

연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축 방안 연구

A Study on the Establishment of Public Transportation System
for Coastal Passenger Maritime Transportation

2018. 8.

김태일 | 박성화



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

연구진	김태일 한국해양수산개발원 해운해사연구본부 연구위원 박성화 한국해양수산개발원 해운해사연구본부 전문연구원
-----	---

보고서 집필 내역	
연구책임자	김태일 연구총괄, 제1장, 제2장 제1절, 제4장, 제5장 제2절

연구진	박성화 제2장 제3절, 제3장, 제5장 제1절
-----	---------------------------

외부연구진	이용주 아주대학교 TOD도시교통연구센터 연구교수, 제2장 제2절
-------	-------------------------------------

※ 순서는 산·학·연·정 순임

목차

❖ 요약 · i

제 1 장 서론 · 1

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

제 2 장 우리나라 육상 및 연안여객 해상교통 관련 정책 현황 · 7

제1절 우리나라 대중교통 관련 법 체계 현황	7
1. 대중교통의 정의	7
2. 대중교통의 요건	12
제2절 우리나라 육상 대중교통별 특징과 정책 현황	13
1. 버스	13
2. 철도(고속철도·광역철도·도시철도 등)	29
3. 시사점	37
제3절 연안여객 해상교통의 특징 및 정부정책 현황	40
1. 연안여객 해상교통의 특징	40
2. 연안여객 해상교통 관련 정부 정책 현황	47

제 3 장 연안여객 해상교통의 문제점과 국민 인식 조사 · 53

제1절 연안여객 해상교통의 문제점 및 현재 정책의 한계점	55
1. 연안여객 해상교통의 문제점	55
2. 연안여객 해상교통 관련 정책의 한계점	60
제2절 우리나라 연안여객 해상교통 관련 국민 인식 조사	63
1. 설문 의 개요	63
2. 설문 결과	64

제 4 장 연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축방안 및 기대효과 · 65

제1절 연안여객 해상교통의 대중교통화 필요성과 법률적 개선 방안	67
1. 대중교통화 개념의 확장 필요성	67
2. 「대중교통법」 개정 방안	68
3. 「국가통합교통체계효율화법」 개정 방안	72
4. 「국토기본법」 개정 방안	74
제2절 대중교통화 추진을 위한 정책 개선방안과 기대효과	76
1. 개요	76
2. 항로의 안정성 확보 및 1일 생활권 구축(노선의 안정성)	78
3. 여객선 운임제도 개선(운임의 현실성)	81
4. 연안여객선 현대화 및 그 시설의 개선(시설의 현대화)	83
5. 일반항로의 선박 운항기준 및 안전기준 강화(편의성 · 안전성)	87
6. 기대효과	88

제 5 장 결론 및 정책제언 · 91

제1절 연구의 요약 및 결론	91
제2절 정책제언	93
1. 대중교통 관련법 개정	93
2. 적자항로 평가시스템 및 회계시스템 구축	94
3. 일반항로에 대한 일반인 운임지원 평가시스템 마련	94
4. 한국해양진흥공사의 보증 및 대선 사업 추진	95
5. 사회적 약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준 마련	95

❖ 참고문헌 · 97

표 목차



〈표 1-1〉 본 연구의 범위	3
〈표 1-2〉 선행연구와의 차별성	5
〈표 2-1〉 「대중교통법」 제2조(정의)	9
〈표 2-2〉 시도별 지역 내 버스 운행 현황(2016년 기준)	16
〈표 2-3〉 시도별 지역 간 버스 운행 현황(2016년 기준)	17
〈표 2-4〉 시도별 버스정류장 및 버스전용차로 현황(2016년 기준)	18
〈표 2-5〉 버스 여객 수송실적	19
〈표 2-6〉 버스운송사업 재정지원 관련 법조항	22
〈표 2-7〉 버스부문에 대한 재정지원 항목	22
〈표 2-8〉 버스부문에 대한 재정보조금 지급 현황	23
〈표 2-9〉 버스운송사업 재정보조 지급 현황	24
〈표 2-10〉 버스업체 운송수지적자 변화 추이	25
〈표 2-11〉 버스 운영체계 유형별 특성	27
〈표 2-12〉 버스 운영체계별 시행 사례	28
〈표 2-13〉 철도수단의 구분	29
〈표 2-14〉 철도 유형별 건설주체 및 국가재원분담	29
〈표 2-15〉 수도권 광역철도 운행 현황	30
〈표 2-16〉 전국 도시철도 운행 현황	31
〈표 2-17〉 고속철도(KTX) 구축 현황	32
〈표 2-18〉 철도 노선별 여객수송실적	33
〈표 2-19〉 도시철도 재정지원 총계	35
〈표 2-20〉 도시철도 노인/장애인/국가유공자 운임 감면금액(추정액)	35
〈표 2-21〉 철도 재정지원 총계	36
〈표 2-22〉 철도공사 부채 및 운영적자 추이	37

〈표 2-23〉 자본금 규모별 연안여객선 선사 현황	41
〈표 2-24〉 선박 보유척수별 연안여객선 선사 현황	41
〈표 2-25〉 여객선의 종류	42
〈표 2-26〉 연도별 국내 연안여객선 선종별 추이	43
〈표 2-27〉 연도별 투입선박의 선령별 변화 추이	44
〈표 2-28〉 연안여객선 항로 현황	45
〈표 2-29〉 연안여객선 연도별 수송실적 현황	46
〈표 2-30〉 보조항로 결손보상 및 국고여객선 예산 현황	47
〈표 2-31〉 운항명령 항로(부분보조항로)	49
〈표 2-32〉 운항명령 관련 법령(해운법)	50
〈표 2-33〉 내항여객선 운임보조 관련 법령	51
〈표 2-34〉 도서민 운송실적 및 운임지원액	51
〈표 2-35〉 보조항로 관련 법령(해운법)	52
〈표 2-36〉 기항지 접안시설 개선 지원 관련 법령(해운법)	53
〈표 3-1〉 연안여객선 항로별 운영실태	57
〈표 3-2〉 국민 인식 조사 설계 개요	63
〈표 3-3〉 연안해운 관련 국민인식 조사 내용	64
〈표 4-1〉 「대중교통법」 일부개정법률안(의안번호 9296)	69
〈표 4-2〉 「대중교통법」 일부개정법률안(의안번호 13590)	70
〈표 4-3〉 「통합교통체계법」 일부개정법률안(의안번호 13591)	72
〈표 4-4〉 국가기간교통망계획과 중기 교통시설투자계획의 내용	73
〈표 4-5〉 적항항로 및 1일 생활권 항로 지원 내역	78
〈표 4-6〉 중견조선소 경영 현황	85
〈표 4-7〉 어촌뉴딜300사업의 기대효과	86

그림 목차



〈그림 2-1〉 마차철도(1890년경 런던의 마차형 노면전차)	11
〈그림 2-2〉 버스 수단의 법적 유형 구분	13
〈그림 2-3〉 버스운송의 운영체계	14
〈그림 2-4〉 버스별 여객 수송실적 변화	20
〈그림 2-5〉 버스재정지원제도의 변천과정	21
〈그림 2-6〉 시도별 적자보전 용도의 재정지원 현황(2017년 기준)	25
〈그림 2-7〉 버스 준공영제 도입의 배경 및 평가	26
〈그림 2-8〉 재정지원의 형태	38
〈그림 2-9〉 연안해운의 개념도	40
〈그림 2-10〉 연안여객선 월별 수송실적 현황(2018년)	46
〈그림 3-1〉 우리나라 교통수단별 운임단가 수준	60
〈그림 3-2〉 최근 1년간 연안여객선 이용 빈도	64
〈그림 3-3〉 연안여객선의 대중교통 여부 인지 및 대중교통화 찬반 여부	65
〈그림 3-4〉 연안여객선이 대중교통화 되어야 하는 이유	66
〈그림 3-5〉 연안여객선이 대중교통화 되지 않아도 되는 이유	66
〈그림 4-1〉 연안여객 해상교통의 대중교통화를 위한 법적 · 정책적 개선방안	89

요약

연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축 방안 연구

2014년 세월호 사고 이후 연안여객선의 안전에 대한 국민적 우려가 커지는 한편 선사의 영세성, 수익성 악화로 어려움을 겪는 내항여객운송사업의 공영제 논의가 제기되었다. 정부는 2014년 9월에 ‘연안여객선 안전관리 혁신대책’을 발표하고 안전에 관한 조치를 일부 시행했으나 전면적인 운영체계의 개편을 추진하지는 못했다. 그 후 연안여객선 (준)공영제는 문재인 대통령의 공약과 100대 국정과제에 포함되면서 다시 논의가 진행되었다. 이에 따라 2018년부터 일반항로 가운데 2년간 연속 적자를 기록한 항로를 운영하는 선사와 1일 생활권 구축(1일 2왕복 운항)을 위해 운항을 확대하는 선사에 대해 운항결손액을 지원하는 준공영제가 확대 실시되고 있다. 그럼에도 불구하고 예산의 제약 등으로 모든 적자항로 및 1일 생활권 미구축 항로에 대한 지원은 이루어지지 않고 있다.

연안여객선을 통한 여객운송은 지속적으로 증가하고 있다. 2017년 기준 연안여객선의 여객운송은 1,690만 명으로 우리 국민 10명 중 3명 이상이 매해 연안여객선을 이용하고 있다. 이 중 도서민을 제외한 일반인 이용객이 1,319만 명에 달해, 연안여객선은 모든 국민들이

이용하는 대중교통의 역할을 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그러나 연안해운의 경우 대중교통수단 육성을 위한 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」의 적용에서 제외되어 있고, 「국가통합교통체계효율화법」에서 정하는 국가기간교통망 체계에도 포함되지 않아 종합적인 지원 및 정책적 운용에서 소외되고 있는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 안전하고 편리한 연안여객운송의 육성과 우리나라 국가기간교통의 온전한 체계를 구축하기 위해 연안여객운송의 대중교통화를 위한 법률적 개선방안과 아울러 연안여객 해상교통이 대중교통으로서의 역할을 수행하도록 하기 위한 정책 방안을 다음과 같이 제안하였다.

첫째, 연안여객해상교통이 대중교통으로서 그리고 기타 대중교통수단과의 연계발전을 위한 법률 개정이 요구된다. 우선 「대중교통법」에서 연안여객선(해운법 제3조 제1호의 내항 정기 여객운송사업)을 대중교통으로 인정하는 것이다. 즉 「대중교통법」총칙(정의 등 1~4조) 및 대중교통 기본계획수립(5, 6조)에 연안여객 해상교통을 포함시켜 여객선과 육상 교통 연계성 제고를 위해 포괄적 대중교통 기본계획이 가능하게 한다. 기술적으로는 적용범위 또는 타법과의 관계

조항을 추가하여 여객선에 적용되는 조문을 명시하고, 나머지는 해운법을 따르도록 규정할 필요가 있다. 「국가통합교통체계효율화법」은 제2조제7호 라목 중 “제2조제2호에 따른 무역항”을 “제2조제2호 및 제3호에 따른 무역항 및 연안항”으로 개정하도록 검토하였다. 아울러 「국토기본법」은 「국가통합교통체계효율화법」과 조화를 규정하고 있어 별도의 개정이 불필요할 것으로 판단된다.

둘째, 지속적인 적자를 시현하는 적자항로를 보조항로로 지정할 것을 제안하였다. 일반항로의 경우 적자항로 지원에도 불구하고 지속적인 적자를 시현하는 것은 수익화 가능성이 희박하다는 것으로 볼 수 있다. 따라서 그러한 항로에 대해서는 보조항로로 지정함으로써 항로의 안정성을 도모하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이를 위

해서는 적자항로의 수요 및 수익 등을 매년 평가할 수 있는 평가시스템의 구축이 필요할 것이다. 특히 적자항로 외에 보조항로의 경우에도 공인 성격의 회계시스템을 구축할 필요가 있다.

셋째, 적자항로 및 1일 생활권 지원 항로에 대해 일반인 운임을 지원하고, 그 효과를 평가한 후 일반항로 전체로 확대할 것을 제안하였다. 또한 이를 위한 평가시스템이 필요한 바, 예를 들어 일반인 증감수요, 선사의 수익 개선 등에 대해 평가하고, 일반인에 대한 기종점 분석, 방문목적 등에 관한 조사가 필요할 것이며, 운임지원 효과의 정량적 평가를 통해 일반항로로의 확대 여부를 결정할 수 있을 것이다.

넷째, 선박의 현대화를 위해 R&D 표준선형 개발사업 시행, 그리고 해운전문지원기관인 한국해양진흥공사의 보증 및 대선 사업 수행 등을 제안하였다. 특히 2018년 7월 출범한 한국해양진흥공사가 외항해운 외에 내항해운에 대한 지원 시스템을 마련토록 할 필요가 있다. 여객선 건조기반이 취약한 상황에서 한국해양진흥공사의 보증은 조선소나 선사에 매우 큰 도움이 될 것이다. 더욱이 한국해양진흥공사가 쾌속선과 초쾌속선 등 R&D 표준선형 개발사업(산업통상자원부)을 통해 선박을 신조하여 연안여객선사에 대선하는 경우 연안여객선 시장에서 현대화된 선박의 운항이 확대될 것으로 기대된다.

다섯째, 편의시설 확충 등과 관련해서 사회적 약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준을 마련할 것을 제안하였다. 연안여객선의 경우 카페리 등 큰 여객선은 안전성이 어느 정도 확보될 수 있으나 쾌속선 및 초쾌속선 등과 차도선 등은 안전성이 낮을 수 있다. 특히 사회적 약자가 접안시설에서 승선 및 하선시 매우 어려움을 겪을 수 있으며, 여객선 내 사회적 약자 배려석 지정 등도 미흡한 실정이다. 따라서 이 같은 점을 개선하기 위한 정확한 실태조사와 함께 사회적 약자를 위한 여객선 및 접안시설 기준을 마련할 필요가 있다.

연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축 필요

■ 내항여객운송사업의 운영체계 개선 필요

- 2014년 세월호 사고는 국민적인 큰 아픔을 주었음. 이 사고 이후 내항여객운송사업의 공영제 논의가 제기되었음
- 정부는 2014년 9월에 ‘연안여객선 안전관리 혁신대책’을 발표하고 안전에 관한 조치를 일부 시행했으나 전면적인 운영체계의 개편을 추진하지는 못했음
- 이에 따라 연안여객선 (준)공영제 논의는 진전을 보이지 않다가, 문재인 대통령의 공약과 100대 국정과제에 포함되면서 다시 논의가 진행되었음
- 이에 따라 2018년부터 일반항로 가운데 2년간 연속 적자를 기록한 항로를 운영하는 선사와 1일 생활권 구축(1일 2왕복 운항)을 위해 운항을 확대하는 선사에 대해 운항결손액을 지원하는 준공영제가 확대 실시되고 있음
- 그럼에도 불구하고 예산의 제약 등으로 모든 적자항로 및 1일 생활권 미구축 항로에 대한 지원은 이루어지지 않고 있음

■ 연안여객 해상교통의 대중교통화 논의 제기

- 연안여객선을 통한 여객운송은 지속적으로 증가하고 있다. 2017년 기준 연안여객선의 여객운송은 1,690만 명으로 우리 국민 10명 중 3명 이상이 매해 연안여객선을 이용하고 있음
- 이 중 도서민을 제외한 일반인 이용객이 1,319만 명에 달해, 연안여객선은 모든 국민들이 이용하는 대중교통의 역할을 하고 있는 것으로 볼 수 있음

- 그럼에도 불구하고, 우리나라 연안여객은 법률상 국가기간교통 체계도 아니고, 대중교통수단도 아닌 사각지대에 놓여 있어 육성 및 지원의 근거가 미약한 실정임
- 따라서 본 연구의 목적은 안전하고 편리한 연안여객운송의 육성과 우리나라 국가기간교통의 온전한 체계를 구축하기 위해 연안 여객운송의 대중교통화 방안을 수립하는데 있음

■ 연안여객 해상교통, 대중교통 요건 충족에도 불구하고 법적 사각지대에 놓여 있음

- 대중교통의 의미는 학술적으로는 정해진 노선과 시간 계획(fixed route, schedule)에 따라 운행되며 정해진 요금을 지불하는 일반인이 이용할 수 있는 서비스라 할 수 있음
- 우리나라 「대중교통법」에 따르면, 일정한 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는데 이용되는 것으로 정의함
- 이를 살펴보면, 우리나라 법률적 의미에 추가하여 학술적인 의미에서 정해진 요금의 조건이 더 추가됨
- 결론적으로 이를 종합해보면, 대중교통의 요건은 ① 정해진 노선, ② 시간 계획(스케줄), ③ 정해진 요금, ④ 다수인 운송 등 4가지로 요약할 수 있음
- 이러한 요건을 볼 때 연안여객운송은 이들 조건을 모두 충족함. 따라서 연안여객운송은 학술적으로 또는 법률적으로 대중교통으로 다루더라도 무리가 없다고 판단됨
- 그럼에도 불구하고 우리나라 「대중교통법」에 대중교통 수단으로서 연안여객운송이 포함되지 않는 것은 입법불비(立法不備)라고 할 수 있을 것임
- 그러면 「대중교통법」에 연안해운이 포함되는 경우 어떠한 법률적 이익이 있는가의 문제가 중요함

■ 버스준공영제 시행으로 인해 13년간 5조 7,806억 원의 재정지원금 발생

- 버스준공영제 시행으로 인해 13년 간 5조 7,806억 원의 재정지원금이 발생하였고, 교통약자 및 대중교통 소외지역 주민에 대한 혜택은 증가하였으나, 재정지원금은 매년 상승하는 추세임

〈표 요약-1〉 버스운송사업 재정보조 지급현황

[단위: 억원, %]

구분		2015	2016	2017	평균 (3년)
총계		11,978	12,718	13,452	12,716
국비	금액(원)	2,086	2,123	2,112	2,107
	비중	24	22	19	22
지방비	금액(원)	9,892	10,594	11,340	10,609
	비중	116	108	101	108

자료: 1) 국비: 안전행정부 재정고시 각 연도 분권교부세 산정내역

2) 지방비, 국토교통부 내부자료

- 대중교통 이용객이 증가할수록 재정지원금 부담이 줄어 현재는 대중교통 활성화가 유일한 대안임. 부산의 경우 재정지원금은 매년 증가하는데 버스 이용객은 감소하고 있는 상황임
- 재정지원금의 대부분은 인건비와 연료비로 충당되고 있어 이에 대한 개선이 필요하며 각 지자체에서 재정지원 부담을 줄이기 위해 신규증차를 불허(인천시)하고, 한정면허나 마을버스 투입계획을 수립하여 재정지원금의 현실화를 강구하고 있음

〈표 요약-2〉 버스 운영체계별 시행 사례

구분	종류	사례
민영제	순수민영	준공영제 및 일부 재정지원 사례를 제외한 전국의 버스 운영형태
	재정지원형	전체노선 대상: 경기도, 창원시, 포항시, 전주시, 논산시 비수익노선 및 벽지노선 대상: 청주시, 천안시, 아산시
준공영제	노선관리형	영국 런던 TfL
	수입금관리형	서울시, 대전시, 대구시, 부산시, 광주시, 인천시
	위탁관리형	미국 워싱턴 DC
공영제	직영형	미국 뉴욕 대중교통국, 일본동경 교통국 도영버스회사, 콜롬비아 보고타 대중교통공사 등
	공기업	브라질 꾸리찌바 대중교통공사, 서울시 지하철 및 도시철도 공사

자료: 강상욱 외, 한국교통연구원(2013), 『버스운영체제 비교분석 및 정책방향』 p.13, p.35, p.42 취합

■ 도시철도 수단에 대한 정부의 지원은 무임승차로 인해 발생한 운임 감면금액으로, 2010년 약 5,394억원으로 도시철도 수단의 총 재정 지원금의 약 73.8% 수준임

- 기존 연구에 따르면 무임승차로 인한 추정 손실 금액은 각 도시 철도 운영기관별로 65세 이상의 노인, 장애인, 국가유공자 등에 대한 무임승차의 운임단가를 적용하여 계산할 때 2010년 기준 약 5,394억 원 수준에 달하며, 추정 손실 규모는 고령자 인구의 증가로 꾸준히 증가하는 추세임.
- 전체 도시철도 운영 기관 중 서울교통공사가 약 2,228억 원으로 전체 추정손실금액의 약 41% 수준에 달하는 것으로 나타났고, 부산교통공사가 약 772억 원(약 14%)으로 서울과 부산 지역이 약 55%를 차지하는 것으로 나타남

〈표 요약-3〉 도시철도 재정지원 총계

[단위: 억원]

구분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
정부 직접지원	도시철도 지원	1,344	1,253	1,253	2,100	1,915
공공기관 자체지원	노인, 장애인, 국가유공자 운임감면금액 (추정액)	4,555	4,948	5,234	5,335	5,394
합계		5,899	6,201	6,487	7,435	7,309

자료: 안근원 외, 한국교통연구원(2014), 이용자 중심의 대중교통 재정지원 정책 효과분석 및 정책화 방안, p.23.

■ 일반/고속 철도부문은 벽지노선손실보상에 대한 재정지원 규모가 가장 많음

- 철도부문의 벽지노선손실 보상 규모는 2010년 1,662억 원에서 2011년 1,841억 원, 2012년 2,023억 원으로 점차 증가하는 추세이며, 철도부문에 대한 총 재정보조금 약 3,040억 원 중 67% 수준을 보이고 있음

〈표 요약-4〉 철도 재정지원 총계

[단위: 억원, %]

구분	2010		2011		2012	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
운임감면보상	1,251	42	961	34	987	32
벽지노선손실보상	1,662	57	1,841	65	2,023	67
특수목적사업비보상	18	1	23	1	30	1
합 계	2,931	100	2,825	100	3,040	100

자료: 안근원 외(2014), p.25.

- 일반/고속철도 부문의 부채 금액은 2009년 이후로 증가 추이를 보이는 반면, 운영 적자액은 2009년 이후 감소하는 추세를 보이고 있음
- 재정보조는 2009년에서 2013년 간 연도별로 차이는 있으나 약 3,000억 원 수준으로 나타나고 있으며, 점차 보조금이 증가하는 추세임
- 정부의 부채 대비 재정보조 비율은 연도별로 차이는 있으나 2~3% 수준이며, 지속적으로 감소하는 추세임.
- 운영적자 대비 배정보조금액은 2009년을 제외한 연도에서 50% 이상 지원 되고 있는 것으로 나타남

〈표 요약-5〉 철도공사 부채 및 운영적자 추이

구분	부채	운영적자	재정보조	부채 대비 재정보조	운영적자 대비 재정보조
2009년	87,547	7,109	2,737	3.13	38.5
2010년	96,580	5,597	2,931	3.03	52.37
2011년	108,068	5,463	2,825	2.61	51.71
2012년	116,111	-	3,040	2.62	-
2013년	148,335	-	3,435	2.32	-

자료: 안근원 외(2014), p.30.

■ 연안여객 해상교통 관련 연간 약 1,500억 규모의 재정지원 이루어지고 있음

- 연안여객 해상교통 관련 재정지원은 크게 운임지원, 항로운영, 인프라 개선 부문으로 구분됨

〈표 요약-6〉 연안여객분야 재정지원 현황

구분	내용	예산
운임지원	내항여객선 운임보조	120억원(여객 80억, 차량 12억)
항로운영	국가보조항로 결손보상금	147억원(결손보상금 123억, 준공영제 24억)
	국고여객선 건조	11억원(국고여객선 10억원, 안전설비 1억원)
	여객터미널 운영	83억원
	운항관리 비용 지원	80억원
	연안여객선 면세유 공급	700억원
인프라 개선	연안선박 현대화 지원	386억원(펀드 300억원, 이차보전금 86억원)
	기항지 접안시설 개선	30~40억원

자료: 해양수산부 내부자료(2018.06.)

■ 연안여객 해상교통, 육상(버스, 철도) 및 항공교통에 비해 높은 단위운임 지불

- 연안도서를 연결하는 여객선을 이용하는 일반 국민과 도서민에게는 여객선이 유일무이한 교통수단임에도 불구하고 국가의 공익서비스(PSO: Public Service Obligation)개념이 없음
- 이처럼 연안여객선을 대체할 수 있는 대중교통수단이 없음에도 불구하고 연안여객선의 운임수준은 KTX, 항공운임보다도 높은 수준임¹⁾
- 정부와 지자체에서 운임보조를 통해 도서민에서 간접적으로 운임지원을 하고 있지만, 일반 국민에게는 매우 높은 수준의 운임이 부과되고 있는 실정임

1) 연안해상교통 대중교통화 추진 국회 세미나 자료집, 2018., pp.34~35.

〈그림 요약-1〉 우리나라 교통수단별 운임단가 수준



자료: 연안해상교통 대중교통화 추진 국회 세미나 자료집, 2018., p.34.

■ 연안여객 해상교통의 대중교통화 개념 확장 필요

- 연안여객운송 분야가 실질적으로 대중교통으로서 기능하고, 그 수혜가 국민들에게 전가되기 위해서는 법·제도적 관점에서 개선이 필요함. 이를 위해 대중교통화의 개념을 확장할 필요가 있음
- 단순히 「대중교통법」에 포함하여 대중교통으로서 법률적으로 규정하는 것을 넘어 우리나라의 기간교통망이자 교통을 포함하여 수립되고 있는 국토계획과 연계될 필요가 있을 것임
- 이는 연안해상교통이 대중교통이자 국가기간교통으로서 국가계획을 통해 육상 및 항공 등 기타 분야와 유기적인 육성이 필요하기 때문임
- 이를 통해 연안여객해상교통이 보다 저렴한 가격에 안전하고, 현대화된 시설을 제공할 수 있을 것임
- 그리고 이를 통해 발생하는 혜택은 국민과 그 지역경제의 발전에 기여할 것으로 기대됨

■ 대중교통 관련법 개정 필요

- 본 연구는 「대중교통법」, 「통합교통체계법」 등에 대해 개정(안)을 제시하였음
- 연안여객해상교통이 대중교통으로서 그리고 기타 대중교통수단과의 연계발전을 위한 법률 개정이 요구됨
- 우선 「대중교통법」에서 연안여객선(해운법 제3조 제1호의 내항 정기 여객운송사업)을 대중교통으로 인정하되, 세부적인 내용은 해운법에 따라 규율하는 것임
- 즉 「대중교통법」 총칙(정의 등 1~4조) 및 대중교통 기본계획수립(5, 6조)에 연안여객 해상교통을 포함함
- 이 경우 여객선과 육상 교통 연계성 제고를 위해 포괄적 대중교통 기본계획이 가능할 것임²⁾
- 기술적으로는 적용범위 또는 타법과의 관계 조항을 추가하여 여객선에 적용되는 조문(총칙 + 기본계획 수립-5, 6조)을 명시하고, 나머지는 해운법을 따르도록 규정할 필요가 있음
- 「통합교통체계법」은 제2조제7호라목 중 “제2조제2호에 따른 무역항”을 “제2조제2호 및 제3호에 따른 무역항 및 연안항”으로 하여 개정을 하도록 검토함
- 「국토기본법」은 앞서 설명한 바와 같이 「통합교통체계법」과 조화를 규정하고 있어 별도의 개정이 불필요할 것으로 판단됨

■ 적자항로 평가시스템 및 회계시스템 구축 필요

- 본 연구는 적자항로의 지속적인 적자 시현시 보조항로로 지정할 것을 제안했음
- 일반항로의 경우 적자항로 지원에도 불구하고 지속적인 적자를 시현하는 것은 수익화 가능성이 희박하다는 것으로 볼 수 있음

2) 대중교통법 제5조는 이미 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 듣도록 규정

- 이 경우 보조항로로 지정함으로써 그 항로의 안정성을 도모하는 것이 바람직할 것으로 판단됨
- 이 같은 적자항로에 대해서는 평가시스템을 만들어 수요 및 수익 평가 등을 매년 할 수 있는 시스템의 구축이 필요할 것임
- 특히 적자항로 외에 보조항로의 경우에도 회계시스템이 일반적인 회계방식이 아닌 바 이에 대해 공인 성격의 회계시스템을 구축할 필요가 있을 것임

■ 일반항로에 대한 일반인 운임지원 평가시스템 마련 필요

- 본 연구는 우선적으로 적자항로 및 1일 생활권 지원 항로에 대해 일반인 운임을 지원하고, 그 효과 평가 후 일반항로 전체로 확대할 것을 제안하였음
- 적자항로와 1일 생활권 항로에 대해 일반인 운임을 지원하고, 이를 평가할 수 있는 시스템이 필요함
- 예를 들어 일반인 증감 수요, 선사의 수익 개선 등에 대해 평가하고, 일반인에 대한 기종점 분석, 방문목적 등에 관한 조사가 필요할 것임
- 그리고 이를 평가하여 일반항로로 확대 여부를 결정하기 위해서는 그 효과의 정량적 평가가 필요함
- 어느 정도의 효과를 나타내었을 경우 일반항로에 대해 일반인 운임 지원을 확대하는가가 이슈이기 때문임

■ 해양진흥공사의 보증 및 대선 사업 추진 필요

- 본 연구는 선박의 현대화를 위해 R&D 표준선형 개발사업 시행, 그리고 한국해양진흥공사의 보증 및 대선 사업 수행 등을 제안하였음

- 특히 2018년 7월 출범한 해운전문지원기관인 한국해양진흥공사가 외항해운 외에 내항해운에 대한 지원 시스템을 마련토록 할 필요가 있음
- 여객선 건조기반이 취약한 상황에서 한국해양진흥공사의 보증은 조선소나 선사에 매우 큰 도움이 될 것으로 기대됨
- 더욱이 한국해양진흥공사가 쾌속선과 초쾌속선 등 R&D 표준선형 개발사업(산업통상자원부)을 통해 선박을 신조하고 우리나라 연안여객선사에 대신하는 경우 연안여객선 시장에서 현대화된 선박의 운항이 확대될 것으로 기대됨

■ 사회적 약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준 마련 필요

- 본 연구는 편의시설 확충 등과 관련해서 사회적 약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준을 마련할 것을 제안하였음
- 특히 연안여객선의 경우 카페리 등 큰 여객선은 안전성이 어느 정도 확보될 수 있으나 쾌속선 및 초쾌속선 등과 차도선 등은 안전성이 낮을 수 있음
- 특히 사회적 약자가 접안시설에서 승선 및 하선시 매우 어려움을 겪을 수 있을 것으로 판단됨
- 또한 여객선 내 사회적 약자 배려석 등 지정이 미흡한 실정임. 이 같은 점을 개선하기 위한 정확한 실태조사와 함께 사회적 약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준을 마련할 필요가 있음

제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

2014년 세월호 사고는 우리에게 국민적인 큰 아픔을 주었다. 이 사고 이후 내항여객운송사업의 공영제 논의가 제기되었다. 정부는 2014년 9월에 ‘연안여객선 안전관리 혁신대책’을 발표하고 안전에 관한 조치를 일부 시행했으나 전면적인 운영체제 개편을 추진하지는 못했다.

이에 따라 연안여객선 (준)공영제 논의는 진전을 보이지 않다가, 문재인 대통령의 공약과 100대 국정과제에 포함되면서 다시 논의가 진행되었다. 그리고 준공영제 확대가 실시되었다. 준공영제 확대는 일반항로 가운데 2년간 연속 적자를 기록한 항로를 운영하는 선사와 1일 생활권 구축(1일 2왕복 운항)을 위해 운항을 확대하는 선사에 대해 운항 결손액을 지원하는 정책이다. 예산의 제약 등으로 모든 적자항로 및 1일 생활권 미구축 항로에 대한 지원은 이루어지지 않고 있다.

연안여객선을 통한 여객운송은 지속적으로 증가하고 있다. 2017년 기준 연안여객선을 통한 여객운송은 1,690만 명으로 우리 국민 10명 중 3명 이상이 매해 연안여객선을 이용한 것으로 파악된다. 이 중 도시민을 제외한 일반인 이용객이 1,319만 명에 달해, 연안여객선은 모든 국민들이 이용하는 대중교통의 역할을 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

육상교통의 경우에는 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」을 적용하여 지원하는 체계로 운영된다. 더욱이 「국가통합교통체계효율화법」에 따라 종합적인 지원 및 정책적 운용이 가능한 것으로 파악된다.

그러나 연안여객 해상교통의 경우 이러한 법적 체계에 포함되지 않아 종합적인 지원 및 정책적 운용에서 소외된 것으로 볼 수 있다. 이러한 법률적·제도적 기반이 없는 경우 육상과 해상 교통을 연계하는 계획 수립이 어려울 것으로 판단된다.

더욱이 현재 연안여객선의 운임수준은 매우 높다는 평가가 있다. KTX나 항공운임단가보다도 높아 이용자 확대를 통한 연안해운 활성화가 어렵다는 지적도 많다.

본 연구의 목적은 안전하고 편리한 연안여객운송의 육성과 우리나라 국가기간교통의 온전한 체계를 구축하기 위해 연안여객운송의 대중교통화 방안을 수립하는 데 있다.

즉 육상교통과 해상교통의 유기적인 연계를 위한 정책적 지원체계를 마련하고, 국민들에게 저렴하고 안전하며 편리한 운송수단을 제공하기 위한 정책적 방안을 수립하는 데 본 연구의 목적이 있다.

특히 대중교통의 개념을 명확히 제시하고 대중교통으로서 연안여객 해상교통의 법제도적 근거를 마련하는 한편, 이와 관련한 정책적인 수단을 강구하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 내용

1. 연구의 범위

〈표 1-1〉 본 연구의 범위

구분	내용적 범위	시간적 범위
본 연구의 범위	업종 : 내항여객운송사업 분야 : 연안여객, 대중교통	단기 : 2018년 준공영제 시행년도 이후 중장기 : 2019~2022년

2. 연구의 내용

본 연구는 크게 5개 장으로 나눌 수 있다. 제1장 서론에 이어 제2장 우리나라 육상 및 연안여객 해상교통 관련 정책 현황, 제3장 연안여객 해상교통의 문제점과 국민 인식 조사, 제4장 연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축방안 및 기대효과, 제5장 결론 및 정책제언으로 구성되었다.

제3절 선행연구 검토

세월호 사고 이후 연안안전에 관한 연구에 초점을 맞추어 연안여객선 안전관리 혁신방안 후속조치 연구(해양수산부, 2015)가 수행되었다. 이 연구는 연안여객운송의 체계를 변화시키는 것을 목적으로 하는 연구는 아니었다. 이후 공영제 논의 등 논의가 진행되었으나 구체적인 연구 결과물은 나타나지 않았으며, 2017년 이후 현 정부 들어 연안여객선 운송체계에 관한 연구들이 나타났다.

인천광역시에서 수행한 김운수(2017)의 연구와 한종학(2017)의 연구가 대표적인 예다. 전자는 「도서지역 해상교통 접근성 향상방안」 연구로 준공영제, 대중교통요금제 대체교통수단 등 연안여객선 운영 개선방안, 연안여객 접근성 개선방안 등을 그 목적으로 하고 있다. 후자는 「연안여객선 공적운영체계 기초연구」로 연안여객선 공적운영체계 정책방안을 검토하고, 여객선 공적운영체계 표준모델을 제시하였다.

다음으로 김태일·박성화(2017)의 「내항여객운송사업 운송체계 개선방안」 연구는 우리나라 연안여객선 시장의 현대화 및 선진화를 위한 준공영제를 포함한 단기 및 중장기 방향을 제시하였다.

마지막으로 대한민국아름다운섬발전협의회(2017)는 「도서 여객운송 대중교통화 정책방안 연구」를 수행하였다. 이 연구는 여객 대중교통 요금제 방안 마련과 운임지원 대안별 경제성 검토 및 법제도 개선방안이 주된 내용이다.

인천광역시의 김운수(2017)의 연구는 준공영제 및 대중교통요금제 도입에 초점을 맞추고 있으며, 한종학(2017)의 연구는 공영제 도입을 주장하고 있다. 그러나 현재 준공영제는 이미 보조항로를 확대하여 적자항로, 1일 생활권 미확보 항로 등에 지원하고 있으므로 완전한 준공영제는 아니나 정책의 수단이 미치고 있다고 판단된다. 다만, 일반인에 대한 운임지원은 아직 이루어지지 않고 있다. 김태일·박성화(2017)의 연구는 준공영제 확대 등과 보조항로에 대한 공영제를 제안했다. 대한민국아름다운섬발전협의회(2017)는 주로 대중교통요금제 방안에 초점을 맞추고 있다. 이러한 연구들은 공영제 등을 제안했으나 장애요인에 대한 분석이 부족하고, 연안여객선이 명실상부한 대중교통으로서 기능하기 위한 요건 등에 대한 분석이 이루어지지 않았다. 본 연구는 이를 검토하고, 연안여객운송이 우리나라 국가기간

교통망으로서 기능하기 위한 법제도적 개선방안을 제시하고자 한다는 점에서 차별성이 있다.

〈표 1-2〉 선행연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 - 과제명: 도서지역 해상 교통 접근성 향상방안 연구(인천광역시) - 연구자(년도): 김운수 (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): 한종학 (2017) - 연구목적: 연안여객선 공적 운영체계 도입 방안 제시	- 문헌조사, 통계분석 - 전문가 활용	- 인천 연안여객선 운영 현황 및 문제점 - 연안여객선 공적운영체계 정책방안 검토 - 여객선 공적운영체계 표준모델
	3 - 과제명: 내항여객운송 사업 운송체계 개선방안 - 연구자(년도): 김태일, 박성화(2017) - 연구목적: 우리나라 연안 여객선 시장의 현대화 및 선진화를 위한 준공영제 를 포함한 단기 및 중장기 방향 연구	- 문헌조사, 통계분석 - 사례분석	- 내항여객운송사업의 운영체계 현황과 문제점 - 국내외 운송사업의 운영체계 현황과 사례 - 내항여객운송사업의 운영 체계 개선방안
	4 - 과제명: 도서 여객운송 대중교통화 정책방안 연구 - 연구자(년도): 대한민국 아름다운섬발전협의회 (2017)	- 문헌조사, 통계분석 - 사례분석 - 설문조사	- 연안여객운송 항로 여건 및 운영 여건 조사 - 연안여객 대중교통화 정책변화와 정책수요 검토

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	4	<ul style="list-style-type: none"> - 연구목적: 일반국민의 저렴한 대중교통 요금 체계 적용 방안 		<ul style="list-style-type: none"> - 운송서비스 대중교통화와 국가지원 국내외 사례 조사 - 여객 대중교통요금제 방안 마련 - 운임지원 대안별 경제성 검토 및 법제도 개선방안
본 연구		<ul style="list-style-type: none"> - 과제명: 연안여객 해상 교통의 대중교통체계 구축 방안 연구 - 연구자(년도): 김태일 외 (2018) - 연구목적: 국가기간교통망 체계 내에 연안해상 교통을 포함하는 대중교통체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 문헌조사, 통계분석 - 사례분석 - 법률검토 	<ul style="list-style-type: none"> - 우리나라 육상 및 연안여객 해상교통 관련 정책 현황 - 연안여객 해상교통의 대중교통화를 위한 제도 및 정책 방안 - 연안여객운송 대중교통 체계수립의 기대효과 - 법률 및 제도적 개선방안

제 2 장

우리나라 육상 및 연안여객 해상교통 관련 정책 현황

제1절 우리나라 대중교통 관련 법 체계 현황

1. 대중교통의 정의

1) 일반적 의미

대중교통(大衆交通, public transportation)은 일반 대중이 이용할 수 있는 교통 서비스를 제공하는 모든 교통시설 및 수단을 포괄적으로 지칭한다. 이와 같은 대중교통은 광범위하게는 항공, 해상, 도로, 철도, 그리고 지역 내, 지역(도시) 간, 국제 교통체계 모두에 존재하며, 도시 교통체계에서는 도시철도, 시내버스, 마을 혹은 지선버스수단과 관련 시설이 대표적이다. 지역(도시) 간 교통수단에는 항공, 해운(수로), 일반 철도, 고속철도, 고속버스, 광역철도가 있으며, 국제 간 대중교통 서비스는 일반철도, 고속철도, 해상(수로), 항공 교통망에 의해 제공된다.¹⁾ 이 같은 정의에 따라 해운의 경우에도 대중교통의 의미가 있는

것으로 나타난다.

그리고 Vuchic(2015)에 따르면, 대중교통(public transportation, mass transportation, transit, common carrier)과 준대중교통(paratransit)을 다음과 같이 구분한다. 즉 대중교통은 정해진 노선과 시간 계획(fixed route, schedule)에 따라 운행되며 정해진 요금을 지불하는 일반인이 이용할 수 있는 서비스이다. 대표적으로 정규 노선을 따라 정기적으로 운행되는 항공노선, 연안여객 노선, 도시철도, 시내버스, 마을버스 등이 해당된다. 반면, 준대중교통은 노선과 운행 계획이 이용자의 요구에 따라 유연하게 결정된다. 대표적으로 택시를 들 수 있으며, 그 외 렌터카, 카 셰어링(car sharing) 등도 여기에 포함된다.²⁾

2) 법률적 의미

우리나라의 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률(약칭: 대중교통법)」에 따르면, 제2조에서 대중교통에 관해 정의하고 있다. 제2조 1항에 따르면, ‘대중교통’이라 함은 이 법에 의한 대중교통수단 및 대중교통시설에 의하여 이루어지는 교통체계를 말한다고 규정하고 있다.

그리고 제2조 2항에서 ‘대중교통수단’이라 함은 일정한 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는 데 이용되는 것으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 운송수단을 말한다고 규정하고 있다. 여기서 각 목에 해당하는 운송수단은 가. 여객자동차운수사업법

1) 「학문명백과」, 형설출판사(2014). 형설출판사는 포털사이트 네이버가 운영하는 지식백과를 통해 모든 분야의 학문에 관한 체계적이고 포괄적인 지식을 담은 ‘학문명백과’ 서비스를 제공하고 있음.

웹사이트 주소는 <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2073375&cid=44414&categoryId=44414> (검색일: 2018. 6. 25)이며, 원저는 Vuchic(2005), Urban Transit Operations, Planning and Economics, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, NJ, USA임.

2) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2073375&cid=44414&categoryId=44414> (검색일: 2018. 6. 25).

제3조 제1항 제1호의 규정에 의한 노선여객자동차운송사업에 사용되는 승합자동차(이하 ‘노선버스’라 한다), 나. 「도시철도법」 제2조 제2호에 따른 도시철도 중 차량, 다. 「철도산업발전기본법」 제3조 제4호의 규정에 의한 철도차량 중 여객을 운송하기 위한 철도차량, 라. 그 밖에 대통령령이 정하는 운송수단 등이다.

따라서 우리나라 「대중교통법」에서는 연안여객선의 경우 대중교통으로 규정하지 않고 있는 것으로 해석된다.

〈표 2-1〉 「대중교통법」 제2조(정의)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 〈개정 2008.2.29., 2013.3.23., 2014.1.7.〉

1. “대중교통”이라 함은 이 법에 의한 대중교통수단 및 대중교통시설에 의하여 이루어지는 교통체계를 말한다.
2. “대중교통수단”이라 함은 일정한 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는 데 이용되는 것으로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 운송수단을 말한다.
 - 가. 여객자동차운수사업법 제3조제1항제1호의 규정에 의한 노선여객자동차운송사업에 사용되는 승합자동차(이하 “노선버스”라 한다)
 - 나. 「도시철도법」 제2조제2호에 따른 도시철도 중 차량
 - 다. 철도산업발전기본법 제3조제4호의 규정에 의한 철도차량 중 여객을 운송하기 위한 철도차량
 - 라. 그 밖에 대통령령이 정하는 운송수단
3. “대중교통시설”이라 함은 대중교통수단의 운행에 필요한 시설 또는 공작물로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
 - 가. 버스터미널·정류소·차고지·버스전용차로 등 노선버스의 원활한 운행에 필요한 시설 또는 공작물
 - 나. 「도시철도법」 제2조제3호에 따른 도시철도시설
 - 다. 철도산업발전기본법 제3조제2호의 규정에 의한 철도시설
 - 라. 도시교통정비촉진법 제2조제3호의 규정에 의한 환승시설(이하 “환승시설”이라 한다)
 - 마. 그 밖에 대통령령이 정하는 시설 또는 공작물로서 대중교통수단의 운행과 관련된 시설 또는 공작물
4. “대중교통운영자”라 함은 대중교통수단을 운행하거나 대중교통시설을 경영·관리하는 자로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 여객자동차운수사업법·도시철도법 그 밖의 법률에 따라 대중교통수단 또는 대중교통시설의 사업에 대한 면허·허가·인가·위탁 등을 받거나 등록·신고 등을 한 자
나. 대중교통수단의 운행 또는 대중교통시설의 경영·관리를 위하여 철도산업발전기본법 등 관련 법률에 따라 설립된 법인

5. “간선급행버스체계”라 함은 버스전용차로, 편리한 환승시설, 교차로에서의 버스우선통행 그 밖의 국토교통부령이 정하는 사항을 갖추어 급행으로 버스를 운행하는 교통체계를 말한다.

3) 역사적 의미

대중교통의 역사를 명확히 구분하기는 어렵다. 19세기 중반에 마력에 의한 노면전차(철로를 이용한 옴니버스)가 운행되기 시작하는데, 일반적으로 이것이 대량수송이 가능한 대중교통 서비스로 지칭된다. 1832년 뉴욕에서 최초로 도입된 것으로 알려졌다. 마차의 한계를 넘어 1838년과 1863년에 영국 런던에 스팀 엔진을 장착한 광역철도와 지하철(tube line)이 각각 운행을 개시하였다. 아울러 1868년에는 뉴욕에서 최초의 고가(elevated) 도시철도가, 1881년에는 독일 베를린에서 최초의 전기 동력 노면전차가 소개되었다. 최초의 19km 노선 정기 노면전차가 1888년 미국 리치먼드에서 운행되었으며, 1890년에는 런던에서 전기 동력 도시철도가 운행되었다.

최초의 도시 간 철도 서비스는 1893년 오하이오 주와 오리건 주 연결 노선이며, 19세기에는 유럽 및 북미를 중심으로 전기화된 도시 간 철도 서비스가 시작되었다. 1899년에는 영국에서 근대식 내연기관 버스가, 1901년에는 독일 부퍼탈(Wuppertal)에서 최초로 전기 동력에 의한 궤도버스가 운행되기 시작하였다.³⁾

3) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2073375&cid=44414&categoryId=44414>
(검색일 : 2018. 6. 25).

〈그림 2-1〉 마차철도(1890년경 런던의 마차형 노면전차)



자료: <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2073375&cid=44414&categoryId=44414>
(검색일 : 2018. 6. 25).

우리나라 대중교통은 1899년 5월 17일 서대문 - 청량리 간 노면전차 운행이 최초의 공식적 서비스로 인정되고 있다. 같은 해 9월 18일에는 제물포 - 노량진 구간의 지역 간 철도가 개시되었다.

최초의 도시 간 버스운송사업은 1912년도에 시작되었다. 최초의 시내버스는 1920년 7월 1일 대구에서 운행되었으며, 1928년에는 경성 부영버스가 서울 시내버스 서비스를 개시하였다.⁴⁾

4) <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2073375&cid=44414&categoryId=44414>
(검색일 : 2018.06.25.)

2. 대중교통의 요건

대중교통의 의미는 학술적으로는 정해진 노선과 시간 계획(fixed route, schedule)에 따라 운행되며 정해진 요금을 지불하는 일반인이 이용할 수 있는 서비스라 할 수 있다. 우리나라 「대중교통법」에 따르면, 일정한 노선과 운행시간표를 갖추고 다수의 사람을 운송하는 데 이용되는 것으로 정의한다. 이를 살펴보면, 법률적 의미에 학술적인 의미인 정해진 요금의 조건이 더 추가된다. 결론적으로 이를 종합해보면, 대중교통의 요건은 ① 정해진 노선, ② 시간 계획(스케줄), ③ 정해진 요금, ④ 다수인 운송 등 네 가지로 요약할 수 있다.

이러한 요건을 볼 때 연안여객운송은 이들 조건을 모두 충족한다. 따라서 연안여객운송은 학술적으로 또는 법률적으로 대중교통으로 다루더라도 무리가 없다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 우리나라 「대중교통법」에 대중교통 수단으로서 연안여객운송이 포함되지 않는 것은 입법불비(立法不備)라고 할 수 있을 것이다. 그러면 「대중교통법」에 연안해운이 포함되는 경우 어떠한 법률적 이익이 있는가의 문제가 중요하다. 이와 관련해서는 제4장에서 다루도록 한다.

제2절 우리나라 육상 대중교통별 특징과 정책 현황

1. 버스

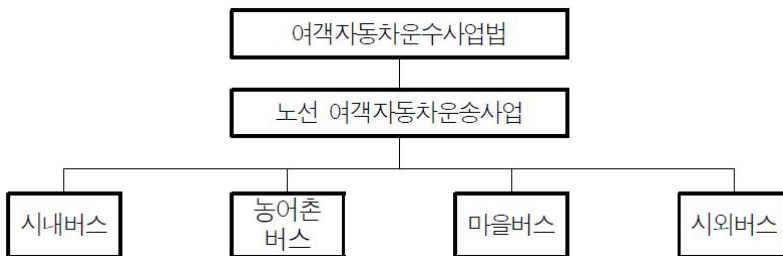
1) 버스 교통의 특징(특수성)

(1) 버스 수단의 유형 구분

버스는 여객자동차운수사업으로 분류되며, 여기서 여객자동차운수사업이란 자동차를 이용하고, 타인의 수요에 대응하여 여객을 일정한 기점에서 다른 종점까지 육상으로 이동하거나 자동차를 대여해주거나 승객의 승하차를 위해 여객용 자동차에 정류소와 시설을 제공하는 사업 및 이에 수반되는 사업을 말한다.⁵⁾

노선 여객자동차운송산업은 여객자동차운송사업의 종류(여객자동차운수사업법시행령 제3조)에 의해 다음 그림과 같이 분류할 수 있다.

〈그림 2-2〉 버스 수단의 법적 유형 구분



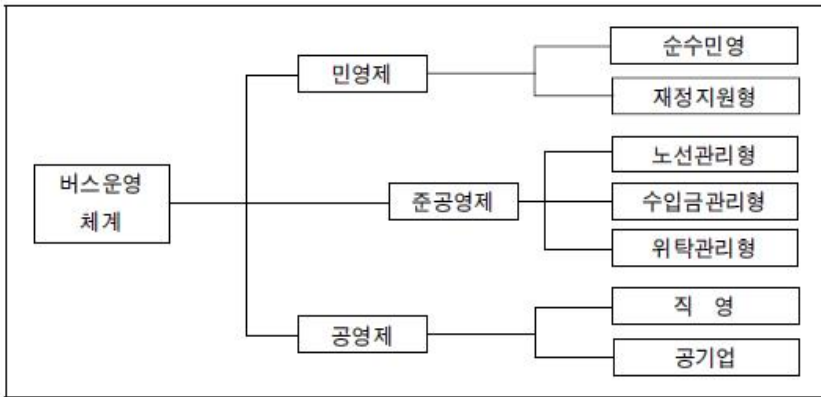
자료: 여객자동차운수사업법시행령 제3조.

5) <http://www.molit.go.kr>(검색일: 2018. 6. 25).

(2) 버스의 운영체제

일반적으로 버스 운영체제는 운영방식과 소유자(기관)에 따라 아래 그림과 같이 공영제, 준공영제, 민영제로 분류한다.

〈그림 2-3〉 버스운송의 운영체제



자료: 전상민(2011), 「버스준공영제 시행에 따른 재정지원 및 세제지원방안연구」, p. 3.

민영제는 버스운행 서비스의 공급과 운영을 자본주의 논리에 의하여, 다시 말해 시장 논리에 의해 자율적으로 공급·운영하는 체제로, 민간 사업자가 대중교통 노선을 계획하고 운영하는 방식이며, 순수민영제와 재정지원형 민영제로 구분할 수 있다. 순수민영제는 민간사업자에 의해 독립채산방식으로 운영되는 형태로 국내의 경우 1990년대까지 상가방식으로 운영되었다. 반면, 재정지원형은 민영제 기반에서 대중교통의 최소한의 서비스를 확보하기 위해, 다시 말해 버스 교통의 안정적인 서비스 제공을 위한 방식으로 중앙정부 및 지방자치단체가 적자노선에 대하여 보조금을 지급하는 방식으로 현재 준공영제가 시행 중인 지방자치단체를 제외한 지역에서 시행 중인 체계이다.

버스 공영제는 대중교통의 계획·수정·운영과 이에 따라 발생하는 비용과 수입을 공공분야에서 전담하는 체계로 버스서비스를 정부가 책임지고 공급하는 운영시스템이다. 공영제는 정부가 직접 운영하거나 별도의 운영기구를 설립하여 버스 운송사업과 관련된 시설 및 자산을 소유하여 직접 운영하는 형태로, 주로 미국, 일본, 영국 등 도시에서 시행되고 있다.

버스 준공영제는 전술한 민영제와 공영제가 혼재된 방식으로 각 제도의 단점을 보완하고 장점을 극대화하기 위해 제안된 버스 운영체제로 민영제와 공영제에서 상대적으로 소홀히 고려되는 대중교통 서비스의 공공성과 효율성을 담보하기 위한 것이고, 현재 국내에서 시행 중인 버스 준공영제는 노선관리는 공공이 담당하고, 운영은 민간부분에 위탁하는 노선관리 방식이다.

버스 준공영제는 운영형태에 따라, 노선관리·수입금관리·위탁관리 방식으로 구분할 수 있다. 노선관리형은 국내에서 시행 중인 버스 준공영제의 형태로 버스 노선의 관리는 정부 및 지자체가 담당하고 운영은 버스 운송사업자는 정부로부터 운영권을 위탁받아 버스노선을 운영하는 형식이다. 이 밖에도 총비용입찰제와 최저보조금입찰제로 구분되는 노선입찰방식이 존재한다.

또한 준공영제 시행 도시를 제외한 대부분의 주요 도시에서 시행 중인 수입금관리형은 정부 및 지자체가 수입금을 관리하고 버스 노선별 운송원가와 실적을 비교 정산하여 적자노선의 운송원가 대비 손실금액만큼 지원하는 형태이다.

(3) 지역 내 버스 시설 및 운행 현황

지역 내 운행하는 시내버스·농어촌버스·마을버스의 운행 현황을 조사한 결과는 다음과 같다. 전국 시내버스는 2016년 기준 353개 업체, 7,490개 노선, 33,557대가 운행 중이고, 농어촌버스는 85개 업체, 4,142개 노선, 1,845대가 운행 중이며, 마을버스는 1,054개 노선이 운영 중이나, 실제 운행대수와 업체 수는 정확한 통계자료가 부재한 상황이다.

〈표 2-2〉 시도별 지역 내 버스 운행 현황(2016년 기준)

(단위: 개, km, km/노선)

구분	시내버스					농어촌버스					마을버스		
	업체 수	면허 대수	노선 수	노선 연장	노선 당연장	업체 수	면허 대수	노선 수	노선 연장	노선 당연장	노선 수	노선 연장	노선 당연장
전국	353	33,557	7,490	209,377	28	85	1,845	4,142	95,114	22.96	1,054	9,159	8.69
서울	67	7,468	361	15,337	42.5	-	-	-	-	-	237	1,992	8.41
부산	33	2,511	133	5,904	44.4	-	-	-	-	-	134	-	-
대구	26	1,561	110	5,273	47.9	-	-	-	-	-	-	-	-
인천	41	2,334	209	8,359	40	-	-	29	1,530	52.76	-	-	-
광주	10	930	94	4,256	45.3	-	-	-	-	-	6	205	34.23
대전	13	965	91	3,713	40.8	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	8	750	123	5,372	43.7	-	-	-	-	-	15	401	26.73
세종	-	-	75	1,872	25	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	56	10,434	2,144	57,449	26.8	3	113	166	6,124	36.89	531	5,461	10.28
강원	9	570	404	8,170	20.2	14	204	423	7,042	16.65	20	181	9.05
충북	10	562	343	7,399	21.6	7	182	453	17,374	38.35	23	-	-
충남	11	935	813	21,473	26.4	7	242	584	15,435	26.43	17	-	-
전북	13	822	707	13,985	19.8	5	147	584	14,541	24.9	24	196	8.18
전남	11	695	304	10,142	33.4	28	502	1,022	12,658	12.39	5	8	1.6
경북	15	1,161	972	21,741	22.4	12	243	467	9,822	21.03	1	9	8.7
경남	26	1,676	591	18,360	31.1	9	212	414	10,588	25.58	39	619	15.88
제주	4	183	16	574	35.9	-	-	-	-	-	2	87	43.25

주: '-'는 해당 자료 없음.

자료: 한국교통안전공단 국가 대중교통 DB(<https://ptc.kotsa.or.kr/app/#/>, 검색일: 2018. 6. 25).

전국버스운송사업조합연합회(<http://www.bus.or.kr>, 검색일: 2018. 6. 25).

(4) 지역 간 버스 시설 및 운행 현황

도시와 도시를 연결하는 지역 간 버스인 고속버스와 시외버스의 운행 현황 조사결과는 다음과 같다. 고속버스는 전국 8개 업체가 존재하며, 367개 노선, 1,918대가 운행 중에 있다. 시외버스는 79개 업체가 운영 중이며, 총 2,037개 노선, 7,830대가 운행하고 있다.

〈표 2-3〉 시도별 지역 간 버스 운행 현황(2016년 기준)

(단위: 개, 대)

구분	시외버스					고속버스				
	업체수	면허 대수	차량 대수	노선 수 (개)	노선 당 평균 인가거리 (km)	업체수	면허 대수	차량 대수	노선 수 (개)	노선 당 평균 인가거리 (km)
전국	79	7,830	7,654	2,037	282.09	8	1,918	1,899	367	486.55
경기	16	1,814	1,881	380	319.12	4	858	858	189	465.19
강원	8	703	700	295	251.79	1	110	110	14	505.99
충북	5	492	460	85	248	1	92	90	13	238.23
충남	5	861	859	240	284.56	-	-	-	-	-
전북	5	480	479	196	457.26	-	-	-	-	-
전남	8	638	602	102	242.33	1	660	647	88	535.47
경북	7	991	991	178	446.74	-	-	-	-	-
경남	20	1,570	1,401	526	177.37	1	198	194	63	529.23
제주	5	281	281	35	72.65	-	-	-	-	-

주: '-' 는 해당 자료 없음.

자료: 전국버스운송사업조합연합회(<http://www.bus.or.kr>, 검색일: 2018. 6. 25).

(5) 버스정류장 및 버스전용차로 현황

2016년 기준으로 전국의 버스정류장은 122,128개소이며, 전체의 15%인 18,645개 정류장에 실시간 도착정보시스템이 설치되어 운영되고 있다.

또한, 버스전용차로는 751.67km가 운영 중으로 전국 도로의 0.7%에 설치, 운영되고 있다. 고속도로는 평일인 경우 7~21시, 오산~한남대교 구간에 버스전용차로를 운영하고, 주말·공휴일의 경우에는 7~21시, 신탄진~한남대교 구간을 버스전용차로로 운영하고 있다.

〈표 2-4〉 시도별 버스정류장 및 버스전용차로 현황(2016년 기준)

(단위: 개, km)

구분	버스정류장			버스전용차로		
	전체 버스정류장	실시간 도착정보시스템 설치개소수	설치율	총 도로연장 (A)	버스전용차로 연장(B)	보급률 (C=B/A×100)
전국	122,128	18,645	0.15	106,414	751.67	0.71
서울	10,574	2,328	0.22	8,223	203.60	2.48
부산	5,827	588	0.10	3,101	87.12	2.81
대구	2,870	883	0.31	2,627	117.20	4.46
인천	5,755	1,432	0.25	2,743	107.37	3.91
광주	2,203	443	0.20	1,806	47.20	2.61
대전	2,140	888	0.41	2,077	58.90	2.84
울산	2,170	647	0.30	1,760	0.70	0.04
세종	826	43	0.05	412	23.48	5.70
경기	25,725	7,137	0.28	12,824	97.90	0.76
강원	6,589	352	0.05	10,147	-	-
충북	6,699	585	0.09	6,578	-	-
충남	11,402	289	0.03	7,004	-	-
전북	7,203	190	0.03	8,040	-	-
전남	9,390	526	0.06	10,532	-	-
경북	10,321	574	0.06	12,290	-	-
경남	11,310	1,641	0.15	13,053	8.20	0.06
제주	1,124	99	0.09	3,196	-	-

주: '-' 는 해당 자료 없음.

자료: 한국교통안전공단 국가 대중교통 DB(<https://ptc.kotsa.or.kr/app/#/>, 검색일: 2018. 6. 25).

(6) 버스 이용 현황

전체 버스 이용객 실적은 1980년대 이후 도시철도 노선의 확장과 개인교통수단의 이용률 증가로 인하여 2003년까지 감소 추세를 보이다가 정부 및 지방자치단체의 대중교통 활성화 정책으로 2004년 이후 증가 추세를 보이다 최근 감소 추세를 보이고 있다.

고속버스는 2004년 39백만 명에서 2017년 32백만 명으로 연평균 -1.5% 수준으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

시내버스는 일부 도시의 준공영제 도입 및 환승환인의 확대에 인하여 2004년 4,452백만 명에서 2017년 5,290백만 명으로 연평균 1.3%의 증가율로 지속적인 증가 추이를 보이고 있다.

시외버스는 지역 간 고속이동 수단인 KTX가 개통한 2004년 이후 감소 추세를 보이고 있으며, 2004년 262백만 명에서 2017년 226백만 명으로 약 -1.1%의 변화율로 감소 추세를 보이고 있다.

전세버스는 전세버스 운영 업체 수 및 보유 대수가 증가하여 2004년 152백만 명의 이용수요가 2017년 346백만 명으로 연평균 6.5%의 높은 증가율을 보이고 있다.

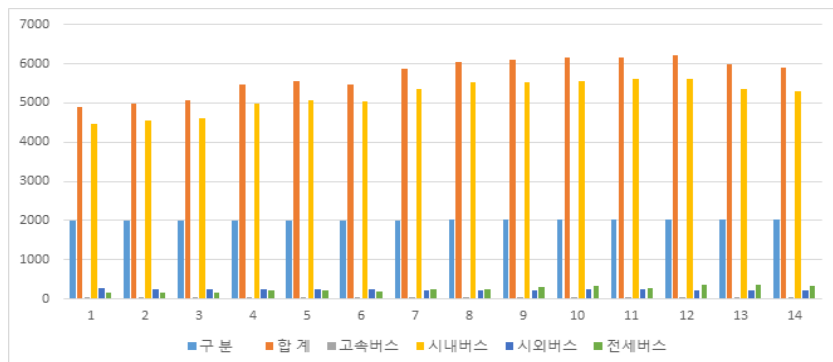
〈표 2-5〉 버스 여객 수송실적

(단위: 년, 백만 인)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	4,905	4,978	5,061	5,466	5,559	5,483	5,866	6,048	6,113	6,170	6,168	6,212	5,975	5,894
고속버스	39	38	39	38	40	38	38	37	38	35	35	34	36	32
시내버스	4,452	4,537	4,616	4,989	5,069	5,032	5,366	5,536	5,541	5,563	5,621	5,599	5,342	5,290
시외버스	262	246	246	237	242	236	228	222	227	234	232	227	227	226
전세버스	152	158	160	203	208	177	233	253	307	338	280	352	371	346

자료: 국토교통통계누리, 「교통부문수송실적보고(수송수단별 수송현황연도별)」.

〈그림 2-4〉 버스별 여객 수송실적 변화



자료: 저자 작성.

2) 버스 교통관련 정부정책 현황

(1) 버스수단의 재정지원 정책

버스교통은 그동안 국민의 가장 기본적인 교통수단으로 중요한 역할을 수행하여 왔으나, 대도시의 지하철 확충과 자가용 승용차 이용 급증 등으로 인한 교통혼잡이 발생하였고, 이에 따라 버스 수단의 서비스 악화, 운행 효율성 감소 등으로 버스 이용수요가 감소하여 수송 분담률이 크게 감소하였다. 또한, 지역 간 버스의 경우에도 일반·고속철도, 항공수단, 개인교통수단(승용차)으로 이용수요가 전환하여 수요가 감소하였다. 끝으로 농어촌 지역에서 운행 중인 농어촌 버스의 경우에도 농어촌 지역의 지속적인 인구감소에 기인한 이용수요 감소로 버스수단의 운행효율성이 감소하는 상태이다.

이에 정부에서는 버스 운송업계의 경영난을 해결하고 대중교통 수단의 이용활성화를 꾀하여 국민의 기본적인 권리인 교통 이동권을 보장하고 교통편의의 증가 필요성을 자각하기 위해 버스 운송업계에 대한 지원 대책을 수립하였다. 그러나 버스 수단의 이용요금 인상을

통해서 버스의 경영 및 서비스 수준을 개선하는 것은 한계가 있어 버스 운송업계에 대한 재정지원을 시행하였다.

여객버스운송사업과 관련한 재정지원 방식은 재정지원(적자결손보조), 벽지노선의 손실보전, 오지·도서교통 지원제도 등이 있으며, 당초 중앙정부와 지방정부가 분담하던 재정지원제도는 2005년 이후 분권교부세로 통합되어 지방자치단체가 전담하게 되었다.

〈그림 2-5〉 버스재정지원제도의 변천과정

시행년도	재정지원	벽지노선 손실보상	오지·도서 교통 지원
1980년		벽지노선손실보상 (국비+지방비)	
1994년			오지도서관교통지원 (농특회계)
2001년	재정지원 (일반회계)		
2005년	재정지원 (분권교부세)		

자료: 전상민(2011), p. 25.

버스운송사업자에 대한 재정지원은 「여객자동차운수사업법」에 명시되어 있다. 제50조(재정 지원)에서는 국가가 여객자동차 운수사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우에 재정적

지원이 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다고 명기되어 있다.

〈표 2-6〉 버스운송사업 재정지원 관련 법조항

재정지원 관련 법조항	명시 내용
여객자동차운수사업법 제50조	버스운송사업 재정지원
여객자동차운수사업법 제51조	운수업체의 보조금의 사용 등
여객자동차운수사업법 제51조의2	유가보조금의 지급정지 기준
여객자동차운수사업법 제51조의3	포상금의 지급 관련
여객자동차운수사업법 제52조	조세 감면

자료: 국가법령정보센터.

또한, 「여객법」 제23조의 제1항 10호에서는 벽지노선이나 수익성이 없는 노선의 경우에도 여객을 원활히 운송하고 서비스를 개선하기 위하여 필요하다고 인정하면 운송사업자에게 사업을 명령할 수 있다고 기술하고 있다. 이를 기초로 버스운송 부문에 지급되고 있는 재정보조금의 종류를 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-7〉 버스부문에 대한 재정지원 항목

구분	항목
1	여객법에 의거한 버스 운송사업 재정보조
2	여객법에 의거한 벽지노선손실보상
3	오지도서교통지원사업 운영지침에 의거한 오지도서공영버스 구입비 지원
4	여객법에 의거한 공영차고지 건설지원
5	여객법에 의거한 유가보조금 지원
6	여객법, 조세특례제한법 등에 의거한 면제 혜택 등

자료: 여객자동차운수사업법 제23조 제1항 10호.

이러한 법적 근거를 바탕으로 한 버스부문에 대한 재정보조금은 <표 2-8>과 같이 버스 운송사업 재정지원을 비롯한 다섯 가지 항목에서 지원되고 있으며, 버스운송사업 재정지원은 버스운송업체의 운영 적자금액을 정부가 보전해주는 방식의 재정지원 형태로 2017년 전체 금액의 약 72% 수준으로 나타났다.

<표 2-8> 버스부문에 대한 재정보조금 지급 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2015		2016		2017	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
버스운송사업 재정지원(적자보전)	11,978	65	12,718	69	13,452	72
벽지노선 손실보상	959	5	922	5	953	5
공영차고지 건설지원	682	4	580	3	444	2
유가보조금	4,588	25	4,073	22	3,760	20
오지도서공영 버스구입비 지원	220	1	124	1	137	1
합 계	18,427	100	18,416	100	18,745	100

자료: 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.do>, 검색일: 2018. 6. 25).

최근 3년(2015~2017년) 동안 버스운송사업 재정보조금의 평균 명목지급액은 12,716억 원에 달했다. 그중 국비는 평균 약 2,107억 원이 지급되었는데, 이는 전체 금액의 약 16.6% 수준이다. 이에 반해 지방비는 평균 약 10,609억 원이 지급되었고, 버스운송사업 재정보조금 전체 금액의 약 83.4% 수준을 차지하는 것으로 나타났다.

연도별로 살펴보면, 2015년부터 2017년까지 국비는 해당 수준을 유지하고, 지방비는 점차 증가하는 추세를 보였다. 특히 지방비는 2015년에 9,892억 원이었으나 2017년에는 11,340억 원으로 약 2,000억 원가량 증가하는 추세를 보이고 있다. 이러한 현상을 통해 향후 지방비 부담은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다.

이러한 국비와 지방비의 불균형으로 인하여 지방자치단체의 재정 부담감을 가중시키고 있으며, 이러한 재정 부담감의 가장 큰 요인은 적자보전 형태의 재정지원 항목으로, 중앙정부와 지방정부의 합리적인 분담이 필요할 것으로 사료된다.

〈표 2-9〉 버스운송사업 재정보조 지급 현황

(단위: 억 원, %)

구분		2015	2016	2017	평균 (3년)
총계		11,978	12,718	13,452	12,716
국비	금액(원)	2,086	2,123	2,112	2,107
	비중	24	22	19	22
지방비	금액(원)	9,892	10,594	11,340	10,609
	비중	116	108	101	108

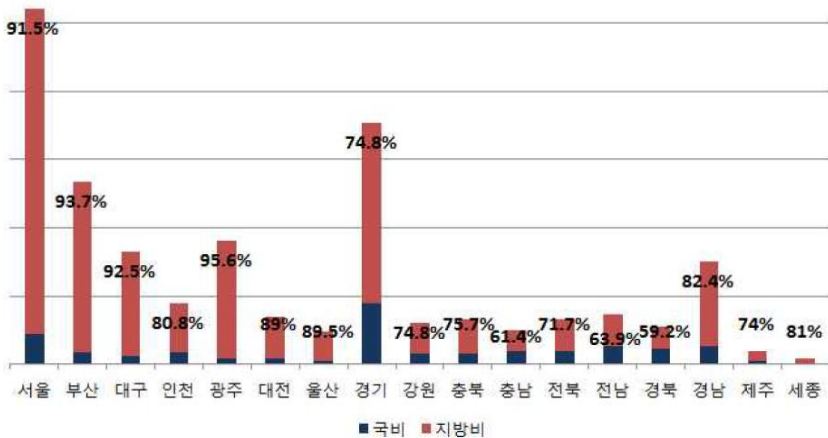
자료: 1) 국비: 안전행정부 재정고시 각 연도 분권교부세 산정내역.

2) 지방비, 국토교통부 내부자료.

광역시도별로 적자보전의 재정지원 현황을 살펴본 결과, 서울특별시, 경기도, 부산광역시, 광주광역시, 경상남도 순으로 보조금이 지원되는 것으로 나타났으나, 보조금의 지방비 분담비율은 차이가 큰 것으로 나타났다.

2017년 기준 보조금의 지방비 분담비율은 광주, 부산, 대구, 서울 순이며, 이들 지역은 현재 준공영제가 시행 중인 것으로 파악되었다.

〈그림 2-6〉 시도별 적자보전 용도의 재정지원 현황(2017년 기준)



자료: 저자 작성.

끝으로, 버스업체의 운송수지 변화자료를 살펴보면, 2008년 기준 운송비용이 약 77,831억 원, 수지적자가 약 20,828억 원으로 나타났다. 적자비율은 약 27.2% 수준이나, 실질적으로 11,266억 원이 지원되며 실 적자율은 약 12.2%로 감소하는 것으로 나타났다.

〈표 2-10〉 버스업체 운송수지적자 변화 추이

(단위: 억 원, %)

구분	운송수입	운송비용	수지적자	재정보조	실 적자율
2005	47,008	61,541	14,533	-	-
2006	48,546	65,478	16,932	-	-
2007	55,190	69,846	14,656	10,744	5.6
2008	57,004	77,831	20,828	11,266	12.2
2009	-	-	-	12,936	-
2010	-	-	-	13,229	-
2011	-	-	-	19,451	-

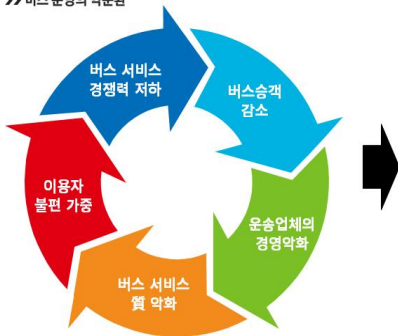
자료: 교통안전공단, 대중교통현황조사 각 연도.

(2) 버스 준공영제

개인교통수단의 보급이 제한되던 1980년대까지는 버스수단이 지역 간(intercity) 또는 지역 내(urban) 여객수송의 가장 중요한 교통수단 이었고, 이에 따라 버스 운영업체의 경영상태는 상대적으로 양호하였 다. 그러나 개인 교통수단의 보급 확대와 대도시 및 광역권에 대한 도 시철도 및 지하철 건설·운영으로 인해 버스수단의 서비스 수준이 상 대적으로 감소하였으며, 이에 따라 버스 이용수요가 감소하였다. 이 러한 버스 이용수요의 감소는 운송업체의 경영악화를 초래하고 이로 인하여 버스 수단의 서비스를 감소시키는 악순환이 발생하였다.

〈그림 2-7〉 버스 준공영제 도입의 배경 및 평가

» 버스 운영의 악순환



» 버스 준공영제의 기대 및 평가

버스준공영제는 민영체제로 운영되고 있는 버스 운영체계에 지자체가 개입하여 버스운영의 공공성을 제고함으로써 민영체제로 인해 발생하는 각종 문제점들과 비합리적인 부분들을 개선하고자 하는 버스 준공영제 시행

운영효과면에서 버스수송실적 감소추세 정지 및 일부증가, 노선효율성 개선, 버스사고 감소, 이용자 만족도증가 등이 예상되며 일부 긍정적 효과가 발생하나, **운송원가상승**으로 인한 **자자체의 재정상황에 막대한 부담**을 주고 있기도 함

자료: 저자 작성.

이러한 상황에서 버스 준공영제는 민영제로 운영되던 버스수단의 적자노선 운행중단과 타 수단에 비해 상대적인 서비스 수준 약화로 인한 수요 전환의 악순환을 해소하고자 도입되었다.

버스 준공영제 시행의 주요한 목적은 다음과 같다.

- ① 민영제의 근본적 한계점 탈피
- ② 버스업체의 자구적 경영개선 한계의 보완
- ③ 현재 버스재정지원제도의 불합리성과 중앙/지방정부 재정부담 감소
- ④ 버스운송업의 공공성 증가와 국민의 기본적인 이동권 보장

〈표 2-11〉 버스 운영체계 유형별 특성

구분	종류	내용
민영제	순수민영	민간업자에 의한 수익성 위주의 독립채산방식
		1990년대 버스운행형태
		요금규제가 어렵고 비수익노선 폐지 규제 불가
	재정지원형	민영기반에서 적자노선에 대해 보조금 지원 현재 우리나라 대부분 도시의 버스 운행형태
준공영제	노선관리형	버스노선의 면허 및 운영권을 정부 또는 지자체가 소유
		일정기간만 운송사업자에게 운영권 위임
		실제로 수익금과 노선을 함께 관리
		최저보조금 입찰방식, 총비용 입찰방식 존재
준공영제	수입금관리형	정부 및 지자체가 수입금 관리
		노선별 운송실적과 원가 정산 후 적자노선에 대해 원가만큼 배분
	위탁관리형	정부 및 지자체가 버스운송사업조합, 법인 또는 민간버스 운송사업자에게 지원과 함께 운영을 위탁하는 형태
공영제	직영형	정부 및 지자체가 자산을 소유, 관리를 직접 운영하는 형태 예) 과천
	공기업	별도의 독립기구를 설립하여 운영하는 형태

자료: 전상민(2011).

버스 준공영제 시행으로 인해 13년간 5조 7,806억 원의 재정지원금이 발생하였고, 교통약자 및 대중교통 소외지역 주민에 대한 혜택은 증가하였으나, 재정지원금은 매년 상승하는 추세이다.

대중교통 이용객이 증가할수록 재정지원금 부담이 줄어 현재는 대중교통 활성화가 유일한 대안이다. 부산의 경우 재정지원금은 매년 증가하는데 버스 이용객은 감소하고 있는 상황이다.

재정지원금의 대부분은 인건비와 연료비로 충당되고 있어 이에 대한 개선이 필요하며 각 지자체에서 재정지원 부담을 줄이기 위해 신규증차를 불허(인천시)하고, 한정면허나 마을버스 투입계획을 수립하여 재정지원금의 현실화를 강구하고 있다.

또한, 각 유형별 운행 사례는 <표 2-12>와 같다.

<표 2-12> 버스 운영체계별 시행 사례

구분	종류	사례
민영제	순수민영	준공영제 및 일부 재정지원 사례를 제외한 전국의 버스 운영형태
	재정지원형	전체 노선 대상: 경기도, 창원시, 포항시, 전주시, 논산시 비수익노선 및 벽지노선 대상: 청주시, 천안시, 아산시
준공영제	노선관리형	영국 런던 TfL
	수입금관리형	서울시, 대전시, 대구시, 부산시, 광주시, 인천시
	위탁관리형	미국 워싱턴 DC
공영제	직영형	미국 뉴욕 대중교통국, 일본동경 교통국 도영버스회사, 콜롬비아 보고타 대중교통공사 등
	공기업	브라질 꾸리찌바 대중교통공사, 서울시 지하철 및 도시철도 공사

자료: 강상욱 외(2013), p. 13, 35, 42 취합.

2. 철도(고속철도·광역철도·도시철도 등)

1) 철도교통의 특징(특수성)

(1) 철도 수단의 구분

철도 수단은 <표 2-13>과 같이 관련 법령에 의거하여 크게 고속철도, 일반철도, 도시철도, 전용철도 및 광역철도로 구분할 수 있다.

<표 2-13> 철도수단의 구분

구분	해당 철도	비고
고속철도	주요구간 200km/h 이상으로 운행하는 철도	KTX, SRT
일반철도	고속철도와 도시철도를 제외한 철도	-
도시철도	도시교통권역에서 건설 운영하는 철도	특별/광역시 도시철도
전용철도	특수목적으로 설치/운행하는 철도	탄광선, 산단인입선 등
광역철도	2개 이상의 시/도에 걸쳐 운행하는 도시철도 및 철도	GTX 등

자료: 철도법 및 도시철도법 발췌.

(2) 철도 유형별 건설주체 및 사업비 지원

앞선 철도수단의 유형 구분에 따라 운영주체 및 유형별 사업비 지원의 차이가 발생하며, 각 유형별 사업비 분담은 「보조금관리에 관한 법률」에 의거하여 정해진다.

<표 2-14> 철도 유형별 건설주체 및 국가재원분담

구분	건설주체	재원분담
고속철도	정부(철도시설공단 대행)	정부 50%, 공단 50%(KTX) 정부 40% 공단 60%(SRT)
일반철도	정부(철도시설공단 대행)	정부 100%
광역철도	정부(철도시설공단 대행)	정부 75%, 지자체 25%
민자철도	민간사업자	각 사업별 협상에 의해 결정
도시철도	각 지방자치단체	서울시: 정부 40%, 지자체 60% 타 지자체: 정부 50%, 지자체 50%

자료: 보조금관리에 관한 법률.

(3) 철도시설 및 운행 현황

철도시설은 철도노선과 역사 신설 등 지속적인 확충 및 공급 확대 중이다. 도시철도는 서울·부산 등 9개 도시에서 591개 역사, 21개 노선, 615km에서 운행 중이며, 광역철도는 231개 역사, 10개 노선, 525.8km에서 운행 중이다.

최근 이용수요가 증가하고 있는 고속철도(KTX)는 KTX경부선, KTX경전선, KTX전라선, KTX호남선, SRT 경부/호남선이다. 일반철도는 전국 321개 역사, 3,590km, 4,029회/일 운행 중인 것으로 파악되었다.

〈표 2-15〉 수도권 광역철도 운행 현황

운행노선	역수	운행거리 (km)	1일 운행횟수(회)		소요시간 (분)
			평일	휴일	
경부선(서울~구로~천안)	39	96.6	374	317	119
경인선(구로~인천)	20	27.0	468	396	46.5
경원선(소요산~지하청량리)	24	42.9	27	14	66.0
경의·중앙선 (문산~용문/문산~서울)	50	118.7/46.3	180/50	146/36	155.0/60.0
과천,안산선(남태령~오이도)	21	40.4	274	231	58.5
수인선(오이도~송도)	8	13.0	163	146	21.0
분당선(왕십리~수원)	34	52.9	352	280	85.5
신분당선(강남~정자)	6	17.3	312	276	17.0
일산선(지축~대화)	10	19.2	268	216	27.5
장항선(천안~신창)	6	19.4	3	3	21.0
경춘선(상봉~춘천/광운대~춘천)	19/20	81.3/85.5	111/4	87	81.0/87.0
계	231	525.8	2,274	1,872	

자료: 국토교통부 철도통계 KRIC(<http://www.kric.go.kr/>, 검색일: 2018. 6. 25).

〈표 2-16〉 전국 도시철도 운행 현황

구분	노선	연장 (km)	역수	구간	사업비 (억 원)	개통일 (최초)
합계	21개	615.0	591		369,640	
서울 (9)	소 계	327.1	302		172,797	
	1호선1)	7.8	10	서울역~청량리	984	'74.08.15
	2호선	60.2	50	성수~성수	11,171	'80.10.31
	3호선2)	38.2	34	지축~오금	13,798	'85.07.12
	4호선3)	31.7	26	당고개~남태령	8,315	'85.04.20
	5호선	52.3	51	방화~상일, 마천	30,215	'95.11.15
	6호선	35.1	38	응암~봉화산	25,496	'00.08.07
	7호선	57.1	51	장암~부평구청	39,676	'96.10.11
	8호선	17.7	17	암사~모란	8,502	'96.11.23
	9호선	27.0	25	개화~신논현	34,640	'09.07.24
부산 (4)	소 계	107.8	108		68,314	
	1호선	32.5	34	노포~신평	9,751	'85.07.19
	2호선	45.2	43	장산~양산	28,552	'99.06.30
	3호선	18.1	17	대저~수영	17,395	'05.11.28
	4호선	12.0	14	안평~미남	12,616	'11.03.30
대구 (2)	소 계	57.3	59		41,334	
	1호선	25.9	30	대곡~안심	15,187	'97.11.26
	2호선	31.4	29	문양~영남대	26,147	'05.10.18
인천	1호선	29.4	29	계양~국제업무지구	24,320	'99.10.06
광주	1호선	20.5	20	녹동~평동	16,658	'04.04.28
대전	1호선	20.5	22	판암~반석	18,931	'06.03.16
부산~김해	부산~김해	23.2	21	사상~가야대	13,241	'11.09.17
의정부	의정부	11.1	15	발곡~탑석	6,767	'12.07.01
용인	용인	18.1	15	기흥~전대	7,278	'13.04.26

주: 1) 1호선 중 한국철도공사 관리 구간(서울~천안~신창, 구로~인천, 청량리~소요산)은 제외.

2) 3호선 중 한국철도공사 관리 구간(지축~대화)은 제외.

3) 4호선 중 한국철도공사 관리 구간(남태령~오이도)은 제외.

자료: 서울교통공사(www.seoulmetro.co.kr).

부산교통공사(<https://www.humetro.busan.kr/>, 검색일: 2018. 6. 25).

대구도시철도공사(<https://www.dtro.or.kr/>, 검색일: 2018. 6. 25).

인천교통공사(<https://www.ictr.or.kr/>, 검색일: 2018. 6. 25).

광주광역시 도시철도공사(www.grtc.co.kr/, 검색일: 2018. 6. 25).

대전도시철도공사(<https://www.djet.co.kr/>, 검색일: 2018. 6. 25).

부산김해경전철(www.bglrt.com/, 검색일: 2018. 6. 25).

의정부경전철(<https://www.ulrt.co.kr/>, 검색일: 2018. 6. 25).

용인경전철(<https://www.ever-line.co.kr/>, 검색일: 2018. 6. 25).

〈표 2-17〉 고속철도(KTX) 구축 현황

선로	구간	길이 (km)	여객 취급 개시일	속력 (km/h)	
				설계	운행
경부고속선(1단계)	시흥연결선 ~ 대구북연결선	223.6	2004년 4월 1일	350	305
경부선 (서울 ~ 대전)	서울역 ~ 대전역	166.3	2004년 4월 1일	160	160
경부선 (동대구~ 부산)	동대구역~ 부산역	115.4	2004년 4월 1일	160	160
경의선	서울역 ~ 행신역	14.9	2004년 4월 1일	90	90
호남선 (서대전~ 익산)	대전북연결선~ 서대전역~ 익산역	87.9	2004년 4월 1일	180	180
호남선 (광주송정 ~ 목포)	광주송정역~ 목포역	66.8	2004년 4월 1일	180	180
경부고속선(2단계)	대구남연결선~ 부산연결선	122.8	2010년 11월 1일	350	305
경전선 (미전 ~ 마산)	미전신호소~ 마산역	42	2010년 12월 15일	160	160
전라선	익산역~ 여수엑스포역	180.4	2011년 10월 5일	200~ 230	200~ 230
경전선(마산 ~ 진주)	마산역~ 진주역	49.3	2012년 12월 5일	160	160
인천국제공항철도	수색직결선 ~ 인천국제공항역	45.3	2014년 6월 30일	200	160
호남고속선(1단계)	오송역~ 광주송정역	182.3	2015년 4월 2일	350	305
동해선	건천연결선~ 모량역~ 포항역	38.4	2015년 4월 2일	200	200
경부고속선 (대전, 대구 도심 구간)	대전 도심 구간	18.2	2015년 8월 1일	350	305
	대구 도심 구간	27.1			
수도권고속선	수서역~지제분기점~ 평택분기점	61.1	2016년 1월 1일	350	305
중앙선	청량리역~ 서원주역	86.4	2017년 12월	230	200
원주-강릉선	서원주역 ~ 강릉역	120.3	2017년 12월	250	230
서해선	평택연결선 ~ 홍성역		2020년	230	200
호남고속선(2단계)	광주송정역~ 임성리역		2020년	350	305

자료: 국토교통부 철도통계 KRIC(<http://www.kric.go.kr/>, 검색일: 2018. 6. 25).

위키백과 한국고속철도(<https://ko.wikipedia.org/wiki/한국고속철도>, 검색일: 2018. 6. 25).

(4) 철도시설 이용 현황

철도 여객수송인원은 고속철도 개통, 광역전철 확충 등 인프라 확대와 환승할인 및 서비스 개선 등 대중교통 제도개선으로 인해 꾸준히 증가하고 있는 추세이며, 최근 10년간 연평균 2.0% 증가 추이를 보이고 있다.

반면 KTX를 제외한 일반철도는 2004년 고속철도 개통으로 인해 이용수요가 감소하고 있는 추세이다.

〈표 2-18〉 철도 노선별 여객수송실적

(단위: 백만 인)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
도시철도	2,527	2,012	1,982	2,033	2,020	2,080	2,090	2,141	2,181	2,273	2,356	2,395	2,477	2,527
수도권전철	733	742	789	810	836	855	879	906	913	949	997	1024	1093	1129
일반 철도	계	118	110	106	111	115	114	111	113	112	122	126	132	134
	KTX	0	0	0	20	32	36	37	38	37	41	50	52	57
	새마을	17	16	15	13	11	10	10	11	11	10	10	9	10
	무궁화	76	71	68	64	59	56	57	55	59	61	63	67	67
	통일	25	24	23	15	13	12	8	7	4	0	0	0	0

자료: 국토교통통계누리, 「도시철도수송실적(연도별)», 한국철도통계(여객수송실적현황)».

2) 철도교통 관련 정부정책 현황

(1) 철도 재정지원 정책

도시철도의 건설과 운영을 위한 재정지원제도는 「도시철도법」 제 19조에 근거한다. 해당 법령에서는 도시철도의 건설과 운영을 위한 재원 조달과 관련한 사항을 명시하였다. 도시철도건설者(기관) 또는 도시철도 운영기관의 자기자금과 도시철도 건설과 운영을 통해 발생하는 수익금을 자금으로 규정하고 있다. 특히 4호에서는 중앙정부

또는 지방자치단체로부터의 차입과 보조라고 규정하고 있어 재정지원의 근거를 간접적으로 제시하고 있는 것으로 파악되었다.

「철도산업발전기본법」 제32조에서는 철도 운영자가 제공하는 공공서비스로 발생하는 비용은 국가 또는 당해 서비스를 요구한 자가 부담하여야 한다고 규정한다. 제2항에서는 각 호에서 공익서비스 비용의 범위를 지정하고 있다. 철도운영자가 다른 법령에 의하거나 국가정책 또는 공공목적을 위하여 철도운임·요금을 감면할 경우 그 감면액, 철도운영자가 경영개선을 위해 적절한 조치를 취하였음에도 불구하고 철도이용수요가 적어 수지균형의 확보가 극히 곤란하여 벽지의 노선 또는 역의 철도서비스를 제한 또는 중지하여야 하는 경우로서 공익 목적을 위하여 기초적인 철도서비스를 계속함으로써 발생하는 손실과 철도운영자가 국가의 특수한 목적을 가지고 시행되는 사업을 수행함으로써 발생하는 비용에 대하여 각 호에서 지정하고 있다. 도시철도 수단의 재정지원은 지자체가 운영 손실분을 지원해주거나 공공기관의 자체 지원 형태로 무임승차 대상자의 운임감면으로 인한 손실금 지원으로 구성되며 이는 직접적 지원 형태에 해당한다.

도시철도 수단에 대한 정부의 지원은 무임승차로 인해 발생한 운임 감면금액으로, 그 규모는 2010년 약 5,394억 원으로 도시철도 수단 총 재정지원금의 약 73.8% 수준이다. 기존 연구에 따르면 무임승차로 인한 추정 손실금액은 각 도시철도 운영기관별로 65세 이상의 노인, 장애인, 국가유공자 등에 대한 무임승차 운임단가를 적용하여 계산한 수치이다. 추정 손실금액은 고령자 인구의 증가로 꾸준히 증가하는 추세이며, 전술한 바와 같이 2010년 기준 약 5,394억 원 수준이다. 서울교통공사가 약 2,228억 원으로 전체 도시철도 운영기관 중 약 41% 수준에 달하는 것으로 나타났고, 부산교통공사가 약 772억

원(약 14%)으로 2순위로 나타났다. 서울과 부산 지역의 추정 손실금액이 전체 추정 손실금액 중 약 55%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 2-19〉 도시철도 재정지원 총계

(단위: 억 원)

구분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
정부 직접지원	도시철도 지원	1,344	1,253	1,253	2,100	1,915
공공기관 자체지원	노인, 장애인, 국가유공자 운임감면금액(추정액)	4,555	4,948	5,234	5,335	5,394
합계		5,899	6,201	6,487	7,435	7,309

자료: 안근원 외(2014), 『이용자 중심의 대중교통 재정지원 정책 효과분석 및 정책화 방안』, 한국교통연구원, p. 23.

도시철도 재정 지원금액은 연도에 따라 다르며, 등락을 반복하는 패턴을 보이는 데 반해, 무임승차 대상자에 대한 운임 감면금액은 고령자 인구의 지속적인 증가로 인해 매년 증가하는 추세로 나타나고 있다.

〈표 2-20〉 도시철도 노인/장애인/국가유공자 운임 감면금액(추정액)

(단위: 억 원, %)

구분		서울	부산	대구	인천	대전	광주	합계
무임 수송 점유율	2006년	12.2	21.9	20.7	10.7	21.2	31.9	-
	2007년	13	22.9	22.8	8.8	22.2	28.8	-
	2008년	13.5	22.6	23	8.3	23	30.6	-
	2009년	13.3	23.4	23	8.8	22.5	30.6	-
	2010년	13.1	23.9	21.8	9.1	22.3	31.4	-
노인, 장애인, 국가유공자 운임감면금액(추정치)	2006년	1,789	487	208	45	20	32	4,555
	2007년	2,063	532	239	56	51	39	4,948
	2008년	2,218	639	242	59	68	48	5,234
	2009년	2,220	724	245	60	77	53	5,335
	2010년	2,228	772	239	66	79	55	5,394

자료: 안근원 외(2014), p. 24.

특히 지역별로 다시 살펴보면, 서울시의 무임수송 점유율이 13% 수준이었는데 향후 고령화의 영향으로 지속적으로 증가추세를 보일 것으로 예상된다.

철도부문에 대한 재정지원은 전술한 바와 같이 「철도산업발전기본법」에 근거하여 지원되고 있다. 운임감면보상은 무임승차 및 할인승차 대상자를 상대로 운임을 할인 또는 감면해주는 것이며, 벽지노선 손실보상은 운영적자가 심각한 벽지, 산간지방 등지에서 노선 운영을 함으로 인해 발생하는 손실액을 보상해주는 것을 의미한다. 국가 차원에서 특수 목적으로 규정한 경우에 지원하는 특수목적사업비보상은 거의 발생하지 않는 것으로 나타났다.

항목별 재정지원 현황 통계자료를 보면, 상기 3개 항목 중 벽지노선손실보상 금액이 가장 큰 것으로 나타나, 2010년 1,662억 원에서 2012년 2,023억 원으로 지속적인 증가 추이를 보이고 있으며, 철도부문에 대한 총 재정보조금 약 3,040억 원 중 67%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-21〉 철도 재정지원 총계

(단위: 억 원, %)

구분	2010		2011		2012	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
운임감면보상	1,251	42	961	34	987	32
벽지노선손실보상	1,662	57	1,841	65	2,023	67
특수목적사업비보상	18	1	23	1	30	1
합 계	2,931	100	2,825	100	3,040	100

자료: 안근원 외(2014), p. 25.

일반·고속철도 부문의 부채 금액은 2009년 이후 증가 추이를 보이는 반면, 운영 적자액은 2009년 이후 감소하는 추세를 보이고 있다. 재정보조는 2009년에서 2013년간 연도별로 차이는 있으나 약 3,000억 원 수준으로 나타나고 있으며, 점차 보조금이 증가하는 추세다.

정부의 부채 대비 재정보조 비율은 연도별로 차이는 있으나 2~3% 수준이며, 지속적으로 감소하는 추세이고, 운영적자 대비 재정보조금액은 2009년을 제외한 연도에서 50% 이상 지원되고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-22〉 철도공사 부채 및 운영적자 추이

구분	부채	운영적자	재정보조	부채 대비 재정보조	운영적자 대비 재정보조
2009년	87,547	7,109	2,737	3.13	38.5
2010년	96,580	5,597	2,931	3.03	52.37
2011년	108,068	5,463	2,825	2.61	51.71
2012년	116,111	-	3,040	2.62	-
2013년	148,335	-	3,435	2.32	-

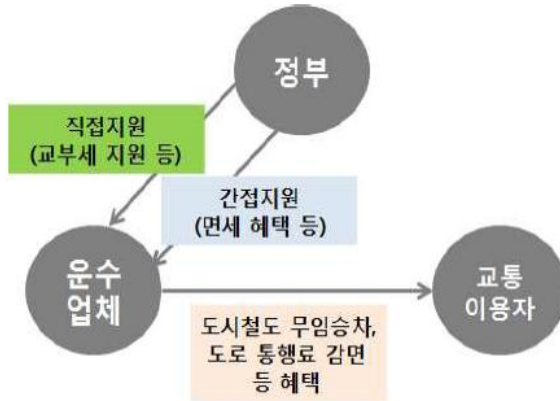
자료: 안근원 외(2014), p. 30.

3. 시사점

본 절에서는 육상 대중교통인 버스와 철도 수단에 대한 특수성 및 각 수단의 현황을 파악하였으며, 관련 정책 중 재정지원과 관련한 정책에 대한 도입 배경 및 현황, 문제점 등을 파악하여 제시하였다.

육상대중교통의 경우, 이용수요가 많음에도 불구하고 운송적자가 지속적으로 발생하고 있으며, 중앙정부 및 지자체는 국민의 기본적인 이동권 보장이라는 정책적 가치관에 입각하여 매년 많은 재정을 지원 중인 것으로 나타났다. 그러나 정부의 재정지원은 도시철도 무임승차를 제외하고는 운영자 중심의 재정지원으로 이뤄지고 있다.

〈그림 2-8〉 재정지원의 형태



자료: 저자 작성.

이로 인해 운송원가의 상승, 재정지원 금액의 지속적인 상승뿐만 아니라 이해당사자 및 계층 간 갈등을 심화시키고 있는 실정이다.

대중교통의 재정지원 및 관련 정책을 ‘대중교통 운영자’ 중심에서 ‘대중교통 이용자’ 중심으로 개편할 필요가 있을 것으로 판단되며, 막대한 재원이 투입되는 대중교통 활성화에 대한 신중한 정책적 접근이 필요한 것으로 판단된다.

이를 위해 대중교통 서비스 향상을 통한 대중교통 수단의 이용활성화와 국민의 이동권 보장을 위한 교통복지 실현으로 구분할 수 있으며, 상세한 대중교통 이용자 중심의 재정지원 방안은 다음과 같다. 대중교통 서비스 향상을 통한 대중교통이용 활성화를 위한 개선안으로는 대중교통비용 비공제 계층에 대한 방안 마련을 위한 소득공제 제도 개선안, 각 사업체의 고용주가 고용자들에게 대중교통비용을 지원하는 출퇴근비 지원제, 할인된 정기권 보급을 통해 정부가 국민에게 직접 지원하는 정기권 제도가 있다.

또한, 국민의 이동권 보장을 위한 교통복지를 목적으로 하는 방안으로는 사회적·경제적 소외계층에 대한 기본적인 이동권 보장 및 교통바우처 도입안, 대중교통 서비스가 열악한 대중교통 사각·취약지역인 농어촌 지역의 농어촌 택시 및 100원 택시로 대표되는 수요응답형 교통수단의 도입 검토가 필요하다.

특히, 최근 대중교통 서비스 취약 및 사각지역 주민들을 위한 대중교통 지원정책이 활성화되고 있음에 따라 다양한 대중교통 정책이 수립, 시행되고 있으나, 도서지역 주민들에 대한 해운관련 대중교통 서비스 지원정책이 미미하므로 이에 대한 대응책이 강구되어야 할 것이며, 내륙 거주민에 비해 대중교통 서비스의 혜택이 적으며 수익성 실현이 어려운 점을 감안하여 교통복지 실현을 목적으로 접근해야 할 것으로 사료된다.

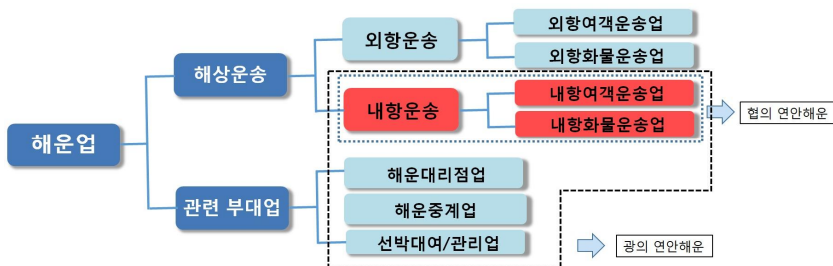
제3절 연안여객 해상교통의 특징 및 정부정책 현황

1. 연안여객 해상교통의 특징

1) 연안해운과 연안여객 해상교통의 개념

연안해운은 국내항과 국내항 사이에서 여객 및 화물을 해상으로 운송하는 사업을 의미한다. 본 연구의 범위는 내항여객운송업을 통한 연안여객 해상교통으로 한정한다.

〈그림 2-9〉 연안해운의 개념도



자료: 해양수산부(2017. 10), 연안해운 종합 발전전략, p. 1.

2) 내항여객선사의 업체수, 자본규모 및 보유척수 현황⁶⁾

2017년 기준 우리나라 내항여객선사의 업체수는 58개사다. 세월호 사고 해인 2014년 62개에서 2017년 58개사로 줄었다.

2017년 기준 우리나라 내항여객선사의 자본금 규모는 10억 원 이상이 31개사로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 연도별로 보면, 2014년 10억 원 이상 자본금 보유업체는 21개사였으나 지속적으로

6) 김태일·박성화(2017), 『내항여객운송사업 운영체계 개선방안』, 한국해양수산개발원을 바탕으로 자료를 최신화하였음.

증가하여 2017년 31개사에 달해 자본금 규모가 큰 업체들이 늘어나는 것으로 파악된다.

〈표 2-23〉 자본금 규모별 연안여객선 선사 현황

(단위: 업체수)

구분	업체수			
	2017	2016	2015	2014
합계	58	58	60	62
1억 원 미만	-	-	9	10
2억 원 이상 ~ 3억 원 미만	7	8	9	10
3억 원 이상 ~ 5억 원 미만	11	13	10	8
5억 원 이상 ~ 10억 원 미만	9	11	10	13
10억 원 이상	31	26	22	21

자료: 한국해운조합(2018), 『연안여객선 업체 현황』, p. 55.

2017년 기준 내항여객선사 중 선박 보유척수는 2척을 보유한 선사가 19개사로 가장 많다. 그다음으로 1척이 16개사, 3척이 10개사, 4척이 6개사, 7척 이상이 4개사, 5척이 2개사, 6척이 1개사이다. 이에 따라 주로 1~3척의 선박을 보유하고 영업활동을 하고 있는 것으로 파악된다.

〈표 2-24〉 선박 보유척수별 연안여객선 선사 현황

(단위: 업체수)

구분	업체수			
	2017	2016	2015	2014
합계	58	58	60	61
1척	16	17	18	21
2척	19	15	18	14
3척	10	10	5	9
4척	6	12	11	9
5척	2	1	5	4
6척	1	1	-	2
7척 이상	4	2	3	2

자료: 한국해운조합(2018), 『연안여객선 업체 현황』, p. 56.

3) 연안여객선의 종류 및 선령 현황⁷⁾

(1) 여객선의 종류

연안여객선의 선종은 6개로 구분된다. 선박의 속도를 기준으로 일반선, 고속선, 쾌속선, 초쾌속선으로 구분할 수 있다. 다음으로 수송 형태에 따라서는 차량운송 겸용여객선인 카페리선과 차도선으로 구분된다. 여객수송은 주로 일반여객선, 고속여객선, 쾌속여객선, 초쾌속여객선이 활용되고, 이 가운데 장거리 운송에는 쾌속여객선, 초쾌속여객선 등이 투입되고 있다.

〈표 2-25〉 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(2017), 『연안여객선 업체 현황』, p. 15.

7) 김운수(2017), 『도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구』, 인천광역시를 바탕으로 자료를 최신화하였음.

(2) 여객선의 선종별 현황

2017년 기준 국내 연안여객선은 총 168척이다. 이 가운데 차도선이 62%를 차지하여 가장 많은 선종으로 파악된다. 그다음으로 많은 선종은 일반선, 초쾌속선 순이다. 그리고 차도선의 비중이 지속적으로 증가하는 추세다.

〈표 2-26〉 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
2017년	21	2	9	19	104	13	168

자료: 한국해운조합, 『연안여객선 업체 현황』, 연도별 자료 참조.

(2) 여객선의 선령 현황

여객선의 선령을 살펴보면 세월호 사고 해인 2014년과 비해 선박의 선령 구조는 낮아진 것으로 파악된다. 2014년 10년 미만 선박은 전체 선박 가운데 35%였으나 2017년 기준 10년 미만 선박은 45%로 늘어난 것으로 나타났다.

특히 2014년 세월호 사고 이후 선령제한이 25년으로 하향됨에 따라 선령 25년을 초과하는 11척은 선박 대체가 필요한 것으로 파악된다. 이들 선박이 신조선으로 대체되는 경우 선박의 선령은 더욱 낮아질 것으로 예상된다.

〈표 2-27〉 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
2015년	31	21	29	37	46	5	169
2016년	46	23	25	27	39	7	167
2017년	52	24	26	24	31	11	168

자료: 한국해운조합, 『연안여객선 업체 현황』, 연도별 자료 참조.

4) 연안여객선 항로 및 수송실적 현황

(1) 연안여객선 항로 현황

2017년 말 기준 연안여객선 항로는 107개다. 이 가운데 일반항로 80개와 보조항로 27개로 구분된다. 전체 항로 중 목포청 관할 항로가 39개(36%)로 가장 많다. 또한 보조항로도 전체 27개 중 목포청 관할이 14개로 가장 많아 목포를 기종점으로 하는 여객선 항로가 가장 많은 것으로 파악된다.

연안여객선 168척 중 항로별 투입 선박은 일반항로 142척, 보조항로 26척이다. 목포청 관할 항로에서 투입되는 선박이 71척(43%)으로 전국에서 가장 많은 비중을 차지하고 있다.

목포청 관할 항로 다음으로 여수청, 인천청, 마산청 관할 항로가 각각 17개, 14개, 13개로 나타나 있다.

〈표 2-28〉 연안여객선 항로 현황

(단위: 개, 척, 명)

구분	항로수			척수			업체수	수송실적
	계	일반항로	보조항로	계	일반항로	보조항로		
계	107	80	27	168	142	26	68(58)	16,909,861
부산청	2	2	-	1	1	-	1	58,062
인천청	14	11	3	19	16	3	6	1,471,731
여수청	17	16	1	22	21	1	11	2,287,705
마산청	13	10	3	21	19	2	9	2,310,714
동해청	2	2	-	5	5	-	2	374,848
군산청	5	2	3	6	3	3	4	279,752
목포청	39	25	14	71	57	14	23	6,819,428
포항청	4	4	-	6	6	-	5	628,199
대산청	7	4	3	9	6	3	3	566,448
제주	4	4	-	8	8	-	4	2,112,974

주: 업체수() : 중복업체를 제외한 업체수

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

(2) 연안여객선 수송실적 현황

연안여객선 수송실적은 2014년 세월호 사고로 인한 감소, 2015년 MERS 사태로 인한 정체기를 제외하고 지속적인 증가추세를 보이며 2017년에는 총 1,690만 9,861명의 수송실적을 기록했다.

그 가운데 일반인 이용객은 1,319만 명으로 78%를 차지했다. 반면 도서민의 여객선 이용실적은 2008년 이후 지속적으로 감소하다 최근 들어 다시 2008년 수준을 회복한 상태다.

최근 국민소득이 증대하고, 관광수요가 증가함에 따라 일반인의 도서지역 관광이 증가하고 있는 반면, 도서민 인구는 정체되어 있기 때문에 앞으로도 일반인 이용실적 비중이 더욱 높아질 것으로 예상된다.

〈표 2-29〉 연안여객선 연도별 수송실적 현황

(단위: 천 명)

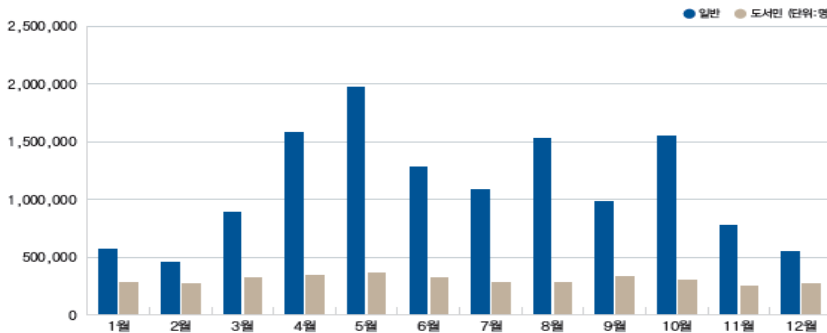
구분	합계			일반항로			보조항로		
	계	일반	도서민	계	일반	도서민	계	일반	도서민
2008	14,167	10,420	3,747	13,781	10,233	3,548	386	187	199
2009	14,868	11,166	3,702	14,464	10,963	3,501	404	203	201
2010	14,308	10,813	3,495	13,941	10,636	3,505	367	177	190
2011	14,266	10,685	3,581	13,891	10,503	3,388	375	182	193
2012	14,537	10,951	3,586	14,170	10,772	3,398	367	179	188
2013	16,062	12,553	3,509	15,653	12,335	3,318	409	218	191
2014	14,271	10,659	3,612	13,870	10,453	3,417	401	206	195
2015	15,380	11,677	3,703	14,970	11,460	3,510	410	217	193
2016	15,423	11,723	3,700	15,007	11,497	3,510	416	227	189
2017	16,910	13,194	3,716	16,459	12,936	3,523	451	259	192

자료: 한국해운조합(2018), 『연안여객선 업체 현황』, p. 121.

월별 이용실적을 살펴보면, 도서민은 연중 큰 변화 없이 일정한 이용실적을 나타내고 있지만, 일반인의 경우 4~5월, 7~8월, 10월 휴가철에 이용객이 급증하는 것을 확인할 수 있다. 이에 따라 도서민은 생활 수단으로서, 그리고 일반인은 관광 수단으로 여객선을 활용하고 있는 것으로 파악된다.

〈그림 2-10〉 연안여객선 월별 수송실적 현황(2018년)

(단위: 천 명)



자료: 한국해운조합(2017), 『연안여객선 업체 현황』, p. 124.

2. 연안여객 해상교통 관련 정부 정책 현황

1) 여객선 운항 관련 지원 정책

(1) 보조항로와 결손금 지원⁸⁾

우리나라는 「해운법」 제15조에 따라 보조항로를 지정하고 결손금액을 보조해주는 보조항로 지원사업을 시행하고 있다. 또한 「해운법」 제15조의2에 따른 보조항로 운항선박의 건조비용을 지원하고 있다.

구체적으로 법 제15조(보조항로의 지정과 운영)에 따르면, ① 해양수산부 장관은 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. 법 제15조의2(선박건조의 지원) ① 국가는 보조항로를 운항하는 선박에 대하여 선박건조에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

2017년 정부는 27개 항로(26척)를 보조항로⁹⁾로 지정하고 항로 운항에 따른 결손금을 보상해주고 있다. 2017년 보조항로 결손보상 예산은 117억 4,100만 원, 국고여객선 예산은 99억 7,600만 원에 이른다. 국가 보조항로 운영사업자 선정은 2008년부터 운영사업자를 경쟁입찰로 선정하고 3년간 계약을 체결하여 운영한다.

〈표 2-30〉 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

자료: 해양수산부 내부자료

8) 김태일·박성화(2017), 『내항여객운송사업 운영체계 개선방안』, 한국해양수산개발원, p. 10.

9) 사업성 부족으로 민간 운영이 곤란한 항로.

또한 해양수산부는 2018년부터 연안여객선 준공영제(보조항로) 사업 범위를 확대 시행했다. 연안여객선 준공영제 사업은 승객이 많지 않아 수익성이 낮은 도서지역 항로를 운항하는 선사에게 국가가 운영비용 등을 지원하여 항로를 유지함으로써 도서민 교통 편의를 증진하는 사업이다. 지금까지는 적자가 심해 단절된 항로를 ‘보조항로’로 지정하고 국가가 운영비용을 지원하는 방식으로 운영하였다. 그러나 올해부터는 선사를 선제적으로 지원하여 항로의 안정적 운영을 도모하기 위해 보조항로 사업의 지원 대상을 확대하였다. 구체적으로, ①지난 2년간 연속 적자를 기록한 선사(적자항로 운영 선사)와 ②섬과 육지 간 1일 생활권 구축(1일 2왕복 운항)을 위해 운항을 확대하는 선사(1일 생활권 구축항로 선사)를 올해 연안여객선 준공영제 사업 대상에 추가하였으며, 올해 시범사업 추진 후 문제점 등을 보완하여 준공영제 증장기 추진방안을 수립할 예정이다.¹⁰⁾

(2) 운항명령 및 손실보장¹¹⁾

「해운법」 제16조에 따라 부분보조항로¹²⁾에 대해 운항명령 및 손실보상을 해주고 있다. 법 제16조(여객선의 운항명령 등)에 따르면, ① 해양수산부 장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 일정한 기간을 정하여 여객운송사업자에게 여객선의 운항을 명할 수 있다.

1. 제15조 제1항에 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 운항

10) 해양수산부, 「연안여객선 준공영제 확대... 도서민 교통 편의 높인다」, 보도자료, 2018. 3. 30.

11) 김태일·박성화(2017), 「연안여객운송 운영체계 개선방안」, 한국해양수산개발원, p. 11.

12) 일반항로의 일부를 보조항로로 지정·운항

하게 할 필요가 있는 경우, ③ 해양수산부 장관은 제1항에 따른 운항 명령을 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) 교차 운항하고 있다.

〈표 2-31〉 운항명령 항로(부분보조항로)

(단위: 백만 원)

예산현황	'14	'15	'16
부분보조항로	58	33	27

자료: 해양수산부 내부자료.

(3) 여객터미널 운영

국가관리 주요 여객터미널에 대한 운영비 지원을 통해 여객터미널을 이용하는 도주민, 관광객 등에게 교통편의를 제공하고 있으며 재정지원 규모는 연간 83억 원 수준이다.

(4) 운항관리 비용 지원

내항여객운송사업자에게 운항관리자(106명) 운용비용 부담금(여객순임의 3.2%)을 징수하여 운항관리비를 연간 80억 원 규모로 지원하고 있다.

(5) 연안여객선 면세유 공급

「조세특례제한법」 제106조의2의 제1항 제2호에 따라 연안여객선이 사용하는 석유류의 세액(부가가치세, 개별소비세, 교통에너지환경세, 교육세 및 자동차주행세)을 면제하고 있다.

〈표 2-32〉 운항명령 관련 법령(해운법)

제106조의2(농업·임업·어업용 및 연안여객선박용 석유류에 대한 부가가치세 등의 감면 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 석유류(「석유 및 석유대체연료 사업법」에 따른 석유제품을 말한다. 이하 이 조에서 "면세유"라 한다)에 대해서는 2018년 12월 31일까지 공급하는 것에 대한 부가가치세와 제조장 또는 보세구역에서 반출되는 것에 대한 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 및 자동차 주행에 대한 자동차세(이하 이 조에서 "자동차세"라 한다)를 대통령령으로 정하는 바에 따라 면제한다.
2. 연안을 운항하는 여객선박(「관광진흥법」 제2조에 따른 관광사업 목적으로 사용되는 여객선박은 제외한다)에 사용할 목적으로 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합에 직접 공급하는 석유류

재정지원 규모는 연간 700억 원 수준으로 2014년의 경우 11만 6,771kl에 대해 645억 5,400만 원의 세금을 감면했다.

2) 운임지원

우리나라는 「해운법」 제44조와 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진에 관한 법률」 제35조의2(여객운송사업의 운임 및 요금 지원)에 따라 내항여객운송사업의 운임 및 요금의 전부 또는 일부를 지원하고 있다.

〈표 2-33〉 내항여객선 운임보조 관련 법령

〈해운법〉

제44조(여객선 이용자에 대한 운임과 요금의 지원) 국가 또는 지방자치단체는 도서지역의 교통편의를 증진하기 위하여 예산의 범위 안에서 여객선 이용자에 대한 운임과 요금의 일부를 지원할 수 있다.

〈농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법〉(농어업인삶의질법)

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. 〈개정 2012.12.18., 2015.7.20.〉

② 국가와 지방자치단체는 대중교통을 이용할 수 없거나 대중교통에 취약한 농어촌에 거주하는 고령 농어업인 등 주민의 교통편의를 위하여 해당 지역에 적합한 교통서비스를 지원할 수 있다.

이는 도서지역의 유일한 교통수단인 연안여객선에 대해 운임의 일부를 지원하여 도서민 교통비 부담 완화 및 정주여건 개선을 위한 지원제도로 재정지원 규모는 2006년 102억 원(국비 50억 원, 지방비 52억 원)에서 2015년 246억 원으로 증가하는 추세이다. 정부재정지원 예산은 연간 120억 원 규모로 여객이 108억 원, 차량이 12억 원 수준이다.

〈표 2-34〉 도서민 운송실적 및 운임지원액

구분	운송실적 (만 명)	운임액 (억 원)	도서민 부담액 (억 원)	지원액(억 원)		
				국비	지방비	소계
2006년	224	170	68	50	52	102
2008년	310	247	85	72	90	162
2010년	350	282	90	64	128	192
2012년	294	306	98	83.7	124	208
2013년	295	339	101	89	149	238
2014년	338	341	107	95	139	234
2015년	365	362	116	111	135	246

주: 전산매표시스템상의 도서민 매표실적 및 운임지원금액 기준이므로 수송통계상의 총 운송실적과 국비 지원예산액과는 차이가 있음. 2015년 도서민 부담액은 2014년 부담단가에 의한 추정치임.

자료: 해양수산부 내부자료(2017). 한국해양수산개발원, 「도서 여객운송 대중교통화 정책방안 연구」, 대한민국 아름다운 섬 발전협의회, 2017.12., p. 179.에서 재인용.

3) 선박 현대화 및 인프라 개선

(1) 연안선박 현대화 지원

내항여객선의 현대화를 위해 정부는 「해운법」제37조의2에 따라 내항여객선 현대화계획을 5년 단위로 수립·시행하고 있다.

〈표 2-35〉 보조항로 관련 법령(해운법)

제37조의2(내항여객선 현대화계획) ① 해양수산부장관은 내항여객선 현대화를 위한 계획(이하 이 조에서 "내항여객선 현대화계획"이라 한다)을 5년 단위로 수립·시행하여야 한다.
② 해양수산부장관은 내항여객선 현대화계획을 수립하려면 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.
③ 내항여객선 현대화계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

첫째, 연안선박 현대화 이차보전사업이다. 선사가 노후화된 연안선박을 대체하거나 신조하기 위하여 금융기관에서 대출받을 경우, 정부에서 그 이자율 중 2.5%를 지원함으로써 연안선박의 현대화 추진을 도모하고 있다. 재정지원 규모는 연간 86억 원 수준이다.

둘째, 연안여객선 현대화펀드가 있다. 투자부담이 크고 담보 확보가 어려운 카페리·패속선을 대상으로 정부에서 펀드를 조성하여 신조 지원하는 제도로 재정지원 규모는 연간 300억 원 수준이다.

(2) 기항지 접안시설 개선

「해운법」 제44조의2에 따라 여객선 접안시설 축조 등 기항시설 개선사업을 지원하고 있다.

〈표 2-36〉 기항지 접안시설 개선 지원 관련 법령(해운법)

제44조의2(여객선등의 접안시설 축조 등) 해양수산부장관은 여객선등의 이용자의 안전과 편의증진을 위하여 여객선등의 기항지의 접안시설을 축조하거나 여객선 항로에 대한 준설사업 등을 할 수 있다. 〈개정 2013.3.23.〉

이는 연안여객 이용자의 안전사고 방지와 원활한 이접안을 위한 기항지 접안시설 확충 사업을 국가가 지원하는 사업으로 연간 30억~40억 원 규모로 정부가 지원하고 있다.

제 3 장

연안여객 해상교통의 문제점과
국민 인식 조사

제1절 연안여객 해상교통의 문제점 및 현재 정책의 한계점

1. 연안여객 해상교통의 문제점

1) 취약한 시장구조¹³⁾

국민 소득수준이 증가하면서 관광수요가 증가함에 따라 해양관광 수요 역시 증가하면서 세월호 사고 직후인 2014년을 제외하고는 지속적인 증가 추세를 유지하여 2017년 여객 1,691만 명, 차량 299만 대를 수송했다. 여객 1,691만 명 중 일반인은 1,319만 명, 도서민은 372만 명 수준으로 일반인 이용 비중이 월등히 높은 편이다. 그리고 도서민의 이용실적은 변화가 없는 반면 일반인 비중은 지속적으로 늘어나고 있다.

13) 해양수산부(2017. 10), 연안해운 종합 발전전략, p. 8.

이처럼 일반인의 연안여객선 이용이 증가하고 있지만, 항공 및 육상 등 타 교통에 비해 속도가 느리며 편의시설 및 서비스 부족, 단위 거리당 높은 운임으로 인해 경쟁력이 약화되어 있다.

또한 도서민 생활·적자항로는 비효율적 항로체계 및 기상상황 취약 등으로 접근성이 낮아 도서지역 정주여건 역시 저하된 상태다. 특히, 과다한 기항지에 따라 이동거리 대비 운항시간이 장기화되며 운항빈도는 감소하고, 오전에 도서에서 출발하는 항로 부족 등으로 도서지역의 1일 생활권 구축이 어려운 실정이다.

2) 열악한 선사 경영여건¹⁴⁾

해상교통은 일반적으로 선박 외에는 대체교통수단이 없으며, 투자 대비 수익성이 부족하여 공급자 중심의 시장지배구조를 갖는다.

2016년 말 기준 108개 항로 모두 운송사업자가 2인 이하인 독·과점 항로이다. 또한, 독·과점 항로의 운임은 엄격한 기준을 적용받아 환경변화 및 이용수요 등에 대해 탄력적 반영이 쉽지 않은 구조다.

총 58개 업체 중 55%인 32개사가 자본금 10억 원 미만, 32개사의 보유선박은 2척 이하로 영세한 시장구조를 형성하고 있다. 이들 선사의 2015년 말 기준 연간 총매출액은 2,900억 원으로 업체당 55억 원이며, 총 영업이익은 257억 원으로 업체당 4.8억 원에 불과하여 수익성이 낮은 수준이다.

14) 해양수산부(2017. 10), 연안해운 종합 발전전략, p. 8.

3) 연안여객항로의 중복 및 복잡화¹⁵⁾

연안여객운송사업의 지속적인 성장과 국민의 기대치 향상에도 불구하고 연안여객항로는 항로구성의 복잡성 등으로 인해 교통망 운영의 비효율성이 발생하고 있다.

단일 항로의 수익성 기준으로 민간이 항로를 개발하고 지방청에서 면허를 발급하는 체계로서 개별 사업자 중심으로 무계획적으로 형성되고 있다. 이에 따라 항로의 최적화가 이루어지지 않고 단일 선박이 장거리항로에 기항하고 있어, 이동거리 및 운항시간이 증가하는 실정이다. 이러한 항로 복잡화 수준은 수익성이 낮은 항로일수록 심화되어 보조항로의 경우 평균 5.1곳, 일반항로의 경우 2.4곳을 경유하여 이동거리 대비 운항시간이 장기화되고 있다. 일반항로의 경우 km당 평균 2분이 소요되는 반면 보조항로는 km당 3.4분이 소요되고 있다. 1기항당 거리는 일반항로의 경우 17km마다 기항하는 반면 보조항로는 7.2km마다 기항하고 있다. 또한 보조항로는 일반항로에 비해 중간 기항지도 많을 뿐만 아니라 운항시간도 긴 반면, 항로수 대비 선박수는 일반항로 168%에 비해 현저히 낮은 96%로 항차 간 순환시간도 훨씬 많이 소요되는 것으로 파악된다.

〈표 3-1〉 연안여객선 항로별 운영실태

구분	항로 수	선박 수	평균 항로거리(km)	평균 운항시간(분)	중간 기항지
일반항로	85	143	57.8	116	2.4
보조항로	27	26	44.1	151	5.1

자료: 한국해양조합, 2015년 12월 31일 기준.

15) 한국해양수산개발원(2016), 『연안여객선 지·간선 체계 구축방안 연구』, 해양수산부, p. 103.

4) 교통 네트워크의 단절성¹⁶⁾

여객선 항로는 사업자의 운항 면허 신청에 의해 개설된다. 사업자 운항 면허는 개설을 원하는 해당 항로의 수요와 채산성에 따라 결정되며 인접 또는 연결 가능성이 있는 항로에 미치는 영향은 고려되지 않고 있다. 이는 대부분의 이용자가 하나의 섬에서 육지로 이동하는 섬-육지 간 교통 수요자이기 때문이며 이로 인해 해상교통망은 육상 기항지(터미널)에서 여러 섬으로 연결되는 방사형 네트워크가 대부분이다. 그러나 지역에 따라서는 항로의 상호 연계를 통해 전체 교통망의 효율화를 도모할 수 있다. 또한 각 중심지를 연결하는 매개 항만이 발달하지 못해 각각의 항로가 단절적이고 일차적으로 연결되는 네트워크를 형성하고 있다.

최적의 교통 네트워크는 잘 짜여진 그물망 모형으로 설계되어야 효율적으로 운영될 수 있으며, 이용객의 편의를 도모할 수 있다. 현재 연안여객선이 보다 효율적인 교통네트워크를 형성하기 위해서는 독립적으로 존재하는 개별 네트워크를 연결하는 신속한 해상교통망을 설계하고 각 중심지를 연결하는 매개 항만의 수를 늘릴 필요가 있는 것으로 판단된다.

5) 접근성과 편의성 취약¹⁷⁾

연안여객선의 경우 여객이 이용하기에 불편한 교통수단으로 인식되고 있다. 도서 주민을 제외한 일반 여행객은 연안여객선을 매우 간헐적으로 이용함에 따라 이용의 친숙도가 떨어져 타 교통수단에 비해 불편한 것으로 인지되고 있다.

16) 한국해양수산개발원(2013. 12), 「국가해상교통망 선진화 방안 연구」, 해양수산부, p. 32.

17) 한국해양수산개발원(2013. 12), 「국가해상교통망 선진화 방안 연구」, 해양수산부, p. 33.

먼저 육지터미널에 접근성이 떨어진 것이 하나의 원인으로 지적되고 있다. 전국 대부분의 연안 여객선 터미널은 도심외곽에 위치하고 있으며, 일반 대중교통의 접근성이 떨어지기 때문이다. 또한 자가 승용차로 이동하는 경우에는 장기주차 수요가 늘어 주차공간이 협소하여 사용상의 불편을 느끼는 경우가 많아 심리적 거리감도 불편함을 가중시키고 있다.

둘째, 선내 좌석과 이동의 경우에도 흔들림이 지속되고 쾌적성이 떨어져 이용자들이 불편을 느끼고 있다.

셋째, 선박 이용에도 편의성이 부족하다. 승하선 시 일반 대중교통과 달리 흔들리는 난간을 이용하는 경우가 대부분이며 심지어 안전한 접안시설 없이 선박이 기항하는 경우도 있어 승하선에 위험을 주는 요인으로 작용하고 있다. 또한 대부분의 여객선에 교통약자(장애인, 노약자)를 위한 시설이 갖춰져 있지 않아 위험이 존재한다.

6) 높은 단위운임 수준

연안도서를 연결하는 여객선을 이용하는 일반 국민과 도서민에게는 여객선이 유일무이한 교통수단임에도 불구하고 국가의 공익서비스(PSO: Public Service Obligation) 개념이 없다. 이처럼 연안여객선을 대신할 수 있는 다른 교통수단이 없음에도 불구하고 연안여객선의 운임수준은 KTX, 항공운임보다도 높은 수준이다.¹⁸⁾ 정부와 지자체에서 운임보조를 통해 도서민에게 간접적으로 운임지원을 하고 있지만, 일반 국민에게는 매우 높은 수준의 운임이 부과되고 있는 실정이다.

18) 연안해상교통 대중교통화 추진 국회 세미나 자료집, 2018. pp. 34~35.

〈그림 3-1〉 우리나라 교통수단별 운임단가 수준



자료: 연안해상교통 대중교통화 추진 국회 세미나 자료집, 2018, p. 34.

2. 연안여객 해상교통 관련 정책의 한계점

1) 도서민에게 한정된 운임지원

타 교통수단과는 달리 연안여객 해상교통은 도서민에게만 운임(차량운임 지원 포함) 지원이 이루어지고 있다. 일반 국민의 연안여객선 이용실적이 지속적으로 증가하고 대체교통수단이 부존함에도 불구하고 일반 국민에 대한 운임지원은 이루어지지 않고 있다. 웅진군 등 지자체에서 자체적으로 일반 국민들의 도서 방문 시 운임지원 사업을 시행하고 있으나, 예산 한도로 조기 소진 시 운임지원을 중단하고 있다. 이처럼 연안여객 해상교통에 대해서는 대중교통의 시각에서 정부 차원의 종합적인 지원이 이루어지지 않고 있는 것이다.

2) 대중교통으로서 법적 근거 미비

2017년 기준 연안여객선을 통한 여객운송은 1,690만 명으로 우리 국민 10명 중 3명이 매해 이를 이용하며, 이 중 도서민(섬주민)을 제외한 일반인은 전체 이용객의 78%인 1,319만 명에 이른다. 즉 연안여객선은 명실상부한 대중교통 역할을 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고, 우리나라 연안여객 해상교통은 법률상 국가기간교통체계도 아니고 대중교통수단도 아닌 사각지대에 놓여 있어 육성 및 지원 근거가 미약한 실정이다.

먼저 대중교통수단 육성을 목적으로 하는 법적 근거는 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」이다. 이 법은 교통수단의 보급과 시설·장비의 확충 및 지원의 강화, 광역적인 대중교통서비스 개선, 친환경적인 대중교통수단의 개발 및 보급, 대중교통수단 간 환승 편의증진, 오지·도서 및 벽지 등의 지역에 대한 대중교통서비스 강화 등을 국가 등의 책무(제3조)로 명시하고 있다. 그러나 이 법에서 말하는 대중교통은 노선버스(여객자동차운수사업법), 도시철도(도시철도법), 철도(철도산업발전기본법) 등으로 연안해운은 이에 해당되지 않는다.

또한 우리나라는 「국가통합교통체계효율화법」에 따라 육상교통·해상교통·항공교통정책에 대한 종합적인 조정과 각종 교통시설 및 교통수단 등 국가교통체계의 효율적인 개발·운영 및 관리 등에 필요한 사항을 정하고 있다. 그러나 동 법에서 해운부분의 국가기간교통시설은 「항만법」 제2조의 제2호에 따른 무역항으로 규정하고 있으나, 연안여객 해상교통과 관련된 제3호의 연안항은 포함되어 있지 않다.

또한 교통 관련 최상위 계획인 국가기간교통망계획은 해운분야에서 「물류정책기본법」 제11조에 따른 국가물류기본계획과 연계되어

있어 연안여객 관련 항로 및 인프라 구축은 사실상 제외되어 있다고 볼 수 있다. 즉 연안해운은 이 같은 국가기간교통망 체계에도 포함되지 않아 국가교통계획에서 소외되어 효과적인 투자기회를 상실함으로써, 노후화된 선박과 열악한 수송인프라로 서비스의 한계에 도달해 있다. 특히, 해운의 기능을 화물수송에 초점을 두고 있고 연안여객수송에는 다소 무관심한 상태로 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 현재 연안여객선의 운임수준이 KTX나 항공운임 단가에 비해 높은 수준으로 이용자 확대 등 연안해운 활성화에 한계가 있다.

제2절 우리나라 연안여객 해상교통 관련 국민 인식 조사

1. 설문 의 개요

2018년 4월 KMI 개원 34주년을 맞아 두 번째로 전국 규모의 해상수산 국민 인식 조사를 실시했다. 설문조사 대상은 전국 만 19세 이상 성인 남녀, 조사지역은 전국(제주 포함), 표본크기 1,000명, 조사방법은 구조화된 설문지에 의한 개별면접 조사 CAPI(Computer Aided Portable Interview)로 수행되었다.

〈표 3-2〉 국민 인식 조사 설계 개요

구분	내용	구분	내용
조사대상	전국 만 19세 이상 성인 남녀	표본추출 방법	성별, 연령, 지역 인구비례 할당표본 추출(Quota Sampling)
조사지역	전국(제주 포함)	표본오차	95% 신뢰수준에서 최대허용 표본오차 $\pm 3.1\%$ point
표본크기	1,000명	조사기관 및 기간	리서치 앤 리서치 2017. 3. 26~4. 6
조사방법	구조화된 설문지에 의한 개별면접 조사 CAPI(Computer Aided Portable Interview)수행	자료분석 방법	통계분석 소프트웨어 SPSS 및 R을 사용하여 빈도, 백분율, 교차표 분석, T-test, F검증 등을 실시

자료: 「KMI, 국민 92.2%, 미래 국가발전에 해양이 중요하다고 인식 : 2018 해양수산 국민인식조사 결과」, 『KMI 동향분석』, 한국해양수산개발원, 2018. 4.

그중 연안해운에 대한 국민인식을 알아보기 위해 아래의 질문을 통해 설문을 수행하였다.

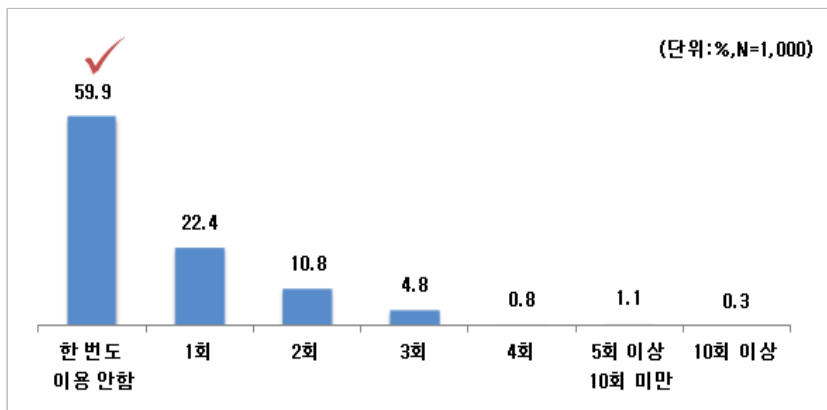
〈표 3-3〉 연안해운 관련 국민인식 조사 내용

구분	설문내용
1	귀하께서는 최근 1년간 연안여객선(국내 운항 여객선)을 총 몇 번 정도 이용 했습니까?
2	귀하께서는 연안여객선이 국가가 지정한 대중교통이 아니라는 것을 알고 계십니까?
3	귀하께서는 연안여객선이 버스, 지하철, 기차와 같은 대중교통이 되어야 한다고 생각하십니까?
4	귀하께서는 “연안여객선이 대중교통이 되어야 한다”라고 생각하신 가장 중요한 이유는 무엇입니까?
5	귀하께서는 “연안여객선이 대중교통이 되지 않아도 된다”라고 생각하신 가장 중요한 이유는 무엇입니까?

2. 설문 결과

최근 1년간 연안여객선 이용 빈도를 살펴본 결과, ‘한 번도 이용 안함’이라는 응답이 59.9%로 가장 높게 나타났다.

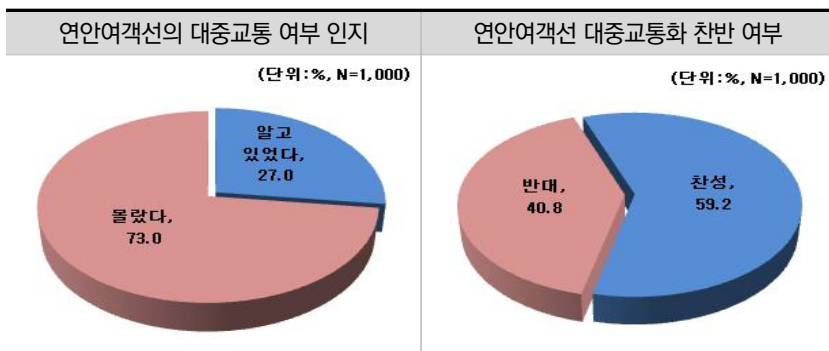
〈그림 3-2〉 최근 1년간 연안여객선 이용 빈도



‘연안여객선이 국가가 지정한 대중교통이 아니라는 것을 알고 있었냐’는 질문에 대해서는 73%가 몰랐다고 응답해 우리나라 국민 대부분이 연안여객선 역시 버스 등 타 교통수단과 마찬가지로 대중교통이라고 인지하고 있었다.

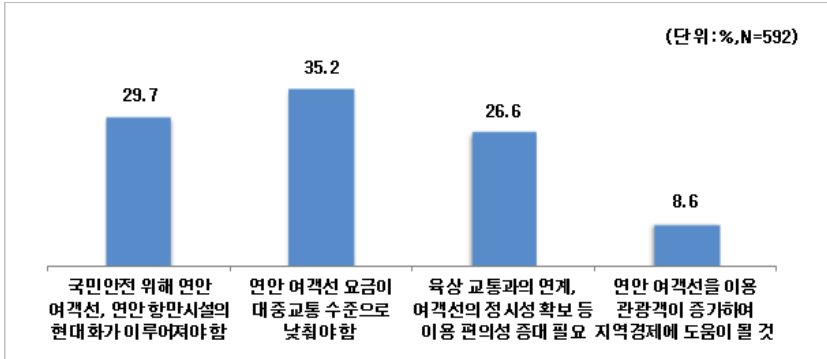
그리고 ‘연안여객선을 대중교통화 하는 것에 대한 찬반 의견’에 대해서는 59.2%가 찬성한다고 응답했다.

〈그림 3-3〉 연안여객선의 대중교통 여부 인지 및 대중교통화 찬반 여부



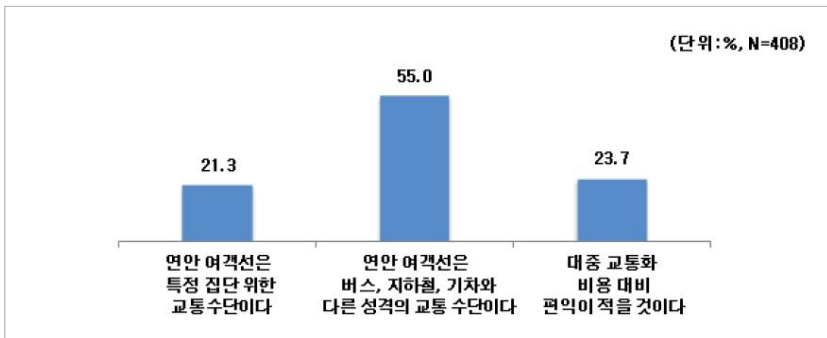
연안여객선 대중교통화에 찬성하는 응답자(n=592)를 대상으로 연안여객선이 대중교통화가 되어야 하는 이유를 살펴본 결과, ‘연안여객선 요금이 대중교통 수준으로 낮춰져야 할 필요가 있다’는 응답이 35.2%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로 ‘국민안전을 위해 연안여객선, 연안 항만시설의 현대화가 이루어져야 한다’는 응답이 29.7%, ‘육상 교통과의 연계, 여객선의 정시성 확보 등 이용 편의성 증대 필요’라는 응답이 26.6%, ‘연안여객선을 이용하는 관광객이 증가하여 지역경제에 도움이 될 것’이라는 응답이 8.6% 순으로 나타났다.

〈그림 3-4〉 연안여객선이 대중교통화 되어야 하는 이유



반면 연안여객선 대중교통화에 반대하는 응답자(n=408)를 대상으로 그 이유를 살펴본 결과, ‘연안여객선은 버스, 지하철, 기차와 다른 성격의 교통수단이다’는 응답이 55%로 가장 높게 나타났다.

〈그림 3-5〉 연안여객선이 대중교통화 되지 않아도 되는 이유



제 4 장

연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축방안 및 기대효과

제1절 연안여객 해상교통의 대중교통화 필요성과 법률적 개선방안

1. 대중교통화 개념의 확장 필요성

연안여객운송 분야가 실질적으로 대중교통으로서 기능하고, 그 수혜가 국민들에게 전가되기 위해서는 법·제도적 관점에서 개선이 필요하다. 이를 위해 대중교통화의 개념을 확장할 필요가 있다. 단순히 「대중교통법」에 포함하여 대중교통으로서 법률적으로 규정하는 것을 넘어 우리나라의 기간교통망이자 교통을 포함하여 수립되고 있는 국토계획과 연계할 필요가 있을 것이다. 이는 연안해상교통이 대중교통이자 국가기간교통으로서 국가계획을 통해 육상 및 항공 등 기타 분야와 유기적인 육성이 필요하기 때문이다. 이를 통해 연안여객 해상교통이 보다 저렴한 가격에 안전하고 현대화된 시설을 제공할

수 있을 것이다. 그리고 이를 통해 발생하는 혜택은 국민과 그 지역 경제의 발전에 기여할 것으로 기대된다. 이를 위해 다음과 같은 법률을 검토하였다.

첫째, 연안해상교통에 대중교통의 의미를 부여하기 위해 「대중교통법」에 규정하는 방안에 대해 검토하였다.

둘째, 연안해상교통이 우리나라 기타 교통수단들과 유기적으로 연계발전 하기 위해 국가기간교통망으로서 기능할 필요가 있다. 이를 위해 「국가통합교통체계효율화법(약칭: 통합교통체계법)」을 검토하였다.

셋째, 국토계획과 관련하여 다양한 계획이 포함되어 수립되며, 교통 분야도 한축을 담당하고 있으나 연안해상교통이 이 같은 계획에 포함되는 경우 어떠한 의미와 효과가 기대되는지를 살펴보았다. 이와 관련된 법률은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률(약칭: 국토계획법)」이다.

2. 「대중교통법」 개정 방안

1) 주요 논의

「대중교통법」에 연안해상교통을 포함하자는 논의는 국회 차원에서 지난해부터 진전이 있었다. 우선 「대중교통법」 일부개정법률안(의안번호 9296, 박준영의원 대표발의, 2017. 9. 12)이 제출된 바 있으나 위원회에 계류 중이다.

〈표 4-1〉「대중교통법」 일부개정법률안(의안번호 9296)

제안이유 및 주요 내용	일부개정법률안
<p>국내 해상교통의 활성화로 섬주민과 방문객 등 연안여객선의 이용객이 증가하고 있으나 연안여객 운송은 선박의 노후화, 양질의 선원 부족과 고령화, 경영규모의 영세성 등의 한계에서 벗어나지 못하고 있음.</p> <p>이와 비교하여 대중교통체계에 편입된 도로·철도 등 육상교통의 경우 공영차고지 지원, 버스 유가보조금, 벽지노선 손실보상 등 정부의 각종 재정지원이 활발하게 이루어지고 있음.</p> <p>이에 연안여객 운송을 위한 해상교통을 대중교통체계에 편입하여 연안여객 운송에 대한 대중교통 계획 수립과 노후 여객선 교체 등에 대한 지원 근거를 마련함으로써 연안여객의 활성화를 도모하고 연안여객선 이용객의 안전을 강화하려는 것임(안 제2조 제2호라목, 제2조제3호마목 및 제12조제5호 신설).</p>	<p>대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제2조제2호라목을 마목으로 하고, 같은 호에 라목을 다음과 같이 신설한다.</p> <p>라. 「해운법」 제2조제1호의2에 따른 여객선</p> <p>제2조제3호마목을 바목으로 하고, 같은 호에 마목을 다음과 같이 신설하며, 같은 조 제4호가목 중 “여객자동차운수사업법·도시철도법 그 밖의 법률”을 “여객자동차 운수사업법·도시철도법·「해운법」, 그 밖의 법률”로 한다.</p> <p>마. 접안시설과 선착장, 승하선 보조시설, 여객터미널 및 그 밖의 운송수단과의 연계시설 등 여객선의 원활한 운행에 필요한 시설 또는 공작물</p> <p>제12조제5호를 제6호로 하고, 같은 조에 제5호를 다음과 같이 신설한다.</p> <p>5. 노후 여객선의 교체를 위한 선박의 건조와 여객선 기항지의 접안시설 축조</p> <p>부 칙</p> <p>이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</p>

자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 검색일: 2018. 6. 27).

한편, 올해 들어서도 「대중교통법」 일부개정법률안(의안번호 13590, 황주홍의원 대표발의, 2017. 9. 12)이 제안되었으며, 주요 내용은 대동소이하다.

〈표 4-2〉 「대중교통법」 일부개정법률안(의안번호 13590)

제안이유 및 주요내용	일부개정법률안
<p>노선버스·도시철도 등의 육상교통은 현행법상 대중교통체계에 포함되어 대중교통시설(공영차고지, 환승시설 등)의 확충·개선 등에 대한 정부의 재정지원이 이루어지고 있는 것과 달리 도서지역 주민과 방문객 등이 일상적으로 이용하는 연안여객선 등의 해상교통은 대중교통체계에서 제외되어 있음.</p> <p>이와 관련하여 연안여객선 이용객이 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 상당수 여객선 운송사업자는 경영규모의 영세성 등으로 말미암아 노후화된 선박을 운항하고 있으며, 취약한 접안시설 등으로 인하여 여객의 안전사고 발생의 우려가 있어 연안 해상교통에 대한 정부차원의 육성과 지원이 필요하다는 지적이 있음.</p> <p>이에 연안여객 운송을 위한 해상교통을 대중교통체계에서 편입하여 대중교통 계획을 수립하도록 하고 노후 선박의 교체 등에 대한 재정지원의 근거를 마련함으로써 연안여객의 활성화를 도모하고 연안여객선 이용객의 안전을 강화하려는 것임(안 제2조 및 제12조).</p>	<p>대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제2조제2호라목을 마목으로 하고, 같은 호에 라목을 다음과 같이 신설하며, 같은 조 제3호마목을 바목으로 하고, 같은 호에 마목을 다음과 같이 신설하며, 같은 조 제4호가목 중 “여객자동차운수사업법·도시철도법”을 “「여객자동차운수사업법」·「도시철도법」·「해운법」”으로 한다.</p> <p>라. 「해운법」 제2조제1호의2에 따른 여객선</p> <p>마. 여객터미널·접안시설·선착장 등 여객선의 원활한 운행에 필요한 시설 또는 공작물</p> <p>제12조제2호 중 “도입”을 “도입, 노후 선박의 교체”로, “다양화”를 “다양화·현대화”로 하고, 같은 조 제3호 중 “환승시설”을 “환승시설·접안시설”로 한다.</p> <p style="text-align: center;">부 칙</p> <p>이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</p>

자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 검색일 : 2018. 6. 27).

2) 기대효과

「대중교통법」에 연안해상교통을 포함하는 경우 어떠한 법률적 효과가 있는지 검토할 필요가 있다. 대중교통육성법은 노선버스, 도시철도, 전국호환 교통카드, BRT 등 육상 대중교통의 체계적 육성·지원을 목적으로 제정된 법률이다.

이 법은 연안여객 등 해상교통에 직접 적용이 곤란한 조항뿐만 아니라, 소관 및 전문성으로 인해 통일적 업무처리가 어려운 조항이 상당 존재한다는 것이 국토부의 입장이다. 즉 직접 해상교통에 적용이 곤란한 조항은 노선버스 등의 우선통행에 필요한 조치, 전국호환 교통카드 및 교통카드 데이터의 수집·관리·제공 관련 조항들이다. 다음으로 통일적인 업무처리가 어려운 조항은 대중교통기본계획 및 대중교통 현황조사, 대중교통 시책평가 및 경영·서비스평가 등 수행 시에 분야별 전문성 및 형평성 등이다.

사실상 연안여객선을 대중교통에 포함시킬 경우 적용이 곤란한 조문이 많은 것은 사실이다. 특히 해운부분에 대한 지방대중교통계획 수립은 곤란한 측면이 있다. 이는 해상여객운송 관련 업무가 국가의 사무로서 지자체의 역할이 없기 때문이다. 더욱이 연안여객선 분야에서 우선 통행 등 이용촉진 관련, 경쟁하는 다른 수단이 없으며, 지원 부분은 해운법에 근거 조문이 이미 존재한다. 또한 운영자의 경영·서비스 평가는 해운분야는 해수부 장관이 수행할 필요가 있는데, 해운법에도 고객만족도 평가가 이미 존재한다.

이 같은 상황에서 다음과 같은 법적 조치가 가능할 수 있다. 즉 연안여객선(해운법 제3조 제1호의 내항 정기 여객운송사업)을 대중교통법상 대중교통으로 인정하되, 해운법에 따라 규율하는 것이다. 즉 「대중교통법」 총칙(정의 등 1~4조) 및 대중교통 기본계획수립(5, 6조)에만 포함한다. 이 경우 여객선과 육상 교통 연계성 제고를 위해 포괄적 대중교통 기본계획이 가능할 것이다.¹⁹⁾ 기술적으로는 적용범위 또는 타 법과의 관계 조항을 추가하여 여객선에 적용되는 조문(총칙+기본계획 수립-5, 6조)을 명시하고, 나머지는 해운법을 따르도록 규정할 필요가 있다.

19) 대중교통법 제5조는 이미 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 듣도록 규정.

중요한 것은 「대중교통법」에서 대중교통으로서 법적으로 규정하고, 기타 대중교통 수단과 병렬적으로 대중교통계획에 포함되어 계획이 수립만 이루어지더라도 많은 효과가 기대된다. 육상의 대중교통 지원 사항에 대해 연안해운 분야에 대한 적용 등에 관해 검토가 가능할 것이다.

3. 「국가통합교통체계효율화법」 개정 방안

1) 주요 논의

「통합교통체계법」에 연안해상교통을 포함하자는 논의는 지난해 「통합교통체계법」 일부개정법률안(의안번호 13591, 황주홍의원 대표 발의, 2018. 5. 16)이 제출된 바 있으나 위원회에 계류 중이다.

〈표 4-3〉 「통합교통체계법」 일부개정법률안(의안번호 13591)

제안이유 및 주요 내용	일부개정법률안
<p>현행법은 국토교통부장관이 20년 단위로 ‘국가기간교통시설 개발 사업’ 등의 사항을 포함하는 ‘국가기간교통망계획’을 수립하도록 하고 있으며, 이를 추진하기 위하여 5년 단위로 ‘중기투자계획’을 수립하도록 하고 있음. 한편, 현행법 제2조제7호는 ‘국가기간교통시설’을 지역 간 간선교통 기능을 수행하는 교통시설로 정의하면서 해상 분야로는 ‘항만법’에 따른 무역항’을 규정하고 있음.</p> <p>이와 관련하여 현행의 ‘국가기간교통망계획’ 등은 해상분야에 대하여 물류수송체계를 중심으로 수립되고 있으나 해안관광 활성화 등으로 연안여객이 지속적으로 증가하고 있는 추세를 반영하여 해당 계획에서 연안여객 교통체계에 대한 내용을 보다 강화할 필요가 있다는 지적이 있음.</p> <p>이에 ‘항만법’에 따른 연안항’을 ‘국가기간교통시설에 포함’하도록 함으로써 교통수요의 변화에 능동적으로 대처하는 등 효율적인 국가교통체계 구축을 도모하려는 것임(안 제2조제7호라목).</p>	<p>국가통합교통체계 효율화법 일부를 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제2조제7호라목 중 “제2조제2호에 따른 무역항”을 “제2조제2호 및 제3호에 따른 무역항 및 연안항”으로 한다.</p> <p>부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.</p>

자료: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>, 검색일: 2018. 6. 27).

2) 기대효과

「통합교통체계법」은 제2조(목적)에서 교통체계의 효율성·통합성 및 연계성을 향상하기 위하여 육상교통·해상교통·항공교통정책에 대한 종합적인 조정과 각종 교통시설 및 교통수단 등 국가교통체계의 효율적인 개발·운영 및 관리 등에 필요한 사항을 정함으로써 국민생활의 편의를 증진하고 국가경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 위에서 살펴보았듯이 해상교통은 종합 조정 및 효율적인 개발·운영 및 관리 등의 대상으로 지정하고 있으나 문제는 연안항과 연안교통수단이 빠져 있다는 데 있다. 이에 따라 연안항과 연안교통수단을 포함하는 경우 다음과 같은 효과가 기대된다.

첫째, 국가기간교통망계획에 포함된다. 이 경우 교통 여건의 전망과 교통 수요의 예측 등 국가기간교통망계획과 중기 교통시설투자계획 등을 통해 체계적인 계획 수립이 가능하게 된다.

〈표 4-4〉 국가기간교통망계획과 중기 교통시설투자계획의 내용

국가기간교통망계획	중기 교통시설투자계획
1. 교통 여건의 전망과 교통 수요의 예측 2. 종합적인 교통정책 및 교통시설투자의 방향 3. 국가기간교통망 구축의 목표와 단계별 추진 전략 4. 국가기간교통시설의 신설·확장 또는 정비사업(이하 "국가기간교통시설 개발사업"이라 한다) 및 연계수송체계 5. 국가기간교통시설 개발사업에 필요한 자원 확보의 기본 방향과 투자의 개략적인 우선순위 6. 교통기술의 개발 및 활용 7. 국가기간교통망과 다른 나라 교통망 간의 연계운영·개발 및 협력 8. 그 밖에 교통체계의 개선에 관한 사항	1. 교통시설의 공급 목표와 투자의 기본 방향 2. 국가기간교통시설 개발사업의 규모, 투자의 우선순위 및 소요 자원 3. 교통시설 간의 적절한 수송 분담구조 및 투자자원 배분의 설정 4. 국가기간교통시설 개발사업과 지방교통시설 개발사업 간의 연계개발 5. 지방교통시설 개발사업의 투자계획 6. 그 밖에 교통시설투자에 필요한 사항

둘째, 이 법 제17조의2(교통빅데이터플랫폼의 구축·운영) 등 각종 제도의 연안여객운송 분야에 대한 접목 기반이 마련될 수 있다. 이 법에 따라 국토교통부 장관은 중앙행정기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관(이하 ‘중앙행정기관 등’이라 한다)의 장이 구축한 데이터베이스 및 시스템을 활용하여 교통 빅데이터 플랫폼(데이터의 연계·융합 분석을 위한 시스템을 말한다. 이하 같다)을 구축·운영할 수 있다.

셋째, 연안여객운송을 포함한 연계교통체계가 가능할 것이다. 이 법 제36조(중기 연계교통체계 구축계획의 수립)에 따르면, 국토교통부 장관은 제37조 제2항에 따른 연계교통체계의 구축 및 제38조 제1항에 따른 연계교통체계구축대책의 수립·시행 등 전국적 차원의 종합적인 연계교통체계를 구축하기 위하여 5년 단위로 중기 연계교통체계구축계획(이하 ‘중기 연계교통체계구축계획’이라 한다)을 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 국가교통위원회의 심의를 거쳐 수립·시행하여야 한다고 규정되어 있다.

그럼에도 불구하고 이 같은 계획에 연안여객운송과 관련하여 적용이 어려운 조항이 있는바 이에 대한 법률적인 면밀한 검토가 요구된다.

4. 「국토기본법」 개정 방안

「국토기본법」에 연안여객 해상교통을 포함하자는 논의는 과거에 이루어진 바 없는 것으로 파악된다. 이 법은 국토에 관한 계획 및 정책 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적으로 한다.

이와 관련해 이 법 제9조(국토종합계획의 수립) ②에서 국토교통부장관은 국토종합계획을 수립하려는 경우에는 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 '시·도지사'라 한다)에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토종합계획에 반영되어야 할 정책 및 사업에 관한 소관별 계획안 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다고 규정하고 있다. 그리고 제10조(국토종합계획의 내용)의2의2에서 교통, 물류, 공간정보 등에 관한 신기술 개발과 활용을 통한 국토의 효율적인 발전 방향과 혁신 기반 조성에 관한 사항을 포함하고 있어 교통 분야가 포함되어 있다.

다만, 「교통체계효율화법」 제5조(다른 계획과의 관계) ①에서 국가기간교통망계획은 「국토기본법」에 따른 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다고 규정하고, ② 국가기간교통망계획은 다른 법령에 따른 교통·물류 관련 계획보다 우선하며, 그 계획의 기본이 된다고 규정함으로써 「국토기본법」과의 조화를 강조하고 있다. 따라서 「교통체계효율화법」에서 연안여객운송이 다루어지는 경우 「국토기본법」과 조화를 요할 뿐 직접적인 개정사항이 필요 없을 것으로 판단된다. 다만 그 내용상 「교통체계효율화법」에서 연안여객운송이 다루어지는 경우, 「국토기본법」에서도 연안여객운송이 다루어질 수 있는 여지가 생길 수 있을 것으로 기대된다. 이렇게 되면, 각종 국토종합계획 수립 시 관련 내용 포함이 가능할 것이다.

제2절 대중교통화 추진을 위한 정책 개선방안과 기대효과

1. 개요

대중교통화는 법률적으로 규정함으로써 완성되는 것은 아니다. 앞서 언급한 바와 같이 대중교통은 ① 정해진 노선, ② 시간 계획(스케줄), ③ 정해진 요금, ④ 다수인 운송 등의 특징을 가지고 있다. 이 같은 특징은 연안여객 해상교통이 이미 충족하고 있다. 즉 법률적으로 규정되지 않았을 뿐 학술적인 의미나 법률적 측면에서 연안여객 해상교통은 대중교통이라고 할 수 있다. 그러나 실질적으로 대중교통 수단으로서 연안여객 해상교통이 기능하기 위해 검토되어야 할 사항은 대중교통의 요건과 관련하여 다음과 같다고 해석할 수 있다.

첫째, 정해진 노선과 관련해서 이 같은 노선이 안정적으로 유지될 수 있어야 한다. 그러나 연안여객 해상교통의 경우 적자항로가 나타나는 등의 문제를 나타내기도 한다.

둘째, 시간 계획(스케줄)과 관련해서 스케줄이 일정하게 유지되어야 하고, 일반적으로 대중교통의 경우 1일 생활권 구축이 이슈였다.²⁰⁾ 그러나 연안여객 해상교통은 1일 생활권 항로가 아닌 경우도 여전히 존재한다.

셋째, 정해진 요금과 관련해서 일정한 요금 수준이 정해져 있기는 하나 연안여객선 운임이 높다는 평가가 많다. 연안여객의 평균 단위 운임은 362.9원/km인 데 반해, 수도권 전철은 125원/km, KTX는 164원/km, 시외버스는 116원/km, 국내항공은 210원/km 등으로 분석된 바 있다.²¹⁾

20) 우리나라 육상생활권은 경부고속도로 개통(1970년 7월)이 전국 1일 생활권 조성의 기초라 평가된다. 경향신문, 「[길, 숲, 섬] 전국 일일생활권 연 국가대동맥, 경부 고속도로」, 2010. 3. 26.

넷째, 다수인 운송과 관련해서 연안여객운송은 세월호 사고 이후 단기간을 제외하고, 지속적인 성장세를 보이고 있다. 그러나 섬지역의 관광 개발 등을 통해 보다 많은 관광수요를 이끌어낼 수 있는 기회비용을 놓치고 있는 것으로 판단된다. 즉 보다 편리하고 현대화된 선박 확보, 낙후한 기항지 시설의 정비 등이 필요한 상황이다. 이는 다른 교통수단인 버스, 철도 및 항공 등의 운송수단이나 그 시설을 비교하면 대중교통의 관점에서 여전히 낙후하다고 할 수 있다.

결론적으로 다음과 같은 사항이 연안여객 해상교통 대중교통화의 실효성을 높이기 위해 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 노선과 관련해서 안정성을 확보해야 한다. 이를 위해 적자항로 등에 대한 대안이 요구된다.

둘째, 시간계획(스케줄)과 관련해서 1일 생활권 등 육상생활권 수준의 이동 스케줄이 가능해야 한다.

셋째, 정해진 요금과 관련해서 육상 또는 항공 수단과 비교해 높은 수준으로 조정이 필요할 것이다.

넷째, 다수인 운송과 관련해서 연안여객 해상교통을 육성하려는 목적은 지역경제 활성화를 유인하기 위함이라고 할 수 있다. 결국 현대화된 선박과 시설 등 편의시설과 안전성을 제고해야 한다.

이 같은 대중교통화의 실효성을 높이기 위한 과제들이 해결되어야 연안여객 해상교통이 다른 교통수단에 준하는 대중교통 기능을 할 수 있을 것으로 기대된다.

아울러 언급한 직접적인 대중교통화의 실효성을 높이기 위한 추진과제 외에 다른 교통수단과의 연계성을 강화하고, 연안여객선 간 운항연계를

21) 한종학(2017), 『연안여객선 공적운영체계 기초연구』, 인천발전연구원, p. 156.

제고하기 위한 과제가 요구된다. 연안여객항로의 연계성을 강화하고, 다른 교통수단과 연계성이 제고됨으로써 우리나라 국토 전체의 대중 교통이 완성되는 효과로 이어질 것으로 판단되기 때문이다.

2. 항로의 안정성 확보 및 1일 생활권 구축(노선의 안정성)

1) 정책 현황

적자항로 개선 및 1일 생활권 항로 구축을 위해 2018년부터 정부가 지원하고 있다. 적자항로는 운항결손액 70%를 지원(국고)하고, 1일 생활권 항로는 운항결손액 100%를 지원(국고 50%, 지자체 50%)한다.

〈표 4-5〉 적자항로 및 1일 생활권 항로 지원 내역

구분	항로	선사/선박	내용	예상비용 (백만원)	비고
1	인천 백령-인천 (백령도-대청도- 소청도-인천)	고려고속훼리 /웅진훼미리 (쾌속)	추가 선박의 07:00 백령 발 운항 (1왕복 추가 운항)	516 (50% 258)	접경지역 (222km, 4시간)
2	인천 삼목-장봉 (삼목-신도-장봉 도)	한림해운 /북도고속 페리(차도선)	도서민 통학권 확보를 위해 야간 추가운항 중	444 (50% 222)	-
3	여수 여수-거문 (여수-나로도-손 죽도-초도-거문도)	오션오프해운 /조국(초쾌속)	동절기(11~2월) 1일 1회 왕복→ 상시 2왕복 운항	436 (50% 218)	-
4	대산 대천-외연도 (대천-호도- 녹도-외연도)	신한해운 /웨스트프론 티어(일반), 에버그린 (고속-예비선)	비수기(10~5월) 1일 1회 왕복 등→ 상시 2왕복 운항	248 (50% 124)	기존항로 적자 + 1일 생활권구축

구분	항로	선사/선박	내용	예상비용 (백만원)	비고
5 인 천	대부-이작 (대부도-승봉도- 대이작도)	대부해운 /대부고속카 페리7호 (차도선)	2년 연속 적자	331 (70% 231)	-
6 인 천	외포-주문 (외포리-아차도- 불음도-어류정- 주문도)	삼보해운 /삼보12 (차도선)	2년 연속 적자	140 (70% 98)	-
7 대 산	대천-외연도 (대천-호도-녹도- 외연도)	신한해운 /웨스트프론 티어(일반), 에버그린 (고속-예비선)	2년 연속 적자	366 (70% 256)	기존항로 적자 + 1일 생활권구축
8 목 포	송공-신월 (송공-매화-소악- 소기점-대기점- 병풍-마산-선도- 고이-신월)	정우해운 /더존페리 (차도선)	2년 연속 적자	121 (70% 85)	-
9 목 포	송도-병풍 (송도-선도-고이- 신원-병풍)	정우해운 /더존페리3 (차도선)	2년 연속 적자	234 (70% 163)	-
합계			1일 생활권 4개 연속 적자 5개	1,655~ 2,014	예측치

자료: 해양수산부 내부자료.

적자항로에 대한 지원으로 항로의 안정성을 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 아울러 1일 생활권 항로 유지를 위한 지원으로 도서민 편의 확대 및 해당 섬지역의 관광 활성화가 기대된다.

2) 개선 방안

정부의 적자항로 및 1일 생활권 항로에 대한 지원으로 연안여객운송시장에 있어 준공영제가 확대된 것으로 평가된다. 즉 기존에 일반항로와 보조항로로 운영됨으로써 민간항로와 공공항로가 혼합된 형태의 연안여객운송시장은 준공영제로 운영된 것으로 볼 수 있다.²²⁾ 그럼에도 불구하고 일반항로(민간항로)에 적자항로가 나타나 운항의 안정성 확보가 어렵거나 1일 생활권 구축이 어려운 항로가 존재했다. 이를 보완함으로써 연안여객운송시장에 공공성을 확대한 것으로 평가한다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 사항에 대해 검토가 요구된다.

첫째, 1일 생활권 항로에 대해서는 공공성 확보라는 측면에서 지속적인 지원의 명분이 있을 수 있으나 적자항로에 대해서는 그렇지 않다고 판단된다. 즉 적자가 나타나는 일반항로에 대해 어느 시점까지 국가가 지속적으로 지원이 가능한가 하는 문제이다. 특히 적자항로에 대해 지원이 이루어짐으로써 관광객이 증가하지 않고 지속적으로 적자가 나타나는 경우에는 보조항로 지정을 통해 운영하는 것이 바람직할 수 있다.

둘째, 세월호 사고 이후 공영제 논의가 진행된 바 있으며, 이와 관련해서 현재의 준공영제를 공영제로 확대해야 하는가에 대해 논의가 있을 수 있다. 이는 세월호 사고라는 큰 사고 이후 정부가 전적으로 이를 책임짐으로써 안전한 여객항로를 운영하자는 목적인 것으로 풀이된다. 그러나 일반적으로 시장에 국가가 개입하는 것은 그에 따른 논거가 있어야 한다. 현재 수익이 나는 일반항로에 대해 공영제를 도입할 명분이 크지 않다고 판단된다. 국가(또는 공공부문)가 항로를

22) 이는 버스운송과 달리 전체 시장이 공공이 개입하는 형태가 아닌 민간시장(일반항로)과 공공시장(보조항로)으로 명확히 구분되는 변경된 형태의 준공영제로 볼 수 있다.

운영하더라도 안전성이 보장되는 것은 별개의 문제이기 때문이다. 더욱이 현재 추진 중인 준공영제의 효과를 검증하고, 공영제에 관한 논의를 진행하여도 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 혹자의 경우 공영제 도입으로 연안여객운송시장이 선박도 현대화되고, 선원문제도 해결되며, 안전성도 확보될 것이란 막연한 기대로 주장하기도 하나 명확한 논거를 찾아보기는 힘든 상황이다.

셋째, 보조항로의 운영에 관련해서도 그렇지만 적자항로에 대한 평가 시 회계시스템의 개선이 요구된다. 일반적으로 항로에 대한 회계가 따로 작성되지 않는 상황에서 적자에 대한 평가 등이 이루어지므로 이를 정확히 평가할 수 있는 시스템 마련이 요구된다.

3. 여객선 운임제도 개선(운임의 현실성)

1) 정책 현황

대중교통 수준의 안정적인 교통권 확보와 더불어 도서민에게 낮은 수준의 교통비를 보장하기 위해서 도서민 운임지원을 확대해야 한다. 현재 지원 중인 도서민 여객선 차량운임 비율인 20%를 상향 조정함으로써 도서민의 교통비 부담 경감 추진이 필요하다. 도서민 여객선 운임지원 총 120억 원(운임의 20%, 최대 7,000원 부담)과 더불어 차량운임 연 30억 원(20%, 단, 국비·지방비 5:5)을 지원해왔다.²³⁾ 2019년 예산은 120억 원(여객 108억, 차량 12억)으로 책정되었다.

23) 김태일·박성화(2017), 「내항여객운송시장 운송체계 개선방안」, KMI 현안연구, p. 58.

2) 개선 방안

연안여객 해상교통이 대중교통으로 기능하기 위해서는 일반인에 대한 운임 지원도 이루어져야 한다. 현재와 같은 도서민에 대한 운임 지원만 이루어지는 경우 도서민 이동권 보장을 위한 공공성은 확보할 수 있으나 대중교통 이용의 대상은 도서민 외에 일반인도 포함되기 때문이다.

이 경우 정부는 재정 부담이 추가로 늘어날 것으로 예상되므로 이에 대한 정책방안이 요구된다. 특히 일반인에 대한 운임지원이 이루어져 수요가 지속적으로 늘어나는 경우 늘어나는 수요에 따라 재정 부담은 더욱 늘 것으로 예상된다. 이러한 부담을 덜기 위해 일반항로 전체에 대한 일반인 운임 지원을 곧바로 실시하기보다는 일정 항로에 대해 그 영향평가를 실시한 후 일반인 운임 지원을 확대하는 것이 바람직하다고 판단된다.

우선적으로 일반항로 중 적자항로와 1일 생활권 항로에 대해 손실 보상은 이루어지고 있으나 이는 도서민 이동권 보호 차원으로 볼 수 있으며, 이를 확대하여 대중교통으로서 기능하기 위해 동 항로에 대한 운임지원을 실시하는 것으로 제안하다.

그리고 적자항로와 1일 생활권 항로에 대해 일반인 운임지원을 통한 영향 평가를 반드시 해야 한다. 즉 운임지원에 따른 일반인 수요 증가에 어떠한 영향을 미치는지와 이에 따른 지역경제 발전 등 정책 효과를 평가할 필요가 있을 것이다. 이러한 평가 결과 긍정적 효과가 나타난 것으로 밝혀지는 경우 일반항로 전체에 대해 적용방식을 고려해야 할 것이다. 아울러 요금 수준 등과 관련해서 국가와 지자체가 협의할 수 있는 제도를 마련하는 것을 검토할 필요도 있을 것이다.

4. 연안여객선 현대화 및 그 시설의 개선(시설의 현대화)

1) 정책 현황

우리나라 정부의 정책으로 연안선박 현대화 지원 사업은 두 가지로 구분된다. 현대화 펀드와 이차보전사업이 그것이다. 이는 정부가 모태펀드 방식으로 출자하여 카페리 등 여객선 건조 지원 및 자금을 금융기관에서 대출할 경우 대출분에 대한 이자 중 2.5%를 지원하는 방식이다. 2018년도 예산은 386억 원(펀드 300억 원, 이차보전금 86억 원)으로 책정되었다.

지난해 국내에서는 처음으로 연안여객선 현대화펀드를 지원받아 신규 건조된 한일고속의 카페리 실버클라우드호가 올해 하반기 완도-제주도 항로에 투입될 계획이다. 신조 여객선은 길이 160m, 폭 24.8m 규모에 1만 9,000톤급 대형 카페리로 여객 1,200여 명이 승선 가능하며, 자동차 약 150대를 적재할 수 있다.²⁴⁾

접안시설 현대화는 소위 ‘어촌 뉴딜 300’을 통해 이루어질 것으로 예상된다. 이 정책은 전체 여객선 기항지(340개)의 절반(170개)이 법정 항만·어항으로 지정되지 않은 소규모 항포구로서 접안 및 안전 시설 등이 매우 열악하다는 점에서 시행된다. 2018년에는 소규모 여객선 기항시설의 개선 지원에 연간 30억~40억 원의 예산이 투자될 계획이다.

24) 광주매일신문, 「한일고속, 현대화펀드 여객선 건조 착수」, 2017. 8. 20.

2) 개선 방안

(1) 여객선 현대화

우리나라에서 최초로 카페리선 건조가 이루어지는 등 연안여객선 신조시장이 열린 것은 긍정적이다. 그러나 카페리선 외에 쾌속선, 초쾌속선 등의 건조는 여전히 이루어지지 않고 있다. 이에 대한 건조 경험을 빠른 시일 내에 쌓는 것이 중요하다고 판단된다. 우리나라 조선소의 여객선 건조 관련 현황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 대형 조선소는 대형 카페리 여객선 등에 대한 건조실적과 기술력을 모두 확보하고 있다. 2000년 이후 대형조선업체의 여객선 건조 실적은 6,500~50,000톤급의 대형 카페리 여객선 총 18척이며, 모두 유럽지역 선사에게 수출한 바 있다. 그러나 대형조선소는 낮은 수익성 및 지속적인 신조 수요 부족 등을 이유로 여객선 건조를 기피하고 있는 실정이다.

둘째, 중견조선소는 대형 카페리 여객선 등에 대한 건조 기술을 보유하고 있는 것으로 평가된다. 중견 조선소는 조선경기 침체에 따라 경영상황이 악화되어 건조역량에 대한 재평가가 필요하다.

셋째, 한국조선공업협동조합 소속 중소 조선소는 주로 차도선 등 소형 여객선 건조 기술과 실적을 보유하고 있으며, 초쾌속선 등은 일부 중소 조선소에서 건조 가능한 것으로 판단되나, 실제 건조실적이 없어 기술력에 대한 선사들의 신뢰를 확보하지 못하고 있는 상황이다.

결론적으로 중견조선소를 통한 카페리 건조기반 구축, 중소조선소를 통한 쾌속선 및 초쾌속선 건조기반 마련이 필요하다. 그러나 위에서 지적한 바와 같이 중견조선소의 경우 경영악화 문제, 중소조선소의 경우 건조실적 미비라는 과제를 해결해야 한다.

〈표 4-6〉 중견조선소 경영 현황

기업 (주채권은행)	주력선종	수주잔량 (‘14.12→‘17.12)	구조조정 경과
한진중 (산은)	군함, 경비함	28→27척	• 자유헌약(‘16.1~) → 상선 철수 및 방산 특화(‘17.7)
대선조선 (수은)	소형 컨선 · 탱커	22→24척	• 자유헌약(‘10.4~) → 매각 공고 (‘17.10.23)
대한조선 (산은)	중형 탱커	20→18척	• 워크아웃(‘09.1) → 회생절차(‘14.6 ~‘15.10) → 산은 단독관리(‘16.1~)
성동조선 (수은)	중대형 탱커	76→5척	• 자유헌약(‘10.4~). 수주잔량 대폭 감소로 ‘17.11~‘18.1 초 건조물량 공백
STX조선 (산은)	중형 탱커	92→15척	• 자유헌약(‘13.4~) → 회생절차(‘16.6~ ‘17.7). 수주잔량 대폭 감소

자료: 관계부처합동, 「조선업 현황 및 대응방향」, 산업경쟁력강화관계장관회의 안건, 2018. 6. 29.

이러한 건조기반 확보를 위해 올해 7월 출범한 한국해양진흥공사의 기능을 활용할 필요가 있다. 한국해양진흥공사는 그 업무에 ‘선박 등 자산에 대한 투자, 용자 및 보증’ 및 ‘선박의 취득·관리 및 처분의 수탁’이 가능하다. 따라서 연안여객선 현대화를 위해 다음과 같은 정책을 도입할 필요가 있다.

첫째, 산업통상자원부의 협조를 얻어 ‘R&D 표준선형 개발사업’을 시행하고, 이를 통해 건조기반을 마련할 필요가 있다.

둘째, 선박 건조 시 보증을 통해 보다 나은 선박금융을 조달할 수 있는 구조를 마련할 필요가 있다.

셋째, 한국해양진흥공사가 여객선 건조 후 대선하는 방식으로 여객선 시장의 신조선 운항을 촉진할 필요가 있다.

(2) 접안시설 현대화

전국의 어항·포구시설은 2,300개로, 「어촌어항법」에 따른 어항(1,006개)과 비법정 시설인 소규모 항포구(1,294개)로 구분된다. 이 가운데 소규모 항포구는 법정 어항과 달리 지자체가 직접 개발·관리하고 있어 재정지원 부족 등으로 관리의 사각지대에 방치되고 있는 것으로 지적된다.

전체 여객선 기항지(340개)의 절반(170개)이 소규모 항포구로서 접안 및 안전시설 등이 매우 열악하며, 이는 어촌 지역의 정주여건 악화로 이어져 지속적인 인구 감소 및 도서 지역의 공도화(空島化)가 우려되는 한편, 여객선 안전에도 크게 문제가 된다.²⁵⁾

현재 매년 30억~40억 원이 투자될 예정인데, 각 소규모 항포구마다 정비 규모가 다른바 우선순위 선정 및 적절한 예산 배분이 중요하다. 특히 각 접안시설 외에 터미널 시설 등에 대해서는 디자인 공모를 통해 예산 절감과 관광객 유치를 위한 미학적인 노력이 요구된다.

아울러 소규모 항포구 주변 시설, 즉 주차장, 정류장 등에 대한 접근성 향상을 도모할 필요가 있을 것이다.

〈표 4-7〉 어촌뉴딜300사업의 기대효과



25) 최재선, 최지연(2018), 「섬 정책수요 증가에 대응하기 위한 섬 전담 연구기관 설립 필요」, 『KMI 동향 분석』, 2018년 6월(통권 제87호), p. 1.



자료: 해양수산부, 「어촌 재생·해양관광 활성화로 어촌 혁신성장 이끈다」, 보도자료, 2018. 6. 28.

5. 일반항로의 선박 운항기준 및 안전기준 강화(편의성·안전성)

1) 정책 현황

정부는 어촌뉴딜300 정책을 통해 안전시설(안전난간, 지능형 CCTV 등)을 보강하고, 정기적 안전관리를 강화하는 한편, 기본 여객편의시설(대합실 등)을 확충하고, 모바일 티켓 발권 시스템을 확대할 방침이다. 특히 모바일 티켓 발권 시스템은 여수 ↔ 제주, 완도 ↔ 제주 간 시범운영을 개시한 바 있으며(2018. 3. 5), 2019년 중 전체 여객선사(60개사)로 확대할 계획이다.

2) 개선 방안

정부 정책으로 여객선 기항시설의 현대화가 촉진될 것으로 기대된다. 다만 소규모 항포구 시설 대합시설의 편의성, 쾌적성을 위한 디자인

공모 등을 통한 건축 설계 등 현대화 측면에서 시설 투자가 이루어질 필요가 있다.

그리고 안전시설 기준강화 측면에서 여객선 내부와 접안시설 건설 시 ‘사회적 약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준’을 마련하여 육상 및 항공 교통 수준의 기준을 마련할 필요가 있을 것이다.

6. 기대효과

연안여객 해상교통이 법률 개정과 실효적인 정책을 통해 대중교통화가 진전되는 경우 다음과 같은 효과가 기대된다.

첫째, 대중교통으로서 법적 안정성이 확보된다. 이에 따른 국가적 관심사를 더욱 집중할 수 있으며, 예산 배분 등에 있어 유리한 사업으로 제안이 가능할 것이다.

둘째, 국가기간교통망계획과 국토종합계획 등 교통을 포함하고 있는 국가적인 계획에 포함됨으로써 각종 제도 개선의 제안이 용이하다. 아울러 육상 등 기타 대중교통수단과의 연계망 계획을 수립 가능할 것이다.

셋째, 대중교통의 요건인 ① 일정한 노선(노선의 안정성 필요), ② 스케줄(1일 생활권 구축 필요), ③ 정해진 요금(일반인에 대한 운임지원 확대), ④ 다수인 운송(시설의 현대화와 안전성 확보) 등의 측면에서 대중교통화를 위한 각종 제도를 추진하는 경우 보다 높은 수준의 교통수단으로서 자리 잡을 것으로 기대된다.

넷째, 섬과 육지를 연결하는 유일한 교통수단인 연안여객 해상교통에 대한 관심을 통해 우리나라의 영토 개념이 더욱 확장될 수 있는 효과로 작용할 것이다.

〈그림 4-1〉 연안여객 해상교통의 대중교통화를 위한 법적·정책적 개선방안

법체계 개선	관련법	대중교통법	통합교통체계법	국토기본법
	효과	대중교통으로서 법적 규정	국가기간교통망으로서 기능	국토종합계획에 포함되어 종합계획 수립
	관련계획	대중교통기본계획	국가기간교통망계획	국토종합계획
실효성 제고 정책	노선의 안정성 스케줄 보장	적자항로의 개선 1일 생활권 항로 지원 지속	적자항로의 지속적인 적자 시현 → 보조항로 지정 적자항로 평가시 선진화된 회계시스템 구축	
	정해진 요금	일반인에 대한 운임지원	우선적으로 적자항로 및 1일 생활권 지원 항로에 대해 지원 효과 평가 후 일반항로 전체로 확대 검토	
	다수인 운송	선박의 현대화 접안시설 현대화	R&D 표준선형 개발사업 시행 한국해양진흥공사의 보증 및 대선 사업 수행 접안시설과 주변시설(주차, 정류 등) 접근성 향상	
		편의시설 확충	대합시설의 편의성, 쾌적성을 위해 디자인 공모 등 “사회적 약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준” 마련	

제 5 장

결론 및 정책제언

제1절 연구의 요약 및 결론

2014년 세월호 사고는 우리에게 국민적인 큰 아픔을 주었다. 이 사고 이후 내항여객운송사업의 공영제 논의가 제기되었다. 정부는 2014년 9월에 ‘연안여객선 안전관리 혁신대책’을 발표하고 안전에 관한 조치를 일부 시행했으나 전면적인 운영체계 개편을 추진하지는 못했다.

이에 따라 연안여객선 (준)공영제 논의는 진전을 보이지 않다가, 문재인 대통령의 공약과 100대 국정과제에 포함되면서 다시 논의가 진행되었다. 그리고 준공영제 확대가 실시되었다. 준공영제 확대는 일반항로 가운데 2년간 연속 적자를 기록한 항로를 운영하는 선사와 1일 생활권 구축(1일 2왕복 운항)을 위해 운항을 확대하는 선사에 대해 운항결손액을 지원하는 정책이다. 그럼에도 불구하고 예산의 제약 등으로 모든 적자항로 및 1일 생활권 미구축 항로에 대한 지원은 이루어지지 않고 있다.

2017년 기준 연안여객선의 여객운송은 1,690만 명으로 우리 국민 10명 중 3명 이상이 매해 연안여객선을 이용하고 있다. 이 중 도시민을 제외한 일반인 이용객이 1,319만 명에 달해, 연안여객선은 모든 국민들이 이용하는 대중교통의 역할을 하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 우리나라 연안여객은 법률상 국가기간교통체계도 아니고, 대중교통수단도 아닌 사각지대에 놓여 있어 육성 및 지원 근거가 미약한 실정이다.

따라서 본 연구는 안전하고 편리한 연안여객운송의 육성과 우리나라 국가기간교통의 온전한 체계를 구축하기 위해 연안여객운송의 대중교통화를 위한 법률적 개선방안을 제안하였다. 아울러 연안여객 해상교통이 대중교통으로서 역할을 하기 위한 정책 방안도 함께 제안하였다.

먼저, 연안여객 해상교통을 대중교통으로서 발전시키고, 기타 대중교통수단과 연계발전을 하기 위한 법률 개정이 요구된다.

둘째, 적자항로의 지속적인 적자 시현 시 보조항로로 지정할 것을 제안하였다. 일반항로의 경우 적자항로 지원에도 불구하고 지속적인 적자를 시현하는 것은 수익화 가능성이 희박하다는 것으로 볼 수 있다. 이 경우 보조항로로 지정함으로써 그 항로의 안정성을 도모하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

셋째, 적자항로 및 1일 생활권 지원 항로에 대해 일반인 운임을 지원하고, 그 효과 평가 후 일반항로 전체로 확대할 것을 제안하였다.

넷째, 선박의 현대화를 위해 R&D 표준선형 개발사업 시행, 그리고 한국해양진흥공사의 보증 및 대선 사업 수행 등을 제안하였다.

다섯째, 편의시설 확충 등과 관련해서 사회적 약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준을 마련할 것을 제안하였다.

제2절 정책제언

1. 대중교통 관련법 개정

본 연구는 「대중교통법」, 「통합교통체계법」 등에 대해 개정(안)을 제시하였다. 연안여객 해상교통을 대중교통으로서 발전시키고, 기타 대중교통수단과 연계발전을 하기 위한 법률 개정이 요구된다.

우선 「대중교통법」에서 연안여객선(해운법 제3조 제1호의 내항 정기 여객운송사업)을 대중교통으로 인정하되, 해운법에 따라 규율하는 것이다. 즉 「대중교통법」 총칙(정의 등 1~4조) 및 대중교통 기본계획수립(5, 6조)에만 포함한다. 이 경우 여객선과 육상교통 연계성 제고를 위해 포괄적 대중교통 기본계획이 가능할 것이다.²⁶⁾ 기술적으로는 적용범위 또는 타 법과의 관계 조항을 추가하여 여객선에 적용되는 조문(총칙+기본계획 수립-5, 6조)을 명시하고, 나머지는 해운법을 따르도록 규정할 필요가 있다.

「통합교통체계법」은 제2조 제7호 라목 중 ‘제2조 제2호에 따른 무역항’을 ‘제2조 제2호 및 제3호에 따른 무역항 및 연안항’으로 개정하도록 검토한다.

「국토기본법」은 앞서 설명한 바와 같이 「통합교통체계법」과 조화를 규정하고 있어 별도의 개정이 불필요할 것으로 판단된다.

26) 대중교통법 제5조는 이미 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 듣도록 규정.

2. 적자항로 평가시스템 및 회계시스템 구축

본 연구는 적자항로의 지속적인 적자 시현 시 보조항로로 지정할 것을 제안했다. 일반항로의 경우 적자항로 지원에도 불구하고 지속적인 적자를 시현하는 것은 수익화 가능성이 희박하다는 것으로 볼 수 있다. 이 경우 보조항로로 지정함으로써 그 항로의 안정성을 도모하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

이 같은 적자항로에 대해서는 평가시스템을 만들어 수요 및 수익 평가 등을 매년 할 수 있는 시스템 구축이 필요할 것이다. 특히 적자항로 외에 보조항로의 경우에도 회계시스템이 일반적인 회계방식이 아닌바 이에 대해 공인 성격의 회계시스템을 구축할 필요가 있을 것이다.

3. 일반항로에 대한 일반인 운임지원 평가시스템 마련

본 연구는 우선적으로 적자항로 및 1일 생활권 지원항로에 대해 일반인 운임을 지원하고, 그 효과 평가 후 일반항로 전체로 확대할 것을 제안하였다. 적자항로와 1일 생활권 항로에 대해 일반인 운임을 지원하고, 이를 평가할 수 있는 시스템이 필요하다.

예를 들어 일반인 증감 수요, 선사의 수익 개선 등에 대해 평가하고, 일반인에 대한 기종점 분석, 방문목적 등에 관한 조사가 필요할 것이다. 그리고 이를 평가하여 일반항로로 확대 여부를 결정하기 위해서는 그 효과의 정량적 평가가 필요하다. 어느 정도의 효과를 나타냈을 경우 일반항로에 대해 일반인 운임지원을 확대하는가가 이슈이기 때문이다.

4. 한국해양진흥공사의 보증 및 대선 사업 추진

본 연구는 선박의 현대화를 위해 R&D 표준선형 개발사업 시행, 그리고 한국해양진흥공사의 보증 및 대선 사업 수행 등을 제안하였다. 특히 2018년 7월 출범한 해운전문지원기관인 한국해양진흥공사가 외항해운 외에 내항해운에 대한 지원 시스템을 마련하도록 할 필요가 있다.

여객선 건조기반이 취약한 상황에서 한국해양진흥공사의 보증은 조선소나 선사에 매우 큰 도움이 될 것으로 기대된다. 더욱이 한국해양진흥공사가 쾌속선과 초쾌속선 등 R&D 표준선형 개발사업(산업통상자원부)을 통해 동 선박을 신조하고 우리나라 연안여객선사에 대선하는 경우 연안여객선 시장은 현대화된 선박으로 운항이 확대될 것으로 기대된다.

5. 사회적 약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준 마련

본 연구는 편의시설 확충 등과 관련해서 사회적 약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준을 마련할 것을 제안하였다. 특히 연안여객선의 경우 카페리 등 큰 여객선은 안전성이 어느 정도 확보될 수 있으나 쾌속선 및 초쾌속선 등과 차도선 등은 안전성이 낮을 수 있다.

특히 사회적 약자가 접안시설에서 승선 및 하선 시 매우 어려움을 겪을 수 있을 것으로 판단된다. 또한 여객선 내 사회적 약자 배려석 등 지정이 미흡한 실정이다. 이 같은 점을 개선하기 위한 정확한 실태조사와 함께 사회적 약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준을 마련할 필요가 있다.

참고문헌

〈국내 문헌〉

- 강상욱, 구세주, 박상준, 최은정, 「버스운영체제 비교분석 및 정책방향 -준공영제와 공영제를 중심으로 -」, 한국교통연구원, 2013.
- 관계부처합동, 「조선업 현황 및 대응방향」, 산업경쟁력강화관계장관회의 안건, 2018. 6. 29.
- 국토교통부, 교통안전공단, 「2014년 대중교통 현황조사」, 2015.
- 국토교통부, 제3차 대중교통기본계획(2017~2021), 2017. 2.
- 국토교통부 내부자료.
- 국토교통통계누리, 「교통부문수송실적보고(수송수단별 수송현황(연도별))」.
- 국토교통통계누리, 「도시철도수송실적(연도별)」, 한국철도통계(여객수송실적현황)」.
- 김운수, 「도서지역 해상교통 접근성 향상방안 연구」, 인천광역시, 2017.
- 김태일·박성화, 『내항여객운송사업 운영체제 개선방안』, 한국해양수산개발원, 2017.
- 교통안전공단, 대중교통현황조사 각 연도.
- 안근원, 모창환, 우승국, 김자인, 김상일, 「이용자 중심의 대중교통 재정지원 정책 효과분석 및 정책화 방안」, 한국교통연구원, 2014.
- 안전행정부 재정고시 각 연도 분권교부세 산정내역.
- 전국버스운송사업조합연합회, 「시·도별 업종별 차량대수 및 종사원 현황」, 2015.
- 전상민, 『버스준공영제 시행에 따른 재정지원 및 세제지원 방안 연구』, 한국운수산업연구원, 2011.
- 한국철도시설공단, 「사업소개-고속철도: 사업계획」, 2015.
- 한국철도공사, 「광역철도사업 운영정보」, 2015.
- 한국철도공사, 「공사소개-공사연혁」, 2015.
- 한국철도공사, 「철도통계연보」, 각 연도.
- 「학문명백과」, 형설출판사, 2014.

- 한국해양수산개발원, 「국가해상교통망 선진화 방안 연구」, 해양수산부, 2013.
- 한국해양수산개발원, 「연안여객선 안전관리 혁신방안 후속조치 연구」, 해양수산부, 2015.
- 한국해양수산개발원, 「연안여객선 지·간선 체계 구축방안 연구」, 해양수산부, 2016.
- 한국해양수산개발원, 「도서 여객운송 대중교통화 정책방안 연구」, 대한민국 아름다운 섬 발전협의회, 2017. 12.
- 한국해양수산개발원·대한교통학회, 「연안해상교통 대중교통화 추진 국회 세미나 자료집」, 국회의원 윤영일 주최, 2018. 1. 29.
- 한국해운조합, 「연안여객선 업체 현황」, 2018.
- 한중학, 「연안여객선 공적운영체계 기초연구」, 인천발전연구원, 2017.
- 해양수산부, 연안해운 종합 발전전략, 2017. 10.
- 해양수산부 내부자료, 2017.
- 「KMI, 국민 92.2%, 미래 국가발전에 해양이 중요하다고 인식 : 2018 해양수산 국민 인식조사 결과」, 「KMI 동향분석」, 한국해양수산개발원, 2018. 4.

〈국외 문헌〉

- Vuchic, *Urban Transit Operations, Planning and Economics*, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, NJ, USA, 2005.

〈인터넷 자료〉

- 광주광역시 도시철도공사(<http://www.grtc.co.kr/>)
- 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)
- 국가통계포털(<http://kosis.kr/index/index.do>)

국토교통부 철도통계 KRIC(<http://www.kric.go.kr/>)
국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>)
대구도시철도공사(<https://www.dtro.or.kr/>)
대전도시철도공사(<https://www.djet.co.kr/>)
부산교통공사(<https://www.humetro.busan.kr/>)
부산김해경전철(<http://www.bglrt.com/>)
서울교통공사(<http://www.seoulmetro.co.kr/>)
용인경전철(<https://www.ever-line.co.kr/>)
위키백과(<https://ko.wikipedia.org/>)
의정부경전철(<https://www.ulrt.co.kr/>)
인천교통공사(<https://www.ictr.or.kr/>)
전국버스운송사업조합연합회(<http://www.bus.or.kr/>, 검색일: 2018. 6. 25)
한국교통안전공단 국가 대중교통 DB(<https://ptc.kotsa.or.kr/app/#/>)
<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2073375&cid=44414&categoryId=44414>(검색일: 2018. 6. 25)

〈보도자료〉

경향신문, 「[길, 숲, 섬]전국 일일생활권 연 국가대동맥, 정부 고속도로」, 2010. 3. 26.
광주매일신문, 「한일고속, 현대화펀드 여객선 건조 착수」, 2017. 8. 20.
해양수산부, 「연안여객선 준공영제 확대... 도서민 교통 편의 높인다」, 보도자료, 2018. 3. 30.
해양수산부, 「어촌 재생·해양관광 활성화로 어촌 혁신성장 이끈다」, 보도자료, 2018. 6. 28.

기본연구보고서 발간목록

2018년

01	해양환경영향평가제도의 실효성 확보를 위한 개선 연구	박수진
02	공유수면매립 정책의 개선과 전환에 관한 연구	윤성순
03	도서지역 해양관광 발전전략 연구 - 관광행태 분석을 통한 수요 대응을 중심으로 -	홍장원
04	양식장 해양쓰레기 자원순환 방안 연구	김경신
05	수산부문 전망모형 「KMI-FOSiM」 구축연구 - 양식산업 전망모형 구축을 중심으로 -	이현동
06	수산업 주요 연관산업의 글로벌 경쟁력에 관한 연구	임경희
07	인구소멸 시대의 어촌사회 정책 연구	박상우
08	국내 가두리 양식장 어장환경개선 방안	마창모
09	어업여건 변화에 대응한 연근해 어업의 허가제도 개선 방안	엄선희
10	과학적 해양사고조사체계 도입 및 구축기반 연구	박한선
11	컨테이너 해상물동량 예측 모형 구축방안 연구	고병욱
12	해운기업의 경영성과에 미치는 영향분석 연구	황진희
13	건설용 모래 공급사슬관리(SCM) 방안 - 바다모래 가치 재산정을 중심으로 -	이연경
14	항만산업 종합통계 연구	하태영
15	항만 위험물 컨테이너 공급사슬 관리방안 연구	최나영환
16	국내 컨테이너항만의 비용 함수 추정 및 효율성 연구	최석우
17	신규 해사산업 진흥을 위한 법제도 개선방안	박한선
18	환동해권 물류 및 지역개발 기업진출 사례 분석 및 추진전략	이기열

2017년

01	미래 수산업·어촌 발전을 위한 정책방향 연구	김대영
02	연안침식 대응정책의 개선방안 연구	윤성순
03	해양준조세 산정체계 개선방안	장정인

04	해역의 효과적 관리를 위한 도서 활용 방안 연구	최지연
05	반려동물산업 성장에 따른 수산분야 펫푸드 산업 활성화 방안	장홍석
06	강마을 지역경제 활성화를 위한 전략	박상우
07	Post-2020 국제기후변화 규범체계에 대응한 해양정책 개선방안 연구	박수진
08	한국 수산식품 세계화 전략 수립 연구(수산물 수출을 중심으로)	임경희
09	양식산업 재난 위기관리에 관한 연구	마창모
10	해운기업의 선박투자 행태 분석과 대응방안	김태일
11	IMO 지속발전 전략계획(SP) 대응방안 연구	박한선
12	컨테이너 해운산업 구조개선을 통한 경쟁력 제고 방안 연구	고병욱
13	동북아 전자상거래 해상운송 전환수요 분석	이기열
14	컨테이너 해운기업의 환적 패턴 분석과 항만의 대응방안	김은수
15	현장수요기반 IoT/빅데이터 항만하역 안전시스템 구축방안 연구	전형모
16	자진에 대비한 항만기능 유지의 필요성과 추진방안	김우선

수시연구보고서 발간목록

2018년

01	선화주 상생발전을 위한 해운산업투자 확대방안 연구	윤재웅
02	새로운 어선등록제 도입을 위한 제도 개선방안 연구	엄선희
03	낙시관리 실행력 제고 방안 연구	이정삼
04	해양생태도의 정책 활용도 제고방안 연구	박수진
05	국내 항만 대기오염물질 배출 저감조치의 운영실태 조사 및 개선방안연구	안용성
06	농축산물 등의 관세행정 제도개선을 통한 항만배후단지내 FTZ활성화 방안연구	조지성
07	최저임금상승이 항만연관산업에 미치는 영향 및 대응방안	이기열
08	수산업·어촌분야 공익적 가치 평가체계 수립 및 사회적 경제 도입방안 연구	류정곤

2017년

01	파나마운하 확장에 따른 해운물류 환경변화와 정책대응 방안	박용안
02	해양문화 정책 방향에 관한 연구	홍장원
03	4차 산업혁명과 해운산업 정책방향	황진희
04	제주도 항만거버넌스 개선방안 연구	김근섭
05	수산물 산지경매사 직무 및 시험체계 개발	장홍석
06	한·중·일 신선물류산업 활성화 방안	장홍석
07	연안항 지정기준 개선방안 연구	김근섭
08	지속가능한 갯벌어업을 위한 로드맵 마련 연구 - 갯벌어업 패류양식을 중심으로 -	마창모
09	해양수산 공공부문 인재육성 정책 방향	홍현표

현안연구보고서 발간목록

2017년

01	우리나라 해운금융의 한계 및 발전방향	전형진
02	한투발루 협력증진을 위한 참다랑어 외해양식기술의 이전 타당성 연구	마창모
03	AMP 설치 기본수요조사 연구	이연경
04	해외 진출 무역업체의 한국인 포워드 수요조사	신수용
05	VTS(선박교통관제) 운영체계 일원화 방안	박한선
06	부산 영도구, 중구 도시재생사업 추진방안 -한진중공업 자갈치시장 사례연구	최나영환
07	수산시장의 소비자 신뢰 회복을 위한 개선과제	이현동
08	산업정책적 관점에서의 주요국 해운정책 분석 및 정책방향 연구	고병욱
09	연안형 도시재생 기본구상 -부산 원도심 및 영도지역 사례 분석-	최지연
10	갯벌 복원 수요확대에 따른 복원표준모형 개발방향	육근형
11	항만보안 관리체계 효율화 방안 연구	김찬호
12	전자상거래 기반 상업항 개발전략	최상희

13	항만내 어항구개발과 관리제도 개선방안	한광석
14	해운얼라이언스 개편과 부산신항 환적 운영 개선방향 연구	김은수
15	PA관할 항만 항계 확장에 따른 어업피해보상비 분담기준 마련	김근섭
16	페루 수산시장 현황 및 진출방안	정명화
17	러일 간 북방영토 교섭의 최근동향	현대송
18	부산항 신항 혼합형 전용터미널 시스템 도입방안 연구	김근섭
19	경비 및 재난분야 해양경찰 기능 강화 방향	윤성순
20	바닷모래의 이용실태와 관리 개선방향	윤성순
21	우리나라 구조조정 정책사례 및 시사점(한진해운을 중심으로)	황진희
22	한국 컨테이너선대 육성의 필요성(우수과제)	김태일
23	어촌지역 고용지표 개발을 위한 기초연구	한광석
24	항만부문 고용지수 산정체계 방안 마련 연구	하태영
25	뉴질랜드, 노르웨이의 양식수산물 수출 전략	임경희
26	해운항만산업의 빅데이터 적용산업 분석 연구	최종희
27	해양수산 생명자원정책의 개선방향에 관한 연구	박수진
28	미중 수산물 수출 비관세 장벽 동향 및 대응방안	임경희
29	바다국민주주(바다공간 쉼어링) 상생 모델 개발 연구	이상철
30	크루즈산업의 일자리 창출방안 연구	황진희
31	내항여객운송사업 운영체계 개선방안	김태일
32	우리나라의 ECA(배출제한지역) 지정 필요성 연구	이기열
33	친환경에너지 정책 추진 강화에 따른 항만의 신재생에너지 확대 방안	심기섭
34	해양수산 일자리 창출분야 및 고용효과 분석 연구	박광서
35	선박 미세먼지 배출량 산정 개선방안	안용성
36	해양휴양복지 활성화 정책방안 연구	홍장원
37	G20 해양쓰레기 실행계획의 국내 이행 방안	김경신
38	해양법 관련 최근 판례 및 동향 분석 - 남중국해 분쟁 등 해양법 판례 중심	최지현
39	물류기업 해외진출 지원사업 성과평가 및 실효성 제고 방안	신수용
40	2018 물류기술 수요조사연구	최상희
41	도시청년 일자리 창출을 위한 도시형 어촌개발 콘텐츠 발굴 연구	박상우
42	4차 산업혁명시대 항만물류산업 고도화 방안 연구	이연경
43	원양어선 승무 선원의 스트레스 분석에 관한 연구	이승우

44	일자리 창출을 위한 우리나라 항만 경제특구 발전 방향	박성준
45	해양주권 강화를 위한 무인도서 기초정보 개선 연구	정지호
46	세계 경영을 위한 해외 터미널 및 국제 물류시설 투자 방안 연구	박주동
47	연안 소규모 하·폐수 처리시설의 관리문제점 및 개선 방향	장원근
48	거대선사의 시장지배력 확대에 따른 국적선사 대응방안	전형진
49	화주 관점의 항만배후단지 역할 제고 방향	김은수

연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축 방안 연구

인 쇄 | 2018년 8월 29일 인쇄

발 행 | 2018년 8월 31일 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 | 공감 Tel : 070-4407-6252

판매 및 보급: 정부간행물판매센터 Tel : 394-0337
정가 6,000원