기대하기는 어려운 것으로 판단된다.

따라서 본 연구는 근본적으로 우리나라 내항여객운송사업의 운영체계의 개선을 위한 방안을 검토하고, 단계적으로 이를 추진하기 위해서는 어떠한 제도의 정비와 노력이 요구되는지를 살펴보았다. 이에 따라 본 연구는 단기적인 추진방향과 더불어 중장기적인 내항여객운송사업의 운영체제를 검토하고자 하였다.

단기적으로 예산 제약 등 현실적인 문제로 내년부터는 당초에 계획한 준공영제 확대를 착실히 추진할 필요가 있다. 즉 적자항로, 1일 생활권 항로 및 접경지역 항로에 대한 지원을 확대하고, 운임지원을 확대함으로써 보조항로에 적용되던 준공영제 개념을 일반항로에 까지 확대할 필요가 있을 것이다.

중장기적으로는 보조항로를 정부산하 기관(공영회사)이 운영하는 공영제를 추진하고, 대중교통요금체계를 구축할 필요가 있다. 이를 통해 도시간 외에 국가 균형발전 측면에서 일반인에 까지 운임지원을 확대할 필요가 있을 것이다. 이는 관광객들의 유인을 확대함으로써 지역경제 활성화를 촉진하고, 민간 내항여객운송사업의 자본 축적을 통해 경영 정상화에 기여할 것으로 기대된다.

또한 선박 현대화를 촉진하기 위해 위 공영회사가 신조선을 발주하여 민간 내

항여객운송사업자에게 대선하는 용대선 구조를 통해 선박을 현대화하고, 자력에 의해 발주가 가능한 선사에 대해 선박현대화 사업 및 이차보전사업의 지원을 확대할 필요가 있다. 더욱이 선사들의 수익금의 일정 부분을 선원의 처우 개선을 위한 기금을 조성하여 선원들의 안정적인 수입이 가능하도록 지원하여 우수한 선원이 근무할 수 있는 여건의 조성이 요구된다. 아울러 기항지 개선을 위한 중장기 계획을 수립하여 추진할 필요가 있을 것이다.

아울러 본 연구는 일반항로에 대한 공영제 논의는 제외되었는데, 이는 민간 여객운송사업자의 선박 등 자산 매수, 항로권 및 면허권 인수 등의 작업이 요구될 것으로 예상되고, 이 같은 공영제를 추진하기 위해서는 국가 전체적으로 매우 많은 예산이 투자될 것으로 예상된다는 점과 수익항로까지 국가가 개입하는 것이 시장경제원리에 맞는지에 대한 논의도 요구된다. 이 같은 장기 계획에 대해서는 정부가 논의 구조를 만들 것을 제안하였다.

2. 정책제언

1) 단기 방안에 대한 시행지침 마련

본 연구는 단기적으로 적자항로, 1일 생활권 항로 및 접경지역 항로에 대해 준공영제 확대를 추진할 것을 제안하였다. 이와 관련하여 정책적인 조치로서 다음과 같은 사항이 고려될 필요가 있다.

첫째, 단기적인 방안 추진을 위한 적자항로 수요 등을 검토하고, 이에 대한 적절한 지원이 이루어져야 하는데, 이는 예산 제약 하에서 가능하므로 적절한 예산 배분을 위한 구체적인 지침이 요구될 것이다. 즉, 지자체별로 적자항로에 대한 지원 수요가 있을 것이므로 이에 대한 예산 배분이 적절히 이루어질 수 있는 방안이 요구된다. 예산에 비해 적자항로에 대한 지원 수요가 많은 경우 국가 예산뿐만 아니라 지자체 예산을 포함하여 적절한 지원이 필요하다.

둘째, 2018년 이후 적용을 전제로 하므로 적어도 2018년 초까지 구체적인 지침을 마련하여 시행할 필요가 있다. 예를 들어 법령과 관련하여 지침의 개정 등이 요구될 수 있다. 적자항로의 경우 지원의 근거를 마련하기 위해서는「해운

법」제15조(보조항로)에 따른 동법 시행령 개정으로 보조항로의 개념을 확대할 필요가 있을 것이다. 이와 관련된 조항으로는 ‘선사의 사업 중단으로 단절된 항로’와 ‘선사의 적자누적 등으로 항로단절이 예상되는 항로’ 등이 포함될 필요가 있다. 이러한 시행령 개정은 부처 단독으로 처리가 가능하므로 많은 시일이 소요되지 않을 것으로 사료된다. 한편 1일 생활권 구축항로 및 기타 교통권 보장을 위해 필요한 항로³⁸⁾의 경우는 「해운법」 제16조(여객선의 운항명령 등)의 규정과 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제35조의2(농어촌지역 교통편의 증진 지원)이 있으나 이는 추상적인 지원 가능성만 언급되어 있는 바 지자체별로 이를 근거로 별도의 조례 제정이 필요할 것으로 판단된다. 이와 함께 해양수산부도 앞서 언급한 단절항로, 단절예상항로 및 1일 생활권항로에 대한 근거를 마련할 필요가 있을 것이다.

〈표 5-1〉 1일 생활권 항로 및 기타 교통권 보장을 위한 항로 관련법

<p>「해운법」</p> <p>제16조(여객선의 운항명령 등) ① 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일정한 기간을 정하여 여객운송사업자에게 여객선의 운항을 명할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제15조제1항에 따라 선정된 보조항로사업자가 없게 된 경우 2. 운항 여객선 주변 해역에서 재해 등 긴급한 상황이 발생한 경우 3. 여객선이 운항되지 아니하는 도서주민의 해상교통로 확보를 위하여 그 주변을 운항하는 여객선으로 하여금 해당 도서를 경유하여 운항하게 할 필요가 있는 경우 <p>③ 해양수산부장관은 제1항에 따른 운항명령을 따름으로 인한 손실과 제2항에 따른 운항명령의 취소로 인한 손실을 보상하여야 한다.</p>
<p>「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」</p> <p>제35조의2(농어촌지역 교통편의 증진 지원) ① 국가와 지방자치단체는 도서지역의 교통편의를 증진하기 위하여 예산의 범위에서 도서민, 도서민 차량 등에 대하여 「해운법」 제3조제1호 및 제2호에 따른 내항 여객운송사업의 운임 및 요금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 대중교통을 이용할 수 없거나 대중교통에 취약한 농어촌에 거주하는 고령 농어업인 등 주민의 교통편의를 위하여 해당 지역에 적합한 교통서비스를 지원할 수 있다.</p>

38) 예를 들어 1일 1항차만 있는 항로의 경우 항차 확대 등이 해당된다.

2) 중장기적으로 대중교통화에 중점을 둔 정책 시행

본 연구에서 내항여객운송사업의 운영체계 개선을 위한 중장기적인 방향으로 대중교통화 추진 등을 언급하였다. 특히 대중교통화 추진은 관광객 유인 등을 통해 내항여객운송사업의 활성화를 가져올 수 있는 기반이 되는 것이다.

이에 따라 중장기적으로는 내항여객운송사업자들의 대형화 및 자본화를 위해 도서민 교통권을 넘어 관광객 유인을 포함한 방안이 요구된다. 이 경우 민간항로의 활성화를 통해 지역경제 활성화 및 도서민의 안정적인 교통권 확보도 가능할 것이다.

이를 위해 대중교통화 개념을 도입하기 위한 방안의 마련이 요구된다. 이는 앞서 언급한 전문가 위원회를 통해 검토 이슈를 발굴하고, 전문기관의 타당성 검토를 거쳐 정부가 시행방침을 마련하는 절차를 거치면 될 것으로 판단된다.

대중교통화에 있어 가장 중요한 것은 운임지원에 따른 예산상의 조치를 어떻게 하는가에 있다. 운임 지원에 따른 예산의 규모가 늘 것이기 때문이다. 이를 위한 국가 및 지자체 간 예산의 적절한 배분 및 조정이 필요하다.

아울러 실질적인 대중교통화가 진행되기 위해서는 여객의 안정성이 요구되므로 선박현대화 추진과 선원 처우 개선, 기항지 개선에 대한 연차별 추진 계획이 필요하다.

3) 중장기 내항여객운송사업 운영 계획 마련

본 연구는 내항여객운송사업 운영체계를 개선하기 위한 방안을 제시하였으나 민간항로를 포함한 공영제가 필요한지에 대한 여부는 깊이 있게 다루지 못한 한계가 있다. 따라서 향후 내항여객운송사업의 운영체제의 전면적인 개편을 전제로 하는 공영제 도입이 필요한지에 대한 검토가 요구된다.

이를 위해 정부를 중심으로 전면적인 공영제 도입에 대한 경제성 및 공익성 평가를 위한 검토가 요구된다. 우선 본 연구에서 지적한 바와 같이 민간항로에 대한 면허권 및 항로권 회수 문제, 사업자 자산의 인수 문제 등 검토할 사항이 민감하므로 전문가 집단의 검토를 거쳐 이러한 평가 방법, 검토 사항 등을 도출할 필요가 있을 것이다. 아울러 전면 공영제 검토의 필요성이 제기되는 경우 전

문기관으로 하여금 그 타당성에 대해 검토하여 추진 여부를 결정하여야 할 것이다.

〈표 5-2〉 전면 공영제 검토 과정

구분	주요 절차					
주체	전문가위원회	전문기관	정부		국회	정부
역할	전면 공영제 검토 이슈 발굴	타당성 검토	시행 여부 판단	시행방침 마련	관련법 개정 및 예산	시행
				재검토(유보 또는 폐기) 또는 수정검토	수정시 해당하는 법 개정, 예산	

참고문헌 《

〈국내 문헌〉

- 강상욱, 구세주, 박상준, 최은정, 『버스운영체제 비교분석 및 정책방향 - 준공영제와 공영제를 중심으로-』, 한국교통연구원, 2013.
- 김운수, 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시, 2017.
- 선원복지고용센터, 『선원선박통계연보』, 2017.
- 신안군, 『작은섬 행정선 및 도선 운영비 지원 계획』, 2016.
- 신안군 시설관리사업소, 『전국 최초 여객선 공영제(증도~자은) 운영현황 보고』, 2017.
- 전상민, 『버스준공영제 시행에 따른 재정지원 및 세제지원 방안 연구』, 한국운수산업연구원, 2011.
- 조규석, 박원일, 전상민, 『버스준공영제의 평가 및 효율적 운영방안에 관한 연구』, 한국운수산업연구원, 2012.
- 한국해양수산개발원, 『연안여객선 지·간선 체계 구축방안 연구』, 해양수산부, 2016.
- 한국해운조합, 『연안여객선 업체 현황』, 2017.
- 한종학, 『연안여객선 공적운영체계 기초연구』, 인천발전연구원, 2017.
- 해양수산부 내부자료(2017).

〈해외 문헌〉

- 國土交通省, 『海事レポート』, 2012.
- 國土交通省, 『海事レポート』, 2017.
- 日本旅客船協會, 『日本の旅客船』, 2016.

〈인터넷 자료〉

국토교통성, <http://www.mlit.go.jp/statistics/file000009.html>, (검색일 : 2017.10.05.)

BC Ferry, <http://www.bcferries.com/>, (검색일: 2016.10.02.)

Marine Atlantic, <https://www.marineatlantic.ca/en/>, (검색일:2016.10.02.)

〈보도 자료〉

광주매일신문, “한일고속, 현대화펀드 여객선 건조 착수”, 2017.08.20.

노컷뉴스, “낙도 보조항로 여객선 노후화 부추기는 '경쟁입찰제'”, 2015.06.09.

해양수산부, “제1차 연안여객선 현대화계획”, 보도자료, 2016.4.19.

내항여객운송사업 운영체계 개선방안

• 인 쇄	2017년 10월 23일 인쇄
• 발 행	2017년 10월 25일 발행
• 발 행 인	양 창 호
• 발 행 처	한국해양수산개발원 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)
• 연 락 처	051-797-4800 (FAX 051-797-4810)
• 등 록	1984년 8월 6일 제313-1984-1호
• 조판·인쇄	크리커뮤니케이션 Tel : 02-2273-1775

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337

정가 6,000원