

한국 물류산업 발전을 위한 화물운송사업
시장진입제도 및 허가기준 개선방안
The freight transport business penetration
system and the improvement of permission
standard for the advancement of Korean
distribution industry

이 석 현* · 김 정 현** · 정 재 정***

Seog-Hyeon Lee* · Jung-Hyun Kim** · Jae-Jung Jung***

Abstract

In this study, we examine the changes of the freight transport business penetration system and its classification through the theoretical study.

By searching case studies of related systems in developed countries, this thesis derives problem and suggests improvement.

1 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

우리나라는 1961년 12월 ‘자동차운수사업법’이 제정되면서 면허제를 통해서 화물운송사업의 진입 여부를 결정하였다. 이후 1980년도 후반으로 들어서면서 특수화물, 컨테이너 등과 같은 특정 업종의 화물사업자에 대해 부분적으로 등록제를 실시하다가 1999년부터는 정부의 화물운송사업 활성화 차원에서 모든 화물업종의 진입제도를 등록제로 전환하였다. 그러나 화물운송업의 규제 완화 등을 통해 화물운송사업을 활성화 하려는 정부의 의도와는 달리 등록제로 전환되면서 사업용 화물자동차의 수는 급격히

* 전국화물자동차공제조합

** (주) 물류연구팀

*** (주)카멜

증가 하였으나 상대적으로 물동량의 폭은 작아져 화물업계의 경영난은 심각한 수준에 이르렀고, 이는 결국 화물연대의 파업으로 이어져 국가적으로도 큰 경제적 손실을 가져오게 됨에 따라 국가 산업의 근간이라 할 수 있는 화물운송업에 대한 취약점을 여실히 드러내게 되었다.

정부는 화물운송시장의 수급불균형 문제를 해결하기 위해 2004년도부터 화물운송사업 시장진입제도를 허가제로 전환하여 제도적으로 공급량을 제한토록 하였고 2004년 12월에는 일반화물의 허가기준 대수를 1대 이상으로 조정하는 등 화물운송사업을 개선하기 위해 각종 정책을 펼쳐왔다. 따라서 이러한 정책을 진단하고 현행 화물운송사업과 관련한 제도의 추진 상 문제점을 도출하여 그 개선 방안을 모색해 보고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 최근 화물운송사업 시장진입제도가 허가제로 전환되고 일반화물에 대해서도 사업 허용 대수가 1대 이상으로 조정되는 등 화물운송사업 관련 정책이 변화되어 이러한 정책들을 진단, 문제점을 도출하고 정부 및 공공기관의 각종 통계자료와 보고서 등의 조사와 관계 법령 등을 분석하여 개선방안을 찾고자 한다.

본 연구는 총 5장으로 구성하였고 제2장에서는 화물운송사업 진입제도의 이론적 고찰을 통해 우리나라 화물운송사업 시장진입제도 및 업종 구분의 변천사, 선진국의 관련 제도 및 허가 기준의 사례 등을 살펴보고, 제3장에서는 우리나라 화물운송사업 진입제도 등의 문제점을 도출하고, 제4장에서는 이에 대한 개선방안 등을 제시하며, 제5장을 결론으로 하여 본 연구를 요약·정리하였다.

2 화물운송사업 제도의 이론적 고찰

2.1 화물운송사업 시장진입제도 등 변천 현황

우리나라 최초의 자동차운수사업법령은 1921년 7월 조선총독부령 제112호인 ‘자동차취체규칙’으로 당시 규정 내용은 승합자동차운송업, 화물자동차운송업, 자동차임대업과 같은 자동차를 이용한 영업과 자동차안전운행, 자동차 구조허가 등의 자동차 관련 사항이다. 1933년도에는 ‘자동차 교통사업법’이 시행되면서 기존 화물운송사업체를 정리, 통합하여 노선을 조정하면서 사철철도회사의 경영까지 맡게 되었다. 그리고 1961년 12월 종전 일본치하의 종전 법령을 무효화하고 우리나라 자체적으로 법률 제916호의 ‘자동차운수사업법’을 제정하면서 화물운송사업의 업종 및 시장진입제도 등을 규정하였다.

화물운송사업의 업종 구분 및 진입제도는 1961년 12월에 ‘자동차운수사업법’이 제정된 이후 수차례에 걸쳐 법률이 개정되면서 변동되었으나 기본적으로 자동차운수사업법이 화물운송과 여객운송으로 분리되기 이전까지는 화물운송업의 업종은 사업구역과 사업대상화물의 종류 등으로 세분화 하였으나 1997년 8월 30일 자동차운수사업법이

화물운송과 여객운송으로 분리되면서 업종을 크게 단순화하였다. 그리고 화물운송사업의 시장진입제도는 1961년 1월 1일 면허제를 시작으로 1987년, 1993년, 1994년 세 차례에 걸쳐 특수화물, 전국화물, 컨테이너 등의 업종에 대해서만 부분적으로 등록제를 실시하였고 1997년도에 전 화물업종에 대해 등록제를 실시하였다. 그러나 등록제를 실시함에 따라 수급불균형의 문제가 발생하여 이를 해결하기 위한 조치로 2004년 1월 법률 개정을 통해 종전의 등록제를 전면 허가제로 전환하였다 <표 1>.

<표 1> 화물운송사업 시장진입제도의 변천 현황

구 분	1962. 1.	1999. 7	2004. 4
진입제도	면허제	등록제	허가제
비 고	* 1987. 7 ~ 1999. 6 : 전국화물, 컨테이너, 덤프트럭, 특수화물에 한해 등록제 시행	-	-

2.2 화물운송사업 허가기준 변천 현황

화물운송사업의 업종별 기준대수는 1962년 1월 당시 노선화물 20대, 구역화물 10대를 기준으로 하였고 특수화물에 대해서는 별도로 규정하지 않았다. 이후 수차례에 걸쳐 업종별 기준대수가 변동이 되고 1998년에 화물운송사업 업종이 일반화물, 용달화물, 개별화물로 단순화되면서 용달과 개별에 대해서는 1대 이상으로 일반화물에 대해서는 25대 이상으로 규정하였다. 이후 일반화물에 대해서는 2000년 1월에는 5대 이상으로 2004년 12월 31일 부터는 1대 이상으로 그 기준대수가 변경되었다.

화물운송사업의 업종별 시설기준에 대해서는 1973년 7월 6일까지는 노선화물, 구역화물, 특수화물 공히 대당 26㎡를 유지토록 규정하였다. 이후 당시 사회적 여건 등을 고려하여 16차례에 걸쳐 보유차고 기준, 부대시설 기준 등의 요건을 변경하였고 현재는 시설기준 중 차고는 화물자동차 길이와 너비를 곱한 면적, 사무실과 영업소는 영업에 필요한 면적으로 규정하고 있다.

또한 화물운송사업의 운영과 관련하여 정부는 교통안전관리자, 정비관리자, 교육훈련 담당자에 대해 의무 고용제도를 도입하였으나 1997년도 교통안전관리자에 대한 의무고용제도를 폐지한 것을 시작으로 1998년도에는 교육훈련 담당자를 의무고용에서 제외시키고 같은 해에 정비관리자에 대한 의무고용도 10대 이상의 업체로 제한하되 위탁경영 및 현물출자 차량에 대해서는 제외시키는 등 의무고용에 대한 제도 규제를 완화 시켰다.

화물운송사업의 업종별 자본금은 노선화물, 구역화물의 경우 70만원으로 규정하였으나 1962년 1월에는 대당 소요자금을 방식(노선화물 200%, 구역화물 130%, 특수화물 130%), 1973년도 7월에는 총 자산 중 자기자본의 비율 방식(노선화물 35%, 구역화물

35%, 특수화물 30%), 1987년 이후에는 업종별로 최저 자본금(노선화물 2억원, 구역화물 5천만원~30억원, 특수화물 1억원)을 규정하였다. 그리고 1998년도부터 현재까지는 일반화물 1억원, 용달화물 5천만원의 최저자본금을 기준하고 개별화물에 대해서는 별도로 규정하지 않고 있다.

위와 같이 화물운송사업의 허가기준은 변천되어 왔고 현행 동 사업의 허가기준을 요약하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 현행 화물자동차운송사업 허가기준

구분	일반화물운송사업	개별화물운송사업	용달화물운송사업
최저대수	○1대 이상	○1대	○1대 이상
최저 자본금	○1억원(소유대수가 2대 이상인 경우에 한함)	없음	○5천만원(소유대수가 2대 이상인 경우에 한한다)
사무실 및 영업소	○영업에 필요한 면적(소유대수가 2대 이상인 경우에 한한다)	없음	○영업에 필요한 면적(소유대수가 2대 이상인 경우에 한한다)
차고지 면적	1대당 화물자동차의 길이×너비의 면적	화물자동차의 길이×너비의 면적	1대당 화물자동차 길이×너비의 면적

2.3 선진국의 화물운송사업 제도

2.3.1 일본 화물운송사업의 시장진입제도 및 허가기준

일본의 화물자동차운송사업은 불특정 다수의 화주를 대상으로 하는 일반화물자동차운송사업, 특정화주를 대상으로 하는 특정화물자동차운송사업, 이륜차 및 경화물자동차를 보유하여 영업하는 경화물자동차운송사업으로 구분된다. 그리고 이러한 화물운송사업의 시장진입제도는 허가제를 시행하고 있으며 그 허가 기준대수는 5~7대 이상으로 규정하고 있다.

또한 이러한 화물운송사업을 영위하기 위해서는 기본적으로 차고지 확보요건, 자본금의 요건 등의 허가기준을 충족해야한다. 차고지에 대한 요건은 별도로 거리에 대해서는 제한을 두지 않으나 임대차고지의 경우 1년 이상, 1년 만료시 자동갱신 임대차계약요건에 한해 인정을 하며 차고지 면적은 차량의 가로×세로 넓이에 차량 간의 거리(50cm)에 따른 면적을 포함하여야 한다. 그리고 자본금 요건에 대해서는 소요자금계획 및 자금조달원천은 자기자금이 조달자금의 1/2 이상을 충족하여야 하며 그 외 세부적으로 취득할 사업용자동차의 차량가격, 영업소나 차고 등의 취득가액, 보험료, 운영자금 등에 대한 자금 요건을 명시하고 있다. 그리고 평판 조건을 두어 화물자동차운수사

업법, 도로운송법 등의 법률 위반 시 사업의 제한을 두고 있다.

2.3.2 미국 화물운송사업의 시장진입제도 및 허가기준

미국의 화물운송사업의 시장진입제도는 등록제를 시행하고 있으며 별도의 허가 기준대수는 규정하지 않는다.

연방정부에서 관할하는 주간(州間) 화물운수사업은 자기차량을 보유하거나 임대하여 운송사업을 영위하는 화물자동차운송사업(Motor Carrier)과 타인의 차량을 보유하여 화물운송의 책임을 지고 운송서비스를 연결해주는 지입형태의 화물운송사업(freight Forwarder), 화물운송이 책임을 지지 않고 화물운송 서비스를 중개·대리해주는 주선업(Broker)로 구분된다.

주내(州內) 화물운송사업은 주정부의 권한으로 시장진입제도가 주마다 상이한데, 예를 들면 뉴욕주의 경우 생활용품과 일반화물을 운송하는 사업에 대해 면허 조건에 차이를 두고, 차고지에 대해서는 거리 규정을 두지 않으나 환경문제 우려 시에는 허가하지 않고, 별도의 충분한 자본금과 2년 이상의 근무경력 등을 충족하여야 하는 등의 진입 허가 기준을 두되 민·형사법, 교통법 위반 시에는 사업의 제한을 두고 있다.

2.3.3 유럽 화물운송사업의 시장진입제도 및 허가기준

영국은 화물운송사업의 시장진입제도로 면허제를 시행하며 영업행위를 목적으로 화물운송을 위해 도로를 이용하는 표준면허(A Standard License)와 영업행위 이외의 목적으로 영위하는 사업을 위해 도로를 이용하는 제한 면허(A Restricted License)로 구분하고 별도의 허가 기준대수는 규정하지 않는다.

프랑스의 경우 화물운송사업의 시장진입제도로 등록제와 허가제를 병행하여 시행을 하되 7.5톤 미만의 단거리 운송에 대해서는 등록제를 7.5톤 이상의 장거리 운송에 대해서는 허가제를 적용한다.

유럽에서 화물운송사업을 영위하기 위한 차고지, 자본금 등에 대한 요건을 살펴보면 차고지에 대해 거리제한을 두고 주사무소의 병설을 원칙으로 하되 환경문제가 우려될 경우 면허에 제한을 둔다. 자본금에 대해서는 대개 최저자본금으로 차량 1대에 9,000유로, 추가 대당 5,000유로의 기준을 두지만 이는 국가마다 상이하다. 예를 들어 네덜란드의 경우 최초 1대에 18,000유로, 추가 대당 3,000유로를 적용하고 덴마크의 경우 최초 2대까지 20,000유로, 추가 대당 4,000유로를 적용하고 있다.

그 외 사업 영위를 위해 근무경력, 필기시험, 자격소지 등의 전문 능력에 대한 평가를 받아야 하며 중대범죄자, 도로운송사업자로서 부적합한 자, 화물 또는 여객운송에 있어 운전시간, 휴식시간, 운행제한, 도로 및 차량안전을 중대하게 반복적으로 위반한 자에 대해서는 사업을 제한한다.

3 현행 화물운송사업 제도상의 문제점

3.1 화물운송사업 시장진입제도의 문제점

현재 우리나라 화물운송사업의 시장진입제도는 허가제로 공급기준은 일부 예외 차량을 제외하고는 일반, 개별, 용달 전 업종에 대해서 공급을 제한하고 있다. 그러나 앞선 선진국의 사례를 보면 소형 차량에 대해서는 등록제를 실시하여 비교적 화물운송업의 진입을 자유화 하되 중·대형 화물차량에 대해서는 허가제를 실시하여 진입을 제한하는 경향이 짙다.

현행 우리나라와 같이 모든 업종에 대해 허가제를 실시하여 화물운송시장의 진입을 획일적으로 제한하게 되면 화물운송사업권역 내에서 자유로운 업종전환이 어려워지게 되고 사업영역을 확장하는 데에도 많은 지장을 받게 되어 운송시장 내의 자율적 경쟁은 어려워진다. 이는 결국 경쟁을 통하여 효율적인 경영체제를 추구하는 대신에 사업권만 지키는 결과가 되어 다른 영역에 비해 뒤떨어질 수 있다는 우려도 제기되는 현실이다.

3.2 화물운송사업 허가기준의 문제점

정부는 2005년도부터 화물운송업체와 개별차주가 위·수탁계약을 맺고 사업을 하는 형태의 폐단을 없애고 개별차주들의 권익 향상을 위해 개별 허가제를 실시하고 허가기준대수를 종전 5대 이상에서 1대로 변경하였다. 그러나 개별 허가제가 시행되면서 1대 운송업체가 본질적으로 가지고 있는 경영상의 한계, 물류 시스템상 경쟁력 약화 등으로 인해 다음과 같은 문제점들이 지적되고 있다.

우선적으로 사업 경영 규모가 영세함에 따라 산업물자의 대량연속수송을 안정적으로 운영하기가 어렵고 소규모 경영으로 계절별·월별 물량 변동과 화주의 다양한 니즈에 대응하기 어려운 면이 있다. 이로 인해 타사업에 비해 경쟁력을 강화 시킬 수 있는 요건이 절대적으로 부족하여 사업규모의 확장은 기대하기 어렵고 사업에 필요한 고정비용조차 확보하기 어려워 사업 자체가 생계유지형으로 전락하고 있다.

이와 같이 어려운 경영 여건 하에서 1대 차량을 가진 많은 운송업체들이 출현함에 따라 과당경쟁이 유발되고 이로 인해 불공정거래, 운임 덤핑 등 불법행위가 자행되고 무사고 운전경력 등의 자격을 갖추지 않은 사업자가 실제 사업목적이 아닌 양도양수의 목적으로 사업을 허가받아 화물운송시장을 문란하게 하는 등의 문제점도 안고 있다.

위와 같은 어려운 경제 여건의 1대 사업자는 현실적으로 차고지 소유가 힘들고 임대차도 형식에 치우치게 돼 무질서한 불법 주차차 등으로 환경공해 등의 문제가 발생되는 것도 간과할 수 없는 상황이다.

그러나 개별허가제 이후 1대 운송업체가 화물운송업계의 약23%를<표 3> 차지하고 있어 결과적으로 화물운송업계의 시스템은 타 사업에 비해 낙후될 수 밖에 없는 여건 하에 있다. ('08. 12. 전국화물연합회 업무개황 월보)

<표 3> 업체별 보유대수 현황

(단위 : 업체수, 대수, %)

구 분	1대	10대이하	30대이하	40대이하	50대이하	50대초과	계
업 체 수	2,008	3,415	1,679	437	754	317	8,757
보유대수	2,008	14,809	29,276	14,771	29,071	14,300	152,725
업 체 수 비 율(%)	22.9	39.0	19.2	5.0	8.6	3.6	100

* '08. 12. 전국화물연합회 업무개황 월보

4 화물운송사업 제도 개선방안

1999년도부터 전면적으로 화물운송사업의 시장진입제도를 등록제로 전환함에 따라 일시적으로 공급이 몰리고 그로 인해 대당 물동량은 현저히 떨어져 수급불균형과 과당경쟁으로 물류 전반에 대해 악영향을 초래했다. 이에 대한 해결책으로 정부는 전면 허가제 시행이라는 정책을 펼쳤고 비록 단기적 대안으로 자유시장의 공급을 제도적으로 제한하는 것 이지만 수급불균형 등과 같은 문제는 해소되어 가고 있어 최소한 현행의 허가제를 유지할 필요는 있다. 다만 앞선 지적과 같이 현행 모든 차량에 대해 제도적으로 공급을 제한함에 따라 물류산업 발전에 필요한 각종요소가 제한되고 있어 선진국의 사례처럼 중·대형 화물자동차에 대해서는 현행과 같은 허가제를 시행하되 소형 화물자동차에 대해서는 장기적으로 등록제를 통해 자유화 하는 것이 바람직하다.

또한, 지입제의 폐단과 지입차주의 권익보호 등을 위해 개별허가제를 실시하고 있으나 1대 사업자의 영세한 경영규모와 운영상의 한계 등으로 물류산업 전반의 고른 성장에는 지장을 초래하고 있어 물류경영시스템 구축, 수출입 경쟁력 강화, 소비자 보호와 일반화물운송사업의 최저 수익성을 담보할 수 있도록 최저 기준대수를 종전의 5대 이상 내지 그 이상으로 조절해야 할 필요가 있다.

그리고 개별허가제를 도입한 취지로 보아 당장에 기준대수를 조정하는 것은 화물운송시장의 혼란을 야기할 수 있으므로 이에 대해서는 장기적인 관점에서 단계적으로 추진되어야 할 사항이며 현행 제도가 유지되는 동안에는 1대 사업자에 대해 자격요건, 자본금, 차고지 보유 등의 허가기준을 강화할 필요가 있다.

5톤 이상의 화물자동차를 운영하는 1대사업자의 경우 전국을 단위로 사업이 이루어지고 있으므로 영업력과 화주에 대한 신뢰도 제고를 위해서라도 개인택시와 유사하게 7년 이상의 화물운송종사 경력이 있는 사업자에 대해 허가를 하고 자본금 또한 소유대수 2대 이상의 사업자와 동일하게 최소 1억원 이상으로 설정하여 사업 운영에 필요한 최소한의 자본 여력은 갖추어야 할 것이다. 그리고 영세 사업자의 경우 경제적 여건 등으로 차고지 확보에 어려움이 있어 많은 사회적 문제(불법주박차, 교통혼잡 등)를 야기하는 바 차고지 소유가 어려워 임대를 하더라도 최소 1년 이상을 사용계약토

록 하고 주거지로부터 2km 이상으로 제한을 두는 등의 요건 강화도 필요하다.

그리고 금번 화물운송사업법령의 일부 개정으로 사업자간의 양도·양수에 대해 제한을 두도록 하였으나 현재 하위 법령의 세부적 사항에 대한 규정 제정은 진행 중에 있다. 이러한 양도·양수의 제한 요건에 일반화물 1대 사업자도 포함하여 실질적으로 사업을 하지 않고 프리미엄 획득을 목적으로 양도 하는 이런 사안은 방지할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

5 결 론

국가산업의 동맥이라 할 수 있는 화물운송사업의 시장진입제도는 과거 면허제로 시작하였으나 화물운송시장의 활성화 차원에서 등록제로 전환되고 이후 공급 과다로 현재와 같이 허가제를 실시하기까지 많은 시행착오를 겪으면서 성장하여 왔다. 허가제를 실시하면서 중전 수급불균형 등의 문제가 해소 되었다고 보여진다. 따라서 물류 산업의 장기적 발전을 위해서는 중·대형화물자동차에는 현행의 제도를 유지하더라도 소형화물자동차에 대해서는 요건을 완화하여 시장질서가 정립될 수 있도록 하는 기반을 마련하여야 한다.

또한 현행 개별허가제로 인해 발생하는 문제(소규모 경영의 한계 등)를 해소하고 물류산업의 발전을 도모하기 위해서라도 장기적으로는 일반화물사업에 대한 허가기준대수를 상향조정할 필요가 있다. 다시말해 중국적으로는 영세한 규모의 사업체를 통합하여 기업형 구조로 개선하고 이를 기반으로 물류시스템을 점차 체계화 시켜 화물운송업의 장기적 발전 기반을 마련해야 할 것이다. 물론 이를 위해서는 기본적으로 금번 화물자동차운수사업법 개정 내용과 같이 운송사업자의 직접운송을 높이는 등의 정책과 위·수탁 제도가 상생할 수 있도록 하는 제도적 방안도 잘 마련되어야 한다.

그리고 제도적으로 정착기에 있는 개별허가제의 근간을 허무는 경우에는 오히려 화물운송시장의 혼란만을 야기하여 더 큰 부작용을 낳을 수도 있으므로 우선적으로 현행 개별허가제에 따른 문제점 등을 보완 할 수 있도록 앞서 제시한바와 같이 사업자의 자격, 차고지 확보, 자본금 설정 등에 대한 허가기준을 강화하여 물류산업의 장기적 발전을 도모해야 한다.

6. 참고문헌 및 참고자료

- [1] 국토해양위원회, 「화물자동차운수사업법 일부개정법률안」, 2011
- [2] 법제처, 「화물자동차운수사업법률」, 현행(2011. 3)
- [3] 한국교통연구원, 「허가제 전환이후의 화물자동차운송시장의 여건변화 및 정책방향」, 2006
- [4] 전국화물연합회, 「업무개황 월보」, 2008. 12
- [5] 한국교통연구원, 「화물운송산업 지입제도 개선방안 연구」, 2008. 11