

화물자동차 운임제도와 운임결정방식의 쟁점 및 개선방안에 관한 연구*

최진이

국문요약

이 논문에서는 화물자동차 운송시장에서 논란이 되고 있는 운임제도에 관하여 시장 주요 당사자간 쟁점을 살펴 보고, 그 개선방안을 제시하고자 하였다.

1997년 외환위기와 함께 「화물자동차 운수사업법」 제정으로 화물운송시장의 시장진입 규제를 대폭 완화함에 따라 화물자동차가 화물운송시장에 과잉공급으로 인한 많은 문제점이 발생하였다. 그동안 화물운송시장 구조개선을 위한 법제도적 개선이 조금씩 이루어져 왔지만, 그 성과는 기대치에 훨씬 미치지 못하는 듯하다.

2016년 8월, 정부는 물류산업 육성과 시장발전에 장애가 되는 규제를 개선한다는 명목 하에 소형화물차의 시장 진입 규제 완화 등을 골자로 하는 「화물운송시장 발전방안(2016.8.31.)」을 발표하였으나, 업계가 이에 대해 크게 반발하면서 표준운임제의 법제화를 요구하고 있는 상황이다. 최근에는 화물운임 법제화에 관한 두 개의 「화물자동차운수사업법 일부개정 법률안(최인호의원(안)_표준운임제, 이현승의원(안)_참고운임제)」이 제출되기도 하였다.

현행 「화물자동차 운수사업법」은 일부 운송사업자로 하여금 운임과 요금을 신고하도록 하고 있지만, 현행법은 신고의무 외에 신고운임 준수를 강제할 수 있는 수단이 없다. 따라서 다수의 화물운송사업자에 비하여 물동량은 제한되어 있는 화물운송시장에서는 화주가 우월적 지위를 가질 수밖에 없고, 화주는 이러한 우월적 지위를 바탕으로 시장요소의 핵심인 운임 등을 사실상 결정한다. 실제 거래계에서는 업체의 영세성, 거래정보의 폐쇄성, 운송사업자와 운송주선사업자의 공급과잉으로 다단계 운송구조가 만연해 있다. 즉 화물이 실제 운송되기까지 운송사업자, 운송주선사업자가 중간에 개입하는 다단계 운송구조가 만연해 있고, 시장지배력을 가진 화주에 의한 덤핑강요로 운임이 결정되는 등 비정상적인 운임구조로 인한 피해가 최종 운송사업자에게 전가되고 있는 것이 현실이다.

주제어: 화물운송시장, 화물운임, 화물운송주선인, 화물자동차운송사업, 화물차주

I. 서론

화물자동차는 출발지에서 시작하여 최종의 종착지까지 거의 모든 지점간의 운송이 가능하기 때문에 운송의 유동성과 탄력성이 매우 높으며, 화물자동차의 종류에 따라 다양한 크기와 무게의 화물을 운송할 수 있다. 이러한 화물자동차운송은 항공·해상·철도운송 등 다른 운송수단에 비하여

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5B5A02012383).

단거리 및 중거리 운송에 최적화된 운송방법이며, 무엇보다 적시(適時)배차가 용이하고 문전수송(door to door)이 가능하기 때문에 국내 육상화물의 약80% 이상이 의존하고 있을 정도로 내륙화물 운송은 화물자동차운송이 주도하고 있다.

「화물자동차 운수사업법」은 화물자동차 운수사업으로 화물자동차 운송사업, 화물자동차 운송주선사업, 화물자동차 운송가맹사업의 세 가지 유형으로 구분하고 있는데, 1986년 12월 화물자동차 운송주선사업(종래 「자동차운수사업법」상 자동차운송알선사업)을 면허제에서 등록제로 전환하였고, 1997년 8월에는 여객 위주로 운영되고 있던 「자동차운수사업법」으로부터 화물운송분야를 따로 분리하여 「화물자동차 운수사업법」을 제정(1997.8.30제정, 시행 1998.1.1)하면서 화물자동차 운송사업을 면허제에서 등록제로 전환하였다. 모든 업종이 등록제로 전환됨에 따라 우리나라의 화물자동차운송사업의 시장진입은 양적 통제를 벗어나 완전하게 질적 통제로 전환하게 되었다.

1997년 말 외환위기를 겪으면서 실직한 많은 사람들이 화물자동차 운송시장으로 뛰어들면서 업체 난립으로 과당경쟁과 그로 인한 시장질서 왜곡 등 화물자동차 운송시장(이하 '화물운송시장'이라 함)은 큰 혼란을 겪게 되었다. 이에 정부는 화물운송시장의 구조개선 조치의 일환으로 화물자동차 운송사업자의 화물운송시장 신규진입을 제한하기 위해 「화물자동차 운수사업법」을 개정(2004.1.20)하여 화물자동차 운송사업을 등록제에서 허가제로 전환하는 등 몇 차례 제도개선을 실시하였다. 그러나 화물자동차의 과잉공급에 따른 과당경쟁 및 다단계 운송거래 등 화물운송시장의 구조적 문제는 해결하지 못하였다.

2008년 12월, 민/관/정이 공동으로 참여하는 「화물운송시장 제도개선 특별대책반」을 구성하고 화주의 운송위탁화물이 최종 화물운송인(화물차운전자)에게 이르기까지 이어지는 다단계 하청 화물운송구조와 그로 인한 운임왜곡현상, 그리고 지입제 위주의 운송시장구조로 인한 부실운송업체의 증가 등 화물운송시장의 문제점을 개선하기 위해 「화물자동차 운수사업법」을 개정(2011. 6.15)하였다. 그럼에도 불구하고 국내 물류산업 내에서 가장 큰 비중을 차지하는 화물운송시장은 여전히 복잡한 이해관계에 따른 경직된 제도가 시장의 효율성을 저하시키고 화물자동차 운송사업의 경쟁력을 약화시키는 것은 물론, 물류산업의 발전을 가로막고 있다는 지적을 받아왔다.

2016년 8월, 정부는 화물운송업계 및 차주단체의 의견을 수렴하여 물류산업 육성과 시장발전에 장애가 되는 규제를 개선한다는 명목 하에 소형화물차의 시장진입 규제 완화 등을 골자로 하는 「화물운송시장 발전방안(2016.8.31)」을 발표하였다. 그러나 업계가 이에 대해 크게 반발하면서 표준운임제의 법제화를 다시 요구하고 있는 상황이다.¹⁾

이하에서는 화물운송요금과 관련하여 그동안 화물운송시장에서 논란이 되고 있는 표준운임제의 논의경과를 살펴보고, 해운, 항공, 항만운송 등 유사분야에서의 요금 또는 운임결정에 관한 입법례를 검토한 다음, 화물운송시장 구조개선에 기여할 수 있는 운임제도의 개선방안을 모색하고자 하였다.

1) 화물운송시장의 구조적 한계로 인해 시장에서 적정운임이 형성되지 못하자 2003년 이후 화물연대는 강제적인 표준운임의 법제화를 지속적으로 요구하여 왔으며, 정부는 2008년 6월 표준운임제의 법제화를 수용한 바 있으나, 이후 도입을 거부함으로써 지금까지 도입되지 못하고 있다.

II. 운임의 결정체계

1. 화물운송요금 결정체계

「화물자동차 운수사업법」의 전신으로 1961년 제정된 「자동차운수사업법²⁾」에서는 자동차운송 사업자는 운임을, 자동차운송 알선사업자는 요금에 관하여 교통부장관의 인가를 받도록 하고 있었다.

그러다가, 1986년 12월 개정에서 국민경제에 직접적으로 미치는 영향이 적은 구역화물 자동차³⁾(전국화물자동차, 일반화물자동차, 용달화물자동차)와 특수화물자동차의 운임에 대하여는 업계의 자율성과 각 지역별 특성에 맞는 운임의 결정기능 제고를 위하여 신고요금제로 전환하여 각 시·도로 위임하였다. 그러다가 1993년 2월 개정에서 모든 화물자동차의 요금제를 신고제로 전환하였다. 그러나 신고제로 전환된 이후에도 물가상승 등의 사유로 경제기획원의 「개인서비스 요금 관리지침」에서 정하는 운임기준의 적용받았기 때문에 실질적으로는 정부의 운임규제로 인해 일정기간 인가제처럼 운영되었다.

〈표 1〉 규제완화 이전 업종별 운임 및 요금규제(1998.10이전)

구분	구역화물	컨테이너운송	전국화물	노선화물	용달화물	특수화물
운임규제	신고	신고	신고	신고	신고	자유화

※자료: 신동선(2002)

이후 1997년 8월 「자동차운수사업법」에서 화물자동차운수사업을 분리하여 「화물자동차 운수사업법(시행 1998.1.1)」이 제정되면서 업종별 운임 및 요금규제는 완전 자유화되었다.⁴⁾ 그 결과 현행 「화물자동차 운수사업법」 제5조(운임 및 요금 등)와 동법 시행령 제4조(운임 및 요금의 신고) 및 동법 시행규칙 제15조(운임 및 요금의 신고)에 의하면, 구난형 특수자동차와 견인형 특수자동차에 대하여만 신고요금제를 유지하고, 그 외 화물자동차에 대하여는 정부의 최소한의 간섭도 받

2) 1961년 제정된 「자동차운수사업법」에서는 자동차운수사업을 자동차운송사업, 자동차도사업, 및 자동차 운송알선사업으로 구분하고 이들 사업을 경영하고자 하는 자는 교통부장관의 면허를 받도록 하고 요금·약관·사업계획 등에 대한 행정기관의 개입을 상당히 폭넓게 인정하였으며 자가용자동차의 유상운송을 방지하기 위한 장치도 마련하고 있었다(국토교통부 홈페이지 참조, http://www.molit.go.kr/USR/policy/Data/m_34681/dtl?id=353, 2016.8.11. 방문).

3) 구역화물자동차 운송사업이란 특정구역을 운송사업구역으로 정하고 그 사업구역 안에서만 화물을 운송하는 사업을 말한다.

4) 화물자동차운수사업법 시행령 제4조에서 운임 및 요금을 신고하여야 하는 운송사업자 또는 운송가맹사업자로는 1. 구난형(救難型) 특수자동차를 사용하여 고장차량·사고차량 등을 운송하는 운송사업자 또는 운송가맹사업자(화물자동차를 직접 소유한 운송가맹사업자만 해당), 2. 견인형 특수자동차를 사용하여 컨테이너를 운송하는 운송사업자 또는 운송가맹사업자(화물자동차를 직접 소유한 운송가맹사업자만 해당)이다.

지 않는 자율운임제를 취하고 있다. 그러나 다수의 화물운송사업자에 비하여 물동량은 제한되어 있는 화물운송시장에서는 화주가 우월적 지위를 가질 수밖에 없다. 그 결과 화주는 이러한 시장지배력을 바탕으로 시장요소의 핵심인 운임 등을 사실상 결정한다.

한편, 화물이 운송되기까지 운송사업자, 운송주선사업자가등이 개입하는 다단계 운송구조가 만연해 있다(〈표 2〉 참조). 그 결과 시장지배력을 가진 화주에 의한 덤핑강요와 운임결정, 다단계 운송구조에 따른 운송단계별 요금착취 등과 같은 비정상적인 운임구조가 형성되고 있다. 또한, 총수입 대비 지출비중이 크기 때문에 화물차주 등 운송사업자의 수익구조가 매우 취약한 것을 알 수 있다(〈표 3〉, 〈표 4〉 참조). 따라서 합리적인 운임원가가 반영된 적정한 운임이 지급될 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

〈표 2〉 일반화물의 차종별 운송거래단계

(단위: %)

구분	2단계이하	3단계	4단계	5단계이상	모름
1/4분기	75.6	18.1	2.7	0.2	3.4
2/4분기	71.7	24.2	3.5	0.0	0.5
3/4분기	57.6	35.7	5.9	0.6	0.2
4/4분기	68.0	27.7	2.5	0.0	1.7

※2014년도 화물자동차(컨테이너, BCT, 탱크로리, 카고형, 기타 화물차)의 평균운송거래단계임
 ※자료: 한국교통연구원 화물운송시장정보센터(<http://roft.koti.re.kr>, 2016.11.7방문)

〈표 3〉 2014년도 차종별 월평균 총운송수입(총매출액)

(단위: %, 만원)

구분	총 운송수입 분포						총운송수입
	150미만	300미만	500미만	700미만	900미만	900이상	
1/4분기	-	0.8	7.3	14.3	27.3	50.3	883
2/4분기	-	0.2	4.8	12.2	22.0	60.8	961
3/4분기	-	0.0	2.0	10.0	24.3	63.6	958
4/4분기	-	0.3	4.9	9.7	24.8	60.3	958

※2014년도 화물자동차(컨테이너, BCT, 탱크로리, 카고형, 기타 화물차)의 월평균 총운송수입(총매출액)임
 ※자료: 한국교통연구원 화물운송시장정보센터(<http://roft.koti.re.kr>, 2016.11.7방문)

〈표 4〉 일반화물차의 차종별 월평균 지출액

(단위: %, 만원)

구분	지입료	주선료	정보망 이용료	유류비	통행료	주차비	숙박비	타이어비	수리비	보험료	차량 할부금	제세 공과금	기타 지출액	총지출액 또는 비율
1/4분기	21.0	56.6	-	328.7	41.7	6.0	0.4	35.6	37.7	22.0	58.4	4.2	43.9	656
2/4분기	20.4	56.8	1.2	356.2	45.3	6.3	0.4	47.5	42.1	22.0	53.8	3.6	47.2	703
3/4분기	21.1	48.1	0.7	343.6	40.8	7.0	0.3	25.3	44.8	20.8	75.2	2.5	33.9	664
4/4분기	21.2	60.2	1.4	342.9	44.3	5.6	0.2	38.3	36.6	21.6	101.2	4.3	40.7	719

※2014년도 화물자동차(컨테이너, BCT, 탱크로리, 카고형, 기타 화물차)의 월평균 지출액임
 ※자료: 한국교통연구원 화물운송시장정보센터(<http://roft.koti.re.kr>, 2016.11.7.방문)

2. 유사분야 운임결정방식

1) 해운운임의 결정

해운법은 외항정기화물운송사업자와 국내항과 외국항에서 정기화물운송사업을 경영하는 외국인인 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 운임을 정하여 화주 등 이해관계인이 알 수 있도록 공표하도록 하고 있는데(해운법 제28조 제1항)⁵⁾, 운임의 공표방법은 해양수산부 장관이 정하여 고시⁶⁾ 하는 바에 따라 운임 발효 예정일 5일 전까지 화주 등 이해관계인이 잘 볼 수 있는 곳과 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법으로 하도록 하고 있다(동법 시행규칙 제20조 제1항).⁷⁾

한편, 공표되거나 신고된 내용이 외항정기화물운송사업에서 지나친 경쟁을 유발하는 등 사업의 건전한 발전을 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우에는 해양수산부 장관은 그 내용을 변경하거나 조정하는 데에 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있다(동법 동조 제3항).

그러나 운송항로의 다변화에 따른 해운기업별 운임공표 관련 업무의 부담과 함께 공표의무 자체를 기피하려는 경향이 지속되면서 운임공표실적이 감소하여 왔다.⁸⁾ 이에 대해 공표대상 운임범위의 적절성 측면에서 현행 규정은 수출화물 및 대부분의 수입화물(단, CIF 조건은 제외)이 포함되어 있어 운임공표 대상으로 설정기준이 비합리적이고⁹⁾, 특히, 결정된 운임의 공표는 적용일 5일 전(前)에 하도록 되어 있어 의무자의 부담을 가중시키고 있다는 지적은 있었다. 따라서 「외항운송사업자 운임공표 업무처리 요령」을 개정하여 운임공표의무자를 국내 수출 컨테이너 화물을 운송하는 모든 외항정기화물운송사업자(외국인 포함)로 하였다. 그리고 종전의 'KL-Net과 공표의무자의 컴퓨터통신망'을 통해 공표하던 것을 2016년 4월부터는 해양수산부에서 제공하는 해운종합정보시스템(www.sis.go.kr)에 운임을 공표하도록 하고 있다.

2) 항공운임의 결정

항공법은 항공운송사업자의 항공운임 결정방식과 관련하여 국제항공노선과 국내항공노선으로 구분하고 있는데, 국제항공노선의 경우 항공협정에서 정하는 바에 따라 우편물을 제외한 여객 또

5) 운임공표제도는 정부의 규제개혁의 측면도 있었지만, 해운시장에서 외항운송사업자의 운임덤핑행위와 같은 선사의 불공정행위나 선시간 과당경쟁 방지를 통해 공정한 시장경쟁질서의 확립과 해운산업의 건전한 발전을 도모하기 위해 1999년 10월에 도입·시행되었다. 종래 신고운임제에 비하여 운임공표의무자, 운임공표대상 및 공표내용, 공표방식 등을 축소·개선함으로써 외항운송사업자의 신고에 따른 업무부담을 완화하고 있다.

6) 외항운송사업자 운임공표업무 처리요령(해양수산부고시 제2016-36호).

7) 외항운송사업자 운임공표업무 처리요령에 따르면, 매년 2회(4월, 10월) 공표하여야 한다(제8조).

8) 운임공표실적을 보면, 1999년에는 59개사(227회), 2002년에는 26개사(101회), 2005년 6개사(23회)에 불과하다(해양수산부, "외항화물 운임공표제 개선", 2006.4.8.일자 보도자료). 운임공표실적의 급감현상은 관리감독의 부재에 기인한다고 사료된다.

9) 수입화물의 운송운임은 대부분 외국의 출항지에서 결정되기 때문에 국내 해운시장 질서에 직접적인 영향을 미치지 않는 운임이다.

는 화물의 운임 및 요금을 정하여 국토교통부장관의 인가를 받거나 국토교통부장관에게 신고하여야 한다(항공법 제117조 제1항).¹⁰⁾ 국제항공노선에 관련된 항공협정이란 국제항공운송협회(IATA : International Air Transport Association)를 말하는데, 국제항공노선의 운임의 신설·변경·조정 등은 국제항공운송협회 산하 운임조정회의(TCC, Tariff Coordinating Conference)를 통해 이루어지며, 동 회의에서 설정된 항공운임은 모든 회원 항공사가 적용하여야 하는 표준운임이 된다.¹¹⁾

한편, 국내항공노선의 운임은 국제항공노선의 운임결정방식과 달리 국제항공운송협회(IATA)의 운임 조정 대상에서 제외되는데, 국내항공운임 그 결정방법이 1991년 12월 14일 개정을 통하여 인가제에서 신고제로 변경되었고, 이후 1999년 2월 5일 개정에서는 다시 신고제에서 사전예고제로 전환하였다. 따라서 현재 국내항공노선의 항공운임은 자율요금제로 운영되고 있으며, 다만, 각 항공사에서 여객 또는 화물의 운임 및 요금을 정하거나 변경하려는 경우에는 20일 이상 예고하도록 하는 사전예고제를 보충하고 있다(동법 동조 제2항).

3) 항만운송요금의 결정

1999년 이후 재래부두의 항만하역요금은 인가제를 유지하고 있으며, 컨테이너 터미널은 신고제로 전환하여 항만운영사별 하역요금 차별화를 함으로써 컨테이너 터미널간 경쟁체제를 유지해왔다. 그 결과 2014년 3월 개정 이전(以前)까지는 항만운송사업법상 항만하역사업의 등록을 한 자는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 운임과 요금을 정하여 해양수산부장관의 인가를 받아야 하며, 해양수산부령으로 정하는 항만시설에서 하역하는 화물 또는 해양수산부령으로 정하는 품목에 해당하는 화물에 대하여는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 운임과 요금을 정하여 신고하도록 하였다(제10조 제1항 및 제2항).

신고요금제의 적용을 받는 항만시설은 특정 화물주(貨物主)의 화물만을 취급하는 항만시설, 「항만법」 제9조 제2항에 따라 항만공사 시행허가를 받은 비관리청이나 「신항만건설촉진법」 제7조 제1항 또는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제13조 제3항에 따라 지정된 사업시행자가 설치한 항만시설을 말하며, 신고요금제의 적용을 받는 화물은 컨테이너 전용 부두에서 취급하는 컨테이너 화물을 말한다(동법 시행규칙 제15조의2). 즉 일반재래부두의 경우 컨테이너 화물이든 벌크 등 기타 화물이든 그 화물의 종류에 상관없이 인가요금제가 적용되도록 하고 컨테이너 전용터미널에서는 신고요금제의 적용을 받도록 하였다. 그동안 신고요금제는 항만운영사간 경쟁을 유발하기는 하였지만, 선사 및 화물유치 경쟁이 지나치게 가격경쟁으로 치달아 하역요금덤핑을 초래하

10) 공정거래위원회는 국제항공노선의 항공운임 결정방법과 관련하여 항공협정의 변경을 추진하여 가급적 현행 인가운임제 노선을 신고제로의 전환할 필요가 있다는 입장이었다. 이와 더불어 현행 신고제는 ‘운임신고 수리’ 절차를 거치게 하고 있기 때문에 처리에 소요되는 기간의 차이(각각 25일, 7일)가 있을 뿐, 실제 인가제와 별 차이가 없게 운영되고 있어 현행 신고절차를 개선할 필요가 있다고 한 바 있다(공정거래위원회, 2008.12, 47쪽).

11) 이러한 IATA(International Air Transport Association)에 의한 운임결정방식은 부당공동행위의 일 유형으로 경쟁을 제한하는 행위에 해당하기 때문에 각국의 경쟁법에 반한다는 문제가 제기되고 있다(한국교통연구원, 2010.8).

였다. 그 결과 컨테이너터미널의 하역요금 수준은 외국에 비해 현저히 낮은 비정상적인 요금이었기 때문에 항만하역업체의 경영수지가 극도로 악화되어 가는 것은 물론, 국부유출논란과 더불어 항만하역시장을 왜곡하는 요인으로 지적되어 왔다(최진이, 2013).

화주인 선사의 강력한 반대와 표준운임 산출을 위한 공통원가요소 산출 애로, 시장간섭에 따른 정부의 부담 등으로 인해 논란은 많았지만, 수년간의 논란 끝에 2014년 3월 「항만운송사업법」 개정에서 부칙을 신설하여 해양수산부령(동법 시행규칙 제15조의2 제2항)으로 정하는 품목에 해당하는 화물, 즉 컨테이너 전용부두에서 취급하는 컨테이너 화물에 대하여는 2018년 6월 30일까지 3년간 한시적으로 인가요금제를 도입하였다.¹²⁾¹³⁾

그 결과 현재는 재래부두는 물론, 컨테이너 전용부두에서 취급하는 화물에 대한 항만하역요금은 인가제로 운영되고 있다.

4) 시사점

시장에 대한 규제 완화 내지 철폐가 세계적인 추세이기는 하지만, 그럼에도 불구하고 일정한 산업영역, 소위 말하는 규제산업분야는 자원의 효율성에 거의 모든 초점이 맞춰져 있는 일반산업분야와는 달리, 자원의 효율성도 중요하지만 공공의 이익이 특히 강조되는 산업영역이기 때문에 시장진입규제가 설정되거나, 공공성 내지 공익적 차원에서 시장기능의 일부가 통제되기도 한다.

살펴본 바와 같이 국민 경제에 큰 영향을 미치는 공공재성을 갖는 운송수단을 매개로 운송업을 영위하는 해상운송, 항만운송, 항공운송 등에서도 상술한 바와 같이 그 정도는 달리하지만, 정부에 의해 운임에 대한 일정한 관여를 전제하거나 할 수 있도록 하고 있다.

III. 표준운임제 개요 및 주요쟁점

1. 표준운임제의 개요

표준운임제란 사전(事前)에 구분된 적용대상군(群)별로 개별운송사업 단위가 아니라, 적용 대상을 대표할 수 있는 운송업체 표본에 기초하여 산출되는 표준운임원가를 기반으로 하여 운임을 책정한 후, 일정기준에 따라 시행하는 운임제도를 말한다. 말하자면, 화물운송시장 전체에 대한 단일성격의 운임이 아니라, 적용대상군별로 적용되는 운임을 의미한다.

표준운임제가 업계에 최대 화두로 떠오른 시기는 2008년이지만, 표준운임제가 업계에 이슈가

12) 제10조 제2항에도 불구하고 같은 항에 따른 해양수산부령으로 정하는 품목에 해당하는 화물에 대하여 2018년 6월 30일까지는 같은 조 제1항에 따라 운임과 요금을 정하여 해양수산부장관의 인가를 받아야 한다(동법 부칙 제2조).

13) 현재 항만운송시장의 항만하역요금은 재래부두의 인가요금제, 컨테이너 전용터미널(민자부두)의 신고요금제, 그리고 컨테이너 전용터미널(임대부두)에서의 인가요금제로 나뉘어 있다.

되기 시작한 것은 2002년으로 거슬러 올라간다. 2002년 화물연대의 운송거부로 ‘물류대란’이 겪으면서 정부는 빠른 시일 내에 ‘유가보조금제’와 ‘화물자동차 표준운임제’를 도입·시행하기로 약속하였다.

유가보조금제는 도입되어 일몰시한이 되면 매년 시한을 연장하는 방법으로 지금까지 시행해 오고 있다. 그러나 표준운임제 도입이 계속 지연되자, 2008년 6월 경유 가격의 급등 등으로 화물연대가 대규모 운송거부에 돌입하였고, 결국 정부는 6월 13일 표준운임제 법제화를 포함한 화물운송시장 안정화 대책을 발표함으로써 본격적인 논의가 진행되었다. 같은 해 8월 14일에는 국무총리 훈령으로 「표준운임제도입추진위원회 설치·운영에 관한 규정」을 제정하고, 관계부처와 이해관계자, 민간전문가 등이 참여하는 「표준운임제도입추진위원회」를 공식 출범하였다.

〈표 5〉 표준운임제의 논의경과

2007	2008	2010	2011	2012	2013	~현재
운임제 개선 정책토론회	표준운임제도 도입추진위원회 구성	표준운임제 시범사업 (~2011.9)	시범사업운영 및 평가용역	위원회 활동 (추진중단)	법률개정안 제출 (의원입법)	도입 불수용 (정부)

그 결과 2010년에는 컨테이너와 철강 2개 품목을 대상으로 화주, 화물운송사업자 및 화물차주 등이 참여하는 ‘화물운송 표준운임제 시범사업’을 2010년 10월부터 1년간 시범적으로 실시하는 등 표준운임제 도입이 가시화 되는 듯하였다. 그러나 시범사업 이후에도 각 이해당사자들이 자신의 입장만 내세움에 따라 합의점을 찾지 못하였고, 결국 위원회를 통한 표준운임제 도입추진이 중단되어 아직까지 표준운임제 법제화 약속은 지켜지지 않고 있다.¹⁴⁾

화물자동차운송에서 ‘표준운임제’의 도입과 관련한 논란이 계속되고 있는 것과 달리, 호주에서는 도로운송업에서의 낮은 운임이 안전하지 않은 업무관행을 야기하여 결과적으로 국민의 안전을 위협하고 있다는 점을 인식하고, 2012년 3월에 화물자동차운전자에게 지급되는 운임(또는 임금)수준과 지급 방식, 도로안전을 보장하기 위해 화주들이 책임져야 할 공정 운임(임금)과 지급방식, 대기시간에 대한 보수를 비롯한 노동기준 등을 규정한 「도로안전운임법(Road Safety Remuneration Act)」¹⁵⁾을 제정하여 표준운임제와 유사한 “도로안전운임제”를 도입한 바 있다. 이 법의 핵심은 화물차운전자들이 생활을 유지할 수 있을 정도의 표준운임제를 시행할 것과 운송시스템 구조에 가장 꼭대기에 있는 화주들에게는 화물차운전자들이 충분한 임금을 받을 수 있도록 하는 것, 그리고 위반한 당사자나 책임자를 처벌하는 것이다.¹⁶⁾

14) 화물연대가 화물운송시장 발전방안 폐기와 그동안 요구해온 표준운임제 도입 및 지입제 폐지 등을 요구하며 2016년 10월 10일부터 운송거부에 들어갔으나, 정부가 이러한 요구를 받아들이지 않음에 따라 표준운임제 도입은 또다시 좌절되었다.

15) remuneration은 ‘보수(報酬)’라는 의미이나 화물자동차운송업에서는 ‘보수’가 ‘운임(運賃)’에 의해 거의 결정되고, ‘표준운임제’가 논란의 대상이므로 ‘운임’으로 번역하고 있다(윤영삼, 2014.9, 321~339쪽).

16) 그러나 법이 제대로 시행되기 전에 2013년부터 집권한 보수당이 이 법을 폐기해버리면서 제도가 더 이

2. 표준운임제의 주요쟁점

화물운송시장의 다단계 거래구조와 화물차 과잉공급 등으로 인해 현행법상 화물운송시장에서의 화물운임결정방식(자율운임제)은 운임에 적정 원가요인들을 반영하기 어려운 요금결정체계가이다. 적정한 운임원가요소가 반영되지 못하는 현행의 운임제도 하에서는 기본적인 생활이 가능한 정도의 수입을 올리기 위해서는 보다 많은 일을 하거나 운송에 소요되는 각종의 비용을 줄이는 방법 밖에 없다. 그러나 현실적으로 화물차 운행에 소요되는 기본비용을 줄이는 데는 한계가 있다. 따라서 표준운임제의 핵심은 적정한 운임원가요소가 반영된 화물운임을 통하여 화물운송시장에서의 고질적 병폐의 하나인 지입제와 다단계 거래구조로 인해 일상화되어 있는 운임의 중간착취를 해소하고 화물차주들의 수익구조를 개선하는데 있다.

2004년 이후 화물자동차 운송사업을 허가제로 전환하여 시장진입규제를 강화하고, 운송시장에서 상시 수급조절제(공급기준제도)를 시행하는 등 화물자동차운송시장에서의 수급 불균형은 점차 완화되어 왔다. 그러나 다단계 운송거래구조로 인한 운임왜곡현상은 화주, 운송사업자, 화물차주, 정부 등 당사자간의 주된 갈등요인으로 불필요한 경제적 비용은 물론, 주기적인 사회적 갈등이 외부로 표출됨으로써 유무형의 계량할 수 없는 커다란 사회적 비용을 발생시키고 있다.

상술한 바와 같이, 업계에서는 화물차주단체인 화물연대를 중심으로 2002년부터 화물의 종류별과 구간별로 표준운임을 설정하고, 화주와 운송사업자, 그리고 차주가 이를 준수하도록 강제하는 표준운임제 법제화 요구를 해왔다. 그러나 공정거래위원회 등 정부 내 관련 부처에서는 반시장적인 제도로 규제완화 내지 철폐라는 시대적 흐름에 역행하는 것은 물론, 무엇보다 실제 운송시장에서 그 실현가능성이 희박하다는 점 등을 이유로 부정적 의견이 지배적이었다. 그러다가 2008년 6월 화물운송시장에서 적정운임 형성을 유도하여 수익구조를 개선하고 화물운송시장 안정화를 위해 표준운임제 도입을 결정하였다. 주요 이해관계자를 중심으로 “표준운임제 도입 추진위원회”를 구성하고, 정부는 표준운임제 법제화를 전제로 요금산정방식 및 요율, 할증범위 및 비율 등을 정하여 2010년 시범사업을 실시하였다.

〈표 6〉 시범사업 실시기간

기간	내용	비고
2010.09	준비기간 (참여업체 협약,모니터요원 지정)	-
2010.10 ~ 2011.09	시범사업운영(1년간)	경기변동과 충분한 시장조사 및 검증/평가에 필요한 기간 등 고려
2011.07 ~ 2011.09	최종검증 및 평가, 보완방안 수립	

※ 자료: 국무총리실 보도자료(2010.9.15)

상 진전되지는 않고 있다. 현재 호주운수노조(Transport Workers Union, TWU)와 야당인 노동당을 중심으로 다시 도로안전운임법의 제정을 추진하고 있다(이영수, 2016. 5, 14쪽).

〈표 7〉 시범사업 적용대상

품목	구간 1	구간 2	비고
컨테이너(편도)	부산 ↔ 수도권	광양 ↔ 수도권	저비용, 단시간에 시범운영 및 검증, 시사점 도출이 가능한 2개 품목과 대표구간 선정운영
철 강(편도)	포항 ↔ 안 산	창원 ↔ 인 천	

※ 자료: 국무총리실 보도자료(2010.9.15)

표준운임제에 대하여는 화물운송시장의 주체인 화주단체와 운송사업자단체와 화물차주단체의 입장이 첨예하게 대립하고 있고, 정부는 당사자들의 의견을 수렴 내지 조정하는 입장에 있지만, 표준운임제를 법제화하는 데는 다소 소극적인 입장인 듯하다.

먼저, 한국무역협회, 한국철강협회 등 화주단체들은 정부가 시장에 직접 개입하여 표준운임을 결정한 후 그 실효성을 확보하기 위해 위반자를 처벌하는 것은 반시장적이며 세계적 규제완화 추세에도 역행한다는 점에서 표준운임제의 도입에 부정적인 입장이다.¹⁷⁾ 이들은 화물차 과잉공급 현상, 왜곡된 다단계 운송거래구조 등 운송시장의 구조적인 문제로 인해 표준운임제를 도입하더라도 화물차주들의 실질소득 보장이나 화물운송시장의 안정화에는 그다지 기여하지 못할 것이라고 한다.

한편, 전국화물자동차운송사업연합회, 화물연대 등의 운송사업자단체와 화물차주단체는 현행 자율운임제로 인한 비정상적인 저운임 구조가 표준운임제를 법제화함으로써 안정적인 수익구조로 개선될 것이라는 입장이다.

이에 대하여 정부는 표준운임제 법제화를 수용하기는 하였지만, 화물운송시장에서 이해관계자들에게 미치는 영향이 직접적이고 큰 만큼, 법제화 하는 데는 화주, 화물운송사업자, 차주 등 이해관계자간 충분한 합의를 거칠 필요가 있다는 입장이다. 표준운임제의 적용대상이 되는 화물 유형 및 품목, 준수강제여부 및 방법 등 운송시장에서의 실효성 확보방안 등을 둘러싸고 화주, 운송사업자, 차주 등 주요 이해관계자간에 입장차이가 큰 것은 물론, 같은 업종 내에서도 서로의견이 다르기 때문에 법제화하는 데는 어려움이 따를 수밖에 없다.

화물운송시장의 주요 이해당사자인 화주, 물류업계, 화물차주들의 표준운임제에 관한 기본적인 입장을 정리해 보면 다음과 같다.

먼저, 운임을 지급하는 시장주체이자 그동안 화물운송시장에서 시장지배력을 바탕으로 사실상 운임을 결정해 온 화주기업은 화물운임에 대한 문제는 화물운송시장의 왜곡된 구조와 공급과잉에서 기인하는 문제라고 본다. 표준운임제의 법제화가 이러한 시장의 구조적 문제를 해결하는 수단이 되지 않는 못한다는 것이다. 이들에 따르면, 운임은 당사자 간의 사적계약으로 시장원리에 의해 결정되어야 한다는 원론적인 입장이다. 무엇보다 화물의 종류, 형태, 부피, 무게 등이 다양하고 대

17) 화주의 경우에도 대형화주와 중소형화주로 나누어 살펴보면 그 입장을 달리한다. 즉 대형화주는 많은 물동량으로 인해 운송사업자와 차주에 대해서 우월적 지위를 보유하고 있기 때문에 표준운임제를 반대하지만, 중소형화주는 컨테이너 1개 등 적은 물동량으로 인해 협상력에 있어 오히려 열후적 지위에 있어 현재 컨테이너의 경우 운송시장에서 신고운임보다 높은 운임을 지불하고 있는 상황이기 때문에 중소형화주는 표준운임제 도입을 찬성하는 입장에 있다(한국정책과학학회, 2008.12. 22쪽).

기시간, 상하차 난이도, 화물회전률, 물량의 규모 등이 달라 표준운임 산정이 어려울 뿐만 아니라, 표준운임을 강제할 경우 음성적 거래가 활성화될 것이라고 한다. 화물차주의 수익구조 개선을 위한 근본적인 처방은 운송시장의 비합리적인 지입제와 다단계 운송거래 구조개선이 우선되어야 한다는 입장이다.

화물운송시장의 또 다른 이해당사자인 물류업계의 경우, 표준운임을 지키지 않을 경우 처벌하는 직접강제의 법제화가 어려운 현실과 화주 우위의 시장구조를 감안할 때 표준운임제는 실효성이 없는 선언적 의미에 그칠 것이라고 한다. 그 근거로 현재 화물자동차운수사업법상 컨테이너 운임과 항만하역요금이 제도화 되어 있지만, 시장에서 지켜지지 않고 있다는 점에서 운임덤핑을 해소하는데 전혀 도움을 주지 못할 것이라는 입장이다. 운송사업자의 시장진입요건을 강화하는 것이 합리적이라는 입장이다.

마지막으로 표준운임제 도입을 적극 주장하고 있는 화물차주는 시장지배력을 갖는 화주기업의 운임덤핑과 저운임 강요, 다단계 운송주선에 따른 운임의 중간착취 등으로 발생하는 화물운송업계의 피해는 실제 운송을 담당하는 화물차주 등에게 전가되고 있기 때문에 표준운임제를 통한 수익구조개선이 필요하다는 입장이다.

IV. 운임규제의 필요성과 개선방안

1. 운임규제의 필요성

시장에서의 경제적 효율성을 확보하고 사회·경제적 정의를 실현하기 위해서는 공정하고, 자유로운 경쟁이 바람직하지만, 특정한 산업영역에는 경쟁원리가 적용됨으로써 오히려 그 기능적 한계로 인해 경제적 비효율이 초래되거나, 불공정한 결과가 나타날 수도 있기 때문에 모든 경쟁분야에서 경쟁원리가 반드시 바람직한 것만은 아니다.

도로, 철도, 항공 등의 운송수단은 국민 경제에 큰 영향을 미치는 중요한 공공재(public goods)로서의 성질을 가지며, 운송수단을 매개로 영업하는 화물자동차운송사업, 화물자동차운송주선사업, 화물자동차운송가맹사업 등의 운송 관련 산업은 민간기업 영역이기는 하지만, 공공성이 큰 산업영역이기 때문에 자원의 효율성에 거의 모든 초점이 맞춰져 있는 일반산업분야와는 달리, 자원의 효율성도 중요하지만 공공의 이익이 특히 강조되는 산업영역이라 할 수 있다. 따라서 공공재 또는 필수재를 이용한 산업분야, 그리고 공익적 산업분야는 그 특수성으로 인해 일반산업분야와는 달리 특별법에 의한 정부의 규제가 경쟁을 전면적 또는 부분적으로 대신하는 등 정부의 규제가 시장경쟁을 조정하는 산업영역으로 일종의 규제산업에 속한다.

이러한 규제산업에는 자연독점을 이유로 하는 전기·가스·통신·수도 등과 같은 공익산업규제, 자연독점은 아니지만, 공급적 측면에서 문제가 있어 자유경쟁을 방임하는 것으로는 적절한 결과를 얻을 수 없기 때문에 행해지는 금융·항만·운송사업 등과 같은 개별 산업분야에 대한 규제를 들

수 있으며, 주로 가격규제, 진입규제, 거래방법 규제 등을 통해 이루어지고 있다.¹⁸⁾ 전통적으로 전기·석탄·가스·석유 등과 같은 에너지 산업과 철도·자동차·항공기·운수·선박 등을 통한 운송산업, 인터넷·유선·무선전화 등과 같은 전기통신산업, 은행·증권·보험 등과 같은 금융산업 등이 규제산업에 해당한다. 이들 규제산업분야는 대체로 주무관청에 의한 인·허가, 또는 주무관청에의 등록, 신고 등과 같은 진입규제가 설정되거나, 공공성 내지 공익적 차원에서 요금 및 거래조건 등의 형성이 통제되기도 하며 일정한 경우에는 상품 및 서비스의 공급이 강제되기도 한다.

화물운송시장에서 시장주체간의 불균형적인 시장구조를 개선하고, 대등한 시장교섭력을 확보할 수 있도록 「화물자동차 운수사업법」을 개정하는 등 화물운송시장의 건전한 질서확립을 위해 운임에 대한 국가의 조정자 역할이 요구된다.

2. 운임제도의 문제점

화물운임 및 요금은 인가제(1961.12.30)에서 신고제(1986.12.31)를 거쳐 1997년 8월 「화물자동차 운수사업법(시행 1998.1.1.)」이 제정되면서 일부 화물자동차를 제외한 업종별 운임 및 요금규제는 완전자유화 되었다.¹⁹⁾

현재 화물운임체제는 운송사업자의 여건에 따라 다양하게 적용되고 있지만, 일반적으로 1톤-1km당 운임을 기본운임으로 화물중량과 운송거리를 반영하여 운임을 산정한다.

화물운송시장의 진입규제 완화로 화물자동차 공급량이 증가하면서 과당경쟁으로 인해 운임의 하향압력을 초래하였다. 그 결과 신고제가 적용되는 구난형 및 견인형 화물차의 경우에도 신고운임 준수를 강제할 수 있는 아무런 제재(制裁)가 없어 사실상 운임규제로서의 의미는 없다. 실제 컨테이너 화물이 운송되는 과정에서의 운임은 운송업체가 신고한 운임, 화주로부터 운송(주선)업체가 받는 운임, 실제 운송인이 수령하는 운임 사이에 각각 차이가 발생하고 있다.

화물운임의 왜곡이 발생하는 근본적인 이유는 화물운송 시장구조에 있다. 화물운송시장에서는 화물운송관련 정보가 운송사업자, 운송주선사업자, 운송가맹사업자 등에게 공평하게 전달되지 않고 일부 운송사업자 등이 이에 대한 정보를 사실상 독과점하는 정보비대칭이 존재한다. 그리고 수요(화물량)와 공급(화물차대수)은 인위적으로 조정될 수 있는 것이 아니기 때문에 화물운송시장은 상시적인 수급불균형 상태에 있다. 그렇기 때문에 화주 또는 화물운송정보를 가진 자가 상대적으로 우위에 있을 수밖에 없으며, 화물운임은 사실상 이들에 의해 결정된다. 즉 화주 등은 신고운임을 운임의 상한으로 보기 때문에 신고운임보다 낮은 금액으로 운송계약 체결을 강요하는 것이 현실이고, 고정된 화물량과 화물에 대한 정보부재 등으로 인해 운송사업자는 이를 수용할 수밖에 없는 왜곡된 운임결정 구조이다.

18) 규제산업의 존재원인은 시장실패와 시장한계로 인한 시장에서의 사회적 공정성이 달성될 수 없다는 사회적 불공정이라고 할 수 있다(강부미, 2002, 16쪽).

19) 컨테이너 화물의 경우 신고운임제인데, 운임산정은 원가계산기관이나 공인회계사에 의해 산출된 운임을 근거로 하며, 신고는 연합회에서 일괄적으로 처리하고 있다(법 제5조, 동법 시행령 제4조 및 동법 시행규칙 제15조).

3. 운임제도의 개선방안

오늘날 화물운송시장의 구조적 문제는 항만운송시장과 더불어 규제의 완화가 시장실패를 불러온 대표적인 사례라 할 수 있다. 즉 시장에서의 경제적 효율성과 사회·경제적 정의 실현을 위해서는 시장주체들이 시장요소를 직접 결정하도록 최대한 보장하는 것이 바람직하겠지만, 상술한 바와 같이 경우에 따라서는 규제완화가 오히려 시장의 기능적 한계로 인해 경제적 비효율이 초래하거나, 불공정한 결과가 초래하기도 한다. 따라서 시장기능으로만 조정될 수 없는 시장주체간의 힘의 불균형에 대하여는 정부가 조정자로서 시장에 관여함으로써 시장실패에 사전 대응할 필요가 있다.

화물운송시장에서 나타나고 있는 시장주체간의 불균형적인 시장구조를 시정하고, 운송사업자 등 운송주체간의 과당경쟁을 완화할 수 있는 방안으로 「화물자동차 운수사업법」 제5조의 운임 및 요금의 결정체계에 대한 개선을 검토할 필요가 있다. 물론, 화물운송 거래구조개선 및 운임제도 개선을 위해 규제와 조정을 하더라도, 과도한 규제와 조정은 화물운송시장의 기능을 왜곡하거나 경제적 비효율성을 가져올 뿐만 아니라, 화물운송서비스의 질적 저하를 초래할 수 있기 때문에 유의할 필요가 있다.

1) 신고운임제

「화물자동차운수사업법」에서 신고운임제를 취하는 구난형 및 견인형 특수자동차와 같이 일반 화물자동차에 대하여도 운송사업자 등에게 운임을 정하고 이를 신고(申告)하도록 하는 것이다.

신고운임제는 정부가 시장개입은 하되, 운임결정에 직접적으로 관여하지 않고, 시장의 감시자로서 간접적으로 관여함으로써 시장간섭을 최소화할 수 있다는 장점은 있다. 그러나 신고운임제를 채택하고 있는 구난형 및 견인형 특수자동차는 물론, 「항만운송사업법」 등 다른 산업분야에서 운임 및 요금신고제의 시장실패 사례를 통해 알 수 있듯이, 사후규제수단으로서 신고운임 준수여부에 대한 관리감독 등 실효성을 담보하는데 한계가 있다.

2) 운임공표제

운송사업자 등이 운임을 정한 다음, 화주 등 이해관계인이 알 수 있도록 운임을 외부에 공표하도록 하는 것이다.

운임공표제는 운임의 결정과정에 정부가 전혀 관여하지 않고 사후적으로 공표운임이 준수되는지 여부만 감독하기 때문에 정부의 간섭을 최소화할 수 있다. 그러나 현재 「해운법」에 의해 운임공표제가 시행되고 있는 외항정기화물운송사업의 경우를 보면, 운임공표제의 한계가 명확하게 드러난다. 즉 운송항로의 다변화 등으로 해운기업별 운임공표 관련 업무가 가중됨으로써 공표의무 자체를 기피하는 경향으로 인해 운임공표실적이 급격히 감소하고 있다. 또한, 운임공표제의 관리감독 측면에서 볼 때, 정부가 규제개혁 차원에서 운임공표제도를 도입하기는 하였지만, 공표운임

확인 및 관리를 위한 세부계획이 없을 뿐만 아니라, 행정인력부족 등으로 공표불이행이나, 부실한 공표 등 의무위반이 있더라도 이를 관리·감독할 수 있는 체계가 미흡하여 위반행위를 감시하거나, 제재(制裁)하는데 한계가 있다. 특히 위반행위에 대한 제재(制裁) 정도가 해당기업 또는 관련 협회에 행정지도 등 비권력적 행정처분에 그치고 있기 때문에 제도의 실효성이 크게 떨어진다.

3) 인가운임제

신고운임제나 운임공표제는 사후적 규제이자 관리감독의 한계는 물론, 위반행위 대한 제재(制裁)가 경미하기 때문에 제도의 실효성이 크게 떨어진다는 것은 이미 설명한 바와 같다. 무엇보다 신고운임의 적용을 받는 컨테이너 화물의 경우에도 주무관청의 조사·감독권한이 불명확하고, 신고수리기관에서 신고요금의 적정 여부 등을 판단하기 위한 기초자료로 활용할 수 있는 객관적인 운임요율표의 부재 등으로 인해 제대로 준수되지 못하고 있다.

인가운임제의 적용을 받는 화물에 대하여 품목별, 업종별, 차량적재 규모별, 운송거리 등을 기준으로 인가기준이 될 표준운임 기준원가를 산출하여 정부가 '표준운임 요율표'를 고시함으로써 운송사업자 등은 이를 기준으로 운임을 책정하여 인가(認可)를 받도록 하는 것이다.²⁰⁾

인가운임제를 도입에 있어 핵심은 첫째, 인가운임 기준을 어떻게 결정할 것인가, 둘째, 운임인가 기준이 될 표준운임 요율표 작성에 필요한 운임원가산출 자료를 어떻게 확보할 것인가, 셋째, 인가운임제를 시행할 경우 화물운송시장 당사자에게 어떻게 준수를 강제하여 그 실효성을 담보할 것인가이다.

(1) 인가운임의 결정

인가운임은 운송사업자의 경영규모나 운송서비스의 수준, 그리고 영업범위 및 유류비 등과 같은 평균적인 영업조건들을 고려하여 산정한 운임원가에 기초하여 결정되어야 할 것이다. 특히 무엇보다 표준운임 기준원가에 대한 시장주체의 합의가 가장 중요한 만큼 운임원가를 산출하는 과정에 직접 영향을 받게 되는 화주, 운송사업자, 운송주선사업자, 화물차주를 각각 대표하는 자와 외부 전문가가 참여하는 원가산출기구를 구성함으로써 운임원가산출에 공정성과 객관성이 담보될 수 있도록 하여야 한다. 다만, 표준운임 요율표를 작성하는데 있어 화물의 범위가 워낙 다양하기 때문에 모든 화물을 대상으로 하는 운임원가를 산출하는데 어려움이 있다. 즉 일률적으로 모든 화물에 대하여 인가요금을 적용하는 경우 표준운임제 도입논의과정에서 보았듯이, 시장주체간의 복잡한 이해관계의 대립으로 합의를 도출하는 것은 상당한 시일이 소요되거나 도입자체가 무산될 우려가 있다. 따라서 비교적 운임원가 계산이 상대적으로 용이한 규격화 또는 단위화가 가능한 화물을 대상으로 우선적으로 도입하는 것도 이해당사자간의 대립관계를 최소화 할 수 있는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.²¹⁾

20) 화물운임의 인가제 법제화에 관하여는 「항만운송사업법」의 운임 및 요금(제10조) 및 운임 및 요금의 인가에 관한 특례(부칙 제2조) 등에 관한 규정을 참조할 수 있을 것이다.

(2) 자료제출 등 협조의무

운송에 있어 운임원가는 운송사업자 등의 영업에 관한 중요한 사항이기 때문에 원가요소를 공개하는 것에 대해서는 다소 부정적일 수 있다. 그러나 인가운임의 기준이 될 표준운임 원가가 당사자가 용인할 수 있는 정도의 적정 수준으로 산출되기 위해서는 운송사업자 등 이해당사자들의 협조가 무엇보다 중요하다. 따라서 운임원가 계산에 필요한 자료의 제출 및 의견개진 등 적극 협조하도록 하고, 운송사업자 등이 제출한 원가요소 등은 원가산출 목적 외에는 활용하지 못하도록 제한하고, 이를 외부에 공개하지 못하도록 표준운임 원가산출에 관여하는 자에게 업무상 기밀누설금지 등 의무를 부과할 필요도 있다.

(3) 실효성 확보방안

먼저, 관리감독기능을 강화할 필요가 있다. 즉 인가운임 준수의 실효성 확보를 위해 인가한 운임과 관련하여 필요하다고 인정하면 운송사업자 등에게 필요한 사항을 보고하게 하거나 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하고, 주무관청으로 하여금 운송사업자 등의 사업장·사무실 등에 출입하여 관련 장부나 서류 등을 검사하게 할 수 있도록 하는 등 관리감독기능을 강화할 필요가 있다.

그리고 위반행위에 대한 행정지도나 행정처분 등을 내릴 수 있는 근거도 마련할 필요가 있다. 다만, 인가운임제를 취하더라도 화주에게 이를 강제할 수 있을 것인가에 대하여는 다소 부정적인 시각도 있다(장현주·배귀희, 2010). 즉 화물자동차 운수사업의 규율을 전제로 하는 「화물자동차운수사업법」의 입법취지에 비추어 화물자동차 운수사업자가 아닌 화주에 대하여 인가운임의 준수를 강제하고 이를 위반한 것에 대하여 제재(制裁)를 직접 가하는 것은 현실적으로 어려움이 따를 수 있다.²²⁾

그러나 화물운송시장에서 운임을 결정하는데 절대적인 영향력을 갖는 화주가 아니라, 오히려 열후적 지위에 있는 화물차주 등 운송사업자에게만 벌칙을 가하는 것은 형평에 맞지 않다. 따라서 운송을 의뢰하는 화주 등이 인가운임보다 적은 운임을 지급하는 등의 위반행위를 예방하고 인가운임의 실효성을 담보할 수 있는 과태료 등의 벌칙은 불가피하다고 사료된다. 화물운송 시장주체들의 위반행위에 대해서는 편익보다는 손해가 더 크다는 점을 인식시켜 제도의 집행력을 확실히 할 필요가 있다.

V. 결론

국내 화물운송사업자의 상당수가 화물차를 보유하지 않고 사무실만 개설해 운영하는 그 규모

21) 표준운임제 시범사업의 시행 결과를 토대로 시장수용성을 고려하여 전면적 추진보다는 단계적 추진이 바람직하다고 지적하였다(한국교통연구원, 2011.12)

22) 실제 「항만운송사업법」에서도 선주 등의 화주에 대하여는 항만하역요금의 준수를 직접 강제하지 못하고 선주 등의 인가요금 미준수 행위가 불공정거래행위(제23조)에 해당하는 경우 「독점규제 및 공정화에 관한 법률」에 따라 처벌될 수 있을 뿐이다.

가 절대적으로 영세하기 때문에 수송·보관·하역·정보 등 물류 전(全) 과정에 대한 일관서비스가 매우 부족하다. 그렇기 때문에 운송사업자는 운송물량을 확보하기 위해 운송주선업자에게 절대적으로 의존하거나, 대형 운송사업자가 운송위탁 받은 물량을 다시 위탁 받아 운송하는 구조를 띠고 있다. 이러한 화물운송거래구조는 비현실적 운임구조를 양산하고 이마저도 다단계 하청 때문에 상당한 대가를 받지 못한다. 또한 화물운송사업자의 영세성으로 인해 운송료 미지급, 횡령, 도산 등은 운송사업자의 수익구조악화는 물론, 양질의 운송서비스를 제공하는데 한계가 있어 화주의 자가물류 또는 자회사물류를 심화시켜 종합물류기업 육성에 커다란 장애요인으로 작용하고 있다.

그동안 정부는 화물운임 결정에 대한 정부의 개입은 반시장적 규제요인으로 규제완화라는 시대적 흐름에 역행하고 시장에서 실현가능성이 적다는 이유로 반대 입장을 유지해 왔다. 그러다가 2008년 화물대란 이후 정부는 표준운임제를 도입을 수용하고, 2009년 국무총리실 산하에 「표준운임제도 입추진위원회」를 설치해 시범사업까지 실시했다가 2012년 말 관련 주체들의 이견(異見)을 이유로 도입하지 않기로 함에 따라 향후 지속적으로 논란이 재연될 것으로 보인다.

상술한 바와 같이, 현행 「화물자동차운수사업법」은 일부 운송사업자로 하여금 운임과 요금을 신고하도록 하고 있다. 신고운임은 실제 거래운임과는 차이가 있지만, 현행법은 신고의무 외에 신고운임 준수를 강제할 수 있는 수단이 없기 때문에 운임을 규제하는 제도로서의 실효성은 형해화(形骸化) 되어 있다.

다수의 화물운송사업자에 비하여 물동량은 제한되어 있는 화물운송시장에서는 화주가 우월적 지위를 가질 수밖에 없고, 화주는 이러한 우월적 지위를 바탕으로 시장요소의 핵심인 운임 등을 사실상 결정한다. 실제 거래계에서는 업체의 영세성, 거래정보의 폐쇄성, 운송사업자와 운송주선사업자의 공급과잉으로 다단계 운송구조가 만연해 있다. 즉 화물이 실제 운송되기까지 운송사업자, 운송주선사업자가 중간에 개입하는 다단계 운송구조가 만연해 있고, 시장지배력을 가진 화주에 의한 텃밭강요로 운임이 결정되는 등 비정상적인 운임구조로 인한 피해가 최종 운송사업자에게 전가되고 있는 것이 현실이다.

화물자동차 운수사업의 시장진입규제를 대폭 완화하는 「화물자동차 운수사업법」이 1997년 8월 제정된 이후, 화물자동차가 급증하고 과잉공급 됨에 따라 과당경쟁이 유발되었고, 운송시장에서는 운임의 하향압력이 발생하게 되었다. 그동안 이러한 문제를 해결하기 위해 법제도적 개선이 단계적으로 이루어져 왔지만, 화물운송시장에서의 성과는 그다지 크지 않은 듯하다. 일부의 지방자치단체에서는 영세 화물운송업자들의 수익구조개선에 도움을 주기 위해 자치법규 등을 통해 영세 화물운송사업자의 차고지 설치의무를 면제해주는 등의 정책을 시행하고 있다. 그러나 화물운송시장의 대다수를 차지하고 있는 명목상 화물운송사업자의 시장퇴출을 유도하는 등 중앙정부 및 지방정부 차원에서의 적극적인 화물운송시장 관리감독이 요구된다.

현재의 비정상적인 화물운임구조는 과적 등의 위법행위를 조장하여 대형교통사고의 발생, 운송서비스 질 저하, 도로의 파손, 그리고 주기적인 화물대란 등과 같은 천문학적인 사회·경제적 비용을 발생시키고 있다. 인가운임제는 화주 등이 운임결정에 미치는 영향력을 최소화함으로써 운송사업자의 교섭력을 강화시키는 효과와 함께 비정상적인 운임구조로 인한 사회적 비용은 크게

줄일 수 있을 것이다. 한편, 화물자동차 운수사업법에서 운송거래단계를 규제하고는 있지만, 인가 운임준수가 담보된다면 비정상적인 운임구조의 근원인 운송거래단계를 개선하는 효과도 기대할 수 있다. 이외에도 운송시장의 구조적 문제, 즉 운송사업자의 영세성, 운송사업자의 수급불균형, 과당경쟁, 복잡한 거래구조, 지입제 해소, 화물정보부족 등의 문제해결에 보다 노력하여야 할 것이다.

화물자동차 운송은 육상운송수단 중에서 절대적 비중을 차지하고 있기 때문에 운임의 증감과 운송시장왜곡에 따른 화물운송시장 불안정 등은 국가물류비에 큰 영향을 미치는 공공요금(public utilities charges)과 유사한 성질을 갖는다. 따라서 화물운임은 국가에 의해 정책적으로 적절하게 관리되어야 할 필요가 있다. 이러한 의미에서 화물운송요금 인가제는 화물차주의 수익구조 개선효과는 물론, 화물운송시장 구조개선 및 화물운송이 갖는 공익적 기능을 보다 강화할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 공정거래위원회(2008.12), 항공운송산업과 경쟁정책, 47쪽
- 강부미(2002), 정보통신산업에 있어서 공정경쟁촉진을 위한 정부규제에 관한 연구, 충남대 대학원 박사학위논문, 16쪽
- 김태균 외(2012.12), “부산항 항만하역시장 안정화 방안에 관한 연구”, 한국항해항만학회지 제36권 제10호, 한국항해항만학회, 895~904쪽
- 류동근 외(2015), “컨” 하역요금 체제개편에 따른 운영방안 마련을 위한 정책연구용역, 해양수산부 _____(2011.7), 항만하역시장의 안정화 방안에 관한 연구, 항만물류협회
- 신동선(2002), “화물자동차운송산업의 규제완화효과와 정책방향”, 규제연구 제11권 제2호, 한국경제연구원, 59~86쪽
- 윤영삼(2014.9), “호주 도로안전운임제의 내용과 시사점 - 한국의 ‘표준운임제’ 논의와 관련하여 -”, 인적자원관리연구 제21권 제3호, 한국인적자원관리학회, 321~339쪽
- 이영수(2016.5), “버스·화물 운전시간 규제의 해외 사례와 시사점”, 이슈페이퍼 2016-05, 사회공공연구원, 14쪽
- 장현주·배귀희(2010), “제도적 분석관점에서 본 화물운송시장 이해관계자간 갈등의 탐색 -표준운임제를 중심으로-”, 한국행정연구 제19권 제1호, 한국행정학회, 133~255쪽
- 최진이(2016.2), “컨테이너 터미널 하역요금 인가제가 항만운송시장에 미치는 영향”, 지방정부연구 제19권 제4호, 한국지방정부학회, 71~96쪽
- _____ (2013.3), “항만하역시장 과당경쟁해소를 위한 항만운송사업법 개선방안 연구”, 기업법연구 제27권 제1호, 한국기업법학회
- 최진이 외(2011.3), “항만관리 관련 법률의 문제점 및 개선방안에 관한 연구”, 해사법연구 제23권 제1호, 한국해사법학회
- 한국정책과학학회(2008.12), “화물운송시장 표준운임제 도입에 관한 갈등영향분석”, 22쪽

한국교통연구원(2011.12), “표준운임제 시범사업 운영 및 평가”, 173~175쪽
_____(2010.08), “IATA 항공운임체제 변화에 따른 국제항공운임제도 개선 방안 연구”, 2010.8, 3쪽
国土交通省, “貨物利用運送事業についてのQ & A”, 貨物利用運送事業の事業類型(契約類型)
埼玉の業界動向シリーズ, ぶぎんレポート No. 151, 2012年 1月号
全日本トラック協会, 日本トラック輸送産業, 2012
국무총리실 보도자료(2010.9.15), 정부, 화물운송 표준운임제 시범사업 시행
e-나라지표, <http://www.index.go.kr>
한국교통연구원 화물운송시장정보센터, <http://roft.koti.re.kr>
해운종합정보시스템, <http://www.sis.go.kr>
일본 경시청, <http://www.keishicho.metro.tokyo.jp>
일본 총무성(전자정부종합창구), <http://www.e-gov.go.jp>

최진이(崔震悳): 한국해양대학교에서 법학박사학위(『자본증권의 불발행제도에 관한 연구(2004.8)』)를 취득하였고, 동 대학교 초빙교수를 거쳐 현재는 학술연구교수로 재직하고 있다. 저자의 주요 연구분야 및 관심분야는 해사법학, 해양정책, 해운·항만·물류, 해양행정, 해양레저 등이며, 이들 분야에서 꾸준히 학술논문을 발표해 오고 있고, 다양한 정책연구에도 참여해 오고 있다. 한국지방정부학회 이외에도 한국기업법학회, 한국상사법학회, 한국상사판례학회, 한국해사법학회, 한국해법학회, 한국항해항만학회, 한국항만경제학회 등 관련 학술단체를 통해 활동하고 있다(jinilaw@nate.com).

〈논문접수일: 2017. 1. 3 / 심사개시일: 2017. 1. 6 / 심사완료일: 2017. 1. 20〉

Abstract

A Study on the Issues and Improvement of Cargo Freight charge System

Choi, Jin-Yi

In this paper, I examined the issues between the major parties in the standard freight system. And proposed the introduction of standard freight tariff.

As the market entry regulation of the cargo transportation market has been greatly eased, overfeeding of freight cars has caused many problems. Although legal and institutional improvements have been made in order to improve the cargo transportation market, the outcome seems to be far less than expected.

Under the Freight Transport Act, some carriers must declare freight tariff. But although the declared freight rate is different from the actual freight rate, the current law has no effective means to comply with the declared freight rate in addition to the declaration obligation.

Because cargo volume is limited, shippers are superior to freight carriers in the cargo transportation market. Fares are determined by the market-dominated shippers.

Since 2002, there has been a debate on "standard freight tariff" in Korea.

The government decided to introduce standard fares in 2008. In 2009, the committee was established and pilot projects were conducted. However, at the end of 2012, the discussion was canceled due to differences between the parties. There seems to be controversy over the introduction of standard freight rates in the future.

Key Words: cargo transportation market, freight tariff, freight forwarder, trucking transportation business, cargo truck driver