

# 貨物自動車運送產業에 대한 政府規制의 改善方案

金 鍾 奭

本 研究에서는 우리나라 貨物自動車運送產業에 대한 각종 政府規制의 問題點과 改善方案을 제시하였다. 주요 개선방안으로서는 事業區域制限의 廢止, 事業供託金制度의 導入을 통한 免許制度의 改善, 등급에 의한 業種區分의 廢止 등을 제시하였다.

종합적으로 고찰해 볼 때, 현재의 業界慣行은 이미 높은 경쟁상태에 도달하여 있으며, 정부의 비현실적인 규제가 오히려 건전한 競爭秩序의 확립에 障礙가 되고 있다고 할 수 있다. 따라서, 政府規制가 현실의 市場狀況과 사업자들의 合理的 事業欲求를 따라가지 못하고 있다고 말할 수 있으며, 貨物自動車運送產業에 있어서의 政府規制改善이란 政府規制의 現實化로 표현할 수 있을 것이다. 또한, 持込制의 抑制, 直營企業化의 推進 등의 政策目標의 妥當性과 政策手段의 實效性에 대한 근본적인 재검토가 필요하다고 하겠다.

## I. 序 論

貨物自動車運送產業은 여러가지 요인을 고려할 때 본질적으로 경쟁적일 수밖에 없는

산업이다. 市場進入에 있어 기술적 장애가 없으며, 생산에 있어서 規模의 經濟가 존재하지 않을 뿐 아니라, 국내외의 예를 보더라도 中·小規模의 사업자들이 대규모의 회사들과 매우 경쟁적으로 共存하고 있음을 발견할 수 있다.

따라서, 승객이나 화물의 운송사업에 대한 규제는 늘 논쟁의 대상이 되어 왔다. 規制擁護論者들은 사업의 公益의 側面을 강조하여, 貨主의 保護와 公路의 安全을 위해 政府規制가 필요하다고 주장하고 있다. 한편, 反對論者들은 그간의 규제의 경험으로 볼 때 政府

筆者: 本院 研究委員

\* 筆者는 본 研究의 진행과정에서 많은 도움을 준 全國貨物自動車運送事業組合聯合會 全鎭煥 專務, 經濟企劃院 金修汝 事務官, 交通開發研究院 白榮樂 先任研究員과, 草稿를 읽고 유익한 論評을 하여 준 商工部 鄭俊石 課長과 本院의 劉承爕 博士에게 감사를 드리고자 한다. 本稿의 작성과 자료의 정리에 수고를 아끼지 않은 本院의 李仁燦 研究員과 朴燦洽 研究助員에게도 감사를 드린다.

의 規制가 浪費의이며 불필요하다고 주장하고 있다. Breyer(1982)는 화물자동차운송사업에 대한 정부의 규제는 구조적으로 경쟁적인 산업에 전통적 규제수단인 進入과 價格의 規制가 적용된 전형적인 例로서, 그 경우 얼마나 많은 부작용을 초래하였는지를 잘 나타내는 사례라고 지적하고 있다. 특히, 구조적으로 경쟁적일 수밖에 없는 산업에서 政府介入의 명분은 주로 過當競爭의 방지와 消費者保護이나, 전통적인 규제수단은 항상 行政便宜의인 料金構造와 높은 料金水準, 그에 따른 消費者效用의 減少로 나타난다고 한다. Breyer는 근본적으로 過當競爭(excessive competition)이라는 개념은 "빈 상자(empty box)"와 같아서 아무런 내용이 없는 개념이며, 과당경쟁은 전통적인 규제수단보다는 不公正去來行爲의 團束과 禁止로서 해결할 수 있다고 한다.

또한 잘 알려진 바와 같이 Stigler(1971)는 정치적인 이유로 정부가 업체에 포획되어 규제라는 수단을 통해 被規制者의 利益을 도모한다고 주장하고, 그것을 실증적으로 증명할 수 있는 例로서 美國의 貨物自動車運送事業에 대한 규제를 제시하고 있다.

美國의 경우 1975년 이래 점진적으로 진입에 대한 규제를 완화하여, 1980년의 Motor Carrier Act의 제정으로 본격적인 料金과 免許規制의 緩和를 추진하였다. 업계와 관련

勞動組合의 반대 속에 이루어진 이 규제완화의 결과에 대하여 많은 연구가 있으나<sup>1)</sup>, 일반적으로 우려되던 소규모 기업의 대량도산은 발생하지 않았으며, 화주들의 전반적인 滿足度의 增加, 料金의 下向壓力, 生産性增加, 事業收益率의 減少 등의 효과가 나타난 것으로 지적되고 있다<sup>2)</sup>.

## II. 貨物自動車運送事業의 經濟的 特徵

일반적으로 運送事業에 대한 수요는 「誘導需要(derived demand)」라는 점이다. 즉, 운송서비스 자체가 수요의 목적이 아니라, 다른 경제활동을 위한 수단으로서 수요되기 때문에 그 근원이 되는 경제활동에 의해 운송서비스에 대한 수요가 밀접하게 영향을 받으며, 특히 경기의 변동에 영향받게 된다는 점이다.

또한, 운송수단간(예: 자동차와 철도)의 代替可能性(intermodal substitutability) 때문에 특정지역에서 어떤 운송사업자가 독점적 지위를 가지고 있더라도 獨占力의 발휘에는 한계가 있으며, 이것은 특히 철도를 제외한 대부분의 운송사업에 대한 진입의 장벽이 매우 낮아 항상 潛在的 競爭者의 시장참여의 가능성 때문에 특히 그러하다고 할 수 있다. 운송산업의 또 다른 특징은 다른 시장에 비해 非價格競爭의 가능성이 매우 크다는 점이다. 즉, 특정 운송수단의 경쟁력은 가격에 의해서 뿐 아니라, 소비자의 효용에 영향을 미칠 수 있는 信賴度, 速度, 安全性 등의 다른 요

1) Moore(1983), Breen(1982), Alexis(1983) 참조. 특히 de Jong and Shepherd(1986)의 ch. 14에 광범한 문헌소개가 있음.

2) MacAvoy and Snow(1977), Breen(1977), Sloss(1970) 등은 주로 美國과 캐나다의 경우 貨物自動車運送産業 規制가 일반적으로 生産費用을 높이고 비규제상태보다 높은 요금을 초래하고 있다고 주장하고 있다.

소들에 의해서도 결정된다는 점이다. 따라서, 운송사업에서는 가격이 낮다는 사실만으로는 시장確保의 충분한 조건이 되지 못한다고 할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 우리나라 貨物自動車 運送産業 現況

#### 1. 概 觀

우리나라의 화물자동차운송산업은 自動車 運輸事業法에 의해 크게 路線貨物自動車運送事業, 區域貨物自動車運送事業, 自動車運送 幹旋事業의 세가지 사업분야로 분류되어 있다. 노선화물자동차 운송사업은 일정한 노선에 따라 주로 소화물을 수탁받아 定期로 混積輸送하는 사업이며, 구역화물자동차 운송사업은 일정한 지역내에서 專賣契約에 의해 화물운송을 담당하는 사업으로서 타지역에 상주하여 영업행위를 할 수 없도록 되어 있다. 用達貨物運送業(1톤이하), 個別貨物運送業(1~5톤), 全國貨物運送業이 여기에 속한

〈表 1〉 免許種類別 業體 및 車輛現況

(1988. 6. 30 현재)

業種別	業體數	免許臺數
路線貨物	27	1,480
全國貨物	1	847
一般區域貨物	1,064	61,401(13,891)
用達貨物	984	21,107(17,806)
計	2,076	84,835

註: ( )안은 개별면허이며 전체에 포함.  
資料: 交通部.

다. 그리고, 자동차운송알선사업은 화물과 차량을 알선·중개하거나, 화주로부터 운송을 위탁받아 대행하는 사업으로서 대부분의 이삿짐센터가 여기에 속하며 주로 구역화물 운송업자를 알선대상으로 하고 있다. 1987년 현재 면허종류별 업체 및 차량현황은 〈表 1〉에 나타난 바와 같다.

1981년 이후 5년간 국내화물운송량은 1億 7,500萬톤에서 2億 6,000萬톤으로 38.6% 증가하였고, 그중 화물자동차에 의한 수송비중은 1981년 59.5%에서 1986년 63.8%로 증가 추세에 있다. 그러나, 〈表 2〉에 볼 수 있듯이 비영업용 화물자동차의 급증으로 인하여

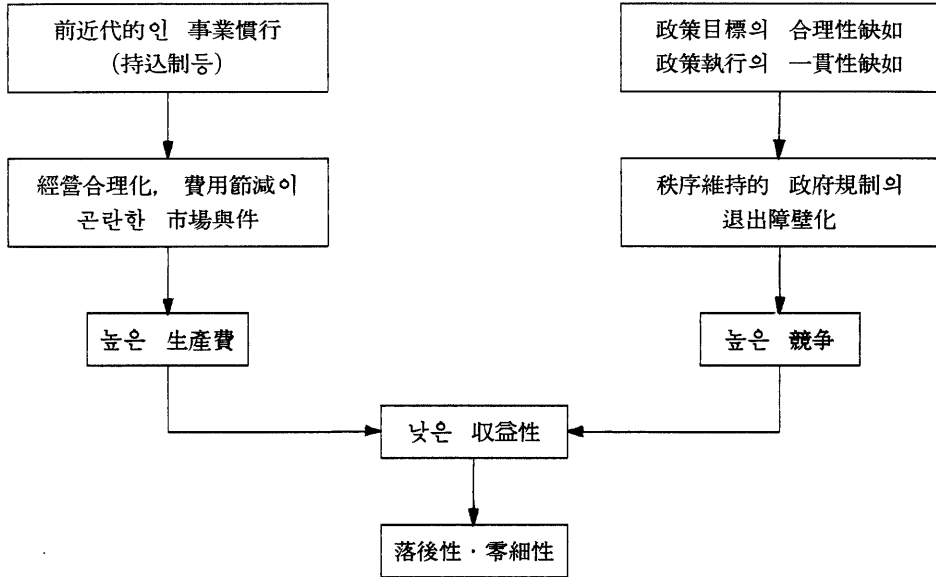
〈表 2〉 貨物自動車 增加推移

(단위: 臺)

	計	營業用	自家用	官 用
1981	244,077	54,234	180,584	9,259
1982	264,214	55,929	199,215	9,070
1983	303,719	58,763	235,576	9,380
1984	358,967	61,132	288,249	9,586
1985	411,409	62,545	338,555	10,309
1986	473,567	71,578	390,625	11,364

資料: 交通部, 「交通統計年報」, 1987.

〔圖 1〕 産業의 問題點



영업용 차량에 의한 수송비중은 1981년에 25.9%에서 1986년에는 21.5%로 감소하였다.

## 2. 産業의 問題點

우리나라의 화물자동차운수산업은 다른 부문의 발전단계와 비교해 볼 때, 그리고 외국의 화물자동차운송산업과 비교해 볼 때 가장 큰 문제로 지적될 수 있는 것이 산업의 落後性과 零細性이라고 할 수 있다. 여기에는 여러가지 요인을 생각할 수 있겠으나, 무엇보다도 持込制와 같은 불합리하고 전근대적인 사업관행이 만연하고 있어, 시장여건이 經營合理化나 費用節減에 곤란할 뿐 아니라, 정부의 規制와 政策이 退出障壁化하여 업종별

로 높은 경쟁상태를 나타내어 산업전반의 수익성이 매우 낮기 때문이라고 할 수 있겠다<sup>3)</sup>

이러한 산업 자체의 落後性과 零細性의 문제는 국민경제의 타부문에 도 영향을 미쳐, 화물운송수단간의 合理的 運送分擔의 配分을 왜곡시키며, 특히 자가용 화물자동차의 선호 경향을 가중시키고 있다. 이는 그 자체로서 화물자동차운송산업의 시장을 잠식하는 것일 뿐 아니라, 자가용화물자동차의 사용률이 낮고 국가적 관점에서 重複投資라는 점에서 資源의 浪費를 초래하고 있다고 해야 할 것이다. 또한, 화물자동차 운송산업의 낙후성은 화물운송서비스에 크게 의존해야 하는 流通業과 製造業分野의 在庫管理와 市場擴大에 애로를 초래하고 있고, 이들 분야의 기업들이 자가용화물자동차를 선호하게 되는 요인이 되고 있다.

우리나라 화물자동차운수산업의 또 다른

3) 持込制의 背景, 性格, 問題點에 관하여서는 附錄 참조.

문제점으로서 動態의 沈滯性을 지적할 수 있다. 즉, 경제전반의 발전에 맞추어 기술과 서비스의 수준이 향상되어야 함에도 불구하고, 저조한 산업생동력으로 인해 技術革新과 새로운 서비스의 開發이 타분야에 비해 微弱하다고 할 수 있다.

결론적으로, 현재의 상태로서는 경제발전에 따르는 物動量의 增加를 뒷받침하지 못하여 궁극적으로 成長의 隘路部門化할 가능성이 있다고 할 수 있다.

### 3. 當面課題

이상과 같은 우리나라 貨物自動車運送産業의 문제를 해결하기 위한 당면과제로서 크게 두가지를 생각할 수 있다. 첫째는 산업의 生動力을 제고시켜 산업체질을 강화함으로써 앞으로의 外國企業의 國內市場 進出에 대비해야 할 것이며, 둘째는 經濟全般의 발전수준에 상응하는 선진산업화로서 基幹産業인 貨物자동차 운송산업이 타 분야의 발전에 기여하며, 고급서비스의 개발로 국민생활수준 향상에도 기여하도록 해야 할 것이다.

이를 위하여 정책적으로는 산업정책적 지원과 경쟁촉진을 통한 산업체질의 강화를 고려할 수 있을 것이다. 산업정책적 지원으로는 주요지역에 貨物터미날의 건설촉진, 産業道路網의 확충, 關聯稅制의 合理化 등의 정부지원이 요구되는 정책을 고려할 수 있으며, 경쟁촉진정책으로서 산업체질의 강화와 생동력의 제고를 위하여 현행의 산업보호적 차원에서 발생한 각종 경쟁제한적인 政府規制를 改善하고 完화하여, 前近代의 事業慣行의 改善을 도모하고 경영합리화와 산업

의 효율성을 제고할 수 있는 市場與件을 형성해야 할 것이다.

本稿에서는 貨物자동차 운송산업의 발전을 위한 산업정책적 지원보다는, 산업체질강화를 위한 政府規制의 改善과 競爭促進에 초점을 맞추어 政府規制의 문제점과 改善方案을 제시하고자 한다.

## IV. 政府規制現況 및 問題點

### 1. 規制政策

#### 가. 經過

交通部는 1981년 5월과 1983년 7월 두 차례에 걸쳐서 「貨物自動車運送事業經營改善」을 추진하였다. 1981년 방안의 주요골자는 1991년까지 업계의 고질적 병폐인 持込制를 폐지하고 단계적으로 直營企業化를 추진하겠다는 것이었다. 그 추진방법으로서 매년 각 회사 보유대수의 10% 이상씩을 직영차량화하며, 추진실적이 10% 미달일 때는 미달대수만큼을 減車 不利益處分하는 것으로 되어 있다.

그러나, 그후 추진실적이 부진하자, 1983년에 기업화추진이 부진할 경우의 減車 不利益處分을 더욱 강화하고 추진실적이 뛰어난 업체는 增車등의 이익처분을 받을 수 있도록 하여 1차의 經營改善方案을 더욱 강화하였다.

그러나, 이러한 措置들은 업계의 뿌리 깊은 관행인 持込制를 행정처분과 규제에 의해서만 폐지하려 하였을 뿐 지입제발생의 근본

적인 원인에 대한 解決方案이 되지 못하여 많은 부작용과 사업자들의 저항을 초래하던 중, 화물자동차운송업계가 1983년 10월 國會에 이의 시정을 요구하는 請願을 제출하고 國회가 이를 받아들여, 결국 1984년 11월 交通部는 종래의 減車措置 등의 處罰的 行政措置를 유보하기로 결정하여 사실상 持込制를 폐지하여 직영기업화를 추진하려는 정책목표는 그 실효성을 상실하고 말았다.

그후 1985년 7월 종래의 強制的 企業化推進政策을 다소 수정하여 기존의 5톤미만의 지입차주들에게 個別免許를 발급하여 개인사업자로 독립시키고, 개별면허가 발급된 기존 회사의 면허상실본은 직영을 조건으로 면허를 보충하여 주기로 하였다. 1985년부터 매년 대상대수의 25%를 발급하여 1988년까지 持込車主 전부에게 個別貨物免許를 발급하고자 하였다.

그러나, 기존의 持込車主들이 개별면허를 발급받기 위하여서는 회사측과 持込料 및 公課金の 정산을 마쳐야 하며, 회사측과의 합의를 전제로 하였기 때문에 이 과정에서 회사측과 지입차주들간에 많은 마찰과 금품강요 등의 잡음이 발생하였으며<sup>4)</sup>, 1988년말에는 개별면허를 발급받지 못한 지입차주들이 시위·농성 등의 집단행동을 하기도 했다.

더구나, 直營을 조건으로 회사측에 보충발급된 면허에 대하여 상당수의 회사들이 이를 다시 再持込하여, 정부의 持込制廢止施策을 무의미하게 하였다. 이에 交通部는 1988년 5월에 위반회사에 대한 減車處分 등의 不利處

處分을 골자로 한 시정방안을 내놓았으나, 경과규정에서 많은 예외를 인정하여 사업자간의 불평등의 문제를 야기하였으며, 持込制는 이러한 정부의 多年間의 노력에도 불구하고 여전히 업계의 뿌리 깊은 관행으로 남아 있다.

#### 나. 問題點

이상과 같이 최근 10년간의 交通部의 貨物自動車運送產業政策의 경과를 살펴 볼 때, 가장 먼저 지적할 수 있는 것이 政府政策의 一貫性 缺如라고 할 수 있을 것이다. 持込制抑制, 企業化推進의 목표를 추진함에 있어서, 대부분의 정책수단이 문제의 근본적인 해결보다는 실적위주의 對症療法的인 대응이었고, 따라서 제도의 合理的 改善보다는 주로 不利益處分 위주의 強制的 行政規制가 그 주종을 이루게 되었다고 할 수 있다. "매년 10% 또는 25%씩 추진"이라는 算術的이고 直線的인 목표위주의 집행은 결국 많은 저항과 부작용을 초래하였으며, 종내는 그러한 行政措置自體의 無力化, 變更, 그리고 그에 따른 정책의 一貫性 喪失이라는 악순환을 거듭하게 된 것이라고 보아야 할 것이다.

또한, 정책목표 자체의 妥當性에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 그간 交通部는 持込制의 폐지, 直營化·企業化의 추진을 정책목표로서 추진해 왔으나 과연 그 목표가 현재 얼마나 달성되었으며, 목표 자체가 과연 실현가능성이 있는지, 그리고 무엇보다도 그러한 목표의 달성이 貨物自動車運送產業의 발전에 얼마나 기여할 수 있는 것인지에 대한 批判的이고도 客觀的인 評價가 필요하다고 하겠다.

4) 個別免許가 다른 운수사업의 면허와 마찬가지로 발급 즉시 高價의 프리미엄이 발생하여, 회사측에서 합의해 주는 행위 자체가 상당한 經濟的 利權이 되어 버린 데 그 이유가 있다고 하겠다.

〈表 3〉 規制概要

	區域貨物業			路線貨物業	幹旋業
	全國貨物	一般區域貨物	用達貨物		
事業參與 料 金	登 錄 申 告	免 許 申 告	免 許 申 告	免 許 認 可	登 錄 申 告

우선, 持込制는 우리나라 운송업계의 뿌리 깊은 관행으로서 오랜 기간에 걸쳐 정착된 민간의 商慣習인 것이다. 持込制가 업계의 발전을 저해하는 많은 부작용을 초래하고 있는 것은 사실이나, 기본적으로 自由市場經濟體制에서 經濟主體間의 自由意思에 의한 契約은 양자간에 모두 유익한 것으로 보아야 하며, 사회적 해악을 초래하지 않는 한 그 계약은 존중되어야 할 것이다. 따라서, 지입제의 문제는 그 제도의 문제를 해결 또는 극소화하는 차원에서 접근해야 하며, 지입제 자체를 부정하고 폐지하려는 노력은 항상 그 제도를 유지해 온 經濟主體들의 합리적인 私益追求本能에 의해 무력화될 것이며 사실상 그간의 경험이 이를 잘 나타내주고 있다고 하겠다.

또한, 交通部의 直營企業化 推進施策은 1985년에 개별면허 발급을 계기로 다소 신축적 변화를 보였으나, 아직도 政策의 基本基調는 直營·企業化의 推進이라고 하겠다. 물론 산업내의 대부분의 기업이 견실한 資本能力과 經營能力을 지닌 직영회사들이 될 수 있다면 무엇보다도 바람직한 결과라고 하겠으나, 消費者와 貨主를 보호하고 타산업의 운송수요에 부합할 수 있는 사업형태가 반드시 기업화된 直營事業者라고는 볼 수 없을 것이다.

이러한 인식에 의해 交通部도 1985년에 個別免許制度를 도입하였다고 볼 수 있을 것이다. 우리나라 貨物自動車運送産業을 구성하고 있는 絶對多數의 사업자들이 빈약한 자본능력과 경영능력을 가진 零細事業者라는 현실을 고려할 때, 直營企業化의 추진이 不利益處分을 주요수단으로 한 종래의 行政規制로서만 달성될 수는 없을 것이며, 이 또한 그동안의 경험이 잘 나타내주고 있다고 할 수 있을 것이다.

## 2. 區域貨物 運送産業

### 가. 事業區域制限

#### 1) 制度現況

區域貨物 運送事業免許는 각 市·道知事が 발급하며, 면허받은 사업구역외에서 상주하여 영업할 수 없도록 되어 있다. 현행 業種別 事業區域은 〈表 4〉에 나타난 바와 같다.

#### 2) 區域制限의 問題點

우리나라는 국토면적이 협소한데다가 전국도로망의 발달로 인해 전국의 거의 모든 지역이 1日往復運行이 가능하며 현행과 같이 전국을 9개의 사업구역으로 세분할 필요성이 있는지 의문시된다. 또한, "常住營業行爲"의

〈表 4〉 業種別 事業區域

業 種	事 業 區 域
一般區域 및 特殊車	- 9개의 事業區域 · 서울, 경기, 인천 · 부산, 경남 · 충북 · 대구, 경북 · 광주, 전남 · 충남 · 전북 · 강원 · 제주
用 達	- 特別市, 直轄市, 市·郡別 (필요시 2이상의 시·군을 하나의 사업구역으로 할 수 있음)

개념이 불명확하고 현실적으로 사업구역제한을 위반한 영업행위가 전국적으로 일반화되어 있으나 이의 단속이 어려워 規制의 實效性이 없으며 사실상 死文化되어 있다.

현행제도는 또한 제3지대로의 수송이나 물동량의 지역간 변화에 대하여 화물차의 신축적 이동을 억제하고 있어 空車率을 낮추어 運送效率을 높일 수 있는 가능성을 억제하고 있으며, 화물차량이 등록지로 회차하고자 할 때 제3지를 경유하여서라도 空車運行을 면하고자 하는 차주의 입장을 이용하여 화주 또

는 알선업자들이 過積 또는 부당한 斡旋料를 강요하는 경우도 발생하고 있다.

나. 免許制度

1) 制度現況

區域貨物 運送事業을 하고자 하는 자는 각 구역별로 市·道知事의 허가를 받아야 한다. 해당업체가 객관적인 수송능력을 갖추도록 하기 위하여 〈表 5〉에 나타난 바와 같은 시설등의 최저기준을 요구하고 있으나, 최저기준을 갖추었다고 해도 반드시 면허가 발급되

〈表 5〉 施設등의 基準

業 種	最低臺數 (臺)	最低資本金 (百萬元)	最低保有車庫面積 (臺當m <sup>2</sup> )	備 考
路線貨物	30	200	대형(10톤이상) 36 중형(5~10톤) 26 소형(5톤미만) 13	
一般 區域貨物	1	100	대형(10톤이상) 36 중형(5~10톤) 26 소형(5톤미만) 13	○ 도지사 승인을 얻어 차고 면적 1/2을 감. ○ 개인면허의 경우 타인 소유의 차고시설 사용 계약으로 가능.
用達貨物	1	50	10	○ 요금 미터기 설치
全國貨物 (登錄制)	200	3,000	路線貨物과 同一	○ 5개이상의 사업구역에 각 1개소 이상의 영업소 설치



는 것은 아니다. 新規免許의 발급은 交通部 장관이 정하는 事業用 自動車의 供給基準 策定要領에 의하여 각 市·道知事が 交通량조 사등에 의거하여 매년 10월 31일까지 익년도 공급기준을 책정하고, 그 기준에 따라 車輛 增車를 결정하고 있다.

2) 免許制度의 問題點

免許의 讓受渡에 대한 市場價格(프리미엄)의 형성으로 인해 면허의 발급과 증차분의 배정이 특혜화되어 있다. 이것은 무엇보다도 면허의 제한적인 발급에 의한 것으로서, 市

場狀況의 變化, 物動量의 季節的·地域間 變化에 대하여 사업자들에 의한 자율적이고 신속적인 事業의 擴大 또는 縮小를 불가능하게 하고 있다. 특히, 物動량이 감소하여 사업을 휴·폐지하거나 減車經營을 하고자 하여도 면허를 일단 양도한 후에 면허를 재발급받기 어려워, 貨物차량이 物動량에 비해 과잉공급 상태에 있어도 貨物차량의 감소보다는 運賃 덤핑에 의한 價格競爭이 유발되어 物動量 감소시에 業界의 収益性이 急減하는 현상이 나타나고 있다.

〈表 6〉 營業用 貨物自動車 免許 推移

		1981	1982	1983	1984	1985	1986	81~86 增減率
區域 貨物	免許臺數 (臺)	52,368	54,501	57,415	59,738	61,103	70,111	33.9
路線 貨物	免許臺數 (臺)	1,866	1,428	1,348	1,394	1,442	1,467	△21.4

資料：交通部, 『交通統計年報』, 1987.

〈表 7〉 外國의 貨物運送規制 比較

	英 國	美 國	캐나다	스웨덴	日 本	韓 國
市場參與規制	申告制	申告制	申告制	許可制 <sup>1)</sup>	許可制	許可制
運賃規制	X	X	X	X	O	O
業種區分	X	X	△	X	O	O
自家用車輛의 營業規制	X	X	△	X	O	O
車輛의 最低數 規制	X	X	X	X	O	O
幹旋事業規制	X	X	X	X	O	O
過多積載規制	O	O	O	O	O	O
法定勞動時間 遵守規制	O	O	O	O	O	X
混積規制	X	X	X	X	X	O
事業區域規制	X	X	△	X	O	O

註：O: 규제가 있음 X: 규제가 없음 △: 일부 규제

1) 스웨덴은 2.5톤미만은 면허철폐되었고 2.5톤이상은 규제하나 허가절차가 단순.

資料：交通開發研究院.

또한, 그간의 면허, 증차분 배정관행이 衡平의 原則이나 經濟效率性의 原則에 부합되었다고 보기 어려운 점이 많다. 이로 인하여 우수한 경영능력과 기술개발의지를 지닌 잠재적 사업자들의 사업참여 기회가 제한되어 왔다.

우리나라 화물자동차 운수산업의 고질적인 병폐로 지적되고 있는 持込制의 근본적인 발생원인이 免許의 制限의이고 임의적인 발급에 있다고 보아야 할 것이다. 즉, 持込制는 사업면허의 소유자와 화물차량의 소유자가 일치하지 않는 데서 발생하는 것으로서, 持込制에 의해 발생하는 여러 문제는 농업에 있어서의 小作制에 의해 발생하는 문제와 개념상 성격을 같이하는 것으로 볼 수 있다.

다. 業種區分制度

1) 制度現況

〔圖 2〕에 나타나 있는 바와 같이 貨物車輛의 積載積量 톤급에 의해 업종을 用達貨物과 一般區域貨物로 구분하여 별개의 면허가 발급되고 있으며, 개별화물면허는 前述한 바와 같이 持込制 抑制·廢止方針의 일환으로서 일반구역 업종내의 持込車主들에 대한 個別·獨立化方針에 의해 발생한 것이다.

2) 問題點

積載積量 1톤을 기준으로 업종구분을 하는 것은 그 자체가 恣意的인 구분이어서 새로운

차종의 출현과 物流變化에 대하여 업계가 신속적으로 대응하는 것을 저해하고 있다. 특히, 개별화물 면허가 발급되는 1톤과 5톤 사이의 차종 중, 업계에서 가장 取益性이 높고 효율적인 것으로 알려진 1.4톤 화물차가 개별면허발급 이후 급증하자 이에 대해 용달업자들이 강력히 반발하여 個別貨物의 噸級制限의 解除를 반대하고 規制를 계속할 것을 요청한 바 있다(1988년 9월). 그러나 이미 업계내의 관행은 다수의 개별화물 사업자들이 구역간 운송뿐 아니라 용달사업영역인 구역내 운송에도 이미 참여하고 있고 이로 인하여 業種間의 領域다툼이 계속되고 있다.

라. 運賃과 料金 決定過程

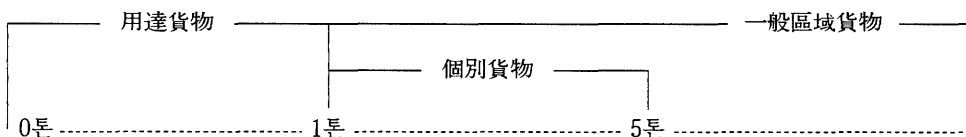
1) 制度現況

현행의 규정에 따르면 각 지방조합별로 관할 市·道知事에게 協定運賃을 신고하도록 되어 있어 규정상으로는 자율화되어 있다.

2) 問題點

1988년말 현재 신고가 접수된 바 없으며, 화주와 차주간에 自由契約 형식에 의한 料金決定方式이 일반적인 관행이어서 申告制가 사실상 유명무실하고 死文化되어 있으며, 시장상황에 따라 運賃의 上昇·下落이 빈번하게 발생하고 있다. 또한, 현재 형성되어 있는 運賃水準도 申告制實施 이전의 官認料金(1981년 수준)보다 낮은 수준에서 거래가 이

〔圖 2〕 業種區別現況



루어지고 있어 과거 許可制下에서 결정된 운임이 얼마나 높은 수준이었는지를 알 수 있으며, 이것이 현재 업계에서 주장하는 貨物車輛 過剩供給의 한 요인이 되었다고 사료된다.

현행제도가 신고제라고 하여도 經濟企劃院의 物價指針에 의하여 신고의 접수를 거부할 수 있어 실질적으로 運賃을 規制하는 許可制처럼 운용될 수 있도록 되어 있다. 그리고, 규정상 신고의 주체가 지방조합이어서, 업자간의 사실상의 共同料金 決定行爲를 인정하고 있다.

### 3. 路線貨物 運送業

#### 가. 規制現況

新規路線의 開設, 路線의 變更, 既存路線에의 參與에 경유지 각 市·道知事의 허가를 받아야 하며, 運行車種의 變更, 車輛의 增加 또는 減少도 事業計劃書에 포함되는 사항이므로 정부의 허가를 필요로 한다. 노선별 요금도 정부의 인가사항이다.

#### 나. 問題點

사업경영상의 주요결정이 사실상 거의 대부분 정부의 허가를 필요로 하는 사항이어서, 대부분의 업체들이 脫法으로 營業行爲를 하고 있다. 특히, 低收益路線의 無斷拋棄, 缺行事例가 빈발하고 있으며, 정기노선사업임에도 불구하고 구역업종 형태의 영업을 겸하는 경우도 있으며, 경유지 관할 市·道知事의 허가를 받지 않은 노선을 운행하는 경우도 있다.

또한, 각 市·道知事가 지역의 노선업체를 보호하기 위하여 排他的이고 恣意的인 免許慣行이 존재하여 노선의 배분과 운영이 物動量의 季節的 變化와 地域間 變化에 신속적으로 대응하지 못하고 있다.

물론 노선화물 운송업에도 상당수의 차량이 持込制에 의해 운행되고 있어, 지입차량에 의한 變態營業行爲가 만연하고 있다. 그리고, 운임도 대부분의 업체가 인가요금 수준보다 낮은 수준을 받고 있다.

## V. 改善方案

### 1. 政策目標와 手段의 合理化

持込制의 廢止, 直營企業化의 추진이라는 정책목표의 타당성과 이러한 목표를 달성하기 위한 그동안의 정책수단에 대하여 근본적인 再檢討와 再評價가 필요하다고 하겠다. 앞서 살펴본 바와 같이 지입제의 폐지는 다년간에 걸쳐 강제적으로 추진되었음에도 불구하고 아직도 持込制는 업계의 뿌리 깊은 慣行으로 남아 있는 현실이다. 이것은 지입제의 順機能에 대한 사업자들의 必要性이 존재하기 때문이며, 문제의 본질은 지입제 자체가 아니라, 持込制에 의한 弊端과 副作用이라고 해야 할 것이다. 따라서, 제도의 改善은 여기에 초점이 맞추어져야 하며, 盲目的인 持込制廢止 노력은 이미 實效性을 상실하였다고 보아야 할 것이다.

規制制度의 改善에 있어서도 종래와 같은

不利益處分 중심의 권위주의적이고 강제적인 行政規制가 아니라 관계전문가, 사업자들의 의견을 충분히 수렴하는 과정을 거쳐서, 사업자들의 私的誘因과 動機에 합당한 합리적 規制方案을 마련해야 할 것이다. 이런 관점에서, 후술하는 事業供託金制度의 도입을 통한 免許制度의 改善은 지입제의 부정적 요소를 극소화하는 데 큰 기여를 할 것으로 보인다.

또한, 현재와 같이 영세사업자가 절대다수를 이루고 있는 産業與件 속에서 直營企業化를 추진한다면, 일부 零細事業者의 淘汰, 獨立性 喪失, 吸收·合併을 필수적으로 초래하게 될 것이고, 이 과정에서 많은 저항에 부딪치게 될 것이다. 運送事業의 企業化에는 많은 자본이 소요될 것이고 여기에는 投資形態의 資本流入이 선행되어야 할 것인데, 자본의 속성상 현재와 같은 事業收益性 아래서는 企業化를 위한 資本投資가 이루어지지 않을 것이다. 따라서, 직영기업화의 추진은 對症療法的인 목표위주의 행정처분으로는 불가능할 것이며, 投資收益性을 제고할 수 있는 産業政策的 接近이 선행되어야 할 것이다.

## 2. 事業區域制限의 廢止

현재 전국화물운송사업은 登錄制이나 登錄基準이 까다로워 1988년말 현재 韓進 1個社만이 全國貨物運送事業者로 등록되어 있다. 따라서, 最低車輛保有臺數, 資本金, 車庫面積, 營業所 設置基準 등의 등록기준을 완화하여 전국화물운송업체수를 늘려 경쟁을 촉진해야 할 것이다.

장기적으로 區域免許를 가진 모든 사업자

가 전국을 상대로 사업을 할 수 있도록 事業區域制限을 철폐하고 全國의 單一事業區域化를 추진해야 할 것이다. 事業區域規制는 이미 사실상 死文化되어 있어 대부분의 구역화물사업자들이 전국을 대상으로 영업을 하고 있기 때문에, 이를 철폐하여도 현실적으로 예상되는 혼란이나 피해는 경미할 것으로 예상된다. 다만, 사업구역제한을 철폐할 경우 특정지역에 常住營業하는 타지역차량의 密集現象이 발생할 수 있으며 이들의 車庫未備로 인한 無斷駐車의 가능성이 예상된다. 그러나 이러한 문제는 주요지역에 대한 화물터미널 건설의 촉진과 함께 해결될 수 있을 것이다.

## 3. 免許制度의 改善

현행제도는 면허의 발급·배분과정에서 經濟效率性에 대한 고려가 없고, 사업자간의 衡平의 原則에도 부합되지 않기 때문에, 우선 중·단기적으로는 일정한 자격을 갖춘 出願者에게는 면허당 일정한 금액의 供託金만 납부하면 의무적으로 면허를 내어주고, 면허를 반납할 때 공탁금을 되찾아가는 事業供託金制度의 도입을 고려해야 할 것이다. 그러나, 이 제도도 장기적으로는 市場與件을 고려하여 공탁금액을 점진적으로 감소시킴으로써 登錄制로 전환시켜야 할 것이다.

이 事業供託金制度 아래서는 物動量의 變化에 따라 화물차량의 공급이 자동적으로, 그리고 신속적으로 변화하게 될 것이다. 즉, 예상되는 물동량의 변화에 대하여 事業規模의 擴大와 縮小를 사업자들이 스스로 결정하게 되고, 현행과 같은 정부의 공급기준에 의한 일방적 증차방식에 의한 폐단은 발생하지

일게 될 것이다. 또한, 이 制度 아래서는 일정금액의 공탁금을 납부한 후에도 수익성을 확보할 수 있는 效率的인 事業者만이 사업에 참여할 것이며, 非效率的인 限界事業者들은 장기적으로 자진퇴거하게 되어 資源使用의 效率性을 제고할 수 있을 것이다.

또한, 임의적인 증차의 결정과 특혜화된 면허의 배분을 둘러싼 잡음과 부조리의 소지를 근본적으로 제거하여 衡平性을 提高할 수 있으며, 궁극적으로는 운수업계의 최대의 과제인 持込制의 減少效果를 기대할 수 있을 것이다. 특히, 지입제의 가장 부정적 요소로 지적되고 있는 持込車主에 대한 掠奪的 慣行이 자연히 소멸될 것이다. 선의의 피해를 방지하기 위해 기존의 면허는 현행과 같이 전매를 허용하되, 事業供託金제에 의해 발급되는 新規免許는 전매가 허용되어서는 안될 것이다. 이 제도는 면허에 발생한 고가의 市場價値를 公益을 위해 정부가 흡수할 수 있도록 하는 것이며, 이렇게 모아진 기금은 화물자동차 운수산업의 발전을 위해 사용하거나, 화주보호를 위한 營業保證金의 형태로 운영될 수도 있을 것이다.

공탁금의 수준을 현재의 프리미엄 수준에서 실시하면 貨物車輛의 급격한 增車는 없을 것이며, 정부의 정책적 고려에 따라 供託金額을 조정하여 면허의 공급량을 간접적으로 통제할 수 있을 것이다.

다만, 事業供託金은 사업참여에 대한 금전적 추가부담으로 인식될 수 있으며, 새로운 제도의 도입과정에서 선의의 피해자가 발생하지 않도록 일정기간 現行制度와 병행하여 점진적으로 실시하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

#### 4. 業種區分の 廢止

前述한 바와 같이 用達業, 個別貨物, 區域貨物間의 구분은 사실상 무의미해져 이를 철폐하고 현실화하여, 용달업자도 구역제한 없이 장거리운송을 담당할 수 있도록 하고, 個別貨物免許의 噸級制限을 철폐하여 어느 사업자든지 市場變化에 능동적으로 가장 효율적인 용량의 화물차를 구입하여 사업할 수 있도록 하여야 할 것이다.

#### 5. 運賃制度의 改善

현행 申告制에서 신고의 주체가 각 地方組合인 것을 改善하여 각 사업자가 자율적으로 運賃을 결정할 수 있도록 해야 할 것이다. 현재 화물자동차 운송업계는 충분히 경쟁적인 상태에 있으므로, 本稿에서 제시하는 競争促進을 위한 制度改善이 전제된다면, 운임은 시장 자체의 有效競争을 통하여 가장 효율적인 수준에서 자율적으로 결정될 수 있을 것이다.

다만, 소비자(貨主)들이 운임에 관한 市場情報를 쉽게 접할 수 있도록 하여 운송사업자간에 價格競争을 유도할 수 있도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하겠다. 또한, 같은 방향의 화물에 대하여 混積을 허용하는 것을 運送效率의 向上이라는 측면에서 적극 고려해야 할 것이나, 本稿에서 제시한 면허제도의 개선이 이루어진다면 混積의 慣行이 자연히 감소·소멸될 것이다.

## 6. 個人免許(個別貨物, 用達)業者의 共同事業場 獎勵

현재 개인면허업자의 共同事業場 運營이 이미 많이 존재하고 있으나, 이를 정책적으로 더욱 장려해야 할 것이다. 공동사업장에서도 알선업자를 통하지 않고 직접 受託行爲를 할 수 있도록 誘導·勸獎하며, 공동사업장간에 廣告宣傳을 통한 경쟁을 촉진하여 서비스의 향상을 기하고 運賃上昇을 抑制할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해선 소규모 공동사업장도 합법적 알선행위를 할 수 있도록 斡旋業 資格要件을 완화하여야 할 것이다.

다만 공동사업지역에 대한 배타적인 既得權이 발생하며, 타업자의 지역내 영업행위를 방해할 우려가 있으나, 이는 公正去來法의 강력한 施行으로 규제해야 할 것이다.

## 7. 路線貨物業에 대한 規制의 改善方案

### 가. 改善方案

新規路線의 開設, 路線의 延長, 變更, 既存路線에의 參與 등에 前述한 바와 같은 義務免許制(事業供託金制) 方式으로 전환하여, 路線決定 및 配車, 車輛增·減車에 사업자들의 자율적 의사결정을 존중해야 할 것이다. 이는 또한 非收益路線으로부터의 退出도 자유화하는 것을 의미한다.

運賃은 현재의 관행이 대부분 認可料金 수준보다 낮게 형성되어 있기 때문에 운임을 완전자율화하여도 급격한 상승은 예상되지

않으며, 義務免許制 아래서는 각 노선에의 진입이 자유로워 항상 潛在的 競爭이 존재하기 때문에 부당하게 運賃을 인상하거나 暴利를 취할 수 없을 것이다.

### 나. 期待效果

우선 그간의 경직된 노선배정정책으로 인하여 발생한 路線間의 收益性的 隔差, 路線間의 橫的補助現象이 사라지고, 경제성이 있는 노선만으로 업계의 노선구조가 정부의 간여없이 합리적으로 재구성될 것이다. 또한 路線參與의 自由化로 인하여 각 노선의 運賃構造가 생산원가에 근접하게 되어, 산업전체의 效率性和 生産性이 제고될 것이다. 특히, 물동량이 많은 주요 간선노선에는 여러 개의 회사가 참여하여 경쟁을 통한 서비스와 運送效率의 向上과 저렴한 運賃의 維持를 기대할 수 있을 것이다.

그러나, 이러한 변화는 奧地路線과 非收益路線에 대한 운임의 상승과 그러한 노선 자체의 폐지를 초래하게 될 것이다. 이것은 국민경제적 관점에서 資源의 效率的 配分과 合理的 使用을 위한 필요적 과정으로서, 물동량이 적고 운송비용이 높은 노선은 非定期區域貨物 運送業이나 農協車輛등의 非營業用 專門貨物車輛이 기능을 대체하도록 유도해야 할 것이다. 또한, 지역적 특성에 따라 公益을 위해 노선을 유지해야 할 필요가 있다면, 각 지방정부별로 運行補助金 支給을 고려할 수도 있을 것이다.

## VI. 結 論

지금까지 각 규제별 문제점을 살펴보고 改善方案을 제시하였다. 여기서는 화물자동차 운송산업에 대한 政府規制의 전반적인 評價와 政策課題를 제시함으로써 本稿를 마치고자 한다. 종합적으로 考察해 볼 때, 현재의 業界慣行은 이미 높은 競争狀態에 도달하여 있으며, 政府의 비현실적인 規制가 오히려 건전한 競争秩序의 확립에 障礙가 되고 있다고 할 수 있다. 즉, 경제적 관점에서 바람직하고 건전한 경쟁행위가 法規定 때문에 秩序破壞行爲, 不法行爲로 인식되고 있으며, 非現實인 規制 때문에 규정을 준수하고자 하는 선의의 사업자들이 규제를 위반하는 사업 자들에 비해 不利益을 당하는 사례도 발생하고 있다. 다시 말해서, 規制가 현실의 市場

狀況과 사업자들의 合理的 事業欲求를 따라 가지 못하고 있다고 말할 수 있다. 따라서, 화물자동차운송산업에 있어서의 政府規制改善이란 政府規制의 現實化로 표현할 수 있을 것이다.

화물자동차 운송산업의 零細性, 落後性을 극복하기 위해서는 産業體質의 強化와 生産性의 向上이 전제되어야 하며, 이를 위해서는 종래의 秩序維持, 産業保護 차원의 소극적 규제정책에서 탈피하여, 競争與件의 造成을 통해서 適者生存의 原則이 지켜지는 적극적 體質強化政策이 되어야 할 것이다.

또한, 政府에 의한 합리적인 長期政策目標의 樹立과 이의 일관성있는 추진이 산업발전 에 必要하다고 하겠다. 특히, 그간 정부에 의해 추진되었던 持込制의 抑制, 直營企業化 추진 등의 政策目標가 과연 타당한 것인지, 그리고 그 목표를 달성하기 위한 政策手段이 實效性이 있고 合理的인 것이었는지에 대하여 근본적인 재검토가 필요하다고 하겠다.

### ▷ 參 考 文 獻 ◁

交通部, 『交通統計年報』, 各年度.

交通新聞社, 『交通年鑑』, 1988.

韓國科學技術院 시스템工學센터, 『貨物運送 業에 대한 規制의 經濟的 影響에 관한 研究를 통한 貨物自動車運送事業 制度改善』, 1985, 4.

韓國産業經濟開發研究所, 『用達貨物自動車 運賃制度改編과 運賃料率算定에 관한 研究』, 1988, 9.

Alexis, Marcus, "The Political Economy of Federal Regulation of Surface Transportation," Roger G. Noll and Bruce M. Owen(eds.), *The Political Economy of Deregulation*, American Enterprise Institute, Washington, D. C., 1983.

Beilock, Richard, and James Freeman, "The Effect on Rate Levels and Structure of Removing Entry and Rate Controls on Motor Carriers,"

- Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 21, No. 2, 1987, pp. 167~188.
- Breen, Denis A., "The Monopoly Value of Household-goods Carrier Operation Certificates," *Journal of Law and Economics*, 20, Autumn 1977, pp. 327~366.
- , *Regulatory Reform and the Trucking Industry: An Evaluation of Motor Carrier Act of 1982*, Bureau of Economics, Federal Trade Commission, March 1982.
- Breyer, Stephen, *Regulation and Its Reform*, Harvard University Press, Cambridge, MA., 1982.
- de Jong, H.W., and W. G. Shepherd (eds.), *Mainstreams in Industrial Organization—Book II*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, The Netherlands, 1986.
- MacAvoy, Paul W., and John W. Snow, *Regulation of Entry and Pricing in Truck Transportation*, American Enterprise Institute, Washington, D. C., 1977.
- Moore, Thomas Gale, "The Record on Rail and Truck Reform," *Regulation*, Nov/Dec. 1983, pp. 33~41.
- , "The Beneficiaries of Trucking Regulation," *Journal of Law and Economics*, Oct. 1978, pp. 327~343.
- Sloss, James, "Regulation of Motor Freight Transportation: A Quantitative Evaluation of Policy," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Aut. 1970, pp. 327~356.
- Stigler, George J., "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, Spring 1971, pp. 3~26.
- Strickland, Allyn D., *Government Regulation and Business*, Houghton Mifflin Co., Boston, 1980.
- Weiss, Leonard W., and Michael W. Klass(eds.), *Regulatory Reform: What Actually Happened*, Little, Brown and Co., Boston, 1986.



〈 附 錄 〉

持込制의 背景과 問題點<sup>5)</sup>

自動車運送事業法 第26條는 "自動車運送事業者는 如何한 方法을 不問하고 그 名義로서 自動車運送事業을 他人에게 經營하게 하지 못한다"로 規定하고 있으며 持込經營은 原則의 所以로 不法이다.

그러나 商行爲法인 商法에서는 適法한 經營活動인 委·受託經營(持込經營)을 認定하고 있으며, 또한 稅法上으로도 運輸業體(會社)는 法人經營者로 持込車主는 個人經營者로 規定하고 稅法上 基準에 따라서 各各 一般課稅者 및 課稅特例者로 分類하고 있으므로 商法 및 稅法上으로는 運輸業體의 持込經營形態를 認定하고 있는 셈이다.

즉, 持込制度는 免許權者와 車輛所有者가 分離되어 있는 一種의 委·受託經營形態로서 運輸業體는 經營上의 免許權을 갖고 經營資產인 車輛은 個別車主의 所有로 되어 있다. 車主는 免許權의 讓許에 의해 個人의 計算으로 經營活動을 하면서 所定の 經營管理費를 支拂하는 特殊한 經營形態이다.

가. 持込經營體制의 生成

8.15 解放後 舊朝鮮貨物自動車株式會社의

5) 여기에 수록된 내용은 韓國科學技術院 附設 시스템 工學센터에서 발간한 「貨物運送業에 대한 規制의 經濟的 影響에 관한 研究를 통한 貨物自動車運送事業 制度改善」(1985.4)에서 持込制에 관한 내용 중 주요 部分을 발췌 요약한 것이다.

殘存貨物自動車를 保有裝備로 하여 大韓通運 등 直營體制의 貨物自動車業體가 發生하여 貨物運送體制를 갖추던 初期에 麗順反亂事件에 이어 6.25戰亂이 발생함으로써, 各道內에 산재하였던 事業用 貨物自動車는 全部 軍警의 作戰과 後退 및 取復過程에서 撤廢되어 거의가 破損당하고 만 現實下에서 運輸當局에서는 事業用 貨物自動車の 確保와 運送體制의 時急한 整備를 위하여 免許된 運輸業體의 名義로 등록하는 車輛은 持込制로 인정하였다. 이에 당시 資本金이 영세하여 貨物自動車の 구득과 등록을 하지 못하던 運輸業體 自體보다는 貨物自動車 運送用役處理가 必要하던 各계인사가 戰亂으로 破損된 廢棄車輛을 조립하거나, 미군 불하차량을 입수하거나 외국으로부터(주로 日本) 중고차량등을 輸入하거나 하여 運輸業體 名義로 등록하고 차주 중심의 經營行爲를 하고 등록된 회사에서는 車輛管理, 交通事故 防止 및 收拾對策, 納稅指導政策, 非常動員體制 整備 등의 業務를 處理하게 됨으로써 持込制 運營體系가 이루어진 것이다.

나. 持込經營의 存在理由

1) 政府의 免許施策

運送業은 公益事業의 속성을 갖고 있으므로 運輸事業法上 資格을 갖춘 자에게만 免許를 賦與하는 것은 당연한 일이라 할 수 있다. 그러나 現實의 所以로 무리한 최소면허기준대수를 시행 強요하여 持込經營을 繼續의 所以로 放置한 結果가 되었다. 運送業은 실질적으로 소자본을 투입하여 단 1臺로서도 事業을 經營하는 것이 가능하기 때문에 외형상 會社體制을 유지하면서 내용면으로는 지입차주의

집합으로 회사를 운영할 수 있다.

2) 運送業體의 投資意慾喪失

韓國銀行의 『企業經營分析(1983)』에 의하면 運送部門의 총자본 순이익률은 최근 몇년간 평균 3% 水準을 유지하고 있어 現實的으로 銀行利率이나 市中利率을 훨씬 하회하고 있다.

이러한 運送業體의 낮은 收益性은 직영체제보다 지입체제를 선호하는 근본원인 중의 하나가 되고 있다. 또한 貨物自動車의 運行特性上 전국을 운행함에 따른 時·空間的 제약 때문에 個別車輛은 運營시 회사의 管理範

圍를 벗어나 있는 것이 보통이며, 그 결과 회사 또는 차주간에 收入·支出에 대한 불신이 개재될 가능성이 많은 것이 현실이다. 그 결과 업체는 직영경영이 지입경영보다 못하다는 판단 아래 持込經營을 선호하고 있으며 형식상 최소량의 직영차량만을 유지하는 경향이 있으며, 극단적으로는 直營車輛이 1臺도 없는 경우도 있다.

다. 持込經營의 問題點

1) 持込車輛의 管理 困難

全國을 대상으로 독자적인 經營行爲를 하

〈附表 1〉 貨物業體의 持込率

(1984. 6. 30 현재)

業 種	總車輛臺數	持込車輛臺數	持 込 率	備 考
區 域	38,392	33,081	86.2%	
特 殊	10,325	8,921	86.4	
路 線	1,332	1,204	90.4	
全 體	50,049	43,206	86.3	

資料：KAIST 調査.

〈附表 2〉 車主當 持込車輛臺數

(1984. 6. 30 현재)

區 分	1臺	2臺	3臺	計
總持込車主	96.8%	3.2%	-	100%

資料：KAIST 調査.

〈附表 3〉 持込料 現況(1989. 4 현재)

(단위：千원/月)

	서 울	부 산	충 남	전 북	제 주
5~8톤	81.3	73.75	60	64	40
8톤이상	96.8	88.75	77	70	45

資料：全國貨物自動車運送事業組合聯合會.

는 지입차량의 동태를 把握하고 統制한다는 것은 거의 불가능하다. 결과적으로 政府는 필요로 하는 行政力을 個別車輛에 浸透시키기 어려운 실정이며, 會社側은 事故處理, 保險管理 등 行政處理에 不便을 겪고 있다.

## 2) 斡旋業體 亂立誘導

持込車主들은 거의 전부가 斡旋業體와 連結하여 物動量을 確保하고 있기 때문에 斡旋業體의 存在를 正當化시킨다. 대부분의 持込車主들은 斡旋業體의 操縱下에 있으며 斡旋業體가 "밋지만 할 수 없이 相對한다"라고 말하고 있다. 이러한 物動量確保問題는 대단히 심각한 것으로 생각되며, 이로 인하여 발생되는 問題點은 다음과 같다.

- ① 斡旋業體에의 過多依存, 斡旋手數料의 過多支拂과 斡旋業者의 橫暴傾向
- ② 運賃덤핑傾向의 심화로 인한 運送秩序

## 破壞

### ③ 貨主 및 斡旋業者에 의한 過積強要

#### 3) 統計資料의 蒐集困難

持込車輛은 本社와 이렇다 할 連結이 없기 때문에 그 運행에 대한 자료를 회사가 수집할 수 없고, 따라서 運賃政策과 供給基準策定 등 합리적인 運輸政策의 樹立이 어렵다.

#### 4) 社會問題의 惹起

會社は 持込料를 徵收하고 對持込車主支援業務를 수행하도록 되어 있으나 支援業務에 무관심하거나 持込料의 引上 및 其他 公課金의 부당한 請求에 의해 會社와 持込車主間에 摩擦이 생겨 社會적인 문제를 일으키고 있다. 또한 運轉士의 法定勞動時間이 잘 지켜지지 않고 있어 勞務管理面에서도 問題의 素地를 안고 있다.