

안전번호	의견15-0257	요청기관	충청남도	회신일자	2015. 10. 7.
안전명	「해운법」 제15조에 따른 보조항로에 대하여 증회운항에 따른 운항결손액 지급에 관한 사항을 조례로 정할 수 있는지(「해운법」 제15조 등 관련)				

태안군 해양수산과 - 「해운법」 제15조에 따른 보조항로에 대하여 증회운항에 따른 운항결손액 지급에 관한 사항을 조례로 정할 수 있는지(「해운법」 제15조 등 관련)

태안군 해양수산과 - 20902(2015. 9. 15.)

· 질의요지

「해운법」 제15조에 따라 해양수산부장관이 지정·운영하는 보조항로에 대하여 그 보조항로의 증회운항에 따른 운항결손액 지급에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있는지?

· 의견

아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

· 이유

「해운법」 제15조에 따르면 해양수산부장관이 ‘국가가 운항에 따른 결손금액을 보조하는 항로’(이하 “보조항로”라 한다)를 지정·운영할 수 있도록 규정하고 있는데, 이 사안에서는 그 보조항로사업자가 증회운항할 때 발생하는 운항결손액을 지급하는 조례를 제정할 수 있는지에 대하여 질의하는 것으로 보입니다.

「지방자치법」 제22조 본문에 따르면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 ‘그 사무에 관하여’ 자치조례를 제정할 수 있으며 이 때 사무란 「지방자치법」 제9조제1항에서 말하는 지방자치단체의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하게 된 단체위임사무를 가리키므로(대법원 1992. 7. 28. 선고 92추31 판결, 1995. 12. 12. 선고 95추32 판결 등 참조), 보조항로사업자에 대한 운항결손액 지급사무가 이에 해당하는지에 대한 검토가 필요합니다.

먼저, 관련 법령을 살펴보면, 「해운법」 제15조제1항에서는 해양수산부장관은 도서()주민의 해상교통수단을 확보하기 위하여 필요하다고 인정되면 보조항로를 지정하여 내항여객운송사업자 중에서 보조항로를 운항할 사업자를 선정하여 운영하게 할 수 있다고 규정하고, 같은 조 제2항에서 보조항로의 운항계획과 운항선박의 관리 등 보조항로의 운영과 관련한 사항은 해양수산부장관이 보조항로사업자와 합의하여 정하도록 규정하고 있으며, 같은 조 제7항에서는 보조항로의 지정 및 운영과 관련하여 보조항로의 지정절차, 보조항로사업자의 선정 방법, 운항결손액의 결정과 지급 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있는데, 같은 법 시행령 제11조제1항에서 법 제15조제1항에 따른 운항결손액은 해당 보조항로사업자가 보조항로사업의 운영을 위하여 지출한 비용에서 수익을 뺀 비용을 말하고, 그 세부적인 항목은 해양수산부령으로 정하도록 하고 있으며, 이에 따라 같은 법 시행규칙 제13조제3항에서는 운항결손액의 세부 비용항목으로 인건비, 유류비 등을 규정하고 있고, 한편 같은 법 제53조제1항 및 같은 법 시행령 제27조제1항에 따라 보조항로의 지정 및 운영에 관한 권한을 지방해양수산청장에게 위임하도록 규정하고 있습니다. 이와 같이 보조항로지정제도의 본질적인 사항이라고 할 수 있는 보조항로 지정권자 및 운항결손액의 결정·지급에 대하여 법령에서 해양수산부장관에게 명시적으로 그 권한을 부여하고 있고, 달리 지방자치단체의 조례로 정하도록 위임하고 있지 않음을 확인할 수 있습니다.

또한, 「해운법」에서 보조항로사업자의 영업규제에 관하여 행정기관에게 넓은 재량이 인정되는 지정제도로 운영하는 방식을 채택하고 있고, 같은 법 제12조제2항에 따르면 보조항로사업자가 선박의 운항 횟수(제3호) 등 사업계획을 변경하려는 경우 해양수산부장관의 인가를 받도록 하며, 같은 법 제14조에서 해양수산부장관은 여객운송 서비스의 질을 높이고 공공복리를 증진하기 위하여 필요하다고 인정되면 여객운송사업자에게 사업계획의 변경(제1호)을 명할 수 있도록 규정하는 등 보조항로의 증회운항에 관하여 행정기관의 정책적 판단을 존중하는 입법형식을 취하고 있으며, 같은 법 시행규칙 제13조제3항에 따라 운항결손액 산정에 필요한 세부 비용항목을 법령으로 정하고 있고, 해운법령의 시행에 필요한 사항을 규정하고 있는 해양수산부 훈령인 「내항해운에 관한 업무지침」 별표 1(낙도보조항로 경쟁입찰 예정가격 산정기준) 및 별표 3(낙도보조항로 경쟁입찰 특별계약조건)에 따라 보조항로사업자 경쟁입찰 시 운항결손액을 산정하는 방식과 이후 물량변동 등에 따른 지급금액 변동 등에 관하여 지방해양수산청장과 보조항로사업자

간 합의사항을 구체적으로 규정하고 있는 점 등을 고려할 때, 보조항로사업자가 보조항로 운항횟수를 늘리도록 사업 변경 하는 것을 허용할 것인지, 이 경우 운항결손액을 어떻게 지급할 것인지는 해양수산부장관이 도서주민의 교통편의, 보조가능한 예산의 범위, 보조항로 간 형평성 등을 고려하여 결정하도록 권한을 부여한 것으로 보이므로 보조항로 증회운항에 따른 운항결손액 지급사무는 국가사무로 보는 것이 타당하다 할 것입니다. 이는 2006. 10. 4. 법률 제 8047호 일부개정된 해운법에서 여객수요의 감소 등으로 인하여 사업채산성이 없는 항로에 대하여 기존에 선박취항 명령제도로 운영하던 것을, 국가보조금을 지급하는 항로로 지정하고 사업자를 선정하여 운항하게 하는 보조항로지정 제도로 운영하도록 전환한 입법취지에도 부합하는 해석이라고 할 것입니다.

한편, 위 운항결손액 지급사무를 국가사무라 본다 하더라도, 태안군이 도서민의 교통편의를 증진하기 위하여 보조항로사업자에게 증회운항에 소요되는 추가비용을 지원하는 것이 「지방자치법」 제9조제2항제2호가목의 주민복지에 관한 사업에 해당하고, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제29조제1항에 따라 국가와 지방자치단체가 농어촌 주민의 생활편의를 증진하고, 경제활동 기반을 구축하기 위하여 지원하여야 할 '그 밖에 농어촌 주민의 생활편의 증진을 위한 사업'에 해당하는 것으로 보아 자치사무로 볼 여지가 있는 바, 「태안군 증회운항 여객선에 대한 지원 조례안」(이하 "태안군조례안"이라 한다)에서 정하는 '운영지원금'의 내용이 「해운법」상 '운항결손액 지급액'의 내용과 달라 별개의 지급사무로 볼 수 있는지 살펴볼 필요가 있습니다. 같은 조례안 제2조제3호 및 제4호에 따르면 '운영손실'이란 여객선이 정규 운항시간 외 증회운항에 따라 발생하는 손실액 등을 말하고, 같은 조례안 제4조에서 운영지원금은 증회운항을 위하여 지출한 유류비, 인건비 등에 한하며 추가적인 사항은 협약 체결을 통하여 정할 수 있다고 규정하고 있는바, 그 산정방식과 지급범위가 「해운법」상 보조항로사업자가 보조항로사업의 운영을 위하여 지출한 유류비, 인건비 등의 비용에서 수익을 뺀 비용을 운항결손액으로 정하는 산정방식과 다르지 않는 것으로 보입니다.

결론적으로, 「해운법」에 따른 보조항로 증회운항에 따른 운항결손액 지급은 국가사무이고 따로 조례로 정하도록 위임하는 사항도 없으므로, 같은 대상에 대하여 동일한 내용의 운항결손액을 지급하는 내용의 태안군조례안은 「지방자치법」 제22조 본문에 위배될 소지가 있어 바람직하지 않은 것으로 보입니다.