

화물자동차운송업의 현황과 정책방향

신동선(교통개발연구원 연구위원)

1. 서언

최근의 화물운송거부 사태는 화물자동차운송의 중요성을 부각시키고, 화물자동차운송시장의 구조를 대외적으로 알리는 계기가 되었다.

과거 화물자동차운송산업은 경제적 규제가 필요한 산업으로 인식되어 왔다. 운송수단간 경쟁관계가 있어, 철도 분야의 규제는 화물자동차운송 분야의 규제를 필요로 하며, 규제하지 않으면 파괴적인 경쟁이 발생할 수 있다고 보았다. 그러나 산업의 효율성을 제고하기 위한 규제완화의 국제적인 흐름이 화물자동차운송산업에 영향을 주기 시작하였으며 이 부문도 시장원리를 도입할 수 있는 분야로 재인식되었다. 경제적 규제는 독점이윤을 발생시키며, 내부보조로 인하여 노선별 가격체계를 왜곡시키고 경영성과를 불분명하게 하므로 비효율적이라는 주장이 설득력을 얻게 되었다. 이에 따라 1980년대 미국을 비롯한 구미국가는 화물자동차운송산업의 규제완화를 실시하였다.

우리나라의 경우 화물자동차운송사업에 관한 경제적 규제는 1990년대 초기부터 부분적인 규제완화가 이루어져 왔으며, 1999년 7월에 실시된 전면적인 등록제가 경제적 규제완화의 큰 진전이라고 볼 수 있다.

본 고에서는 화물자동차운송산업의 현황과 정책을 살펴보고 정책방향을 모색하고자 한다.

2. 과거의 화물자동차운송 산업정책

우리 나라 최초의 자동차운수사업 법령은 1921년 7월 조선총독부령 제112호인 『자동차취체규칙』이다. 여기에 승합자동차운송업, 화물자동차운송업, 자동차임대업과 같은 자동차를 이용한 영업과 자동차안전운행, 자동차구조허가, 검사, 운전면허 등 자동차 관련사항을 규정하였다. 화물자동차운송사업은 1926년에 45개 업체가 있었으나, 1933년에 『자동차교통사업법』이 시행되면서 업체를 정리, 통합하여 노선을 조정하여 사설철도회사가 경영을 맡게 되었다. 1944년 제2차 세계대전 당시 일본정부는 육운 통제를 단행하여 전국 화물운수업체를 조선화물자동차통제주식회사, 단일 업체로 통합하고자 하였다. 1945년 화물자동차운송산업에는 60개 업체가 있었으며, 면허대수가 1,772대였다(교통연감, 1974).

8.15해방 당시에 화물자동차운송업에 242개 업체가 있었으며, 면허대수는 3,120대이다. 이 후 6.25로 인하여 화물자동차 16,000대 가운데 약 76%인 12,320대가 파손되었다. 휴전 후 이를 수리하거나 미군잉여차량을 불하받아 사용하게 되었다. 그리고 영세한 자본을 보유한 군소차주들이 화물자동차운송사업을 경영하게 되었다. 이것은 자동차운송사업면허를 취득한 자가 차량을 타인에게 위탁하여 운영하게 하는 특이한 경영형태인 지입제로 발전하게 되었다.

지입제가 장기화, 고질화되었고, 운송질서가 문란하다고 판단한 정책당국은 『상법』에 의한 주식회사체제로 기업화를 추진하고자 1961년 7월 교통부고시 제654호를 공포하게 되었다. 동 고시의 요지는 1961년 8월말까지 지입제를 금지하고 지역에 따라 최소한 10~30대 차량을 회사가 소유하도록 하였으며, 차고, 사무소 등 시설기준을 구비토록 하였다. 이 경우 면허대수의 3분의 1 미만은 용차를 허용하였다. 그러나 대다수의 영세차주는 회사에 현물을 출자하는 형태를 취하였으나 지입제와 다른 없는 경영형태를 취하게 되었다. 직영하지 않는 차량이 79%이었으며, 사업자와 차량소유자의 분쟁이 재연되고, 형식적인 기준대수 확보에 그쳤다(교통연감, 1991).

1961년 12월 일제하의 법령을 무효화하고 『자동차운수사업법』이 제정되었다. 화물자동차운송업의 업종은 정기화물과 구역화물로 구분되었으며, 사업자는 시설기준, 최저면허대수, 자본금(70만 원)을 충족시켜야 면허를 발급받았다.

1961년 기업화 방안이 용이하게 추진되지 못하자, 당초의 획일적인 방안을 조정하여 업종별 유형별로 상이한 방안을 마련하여 654고시의 기본정신인 기업화원칙을 계승하고 보완하기 위하여 1965년 9월 교통부고시 제1111호를 공포하고 추진하였다.

고시의 내용은 정기화물은 기업화하기 위해 직영형태 또는 준직영 형태를 취하여야 한다는 것이다. 기준대수를 한시적으로 20대 이상에서 10대 이상으로 조정하고 10대 이상 보유한 차주에게는 분리, 독립을 허용하였다. 운영형태는 인사, 회계, 차량관리를 직접하는 직영형태와 차량수리에 대해서만 독립을 허용하는 준직영형태로 구분하였다. 구역화물의 경우 5대 이상의 차량을 보유하고 일정한 시설을 갖춘 차주에 대해 독립을 허용하였고 직영형태만 인정하였다. 그러나 이와 같은 1960년대 화물자동차운송사업에 대한 직영화정책들은 목표를 달성하지 못하게 된다.

1970년대 여객자동차운송사업부문에서 기업화정책을 추진하고, 어느 정도 성과를 거두었던 정부는 1980년대에 업종별로 화물자동차운송사업에 대한 기업화정책을 재추진하게 된다.

1980년 9월 용달화물자동차운송사업 경영개선 특별조치를 취하였다. 그 내용은 지입차주에 대한 개별면허 또는 분리독립 면허를 허용하고 기존회사는 허용대수만큼 감차처분을 단행하는 것이다. 국보위의 이러한 조치에 대해 용달회사측은 전업대책을 요구하는 집단농성을 하면서 반발하였다. 이에 따라 당시 정부는 1980년 12월과

1981년 3월 2차에 걸쳐 기존 용달회사들이 확보하고 있는 기존 운송부대시설을 활용할 수 있는 범위 내에서 지역실정에 맞는 전업대책을 시도지사가 강구하도록 조치하였다.

구역화물자동차운송사업에 대한 기업화, 직영화 정책은 1980년대에 3차에 걸쳐 이루어졌다. 1981년 5월 화물자동차운송사업에 대한 경영개선계획을 수립하였다. 주요 내용은 지입제를 폐지하고 직영화를 위하여 1991년까지 단계적으로 보유차량을 매년 10%씩 직영화하고, 만일 추진실적이 10%를 미달하면 미달대수만큼 감차 처분하겠다는 것이다.

그러나 1차 경영개선대책의 추진이 부진하게 되자, 1983년 7월 1차 방안을 더욱 강화한 2차 경영개선대책을 추진하게 되었다. 직영화 미달업체에 대한 행정처분을 강화하고, 목표를 달성한 업체에 대해서는 증차 등 이익처분을 받을 수 있도록 하였다. 그러나 화물운송업계는 영세성 및 직영화의 어려움, 여건 미성숙 등의 이유로 직영화 추진이 어렵다고 주장하였다. 이에 따라 정부는 1984년 종래의 감차 등 행정처분조치를 유보하도록 결정하여 사실상 직영화정책도 유보되었다.

그 후 1985년 7월 종래 직영화정책을 수정하여 기존 5톤 미만 지입차주에게 개별면허를 4년간 단계적으로 발급하여 개별사업자로 독립시키고 개별면허가 발급된 대수만큼 직영을 조건으로 면허대수를 보충해 주기로 하였다. 개별면허가 발급되는 과정에서 회사측과 지입차주간 지입료 및 공과금 정산문제로 많은 마찰이 발생하였다. 한편 운송회사는 보충된 면허대수를 대부분 재지입하게 되어 정부의 직영화정책은 소기의 목적을 달성하지 못하고 개별면허만 발급되어 약 1만 4천 대가 증차되었다¹⁾.

여러 차례의 직영화정책이 실패로 돌아가자 이후 직영화정책을 포기하고 사업관리의 위탁을 법적으로 허용하게 되었다. 사업관리의 위탁은 원칙적으로 운송사업자에게만 할 수 있도록 되어 있으나, 예외적으로 일반구역화물운송사업과 특수화물운송사업에서 자동차운송사업자는 아니지만, 30대 이상의 면허대수를 보유한 업체의 경우 사업관리를 위탁할 수 있도록 하였다. 이에 따라 지입제를 인정하게 되었다²⁾.

3. 최근의 화물자동차운송 산업정책

1 개별화물면허는 적재정량 1톤 초과 5톤 미만 차량으로 한정되었다.

2 {화물자동차운수사업법} 제정 이후에는 신고조항마저 폐지되어 법적인 제약없이 자유롭게 사업관리위탁이 가능하게 되었다. 즉 신법에서는 운송사업에서 사업관리위탁의 신고의무를 폐지하고 운송사업자의 명의이용금지조항({화물자동차운수사업법} 제13조)에 화물자동차를 현물 출자하여 운송사업을 행하게 하는 경우에는 그러하지 않는다고 규정함으로써 지입제(위탁관리제)를 현실화하였다.

2002년 12월말 현재 사업용 화물자동차는 338,240대이며, 화물자동차운송업체는 8,086개이다. 화물자동차운송사업 업종은 일반화물, 개별화물, 용달화물운송사업으로 구분된다. 일반화물자동차운송업의 차량대수는 전체 사업용 화물자동차의 61.9%를 점유하고 있다.<표-1>

<표-1> 화물자동차운송업 차량대수 및 업체수(2002. 12)

구분	용달화물	개별화물	일반화물	계
차량	1톤 이하	1톤 초과 5톤 미만	주로 5톤 이상	-
차량대수(대)	80,895	61,539	195,806	338,240
업체수(개)	490	-	7,596	8,086

자료: 건설교통부 화물운송과, 내부자료, 2003.

1999년 7월 이전 화물자동차운송사업은 업종별로 면허제 또는 등록제를 실시하고 있었다. 화물자동차운송업에 대한 시장진입은 1999년 7월 이후 모두 등록제로 전환되었다. 화물자동차운송사업에 있어 필요한 자격 및 시설기준은 최저등록대수, 최저자본금, 최저차고면적에 대하여 설정되고 있다. 일반화물자동차운송업의 최저등록대수는 5대로 2004년 12월 31일부터 1대로 낮추어질 예정이다.

업종별 운임 및 요금규제는 1998년 1월 이후 완전 자유화되었고, 구난형 특수자동차와 컨테이너 차량을 운행하는 경우만 신고제를 유지하고 있다.

물류비 증가의 원인으로 지적되었던 다단계중개·대리 행위를 금지시키고자 운송사업자 및 운송주선사업자에 대하여 재계약 및 재중개·대리를 금지하고 있다. 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

운송사업자는 자기 명의로 운송계약을 체결한 화물에 대하여 다른 운송사업자에게 수수료 등의 대가를 받고 그 운송을 위탁하거나 대행하게 하는 등 화물운송질서를 문란하게 하는 행위를 하여서는 아니 된다(『화물자동차운수사업법』 제10조 제5항).

그리고 운송주선사업자가 자기의 명의로 운송계약을 체결한 화물에 대하여 계약금액 중 일부를 제외한 나머지 금액으로 다른 운송주선사업자와 재계약하여 운송하는 것을 금지하였다(『화물자동차운수사업법』 제23조 제1항).

또한 운송주선사업자가 운송주선사업자에게 또는 제3자에게 의뢰받은 화물에 대하여 다른 운송주선사업자에게 수수료, 기타 대가를 받고 중개 또는 대리를 의뢰하는 행위를 금지하였다(『화물자동차운수사업법』 제23조 제2항).

4. 화물자동차운송 정책방향

화물자동차운송산업은 경제적 규제의 필요성이 적은 산업으로 경제적 규제는 최소화하여 정부의 개입은 최소화할 필요가 있다. 화물자동차 보유대수, 화물운송 거래단계에 대한 제한은 다양한 사업형태가 존재하는 물류시장의 특성상 바람직하지 않다. 다만 시장실패의 요인이 존재하는 부문에 대한 사회적인 규제는 강화될 필요가 있다. 화물운송정보의 부족은 비효율적인 자원배분이 이루어질 가능성이 있으므로 운임 등 운송정보의 유통을 원활하게 할 필요가 있다.

가. 일반화물운송업의 최저등록기준 철폐

일반화물운송업의 최저등록대수가 5대로 설정됨에 따라 5대 미만의 차량을 가지고는 시장참여가 허용되지 않는다. 화물자동차운송업은 기본적으로 차급운송(TL)부문의 경우 적은 규모로도 경쟁이 가능하다.

외국 운송업체의 차량규모를 보면 미국의 경우에는 전체 운송업체의 72.4%가 6대 이하의 차량을 가지고 운영하고 있으며, 101대 이상의 차량을 가지고 운영하는 회사는 1% 미만에 불과하다. 스웨덴의 경우에는 5대 이하의 차량을 보유한 사업자가 91.0%에 달하며, 11대 이상 보유한 회사는 3.0%이다. 영국 사업자의 83.0%, 프랑스의 경우 사업자의 81.6%가 5대 이하의 차량을 보유하고 있다. 독일의 경우에는 사업자의 83.1%가 6대 이하의 차량을 보유하고 있다. 이와 같이 외국에서도 화물자동차운송은 소규모로 운영하는 것이 일반적이다.<표-2,3>

<표-2> 미국 주간화물자동차운송사업자의 규모별 분포(2000년)

단위: 개

보유차량대수	일반화물차	위험물수송차	계
1대	204,269	9,083	213,352
2~6대	139,021	17,249	156,270
7~21대	32,058	9,028	42,086
21~100대	9,799	5,194	14,993
101~5000대	1,417	1,644	3,061
5000대 이상	8	17	25
미확인	80,587	1,410	81,997
계	467,159	43,625	510,784

자료: U.S.D.O.T, *Federal Motor Carrier Safety Administration, Motor Carrier Management*

<표-3> 유럽국가 화물자동차운송사업자의 규모별 분포(1990년)

단위: 개

구 분	벨기에	덴마크	핀란드	프랑스	독일	네덜란드	스웨덴	영국	
사업자수	8,172	7,045	14,339	37,037	41,325 ¹⁾	7,173	19,371	86,300	
분포 (%)	1~5대	68.3	83.7	95.8	81.6	83.1 ²⁾	56.8	91.0	83.0
	6~10대	11.6	9.3	2.1	5.6	9.72 ³⁾	20.9	6.0	8.0
	11대 이상	20.1	5.3 ⁴⁾	1.1	12.8	7.23	21.7	3.0	9.0

주: 1) 1988년도 통계, 2) 1~6대, 3) 7~10대, 4) 10대 이상.

자료: Bayliss, B. T. and Millington A. I., *Developments in Transport Policy: Deregulation and Logistics Systems in a Single European Market*, Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 29, 1995, p. 313.

따라서 대형업체가 효율적이라는 근거없이 5대로 한정하는 것은 문제가 있으므로, 최저등록대수 기준을 철폐할 필요가 있다. 운송업체의 규모는 사업자 스스로 시장에서 유리하다고 판단되는 규모에서 결정되어야 하며, 정책당국의 인위적인 제약은 비효율적인 산업구조를 형성시킬 가능성이 크다.

지입제는 현실적으로 1대를 가지고 운영하는 것이 유리하나 제도상 1대를 가지고 운영하는 것은 불가능하므로 변칙적인 경영형태를 띠게 된 것으로 보인다. 효율적인 운송체계는 운송사업자의 대형화에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 적절한 운송주선업자의 역할, 공동화와 정보체제의 구축에 의해서도 가능하다.

따라서 현재 최저기준대수를 설정하였는데도 불구하고 사실상 개별차량으로 운영되고 있는 상황을 감안하면 개별면허를 허용하는 것은 업체규모를 영세화시키는 것이 아니라, 현실화시키는 것이 될 것이다³⁾.

나. 재계약 및 재중개·대리 제한 개선

화물자동차운송부문의 재계약 및 재중개·대리 금지는 다단계 중개·대리로 인한 물류비 상승을 방지하기 위하여 도입된 조항이나 타당성이나 실효성 측면에서 의문

3 정부는 2002년 8월 26일 대형화물자동차에 대한 개별등록을 허용하는 『화물자동차운수사업법』 개정 법률을 공포하였다. 그러나 시행 시기는 국회심의 과정에서 2004년 12월 31일부터 시행하는 것으로 결정되었다.

이 제기되고 있다.

대가없이 재중개·대리하는 행위는 합법적이며, 대가를 수수하였는지 현실적으로 적발하여 처벌하기 어렵다. 그리고 물류업계가 제3자 물류의 활성화, 물류업체간 제휴 확대가 불가피한 상황에서 재계약 및 재중개·대리에 대한 금지는 물류업체간 제휴를 억제할 수 있다.

물류비를 감소시키고 효율적인 물류체계를 구축하기 위하여 화주와 운송사업자간의 불필요한 거래 단계를 단축시키는 것은 중요하나 현재와 같이 법적으로 금지시키는 것은 바람직하지 않다. 따라서 『화물자동차운수사업법』상의 재계약 및 재중개·대리 금지조항을 폐지하고 거래 단계 단축을 위하여 화물운송정보를 확대하는 등 간접적인 수단으로 전환할 필요가 있다. 또한 운송사업자의 재계약 금지조항도 폐지해야 할 것이다.

다. 시장운임 공표 및 우수업체 인증제 도입

불완전한 정보로 인한 경쟁의 제약은 운임정보의 확대에 완화할 수 있기 때문에 사업자 단체가 업종별 운임정보를 정기적으로 조사하여 발표하도록 유도할 필요가 있다⁴⁾.

현재 정부에서 도입중인 우수업체 인증제는 정보의 불완전으로 인한 경쟁의 제약을 완화하는데 기여할 것이다.

라. 화물자동차에 대한 속도제한 강화

화물자동차 안전 강화를 위하여 관련 규제를 개선할 필요가 있다. 과속운전을 방지하는 방법중의 하나는 속도제한기(Speed Limiter)의 부착을 의무화하는 것이다. 속도제한기는 자동차가 일정속도 이상을 초과하면 감지하여 엔진의 연료분사량을 자동적으로 조절함으로써 자동차 속도를 일정속도 이하로 유지시켜 주는 역할을 하는 조절장치를 말한다. 영국에서 가장 먼저 속도제한기의 부착을 의무화하였다. 1989년 버스부터 의무화하였으며, 화물차는 1992년 8월 1일부터 총 중량 17.5톤 이상 차량을 대상으로 1993년에는 16톤 이상의 차량을 대상으로 시속 96km를 최고속도로 하여 시행하고 있다. 그리고 1994년부터는 유럽연합내 모든 국가들이 총 중량 12톤 이상 차량에 대하여 최고속도 시속 90km로 속도제한기를 부착하도록 의무화하였다.

현재 우리 나라는 고속버스와 위험물차량에 속도제한기부착을 의무화하고 있으나 이를 확대할 필요가 있다. 속도제한기부착 의무화 관련연구에 의하면 일반화물자동차가 시속 1.9km, 덤프트럭의 경우 시속 3.2km가 낮아져 화물자동차부문에서 사망자는 13.3%, 부상자는 9.5%에서 최고 25.4%까지 감소할 것으로 추정되었다.

4 현재 일부 사업자 단체는 부정기적으로 한정된 운송분야의 운임을 자체적으로 발표하고 있다.

마. 화물자동차운전시간 제한

대부분의 선진국에서는 교통안전을 위하여 화물자동차 운전자의 운행시간을 제한하고 있다. 미국은 1일 10시간, 영국은 9시간, 대만은 8시간으로 제한한다.

우리 나라의 경우에는 운전시간에 제한이 없어 운전시간과 장비이용이 과도하여 교통안전에 장애가 되고 있다. 따라서 운전자의 운행기록을 의무화하고 1일 운행시간을 제한할 필요가 있다.