

낙도보조항로의 운영실태 및 발달과정 고찰

노창균* · 정명선*

*목포해양대학교 해상운송시스템학부

A Study on Current Operating System and Development Process of Remote Island Public Service Route

Chang-Kyun Noh* · Meoung-Seon Jeong*

*Division of Maritime Transportation System, Mokpo National Maritime Univ.

요 약 : 이 연구에서는 낙도보조항로의 운영실태와 발달과정에 대하여 정리하였다. 낙도보조항로는 14개 사업자가 27개 항로에서 총 30척 선박으로 낙도주민을 위한 안정적인 생활교통편의를 제공하고 있다. 항로별 수송실적을 분석한 결과, 낙도보조 항로를 이용하는 여객 수가 매년 증가하고 있다. 선박 이용자의 서비스 만족도를 향상시키기 위해서 운영사업체별로 경영평가제를 도입하는 등 보다 구조적인 변화가 요구된다. 이 연구의 결과들은 낙도보조항로 중장기 발전방향 수립에 기초 자료로 활용하는 데 그 의미가 있다.

핵심용어 : 낙도보조항로, 낙도주민, 여객선, 서비스 만족도, 교통편의

Abstract : This study is about current operating system and development process of remote island route. 14 companies are providing safe transportation service for remote island residents with total 30 boats on 27 routes. Each route transit analysis shows that the number of passenger tends to increase every year. In order to enhance customer satisfaction, more constructive improvement is demanded, such as implementing operation evaluation on each charter service provider. The result obtained from this study is to be utilized as basic document for remote island route development process in semi-long run basis.

Key words : Remote Island Services, Remote Island Residents, Passenger Ships, Service Satisfaction, Transportation Service

1. 머리말

우리나라 연안에는 3,170개의 크고 작은 섬들이 산재해 있으며, 그 중에서 유인도서는 444개이며, 이들 도서에 거주하는 인구는 약 197천명에 달한다. 그러나 도서교통은 육상교통과 달리 매우 열악하여 도서주민들은 경제, 문화, 교육 등 모든 분야에서 불편을 감수할 수밖에 없다.

우리나라는 유인도서 444개 중 여객선이 취항하는 도서는 59%인 261개로서 이에 거주하는 인구는 137천여 명이다. 나머지 112개의 도서에는 여객선이 취항하지 않으며 이에 거주하는 23천여 명의 주민들은 어선 및 자가선 등을 이용하여 육지 또는 다른 섬을 왕래하고 있다.

낙도보조항로는 '수익성보다는 공공성'이 강조되는 특성이 있는 관계로 일반항로보다 사업자의 윤리적 측면이 부각되고 있는 분야이다. 따라서 낙도보조항로는 항로(사업구간)를 특정 지역에 한정하여 지정을 받음으로써 그 항로만을 정기적으로

운항하여야 하는 특징이 있다.

본 연구에서는 낙도보조항로의 운영실태와 발달과정에 대하여 고찰하고자 한다. 먼저 낙도보조항로의 운영실태를 분석하고, 주요 해운 선진국 사례와 관련법령 변천과정 및 발달과정에 대하여 살펴보고자 한다.

이는 낙도보조항로의 운영실태에 대한 체계적인 분석과 발달과정에 대한 이해를 높이는 데 기여할 것이다.

2. 낙도보조항로의 운영실태

2.1 여객선 항로 및 투입선박 현황

Table 1은 우리나라의 2004년도 일반항로와 낙도보조항로의 항로 수, 척수 및 업체수를 나타내고 있다. 이들 도서에 운항하는 선박은 2004년 5월 현재 104개 항로에 총 153척이며 운영업체는 57개이다. 이 중 목포지역의 항로수는 전체 104개 중 40개로 39%이고, 선박척수도 총 153척 중 64척으로 42%로 조사되었다.

* 대표저자 : 종신회원, cknoh@mmu.ac.kr, 061)240-7229
정회원, jms1869@mmu.ac.kr, 061)240-7056

Table 1 A State of Operating Passenger Ships(2004)

지역	항로 수			척 수			업체 수
	계	일반항로	보조항로	계	일반항로	보조항로	
합계	104	77	27	153	123	30	57*
인천	14	11	3	17	14	3	8
대산	6	3	3	7	3	4	2
군산	5	2	3	9	6	4	2
목포	40	28	12	64	51	13	25
여수	12	11	1	17	16	1	7
마산	15	11	4	19	15	4	10
부산	6	6	-	13	13	-	8
울산	-	-	-	-	-	-	-
포항	2	2	-	2	2	-	1
동해	1	1	-	1	1	-	1
제주	3	2	1	4	3	1	3

* 지방청별 중복업체 : 12개사

자료 : 해양수산부 내부자료(2004), 이하 동일

2.2 낙도보조항로 운항선박 및 운영선사 현황

2004년 5월 현재 낙도보조항로 운영은 전체 27개 항로에 30척의 선박이 운항 중에 있다. 이 낙도보조항로는 채산성이 없어 운항을 기피하는 낙도의 주민들을 위해 생활필수품 공급은 물론 손과 발이 될 수 있는 교통수단으로 정부의 지원 아래 운영되고 있다. Table 2는 1980년부터 2003년까지 년도별 낙도보조항로 항로수 및 취항선박척수, 결손보조금 추이를 정리한 것이다. 1990년에는 보조항로수가 52개에 달했으나 그 이후 24개까지 감소를 하다가 2002년부터 다시 27개로 증가하여 오늘에 이르고 있다.

Table 2 A State of Remote Island Services

구분	'80	'85	'90	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03
보조항로수	29	41	50	43	40	35	29	25	26	24	27	27
취항선박척수	21	41	52	45	40	40	33	30	29	29	30	30
결손보조금 (백만원)	792	2,308	4,277	6,911	7,540	6,994	7,024	6,722	5,608	5,336	5,733	6,416

2.3 여객 수송실적 분석

1) 연안여객 수송실적

낙도보조항로를 포함한 동일한 연안여객 항로상의 경쟁은 연안여객업체간, 유선업체와 연안여객업체간, 농협 및 수협 등 연안여객 한정면허업체와 연안여객업체간, 연안여객운송과 육상운송간 경쟁(연육 및 연도사업으로 인한) 등으로 경쟁형태가 다양하고 치열해지고 있다.

연안여객운송에서 일반항로의 비중이 낙도보조항로의 비중 에 비해 월등히 높아지고 있다. 1988년 수송인원 기준 87.4% 이었던 일반항로의 비중은 1999년 96.5%에 도달한 반면에 낙도보조항로의 비중은 동 기간 중 12.6%에서 3.5%로까지 하락 되었다. 이는 일반항로로 관광여행객의 증가 추세가 주요인이다.

한편, 연안여객수송 실적에 대해 기간별로 연평균 증가율을 살펴보면, 1988년부터 1996년까지는 1.0% 정도, 1997년부터 2003년까지는 1.2% 정도 증가한 것으로 분석되었다. 이들 사항에 대해 일반 및 보조항로별로는 다음과 같다.

1988년부터 1996년까지 일반항로는 연평균 증가율이 1.4% 이나 낙도보조항로는 오히려 연평균 0.5% 감소하였다. 특히 1995년에는 전년도에 비해 일반항로는 15.5% 증가하였지만 낙도보조항로는 12.8% 감소하였다.

또한 1997년부터 2003년까지 일반항로는 연평균 1.5% 정도 증가하였으나 낙도보조항로는 5.2% 감소 되었다. 특히 일반항로의 경우 1999년에는 전년도에 비해 10.5%나 여객이 증가하였으나 낙도보조항로는 이와 반대로 1998년에 31.2% 감소하였다. Table 3은 연도별 연안여객수송 실적을 정리한 것이다.

Table 3 A State of Passenger Ships(In thousands)

연도/구분	일반항로 (비율)	보조항로 (비율)	합계 (비율)	
1988	7,725(87.4)	1,113(12.6)	8,838(100.0)	
1989	7,707(87.1)	1,143(12.9)	8,850(100.0)	
1990	7,048(85.3)	1,212(14.7)	8,260(100.0)	
1991	7,176(84.6)	1,309(15.4)	8,485(100.0)	
1992	7,295(83.5)	1,438(16.5)	8,733(100.0)	
1993	6,472(81.0)	1,518(19.0)	7,990(100.0)	
1994	6,510(82.7)	1,359(17.3)	7,869(100.0)	
1995	7,517(86.4)	1,185(13.6)	8,702(100.0)	
1996	8,376(89.0)	1,037(11.0)	9,413(100.0)	
1997	9,352(94.5)	547(5.5)	9,899(100.0)	
1998	7,903(95.5)	374(4.5)	8,277(100.0)	
1999	8,731(96.5)	321(3.5)	9,052(100.0)	
2000	9,377(96.7)	325(3.3)	9,702(100.0)	
2001	8,986(96.2)	354(3.8)	9,340(100.0)	
2002	9,119(96.4)	341(3.6)	9,560(100.0)	
2003	9,967(96.4)	369(3.6)	10,336(100.0)	
연평균	'88~'96	+1.4	-0.5	+1.0
증가율	'97~'03	+1.5	-5.2	+1.2

Table 4와 같이 2003년도 월별 여객수송실적을 살펴보면, 전체적으로 7, 8월에 29%(일반항로 3,029,909명, 낙도보조항로 67,667명)로 여객수송인원이 가장 높았다. 일반항로는 7월에 10.9%, 8월에 18.5%이며 낙도보조항로는 7월에 10.0%, 8월에 17.5%로 관광객이 많이 이용하는 하계 피서철에 집중되어 있음을 알 수 있다. 또한 낙도보조항로의 경우 2월과 10월에 여객수송인원이 상대적으로 다소 높은데, 이는 명절(설, 추석)에 이동하는 도서민이 많은 것을 알 수 있다.

Table 4 The Actual Transportation Record of Passenger Ships(2003)

구분	계		일반항로		보조항로	
	수송인원	비중(%)	수송인원	비중(%)	수송인원	비중(%)
총계	10,335,588	100	9,966,829	100	368,759	100
1월	595,482	5.8	571,968	5.7	23,514	6.4
2월	617,320	6.0	592,006	5.9	25,314	6.9
3월	666,923	6.5	645,003	6.5	21,920	5.9
4월	857,854	8.3	832,242	8.4	25,612	7.0
5월	1,011,797	9.8	981,237	9.8	30,560	8.3
6월	880,913	8.5	850,225	8.5	30,688	8.3
7월	1,121,951	10.9	1,084,972	10.9	36,979	10.0
8월	1,907,958	18.5	1,843,430	18.5	64,528	17.5
9월	735,008	7.1	701,825	7.0	33,183	9.0
10월	782,163	7.6	750,807	7.5	31,356	8.5
11월	626,653	6.1	603,278	6.1	23,375	6.3
12월	531,566	5.1	509,836	5.1	21,730	6.0

2) 낙도보조항로 항로별 수송실적

낙도보조항로 이용객 수는 약간 증가하는 것으로 조사됐다. 특히 안흥/가의도 항로의 경우 2003년 19,831명으로 전년도에 비해 36% 증가한 것으로 분석되었다. 반면에 통영/두미 항로, 통영/삼천포 항로, 통영/추도 항로는 매년 이용객 수가 줄어 들고 있었다(Table 5).

Table 5 The Results of Transportation in Remote Island Services

청별	항로명	연도별 이용객수(단위 : 명)		
		2001년	2002년	2003년
인천청	덕적/울도	6,545	6,014	7,094
	서검/하리	-	12,599	14,919
	인천/대난지도	19,993	16,890	19,476
	소계	27,096	35,503	41,489
여수청	손죽/광도	-	692	678
	통영/두미	24,902	16,110	12,338
마산청	통영/삼천포	4,642	4,018	3,666
	통영/예곡	30,921	32,521	35,494
	통영/추도	23,158	19,977	19,425
	소계	83,022	72,626	70,923
군산청	군산/개야도	36,366	31,212	33,859
	군산/어청도	19,831	17,860	20,924
	군산/말도	16,675	16,247	15,353
	소계	72,872	65,319	70,136
목포청	청산/여서/완도	20,555	22,409	23,985
	봉리/낙월/향화	12,821	11,758	10,057
	목포/솔목(솔목/목포)	7,956	7,988	7,525
	재원/진리/점암	3,169	3,218	6,276
	이목/어룡	4,119	2,909	2,459
	이목/당사	4,351	4,480	4,278
	이목/원동	8,604	7,751	7,785
	북강/북강	1,824	1,441	1,516
	웅곡/웅곡	3,853	4,608	4,771
	목포/도초/우이	1,1927	10,368	15,938
	팽목/창유/죽도	1,693	2,191	5,126
	완도/덕우도/완도	8,503	12,479	14,527
	소계	89,375	91,600	104,243
제주청	모슬포/마라도	35,142	31,483	31,524
	오천/초천	17,653	15,468	16,957
대산청	안흥/가의도	15,706	14,587	19,831
	구도/교파도	12,829	13,202	12,978
	소계	46,188	43,257	49,766
	합계	353,695	340,480	368,759

3. 해운 선진국 사례

3.1 일본

1) 이도항로사업의 개요

일본정부는 이도항로도 국도 등과 동일하게 정부가 일정한 역할을 해야 한다는 인식아래 1952년에 이도항로정비법을 제정하여 시행하였다. 더욱이 이도진흥법에서 새로운 교통의 확보에 대한 정부 및 지방공공단체의 특별 배려가 요구된다는 사항이 동법에 의하여 규정하고 있다(일, 2003).

이도항로 사업자수 현황을 살펴보면, Table 6과 같이 1998년 264업체, 2001년 278업체, 2002년 282업체로 매년 증가추세에 있다. 또한, 이도항로 사업자 중 37%가 공영 및 제 3자가 운영하고 있는데, 이는 이도 주민의 발로서 필수 불가결한 항로로 인식됨에 따라, 경영 환경이 어려움에도 불구하고 지방공공단체가 스스로 운영을 이끌어가고 있음을 알 수 있다.

Table 6 A Form of Management in Remote Island Services

구분	민영	제3자	공영(지자체)	합계
사업자수(1998년)	169	31	64	264
사업자수(2001년)	183	32	63	278
사업자수(2002년)	179	35	68	282

주) 제 3자란 정부 및 지자체에서 결손금을 지원하고 민간이 운영하는 형태임

자료 : 국토교통성 해사국 조사자료, 각 년 4월 1일 현재, 이하 동일

한편, Table 7과 같이 2003년 현재 취항 항로수는 335항로이며 척수는 631척인 것으로 조사되었다.

Table 7 A State of Operating Ships in Remote Island Services

년도	항로 수	척 수	총 톤수	평균 총 톤수
1998	343	697	341,313	490
1999	334	661	308,799	467
2000	316	620	289,602	467
2001	332	629	285,405	454
2002	334	629	287,472	457
2003	335	631	285,980	453

3.2 영국

영국의 도서 수는 104개로 총면적 11,033km²에 237천명이 거주하고 있는데 도서교통의 주요 문제점을 보면, 첫째, 관광객

의 영향에 따라 여름과 겨울의 교통량 격차가 크고, 둘째, 해로와 공로의 연결이 원활치 못하며, 셋째, 도서지역의 도로정비가 충분하지 않고, 넷째, 여객운송업체가 적자운영을 하고 있어 도서주민에게 부담이 되고 있다.

해상운송에 있어서는 종래의 경우 본토와의 연결성에 중점을 두어 왔으나 현재는 도서간의 결합을 위해서 해리 항로의 노선을 조정하였으며 화물선의 경우에는 작은 섬들 간 상품의 직송을 위하여 1980년부터 국가에서 보조금을 주도적으로 하고 있다. 또한 이 지역의 버스는 지방정부의 보조금으로 운영되고 있으며, 항공교통의 경우도 도서의회에서 매년 항공회사에 보조금을 지급하고 있다.

1) 영국의 결손보조금 발달과정

우리나라의 선박취항명령과 유사한 개념의 PSO(Public Service Obligation)를 기초로 하여 사후 정산제와 유사한 결손보조방식(Deficit Grant System)의 보조금을 지급하고 있다.

PSO란 경제적 이유로 운항을 기피하는 선사에 대해 항로의 지속성, 규칙성, 적정 수송능력 및 적정운임기준을 충족하는 서비스의 공급을 보장하도록 의무를 부과하는 것을 말한다.

인구가 적은 도서지방에 해상운송서비스를 안정적으로 제공할 목적으로 해당항로에 대하여 재무부교부금(Exchequer Grant)이 제공되고 있다. 즉, 1960년 벽지도서지방해운법(Highlands and Islands Shipping Services Act, 1960) 및 1973년 스코틀랜드지방정부법(Local Governments(Scotland) Act, 1973)에 의하여 스코틀랜드 서부 벽지 및 도서지방(즉, Orkney 및 Shetland 도서지방)에 취항하는 선사에 대하여 보조금이 지급된다.

2) 스코틀랜드 정부의 보조항로 입찰제 추진

EU지침에 의해 경쟁원리 등의 도입 권고 및 1979년 대처 정부 출범이래 추진된 민영화와 방만한 운영으로 인해 운영효율이 저하되어 제도개선을 추진하게 되었다. 97.04~98.03 회계연도에 10.5백만 파운드이던 보조금이 02.04~03.03 회계연도에는 21.9백만 파운드로 급증하였다(스, 2004).

한편, 입찰제 추진현황과 계획을 살펴보면 1997년 Northern Isles 지역의 3개 항로에 대해 입찰제를 시범 실시하였으며, Western Isles 지역의 26개 항로는 2005년 입찰제를 전면 도입할 예정이다.

Northern Isles 지역의 입찰은 1998년 실시되어 참여 23개사 중 North link사로 낙찰되어 2000년 12월에 계약기간 5년으로 체결하였다.

4. 관련법령 변천과정 및 발전과정

4.1 관련법령 변천과정

Table 8은 낙도보조항로 제도 도입에 대한 관련법령 변천과정을 정리한 것이다. 항로보조규정이 1956년에 최초로 제정되어 해운진흥법(1967), 해운업법(1983) 등에 반영되어 오늘에 이르고 있다.

Table 8 History of Related Laws in Remote Island Services

법령	제·개정일	주요내용
항로보조 규정	제정 1956.12.17 대통령령 제1202호	보조항로 제도 및 보조금 지원 근거 마련
해운진흥법	제정 1967.2.28 법률 제1895호	항로취항명령 근거 마련
해운진흥법시행령	제정 1968.2.19 대통령령 제3377호	취항명령서 교부 근거 마련
해운업법	전문개정 1983.12.31 법률 제3716호	선박취항명령 등
해운업법시행령	전문개정 1984.8.30 대통령령 제11492호	손실보상금 지급 기준 개정
해운업시행규칙	전문개정 1984.10.10 교통부령 제00794호	손실보상금 지급청구 등

4.2 발전과정

낙도보조항로는 1956년 12월 17일에 제정된 항로보조규정(대통령령제1202호)에 최초의 법적 근거를 두고 있다. 이 규정 제1조에 의하면 “해무청장은 정기적으로 운항되는 국제항로 또는 국내항로에 있어서 당해항로의 성질상 경영이 곤란한 때에는 우편물의 송달 기타 공익상 필요한 최소한도의 운송을 확보하기 위하여 그 운항업자에게 매년도 예산의 범위내에서 항로보조금(이하 보조금이라한다)을 교부할 수 있다”라고 되어 있다. 따라서 사후정산제는 1956년 낙도보조항로제도 도입 시부터 시행해온 주된 보조항로 손실보상금 지급 방식이다.

교통부장관은 보조 또는 용자를 받은 해운업자에 대하여 특정항로에 취항할 것을 명령할 수 있고 선박·항로조정 등 필요한 지시를 할 수 있도록 1967년 2월 28일 해운진흥법 제12조(항로취항명령)에 근거를 마련하였다.

항로취항명령에 의하여 손실을 받은 자는 그 손실을 받은 범위 안에서 매분기마다 보상금을 청구할 수 있도록 하였으며, 손실보상액의 예산기준은 전년도에 발생한 손실액과 교통부장관이 항로의 연장 또는 변경을 현재년도에 명령할 것을 합한 것에 의하도록 하였다. 또한 보상금 신청은 손실보상신청서에 의해 명령을 받은 날로부터 3월마다 교통부장관에게 제출하도록 하였다.

1976년 해운항만청의 설립과 함께, 이 항로보조정책을 전체 유인도서에 대하여 확대 개편하기 위하여 낙도교통개발계획을 수립하고 추진하였다. 그 결과 당시 미 취항 도서로 남아있던 114개 도서에 대하여 18개 항로를 증설하였다. 그리고 취항 여객선 30척을 전액 국비로 건조하여 무상대여 조건으로 투입하였다.

1979년 8월부터 명령항로의 명칭을 낙도보조항로로 개칭하고, 연차적으로 낙도교통개발계획을 추진하였다. 동년 12월 조

세감면규제법의 개정에 의해 낙도보조항로에 취항하는 여객선부터 석유류세의 면제 근거가 최초 마련되었다.

1983년 12월 31일 해운업법이 전면 개편되면서 다시 낙도보조항로 사업에 관한 근거법령을 이 법 제17조(선박취항명령등)에 수용하였다. “제17조(선박취항명령등) 해운항만청장은 공공복리의 증진을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 내항여객운송사업자에게 여객선의 취항·항로의 연장 또는 변경이나 예비선박을 확보할 것을 명할 수 있다. 해운항만청장은 제1항의 규정에 의한 명령으로 인하여 손실을 받은 자가 있을 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 손실을 보상하여야 한다”고 되어 있다.

이어 1984년 8월 30일 해운업법시행령이 전면 개정되면서 명령으로 인하여 손실을 받은 내항여객운송사업자는 매월 해운항만청장에게 손실보상금의 지급을 청구할 수 있도록 하였다. 손실보상금의 예산기준은 전년도에 발생한 손실액과 당해 연도에 해운항만청장이 여객선의 취항등을 명령함으로써 발생할 손실액을 합산한 금액으로 하고 있다. 1993년 3월 10일에는 해운업법이 해운법으로 명칭이 변경된 바 있고, 동년 10월 이후에는 여객선 운임결정방법이 기준 운임제도인 인가제에서 원가보상주의 신고제로 바뀐에 따라 도서민이 부담하게 되는 운임의 형평성 문제에 대두하게 되었다.

한편, 당해 여객운송사업자의 신청이 있는 경우에는 취항명령을 한 항로에 대한 손실보상금을 미리 정액으로 지급할 수 있도록 사전정액제가 1996년 7월 13일 해운법시행령이 개정되면서 도입됐다. 이들 규정에 의한 손실보상금은 최근 3년간 지급한 평균손실보상금을 기준으로 전년도 물가상승률을 감안하여 정하도록 하였다. 손실보상금을 정액으로 지급받은 여객운송사업자는 그 집행현황을 분기별로 지방해양수산청장에게 보고하도록 하였다.

그러나 사전정액제를 채택한 경우에도 유류비 및 수리비에 대해서는 사후에 정산을 하도록 하고 있어 두 제도가 혼용되고 있다. 또한 사전정액제는 해운법시행령 및 시행규칙을 개정하여 모든 낙도보조항로의 손실 보상금을 지급하는 원칙적인 방식이지만 사업자가 불리하다고 판단될 경우 사후정산제로 선택할 수 있게 되어 있다.

해운항만청장이 취항명령을 철회하고자 하는 때에는 철회예정일 6월전에 철회사유·철회예정일·손실보상금의 정산방법등을 명시하여 예고하도록 되어 있으며, 취항명령의 철회사유로 ① 연륙교의 설치 또는 다른 교통수단의 확보에 따라 당해명령의 필요성이 소멸된 경우, ② 당해 항로의 경영상태가 호전되어 일반항로의 전환이 가능한 경우, ③ 당해 항로의 수송수요가 현저히 감소한 경우, ④ 기타 명령의 원인이 된 사정이 현저히 변경된 경우 등을 제시하고 있다.

1996년 8월 7일 해운법시행규칙이 일부 개정되면서 손실보상금의 정액지급신청을 받은 지방해운항만청장은 정액지급여부와 분기별 지급액을 결정하여 신청인에게 통보하고, 결정된 분기별 지급액을 매 분기초에 신청인에게 지급하도록 하고 있다.

1999년 7월 16일 해운법시행령이 개정되면서 손실보상금 지급방법과 취항명령 철회 절차가 변경됐다. 손실보상금 지급기준이 최근 3년간 지급한 평균손실보상금 기준에서 최근 2년간 지급한 평균손실보상금을 기준으로 변경되었으며, 취항명령의 철회도 철회예정일 6월전에서 1월전에 관보에 고시하고, 해당 여객운송사업자에게 통보하여 해당 선박에 게시하게 되어 있다.

현재 낙도보조항로는 해운법 제17조에 의하여 관리·운영되고 있다.

5. 맺음말

지금까지 낙도보조항로의 운영실태와 발달과정에 대하여 살펴보았다.

한국해양수산개발원(2000)에 의하면, 정부의 정책을 편의상 크게 경제정책과 사회정책으로 구분하고 있다. 경제정책은 주로 규제완화나 경쟁의 조장을 통해 국가 경제 내부의 자원의 효율적 배분을 그 목표로 하고 있는데 반해 사회정책은 이러한 ‘경제적 효율’이라는 목표보다는 숫자로 표시하기 어려운 다양한 사회적 목표를 추구하는 경향이 있다고 한다.

낙도보조항로와 관련한 정부의 정책목표도 기본적으로 해상교통의 편의증진을 통한 낙도경제의 생활화와 낙도를 사람이 살기에 적당한 곳으로 만드는 데 있다고 볼 때 정부의 보조항로정책은 기본적으로는 사회정책이다. 극단적인 예로 일일 승객수가 10~20여명에 불과한 인천지역의 진리-울도항로, 대산지역의 구도-고파도항로, 목포지역의 북강-북강항로, 창원-목포항로, 창원-팽목항로, 재원-진리항로, 여수지역의 손죽-광도항로, 마산지역의 통영-두미-삼천포항로, 통영-추도항로등을 유지하기 위해 정부가 각 항로별로 매년 1억 5천여만원의 예산을 투입한 것은 경제정책면에서 분명히 비효율적이다.

그러나 낙도보조항로도 경우에 따라서는 국가 경제 전체로 볼 때 보조금 지급이 정당화되기도 한다. 일반적으로 초기에 대량의 자본이 필요하지만 추가적인 생산에는 큰 비용이 들지 않는 산업 가운데 ‘규모의 경제’가 있는 산업의 경우 정부의 보조금 지급이 국가경제면에서 정당시 될 수도 있는데 일부 보조항로가 여기에 해당한다고 생각된다.

소비자잉여란 승객 한사람 한사람이 주어진 수송서비스에 대해 기꺼이 지불하고자 하는 운임의 총합계와 실제 지불운임 총액의 차액이므로 이 차이가 정부의 보조금 지급액보다 작을 때에는 경제적으로 비효율적이다. 이것은 승객의 수가 운임수준과 관계없이 대단히 제한적일 때(대형낙도-소형낙도항로), 또 보다 일반적으로는 운항선사의 수송서비스에 대한 수요곡선이 비탄력적이고 평균비용곡선 아래에 있을 경우에 해당한다.

낙도보조항로 정책의 기본과제는 경제정책으로서든 사회정책으로서든 운임수준과 손실보상금 지급액 수준과의 역관계구조와 한정된 예산범위 내에서의 선택의 문제라고 할 수 있다.

참고 문헌

예산의 충분한 뒷받침 아래 만약 정부가 운임을 계속 규제 하고 낙도보조항로의 지정을 계속 늘려나갈 계획이라면 낙도 보조항로 정책은 손실보상금 지급의 적정성 판단, 안전관리, 서비스 개선 등 극히 세부적인 사안에 국한될 것이다. 정부가 현재의 낙도보조항로 체제를 사회 정책적 차원에서 그대로 유지하고 또 향후 연륙·연도교 건설 등으로 인해 일반항로가 보조항로로 전환됨에 따라 이를 모두 정부가 떠맡을 수도 있을 것이다.

그러나 이와는 반대로 정부가 예산의 제약상 낙도보조항로의 지속적인 지정확대가 바람직하지 않다고 판단하고, 선박 이용자의 서비스 만족도를 향상시키려고 한다면 낙도보조항로 정책에는 운영사업체별로 경영평가제를 도입하는 등 보다 구조적인 변화가 있어야 할 것이다.

본 연구를 통하여 얻어진 위의 결과들은 낙도보조항로 중장기 발전방향 수립에 기초 자료로 활용되는데 그 의미가 있다.

- [1] 스코틀랜드 내부자료(2004).
- [2] 일본 국토교통성 해사국 조사자료, 각 년 4월 1일(2003.)
- [3] 윤광원(1994), 낙도보조항로 운항여객선에 대한 손실보상금제도의 개선방안연구, 경영학 석사학위논문, 인하대학교.
- [4] 조계석외(2000.10), 연안해운의 당면과제와 21세기 발전전략, 한국해양수산개발원.
- [5] 한국해운조합(2004), 연안여객선 및 업체현황.
- [6] 해양수산부(2004), 낙도보조항로 증장기 발전방향에 관한 연구 용역보고서.
- [7] 해양수산부 내부자료(2004).
- [8] 해양수산부/한국해운조합(2003), 연안해운통계연보.

원고접수일 : 2004년 11월 24일
 원고채택일 : 2004년 12월 27일