

2018

제4호

발간년월 2018년 10월

주 소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

감 수 하동우

발행처 한국해양수산개발원

발행인 양창호

홈페이지 www.kmi.re.kr

연안여객 해상교통의 대중교통체계 구축 방안 연구

김태일 해운정책연구실 실장

(ktizorro@kmi.re.kr/051-797-4613)

박성화 해운정책연구실 전문연구원

(shpark83@kmi.re.kr/051-797-4614)

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 도시민을 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 법률개정이 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 위해서는 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 증감 수요, 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 교통약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준을 마련할 것을 제안하였다. 특히 교통약자가 접안시설에서 승선 및 하선시 매우 어려움을 겪을 수 있으며, 여객선 내 교통약자 배려석 지정 등도 미흡한 실정이다. 따라서 이 같은 점을 개선하기 위한 정확한 실태조사와 함께 교통약자를 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 있음. 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 국가기간교통체계도 아니고, 대중교통수단으로 관리되지 않는 사각지대에 놓여 있어 육성 및 지원의 근거가 미약한 실정임
- 따라서 본 연구의 목적은 안전하고 편리한 연안여객운송의 육성과 우리나라 국가기간교통의 온전한 체계를 구축하기 위해 연안여객운송의 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 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 오히려 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 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』 13p, 35p, 42p 취합

■ 도시철도 수단에 대한 정부의 지원은 무임승차로 인해 발생한 운임 감면금액으로, 2010년 약 5,394억 원으로 도시철도 수단의 총 재정지원금의 약 73.8% 수준

- 기존 연구에 따르면 무임승차로 인한 추정 손실 금액은 각 도시철도 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 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, p23.

■ 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 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 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), p30

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

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

표 6. 연안여객분야 재정지원 현황

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

그림 1. 우리나라 교통수단별 운임단가 수준



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

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

■ 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 기간 교통망이자 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

2) 대중교통법 제5조는 이미 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 듣도록 규정

■ 적자항로 평가시스템 및 회계시스템 구축 필요

- 본 연구는 적자항로의 지속적인 적자 시현 시 보조항로로 지정할 것을 제안했음
- 일반항로의 경우 적자항로 지원에도 불구하고 지속적인 적자를 시현하는 것은 수익화 가능성이 희박하다는 것으로 볼 수 있음
- 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 운임지원을 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 선사에게 매우 큰 도움이 될 것으로 기대됨

- 더욱이 한국해양진흥공사가 쾌속선과 초쾌속선 등 R&D 표준선형 개발사업(산업통상자원부)을 통해 선박을 신조하고 우리나라 연안여객선사에 대선하는 경우 연안여객선 시장에서 현대화된 선박의 운항이 확대될 것으로 기대됨

■ 교통약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준 마련 필요

- 본 연구는 편의시설 확충 등과 관련해서 교통약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준을 마련할 것을 제안하였음
- 특히 교통약자가 접안시설에서 승선 및 하선시 매우 어려움을 겪을 수 있을 것으로 판단됨
- 또한 여객선 내 교통약자 배려석 등 지정이 미흡한 실정임. 이 같은 점을 개선하기 위한 정확한 실태조사와 함께 교통약자에 관한 여객선 및 접안시설 기준을 마련할 필요가 있음

KMI 현안연구 요약보고서

구분	제목	발행일
제1호	미얀마 수산 성장 엔진, 국립수산대학 설립 ODA 사업으로 밝혀야	2018.10.12.
제2호	청년 물류인력 해외진출 정주 지원사업 구상 연구	2018.10.12.
제3호	청년일자리 창출과 국가경쟁력 제고를 위해 국제물류인력 양성 서둘러야	2018.10.13.
URL: https://www.kmi.re.kr/		