



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬 지원 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈먼섬 지원 여객선 운임 지원을 통한 특례 확대〉
■ 정희용의원 대표발의(의안번호 제2214571호)

2026. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정회용의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 11. 26.
3. 회부연월일 : 2025. 11. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 지방자치단체가 종합발전계획 및 연도별 시행계획에 따라 시행하는 사업에 대하여 국가가 보조금을 지급하도록 규정함.

그런데 육지와 국토외곽 먼섬 간을 오가는 도서민들의 교통편의를 위한 대책이 마련되어야 한다는 지적이 있음.

이에 국가가 육지와 국토외곽 먼섬 간 항로를 운항하는 내항 여객 운송사업 운임의 100분의 80을 지원할 수 있도록 하여 국토외곽 먼섬 도서민들의 교통편의를 증진하고자 함(안 제7조제2항 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 국토외곽 먼섬의 지리적 특수성을 고려하여 국가가 국토 외곽 먼섬 도서민들의 교통편의 증진을 위하여 도서민, 도서민 차량 등에 여객선 운임을 지원할 수 있도록 명시하려는 것임(안 제7조제2항 신설).

현행	개정안
제7조(보조금 등의 특별지원) ① (생략) <u><신설></u>	제7조(보조금 등의 특별지원) ① (현행과 같음) ② <u>국가는 국토외곽 먼섬으로의 교통편의를 증진하기 위하여 도서민, 도서민 차량 등에 대하여 「해운법」 제3조제1호 및 제2호에 따른 내항 여객운송사업 운임의 100분의 80을 지원할 수 있다.</u>
② (생략)	③ (현행 제2항과 같음)

국토외곽 먼섬은 육지에서 50km 이상 떨어져 있거나 직선 기선을 정하는 기점이 되는 섬, 정기적으로 운항하는 여객선이 없거나 운항 빈도가 낮아 섬 접근성이 낮은 섬 등으로¹⁾, 육지에서 50킬로미터 이

1) 「울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬 지원 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 “국토외곽 먼섬”이란 사람이 정주하는 섬으로서 다음 각 호의 섬을 말한다. 다만, 제주특별자치도 본도(本島)는 제외한다.

1. 육지에서 50km 이상 떨어진 섬

2. 「영해 및 접속수역법」 제2조제2항에 따른 직선 기선을 정하는 기점이 되는 섬

상 떨어진 섬 27개, 「영해 및 접속수역법」 제2조제2항에 따른 직선 기선을 정하는 기점이 되는 섬 7개, 그 밖에 항로거리 등 섬 접근성을 고려하여 대통령령으로 정하는 섬²⁾ 9개를 포함해 총 43개의 먼섬이 지정되어 있음.

['26.1. 기준 국토외곽 먼섬 지정 현황]

□ 육지에서 50km 이상 떨어진 섬

구분	시도	시군	섬이름	육지와와의 최단거리(km)	인구(명)
1	인천	옹진군	백령도	164	4,875
2	인천	옹진군	대청도	160	1,201
3	인천	옹진군	소청도	155	221
4	인천	옹진군	연평도	73	1,981
5	인천	옹진군	소연평도	72	104
6	전남	진도군	동거차도	50	119
7	전남	진도군	서거차도	51	98
8	전남	진도군	상하죽도	50	12
9	전남	진도군	맹골도	58	93
10	전남	진도군	죽도(조도면)	57	39
11	전남	진도군	곽도	59	21
12	전남	신안군	대흑산도	77	1,719
13	전남	신안군	장도	81	80
14	전남	신안군	영산도	72	50
15	전남	신안군	대둔도	73	279

3. 그 밖에 항로거리 등 섬 접근성을 고려하여 대통령령으로 정하는 섬

2) 「울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬 지원 특별법 시행령」

제2조(국토외곽 먼섬) 「울릉도·흑산도 등 국토외곽 먼섬 지원 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제3호에서 “대통령령으로 정하는 섬”이란 「영해 및 접속수역법」 제2조제2항에 따른 직선 기선까지의 거리가 10킬로미터 이하인 섬으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 섬을 말한다.

1. 육지까지 항로(「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」 제2조제11호의 항로를 말한다)의 최단거리가 50킬로미터 이상인 섬
2. 정기적으로 운항(일정한 항로와 일정표에 따라 운항하는 것을 말한다. 이하 같다)하는 여객선(「해운법」 제2조제1호의2에 따른 여객선을 말한다. 이하 같다)이 없는 섬
3. 정기적으로 운항하는 여객선의 운항빈도가 낮아서 섬 접근성이 낮다고 행정안전부장관이 인정하여 고시하는 섬

구분	시도	시군	섬이름	육지와 의 최단거리(km)	인구(명)
16	전남	신안군	상태도	92	69
17	전남	신안군	중태도	93	11
18	전남	신안군	하태도	92	116
19	전남	신안군	만재도	86	70
20	전남	신안군	다물도	75	194
21	경북	울릉군	울릉도	136	9,042
22	경북	울릉군	죽도	144	1
23	경북	울릉군	독도	218	34
24	제주	제주시	비양도	102	140
25	제주	제주시	우도	95	1,618
26	제주	서귀포시	가파도	127	216
27	제주	서귀포시	마라도	132	89

□ 「영해 및 접속수역법」 제2조제2항에 따른 직선의 기선을 정하는 기점이 되는 섬

구분	시도	시군	섬이름	수역	기점
1	전북	군산시	어청도	서해안	북위36도07분16초 동경125도58분03초
2	전북	부안군	상왕등도	서해안	북위35도39분36초 동경126도06분01초
3	전남	여수시	거문도	남해안	북위34도00분17초 동경127도19분28초
4	전남	영광군	횡도	서해안	북위35도20분12초 동경125도59분05초
5	전남	완도군	어서도	남해안	북위33도58분06초 동경126도55분26초
6	전남	신안군	홍도	서해안	북위34도40분29초 동경125도10분22초
7	전남	신안군	가거도 (소흑산도)	서해안	북위34도02분49초 동경125도07분22초

□ 육지까지 항로의 최단거리가 50km 이상인 섬

구분	시도	시군	섬이름	직선기선부터의 거리(km)	항로거리(km)
1	전남	여수시	동도	4.9	94.9
2	전남	여수시	서도	2.3	95.9
3	전남	영광군	안마도	3.9	63
4	전남	영광군	대석만도	4.2	50
5	제주	제주시	상추자도	9.7	78
6	제주	제주시	하추자도	8.3	69

□ 정기적으로 운항하는 여객선이 없는 섬

구분	시도	시군	섬이름	직선기선부터의 거리(km)	여객선 운항 횟수	인구(명)
1	충남	보령시	황도	6.8	미운항	2
2	전남	영광군	죽도	0.9	미운항	4

□ 정기적으로 운항하는 여객선의 운항빈도가 낮아 섬 접근성이 낮은 섬

No	시도	시군	섬이름	직선기선부터의 거리(km)	여객선 운항 횟수	인구(명)
1	전북	부안군	하왕등도	2.3	주1회	22

※ 자료 : 행정안전부

국토외곽 먼섬은 우리나라의 영해를 결정하는 영토적 정점 역할을
함과 동시에 해당 지역 도주민들은 우리나라의 최외곽에 위치하여 국
경수비대의 역할을 하여 대한민국 영토 수호에 이바지하고 있음.

개정안은 국토외곽 먼섬의 주요 교통수단인 여객선의 운임을 보조
하는 근거를 마련함으로써 국토 외곽의 실효적 지배력을 유지할 수
있도록 하는 도주민들의 정주환경 조성과 소득증대 및 생활기반시설
의 정비·확충 등을 가능케 하여 도주민들의 국가에 대한 기여에 상
응하는 합당한 대우를 하는 것이 가능할 것으로 기대됨.

국토외곽 먼섬은 내륙에 비해 적은 교통 선택지 및 높은 교통비로
경제적 부담이 높고 가처분소득이 더 낮은 상황이며, 현재 해양수산
부는 ‘도주민 여객선 운임 지원’ 사업 중 차량 운임의 경우 부담액의
최대 50%까지만을 지원하고 있어 차량을 여객선에 싣는 도주민의 해
상교통비 부담이 크다는 지적이 있음.

[’26.1. 기준 차종별 운임지원 현황]

차종	5톤 화물차, 경형승용차	소형승용차	중형이상 승용차, 승합차
지원율	50%	30%	20%

※ 자료 : 행정안전부

교통 편의성 측면에서도 먼섬 이장 등 먼섬 마을리더에 대한 정주 여건 만족도 조사 결과 먼섬 생활의 불만스러운 점으로 ‘교통 접근성 및 이동 불편(55.9%)’은 ‘건강·의료시설 부족(70.6%)’ 다음을 차지하고 있는 등 먼섬의 교통 편의성 및 경제적 부담 해소를 위한 지원의 필요성이 인정됨.³⁾

또한, 개정안은 현재 인천광역시⁴⁾나 옹진군⁵⁾ 등에서 조례로 규정한 도서민 교통 지원 책무를 국가 차원으로 확대하는 제도적 근거를 마련하여 국토 외곽 지역에 대한 국가의 책임을 구체화하고 지원 정책의 실효성을 담보할 수 있다는 점에서 그 입법 취지는 타당함.

3) 국토연구원·한국섬진흥원, 국토외곽 먼섬 종합발전계획 수립 연구(2025), 2025.

4) 「인천광역시 섬지역 여객선 운임 등 지원 조례」

제3조(운임 등 지원금의 수혜대상 및 지원기준) ① 여객선운임 등을 지원(할인)받는 수혜대상은 승선일을 기준으로 인천광역시민(이하 “시민”이라 한다)으로 한다.

② 제1항의 시민 중 섬지역 주민에 대해서는 우대하여 지원할 수 있다.

③ 인천광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 필요하다고 인정하는 경우에는 타 시·도민에 대하여 여객선운임 등을 지원할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지의 수혜대상자에 대한 운임 등 지원금(이하 “지원금”이라 한다)의 지원 비율, 지원범위, 산정방식 등은 규칙으로 정한다.

5) 「옹진군 여객선 및 도선 등 지원 조례」

제8조(운임 및 요금 등의 지원) ① 군수는 여객선 및 도선의 이용자에게 예산의 범위 안에서 그 운임 및 요금 등의 일부를 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 지원은 선사가 여객선 및 도선 이용자에 대하여 운임 및 요금 등을 할인하고, 그 할인금액에 대하여 군수가 선사에게 지급하는 방법으로 한다.

다만, 개정안은 현재 시행되고 있는 정책과의 관계를 고려할 필요가 있음.

해양수산부가 ‘도서민 여객선 운임지원사업’을 통하여 지방자치단체와의 예산 분담을 통해 섬 주민이 부담하는 내항여객선 운임(여객운임 및 차량운임) 중 여객운임에 관하여 운임수준에 따라 여객운임 8,340원 미만의 경우 운임의 50%, 그 외 구간의 경우 도서민은 최대 7,000원까지만 부담하도록 지원하고 있고⁶⁾,

‘국가보조항로 결손보상금’ 사업을 통하여 사업성이 낮은 항로를 보조항로로 지정하여 운항결손액을 지원하며⁷⁾, 여객선·도선 등이 기항하지 않는 소외 도서지역에서 지방자치단체가 항로를 운영하는 경우 그 비용의 일부를 지원하여 도서민의 교통비 부담 및 교통편의 증진을 위해 지원하고 있다는 점을 감안하면, 개정안의 실질적 효과가 이와 같은 정책 집행을 통해 기반영되고 있는 점을 고려할 필요가 있음.

동시에 차량 운임에 관하여 100분의 80을 지원하는 특례 규정을 신설할 경우 국토외곽 먼섬 인근에 위치한 일반 도서지역과 먼섬 지역과 유사하게 교통 편의성이 열악한 내륙 교통 소외지역과의 형평성

6) 「해운법」

제44조(여객선 이용자 등에 대한 운임과 요금의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 도서지역의 교통편의를 증진하기 위하여 예산의 범위 안에서 여객선 이용자에 대한 운임과 요금의 일부를 지원할 수 있다.

7) 「해운법」

제44조(여객선 이용자 등에 대한 운임과 요금의 지원) ② 국가 또는 지방자치단체는 예산의 범위에서 「도서개발 촉진법」 제2조에 따른 도서의 도서민이 사용할 목적의 유류, 가스, 연탄, 목재펠릿의 해상운송비 중 일부를 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 내항화물운송사업자 등에게 지원할 수 있다.

차원에서 입법정책적 판단이 필요해 보임.

한편, 예산정책처의 비용 추계 결과에 따르면, 국토외곽 먼섬 주민에게 차량운임의 100분의 80을 지원하는 경우 추가재정소요는 2027년 4억 5,300만원 등 2027년부터 2031년까지 5년 동안 총 22억 6,500만원 발생할 것으로 추계됨.

해당 비용 추계 결과는 ‘도서민 여객선 운임지원사업’을 통하여 여객 및 차량 운임의 일부를 지원하고 있으므로 개정안에서 지원하도록 하는 운임비용(80%)에서 지원 중인 운임을 차감한 비용을 추가재정소요로 산정하고,

여객 운임의 경우 운임 구간별로 이미 80% 이상을 지원하고 있는 구간이 있으며 지원율이 80% 미만인 운임구간을 별도로 산정하기 어려운바 여객 운임을 추계에서 제외하고, 차량 운임 지원액만 추계 대상으로 한 결과임.

[추가재정소요 시나리오 (2027~2031년)]

(단위: 백만원)

구 분	2027	2028	2029	2030	2031	합계	평균
국토외곽 먼섬 도서민 차량운임 지원	453	453	453	453	453	2,265	453

※ 자료 : 국회예산정책처

참고로, 행정안전부는 육지와 국토외곽 먼섬 간을 오가는 도서민들의 교통편의를 위한 교통편의를 위한 대책 마련이 필요하다는 점에서 개정안의 취지에 공감하나,

현행법 개정시 기시행중인 운임 보조정책에도 국토외곽 먼섬만 80%의 보조율을 지원하는 것은 형평성 문제가 발생할 수 있기에 신중한 검토가 필요하다는 기획예산처의 이견이 있었음을 고려할 때 부처 간 협의를 통해 반영이 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5336