



제 418회 국회(정기회)
제7차 농림축산식품해양수산위원회

해운법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 보조항로 위탁·운영기관을 공공기관 등으로 확대 〉
■ 장동혁의원 대표발의(의안번호 제2203110호)

2024. 11.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 최 선 영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	4
1. 보조항로 위탁·운영기관을 공공기관 등으로 확대	4

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 장동혁의원 등 16인

2. 제 안 일 : 2024. 8. 23.

3. 회 부 일 : 2024. 8. 26.

II. 제안이유

현행법은 도서주민의 해상교통수단을 확보하기 위하여 항로 운영의 수익성이 낮아 선사가 운항을 기피하는 항로를 국가가 운항에 따른 결손금액을 보조하는 항로(이하 “보조항로”라 함)로 지정하고, 기존 내항여객운송사업자 중에서 보조항로를 운항할 사업자(이하 “보조항로사업자”라 함)를 선정하여 운영할 수 있도록 하고 있음.

그런데 국가가 보조항로 운영에 따른 결손금액을 전액 보전함에 따라 보조항로사업자는 재투자를 통한 서비스 품질 등을 개선하려는 유인이 저조하고 친환경·스마트 기술의 개발 등 시장환경 변화에 대응할 역량이 부족하므로, 국가가 직접 보조항로를 운영하여 투자를 확대하고 경쟁력을 강화하여 해상교통의 공공성과 효율성을 제고하여야 한다는 의견이 있음.

한편 정부는 도서주민의 교통권을 보장하기 위하여 보조항로가 아닌 일반항로 중에서 일일생활권 구축에 기여하는 항로를 운항하는 사업자와 연속 적자가 발생하여 항로단절 우려가 있는 항로를 운항하는 사업자에게 재정적 지원을 하고 있으나, 현행법상 근거가 부재하여 법률에 명시적으로 근거를 마련할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 그간 내항여객운송사업자로 한정되어 있었던 보조항로 운영기관에 공공기관, 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사를 추가하고, 일정 요건을 갖춘 사업자에게 재정적 지원을 할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써, 도서주민의 교통권을 보장하고 해상교통산업 발전 기반 조성에 이바지하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 해양수산부장관으로 하여금 보조항로의 운영기관을 내항여객운송사업자 중에서만 선정하던 것을 내항여객운송사업자 중에서 선정하거나 대통령령으로 정하는 공공기관 등에 위탁하도록 함(안 제15조 제1항).

나. 보조항로에 대하여 내항여객운송사업자가 사업 면허를 받아 내항여객운송사업을 운영하려는 경우 해당 항로의 보조항로 지정을 취소할 수 있도록 함(안 제15조제6항제4호 신설).

다. 해양수산부장관으로 하여금 내항여객운송사업자가 도서주민의 해상교통수단 확보를 위하여 운영하는 항로가 경영 적자로 사업을 지속하는 것이 곤란한 경우 등에 해당하는 때에는 내항여객운송사업자에게 운항결손액의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 함(안 제15조의3 신설).

라. 해양수산부장관으로 하여금 해상교통 공백의 방지를 위하여 여객운송사업자뿐만 아니라 보조항로를 운영하는 공공기관에도 여객선의 운항을 명할 수 있도록 함(안 제16조제1항).

IV. 검토의견

1. 보조항로 위탁·운영기관을 공공기관 등으로 확대

가. 개정안의 요지

- 개정안은 ①내항여객운송사업자로 한정된 보조항로 위탁·운영기관을 지방공사나 한국해양교통안전공단(이하 “보조항로운영기관”이라 함)으로 확대하고(안 제15조제1항 및 제53조),
- ②공영항로의 지정취소 사유에 내항여객운송사업자가 보조항로에 대하여 면허를 받은 경우를 추가하는 등 보조항로운영기관의 위탁·운영에 따른 조문을 정비하려는 것임(안 제15조제6항 등).

현 행	개 정 안
제15조(보조항로의 지정과 운영) ① 해양수산부장관은 도서주민의 해상교통수단을 확보하기 위하여 필요하다고 인정되면 국가가 운항에 따른 결손금액을 보조하는 항로(이하 “보조항로”라 한다)를 지정하여 <u>내항여객운송사업자 중에서 보조항로를 운항할 사업자(이하 “보조항로사업자”라 한다)를 선정하여 운영하게 할 수 있다.</u> <u><후단 신설></u>	제15조(보조항로의 지정과 운영) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>내항여객운송사업자</u> <u>중에서 보조항로를 운항할 사업자(이하 “보조항로사업자”라 한다)를 선정하거나, 대통령령으로 정하는 공공기관 등(이하 “보조항로운영기관”이라 한다)에 위탁하여 운영</u> ----- <u>. 이 경우 보조항로를 운영하는 운영기관을</u>

② 제1항에 따라 지정된 보조항로의 운항계획과 운항선박의 관리 등 보조항로의 운영과 관련한 사항은 해양수산부장관이 보조항로사업자와 합의하여 정한다.

③·④ (생략)

⑤ 해양수산부장관은 보조항로사업자가 운항하는 선박의 수리 등으로 인하여 보조항로의 선박운항이 중단될 것이 우려되면 제33조에도 불구하고 그 보조항로사업자에게 선박대여업의 등록을 하지 아니한 자로부터 여객선을 대여받아 운항하게 할 수 있다.

⑥ 해양수산부장관은 제1항에 따라 지정된 보조항로의 운영과 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 보조항로의 지정을 취소할 수 있다.

1. ~ 3. (생략)

<신설>

대상으로 면허를 하려는 때에는 제5조의 규정에도 불구하고 제5조 제1항제5호 중 여객선등의 보유량과 자본금 등에 관한 사항을 적용하지 아니한다.

② -----

-----해양수산부장관이 보조항로사업자와 합의하여 정하거나, 보조항로운영기관이 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 사업계획서를 작성하여 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다.

③·④ (현행과 같음)

⑤ -----보조항로사업자 또는 보조항로운영기관이-----

-----보조항로사업자 또는 보조항로운영기관에게-----

-----.

⑥ -----

-----.

1. ~ 3. (현행과 같음)

4. 내항여객운송사업자가 보조항

⑦ (생 략)

제15조의2(선박건조의 지원) ① (생 략)

② 제1항에 따른 국고지원의 대상이 되는 선박 및 건조된 선박의 운항에 관련된 사업자의 선정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

<신 설>

제16조(여객선의 운항명령 등) ① 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 일정한 기간을 정하여 여객운송사업자에게 여객선의 운항을 명할 수 있다.

1. ~ 2. (생 략)

3. 여객선이 운항되지 아니하는 도서주민의 해상교통로 확보를

로에 대하여 제4조제1항에 따른 면허를 받은 경우

⑦ (현행과 같음)

제15조의2(선박건조의 지원) ① (현행과 같음)

② -----

---운항-----
-----.

제15조의3(운항결손액의 지원) ① 해양수산부장관은 내항여객운송사업자가 도서주민의 해상교통수단 확보를 위하여 운영하는 항로(보조항로는 제외한다)가 경영 적자로 사업을 지속하는 것이 곤란한 경우 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 때에는 내항여객운송사업자에게 해당 항로 운항결손액의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

② 운항결손액 지급대상의 선정 기준과 지급 방법·시기 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(여객선의 운항명령 등) ① -

-----보조항로운
영기관 또는 여객운송사업자-----
-----.

2. (현행과 같음)

3. 일시 휴업 등 해양수산부령으로 정하는 사유에 해당하여 여

위하여 그 주변을 운항하는 여객선으로 하여금 해당 도서를 경유하여 운항하게 할 필요가 있는 경우

② ~ ④ (생략)

제53조(권한의 위임 및 위탁) ① 이 법에 따른 해양수산부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속 기관의 장에게 위임하거나 다른 중앙행정기관의 장 또는 해운진흥을 목적으로 설립된 법인이나 단체에 위탁할 수 있다.

<신설>

② 제1항에 따라 위탁받은 업무에 종사하는 해운진흥을 목적으로 설립된 법인이나 단체의 임직원 및 제21조제2항에 따른 여객선운항관리규정심사위원회의 위원 중 공무원이 아닌 사람은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

객선이 운항되지 아니하는-----

② ~ ④ (현행과 같음)

제53조(권한 또는 업무의 위임·위탁) ① -----
-----대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관의 장에게 위임하거나 다른 중앙행정기관의 장에게-----.

② 이 법에 따른 해양수산부장관의 업무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 해운진흥을 목적으로 설립된 법인이나 단체, 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사 또는 「한국해양교통안전공단법」에 따른 한국해양교통안전공단에 위탁할 수 있다.

③ 제2항-----
-----단체, 지방공사, 한국해양교통안전공단의 임직원-----.

나. 섬 주민 이동권 증진 관련 사업의 법적근거와 사업내용

□ 현재 시행되고 있는 섬 주민 이동권 증진 관련 사업을 보면, ①‘국가 보조항로 결손보상금 사업’으로 현행법 제15조¹⁾에 따라 국가가 사업성 부족으로 선사가 운항을 기피하는 항로를 보조항로로 지정하고, 그 운영에 대해서는 3년 단위 민간위탁 계약을 통해 민간사업자를 선정하여 맡긴 후 그 운항결손액 전액을 국비로 지원하고 있음.

또한, 해당 사업의 국고 여객선은 같은 법 제15조의²⁾에 따라 ②‘국고여객선 건조 사업’을 통해 국가가 건조하여 국가 보조항로에 투입하고 있음. 현재 101개 연안여객선 항로 중 수익성이 떨어지는 29개 항로가 보조항로로 지정되어 운영 중임³⁾.

[국가 보조항로 제도 개요]

- (개요) 사업성 부족으로 선사가 운항을 기피하는 항로를 국가보조항로로 지정하고 국가가 운항결손액을 100% 지원
- (현황) 현재 총 29개 보조항로에 28척의 국고여객선 운항 중
- * 인천(3개), 마산(2개), 대산(4개), 군산(4개), 여수(1개), 목포·완도(15개) 등 29개

1) 「해운법」 제15조(보조항로의 지정과 운영) ① 해양수산부장관은 도서주민의 해상교통수단을 확보하기 위하여 필요하다고 인정되면 국가가 운항에 따른 결손금액을 보조하는 항로를 지정하여 내항여객운송사업자 중에서 보조항로를 운항할 사업자를 선정하여 운영하게 할 수 있다.

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

3) 2024년 9월 기준 연안여객선 항로는 일반항로 72개(민간선사 운영 57개, 연안여객항로 안정화 지원 대상 항로 12개, 지방자치단체 자체 운영 3개)와 보조항로 29개로 분류할 수 있음

다음으로, 해양수산부는 ①‘국가 보조항로 결손보상금 사업’과 ②‘국고여객선 건조 사업’으로 함께 지원하고 있는 ‘국가 보조항로 사업’ 외에도 현행법 제15조에 따라 민간이 운영하는 일반항로 중 연속 적자가 발생하는 항로의 운항결손금을 지원하는 ③‘연안여객항로 안정화 지원 사업’과 「섬 발전 촉진법」 제13조의3 및 「농어업인삶의질법」 제35조의2에 따라 지방자치단체가 자체적으로 운항 중인 항로의 운영비를 지원하는 ④‘소외도서 항로 운영 지원 사업’⁴⁾등의 섬 주민 이동권 증진을 위한 사업을 수행하고 있음.

4) 「섬 발전 촉진법」 제13조의3(교통편의 증진 지원) ① 지정섬을 관할하는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 「선박안전법」 제2조제10호에 따른 여객선이 운항되지 아니하는 섬지역 주민의 교통편의를 목적으로 하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체가 사무 수행을 위하여 관리·사용하는 선박을 이용하여 사람을 운송할 수 있다.
 ② 지정섬을 관할하는 시·도지사는 제1항에 따른 선박 이용에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
 「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.
 ② 국가와 지방자치단체는 대중교통을 이용할 수 없거나 대중교통에 취약한 농어촌에 거주하는 고령 농어업인 등 주민의 교통편의를 위하여 해당 지역에 적합한 교통서비스를 지원할 수 있다.

【 섬 주민 이동권 증진을 위한 해양수산부 사업 현황 】

2024. 9. 기준

사업명	법적근거	사업내용	운영현황	사업방식
①국가보조항로 결손보상금	「해운법」 제15조	선사가 운항을 기피하는 항로를 보조항로로 지정하고 민간 선사의 운항결손액을 지원	총 101개 항로 중 29개 항로를 보조항로로 지정하여 운영	민간경상보조 (국비 100%)
②국고여객선 건조	「해운법」 제15조의2	국가보조항로 운항 여객선 중 노후선 또는 항로여건에 부적합한 선박 대체건조	국가보조항로 29개 항로에 국고여객선 28척 취항	직접수행
③연안여객항로 안정화 지원 (준공영제 확대지원)	「해운법」 제15조	민간이 운영하는 일반항로 중 1일 생활권 구축을 위해 운항이 필요하거나, 연속 적자가 발생하는 항로의 운항결손금 전부 또는 일부 지원	2024년 기준 1일 생활권 항로 3개, 연속 적자 항로 9개 등 총 12개 항로 지원	민간경상보조 (국비 50%~70%)
④소외도서 항로 운영 지원	「섬 발전 촉진법」 제13조의3, 「농어업인 삶의질법」 제35조의2	여객선·도선 등이 미기항하는 소외도서 주민의 해상교통수단 구축을 위해 지방 자치단체가 항로 운영 시 항로운영비용의 일부 지원	2024년 기준 20개 도서 지원 중	자치단체 경상보조 (국비 50%)

※ 해양수산부

다. 검토의견

- 앞서 살펴본 바와 같이 해양수산부는 도서지역 주민의 교통권 보장 및 정주 여건을 개선하기 위해서 다양한 사업을 수행하고 있는데,
- 이 중 ‘국가 보조항로 사업’은 현행법 제15조 및 제15조의2에 따라 국가가 선박건조에 소요되는 비용을 지원하고 운항에 따른 결손금액을 보조하는 ‘보조항로’를 지정·운영하는 것임.
- 그런데, 현행 국가 보조항로 지정·운영체계는 국가가 선박을 직접 건조하여 선박의 소유권이 국가에 있고, 선정된 민간사업자의 운항 결손금 전액을 보전해주는 제도로써 운항비용이 커질수록 보조금이 증가하는 구조이므로⁵⁾ 위탁선사가 수익성을 개선할 경제적 유인이 부족한 상황임.

[국가 보조항로 운영방식]

- (운영방식) 국비 100% 지원 전제로 민간위탁 운영(10% 이윤 보장), 3년 단위 경쟁입찰로 사업자를 선정하여 계약(선원고용승계 포함)
- * 운영의 안정성과 효율성 등을 위해 3년 단위로 민간위탁계약을 체결하며, 현 계약('22~'24)은 '24년 12월 31일 종료
 - 재정지출 최소화를 위해 경쟁입찰 방식('07~)으로 3년마다 권역별 위탁사업자를 재선정
 - ☞ 입찰가를 낮출 수 있는 선사*만 진입 가능
 - * 목포·완도권 15개 항로는 조선소를 자체 보유한 특정 1개 선사가 20년 이상 위탁운영

5) <국가보조항로 경쟁입찰 예정가격 산정기준>에 따르면 선사의 이윤은 선원인건비, 유류비, 선박수리비, 보험료, 선용품비, 안전관리비, 일반관리비를 합한 금액의 10%이고, 계약금은 이러한 선사의 이윤을 포함한 전체 비용에서 수입금을 제외한 금액임

□ (소요예산) 선원인건비·유류비·선박수리비·민간위탁선사 이윤 등 항로 운영비로 항로당 연간 4~5억원 수준 지출, 국비 100%로 선령이 도래한 노후 국고선을 대체건조 중(선가 37억원)

* 선원은 1년 계약직 형태로 경쟁입찰과 무관하게 고용계약 승계 중

또한, 해양수산부에 따르면 위탁선사가 비용을 과소 책정하여 낮은 입찰가를 유지하다 보니 안전·서비스 투자 여력이 부족하고 선박 유지관리 미흡 등 개선의 필요성이 제기되고 있음⁶⁾.

□ 개정안은 이에 내항여객운송사업자로 한정된 보조항로 위탁·운영기관을 한국해양교통안전공단 등의 공공기관 등(보조항로운영기관)으로 확대하여 민간선사의 보조항로 운영수요가 없거나 개선이 어려운 항로가 발생할 경우 공공기관 등에서 이를 운영할 수 있도록 위탁사업의 주체를 추가하려는 것으로, 도서주민에게 안정적으로 교통권을 보장할 필요가 있다는 점, 앞서 본 바와 같이 현재 운영상의 비효율을 개선하고 안전·서비스 투자를 강화하여 정주 여건을 개선할 필요가 있다는 점에서 그 의의가 있다고 보여짐.

□ 다만, 개정안에 대하여는 다음의 사항을 고려할 필요가 있음.

- 첫째, 개정안은 보조항로를 위탁하여 운영할 수 있는 자를 선정된 내항여객운송사업자 또는 공공기관 등으로 병렬적으로 규정

6) 해양수산부에 따르면 국고여객선은 조기 폐선이 많고 폐선 시 잔존가치가 일반선 대비 41%에 불과함. 또한, 정품이 아닌 선용품을 보급하거나 안전모 등 안전물품을 지급하지 않는 등 안전관리가 미흡한 것으로 나타난.

하고 있어, 국가보조항로의 위탁·운영기관으로 선정될 내항여객 운송사업자와 공공기관의 비중과 그 기준을 알기가 어려워 향후 운영방안에 대한 논의가 필요해 보임.

참고로, 민간에 위탁하고 있던 보조항로 운영 종료 시 민간이 운영할 수 있는 항로가 줄어들어 선사의 매출과 인력이 감소하고, 일반 항로에 재투자할 수 있는 여력이 부족해질 수 있는 측면을 고려하면, 보조항로 운영에 대해서 공공기관의 역할을 최소화해서 도입할 필요가 있는데,

해양수산부에 따르면 총 29개의 보조항로의 위탁기관을 원칙적으로 내항여객운송사업자로 하되, 보조항로를 위탁 운영하기에 적합한 내항여객운송사업자가 없는 경우 등의 경우에만 예외적으로 공공기관에게 위탁·운영할 수 있는 명시적 기준을 마련하겠다는 설명임.

- 둘째, 개정안은 한국해양교통안전공단 또는 지방공사에 공영항로 운영을 위탁하려는 취지인데,

한국해양교통안전공단은 여객선 안전운항 관리 및 선박검사 업무를 수행하는 기관으로 직접적인 항로 운항 관련 사업경험이 부족하고, 직접 여객선을 운항하게 될 경우 선박의 운영 주체와 관리 주체가 동일해지는 문제가 발생할 우려가 있다는 점에서 이에 대한 보완이 필요함.

- 셋째, 「지방공기업법」에 따른 지방공사는 수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사업, 주택·토지개발사업을 효율적으로 수행하기 위하여 설립할 수 있도록 규정⁷⁾하고 있는바, 지방공사가 공영항로 운영을 위탁받기 위해서는 「지방공기업법」 제2조(적용 범위)의 사업의 범주에 내항여객운송사업이 포함되도록 관련 법률의 보완이 필요해 보임.

□ 관계기관의 의견을 보면, 해양수산부는 국가보조항로 운영기관을 기존의 내항여객운송사업자뿐만 아니라 공공기관도 가능하도록 확대함으로써 도서주민의 교통권을 보장하고 해상교통산업 발전 기반 조성에도 이바지하려는 개정취지에 공감하며, 공공기관 위탁규정과 관련하여, 한국해양교통안전공단은 여객선 운항관리 관련 전문성을 갖춘 공공기관으로 추후 별도의 조직·예산을 편성하여 기존의 안전

7) 「지방공기업법」 제2조(적용 범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 “지방직영기업”이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.

1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)
2. 공업용수도사업
3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)
4. 자동차운송사업
5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)
6. 하수도사업
7. 주택사업
8. 토지개발사업
9. 주택(대통령령으로 정하는 공공복지시설을 포함한다)·토지 또는 공용·공공용건축물의 관리 등의 수탁
10. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조제2호에 따른 공공재개발사업 및 공공재건축사업

제49조(설립) ① 지방자치단체는 제2조에 따른 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사(이하 “공사”라 한다)를 설립할 수 있다. 이 경우 공사를 설립하기 전에 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 행정안전부장관과, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 관할 특별시장·광역시장 및 도지사와 협의하여야 한다.

관리 업무와의 충돌을 방지할 계획이라고 설명하고 있다는 의견임.

- 기획재정부는 공공기관 위탁규정과 관련하여, 정부위탁 종료로 인한 민간여객시장 위축 우려 등을 고려하여 중앙-지방-민간의 역할, 경제적 효율성, 안전관리 강화 등 제반사항을 종합 고려한 후 도서민 해상교통권을 보장하기 위한 최적 방안을 관계부처 등과 협의 등 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5419