

# 여객선 공영제 도입 방안에 대한 연구

† 신해미 · 노창균\*

† 목포해양대학교 대학원, \*목포해양대학교 해사대학 국제해사수송과학부 교수

## A Study on Introduction Method of Passenger Ship Public Operating System

† Hae Mi Shin · Chang Kyun Noh\*

† Graduate school of National Mokpo Maritime University , Mokpo, Korea

\* Faculty of International Maritime Transportation Science, National Mokpo Maritime University, Mokpo, Korea

**요 약** : 연안여객선은 도서민의 감소로 인한 경영수지악화로 신규선 투입과 운항 횟수 증가와 같은 서비스 개선을 기대하기 어렵다. 또한 안전관리의 미흡과 낮은 임금 및 근로 환경의 문제로 우수 선원의 수급이 어려워 선박 운항의 안전성 또한 문제가 되고 있다. 공공성과 안전성 확보를 위해 공영제를 도입한 운영체계 개선이 필요하다. 여러 현실적 제약이 있지만 보조항로부터 시행하면서 안전관리 강화 등을 통해 부실한 업체의 면허를 회수해 공영항로를 확보해 간다면 공영제를 통한 운영체계 개선이 가능할 것이다.

**핵심용어** : 연안여객선, 안전성, 공공성, 완전공영제, 준공영제

**Abstract** : It is difficult to expect the service improvements such as increased number of sailing and making new ship due to financial difficulty this is caused by deterioration of island dwellers. In addition, the safety of ship operation is also a problem with the supply of good sailors difficult problem of low wages and lack of safety working environment. T It is necessary to ensure the introduction of public operating system in coastal passenger shipping business to secure the public and safety. There are many practical constraints but if we obtain public sea ways, it will be possible to improve the operating system through the implementation from a subsidized line and taking off business licenses of an insolvent enterprise by enhancing safety control.

**Key words** : passenger ship, safety, publicity, public operating system, semipublic system

### 1. 서 론

우리나라는 국토의 3면이 바다이고 제주도를 제외하고 공간적으로 육지와 떨어진 섬으로 갈 수 있는 유일한 교통수단은 선박을 이용하는 것이다. 연안여객선은 일반 국민들이 섬으로 왕래할 수 있는 유일한 교통편이고 도서민에게는 버스, 지하철과 같은 중요한 대중교통수단이라고 할 수 있다.

그러나 연안여객선은 버스, 철도 등 다른 교통수단과 대조적으로 체계적인 정부 차원의 지원 미비와 여객선사들의 영세성으로 신규선 투입과 운항 횟수 증가와 같은 서비스 개선이 이루어지기 쉽지 않다. 선박의 노후화와 선원 수급 문제로 인한 선원의 고령화는 서비스의 개선뿐만 아니라 여객선의 안전운항을 안전을 위협하는 요소가 되고 있다.

여객선은 공공성이 높은 교통수단으로 볼 수 있다. 따라서 공공성 강화와 공영제 도입을 통해 안전관리에 구조적으로 취약한 현행 운영체계를 개편할 필요성이 있다.

### 2. 내항여객운송사업 현황

#### 2.1 연안여객선 운영현황

전국 연안여객선 운항 항로는 2013년 말 기준 99개 항로가 있으며 선박 수는 173척이다. 이 중 수익성이 확보되어 사업자가 운영하는 일반항로 73개와 수익성이 떨어져 취항을 기피하는 항로에 대하여 국가가 운항결손액을 보조하는 보조항로 26개 항로가 있다.

† 교신저자 : 연희원, haemi515@nate.com 010)7545-9004

\* 정희원, chnoh@mmu.ac.kr 061)240-7172

## 2.2 연안여객선사업자의 영세성

내항여객운송시장은 사업면허를 항로별로 부여하고 신규 면허 신청 시 수송수요기준을 엄격히 적용하여 신규진입하기 어려운 구조로 되어 있다. 이는 과도한 경쟁을 피하기 위한 것이지만 대부분의 항로 사유화된 독과점항로로 항로 하나하나가 한 개의 시장으로 세분화되어 선사의 영세한 규모로 서비스 개선과 선박 투자가 어려운 요인이 되고 있다(KMI,2011).

## 3. 내항여객선운송사업 공영제 도입 방안

### 3.1 공영제 도입의 필요성

연안여객운송 분야의 공공성 강화와 현재 연안여객사업의 영세함으로 생기는 문제를 해결하기 위해 통합선사를 운영하는 준공영제와 비영리기관을 설립하여 운영하는 공영제가 공영제 도입방안으로 제시되고 있다.

시내버스의 경우 경영 악화, 서비스 저하, 수요 감소의 악순환이 반복으로 대중교통시스템의 효율성을 높이기 위해 서울, 부산, 대구, 광주, 대전은 버스준공영제를 시행하고 있다.

시행 초기 준공영제는 안정적 대중교통 서비스 공급, 승용차 수요 억제, 교통체계의 효율성 증대 등 긍정적인 평가를 받기도 하였으나 지자체의 재정부담 증가, 운송수입 및 운송원가의 투명성 저하, 운송업체 및 운수종사자의 도덕적 해이 등의 문제로 제기되고 있다(박,2012).

그리고 버스운영업체의 노선 및 차량에 대한 사유재산권 인정으로 합리적인 노선 체계 구축을 위한 노선조정 및 감차가 어려운 것도 공공성과 효율성 강화를 위해 개선해야 할 부분이라고 한다(서울시,2012).

내항여객선의 운영체제 개편에 있어 공영제와 준공영제의 도입을 고려 할 때 내항 여객선의 장기적인 발전을 위해서는 공영제를 도입해야 할 것이다.

### 3.2 공영제 도입 방안

안전하고 안정적인 내항여객운송 서비스를 제공하기 위해 선 공영제를 도입하는 것이 바람직하나 실제 도입에는 재정부담과 현재 보조항로 외의 내항운송사업자의 항로 면허권은 사업 기한이 정해져 있지 않아 면허권 회수 시 사업자와 분쟁이 발생할 수 있으므로 이러한 현실적 제약여건을 고려하여 단계적으로 공영제를 도입해야 할 것이다.

공영제 시행 항로의 유지 관리 비용의 절감과 연안여객선의 대중교통화를 위해 연안여객 항로를 체계화해 운영의 효율을 높여야 한다. 도서 주민 및 관광객 등이 도서지역 교통편의를 위해 허브 모도와 해안도시간 통항을 직항 운항하고, 모도 주위에 군집된 자도들은 일차적으로 모도와 접근성을 확대하여 해안도시까지 통행시간과 거리를 단축하는 방향으로 항로

를 체계화 할 필요가 있다(노,2005).

목포해양대학교 SG연구사업단(2007)보고서에 따르면 목포권 21개 연안항로에 대한 최적설계로, 연간 운항비용 94억 원이 37억 원까지 감소 되는 것으로 추정되었다.

## 4. 결론

내항여객선사업은 도서지역 관광 수요 증가와 지역발전을 위해 발전시켜야 하고 도서민의 교통수단으로서 공공성이 높은 사업이라는 공감대는 형성되어 있었으나 버스, 철도와 같은 타 교통수단에 비해 관심과 개선 방안에 대한 정책적인 논의가 부족했다.

연안여객선사의 영세하고 열악한 재무구조를 감안하면 단순히 선박건조 지원사업과 보조금의 지원만으론 여객선 운항의 공공성과 안전성의 문제를 해결할 수 없으므로 내항여객운송사업의 공영제를 통한 운영체제 개선이 필요하다.

공영제 도입에는 현실적 제약여건과 재정 부담 등의 문제가 있지만 보조항로에 대해 우선적으로 시행하면서 일반항로의 안전관리기준 재정립과 관리 감독을 통해 공영항로를 점진적으로 확대해 나간다면 여객선 공영제 도입은 가능할 것이고, 항로 체계화를 통해 운항비를 절감한다면 운영 재정 부담도 절감 할 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- [1] 경남발전연구원(2005), 시내버스 운영방안에 관한 연구
- [2] 김진수(2014), “내항여객운송사업의 운영체제 개선방안”, 이슈와 논점 제885호
- [3] 노창균(2005), “연안여객선의 대중교통화를 위한 효율적 실행방향 고찰”, 한국항해항만학회 29권 1호, pp. 353~358
- [4] 목포해양대학교 SG연구사업단(2007), 목포권연안여객선의 최적항로 설계 및 효율적 운영방향에 관한 연구
- [5] 박성용(2012) 버스준공영제 평가 방법 및 지표 개발에 관한 연구, 전남대학교 대학원, 박사학위논문, pp. 113~119
- [6] 박준환(2014), “버스 운영체제의 유형에 따른 특성 및 시사점”, 이슈와 논점 제824호
- [7] 서울시(2012), 서울시 버스준공영제 발전방안
- [8] 안중복(2009), “버스공영화 전면 시행으로 주민 교통편의 증진 도모: 전남 신안군 농어촌 버스”, 버스교통 겨울호
- [9] 한국선원복지고용센터(2013), 선원선박통계연보
- [10] 한국해운조합(2014), 연안여객선 업체현황
- [11] 한국해운조합(2013), 연안해운통계연보
- [12] 한국교통연구원(2013), 버스운영체제 비교분석 및 정책방향
- [13] 해양수산부(2004), 낙도보조항로 중장기 발전방향에 관한 연구