

2025 조세특례 심층평가(15) 연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제

2025. 9.



2025 조세특례 심층평가(15)
연안운항여객 선박용 석유류
간접세 면제

2025. 9.



기획재정부



한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

제 출 문

기획재정부 장관 귀하

본 보고서를 『연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제』 연구용역에 관한 최종보고서로 제출합니다.

연구책임자: 권성준 한국조세재정연구원 조세연구본부 세수추계센터장

공동연구자: 김정환 한국조세재정연구원 조세연구본부 세수추계센터

재정패널팀장

2025년 9월

한국조세재정연구원

원 장 이 영

요 약

1. 연구 개요

- 「연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제」는 여객선, 도선 등 연안을 운항하는 여객선박에 사용할 목적으로 한국해운조합에 직접 공급하는 석유류에 대해 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세, 자동차세 등의 간접세를 면제하는 제도임
 - 관광사업을 목적으로 사용하는 유선 등의 여객선박의 경우는 제외함
 - 본 조세특례는 운항원가 상승을 억제하고 적정 운임을 유지하여 도서민을 포함한 여객선 이용객의 경제적 부담을 줄이기 위해 도입됨
 - 『조세지출예산서』는 연안여객 운송사업의 활성화도 본 제도의 목적으로 명시함
 - 소관부처의 자체평가서에서는 안정적인 해상교통권 확보를 통한 도서지역 정주여건 개선 및 해상관광 활성화를 본 제도의 목적으로 제시함
 - 한국해운조합은 조합원 또는 이에 준하는 자격을 갖춘 내항 여객운송사업자와 도선 사업자에게 면세유를 공급함
 - 여객선 운영자가 한국해운조합에 석유류를 주문하면 한국해운조합이 정유사와 대행업체를 통해 면세유를 공급함
 - 이때 모든 간접세를 포함한 유류 구매대금에 수수료 및 용역비를 가산하여 공급하며, 사후적으로 세금을 환급함

- 본 연구는 「심층평가 운용지침」에 따라 2025년도 조세특례 의무심층평가 대상으로 선정된 「연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제」의 타당성 및 효과성을 분석하고, 이를 바탕으로 종합평가, 제도개선 방안 등을 제시함
 - 본 조세특례는 2025년 12월 31일 일몰 예정으로 일몰 적용 전 제도의 타당성 및 효과성 분석을 통해 제도의 폐지 또는 일몰 연장 여부를 판단할 필요가 있음

- 타당성 분석에서는 정부개입의 근거와 타당성을 점검하고 지원대상, 지원방법, 지원규모, 다른 제도와의 중복 여부 등 정책목적 달성을 위해 제도가 적절하게 설계되었는지 평가함
 - 각종 가용자료를 활용하여 연안운항여객의 업황, 제도 관련 현황 등을 조사하고, 이를 바탕으로 본 조세특례의 타당성, 제도 설계의 적절성 등을 평가함
- 효과성 분석에서는 가용자료의 한계와 제도변화의 부재로 정밀한 제도효과 분석이 어려워, 가용자료를 활용하여 본 조세특례의 효과를 간접적으로 분석함
 - 유류세 면제로 연안여객운송 사업자의 유류비용이 감소함에 따라 연안항로 운영의 지속성을 높여주는지 분석함
 - 유류세 면제를 통한 유류비용 절감이 연안여객운송 사업자의 영업실적, 운임가격 등에 미치는 영향을 분석함

2. 타당성 분석

- 해상교통권 확보, 도서민의 정주환경 등을 고려하면 연안항로의 안정적 유지를 위한 정부 지원의 필요성은 인정됨
- 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제3조 제1항에서는 정부와 지자체가 모든 국민이 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 수 있도록 대중교통을 육성하고 지원하기 위한 정책을 수립하고 이를 시행해야 한다고 명시하고 있음
 - 연안항로를 운항하는 여객선 및 도선은 2021년부터 동법에 따라 대중교통 수단으로서 법적지위를 가짐
 - 또한 동법 동항에는 정책을 수립하고 시행해야 할 구체적인 항목들도 나열되어 있는데, 그중 하나는 ‘오지·도서 및 벽지 등의 지역에 대한 대중교통서비스의 강화’임
 - 따라서 정부는 국민이 도서지역에서의 대중교통인 연안여객선 및 도선을 편리하고 안전하게 이용할 수 있도록 노력할 의무가 있으며, 여기에는 연안항로의 안정적 유지를 위한 노력도 포함된다 할 수 있음

- 연안항로를 이용하는 여객인원은 최근 감소하고 있는 추세이지만 연간 1.3천만명이 넘고, 항로당 평균 여객인원도 연간 13만명 수준으로 결코 적지 않은 수준임
 - 도서민 여객인원의 경우 연간 300만명, 항로당 평균으로는 연간 3만명을 초과하는 인원이 연안항로를 이용하고 있으며, 최근 도서민 여객인원은 증가하고 있는 추세임
 - 일반여객 중에서도 사실상 거주지가 도서지역이지만 직장, 학교 등으로 평일 생활권이 육지인 경우가 있는데, 해당 인원을 고려하면 연안항로를 이용하는 도서민의 수는 더 많을 것으로 예상됨

- 해상교통은 여객이동뿐 아니라 생활물자 이동과도 관련이 있으므로 도서지역의 해상교통권 확보는 중요하며, 도서지역의 경우 연안여객선, 도선 등 해상교통이 때로는 도서지역 이동을 위한 유일한 교통수단이기도 함
 - 사실상 대체 교통수단의 이용 가능성이 없거나 제한적인 경우가 많은 것으로 평가됨
 - 2023년 기준 유인섬 473개 중 육지와 연결되지 않은 섬은 372개로 전체 유인섬의 79%이며, 해당 섬들의 총인구는 8.6만명임
 - 육지와 연결되지 않으면서 항로도 없는 섬은 78개로 전체 유인섬의 16.5%이며, 해당 섬들의 총인구는 1,052명임
 - 현행법상 어선이나 낚싯배를 이용한 여객수송은 불법이며, 이러한 어선이나 낚싯배는 안전 운항 기준이 낮아 안전사고의 위험도 높음
 - 연륙·연도 등으로 육지와 연결되어 육상교통을 이용할 수 있더라도 이동시간 측면에서 해상교통이 더 효율적일 수 있음
 - 예를 들어 항로는 직선거리로 빠른 이동이 가능하나 육로는 도로를 따라 오랜 시간 돌아가야 할 수 있음

- 연안여객선 운항사업자는 평균적으로 사업규모가 영세하고 최근 영업적자를 지속적으로 기록하고 있는 상황으로, 연안여객선 운항사업자들의 사업유지를 위한 중·단기적 지원이 필요하다고 판단됨
 - 내항여객운송업의 최근 5년 평균 매출액은 40.2억원으로 외항여객운송업(100.6억원), 시내버스(86.6억원), 시외버스(210.2억원) 등의 매출액보다 낮은 수준

- 일반·보조항로 여객선 운항사업자의 평균 영업이익은 최근 5년 -0.5억~ -7.1억원으로 5년 연속 영업손실을 기록하였고, 영업손실 사업자의 비중은 45.3~57.4%에 이룸
 - 연안여객선 면세유 제도의 지원을 받지 않았다면 평균 영업이익은 -5.7억~ -14.1억원으로 영업손실 증가폭이 상당하며, 영업손실 사업자의 비중도 71.4~86.5%에 이르는 것으로 추정됨
 - 연안여객선 면세유 제도 없이 연안여객선 운항사업자의 사업이 얼마나 지속가능한지를 판단하기 위하여 약식 스트레스 테스트를 실시한 결과, 전체 43개 분석 대상 사업자 중 최근 5년 당기순손실을 기록한 사업자 수는 14개(32.6%)이나, 연안여객선 면세유 제도의 지원을 받지 못할 경우 당기순손실을 기록한 사업자 수는 33개(76.7%)로 증가하는 것으로 추정됨
 - 자본잠식 도달시기가 10년 이내인 사업자의 수는 12개(27.9%)에서 연안여객선 면세유 제도 폐지 시 21개(48.8%)로 증가하는 것으로 추정됨
 - 즉 연안여객선 면세유 제도가 종료된다면 향후 10년 이내 절반 가까운 연안여객선 사업자가 자본잠식에 이르러 사업지속이 어려울 수 있음을 의미함
 - 한편 상대적으로 높은 수준의 1km당 운임가격과 운임가격의 통제로 연안여객 운송업의 경우 운임가격을 인상하기 어려운 구조에 있는 것으로 조사됨
 - 연안여객선의 1km당 운임은 241.3~678.7원으로 항공 178.2~253.4원, 철도 108.2~164.4원, 시외버스 63.0~188.9원, 고속버스 60.0~108.5원보다 높은 수준임
 - 「해운법 시행규칙」 제10조에서 원가계산서, 구간제 운임과 요금의 경우 그 구간을 표시한 서류, 운임의 신규대조표 등을 지방해양수산청장에게 제출하여 승인받도록 하고 있음
- 연안여객선 면세유 제도 부재 시 대다수 연안여객선 사업자가 손실을 기록하는 상황을 감안하면 보편적 지원이 가능한 조세를 통해 지원하는 방식은 적절하다고 판단됨
- 독일, 이탈리아, 그리스, 덴마크 등 주요국에서도 내항운송업에 이용되는 연료에 대해 소비세, 부가가치세 등을 면제하는 사례가 존재함
 - 예산의 제약을 받는 보조금과 달리 유가변동에 따라 탄력적이고 안정적인 지원이 가능하다는 장점도 있음

- 면세유 제도의 경우 면세유 전용·유출 가능성에 대한 우려가 있을 수 있으나 연안운항선박의 경우 그 가능성이 낮은 것으로 조사됨
 - 연안항로의 길이가 짧아 선박제원, 운항정보 등을 통해 유류소요량을 정확하게 추정할 수 있기 때문임
 - 현재까지 면세유 전용 및 유출된 사례도 없었던 것으로 파악됨
 - 최근 관련 법·규정 개정으로 면세유 관리감독 주체인 한국해운조합은 면세유 공급명세서, 면세유 공급실적, 선박연료유 소요량 기준표 등을 과세관청에 제출해야 하며, 과세관청은 제출된 자료를 이용하여 면세유 전용 및 유출에 대한 점검을 충분히 할 수 있을 것으로 판단됨

- 매출원가나 운임매출에서 유류비가 차지하는 비중이 큰 편이므로 석유류에 대한 간접세 감면으로 운항원가 절감효과는 클 것으로 기대되며, 이는 운임가격 인하, 연안항로 유지 등에 도움이 될 것으로 생각됨
 - 일반·보조항로에서 여객선을 운항하는 사업자의 매출원가 대비 실유류비(=유류비-유류세 환급세액)는 2019~2023년 19~40%이며, 연안여객선 면세유 지원 제도가 없었다면 매출원가에서 유류비가 차지하는 비율은 33~46%에 이를 것으로 추정됨
 - 면세유 제도는 매출원가 대비 유류비의 비율을 13~43% 낮추는 것으로 추정됨
 - 일반·보조항로 여객선 운항사업자와 도선사업자의 운임매출 대비 유류비 비율은 최근 6년 선박당 40~53%에 이르며, 면세유 제도로 인한 환급세액을 고려한 운임매출 대비 유류비의 비율은 최근 6년 31~41%로 나타남
 - 면세유 제도는 운임매출 대비 유류비의 비율을 17~45% 낮추는 것으로 추정됨
 - 유류비가 운임매출보다 큰 선박의 비율은 18~29%에 달하는데, 연안여객선 면세유 제도로 이 비율은 12~20%로 낮아짐
 - 이는 면세유 제도가 사업성이 낮은 적자항로의 유지 유인을 제공해 줄 수 있음을 시사함
 - 만약 연안여객선 면세유 제도가 폐지된다면 수혜받고 있던 유류세 환급세액만큼 유류비가 증가하게 되는데, 최근 3개년 자료를 이용하여 유류비의 증가하는 비율을 계산하면 20~26%로 나타남
 - 이는 연안여객선 면세유 제도가 폐지될 경우 연안여객선 운임 가격이 20~26% 상승할 수 있음을 시사함

- 예산사업 중에는 모든 연안여객선박을 대상으로 유류비를 지원하는 사업은 없는 것으로 조사되어 본 조세특례와 예산사업 간 중복성은 없는 것으로 판단됨
 - 연안여객운송과 가장 관련성이 있는 예산사업에는 보조항로 결손보상금, 내항 여객선 운임보조, 국고여객선 건조 등이 있는데, 연안여객선 면세유 제도와는 상호보완적인 관계에 있는 것으로 판단됨

- 보조항로 결손보상금은 국가보조항로 결손보상금, 연안여객항로 안정화 지원, 소외 도서 항로운영 지원 등 세 가지 세부사업으로 구성됨
 - 국가보조항로 결손보상금은 도서민의 안정적 해상교통수단 확보 및 정주여건 개선을 위해 사업채산성이 없는 항로를 보조항로로 지정하고 해당 항로에서 여객선을 운항하는 사업자의 운항결손액을 보조하는 사업임
 - 연안여객선 면세유 제도의 적용을 받음에도 적자가 발생하는 항로를 특정하여 추가 지원하는 제도라 할 수 있으며, 연안여객선 면세유 제도와 보완적인 성격이 강하다 할 수 있음
 - 운항결손액 산정 시 유류비도 비용으로 포함하나 세전금액을 기준으로 산정하므로 연안여객선 면세유 제도와 중복 가능성이 없음
 - 연안여객항로 안정화 지원은 도서민의 정주여건 개선을 위해 적자항로 및 섬·육지 간 1일 생활권 구축항로의 운항결손액의 일부를 지원함
 - 1일 생활권 구축항로, 적자항로 등을 특정하여 운항결손액을 보조하는 제도로, 국가보조항로 결손보상금과 마찬가지로 연안여객선 면세유 제도와 보완적인 성격이 강함
 - 마찬가지로 운항결손액 산정 시 세전금액을 기준으로 유류비를 적용하므로 본 조세특례와 중복 가능성이 없음
 - 소외 도서 항로운영 지원은 여객선, 도선 등이 미기항하는 소외 도서지역 주민 및 방문객의 교통편의를 위해 지자체가 항로를 운영하는 경우 비용을 일부 지원하는 사업임
 - 특정 지역의 항로를 지원하는 것이 목적이므로 본 조세특례와 중복성이 있다가보다 보완적인 제도라 판단됨

- 내항여객선 운임보조는 도서민 여객선 운임지원, 섬 지역 생활물류 운임지원 등

두 가지 세부사업으로 구성됨

○ 도서민 여객선 운임지원은 섬 주민 교통편의 증진 및 정주여건 개선을 위해 섬 주민이 부담하는 내항여객선 운임(여객운임 및 차량운임)의 일부를 지자체 보조를 통해 지원(국가-지자체 균등 지원)함

- 연안여객선 면세유 제도는 연안여객서비스 공급자를 대상으로 한다면, 도서민 여객선 운임지원은 연안여객서비스 수요자를 대상으로 하는 정책임
- 연안여객선 면세유 제도에도 불구하고 운임 수준이 타 교통수단에 비해 높은 점을 감안하면 도서민에 대한 여객선 운임지원은 연안여객선 면세유 제도와 보완적인 관계에 있다 할 수 있음

○ 섬 지역 생활물류 운임지원은 육지보다 높은 섬 지역 택배비 부담경감을 위해 섬 주민에게 택배 추가운임의 일부를 지원함

□ 국고여객선 건조는 국가보조항로 운항 여객선 중 노후선 또는 항로여건에 부적합한 선박을 대체 건조하여 항로에 투입하기 위한 사업임

○ 즉 국가보조항로 결손보상금 사업과 연계되어 있는 사업이라 할 수 있음

□ 연안여객선 면세유 제도가 폐지된다면 적자항로의 수는 늘고 연안항로의 수는 감소할 것이며, 이는 결국 국가보조항로 수의 증가로 이어질 것임

○ 국가보조항로는 운항결손금을 지원하므로 유류세만 면제하는 본 조세특례보다 지출 규모가 클 수밖에 없음

- 본 조세특례는 최근 6년 사업자당 4억~6억원, 일반·보조항로 여객선 운항사업자의 경우 사업자당 7억~10억원의 지출이 발생함
- 국가보조항로 결손보상금은 2023년 기준 사업자당 21억원의 지출이 발생하며, 여기에 국고여객선 건조 비용까지 감안하면 소요되는 지출 규모는 21억원보다 더 크다 할 수 있음

○ 따라서 연안여객선 면세유 제도와 국가보조항로 결손보상금 및 국고여객선 건조 사업은 서로 상호보완적인 성격이 강하다 할 수 있음

- 연안여객선 면세유 제도는 민간사업자가 연안항로를 유지할 수 있도록 보조하면서 국가보조항로의 빠른 증가와 함께 정부지출의 빠른 증가도 방지하는 역할을 한다고 평가됨

3. 효과성 분석

- 효과성 분석에서는 한국해운조합과 한국해양교통안전공단에서 제공한 자료를 가공하여 구축한 2019~2023년 항로 및 선박별 패널자료를 활용하여 분석을 수행함
 - 자료의 한계, 제도변화의 부재, 적절한 비교집단의 부재 등으로 정밀한 분석이 어려움에 따라 가용자료를 활용하여 유류세 면제에 따른 본 제도의 효과를 간접적으로 분석함

- 종속변수로 항로 폐지 여부, 독립변수로 연안여객선 운항사업자의 영업이익, 선령, 항로거리, 보조항로 여부를 이용하여 패널 콕스 비례위험분석모형(Cox proportional hazards model, CPHM)을 추정함
 - 모형을 추정한 결과, 영업이익에 대한 계수는 1보다 작아 영업이익의 증가가 항로 폐지 위험의 감소와 관련이 있는 것으로 추정됨
 - 연안여객선 면세유 제도의 폐지는 연안여객선 운항사업자가 부담하는 유류비를 증가시켜 영업이익의 감소로 이어지므로 연안여객선 면세유 제도 폐지는 항로 폐지 위험의 증가에 영향을 줄을 시사함

<표 1> 패널 콕스 비례위험분석모형 추정결과(전체 항로)

모형 구분	영업이익	항로거리(km)	선령	생존확률 변화(%)
모형1	0.9999999 (0.089)	1.002828 (0.140)	1.053035 (0.000)	0.7040
모형2	0.9999999 (0.103)	1.004124 (0.009)	-	0.7105
모형3	0.9999998 (0.001)	-	-	0.7640

주: 1. () 안은 p-value

2. 생존확률 변화(%)는 연안여객선 면세유 제도 폐지로 유류세 환급세액만큼 영업이익이 감소한 것이 항로별 생존확률에 미치는 변화를 나타냄

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 패널 콕스 비례위험분석모형 추정결과를 활용하여 연안여객선 면세유 제도의 폐지라는 반사실적 분석 시나리오에 따른 생존확률의 변화를 추정하면 약 0.70~0.76% 감소로 나타남

- 이는 연안여객선 면세유 제도의 폐지로 영업이익이 감소할 경우 5년 내 항로가 폐지될 확률이 약 0.53~0.71%임을 의미함
 - 본 제도의 폐지로 유류세 환급액만큼 영업이익이 감소한다고 가정함
 - 모형의 구조(specification)와 변수 선택에 대한 강건성을 검증하기 위해 다양한 선형확률모형을 활용하여 분석을 수행함
 - 그 결과 항로 폐지 확률이 약 0.6%로 추정되어 패널 콕스 비례위험분석모형으로 추정한 결과는 강건한 것으로 판단됨
 - 보조항로를 제외하고 일반항로에만 국한한 분석도 수행하였으며, 그 결과 추정결과가 강건함을 확인할 수 있음
- 실유류비(유류대금에서 유류세 환급세액을 차감한 금액)를 설명변수, 연안여객선 운항사업자의 영업이익, 운임매출, 여객수송 운임가격, 차량수송 운임가격 등을 종속변수로 한 회귀분석을 수행하여 유류비 상승의 효과를 추정하고, 이 추정결과에 2019~2023년 평균 유류세 환급세액(2.22억원)을 적용하여 연안여객선 면세유 제도 폐지가 영업이익, 운임매출, 운임가격에 미치는 영향을 추정함
- 영업이익에 대한 추정치는 -0.188로, 유류비 100만원 증가가 영업이익 18.8만원 감소와 관련됨을 의미함
 - 수요를 통제한 유류비 증가 효과가 영업이익에 음(-)의 영향을 나타내는 것으로 보임
 - 본 제도의 폐지로 영업이익은 약 4,176만원, 10.47% 감소하는 것으로 추정됨
 - 운임매출에 대한 추정치는 1.42로, 유류비 100만원 증가가 운임매출 142만원 증가와 관련됨을 의미함
 - 업황이 좋아 영업활동이 증가하면 유류비가 증가할 수 있음
 - 이러한 내생성을 통제하기 어려워 해당 결과가 나타난 것으로 추측됨
 - 이러한 이유로 회귀분석 결과에 유류세 환급세액을 적용하여 계산된 결과를 운임매출에 대한 본 제도 폐지의 효과로 해석할 수 없다고 판단됨
 - 여객수송 운임가격에 대한 추정치는 -0.244이며, 이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남
 - 차량수송 운임가격에 대한 추정치는 11.338로, 유류비 100만원 증가가 차량수송 운임가격 11.3원 증가와 관련됨을 의미함
 - 유류비용 부담 상승이 차량수송 운임가격 상승효과로 나타남

- 차량수송 운임가격은 본 제도의 폐지로 약 2,518원, 7.26% 상승하는 것으로 추정됨

<표 2> 회귀분석 및 연안여객선 면세유 폐지 효과 추정결과

종속변수	영업이익 (백만원)	운임매출 (백만원)	여객수송운임 (원)	차량수송운임 (원)	
실유류비 백만원 증가에 의한 한계효과	-0.188 (0.046)	1.42 (0.000)	-0.244 (0.371)	11.338 (0.000)	
연안여객선 면세유 폐지 효과	규모	-41.76	315.39	-54.19	2518.26
	증감률	10.47%	17.66%	-0.39%	7.26%
종속변수 평균	-398.7	1,785.5	13,924.0	34,687.9	
통제변수	여객정원, 항로거리, 선령, 평균기항지수, 차량, 여객, 연도고정효과	보조항로더미, 여객정원, 항로거리, 선령, 평균기항지수, 자산, 부채, 연도고정효과	보조항로더미, 여객정원, 항로거리, 선령, 평균기항지수, 자산, 부채, 연도고정효과	보조항로더미, 여객정원, 항로거리, 선령, 평균기항지수, 자산, 부채, 연도고정효과	

주: 1. 연안여객선 면세유 폐지 효과는 2019~2023년 평균 유류세 환급세액 2.22억원을 회귀분석 결과에 적용하여 계산함

2. () 안은 p-value

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

4. 결론 및 정책시사점

- 현재 해상교통권, 도서민 정주여건, 연안여객선 운항사업 등의 현황을 감안하면 단기적으로 연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제 제도의 일몰은 어려운 상황으로 판단됨
 - 연안여객선 운항사업의 수익성이 안정적으로 유지되고 있지 않은 상황에서, 연안여객선에 대한 면세유 지원은 당분간 유지될 필요가 있다고 판단됨
 - 현 시점에서 본 조세특례의 일몰은 연안여객선 운항사업의 수익성 악화를 가속화시켜 연안항로의 감소, 적자항로의 증가 등이 빠르게 진행될 수 있으며, 이는 결과적으로 정부지출 규모가 상대적으로 더 큰 국가보조항로 사업의 확대에 빠르게 이어질 수 있음

- 본 조세특례의 개편은 향후 연안여객선 운항사업의 수익이 본 조세특례가 없어도 안정적으로 유지되는 상황이 되어야 가능할 것으로 생각됨
 - 즉 본 조세특례에 따른 세제혜택이 없어도 다년간 안정적인 수익이 유지되는 시점에 이르면 감면율을 설정하여 제도를 축소해 가는 것을 검토할 수 있을 것으로 판단됨
 - 연안운항 여객사업의 수익성이 전반적으로 개선되더라도 모든 항로에서 충분한 수익이 발생하는 것은 아닐 것이므로 항로별 수익성에 따라 감면혜택을 차등화하는 것을 검토해 볼 수 있음
 - 예를 들어 최근 연속하여 흑자를 기록하는 항로의 경우 감면혜택의 축소를 고려해 볼 수 있으며, 흑자 규모가 충분하여 본 조세특례의 혜택을 받지 않더라도 흑자 유지가 가능하다면 본 조세특례의 대상에서 제외하는 것도 고려해 볼 수 있음
 - 단 항로별 수익성에 따른 차등화는 납세협력비용, 행정비용 등의 증가를 유발할 수 있으므로 이를 주의할 필요는 있음

목 차

I. 서론	21
II. 제도 개요 및 조세지출 규모	25
1. 제도 개요 및 연혁	27
2. 조세지출 규모 및 제도의 위상	34
III. 타당성 분석	39
1. 연안도서지역 관련 현황	41
2. 연안항로 및 연안여객운송 관련 현황	49
3. 연안운항여객 사업 관련 현황	54
가. 사업자 및 선박	54
나. 면세유 공급 및 유류세 환급 현황	57
다. 유류비 현황	63
라. 재무상태 및 수익성	68
마. 타 교통수단과 비교	73
4. 해외 주요국의 제도	76
가. 독일	76
나. 프랑스	76
다. 이탈리아	77
라. 그리스	77
마. 덴마크	78
5. 연안운항여객 관련 예산사업	78
가. 보조항로결손보상금	78
나. 내항여객선 운임보조	84
다. 국고여객선 건조	85

라. 도서지역 생활필수품 해상운송비 지원	87
마. 여객터미널 운영	88
바. 연안선박 현대화 지원	89
6. 면세유 전용 및 유출 가능성	90
7. 분석 결과 종합 및 타당성 평가	91
IV. 효과성 평가	97
1. 분석 자료	100
2. 제도의 효과성 추정	119
가. 항로유지 효과	119
나. 유류비용 증가의 경제적 효과	122
V. 결론 및 시사점	127
참고문헌	132

표 목 차

<표 II-1> 2000년 이후 제도 연혁	28
<표 II-2> 면세유 등의 관리자료 범위 및 제출시기 등(한국해운조합 관련)	33
<표 II-3> 세목별 조세지출과 연안여객선 면세유 제도의 조세지출	38
<표 III-1> 인구규모별 유인섬 분포(2023년 기준)	43
<표 III-2> 유인섬 연륙 및 해상교통 현황	46
<표 III-3> 연안운항여객 사업자 수	55
<표 III-4> 연안운항여객 선박 수	56
<표 III-5> 연안운항여객 사업자당 평균 선박 수	56
<표 III-6> 연안운항여객 사업자당 평균 선박톤수	57
<표 III-7> 연안운항여객 면세유 공급수량 합계	58
<표 III-8> 연안운항여객 사업자당 평균 면세유 공급수량	59
<표 III-9> 연안운항여객 면세유 환급세액 합계	60
<표 III-10> 연안운항여객 사업자당 평균 면세유 환급세액	61
<표 III-11> 연안운항여객 면세유 제도 조세지출 합계(추정)	62
<표 III-12> 연안운항여객 면세유 제도 사업자당 평균 조세지출(추정)	63
<표 III-13> 연안운항여객 사업자 유류대금 합계	63
<표 III-14> 연안운항여객 사업자당 평균 유류대금	64
<표 III-15> 연안여객선 운항사업자의 매출원가 대비 유류비 평균 비율	65
<표 III-16> 연안운항여객 선박당 운임매출, 유류비, 환급세액	66
<표 III-17> 유류비가 운임매출보다 큰 선박의 비율	67
<표 III-18> 연안여객선 운항사업자의 평균 재무상태	69
<표 III-19> 연안여객선 운항사업자의 평균 수익성 지표	70
<표 III-20> 연안여객선 운항사업자의 한계기업 비중	71
<표 III-21> 연안여객선 운항사업자 스트레스 테스트 결과	72
<표 III-22> 운송업 세부업종별 최근 5년(2019~2023년) 평균 영업실적	73

<표 III-23> 연안여객 선종별 단위 운임(2023년 기준)	74
<표 III-24> 운송수단별 단위 운임	75
<표 III-25> 독일의 내항운송업 면세유 조세지출	76
<표 III-26> 프랑스의 내항운송업 면세유 조세지출	77
<표 III-27> 이탈리아의 내항운송업 면세유 조세지출	77
<표 III-28> 그리스의 내항운송업 면세유 조세지출	78
<표 III-29> 덴마크의 내항운송업 면세유 조세지출	78
<표 III-30> 보조항로결손보상금 예산 및 법적근거	79
<표 III-31> 보조항로결손보상금 예산 추이	80
<표 III-32> 보조항로결손보상금 세부사업별 예산 추이	80
<표 III-33> 국가보조항로 운영 현황(2023년 기준)	81
<표 III-34> 국가보조항로 운영 추이	82
<표 III-35> 국가보조항로 결손보상금 집행 현황(2021년 기준)	83
<표 III-36> 내항여객선 운임보조 예산 및 법적근거	84
<표 III-37> 내항여객선 운임보조 예산 추이	85
<표 III-38> 내항여객선 운임보조 세부사업별 예산 추이	85
<표 III-39> 국고여객선 건조 예산 추이	86
<표 III-40> 도서지역 생활필수품 해상운송비 지원예산 및 법적근거	87
<표 III-41> 도서지역 생활필수품 해상운송비 지원예산 추이	88
<표 III-42> 여객터미널 운영 예산 추이	89
<표 III-43> 연안선박 현대화 지원예산 및 법적근거	89
<표 III-44> 연안선박 현대화 지원예산 추이	90
<표 III-45> 연안선박 현대화 지원 세부사업별 예산 추이	90
<표 IV-1> 분석 자료의 변수 목록	100
<표 IV-2> 변수별 기초통계량(2019년)	101
<표 IV-3> 변수별 기초통계량(2020년)	102
<표 IV-4> 변수별 기초통계량(2021년)	102
<표 IV-5> 변수별 기초통계량(2022년)	103
<표 IV-6> 변수별 기초통계량(2023년)	104

<표 IV-7> 일반·보조항로 주요 특성 비교	118
<표 IV-8> 일반·보조항로 0.05%MGO(선박용 경유) 사용 비율	118
<표 IV-9> 패널 콕스 비레위험분석모형 추정결과(전체 항로)	120
<표 IV-10> 패널 콕스 비레위험분석모형 추정결과(일반항로)	121
<표 IV-11> 회귀분석 결과	123
<표 IV-12> 연안여객선 면세유 폐지 효과	125

그림 목 차

[그림 II-1] 면세유 공급 및 세액 환급 절차	30
[그림 II-2] 면세유 공급 및 관리 서식	32
[그림 II-3] 연안여객선 면세유 제도에 따른 조세지출 규모	35
[그림 II-4] 연안여객선 면세유 제도에 따른 조세지출 세목별 비중	35
[그림 II-5] 세목별 조세지출 대비 연안여객선 면세유 제도 조세지출의 비중	37
[그림 III-1] 연도별 섬의 개수	41
[그림 III-2] 연도별 섬 지역 내 인구 현황	42
[그림 III-3] 인구감소 비율	42
[그림 III-4] 인구규모별 유인섬 개수(2023년 기준)	43
[그림 III-5] 인구규모별 유인섬 개수 변화	44
[그림 III-6] 섬 인구 전망	44
[그림 III-7] 국내 총인구와 섬 인구 변화 전망	45
[그림 III-8] 인구규모별 섬 분포 변화 전망	45
[그림 III-9] 유인섬 연륙 현황(2023년 기준)	47
[그림 III-10] 유인섬 해상교통 현황(2023년 기준)	48
[그림 III-11] 여객수송 추이	49
[그림 III-12] 일반 및 도서민 여객수송 비중 추이	50
[그림 III-13] 차량수송 추이	51
[그림 III-14] 일반 및 도서민 차량수송 비중 추이	51
[그림 III-15] 연안항로 수 추이	52
[그림 III-16] 연안운항선박 수 추이	52
[그림 III-17] 항로당 평균 여객수송 추이	53
[그림 III-18] 항로당 평균 차량수송 추이	54
[그림 III-19] 국고여객선 건조 현황	87

[그림 IV-1] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 톤수 추이	105
[그림 IV-2] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 여객정원 추이	106
[그림 IV-3] 일반 및 보조항로의 평균 항로거리 추이	107
[그림 IV-4] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 속력 추이	108
[그림 IV-5] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 자산총계 추이	109
[그림 IV-6] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 부채총계 추이	109
[그림 IV-7] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 자본총계 추이	110
[그림 IV-8] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 매출액 추이	111
[그림 IV-9] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 매출총이익 추이	112
[그림 IV-10] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 영업이익 추이	112
[그림 IV-11] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 당기순이익 추이	113
[그림 IV-12] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 유류세 환급세액 추이	114
[그림 IV-13] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 여객 수송 실적 추이	114
[그림 IV-14] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 여객 운임매출 추이	115
[그림 IV-15] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 차량 수송 실적 추이	116
[그림 IV-16] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 차량 운임매출 추이	116
[그림 IV-17] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 유류대금 추이	117

I. 서론



I. 서론

- 「연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제」는 여객선, 도선 등 연안을 운항하는 여객선박에 사용할 목적으로 한국해운조합에 직접 공급하는 석유류에 대해 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세, 자동차세 등의 간접세를 면제하는 제도임
 - 관광사업을 목적으로 사용하는 유선 등의 여객선박의 경우는 제외함
 - 본 조세특례는 운항원가 상승을 억제하고 적정 운임을 유지하여 도서민을 포함한 여객선 이용객의 경제적 부담을 줄이기 위해 도입됨
 - 조세지출예산서는 연안여객 운송사업의 활성화도 본 제도의 목적으로 명시함
 - 소관부처의 자체평가서에서는 안정적인 해상교통권 확보를 통한 도서지역 정주여건 개선 및 해상관광 활성화를 본 제도의 목적으로 제시함
 - 한국해운조합은 조합원 또는 이에 준하는 자격을 갖춘 내항 여객운송사업자와 도선 사업자에게 면세유를 공급함
 - 여객선 운영자가 한국해운조합에 석유류를 주문하면 한국해운조합이 정유사와 대행업체를 통해 면세유를 공급함
 - 이때 모든 간접세를 포함한 유류 구매대금에 수수료 및 용역비를 가산하여 공급하며, 사후적으로 세금을 환급함

- 본 연구는 심층평가 운용지침에 따라 2025년도 조세특례 의무심층평가 대상으로 선정된 「연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제」의 타당성 및 효과성을 분석하고, 이를 바탕으로 종합평가, 제도개선 방안 등을 제시함
 - 본 조세특례는 2025년 12월 31일 일몰 예정으로 일몰 적용 전 제도의 타당성 및 효과성 분석을 통해 제도의 폐지 또는 일몰 연장 여부를 판단할 필요가 있음
 - 일몰 연장 시 제도의 효과적인 운영을 위한 개선 방안을 검토하여 제시함

- 타당성 분석에서는 정부개입의 근거와 타당성을 점검하고 지원대상, 지원방법, 지원규모, 다른 제도와의 중복 여부 등 정책목적 달성을 위해 제도가 적절하게 설계

되었는지 평가함

- 각종 가용자료를 활용하여 연안운항여객의 업황, 제도 관련 현황 등을 조사하고, 이를 바탕으로 본 조세특례의 타당성, 제도 설계의 적절성 등을 평가함

□ 효과성 분석에서는 가용자료의 한계와 제도변화의 부재로 정밀한 제도효과 분석이 어려워 가용자료를 활용하여 본 조세특례의 효과를 간접적으로 분석함

- 유류세 면제로 연안여객운송 사업자의 유류비용이 감소함에 따라 연안항로 운영의 지속성을 높여주는지 분석함
- 유류세 면제를 통한 유류비용 절감이 연안여객운송 사업자의 영업실적, 운임 가격 등에 미치는 영향을 분석함

□ 본 보고서의 구성은 다음과 같음

- 제Ⅱ장에서는 본 조세특례의 개요와 현황을 살펴봄
- 제Ⅲ장에서는 본 조세특례의 타당성 분석을 수행함
- 제Ⅳ장은 본 조세특례의 효과성 분석을 수행함
- 제Ⅴ장은 종합평가 후 정책 시사점을 제시함

Ⅱ. 제도 개요 및 조세지출 규모



Ⅱ. 제도 개요 및 조세지출 규모

1. 제도 개요 및 연혁

- 「연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제」는 연안을 운항하는 여객선박에 사용할 목적으로 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합에 직접 공급하는 석유류에 대해 부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세, 자동차세 등의 간접세를 면제하는 제도임

- 한국해운조합은 해운업 발전 및 국민경제 균형발전을 목적으로 「한국해운조합법」에 의해 설립되었으며, 조합원 또는 이에 준하는 자격을 갖춘 내항 여객운송사업자와 도선 사업자에게 면세유를 공급함
 - 내항 여객운송사업이란 국내항과 국내항을 연결하여 해상으로 사람 또는 사람과 물건을 운송하는 사업을 의미함(「해운법」 제2조, 제3조)
 - 도선사업이란 내수면, 강 하구, 해안의 만에서, 또는 비교적 가까운 거리의 도서를 연결하여, 사람 또는 사람과 물건을 운송하는 사업을 의미함(「유선 및 도선사업법」 제2조, 동법 시행령 제2조)
 - 해운조합의 조합원이 되기 위해서는 「해운법」에 따라 해상여객운송사업의 면허를 취득해야 함(「한국해운조합법」 제8조 제2항)
 - 면세유는 내항 여객운송사업 면허, 도선사업 면허에 적용됨

- 「관광진흥법」 제2조에 따른 관광사업 목적으로 사용되는 여객선박은 면세유 적용 대상이 아님
 - 즉 유선사업자는 면세유 대상이 아니며, 유선사업 면허로 구분함
 - 유선사업은 수상에서 고기잡이, 관광, 그 밖의 유락을 위해 선박을 대여하거나 유락하는 사람을 승선시키는 것을 영업으로 하는 사업을 의미함
 - 대표적으로 유람선이 이에 해당함

- 본 조세특례는 운항원가 상승을 억제하고 적정 운임을 유지하여 도서민을 포함한 여객선 이용객의 경제적 부담을 줄이기 위해 도입됨
 - 조세지출예산서는 연안여객 운송사업의 활성화도 본 제도의 목적으로 명시함
 - 소관부처의 자체평가서에서는 안정적인 해상교통권 확보를 통한 도서지역 정주여건 개선 및 해상관광 활성화를 본 제도의 목적으로 제시함

- 본 제도는 1974년 말 「조세특례제한법」의 전신인 「조세감면규제법」 개정으로 1975년부터 시행되었고, 이후 제도의 일몰이 계속 연장되어 옴
 - 연안여객선 업체들의 유류비 상승을 억제하고, 여객운임 상승에 따른 도서민 부담 가중을 완화하기 위해 1975년부터 시행
 - 당시 1973~1974년 국제적인 석유 위기(이른바 “1차 오일 쇼크”)가 일어나 국제유가가 크게 상승하였고, 이로 인해 연안여객선 업체들의 유류비가 크게 증가하여 경영난이 심화되었음
 - 제도 도입 이후 매 5년마다 연장되어 오다 1998년 12월 28일 「조세감면규제법」이 「조세특례제한법」으로 변경되며 개정을 통해 일몰을 적용하였으나 2000년 12월 31일까지 연장됨
 - 이후에도 8차례 일몰이 연장되었고, 현재 2025년 12월 31일 일몰이 예정됨
 - 2000~2012년에는 일몰 6개월 전부터 세액 감면율을 75%로 제한하는 지원기한 이원화 제도가 있었음
 - 하지만 제도는 계속 일몰 연장되었고, 2011년 말 지원기한 이원화는 폐지됨

<표 II -1> 2000년 이후 제도 연혁

개정일	주요 변경사항
2000. 12. 29.	<ul style="list-style-type: none"> • 2003년 12월 31일까지 기한 연장 • 지원세목: 부가가치세의 100분의 75 상당 세액 감면
2001. 12. 29.	<ul style="list-style-type: none"> • 지원세목 추가: 부가가치세 → 부가가치세, 특별소비세·교통세·교육세, 주행세 • 지원기한 이원화 <ul style="list-style-type: none"> - 2003. 6. 31. 전액면제 - 2003. 7. 1. ~ 2003. 12. 31. → 75% 감면
2002. 12. 11.	<ul style="list-style-type: none"> • 2005년 12월 31일까지 기한 연장 • 지원기한 <ul style="list-style-type: none"> - 2005. 6. 31. 전액 면제 - 2005. 7. 1. ~ 2005. 12. 31. → 75% 감면

<표 II -1>의 계속

개정일	주요 변경사항
2006. 12. 30.	• 세목명칭 변경: 교통세 → 교통·에너지·환경세
2007. 6. 1.	• 2012년 12월 31일까지 기한 연장 • 지원기한 및 지원한도 - 2012. 6. 31. 전액 면제 - 2012. 7. 1. ~ 2012. 12. 31. → 75% 감면
2011. 12. 31.	• 2015년 12월 31일까지 기한 연장 • 지원기한 이원화 폐지 - 2015. 12. 31.까지 전액면제 • 세목명칭 변경: 주행세 → 자동차 주행에 대한 자동차세(자동차세)
2015. 12. 15.	• 2018년 12월 31일까지 기한 연장
2018. 12. 24.	• 2020년 12월 31일까지 기한 연장
2020. 12. 29.	• 2022년 12월 31일까지 기한 연장
2022. 12. 31.	• 2025년 12월 31일까지 기한 연장

자료: 법제처 국가법령정보센터, 「조세특례제한법」을 참고하여 저자 작성

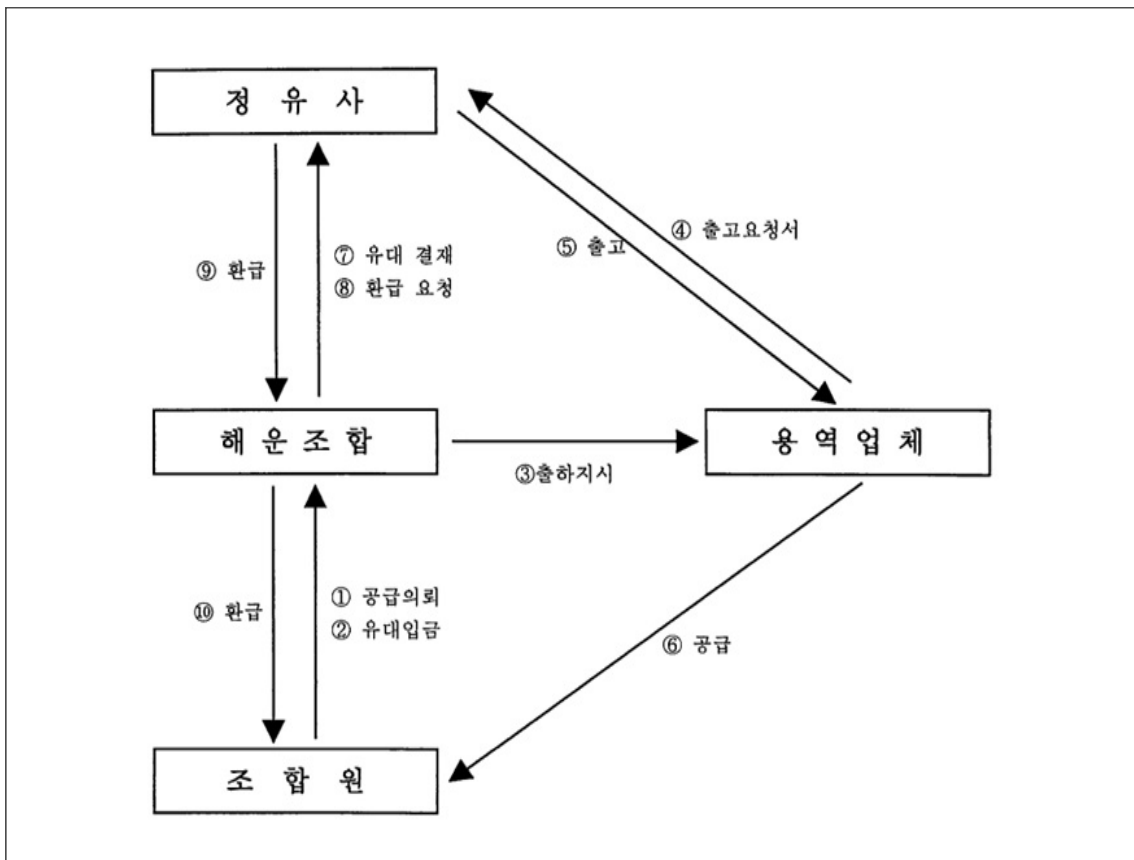
- (운영방식) 조합원(여객운송사업자 등)이 해운조합에 면세유 공급을 주문하면 해운조합이 정유사와 용역업체를 통해 조합원에게 이를 공급하는 방식으로 운영
 - 조합원은 해운조합과 석유류 공급계약을 체결하고, 면세유류 취급에 관한 각서를 제출
 - 해운조합은 석유류를 공급(본선)할 수 있는 유조선 또는 유조차를 보유하고 있지 않기 때문에 지역별 용역업체와 계약하여 조합원에게 면세유를 공급
 - 용역업체는 「항만운송사업법」에 따라 항만운송 관련 사업등록(선박연료공급업)을 마친 자로서 석유류를 수송·보관·공급하는 것을 업으로 하는 자
 - 각 용역업체는 면세유류 취급에 관한 각서 제출, 용역수행 보증 담보물 제공, 공제보험 가입

- (유류 공급가격) 조합이 정유사로부터 구매한 가격(월별 변동)에 수수료(해운조합 사업회비) 및 용역비(용역업체 경비)를 가산
 - 수수료는 조합의 석유류 공급사업에 필요한 경비를 충당할 목적으로 부과
 - 용역업체의 용역비는 유류 수송, 보관, 급유 등의 공급 서비스에 대한 대가
 - 용역비는 용역계약 시 지역별 조합원들이 참여하여 책정

□ 면세유 공급 및 세액 환급 절차([그림 II-1] 참고)

- ① 조합원이 해운조합에 면세유 공급을 주문하고, 석유류 공급 주문서를 접수
- ② 조합원은 각종 세금을 포함한 유류대금을 입금하고, 해운조합은 이를 확인
- ③ 해운조합이 용역업체에 면세유 출고를 요청하고, 출고 요청서를 발행
- ④ 용역업체가 정유사에 출고 요청서를 제시
- ⑤ 정유사가 면세유를 출고하여 용역업체에 인도
- ⑥ 용역업체가 조합원에게 면세유를 공급하고, 정유사의 출하전표를 전달
- ⑦ 해운조합이 정유사에게 각종 세금을 포함한 유류대금을 결제
- ⑧ 매월 해운조합은 정유사에게 세액 환급을 요청
- ⑨ 정유사가 해운조합에 환급액을 입금
- ⑩ 해운조합은 개별 조합원에게 환급액을 나누어 입금

[그림 II -1] 면세유 공급 및 세액 환급 절차



자료: 한국해운조합(홍성훈 외, 2020, p. 69, [그림 III-1] 재인용)

□ 해운조합의 면세유 관리방안

- 조합원은 면세유를 공급받기 위해 해운조합에 「여객선박용 석유류 소요량 기준표」를 작성하여 제출
 - 「여객선박용 석유류 소요량 기준표」는 한국해운조합의 내규인 석유류 공급 사업규정에서 정하는 서식으로 조합원(여객운송사업자), 선박제원, 유류 소요량 등에 대한 정보를 기록하고 있음
- 해운조합은 조합원이 제출한 「여객선박용 석유류 소요량 기준표」를 근거로 「여객선박용 석유류 공급 및 소요량 확인서」를 작성하여 관리
 - 「여객선박용 석유류 공급 및 소요량 확인서」는 월별로 석유류 공급량, 운항 횟수, 산출 소요량, 실제 소요량, 잔량 등에 대한 정보를 기록
 - 추가적으로 선박의 운항횟수에 대한 정보를 한국해양교통안전공단 운항관리 센터, 해양경찰청 등 유관 기관의 운항실적 통계로부터 확인
- 해운조합은 지부 차원에서 석유류 재고 및 현장점검을 월 2회 실시하고, 본부 차원에서 지역별로 여객선에 대한 현장점검을 연 2회 실시
 - 면세유 공급량, 실사용량(잔량), 운항횟수 등 확인
 - 「여객선박용 석유류 소요량 기준표」의 적정성 검토
 - 용역업체의 유류 보관 실태, 유류 공급 과정, 유류 품질 등 점검
- 해운조합은 주기적으로 면세유 공급 담당자에 대한 교육 실시
- 해운조합은 직전 월의 석유제품별 면세유 사용량을 매월 10일까지 해양수산부에 보고해야 함
- 해운조합은 연안여객선박용 면세석유류 공급명세서를 매년 3월 31일까지 국세청장에게 제출해야 함

- 면세유 등의 배정·공급·사후관리 등을 위해 직무상 작성 또는 취득한 자료로서 세액의 공제·환급·징수, 과태료부과, 조세범칙처분 등에 필요한 자료가 포함됨

<표 II -2> 면세유 등의 관리자료 범위 및 제출시기 등(한국해운조합 관련)

번호	자료제출기관	면세유 등의 관리자료	제출시기	제출서식
1	한국해운조합	「한국해운조합법」 제12조 및 제13조에 따른 한국해운조합원 명부	매월 말일	별지 제2호 서식
2	한국해운조합	「석유 및 석유대체연료 사업법」 제38조 제1항에 따른 석유 수급거래상황 보고 자료	다음 달 15일	별지 제17호 서식
3	한국해운조합	「조세특례제한법 시행령」 제112조의6 제2항 제2호에 따른 면세유류공급증명서 발급내역	다음 달 말일	별지 제15호 서식
4	한국해운조합 (각 지부, 출장소 포함)	면세유류공급증명서에 첨부하는 출하전표 및 해상면세유 인수증 발급 내역	다음 달 말일	별도서식 없음
5	한국해운조합 (각 지부, 출장소 포함)	「영농기자재등면세규정」 제26조 제3항에 따른 연안여객선박용 면세석유류 공급명세서	다음 달 10일	「영농기자재등면세규정 시행규칙」 별지 제15호 서식
6	한국해운조합 (각 지부, 출장소 포함)	「영농기자재등면세규정」 제26조 제2항에 따른 연안여객선박용 면세유 공급실적	다음 달 10일	별지 제18호 서식
7	한국해운조합 (각 지부, 출장소 포함)	「조세특례제한법 시행령」 제112조의7 제8항에 따른 연안화물선용 경유 연간 공급명세서	다음 달 10일	「조세특례제한법 시행규칙」 별지 제69호의13 서식
8	한국해운조합 (각 지부, 출장소 포함)	「조세특례제한법 시행령」 제112조의7 제7항에 따른 직전 월 경유 공급량	다음 달 10일	별지 제18호 서식
9	한국해운조합 (각 지부, 출장소 포함)	「한국해운조합법」 제6조 제1항 제2호의 자재 공동구입 사업에 따른 선사별 면세 환급금 계산서 발급 내역	다음 달 말일	별지 제19호 서식
10	한국해운조합 (각 지부, 출장소 포함)	「한국해운조합법」 제6조 제1항 제2호의 자재 공동구입 사업에 따른 면세 환급금 지급내역	다음 달 말일	별지 제20호 서식

〈표 II -2〉의 계속

번호	자료제출기관	면세유 등의 관리자료	제출시기	제출서식
11	한국해운조합 (각 지부, 출장소 포함)	「선박위치발신장치의 설치기준 및 운영 등에 관한 규정」 제9조 제1항의 시스템을 기반으로 작성한 선박연료유 소요량 기준표	매월 말일	별지 제21호 서식
12	한국해운조합 (각 지부, 출장소 포함)	「조세특례제한법」 제112조의6 제1항 제5호에 따른 용도의 사용사실 내역	다음 달 말일	별지 제22호 서식

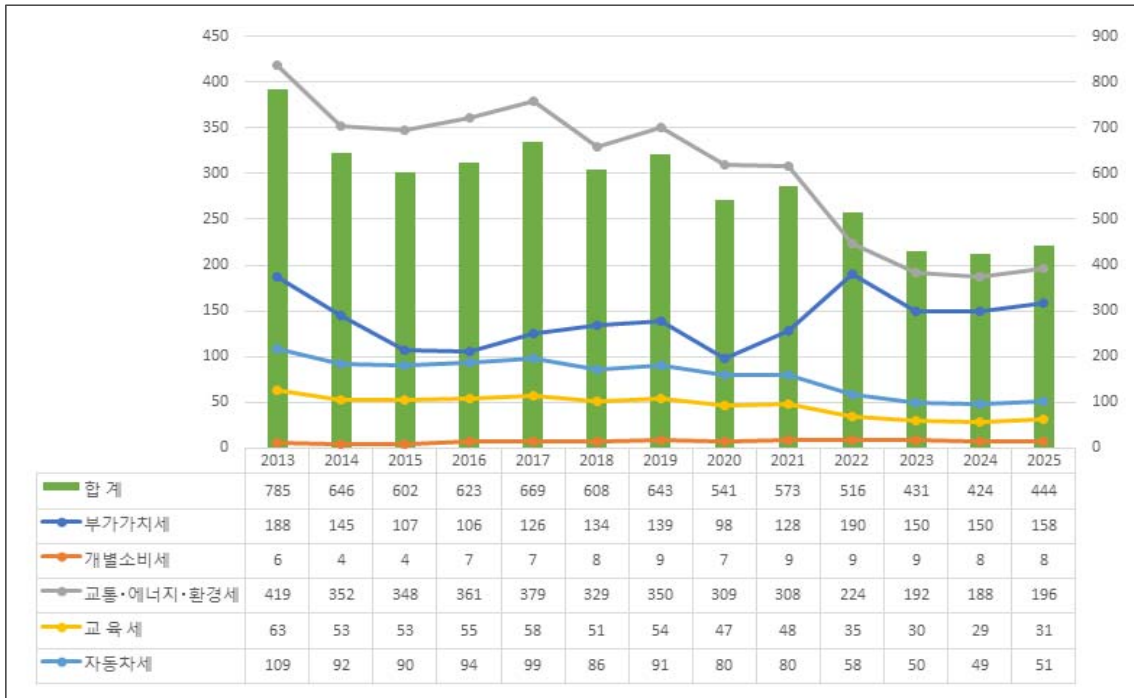
자료: 「면세유 등의 관리자료 제출에 관한 고시」, [별표]

2. 조세지출 규모 및 제도의 위상

- 본 제도에 따른 조세지출 규모는 2013년 이후 대체로 감소하고 있는 추세에 있으며, 2023년부터는 420억~440억원 수준을 유지할 것으로 추정 또는 전망됨
 - 2013년 조세지출 규모는 785억원 수준으로 추정되고, 2014~2019년에는 600억원대, 2020~2022년에는 500억원대를 유지한 것으로 추정됨
 - 본 제도에 따른 조세지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 세목은 교통·에너지·환경세로 2021년까지는 50%가 넘는 비중을 차지하였고 2022년부터는 43~44% 비중을 차지함
 - 연안여객선에 사용하는 유종의 상당 부분을 경유가 차지하므로, 경유에 부과하는 교통·에너지·환경세 지출액이 크게 나타남
 - 두 번째로 높은 비중을 차지하는 세목은 부가가치세인데, 2021년까지는 17~24%의 비중을 유지하다 2022년 37% 수준으로 비중이 증가하였고 이후로도 35% 내외 수준을 유지하고 있음
 - 2021년 말 유류세를 인하한 조치가 지속되면서 최근 교통·에너지·환경세의 비중이 줄고 부가가치세의 비중이 커진 것으로 판단됨

[그림 II -3] 연안여객선 면세유 제도에 따른 조세지출 규모

(단위: 억원)

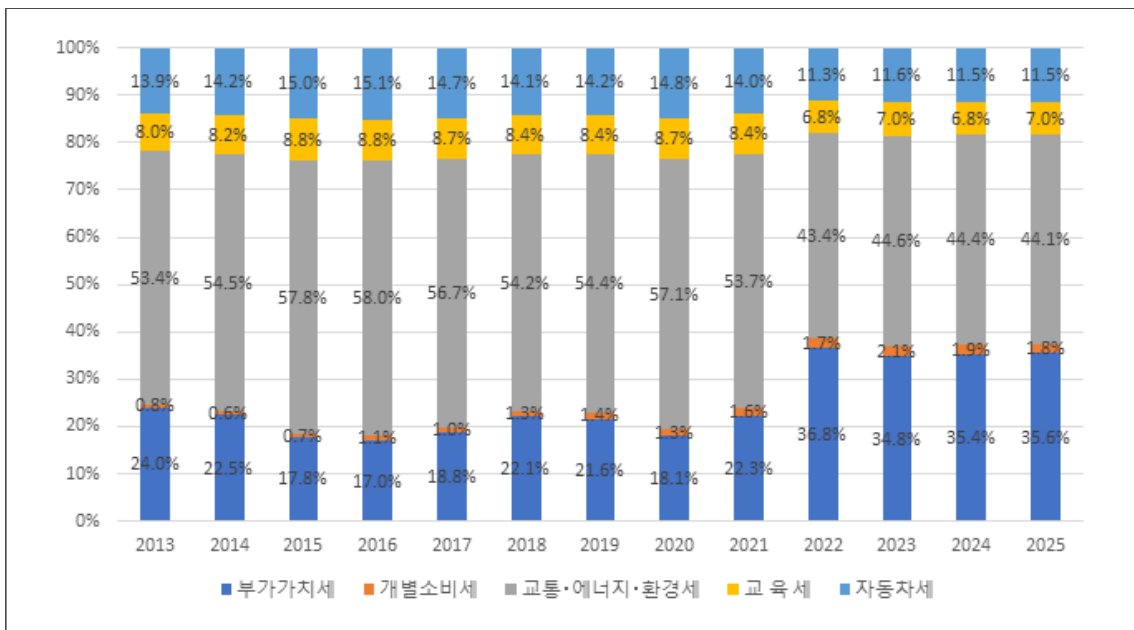


주: 1. 자동차세는 교통·에너지·환경세 지출액의 26%로 추산함

2. 2024년과 2025년은 전망치임

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 각 연도.

[그림 II -4] 연안여객선 면세유 제도에 따른 조세지출 세목별 비중

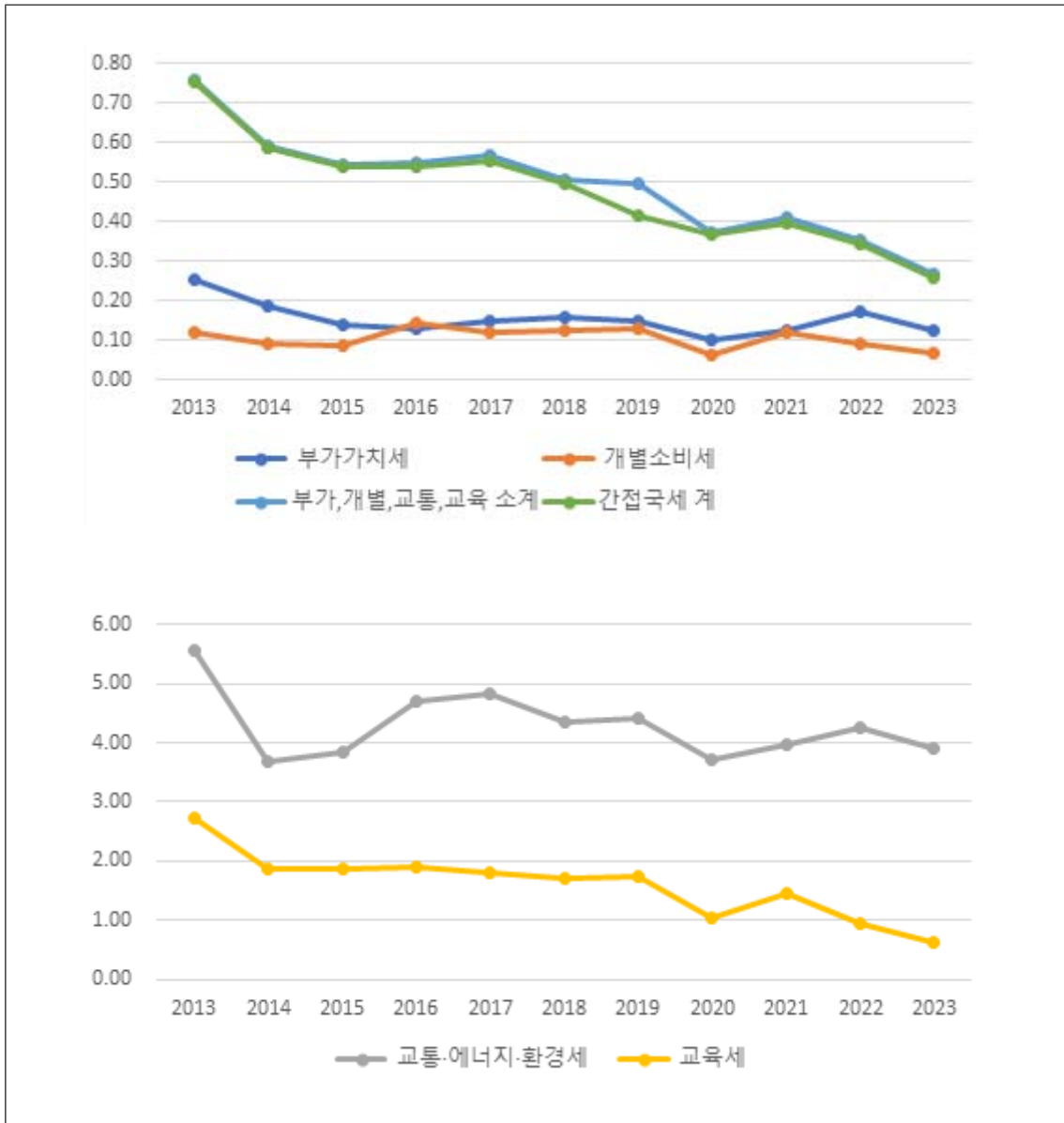


자료: [그림 II-3]을 토대로 저자 작성

- 본 조세특례가 간접국세 조세지출에서 차지하는 비중은 1% 미만 수준으로 크지 않으며, 2013년 0.75%에서 2023년 0.26%로 감소하는 추세임
 - 간접국세에서 차지하는 부분은 미미하나 교통·에너지·환경세의 조세지출에서 차지하는 비중은 3.7~5.6% 수준으로 나타나며, 2015년 이후 대체로 감소하는 추세를 보임
 - 교육세 조세지출에서 본 제도의 조세지출이 차지하는 비중은 2013년 2.71%에서 2023년 0.62%로 감소하여, 최근 비중은 미미한 수준임
 - 교육세는 교통·에너지·환경세의 부가세(surtax)이므로 본 제도 교육세 조세지출 비중의 흐름은 대체로 본 제도 교통·에너지·환경세 조세지출 비중의 흐름과 유사함
 - 부가가치세, 개별소비세 등 세목의 조세지출에서 본 제도의 조세지출이 차지하는 비중은 매년 0.3% 미만으로 미미한 수준이고, 일정 수준에서 오르내리는 추이를 보임
 - 본 제도 조세지출의 40~50%가 교통·에너지·환경세분에 해당함에 따라 본 제도 조세지출이 간접국세 조세지출에서 차지하는 비중의 추이는 본 제도 조세지출이 교통·에너지·환경세 조세지출에서 차지하는 비중 추이의 영향을 많이 받음

[그림 II -5] 세목별 조세지출 대비 연안여행객선 면세유 제도 조세지출의 비중

(단위: %)



자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』(2015~2025)를 이용하여 저자 작성

〈표 II -3〉 세목별 조세지출과 연안여객선 면세유 제도의 조세지출

(단위: 억원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
연안여객선 면세유 제도 조세지출											
부가가치세	188	145	107	106	126	134	139	98	128	190	150
개별소비세	6	4	4	7	7	8	9	7	9	9	9
교통·에너지·환경세	419	352	348	361	379	329	350	309	308	224	192
교육세	63	53	53	55	58	51	54	47	48	35	30
소계	676	554	512	529	570	522	552	461	493	458	381
세목별 조세지출 규모											
부가가치세	74,402	76,909	77,266	80,741	83,993	85,965	93,219	99,246	101,755	110,006	120,188
개별소비세	4,959	4,500	4,683	4,911	5,788	6,539	6,927	11,136	7,483	9,993	13,633
교통·에너지·환경세	7,523	9,577	9,053	7,659	7,841	7,539	7,909	8,318	7,758	5,277	4,921
교육세	2,324	2,843	2,838	2,902	3,242	2,998	3,097	4,460	3,325	3,740	4,806
소계	89,208	93,829	93,840	96,213	100,864	103,041	111,152	123,160	120,321	129,016	143,548
간접국세 계	89,985	94,694	95,098	98,460	103,105	105,448	133,325	125,808	124,119	133,240	146,474
세목별 조세지출 대비 연안여객선 면세유 제도의 비중											
부가가치세	0.25	0.19	0.14	0.13	0.15	0.16	0.15	0.10	0.13	0.17	0.12
개별소비세	0.12	0.09	0.09	0.14	0.12	0.12	0.13	0.06	0.12	0.09	0.07
교통·에너지·환경세	5.57	3.68	3.84	4.71	4.83	4.36	4.43	3.71	3.97	4.24	3.90
교육세	2.71	1.86	1.87	1.90	1.79	1.70	1.74	1.05	1.44	0.94	0.62
부가가치세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세, 교육세 소계	0.76	0.59	0.55	0.55	0.57	0.51	0.50	0.37	0.41	0.35	0.27
간접국세 계	0.75	0.59	0.54	0.54	0.55	0.50	0.41	0.37	0.40	0.34	0.26

자료: 기획재정부, 『조세지출예산서』, 2015~2025.

Ⅲ. 타당성 분석



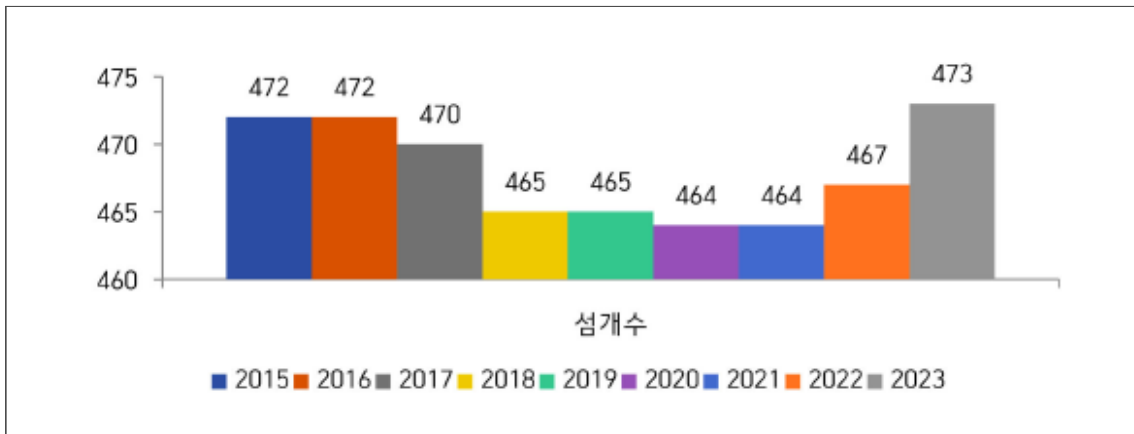
Ⅲ. 타당성 분석

1. 연안도서지역 관련 현황

- 2023년 기준 우리나라 연안의 유인섬은 473개, 무인도서는 2,918개로 조사됨¹⁾
 - 유인섬 현황 조사가 시작된 2015년에는 유인섬이 472개로 조사됨
 - 이후 2020년까지 유인섬의 수는 464개로 감소함
 - 일부 섬이 무인화되거나 육지화되어 유인섬 통계에서 제외됨²⁾
 - 특히 2018~2020년 무인화와 매립으로 인한 육지화가 다수 발생³⁾
 - 2022년부터 유인섬의 수는 다시 467개로 증가하였고 2023년에는 473개에 이룸
 - 조사방법론 및 조사대상 섬 기준의 체계화 및 명확화로 신규 유인섬이 추가된 결과임⁴⁾

[그림 Ⅲ-1] 연도별 섬의 개수

(단위: 개)



자료: 김재호(2024), 『2024년 유인섬 현황조사로 본 우리나라 유인섬의 현황』, p. 28, [표 2-4].

1) 김재호(2024), p. 23.

2) 김재호(2024), p. 27.

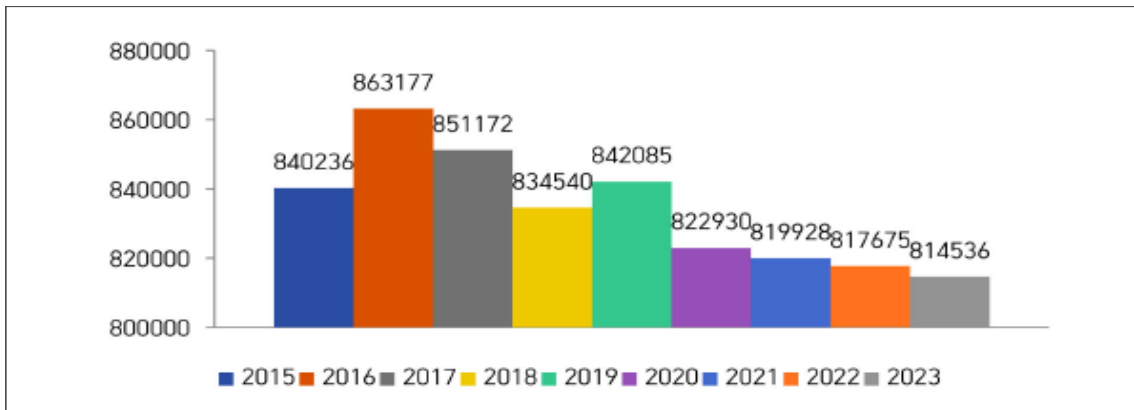
3) 김재호(2024), p. 27.

4) 김재호(2024), p. 28.

- 유인섬의 인구는 2016년 86만 3,177명으로 정점에 이른 이후 감소하는 추이를 보이다가 2023년 81만 4,536명에 이룸
- 섬 지역의 인구가 감소하는 속도는 전국 인구감소 속도에 비해 상당히 빠름
 - 2022년 전국 인구는 2016년 대비 0.2% 감소⁵⁾
 - 2022년 섬 지역 인구는 2016년 대비 4.7% 감소⁶⁾
 - 2만명 이하 섬으로 한정할 경우 인구감소율은 10.5%에 이룸⁷⁾
- 이는 자연적 감소뿐 아니라 사회적 감소로 섬 지역의 인구 유출이 빠르게 진행되고 있음을 시사함

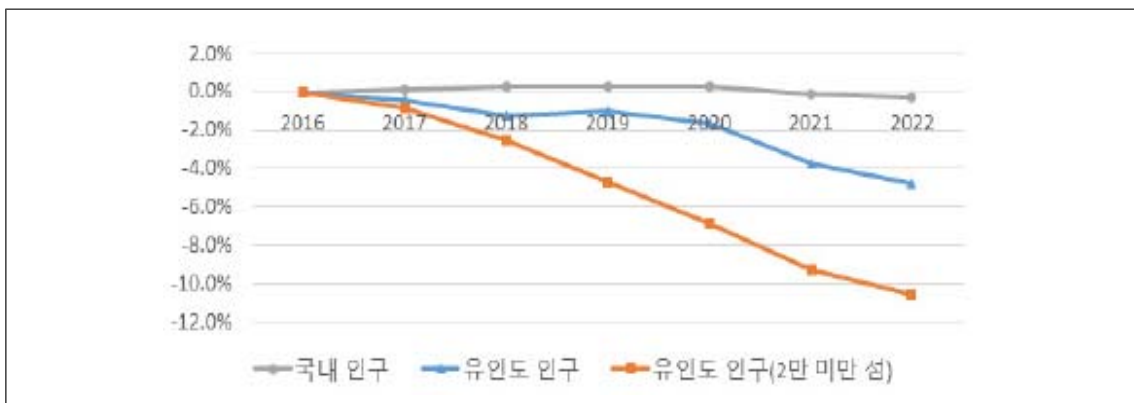
[그림 III-2] 연도별 섬 지역 내 인구 현황

(단위: 명)



자료: 김재호(2024), 『2024년 유인섬 현황조사로 본 우리나라 유인섬의 현황』, p. 29, [그림 2-2],

[그림 III-3] 인구감소 비율



주: 2016년 인구 대비 감소 비율을 나타냄

자료: 김태완 외(2022), 『섬 인구감소 대응방안 연구』, p. 82, [그림 3-10].

5) 김태완 외(2022), p. 82.

6) 김태완 외(2022), p. 82.

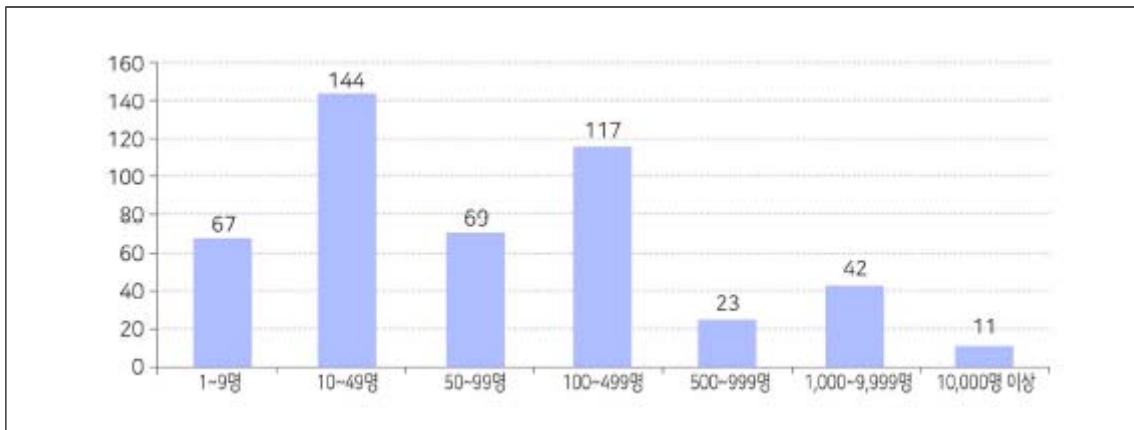
7) 김태완 외(2022), p. 82.

□ 인구규모별로 유인점의 수를 살펴보면, 대부분 유인점의 인구규모가 작음을 확인할 수 있음

- 거의 절반 가까운 유인점이 인구가 50명도 안되는 것으로 나타남
 - 2023년 기준 인구 10명 미만인 점은 67개, 10~49명인 점은 144개로 전체 유인점의 44.6%에 해당함
- 100명 미만 점은 거의 60%에 가까운 비중을 나타내며, 500명 미만 점의 비중은 80%를 초과함
- 1만명 이상 거주하는 유인점은 11개로 전체 유인점의 2.3%에 불과함
- 인구규모별 유인점 개수의 변화를 살펴보면, 100인 미만 점은 늘어나고 있지만 100인 이상 점은 줄어들고 있음

[그림 III-4] 인구규모별 유인점 개수(2023년 기준)

(단위: 개)



자료: 김재호(2024), 『2024년 유인점 현황조사로 본 우리나라 유인점의 현황』, p. 37, [그림 2-4].

<표 III-1> 인구규모별 유인점 분포(2023년 기준)

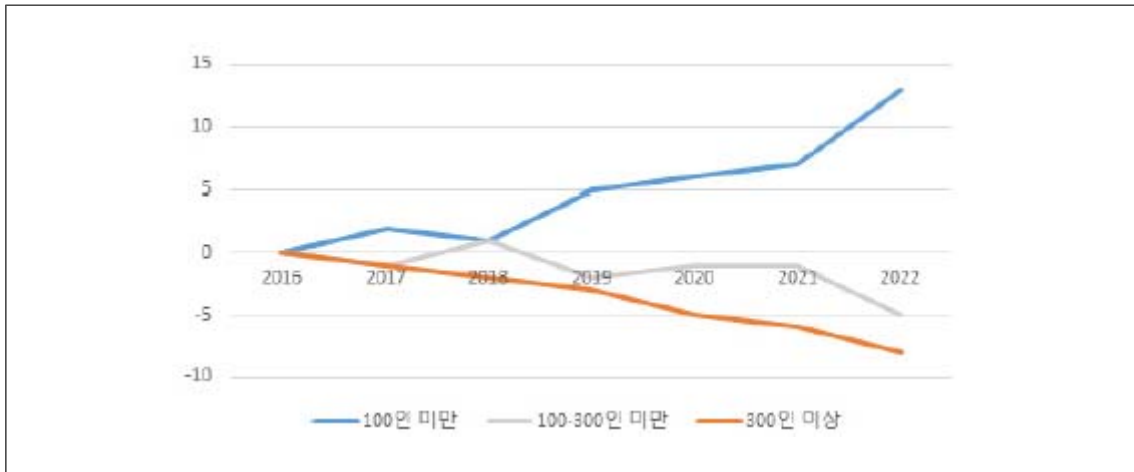
(단위: 개, %)

인구규모	1~9명	10~49명	50~99명	100~499명	500~999명	1,000~9,999명	10,000명 이상	합계
유인점 수	67	144	69	117	23	42	11	473
비중	14.2	30.4	14.6	24.7	4.9	8.9	2.3	100.0
누적 비중	14.2	44.6	59.2	83.9	88.8	97.7	100.0	

자료: [그림 III-4]를 바탕으로 저자 작성

[그림 III-5] 인구규모별 유인점 개수 변화

(단위: 개)

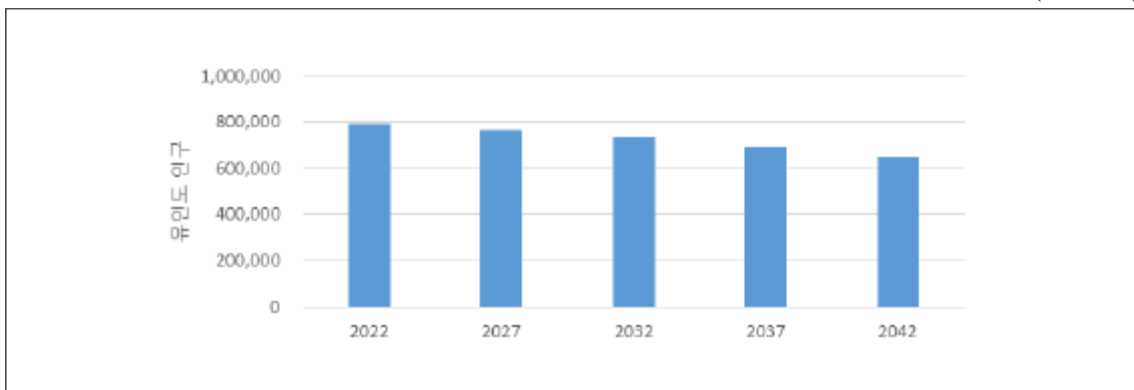


주: 2016년 인구규모별 유인점 개수 대비 변화분을 나타냄
 자료: 김태완 외(2022), 『섬 인구감소 대응방안 연구』, p. 84, [그림 3-13].

- 섬 지역의 인구는 앞으로도 지속적으로 감소할 것으로 전망됨
 - 2022년 약 79만명인 섬 인구는 2042년 약 65만명 수준으로 감소할 것으로 전망됨
 - 이는 20년간 18.1% 감소하는 것으로, 전국 인구가 같은 기간 3.5% 감소하는 것에 비해 인구감소 속도가 상당히 빠름

[그림 III-6] 섬 인구 전망

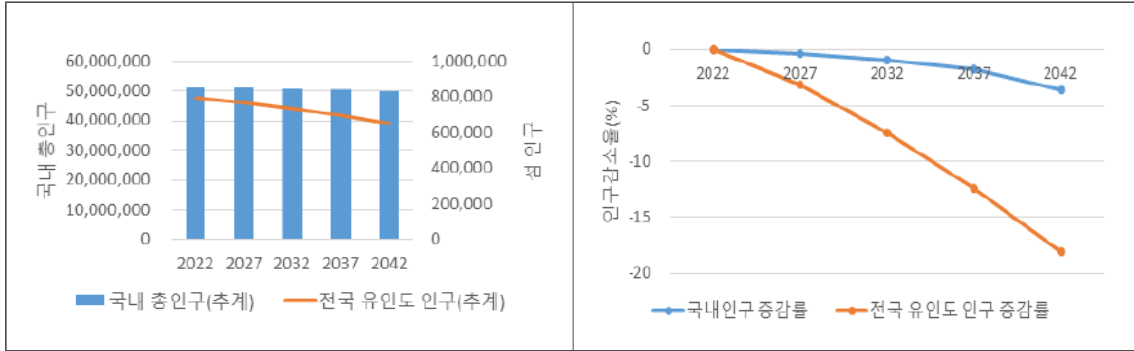
(단위: 명)



자료: 김태완 외(2022), 『섬 인구감소 대응방안 연구』, p. 97, [그림 4-1].

[그림 III-7] 국내 총인구와 섬 인구 변화 전망

(단위: 명, %)



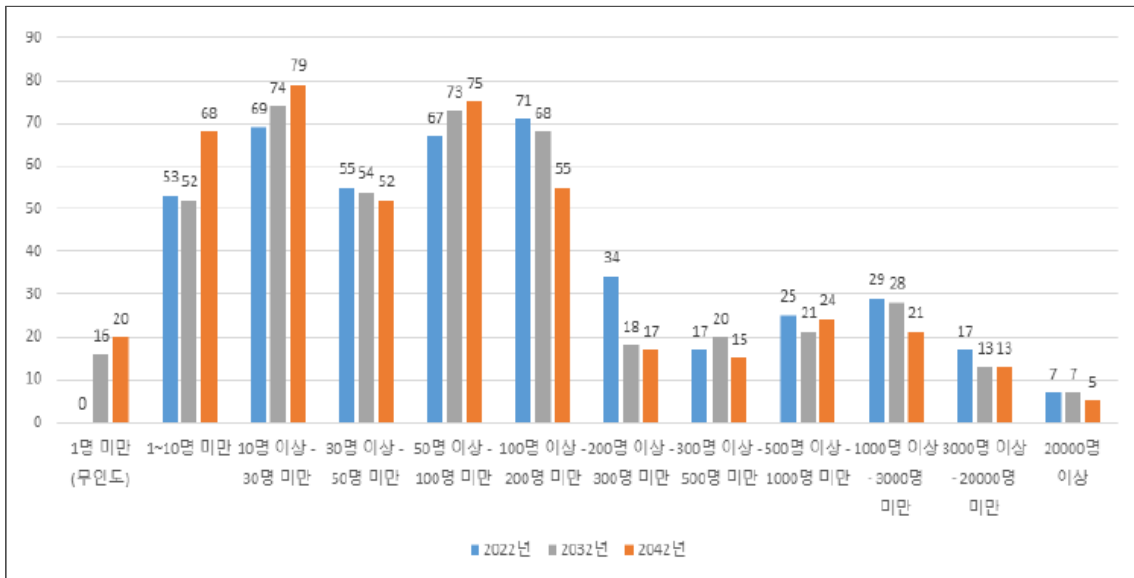
주: 1. 섬 인구는 전국 유인섬 인구를 의미함
 2. 인구감소율은 2022년 인구 대비 감소 비율을 나타냄

자료: 김태완 외(2022), 『섬 인구감소 대응방안 연구』, p. 97, [그림 4-2].

- 인구규모별 섬의 개수를 살펴보면, 100명 미만의 소규모 섬의 개수는 증가하고 100명 이상의 중·대규모 섬의 개수는 감소하는 것으로 전망됨
- 무인화 가능성이 있는 섬의 개수도 2042년 20개까지 증가할 것으로 전망됨⁸⁾

[그림 III-8] 인구규모별 섬 분포 변화 전망

(단위: 개)



자료: 김태완 외(2022), 『섬 인구감소 대응방안 연구』, p. 106, [그림 4-7].

8) 무인섬이 될 가능성이 높다고 표현된 이유는 조성법을 위해 사용된 자료 중 출생률과 사망률 등은 확률값을 적용해서 조성법을 적용한 추계인구는 소수점이 포함되어 계산되기 때문임(김태완 외, 2022, p. 106.).

- 유인섬은 교량, 방조제, 노두길 등으로 육지와 직접 연결(연륙)되거나 연륙된 섬과 교량 등으로 연결(연륙연도)되어 육지와 연결될 수 있음
 - 2023년 473개 유인섬 중 육지와 연결되지 않은 섬의 수는 372개로 전체 유인섬의 78.6%에 이룸
 - 해당 섬에 거주하는 인구는 8.6만명임
 - 대체로 섬 면적이 중·소규모인 섬들로 육지에서 일정 거리 이상 떨어져 있는 것으로 확인됨
 - 육지와 연결되지 않고 여객선 및 유도선도 정기적으로 운항하지 않는 섬의 수는 78개이며, 이는 전체 유인섬의 16.5%에 해당함
 - 해당 섬에 거주하는 인구는 1,052명임
 - 대체로 섬 면적이 작은 소규모 섬들로 확인됨

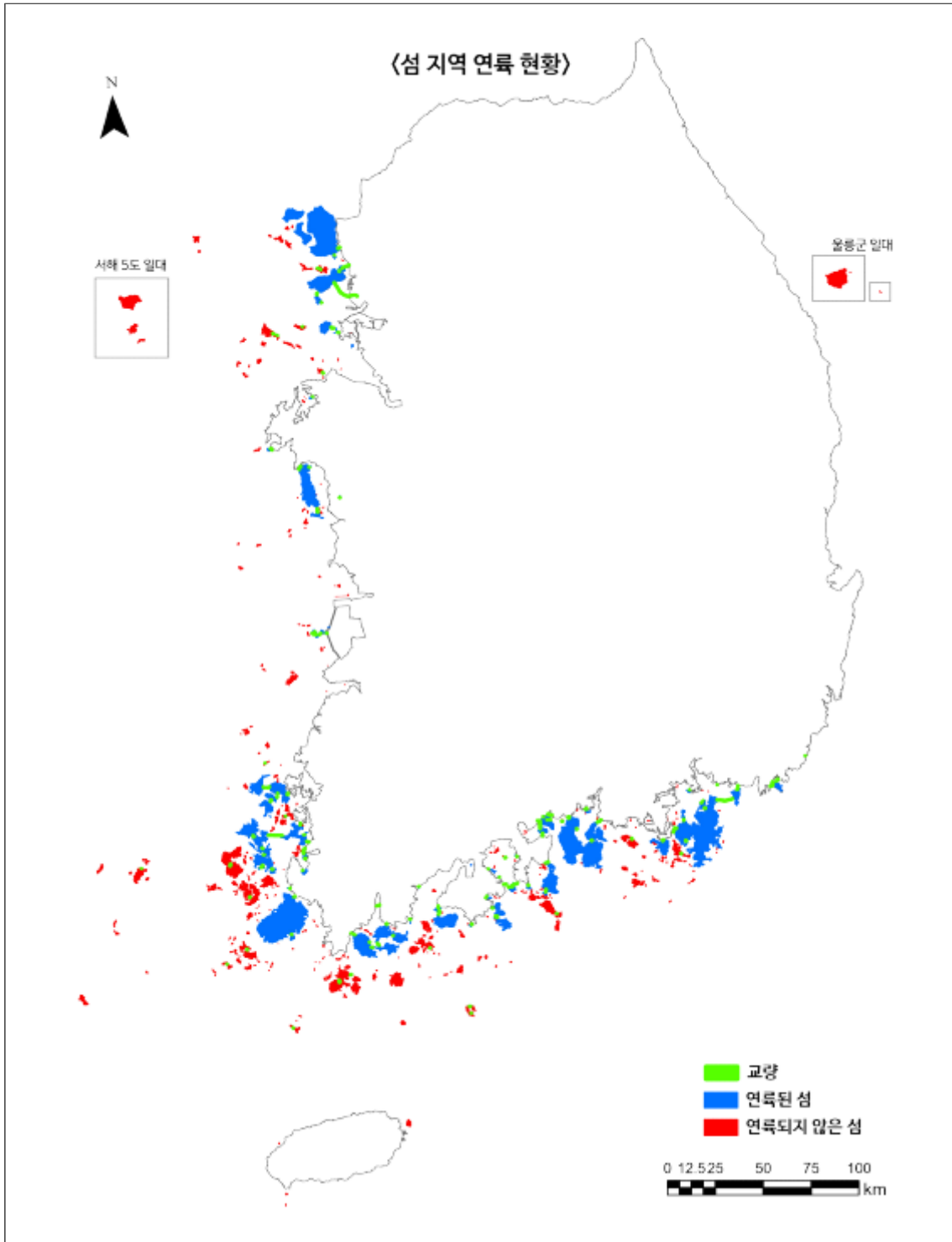
<표 III-2> 유인섬 연륙 및 해상교통 현황

(단위: 개, %)

구분		여객선 및 유도선 운항 여부			합계
		미운항	운항	운항(연도된 섬에 여객선 운항)	
연륙 여부	미연결	78 (16.5)	284 (60.0)	10 (2.1)	372 (78.6)
	연결	67 (14.2)	34 (7.2)	- (-)	101 (21.4)
합계		145 (30.7)	318 (67.2)	10 (2.1)	473 (100.0)

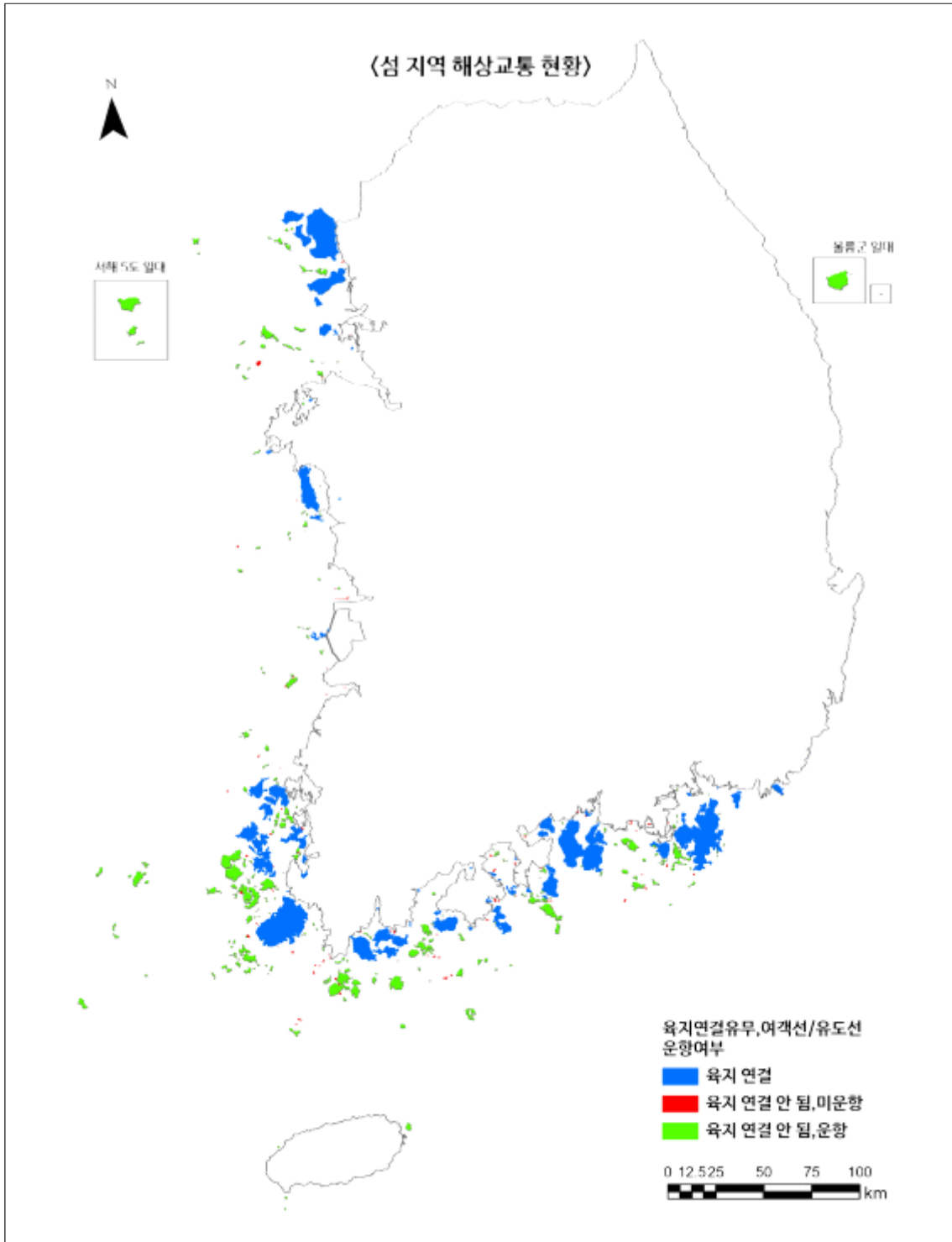
주: () 안은 전체 섬 개수 대비 비율임
 자료: 김재호(2024), 『2024년 유인섬 현황조사로 본 우리나라 유인섬의 현황』, 부록.

[그림 III-9] 유인섬 연륙 현황(2023년 기준)



자료: 김재호(2024), 『2024년 유인섬 현황조사로 본 우리나라 유인섬의 현황』, p. 69.

[그림 III-10] 유인섬 해상교통 현황(2023년 기준)



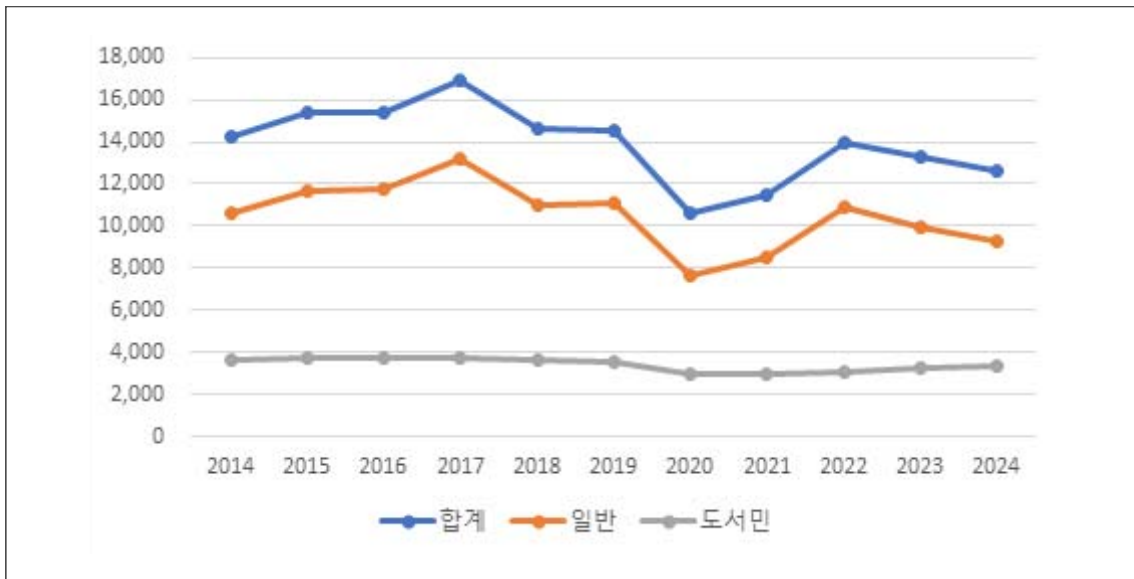
자료: 김재호(2024), 『2024년 유인섬 현황조사로 본 우리나라 유인섬의 현황』, p. 73.

2. 연안항로 및 연안여객운송 관련 현황

- 연안항로를 이용하는 여객인원은 최근 감소 추세에 있으나, 연간 약 1.3천만명 내외 수준을 유지하고 있음
 - 2020~2021년 코로나19 보건위기로 인해 여객인원은 1.2천만명 미만으로 감소하였으나 2022년 다시 증가함
 - 다만 1.4천만명이 넘었던 2020년 이전 수준까지 회복하지는 못함
 - 여객인원의 70% 이상은 일반여객으로 확인되며, 전체 여객인원의 추이는 일반여객인원의 추이와 유사하게 움직임
 - 도서민 여객인원은 최근 증가추세로 연간 여객인원은 300만명을 초과함
 - 일반여객으로 분류된 인원에는 직장, 학교 등 생활권이 육지인 도서민도 포함되어 있어 실제 도서민 여객인원은 더 많을 것으로 추정됨⁹⁾

[그림 Ⅲ-11] 여객수송 추이

(단위: 천명)

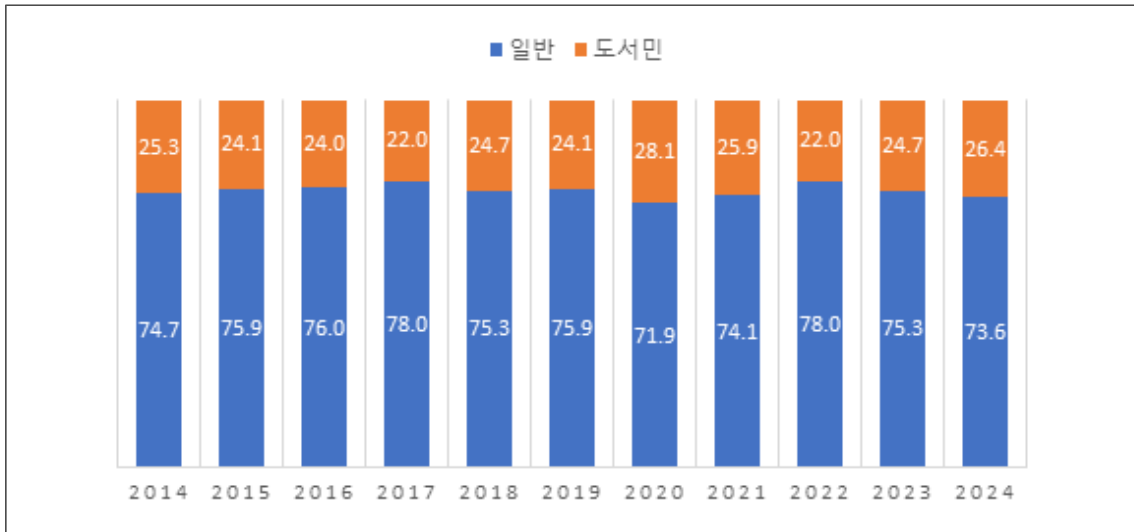


자료: 『2024 연안해운 통계연보』 및 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

9) 평일에는 직장, 학교 등으로 육지에서 생활하다 주말 및 휴일에는 거주지인 섬에서 생활하는 인원이 많다고 함.

[그림 III-12] 일반 및 도서민 여객수송 비중 추이

(단위: %)

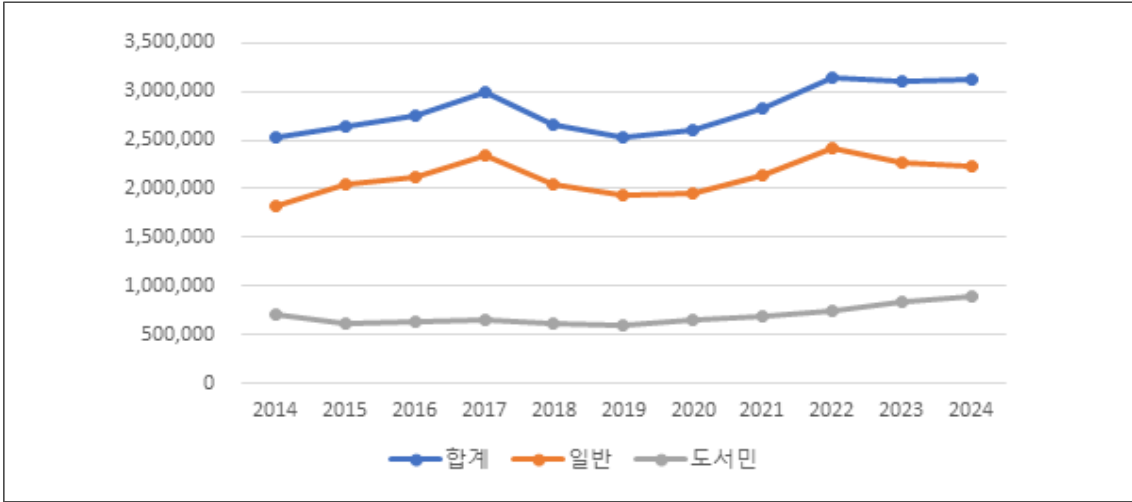


자료: 『2024 연안해운 통계연보』 및 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 연안여객선의 차량수송 실적은 최근 증가하고 있으며, 2022년부터 연간 300만대가 넘는 차량을 수송하고 있음
 - 2022년 이전에는 연간 차량수송 실적이 300만대를 초과한 적이 없음
 - 차량의 70% 이상은 일반이용객의 차량이며, 전체 차량수송 실적의 추이는 일반이용객 차량수송 추이와 유사함
 - 2019년 이후에는 도서민의 차량수송 실적이 지속적으로 증가하고 있음
 - 2019년 60.3만대에서 2024년 89.3만대까지 증가함
 - 차량수송 실적의 증가는 차량수송에 대한 수요가 증가하고 있음을 시사하며, 이는 차량수송이 가능한 대형선박 운항 수요가 증가하고 있음도 시사함

[그림 III-13] 차량수송 추이

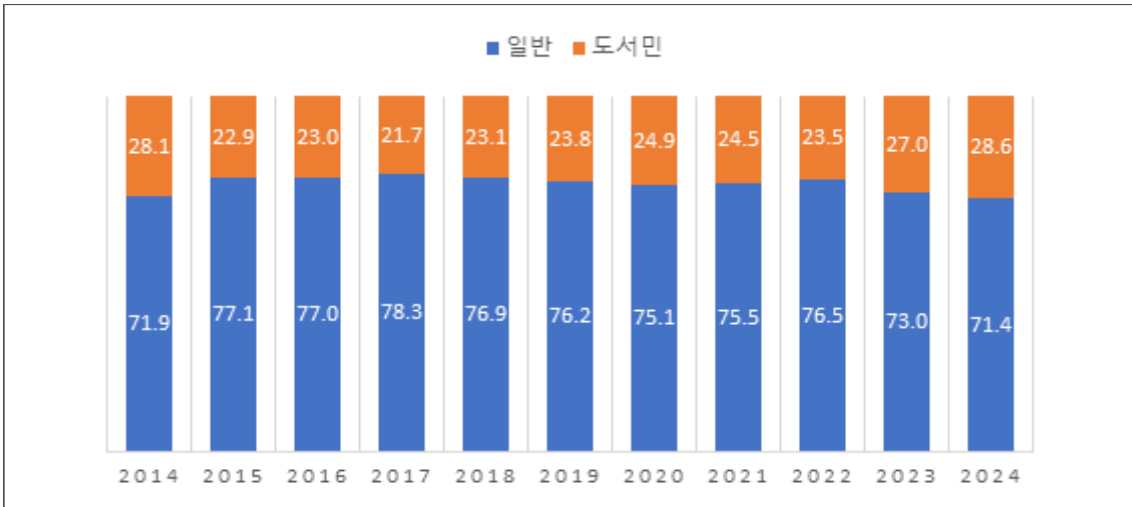
(단위: 천명)



자료: 『2024 연안해운 통계연보』 및 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

[그림 III-14] 일반 및 도서민 차량수송 비중 추이

(단위: %)



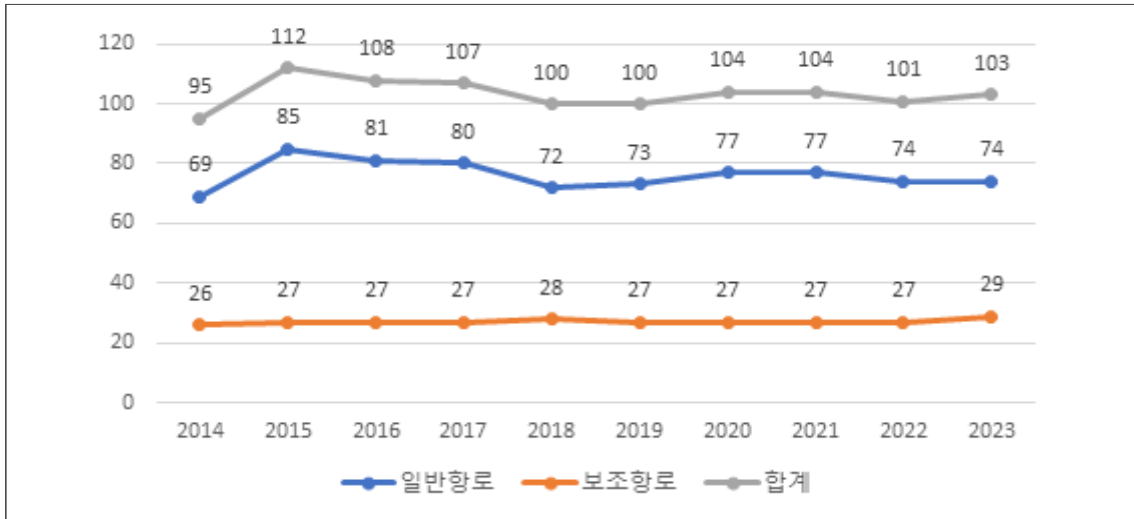
자료: 『2024 연안해운 통계연보』 및 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 연안항로의 수는 2015년 112개로 정점에 이르렀다 2018~2019년 100개로 감소한 후 다시 소폭 증가하여 2023년 103개에 이룸
 - 전체 연안항로 수의 추이는 일반항로 수의 추이와 유사하며, 2023년 일반항로의 수는 74개임
 - 보조항로는 사업채산성이 없어 국가의 지원으로 운영되는 항로로, 조금씩 그 수가 증가하고 있음

- 보조항로의 수는 2014년 26개에서 2023년 29개로 증가함

[그림 III-15] 연안항로 수 추이

(단위: 개)

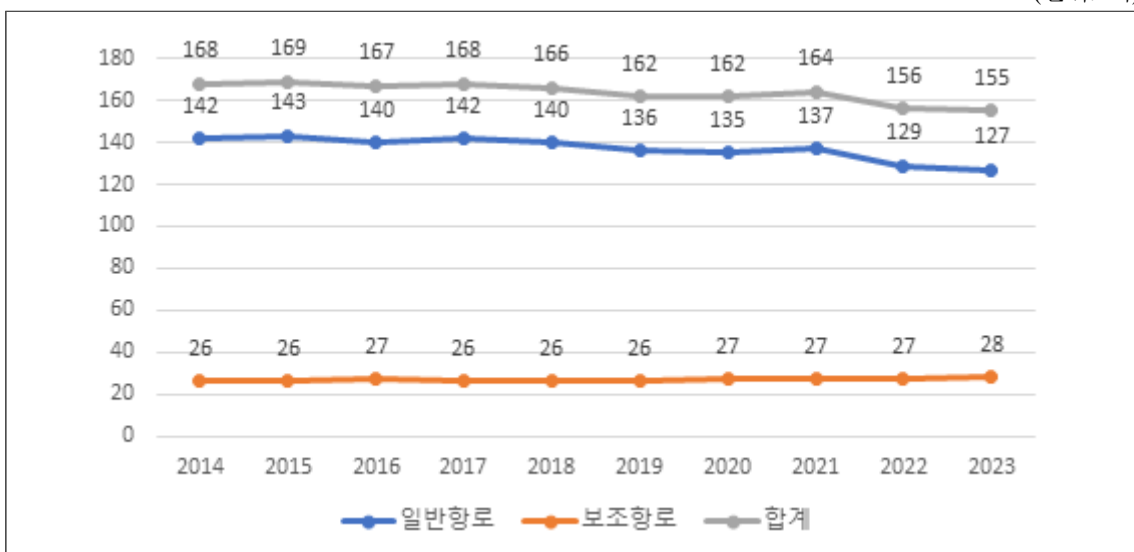


자료: 한국해운조합, 『연안여객선 업체현황』, 각 연도.

- 연안항로를 운항하는 선박의 수는 2014년 168개에서 2023년 155개로 감소함
 - 일반항로 운항 선박 수가 2014년 142개에서 2023년 127개로 감소한 영향이 큼
 - 보조항로 운항 선박 수는 2014년 26개에서 2023년 28개로 증가함

[그림 III-16] 연안운항선박 수 추이

(단위: 척)

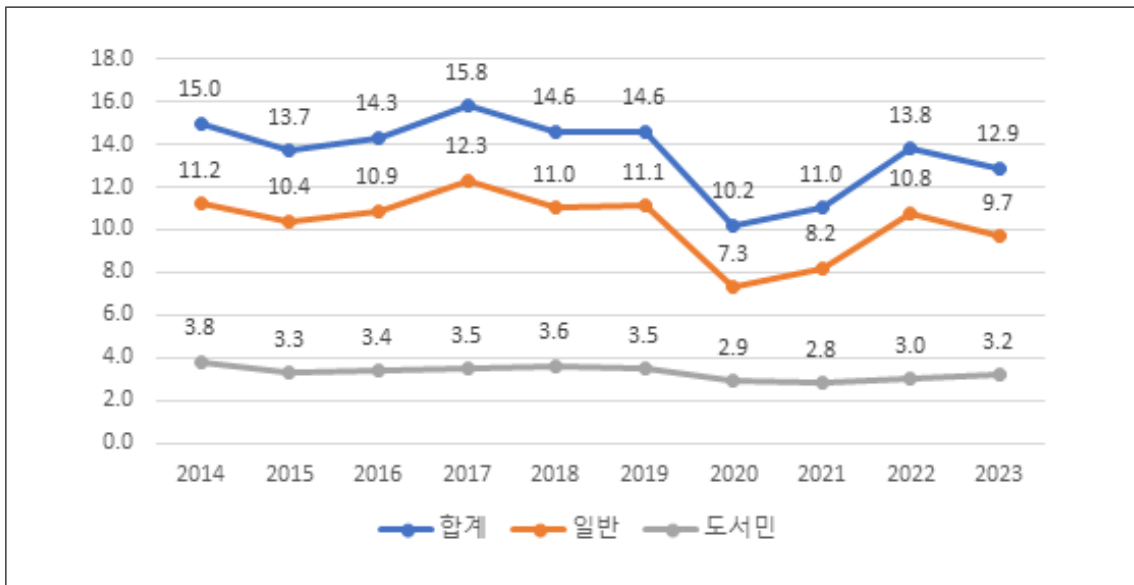


자료: 한국해운조합, 『연안여객선 업체현황』, 각 연도.

- 2023년 연안항로 1개당 평균적인 여객수송 인원은 연간 12.9만명으로 코로나19 보건위기의 영향을 받은 2020~2021년 실적(10만~11만명)보다는 높은 수준이지만 2020년 이전 14만~15만명 수준에는 미치지 못함
 - 2023년 일반여객 인원은 항로당 연간 9.7만명이고 도서민여객 인원은 항로당 연간 3.2만명임
 - 항로당 평균 도서민여객 인원은 연간 300만명 수준을 유지하고 있으나 2020년 이전과 비교하여 소폭 낮은 수준임

[그림 III-17] 항로당 평균 여객수송 추이

(단위: 만명)

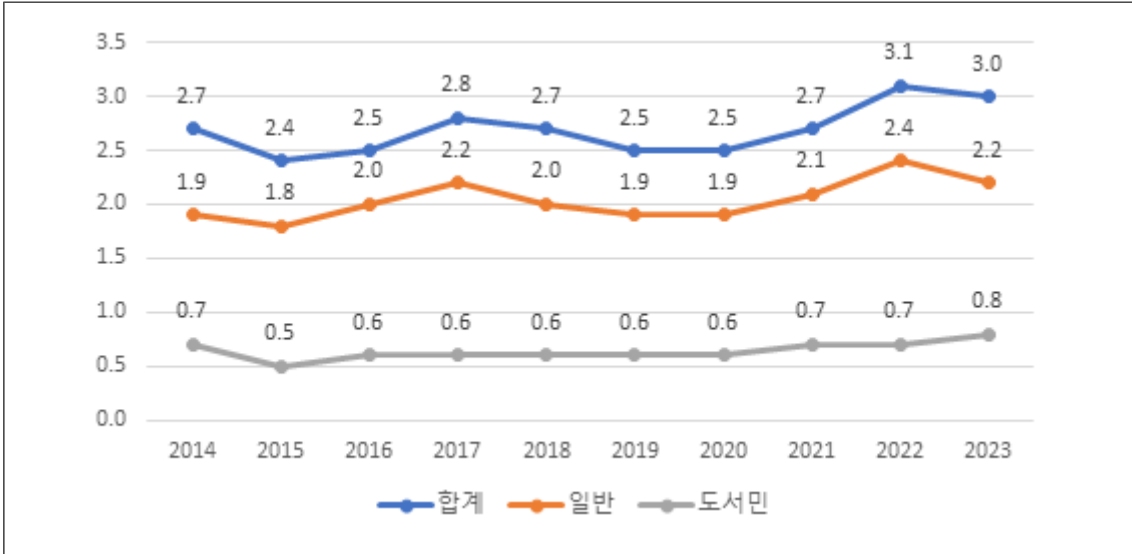


자료: [그림 III-11]과 [그림 III-15]를 이용하여 저자 작성

- 연안항로 1개당 평균적인 차량수송 실적은 증가하는 추세에 있으며, 2023년에는 연간 3.0만대를 기록함
 - 일반이용객 차량수송 실적도 대체로 증가하는 추세이나 최근에는 항로당 도서민 차량수송 실적의 증가가 두드러짐
 - 항로당 평균 도서민 차량수송은 2020년 0.6만대에서 2023년 0.8만대로 증가함

[그림 III-18] 항로당 평균 차량수송 추이

(단위: 만대)



자료: [그림 III-13]과 [그림 III-15]를 이용하여 저자 작성

3. 연안운항여객 사업 관련 현황

가. 사업자 및 선박

- 2024년 기준 연안여객선 및 도선을 운항하는 사업자 수는 104개이며, 최근 그 수는 감소하고 있는 추세에 있음
 - 연안운항여객 사업자 수는 2019년 114개에서 2024년 104개로 감소함
 - 일반항로·보조항로 운항여객선을 운영하는 사업자의 수는 2019년 65개에서 2024년 57개로 감소함
 - 일반항로·보조항로 외 항로에서 도선을 운항하는 사업자 수도 2019년 60개에서 2024년 47개로 감소함
 - 대부분 사업자들은 경유(MGO)를 연료로 하는 선박을 운항하는 것으로 나타남
 - 2024년 기준 경유 선박을 운항하는 사업자 수는 103개이나, 중유(B-A, LSFO), 경유+중유(MF) 선박을 운항하는 사업자 수는 각각 5개, 1개에 불과함
 - 최근에는 MF가 LSFO로 대체되고 있어 MF 선박 운항 사업자 수는 1개로 나타남

- 연안여객선 운항 사업자 수가 감소하고 있는 것은 도서민, 관광객 등의 감소로 연안여객 수요가 감소한 것과 관련이 깊을 것으로 생각됨

<표 III-3> 연안운항여객 사업자 수

(단위: 개)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		114	115	112	108	109	104
선종별	여객선	65	65	64	59	58	57
	도선	60	59	54	53	53	47
유종별	경유(MGO)	114	115	112	108	108	103
	중유(B-A, LSFO)	3	4	7	5	5	5
	경유+중유(MF)	3	2	3	1	1	1

주: 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨
 자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 2024년 연안운항 여객선 및 도선의 수는 228척이며, 사업자 수와 유사하게 연안 운항여객 선박 수도 최근 감소하는 추세임
 - 연안운항여객 선박 수는 2020년 266척을 정점으로 지속적으로 감소하고 있음
 - 선종별로 살펴보면 일반항로·보조항로를 운항하는 여객선의 수가 2024년 165척, 일반항로·보조항로 외 항로를 운항하는 도선의 수가 63척임
 - 여객선과 도선 모두 선박 수가 2020년을 정점으로 감소 추세로 나타남
 - 연안운항여객 선박의 대부분은 경유를 연료로 사용함
 - 2024년 기준 경유 선박의 수는 225척인 반면, 중유와 경유+중유 선박의 수는 각각 8척과 1척임
 - 최근 MF가 LSFO로 대체됨에 따라 2019~2021년 5~7척 운항 중이던 경유+중유 선박은 2022년부터 1척만 남았고, 중유 선박은 2019년 4척에서 2021년 9척으로 증가한 뒤 2024년 현재 8척의 선박이 운항 중임

<표 III-4> 연안운항여객 선박 수

(단위: 척)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		250	266	248	245	245	228
선종별	여객선	177	190	178	175	175	165
	도선	73	76	70	70	70	63
유종별	경유(MGO)	246	263	246	242	242	225
	중유(B-A, LSFO)	4	6	9	9	8	8
	경유+중유(MF)	6	7	5	1	1	1

주: 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨
 자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 2019~2024년 연안운항여객 사업자당 평균 선박 수는 2.2~2.3척으로 일정한 수준을 유지하고 있음
 - 여객선을 운항하는 사업자의 경우 사업자당 2.7~3.0척의 선박을 운행함
 - 도선 사업자의 경우 사업자당 1.2~1.3척의 선박을 운행하여 사업규모가 상당히 영세할 것으로 보임

<표 III-5> 연안운항여객 사업자당 평균 선박 수

(단위: 척)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		2.2	2.3	2.2	2.3	2.2	2.2
선종별	여객선	2.7	2.9	2.8	3.0	3.0	2.9
	도선	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
유종별	경유(MGO)	2.2	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2
	중유(B-A, LSFO)	1.3	1.5	1.3	1.8	1.6	1.6
	경유+중유(MF)	2.0	3.5	1.7	1.0	1.0	1.0

주: 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨
 자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 연안운항여객 사업자당 평균 선박톤수는 2019년 574.4톤에서 2024년 952.7톤으로 증가하는 추세로 나타남
 - 기상의 영향 최소화, 차량 수송에 대한 수요 증가 등에 대응하여 대형 선박이 최근 많이 늘어난 것으로 판단됨

- 평균 선박톤수의 증가는 여객선박의 대형화에서 비롯됨
 - 여객선사업자당 평균 선박톤수는 2019년 756.9톤에서 2024년 1,265.2톤으로 증가함
 - 반면 도선사업자당 평균 선박톤수는 2019~2024년 70~80톤 수준을 오르내리는 양상을 보임(2019~2020년 600톤 초과 도선 제외)
- 평균적으로 중유, 경유+중유를 연료로 사용하는 선박의 평균적인 규모가 경유를 연료로 사용하는 선박의 평균적인 규모보다 더 큼
 - 중유 선박의 사업자당 평균 선박톤수는 8천톤이 넘으며 2019년을 제외하면 1만 3천톤이 넘음
 - 경유+중유 선박의 경우 평균 선박톤수가 1만 2천톤이 넘고 2021년부터는 2만 톤이 넘음
 - 중유 단가가 경유 단가보다 저렴하므로 연료소모량이 더 많은 대형 선박에서 중유가 많이 이용되기 때문으로 생각됨

<표 III-6> 연안운항여객 사업자당 평균 선박톤수

(단위: 톤)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		574.4	751.3	856.5	929.5	818.1	952.7
선종별	여객선	756.9	984.0	1,144.8	1,240.7	1,111.1	1,265.2
	도선	108.7	104.5	77.3	78.0	72.5	86.4
유종별	경유(MGO)	394.0	637.2	739.1	828.3	725.2	780.7
	중유(B-A, LSFO)	8,975.8	13,035.5	15,264.9	13,484.0	13,461.4	15,567.0
	경유+중유(MF)	12,859.2	16,648.3	21,970.8	26,546.0	26,546.0	26,546.0

주: 1. 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨

2. 2019년과 2020년에는 600톤 초과 도선이 2~3척 존재하며, 이를 제외하면 2019년 71.5척, 2020년 76.6척임

자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

나. 면세유 공급 및 유류세 환급 현황

- 연안운항여객 선사에 공급된 면세유 총량은 2019년 1.5억리터에서 2020년 1.3억리터로 감소하였다가 2021~2022년 1.4억리터로 증가한 뒤 다시 감소하면서 2024년 1.3억리터 수준에 이룸

- 대체로 연안여객 수송실적 변동과 유사한 흐름으로 면세유 공급수량의 변화가 나타남
- 면세유는 대부분 여객선에 공급된 것으로 나타남
 - 도선에 공급된 면세유의 총량은 매년 300만~400만리터 수준에 불과함
 - 여객선의 규모가 평균적으로 더 크고 운항하는 항로의 길이도 길기 때문으로 추측됨
- 도선에 공급된 면세유의 총량은 지속적으로 감소하는 흐름을 보이는데, 이는 도선사업자 및 선박의 수가 지속적으로 감소한 것과 연관이 있는 것으로 생각됨
 - 또한 여객수송 실적과는 다른 추이로 나타나는데, 도선에 대한 수요가 대체로 도서민의 일상적인 해상이동과 관련되었을 가능성이 있음을 짐작하게 함
 - 실제로 도선운영사업자 중에는 어촌계, 마을주민회 등이 다수 존재함
- 유종별로 살펴보면 경유가 매년 약 7천만~9천만리터 공급되었고, 중유와 경유+중유는 매년 약 5천~6천만리터 공급됨
 - 경유+중유의 경우, MF가 LSFO로 대체되어 감에 따라 공급수량이 2019년 약 5천만리터에서 2023년 약 500만리터로 감소하였고 2024년에는 환급수량이 발생함
 - 중유는 MF가 LSFO로 대체되면서 공급수량이 2019년 약 1천만리터에서 2023년 약 5천만리터로 증가하였고, 2024년에는 약 4.7천만리터가 공급됨

〈표 III-7〉 연안운항여객 면세유 공급수량 합계

(단위: 백만리터)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		150.2	126.2	136.3	140.7	134.3	128.7
선종별	여객선	146.2	122.2	132.7	137.1	131.1	125.4
	도선	4.0	3.9	3.6	3.5	3.2	3.3
유종별	경유(MGO)	93.0	76.0	81.0	85.4	80.6	82.2
	중유(B-A, LSFO)	9.9	10.3	38.1	45.9	49.2	46.5
	경유+중유(MF)	47.3	39.9	17.1	9.4	4.6	-0.1

주: 1. 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨

2. MF는 최근 LSFO로 대체됨에 따라 2024년 환급수량이 발생함

자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 연안운항여객 사업자당 평균 연간 면세유 공급량은 110만~130만리터 수준이며, 여객수송 실적 추이와 유사한 흐름을 보임
 - 여객선의 경우 평균적으로 연간 190만~230만리터의 면세유를 공급받았으며, 도선은 연간 6만~7만리터의 면세유를 공급받음
 - 도선에 비해 여객선의 규모가 평균적으로 더 크고 항로의 길이도 더 길기 때문에 평균적으로 공급받는 면세유의 양도 더 많은 것으로 판단됨
 - 유종별로 살펴보면 경유의 사업자당 평균 공급수량은 연간 66만~82만리터 수준이고, 중유의 사업자당 평균 공급수량은 최근 900만리터를 초과함
 - 중유의 평균 공급수량 규모가 경유보다 더 큰 것은 중유를 이용하는 선박의 규모가 더 크기 때문으로 생각됨

〈표 III-8〉 연안운항여객 사업자당 평균 면세유 공급수량

(단위: 만리터)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		131.8	109.7	121.7	130.3	123.2	123.7
선종별	여객선	225.0	188.1	207.3	232.4	226.1	219.9
	도선	6.7	6.7	6.7	6.7	6.1	7.1
유종별	경유(MGO)	81.6	66.1	72.3	79.1	74.6	79.8
	중유(B-A, LSFO)	330.1	257.6	544.9	917.2	983.5	930.0
	경유+중유(MF)	1,577.5	1,993.3	571.0	937.0	460.0	-5.3

주: 1. 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨

2. MF는 최근 LSFO로 대체됨에 따라 2024년 환급수량이 발생함

자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 연안운항여객 면세유 환급세액 합계금액은 2019년 502.5억원에서 2024년 303.4억 원으로 감소하는 추세를 보이며, 이는 대체로 유류세(특히 교통·에너지·환경세) 변동 추이와 유사한 흐름을 보임
 - 즉 2019~2023년 환급세액이 감소한 것은 교통·에너지·환경세의 감소에 기인하며, 2024년 환급세액이 다시 증가한 것은 교통·에너지·환경세가 증가했기 때문
 - 교통·에너지·환경세는 2019년 5월(리터당 319 → 349원), 2019년 9월(리터당 349 → 375원) 증가한 후 2021년 11월(리터당 375 → 300원), 2022년 5월(리터당 300 → 263원), 2022년 7월(리터당 263 → 238원) 감소했고, 2024년 7월(리터당 238 → 263원), 2024년 11월(리터당 263 → 289원) 증가함

- 단 2020년에는 코로나19 보건위기로 여객수송 실적이 감소하여 면세유 공급량이 감소한 영향도 있음
- 교통·에너지·환경세는 선박용 경유에는 부과되지만 중유에는 부과되지 않으므로 경유에 대한 환급세액의 추이도 감소했다 2024년 증가하는 모습을 보임
- 중유의 경우 환급세액 합계금액이 2019년 2억원에서 2024년 9억원으로 증가함
 - 경유 선박과 중유 선박 간 면세유 공급수량 차이에 비해 중유의 환급세액 규모가 경유에 비해 작은 것은 중유에 대해서는 교통·에너지·환경세가 아닌 개별소비세(리터당 17원)가 부과되기 때문
 - 개별소비세는 2009년 11월부터 17원으로 유지되고 있으므로, 2019~2024년 중유에 대한 환급세액이 증가한 것은 중유 선박 수의 증가 때문으로 보임
- 경유+중유의 경우 면세유 환급세액 합계금액이 지속적으로 감소하는데, LSFO로 대체되면서 면세유 공급량이 감소한 영향임
- 선종별로 살펴보면 여객선에 대한 면세유 환급세액 합계금액이 도선에 대한 면세유 환급세액 합계금액이 훨씬 더 큼
 - 이는 여객선에 공급된 면세유 양이 도선에 공급된 양보다 훨씬 많았기 때문

〈표 III-9〉 연안운항여객 면세유 환급세액 합계

(단위: 억원)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		502.5	443.9	443.9	326.8	281.1	303.4
선종별	여객선	482.9	423.1	425.4	313.7	270.3	291.4
	도선	19.6	20.8	18.6	13.1	10.8	11.9
유종별	경유(MGO)	455.5	401.9	419.7	315.5	270.3	294.3
	중유(B-A, LSFO)	1.9	2.0	7.5	9.0	9.6	9.1
	경유+중유(MF)	45.1	39.9	16.7	2.3	1.1	-0.0

주: 1. 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨

2. MF는 최근 LSFO로 대체됨에 따라 2024년 환급수량이 발생함

자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

□ 연안운항여객 사업자당 평균 면세유 환급세액도 유사한 패턴을 보여줌

- 평균 면세유 환급세액은 2019년 4.4억원에서 2023년 2.6억원으로 감소한 뒤 2024년 2.9억원으로 증가하며, 이는 교통·에너지·환경세의 변화와 관련이 높음

- 경유에 대한 평균 환급세액도 유사하게 2019년 4.0억원에서 2023년 2.5억으로 감소한 뒤 2024년 2.9억원으로 증가함
- 중유에 대한 평균 환급세액은 2019년 0.6억원에서 2024년 1.8억원으로 대체로 증가하는 추이를 보임
 - 사업자당 평균 중유 선박의 수와 규모가 커진 영향으로 생각됨
 - 선박경유에 대한 교통·에너지·환경세와 중유에 대한 개별소비세의 세율 차이가 10배 이상으로 상당함에도 중유에 대한 평균 환급세액이 경유 선박에 대한 평균 환급세액의 차이가 2배도 안나는 것은 중유 선박의 규모가 커서 공급되는 연료의 양이 많기 때문
- 경유+중유의 경우 LSFO로 대체로 평균 환급세액이 감소하고 있으나, 과거 2019~2021년 선박의 규모가 커서 공급되는 연료의 양이 많았기 때문에 평균 환급세액 규모가 다른 유종에 비해 가장 컸음
- 여객선운항 사업자당 평균 환급세액은 2019년 7.4억원에서 2023년 4.7억원으로 감소한 후 2024년 5.1억원으로 증가함
- 도선운항 사업자당 평균 환급세액은 2천만~3천만원 수준임

<표 III-10> 연안운항여객 사업자당 평균 면세유 환급세액

(단위: 백만원)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		440.8	386.0	396.4	302.6	257.9	291.7
선종별	여객선	743.0	650.9	664.6	531.7	466.0	511.3
	도선	32.7	35.3	34.4	24.8	20.3	25.4
유종별	경유(MGO)	399.6	349.5	374.8	292.1	250.3	285.7
	중유(B-A, LSFO)	64.5	50.4	106.5	179.3	192.3	181.8
	경유+중유(MF)	1,502.8	1,997.0	557.5	233.3	113.2	-1.3

주: 1. 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨

2. MF는 최근 LSFO로 대체됨에 따라 2024년 환급수량이 발생함

자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 부가가치세에 대한 조세지출을 유류대금의 10%로 계산하여 추정한 연안운항여객 면세유 제도의 조세지출 규모는 2024년 446.3억원 수준임
 - 이 중 430.3억원은 여객선운항 사업자에 대한 부분이고, 도선운항 사업자에 대한 조세지출 규모는 16억원 수준임

- 유종별로 살펴보면 경유에 대한 조세지출이 396.0억원으로 중유에 대한 조세지출 50.4억원보다 약 8배 가까이 큼
- 2019~2024년 조세지출 규모의 추이는 앞서 살펴본 환급세액 합계금액의 추이와 유사함

<표 III-11> 연안운항여객 면세유 제도 조세지출 합계(추정)

(단위: 억원)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		641.7	541.8	571.6	516.7	430.7	446.3
선종별	여객선	617.7	517.3	549.0	498.3	415.9	430.3
	도선	24.0	24.6	22.5	18.4	14.9	16.0
유종별	경유(MGO)	557.8	474.2	508.8	445.2	372.6	396.0
	중유(B-A, LSFO)	8.5	7.1	35.7	60.7	53.3	50.4
	경유+중유(MF)	75.3	60.5	27.0	10.7	4.9	-0.1

- 주: 1. 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨
 2. MF는 최근 LSFO로 대체됨에 따라 2024년 환급수량이 발생함
 3. 부가가치세 조세지출은 유류대금의 10%로 추정함

자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 사업자당 평균 조세지출 규모는 2024년 기준 4.3억원으로 추정됨
 - 여객선운항 사업자의 평균 조세지출은 7.5억원, 도선운항 사업자의 평균 조세지출은 3.4천만원 수준임
 - 경유에 대한 사업자당 평균 조세지출은 3.8억원이고, 중유의 경우 10.1억원으로 나타남
 - 중유의 경우 부가가치세 조세지출 규모가 커서 평균 조세지출 규모가 크게 나타난 것으로 판단됨
 - 즉 선박의 규모가 커서 공급되는 연료의 양이 많으므로 부가가치세 과세기 준인 유류대금의 규모도 클 것임
 - 2019~2024년 전반적인 추이는 앞서 살펴본 사업자당 평균 면세유 환급세액의 추이와 유사함

<표 III-12> 연안운항여객 면세유 제도 사업자당 평균 조세지출(추정)

(단위: 백만원)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		562.9	471.2	510.3	478.4	395.2	429.2
선종별	여객선	950.2	795.8	857.9	844.5	717.1	754.9
	도선	40.0	41.6	41.7	34.7	28.0	34.1
유종별	경유(MGO)	489.3	412.4	454.3	412.2	345.0	384.5
	중유(B-A, LSFO)	284.0	178.4	510.2	1,215.0	1,066.6	1,008.1
	경유+중유(MF)	2,510.6	3,023.6	901.5	1,073.7	485.9	-5.6

- 주: 1. 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨
 2. MF는 최근 LSFO로 대체됨에 따라 2024년 환급수량이 발생함
 3. 부가가치세 조세지출은 유류대금의 10%로 추정함

자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

다. 유류비 현황

- 연안운항여객 사업자의 유류대금 합계금액은 2024년 1,429.8억원으로 나타남
 - 선종별로 살펴보면 2024년 기준 여객선에 대한 유류대금 합계금액은 1,388.9억원, 도선에 대한 유류대금 합계금액은 41.0억원으로 유류대금의 대부분은 여객선에 대한 유류대금임
 - 유종별로 살펴보면 2024년 경유 유류대금 합계금액이 1,017.1억원으로 413.1억원 수준인 중유 유류대금 합계금액보다 큼
 - 2019~2024년 유류대금 합계금액의 전반적인 추이는 여객수송 실적의 흐름과 유사한 추이를 보임
 - 단 중유와 경유+중유의 경우 앞에서 여러 번 언급했듯이 MF의 LSFO 대체 흐름과 관련됨

<표 III-13> 연안운항여객 사업자 유류대금 합계

(단위: 억원)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		1,391.4	979.4	1,276.3	1,898.5	1,496.8	1,429.8
선종별	여객선	1,347.3	942.1	1,236.7	1,845.9	1,456.0	1,388.9
	도선	44.0	37.3	39.6	52.6	40.8	41.0

<표 III-13>의 계속

(단위: 억원)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
유종별	경유(MGO)	1,023.2	722.8	890.5	1,296.6	1,022.4	1,017.1
	중유(B-A, LSFO)	65.8	51.2	282.6	517.8	437.2	413.1
	경유+중유(MF)	302.3	205.3	103.2	84.0	37.3	-0.4

주: 1. 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨
 2. MF는 최근 LSFO로 대체됨에 따라 2024년 환급수량이 발생함
 자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 2024년 기준 연안운항여객 사업자는 평균적으로 13.7억원을 유류대금으로 지출하고 있음
 - 여객선운항 사업자는 평균적으로 24.4억원, 도선운항 사업자는 평균적으로 0.9억원의 유류대금을 지출함
 - 유종별로 사업자당 평균 유류대금을 살펴보면, 경유는 9.9억원, 중유는 82.6억원으로 나타남
 - 중유의 평균 유류대금 규모가 큰 것은 중유 선박의 규모가 크기 때문
 - 2019~2024년 전반적인 추이는 여객수송 실적의 흐름과 유사한 추이를 보임
 - 중유와 경유+중유의 경우 MF의 LSFO 대체 흐름과 관련됨

<표 III-14> 연안운항여객 사업자당 평균 유류대금

(단위: 억원)

연도		2019	2020	2021	2022	2023	2024
전체		12.2	8.5	11.4	17.6	13.7	13.7
선종별	여객선	20.7	14.5	19.3	31.3	25.1	24.4
	도선	0.7	0.6	0.7	1.0	0.8	0.9
유종별	경유(MGO)	9.0	6.3	8.0	12.0	9.5	9.9
	중유(B-A, LSFO)	21.9	12.8	40.4	103.6	87.4	82.6
	경유+중유(MF)	100.8	102.7	34.4	84.0	37.3	-0.4

주: 1. 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨
 2. MF는 최근 LSFO로 대체됨에 따라 2024년 환급수량이 발생함
 자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 일반항로 및 보조항로에서 여객선을 운항하는 사업자만을 대상으로 매출원가 대비 유류비의 비율을 살펴봄
 - 먼저 유류비에서 유류세 환급세액을 차감하여 실제로 사업자가 부담하는 실유류비를 기준으로 살펴보면, 2023년 기준 실유류비는 매출원가의 31.6%를 차지하는 것으로 나타나 유류비가 매출원가에서 차지하는 비중이 상당함을 보여줌
 - 매출원가 대비 실유류비의 비율은 19~26% 수준이던 2019~2021년에 비해 높아짐
 - 연안여객선 면세유 제도가 없는 경우 유류비 부담을 살펴보기 위해 매출원가에서 유류세 환급세액을 더한 수정매출원가를 구하고 유류비가 수정매출원가에서 차지하는 비율을 살펴봄
 - 2023년 기준, 수정매출원가 대비 유류비의 비율은 37.9%로 나타나고 2022년에는 45.8%에 이르기도 함
 - 2019~2021년에도 면세유 제도가 없었다면 매출원가 대비 유류비 비율이 33~38%에 이르렀을 것으로 추정됨
 - 매출원가 대비 실유류비의 비율과 수정매출원가 대비 유류비의 비율을 비교하면 연안여객선 면세유 제도가 사업자의 유류비 부담을 적게는 13~17%(2022~2023년 기준), 많게는 32~43% 낮춰주는 것으로 추정됨
 - 2019~2021년에 유류비 완화 효과가 크게 나타나는 것은 당시 유류세율이 높은 수준이었기 때문으로 이해됨

<표 III-15> 연안여객선 운항사업자의 매출원가 대비 유류비 평균 비율

(단위: %)

연도	2019	2020	2021	2022	2023
실유류비/매출원가(A)	25.9	19.1	24.9	39.8	31.6
유류비/수정매출원가(B)	37.9	33.3	36.4	45.8	37.9
유류비 부담 완화 효과=100×((B-A)/B)	31.7	42.6	31.6	13.1	16.6

주: 1. 일반·보조항로를 운항하는 여객선운항사업자만 포함됨
 2. 실유류비는 유류비에서 유류세 환급세액을 차감한 것임
 3. 수정매출원가는 매출원가에서 유류세 환급세액을 더한 것임
 4. 사업자수는 2019년 53개, 2020년 52개, 2021년 54개, 2022년 54개, 2023년 49개임
 자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 일반항로 및 보조항로에서 여객선을 운항하는 사업자뿐 아니라 도선을 운항하는 사업자까지 포함하여 유류비 부담을 살펴보고자 선박당 운임매출, 유류비, 환급세액 등을 살펴봄
 - 선박당 운임매출 대비 유류비의 비율은 2024년 기준 40.1%로 나타나며, 2019~2022년에는 50% 내외 수준에 이르기도 함
 - 면세유 제도로 인한 환급세액을 고려한 운임매출 대비 실유류비의 비율은 2024년 기준 31.7%로 나타나고 운임매출 대비 유류비의 비율이 높았던 2019~2021년에도 25~35%로 나타남
 - 이 결과를 이용할 경우, 연안여객선 면세유 제도는 연안여객선 사업자의 유류비 부담을 적게는 17~21%(2022~2024년 기준)에서 많게는 34~45%(2019~2021년)까지 낮춰주는 것으로 추정됨
 - 2019~2021년에 유류비 완화 효과가 크게 나타나는 것은 당시 유류세율이 높은 수준이었기 때문으로 이해됨
 - 이는 2019~2021년 유류비에서 환급세액이 차지하는 비중이 2022~2024년에 비해 높은 수준이었던 것을 통해 확인할 수 있음
 - 만약 연안여객선 면세유 제도가 폐지된다면 수혜받고 있던 유류세 환급세액만큼 실유류비가 증가하게 됨
 - 실유류비의 증가율은 실유류비 대비 환급세액의 비율로 간단히 가늠해 볼 수 있는데, 최근 3개년 자료를 이용하여 실유류비의 증가율을 계산해 보면 20~26%로 나타남
 - 이는 연안여객선 면세유 제도가 폐지될 경우 연안여객선 운임 가격이 20~26% 상승할 수 있음을 시사함

<표 III-16> 연안운항여객 선박당 운임매출, 유류비, 환급세액

(단위: 백만원, %)

연도	2019	2020	2021	2022	2023	2024
운임매출	1,693.5	1,162.8	1,387.5	2,253.6	2,173.2	2,179.8
유류비	802.5	535.4	730.3	1,101.2	869.8	874.2
유류세 환급세액	286.4	239.8	250.4	185.9	160.9	182.6
실유류비	516.1	295.6	479.9	915.3	708.9	691.6
유류비/운임매출(A)	47.4	46.0	52.6	48.9	40.0	40.1

<표 III-16>의 계속

(단위: 백만원, %)

연도	2019	2020	2021	2022	2023	2024
실유류비/운임매출(B)	30.5	25.4	34.6	40.6	32.6	31.7
유류비 부담 완화 효과=100×((A-B)/A)	35.7	44.8	34.2	17.0	18.5	20.9
환급세액/실유류비	55.5	81.1	52.2	20.3	22.7	26.4

주: 1. 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨
 2. 실유류비는 유류비에서 유류세 환급세액을 차감한 것임
 자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 일반항로 및 보조항로에서 여객선을 운항하는 사업자뿐 아니라 도선을 운항하는 사업자까지 포함하여 유류비의 규모가 운임매출의 규모보다 커서 사실상 적자로 운행 중인 선박의 비율을 살펴봄
 - 연안여객선 면세유 제도를 적용받고 있음에도 실유류비 규모가 운임매출 규모보다 큰 선박의 비율은 2019~2021년 12~16%, 2022~2024년 17~20%로 나타남
 - 2022~2024년에는 실유류비 규모가 운임매출의 2배를 넘는 비율도 9~11% 수준으로 낮지 않은 수준이며, 실유류비 규모가 운임매출의 5배를 넘는 비율도 3~4%에 이룸
 - 연안여객선 면세유 제도가 없다면 유류비가 운임매출보다 큰 선박의 비율은 2019년을 제외하면 8~12%p 가량 더 높아짐
 - 유류비가 운임매출의 2배, 3배, 5배를 넘는 선박의 비율의 경우도 적게는 2%p에서 많게는 6%p 증가함
 - 이 결과는 연안여객선 면세유 제도가 사업성이 낮아 적자가 발생하는 항로를 유지할 수 있게 하는 유인을 제공해 줄 수 있음을 시사함

<표 III-17> 유류비가 운임매출보다 큰 선박의 비율

(단위: %)

연도	2019	2020	2021	2022	2023	2024
유류비 > 운임매출	18.2	23.0	24.4	29.1	27.7	26.1
유류비 > 운임매출의 2배	10.3	10.9	13.7	13.9	13.9	11.5
유류비 > 운임매출의 3배	7.3	8.0	9.5	9.7	10.2	8.9
유류비 > 운임매출의 5배	3.6	3.4	5.4	6.7	6.6	5.7
실유류비 > 운임매출	13.3	11.5	15.5	20.0	19.3	16.6

<표 III-17>의 계속

(단위: %)

연도	2019	2020	2021	2022	2023	2024
실유류비 > 운임매출의 2배	4.8	4.6	7.7	9.7	10.8	8.9
실유류비 > 운임매출의 3배	3.6	3.4	3.6	8.5	8.4	7.6
실유류비 > 운임매출의 5배	1.8	1.1	3.0	4.2	4.2	3.2

주: 1. 일반·보조항로 외 항로를 운항하는 사업자도 포함됨

2. 실유류비는 유류비에서 환급세액을 차감한 것임

자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

라. 재무상태 및 수익성

□ 일반항로 및 보조항로에서 여객선을 운항하는 사업자를 중심으로 재무상태를 살펴봄

- 최근 자산규모는 증가해 왔으나 부채규모가 더 빠르게 증가하고 있음
 - 평균 자산총계는 2019년 410억원에서 2023년 545억원으로 증가했으나, 평균 부채총계는 2019년 308억원에서 2023년 456억원으로 더 빠르게 증가함
 - 그래서 자본총계가 2019년 102억원에서 2023년 88억원으로 감소함
- 최근 연안여객선 운항사업자의 평균적인 영업실적은 지속적인 적자 상태임
 - 평균 영업손실 규모는 2019년 4.5억원에서 코로나19의 영향으로 2021년 7.1억 원까지 증가하였고, 이후 영업손실 폭이 개선되면서 2023년에는 0.5억원의 영업손실을 기록함
- 연안여객선 운항사업자의 평균 당기순이익은 2023년 기준 1.5억원임
 - 이는 당기순손실을 기록한 2020~2021년과 1.1억원의 당기순이익을 기록한 2022년보다 개선된 수치임
 - 하지만 2019년 2.6억원과 비교하면 예년 수준을 회복하지 못한 것으로 보임

□ 연안여객선 면세유 제도가 폐지된다면 연안여객선 운항사업자의 경영상황은 더욱 악화되고 당기순이익을 실현하는 것도 어려워질 것으로 보임

- 현재의 사업구조(항로, 요금 등)에서 연안여객선 면세유 제도가 폐지되면 각 사업자의 이윤은 현재의 이익에서 유류세 환급세액을 차감한 수준이 될 것임
- 이를 반영하여 수정 영업이익을 계산하면 영업손실 규모가 상당히 크게 증가함

- 2023년의 경우 평균 영업손실이 0.5억원이었는데, 평균 수정 영업손실은 5.7 억원으로 영업손실 규모가 거의 10배 가까이 증가함
- 2019~2022년에도 연안여객선 면세유 제도 폐지 시 영업손실 규모가 약 2~3 배 정도 증가하는 것으로 나타남
- 당기순이익의 경우도 악화되어 나타나는데, 순이익을 기록하던 해들도 모두 손실로 전환되는 것으로 나타남

<표 III -18> 연안여객선 운항사업자의 평균 재무상태

(단위: 백만원)

년도	2019	2020	2021	2022	2023
자산총계	41,003	48,564	48,832	50,646	54,483
부채총계	30,840	38,052	39,176	41,112	45,597
자본총계	10,163	10,332	9,655	9,535	8,777
매출액	6,152	5,104	5,831	8,018	8,820
매출총이익	606	346	304	630	1,237
유틸리티 환급세액	854	796	755	581	542
영업이익	-448	-587	-706	-521	-45
수정 영업이익 ¹⁾	-1,302	-1,346	-1,419	-1,067	-570
당기순이익	258	-458	-371	109	152
수정 당기순이익 ²⁾	-596	-1,265	-1,074	-410	-346

주: 1. 일반·보조항로를 운항하는 여객선운항사업자만 포함됨

2. 사업자수는 2019년 53개, 2020년 52개, 2021년 54개, 2022년 54개, 2023년 49개임

1) 수정 영업이익은 영업이익에서 유틸리티 환급세액을 차감한 것임

2) 수정 당기순이익은 당기순이익에서 유틸리티 환급세액을 차감한 것임

자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 연안여객선 운항사업자들의 최근 영업실적과 관련한 지표들을 살펴보아도 연안여객선 면세유 제도가 없으면 수익성이 매우 열악해질 것임을 보여줌
 - 2019~2023년 평균 영업이익률은 음(-)의 값으로 나타남
 - 2020~2021년에는 코로나19의 영향으로 10%를 초과하는 영업손실률을 기록함
 - 이후 지표가 개선되었으나 2023년에도 여전히 0.5%의 영업손실률을 기록함
 - 연안여객선 면세유 제도가 없었다면 영업손실률 지표는 상당히 악화됨
 - 2019~2021년의 수정 영업손실률은 20%를 초과하며, 2023년에도 6.5%의 영업손실률을 보임

- ROA와 ROE도 연안여객선 면세유 제도 폐지를 반영하여 수정 지표를 계산해 보면 지표값이 상당히 악화됨을 확인할 수 있음
 - ROA와 ROE가 양(+)의 값을 보였던 해들은 음(-)의 값으로 전환됨
 - ROA와 ROE가 음(-)의 값을 보였던 해들은 약 3배 정도 수치가 커짐

〈표 III-19〉 연안여객선 운항사업자의 평균 수익성 지표

(단위: %)

년도	2019	2020	2021	2022	2023
매출 총이익률	9.8	6.8	5.2	7.9	14.0
영업이익률	-7.3	-11.5	-12.1	-6.5	-0.5
수정 영업이익률	-21.2	-26.4	-24.3	-13.3	-6.5
ROA	0.6	-0.9	-0.8	0.2	0.3
ROE	2.5	-4.4	-3.8	1.1	1.7
수정 ROA	-1.5	-2.6	-2.2	-0.8	-0.6
수정 ROE	-5.9	-12.2	-11.1	-4.3	-3.9

주: 1. 일반·보조항로를 운항하는 여객선운항사업자만 포함됨
 2. 사업자수는 2019년 53개, 2020년 52개, 2021년 54개, 2022년 54개, 2023년 49개임
 3. 표에서 다루는 수익성 지표들의 평균값은 두 가지로 생각할 수 있음. 개별 사업자의 비율값을 먼저 계산한 후 평균하는 방법과 전체 사업자의 평균 매출액, 매출 총이익, 영업이익, 당기순이익과 자산, 자본 등을 먼저 구한 후 그 값을 평균하는 방법임. 각각의 방법에 따라 그 의미가 다르게 되는데, 여기에서는 특정 업체의 특이값에 평균이 민감하게 반응하는 것을 막고 수혜 대상 사업자 전반적인 수익성을 파악하는 의미에서 후자의 방법으로 평균값을 적용함
 자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 연안여객선 면세유 제도가 종료될 경우 영업손실, 당기순손실을 기록하여 정상적으로 사업을 영위하기 어려운 상태가 될 사업자 수가 상당히 증가할 것으로 판단됨
 - 2023년 기준, 영업손실을 기록한 사업자 수는 27개로 전체 사업자 49개의 55.1%에 해당함
 - 2019~2022년에도 45~65%의 사업자가 영업손실을 기록함
 - 당기순손실을 기록한 사업자 수는 2023년 기준 18개로 전체 사업자의 36.7%의 비중을 차지함
 - 2019~2022년 당기순손실을 기록한 사업자의 비중은 36~52%임
 - 같은 조건에서 유류세 환급을 받지 못했을 때 영업손실을 기록하게 될 사업자 수는 2023년 기준 35개로 증가하며, 이는 전체 사업자의 71.4%에 해당함

- 2023년 실제 영업손실 기록 사업자 수와 비중과 비교하면 8개 증가, 16.3%p 증가한 것임
- 2019~2022년의 경우 영업손실 사업자 수는 11~18개, 비중은 20~34%p 증가함
- 당기순손실 사업자 수로 살펴보면 2023년 기준 순손실 사업자는 13개, 비중은 26.6%p 증가함
- 2019~2022년의 경우 15~21개, 28~40%p 증가함

<표 III-20> 연안여객선 운항사업자의 한계기업 비중

(단위: 개, %)

년도	2019	2020	2021	2022	2023
영업손실 사업자 수	24	34	31	31	27
영업손실 사업자 비중	45.3	65.4	57.4	57.4	55.1
수정 영업손실 사업자 수	42	45	46	42	35
수정 영업손실 사업자 비중	79.2	86.5	85.2	77.8	71.4
당기순손실 사업자 수	19	23	28	20	18
당기순손실 사업자 비중	35.8	44.2	51.9	37.0	36.7
수정 당기순손실 사업자 수	40	43	43	37	31
수정 당기순손실 사업자 비중	75.5	82.7	79.6	68.5	63.3

주: 1. 일반·보조항로를 운항하는 여객선운항사업자만 포함됨

2. 사업자 수는 2019년 53개, 2020년 52개, 2021년 54개, 2022년 54개, 2023년 49개임

자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 연안여객선 면세유 제도 없이 연안여객선 운항사업자의 사업이 얼마나 지속 가능한지를 판단하기 위하여 약식 스트레스 테스트를 실시함
 - 2019~2023년 실적(당기순이익, 자본총계)의 평균값을 구한 뒤, 평균 당기순손실을 기록한 사업자들에 대하여 현재 평균 영업실적을 유지할 경우 몇 년 뒤에 자본잠식에 도달하는지를 계산함
 - 동일한 계산을 ‘당기순이익’ 항목 대신 ‘수정 당기순이익(당기순이익 - 유류세 환급세액)’을 사용하여 계산함
 - 이미 자본잠식 상태에 있는 3개사는 분석에서 제외함
- 스트레스 테스트 결과, 많은 사업자들이 빠르게 자본잠식 상태에 도달할 것으로 평가됨

- 전체 43개 분석 대상 사업자 중 2019~2023년 평균 실적이 순손실을 기록한 사업자 수는 14개이나 연안여객선 면세유 제도의 지원을 받지 못할 경우 순손실을 기록하는 사업자 수는 33개로 증가함
 - 비중으로는 32.6%에서 76.7%로 증가하여 2/3가 넘는 사업자가 당기순손실을 기록할 것으로 나타남
- 자본잠식 도달 시기가 10년 이내인 사업자의 수는 연안여객선 면세유 제도 적용 하에서는 12개(27.9%)인데, 연안여객선 면세유 제도를 적용하지 않게 되면 그 수는 21개(48.8%)로 증가함
 - 즉 연안여객선 면세유 제도가 종료된다면 향후 10년 이내 절반 가까운 연안여객선 사업자가 자본잠식에 이르러 사업을 지속하기 어려울 수 있음을 시사함
- 현재의 사업실적으로 자본잠식에 이르는 시간이 5년이 되지 않는 사업자 수는 8개이나 연안여객선 면세유 제도 미적용 시 그 수는 18개, 전체 사업자의 41.9%로 늘어남

<표 III-21> 연안여객선 운항사업자 스트레스 테스트 결과

(단위: 개, %)

조건	당기순손실 적용		수정 당기순손실 적용	
	개수	비중	개수	비중
전체 대상 사업자 수	43	100.0	43	100.0
평균 실적이 당기순손실인 사업자 수	14	32.6	33	76.7
평균 실적으로 10년 내에 자본잠식에 이르는 사업자 수	12	27.9	21	48.8
평균 실적으로 5년 내에 자본잠식에 이르는 사업자 수	8	18.6	18	41.9
평균 실적으로 3년 내에 자본잠식에 이르는 사업자 수	7	16.3	8	18.6

주: 1. 일반·보조항로를 운항하는 여객선운항사업자만 포함됨. 단 평균 자본액이 음수로 이미 자본잠식에 이른 3개 사업자는 스트레스 테스트 대상에서 제외됨
 2. 비중은 전체 대상 사업자 수 대비 해당 조건을 만족하는 사업자 수의 비중임
 3. 평균 실적은 2019~2023년 경영정보가 있는 기간 동안의 평균 실적을 의미함
 자료: 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

마. 타 교통수단과 비교

- 내항여객운송업의 경우 다른 여객운송업 대비 영세하고 매출액 또는 영업비용 대비 연료비의 비율이 높은 편에 속하는 것으로 나타남
 - 내항여객운송업의 최근 5년 평균 매출액은 40.2억원으로 외항여객운송업(100.6억원), 시내버스(86.6억원), 시외버스(210.2억원) 등의 매출액보다 낮은 수준
 - 전세버스(18.5억원), 택시(0.5억원)보다는 높은 수준임
 - 내항여객운송업의 최근 5년 매출액 대비 연료비 비율은 24.0%로, 시외버스(24.6%)를 제외하면 다른 업종의 매출액 대비 연료비 비율(0.7~20.1%)보다 높은 수준임
 - 내항여객운송업의 최근 5년 영업비용 대비 연료비 비율도 23.4%로, 택시(29.5%)를 제외한 모든 업종의 영업비용 대비 연료비 비율(1.0~21.2%)보다 높은 수준임

<표 III-22> 운송업 세부업종별 최근 5년(2019~2023년) 평균 영업실적

(단위: 백만원, %)

구분	내항 여객	외항 여객	시내 버스	시외 버스	전세 버스	택시	기타 정기 육상 여객	기타 부정기 육상 여객
평균 매출액	4,020.1	10,056.9	8,661.3	21,017.1	1,846.6	52.4	4,426.3	2,462.4
평균 영업이익	-115.9	-84.0	-1,054.8	-2,799.3	54.1	17.9	42.1	738.5
매출액 대비 영업이익	-3.3	-4.1	-12.4	-16.7	2.2	33.7	-30.2	26.8
매출액 대비 연료비	24.0	20.1	17.4	24.6	18.0	19.6	15.2	0.7
영업비용 대비 연료비	23.4	19.7	15.5	21.2	18.5	29.5	11.8	1.0

자료: 통계청, 「운수업조사」 자료를 이용하여 저자 작성

- 운임가격의 경우 1km당 단위 운임으로 살펴보면 연안여객 운임이 다른 교통수단에 비해 높은 편으로 나타남
 - 연안여객선 전체 평균은 2023년 기준 1km당 401.9원으로 나타남
 - 선종별로 살펴보면 일반선의 운임이 1km당 678.7원으로 가장 높은 수준이고, 쾌속선이 1km당 241.3원으로 가장 낮은 수준임

- 나머지 선종은 1km당 300~400원대 수준임
- 다른 교통수단의 운임가격의 평균은 연안여객선의 경우보다 낮은 수준으로 조사됨
 - 항공은 1km당 178.2~253.4원, 철도는 1km당 108.2~164.4원, 시외버스는 1km당 63.0~188.9원, 고속버스는 1km당 60.0~108.5원, 수도권 전철의 기본요금은 1km당 140원임
- 상대적으로 높은 수준의 1km당 운임가격과 함께 사실상 운임가격의 통제를 받고 있기 때문에 연안여객운송업의 경우 운임가격을 인상하기 어려운 구조에 있는 것으로 조사됨
 - 「해운법 시행규칙」 제10조에서 원가계산서, 구간제 운임과 요금의 경우 그 구간을 표시한 서류, 운임의 신규대조표 등을 지방해양수산청장에게 제출하여 승인받도록 하고 있음

〈표 III-23〉 연안여객 선종별 단위 운임(2023년 기준)

(단위: km, 원, 원/km)

구분	평균 운항 거리	대인 평균 운임	단위 운임
연안여객선 전체 평균	113	35,844	401.9
고속선	70	24,500	350
일반선	24.4	11,810	678.7
차도선	30.7	9,079	381.8
초쾌속선	151.2	56,781	439.7
카페리	150.3	48,614	324.4
쾌속선	210.5	40,987	241.3
쾌속카페리	153.7	59,133	397.6

자료: 장철호·이정우(2024), 연안여객 수요와 운임 결정요인 분석, 장철호(2024) <표 2-9> 재인용

<표 III-24> 운송수단별 단위 운임

(단위: 원/km)

구분		단위 운임	비고		
항공	평균	228.1			
	서울(김포) - 제주	252.8			
	서울(김포) - 부산(김해)	178.2			
	부산(김해) - 제주	253.4			
철도	고속	164.41	KTX/SRT		
	준고속	140.98	KTX 이음		
	일반	108.02	무궁화		
시외 버스	일반·직행	고속국도 이외	1km당	145.33	
		고속국도	200km 이하	78	
			200km~400km 이하	69	
			400km 초과	63	
	우등일반· 우등직행	고속국도 이외	1km당	188.93	
		고속국도	200km 이하	101.42	
			200km~400km 이하	89.74	
			400km 초과	81.95	
		고속 버스	우등	200km 이하	108.48
200km~400km 이하	99.92				
400km 초과	91.34				
일반	200km 이하		74.21		
	200km~400km 이하		65.67		
	400km 초과		59.97		
수도권 전철	기본(10km까지)		140		

주: (철도) 철도 여객 운임 상한 지정 고시(국토부고시 제2016-510호)

(시외버스, 고속버스) 시외·고속버스 운송 사업 운임·요금 상한(국토교통부, 2023. 7.)

(수도권 전철) 수도권 광역전철 여객 운임 상한 고시(국토부고시 제2023-538호)

자료: 장철호·이정우(2024), 연안여객 수요와 운임 결정요인 분석, 장철호(2024) <표 2-10> 재인용

4. 해외 주요국의 제도

가. 독일: Energy Tax Exemption for Fuels Used in Internal Waterway Transportation

- 독일은 사적 비영리 목적 선박을 제외한 해상운송용 선박(floating craft)의 정비 및 유지관리용, 생산 과정 등에서 사용하는 연료 중 디젤 연료(diesel fuel)에 대해 면세를 적용
 - 내항운송업의 면세유 제도는 1962년부터 시행되었으며 현재까지 계속 활성화되고 있음
 - 면세유의 유종을 디젤로 제한하는 것이 특징이며, 디젤에 대한 소비세와 부가가치세가 면세됨

<표 III-25> 독일의 내항운송업 면세유 조세지출

(단위: 유로)

2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
141,000,000	141,000,000	149,000,000	138,000,000	122,000,000	115,000,000	115,000,000

자료: OECD Data Explorer, "Fossil Fuel Support - Germany," 검색일자: 2025. 6. 24.

나. 프랑스: Excise Tax Exemption for Fuel Used in Certain Boats

- 프랑스는 개인 및 여가 목적으로 사용되지 않는 해상 항해용 선박(어업 포함)에 사용하는 연료에 대해 소비세를 면제했었음
 - 내항운송업의 면세유 제도는 1928년부터 시행되어 2019년에 종료됨
 - 내항화물운송업(Excise Tax Exemption for Inland Navigation)에 대해서는 2011년부터 적용
 - 내항여객운송업과 내항화물운송업에 사용하는 연료 중 디젤 연료(diesel fuel)와 경유(light fuel oil)에 대해서만 소비세를 면제했었음

<표 III-26> 프랑스의 내항운송업 면세유 조세지출

(단위: 유로)

2017년	2018년	2019년
472,000,000	577,000,000	658,000,000

자료: OECD Data Explorer, "Fossil Fuel Support - France," 검색일자: 2025. 6. 24.

다. 이탈리아: Fuel Tax Exemption for Shipping

- 이탈리아는 선박에 사용하는 연료 중 특히 내항용 및 EU 영해 내에서의 여객 및 화물 운송에 사용된 유류를 면세하며, 어업 분야와 국경 내에서 항해가 가능한 수로와 항구를 준설(dredging)할 때 사용하는 연료에 대해서도 면세를 적용
 - 내항운송업의 면세유 제도는 1993년부터 시행되었으며 현재까지 계속 활성화되고 있음
 - 유종은 디젤 연료(diesel fuel)와 중유(heavy fuel)에 대해 면세를 적용

<표 III-27> 이탈리아의 내항운송업 면세유 조세지출

(단위: 유로)

2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
409,830,000	435,670,000	490,160,000	513,500,000	618,675,170	563,581,918	532,261,867

자료: OECD Data Explorer, "Fossil Fuel Support - Italy," 검색일자: 2025. 6. 24.

라. 그리스: Excise Tax Refund for Fuels Used in Domestic Shipping Including Fishing

- 그리스는 내항운송업 및 어업 분야 선박에서 사용되는 디젤 연료 및 경유에 대해 소비세를 환급하고, EU 영해 내에서 해상운송 또는 어업을 수행하는 선박(개인 레저 보트 제외)에 사용하는 연료에 대해 유종에 상관없이 소비세를 면제
 - 내항운송업의 면세유 제도는 2001년부터 시행되었으며 현재까지 계속 활성화되고 있음

<표 III-28> 그리스의 내항운송업 면세유 조세지출

(단위: 유로)

2017년	2018년
4,450,269	7,251,892

자료: OECD Data Explorer, “Fossil Fuel Support - Greece,” 검색일자: 2025. 6. 24.

다. 덴마크: Energy Duty Exemption for Ferries, Fishing and other Commercial Sailing

- 덴마크는 내항여객선에서 사용되는 연료에 대해 에너지세를 면제함
 - 유종에 대한 제한은 찾을 수 없음
 - 내항운송업의 면세유 제도는 1992년부터 시행되었으며 현재까지 계속 활성화되고 있음

<표 III-29> 덴마크의 내항운송업 면세유 조세지출

(단위: 크로네)

2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
183,835,761	182,101,539	156,361,540	192,836,612	202,901,040	202,901,040	202,901,040

주: 해당 조세 지출은 국내 및 외항 여객선 모두에 부여된 면세 지출을 의미하며, 국내 부분의 조세 지출을 분리할 수 없음

자료: OECD Data Explorer, “Fossil Fuel Support - Denmark,” 검색일자: 2025. 6. 24.

5. 연안운항여객 관련 예산사업¹⁰⁾

가. 보조항로결손보상금

- 사업목적 및 내용
 - (국가보조항로 결손보상금) 사업채산성이 없는 항로를 보조항로로 지정하고 여객선을 운항하도록 하여 도서주민의 안정적 해상교통수단 확보 및 정주여건 개선

10) 해양수산부, 「2025년 예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 2025.; 해양수산부, 「2025년 해양수산사업 시행지침서 I」, 2025.

- 보조항로사업자는 경쟁입찰에 의해 선정하며, 보조항로 운항사업자의 운항결손액을 보조함
- (연안여객항로 안정화 지원) 도서민의 정주여건 개선을 위해 적자항로 및 섬-육지 간 1일 생활권 구축항로의 운항결손액을 전부 또는 일부 지원하는 것임
 - 1일 생활권 구축항로: 육지-도서 간 1일 2회 왕복운항 체계 구축을 위해 추가로 운항한 부분 운항결손금의 50%
 - 연속적자 항로: 운항결손금의 70% 이내
- (소외 도서 항로운영 지원) 여객선, 도선 등이 미기항하는 소외 도서지역 주민 및 방문객의 교통편의를 위해 지자체가 항로를 운영하는 경우, 비용을 일부 지원하는 것임

□ 사업추진체계

- 사업은 보조로 시행되며, 시행주체는 국가(지방해양수산청) 및 지방자치단체
- 사업의 수혜자는 도서지역 거주민 및 관광객 등

<표 III-30> 보조항로결손보상금 예산 및 법적근거

(단위: 백만원, %)

사업명	구분	피보조·피출연 등 기관명	지원금액 (2025 예산)	지원 비율	보조율 법적근거
국가보조항로 결손보상금	보조	내항여객 운송사업자	20,032	100	「해운법」 제15조 제1항
연안여객항로 안정화 지원	보조	내항여객 운송사업자	3,458	50~70	「해운법」 제15조 제1항
소외 도서 항로운영 지원	보조	지자체 보조	900	50	「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제35조의2 제2항

자료: 해양수산부, 「2025년 예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 2025.

□ 사업예산 추이

- 보조항로결손보상금 사업에 대한 예산은 2018년 146.9억원에서 2025년 243.9억원으로 지속적으로 증가하는 추이를 보임

<표 III-31> 보조항로결손보상금 예산 추이

(단위: 백만원)

2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
14,687	14,915	15,936	16,129	20,631	20,248	23,273	24,390

자료: 해양수산부, 「예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 각 연도.

□ 세부사업별 예산

- 국가보조항로 결손보상금 사업에 대한 예산 규모가 가장 큼
 - 2025년 200.3억원으로 보조항로결손보상금 예산의 82.0%에 해당함
 - 2022년부터 예산 규모는 매년 증가함
- 연안여객항로 안정화 지원 사업에 대한 예산은 2023년부터 25억~35억원 수준을 유지하고 있음
- 소외 도서 항로운영 지원 사업에 대한 예산은 2025년 기준 9억원으로 가장 작음

<표 III-32> 보조항로결손보상금 세부사업별 예산 추이

(단위: 백만원)

사업명	2022년	2023년	2024년	2025년
국가보조항로 결손보상금	13,231	16,498	19,873	20,032
연안여객항로 안정화 지원	7,400	3,300	2,500	3,458
소외 도서 항로운영 지원	-	450	900	900

자료: 해양수산부, 「예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 각 연도.; 「2024년 해양수산사업 시행지침서 I」, 2024.

- 국가보조항로는 2023년 기준 29개 항로에서 8개의 사업자가 28척의 선박으로 운영하고 있음
 - 여기에 부분보조항로 1개 선박 2척을 포함하면 총 30개 항로 29척 선박임
 - 부분보조항로는 일반항로의 일부를 보조항로로 지정한 것으로, 부분보조항로로 지정된 부분에 대해서만 결손보상금을 지급함
 - 2023년 국가보조항로 결손보상금 예산은 165.0억원으로, 단순 평균하면 사업자당 20.6억원, 항로당 5.7억원(부분항로 제외)임

<표 III-33> 국가보조항로 운영 현황(2023년 기준)

(단위: 톤, 명)

지방청	선사명	항로명	선 명	총톤수	정원	건조년도
인천청	(유)대부해운	인천-풍·육도	서해누리	106	93	2012. 10. 2.
		진리-올도	나래	159	161	2011. 8. 5.
	(주)삼보해운	서검-하리	강화페리	69	54	2004. 11. 9.
여수청	(주)해광운수	손죽-광도	섬사랑	57	46	2018. 6. 21.
마산청	(주)한솔해운	통영-두미	바다누리	194	124	2015. 10. 2.
		통영-삼천포				
		통영-추도	한려카페리	92	63	2007. 2. 2.
군산청	(유)대원종합선기	군산-말도	고군산카훼리	217	118	2017. 8. 21.
		군산-개야	개야카훼리	187	100	2015. 7. 22.
		군산-어청	어청카훼리	289	194	2021. 10. 11.
		군산-연도, 말도	(구)섬사랑3	124	80	2023. 9. 18.
	(주)포유디해운	격포-위도-왕등도 (부분보조항로)	파장금카페리	322	350	2013. 4. 9.
목포청	(주)해광운수	도초-우이	섬사랑6	177	120	2003. 9. 1.
		웅곡-신도	섬사랑15	118	60	2016. 6. 8.
		진리-재원	섬사랑3	156	56	2021. 6. 11.
		북강-북강	섬사랑11	109	60	2012. 11. 19.
		목포-율목	섬사랑10	158	100	2009. 11. 24.
			섬사랑13	155	86	2016. 5. 6.
			섬사랑17	125	50	2017. 8. 26.
		진도-죽도	섬사랑9	149	75	2008. 12. 17.
		향화-낙월	섬사랑12	180	96	2014. 4. 18.
		계마-안마	섬사랑16	187	120	2017. 4. 27.
		이목-서넙	섬사랑8	145	80	2007. 12. 14.
		이목-당사	섬사랑1	101	50	2020. 7. 21.
		이목-남성				
		완도-덕우도	섬사랑5	183	96	2002. 10. 1.
		완도-모도	섬사랑2	101	50	2000. 11. 1.
완도-여서	섬사랑7	151	80	2006. 4. 21.		
대산청	(주)신한해운	오천-선촌	해랑3	89	90	2004. 12. 27.
		안흥-가의	해랑5	124	94	2019. 7. 11.
		대천-외연도	웨스트프론티어 ¹⁾	140	180	2001. 2. 1.
		구도-고파	해랑2	105	71	2017. 11. 1.

주: 1) 대천-외연도 국고선 건조 중으로 웨스트프론티어 용선
 자료: 한국해운조합, 「2024년도 연안여객선 업체 현황」, 2024, p. 135.

- 국가보조항로의 수는 2010년 26개에서 29개로 3개 항로가 증가하였지만 결손보상금 예산은 2010년 81.5억원에서 2025년 200.3억원으로 빠르게 증가함(<표 III-32> 참고)
- 항로당 결손보상금 규모는 2010년 3.1억원에서 2023년 5.7억원으로 증가함

<표 III-34> 국가보조항로 운영 추이

(단위: 개, 척, 백만원)

연도별	항로 수	취항선박	결손보상금 예산	항로당 결손보상금
2010	26	26	8,153	314
2011	26	26	8,424	324
2012	26	26	10,342	398
2013	26	26	13,571	522
2014	26	26	11,200	431
2015	27	26	11,373	421
2016	27	27	11,551	428
2017	27	26	11,741	435
2018	27	26	12,287	455
2019	27	26	12,515	464
2020	27	26	13,923	516
2021	27	27	13,729	508
2022	27	27	13,231	490
2023	29	28	16,498	569

자료: 한국해운조합, 「2024년도 연안여객선 업체 현황」, 2024, p. 134.

- 2021년 기준 국가보조항로 결손보상금 집행 현황을 보면, 대체로 항로당 4~5억원 대 결손금을 보상받은 것으로 확인됨
- 부분보조항로의 경우 1,600만~1,800만원 수준임

<표 III-35> 국가보조항로 결손보상금 집행 현황(2021년 기준)

(단위: 백만원)

지방청	선사명	항로명	선 명	보조액	건조년도
인천청	(유)대부해운	인천-풍·육도	서해누리	288	2012. 10. 2.
		진리-울도	나래	430	2011. 8. 5.
	(주)삼보해운	서검-하리	강화페리	347	2004. 11. 9.
여수청	(주)해광운수	손죽-광도	섬사랑	435	2018. 6. 21.
마산청	(주)한솔해운	통영-두미	바다누리	483	2015. 10. 2.
		통영-삼천포			
		통영-추도	한려카페리	505	2007. 2. 2.
군산청	(유)대원종합선기	군산-말도	고군산카훼리	607	2017. 8. 21.
		군산-개야	개야카훼리	507	2015. 7. 22.
		군산-어청	어청카훼리	389	2021. 10. 11.
	(주)신한해운	격포-위도-왕등도	대원카훼리	16	2013. 4. 24.
	(주)포유디해운	(부분보조항로)	과장금카훼리	18	2013. 4. 9.
목포청	(주)해광운수	목포-우이	섬사랑6	463	2003. 9. 1.
		웅곡-웅곡	섬사랑15	630	2016. 6. 8.
		북강-북강	섬사랑11	564	2012. 11. 19.
		목포-올목	섬사랑10	595	2009. 11. 24.
			섬사랑13	684	2016. 5. 6.
		팽목-죽도	섬사랑9	561	2008. 12. 17.
		향화-낙월	섬사랑12	600	2014. 4. 18.
		계마-안마	섬사랑16	545	2017. 4. 27.
		봉리-재원	섬사랑3	519	2021. 6. 11.
		예비선	섬사랑17	462	2017. 8. 26.
		이목-어룡	섬사랑1	556	2020. 7. 21.
		이목-남성			
		완도-덕우도	섬사랑5	554	2002. 10. 1.
		완도-모도	섬사랑2	650	2000. 11. 1.
완도-여서	섬사랑7	592	2006. 4. 21.		
대산청	(주)신한해운	오천-초전	오천카훼리	459	2004. 12. 27.
		안흥-가의	가의도	391	2019. 8. 5.
		구도-고파	팔봉산	412	2017. 11. 1.

자료: 한국해운조합, 『2023년도 연안여객선 업체 현황』, 2023, p. 135.

나. 내항여객선 운임보조

□ 사업목적 및 내용

- (도서민 여객선 운임지원) 섬 주민 교통편의 증진 및 정주여건 개선을 위해 섬 주민이 부담하는 내항여객선 운임(여객운임 및 차량운임)의 일부를 지원
 - 여객운임: 여객선을 이용하는 도서민의 정규운임이 8,340원 미만인 구간(생활구간)에 대해 50%(국비 25%, 지방비 25%)를 지원하고, 그 외 구간 도서민은 최대 7천원까지만 부담
 - 차량운임: 5톤 화물차 및 경형승용차는 50%, 소형승용차는 30%, 중형 이상 승용차 및 승합차는 20% 지원(국가-지자체 균등 지원)
- (섬 지역 생활물류 운임지원) 육지보다 높은 섬 지역 택배비 부담경감을 위해 섬 주민에게 택배 추가운임의 일부를 지원
 - 지자체별로 설정한 1건당 지원금액(최대 3천원)을 예산 소진 시까지(1인당 연간 지원금액: 40만원) 지원

□ 사업추진체계

- 사업은 지자체 보조로 시행되며, 시행주체는 광역지자체
- 사업의 수혜자는 내항여객선 및 택배를 이용하는 섬 주민 등

〈표 III-36〉 내항여객선 운임보조 예산 및 법적근거

(단위: 백만원, %)

사업명	구분	피보조·피출연 등 기관명	지원금액 (2025 예산)	지원 비율	보조율 법적근거
도서민 여객선 운임지원	보조	지자체 보조	13,176	50	- 「해운법」 제44조 - 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역 개발촉진에 관한 특별법」 제35조의2 - 「섬 주민 여객선 운임지원 집행 지침」 제4조
섬 지역 생활물류 운임지원	보조	지자체 보조	2,565	50	-

자료: 해양수산부, 「2025년 예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 2025.

□ 사업예산 추이

- 내항여객선 운임보조 사업에 대한 예산은 2018~2022년 120억~140억원대 수준 이었다가 2023~2024년 거의 200억원 가까운 수준으로 증가한 뒤, 2025년 160억원 수준으로 감소함
- 2023년부터 섬 지역 생활물류 운임지원에 대한 예산이 추가되어 예산이 증가함

<표 III-37> 내항여객선 운임보조 예산 추이

(단위: 백만원)

2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
12,049	13,100	14,595	14,595	14,640	19,836	19,676	16,001

자료: 해양수산부, 「예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 각 연도.

□ 세부사업별 예산

- 도서민 여객선 운임지원에 대한 사업예산은 2022년 146.4억원에서 2023년 131.8억 원으로 감소한 이후 유지되고 있음
- 섬 지역 생활물류 운임지원에 대한 예산은 2023년과 2024년 65억원이었다가 2025년 25.7억원으로 감액됨

<표 III-38> 내항여객선 운임보조 세부사업별 예산 추이

(단위: 백만원)

사업명	2022년	2023년	2024년	2025년
도서민 여객선 운임지원	14,640	13,176	13,176	13,176
섬 지역 생활물류 운임지원	-	6,500	6,500	2,565

자료: 해양수산부, 「예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 각 연도.; 「2024년 해양수산사업 시행지침서 I」, 2024.

다. 국고여객선 건조

□ 사업목적 및 내용

- 국가보조항로 운항 여객선 중 노후선 또는 항로여건에 부적합한 선박을 대체 건조 후 항로에 투입하여 도서지역의 안정적 해상교통수단 확보 및 선박·이용객 안전 도모

- 국가보조항로를 운항하는 선박 중 다음의 경우에 해당하면 국고여객선 건조 대상으로 선정될 수 있음
 - 선령이 15년을 초과하는 선박을 대체하는 경우
 - 선령 15년 이하인 일반여객선을 차도선(車渡船) 또는 취항하고 있는 항로의 특성에 맞는 선박으로 대체하는 경우
 - 기존에 운항되고 있는 선박보다 총톤수 및 최대속력이 각각 10% 이상 크고 빠른 선박으로 대체하는 경우

□ 사업추진체계

- 사업은 국가가 직접수행
- 사업의 수혜자는 도서지역 거주민, 관광객 등
- 정부출자비율은 30%, 보조율 법적근거는 「선박투자회사법」 제13조의2(관공선 전용 선박투자사업의 인가)

□ 사업예산 추이

- 국고여객선 건조 사업에 대한 예산은 연도별 등락이 있으나 2018년 11.4억원에서 2025년 108.5억원으로 증가함
 - 특히 2022년 이후에는 지속적으로 증가해 옴
- 국고여객선의 노후화, 건조계획 등에 따라 사업예산의 변동성이 있는 것으로 보임
- <표 III-33>에서 확인했듯이 선령이 15년이 초과하는 고선령 국고여객선이 많아 국고여객선 건조 사업에 대한 예산은 지속적으로 필요할 것으로 판단됨

<표 III-39> 국고여객선 건조 예산 추이

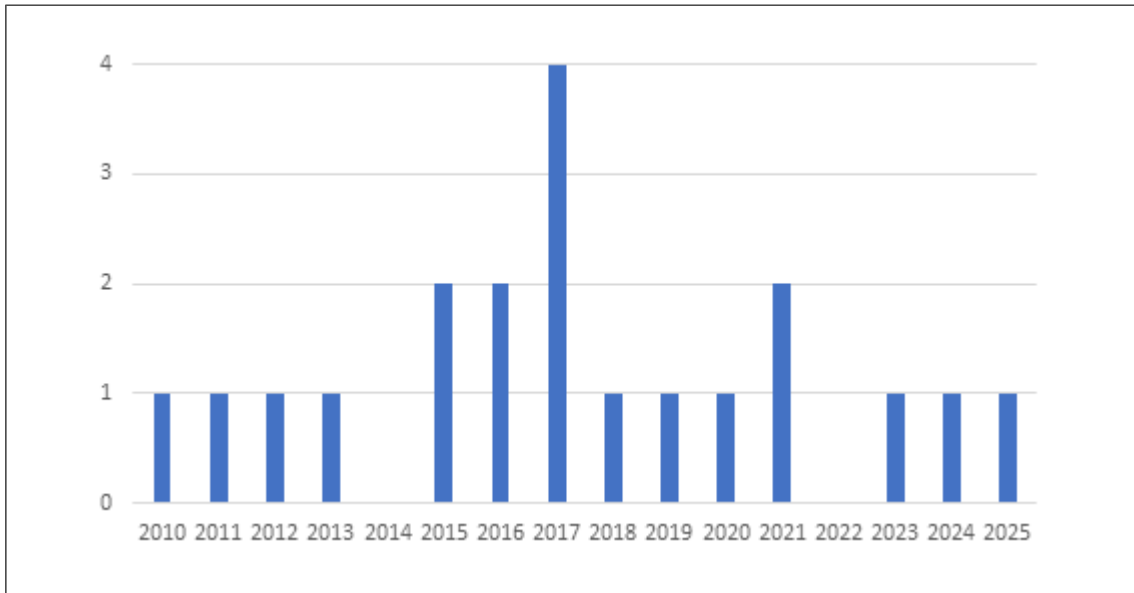
(단위: 백만원)

2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
1,140	2,700	3,900	6,600	1,620	6,642	9,980	10,850

자료: 해양수산부, 「예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 각 연도.

[그림 III-19] 국고여객선 건조 현황

(단위: 척)



주: 2024~2025년은 계획임

자료: 한국해운조합, 「2024년도 연안여객선 업체 현황」, 2024, pp. 138~139.

라. 도서지역 생활필수품 해상운송비 지원

□ 사업목적 및 내용

- 육지와 연결되지 않은 섬 지역 주민의 기초생활에 필요한 가스, 유류, 연탄, 목재펠릿 등 생활필수품의 해상운송비를 지원하여 정주여건 개선 등 도모

□ 사업추진체계

- 사업은 지자체 보조로 시행되며, 시행주체는 광역지자체
- 사업의 수혜자는 비연륙 도서민

<표 III-40> 도서지역 생활필수품 해상운송비 지원예산 및 법적근거

(단위: 백만원, %)

사업명	구분	피보조·피출연 등 기관명	지원금액 (2025 예산)	지원 비율	보조율 법적근거
도서지역 생활필수품 해상운송비 지원	보조	지자체 보조	1,250	50	「해운법」 제44조 제2항

자료: 해양수산부, 「2025년 예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 2025.

□ 사업예산 추이

- 도서지역 생활필수품 해상운송비 지원 예산은 2019년 10억원에서 2020~2022년 18억~19억원 수준을 유지하였고, 이후 감소하여 2025년 예산은 12.5억원임

<표 III-41> 도서지역 생활필수품 해상운송비 지원예산 추이

(단위: 백만원)

2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
1,000	1,900	1,900	1,800	1,600	1,350	1,250

자료: 해양수산부, 「예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 각 연도.

마. 여객터미널 운영

□ 사업목적 및 내용

- (여객터미널 운영) 국가관리 여객터미널에 대한 운영비 지원을 통해 여객터미널을 이용하는 도서민, 관광객 등에 대한 교통편의 제공
- (교통약자 승하선 편의시설) 교통약자의 여객선 승선이 곤란한 선착장에 승하선 편의시설을 설치하여 국민 누구나 안전하고 편리하게 연안여객선 이용
 - 여객선 기항지에 교통약자의 여객선 승선이 가능한 이동식 리프트 설치·운용을 하는 시설 설치에 대하여 예산 소진 시까지 50% 지원 가능

□ 사업추진체계

- 사업은 국가가 직접수행
- 사업의 수혜자는 도서지역 거주민, 관광객 등

□ 사업예산 추이

- 여객터미널 운영 사업 예산은 2019~2023년 매년 72억~79억원 수준이었다가 2024년 121.1억원으로 증가하였고, 2025년 164.9억원으로 또 다시 증가함
- 교통약자 승하선 편의시설 예산은 2020년 11.2억원에서 2023년 5억원으로 감소
 - 2020~2023년에는 별도 사업예산이었으나 2025년부터 여객터미널 운영 사업으로 편입됨

<표 III-42> 여객터미널 운영 예산 추이

(단위: 백만원)

사업명	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
여객터미널 운영	8,299	7,486	7,707	7,851	7,094	7,247	12,113	16,488
교통약자 승하선 편의시설	-	-	1,122	1,012	556	500	-	-

자료: 해양수산부, 「예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 각 연도

바. 연안선박 현대화 지원

□ 사업목적 및 내용

- (연안선박 현대화 펀드) 연안선박의 안전 확보 및 중소 조선업 활성화를 위해 정부가 출자하여 노후 연안선박의 신조를 지원
- (연안선박 현대화 이차보전) 연안선박의 안전과 현대화를 위해 내항여객선 및 화물선 도입(신규건조 등) 자금을 금융기관에서 대출할 경우 대출분에 대한 이자 지원
 - 대출분에 대한 이자의 2.5% 이내로 지원

□ 사업추진체계

- 사업은 직접수행 또는 출자로 시행되며, 시행주체는 해양수산부
- 사업의 수혜자는 내항여객·화물운송사업자 및 선박대여업자

<표 III-43> 연안선박 현대화 지원예산 및 법적근거

(단위: 백만원, %)

사업명	구분	피보조·피출연 등 기관명	지원금액 (2025 예산)	지원 비율	보조율 법적근거
연안선박 현대화 펀드	출자	내항여객·화물 운송사업자	20,000	30~60	「해운법 시행령」 제19조
연안선박 현대화 이차보전	이차 보전	내항여객·화물 운송사업자	11,851	100	「해운법 시행령」 제17조

자료: 해양수산부, 「2025년 예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 2025.

□ 사업예산 추이

- 연안선박 현대화 지원 예산은 2018~2019년 350억원 후반 수준에서 2020~2021년 500억~600억원대 수준으로 증가한 후 2022~2023년 100억~200억원대로 감소하였고, 2024년부터 300억원대 수준을 유지하고 있음

<표 III-44> 연안선박 현대화 지원 예산 추이

(단위: 백만원)

2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
38,588	35,800	67,700	55,380	21,860	14,349	33,050	31,851

자료: 해양수산부, 「예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 각 연도.

□ 세부사업별 사업예산

- 2025년 기준으로 보면 연안선박 현대화 펀드에 대한 예산이 200억원으로 약 2/3의 비중을 차지하고, 연안선박 현대화 이차보전에 대한 예산은 118.5억원으로 약 1/3의 비중을 차지함

<표 III-45> 연안선박 현대화 지원 세부사업별 예산 추이

(단위: 백만원)

사업명	2022년	2023년	2024년	2025년
연안선박 현대화 펀드	7,500	-	자료 없음	20,000
연안선박 현대화 이차보전	14,360	14,349	자료 없음	11,851

자료: 해양수산부, 「예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 각 연도.

6. 면세유 전용 및 유출 가능성

□ 면세유의 경우 전용 및 유출 가능성에 대한 우려가 있을 수 있음

- 해상면세유의 경우 서류위조, 과소적재 등을 통해 잔존유를 부정유출하는 사례가 있음
 - 이러한 사례는 주로 외국항행 선박, 원양어업 선박 등에 공급되는 면세유에서 발생함
- 유출된 면세유는 가짜석유를 제조하여 판매하거나 무자료 매입하여 판매됨

- 가짜석유는 차량용 경유에 값싼 등유를 혼합한 것임

- 연안항로선박에 공급되는 면세유의 경우 면세유 전용 및 유출 가능성이 낮은 것으로 조사됨
 - 연안항로의 길이가 짧아 선박제원, 운항정보 등을 통해 유류소요량을 정확하게 추정할 수 있기 때문임
 - 현재까지 면세유 전용 및 유출된 사례도 없었던 것으로 파악됨
 - 최근에는 관련 법·규정의 개정으로 면세유 관리감독 주체인 한국해운조합은 면세유 관리자료를 과세관청에 제출해야 함
 - 해당 자료는 <표 II-2>에 제시되어 있음
 - 면세유 공급명세서, 면세유 공급실적, 선박연료유 소요량 기준표 등을 제출하여 과세관청 차원에서 면세유 전용 및 유출에 대한 점검이 가능할 것으로 판단됨

7. 분석 결과 종합 및 타당성 평가

- 해상교통권 확보, 도서민의 정주환경 등을 고려하면 연안항로의 안정적 유지를 위한 정부 지원의 필요성은 인정됨
- 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제3조 제1항에서는 정부와 지자체가 모든 국민이 편리하고 안전하게 대중교통을 이용할 수 있도록 대중교통을 육성하고 지원하기 위한 정책을 수립하고 이를 시행해야 한다고 명시하고 있음
 - 연안항로를 운항하는 여객선 및 도선은 2021년부터 동법에 따라 대중교통 수단으로서 법적지위를 가짐
 - 또한 동법 동항에는 정책을 수립하고 시행해야 할 구체적인 항목들도 나열되어 있는데, 그중 하나는 ‘오지·도서 및 벽지 등의 지역에 대한 대중교통서비스의 강화’임
 - 따라서 정부는 국민이 도서지역에서의 대중교통인 연안여객선 및 도선을 편리하고 안전하게 이용할 수 있도록 노력할 의무가 있으며, 여기에는 연안항로의 안정적 유지를 위한 노력도 포함된다 할 수 있음

- 연안항로를 이용하는 여객인원은 최근 감소하고 있는 추세이지만 연간 1.3천만명이 넘고 항로당 평균 여객인원도 연간 13만명 수준으로 결코 적지 않은 수준임
 - 도서민 여객인원의 경우 연간 300만명, 항로당 평균으로는 연간 3만명을 초과하는 인원이 연안항로를 이용하고 있으며, 최근 도서민 여객인원은 증가하고 있는 추세임
 - 일반여객 중에서도 사실상 거주지가 도서지역이지만 직장, 학교 등으로 평일 생활권이 육지인 경우가 있는데, 해당 인원을 고려하면 연안항로를 이용하는 도서민의 수는 더 많을 것으로 예상됨

- 해상교통은 여객이동뿐 아니라 생활물자 이동과도 관련이 있으므로 도서지역의 해상교통권 확보는 중요하며, 도서지역의 경우 연안여객선, 도선 등 해상교통이 때로는 도서지역 이동을 위한 유일한 교통수단이기도 함
 - 사실상 대체 교통수단의 이용 가능성이 없거나 제한적인 경우가 많은 것으로 평가됨
 - 2023년 기준 유인섬 473개 중 육지와 연결되지 않은 섬은 372개, 전체 유인섬의 79%이며, 해당 섬들의 총인구는 8.6만명임
 - 육지와 연결되지 않으면서 항로도 없는 섬은 78개로 전체 유인섬의 16.5%이며, 해당 섬들의 총인구는 1,052명임
 - 현행법상 어선이나 낚싯배를 이용한 여객수송은 불법이며, 이러한 어선이나 낚싯배는 안전 운항 기준이 낮아 안전사고의 위험도 높음
 - 연륙·연도 등으로 육지와 연결되어 육상교통을 이용할 수 있더라도 이동시간 측면에서 해상교통이 더 효율적일 수 있음
 - 예를 들어 항로는 직선거리로 빠른 이동이 가능하나 육로는 도로를 따라 오랜 시간 돌아가야 할 수 있음

- 연안여객선 운항사업자는 평균적으로 사업규모가 영세하고 최근 영업적자를 지속적으로 기록하고 있는 상황으로 연안여객선 운항사업자들의 사업유지를 위한 중·단기적 지원이 필요하다고 판단됨
 - 내항여객운송업의 최근 5년 평균 매출액은 40.2억원으로 외항여객운송업(100.6억원), 시내버스(86.6억원), 시외버스(210.2억원) 등의 매출액보다 낮은 수준

- 일반·보조항로 여객선 운항사업자의 평균 영업이익은 최근 5년 -0.5억 ~ -7.1억원으로 5년 연속 영업손실을 기록하였고, 영업손실 사업자의 비중은 45.3~57.4%에 이룸
 - 연안여객선 면세유 제도의 지원을 받지 않았다면 평균 영업이익은 -5.7억 ~ -14.1억원으로 영업손실 증가폭이 상당하며, 영업손실 사업자의 비중도 71.4~86.5%에 이르는 것으로 추정됨
 - 연안여객선 면세유 제도 없이 연안여객선 운항사업자의 사업이 얼마나 지속가능한지를 판단하기 위하여 약식 스트레스 테스트를 실시한 결과, 전체 43개 분석 대상 사업자 중 최근 5년 당기순손실을 기록한 사업자 수는 14개(32.6%)이나 연안여객선 면세유 제도의 지원을 받지 못할 경우 당기순손실을 기록한 사업자 수는 33개(76.7%)로 증가하는 것으로 추정됨
 - 자본잠식 도달 시기가 10년 이내인 사업자의 수는 12개(27.9%)에서 연안여객선 면세유 제도 폐지 시 21개(48.8%)로 증가하는 것으로 추정됨
 - 즉 연안여객선 면세유 제도가 종료된다면 향후 10년 이내 절반 가까운 연안여객선 사업자가 자본잠식에 이르러 사업지속이 어려울 수 있음을 의미함
 - 한편 상대적으로 높은 수준의 1km당 운임가격과 운임가격의 통제로 연안여객 운송업의 경우 운임가격을 인상하기 어려운 구조에 있는 것으로 조사됨
 - 연안여객선의 1km당 운임은 241.3~678.7원으로 항공 178.2~253.4원, 철도 108.2~164.4원, 시외버스 63.0~188.9원, 고속버스 60.0~108.5원보다 높은 수준임
 - 「해운법 시행규칙」 제10조에서 원가계산서, 구간제 운임과 요금의 경우 그 구간을 표시한 서류, 운임의 신규대조표 등을 지방해양수산청장에게 제출하여 승인받도록 하고 있음
- 연안여객선 면세유 제도 부재 시 대다수 연안여객선 사업자가 손실을 기록하는 상황을 감안하면 보편적 지원이 가능한 조세를 통해 지원하는 방식은 적절하다고 판단됨
- 독일, 이탈리아, 그리스, 덴마크 등 주요국에서도 내항운송업에 이용되는 연료에 대해 소비세, 부가가치세 등을 면제하는 사례가 존재함
 - 예산의 제약을 받는 보조금과 달리 유가변동에 따라 탄력적이고 안정적인 지원이 가능하다는 장점도 있음

- 면세유 제도의 경우 면세유 전용·유출 가능성에 대한 우려가 있을 수 있으나 연안운항선박의 경우 그 가능성이 낮은 것으로 조사됨
 - 연안항로의 길이가 짧아 선박제원, 운항정보 등을 통해 유류소요량을 정확하게 추정할 수 있기 때문임
 - 현재까지 면세유 전용 및 유출된 사례도 없었던 것으로 파악됨
 - 최근 관련 법·규정 개정으로 면세유 관리감독 주체인 한국해운조합은 면세유 공급명세서, 면세유 공급실적, 선박연료유 소요량 기준표 등을 과세관청에 제출해야 하며, 과세관청은 제출된 자료를 이용하여 면세유 전용 및 유출에 대한 점검을 충분히 할 수 있을 것으로 판단됨

- 매출원가나 운임매출에서 유류비가 차지하는 비중이 큰 편으로 석유류에 대한 간접세 감면으로 운항원가 절감효과는 클 것으로 기대되며, 이는 운임가격 인하, 연안항로 유지 등에 도움이 될 것으로 생각됨
 - 일반·보조항로에서 여객선을 운항하는 사업자의 매출원가 대비 실유류비(=유류비-유류세 환급세액)는 2019~2023년 19~40%이며, 연안여객선 면세유 지원 제도가 없었다면 매출원가에서 유류비가 차지하는 비율은 33~46%에 이를 것으로 추정됨
 - 면세유 제도는 매출원가 대비 유류비의 비율을 13~43% 낮추는 것으로 추정됨
 - 일반·보조항로 여객선 운항사업자와 도선사업자의 운임매출 대비 유류비 비율은 최근 6년 선박당 40~53%에 이르며, 면세유 제도로 인한 환급세액을 고려한 운임매출 대비 유류비의 비율은 최근 6년 31~41%로 나타남
 - 면세유 제도는 운임매출 대비 유류비의 비율을 17~45% 낮추는 것으로 추정됨
 - 유류비가 운임매출보다 큰 선박의 비율은 18~29%에 달하는데, 연안여객선 면세유 제도로 이 비율은 12~20%로 낮아짐
 - 이는 면세유 제도가 사업성이 낮은 적자항로의 유지 유인을 제공해 줄 수 있음을 시사함
 - 만약 연안여객선 면세유 제도가 폐지된다면 수혜받고 있던 유류세 환급세액만큼 유류비가 증가하게 되는데, 최근 3개년 자료를 이용하여 유류비의 증가하는 비율을 계산하면 20~26%로 나타남
 - 이는 연안여객선 면세유 제도가 폐지될 경우 연안여객선 운임 가격이 20~26% 상승할 수 있음을 시사함

- 예산사업 중에는 모든 연안여객선박을 대상으로 유류비를 지원하는 사업은 없는 것으로 조사되어 본 조세특례와 예산사업 간 중복성은 없는 것으로 판단됨
 - 연안여객운송과 가장 관련성이 있는 예산사업에는 보조항로 결손보상금, 내항 여객선 운임보조, 국고여객선 건조 등이 있는데, 연안여객선 면세유 제도와는 상호보완적인 관계에 있는 것으로 판단됨

- 보조항로 결손보상금은 국가보조항로 결손보상금, 연안여객항로 안정화 지원, 소외 도서 항로운영 지원 등 세 가지 세부 사업으로 구성됨
 - 국가보조항로 결손보상금은 도서민의 안정적 해상교통수단 확보 및 정주여건 개선을 위해 사업채산성이 없는 항로를 보조항로로 지정하고 해당 항로에서 여객선을 운항하는 사업자의 운항결손액을 보조하는 사업임
 - 연안여객선 면세유 제도의 적용을 받음에도 적자가 발생하는 항로를 특정하여 추가 지원하는 제도라 할 수 있으며, 연안여객선 면세유 제도와 보완적인 성격이 강하다 할 수 있음
 - 운항결손액 산정 시 유류비도 비용으로 포함하나 세전금액을 기준으로 산정하므로 연안여객선 면세유 제도와 중복 가능성이 없음
 - 연안여객항로 안정화 지원은 도서민의 정주여건 개선을 위해 적자항로 및 섬·육지 간 1일 생활권 구축항로의 운항결손액의 일부를 지원함
 - 1일 생활권 구축항로, 적자항로 등을 특정하여 운항결손액을 보조하는 제도로, 국가보조항로 결손보상금과 마찬가지로 연안여객선 면세유 제도와 보완적인 성격이 강함
 - 마찬가지로 운항결손액 산정 시 세전금액을 기준으로 유류비를 적용하므로 본 조세특례와 중복 가능성이 없음
 - 소외 도서 항로운영 지원은 여객선, 도선 등이 미기항하는 소외 도서지역 주민 및 방문객의 교통편의를 위해 지자체가 항로를 운영하는 경우 비용을 일부 지원하는 사업임
 - 특정 지역의 항로를 지원하는 것이 목적이므로 본 조세특례와 중복성이 있다기보다 보완적인 제도라 판단됨

- 내항여객선 운임보조는 도서민 여객선 운임지원, 섬 지역 생활물류 운임지원 등

두 가지 세부 사업으로 구성됨

○ 도서민 여객선 운임지원은 섬 주민 교통편의 증진 및 정주여건 개선을 위해 섬 주민이 부담하는 내항여객선 운임(여객운임 및 차량운임)의 일부를 지자체 보조를 통해 지원(국가-지자체 균등 지원)함

- 연안여객선 면세유 제도는 연안여객서비스 공급자를 대상으로 한다면 도서민 여객선 운임지원은 연안여객서비스 수요자를 대상으로 하는 정책임
- 연안여객선 면세유 제도에도 불구하고 운임수준이 타 교통수단에 비해 높은 점을 감안하면 도서민에 대한 여객선 운임지원은 연안여객선 면세유 제도와 보완적인 관계에 있다 할 수 있음

○ 섬 지역 생활물류 운임지원은 육지보다 높은 섬 지역 택배비 부담경감을 위해 섬 주민에게 택배 추가운임의 일부를 지원함

□ 국고여객선 건조는 국가보조항로 운항 여객선 중 노후선 또는 항로여건에 부적합한 선박을 대체 건조하여 항로에 투입하기 위한 사업임

○ 즉 국가보조항로 결손보상금 사업과 연계되어 있는 사업이라 할 수 있음

□ 연안여객선 면세유 제도가 폐지된다면 적자항로의 수는 늘고 연안항로의 수는 감소할 것이며, 이는 결국 국가보조항로 수의 증가로 이어질 것임

○ 국가보조항로는 운항결손금을 지원하므로 유류세만 면제하는 본 조세특례보다 지출 규모가 클 수밖에 없음

- 본 조세특례는 최근 6년 사업자당 4억~6억원, 일반·보조항로 여객선 운항사업자의 경우 사업자당 7억~10억원의 지출이 발생함
- 국가보조항로 결손보상금은 2023년 기준 사업자당 21억원의 지출이 발생하며, 여기에 국고여객선 건조 비용까지 감안하면 소요되는 지출 규모는 21억원보다 더 크다 할 수 있음

○ 따라서 연안여객선 면세유 제도와 국가보조항로 결손보상금 및 국고여객선 건조 사업은 서로 상호보완적인 성격이 강하다 할 수 있음

- 연안여객선 면세유 제도는 민간사업자가 연안항로를 유지할 수 있도록 보조하면서 국가보조항로의 빠른 증가와 함께 정부지출의 빠른 증가도 방지하는 역할을 한다고 평가됨

IV. 효과성 평가



IV. 효과성 평가

- 본 장은 연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제 제도를 다음 두 가지 관점에서 분석함
 - 유류세 면제로 연안여객운송 사업자의 유류비용이 감소함에 따라 연안항로 운영의 지속성이 높아지는지 평가함
 - 유류세 면제를 통한 유류비용 절감이 연안여객운송 사업자의 영업실적, 운임 가격 등에 미치는 영향을 분석함

- 자료의 한계, 제도변화의 부재, 적절한 비교집단의 부재 등으로 정밀한 분석이 어려움에 따라 가용자료를 활용하여 유류세 면제에 따른 본 제도의 효과를 간접적으로 분석함
 - 연안여객선 면세유 제도는 1975년부터 시행되어 제도 시행 전후를 비교하려면 1975년 이전 자료와 이후 자료가 모두 있어야 하나, 제도 시행 전 자료는 구할 수 없음
 - 제도 도입 이후 제도변화 없이 일몰이 연장되어 있음
 - 2000~2012년 일몰 6개월 전부터 세액 감면율을 75%로 제한하는 지원기한 이원화 제도가 있었으나, 제도가 계속 일몰 연장되었기 때문에 실질적인 효력이 나타난 적이 없음
 - 본 제도의 지원대상은 연안여객 운송사업자 또는 내항여객 운송사업자인데, 이와 유사한 특성을 가지는 비교집단을 찾기 어려움
 - 외항여객 운송사업자, 내항화물 운송사업자 등을 고려해 볼 수 있으나, 외항여객과 내항여객, 여객운송과 화물운송은 서로 그 특성이 다르기 때문에 적절한 비교집단으로 보기 어려움
 - 따라서 유류세 면제는 결국 기업의 비용 감소(또는 영업이익의 증가)를 의미하므로 기업의 비용 감소(또는 영업이익의 증가)로 인한 연안항로 유지의 효과를 상관관계에 기반하여 분석함
 - 또한 연안여객선 사업자의 영업이익과 운임매출, 운임가격 등과 유류비용 간 상관관계를 살펴봄

1. 분석 자료

- 본 장의 분석 자료는 한국해운조합과 한국해양교통안전공단에서 제공한 자료를 가공하여 구축한 2019~2023년 항로 및 선박별 패널자료임
 - 여러 원천의 자료를 통합하여 구축함
 - 항로별 종류(일반, 보조, 부분보조), 항로거리, 운항 선사 및 선박명, 여객 및 차량 수송, 운임매출 등 자료
 - 선사별 경영 및 재무 정보 자료
 - 선사 및 선박별 유류공급량, 유류비용, 유류세 환급세액 자료
 - 선박별 특성(총톤수, 여객정원, 속력 등) 자료
 - 분석 자료에 포함된 변수 목록은 <표 IV-1>에 제시한 바와 같음

<표 IV-1> 분석 자료의 변수 목록

변수명	비고
선사	약 70여 개 선사 포함
항로	일반 및 보조항로, 부분보조항로 자료 포함
선박	선사 및 항로별 선박 자료 항로에 따라 중복 운항하는 경우 포함
선종	카페리, 차도선, 쾌속선, 쾌카, 초쾌속선, 일반선, 고속선 등 구분
총톤수	선박 자료
여객정원	선박 자료
항로거리	항로 자료
속력	선박 자료
자산총계	선사 자료
부채총계	선사 자료
자본총계	선사 자료
매출액	선사 자료
매출총이익	선사 자료
영업이익	선사 자료
당기순이익	선사 자료
유류세 환급세액	선박 및 유종별 환급세액
여객 수송 실적	일반 승객 및 도서민 구분
여객 운임매출	일반 승객 및 도서민 구분
차량 수송 실적	일반 및 도서민 차량 구분
차량 운임매출	일반 및 도서민 차량 구분
유류대금	선박별 자료

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

□ <표 IV-2>부터 <표 IV-6>은 주요 변수의 기초통계량을 연도별로 정리한 것임

- 자산총계, 부채총계, 자본총계, 매출액, 매출총이익, 영업이익, 당기순이익은 선 사별 정보이기 때문에 평균과 표준편차는 항로 및 선박 분포에 따라 가중된 (weighted) 평균과 표준편차를 의미하므로 제시된 기초통계량을 해석할 시 주의할 필요가 있음

<표 IV-2> 변수별 기초통계량(2019년)

변수명	단위	일반항로		보조항로	
		평균	표준편차	평균	표준편차
총톤수	톤	1,037.72	2,973.10	135.71	39.37
여객정원	명	361.56	234.04	87.39	30.90
항로거리	km	55.92	60.52	40.60	28.10
속력	km	33.82	16.78	23.47	2.58
자산총계	억원	491.79	837.93	98.68	40.18
부채총계	억원	378.22	766.27	38.78	44.21
자본총계	억원	113.57	195.03	59.90	32.46
매출액	억원	84.11	123.15	95.10	50.08
매출총이익	억원	6.32	43.88	10.46	7.68
영업이익	억원	-7.31	44.65	-0.63	4.59
당기순이익	억원	-1.38	47.70	4.03	2.96
유류세 환급세액	억원	3.34	4.48	1.22	0.60
여객 수송 실적	대	95,635.36	76,793.90	17,021.57	9,120.25
여객 운임매출	억원	14.43	21.59	0.87	0.98
차량 수송 실적	대	15,470.79	23,090.91	2,774.43	2,128.44
차량 운임매출	억원	5.62	17.82	0.52	0.36
유류대금	억원	9.82	15.87	2.73	1.34

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

<표 IV-3> 변수별 기초통계량(2020년)

변수명	단위	일반항로		보조항로	
		평균	표준편차	평균	표준편차
총톤수	톤	1,303.99	4,042.28	137.00	40.96
여객정원	명	363.83	237.08	87.80	30.12
항로거리	km	57.29	58.88	43.95	35.38
속력	km	34.99	17.51	23.49	2.61
자산총계	억원	580.07	925.35	96.42	38.05
부채총계	억원	452.00	841.17	36.00	41.79
자본총계	억원	126.57	208.20	60.43	35.45
매출액	억원	75.51	112.34	83.84	48.24
매출총이익	억원	5.34	19.22	9.38	10.04
영업이익	억원	-6.80	18.52	-3.03	4.82
당기순이익	억원	-4.56	20.89	3.50	2.52
유류세 환급세액	억원	2.87	3.68	1.23	0.61
여객 수송 실적	대	68,534.01	53,196.02	16,923.16	9,597.37
여객 운임매출	억원	9.04	12.13	0.90	0.97
차량 수송 실적	대	16,280.69	20,814.59	2,971.48	2,440.43
차량 운임매출	억원	5.20	12.27	0.59	0.40
유류대금	억원	6.76	11.26	2.22	1.11

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

<표 IV-4> 변수별 기초통계량(2021년)

변수명	단위	일반항로		보조항로	
		평균	표준편차	평균	표준편차
총톤수	톤	1,701.86	4,963.36	142.34	48.08
여객정원	명	376.12	232.01	84.69	37.94
항로거리	km	60.91	66.51	43.48	33.54
속력	km	34.65	16.60	23.86	3.26
자산총계	억원	567.39	911.40	93.32	37.29
부채총계	억원	454.48	830.97	30.83	37.98
자본총계	억원	112.90	193.13	62.48	36.35
매출액	억원	80.58	123.15	92.13	50.93
매출총이익	억원	5.75	15.18	12.63	13.28
영업이익	억원	-6.42	17.08	0.01	8.87

<표 IV-4>의 계속

변수명	단위	일반항로		보조항로	
		평균	표준편차	평균	표준편차
당기순이익	억원	-2.22	17.04	0.62	5.13
유류세 환급세액	억원	2.83	3.60	1.14	0.63
여객 수송 실적	대	76,991.95	69,366.07	15,697.52	9,892.29
여객 운임매출	억원	11.37	17.69	0.83	0.95
차량 수송 실적	대	18,513.62	27,005.51	2,946.31	2,249.40
차량 운임매출	억원	5.72	12.85	0.57	0.38
유류대금	억원	8.71	14.80	2.43	1.32

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

<표 IV-5> 변수별 기초통계량(2022년)

변수명	단위	일반항로		보조항로	
		평균	표준편차	평균	표준편차
총톤수	톤	1,592.04	4,563.97	145.46	49.76
여객정원	명	383.05	222.69	86.00	36.34
항로거리	km	60.75	67.17	41.84	28.57
속력	km	34.53	17.26	23.76	3.35
자산총계	억원	657.72	1,012.41	96.10	36.07
부채총계	억원	535.82	921.91	34.43	36.22
자본총계	억원	121.93	221.06	61.66	37.96
매출액	억원	117.07	208.68	114.87	62.06
매출총이익	억원	10.07	25.35	13.02	12.36
영업이익	억원	-3.45	17.42	-1.82	7.55
당기순이익	억원	3.04	23.28	0.30	2.99
유류세 환급세액	억원	2.21	2.98	0.93	0.49
여객 수송 실적	대	97,857.17	92,912.82	18,406.85	10,427.28
여객 운임매출	억원	17.93	35.55	1.04	1.32
차량 수송 실적	대	21,940.22	29,764.53	3,374.73	2,383.42
차량 운임매출	억원	10.04	28.15	0.68	0.38
유류대금	억원	12.89	21.97	3.77	2.00

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

<표 IV-6> 변수별 기초통계량(2023년)

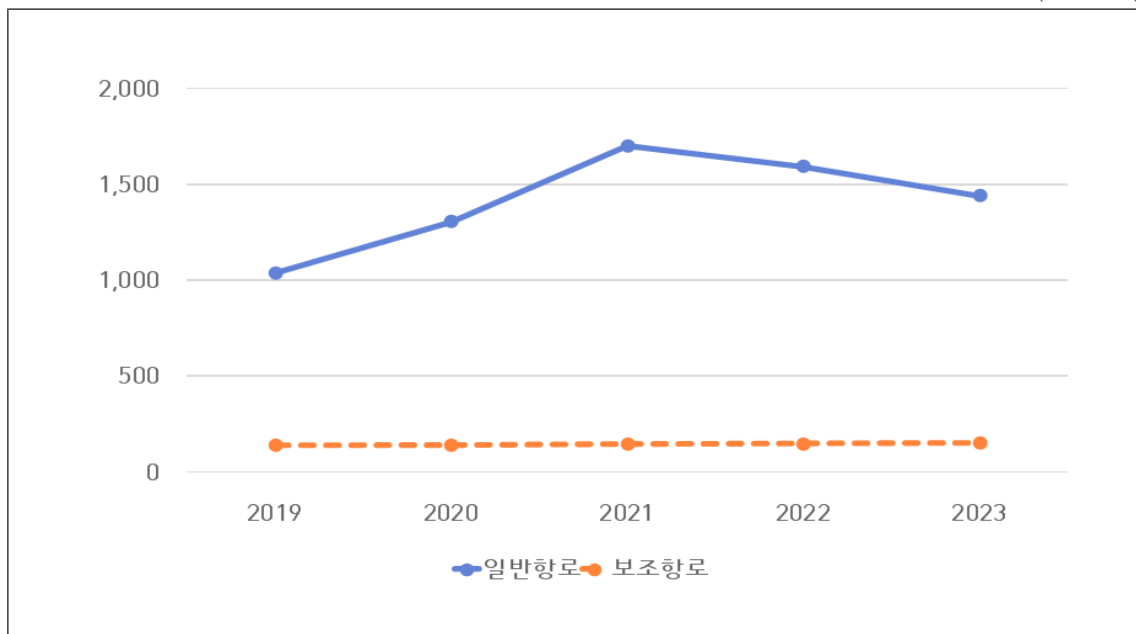
변수명	단위	일반항로		보조항로	
		평균	표준편차	평균	표준편차
총톤수	톤	1,439.48	4,096.18	148.46	47.43
여객정원	명	385.28	229.11	89.39	41.40
항로거리	km	54.04	57.30	44.29	30.80
속력	km	34.02	17.03	23.62	3.30
자산총계	억원	693.89	1,110.59	96.89	39.87
부채총계	억원	567.25	1,009.83	30.50	21.75
자본총계	억원	125.72	216.96	66.39	38.77
매출액	억원	118.48	190.67	109.85	65.20
매출총이익	억원	16.22	43.47	9.44	14.94
영업이익	억원	1.84	28.12	-3.23	10.45
당기순이익	억원	6.70	36.11	4.53	2.52
유류세 환급세액	억원	1.88	2.78	0.81	0.44
여객 수송 실적	대	95,771.16	87,936.18	17,140.86	11,664.40
여객 운임매출	억원	17.84	35.81	1.10	1.46
차량 수송 실적	대	22,681.21	32,005.54	3,315.14	2,507.21
차량 운임매출	억원	9.92	30.53	0.66	0.46
유류대금	억원	10.39	18.45	3.05	1.67

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-1]은 일반 및 보조항로를 운항하는 선박의 평균 톤수를 연도별로 보여줌
 - 일반항로의 경우 보조항로와 비교하여 규모가 큰 선박을 활용하는 경향이 있는 것으로 확인됨
 - 항로의 수익성과 관련이 있는 여객 및 차량수송 수요가 일반항로에서 더 높은 것이 요인일 것으로 생각됨
 - 보조항로의 경우 도서민을 위한 교통복지의 성격이 강하여 항로 유지에 중점을 두고 운항하는 것으로 사료됨

[그림 IV-1] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 톤수 추이

(단위: 톤)



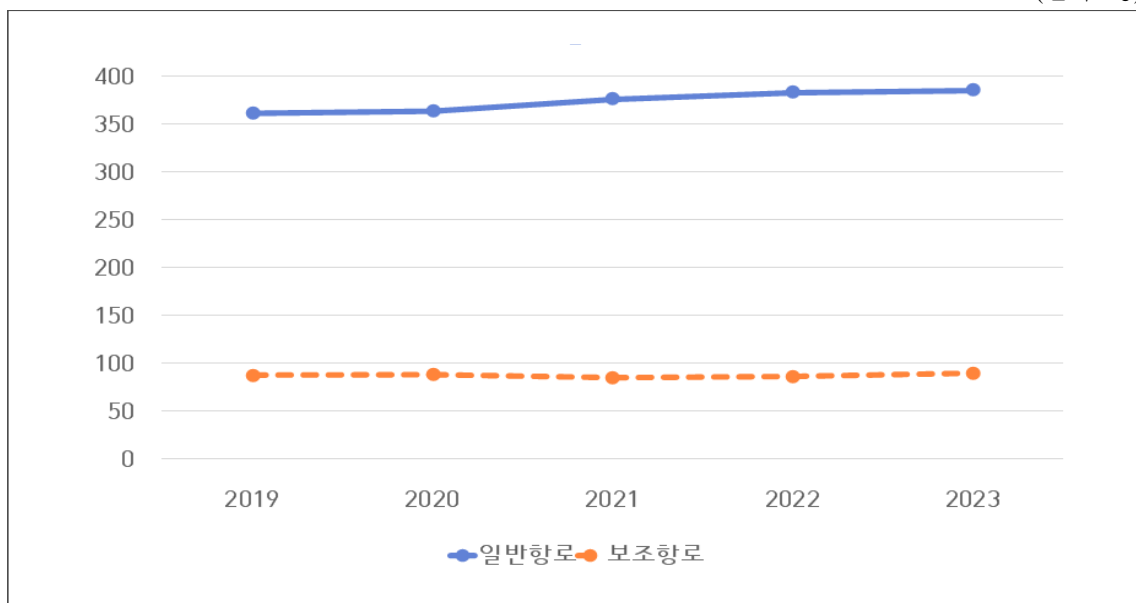
자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

□ [그림 IV-2]는 일반 및 보조항로를 운항하는 선박의 평균 여객정원을 연도별로 보여줌

- 여객정원의 추이는 일반항로와 보조항로 모두 크게 변화하지 않음
- 앞서 선박 톤수의 변동을 함께 고려하면 최근 여객정원의 변동성은 크지 않았으나 선박 교체로 인한 선박 특성, 차량 및 화물 수송량 등의 변동성은 다소 컸던 것으로 보임

[그림 IV-2] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 여객정원 추이

(단위: 명)

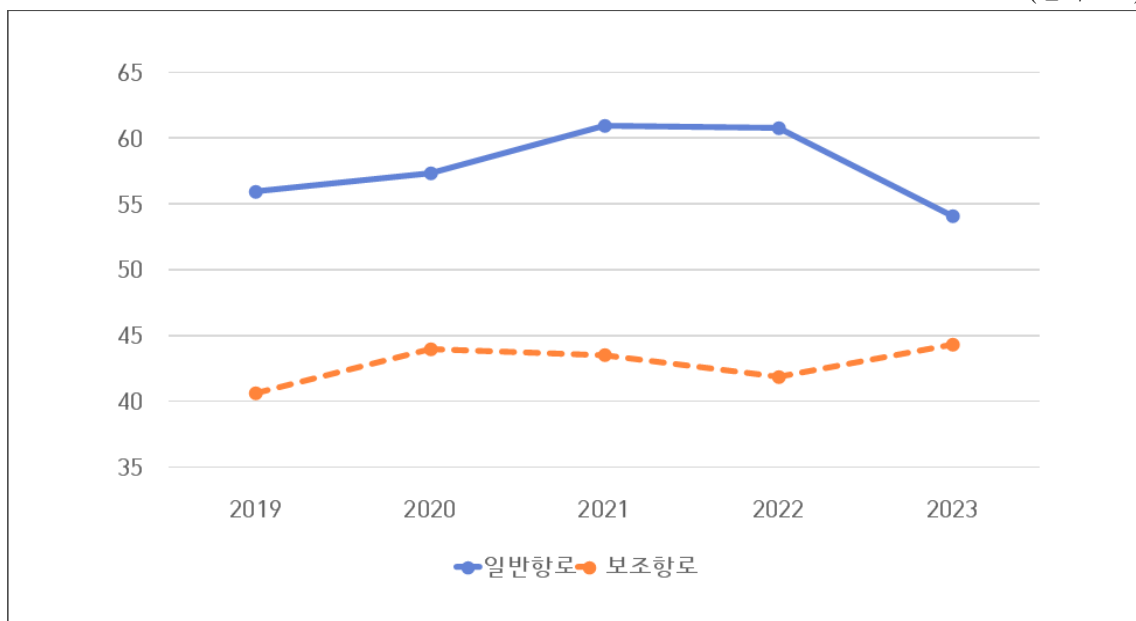


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-3]은 일반 및 보조항로의 평균 항로거리 추이를 보여줌
 - 일반항로가 평균적으로 보조항로보다 긴 항로거리를 가지는 것으로 나타남
 - 일반항로는 대체로 수익성이 있어 민간에서 운영되는 항로이고 보조항로는 수익성이 없어 국가의 보조로 운영되는 항로임
 - 일반항로의 평균적인 항로거리가 길다는 점은 운항거리와 수익성 간 양(+)의 상관관계 가능성을 짐작하게 함

[그림 IV-3] 일반 및 보조항로의 평균 항로거리 추이

(단위: km)

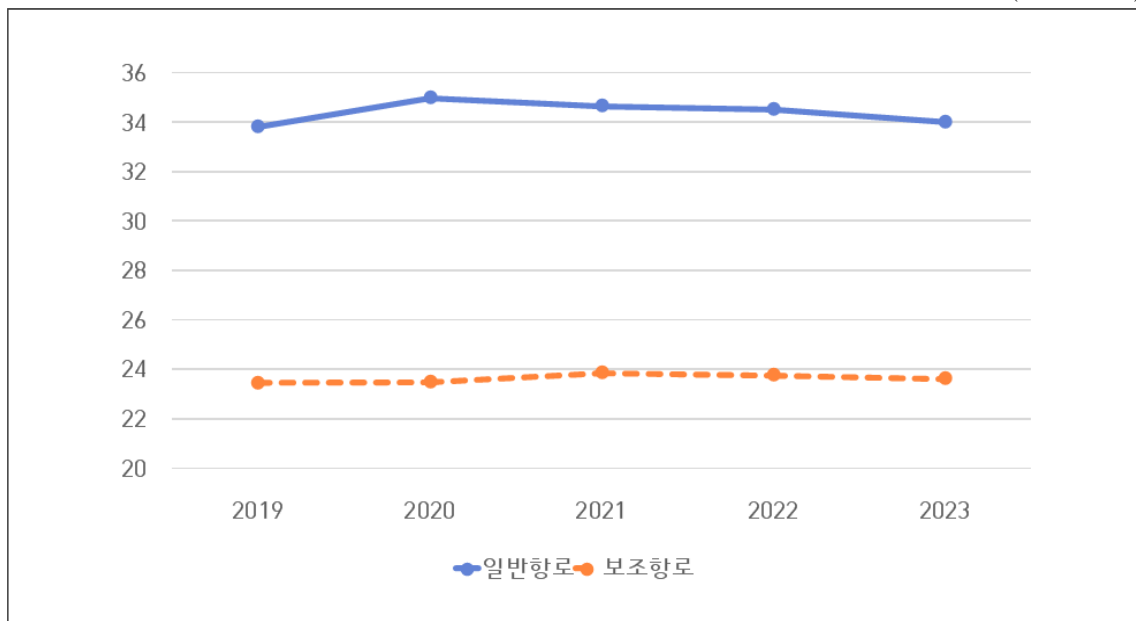


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-4]는 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 속력을 연도별로 보여줌
 - 선박의 속력은 일반항로와 보조항로 모두에서 큰 변동이 없었음
 - 일반항로에서 상대적으로 높은 속력의 선박을 많이 활용함
 - 이는 항로거리가 길어 항해 시간이 길어질 확률이 높으며, 관광객을 통한 수익성 향상을 위해 서비스의 질을 더 고려하기 때문일 것으로 추측됨

[그림 IV-4] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 속력 추이

(단위: km/h)

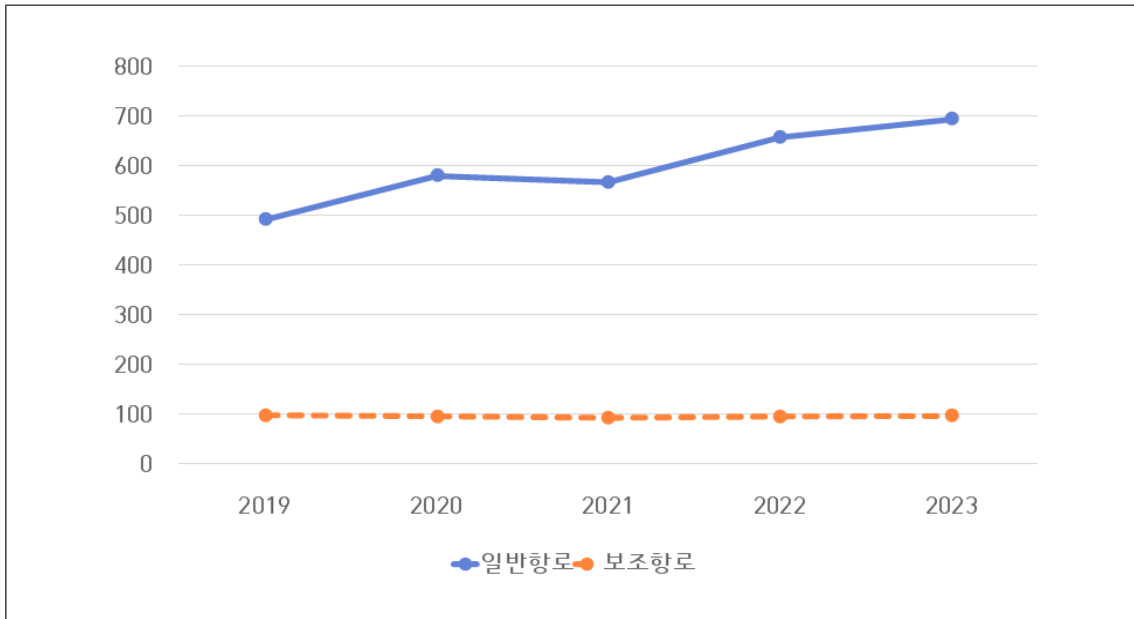


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-5]와 [그림 IV-6]은 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 자산총계와 부채총계 추이를 각각 보여줌
 - 일반항로에서 평균 자산총계와 평균 부채총계의 추이가 유사하게 나타나는데, 이는 자산의 증가가 영업실적의 향상이 아닌 부채 증가에 기반함을 시사함
 - 이는 사업의 지속 가능성이 높지 않을 수 있음을 보여주며, 따라서 연안여객선 면세유 제도를 통해 연안여객운송 사업을 지속적으로 유지하는 유인을 제공하는 효과가 있는지를 살펴볼 필요가 있음

[그림 IV-5] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 자산총계 추이

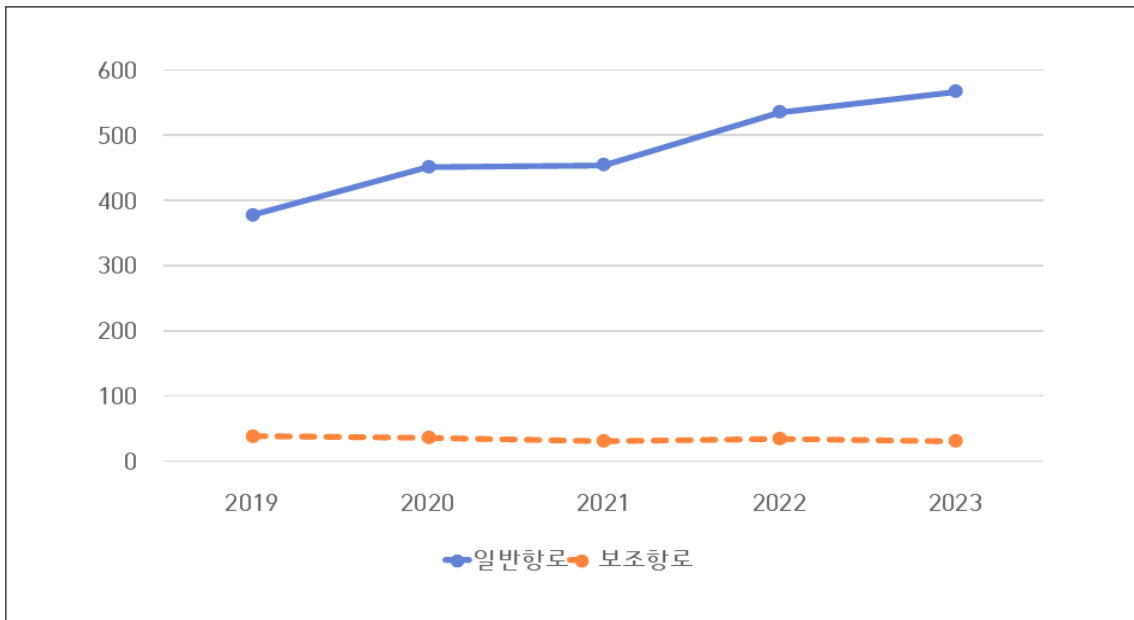
(단위: 억원)



자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

[그림 IV-6] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 부채총계 추이

(단위: 억원)

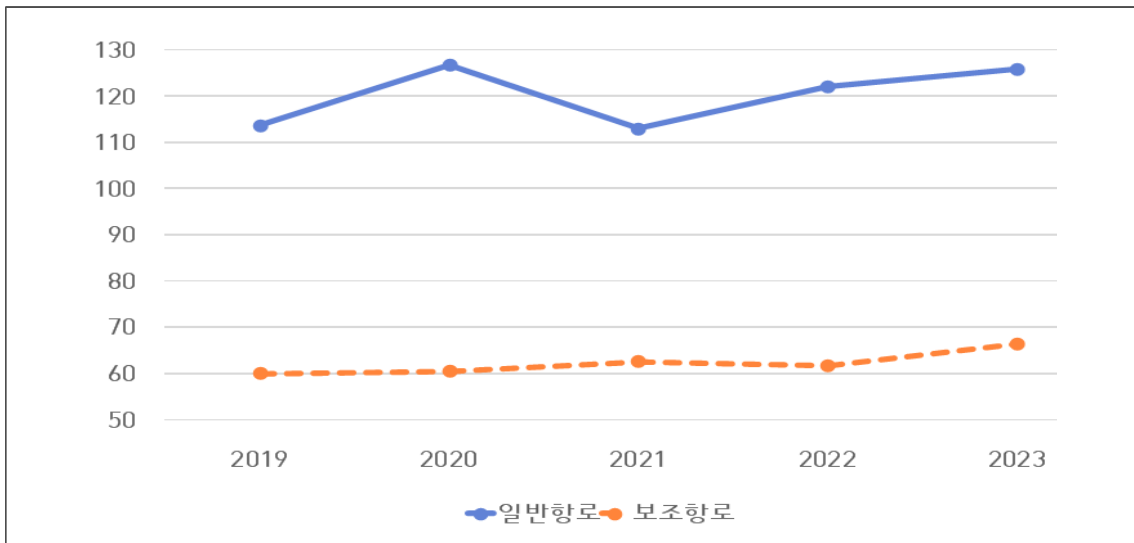


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-7]은 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 자본총계 추이를 나타냄
 - 자본총계는 기업의 순자산인 총자산에서 총부채를 제외한 값으로 기업 활동을 통해 축적한 자기자본 규모를 의미함
 - 일반항로에서 평균 자본총계 추이는 크게 변동하지 않음
 - 보조항로의 경우 자본총계가 2023년 증가하는 것으로 보이는데, 해당 원인으로 추측되는 요인은 다음과 같음
 - 연안항로 서비스 유지와 접근성 보장을 위해 보조금, 유가보조, 운항지원 강화로 이익잉여금 증가가 자기자본 확대에 이어질 수 있음
 - 코로나19 기간 감소했던 여객 및 화물수요가 2022년 하반기부터 회복세를 보여 운임 수입 증가로 인한 효과로 추측됨
 - 정부 지원 확대, 수익성 개선, 비용구조 개선 등의 복합적 요인이 작용했을 것으로 추정됨

[그림 IV-7] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 자본총계 추이

(단위: 억원)



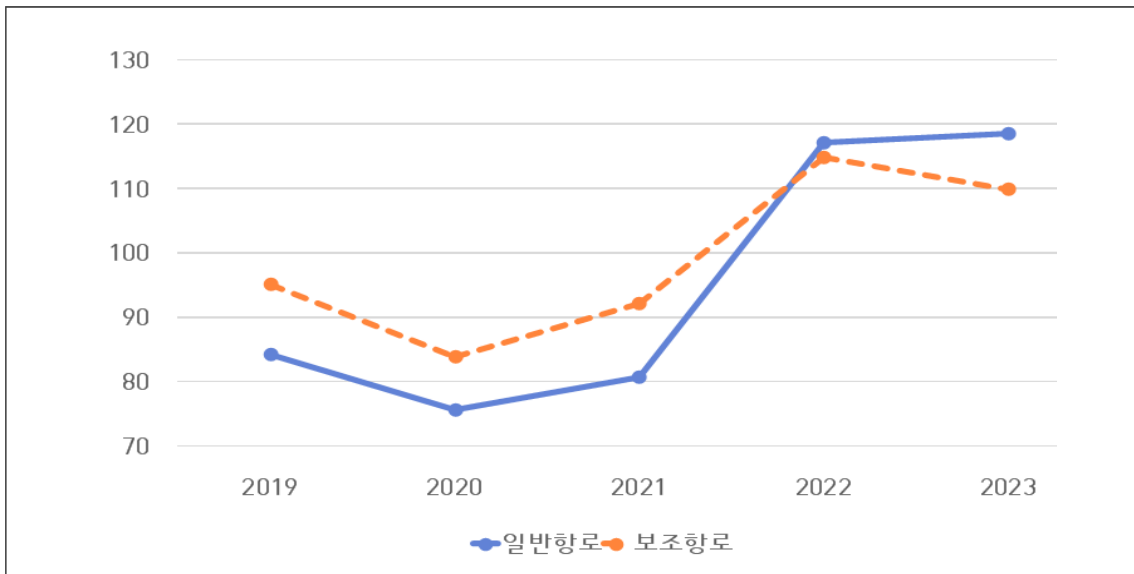
자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-8]은 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 매출액 추이를 나타냄
 - 매출액은 선사의 활동 규모를 추측할 수 있는 변수로서, 연안여객사업의 수요와 외부환경의 영향에 따라 영향을 크게 받을 수 있음
 - 일반항로와 보조항로 모두 평균 매출액 추이는 코로나19 이후 급격한 회복세를 보임

- 보조항로의 경우 매출액이 2023년 감소하는 것으로 보이는데, 해당 원인으로 추측되는 요인은 다음과 같음
 - 코로나19 이후 억제하였던 해외 관광 수요 증가로 보조항로 여객 및 화물 수요가 대체되었을 가능성이 있음
 - 도서지역 인구의 고령화와 지역소멸로 인한 수요 감소 효과 가능성 존재

[그림 IV-8] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 매출액 추이

(단위: 억원)

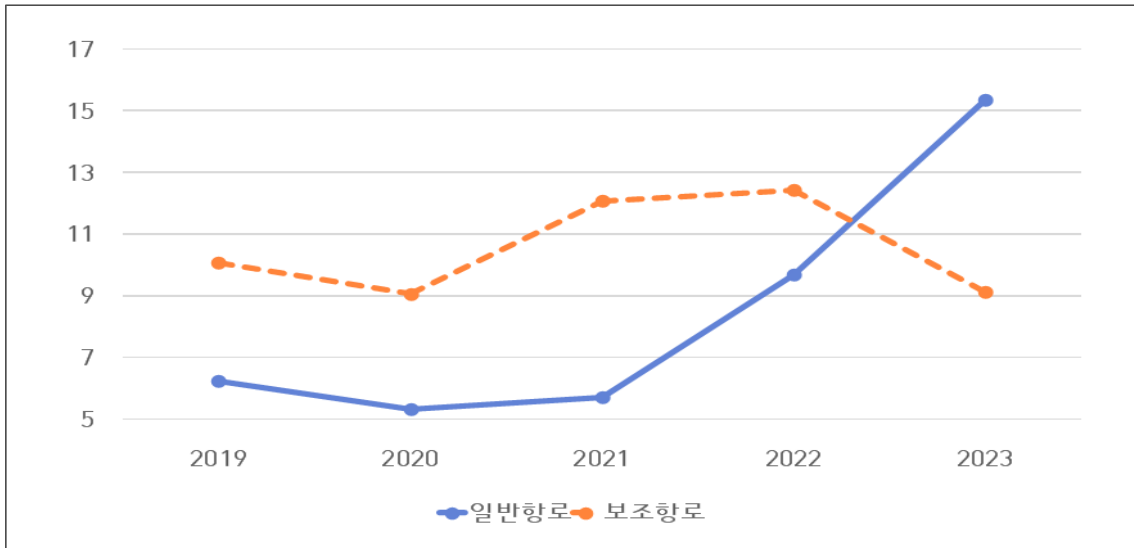


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-9]는 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 매출총이익 추이를 나타냄
 - 매출총이익은 선사의 매출액과 매출원가의 차액을 의미하는 개념으로 수익성의 지표로 활용되는 변수임
 - 일반항로와 보조항로 모두 평균 매출총이익 추이는 코로나19 이후 급격한 회복세를 보임
 - 보조항로의 경우 매출총이익이 2023년 감소하는 것으로 보이는데, 해당 원인으로 추측되는 요인은 다음과 같음
 - 도서지역 인구의 고령화와 지역소멸로 인한 수요 감소로 인하여 매출액 감소 효과 가능성 존재
 - 매출원가 측면에서 선박 정비, 수리 비용이 선박 노후화 등으로 인하여 증가하였을 가능성이 있음

[그림 IV-9] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 매출총이익 추이

(단위: 억원)

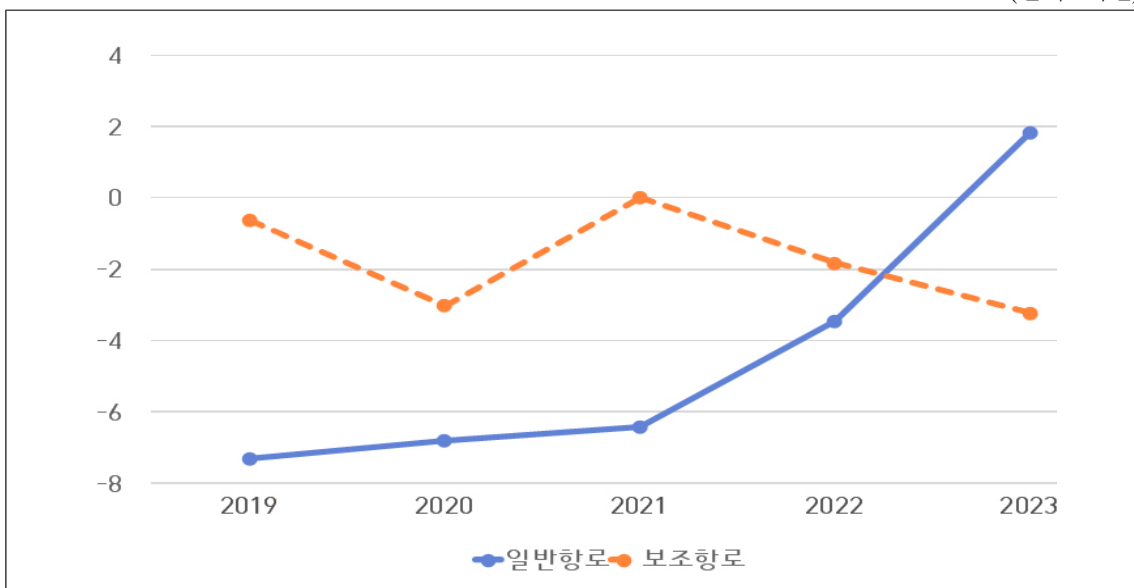


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-10]은 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 영업이익 추이를 보여줌
 - 일반항로는 코로나19 보건위기 시기를 전후하여 영업손실 규모가 상당했었는데, 최근 개선되면서 2023년에 영업순이익을 달성함
 - 보조항로는 매년 지속적으로 영업손실을 기록하고 있음

[그림 IV-10] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 영업이익 추이

(단위: 억원)

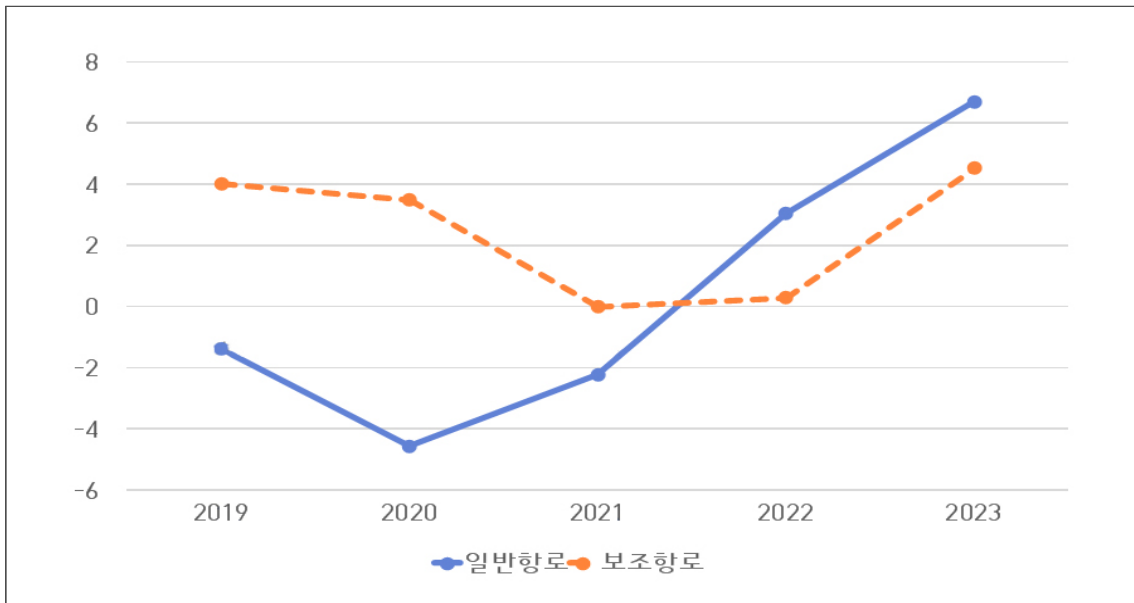


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-11]은 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 당기순이익 추이를 나타냄
 - 당기순이익은 일정 기간(통상 1년간) 선사가 사업을 통해 얻은 최종 이익을 의미하며, 이는 실질적인 경영성과를 집계하는 변수로 활용됨
 - 일반항로의 경우 코로나19 이후 2021년까지 평균적으로 음(-)의 당기순이익을 나타내다 2022년부터 흑자전환하였고, 보조항로는 거의 0에 가까운 당기순이익을 낸 2021~2022년을 제외하면 4억원 내외 수준을 기록함
 - 일반항로는 코로나19 기간 수요 감소가 심했으나 2023년에 수요가 회복되고, 비용절감, 노선 재구성 등 경영혁신이 나타난 것으로 추측됨

[그림 IV-11] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 당기순이익 추이

(단위: 억원)

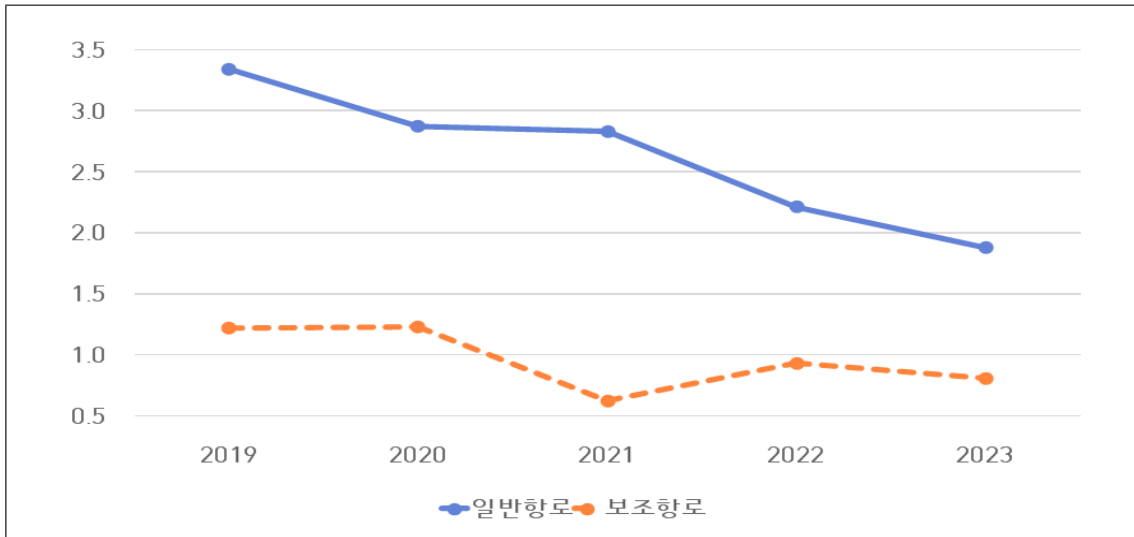


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-12]는 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 유류세 환급세액 추이를 나타냄
 - 2021년까지는 코로나19로 인한 수요 감소효과가 지배적인 것으로 추정됨
 - 2021년 경제 회복과 2022년 러시아·우크라이나 전쟁으로 에너지 공급망 불안 등 연달아 유가가 상승하였으나 2023년에는 유가가 소폭 하락함
 - 이는 보조항로의 유류세 환급세액 추세를 설명하는 것으로 추정됨
 - 일반항로는 2019~2023년 매년 환급세액이 감소하는 추세를 보이며, 이는 코로나19 효과와 외부적 요인, 그리고 선사의 경영효율화 등 복합적 요인이 혼재하는 것으로 추정됨

[그림 IV-12] 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 유류세 환급세액 추이

(단위: 억원)

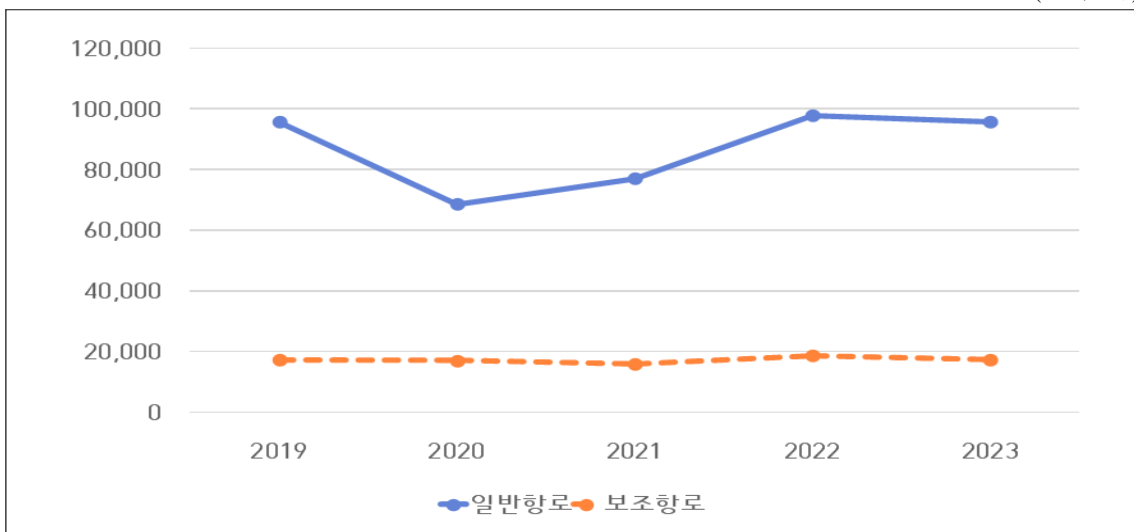


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-13]은 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 여객 수송 실적 추이를 보여줌
 - 일반항로의 경우 2020~2021년 코로나19의 영향으로 여객 수송 실적이 감소하였다가 최근 2019년 수준으로 회복함
 - 보조항로의 경우 여객 수송 실적이 일정한 수준을 유지하는데, 도서민의 꾸준한 수요가 있음을 암시함

[그림 IV-13] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 여객 수송 실적 추이

(단위: 명)

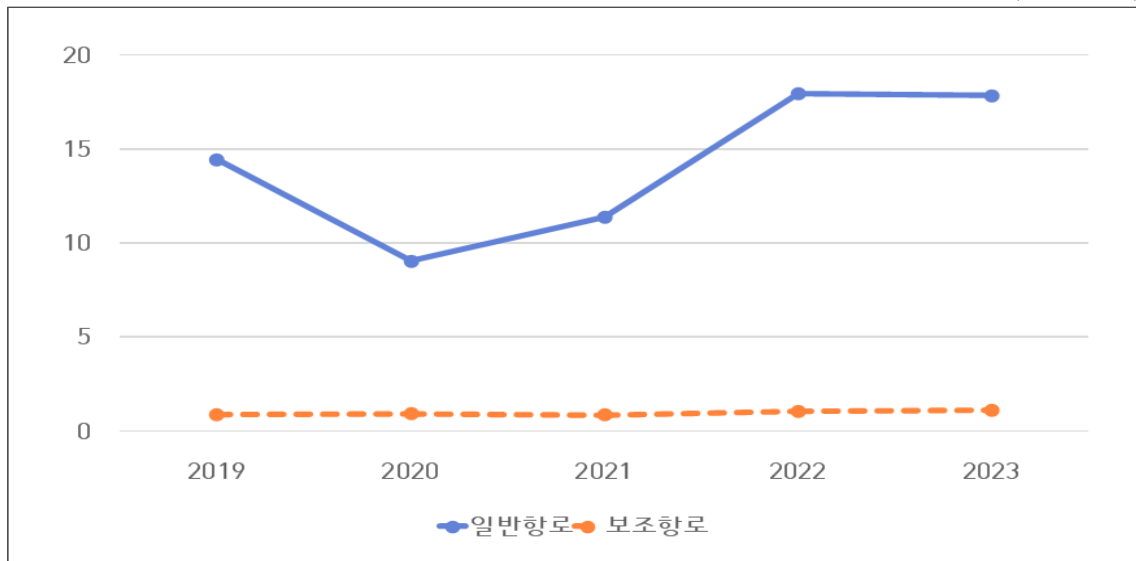


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-14]는 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 운임매출 추이를 보여줌
 - 평균 유류세 환급세액은 시간이 지남에 따라 감소함에도 운임매출은 크게 증가하지 않은 것으로 보임
 - 이는 승객에 대한 운임의 귀착이 크지 않을 수 있음을 암시함

[그림 IV-14] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 여객 운임매출 추이

(단위: 억원)

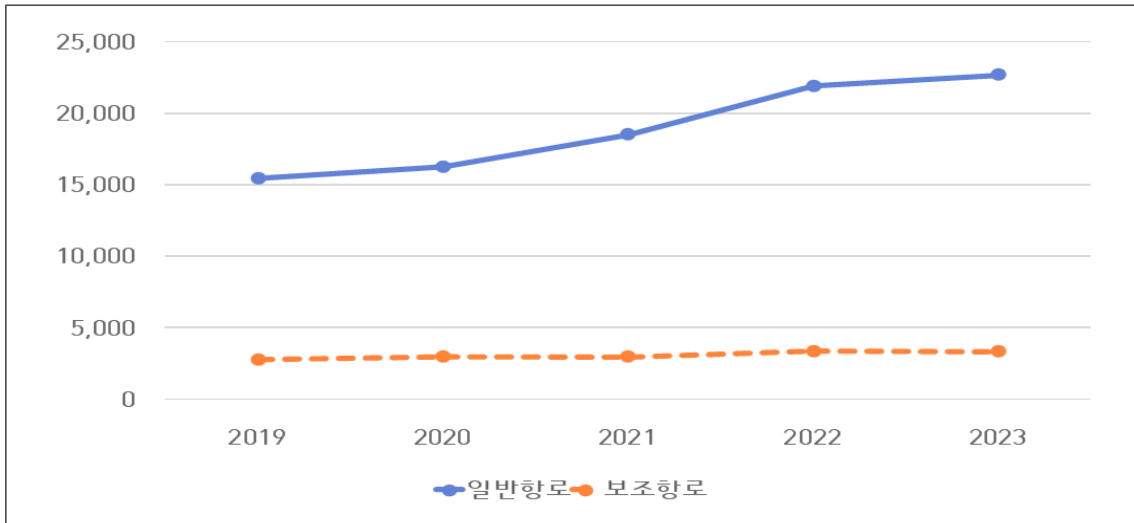


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-15]는 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 차량 및 화물 수송 추이를 나타냄
 - 일반항로는 코로나19 이후 완만한 회복세를 나타냄
 - 보조항로는 관광객의 수요보다는 도서민의 수요가 많아 상대적으로 안정적인 추이를 나타냄

[그림 IV-15] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 차량 수송 실적 추이

(단위: 대)



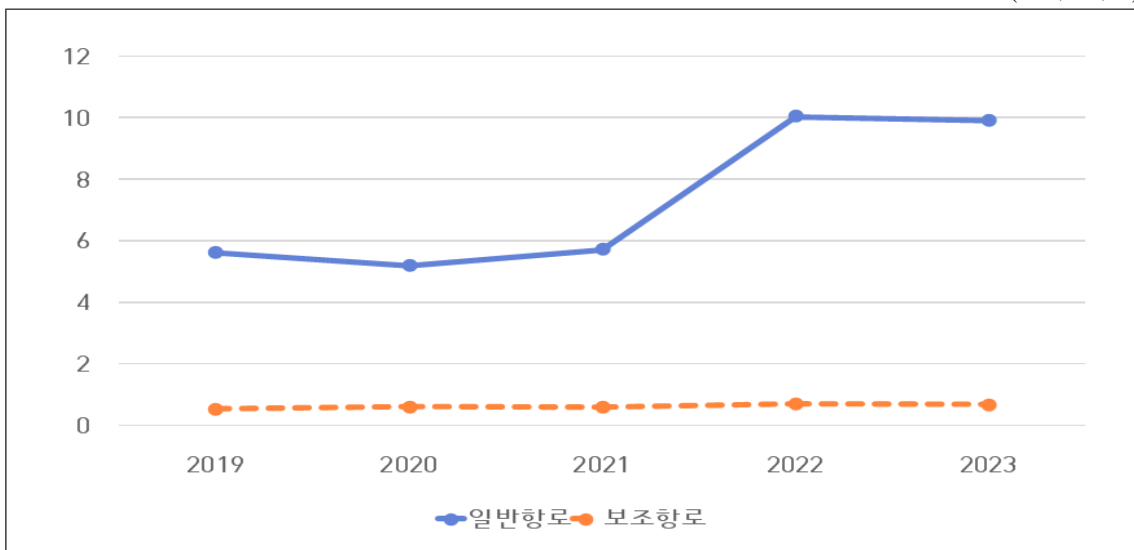
자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

□ [그림 IV-16]은 일반 및 보조항로 운항 사업자의 평균 차량 및 화물 운임매출 추이를 나타내며 앞서 수송 실적 추세와 유사함

- 일반항로는 코로나19 이후 완만한 회복세를 나타냄
- 보조항로는 관광객의 수요보다는 도서민의 수요가 많아 상대적으로 안정적인 추이를 나타냄

[그림 IV-16] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 차량 운임매출 추이

(단위: 억원)

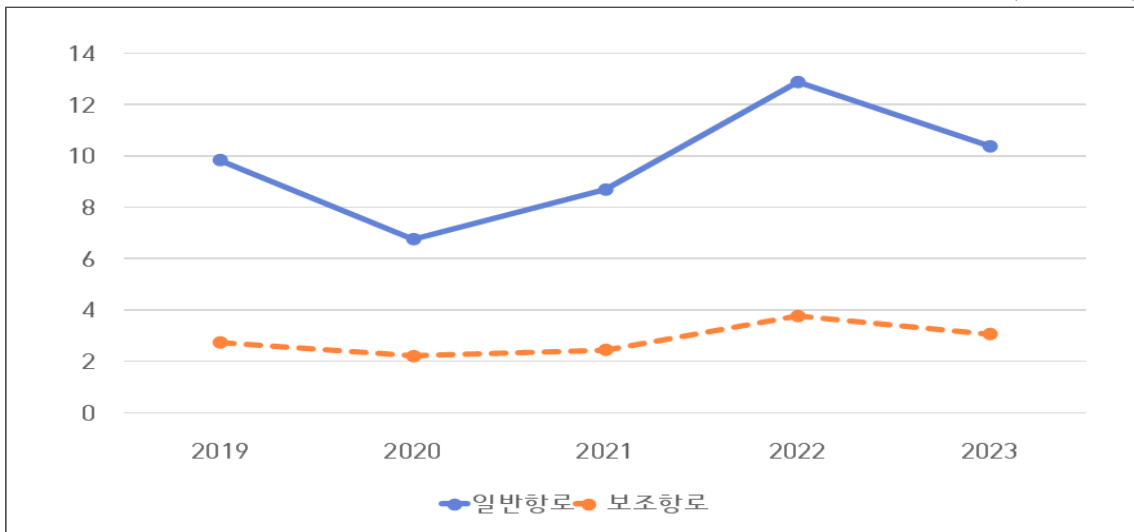


자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- [그림 IV-17]은 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 유류대금 추이를 보여줌
 - 유류대금의 추이는 운임매출의 추이와 유사하게 나타남
 - 이는 유류비용이 연안여객선 운항사업자의 연안항로 운영 유지와 관련된 주요 요인임을 시사함

[그림 IV-17] 일반 및 보조항로 운항 선박의 평균 유류대금 추이

(단위: 억원)



자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- <표 IV-7>은 일반항로와 보조항로의 주요 특성을 비교하여 보여줌
 - 보조항로는 이용편의성, 수익성 등의 측면에서 일반항로에 비해 열악한 것으로 사료됨
 - 보조항로의 경우 차도선 비율이 높음
 - 상대적으로 일반항로의 경우 쾌속선, 카페리 등 총톤수 및 여객정원이 높은 선박을 활용하는 비율이 높기 때문
 - 보조항로가 운행 중인 도서 지역은 도서민의 차량 수송 수요가 높아 차량과 화물을 동시에 운송할 수 있는 차도선이 필수적
 - 자동차가 사실상 필수재인 현대 사회에서 도서 지역 내 이동과 화물 수송의 편의를 보장하는 차도선의 운행은 주민 삶의 질과 지역경제 유지와 직결됨
 - 보조항로의 특성을 살펴보면 일반적으로 수익성이 적은 짧은 항로 위주로 구성되어 있고 평균 기항지 수가 많아 도서민의 보조항로 이용 편의성은 낮을 것으로 사료됨

- 보조항로는 일반항로에 비해 상대적으로 짧고 수익성이 낮은 단거리 노선으로 구성되며, 주로 도서지역을 연결하는 역할을 함
- 보조항로에 활용되는 다수의 차도선은 0.05%MGO(선박용 경유) 유종을 활용하는 것으로 나타나며, 일반항로에서도 동일 유종을 다수 활용함
- 환경규제 강화와 해상 안전 기준 엄격화에 따라 저황유(0.05%MGO)를 사용하는 차도선이 보조항로에 집중되고 있음
- 이는 환경 친화적 정책과 안전 운항을 동시에 충족시키기 위한 선택으로 국가가 지원하여 운영되는 보조항로에서의 차도선 비율 증가 현상을 설명함

<표 IV-7> 일반·보조항로 주요 특성 비교

(단위: %, 톤, 명, km, 개)

연도	2019	2020	2021	2022	2023
보조항로 차도선 비율	92.86	100.00	96.55	100.00	96.43
일반항로 차도선 비율	88.89	93.18	95.97	97.67	95.90
보조항로 선박 총톤수	135.71	137	142.34	145.46	148.46
일반항로 선박 총톤수	1037.72	1303.99	1701.86	1592.039	1439.48
보조항로 선박 여객정원	87.39	87.8	84.69	86	89.39
일반항로 선박 여객정원	361.56	363.83	376.12	383.05	385.28
보조항로 항로거리	40.6	43.95	43.48	41.84	44.29
일반항로 항로거리	55.92	57.29	60.91	60.75	54.04
보조항로 기항지 수	7.38	7.68	7.39	7.5	7.3
일반항로 기항지 수	4.21	4.58	4.28	4.31	4.11

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

<표 IV-8> 일반·보조항로 0.05%MGO(선박용 경유) 사용 비율

(단위: %)

연도	2019	2020	2021	2022	2023
보조항로 0.05%MGO 비율	92.86	92.00	93.10	96.15	92.86
일반항로 0.05%MGO 비율	58.73	58.33	56.45	58.91	60.66

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

2. 제도의 효과성 추정

가. 항로유지 효과

- 본 소절에서는 항로 폐지에 영향을 주는 주요 변수들을 독립변수로 활용하여 생존분석을 수행하고, 추정된 결과를 이용하여 연안여객선 면세유 제도 폐지 시 항로 생존확률의 변화를 추정함
 - 분석은 일반항로와 보조항로를 모두 고려한 분석과 일반항로만 포함하는 분석으로 구분하여 수행함

- 종속변수로 항로 폐지 여부, 독립변수로 연안여객선 운항사업자의 영업이익, 선령, 항로거리, 보조항로 여부를 이용하여 페널 콕스 비례위험분석모형(Cox proportional hazards model, CPHM)을 추정함
 - 연안여객선 운항사업자의 영업이익은 수익성과 재무 건전성의 핵심 지표임
 - 항로 유지를 위해 사업자는 영업이익 측면에서 적자를 감수하기 어려움
 - 영업이익은 기존 선박을 관리하고 항로 운행 서비스 질을 높이기 위한 투자 금액을 확보할 수 있는 수단임
 - 여객 수요, 항로 운영 비용 상승 등이 영업이익에 큰 영향을 줄 것으로 생각되며 이를 통제하기 위해 독립변수로 활용함
 - 항로거리는 연안여객선 운항사업자가 항로를 운영할 때, 비용과 수익성 등에 주는 영향이 큰 변수임
 - 항로거리는 특히 유류비용에 큰 영향을 줌
 - 선박의 경우 장거리 항로 운행에 주로 톤수가 큰 선박을 활용할 가능성이 높고 속도가 빠른 선박을 활용하는 경우가 많음
 - 주로 수익성이 높은 항로의 경우 항로거리가 긴 경우가 많으며 이는 운임이 상대적으로 높은 점과 관련이 있음
 - 선령의 경우 안전 및 운영비용, 그리고 규제 및 정책의 영향을 받음
 - 선령이 높은 선박의 경우 고장 위험과 정비 비용이 높은 수준이고 연비 저하 등 선사의 비용 증가에 직접적인 영향을 줌
 - 선령이 높은 선박은 수요 측면에서 서비스 품질 저하로 인한 승객 감소로

이어질 유인이 있음

- 제도적 요인으로 인하여 주기적으로 선박 교체는 이루어지며, 최근에는 정책적 요인으로 친환경 연료를 활용하는 선박으로 교체할 유인이 있음

□ 본 연구에서 이용하는 패널 콕스 비례위험분석모형(Cox proportional hazards model, CPHM)은 다음과 같음

$$h(t | X) = h_0(t)e^{\beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k} \quad \text{식 (1)}$$

- $h(t | X)$ 는 시간 t에서의 위험률(hazard rate)
- $h_0(t)$ 는 시간 t에서의 기초 위험률(baseline hazard)로, 공통적인 효과 부분
- $h_0(t)$ 에 곱해진 지수 부분은 독립변수가 생존율에 미치는 비례위험 효과
- 본 방법론에서 위험률이 1보다 큰 경우 사건이 일어날 위험이 증가하는 것으로 해석되며, 1보다 작을 경우는 반대로 해석 가능
- 모형 추정결과는 <표 IV-9>에 정리하였으며, 추정계수는 위험률에 미치는 각 독립변수의 영향을 의미함
 - 영업이익에 대한 계수는 1보다 작아 영업이익의 증가가 항로 폐지 위험의 감소와 관련이 있는 것으로 추정됨
 - 연안여객선 면세유 제도의 폐지는 연안여객선 운항사업자가 부담하는 유류비를 증가시켜 영업이익의 감소로 이어지므로 연안여객선 면세유 제도 폐지는 항로 폐지 위험의 증가에 영향을 줄을 시사함

<표 IV-9> 패널 콕스 비례위험분석모형 추정결과(전체 항로)

모형 구분	영업이익	항로거리(km)	선령	생존확률 변화(%)
모형1	0.9999999 (0.089)	1.002828 (0.140)	1.053035 (0.000)	0.7040
모형2	0.9999999 (0.103)	1.004124 (0.009)	-	0.7105
모형3	0.9999998 (0.001)	-	-	0.7640

주: 1. 괄호 안은 p-value

2. 생존확률 변화(%)는 연안여객선 면세유 제도 폐지로 유류세 환급세액만큼 영업이익이 감소한 것이 항로별 생존확률에 미치는 변화를 나타냄

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

□ 항로의 생존확률은 패널 콕스 비례위험분석모형 추정결과를 활용하여 다음의 과정을 통해 도출함

○ 개별 생존확률은 $S(t|X)$ 로 표기하며, 이는 시간 t까지 생존할 확률을 의미함

$$S(t|X) = \exp(-H_0(t)\exp(X\beta))$$

- 여기서 $H_0(t) = \int_0^t h_0(u)du$ 로 정의되며, 이는 누적 위험률을 의미함

□ 패널 콕스 비례위험분석모형 추정결과를 활용하여 연안여객선 면세유 제도의 폐지라는 반사실적 분석 시나리오에 따른 생존확률의 변화를 추정하면 약 0.70~0.76% 감소로 나타남

○ 이는 연안여객선 면세유 제도의 폐지로 영업이익이 감소할 경우 5년 내 항로가 폐지될 확률이 약 0.70~0.76%임을 의미함

- 본 제도의 폐지로 유류세 환급액만큼 영업이익이 감소한다고 가정함

○ 모형의 구조(specification)와 변수 선택에 대한 강건성을 검증하기 위해 다양한 선형확률모형을 활용하여 분석을 수행함

- 그 결과 항로 폐지 확률이 약 0.6%로 추정되어 패널 콕스 비례위험분석모형으로 추정한 결과는 강건한 것으로 판단됨

○ 보조항로를 제외하고 일반항로에만 국한한 분석도 수행하였으며, 그 결과 추정결과가 강건함을 확인할 수 있음

- 보조항로는 국가가 지원하므로 항로 폐지 가능성이 없을 것임

<표 IV-10> 패널 콕스 비례위험분석모형 추정결과(일반항로)

모형 구분	영업이익	항로거리(km)	선령	생존확률 변화(%)
모형1	0.9999999 (0.135)	1.003771 (0.059)	1.057052 (0.000)	0.678
모형2	0.9999999 (0.142)	1.00498 (0.002)	-	0.686
모형3	0.9999998 (0.001)	-	-	0.768

주: 1. () 안은 p-value

2. 생존확률 변화(%)는 연안여객선 면세유 제도 폐지로 유류세 환급액만큼 영업이익이 감소한 것이 항로별 생존확률에 미치는 변화를 나타냄

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 본 소절의 분석은 다음과 같은 한계점이 있음
 - 분석 시 활용된 패널자료의 시계열이 5년에 불과함
 - 즉 5년이라는 짧은 기간에 일어나는 항로 폐지 이벤트에 대하여 생존분석을 실시한 것임
 - 항로 폐지가 빈번히 발생하는 이벤트가 아니므로 과소추정의 위험이 있음
 - 외부적 요인이 고려되지 않음
 - 현재 놓여준 인구 감소에 따른 소멸 위기 정도를 고려한 수요 감소 효과를 본 연구에서는 고려하지 못했으므로 추후 생존확률이 더 급격하게 감소할 가능성이 있음에 유의하여 해석해야 함
 - 여러 이유로 내생성에 대한 충분한 통제가 어려웠으며 그래서 분석 결과를 인과관계로 해석하기는 어렵고 상관관계로 해석해야 함

나. 유류비용 증가의 경제적 효과

- 본 소절에서는 유류비용과 연안여객선 운항사업자의 영업이익, 운임매출, 여객수송 운임, 차량수송 운임 등 간 관계를 분석하여, 유류세 면제를 통한 유류비용 절감이 연안여객운송 사업자의 영업실적, 운임가격 등에 미치는 영향을 분석함
- 실유류비(유류대금에서 유류세 환급세액을 차감한 금액)를 설명변수, 연안여객선 운항사업자의 영업이익, 운임매출, 여객수송 운임가격, 차량수송 운임가격 등을 종속변수로 한 회귀분석을 수행하여, 유류비 상승의 효과를 추정함

$$Y_{i,t} = \beta * \text{실유류비}_{i,t} + X_{i,t}\gamma + \epsilon_{i,t}$$

- 종속변수가 영업이익인 회귀분석에서는 여객정원, 항로거리, 선령, 평균 기항지 수, 차량수송 대수, 여객수송 인원, 연도별 고정효과를 통제함
- 종속변수가 전체 운임매출인 회귀분석에서는 보조항로 여부, 여객정원, 항로거리, 선령, 평균 기항지 수, 자산총계, 부채총계, 연도별 고정효과를 통제함
- 종속변수가 여객수송 운임가격인 회귀분석에서는 보조항로 여부, 여객정원, 항로거리, 선령, 평균 기항지 수, 자산총계, 부채총계, 연도별 고정효과를 통제함
- 종속변수가 차량수송 운임가격인 회귀분석에서는 보조항로 여부, 여객정원, 항로거리, 선령, 평균 기항지 수, 자산총계, 부채총계, 연도별 고정효과를 통제함

- 유류비 증가가 각 종속변수에 미치는 효과를 추정한 결과는 다음과 같음
- 영업이익에 대한 추정치는 -0.188로 유류비 100만원 증가가 영업이익 18.8만원 감소와 관련됨을 의미함
 - 수요를 통제한 유류비 증가 효과가 영업이익에 음(-)의 영향을 나타내는 것으로 보임
 - 운임매출에 대한 추정치는 1.42로 유류비 100만원 증가가 운임매출 142만원 증가와 관련됨을 의미함
 - 업황이 좋아 영업활동이 증가하면 유류비가 증가할 수 있음
 - 이러한 내생성을 통제하기 어려워 해당 결과가 나타난 것으로 추측됨
 - 여객수송 운임가격에 대한 추정치는 -0.244이며, 이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타남
 - 차량수송 운임가격에 대한 추정치는 11.338로, 유류비 100만원 증가가 차량수송 운임가격 11.3원 증가와 관련됨을 의미함
 - 유류비용 부담 상승이 차량수송 운임가격 상승효과로 나타남

<표 IV-11> 회귀분석 결과

독립변수	종속변수			
	영업이익 (백만원)	운임매출 (백만원)	여객수송운임 (원)	차량수송운임 (원)
실유류비(백만원)	-0.188 (0.046)	1.415 (0.000)	-2.44e-07 (0.371)	0.00001 (0.000)
보조항로 여부	-	173.202 (0.533)	-0.005 (0.000)	-0.00202 (0.629)
여객정원	-0.771 (0.199)	4.423 (0.000)	-7.56e-07 (0.669)	0.000010 (0.251)
항로거리	-3.386 (0.113)	7.514 (0.000)	0.00022 (0.000)	0.000308 (0.000)
선령	-10.290 (0.385)	-27.430 (0.020)	0.00002 (0.655)	-0.000647 (0.001)
평균 기항지 수	46.092 (0.073)	-26.686 (0.284)	-0.00088 (0.000)	-0.00097 (0.009)
차량수송 대수	0.0084 (0.121)	-	-	-

<표 IV-11>의 계속

독립변수		종속변수			
		영업이익 (백만원)	운임매출 (백만원)	여객수송운임 (원)	차량수송운임 (원)
여객수송 인원		0.00443 (0.008)	-	-	-
자산총계		-	-0.212 (0.000)	5.29e-08 (0.002)	-7.99e-07 (0.000)
부채총계		-	0.024 (0.000)	-6.72e-08 (0.000)	8.53e-07 (0.000)
연도 고정효과	2020	38.339 (0.891)	-151.406 (0.573)	0.00045 (0.568)	0.00371 (0.388)
	2021	147.188 (0.600)	-250.979 (0.351)	0.00050 (0.532)	-0.00112 (0.792)
	2022	337.097 (0.227)	34.036 (0.900)	0.00194 (0.015)	-0.00278 (0.513)
	2023	705.101 (0.012)	302.763 (0.264)	0.00293 (0.000)	-0.00207 (0.627)

주: () 안은 p-value

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

- 회귀분석으로 추정된 실유류비 백만원 증가에 의한 한계효과 추정치에 2019~2023년 평균 유류세 환급세액(2.22억원)을 적용하여 연안여객선 면세유 제도 폐지가 영업이익, 운임매출, 운임가격에 미치는 영향을 추정함
 - 즉 제도가 폐지되면 유류세 환급세액만큼 유류비용이 증가함을 가정한 것임
 - 본 제도의 폐지로 영업이익은 약 4,176만원, 10.47% 감소하는 것으로 추정됨
 - 운임매출의 경우 3.2억원, 17.66% 증가하는 것으로 추정됨
 - 앞서 언급했듯이 유류비와 업황 간 양(+)의 상관관계로 인해 유류비와 운임매출 간 양(+)의 상관관계가 나타나는 것으로 해석됨
 - 따라서 이 결과를 운임매출에 대한 본 제도 폐지의 효과로 해석할 수 없다고 판단됨
 - 여객수송 운임가격의 경우 본 제도 폐지 시 약 54원, 0.39% 감소하는 것으로 추정되었으나 통계적으로 유의하지 않음
 - 차량수송 운임가격은 본 제도의 폐지로 약 2,518원, 7.26% 상승하는 것으로 추정됨

<표 IV-12> 연안여객선 면세유 폐지 효과

종속변수		영업이익 (백만원)	운임매출 (백만원)	여객수송운임 (원)	차량수송운임 (원)
실유류비 백만원 증가에 의한 한계효과		-0.188 (0.046)	1.42 (0.000)	-0.244 (0.371)	11.338 (0.000)
연안여객선 면세유 폐지 효과	규모	-41.76	315.39	-54.19	2518.26
	증감율	10.47%	17.66%	-0.39%	7.26%
종속변수 평균		-398.7	1,785.5	13,924.0	34,687.9

주: 1. 연안여객선 면세유 폐지 효과는 2019~2023년 평균 유류세 환급세액 2.22억원을 회귀분석 결과에 적용하여 계산함

2. () 안은 p-value

자료: 한국해양교통안전공단, 한국해운조합 제공자료를 이용하여 저자 작성

V. 결론 및 시사점



V. 결론 및 시사점

- 해상교통권 확보, 도서민의 정주환경 등을 고려하면 연안항로의 안정적 유지를 위한 정부 지원의 필요성은 인정됨
 - 『대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률』에 연안항로를 운항하는 여객선 및 도선을 대중교통으로 명시하고 있으므로 정부는 국민이 도서지역에서의 대중교통인 연안여객선 및 도선을 편리하고 안전하게 이용할 수 있도록 연안항로를 안정적으로 유지하는 노력을 해야 할 의무가 있음
 - 해상교통은 여객이동뿐 아니라 생활물자 이동과도 관련이 있으므로 도서지역의 해상교통권 확보는 중요하며, 도서지역의 경우 연안여객선, 도선 등 해상교통이 때로는 도서지역 이동을 위한 유일한 교통수단이기도 함
 - 사실상 대체 교통수단의 이용 가능성이 없거나 제한적인 경우가 많은 것으로 평가됨
 - 연륙·연도 등으로 육지와 연결되어 육상교통을 이용할 수 있더라도 이동시간 측면에서 해상교통이 더 효율적일 수 있는 경우도 있음

- 연안여객선 운항사업자는 평균적으로 사업규모가 영세하고 최근 영업적자를 지속적으로 기록하고 있는 상황으로 연안여객선 운항사업자들의 사업유지를 위한 중·단기적 지원이 필요하다고 판단됨
 - 타 여객운송업에 비해 매출액 규모는 낮은 편이고, 평균적인 영업실적은 최근 5년 연속 적자를 기록하고 있으며, 영업손실 사업자의 비중도 절반 내외 수준에 이룸
 - 연안여객선 면세유 제도의 지원을 받지 않았다면 영업손실 규모는 더 커지며, 영업손실 사업자의 비중도 70~80%대 수준에 이룸
 - 스트레스 테스트 결과는 연안여객선 면세유 제도가 종료된다면 향후 10년 이내 절반 가까운 연안여객선 사업자가 자본잠식에 이르러 사업지속이 어려울 수 있음을 보여줌

- 연안여객선 운항사업자의 경우 매출원가나 운임매출에서 유류비가 차지하는 비중이 큰 편으로 석유류에 대한 간접세 감면으로 운항원가 절감효과는 클 것으로 기대되며, 이는 운임가격 인하, 연안항로 유지 등에 도움이 될 것으로 생각됨
 - 연안여객선 면세유 제도는 연안여객선 운항사업자의 유류비 부담을 상당히 낮춰 주는 것으로 분석됨
 - 유류비가 운임매출보다 큰 선박의 비율도 낮아지는 효과가 있어 본 조세특례가 사업성이 낮은 적자항로의 유지 유인을 제공해 줄 수 있음
 - 만약 연안여객선 면세유 제도가 폐지된다면 연안여객선 운임 가격은 20~26% 상승할 수 있음을 보여주는 결과도 도출됨

- 연안여객선 면세유 제도의 폐지는 연안여객선 운항사업자의 영업이익을 감소시키는 효과가 있으며, 이는 수익성 악화로 연안여객 운항사업자, 연안항로 등의 빠른 감소로 이어질 수 있음
 - 또한 적자항로가 빠르게 늘어남에 따라 국가보조항로와 정부지출도 빠르게 증가할 수 있음
 - 국가보조항로는 운항결손금을 지원하므로 유류세만 면제하는 본 조세특례보다 지출 규모가 클 수밖에 없으며, 여기에 국고여객선 건조 비용까지 감안하면 증가하는 정부지출의 규모는 더 클 것임

- 현재 해상교통권, 도서민 정주여건, 연안여객선 운항사업 등의 현황을 감안하면 단기적으로 연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제 제도의 일몰은 어려운 상황으로 판단됨
 - 연안여객선 운항사업의 수익성이 안정적으로 유지되고 있지 않은 상황으로 연안여객선에 대한 면세유 지원은 당분간 유지될 필요가 있다고 판단됨
 - 현 시점에서 본 조세특례의 일몰은 연안여객선 운항사업의 수익성 악화를 가속화시켜 연안항로의 감소, 적자항로의 증가 등이 빠르게 진행될 수 있으며, 이는 결과적으로 정부지출 규모가 상대적으로 더 큰 국가보조항로 사업의 확대에 빠르게 이어질 수 있음

- 본 조세특례의 개편은 향후 연안여객선 운항사업의 수익이 본 조세특례가 없어도

안정적으로 유지되는 상황이 되어야 가능할 것으로 생각됨

- 즉 본 조세특례에 따른 세제혜택이 없어도 다년간 안정적인 수익이 유지되는 시점에 이르면 감면율을 설정하여 제도를 축소해 가는 것을 검토할 수 있을 것으로 판단됨
- 연안운항여객 사업의 수익성이 전반적으로 개선되더라도 모든 항로에서 충분한 수익이 발생하는 것은 아닐 것이므로 항로별 수익성에 따라 감면혜택을 차등화하는 것을 검토해 볼 수 있음
 - 예를 들어 최근 연속하여 흑자를 기록하는 항로의 경우 감면혜택의 축소를 고려해 볼 수 있으며, 흑자 규모가 충분하여 본 조세특례의 혜택을 받지 않더라도 흑자 유지가 가능하다면 본 조세특례의 대상에서 제외하는 것도 고려해 볼 수 있음
 - 단 항로별 수익성에 따른 차등화는 납세협력비용, 행정비용 등의 증가를 유발할 수 있으므로 이를 주의할 필요는 있음

참고문헌

- 기획재정부, 『조세지출예산서』, 2015~2025 각 연도.
- 김재호, 『2024년 유인섬 현황조사로 본 우리나라 유인섬의 현황』, 한국섬진흥원, 기본연구-2024-14, 2024.
- 김태완·전혜란·김청운·고진수, 『섬 인구감소 대응방안 연구』, 한국섬진흥원, 기본연구-2022-02, 2022.
- 장철호, 『섬 지역의 수요응답형 교통체계 도입 방안 연구』, 한국섬진흥원, 기본연구-2024-01, 2024.
- 장철호·이정우, 「연안여객 수요와 운임 결정요인 분석」, 『한국항만경제학회지』, 제40권 제1호, 2024, pp. 119~131.
- 한국해운조합, 『2024 연안해운 통계연보』, 2024.
- _____, 『연안여객선 업체 현황』, 2015~2024 각 연도.
- 해양수산부, 「예산 및 기금운용계획 사업설명서」, 2018~2025 각 연도.
- _____, 「해양수산사업시행지침서 I」, 2024~2025 각 연도.
- 홍성훈·신상화·이동규, 『2020 조세특례 심층평가(X) 연안운항여객 선박용 석유류 간접세 면제』, 한국조세재정연구원, 2020.
- 통계청, 「운수업조사」, 2019~2023 각 연도.
- OECD Data Explorer, 「Fossil Fuel Support - 각 국가」, <https://data-explorer.oecd.org/?tm=Fossil%20Fuel%20Support&pg=0&snb=81>, 검색일자: 2025. 6. 19.
- 국세청, 『면세유 등의 관리자료 제출에 관한 고시』, 국세청 고시 제2024-7호, 2024. 3. 1.

2025 조세특례 심층평가(15)
연안운항여객 선박용 석유류
간접세 면제



기획재정부

세종특별자치시 도음6로 42 정부세종청사 중앙동 기획재정부
TEL:044-215-2114(代), www.moef.go.kr



한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

세종특별자치시 시청대로 336

TEL:044-414-2114(代), www.kipf.re.kr