

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-47호 | 2022년 12월 8일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

업무개시명령 즉시 중단하고, 안전운임제 재협상하라

남 국 현 연구위원(경제학 박사)

《 요 약 》

■ 안전운임제 현황

- 22년 6월 정부와 화물연대의 합의 때 운영 중인 안전운임제의 지속 추진 및 품목확대 등의 논의에 합의한 바 있으나, 정부가 약속한 입장을 번복하자 화물연대 총파업 돌입
 - 안전운임제는 화주와 운수사업자들의 일방적인 운임결정으로 낮은 운임과 장시간 운행환경에 처한 화물차주의 근로환경을 개선하고 화물차 안전사고를 줄이고자 도입함

■ 안전운임제의 영향 및 정부대책의 문제점

- 안전운임제 도입이후 BCT(시멘트운송) 차주의 월평균 순수입은 117.7% 증가하였고, 트레일러 차주는 16.1% 증가하였으며, 전체 차주의 운행일수가 감소하는 효과를 나타냄
 - 화물차주의 1일 근로시간은 12시간으로 장시간 근로에 노출되어 있고, 안전운임제 도입으로 모든 화물차주의 근로시간이 감소하는 효과를 나타냄
 - BCT 차주의 시간당 임금은 5,600원에서 13,700원으로 144.6% 증가하였고, 최저시급 이하 임금에서 안전운임제 도입으로 최저임금 이상으로 받게 됨
- 정부는 안전운임제가 안전사고 감소의 효과가 없다고 무효한 제도라고 주장하는데, 안전운임제로 인해 화물운송시장구조가 개선되는 효과를 고려하지 않은 성급한 판단임
 - 운송거래단계가 3단계(50%p감소)에서 2단계(51.8%p증가)로 축소, 차주 주선료 감소(70.2%)

■ 정책제언

- 업무개시명령을 즉시 중지하고, 화물연대와 협상을 재개하여야 함
- 화물연대 사태의 해결을 위해 국회차원에서 양당 원내대표나 정책위의장이 중재역할 필요
- 업무개시명령을 제한하는 화물자동차 운수사업법 개정 법률안 발의
- 안전운임제 도입 후 운송료, 주선료, 거래단계 등 화물운송 구조가 재선되어 제도유지 필요
- 산업별 근로자의 임금수준을 고려하여 화물차주의 소득수준을 개선함
- 화물운전자를 위한 안전사고관리 매뉴얼 정비 및 시스템 구축
- 고속도로 휴게소 내 화물차주의 휴게공간 마련으로 근로환경을 개선하고 안전사고 예방 강화

▶ 키워드: 안전운임제, 화물연대, 업무개시명령

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 안전운임제 현황

- 22년 6월 정부와 화물연대의 합의 때 운영 중인 안전운임제의 지속 추진 및 품목확대 등의 논의에 합의한 바 있으나, 정부가 약속한 입장을 번복하자 화물연대 총파업 돌입

○ 안전운임제 개요

- 안전운임제는 화물차 기사들의 과로, 과속, 과적 운행을 방지하고, 이들에게 최소한의 운송료를 보장하는 제도임
 - 화주와 운수사업자들의 일방적인 운임결정으로 낮은 운임과 장시간 운행환경에 처한 화물차주의 근로환경을 개선하고 화물차 안전사고를 줄이고자 도입함
- 안전운임은 국토부가 매년 화물차 안전운임위원회를 열어 결정하고, 위원회는 국토부가 추천하는 대표위원 4명과 화주·운수사업자·화물차주 대표위원이 각 3명으로 총 13명으로 구성

〈표 1〉 안전운임제 개요

구분	내용
운임종류	- 안전운송운임: 화주(수출입기업·제조업체 등)가 운수사업자(물류기업) 또는 화물차주에게 지급해야 하는 안전운임 - 안전위탁운임: 운수사업자가 화물차주에게 지급하여야 하는 안전운임
도입품목	자동차관리법 제3조에 따른 특수자동차로 운송되는 수출입 컨테이너, 시멘트
시행기간	2020년 1월 1일 ~ 2022년 12월 31일(3년간)
위반 시 처분	안전운임보다 낮은 운임 지급 시 과태료 500만원

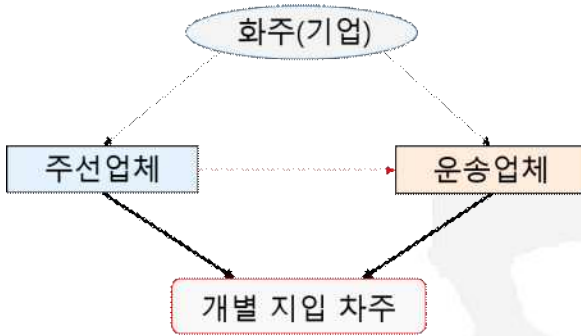
자료: 국토교통부

○ 화물차 운송시장 기본구조

- <그림 1>과 같이 화물차 운송시장은 화주(기업), 운송업체, 운송주선업체, 개별 지입차주의 상호관계에 의해 운영되는 구조임
 - 화주는 운송업체와 직접 거래하거나 운송주선업체를 통하여 위수탁 차주에게 물량을 제공하는 거래구조를 형성함
 - 운송업체는 직영차량 및 위수탁 계약을 맺은 차량을 소유한 업체로서 자체적인 물량확보가 곤란할 경우에는 운송주선업체를 통해 화물 운송계약을 맺음
 - 운송주선업체는 화주의 화물을 운송업체나 개별 지입차주에게 주선하는 행위를 하는 자로서 양 쪽으로부터 주선료를 받고 화물정보서비스를 제공함
 - 개별지입차주는 운송업체와 위수탁 계약을 맺어 운송거래의 최하부에서 운송서비스를 담당하고 있고, 개별지입차주에 의해 운행되는 차량규모는 전체 영업용 화물차 운행 대수의 80~90%로 추산됨
 - 운송거래구조는 각 단계에서 주선료가 차감되어 최하부의 지입차주가 받는 최종운임은 낮아질 수밖에 없고, 지입차주의 장시간 노동과 저임금은 시장불안과 갈등요인으로 작용함

- 운송업체는 일반화물, 개별화물, 용달화물로 구분되고, 일반화물과 용달화물은 서비스범위가 각각 지역 간 운송과 지역 내 운송으로 구분되나 개별화물은 두 범위를 혼합하는 운송서비스임
 - 일반화물, 개별화물, 용달화물의 업체수는 2020년 기준 각각 18,224개, 66개, 283개로 조사되었고, 종사자수는 각각 192,852명, 62,233명, 106,530명으로 일반화물 차주의 종사자수가 가장 많음

<그림 1> 화물차 운송시장 기본구조



<표 2> 화물차 운송업체수 및 종사자수(단위: 개, 명)

구분 전세가율	일반화물		개별화물		용달화물	
	업체수	종사자수	업체수	종사자수	업체수	종사자수
2017	13,831	178,946	45	57,140	339	82,126
2018	16,211	183,199	49	59,354	391	94,088
2019	17,179	186,518	54	60,973	290	101,114
2020	18,224	192,852	66	62,233	283	106,530

자료: 한국교통안전공단

2. 안전운임제의 영향 및 정부대책의 문제점

○ 일반화물차주의 근로여건

- 안전운임제 도입이후 BCT(시멘트운송) 차주의 월평균 순수입은 209만원('19년)에서 455만원('21년)으로 117.7% 증가하였고, 트레일러 차주는 341만원에서 396만원으로 16.1% 증가
 - 카고형 8톤미만 차주만 3.9% 증가하는데 그쳤고, 전체 차주의 순수입은 평균 24.8% 정도 증가

<표 3> 일반화물차주의 차종별 순수입, 근로시간 및 임금(단위: 만원, 일, 시간)

구분	년도	컨테이너		BCT	탱크로리	카고형			기타 트레일러
		컨테이너	셔틀			8톤미만	8~12톤	12톤이상	
월 평균 순수입	2019	341	293	209	414	304	277	297	312
	2020	373	265	449	476	315	325	353	395
	2021	396	354	455	493	316	345	384	408
월 평균 운행일수	2019	22.3	24.4	24.4	22.2	22.3	23.5	22.5	23.4
	2020	22.1	23.4	24.1	22.4	21.6	23.7	22.9	23.5
	2021	22.3	22.2	23.8	22.0	22.1	23.3	22.9	23.2
1일 평균 근로시간	2019	13.1	13.2	15.4	11.2	11.9	12.8	12.7	12.9
	2020	13.1	13.4	14.7	10.5	11.4	12.4	12.5	12.7
	2021	12.4	12.3	14.0	10.6	10.9	12.0	11.6	12.3
시간당 임금	2019	1.17	0.91	0.56	1.67	1.15	0.92	1.04	1.03
	2020	1.29	0.85	1.27	2.02	1.28	1.11	1.23	1.32
	2021	1.43	1.30	1.37	2.11	1.31	1.23	1.45	1.43

자료: 화물운송시장 동향보고서, 교통연구원

- 컨테이너 셔틀을 운행하는 차주의 월평균 운행일수는 '19년 24.4일에서 '21년 22.2일로 2.2일 감소하였고, 안전운임제 도입으로 전체 차주의 운행일수가 감소하는 효과를 나타냄

- 전체 차주의 월평균 운행일수는 평균 0.4일 감소하였지만, 일반화물차주의 평균 운행일수는 22.7일로 산업별 전체 근로자의 근로일수 평균 19.1일에 비하면 상당히 높은 수준임
- '21년 전체 차주의 1일 평균 근로시간은 12시간으로 1일 평균 8시간 근로하는 일반 근로자에 비해 장시간 근로하고 있고, 안전운임제 도입으로 BCT 차주의 근로시간이 1.4시간 감소함
 - 카고형 12톤 이상 차주는 1.1시간 감소하였고, 모든 차주의 근로시간이 감소하는 효과를 나타냄
- BCT 차주의 시간당 임금은 5,600원에서 13,700원으로 144.6% 증가하였고, 하지만 '21년 최저시급 8,720원에 비교하면 최저시급 이하 임금에서 안전운임제 도입으로 최저시급 이상으로 받게 됨
 - '21년 전체 차주의 시간당 임금은 평균 14,500원으로 '19년에 비해 4,000천 원 정도 증가하였고, 장시간 노동과 사고위험성, 야간운행 등 열악한 근로조건에 비하면 임금수준이 저평가된 상태임

○ 개별화물차주 및 용달화물차주의 근로여건

- 안전운임제 도입이후 개별화물차주(3~5톤)의 월평균 순수입은 246만원에서 278만원으로 13% 증가하였고, 용달화물차주는 4만원 증가하여 안전운임제의 혜택을 거의 받지 못함
- 개별화물차주(1~3톤, 3~5톤)와 용달화물차주의 월평균 운행일수는 안전운임제 도입 이후 각각 0.5일, 0.1일, 0.5일로 소폭 증가함
- '21년 전체 차주의 1일 평균 근로시간은 10.2시간으로 안전운임제 도입으로 '19년에 비해 평균 0.7시간 정도 근로시간이 감소하는 효과가 나타남
- 개별화물차주와 용달화물차주의 시간당 임금은 '21년 각각 8,400원, 11,400원, 7,200원으로 조사되어 개별화물차주(1~3톤), 용달화물차주는 최저임금 수준에도 못 미치는 것으로 나타남
 - 안전운임제 도입이후 개별화물주와 용달화물차주 시간당 임금은 각각 1,000원, 2,100원, 400원 증가하였고, 이들 차주들은 안전운임제의 혜택을 받지 못하고 최저 근로환경에서 일하는 근로자임

〈표 4〉 개별화물차주 및 용달화물차주의 차종별 순수입(단위: 만원)

년도	근로조건	개별화물차주		용달화물차주	근로조건	개별화물차주		용달화물차주
		1~3톤	3~5톤			1~3톤	3~5톤	
2019	월평균 순수입	165	246	156	월평균 운행일수	21.7	22.5	21.9
2020		158	276	145		21.9	22.1	21.9
2021		182	278	160		22.2	22.6	22.4
2019	1일 평균 근로시간	10.3	11.7	10.5	시간당 임금	0.74	0.93	0.68
2020		9.7	11.7	10.3		0.74	1.07	0.64
2021		9.8	10.8	9.9		0.84	1.14	0.72

자료: 화물운송시장 동향보고서, 교통연구원

○ 정부의 안전운임제에 대한 대책 및 문제점

- 화물연대는 안전운임제의 일몰조항 폐지와 적용품목 확대의 요구조건으로 총파업 선언(11.24)
- 두 차례에 걸쳐 국토교통부와 화물연대 사이에 교섭이 진행되었으나, 정부는 안전운임제의 3년 연장 외에 품목 확대는 불가하다는 입장으로 교섭이 결렬됨(11.28, 11.30)

- 정부는 시멘트 분야 운송 거부자를 대상으로 업무개시명령을 발동(11.29)
 - 정당한 사유 없이 업무개시명령에 거부하면 면허정지나 취소의 행정처분 및 형사처벌까지 가능함
- 대통령주재 관계장관회의에서 정부대책을 발표(12.4)
 - 운송거부 차주에 대해서 유가보조금과 고속도로 통행료 감면제외
 - 운송방해 행위 및 업무개시명령을 위반을 교사·방조하는 집행부에 대해 사법처리
- 정부 대응의 문제점
 - 업무개시명령은 2021년 비준한 ILO의 87호 협약에 위반되는 문제가 있음
 - ※ 공공기관은 결사의 자유 및 단결권 보호 권리를 제한하거나 합법적인 행사를 방해하고자 하는 어떠한 간섭도 중단해야 하고, 노동자 및 사용자는 권한 있는 기관에 의해 해산되거나 활동이 정지되어서는 안 됨(ILO 87호 협약내용 중)
 - 화물연대의 파업은 화물차주의 열악한 근로환경을 개선하고 생존권을 사수하기 위한 권리이며, 정부가 이를 고려하지 않고 법집행을 강행하는 것은 국민의 삶을 외면한 군사독재주의적 발상임
 - ※ 이번 정부의 강압적인 대응으로 인해 노사갈등 문제가 해결되기 보다는 금속, 건설, 조선 등 다른 노조들에게도 위기의식과 투쟁의지를 자극하여 정부 및 노사의 대립과 갈등이 더욱 심화될 것임
 - 정부는 안전운임제가 안전사고 감소의 효과가 없다고 무효한 제도라고 주장하는데, 안전운임제로 인해 화물운송시장구조가 개선되는 효과를 고려하지 않은 성급한 판단임
 - ※ 건설현장에서 건설노동자들의 임금을 올려주면 안전사고가 개선된다고 하기 보다는 안전사고에 대한 메뉴얼을 정비하고, 관리·감독을 강화하는 것이 안전사고예방에 효과적인 것임을 상기해야 함

3. 정책제언

○ 업무개시명령을 즉시 중지하고, 화물연대와 협상을 재개하여야 함

- 화물연대의 안전운임제 일몰조항 폐지와 적용품목 확대의 요구조건을 검토할 필요
 - 임금노동자의 임금이 최저임금위원회에서 결정되는 것과 같이 안전운임제로 공정하게 운송료를 결정하게 하는 것이 불리한 구조에 있는 화물차주의 권리보호를 위한 최소한의 장치임

○ 화물연대 사태의 해결을 위해 국회차원에서 양당 원내대표나 정책위의장이 중재역할 필요

- 일몰제 3년 연장, 적용품목 3개 확대를 내용으로 하는 '3+3' 중재안 제시
 - 최인호의원 등 10인(22.6.30), 안전운임제 일몰제 폐지를 주요 내용으로 하는 화물자동차 운수사업법 법률 개정안 발의

○ 업무개시명령을 제한하는 화물자동차 운수사업법 개정 법률안 발의

- 근로요건에 관한 필요적 사전협의 규정, 업무개시명령 시행 전 국토교통부의 필요적 청문 등의 의무, 업무개시명령에 대한 긴급구제요구제도 신설 등 주요내용으로 하는 법률안 개정

○ **안전운임제 도입 후 운송료, 주선료, 거래단계 등 화물운송 구조가 개선되어 제도유지 필요**

- 정부는 안전운임제 도입으로 안전사고율이 감소하지 않아 실효성이 없다고 주장하지만, 화물운송시장 구조가 개선되는 효과를 오히려 더 중요한 요인으로 고려할 필요가 있음
- (운송료) 화주가 운수업체에 주는 운송료(컨테이너, 부산-수도권)가 390천원('19년) → 550천원('21년)으로 40.9% 인상, 운수업체가 차주에게 주는 운송료가 324천원 → 385천원으로 18.7% 인상
- (주선료) BCT 차주가 주선업체에 내는 주선료가 635천원('19년) → 189천원('21년)으로 70.2% 감소
- (거래단계) 셔틀 차주의 운송거래단계가 2단계 이하 28.5% → 80.3%로 증가, 3단계 69.7% → 19.7%로 감소하였고, 운송거래단계가 줄어든다는 것은 주선료 감소로 차주의 수익이 증대

○ **산업별 근로자의 임금수준을 고려하여 화물차주의 소득수준을 개선함**

- '21년 일반화물차주, 개별화물차주, 용달화물차주의 시간당 평균임금은 각각 14,500원, 10,000원, 7,200원으로 산업별 전체근로자의 평균임금 28,600원에 절반 이하 수준임
- 안전운임제 도입으로 일반화물차주는 최저임금에도 못 미치는 수준에서 벗어나, 산업별 임금수준이 가장 낮은 숙박·음식업 14,600원에 가깝게 인상되었고, 개별·용달 화물차주는 최저임금 수준임
- 낮은 운송료에 시장진입 비용으로 신차구입비 컨테이너 12,659만원, BCT 13,671만원, 번호판 프리미엄 평균 2,639만원 등이 소요되어 화물차주의 임금개선이 필요함

〈표 4〉 산업별 시간당 임금(단위: 원)

구분	제조업	건설업	도·소매업	운수·창고업	숙박·음식업	금융·보험업
시간당 임금	28,800	25,800	25,100	27,100	14,600	48,100

자료: 통계청 자료를 가공함

○ **화물운전자를 위한 안전사고관리 매뉴얼 정비 및 시스템 구축**

- 안전운전교육, 운행환경 개선, 건강검진, 직무스트레스 관리, 사고원인 조사 등 화물차주에 관한 안전사고관리 매뉴얼을 구축하고, 종합적인 관리계획을 수립하여 안전사고 예방 강화
- (계획) 안전사고관리 계획수립 → (실행 및 운영) 안전운전 교육, 건강관리, 안전운전 확산 → (점검 및 모니터링) 안전운전 점검 및 평가 → (개선) 개선방안, 개선관리 지원 등의 체계로 안전사고 관리 매뉴얼 구축

○ **고속도로 휴게소 내 화물차주의 휴게공간 마련으로 근로환경을 개선하고 안전사고 예방 강화**

- 장시간 노동과 위험한 야간운행, 과로에 노출된 화물차주에 고속도로 휴게소 내 휴게공간을 마련
- 휴게실, 헬스시설, 샤워시설 등 고속도로 휴게소 내 화물운전자를 위한 휴게공간을 마련하여 국가물류를 담당하는 화물차주에 대한 근로환경 개선과 복지혜택을 제공하여 근로의욕 향상에 기여